
資料摘要

選定司法管轄區的競爭政策補充資料

1. 背景

1.1 經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")在2010年6月14日舉行工作會議,討論題為《選定司法管轄區的競爭政策》¹的研究報告擬稿。事務委員會審議報告的主要研究結果後,要求資料研究及圖書館服務部(下稱"本部")提供有關以下各方面的補充資料:

(a) 豁免及豁除:

- (i) 按研究中的選定司法管轄區(即英國、歐洲聯盟(下稱"歐盟")、美國和新加坡),列出基於不同理由而獲豁免及豁除的機構名單;
- (ii) 在各個選定政府中,有否相當於香港貿易發展局²的貿易推廣機構,獲政府豁免受競爭法規管;
- (iii) 新加坡的全國職工總會³和淡馬錫控股公司⁴是否獲豁免受競爭法規管;

¹ 最終研究報告(RP02/09-10)在2010年6月25日發表,供2010年6月28日舉行的事務委員會會議省覽。

² 香港貿易發展局是法定機構,協助香港的貿易商、製造商和服務供應商向全球推廣他們的業務;又舉辦貿易展覽會和商貿訪問團,幫助企業在香港和內地把握商機;並透過商貿刊物、研究報告和網上管道,發放商貿資訊。

³ 全國職工總會是新加坡唯一的全國職工會中心。該會現有逾60個附屬職工會;12項社會企業,涵蓋範圍包括康樂、保險、超級市場、傳媒及醫療;以及4個有關機構,即新加坡勞工基金、王鼎昌工運領袖學院、新加坡消費者協會和就業與職能培訓中心。

⁴ 淡馬錫控股公司是新加坡政府透過財政部部長持有的投資公司。

- (b) 選定司法管轄區為釋除中小型企業(下稱"中小企")對實施競爭法的疑慮而採取的措施；
- (c) 採用如新加坡般的分階段方式實施競爭法的利與弊；
- (d) 競爭法的執行；及
- (e) 評估競爭法對外來直接投資影響的有關研究。

2. 豁免及豁免

基於不同理由而獲豁免及豁免的機構名單

2.1 本部已向選定司法管轄區負責執行競爭法的機關提出，要求提供基於不同理由，而獲豁免及豁免的機構名單。然而，截至本資料摘要發表時，本部仍未能取得此等資料。其中，英國和美國已回覆本部，表示他們沒有任何獲豁免及豁免的機構名單。

在各個選定政府中，有否相當於香港貿易發展局的貿易推廣機構，獲政府豁免受競爭法規管

2.2 是次研究的所有司法管轄區，其貿易推廣活動均由政府部門／機構統籌，並獲得私營機構的合作。這些政府部門／機構是：

- (a) 歐盟：歐洲委員會貿易總司；
- (b) 英國：貿易國務大臣所管轄的貿易投資署；
- (c) 美國：商務部轄下的國際貿易管理局；及

(d) 新加坡：貿易與工業部轄下的國際企業新加坡⁵。

2.3 作為政府的一部分，有關的政府部門／機構獲豁免受競爭法規管。不過，把它們與香港貿易發展局作直接比較，可能並不恰當，因為這些司法管轄區的有關運作模式有別於香港。此外，就類似於香港貿易發展局在運作上受到的批評⁶，本部未能取得有關司法管轄區的貿易推廣當局備受批評的任何資料。

新加坡的全國職工總會和淡馬錫控股公司是否獲豁免受競爭法規管

2.4 新加坡基於經濟效益及公共政策理由提供競爭法的某些豁免。按照《競爭法》(Competition Act)附表3的規定，任何企業如獲委託營運具有一般經濟效益或具有提供政府收入壟斷特質的服務，便不受競爭法例規管。附表3闡述與下述有關的獲豁免活動：

- (a) 獲委託營運具有一般經濟效益的服務；
- (b) 基於特殊及讓人信服的公共政策理由產生的活動，如國家安全、國防及其他策略利益；及
- (c) 具備行業特質的競爭架構。

