

香港競爭政策 檢討報告

競爭政策檢討委員會

二零零六年六月

香港競爭政策檢討報告

目錄

節	頁
1. 引言	1
2. 建議摘要	2 – 3
3. 檢討委員會的權責及組成	4
4. 香港經濟概要	5 – 6
5. 外國情況	7 – 9
6. 主要考慮因素	10 – 18
7. 建議	19 – 21
8. 實施法例	22

附件

A - 競爭政策檢討委員會成員名單

B - 就競爭法例向競爭政策檢討委員會提交意見的人士 / 機構

C - 二零零一 / 零二至二零零四 / 零五年度競爭政策諮詢委員會所處理的投訴個案分析

D - 反競爭行為的調查程序圖示說明

競爭政策檢討委員會 香港競爭政策檢討報告

1. 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮會)在一九九八年五月頒布政策綱領，陳述香港政府的競爭政策。根據綱領，競爭政策的目標如下

「提高經濟效率和促進自由貿易，從而惠及消費者。政府致力促進競爭以達致這個政策目標，而競爭本身並非最終目的。」

2. 競諮會在二零零五年六月成立競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，檢討本港競爭政策的成效，並向競諮會匯報其檢討結果。行政長官在二零零五年十月發表的《施政報告》中表示，檢討委員會會「參考國際經驗，積極考慮香港是否需要訂立全面的、跨行業的公平競爭法例，及有關法例的範圍及適用性。」

3. 在檢討的過程中，檢討委員會參考了海外地區的競爭政策及法律，並審視了香港目前按不同行業實際情況而制定措施的做法。雖然政府會就競爭政策進行公眾諮詢，為了收集初步意見，檢討委員會已去信超過三百個工商機構，邀請他們對香港競爭政策提出意見，並收到多位人士及機構的意見。

4. 本報告撮述檢討委員會對香港競爭政策未來路向的討論。報告亦概述本港經濟的特色、其他經濟體系對競爭的規管情況，及委員對香港未來競爭政策作出提議時所考慮的主要因素。報告末段闡述檢討委員會就制訂規管反競爭行為的新法例的建議。

2. 建議摘要

5. 檢討委員會所考慮的事項詳列於報告第 6 節，而建議則臚列於報告第 7 節。主要建議現撮錄如下，以便參閱

A) 新法例 總論

1. 應訂立新法例以防止有礙香港經濟效率和自由貿易的反競爭行為(第 64 段)。
2. 新法例應適用於所有行業，而非針對個別行業(第 65 段)。
3. 新法例應訂有豁免條文，容許政府在若干指定情況下以公共政策或經濟理由給予豁免(第 66 段)。
4. 規管當局應有酌情權不處理不合情理的投訴，以避免新法例被濫用以窒礙正常的商業競爭活動(第 66 段)。
5. 新法例不應針對市場結構，亦不應規管「自然壟斷」的情況和併購活動(第 67 段)。

B) 新法例 條文重點

6. 新的法例應涵蓋下列類型的反競爭行為
 - 操縱價格
 - 串通投標
 - 分配市場
 - 設立銷售及生產限額
 - 聯合抵制
 - 不公平或歧視性的準則
 - 濫用市場支配地位(第 68 段)。
7. 這些行為本身不應列作違法行為，必須證明有以下情況方屬違法
 - a) 在作出以上行為時有扭曲市場的意圖；或
 - b) 該行為有扭曲正常市場運作的效果(第 69 段)。
8. 新法例不應過於詳盡及具體地描述指定類型的行為。規管當局應諮詢有關各方，訂出適當指引，其中包括
 - 詳細描述及以例子說明法例所指的各類型反競爭行為；
 - 簡介怎樣判定行為有否扭曲市場的意圖及效果；以及
 - 提供本港針對特定行業的現有的法例及海外相關法例下所處理個案，以作參考(第 70 段)。

C) 規管框架

9. 根據新法例成立競爭事務委員會 (Competition Commission)，由兩層架構組成：由一個管理局領導一個由專業工作人員組成的行政機構(第 71 段)。
10. 競爭事務委員會並負責宣傳工作，以及不斷審視新法例的適用範圍及實施情況(第 72 段)。
11. 競爭事務委員會應獲賦予足夠權力，調查所有新法例禁止的涉嫌反競爭行為(第 73 段)。
12. 政府應認真考慮成立競爭事務審裁處 (Competition Tribunal)，審理由競爭事務委員會呈交的個案和判以懲處(第 76 段)。
13. 懲處方面，經證實的反競爭行為應受到民事懲處(第 77 段)。
14. 競爭事務委員會可向競爭事務審裁處(如成立的話)申請發出命令，指令違例者在個案等待裁決期間停止及制止其反競爭行為(第 78 段)。

D) 實施

15. 政府應在通過新法例前，就新競爭法例及規管制度的安排，全面鼓勵市民參與討論(第 82 段)。
16. 政府應準備及提供所需資源，以設立規管機構(第 83 段)。

E) 競爭政策諮詢委員會 (競諮會)

17. 假若實行上述各項建議，新成立的規管當局將實際上接手競諮會的現有工作。基於這個原因，無需就競諮會日後的職責提出任何建議(第 62 段)。

3. 檢討委員會的權責及組成

6. 檢討委員會的權責是

檢討現行的競爭政策及競諮會的組成、職責和運作。

7. 檢討委員會的成員名單見附件 A。二零零五年六月至二零零六年六月，檢討委員會共開會八次。檢討委員會於二零零五年八月舉辦研討會，邀請競爭法的專家與各委員分享海外多個地區制訂競爭政策及法例的背景和有關資料，以及他們對外國經驗是否適用於香港的意見。

4. 香港經濟概要

8. 檢討委員會認為考慮如何促進競爭、包括是否需訂立新競爭法例時，應該顧及香港經濟的具體情況。

香港的經濟環境

9. 香港是一個自由開放的經濟體系，對商品和服務的貿易以至外國直接投資均鮮有限制。目前香港是世界上第十一大的貿易體系，外國直接投資額佔亞洲第二位。絕大多數行業並沒有進入市場的屏障，而本地的註冊商戶多為中小企¹。公司在商品和服務的類別及價格上自由競爭，包括提供折扣及向長期客戶提供優惠。

