

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1134/10-11號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/BC/12/09

《競爭條例草案》委員會 第五次會議紀要

日 期：2010年12月20日(星期一)
時 間：下午5時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：

- 梁君彥議員, GBS, JP (主席)
- 湯家驊議員, SC (副主席)
- 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
- 李卓人議員
- 李華明議員, SBS, JP
- 吳靄儀議員
- 涂謹申議員
- 陳鑑林議員, SBS, JP
- 梁劉柔芬議員, GBS, JP
- 劉慧卿議員, JP
- 余若薇議員, SC, JP
- 方剛議員, SBS, JP
- 王國興議員, MH
- 林健鋒議員, SBS, JP
- 黃定光議員, BBS, JP
- 何秀蘭議員
- 李慧琼議員, JP
- 林大輝議員, BBS, JP
- 陳茂波議員, MH, JP
- 陳健波議員, JP
- 梁美芬議員
- 梁家騶議員
- 張國柱議員
- 黃國健議員, BBS

葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員
譚偉豪議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
陳淑莊議員

缺席委員 : 何俊仁議員
黃宜弘議員, GBS
劉健儀議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
陳克勤議員
黃毓民議員

出席公職人員 : 議程第II項

商務及經濟發展局副局長
蘇錦樑先生, JP

商務及經濟發展局副秘書長(工商)
黎蕙明女士, JP

商務及經濟發展局首席助理秘書長(工商)
鍾韻妮小姐

律政司高級助理法律草擬專員
林少忠先生

律政司高級政府律師
潘漢英女士

律政司高級政府律師
高皓輝先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)6
游德珊女士

列席職員 : 助理法律顧問2
曹志遠先生

高級議會秘書(1)8
黃鳳儀女士

議會秘書(1)2
胡瑞勤先生

經辦人／部門

I 確認會議紀要

(立法會 CB(1)646/10 —— 2010年11月9日會議的
-11號文件 紀要)

2010年11月9日會議的紀要獲確認通過。

II 與政府當局舉行會議

條例草案的整體介紹

(立法會 CB(1)637/10 —— 因應2010年11月9日會
-11(01)號文件 議席上所作討論而須採
取的跟進行動一覽表

立法會 CB(1)637/10 —— 政府當局就立法會
-11(02)號文件 CB(1)637/10-11(01)號文
件所作的回應)

2. 法案委員會進行商議工作(會議過程索引
載於**附錄**)。

3. 法案委員會要求政府當局就下列關注事
項／要求提供書面回應 ——

- (a) 鑒於政府在2008年5月發表的《競爭法
詳細建議》公眾諮詢文件中，建議"至
少一名競委會成員須具備處理中小企
事宜的經驗"，因此政府應考慮修訂條
例草案附表5擬議的第2(2)條，以清楚
列明上述建議；

- (b) 就政府當局聲稱向有關的業務實體判處罰款，上限定於該業務實體全球營業額的10%，是為了防範業務實體或會利用業務重組或營業額入帳的會計方法造假；請提供有關此等造假案例(如有的話)及其中詳情，以供委員參考；及
- (c) 列舉事例(如有的話)，說明有跨國公司曾表示因香港未有實施競爭法而對在港投資表示有所保留。

4. 主席提醒委員，法案委員會下次會議將於2011年1月17日下午4時30分舉行，而會議的討論項目為"條例草案的目的、生效日期及釋義"。

III 其他事項

5. 議事完畢，會議於下午7時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年1月24日

**《競爭條例草案》委員會
第五次會議過程**

日期：2010年12月20日(星期一)

