

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1591/13-14(03)號文件

檔號：CB1/BC/8/13

《2014年競爭(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的 背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，闡述擬對《競爭條例》(第619章)(下稱"《條例》")中關於競爭事務審裁處(下稱"審裁處")的條文提出的修訂建議，以及經濟發展事務委員會委員對政府當局的修例建議提出的意見及關注。

背景

競爭政策及《競爭條例》

2. 政府的競爭政策旨在通過推動可持續競爭，提升經濟效益和促進自由貿易，從而惠及商界和消費者。2010年7月2日，政府當局向立法會提交《競爭條例草案》。

3. 《條例》旨在禁止和阻遏各行各業的"業務實體"採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以致有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。就此而言，"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。《條例》對政府不具約束力，而其若干部分不適用於法定團體或其指明活動。政府當局解釋，公營部門的活動大部分屬於非經濟性質，因而不屬於《條例》的規管範圍。

4. 《條例》於2012年6月14日獲立法會通過，並於2012年6月22日刊登憲報。《條例》就三大類反競爭行為訂定一般禁止條文(即第一行為守則¹、第二行為守則²及合併守則³，在《條例》中統稱為"競爭守則")，並訂明組織安排及罰則條文，以便執行。

競爭事務委員會

5. 《條例》訂明採用司法執行模式，並設立一個獨立的法定競爭事務委員會(下稱"競委會")。競委會負責因應接獲的投訴、主動或按政府或法庭轉介，調查有關競爭的投訴及就反競爭行為向審裁處提出展開法律程序。競委會並負責透過公眾教育，促進公眾了解《條例》及市場競爭的好處；就競爭事宜向特區政府提供意見；以及為豁免不受競爭法規限的申請作出決定等。

競爭事務審裁處

6. 審裁處由司法機構設立，屬於高級紀錄法院，負責聆訊和裁定競委會所提出涉及競爭事宜的案件、因為他人違反行為守則而蒙受損失或損害的人所提出的後續私人訴訟，以及覆核競委會的若干裁定的申請等。對審裁處的決定提出上訴，須由上訴法庭許可及審理。原訟法庭法官根據其任命，將自動成為審裁處成員。

7. 行政長官根據司法人員推薦委員會的推薦，委任一名審裁處成員擔任審裁處主任法官，以及委任另一名審裁處成員擔任副主任法官。審裁處主任法官和副主任法官的任期介乎3年至5年，並有資格獲再度委任。審裁處主任法官可委任一名或多名審裁處成員聆訊及裁決向審裁處提出的申請。

¹ 根據《條例》第6條所述，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。

² 《條例》第21條所載述的第二行為守則，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。

³ 《條例》附表7所載述的合併守則，禁止大幅減弱在香港的競爭或可能達致大幅減弱在香港的競爭的效果的合併。本守則只適用於根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照。

8. 《條例》並訂明，高等法院的每名司法常務官、高級副司法常務官及副司法常務官憑藉本身的任命，在審裁處擔任相應的職位或職責。

9. 審裁處可委任裁判委員協助進行法律程序。審裁處進行法律程序時，在符合秉行公正原則的前提下，可盡量不拘形式。審裁處並可自行決定所採用的程序，並在其認為合適的範圍內，使用原訟法庭在行使其民事司法管轄權時所採用的常規及程序。

10. 審裁處獲賦權就違反競爭守則的行為採取一系列補救方法。這些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行為發生的每一年度中所得的本地營業額的10%，為期最長3年；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；及向有份造成違反競爭守則的董事及其他人發出取消資格令。審裁處只可因應競委會的申請施加罰款。

分階段實施《競爭條例》

11. 政府當局的原意是在《條例》獲制定為法例後分階段推行《條例》，以便有足夠時間成立競委會和審裁處，並在競爭守則生效前擬備指引。此安排可讓公眾及商界在過渡期間熟習新的法定要求，並作出所需的調整。

