

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)729/14-15號文件

檔 號：CB4/SS/6/14

內務委員會會議文件

研究於2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》下的 4條附屬法例小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究於2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》下的4條附屬法例小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 《競爭條例》(第619章)於2012年6月14日獲立法會通過，並於2012年6月22日刊憲。第619章旨在禁止和阻遏各行各業的業務實體¹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。第619章訂定概括條文，禁止三大類反競爭行為(第619章稱之為第一行為守則²、第二行為守則³及合併守則⁴，統稱"競爭守則")，以及為執行該條例訂定相關的組織安排及罰則。

¹ 第619章第2(1)條將"業務實體"界定為"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"。

² 根據第619章第6條所載的第一行為守則，如某協議、決定或經協調做法的目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，第一行為守則禁止任何業務實體訂立或執行該協議、作出或執行該決定或從事該經協調做法。

³ 第619章第21條所載的第二行為守則，禁止在市場中具有相當程度的市場權勢的業務實體，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。

⁴ 第619章附表7第3條所載的合併守則，禁止大幅減弱在香港的競爭或可能達致大幅減弱在香港的競爭的效果的合併。本守則只適用於涉及直接或間接持有根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照的業務實體的合併。

3. 政府當局在第619章制定成為法例後，分階段實施該條例，以便在競爭守則實施前，有足夠時間設立競爭事務委員會(下稱"競委會")、競爭事務審裁處(下稱"審裁處")及擬備指引⁵(下稱"指引")。有關競委會成立及運作的條文於2013年1月開始實施，而有關審裁處成立及運作的條文則於2013年8月開始實施。據政府當局所述，這樣的安排將令公眾人士及商界可在過渡期內熟悉新的法律規定，並對其營商手法作出所需的調整。

4. 第619章的其餘條文，包括競爭守則及相關罰則，只會在所有相關準備工作就緒後才實施。此等準備工作包括競委會就競爭守則、集體豁免命令、作出投訴及進行調查發出不屬附屬法例的指引⁶，以及由高等法院首席法官訂立規則規管和訂明審裁處須依循的常規及程序。⁷

附屬法例

5. 在第619章下訂立的4項附屬法例分別於2015年2月18日及25日刊登憲報及提交立法會。

《競爭(條文適用範圍)規例》(2015年第36號法律公告)

6. 第619章第3(1)條訂明，第3(1)條提述的條文(下稱"主要條文")不適用於法定團體⁸。主要條文是第2部(行為守則)、第4部

⁵ 根據第619章第35(1)條，競委會須就以下事宜發出指引：(a)示明該會期望會以何方式詮釋和執行行為守則；(b)該會將會以何方式及形式收取要求作出決定或集體豁免命令的申請；及(c)示明該會期望會如何行使其作出決定或授予集體豁免的權力。根據第35(8)條，根據第35條發出的指引，以及對該指引作出的修訂，均不屬附屬法例。

⁶ 根據第619章第35(4)條、第59(3)條及附表7第17(4)條，在發出指引或對該指引的修訂前，競委會須徵詢立法會的意見，並須徵詢競委會認為適當的人的意見。政府當局曾於2014年11月24日的經濟發展事務委員會會議上，向事務委員會簡報指引擬稿的擬備及諮詢工作。議員可參閱有關的會議紀要(立法會CB(4)370/14-15號文件)，以了解進一步資料。

⁷ 根據第619章第158(1)條，高等法院首席法官可在徵詢審裁處主任法官的意見後，訂立規則規管和訂明審裁處須依循的常規及程序。政府當局曾於2015年2月16日的司法及法律事務委員會會議上，就4套規則擬稿諮詢事務委員會。議員可參閱立法會CB(4)493/14-15(03)號文件，以了解進一步詳情。

⁸ 第619章第2(1)條將"法定團體"界定為"指由任何條例或根據任何條例設立或組成、或根據任何條例委出的團體(不論是否法人團體)，但不包括(a)公司；(b)根據《註冊受託人法團條例》(第306章)成立為法團的受託人法團；(c)根據《社團條例》(第151章)註冊的社團；(d)根據《合作社條例》(第33章)註冊的合作社；或(e)根據《職工會條例》(第332章)登記的職工會"。

