

二零一一年五月十二日會議
討論文件

《競爭條例草案》委員會

就二零一一年四月二十八日會議
提出的跟進問題所作回應

目的

本文件回應委員在二零一一年四月二十八日會議席上提出的問題。

附表 5 的相關事項

競爭事務委員會轄下委員會的組成

2. 《競爭條例草案》(《條例草案》)附表 5 第 28 條有關在競爭事務委員會(競委會)下設立委員會的政策意向，旨在讓競委會借助不同人士(包括非競委會委員的人)的專門知識及相關經驗，就特定事宜提供意見或執行競委會的特定職能，令競委會在執行法定職能時更具效益及更有效率。第 28 條現時的草擬方式，讓競委會可靈活決定其下委員會適當的組成安排。我們根據委員的意見及建議，參考了《通訊事務管理局條例草案》的類似條文，有關的第 16(2)條如下：

《通訊事務管理局條例草案》第 16(2)條(當局的擬議委員會審議階段修正案以底線標示)

“(2)管理局可委任任何人為根據第(1)款委出的任何委員會的委員，不論該人是否管理局成員，管理局亦可委任兼為該委員會委員的管理局成員為該委員會的主席。”

我們會依照上述《通訊事務管理局條例草案》的草擬方式修訂《條例草案》)附表 5 第 28(3)條。

審計署署長的審核

3. 審計署署長對公營機構在執行其職能時使用其資源是否合乎經濟原則及講求效率及效益的情況所進行的審核，有明確界定的範圍，不應詮釋為審計署署長有權質疑相關公營機構的政策目標是否可取。為求涵義完整和清晰，我們接納委員的建議，即在附表 5 第 27 條內增訂條文，以清晰字眼表述審核範圍，內容類似《性別歧視條例》(第 480 章)附表 6 第 19(5)條^{註(1)}。

4. 我們亦留意到附表 5 第 27(2)(c)條的中文本和英文本出現意義歧異。我們會提出委員會審議階段修正案，予以更正。

競委會訂立的規則

5. 競委會訂立的規則，旨在規管競委會的內部程序、管理及其他相關事宜。有關規則沒有法律效力，亦非附屬法例。為回應委員對競委會的利益衝突及披露利害關係規則的關注，我們會在《條例草案》附表 5 第 4 部(會議)中，加入類似《通訊事務管理局條例草案》第 13 條的條文(包括當局的擬議委員會審議階段修正案)。有關的條文如下：

《通訊事務管理局條例草案》第 13 條(當局的擬議委員會審議階段修正案以底線(增訂)和刪除線(刪除)標示)

“13. 利害關係披露

(1) ~~如某管理局成員在管理局、廣播投訴委員會或任何根據第 16 條委出的委員會的會議所討論的任何事宜中，有~~ —

(a) 直接或間接的金錢利害關係；或

(b) 個人利害關係，而該利害關係大於該成員作為公眾一分子而有的利害關係，

則該成員須在該會議上披露該利害關係的性質。

^{註(1)} 《性別歧視條例》(第 480 章)附表 6 第 19(5)條訂明，第(1)款(關於審計署署長對平等機會委員會在執行其職能時使用其資源是否合乎經濟原則及講求效率及效驗的情況進行的審核)的施行並不令審計署署長有權質疑委員會的政策目標是否可取。

