

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2016

(中文版)

1. 引言

背景

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。竞咨会透过推动可持续竞争，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》于二零一二年六月获立法会通过，成为《竞争条例》(《条例》)，并于二零一五年十二月十四日全面实施。

6. 在《条例》全面实施后，与竞争有关的投诉由独立的法定机构，即竞争事务委员会(竞委会)及通讯事务管理局处理。竞咨会则负责处理针对不受《条例》的竞争守则和执法条文规限的实体的投诉。

二零一六年竞咨会报告

7. 本工作报告**第2章**简介竞委会与竞咨会就处理与竞争有关投诉的协调安排。**第3章**概述竞咨会在二零一六年所收到的个案。

2. 竞争事务委员会与竞咨会就处理投诉的协调安排

《条例》订定了法律架构，禁止和阻遏各行各业的业务实体¹，从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的行为。《条例》由竞委会执行，如涉及广播及电讯业的事宜，则由通讯事务管理局执行。

2. 在另一方面，竞咨会则负责处理：

- (a) 针对不受《条例》的竞争守则和执法条文规限的政府机构、团体或人士涉及反竞争行为的投诉；以及
- (b) 有关在《条例》下获得豁免的协议、行为和合并没有遵守相关条件或限制的投诉。

3. 竞咨会秘书处已与竞委员议定误投投诉的转介安排，具体情况如下：

- (a) 如竞委会收到完全属于竞咨会工作范畴的投诉，竞委会会将个案转介竞咨会。然而，为了保密，除非投诉人明确表示同意向竞咨会披露身分，否则竞委会只会向竞咨会提供投诉的概要，当中不包括可识别投诉人身分或所属机构的资料；以及
- (b) 如竞委会收到同时属于竞委会与竞咨会工作范畴的投诉，竞委会会先行处理投诉，并在完成后，视乎情况通知竞咨会。

¹ 「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。

3. 竞咨会收到的个案

下文所述个案由竞委会在二零一六年转介予竞咨会。根据第 2 章所述安排，该等个案并无个人资料。除了个案 4 外，其余个案的投诉人均没有同意竞委会向竞咨会披露其身分。竞咨会已根据所得资料，要求对投诉事宜负有政策责任的相关决策局，审视有关个案，有关结果与最新情况载述于下文。

(A) 与政府政策和措施有关的个案

个案1：建筑署的招标和分包合约安排被指涉及反竞争行为（个案完结）

2. 投诉人是运动场地地板工程的独资经营承建商，有时是承办政府工程项目的分包商。他指称建筑署只把其合约批给某名册上的认可承建商，它们往往是具规模的企业。由于建筑署所施加的种种规定，小型公司难以与具规模的企业竞争。

3. 竞咨会已要求发展局审视个案。根据发展局的资料，承建商如能符合若干财政、技术和管理方面的准则，可随时申请纳入认可公共工程承建商名册（名册）。承建商申请纳入名册的所需资历、要求和其他准则，以及申请手续，已在发展局的《承建商管理手册》内清楚列明，所有有意申请的人士均可阅览。订立有关准则是要反映相关的政策考虑，例如确保质素和相关的专业技术。

4. 就上述投诉而言，竞咨会没有发现建筑署在管理名册和安排招标方面涉及反竞争行为。由于该投诉所提供的资料不足以作出有效调查，而且竞咨会无法联络投诉人以取得进一步数据，竞咨会决定不就此个案作进一步调查。

5. 至于申请纳入名册的现行准则是否合理和适当，属发展局的专业判断和专业知识的范畴。竞咨会已要求发展局考虑是否需要进行检查。

个案2： 投诉某国际学校强制规定所有学生乘搭校巴上学(个案完结)

6. 投诉人指称，某国际学校规定，除非居于以学校为中心的预定步行距离范围内，否则所有学生都必须乘搭校巴上学。投诉人指称该项规定可能是基于政府的规例或政策。投诉人亦声称，虽然学校可自由选择任何领有牌照的校巴服务供货商，但市场上持牌供货商的数目有限，而获委聘的服务供货商几乎主导相关市场，是唯一有足够能力提供服务的公司。投诉人指称校巴服务素质欠佳，但收费高昂。

