

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)775/18-19(04)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會

2019 年 4 月 29 日舉行的會議

競爭事務委員會的工作

最新背景資料簡介

目的

本文件就競爭事務委員會("競委會")的工作提供背景資料，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員在以往的討論中就相關事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

競爭事務委員會

2. 競委會¹是一個根據於 2015 年 12 月 14 日全面生效的《競爭條例》(第 619 章)("《條例》")成立的獨立法定團體。其法定職能是：

- (a) 調查可能違反《條例》所訂競爭守則的行為，及強制執行《條例》的條文；
- (b) 提高公眾對競爭的價值以及《條例》如何促進競爭的了解；
- (c) 推動在香港經營業務的業務實體採納適當的內部監控及風險管理制度，以確保該等業務實體遵守《條例》；

¹ 競委會現時由 15 名委員組成(包括一名主席)，全部委員均由香港特別行政區行政長官委任。

- (d) 就在香港境內及境外的競爭事宜，向政府提供意見；
- (e) 就影響香港市場競爭的事宜，進行市場研究；及
- (f) 促進對香港競爭法的法律、經濟及政策方面的研究，以及促進關於該等方面的技巧發展。

3. 《條例》為跨行業的競爭法例，旨在禁止各行業從事反競爭行為。根據《條例》，通訊事務管理局("通訊局")與競委會獲賦予共享管轄權，就在電訊及廣播業營運的指定業務實體的行為，執行《條例》的相關條文。

《競爭條例》

4. 《條例》於 2012 年 6 月獲立法會通過，旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，以及禁止大幅減弱在香港的競爭的合併。

6 份指引

5. 為幫助企業遵守新競爭守則，競委會與通訊局於 2015 年 7 月 27 日根據《條例》發布以下 6 份指引：

- (a) 《第一行為守則指引》²；
- (b) 《第二行為守則指引》³；
- (c) 《合併守則指引》⁴；
- (d) 《投訴指引》；
- (e) 《調查指引》；及

² 第一行為守則禁止業務實體訂立、從事或執行具有損害香港競爭之目的或效果的協議、經協調做法和業務實體組織的決定。

³ 根據第二行為守則，具有相當程度市場權勢的企業不得濫用該權勢以損害競爭。

⁴ 根據《條例》，如果某合併具有或相當可能有大幅減弱在香港的競爭的效果，則該合併會被禁止。合併守則的適用範圍，目前僅限於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。

- (f) 《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指引》。

該等指引為競委會及通訊局將如何詮釋及執行《條例》提供引導。然而，該等指引並非法例的一部分，對競爭事務審裁處("審裁處")如何詮釋《條例》並無約束力。

執法政策及寬待政策

6. 《投訴指引》及《調查指引》提供引導，說明競委會將如何鼓勵及處理投訴，並概述在調查時所依循的程序及各種保障。競委會於 2015 年 11 月發布的《執法政策》，詳列了競委會調查個案及決定執法重點時的主要原則。

7. 根據競委會提供的資料，世界各地的競爭法執法機構用以阻嚇及偵測合謀行為的主要手法當中，其中一種是訂立政策，為首個向執法機構告發合謀行為的涉事企業，提供不受檢控及/或免被施加罰款的豁免。競委會在 2015 年 11 月 19 日發布《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》，概述競委會如何處理寬待申請。

豁免及豁免

8. 《條例》訂明若干豁免及豁免情況。每項豁免均自動適用，無須競委會事先作出決定。《第一行為守則指引》、《第二行為守則指引》及《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指引》詳述競委會如何詮釋該等豁免。業務實體可根據《條例》附表 1 中列明的豁免自行評估其行為，以確定相關的豁免是否適用。

9. 然而，若業務實體希望釐清其行為的合法性，可向競委會申請決定，要求就有關協議或行為是否符合相關競爭守則的豁免/豁免條件而作出決定。此外，競委會可發出集體豁免命令，以豁免某類協議免受第一行為守則規限，此舉可因應某業務實體的申請作出，亦可由競委會主動作出。

過往的討論

10. 競委會在上一屆立法會曾向事務委員會匯報其為全面實施《條例》所做的準備工作，並在 2017 年 3 月 27 日及 2018 年 3 月 26 日的會議上向事務委員會匯報其在實施《條例》方面的

工作。在 2017 年 5 月 22 日及 2018 年 7 月 17 日的會議上，競委會和政府當局分別向事務委員會簡報競委會就車用燃油市場作出的研究及環境局對有關研究的回應。委員在會議上提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

競委會打擊反競爭行為的工作

11. 在 2018 年 3 月 26 日的事務委員會會議上，委員察悉，自《條例》於 2015 年 12 月全面實施以來，競委會收到及處理了逾 2 800 宗投訴及查詢，並對其中約 180 宗投訴作出進一步評估，當中 13%已進入深入調查階段。在 2017 年，競委會把兩宗案件入稟審裁處，除該兩宗入稟案件外，另有一些個案正在調查中，可望得出不同執法結果。

