

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1858/02-03號文件

檔號：CB1/BC/11/01

2003年6月6日內務委員會會議文件

《2002年電訊(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2002年電訊(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議工作。

背景

2. 目前，有關電訊市場中的收購和合併(下稱“併購”)活動的規管，均由電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)按照有關的牌照條件進行。然而，根據現時的發牌制度，電訊局長只獲賦權規管涉及牌照轉讓或持牌人公司股權轉讓的併購個案。另一方面，現今的併購大都不涉及上述的轉讓，而可在控股公司的層面進行。為防止併購後市場力量過度集中於少數營辦商手中及出現相互擁有權的不理想情況，以致對競爭可能造成負面影響，政府當局認為有必要提供規管架構，以處理電訊界的併購。

3. 電訊局長曾就規管電訊市場中的併購活動提出初步建議，在2001年4月至6月期間諮詢公眾和界業。政府當局經考慮所接獲的意見後，在條例草案中載列各項規管建議。

條例草案

4. 條例草案的主要目的在於為電訊市場中的併購活動訂定清晰和完備的規管架構，藉此促進公平和有效的競爭。條例草案旨在修訂《電訊條例》(第106章)，就以下事項訂定條文：

- (a) 賦權電訊局長，使電訊局長在得出意見，認為傳送者牌照持牌人在擁有權或控制權方面的改變或建議的改變，具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果時，可就該項改變或建議的改變作出規管；

- (b) 引入多項有關在程序上作出保障的措施，確保電訊局長公正地行使擬議法定權力；及
- (c) 規定電訊局長須發出指引，指明他就某項併購的競爭效果得出意見前須考慮的事宜，以及在發出有關指引前須進行諮詢。

法案委員會

5. 在2002年5月17日內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。單仲偕議員當選法案委員會主席，法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會共舉行12次會議，研究條例草案的內容。曾向法案委員會表達意見的團體／個別人士的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

6. 法案委員會除商議條例草案的政策事宜和擬議條文外，亦曾研究“電訊市場合併收購的競爭分析指引”(下稱“併購指引”)將會涵蓋的主要事宜。併購指引並非附屬法例，在條例草案制定為法例後，電訊局長會發出該指引。

7. 法案委員會完全明白，條例草案提出了重要的規管問題，電訊業及其他有關團體對該等問題均深表關注。法案委員會曾向代表團體進行3輪諮詢，聽取他們就條例草案及併購指引申述意見。該等團體大部分均為現有的電訊營辦商及傳送者牌照持牌人。

8. 法案委員會察悉，消費者委員會及部分學者原則上支持條例草案，以保障電訊市場的競爭。另一方面，大部分曾向法案委員會表達意見的傳送者牌照持牌人並不贊成立法規管電訊業的競爭事宜。在商議過程中，政府當局已考慮委員及代表團體提出的若干建議和關注事項，並對條例草案提出多項修訂。儘管如此，法案委員會察覺很多傳送者牌照持牌人依然反對條例草案中的多項規管建議，尤其是電訊局長應否作為併購活動的規管者、賦予電訊局長權力的範圍、對該等權力有否制衡，以及政府當局為施行法定條文而建議制訂指引的方法。

引入條例草案

9. 據政府當局表示，引入條例草案的主要目的在於促進電訊市場公平和有效的競爭，以及保障消費者的權益，同時訂定清晰的架構，以規管電訊市場的併購活動，使投資者可在掌握足夠資訊的情況下作出商業決定。

10. 法案委員會部分委員支持條例草案的目的，即規管電訊市場中引致反競爭效果的併購活動。然而，他們促請當局必須在採取規管

行動與盡量減少介入正常商業活動之間取得合理平衡。不過，其他委員則認為，政府當局不應在此時提交條例草案，因為電訊業現時處於鬆散的狀況，需要進行整固而不是競爭。他們認為，條例草案會增加本地電訊業的規管負擔，不利業界的發展。有意見認為，為規管電訊市場而提出的立法建議，應旨在反壟斷而並非促進競爭。

11. 政府當局表示，電訊市場正由壟斷發展至全面競爭的局面。為了消費者的權益及業界的健康發展，當局必須訂立促進競爭的措施。政府當局明白併購是正常的活動，通常可為社會帶來裨益，政府當局並向委員保證，只有在該等活動帶來規管上的關注時，電訊局長才會介入。政府當局曾向法案委員會陳述，條例草案若制定為法例，不僅不會加重規管負擔，其實反而會訂立清晰的規管架構，協助業界在掌握足夠資訊的情況下，就併購作出商業決定。

按個別行業制定法例以處理併購事宜

12. 法案委員會部分委員及代表團體曾提出一項根本性的問題，就是政府應引入一般競爭法，還是就個別行業制定法例。

13. 大部分傳送者牌照持牌人強調，按個別行業規管併購並不符合國際慣例，只會製造障礙，令處於嚴峻環境的電訊業更難吸引其亟需的投資。他們始終認為，倘政府認為必須立法規管競爭，該等法例應適用於所有經濟範疇，而不應只針對電訊業。由於電訊業已廣泛地受到規管，而香港的電訊界是世界上最開放及競爭最激烈的市場之一，他們質疑是否有需要引入條例草案。另一方面，一家流動服務營辦商SUNDAY表示支持條例草案的目的及各項修訂建議。

