

經濟及就業委員會 第三次會議

議程第 5 項：有效落實香港的競爭政策

目的

本文件告知委員香港的競爭政策－其目標，及截至目前為止落實政策的對策及安排。

目標

2. 政府競爭政策的目標，是提高經濟效益和促進自由貿易，從而令消費者獲益。促進競爭，只是達致上述目標的一種途徑，而非最終目的。

3. 政府認為，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。政府不會純粹基於經營者的數目、經營的規模，或新加入者所面對的一般商業限制等因素，而干預市場力量。只有在市場出現了缺點或歪變，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，政府才會採取行動。政府會一方面考慮競爭政策，另一方面顧及其他的政策考慮因素（例如審慎的監管、服務的可靠性、社會服務承諾、安全規定等），務求在兩者之間取得適當的平衡。

全面的競爭法

4. 政府在制訂香港的競爭政策及落實政策的方法時，已－

(a) 詳細考慮全面競爭法的利弊；

(b) 參考了其他國家在競爭政策或法例方面的經驗；以及

- (c) 在一九九六年十二月至一九九七年三月期間，諮詢了超過 110 家機構，包括商會、行業及專業協會、不同行業的主要機構，以及專上學院。諮詢機構的名單載於附件 I。

公眾對競爭法有所保留

5. 在諮詢期間，大部分回覆者對引入概括性的競爭法均表示有所保留。許多回覆者不同意目前香港的不公平營商手法已嚴重至需要立法規管。另有一些回覆者雖然承認確有這方面的問題，但質疑立法是否正確的解決辦法。其他則對全面競爭法的爭議性和所帶來有關個別行為是否違法的不明朗因素表示關注。至於支持訂立競爭法的人仕，他們亦對立法內容有保留。

6. 就競爭法的爭議性和不明朗因素而引起關注是可以理解的 —

- (a) 雖然許多經濟體系所制定的競爭法禁止所有具有**大幅地減少市場競爭**效果或目的的協議，但並無客觀標準去界定“相關市場”和“大幅地”等概念；
- (b) 在許多經濟體系，有關方面可因公眾利益或公共政策原因而給予豁免權。然而，並無客觀標準去界定“**公眾利益**”以及在什麼情況下，公眾利益會大於競爭方面的考慮。舉例來說 —
- (i) 在美國，聯邦政府及屬下機構可免受反壟斷法的起訴。農業合作社、保險業、航空運輸公司及航運公司的某些活動也得到豁免；以及
- (ii) 在新加坡政府最新發表作公眾諮詢的競爭法草案中，幾乎所有的公共服務及由新加坡政府指定的「策略性行業」，即電力與燃氣、公共運輸、電訊、郵政服務、傳媒、貨場營運、武裝保安服務、樽裝食水供應、污水處理和證券場所活動等均不納入該草案的範圍。

其他經濟體系的經驗

7. 另一方面，政府的研究顯示，不少訂立了競爭法例的經濟體系，比如韓國和紐西蘭，都是在由一個高度管制的經濟體系模式轉為一個較自由的模式時訂立競爭法的。香港的情況則截然不同：香港的經濟體系一向自由開放。

8. 在詳細考慮了在諮詢期間所收集到的意見、其他經濟體系的經驗，以及香港是一個細小、開放和外向型的經濟體系的特點之後，政府決定－

(a) 為香港訂立全面的競爭政策；以及

(b) 成立一高層次，由財政司司長擔任主席及有非官方成員參與的競爭政策諮詢委員會(委員會)，專責研究和檢討與競爭有關並對政策或制度有重大影響的事宜，並就此等事宜提供意見。委員會的職權範圍和成員名單載於**附件 II**。

委員會在一九九八年五月發表《競爭政策綱領》(**附件 III**)，制定範圍廣泛和具透明度的競爭政策綱領，闡述政府的政策目標並提供指引，協助有關方面在不同行業促進競爭。

因應不同行業的需要訂定措施

9. 按照上述的政策目標，我們因應不同行業的需要，配合實際的環境，制訂法例或行政上的措施，保障營商的競爭環境，並促進各行業公平競爭。因此，因應電訊業及廣播業的特殊情況，我們把禁止反競爭行為的條文納入在設定該等行業整體規管架構的法例之內。另外，為了在零售支付系統(包括易辦事系統)市場促進競爭、提高效率及增加進入市場的機會，政府正為該行業制訂行為守則。

落實香港的競爭政策

第一階段：政府及公營機構

10. 政府分階段推行競爭政策。第一階段包括所有政府政策局/部門和公營機構。在委員會的領導下，各政策局/部門及公營機構均

須檢討所有現行政策/措施以確保它們符合促進競爭的原則，並按照有關原則提出新措施。委員會透過秘書處就反競爭行為的投訴個案，提供意見和密切留意有關調查和跟進工作。此外，對於與競爭有關並對制度有重大影響的個案，即使有關個案並未引起公眾關注，委員會亦會主動了解和跟進。附件 IV 列舉一些這方面的實例。

第二階段：鼓勵私人參與和推廣競爭文化

11. 我們明白促進和確保公平競爭並非只是政府的事宜，公眾，特別是商界，亦擔當着十分重要的角色。因此，我們自 2003 年起，採取了雙管齊下的方式，以鼓勵商界和市民大眾參與在第二階段推動落實競爭政策。

