



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

竞争法和竞争政策问题政府间专家组

第十四届会议

2014年7月8日至10日，日内瓦

临时议程项目3(a)

就竞争法和竞争政策的同行审评工作进行磋商和
讨论，审查《竞争法范本》，就《原则和规则》
的各项规定进行研究

竞争法和竞争政策自愿同行审评：

塞舌尔

概述



说明

贸发会议开展的竞争法和竞争政策自愿同行审评属于联大 1980 年通过的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》的范围。这套《原则和规则》主要旨在协助发展中国家采用并推行适合本国发展需要和经济状况的有效竞争法和竞争政策。

本《竞争法和竞争政策自愿同行审评》应政府间专家组的请求编写。这一请求参见竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十三届会议工作报告(TD/B/C.I/CLP/25)。本《自愿同行审评》中提出的观点均为同行审评员个人的观点，并不一定反映联合国秘书处的看法。

本出版物采用的名称和对材料的编排方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分，或对其经济制度和发展水平表示任何意见。

鸣谢

竞争法和竞争政策自愿同行审评由贸发会议在竞争法和竞争政策问题政府间专家组年度会议上，或在每五年举行一次的联合国审查《原则和规则》会议上进行。实际编写工作由贸发会议竞争和消费者政策处在处长 Hassan Qaqaya 的指导下完成。

本报告由 Alex Kububa 和 Carl Buik 为贸发会议编写。Hassan Qaqaya 对本文件提供了大量帮助并作了审订。贸发会议谨感谢塞舌尔公平交易委员会首席执行官 George Tirant 提供的宝贵支持。贸发会议还谨感谢该委员会的委员和工作人员，他们为编写本报告做出了贡献。

序言¹

1. 本《竞争法和竞争政策自愿同行审评》是以大量研究和对塞舌尔进行的实况调查访问及与利益攸关方进行的磋商为基础，对该国竞争法和消费者保护法作出的独立审评。研究包括审查竞争法和消费者保护法及相关政策文件。在 2012 年 10 月 8 日至 12 日开展的实况调查访问中，共对来自 17 个组织的 50 名个人进行了访谈。²

一. 社会经济背景

2. 塞舌尔于 1976 年摆脱大不列颠及北爱尔兰联合王国的统治，获得独立。它是印度洋中一个由大约 115 个岛屿组成的群岛国家，位于马达加斯加岛东北，与非洲大陆隔海相望。

3. 历史上，塞舌尔的经济以种植园为主，主要出口产品为肉桂、香子兰和干椰子仁。随着 1971 年马埃岛开通国际机场，旅游业成为支柱产业。近年来，塞舌尔政府正试图降低该国对旅游业的依赖性，力促农业、渔业和小规模制造业的发展。尽管塞舌尔努力改善农业基础，强调本地生产的产品和土著材料，但消费品依然有 90% 需要进口。³ 为努力减少这种脆弱性，20 世纪 80 年代中期，成立了大约 30 家半国有企业，涵盖所有经济部门。国有和半国有企业现已占到该国国内生产总值的一半以上，并提供该国三分之二的正式就业。⁴

4. 塞舌尔市场管理局是一个政府控制的半国有企业，过去曾运营该国所有主要超市，也是很多其他进口产品的分销机构和许可证发放机构。⁵ 2006 年，由于在国际货币基金组织强化结构调整贷款项目下进行了国内贸易自由化，塞舌尔市场管理局的解散工作得以启动。正如财政、贸易和投资部贸易司司长在我们对塞舌尔进行访问时所指出的那样，塞舌尔市场管理局的解散是促使竞争管理局成立的因素之一，后者的职能是监管私有化企业之间的竞争情况。

¹ 本《自愿同行审评》列出的所有调查结果均为对塞舌尔进行实况调查访问时的最新结果。

² 开展了磋商的组织包括：副总统办公室、国民议会财政和公共账目委员会、财政、贸易和投资部、总检察长办公室、最高法院、塞舌尔商会、公平交易委员会、塞舌尔媒体委员会、塞舌尔税务委员会海关司、塞舌尔央行、塞舌尔投资管理局、全国消费者论坛、国家统计局、塞舌尔公共交通公司、公用事业公司、塞舌尔许可证管理局和小企业促进机构。

³ 维基百科，2014，可查阅 http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Seychelles (2014 年 4 月 25 日访问)。

⁴ 《联合国气候变化框架公约》，2004，可查阅 <http://unfccc.int/resource/ccsites/seychell/background/index.htm> (2014 年 4 月 25 日访问)。

⁵ 维基百科，2014，可查阅 http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Seychelles (2014 年 4 月 25 日访问)。

5. 2017 年塞舌尔政府战略文件内容提要指出，为实现到 2017 年让该国国内生产总值翻一番的目标，“该国政府的政策是为增加私营企业和个人的财富创造有利的经济条件。为此，政府打算限制政府作为经济参与者的角色，转而将重点放在成为经济的推动者上面，以使塞舌尔和国际企业都能从日益有利于商业的经济环境、精简的监管结构和能干的人力资源基础中获益”。⁶ 2012 年，塞舌尔编写了新的《2010-2020 年塞舌尔可持续发展战略》，目前正在编写一份新的国家发展计划。⁷

