

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1440/07-08(01)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2008年5月6日舉行的特別會議

有關香港競爭政策的最新背景資料簡介

目的

本文件綜述就香港競爭政策未來路向進行公眾諮詢的背景、結果及議員就相關事宜提出的主要關注事項和意見。

進行競爭政策檢討的需要

2. 1993至1996年期間，政府委託消費者委員會(下稱"消委會")進行一系列有關香港競爭的研究¹。消委會在其最後報告書中，建議香港引進全面競爭政策及制訂公平競爭法。政府於1997年12月成立競爭政策諮詢委員會(下稱"競諮會")²。1998年5月，競諮會頒布《競爭政策綱領》(下稱"競諮會政策綱領")，闡明政府競爭政策的目標為"提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者"。競諮會政策綱領亦表明，在合理和有需要的情況下，政府會透過行政或立法等措施，遏止有損經濟效益或自由貿易的限制性經營手法。

3. 在2000年及2001年，規管電訊業和廣播業的法例分別獲得通過，其中包括禁止某些反競爭行為，以及針對濫用市場支配地位的條文。上述法例的制訂依循了政府按個別行業制訂競爭法例的政策。然而，除了廣播業及電訊業以外，政府並無法定程序，處理在其他行業的限制性經營手法。由於缺乏法例的支持，競諮會往往未能斷定涉及其他行業的反競爭行為的投訴是否成立。競諮會在處理牽涉懷疑反競爭行為的投訴時，一般會要求負責有關行業政策的政策局調查是否確實存在反競爭行為。鑒於負責的政策局並無法定權力強制要求受查一方提供資料，該政策局只能依賴後者的合作。此外，即使有關反競爭行為的投訴成立，競諮會亦無法定權力作出懲處或者強制要求受查者停止該限制性經營手法。

¹ 消委會已就銀行、超級市場、氣體燃料供應、廣播、電訊及私人住宅樓宇市場等6個行業的競爭情況進行研究。

² 競諮會由財政司司長擔任主席，屬高層次組織，專責檢討與競爭有關並對政策或制度有重大影響的事宜，以及研究公營和私營機構需要在哪些範疇引入更多競爭。

4. 另一方面，隨着保障消費者的教育日漸提高，消費者權益在市民心目中的重要性亦不斷增加。近年，即使是就某些公認為較難引入競爭的行業，例如集體運輸業及某些公用事業，亦有越來越多人提出應給予消費者更多保障和引入更多競爭。亦有些人士提出批評，指某些特定行業，例如車用燃油、超級市場、與港口有關的費用和收費、展覽服務及鮮肉供應等，缺乏競爭或存在反競爭行為。此外，某些跨行業的網綁式服務安排，例如將電訊收費納入屋邨管理費內的做法，亦曾引起關注。

5. 鑒於社會各界一直關注本港應否訂立涵蓋範圍較廣的競爭法例，競諮會在2005年6月成立競爭政策檢討委員會(下稱"檢討委員會")，審視本港競爭政策的成效。檢討委員會已於2006年6月向競諮會提交報告，建議政府訂立範圍清晰的新法例，以防止所有行業的反競爭行為。

就香港競爭政策進行的公眾諮詢

6. 檢討委員會認同，對於政府應否立法規管競爭及新法例應適用於全部抑或指定行業的問題，社會各界意見分歧。檢討委員會提出，政府在落實任何建議前，應就未來路向進行公眾諮詢。

7. 2006年11月6日，政府發表了一份題為"促進自由競爭 保持經濟動力"的文件，進行為期3個月的公眾諮詢。諮詢文件就以下三大範疇提出了20條問題供考慮及回應，即香港是否需要引入新競爭法、執行競爭法例的規管架構，以及須予考慮的執法及其他規管事宜。諮詢文件的超連結載於**附錄**。

8. 公眾諮詢期已經結束，政府當局共收到114份意見書和1 276個簽名。³據政府當局所述，提出書面意見的人士大部分贊成香港應引入跨行業競爭法；大部分公眾亦對一個更有力的競爭規管環境表示支持。不過，部份商界人士，尤其是中小型企業(下稱"中小企")，對新競爭法對日常營運的可能影響，感到關注。扼要而言，諮詢結果如下：

- (a) 提出意見的人士大部分贊成香港引入跨行業競爭法，因為現時的競爭規管架構未能有效打擊在不受訂明反競爭條文的法例約束的界別可能出現的反競爭行為；
- (b) 很多人都支持按檢討委員會的建議，成立競爭事務委員會作為規管當局。該委員會應由一個獨立並由委任人士出任的管理局監督，確保設有合適的制衡機制；
- (c) 有些回應者認為，法例不應針對市場結構而對壟斷和合併等活動作出規管，其著眼點應在於禁止一些可能減少

