

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)753/17-18(05)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會 2018年3月26日舉行的會議

競爭事務委員會的工作 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，闡述競爭事務委員會("競委會")的工作，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員過往就相關議題提出的主要意見及關注事項。

背景

競爭事務委員會

2. 競委會¹是一個根據於2015年12月14日全面生效的《競爭條例》(第619章)("《條例》")成立的獨立法定團體。其法定職能包括：

- (a) 調查可能違反《條例》所訂競爭守則的行為，及執行《條例》的條文；
- (b) 提高公眾對競爭的價值及《條例》如何促進競爭的了解；
- (c) 推動在香港經營業務的業務實體採納適當的內部監控及風險管理制度，並確保該等業務實體遵守《條例》；

¹ 競委會現有14名委員，包括一名主席，全部由香港特別行政區行政長官委任。

- (d) 就在香港境內及境外的競爭事宜，向政府提供意見；
- (e) 就影響香港市場競爭的事宜，進行市場研究；及
- (f) 促進對香港競爭法的法律、經濟及政策方面的研究，以及促進該等方面的技巧發展。

3. 《條例》為跨行業的競爭法例，旨在禁止各行業從事反競爭行為。根據《條例》，通訊事務管理局("通訊局")與競委會獲賦予共享管轄權，就在電訊及廣播業營運的指定業務實體的行為，執行《條例》的相關條文。

《競爭條例》

4. 《條例》於 2012 年 6 月獲立法會通過，旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，以及禁止大幅減弱在香港的競爭的合併。

6 份指引

5. 為幫助企業遵守新競爭守則，競委會與通訊局於 2015 年 7 月 27 日根據《條例》發布了以下 6 份指引：

- (a) 《第一行為守則指引》²；
- (b) 《第二行為守則指引》³；
- (c) 《合併守則指引》⁴；
- (d) 《投訴指引》；
- (e) 《調查指引》；及

² 第一行為守則禁止業務實體訂立、從事或執行具有損害香港競爭之目的或效果的協議、經協調做法和業務實體組織的決定。

³ 根據第二行為守則，具有相當程度市場權勢的企業，不得濫用該權勢以損害競爭。

⁴ 根據《條例》，如果某合併具有或相當可能有大幅減弱在香港的競爭的效果，則該合併會被禁止。合併守則的適用範圍，目前僅限於直接或間接持有根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照的業務實體。

- (f) 《根據〈競爭條例〉第 9 條及第 24 條(豁免及豁免)申請決定以及第 15 條申請集體豁免命令指引》。

該等指引為競委會及通訊局將如何詮釋及執行《條例》提供引導。然而，該等指引並非法例的一部分，對競爭事務審裁處("審裁處")如何詮釋《條例》並無約束力。

執法政策及寬待政策

6. 《投訴指引》及《調查指引》中提供了引導，說明競委會將如何鼓勵及處理投訴，並概述在調查時所依循的程序及各種保障。競委會於 2015 年 11 月發布的《執法政策》，詳列了競委會調查個案及決定執法重點時的主要原則。

7. 根據競委會提供的資料，世界各地的競爭法執法機構用以阻嚇及偵測合謀行為的主要手法當中，其中一種是訂立政策，為首個向執法機構告發合謀行為的涉事企業，提供不受檢控及/或免被施加罰款的豁免。競委會在 2015 年 11 月 19 日發布了《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》。該政策概述競委會如何處理寬待申請。

豁免及豁免

8. 《條例》訂明若干豁免及豁免情況。每項豁免均自動適用，無須競委會事先作出決定。《第一行為守則指引》、《第二行為守則指引》及《根據〈競爭條例〉第 9 條及第 24 條(豁免及豁免)申請決定以及第 15 條申請集體豁免命令指引》中，已詳述競委會如何詮釋該等豁免。業務實體可根據《條例》附表 1 中列明的豁免自行評估其行為，以確定相關的豁免是否適用。

9. 然而，若業務實體希望釐清其行為的合法性，可向競委會申請決定，要求就有關協議或行為是否符合相關競爭守則的豁免/豁免條件而作出決定。此外，競委會可發出集體豁免命令，以豁免某類協議免受第一行為守則規限，此舉可因應某業務實體的申請作出，亦可由競委會主動作出。

過往的討論

10. 在上一屆立法會，競委會向事務委員會匯報了其為全面實施《條例》所做的準備工作。競委會先後在 2017 年 3 月 27 日及 5 月 22 日的會議上，向事務委員會匯報競委會自《條例》全

面實施以來的工作情況，以及競委會就車用燃油市場作出的研究。事務委員會亦曾在 2017 年 10 月 30 日的政策簡報會上討論相關議題。委員於三個會議中曾提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

競委會就打擊反競爭行為所付出的努力

11. 事務委員會察悉，截至 2017 年 9 月底，競委會處理了約 2 500 宗投訴及查詢，並對其中約 160 宗個案進行了進一步評估，當中超過 10% 的個案已進入深入調查階段。2017 年，競委會就兩宗案件入稟審裁處。2017 年 3 月，競委會首次在審裁處展開法律程序，以審理 5 間資訊科技公司涉嫌就某社會服務機構的招標項目進行圍標事宜。2017 年 8 月，競委會向審裁處入稟第二宗案件，案中 10 間建築工程公司涉嫌在為某公共屋邨提供翻新服務方面分配市場和合謀定價。

