

二零零七年三月二十六日會議
討論文件

立法會經濟事務委員會
競爭政策公眾未來路向

引言

本文件向委員會簡介香港競爭政策公眾諮詢結果，以及有關政策的未來路向的建議。

公眾諮詢

2. 競爭政策檢討委員會(檢討委員會)在二零零六年六月發表報告，建議引入新的跨行業競爭法。檢討委員會認為，雖然香港擁有自由開放的經濟體系並鮮有市場進入屏障，但社會上對出現反競爭行為的可能性仍然有所憂慮。檢討委員會認為，為著使當局能有效調查此類個案及作出懲處，便有需要進行立法。檢討委員會亦提出政府在推行有關建議前，應就此諮詢公眾的意見。

3. 在二零零六年十一月六日，我們發表了名為「促進自由競爭、保持經濟動力」的公眾討論文件，並邀請有關人士就落實香港競爭政策的未來路向發表意見。在三個月的諮詢期內，我們共收到 114 份書面意見書，60 份預先印製的意見表格(包括 5 份分別由共 21 位區議員聯署的意見表格)及一份署有 1200 個市民簽名的意見書。

4. 我們研究了公眾諮詢期內收到的意見，有關評估已載於附件的報告內。簡單來說，回應顯示 –

- (a) 提出書面意見的人士大部份贊成香港應引入跨行業的競爭法；
- (b) 大部份公眾對一個更有力的競爭規管環境表示支持；及
- (c) 部份商界人士(特別包括某些中小企)對新的競爭法對日常營運的可能影響，感到關注。

(a) 訂立新競爭法的需要

5. 在諮詢期間提出書面意見的人士大部份均支持引入跨行業的競爭法，這反映此一路向在社會上得到相當的支持。部份意見書亦提出了詳細的分析，指出應如何草擬有關法例，以確保法例除有效力外，也能顧及香港的特色。

6. 舉例來說，有些回應人士認為法例不應針對市場結構而對壟斷和合併等活動作出規管，反應著眼於禁止一些可能減少競爭或破壞市場正常運作的行為。另外，回應的人士一般認為違反競爭法應該受民事而並非刑事的懲處；並認為儘管法例應該涵蓋各行各業，但仍有需要在存有重大經濟或公眾利益理由的情況下容許適當的豁免。

7. 此外，提出意見的人士也有一定的共識，認為雖然明確和清晰的法例十分重要，但是嘗試在法例中詳盡及鉅細無遺地列出所有的反競爭行為反而會對競爭法造成制肘，令法例不必要地僵化。因此，較好的方法是在法例中概括地禁止違反競爭原則的行為，並列舉相關反競爭行為的例子來作出補充。而規管當局亦可透過指引，來闡明當局對反競爭行為及有關例子的理解。

(b) 規管架構

8. 目前大部份的界別並不受規管競爭的法律條文約束，從公眾對討論文件的回應中，可以看出社會人士關注到現時的競爭規管的架構並未能有效打擊在此等界別可能出現的反競爭行為。部份人士儘管反對引入新競爭法，他們亦認同現時在落實競爭政策上有改進的空間。

9. 就規管架構事宜作出評論的人，大部份都支持成立競爭事務委員會作為規管架構，並強調架構應具備合適的制衡機制。大部份回應人士也認為應由一個獨立並由委任人士出任的管理局，來監督全職的行政機構。有些回應人士強調成立新的競爭事務委員會不應產生過大及封閉的官僚架構。

未來路向

10. 正如上文提及，引入新的跨行業競爭法及成立競爭事務委員會此一路向在社會上得到相當的支持。因應諮詢期間公眾對於法例的一些細節所發表的意見，我們將會展開工作，草擬合適的法例。

11. 根據諮詢期間收到的回應，我們預計法例的重點可能會包括 -

- (a) 界定法例所涵蓋的反競爭行爲及引入合適的機制禁止有關行爲；
- (b) 成立競爭事務委員會來規管競爭；
- (c) 設立機制，以在存有重大經濟或公眾利益理由的情況下容許適當的豁免；
- (d) 引入確保資料保密和寬免計劃的條文；及
- (e) 為反競爭行爲、拒絕與調查機構合作及未獲受權下洩露機密資料等等違法行爲定下適用的罰則。

12. 與此同時，我們注意到部份人士(包括部份商界人士)對法例可能會提高經營成本，以及有關民事訴訟可能涉及高昂的法律費用表示關注。另一方面，亦有很多商界人士支持引入一個更佳的規管競爭環境，並認為跨行業的法例可以鼓勵自由市場運作及保障中小型企業，令它們免受反競爭行爲的影響。

