

《 2002年電訊(修訂)條例草案 》委員會

代表團體對併購指引內所載主要建議的意見摘要及政府當局的回應

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
1. 一般意見	和記， 數碼通 電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> • 在條例草案獲通過前，應公布整套指 擬稿的詳細內容。 • 指引應納入為法例的一部分，並須經立 法會審議。 • 在條例草案獲通過前，必須先就擬議併 購指引進行諮詢。 • 應備妥併購指引擬稿的最後形式，以供 考慮。 	<p>指引</p> <ul style="list-style-type: none"> • 我們的建議（即在法例中訂明「大幅減 少競爭」的準則及在指引中補充有關詳 情）與海外的做法相同。指引旨在就規 管當局評估合併所採取的方針，為商界 提供實質指引。澳洲、英國、歐盟、新 加坡、美國和加拿大均採取這種方針。 上述所有地方的併購指引均由競爭事務 當局發出，屬於行政指引而非附屬法 例。 • 條例草案為併購的規管訂定法定架構。 指引的作用是訂明電訊局長在法定範圍 內如何詮釋法例。因此，只有在條例草 案獲通過後，指引擬稿才可定案以進行 諮詢。在條例草案通過後，有關條例草 案規定電訊局長須根據新的第6D（2） （aa）條，在公布指引前進行諮詢。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
	數碼通， Telstra Sunday 徐岩教授 香港律師會	<ul style="list-style-type: none"> • 建基於註釋的指引擬稿可能有“反對合併”的效果。 • 註釋缺乏足夠的詳細資料作為諮詢的依據。 • 擬議指引支持法例欲達致的目標，然而，卻沒有具體的實際條文，述明條例草案實際上會如何施行。 • 指引擬稿必須清楚明確，尤其在併購後規管制度之下，這點更為重要。 • 在指引內列舉實例說明適用情況，會很有幫助(例如：歐洲委員會和英國的競爭指引)。 • 已就擬議指引的草擬方式及詳細條文提出詳盡意見。 	<ul style="list-style-type: none"> • 電訊局長的指引應無「反合併效果」。正如我們之前解釋，併購是正常的商業行為，大部分不會引起對競爭的關注。我們的條例草案及電訊局長的指引只是旨在規管會大幅減少競爭的併購。 • 請參閱第(2)項的回應。 • 我們已在二零零二年十二月發出註釋文件解釋建議指引的要點，當中涵蓋： <ul style="list-style-type: none"> (a) 條例草案的適用範圍； (b) 決定併購會否或相當可能會具有大幅減少市場競爭的效果的分析架構，包括如何界定市場，及電訊局長在評估併購時須考慮的因素(如市場佔有率、進入市場的障礙)；及 (c) 調查及處理向電訊局長申請預先同意的時間表。 • 因此，註釋文件已包括實施條例草案的所有要點，有關指引擬稿將訂明進一步詳情以進行諮詢。我們將在擬備指引擬稿時，接納有關提供實際應用例子的提議，亦會考慮代表團體提交的不同意見。我們將確保指引擬稿清晰及明確。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
	于均諾教授	<ul style="list-style-type: none"> • 原則上支持條例草案擴大電訊局長監察併購的權力，但由於業界正面對科技及市場狀況不斷急速轉變，併購帶來的長遠影響往往難以預計，因此，對違反競爭的行為作出規管比禁止併購更為合理。 • 應該注意的是，在其他司法管轄區，有關當局並無將併購的政策及規例局限於狹窄的“大幅減少競爭”的準則，反而採取較寬闊的準則來評估併購活動，例如，併購對全面服務責任或環境造成的影響。 • 已就“支配優勢”或“大幅減少競爭”中的主要測試作出詳盡分析。 	<p>規管併購的必要</p> <ul style="list-style-type: none"> • 規管併購對我們實施鼓勵競爭的規管制度是必須和重要的。正如我們之前解釋，《電訊條例》第7K至7N條的現行競爭保障只規管持牌人的行為，並不能防止一些會導致不利競爭的市場結構出現的併購。對進入市場障礙較大（如因頻譜限制及既付成本高昂）的市場而言，併購規管尤其重要。 <p>競爭測試</p> <ul style="list-style-type: none"> • 條例草案的目標是促進市場的有效競爭，因此我們建議採用「大幅減少競爭」的準則。這項準則在競爭及反壟斷法較先進的地方廣為採用： <ul style="list-style-type: none"> (a) 在美國，Clayton Act第7條列明可規管有「可能大幅減少競爭」效果的合併； (b) 加拿大及澳洲的制度亦是基於「大幅減少競爭」的概念；及 (c) 在英國，二零零二年生效的《2002年企業法案》亦採納了「大幅減少競爭」的準則來評估合併。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
2. 建議併購指引須涵蓋的事宜	<p>和記</p> <p>數碼通</p> <p>Telstra</p> <p>電訊用戶協會</p> <p>電訊盈科</p> <p>和記</p> <p>于均諾教授</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 過於概括和簡單，欠缺按個別行業而作出的分析。 • 註釋只列出多項因素，卻沒有詳細解釋測試方法。 • 指引必須清楚界定有關程序，以便業界參與人士就其擬進行的交易，事先取得電訊局長的同意。 • 指引應充分考慮因併購而影響服務的延續和水平。 • 應在條例草案而非在指引內指明主要事項，例如覆檢的時限、覆檢機構須考慮的主要因素、“大幅減少競爭”的定義等。 • 並無涵蓋科技轉變及互連制度對評估併購的影響，亦無區分橫向、縱向及聯合合併的不同處理方法。 • 條例草案／指引或需涵蓋一些情況，即香港的公司將會在中國內地積極從事併購活動。 	<p>指引涵蓋的事宜</p> <ul style="list-style-type: none"> • 註釋文件旨在解釋建議指引的要點。電訊局長將在條例草案通過後發出指引擬稿以進行諮詢。我們將接納有關建議，在指引擬稿中訂明申請預先同意的程序及其他程序。我們將檢討及修訂指引擬稿以適當納入更多詳情，並考慮代表團體的意見。 • 我們明白業界普遍要求有更加確切的條文。鑒於有關要求，我們將研究條例草案的法例架構是否有改善的空間。 • 電訊局長在評估併購時須考慮的因素已包括科技轉變及垂直合併的效果（請參閱下文第（3）項）。註釋文件亦提及水平與垂直合併的不同。至於互連則屬於《電訊條例》第36A條下的規管事宜，是獨立的議題。 <p>內地的併購</p> <ul style="list-style-type: none"> • 內地的併購並不在《電訊條例》的管轄