10. 不過，由於本地市場規模較小²，部分規模效益顯著的行業由幾家大公司主導市場，無論其周邊有沒有大量規模較小的公司同時經營。這些行業一般需要龐大的固定資產投資，回本期長。在一些運作上需要大型基建網絡的行業，大企業自然享有優勢。

11. 若干行業出現由數家公司主導市場的現象，但這現象本身並非反競爭。對某些行業而言，這只是反映市場力量的結果。不過，在另一些行業，主導地位同時結合其他因素，導致反競爭行為可能發生。這些因素包括市場進入屏障多、需求對價格欠缺彈性、產品差別小而主要以價格作競爭、需求及市場佔有率容易預計，及公司之間存在「縱向結合」的情況等。雖則市場結構的成分可能會有利反競爭行為，但並非表示反競爭行為必定會出現。

12. 在香港，商品及服務的市場均十分蓬勃。消費者委員會積極教育及宣傳，加上政府加強透明度和問責，市民的消費權益意識日益提高。消費者委員會接獲的投訴增加，正反映消費者的期望日增。近年，就連一向被認為較難引入競爭的行業，例如集體運輸業及其他公共事業，也愈來愈多人提出應給予消費者更多保障和引入更多競爭。更有些人提出具體批評，指某些行業，例如車用燃油、超級市場、與港口有關的費用和收費、展覽服務及鮮肉供應等，缺乏競爭或存在反競爭行為。而某些跨行業的「網綁式」服務安排，例如將電訊收費納入屋邨管理費內的做法，亦曾引起關注。

13. 國際社會認同香港擁有既自由又方便營商的環境。在 2005 年所進行包括香港在內的同儕評核中，亞太經合組織指出，儘管有需要定期監察及評估實際情況，但香港以市場為主導及切合不同行業實際情況而制訂措施的競爭政策確實有不少好處。

¹ 二零零五年，香港有近 30 萬家中小企，佔本地企業 98% 以上，僱用私營部門約六成僱員。

² 本地市場規模可粗略以名義本地生產總值量度，二零零五年香港的名義本地生產總值為 13,820 億，等於台灣的 51% 或英國的 18%。

14. 然而，一些國際組織關注香港普遍並未就反競爭行為作出規管。世界貿易組織秘書處的《香港二零零二年貿易政策檢討》指出「除少數行業外，整體上似乎欠缺貫徹一致的措施對付反競爭行為，這樣可能有礙促進更大競爭」——不過，世貿組織的貿易政策評審機構主席其後發表不同意見，他認為整體上香港在維持自由競爭市場的努力應獲得肯定。本年較早時，國際貨幣基金組織歡迎香港成立委員會，檢討競爭政策及通用的競爭法所能發揮的作用。

最新發展

a) 政策方向

15. 行政長官在二零零五年的施政報告中指出「香港有可能出現足可支配市場的力量」，因此已委任檢討委員會檢討現行政策的成效，和考慮是否需要訂立全面的、跨行業的法例。行政長官指出，這樣做的目的，並非要干預市場，而是“積極維護市場秩序和公平競爭，防止出現操控行為”。

b) 車用燃油零售市場研究報告

16. 正如上文所述，市民關注可能存在反競爭行為的其中一個行業是車用燃油零售市場。經濟發展及勞工局理解這方面的關注，並在二零零五年六月，代表競諮會委聘顧問，研究香港車用燃油零售市場的情況，及本地油公司有否串通控制本地油站的燃油價格。

17. 檢討委員會審視過顧問報告(有關報告已透過經濟發展及勞工局網頁公開)，並注意到顧問所作的主要結論

- a) 即使香港已備有如其他先進經濟體系所採用的競爭法例，顧問所得到的證據亦難以成功指控油公司之間存在合謀行為；
- b) 然而，基於香港車用燃油零售市場本身的特性，市場上存在發生合謀行為的風險；以及
- c) 政府應考慮採取預防措施，訂立通用的競爭法以避免出現同業壟斷行為；如通用的競爭法未獲接納，則需考慮訂立以行業為基礎的法例。

18. 檢討委員會研究顧問意見後，留意到在缺乏法定權力索取有關文件或其他資料的情況下，任何調查車用燃油市場或其他市場的工作，很大程度上依賴市場人士自願向調查機構提供資料。以車用燃油零售市場為例，油公司確有提供部分資料，但以商業敏感為理由，並未容許顧問接觸全面的營運數據及有關的資料來源。不過，顧問認為，根據已獲得的資料，經已能夠準確地描繪出油公司財政運作狀況的要點，從而對市場上的競爭情況作出結論。

5. 外國情況

外國的競爭法例及規例

19. 檢討委員會審視了多個海外經濟體系競爭法例的概念和原則。委員會又在二零零五年八月舉辦研討會，邀得海外競爭政策及法例專家與委員交流意見及分享經驗。

20. 檢討委員會研究了英國、美國、澳洲、新加坡、加拿大和歐洲聯盟的現行競爭法例及規管制度。委員得悉不同立法模式的特點，以及發展和落實該等模式的背景。有關法例的概要載於表一

