

二零一零年六月二十八日會議
資料文件

立法會經濟發展事務委員會
《競爭條例草案》

目的

本文向委員簡報《競爭條例草案》(《條例草案》)的主要內容。

背景

2. 競爭政策檢討委員會(檢討委員會)在二零零六年六月發表的報告中，建議制定跨行業競爭法，並指出儘管香港是自由開放的經濟體系，妨礙進入市場的屏障不多，但本地市場規模細小，部分行業因而由少數大公司主導市場，社會上經常有人表示關注可能出現反競爭行為。檢討委員會認為需要以法例作為後盾，讓當局更有效調查反競爭個案，並判以懲處。我們分別在二零零六年及二零零八年就競爭法進行兩輪公眾諮詢，結果顯示社會廣泛支持建議。我們亦於二零零八年十二月十六日及二零零九年三月三十日的經濟發展事務委員會會議上向委員簡報第二輪公眾諮詢的結果及當局的建議，當中包括建議中執法模式的主要修改。

《條例草案》的主要內容

(A) 適用範圍

3. 《條例草案》旨在禁止和阻遏各行各業的“業務實體”採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以至有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。“業務實體”指任何從事經濟活動的實體(不論其法定地位或獲取資金的方式)，包括從事經濟活動的自然人。在判

斷某實體的行爲是否構成“經濟活動”而須受《條例草案》規管時，須按該實體的行爲本身個別考慮。

(B) 政府及法定團體

4. 《條例草案》不適用於政府及法定團體或其指明活動，除行政長官會同行政會議制定規例中指明的法定團體或指明的活動外。《條例草案》將包括制訂有關規例的條文。現時，本港共有 500 多個法定團體，各有非常不同的功能。我們現正與各政策局及部門研究這些法定團體，以判斷那些團體應受《條例草案》的規管。由於這些團體為數眾多，而我們亦要詳細研究，我們預計需要更多時間才能完成有關工作。然而，這些研究工作並不影響《條例草案》的草擬工作。

(C) 概括禁止條文

5. 《條例草案》訂定概括條文，禁止三大類反競爭行爲(《條例草案》稱為第一行爲守則、第二行爲守則和合併守則，統稱“競爭守則”)。第一行爲守則涵蓋協議、決定或經協調做法，第二行爲守則涵蓋濫用相當程度的市場權勢。任何商業行爲，包括在香港境外地方作出的行爲，如其目的或效果為妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，均受《條例草案》規限。換言之，如沒有這樣的目的或效果，行爲“本身”並不違反《條例草案》。為使法例更明確清晰，《條例草案》列舉反競爭行爲的部分例子以補充行爲守則的內容，並規定競爭事務委員會(下文第 7 段)須在徵詢競委會認為適當人士的意見後，制定詮釋和實施行爲守則的規管指引。

6. 《條例草案》亦訂有禁止具有或相當可能具有嚴重削弱競爭效果的合併或收購的條文(稱為“合併守則”)，只適用於電訊管理局局長(電訊局局長)在本港所發出的傳送者牌照。雖然相關條文會維持《電訊條例》現時對收購合併活動的管制，但我們已根據其他競爭司法管轄區有關合併守則的發展，更新有關合併管制的條文，以便配合數年後檢討《條例草案》的成效時，可能將合併管制擴大至跨行業規管的相關修例工作。

(D) 組織架構

7. 《條例草案》訂明採用司法執行模式，並會設立一個獨立的法定競爭事務委員會(競委會)。競委會可因應接獲的投訴、主動或按政府或法庭轉介，調查反競爭行爲和向競爭事務審裁處(下文第 8 段)提

出展開法律程序。競委會調查權力詳情，載於下文第 10 及 11 段。競委會其他職能包括促進公眾對競爭法的了解、就競爭事宜向特區政府提供意見，以及就豁免不受競爭法規限的申請作出決定等。競委會由一名主席領導，連同主席在內，成員合共不少於五人，全數由行政長官委任。競委會的行政運作由行政總裁領導，人選由競委會在得到行政長官同意後委任。競委會須受《防止賄賂條例》及《申訴專員條例》規管，並須接受審計署署長的衡工量值式審計。《條例草案》亦就競委會的管治訂定條文，包括會議程序及財政管理。

8. 此外，競爭事務審裁處(審裁處)會設立在司法機構下，一如高級紀錄法院，負責聆訊和審理競委會提出涉及競爭事宜的個案、私人訴訟，以及覆核競委會的裁定¹。審裁處有權採取一系列補救方法(下文第 12 段)。任何人對審裁處的決定提出的上訴，須由上訴法庭許可及審理。原訟法庭每名法官根據其任命，將自動成為審裁處成員。行政長官會根據司法人員推薦委員會的推薦，委任其中一位審裁處成員為審裁處主任法官。主任法官可委任一名或多名審裁處成員聆訊及裁決向審裁處提出的申請。審裁處可委任裁判委員協助進行法律程序，所採用的法律程序須在符合秉行公正的原則下，盡量不拘形式。審裁處可自行決定所採用的程序，並在其認為合適的範圍內，依循原訟法庭在行使其民事司法管轄權時所採用的常規及程序。

