

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2291/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/EDEV/1

經濟發展事務委員會 特別會議紀要

日 期：2008年5月6日(星期二)
時 間：下午5時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：林健鋒議員, SBS, JP (主席)
石禮謙議員, SBS, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
呂明華議員, SBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉千石議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
方剛議員, JP
梁君彥議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
譚香文議員

列席議員：周梁淑怡議員, GBS, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP

缺席委員：李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
李華明議員, JP
陳偉業議員
鄭志堅議員

出席公職人員：商務及經濟發展局局長
馬時亨先生, JP

商務及經濟發展局
常任秘書長(工商及旅遊)
蔡瑩璧小姐, JP

商務及經濟發展局
副秘書長(工商)1
黎蕙明女士, JP

商務及經濟發展局
首席助理秘書長(工商)2
麥敬年先生

應邀出席人士： 夏佳理方和吳正和律師事務所

合伙人
夏佳理先生

法律顧問
韋達仕先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)6
司徒少華女士

列席職員 : 高級議會秘書(1)1
游德珊女士

議會事務助理(1)9
粘靜萍女士

經辦人／部門

I 就新競爭法的詳細建議作出簡介

(立法會 —— 立法會秘書處擬備
CB(1)1440/07-08(01)號 的有關香港競爭政
文件 策的文件(背景資
料簡介)

檔號 : CITB CR —— 有關《競爭法詳細
05/62/25/13 建議公眾諮詢》的
立法會參考資料摘
要(連諮詢文件))

劉健儀議員作出申報，表明她是夏佳理方和吳正和律師事務所的顧問。

政府當局作出簡介

2. 應主席邀請，商務及經濟發展局局長表示，香港的發展，因競爭而蓬勃。市場自由，競爭公平，既惠及商界，亦惠及消費者；因為這樣的市場吸引投資，鼓勵創新，使產品及服務不斷改善。競爭是香港經濟成功的基石，政府非常珍惜。因此，政府當局在2006年展開公眾諮詢，以瞭解如何確保競爭政策能夠與時並進。諮詢結果清晰顯示，社會支持在香港引入跨行業競爭法。政府當局根據諮詢結果，與相關範疇的國際專家草擬了適合香港的競爭法的詳細立法建議。2008年5月6日，政府就構想中的新競爭法基礎條文發表諮詢文件，進行為期3個月的公眾諮詢。當局瞭解中小型企業(下稱"中小企")的疑慮，並在諮詢文件中特地載述釋除這些疑慮的數項建議。

3. 商務及經濟發展局局長續稱，政府當局在擬備立法建議時，留意到有需要確保遵從新競爭法不會帶來額外業務費用或引發過度訴訟。至於對合併的規管方面，政府對此抱開明態度，並在諮詢文件中載述3項建議，請持份者提出意見及進行討論。有關豁免及豁除方面，商務及經濟發展局局長表示，新法例一般來說都不適用於政府和法定機構的活動，因為公營部門進行的經濟活動通常是為着整體公眾利益而進行。政府可透過採取行政措施規管法定機構從事的反競爭行為。不過，政府當局會在實施競爭法取得實際經驗後，對此事進行檢討。

4. 有關組織安排方面，商務及經濟發展局局長表示，政府當局建議設立競爭事務委員會(下稱"委員會")及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")。委員會將採用"兩層"架構，由委任人士組成管理局(下稱"管理局")，監督全職的行政機構。管理局最少應有7名成員，其中一名成員會獲行政長官委任為主席。估計委員會初期可能需要約70名全職人員，每年的預算為6,000萬元至8,000萬元。審裁處成員分為"司法"成員及"非司法"成員，審裁處主席由一名司法成員出任。主席及其他司法成員經終審法院首席法官推薦，由行政長官任命。估計初期審裁處的每年營運費用約為600萬元。

5. 商務及經濟發展局局長進一步表示，為期3個月的諮詢期將於2008年8月5日結束。在該期間內，政府當局會就新競爭法的詳細建議向18個區議會、商會及市民大眾作出簡介。他邀請公眾和有興趣的組織提交意見，供政府當局考慮。政府當局會在2008-2009立法年度向立法會提交條例草案(下稱"條例草案")。