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
			範圍之內，除非有關併購影響本港傳送者牌照持牌商的擁有權及控制權。
3. 評估併購對競爭所造成效果的考慮因素	<p>電訊盈科</p> <p>數碼通， Sunday</p> <p>電訊盈科</p> <p>消費者委員會</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 橫向合併可能導致有競爭實力的對手被排除，但不一定造成減少競爭。 • 當有其他競爭因素存在，例如市場參與者之間存在廣泛競爭，評估“進入市場的巨大障礙”是否恰當。 • 根據擬議指引，有利競爭的縱向合併或會不獲批准，這點令人關注。 • 並無明確解釋“大幅減少競爭”這項重要因素。 • 註釋對併購活動在增加效益及其他公眾利益上帶來的好處，着墨太少。 • 必須審慎研究一些因素，例如橫向合併產生的效益(或規模經濟)。舉例而言，因增加競爭帶來的效益有否改善消費者的權益；能否具體說明及核實聲稱可 	<ul style="list-style-type: none"> • 在評估併購時，電訊局長將適當權衡所有考慮因素，包括市場佔有率及集中度、進入市場的障礙、抵銷力量、大幅提高價格或利潤幅度的力量、電訊市場急速轉變的特徵、併購後有效競爭的幅度、垂直合併的性質及幅度、以及輸入競爭的水平等。 • 議員可能會留意到，進入市場障礙只是其中一項相關因素。例如在清除強大／有效的競爭對手的併購個案中，如進入市場的障礙不大，其他強大／有效的競爭對手在價格上升時便會出現，電訊局長可容許電訊市場出現這種併購。相反地，在進入障礙較大的市場中，如併購後仍能維持有效競爭，有關併購亦將獲准進行。 <p>效率及其他因素</p> <ul style="list-style-type: none"> • 註釋文件已將「效率」包括於評估併購時考慮的因素之一： <ul style="list-style-type: none"> (a) 合併可因更有效利用現有資產及實現規模及範圍經濟而產生效率，這種效果在合併前並不能由任何一方