A. 《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》

12. 為進一步推動本港私人企業重視競爭，委員會在諮詢了 30 間商會和工商團體後，於二零零三年九月，發出了《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》(指引)。指引不但為私營機構提供客觀指標和準則，以便評估香港整體競爭環境及界定和處理反競爭行為，並確保競爭政策能在各行業中一致地推行。指引亦包括一項分三個步驟進行的經濟測試，以決定政府須否就有關行為採取行動，以及有關的行動機制。指引亦列出就政府的決定提出上訴的機制。

13. 指引旨在提高市民對政府競爭政策的認識和吸引他們對這方面的關注。指引並非強制性的條文，而是要鼓勵行業自我規管。

14. 商界普遍支持指引－

- (a) 本地商會：例如，香港零售管理協會已制訂了一套適用於超級市場的行業守則作為第一步，以鼓勵該業界進行自我規管，防止反競爭的行為和促進競爭。香港總商會亦已在香港服務業聯盟之下成立一專家小組，檢討競爭政策；
- (b) 在香港的外國商會：例如，美國商會、澳洲商會和新加坡商會已承諾會透過它們的通訊錄、刊物和其他渠道向他們的會員推廣指引。

B. 推廣競爭文化

15. 委員會認識到要在社會上推廣競爭的文化，須由學生及青少年做起。為此，我們已展開宣傳計劃以提高學生和青少年對競爭概念的認識－

- (a) 與香港教育城合作，透過其網站(www.hkedcity.net)，於二零零四年六月推出了一套以小學高年級學生(小四至小六)和初中學生(中一至中三)為對象的互動遊戲，透過遊戲形式向學生灌輸競爭概念；以及
- (b) 與教育統籌局合作，在二零零四至零五年度把競爭概念納入高中綜合人文科的課程範圍內。

國際社會的回應

16. 委員會密切監察本地及海外的發展，不時檢討香港的競爭政策。我們知道國際社會中的部份成員未必能完全理解我們的競爭政策的理念。因此，我們將繼續把握每一個機會去促進國際社會對香港競爭政策的認識。一般而言，國際社會給我們的回應是正面的。

世界最自由的經濟體系

17. 自一九九四年起，香港已連續十年獲美國傳統基金評為全球最自由的經濟體系，亦由二零零一年起，獲加拿大弗雷澤學會和美國卡托研究所評為世界上最自由的經濟體系。這證明政府的競爭政策是行之有效的。

世界貿易組織的貿易政策檢討

18. 世界貿易組織(世貿)秘書處在二零零二年就香港的貿易政策檢討的報告中，質疑香港因應個別行業的需要以作出規管措施的做法是否能有效確保各行各業的競爭。秘書處認為香港沒有全面的競爭政策去處理反競爭行為和有個別行業被少數大集團所支配，可能會對本地及外來競爭（特別是在服務業方面）和外來投資構成障礙。

19. 政府就世貿秘書處提出的問題，在同年 12 月在日內瓦舉行的貿易政策檢討會議中作出回應，詳盡地解釋了香港的競爭政策。

世貿會員在檢討後所發出的聲明，表示注意到香港是一個競爭激烈的市場；香港的競爭政策是“市場經濟實際運作的教科書範例”，以及全面的競爭法在某些情況下是未必有需要的。世貿秘書處二零零二年檢討香港貿易政策的報告中，參照了一篇「國際貨幣基金組織」的文章。該文章的結論亦指出香港與一般「經濟合作發展組織」的國家（此等國家都制定了競爭法）相比，競爭並不顯著多或顯著少。

亞洲太平洋經濟合作組織(亞太經合組織)

20. 在二零零三至零四年度，亞太經合組織的審議小組根據同行審議機制，審議了中國香港的單邊行動計劃。小組由三位成員組成，其中兩位分別擔任主持和討論者的角色，另外一位是負責提供分析和技術支援的專家。

21. 部分亞太經合組織成員國在回答有關審議的問卷時，問及香港因應個別行業情況制定措施以促進競爭的做法。為此，政府在小組專家訪港期間，曾就這方面的安排作出詳細解釋，並特別介紹競爭政策諮詢委員會在促進競爭方面的工作。小組專家在二零零三年八月二十一日於泰國布吉舉行的審議會議上提交研究報告，表示支持香港因應個別行業制定措施的做法，並在報告中詳細臚列香港競爭政策背後的理念。負責是次檢討的專家同意香港以市場主導和按個別行業需要來制定措施以促進競爭的政策方針，是促進競爭的有效方法，能夠配合香港作為現代化經濟體系，各行各業之間的結構和需求分歧越來越大的情況。專家亦提及委員會其後在二零零三年九月發表的競爭政策指引。

結論

22. 鑑於香港是一個開放的經濟體系、有競爭激烈的營商環境，以及國際多邊會議近期的發展，競爭政策諮詢委員會認為政府現行的不干預政策，附以積極和按個別行業需要而訂立措施以促進競爭的做法，能切合香港的需要。委員會將繼續密切留意各方面的發展，以確保我們的競爭政策能繼續符合香港的利益。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零四年九月

諮詢名單

(A) 商會

(在 12 個團體中，有 8 個作出回應)

香港美國商會

香港澳洲商會

香港英商會

香港加拿大商會

香港中華總商會

香港中華廠商聯合會

香港總商會

香港印度商會

香港日本人商工會議所

香港韓人商工會

香港瑞典商會

新加坡商會(香港)

