



---

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

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：菲律宾

### 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大会 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》(《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的竞争法和竞争政策。

应《竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十三届会议报告》(TD/B/C.I/CLP/25)所述政府间专家组的的要求,编写了本《竞争法和竞争政策自愿同行审评》。本《自愿同行审评》中表达的观点系同行审评员的观点,未必反映联合国秘书处的意见。

本报告所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,或对其经济制度或发展水平,表示任何意见。

## 致谢

贸发会议在竞争法和竞争政策政府间专家组年度会议，或在每五年举行一次的审查《原则和规则》会议上，开展竞争法和竞争政策的自愿同行审评工作。实际编写工作由贸发会议竞争法和消费者政策处在处长 Hassan Qaqaya 先生的领导下完成。

本报告由 Deunden Nikomborirak 和 Bob Weymouth 为贸发会议编写。Hassan Qaqaya 和 Dongryeul Shin 为报告提供了大量帮助并作了审订。贸发会议感谢菲律宾司法部助理部长 Geronimo L. Sy (竞争事务办公室)提供的宝贵帮助。贸发会议还要感谢竞争事务办公室全体工作人员为编写本报告做出的贡献。

## 导言

1. 本报告参考的资料截至 2014 年 3 月，距离对菲律宾的实况调查已过去数月。本报告考虑了实况调查后进行的法律修订。

### 一. 竞争政策的基础和历史

2. 菲律宾位于西太平洋，是东南亚的一个主权国家。菲律宾是一个群岛，由 7,107 年岛屿组成，人口超过 1.03 亿。2012 年人均国内生产总值(GDP)为 2,701 美元(按当前汇率)，按世界银行的分类属于中低收入国家。该国目前正处于难得的政治稳定期，有助于促进经济增长。2012 年，虽然美国和欧盟的经济陷入困境，该国的 GDP 增长却达到 6.8%，远高于东南亚国家联盟(东盟)的 5.3%。

3. 然而，菲律宾是亚洲收入最不平等的国家之一，财富集中在少数家族手中。本届政府正在实施大规模项目，例如现金转移方案，以缓解该问题。不过，需要大规模调整经济结构才能确保未来的经济增长和繁荣逐步造福穷人，而不是将财富集中在少数富人手中。

4. 菲律宾实行相对自由的贸易和投资政策。通过《东盟自由贸易协定》，大多数货物的进口关税已降至零，《外国投资法》(1991 年第 7042 号共和国法案，经 1996 年第 8179 号共和国法案修订)允许外国投资自由进入菲律宾。根据该法，除菲律宾《宪法》<sup>1</sup> 和现行法律规定为本国公民保留的投资领域外，其他所有领域的外资比例均可达到 100%。

5. 虽然贸易自由化可通过引入进口产品推动竞争，但是对某些货物而言，较高的物流费可能影响进口渗透。虽然(串通形成的)高价可能对进口商有吸引力，但是占主导地位的当地生产商因为有明显的价格优势，很容易通过降低价格抵御进口产品的竞争。

6. 作为岛国，产品或服务从一个岛屿运送到另一个岛屿可能费用很高，导致国内市场高度分散，因此特别容易形成地区垄断。

7. 此外，由于《宪法》对公用事业中外国投资的限制，电信、能源和运输等关键服务部门的市场集中度高。虽然反托拉斯法一直是菲律宾法律体系的一部分(该体系始于 20 世纪初西班牙人统治时期的旧《刑法》)，但是该国无疑需要全面的竞争法和竞争政策。

<sup>1</sup> 第十二条国家经济和遗产，第 11 部分：除菲律宾公民或依据菲律宾法律组建且 60%以上资本由菲律宾公民所有的企业或协会外，不得向其他方发放经营公用事业的特许、证书或其他任何形式的授权。

8. 虽然 1987 年即现行《宪法》禁止垄断，<sup>2</sup> 但是该国至今没有一部全面的竞争法。《刑法》、《民法》、《价格控制法》以及一些针对具体部门的法律中可以找到与竞争有关的不同条款。但是这些法律的实质性条款并不全面。例如，虽然多项法律条款中都出现了“垄断行为”一词，但是没有任何关于滥用主导地位的规定。此外，也没有出于反托拉斯的目的，对兼并进行规范。

9. 菲律宾很早就认识到需要一部全面的竞争法。

10. 颁布竞争法的时机可能已成熟，原因如下：第一，最高层做出了明确的政治承诺：菲律宾总统在 2010 年 7 月首次发表国情咨文时呼吁拟订一项反托拉斯法，以实现《宪法》对公平竞争的保障。第二年发布的第 45 号行政令在司法部下设立了菲律宾第一个竞争管理机构——竞争事务办公室，清楚地证明了这一承诺。第二，竞争法法案得到了从商业界到学术界，乃至一些重要立法委员的广泛支持。

## 二. 法律框架

### 导言

11. 菲律宾早在西班牙统治时期就有涉及竞争问题的法律。涉及垄断的现行法律可追溯到 1925 年，贸易限制条款可追溯到 1932 年《刑法修正案》。提到控制垄断的现行宪法制定于 1987 年，不过之前的宪法中已有类似条款。

