

# 我国内地与香港特区反垄断执法协同机制的构建

——以粤港澳大湾区协同发展为背景

管金平\*

**摘要:**在粤港澳大湾区协同发展的背景下,我国内地与香港特别行政区反垄断执法的合作将进一步加强。香港特别行政区的反垄断执法以2015年12月起实施的《竞争条例》为法律基础,以竞争事务委员会与竞争事务审裁处为机构保障,通过指控案件、发出集体豁免命令、缔结谅解备忘录、多样化的竞争倡导手段4类形式开展反垄断工作。我国内地与香港特别行政区的反垄断法制体制,因所处市场经济环境和所处法域环境不同而存在一些根深蒂固的差别,这会成为两地反垄断执法协同的现实障碍。未来两地反垄断执法的协同主要有赖于如下实施进路:其一,两地反垄断法制联动式的改进,解决各自存在的反垄断法实施缺憾,为两地协同机制的构建塑造制度基础;其二,两地开展广泛、深入的反垄断执法协调与合作,共同维护粤港澳大湾区统一大市场公平有序的竞争秩序。

**关键词:**粤港澳大湾区 我国内地 香港特区 反垄断执法 协同机制

## 一、问题的提出

自2019年2月中共中央、国务院印发实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》以来,我国内地与港澳地区的经济社会进一步融合,粤港澳大湾区在国家经济发展和对外开放中的支撑引领作用进一步发展。可以预见,未来香港特别行政区(以下简称香港特区)与我国内地之间的经济交往将更为深入、全面,两地间的市场竞争将更为互动、交融,也必然涉及两地更多的反垄断执法交流、合作问题。与美、英、澳等已具备长久反垄断立法及实施经验的地区不同,具有英美法系传统的香港特区直至2012年才制定真正意义上的反垄断法——《竞争条例》,并据此成立了反垄断法的实施机构——竞争事务委员会(以下简称“竞委会”)与竞争事务审裁处(以下简称“审裁处”)。由于《竞争条例》自2015年12月起才正式实施,因此,香港特区的反垄断执法实践时间极为短暂,至今不过6年多时间,与全球范围内奉行英美法系的代表性国家和地区通常具有更悠久的反

\* 曲阜师范大学法学院研究员

垄断执法实施历史存在差别。

当下,我国内地学术界对香港特区《竞争条例》及其执法实践关注度极度不足。<sup>①</sup>这显然滞后于粤港澳大湾区如火如荼的发展实践。从长远看,强化对香港特区反垄断法实践的关注有其自身的独特意义。而更为重要的是,在粤港澳大湾区经济社会深度一体化发展的大背景下,对香港特区反垄断立法、执法的深度研究,也有利于探讨和构建我国内地与香港特区反垄断法律制度的协同机制,继而在未来两地发展过程中,调和可能产生的反垄断执法冲突,并共同促进一体化竞争秩序的构建和完善。

在粤港澳大湾区深化发展的大背景下,在不远的将来,香港特区必然会深度参与到与我国内地一体化的经济社会发展进程之中,在此过程中,两地包含反垄断法在内的一整套经济法律制度都将面临深度的交融与协作。有鉴于此,笔者拟为未来两地反垄断执法协同机制的构建提供一些前瞻性的观点,并为未来两地反垄断制度在立法、执法、司法等方面的协同提供发展方案,以期对两地反垄断执法协同机制的构建有所裨益。

## 二、香港特区反垄断执法的制度基础与实施现状

### (一)《竞争条例》:香港特区反垄断的法律基础

《竞争条例》是香港特区文本意义上的竞争法,<sup>②</sup>也是其反垄断执法的法律基础。《竞争条例》的制定从2006年起即展开讨论,于2012年正式出台,2015年12月14日起正式生效。《竞争条例》主要由12部组成。《竞争条例》第2部“行为守则”规定了香港特区反垄断法的主要实体内容,它主要由经营者竞争行为的“第一行为守则”和“第二行为守则”组成。“第一行为守则”主要是指禁止“反竞争的协议、经协调做法及决定”的相关内容,<sup>③</sup>实际上这是对垄断协议的规制条款;而“第二行为守则”则是指“在市场中具有相当程度的市场权势的业务实体,不得藉从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争大行为,而滥用该权势”。<sup>④</sup>实际上这是对滥用市场支配地位的规制条款。显然,“第一行为守则”与“第二行为守则”的规制内容基本对应《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)第二章、第三章“垄断协议”和“滥用市场支配地位”的相关规定。

除了对垄断协议与滥用市场支配地位行为进行规制以外,《竞争条例》中并不存在系统规定经营者集中制度的内容。《竞争条例》虽也规定了所谓的“合并守则”,但其适用对象十分狭隘,很

<sup>①</sup> 迄今为止,在中国知网上能够检索到的研究香港特区反垄断法的严肃中文学术文章仅有4篇。它们分别是:(1)费兰芳:《香港竞争法在航运行业的实施:突破和启示》,《港澳研究》2019年第2期;(2)李海涛:《香港竞争法草案解读》,《粤港澳市场与价格》2009年第1期;(3)[英]马克·威廉姆斯、路延君:《荡起救生之舟:竞争法是否可以挽救香港港口产业?》,载《厦门大学法律评论》2011年第1期,厦门大学出版社2011年版,第1~35页;(4)陈晓峰:《香港新竞争法对仲裁及ADR发展启示》,《人民论坛》2011年第2期。在这4篇文章中,第3、4篇文章均为香港学者所撰写。

<sup>②</sup> 在本文中“竞争法”一词均指反垄断法,不包含反不正当竞争法和其他与竞争相关的法律。

<sup>③</sup> 参见香港特区《竞争条例》第6条, [https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap619!\\_sc@2018-04-20T00:00:00?xid=ID\\_1438403534970\\_001,2022-03-15](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap619!_sc@2018-04-20T00:00:00?xid=ID_1438403534970_001,2022-03-15)。

<sup>④</sup> 参见香港特区《竞争条例》第21条第1款。

难称得上是一个系统性的经营者集中规定。依据《竞争条例》有关合并守则的规定,如果合并具有或相当可能具有大幅减弱在香港特区的竞争效果,业务实体不得直接或间接进行该项合并。<sup>①</sup>这一定义与经典的经营者集中规定并无本质出入,但是《竞争条例》又严格限制了合并守则的适用对象,它仅适用于参与集中的业务实体持有所谓“传送者牌照”的情形。<sup>②</sup>这是指香港特区《电讯条例》第106章所指的传送者牌照。<sup>③</sup>换言之,香港特区竞争法仅对电讯业经营者集中予以审查,而不包含其他行业。《竞争条例》其实并不存在真正意义上的经营者集中规则,所谓合并守则实际上仅是对电讯业的市场竞争进行公共管制的制度而已。

