

# 竞争政策咨询委员会工作报告

# COMPAG

## Competition Policy Advisory Group Report

## 2014 – 2015

(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，专责研究和检讨与竞争有关的事宜，并提出意见。竞咨会藉推动可持续竞争，致力推广政府提升经济效益和促进自由贸易的政策，让商界和消费者从中得益。

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. 自《条例》获得通过，政府与竞争事务委员会(竞委会)及司法机构紧密合作，为全面实施《条例》作好一切必需的准备。在准备工作相继完成后，《条例》于二零一五年十二月十四日全面生效。本工作报告**第 2 章**会简介《条例》的内容。

7. 在《条例》全面生效前，竞咨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。

8. 在《条例》全面生效后，与竞争有关的投诉会由负责执行竞争守则的法定机构，即竞委会及通讯事务管理局(通讯局)处理。竞咨会日后受理与竞争有关的投诉，只限于不涉及《条例》竞争守则规管的情况。有关例子包括涉及政府机构、大部分法定团体，以及获豁免遵守竞争守则的任何其他实体或协议和行为的投诉。

## 2. 《竞争条例》

9. 《条例》订定了法律架构，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。

10. 《条例》载有三类禁止反竞争行为的条文(《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為，而濫用該权势。**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)。

11. 在组织安排方面，竞委会是根据《条例》成立的法定独立机构，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。

12. 审裁处为高级纪录法院，在司法机构之下设立。审裁处享有主要司法管辖权，负责聆讯和裁断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，以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，委任了一名审裁处成员担任主任法官，以及另一名成员担任副主任法官。

13. 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，通讯局在调查广播业及电讯业竞争事宜的个案和对该等个案采取强制执行法律程序时，与竞委会共享管辖权。竞委会与通讯局已签署谅解备忘录，以协调双方如何执行《条例》下的职能。

14. 自《条例》于二零一二年六月制定后，政府一直分阶段实施《条例》，以便有足够时间完成所有必需的准备工作，让市民和商界利用这段过渡期，熟习新的法律规定，并让商界相应调整其业务运作安排。鉴于为全面实施《条例》所做的准备工作已相继完成，《条例》已于二零一五年十二月十四日全面生效。

### 3. 竞咨会审议的个案

15. 在本年度内，竞咨会处理了下文所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。下文亦说明竞咨会在考虑相关决策局或部门的调查结果后，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)被指作出涉及商标程序的反竞争行为(个案已完成)*

16. 于二零一四年六月十二日，通讯局收到香港电视网络有限公司(香港电视网络)(一家可能加入本地免费电视节目服务市场的公司)作出的投诉，指称无线电视(一家本地免费电视节目服务的持牌机构)从事目的在于防止、扭曲或大幅限制电视节目服务市场竞争的行为，或有如此效果的行为，违反《广播条例》(第562章)第13条(禁止反竞争行为)及/或第14条(禁止滥用支配优势)。香港电视网络声称无线电视曾滥用和持续滥用商标法及程序，作为整体行动的一部分，以阻止香港电视网络取得本地电视节目服务牌照，从而进一步巩固无线电视在香港电视节目服务市场的地位。香港电视网络指称，无线电视试图在香港抢先注册并挪占香港电视网络的商标，以及反对香港电视网络在香港申请注册本身的商标，以达到上述目的。

17. 通讯局按照处理《广播条例》竞争事宜的投诉的既定程序，处理本投诉个案。经考虑通讯事务管理局办公室于初步查询所得的结果，以及其按竞争条文的“目的”及“效果”所作的评估，通讯局的结论是，针对无线电视的投诉个案所提出的证据明显，而且遭投诉的行为，没有对竞争构成显著的影响，因此通讯局已在初步查询阶段完成处理本投诉个案，并决定不会进入全面调查阶段。通讯局于二零一五年八月十五日因应初步查询结果，就本投诉个案作出决定，并于二零一五年九月二十九日在通讯局网站公布其决定：  
[http://www.coms-auth.hk/tc/policies\\_regulations/ca\\_decisions/index\\_yr\\_all-ca\\_87-sb\\_all-p\\_1.html](http://www.coms-auth.hk/tc/policies_regulations/ca_decisions/index_yr_all-ca_87-sb_all-p_1.html).

