

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS93/09-10號文件

2010年10月8日內務委員會會議文件

### 《競爭條例草案》 法律事務部報告

#### I. 摘要

1. **條例草案目的** 旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為；藉合併守則禁止大幅減弱在香港的競爭的合併；設立競爭事務委員會及競爭事務審裁處；以及就附帶和相關的事宜訂定條文。
2. **意見**
  - (a) 條例草案禁止各行各業的業務實體從事目的為妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，但合併守則僅就根據《電訊條例》(第106章)發出的傳送者牌照而適用。
  - (b) 條例草案將設立一個獨立的競爭事務委員會(下稱"競委會")，以調查反競爭行為及向競爭事務審裁處(下稱"審裁處")提出展開法律程序。審裁處作為高級紀錄法院，可施加一系列民事懲處(包括施加罰款，上限定於業務實體營業額的10%)。
  - (c) 除行政長官會同行政會議所制定的規例指明的法定團體外，擬議競爭守則不適用於其他法定團體。
3. **公眾諮詢** 政府當局曾分別在2006年及2008年就競爭法進行兩輪公眾諮詢。政府當局表示，大多數意見書普遍對相關法例表示支持，但商界對新法例的影響仍有若干顧慮及關注。
4. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局曾於2006年7月19日、2006年12月21日、2007年3月26日、2008年5月6日、2008年12月16日、2009年3月30日及2010年6月28日諮詢前經濟事務委員會及經濟發展事務委員會，事務委員會委員曾就競爭法提出各項關注事宜。
5. **結論** 法律事務部現正研究條例草案在法律及草擬方面的事宜。鑒於條例草案的重要性及事務委員會提出的關注，委員可考慮詳細研究條例草案在政策方面的事宜。

## II. 報告

### 條例草案目的

旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為；禁止大幅減弱在香港的競爭的合併；設立競爭事務委員會及競爭事務審裁處；以及就附帶和相關的事宜訂定條文。

### 立法會參考資料摘要

2. 委員可參閱商務及經濟發展局工商及旅遊科於2010年7月2日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：CITB CR 05/62/43)。

### 首讀日期

3. 2010年7月14日。

### 背景

4. 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的研究。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")，檢討與競爭有關的事宜。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"。

5. 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。除了這兩條法例以外，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。

6. 為了令競爭政策能夠與時並進及提供更有利營商的環境，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。政府當局分別在2006年及2008年進行了兩輪公眾諮詢，評估公眾對競爭法的意見。據政府當局表示，諮詢結果顯示，市民廣泛支持建議。政府當局其後於2010年7月將《競爭條例草案》提交立法會審議。

## 意見

7. 條例草案旨在禁止和阻遏各行各業的"業務實體"<sup>1</sup>採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以至有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。條例草案訂定概括條文，禁止三大類反競爭行為(條例草案稱為第一行為守則、第二行為守則和合併守則，統稱"競爭守則")。條例草案的主要建議綜述於下文各段。

### 第一行為守則及第二行為守則

8. 根據條例草案第6條建議的第一行為守則，如某協議、決定或經協調做法的目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，第一行為守則禁止任何業務實體訂立或執行該協議、作出或執行該決定或從事該經協調做法。條例草案第21條載列的第二行為守則禁止在市場上具有相當程度的市場權勢的業務實體，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。根據第8及23條，即使該協議、決定、經協調做法或行為是在香港境外作出或從事，第一行為守則及第二行為守則亦適用於該協議、決定、經協調做法或行為。第6及21條更列舉一些協議及行為的例子，說明第一行為守則及第二行為守則分別適用於哪類協議及行為。條例草案第35條並規定競委會須經徵詢該會認為適當的人的意見後，制定詮釋和實施行為守則的規管指引。

### 合併守則

9. 合併守則禁止大幅減弱在香港的競爭的合併。條例草案局限了合併守則的適用範圍，有關條文只適用於根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照。條例草案第162條及附表7訂明，就該等傳送者牌照而言，禁止具有或相當可能具有大幅減弱在香港的競爭效果的合併。根據立法會參考資料摘要第6段，雖然相關條文會維持《電訊條例》現時對收購合併活動的管制，但政府當局已根據其他競爭司法管轄區有關合併守則的