## (二)竞争事务委员会和竞争事务审裁处:香港特区反垄断执法的机构保障

依据《竞争条例》,香港特区成立了竞委会和审裁处,两者构成香港特区反垄断执法的机构保障。除了上述两个机构以外,为协调反垄断主管机构与行业管制机构之间的权限冲突,《竞争条例》明确规定,对涉及电讯及广播业领域的竞争问题,竞委会与香港特区电讯业的管制机构——“通讯事务管理局”——共享管辖权。两者享有的管辖权是完全对等的。<sup>④</sup>

根据《竞争条例》的规定,竞委会的具体职能包括调查可能违反竞争守则的行为,及强制执行《竞争条例》的条文;提高公众对竞争的价值以及《竞争条例》如何促进竞争的了解;推动在香港特区经营业务的业务实体采纳适当的内部监控及风险管理制度,以确保该等业务实体遵守《竞争条例》;就在香港特区境内及境外的竞争事宜,向特区政府提供意见;就影响香港特区市场竞争的事宜,进行市场研究;促进对香港特区竞争法律的法律、经济及政策方面的研究,以及促进关于该等方面的技巧发展。<sup>⑤</sup>但是,与大陆法系国家和地区典型意义上的反垄断执法机构不同,竞委会在如下两个方面具有其自身的特殊性。

其一,竞委会在法律性质上并不属于政府部门,而是属于香港特区的所谓“独立法定团体”。《竞争条例》明确规定竞委会“并非特区政府的受雇人或代理人,亦不享有特区政府的任何地位、豁免权或特权”。<sup>⑥</sup>《竞争条例》明确要求竞委会必须由5~16名委员组成,所有委员均由香港特区行政长官委任,委员由涉及工商业、经济、法律、中小企业和公共政策等不同专长或经验的人担任,对任一委员的委任期限不超过3年,同一委员有资格在到期后被连续委任。行政长官须委任其中一名委员担任主席,但属公职人员的委员不得担任主席。为落实工作,竞委会成立了执法委员会、财务及行政委员会和人事委员会,3个委员会定期开会和向竞委会报告工作情况,其中执

① 参见香港特区《竞争条例》附表7第3条第1款。

② 香港特区《竞争条例》附表7第4条规定,合并守则在如下情形适用:(1)参与合并的实体当中,有一个或多个持有传送者牌照,或直接或间接控制某持有传送者牌照的实体;(2)取得控制的实体或某人或某些人或被控制的实体持有传送者牌照,或直接或间接控制某持有传送者牌照的实体;(3)进行收购实体或收购对象实体持有传送者牌照,或直接或间接控制某持有传送者牌照的实体;及收购对象实体在紧接收购之前经营的相关业务是在传送者牌照下经营的。

③ 参见香港特区《竞争条例》附表7第1条。

④ 参见香港特区《竞争条例》第160条。

⑤ 参见香港特区《竞争条例》第130条。

⑥ 参见香港特区《竞争条例》第132条。

法委员会作为竞委会的执行机构,是竞委会整体架构的核心部门;<sup>①</sup>除此之外,竞委会下设管理层,由行政总裁、行政总监等组成。竞委会委员及其雇员享有履职时的个人豁免权,即根据条例执行竞委会职能时无须为该人真诚地作出或没有作出的任何事情,承担个人法律责任。<sup>②</sup>

其二,竞委会的决策和履职过程也不同于传统政府部门。首先,竞委会的决策过程奉行以民主表决和真实表决为前提的合议制。所谓民主表决,是指竞委会由主席召开会议,会议法定人数必须过半数,会上表决所投票数过半数票支持则为竞委会决定;所谓真实表决,是指会议表决过程遵循所谓“不藉不记名投票方式”的规则,即每名参与表决的委员必须明确表露其如何投票,且投票内容也会真实地记录在会议记录当中。<sup>③</sup>其次,竞委会的履职过程不同于大陆法系国家和地区的一般执法机关,其虽然有权对涉嫌违反竞争法的行为开启调查取证,但是无权直接出具行政处罚,而只能对违背竞争守则的行为向审裁处提起诉讼,后者通过司法程序裁决其是否违法。作为高级纪录法院,审裁处对竞委会指称违反《竞争条例》相关守则而提出的申请享有司法管辖权,与此同时,审裁处也有权管辖民事主体就《竞争条例》提起的私人诉讼。<sup>④</sup>因此,《竞争条例》于香港特区的实施实际上是由竞委会、一般私人主体和审裁处共享,竞委会在竞争法的公共实施中扮演调查者和起诉者的角色,一般私人主体在竞争法的私人实施中扮演起诉者的角色,而审裁处则是统一承担两类诉讼的司法机关。

综上所述,竞委会的内部组织、决策过程和运行规则均与大陆法系国家和地区的典型行政执法机关存在差异,其更类似于英美法系国家和地区中常见的所谓“独立规制机构”,即“只对特定范围的事务有管辖权,并制定规则、作出裁决、提起诉讼”。<sup>⑤</sup>

### (三)香港特区反垄断执法的主要实施现状

自2015年12月《竞争条例》实施以来,竞委会通过多种多样的实践形式开展反垄断执法活动,<sup>⑥</sup>并将竞委会的执法实践以发布电子连续出版物《竞争快讯》的形式向社会公布。<sup>⑦</sup>根据《竞争快讯》及竞委会披露的其他执法信息,香港特区反垄断执法的实践形式主要包含如下4类。

1.指控垄断案件。自《竞争条例》实施以来,竞委会共针对6起案件入禀审裁处,这6起案件

<sup>①</sup> 执法委员会的职权包括:1.监督并协助定出对可能违反行为守则的情况展开调查的优先次序,以便决定是否:(1)根据《竞争条例》第80条,与任何人订立宽待协议;(2)根据《竞争条例》第60条,接受任何人作出的承诺以释除竞委会对可能违反行为守则的疑虑;(3)透过寻求承诺、发出告诫信件或以其他方式非正式的方法解决已进入调查阶段的调查;(4)根据《竞争条例》赋予竞委会的酌情权,以任何理由终止已实施的调查;(5)根据《竞争条例》第82条,就被指违反第一行为守则的行为发出告诫通知;2.考虑根据《竞争条例》第9条或第24条提交的申请,并作出决定;3.就竞委会可能转介执委会而与执法工作有关的事宜,向竞委会提供意见。参见 <https://www.compcomm.hk/sc/about/comm/governance.html>,2022-03-15。