2.5 具體而言，《競爭法》附表3載有下述一系列豁免：提供普通郵件及名信片服務、自來水、廢水管理服務、定期巴士服務；鐵路服務、貨運站運作及結算所活動等。

⁵ 國際企業新加坡成立於2002年，是取代新加坡貿易發展局的政府機構。

⁶ 香港貿易發展局接受政府經常性資助，曾被批評為與民爭利。有意見指其一方面代表政府推廣商貿活動，另一方面又同時以其屬自負盈虧的機構為藉口，經營牟利的會議及展覽業務。

2.6 因此，按照《競爭法》的規定，全國職工總會作為行業協會，並不符合豁免規定，故此須受競爭法例規管。另一方面，淡馬錫控股公司因屬國營企業而免受《競爭法》規管。根據《競爭法》第33(4)條，競爭法例將不適用於任何由國會設立的政府或法定機構所進行或訂立的活動或協議，或任何代表政府或法定機構就該項活動、協議或行為行事的人士。

3. 選定司法管轄區為釋除中小型企業對實施競爭法的疑慮而採取的措施

3.1 是次研究的各個司法管轄區，其監管機構均沒有為中小企提供明確的競爭法豁免。不過，一如最終研究報告所載，有關中小企的事宜向來不是關注重點。監管機構優次處理工作，並傾向對大型公司的違規採取行動。無論如何，監管機構有籌辦教育項目，藉以協助小型企業，避免作出反競爭行為。

3.2 是次研究的各個司法管轄區，均按慣例指明及豁免經濟重要性不高的行為，因此這些行為不可能屬反競爭的行為。此舉的用意在於協助小型企業減低遵行競爭法的成本。除此等措施外，本部未能取得任何有關這方面的補充資料。

4. 新加坡採取分階段方式實施競爭法的利與弊

4.1 新加坡採取分階段方式實施《競爭法》。各主要階段如下：

- (a) 第1階段：2005年1月制定條文，成立負責管理及執行《競爭法》的新加坡競爭委員會；
- (b) 第2階段：反競爭協議及行為條文(第34條)及濫用支配地位條文(第47條)於2006年1月生效；及

- (c) 第3階段：合併收購條文(第54條)及其他條文於2007年7月執行。

4.2 新加坡政府未有就這種分階段實施的方式進行任何檢討，公眾人士亦甚少討論這種方式的利弊。與此同時，新加坡競爭委員局曾經表示，採用分階段實施方式的好處，是讓當局有更充裕的時間累積資源及能力，以及讓商界為《競爭法》的實施做好準備。根據新加坡當局在2004年就《競爭法草案》(Competition Bill)擬稿進行公眾諮詢期間所接獲的意見書，商界認同政府的觀點，並歡迎當局採取分階段的方式實施競爭法。⁷

5. 競爭法的執行

5.1 在是次研究的司法管轄區當中，本部就英國及新加坡如何執行競爭法取得了詳細資料。事實上，該兩個司法管轄區執行競爭法的程序十分類似，現詳述如下。

英國

5.2 如個別人士或商業機構懷疑某家公司違反競爭法，他們可聯絡公平貿易辦事處⁸，向查詢及舉報中心作出投訴，或透過電話熱線或電子郵件作出投訴。若投訴一方對其身份或任何敏感商業資料的披露有具體關注，應在作出投訴時告知公平貿易辦事處。公平貿易辦事處會致力把投訴者的身份予以保密。

5.3 對於較為簡單的投訴，公平貿易辦事處承諾在接獲投訴的10個工作天內作出初步回覆；至於性質複雜、通常涉及同業聯盟的投訴，公平貿易辦事處會在接獲投訴的30個工作天內作出具體回覆。一般來說，公平貿易辦事處會告知投訴者有關投訴的進展情況，以及處理有關個案的預計時間安排。