7. 竞咨会已要求教育局审视有关个案。根据教育局提供的资料，强制乘搭校巴计划当初是该校为支持本身的拟议重建项目，而自行提出的建议。该建议获城市规划委员会（城规会）接纳，并成为就该重建项目批出规划许可的条件之一。其后，该办学团体就重建项目向教育局作出承诺，条文包括办学团体将确保实施政策，以规定学生须「乘搭校巴或公共交通工具（的士除外）」往返学校。事实上，教育局或城规会均没有规定该国际学校的所有学生只能乘搭校巴往返学校。由于竞咨会无法联络投诉人以取得更多数据，竞咨会决定不就此个案作进一步行动或调查。

8. 就投诉人指市场上领有牌照的校巴服务供货商数目有限，与个案3有关，竞咨会现正进行调查。

个案3： 运输署于发牌予非专营巴士以提供居民服务和学生服务方面，被指涉及反竞争行为（现正调查）

9. 竞咨会获转介两项关于非专营巴士提供的居民服务和学生服务的投诉。第一项投诉的投诉人指称，某屋苑居民服务的车费较为昂贵，部分原因在于运输署拒绝向新的服务供货商发出新牌照，以致合资格竞投该屋苑的居民服务的公司数目减少。第二项投诉（即个案2）的投诉人声称，由于经营学生服务的非专营巴士牌照数目有限，某学生服务供货商几乎主导市场，收取高昂车费，但服务素质欠佳。

10. 上述个案已转介运输及房屋局（运房局）调查。竞咨会稍后会考虑调查结果。

个案4：政府审批学生签证的政策被指违反竞争原则（现正调查）

11. 投诉人指称，根据现行政策，申请人须报读本港八所大学其中一所的课程，其学生签证申请方会获得批准。投诉人关注到该项政策会不当地限制香港为国际学生提供教育服务的竞争。

12. 个案已转介教育局调查。竞咨会稍后会考虑调查结果。

个案5：康乐及文化事务署在采购印刷服务方面被指施加反竞争规定（现正调查）

13. 康乐及文化事务署在某标书上施加的其中一项规定，要求准印刷服务供货商在提交报价书时，附上列有 20 本由其印刷的定价书清单，而每本书须逾 200 页；投诉人指称有关规定武断，而且不当地减少可参与竞争的投标者数目。

14. 个案已转介民政事务局调查。竞咨会稍后会考虑调查结果。

个案6：投诉香港铁路有限公司未有调低票价（个案完结）

15. 投诉人关注乘客票价由香港铁路有限公司（港铁公司）决定，而数年来一直未有调低。

16. 竞咨会已要求运房局审视个案。运房局指出，有关票价调整机制是政府与港铁公司签订两铁合并协议的一部分，并自二零零七年两铁合并后开始采用。由于港铁的票价是按照此公开、透明和具法律约束力的机制，根据客观参数作出调整，竞咨会认为当中并不存在任何明显或肯定与竞争直接相关的事宜。由于竞咨会无法联络投诉人以取得更多数据，竞咨会决定不就此个案作进一步调查。

(B) 针对不受《条例》的竞争守则和执法条文规限的实体的个案*个案7： 投诉某大学所提供的资助计划（个案完结）*

17. 投诉人是一间初创科技公司的经营者，声称其在本港最大的竞争对手，即另一间初创公司，一直获得本港一所大学的资助计划的重大财政支持。投诉人指称，其他私营及自资机构难以与获大学资助的机构竞争。

18. 由于该投诉所提供的数据含糊而无法作出有效调查，加上竞咨会无法联络投诉人以取得更多数据，竞咨会决定不就此个案作进一步调查。

个案8： 辐射管理局的弃置氟气指示牌政策被指违反竞争原则（现正调查）

19. 投诉人指称，根据辐射管理局的政策，废弃的氟气指示牌必须由原厂制造商收集和弃置。投诉人认为现行政策妨碍收集和弃置有关指示牌的市场发展，并容许制造商就拆除和弃置指示牌垄断价格。投诉人声称，某具有相当程度市场权势的氟气指示牌制造商，就拆除和弃置指示牌的价格，远高于投诉人所收的价格。

20. 个案已转介食物及卫生局调查。竞咨会稍后会考虑调查结果。

个案9： 香港房屋协会的长者安居乐住屋计划被指涉及反竞争行为（现正调查）

21. 投诉人指称，「长者安居乐」住屋计划的合约规定，租户须采购由香港房屋协会提供的基本护理服务，这项规定可能构成反竞争搭售及捆绑销售行为。

22. 个案已转介运房局调查。竞咨会稍后会考虑调查结果。