<sup>②</sup> 参见香港特区《竞争条例》第133条。

<sup>③</sup> 参见香港特区《竞争条例》附表5第12~18条。

<sup>④</sup> 参见香港特区《竞争条例》第134、142条。

<sup>⑤</sup> 宋华琳:《美国行政法上的独立规制机构》,《清华法学》2010年第6期。

<sup>⑥</sup> 本文所称的“反垄断执法”是一个较宽泛的概念。它泛指香港特区任何通过竞委会这一公共机构所开展的实施《竞争条例》的工作,既包含对涉嫌违背竞争守则行为的调查、取证、起诉等实践活动,又包括出台指南、发布报告、出具意见、开展宣传工作、与其他部门缔结谅解备忘录等各类不涉及直接执法的实施《竞争条例》的实践活动。

<sup>⑦</sup> 《竞争快讯》每隔3~5月发布1期,至今已发布11期,以记录、反映和宣传竞委会的执法工作为基本内容,每期执笔人均均为竞委会时任行政总裁。参见 <https://www.compcomm.hk/sc/media/newsletter/newsletter.html>,2022-03-15。

均为违反“第一行为守则”的垄断协议案件,至今尚未出现控告违反“第二行为守则”的滥用市场支配地位案件。<sup>①</sup>

2.发出集体豁免命令。《竞争条例》赋予竞委会对一些能“提升整体经济效率”的协议<sup>②</sup>发出集体豁免命令的权力,豁免命令既可以由竞委会自行发出,又可以应某些业务实体或业务实体组织的申请而发出。<sup>③</sup>但自《竞争条例》实施以来,竞委会仅发布了一个有效的集体豁免命令,即2017年8月就定期班轮之间订立的船舶共用协议发出首个集体豁免命令,但对协议订立方的市场占有率或其他协议内容提出了一定的限制性条件,并针对豁免令条文提供了解释指南,该项豁免令为期5年。<sup>④</sup>香港特区为班轮业提供集体豁免的做法,与欧盟、新加坡、马来西亚等国家或地区对班轮业的一贯竞争政策相符。<sup>⑤</sup>

3.与其他机构缔结谅解备忘录。在实践中,竞委会所参与缔结的谅解备忘录主要有两类:第一类是与域外的反垄断执法机构签署谅解备忘录,从而强化相互间的合作与交流,并实现涉外反垄断执法的协调目标,例如,2016年12月,竞委会与加拿大竞争局签署了谅解备忘录;<sup>⑥</sup>第二类是与香港特区的其他主管机构缔结谅解备忘录,如为解决《竞争条例》规定的在电讯及广播业领域竞委会与通讯事务管理局共享管辖权如何实施的问题,2015年12月,竞委会与通讯事务管理局达成了谅解备忘录,<sup>⑦</sup>而在2020年4月,竞委会又与证券及期货事务监察委员会签署了谅解备忘录,就证券及期货行业有关的竞争事宜加强合作。<sup>⑧</sup>

4.实施多样化的竞争倡导手段。这主要包含如下几种形式:(1)出台政策指南。这些指南文

---

① 竞委会成立后发起正式控告程序的6起案件分别为:2017年3月开展法律程序的5家资讯科技公司涉嫌围标案;2017年8月开展法律程序的10家建筑工程公司提供装修服务涉嫌瓜分市场与合谋定价案;2018年9月开展法律程序的3家装修公司及2名个别人士提供装修服务涉嫌瓜分市场与合谋定价案;2019年7月开展法律程序的6家装修承办商和3名个别人士涉嫌瓜分市场与合谋定价案;2020年1月开展法律程序的1家公司及其董事2017年为采购Nintex信息科技服务进行招标时涉嫌合谋的案件;2020年3月开展法律程序的3家公司和1名个别人士涉嫌在销售教科书期间进行合谋定价、瓜分市场及围标案。上述案件的前2起案件已于2019年5月17日由审裁处作出裁决,裁定4家资讯科技公司和10家建筑公司均违反《竞争条例》,而剩余4起案件至今尚无裁定结果。

② 《竞争条例》附表1第1条将“提升整体经济效率的协议”界定为符合如下情形的协议:(1)对改善生产或分销有贡献,并同时容让消费者公平地分享所带来的利益;或促进技术或经济发展有贡献,并同时容让消费者公平地分享所带来的利益;(2)并不对有关的业务实体施加限制,除非该等限制对达致第(1)点述明的目的来说是不可或缺的;(3)并不令有关的业务实体有机会就有关的货品或服务的相当部分消除竞争。

③ 参见香港特区《竞争条例》第15条。

④ 参见冼博伦:《竞委会就船舶共用协议发出集体豁免令》,竞委会《竞争快讯》第5期,2017年12月。

⑤ 参见[英]Greg Knowler:《欧盟〈班轮联盟集体豁免条例〉到期后是否需调整》,陶润元译,《中国远洋航运》2020年第2期。

⑥ 参见韦乐思:《竞委会与加拿大竞争局签署谅解备忘录加强双边合作》,竞委会《竞争快讯》第3期,2017年3月。

⑦ 参见 [https://www.compcomm.hk/sc/about/inter\\_agency/files/MoU\\_c\\_final\\_signed.pdf](https://www.compcomm.hk/sc/about/inter_agency/files/MoU_c_final_signed.pdf),2022-03-15。

⑧ 参见冼博伦:《与证监会签署谅解备忘录》,竞委会《竞争快讯》第12期,2020年6月。

件基本包揽了《竞争条例》所涉及各类实体或程序制度,它们主要包括“指引”和“政策文件”两类。<sup>①</sup> (2)发行研究报告与政策意见。这包括2016年针对住宅楼宇翻新及维修市场、公屋液化石油气供应市场竞争的相关研究报告或政策意见,<sup>②</sup> 2017年《香港车用燃油市场研究报告》,<sup>③</sup> 2018年针对人力资源与雇用相关领域违反《竞争条例》风险的意见公告,<sup>④</sup> 2019年针对特区政府专营的士方案促进竞争的两次意见书。<sup>⑤</sup> (3)进行多样化的宣传工作。竞委会通过印制宣传册、召开研讨会等多样化的形式进行有关推进竞争的宣传。由于在历年的平面宣传、户外宣传中均主要以一只卡通猫的形象倡导举报合谋等反竞争行为,因此在这一过程中形成的所谓“瓜分市场猫”标识已成为香港特区宣传竞争政策的知名形象。除此之外,竞委会还制作了“不能瓜分的爱”“竞争有道”等一系列宣传竞争法的电视短片。<sup>⑥</sup>