13. 有見及此，我們在進行草擬規管競爭法案工作的同時，會繼續與公眾保持溝通，讓他們對競爭法的內容以及執行加深瞭解。當中我們會顧及社會上某些人士對競爭法的一些關注(例如部份中小企所提出的疑慮)，以訂立合適香港的競爭規管架構。

結論

14. 請各位委員備悉公眾諮詢的結果及競爭政策的未來路向。

經濟發展及勞工局
二零零七年三月十九日

附件

香港競爭政策未來路向 公眾諮詢報告

第一章 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮詢)於一九九七年成立，政府隨即發表競爭政策綱領，闡明政策目標為：「提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者」。競諮詢一直負責審核政府的政策和做法，確保它們符合競爭原則。競諮詢亦檢討其他競爭政策事宜，包括處理對反競爭行為的投訴。不過，近年有批評指出，在沒有適當法律架構的情況下，競諮詢沒有足夠權力裁定反競爭行為的投訴是否成立；而即使投訴成立，也無權採取適當行動加以糾正。

2. 二零零五年六月，競諮詢委任競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，檢討本港競爭政策的成效。二零零六年六月，檢討委員會完成檢討，建議香港應訂立跨行業競爭法針對反競爭行為，並由一獨立的競爭事務委員會執行法例。檢討委員會亦建議政府在草擬新競爭法前，應就檢討委員會報告提出的事宜徵詢公眾。

諮詢

3. 鑑於社會各界一直關注本港應否訂立全面的競爭法，以及因應檢討委員會所提出的建議，經濟發展及勞工局在二零零六年十一月六日發表名為「促進自由競爭、保持經濟動力」的討論文件，並展開為期三個月的公眾諮詢，收集市民對相關問題的意見。

4. 在諮詢期內，政府透過 18 個民政事務處和消費者委員會各消費者諮詢中心派發討論文件及撮述文件內容的小冊子，及把資料上載經濟發展及勞工局有關網頁。派發的討論文件共約 8,000 份，撮要小冊子 17,000 份。為鼓勵市民參與討論，我們除了在二零零六年十一月舉辦公開論壇外，並向立法會經濟事務委員會、多個區議會及其他公共機構作出了簡報。此外，我們出席了多個公開論壇及電子媒體籌辦的節目，向社會各界解釋討論文件的內容，並聽取他們的意見。

5. 公眾諮詢期經已完成，而我們一共收到了 114 份意見書和 1,276 個簽名。意見書包括個別市民的來信、傳真和電子郵件。簽名來源包括民主黨提交的一份意見書(1,200 個簽名)、一些來自區議員的預先印製的意見表格(21 個)，以及其他預先印製的意見表格(55 個)。回應者包括一般市民、學者、政黨、與及

多個團體及多間公司。

6. 除了上述意見書、意見表格和簽名外，我們還收到民政事務局公共事務論壇成員的意見。

7. 經濟發展及勞工局未有核實回應者或簽署人的身份。除明顯重複者(例如內容和署名完全相同的電子郵件)外，每份意見書、意見表格及每個簽名均當作獨立項目計算。

公開收到的意見

8. 討論文件訂明，除非提交意見人士另有明確要求，否則所有意見與提交意見人士的身份均可能會被公開。因此，所有意見書(除了另有明確要求者)，包括所有意見表格，和民政事務局公共事務論壇上所發表的意見摘要，均會上載經濟發展及勞工局網頁。

第二章 公眾意見摘要

在研究過諮詢期內收到的意見後，我們現將結論撮錄如下：

綜合意見

(A) 競爭政策

2. 差不多所有意見書均認為競爭對本港有利，要求政府繼續強化有利市場的環境。大部份回應者認為，競爭對本港的經濟發展非常重要，並有助社會的進步。上述意見與政府所訂明的競爭政策目標(即提高經濟效益和促進貿易，從而亦惠及消費者)相互吻合。

(B) 規管競爭的制度

3. 在討論文件中，我們提出了 20 條關於規管競爭的主要問題，以便社會各界集中討論有關事宜，並對香港競爭政策未來路向發表意見。這些問題分為四大類，分別是：訂立新競爭法的需要；法例的基本涵蓋範圍；規管機構的性質和職能；以及相關的執法事宜(包括對違法者的懲處)。

