



競爭事務委員會
COMPETITION
COMMISSION

執法政策



2015年11月

I 引言

- 1.1 《競爭條例》（第 619 章）（“《條例》”）適用於香港的所有行業。《條例》禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果的行為。該些行為包括業務實體之間的反競爭安排以及濫用相當程度市場權勢的行為。¹
- 1.2 競爭事務委員會（“**競委會**”）根據《條例》成立，旨在執行競爭守則及提高公眾對競爭的價值的了解。²
- 1.3 競委會其中一項職能為調查可能違反競爭守則的行為及執行《條例》的條文。《條例》載有條文訂明競委會應如何履行此職能，而《投訴指引》及《調查指引》則為此提供了額外指導，說明競委會在接獲投訴及進行調查時準備依循的程序。
- 1.4 競委會沒有裁定有否違反《條款》的權力。有否違反競爭守則的裁定是由競爭事務審裁處（“**審裁處**”）及其他法院所作出的。
- 1.5 就可能違反第一行為守則／第二行為守則的個案的調查而言（第一行為守則及第二行為守則統稱“**行為守則**”）³，此《執法政策》透過：
- (a) 制定競委會資源運用的優先次序，以便有效率和適時地調查可能違反行為守則的行為；及
 - (b) 在競委會認為有違反《條例》的情況時，釐定恰當而適度的執法對策；

從而對《條例》及競委會所發布的六份指引作出補充，並為競委會準備如何履行其執法職能提供指引。

¹ 有關《條例》禁止的行為的進一步指引，可參閱競委會《第一行為守則指引》、《第二行為守則指引》及《合併守則指引》。

² 作為負責執行《條例》的主要競爭事務當局，競委會對在電訊及廣播行業營運的指定業務實體的反競爭行為與通訊事務管理局共享管轄權。此《執法政策》僅適用於競委會。

³ 此《執法政策》並不適用於競委會對合併守則個案的評估方式。

2 競委會的主要調查原則

2.1 競委會的所有調查均會根據六大原則進行：

處理專業：競委會將會不偏不倚，以每件案件的事實為其決定的依據。

調查保密：為保障疑有違反行為守則之調查中有關各方的權益，競委會的調查將會保密進行，一般不會就正在進行的調查發表公開評論。

互動接觸：競委會將會接觸調查對象，讓其了解競委會所關注的事宜和有關調查進展。⁴

調查適時：競委會將竭力有效率和適時地進行調查。

寬嚴適度：競委會將會就有關行為的性質和所造成或可能造成的損害尋求適度的執法方案。

具透明度：競委會將保持一定的透明度，按競委會《調查指引》將調查結果公開。

3 執法優先次序及行使酌情權

3.1 雖然競委會將謹慎考慮所有投訴，但為了妥善管理資源，競委會不能對每件接獲的投訴或對所有獲悉的競爭上的問題逐一進行詳細調查。從競委會其他工作的角度考慮，並非所有個案均值得進一步調查，也不是所有調查個案均值得競委會投放大量資源處理。

⁴ 仍須考慮運作和保密方面的因素，以及《條例》的具體條文。

- 3.2 競委會打算行使《條例》所賦予的酌情權，將其資源投放於會為在香港的競爭和消費者帶來最大的整體利益的案件之調查及執法工作上。當發現可能違反行為守則的情況時，競委會將尋求採取與有關行為及其造成的損害相稱的執法行動。
- 3.3 為此，競委會在考慮是否進行調查和如何解決個別個案時，除了案件的具體事實外，競委會將考慮三大主要事項：
- (a) 專注守法工作；
 - (b) 嚴重程度因素；及
 - (c) 有效而適當的補救方法。

專注守法工作

- 3.4 於《條例》運作初期，競委會相信應集中其資源於鼓勵香港社會各界遵守《條例》的規定，而非側重於針對某些特定行業而執法。競委會將透過教育宣傳、接觸有關各方和進行執法工作來達致上述目標。競委會的執法職能將可通過以下方法，鼓勵各界遵守《條例》的規定：
- (a) 針對明顯損害在香港的競爭及香港消費者的反競爭行為；及
 - (b) 於適合的案件中到審裁處提起法律程序，以供日後尋求《條例》的司法解釋。
- 3.5 競委會在考慮是否就個別個案進行調查時，將優先處理涉及以下任何一種或多種行為的個案：
- (a) 合謀行為（**cartel conduct**）；
 - (b) 嚴重損害在香港的競爭而違反第一行為守則的其他協議；⁵及
 - (c) 固有市場參與者濫用相當程度市場權勢去排除競爭的行為（**exclusionary behaviour**）。