### 三、我国内地与香港特区反垄断执法协同的现实困境

我国内地与香港特区山水相连,面临的经济社会发展问题存在一些共通性,两地的反垄断法制也具备交流、协作的基础,从而令其制度协同具备一定的实践可能性。但就整体而言,基于两地所处经济体制环境和所处法域等方面的不同,我国内地与香港特区的反垄断法制体制依然存在一些根深蒂固的差别,而这些差别会成为两地反垄断法制协同的现实障碍。

#### (一)两地反垄断执法协同所处的市场经济环境不同

与美国、欧盟等具有长远反垄断执法实践历史的国家和地区相比,我国内地和香港特区的反垄断执法均十分“年轻”,并且两者又显然不是同一种类型。我国内地反垄断法的制定与实施是建立在从计划经济向市场经济转轨过程中的经济体制基础上,其反垄断法制具有典型的转轨经济特征。与之相比,香港特区却早已处于成熟的市场经济体制环境,且其“成熟”又与欧美式的“成熟”截然不同,香港特区的市场经济体制呈现自由放任的特征,这使其反垄断法制伴生出一定的低效性问题。

#### 1. 我国内地:“转轨中”的市场经济环境

---

<sup>①</sup> 早在《竞争条例》全面生效前,竞争事务委员会于2015年陆续出台了一系列政策指引文件。“指引”文件包括:调整垄断协议的《第一行为守则指引》、调整滥用市场支配地位行为的《第二行为守则指引》、处理电讯业经营者集中案件的《合并守则指引》、接受公众与违反竞争守则有关投诉的《投诉指引》、披露竞争事务委员会调查程序透明度的《调查指引》、企业申请豁免或豁免的《申请指引》、有关如何认定营业额、费用标准、保密问题等的《其他指引》。“政策文件”包括:《执法政策》《宽待政策》(由《为从事合谋行为之业务实体而设的宽待政策》和《为牵涉入合谋行为之个人而设的宽待政策》组成)、《合作政策》(全称《为从事合谋行为之业务实体而设的合作及和解政策》)和《建议罚款的政策》。2019年4月,竞争事务委员会又出台了《为从事合谋行为之业务实体而设的合作及和解政策》,该政策补充了已有的《宽待政策》和《执法政策》,使其内容更加健全和完善。参见 [https://www.compcomm.hk/sc/legislation\\_guidance/policy\\_doc/leniency\\_policies.html](https://www.compcomm.hk/sc/legislation_guidance/policy_doc/leniency_policies.html), 2022-03-15。

<sup>②</sup> 参见韦乐思:《一周年回顾:竞委会的工作及〈条例〉的成效》,竞委会《竞争快讯》第3期,2017年3月;韦乐思:《竞委会呼吁两家专业协会纠正引起竞争问题的操守准则条文》,竞委会《竞争快讯》第3期,2017年3月。

<sup>③</sup> 参见韦乐思:《竞委会发表本港车用燃油市场研究报告》,竞委会《竞争快讯》第4期,2017年7月。

<sup>④</sup> 参见冼博伦:《竞委会向人力资源界提供意见》,竞委会《竞争快讯》第7期,2018年8月。

<sup>⑤</sup> 参见冼博伦:《向立法会提交专营的士方案意见书》,竞委会《竞争快讯》第11期,2020年2月。

<sup>⑥</sup> 参见 [https://www.compcomm.hk/sc/media/advertisements/tv\\_video.html](https://www.compcomm.hk/sc/media/advertisements/tv_video.html), 2022-03-15。

“经济转轨国家”是一个相较“发展中国家”更为特殊的国家类型,当我们强调发展中国家时,其实更多强调的是此类国家面临经济社会发展不充分的问题,其与发达国家虽具有发展阶段的不同,但均重视在市场经济的前提和假定下制定、实施反垄断法;<sup>①</sup>但经济转轨国家则不同,此类国家通常由于处于特殊的历史发展阶段,因此要面临地位更为特殊的政府。经济转轨国家“具有制度混合型、市场结构的差别性和市场行为的不稳定性。需要转轨的国有企业不会一下子蜕变为一般市场主体,国有企业和政府部门之间的关系很难一下子复归到设计中的市场与政府的一般关系结构状态”。<sup>②</sup>

就整体而言,转轨经济的反垄断法制具有如下特殊性:(1)反垄断法的制定同时关注经济性垄断与行政性垄断。这是因为在转轨式经济的背景下,政府职能的转变尚未完全完成,行政主体通过滥用行政权力实施限制竞争行为的可能性较大,所以,与中国同样具备转轨式经济特征的俄罗斯、越南等国反垄断执法亦均关注行政性垄断问题。<sup>③</sup>(2)反垄断法的实施过程需要伴随诸多与其他经济管制机构协调和博弈的问题,同时亦要处理国有企业的反垄断问题。基于长期的计划经济传统,我国对经济进行干预的手段更加多样化,政府习惯于通过税收优惠、财政补贴、产业规划等多样化的形式深入干预经济,从而使政府与市场之间的关系更加微妙,<sup>④</sup>政府也建立了很多行业性的监管机构,这些机构通常还具有较高的社会职能乃至政治权力;与此同时,经济转轨的过程亦决定了反垄断执法要更多地处理国有企业的控制地位问题。<sup>⑤</sup>这些都是成熟的市场经济体制背景下的反垄断执法所不需要面对的。在与中国情境相类似的俄罗斯反垄断执法实践中,亦需要面对较多与之有关的问题,如行业管制、地方保护主义、国有企业,等等。<sup>⑥</sup>

## 2. 香港特区:“成熟但放任”的市场经济环境

作为自由港、金融中心、航运中心以及曾经的英国殖民地,香港特区其实早就建成了成熟的资本主义市场经济体制。但是,纵览全球,建有发达、成熟的市场经济体制的国家或地区,其反垄断执法实践通常也较为久远、成熟和体系化。换言之,在当代国际经济环境中,竞争法是一整套内置于市场经济体制的“默认”制度设计,它已被视为成熟的市场经济体制中不可或缺的一环,亦即当代主流的市场经济模式应当是在法治规训下开展的竞争,而非自由放任式的竞争。由此观之,香港特区直至2015年12月才开始正式实施《竞争条例》,其反垄断执法经验不但显著劣后于美、欧、日、韩、澳等诸多建有成熟的市场经济体制的发达国家和地区,而且不如我国内地,这在成熟的市场经济体制的国家或地区中实属罕见。换言之,尽管香港特区一直具备浓郁的竞争文化与竞争精神,但是长久以来,香港特区所默认的是一种脱离竞争法调整和限制的、更接近自由放任状态的所谓“竞争秩序”。

