

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)166/14-15(06)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2014年11月24日舉行的會議

根據《競爭條例》制定的指引擬稿 背景資料簡介

目的

本文件綜述議員就競爭事務委員會(下稱"競委會")根據《競爭條例》(第619章)(下稱"《條例》")須制定的指引擬稿的相關事宜提出的意見和關注。

背景

《競爭條例》

2. 《條例》於2012年6月14日獲立法會通過，並於2012年6月22日刊登憲報。《條例》旨在禁止業務實體作出目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。《條例》就三大類反競爭行為訂定一般禁止條文(該條例稱之為第一行為守則¹、第二行為守則²及合併守則³，三者統稱"競爭守則")，並訂明組織安排及罰則，以便執行該等條文。

¹ 根據《條例》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。

² 《條例》第21條所載的第二行為守則，禁止在市場上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。

³ 《條例》附表7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。本守則只適用於根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照。

3. 《條例》訂明透過設立競委會及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")採用司法執行模式。競委會是一個獨立的法定團體，負責調查與競爭有關的投訴和就反競爭行為向審裁處提出展開法律程序。

4. 在2012年11月23日刊登憲報的《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》訂明，在《條例》下有關競委會將會發出的指引和競委會的設立和運作的條文，於2013年1月18日開始實施。

成立競委會

5. 競委會的主席及委員於2013年5月1日獲任命。截至2014年5月，共有27名人員到任。競委會將繼續招聘餘下人員，包括頂層行政領導人員、熟悉運作的專家、法律及經濟方面的專業人士，以及支援競委會及其轄下委員會工作的秘書處人員。競委會的工作重點已由早期的成立工作轉移至預計實施《條例》所需的各項文件的擬備工作。

就競委會根據《條例》制定的指引進行公眾參與及諮詢工作

6. 根據《條例》，競委會須就一般禁止條文的重點發出指引，以提供實用及詳細的指導，闡述如何詮釋及應用以原則為本的競爭法。舉例而言，《條例》第35(1)條規定，競委會須發出或修訂指引，示明競委會期望以何方式詮釋和執行行為守則，或發出或修訂指引，示明競委會將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。該條文亦規定競委會須發出指引，示明競委會期望如何行使其作出決定或授予集體豁免的權力。《條例》第38條規定競委會須發出指引，示明須以何方式及形式作出投訴。

7. 《條例》亦規定，競委會須進行諮詢及宣傳工作，讓公眾了解《條例》的內容。根據《條例》(例如第35(4)條及第59(3)條)的規定，競委會在發出指引或對該指引的修訂前，須徵詢立法會及其認為適當的人士的意見。

8. 競委會在2014年第二季已接觸主要持份者團體及市民，聽取他們對指引的期望及意見。與此同時，競委會已透過其網址及刊物，提供有關《條例》的資料，並說明制訂指引的背景。

發出6份指引草擬本

9. 競委會與通訊事務管理局於2014年10月9日聯合發表《條例》所要求的下述6份指引草擬本(下稱"草擬指引")，供公眾提出意見：

- (a) 投訴草擬指引；
- (b) 調查草擬指引；
- (c) 根據《條例》第9條及第24條(豁免及豁免)申請決定以及第15條申請集體豁免命令的草擬指引；
- (d) 第一行為守則草擬指引；
- (e) 第二行為守則草擬指引；及
- (f) 合併守則草擬指引。

有關"《競爭條例》草擬指引綱要——2014"(簡稱"綱要")及草擬指引的超連結載於**附錄**。

10. "綱要"概述競委會擬備各草擬指引時所採取的原則，並扼述各份草擬指引中所探討的一些關鍵問題。

11. 競委會完成草擬指引的最終稿後，《條例》才會生效。其後，競委會方可採取執法行動，以及審裁處及其他法庭方可就《條例》作出詮釋和判決。此外，各草擬指引旨在協助香港市場上的企業熟悉《條例》所體現的競爭法及基本政策。雖然草擬指引反映競委會對《條例》的詮釋，並就競委會如何按照《條例》履行其職能提供引導，但草擬指引並不代表對《條例》的法律裁定。

過往的討論

法案委員會的審議工作

12. 立法會於2010年10月成立《競爭條例草案》委員會(下稱"法案委員會")審議《競爭條例草案》(下稱"《條例草案》")。法案委員會審議《條例草案》期間，曾就政府當局擬備的第一行為守則、第二行為守則及市場定義的指引範本進行討論。部分委員認為該等指引範本性質空泛，且不夠清晰，未能回應特定行業的中小型企業(下稱"中小企")所關注的問題。政府當局向委員保證，競委會會徵詢相關持份者團體的意見，然後再擬備更詳盡的正式指引，並會輔以更多說明例子。部分委員要求政府當局把行為守則指引制定為須經立法會審議的附屬法例。政

