

通訊事務管理局辦公室怎樣處理關乎《電訊條例》

第 7K、7L、7N 和 7Q 條

所禁止行為的投訴的指引

引言

立法會於二零一二年六月十四日通過的《競爭條例》(第 619 章) 是跨行業的競爭法例，旨在禁止香港各行各業從事反競爭行為。根據《競爭條例》，通訊事務管理局(下稱“通訊局”) 與競爭事務委員會獲賦予共享管轄權，就作為電訊和廣播牌照持牌人的業務實體的行為，執行《競爭條例》的相關條文。¹

2. 隨着《競爭條例》於二零一五年十二月十四日全面實施，《電訊條例》(第 106 章)(《條例》)內的競爭條文(即第 7K、7L 和 7N 條)在實施過渡安排下予以廢除²，而新訂的 7Q 條則已生效。在《競爭條例》實施後，按過渡安排屬於《條例》第 7K、7L 和 7N 條範圍的投訴，以及屬於《條例》新訂第 7Q 條範圍的投訴，均會按照本指引處理。

3. 通訊事務管理局辦公室(下稱“通訊辦”)是通訊局的

¹ 這是通訊局獲賦予的共享管轄權範圍的扼要描述。《競爭條例》第 159 條訂明，通訊局的共享管轄權亦涵蓋其他業務實體的行為—該等業務實體包括雖然屬並非《條例》或《廣播條例》所指的持牌人的人，但所從事的活動，是須根據《條例》或《廣播條例》獲發牌方可進行的，以及屬根據《條例》第 39 條獲豁免而不受該條例或該條例的指明條文管限的人。

² 一般而言，根據過渡安排，如電訊牌照持牌人的反競爭行為或部分的反競爭行為在《競爭條例》全面實施前已作出，可根據《條例》第 7K、7L 或 7N 條進行調查。詳情請參閱《競爭條例》第 177 條及附表 9。

執行部門，協助通訊局按照本指引所載列的程序處理該等投訴，以執行《條例》的相關條文。

調查程序指引

4. 本指引載列就處理有關《條例》第7K條：反競爭行為、第7L條：濫用優勢、第7N條：不得歧視³（統稱“競爭條文”）和第7Q條：具剝削性的行為的投訴所採取的調查程序。本指引旨在讓市民和業界了解處理這類投訴的程序和涉及的相關時限。

5. 通訊局亦可根據競爭條文或第7Q條（視屬何情況而定）主動展開調查。通訊辦在主動進行調查時，會視乎本指引所載的程序和時限的適切程度而予以遵循。然而，有關程序和時限或許不適用於處理有關同業聯盟或合謀行為的個案，如遇該等情況或需偏離本指引行事。

行政優先次序

6. 通訊辦沒有足夠資源調查收到的所有投訴。為確保有效運用通訊辦資源，通訊局根據《條例》擁有行政上的酌情決定權，在權衡調查很可能涉及的資源和進行調查可能帶來的益處，以及考慮其他可供選擇的方案後，決定是否根據競爭條文或第7Q條（視屬何情況而定）跟進或進一步跟進某宗個案。在這種情況

³ 請參閱律政司電子版香港法例(<https://www.elegislation.gov.hk>)所載的實質條文，另請參閱通訊事務管理局在二零一三年六月十一日發出的《協助持牌人遵從《電訊條例》競爭條文的指引》(http://www.coms-auth.hk/filemanager/tc/content_830/gn11062013_c.pdf)。

下，通訊局可基於行政優先次序而在不對個案的是非曲直得出看法的情況下，決定不跟進或不進一步跟進所收到的投訴，或不跟進或不進一步跟進已展開的調查。附錄 A 載列通訊局基於行政優先次序決定是否跟進或進一步跟進個案的考慮因素（如情況適用），但通訊局還可考慮其他因素。

7. 因此，本指引所載怎樣處理關乎競爭條文或第 7Q 條的個案是受制於行政優先次序這凌駕性考慮因素。通訊局在處理投訴的任何階段或在主動展開調查後，均可考慮行政優先次序這項因素。

