

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2301/09-10(04)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2010年6月28日舉行的會議

有關香港引進競爭法
的最新背景資料簡介

目的

本文件載述有關香港引進競爭法的背景資料和最新進展，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項和意見。

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，建議香港引進全面公平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"競諮詢")²，檢討與競爭有關的事宜。1998年5月，競諮詢頒布《競爭政策綱領》，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"。《競爭政策綱領》又表明，"只有在市場出現了缺點或市場歪變情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，政府才會採取行動"。

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。除了這兩條法例以外，政府並無法定程序，處理在其他行業的限制性經營手法。

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 競諮詢由財政司司長出任主席，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. 為了確保競爭政策能夠與時並進、繼續維護公眾利益以及進一步改善營商環境，競諮詢會在2005年6月成立競爭政策檢討委員會(下稱"檢討委員會")；檢討委員會的其中一項工作，是就香港競爭政策的日後路向作出建議。檢討委員會已於2006年6月向競諮詢會提交報告，建議政府訂立範圍清晰的新法例，以打擊所有行業的反競爭行為。

就香港競爭政策進行的公眾諮詢

5. 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，就香港是否有需要引進跨行業競爭法聽取公眾意見。諮詢結果顯示，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；大部分市民亦對一個更有力的競爭規管環境表示支持。不過，部分商界人士，尤其是中小型企業(下稱"中小企")，對新競爭法可能影響業務的營運表示關注。

6. 為釋除商界的疑慮，政府當局在2008年5月6日再次發出一份題為"競爭法詳細建議"的公眾諮詢文件，進行為期3個月的公眾諮詢。諮詢文件列出構想中新法例的基礎條文，並列出若干建議，以消除中小企的疑慮。擬議法例主要條文的要點，現載列於**附錄**。

7. 政府當局在2008年9月30日就公眾諮詢期間所收集的意見發表了一份報告。據諮詢結果顯示，市民仍廣泛支持引進競爭法。不過，受訪者對若干具體建議表示關注。政府當局本來表示打算在2008-2009年度立法會期內向立法會提交《競爭條例草案》，但其後在2009年3月30日宣布，因應公眾諮詢期間所收到的意見，當局需要更多時間就下列各方面擬定有關詳情：

- (a) 組織安排 — 因為部分受訪者認為如採用擬議的民事執法模式，將會導致權力過度集中於競爭事務委員會，政府當局將考慮採用司法執法的模式執行競爭法。
- (b) 豁免及豁除 — 政府當局將會檢討個別"不獲豁免"的法定機構的活動情況，並會擬備"法定機構"的名單及定義。

立法會及各事務委員會進行的討論

8. 過去幾年間，議員一直透過在立法會會議上提出質詢和進行動議辯論的方式，監察香港競爭政策的發展，有關討論涵蓋的

範圍包括促進公平競爭、制訂公平競爭法、擬議競爭法下的豁免及豁除，以及競爭法所涵蓋反競爭行為的種類。

立法會會議的議案

9. 在2008年11月12日的立法會會議上，議員就"減輕市民及業界燃油負擔"進行議案辯論，其中包括促請政府當局引入公平競爭法以加強監察及有效規管車用燃油市場，避免市場出現壟斷。

10. 在2009年12月16日的立法會會議上，議員就"設立公營機構營運準則"進行議案辯論，促請政府加強對各公營機構運作及財政的監管，並把具盈利性質的公營機構納入公平競爭法的規管範圍。

事務委員會的討論

11. 經濟事務委員會³向來關注各個不同行業內與競爭有關的事宜，特別是有關車用燃料市場的事宜。事務委員會曾在2006年4月24日會議上審議由獨立顧問進行的本地車用燃油零售市場研究的結果和建議，以及在2007年3月26日會議上審議有關調整車用燃料價格的事宜；會議上有部分委員支持香港引進競爭法，以防止油公司可能出現同業聯盟的行為，以及加強車用燃油市場的競爭。

