

競爭調查程序

引言

1. 所有就反競爭行為向通訊事務管理局（通訊局）作出的投訴，都會根據《廣播（雜項條文）條例》（第 391 章）第 11A 條和《廣播條例》（第 562 章）第 13 至 16 條處理。通訊事務管理局辦公室（通訊辦）作為通訊局的行政機關，會協助通訊局調查據條例作出的投訴。

背景

2. 通訊局訂出處理反競爭行為投訴的程序，目的是提供一個有效率而又見成效的方法，在局方權力範疇內調查及處理投訴；同時確保利益可能受有關調查結果影響的各方，有機會了解有關投訴或事件和提出意見。

3. 本文件撮述處理有關反競爭行為投訴個案所應依循的程序，業界和有興趣人士把本文件與通訊局發出的《廣播條例保障競爭條文援引指南》（競爭指南）一併閱讀，便可了解通訊局如何利用有關法定機制處理這類投訴個案。

4. 通訊局會分兩個階段處理個案。第一階段，即初步查詢階段，通訊局會研究個案是否有表面證據支持。如果所提出的表面證據成立，便會進入全面調查階段，此階段可能需要蒐集更多資料再加以考慮，以便通訊局作出裁決。通訊局可能會按最後決定，採取正式行動。有關的程序，請參考載於附件 I 的工作流程表。

5. 透過兩個階段的調查方法，通訊局把證據明顯不足的個案在初步查詢階段剔除，集中資源處理有理由相信需要關注的投訴，加快處理個案的速度。

6. 本文件附件 II 列出就反競爭行為作出投訴時應提供的資料。通訊局無意把舉證責任全部置於投訴人身上，但投訴人必須向通訊局提供**足夠資料**，以便局方研究問題所在，並考慮如何著手處理。調查反競爭行為的投訴往往涉及巨大成本，無論通訊局、投訴對象，有時甚至其他需要提供證據和資料的有關人士，均須付出代價。通訊局規定投訴人提供證據支持指控，使局方能識別真正牽涉反競爭行為的投

訴，以便集中資源處理最重要的問題。通訊局發出本文件是希望加深公眾對調查程序的認識，從而加快對反競爭行為投訴的調查工作。

7. 調查工作一旦完成，通訊局將會公布裁決，並會提供一份理由陳述書。通訊局公布裁決內容時，須依循《廣播條例》第 27 條有關機密資料須予保密的規定。

8. 通訊局處理反競爭行為投訴的內部程序，會確保投訴人和投訴對象的權利和義務，在所有階段都受到保障。本程序除包括《廣播（雜項條文）條例》和其他有關法例訂明的規定程序外，還涵蓋一般行政法規規定享有的權利和義務。

通訊局規管競爭事宜的法理依據

9. 通訊局在規管競爭方面的主要職能，載於《廣播條例》第 13 和 14 條。第 13 條禁止目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的行為，或會有如此效果的行為(例如相互議定操縱價格、製作限制、分配市場，或就相同情況施加不同條件等)。第 14 條禁止在電視節目服務市場濫用支配優勢，例如掠奪式定價、價格歧視及不公平的合約條款。

10. 通訊局發出的競爭指南，說明通訊局將如何詮釋上述法例。通訊局一般會以指南為依據。如有例外情況，通訊局會作出解釋。然而，通訊局保留酌情決定權，遇有情況需要，可不依據指南而另作處理。在行使權力時，局方可能會同時參考本港有實施競爭法例的其他行業(例如電訊業)，以及其他有跨行業競爭法及/或按個別行業制定競爭法例的司法管轄區所使用的競爭法原則和常規。

通訊局競爭調查程序

簡介

11. 當通訊局接獲投訴或收到其他機關或團體轉介的個案，又或局方本身認為有需要，即可展開調查。各類個案的調查程序大致相同，但處理時間則須視乎牽涉人士的數目和個案的複雜程度而定。