14. 法案委員會部分委員和消費者委員會均認為當局應制定全面競爭法。然而，由於政府的立場是反對此方案，因此，他們亦會支持條例草案，以期保障電訊業的競爭。委員知悉，世界貿易組織近期曾檢討香港的貿易政策，並對現時採用按個別行業處理競爭的方式表示關注。贊成引入一般競爭法的委員明白此課題不在條例草案的範圍之內，但他們認為，因應國際間的最新發展，例如新加坡近期公布有意於兩、三年後制定競爭法，政府當局應重新考慮此課題。

15. 關於為何電訊業成為規管的目標，政府當局解釋，一般而言，電訊界有若干結構性特點不利於競爭，其中包括：市場高度集中、高昂的既往成本及／或頻譜限制對進入市場造成重大障礙、來自香港以外的競爭可能性甚低，以及垂直整合十分普遍等。因此，當局必須採取特定措施，以防止市場力量過度集中於少數營辦商，藉此保障公平競爭及消費者權益。

16. 部分委員及代表團體亦質疑，為何有關併購的擬議條文只適用於傳送者牌照持牌人，而非電訊界的其他服務供應商。政府當局回應時表示，就非傳送者服務(例如持有公共非專利電訊服務牌照的互聯網服務供應商)而言，現時並沒有足以令人關注會否導致市場力量過度

集中的市場因素，例如在進入市場方面的重大障礙、市場高度集中、頻譜稀少等。

17. 此外，有與會者關注到，條例草案未必能夠處理在電訊界以外進行併購所引起的反競爭效果，以及因電訊界與資訊科技界“匯流”而越趨重疊後可能出現的競爭效果。就此，法案委員會察悉，因《電訊條例》的適用範圍所限，條例草案只適用於電訊界的競爭事宜。不過，政府當局證實，任何可能大幅減少電訊市場競爭的併購，包括涉及垂直整合的併購，都在條例草案的涵蓋範圍內。

併購後規管制度

規管方針

18. 條例草案建議實行併購後規管制度。在此制度下，有關各方並無責任在進行併購前事先徵求電訊局長同意；而併購前規管制度則剛好相反，有關併購須事先獲規管者同意。電訊局長會在併購完成後作出檢視。如電訊局長得出意見，認為傳送者牌照持牌人在擁有權或控制權方面的改變，具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果，傳送者牌照持牌人或會被指令採取局長認為為消除反競爭效果而需要的行動。

19. 政府當局曾告知法案委員會，當局建議實行併購後規管制度，是回應業界在2001年4月諮詢期所表達的關注。業界指出，強制規定事先取得電訊局長同意(即併購前規管制度的情況)，會對持牌人在遵守條例上施加沉重的負擔。委員亦察悉，海外司法管轄區採用的規管方針各有不同。部分國家，例如加拿大、歐洲共同體、新加坡及美國，採納併購前規管制度，而其他國家，例如澳洲及英國，則採納併購後規管制度。

20. 條例草案亦訂立另一可行方案，讓傳送者牌照持牌人在進行併購前，可選擇自願事先徵求電訊局長同意。此舉使持牌人對併購獲得同意，較為肯定，而無須冒上在併購後被認為產生反競爭效果而被制裁的風險。在交換意見過程中，法案委員會請政府當局注意，對於建議的併購，尤其在敵意收購的情形下，除有關的傳送者牌照持牌人外，傳送者牌照持牌人的收購者亦可能希望就併購向電訊局長申請事先同意。政府當局經考慮後，同意對條例草案擬議第7P(5)條提出一項委員會審議階段修正案，訂明亦容許收購者向電訊局長申請事先同意。

21. 法案委員會察悉，香港律師會曾建議，為避免併購後規管制度引起的不明確情況，當局可考慮強制各方必須就一定規模以上的大型交易作預先通知。消費者委員會亦建議賦予電訊局長臨時禁制權，以制止被發現引起規管關注的併購繼續進行。政府當局回應時指出，由於考慮到絕大部分的併購活動並不會威脅市場競爭，而且是有利經濟的正常商業活動的一部分，因此強調政府需要盡量減少介入。故此，條例草案不會強制須作預先通知或建議賦予電訊局長禁制權。

22. 法案委員會亦曾研究應否訂立機制，使電訊局長能獲悉在電訊市場進行的併購活動。政府當局指出，這項嚴苛的規定甚至會超越根據《公司條例》(第32章)披露公司股份變動的法定規定，亦不符合政府當局擬採取較寬鬆手法作出規管的方針。政府當局又表示，事實上，如某項併購活動可能對市場競爭有重大影響，電訊局長或公眾不大可能察覺不到，因為該項併購很可能是吸引公眾密切注意的大型交易。不過，為回應委員的關注，政府當局已建議在併購指引內解釋各項工作安排，以鼓勵各方在未有根據條例草案擬議第7P(5)條事先徵求電訊局長同意的情況下，於併購完成後盡快通知電訊局長。指引亦會鼓勵各方預先與電訊局長討論任何有關交易，從而及早解決任何規管方面的關注事項。

“可展開調查期限”及“避風港”條文

23. 曾向法案委員會陳述意見的大部分傳送者牌照持牌人均指出，事實上，併購後規管方式不一定可減輕業界在遵守條例上的負擔，因為電訊局長檢視併購活動的權力過於廣泛，令持牌人感到被迫事先徵求局長同意，以免其後被制裁。委員理解代表團體為何反對條例不訂明法定時限，規定電訊局長在期限過後再不能調查已完成的併購。不訂明“可展開調查期限”會對已完成的併購造成不明朗的情況，因為倘電訊局長其後認為該項併購具反競爭效果，該項已完成的併購可被還原或被修改。

