



HONG KONG PROFESSIONALS AND SENIOR EXECUTIVES ASSOCIATION

香港專業及資深行政人員協會

**就
競爭法詳細建議公眾諮詢文件
意見書**

2008 年 8 月



香港專業及資深行政人員協會

2008/2009 年度理事會成員

會長：容永祺先生, MH, JP

副會長：	陳建強醫生	陳世強律師
	馮柏棟資深大律師	何順文教授
	胡曉明先生, JP	詹志勇教授, BH, JP
	林大輝博士, BBS, JP	梁美芬博士
	林雲峯教授	盧偉國博士工程師, MH, JP
	吳長勝先生	伍翠瑤博士
	史泰祖醫生	孫德基博士, BBS

秘書長：謝偉銓先生

財務長：李鏡波先生

副秘書長：黃偉雄先生

理事：	陳瑞麟先生	陳紹雄先生
	陳鎮仁先生, BBS, JP	鄭國漢教授, JP
	鍾志平博士, JP	許漢忠先生, JP
	洪克協先生	林義揚先生
	羅范椒芬女士, GBS, JP	李惠光先生
	梁建楓先生	梁定宇先生
	莫華倫先生	伍山河牧師
	彭詢元先生, SBS, CSDSM	彭華先生
	鄧淑明博士	曾其鞏校長, BH, MH
	黃友嘉博士	吳德龍先生
	楊位醒先生, MH	

註：排名依英文姓氏字母排列



香港專業及資深行政人員協會

經濟發展委員會

聯席主席： 盧偉國博士工程師, MH, JP 黃友嘉博士

容永祺先生, MH, JP (創會會長)

陳振東先生

陳重義先生

陳記煊先生

陳國輝先生

鄭國漢教授, JP

張華強先生

謝天懿律師

邱達根先生

蔡宜生先生

朱泰和先生

鍾志平博士, JP

范耀鈞教授, BBS, JP

耿樹森先生

何順文教授

何偉權先生

何綺蓮律師

洪文正先生

管胡金愛女士

林義揚先生

劉志楨先生

劉展灝博士, MH, JP

劉嘉敏先生, MBE, JP

羅志遠律師

羅民念先生

羅裕群先生

羅遠茂先生

李君豪先生

李鏡波先生

李惠光先生

梁家棟博士

梁永安先生

李家暉先生, MH

李啟倫先生

羅志聰先生

盧建恒博士

盧恩澤律師

呂新榮博士

呂汝漢教授

馬振峰先生

吳長勝先生

伍翠瑤博士

申虹律師

沈培華博士

譚麗文女士

謝偉銓先生

蔡少浩先生

黃夢瑩律師

王瑞明先生

黃天祐先生

黃祐怡博士

楊旺堅博士

嚴震銘博士

袁光銘先生

翟普博士

註：排名依英文姓氏字母排列

香港專業及資深行政人員協會
就
競爭法詳細建議公眾諮詢文件
意見書
2008年8月

引言

特區政府於今年五月公布「競爭法詳細建議公眾諮詢文件」，就政府未來制定的跨行業競爭法基礎條文諮詢公眾。政府強調，引入競爭法的目的，是要保障香港社會有自由公平的營商環境，但在過往的諮詢過程中，有不少意見反映，由於新法例是要規管企業的營商行為，企業需要一段時間適應，並可能會增加營運成本。鑑於新法例影響深遠，香港專業及資深行政人員協會轄下經濟發展委員會經研究該文件後，提出如下意見：

一．調查與審裁職能應分管

就競爭事務委員會兼具調查與審裁職能，我們對此表示有保留。雖然文件建議委員會內部要把調查與裁決的職能分開，又提出調查小組成員的委員會成員，將不得參與審理個案，但政府明言，委員會兼具調查與審裁職能，可確保委員會有效率而又連貫一致地作出裁決，這就令人擔心，委員會權力過大，缺乏制衡；此外在處理個案時，也可能出現偏頗的情況。因此，我們建議調查與審裁的職能應分別由兩個機構負責，審裁職能可交由競爭事務審裁處或法庭負責。