8. 如通訊局基於行政優先次序而決定不跟進或不進一步跟進某宗個案，在適當情況下，通訊局會把其決定和得出該決定所曾考慮的因素以書面通知投訴人、被投訴者和相關各方⁴。如通訊局基於行政優先次序而決定不跟進某宗個案，這並不代表或隱含通訊局對有關個案的是非曲直的任何看法。

提出投訴

9. 關乎競爭條文或第 7Q 條的投訴所引起的問題一般性質複雜，而且未必即時清晰明顯。此外，處理投訴時可能不僅要對遭投訴的行為作出事實判斷，還要就所指稱行為對市場競爭過程的影響或預期可能產生的影響作出經濟評估。因此，處理有關反

⁴ 相關各方一般包括在通訊辦處理投訴或主動作出查訊期間，曾向通訊辦提供資料的人士。

競爭或具剝削性的行為的投訴往往需動用大量資源進行廣泛查訊，無論是通訊辦，還是被投訴者和其他須提供資料的業界參與者，均須承擔巨額成本。有鑑於此，投訴人一般須在作出投訴時提供足夠資料，讓通訊辦評估有關投訴是否真的引起屬於競爭條文或第 7Q 條（視屬何情況而定）範圍的問題，以便在初步查訊階段進行調查（見下文第 20 至 25 段）。

10. 為方便處理投訴，我們期望投訴人（特別是經驗豐富和資源充裕的業界參與者）提交詳盡且理由充分的投訴陳述書，清楚表達論點與證據。投訴陳述書必須具體說明所投訴的行為和投訴人認為是哪條競爭條文或是第 7Q 條（視屬何情況而定）被觸犯，連同事實和經濟方面的證據，以證明投訴人為何認為相關條文已被觸犯。如籠統指稱某行為屬反競爭或具剝削性的行為，則很難稱得上理據充分。

11. 投訴人在擬備投訴陳述書時，應參考附錄 B的資料核對清單，當中載列通訊辦在處理投訴時所需的資料。如投訴人沒有所需知識或資源以根據資料核對清單擬備投訴陳述書，通訊辦願意提供適切協助。

12. 儘管資料不足的投訴陳述書可能會令通訊局無法就投訴作跟進，但通訊局可能會認為該投訴帶出的問題值得進一步研究，因而會主動展開調查。

13. 投訴陳述書應包括一份如附錄 B所載形式的經簽署聲

明書，證明投訴人在提出投訴時，已謹慎確保陳述的資料盡其所知所信真確無誤和完整。就公司投訴人而言，聲明書應由獲授權代表該公司行事的高級管理層人員（最好是行政總裁）簽署。

14. 很多時我們需要向被投訴者和相關各方，透露我們取得的資料及資料來源，以便他們就有關指稱作出評論，好讓我們更全面了解所投訴的事項。如投訴人擔心身分遭披露，可提出理由要求我們將其身分保密。我們會考慮有關不披露投訴人身分的要求是否有充分理由支持，但在某些情況下，如投訴人不願意披露其身分，我們會完全無法就投訴採取進一步行動。

15. 如投訴人基於商業機密理由，對披露投訴陳述書或證明文件中某些資料感到擔心，他須提交一份非機密版本的投訴陳述書及所有證明文件，以便我們在有需要時向被投訴者或相關各方提供該等文件的副本，以供評論（見附錄 B 的資料核對清單第 34 段）。投訴人應把基於機密理由要求不予披露的資料減至最少，並解釋有關資料在哪方面屬於機密而不應披露。我們採取的方針，是只有當關乎投訴人的業務、商業或財政事務的資料予以披露，可能使投訴人的合法業務、商業或財政事務受到不利影響，才不作披露。一般而言，資料愈是年日久遠或過時，即使關乎投訴人的業務、商業或財政事務，所帶來不利影響的機會愈低。我們如認為一些被稱為機密的資料應予披露，會與投訴人商討。如投訴人不管我們的相反意見，堅持不披露有關資料，可能會令我們無法進一步處理投訴。