12. 如調查帶出可能普遍影響業界和/或觀眾的重要問題，通訊局亦

可考慮進行公眾諮詢，讓各方人士有機會發表意見。此類個案明顯需較長時間處理。如有關持牌人行為的投訴毋須進行公眾諮詢，處理時間可能較短。

何謂反競爭行為

13. 通訊局其中一項職責，是執行《廣播條例》的規定，禁止目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的行為，或會有如此效果的行為。

14. 通訊局認為，在一個完全自由競爭的市場內，沒有公司可以不理會其他競爭對手而獨斷獨行，或是公司的行為會因有其他公司加入市場的威脅而受到有效約制。在這情況下，沒有公司可以把價格提高至並維持在具競爭水平以上，又或以妨礙其他公司加入市場或競賽的方式影響競爭。

15. 因此，通訊局評估反競爭行為的投訴時，必須先界定相關市場、評估市場競爭的程度，然後評估有關行為對競爭的影響。

16. 通訊局所發出的競爭指南，廣泛說明(但非盡錄)可能屬於反競爭行為的類別。此等行為包括：

- (a) 互相補貼；
- (b) 掠奪式定價；及
- (c) 拒絕供應。

17. 《廣播條例》的條文，與其他司法管轄區的保障競爭條文相近，訂明持牌人有明確責任，確保不會從事條例禁止的反競爭行為。

有關反競爭行為的資料來源：投訴

18. 投訴的來源非常廣泛，不過，一般是由持牌人、受影響人士或公眾人士正式聯絡通訊局作出投訴。根據其他市場及司法管轄區的經驗，指稱涉及反競爭行為的投訴，經調查後可能發現是屬於相關人士之間的商業糾紛，並不涉及任何反競爭行為。除非另有其他法理依據，否則通訊局不能亦不會參與解決此類糾紛。

19. 假如投訴的反競爭行為有，或可能有防止、扭曲或在相當程度

上限制競爭的目的或效果，通訊局才會展開調查。通訊局規定投訴人提供事實證據去支持有關指控，以便局方更容易識別真正涉及反競爭行為的投訴，對可能妨礙正常競爭業務活動的瑣屑無聊或無理的投訴，不予跟進。如果投訴的資料不足，可能會令通訊局決定不展開調查。因此投訴人應儘量提供詳盡的資料，投訴內容尤須具體。指對方已違反競爭條文等一般指稱，通訊局可能認為理據不足。指稱必須有具體相關的證據支持。附件 II 載述投訴人需要提交的資料詳情。

兩階段的調查方法

20. 通訊局接獲投訴後，會委派一名個案調查員處理投訴個案。個案調查員會在三個工作天內向投訴人發出認收通知。

初步查詢階段

21. 在初步查詢階段，通訊局首先要考慮投訴是否有表面證據支持，以及是否繼續進行調查。如根據現行法定機制，通訊局有權處理該項投訴，通訊局會考慮事件是否涉及反競爭行為或濫用支配優勢。如個案性質在通訊局的職權範圍以外，或投訴與規管競爭無關，通訊局會向投訴人發出通知，不會採取任何跟進行動。

22. 通訊局進行調查時，一般會把投訴的原來文本交予遭投訴人士。因此，投訴人在提交資料時，應註明資料是否屬於機密，並放在另一註明「機密資料」的附件中。一般來說，該些資料不會向其他人士透露。在適當的情況下，通訊局會應投訴人的要求把其身分保密。例如：透露投訴人的身分會對該等人士產生嚴重不良影響，或不透露身分才可獲取其他途徑無法獲取的資料。但是，在某些情況下，假如不透露投訴人的身分，局方或難以進行調查。

23. 遭投訴的一方一般會有十四個工作天的時間作出書面回覆。然而，通訊局亦可因應問題的複雜程度、個案涉及的工作量等，容許遭投訴的一方有更多時間作出回覆。除書面申述外，遭投訴的一方還可向通訊局作出口頭申述。

24. 通訊局的目標是在初步查詢階段結束時得出以下各項資料：

- (a) 投訴所牽涉的確實問題，尤其是遭投訴的行為會對相關市

場的競爭者及消費者造成何種影響；

- (b) 投訴對投訴人、消費者及整個行業的重要性；
- (c) 需要進一步蒐集哪一方面的資料，以及向何人蒐集資料；
及
- (d) 可以行使哪一方面的執法權力去制止有關行爲。