此外，由於競爭法在香港乃是新的法例，我們擔心競爭事務委員會和審裁處在裁決個案時，欠缺清晰的準則作為依據，加上沒有先例可供參考，因此相信，委員會和審裁處作裁決時，相較訂有專業或行業守則的專業團體將更為困難。（建議 5 及 9）

二．委員會規模有欠交代

競爭事務委員會設有一名全職行政總監，作為委員會行政機構的主管，但除此之外，文件沒有提及委員會的組織架構及其營運預算，由於競爭法規管範圍廣闊，實令人擔心委員會的行政架構規模過大。有人便指出，美國、歐盟、英國和澳洲的競爭規管機構，動輒也有數以十億港元作為財政預算；而英國規管當局為了符合財政預算，把每年處理案件的數目，定為平均十宗。就此，我們建議政府參考海外地區的規管機構安排，訂出符合香港情況的行政機構組織架構，以及其每年的營運預算，並在草擬法例之前諮詢公眾。(第二章第6段)

三．罰則過重

政府建議，競爭事務審裁處可對違反「行為規則」的行為，判處超過一千萬元以上的罰款，以及裁定某人在五年內不可出任公司董事或高層管理人員。我們認為，取消出任董事資格的罰則過重，不利個別人士日後從事企業管理工作，建議降低年期，或改由其他罰則代替。(建議 29)

四．限制委員會的調查權力

競爭事務委員會擁有調查權力，調查可能違反競爭法的行為；當委員會行使調查權力時，不但可要求有關一方出席會面陳詞，或提供文件或資料，還可在裁判司簽發搜查令後入屋搜查，並搜集相關資料。而委員會在裁定企業行為違反競爭條文之前，可讓受查一方作出申述。我們認為，由於委員會的調查權力頗大，難免對受查的中小企業構成一定的壓力；如果有關指控乃無中生有，對企業無疑是一種滋擾。因此建議委員會應在「較有可能」(而非諮詢文件第7段中訂明的「合理理由」)相信違法行為已經發生，方可行使調查權力。(建議 7,8 及 11)

五．對規管合併行為作出平衡

就應否規管企業合併，政府在獲悉公眾對此意見分歧後，認為可讓公眾進一步討論，並建議法例生效後一段時間，在檢討法例時才考慮是否加入規管合併條文，此舉反映政府就規

管合併行為採取迴避的態度。事實上，社會普遍意見認為，制定競爭法的主要目的，就是要規管大企業濫用其於市場上的強大力量而作出的商業行為（例如石油公司和超級市場等），包括企業透過合併與收購意圖操控商品格價。因此，若競爭法不處理企業的合併與收購行為，但反而為中小企帶來多一層的困擾，似乎並不符合社會對該法例的期望。

但我們知悉在自由經濟體系裏，企業的合併與收購活動，是很普遍的策略性商業行為，若競爭法對此等活動作出過份的規管，將不利香港營商環境，也削弱香港的競爭力。

因此本會認為，在平衡社會期望和維持香港競爭力，以及考慮到中小企業容易誤墮法網的情況下，政府不宜對企業的合併與收購活動作出過份的規管，但應制訂措施，支援中小企業以符合法例或指引的要求。（第三章 19 至 25 段）

六．市場界定具爭議性

政府在文件中，提出在競爭法草案中若干詞彙的定義，例如「企業」和「橫向協議」等，但卻沒有就「市場」提出清晰的定義。制定競爭法的目的，是要禁止企業藉著其在市場上所擁有的支配地位或強大市場力量，削弱對手的競爭能力。但政府的討論焦點，卻只在企業的市場佔有率，忽略了對「市場」的界定。雖然香港市場小，但市場體系錯綜複雜，一項產品和服務的市場範圍有時出現含糊和具爭議性，因此，當競爭事務委員會要判斷某企業在市場中的佔有率之先，便很可能要和受查企業就「市場」定義作一番激辯，由此可見，市場的界定絕不是容易的事。若處理不當，亦可能扼殺市場上一些有創意的新產品或服務的健康成長。或者，亦可考慮以市場的經濟規模大小作界限，使著眼點集中在大市場、大公司。（建議 27）