(B) 商界委員會及商業協會

(在 12 個團體中，有 6 個作出回應)

英國商務駐港專員

Italian Business Association

墨西哥商會

Finnish Business Council

香港荷蘭商會

德國貿易協會

法商協會

紐西蘭商會

Swiss Business Council in Hong Kong

日本貿易振興會(香港)

The Spanish Business Association

香港出口商會

(C) 工商團體

(1) 一般

(10 個團體全部作出回應)

貿易諮詢委員會
香港零售管理協會
香港工業總會
香港生產力促進局
香港貿易發展局
香港貨運業協會有限公司
中小型企業委員會
太平洋經濟合作香港委員會
紡織業諮詢委員會
食米業諮詢委員會

(2) 財經事務

(6 個團體全部作出回應)

香港銀行公會
香港金融管理局
證券及期貨事務監察委員會
香港聯合交易所
香港期貨交易所有限公司
香港有限制牌照銀行及
接受存款公司公會

(3) 氣體及電力供應

(在 7 個團體中，有 6 個作出回應)

中華電力有限公司
香港中華煤氣有限公司
香港電燈有限公司
香港加德士有限公司
埃索石油香港有限公司

香港美孚石油有限公司
香港蜆殼有限公司

(4) 船務
(6 個團體全部作出回應)

現代貨箱碼頭有限公司
美商海陸聯運有限公司
中遠-國際貨櫃碼頭(香港)有限公司
香港國際貨櫃碼頭有限公司
香港付貨人委員會
香港定期班輪協會

(5) 電訊
(6 個團體全部作出回應)

電訊管理局
香港電訊有限公司
和記電訊有限公司
香港新電訊有限公司
新世界電話
香港通訊業聯會

(6) 廣播
(9 個團體全部作出回應)

廣播事務管理局
影視及娛樂事務管理處
香港電台
亞洲電視
衛星電視
電視廣播有限公司
九龍倉通訊投資有限公司
新城廣播有限公司

香港商業廣播有限公司

(7) 住宅物業市場

(在 13 個團體中，有 9 個作出回應)

土地發展公司

香港房屋協會

香港房屋委員會

地政及規劃諮詢委員會

長遠房屋策略督導小組

香港物業管理公司協會

英國特許屋宇經理學會香港分會

英國特許建造學會(香港)

香港地產代理商協會

香港地產建設商會

地產代理聯會有限公司

香港地產行政學會

香港地產代理專業協會

(8) 交通

(在 9 個團體中，有 3 個作出回應)

交通諮詢委員會

香港地下鐵路公司

九廣鐵路公司

城巴有限公司

九龍巴士(1933)有限公司

中華汽車有限公司

新大嶼山巴士(1973)有限公司

天星小輪有限公司

香港小輪(集團)有限公司

(9) 旅遊業

(兩個團體全部作出回應)

香港旅遊業議會

香港旅遊協會

(10) 保險業

(1 個團體作出回應)

香港保險業聯會

(11) 超級市場

(在 6 個團體中，有兩個作出回應)

惠康有限公司

香港 71 便利店有限公司

廣南(KK)超級市場有限公司

百佳有限公司

OK 便利店

華潤百貨有限公司

(D) 專業團體

(在 10 個團體中，有 8 個作出回應)

香港律師會

香港大律師公會

香港建築師學會

香港工程師學會

香港規劃師學會

香港測量師學會

香港管理專業協會

香港會計師公會

香港醫學會

製藥工業香港聯會

(E) 教育學院

(在 7 個團體中，有 6 個作出回應)

香港大學經濟金融學院

香港中文大學經濟系

香港城市大學經濟及金融學系
香港科技大學經濟系
香港浸會大學經濟系
香港理工大學商業系
嶺南學院公共政策研究中心

(F) 其他
(6 份意見書)

香港民主促進會
香港城市大學地產代理課程 94, 95, 97
屆畢業生成員
葵青區議會
九龍城區議會
沙田區議會
觀塘區議會

競爭政策諮詢委員會職權範圍及成員名單

競爭政策諮詢委員會於一九九七年十二月成立，由財政司司長擔任主席。委員會旨在檢討各項對政策和制度有重大影響的競爭事宜，其職權範圍和成員名單如下：

職權範圍

- (a) 議定和公布促進香港競爭的政策綱領。
- (b) 在本港經濟體系內，特別是在現有政府架構內，找出可能不完全符合促進競爭和提高經濟效益政策的地方，並檢討改善範圍。
- (c) 審議並檢討各決策局、政府部門或其他有關方面提出促進香港競爭的措施。
- (d) 審議與競爭有關而又可能影響政府政策的事宜。

成員名單

主席	財政司司長
成員	工商及科技局局長
	財經事務及庫務局局長
	經濟發展及勞工局局長
	工商及科技局常任秘書長(工商)
	財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)
	經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)
	工業貿易署署長
	政府經濟顧問
	消費者委員會
秘書	經濟發展及勞工局首席助理秘書長(經濟發展)
觀察員	視乎需要而定

