

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2104/01-02號文件

檔號：CB2/BC/12/01

《2002年電訊(修訂)條例草案》 背景資料簡介

目的

本文件旨在概述當局於2002年5月13日的資訊科技及廣播事務委員會會議上，向委員簡介《2002年電訊(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)的主要建議時，委員曾考慮的主要事項。

條例草案內的主要建議

2. 條例草案旨在訂定完備和清晰的法律架構，以規管電訊業的合併收購活動。據政府當局表示，政府的用意是採用寬鬆的規管手法，確保持牌人須遵從的額外負擔可減至最少，以及在電訊市場引入公平和有效的競爭。

3. 政府當局參考業界在諮詢期內提出的關注事項後，建議採用併購後規管方式。根據此規管方式，電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)只會在合併／收購活動進行後才介入及作出規管檢討。只有當該項活動可能對電訊市場的競爭造成負面影響，電訊局長才會採取跟進行動。另一選擇，是傳送者牌照持牌人可自行就擬議合併／收購活動事先徵求電訊局長的同意。此外，電訊局長須制訂一套準則，說明他在裁定在擁有權方面的改變或建議改變具有或相當可能具有反競爭效果時，將會考慮的事宜，並就此方面發出指引。

諮詢

4. 當局曾於2001年4月至6月就政府當局的初步建議向公眾及業界諮詢，期間共接獲17份意見書。該等意見書已上載於互聯網電訊管理局網站，供市民閱覽。

委員的意見

5. 委員於2002年5月13日的會議上曾考慮的主要事項如下：

(a) 施加制裁的權力

由於條例草案缺乏施加制裁的權力，並非一如其他採用併購後規管制度的海外國家(例如澳洲)具有發出禁制令／行政指令的權力，一位委員質疑條例草案的效力。

(b) 電訊局長的權力

部分委員認為，合併收購活動的規管最好應交託給獨立機構而非電訊局長。委員對電訊局長權力的制衡表示關注。

政府當局特別提到政府按個別行業來處理競爭事宜的政策，以及電訊局長作為業界規管者的角色。委員亦察悉，因電訊局長作出的決定而感到受屈的任何一方，可向根據《電訊條例》第32M條成立的電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴。

(c) 電訊局長發出的指引

部分委員仍然關注到，電訊局長發出的指引並非附屬法例，因而無須經立法會審議。

政府當局認為，由於運作上的安排可能導致需要經常作出修訂，因此藉發出指引而非藉立法來制訂該等安排會較為恰當。再者，根據條例草案，電訊局長在發出指引前必須先進行諮詢。

6. 事務委員會於2002年5月13日舉行的會議的相關紀要節錄載於**附錄**。

立法會秘書處
2002年6月24日

附錄

立法會資訊科技及廣播事務委員會 2002年5月13日會議紀要節錄

X X X X X X X X X X X X X X X

III 《2002年電訊(修訂)條例草案》

(立法會參考資料摘要，檔號：ITBB(CR) 7/13/14(02) Pt.3及立法會CB(1)1664/01-02(01)號文件)

4. 資訊科技及廣播局副局長使用電腦投影設備，向委員簡述條例草案的政策目標、業界的關注及如何處理該等關注、寬鬆的規管手法以確保持牌人須遵從的額外負擔減至最少，以及外地規管收購合併的做法。電訊管理局總監詳細解釋政府當局的建議，即採用併購後規管制度(指在出現改變後才進行規管檢討)，並設有渠道，供持牌人自行決定是否事先徵求電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)同意。委員察悉，條例草案已於2002年5月3日刊憲。

併購後規管

5. 楊孝華議員表示，自由黨議員一向支持政府現行按特定行業採取適當措施以促進競爭的政策。雖然他理解政府採用併購後規管方式可積極鼓勵投資，但他問及有何措施以紓減因併購後規管方式引致的不明確因素。

6. 就此，資訊科技及廣播局副局長指出，政府建議採用併購後規管方式，冀能處理業界的關注。對於希望消除不明確因素的投資者和持牌人，他們可主動或因應商人銀行、會計師或律師的意見，在進行擬議收購合併活動前，自行事先徵求電訊局長的同意。資訊科技及廣播局副局長及電訊管理局總監證實，除非傳送者牌照持牌人在事先徵求電訊局長同意時所提供的資料有所改變，電訊局長所給予的同意具法律效力。