近年来,香港特区陆续暴露出较多的民生问题,如生活成本与房价高企、贫富差距突破合理

① 参见林燕萍等:《发展中国家十国竞争法研究》,北京大学出版社2010年版,第7~10页。

② 刘继峰:《竞争法学》,北京大学出版社2016年第2版,第69页。

③ 参见段宏磊:《全球反行政垄断立法类型论》,《理论月刊》2015年第8期。

④ 参见管金平:《地方税收优惠政策治理的理念重塑与制度回应》,《财经问题研究》2020年第10期。

⑤ 参见段宏磊:《竞争政策适用于国有企业的限度与法制重构》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2021年第2期。

⑥ 参见李福川:《俄罗斯反垄断政策》,社会科学文献出版社2010年版,第63~66页。

限度、经济发展过度依赖于房地产业和金融业,等等。<sup>①</sup>虽然香港之“痛”是政治、经济、民生焦灼引起来的综合问题,而不是单一的问题,但是不可否认的是,香港经济的结构性缺憾对造成香港之“痛”有着直接性影响。“香港所有民生经济命脉和土地的发展,都高度垄断在极大财团当中,大部分市民得不到经济发展的成果。”<sup>②</sup>这种寡头垄断式的经济结构使香港广大的社会公众难以分享经济发展所带来的利益,在位垄断者通过盘剥经济的形式使香港的民生问题愈发矛盾重重。<sup>③</sup>这一状况之所以产生,是因为香港虽然具有成熟的市场经济体制,但是与欧美等典型发达国家或地区相比,20世纪的香港是在极度节制政府干预的自由放任环境下实现的经济振兴,通过法治规训、调节市场竞争秩序的做法,在香港早期经济快速发展时期并未受到重视。

即使是在《竞争条例》全面实施后,在香港市场竞争的结构性、系统性问题上,《竞争条例》也并没有发挥应有的作用。《竞争条例》欠缺一个真正意义上普遍适用于经济社会各领域的合并守则,真正意义上的经营者集中规制几乎不存在;而第二行为守则的实施又需要综合考察经营者的结构性地位及其违法行为,调查、取证难度较大,至今未有一例有关滥用市场支配地位行为的指控案件发生;迄今为止竞委会的执法行动几乎全部停留在对第一行为守则的落实上,但即便如此,竞委会在实践中也只倾向于择取最安全和不具争议、对整体竞争秩序的连带影响最小的领域开展执法。<sup>④</sup>换言之,香港特区的反垄断法制十分不全面,它极度偏重于对垄断协议的行为性治理逻辑,而在滥用市场支配地位、经营者集中的结构性治理问题上却长期缺位,由此使得竞争法对香港特区经济社会的诸多结构性问题难以实现有效的回应,反垄断执法的综合社会效果不佳。

## (二)两地反垄断执法协同所处的法域环境不同

我国内地处于大陆法系法制环境,香港特区处于英美法系法制环境。因所处法域不同,我国内地与香港特区反垄断法的执法模式在主导机制、机构权限两个方面均存在明显的差别,从而使两地的执法模式呈现出明显的不同。这会成为两地反垄断执法协同发展的重要制度障碍。

### 1. 两地反垄断执法主导机制不同

我国内地与香港特区的反垄断执法主导机制不同,前者主要是行政主导式的,而后者则主要是司法主导式的。我国内地的反垄断执法机制并不具备不同于其他市场经济执法领域的特殊性。在我国内地,反垄断执法与消费者保护、食品安全监管等执法相类似,均是將执法职权赋予某一主管机构,该机构有权在执法实践中对违法者进行行政处罚,作为行政相对人的市场主体若不服行政处罚,则需要通过行政复议或行政诉讼的形式维权。除这种典型的行政执法机制以外,《反垄断法》亦开放了民事诉讼,经营者可以通过向限制竞争行为实施者提起诉讼的形式实施《反

<sup>①</sup> 参见林珮:《解决香港深层矛盾重在发展民生》,http://www.chinadotcn/? p=5327,2022-03-15。

<sup>②</sup> 张雪婷:《吴秋北:香港必须警惕资本主义走向垄断式运作》,https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKosjs,2022-03-15。

<sup>③</sup> 参见张程:《房地产绑架的香港经济》,《检察风云》2019年第18期。

<sup>④</sup> 自《竞争条例》实施以来,竞争事务委员会仅对6起案件提起指控,且至今仍有4起案件无正式裁定结果。这6起案件不但均属于违背第一行为守则的垄断协议案件,而且牵涉的经济领域和业务模式也高度雷同,均为招投标类案件或装修服务市场的案件。这些开展过正式指控程序的市场领域均具有相对成熟和固定的经营模式,对垄断协议的调查和取证过程也相对简单。

垄断法》。<sup>①</sup> 但就总体而言,行政执法相较民事诉讼在反垄断法实施机制中发挥作用的权重更大,这是由行政执法机构在资源与权力配置上所具有的当然优势所决定的。<sup>②</sup> 概而言之,我国内地的反垄断执法机制是一种与大陆法系绝大多数国家和地区相类似的“行政执法主导模式”。

与我国内地的“行政执法主导模式”相比,香港特区由于具备英美法系传统,因此其竞委会与审裁处形成了一种与美国体制相类似的“司法裁判主导模式”的反垄断执法体制。<sup>③</sup> 在该种执法机制下,竞委会事实上扮演着与刑事诉讼中的检察官相类似的角色。亦即竞委会无权直接认定和处罚违法行为,而是仅能针对限制竞争行为向审裁处提起诉讼,行为的违法性及法律责任问题需要交由审裁处通过司法裁判的形式予以认定。在这种执法机制下,反垄断法的公共实施与私人实施其实依循着类似的路径:不论是竞委会还是限制竞争行为的直接受害者,均必须通过入禀审裁处的形式实施反垄断法,公共实施主体并不享有与私人诉讼相比更明显的程序优先性。