#### A. 现行法律

12. 涉及竞争问题的主要法律概括如下：

“《1987 年宪法》，第十二条，第 1、6、11、19 和 22 节；

《刑法修正案》(第 3815 号法)，第 186 条(经第 1956 号共和国法案修订)，又经第 7080 号共和国法案第 1 节 d (5)款补充，该款定义了抢劫罪及其刑法；以及

新《民法》(第 386 号共和国法案)，第 28 条，以及第 3247 号法案(《禁止贸易限制中的垄断和合并法》)，第 6 节，损害赔偿。

<sup>2</sup> 第十二条，第 13 和 19 节：“国家应实行有利于普遍福祉的贸易政策，在平等和互惠的基础上利用一切交易形式和安排，并在公共利益需要时，对垄断进行管制或禁止”。

此外，一些专项法律和法规涉及具体部门的竞争相关做法，例如《价格法》(第 7581 号共和国法案)，第 5 节；《合作社法》(第 6938 号共和国法案)，第 8 条；1998 年《石油下游产业放松管制法》(第 8479 号共和国法案)，规则三第 9 节和规则四第 15 节。《公司法》(第 68 号法案)载有关于兼并控制的条款。”

13. 以上描述或许准确、详尽，但是未能解释菲律宾竞争法的性质和覆盖面。菲律宾没有统一的法律或执法机制来处理可能影响消费者的所有反竞争行为。

14. 竞争制度的核心是第 186 条。该条规定了较轻的刑事处罚(六个零一天至两年四个月监禁)和只能称为毫无作用的罚款。200 至 6,000 比索的罚款范围订于 1932 年，此后再也没有增加过。这种金额不太可能起到遏制作用(大致相当于 15 至 150 美元)。

15. 与本文提到的一些其他条款不同，第 186 条没有规定行政处罚机制。

1925 年 12 月 1 日《禁止贸易限制中的垄断和合并法》(第 3247 号法案)

16. 第 3247 号法案是最早规定惩处贸易限制中的垄断和合并行为并规定民事诉讼中三倍赔偿的竞争法：

“第 6 节。因本法禁止或宣布违法的任何理由，其业务或财产遭到任何其他人损害的任何个人将获得三倍于其损害的赔偿，外加诉讼费，包括合理的律师费。”

1964 年 6 月 20 日《司法部长办公室法律工作人员职责和资历法修正案》(第 4152 号共和国法案)

17. 该法赋予司法部长在竞争事务方面的立法和执法职责。第 2 节：司法部长应：

“研究与托拉斯、垄断和合并有关的所有法律；根据需要起草这类法律或修订现行法律，以便政府能够更加有效地处理限制贸易或自由竞争以及/或倾向于形成必需品的非竞争价格的垄断做法以及一切形式的托拉斯和合并；调查所有涉及违反这类法律的案件；启动并采取预防或补救措施，包括适当的司法程序，以防止或限制垄断行为和联盟做法或托拉斯、垄断和合并活动。”

1992 年 5 月 27 日《价格法》(第 7581 号共和国法案)

18. 这可以说是与反竞争行为有关的第二大法律。

19. 研究《价格法》条款时，必须记住该法的目的——“通过稳定基本必需品和主要商品的价格，以及规定紧急状况或类似情况下防止价格过度上涨的措施，为消费者提供保护。”因此，虽然某些条款的适用范围较广，但是该法的执行机构的主要目标是应对紧急状况下的价格问题，侧重《价格法》定义的基本必需品和主要商品。

20. 《价格法》包括以下重要章节：

第 5 节：非法价格操纵行为

第 15 节：对非法价格操纵行为的处罚

第 17 节：法人的违法情况

第 20 节：除行政制裁外的刑事处罚。

第 3 节：术语定义——为本法之目的，术语：

“(1) ‘基本必需品’包括：米、玉米、面包、新鲜、风干和罐装鱼类及其他海产品、新鲜猪肉、牛肉和禽肉、新鲜鸡蛋、新鲜和加工奶、新鲜蔬菜、根茎作物、咖啡、糖、食用油、盐、洗衣皂、去污剂、柴火、木炭、蜡烛，以及卫生部列出的基本药物；”

第(8)小节：

“‘主要商品’包括：新鲜水果、面粉、风干、加工和罐装猪肉、牛肉和禽肉、不属于基本必需品的奶制品、面条、洋葱、蒜、醋、鱼露、酱油、香皂、化肥、杀虫剂、除草剂、禽、猪、牛饲料、禽、猪、牛兽药产品、纸。学校物资、聂帕棕榈板、竹篾板、水泥、煤渣、白铁皮、空心砖、胶合板、多层板、工程钉、电池、电力物资、灯泡、钢丝，以及卫生部未列为基本药物的其他药物。”

第 10 节：执行机构的权限和职责，第(9)小节：可对任何违反本法的行为进行调查，经过适当的通知和听证后，可处以不低于 1,000 比索、不高于 100 万比索的合理罚款。

