

联合国贸易和发展会议

贸发会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：

尼加拉瓜

概 述



联合国

纽约和日内瓦，2013

说 明

对竞争法和竞争政策的本次同行审评由贸发会议根据大会 1980 年通过的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的原则和规则》(《联合国关于竞争的一套原则和规则》)开展。这套原则和规则的目的之一是协助发展中国家颁布和执行适合本国发展需要和经济状况的法律和政策。

本报告所表达的观点为作者个人观点，不一定反映联合国的观点。本报告所采用的名称及其材料的编排方式，并不意味着联合国对任何国家、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。

UNCTAD/DITC/CLP/2013/2 (OVERVIEW)

NICARAGUA

鸣 谢

贸发会议竞争法和消费者保护政策处负责在处长 Hassan Qaqaya 先生指导下完成竞争法和竞争政策自愿同行审评的实际编写工作。

本文件载有尼加拉瓜自愿同行审评报告全文的概要。报告由竞争法律师、哥斯达黎加促进竞争委员会前执行主任 Pamela Sittenfeld 女士以及公法硕士、哥伦比亚工业和商业管理局前任局长 Gustavo Valbuena 先生为贸发会议编写。

贸发会议谨感谢尼加拉瓜国家促进竞争机构(促进竞争机构)主席 Luis Humberto Guzmán 先生、检察官 Haraxa Sandino 先生和高级法律干事 Gustavo Torres 先生的帮助，他们的帮助丰富了报告的内容。Patricia Cordovilla 女士负责报告的校对和修订。

贸发会议还要感谢为本报告作出贡献的促进竞争机构其他官员，以及其他尼加拉瓜机构的代表。

本报告中表达的观点完全由作者负责，并且不一定与联合国的观点相一致。

目 录

前言.....	1
1. 尼加拉瓜的历史、政治和经济背景.....	2
1.1 经济状况	2
1.2 《宪法》的相关条文.....	2
1.3 国际经济关系	3
2. 第 601 号法：实质性方面	3
2.1 背景	3
2.2 适用范围和例外情形.....	4
2.3 禁止做法	4
2.4 合并	5
2.5 不公平竞争	6
2.6 消费者保护	6
3. 机构方面：促进竞争机构	6
3.1 促进竞争机构的机构设置.....	7
3.2 人力和财政资源	7
3.3 独立、透明和问责	7
3.4 战略规划	8
3.5 知识管理	8
4. 程序方面	8
4.1 禁止做法方面的程序.....	8
4.2 对促进竞争机构所作裁决的上诉.....	10

4.3	索赔诉讼	10
5.	特别监管制度	10
5.1	部门监管机构对竞争法的执行情况.....	10
5.2	一些受监管的尼加拉瓜经济部门.....	11
5.2.1	金融.....	11
5.2.2	能源.....	11
5.2.3	电信.....	12
6.	对促进竞争机构执法行为的分析.....	12
6.1	禁止做法	13
6.1.1	信用卡.....	13
6.1.2	液化石油气.....	13
6.1.3	LIDO 和 BIMBO 案	14
6.2	合并	15
6.2.1	家禽市场.....	15
6.2.2	碳氢化合物市场.....	15
7.	竞争倡导	16
7.1	法律框架	16
7.2	促进竞争机构的倡导活动.....	16
8.	国际关系	18
8.1	国际合作	18
8.2	技术援助	19
9.	结论和可能的政策选择	19

前 言

本报告是尼加拉瓜共和国竞争法和竞争政策自愿同行审评的一部分。审评的目的是评估该国的竞争法框架和执行情况，查明需要吸取的教益和提出可根据国际最佳做法改善制度的建议。

本概要在广泛审查相关文件和为收集促进竞争机构和政府三个部门代表的经验而对尼加拉瓜进行的考察访问基础上，审视尼加拉瓜竞争法和竞争政策的现状。所审查的文件包括《宪法》、2006 年 9 月 28 日第 601 号法(《促进竞争法》)和 2006 年 12 月 21 日第 79-2006 号法令(其中包括该法的条例 (《竞争条例》))、不同部门规则及民法和诉讼法的规定、促进竞争机构和其他公共机构的决定以及各种市场研究。¹