---

<sup>1</sup> 根據條例草案第2條，"業務實體"指任何從事經濟活動的實體(不論其法定地位或獲取資金的方式)，包括從事經濟活動的自然人。

發展，更新有關合併管制的條文，以便配合數年後檢討條例草案的成效時，可能將合併管制擴大至跨行業規管的相關修例工作。不過，政府當局並無說明何時進行此項檢討。

10. 根據經濟發展事務委員會在2008年12月16日會議席上討論的政府當局文件第10段(立法會CB(1)372/08-09(03)號文件)，在公眾諮詢中，社會人士對法例應否加入規管合併的條文意見分歧。考慮到檢討委員會的建議，以及並非有絕大多數意見支持加入規管合併的條文，政府當局認為競委會的初期工作應針對反競爭行為。不過，政府當局表明，待檢討新法例的成效後，當局會重新考慮是否需要加入規管合併的條文。議員可以考慮，如不加入跨行業的合併條文，擬議競爭法的成效會如何。

### 組織架構

11. 條例草案訂明會採用司法執行模式取代2008年發表的公眾諮詢文件原本建議採用的民事執法模式。根據擬議的司法執行模式，政府當局將憑藉條例草案第128及133條分別設立競爭事務委員會(為法定獨立團體)及競爭事務審裁處。競委會可因應接獲的投訴、主動或按政府或法庭的轉介，調查反競爭行為及向審裁處提出展開法律程序。競委會的其他職能包括促進公眾對競爭法的瞭解、就競爭事宜向政府提供意見等。競委會由一名主席領導，連同主席在內，成員合共不少於五人，全數由行政長官委任。競委會的行政機構由一名行政總裁領導，行政總裁人選經行政長官批准由競委會作出委任。競委會須受《防止賄賂條例》(第201章)及《申訴專員條例》(第397章)所規限，並須接受審計署署長衡工量值式的審計。

12. 條例草案建議設立的審裁處為高級紀錄法院<sup>2</sup>，負責聆訊和審裁競委會提出涉及競爭事宜的個案、私人訴訟，以及覆核競委會的裁定。審裁處的決定，在上訴法庭的許可下，可向上訴法庭提出上訴予以覆核。每位根據《高等法院條例》(第4章)第6條獲委任的原訟法庭法官，將憑藉其獲委任為原訟法庭法官，自動成為審裁處成員。行政長官會根據司法人員推薦委員

---

<sup>2</sup> 高級法院與下級法院的主要差別在於司法管轄權。表面上看來，沒有任何事宜須當作高級法院司法管轄權範圍以外的事宜處理，除非有關方面能明確地顯示某項事宜屬於高級法院司法管轄權範圍以外的事宜。與此同時，沒有任何事宜屬於下級法院司法管轄權範圍以內的事宜，除非從法律程序的表面已明確地顯示，某項特定事宜屬於個別法庭審理權範圍以內的事宜(Halsbury's Laws of Hong Kong, 第8冊(2008年再版), LexisNexis, 第125.010段)。在香港，憑藉《高等法院條例》(第4章)第12(1)及13(1)條，以及《香港終審法院條例》(第484章)第3條，原訟法庭、上訴法庭及香港終審法院均為高級紀錄法院。

會的推薦，委任其中一位審裁處成員為審裁處主任法官。主任法官可委任一名或多於一名的審裁處成員聆訊及裁決向審裁處提出的申請。審裁處可委任一名或多於一名的具特別資格的裁判委員協助進行法律程序。根據條例草案第143(3)條，在符合秉行公義的原則的前提下，審裁處進行其法律程序時，須盡量不拘形式。議員或可察悉，香港有若干審裁處(例如，土地審裁處、勞資審裁處、小額錢債審裁處<sup>3</sup>均為紀錄法院)的法律程序，均不拘形式進行。不過，高級紀錄法院不拘形式地進行法律程序，則似乎罕見。本部將會要求政府當局澄清訂立第143(3)條的理據，以及當局將採取甚麼程序以達到該條文的目的。

13. 為使新法例能與廣播業及電訊業現有規管競爭的架構並行，條例草案第11部規定，廣播事務管理局及電訊管理局局長就涉及廣播業及電訊業競爭事宜的個案進行調查及強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權，但他們現有的裁判職能將會移交審裁處。

