

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)640/14-15(04)號文件

檔號：CB4/SS/6/14

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

2015年3月16日會議的背景資料簡介

目的

本文件綜述立法會議員就2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》(第619章)下的4條附屬法例提出的部分主要關注事項。

背景

2. 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(第一行為守則²、第二行為守則³及合併守則⁴，統稱第619章的"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，以及高等法院首席法官就審裁處須依循的常規及程序訂立規則⁷。

附屬法例

5. 4條附屬法例分別於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》

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，在根據本條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，以了解進一步資料。

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. 許多法定團體的活動均屬非經濟性質或屬規管性質，或涉及提供主要公共服務的事宜。為確保能迅速回應社會需要的公共政策及措施得到有效落實，第619章就法定團體、指明人士及從事指明活動的人的豁免安排作出規定。以此為基礎，575個法定團體獲全面豁免。在該等法定團體中，415個沒有從事經濟活動或只從事非常少量經濟活動，並且大部分屬諮詢、規管、仲裁／類似司法／上訴或行政／管治團體。餘下的160個法定團體所從事的經濟活動與提供主要公共服務或與施行政府政策直接相關，涉及的範疇包括教育、醫療、社會福利、公共房屋和推廣貿易等方面。

8. 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。

9. 《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》

10. 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。

11. 《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) 認可交易所：
 - (i) 香港聯合交易所有限公司；及
 - (ii) 香港期貨交易所有限公司。
- (b) 認可結算所：
 - (i) 香港中央結算有限公司；
 - (ii) 香港期貨結算有限公司；
 - (iii) 香港聯合交易所期權結算所有限公司；及
 - (iv) 香港場外結算有限公司。
- (c) 認可控制人：
 - (i) 香港交易及結算所有限公司。

12. 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段所述，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》

13. 《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，旨在訂明如何就業務實體的營業額作出釐定。

14. 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該等業務實體之間訂立的不牽涉嚴重反競爭行為的協議或從事不牽涉嚴重反競爭行為的經協調做法。附表1第6條訂明，第二行為守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。

15. 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%，而且最多只可就三個年度施加罰款。

16. 《競爭(營業額)規例》指明如何釐定營業額、何謂第619章附表1第5(4)條及第6(3)條所述的特定情況下的營業期、以及其他相關事宜，例如由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的業務實體的營業額的釐定，以及從公共機構收取屬補助金、津貼或相類似資助形式的款項的業務實體。上述規例會於2015年4月17日開始實施。

《2015年〈競爭條例〉(生效日期)公告》

17. 《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，以訂明賦權條文及涉及《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。

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。

議員提出的意見及關注

18. 《競爭條例草案》委員會(下稱"法案委員會")在2010年至2012年間，共舉行38次會議。期間，委員對該3條規例表示關注。政府當局曾於2014年11月24日的會議上，向經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")簡述該等附屬條例，《公告》除外。委員的意見，包括在立法會會議上提出的一項質詢，綜述如下。

《競爭(條文適用範圍)規例》

19. 法案委員會部分委員對差不多全部法定團體均獲豁免而不受《競爭條例草案》(下稱"《條例草案》")規管表示關注。他們認為如此廣泛的豁免對私人機構並不公平。他們促請政府當局在第619章實施一段時間後，檢討獲豁免的團體名單。政府當局表示，香港大部分法定團體並沒有從事經濟活動或只從事對市場有非常少量影響的經濟活動，又或從事的經濟活動與提供主要公共服務或與施行政府政策有直接關係。

20. 法案委員會委員對於豁免香港貿易發展局(下稱"貿發局")受《條例草案》規管的意見不一。表示支持的委員認為，倘若貿發局須受《條例草案》規管，便會影響貿發局履行其推廣香港貿易的職責及向中小型企業(下稱"中小企")提供必要的非牟利商貿服務。不支持豁免貿發局的委員則認為，貿發局履行其法定職能的行為可予豁免，但其牟利的經濟活動應該受《條例草案》規管。政府當局回應時表示，貿發局舉辦商貿推廣活動時或會被指違反競爭，而有關對貿發局的擬議豁免可有助消除這方面的不確定性，從而確保貿發局對本地業界及中小企的支援不受阻礙。儘管貿發局獲得豁免，它仍須遵守競爭原則，以及糾正其反競爭行為(如有的話)。

21. 在2014年4月9日的立法會會議上，一位議員就第619章的實施提出質詢，其中問及競委會會否監察獲豁免法定團體的經濟活動有否在市場上造成反競爭現象，以確保該等團體沒有濫用豁免安排。政府當局在答覆中表示，在第619章下獲豁免的法定團體雖然不屬競委會的管轄範圍，但仍須遵守競爭守則。政府會致力確保獲豁免法定團體如無合理理由，不會從事反競爭的活動。

22. 事務委員會部分委員詢問，政府當局在何等情況下才會考慮將第619章的主要條文適用於原本不受該等條文規管的法定團體。政府當局表示，根據就所有合共500多個法定團體進行