(I) 訂立新競爭法的需要

4. 大多數的意見認同有需要改善執行競爭政策的架構，亦認為反競爭行為確有在市場上發生。部份回應者認為，由於市場上的公司數目相對較少，香港確實面對反競爭行為的威脅，而有如香港這類較小的規模經濟體系亦有實際需要去引入維護競爭的機制。因此，他們支持立法，為執行競爭政策提供法律依據。而其餘意見則認為現行機制運作良好，無須改變。

(II) 法例的基本涵蓋範圍

5. 大多數支持新競爭法的人士認為，法例應適用於各行各業。他們的理由是：

- (a) 促進公平競爭的政策不應主要或單單針對某些行業推行，而事實上亦難以確定應首先規管哪些行業；
- (b) 由於反競爭行為可能牽涉不同行業，只有跨行業競爭法才能有效處理涉及以「綑綁式」手法銷售產品或服務的個案；以及
- (c) 難以準確界定個別行業所涵蓋的範圍。

亦有某些回應者認為，香港較適合按個別行業的實際情況而相應制訂競爭法，主要論點是：

- (a) 每個經濟行業情況獨特，跨行業競爭法難以靈活處理個別行業獨有的反競爭營商手法；以及
- (b) 跨行業競爭法或會令中小企面對法律訴訟。

6. 某些支持制訂跨行業競爭法的回應者同意檢討委員會的觀點，認為香港本土市場規模較小，為追求規模經濟效益及營運效率，很多行業難免出現市場高度集中的情況。儘管如此，他們認為新法例應該涵蓋收購合併(併購)活動。他們表示，假如新競爭法不涵蓋這類活動，可能會造成法律漏洞，容許公司透過進行併購活動而作出反競爭行為。不過，亦有其他回應者表示，由於本地市場的大型併購活動似乎不多，並沒有理據支持對香港的市場架構進行規管。

(III) 規管機構性質及職能

7. 就成立規管機構發表意見的人士都支持成立一個獨立於政府的新機構，以執行新的競爭法。他們強調規管架構應引入合適的制衡機制，並認為規管機構應具透明度、簡單及有效率。

8. 基於上述考慮，回應者總的來說稍為傾向採納「方案二」或「方案三」，即規管機構有權對反競爭行為作出調查(也可發出「停止及制止」反競爭行為的命令和與被懷疑涉及反競爭行為的各方達成和解協議)，而審理案件和對涉案人士作出懲處，則留待法庭或專責審裁處處理。他們認為這個方式透明度高及公平。此外回應者亦大多支持透過一個獨立並由委任人士出任的管理局，來監督全職的行政機構。

(IV) 執法權力及懲處

9. 對此發表意見的回應者全部都同意規管機構應擁有進行調查的正式權力。他們普遍贊同規管機構應有權進入商業處所及要求有關人士提供相關資料。數名回應者認為，若在正式調查期間，當事人拒絕與規管機構合作即構成刑事罪行，未免過於嚴苛。其他大部份人士則認為由於問題性質嚴重，拒絕合作應被視作刑事罪行。

10. 就此作出回應者差不多全數認為，違反新競爭法應屬民事罪行。部份回應者認為懲處應具阻嚇作用，並普遍認為懲處應包括巨額罰款及取消擔任董事的資格。

11. 就規管機構是否需要設立寬免計劃提交意見的人士，全部都贊同設立此一計劃，並認為這是鼓勵同業聯盟成員與規管機構合作的有效方法。

關於 20 條主要問題的具體意見

12. 下文載述討論文件所列的 20 條主要問題，以及分析這些問題收到的具體回應。我們直接引述了當中一些意見，因為其提出的論點簡潔明確，並能反映其他回應者對該具體事宜所發表的意見。不過，引述的意見只屬節錄，讀者請登入經濟發展及勞工局網頁（網址：www.edlb.gov.hk），參閱回應者提出全面的詳細意見。

訂立新競爭法的需要 – 考慮因素

主要問題 1：香港是否需要訂立新競爭法？

主要問題 2：新競爭法的規管範圍應否延伸至各行各業；抑或只是涵蓋有限數目的行業，而讓其餘行業僅受行政監督？

13. 對香港是否需要制訂新競爭法表示明確立場的意見中，清楚的大多數支持某種形式的立法，以強化競爭政策的規管架構。另有意見書對應否立法並未表明看法，但對競爭政策的其他方面提出意見。