## 2. 两地反垄断执法机构权限不同

我国内地与香港特区的反垄断执法机构权限不同,前者呈现出“碗状”权限的特征,而后者则呈现出“瓶状”权限的特征。反垄断执法过程需要更多地面对与其他主管机构、社会群体博弈的问题。为确保反垄断执法的有效性和权威性,当代反垄断执法体制的一个主要发展倾向是,不断提高反垄断执法机构的独立性和统一性,从而使其能够在执法过程中更多地抗衡来自其他机构的潜在影响。我国内地在2018年国务院机构改革以前,即存在反垄断执法权限由国家工商行政管理总局、国家发展和改革委员会、商务部分立和共享所产生的问题;而目前,新成立的国家市场监督管理总局反垄断局统一享有反垄断执法职权。这与全球反垄断执法体制的发展趋势一致。经历过机构调整后的我国内地反垄断执法权限呈现出宽口径的特点,不论是垄断协议、滥用市场支配地位抑或经营者集中,其主管权力均集中于国家市场监督管理总局反垄断局,除此之外原则上不存在其他反垄断主管机构。<sup>④</sup> 但是,这并不意味着我国内地的反垄断执法实践完全集中于反垄断局。由于我国具有较深的行业管制传统,因此各行业、各领域都存在与之相对应的行业主管机构,这些主管机构在实践中均具有一定的竞争主管职责。<sup>⑤</sup> 除此之外,我国亦存在有关国有企业、专营专卖等的主管机构,这些亦会无可避免地涉及竞争政策问题。这意味着,尽管国家市场监督管理总局反垄断局在形式上是统一的反垄断主管机构,但是在反垄断执法实践中,必须因应中国的监管体制要求,与各类主管机构进行竞争政策问题的协调,在这一过程中,无法完全排除反垄断执法可能受到其他机构的潜在影响。换言之,我国内地的反垄断执法权限虽然是宽口径的,但是在具体执法实践中,又必须时刻与各类主管机构进行执法权限的协调与博弈。

<sup>①</sup> 参见2012年5月3日《最高人民法院关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》第2条。

<sup>②</sup> 参见李剑:《反垄断私人诉讼困境与反垄断执法的管制化发展》,《法学研究》2011年第5期。

<sup>③</sup> 参见万江:《中国反垄断法:理论、实践与国际比较》,中国法制出版社2015年版,第290页。

<sup>④</sup> 相比经济性垄断案件,行政性垄断案件的执法权限比较特殊。《中华人民共和国反垄断法》第61条第1款规定:“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力,实施排除、限制竞争行为的,由上级机关责令改正;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。”据此,对行政性垄断案件的执法权限并不由国家市场监督管理总局反垄断局独享,而是分散于整体行政体制中,由实施违法行为的有关“上级机关”享有,反垄断主管机构仅有权向有关上级机关提出处理建议。

<sup>⑤</sup> 参见段宏磊:《中国反垄断法适用除外的系统解释与规范再造》,《社会科学》2018年第3期。

与我国内地相比,香港特区的反垄断执法权限却呈现出相反的特征。竞委会的执法权限远小于我国内地反垄断局的权限:一是竞委会无权直接裁定竞争行为的违法性,而必须通过提起诉讼的形式由审裁处认定,竞委会和审裁处两个机构之间呈现出相互制衡的关系;二是《竞争条例》并未在真正意义上设置健全的合并守则,依据《竞争条例》附表7的相关规定,合并守则仅适用于参与集中的业务实体持有所谓“传送者牌照”的情形,即仅适用于电讯业,除此之外的其他行业根本不存在经营者集中,这意味着竞委会的实际执法权限仅局限于第一行为守则和第二行为守则,即对垄断协议和滥用市场支配地位问题的执法;三是《竞争条例》明文规定了有关共享管辖权,在电讯及广播业领域,竞委会与通讯事务管理局具有同等地位的反垄断主管权限,两个机构通过缔结谅解备忘录的形式对管辖权进行协调。尽管竞委会在法定权限上被赋予了一定的执法权,但是除了上述立法所明确规定的问题之外,竞委会的执法实践不再频繁遇到与其他主管机构的协调、博弈问题。这是由香港特区成熟的市场经济体制、“小政府”格局下自由放任的经济政策所决定的。换言之,尽管香港特区竞委会的执法权限相较我国内地反垄断局的执法权限更小,但是在执法实践中受到其他非竞争性考量因素影响的概率也更小,其在执法实践中会面临更低的协调性压力。

概而言之,如果说我国内地的反垄断执法权限呈现出宽口径、低独立性的特征的话,那么香港特区的反垄断执法权限则表现出窄口径、高独立性的特征。

#### 四、构建两地反垄断执法协同机制的具体进路

粤港澳大湾区建设为我国内地和香港特区反垄断执法的合作提供了充分的契机。这种合作在反垄断工作领域具备充分的实践意义。通过反思香港特区反垄断执法实践存在的问题,既可管窥香港特区的经济与法治现状,又可对我国内地反垄断执法体制的改进和完善提供比较性经验。在未来的粤港澳大湾区建设中,我国内地和香港特区的反垄断执法机构亦可在强化交流的基础上,一方面共同进步与发展,另一方面则可通过缔结合作协议的形式,应对粤港澳大湾区未来可能发生的复杂的市场竞争执法问题。

就整体而言,未来我国内地与香港特区反垄断执法的协同主要有赖于如下两个方面的完善进路:(1)两地的反垄断法制有必要予以联动式的改进,进而弥补其各自存在的反垄断法实施缺憾,为两地协同机制的构建塑造制度基础;(2)两地应开展广泛、深入的反垄断执法协调与合作,进而在两地经济社会一体化发展过程中,共同维护公平有序的市场竞争秩序。

##### (一)两地反垄断法律制度的联动改革

我国内地与香港特区的反垄断法均十分稚嫩,并且两地反垄断法制所面临的问题具有明显的差异性。如果说处于转型期的我国内地反垄断法因为面临过多的协调性因素而存在独立性、权威性不足问题的话,那么奉行自由放任式市场经济政策的香港特区则主要由于反垄断立法供给不足、执法效率低下而存在治理效果不佳的缺憾。因而,两地反垄断法制协同机制的构建,首先需要各自推进自身的反垄断法律制度之改革,进而消弭两地在基础性制度设计层面存在的差异性。

