

《競爭條例草案》委員會 市場定義指引

目的

本文件載列有關市場定義指引中可能涵蓋的主要議題及內容，以協助委員審議《競爭條例草案》(《條例草案》) 第二部。

規管指引的角色

2. 《條例草案》規定，將來的競爭事務委員會（競委會）必須發出指引，示明競委會期望以何種方式詮釋和執行行爲守則。《條例草案》亦規定，競委會在發出該類指引或對該類指引的修訂前，須徵詢競委會認為適當的人士的意見。
3. 由於《條例草案》第 1 條容許條例的不同部分階段施實，我們的計劃是在《條例草案》通過後，以及在主要禁止條文生效前成立競委會，讓競委會就指引進行諮詢並進行擬備工作。在這段過渡期內，相關人士，尤其是商界人士，可更深入了解新法例內容，設立合規及培訓計劃，以及視乎需要調整營商手法。
4. 當局注意到，委員要求在審議《條例草案》期間，知悉有關擬議行爲守則的詮釋和推行細節。就此，我們已提交有關第一行爲守則指引的討論文件。此外，我們亦已就市場定義指引擬備文件，並載於附件。有關市場定義的文件概述應如何定義相關市場以作分析競爭用途。
5. 須注意的是，上述本件是在參考其他司法管轄區制訂的指引後擬備，屬臨時性質，旨在說明定義市場的理念架構。正式的指引須在諮詢相關持份者後才能制訂。因此，在《條例草案》通過後有關制訂指引、就指引進行諮詢，以及發布指引的工作，仍然屬競委會的責任，而有關責任不會受本文件所影響。

徵詢意見

6. 請委員留意本文件的內容。

商務及經濟發展局
二零一一年六月

1 “市場定義”的角色

- 1.1 競爭會在市場中出現；訂定市場的範圍是了解業務實體之間競爭的變化和程度的第一步。界定市場有助於確定下列情況：
- 根據第一行爲守則(即《條例草案》第 6(1)條施加的禁止)，某協議、由業務實體組成的組織所作的決定或經協調做法的目的或效果，在市場中是否妨礙、限制或扭曲競爭，或
 - 根據第二行爲守則(即《條例草案》第 21(1)條施加的禁止)，業務實體在市場中是否具有相當程度的市場權勢。
- 1.2 界定市場是找出某一供應商、商品或服務的競爭能力受到什麼競爭限制的重要步驟，而非最終目的。市場定義為競爭分析提供框架。
- 1.3 除了為競爭分析提供框架外，一個被適當界定的市場還可提供有用資料，使調查工作盡早完成。根據第一行爲守則作出分析，如某項協議涉及的業務實體在市場中聯合佔有率偏低，則該協議一般不會引起反競爭的問題，除非該協議包含嚴重的反競爭行爲，例如操縱價格、分配市場、限制產量或串通投標。
- 1.4 至於根據第二行爲守則作出分析，市場佔有率偏低的個別業務實體通常缺乏市場權勢，所以對於市場佔有率偏低的個別業務實體的調查工作通常可於初期結束。