(競委會的強制執行權力)、第6部(於審裁處強制執行)及附表7(合併)。

7. 第619章第5(1)(a)條訂明，行政長官會同行政會議可藉規例將主要條文(i)適用於任何法定團體；或(ii)在任何法定團體從事該規例所指明的活動的範圍內，適用於該團體，但行政長官會同行政會議只有在信納第619章第5(2)條所載列的所有4項準則均獲符合的情況下才可這樣做。有關準則如下——

- (a) 該法定團體正從事的經濟活動，與另一業務實體存在直接競爭；
- (b) 該法定團體的經濟活動，正在影響特定市場的經濟效率；
- (c) 該法定團體的經濟活動，並非直接與提供主要公共服務或施行公共政策有關；及
- (d) 沒有其他異常特殊而且強而有力的公共政策理由支持不訂立該規例。

8. 《競爭(條文適用範圍)規例》旨在將主要條文適用於下列6個法定團體——

- (a) 海洋公園公司(根據《海洋公園公司條例》(第388章)設立)；
- (b) 香港工業總會(根據《香港工業總會條例》(第321章)設立)；
- (c) 香港工業總會理事會(根據《香港工業總會條例》(第321章)設立)；
- (d) 明德醫院(根據《明德醫院條例》(第1035章)成立為法團)；
- (e) 嘉道理農場暨植物園公司(根據《嘉道理農場暨植物園公司條例》(第1156章)設立)；及
- (f) 梅夫人婦女會(根據《梅夫人婦女會法團條例》(第1021章)成立為法團)。

《競爭(條文不適用範圍)規例》(2015年第37號法律公告)

9. 第619章第5(1)(b)條訂明，行政長官會同行政會議可藉規例使主要條文(i)不適用於任何人；或(ii)在任何人從事該規例所指明的活動範圍內，不適用於該人。

10. 《競爭(條文不適用範圍)規例》旨在使主要條文不適用於下列7個不屬法定團體的機構。該等機構均屬受《證券及期貨條例》(第571章)規管的市場或平台營辦者。它們是——

- (a) 香港聯合交易所有限公司；
- (b) 香港期貨交易所有限公司；
- (c) 香港中央結算有限公司；
- (d) 香港期貨結算有限公司；
- (e) 香港聯合交易所期權結算所有限公司；
- (f) 香港場外結算有限公司；及
- (g) 香港交易及結算所有限公司。

11. 根據有關《競爭(條文適用範圍)規例》和《競爭(條文不適用範圍)規例》的立法會參考資料摘要(檔號：CITB CR 05/62/25/14)第7至10段所載，上述不屬法定團體的機構受第571章規管，該條例提供一個專門制度規管該等機構。由於該等機構對於維持香港作為國際金融中心的地位，作用舉足輕重，政府當局認為，它們應繼續按第571章的架構予以監管。據政府當局所述，這樣做可免卻如該等機構同時按第571章及第619章監管，規管上可能出現的不明確情況。

《競爭(營業額)規例》(2015年第38號法律公告)

12. 《競爭(營業額)規例》由商務及經濟發展局局長根據第619章第163條訂立，就釐定業務實體的營業額訂定條文。

13. 業務實體在營業期的營業額，作為準則用以衡量業務實體是否符合資格，可根據第619章附表1第5條"影響較次的協議"及第6條"影響較次的行為"獲得豁免。附表1第5條訂明，如某些業務實體在有關營業期的總計營業額不超過200,000,000元⁹，第一行為守則不適用於不牽涉嚴重反競爭行為的協議、經協調的做法或業務實體組織的決定。附表1第6條訂明，第二行為守

⁹ 如涉及某業務實體組織的決定，相關準則是該組織全部成員在有關營業期的總收入不超過200,000,000元。

則不適用於在有關營業期的營業額不超過40,000,000元的業務實體的行為。

14. 營業額亦是釐定根據第619章第93條施加的罰款上限的準則。就構成單一項違反的行為可施加的最高罰款額不得超過有關的業務實體在該項違反發生的每一年度在香港的營業額的10%，而且最多只可就3個年度施加罰款。

15. 《競爭(營業額)規例》指明如何釐定營業額、如何在第619章附表1第5(4)條及第6(3)條所述的特定情況下計算營業期，以及如何處理其他相關事宜，例如倘若業務實體由2個或多於2個業務實體組成，而該等業務實體均各自擬備帳目，或倘若業務實體從公共機構收取屬補助金、津貼或相類似資助形式的款項，應如何釐定業務實體的營業額。上述規例將自2015年4月17日起實施。