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
	<p>于均諾教授</p> <p>香港律師會</p>	<p>帶來的效益；以及該等效益會達致電訊局長規定標準的程度。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 條例草案應賦權予電訊局長對併購活動施加條件，規定如合併後未能帶來預期的效益，合併的機構便須採取行動。 • 應謹慎研究有關效益的論據，因為從併購活動帶來的更大效益未必會直接惠有效運作有賴退出及進入機制。 • 或需考慮傳送者牌照持牌人的擁有權或控制權的短暫改變可能造成的影響。 • 就應用“在價格上作細微但重要兼且不屬短暫的加費”測試的描述，基本上是正確的。 • 消費者資訊、效益／顧客利益應列為競爭分析須考慮的因素。 	<p>達成。如合併產生的任何效率轉化至價格下降或出現更激烈競爭，有關合併將提升而非減少競爭；</p> <p>(b) 須顯示有關效率只有藉合併才能達致，即如沒有合併（例如內部重組）或以其他相類的具反競爭效果的方法（例如合營企業安排）的話，則不大可能達致有關效率；及</p> <p>(c) 更重要的是，合併會在市場上減少一個競爭對手，相應的假設是競爭將會被減少（雖然不一定被「大幅」減少）。因此，在合併分析中，只有當合併可能為競爭帶來的不良效果不大時（不計合併後效率在內），效率才能令分析有所不同。如合併導致寡頭壟斷或壟斷，一般來說單憑效率是不可能作為合併的理據。</p> <p>• 總括而言，我們歡迎議員及業界就註釋中評估合併對競爭的效果的主要因素所提出的意見。在條例草案通過後，我們編制指引擬稿以進行諮詢時將考慮有關意見。</p>

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
4. 控制權有所改變的定義及“避風港”條文	和記 電訊盈科 數碼通 Telstra 香港律師會	<ul style="list-style-type: none"> • 股份的轉讓少於50%及董事的人事改變，不應構成控制權的改變。 • 股份的轉讓的上限應更接近50%。 • 條例草案並無界定“董事”及“主要高級人員”的含義。董事或主要高級人員的人事改變如何構成控制權的改變，實屬疑問。 • 一如其他大部分司法管轄區，電訊局長只應主要關注一些會賦予有效控制權的改變。 • 指引應載有穩妥及恰當的“避風港”條文，專門訂明控制權出現改變的上限及市場集中比率的准許水平。 • 條例草案只應適用於控制權真正出現改變的情況。 • 指引應就與擁有權或表決控制權有關的改變，訂明不含糊及非酌情的“避風港”條文。 	<p>控制權的定義</p> <ul style="list-style-type: none"> • 併購規管的主要議題在於有關併購活動會否大幅減少競爭。納入規管的控制權變動，並非高至如一些營辦商所提出的50%或以上。外國的有關做法舉例如下： <ul style="list-style-type: none"> (a) 美國、澳洲及新加坡授權有關當局檢討任何具有反競爭效果的股份變動。法律及指引均沒有規定股份變動的百分比。 (b) 英國的《2002年企業法案》授權公平交易委員會調查引致兩家企業有同一擁有權或共同控制權的併購活動。公平交易委員會於去年發出的「合併：具體評估」草擬指引，表明委員會可以審查任何牽涉15%或以上股份的個案，以調查有關持有人能否實質影響公司政策。 • 我們在註釋文件中建議，若併購活動牽涉少於傳送者牌照持牌人15%表決權股份的實益擁有權或表決權，電訊局長通常無需調查。這是由於一般而言，持有少於傳送者牌照持牌人15%表決權股份的實益擁有權或表決權，並未能授予對傳送者牌照持牌人事務足夠影響力，以致大幅減低市場競爭。我們認為建議合理。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
			<ul style="list-style-type: none"> • 此外，所有改變，無論是控制權或主要高級人員（見下文）的改變，均需要從實際情況作出考慮。若改變牽涉本來沒有參與本港有關市場的新投資者，或牽涉本來並非本港有關市場持牌人主要高級人員的人士，這些改變應該不會影響競爭。若改變並非如此簡單，我們的建議已為傳送者牌照持牌人提供自願預先取得電訊局長同意的渠道。 <p>主要高級人員</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「主要高級人員」（例如執行董事、董事局主席及行政總裁或相等職位）及「董事」對公司業務扮演決策角色。主要高級人員或董事的改變可能大幅影響控制權。電訊局長不會獲得授權干預「董事」或「主要高級人員」的任何改變。電訊局長只會在有關改變會「大幅減少競爭」的情況下作出干預。
5. 市場佔有率測試	和記	<ul style="list-style-type: none"> • 考慮市場力量時，過分側重市場佔有率和集中比率，並無考慮其他因素，例如，進入市場的潛在情況、抵銷購買力量等。 	<p>其他因素</p> <ul style="list-style-type: none"> • 一如上述第(3)項所述，電訊局長在評估併購活動對競爭的影響時，會考慮所有相關因素。市場佔有率只屬考慮因素之一。註釋文件經已訂明其他因素，包括進入市場的障礙及抵銷力量等。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
	<p>電訊盈科</p> <p>Telstra</p> <p>香港律師會</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 建議市場佔有率的上限定在40%，另外市場佔有率少量增加5%至10%，亦可豁免受到覆檢。 • 合併的機構的擬議市場佔有率在40%或以上，電訊局長才進行調查，此上限定得太低。 • 可以想像的是，一家公司在市場不一定有高的佔有率，卻能夠行使市場力量。因此，建議在指引的相對應段落增補“一般”一詞，寫成“因合併而形成較高的市場佔率及集中水平，是行使市場力量一般必備的條件卻非充分的條件”。 	<p>40%市場佔有率準則</p> <ul style="list-style-type: none"> • 我們認為40%的單一上限並不合適。註釋文件就合併後的市場佔有率總和設定兩項上限。若市場佔有率總和低於15%，電訊局長作出干預的可能性不大。若總和高於40%，電訊局長便可能作出詳細調查。市場佔有率為40%或以上的公司一般被視作主導營辦商。 • 我們的建議類似澳洲及加拿大採用的準則。澳洲採用15%及40%的門檻。加拿大的門檻則更低－四家公司所佔的市場集中程度超過65%的市場的門檻是10%，集中程度較低的市場的上限則是35%。 • 我們在編制指引擬稿時會考慮香港律師會建議的文本修訂。