競爭政策綱領

引言

1. 這份政策綱領臚列了香港特別行政區政府競爭政策的目標，並提出一些具體的指示，以便各有關方面知所遵從。

目標

2. 政府競爭政策的目標，是提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者。促進競爭，只是達致上述目標的一種途徑，而非最終目的。
3. 政府認為，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。我們不會純粹基於經營者的數目、經營的規模，或新加入者所面對的一般商業限制等因素，而干預市場力量。只有在市場出現了缺點或市場歪變情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，我們才會採取行動。我們會一方面考慮競爭政策，另一方面顧及其他的政策考慮因素（例如審慎的監管、服務的可靠性、社會服務承諾、安全規定等），務求在兩者之間取得適當的平衡。

有助競爭的原則

4. 我們鼓勵所有政府部門和公私營機構遵守下列有助競爭的原則，以提高經濟效益和促進自由貿易：
 - a. 盡量依賴市場機制，減少干預；
 - b. 維持公平的營運環境；
 - c. 藉下列方法，盡量減少不明朗情況，以及增加市場參與者對制度的公正和可預測性的信心：
 - i. 實施前後一致的政策；
 - ii. 運作上具透明度和問責性；以及
 - iii. 謹守並執行公平和非歧視性的標準和經營方法。

限制性經營方法

5. 政府明白，並非所有限制進入市場的機會或在市場內競逐的機會的經營方法，都會損害經濟效益或不利自由貿易。只有那些既損害經濟效益或不利自由貿易，又不符合香港整體利益的經營方法，才須予以注意。我們必須根據實際情況，來決定某種經營方法是否具有限制性、損害經濟效益或不利自由貿易，以及有違香港整體利益。經營方法的原有目的和影響，以及相關的市場或經濟情況等等因素，都必須一併加以考慮。
6. 我們必須按個別情況研究各種經營方法。因此，把限制性經營方法籠統地歸納起來，不但有困難，而且容易令人產生誤解。下文臚列一些可能值得更深入的經營方法，謹作說明：
 - a. 操縱價格^{*}，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本，以及具有損害經濟效益或不利自由貿易的影響；
 - b. 串通投標^{*}、分配市場^{*}、設立銷售和生產限額^{*}，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，及損害經濟效益或不利自由貿易；
 - c. 聯合抵制^{*}，以扭曲市場的正常運作，剝奪抵制對象可得的供應或選擇，和損害經濟效益或不利自由貿易；以及
 - d. 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則^{*}，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，及損害經濟效益或不利自由貿易。
7. 政府更明白到要了解某項業務是否違反競爭原則，並不能夠單以該業務的經營規模或市場佔有率本身而決定。決定性的因素是：該業務是否濫用其市場支配地位，限制進入市場的機會和市場內競逐的機會，引致減低經濟效益或妨礙自由貿易，從而損害香港的整體利益。因此，我們必須按個別情況研究每宗個案。下文臚列一些涉及濫用市場地位的例子，謹作說明：

^{*} 這些都是競爭者之間所施加的不同形式的橫向限制，意圖提高或固定價格（所謂“操縱價格”）、壓抑投標價格（“串通投標”）、分配指定顧客或銷售分區給某些特定公司，而不在全區進行競爭或爭取其他公司的顧客（“市場分配”）、釐定某些貨品或服務的供應限額，以推高價格（“銷售和生產限額”），以及不與其所屬市場內其他公司的供應商交易（“集體抵制”）。

- a. 掠奪性的行為，例如在一些進入市場和在市場內競逐均有限制的經濟活動範疇內，以低於成本的價格銷售貨品，令競爭同業不能立足市場，然後大幅提高價格；
- b. 為沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；以及
- c. 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制，並非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的。

方法

- 8. 對於透過競爭來提高經濟效益和促進自由貿易的最佳方法，現時並無國際標準或共識。雖然一些經濟體系訂立了競爭法例，但其管制範圍、執行機制和補救方法卻有很大的差異，另外亦有一些經濟體系避免採用立法的途徑。各經濟體系的取向，主要受到本身的社會特色、發展歷史和社會經濟背景所影響。
- 9. 香港是一個小規模和以外貿為主的經濟體系，已具有高度競爭性，因此政府認為沒有需要制定全面的競爭法。為保持競爭政策的整體一致性，我們會藉著這份政策綱領，建立一個全面、具透明度和涵蓋範圍廣泛的競爭政策架構，就不同行業制定有關的規管措施（包括法例以外的工具）。
- 10. 就香港來說，政府為透過競爭而促進經濟效益和自由貿易的方法是：
 - a. 加強公眾的認知，使他們知道競爭對於提高經濟效益和促進自由貿易的重要性；
 - b. 找出政府和其他公營機構對每個行業所設的障礙和限制，並確定它們會否限制進入市場的機會和市場內競逐的機會、有損經濟效益和不利自由貿易，使香港的整體利益受損。若然，便要自發性地或透過行政、立法等措施予以消除；
 - c. 透過適當的行政、立法等措施，在政府和公營部門內，就每個行業推行促進競爭的措施；
 - d. 鼓勵私營機構自發性地遵守競爭原則和達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；

- e. 支持消費者委員會制定促進競爭的工作守則，以達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；
- f. 與消費者委員會攜手合作，鼓勵私營機構推行有助競爭的措施，例如訂定保持和促進自由競爭的自我規管制度；並監察和檢討較易出現反競爭行為的行業的經營方法；
- g. 設立一個儲存與競爭有關的事項和投訴的資料庫，以便找出可能出現的不足之處和有待改善的地方；以及
- h. 在財政司司長轄下設立一個專責委員會（該委員會已成立，名為「競爭政策諮詢委員會」），檢討與競爭有關的政策事宜。