《2015年〈競爭條例〉(生效日期)公告》(2015年第39號法律公告)

16. 《2015年〈競爭條例〉(生效日期)公告》(下稱"《公告》")由商務及經濟發展局局長根據第619章第1(2)條訂立，以訂明賦權條文和涉及《競爭(條文適用範圍)規例》及《競爭(條文不適用範圍)規例》的訂立的相關條文(即第619章第3條(對法定團體的適用範圍)、第4條(對指明人士及從事指明活動的人的適用範圍)及第5條(規例))由2015年4月17日起實施。

小組委員會

17. 在2015年2月27日的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會詳細研究該4項附屬法例。

18. 小組委員會由梁君彥議員擔任主席，先後舉行了兩次會議。小組委員會在2015年3月24日的第二次會議上接納湯家驊議員逾期參加小組委員會的申請。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

19. 為使小組委員會有更多時間審議該等附屬法例，小組委員會主席在2015年3月25日的立法會會議上動議議案，把該等附屬法例的審議期延展至2015年4月15日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

《競爭(條文適用範圍)規例》(2015年第36號法律公告)

20. 部分委員歡迎《競爭(條文適用範圍)規例》，因為由競委會根據調查所得的結果裁決某機構是否違反競爭守則，是較為恰當的做法。

《競爭(條文不適用範圍)規例》(2015年第37號法律公告)

21. 有委員關注到，使第619章的主要條文不適用於任何人，或會削弱有關條例的法律效力，除非有關機構須受另一項載有競爭條文的法例規管(例如《競爭(條文不適用範圍)規例》指明的7個不屬法定團體的機構均受第571章規管)。

22. 小組委員會察悉政府當局的意見，即《競爭(條文不適用範圍)規例》適用於全部7個不屬法定團體的機構。根據第571章，該等不屬法定團體的機構均受證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")規管，該條例已加入競爭為其規管目標之一。不過，《競爭(條文不適用範圍)規例》並不涵蓋該等機構的附屬公司。

23. 一名委員引述*Silver v New York Stock Exchange*的案例(373 U.S. 341 (1963))時指出，美國最高法院在該案中裁定，儘管《1934年證券交易法》對紐約證券交易所施加了自我規管責任，但紐約證券交易所不會因而獲豁免不受美國的反壟斷法規管；該委員詢問，政府當局對此案例有何看法。

24. 政府當局表示，《競爭(條文不適用範圍)規例》所指明的7個不屬法定團體的機構已受第571章規管，該條例已加入競爭為其規管目標之一。不適用安排可免卻若該等機構的活動同時受第571章及第619章規管，以致規管上可能出現不明確情況。政府當局提述不同的海外做法，例如美國法院裁定，若有規管證券買賣的法例，該法例可凌駕反壟斷法。此外，英國的金融市場行為監管局與競爭及市場管理局在關乎金融服務市場的競爭事宜上有共享管轄權。證監會現正與競委會建立定期溝通機制，以交流在規管競爭事宜方面的經驗。

《競爭(營業額)規例》(2015年第38號法律公告)

25. 小組委員會察悉，在制訂《競爭(營業額)規例》時，政府當局參考了《香港會計準則》和海外的競爭法。《香港會計

準則》是香港會計師公會根據《專業會計師條例》(第50章)第18A條發出的。根據《公司條例》(第622章)第380條，某公司關乎某財政年度的財務報表，必須符合適用於該財務報表的會計準則。

"日常活動"的定義

26. 委員就《競爭(營業額)規例》第2條中"日常活動"一詞的涵義提出關注。據政府當局表示，《競爭(營業額)規例》第2條使用的"日常活動"，是會計行業熟悉的概念，並普遍應用於審計帳目。就《競爭(營業額)規例》而言，參照關於收入的《香港會計準則》第18號，從"日常活動"所產生的收入除指從銷售商品及／或提供服務所獲得的收益外，也包括他人使用實體的資產而產生的利息、使用費和股息的收益。

27. 部分委員詢問，買賣物業和外幣及派發花紅或股息是否被視為"日常活動"。政府當局回應時表示，這要視乎有關業務實體的業務性質而定。例如某業務實體的業務包括購買物業作轉售用途或投資股本以賺取股息，來自該些物業交易或該些股息的收入將視作從"日常活動"產生的收入。