21. 《价格法》为处理各类商品中出现的不利于竞争的价格串通行为提供了可行的办法。当然，该法远远没有涉及整个经济，而且不涉及服务。

22. 《价格法》不直接针对企业的行为；不过，第 17 节明确规定负有责任的长官及员工将承担责任。

1988 年《下游石油产业放松管制法》(第 8479 号共和国法案)

23. 该法与本文最有关的部分是关于卡塔尔化和掠夺性定价的第 11(a)和(b)节。

24. 违反第 11 节可判处三至七年监禁，处以 100 万至 200 万比索的罚款。与其他刑事制裁一样，制裁适用于自然人。

《刑法修正案》(第 3185 号共和国法案)，第 185 条

“公开拍卖中的操纵行为。”

25. 值得一提的是，这是第一次将反竞争行为的“企图”与实际的反竞争行为同等对待。

《菲律宾公司法》，第 68 号法案(1982 年)

26. 《公司法》第 76 至 80 节涉及兼并和收购。有关方必须向证券和交易委员会提交兼并或合并请求。签发兼并或合并许可前必须得到委员会的批准。

27. 证券和交易委员会在审批兼并案时，没有竞争评估指南或基于竞争法的指南作为参考。

**对现行法律的总结**

28. 涉及反竞争行为的最全面的法律是《刑法修正案》，但是该法没有规定行政处罚，除了对公司员工和长官实施刑事处罚外，并不惩处公司本身(在菲律宾当前制度下，刑事责任仅适用于个人，不适用于法律实体)。《刑法修正案》规定了拘留处罚和金额极低的罚款——6,000 比索。该法可处理的最容易发现的行为是限制贸易的合并行为，从一般定义来看包括卡特尔。

29. 《价格法》为监管机构提供了处理卡特尔行为时除刑事制裁以外的方法。该法规定了行政制裁，且行政制裁的实施不影响刑事制裁的范围。然而，《价格法》的覆盖面有限，只涉及与第 3 节定义的“基本必需品”或“主要商品”有关的行为。

30. 兼并控制不允许基于竞争分析禁止兼并。

31. 在企图操纵公共拍卖和企图操纵价格/参与方面，似乎存在健全的法律。

32. 除《价格法》和三倍赔偿的民事处罚外，其他法律均为刑法性质，需要按照最高法院的规定启动并进行诉讼。毫无疑问，罪行须证明达到刑事标准原告才有可能胜诉。

**B. 东南亚国家联盟的指导方针**

33. 菲律宾作为东盟经济共同体的成员国，拟定了在 2015 年前制定全国性竞争政策和竞争法的目标。

34. 比照东盟指导方针建议的框架评估菲律宾的现行法律，结果见下表：

东盟区域指导方针	菲律宾竞争法
禁止不利于竞争的兼并	否
兼并制度—有权暂停	否
禁止合谋协议	是
宽大处理政策	否
禁止适用于纵向行为	否
禁止单方面行为	否
刑事制裁	个人，是，企业，否
私权	是

### C. 新竞争法展望

35. 颁布一部统一的竞争法的提案始于 20 世纪 90 年代，但是直到第十四届国会<sup>3</sup> 才又开始采取立法行动，起草了第一项合并法案。<sup>4</sup> 第十五届国会期间，取代许多现行法案的合并法案在参众两院均进入三读阶段。参议院通过了第 97 号委员会报告(附件 A)，建议批准合并法案。

36. 在第十六届(本届)国会上也提出了类似法案以及新版本。两院正在举行委员会听证，竞争事务办公室经过与私营实体及政府机构的一系列磋商，提交了合并法案的最新版(附件 B)。

37. 虽然现在还说不准，但是先前法案的合并版有望在第十六届国会期间提交并成为法律。东盟关于在 2015 年前制定全国性竞争法和竞争政策的目标是一个推动因素。

## 三. 机构框架

38. 自总统 2011 年 6 月 9 日发布第 45 号行政令后，菲律宾的机构框架发生了巨大变化。值得注意的是，该法令指定司法部作为竞争管理机构，同时在司法部长办公室下设一个竞争事务办公室，行使以下职责：

- “a. 调查所有违反竞争法的案件并起诉违法者，以防止、约束和惩处限制商业的垄断行为、卡特尔和合并；
- b. 执行竞争政策和竞争法，保护消费者免遭欺凌、欺骗或有害的不道德商业做法；
- c. 通过确保遵守禁令和竞争法的规定监督市场竞争，并为此目的呼吁其他政府机构和/或实体提交报告并提供协助；
- d. 实施并监测加强市场透明度和问责制的措施；
- e. 编写、出版并传播关于竞争的研究和报告，以便为产业和消费者提供信息和指导；
- f. 推动国际合作，加强菲律宾与贸易协定中的其他国家、经济体及机构的贸易关系。”

39. 该行政令的直接结果是菲律宾建立了一个全局性的政府机构，负责调查和执行现行竞争法，对市场进行监督和监测，以加强问责和透明，并普遍开展宣传，以推动竞争和保护消费者。