2 市場定義

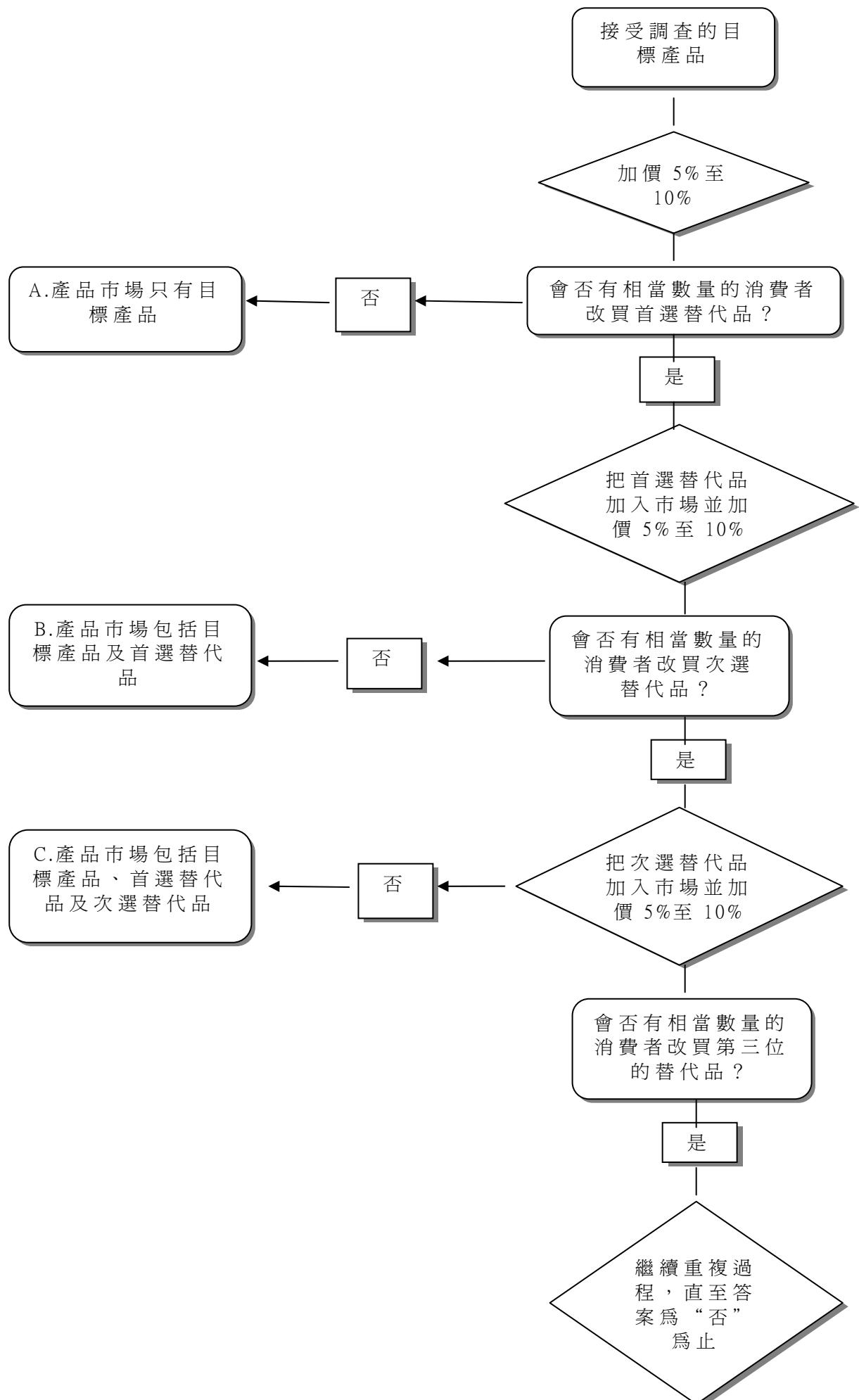
市場和假定壟斷者測試

- 2.1 市場一般被理解為就某一產品或服務同時存在買家和賣家的某一地域範圍。不過，就競爭法而言，“市場”一詞另具特定意義。要界定市場，必須先界定在需求層面買家視為可合理地替代所調查產品(“目標產品”)的所有產品，再確定正在供應或有可能供應目標產品和替代品的所有賣家——這就是相關市場。界定市場亦包括界定相關市場的地域範圍，而這個範圍可超越被調查的地區和目標產品的銷售地區(“目標地區”)。

- 2.2 市場定義一般應包含兩個層面：產品市場及地域市場。一般而言，實際的做法是先界定相關產品市場，然後再界定相關地城市場。
- 2.3 為了確定在相關市場上有哪些產品屬“相近”替代品，我們採用假定壟斷者測試¹(“測試”)這概念分析方法。測試嘗試確定買家認為可合理地替代目標產品的所有產品。確定了所有替代品之後，即可確定所有可能供應該目標產品和替代品的業務實體，而這些業務實體正是制約相關的業務實體運用市場權勢的一眾競爭對手。
- 2.4 基本上，測試旨在涵蓋市場上所有制約市場權勢的產品和這些產品的賣家，藉以界定相關市場，並測試假設能控制該市場的壟斷者能否不受約束地行事。
- 2.5 因此，相關市場是指假定壟斷者可維持較競爭水平至少高出一個輕微但有重要性且非臨時性的數額的價格，並從中牟利的最小產品群組(和地域範圍)。就競爭法而言，該產品群組(和地域範圍)通常構成相關市場。
- 2.6 因此，要是假定壟斷者不能藉維持某產品群組定價高於競爭水平的價格以謀取利潤，這顯示在市場上很可能還有其他可予競爭的替代品，可以制約假定壟斷者的市場權勢，而這些替代品尚未納入該產品群組內。換言之，相關市場應包括比該產品群組更多的產品。
- 2.7 這項測試首要考慮的，是在目標地方(通常指有目標產品出售的地方)銷售目標產品(通常是受調查產品)的假定壟斷者。其次要考慮的問題，是對假定壟斷者而言，如將目標產品定價維持在較競爭水平高出一個輕微但有重要性的幅度(例如 5% 至 10%)，是否有利可圖。一般而言，當時的價格水平會被假定為代表競爭水平。
- 2.8 如這問題的答案為“是”，測試便告完成。受假定壟斷者控制的產品和地區通常就是相關市場。

