

商務及經濟發展局副局長出席

二零一零年十二月二十日

《競爭條例草案》委員會第五次會議

發言要點

- 多謝主席。我在上次會議聽取不同團體及人士對《競爭條例草案》的意見後曾提及，制定跨行業競爭法一事，是政府與立法會及社會上大部分人的一致目標。大家都希望透過《條例草案》推動自由貿易及可持續競爭，讓企業進行公平及健康的競爭，藉此讓更多企業可以投入市場，提升貨品及服務的質和量，最終令社會各階層包括營商者及消費者都能得益。
- 不過，我們明白競爭法所牽涉的範圍及層面廣泛，尤其以商界所受的影響為甚，更可能對一些根深蒂固的本地營商文化帶來衝擊。在考慮如何釋除部分商界持份者憂慮的同時，我們亦須兼顧不少市民特別是一般消費者對法例能

有效打擊反競爭行為、建立公平競爭的營商環境及為他們帶來更多選擇的期望。因此我們的目標是與社會各界攜手合作，共同為制定能切合香港情況及平衡各方利益的競爭法。

行為守則

- 我們理解不少營商者尤其是中小企覺得《條例草案》中的概括禁止條文(即行為守則)有欠清晰，在獲得通過並生效後會為營商環境增添不確定性，因此非常擔心新法例可能會為他們帶來高昂的遵從及訴訟成本，部分甚至認為引入跨行業競爭法等於扼殺本地中小企的生存空間。我想再次重申，擬議中的競爭法旨在維持自由競爭，而不是要規管正當經營模式。有了競爭法後，企業仍然可以各出奇謀，以價格、品質及產品種類進行競爭。我們建議的行為守則是參考了國際上的最佳做法，目的是確保香港將來的競爭法能與其他主要競爭司法管轄區的法例接軌，令競爭事務委員會(競委會)及競爭事務審裁處在法例實施初期缺乏本地案

例時可參考大量的外國案例。

- 事實上，《條例草案》第 1 條訂明《條例》各部分可靈活分階段生效，以便制定法例後至主要禁止條文生效前訂立過渡期，一方面讓競委會充分時間制定規管指引及加強公眾教育，另一方面讓商界了解新法例內容及作出所需調整。《條例草案》亦設有條文，確保競委會必須作出宣傳及教育工作。正如我們提交的討論文件所說，為釋除大家對法律確切性的關注，我們會在法案委員會逐一審議《條例草案》各項主要禁止條文時向委員會另行提交文件，闡釋有關規管指引的主要內容及列舉更多反競爭行為的例子，以供參考。
- 另外，日後《條例》不同部分分階段生效的安排，會通過附屬法例於憲報公告，並須經立法會審議。簡單來說，屆時立法會可在《條例》的主要禁止條文正式生效前，審閱競委會在過渡期內所準備有關行為守則的規管指引，才決

定是否支持通過這些條文正式生效。

- 但更重要的是，我們深信社會各界包括商界都支持建立公平競爭的營商環境，畢竟自由競爭是香港經濟成功的基石，亦是各營商者賴以自由發展業務的平台。假設一間生產及售賣影印機並同時供應零件及提供維修服務的公司濫用其在影印機市場的市場權勢，拒絕供應零件予其他維修服務提供者，藉以扼殺較小型企業的生存空間。《條例草案》的第二行為守則可禁止該公司濫用在影印機市場的市場權勢，保障那些小型企業提供同類型影印機維修服務的機會。同樣地，如零售商以直接或間接商議的方式協調它們產品價格，《條例草案》的第一行為守則亦可防範這些合謀定價的行為，使消費者不必蒙受因產品不合理定價所帶來的損失。因此，我們認為，新法例對整個社會包括商界來說應是利多於弊。
- 有評論根據外國競爭法執法機構的預算及處

理個案的數字，認為實施競爭法可能並不化算。我想跟大家分享一些其他競爭制度量化競爭法執法工作為消費者帶來的好處。英國公平貿易辦事處在 2010 年 7 月發表的評估報告中指出，辦事處的競爭法執法工作在過去三個年度平均每年為消費者節省 8,400 萬英鎊。值得注意的是，這個數字只反映執法工作透過降低售價、改善產品及服務質素、節省時間、提供資訊讓消費者作出更佳的产品選擇，為他們帶來的直接利益。若計及執法工作所衍生的阻嚇作用，節省的金額會達 5 億 600 萬英鎊。