14. 支持以立法方式規管的回應者中，大多數支持制訂跨行業的競爭法。所提出的主要論點包括：

- 由於香港存在反競爭行爲，競爭法可禁止這類行爲，從而有助自由市場運作；
- 任何行業都可能出現反競爭行爲；
- 針對特定行業的競爭法不能對付跨行業的反競爭行爲，例如以「綑綁式」手法銷售屬於不同行業的產品及服務；以及
- 對不同行業實施不同的競爭規則並不公平。

『世界各地的市場經濟體系的一般做法，是訂立跨行業的全面競爭法，以此作為保障自由市場體系的基本規則，並藉此促進經濟效益及消費者權益……顯然，假如香港訂立跨行業競爭法，而競爭規管機構亦擁有與其他先進經濟體系相若的調查權力，該規管機構將可取得足夠

資料來判定反競爭行為的指控是否真確。』(中譯本)
- 消費者委員會

『(歐洲聯盟近期的歷史) 提供實證，證明訂立全面的競爭法是得到增加創意、降低價格、促進消費者權益及經濟增長等效益的最佳方法……競爭法的規管範圍應延伸至各行各業，以確保規管貫徹一致。豁免某些行業不受競爭法規管，可能會造成不平衡的情況，因為由特定的主管機關規管個別行業，可能會導致競爭原則在相關規管的發展中不能得到應有的重視。』(中譯本)

- 歐洲委員會

『任何行業均可能出現反競爭行為，因此必須訂立法律架構，以調查和懲處這類行為。雖然以全面的競爭法規管某一行為，結果可能因行業而有別（基於個別行業的特點），但令所有行業能面對相同的法規實在至為重要。單單為某一界別引入更佳的法規，將會歪曲投資決定和扭曲經濟活動，並使其他界別處於不利位置。因此，我們認為，為著改善營商環境以及從享有自由競爭的市場取得長遠利益，政府提議的競爭法應適用於各行各業。』(中譯本)

- 香港流動通訊有限公司及新世界流動電話有限公司

15. 不過，某些來自商界的回應認為，對香港來說，針對特定行業而訂立競爭法已經足夠。有些回應者則認為，香港不需要任何新的競爭法。他們的主要論點是，香港經濟運作良好，而且反競爭行為在大多數行業並不普遍，故此競爭法只會對營商造成不必要的制肘。部份回應者亦提出，全面的競爭法不但不能解決本港面對的主要競爭問題，反而會增加工商企業(特別是中小企)的經營成本。

『香港已是全球公認最自由的經濟體系之一，這一成就和過往的經驗足以證明，自由開放的市場就是公平競爭最大的保障。』

- 香港中華廠商聯合會

『……有證據證明，此一法例會為大公司提供方便的途徑，就反競爭事宜控告行內較小的公司。很多中小企難以負擔訴訟涉及的龐大法律費用，更不用說處理訴訟所需的時間和精力。因此，大公司可透過法庭把競爭對手剷除，而無需在市場與他們競爭。』(中譯本)

- 香港工業總會

16. 過去數月，我們在各個公開論壇聽取的意見，與意見書所載融合。在大部份論壇上，出席者普遍支持訂立跨行業競爭法。許多講者認為，反競爭行為在許多行業都有出現。為了維持經濟效益和保障消費者權益，必須規管這些行為。

17. 不過，若干出席者表示，競爭法並非可解決本港面對的所有競爭問題的萬應靈丹。他們認為，政府只應針對反競爭行為較為嚴重的行業。其他人士則擔心，中小企可能誤墮法網，或者受到大企業在競爭法下所採取的法律行動的脅迫。

主要問題 3：新競爭法應否只涵蓋特定類別的反競爭行為，還是應該也對壟斷和併購的市場結構事宜加以規管？

18. 也許由於問題牽涉技術性的考慮，較少意見書談及此一問題。回應這個問題的人士意見分歧，當中有些人相信市場結構關乎市場力量，因此應加以規管，以助防止反競爭行為。

『……建議中的法例不應試圖規管「自然壟斷」，因為政府應通過其他方法繼續監督有關情況，以保障公眾利益……消委會認為，審慎的做法是政府透過立法訂定「備用權力」，以便在合併或收購活動可能有損公眾利益時加以監管。』（中譯本）

- 消費者委員會

19. 不過，有其他回應者（無論他們是否認為有需要制訂新競爭法）主張無需規管市場結構。

『我們同意檢討委員會的建議，在訂立競爭法的初期，政府應集中處理七類特定的反競爭行為。這樣做的好處是可讓社會人士及相關機構逐步對這新法例增加了解及累積經驗。此外，與其他已發展國家比較，香港人口少，佔地不廣，在這些國家推行的整套競爭規則未必適合香港的情況。無論如何，新競爭法一經制訂，日後不難因應需要，在諮詢公眾後加以增訂及修改，以解決社會關注的其他問題。』（中譯本）

