

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)320/10-11(05)號文件

檔號：CB1/BC/12/09

《競爭條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《競爭條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並綜述議員就香港競爭政策的發展提出的意見及關注事項。

背景

香港競爭政策的檢討

2. 在1993至1996年期間，政府委託消費者委員會(下稱"消委會")進行一系列有關香港競爭事宜的研究¹。消委會在其最後報告書中，建議香港引進全面公平競爭政策及制訂公平競爭法。政府於1997年12月成立競爭政策諮詢委員會(下稱"競諮會")²，檢討與競爭有關的事宜。在1998年5月，競諮會頒布《競爭政策綱領》，闡明政府競爭政策的目標為："提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者"。《競爭政策綱領》又表明，"只有在市場出現了缺點或市場歪變情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，政府才會採取行動"。

3. 在2000年及2001年，規管電訊業和廣播業的法例分別獲得通過，其中包括禁止某些反競爭行為，以及針對濫用市場支配地位的條文。除了這兩條法例外，政府並無法定程序可用以規管在其他行業的限制性經營手法。

¹ 消委會已就銀行、超級市場、氣體燃料供應、廣播、電訊及私人住宅樓宇市場等6個行業的競爭情況進行研究。

² 競諮會由財政司司長出任主席，屬高層次組織，專責檢討與競爭有關並對政策或制度有重大影響的事宜，以及研究公營和私營機構需要在哪些範疇引入更多競爭。

4. 在2003年9月，競諮會發出指引，向各行各業說明可能構成反競爭的行為。可是，現時藉商界自願遵從行政指引，以阻遏反競爭行為的模式，對釋除公眾疑慮的成效並不顯著。為確保競爭政策能夠與時並進、繼續維護公眾利益，以及進一步改善營商環境，競諮會在2005年6月成立競爭政策檢討委員會(下稱"檢討委員會")。檢討委員會的其中一項工作，是就香港競爭政策的日後路向作出建議。檢討委員會已於2006年6月向競諮會提交報告，建議政府訂立範圍清晰的新法例，以打擊所有行業的反競爭行為。

香港競爭政策的公眾諮詢

5. 在2006年11月6日，政府發表了一份題為"促進自由競爭保持經濟動力"的文件，進行為期3個月的公眾諮詢，就香港是否需要引進跨行業競爭法聽取公眾意見。諮詢結果顯示，提出書面意見的人士大部分贊成香港應引入跨行業競爭法；大部分市民亦就建立一個更有力的競爭規管環境表示支持。不過，部分商界人士，尤其是中小型企業(下稱"中小企")，對新競爭法可能對業務的營運造成負面影響表示關注。

6. 為釋除商界的疑慮，政府當局在2008年5月6日再次發出一份題為"競爭法詳細建議"的公眾諮詢文件，進行為期3個月的公眾諮詢。政府當局在2008年9月30日就公眾諮詢期間所收集的意見發表了一份報告。諮詢結果顯示，市民仍廣泛支持引進競爭法。不過，受訪者對若干具體建議表示關注。政府當局本來表示打算在2008-2009年度立法會期內向立法會提交《競爭條例草案》，但其後在2009年3月30日宣布，因應公眾諮詢期間所收集的意見，當局需要更多時間制定條例草案的細則。

議員的意見及關注事項

7. 過去幾年間，議員一直透過在立法會會議上提出質詢和進行動議辯論的方式，監察香港競爭政策的發展，有關討論涵蓋的範圍包括促進公平競爭、制訂公平競爭法、擬議競爭法下的豁免及豁免、競爭法所涵蓋反競爭行為的種類、促進車用燃油市場的競爭，以及把以賺取利潤為目的之公營機構納入競爭法的規管範圍。

8. 檢討委員會及政府當局在2006年7月19日就檢討委員會的檢討報告向前經濟事務委員會³簡介報告的主要檢討結果及建議，包括競爭事務委員會(下稱"競委會")及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")的架構及權力。議員關注到擬受規管的行為類別，例如跨行業的網綁式服務安排會否受規管。事務委員會委員察悉，政府當局認為競爭法下的豁免範圍不應過於廣泛。檢討委員會亦認為，由於民事懲處可包括巨額罰款及取消公司董事資格等，所以應足以起阻嚇作用。有委員建議將罰款水平與違反競爭法例的公司的全年營業額掛鉤。