28. 小組委員會要求政府當局提供不被視為從"日常活動"產生的收入的例子。根據政府當局的資料，這方面的例子包括股東注資及代理人代供應商收取的金額。

29. 委員討論在《競爭(營業額)規例》的相關條文中指明把活動分類為"日常"或"非日常"的原則／準則的方法，例如——

- (a) 界定"日常活動"一詞的定義；
- (b) 清楚提述《香港會計準則》第18號；及
- (c) 以英國的做法為藍本，制訂類似《1998年競爭法2000年(釐定計算罰款的營業額)令》(下稱"《2000年英國令》")內所載的相關條文。該條文為"本附表的條文，須按照普遍接納的會計原則及常規解釋"。

30. 部分委員表示，立法會未有獲授權審議《香港會計準則》第18號，並提醒政府當局不要在《競爭(營業額)規例》中就"日常活動"一詞的使用提述《香港會計準則》第18號，因為此做法會凌駕立法會修訂有關附屬法例的權力。

31. 因應委員的關注，政府當局同意在《競爭(營業額)規例》第2條下新增一款(即第2(4)條)以說明在該條文下，業務實體的總收入，須按照普遍接納的會計原則計算。有關進一步詳情，請參閱第41至45段。

營業額的釐定

32. 《競爭(營業額)規例》第2條訂明，為施行第619章第93條或該章附表1第5及6條——

"在釐定某業務實體的營業額時，該業務實體的總收入，是該業務實體從其日常活動[……]所得的款額，但須減除下述各項(如有的話)——

(a) 銷售回贈；

(b) 與收入直接有關的稅項。"

33. 部分委員要求政府當局詳細列明"銷售回贈"及"與收入直接有關的稅項"的涵蓋範圍。根據政府當局的資料，有關用語參考自《2000年英國令》及新加坡《2007年競爭(罰款)令》。依照海外經驗，當局認為無須在《競爭(營業額)規例》中進一步界定上述兩個用語的涵義。

34. 部分委員詢問，《競爭(營業額)規例》第2條中"款額"一詞是否包括計算金錢報酬及非金錢報酬形式的收入。委員亦關注到，《競爭(營業額)規例》第2(3)(a)條所述的"款額"及"款項"兩詞的涵義令人混淆。根據政府當局的資料，《競爭(營業額)規例》使用"款額"一詞，依據普遍接納的會計原則，並不代表不計算非金錢形式的收入。為釋除對使用"款項"一詞的疑慮，政府當局建議在《競爭(營業額)規例》第2(3)(a)條中，以"任何補助金、津貼或相類似資助"取代"任何款項"的用語，以令該條文更清晰。有關進一步詳情，請參閱第40段。

35. 就此，一名委員詢問《競爭(營業額)規例》第2(3)(a)條所述的"補助金、津貼或相類似資助"的涵蓋範圍。政府當局以下述例子解釋：如某業務實體接受政府津貼，以交換為長者提供院舍的合約義務，則有關津貼須確認為該業務實體從其日常活動所得的款額；不過，若某業務實體接受政府提供的一筆過資助，但無須履行供應貨物或服務的合約責任，則該項資助不視作該業務實體從日常活動所得的款額。

36. 有委員建議訂立特定條文，內容類似《2000年英國令》用以釐定"信貸機構"、"金融機構"及"保險業務實體"營業額的條文。小組委員會察悉政府當局對此項建議的意見。政府當局解釋，若加入擬議新訂第2(4)條，便無須就釐定該等業務實體的營業額訂立特定條文。此外，《香港會計準則》第18號就提供服務所產生的收入提供會計指引，當中包括一系列示例說明各種服務的收入可如何確認為收入。

計算罰款的營業額

37. 鑒於營業額是釐定根據第619章第93條施加的罰款上限的準則，部分委員詢問，在香港銷售出口至外地的商品所得的款額，應否構成營業額的一部分。政府當局解釋，在香港境內得到的營業額實際上包括業務實體向香港顧客所作的銷售，以及從香港境內所作的出口銷售，這亦是新加坡的做法。

38. 至於就構成單一項違反的行為可施加的最高罰款總額，不得超過有關的業務實體在該項違反發生的每一年度在香港得到的營業額的10%，而且最多只可就3個年度施加罰款，小組委員會察悉，政府當局認為罰款上限應有足夠阻嚇力。

