

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)44/11-12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 第十八次會議紀要

日 期：2011年7月5日(星期二)

時 間：下午4時30分

地 點：立法會會議廳

出席委員：梁君彥議員, GBS, JP (主席)
湯家驊議員, SC (副主席)
何俊仁議員
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
陳鑑林議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, SBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, BBS, JP
詹培忠議員
林大輝議員, BBS, JP
陳克勤議員
陳茂波議員, MH, JP
陳健波議員, JP
梁家騶議員
黃國健議員, BBS
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員, JP
梁國雄議員
黃毓民議員

缺席委員 : 涂謹申議員
梁劉柔芬議員, GBS, JP
王國興議員, MH
劉秀成議員, SBS, JP
何秀蘭議員
李慧琼議員, JP
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
陳淑莊議員

出席公職人員 : 議程第II項

商務及經濟發展局局長
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)
胡偉文先生

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

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

議會秘書(1)7
莫穎琛小姐

經辦人／部門

I 確認會議紀要

(立法會CB(1)2626/10 ——— 2011年5月12日會議的
-11號文件 紀要)

2011年5月12日會議的紀要獲確認通過。

II 與政府當局舉行會議

主要禁止條文、豁除及豁免

- (立法會 CB(1)2631/10 — 因應2011年6月21日會議席上所作討論而須採取的跟進行動一覽表
-11(01)號文件
- 立法會 CB(1)2631/10 — 政府當局就立法會
-11(02)號文件 CB(1)2631/10-11(01)號文件所作的回應
- 立法會 CB(1)2618/10 — 政府當局提交有關第二
-11(01)號文件 行為守則指引的文件
- 立法會 CB(1)2420/10 — 政府當局提交有關市場
-11(03)號文件 定義指引的文件
- 立法會 CB(1)2283/10 — 代表團體對條例草案的
-11(04)號文件 主要禁止條文、豁除及豁免提出的意見撮要，以及政府當局作出的回應
- 立法會 CB(1)2336/10 — 政府當局提交有關第一
-11(01)號文件 行為守則指引的文件
(英文本於2011年5月30日發出，中文本於2011年5月31日發出)
- 立法會 CB(1)320/10 — 助理法律顧問於2010
-11(03)號文件 年10月26日致政府當局的函件(第6、9、11、21、24、26及33條及附表1及7)
- 立法會 CB(1)1034/10 — 政府當局就立法會
-11(05)號文件 CB(1)320/10-11(03)號文件所作的回應(第5-12段及17-20段))

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) 有關加拿大競爭法模式 ——

(i) 說明是否及在甚麼情況下，加拿大的競爭規管機構可以在調查進行期間發出臨時命令，限制或禁止某業務實體繼續從事構成或可能會構成違反競爭法的行為；及

(ii) 說明加拿大競爭法中用以描述業務實體不應濫用的市場權勢水平的字眼，例如"dominant position"("優勢")或"substantial degree of market power"("具有相當程度的市場權勢")；及

(b) 說明在過去數年於新加坡、英國及歐洲聯盟等地，中小型企業相對於大企業因違反競爭法而被各地競爭規管機構懲處的數目。

4. 主席提醒委員，法案委員會下次會議將於2011年7月20日舉行，聽取代表團體就政府當局提供的3份指引發表的意見。

III 其他事項

5. 議事完畢，會議於下午6時28分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月13日

**《競爭條例草案》委員會
第十八次會議過程**

日期：2011年7月5日(星期二)