表一：競爭規管制度概要

	新加坡	英國	澳洲	美國	加拿大	歐洲聯盟
法例	2004年 《公平競爭法》	1998年 《競爭法》 ；2002年 的《企業法》	1974年 《營商法》	《謝爾曼法》；《克萊頓法》；及《哈特-斯各特-羅迪諾反托拉斯改進法》	1985年 《競爭法》	歐洲委員會條約第81及82條
範疇	限制競爭協議、濫用支配地位，以及反競爭的收購合併活動	限制競爭協議、濫用支配地位，以及反競爭的收購合併活動	限制競爭協議、濫用支配地位、反競爭的收購合併活動，以及不公平的營商手法	壟斷、不合理地限制貿易，以及反競爭的收購合併活動	限制競爭協議、濫用支配地位，以及反競爭的收購合併活動	限制競爭協議（第81條）、濫用市場支配地位（第82條）另有適用於併購的條文
涵蓋的行為類型	操縱價格、對競爭者作出掠奪式行為、分配市場、銷售及生產限額、不公平或歧視性的準則	操縱價格、串通投標、限制轉賣價格、分佔市場、限制或控制產量、不公平或歧視性的準則	操縱價格、銷售及生產限額、聯合抵制、價格歧視、獨家交易、控制轉賣價格、禁止採購	壟斷或試圖壟斷、收購合併、操縱價格、串通投標	操縱價格、掠奪式定價、分配市場、集體抵制、串通投標、銷售及生產限額	有限制或扭曲競爭意圖或作用的協議和行為
其他條文	可基於公共政策或經濟理由給予豁免	可基於公共政策或經濟理由給予豁免	近年新增修訂條文以保障與大企業競爭的小型企業；可基於公共政策或經濟理由給予豁免	傾向以法庭的詮釋來界定法例的適用範疇；法例為特定情況提供豁免	法例的主要目的是確保中小型企业有「公平的機會參與經濟活動」；某些公眾利益或經濟理由可援引作辯護	歐洲委員會可按個別情況給予豁免或給予整體豁免

21. 從表一可見，外國的競爭法例有很多共通的一般元素，但在法律的細節條文上，並未出現「主流」或「模範」模式。相反，各國實際制訂的法律及採用的規管架構都反映了本身的特點，包括經濟規模、市場結構，以及政治和歷史背景。

22. 外國的競爭法例以及執法的規管制度各不相同。很多國家的執法機構都擁有廣泛權力，包括調查懷疑涉及反競爭行為的個案，以及懲處違法者等。其他國家則主要依賴法庭對企業以不公平手段遏抑競爭的嚴重性作出裁決，再判以適當懲處。表二列出多個海外規管制度的特點

表二：海外規管競爭的制度

	新加坡	英國	澳洲	美國	加拿大	歐洲聯盟
執法機構	新加坡公平競爭委員會	公平交易辦公室	澳洲競爭和消費者委員會	聯邦貿易委員會	競爭事務專員轄下的競爭事務局	歐洲委員會競爭事務總監
聆訊及懲處機構	新加坡公平競爭委員會（民事個案）；法庭（刑事檢控）	公平交易辦公室 - 只會處以民事懲處	法庭（民事及刑事個案）	法庭（民事及刑事個案）	競爭審裁處（民事個案）；法庭（刑事檢控）	歐洲委員會競爭事務總監
懲處方式	民事：最高相等於三年年度營業額10%的罰款 刑事：最高罰款 10,000 新加坡元及監禁一年	民事：最高相等於三年年度營業額10%的罰款 刑事：壟斷罪行最高監禁 5 年	民事：企業最高罰款 1,000 萬澳元 刑事：個人罰款額最高可達 40,000 澳元	民事：罰款 刑事：最高個人及企業罰款額分別為 100 萬美元及 1 億美元；監禁 10 年	民事：罰款 刑事：最高罰則為監禁 5 年及罰款 1,000 萬加元	只有民事罰則：罰款額最高可達 2 億歐元或上一年度總營業額的 10%（以款額較大者為準）
上訴或檢討渠道	競爭上訴委員會（進一步上訴交法庭處理）	競爭上訴審裁處（進一步上訴交法庭處理）	競爭審裁處（覆檢澳洲競爭和消費者委員會對合併活動作出的決定）及法庭（上訴）	上訴法庭	上訴法庭	歐洲法院歐洲原訟法庭

是否適用於香港

23. 多位海外專家在研討會上強調，香港本土市場規模較小，為追求規模經濟效益及營運效率，很多行業難免出現市場高度集中的情況。因此，有異於其他較大的經濟體系，打擊「自然壟斷」未必是香港的當前急務。此外，大型合併收購（併購）活動在香港較為罕見，因此檢討委員會在研究競爭法時亦可把這方面的問題放在較次要的位置，並把重點放在如操縱價格及其他類型的反競爭行為。

24. 在考慮是否需要訂立競爭法，以及有關法例所涵蓋的範疇和規例時，檢討委員會強調制訂發展路向必須顧及香港的實際情況。不過，檢討委員會亦同意可以借鑑外國經驗。舉例而言，美國對反競爭行為的定義非常概括，由法庭對個別案件是否確實涉及反競爭行為作出判斷。檢討委員會已考慮過，採用同一方式界定反競爭行為的法律定義是否適合香港，還是清晰釐訂違規行為更能貫徹本地法律傳統。下文第 44 段會全面探討這問題。

25. 檢討委員會在研究外國的競爭規管制度時亦發覺，這些國家的制度有些共通點，似乎是有效地執行競爭法例所不可或缺的，當中包括

- a) 設立一個獨立或以其他某種形式存在於政府體系以外的規管機構，並確保有關機構有充足的資源和專業知識；
- b) 賦予規管機構適當權力調查可能涉及反競爭的行為。常見的權力包括要求提出證據，及取得一般來自法庭的必要授權後，進入處所並進行搜查；以及
- c) 對違法者作出的懲處(不論民事、刑事或兩者兼備)足以阻嚇其他人以身試法做出反競爭行為。

6. 主要考慮因素

整體政策綱領

26. 檢討委員會在研究提高本港競爭的方法時總結認為，讓市場力量自由運作，是培植和維持競爭的最佳方法。無論引進任何新方法(包括立法)，均須符合競爭政策的目標——提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。政策宗旨不應在於特別照顧或針對個別行業，或人為地刺激或引進競爭。相反，主要政策目標應在於打擊反競爭行為，從而加強營商及消費者信心、改善本港營商環境以促進企業和市場發展，以及提供公平競爭的環境。