討論

中小型企業的關注事項

6. 湯家驊議員歡迎政府決心在香港引入新競爭法並就詳細立法建議諮詢公眾。他察悉中小企憂慮可能會遭到大公司提出訴訟，迫使它們離開市場，並詢問政府當局有何措施防止此等行為。商務及經濟發展局局長回應時表示，不論有關公司的規模，委員會將獲賦權就涉嫌違法行為進行深入調查，以及對有關各方施加適當的懲罰。他補充，委員會可正式行使調查權力，包括要求有關人士提供相關資料及文件，以及進入處所搜查。

7. 梁君彥議員表示，他是競爭政策檢討委員會(下稱"檢討委員會")的成員。他轉達本港中小企的憂慮，即在引入新競爭法後，大公司可能會提出過多訴訟。雖然諮詢文件指出，除美國以外，在其他海外司法管轄區，涉及競爭法的私人訴訟數目偏低。他察悉，歐洲委員會認為，容許私人訴訟的條文"未被充分利用"以就歐洲聯盟內涉及反競爭行為的個案尋求補救，是由一系列法律及程序障礙所致，該會亦制定建議解決這些障礙。有關建議擬加強這類訴訟對遏止反競爭行為的潛在效力。他提及諮詢文件第五章所載的"低額"模式，並要求政府當局澄清有關建議，即如訂立協議各方的市場佔有率合計不超過某個水平(如20%)，委員會通常不會追究有關協議。

8. 商務及經濟發展局局長知悉中小企的憂慮並重申，公眾諮詢文件特定載列一些建議，以處理它們的憂慮。他指出，在其他司法管轄區並無發現證據顯示，大公司曾對中小企提出大量私人申索。不過，為了防止大公司提出大量申索，政府當局建議審裁處有權不審理沒有理據的私人訴訟個案。有關建議的"低額"模式，方和吳正和律師事務所合伙人夏佳理先生表示，委員會應在其指引中說明，如訂立協議各方的市場佔有率合計不超過某個水平，除非牽涉"嚴重"行為，否則委員會不會追究有關協議。諮詢文件提述市場佔有率合計不超過20%的水平是一個例子，說明委員會將會考慮的市場佔有率可能達到的水平。他補充，國際經驗顯示，競爭法受到中小企歡迎。在英國提出與競爭事宜相關的訴訟中，大約70%確實由中小企提出。

9. 劉健儀議員關注，在沒有清晰界定"嚴重"反競爭行為的情況下，"低額"模式對中小企的保障有限。她特別詢問，合計市場佔有率甚低的數個小型零售商之間達成協議，以低於大型零售商所訂價格出售產品，會否被視為"嚴重"的操縱價格行為。她關注到，如委員會追究有

關協議，中小企便不可以因"低額"模式下的市場佔有率保障而受惠。

10. 商務及經濟發展局局長回應時表示，根據新競爭法，委員會須發出指引，說明如何詮釋及執行有關法例，包括會被視為"嚴重"反競爭行為的例子。如有關協議涉及"嚴重"行為，"低額"模式便不適用。夏佳理先生補充，不論有關行為屬於哪種類型或形式，在裁定行為違法前，委員會必須證明該行為具有嚴重削弱競爭的目的或效果。在劉議員所舉出的例子中，操縱價格協議也會有削弱競爭的效果，因為假如沒有相關協議，小型零售商或會就某產品訂定更低的價格。

11. 田北俊議員表示，自由黨一向支持推行促進市場自由公平競爭的商業制度。他亦歡迎政府當局在諮詢文件第五章載述擬議安排，以釋除中小企的憂慮。他問及在競爭法下容許提出代表訴訟的建議的詳情，此項建議容許組織代表中小企提出私人訴訟，協助它們就其他各方的反競爭行為所帶來的損失申索損害賠償。

12. 夏佳理先生解釋，中小企可就反競爭行為直接向委員會作出投訴，委員會如有合理理由相信違規行為已經發生，便可進行調查。中小企亦可就有關個案提出私人訴訟。當局亦建議，如審裁處批准，應容許代表消費者或中小企的機構提出代表訴訟。此舉有助因反競爭行為受到損害但資源有限的中小企尋求申訴。商務及經濟發展局副秘書長(工商)(下稱"副秘書長(工商)")補充，審裁處必須認為代表組織能公平且充分代表有關群體的權益，才會批准進行代表訴訟。代表組織須有信譽，按有關群體的權益行事，並可能須符合一套客觀條件，以確保它具有適當地位。主席建議編製此等組織的特定清單供中小企參考，副秘書長(工商)回應時表示歡迎此項建議，並表示英國採用類似的模式，國務大臣指明的組織可以代表消費者提出代表訴訟。

