

立法會主席就 李華明議員及單仲偕議員所提 《公平競爭條例草案》的裁決

李華明議員及單仲偕議員遞交了他們擬聯名提交立法會的《公平競爭條例草案》（“條例草案”）。我須裁定這項條例草案是否涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條所設定的限制。在就條例草案作出裁決前，我已請經濟局局長（“局長”）就條例草案作出評論，亦請李華明議員及單仲偕議員作出回應。此外，我亦就此徵詢了立法會法律顧問的意見。

《議事規則》第 51(3)及(4)條

2. 第 51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

條例草案的目的

3. 按照條例草案的摘要說明，條例草案旨在將競爭者之間的反競爭行為定為違法的行為。第 5(1)條賦權業務及個人，可對那些以違法的反競爭行為引致他們蒙受損害的業務，提出民事訴訟。第 5(3)條賦權政府酌情決定是否對該等業務提出訴訟。第 7(3)條規定行政長官會同行政會議可為更有效地執行條例草案的目的而訂立規例，並可設立一個獨立委員會：

- (a) 調查關於遭禁止的行為的投訴；
- (b) 監察本條例的實施情況；
- (c) 就本條例的修訂提出建議；及
- (d) 為更有效地執行本條例的目的而提出其他建議。

政府當局的意見

4. 局長認為條例草案涉及《基本法》第七十四條載述的“公共開支”及“政府政策”，有關理據載列於下文。

公共開支

5. 由於條例草案旨在將反競爭行為定為違法，以及為違法行為提供民事補救，一旦制定為法律，將可能導致出現龐大數量的民事訴訟。參考了3個訂立了競爭法律的經濟體系（即南韓、台灣及澳洲）的情況後，政府當局估計每年將為法庭額外帶來約20至130宗訴訟。即使只是以這估計幅度的較少數為基礎，該等額外個案會令政府須多設一個高等法院原訟法庭（每年所需的經常開支約為300萬元），以避免對法庭輪候時間造成任何不良影響。

6. 政府當局又估計，根據條例草案第5(3)條而採取的民事訴訟約20至130宗，會導致每年出現2,000萬元至1.34億元額外及無可收回的法律費用。這些估計數字並未包括政府一旦敗訴所須支付的訟費。如果把這些費用也計算在內，則律政司所須承受的整體額外費用將會界乎3,000萬元至1.97億元。在計算該等估計數字時，政府當局並未計算上訴程序所涉及的額外費用。

7. 條例草案第7(3)條規定行政長官“可”設立一個獨立委員會。政府當局認為儘管是用了“可”這個字，但條例草案一旦制定為法律，便無可避免地會設立該獨立委員會。參考了南韓、台灣及澳洲的情況，政府當局估計該獨立委員會每年將要處理約50至400宗投訴。政府當局估計該獨立委員會在性質及組成方面，可以是與平等機會委員會（“平機會”）相若，估計設立該獨立委員會所涉及的額外經常費用，會是界乎2,000萬元至8,200萬元。

8. 因此，整體上，政府須額外動用最少5,300萬元至2.82億元經常費用，以執行條例草案。

政府政策

9. 局長表示政府的既定政策是不會制定一般而概括的競爭法律，但會以不同手法針對不同界別，促進競爭。這項經由行政長官會同行政會議通過的政策，已載列於政府當局在1997年11月就消費者委員會有關公平競爭政策的報告所作的回應中。政府政策的立場是，既然香港是一個自由市場，享有靈活的規管環境，並且一般而言還是一個屬於高度競爭的社會，所以便無須制定一般的競爭法律或設立一個促進競爭的機構。這項政策經行政長官會同行政會議通過後，已載列於競爭政策諮詢委員會在1998年5月所公布的《競爭政策綱領》內，而當局亦就該綱領向當時立法會作了簡報。局長又表示，條例草