24. 法案委員會察悉，政府當局有意在併購指引內訂明3個月的“可展開調查期限”，期限過後，電訊局長將不獲賦權對已完成的併購的競爭效果展開調查。然而，大部分代表團體促請當局在法例中訂明“可展開調查期限”，而不應在沒有立法效力的指引中訂明該期限。他們亦不贊成當局建議的3個月期限，因為他們認為，條例草案只適用於一個經濟界別，電訊局長沒有理由需要這樣長的時間來決定需否展開調查。他們促請當局訂立較短的“可展開調查期限”，以提升併購過程在商業層面的確定性。

25. 委員理解業界的關注，並原則上同意應讓業界可盡快確定併購應否進行。政府當局經審慎研究各方表達的關注後，同意把“可展開調查期限”由3個月縮短至1個月，並在條例草案及指引中訂明“可展開調查期限”。當局會提出所須的委員會審議階段修正案，在條例草案增補第7P(1A)條。就此，法案委員會察悉，代表團體曾建議該期限應縮短至兩星期。然而，政府當局認為1個月的“可展開調查期限”實屬合理，並且表示，該期限比其他採納併購後規管制度的國家所定的為短，舉例而言，英國指明為4個月，澳洲則為3年。

26. 法案委員會亦察悉，條例草案並無訂立任何“避風港”條文，明文規定豁除對市場競爭並無實際影響的併購交易，大部分傳送者牌照持牌人對此均深表遺憾。他們關注到，根據條例草案現時的草擬方式，不論交易的金額或有關各方的市場佔有率，電訊局長均有權調查有關控制權的任何改變。就此方面，政府當局已明確表示，當局會在併購指引內加入“避風港”條文，並會就此事項諮詢業界。法案委員會

察悉，根據政府當局的初步建議，倘擁有權出現的改變純屬過渡性質，例如銀行進行收購以期重新出售，電訊局長對此會表示關注的可能性不大。至於市場佔有率，倘合併的機構的市場佔有率低於15%，電訊局長介入的可能性不大。若市場佔有率的總和高於40%，電訊局長便可能作出詳細調查。至於涉及市場佔有率介乎15%至40%之間的併購，電訊局長則會按個別情況考慮。

賦予電訊局長規管的權力

規管者的角色及組成

27. 根據條例草案，電訊局長作為業界規管者，將獲賦權調查電訊界中引起規管關注的併購活動，以及指示有關持牌人採取為消除併購的反競爭效果而需要的行動。電訊局長就併購的競爭效果作出決定前(不論該項併購是已完成的交易或就建議的併購申請事先同意)，必須給予有關傳送者牌照持牌人合理機會作出申述，並須根據《電訊條例》現行第6A(3)(b)條以書面形式列出決定的理由。

28. 大部分傳送者牌照持牌人認為，條例草案賦予電訊局長過於廣泛的權力，使局長處理電訊界的併購活動時，集規管者、檢控官和法官的職能於一身。他們認為上述安排並不恰當，並對欠缺制衡措施以監察電訊局長如何執行有關併購的相關條文深感關注，亦對電訊局長是否具備所需的專業知識處理競爭事宜表示懷疑。另一方面，消費者委員會認為，鑒於香港缺乏一般競爭事宜的規管機關，由電訊局長在電訊管理局(下稱“電管局”)協助下規管併購事宜可予接受。

29. 傳送者牌照持牌人普遍提出一項主要關注，他們認為就電訊業併購活動作出決定的權力，應歸屬一個委員會／委員團而非歸屬一人。代表團體提到，加拿大、美國、澳洲、歐盟、新加坡及英國等海外司法管轄區，不論是採納併購後或併購前規管制度，都由一個委員會就併購作出決定，因此他們促請當局不要以電訊局長作為決定併購個案的獨一人士。他們就現有的電訊(競爭條文)上訴委員會(下稱“上訴委員會”)可擔當的角色提出若干其他方案。部分代表團體認為，可賦權電訊局長批准並無引起規管關注的簡單個案；至於複雜的個案，則應轉交上訴委員會處理。部分代表團體認為由上訴委員會決定所有併購個案的單一程序更可取。法案委員會從代表團體新近提交的意見書得悉，傳送者牌照持牌人建議，只應賦權電訊局長調查及批准併購個案。如電訊局長相信某項併購具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果，他應把個案轉交上訴委員會，以便展開進一步調查及作決定。

30. 法案委員會部分委員察覺，《電訊條例》的競爭條文與併購規例的競爭條文在執行方面並不相同。前者是對持牌人行為的規管，而後者是對投資及投資者進入及退出市場的規管。電訊局長對併購採取規管行動可能構成對市場結構的規管，此舉遠超於個別行業規管者的管轄範圍。代表團體關注到，應委任一個獨立委員會／委員團處理

電訊界的併購事宜，而電訊局長則繼續執行《電訊條例》的其他條文，法案委員會委員對此表示理解。

31. 雖然政府當局同意，長遠而言，可進一步研究規管結構及電訊局長的角色，但在此時劃定界線，區分規管併購活動的職能與電訊局長根據《電訊條例》須履行的其他規管職能，以及委任一個特別委員會處理併購事宜，當局認為並不恰當。不過，當局向委員保證，電訊局長會由電管局協助，而電管局擁有所有有關範圍的專才，包括會計、法律、經濟及電訊等。電管局已特別設立競爭事務部，為電訊局長執行競爭條文，包括關於併購的條文，提供支援。