对尼加拉瓜的考察访问于 2012 年 10 月 8 日至 12 日进行。访问期间，与各主管机构以及对保护和促进竞争感兴趣的私营部门代表进行了一些访谈。

¹ 尼加拉瓜自愿同行审评报告全文包含关于所用资料的全部信息，以及对该国考察访问期间进行的访谈情况。

1. 尼加拉瓜的经济、政治和历史背景

1.1 经济状况

尼加拉瓜是中美洲国家，北接洪都拉斯，南邻哥斯达黎加，民族众多，人口为 587 万。官方语言为西班牙语，货币为尼加拉瓜科多巴。

根据世界银行的资料，各种政治、经济乃至环境因素导致尼加拉瓜成为美洲大陆仅次于海地的第二大贫困经济体。²

近年来，主要宏观经济指标相对有所改善，在大量公共投资、受家庭汇款刺激的较高消费和私人信贷供应增加等因素驱动下，中期增长率估计在 3% 以上。

根据全球竞争力指数，尼加拉瓜在 139 个国家中排第 115 位，并在营商环境指数中评为 119 分(1 分为最佳，185 分为最差)。

1.2 《宪法》的相关条文

1987 年《宪法》在若干条款中(序言和第 2 条、第 5 条、第 98 至 105 条、第 138 条和第 150 条等)，描述了该国力求制定的经济模式以及国家和个人在促进和实现这种模式中的作用。因此，《宪法》保障以自由企业原则作为发展的动力，不过，为了公共利益，国家可对行使这种自由施加某些限制。因此，《宪法》为第 601 号法奠定了基础。

² 世界银行官方网站上的尼加拉瓜一般概况(西班牙语)，<http://www.bancomundial.org/es/country/nicaragua/overview> (2012 年 10 月 3 日查询)。

1.3 国际经济关系

尼加拉瓜是联合国会员国，目前与世界银行和国际货币基金组织等不同的国际组织有着长期关系。该国还保持着积极的多边和区域关系，尤其是在贸易领域。例如，它是中美洲国家与美利坚合众国、欧洲联盟和加拿大之间自由贸易协定的签署国，并且是我们美洲人民玻利瓦尔联盟的成员。

数年来，尼加拉瓜的贸易出现逆差，这主要是由于石油进口成本较高以及购买的工业品、运输设备和建筑材料增加。尼加拉瓜的主要贸易伙伴为美利坚合众国，其次是中美洲国家、委内瑞拉，最近还包括中国。

中美洲和多米尼加共和国自由贸易协定(中美洲-多米尼加自由贸易协定)于 2006 年在尼加拉瓜生效。该协定为尼加拉瓜经济创造了有吸引力的机会，因为它为进入一个拥有 3.6 亿消费者的市场提供了优惠条件，该市场的产值占世界国内生产总值的 25%以上。

中美洲—多米尼加自由贸易协定和承诺在有些领域要求修改缔约国的国内立法，使之与该协定条款相一致。第 601 号法就是这方面的一个例子。

2. 第 601 号法：实质性方面

2.1 背景

1990 年代，尼加拉瓜开始了体制和法律现代化进程，目的是在该国实行市场经济。2001 年，在中美洲-多米尼加自由贸易协定谈判背景下加大了这些努力，因为该协定虽然不包含竞争章节，但在方案规定中涉及这一问题，而且其补充议程包括颁布竞争法的义务。

因此，于 2006 年 12 月通过了第 601 号法。该法的结构和内容与世界上大多数竞争法类似。它禁止反竞争做法，确立了并购管制制度，并禁止经济主体之间的不公平竞争。

根据该法设立了促进竞争机构(2009 年正式开始工作)，并授权它审查反竞争做法与合并，对某些合并开展事先评估，担负重要的竞争倡导任务，并处理关于不公平竞争的申诉。

2.2 适用范围和例外情形

第 601 号法适用于任何经济部门的经济主体可能在国内市场造成反竞争影响的行为(第 2 条)。它不适用于国家为确保尼加拉瓜人民的健康以及营养和食品安全而提倡的行动(第 4 条)。

2.3 禁止做法

第 601 号法禁止相互竞争的经济主体之间和非竞争者之间的反竞争做法。

第 601 号法第 18 条禁止相互竞争的经济主体之间的反竞争做法以及限定价格协议、划分市场、限制商品或服务供应、串通报价和限制其他主体进入市场的协议。

第 601 号法未明确规定在这些情况下适用本身违法规则。³ 不过，由于该法没有规定这些情况下除行为本身之外的其他任何要求，因此，促进竞争机构认为，做法本身一旦被证明存在，即应视为受到禁止。