時間：下午4時30分

地點：立法會會議廳

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
000553 – 000635	主席	<p>主席致開會辭。</p> <p>確認 2011 年 5 月 12 日會議的紀要(立法會 CB(1)2626/10-11號文件)。</p>	
000636 – 001600	主席 政府當局	<p>商務及經濟發展局局長向委員簡述有關持份者就條例草案提出的主要關注範疇(立法會 CB(1)2681/10-11(01)號文件)如下 ——</p> <p>(a) "低額"模式；</p> <p>(b) 法案條文清晰度；</p> <p>(c) 加拿大競爭法模式；</p> <p>(d) 罰款上限；及</p> <p>(e) 獨立私人訴訟權。</p> <p>委員察悉，政府當局將會在2011年第四季就這些關注事項作出回應。</p>	
001601 – 002129	主席 林健鋒議員 政府當局	<p>林健鋒議員促請政府當局就香港總商會在2011年7月4日提交的意見書及委員以往在會議席上提出的其他尚待處理事項作出書面回應，以便委員繼續逐項審議條例草案條文。</p> <p>商務及經濟發展局局長在回應時表示，政府當局十分認真聽取不同界別的意見及評論，並會盡快就上述香港總商會的意見書作出回應。至於委員就第一行為守則指引、第二行為守則指引及市場定義指引(下稱"該等指引")提出的意見，他澄清政府當局擬備的該等指引只屬臨時性質，旨在說明未來的競爭事務委員會(下稱"競委</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		會")發出的規管指引可能涵蓋的議題。在條例草案獲通過制定成法例後，未來的競委會須先諮詢相關持份者才能制訂規管指引。	
002130 – 002510	主席 黃定光議員 政府當局	<p>黃定光議員贊同，政府當局就相關持份者的意見及評論所作的回應，對條例草案的審議工作至為重要。他亦對條例草案不適用於法定團體，以及未來的競委會的斷制和權力表示關注。</p> <p>政府當局表示，當局正擬訂哪些法定團體或其活動應被納入條例草案規管範圍，並會在適當時候向委員簡介有關方案。至於競委會的編制，政府當局正考慮委員就競委會的組成及權力提出的建議。如須作出這方面的修訂，當局會在2011年第四季向法案委員會提出。</p>	
002510 – 002944	主席 政府當局	<p>有關香港總商會舉辦的競爭法會議，主席指出不少參與會議的外國專家均建議，在條例草案實施初期，應集中打擊嚴重反競爭行為。他相信，以分階段方式實施條例草案可給予公眾更多時間適應新法例的規定。主席亦要求政府當局考慮採用類似加拿大競爭法模式下的"雙軌模式"，即只對數個特定類別的嚴重反競爭行為施加較重罰則，而對性質較輕的反競爭行為則不加規管。</p> <p>政府當局認為，每個司法管轄區會以不同方式實施競爭法，以切合當地的情況。政府當局會探討加拿大競爭法模式的若干元素會否切合香港的情況，但與此同時，亦須確保條例草案的全面性及政策目標適用於本港的環境。</p>	
002945 – 003444	主席 湯家驊議員 政府當局	<p>湯家驊議員提及與一些外國專家的討論，並指出這些專家明白條例草案的現行草擬方式，即設立擬議競爭事務審裁處(下稱"審裁處")，負責聆訊和審理競委會所轉介的競爭個案。</p> <p>他進一步就下列事項作出查詢——</p> <p>(a) 就加拿大競爭法模式而言，其競爭法是否以原則為基礎，而有關的規管指引是否以附屬法例形式制定；及</p> <p>(b) 在其他海外司法管轄區，競爭個案是否由法庭聆訊和審裁。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>政府當局表示，加拿大競爭法明確界定哪些類別的嚴重反競爭協議(即操縱價格、分配市場、限制產量和串通投標)本身已涉及嚴格的法律責任，而規管當局會就這些刑事罪行在加拿大刑事法庭席前提出檢控。另一方面，其他非嚴重反競爭協議或行為受一般禁止條文規管，任何被指違反一般禁止條文的行為均會交由加拿大競爭事務審裁處循民事途徑處理。在英國，部分競爭個案會交由相關的競爭規管當局以民事執法模式處理，而某些涉及壟斷罪行的個案則會交由法庭審理。政府當局認為司法執法模式較為適合香港，因為在條例草案下，調查、展開法律程序及審理三方面的權力分立，因而可以確保競委會及審裁處在行使法定權力時可發揮制衡作用。</p>	
