

## 香港流動通訊有限公司(簡稱「CSL」)

### 就立法局 2002 年電訊 ( 修訂 ) 條例草案之提案

---

#### 1. 簡介

- 1.1 本文件概列香港流動通訊有限公司就立法局 2002 年電訊 ( 修訂 ) 條例草案作出以下提案。本文件架構如下：
- (a) 第二部份包括執行撮要；
  - (b) 於第三部份內，列出 CSL 就因何針對特定界別定立合併及收購法例為不恰當而作出的提案；及
  - (c) 於第三部份內，列出 CSL 就本草案特別的意見。
- 

#### 2. 執行撮要

- 2.1 CSL 認為針對行業而定立有關合併及收購的條例並無理據。相反地，如必要有收購及合併條例，該條例必須全面性及一致地應用 --- 並不應只引用於特定行業。
- 2.2 如立法局認為引入特定行業的收購及合併法例為恰當的，則該法例必須確保將被應用的準則及採納的程序 ( 包括決策時限 ) 具透明度及一致性及電訊局長會完全問責。為與此一致，以下列出的修正旨在確保條例提供框架，依據其下電訊局長需作問責及於透明及一致的狀態下行使其權力。
- 2.3 CSL 了解草案專責小組之成立旨在詳審本草案。
- 

#### 3. 電訊特定收購及合併條例

- 3.1 CSL 認為立法局應支持作最少規管干預的假設。故此，於特定行業需要受任何額外條例監管的情況下，立法局必須堅持該等額外條例付有明確的理據。
- 3.2 香港電訊行業於全球標準而言競爭激烈。事實上，香港乃全球最高流動電話滲透率的地區之一，故此我們未能體會於此競爭激烈的市場上引入更嚴謹的收購及合併法例的需要。並且，CSL 並未目睹有任何重要顯示，指出有任何收購或合併於本港出現，而又未有現存規管制度足以充份地應付任何應予關注的考慮。
- 3.3 無論如何，現存已發展中國家只有極少數有針對特定行業而設的合併管制，但大部份其他國家均有一般競爭法律。舉例，於 2002 年 7 月 25 日向立法局提交的發表文件中列出的 6 個地區內（不包括香港），共有 5 個地區具有一般（而非針對特定行業而設）的競爭法律。這事實上是較闊的議題，而立法局必須納入考慮之列。經濟合作及發展組織及世界銀行於「設計及實施競爭政策的框架」（華盛頓 DC 世界銀行 1999 年）內較趨向引用涵蓋更廣的競爭法律而非針對特定行業而設的法律。另外，澳洲 HILMER 報告的結論（第 85 頁）指出「**有迫切性具效率的及衡平的論據需確保競爭行為條例.....以整體及全面地於經濟體系中被引用**」。
- 3.4 因此，於並無迫切性的原因必須引入針對特定行業而設的收購及合併法例的情況下，CSL 提出立法局毋需加諸該等法例於電訊行業上。
- 

#### 4. 針對草案的意見

- 4.1 CSL 針對草案的意見於下文列出。於提出有關意見時，CSL 的基本立場為將被應用的準則及採納的程序（包括決策時限）需具透明度及一致性及確保電訊局長會完全問責。於現有的 DAWSON 就澳洲 1974 年的 TRADE PRACTICES ACT 作出徵詢之前，一個顯著及成立的批評指出澳洲競爭及消費者專責小組缺乏透明度、一致性及問責性。為與此一致，以下列出的大部份修正旨在確保電訊條例提供框架，依據其下電訊局長需作問責及於透明及一致的狀態下行使其權力。舉例，CSL 已提出準則必須為客觀的，不應主觀。
- 4.2 CSL 針對草案的意見如下：

- (a) 控制權的上限改變太低；
- (b) 於 7P(1) 部份內的準則必須具客觀性；
- (c) 根據 6D 部份，電訊局長發出的指引必須經立法局覆核；
- (d) 根據 7P(1) 部份，電訊局長發出的指示的涵蓋必須於客觀基礎上決定及限制僅適用於本港；
- (e) 電訊局長只可基於公眾利益原則下依據 7P(1)部份發出指示；
- (f) 必須於 7P(1) 部份內訂明有關電訊局長可基於控制權改變而行使其權力發出指示的時限；
- (g) 應於 7P(6) 部份內允許電訊局長基於公眾利益給予其就控制權的改變的同意；
- (h) 就 7P(5) 部份內提及自願性事前核准的建議法制基礎及 7P(6) 部份內電訊局長可給予的同意，需明確設立清晰的法制程序；
- (i) 修訂不應排除可經非正式處理程序的選擇；
- (j) 7P(11) 部份內提及電訊局長基於考慮由 7P(5) 而提出的申請而涉及可討回的費用及支出，應設定上限；
- (k) 依據 32L 部份向上訴委員會提出的上訴應根據案件的案情論據考慮及應延長上訴的時限；
- (l) 發牌條件不應涉及 7P 部份內提及的相同主旨；及
- (m) 7K 部份（反競爭行爲）內有關競爭效果的準則，應與 7P 部份內的準則貫徹一致。