25. 在初步查詢期間，通訊局可能需要以書信或約見的方式，向投訴人及／或投訴對象及／或其他有關人士或可能有關的人士蒐集資料，同時亦可參考以往調查的案例。

初步查詢報告

26. 假如有足夠證據支持對投訴個案展開全面調查，調查員會藉初步查詢報告通知通訊局直接對個案進行全面調查。全面調查工作亦可與初步查詢階段同時展開，從而避免延誤需要進行全面調查的個案。

27. 另外，假如沒有足夠證據支持對投訴個案展開全面調查，調查員會編寫一份初步查詢報告，總結個案所牽涉的問題、各項證據，以及據此作出的初步分析及建議，以供通訊局委員在會議上討論。假如通訊局認為，經過初步分析，現階段就投訴個案所提出的證據明顯不足；又或遭投訴的行爲，不見得會對競爭構成顯著的影響，或同時出現上述兩種情況，則通訊局會結束個案，並向有關人士發信解釋作出該決定的原因。另一方面，通訊局可根據初步查詢報告的內容，決定對投訴進行全面調查。

28. 通訊局或通訊辦接獲投訴各方提交的完整資料(包括一切所需資料)當日，初步查詢階段便開始。通訊局的目標是在收到一切所需資料後六十個工作天內完成初步查詢。不過，初步查詢階段的長短取決於多項因素，例如：個案的複雜性、是否須要搜集更多資料，以及通訊局當時的工作量。倘若局方需要超過六十個工作天完成初步查詢，會作出解釋。

全面調查階段

29. 通訊局決定對個案展開全面調查後，會通知投訴人和遭投訴的持牌人其決定及有關理由。全面調查期間，通訊局會利用在初步查詢階段所獲得的資料作調查，如有需要，還會蒐集更多資料作進一步研究，以判斷遭調查的行爲是否有，或可能有防止、扭曲或在相當程度

上限制相關電視節目服務市場(按《競爭指南》中的定義)競爭的目的或效果。

30. 爲了作出中肯的判斷，通訊局需找出以下各條問題的答案：

- (a) 哪一個是相關市場？
- (b) 該市場的競爭狀況如何（例如投訴對象能否在市場上獨斷獨行，而無須理會其他對手）？
- (c) 遭投訴的行爲會產生什麼實質影響？
- (d) 假如投訴成立，有什麼恰當的糾正措施？

31. 通訊局不但會要求遭投訴的持牌人提供資料，也會向投訴人、市場上其他業者、消費者及調查機構蒐集資料。

所需資料

32. 通訊局對投訴進行高效率的調查，有賴投訴各方能準時提供準確的資料。市場上，時間非常重要。因此，若個案的時間迫切，通訊局可能會就提交資料定出緊迫的限期。延遲提交資料可能對整個調查過程構成重大影響，及對投訴其中一方或多方造成不利。因此，通訊局期望持牌人必須在限期前提交資料。

33. 通訊局一般會運用《廣播條例》第 24、25 和 26 條的權力去收集調查所需的資料。根據以上條文，通訊局在懷疑持牌人違反保障競爭條文時，有權向持牌人及第三者索取資料，或對持牌人進行調查(在極端情況下，可憑裁判官簽發的手令進入持牌人處所搜取證據)。通訊局會在初步查詢及全面調查之前或期間指明要持牌人(或其他人士)提供的資料，及提交資料的限期。各有關人士均會收到有關須於指定日期前提交資料的通知，通知上會列明通訊局索取所需資料的法定權力。提供資料的人士必須明白，通訊局會盡量利用手上所有資料進行調查，亦會在理由陳述書內，公布影響其調查結果的重要資料。惟基於保密的理由，部分內容仍會按《廣播條例》第 27 條的規定適當地刪除。