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
6. 市場的定義	<p>香港律師會</p> <p>于均諾教授</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 由於市場的定義的第二部分是相關地域市場，使用“其他地域範圍”一詞令人混淆。該詞可代以“不同地點”。 • 一俟界定市場的定義，市場佔有率資料隨即變成相關資料。 • 市場的定義可以更趨複雜，尤其是科技越趨匯流，例如供應商可透過固定線路，無線及電纜提供寬頻服務。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們留意到對市場定義的意見，並會在指引諮詢擬稿定案時予以考慮。市場定義分析的考慮因素必然包括科技匯流 (convergence)。
7. 電訊局長覆檢併購活動所需的時限	<p>和記</p> <p>數碼通</p> <p>電訊盈科</p> <p>香港律師會</p> <p>于均諾教授</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 應訂明法定時限，而非透過行政手法來處理。 • 應大為縮短擬議4個月(已完成的交易)及1個月(擬進行的交易)的時限。 • 擬議時限過長。電訊局長應在併購交易完成後兩星期內決定是否進行調查。 • 註釋所建議的時間過長。條例草案應列明併購活動的調查工作由開始至完結的最長時限。 • 電訊局長必須作出決定的時限應予縮短，因為在香港市場進行的調查應比其他司法管轄區進行的相若調查需時較短。 • 倘若投入足夠資源，要完成對已完成併 	<ul style="list-style-type: none"> • 一如註釋文件所述，我們建議的時間表與於外的做法相若： <ul style="list-style-type: none"> (a) 英國 (<i>併購後規管制度</i>) 的《 2002 年企業法案 》規定公平交易委員會於4個月內調查併購活動及決定是否轉介競爭委員會。競爭委員會其後有24星期 (即5至6個月) 進行調查。 (b) 在歐盟地區 (<i>併購前規管制度</i>) ，歐洲委員會有責任於獲悉有關併購活動的日期後5個月 (1個月作初步調查，4個月作詳細調查) 內完成調查。 • 我們理解業界要求較短的時間表。我們贊同時間表不可過長，但亦需要合理。電訊局長有法定責任，在作出決定前給予足夠時間，讓有關傳送者牌照持牌人

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
		購活動的調查工作，其實無需3個月。	作出申述。我們認為建議的時間表是合理的。
8. 追溯期限（電訊局長在某時限過後不可就某項併購進行調查）	和記 電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> • 應訂明法定追溯期限，而非透過行政手法來處理。 • 完成併購交易後的3個月擬議期限應縮短為不多於兩星期。 • 應訂明法定追溯期限。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們建議將「追溯期」定為3個月是合理的。這項期限亦已較其他採用併購後規管制度的國家為短。英國及澳洲的追溯期分別是4個月及3年。
9. 電訊局長根據擬議第7P(11)條可追討的費用及開支	和記	<ul style="list-style-type: none"> • 電訊局長可追討的費用及開支款額應設上限。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我們曾向議員解釋電訊局以營運基金方式在《營運基金條例》下運作，需要從有關收入收回服務成本。這項安排相當於在《電訊條例》第36A條下就互連條款作出裁決的有關做法。跟互連的裁決一樣，根據條例草案申請預先同意的費用取決於實際成本及處理該宗申請的開支。故此，我們並不認為適宜設定收費上限。 • 根據徵收互連費用的經驗，電訊局預期簡單的合併收購個案的收費水平約為每宗55,000元，重要個案則是每宗大約110,000元。這收費水平相當於外國當局就類似工作徵收的費用，例如： <ul style="list-style-type: none"> (a) 澳洲：每宗個案15,000澳元或60,000港元；