⁷ Ministry of Trade and Industry (2009a)。

⁸ 公平貿易辦事處是執行競爭法的主要規管機構。

5.4 就性質複雜的投訴而言，若公平貿易辦事處初步認為該處有足夠資料進行正式調查，與及被調查的公司已經違反競爭法，而該處認為如不披露投訴者身份，有關公司便無法對有關指摘作出適當回應，則可向有關公司作出披露。不過，在披露投訴者身份或任何相關資料前，公平貿易辦事處會與投訴者討論此事，並在得到投訴者同意後才會披露其身份。

5.5 在某些個案中，公平貿易辦事處會向被調查的公司發出立案函件，載述該處正在調查的反競爭行為的詳情簡介、相關的法例，並述明有關調查的時限。在其他個案中，未必適宜在個案進行之初，例如在進行突擊檢查或與證人會晤之前，發出立案函件，否則或會影響調查工作。

5.6 進行正式調查時，公平貿易辦事處獲授權：

- (a) 要求提供任何所需文件作調查用途；
- (b) 不但可向涉嫌違反規定的公司索取資料，亦可向競爭者、顧客或供應商等其他人士索取資料；及
- (c) 要求被調查公司的前任或現任高級人員及僱員就所提交的文件作出說明。

5.7 給予涉案一方作出答覆的時限，視乎所需資料的數量及複雜性而定，一般須於收到通知後2至4星期內提供。若通知的收件人並不答覆或拒絕提交所需資料，有關人士可能觸犯刑事罪行，而被判處監禁，最高刑罰為兩年，或可判處罰款。

5.8 公平貿易辦事處獲英格蘭及威爾斯高等法院、北愛爾蘭的上訴法院或蘇格蘭最高民事法院授權後，可進入商業或住宅處所。在公平貿易辦事處進入處所時，該處人員獲授權：

- (a) 搜查處所，藉以獲取有關文件；

- (b) 要求任何在場人士提供與調查有關的文件，例如發票、會議紀錄、日誌及出入境紀錄等；
- (c) 對所提交文件製作複製本或摘要；
- (d) 要求按可閱讀或取走方式複製電腦儲存的資料；
- (e) 強制任何人士答覆與調查有關的查問；及
- (f) 採取所需步驟保存文件或防止干擾有關文件。

5.9 在進行初步調查以後，若公平貿易辦事處懷疑有關公司違反競爭法，會致函有關公司闡明針對他們的個案，讓有關公司有機會以書面方式，或與公平貿易辦事處官員會面來作出答覆。⁹ 若公平貿易辦事處其後決定有違反競爭法情況，會通知違規企業，並在公平貿易辦事處的網站公布有關決定。公平貿易辦事處可發出指示，包括要求有關公司修改或終止違規協議或停止違規行為。若有關公司未有遵行指示，公平貿易辦事處將尋求法院命令，藉以執行有關指示。如不遵行有關命令，屬藐視法庭，可判處罰款，最高金額為該企業在3年期內在英國的每年平均營業額的10%，及／或判處監禁，最高刑期為5年。

5.10 另一方面，公平貿易辦事處可作出結論，基於無進行訴訟的理由而結束案件。在這情況下，公平貿易辦事處會通知有關人士，並在網站公布結束案件的決定。

5.11 公平貿易辦事處可供上訴決定的收訊人，並在可供上訴決定中有充分權益的第三方有權向競爭上訴審裁處¹⁰ 提出上訴。可供上訴決定包括有關是否出現違反競爭法規定的決定、臨時措施的決定，以及判處罰款及罰款金額的決定。