9. 政府當局在2006年12月21日及2007年3月26日向事務委員會委員簡介有關競爭政策的公眾諮詢及其諮詢結果。雖然部分委員全力支持為本港引進跨行業競爭法，其他委員擔心中小企或會很容易觸犯新法例。事務委員會籲請政府當局確保新法例能平衡相關持份者的利益，而且亦不會妨礙本港的自由市場地位。

10. 政府當局在2008年5月6日向經濟發展事務委員會簡介《競爭條例草案》的詳細建議。諮詢文件建議，倘若訂立協議各方的市場佔有率合計不超過某個水平(即"低額模式")，除非牽涉"嚴重"行為，否則競委會不會追究有關協議。委員就此點表示關注，認為在沒有清晰界定"嚴重"反競爭行為的情況下，這項建議對中小企的保障實在有限。有委員關注到，新競爭法如何解決大公司濫用強大市場力量的問題，原因是大公司可以透過操縱持股比例，輕易通過市場佔有率測試(如有的話)。部分委員建議，豁免及豁除某些活動受競爭法規管，必須獲得立法會批准。

11. 政府當局在2008年12月16日向經濟發展事務委員會匯報當局就"競爭法詳細建議"諮詢公眾的結果。事務委員會部分委員認為，政府當局應改善擬議法例，使其更為清晰，並應制訂確切的指引，以便為商界消除不明朗因素。部分委員質疑因何必須取得大多數人支持，才能把合併條文包括在競爭法內⁴，因為競爭法如欠缺了合併條文，可能妨礙競爭法擬達致促進可持續競爭的目標。事務委員會委員並對以下各事項表示關注：訂明針對反競爭行為的私人訴訟權、是否有必要施行刑事懲處以

³ 經濟事務委員會已於2007-2008年度的立法會會期改名為經濟發展事務委員會。

⁴ 根據政府當局提供的資料(立法會CB(1)494/08-09(01)號文件)，在公眾諮詢期間收到有關規管合併的意見書中，有21份選擇方案(一)(即在競爭法納入"方便使用"的合併條文，例如與《電訊條例》相似的條文)、兩份選擇方案(二)(即納入如方案(一)的合併條文，但會待當局檢討法例中其他條文的效果後才執行)，以及13份選擇方案(三)(即初時不把合併條文納入條例草案，待檢討新法例的效果後才重新考慮是否需要加入這些條文)。

增加競爭法的阻嚇作用，以及擬受或不受競爭法規管的法定團體類別。

12. 在2009年3月30日的經濟發展事務委員會會議上，部分委員對下列事宜表示關注：政府當局提出把原定的民事執法模式執行條例草案改為司法模式；有需要聘請競爭經濟師，以協助執行條例草案；以及有需要對所有非政府公共機構(不論是否法定團體)進行檢討，以評估這些機構應否受條例草案規管。

條例草案

13. 《競爭條例草案》在2010年7月2日在憲報刊登，並於2010年7月14日提交立法會。條例草案旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為；訂定合併守則⁵，禁止大幅減弱在香港的競爭的合併；設立競委會的獨立機構，調查反競爭行為及向審裁處提出展開法律程序；以及就附帶和相關的事宜訂定條文。具體來說，條例草案共分12部及9個附表，其主要內容如下：

- (a) **第1部 — 導言** — 列明條例對法定團體、指明人士及從事指明活動的人的適用範圍；
- (b) **第2部 — 行為守則** — 列明適用於協議、決定及經協調做法，以及濫用相當程度的市場權勢的行為守則，以及行為守則的地域適用範圍；以及制定架構，訂明豁免和豁除(即不受行為守則規限)的情況；
- (c) **第3部 — 投訴及調查** — 列明競委會對違反競爭守則的指稱進行調查的權力和程序，以及訂立與調查有關的罪行；
- (d) **第4部 — 競委會的強制執行權力** — 授權競委會可接納、更改、取代和解除與某人訂立的承諾，以及向某人發出違章通知書，以換取競委會終止調查及／或不對該人展開或繼續進行法律程序；以及訂明有關違反行為守則的寬待程序；
- (e) **第5部 — 由審裁處覆核** — 列明審裁處覆核競委會裁定的條件，以及覆核機制的運作程序；