處理投訴

16. 我們將於三個工作天內以書面確認收到投訴。認收函件將包括處理有關投訴的人員的聯絡資料，以供查詢個案進度。

17. 我們會查核投訴陳述書是否載有資料核對清單上的所需資料；如否，我們會聯絡投訴人，要求提供所需資料。我們不會公式化地引用資料核對清單，而會考慮每宗個案的相關情況，以決定投訴人是否已提供所需資料。我們尤其會考慮投訴人的規模和可用資源，以決定我們期望投訴所包括的資料。如我們提出要求後，投訴人仍然未能提供所需資料，我們可能會因資料不足而無法進一步處理投訴。

18. 我們在收到全部所需資料後，會先考慮遭投訴的事項是否屬於競爭條文或第 7Q 條範圍之內（視屬何情況而定）。如遭投訴的事項不屬於前述範圍，通訊局將不會再作跟進，並以書面通知投訴人。如遭投訴的事項屬於前述範圍，我們會基於已提供的資料初步評估投訴。

19. 經初步評估後，如我們認為繼續跟進遭投訴的事項並不合理⁵，我們會以書面通知投訴人不會再跟進該投訴。另一方面，如我們認為就該投訴作進一步跟進是合理做法，我們會進行調查，投訴人也會獲得書面通知。調查工作可包括兩個階段：初步查訊階段和全面調查階段。

初步查訊階段

⁵ 例如投訴欠缺實質內容。

20. 在初步查訊階段，我們會考慮投訴陳述書和收集所需的進一步資料，讓通訊局決定是否有合理理由令其懷疑可能出現違反相關競爭條文或第 7Q 條的情況（視屬何情況而定），因而展開全面調查。

21. 在收集資料過程中，我們可能會邀請被投訴者就投訴的指稱作出評論，並要求被投訴者提供相關資料、文件和數據。視乎個案的複雜程度和所索取的資料，被投訴者將獲充分時間回應。如有需要，我們亦可要求相關各方提供資料、進行市場調查或要求投訴人提供進一步資料或作出澄清。

22. 在收集到初步評核所需的資料後，通訊辦會進行初步評核，使通訊局能夠決定是否有合理理由令其懷疑可能出現違反相關競爭條文或第 7Q 條的情況（視屬何情況而定）。

23. 如通訊局根據所得資料認為沒有合理理由令其懷疑有關行為可能已違反相關競爭條文或第 7Q 條（視屬何情況而定），我們會以書面通知投訴人和被投訴者（如被投訴者已獲告知該投訴）有關通訊局不會展開全面調查的決定。通訊局亦可基於行政優先次序而在不對個案的是非曲直得出看法的情況下，決定不進一步跟進該宗個案。⁶

24. 如通訊局根據所得資料認為有合理理由令其懷疑有關行為可能已違反相關競爭條文或第 7Q 條（視屬何情況而定），通

⁶ 見第 6 至 8 段。

訊局可決定展開全面調查。投訴人、被投訴者和相關各方將獲書面通知有關通訊局將展開全面調查的決定。展開全面調查絕不代表或隱含通訊局已得出有關行為違反競爭條文或第 7Q 條（視屬何情況而定）的看法。

25. 我們致力在收到初步評核所需全部資料後的 *12 個星期* 內，完成初步評核，並通知相關各方通訊局是否決定展開全面調查。然而，我們能否達成這 12 個星期的工作目標，須視乎情況而定，例如所涉事宜的複雜程度、通訊局手頭的資料數量、通訊辦可動用的資源等。

全面調查階段

26. 如通訊局決定展開全面調查，我們會視乎個案的複雜程度，或會在諮詢投訴人、被投訴者或相關各方後制訂全面調查進程表，定下調查的各個主要階段和完成該些階段的建議時限。

27. 我們會邀請有關人士就投訴作出正式陳述，通常會包括事實的陳述，以及法律和經濟方面的論點，連同支持該些論點的證據。有關人士或會認為有需要自行委聘經濟專家，協助他們準備經濟方面的證據，我們會相應地給予他們充分時間作出陳述。

28. 參與全面調查的人士可要求不把其陳述書上的商業敏感資料披露。在此情況下，他們須提交一份非機密版本的陳述書及證明文件。有關人士應把基於機密理由要求不予披露的資料減至最少，並提供理由支持他們的要求（有關我們就可以不予披露