⁵ 在本《執法政策》中，“協議”的意思與《條例》第 2(1) 條所述的相同。有關何謂協議的進一步指引，可參閱競委會的《第一行為守則指引》。

合謀行爲

3.6 合謀行爲指正在互相競爭的業務實體（或如非進行有關合謀行爲則本應會互相競爭的業務實體）之間：

- (a) 所達成的協議；及
- (b) 所從事的經協調做法，

而該協議或經協調做法旨在進行任何一種或多種以下具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的之活動：

- (a) 合謀定價；
- (b) 瓜分市場；
- (c) 限制產量；或
- (d) 圍標。⁶

3.7 合謀行爲與大多數其他形式的反競爭行爲的不同之處，在於合謀行爲被世界公認為損害經濟的行爲。正如競委會《第一行爲守則指引》所載，競委會認為合謀行爲違反第一行爲守則，又具有損害競爭之目的，而且屬於《條例》第 2 條所指的嚴重反競爭行爲。

3.8 競委會亦認為，阻嚇業務實體組織及個別人士參與業務實體所進行的合謀行爲甚為重要。因此，如競委會認為違反第一行爲守則的合謀行爲已經發生，除了針對從事合謀行爲的業務實體採取執法行動外，競委會可對以下參與或以其他方式牽涉入有關合謀行爲的人士，率先採取執法行動：

- (a) 業務實體組織；及／或
- (b) 業務實體的高級人員，⁷包括其董事。

⁶ 有關這些形式的行爲之討論，可參閱競委會的《第一行爲守則指引》第 6.10 至 6.15 段、6.17 至 6.19 段、6.21 至 6.24 段及 6.26 至 6.29 段。

⁷ “高級人員”的意思與《條例》第 79 條所述的相同，當中包括業務實體的董事和經理。

嚴重損害在香港的競爭而違反第一行為守則的其他協議

- 3.9 其他違反第一行為守則而嚴重損害或可能嚴重損害香港一個或多個市場內的競爭的協議，競委會亦會優先處理。

牽涉固有市場參與者進行排除競爭行為的濫用相當程度市場權勢的行為

- 3.10 如果市場中某個具有相當程度的市場權勢的業務實體，藉從事目的或效果在於妨礙、限制或扭曲在香港的競爭行為，而濫用該權勢，即屬違反第二行為守則。如有關行為涉及在香港一個或多個市場經營的固有市場參與者進行排除競爭行為，競委會將特別優先處理這種行為。
- 3.11 排除競爭行為是指主要為妨礙競爭對手的競爭或限制他們的競爭力而進行的行為。《第二行為守則指引》第 5 節載列了幾個排除競爭行為的示例。排除競爭行為會讓具有相當程度的市場權勢的業務實體能夠收取更高價格、降低產品質素或減少產品選擇，從而損害香港消費者及香港經濟的利益。

嚴重程度因素

- 3.12 除了專注守法工作外，如果競委會認為有違反《條例》的情況，競委會在決定如何尋求個別案件的執法方案時，亦會考慮有關行為是否涉及以下其中一項或多項嚴重程度因素（統稱“嚴重程度因素”）⁸：
- (a) 有關行為顯然無視法律的存在；
 - (b) 進行有關行為的蓄意程度，包括從事或牽涉入有關行為的人⁹有否蓄意地採取一些避開偵查的步驟；
 - (c) 從事有關行為的人乃業務實體高級管理層或依照其指示而行事的人；

⁸ 為免生疑問，嚴重程度因素旨在於競委會認為有違反《條例》的情況出現時，協助衡量競委會應該採取的執法行動。如競委會決定在審裁處提起法律程序尋求施加罰款或其他命令，《條例》第 93 至 96 條及第 100 至 104 條便會適用。

⁹ 在本《執法政策》中，“人”的意思與《條例》第 2(1) 條所述的相同。

- (d) 從事或牽涉入有關行為的人過往曾經：
- i. 接獲競委會告知競委會已關注到其行為可能會有競爭上的問題，並已獲得合理機會糾正其行為，但並未有相應地作出糾正；
 - ii. 獲發告誡通知或違章通知書，或曾就類似行為根據《條例》對競委會作出承諾；或
 - iii. 被審裁處裁定其違反《條例》。