¹ 假定壟斷者測試有時亦被稱為“幅度輕微但有重要性且非臨時性的價格上漲”測試。

- 2.9 如這問題的答案為“否”，原因通常是有足夠大數量的顧客轉購其他替代品(或轉往其他地方購買)。在這情況下，該假定壟斷者會被進一步假設同時控制目標產品及最相近的替代品，然後重複測試，但是次測試對象改為受假定壟斷者控制的較大產品系列或地方。
- 2.10 如前文所述，這次需要問的問題亦是：將價格維持在競爭水平之上 5%至 10%是否有利可圖。如答案為“是”，測試便完成，相關市場就是由目標產品及最相近的替代品所組成。如答案為“否”，我們便假設目標產品的次選替代品也是受假定壟斷者所控制，並再一次進行測試程序。產品群組(或地方)的大小會透過加入不同替代品不斷擴大，直至假定壟斷者能把定價維持在競爭水平 5%至 10%之上並可從中圖利為止。測試過程詳見下圖：



2.11 必須強調的，是上述界定市場的方式為一個概念分析方法，並不應機械式地應用。實際上，該測試提供一個可供收集和分析限制競爭的資料的概念框架。相關市場主要作為分析競爭情況的參考資料。若某項活動明顯地不大可能對競爭構成顯著影響，或按任何合理的市場定義，接受調查的業務實體並不具有相當程度的市場權勢，便無須正式界定市場。

3 產品市場

3.1 要界定相關產品市場，便須決定在需求層面買家會視哪些產品為目標產品的替代品，然後再決定在供應層面這些產品現時由誰供應，以及誰有能力在短時間內供應這些產品(例如由某些產品轉為生產這些產品)。

需求層面

3.2 要界定產品市場，須先考慮協議各方所生產的產品，或是有關濫用相當程度市場權勢的投訴個案所涉及的產品。我們要考慮當價格調升至高於競爭水平所造成的影響，以決定這些產品的相關市場。

3.3 假定壟斷者測試通常透過將價格提升至高於競爭水平 5% 至 10% 來進行，有關的百分比可能會按每宗個案的事實而有變。價格漲幅必須足以令買家有合理可能作出反應，但不能大至令需求無可避免地大量轉至其他產品，從而令所需要界定的市場範圍太大，令相關市場佔有率的資料對分析市場權勢並無幫助。

3.4 提高目標產品價格後，顧客可能會由目標產品轉為購買一些替代品(需求替代)。是否所有顧客或大多數顧客均轉購替代品並非最重要。重要的因素是，可能轉購的數量是否足以阻止假定壟斷者在可牟利的情況下把價格維持在高於競爭水平的 5% 至 10%。如產品漲價至高於競爭水平後，有大量買家及所購物品轉至替代品，界定產品市場時便要涵蓋這些替代品。

3.5 不同的產品即使表面上或其他方面沒有相似之處，又或各自的價格並不相近，仍可能被視為彼此的替代品。舉例來說，火柴與用完即棄打火機可被視為屬同一市場的產品，因為消費者認為兩者是相近的替代品。如兩種產品功能相同，即使其中一種售價和品

質較高，兩者仍可能屬同一市場。這是因為儘管其中一種產品的售價和品質較另一產品高，售價和品質較高的產品的漲價會令買家認為兩種產品之間的品質差距並不足以支持當中的價格差距。因此，其中一種產品漲價，可導致買家轉購另一種產品。