推行工作

- 11. 政府致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。「競爭政策諮詢委員會」會促請各政府部門遵守這份政策綱領、提出有助落實政策目標的措施、研究各項新建議對競爭的影響，並且在有需要時，將有關影響提請行政會議和立法機關注意。我們也期望各政府部門確保轄下的法定組織遵守這份政策綱領。
- 12. 政府呼籲各行各業自發性地停止採用有損經濟效益或不利自由貿易的現有限制性經營方法，並避免在日後引進這些經營方法。在合理和有需要的情況下，政府會透過行政或立法等措施，消除這些經營方法。
- 13. 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，可將事情轉交有關決策局或政府部門審議。此外，「競爭政策諮詢委員會」秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對我們的政策或整體工作有重大影響，秘書處會提請「競爭政策諮詢委員會」加以注意。

競爭政策諮詢委員會
一九九八年五月

落實競爭政策的實例

I. 政府促進競爭的新措施

燃油供應市場的競爭及新的油站用地招標安排

為方便新的經營者進入燃油零售市場及加強市場競爭，政府由二零零零年七月起，在現有油站的租契期滿後不再自動安排續約，改為把油站用地推出招標。為進一步促進競爭，政府自二零零三年六月起實施新的油站用地招標安排。

2. 油站用地一向是逐一推出招標承投，在某次招標時推出的油站用地，會在下次招標的期限截止前批出。希望投得多幅用地的投標者可在接連的招標中參加每幅油站用地的競投。不過，這項安排並不保證投標者在某次招標中投得油站用地後，必定能夠在往後的招標中繼續投得其他油站用地。換言之，投標者能否獲得“足夠”油站以達致規模經濟效益，當中存在不明朗因素。這情況可能不利於新的經營者，令他們對進入燃油供應市場望而卻步。

3. 爲了令新的市場參與者獲得“足夠”的油站用地，以達致規模經濟效益，政府自二零零三年六月起把油站用地以五幅爲一批的方式推出招標。投標者可遞交一份“超級標書”競投整批五幅用地，也可以就個別用地投標。批出油站用地標書的目的，仍是使政府在招標中獲取最大的收益。因此，如收到“超級標書”，其投標價會和個別標書的合計投標價比較，如後者高於“超級標書”的投標價，則油站用地會批給個別標書的投標者。這就是說，“超級標書”不會獲特別優先處理。

4. 政府先後於二零零三年六月、二零零三年十月及二零零四年二月推出三批油站用地，每批五幅，合共十五幅。兩個新的經營者包括中石化(香港)有限公司[母公司名稱：中國石油化工股份有限公司]及中國石油(香港)有限公司[母公司名稱：中國石油國際事業有限公司]，分別在二零零三年十月和二零零四年二月兩次招標中投得整批五幅用地，成功進入市場。

5. 政府會於本年較後時間檢討這項新的招標安排，並會考慮現有及新的經營者的反應和新安排對燃油零售價的影響等。

11. 經競爭政策諮詢委員會審議的個案

個案 1： 指稱葵青的短期租約停車場營辦商操縱價格

6. 二零零二年十一月，一些貨櫃車司機向地政總署投訴，指葵青區內一家短期租約停車場營辦商試圖壟斷區內這類以短期租約經營的停車場業務，以致須繳付較高的泊車費。他們亦指稱，該營辦商聯同區內另一短期租約停車場營辦商，故意各自空置轄下其中一個停車場，以減少泊車位的供應，並調高較多人使用的停車場的收費。

7. 地政總署表示，該等短期租約停車場均根據正常的土地行政安排，以公開招標方式批出。在投訴當日，葵青區內共有 24 個短期租約停車場，分別由六家不同營辦商經營。此外，區內有 300 多個貨車泊車位尚未租出。一般來說，不同停車場營辦商會根據其商業和市場考慮因素釐定不同的收費，並無證據證明有壟斷市場的情況。兩個先前空置的停車場坐落在較偏遠的位置，但自二零零二年十一月底已開始運作。

8. 地政總署檢討過當時實行的做法後，採取了多項新增措施，以加強管制短期租約停車場及防止這類停車場的

營辦商從事反競爭行爲。有關措施包括：

- (a) 在日後的租約協議內加入條款，規定停車場營運商必須投入服務及在租約有效期內保持運作，而運作的規模必須符合地政總署的要求，否則當局可能會取消租約；
- (b) 在情況許可下，把用地分成兩個或以上地段，並同時招標，同一營運商不可同時在超過一個這類地段上經營業務；
- (c) 備存停車場營辦商的服務表現記錄，以便日後營辦商競投短期租約停車場時，可根據這些記錄評審他們的標書。地政總署不一定採納出價最高的投標書；以及
- (d) 聯同運輸署監察區內的泊車需求，確保有充足的泊車位應付需求。

個案 2： 為香港按揭證券有限公司的按揭保險計劃而定出的按揭保費回贈計劃協議中的專營條款

9. 投訴人於二零零二年十二月十二日去信財經事務及庫務局局長，提請他留意為香港按揭證券有限公司（按揭證券公司）的按揭保險計劃而定出的按揭保費回贈計劃協議中訂明的專營條款。該條款規定，參加保費回贈計劃的銀行只可以選擇按揭證券公司作為按揭保險商。投訴人認為，該條款抑制了銀行物色其他私營按揭保險商的意欲，違反競爭原則。投訴人更指稱，按揭證券公司的做法，可視作利用其優勢“壟斷”按揭保險市場。