12. 委員普遍歡迎競委會就打擊香港的反競爭行為所付出的努力。有委員關注到在某些業界出現的涉嫌反競爭行為，即是在領展房地產投資信託基金管理的公眾街市出現的壟斷情況、本地車用燃油市場及本港住宅樓宇翻新及維修市場的情況。事務委員會促請競委會採取積極行動，選取廣受市民大眾關注的經濟界別，檢視該等界別的競爭情況，並透過進行市場研究及提出施政意見，對如何改善該等界別的競爭情況作出建議。

13. 委員普遍支持競委會在車用燃油市場研究⁵中所提出的建議，而對於環境局對該等建議的回應則表示失望。事務委員會在 2018 年 7 月 17 日的會議上，通過一項議案，促請環境局積極跟進該等建議。環境局對該議案的回應載於立法會 CB(4)1489/17-18(01)號文件。

競委會獲分配的財政撥款

14. 委員普遍關注到，競委會獲分配的財政撥款是否足以進行執法行動、作出市場研究及處理訴訟。事務委員會在 2017 年 3 月 27 日及 2018 年 3 月 26 日通過議案，促請政府當局向競委會提供足夠資源，以進行執法行動及相關的個案調查。

15. 政府當局回應時表示，競委會的年度資助金已由 2017-2018 年度的 8,000 萬元，大幅增加至 2018-2019 年度的 1 億 200 萬元，再逐步增加至 2022-2023 年度及以後的 1 億

⁵ 該研究提出下述 5 項建議，以期加強香港車用燃油市場的競爭：(i)推出更多油站用地；(ii)檢討油站用地的招標制度；(iii)清楚展示燃油牌價及門市折扣；(iv)重新引入 95 辛烷值汽油；及(v)降低進入市場及擴充業務的門檻。

1,500 萬元。此外，因應競委會的訴訟個案增加，政府當局由 2018-2019 年度起，設立一筆約 2 億元的專用撥款，以支持競委會未來數年的訴訟工作。

《條例》的檢討工作

16. 部分委員建議，政府當局應考慮研究優化《條例》，引入直接私人訴訟機制，給予公眾多一個渠道討回公道，以及保障中小企業及消費者的權益。事務委員會在 2017 年 3 月 27 日的會議上通過一項就此提出的議案。

17. 政府當局表示，在政府於 2010 年向立法會提交的《競爭條例草案》中，載有條文容許獨立私人訴訟，即任何人如因違反行為守則的行為而蒙受損失或損害，可向審裁處提起訴訟。然而，考慮到在條例草案審議期間，中小企表示憂慮獨立私人訴訟可能會被大企業濫用成為打壓中小企的工具，政府因而刪除有關條文。儘管如此，政府當局承諾在《條例》實施數年後，會參考實際經驗和遇到的問題，就《條例》進行檢討，包括是否需要引入獨立私人訴訟機制。

18. 鑒於政府曾承諾在《條例》全面實施後，會對《條例》進行檢討，部分委員促請政府當局盡早就《條例》進行及完成檢討。部分委員亦建議應檢討《條例》的若干環節，包括現時給予公營/法定團體的豁免，以及透過私人訴訟強制他人履行法律責任的權利獲豁免除於《條例》的適用範圍之外。

立法會質詢

19. 梁繼昌議員、周浩鼎議員、李慧琼議員、謝偉俊議員及郭偉強議員在 2016 年 3 月 2 日、2017 年 4 月 12 日、5 月 24 日及 7 月 12 日，以及 2018 年 1 月 10 日的立法會會議上，分別就下述事項提出質詢：擴大《條例》規管範圍、就違反行為守則的作為提起訴訟，以及競委會就某些行業的反競爭行為所進行的工作。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

20. 在 2019 年 4 月 29 日的會議上，競委會將會向事務委員會匯報其實施《條例》的進展。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，該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
2019 年 4 月 25 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	2017 年 3 月 27 日 (議程第 V 項)	政府當局的文件 背景資料簡介 通過的議案及政府當局的回應 會議紀要
	2017 年 5 月 22 日 (議程第 V 項)	政府當局的文件 政府當局就涂謹申議員、胡志偉議員及尹兆堅議員的聯署函件的回應 政府當局就譚文豪議員的函件的回應 背景資料簡介 會議紀要
	2018 年 3 月 26 日 (議程第 V 項)	政府當局的文件 通過的議案及政府當局的回應 背景資料簡介 會議紀要
	2018 年 7 月 17 日 (議程第 II 項)	政府當局的文件 政府當局的跟進文件 通過的議案及政府當局的回應 背景資料簡介 會議紀要
立法會會議	2016 年 3 月 2 日	梁繼昌議員就"擴大《競爭條例》規管範圍"提出的立法會質詢
	2017 年 4 月 12 日	周浩鼎議員就"就違反行為守則的作為提起訴訟"提出的立法會質詢

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
	2017 年 5 月 24 日	<u>李慧琼議員就"競爭事務委員會有關香港車用燃油市場的報告"提出的立法會質詢</u>
	2017 年 7 月 12 日	<u>謝偉俊議員就"部分互聯網搜尋服務供應商的反競爭行為"提出的立法會質詢</u>
	2018 年 1 月 10 日	<u>郭偉強議員就"抽籤選出裝修承辦商准予在新入伙屋邨和屋苑接洽生意"提出的立法會質詢</u>