罰款上限建議

- 我知道大家對《條例草案》建議的罰款上限有一些意見。我們認為，我們必須在《條例草案》訂定有足夠阻嚇力的罰則，懲處不同嚴重程度的違法行為，以阻遏業務實體從事任何被禁止的行為。與其他外國司法管轄區例如英國及美國相比，《條例草案》的建議罰則並無刑事懲

處，其實並不特別嚴苛。我想議員亦不希望日後的執法機關被指為無牙老虎。

- 我必須再三強調，《條例草案》第 91 條中指明的只是審裁處可施加的法定最高罰款。對個別罪行訂立最高罰則亦是香港現有的慣常做法，相信大家絕對不會覺得陌生，亦不應把討論過分集中於這一點上。我們為使罰款的規定更清晰明確，已特意在《條例草案》第 91 條第 2 款列出審裁處在決定罰款額時必須顧及的一些事宜。這安排與一些外地司法管轄區比較，已有所改善。
- 有建議認為我們應該如新加坡一樣只把最高罰款額與違法業務實體的本地營業額掛鉤。這做法並不可取。基於香港市場規模細小，對很多大型跨國企業來說，在香港的銷售額相信只佔其全球總營業額的一小部分。再加上一些從事反競爭行為的跨國企業可以巧妙利用各式各樣的業務重組或會計安排降低在香港的營

業額所佔的比重，若《條例草案》把最高罰款額與違法業務實體在香港的營業額掛鉤，只會導致審裁處未能向這些跨國企業依法判處合適及具阻嚇力的罰款額，嚴重削弱新法例打大老虎的效力。它們甚至可能把這項並無阻嚇力的罰款計算為經營成本的一部分，明目張膽的從事一些嚴重損害香港競爭的不良行為，最終影響中小企進入市場的機會。

- 有人擔心給予審裁處太大的彈性去決定罰款額會造成很多不合理的判決，甚至令被判處罰款的企業陷入財困。我剛才已提過，對個別罪行訂立最高罰則是香港法例的慣常做法，希望大家對本港一直行之有效的法律及司法制度有信心；《條例草案》第 153 條亦針對審裁處的決定(包括罰款款額)提供合適的上訴途徑。另外，討論文件已簡單介紹歐洲委員會釐定違反競爭法的罰款額的方法及考慮因素。這些因素實際上與各位的想法吻合。相信將來的審裁處訂定罰款額時，在參考外國案例的同時，亦

會一併考慮這些因素。

- 有意見認為建議中的罰款可能嚇怕跨國投資者。其實大部分成熟的經濟體系已訂立競爭法，香港的《競爭條例草案》參考了國際上的最佳做法，跨國投資者應該對有關制度非常熟悉。香港的罰則相比其他國家亦不算嚴苛。再者，《條例草案》推動自由貿易及可持續競爭的目標正正有助推動更多競爭者進入市場，保障不論外國或本地企業進入市場的機會，理應受投資者歡迎。

有關“低額”模式的詳細建議

- 另一個大家較為關注的事項，相信是“低額”模式將如何於日後的新法例下運作，與及政府將在甚麼時候向法案委員會交代有關的具體建議。國際上的最佳做法顯示，“低額”模式一般在指引或規例而非主體競爭法例訂明。這實際上亦是我們打算在建議的競爭規管制度

下所採用的做法。

- 我明白很多商界持份者(特別是中小企)希望盡快了解“低額”模式的詳細安排，以釋除他們對新法例的疑慮。正如二零零八年公眾諮詢文件所述，其他司法管轄區的“低額”準則大概是市場佔有率的百分之二十。我們預料香港的“低額”應不會大幅偏離這個百分比。大部分中小企的個別市場佔有率相信不會超過這個水平。
- 另外我必須指出，外地主要司法管轄區現有案例反映競爭法應只規管對競爭有“顯著不良影響”的行為，因此競爭監管機關一般不會把規管中小企營商手法視作重點工作，除非當中牽涉到操縱價格、串通投標、分配市場及限制產量等“嚴重”反競爭行為。因此對商界及中小企來說，更為重要的是了解競爭法的運作理念及行為守則的適用範圍。

- 因此，“低額”模式會在甚麼時候及用甚麼形式訂明，我們認為不應在競委會未進行充分討論前，倉卒決定將“低額”模式當成法例的一部分。我們應該讓競委會在諮詢社會各界後制訂最符合香港實際需要的“低額”模式，以更有效應付不同行業的差異或將來市場情況的轉變。
- 我的簡單介紹來到這裡已差不多，歡迎各委員就文件內容提問和給予意見。多謝。