- 電視廣播有限公司

『收購合併是企業擴大經營規模的重要方式，從而達至規模經濟的效果，其目的不一定是反競爭。』

- 香港政策研究所

20. 一些反對制訂競爭法的回應者亦明確反對規管市場結構的概念。

『（對收購和出售）的審批程序只會使交易過程更加複

雜，造成更多延誤和不明朗因素，並增加交易成本。這對賣方、買方、相關企業及僱員均沒有好處。我們認為，競爭審批程序會阻礙外來投資，對小規模經濟體系來說並不適合，最終不會對香港有利。』(中譯本)

- 百佳超級市場

21. 各個公開論壇的出席者所表達的意見同樣分歧。部份相關人士認為，現有的市場結構往往是自由市場力量而非反競爭行為所產生的結果。因此，他們認為不應針對市場結構。其他人則擔心，企業可能會利用併購活動繞過對同業聯盟行為的禁制。不過，部份反對制訂跨行業競爭法的論者認為，相對於禁止反競爭行為，規管市場結構能較有效地解決本港既有的競爭問題。

主要問題 4：新競爭法應否詳細界定哪類反競爭行為會受法例規管，抑或應概括地禁止所有違反競爭原則的行為，並列舉相關的例子？

主要問題 5：新競爭法應否只涵蓋檢討委員會所提及的七類行為，抑或應涵蓋更多類別的行為？規管當局應否透過發出指引來對新競爭法作出補充？

22. 大多數回應這問題的人士都贊同全面禁止所有違反競爭原則的行為。他們提出，考慮到市場情況和營商手法日新月異，實難以把所有可能出現的反競爭行為類別逐一列出。部份回應者亦擔心，具體地列出新競爭法涵蓋的行為類別，可能會令人忽略競爭法的最終目的，是要就有關行為是否有扭曲競爭的目的或效果，作出審核。

『社會上有形形色色的營商手法和商業行為。某一行為未必完全符合其中一個界定類別的定義，卻明顯是反競爭行為……檢討委員會建議的其中一類反競爭行為是訂立不公平或歧視性的準則。不難想像訴訟人會長時間爭辯某一營商手法是否構成一項準則，更遑論該營商手法是否不公平或歧視。該兩個字眼均非常籠統含糊。』

(中譯本)

- 鄭建韓

23. 數名論者認為，把新競爭法涵蓋的各類反競爭行為(以檢討委員會提及的七類行為為基礎)一一盡錄，好處是令法例更加明確，讓工商企業對什麼會或不會構成違法行為有較清晰的概念。

24. 差不多所有回應這條問題的人士都認為，為求清晰和明確起見，規管機構都應對新法例作出補充指引。

主要問題 6：在決定某些類別的反競爭行為是否違反競爭法時，行為的「目的」或「效果」應否被考慮，抑或單單行為本身已足以導致違法的後果？

25. 小部份回應這問題的人士認為，操縱價格、串通投標和分配市場等行為在本質上幾乎一定違反競爭，而且它們甚少產生經濟效益，因此這些行為本身應被視作違法行為。此舉既可節省執法資源，亦可減少遵循法例時的不明朗因素。

『(我們)認為這法例應主要規管「行為」，而不是「目的」或「效果」。一方面，要證明涉嫌的公司或集團行為背後的「目的」，在檢控上將十分困難……另一方面，如果規管「效果」，則一些由於公平競爭之下而出現的市場領導者或自然壟斷的情況，也將會受到規管，這樣無形中減少商業機構不斷求進的競爭意欲。』

- 香港基督教服務處

26. 大部份回應這問題的人士認為，多類從表面上看來違反競爭的市場行為可能惠及消費者及整體經濟，因此只應在該等行為具有防止、限制或扭曲競爭的目的或效果時，才將其視作違法行為。

『考慮到上文所述以及中小企的關注，消委會贊同競爭政策檢討委員會的意見，即應採用審慎的做法，任何被指稱反競爭的行為本身不應被視作違法行為，而當局必須證明該行為在目的和效果上確實相當程度地削弱了相關市場的競爭。』(中譯本)