⁹ 在某些緊急情況下，例如，對特定企業造成嚴重及永久損害等，公平貿易辦事處可要求企業遵行臨時命令，在調查期間停止某些行為。

¹⁰ 競爭上訴審裁處負責聆訊針對公平貿易辦事處、行業規管機構以及競爭委員會所作出的競爭法決定而提出的上訴。競爭委員會是負責審批合併建議的獨立公營機構。

新加坡

5.12 新加坡競爭委員局處理指稱違反競爭法的投訴。該局鼓勵投訴者使用投訴表格，列出調查所需的各項資料。投訴表格載於該局的網站。

5.13 競爭委員局接獲投訴後，可跟進投訴並要求投訴者提供進一步資料；該局亦可能認為並無任何須採取行動的理由，原因是未有足夠證據支持可能出現違反競爭法的情況。競爭委員局會因應每宗個案的個別情況作出考慮，研究是否有理據展開調查。若競爭委員局裁定出現違反競爭規定，便會採取適當的執法行動。

5.14 若競爭委員局決定跟進投訴個案，該局一般會向被投訴的企業索取進一步資料。若投訴者不想公開其身份，應盡早表明這點。然而，為了有效處理投訴，競爭委員局有時須披露可能讓被調查一方識別投訴來源的資料。投訴者向競爭委員局提供資料或文件時，必須：

- (a) 清楚地指出任何屬機密的資料；
- (b) 以獨立附件的形式提供此等資料，並註明為"機密資料"；及
- (c) 說明為何有關資料應被視為機密。

5.15 若競爭委員局建議披露任何機密附件內的資料，該局會先取得資料提供者的同意。

5.16 根據《競爭法》，在調查反競爭行為時，競爭委員局獲授權：

- (a) 要求提供文件及資料：如有合理理由懷疑《競爭法》被違反，競爭委員局可發出書面通知，要求任何人士提供與調查事宜有關的文件及資料。競爭委員局可就所提交文件製作複製本或摘要，或要求對所提交文件作出說明，又或如未有提交文件，向有關人士查問文件的下落；

- (b) 無須授權進入處所：競爭委員局的特准人員，可在預先發出書面通知後，無須授權令進入任何處所。如屬懷疑被調查企業所佔用或曾佔用的處所，將無須發出書面通知即可進入。在進入處所時，該委員局的人員須出示身份證明文件及載有調查對象及目的之文件；及
- (c) 帶同授權令進入及搜查處所：可向區域法院申請授權令，藉以讓競爭委員局的指定人員及其他特准人員無須通知而可進入有關處所，如有需要，可用武力進入，並可搜查有關處所，管有／複印文件，以及要求有關人士答覆查問。

5.17 根據《競爭法》，若任何人士不合作配合調查，有關人士可被判處金額不超逾10,000新加坡元¹¹ (53,400港元)的罰款，或不超過12個月的監禁，或判處兩者。

5.18 若競爭委員局建議作出違反《競爭法》第34條及／或第47條規定的裁決(稱為違規裁決)，或任何合併已經違反，或因進行任何預計合併而將違反第54條規定的裁決(稱為不利裁決)，將會向有關人士發出陳述書。¹² 競爭委員局會讓收取該通知的人士有機會提出書面陳述，並有合理機會查閱競爭委員局的檔案中與建議裁決有關的文件。書面通知的收件人可在書面陳述中，要求與該委員局會面，藉以作出口頭陳述，從而詳細闡述在此方面已作出的書面陳述。

¹¹ 2009年的平均兌換率是1新加坡元兌換5.34港元。

¹² 競爭委員局獲賦權，可在完成調查前發出中期措施或指示。

5.19 競爭委員局如作出違規或不利裁決，會通知有關人士及在該委員局網站的公開登記冊上公布有關裁決。競爭委員局可向有關人士或其認為適當的人士作出指示，藉以終止有關違規事宜或(如屬預計合併)使即將發生的違規事宜不會發生。若任何人士並無合理辯解，而未有遵行有關指示，競爭委員局可將有關指示登記成為法院命令，藉以執行有關指示。如有違反有關命令，將按藐視法庭方式懲處。