34. 除了持牌人和其他人士所提交的資料外，通訊局亦可聘請經濟學家等專家提供證據，以確立事實，並向專家徵詢意見。通訊局亦可委托其他機構對調查事宜進行研究及調查。一般而言，通訊局會透過新聞稿或其網站公布這些調查的結果。

會議

35. 假如通訊局認為需要投訴人、遭投訴人士或其他人士澄清資料，一般會以書面形式提出要求。假如除書面澄清外，還需要舉行會議，通訊局會作出相應安排，派出一位或以上通訊局委員及／或通訊辦職員，連同其他通訊局認為有需要出席的職員及顧問出席會議。

分析競爭狀況

36. 當蒐集齊備所需資料及諮詢所得的回應後，便可以根據競爭指南所描述的經濟分析架構，以及參照所有相關事宜，詳細分析競爭狀況。

最後評估

37. 完成以上各個階段並回答了第 30 段的問題後，通訊辦須向通訊局呈交投訴的臨時評估結果，詳細評估所涉及的問題，並就應採取的行動向通訊局提出建議。在此階段，若通訊局認為臨時評估結果恰當，會按情況所需，把副本送交投訴的各方，並邀請他們作最後的申述。通訊局會給予有關各方一段合理的時間作最後申述。期限的長短視乎問題的複雜程度、個案涉及的工作量等而定。通訊局在制定最後評估報告時，會將與個案有關的申述列入考慮範圍之內。最後評估報告完成後，通訊局不會再與任何一方討論，亦不會受理對個案展開進一步研究的要求，除非對方能夠提出與個案結果有關的新證據。

作出裁決

38. 通訊局會就一切有關反競爭行為的投訴個案作出裁決。投訴個案的詳盡評估報告會交與每一位通訊局委員考慮及討論。假如時間迫切，通訊局可召開緊急會議。

理由陳述書及糾正措施

理由陳述書

39. 無論通訊局決定採取什麼行動，都會發出理由陳述書，申述其決定的理由。通訊局作出裁決後，會盡快公布裁決內容及有關理由陳述書。一般來說，在發出理由陳述書前，通訊局不會公布有關的裁決。理由陳述書除交與有關的當事人外，亦會刊載於通訊局的網站。

糾正措施

40. 通訊局若裁定個案牽涉反競爭行爲，並需要作出糾正，會在公布裁決及理由陳述書的同時，公布懲處及糾正措施的詳情，以及執行該等措施的時間。

懲處

41. 當發現持牌人違反了《廣播條例》的保障競爭條文後，通訊局可根據其性質及嚴重程度，對持牌人施加各項懲處：

- (a) 警告或嚴重警告 — 通訊局會警告或嚴重警告持牌人要小心遵守有關係文。
- (b) 指示 — 通訊局會向持牌人發出指示，規定持牌人停止和不得作出任何違反《廣播條例》第13(1)或14(1)條的行動，並採取局方所要求的措施，以確保持牌人遵守本身的責任（見《廣播條例》第16條）。通訊局如認為有違反條例之處，而違規程度非屬輕微，一般會以發出指示的方式阻止。通訊局亦可根據《廣播條例》第30條，指示持牌人在其領牌服務內作出更正或道歉。
- (c) 罰款 — 通訊局可根據《廣播條例》第28條，對持牌人施加罰款。第28(3)條訂明，首次施加罰款，款額不得超逾二十萬元；第二次施加者不得超逾四十萬元；而其後任何一次施加者則不得超逾一百萬元。如通訊局認為這樣的罰則對違反競爭的行爲來說並不足夠，可根據《廣播條例》第28(4)條向原訟法庭提出申請，向違例的持牌人罰款，最高罰款額為二百萬元，或相等於違例期間在有關電視節目服務市場營業額10%的罰款，兩者以較高者為準。
- (d) 暫時吊銷或撤銷牌照 — 對於非常嚴重的個案，通訊局可暫時吊銷持牌人的牌照，或展開研訊，並視乎牌照的類別，就撤銷牌照事宜向行政長官會同行政會議提交建議，或自行撤銷違規者的牌照（見《廣播條例》第31及32條）。

