

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2011 – 2012

(中文版)

1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞谘会)于一九九七年十二月成立，由财政司司长担任主席，专责研究和检讨与竞争有关的事宜，并提出意见。竞谘会致力推广政府政策，透过推动可持续竞争，提升经济效益和促进自由贸易，从而让商界和消费者皆可得益。

2. 竞谘会在一九九八年五月发表《竞争政策纲领》(《纲领》)，说明政府竞争政策的目标。为补充《纲领》的内容，并向各行业说明何谓典型的反竞争行为和活动，竞谘会在二零零三年公布了一套指引。

3. 为确保香港竞争政策与时并进，继续维护市民大众利益，并缔造有利营商的环境，竞谘会在二零零五年成立竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，负责检讨香港竞争政策的未来方向，并就此提出建议。二零零六年六月，检讨委员会向竞谘会提交报告，建议政府制定新的跨行业竞争法。

4. 在检讨委员会提出建议之后，政府于二零零六年十一月展开为期三个月的公众咨询，以收集公众对制定跨行业竞争法的意见。二零零八年五月，政府公布另一份咨询文件，概述订立竞争法的详细建议。在两次咨询期间，公众均十分支持为香港引入跨行业竞争法。

5. 基于公众的广泛支持，政府在二零一零年七月十四日，向立法会提交《竞争条例草案》(《条例草案》)。立法会其后成立法案委员会审议《条例草案》。法案委员会共举行了38次会议，并与代表团体作五次会面。《条例草案》于二零一二年六月十四日获立法会通过，成为《竞争条例》(《条例》)。本工作报告第2章会阐释《条例》的主要内容。

6. 《条例》获得通过是香港竞争政策发展的重要里程碑，彰显政府维持市场自由公平竞争的决心。政府会分阶段实施《条例》，让市民和商界在过渡期间熟悉新的法律规定，并作出所需的调整。政府现正致力筹组竞争事务委员会(竞委会)和竞争事务审裁处(审裁处)。在过渡期内，竞委会会拟备指引，就指引内容进行咨询，并且展开宣传工作，让公众了解《条例》的内容，为全面实施《条例》做好准备。与此同时，司法机构亦会拟备关于审裁处聆讯的附属法例，并作出其它必要的安排，以便准备审裁处全面运作。

7. 在《条例》全面实施前，竞谘会会继续检视与竞争有关的投诉，并把投诉转介至相关决策局或部门根据既定政策跟进处理。**第3章**会概述在本年度内完成调查的投诉，以及尚未完成个案的最新情况。

2. 《竞争条例》

8. 《条例》订明法律架构，禁止和阻遏各行各业的业务实体，从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的反竞争行为。“业务实体”指任何从事经济活动的实体(不论其法定地位或获取资金的方式)，包括从事经济活动的自然人。

(A) 概括禁止条文

9. 《条例》订定概括条文，禁止三大类反竞争行为(《条例》中称为第一行为守则、第二行为守则和合并守则，统称“竞争守则”)。第一行为守则禁止目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的协议、经协调做法和业务实体组织的决定。在第一行为守则之下，操纵价格、编配市场、限制产量和围标这四类行为，均属严重反竞争行为。第二行为守则禁止具有相当程度市场权势的业务实体，藉从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的行为，而滥用该权势。合并守则禁止效果是具有或相当可能具有大幅减弱在香港的竞争的合并或收购(只适用于根据《电讯条例》(第 106 章)获发的传送者牌照)。

(B) 组织安排

10. 《条例》订明采用司法执行模式，赋予竞委会和审裁处不同的权力，即由竞委会负责调查和检控指称违反竞争守则的行为，而审裁处则负责审理这些个案。

竞争事务委员会

11. 根据《条例》成立的竞委会是法定独立机构，负责调查有关竞争的投诉，并向审裁处提出公共执法诉讼。竞委会由不少于五名而不多于 16 名委员组成。竞委会的委员，连同主席在内，均由行政长官委任。竞委会将委任行政总裁领导行政机构，支援该会的工作。

