

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2022
(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。竞咨会致力推动香港的可持续竞争政策，以提高经济效益和促进自由贸易，从而惠及消费者和商界。

2. 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），负责检视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，建议政府制订新的跨行业竞争法。

3. 政府在二零零六年和二零零八年进行了两轮公众咨询工作，获公众广泛支持，遂于二零一零年七月向立法会提交《竞争条例草案》。条例草案于二零一二年六月获立法会通过，成为《竞争条例》（第 619 章）（《条例》），并于二零一五年十二月十四日全面实施。

竞争事务当局与竞咨会在《竞争条例》实施后的协调安排

4. 《条例》订定法律架构，禁止和阻遏不同行业的业务实体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。
5. 《条例》由两个独立法定机构执行，即竞争事务委员会（竞委会）和通讯事务管理局，后者在与广播及电讯业相关的竞争事宜上与竞委会共享管辖权。与《条例》有关的反竞争行为的投诉，由该两个机构处理。
6. 另一方面，竞咨会负责处理针对以下事宜的投诉：
 - (a) 政府机构和不受《条例》所订竞争守则和执法条文规限的团体或人士涉及的反竞争行为；以及
 - (b) 在《条例》下获行政长官会同行政会议豁免的协议、行为和合并²中没有遵守行政长官会同行政会议施加相关条件或限制的行为。

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。

² 根据《条例》，行政长官会同行政会议可基于公共政策理由或避免抵触国际义务而豁免某协议、行为和合并受《条例》某些条文规限，但有关协议、行为和合并须受行政长官会同行政会议认为适当的条件或限制规限。

2. 竞咨会二零二二年的工作

7. 二零二二年，竞咨会处理了 15 宗个案，详情如下：

(A) 与政府政策和措施有关的个案

个案 1 及 2：关于运输署发牌予非专营巴士提供居民服务和学生服务事宜（个案完结）

8. 两宗个案分别涉及非专营巴士提供的居民服务和学生服务。

9. 第一宗个案的投诉人关注到，为某住宅发展项目提供居民服务的非专营巴士营办商数目减少，并指称运输署拒绝发出新的客运营业证，加剧了市场的寡头垄断问题。

10. 第二宗个案的投诉人关注到，运输署就学生服务发出的客运营业证数目有限，导致某营办商几乎垄断市场。

11. 前运输及房屋局（运房局）（现已改组为运输及物流局）已就两宗个案进行调查。竞咨会已考虑投诉人关注的竞争问题，以及前运房局下述的调查结果和评估：

- (a) 在二零一七年至二零二一年间，运输署向 70 个提供居民服务或学生服务的新营办商发出客运营业证。投诉人指称运输署拒绝发出新客运营业证和批出居民服务或学生服务批注一事，与事实不符；
- (b) 非专营巴士的发牌要求清晰明确，可让公众（包括准服务提供商，以及屋邨和学校等用户组织）查阅，以免阻遏准服务提供商进入市场或妨碍用户组织选择新的服务提供商。有关如何申请客运营业证和居民服务或学生服务批注、营运条件、服务提供商的责任等数据，均在运输署网站一一提供；

- (c) 同一套发牌要求适用于所有现时和准服务提供商，对于申请提供居民服务或学生服务的新营运者来说，亦无门槛；以及
- (d) 居民服务和学生服务的提供由市场主导，用户组织可自行邀请和挑选属意的营办商，不论是市场现有还是新的营办商均可。运输署作为审批部门，并无参与营办商与用户组织之间就服务方案详情进行的商讨。

12. 竞咨会考虑该两宗个案的实况和前运房局的评估后，所得结论是运输署的非专营巴士发牌机制并无对竞争构成影响，因此投诉并不成立。

个案 3：关于运输署和地政总署就指定驾驶学校用地招标承租造成电单车驾驶考试的强制能力考试培训市场出现垄断事宜（个案完结）

13. 投诉人指称，运输署和地政总署将所有指定驾驶学校的用地批予某公司及其附属公司承租，导致该公司及其附属公司垄断电单车驾驶考试的强制能力考试培训市场。投诉人亦指称，该公司在承租所有批地后，以不良手法营办有关强制能力考试的培训。