5.20 《競爭法》規定，競爭委員局可就違反《競爭法》的任何禁止條文而判處罰款。罰款最高金額為有關企業的新加坡業務每年平均營業額的10%，或為期最長3年的監禁，或同時判處兩種罰則。

5.21 當裁定任何罰款金額，競爭委員局會考慮下列因素：

- (a) 違規的嚴重程度；
- (b) 在有關企業對上一個營業年度內，有關企業相關產品業務在新加坡的營業額及有哪些地方的市場因違規情況而受到影響，或就違規合併的個案而言，合併雙方的相關產品在新加坡的營業額及有哪些相關地方的市場的競爭情況大為減少；及
- (c) 違規時間持續多久，或就違規合併的個案而言，合併雙方採取步驟進行合併的時間持續性，以及合併後的合併實體存在了多久時間。

5.22 對於新加坡競爭委員局所作裁決，包括指示及判處的罰款，均可向競爭上訴委員會提出上訴¹³。任何上訴均不會暫停與上訴案件有關之裁決的效力，惟針對判處罰款或罰款金額的上訴則屬例外。

¹³ 如提出上訴，須繳付上訴費，金額為500新加坡元(即2,670港元)。

6. 評估競爭法對外來直接投資影響的研究

6.1 本部未取得任何有關評估競爭法對外來直接投資影響的研究。政府官員及學術界回覆本部的查詢時表示，外來直接投資同時受到各種不同因素影響，因此難以量化某一種因素對外來直接投資所造成的影響。

胡志華
2010年10月19日
電話：2869 9644

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

1. Alban Tay Mahtani & de Silva. (2005) *Quick Guide to the New Singapore Competition Act 2004*. Available from: http://atmd.com.sg/mediacentre/pdfs/0205_guidecompete.pdf [Accessed September 2010].
2. Competition Commission of Singapore. (2006) *Annual Report 2005/06*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/CCSAR_05_06L.pdf [Accessed September 2010].
3. Competition Commission of Singapore. (2007a) *CCS Guidelines on Enforcement*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/CCSGuideline_Enforcement_Jul07FINAL.pdf [Accessed September 2010].
4. Competition Commission of Singapore. (2007b) *CCS Guidelines on the Major Provisions*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/majorprovisions_Jul07FINAL.pdf [Accessed September 2010].
5. Competition Commission of Singapore. (2007c) *CCS Guidelines on the Powers of Investigation*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/CCSGuideline_Investigations_Jul07FINAL.pdf [Accessed September 2010].
6. Competition Commission of Singapore. (2009a) *Competition Bill*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/19Oct042ndreadingspeechFINAL.pdf [Accessed September 2010].
7. Competition Commission of Singapore. (2009b) *Promoting Healthy Competitive Markets: A Guide to the Competition Act 2004*. Available from: http://app.casebank.ccs.gov.sg/cms/user_documents/casebank/pdf/read_up/CCSBrochureOct05.pdf [Accessed September 2010].
8. Competition Commission of Singapore. (2010a) *Competition Commission of Singapore Annual Report 2008/2009: it's a matter of choice*. Available from: http://app.ccs.gov.sg/cms/user_documents/main/pdf/CCS_AR_070809%20FINAL.pdf [Accessed September 2010].