⁵ 合併守則只適用於《電訊條例》(第106章)所指的傳送者牌照。

- (f) **第 6 部 — 於審裁處強制執行** — 列明審裁處可就違反競爭守則批予的補救方法；
- (g) **第 7 部 — 私人訴訟** — 訂明可透過私人訴訟，強制執行行為守則，以及列明相關程序；
- (h) **第 8 部 — 披露資料** — 規定競委會須訂立和維持保障措施，以防止其管有的機密資料在未經授權的情況下披露；規定"指明人士"不得非法披露機密資料；以及列明如何可合法披露機密資料；
- (i) **第 9 部 — 競爭事務委員會** — 設立競委會和訂明其職能、權力及與特區政府的關係；以及訂明競委會委員及其有關人士根據條例草案執行職能時真誠作出或沒有作出的任何事情，可就民事法律責任享有個人豁免權；
- (j) **第 10 部 — 競爭事務審裁處** — 設立一如高級紀錄法院的審裁處及列明審裁處司法管轄權及權力；訂明審裁處的程序及對審裁處的決定提出上訴的事宜；審裁處主任法官及副主任法官的委任；審裁處司法常務官及其他人員職位的開設；以及授權高等法院首席法官訂立審裁處的規則；
- (k) **第 11 部 — 關乎電訊及廣播的共享管轄權** — 訂明電訊局局長及廣管局⁶可分別就電訊牌照持有人及廣播服務持牌機構行使競委會的權力，以及規定電訊局局長、廣管局及競委會訂立諒解備忘錄，協調各方同時執行職能；
- (l) **第 12 部 — 雜項條文** — 訂明雜項條文；賦權競委會徵收費用以及由行政長官訂明費用；豁免公職人員在根據本條例執行職能時，就其真誠作出或沒有作出的任何事情，承擔民事法律責任；訂明為施行條例向競委會及其他人送達文件的詳情；訂明禁止向高級人員、代理人或僱員提供若干彌償；保護協助競委會執行職能或提供證據的僱員免遭僱主欺壓和懲罰；訂立妨礙根據《條例草案》執行職能的罪行；以及就法人團體或合夥的合夥人干犯的罪行

⁶ 根據現正由立法會審議的《通訊事務管理局條例草案》，電訊局長及廣管局的職能將移交通訊事務管理局。

訂定條文；及

(m) **9個附表**

附表 1 — 訂明行為守則的一般豁除；

附表 2 — 列明有關接納、更改、撤回和解除承諾的規定程序；

附表 3 — 列明審裁處可就違反競爭守則作出的命令；

附表 4 — 列明審裁處就預期合併及合併可作出的命令的條文；

附表 5 — 載有關於競委會的組成、行政及財務的條文；

附表 6 — 列明可包括在競委會、電訊局局長與廣管局就同時行使職能所訂立的諒解備忘錄的事項；

附表 7 — 列明只適用於《電訊條例》所指傳送者牌照的合併守則，及對合併進行調查的詳情；以及訂明豁除及豁免(即不受合併守則規限)的情況，及競委會就合併及預期合併作出的決定；

附表 8 — 對其他成文法則作出相應和相關修訂；及

附表 9 — 載有過渡性及保留條文。

事務委員會就條例草案提出的意見及關注事項

14. 在2010年6月28日的經濟發展事務委員會會議上，政府當局向委員簡介《競爭條例草案》的主要內容，包括新法例的適用範圍、概括禁止條文、組織架構、競委會的執法工作、違反競爭守則的補救方法、私人訴訟權、豁免及豁除等。委員十分關注政府當局如何決定哪些法定團體應受條例草案的規管，以及覆檢法定團體名單的機制。部分委員並呼籲政府當局公布委任競委會成員的準則，並確保條例草案不會加重中小企在遵行規定方面的負擔，以及將合併守則的適用範圍擴大至涵蓋更多的行業。

最新發展

15. 內務委員會在2010年10月8日的會議上成立法案委員會，負責審議條例草案。

相關文件

16. 相關文件一覽表及其超連結載於以下網址：
http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-competition-policy.htm

立法會秘書處
議會事務部1
2010年11月5日