12. 《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》於2013年1月獲立法會通過。在《條例》下與設立競委會、簡稱及生效日期、釋義及競委會發出指引有關的條文於2013年1月18日開始實施，而與設立審裁處有關的條文及部分與審裁處的運作有關的條文則於2013年8月1日開始實施。

13. 《條例》餘下有關禁止和罰則的條文，則會在完成所有相關準備工作後才實施。競委會的準備工作包括就競爭守則、集體豁免命令、作出投訴、進行調查及合併守則擬備指引。至於司法機構方面，高等法院首席法官經徵詢審裁處主任法官的意見後，會訂立規則，規管和訂明審裁處須依循的常規及程序。司法機構亦會為審裁處的全面運作進行其他必要安排。

14. 競委會主席及其委員的任命於2013年5月1日起生效。在一隊政府借調人員的協助下，競委會已展開其前期工作，包括成立競委會辦事處、確立內部程序及財務與行政系統，以及為競委會全面發揮功能及《條例》日後的全面實施訂定工作方向。

隨着首批人員現已到任，競委會的工作重點亦已由前期的成立工作轉向製備《條例》所需的各項文件。

15. 司法機構於2013年7月委任審裁處的主任法官及副主任法官，負責執法工作。

有關《競爭條例》的修訂建議

16. 根據政府當局所述，自《條例》實施以來，政府當局和司法機構一直緊密合作，為分階段實施《條例》作好準備。其中一項為全面實施《條例》而進行的主要工作，是籌備審裁處的全面運作。在籌備過程中，政府當局和司法機構認定若干項必須對《條例》作出的修訂，以及對其他法例作出的相應修訂，並認為該等修訂對審裁處的妥善運作非常重要。

17. 有見及上述考慮，政府當局於2014年5月14日向立法會提交《2014年競爭(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")。《條例草案》旨在修訂《條例》，以給予審裁處若干被政府當局及司法機構認為為確保審裁處能妥善運作而需給予的具體權力，並就若干被政府當局及司法機構認為為確保審裁處能妥善運作而需訂定的運作事宜，訂定條文；以及對其他條例作出雜項修訂。

《條例草案》的條文

18. 《條例草案》提出的主要修例建議可歸納為3類，現綜述於下文各段。

(A) 建議競爭事務審裁處運作時應有的權力

19. 《條例》採取了概括的模式，就訂定審裁處的權力和常規及程序時，參考了原訟法庭的相關權力和所採用的常規及程序。政府當局發現《條例》有若干範疇並沒有清楚表明，審裁處行使職能批給補救及濟助時，是否享有等同於原訟法庭的具體權力。因此，政府當局建議修訂《條例》，從而賦予審裁處更具體的權力，使審裁處能行使的權力更為清晰明確。這些權力包括強制執行審裁處命令的權力；就債項、損害賠償及判定債項判給利息的權力；禁止債務人離開香港的權力；以及付還證人合理和恰當地招致的開支的權力。政府當局亦建議賦予高等法院首席法官權力，經徵詢審裁處主任法官的意見後，就管理訴訟人儲存金訂立規則。

(B) 關於司法常務官的修訂建議

20. 現時，《條例》訂定了自動委任審裁處司法常務官和其他與司法常務官相關職位(以下統稱"審裁處司法常務官")的框架。然而，《條例》並沒有賦予審裁處司法常務官執行司法職務的權力。為減輕審裁處成員的工作量，並與高等法院的安排一致，政府當局建議修訂《條例》，賦權審裁處司法常務官可根據《條例》執行與高等法院司法常務官相若的司法工作，並給予審裁處司法常務官特權及豁免權，該等特權及豁免權與高等法院司法常務官現時享有的相同。政府當局並建議修訂《條例》第156條，以明文訂明高等法院的暫委司法常務官、暫委高級副司法常務官及暫委副司法常務官可自動擔任審裁處的相應職位，並賦予他們與審裁處常任司法常務官相若的權力和職責。

