

策略發展委員會
經濟發展及與內地經濟合作委員會

競爭政策檢討委員會報告

目的

本文件旨在介紹競爭政策檢討委員會(檢討委員會)的主要檢討結果，有關報告已於七月四日發送與各委員。檢討委員會的建議撮述於報告第2節。

背景

2. 財政司司長在二零零五至零六年度《財政預算案》演辭中宣布，競爭政策諮詢委員會(競諮會)將會委任一個獨立委員會，檢討現行的競爭政策及競諮會的組成、職責和運作。二零零五年六月，檢討委員會成立，成員名單見報告附件A。檢討委員會的權責如下——

- 檢討競諮會的組成、職責和運作，包括競諮會處理競爭相關事宜和投訴的機制和方法；以及
- 檢討政府的競爭政策和實施情況。

目前情況

3. 二零零六年六月底，檢討委員會向競諮會提交報告，而競諮會決定早日將報告發表，供市民參閱。政府將仔細研究檢討委員會的建議，務求根據報告和政府初步認為競爭政策的未來可行方向，制定公眾討論文件。

檢討委員會所研議的事項和主要檢討結果摘要

4. 檢討委員會研究了世界各國在制定和應用競爭法方面的經驗，又邀得其他司法管轄區的競爭法例專家分享經驗。檢討委員會也審視了香港電訊業和廣播業規管競爭的制度。

5. 檢討委員會主要集中討論以下事項 —

- (a) 是否需要立法配合和強化香港現行的競爭政策；以及
- (b) 規管競爭的架構和競諮會在新規管機制下所擔當的角色。

配合香港現行競爭政策的法例

6. 檢討委員會在審議是否需要立法配合競爭政策時，認為無論引進任何新模式，均須符合競爭政策的一貫目標 — 提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。競爭政策不應著眼於針對或特別照顧個別行業，或人為地刺激或引進競爭，而應在於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。

7. 檢討委員會審視本地和海外的競爭規管模式後，最終認為規管機制如沒有適當的法律作為後盾，則難以有效打擊反競爭行為，故建議引入新的競爭法例，而該法例 —

- 不應人為地引入競爭，反應防止任何人進行指定類型的反競爭行為，並判以懲處；
- 不應針對「自然壟斷」的情況¹或合併收購(併購)活動，干預市場運作或特別照顧某些行業；

¹ 在經濟學上，當規模經濟效益致令整個行業的產出由單一企業供應有著巨大成本優勢時，「自然壟斷」便會產生。由於在個情況下「自然壟斷」的出現純粹是市場力量使然而並不涉及任何反競爭行為，檢討委員會認為建議的競爭法不應針對這種情況。

- 應適用於各行各業，而非單單針對某些行業或界別；以及
- 應容許基於公共政策或經濟理由作出豁免。

8. 關於新法例所涵蓋的反競爭行為，檢討委員會建議參照現有的競諮會指引所列的指定類別行為釐定，即 —

- 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(例如掠奪式定價)。

9. 這些行為必須證明有扭曲正常市場運作的意圖或效果，方會受到懲處。另須訂立詳細指引，解釋有關罪行可能涵蓋的範圍，並就如何避免違反新條文的規定向商界提供意見。檢討委員會亦建議，新法例在現階段不應規管「自然壟斷」的情況或併購行為。

規管程序

10. 檢討委員會在研究建立有效的規管框架時，認為有關規管機構須具有調查權力，對可能涉及反競爭的行為進行全面及公平的調查。新法例須訂立具阻嚇性的懲處，並設立適當制衡(包括上訴途徑)，以防規管權力被濫用。規管機構也須推行各項教育和宣傳計劃，使公眾認識公平競爭對市場力量正常運作的重要性。

規管機構

11. 檢討委員會建議成立競爭事務委員會(Competition Commission)作為執行新法例的規管機構，由一管理局及旗下全職行政機構組成。檢討委員會研議過競爭事務委員會應否在調查之餘，同時負責審理和懲處可能涉及反競爭的行為，也討論過應否設立競爭事務審裁處(Competition Tribunal)審理個案和判以懲處，最後建議政府認真考慮設立競爭事務審裁處。檢討委員會亦建議，所有懲處，不論最終由競爭事務審裁處抑或競爭事務委員會判定，應只限於民事懲處。建議的規管程序見報告附件 D 圖。

競諮會的職責

12. 檢討委員會討論過如何強化競諮會的組成和職權，讓競諮會以更有力的指導方式處理投訴和評估個別範疇的競爭情況。然而，檢討委員會認為，由於報告建議制定有法定效力的規管制度，而根據制度成立的競爭事務委員會將接手競諮會的工作，故暫時無需就競諮會日後的職責提出任何建議。

未來方向

13. 檢討委員會認同，競爭規管事宜較為複雜，必須向公眾清楚解釋採納建議模式的利弊。儘管部分有關人士支持設立競爭規管機制，但部分例如來自商界的其他人士則持保留意見，憂慮跨行業競爭法例可能會影響本港的營商方式。

14. 因此，檢討委員會建議在決定是否草擬競爭法前，應進行全面而廣泛的諮詢，鼓勵市民參與討論。過程應透明公開，通過舉辦論壇和工作坊等活動，盡量接觸代表不同方面權益的有關各方，確保收集到的意見，足以代表整體社會的意見。政府同意檢討委員會的建議。

15. 計及擬備諮詢文件和籌辦活動所需的時間，我們預計諮詢程序可在二零零六年最後一季展開。

經濟發展及勞工局
2006年8月