二. 现行竞争法和消费者保护法

6. 公平交易委员会根据 2009 年《公平交易委员会法》设立，主要负责实施 2009 年《公平竞争法》和 2010 年《消费者保护法》。委员会还可执行与消费者保护和公平竞争有关的任何成文法，及其有权实施的其他成文法。

A. 《公平交易委员会法》

7. 《公平交易委员会法》序言指出：“该法规定设立公平交易委员会，以保护消费者利益，监测并调查企业行为，促进并维持经济中的竞争，并规定与之有关的问题。”⁸ 因此，根据该法设立公平交易委员会，不仅涉及执行该国的竞争法，也涉及到消费者保护法。

B. 《公平竞争法》

8. 《公平竞争法》于 2010 年 4 月 5 日开始生效。与世界其他地方的大多数竞争法类似，《公平竞争法》涵盖三个主要竞争关切，亦即：横向和纵向反竞争协议、滥用支配地位或垄断以及反竞争兼并。

1. 第一部分：初步规定

9. 该法的初步规定包括：该法的简称及生效日期、解释和适用范围。该法对国家商业活动的适用仅限于允许其他企业参与的市场，这就实际上把由法定垄断所主导的市场排除在外。塞舌尔仍有大量国有企业，其中一些处于垄断地位，因此这种排除使得大量企业免于适用竞争法。

⁶ 塞舌尔，战略 2017(2007)，可查阅 <http://www.egov.sc/documents/strategy2017.pdf> (2014 年 4 月 25 日访问)。

⁷ 非洲经济展望，2013，可查阅 <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/east-africa/seychelles/> (2014 年 4 月 25 日访问)。

⁸ 塞舌尔，总统和国民议会，《公平交易委员会法》，2009。

2. 第二部分：公平交易委员会

10. 委员会承担着广泛的职能，这些职能均旨在促进该国经济中的竞争，包括调查反竞争做法和防止此类做法，并向消费者宣传他们的竞争权利和义务。

11. 《公平竞争法》第 4 条规定，本法由委员会负责实施。第 5 条第(1)款规定，委员会应当：

(a) 负责促进和维持公平竞争；

(b) 自行或应在某一问题中有利害关系的任何人或任何企业的请求，在贸易活动的进行方面展开：

(一) 能够使委员会阻止有违本法的商业惯例的调查；或

(二) 在属于本法规定范围内的任何问题上，委员会认为必要或可取的调查；

(c) 不断审查商业活动，以确保能够预防或终止可能对消费者利益和企业利益产生不利或不公平影响的做法；

(d) 采取它认为有必要采取的行动，以便：

(一) 防止某个企业滥用支配地位；

(二) 消除反竞争做法；

(三) 防止或管制反竞争兼并；

(e) 向消费者提供一般性资料，介绍本法为其规定的权利和义务；

(f) 履行为使本法生效需要开展的其他职能。⁹

3. 第三部分：限制性商业惯例

(a) 禁止滥用支配地位

12. 该法第 7 条第(1)款禁止滥用支配地位，“只要这种滥用可能对塞舌尔国内贸易造成不利或不公平的影响。”¹⁰ 第 2 条将贸易一词定义为“与供应或购买商品或服务有关的任何贸易、商业、行业、职业或工作”。¹¹

13. 该法第 7 条第(2)款规定：“为本法之目的，如果一个或多个企业共同占据经济强势地位，使其能够在市场上独立运作，而无需面对其客户、竞争者或潜在

⁹ 塞舌尔，总统和国民议会，《公平竞争法》，2009。

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上。

竞争者的有效竞争，则上述一个或多个企业就被认为在该市场上占据或共同占据支配地位。”¹²

14. 该法第 7 条第(3)款规定：

具体而言，凡采取以下做法的行为，均可构成滥用支配地位：

- (a) 限制任何企业进入特定市场，或者限制任何企业进入能够提供或可能提供该市场所提供的商品或服务的替代品的任何其他市场；
- (b) 阻止或阻碍任何企业参与特定市场或任何其他市场的竞争行为；
- (c) 将任何企业从特定市场或任何其他市场去除或逐出；
- (d) 直接或间接强加不公平的购买价或销售价，或任何过分、不合理、具有歧视性或掠夺性的其他不公平交易条件；
- (e) 在有损消费者的情况下，限制生产、市场或技术发展；
- (f) 对与其他贸易方的同类交易使用不同的条件，从而使其处于不利的竞争地位；
- (g) 缔结协议时要求其他方面接受补充义务，而这些补充义务本质上或根据商业使用情况与上述协议的主题无关；
- (h) 进行排他交易，实行市场限制或捆绑销售。¹³

(b) 禁止阻碍、限制或扭曲竞争的协议

15. 该法第 11 条(1)款规定：“企业之间的协议、企业的贸易做法或决定，或者企业的承诺或协同做法，凡是旨在或可能旨在阻碍、限制或扭曲塞舌尔国内的竞争，或者致使或可能致使塞舌尔国内的竞争遭到阻碍、限制或扭曲的，均予以禁止，除非它们根据本子部分的规定不在禁止之列”。¹⁴

16. 该法第 11 条第(2)款明确规定，第 11 条第(1)款中的禁令适用于下列协议、做法、承诺或决定：

- (a) 直接或间接操纵购买价或销售价，或决定任何其他交易条件的；
- (b) 限制或控制生产、市场、技术开发或投资的；
- (c) 规定人为分割市场或供应来源的；
- (d) 影响到将在招标后提交的投标书的，包括：
 - (一) 不在招标后提交投标书；或者