### 競委會的執法工作

14. 根據條例草案第3部，競委會獲賦予調查權力，包括有權要求有關人士出示文件和資料及出席競委會的聆訊作證，有權根據法庭發出的手令，進入及搜查處所，以及有權根據法庭發出的手令檢取和扣留證據及財產等。競委會須有合理因由懷疑違反競爭守則曾發生、正發生或即將發生，才可行使該等調查權力。任何人無合理辯解而不遵守有關競委會行使調查權力的法例，可處以刑事懲處(最高刑罰為罰款1,000,000元及監禁兩年)。

15. 條例草案第4部第1及2分部就兩層承諾機制的設立作出規定，在此機制下，競委會獲賦權：

- (a) 接受某人採取某些行動或不採取某些行動的承諾，以釋除競委會對可能違反競爭守則的疑慮；及
- (b) 在調查後及向審裁處提出法律程序前，向被指稱正違反或已違反行為守則的人發出載明該人須支付不超過港幣10,000,000元的款項的違章通知書。該通知書亦可規定該人採取某些行動或不採取某些行動，以釋除競委會對可能違反行為守則的疑慮，

---

<sup>3</sup> 《土地審裁處條例》(第17章)第10(5)(a)條、《勞資審裁處條例》(第25章)第20(1)條及《小額錢債審裁處條例》(第338章)第16(1)條

以換取競委會承諾，終止調查及／或不對某人提出或繼續法律程序。

16. 條例草案第4部第3分部旨在賦權競委會與被指稱違反行為守則的人訂立協議(在條例草案中稱為"寬待協議")，以換取該等人在競委會的調查中合作及在該會就其他涉案各方向審裁處提出強制執行法律程序時提供協助。競委會將不會針對與其達成寬待協議的人就指稱的違反行為守則施加罰款而提起或繼續法律程序。在英國、美國及新加坡等其他司法管轄區的競爭法中，設有此類寬待計劃的做法甚為普遍。

#### 於審裁處強制執行

17. 條例草案第6部訂明可由審裁處就有人違反某競爭守則而批給的民事補救方法。這些補救方法包括向違反競爭守則的業務實體判處罰款，上限定於業務實體在違反發生的年度中所得營業額(包括全球營業額)的10%；向受屈各方判給損害賠償；於調查或法律程序進行期間發出臨時禁制令；終止或更改協議或合併；以及如有關董事及其他人有份造成違反競爭守則、或有合理理由懷疑公司的行為構成違反競爭守則，卻沒有採取步驟防止該行為、或雖不知道但理應知道公司的行為構成違反競爭守則，則可向其發出取消資格令。

18. 謹請議員注意，條例草案建議不把違反競爭守則列為刑事罪行，此情況與部分海外司法管轄區(例如英國及美國)有所不同。根據2008年發表的公開諮詢文件第三章第26段，其他司法管轄區採用的組織安排，容許競爭規管機構選擇以民事或刑事方式裁決反競爭行為個案。雖然有必要訂立嚴厲的罰則，以收阻嚇之效，但政府當局認為，對香港來說，制定競爭法是新嘗試，因此，假定恰當的罰款水平可以消除反競爭行為的經濟誘因，則處分宜只限於民事懲處。議員可以考慮，就以執行競爭守則而言，民事懲處是否有效。

#### 提出私人訴訟的權利

19. 條例草案第7部訂明，如任何人因被違反行為守則的作為而蒙受損失或損害，該人有權提出私人訴訟。此等私人訴訟可以是因應審裁處、上訴法庭或終審法院裁定有關作為屬違反行為守則而後續的訴訟，或是就某一特定行為及補救方法尋求裁決的獨立訴訟。

## 條例草案不適用於法定團體

20. 條例草案訂明，除行政長官會同行政會議根據條例草案第5(1)條制定規例指明的法定團體或其活動外，行為守則及合併守則不適用於法定團體或其活動。條例草案第5(2)條訂明下列用作判斷哪些法定團體或其指明活動應受條例草案規管的準則——

- (a) 該法定團體正從事的經濟活動，與另一業務實體存在直接競爭；
- (b) 該法定團體的經濟活動，正在影響特定市場的經濟效率；
- (c) 該法定團體的經濟活動，並非直接與提供主要公共服務或施行公共政策有關；及
- (d) 沒有其他異常特殊而且強而有力的公共政策理由支持不訂立該規例。