電訊局長決策過程的透明度

32. 法案委員會認為，電訊局長決策過程的透明度對確保公平執行併購條文極為重要。然而，委員察悉，條例草案並無規定電訊局長須就已完成或建議的併購個案披露調查所得的結果。儘管電訊局長通常在電管局網站發表他的決定／聲明是一向的慣例，但委員仍然關注條例草案並無對電訊局長施加任何法定責任。就此，政府當局同意對條例草案提出委員會審議階段修正案，規定電訊局長須以他認為適當的方式發表他的意見、決定及指示。委員察悉，併購指引會指明發表該等意見、決定及指示的時限。

33. 根據條例草案擬議第7P(2)及7P(7)條，電訊局長在就有關的併購的競爭效果得出意見前，須給予有關傳送者牌照持牌人合理機會作出申述，以及須考慮該等申述。部分委員指出，由於電訊界的併購對其他傳送者牌照持牌人可能影響深遠，而其他有利害關係的團體和公眾也可能感到關注，作出申述的機會不應只限於有關傳送者牌照持牌人。因應該等關注，政府當局同意提出所需的委員會審議階段修正案，擴大可作出申述人士的範圍，以涵蓋電訊市場中的所有傳送者牌照持牌人及有關傳送者牌照持牌人的收購者。

上訴機制

34. 根據《電訊條例》第32M(1)條成立的上訴委員會，可處理針對電訊局長根據條例草案作出的決定或發出的指示而提出的上訴。在處理上訴時，上訴委員會有權維持、更改或撤銷電訊局長的決定或指示。委員察悉，電訊局長的決定及指示亦可予以司法覆核。

35. 委員曾特別指出，以有效的上訴機制作為制衡電訊局長權力的必須措施至為重要。由於可向電訊局長作出申述人士的範圍將予以擴大，政府當局亦會提出委員會審議階段修正案，把相關傳送者牌照持牌人的收購者列入可向上訴委員會提出上訴人士的範圍，並擴闊上訴標的事項的範圍，以包括電訊局長作出調查後的所有決定、意見及指示。業界關注到，倘上訴委員會已接獲對電訊局長的決定提出的上訴，已完成的併購會否被還原或修改。就此，政府當局明確表示，上訴委員會一旦接獲上訴，電訊局長已發表的意見、指示或決定將會暫緩執行。當局會提出所需的委員會審議階段修正案訂明此效力。

評估併購時須考慮的因素

傳送者牌照持牌人控制權的改變

36. 條例草案擬議第7P(1)條規管在擁有權及控制權方面的改變，包括對傳送者牌照持牌人所行使的控制的改變，以及傳送者牌照持牌人的有表決權股份的實益擁有權或表決控制權的改變。

37. 根據擬議第7P(12)(a)條，如某人成為某傳送者牌照持牌人的董事或主要高級人員，對該持牌人所行使的控制即屬有所改變。大部分代表團體質疑，僅是董事或主要高級人員的改變，為何須被視為對傳送者牌照持牌人控制權的改變。他們認為，條例草案只應適用於控制權真正及有效的改變。法案委員會曾要求當局提供“董事”及“主要高級人員”的定義，以澄清兩詞的涵義。經考慮該等關注及可能對業界造成的規管負擔，政府當局會從“對某傳送者牌照持牌人所行使的控制即屬有所改變”的範圍中，刪除董事或主要高級人員的改變，並會就條例草案擬議第7P(12)條動議委員會審議階段修正案。

38. 政府當局認為，一般而言，持有某傳送者牌照持牌人少於15%的有表決權股份的實益擁有權或表決控制權，應不會對傳送者牌照持牌人的業務構成足夠影響力，以致嚴重影響市場的競爭。因此，根據條例草案擬議第7P(12)(b)及(c)條，倘若某項併購使某人成為傳送者牌照持牌人不多於15%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人，電訊局長通常不會作出調查。業界認為，把有表決權股份的改變的門檻定為15%實在過低，大量不影響競爭的合併，例如引入策略性夥伴或投資者但不會對持牌人行使控制的合併，將不能通過。他們認為，由於擬議第7P(12)(d)條已訂立有效的控制權測試，訂定15%門檻顯得甚不恰當。他們要求當局把引發電訊局長採取行動的門檻定在40%至50%，以便與就第三代流動服務發牌時界定一個機構的控制權所採納的門檻大致相符。部分傳送者牌照持牌人曾建議當局參考其他合併規則，例如證券及期貨事務監察委員會發出的公司收購及合併守則。

39. 政府當局向法案委員會陳述，把門檻定在15%實屬適當，這是考慮到需要確保對反競爭的併購作出規管。當局亦提及海外的做法，在美國、澳洲及新加坡，規管者可覆核具有反競爭效果的持股量的任何改變。就第三代流動服務發牌時所採納的門檻而言，政府當局澄清，在4家第三代流動服務持牌人中，任何機構／人士均不可在超過1家持牌者中擁有15%或以上的股份。儘管當局作出解釋，法案委員會察悉業界依然反對15%門檻。

“大幅減少”電訊市場中的“競爭”的測試

40. 根據條例草案擬議第7P條，不論已完成或建議的併購，倘具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果，電訊局長會採取規管行動。