¹² 同上。

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

(二) 作为投标商，他们在招标后提交的投标书事先已经在内部商定，但企业不能单独提交投标书的情况除外；

(e) 对与同一行业中其他当事方的同类交易适用不同的条件，从而使这些当事方处于不利的竞争地位的；或

(f) 缔结协议时要求出价方以外的当事方接受补充义务的，这些补充义务本质上或根据商业使用情况与上述协议的主题无关。¹⁵

17. 上述规定不区分横向协议和纵向协议。

(c) 禁止维持转售价格

18. 维持转售价格是一种纵向操纵价格的行为。很多国家都禁止这种行为本身。¹⁶该法第三子部分中关于维持转售价格的规定十分全面，涉及这种反竞争行为的必要特征和处理办法。

(d) 兼并

19. 该法第 21 条禁止未经委员会许可的兼并，规定：

凡涉及：

(a) 自身控制着；或

(b) 与打算兼并的任何其他企业一起可能控制

40%的市场份额或部长可能规定的其他份额的企业的兼并，均受到禁止，除非委员会根据本子部分予以特许。¹⁷

20. 就兼并控制系统应当纳入或处理的基本因素或问题而言，竞争问题分析者的看法是一致的。在这方面，该法第四子部分中的并购控制规定不够全面，只涵盖基本问题，例如兼并申请和通知以及准许兼并的准则等。

(e) 被禁反竞争商业行为

21. 该法第五子部分中处理的被禁反竞争商业行为包括：操纵价格、限制生产和操纵投标等行为。该法第 25 条第(1)款列有以下操纵价格行为：

(a) 通过协议、或承诺、恐吓或威胁、或任何其他类似手段，试图施加影响，以提高、维持或降低任何其他企业供应或愿意供应的商品或服务的价格，或为这些商品或服务做广告时确定的价格；或

¹⁵ 同上。

¹⁶ 经济合作与发展组织，1993，《行业组织经济学和竞争法词汇表》，巴黎。

¹⁷ 塞舌尔，总统和国民议会，《公平竞争法》，2009。

(b) 因为任何其他商业企业的低价政策或任何其他理由而拒绝向该企业供应商品或服务，或以其他方式歧视该企业。¹⁸

22. 上述规定很重要，因为它们明确列出了操纵价格的种种行为，包括卡特尔成员抵制不遵守协议的企业这种行为。

(f) 批准

23. 该法第六子部分规定了反竞争做法的批准。在这方面，该法第 28 条第(1)款和第 28 条第(2)款规定：

(1) 尽管有本法的规定，但如果一个企业打算缔结或执行一项协议或实行某种商业惯例，而在它看来，上述协议或商业惯例为本法所涵盖或为本法所禁止，它可以规定的方式向委员会提出申请，请委员会准许它采取相关行动。

(2) 委员会收到根据第(1)款提出的申请之后，如果认定所涉协议或做法可能促进公众利益，而且从实际情况来看具有合理性，可给予批准。¹⁹

4. 第四部分：委员会开展的调查和听证

24. 该法第 32 条规定：委员会可对据称存在的限制性商业惯例提起申诉。第 33 条第(1)款规定：任何人都可对据称存在的限制性商业惯例向委员会提出申诉或提交相关资料。根据第 34 条，委员会必须对有关限制性商业惯例的申诉或指称以及拟议的并购进行调查。

25. 第 34 条第(2)款赋予委员会的调查权可便利突击检查的开展，这项权力包括进入和搜查场所，查看和取走任何文件，以供复印。

26. 该法第 35 条第(1)款规定：如果委员会认为，没有必要对正在调查的问题进一步调查，则可停止调查。第 35 条第(2)款规定：

如果委员会根据第(1)款停止调查，它应当：

- (a) 在停止调查后的 14 天内将停止调查一事通知调查所涉各方；并
- (b) 在停止调查后的三个月内向部长报告停止调查一事。²⁰

5. 第五部分：评估限制性商业惯例

27. 该法第 40 条第(1)款规定：委员会决定就某种限制性商业惯例或兼并对竞争造成的不利或不公平影响采取任何补救行动之前，应考虑到这种惯例或兼并带来的任何抵偿性公共益处。第 40 条第(2)款规定：

¹⁸ 同上。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

如果事实表明，在下列方面产生的具体增益超过了缺乏、阻碍、限制或扭曲竞争造成的影响，则应为第(1)款之目的考虑到这种增益：

- (a) 商品和服务的安全性；
- (b) 生产、供应或分销商品或者供应或提供服务的效率；
- (c) 开发和使用新的及改进的商品和服务以及生产和分销手段；或
- (d) 促进技术和经济进步，

且上述益处已经或可能为一般消费者和企业所共享。²¹

6. 第六部分：委员会对案件的裁定以及处罚和补救措施

28. 该法第六部分规定的委员会对限制性商业惯例和兼并作出的裁定和提出的补救措施是标准的、普适的，既具结构性，也具有行为性。

C. 《消费者保护法》

29. 《消费者保护法》是塞舌尔国家消费者保护立法，2010年11月25日获得批准。该法取代了1997年《消费者保护法》，包含国家消费者保护法律通常包含的一切内容。