##### 1.我国内地的反垄断法制改革:夯实体制基础、提高执法权威

在我国内地,基于转轨经济的时代原因,反垄断法的实施面临一定的阻碍因素:一方面,建立

在市场经济前提下的竞争文化和竞争观念在本质上是一种“舶来品”，在较长计划经济时代的影响下，我国内地对市场公平竞争观念的认同性不够，这使得反垄断执法存在一定的“先天不足”；另一方面，即便经历了40余年的改革开放进程，我国内地至今亦存在一定的偏离市场经济逻辑的行业管制和地方保护主义作风，政府通过产业政策、财政补贴乃至直接干预的形式影响市场竞争的风气仍存。这使得反垄断执法面临极多的协调性因素：不论是地方政府、行业管制机构、专营专卖机构抑或国有企业，均有可能对反垄断法的实施产生潜在的影响，从而有可能损害市场竞争秩序。因此，如何进一步夯实反垄断法实施的体制基础，确保和提高反垄断执法的独立性和权威性，是我国内地反垄断执法工作的重要任务。进入新时代以来，我国内地的一系列经济社会改革规划均有利于在一定程度上解决上述问题。例如，明确要求发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过落实公平竞争审查制度确保竞争政策的基础性地位，通过国务院机构改革提高反垄断执法体制的统一性，等等。近年来，我国内地反垄断执法体制独立性、权威性不足的问题已有很大改观。而从长远看，还需要立足于如下两个方面的制度变革。

其一，应当在2018年国务院机构改革的基础上，进一步深入推进反垄断执法体制的改进和完善，夯实反垄断法实施的体制基础。2018年的国务院机构改革已经解决此前反垄断执法体制“三足鼎立”的问题，反垄断执法权已基本统辖于国家市场监督管理总局反垄断局，但是，由一个国务院部委下设局级机构统一执法的做法，依然面临权威性不够以及执法人员编制紧张等问题。应当在当前的反垄断执法体制基础上，进一步提高反垄断执法机构的权威性、独立性，在国家市场监督管理总局已加挂“国家反垄断局”牌子的基础上，适度增加执法机构与人员编制，进一步提高执法的权威性和独立性。

其二，应当强化对数字经济、资本无序扩张等新现象、新问题的回应，提高反垄断法实施的权威性。近年来，伴随数字经济的发展而产生的互联网平台企业垄断现象和资本无序扩张等问题，已经成为反垄断法实施所关注的重要议题。对待这些问题，自2022年8月1日起实施的新《反垄断法》进行了较系统的制度回应。应当利用新《反垄断法》实施的契机，通过进一步推动反垄断机构改革和健全执法机制的形式，对数字经济领域的诸多反垄断问题进行全面、精准、系统化的执法回应，提高反垄断执法在经济社会各领域的权威性。

## 2. 香港特区的反垄断法制改革：重塑现代市场经济的竞争秩序

香港特区反垄断执法面临的主要问题与我国内地的全然不同：由于具有较久远的市场经济体制和法治政府作风，因此香港特区实施竞争法的过程既能确保充分的公平公正与信息透明，又不会面对除竞争政策以外其他政策性因素的潜在影响，执法过程不会面临更多协调性因素的阻滞。但是，香港特区的《竞争条例》并未设立健全的合并守则，从而使竞委会的权限范围并不符合一个健全的反垄断执法机构应有的职能要求；司法主导式的实施机制又使执法过程面临较长的周期要求和纷繁复杂的程序性限制，由于竞委会不具备执法优先性，因此任一违法案件都必须履行控告与审裁处的审理程序方能作出正式裁决。这种司法属性极强的处理程序虽然能最大程度确保案件的公正与透明，但却是以严重牺牲执法效率为代价的。即使是在竞委会已作出的垄断协议指控案件中，所涉及的领域也呈现出一定的保守性，竞委会很显然偏重于对传统实体经济领域的围标案件、分割市场案件、固定价格案件提起控告，而对属于经济新领域的金融市场、数据竞争市场的垄断协议案件欠缺应有的关注。

反垄断法所规制的3类典型限制竞争行为——垄断协议、滥用市场支配地位和经营者集

中——其实彼此遵循着差异性的执法逻辑。对垄断协议的执法更偏重对经营者具体市场行为的考察,它主要是一种对市场竞争的行为性治理逻辑;而对经营者集中的执法则是以事前审查的形式考察特定市场结构对竞争的影响,它主要是一种对市场竞争的结构性治理逻辑;而对滥用市场支配地位的执法则介于上述两者之间,它既要以经营者在市场结构上占据支配地位为前提,又要求经营者实施了一定的违法行为,是行为与结构相结合的治理逻辑。就整体而言,对市场竞争的行为性治理逻辑更偏重对微观、具体的反竞争行为的规制,其执法效果直接、明确、成本较低,但亦存在对市场竞争的系统性、结构性问题难以有效回应的缺憾;而结构性治理逻辑则在实现一些宏观、系统性的竞争政策上效力更佳,但其执法的不确定性更强、成本更高、执法过程也面临更多的利益博弈问题。这也正是对3类限制竞争行为的规制必须相互依存、相互配合的原因所在,否则,通过竞争法促进市场有效竞争的作用将会大打折扣。香港特区目前的反垄断执法体制在应对上述行为性问题时发挥了一定的作用,但欠缺体系性的结构性规则。这使得《竞争条例》难以在香港特区真正发挥所谓“经济宪法”的功效,更难以对香港特区一些经济民生问题产生调节作用。香港特区长期信奉的竞争精神与竞争文化其实更像是一种偏离法治规训的无序“竞争”,而非竞争法有效调适下的有序竞争。这说明即便脱胎于成熟的市场经济体制,但在香港特区确立现代法治意义上的竞争秩序与竞争法治,也需要一个渐进的过程。

因此,香港特区亟须对其反垄断法制进行改革,进而重塑真正现代市场经济意义上的竞争秩序,而不是自由放任式的偏离法治规训的“竞争”。香港特区必须全面修正和完善《竞争条例》文本:一方面应当建立起一个真正意义上的合并守则,使其可以规制经济社会各领域的经营者集中现象,从而强化、优化竞争法的结构性治理逻辑,解决香港特区反垄断法律基础的“先天不足”问题;另一方面,应当推动竞委会在既有执法经验基础上的改革,提高执法效率、健全执法方式,更为全面、深入地对香港经济各领域开展反垄断调查和取证工作,确保第一行为守则和第二行为守则的全面落实。

## (二)两地反垄断执法的协调改进与执法合作

粤港澳大湾区建设既意味着我国内地与香港特区经济社会发展问题的深度交融,又预示民生、法治、社会治理等问题在未来的高度协同。<sup>①</sup>而反垄断执法既为两地的市场竞争提供了秩序基础,同时又是社会治理法治工作中的重要一环。可以预见,未来伴随粤港澳大湾区的深化发展,两地企业彼此间的市场竞争过程将高度互动,必然牵扯到诸多反垄断执法的冲突、弥合与合作的问题。换言之,两地反垄断法制走向协同是必由之路。