12. 在2006年12月21日及2007年3月26日的經濟事務委員會會議上，當局向委員簡介就競爭政策進行的公眾諮詢以及諮詢結果。雖然部分委員全力支持為本港引進跨行業競爭法，其他委員擔心中小企或會很容易觸犯新法例。事務委員會委員也籲請政府當局確保新的法例能平衡有關人士的利益，而且亦不會妨礙本港的自由市場地位。

13. 在2007年10月22日的經濟發展事務委員會會議上，部分委員促請政府當局加強宣傳和教育工作，以增加市民對新法例的認識。此外，有建議認為，政府當局應清楚表明，大公司才是競爭法例的主要規管對象。

14. 政府當局在2008年5月6日的經濟發展事務委員會會議上，向事務委員會簡介《競爭條例草案》的詳細立法建議。委員普遍歡迎政府就這個項目進行公眾諮詢。諮詢文件建議，如訂立協議各方的市場佔有率合計不超過某個水平(即"低額模式")，除非牽涉"嚴重"行為，否則競爭事務委員會不會追究有關協議；委員對此點表示關注，認為在沒有清晰界定"嚴重"反競爭行為的情況下，這項建議對中小企的保障實在有限。此外，也有委員關注到，新競爭法如何解決大公司濫用強大市場力量的問題，原因是大公司可

³ 經濟事務委員會已於2007-2008年度的立法會會期改名為經濟發展事務委員會。

以透過操縱持股比例，輕易通過市場佔有率測試。有委員建議，豁免及豁除某些活動不受法例規管，必須獲得立法會批准。

15. 政府當局在2008年12月16日的經濟發展事務委員會會議中，簡介就競爭法詳細建議進行諮詢所得的結果時，部分委員促請政府當局致力令法例更為清晰，並制訂確切的指引，以便為商界消除不明朗因素，以及釋除中小企的疑慮。該等委員建議當局分階段實施競爭法，在初期階段應着重針對特別容易出現反競爭行為的界別或範疇，以便讓政府當局有機會檢討競爭法的實施，並微調有關條文，而商界則可藉此適應新法例。他們認為當局應以不同的參與方式更廣泛地進行諮詢，以聽取不同持份者的意見。不過，部分其他委員則對政府在推展競爭法的過程中耗時過長表示極度關注。他們認為，把"跨界別"制度下的競爭法的適用範圍只局限於某些特定界別，實在是倒退的做法。該等委員促請政府當局不要動搖擬實施更全面、更有效的競爭法的立場，而該法例應如期在2008-2009年度會期內提交立法會。

16. 在2008年12月16日的經濟發展事務委員會會議上，部分委員質疑因何必須取得大多數人支持，才能把合併條文包括在競爭法內，因為競爭法如欠缺了合併條文，便會妨礙本港擬達致促進可持續競爭的目標，亦和立法的原意並不一致。事務委員會委員並對以下各事項表示關注：訂明針對反競爭行為的私人訴訟權、是否有必要施行刑事懲處以增加競爭法的阻嚇作用，以及會受惠於擬豁免受競爭法規管的法定機構和不會受惠於此等豁免的法定機構。

17. 在2009年3月30日的事務委員會會議上，政府當局表示計劃在2009-2010年度立法會期內提交《競爭條例草案》。雖然部分委員對延遲提交法案表示失望，但其他委員支持多花時間探討海外國家的經驗，以盡量減少日後實施有關法例時可能出現的潛在衝突。儘管如此，部分委員對下列事宜表示關注：政府當局提出把原定的民事執法模式執行《競爭條例草案》改為司法模式；有需要聘請競爭經濟師，以協助執行條例草案；以及有需要對所有非政府公共機構(不論是否法定機構)進行檢討，以評估應否納入"不獲豁免"的列表內。