1. 第一部分：初步内容

30. 第一部分规定了本法的简称以及与解释、包括主要术语的定义有关的问题。与《公平竞争法》中的定义相比，《消费者保护法》中的定义可能存在不一致和遗漏之处，这也许会引起一些问题。

2. 第二部分：公平交易委员会

31. 正如本报告第6段所言，委员会负责执行《公平交易法》及其竞争条款和《消费者保护法》。《消费者保护法》第二部分规定了委员会在消费者保护方面的目标及其职能，包括受理申诉、调查嫌疑违法行为、提出报告和作出裁决。

3. 第三部分：不公平的合同条款

32. 第三部分禁止不公平的合同条款。其中的规定反映出，在很多情况下，消费者没有明显的选择，因为他们不被允许就合同条款进行谈判。较高比例的不公平合同可能出现在大众市场，因为大众市场通常使用标准格式合同，但只要贸易商和消费者的权力之间存在重大不平衡，例如存在垄断或寡头、需求没有弹性或消费者极度贫困或未接受很好的教育，也可能出现不公平合同。

²¹ 同上。

4. 第四部分：不公平的贸易做法

33. 第 19-26 条涉及披露和信息，规定应告知消费者在售商品和服务的某些基本信息，包括价格、全部费用和贸易部长规定的任何商品说明，从而使消费者能够做出较为知情的购买决定。

34. 第 27-29 条涉及公平和负责的营销，禁止诱饵广告和推荐式销售等准欺诈行为。第 28 条规定部长就远程销售制定规章。在查阅公平交易委员会受理的申诉摘要之后发现，所提出的申诉没有一起涉及列明的三种行为。

35. 关于公平和诚实交易的条款采取了两种不同的办法，但符合几乎所有消费者保护法律的普遍核心禁令。第 30-32 条涉及具有误导性或欺骗性的行为和虚假陈述。第 35-37 条涉及送礼以期不交货、接收付款不诚实和传销行为。

36. 第 38 条涉及选择权，详细介绍了消费者收到主动送上门来的商品时的权利，并载有确保消费者不必因为收到主动送上门来的商品而付费的相关程序，但同时也为贸易商的合法权利规定了基本保护。

5. 第五部分：公允价值、优质和安全

37. 第 40 条为服务的好坏规定了强制性标准。列出的要求很充分，没有争议。补救措施虽有限，但能够运作，而且在大多数情况下，对于补救任何缺陷或按比例提供退款是足够的。在第 40 条第(2)款(b)项中孤立地使用“部分”这个词提出了一个问题，即：在适当情况下，例如没有提供服务或者只提供了合同中微不足道的一部分时，委员会能否建议、或者理事会能否下令全额退款。

6. 第六部分：消费者的安全

38. 第 49-59 条为设置一般性安全要求以及在具体情况下如何设定要求、调查潜在违法行为并解决违法行为规定了全面的制度。该制度的总体布局符合逻辑，但单个章节中的细节较为复杂。因此，与本法其他部分相比，这部分更难以向企业作宣传培训。

7. 第七部分：行业规范

39. 第 61 条规定了一个行业的参与者不得违背相关行业规范的基本禁令。第 62 条规定，部长有权制定并宣布行业规范，并确保委员会建议的规定适于登记受某一行业规范约束或以别的方式受其影响的人员。

8. 第八部分：处罚和补救措施

40. 由消费者保护法律规定的、主管部门强加的制裁措施通常具有以下普遍公认的目标：停止违法行为、尽快消除危害、退还以不正当手段获取的利益、鼓励违法者今后守法、鼓励整个市场守法并处罚违法者。处罚通常以罚金的形式出现，这是最常见的制裁方法。第 67 条规定了在确定适当处罚时应当考虑的因素。所列的相关因素适当、全面。

三. 体制框架

A. 机构

41. 塞舌尔竞争法和消费者保护法规定了两个主要机构：公平交易委员会和上诉法庭。

1. 公平交易委员会

42. 公平交易委员会是根据《公平交易委员会法》设立的一个独立自主的法定机构，负责实施和执行《公平竞争法》和《消费者保护法》。委员会是一个准司法机关，行使调查和裁决职能。虽然《公平竞争法》或《消费者保护法》并未具体规定，但实际上，公平交易委员会有两个业务部门。理事会是判决机构及理事机构，而委员会则行使调查和行政机构的职能。

(a) 理事会

43. 理事会根据《公平交易委员会法》第 5 条第(1)款所载的条款任命，任期三年。理事会依法由五名成员组成；此外，还包括委员会首席执行官——理事会的当然成员。第 5 条第(2)款规定，获任命的理事会成员应当“来自公有和私有部门，凭其在法律、经济、会计或商业方面的资历和经验而得到任命”²²

44. 理事会充当公平交易委员会的战略决策机构，就对《公平竞争法》和《消费者保护法》之下的限制性做法的所有调查作出决定，与当事方举行听证会，作出指示或酌情商定行动。²³

(b) 公平交易委员会工作人员

45. 委员会由首席执行官领导，由以下五个部门组成：

(a) 宣传和企业公司事务处。该处负责的主要领域是提高人们对竞争和消费者保护方面的法律的认识，并宣传上述法律。该处还承担日常行政工作，例如财务和人力资源管理。消费者事务处和竞争处也承担倡导和宣传职能。

