

## 立法會《2002年電訊（修訂）條例草案》委員會

### 政府當局進一步的委員會審議階段修正案建議 及其他改善建議

#### 導言

在今年四月三十日的會議上，業界及消費者委員會的代表向法案委員會遞交第三輪的意見。我們留意到代表團體大致上支持政府當局的委員會審議階段修正案建議及其他改善建議，亦有要求作進一步的改善。我們仔細考慮該等意見後，提出進一步的委員會審議階段修正案建議及其他改善建議，從而回應關注的問題。

#### 進一步的改善建議

##### 控制權的改變

2. 若干業界成員建議傳送者牌照持牌人的主要高級人員或董事的改變，並不構成有關持牌人控制權的改變，因此，應從「控制權的改變」的定義中予以刪除。他們認為條例草案只應該對涉及改變50%擁有權的真正控制權改變的合併和收購（併購）活動作出規管。

3. 我們經已考慮上述意見。雖然主要高級人員或董事可對傳送者牌照持牌人的業務有實質影響，我們明白業界對有關條款可能對業界造成規管負擔的憂慮。在平衡各方因素後，我們認為可以接納業界的要求，從「控制權的改變」的定義中刪除主要高級人員及董事的改變。我們將提出在條例草案中建議的第7P(12)條作出委員會審議階段修正案建議。

4. 經改善的建議已進一步考慮業界的意見。我們相信這建議在確保條例草案能足夠規管違反競爭的併購活動以及盡量回應業界的關注之間取得適當的平衡。若干業界成員建議將門檻定為50%，但我們認為這並不適合。併購規管的主要問題在於併購會否大幅減少競爭。海外地方併購規管方面的控制權的改變並不限於公司法所認許的「多數控制權」的改變，更包括對持牌人的事務有「實質影響」，從而可以大幅減少市場競爭的能力。故此，公司法中對於持牌人「多數

控制權」的 50% 較高門檻，並不適用於併購規管。美國、澳洲及新加坡的法律賦予當局檢討任何具有反競爭效果的股份改變的權力。英國當局發出的指引擬稿則將門檻定為 15% 或以上，以執行法律對「控制權」（包括「實質影響」概念）的定義。

5. 我們亦希望澄清業界對二零零一年第三代流動服務（3G）發牌時所設門檻的誤解。就第三代流動服務發牌工作而言：

- (a) 任何持有某家 3G 準競投者 50% 或以上股份的人士只能遞交一份競投；及
- (b) 任何持有某家 3G 準競投者 50% 以下，但 15% 或以上股份的人士可遞交多於一份的競投，稱為「有連繫的競投」。然而，在有連繫的競投當中，只有一份競投能夠透過另外一項競投程序取得 3G 牌照。

換言之，在四家 3G 持牌人中，任何人士均不可在超過一家持牌人中擁有 15% 或以上的股份。故此，3G 發牌的門檻是 15%，而不是若干業界成員所引述的 50%。

#### 併購檢討的程序和速度

6. 業界理解電訊管理局及電訊（競爭條文）上訴委員會（上訴委員會）檢討併購工作的重要性，尤其認為具有維持、更改或撤銷電訊管理局局長（電訊局長）決定的廣泛權力的上訴委員會是有效的上訴渠道。業界代表團體提出一些上訴委員會可以扮演的其他角色。有代表團體建議一項不對稱安排，賦予電訊局長批准若干併購個案（如「簡單」併購、電訊局長將批准的併購）的權力，但須將其他個案（如「複雜」併購、電訊局長擬反對的併購）轉交上訴委員會決定（下稱第一種方案）。另一方面，亦有人認為單一程序更可取，即由上訴委員會決定所有併購個案，亦不會提供上訴渠道（或以法庭司法覆核的形式作有限度上訴）（下稱第二種方案）。

7. 我們現行的制度，是電訊局長就競爭條文（即《電訊條例》第 7K 至 7N 條）作出決定，而上訴委員會可以處理對

這些決定的上訴，它具有廣泛的權力可維持、更改或撤銷電訊管理局局長決定。正如業界代團體也指出，這上訴機制運作良好，我們認為將這項機制延伸至審核電訊局長在併購活動的決定是合適的。傳送者牌照持牌人或收購者若感到受屈，應該可以向上訴委員會提出上訴。雖然業界可根據政府當局的建議提出其他方案，議員可以留意到業界對於採用哪種方案並無共識，海外地方亦沒有無可爭議的模式<sup>註</sup>可供參考。事實上，我們留意到業界提出的兩種方案各有缺點：

- (a) 第一種方案未能提供客觀基礎，以決定哪些個案應該或不應該轉交上訴委員會，尤其未有清晰準則界定「複雜」和「簡單」併購作不同的處理。這方法在法律上不可行，並會為併購的各方帶來不明朗的元素。
- (b) 根據第二種方案，一旦上訴委員會作出決定，受屈人士便不能就上案個案的實況進行上訴(appeal based on merits of a case)。在沒有足夠制衡措施下，系統的公正持平性會受到質疑。事實上，海外地方並無證據支持將規管決定與上訴程序結合，而每個地均自行制訂本身的機制<sup>註</sup>。歐盟、美國及新加坡均設有上訴程序。