14. 前运房局（现已改组为运输及物流局）已就个案提供数据。竞咨会备悉，先前有关指定驾驶学校用地的招标工作乃按公开、公平和具透明度的方式并以行之有效的竞投模式进行，并根据租赁建议评估符合要求的标书。尽管如此，为加强投标者之间的竞争，运输署经征询竞委会意见后进行检讨，并实施多项改善措施。有关改善措施包括采用新的评分标准，务求同时审慎考虑投标者的技术和租赁建议；在评分标准增设有关强制能力考试培训课程收费水平的评估，以鼓励价格竞争；以及取消有关投标者经验的最低要求，以鼓励新的市场参与者。

15. 由于投诉涉及的事宜因其后的事态发展而不复存在，竞咨会无须再作进一步跟进。至于投诉中有关该公司被指经营手法不良的部分，竞咨会秘书处已将有关事宜转介竞委会考虑。

个案 4：关于预约使用康乐及文化事务署管理的跳水池事宜（个案完结）

16. 投诉人指称，康乐及文化事务署（康文署）因其团体未能提供由香港潜水总会发出或认可的有效跳水导师证书，而拒绝该团体使用该署辖下跳水池的申请。投诉人认为，康文署的安排对未获该总会认可的跳水导师不公平。

17. 文化体育及旅游局（文体旅局）已就个案进行调查。竞咨会已考虑投诉人所关注的竞争问题，以及文体旅局下述的调查结果和评估：

- (a) 申请使用康文署辖下跳水池的表格中已清楚列明，申请团体必须有一名持有由香港潜水总会发出或认可的有效资格的跳水导师，这项要求是为保障使用者参与跳水期间的安全；康文署提出这项要求具充分理据；
- (b) 香港潜水总会获认可为水底运动的本地管治团体，被视为具足够能力和适合监察旗下个别跳水导师质素和操守的本地主管机构。如果没有本地主管机构进行监察，培训活动的安全程度将大受影响；
- (c) 香港潜水总会除自行为跳水导师提供培训和发出证书外，亦认可持有其他培训机构所授予符合水肺潜水国际联会所订培训标准资格的跳水导师。认可程序要求申请人持有经香港潜水总会附属潜水会推荐和批签的有效跳水证书，以确保该等导师在行内活跃，具备相关技能，且其操守表现符合相关附属潜水会对其认可专业跳水导师的期望；上述要求具透明度；以及
- (d) 香港潜水总会没有对认可的导师数目设限额，对于有意申请该认可资格的导师来说，并无门坎。

18. 竞咨会考虑个案实况和文体旅局的评估后，所得结论是康文署靠赖香港潜水总会的专业知识以确保跳水导师符合资格，

做法合理，因此投诉并不成立。尽管如此，竞咨会认为，单靠附属潜水会给予批签的认可机制可能引起竞争问题，香港潜水总会或需制订指引，以供其附属潜水会遵循，确保批签过程不会构成无意的认可门坎。竞咨会秘书处已把竞咨会的观察所得转达文体旅局，并要求文体旅局在与香港潜水总会合作处理有关事宜后向竞咨会汇报。

个案 5：关于环境保护署的废电器电子产品处理和回收措施（个案完结）

19. 投诉人指称，环境保护署（环保署）一直向某废物处理公司发放特别资助，但回收业界的其他公司或个别人士却没有获得资助。投诉人认为有关安排并不公平，环保署应停止向该公司发放特别资助，或同时向业界所有市场参与者发放资助。

20. 环保署已就个案提供数据。竞咨会备悉，上述公司是政府废物处理设施的营运商，在该公司获批给合约前，该署曾进行公开招标工作。竞咨会亦备悉，环保署没有向该公司发放特别资助，只是按公开招标工作批出的合约支付该设施的建设成本和营运费用。

21. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 6：关于建筑署对使用触觉警示目标要求（个案完结）

22. 投诉人指称，虽然有三种触觉警示标可用于本港的无障碍设施，但建筑署的所有工程项目却指定只可采用某一种触觉警示标。由于市场上只有一家供货商提供的该种触觉警示标能符合规格，他只好向该唯一的供货商采购产品，以承接建筑署的工程项目。

23. 建筑署已就个案提供数据。竞咨会备悉，建筑署对触觉警示目标规格乃因应其所须发挥的功能，而按照客观准则制定；该署并无强制辖下的工程项目必须采用某一种触觉警示标。

24. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 7：关于环保署的「EV 屋苑充电易资助计划」事宜（个案完结）

25. 投诉人指称，环保署引导私人住宅大厦的业主立案法团和物业管理公司从建筑署的 14 间工程顾问公司名单中，选出公司承接「EV 屋苑充电易资助计划」（「资助计划」）的安装工程。投诉人认为有关安排并不公平。