(b) 消费者事务处。该处负责执行《消费者保护法》。

(c) 竞争处。该处负责执行《公平竞争法》，并在收到限制性商业惯例方面的申诉之后展开调查。

(d) 研究和政策处。该处负责开展市场研究，并协助对竞争案件进行经济分析。该处设计了一个竞争案件和消费者案件数据库，目前正制定全面的竞争政策。

²² 塞舌尔，总统和国民议会，《公平交易委员会法》，2009。

²³ 塞舌尔，公平交易委员会，2014，见 <http://www.ftc.sc/index.php> (2014 年 4 月 25 日访问)。

(e) 法律事务处。该处主要是一个审查机构，因此与委员会其他各司都有关联，负责审查消费者事务处和竞争处调查的所有案件。法律事务处还负责开展法律起草工作，参与起草与其他组织签署的谅解备忘录。

46. 委员会在某些领域的工作人员不足。在对塞舌尔进行实况调查访问时，员工定额只有 17 人。

2. 上诉法庭

47. 上诉法庭根据《公平交易委员会法》设立，是塞舌尔执行竞争法和消费者保护法方面的必要机构。然而，在开展实况调查访问时，法庭尚未设立起来。公平交易委员会首席执行官告知，庭长须为资深律师，尚未找到合适人选。

B. 预算和资金

48. 《公平交易委员会法》第 27 条第(1)款和第 27 条第(2)款规定：

(1) 委员会的经费来自：

(a) 根据《拨款法》划拨并支付给委员会的款项；

(b) 委员会依法收取的款项。

(2) 委员会可将委员会的经费用于：

(a) 支付：

(一) 委员会在履行职能过程中发生的费用；

(二) 应向委员会委员、委员会工作人员和委员会聘请的任何专家支付的薪酬和补贴；

(b) 设立委员会确定的任何储备金。²⁴

49. 该法第 57 条还规定，贸易部长有权就“与在本法之下提供的服务有关的”费用或收费制定规章。²⁵ 委员会的年度预算不到 100 万美元。在实况调查访问期间，公平交易委员会首席执行官告知，2012 年，政府为委员会的运作划拨了 805 万塞舌尔卢比；2013 财年，委员会提交的预算申请为 1,000 万塞舌尔卢比。

C. 案件处理

50. 实况调查访问期间，我们注意到，自 2010 年启动运作到 2012 年 10 月，公平交易委员会共处理了 290 起案件，其中 274 起涉及消费者保护，16 起涉及竞争。

²⁴ 塞舌尔，总统和国民议会，《公平交易委员会法》，2009。

²⁵ 同上。

51. 委员会处理的竞争案件可分为五类，如表 1 所示。

表 1
竞争案件的类别

类别	2010 年	2011 年	2012 年 (到 10 月)	总计
滥用支配地位	2	0	4	6
反竞争协议	0	3	1	4
维持转售价格	1	0	2	3
并购	1	0	0	1
反竞争商业行为	0	0	2	2
总计	4	3	9	16

52. 2011 年，亦即上一个全年，共收到 264 起申诉，其中 17 起(6%)被认定不太可能涉及违反《消费者保护法》的行为；155 起(59%)得到解决并令申诉人满意；14 起(5%)进入由理事会裁定的实质性调查；到报告年度末，有 78 起(30%)仍在调查中。

D. 与部门监管机构的关系

53. 塞舌尔有若干部门监管机构，其中大多数成立于公平交易委员会设立之前，因此有各种竞争方面的职能。监管存在于金融服务(塞舌尔央行和塞舌尔投资管理局)、通信(信息通信技术司通信处)、能源(塞舌尔能源委员会)、媒体服务(塞舌尔媒体委员会)和渔业(塞舌尔渔业管理局)。

54. 在实况调查访问期间咨询过的所有部门监管机构都表示，它们与公平交易委员会保持着、或应该保持着良好的工作关系。

55. 在 2012 年 9 月编写的关于公平交易委员会与部门监管机构之间的最佳运作框架的研究说明中，委员会指出：“设立公平交易委员会，并指定该委员会执行涵盖所有经济部门的《竞争法》和《消费者保护法》，在某些部门监管机构有关竞争和消费者问题上的作用和任务方面，制造了某种程度的困惑和冲突。”²⁶

56. 《消费者保护法》对委员会与监管机构和其他机构的关系有具体规定，特别是在第 78 条第(1)款(b)项中。该节规定：委员会可“与负责管辖某一行业或部门中消费者事务的任何监管机构谈判并达成协议，从而协调和统一该行业或部门中此类事务的管辖工作，并确保连贯一致地应用本法。”²⁷

²⁶ 塞舌尔，公平交易委员会，《研究说明：公平交易委员会与部门监管机构之间的最佳运作框架》(维多利亚，2012)。

²⁷ 塞舌尔，总统和国民议会，《消费者保护法》，2010。

57. 不过，《公平交易法》并未就委员会与有竞争职能的部门监管机构之间的关系作出规定。《公平竞争法》第 6 条第(1)款(a)项授权委员会“可为执行本法规定的职能之目的达成必要协议或权宜协议”。²⁸ 然而，上述规定并未具体提到与有竞争职能的其他部门监管机构达成共同管辖协议，也未强制要求其他部门监管机构与公平交易委员会缔结此类协议。