時間：下午5時30分

地點：立法會大樓會議室A

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000255 – 000336	主席	主席致開會辭 確認2010年11月9日會議的紀要(立法會CB(1)646/10-11號文件)	
000337 – 001253	主席 政府當局 何秀蘭議員	政府當局概述當局就委員在2010年11月9日會議席上提出的意見及關注事項所作的回應(立法會CB(1)637/10-11(02)及CB(1)876/10-11(01)號文件)。	
001254 – 001911	主席 林健鋒議員 政府當局	林健鋒議員轉述中小型企業(下稱"中小企")對大財團或會濫用擬議私人訴訟騷擾中小企所表達的關注。由於其他競爭司法管轄區設立私人訴訟機制的目的，是為減輕規管機構面對較大市場的工作量，林議員質疑有否必要為像香港這樣細小的市場提供私人訴訟權。林議員詢問，政府當局會否考慮跟從各有關司法管轄區的做法，待制定通過條例草案並實施一段時間後，才於稍後階段引進私人訴訟機制。 政府當局解釋，私人訴訟可讓因業務實體違反行為守則而蒙受損失或損害的個別人士，直接向違法的業務實體尋求補救。因此，不管市場的規模為何，相關法例必須訂明容許提出私人訴訟，尤其倘有關規管機構因資源所限而無法處理性質較輕微的個案。政府當局承認，其他司法管轄區在最初階段實施新法例時並無提供獨立訟訴權。政府當局對分階段實施"後續"訟訴權及獨立訟訴權的條文持開放的態度，並歡迎委員就此事發表意見。	
001912 – 002342	主席 葉劉淑儀議員 政府當局	葉劉淑儀議員認為，條例草案以歐洲聯盟(下稱"歐盟")的法例為藍本並不適當；依她之見，歐盟訂立有關法例的目的，是以此作為貿易武器	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>打擊美國。葉議員認為，此仿照別國法例立法的做法不利於吸引企業投資及紮根本地。葉議員提述最近大埔墟的街市檔主涉嫌"圍標"(即串通投標)的個案，並認為若該等檔位的中標價格較高，消費者或須付出較貴的價錢才能購買這些檔位的產品。在此情形下，禁止"圍標"行為的競爭法例並沒有造福消費者，這與政府當局指"造福消費者無疑是條例草案預期成果之一"的聲稱正好相反。(立法會CB(1)847/10-11(01)號文件)。</p> <p>政府當局在回應時表示，所有競爭法的立法原意均是打擊各類反競爭行為，藉以提升經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。雖然政府當局承認條例草案的適用範圍廣泛，這或會對本港根深蒂固的營商手法造成影響，但當局相信為商界提供公平的競爭環境，會推動創新，並促使商界推出優質產品及服務，消費者最終會從中受惠。</p>	
002343 – 003306	主席 梁國雄議員 政府當局	<p>梁國雄議員要求政府當局在條例草案的目的中加入明訂條文，訂明"本條例的目標，是通過推動可持續競爭，提升經濟效益，從而惠及消費者"。此外，他亦要求當局在條例草案附表擬議1(a)條加入"消費者可公平分享因而所得利益"的字句。否則，消費者的權益不能受到保障，而擬議競爭事務審裁處(下稱"審裁處")就競爭個案進行聆訊和作出判決時便不會把此因素納入考慮之列。</p> <p>政府當局表示 ——</p> <p>(a) 條例草案的目的是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，而造福消費者無疑是條例草案預期成果之一。此外，政府當局正另行制定有關打擊不良營商手法以加強保障消費者權益的立法建議；及</p> <p>(b) 鑒於條例草案附表1擬議第1條的現行草擬方式已足以反映基於經濟效益理由而給予豁免(使不受第一行為守則規管)的理據，現不適宜在上述條文加入"消費者可公平分享因而所得利益"的字詞，此舉更須顧及如何決定怎麼樣才視為"公平"分享。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
003307 – 003817	主席 陳健波議員 政府當局	<p>陳健波議員指出，由於香港無論在市場規模、營商或政治環境方面都與歐盟有顯著差別，香港應因應本地的情況制定競爭法，而非以其他競爭司法管轄區的競爭法為藍本制定該法例。陳議員深切關注到，條例草案的內容不明確及含糊不清，或會令企業須承擔高昂的合規成本，甚至打擊創新意欲及妨礙業務發展。為此，企業可能為了保護多年努力建立的品牌而選擇不在香港投資。</p> <p>政府當局表示 ——</p> <p>(a) 政府當局在協助法案委員會審議條例草案時(例如在考慮"低額"模式的市場佔有率門檻時)，會繼續對本港的情況作出充分考慮；</p> <p>(b) 由於跨國公司已熟悉其他司法管轄區實施競爭法的情形，因此，對於遵守香港該項新法例，應不會感到困難。事實上，條例草案擬帶來的公平競爭環境將有助吸引跨國公司來港投資，因為新法例有利跨國公司建立及繼續發展其品牌；及</p> <p>(c) 由擬議競爭事務委員會(下稱"競委會")發出詮釋及實施行為守則的規管指引會在新條例各部分生效前備妥。中小企應會認為新法例有利其發展。</p>	
003818 – 003941	主席 政府當局	<p>因應主席詢問新條例分階段生效的情況，政府當局表示，根據條例草案第1(2)條，本條例各部分將自政府當局以憲報公告指定的日期起實施。開始生效公告將以附屬法例的形式發出，並須經立法會審議。例如，有關設立未來的競委會的條文將會首先實施，以便競委會制定指引，然後有關競爭守則的條文才會生效。</p>	
003942 – 005508	主席 梁國雄議員 政府當局 助理法律顧問 葉劉淑儀議員	<p>梁國雄議員詢問當局為何條例草案沒有加入政府在2008年5月發表的《競爭法詳細建議》公眾諮詢文件中，提出"至少一名競委會成員須具備處理中小企事宜的經驗"的建議。梁議員深切關注到，真正代表中小企的人士未必獲委任成為競委會的成員。</p> <p>政府當局解釋，一如條例草案附表5擬議第2(2)條所述，行政長官在考慮委任某人為競委會的委員時，可顧及該人在中小企等方面的專長或經驗。</p>	<p>因應委員的要求(參見會議紀要第3(a)段)，政府當局須提供資料。</p>