的資料所採取的方針，請參閱第 15 段)。在某些情況下，如某些重要的資料不予披露，可能會導致完全無法進行全面調查；我們如認為一些被稱為機密的資料應予披露方可進行全面調查，我們會與有關人士商討。

29. 所有向通訊局作出陳述的人士，均有機會就其他人士的陳述書作出評論，並回應該等陳述書所提出的論點。他們獲給予其他人士的陳述書副本（或在某些情況下，其他人士的陳述書非機密版本副本），並獲充分時間回應。

30. 如有需要，通訊局可行使其在《條例》下的正式權力，向相關各方獲取資料。

31. 在接獲所需的全部資料和陳述書後，通訊辦會全面評核個案，使通訊局能夠按相對可能性的衡量準則決定被投訴者有否違反相關競爭條文或第 7Q 條（視屬何情況而定）。然而，必須指出的是，通訊局在展開全面調查後亦可基於行政優先次序而在不對個案的是非曲直得出看法的情況下，決定不進一步跟進該宗個案。⁷

結果

32. 如違反的情況不成立，通訊局會以決定的形式（下稱“決定”）列明暫定裁斷，並邀請相關各方在合理時間內作出評論。通訊局如經考慮所收到的評論後，維持違反的情況不成立的

⁷ 見第 6 至 8 段。

看法，通訊局會確定有關決定。通訊局會把最終決定以書面通知被投訴者和相關各方。有關決定會在通訊局網站⁸公布讓公眾知悉。另一方面，通訊局如在考慮所收到的評論後，認為違反的情況成立，便會按下文第 33 段所載程序處理。

33. 如違反的情況成立，通訊局會在決定擬稿中列明調查的暫定裁斷，包括建議的行動或罰款（如適用），並視乎個案的複雜程度，邀請被投訴者在合理時間內作出申述。通訊局亦會邀請相關各方就決定擬稿作出評論。如情況需要，例如通訊局在考慮有關申述和評論後，其看法出現重大改變，通訊局或會再給予被投訴者申述機會，或請被投訴者或相關各方提供更多資料或再作評論。通訊局在審慎考慮接獲的所有進一步申述、資料和評論後，才作出最終決定。如通訊局確信無需邀請再作申述或取得更多資料或評論，通訊局會作出最終決定。通訊局的最終決定會以書面形式通知被投訴者和相關各方。有關決定會在通訊局網站公布讓公眾知悉。

34. 在通訊局已作出有關決定而通訊局網站未公布決定之前，被投訴者和相關各方就不披露決定內其認為屬商業機密的資料，會獲機會作出申述。通訊局會考慮有關申述，以決定是否需要在公布決定前作出修訂。請參閱第 15 段有關通訊局就可以不予披露的資料種類所採取的方針。通訊局亦需要考慮資料是否須予披露，讓公眾了解決定的理據。

⁸ http://www.coms-auth.hk/tc/policies_regulations/competition/telecommunications/completed_abuse/index.html

35. 在全面調查期間，我們會讓投訴人知悉進展。目前，我們致力在展開全面調查後*四個月內*，完成 80% 的全面調查工作，或假使全面調查仍在進行中，向投訴人報告全面調查的進展。這是因為全面調查工作有時需要更多時間，視乎各種因素而定，例如個案的複雜程度、所涉資料數量、通訊辦的資源等。

36. 如遭投訴的行為仍然持續，而且被指會繼續對消費者或其他業界人士造成嚴重損害，通訊局可考慮在按情況所需的時限內採取緊急行動，以處理有關投訴。在此情況下，通訊局保留酌情決定權不遵循本指引所訂時限，並視乎情況決定通訊局認為合適的時限。如情況需要而通訊局認為有充分理由，通訊局亦可偏離本指引所載的全部或部分程序行事。

