

消費者委員會就行為守則指引呈交立法會《2010年競爭條例草案》委員會的意見書（2011年7月20日）

引言

1. 消委會於今年5月曾就《2010年競爭條例草案》（《條例草案》）有關第一和第二行為守則和草案內容的概括性行為標準向草案委員會提交意見。現就《條例草案》的第一行為守則指引提交進一步意見。

消委會立場

2. 消委會重申其一貫立場，支持本港引入競爭法，藉以確保市場的自由競爭，提高經濟效率，及令消費者受惠。消委會相信競爭法監管下存在公平競爭的市場，各企業或業務實體（以下統稱“企業”）不得聯手私下訂定價格或限制價格競爭；企業因應競爭的壓力，會將商品價格維持在合理甚至低價水平。競爭壓力亦可驅使企業在市場推出更多的商品種類、更具創意的服務和產品和更好的售後服務，因而令有不同喜好和需要的消費者得益。
3. 消委會不同意《條例草案》不可解決壟斷問題的有關論點。《條例草案》中禁止企業濫用相當程度的市場權勢進行反競爭行為的第二行為守則，已涵蓋反壟斷法的基本精神及重點，與其他地區『反壟斷』的規管分別不大，可對付壟斷問題，防止壟斷繼續擴大。
4. 消委會發覺就競爭法的公開討論中，著眼點都側重不同行業的自身利益，很少提及社會整體經濟效益和消費者福利。現時全球已有百多個經濟體系實施競爭法，禁止合謀定價和濫用市場權勢，目的是要確保市場競爭、保障消費者。
5. 如果不予監管嚴重反競爭協議等合謀定價行為，面對成本上升和通貨膨脹，不論是大中小企業、及是否擁有市場權勢的企業都可能會為保障自身利益，合謀將成本加幅完全轉嫁給消費者，損害消費者和公眾利益。明顯例子有今年運輸業商會和食品製造商商會分別公開在報章上公佈聯手加價。

6. 雖然香港是一個自由市場，政府採用開放市場政策，但如果濫用市場權勢不受監管，擁有市場權勢的企業可以築起進入市場的人為障礙，以具排斥性的行為或掠奪式行為，直接或間接令市場沒有競爭，結果導致消費者沒有選擇，迫於接受高昂價格。
7. 電訊市場提供了一個明顯例子，如果沒有《電訊條例》中監管擁有市場優勢的電訊服務供應商的條款，電訊管理局就不能防止擁有市場優勢者，利用既得市場條件阻礙後來進入市場的競爭者開展不同價廉物美的電訊服務，假使最初沒有開放擁有市場優勢者的第二類互連，今天香港的固網電訊服務就不會有實質的競爭。
8. 消委會相信，一條好的競爭法例應該能夠消除進入市場的人為障礙，防止合謀定價、分配市場、擁有市場權勢者扭曲自由競爭等反競爭行為。競爭法必須能有效對反競爭行為產生阻嚇作用和保障消費者，否則設立競爭法將起不到任何作用。

對行為手則指引的意見

9. 消委會同意《條例草案》的第一行為手則指引將“協議”一詞賦以廣義解釋，以包括具有或不具有法律效力的書面或口頭協議，以及所謂的“君子協議”。這廣義解釋有助將來的競爭事務委員會(競委會)調查和懲處「合謀定價」、「圍標」、「分配市場」、「限制生產」等公開進行或秘密進行的「嚴重反競爭協議」。
10. 就可能違反第一行為守則的行為例子，本會建議指引應將有關例子分類，將「合謀定價」、「圍標」、「分配市場」、「限制生產」等直接嚴重損害消費者權益的反競爭行為協議歸納為第一類，其他為第二類。全球實施競爭法的經濟體系對第一類反競爭協議都有非常嚴格的監管，即使中小企業也得不到豁免。反之，第二類協議對市場競爭的影響，跟同謀者的合共擁有的市場佔有率有關，而低額市場佔有率者之間的協議影響相對輕微。就第二類協議引入

「低額模式」豁免，減低監管成本，消委會認為可以考慮。

11. 消委會同意指引所言，如協議的目的是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，競委會無須證明該協議有反競爭效果，亦可認定有關協議違反第一行為守則，惟有關協議目的可能造成的限制競爭效果必須顯著，對於指引進一步提出，如存有反競爭目的的協議即使實行亦只可能對市場競爭造成極微影響，則可能被認為不受第一行為守則所規管，消委會對指引這部份有保留，消委會建議這後者的處理方法只應用在第二類協議上。
12. 就第二行為守則指引和市場定義指引，消委會需多些時間研究，因為這關乎《條例草案》能否有效達到防止壟斷繼續擴大的目的；縱使《條例草案》並沒有針對市場結構或規範市場結構問題，消委會相信如果第二行為守則指引能有效地防止具排斥性或掠奪性的反競爭行為，有助對付壟斷問題，令關心香港壟斷問題的消費者支持《條例草案》。

結語

13. 現時社會有不少討論或就《條例草案》提出相關建議，例如調整罰則和私人訴訟等。消委會認為，《條例草案》的執行細節可以再作討論；對各種意見應持開放態度。
14. 消委會的競爭法工作小組將繼續研究，日後就第二行為守則指引和市場定義指引和其他事宜得出意見當向法案委員會提交進一步意見。