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>助理法律顧問指出 ——</p> <p>(a) 條例草案附表5擬議第2(2)條的現行草擬方式只要求行政長官"可顧及"該人具有中小企方面的專長或經驗，而不是將具有此方面的專長或經驗列為獲委任的先決條件；</p> <p>(b) 條例草案規定競委會由不少於5名委員組成；相比之下，2008年的公眾諮詢文件卻建議競委會至少由7名成員組成；而附表5擬議第2(2)條臚列行政長官可顧及的專長或經驗類別共有6項；及</p> <p>(c) 為確保至少有一名競委會委員具有處理中小企事宜方面的經驗，委員可考慮應否修訂附表5擬議第2條，以明確反映此點。</p> <p>政府當局重點指出，政府的立法原意是委任一名具有中小企方面專長或經驗的人士為競委會的委員。現行草擬方式提供彈性，以應付不大可能發生的情況，即若干具備所需專長或經驗的競委會委任委員在某時間內不能出任競委會委員。此外，現行草擬方式亦可有助避免因對"中小企"一詞有不同的詮釋而引致與"中小企"成員的代表性有關的爭議。</p> <p>葉劉淑儀議員對梁議員提出的關注事項亦有同感，並察悉當局在行政上有為"中小企"一詞下定義，供政府內部參考。她指出，曾獲委任為中小型企業委員會主席的陳永棋先生及余國春先生實際上是來自大財團。</p>	
005509 – 010301	主席 葉劉淑儀議員 政府當局	<p>儘管香港與新加坡在營商環境方面有相似之處，葉劉淑儀議員質疑為何香港有必要採用遠較新加坡嚴格的競爭法。舉例而言，新加坡的競爭法例旨在禁止濫用優勢(此門檻較條例草案禁止濫用市場權勢為低)、給予遠洋航運公會集體豁免，以及把罰款與違法的業務實體在新加坡的營業額掛鈎(而非全球營業額)。葉劉淑儀議員認為，條例草案會打擊投資者在港投資的意欲，或會令他們轉往新加坡投資。主席對此亦有同感。</p> <p>政府當局在回應時表示 ——</p> <p>(a) 新加坡計算罰款的方法並不可取，因為大部分跨國公司的本地營業額如與其全球營</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>業額相比，只屬微不足道，而且業務實體或會利用業務重組或營業額入帳的會計方法造假，以降低本地營業額；</p> <p>(b) 歐洲委員會已採用新方法計算違反競爭法的罰款額，以"基本額"罰款為基礎，再適當上調及／或下調。"基本額"會根據不同因素及情況釐定；及</p> <p>(c) 未來的競委會將會對集體豁免的事宜作出考慮；歐盟給予遠洋航運公會的集體豁免設有時限，在集體豁免期屆滿後便會撤銷。</p>	
010302 – 011346	主席 謝偉俊議員 政府當局	<p>謝偉俊議員重點提述香港和新加坡不論在市場規模，還是文化背景和營商手法方面都有類同之處。他質疑政府為何建議罰款的上限定於有關業務實體全球營業額的10%；新加坡只將最高罰款額與違法業務實體的本地營業額掛鉤，因為它認為將罰款與全球營業額掛鉤是不適當的。他亦關注到，政府當局一直聲稱，擬議罰款額是法定的上限，實際施加的罰款額須經審裁處裁定，但此說法已削弱該建議預期的阻嚇作用。</p> <p>政府當局在回應時表示，審裁處在顧及《條例草案》第91(2)條所述的事宜後，可全權酌情決定罰款額。