通訊事務管理局辦公室
二零一八年九月

通訊局基於行政優先次序
決定是否跟進或進一步跟進個案的考慮因素示例

1. 進行調查所需的資源，包括通訊辦和各方在過程中涉及的資源。
2. 遭指稱的行為或其可能造成的影響是否涉及重大公眾利益或引起重大公眾關注。
3. 遭指稱的行為是否持續或屬已發生的一次性個別事件。
4. 遭指稱的行為是否關乎新產品、服務或技術，或涉及有關市場的爭議事項，而有關事項的法律範疇和因規管而介入所產生的影響未明及／或前所未有，因此可能適宜採取其他行政手法，例如先向業界提供指引。
5. 被投訴者是否已迅速而有效地糾正可能違例的事項，以及是否已採取措施避免違例事項再度發生。
6. 遭指稱的行為是否涉及整體業界，或通訊局如不跟進個案，該行為是否很可能會蔓延開去。
7. 通訊辦的行動會否起到有意義的教育或阻嚇作用。

8. 遭指稱的行為是否或看來是重犯、蓄意或明目張膽的違例事項。
9. 被投訴者是否曾干犯類似違例事項，或在遵循相關法定條文方面已有不良記錄。
10. 在現行或已構思的政策或規管過程中，受爭議事項或與之息息相關的問題是否相當可能會予以考慮。
11. 是否有其他方法處理受爭議事項。

資料核對清單

根據第 7K、7L、7N 或 7Q 條須納入投訴陳述書的資料

重要事項：提供本核對清單所需的資料時，請附連適當的憑證以作證明。

初步資料

1. **投訴人：**業務名稱、法律形式（例如自然人、獨資經營人、合夥人、私人或公眾公司、公司集團的一部分）、投訴人的聯絡資料（地址、電話、傳真號碼和電郵地址），以及其業務性質和規模的概述。如投訴人並非自然人，則須提供獲授權講述投訴資料的人士的聯絡資料(全名、職銜、地址、電話、傳真號碼和電郵地址)，並註明投訴人是否願意在調查中表露身分；如不願意，請述明理由。
2. **被投訴者：**被投訴者／持牌人的業務名稱、法律形式和聯絡資料（地址、電話、傳真號碼和電郵地址）、其業務性質和規模的概述，以及可能有助於通訊局了解個案的所涉人士資料。
3. **投訴人與被投訴者的關係詳情：**例如投訴人是否被投訴者的顧客、供應商或競爭對手。

4. **第三者**：任何相關第三者（例如投訴人的顧客或供應商）的身分和聯絡資料。請解釋第三者與投訴人相關之處、第三者可否讓通訊辦聯絡得到，以及其身分可否予以披露；如不可以，請述明理由。
5. **迫切性**：說明投訴需要處理的急切程度。
6. **法理依據**：說明投訴人依據《電訊條例》第 7K、7L、7N 或 7Q 條哪條相關條文作出投訴，並清楚解釋投訴人為何相信有違反條文的情況。

有關行為

7. 遭投訴的行為。
8. 按相關日期順序概述事件經過，包括投訴人與被投訴者之間的相關接觸（例如會議、電話通話、電郵）詳情，以及所涉人士的詳情。
9. 證明文件，例如合約、廣告、標書、通信等。

相關市場

10. 投訴人認為哪個是相關的產品／服務市場？有沒有其他市場定義？

11. 爭議所涉的是哪種產品或服務？
12. 該產品或服務以哪些顧客為對象？該產品或服務有哪些特點對顧客來說是重要的？該產品或服務可以發揮什麼功能？該產品或服務有什麼特性和擬作的用途？該產品／服務是否可作一項或多項應用？該產品／服務有否與其他產品／服務分享共同的技術或共同的網絡設施？
13. 有否與該產品或服務相近的替代品？它們可否與其他產品／服務互換？有什麼實際或潛在的替代選擇？
14. 如該產品／服務的價格上升，顧客會有什麼反應？換言之，他們是否可能轉用其他產品或服務？他們會否轉用較廉宜的替代產品／服務，抑或縱使較為昂貴他們仍會繼續選用該產品／服務？為什麼？
15. 顧客轉用替代產品或服務會否涉及成本？有沒有證據顯示顧客轉用產品或服務？
16. 其他公司利用現有生產設備在一段合理短時間內（例如一兩年）轉而提供該產品／服務或替代產品／服務有多容易？他們這樣做是否可行？如現有供應商準備提高其產品／服務的價格，有沒有其他供應商能以較廉宜的價格提供相同或類似產品／服務？有什麼因素影響作出開始以較廉宜的價格供應該產品／服務的決定（例如所用