42. 通訊局在依條例決定懲處，以及決定是否依據條例第 28(4) 條向原訟法庭申請施加更高罰款額時，會考慮下列因素：持牌人可否拒絕合作、延遲提交資料，以及繼續有關最終被裁定為違反保障競爭條文的行為。

監察及遵行

43. 調查中，通訊局或會發現，遭投訴行為當時不會對相關市場的競爭狀況造成顯著影響，但將來仍有可能造成影響，因此值得關注。在此情況下，通訊局會停止調查，但會繼續定期監察相關市場及持牌人。

44. 此外，通訊局對持牌人採取正式行動後，會監察持牌人可否遵守規定，或直至通訊局認為問題已經解決為止。

上訴

45. 持牌人如不服通訊局的裁決，可向行政長官會同行政會議提出上訴（見《廣播條例》第 34 條）。

時間

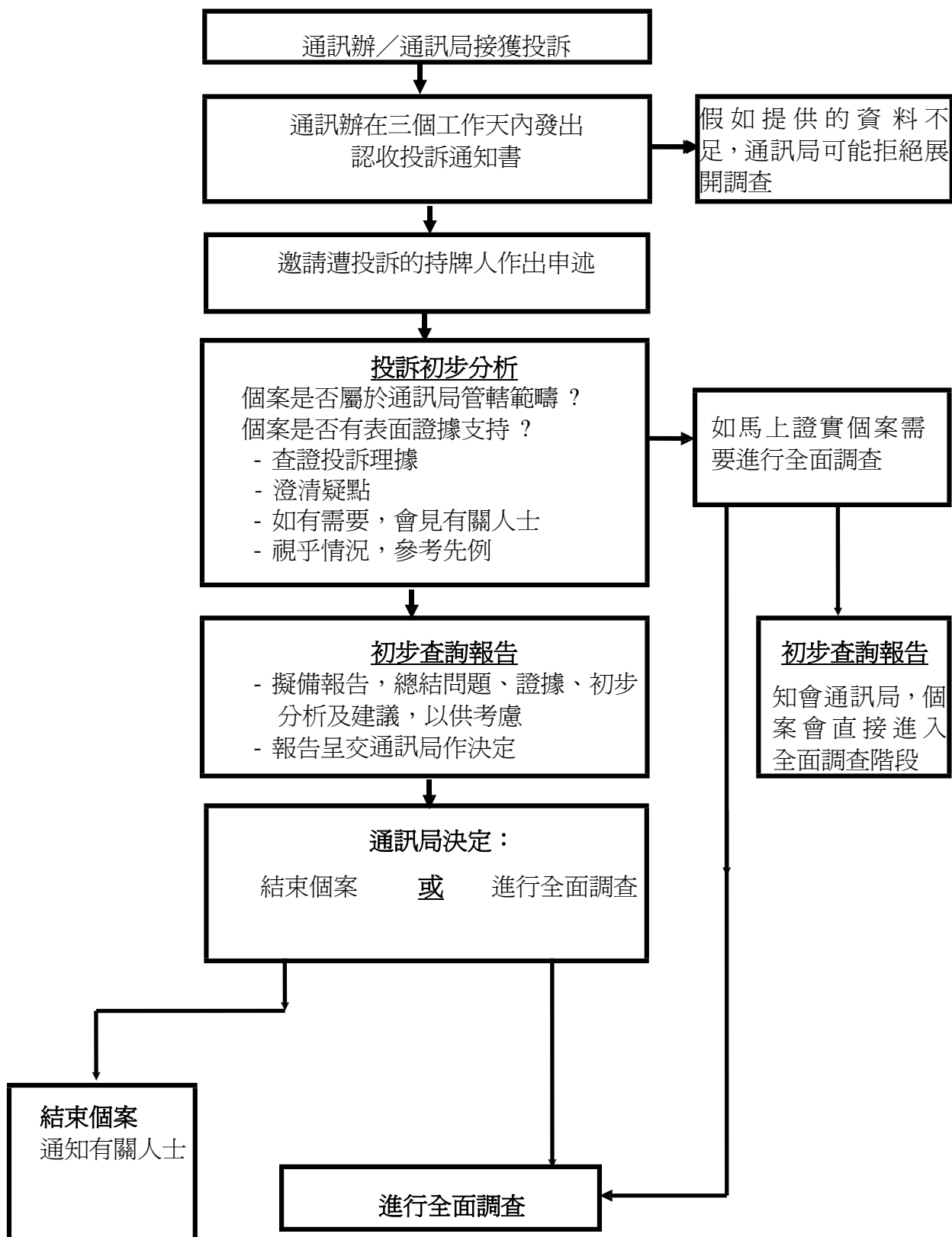
46. 通訊局會視乎個案的複雜程度，致力在接獲投訴後十二個月內完成全面調查(包括初步查詢階段)。本指引所定出的目標時間屬指示性，對通訊局沒有約束力，但局方會不時檢討，並會在調查延誤時作出解釋。再者，如個案經查證屬實而且情況迫切，通訊局會採取一切措施加快處理，務求有效糾正問題。通訊局的目標是以快捷及有效方式處理投訴個案，但決不會因此降低調查的質素或忽略與個案有關人士的權利。