<sup>3</sup> 菲律宾国会是全国立法机构，由参众两院组成。参议院成员(称为参议员)由全国直接选举产生，任期六年，每三年改选 12 名议员。众议院成员(称为众议员)任期三年。

<sup>4</sup> 第十四届国会期间，在司法部助理部长当选参议院反托拉斯小组委员会主席时，竞争事务办公室牵头拟订了第一项合并法案。

40. 竞争事务办公室的设立没有限制 63 个部门监管机构的作用，但的确希望能够采取共同或合作方针。

#### A. 部门监管机构

41. 菲律宾有许多由部门专项法律设立的部门监管机构。最重要的包括能源监管委员会、能源部、国家电信委员会、菲律宾港务局以及贸易与产业部。这些监管机构都有其独特的机构设置，但是都没有真正地独立于行政机构。

42. 应当指出，菲律宾的许多监管机构受行政或立法机构领导。例如，与大多数国家不同，国家电信委员会和能源监管委员会无权发放“许可”。经营电信和配电业务需要国会颁发的“全国许可”。全国通行的港口费用——例如码头费和燃料费——需要得到总统办公室批准。<sup>5</sup> 不过，在竞争监管方面，留给了这些管理机构广泛的权限。

43. 事实上，在受监管部门，竞争规则的执行至今仍然十分有限。虽然许多有监管的市场似乎高度集中，因此容易出现限制性商业做法，但是至今没有任何一家监管机构向法院提出过与竞争有关的诉讼。

#### B. 竞争事务办公室与部门监管机构的关系

44. 设立竞争事务办公室的第 45 号行政令没有削减部门监管机构的法律权限。

45. 还应当指出，不论是参议院，还是众议院，目前提出的竞争法案都没有提出将权力集中在竞争管理机构手中。正在审议的法案规定，未来竞争管理机构的权力应作为规范某产业或产业内某部门的不同政府机构权力的“补充”，不应以任何形式削减这些管理机构的权力和权限。同时，这些法案没有将受监管部门排除在竞争法适用范围外。这些法案规定：“所有政府机构在行使其权力和职责时都应互相合作和协调，以避免工作重复，以便共享信息或采取其他这类有效措施”。

46. 虽然正在审议的法案提倡共同监管，但是没有提出合作和协调的具体范围和方法。例如，众议院的一项法案提到了这一具体问题。该法案规定竞争监管机构在发布适用于受监管行业的规定和规章的指导方针时，必须与部门监管机构磋商。

47. 然而，竞争事务办公室向第十六届国会提交的法案建议，所有竞争相关问题的执行和监管权都应掌握在竞争管理机构手中。

<sup>5</sup> PDP Australia Pty Ltd 和 Meyrick and Associates, 2005 年, 《推动东盟内部航运服务的有效性和竞争: 菲律宾国家报告》。可查阅: <http://www.asean.org/archive/AADCP-REPSF-Project/Philippines.pdf> (2014 年 4 月 28 日访问)。

### C. 众议院和参议院提案中的机构问题

48. 众议院向第十五届国会提交的合并法案提出在司法部下设立一个竞争事务办公室，与当前的竞争事务办公室的机构设置类似，但是有法律权力。该办公室将向国会监督小组报告竞争情况，将由指定的众议院委员会和参议院委员会主席、两院议长分别提名的两名参议员和众议员组成。该办公室将获得年度《总拨款法案》划拨的 1,000 万比索，作为初始预算。

49. 众议院向第十五届国会提出的合并法案提出设立一个独立的竞争管理机构——菲律宾公平竞争委员会。该委员会将由一名主席和四名协理专员组成。主席和两名协理专员将来自菲律宾律师协会，另外两名成员应当是公认在经济学、商业、会计或财务管理领域具有专长的专家。所有成员都将由总统任命。

50. 值得一提的是，竞争事务办公室已开始为本届国会拟订众议院版的合并法案。

51. 东盟《区域竞争政策指导方针》题为“竞争监管机构的结构”的第 4.3 节规定：

“(1) 成员国可为其竞争管理机构选择适当的机构设置，可以是一个独立的管理机构、多个部门管理机构或是政府部委下设的一个机构；

(2) 成员国可尽量赋予竞争监管机构所需的行政独立性，以免受到政治影响；

(3) 成员国可决定竞争管理机构的预算不应受到政治因素的影响，即将管理机构的预算与其他政府部门的预算分开，或决定将竞争监管机构的收入作为其部分预算来源；

(4) 成员国还应决定是设立一个独立于竞争监管机构和政府行政部门的行政上诉机构，还是由司法部门受理上诉。”

52. 参众两院的竞争法案都提议将竞争管理机构设在政府部门下，参议院提出设在司法部下，众议院提出设在总统办公室下。因此，拟议的竞争管理机构的行政和财务独立性可能受到限制。不过，众议院版本允许竞争管理机构保留除罚款外，工作中获得的所有收入。两院的版本都规定由司法部门受理上诉。

