

擬議研究大綱

選定國家的競爭政策

1. 背景

1.1 在1990年代，政府開始了競爭政策的研究工作，並考慮為了社會的最佳利益，應否在香港制定競爭法。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情況的研究¹。消委會在其最後的一份報告書中，建議香港引進全面競爭政策及制定競爭法。政府於1997年12月成立競爭政策諮詢委員會(下稱"競諮會")²，檢討與競爭有關的事宜。1998年5月，競諮會頒布《競爭政策綱領》，闡明政府競爭政策的目的是提高經濟效益，促進自由貿易，從而惠及消費者；此外，只有在市場不健全或歪變，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。

1.2 在2000及2001年，規管電訊業和廣播業的法例分別獲得通過，其中包含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。

1.3 為了確保競爭政策能夠與時並進、維護公眾利益以及進一步改善營商環境，競諮會在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。

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 競諮會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。

1.4 2006年11月，政府發表一份題為"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，受訪者大部分贊成引進跨行業競爭法及一個更有力的競爭規管環境。不過，部分商界人士對新法例可能影響業務的營運表示關注。

1.5 為釋除商界的疑慮，政府在2008年5月發出一份題為"競爭法詳細建議"的文件，進行為期3個月的諮詢。諮詢文件列出構想中新法例的主要基礎條文。

1.6 當局在2008年9月就公眾諮詢期間所收集的意見發表了一份報告。諮詢結果顯示，市民仍廣泛支持引進競爭法。另一方面，部分受訪者對若干具體建議表示關注。因應公眾諮詢期間所收到的意見，政府考慮對原建議作出若干修訂，尤其《競爭條例草案》內有關於組織架構和豁免的條文。按現時的時間表，政府計劃在2009-2010年度立法會會期內向立法會提交《競爭條例草案》。

1.7 基於上述的背景，經濟事務委員會在2009年10月15日的會議中，要求資料研究及圖書館服務部(下稱"研究部")就選定地方的競爭政策進行研究，以便事務委員會和將會成立的相關法案委員會就此議題進行討論。

2. 將會研究的擬議地方

2.1 研究部建議就美國、英國和新加坡三地的競爭政策進行研究。英美兩國執行競爭法由來已久，故此兩國已成為其他地方建立競爭規管架構時的參考對象。與此同時，新加坡於2004年才制定競爭法，並且採用分階段的方法實施，以便新加坡政府和商界均有充分時間就執行競爭法做好準備。由於上述三地在實施競爭政策方面各具特色，它們的經驗值得香港借鑒。

美國

2.2 美國的聯邦政府早於1890年通過《謝爾曼反壟斷法》(*Sherman Antitrust Act*)，打擊可能不利公平競爭的實體合併(例如，專利業務或同業聯盟³)活動。1914年，聯邦政府制定了以下兩條重要法例：

- (a) 《克萊頓反壟斷法》(*Clayton Antitrust Act*)制止會出現的反競爭行事方式，藉以加強美國反壟斷法的機制。該法除了特別針對價格差別、合併及收購等反競爭的行事方式予以打擊，還禁止某人擔任兩間或多於兩間公司的董事，並賦權因有人觸犯該法而受損害的私人採取訴訟行動索償。
- (b) 《聯邦貿易委員會法》(*Federal Trade Commission Act*)旨在成立一個聯邦政府的獨立機構，名為聯邦貿易委員會，以執行該法及履行其他職能，例如，進行調查、採取執法行動、教育消費者和商界等。在《聯邦貿易委員會法》下，聯邦貿易委員會與司法部⁴分擔反壟斷法的執法工作。聯邦貿易委員會負責民事執法工作，而司法部轄下的反壟斷部門則具有就反壟斷事宜提出民事訴訟及刑事訴訟的權力。

³ 1879年，俄亥俄標準石油公司制訂新一類的信託協議，藉以打破禁止各公司持有俄亥俄州的其他公司的證券的禁制。當時，信託屬於一方將其財產交託另一方保管的合約形式協議，而有關財產通常惠及第一方。在公司信託之下，公司將其證券轉讓予信託基金理事會，該信託基金便會向證券持有人發出信託證書。證券持有人收取財政上的利益，而信託基金理事會則持續控制營運的工作。一個行業的大部分公司若被合併為同一個理事會操控，該行業基本上已屬受到壟斷。因此，在美國，人們普遍稱"競爭法"為"反壟斷法"。

⁴ 聯邦貿易委員會將其大部分資源投放於若干經濟環節，包括高消費的經濟領域：醫護服務、藥物、專業服務、食物、能源，以及公司技術和互聯網服務；司法部集中處理重大產業的反競爭行為，如電訊業、銀行業、鐵路運輸業及航空業。