- (2) 以下條文為根據第(1)款作出的披露的目的而適用 —
- (a) 該項披露須記入會議紀錄；
 - (b) 如披露者是主持會議的成員，則在有關討論進行時，該成員不得主持會議；
 - (c) 如主持會議者出席該會議的其他成員以過半數提出要求，則在有關討論進行時，該成員(包括根據(b)段不得主持會議者)須避席，而在任何情況下，除非主持會議者出席該會議的其他成員以過半數另作決定，否則該成員不得就關涉討論事宜的任何決議投票，在確定會議法定人數時，亦不得計入該成員。
- (3) 在某事宜正根據第 11 條藉傳閱文件處理時，如某管理局成員在該事宜中有 —
- (a) 直接或間接的金錢利害關係；或
 - (b) 個人利害關係，而該利害關係大於該成員作為公眾一分子而有的利害關係，
- 則該成員須披露該利害關係的性質，披露的方式是將一份記錄該項披露的摘記，夾附於正在傳閱的文件內。
- (4) 如某成員已根據第(3)款作出披露，除非管理局主席另有指示，否則就第 11(2)條而言，該成員的簽署(如有的話)不得計算在內。
 - (5) 如管理局主席根據第(3)款作出披露，則第(4)款所指的權力由管理局副主席行使。
 - (6) 如管理局主席及副主席均根據第(3)款就同一事宜作出披露，則第 11 條不適用於該事宜。
 - (7) 管理局任何成員不遵守本條，不影響管理局的任何程序的有效性。
 - (8) 第(1)、(2)及(7)款適用於廣播投訴委員會或任何根據第 16 條委出的委員會，猶如在第(1)及(7)款內任何對管理局的提

述，均為對廣播投訴委員會或任何根據第 16 條委出的委員會的提述(視屬何情況而定)。”

第 10 部的相關事項

其他競爭司法管轄區的競爭事務審裁處

6. 我們建議設立競爭事務審裁處(審裁處)，旨在區分《條例草案》下的調查、檢控及審理職能，藉以制衡競委會行使的法定權力。以審裁處為專責法庭，有助累積審理有關競爭事宜的司法專業知識，並使審裁處所採用的法律程序可在符合秉行公正的原則下盡量不拘形式。

7. 根據所得資料，澳洲、新加坡、英國及美國等競爭法體系均沒有設立類似專責競爭事務審裁處的機構，這些地區的競爭個案都是由行政機構或一般法庭審理。加拿大的競爭事務審裁處由不多於六名司法人員及不多於八名其他社會人士組成，負責聆訊由加拿大競爭事務局提出的民事事宜申請或私人訴訟。由加拿大競爭事務審裁處覆核的競爭個案，大部分由三人小組聆訊；小組成員包括一名司法人員及其他兩位社會人士。

填補主任法官或主任法官職位空缺的委任

8. 為更清晰表達我們的政策意向，我們考慮提出委員會審議階段修正案，把第 139(2)條中“可按照……委任審裁處其中一名成員擔任主任法官或副主任法官(視乎情況所需而定)”修訂為“須按照……委任審裁處其中一名成員擔任主任法官或副主任法官(視乎情況所需而定)”，以規定每當主任法官或副主任法官職位出缺時必須作出委任。

審裁處委任裁判委員

9. 根據《條例草案》第 140 條，審裁處可委任具特別資格的裁判委員，協助審裁處審理法律程序。《高等法院條例》(第 4 章)第 53 條亦訂明類似安排。付予裁判委員的薪酬屬審裁處的司法決定。

審裁處可接納的證據

10. 我們的政策意向，是審裁處在法律程序中應有權收取和考慮不論是以口頭證供、書面陳述、文件或以其他方式提供的證據。有關審裁處可接納的證據，我們正就是否可把第 142(2)(a)條中“亦不論該證據是否可在法院進行的民事或刑事法律程序中被接納為證據”的片語及第 146 條中類似片語刪除一事，徵詢法律意見，並檢討刪除該片語的影響，稍後會另文回應。

進行法律程序時不拘形式

11. 當局的政策目標是，在符合秉行公正原則的前提下，讓審裁處進行法律程序時盡量不拘形式，以期設立較不正規的架構，使法律程序迅速進行，從而減輕涉及競爭個案的小企業的負擔。高等法院首席法官可在徵詢審裁處主任法官的意見，並考慮第 143(3)條現時所表明不拘形式的政策原意後，就規管和訂明審裁處須依循的常規及程序訂立規則。

