

立法會
《2002年電訊（修訂）條例草案》委員會
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

導言

在二零零二年十一月六日《2002年電訊（修訂）條例草案》委員會會議上，各議員要求政府在參考外國的做法後，進一步闡明授權電訊管理局局長（「電訊局長」）執行草案中的收購合併（「併購」）規例是否合適。在香港的情況，電訊局長一直是由一名公職人員而非一個委員會擔任。經過慎重考慮，我們將外國的做法及我們回應載列如下。

外國的做法

2. 我們因應議員要求，於附件提供外國執行併購規例的有關資料。外國的併購規管機構在組成上並無通則，整個過程往往牽涉多間機構，上訴的機制及範圍亦各有不同，例如：

- 加拿大委任一名競爭事務專員，負責接受交易通知，管理並執行併購法例。若競爭事務專員裁定有關交易有反競爭效果，可以向由多名成員組成的競爭審裁處申請合適的法令。有關各方可要求聯邦上訴法院覆核競爭審裁處的判決。英國雖然採取類似的機制，但其競爭上訴審裁處只會就競爭委員會的判決的合法及公平性作出覆核。
- 在美國，併購活動是由兩間機構負責審查，分別是由司法部部長主管的司法部負責決定應否就有關併購活動向法院申請合適的法令，及由美國聯邦通訊委員會（包括多名成員）負責核准電訊牌照的任何轉讓或控制權轉讓。有關各方可就聯邦通訊委員會的決定向法院提出上訴。
- 在新加坡，電訊行業的併購活動由資訊通訊發展局負責規管，包括一名主席及多名成員。有關各方可就資訊通訊發展局的判決向部長提出上訴。

3. 我們相信，每個國家均會發展出本身的機制，並與時改進有關機制。規管機制涉及一連串規管議題，例如有關制度架構屬於併購前還是併購後規管、負責機關的不同組成、競爭規管適用於個別還是所有行業，以及上訴的渠道和不同的上訴範圍。然而，最重要的是確保整個過程中有足夠的制衡措施。

就我們的建議的回應

4. 根據立法會通過的《2000年電訊（修訂）條例》，電訊局長在電訊管理局（「電訊局」）協助下，獲授權執行該條例的公平競爭條文（即《電訊條例》第7K至7N條）。此外，電訊局長亦負責執行現時規管併購活動（例如轉讓牌照及若干牌照的股份轉讓）的牌照條件。電訊局長多年來已具備經驗和專才，執行個別行業競爭法以規管電訊行業。

5. 規管併購活動的建議草案，旨在針對現時在控股公司層面的併購活動灰色地帶，同時跟公平競爭條文一樣，旨在促進電訊市場的競爭。事實上，執行公平競爭條文及規管併購活動所需的專才並無分別。電訊局長在執行公平競爭條文時，需要分析市場內的競爭，以評估營辦商是否擁有市場力量或在市場佔有主導地位，或這行為會否防止或大幅限制市場競爭。電訊局長在執行併購規管時，亦同樣要分析市場內的競爭，以評估有關併購活動會否大幅限制市場競爭。評估主導地位及併購效應的競爭分析因素相差無幾。在消費者及持牌商的影響方面，公平競爭條文與併購規管同樣舉足輕重。

6. 公平競爭條文及併購規管在外國均是由相同的競爭機構執行。故此，我們認為由電訊局長執行現行公平競爭條文及建議草案中的併購規例是比較恰當的。我們同時建議，以現行上訴機制為基礎，由電訊（競爭條文）上訴委員會按照個案的案情內容覆核電訊局的併購規管判決。