3.6 問題的關鍵在於假定壟斷者能否把價格維持在競爭水平之上並從中圖利。買家越是能夠迅速轉變，運用市場權勢所遇到的限制就越大。買家在不用付出重大轉換成本的情況下(即買家轉向其他賣家購買產品的實際成本或預期成本)以及能在短時間內轉用的產品，有較大機會獲納入相關市場。評估時所採用的相關時期長短，視乎個別個案的情況而定。以交易非常頻繁的行業為例，相關時期會較短。因此，分析買家會否轉用產品的情況適宜就個別個案分析。

3.7 我們可考慮從不同來源獲得買家轉購替代品的資料。雖然每宗個案所使用的資料均不相同，但下列資料和事項通常都有相關性：

- 訪問買家：可直接訪問買家，以確定他們對假設加價的反應。調查所得資料也可提供有關買家喜好的資料，以協助評估產品是否容易替代。這些資料包括買家如何排列某些產品的優次、對品牌的忠誠度是否存在及相關程度，以及有哪些產品特點會對買家購買的決定產生重要影響。
- 來自市場參與者的資料：積極參與市場的業務實體及其商業策略的資料亦有作用。舉例來說，公開報表等公司文件和買家喜好研究，均可提供有用資料，說明哪些產品可能是相關業務實體的產品的最相近替代品。
- 轉換成本：買家或會因為轉換成本高昂而不願轉購替代品。假如轉換成本相對於產品價值而言屬於高昂，買家很可能不會轉購替代品。
- 價格變動模式：我們可從價格變動模式蒐集補充資料。如兩種產品的價格變動模式相若，而有關變動模式與成本變動或一般物價上漲無關，這或顯示該兩種產品可能是相近替代品。
- 自身或交叉價格彈性：需求的自身價格彈性可估算某產品(例如目標產品)在價格變動後其需求的增減百分比。需求的交叉價格彈性則量度某產品(例如競爭產品)在另一產品(例

如目標產品)的價格變動後，該競爭產品需求的增減百分比。一般而言，價格(不論是產品本身或競爭產品的價格)變動後，如買家購買該產品的數量無大變化，便意味產品本身和競爭產品之間相對難以替代。

- **產品特點**：假如買家轉購替代品的模式可能會深受產品的特點影響，那麼產品特點的資料便非常有用。如客觀上某些產品的特點非常類似，而該些產品的預定用途又相同，這些產品便很有可能是相近替代品。

價格歧視

3.8 在某些情況下，業務實體或可向部分買家索取較其他買家為高的價格，但價格上的差異並非因為這些買家服務的成本較高。這情況便是價格歧視。只有在業務實體能明確區分買家，而買家之間又不能相互套利²的情況下，才可能會出現價格歧視。假定壟斷者可區別不同買家以作歧視的不同原因如下：

- 一些買家可能因轉換成本太高而只限於購買某一種產品。例如買家或利用某產品作為生產程序中投入的資源，一旦轉購其他替代產品或會導致成本上升及生產質素下降，又或需要調整生產工序。
- 買家的需求或會隨時間而轉變，例如，在繁忙時段及非繁忙時段的交通服務需求比較，買家對前者收費的敏感程度可能較後者為低。

3.9 如假定壟斷者可向不同買家收取不同的價格，有可能形成各自獨立的相關市場。例如旅行社可對在旅遊旺季(例如學校假期)外遊的旅客，以及能待旅行淡季(例如學期之中)才外遊的旅客，作出價格歧視，這就可能形成兩個獨立市場。

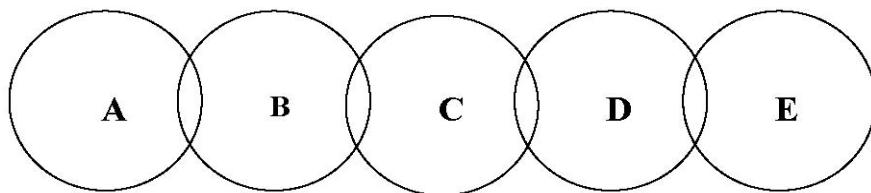
替代鏈

3.10 有時候由於有“替代鏈”，市場所涵蓋的某些產品，可能包括並非目標產品的直接替代品。例如，小型雙門揭尾型轎車，可能並非八至十人大型車輛的直接替代品。然而，小型車輛漲價可能影