#### 4.3 控制權的上限改變太低

於草案 7P(1)(a) 部分內，電訊局長獲授權規管傳送者牌照持牌人的控制權的更改，而該等更改必須經電訊局長認為會帶來大幅減少電訊市場內的競爭的後果。草案 7P(12) 部份內列明於某些情況下傳送者牌照持牌人「控制權

的改變」已被視作發生。CSL 認為 7P(12) 部份太廣泛及包括某些情況根本於現實中控制權的改變並不預期會出現。舉例，7P(12) 部份於下列情況下視控制權的改變已出現，如某人：

- (a) 成為傳送者牌照持牌人的董事或要員（不論董事局的大小或組成如何）；
- (b) 成為受益的擁有人或擁有超過 15% 表決控制權的擁有人；或
- (c) 取得「確保傳送者牌照持有人的業務必須依照某人的意願而執行」的權力。此外，7P(1)(b)及(c)部份並未受 7P(12)部份限制，相反地，於有任何受益的擁有權或傳送者牌照持牌人的**任何**表決權改變時，7P(1)(b)及(c)部份皆會運作，作為上市公司，此等事情可能每日均會出現。明顯地，這是過寬鬆的處理手法。

CSL 相信証券及期權專責小組就有關接管及合併的守則提供適當的參考以決定於何時控制權的改變出現。簡言之，CSL 相信上限應設定為涉及持牌人的法定或受益權或控制 30%的表決權的能力遭吞併時。

#### 4.4 於 7P(1)部份內就大幅減低競爭的準則必須具客觀性

評估控制權的改變是否「大幅減低競爭」需要經濟分析，因此準則需具備客觀性而非純粹依據電訊局長的意見。CSL 察覺到客觀準則於其他地區均有被引用，諸如澳洲。

#### 4.5 根據 6D 部份電訊局長發出的指引必須經立法局覆核

貫徹需確保大幅減低競爭準則必需具客觀性的原則，電訊條例 6D 部份下建議的指引，作為公眾諮詢過程的部份，必須經由立法局覆核。

#### 4.6 根據 7P(1) 部份電訊局長發出的指引通知必須具備客觀性及限制僅適用於本港內

任何電訊局長發出的通知涵蓋只應限於執行必須消除反競爭的效果，並應取決於客觀基礎上。

同樣具爭議性的是，假若牌照人的控制權的改變引致大幅減低競爭的效果而又發生於本港境外，7P 部份可賦予電訊局長權力發出通知要求持牌人作出

消除反競爭效果的行動。電訊局長的權力必須加以明確限制，應只准許於出現大幅減低競爭的電訊市場而電訊局長亦已頒發牌照予於該電訊市場內營運的有關持牌人的情況下發出通知。

#### 4.7 電訊局長只獲准基於公眾利益的原則依據 7P(1)部份發出指示

根據現有草擬，修訂給予電訊局長宏闊的權力發出就控制權的改變導致大幅減少競爭的指引。但減少競爭並不一定與公眾利益背道而馳，某些合併的例子結果均有利於公眾利益：

##### **收購提供獨特的技術類型的傳送者**

當某一傳送者為唯一提供服務予市場上個別部份的傳送者（舉例，可提供特別的技術類型），但基於財政問題而無法提供有關服務，於這種情況下，獲另一傳送者收購而繼續提供該服務，此舉大有可能符合公眾利益，即使具有反競爭效果，亦應配合公眾利益而容許有關收購通過。公眾可受惠於：

- ◆ 繼續獲取已信賴的服務及技術；
- ◆ 可能受惠於合併的效益而獲得改良服務；
- ◆ 已失敗的傳送者的僱員可獲續聘；
- ◆ 已失敗的傳送者的債權人的地位可獲保障；及
- ◆ 保留給公眾涵蓋更廣的技術選擇。

##### **提昇國際競爭力**

於香港及區域內提供服務的傳送者可能希望作出國際化的業務拓展及利用香港作為區域性基地。為達致此目的，首先需要強化建基於香港的運作，隨後需要利用其強化香港基地的知識將其業務擴展至國際化。過程中，香港將獲受惠：

- ◆ 鼓勵區域電訊公司以香港作為區域運作的基地，結果性的利益包括香港居民可望獲錄用及香港公司提供商用辦公室地方等）；
- ◆ 提昇提供予香港居民的服務（舉例，國際化拓展可提供更佳漫遊安排予