12. 竞委会获赋予调查权力，包括有权要求有关人士出示文件及资料和到竞委会席前作供，并且有权进入处所搜查等。《条例》亦订明竞委会可采用的各项执法方案，例如要求业务实体作出承诺，由竞委会发出违章通知书和告诫通知等，处理性质和严重程度不一的反竞争行为。

竞争事务审裁处

13. 审裁处为高级纪录法院，并在司法机构之下设立。审裁处享有主要管辖权，负责聆讯和审理由竞委会提出涉及竞争事宜的个案；后续私人诉讼；在原讼法庭提起的法律程序中，指称曾违反行为守则作为辩护理由的个案；以及复核竞委会的裁定。原讼法庭每名法官根据其任命，将自动成为审裁处成员。行政长官须根据司法人员推荐委员会的推荐，委任两名审裁处成员分别担任主任法官及副主任法官，任期不得少于三年，亦不得超过五年。

14. 审裁处有权就违反竞争守则采取一系列补救方法，包括：判处罚款，向受屈各方判给损害赔偿，终止或更改协议或合并，以及向有份造成违反竞争守则的董事及其它人发出取消资格令。

共享管辖权

15. 为使《条例》能与广播业及电讯业现有规管竞争的架构并行，《条例》规定，通讯事务管理局在调查广播业及电讯业竞争事宜的个案和强制执行法律程序时，与竞委会共享管辖权。

(C) 后续私人诉讼

16. 除了通过竞委会执法外，《条例》亦订明后续私人诉讼的法律架构。任何人因其它人被法院裁定属违反行为守则的反竞争行为而蒙受损失或损害，又或因某人在获竞委会接受的承诺中，已承认违反行为守则的反竞争行为而蒙受损失或损害，可在审裁处提起后续私人诉讼。

(D) 豁免和豁免

17. 《条例》附表 1 订明行为守则不适用的情况，包括：提升整体经济效率的协议，为遵守某法律规定而订立 / 从事的范围内的某协议 / 行为，以及某业务实体获特区政府委托营办令整体经济受益的服务，而行为守则会妨碍该业务实体执行被指派的特定任务。《条例》附表 1 亦列出影响较次的协议和行为的准则。《条例》不会规管营业额低于指定水平的相关协议和行为。

18. 与其它执行竞争法的司法管辖区的安排类同，竞委会获赋权就若干类别的协议发出集体豁免命令，但这些协议必须符合《条例》附表1关于提升整体经济效率的准则。如有异常特殊而且强而有力的公共政策理由，又或如为避免与某些国际义务相抵触而必须给予豁免，行政长官会同行政会议亦获赋权作出命令，豁免某些协议或行为使其不受行为守则规限。

19. 由于公营部门的活动差不多均为非经济活动而不属《条例》的规管范围，因此《条例》对政府不具约束力。除非行政长官会同行政会议，藉规例的方式而另有决定，否则《条例》若干部分，即第2部及附表7(关于竞争守则)和第4部及第6部(关于竞委会的强制执行权力和于审裁处强制执行)的条文，不适用于法定团体。行政长官会同行政会议亦获赋权藉规例，使《条例》的上述部分不适用于指明人士，或在某人从事该规例所指明的活动的范围内，不适用于该人。

3. 竞谘会审议的个案

20. 在本年度内，竞谘会注意到下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞谘会指引所定的反竞争行为类别，尽量把这些个案分类。下文亦交代竞谘会在考虑相关决策局或部门的调查后是否认为这些投诉全部或部分成立。

A) 联合抵制

个案1：医疗专业的行业组织被指作出反竞争行为(不成立)

21. 二零一一年十月，竞谘会秘书处接获消费者委员会转介一宗涉及医疗行业并与竞争有关的投诉。投诉人是一个医生的工会，指称如医生不向某私家医院行业组织(该行业组织)指定的服务提供者投购专业弥偿保险，则不获准在该行业组织成员的医院收症。投诉人指该行业组织的决定属反竞争行为。