七．豁免機構有待澄清

豁免方面，政府建議競爭法不適用於政府或法定機構，但我們認為「政府或法定機構」的界定有含糊的地方，例如政府所持有股份的公司，是否也應包括在不適用機構名單之內（香港鐵路和香港交易及結算有限公司等）。雖然政府強

調，公營部門的活動差不多一定符合豁免和豁除的準則，但事實上，有些公營機構提供的服務，在市場上也有由私營機構提供，例如郵件快遞和會議展覽服務；由此可見，即使某公營機構的主要職責，並不是從事經濟活動，但其某些行為卻涉及經濟活動。因此這些機構應否獲得豁免，實值得公眾討論。(建議 50)

同樣，政府建議營運「符合普遍利益的經濟服務」的企業，可獲豁免受「行為規則」所監管，但如何界定「普遍利益」實有頗大爭議性。一般理解，涉及普遍或公眾利益的企業，尤指公共運輸、供水、供電和石油企業。有些人認為，這些企業實際上在市場上處於壟斷的地位，因此有哪些企業可因「普遍利益」而獲豁免，將引起社會激烈討論，我們建議政府應就該項豁免廣泛諮詢公眾。(建議 48)

此外，法定專業團體和行業商會在市場上提供特定專業服務，並賦予部份會員提供特定服務的資格。例如，委任國際公證人，中國委任公證人等資格，並由該相關公證人協會訂定公證收費最低標準，這些規定及任命實際上有助提升專業水平和服務質素，故此該些機構或團體應免受「行為規則」所監管。(建議 50)

八．支援中小企業

本會注意到中小企業普遍擔心，競爭法會引致企業內部因遵從新法例，而需要為人力及法律服務投入資源，從而增加營運成本；此外，大企業為求削弱中小企業競爭對手的能力，利用競爭法向中小企作出無理投訴，甚至提出訴訟，意圖打擊他們的營運。縱然政府建議競爭事務委員會至少一名成員，具備處理中小企事務的經驗，又要求就「行為規則」和調查投訴發出指引，設立「低額」模式，審裁處可不審理無理取鬧的申索等，但我們認為有關安排仍不足以釋除中小企業的疑慮。

為此，我們要求政府向中小企提供合適的顧問服務，協助中小企解決因遵從競爭法要求所遇到的困難，及減少不必要的額外成本。為消除中小企業的疑慮，應修訂建議第 37 項，直截了當列明「審裁處如認為任何訴訟欠缺理據或無理取鬧，將不會審理有關訴訟。」(第四章第 37 項建議及第五章)

總結

為著香港的長遠發展及有更公平的營商環境，制定競爭法是有需要的。競爭法乃嶄新的法例，涉及監管各行各業的營商行為，對香港作為自由經濟體系的商業社會有著深遠的影響。因此為維持香港優越的營商環境，本會建議特區政府必須小心處理有關法例，而規管機構的模範和權力也不宜過大。從諮詢文件所顯示出的法例框架，存有很多灰色地帶，包括競爭事務委員會和競爭事務審裁處在缺乏案例參考的情況下，如何界定「市場」和作出裁決，有哪些公營機構因為業務涉及「普遍利益」而可獲豁免等，這些均有待政府在吸納了公眾人士意見後，盡早作出澄清。此外，我們也擔心競爭法對中小企業造成一定的壓力。因此，政府應在草擬競爭法期間，積極就草案各項細節諮詢各大小商會，吸納了各界意見之後，才向立法會提交正式草案。