

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)217/15-16(09)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2015年11月23日舉行的會議

有關競爭事務委員會就《競爭條例》全面實施所作準備的 背景資料簡介

目的

本文件提供有關競爭事務委員會就《競爭條例》(第619章)的全面實施所作準備的背景資料，並綜述議員在以往的討論中就此議題提出的意見及關注事項。

背景

《競爭條例》

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章旨在禁止和阻遏業務實體¹採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以致有妨礙、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，

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。此守則只適用於屬《電訊條例》(第106章)所指的傳送者牌照。

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。

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，能夠設立競爭事務委員會(下稱"競委會")及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")⁵。有關競委會的設立、職能及權力(包括發出指引(下稱"指引"))的條文於2013年1月18日開始實施，而有關審裁處的設立及組成、司法管轄權及權力，以及常規及程序的條文，則於2013年8月1日開始實施。據政府當局表示，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。

競委會就第619章全面實施所作的準備

4. 第619章規定，競委會與通訊事務管理局(下稱"通訊局")對於廣播和電訊業界企業的反競爭行為共享管轄權、進行執法⁶，雙方須在下列範疇發表指引：

(a) 競委會⁷將如何詮釋及執行：

- (i) 第一行為守則；
- (ii) 第二行為守則；
- (iii) 合併守則；

(b) 向競委會作出投訴的方式及形式；

(c) 競委會如何決定是否展開調查的程序，以及進行調查的程序；及

(d) 根據第9條和第24條(豁免及豁免)向競委會申請作出決定，及第15條申請集體豁免的方式及形式。

⁵ 審裁處是根據第619章設立的高級紀錄法院，有主要司法管轄權聆訊和裁定下述事宜：競委會所提出的案件；後續私人訴訟；在原訟法庭提出的法律程序中，指稱曾違反行為守則作為免責辯護的案件；以及覆核競委會／通訊事務管理局的若干裁定。

⁶ 第619章第159(1)條列明該等業務實體，包括屬《電訊條例》(第106章)或《廣播條例》(第562章)所指的持牌人、從事須根據《電訊條例》或《廣播條例》獲發牌才進行活動的其他人、或屬根據第619章第39條獲豁免而不受《電訊條例》或《電訊條例》的指明條文管限的人。

⁷ 本文件的背景資料中對競委會的提述，凡與指引有關的，均包括通訊局。

5. 第619章亦規定，競委會須進行諮詢及宣傳工作，讓公眾了解第619章的內容。根據第619章第35(4)條、第59(3)條及附表7第17(4)條，競委會在發出指引或對該指引作出修訂前，須徵詢立法會及其認為適當的人士的意見。

6. 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⁸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)，提供有關第619章的資料，並說明制訂指引的背景。

7. 競委會隨後展開與各界的廣泛接觸，並在2014年10月9日發表六份草擬指引(下稱"草擬指引")。競委會亦公佈了一份綱要，概述競委會草擬這些草擬指引時所採取的原則，以及公眾就指引及相關資料提交意見的程序。草擬指引及相關文件已上載至競委會網頁，並電郵至逾1 000個有興趣人士或團體。此外，競委會亦與各界人士會晤，並在多個研討會上簡述草擬指引。有鑒於草擬指引本身具專業性，且甚為詳盡，競委會特別為中小型企業(下稱"中小企")提供額外的引導文件，包括在2014年12月出版的《競爭條例與中小企業》小冊子。

8. 在上述諮詢期內，競委會接獲49個不同團體提交的64份意見書。提出意見的機構包括行業協會、商會、政黨、公營機構、企業、律師事務所、其他專業機構，以及個別人士。許多意見認為草擬指引文意清晰、涵蓋廣泛，並對此表示歡迎，同時亦提出具體問題供競委會進一步考慮。

