

行政摘要

公民黨就香港特區政府的討論文件的回應

促進自由競爭—保持經濟動力

2007年2月5日

1. 公民黨歡迎政府有意考慮為香港制訂全面的公平競爭法，並認為這是一個重大的政策改變。
2. 在不同的市場上缺乏競爭，不單令香港的企業甚至消費者亦受害其中。
3. 現行只在電訊及廣播業制訂競爭條例加以規管，而其餘行業均由競爭政策諮詢委員會以行政勸喻的方式來監察的特定行業競爭政策成效不彰。正是由於這些原因，最近有關車用燃油零售市場競爭的研究報告，未能就此作出結論，亦是意料中事。
4. 公民黨提議，政府應盡快向立法會提交全面的公平競爭法條例草案。法例應該一致適用於所有行業。可獲豁免的行業只限於極少數，而獲豁免的情況亦需要有充分的理據支持及明確界定，並且需要經過立法會審核。我們應該採用國際上的最佳做法，並因應香港經濟的特殊需要和特性而制訂有關法例。
5. 就法例的內容，公民黨提出下列的建議。

立法的目的

6. 制訂公平競爭法，先要訂立一套清晰的目標。立法的首要目標，是要為消費者尋求最大的權益(包括作為消費者的企業)，以確保市場上公平的競爭。除非有顯著的經濟效益，又或在沒有更合適的方法去保護重大的社會利益時，才可背棄這個原則。

涵蓋範圍

7. 法例應該適用於各行各業，包括一切政府所進行的經濟活動。而某些特定的行業，在理據充分的情況之下，可以獲得豁免。例如，若果中小型企業之間的協議在有關市場上的競爭影響是微不足道的話，這些協議不會被視為違反競爭。

司法管轄權

8. 法例應該適用於任何在香港經營商品或服務業的企業，以及在香港市場上有經濟影響力的企業，不論這些企業是在何地註冊，亦不論其反競爭的行為是在何處出現。

具體內容

9. 濫用市場支配地位—壟斷

如果一家公司透過公平競爭在市場上佔有支配地位，這將被視為合法的行為。可是，濫用市場上的支配地位應該被禁絕。香港市場的規模較小，尤其是資本密集的行業，出現高度集中比率的情況難免。因此，我們需要一個嚴謹的市場準則以確定市場地位有否被濫用。與此同時，如果消費者能夠得到合理的利益，則某些行為可因獲得較大的效益而獲容許。

10. 反競爭協議

只有被證明沒有嚴重妨礙、扭曲或限制市場上的競爭建議，才應予以許可。否則，法例不會容許限制性協議。但操縱價格、串通投標、訂立銷售和生產限額或分配市場則應被法例禁止。

11. 合併活動之監管

若合併活動將不被納入法例範圍，將會危及法例之規管制度的一致性及其成效。因此，我們建議合併活動應同時受法例監管。法例應訂定一個事後的合併通報制度，再配合高營業額/市場佔有率的準則，務求只有最大規模、最集中的合併才會受到監管。這一制度，和現時電訊業行之有效的監管機制相類似。

懲處

12. 民事制裁

懲處制度應該參照《電訊條例》中的民事制裁部分。

13. 刑事制裁

我們不支持刑事制裁。由於舉證準則的要求較高，加上刑事司法制度比較複雜，所以我們認為刑事制裁並不合適，效用亦存疑。

14. 剝奪擔任董事的資格

此外，對於鼓吹反競爭行為的經營手法，設立個人懲處制度是一重要措施。任何導致違反競爭法的人士應失去擔任任何香港公司的董事資格，最高懲罰可達 10 年。

15. 私人訴訟權

我們認為，私人訴訟權能夠保障每個人參與經濟活動的權利，同時可以補公共執法之不足。理據不足的個案會在訴訟程序的初期被駁回，因此，我們不認為，私人訴訟權會引發大量的訴訟。我們注意到，六年來從沒有人根據《電訊條例》提出私人訴訟，而根據《廣播條例》申請禁制令的個案亦只有一宗。可是，考慮到各行業在這方面的憂慮，我們建議只限於申請「終止及停止」法令之私人訴訟權被納入法例中。

執法機關

16. 架構與問責

我們應該成立一個獨立運作的香港公平競爭委員會(委員會)。由於政府不時亦有參與不同範疇的經濟活動，因此委員會應該直接向立法會，而非政府問責。

17. 職員

委員會應該設立一個小型的管理委員會，並由一名行政總裁領導。委員會需要聘用 50-60 名職員，其中 15 到 20 名為律師和經濟學家，以進行調查和分析個案。

18. 職權

委員會應該被賦予類似現時電訊管理局監管電訊業的獨立權力，以進行調查、裁決和懲處，包括頒布臨時命令要求終止及停止反競爭行為。

19. 倡導

委員會應該向政府、業界和消費者積極倡議公平競爭。所有政府的監管措施都應該以支持市場公平競爭為原則。

20. 合作

委員會應獲授權和內地或外國的監管機構，以及國際組織緊密合作，就執法和法律協調等問題進行探討。

21. 調查權力

委員會應有如《電訊條例》所賦予電訊管理局的類似權力。在調查中採取不合作態度或阻礙調查工作均應被列為刑事罪行。

22. 保密權力

委員會及其職員應負有法定的保密責任。舉報人應受法例保護，以免因此而被解僱。舉報人如因提供資料而受到不公平對待，應擁有索償的權利。

23. 和解與寬限

為協助調查，委員會應該擁有商討和解的權力。此外，如犯事者能夠提供有用資料，並協助委員會進行調查，委員會應有權判處較輕的刑罰。

24. 上訴

為增加透明度和獨立性和獲得正當的法律程序的權利，敗訴的一方應享有向由專家組成的獨立上訴委員會上訴的權利。

25. 結論

公民黨相信，香港值得擁有一個世界級、切合本土經濟需要的公平競爭體制，從而協助本港的公司迎接全球化所帶來的挑戰，鞏固他們在國際間的競爭力。這政策將會加強香港達至亞洲國際都會的目標的能力。制訂公平競爭法實在刻不容緩。政府必須採取果斷行動，改善本地市場的競爭情況，以保障香港未來的經濟發展。