³ “本身违法规则”是一种做法在任何情况下均被禁止的规则，无需证明其影响。“合理规则”则要求对发生该做法的特定情况及其影响进行分析。

第 601 号法第 19 条界定了反竞争的“纵向”做法，即非竞争者之间的这种做法，包括单方面滥用市场力。所禁止的做法包括独家分销、设定价格或其他转售条件、搭售、以不使用或购买第三方提供的商品或服务作为购买或销售条件、不合理地拒绝交易、对相同规定适用不同条件，以及以低于边际成本的价格销售商品或服务。

为确定纵向行为的非法性，第 601 号法第 20 条规定了以下额外因素：涉嫌违法者在相关市场中占支配地位；所实施的行为针对的是相应商品或服务，或与相关市场有关的商品或服务；这些行为妨碍或限制进入市场，或者将竞争者逐出市场；而且，无论如何，它们损害消费者的利益。此外，《竞争条例》第 23 条描述了主管机构应当考虑的、可冲抵这些做法反竞争影响的潜在效率增益，以评估净影响：这被认为在一定程度上类似于按照合理规则对做法进行的评价。

第 601 号法规定了尼加拉瓜制度中的“宽大处理”（第 48 条），即，向主管机构报告其参与或曾经参与的任何反竞争做法的任何经济主体可以免遭所适用的处罚。这种机制尚未使用，它的适用预计会遇到由于商业环境、对其他经济主体贸易报复的担心和可能对该制度缺乏信任而产生的实际困难。此外，宽大处理方案似乎还适用于纵向行为，这是不适当的。

《刑法典》第 273 条界定了“反竞争做法”罪，即规定转售价格、限制生产、瓜分市场和将竞争者挤出市场等限制竞争、使国家的经济稳定面临风险或影响到基本商品的行为。刑事法院迄今尚未审理过这类案件。促进竞争机构应在这些案件中提供具体援助和技术支持。

2.4 合并

第 601 号法第 24 条规定，所涉各公司的控制权发生变化即为合并，无论它是如何发生的，并授权促进竞争机构对合并进行审批。是否

应予批准的标准是会不会产生或加强可能妨碍或限制竞争的支配地位。

合并规模达到以下程度的，有告知义务(第 25 条)：市场份额占相关市场的 25%或以上，或者合并后总收入超过 642,857 份最低工资(大约 8,700 万美元)。相关的市场标准不直接，642,857 份最低工资的限额对于像尼加拉瓜这样相对较小的经济体而言可能太高。

合并程序从向促进竞争机构提出合并申请开始，同时缴纳申请费。应在法律规定的时限内处理申请，结果包括不批准、完全批准或者部分或有条件批准，视符合某些条件的情况而定。

2.5 不公平竞争

不公平竞争做法通常涉及经济主体之间的私人争端，只在极个别的例外情况下才影响到竞争进程本身。第 601 号法认识到不公平竞争行为有时会影响到集体利益，因此赋予促进竞争机构对这种行为的调查权。第 23 条禁止欺骗、诋毁、比较、有害合谋、混淆、诈骗、引诱和模仿等行为。

2.6 消费者保护

在尼加拉瓜，消费者保护和竞争保护由不同的机构处理。尼加拉瓜《消费者保护法》，即第 182 号法于 1994 年通过，并指定发展、工业和贸易部下属的消费者保护局为负责适用该法的机构。

3. 机构方面：促进竞争机构

促进竞争机构是一个拥有法律地位、自身资产及管理 and 预算自主的技术机构。它负责调查和解决案件。

3.1 促进竞争机构的机构设置

该机构的最高机关是董事会，负责“制定预防、促进、保护和保障自由竞争的政策，并监督其执行”。董事会由主席、三名成员及其各自的候补人员组成，并由共和国总统任命、国会批准，任期为五年。

主席负责“执行旨在依法促进、保护和保障自由竞争的政策”，负责该机构的行政和技术管理，并集中履行决策职能。

促进竞争机构最初设想的组织结构更加广泛，但由于严重的预算限制，不得不缩小规模，除了董事会和主席外，只有一个行政和财务部门、一个法律处、一个检察官办公室和一个经济处。

