

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)822/14-15(04)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

## 經濟發展事務委員會 2015年4月27日舉行的會議

### 根據《競爭條例》制定的指引擬稿 最新背景資料簡介

#### 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》")須制訂的指引及文件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(《條例》稱之為第一行為守則<sup>1</sup>、第二行為守則<sup>2</sup>及合併守則<sup>3</sup>，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。

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 《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。

<sup>3</sup> 《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，負責調查有關競爭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及競委會的設立和運作等事宜的條文，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。競委會委員來自不同界別，包括在工商、經濟、法律、中小型企業(下稱"中小企")、會計、金融和消費者保障等範疇有相關專業知識和經驗的人士。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。

### 競委會須制訂的文件

6. 競委會與通訊事務管理局(下稱"通訊局")獲賦予共同管轄權，就在廣播及電訊業經營的某些業務實體的反競爭行為執行《條例》。根據《條例》第161條，競委會及通訊局須擬備及簽署一份諒解備忘錄，以協調它們在《條例》下的職能的執行。在簽署諒解備忘錄或對其作出的修訂之前，競委會及通訊局須徵詢立法會的意見。

### 就競委會根據《條例》制訂的指引進行公眾參與及諮詢工作

7. 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，或須發出指引，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。

8. 《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所作的修訂前，須徵詢立法會及其認為適當的人士的意見。

9. 自2014年5月起，競委會已舉辦多個會議及參與不同的座談會／研討會／論壇，接觸了主要持份者團體<sup>4</sup>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(例如題為"為《競爭條例》全面實施作好準備"的小冊子)，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

10. 競委會與通訊局於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)申請作出決定以及第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")及部分常見問題的超連結載於**附錄**。

11. "綱要"概述競委會擬備各草擬指引時所採取的原則，以及公眾就草擬指引提交意見的程序。"綱要"亦扼述各份草擬指引中所探討的一些關鍵問題。

12. 待競委會發出將會採用的正式指引後，《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，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。雖然指引反映競委會對《條例》的詮釋，並就競委會將如何執行其在《條例》下的職能提供引導，但指引並不代表對《條例》含義的法律裁決。最終負責對《條例》作出詮釋的是審裁處及其他法庭，競委會作出的詮釋對審裁處及其他法庭並無約束力。

---

<sup>4</sup> 主要持份者團體包括各大商會、不同業界組織、中小企代表及各專業團體。

13. 競委會自2014年10月起亦透過在電視和電台播放宣傳短片和宣傳聲帶，以及在競委會的網站、YouTube、社交媒體平台、座談會／研討會／會議等播放一段長約2分鐘的短片，向市民大眾宣傳和介紹草擬指引及《條例》。

14. 競委會就草擬指引進行公眾諮詢期間，共收到了64份意見書。在仔細考慮該等意見後，競委會和通訊局於2015年3月30日發表草擬指引的修訂版本(下稱"修訂草擬指引")，以徵詢公眾意見。提交意見的截止日期為2015年4月20日。根據競委會的資料，所收集到的意見書及意見，均有助競委會了解草擬指引中哪些地方需要作出修訂，以便闡明一些要點或提供進一步引導。修訂草擬指引、常見問題及有關導覽的超連結載於**附錄**。

## 過往的討論

### 法案委員會的審議工作

15. 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。

16. 關於作出投訴的指引，政府當局表示，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。

17. 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。

18. 在回應部分委員的關注時，政府當局表示，"有合理理由懷疑"的門檻恰當，可讓競委會蒐集所需證據。香港多項法例(包括《版權條例》(第528章)及《證券及期貨條例》(第571章))

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

19. 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，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。

20. 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。

21. 關於互聯網評估工具是否方便使用，以協助商界，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，而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。

22. 競委會於事務委員會2014年11月24日的會議上，向事務委員會簡介草擬指引。競委會在回應委員關注到最低工資和集體談判等勞工事宜是否扭曲競爭的活動時表示，競爭政策的着眼點是企業互相爭奪顧客的行為，而非勞工事宜及勞資關係事務。