22. 这宗个案已转介至食物及卫生局跟进，该局其后委派卫生署调查该宗个案。食物及卫生局和卫生署认为：

- (a) 该行业组织的决定对其成员并不具有法律约束力。该行业组织除了建议收症所需投购的专业弥偿保险承保范围(必须无索偿上限，而且是没有时限以事故为本的保险赔偿)外，并无指明医生必须投购的保险产品，亦无指明医生必须经指定的保险代理人投购，方获准收症。再者，该行业组织并非任何专业弥偿保险计划的承保人或业务代理；
- (b) 该行业组织的决定不大可能会限制医生之间收症的竞争，亦不大可能会影响向私家医院病人提供的服务，因为大部分医生已投购的专业弥偿保险都无索偿上限，而且是没有时限以事故为本作赔偿；以及

(c) 该行业组织的决定不大可能会对提供专业弥偿而承保范围相若的保险公司，造成加入市场的障碍。因为该行业组织并无指明医生必须投购的保险产品，亦无指明医生必须经指定的保险代理人投购。

23. 竞谘会经考虑食物及卫生局和卫生署的调查结果后，接纳投诉不成立的结论，原因是无足够证据显示对私家医院市场的竞争造成显著的不良影响。不过，竞谘会认为虽无迹象反映个别医院受该行业组织的决定约束，但为求妥善行事，该行业组织应避免推行可能对私家医院市场的竞争造成不良影响的安排。竞谘会已指示食物及卫生局和卫生署把竞谘会的审议结果通知该行业组织，并建议该行业组织确保其行为遵从已制定的《竞争条例》。

B) 滥用市场支配优势

个案2：某收费电视持牌机构终止服务的做法涉嫌属反竞争行为（不成立）

24. 《广播条例》(第 562 章)第 13(1)条禁止电视节目服务牌照持牌机构从事通讯事务管理局(通讯局)¹认为目的在于防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的行为，或会有如此效果的行为。第 14(1)条禁止在电视节目服务市场处于支配优势的持牌机构，滥用其支配优势。《广播(杂项条文)条例》(第 391 章)²第 11A(1)条订明，任何人均可以书面向通讯局投诉持牌机构违反《广播条例》第 13(1)或 14(1)条的规定。

¹ 依据二零一二年四月一日生效的《通讯事务管理局条例》(第 616 章)，前广播事务管理局根据《广播事务管理局条例》(第 391 章)(该条例亦于二零一二年四月一日修订为《广播(杂项条文)条例》(第 391 章))等所获授予的所有职能，均授予通讯局。通讯局现为规管广播业和电讯业的单一监管机构。

² 前称《广播事务管理局条例》(第 391 章)。见注 1。

25. 二零零八年五月，前广播事务管理局(广管局)接获一家本地收费电视持牌机构(持牌机构 A)对另一家本地收费电视持牌机构(持牌机构 B)的投诉。投诉指称持牌机构 B 防止用户终止其服务并改用其它收费电视服务的做法，具有防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的目的或效果，因此违反《广播条例》第 13 及 / 或 14 条的规定。前广管局已根据第 391 章(前称《广播事务管理局条例》)及既定程序处理这宗投诉。

26. 二零零八年十月，前广管局完成初步调查，并裁定持牌机构 B 没有违反《广播条例》第 13 及 / 或 14 条的规定。同年十一月，持牌机构 A 就前广管局对这宗投诉的决定，向行政长官会同行政会议提出上诉。该上诉个案已根据《广播条例》所订明的程序处理。二零一二年一月，行政长官会同行政会议维持前广管局于二零零八年十月所作的决定，驳回持牌机构 A 对持牌机构 B 有关竞争的投诉，并驳回持牌机构 A 的上诉。

个案 3: 某本地免费电视持牌机构的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)

27. 二零零九年十二月，前广管局接获一家本地免费电视持牌机构(持牌机构 C)的投诉，指称另一家本地免费电视持牌机构(持牌机构 D)的多项做法涉嫌属反竞争行为，滥用其于电视节目服务市场的支配优势。被指涉嫌属反竞争行为的做法包括：对艺人施加不公平的限制，以及向承诺不在持牌机构 C 播放广告的广告商提供更多折扣。前广管局亦接获多宗公众投诉，指持牌机构 D 对艺人施加不公平的限制。