12. 委員普遍歡迎競委會就打擊香港的反競爭行為所付出的努力。事務委員會尤其關注在某些業界出現的涉嫌反競爭行為，特別是在領展房地產投資信託基金管理的公眾街市的壟斷情況、本地車用燃油市場及本港住宅樓宇翻新及維修市場的情況。事務委員會敦促競委會積極採取行動，選取廣受市民大眾關注的經濟界別，檢視該等界別的競爭情況，並透過進行市場研究及提出政策意見，就如何改善這些界別的競爭情況作出建議。

13. 關於競委會就車用燃油市場作出的研究，事務委員會普遍支持研究所提出的建議，尤其是重新引入 95 辛烷值汽油，以及就油站用地的招標制度作出檢討。事務委員會將在日後的會議上，繼續跟進政府就油站用地的招標制度作出的檢討，以及政府為推動車用燃油市場競爭而就各個結構性方案進行的探討工作。

競委會獲分配的財政撥款

14. 部分委員關注到，競委會獲分配的財政撥款是否足以進行執法行動、作出市場研究及處理訴訟。事務委員會亦建議政府當局應研究優化《條例》，引入直接私人訴訟機制，給予公眾多一個渠道討回公道，以及保障中小企業及消費者的權益。事務委員會通過一項就此提出的議案。

15. 政府於 2017 年《施政報告》中宣布，將會增加對競委會的年度資助金，為競委會未來數年的工作計劃增加財政支援。根據 2018-2019 年度開支預算案，政府預留了 1 億 2,750 萬元，作為向競委會提供的資助金。2018-2019 年度的撥款較 2017-2018 年度的修訂預算增加 59%，主要由於支援競委會的運作及訴訟工作的撥款增加所致。

16. 至於在《條例》下引入獨立私人訴訟機制的建議，政府當局表示，在政府於 2010 年向立法會提交的《競爭條例草案》中，載有條文容許獨立私人訴訟，即任何人如因違反行為守則的行為而蒙受損失或損害，可向審裁處提起訴訟。然而，考慮到在條例草案審議期間，中小企表示憂慮獨立私人訴訟可能會被大企業濫用成為打壓中小企的工具，政府因而刪除有關條文。儘管如此，政府當局承諾會在《條例》生效數年後，參考實際經驗和遇到的問題，就《條例》進行檢討，包括是否需要設立獨立私人訴訟。

專業團體及業界提出的關注

17. 事務委員會察悉，一些專業協會關注到在法律與相關專業守則出現矛盾的情況下，專業人士既要守法又要遵守專業守則，令他們陷入兩難局面。事務委員會亦通過一項議案，促請競委會加強與專業團體及專業人士聯繫，並制訂作業備考，以協助他們改變其作業傳統及修訂其專業守則。政府當局就第 14 及 17 段所述的兩項議案作出的回應已隨立法會 CB(4)942/16-17(01)號文件送交委員。

18. 部分委員關注到，香港定期班輪協會提出涵蓋船舶共用協議⁵及自願討論協議⁶的集體豁免命令申請。他們認為，若競委會可發出涵蓋船舶共用協議及自願討論協議的集體豁免命令，此舉會對香港航運業有利。競委會在 2017 年 8 月 8 日就船舶共用協議發出集體豁免命令；但就自願討論協議，競委會則決定不會發出集體豁免命令，原因是有關的自願討論協議活動未能獲證明符合經濟效率豁免的條件。

⁵ 船舶共用協議(包括班輪聯盟、箱位互換協議、聯合服務協議及聯盟)是船運公司之間就一些經營上的安排而訂立的協議。

⁶ 自願討論協議是船運公司之間在討論與特定航線有關的一些商業事項時所依據的協議。

立法會質詢

19. 陳克勤議員、梁繼昌議員、易志明議員、周浩鼎議員、李慧琼議員、謝偉俊議員及郭偉強議員在 2016 年 1 月 27 日、3 月 2 日及 5 月 4 日、2017 年 2 月 22 日、4 月 12 日、5 月 24 日及 7 月 12 日，以及 2018 年 1 月 10 日的立法會會議上，分別就下述事項提出質詢：《條例》的實施、擴大《條例》規管範圍、香港車用燃油市場競爭情況、就違反行為守則的作為提起訴訟，以及競委會就某些行業的反競爭行為所進行的工作。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

20. 在 2018 年 3 月 26 日的會議上，競委會將會向事務委員會匯報實施《條例》的進展。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 3 月 21 日

相關文件一覽表

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2017年3月27日 (議程第V項)	政府當局的文件 會議紀要 通過的議案(1) 通過的議案(2) 政府當局就通過的議案的回應 背景資料簡介
	2017年5月22日 (議程第V項)	政府當局的文件 會議紀要 背景資料簡介
	2017年10月30日 (議程第I項)	政府當局的文件 會議紀要
立法會會議	2016年1月27日	陳克勤議員就"車用燃油及家用石油氣的價格"提出的立法會質詢
	2016年3月2日	梁繼昌議員就"擴大《競爭條例》規管範圍"提出的立法會質詢
	2016年5月4日	易志明議員就"燃油價格"提出的立法會質詢
	2017年2月22日	周浩鼎議員就"香港車用燃油市場競爭情況"提出的立法會質詢
	2017年4月12日	周浩鼎議員就"就違反行為守則的作為提起訴訟"提出的立法會質詢

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
	2017年5月24日	李慧琼議員就"競爭事務委員會有關香港車用燃油市場的報告"提出的立法會質詢
	2017年7月12日	謝偉俊議員就"部分互聯網搜尋服務供應商的反競爭行為"提出的立法會質詢
	2018年1月10日	郭偉強議員就"抽籤選出裝修承辦商准予在新入伙屋邨和屋苑接洽生意"提出的立法會質詢