

「為實施香港競爭法作準備」
競爭事務委員會主席
胡紅玉女士

第九屆亞洲競爭法會議 2013
(The 9th Annual Asian Competition Law Conference 2013)
2013 年 12 月 10 日

前言

我很高興在此以新成立的香港競爭事務委員會（競委會）主席的身份與大家分享個人對競爭法的一些想法。

去年，商務及經濟發展局局長在此競爭研討會上致辭，公布制定《競爭條例》。相關的立法程序殊不輕易，歷時接近 3 年，當中經過 38 次條例草案委員會會議及整整 5 天的立法會會議審議，條例方獲通過。然而，我們回望香港競爭制度的發展歷史，立法程序不過是歷史的一頁，縱然也是最重要的一頁。

在香港引入競爭法的歷史

首先讓我回顧一下本港競爭法的由來。香港的競爭法在 1994 年首度出現，當時消費者委員會（消委會）展開一系列香港商業競爭力的研究。這些研究包括銀行存款利率、超級市場、燃油、廣播、電訊及住宅物業。

在消委會的時候，我曾參與撤銷銀行間的存款利率協議，並建議合併廣播事務局與電訊事務局，以及把發牌制度由專用(technology specific)技術改為技術中立(technology neutral)。消委會亦就電訊服務供應商之間的網絡互連的要求提出建議。這些建議促使更多嶄新的技術更迅速地得以引進、完善了發牌制度，以及令廣播事務管理局與電訊管理局合併，成為今天的通訊事務管理局。

因應消委會的競爭力報告，政府在 1997 年成立競爭政策諮詢委員會（競諮會）。2006 年，競諮會建議引入跨行業的競爭法，而諮詢工作亦相繼展開。

以上的回顧勾勒了香港競爭法的發展背景，現在我們談談它的現況與未來。

那麼我們的現況如何？《競爭條例》雖已立法，但尚未全面實施。政府刻意以分階段的方式實施條例，首階段先行實施有關組織的條文，包括設立競委會和競爭事務審裁處，以便這兩個機關和政府得以在各自的範疇致力訂立基本架構，使條例最終得以全面落實執行。

設立競委會

我與競委會委員今年五月獲得任命（部分委員也在座）。自此，我們先後建立了管治架構和內部守則，並制訂路線圖，作為籌備全面實施條例所需工作的指引。我們全力處理主要工作，包括聘請高質素的專業團隊、擬備條例規定的規管指引及文件，並與其他司法管轄區的競爭事務機構建立網絡，借鑑他們的經驗和專業知識。

我們的招聘工作如火如荼，尤其是招聘競委會的高層人員，包括行政總裁、高級行政總監和各部門的總監。為了達致最佳人才與經驗的組合，我們同時向海外及本地招聘，我們希望於 2014 年首季就高層人員的招聘有良好的進展，屆時他們會與中級及支援人員攜手制訂所需的工作程序和守則，並為機構設立所有必需的基礎設施。

首要工作是撰寫規管指引

撰寫規管指引乃競委會的首要工作。《競爭條例》訂明競委會須在法例全面實施前擬備指引，並徵詢持份者和立法會的意見。我們了解部分持份者期望指引闡明何謂反競爭的商業行為。有些人亦期望指引會說明哪類行為或協議可以豁除於行為守則的適用範圍之外。實際的情況是我們恐怕難在指引中清楚說明。規管指引既要向企業提供充分指導，亦不能對競委會造成不必要的制肘，兩者之間必須取得平衡。

我們預期就指引擬稿將與持份者進行多番討論——從中讓我們更瞭解商界的關注事項和需要，而企業也會更了解條例的要求和

維持市場競爭的價值。我們計劃在討論指引擬稿的期間，同時舉辦教育推廣活動，並為商界制訂風險評估工具和守法計劃，以供企業採用。因此，我們希望是次在各界參與的過程中能達致多個目的。最理想的情況是持份者不但接納指引，還對此有深入的認識。

我們正為撰寫指引擬稿作準備——包括聘任顧問作研究，並與相關規管機構討論。在活動方面，我們擬在 2014 年上半年開始聽取持份者的意見，而下半年則進行更廣泛的諮詢工作，之後再諮詢立法會。我們預計此過程或需時 15 個月，雖然時間上頗為緊迫，但假如一切如期進行，條例或可在 2015 年全面實施。

向海外競爭機構借鑑經驗

我們在新成立時遇到的情況，當然並非獨有的。由於我們起步較遲，得以借鑑其他司法管轄區的競爭當局所擁有的豐富經驗。透過參加國際和區域性的競爭事務的研討會或會議，我們獲得不少啟發。我們剛加入國際競爭規管網絡(International Competition Network)，而在座不少同事也是會員，我們期待與你們加強合作。讓我在此先提醒你——我會主動聯絡你、汲取你的經驗，並把縈繞在我腦海的許多問題向你提問。