有關各方所關注的事項

27. 檢討期間，有個別人士和機構向檢討委員會提交意見(見附件 B)。意見顯示，對於政府應否立法規管競爭以及新法例應適用於全部抑或指定行業的問題，社會各界的意見分歧。支持引進競爭法的論據重點如下

- a) 確保香港維持公平競爭的營商環境；
- b) 阻止社會出現反競爭行為；
- c) 對付跨行業經營的「綑綁式」服務問題；以及
- d) 避免歧視某些行業或消費者——好的法例應統一適用於各行業。

此外，倡議訂立通用競爭法的部分意見亦指出，訂立這類法例，可確保社會資源得以最有效運用，也可讓消費者享有多種選擇和公平價格。

28. 另有意見質疑是否有必要訂立跨行業的競爭法(儘管這些意見同時亦承認可能需要立法規管某些指定行業)，論據如下

- a) 香港向來是一個自由競爭的市場，我們應謹慎避免干預市場正常運作；
- b) 還有其他方法可提高本地市場的競爭而無需引進競爭法例；以及
- c) 引進跨行業的法例會增加本地營商成本，影響香港在區內的競爭力。

29. 從各界意見分歧可見，是否引進競爭法確是複雜而又富爭議性的問題。因此，檢討委員會認為政府應在引進新法例前，盡量鼓勵市民參與討論，徵詢公眾意見；視乎公眾意見，檢討委員會認為最終

- a) 任何新的競爭法例應與香港較為熟悉的本地及外地司法範疇所採取的做法一致，這包括香港現有規管電訊業和廣播業等指定行業的法例；以及
- b) 應採取循序漸進的方式引入新法例，讓公眾對新措施有廣泛認識，增加認受性，使法例可逐步發展。

30. 根據收到的意見，有些行業對於在制定新法例後，可能會因為遵行規定而增加營商的成本以至影響生意，表示關注。舉例說，如有大型公司針對小型公司的行為而提出法律訴訟，小型公司可能因沒有資源作出申辯，而處於不利位置。至於大型公司，特別是來自只有少數經營者的行業的公司，則憂慮新法例可能會干預現時的市場結構，縱使有關市場運作良好，並為顧客提供優良服務。

31. 檢討委員會理解上述關注，認為新的競爭法例不應影響市場正常運作、過度增加營商成本或干預自由運作的市場結構。

現時與反競爭行為有關的關注事項

32. 競諮會近年所處理的反競爭行為投訴個案分析(見附件 C)顯示，投訴大多數涉及某些指定類型的反競爭行為，而非針對現有市場結構。公司和個別人士特別關注的反競爭行為包括

- a) 公司濫用市場支配地位，尤其是涉及掠奪式定價或不公平或歧視性準則的情況；
- b) 限制競爭的市場行為；以及
- c) 操縱價格。

33. 上述個案的投訴人資料顯示，由大型公司／機構、個別消費者和非政府機構提出的投訴所佔比率相若，分別佔投訴宗數的 18%、18% 和 25%，由中小企和個別商戶作出的投訴則佔較大比例，為 39%。這些數字讓我們可以合理地推論，反競爭行為是各行各業都關注的事項。

34. 作為與競爭有關的行為，併購活動在其他地區經常受到規管。目前在香港，併購對大多數行業的競爭所構成的威脅並不明顯。基於這個原因，並參考過已收到的意見，檢討委員會認為現時並無充分理據，在廣播業和電訊業現有的條款以外規管其他行業的併購。相反，在擬定有關新法例架構的建議時，應重懲處影響市場正常運作和損害自由市場體系的具體類別的反競爭行為。

未來可行方向

A) 規管反競爭行為

35. 檢討委員會就加強規管競爭提出可行方案建議前，曾研議下列事項

- a) 規管應針對個別行業還是適用於全部行業；
- b) 引進新法例強化競爭規管架構的需要；以及
- c) 新法例應一開始就涵蓋所有與競爭有關事宜，抑或在初期集中規管最為市民關注的行為。

I. 規管全部行業還是指定行業

36. 目前，香港規管競爭是以特定行業的情況而定。現時有兩個行業，即廣播業及電訊業受特定為該兩個行業而設的法例所規管。

37. 檢討委員會考慮過引進跨行業的競爭規管制度的利弊後，認為各行各業都有機會出現反競爭行為，因此沒有充分理據支持只規管某些行業或範疇。儘管社會可能普遍認為某些特定行業特別容易產生反競爭行為，但近年競諮會所處理的投訴個案資料顯示，涉嫌個案在不同行業都時有出現。再者，也沒有確實資料顯示，某些行業中規模較大(或擁有較大的「市場支配能力」)的公司比任何其他公司較容易做出反競爭行為。

38. 若政府只擴大規管競爭的範圍至某些特定行業，在清楚界定香港許多行業的確實範圍方面將遇到困難，因而無法實施有效規管。就廣播業和電訊業來說，有關市場按發牌機制清楚界定，而有關當局根據機制進行規管。訂立規管這些行業的競爭法例的目的之一，是要監管市場結構。檢討委員會希望避免令人誤解，以為該會意圖通過規管特定行業來針對其他行業的市場結構。

39. 討論這方面的競爭規管問題時，有兩名檢討委員會成員表示有所保留，憂慮引進適用於各行各業的競爭法例可能會對商界造成負面影響。他們認為，針對特定行業制定法例的做法符合香港的現況，相對於引進全面的跨行業法例，只把規管範圍擴及那些受公眾關注的行業，應是較審慎的做法。在適當時間，可再根據經驗把法例適用範圍逐漸擴及其他行業。

II. 立法規管

40. 檢討委員會研究過競諮會在二零零三年發出的指引，當中闡述各項指定類型的反競爭行為。檢討委員會留意到政府經已採取措施打擊確定或潛在的反競爭行為。儘管這類指引或針對性的措施可能有一定的教育作用，使商界和市民對損害香港經濟效益的反競爭行為提高警

覺，但似乎阻嚇力不大。再者，競諮會和大部分有關政府機構都沒有廣泛的調查權力，足以對前者接獲的投訴進行深入調查，使競諮會難以斷然裁定存在反競爭行為並公布其調查結果，以收阻嚇之效。