10. 財經事務及庫務局研究過保費回贈計劃的有關協議中的專營條款後，認為有關條款旨在減低風險，並非反競爭措施。因此，該局在二零零三年一月二十九日回覆投訴人如下：

- (a) 銀行可自由選擇參加或退出保費回贈計劃，而這不會影響銀行繼續參加按揭保險計劃的權利。該專營條款並沒有禁止銀行與其他服務供應商作出按揭保險安排。規定給予 12 個月的通

知，是一項減低風險的措施，旨在保障按揭證券公司及其再保險人，因為銀行可能會輕率審批大筆按揭保險計劃貸款以符合提供按揭保費回贈計劃的資格，然後突然退出計劃。倘銀行希望在通知期內退出，則只會損失在計劃下應得的利益。簡言之，該專營條款並沒有規定銀行必須參加按揭保費回贈計劃，也沒有禁止銀行退出計劃。

- (b) 該專營條款旨在防備逆向選擇的風險；這類風險可能在銀行獲准同時與其他保險商作出保險安排的情況下出現（特別是如果其中一家保險商是與該銀行有密切關聯的公司）。換言之，銀行在這情況下可能會為了本身的利益，故意把風險較高的貸款分配給按揭證券公司，而把風險較低的分配給有關聯的保險商。
- (c) 由於按揭證券公司必須按審慎商業原則經營，該公司採取適當的風險管理措施以控制其業務風險，是合理的做法。

- (d) 儘管這樣，按揭證券公司其後就該項專營規定提供了一項“轉讓條款”。倘參與計劃的銀行能夠設計一個獲按揭證券公司信納的機制，能夠確保銀行公正而公平地把按揭保險申請分配給其承保人（包括按揭證券公司），避免逆向選擇按揭保險申請在承保人中間產生厚此薄彼的情況，則這條款便可適用。按揭證券公司已為其四家再保險人設計一套隨機分配按揭保險計劃申請的電腦系統。有些市場人士擔心該專營條款可能會影響進入市場和在市場競爭的機會；這項建議應有助消除他們的憂慮。

個案 3： 18 名接待訪港旅客的旅行代理商在標準旅遊行程中取消遊覽海洋公園

11. 消費者委員會於二零零三年七月就 18 名接待內地旅遊團的香港旅行代理商集體決定在行程中不包括遊覽海洋公園，而作為一個自選旅遊項目一事，致函旅遊事務專員，認為有表面證據顯示該 18 名旅行代理商採用了限制性經營方法。

12. 旅遊事務署遂請旅遊業自我規管機構—香港旅遊業議會(旅遊業議會)調查此事。旅遊業議會證實該 18 名旅行代理商確實在標準旅遊行程中取消了遊覽海洋公園。有關的旅行代理商表示，鑑於嚴重急性呼吸系統綜

合症對旅遊業所造成的影響，他們認為必須採取一些措施，以保持市場上的價格競爭力。在旅遊業議會的斡旋下，有關的旅行代理商已恢復把遊覽海洋公園作為旅遊行程中的標準項目。

13. 旅遊事務署認為，香港接待訪港旅客的市場是高度開放，而且競爭十分激烈，任何反競爭行為都不能長久維持下去。目前本港有 350 多名積極從事接待訪港旅客業務的旅行代理商，為旅客提供各式各樣的旅遊行程，其中不少行程都把遊覽海洋公園作為標準項目。旅遊事務署相信，該 18 名旅行代理商所採取的行動，對市場的運作效率和自由貿易影響不大。更重要的是，旅遊業議會所採取的行動，已向有關的旅行代理商和整個旅遊業表明，採用該類限制性經營方法是不能接受的。

14. 雖然如此，上述個案凸顯有需要加強旅遊業內人士對公平競爭的認識。旅遊業議會除了擬備業務守則，持守公平交易的精神外，還促請屬下會員遵行政府發表的《競爭政策綱領》，並會繼續請會員留意有否涉及任何反競爭行為，以及注意《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》。

III. 競爭政策諮詢委員會主動進行的研究

瀝青市場的競爭情況

15. 競爭政策諮詢委員會各委員討論到二零零三年六月二十日經濟日報一則報導，關於四家瀝青公司申請司法覆核城市規劃委員會(城規會)二零零三年四月四日的決定，所涉個案為某公司根據城市規劃條例(城規條例)第 16 條，申請在沙嶺文錦渡一處劃為“農業”用地開設臨時瀝青廠，城規會批准申請。各委員關注到四家瀝青公司此舉相當於聯手反競爭的行為，要求環境運輸及工務局研究瀝青市場的競爭情況。

16. 瀝青在香港主要用於道路工程，製瀝青的原材料主要為瀝青、混料及添加劑。瀝青為石油提煉過程的副產品，而香港道路工程所用瀝青只有香港蜆殼有限公司供應。混料通常來自香港或內地礦場。添加劑則為瀝青供應商自有關來源購得的專利產品。

