

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)272/12-13(01)號文件

檔號：CB1/SS/2/12

## 《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》小組委員會

### 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述有關《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》(第177號法律公告)(下稱"該公告")背景資料，並綜述之前就有關議題作出的討論。

#### 背景

##### 《競爭條例》

2. 《競爭條例》(下稱"該條例")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。該條例旨在禁止業務實體作出某些行為，以至有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。該條例訂定概括條文，禁止三大類反競爭行為(該條例稱之為第一行為守則<sup>1</sup>、第二行為守則<sup>2</sup>和合併守則<sup>3</sup>，三者統稱為"競爭守則")，並訂明組織安排及罰則，以便執行。

3. 該條例訂明，透過設立競委會及審裁處採用司法執行模式。競委會將被設立為法定獨立機關，可因應接獲的投訴、主動

---

<sup>1</sup> 第一行為守則，根據條例第6條描述，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> 根據條例第21條載列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。

或按政府或法庭轉介，調查有關競爭的投訴和向審裁處提出展開法律程序。競委會亦執行其他職能，包括為豁免申請作出決定以使法例更明確；透過公眾教育，促進公眾了解該條例及市場競爭的好處；以及就競爭事宜向特區政府提供意見。

4. 司法機構將設立審裁處。審裁處為一個高級紀錄法院，有主要司法管轄權聆訊和裁定下述事宜：競委會所提出涉及競爭事宜的案件；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；以及覆核競委會的若干裁定。原訟法庭每名法官會憑藉其獲委為原訟法庭法官，而自動成為審裁處成員。香港特區政府行政長官須按照司法人員推薦委員會的推薦，委任兩名審裁處成員分別擔任審裁處主任法官及副主任法官，而任期不得少於3年或多於5年。該條例亦訂明，每名高等法院司法常務官、高級副司法常務官及副副司法常務官憑藉本身的任命，均會擔任審裁處相應的職位或職責。

#### 該條例的實施

5. 政府當局的原意一直是在該條例生效後分階段實施，以便有足夠時間成立競委會及審裁處，並在競爭守則生效前擬備指引。據政府當局所述，此舉可讓公眾及商界在過渡期間熟習新的法定要求並作出調整。競委會會着手進行宣傳和公眾教育，以及制定有關競爭守則以及處理投訴及調查的指引的工作。在完成相關準備工作後，有關該條例中的競爭守則才會實施。我們預計整個籌備過程需時至少一年。

#### **《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》**

6. 商務及經濟發展局局長藉根據該條例第1(2)條訂立的該公告，指定法案委員會委員 ——

(a) 2013年1月18日為該條例以下條文開始實施的日期 ——

- (i) 第1、2、35、38、40及59條(關於簡稱、生效日期、釋義及指引)；
- (ii) 第8及9部(關於披露資料及競爭事務委員會)；
- (iii) 第12部第1及2分部(關於一般雜項條文及有關送達文件的條文)；

- (iv) 第176條(關於相應及有關修訂)；
- (v) 附表5 (關於競爭事務委員會)；
- (vi) 附表7第6部(關於合併守則的指引)；
- (vii) 附表8第5及7部及第32條(關於相應及有關修訂)；

(b) 2013年8月1日為該條例以下條文開始實施的日期 ——

- (i) 第10部(關於競爭事務審裁處)；
- (ii) 附表8第3部(關於對《司法人員推薦委員會條例》(第92章)的修訂)。

7. 扼要而言，藉該公告實施的條文主要關乎成立競爭事務委員會(下稱"競委會")及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")。競爭守則及相關的罰則條文將不會藉該公告實施。

## 議員提出的意見及關注事項

8. 該公告尚未經立法會的事務委員會作出討論，但在法案委員會商議《競爭條例草案》(下稱"條例草案")的過程中，委員就競委會及審裁處提出意見及關注事項。委員的意見及關注事項於下文各段綜述。

### 競爭事務委員會

#### *競委會的權力*

9. 部分委員對競委會權力過份集中表示關注，因為競委會將負責就詮釋違反行為守則的行為制訂指引、進行調查及提出檢控的職能。政府當局表示，條例草案現時建議通過設立審裁處，採用司法執行模式，讓審裁處承擔裁決的職務，從而避免權力過分集中於競委會。競委會行使調查權力前，必須有合理因由懷疑違反競爭守則的行為已經發生。政府當局亦指出，現時當局難以就針對指稱反競爭行為作出的投訴展開有效的調查工作。條例草案會建立一個公平可信的組織架構，以便有效執行競爭法。

## 競委會委員的專長及經驗

10. 部分委員關注到競委會缺乏競爭事務的專門人才，亦有委員指出，競委會應包括商界、中小企及消費者的代表。政府當局回應時表示，行政長官在考慮委任某人為競委會的委員時，可顧及該人在工業、商業、經濟、法律、中小企或公共政策方面的專長或經驗。因此，任何人如具有上述任何領域的專長或經驗，均有可能獲行政長官考慮委任為競委會委員。現有制訂方式既反映政策意向，也顧及委任機制需有足夠彈性，在兩者之間已取得適當的平衡。