競委會須提供的指引

39. 部分委員亦詢問，競委會會否發出指引，以釐定業務實體的營業額。政府當局確認，競委會擬就如何根據第619章第131條評估營業額，提供進一步指引。第619章第131條訂明，競委會覺得對執行其職能(或在與執行其職能有關連的情況下)屬必要、有利或合宜的一切事情，競委會均可予辦理。競委會的評估營業額指引會參考現行會計原則和相類的競爭法司法管轄區的經驗，並輔以實際事例，說明如何藉參照業務實體常見的經審計帳目而釐定營業額。

修訂建議

40. 小組委員會察悉政府當局就《競爭(營業額)規例》提出的修訂(附錄II)。委員並無就第2(3)(a)條的擬議修訂提出任何問題。

41. 委員與政府當局就擬議新訂第2(4)條交換意見。擬議新訂第2(4)條的內容為："在符合本條的規定下，業務實體的總收入須按照普遍接納的會計原則計算"。政府當局表示，擬議新訂

第2(4)條是參照《電訊條例》(第106章)第7H條及《廣播條例》(第562章)第17(2)條草擬而成。

42. 小組委員會察悉，根據英國和新加坡的相關命令，業務實體的適用營業額只限於"業務實體在其日常活動中進行的產品銷售和服務提供所得的款額"。然而，《競爭(營業額)規例》沒有作出此類有關"銷售貨品及提供服務"的提述。政府當局提述《香港會計準則》第18號，當中載明收入除指從銷售商品及提供服務而獲得的收益外，也包括從他人使用實體的資產而產生的利息、使用費和股息收益。政府當局確認，《競爭(營業額)規例》對於業務實體營業額的計算的政策原意，並非只限於從銷售商品及提供服務所產生的收入。

43. 有委員關注到，根據第106章第7H條及第562章第17(2)條，與普遍接納的會計原則一致的相關會計常規實際上會獲當局指明，而在《競爭(營業額)規例》則不會作相關指明。此外，第562章第17(2)條提述了"香港所一般公認的會計原則"，但在擬議新訂的第2(4)條則沒有提述"香港"。

44. 政府當局解釋，由於第619章規管在香港境內及境外成立的業務實體的行為，擬議新訂第2(4)條的草擬方式令其適用於各種業務實體，包括於香港境外成立、可能不受香港會計準則規管的業務實體。

45. 部分委員支持擬議新訂第2(4)條，因為該條訂立了業務實體營業額的計算框架。現時的草擬方式足以涵蓋業務實體的總收入，並讓審裁處有更大靈活性，因應有關個案的事實而作出判斷，例如審裁處在審理涉及香港業務實體的個案時，可提述香港的會計原則。

建議

46. 小組委員會支持該4項附屬法例及政府當局就《競爭(營業額)規例》提出的修訂(附錄II)。

徵詢意見

47. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年4月8日

研究於2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》下的
4條附屬法例小組委員會

委員名單

主席	梁君彥議員, GBS, JP
委員	林健鋒議員, GBS, JP 黃定光議員, SBS, JP 湯家驊議員, SC 何秀蘭議員, JP 謝偉俊議員, JP 莫乃光議員, JP 郭榮鏗議員 單仲偕議員, SBS, JP 廖長江議員, SBS, JP 蔣麗芸議員, JP 盧偉國議員, BBS, MH, JP 鍾國斌議員

(總數：13名議員)

秘書	游德珊女士
----	-------

法律顧問	曹志遠先生
------	-------

《釋義及通則條例》

決議

(根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條)

《競爭(營業額)規例》

議決修訂於 2015 年 2 月 25 日提交立法會會議省覽的《競爭(營業額)規例》(即刊登於憲報的 2015 年第 38 號法律公告), 修訂方式列於附表。

附表

修訂《競爭(營業額)規例》

1. 修訂第 2 條(釐定業務實體的營業額)
 - (1) 第 2(3)(a)條 —
廢除
“屬補助金、津貼或相類似資助形式的任何款項，以交換向第三方供應貨品或服務的合約義務，則該款項”
代以
“任何補助金、津貼或相類似資助，以交換向第三方供應貨品或服務的合約義務，則該補助金、津貼或資助”。
 - (2) 在第 2(3)條之後 —
加入
“(4) 在符合本條的規定下，業務實體的總收入，須按照普遍接納的會計原則計算。”。