有效而適當的補救方法

3.13 正如《調查指引》所載，競委會有多種執法對策供其採用，讓競委會根據案中行為的情況，尋求解決競委會認為可能屬違反《條例》事宜的方案。不論採用哪一種方案，競委會一般都會採取能夠達到以下補救目標（統稱“補救目標”）的補救方法：

- (a) 補救方法能迅速阻止案中的不法行為；
- (b) 補救方法能去除違反《條例》的行為所造成的損害，例如在可行而有效率地實施的情況下，向受影響各方作出損害賠償；
- (c) 補救方法所施加的經濟制裁的效力，足以鼓勵參與違例的人及市場其他參與者遵循《條例》的規定；
- (d) 補救方法：
 - i. 與過往就涉及類似行為的事宜所採取的補救方法相符（如果競委會於個案中尋求施加罰款，競委會更會考慮到《條例》第 93 條所列因素）；
 - ii. 在考慮到有關人士與競委會合作的程度後，能反映該人的罪責（見下文）；及
 - iii. 能為日後同類案件定下適當的標準（如當時未有相關案例）。

- 3.14 爲了達致上述補救目標，競委會將盡力定出與有關行爲發生的情況、所造成或有可能產生的損害相符的執法對策。
- 3.15 如法律程序已在審裁處進行，則釐定某項命令在個別案中的具體情況下是否適當的權力屬審裁處所獨有。

4 釐定適當執法對策的其他考慮因素

合作及解決案件的方案

- 4.1 任何人均可隨時選擇於競委會的調查中與競委會合作。競委會決定針對該人的適度執法對策時，亦會將該人所提供的合作納入考慮範圍。
- 4.2 任何人亦可選擇與競委會接觸，以探討解決案件的方案。該等接觸可在“無損權利”（without prejudice）的情況下進行。
- 4.3 競委會將會藉其一般執法酌情權考慮解決案件的方案之提議。解決案件的方案可以很多種，例如：
- (a) 如有個別人士願意以個人身份向競委會提供協助，競委會可能同意不對其採取執法行動，以換取有關人士的合作；
 - (b) 有關人士向競委會作出承諾不再從事反競爭行爲及／或承諾向受有關行爲所影響的人士提出適當的糾正方法；或
 - (c) 有關人士在競委會同意的情況下，透過同意事實陳述書和尋求特定命令，了結在審裁處進行的法律程序。

- 4.4 如競委會決定向審裁處申請施加罰款的命令或作出其他命令，解決案件的方案可能牽涉到競委會在法律許可的範圍內，同意向審裁處提交一份有關降低罰款額及／或向審裁處申請作出其他適當命令的陳詞，陳詞內容須同時考慮到有關人士有否及早提供合作、合作的性質、價值及程度。
- 4.5 如有關人士所提供的合作與合謀行為有關，競委會在行使其酌情權時亦會將競委會《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》一併考慮。

被調查人士在遵守《條例》的工作

- 4.6 被調查人士如能展示曾真正努力遵守《條例》的規定，競委會亦會將該人在守法工作上作出的努力考慮在內。

與其他本地機關合作

- 4.7 違反《條例》的行為亦有可能涉及違反香港其他法律的行為。如多個本地機關同時處理同一牽涉多個範疇的違法行為，競委會將在《條例》許可的範圍內並按競委會運作所需，¹⁰ 與其他機關保持密切聯繫，以達致合適結果。

執法效能

- 4.8 競委會可在考慮每宗個案的任何階段重新評估執法優先次序，以務求達到最妥善地運用其有限公共資源。為此，競委會在決定對個別個案採取的執法方案時，可能會考慮的額外因素包括：
- (a) 競委會、審裁處及其他法院當時正在審議的其他個案；及
 - (b) 進一步調查所需的資源或所建議的執法方案與預期的公眾利益是否相稱。

¹⁰ 為免生疑問，在涉及合謀行為的個案中，競委會將按《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》向寬待申請人及申請人提供的資料提供有關保障。



競爭事務委員會
COMPETITION
COMMISSION

香港黃竹坑
黃竹坑道8號
19樓 South Island Place

(競爭事務委員會已於2019年6月24日更改地址)