18. 通讯局作出上述决定的理由之一，是认为就“目的”而言，证据(包括无线电视曾在过往使用有关商号名称)倾向显示无线电视行事合理，并旨在维护本身的合法权利。就“效果”而言，通讯局不能在商标注册处就程序作出决定前，预先裁决该等程序的是非曲直。在商标注册处作出决定前，香港电视网络仍可继续使用争议中的商号名称，而香港电视网络实际上亦继续使用了该等名称。通讯局认为没有足够证据显示，商标注册处的程序延迟获得解决，将会产生实质妨碍香港电视网络进入市场的效果。

*个案2：无线电视的反竞争行为(上诉及司法复核进行中)*

19. 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，以及无线电视某些非正式的政策和做法，违反《广播条例》的竞争条文。

20. 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<sup>1</sup>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和第14条。通讯局向无线电视罚款90万元，并指示无线电视实时停止有关违规事项，并不得重复或作出与所涉违规条款及政策具有同样目的或效果的行为。

21. 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，以及就通讯局所作的裁决，提出司法复核。原讼法庭于二零一五年十月六日至九日，就无线电视的司法复核申请进行聆讯，并在聆讯后押后宣告其判决<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 间中使用的艺人和歌手指无线电视藉某几类合约，以非全职形式聘请的艺人和歌手。

<sup>2</sup> 原讼法庭于二零一六年一月二十九日作出判决，推翻通讯局的裁决。

*个案3：某本地收费电视持牌机构涉嫌作出反竞争行为(现正调查)*

22. 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)就其体育盛事的独家播映权的建议再授特许安排，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其节目旁述、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、宣传材料，以及播映体育盛事时的旁述)。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。

23. 对于本个案，通讯局已展开初步查询。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) 订立不公平或带有歧视性质的准则**

*个案4：香港跆拳道协会(协会)涉嫌作出反竞争行为(并无实据)*

24. 二零一四年四月，竞咨会秘书处接获本地一所跆拳道学校投诉，指协会现时处理入会申请的机制，涉及反竞争行为。该学校指称协会不愿接收新会员，从而阻止其他机构共同享有协会所独享的以下特权：(a)接受政府资助；(b)优先使用政府设施；以及(c)提名选手参加国际跆拳道比赛。

25. 这宗个案已转介民政事务局调查。经考虑投诉人所提供的资料，以及调查和覆检的结果后，竞咨会认为：

- (a) 获认可为“体育总会”的体育机构(包括协会)，有权根据其体育项目的相关国际总会的规定，自行决定如何保持体育水平；
- (b) 政府资助和优先使用康乐及文化事务署(康文署)体育设施的权利(即容许体育总会于 12 个月前预

订设施,而不属体育总会的机构则只可于三个月前预订设施),是因应体育总会在小区推广其体育项目的责任而给予的。在接受政府资助之后,协会有责任和义务按照已向外公布的既定规则(包括相关国际体育总会所定下的规则),以公平和透明的方式推行可持续的体育发展计划,而收费须定于可接受和可负担的水平。所有体育总会均属非牟利机构,即机构的收入不可分派予成员,而成员对机构的资产亦无申索权。

- (c) 至于提名选手参加国际比赛(例如奥运及亚运)的权利,体育总会须按照相关国际体育总会所定下的甄选程序行事。公众亦经常参与由世界各地不属国际体育总会的机构所举办的国际赛事,以及体育会之间和学校之间的比赛。协会只在国际体育总会所批准的赛事中,才具有专属的权力,而在该等比赛中,参赛者须遵从既定的规则及规例;以及
- (d) 协会已向外公布其招收会员的规定和程序。在过去三年,协会接纳了两个新体育会成为会员的申请,另拒绝了四宗申请。没有确实证据显示,协会无理拒绝其他机构加入成为会员。跆拳道训练的市场基本上属于开放性质,学员可自由按需要选择导师。某导师是否能吸引新学员,通常取决于一系列广泛因素,例如课程的收费、教授方式、导师的造诣与知名度,以及训练场地的位置。

26. 然而,竞咨会亦注意到:

- (a) 由于缺乏相关市场资料,竞咨会未能确定协会的会籍,是否影响跆拳道训练市场竞争的相关或重要因素;
- (b) 协会拒绝入会申请时,并没有提供拒绝的理由;
- (c) 协会毋须按照基于预先订定的客观准则或计分制度而设的评审程序,便可拒绝入会申请,而且并无

机制让被拒绝者就有关决定向不属该协会的专家提出上诉；以及

- (d) 在调查的过程中，康文署已建议协会，应把申请被拒的原因告知申请人，使申请过程更透明和更公平。

27. 经考虑个案的调查报告和所提交的补充资料后，竞咨会认为由于缺乏相关市场资料，难以确切评估协会的会籍，是否影响跆拳道训练市场竞争的相关或重要因素，故此认为没有实质证据显示协会涉及反竞争行为。然而，如果协会的会籍确实会影响某特定市场的经济活动，则协会处理入会申请的方式并非完全没有违反竞争原则的风险。竞咨会要求相关决策局及部门，考虑促请各体育会深入了解《条例》，以及研究如何改善认可体育机构的入会安排，以确保程序恰当，批核入会的准则客观，避免出现滥权的情况。

28. 投诉人将获告知调查结果。