的全面檢視的結果，主要條文應只適用於《競爭(條文適用範圍)規例》所述的6個法定團體。事務委員會亦察悉，該等團體之所以被納入當中，是因為它們均符合第619章第5(2)條所載的4項準則(見上文第8段)。就此，委員察悉，香港工業總會(下稱"工總")及工總理事會認為，工總及工總理事會並不符合該條所載的所有準則，因此反對被納入《競爭(條文適用範圍)規例》內。政府當局表示，在檢視工總提出的理由後，依然認為將該等主要條文適用於工總及工總理事會的條件繼續成立。政府當局尤其認為，工總為業界提供的便利貿易、培訓及輔導服務均屬促進貿易服務，而非第619章第5(2)(c)條所訂的"主要公共服務"。

23. 事務委員會部分委員指出，倘若私人公司與法定團體合作進行被視為違反第619章的活動，有關私人公司有可能被判罰，而有關法定團體卻可免受罰。政府當局表示，儘管第619章的主要條文不適用於法定團體，法定團體亦應遵守競爭原則，並糾正其任何涉及反競爭的行為。由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會(下稱"競諮會")¹⁰，負責調查與競爭有關並牽涉不受第619章主要條文規管的各方的投訴，包括針對法定團體提出的投訴。

《競爭(條文不適用範圍)規例》

24. 在審議《條例草案》時，部分委員建議因公共政策理由(即異常特殊而且強而有力的公共政策理由)而授予豁免的準則，亦應適用於擬議第5(1)(b)條，並應納入該條中，作為行政長官會同行政會議行使其權力豁免非法定團體受《條例草案》規管的準則。

25. 政府當局表示，法定團體的服務或活動通常由據之設立或組成該法定團體的條例規管。在此方面，非法定團體的情況並不相同。非法定團體的種類和職能，以及它們從事的活動的性質可能有很大分別。由於要在條文中訂明一套通用準則以決定是否作出豁免，並不切實可行，尤其是香港的非法定團體數目眾多，政府當局認為，擬議第5(1)(b)條提供了所需的彈性，可以照顧未能預見但有理據豁免非法定團體的不同情況。

26. 事務委員會部分委員察悉，政府當局建議立法將第619章的主要條文不適用於受第571章規管的7個非法定團體。他們認為有必要透過第571章收緊對該等機構的規管和監控，以確保

¹⁰ 競諮會的工作年報可在其網站(<http://www.compag.gov.hk>)閱覽。

該等機構不會濫用其佔優的市場權勢。部分其他委員甚至認為沒有必要訂立《競爭(條文不適用範圍)規例》，因為該7間機構須遵從已包含競爭原則的第571章的規定。政府當局回應時表示，證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")會繼續加強與競委會的溝通，以加強監察有關機構是否符合第571章中有關競爭的規定。至於強化第571章下的競爭原則方面，政府當局提述該條例有參照競爭原則制定的第5及第6條。

27. 事務委員會部分委員察悉，政府當局基於公眾利益訂立《競爭(條文不適用範圍)規例》，該等委員詢問相關考慮因素為何。據政府當局表示，由於該7間機構對香港發展和維持安全高效的金融體制方面擔當重要角色，而政府亦應顧及金融市場及香港整體經濟的長遠發展，因此就該7間機構訂立《競爭(條文不適用範圍)規例》。

28. 一名委員察悉，香港金融管理局(下稱"金管局")與證監會曾簽署諒解備忘錄，訂明兩者在規管由銀行或非銀行的中介機構所發售的證券及期貨產品的銷售過程方面分別擔當的角色。該名委員詢問，競委會與證監會會否同樣簽署諒解備忘錄，以期賦權證監會執行第619章。政府當局澄清，證監會在第619章下並不具有司法管轄權，而是根據第571章對認可交易所、認可結算所及認可控制人的競爭事宜作出規管。因此，證監會與競委會不須就證監會執行第619章訂立諒解備忘錄。

《競爭(營業額)規例》

29. 法案委員會委員認為有必要澄清如何計算新設立的業務實體的營業額。為釋除委員的疑慮，政府當局認為，應由商務及經濟發展局局長藉制定附屬法例，訂明如何計算新設立的業務實體(例如在當前公曆年設立或在對上一個公曆年沒有為期12個月的財政年度的業務實體)的營業額。

30. 政府當局回答事務委員會委員的詢問時表示，《競爭(營業額)規例》下的營業額門檻，是根據政府統計處有關中小企平均營業額的統計數據釐定，政府當局會不時檢討營業額門檻。

31. 委員關注到，倘若某業務實體透過營業額甚低的空殼公司或虛擬公司訂立協議，但該業務實體的行為違反第619章的規定，政府當局有何方法處理此情況。政府當局回應時表示，競委會會根據每宗個案的事實考慮實際涉嫌干犯非法行為的業務實體(即母公司及／或其附屬公司)。同樣地，在釐定定罪個

案的罰則水平時，其水平可因應個別個案而異，視乎涉案母公司及／或其附屬公司有否涉及該等行為。

最新情況

32. 在2015年2月27日的內務委員會會議上，議員同意應成立小組委員會詳細審議該4條附屬法例。

相關文件

33. 相關文件載列如下 ——

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bc/bc12/reports/bc120530cb1-1919-c.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV20141124c-b4-166-4-c.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20141124.pdf>

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/subleg/brief/36_37_brf.pdf

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/subleg/brief/38_39_brf.pdf

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/hc/papers/hc20150227ls-41-c.pdf>

立法會秘書處
議會事務部4
2015年3月13日