26. 环保署已就个案提供数据。竞咨会备悉，环保署的《制订聘用工程顾问及承建商安装电动车充电基础设施标书规范指引》订明「资助计划」申请人委聘的顾问公司的资格要求；该指引在征询不同持份者后制定，当中没有指明顾问公司必须来自建筑署的名单。竞咨会亦备悉，环保署从未建议任何「资助计划」申请人只从建筑署的顾问名单上选出公司。

27. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 8：关于环保署采购回收工作相关的服务（个案完结）

28. 投诉人就环保署采购不同回收工作相关的服务提出两项指控。第一，他认为环保署把全港四个区域的回收桶管理合约都批予同一间公司，做法并不合理。第二，他认为环保署在采购「智能回收系统先导计划」的服务时因技术问题延后了采购程序，做法并不公平。

29. 环保署已就个案提供数据。就第一项指控，竞咨会备悉，环保署通过公开招标程序采购服务，所有投标者均可得知评分标准，且环保署为全港四个区域分别订立四份服务合约，为各份合约分开评估标书。由于第一项指控并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

30. 就第二项指控，「智能回收系统先导计划」分为两个阶段，第一阶段就开发智能回收计算机系统和提供实体智能回收礼品兑换机邀请竞投，第二阶段则就提供更多以第一阶段开发的计算机系统为基础而操作的实体机器邀请竞投。竞咨会备悉，环保署有意在第一阶段结束后促进第二阶段的竞争，因此亦邀请了非计算机系统营办商就供应实体机器提交报价。竞咨会亦备悉，环保署花了一些时间委聘香港生产力促进局开发通用平台，以让非计算机系统营办商可使用该通用平台，把其机器连接至计算机系统，而环保署最终收到共九份标书，所有标书均展示营办商有能力连接至通用平台。由于投诉涉及的事宜因其后的事态发展而不复存在，竞咨会无须再作进一步跟进。

个案 9：关于食物环境卫生署的公厕设计顾问服务（个案完结）

31. 投诉人指称，一家资金主要来自政府的非政府机构「赢取」了食物环境卫生署（食环署）的公厕设计顾问服务合约。投诉人表示，由于该机构获政府资助／拨款，故可以低于市价的投标价竞投该合约，对其他私人公司造成不公平竞争。

32. 食环署已就个案提供数据。竞咨会备悉，该机构并没有接受政府的经常拨款以支持其营运。该机构只曾接受所有合格机构（包括私人公司）均可申请的项目为本拨款，有关拨款不可用以补贴其他项目。

33. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 10：关于食环署公众骨灰安置所设置纪念名匾的规定（个案完结）

34. 投诉人指称，食环署规定获编配龕位的申请人在公众骨灰安置所设置纪念名匾时，只可聘用该署的登记承办商，而多个承办商的报价在短时间内同时大幅增加。投诉人认为，食环署的规定可能引致承办商合谋定价。

35. 食环署已就个案提供数据。竞咨会备悉，食环署推行承建商注册制度，目的是在工艺和工作方法方面建立划一标准，以维持公众骨灰安置所的一致性和庄严；主要的私营坟场亦推行类似的注册制度，一直行之有效，并广为公众和殡葬业接受。竞咨会亦备悉，食环署的注册制度开放予所有有意注册的石厂承办商，所须符合的准则客观且具透明度。

36. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 11：关于政府物流服务署的采购卡计划事宜（个案完结）

37. 投诉人指称，虽然政府物流服务署（物流署）聘用了两个服务提供商营运采购卡计划，但随着其中一个分判商结束香港业务，该两个服务提供商最终聘用了同一个分判商处理商户服务。投诉人认为，该分判商的服务不理想，物流署应聘用更多服务提供商以增加竞争。

38. 物流署已就个案提供数据。竞咨会备悉，该两个服务提供商聘用同一个分判商是因为另一个分判商结束香港业务，而不是物流署的任何决定或行动所致。竞咨会亦备悉，根据物流署与该两个服务提供商签订的现行合约，服务提供商可聘用的分判商数目并无限制，而分判商可为多少服务提供商工作，亦同样没有限制。

39. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

个案 12：关于地政总署长期批准一幅短期租约用地续租的事宜（个案完结）

40. 投诉人指称，地政总署持续批准一幅储存危险品的短期租约用地续租，剥夺了其他市场人士使用该用地的权利。

41. 地政总署已就个案提供数据。竞咨会备悉，该署一直就该用地的未来路向进行定期检讨，而地区地政会议在考虑市场需求和该用地的替代用途等因素后，已决定就该用地重新招标。