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
			<p>(b) 加拿大：每宗個案 26,750 加元或 133,750 港元；及</p> <p>(c) 英國：5,000 至 15,000 英鎊或 60,000 至 180,000 港元，視乎淨資產值而定</p>
10. 保障措施的 程序及透明度	<p>和記</p> <p>電訊用戶協會</p> <p>電訊盈科</p> <p>于均諾教授</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 電訊局長並無責任告知合併的機構有關反對的個案，亦無責任就其阻止某項合併提供書面理由。 • 就待決個案而言，應透過舉行公聽會蒐集用戶的意見或邀請用戶提交意見。 • 擬議指引並無清楚列明處理就併購活動作出申述的程序，例如，藉提交書面意見、舉行公聽會等。 • 應以最“寬鬆”的方法進行所涉程序，例如，透過電管局與有關公司舉行非正式簡報會，介紹最新情況，藉以加快整個過程。 	<ul style="list-style-type: none"> • 在條例草案的第7P(2)條下，電訊局長有責任在根據條例草案得出意見前，給予有關傳送者牌照持牌人合理機會作出申述。在《電訊條例》第6A(3)(b)條下，電訊局長更需要以書面形式列出決定的理由。 • 條例草案通過後，我們將於指引的諮詢擬稿列明處理申述的程序，確保有關程序具透明度、實際可行，並符合公平程序的規定。
11. 制衡電訊局 長的權力	<p>和記， 電訊盈科， 數碼通</p> <p>電訊盈科</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 相比由一人擔當規管者，由一個專門成立的委員會或評審小組覆檢併購個案，是較為恰當及更具問責性的規管架構。 • 由電訊(競爭條文)上訴委員會而非由電訊局長覆檢併購活動，會較為理想。 	<ul style="list-style-type: none"> • 一如去年十一月六日會議的「有關規管電訊業合併及收購活動的進一步資料」[CB(1)499/02-03(01)]文件所述，我們認為電訊局長是規管電訊業併購活動的合適人選： <ul style="list-style-type: none"> (a) 電訊局長現時亦已處理有關公平競爭條文及現有併購規管的牌照條件

事項	機構／人士	提出的關注／意見	政府當局的回應
	徐岩教授 于均諾教授	<ul style="list-style-type: none"> • 由於未有一般競爭法，電訊局長是規管電訊界併購活動的合適機構。 • 就電訊界的併購活動而言，較恰當的做法是由一個獨立委員會作出決定，而該等決定可予上訴。委員會的成員應包括商界及消費者權益的代表，業界專家及專業人士。 	<p>的工作。在外國，公平競爭條文及併購規管均是由同一競爭機構執行。</p> <p>(b) 我們認為最重要的是有足夠制衡機制，確保條文獲得公平執行。建議的保障設施跟公平競爭條文一樣。我們認為有關的制衡經已足夠：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 電訊局長由電訊局協助，而電訊局擁有所有有關範疇的專才，包括會計、法律、經濟及電訊等。電訊局特別設立競爭事務部，為電訊局長提供更有效的支援，以執行公平競爭條文以及條例草案通過後的併購規管； — 電訊局長必須給予有關人士合理機會作出申述，並必須根據條例第6A(3)(b)條的規定，以書面形式列出決定的理由。有關理由將成為上訴或司法覆核的根據；及 — 電訊局長的決定可在電訊（競爭條文）上訴委員會（及司法覆核）予以上訴。上訴委員可以覆核上訴個案的實況 (review the merits of the case)，並有權維持、更改或推翻電訊局長的決定。

機構/人士

記環球電訊有限公司、
和記電訊有限公司及
Hutchison 3G HK Limited(“和記”)
電訊盈科有限公司(“電訊盈科”)
數碼通電訊有限公司(“數碼通”)
Telstra International (Telstra)
消費者委員會(“消委會”)
徐岩教授
于均諾教授
Sunday
香港電訊用戶協會(“電訊用戶協會”)
香港律師會

立法會秘書處議會事務部1及
工商及科技局
2003年3月13日

詳盡意見書載於

-立法會CB(1)963/02-03(01)號文件

-立法會CB(1)963/02-03(02)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(03)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(04)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(05)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(06)號文件
-立法會CB(1)984/02-03(01)號文件
-立法會CB(1)1014/02-03(01)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(07)號文件
-立法會CB(1)963/02-03(08)號文件