23. 根據修訂草擬指引的常見問題，僱員是其僱主業務實體的一部分，僱員羣體與其僱主所訂定的協議(例如有關薪金及工作條件)，並不屬於第一行為守則的管轄範圍之內。

24. 委員關注到，領隊及導遊的小費、專業團體釐定的收費表及黃金買賣商會每日公布的黃金價格，會否被視為第一行為守則之下的操縱價格。競委會會研究現行安排，從類似個案中汲取經驗，以及協助業界了解《條例》的此部分。關於保險公司之間所作的索賠數據的資料交流，競委會表示，世界各地的競爭法均可以配合這類資料交流的做法。

25. 修訂草擬指引提供進一步的引導，協助商界分辨合法的協商與反競爭的資料交換，特別是交換敏感商業資料的問題。

26. 關於予以處理及調查的投訴種類和準則，競委會表示，為防止投訴機制遭濫用，競委會會就有關個案進行初步評估，然後才決定是否繼續展開正式調查，而競委會關於某些投訴不需作進一步調查的決定或遭覆檢。不過，但凡涉及重大公眾利益及競爭方面的主要政策事宜的投訴，競委會會優先予以處理。執法優先次序政策將於《條例》全面實施前發布。

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所作的討論

27. 政府當局回應委員對《競爭(營業額)規例》(下稱"《規例》")的關注時表示，政府當局在制訂《規例》時曾與競委會溝通。競委會有意公布參考指引等文件以助執行《條例》，其中包括如何評估營業額的指引，並以事例說明如何從業務實體常見的審計帳目表中估算營業額。

### **立法會會議上提出的質詢**

28. 鍾國斌議員及莫乃光議員分別於2013年10月23日及2014年4月9日的立法會會議上提出有關《條例》實施的質詢，內容包括競委會根據《條例》進行的指引草擬工作及就指引進行的公眾諮詢的進度。政府當局的相關書面回覆的超連結載於**附錄**。

### **最新情況**

29. 在2015年2月2日的政策簡報會上，政府當局表示，在2015年年底前當相關準備工作(包括競委會發表指引、就審裁署訂立相關規則等)完成時，《條例》才會全面生效。競委會屆時獲賦予調查和執法的權力以實施《條例》。

30. 競委會與通訊局將於2015年4月27日的事務委員會上，簡介競委會根據《條例》所擬備的修訂草擬指引及諒解備忘錄。

### **相關文件**

31. 相關文件一覽表載於附錄，此等文件已登載於立法會網站 (<http://www.legco.gov.hk>) 。

立法會秘書處  
議會事務部4  
2015年4月21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	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">背景資料簡介</a> <a href="#">政府當局發出的資料文件</a>
	2014年11月24日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">背景資料簡介</a> <a href="#">政府當局發出的資料文件</a>
	2015年2月2日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">政府當局發出的資料文件</a>
立法會會議	2013年10月23日	<a href="#">商務及經濟發展局局長就鍾國斌議員有關《競爭條例》的實施的質詢提供的書面回覆</a>
	2014年4月9日	<a href="#">商務及經濟發展局局長就莫乃光議員有關《競爭條例》的實施的質詢提供的書面回覆</a>
有關《競爭條例草案》的立法會參考資料摘要	2010年7月2日	<a href="#">立法會參考資料摘要</a>
《競爭條例草案》委員會	2012年5月23日	<a href="#">背景資料簡介</a> <a href="#">報告</a>

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
《2012年〈競爭條例〉 (生效日期)公告》小 組委員會	2012年12月10日	<a href="#">背景資料簡介 報告</a>
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24日	<a href="#">政府當局對2015年3月16 日會議席上提出的跟進 問題的回應 報告</a>
2014年施政報告商 務及經濟發展局工 商及旅遊科的政策 措施	2014年1月27日	<a href="#">2014年施政報告的政策 措施</a>
競爭事務委員會	2014年5月26日	<a href="#">為《競爭條例》全面實施 作好準備</a>
	2014年10月9日	<a href="#">《競爭條例》草擬指引綱 要－2014 6份草擬指引 常見問題</a>
	2015年3月30日	<a href="#">《競爭條例》修訂草擬指 引導覽 6份修訂草擬指引 常見問題</a>