42. 由于投诉涉及的事宜因其后的事态发展而不复存在，竞咨会无须再作进一步跟进。

个案 13：关于由文物保育专员办事处管理的第六期活化历史建筑伙伴计划的事宜（个案完结）

43. 投诉人指称，第六期活化历史建筑伙伴计划下成功申请的非牟利团体与负责评估该计划申请的保育历史建筑咨询委员会主席关系密切。投诉人认为，非牟利团体申请者之间的「竞争」并不真实、公开和公平。

44. 文物保育专员办事处已就个案提供数据。竞咨会备悉，该办事处已公布指引，当中订明甄选程序、评估准则和保育历史建筑咨询委员会利益申报安排等要求，而该办事处确认所有相关要求（包括利益申报安排）已在第六期计划中妥善执行。

45. 由于个案并没有任何清晰明确与竞争直接相关的事宜，竞咨会决定不作调查。

(B) 与不受《条例》的竞争守则和执法条文规限的实体有关的个案

个案 14：关于香港机场管理局限制为私人飞机提供机上餐饮服务事宜（个案完结）

46. 投诉人指称，香港机场管理局（机管局）只准许三间已获准的餐饮公司为私人飞机提供机上餐饮服务及进入供私人飞机停泊和检修的香港商用航空中心，而其他餐饮公司一律不得进入或送递餐饮到香港商用航空中心的限制区和非限制区。投诉人认为，机管局此限制阻拦规模较小的膳食供货商进入私人飞机餐饮市场。

47. 运输及物流局已就此个案进行调查。竞咨会已考虑投诉人关注的竞争问题，以及运输及物流局下述的调查结果和评估：

- (a) 香港国际机场的机上餐饮服务以专营权方式营运。直接接驳至限制区的食品制造设施肯定更畅顺快捷地把机上食品运送至飞机，从食品安全和航空安全的角度来看，至为重要。由于香港国际机场的土地资源有限，加上运作方面的限制，机管局必须就机上餐饮服务专营商的数目设定为三个的上限；
- (b) 为私人飞机提供服务的香港商用航空中心并无食品制造设施，只能靠赖餐饮公司为私人飞机提供机上餐饮服务。香港商用航空中心除了可从三个专营商中自由选择外，亦可按特定条件聘用非专营商，此灵活安排在机管局与香港商用航空中心签订的协议已经订明；
- (c) 非专营商须符合的特定条件与适用于专营商的严格要求相同，务求确保不会牺牲食品安全和航空安全，而并不旨在阻遏竞争或对可能新加入市场者构成门坎；
- (d) 无论如何，香港商用航空中心至今一直对三个专营商的服务感到满意，因此未曾出现要向其他非专营商采购机上餐饮服务的情况；以及

- (e) 展望未来，为香港国际机场的长远发展，机管局在三跑道系统的新填海土地已预留地方，以便在认为有需要时加入新的机上餐饮专营商。

48. 竞咨会考虑个案实况和运输及物流局的评估后，所得结论是，香港商用航空中心决定聘用专营商或非专营商一事属其本身的商业考虑，因此投诉并不成立。然而，竞咨会关注另一相关事件，就是三个现有专营商在二零一三年获续签专营权协定时未经公开招标，尽管竞咨会知悉，机管局的有关做法乃经征询外间法律顾问意见并完成全面检讨，且经董事会批准后，才决定作出。竞咨会建议，将来作出这类决定前应征询竞委会的意见，机管局亦可能需要在设定专营商数目和专营权期限时，从竞争角度更明确订明相关考虑因素。竞咨会秘书处已把竞咨会的观察所得转达运输及物流局，并要求运输及物流局在与机管局合作处理有关事宜后向竞咨会汇报。

*个案 15：关于香港科技园公司出租土地予数据中心营运商事宜
(处理中)*

49. 投诉人指称，香港科技园公司以低于市值租金水平向数据中心营运商出租土地；惟未有执行禁止承租人分租的契约限制，以及容许承租人向第三方提供者转移拥有权。投诉人认为，此等行为给予现有数据中心营运商承租人过分优厚的待遇，扭曲行业的竞争。

50. 创新科技及工业局表示，投诉涉及的事宜在二零二二年正进行司法复核程序。竞咨会秘书处已要求该局在司法复核案件完结后，向竞咨会提交个案数据以供考虑。

** ** * * * * * * * * * *