13. 陳婉嫻議員支持在香港引入競爭法，但關注到跨行業法例或許未能處理特定行業的關注事項及問題。就中小企的憂慮而言，她表示它們主要關注關乎大公司濫用強大市場力量造成市場壟斷，一如香港的車用燃油零售市場及豬肉市場的情況。由於"強大市場力量"與市場佔有率的水平相關，亦有人關注到大公司可以透過操縱持股比例，輕易通過市場佔有率測試。

14. 夏佳理先生表示，部分大公司相當成功，並無從事反競爭行為，卻能在市場上佔領導地位。他特別提到，新競爭法會訂立概括條文，禁止濫用強大市場力量，委

員會亦獲賦權就這方面可能出現的違法行為進行調查。委員會有權要求有關人士提供資料及提交委員會認為與調查有關的文件，以及如獲裁判官發出搜查令，亦應有權進入處所搜查。此等調查權力能有效地指令有關各方合作，亦是考慮有否出現違法行為的重要因素。政府當局在1997年成立的競爭政策諮詢委員會及數年前其公司獲委託就車用燃油零售市場進行顧問研究時並無此等權力。有關決定是否就可能濫用強大市場力量進行調查的市場佔有率門檻，有人表示關注，夏佳理先生對此表示，由於特定行業的情況並不相同，或許不宜在法例上訂定固定門檻。他指出海外司法管轄區採用不同機制，禁止濫用支配地位或強大市場力量。就香港而言，與其在法例中列出被視為濫用強大市場力量的特定行為的例子，新競爭法應概括禁止有關行為。委員會應就如何詮釋和執行禁止條文發出指引。

15. 陳婉嫻議員進一步詢問，市場佔有率達40%或以上的企業可否被視為有支配地位或強大市場力量。夏佳理方和吳正和律師事務所法律顧問韋達仕先生指出，世界各地均清楚瞭解有支配地位或強大市場力量的概念，這種力量使企業在市場上獨立行事，無須理會其他競爭者。不過，委員會應就實際事實進行調查，以確定企業有否濫用市場地位，但市場佔有率只是其中一個主要考慮因素。就此方面，夏佳理先生表示，有關豬肉市場內是否存在濫用支配地位情況的關注，他認為有需要就此作進一步調查。

建議的競爭事務委員會的組織安排

16. 鑒於委員會的權力及職能相當廣泛，陳鑑林議員問及委員會的運作情況及預計日後的工作量。就委員會的運作情況而言，副秘書長(工商)表示，在委員會的"兩層"架構下，管理局會監督行政機構，而行政機構會協助進行調查、履行日常行政職務及委員會的其他職能，例如教育公眾和商界認識競爭事宜。由於委員會將會同時充當調查和審裁機構，應正式把調查與裁決的職能分開。為確保有關制度公平及公正，管理局會設立調查小組執行調查工作。調查小組由一名委員會成員出任主席，成員可包括其他管理局成員。調查小組完成調查後，應向管理局匯報調查結果，然後由管理局根據報告作出裁決。同是調查小組成員的管理局成員，將不得參與審理個案。有關委員會日後的工作量，商務及經濟發展局局長表示，委員會成員的實際人數可以多於7名成員的最低要求，確保有足夠成員人數，以具效率的方式進行委員會的工作。關於委員會有權不理會被視作欠缺理據或無理取鬧的投訴，商務及經濟發展局局長回應時表示，應

由委員會決定是否就可能出現反競爭行為的個案展開調查。相信委員會將會公平及公正地就此事作出決定。

17. 主席關注到保護投訴人或受查人士提交予委員會的機密資料的問題。他提出警告，洩漏機密資料或會導致有關各方採取法律行動。

18. 商務及經濟發展局局長表示，委員會在履行職務時，有責任保護所取得資料的保密性。然而，在某些特殊情況下，委員會可能需要透露機密資料，才能執行職責；又或者在審裁處或法庭進行法律程序時，必須透露資料。在這些情況下，委員會須考慮披露資料是否符合公眾利益，以及需披露多少資料才能執行職責。韋達仕先生表示，部分海外司法管轄區的競爭法，對違反有關資料保密條文的各方訂定罰則。參與調查個案的人士有法律責任，不得披露所取得的任何資料。他指出，競爭法的成敗繫於有關人士可否以保密方式向委員會作出投訴。