-
9. Competition Commission of Singapore. (2010b) *Frequently Asked Questions*. Available from: http://www.ifaq.gov.sg/ccs/apps/fcd_faqlmain.aspx# [Accessed September 2010].
 10. European Commission (2009) *About*. Available from: <http://ec.europa.eu/trade/about/> [Accessed September 2010].
 11. Hubbard, R.G. (undated) *Why the U.S. needs the Trade Promotion Authority*. Available from: http://249.pressflex.net/news/fullstory.php/aid/687/Why_the_U.S._needs_the_Trade_Promotion_Authority.html [Accessed September 2010].
 12. International Enterprise Singapore. (2010a) *About Us*. Available from: http://www.iesingapore.gov.sg/wps/portal!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hnd0cPE3MfAwMDC0s3A09vR0djf1dji4sQA6B8pFm8gYWRr2-gX6CHo0Goh4ufs6mxARQQ003nkZ-bql-QG1EOAFLzjkU!/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI8wODJNTVFOUUhBMFVIRE5DR0syMDAwMDAwMA!!/ [Accessed September 2010].
 13. International Enterprise Singapore. (2010b) *Annual Report 2008/2009*. Available from: http://www.iesingapore.gov.sg/wps/wcm/connect/f1f5cc00410f91869e7d9f3ad8984e19/IE_AR08-09_main_Sep09.pdf?MOD=AJPERES [Accessed September 2010].
 14. International Trade Administration. (undated) *U.S. Commercial Service*. Available from: <http://trade.gov/cs/> [Accessed September 2010].
 15. Legislative Council Secretariat. (2010) *Research report on Competition policies in selected jurisdictions*. LC Paper No. RP02/09-10
 16. Ministry of Trade and Industry. (2009a) *Competition Law Consultation Paper II: Feedback by SembCorp Industries Ltd*. Available from: http://app.mti.gov.sg/data/pages/90/doc/frm_LEG_2competition_submission_SembCorp.pdf [Accessed September 2010].
 17. Ministry of Trade and Industry. (2009b) *The Singapore Manufacturers' Federation's (SMA) Comments on the 2nd Draft of the MTI Draft Competition Bill*. Available from: http://app.mti.gov.sg/data/pages/90/doc/frm_LEG_2competition_submission_SMA.pdf [Accessed September 2010].
-

-
18. National Trades Union Congress. (2010) *About NTUC*. Available from: http://uportal.ntuc.org.sg/wps/portal/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gjHy9vJ09LYwN3C0NTA08LD3djrzbHIwsnQ_1wkA6cKgzMDCDyBjiAo4G-n0d-bqp-QXZ2mqOjoiIASjUJfg!!/dl3/d3/L3dDb0EvU55RTGtBISEvWUZSdndBISEvN18yTEpLQkk5MzBHOEw1MEkySzJBVUpEMU1LNA!!/ [Accessed September 2010].
 19. Office of Fair Trading. (2004a) *Enforcement*. Available from: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft407.pdf [Accessed September 2010].
 20. Office of Fair Trading. (2004b) *Powers of investigation*. Available from: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft404.pdf [Accessed September 2010].
 21. Office of Fair Trading. (2004c) *Services of general economic interest exclusion*. Available from: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/ca98_guidelines/oft421.pdf [Accessed September 2010].
 22. Office of Fair Trading. (2010) *A guide to the OFT's Competition Act 1998 investigation procedures – A consultation paper*. Available from: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/consultations/oft1263con.pdf [Accessed September 2010].
 23. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2009) 18 March.
 24. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2009) 20 May.
 25. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2009) 28 October.
 26. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005) *Singapore's Competition Act 2004*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/36/34286487.pdf> [Accessed September 2010].
 27. Singapore Academy Of Law. (2010) *Chapter 27: Competition Law*. Available from: <http://www.singaporelaw.sg/content/CompetitionLaw.html> [Accessed September 2010].
-

28. Temasek Holdings Pte Ltd. (2007) *About Us*. Available from: http://www.temasekholdings.com.sg/about_us.htm [Accessed September 2010].
29. Temasek Holdings Pte Ltd. (2010) *Media Centre: Information Fact Sheet*. Available from: http://www.temasekholdings.com.sg/media_centre_information_factsheet.htm [Accessed September 2010].
30. Wikipedia. (2010a) *Minister of State for Trade*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_State_for_Trade [Accessed September 2010].
31. Wikipedia. (2010b) *National Trades Union Congress*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/National_Trades_Union_Congress [Accessed September 2010].
32. Wikipedia. (2010c) *UK Trade & Investment*. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/UK_Trade_%26_Investment [Accessed September 2010].