我說在新成立時遇到的情況並非獨有，必須隨即補充一點，就是從另一個角度看，每個競爭事務司法管轄區均是獨一無二的——尤其是競爭當局在當地面對的獨特挑戰。這是我即將提及的議題，即在香港實施競爭法的挑戰。

競爭法——中小企關注的事項

我必須從中小型企業說起。中小企應會受惠於競爭法，可是在香港，我們自立法階段便聽到部分中小企表達的各種憂慮。中小企佔香港企業約 98%，如失去他們的支持，整條法例便難以立足。一些中小企擔心實施競爭法會在遵守條例成本方面加重負擔。另一些則希望，在他們因無心之失而違反法例的情況下，能確定他們不會受懲處，理由是他們規模細小，對市場的影響不大。

《競爭條例》在第一及第二行為守則設有的「低額模式」的安排，並賦權競委會就違反第一行為守則但不牽涉嚴重反競爭行為發

出告誡通知。這些安排應該會令中小企安心，與此同時，我們亦必須確保中小企明白條例的設計。然而，條例的設計並非豁除中小企的所有責任——尤其是牽涉嚴重反競爭行為的法規，中小企仍是要遵守的。有關圍標和分配市場的投訴在某些界別並不罕見。近日廣為報道的例子涉及建造業的樓宇保養，當中大多是中小企。因此，讓中小企真正安心的另一途徑是中小企在業務行為方面作出根本的轉變。事實上，我們認為後者更為可取。我們希望游說中小企，作出這些轉變會帶來一個更公平的競爭環境。成功營商之道應建基於創新和用人唯才，而不是扭曲市場或採用人為的反競爭手段。我們一方面要讓中小企明白過往的一些做法涉及違例的風險，另一方面則應體諒和瞭解他們的局限，並協助他們轉變。在這方面輔以運用執法權力和進行推廣活動實屬必要。

出入口貿易及全球平台交易為執法帶來的挑戰

香港作為進出口樞紐，亦為我們帶來另一種挑戰。條例下兩項行為守則適用於香港境外業務實體的協議和做法，條件是其行為影響在香港的競爭。香港作為貿易樞紐，佔全球出入口貿易近 3%，行為守則的域外法律效力，意味着我們日後執法，必須考慮如何應對有關如區域性出口業卡特爾(cartel)的活動如何影響我們，以及如何把跨境經濟活動納入考慮因素。這種種既為執法方面帶來挑戰，亦牽涉多個司法管轄區之間的互相接口的事宜。也許更重要的是，香港的貿易模式會帶來司法概念上的挑戰，因為在個別個案是否納入香港境外業務實體及如何納入，對我們界定有關市場、訂立市場權勢準則，以及評估對香港市場的影響極為重要。香港經濟的特點與本會議區域性經濟融合的主題尤為相關。在現今世界，很多國際財團的分公司遍佈多個司法管轄區。套用佛理曼(Thomas Friedman)的字眼，電子交易和互聯網把世界變“平”了。服務和貨物在全球化平台傳遍世界。在電子商貿中，網羅所有品牌的全球商業網絡，把世界各地的消費者、零售商和生產商連繫起來，令人眼花繚亂。全球營辦商或不想在世界各地於不同市場採用不同的業務模式。競爭事務當局應如何應對此全球化現象？這自然需要各司法管轄區加強合作。

公眾期望管理是另一項挑戰

處理公眾期望也是一項挑戰。這實在是意料中事，因為香港是一個充滿活力的公民社會，加上身處其中是喧嚷敢言的傳媒——請

在座的傳媒朋友別介意。競爭法的特別之處，是我們在立法過程中聽取到各式各樣的期望。有人擔心，在香港奉行的自由放任制度下，競委會過於滋擾“正常”經濟交易，也有人擔心我們只是無牙老虎。我們需要公眾對我們抱有期望，對我們日後的工作給予信任，同時也要確保有關期望是我們在法例下有權力處理的。舉例說，法例並無賦權我們要求業務實體下調物價。法例也不打破壟斷或寡頭壟斷，只要那些企業不是濫用市場權勢，便不能施加懲處。唯一的例外是電訊業受合併守則所規管。我們需要大量的公共關係和教育方面工作，以及訂立切實可行的執行計劃，令大眾對競委會有合理的期望。

結論

《競爭條例》在草擬時，曾廣泛參考英國和歐盟競爭法所載列的法律概念，為我們提供便捷的途徑，以借鑑法學的豐富資料。然而，我們仍需徹底和仔細地思考《競爭條例》如何按本地情況調整。一些想法或會在指引草擬過程中反映出來，另一些則可能在條例全面實施後，逐漸為執法緩急次序訂下指導性準則。

我們的競爭法仍是幼嫩但充滿朝氣，如何好好培育它，相信你們會有很多精闢的見解，我衷心向你請教。

謝謝。