003444 – 004233	主席 何俊仁議員 政府當局	<p>何俊仁議員對採用加拿大競爭法模式的建議表示關注，因為加拿大競爭法會就嚴重反競爭行為處以刑事罰則。政府當局澄清，當局並無意圖依循加拿大競爭法中的刑事途徑規管反競爭行為，但會探討加拿大競爭模式下的民事制度的某些元素會否對香港有若干參考價值。</p> <p>何議員關注到，由於未來的競委會需要時間進行調查工作及在審裁處席前展開法律程序，從事違法行為的業務實體或能在調查工作進行期間獲得一筆意外利潤。政府當局表示，在條例草案的現行架構下，競委會可在進行調查工作之前或期間，接納業務實體為釋除競委會對其可能違反本地競爭守則的疑慮，採取或放棄某些行動的承諾，而這些承諾可由審裁處強制執行。</p> <p>委員要求政府當局就加拿大競爭法模式的運作提供更多詳細資料，說明是否及在甚麼情況下，加拿大的競爭事務審裁處可以在調查進行期間發出臨時命令，限制或禁止某業務實體繼續從事構成或可能會構成違反競爭法的行為。</p>	因應委員的要求(參見會議紀要第3(a)(i)段)，政府當局須提供資料。
004234 – 005141	主席 葉劉淑儀議員 政府當局	<p>因應葉劉淑儀議員提出的要求，政府當局將會作出書面回覆，說明加拿大競爭法中用以描述業務實體不應濫用的市場權勢水平的字眼，例如"dominant position" ("優勢")或"substantial degree of market power" ("具有相當程度的市場權勢")。</p>	因應委員的要求(參見會議紀要第3(a)(ii)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>葉劉淑儀議員以在2010年一宗終審法院上訴個案中，多名熟食檔位經營者涉嫌串通投標的行為作為例子，指出中小型企業(下稱"中小企")佔全港業務實體總數90%以上，她不同意一些專家的說法，即中小企的業務不會受競爭法影響。政府當局在回應時表示，不少競爭司法管轄區均把串通投標的活動視為嚴重反競爭行為，因此，串通投標的活動很可能會被日後的競爭法所禁止。</p> <p>葉議員認同香港總商會在2011年7月4日意見書中所陳述的意見，並詢問為何《電訊條例》(第106章)／《廣播條例》(第562章)就反競爭行為所訂的評核標準("在相當程度上限制競爭")與條例草案的("對競爭有顯著不良影響")有所不同。</p> <p>政府當局解釋，該兩個觀念並不互相抵觸，而為確定某協議或行為是"在相當程度上限制競爭"還是"對競爭有顯著不良影響"而進行的分析亦基本上相同。條例草案的一般禁止條文在很大程度上仿倣其他主要競爭規管制度的競爭守則，以便競委會及審裁處日後易於參考海外案例及法理。</p> <p>主席指出，香港與歐洲聯盟(下稱"歐盟")等其他主要經濟體系在社會和經濟環境方面均有頗大差異。他關注到，外國實施競爭法的經驗未必適用於本港的情況。</p> <p>政府當局在回應時表示，當局在草擬條例草案時已充分考慮本港環境。為反映香港屬於小型經濟體系的情況，條例草案建議使用"相當程度的市場權勢"(而非歐盟的"市場支配優勢")作為評估根據第二行為守則某業務實體是否擁有強大市場力量的門檻。政府當局補充，只有當業務實體藉從事目的或效果在於妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，而濫用其相當程度的市場權勢，其有關作為才構成違反第二行為守則的行為。在回覆葉議員進一步的提問時，政府當局澄清，赫芬達爾指數(Herfindahl-Hirschman Index)是美國用以衡量市場集中程度的公認指標，但不是用以評估某業務實體的市場力量的指標。</p>	