7. 電訊管理局總監表示，為減低不明確因素，在規管收購合併活動的擬議架構下，電訊局長會發出指引，就電訊局長在評估持牌人在擁有權或控制權方面出現的改變是否具有或相當可能具有反競爭效果時所考慮的因素，向持牌人提供清晰和實際的指引。該等指引將有助傳送者牌照持牌人及有關方面在電訊市場進行收購合併時，在掌握足夠資訊的情況下作出決定。另一方面，如收購合併活動完成後，持牌人在擁有權或控制權方面出現的改變引起競爭方面的關注，電訊局長會邀請有關傳送者牌照持牌人及其他有關人士作出申述、考慮該等申述、進行調查以評估有關活動對競爭造成的影響，然後指示持牌人採取行動以消除該等反競爭效果。

8. 關於併購後規管方式，楊耀忠議員關注進行規管檢討的時間。他特別提醒與會者，在收購合併活動完成後短期內進行檢討，將不大可能衡量該項改變對競爭產生的效果(如有的話)。另一方面，如在該項改變出現數年後才進行檢討，則會產生不明確因素，對有關傳送者牌照持牌人亦不公平。

9. 電訊管理局總監回應時表示，如有必要，電訊局長可主動提出或因應有關投訴而採取併購後規管行動。為免出現不明確因素，電訊局長會在指引內訂明，必須於某個時限內採取任何被認為有需要的併購後規管行動。

10. 劉慧卿議員贊成以劃一方式而非按特定行業規管收購合併活動。她問及在2001年4月至6月就初步建議進行諮詢期間所接獲的17份意見書。資訊科技及廣播局副局長回覆時澄清，有些意見書認為任何收購合併規管應屬併購後規管性質。資訊科技及廣播局副局長表示，所有接獲的意見書已載於電訊管理局網站，以便參閱。

11. 陳國強議員關注到，由於不少電訊營辦商均為上市公司，倘電訊局長其後不同意某項合併或收購，併購後規管可導致該等公司的股價波動。資訊科技及廣播局副局長回應時表示，如擬進行的收購合併活動很可能造成有關公司的股價波動，為使情況更明確，持牌人可自行事先徵求電訊局長同意。

電訊局長的規管權力

12. 劉慧卿議員從政府當局提供的資料得悉，香港是其中一個地方其規管機構無權發出禁制令／行政指令。她質疑此條缺乏施加制裁權力的條例草案的效力。資訊科技及廣播局副局長回應時解釋，由於政府建議採用併購後規管理制度，在此制度下，規管機構只會在收購合併活動完成後才介入，政府當局因而認為無需具有發出禁制令／行政指令的權力，在該項活動完成前禁止有關活動。此問題可交由法案委員會進一步討論。然而，劉慧卿議員指出，根據政府當局提供的資料，澳洲亦採用併購後規管理制度，卻具有上述權力。

13. 劉慧卿議員詢問，由於電訊局長是收購合併活動日後的規管者，當局可否考慮把此項規管職能改為交託給獨立機構。李家祥議員認為可能需要透過立法以規管收購合併。然而，他深切關注到，電訊局長在規管業界、執行法例、進行調查及檢控，以及作出決定等各方面的權力過度集中。此外，電訊局長在制訂指引讓業界參考／遵從等方面已具有頗多權力。

14. 關於電訊局長規管收購合併活動的角色，資訊科技及廣播局副局長表示，在現行按特定行業訂立的競爭政策下，並無成立一個規管競爭事宜的機關，而電訊局長是業界規管者，所以也是規管電訊市場上的收購合併的合適者。她指出，現時設有獨立上訴途徑。因電訊局長所作指示或決定而感到受屈的任何一方，可向根據《電訊條例》

第32M條成立的電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴。除了上訴委員會主席及副主席必須為有資格出任高等法院法官的人士外，另有6位獨立成員由經濟師和會計師等專業人士出任。因此，政府當局認為電訊局長行使的規管權力已受到制衡。