9. 為使新法例能與廣播業及電訊業現有規管競爭的架構並行，《條例草案》規定，廣播事務管理局(廣管局)及電訊局局長在調查廣播業及電訊業競爭事宜的個案及強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權，但他們現有裁判職能會移交審裁處。為確保各方共享管轄權時互相協調和有一套清晰的做法，《條例草案》規定競委會、廣管局及電訊局局長訂立諒解備忘錄，並向外公布。

(E) 競委會的執法工作

10. 競委會會獲賦予調查權力，有權要求有關人士出示文件和資料及到競委會席前作供、並且有權根據法庭授權令，進入處所搜查、扣

¹ 審裁處可覆核競委會以下方面的決定：

- (i) 豁免或豁除協議、行為或合併；
- (ii) 取消關於協議、行為或合併的豁免或豁除決定；
- (iii) 更改某業務實體為釋除競委會對其可能違反競爭守則的疑慮而採取或放棄某些行動的承諾；
- (iv) 解除某業務實體為釋除競委會對其可能違反競爭守則的疑慮而採取或放棄某些行動的承諾；及
- (v) 終止寬待協議。

押和扣留證據及財產。競委會行使調查權力前，必須有“合理理由懷疑”違反競爭守則的行為已經、正在或行將發生。在無合理理由下，任何人士如不遵守競委會的調查權力，可被判刑事懲處。

11. 《條例草案》設有兩層承諾機制，授權競委會：

- (i) 可接納某人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；及
- (ii) 調查後但在審裁處展開法律程序前，向被指正在或已經違反行為守則的人發出違章通知書，可要求該人支付款項。相關通知書亦可規定某人為釋除競委會對其可能違反行為守則的疑慮，採取或放棄某些行動，

以換取競委會承諾，終止調查及／或不對某人展開或繼續進行法律程序。違章通知書及競委會判予支付的款項必須經由雙方同意。《條例草案》亦授權競委會與被指違反行為守則的人士訂立寬待協議，條件是該等人士須與競委會合作，協助其調查和就其他涉案各方在審裁處進行法律程序。在達成寬待協議後，競委會不會就有關人士違反行為守則展開或繼續法律程序以判處罰款。

(F) 補救方法

12. 審裁處有權就違反競爭守則採取一系列補救方法，包括：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發生的年度中所得營業額的 10%；向受屈各方判給損害賠償；於調查或法律程序進行期間發出臨時禁制令；終止或更改協議或合併；以及向有份造成違反競爭守則的董事及其他人士發出取消資格令。審裁處只可因應競委會的申請施加罰款。

(G) 容許私人訴訟

13. 除了政府通過競委會執法外，《條例草案》亦容許因違反行為守則的行為蒙受損失或損害的人提出私人訴訟。相關人士可在審裁處、上訴法庭或終審法院裁定某行為違反行為守則後作出“後續”訴訟，亦可作出“獨立”訴訟，要求就某項相關行為作出裁決及補救。原訟法庭有權就同時涉及《條例草案》及其他申索的綜合個案中被指違反行為守則的部分作出裁決。

(H) 豁免及豁除

14. 根據其他競爭法管轄區的做法，《條例草案》訂明，第一行爲守則及／或第二行爲守則不適用於提升或可能提升整體經濟效益的協議、為遵守法律規定而訂立的協議，或獲政府委託營辦令整體經濟受益的服務的業務實體。業務實體可根據這些行爲守則的一般豁除評估其協議或行爲。競委會有權按申請，根據該等概括準則決定某協議或行爲是否可獲豁除或豁免受行爲守則規限；如競委會決定給予某協議或行爲豁除或豁免，則該協議或行爲可免受執法行動及私人訴訟。《條例草案》授權行政長官會同行政會議，如信納有異常特殊而且強而有力的公共政策理由，支持行爲守則不應適用於某些協議或行爲，可頒令豁免該等協議或行爲受行爲守則規限。如某些協議或行爲是為避免抵觸國際義務而作出，行政長官會同行政會議亦可根據《條例草案》授予的權力作出命令，豁免該等協議或行爲受行爲守則規限。

15. 至於電訊局局長持牌機構的合併安排下的豁除及豁免機制，《條例草案》訂明，合併守則不適用於提升或相當可能提升整體經濟效益的合併。行政長官會同行政會議可基於公共政策理由，頒令豁免某項合併受合併守則規限。

(I) 公職人員及競委會的豁免及其他事宜

16. 《條例草案》訂明，公職人員在根據本條例執行職能時，或本意是執行該等職能時，無需為該公職人員真誠地作出或沒有作出的任何事情，承擔民事法律責任。競委會的委員或僱員亦可享有類似豁免。《條例草案》亦規定，競委會(包括電訊局局長和廣管局)披露投訴人或受查人士提交的機密資料時，必須遵從嚴格的條件。另外，《條例草案》會保護協助競委會履行職能或提供證據的僱員，免遭僱主欺壓和懲罰。

徵詢意見

17. 請委員備悉《競爭條例草案》的主要內容。

商務及經濟發展局
工商及旅遊科
二零一零年六月