28. 二零一零年八月，前广管局就投诉个案完成初步调查。前广管局考虑了初步调查的结果及独立顾问的意见后，决定对这宗投诉展开全面调查，并要求该两家持牌机构及其它相关人士提供进一步的资料，以便前广管局对投诉作出裁决。该个案的全面调查正在进行当中。

个案 4: 某本地电讯公司被指作出反竞争行为(不成立)

29. 一家本地电讯公司(持牌机构 E)在二零零八年六月向前电讯管理局局长(电讯局长)³投诉,指称另一电讯公司(持牌机构 F)于二零零八年六月至二零零九年四月期间,把固定与流动互连费调高 25%,由每分钟 4.36 仙增加至每分钟 5.45 仙,属于反竞争行为,并违反《电讯条例》(第 106 章)第 7K、L 和 N 条(竞争条文)。调查为期两年多(由二零零八年至二零一零年),涉及分析两家电讯公司和其它一些流动网络营办商提交的经济证据和申述。

30. 二零一零年十一月,前电讯局长完成调查,并裁定投诉不成立。同年十一月中,持牌机构 E 根据《电讯条例》第 32N 条,就前电讯局长的决定向电讯(竞争条文)上诉委员会(上诉委员会)提出上诉(上诉 E)。持牌机构 F 亦向上诉委员会提出上诉(上诉 F),声称该公司虽然对前电讯局长作出其没有违例的决定不提出异议,但是反对前电讯局长在市场定义、持牌机构 F 的相关市场优势,以及定价评估等方面的调查结果和意见。

31. 经考虑持牌机构 E 和持牌机构 F 的申述后,上诉委员会主席于二零一一年四月驳回上诉 F,理由是持牌机构 F 并非《电讯条例》第 32N(1)条所指可向上诉委员会提出上诉的“感到受屈的人”。

32. 至于上诉 E,在各项先决问题中,主席于二零一一年四月批予许可,让持牌机构 F 介入并提出市场优势的问题。就此,前电讯局长就持牌机构 F 的介入范畴向上诉法庭寻求许可呈述案件,但主席于二零一一年五月拒绝申请。根据香港《民事诉讼程序规则》第 61 号命令第 2 条规则,前电讯局长于二零一一年六月向上诉法庭申请作出命令,要求上诉委员会呈述上述案件。二零一二年二月,上诉法庭聆讯后驳回前电讯局长的申请。其后于二零一二年三月,上述两家持牌机构同意庭外和解,双方并同意请求主席批准撤回上诉 E。主席遂于二零一二年四月批准撤回上诉 E。

³ 依据二零一二年四月一日生效的《通讯事务管理局条例》(第 616 章),电讯管理局局长根据《电讯条例》(第 106 章)等所获授予的所有职能,均授予通讯事务管理局,即规管广播业和电讯业的单一监管机构。

个案5: 香港贸易发展局(贸发局)在展览业涉嫌有反竞争行为(现正调查)

33. 二零零九年十一月,一家私营贸易展览主办商向竞谘会秘书处投诉,指称贸发局在发展其展览业务时作出反竞争行为。投诉人认为,贸发局于展览业的市场份额不断扩大,是基于其法定公营机构的身分受政府资助并获政策支持,从而具有不公平的优势,同时亦基于贸发局利用对主要展览场地的支配力量,排斥私营贸易展览主办商。

34. 竞谘会秘书处已完成就这宗投诉个案的调查。由于投诉人正要求当局进一步澄清某些程序事宜,竞谘会因而暂时停止处理该宗个案。

个案6: 某本地收费电视持牌机构的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)