41. 在研究此項準則時，代表團體及法案委員會部分委員質疑“大幅減少競爭”的競爭測試，與根據《電訊條例》第7K至7N條處理反競爭行為、濫用市場優勢等所採納的現有競爭測試，並不相符。政府當局回應時表示，用於評估併購活動的競爭測試應有別於用於評估反競爭行為(例如同業聯盟(cartel)及濫用主導地位)的測試。建議的“大幅減少競爭”測試是參照澳洲、美國及英國等地相若的法例。政府當局認為適宜採納海外司法管轄區慣用的競爭測試，俾能參考國際慣例及有關的法理學。

42. 代表團體及法案委員會十分關注到，電訊局長決定已完成或建議的併購是否具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果時必須考慮的因素。法案委員會曾考慮政府當局建議用以評估併購的競爭效果的下列因素：

- (a) 進入電訊市場的障礙難度；
- (b) 在電訊市場中，市場集中的水平；
- (c) 在電訊市場中，抵銷力量的強弱；
- (d) 有關併購會導致收購者或傳送者牌照持牌人能夠顯著及大幅提高價格或利潤幅度的可能性；
- (e) 電訊市場急速轉變的特性，包括增長、創新技術及產品差異；
- (f) 有關併購會導致消除電訊市場中任何有實力及有效的競爭者的可能性；
- (g) 有關併購出現後，在電訊市場中保留或會保留有效競爭的程度；
- (h) 在電訊市場中，垂直整合的性質及程度；
- (i) 在電訊市場中，輸入競爭的實際及潛在水平；及
- (j) 在電訊市場中，有替代品目可供採用的程度。

43. 政府當局原本建議在併購指引內加入上述因素一覽表及有關細節。代表團體對於規定電訊局長在評估併購的競爭效果時須考慮該等因素並無異議，但他們促請當局在法例中訂明該等因素。

44. 政府當局經考慮代表團體的關注後，同意對條例草案增補一個附表列明上述因素。不過，當局強調，該一覽表並非詳盡無遺，而電訊局長日後亦不會被阻止考慮任何新的及相關因素。至於業界關注如何應用及量化該等因素，政府當局表示，當局會在併購指引中詳加說明，並會就此諮詢業界。

45. 多個代表團體曾向法案委員會陳述，電訊局長除了評估某項併購的競爭效果外，亦應考慮其他相關效益，例如公眾利益及該項併購所產生的規模經濟或效率。不過，消費者委員會及一名學者提醒當局，效率所帶來的效益不一定會增加消費者的福利，因此必須小心評估。

46. 政府當局回應時明確表示，除了條例草案列明的因素外，其他有利競爭的因素(例如效率)亦會在電訊局長的競爭分析中詳加研究。舉例而言，透過收購拯救經營有困難的持牌人所帶來的效益，是電訊局長在其競爭分析中會考慮的有利競爭因素。政府當局認為不必加入公眾利益考慮因素，因為此概念的範圍過於寬闊。

併購指引

47. 法案委員會曾研究併購指引的主要事宜，包括指引的性質、併購指引與條例草案的關係，以及指引將會涵蓋的主要建議。

指引的性質

48. 法案委員會察悉，在條例草案制定為法例後，電訊局長在處理任何併購個案前必須制訂一套準則，指明他決定某項擁有權或控制權的改變或建議的改變具有或相當可能具有“大幅減少電訊市場中的競爭”的效果將會考慮的事宜，並就此方面發出指引。該等指引並非附屬法例。電訊局長在發出指引前，必須進行《電訊條例》所規定的諮詢。

49. 法案委員會相當重視併購指引，因為該指引將列明電訊局長在評估電訊市場併購活動的競爭效果時將會考慮的因素。法案委員會曾就併購指引所載的主要建議進行了一輪特別諮詢。

50. 大部分代表團體強烈要求併購指引應以附屬法例方式經立法會審議，這樣，立法機關便可監察電訊局長如何執行條例草案內規管併購的條文。為使立法機關擔當更有力的監察角色，法案委員會曾要求政府當局考慮把指引訂為附屬法例的可行性。就此，政府當局表示，併購指引旨在就電訊局長評估併購所採取的方式，為業界提供實務指引。考慮到指引的技術性質及細節情況，以及需要應付市場可能瞬息萬變的情況，政府當局認為不適宜把併購指引訂為附屬法例。據政府當局表示，並無其他海外司法管轄區以附屬法例方式訂定相若的指引。當局亦表示，如併購指引的某些條文不合理或不完善，上訴委員會考慮有關針對電訊局長而提出的上訴時，有權不考慮該等指引內的條文。

51. 由於條例草案日後的運作大部分視乎指引而定，法案委員會曾促請政府當局備妥併購指引擬稿，以供考慮。就此，政府當局只提供併購指引的註釋摘要連同一份附件，列明電訊局長對併購指引須處理的主要事宜的初步意見。該份資料本身並非用以提供實務細節的指引擬稿，只提供了分析架構及日後的併購指引會涵蓋的主要事宜一覽

表。委員普遍認為該文件所載資料並不充足，不能作為電訊局長如何行使權力的有用參考資料。他們亦察悉，代表團體質疑註釋摘要過於籠統，欠缺客觀的量化尺度以作為業界的指引。

52. 政府當局回應時強調，指引擬稿只能在條例草案通過後才作定稿以進行諮詢。條例草案一經制定為法例，電訊局長根據擬議第6D(2)(aa)條發出併購指引前，必須根據擬議第6D(2A)條進行諮詢。政府當局已向委員保證，諮詢程序將具透明度，業界和市民均可發表意見。