- 消費者委員會

主要問題 7：新競爭法應否容許豁除或豁免，使某些行為可以不受該法例全部或部份條文規管；如果可以容許，在什麼情況下可給予豁除或豁免？

27. 對這條問題作出回應的人士大多認為，在某些情況下，確實有理據給予豁除和豁免。但對於在哪些情況下應容許豁除及豁免則未有一致看法。部份回應者主張對特定行業給予豁免。其他回應者則建議應採取嚴格準則去評估是否值得給予豁免。

『如無明確客觀理由，香港絕對不應豁免享有壟斷地位的企業。』(中譯本)

- 公民黨

『並無具說服力的理由解釋為何某些行業應整體獲得豁

免。更佳的處理方法是以經濟分析判定是否適合給予豁免；如認為合適，也只應豁免受法例的特定部份條文規管……即使有充份理據支持，以行業為基礎的豁免亦應減至最低限度，並定期為此進行檢討。』（中譯本）

- 陳坤耀及林平

執行競爭法例的規管架構 - 不同方案

主要問題 8：為執行新的競爭法，討論文件中第四章所述三個規管架構的主要方案，哪一個會最適合香港？三個方案如下：

- 方案一：由單一規管機構負責調查和審裁
- 方案二：由不同機構負責執法與審裁
- 方案三：由專責審裁處負責審理

主要問題 9：不論你屬意哪一個方案，規管機構應採納一獨立運作的單層架構，抑或是一個兩層架構（後者將會需要委任不同界別人士組成管理局，來監督全職的行政機構）？

28. 就成立規管機構的各個方案提出意見的回應者表示，規管機構是否成功，取決於若干主要條件，即獨立性、透明度及效率。他們又強調適當制衡的重要性。數名相關人士認為，「方案一」能提供一個更合乎成本效益和簡單直接的規管架構，但若干回應者則認為「方案二」或「方案三」較為可取，因它可確保規管機構受到適當的制衡。現把具代表性的不同意見直接引述如下：

『就解決組織架構問題而言，簡單的執法架構固然可取，但亦要對競爭規管機構加以制衡，以確保其權力不會被人濫用；為此，當局需要在兩者之間取得平衡。為符合「越簡單越好」的原則，我們傾向支持方案一，即由單一規管機構負責調查和審裁。』（中譯本）

- 香港總商會

『律師會認為，最適合香港執行新的競爭法的是「方案二」：即由規管機構負責審裁，法庭負責執法，兩者各司其職。把審裁與執法程序分開，法庭會對執法機關起制衡作用，使競爭法的運作顯得更為公平及具透明度。此舉可令公眾及工商企業對新競爭法更具信心。為此，政府必須分配足夠資源給司法機構，使它能肩負額外工作。雖然把執行新競爭法與審裁的職能分開會需要更多資源，但香港市民極為渴望裁決過程具透明度，由政府或半官方機構作出的裁決尤須如此。』（中譯本）

- 律師會

執法及其他規管事宜

主要問題 10：為了盡量減少性質輕微、瑣屑無聊或出於惡意的投訴，新競爭法應否規定，只有規管當局才有權對可能存在的反競爭行為進行正式調查？

主要問題 11：在新競爭法下，規管當局應有哪些正式的調查權力？

主要問題 12：若任何一方在正式調查進行期間並不與規管當局合作，應否面對刑事後果？

29. 差不多所有對執法事宜提出意見的回應者均認為，應該只有規管機構才可決定應否就個別投訴進行調查。回應者贊同規管當局應擁有進行正式調查的權力。不少回應者認為，若任何一方在正式調查進行期間不合作，應被視作刑事罪行。

『在調查反競爭行為的指控時，取得資料極為重要。為此，消委會認為競爭規管當局應有權取得文件、查問經宣誓的證人、以及要求有關方面提供相關資料，以便讓競爭規管當局可以妥為查證被指稱的反競爭行為。為保障這些權力，如任何人阻礙競爭規管機構及其人員的合法行為，以及恐嚇證人(例如「告密者」)，當局須嚴加懲處。』(中譯本)

- 消費者委員會

主要問題13：規管當局一方面要保護在工作中得到的各類機密資料，而另一方面在進行調查工作時亦會有需要適當地披露某些資料。當局應如何處理資料披露的問題？

30. 數名回應者就保密事宜發表意見。他們均認為規管當局應小心處理在調查中收集到的資料。

『(我們)認為規管當局應按國際慣例處理披露資料的事宜。其他的主要競爭規管理制度(例如美國、歐洲聯盟國家及新加坡)都認同應有適當條文令向規管機構所提供的資料得到保密。調查期間，應讓有關公司明白，在什麼程度上它們可以防止規管當局披露它們的文件(如基於法律專業保密權或因文件載有商業敏感資料等理由)。否則，只應在有關公司同意下規管當局才可披露機密資料。』(中譯本)