3.2 人力和财政资源

促进竞争机构的资产主要包括国家预算拨款、服务收费和国际合作资金。但所批准的该机构预算从一开始就非常有限(后来虽有增加，但 2012 年批准的预算只有 374,000 美元)，这就说明了为什么该机构很难履行任务，甚至很难支付员工工资。

预算限制之严重导致其 13 名工作人员中，有很多人(包括四名董事会成员)的薪水由国际合作资金支付。实际上，促进竞争机构能够开始运作，在很大程度上得益于国际合作——特别是关于加强拉丁美洲竞争和消费者保护政策领域机构和能力的拉美竞争和消费者保护方案，该方案由瑞士政府供资，并由贸发会议管理。

3.3 独立、透明和问责

促进竞争机构的机构设计原则上可以提高它的独立性，但实际上，资金的缺乏限制了其行事能力，并因而限制了它事实上的独立性。

为了透明和问责，促进竞争机构有义务向国会和公众汇报工作情况(第 601 号法第 14 条)，而它自成立以来一直是这么做的。

促进竞争机构的网站也提供其相关活动信息。

促进竞争机构的裁决需要接受司法审查，但行使这一监督职能的人员对竞争问题的技术掌握仍然不够；这突出表明了对司法部门进行宣传的重要性。

3.4 战略规划

对促进竞争机构来说，预算限制和非短期资金的不确定性使其很难进行任何规划。不过，该机构确立了优先事项，尤其是可进行案例分析的关键部门清单，并制定了竞争倡导计划，但最近，预算限制使它无法按意愿行事。实际上，促进竞争机构从未依照职权启动过任何调查：所有调查都是当事方请求发起的。

3.5 知识管理

为了进行适当的知识管理和保存机构记忆，促进竞争机构需要改进数据库，例如其竞争倡导活动和后续行动记录。

4. 程序方面

第 601 号法对竞争案件规定了一系列特别程序，并有尼加拉瓜法律的一般程序规则作为补充。

4.1 禁止做法方面的程序

《竞争条例》第 48 条规定，主席可依照职权或根据请求启动程序，第 601 号法第 31 条则指出，只有拥有合法权益的主体或任何依法成立的组织才能提起申诉。这似乎将为了客观守法目的而对影响自由竞争的行为提出私人申诉排除在外。幸运的是，根据第 601 号法，促进竞争机构有权在收到私人公民的匿名举报或信息后启动程序。

一旦提出申诉——应根据第 601 号法和《条例》的要求审查举报内容，虽然二者并不完全一致——促进竞争机构主席即全权负责确定是否有足够的理由开展调查，如有足够理由，即下令进行调查(《条例》第 51 条)。

依照职权启动调查的，举证责任在促进竞争机构，申诉的举证责任则在申诉人。在后一种情况下，只能由申诉人和被指控的违法者提供证据。但《条例》规定，促进竞争机构如认为必要，可在当事双方提交证据的三天之内，下令提供进一步的证据。

鉴于严格的程序性要求使申诉的提出变得复杂——甚至对消费者协会来说也是如此——而且促进竞争机构在依照职权提起案件方面的选择有限，因此，上述规定特别重要。

在诉讼过程中，董事会仅可依当事方的请求下令采取临时措施。

促进竞争机构主席就案件作出最后裁决，指出是否存在限制性做法。被宣布为非法的做法或协议所产生的权利和义务应视为无效(第 601 号法第 36 条)。

裁决可下令停止有关做法，或者全部或部分解散经济主体，规定恢复到非法行为之前情况的义务或条件，或者根据违法行为的严重程度实施制裁，但所有这些都影响针对违法者提起民事诉讼的权利。

促进竞争机构在这些处罚方面的经验仍然有限，但迄今处以的罚款接近第 601 号法规定的下限。无论如何，评估这类制裁是否取得了预期的威慑效果还为时过早。

裁决若为最终裁决，则具有合法性，可以强制执行。主席随后可用自己的途径或必要时在警察帮助下执行裁决。

4.2 对促进竞争机构所作裁决的上诉

可向促进竞争机构的主席提出审查该机构所作裁决的请求，但仅限于程序性违规。之后还可就主席作出的有关审查的决定向董事会提起上诉。促进竞争机构已经确定，这种上诉可以涉及实质性问题，以免剥夺当事方的辩护权。