## 豁除及豁免

21. 各項豁除及豁免已列於條例草案第2部第3分部及附表1。條例草案訂明，第一行為守則及／或第二行為守則不適用於提升或可能提升整體經濟效益的協議、為遵守法律規定而訂立的協議或行為，或獲政府委託營辦令整體經濟受益的服務的業務實體。行政長官會同行政會議可根據條例草案第36條藉命令修訂附表1，而該項命令須經立法會批准，即《釋義及通則條例》(第1章)第35條所訂的先審議後訂立的程序。

22. 另一方面，條例草案第31條授權行政長官會同行政會議，如信納有異常特殊而且強而有力的公共政策理由支持，可作出命令豁免該等協議或行為受行為守則規限。如某些協議或行為是為避免抵觸和香港直接或間接有關的國際義務而作出，行政長官會同行政會議亦可根據條例草案第32條授予的權力作出命令，豁免該等協議或行為受行為守則規限。

23. 條例草案附表7第4部列出和合併有關的豁除及豁免。該部的條文訂明，如某合併所產生或可能產生的經濟效率，超過減弱在香港的競爭所引致的不良效果，則合併守則不適用於該合併。行政長官會同行政會議亦可藉公共政策的理由，作出命

令豁免某合併受合併守則規限。

24. 上述可由行政長官會同行政會議根據條例草案作出的命令，須經立法會按照條例草案第33條及附表7第10條所訂明的程序審議。擬議的程序其實與《釋義及通則條例》(第1章)第34條中的先訂立後審議程序相同。根據擬議的程序，立法會可藉決議，以任何與行政長官會同行政會議作出該命令的權力相符的方式，修訂該命令。

### 公職人員及競委會的豁免權

25. 條例草案第164條為公職人員提供保障，使其在根據本條例執行職能時，或本意是執行該等職能時，無須為其真誠地作出或沒有作出的任何事情，承擔民事法律責任。條例草案第132條亦為競委會的委員及僱員提供類似的豁免權。這類保障，對於有調查職能的法定團體(例如平等機會委員會及證券及期貨事務監察委員會)而言，甚為普遍。

### 生效日期

26. 條例草案在獲得通過後，將自商務及經濟發展局局長以憲報公告指定的日期起實施。

### **公眾諮詢**

27. 政府當局曾於2006年就制定跨行業競爭法及成立獨立競委會執行新法例諮詢公眾。根據立法會參考資料摘要第22段所述，公眾對此十分支持，但商界(特別是中小企業)擔心新競爭法可能影響業務。2008年，政府當局就競爭法建議的主要內容，包括規管架構、受禁止行為、違法行為會受到的懲處、提出私人訴訟的權利，以及給予豁免和豁免受競爭法規限的準則和機制，進行另一輪公眾諮詢，結果共接獲170多份意見書。政府當局表示，大部分意見書均表示支持相關法例及詳細建議。

### **諮詢立法會事務委員會**

28. 政府當局於2006年7月19日的前經濟事務委員會會議上向該事務委員會簡介競爭政策檢討委員會的檢討報告。政府當局在2006年12月21日及2007年3月26日的前經濟事務委員會會

議上向該事務委員會簡介有關競爭政策的公眾諮詢及其結果。儘管部分委員表示全力支持把跨行業競爭法引進香港，但其他委員則關注到中小企業或會不慎誤犯新法例。事務委員會委員並促請政府當局確保新法例可以平衡各相關持份者的利益，以及不會影響香港的自由市場地位。

29. 經濟發展事務委員會在2008年5月6日、2008年12月16日、2009年3月30日及2010年6月28日的各次會議上就競爭條例草案的詳細條文進行討論時，委員對以下事項表示關注：應否包括合併條文；就反競爭行為提出私人訴訟的權利；有需要實施刑事懲處，以加強競爭法的阻嚇作用；競爭法將適用於哪類法定團體或將不適用於哪類法定團體；在執行競爭法時採取司法執法的模式；有需要聘請競爭經濟學家，以協助執行條例草案；以及有需要對所有非政府機構(不論是否法定團體)進行檢討，以評估條例草案應否適用於這些機構。事務委員會委員並促請政府當局公布委任競委會成員的準則，確保條例草案不會加重中小企業遵行規定的負擔，以及把合併守則擴大至涵蓋更多行業。

## 結論

30. 法律事務部現正研究條例草案在法律及草擬方面的事宜。鑒於條例草案的重要性及相關事務委員會提出的關注，委員可考慮詳細研究條例草案在政策方面的事宜。

立法會秘書處  
助理法律顧問  
曹志遠  
2010年9月20日