該等事宜包括但不限於相關反競爭行為的性質及範圍。事實上，根據歐盟最近有關同業聯盟個案的調查顯示，在涉及違反禁止執行反競爭的協議及決定，及從事反競爭的經協調做法的規定的個案中，約一半個案的罰款是少於有關業務實體的全球營業額的0.99%。</p> <p>謝偉俊議員亦質疑是否有必要在此階段制定條例草案，因為此舉或會破壞營商環境，甚至打擊跨國公司在香港的投資意慾。他問及是否有跨國公司曾表示因某市場出現壟斷行為或因香港未有實施競爭法而對在港投資表示有所保留。</p> <p>政府當局表示，當局在2006年及2008年進行的兩輪公眾諮詢均顯示，大多數人支持在香港制定跨行業競爭法。競爭政策諮詢委員會在過去曾接獲投訴，指在某市場具有主要市場佔有率的部分本地公司阻礙其他公司進入有關市場。當局相信，儘管沒有競爭法本身未必會削弱外國投資者及跨國公司來港投資的意欲，但制定條例草案將會令他們有更大信心來港投資。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
011347 – 011644	主席 陳茂波議員	關於當局提出把罰款與有關業務實體的全球營業額掛鈎，陳茂波議員對此建議有所保留。他察悉，就政府當局聲稱作出此建議是為了防範業務實體或會利用業務重組或營業額入帳的會計方法造假，他要求政府當局提供有關此等造假案例(如有的話)及其中詳情，以供委員參考。	因應委員的要求(參見會議紀要第3(b)段)，政府當局須提供資料。
011645 – 012137	主席 湯家驊議員 政府當局	政府當局就湯家驊議員的關注事項回覆時表示—— (a) 競委會如有具備中小企方面專長及經驗的委員，該委員便可提供有關中小企的運作及所面對困難的資料，以助競委會制訂規管指引。該委員的職能及權力，與其他提供服務予競委會的委員相同；及 (b) 擬議罰款不超過有關業務實體的全球營業額的10%，屬最高罰款額，而審裁處作為高級紀錄法院，在判處罰款額時，會盡量判處合理的罰款，採取的做法包括參考外地競爭司法管轄區的案例。擬議罰款與其他法例的執法機制相符。	
012138 – 012613	主席 梁國雄議員 政府當局	梁國雄議員要求政府當局參考英國《1998年競爭法》第39條，規定訂立"小額協議"者可免受條例草案規管。 政府當局解釋，在競爭守則生效前，未來的競委會將會在指引內列出"低額"安排的各項細節。根據"低額"安排，涉案的業務實體的市場佔有率或全年營業額合計如不超過某個水平，競委會不會追究有關個案。上述做法有助釋除中小企的疑慮。 梁議員促請當局作出以下安排："低額"安排的細節應以附屬法例的形式公布，以便為小經營者的利益提供更佳保障。政府當局在回應時表示，在英國，"低額"門檻是以規例的形式頒布，並須經國會議員審議。但此做法在適應市場變化方面，靈活性較低。	
012614 – 013122	主席 謝偉俊議員 政府當局	謝偉俊議員關注到，政府近年制定多項或會對現行自由貿易政策構成負面影響的法例。他促請政府當局在考慮委員的要求及回應委員對條例草案所提出的關注時，採用靈活變通的做法。 政府當局承諾會與法案委員會委員保持溝通，	因應委員的要求(參見會議紀要第3(c)段)，政府當局須提供資料。