005142 - 010228	主席 劉慧卿議員 政府當局	<p>劉慧卿議員表示，公眾對香港引入跨行業的競爭法普遍表示支持，並促請政府當局全力設法落實推行條例草案。她亦贊同，串通投標等嚴</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>重反競爭行為應受條例草案規管，即使該等行為是由熟食檔位經營者等中小企所作出或執行。</p> <p>主席參考加拿大競爭法模式，建議以分階段方式實施條例草案，首階段只就嚴重反競爭行為作出規管，直至競委會在行使其法定權力和教育公眾的工作上取得良好進展後，才開始禁止非嚴重反競爭行為。不過，劉議員關注到，其他司法管轄區實施的競爭法各不相同，而當局從中選取部分內容作為藍本制定本港的競爭法，可能會削弱條例草案的阻嚇力，並令條例草案易於被人濫用。她補充，當局應嚴懲從事反競爭做法(例如操縱油價及樓價、控制超級市場的供應等)的大財團。</p> <p>主席認為較恰當的做法，是條例草案計算罰款的範圍應只限於與所針對的產品／服務市場有關的營業額，而非如現在所建議，向違反競爭守則的業務實體判處罰款，上限定於業務實體在違反事件發生的年度中所得全球營業額的10%。</p> <p>政府當局在回應時表示，在條例草案建議的兩層承諾機制下，競委會可接納業務實體為釋除競委會對其可能違反競爭守則的疑慮，採取或放棄某些行動的承諾，又或向被指正在或已經違反擬議行為守則的人發出違章通知書，規定某人採取或放棄某些行動，以換取競委會承諾不對某人展開或繼續進行法律程序。當局相信，此等安排具備足夠彈性，讓競委會考慮以甚麼方式最能妥善處理每宗個案的競爭關注事項。政府當局補充，根據第一行為守則，業務實體之間訂立的反競爭協議均不應予以容忍，不管涉及的業務實體的規模為何。第二行為守則集中針對業務實體(通常為大公司)藉從事目的或效果在於排斥小規模的市場參與者的行為而濫用相當程度的市場權勢。</p>	
010229 – 010839	主席 梁國雄議員 政府當局	<p>梁國雄議員支持條例草案的擬議罰款罰則，以期發揮足夠的阻嚇作用。否則，如按現時部分委員所建議，把罰款的計算範圍只限於本地營業額，業務實體或會將其資產轉移至香港以外的地方，以規避繳付應繳罰款。</p> <p>至於在2010年一宗終審法院上訴個案中，多名熟食檔位經營者涉嫌串通投標的行為，梁議員認為，在條例草案首階段實施期間，嚴重反競</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>爭行為和濫用相當程度的市場權勢的行為均應納入被規管的範圍。</p> <p>政府當局強調，各行各業的業務實體(不論規模大小)之間訂立的反競爭協議，均應予以禁止。</p>	
010840 – 011843	主席 劉健儀議員 政府當局	<p>劉健儀議員指出，全港超過98%的業務實體屬中小企，當中大部分支持反壟斷法例的精神。由於中小企擔心很容易觸犯條例草案，當局應加強公眾教育，以促進中小企對條例草案的認識。</p> <p>政府當局同意，必須進行公眾教育，以便讓中小企認識和遵守新法例。當局亦正制訂"低額"模式安排，以期釋除中小企的疑慮。政府當局補充，條例草案的禁止條文範圍，與部分司法管轄區的反壟斷法的禁止條文範圍，實際上非常相若。</p> <p>就劉議員有關條例草案是否容許局限性招標的提問，政府當局在回應時解釋，合資格參與局限性招標的業務實體不會因參與局限性招標而觸犯條例草案。但如參與局限性投標的投標者進行目的或效果在於妨礙、限制或扭曲競爭的串通投標活動，則這些串通投標的活動便會被禁止。</p> <p>劉議員要求政府當局說明在過去數年於新加坡、英國及歐洲聯盟等地，中小企相對於大企業因違反競爭法而被各地競爭規管機構懲處的數目。</p>	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。