此外，可通过要求保护宪法权利的上诉和针对行政决定的上诉，对促进竞争机构的裁决进行司法监督。保护宪法权利的上诉是保护宪法保障的权利免受主管机构行为影响的特别补救办法。就这种上诉作出的裁决旨在恢复受害方的权利，并恢复到受害之前的状态。

在对行政决定提出的上诉中，原告可要求宣布行为、不作为、一般规定和越权行为无效。此外，原告还可要求确认个别的法律状况，并采取任何必要措施予以完全恢复，包括宣布有权要求物质和精神赔偿。

4.3 索赔诉讼

对违法者提出的损害索赔由民事法院审理。第 601 号法第 38 条规定诉讼时效为一年，比《民法典》规定的一般诉讼时效要短。

5. 特别监管制度

5.1 部门监管机构对竞争法的执行情况

尼加拉瓜特有的一个问题是，其专门机构，即促进竞争机构缺乏对受监管部门的管辖权。这是因为第 601 号法第 15 条不恰当地留下空白地带，将几个对消费者利益有直接影响的极其重要的经济部门排除在促进竞争机构的管制之外。

第 15 条规定：“对本法所指行为进行的调查发生在受监管的经济部门和市场时，促进竞争机构将在部门监管机构着手解决之前发布一

项意见。”因此，最高法院认为，第 601 号法界定了部门主管机构有权对其执行自由竞争法的一些部门。

第 601 号法与《条例》不一致，因为《条例》确认了促进竞争机构对受监管部门的管辖权。不过，该法真正需要做的不是通过修改《条例》来消除这种不一致，而是确认促进竞争机构对所有经济部门、包括对受监管部门执行第 601 号法的管辖权。

5.2 一些受监管的尼加拉瓜经济部门

5.2.1 金融

银行和其他金融机构管理局根据 1999 年第 316 号法设立，是经济部门的监管机构。其主要目标是保护存款者的利益，维护安全和公众对这些机构的信心。

因此，部门监管机构的目标是从稳定和清偿能力角度来界定的，促进竞争似乎不是优先事项。它在这方面的行动限于取消进入市场的要求(外国机构参与的最低资本要求和条件)。

尼加拉瓜的金融部门是一个非常集中的部门，而且十分重要和敏感，因为它直接影响到尼加拉瓜人民，人们可能会希望国家促进该部门的竞争。如下文所示，促进竞争机构曾试图在金融机构被指控限定价格的案件中采取行动，但没有成功。

5.2.2 能源

尼加拉瓜的发电可以竞争，输电和配电则由国家管理。法律对市场主体的垂直合并规定了一些限制。

尼加拉瓜能源机构是一个负责这一部门规划、政策拟订和监管工作的国家自主实体。该机构的首要目标是促进竞争，以促使在中期降

低成本和为消费者提供更高质量的服务，同时确保市场上的提供者有足够的资金。

监管机构或促进竞争机构没有干预过该部门与反竞争做法有关的案件。

5.2.3 电信

尼加拉瓜的电信被视为在自由竞争制度下提供的公共事业服务，但需符合公共利益，并受国家监督。

1995 年第 200 号法旨在促进和刺激提供服务方面的竞争。关于纵向做法，第 25 条禁止电信运营商利用其有利地位实行妨碍自由竞争或导致不公平竞争行为的做法。

尼加拉瓜电信和邮政服务处是电信和邮政服务的监管机构。它作为反竞争做法监管者的情况十分复杂。专门授予该机构这方面权限的第 200 号法第 26 条被第 601 号法废除，但第 200 号法第 3 条和最高法院对第 601 号法第 15 条的解释似乎支持该机构对这一部门限制性竞争做法的管辖权。

6. 对促进竞争机构执法行为的分析

促进竞争机构自开始运作以来，共完成了 17 起反竞争做法案件和 3 项合并分析。最重要的如下。

6.1 禁止做法

6.1.1 信用卡⁴

本案根据国家消费者保护网对 7 家私人银行和尼加拉瓜私人银行协会提出的关于限制国内信用卡市场利率的申诉启动。促进竞争机构在案件分析中采用了本身违法规则，在认定这种行为存在的情况下，宣布其为非法。