案對諸如廣播及電訊等其他範疇的政策，亦會造成實質影響。

李華明議員及單仲偕議員的回應

10. 李華明議員及單仲偕議員並不同意局長的意見。他們的意見如下：

- (a) 他們質疑把香港與其他規模截然不同的經濟體系相比，然後估計法庭個案日後會增加多少，是否能顯示條例草案將來的運作情況；
- (b) 條例草案第 5(3)條並非旨在向政府施加責任，或強制政府必須開展民事訴訟。由於在香港制定的反歧視條例及資料私隱法律並無導致須特別設立人權法庭，而大部分就歧視進行的民事程序所涉及的費用又是由平機會承擔，將條例草案制定為法律似乎不會導致出現大量法庭須處理的民事訴訟；
- (c) 第 7(3)條並無對行政長官會同行政會議施加一項不可迴避的責任，必須設立一個獨立委員會。將條例草案制定為法律，並非必然導致必須設立一個獨立委員會；及
- (d) 傳統上，政府強調自由市場及對市場採取不干預政策。因此政府從未制訂一項一般而概括的競爭政策；故此條例草案並無涉及該項政府政策。

11. 因此，兩位議員認為條例草案既無增加公共開支，亦無涉及政府政策。

立法機關法律顧問的意見

12. 立法機關法律顧問認為，一項建議的法案如會引致增加或減少公共開支，或須政府作出某些須招致公共開支的作為，便很可能是涉及公共開支，除非所涉及的開支只會對公共開支造成輕微的持續需求。

13. 此外，如執行一項法案會對公共開支造成實質影響，亦屬涉及公共開支。“執行”一項法案意即履行該法案所規定，或該法案的條款所授權執行的行為。執行賦予法律權利的條款，意即該等權利應在法庭上執行。執行對有關人士施加法律責任的條款，意即未能履行該等責任者，最終會受到法律所規定的法律制裁。至於屬授權有關人士作出某一行為的條款，則執行該條款意即有關人士得到法律支持，可按照有關條款的條件行使該項權力。

14. 在就條例草案對公共開支所造成的影響作出意見時，主席須根據為執行條例草案所需的額外資源數額，研究財政上可能會引致的影響。

15. 儘管這項條例草案並無明顯表示其目的是招致公共開支，而條例草案內亦無條款明確規定必須為了某一明訂目的動用公共開支，但一旦執行其中有些條款卻可能會對公共開支造成重大影響。這些條款是：

- (a) 第 5(1)條賦予權力，讓業務或人士如因任何在條例草案第 3 條下定為違法的行為而蒙受損害，可針對從事該行為的業務而在原訟法庭提出民事訴訟。經政府當局評估，為執行這條款，每年最少須動用 300 萬元公共開支。這筆可能會出現的費用誠然只是一項估計或評估。除非有所顯示政府純粹是通過猜測得出所提交的數字，或對所依賴的根據有重大懷疑，否則，主席是很難拒絕接受有關數字的。
- (b) 第 5(3)條規定“政府可酌情”決定針對從事第 5(1)條所述相同行為的業務，在原訟法庭向該業務提出民事訴訟。如果主席認為行使一項賦權條款所賦予的權力，會令政府須招致一筆款額大至她不可忽視的公共開支，則該項賦權條款便是涉及公共開支，那麼這條款便可視作涉及公共開支。按政府當局評估，依據第 5(3)條而採取的法律行動所牽涉的整體額外費用，每年將界乎 3,000 萬元至 1.97 億元。兩位議員並無質疑這些數字的準確性，但卻提出由於第 5(3)條並沒有向政府施加責任，亦無強制政府必須根據條例草案開展訴訟，所以不應理會可能招致的法律費用。立法機關法律顧問認為，兩位議員的論據，是有違我以往所作的裁決，即《議事規則》第 51(3)條的限制範圍，是大於第 31(1)條及 57(6)條所規定的“由公帑負擔的效力”的限制。
- (c) 第 7(3)條授權行政長官會同行政會議設立一個獨立委員會，調查關於遭禁止的行為的投訴，以及監察本條例的實施情況等。政府當局在其所提交的評論中，把為設立行政長官會同行政會議可設立的獨立委員會所可能須動用的公帑開支與為根據《性別歧視條例》第 69 條而設立的平機會互相比較。明顯地，平機會是法定團體，營運費用來自公帑。不過，在條例草案第 7(3)條下，並無該等條款。此外，條例草案亦無明確規定，屬意獨立委員會是由一些由公帑支付的人士運作。既然如此，便很難評估依據第 7(3)條而可設立的獨立委員會所會帶來的預計經常營運費用。