生效程序

53. 由於為業界提供指導的併購指引極其重要，法案委員會委員十分希望在條例草案中規管併購的實質條文開始實施前，必須訂立併購指引。否則，業界會因為無從知道電訊局長將如何評估已完成或建議的併購，以致處於不利狀況。

54. 為消除業界對併購指引的憂慮，政府當局同意提出委員會審議階段修正案，修訂條例草案第1條，令條例草案中只是關乎授權電訊局長進行諮詢及發出指引的條文在刊憲後生效，其他與規管併購有關的條文(即條例草案第3、4、5、6及7條)只會在併購指引發出時或發出後，由工商及科技局局長所指定的日期起實施。政府當局亦已承諾通知資訊科技及廣播事務委員會有關諮詢工作，並會在完成諮詢後向事務委員會簡介指引擬稿，然後才發出指引。

55. 法案委員會察悉，有關生效公告為附屬法例，須經立法會先訂立後審議的程序。為此，法案委員會同意，如有需要，議員可成立小組委員會，與政府當局及代表團體跟進與併購指引有關的事宜，冀能確保條例草案中與規管併購有關的實質條文獲准實施前，各方已充分考慮相關的關注事項。就此，法案委員會察悉，政府當局希望在今年年底前開始實施該等實質條文。

公眾對併購的意見

56. 法案委員會察悉，併購指引會列明電訊局長蒐集公眾對併購的競爭效果表達意見的程序，部分委員曾建議為此進行公聽會。然而，政府當局認為此方案未必適當，原因是併購的若干資料可能屬機密，不適宜公開披露。政府當局亦告知委員，除了美國聯邦通訊委員會外，當局並不得悉有任何海外規管者為此舉行公聽會。

電訊局長就併購提供非正式意見

57. 就建議的併購而言，倘有關各方自願向電訊局長事先徵求同意，條例草案已提供正式渠道讓有關各方徵求局長同意。法案委員會察悉，業界認為倘訂立一項安排，讓電訊局長可就建議的併購提供非正式提議及意見，將會非常有用。政府當局經考慮這方面的需要及海外的做法，同意在電訊局長的指引擬稿內訂明非正式渠道的程序，讓

有關各方在保密及無需作出承諾的基礎下事先徵求電訊局長的意見。法案委員會察悉，循非正式渠道給予的意見不會對電訊局長構成任何約束力，亦不會影響電訊局長在條例草案下的職責及權力。

電訊局長採取規管行動的時限

58. 關於在併購指引內就電訊局長作出的調查所訂明的各項時限，法案委員會理解業界關注電訊局長有需要及早作出決定。經商議後，政府當局同意，電訊局長對已完成的併購進行調查的時限，由4個月縮短至3個月。就事先徵求電訊局長同意的個案而言，電訊局長進行詳細分析的時限，會由4個月縮短至3個月。雖然已縮短的時限仍未能符合業界的要求，但政府當局向委員保證，建議的時限已是最長的時限。檢視個別併購的實際時間可能較短，視乎個案性質及複雜性而定。當局亦告知委員，建議的時限與海外司法管轄區所採納的時限大致相若。

59. 委員提及擬議第7P(11A)條並關注到有需要指明一個時限，規定電訊局長在該時限內，須就已完成或事先申請同意的併購個案發表意見、指引或決定。政府當局回應時表示，實際上，若有需要就應否公布若干敏感商業資料諮詢有關各方，電訊局長在得出／發出／作出某項意見／指示／決定與發表該項意見、指示和決定，在時間上可能有數天差距。政府當局將會在併購指引內列明發表電訊局長的意見、指示和決定的安排。

“市場”定義

60. 委員認為，由於電訊局長會評估某項併購在“電訊市場”中的競爭效果，因此，就電訊局長將會評估的相關市場提供清晰的定義，至為重要。法案委員會亦察悉，部分代表團體認為，該定義須顧及有線固網、無線固網及電纜網絡服務營辦商提供的寬頻服務之間的匯流情況。政府當局表示，當局在最後敲定指引擬稿以進行諮詢時會考慮所接獲的意見，並明確表示，在市場定義分析中亦會考慮匯流情況。

電訊局長收取所引致的費用

61. 根據條例草案，電訊局長因處理就建議的併購事先申請同意而引致的費用或開支，有權向有關傳送者牌照持牌人追討。法案委員會察悉，業界不僅對電訊局長收取費用是否恰當表示極之保留，更強烈要求當局應設定固定費用或上限。委員亦曾詢問，條例草案制定為法例後，執行條例草案對電管局的財政造成何種影響。

62. 政府當局解釋，電管局以營運基金方式運作，所需資金規定來自所提供服務的收入。根據對互連個案的收費經驗，電管局預期簡單的併購個案的收費水平約為每宗55,000元，而重大個案則約為每宗110,000元。這收費水平與海外規管競爭當局處理併購的要求的收費相若。政府當局表示，當局會根據收回成本原則，以高透明度的方式訂立處理事先申請同意所涉及的收費。然而，由於實際收費水平將取決

於為處理有關個案而招致的實際費用和開支，因此不宜設定收費上限。法案委員會亦察悉，就目前而言，電管局會利用轄下競爭事務部的現有資源，處理條例草案制定為法例後所帶來的工作。