7. 我們相信有關建議已作出足夠的制衡：

- (a) 電訊局長由電訊局協助，而電訊局擁有所有相關範疇的專才，包括會計、法律、經濟及電訊事務。電訊局並已設立競爭事務部，俾能更有效地協助電訊局長執

行公平競爭條文，以及在條例草案通過後的併購規例。

- (b) 電訊局長受限於適用於該條例下其他調查及決策工作的程序保障措施。電訊局長必須給予有關人士合理的申述機會，亦必須根據該條例第 6A(3)(b)條以書面形式作出決定及提出理由。此等理由將作為日後上訴或司法覆核的基礎。
- (c) 跟公平競爭條文的決定一樣，電訊局長根據條例草案所作的決定亦受限於電訊(競爭條文)上訴委員會(以及司法覆核)的上訴。上訴委員會可以覆核上訴個案的實況，並有權維持、更改或推翻電訊局長的判決。根據該條例，主席及副主席必須符合高等法院法官的委任資格。上訴委員會在聆訊期間，將由主席或一名副主席負責主持聆訊，並包括其中兩位委員，他們在法律、經濟及消費者服務方面均有廣博的知識和豐富的經驗。

總結

8. 我們認為和現行的公平競爭條文及規管併購活動的牌照條款一樣，由電訊局長執行條例草案下併購活動的規管建議是恰當的。最重要的是有足夠的制衡，以確保公平執行條文。我們建議的保障設施跟公平競爭條文一致，並且是適當及足夠的。

9. 我們留意到議員對電訊局長組成問題的意見。我們相信，這是一個架構議題，應該在顧及本地電訊行業的發展下，在較廣泛的架構議題及較長遠的時間內作出考慮。

工商及科技局
二零零二年十二月

海外國家如何規管電訊市場的收購合併活動的資料

國家	規管當局及上訴渠道
澳洲 (併購後規管制度)	澳洲競爭及消費者委員會由 6 至 10 名全職委員及多名附屬(兼任)委員組成,負責調查及執行併購規例。如要停止合併、下令作出資產或股權的變動或發出其他法令,委員會須向聯邦法院提出民事程序。
加拿大 (併購前規管制度)	競爭事務專員由院督根據《競爭法》第 7(1)條委任,負責管理和執行競爭法及其他保障消費者的法例。如某合併超出法定界限,有關方面將向競爭事務專員發出事前通知。如他認為有關交易有反競爭效果,可向包括不多於 12 名成員的競爭審裁處申請合適的法令。有關各方可就競爭審裁處的裁決及命令向聯邦上訴法院上訴。
歐洲委員會 (併購前規管制度)	歐洲委員會由各成員國以共同協定方式委任的 20 名成員(包括一名主席及六名副主席)組成,每名委員負責一項特定的委員會事務。其中一名委員負責競爭事務,但委員會就競爭個案的正式裁決,最終仍由委員會決定。歐洲委員會的決定可由原訟法院初步覆核,其後則可由歐洲法院在法律論點上作出覆核。
新加坡 (併購前規管制度)	資訊通訊發展局包括一名主席,以及不少於兩名但不多於 16 名成員,負責調查及執行電訊業的併購規管。行政總裁由部長委任,負責執行和管理資訊通訊發展局的職能及有關事宜。有關各方可就資訊通訊發展局的裁決向部長提出上訴。

<p>英國 (併購後規管制 度)</p>	<p>《2002 年企業法》確立法定團體公平交易委員會，成員包括一名主席和其他不少於四名的成員，由國務大臣委任，合組成委員會。公平交易委員會負責決定合併個案是否需轉介競爭委員會作全面調查。競爭委員會有 50 名兼任成員及一名全職主席。競爭委員會的裁決可由競爭上訴審裁處覆核，但範圍只限於有關裁決的合法和公平性。</p>
<p>美國 (併購前規管制 度)</p>	<p>覆核電訊業內交易的權力分成兩部分：司法部的權力是決定應否就建議的合併向法院申請合適的法令；由五名局長領導的聯邦通訊委員會則有權核准（受條件所限）電訊牌照的任何轉讓或控制權轉讓。有關各方可就聯邦通訊委員會的決定向法院提出上訴。</p>