³ 回應者包括一般市民、學者、政黨，以及多個團體及多間公司。政府當局還收到民政事務局公共事務論壇成員的意見。

競爭或扭曲市場正常運作的行為。另外，回應者普遍認為違反競爭法應該受民事而非刑事的懲處；

- (d) 提出意見的人士也有一定的共識，認為雖然明確和清晰的法例十分重要，但是嘗試在法例中詳盡及鉅細無遺地列出所有反競爭行為反而會對跨行業競爭法造成制肘，令法例不必要地僵化。因此，較好的方法是在法例中概括地禁止違反競爭原則的行為，並列舉相關反競爭行為的例子來作出補充。規管當局亦可透過指引，闡明當局對反競爭行為及有關例子的理解；及
- (e) 部分回應者(例如商界人士)對跨行業競爭法或會提高經營成本，以及可能涉及高昂的法律費用和耗用長時間的訴訟表示關注。

9. 鑒於引入新的跨行業競爭法得到相當的支持，政府當局將會因應諮詢期間接獲的意見，展開草擬合適法例的工作。

10. 政府於2007年6月5日宣布，已委任夏佳理方和吳正和律師事務所及專門處理競爭法事宜的澳洲律師事務所Gilbert+Tobin，為草擬香港的競爭法提供專業意見。顧問將會參考其他司法管轄區的有關規管架構，為草擬競爭法的各項相關事宜提供專業意見，包括設立執行機關及制訂執法指引有關的事宜。

就競爭條例草案的詳細立法建議進一步諮詢公眾

11. 行政長官在2007-08年度施政報告中表示，鑒於企業界，尤其是中小企感到擔憂，政府會在2008-09年度立法會會期內把條例草案正式提交立法會前，就競爭條例草案的立法建議發表諮詢文件，讓公眾更深入了解擬議法律框架及提出意見。

議員提出的主要關注事項和意見

12. 過去多年，議員一直透過在立法會會議上提出質詢及進行議案辯論，監察競爭政策的制訂工作。立法會於2005年1月28日通過了一項有關在石油行業引入公平競爭法的議案。有關詳情的超連結載於**附錄**。

13. 經濟事務委員會一直關注社會上不同行業(特別是車用燃油市場)的競爭事宜。經濟事務委員會自1998年起曾於多個會議上討論相關事宜。經濟事務委員會分別在2006年4月24日及2007年3月26日會議上討論一項就本地車用燃油零售市場進行的獨立顧問研究的結果和建議，以及有關調整車用燃油價格的事項時，部分委員表示支持在港引入競爭法，以阻止及遏止油公司的同業聯盟行為，以及加強車用燃油市場的競爭。

14. 在經濟事務委員會2006年12月21日及2007年3月26日會議上，政府當局向委員簡介就競爭政策進行的公眾諮詢及諮詢結果。雖然部分委員全力支持在本港引入全面競爭法，但有些委員卻對政府當局的建議表示有所保留，並特別提到中小企擔心或會很容易違反新法例，以致大公司更容易向中小企採取法律行動，藉指控有反競爭行為而損害小規模市場參與者的利益。委員認為政府當局有需要繼續與中小企保持溝通，以消除他們的疑慮，並向他們解釋建議的規管架構，以及訂立新法例對促進公平競爭及自由市場運作所帶來的種種利益。政府當局向委員保證，中小企的經營規模有限，而且缺乏市場力量，故此不大可能成為規管當局的調查對象。此外，為釋除有關的疑慮，新法例可加入條文，訂明規管當局只在被投訴各方合共擁有的市場佔有率符合指定的準則時，才會對證明屬實的投訴援用調查權力。

15. 由於新競爭法例可能會令遵從成本增加及妨礙商界的營運，委員籲請政府當局確保新法例能平衡有關人士的利益，以及不會阻礙本港的自由市場地位。委員察悉，當局會考慮在新法例中概括地禁止違反競爭原則的行為，並列舉相關的例子，而規管當局亦會發出指引，說明構成反競爭作為的市場行為類別及詳細資料。關於分階段規管反競爭行為，政府當局表示，新法例初期將著眼於禁止可能會削弱競爭或扭曲市場正常運作的行為，亦很可能不會透過規管併購活動針對市場結構。當局的用意是以遞進方式推行新競爭制度。

16. 在經濟發展事務委員會⁴2007年10月22日會議上，委員察悉政府當局會就《競爭條例草案》的詳細立法建議發表進一步諮詢文件。部分委員深切關注，在2006年年底進行諮詢後，政府當局可能會更改有關的立法建議。部分委員認為，中小企對競爭法可能會對正常營運造成負面影響的疑慮源於對新競爭法的誤解，因而促請政府當局加強這方面的宣傳和教育工作。有委員亦建議，政府當局應表明大公司才是競爭法的主要規管對象。