17. 製造瀝青是將混料按一定比例加上瀝青及添加劑，高溫加熱至攝氏 165 度，然後用隔熱功能佳的泥頭車運往需用地點。瀝青必須在數小時內鋪好，否則降溫後會硬化。

18. 每年，本地業界耗用瀝青約 100 萬公噸，大多用於公共道路工程，供應商目前有四家，均獲環境運輸及工務局認可，市場佔有率時有變動。

19. 瀝青市場不是封閉的市場，供應商可自由隨意進入或離開。政府除頒布行政措施確保瀝青質素及符合環保及公眾安全規定外，並無規管阻礙進入市場。瀝青供應商必須名列環境運輸及工務局的“瀝青鋪面物料的供應及特別瀝青路面的建造”項下的《認可公共工程物料供應商及專門承造商名冊》內，方可供應瀝青用於公共工程。申請程序及提交詳情詳列於環境運輸及工務局網頁《承建商管理手冊》項下。

需求及價格走勢

20. 過去三年(二零零零年至二零零二年)香港對瀝青的每年需求相當穩定，由二零零零年約 111 萬公噸微升至二零零二年 127 萬公噸。二零零三年估計為 120 萬公噸。

21. 環境運輸及工務局隨機選出在二零零零年至二零零二年批出的九份大型道路合約，以分析鋪設瀝青連

工包料的投標價走勢。二 零 零 零 年 至 二 零 零 二 年，投標價平均下跌約 5%，可能是薪酬較低的緣故。同期，混料價格相當平穩，而瀝青在二 零 零 一 年 底 至 二 零 零 三 年 初 由於油價上升而提價約 30%。

瀝青供應市場的競爭情況

22. 根據對瀝青市場、瀝青的需求及價格走勢的研究，環境運輸及工務局未發現有任何證據，證明瀝青市場存在反競爭行爲。除政府訂有規定，確保瀝青製造質素及符合有關環保及公眾安全規定之外，進入市場並無障礙。供應商之間的市場佔有率時有變動，顯示確實存在競爭。而視乎要求及供應量而定，瀝青價格有多種選擇，瀝青價上升，理論上影響成品價，但並無在道路合約投標價中反映。政府道路工程承辦商也無投訴出現任何限制性的行爲，例如供應商釐定價格、串通投標，或分配市場等。

維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引

引言

競爭政策綱領(政策綱領)頒布政府按不同行業的實際情況而制定適當措施以促進競爭政策的方針。政策綱領訂明，某項業務是否違反競爭原則，不能單以該業務的經營規模或市場佔有率來決定，而是取決於該業務或經營方法有否限制進入市場或在市場內競逐的機會，以及損害經濟效益或自由貿易，因而令香港的整體利益受損。為配合政策綱領的實施，現擬訂以下指引(連同具體指標)，以便－

- (a) 評估香港的整體競爭環境；
- (b) 界定及處理反競爭行為；以及
- (c) 確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。

指引

指標一： 評估整體競爭環境

2. 這項指標旨在評估經濟體系的競爭性。如果香港的體營商環境能夠符合若干準則，就可被視為有利於競爭自由貿易。評估整體競爭環境的基本考慮因素如下：

- (a) 穩定而有效的政治環境；
- (b) 法治制度；
- (c) 自由開放的宏觀經濟環境；
- (d) 大量的市場機會；
- (e) 積極推動私人企業發展和鼓勵競爭的政策；
- (f) 積極鼓勵外來投資的政策；
- (g) 沒有外貿及外匯管制；
- (h) 具透明度的投資和稅務制度；

- (i) 方便的融資途徑；
- (j) 高度發展的勞動市場；
- (k) 具透明度和公平的勞工及入境政策；
- (l) 完善的基礎設施；以及
- (m) 資訊自由流通。

3. 市場是否具有競爭性主要視乎進出市場是否十分容易。如果進出市場的障礙實際上並不存在，則現有的公司會把價格維持在接近市場競爭的水平。雖然在參與者為數不多的情況下，市場仍會有競爭，而且競爭可能會頗為激烈，但中小型企業蓬勃，更可突顯出香港有利競爭的營商環境。

指標二： 衡量限制性經營方法對市場的影響

4. 這項指標衡量限制性經營方法對市場的影響，以顯示政府須否就這些經營方法採取行動。政策綱領提出了概括性的(三步)經濟測驗，以助政府決定是否應就市場行為採取行動：

- (a) **第一步** — 當市場行為限制進入市場的機會；
- (b) **第二步** — 損害經濟效益或不利自由貿易；以及
- (c) **第三步** — 傷害香港的整體利益。

5. 就測驗的**第一及第二步**而言，可根據以下因素決定某行業中的競爭，是否已經或可能受到妨礙，或已被大大削弱：—

- (a) 外國產品或外來競爭者在多大程度上會對現有市場參與者的業務帶來，或可能會帶來有效的競爭；
- (b) 市場在多大程度上會提供，或可能會提供可接受的代替品，以替代現有市場參與者所供應的產品／服務；
- (c) 限制性的政府措施，包括
 - (i) 煩瑣的政府或公營部門制度或措施；
 - (ii) 政府對貿易所設置的關稅及非關稅壁壘；以及
 - (iii) 政府對進入市場的規管措施。