53. 贸发会议《竞争法范本》<sup>6</sup> 的评注明确指出，无法规定某个国家的竞争管理机构应如何归入该国的行政部门还是司法部门。“目前的法律范本是基于这一设想制定的，即或许最为有效的那一类管理机构是政府下设的一个半自主机构，该机构在进行调查、实行制裁等方面拥有较大的司法和行政权力，而同时又能求助于更高一级的司法机关。”

<sup>6</sup> 2010 年《竞争法范本》，第九章，第 160 段，根据竞争法和竞争政策政府间专家会议 2009 年 7 月 7 日至 9 日第十届会议的指示出版。

54. 向第十五届国会提出的两项提案中，众议院提出的结构“最独立”，可以说比较不容易受政治干预。不过，在实践中，司法部下目前已有重要的刑事调查和诉讼团队(国家调查局和国家检察处)，它们被视为专业的执法/诉讼机构。

55. 归根到底，关于机构设置的决定最好由菲律宾自己做出——成本、效率、效益和执行速度等因素都应考虑在内，同时应认识到竞争管理机构的最终效果很大程度上取决不受政治干预的程度。

#### 四. 竞争事务办公室——头 33 个月的重要举措

56. 正如之前报道的，第 45 号行政令设立的竞争事务办公室是为整个经济建立竞争制度的重要一步。虽然竞争事务办公室是 2011 年 6 月的行政令设立的，没有新的立法工具，但是该竞争管理机构的重要性不容忽视。因此，有必要记录这一新成立机构的主要活动和成果。

57. 按照行政令的要求设立一个机构需要付出很大努力。2011 年 10 月，司法部长发布了第 844 号司法部令，正式组建竞争事务办公室，任命助理部长为该办公室负责人。菲律宾的第一个竞争管理机构由此设立。

58. 截至 2012 年 1 月，竞争事务办公室已通过了一项声明、一个展望、一项使命和一套原则或价值观。<sup>7</sup>

59. 新成立的竞争管理机构立即将重点放在明确阐述基本价值观上至关重要。鉴于菲律宾明显的腐败和不平等，竞争事务办公室对某些核心价值观——透明、问责、公平和真相等观念——持非常开放和透明的态度，值得称道。

60. 竞争事务办公室每年的预算作为《总拨款法案》中单列的常规项目划拨。2012 年，竞争事务办公室只有两名全职工作人员，目前已有 15 名全职律师和经济学家，还有来自司法部下属各机关的 20 名律师组成的团队。今年有望增设法律部和经济部。

61. 竞争事务办公室认识到，需要作为部门监管机构的补充，与它们合作。已根据第 45 号行政令规定的职责，设立了工作组，每个工作组都由部门监管机构的一名代表担任联合主席。

62. 在可运作的竞争管理机构成立之初，这种有其他重要监管机构高级别参与的工作组方式不失为明智之举，有助于实现跨部门合作的总体目标。

63. 司法部长发布了一项指导方针草案，进一步解释竞争事务办公室如何按照第 45 号行政令的要求与部门监管机构合作。指导方针旨在就移交程序、申诉处理等事务作出有用的解释，并阐明技术监管、经济监管与竞争法执行之间的关系。

<sup>7</sup> 竞争事务办公室，2012 年，《第一年的报告和战略行动计划》，可查阅：[http://www.aseancompetition.org/resources/articles\\_publications/2012-07/ofc-year-1-report-and-strategic-plan-action](http://www.aseancompetition.org/resources/articles_publications/2012-07/ofc-year-1-report-and-strategic-plan-action) (2014 年 5 月 1 日访问)。

系。从指导方针列出的监管机构数目——共 63 家部门监管机构——可以看出这项任务的艰巨性。

64. 竞争事务办公室也发布了题为“竞争合作：竞争管理机构和部门监管机构的作用和职责”的第一份政策文件，旨在为竞争事务办公室与部门监管机构的接触建立一个框架。

## 五. 执行行动

65. 竞争事务办公室发布了执行指南，例如第 45 号行政令执行细则、法律代表指导方针、关于法律和消费者保护事务的咨询意见，以及最新申诉处理程序。已编写关于竞争问题的政策文件和案例分析，正在编写关于电信、能源和运输部门的部门研究报告。竞争事务办公室还设立了部门监管机构理事会，以便汇集各部门并集中进行案件调查。

66. 2012 年，启动了第一起卡特尔案件，涉及液化石油气交易商。该案目前正在申请复议。

67. 竞争事务办公室记录了 21 件案件，其中 7 件已处理，其余 14 件正在评估。

## 六. 竞争宣传

68. 发展中经济体在颁布法律和法规时，尚未适当评估它们对市场竞争的影响，因此竞争宣传可能是竞争管理机构的一项极为重要的职能。许多垄断或寡头企业的形成正是因为国家某些政策或法规限制市场进入，或是偏袒已占主导地位的企业，打压较小的竞争者或潜在进入者。

69. 第 45 号行政令没有规定竞争事务办公室的宣传职能。该法令似乎更侧重竞争事务办公室的裁决职能，即执行分散在不同法律中的竞争条款，以及监测市场中的贸易做法。参众两院的竞争法提案也都强调裁决职能，不过两院提案都规定竞争管理机构“提议规范商业、贸易或行业的法律”。