011844 – 012452	主席 林健鋒議員 政府當局	<p>林健鋒議員把部分外國專家對條例草案的下列意見轉達予政府當局和法案委員會參考——</p> <p>(a) 競委會日後擬訂的規管指引應更清晰及更具體，以方便業務實體經營日常業務，從而促進商界的持續發展；</p> <p>(b) 新法例應以循序漸進和務實的方式實施，讓商界有充裕的時間瞭解有關法律規定，從而相應地作出所需的調整；</p> <p>(c) 政府當局參照的歐盟競爭法未必適用於本地情況，尤其在歐盟競爭法對有關地區的市場和經濟的影響尚未確定的時候；及</p> <p>(d) 在香港擁有競爭事務知識的專才數目有</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		限。	
012453 – 013645	主席 何俊仁議員 湯家驊議員 政府當局 劉慧卿議員	<p>何俊仁議員認為，條例草案可降低擬議罰款的水平，以釋除商界的疑慮。他亦贊同政府當局的意見，認為倘若條例草案獲通過制定成法例，應否在稍後階段才容許獨立的私人訴訟權的問題，應作進一步討論。</p> <p>主席重申建議以分階段形式實施條例草案，使在新法例實施首階段只規管嚴重反競爭的行為，因為這類行為的界定較為清晰。他促請政府當局在把罰款定於合理水平與發揮足夠阻嚇力以打擊反競爭做法方面，兩者應取得平衡。</p> <p>湯家驊議員表示，據他觀察所得，部分其他中小企不但不反對引入競爭法，還盼望條例草案獲通過制定成法例。鑒於時間緊迫，劉慧卿議員促請政府當局早日與商界就將來實施條例草案的事宜達成共識。</p>	
013646 – 014836	主席 政府當局	<p>政府當局就第二行為守則指引作出簡介(立法會CB(1)2618/10-11(01)號文件)。</p> <p>主席詢問，當局在參考其他司法管轄區採納40%至60%不等的市場佔有率作為市場佔有率門檻後，會否在日後的指引清楚列明本港的市場佔有率門檻。政府當局在回應時表示，競委會將會在諮詢相關持份者後，再因應本地的情況，在日後的指引內訂明指示性的市場佔有率門檻。此外，市場佔有率只是衡量市場力量的其中一個指標，因此，有關當局在決定某業務實體是否擁有相當程度的市場權勢前，必須把進入市場的障礙等其他相關因素納入考慮之列。</p> <p>儘管政府當局已作出上述解釋，主席關注到倘若競委會日後採納20%或30%市場佔有率作為市場佔有率門檻，不少香港的業務實體便可能已違反第二行為守則。</p>	
014837 – 015632	主席 劉健儀議員 政府當局	<p>劉健儀議員促請政府當局在該等指引內明確界定"市場佔有率"及"市場權勢"的含義，以便中小企瞭解他們的做法會否構成違反第二行為守則的行為。</p> <p>劉議員提及該等指引載明，如業務實體能把價格在一段非短暫的時間內維持高於競爭水平而牟利，該業務實體可被視為具有市場權勢。她關注到，部分服務業成員提供優質服務時會收</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>取較高費用，他們或會因而觸犯條例草案。</p> <p>政府當局觸釋，第二行為守則旨在禁止業務實體藉從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為而濫用其相當程度的市場權勢。雖然其他司法管轄區採納了由40%至60%不等的市場佔有率，作為顯示業務實體具有支配市場的地位的指標，政府當局認為，較恰當的做法，是由未來的競委會諮詢相關的持份者後，再因應本港的情況，在日後的指引內訂明市場佔有率門檻。</p> <p>不過，主席促請政府當局採納較高的市場佔有率門檻，並在日後的指引內訂明市場佔有率門檻，儘管有關當局不會單憑市場佔有率來決定某業務實體是否具有相當程度的市場權勢。</p>	
015633 – 015856	主席 陳健波議員 湯家驊議員	<p>陳健波議員贊同主席的意見，並促請政府當局把市場佔有率門檻定於類似新加坡的水平，即60%市場佔有率，並在日後的指引內訂明市場佔有率門檻，供商界參考。</p> <p>湯家驊議員指出，競委會日後在釐訂市場佔有率門檻時，應充分考慮本港的情況，而日後的指引亦只作參考之用。</p>	
015857 – 015925	主席	會議安排	

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月13日