促进竞争机构对一个涉案银行处以 300 份最低工资的罚款(约为 40,000 美元)，并对私人银行协会处以 100 份最低工资的罚款(约为 14,000 美元)。它责令该银行停止这种行为，并责令私人银行协会避免向其成员提出会导致违反竞争法行为的建议。

但在提出保护宪法权利的上诉后，最高法院宪法法庭宣布撤销促进竞争机构的裁决，认为主席没有权力接受、调查和裁定这个受监管部门申诉。⁵

6.1.2 液化石油气⁶

本案始于对两家液化石油气分销商提出的申诉，据称它们有限定价格、限制进入市场和独家分销等行为。促进竞争机构认为在确立所报告的一些违法行为方面没有提供不可辩驳的证据，但对尼加拉瓜

⁴ 促进竞争机构。第 002-2010、003-2010、004-2010、005-2010、006-2010、007-2010、008-2010、009-2010 和 010-2010 号案件。

⁵ 最高法院宪法法庭，2012 年 5 月 31 日第 864 号判决，第 911-11 号案件，以及 2011 年 7 月 20 日第 760 号判决，第 1049、832、925、924-2010 和第 628-2011 号案件。

⁶ 促进竞争机构。第 0002-2011 号案件。

Tropigás 公司拒绝交易的做法处以 153 份最低工资的罚款(约为 22,000 美元)。

促进竞争机构考虑到有几份文件表明,该公司在无任何客观理由的情况下拒绝向申诉人出售液化石油气。

该公司的上诉被驳回。

6.1.3 LIDO 和 BIMBO 案⁷

Lido Pozuelo 工业股份公司(LIDO)和尼加拉瓜 Bimbo 股份公司(BIMBO)遭到申诉,涉及为将其他公司挤出市场而限定价格以及限制生产、拒绝交易,并涉及销售条件和价格歧视。

关于所指控的限定价格做法,促进竞争机构认为申诉人没有提供足够的证据;关于拒绝交易,据查,该公司停止了对申诉人的供应和广告支持,但这里适用第 601 号法第 19 条(e)款规定的例外情形,因为申诉人拖欠付款。出于同样的原因,歧视指控也被驳回,并且驳回了申诉。

不过,促进竞争机构命令该公司恢复对申诉人的销售和广告支持,并向符合法律和良好商业做法要求的任何经济主体供应产品。申诉人就这一裁决提出上诉,但该机构维持了所有论点。

⁷ 促进竞争机构。第 010-2010 号案件。

6.2 合并

6.2.1 家禽市场⁸

2010年11月，中美洲太阳谷食品有限公司和 Rica 食品公司向促进竞争机构提出合并申请，这两个公司均活跃于家禽业，后者在哥斯达黎加和尼加拉瓜开展业务。

促进竞争机构认为这笔交易的潜在反竞争影响包括提高市场力和增加市场卡塔尔化的可能性，但也认识到它会带来可转而让消费者受益的效率提高。最后它裁定，这笔交易在短期内不会不合理地减少尼加拉瓜家禽市场的自由竞争，因此批准进行有条件的合并。

在促进竞争和反竞争的效果方面，对合并所作的分析是合理的。但施加的有些条件却非如此，这些条件的合理性和相关性存在疑问。

6.2.2 碳氢化合物市场⁹

2011年6月，尼加拉瓜燃料和润滑油投资股份公司和 ECCLESTON 有限责任公司申请批准合并，由前者收购后者在尼加拉瓜的业务。这两个集团公司均从事碳氢化合物的批发。

在本案中，促进竞争机构认为，鉴于这不会使市场集中程度发生大的整体变化，因此可以批准。不过，它规定了批准的若干条件，其中有些条件与监管机构尼加拉瓜能源机构的建议相一致。

和上一个案件一样，集中产生的影响与促进竞争机构规定的条件之间的关系不清楚。

⁸ 促进竞争机构。第 001-2010 号案件。

⁹ 促进竞争机构。第 003-2011 号案件。

7. 竞争倡导

7.1 法律框架

第 601 号法(第三章)规定了促进竞争机构的倡导职能。根据第 16 条, 该机构的责任包括: 提议消除进入市场的法律障碍; 准备、提出和传播关于实现市场和经济部门自由化并放松对其管制的建议; 建议公共行政部门不要对经济自由和竞争设置文牍障碍; 提出简化行政程序和开展促进竞争活动的倡议; 以及向国家机构和实体、经济主体、学术组织和专业人员协会提供经济和商业咨询。