與現行規管特定行業法例的關係

19. 單仲偕議員表示，作為檢討委員會的成員，他欣悉政府已就新競爭法擬備詳細建議以諮詢公眾意見。他呼籲政府當局盡力在2008-2009立法年度向立法會提交條例草案。單議員關注到新法例與現有特定行業法例的關係，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)(下稱"常任秘書長(工商及旅遊)")表示，為了確保能一視同仁地處理各行各業的反競爭行為，新法例應適用於各行各業。因此，政府當局建議在《電訊條例》及《廣播條例》中，與新法例條文重複的競爭條文，應予廢除。為使廣播事務管理局及電訊管理局能繼續規管各自行業的競爭事宜，當局建議廣播事務管理局和電訊管理局應具有與委員會相同的權力，在相關行業執行新競爭法。委員會將發出指引，告知各方有關同時行使司法管轄權的詳情。

豁免及豁除

20. 單仲偕議員察悉，政府當局建議賦權行政長官會同行政會議，把某些活動從新競爭法的適用範圍豁免。他認為，豁免及豁除某些活動不受法例規管一事須予慎重考慮，並須由政府建議並獲立法會批准。常任秘書長(工商及旅遊)回應時表示，為確保更適當地制衡前文所述的豁免及豁除某些活動不受新競爭法規管的權力，初步建議是豁免及豁除將透過附屬法例形式提交立法會審核。

21. 有關政府當局建議將政府或法定機構從新競爭法中豁除，湯家驊議員關注到"法定機構"的涵蓋範圍並詢問，此等機構會否包括主要股權屬於政府但按商業原則經營的機構，例如港鐵公司(下稱"港鐵")及香港迪士尼樂園(下稱"香港迪士尼")。商務及經濟發展局局長回應時表示，法定機構是根據特定法例成立的機構。港鐵會是一個例子，但香港迪士尼並不是法定機構。

22. 譚香文議員歡迎當局發表諮詢文件並欣賞政府決心在香港引入競爭法。一項建議是新競爭法不適用於符合普遍利益的經濟服務的企業，例如提供經濟性質的必要公共服務的企業，譚議員要求當局就"經濟性質的必要公共服務"的定義提供進一步資料。為免給予豁免導致某些人可利用一些漏洞，她認為政府當局應在條例草案中包括防止規避條文。

23. 商務及經濟發展局局長提及其他司法管轄區的競爭法並指出，法例並無明確界定何謂"符合普遍利益的經濟服務"。這個概念的適用範圍以案例或指引確立何謂"經濟性質的必要公共服務"。因此，政府當局建議委員會就此發出指引並舉出例子。

24. 政府當局建議，如某一類別的建議可能產生的經濟效益大於對競爭所造成的損害，委員會可對整類協議發出整體豁免，湯家驊議員就此詢問，一群中小企可否要求委員會給予會惠及消費者和促進可持續競爭的協議豁免。

25. 韋達仕先生表示，其他司法管轄區認同的其中一種主要形式的經濟效益是創新。例如，流動電話服務市場中若干公司或會就發展利用流動電話網絡的電子付款系統簽訂協議。這些公司需要向競爭規管當局證明有關協議預計會為消費者帶來經濟效益。競爭規管當局繼而決定有關協議是否符合基於經濟效益理由給予豁免的準則。在香港，委員會作為守門人將確保只會基於經濟效益或公眾利益理由給予豁免。韋達仕先生續稱，除了就有關協議要求給予正式豁免，該群中小企可以在實施有關協議前徵求委員會的意見。由於委員會的意見有法律約束力，中小企能獲得明確依據。

從事反競爭行為的懲罰

26. 就從事反競爭行為的懲罰而言，委員察悉，根據政府當局的建議，有關懲罰限於民事懲處，最高罰款為1,000萬元。考慮到罰款水平太低，湯家驊議員建議政府當局考慮對違例者施加每日罰款，直至已採取補救行動

為止。商務及經濟發展局局長解釋，如違法情況嚴重，可由審裁處應委員會的申請判處超過1,000萬元的罰款。副秘書長(工商)闡述，國際間的有關罰款水平差距甚大，但上限通常定於違法行為發生期間總營業額的10%。政府當局建議本港採用相若上限，並規定委員會須發出指引，闡明計算罰款的考慮因素。

II 其他事項

27. 議事完畢，會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年9月10日