備註

47. 通訊局必須依循的法規、實施制裁的程序，以及持牌人向行政長官會同行政會議提出上訴的權利，均載於相關的條例中，有關人士應自行參閱。以上指引，以及通訊局因應《廣播條例》保障競爭條文所發出的其他指引，只是以非法律語言撮述法律條文及／或內部工作程序，並始終附屬於法例及法庭對法例的詮釋。

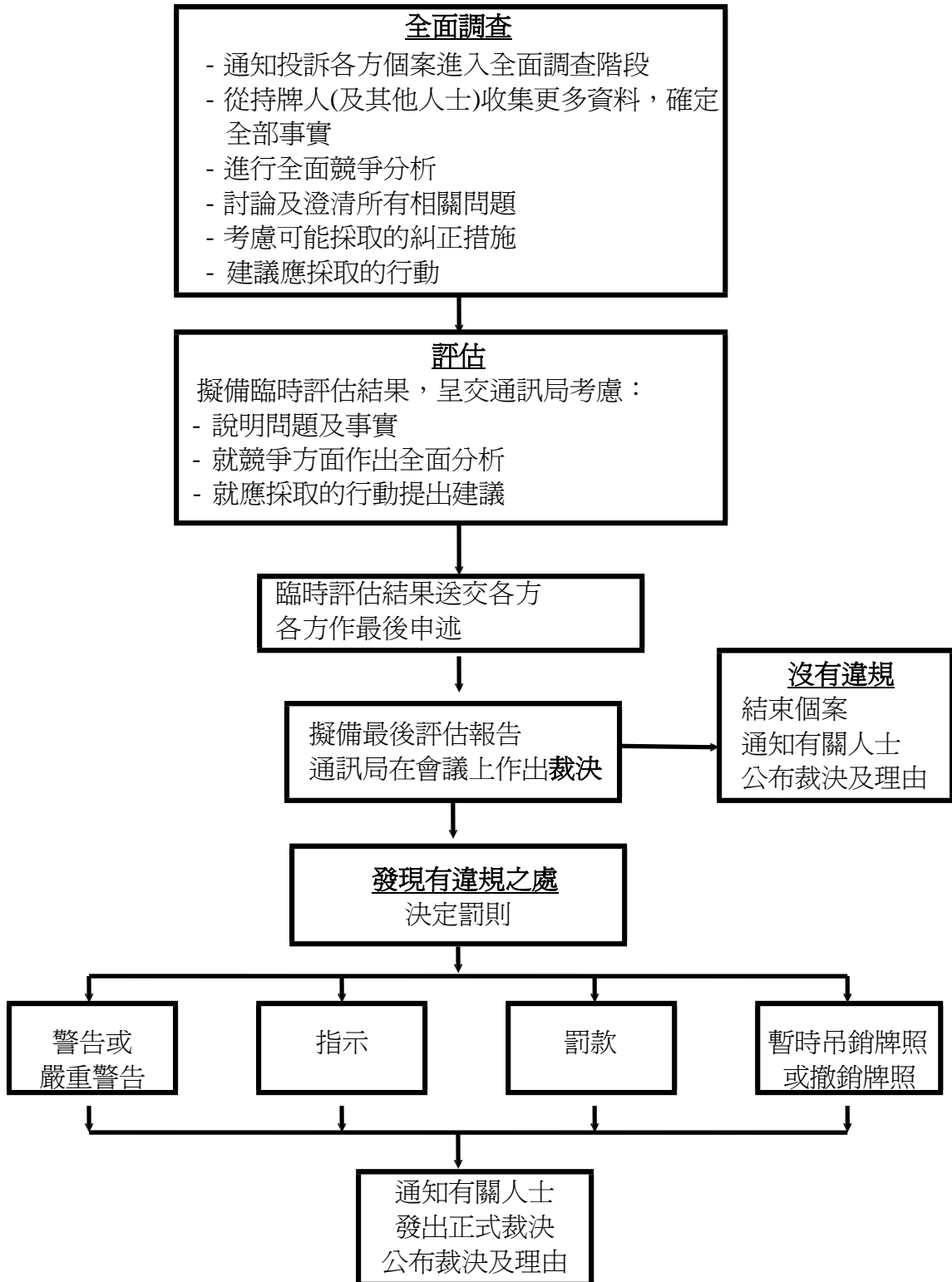
初步查詢階段

收到一切所需資料後六十個工作天內完成



全面調查階段

接獲投訴後十二個月內完成(包括初步查詢階段)



投訴人需提供的資料

通訊局無意把舉證的責任置於投訴人身上，然而根據通訊局過往處理投訴的經驗，能否迅速處理投訴，主要視乎投訴人提供的資料是否足夠和能否不斷協助跟進調查，使通訊局能夠根據資料盡快找到調查的重點。

請提供下列資料，以便我們展開調查工作。假如你提供的資料不足，通訊局可能會決定不展開調查。

通訊局進行調查時，一般會把投訴的原來文本交予遭投訴人士。因此，如你提交的資料內有機密內容，請以「機密資料」字樣註明，並把機密資料放在另一附件，並提供另一可交予遭投訴人士的非機密版本。

所需資料

1. 投訴人資料 — 聯絡方法

請提供你的全名、職銜、地址、電話、傳真號碼及電郵地址等，以便我們在調查期間與你聯絡。

2. 投訴對象

請提供你所投訴的持牌人的詳細資料，以及其他可能有助調查的人士的姓名。

3. 投訴人是否準備公開身分？