粤港澳大湾区建设的市场一体化呼唤法治一体化,高水平经济需要高水平法治予以保障,<sup>②</sup>竞争法治显然也是其中的重要一环。在我国内地更为健全的经济环境吸引下,香港特区对待企业、竞争和制度的态度也将发生渐进的变化。可以预见,在这种“润物细无声”的影响下,香港特区的反垄断法制将逐渐脱离完全本土化的逻辑,在两地经济社会深度交融的背景下,以更加符合现代市场竞争法治的逻辑予以改进、完善。在“一国两制”的前提下,香港特区的公共安全与民生问题未来将得到持续性的有效治理,这将为竞争政策的实施、竞争秩序的维护提供一个稳定的基本社会秩序和体制框架。因此,从整体观之,我国内地与香港特区反垄断执法的协调改进与

<sup>①</sup> 参见石佑启、陈可翔:《粤港澳大湾区治理创新的法治进路》,《中国社会科学》2019年第11期。

<sup>②</sup> 参见王春业:《粤港澳大湾区法治建设论纲》,《法治现代化研究》2020年第4期。

执法合作将呈现出一个理想的局面。在此背景下,笔者认为,有必要通过如下3个方面的制度构建,进一步助推两地反垄断执法的协调改进与合作机制的完善。

### 1. 两地加强反垄断执法的交流互动

我国内地与香港特区应提高反垄断执法工作的交流、互动程度,以便消弭两地反垄断执法工作的“信息差”。借助粤港澳大湾区建设提供的契机,两地应当强化彼此间的反垄断理论与实务交流,并在这一过程中共同发展和进步。在“一国两制”基本政治原则的统率下,我国内地与香港特区的反垄断执法体制即便有着不同的意识形态基础和法制基础,也仍然应当加强彼此间的协调、互助与交流,进而相互取长补短,共同改进和完善。我国内地和香港特区各自理应在自身反垄断执法工作中吸取教训、积累经验,进而不断改进和完善其反垄断执法机制。在这一过程中,独立、权威、高效、合作理应成为两地反垄断执法工作的共同目标和理念。可以考虑通过联合组建联席会议、交流论坛、学术活动等多样化的形式,提高两地反垄断执法工作的交流、互动程度,消弭在执法协作过程中存在的信息不对称现象,有效解决实践中多变的竞争法制问题。

### 2. 两地缔结反垄断执法谅解备忘录

我国内地与香港特区应当通过缔结执法谅解备忘录的形式,实现跨法域反垄断执法的有效协作。以粤港澳大湾区的发展为契机,未来两地的市场竞争问题必然高度融合,进而带来同时涉及我国内地和香港特区企业主体的复杂反垄断执法问题,此时,如何协调两地反垄断执法体制与法律基础的差异,公允、高效、无分歧地有效解决跨法域反垄断执法问题,将十分考验两地反垄断执法人员的智慧。基于这种预测,有必要从现阶段开始即为两地未来可能发生的反垄断执法协作问题做好充分的准备。可以考虑借鉴此前香港特区竞委会与加拿大缔结协作关系的经验,由香港特区竞委会与广东省的反垄断主管机构缔结谅解备忘录,强化彼此间的合作与交流,并实现跨法域反垄断执法的具体协调与合作;在时机成熟时,这种执法谅解备忘录的缔结也将伴随香港特区与我国内地经济协作程度的深化,不断扩展至广东省以外的我国其他地区,最终形成全面、深入、体系化的我国内地与香港特区反垄断执法合作机制。

### 3. 两地联合发布反垄断执法指南和研究报告

我国内地与香港特区可通过联合发布反垄断执法指南、研究报告等多样化的形式,提高反垄断执法活动的协调性。尽管面临的经济社会发展阶段和制度环境不同,但是两地依然存在广泛的反垄断执法协调空间,有必要通过两地反垄断执法机构多样化的竞争倡导手段协调构建这些反垄断执法机制,以便有利于促进统一竞争大市场的形成。在粤港澳大湾区发展的背景下,我国内地和香港特区可以联合发布反垄断执法指南和研究报告,针对金融业、数字经济、房地产业等香港特区近年来经济社会发展的“痛点”,首先实现反垄断执法的有效协调;待条件成熟时,这些执法指南和研究报告可进一步拓展至经济社会各领域,进而为跨两地从事市场竞争活动的企业提供稳定的合规预期和竞争行为指引。

## 五、结 语

基于历史发展进程的不同,我国内地和香港特区的反垄断立法、执法体制依循不同的法律基础与发展脉络,而粤港澳大湾区建设则为两地竞争政策的互动、协调、合作提供了可能。如今,两地既面临着由于反垄断执法经验不足所造成的相类似的共同问题,又由于经济体制、意识形态、

文化环境的不同而存在明显的区隔。就总体而言,与我国内地反垄断执法因为面临过多的协调性因素而造成独立性、权威性不足的问题相比,香港特区的反垄断执法则主要由于立法供给不足、执法效率低下而存在治理效果不佳的缺憾。研究香港特区反垄断法制的现状及存在的问题,既是在“一国两制”和粤港澳大湾区建设背景下我国内地反垄断法学者的应有责任,又是拓展比较研究视野,进而促进我国内地反垄断执法改进和完善、加强两地反垄断法制协同的独特进路。笔者对此问题进行了初步探索,希望能有助于启迪学术共同体,进而共同促进两地反垄断执法的相互交融、深度协同与共同发展。

---

**Abstract:** The further strength of the integration and cooperation of anti-monopoly law enforcement between the two places will be realized under the background of the coordinated development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. The Competition Rules coming into effect in December 2015 is taken by the anti-monopoly enforcement in the Hong Kong as the basis, the Competition Commission and the Competition Tribunal are taken as the institutional guarantee. The anti-monopoly work is conducted in four forms of charging cases, issuing collective exemption orders, concluding memorandums of understanding, and diversified means of competition advocacy. There are some deep-rooted differences in the anti-monopoly legal systems of the mainland of the motherland and the Hong Kong SAR due to the different market economic environment and legal environment in which they are located, which will become a practical obstacle to the coordination of anti-monopoly law enforcement between the two places. In the future, the coordination of anti-monopoly enforcement between the two places will mainly depend on the following implementation approaches: Firstly, Linked improvement of anti-monopoly legal systems in the two places, so their respective lack of the implementation of anti-monopoly laws can be solved, and the institutional foundation can be shaped for the construction of the coordination mechanism between the two places. Secondly, the two places carry out extensive and in-depth coordination and cooperation in anti-monopoly law enforcement to jointly maintain a fair and orderly market competition order.

**Key Words:** Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, mainland China, Hong Kong, anti-monopoly enforcement, coordination mechanism

---