的生產設備是否專用設計，或者是否需要斥巨資進行特別接駁、維修、員工培訓等以提供替代品）？快至何時可以有替代的供應來源（例如獲取政府的授權會否在實質上延遲產品／服務的供應）？

17. 有沒有任何法律或監管上的規則規管該產品／服務的供應？該些規則怎樣影響該產品／服務的供應？
18. 供應相關產品或服務的市場地域範圍有多大？例如：地區、區域（如香港）、國家（如中華人民共和國）或國際（如亞太地區）？有沒有跨境銷售該產品／服務？

競爭條件

19. 以價值和數量（例如收入款額、用戶數目）來說，相關市場約有多大？
20. 誰是主要的市場參與者？他們的市場佔有率約有多少（以價值和數量計）？在過去三至五年間，市場佔有率有何改變？
21. 市場參與者之間是否有上游、下游或橫向的關係（例如法律方面或其他方面）？
22. 誰是有關產品／服務的主要顧客？
23. 被投訴者與指稱因被投訴者的行為而遭受損害的人士（包括投訴人），他們的相關營業額約有多少？

24. 如投訴關乎《電訊條例》第 7L 條所禁止的濫用優勢、關乎《電訊條例》第 7N(1)條所禁止的處於優勢持牌人的歧視行為，又或關乎《電訊條例》第 7Q 條所禁止的處於優勢持牌人的具剝削性的行為，請參照《電訊條例》第 7L(3)或 7Q(3)條（視何者屬適當而定）所列舉的相關事宜，例如市場佔有率、定價及其他權力、進入市場的障礙、產品差異及促銷的程度等，闡述被投訴者被視為在相關電訊市場處於優勢的理據。
25. 各家公司如何在相關市場內競爭，例如主要在價格、質素／服務方面？競爭過程有何特點，例如有沒有正式的招標程序？有沒有長期合約？顧客有沒有買家議價能力？
26. 各家公司收取的費用相差多少？投訴人可否提供相關市場過往的價格走勢？（例如價格走勢向下或向上）？
27. 規模經濟或範圍經濟對相關市場是否重要？
28. 市場的先行者在相關市場是否顯著佔優？
29. 進入此市場是否有任何障礙？過往進入市場、離開市場和市場整合（即合併或收購）的情況如何？新經營者可能面對什麼困難？（例如會否需要投入大量固定成本？有沒有重要元素／程序受到知識產權如專利權、許可等保護？是否需要政府授權才能進入市場？是否需要購置必要的投入資源，例如無線電頻譜，以提供相關產品或

服務？)

競爭影響

30. 遭投訴的行為對投訴人（或任何其他人士）的業務有何影響，例如失去市場佔有率、收入減少等？
31. 遭投訴的行為如何影響相關市場的競爭過程或具剝削性質？
32. 所指稱的反競爭／具剝削性的行為是否於現在及／或將來對消費者產生負面影響？若是，有關行為如何影響消費者？

尋求濟助

33. 尋求什麼補救方法？

投訴陳述書的非機密版本

34. 如投訴人基於商業機密理由，對披露投訴陳述書或證明文件中某些資料感到擔心，他應提交一份非機密版本的陳述書，並附上證明文件。基於機密理由要求不予披露的資料應減至最少，並解釋有關資料在哪方面屬於機密而須予保密。請參閱指引第 15 段我們就可以不予披露的資料種類所採取的方針。

聲明書

〔註：本聲明書應由投訴人，或如投訴人並非自然人則由獲授權代表投訴人行事的高級管理層人員（例如行政總裁）簽署。〕

1. 謹此聲明，盡本人所知所信，在本投訴中根據《電訊條例》第7K、7L、7N及／或7Q條向通訊事務管理局所提供的資料，在本人提出投訴時均屬真確無誤和完整。
2. 本人確認〔姓名〕獲授權在本投訴中代表投訴人行事。

簽署：

姓名：（請以正楷填寫）

職位：（請以正楷填寫）

日期：

- 完 -