9. 競委會考慮在諮詢期內收到的意見後，於2015年3月30日發表草擬指引的修訂稿(下稱"修訂指引")，同時發表了一份導覽，概述競委會制訂修訂指引時所採取的原則及如何處理意見中提出的關鍵議題，作另一輪諮詢之用。競委會在修訂指引中——

- (a) 新增更多虛構示例，其中包括以新示例回應某些意見要求對某議題進一步提供詳情；
- (b) 因應某些意見的要求，就許多具體議題提供了更為詳盡的指導及分析，例如聯營銷售、分銷、市場協議、聯合投標安排，新增的段落涵蓋集體談判、特許經營權、選擇性分銷協議；及

⁸ 主要持份者團體包括各大商會、不同業界組織、中小型企業代表及各專業團體。

- (c) 澄清競委會如何處理投訴、審視就決定及集體豁免提出的申請此類程序議題。

10. 經過連續多輪諮詢，並在諮詢過程中廣泛接觸了不同的持份者，包括立法會、企業、行業協會、商會、專業團體及公眾人士，競委會及通訊局於2015年7月27日發出了下列6份指引——

- (a) 投訴指引；
- (b) 調查指引；
- (c) 根據《競爭條例》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指引；
- (d) 第一行為守則指引；
- (e) 第二行為守則指引；及
- (f) 合併守則指引。

指引及部分常見問題的超連結載於**附錄**。

11. 指引旨在協助香港市場上的企業熟悉第619章所體現的競爭法及基本政策。這些指引列明競委會如何詮釋及執行第619章的競爭守則及程序條文，並非取代第619章，亦不具法律約束力。最終負責對第619章作出詮釋的是審裁處及其他法庭，競委會作出的詮釋對其並無約束力。

12. 其他的籌備工作亦已大致完成。舉例而言，競委會已制定並發布政策文件、刊物及自我評估工具，以及進行內部籌備的工作(包括完成人員招聘、制定機構運作政策及各項程序等)，而政府當局亦已制定所需附屬法例。基於上述進展，政府當局認為第619章可於2015年12月14日全面實施，並安排相關附屬法例在2015年7月17日刊登憲報。

過往的討論

《競爭條例草案》委員會

13. 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。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。

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. 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

16. 在2014年5月26日的事務委員會會議上，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，因此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第619章所訂的罪行。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。

17. 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，或會開辦短期課程及研討會，介紹第619章的主要用語和概念。

18. 在2014年11月24日的事務委員會會議上，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行為。競委會承諾研究現行安排，從類似個案汲取經驗，以及協助業界了解第619章這一部份。關於保險公司之間就索賠數據進行資料交流，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。

19. 關於將會予以處理及調查的投訴種類及所用的準則，競委會表示，為防止投訴機制遭濫用，該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，而關於某些投訴不需作進一步調查的決定或須予覆檢。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。執法優次政策將於第619章全面實施前公布。

20. 在2015年4月27日的事務委員會會議上，委員與競委會就第一行為守則下的合謀定價、縱向協議及集體豁免命令的事宜、第二行為守則下的市場權勢，以及合併守則交換意見。他們亦就第619章的適用範圍及競委會的教育及倡導活動進行討論。

21. 關於油公司可能從事的合謀定價活動，競委會表示，該會曾就本地車用燃油市場進行初步研究；一旦調查展開，根據第619章第41條，競委會如有合理因由相信有關資料可協助該會進行該調查，便可向油公司索取文件或指定的資料。

22. 至於縱向協議，競委會表示，若干類縱向協議本質上屬反競爭協議，以控制轉售價格安排為例，在該等安排下，合謀定價活動可以間接方式進行。舉例而言，若零售商誘使供應商透過控制轉售價格協議令其他零售商以相同價格提供其貨品或服務，則有關協議可被視為以間接形式作出以損害競爭為目的之合謀安排。