16. 立法機關法律顧問認為條例草案明顯涉及政府政策。

我的意見

條例草案是否涉及公共開支？

17. 在我以往就議員提出的法案所作的裁決內，我已說明，為使一項法案不會被視為“涉及”公共開支、政治體制、政府運作或政府政策（即受為施行《基本法》第七十四條而訂定的第 51(3) 及 (4) 條圍制），法案的執行不得對以上所訂明的 4 個範圍的任何一個帶來實質影響。

18. 此外，我亦說明“涉及公共開支”的措辭的範圍，是較《議事規則》第 31(1) 及 57(6) 條下“由公帑負擔的效力”的概念廣闊。我認為如果一項法案的執行是會導致公共開支有所增減，而所涉及的款額為數可觀，而亦大至我不可忽視，則該法案便會是涉及公共開支。

19. 據政府當局估計，如執行條例草案，須予增設的法庭、有關的法律費用及成立獨立委員會將令政府整體經常開支增加最少 5,300 萬元。

20. 很明顯，建議本會通過條例草案使之成為法例的目的，是令法例不但可界定競爭者之間違法的反競爭行為，還可透過第 5(1) 條賦予在法庭展開訴訟的權力。要執行此一條文，政府當局經評估後認為最低限度須增設一個法庭，所須費用預計每年為 300 萬元。我不能同意議員的說法，指這項估計純屬猜測。為執行條例草案，法院將須處理一類獨特的法律訴訟，而我認為所招致的公共開支，並非只會對公帑造成輕微的持續負擔。

21. 議員進一步辯稱，鑑於條例草案第 5(3) 條只是賦權條文，政府可酌情決定是否根據該條文提出訴訟，因此條文沒有對政府施加興訟的責任或義務。問題是：如果為免招致公共開支，因而在一項法案獲通過後亦不予執行，那麼，提出該法案究竟有何意義？我明白在一些情況下行使若干合法酌情權，例如行使權力赦免或減少囚犯的刑期，所招致的公共開支不會大至我不能忽視的程度；但我不認為第 5(3) 條所賦予的權力屬此類情況。政府估計須提出的 20 項訴訟行動預計每年最少須動用 3,000 萬元，此數額實在相當龐大。

22. 要就條例草案第 7(3) 條是否涉及公共開支作出裁決，並不如就前述條文作出裁決來得容易。根據本身為法定機構並由公帑資助的平等機會委員會的運作模式，政府當局估計，要設立行政長官會同行政會議可成立的獨立委員會，最少涉及 2,000 萬元的經常開支。另一方面，兩位議員又再指出，行政長官會同行政會議並非必須成立該委員會。此外，立法機關法律顧問指出，第 7(3) 條的措辭沒有建議倘成立該委員會，則委員會必須為一個由公帑資助的法定委員會；該條文

亦沒有清楚訂明須以公帑聘請人員負責委員會的運作。然而，我認為鑑於條文訂明委員會的職能是調查關於遭禁止的行為的投訴；監察條例的實施情況；就條例提出修訂建議；以及為更有效地執行條例的目的而提出建議，政府須為委員會的成立和運作撥出公帑，應是合理的推斷。除非議員提供更詳細資料，說明按條例草案規定須成立甚麼形式的委員會，以及委員會將如何運作才能恰當地履行所訂的各項職能，否則我不能確定可能涉及的開支數額。考慮到我已就條例草案的其他主要條文得出意見，認為它們涉及《議事規則》第 51(3)所指的公共開支，我認為沒有必要在這項裁決就這問題再作詳盡探索。

條例草案是否涉及政府政策？

23. 我在以往已作出的裁決內已說明我的觀點，即“政府政策”包括行政長官或行政長官會同行政會議所決定的政策，以及由行政長官指派的公職人員在立法會或其委員會上頒布的政策。
24. 我認為條例草案涉及政府處理反競爭行為的政策。該政策經行政長官會同行政會議批准，並已在立法會及其委員會上頒布。

裁決

25. 經考慮經濟局局長及李華明議員和單仲偕議員所提出的觀點，以及立法機關法律顧問的意見，我裁定擬提交立法會的《公平競爭條例草案》涉及《議事規則》第 51(3)及(4)條所指的公共開支及政府政策。李議員和單議員不可提交該條例草案。

立法會主席范徐麗泰

2001 年 2 月 12 日