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>並會接納委員提出的合適意見，以期制定出最適合香港的競爭法。</p> <p>謝議員要求政府當局列舉事例(如有的話)，說明有跨國公司曾表示因香港未有實施競爭法而對在港投資表示有所保留。</p>	
013123 – 013448	主席 湯家驊議員 政府當局	<p>湯家驊議員表示，政府應針對中小企加強公眾教育，讓此等公司明白條例草案旨在保障其利益。為了釋除中小企的疑慮，政府應闡釋以下各點 ——</p> <p>(a) 如反競爭行為的目的或效果，是"妨礙、限制或扭曲在香港的競爭"，則有關行為均予以禁止，但中小企的行為不可能達至此等目的或效果；及</p> <p>(b) 條例草案訂有防範濫用私人訴訟的條文，例如，提出展開私人訴訟的人士必須證明，他因有關方面違反行為守則而蒙受損失或損害。</p> <p>討論條例草案內有助釋除中小企疑慮的條文。</p>	
013449 – 013802	主席 方剛議員 政府當局	<p>方剛議員表示可以舉辦研討會，讓政府當局向不同界別(例如香港供應商協會)介紹條例草案的條文。政府當局表示樂意出席該等研討會。</p>	
013803 – 014328	主席 謝偉俊議員 政府當局	<p>謝偉俊議員指出，儘管中小企的市場佔有率較小，但倘若中小企進行的反競爭行為，是具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的"目的"，則該等行為仍會予以禁止。</p> <p>政府當局重點提述條例草案設有兩層承諾機制，授權競委會可接納某人／某些人，例如中小企，為釋除競委會對其可能違反競爭守則的疑慮，放棄某些行動的承諾，以換取終止針對該人／該些人進行的調查及／或法律程序。</p> <p>主席亦認同謝議員的看法，並認為有必要在條例草案內清楚訂明，中小企進行哪類行為(例如串通投標)便會引致有關方面在審裁處強制執行法律程序，因為競委會具有酌情權，可決定不接納中小企的承諾。此外，有關方面亦可藉私人訴訟把中小企帶上法庭。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
014329 – 014905	主席 陳鑑林議員 政府當局	<p>關於中小企顧慮到可能為了生存，很容易觸犯新法例，陳鑑林議員對此亦表認同。他要求政府當局清楚訂明市場佔有率的門檻，即訂明中小企的市場佔有率低於甚麼水平才獲豁免，不受條例草案規管。主席憶述政府當局曾一度表示，擬議"低額"安排的市場佔有率水平會約為20%。</p> <p>政府當局提述條例草案第35及38條；該等條文訂明競委會須發出詮釋及實施行為守則的指引及有關投訴的指引。為釋除中小企的疑慮，有關指引會闡釋一些有關行為守則適用範圍的主要概念(例如市場定義和市場權勢)，並列舉例子說明相信會受競爭法規管的反競爭行為。政府當局表示，至於有關指引應否以須經立法會審議的附屬法例的形式發出，當局對此持開放態度。</p>	
014906 – 015444	主席 葉劉淑儀議員 政府當局	<p>葉劉淑儀議員指出，香港如在擬議第二行為守則下，採用"相當程度的市場權勢"的門檻，香港便會與新加坡有差別，因為新加坡在禁止濫用市場權勢方面，是使用"擁有支配優勢"的門檻。新加坡競爭委員會採用市場佔有率門檻作為指標，現時門檻定於60%。葉議員指出，就香港的情況而言，有必要為"市場"一詞下定義。例如，旺角"女人街"或最近發生街市檔主涉嫌競投前作出"圍標"協議事件的大埔墟街市，在條例草案下會否被視作"市場"。</p> <p>政府當局表示，"市場"一詞的定義將於稍後階段作詳細討論。簡言之，有關方面主要根據產品(包括貨物或服務)和地域的替代程度界定市場定義。從產品的角度看，調查員需判斷當賣家把產品價格"持續調高"一個"輕微但顯著的幅度"時，會否有買家轉購其他產品。從地域的角度看，就是要判斷會否有買家因產品價格持續調高一個輕微但顯著的幅度而前往另一地點購買產品。</p> <p>葉議員認為，上述劃分"市場"的做法須要在計量經濟學方面作深入分析。政府如要進行這方面的分析，須從海外地區委聘這方面的專家，此舉將引致大筆開支。政府當局解釋，根據外國經驗顯示，只有涉及大企業的重要個案才須進行計量經濟學的深入分析。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
015445 – 015511	主席 政府當局	會議安排	

立法會秘書處
議會事務部1
2011年1月24日