41. 檢討委員會亦注意到，假若繼續採用現時沒有法律效力的規管競爭機制，則需長期廣泛宣傳和教育市民，鼓勵社會各界合作。唯一較有效的懲處只是「點名批評」進行反競爭行為的公司，但阻嚇力有限，原因是受批評的公司可先結業後再以新名稱重新營業。因此，這個做法最終只會令市民質疑政府在打擊反競爭行為方面的決心。

42. 鑑於上文所述，檢討委員會的結論是，最有效規管市場出現反競爭行為的方法是制定具法律效力的機制。為了確保有關法例大體符合現行競爭政策的大原則，立法目的應在於防止出現反競爭行為，而非開放某些行業以增加競爭。此外，新法例應訂定豁免條文，讓有關當局可基於經濟或公共政策理由作出豁免。

43. 該兩名對跨行業規管機制持保留意見的成員，亦對跨行業的法例可能會為商界(尤其是中小企)所帶來的負面影響表示關注。他們認為，這類企業也許不能完全掌握新法例所帶來的責任，結果在不知情的情況下違反新條文的規定；為了確保遵從法例規定，也可能要承擔大筆法律費用。再者，中小企可能遭大公司起訴，因為大公司可能為求削弱小規模競爭對手的能力，即使在沒有確實證據的情況下，也指控對方進行反競爭行為。

III. 界定競爭法例的適用範圍

44. 競諮會在二零零三年發出的指引列舉多個具參考價值，並可能涉及反競爭行為的例子。檢討委員會曾就這些例子進行討論，考慮它們是否反映新法例應針對的反競爭行為。就這個問題，檢討委員會提出以下意見

- a) 新法例應 重禁止違反競爭政策目標的具體類別的行為；以及
- b) 以具體類別的反競爭行為去界定新法例的適用範圍，不但可使新法例更加清晰，不會對正常商業運作造成負擔，同時也做到針對性規管香港社會最關注的事宜。

45. 至於如何在法例中詳細描述指定類型行為，檢討委員會認為試圖詳列可能屬於反競爭行為的各種活動，難免有疏漏。再者，如這類行為的定義過於精細，可能需頻頻修例，修改有關定義，以包含不時出現的新類型反競爭行為。此外，負責裁定反競爭行為是否存在的機構，應獲給予合理程度的靈活性，根據當前和新湧現的市場情況作出決定。

46. 檢討委員會一方面察悉，在法例中詳細描述各指定類型反競爭行為的性質，確實存有不足之處；另一方面亦理解到，如作概括詮釋，

可能會令人難以肯定怎樣才會構成非法行為。因此，檢討委員會認為有必要為商界和消費者提供清晰指引，闡明各類型反競爭行為。有關指引可以行政指引的形式制訂（即類似根據廣播業和電訊業相關條例發出的指引），載述規管機構應如何履行職責。儘管這類指引本身並無法律效力，但可闡明規管工作考慮和決定所依循的各項原則，使有關各方有所掌握。

B) 規管程序

47. 如引進競爭法例，必須設立新的規管機制。因此，檢討委員會研究過外國其他行政機關以及廣播事務管理局、電訊管理局、平等機會委員會和市場失當行為審裁處等本地機構的規管模式。

48. 檢討委員會研議過這些模式後，認為規管及執行競爭法例要收效，必須

- a) 賦予規管機構法定權力，對可能涉及反競爭的行為進行全面及公平的調查；
- b) 訂立真正具阻嚇作用的懲處；以及
- c) 設立適當制衡（包括上訴途徑），以防規管權力被濫用或誤用。

49. 檢討委員會也探討過，對於證據確鑿的反競爭行為個案，應判以民事抑或刑事懲處的問題。檢討委員會最終認為，儘管監禁刑罰可阻嚇其他人做出反競爭行為，但巨額罰款和取消公司董事資格等民事懲處應足以起阻嚇作用³。再者，香港首次訂立競爭法例，這個做法會較為穩妥。

50. 檢討委員會也認為規管機構須獲賦予其他權力，並可採取適當的行政糾正措施，從而更有效執法，例如

- a) 有權向適當的司法機關申請命令，要求有關各方「停止及制止」反競爭行為，以期在發現這類行為後，立即盡量減低可能對市場造成的損害；
- b) 可與受調查一方達成和解，而無需循正式途徑要求判定懲處；以及
- c) 有酌情權不處理不合情理的投訴。這項建議旨在解決上文第43段所述，小公司有受到大公司無理指控的憂慮。投訴是否有理據將由規管機構決定。

³ 然而，如未能按指示、承諾或命令提供證據者，可被判以監禁等刑事懲處。這個做法與其他法例所訂有關調查和檢控罪行的一般規定一致。

51. 檢討委員會在研究發出「停止及制止」令的程序時關注到，向法院取得這項命令需時，可能會造成延誤。然而，倘若設立專責的司法機構審理反競爭行為個案(如下文第 55 至 57 段所論述)，該機構應有權應競爭事務委員會的申請發出「停止及制止」令；這做法符合該司法機構的角色。

52. 鑑於規管反競爭行為的法例屬於較新的法律範疇，市民和商界有必要清楚了解制訂和實施有關法例背後的原則。因此，檢討委員會除研議上述法定權力外，也討論過規管機構的宣傳和教育職責。

C) 規管機構與法院的角色

53. 至於執行競爭法例的行政架構，檢討委員會認為，競爭規管事務當局必須具有充足資源和專業知識，從而有效執行規管。此外，該規管當局應適當地獨立於政府決策局和部門之外。一個可行的做法，是成立一個全職的行政機構，受不參與日常運作的主席及管理局監管。事實上，香港多個規管機構(如廣播事務管理局)也設有類似的架構，而且行之有效。

54. 運作方面，關於應由行政機構抑或管理局負責決定是否展開調查或提出檢控，將需再作考量。由於設立管理局的目的是要建立“兩層”架構，管理局不應涉及行政機構的日常工作，而是集中監察政策的執行及政策應用於個別案件的情況，這個安排看來較為恰當。