E. 战略计划

58. 公平交易委员会制定了一项三年战略计划，以指导和引导其运作。该计划规定的委员会的任务说明、愿景及核心价值如下：

(a) 任务说明。倡导良好的竞争和消费者保护政策，以维护消费者的利益和竞争过程，并与所有利益攸关方合作，通过宣传、市场研究和执法，落实上述政策。

(b) 愿景。维护市场效率，从而保护消费者的社会经济福祉。

(c) 核心价值。诚信：办事道德、合法、透明；优异卓越：对工作人员的持续职业发展进行投资；优质服务：提供以人为本的服务；宣传消费者权利：让消费者能够行使其权利；团队合作：在公平交易委员会内联合开展工作，并与利益攸关方保持良好关系；活力与创新：使用有创意的解决办法应对新挑战。²⁹

四. 其他相关问题

A. 人力资源

59. 塞舌尔 2009 年才正式开始落实竞争政策和法律，因此相对较新。塞舌尔大学不教授竞争政策和竞争法律，因此公平交易委员会的招聘选择较为有限。在职工作人员充分合格，拥有经济、法律、管理和会计等相关领域的认证。公平交易委员会也制定了有效的员工发展方案。

60. 关于消费者保护，全国消费者论坛已经运作了 18 年以上。

B. 倡导和宣传

61. 在竞争和消费者保护方面，宣传和教育工作存在一些共同挑战。然而，二者之间也存在重大差异。这种差异影响到公平交易委员会的战略及其活动的内容。总体而言，利益攸关方广泛认可消费者保护法的目标，甚至是内容。出现争议的往往是与具体案件有关的细节。不过，有些利益攸关方难以理解竞争的目标

²⁸ 塞舌尔，总统和国民议会，《公平竞争法》，2009。

²⁹ 塞舌尔，公平交易委员会，《战略计划：2011-2014》(2011)。

及内容。人们并不广泛接受这种观点，即：竞争过程对整个经济体范围内的消费者利益产生影响。其部分原因是，正如我们在实况调查访问期间注意到的那样，利益攸关方通常认为，塞舌尔“太小”。在塞舌尔，这方面的一个特例是保修问题。

62. 三年战略计划将宣传和提高认识工作作为优先事项，并介绍了若干有待实现的相关目标，包括：

- (a) 就权利和责任问题与消费者群体每两星期举行一次介绍会；
- (b) 制定一项动员政府的行动计划；
- (c) 启动季度信息传播工作，并通过大众传媒教育公众；
- (d) 针对政府机构开展讲习班和研讨会；
- (e) 与部门监管机构定期召开会议，处理公众关心的问题；
- (f) 每月与各种企业举行量身定做的介绍会；
- (g) 为高度集中的部门制定宣传方案；
- (h) 每季度与政府机关、私营机构、消费者和其他相关利益攸关方举行宣讲会；
- (i) 为政府机构启动半年一次的政策问题提醒；
- (j) 推出年度通讯，介绍公平交易委员会面临的挑战和实现的成果。

C. 国际合作

63. 虽然委员会只运行了几年时间，但已与该地区和国际上负责竞争问题的其他各种机构和组织开展了积极合作，包括东部和南部非洲共同市场下的其他各国竞争主管部门合作，特别是通过向共同市场竞争委员会目前的委员理事会派驻代表。委员会还通过参与南部非洲发展共同体竞争和消费者政策及法律委员会的工作，与共同体下的其他竞争主管部门合作。此外，委员会还是南部和东部非洲竞争管理局以及新近成立的非洲竞争论坛的成员。

五. 结论和建议

64. 《公平交易委员会法》编写得很好。在对该法和塞舌尔访问结果进行审议之后，相对而言没有发现太多需要修改的地方。《公平交易委员会法》十分全面，包含竞争法的所有基本内容。不过，关于限制性商业做法的各项条款的编排不够协调。

65. 《消费者保护法》是一项全面的消费者保护法律，对现代消费者法律应包括的所有主要领域均作出了规定。我们发现的最大缺陷是“委员会”一词不够明

晰。鉴于公平交易委员会的两个分支有着截然不同的职能和活动，使用“委员会”这一笼统的称呼无法充分区分本法中称为“理事会”的判决机构及其称为“委员会”的行政和调查机构。

66. 我们观察到的另一个重大问题是塞舌尔没有明确的消费者保护政策。没有政策并未妨碍公平交易委员会和若干其他监管机构积极履行消费者保护职能。然而，在缺乏消费者保护政策的情况下，各利益攸关方更有可能各自为政，而不顾同类监管机构的职能和活动。

67. 没有消费者保护政策，人们也更有可能是认为，消费者保护仅仅是解决个别消费者的问题，而不是像竞争法那样被承认为国家发展的重要基石。我们在实况调查访问中注意到，尽管一些监管机构之间确实存在某种非正式联系，但应扩大上述工作。这对于一个小型经济体而言尤其重要，因为小型经济体对重复工作或低效执法的容忍度更低。

68. 公平交易委员会是一个资源不多的新机构。根据我们与利益攸关方、委员、首席执行官和工作人员进行的访谈，公平交易委员会显然是一个领导有方的监管机构，其运作令人满意。在体制安排、进程和程序方面，我们只发现了一个令人关切的问题。