35. 二零一二年六月一日,通讯局接获一家本地免费电视持牌机构(持牌机构G)的投诉,指称某本地收费电视持牌机构(持牌机构H)建议再授特许使用其体育盛事独家播映权的安排,违反了《广播条例》第13及/或14条的规定。持牌机构G指称,持牌机构H并不单是把特许转播权再授予免费电视营办商,而是在其要约内把转播权与持牌机构H的节目旁述、广告、剪辑和其它宣传内容捆绑在一起。依照持牌机构G所述,持牌机构H的做法迫使持牌机构G在购买想获得的产品(即体育盛事的节目转播讯号)时,须一并购买其不想获得的产品(即持牌机构H的电视广告和宣传材料,以及播映节目的旁述)。持牌机构G指称,根据《广播条例》,持牌机构H把播映权与其它内容捆绑在一起的做法,属反竞争行为。

36. 通讯局现正按照既定程序处理这宗投诉。

C) 妨碍或限制向竞争对手提供商品

个案7: 某些连锁超级市场和连锁零售店涉嫌的反竞争行为(不成立)

37. 二零一一年十一月,两位立法会议员分别向竞谘会秘书处提出投诉,指某些具备市场权势的连锁超级市场和连锁零售店的下列做法,属反竞争行为:

- (a) 连锁超级市场被指向汽水供货商施压,要求不要向不肯按照供货商就某一汽水产品所定的建议价格出售产品的一家本地零售商,供应汽水产品;
- (b) 连锁超级市场被指向供货商施压,表示如某本地零售商不按照供货商就某一牌子即食面所定的建议价格出售产品,则该供货商便不得向该零售商供应该牌子的即食面;以及
- (c) 某些连锁零售店被指向电器供货商施压,要求接受其供货的一家本地零售商,把部分电器的价格调高至供货商所定的建议价格。

38. 这些个案已转介至商务及经济发展局调查。三宗投诉均由立法会议员提出,而非由相关人士直接提出。该局曾联络相关人士,询问他们是否愿意提供资料以协助调查。最后,只有涉及汽水个案的本地零售商愿意提供资料,而即食面个案的零售商回复表示不会提供资料协助调查。此外,亦没有足够资料确定第三宗个案涉及哪一家电器零售店。

39. 商务及经济发展局因而只能跟进调查汽水个案。局方已告知相关的立法会议员,由于资料不足,不能就即食面和电器个案展开调查。

40. 鉴于消费者委员会(消委会)监察超级市场和零售业的经验丰富,商务及经济发展局其后委托了消委会调查汽水个案。消委会曾与该本地零售店的店主会面,在调查该宗投诉时又参考了该会过往对超级市场和连锁零售业的研究、相关的海外经验和政府《竞争政策纲领》所载的指引。

41. 在调查过程中，由于消委会没有调查权力，无法查证各项事实，因而没法确定是否有证据证明汽水个案的指控属实。由于资料 and 证据不足，投诉未能成立。竞谘会同意商务及经济发展局和消委会的结论。局方已通知投诉人调查的结果。

D) 合谋串通和操纵价格

个案8: 某街市管理公司及逸东邨街市某些食物档位被指作出反竞争行为(现正调查)

42. 二零一二年五月，竞谘会秘书处接获一宗有关竞争的投诉，指称某街市管理公司及逸东邨街市某些食物档位的行事方式有反竞争之嫌。投诉指称逸东邨街市内有四名猪肉零售商操纵价格、该街市管理公司对一个鱼档施加纵向限制，以及一家据称与该街市管理公司关系密切的面包店享有垄断地位。

43. 这宗个案已转介至食物及卫生局跟进。该局其后加派食物环境卫生署(食环署)负责调查。食环署已搜集了一些资料以研究该个案。待调查完成后，食物及卫生局会向竞谘会汇报调查结果。

E) 认为并无涉及竞争的事宜须予跟进

个案9: 秤车量重器服务提供者指有人作出反竞争行为

44. 二零一一年十一月二十六日，竞谘会秘书处接获一宗有关秤车量重器服务提供者的投诉。投诉人指，有人曾向地政总署作出“不合理”投诉，反对该署以短期租约方式批出一幅土地，提供秤车量重器服务。投诉人指这些投诉的用意是减少作秤车量重器服务用途的土地供应，从而限制秤车量重器服务提供者之间的竞争。

45. 竞谘会经征询运输及房屋局和地政总署后，认为无证据显示个案涉及竞争的问题，因此无须再作进一步调查。