55. 檢討委員會也研議過審裁機關和法院在執行競爭法例方面所擔當的角色，發現香港和其他地區主要採用兩大類模式，撮述如下

- a) 由規管機構本身執行競爭法例，包括裁定個案和判以懲處，而法院(包括專責事務審裁處)的工作只限於覆核規管機構的決定；或
- b) 由規管機構進行個案調查，再由法院(或專責事務審裁處)審理個案和判以懲處。

56. 由規管機構擔當調查和審裁的雙重職責，與本地廣播業和電訊業相關條例的做法相符。儘管如此，檢討委員會亦同時研究應否設立專責事務審裁處審理規管機構所提起的訴訟。檢討委員會同意，有很多論據支持由單一規管機構對反競爭行為個案進行調查、作出裁決及判以懲處，例如

- a) 精簡的組織架構符合小政府的原則；
- b) 由單一規管機構處理，個案可更快更有效地得到解決；
- c) 如對違法行為只判以民事懲處，是否還需要由司法機構判以懲處；

- d) 相對於由單一機構負責一切規管和執法工作，由不同的機構負責調查和審理反競爭行為個案，所需的資源較多(而且某些輔助職務也有可能重)；
- e) 根據英國和新加坡現行的規管競爭制度(以及香港廣播業和電訊業的現行安排)，審理個案和判以民事懲處皆由規管當局負責；沒有跡象顯示這個模式會有不公平情況出現；以及
- f) 無論如何安排，規管機構的決定均可由一個特定上訴機制審理，而上訴結果亦可由法院覆核。

57. 然而，檢討委員會亦注意到下列支持設立審裁處審理涉嫌反競爭行為個案的論據

- a) 審裁處不參予規管機構的日常工作，有利對個別案件作出客觀的裁決；
- b) 審裁處可制衡政府委任的規管機構所作出的過度規管(例如，不理實際情況，純以調查和懲處案例的數量作為工作目標)；
- c) 鑑於政府不時參與某些市場的運作，設立與政府委任規管機構無關的獨立審裁處，可加強市民和商界對任何一方都會獲得公平公正聆訊的信心；以及
- d) 設立專責的審裁處處理這些可以頗為複雜的問題，可以讓獨立審裁處的成員發展有關知識和專長，亦可確保實施法例的一致性。

如何與現行規管架構銜接

58. 如本報告其他部分所述，香港廣播業和電訊業早已訂立法例禁止進行反競爭行為，而且各有一套規管架構。在其他地區，跨行業和規管特定行業的競爭法例，往往由不同的機構根據指定準則分別執行。跨行業的法例適用於各行各業。在一些地區，規管特定行業的機構在其監管的範疇同時執行跨行業的法例；但在另一些地區，行業規管機構並不參與跨行業法例的實施。下表撮述檢討委員會曾研究的不同地區的情況

	新加坡	英國	澳洲	美國	加拿大	歐洲聯盟
跨行業或規管特定行業的法例共存	2004年《公平競爭法》不適用於訂有自己一套規管競爭法例的行業	1998年《競爭法》和2002年《企業法》適用於各行各業	1974年《營商法》適用於各行各業	《謝爾曼法》、《克萊頓法》及《哈特-斯各特-羅迪諾反托拉斯改進法》適用於各行各業	1985年《競爭法》適用於各行各業	歐洲委員會條約第81及82條適用於各行各業
執法	個別行業規管機構負責執行其規管行業的競爭法例	個別行業規管機構在其規管範疇執行通用的競爭法例的「同時執法權力」。訂有行政協議，讓個別行業規管機構可以執行所有有關反競爭行為的條文。競爭事務規管機構負責執行有關合併的條文	由整體競爭事務規管機構，即澳洲競爭和消費者委員會負責執法	個別行業規管機構如聯邦貿易委員會，有權在其負責範疇同時執行有關競爭的條文（包括合併）	由競爭事務規管機構一負責執法。（二零零六年三月，政府政策檢討委員會建議設立獨立的電訊競爭事務審裁處，處理一切有關電訊業的競爭事宜）	由競爭事務規管機構一歐洲委員會（競爭事務總監）負責執法
上訴	規管特定行業的競爭法例所訂的上訴機制繼續適用	所有上訴由同一個審裁處競爭上訴審裁處審理，進一步上訴則交法庭處理	所有上訴由法庭審理	所有上訴由法庭審理	所有上訴由法庭審理	所有上訴由歐洲法庭審理

59. 檢討委員會認為，在香港實施跨行業的競爭法例初期，應保留現時規管廣播業及電訊業的機制，理由如下：第一，現行規管特定行業機制的規管範圍較建議的跨行業競爭法例廣泛，例如後者最初不會處理併購活動。第二，規管特定行業的機制已運作多年，個別行業規管機構也建立了一套指引、程序和案例，反觀新的競爭規管機構，還需時間建立。第三，由特定行業規管機構繼續在其所屬範疇執行競爭法例有益處，因為這些機構對其範疇的運作有充分認識。在執行競爭法例方面，競爭規管機構與特定行業規管機構之間應保持協調，確保執法準則一致。

競諮會的職責

60. 檢討委員會注意到，提交競諮會的投訴個案很少成立。雖然附件 C 的數據顯示，這些投訴大部分並非與反競爭行為直接相關。檢討委員會認為，一方面有必要令公眾更清楚了解競諮會的職責，一方面競諮會應以更有力的指導方式處理投訴和評估不同市場的競爭情況。除非競諮會具有調查及懲處反競爭行為的法定權力，否則該會處理反競爭個案的能力依然有限。