委員會審議階段修正案

63. 政府當局將會動議的整套委員會審議階段修正案載於**附錄 III**。大部分委員會審議階段修正案均為回應委員及代表團體的關注而提出。法案委員會將不會以本身的名義動議任何委員會審議階段修正案。

建議

64. 法案委員會委員並不反對政府當局建議在2003年6月18日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

65. 謹請議員察悉上文第64段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年6月5日

《 2002 年電訊(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	單仲偕議員
委員	朱幼麟議員, JP
	李家祥議員, JP
	李華明議員, JP
	陳國強議員
	楊孝華議員, JP
	楊耀忠議員, BBS
	劉慧卿議員, JP
	石禮謙議員, JP
	陳偉業議員
	馬逢國議員, JP

(總數：11名議員)

秘書	楊少紅小姐
-----------	-------

法律顧問	馮秀娟小姐
-------------	-------

日期	2002年7月12日
-----------	------------

曾向《2002年電訊(修訂)條例草案》委員會
表達意見的團體／個別人士

電訊營辦商

1. 香港流動通訊有限公司
2. 和記環球電訊有限公司
3. 和記電話有限公司
4. Hutchison 3G HK Limited
5. 新世界電訊有限公司
6. 電訊盈科有限公司
7. 數碼通電訊有限公司
8. SUNDAY
9. Telstra Corporation Limited

其他團體／個別人士

10. 消費者委員會
11. 香港電訊用戶協會
12. 香港律師會
13. 香港大學于均諾教授
14. 香港科技大學徐岩教授
15. 東區區議會議員楊位醒先生

《 2002年電訊(修訂)條例草案 》

委員會審議階段

由工商及科技局局長動議的修正案

《 2002年電訊(修訂)條例草案 》

委員會審議階段

由工商及科技局局長動議的修正案

條次

建議修正案

1 刪去第(2)款而代以 —

“(2) 除第(3)款另有規定外，本條例自在憲報刊登當日起實施。

(3) 第 3、4、5、6 及 7 條自工商及科技局局長以憲報公告指定的日期起實施。”。

新條文 加入 —

“1A. 釋義

《電訊條例》(第 106 章)第 2(1)條現予修訂，在“傳送者牌照”的定義中，在“附表”之後加入“1”。

2 刪去在(b)段之前的所有字句而代以 —

“2. 指引

第 6D 條現予修訂 —

(a) 在第(2)款中 —

(i) 在(a)段中，廢除在“方式”之後的所有

字句而代以“(包括發牌準則以及他擬考慮的其他有關事宜)的指引；”；

(ii) 加入 —

“(aa) 指明他在根據第7P(1)條得出任何意見或在得出第7P(6)(a)或(b)條所指的任何意見前須考慮的事宜(包括但不限於附表2所列的事宜)的指引，但該指引的發出須受第(2A)款的規限；”；

(iii) 在(b)段中 —

(A) 在“第14(6)(a)條”之前加入“關於”；

(B) 廢除在“問題”之後的所有字句而代以“的指引，但該指引的發出須受第(3)款的規限。”；

- (iv) 廢除“就以下事項發出指引”而代以“發出”；”。

新條文 加入 —

“2A. 發出牌照

第 7(4) 條現予修訂，在“附表”之後加入“1”。

3 在建議的第7P條中 —

- (a) 刪去第(1)款而代以 —

“(1) 如在本條生效後在以下方面出現任何改變 —

- (a) 對某傳送者牌照持牌人作出的控制；
- (b) 某傳送者牌照持牌人的任何有表決權股份的實益擁有權；或
- (c) 某傳送者牌照持牌人的任何有表決權股份的表決控制權，

局長可 —

- (d) 在第(1A)款的規限下，作出局長認為為使他就能就該項改變是否具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果得出意見而需要的調查；及

- (e) (如局長在作出上述調查後，得出意見認為該項改變具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果)藉送達書面通知予該持牌人，指示該持牌人採取局長認為為消除或防止出現任何該等反競爭效果而需要、並在該通知指明的行動。

(1A) 第(1)(d)款所指的調查只可於有關改變出現後的1個月內或於局長知道或理應知道有關改變後的1個月內(視屬何情況而定)展開。”；

- (b) 刪去第(2)款而代以 —

“(2) 局長在根據第(1)款得出任何意見或發出任何指示前，須 —

- (a) 給予所有傳送者牌照持牌人及任何有利害關係的人合理機會向局長作出申述；及

- (b) 考慮根據(a)段作出的申述(如有的話)。”；

- (c) 在第(3)款中，刪去“(1)”而代以“(1)(e)”；

- (d) 在第(4)款中，刪去“(1)”而代以“(1)(e)”；

- (e) 在第(5)款中，在“該持牌人”之後加入“或任何有利害關係的人”；

- (f) 在第(6)款中 —

(i) 在(a)段中 —

(A) 刪去 “is of the opinion” 而代以 “forms an opinion” ；

(B) 在 “建議” 之後加入 “作出的” ；

(ii) 在(b)段中 —

(A) 刪去 “is of the opinion” 而代以 “forms an opinion” ；

(B) 刪去第(ii)節而代以 —

“(ii) 在內容為有關傳送者牌照持牌人須採取局長認為為消除或防止出現任何該等反競爭效果而需要的行動的指示的規限下，給予同意。” ；

(C) 在 “建議” 之後加入 “作出的” ；

(g) 刪去第(7)款而代以 —

“(7) 局長在得出第(6)款所指的任何意見或根據該款作出任何決定或發出任何指示前，須 —

(a) 給予所有傳送者牌照持牌人及任何有利害關係的人合理機會向局長作出申述；及

(b) 考慮根據(a)段作出的申述(如有的話)。” ；

- (h) 刪去第(8)款而代以 —

“(8) 局長須藉送達書面通知予第(5)款提述的傳送者牌照持牌人及(如某有利害關係的人根據該款提出申請)有關的有利害關係的人，告知該持牌人及(如適用的話)該人 —

