

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2013 – 2014

(中文版)

1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞咨会)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。竞咨会致力推广政府政策，藉推动可持续竞争，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. 一九九八年五月，竞咨会发表《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，竞咨会在二零零三年公布了一套指引。

3. 竞咨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，检讨委员会向竞咨会提交报告，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制定跨行业竞争法的公众咨询，其后又于二零零八年五月就订立竞争法的详细建议，再咨询公众。

5. 基于公众广泛支持，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》)。《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》)。

6. 《条例》获得通过是香港竞争政策发展的里程碑，彰显政府维持市场自由公平竞争的决心。政府正与竞争事务委员会(竞委会)及司法机构紧密合作，以期全面实施《条例》。本工作报告**第2章**会简介《条例》的内容和阐述实施《条例》的最新进展。

7. 在《条例》全面生效前，竞咨会将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。

9. 《条例》禁止三类反竞争行为(《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。**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)。

10. 在组织安排方面，竞委会是法定独立机构，负责调查有关竞争的投诉，并向竞争事务审裁处(审裁处)提出执法诉讼。竞委会有 14 名委员(包括主席在内)，全数由行政长官委任。竞委会的行政团队由行政总裁领导，以支持竞委会的工作。

11. 审裁处为高级纪录法院，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；以及覆核竞委会的某些裁定。原讼法庭每名法官根据其任命，将自动成为审裁处成员。行政长官已根据司法人员推荐委员会的推荐，两名审裁处成员分别担任主任法官及副主任法官。

12. 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(“通讯局”)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。

13. 政府会分阶段实施《条例》。根据《2012 年〈竞争条例〉(生效日期)公告》，有关设立竞委会、简称及生效日期、释义，以及竞委会发出指引的条文，已于二零一三年一月十八日生效。

至于有关设立审裁处及部分与其运作相关的条文，亦已于二零一三年八月一日生效。

14. 为使《条例》全面生效的其中一项重要工作，是由竞委会拟备有关《条例》的指引。为此，竞委会已于二零一四年十月发布一系列的指引拟稿以作公众咨询。指引拟稿概述竞委会将如何诠释及执行《条例》的三项竞争守则，以及竞委会处理投诉、进行调查及考虑豁免及豁免申请的程序。根据《条例》，竞委会在发出指引以及对该指引作出修订前，必须征询立法会的意见。

15. 自《条例》制订以来，政府亦一直与司法机构紧密合作，为设立审裁处及相关事宜作好准备。司法机构正就审裁处的运作及法律程序拟备《审裁处规则》(规则为附属法例)和主任法官的指示等，以及作出其他必要的行政安排，以准备审裁处全面运作。

16. 待所有关于竞委会和审裁处的筹备工作完成后，政府便会全面实施《条例》。市民和商界可利用这段过渡期，熟习新的法律规定，并相应调整其业务运作安排。

3. 竞咨会审议的个案

17. 在本年度内，竞咨会注意到下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞咨会指引所定的反竞争行为类别，尽量把这些个案分类。下文亦交代竞咨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) 滥用市场支配优势

个案1：电视广播有限公司(“无线电视”)的反竞争行为(上诉及司法覆核进行中)

18. 二零零九年十二月，前广播事务管理局(“广管局”)接获亚洲电视有限公司(“亚洲电视”)的投诉，指称无线电视与旗下艺人和歌手所签订的合约的部分条款，以及无线电视部分非正式政策和做法，违反《广播条例》(第 562 章)的竞争条文。

19. 二零一三年九月，通讯局(前身为广管局)完成调查，裁定部分指控成立，包括在间中使用的艺人和歌手¹的独家合约中加入苛刻和不合理的条款；禁止间中使用的艺人在其他电视台使用原声和出席其他电视台的宣传活动；以及限制合约艺人在香港其他电视台的节目中说广东话。通讯局裁定无线电视滥用了其支配优势，从事反竞争行为，违反《广播条例》第 13 和 14 条。通讯局向无线电视罚款 90 万元，并指示无线电视即时停止有关违规事项，并不得重复或作出与所涉违规事项具有同样目的或效果的行为。

20. 二零一三年十月，无线电视向行政长官会同行政会议就通讯局的裁决提出上诉。二零一三年十二月，无线电视就根据《广播条例》向行政长官会同行政会议上诉的机制和通讯局的所作裁决提出司法覆核。通讯局会按既定程序处理有关上诉和司法覆核。

¹ 间中使用的艺人和歌手指无线电视藉某几类合约，非全职聘请的艺人和歌手。

个案2：香港贸易发展局(“贸发局”)在展览业涉嫌有反竞争行为
(不成立)

21. 二零零九年十一月，一家私营贸易展览主办商向竞咨会秘书处投诉，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。