23. 關於集體豁免命令方面，競委會察悉各行業(包括航運業)就集體豁免提出的關注及要求。然而，競委會只可以在第619章全面運作後，方能考慮集體豁免申請。競委會如開始考慮集體豁免申請，便會公布該項申請，審核其他各方作出的申述，接着再發出建議集體豁免命令通知作進一步諮詢，並考慮展開進一步市場研究，方發出集體豁免命令，整個過程需要相當時間。競委會承諾繼續與不同行業溝通，以了解他們的需要及關注。

24. 有委員關注到，某些處於僱傭關係不明確位置的人士，他/她們為僱員權益而進行集體談判活動時，第一行為守則是否適用。競委會回應時表示，在第619章下，自僱人士通常被視為獨立的業務實體，但在某些情況下，如自僱人士是受聘於某業務實體作為實際意義上的僱員，則在施行第619章而言，有關自僱人士與有關業務實體之間的關係會被視為正常的僱傭關係。

25. 對於如何評估"相當程度市場權勢"的關注，競委會回應時解釋，單憑市場佔有率不能充分顯示相當程度的市場權勢是否存在，尤其是當市場規模如香港般細小。一些因素如競爭對

手易於進入市場和擴張業務、供應替代的存在和買方力量等因素，均足以阻礙一間擁有高市場佔有率的企業達到相當程度的市場權勢。競委會需研究香港不同市場的架構和累積執法經驗後，方能決定應否引入市場佔有率百分比，以量度市場權勢。

研究《〈2015年高等法院規則(修訂)規則〉(生效日期)公告》及於2015年7月17日刊登憲報的《競爭條例》下的5條附屬法例小組委員會

26. 在2015年10月9日舉行的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會，研究《〈2015年高等法院規則(修訂)規則〉(生效日期)公告》及於2015年7月17日刊登憲報的《競爭條例》下的5條附屬法例。小組委員會於2015年10月22日的會議上研究《競爭(費用)規例》時，有委員詢問，就向競委會提出的申請而言，該會依據甚麼準則行使酌情權，決定將費用的全部或部分調低、免去或退還。競委會表示會公布指引以列明有關準則，而將會考慮的相關因素包括：從業務實體的財政狀況及經營範圍等方面考慮，假如費用對某些業務實體構成過重負擔，免去或調低費用是否恰當；有關申請所帶來的整體公眾利益或得益，舉例而言，若一宗涉及廣泛得益的個案將會成為先例，有關費用或可免去；以及若是商會提出的申請，由其所有會員分擔費用是否可行。

立法會質詢

27. 鍾國斌議員和莫乃光議員曾分別在2013年10月23日及2014年4月9日的立法會會議上，分別就第619章的實施提出質詢，質詢的事項包括競委會根據第619章須制定的指引的擬備工作進度及就該等指引進行諮詢的進度。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

28. 競委會將於2015年11月23日的會議上，向事務委員會委員簡報該會所作的最後準備，以配合第619章預定在2015年12月的全面實施。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**，當中包括可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽的文件。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年11月17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	2014年1月27日 (第IV項)	會議紀要 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5月26日 (第V項)	會議紀要 背景資料簡介 競爭事務委員會發出的資料文件
	2014年11月24日 (第V項)	會議紀要 背景資料簡介 競爭事務委員會發出的資料文件
	2015年2月2日 (第V項)	會議紀要 2015年施政報告 — 商務及經濟發展局工商及旅遊科的政策措施
	2015年4月27日 (第IV項)	會議紀要 背景資料簡介 競爭事務委員會發出的資料文件
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"的質詢提供的書面答覆
	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"的質詢提供的書面答覆

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
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
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	政府當局就2015年3月16日會議席上提出的跟進問題的回應報告
研究《〈2015年高等法院規則(修訂)規則〉(生效日期)公告》及於2015年7月17日刊登憲報的《競爭條例》下的5條附屬法例小組委員會報告	2015年10月30日	報告
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 6份草擬指引
	2015年3月30日	《競爭條例》修訂草擬指引導覽 6份修訂草擬指引
	2015年7月27日	《競爭條例》指引常見問題