(d) 進入市場的障礙，包括

(i) **經濟障礙**，例如進入市場的(投資)成本；

(ii) **結構性障礙**，例如會削弱退出市場能力的既往成本、達致規模經濟的需要，和改變消費者對現有產品品牌的忠誠度的需要；以及

(iii) **策略性障礙**，例如現有營商者對新營辦商加入市場作出構成威脅的行為；現有營商者超額投資生產設施，在確實有人加入市場時威脅發動減價戰；以及以人爲方式創造新品牌和產品以限制模仿的可能性；

(e) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場內，仍保留或會保留的實際競爭有多大；

(f) 現有或未來市場參與者的行動或擬議行動會令實力強勁的競爭者退出市場的可能性；

(g) 在有關市場中的轉變及創新的性質和程度；及

(h) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場，任何其他與該市場競爭有關的因素。

6. 在一些情況下，自由競爭未必切實可行，也未必是最佳的解決辦法。下述情況是其中一些例子：

(a) 一家公司進行生產的平均成本較一家以上的公司進行生產爲低；

(b) 有需要進行審慎監管；

(c) 有需要保障消費者的長遠利益；或

(d) 有需要提出誘因，以鼓勵創新。

7. 在第 6 段所述的情況中，我們必須進行定性評估，在有充分理由支持的壟斷情況與優質服務和合理價格之間求取平衡。在此須採取測驗的**第三步**，以決定市場行為會否使香港的整體利益受損。有關的公共政策考慮因素如下：

(a) 業內審慎監管的需要；

(b) 維持可靠服務的需要；

(c) 實踐社會服務承諾的需要；

- (d) 安全需要；以及
- (e) 其他公眾利益考慮因素。

指標三： 限制競爭的具體行為

8. 這項指標有助找出反競爭行為及濫用市場地位的具體事例。

反競爭行為

9. 以下是一些**反競爭行為**的例子：

- (a) 操縱價格以扭曲市場的正常運作、增加買方的成本，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (b) 防止或限制對競爭者的物料或服務供應，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (c) 市場參與者就業務地區或客路達成協議，以瓜分市場，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (d) 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (e) 聯合抵制，以扭曲市場的正常運作、剝奪抵制對象可得的供應或選擇，以致損害經濟效益或自由貿易；以及
- (f) 串通投標[§]、分配市場、訂立銷售和生產限額，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，以致損害經濟效益或自由貿易。

濫用市場地位

10. 一般來說，在確定一家公司是否擁有**支配**地位時，政府所考慮的事項，包括(但不限於)以下幾點：

- (a) 該公司的市場佔有率；

[§] 根據《防止賄賂條例》，涉及公營機構的某些串通投標活動屬刑事罪行。

- (b) 該公司在釐訂價格及作出其他決定方面的權力；
- (c) 是否有任何障礙阻止競爭者進入有關市場；以及
- (d) 產品差異和促銷的程度。

11. 一家擁有支配地位的公司會被視為**濫用**其地位，如其採取的行為的目的是為妨礙或在很大程度上限制市場競爭或可產生這種影響。下文列舉一些在確定是否**濫用市場地位**時會考慮的行為：

- (a) 掠奪式定價－這是通常被具有支配地位的公司採用的一項蓄意策略，把價格訂得極低，或以低於其生產遞增成本的價格出售產品，從而迫使競爭者退出市場。掠奪者在成功迫使現有競爭者退出市場和阻嚇新公司進入市場後，便會提高價格，賺取更高利潤；
- (b) 為沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；
- (c) 價格上的歧視，除非該歧視只為合理地顧及供應貨品或服務的成本或可能成本的差別而作出的；
- (d) 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制並非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的^{**}；以及
- (e) 以必須接納苛刻或與合約無關的條款或條件，作為簽訂合約的條件。

對反競爭行為採取行動的機制及上訴事宜

12. 一如政策綱領所述，政府積極致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會－

- (a) 指令**各政府部門**（包括所有法定機構）遵守政策綱領及上述指引；以及
- (b) 呼籲**各行各業**遵守政策綱領及本指引，而且終止或避免採取有損經濟效益或自由貿易的限制性經營方法。

^{**} 必須把“交叉銷售”這類商業手法列為考慮因素，特別是須注意利用附加產品／服務使個別產品／服務更具吸引力的做法。這類服務／產品往往都迎合消費者的喜好及令服務成本降低，使消費者受惠。

13. 下述是處理反競爭行為及就處理這些行為而作出的措施提出上訴的機制⁺⁺：

- (a) **投訴** — 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，事件可轉交有關的決策局或政府部門研究。同時，競爭政策諮詢委員會秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對政策或制度有重大影響，秘書處會促請競爭政策諮詢委員會處理。
- (b) **採取行動** — 在合理和有需要的情況下，政府會採取行政或立法措施，消除反競爭行為；以及
- (c) **上訴** — 所有受政府就反競爭行為而採取措施影響的人士，均可向競爭政策諮詢委員會提出上訴，要求覆核有關措施；
- (d) 競爭政策諮詢委員會預期各決策局／部門都會落實其建議的措施。一般來說，推行競爭政策諮詢委員會的建議是受司法覆核程序或載於有關法例內的上訴機制所規限(例如《行政上訴委員會條例》及規管適用於有關行業的法例)。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零三年九月

⁺⁺ 這套指引所載的投訴和上訴機制，一般與競爭政策諮詢委員會的工作有關，並且不得用以損害電訊管理局局長及廣播事務管理局等法定機構根據個別行業的競爭法例而採取的行動。