- 國泰航空公司

『公平競爭委員會未來在進行調查工作時，須要保持高度的保密權，避免外洩投訴人的身份……(和)一切在調查期間所獲得的文件及機密資料，保障受查對象的商業利益。』

- 民主黨

主要問題 14：在新的跨行業競爭規管機構成立後，目前在規管競爭上擔當著一定角色的個別行業監管機構應否仍繼續擔當此一角？

31. 較少回應者評論此問題，但有就此提出意見者都普遍認為，長遠而言只需要一個競爭規管機構。

『長遠而言，將現時個別行業的規管架構(電訊及廣播)轉為一個全面性的規管架構會更理想。然而，鑑於現時個別行業的規管機構已發展成熟，當局宜訂定列有時間表的計劃，以落實有關轉變。採用全面性的規管架構，可精簡立法、審裁和執法工作，彰顯公正。』(中譯本)

- 專業資訊保安協會前主席梁兆昌

主要問題 15：作出違反新競爭法的行為的一方應面對民事抑或刑事的後果？甚麼程度的懲處方屬適當？

32. 差不多所有回應者均認為，民事懲處及取消擔任公司董事資格，能收到適當阻嚇之效。

『諮詢文件提出，只要罰款額能相對地高，民事判處罰款應可發揮一定阻嚇作用，法例也可訂明違法者在一段期間內失去擔任公司董事的資格，以加強阻嚇作用。民建聯認為，只限於民事罰則的阻嚇力應已足夠，而且可釋除中小企業對誤墮法網的憂慮。』

- 民主建港聯盟

主要問題 16：新的競爭法應否包含寬免計劃？

33. 所有就此問題發表意見的人士均贊成規管機構訂立寬免計劃。

『蜆殼公司歡迎推行寬免計劃的建議，並期望當局確保被採納的寬免計劃與其他主要司法管轄區的寬免計劃一致。』

有關指引須清楚列明可獲寬免的條件，以助工商企業明白在何種情況下可獲寬免及如何申請寬免。』(中譯本)

- 香港蜆殼有限公司

主要問題 17：競爭規管機構應否有權發出具約束性的「停止及制止」反競爭行為的命令？

主要問題 18：競爭規管當局可否選擇與被懷疑涉及反競爭行為的各方達成具約束力的和解協議，而無須一定要展開並完成整套的正式法律程序？

34. 大部份有提及「停止及制止」令和與被懷疑涉及反競爭行為的有關各方達成具約束力的和解協議等機制的回應者，都認為規管機構應被賦予權力使用這些機制。

『「停止及制止」令可在最短時間內盡量減低對市場可能造成的損害。我們贊同檢討委員會的觀點，向法庭取得這項命令的程序可能造成延誤。同時我們認為，遲來的公義往往等同沒有公義。我們認為，為加快對反競爭行為發出禁制令，新競爭規管機構應有權發出命令，要求有關各方停止及制止反競爭行為。

達成具有約束力的和解協議是可行的方法，好處是可加快程序及省卻雙方支付可觀的訴訟費。我們建議賦予新競爭規管機構權力，視乎情況與有關各方達成具約束力的和解協議，但必須先制訂具透明度的程序和政策，維護及伸張公義。』（中譯本）

- 嶺南大學陳坤耀及林平

主要問題 19：新競爭法應否容許有關各方就另一方的反競爭行為所造成的損害循民事訴訟索償？

主要問題 20：商界（尤其是中小型企業）對為著索償而提出的民事訴訟可能會帶來沉重的法律費用負擔有所疑慮，新競爭法如何能釋除此一疑慮？

35. 大部份對這問題表達意見的回應者認為，有關各方應有權就反競爭行為所造成的損害循民事訴訟索償。部份人士主張各方只有在競爭規管當局已經裁定有關行為違反了競爭法後，方可提出私人訴訟，這樣可釋除中小企對瑣碎無聊投訴的疑慮。

『容許民事訴訟索償是合理的做法。不過，必須先釋除中小企對瑣碎無聊投訴的疑慮，我們才會支持這個做法。因此，在規管機構作出決定前，應限制私人訴訟權。此外，有關方面應推行宣傳及援助計劃，協助中小企適應新法例。』（中譯本）