70. 竞争事务办公室以及曾作为竞争事务协调处的关税委员会都对私营部门开展了许多宣传工作。竞争事务办公室作为司法部下设机构，自然与法官、检察官和调查官员有密切联系。

71. 竞争事务办公室曾编写一份宣传计划，总统因此发布第 384 号总统公告，宣布每年 12 月 5 日为“全国竞争日”。

72. 此外，竞争事务办公室还发布了第一年和第二年的年度报告，作为其工作的重要指标。该办公室还首次在国内一家顶尖大学为法学院和商学院学生开设了竞争法和竞争政策入门课程。

73. 竞争事务办公室定期与工商业组织及行业协会举行磋商，以推动自愿遵守竞争法。

74. 不过，消费者、民间社会以及其他主要利益攸关方尚未充分了解与竞争法和竞争政策有关的问题。不论是竞争事务办公室，还是参众两院提案中拟订的管理机构，都不负责向政府提供有关竞争事务的意见。

75. 缺乏可行的竞争法可能限制竞争事务办公室开展有意义的宣传和外联工作的能力，但是该办公室已将致力于宣传工作作为当前《战略行动计划》中的一个优先事项，即“制定长期宣传计划，包括定期更新竞争事务办公室网站，发布信息、教育和宣传材料，发布针对企业(重点是中小企业)、消费者、媒体、学术界及相关团体/部门的宣传方案”。

## 七. 国际合作和技术援助

76. 竞争事务办公室第一年的报告写道：

“竞争事务办公室成员参加了在日本、越南、新加坡、韩国[大韩民国]、泰国、老挝[老挝人民民主共和国]、印度尼西亚、文莱和澳大利亚举行的研讨会和讲习班。竞争事务办公室与包括日本国际合作署、欧洲联盟(欧盟)、德国合作署、美国律师协会——法治倡议、美国国际开发署和世界银行——国际金融公司在内的一些组织建立了联系。”

77. 除上文提到的活动外，竞争事务办公室还在东盟竞争问题专家小组中发挥积极作用，并当选 2013-2014 年度主席。该小组的主要举措包括：

- (a) 拟订区域合作谅解备忘录；
- (b) 编写区域和/或国家一级的部门研究报告；
- (c) 建立东盟竞争问题专家小组文件分类机制；
- (d) 建立通过主要指标衡量东盟成员国个别和集体有效性的系统。

78. 竞争事务办公室作为菲律宾执行竞争法和竞争政策的核心机构的地位已得到东盟和国际社会的认可。2012 年，该办公室加入了国际竞争网。

79. 竞争事务办公室与日本公平交易委员会签署了关于执法合作和技术援助的谅解备忘录。竞争事务办公室主办了 2013 年第九届竞争政策东亚高层官员会议和第八届竞争法和竞争政策东亚会议，今年将主办第四届东盟竞争会议。

80. 竞争事务办公室面临的最大挑战恐怕是制定方法，确保该办公室吸收国外访问和/或培训研讨会上所学之物。任何一个组织在成立之初，都切实存在内部系统不够成熟，无法充分把握新信息并转化为对本组织有用的系统和程序的风险。因此，竞争事务办公室一直侧重建立一个基本系统，确保妥善记录并分发其参加和/或组织的所有国内和国际活动。

81. 总体而言，可以说菲律宾通过竞争事务办公室在执行竞争法和竞争政策方面取得了长足进展。具体体现为国际排名的上升，廉洁指数排名从 2011 年的第 129 位上升到 2013 年的第 94 位，全球竞争力指数排名从 2011-2012 年度的第 75 位上升到 2013-2014 度年的第 59 位。

## 八. 建议

82. 要想详细地研究竞争法，必须先认识到消除腐败和社会不公的艰巨任务。在打击腐败的过程中，出现了诸如“没有腐败就没有贫困”和“腐败窃取穷人财物”的标语。腐败对审议法律的影响程度不容低估。所有法律的执行都应当以公众认为透明和公正的方式进行。虽然可能很难实现，但是竞争事务办公室的的确在朝这个方向努力。事实上，竞争事务办公室已编写了题为“竞争政策和竞争法执行中的治理问题”的第二份政策报告，讨论了有效执行竞争法和竞争政策的最佳机制。

83. 据报道，菲律宾总统在第十五届国会期间对多达 200 项法律使用否决权，其中许多为地方性法律。否决权以往极少使用，关于这一权利的讨论表明，总统一旦发现实行拟议法律存在现实挑战，或是可能产生意料外的后果，便使用了否决权。虽然根据立法程序，参众两院可联合推翻总统的否决，但是至今没有任何被总统否决的法案又经过两院投票而得以颁布。这种趋势显示，总统正运用其权力为改革进程作出巨大贡献，确保新的法律不会给社会带来更多不平等/不公平，即使是意料外的不平等/不公平。

### 法律——现行法律和可能颁布的新法律

84. 菲律宾现行法律没有形成一个全面的竞争框架。许多文献都记载了颁布一套新法律的必要性，第十五届国会近期收到的法案显示，距离颁布全面的竞争法已经不远了。具体多久还无法衡量。