(a) 根據第(6)(a)或(b)(i)或(ii)款作出的決定；

(b) (如根據第(6)(b)(ii)款作出決定)局長指示該持牌人採取的行動。”；

- (i) 在第(10)款中，刪去“(1)”而代以“(1)(e)”；

- (j) 在第(11)款中，刪去“向有關傳送者牌照持牌人”而代以“而向根據第(5)款提出申請的傳送者牌照持牌人或有利害關係的人”；

- (k) 加入 —

“(11A) 如局長 —

(a) 根據第(1)款得出任何意見或發出任何指示，他須以他認為適當的方式發表該意見或指示；或

(b) 得出第(6)款所指的任何意見或根據該款作出任何決定或發出任何指示，他須以他認為適當的方式發表該意見、決定或指示。”；

- (l) 刪去第(12)(a)款；

- (m) 在第(13)款中，加入 —

“ “有利害關係的人” (interested person) —

(a) 就第(1)款提述的

改變而言，指 一

- (i) 就 有 關
傳 送 者
牌 照 持
牌 人 作
出 第
(12)(b)
、 (c) 或
(d) 款 提
述 的 任
何 作 為
的 人 ；
 - (ii) 成 為 有
關 有 表
決 權 股
份 的 實
益 擁 有
人 的
人 ； 或
 - (iii) 成 為 有
關 有 表
決 權 股
份 的 表
決 控 權
人 的
人 ；
- (b) 就 第 (5) 款 提 述 的
建 議 作 出 的 改 變
而 言 ， 指 一

(i) 擬就有關傳送者牌照持牌人作出第(12)(b)、(c)或(d)款提述的任何作為的人；

(ii) 擬成為有關有表決權股份的實益擁有人的人；或

(iii) 擬成為有關有表決權股份的表決控權人的人；”。

- 5 (a) 在(a)段中，刪去“或(1A)”而代以“、(1A)、(1B)或(1C)”。
- (b) 在(b)段中，在建議的“標的事項”的定義中，刪去(b)段而代以 —
- “(b) 就根據第32N(1A)、(1B)或(1C)條提出的上訴而言，指局長根據第7P(11A)條發表的意見、指示或決定；”。

6 刪去該條而代以 —

“6. 向上訴委員會提出上訴

第 32N 條現予修訂 —

(a) 加入 —

“(1A) 任何傳送者
牌照持牌人如因局長根
據第 7P(11A)條發表的意
見、指示或決定而感到受
屈，可針對該意見、指示
或決定向上訴委員會提
出上訴，不論該意見、指
示或決定是否就該持牌
人而得出、發出或作出
的。

(1B) 任何人如 —

- (a) 就第 7P(1) 條提述的改變而言，屬第 7P(13) 條中“有利害關係的人”定義的段(a)所指的有利害關係的人；及
- (b) 因局長根據第 7P(11A)(

a) 條就
該項
改變
發表
意見
或指
示感
受到
屈，

可針對該意見或指示向上
訴委員會提出上訴。

(1C) 任何人如 —

- (a) 就第
7P(5)
條提
述的
建議
作出
的改
變而
屬第
7P
(13)
條中
“有
利害
關係
的人
的義
段指
(b) 所
的有
利害
關係
的人
；及
- (b) 因局
長根

據 第
7P
(11A)(
b)條就
該項
建議
作出
改發
的
變表
意見、
決定
指示
感到
屈，

可針對該意見、決定或指示向上訴委員會提出上訴。”；

- (b) 在第(3)款中，廢除“關涉第36C條”而代以“屬第(1A)、(1B)或(1C)款或第36C條所訂範圍之內”。

7 刪去在“代以”之後的所有字句而代以““，亦不令任何人有權要求上訴委員會收取和考慮在第32N(1A)、(1B)或(1C)條所提述的意見、指示或決定得出、發出或作出(視屬何情況而定)之前的任何時間並沒有向局長呈交或提供的任何材料。”。

新條文 加入 —

“8. 不屬第2條所指的傳送者牌照的牌照

現將附表重編為附表 1。

9. 加入附表 2

現加入 —

“附表2 [第6D(2)條]

局長須考慮的事宜

1. 進入電訊市場的障礙難度。
2. 在電訊市場中，市場集中的水平。
3. 在電訊市場中，抵銷力量的強弱。
4. 有關改變會導致有關傳送者牌照持牌人或有利害關係的人能夠顯著及大幅提高價格或利潤幅度的可能性。
5. 電訊市場急速轉變的特性，包括增長、創新技術及產品差異。
6. 有關改變會導致清除電訊市場中任何有實力及有效的競爭者的可能性。
7. 有關改變出現後，在電訊市場中保留或會保留有效競爭的程度。
8. 在電訊市場中，垂直整合的性質及程度。
9. 在電訊市場中，輸入競爭的實際及潛在水平。
10. 在電訊市場中，有替代品目可供採用的程度。”。