## 競委會委員人數

11. 部分委員建議，應在條例草案訂明競委會的人數上限，以便掌握競委會大致的運作規模。部分委員關注到，如競委會現任委員的意見與行政長官不一致，行政長官或會隨意在競委會委任更多委員。為回應委員的意見及經參考海外司法管轄區和香港其他規模及職能各異的法定團體的成員人數上限之後，政府當局建議競委會委員總數的上限應為16名。

## 競委會發出的指引

12. 法案委員會就政府當局擬備的第一行為守則指引、第二行為守則指引及市場定義指引範本進行商議。部分委員認為該等指引性質空泛，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，競委會將會諮詢相關持份者，然後再擬備更詳盡的實際指引，並輔以更多的例子說明。部分委員要求把有關行為守則的指引制定為須立法會審議的附屬法例，政府當局表示不同意，並強調讓競委會可以彈性地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，而且這做法亦與海外司法管轄區的一致。

13. 關於作出投訴的指引，部分委員認為，上述指引將有助處理投訴，但亦有委員認為，發出此指引的做法並不可取，他們恐怕不按指明形式作出的投訴不獲處理。政府當局解釋，該等指引並非必須遵守的強制規定，而是旨在示明競委會就接獲某宗投訴而考慮應否進行調查時可依據的資料種類及詳情，供投訴人作參考。

## 競爭事務審裁處

### *審裁處成員的角色和職能*

14. 對於有委員詢問審裁處成員根據條例草案執行職能時會否被視為法庭成員，政府當局表示，由於條例草案訂明，審裁處由原訟法庭法官組成，他們憑藉獲委任為原訟法庭法官而成為審裁處成員。因此，審裁處成員根據條例草案執行職能時，其身份為法庭成員。至於由行政長官從審裁處成員中揀選委任的主任法官及副主任法官，他們應根據條例草案執行司法職能。

### *進行法律程序時不拘形式*

15. 部分委員關注到，根據條例草案，審裁處獲准接納在法院進行的法律程序中不可接納的證據，包括傳聞證據。政府當局回應時表示，在秉行公義的過程中，應容許審裁處考慮不同來源的證據。條例草案已就有關證據規則及可導致入罪的證據訂定條文。《證券及期貨條例》(第571章)亦有訂出相若安排。

16. 部分委員對於條例草案訂明審裁處進行法律程序時須盡量不拘形式表示關注，因為審裁處會成為高級紀錄法院，並可施加罰款。政府當局重申其政策目標是要在符合秉行公正原則的前提下，讓審裁處進行法律程序時盡量不拘形式，以期設立較非正規的架構，使法律程序迅速進行，從而減輕涉及競爭個案的小企業的負擔。高等法院首席法官或可在徵詢審裁處主任法官的意見，並考慮政府當局不拘形式的政策原意後，就規管和訂明審裁處須依循的常規及程序訂立規則。

### *主任法官及副主任法官的任期*

17. 部分委員質疑，倘若主任法官及副主任法官由行政長官委任，而任期不得少於3年及不得超過5年，他們的獨立性會否被削弱。政府當局表示，規定審裁處主任法官及副主任法官的固定任期，有助從審裁處成員中定期委任(或再度委任)合適的人選，擔任主任法官或副主任法官。行政長官會根據司法人員推薦委員會的建議，作出指定任期的任命安排；任期屆滿時，任命將自動失效。

### *主任法官／主持聆訊的成員有權投決定票／第二票*

18. 委員關注到，主持聆訊的成員在聆訊出現票數相同的情況時有權投第二票或決定票。委員亦詢問為何讓主任法官委任任何

數目的成員就申請個案進行聆訊，因為此舉或會導致主持聆訊的成員須投第二票或決定票。政府當局表示，讓審裁處主任法官或主持聆訊的成員有權投決定票或第二票的建議，目的是打破因票數均等而無法作出決定的僵局，此舉有助確保審裁處的運作具有效率。香港多個審裁處(例如土地審裁處註、非應邀電子訊息(執行通知)上訴委員會、建築物上訴審裁處和建築物能源效益上訴委員會)也採取類似安排。有意見認為應訂明審裁處聆訊個案的成員人數(例如單數)，與此相比，現時訂明可投決定票的建議既可確保審裁處能夠作出決定，在運作上又讓審裁處可根據每宗個案的性質靈活決定聆訊成員人數。

## 相關文件

19. 相關文件的連結如下——

於2010年7月2日發出有關《競爭條例草案》的立法會參考資料摘要  
[http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bills/brief/b35\\_brf.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bills/brief/b35_brf.pdf)

有關《競爭條例草案》的法律事務部報告  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/papers/hc10081s-93-c.pdf>

為《競爭條例草案》委員會擬備的背景資料簡介  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bc/bc12/papers/bc121109cb1-320-5-c.pdf>

《競爭條例草案》委員會報告  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/bc/bc12/reports/bc120530cb1-1919-c.pdf>

立法會秘書處  
議會事務部1  
2012年12月10日