**建议：**应当尽早通过议会程序起草并通过一项适用于所有经济部门的全面的竞争法。

85. 考虑新法律时值得一提的两个问题是：免责问题和监管机构的独立程度。

**建议：**任何一项新的竞争法都应当是适用于“整个经济”的法律，除非将公共利益测试写入该法，否则免责范围应当极为有限。

86. 第十五届国会对竞争法案的讨论或多或少偏离到关于独立监管机构相对于“内部”监管机构的优势的讨论。

87. 资金的充分和持续问题远比所谓的独立性问题重要。

建议：任何一个新的监管机构都应当有充分的资金，在开展传统执行工作的同时，提供教育、宣传和商业支持。应当避免监管机构靠处罚或罚款自筹资金，因为这会助长乱罚款的风气。

建议：任何一个新的监管机构的建立都应当考虑贸发会议《竞争法范本》提出的不受政治干预的要求，在公众心目中应当是一个切实独立于政治体系的机构。

### 刑事证明标准

88. 可向法庭证明违反竞争法时，菲律宾现行法律施以刑事处罚。与菲律宾所有刑事犯罪一样，这类犯罪行为的举证责任适用刑事证明标准——排除一切合理怀疑，标准很高。

89. 向第十五届国会提出的新法律提案也将刑事犯罪纳入其中。

90. 将竞争法置于刑事框架下可行吗？

91. 将违反竞争法定为刑事罪犯的国家不止菲律宾一个。真正的问题在于，定为举证责任较轻的轻罪在多大程度上可能是可取的？

92. “独立的”或“内部”竞争监管机构，即使有符合东盟指导方针建议的全部标准的全面的新法律作为指导，也仍然面临一个重大挑战：如何执法才能鼓励商业部门迅速遵守该法？不难猜测，监管机构将需要包括刑事、民事和行政制裁以及教育/宣传工作在内的各项工具。

建议：对各种执行备选办法的有效运用必须得到立法机构以及未来竞争机制官员的认可。鉴于涉及反竞争协定的案件适用刑事证明责任且这类案件进展缓慢，因此需要考虑一切备选办法，以迅速推动遵守法律。

### 行政处罚

93. 第十五届国会收到的法案规定对自然人处以 1,000 万至 5,000 万比索的行政罚款，对公司处以 2.5 亿至 7.5 亿比索的罚款。这些罚款金额巨大，需要以连贯和透明的方式执行。在没有竞争法的情况下，无法依据竞争法检验处罚的执行，但是可以参照工业与产业部所用的程序有一个大致了解。

94. 《价格法》和拟议竞争法中规定的行政处罚不经过独立的司法机构。不难理解，一些人可能会说竞争监管机构如果要处以高达 7.5 亿比索的罚款就必须保持独立。在政府机构决策的公平和公正性一贯遭到怀疑的社会，关于是否罚款以及罚款规模的决定将不可避免地遭到质疑。

建议：应当拟定明确的指导方针，解释与执行新竞争法下的处罚机制有关的决策制定、取证、听证和上诉权。

### 连带责任概念

95. 两院提交第十五届国会的法案的一个共同点就是都包含关于公司主管连带责任条款。

96. 这是竞争执行机制极其重要的一个特征——必须能够追究自然人的责任，防止他们以公司为挡箭牌而不遵守法律。

**建议：**任何竞争法都应当包含这样的条款，即当有限公司、合伙公司、协会、事务所或其他实体违法时，其董事、执行官、普通合伙人等人员将承担连带债务责任。

### 宽大处理政策、举报者和“非法行为企图”

97. 竞争法既需要为处理实际的反竞争行为，也需要为处理反竞争行为的企图提供依据。

98. 像对待实际违法行为一样严惩违法企图，至关重要。

99. 讨论这个问题时，需要考虑为潜在证人提供保护，他们可能是举报者、申请宽大处理者或者只是碰巧目睹了某些相关事件的普通公民。

100. 上述关切可由司法部下的证人保护方案处理，该方案通过保护证人免遭报复和经济损失鼓励证人作证。

**建议：**任何新的机制都必须包含宽大处理机制、对举报者的保护，以及将反竞争行为企图作为犯罪。应当考虑宽大处理概念，而不仅仅是免责。

### 司法部诉讼机制的能力

101. 按照法律草案的设想，许多机构都有追查刑事犯罪的职责。简言之，竞争事务办公室官员负责调查和收集证据，国家调查局官员负责协助以及收集证据，国家检察处官员负责开展初步调查，并在决定诉诸法庭的情况下，向地区审判庭起诉相关案件。

102. 竞争事务办公室已从国家调查局调派人员到该办公室工作，值得称赞。显然，竞争事务办公室的领导层已经认识到面临的能力建设挑战。即便如此，这一问题仍然令人担忧：如果没有充分认识到国家调查局内部的资源需求，将对任何新的竞争法机制的执行产生负面影响。