聆訊及裁定申請

12. 第 144 條訂明，向審裁處提出的申請，可由主任法官單獨一人、主任法官及一名或多於一名其他成員，或主任法官委任的一名或多於一名其他成員所組成的審裁處聆訊和裁定。這條文的草擬方式，旨在讓審裁處可根據每宗個案的性質靈活決定聆訊方式，因為有關個案可能是指稱違反競爭守則的實質聆訊及裁定申請，又或關於較為簡單及屬程序事宜的申請。第 144(3)條建議主任法官或主持聆訊的成員有權投第二票或決定票，目的是確保即使在票數均等情況下仍會有決定。《土地審裁處條例》(第 17 章)第 9(5)條亦有類似條文^{註(2)}。我們正根據議員的關注事項與司法機構檢討這條文，並於稍後另作回應。

^{註(2)} 《土地審裁處條例》(第 17 章)第 9(5)條訂明，行使審裁處司法管轄權的成員之間意見有分歧時，須以過半數票取決；如票數均等，則主持聆訊的成員有權投第二票或決定票。

審裁處的決定

13. 《條例草案》第 151(2)條的前提是，審裁處的決定可包括簡單裁定或非正審事宜，可能有或沒有載明理由。我們徵詢司法機構的意見後，認為宜保留這項審裁處的權力，由審裁處決定是否適宜就其決定提供理由。

執行競爭法的影響

14. 我們已應委員要求作進一步研究，得悉包括澳洲^{註(3)}、歐盟^{註(4)}及新加坡^{註(5)}等司法管轄區的競爭規管機構，均會在年報匯報其工作、人手及成果。有關年報大都載有概要陳述，以及描述執行競爭法為消費者帶來的裨益，包括減少加入市場的障礙、讓消費者有更多選擇、提高公眾意識，以及促進競爭。只有少數規管機構把其成果量化為消費者節省的款項，例如據美國聯邦貿易委員會報告，他們在二零一零年的表現超過指標，為維持競爭所採取的非合併類別行動使消費者節省 5.08 億美元，而合併類別行動亦使消費者節省 5.86 億美元^{註(6)}。此外，荷蘭競爭委員會把他們在二零零九年的執法行動所取得的即時及未來成效作出量化，顯示社會因而節省 3.28 億歐羅^{註(7)}。經濟合作及發展組織(經合組織)亦曾檢討成員國的競爭法制度，並集中對政策及組織架構^{註(8)}作出定性評估。就我們所知，外地司法管轄區的競爭事務當局就競爭法制度對經濟影響所作的研究，均沒有顯示推行及／或執行競爭法會損害消費者利益或對經濟造成淨負面影響。

註(3) 澳洲競爭與消費者公署的二零零九至一零年年報。
(<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/953971>)

註(4) 歐洲委員會的《二零零九年競爭政策報告》(Report on Competition Policy 2009) (http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)，以及《歐盟的競爭政策與消費者》(EU Competition Policy and the Consumer) (http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer_en.pdf)

註(5) 新加坡競爭委員會的二零零九至一零年年報。(http://app.ccs.gov.sg/AboutUs_Annual_reports.aspx)

註(6) 數字摘錄自美國聯邦貿易委員會的《表現及問責報告》(Performance and Accountability Report)內有關“表現部分”(Performance Section)(www.ftc.gov/opp/gpra/index.shtm，第 39 頁)。

註(7) 數字摘錄自荷蘭競爭委員會的二零零九年年報
(http://www.nmanet.nl/nederlands/home/jaarverslag_2009/index.html，第 8 頁)。

註(8) 關於經合組織已檢討的國家競爭政策框架的國家清單，可往下址瀏覽：
http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_37463_2489707_1_1_1_37463,00.html。

徵詢意見

15. 請委員留意本文件的內容。

商務及經濟發展局
二零一一年五月