最新發展

17. 政府當局會於經濟發展事務委員會2008年5月6日會議上向委員簡介將會納入《競爭條例草案》的詳細立法建議。

參考資料

18. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年5月2日

⁴ 自2007-2008年度會期起，經濟事務委員會已改稱為經濟發展事務委員會。

有關香港競爭政策的最新背景資料簡介

相關文件一覽表

事務委員會／委員會	日期	文件
立法會會議	1999年1月27日	就反壟斷進行的議案辯論(議事錄第112頁) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/990127fc.pdf
立法會會議	2000年4月12日	立法會質詢：促進公平競爭(議事錄第62頁) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/counmtg/hansard/000412fc.pdf
立法會會議	2001年12月19日	就反不公平競爭進行的議案辯論(議事錄第156頁) http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/counmtg/hansard/cm1219ti-translate-c.pdf
立法會會議	2003年5月21日	立法會質詢：促進公平競爭(議事錄第25頁) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm0521ti-translate-c.pdf
立法會會議	2003年12月3日	立法會質詢：大型地產商擴展業務範圍(議事錄第13頁) http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm1203ti-translate-c.pdf
立法會會議	2004年10月20日	就制定公平競爭法例進行的議案辯論(議事錄第140頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm1020ti-translate-c.pdf

事務委員會／委員會	日期	文件
立法會會議	2005年1月28日	就在石油行業引入公平競爭法進行的議案辯論(議事錄第118頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0128ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年10月26日	立法會質詢:研究地產發展商的跨行業業務對競爭情況的影響(議事錄第8頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1026ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年11月2日	立法會質詢:競爭政策檢討委員會(議事錄第58頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1102ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年11月16日	就公平競爭法進行的議案辯論(議事錄第135頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1116ti-translate-c.pdf
立法會會議	2006年5月3日	就保持香港競爭優勢進行的議案辯論(議事錄第145頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0503ti-translate-c.pdf
經濟事務委員會	2006年4月24日	<p>政府當局提供有關本地車用燃油零售市場顧問研究結果的報告 (立法會CB(1)1303/05-06(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0424cb1-1303-3c.pdf</p> <p>有關香港車用燃油零售市場研究的投影片簡介資料 (立法會CB(1)1340/05-06(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0424cb1-1340-1c.pdf</p> <p>有關車用燃油零售市場的背景資料摘要 (立法會CB(1)1312/05-06號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0424cb1-1312-c.pdf</p>

事務委員會／委員會	日期	文件
		<p>會議紀要(立法會CB(1)1496/05-06號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/minutes/es060424.pdf</p>
經濟事務委員會	2006年7月19日	<p>政府當局提供的競爭政策檢討委員會報告("《香港競爭政策檢討報告》"載於附件) (立法會CB(1)1923/05-06(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0719cb1-1923-1c.pdf</p> <p>有關競爭政策檢討的投影片簡介資料(立法會CB(1)2036/05-06(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0719cb1-2036-1-ce.pdf</p> <p>香港中華廠商聯合會提交的意見書 (立法會CB(1)1986/05-06(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0719cb1-1986-1-ce.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2220/05-06號文件) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/minutes/es060719.pdf</p>
立法會會議	2006年10月25日	<p>立法會質詢：監管零售燃油價格(議事錄第27頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/floor/cm1025-confirm-ec.pdf</p>
經濟事務委員會	2006年12月21日	<p>政府當局提供有關競爭政策公眾諮詢的文件(立法會CB(1)519/06-07(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es1221cb1-519-1-c.pdf</p>

事務委員會／委員會	日期	文件
		<p>有關《競爭政策公眾諮詢》的立法會參考資料摘要連公眾諮詢文件及《香港競爭政策檢討報告》(檔號:EDB CR2/3231/2006) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es1221-edbcr232312006-c.pdf</p> <p>有關香港競爭政策的背景資料簡介(立法會CB(1)530/06-07(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es1221cb1-530-5-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)992/06-07號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es061221.pdf</p>
經濟事務委員會	2007年3月26日	<p>政府當局提供有關競爭政策未來路向的文件(立法會CB(1)1178/06-07(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0326cb1-1178-1-c.pdf</p> <p>香港中華總商會提交的意見書(只備中文本)(立法會(1)1215/06-07(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0326cb1-1215-1-c.pdf</p> <p>香港中華廠商聯合會及香港工業總會聯合提交的意見書(只備中文本)(立法會CB(1)1215/06-07(02)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0326cb1-1215-2-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1678/06-07號文件) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es070326.pdf</p>

事務委員會／委員會	日期	文件
-	2007年6月5日	政府委任顧問為草擬香港競爭法提供專業意見的新聞公報 http://www.info.gov.hk/gia/general/200706/05/P200706050204.htm
立法會會議	2007年7月4日	立法會質詢：業主訂定網綁式租賃條款(會議過程即場紀錄本第76頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/floor/cm0704-confirm-ec.pdf
經濟發展事務委員會	2007年10月22日	政府當局提供有關商務及經濟發展局工商及旅遊科的施政綱領的文件(立法會CB(1)43/07-08(02)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edev1022cb1-43-2-c.pdf 2007-08年度施政報告——香港新方向 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/0708speech_c.pdf 2007-08年度施政報告 —— "施政綱領" http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/0708agenda_c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)458/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/minutes/ev071022.pdf

立法會秘書處
議會事務部1
2008年5月2日