15. 關於香港是否唯一採用按特定行業訂立競爭政策的地方，電訊管理局總監舉例表示，雖然英國訂有劃一的競爭法例，但有關電訊業的競爭事宜均首先由規管業界的機構處理。

指引

16. 馬逢國議員對電訊局長發出的指引表示關注，因為該等指引會提供依據，說明電訊局長如何評估收購合併活動對市場競爭可能造成的效果。舉例而言，倘若持有公司15%股份的持牌人透過收購活動，額外取得大比數的市場佔有率，成為不具表決權的實益股東，他詢問此行為會否引起競爭方面的關注。李家祥議員認為，為制衡電訊局長有關發出指引的剩餘權力，指引所載的重要事宜及規定應納入法例。他認為，就電訊局長所作決定提出的上訴不應由資訊科技及廣播局局長處理，因為後者通常根據電訊局長的專業意見而作出有關決定。工午壽議員亦問及如業界不同意該等指引，當局有何安排。

17. 電訊管理局總監回應時指出，該等指引列出電訊局長就電訊市場上某項收購合併活動分析其競爭效果時會考慮的因素。指引亦會清楚指明傳送者牌照持牌人在擁有權或股份控制權方面作出的改變，在何種情況下可能引起競爭方面的關注。因此，指引提供了實際的指示，電訊局長和業界在某些事宜上均須依循。他強調，根據《電訊條例》，電訊局長在提出修改有關指引前須諮詢業界。但他表示，現行《電訊條例》並無就“上訴”反對電訊局長發出的指引訂定條文。然而，倘上訴委員會駁回電訊局長根據指引作出的決定，則電訊局長可能需要考慮應否適當地修訂指引。

18. 資訊科技及廣播局副局長回應時表示，使用指引是為了配合電訊市場瞬息萬變的情況。把指引的某些部分納入法例，可能導致有需要經常作出立法修訂，此舉相當費時並可能難以配合業界即時的需要。條例規定電訊局長提出修訂指引前須諮詢業界，已對電訊局長的權力有所限制。關於指引的擬議內容，她請委員參閱2001年4月發出的《規管電訊市場的收購合併》諮詢文件所夾附的指引擬稿。

19. 楊孝華議員察悉，香港、澳洲及美國均使用“大幅減少市場競爭”作為競爭測試標準的準則，而英國則使用“維持及促進市場競爭”作為指標。楊議員引述一個例子，持有85%的市場佔有率的傳送者牌照持牌人透過收購合併活動取得另外5%的市場佔有率。他指出，雖然該項收購合併本身並不涉及大幅減少市場競爭，但持牌人實際上取得了極高的市場佔有率。因此，他呼籲當局制訂合適的措施，以量化有關競爭測試標準的判斷。

20. 電訊管理局總監回應時證實，該等指引會詳載有關量化市場減少競爭的程度。他請委員參閱在2001年4月發出的《規管電訊市場的收購合併》諮詢文件所夾附的流程圖。電訊局長依循這個有系統的過程來評估有關防礙競爭或大幅限制競爭的事宜。在進行競爭分析前，最重要是首先界定某個市場。評估市場佔有率所使用的因素將視乎市場的類別而定，包括登記客戶的數目、使用量及其他因素。然後，可透過多項因素決定市場競爭的程度，當中包括市場佔有率及市場壟斷的情況。為符合海外的做法，一般而言，只有當合併後的機構所供應的服務會佔：

- 市場的四成或以上；或
- 最少佔市場的15%，而4家(或較少數目)最大的公司的壟斷比率佔市場的75%或以上，

電訊局長才會開始評估合併活動。此外，電訊局長在決定收購合併活動會否帶來反競爭效果時，亦會考慮市場的其他結構性特點，例如加入市場的障礙、是否有其他代替品及垂直結合經營方式。

(會後補註：該份諮詢文件(連同載有指引擬稿的附件)於2002年5月24日隨立法會CB(1)1824/01-02號文件向委員再次傳閱。)

21. 委員察悉，條例草案將於2002年5月15日進行首讀辯論，並於2002年5月17日交由內務委員會考慮。主席作出總結，認為應成立法案委員會詳細審議此條例草案。委員表示同意。

X X X X X X X X X X X X X X X