流動電話用戶)；

- ◆ 提昇香港至更佳電訊中心的地位；
- ◆ 給香港經濟及香港的投資者帶來利潤；及
- ◆ 容許香港公司加強其競爭力應付其他區域內的電訊公司。

根據草案現行的草擬，如電訊局長認為以上情況導致大幅減少競爭，則電訊局長可於無視帶給香港經濟或香港消費者更多的公眾利益的情況下發出指引。

故此，為確保電訊局長顧及公眾利益，電訊局長應只可獲允許基於非純粹大幅減少競爭，但需顧及公眾利益的大前題下，依據建議中 7P(1) 部份發出指引。

#### 4.8 電訊局長必須於 7P(1) 部份訂明的時限內行使基於控制權改變而發出通知的權力

為確保給予業界及金融業適當的肯定性，應界定電訊局長可因應控制權的改變而依據 7P(1) 行使其權力的時限，舉例 60 天。

#### 4.9 應於 7P(6) 部份內允許電訊局長可基於公眾利益給予其就控制權的改變的同意

根據現行草擬，修訂只授權電訊局長可（根據電訊局長的意見）於未有大幅減少競爭的情況下，同意控制權的改變。但如上述 4.7 項指出，大幅減少競爭並不一定與公眾利益背道而馳。故此，電訊局長亦應獲授權可同意受惠於公眾的交易（即使可能引致大幅減少競爭）。

#### 4.10 7P(5) 部份內提及自願性事前核准的建議法制基礎及 7P(6) 部份內電訊局長可給予的同意，需設立清晰的法定程序

法定事前核准的正式處理必須依據清晰法定程序，有關程序需列出嚴謹的時限及條件容許電訊局長作出決策的處理，應包括法定要求限定電訊局長需刊載達致其決定的詳細原因，並應刪除任何機密資料。此舉可提高電訊局長於慎重考慮的過程中的透明度及公眾問責程度。

於大部份引用強制性或自願事前通知基制的國家中，一般而言，有關監察競爭的機構均容許於一段時間內就建議的合併作出回應。舉例，於紐西蘭的自願事前通知程序下，紐西蘭商業委員會需於 10 個工作天前就批出或否決處理的決定以書面通知申請人。於未有回應而又超過有關時限的情況下，法定的檢舉赦免通常均會被引用。此特點（即 10 天時限）應加入電訊條例內。

再者，如遇處理被否決，申請人應於其他選擇外有權就電訊局長決策的論點進行覆核。

#### 4.11 修訂不應排除經非正式處理程序的選擇

除正式自願性事前核准程序外，CSL 鼓勵電訊局提供予申請人一個經非正式處理程序的選擇，以給予電訊局長某程度上的彈性、處理速度及費用開銷的效率化。

此舉可容許任何一方於不願意申請正式批准的情況下，仍可與電訊局長作非正式的商討。監察非正式程序的基制必須受客觀性的標準規範。

#### 4.12 7P(11) 部份內提及電訊局長基於考慮由 7P(5) 部份提出的申請而涉及可討回的費用及支出，應設定上限

任何條例給予電訊局長至高無上的權力去招致費用及支出及繼後向持牌人討回費用及支出，實屬不恰當的條例，如遇持牌人需繳付高昂的牌照費，不恰當的情況更形顯著。為提供肯定性及適當控制電訊局長，較恰當的做法應為設定根據 7P(11) 部份下應繳付的定額申請費用。

#### 4.13 依據 32L 部份向上訴委員會提出的上訴應根據案件的論據考慮及應延長上訴的時限

應明確指出任何向上訴委員會提出的上訴將會成為上訴委員會就全面案情論據覆檢的部份(即全面重新審議)，而非只覆檢法律觀點部份，基於案情論據獲覆檢的權利不單只與國際處理方法一致（可參考(澳洲聯邦) TRADE PRACTICES ACT 1974 第 152DO(3)條及歐洲國會及議會框架指令第 4 則），亦反映出有潛在複雜的經濟證明可能需要經發表及測試的事實。

再者，現有草擬條例建議上訴需於 14 天內提出，於涉及複雜爭論的準備及經濟證明的搜集的情況下，實為太短促亦不合理。時限應延長至 4 星期。

#### 4.14 發牌條例不應涉及 7P 部份內提及的相同主旨

經電訊局長簽發不同類型的牌照已包括涉及處理控制權改變的條文（舉例「第二代」及「第三代」牌照）。7P 部份應包括電訊局長就有控制權改變時可行使的權力的徹底聲明，以確保貫徹一致的規管做法。故此，如新 7P 部份經制定時：

- (a) 應將所有現存於牌照內涉及有關 7P 部份相同主旨的條款予以廢除；及
- (b) 電訊局長不應獲許簡接地以包括條款於新牌照內或更改現有牌照條款的形式延伸有關權力。

故此，草案應予以修改以確保所有牌照條款與 7P 部份貫徹一致。

#### 4.15 7K 部份(反競爭行爲)內有關競爭效果的準則應與 7P 部份內的準則貫徹一致

7K(反競爭行爲)部份內及 7P 部份內準則並不一致 --- 建議的 7P 準則為「大幅減少競爭」，而 7K 準則則為「大幅限制競爭」。7K 部份的準則必須與 7P 貫徹一致。不一致的語言可能導致闡釋時的意義含糊及於電訊及金融業間產生混淆。7K 部份應予以修改至與 7P 部份貫徹一致。

---

## **5. 結論：**

- 5.1 CSL 認為未有足夠理據引入針對特定行業的合併及收購條例 --- 任何條例必須全面性及貫徹一致地引用 --- 不應只針對個別行業。無論如何，草案內容帶出一定顯著的事項，最低限度以上提及的修正必須納入草案內。