69. 我们发现的一个主要体制问题是塞舌尔没有上诉法庭。未设立上诉法庭的直接影响是，如果一方对于理事会的裁决不满，可提起上诉，但该上诉无法举行庭审。因此，如果一方希望废止委员会对某一问题的裁决，只能在明知无法庭审的情况下提起上诉。这种可能性往往会让整个程序声名狼藉，并有可能让人们认为，公平交易委员会和《消费者保护法》并无实质权威。长期而言，缺乏上诉法庭使得人们无法质疑理事会的裁决，也无法设定先例。

70. 表 2-5 详述了关于竞争、消费者保护、公平交易委员会和其他相关问题的具体建议。

表 2

关于竞争问题的建议

主题	建议	针对的部门
修订《公平竞争法》	<p>应扩大《公平竞争法》中对“兼并”一词的定义，使其包括所有三类并购：横向兼并、纵向兼并、联合兼并，以及其他形式的企业合并。</p> <p>应在《公平交易法》中对资产、保密信息、主导地位、基本设施、过高价格、横向协议、未违法证明、监管机构、企业以及纵向协议等常见竞争术语加以定义。</p> <p>应统一《公平竞争法》和《消费者保护法》中对“商品”一词的定义。</p> <p>应统一《公平竞争法》和《消费者保护法》中对“服务”一词的定义，但应加入“金融”一词。</p>	立法机构

主题	建议	针对的部门
	为了不至于让大量处于垄断地位的企业免于应用竞争法，应对第 3 条第(2)款进行修正，删除该节中“允许其他企业参与的”这一短语。	
	为了不至于排除公平交易委员会对匿名申诉或知情人士提供的线索进行调查的可能性，应对第 5 条第(1)款进行修正，删除第(1)款(b)项中“在某一问题中有利害关系的”这一短语。	
	《公平竞争法》应在第 7 条第(2)款中规定以市场份额为准的主导地位限值。应对委员会目前作为行政准则使用的 40%这一市场份额限值的有用性进行评估，以期在该法中将其正式化。	立法机构，但须公平交易委员会提供技术建议。
	应在《公平竞争法》第 7 条第(3)款中，将塞舌尔广泛存在的某些恶习(例如拒绝其他企业使用基础设施)列入构成主导地位公司滥用主导地位的行为清单。	
	《公平竞争法》第 11 条关于反竞争协议的规定应将横向协议和纵向协议分别单独处理。在横向协议之下，应明确区分真正的卡特尔(本身应加以禁止)和其他协议。对于其他协议，应说明将使用“合理原则”加以审议。	
	《公平竞争法》并购控制条款应涵括并购控制的所有基本内容或问题。特别是，应规定交易规模并购通知限值，例如以并购各方的年度销售额或营业收入为准，或以总资产为准，或二者兼而有之，还应规定收取并购通知费。	
	在《公平竞争法》之下，本身遭禁止的反竞争协议和做法不应得到授权；应对第 28 条第(2)款中提到的“公众利益”给出明确定义。	
	《公平竞争法》第 35 条第(2)款(b)项规定：如果委员会停止一项调查，则应向贸易部长提交一份报告。应删除这一条款，因为它限制了委员会的独立性，降低了它在决策方面的自主权。	财政、贸易和投资部
加强公平交易委员会的人力	公平交易委员会竞争司应有经济学家和律师作为办案人员，应考虑立即招聘一名经济学家和一名律师。	公平交易委员会
全面的竞争政策	委员会在起草全面竞争政策的过程中需要本地、区域和国际技术援助，因为这一进程需要对目前国家、区域和国际经济和政策环境开展广泛研究。	贸发会议

表 3

关于消费者保护问题的建议

主题	建议	针对的部门
消费者保护政策	应与相关利益攸关方磋商，制定并公布一项全面的消费者保护政策。	政府
协助或教唆违法行为	应将协助或教唆违反《消费者保护法》和《公平竞争法》的行为新增为犯罪行为。	
产品安全性	应修正《消费者保护法》，在第 3 条所列目标中提及消费者的安全。	
对违反第五部分规定的行为进行退款	应将《消费者保护法》第 40 条第(2)款(b)项修正为：“考虑到产品在何种程度上失灵，对消费者为提供的服务或商品支付的价格予以合理的一部分退款或全额退款。”	
产品安全性	应废止《消费者保护法》第 50 条第(4)款(a)项和第 50 条第(5)款(b)项，以简化该节，并提高产品安全性。 应修正《消费者保护法》第 50 条第(4)款(a)项，将“该人有合理的理由认为不会在塞舌尔使用或消费这些商品”替换为大意如下的短语：“如果该人无法通过合理的问询得知或发现这些商品不符合一般安全性要求”。	
高效和有效的遵守	公平交易委员会应明确采用金字塔型执法应对措施这一概念，并继续像目前这样努力通过谈判和警告解决大多数申诉。此外，委员会应使用情节较为严重的违法行为或惯犯的违法行为测试法律的边界，从而使得更多较轻的违法行为有可能以较低成本快速得到解决。	公平交易委员会
不公平的合同条款	委员会应公布一项准则，对不公平合同条款的规定加以解释。	
企业获取信息	委员会网站应有一个网页，列出贸易部长规定的任何适用商品说明及其相关过期日期，或提供载有此类信息的其他政府网站链接。	
增强全国消费者论坛的有效监测和参与	委员会应考虑征得全国消费者论坛的合作，共同实施侧重于显示过期日期和未能以适当语言贴标签或提供收据的持续监测方案，从而使其为委员会的执法行动作出贡献。	
公平交易委员会和理事会各自的作用	在澄清委员会和委员理事会各自的作用时，应审议停止调查报告等问题。	政府和公平交易委员会
处罚及其应用	应提高最高罚金的水平，使得理事会所拥有的处罚选择能够极大威慑最恶劣的违法行为，并体现出时而与商业环境下非法行为有关的高额经济刺激。应将《消费者保护法》第 67 条修正为：“67(1) 如果委员会经过正式听证后认定一个人违反了各节中所载的任何要求或禁令，则委员会可命令此人： (a)如系个人，可命令其支付不超过 100 万塞舌尔卢比的罚金；或者 (b)如系个人以外的其他人，可命令其支付不超过 400 万塞	