22. 竞咨会秘书处已调查这宗投诉个案。经考虑投诉人的要求和这宗个案的所有相关情况，竞咨会委派了一名人员覆检竞咨会秘书处拟备的调查报告以确保调查不偏不倚。该名人员已覆检调查报告，并向竞咨会报告了覆检的结果。

23. 竞咨会已考虑投诉人提供的资料，以及调查和覆检的结果，发现：

- (a) 竞咨会认同贸发局是展览服务业的主要市场参与者之一，但是没有确切的证据显示贸发局具有市场支配力量；
- (b) 尽管如此，竞咨会仍然研究了投诉人的投诉，以了解假如具有市场支配力量的业务实体作出指称的行为，这些行为是否属于反竞争的性质；
- (c) 关于贸发局被指滥用其对使用香港会议展览中心(“会展”)的控制权，竞咨会得悉，有关会展的订场决定，由香港会议展览中心(管理)有限公司(“会展管理公司”)，根据一套公开的“场地预订常规”作出。会展管理公司给予再次举行的展览优先权，亦是亚洲国际博览馆和很多海外展场营办商的惯常做法。没有证据显示贸发局曾干预会展管理公司的决策过程，从而为该局旗下的贸易展览取得会展的黄金档期；
- (d) 没有证据显示贸发局从政府取得有利于该局筹办二零零八年美酒展的内幕消息；
- (e) 至于贸发局被指抄袭投诉人的贸易展览，竞咨会认为并无充分证据，证明贸发局曾抄袭投诉人的意念。无论如何，从竞争的角度来看，某业务实体跟随竞争对手的策

略，本身不属滥用市场权势，除非该业务实体同时有具排斥性的行为，以期排拒其他参与者进入市场。对于投诉人提出的具体个案，竞咨会并无发现任何证据，显示贸发局有什么可能涉及反竞争的行为；以及

- (f) 至于投诉指贸发局超越其职权行事，以及支持香港的展览服务业不足，竞咨会认为投诉其实是关乎贸发局有否适当履行其法定职能。对于这方面的投诉，竞咨会找不到任何证据，显示贸发局曾经采取违反竞争的具体措施。竞咨会已经建议商务及经济发展局，鼓励贸发局继续并加强推广宣传香港其他私营展览主办商的贸易展览信息，以促进业内的竞争。

24. 竞咨会秘书处已把调查结果通知投诉人。

个案3: 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)

25. 二零一二年六月，通讯局接获一家本地免费电视持牌机构(“持牌机构 A”)的投诉，指称某本地收费电视持牌机构(“持牌机构 B”)的再授特许使用其体育盛事独家播映权的建议安排，违反了《广播条例》第 13 及 / 或第 14 条的规定。持牌机构 A 指称，持牌机构 B 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 B 的节目旁述、广告、剪辑和其他宣传内容捆绑在一起。依照持牌机构 A 所述，持牌机构 B 的做法迫使持牌机构 A 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 B 的电视广告和宣传材料，以及播映节目的旁述)。持牌机构 A 指称，根据《广播条例》，持牌机构 B 把播映权与其他内容捆绑在一起的做法，属反竞争行为。

26. 对于本个案，通讯局已展开初步调查。持牌机构 B 亦已就投诉的指称作出回应。通讯局会继续按既定程序处理本个案。

B) 政府的政策和常规

个案4: 康乐及文化事务署(“康文署”)以局限性招标批出香港海防博物馆(“海防博物馆”)餐厅的经营许可证, 被指涉及反竞争行为(不成立)

27. 二零一三年七月，竞咨会秘书处接获海防博物馆当时的餐厅经营者投诉，指康文署在承投餐厅的经营权时，只邀请非政府机构提交标书，进行局限性招标，涉及反竞争行为。

28. 这宗个案其后转介民政事务局调查。调查显示，康文署为支持鼓励残疾人士就业的政策，以局限性招标方式，就香港海防博物馆餐厅的合约，邀请社会福利署认可向残疾人士提供职业康复服务的非政府机构参与投标，以提升残疾人士的就业机会及能力，让他们融入社会，有关安排不构成反竞争行为。竞咨会检视了个案的调查报告，接纳民政事务局的调查结果，认为有关投诉并不成立。

29. 上述调查结果亦显示，当时在处理香港海防博物馆餐厅招标事宜上是按照政府《物料供应及采购规例》有关局限性招标的程序行事。康文署承诺日后若改用局限性招标方式批出合约，会于现有合约到期前尽早完成新的招标程序及公布有关安排。

30. 投诉人已获通知有关的调查结果。

C) 订立不公平或歧视性的准则

个案5：香港跆拳道协会的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)

31. 二零一四年四月，竞咨会秘书处接获一所本地跆拳道学校投诉，指香港跆拳道协会接受新会员的政策，涉及反竞争行为。

32. 这宗个案已转介民政事务局调查。民政事务局就这个案已向相关的机构作出初步提问。其中部份机构已作出回应。民政事务局会在所有回应齐备后再向竞咨会提供数据。