61. 檢討委員會在檢討競諮會的職責和組成時，就下列具體範疇進行研究

- a) 架構：將競諮會重組為兩層架構機構，包括由有關範疇的專家組成的專責秘書處，上設一職權擴大的管理局；
- b) 成員：擴大成員名單，招納代表不同方面權益的非政府機構代表；
- c) 透明度：訂立清晰指引，闡明調查投訴和擬備調查報告的程序。競諮會可把其對這些報告的意見公開，審檢政府跟進個別建議的工作進度；
- d) 運作方式：制定行動計劃，較主動地研究被認為有較大機會出現反競爭行為的行業；以及
- e) 公眾教育及推廣：制定合適的宣傳和教育措施，提高社會對反競爭行為的關注及警覺性。

62. 如立法規管反競爭行為，有關規管當局將實際上接手競諮會的現有工作。基於這個原因，檢討委員會認為，由於下一部分建議已對引進競爭法例有所說明，故在此無需就競諮會日後的職責提出任何建議。下一部分所提出的建議側重與引進新競爭法例有關的事宜，其中包括成立競爭規管機構。

7. 建議

63. 以下建議是基於上述報告所分析的因素。檢討委員會理解在某些方面，可以有多個的可行方案以達致有效規管競爭。檢討委員會認為鼓勵社會參與討論，有助政府最終決定最佳方案。

禁止反競爭行為的新法例

64. 檢討委員會**建議**訂立新法例以阻止有礙香港經濟效率和自由貿易的反競爭行為。檢討委員會各委員在提出此項建議時，已特別顧及以下事項

- a) 新法例應適用於某些行業還是全部行業；
- b) 新法例所涵蓋的反競爭行為的類型；以及
- c) 執法所需的規管架構。

I. 法例適用範圍

65. 檢討委員會**建議**新法例應適用於所有行業，而非針對個別行業。這建議代表檢討會委員大多數委員的意見，一方面考慮到大部分行業很難像廣播業和電訊業般可在法律上確切界定範疇，而另一方面，亦考慮到針對某個行業的做法，可能會偏離現時一視同仁的競爭政策。

66. 檢討委員會曾考慮，是否需在法例中寫入豁免特殊情況的條款，以保障公眾利益或避免牴觸國際義務。檢討委員會**建議**，新法例應包含**概括**條文，容許政府在若干指定情況下給予豁免。檢討委員會也**建議**規管當局應有酌情權不處理不合情理的投訴，以避免新法例被濫用以窒礙正常的商業競爭活動。

67. 政府的競爭政策綱領表明，處理競爭問題時，不能單以在某一市場內經營者的數目或其經營規模而作出決定。檢討委員會接納這個看法。因此，檢討委員會的結論是新法例不應針對市場結構，亦不應規管「自然壟斷」的情況和併購行為。反之，應著眼於阻止有礙經濟效率或自由貿易，不利消費者的特定反競爭行為。

II. 受規管的反競爭行為

68. 檢討委員會備悉提交競諮會的投訴個案性質資料(見上文第 32 段和附件 C)，**建議**應在跨行業的法例中涵蓋下列類型的反競爭行為

- 操縱價格
- 串通投標
- 分配市場
- 設立銷售及生產限額
- 聯合抵制
- 不公平或歧視性的準則

- 濫用市場支配地位

69. 檢討委員會又**建議**不應將這些行為本身列作違法行為，而必須證明該等行為涉及以下情況，方屬違法

- a) 在作出以上行為時有扭曲市場的意圖；或
- b) 該行為有扭曲正常市場運作及削弱市場競爭的效果。

70. 為給予規管當局適當的靈活性，以避免日後頻頻修例，檢討委員會認為新法例不應過於詳盡及具體地描述指定類型的行為。不過，為方便有關各方有所掌握及清楚了解起見，檢討委員會**建議**規管當局應諮詢有關各方，然後訂出清晰指引，其中包括

- 詳細描述及以例子說明法例所指的各類型反競爭行為；
- 簡介怎樣判定行為有否扭曲市場的意圖及效果；以及
- 提供本港針對特定行業的現行法例及海外相關法例下所處理的個案，以作參考。

III. 規管框架及程序

A) 執法 — 競爭事務委員會

71. 檢討委員會研究過若干海外及本港規管的實踐經驗後，**建議**根據新法例成立一規管機構，稱為競爭事務委員會(Competition Commission)，由兩層架構組成；由一個為管理局(成員來自各方，代表不同的利益：商界、專業人士、消費者、政府)，領導一個行政機構，後者須配備法律、經濟及會計專業工作人員。此行政機構會充當秘書處及負責調查工作。

72. 競爭事務委員會也負責宣傳工作，推動加強市民對競爭政策的認識及了解。向商界(特別是中小企)提供意見，幫助他們避免在不知情的情況下做出反競爭的行為，及鼓勵市場「公平運作」。競爭事務委員會的工作也包括不斷審視競爭法例的適用範圍，指出可以改進的地方，促請政府考慮進一步行動。

73. 檢討委員會承認競爭事務委員會必須獲賦予足夠權力，才能徹底調查新法例所禁止的涉嫌反競爭行為。按目前香港及海外的做法，這些權力應包括

- a) 有權要求個別人士提供書面或口頭資料；
- b) 有權要求提供文件、其他紀錄或數據；以及
- c) 在取得法庭手令後，進入處所檢視及檢取有關的文件證據。

74. 為落實以上工作，競爭事務委員會不單須落實新法例的各項規定，也需要在諮詢有關各方後，自行訂立行政指引及程序，包括酌情不跟進不合情理的投訴，以免有礙正常商業競爭活動。

B) 懲處及檢討 — 競爭事務審裁處

75. 檢討委員會委員同意應設立適當制衡，保證商業活動不致受到新成立的競爭規管當局過於嚴苛的規管。檢討委員會指出其中一個方案是成立一個競爭事務審裁處(Competition Tribunal)(審裁處)，工作為以下其中一項

- a) 審理由競爭事務委員會呈交的個案，適當時，判定懲處；或
- b) 假若最終決定賦予競爭事務委員會懲處的權力，則作為覆檢機構，聆訊對競爭事務委員會決定的上訴。