8. 我們完全同意業界認為時間對併購至為重要的意見。為回應這項關注，我們重新仔細考慮電訊局長檢討併購的時限，並建議縮短時限如下：

- (a) 調查已完成的併購－可展開調查期限(電訊局長在這期間獲賦與展開調查的權力)由三個月縮短至一個月。就此，我們提出就條例草案建議的第 7P (1A) 條的可展開調查期限，作出進一步的委員會審議階段修正案建議。此外，我們將於電訊局長的指引中訂明的電訊局長進行調查的時限，由四個月縮短至三個月；及
- (b) 處理預先同意的申請－電訊局長進行詳細分析的時限由四個月縮短至三個月。因此，電訊局長將須在一

---

<sup>註</sup> 請參閱於去年十二月發出的法案委員會會議文件「就電訊管理局局長規管電訊行業內的收購合併活動提供進一步資料」。

個月內決定是否有需要進行詳細分析，如需要的話，須在額外的三個月內進行分析。

有關時限是電訊局長就併購事宜作出適當的決定及符合適當程序(due process)的原則(包括給予有關各方充足時間作出申述)所需的時間上限。檢討個別併購的實際時間可能較短，視乎個案性質及複雜性而定。

### 評估併購的考慮因素

9. 我們在二零零二年十二月向法案委員會發出併購的競爭分析指引的註釋中已訂明，在界定相關市場時已考慮「市場上有替代品可供採用的程度」。但我們同意部分業界代表團體的意見，在條例草案建議的附表 2 的競爭分析考慮因素中明確納入這項因素。

### 電訊局長的指引

10. 部分業界代表團體建議，根據條例草案建議的第 6D (2) 條，由電訊局長發出的併購事宜指引在開始實施前應交由立法會覆核。如我們較早時向法案委員會解釋：

- (a) 指引就規管當局評估併購所採取的方針為企業提供實際指導。澳洲、英國、歐盟、新加坡、美國及加拿大的併購指引均不是附屬法例。
- (b) 我們已建議加入委員會審議階段修正案建議，政府只會在指引經諮詢及備妥後，條例草案方開始生效（請參閱二零零三月發出的文件「政府當局的委員會審議階段修訂建議及其他改善建議」的第 18 段）；及
- (c) 在制訂條例草案後，電訊局長有法定責任進行諮詢及發出指引。諮詢程序將具透明度，業界及市民均可發表意見。為使議員更安心，在指引諮詢期間，我們將會通知立法會資訊科技及廣播事務委員會有關的諮詢。如委員有興趣，可邀請政府向他們簡介有關的指引。

## 結論

11. 我們將引入下列進一步的委員會審議階段修正案：
- (a) 從建議的第 7P (12) 條「控制權的改變」的定義中刪除主要高級人員及董事的改變；
  - (b) 建議的第 7P (1A) 條下電訊局長進行調查的可展開調查期限由三個月縮短至一個月；及
  - (c) 按照業界建議，在建議的附表 2 中評估併購的考慮因素列表加入一項新因素。

進一步的委員會審議階段修正案已以修訂模式加入附件的條例草案節錄。

12. 我們已充分考慮代表團體共三輪的意見，並作出了適當的改善。我們認為，修改後的建議在制訂較寬鬆及具透明度的規管制度以便利併購的商業決定，以及為電訊市場提供公平的競爭環境，惠及消費者及競爭的營辦商之間取得適當的平衡。由於條例草案在二零零二年五月提出，我們認為在切實可行的範圍內盡快通過條例草案，以消除現行規管架構內的灰色地帶，是至為關要的。

工商及科技局  
二零零三年五月

政府當局進一步在《2002年電訊(修訂)條例草案》中  
提出的委員會審議階段修正案建議

(以修訂模式加入《2002年電訊(修訂)條例草案》節錄)

(1A) 第(1)(d)款所指的調查只可於有關改變出現後的  
1個月內或於局長知道或理應知道有關改變後的1個月內(視  
屬何情況而定)展開。

(12) 為施行第(1)(a)及(5)(a)款，如有以下情況，對  
某傳送者牌照持牌人所行使的控制即屬有所改變 —

~~(a) 某人成為該持牌人的董事或主要高級人  
員；~~

(b) 某人成為該持牌人多於 15%的有表決權  
股份的實益擁有人；

(c) 某人成為該持牌人多於 15%的有表決權  
股份的表決控權人；或

(d) 某人除在上述情況外憑藉規管該持牌人  
或任何其他法團的組織章程大綱或章程  
細則或其他文書所賦予的權力，取得確保  
該持牌人的事務是按照該人意願處理的  
權力。

9. 加入附表 2

現加入 —

“附表 2

[第 6D(2)條]

局長須考慮的事宜

1. 進入電訊市場的障礙難度。
2. 在電訊市場中，市場集中的水平。
3. 在電訊市場中，抵銷力量的強弱。
4. 有關改變會導致有關傳送者牌照持牌人或有利害關係的人能夠顯著及大幅提高價格或利潤幅度的可能性。
5. 電訊市場急速轉變的特性，包括增長、創新技術及產品差異。
6. 有關改變會導致清除電訊市場中任何有實力及有效的競爭者的可能性。
7. 有關改變出現後，在電訊市場中保留或會保留有效競爭的程度。
8. 在電訊市場中，垂直整合的性質及程度。
9. 在電訊市場中，輸入競爭的實際及潛在水平。
10. 在電訊市場中，有替代品目可供採用的程度。”。