**建议：**为竞争管理机构提供资金的任何预算提案都必须同时考虑国家调查局和国家检察处的资金需要。

### 司法部门——能力

103. 竞争事务办公室已经开展了一些宣传和能力建设的工作，包括初步开展了对法律工作者的教育工作，2013年初为许多法官举办了宣传/教育活动。除了开展早期教育/宣传活动外，竞争事务办公室将司法部门定为目标受众也值得称道。

**建议：**竞争事务办公室应当与司法部门保持联系，以确保法院在裁决案件时熟知任何新的法律，并且充分了解对法院的要求。二者的关系应当以尊重法院工作人员的独立性为前提，但是可以尽量对监管部门和司法部门双方都有利。

### 执行工作

104. 之前已经讨论了为执行竞争法而开展的收集证据和诉讼工作的挑战。考虑执行机制全面运作所需的各项技能同样重要。

105. 特别是在新法颁布初期，监管机构的结构和人员配备需反映其工作的复杂性。将会受到向法院起诉的压力，因为这是法律发展的唯一途径——判例有助于解释法律，且只能来源于法庭辩论。竞争监管机构面临的现实是，这个过程需要时间，甚至需要很多年。但是各项执行工具不能等到法院解释并发展法律之后才开始使用。行政部门(不论是司法部内部，还是独立的行政部门)将需要制定一项执行政策，以帮助广大商业部门了解该管理机构是做什么的。

106. 与执行工作有关、但是不属于执行工作的一点是，需要具备开展市场分析的能力——显然需要理解各类市场以及反竞争行为可能对消费者体验造成的负面影响。开展这项工作所需的技能与收集证据和负责起诉的官员需要的技能未必相同。

107. 经过关于部门研究和市场分析的一系列培训后，竞争事务办公室正在筹备关于运输、能源和电信部门的研究和调查。

**建议：**竞争事务办公室应继续开展已经启动的工作，以确保在竞争法执行的各个方面进行能力建设。应考虑继续寻求东盟内部以及广大国际社会的帮助，以便在这一重要领域发展技能和制定政策。应尽早考虑利用社交媒体和最新技术的方针。

### 公众意识——申诉处理机制

108. 竞争事务办公室在《战略行动计划》中指出了申诉处理程序的必要性。这远比只有一个保证事务得到管理而不丢失的强大内部程序更加重要。这一内部程序需要成为支撑公众信心的重要支柱。

**建议：**竞争事务办公室应继续发展有助于建立公众信心的申诉处理机制和举报机制。

### 对建议的总结

109. 以上建议最好归纳为对立法者的建议、对政府的建议以及对管理机构官员的建议加以考虑。

### 对立法者的建议

应当尽早通过议会程序起草并通过一项适用于所有经济部门的全面的竞争法。

任何一项新的竞争法都应当是适用于“整个经济”的法律，除非将公共利益测试写入该法，否则免责范围应当极为有限。

任何一个新的监管机构的建立都应当考虑贸发会议《竞争法范本》提出的不受政治干预的要求，在公众心目中应当是一个切实独立于政治体系的机构。

对各种执行备选办法的有效运用必须得到立法机构以及未来竞争机制官员的认可。鉴于涉及反竞争协定的案件适用刑事证明责任且这类案件进展缓慢，因此需要考虑一切备选办法，以迅速推动遵守法律。

任何竞争法都应当包含这样的条款，即当有限公司、合伙公司、协会、事务所或其他实体违法时，其董事、执行官、普通合伙人等人员将承担连带债务责任。

任何新的机制都必须包含宽大处理机制、对举报者的保护，以及将反竞争行为企图作为犯罪。应当考虑宽大处理概念，而不仅仅是免责。

### 对政府的建议

任何一个新的监管机构都应当有充分的资金，在开展传统执行工作的同时，提供教育、宣传和商业支持。应当避免监管机构靠处罚或罚款自筹资金，因为这会助长乱罚款的风气。

为竞争管理机构提供资金的任何预算提案都必须同时考虑国家调查局和国家检察处的资金需要。

### 对管理机构官员的建议

对各种执行备选办法的有效运用必须得到立法机构以及未来竞争机制官员的认可。鉴于涉及反竞争协定的案件适用刑事证明责任且这类案件进展缓慢，因此需要考虑一切备选办法，以迅速推动遵守法律。(同“对立法者的建议”)。

应当拟定明确的指导方针，解释与执行新竞争法下的处罚机制有关的决策制定、取证、听证和上诉权。

竞争事务办公室应当与司法部门保持联系，以确保法院在裁决案件时熟知任何新的法律，并且充分了解对法院的要求。二者的关系应当以尊重法院工作人员的独立性为前提，但是可以尽量对监管部门和司法部门双方都有利。

竞争事务办公室应继续开展已经启动的工作，以确保在竞争法执行的各个方面进行能力建设。应考虑继续寻求东盟内部以及广大国际社会的帮助，以便在这一重要领域发展技能和制定政策。应尽早考虑利用社交媒体和最新技术的方针。

竞争事务办公室应继续发展有助于建立公众信心的申诉处理机制和举报机制。