(C) 對其他法例作出的修訂建議

21. 政府當局對多項法例提出修訂建議，旨在使審裁處日後的運作更為暢順(例如容許就有關原訟法庭和審裁處之間移交法律程序的相關程序訂立法院規則)，並確保其運作安排與這些法例現時適用於原訟法庭及／或其他法庭／審裁處的安排一致。這些法例包括《高等法院條例》(第4章)、《證據條例》(第8章)、《法律執業者條例》(第159章)、《較高級法院出庭發言權規則》(第159AK章)、《電子交易條例》(第553章)和《深圳灣口岸港方口岸區條例》(第591章)。

生效日期

22. 《條例草案》並無訂明生效日期的條文。根據《釋義及通則條例》(第1章)第20(2)條，《條例草案》如獲通過，將於其在憲報刊登為條例當日起實施。

事務委員會委員對《競爭條例》的修訂建議提出的意見及關注

23. 政府當局曾於2013年12月16日就《條例》的修訂建議諮詢經濟發展事務委員會。委員提出的相關意見及關注綜述於下文各段。

競爭事務審裁處司法常務官

24. 有委員認為，高等法院司法常務官的工作量已非常沉重，若他們日後須擔任審裁處司法常務官的職責，政府當局應

開設新職位，以減輕他們的工作壓力。政府當局解釋，司法機構於2013年開設了一個副司法常務官職位，而司法機構內共有10個與司法常務官相關的職位。政府當局認為，此人手水平足以應付因審裁處而帶來的額外工作。此外，司法機構認為，要求副司法常務官全職承擔審裁處的工作未必合乎成本效益。

競爭事務審裁處施加的罰則

25. 事務委員會部分委員質疑，《條例》的罰則水平是否足以對違規行為發揮阻嚇作用。政府當局解釋，就構成違反競爭守則的行為而施加的罰款額，可高達有關業務實體在該項違反行為發生的每一年度的本地營業額的10%。若該項違反行為發生的年度多於3個，其最高罰款額為有關業務實體在該等年度內錄得最高、次高及第三高營業額的3個年度的本地營業額的10%。政府當局並解釋，《條例》亦准許審裁處作出多項命令，包括若訂立或執行某協議構成違反競爭守則，審裁處可宣布該協議屬無效或可使其無效；或規定任何人向特區政府或任何其他指明人士付款，款額不超過該人因該項違反而獲取的利潤或避免的損失的金額。

上訴機制

26. 有委員詢問有關《條例》的申訴機制，以及相關條文於何時生效。政府當局解釋，《條例》第154條訂明，針對審裁處根據《條例》作出的決定、裁定或命令而向上訴法庭提出上訴，屬當然權利。然而，向上訴法庭提出的上訴未必具有暫援執行該上訴關乎的審裁處決定、裁定或命令的效力。

最新發展

27. 內務委員會在2014年5月16日的會議上，成立法案委員會就《條例草案》進行審議。

參考資料

28. 相關文件的連結載列如下 ——

於2010年7月2日就《競爭條例草案》發出的立法會參考資料摘要
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bills/brief/b35_brf.pdf

《競爭條例草案》委員會報告

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bc/bc12/reports/bc120530cb1-1919-c.pdf>

競爭事務委員會的成立及其就《競爭條例》要求的指引所計劃的聯絡工作

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV0526cb1-1436-5-c.pdf>

修訂《競爭條例》中關於競爭事務審裁處的條文的建議

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV1216cb1-501-4-c.pdf>

於2014年5月7日就《2014年競爭(修訂)條例草案》發出的立法會參考資料摘要

http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/bills/brief/b201405091_brf.pdf

就《2014年競爭(修訂)條例草案》擬備的法律事務部報告

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/hc/papers/hc0516ls-54-c.pdf>

修訂《競爭條例》中關於競爭事務審裁處的條文的建議的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV1216cb1-501-5-c.pdf>

經濟發展事務委員會於2013年12月16日舉行的特別會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20131216.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2014年6月11日