最新發展

18. 政府當局在經濟發展事務委員會2009年10月16日的會議上作政策簡報時匯報，當局現正擬備《競爭條例草案》，並與多個政策局／部門緊密合作，處理在2008年最後一次公眾諮詢期間收到的意見。《競爭條例草案》已納入2009-2010年度的立法議程。

政府當局將在事務委員會2010年6月28日的會議上簡介該條例草案。

參考資料

相關文件一覽表及有關的超連結可於下列網址瀏覽：

http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-competition-policy.htm。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年6月22日

競爭法主要建議摘錄

(摘錄自商務及經濟發展局在2008年5月發出
有關"競爭法詳細建議"的公眾諮詢文件)

- (a) 以法人團體形式成立獨立的競爭事務委員會(下稱"委員會")，負責執行新競爭法。委員會應有"兩層"架構，由委任人士組成管理局，監督全職的行政機構(建議3)；
- (b) 委員會應有權就違反競爭法所訂"行為規則"的行為進行調查、作出裁決及採取補救方法(建議5)；
- (c) 委員會應設立調查小組執行調查工作，以正式把調查與審理違法行為的工作分開。調查小組由一名委員會成員出任主席。該委員會成員將不得參與所涉投訴個案的任何裁決(建議9)；
- (d) 應成立競爭事務審裁處(下稱"審裁處")，其職權包括就覆檢委員會裁決的申請，及對根據競爭法進行的私人訴訟進行聆訊(建議16)；
- (e) 應訂立概括條文，禁止具有嚴重削弱競爭的目的或效果的協議及一致行動(建議24)；
- (f) 《條例》不應臚列反競爭協議的例子。不過，法例應要求委員會發出指引，舉例說明一些普遍被視為反競爭的行為種類(建議25)；
- (g) 違反"行為規則"應受到民事而非刑事懲處。委員會可判處最高一千萬元的罰款。更重的懲罰，包括更高罰款和取消五年內擔任公司董事或管理人員的資格，則只可由審裁處應委員會的申請判處(建議29)；
- (h) 任何人士如因違反《條例》規定的行為蒙受損失或損害，應有權提出私人訴訟索償(建議34)；
- (i) 審裁處如認為任何訴訟欠缺理據或無理取鬧，應可主動或因應任何一方或委員會的申請，不審理有關訴訟(建議37)；
- (j) 如審裁處批准，應容許提出代表訴訟，例如代表消費者或中小企的代表訴訟(建議40)；

- (k) 應規定委員會在指引中說明，如訂立協議各方的市場佔有率合計不超過某個水平，除非牽涉"嚴重"行為，否則委員會不會追究有關協議。有關指引應列舉被視為"嚴重"行為的明確例子(建議43)；
- (l) 如協議產生的經濟效益大於對競爭可能造成的損害，可獲豁免受禁止反競爭協議的條文規管。如擬訂協議一方有理由相信協議應獲豁免，可向委員會申請(建議46)；
- (m) "行為規則"不適用於受託營運"符合普遍利益的經濟服務"的企業，例如提供經濟性質的必要公共服務的企業(建議48)；
- (n) 行政長官會同行政會議如認為有合理的公共政策理由，可豁除某活動受禁止反競爭行為的法例規管(建議49)；
- (o) "行為規則"不適用於政府或法定機構。政府將會根據實施法例取得的實際經驗，就這做法進行檢討(建議50)。
- (p) 在規管合併方面，當局就未來路向提出三個方案，以供公眾發表意見及評論(第24至25頁)：
 - (i) 訂立適合香港情況的規管合併條文，例如類似《電訊條例》的條文，就已完成的合併活動，委員會只會在認為會引起嚴重競爭問題時，才會調查；
 - (ii) 訂立上文概述的規管合併條文，但會待當局檢討法例的效果後才執行；及
 - (iii) 初時不把合併條文納入條例草案，待檢討新法例的效果後才重新考慮是否需要加入這些條文。