如你不願意向投訴對象公開你作為投訴人的身分，請說明原因。我們希望盡可能公開投訴人的身分，不過，我們亦明白到在某些情況下這個做法可能不適當。假如你有確實理由不便公開身分，我們會考慮是否可能在不公開你身分的情況下進行調查。如調查因此無法進行，我們會通知你，並與你討論有關要求對調查的影響。

4. 客戶／第三者資料

如投訴涉及第三者，例如是你的客戶或遭投訴持牌人的客戶，請提供他們的資料。

5. 你是否準備讓我們與客戶/第三者聯絡？

請說明你是否願意讓我們與該名客戶/第三者接觸，並公開你作為資料提供者的身分。除非是調查所需或為澄清或核實資料，我們會盡量避免與第三者聯絡。

6. 我們可否向遭投訴的持牌人披露客戶/第三者的姓名？

請告訴我們可否向遭投訴的公司披露該名客戶/第三者的身分。由於遭投訴者需要了解指控性質，有關資料對縮窄調查範圍甚至開展調查可能十分重要。

7. 客戶／第三者的聯絡方法

請提供客戶/第三者聯絡人的全名、職銜、地址、電話及傳真號碼，我們只在必須直接與客戶聯絡的情況下，才會使用該等資料。

8. 客戶是否知悉你已提出投訴？

請說明客戶是否知悉你已提出投訴。

9. 盡量詳細說明投訴所根據的事實

請盡量詳細說明投訴的事實依據，並提供所有有關資料、適當的參考素材，以及所牽涉人士的詳情。

10. 提供證明文件副本，例如：合約、標書、往來書信等。

爭議大多涉及以前已簽訂的合約，或因雙方無法就某些問題達成協議而起。雙方通常都會有書信或文件往來。你必須隨函附上該等資料，以協助我們盡快確立有關事實，更有效地定下調查目標。