主题	建议	针对的部门
	舌尔卢比的罚金。 (2)如果一个法人团体被认定违反了本法，则该法人团体中在知情的情况下授权、允许或默许了上述行为或不作为的任何主任或官员也应被处以不超过 100 万塞舌尔卢比的罚金。”委员会在施加制裁措施时，应例行审议第 67 条中的各项因素及其认为相关的任何其他因素，并在其书面裁决中说明其推理过程。	
制裁和补救措施	应考虑修正《消费者保护法》，以提供更广泛的制裁和补救措施。理事会应考虑酌情扩大第 68 条(b)款的使用。	
公平交易委员会的潜在临时新作用	应考虑修正《消费者保护法》，在逐步引入新的税收制度期间，赋予公平交易委员会企业定价行为方面的具体权力，并为其提供适当资金。	
全国消费者论坛	应探索“指定的超级申诉方”这一概念以及将全国消费者论坛指定为超级申诉方的可行性。	

表 4
关于公平交易委员会有关问题的建议

主题	建议	针对的部门
修订《公平交易委员会法》	《公平交易委员会法》第 32 条第(2)款规定：如果申诉方后来获得了合理补偿，则公平交易委员会可决定不对某项竞争申诉进行调查，应删除这一节。 应修正《公平交易委员会法》第 39 条第(2)款，以使竞争或消费者保护案件中的被告或其他利害关系方有权与申诉方一起在委员会听证会上发言。 应提高《公平交易委员会法》为违反本法的行为规定的罚金，使其更具威慑力。 《公平交易委员会法》应明确区分委员会的调查职能和裁决职能，并规定明确的责任和业务范围。委员会应正式承担法定调查职能，而理事会则承担裁决职能。 为了缓和理事会的法定人数问题，成员人数应从五人增至八人。应吸收来自各种不同经济背景的成员，以避免某一部门主导委员会。任期也应延长至五年，以使成员能够作为竞争和消费者保护方面的裁判员积累足够的经验，为委员会的运作作出充分贡献。成员的任期应当错开，以避免经验和知识突然全部失散。 《公平交易委员会法》第 5 条第(1)款规定委员会首席执行官是理事会的当然成员，应删除这一节，以避免理事会就竞争和消费者保护案件进行裁决时出现利益冲突。抑或，可另设一个理事会，只就竞争和消费者保护案件进行审议和裁决，首席执行官不担任成员。 在处理塞舌尔境内的竞争问题方面，应赋予委员会法律上至高无上的地位。法律应规定，有竞争职能的部门监管机构必须与委员会就在其各自部门内促进竞争问题举行谈判	立法机构 财政、贸易和投资部 财政、贸易和投资部及立法机构

主题	建议	针对的部门
	并缔结共同管辖协议。	
委员薪酬	除每月固定的费用之外，理事会成员出席和参加委员会会议(包括听证会)时，还应向其支付出席费。	财政、贸易和投资部
建设并加强公平交易委员会官员的能力	应作为紧急事项，填补委员会的空缺职位，特别是法律事务处处长一职。 应在裁决竞争和消费者保护案件这一高度专业的领域向理事会提供能力建设和技术援助，包括提供一名专家顾问，为期三到六个月，协助培训理事会成员并执行须对理事会程序作出的修改。	公平交易委员会 贸发会议

表 5
关于其他相关问题的建议

主题	建议	针对的部门
上诉法庭	应毫不拖延地设立《公平交易委员会法》、《公平竞争法》和《消费者保护法》所规定的上诉法庭。	财政、贸易和投资部
宣传和提高认识	为提高知名度，公平交易委员会应针对部委、立法和司法机关、企业和消费者协会开展更多宣传和认识活动。	公平交易委员会
加强公平交易委员会官员的能力	委员会应继续与东部和南部非洲共同市场及南部非洲发展共同体内负责竞争和消费者保护的主管部门合作，特别是在使用南部非洲发展共同体竞争和消费者保护案件在线资源数据库并为其作出贡献方面。 委员会应加大力度参与相关国际组织的方案，例如国际竞争网络、消费者保护和执法网络、经济合作与发展组织及贸发会议。委员会不仅能够从国际最佳做法中获益，而且能够直接收到各个组织的方案、包括会议和讲习班的通知。	