- 香港總商會

36. 大部份回應這問題的人士與及一些公眾論壇亦有提及中小企的一些憂慮，包括 -

- (a) 因遵循新競爭法而可能招致額外費用；
- (b) 由於他們不熟識該法例，可能會在不知情下違法；以及；
- (c) 大企業可能針對他們而作出不合理的投訴，甚或提出私人訴訟或作出此一威脅，藉此擾亂他們的正常運作，導致他們支付龐大訴訟費。

『....有些經濟學者也已指出，要是本港倣效外國做法，訂立跨行業的公平競爭法，不但未必有助促進中小企的營商環境和提升它們的競爭力，有關法例反而可能成為大商戶欺壓或針對中小企的工具，令資源相對匱乏的中小企窮於應付，以致未能有效推展正常業務。』

- 自由黨

37. 亦有回應者指出中小企並無扭曲市場的力量，因而無需過分憂慮。

『中小企是本港最大的工商界別。這些公司大多在競爭激烈的界別運作，並無個別公司擁有扭曲市場的力量。本會中小企會員對競爭法持正面看法。新競爭法應根據市場佔有率及／或全年營業額等訂定一個高準則，而規管機構只可對符合準則者展開正式調查。透過此一機制，缺乏市場力量的中小企便不大可能成為規管機構的調查對象。』(中譯本)

- 香港英商會

38. 某些中小企認為競爭法有助防止大公司的騷擾。在消費者委員會舉辦的論壇上，相當多的出席者支持這個觀點。一名中小企東主指出，中小企應致力提高效率而非操縱價格，因為此舉無助他們在香港這類開放型經濟體系中，與外資企業競爭。

第三章 結論

除了廣泛的傳媒報道外，社會各界對諮詢工作亦反應良好。很多意見書均內容詳實、條理分明。無論是書面回應，還是經公開論壇以及會議所收到的意見和建議，均對政府應如何訂立規管架構以落實競爭政策提供了有用的見解。

結果

2. 根據諮詢期間收到的意見，我們察覺社會上大多數人士均支持訂立新的跨行業競爭法。贊同訂立該法例的人士，多半同意檢討委員會報告建議的基本方針，即新競爭法不應針對市場結構，反應著眼於禁止會削弱競爭或扭曲市場正常運作的行為。我們亦注意到，社會普遍認為，觸犯該法例應受到民事而非刑事懲處。此外，雖然該法例涵蓋的範疇應包括所有行業，但同時應容許規管機構可以基於重大的經濟或公眾利益而作出適當豁免。

3. 從回應看來，很多人都支持按檢討委員會的建議成立競爭事務委員會，以加強對競爭的規管。回應普遍認同日後的規管機構應具透明度和有效率，並在執法方面受到適當的制衡，他們亦普遍認為競爭事務委員會應該被一個由委任成員組成的獨立管理局監督。

4. 較少回應者就落實競爭法的詳細執法和其他規管事宜提出意見。提出的意見普遍認為，為鼓勵各行各業與規管機構合作，當局需要確保資料保密和設立寬免計劃。不過，對於例如應如何確保新法例不會對中小企造成沉重負擔的一些較具技術性問題，仍然有一些不同意見。

未來路向

5. 引入新的跨行業競爭法及成立競爭事務委員會此一路向在社會上得到相當的支持。因應諮詢期間公眾對於法例的一些細節所發表的意見，我們將會展開工作，草擬合適的法例。

6. 根據諮詢期間收到的回應，我們預計法例的重點可能會包括 -

- (a) 界定法例所涵蓋的反競爭行為及引入合適的機制禁止有關行為；
- (b) 成立競爭事務委員會來規管競爭；

- (c) 設立機制，以在存有重大經濟或公眾利益理由的情況下容許適當的豁免；
- (d) 引入確保資料保密和寬免計劃的條文；及
- (e) 為反競爭行為、拒絕與調查機構合作及未獲受權下洩露機密資料等等違法行為定下適用的罰則。

7. 與此同時，我們注意到部份人士(包括部份商界人士)對法例可能會提高經營成本，以及有關民事訴訟可能涉及高昂的法律費用表示關注。另一方面，亦有很多商界人士支持引入一個更佳的規管競爭環境，並認為跨行業的法例可以鼓勵自由市場運作及保障中小型企業，令它們免受反競爭行為的影響。

8. 有見及此，我們在進行草擬規管競爭法案工作的同時，會繼續與公眾保持溝通，讓他們對競爭法的內容以及執行加深瞭解。當中我們會顧及社會上某些人士對競爭法的一些關注(例如部份中小企所提出的疑慮)，以訂立合適香港的競爭規管架構。

經濟發展及勞工局
二零零七年三月