² 指以低價購買產品的買家不能把足夠數量的產品轉售予支付高價的買家，從而削弱價格歧視。

響價格稍高車輛(即中型車輛)的供求，令中型車輛漲價。中型車輛漲價又可能轉而影響價格更高的大型車輛的供求，令大型車輛漲價。

- 3.11 即使替代鏈中所有產品均是替代品，也不代表當中所有產品均屬於同一相關市場。兩種產品在替代鏈中的位置越接近，買家越會視之為可以互相替代。以下圖為例，買家或會視產品 A 及產品 C 為產品 B 的替代品，但產品 D 及 E 則不一定能替代產品 B。其中重要的考慮，是在有關的替代鏈中，調高目標產品(例如產品 B)價格的能力有否被產品 D 及 E 所限制。替代鏈中毗鄰的三種產品(例如 A、B、C，而 B 是目標產品)的假定壟斷者，或有能力維持價格高於競爭水平 5% 至 10% 而從中圖利。簡言之，假定壟斷者測試旨在決定相關產品市場是由替代鏈中哪一系列的產品構成。



供應層面

- 3.12 現時並無供應某產品的其他業務實體，如可輕易改變生產模式或在短時間內以其他方法供應該產品，或可阻止原來的業務實體收取較高價格。換言之，供應層面也可出現替代，這種形式的替代由供應商提供，因此稱為供應替代。供應印刷用的紙張便是一例。紙張根據所用塗層而分為不同級別。對買家而言，他們不一定視不同級別的紙張為互相替代品，但由於不同級別的紙張都在同一廠房，利用相同原料生產，所以某一級別的生產商改為生產另一級別的紙張也較輕易。因此，某一級別的紙張的假定壟斷者，未必可以訂立高於競爭水平的價格而仍然有利可圖，理由是現時生產其他級別的製造商可迅速開始供應該級別的紙張。

- 3.13 供應替代可被視為一種進入市場的特別情況，尤其當這種進入能以迅速(通常少於一年)、有效(例如規模足以影響價格)，以及在無須投入龐大前期投資／前期開支³的情況下進行。供應替代所

³ 前期投資或前期開支是指進入市場所涉開支，而離開市場時不能收回，例如產品銷售、分發及生產技術的投資。

針對的問題，包括業務實體可否因應假定壟斷者試圖維持高於競爭水平的價格，而開始在某一市場供應產品，以及供應產品的程度和速度。

3.14 考慮供應替代會否出現的因素包括：

- 提供替代品是否容易：可向潛在供應商查詢，提供替代品在技術、替代成本、轉換生產業務所需時間三方面來衡量是否可行。最主要的考慮因素是，如價格升幅只略高於競爭水平(即 5% 至 10%)，是否值得轉換生產業務。
- 現有生產能力的資料：業務實體可能因為沒有剩餘的能力供應新產品而無法轉換生產業務。業務實體也可能在取得所需資源或物色分銷點方面遇到困難。
- 買家的選擇：即使新業務實體或有能力供應新產品，買家也不一定選擇購買。這個選擇視乎買家對現有產品的忠誠度，以及他們會否考慮向新賣家購買產品。買家也可以就是否向潛在賣家提供資料。

4 地域市場

4.1 地域市場指出現替代的地方。若本地價格上升時，如買家會到更遠地方購買產品，則市場的地域範圍會更廣闊，反之亦然。若別處的賣家現因本地價格上升而開始向當地市場供貨，有關的地域市場也比只有本地賣家願意供貨的情況廣闊。

4.2 市場的地域範圍可利用分析產品市場的同一方法界定，並強調以下三類問題：

- 需求層面的問題；
- 供應層面的問題；以及
- 進口產品。

需求層面

4.3 界定地域市場的過程與界定產品市場的過程類似。我們先着眼於某個相對較狹窄的地域(目標地區)，並研究如當地某產品漲價

5%至 10%，買家會否轉而光顧鄰近地區的賣家。目標地區可能是獲協議各方供應產品的地區或反競爭行爲投訴所涉及的地方。如有大量買家可能轉而光顧鄰近地區的其他賣家，假定壟斷者要在本區內加價的能力便會受到掣肘。界定市場時便須涵蓋有關的鄰近地區。