11. 投訴的法理依據

請說明你的投訴理據，即你認為持牌人違反了《廣播條例》哪項條文。雖然調查不一定只局限於你提出的範圍，而通訊局亦會在適當情況下考慮所有相關的法律文件，但你提供的相關法律依據將有助我們進行初步分析。

12. 說明投訴是否迫切需要處理，並提出理由，例如：合約仍有待簽署、投標程序仍在進行之中、需履行已簽訂之合約等。

一如其他機構，我們基於有限的資源，處理投訴時需要分辨輕重緩急。有些個案的迫切性並不明顯，因此你必須在投訴中說明情況是否緊急。一般來說，若個案延誤處理(i)對商業交易有即時影響，(ii)對服務供應有影響，或(iii)會對投訴人或顧客造成不可彌補的損失，將獲優先處理。

13. 請考慮並盡可能回答有關界定相關市場的問題。並盡量回答關乎你的業務或對市場競爭的影響的問題。

有關界定市場的問題

- (a) 你認為哪一個是相關市場？該市場如何運作？有沒有其他市場定義？
- (b) 該產品可以達到甚麼效用？
- (c) 該產品以甚麼顧客為對象？顧客視甚麼為產品的重要特點？
- (d) 有否其他與該產品相近的替代品？如產品價格上升，顧客會有甚麼反應？換言之，他們可以轉用哪些產品？
- (e) 轉用替代產品是否有成本？例如：所用設備是否專用的設計？有沒有證據顯示顧客有轉用產品的現象？
- (f) 該產品有否採用與其他產品相同的技術或設備？
- (g) 有沒有其他公司可以利用現有能力的轉而提供該產品？他們這樣做是否可行？
- (h) 供應產品的市場地域範圍有多大？例如：地區、區域(即香港)、國家(即中華人民共和國)或國際(如亞太地區)？

有關相關市場內競爭程度的問題

- (a) 投訴涉及各方的營業額(大約)是多少？就此，公司年報是明顯的資料來源。

- (b) 以價值和數量來說(例如：觀眾數目)，整個市場約有多大?
- (c) 有甚麼其他公司參與市場競爭?他們的市場佔有率是多少?過去三至五年間，市場佔有率有甚麼改變?
- (d) 所牽涉公司之間是否有上游、下游或橫向的關係(例如在法律上的關係或其他方面)?
- (e) 該等公司如何在市場內競爭?例如：在價格、質素/服務方面?競爭如何進行?例如：有沒有正式的投標程序?顧客有沒有一定的買方實力?
- (f) 各家公司收取的費用相差多少?市場過往的價格走勢如何?例如：價格走勢向下或向上?
- (g) 規模經濟或範圍經濟對市場是否重要?
- (h) 市場的先行者是否有顯著的優勢?
- (i) 進入市場是否有相當的障礙?即新經營者可能面對甚麼困難?例如：是否需要支付高昂的固定成本?有沒有重要元素/程序受到知識產權權利(例如：專利權、牌照)的保護?

有關投訴所指行為影響競爭的問題

- (a) 對投訴人的業務有甚麼影響?例如：失去市場佔有率、收入減少?
- (b) 對顧客、供應商等有甚麼影響?

有關可能採取的糾正措施的問題

- (a) 應採取甚麼糾正措施?(投訴人一般比通訊局更加清楚應怎樣處理有關問題)
- (b) 過往有沒有相同或類似的個案?

14. 所有投訴人應同時提交證明文件，例如：合約、往來書信等。

提交投訴

有關反競爭行為的投訴應交與下列人員：

職銜： 通訊事務管理局辦公室通訊事務總監
電話號碼：2594 5721
傳真號碼：2507 2219
電郵： webmaster@ofca.gov.hk