76. 在研議審裁處作為懲處機構的利弊之後(見上文第 55 段至第 57 段)，檢討委員會建議政府應認真考慮成立競爭事務審裁處，負責審理由競爭事務委員會呈交的個案，並於適當時，判以懲處，而競爭事務委員會則專注調查及執法。審裁處主席和成員應具備合適的專長，並且公正獨立，誠信可靠。審裁處應自行訂立本身的程序及指引，當中應清晰反映需從速完成所有聆訊個案的重要性。

77. 懲處違法行為方面，檢討委員會認為民事懲處足以阻嚇反競爭行為。因此，檢討委員會建議採用民事懲處，例如巨額罰款，懲罰經證實的反競爭行為。任何方面對於個案裁決或所判懲罰如有不滿，可向法庭申請覆核。

78. 個案等待裁決期間，如反競爭行為持續，正常商業運作或會受到影響。為盡量減低這類風險，檢討委員會建議應在法例訂明可向業者發出命令強制停止及制止其反競爭行為。假若決定成立競爭事務審裁處，發出這項命令的權力便應賦予審裁處。為了盡量縮短在取得命令的過程中可能出現的延誤，可採取適當的措施，如當競爭事務委員會可舉出表面證據，證明容許涉嫌的反競爭行為持續進行會嚴重損害市場運作時，審裁處便有權發出臨時命令。

79. 無論處理反競爭行為個案的調查結果為何，受影響的各方應有權循民事訴訟索取損害賠償。檢討委員會認為新法例不應阻止這類訴訟，而獲證實的反競爭行為應可作為申索賠償的理據。

80. 為方便查閱起見，檢討委員會建議的規管程序見本報告附件 D 圖。

8. 實施法例

81. 檢討委員會承認訂立跨行業、針對競爭的法例，並懲處若干行為是前所未有的做法，而這樣做，對社會各方面都可能帶來廣泛影響。因此，檢討委員會建議在實施建議的競爭法例前需採取下述的步驟。

82. 第一，政府應通過全面而廣泛的諮詢鼓勵市民參與討論，並發出適當的諮詢文件，闡明檢討競爭政策的背景和考慮因素。為此，政府應鼓勵市民通過公開論壇、互動工作坊和網上討論平台等途徑，就本報告所論事宜發表意見。動有關各方參與如此公開的諮詢程序，有助政府在引進新法例前，訂立最可行的準則，制定有效的規管制度。

83. 第二，政府應審慎準備所需的行政及財政資源，以設立合適的機構，監督競爭政策的實施情況。目前，香港的規管主要限於電訊業和廣播業；香港需要覓得適當的行政、法律和經濟專才，確保新規管機構能夠裝備充足處理投訴及調查工作。

84. 最後，如新的競爭規管機制與電訊業和廣播業的相關法例共存，則須保證各機構的權責清晰，盡量減少資源重疊。

85. 競爭事務，尤其是競爭法例，涉及十分複雜的事宜。政府在推行本報告的建議時，須致力教育商界和作為消費者的廣大市民，使其意識到競爭對提高經濟效益從而惠及整體社會所發揮的作用。政府也應提供機會，讓各有關人士了解其他地區如何施行公平競爭法。同時，政府須確保有關條文與時俱進。

競爭政策檢討委員會

二零零六年六月

競爭政策檢討委員會成員名單

鄭維志先生(主席)

包立賢先生

陳志輝教授

陳家強教授

馮國綸博士

祁理士先生

洪克協先生

葉國謙先生

郭琳廣先生

林天福先生

梁君彥議員

單仲偕議員

當然成員

經濟發展及勞工局常任秘書長李淑儀女士(直至二零零六年三月三十日為止)

經濟發展及勞工局常任秘書長鄭汝樺女士(由二零零六年四月十日起)

電訊管理局總監區文浩先生

政府經濟顧問郭國全先生

工商及科技局副秘書長容偉雄先生

就競爭法例向競爭政策檢討委員會提交意見的人士 / 機構

1.	民主黨
2.	香港總商會
3.	香港地產建設商會
4.	香港青年工業家協會
5.	消費者委員會
6.	郭琳廣先生
7.	香港商業經濟論壇
8.	Dr Mark Williams 和陸 明博士就二零零六年二月八日假香港理工大學舉行的“Drafting a Competition Law for Hong Kong: Major Provisions and Enforcement (為香港草擬公平競爭法 主要條文和執行)”研討會所提交的記錄
9.	埃克森美孚香港有限公司
10.	國泰航空公司
11.	湯家驊議員
12.	香港工業總會
13.	香港中華廠商聯合會

**二零零一 / 零二至二零零四 / 零五年度
競爭政策諮詢委員會所處理的投訴個案分析**

A. 投訴個案性質

涉嫌的反競爭行為	個案宗數
不公平或限制性的政府處事方法	21
濫用市場支配地位 (包括掠奪式定價)	15
其他限制性經營方法 ¹	9
操縱價格	7
網綁式服務	3
不公平或歧視性準則	3
分配市場	1
獨家交易安排	1
聯合抵制	1
其他 ²	6
合計：	67

1. 包括阻礙進入市場、向競爭對手收取過高費用或提供劣質服務，以及以人為方式設立障礙，防止客戶轉投競爭對手。
2. 競諮會就某些行業的情況和政府資助機構涉嫌出現利益衝突而主動進行的研究。

B. 投訴人資料

範疇	個案宗數
非政府機構	15
個人(商戶)	13
大型機構	11
中小企	11
個別消費者 / 其他	11
合計：	61³

3. 不包括競諮會主動調查的六宗個案。

C. 所涉經濟範疇

範疇	個案宗數
電訊	14
專業服務 ⁴	12
貿易及零售	9
飲食及食品供應	7
運輸及物流	6
地產及物業管理	5
廣播及媒體	3
醫療護理	3
個人服務 ⁵	3
資訊科技	2
航空及酒店	2
雜項	1
合計：	67

4. 專業服務包括會計及財務、顧問服務、保險、保安服務和設備保養。

5. 個人服務包括室內裝修和洗車服務。

反競爭行為的調查程序圖示說明