- 4.4 價格歧視和替代鏈的分析亦應用於界定地域市場，應用方式與界定產品市場相同。用以界定在需求層面的地域市場的資料，亦通常與界定產品市場的資料類似。另一個考慮因素是產品價值及運輸成本。一般來說，運輸成本相對產品價格越低，買家越願意去較遠的地方購買較便宜的產品。買家的流動性(即買家是否有能力到其他地方購買較便宜的產品)也是相關因素。

供應層面

- 4.5 除了買家是否願意因價格上漲而轉向鄰近地區的賣家購買產品之外，也須考慮鄰近地區的業務實體向本地買家供應產品的潛在可能。與界定產品市場的情況相同，如鄰近地區的賣家能在短時間內(例如一年內)作出反應，他們便應該被考慮納入相關定義中。廣告宣傳和市場推廣費用龐大，或未能使用分銷渠道等因素，都可能會對潛在賣家造成掣肘。
- 4.6 運輸成本也須一併考慮。如買家和賣家均須承擔高昂的運輸成本，地域市場的範圍會較運輸成本較低時小。運輸成本越高，地域市場範圍就會越小。

進口產品

- 4.7 若某種產品進口量大，可能顯示相關市場大於香港。不過，進口產品的存在並不意味相關市場屬國際性市場。首先，進口產品可能只來自本地賣家的國際業務，而在這情況下不能對本地的業務實體產生獨立制約作用。其次，要安排大規模進口，國際賣家可能須在目的地國家作出重大投資，建立分銷網絡或產品品牌。這些因素可能令在香港以外經營的相關產品賣家，未能對本地賣家產生足夠制約的作用，而不能被納入相關地域市場。

香港的地域市場

香港面積較小，所以涵蓋全部境內地域的市場的情況，較其他司法管轄區如美國、英國和澳洲等常見。其他司法管轄區則以

國內的本地或區域市場較為常見。

由於香港屬開放型經濟體系，所以須特別提及進口產品。如有大量產品進口，便可能顯示有關市場可能較香港的地域範圍為大。當產品可由香港以外的供應商供應，本地供應商把價格提高於競爭水平之上的能力便可能會被進口替代品所限制。

不過，正如上文所述，大量進口不一定表示本地供應商受境外制約。進口量未必能經常因應本地市場價格上升而顯著加大，除非舉例說先行作出大量投資建立分銷渠道及／或品牌。

5 其他議題

有時限的市場

5.1 對某些市場來說，時間也是須要考慮的因素。以下例子解釋時間在生產和購買產品方面如何影響市場：

- 旺季和淡季服務(例如旺季(學校假期)與淡季(學期之中)的旅行團服務)：在這些情況下，買家未必能夠隨意轉換時段。有些買家或會認為旺季與淡季的服務不能互相替代。
- 季節性變化(例如在本土節慶期間需求明顯較大的應節特色食品)。

5.2 在某程度上，時間因素只是產品因素的延伸。舉例來說，如果買家認為不同時段不能互相替代，則產品可以被界定為在某一年內某個時間供應的旅行團服務。

找出競爭價格水平

5.3 假定壟斷者測試採用具競爭價格水平作為基準價格，而且通常會假設當時價格能代表競爭水平。然而，當業務實體具有市場權勢，而該業務實體可能已在市場中收取遠高於競爭水平的價格。若該業務實體進一步提高價格，買家可能純粹因為價格過高而改買其他產品，這與替代品造成的制約全無關係。替代品能防止業務實體運用市場權勢的論點，在這情況下並不成立，亦不應把替代品納入相關市場。假如把這些替代品納入相關市場，會造成誤

導，令業務實體的市場權勢顯得比實際程度為低。這問題曾經出現於美國一宗涉及玻璃紙的個案，故名為“玻璃紙的謬誤”。

- 5.4 在考慮所有關於界定市場的資料後，便可研判市場情況有沒有被市場權勢的存在而扭曲。若當時價格很可能遠高於競爭水平，在考慮買家轉購其他產品情況時必須謹慎，因為這些資料並不如在正常競爭情況下般能夠就替代品是否存在提供可靠的指引。