2.3 於1976年制定的《哈特 — 斯各特 — 羅迪諾反托拉斯改進法》(*Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act*)旨在修訂《克萊頓反壟斷法》。該法已成為美國競爭法的主要法律架構。該法特別規定，某些合併活動、投標出價或其他收購交易在完成交易之前，交易雙方必須先向聯邦貿易委員會和司法部的反壟斷部門提交"通知書及報告表"，提供擬議交易和參與方的詳細資料。參與方在提交有關資料後，仍須等候30天。在等候期內完成交易，屬違法行為。

2.4 在現時執行競爭法的架構下，就刑事制裁而言，執法機構和仲裁機構擔當不同的角色；競爭規管機構負責對涉嫌違反競爭的行為進行調查，並在適當情況下，將蒐集所得的證據呈交法庭，讓其作出判決。觸犯競爭法者，可判處民事或刑事的罰則，而所有上訴個案，均經由法庭審理。

英國

2.5 英國的公平交易辦事處(*Office of Fair Trading*)於1973年根據《公平交易法》(*Fair Trading Act*)成立，屬非部長級政府部門。該辦事處負責確保各商業經營者之間保持公開、公平和激烈的競爭，從而令公司、顧客及經濟體系均從中獲益。其後，在2002年制定的《企業法》(*Enterprise Act*)引進一個主要用於評估合併活動的新機制。競爭委員會是根據《企業法》成立的獨立公營機構；該委員會獲賦權調查和處理在以下3個範疇中備受關注的問題：

- (a) 合併活動 — 當某大型公司的市場佔有率可能超過25%，而該公司如進行合併活動，便很可能令英國國內一個或一個以上的市場出現大幅減少競爭的情況；
- (b) 市場活動 — 當某特定市場的競爭活動似乎受到阻礙、扭曲或限制；及
- (c) 行業活動 — 當規管制度在某些方面或許未能有效運作，又或規管機構與被規管公司之間產生的若干種類的糾紛須予處理。

2.6 競爭委員會的調查工作大多涉及公平交易辦事處所轉介的個案。調查工作完成後，該委員會獲賦權指示有關公司採取若干行動，以改善競爭情況。

2.7 公平交易辦事處負責就民事個案作出裁決，而法庭則負責審理刑事檢控的個案。觸犯競爭法的商業經營者可判處最高相當於每年營業額10%(最多累積3年)的民事罰款；如涉及刑事罪行，最高可判處5年刑期。不服裁決的上訴個案，將交由一個專門的司法機構競爭上訴審裁處處理。任何進一步的上訴，將交由上訴庭審理。

新加坡

2.8 新加坡於2004年制定《公平競爭法》，旨在維持及加強有效率的市場行為，從而促進經濟體系的整體生產力、創意和競爭力。新加坡當局採取分階段的方式實施《公平競爭法》，主要的階段劃分如下：

- (a) 第 1 階段：2005 年 1 月，有關成立新加坡公平競爭委員會的條文生效；
- (b) 第 2 階段：2006 年 1 月，針對反競爭協議和行為，以及濫用支配地位的條文生效；及
- (c) 第 3 階段：2007 年 7 月，與合併收購活動有關的餘下條文生效。

2.9 新加坡採用的模式是把調查和審裁的權力一併集中由單一機構行使。新加坡公平競爭委員會根據《公平競爭法》成立，獲賦權對反競爭的行為進行調查和審裁。該委員會亦具有實施制裁的權力。違反競爭法的商業經營者只會被判民事罰款，最高罰款額相當於3年營業額10%的款項。如不服新加坡公平競爭委員會的裁決，被判罰者可向競爭上訴委員會提出上訴。競爭上訴委員會屬獨立機構，成員由貿易及工業部部長委任。再進一步的上訴個案會交由法庭審理。

3. 擬議研究範圍

3.1 有關研究將涵蓋以下各方面：

- (a) 促使提出競爭法的背景，以及該法針對處理的問題；
- (b) 在執法及修訂法例時可能遇到的問題，從中評估有關法例的有效性；
- (c) 執行競爭法的機構安排，包括使命、職能及職責、機構架構、任命、撥款及問責安排；
- (d) 被視為違反競爭法的行為；
- (e) 獲反競爭法豁免及豁除的行為，以及當中的理由；
- (f) 被視為違反行為規則的各類罪行(民事及／或刑事)；
- (g) 就反競爭的行事方式採取訴訟及上訴的程序；及
- (h) 執法機制及罰則。

4. 建議完成日期

4.1 研究部建議在2010年2月或之前完成這項研究工作。

資料研究及圖書館服務部
立法會秘書處
2009年11月11日