府當局不同意委員要求的做法，並強調讓競委會可彈性地有在有需要時發出及修訂指引，以迅速回應市場的急劇轉變，實至為重要，而且此做法亦與海外司法管轄區的做法一致。

13. 關於作出投訴的指引，部分委員認為，該等指引可有助處理投訴，但亦有委員關注到，該等指引一經頒布，不按指明形式作出的投訴會不獲處理。政府當局解釋，該等指引的用意並非作為必須遵守的強制規定，而是旨在示明競委會就接獲的投訴考慮應否進行調查時可依據的資料種類及詳情，供投訴人參考。

14. 關於競委會展開的調查，委員察悉競委會有必要在維持其工作的透明度與保持調查機密之間取得平衡，以顧及被調查的業務實體的利益，及證據或會受到破壞或干擾的風險。競委會需要更大的執法權力，例如憑手令進入及搜查處所的權力，以確保競委會能就各行各業的業務實體的懷疑反競爭行為作出有效調查。

15. 部分委員關注到，以"有合理理由懷疑"作為發出進入及搜查處所的手令的門檻過低。政府當局認為此門檻恰當，可讓競委會蒐集所需證據。香港多項法例(包括《版權條例》及《證券及期貨條例》)同樣以此門檻作為發出手令的標準，而此門檻亦與英國和新加坡的競爭法的門檻相同。

經濟發展事務委員會的商議工作

16. 在2014年5月26日的經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，委員討論競委會就其按《條例》的規定須制定的指引所計劃進行的公眾參與及諮詢工作。部分委員指出，由於該等指引並非法規的一部分，對審裁處並無約束力，即使中小企已充分遵守競委會的指引，他們仍有可能被裁定觸犯《條例》所訂的罪行。

17. 競委會回應時表示，制定指引的工作是一個持續進行的互動過程，競委會或會在指引頒布3年後進行檢討。競委會會加強公眾教育及宣傳工作，並發放相關資訊，以協助中小企了解及遵從有關法例。此外，在《條例》實施初期，競委會擬較寬鬆處理不慎觸犯非嚴重違反《條例》的行為。除非違反《條例》的中小企對另一方的業務造成實際損害，否則競委會大多不會對該中小企採取法律行動。

18. 委員察悉，競委會計劃透過互聯網提供評估工具，以協助商界評估其營商手法是否符合《條例》的規定。委員轉達中小企對評估工具的方便使用程度及推廣工作的關注。競委會表示，整套評估工具會包含中小企面對的日常問題的實例。競委會在開發評估工具時會徵詢有關商會及中小企組織的意見，並可能會開辦短期課程及研討會，介紹《條例》的主要用語和概念。

19. 若干委員關注到，競委會就指引進行諮詢前，有否有系統地進行調查，以評估中小企對《條例》有多少認識，以及有否備悉中小企的關注。競委會回答時表示，競委會曾參考立法會議員提出的事宜及有關團體的意見書。競委會將會在2014年下半年聯繫持份者，以了解他們的運作模式及營商手法，以及他們關注的灰色地帶；其後，再就指引擬稿徵詢他們的意見。

立法會質詢

20. 鍾國斌議員和莫乃光議員先後在2013年10月23日及2014年4月9日的立法會會議上，就"《競爭條例》的實施"提出質詢。有關質詢的內容包括競委會根據《條例》草擬指引及就指引進行諮詢的工作進度。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

21. 競委會將於2014年11月24日的會議上，向事務委員會簡介競委會按《條例》的要求發出的草擬指引徵詢公眾意見的工作。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。該等文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年11月18日

相關文件一覽表

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2014年5月26日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 政府當局發出的資料文件
立法會會議	2013年10月23日	商務及經濟發展局局長就鍾國斌議員有關"《競爭條例》的實施"的質詢作出的書面答覆
	2014年4月9日	商務及經濟發展局局長就莫乃光議員有關"《競爭條例》的實施"的質詢作出的書面答覆
有關《競爭條例草案》的立法會參考資料摘要	2010年7月2日	立法會參考資料摘要
《競爭條例草案》委員會	2012年5月23日	背景資料簡介 報告
《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》小組委員會	2012年12月10日	背景資料簡介 報告
2014年施政報告中有關商務及經濟發展局工商及旅遊科的政策措施	2014年1月27日	2014年施政報告的政策措施
競爭事務委員會	2014年5月26日	為《競爭條例》全面實施作好準備
	2014年10月9日	《競爭條例》草擬指引綱要——2014