总之, 法律赋予促进竞争机构在倡导竞争的两个典型领域——提倡竞争文化和促进作出有利竞争的监管决定——的职能, 但第 601 号法及其《条例》还包括专门负责简化程序和改善监管的机构较常见的职能, 这些职能原则上不适合竞争主管机构。

7.2 促进竞争机构的倡导行动

促进竞争机构在很大程度上通过国际合作、尤其是拉美竞争和消费者保护方案的帮助, 从一开始就作出重大努力, 在尼加拉瓜促进竞争文化并协调与其他公共实体的行动。

例如, 它开展了培训活动和市场研究, 为经济主体编制了竞争指南, 与大学共同设立课程, 并发布了关于法律和法令的意见。

根据 2012 年向国会提交的年度报告,¹⁰ 促进竞争机构对包括法官、监管者、商业人士、法律从业人员、消费者协会等在内的 500 多人进行了关于竞争的好处和第 601 号法范围的培训。在组织的主要活

¹⁰ 促进竞争机构, 提交国会的报告, 尼加拉瓜马那瓜, 2012 年 5 月。

动中，应特别提到在马那瓜举行的第一次国家竞争论坛，在埃斯特利、莱昂和格拉纳达等城市举行的讲习班，以及第一次区域竞争论坛和第一次消费者组织地方会议。

促进竞争机构开展的研究包括首次对尼加拉瓜的一般竞争条件所作的研究。这项研究涉及 14 个部门，主要是公共服务和农业市场。¹¹

还出版了一些指南，以增进对竞争立法和促进竞争机构职能和程序的了解，特别是为商业协会编写的竞争指南、竞争入门指南、申诉指南、促进竞争基本指南和关于防止和查明公共采购领域反竞争做法的竞争指南。

促进竞争机构还与大学密切合作。2012 年 3 月，工程大学公共政策管理学院首次开设了竞争文凭课程。此外，还将本科和研究生阶段的各种竞争课程纳入了中美洲大学工商硕士学位课程，并与尼加拉瓜美洲大学(UAM)、理工大学(UPOLI)和商业大学(UCC)签署了协定。

促进竞争机构还应私营部门的要求发布了一些意见。2012 年，它发布了关于药品分销和超市定价政策的意见。此外还发布了关于法令、法律和国际公约的意见，如关于《税收契约法案》和《消费者保护改革法案》的意见。不过，促进竞争机构并未保存有关这些意见的统计资料，也没有采取后续行动。

尽管促进竞争机构作出了不懈努力，国内对竞争立法的范围仍然所知甚少。这可能是由于第 601 号法相对较新，而且该机构用于开展工作的资源不足。

¹¹ 促进竞争机构，尼加拉瓜的市场竞争。一般条件，马那瓜，商业印刷出版社。

8. 国际关系

8.1 国际合作

像尼加拉瓜这样相对开放的小经济体必然会受到具有跨界影响的反竞争做法和集中的影响。因此，最好能开展适当水平的国际合作，因为它使尼加拉瓜能够针对这类做法采取行动，并有助于减少不同主管机构适用的各种补救办法之间的不一致性。各国对竞争规则适用情况的更好地了解也有助于降低公司的合规成本。

因此，《中美洲经济一体化总条约议定书》（《危地马拉议定书》）和《成立中美洲海关联盟的框架协定》旨在促进该区域各国竞争法的统一协调。另外还成立了中美洲一体化竞争政策工作组，该工作组正在实施一个由美洲开发银行支持的项目，目的是制定区域竞争政策的体制和监管模式。

竞争问题方面的国际合作也是尼加拉瓜签署的自由贸易协定的一个共同主题。因此，加拿大和中美洲四国、尼加拉瓜和中国台湾省之间，多米尼加共和国、中美洲和美国之间以及中美洲与巴拿马之间签署的条约包括关于这一问题的各种规定，《欧洲联盟-中美洲合作协定》也是如此。

从双边来说，促进竞争机构与中美洲的各竞争主管机构订立了合作协定，包括萨尔瓦多竞争管理局、哥斯达黎加促进竞争委员会以及巴拿马消费者保护和竞争保护机构。

促进竞争机构还参加了各种竞争网络，这些网络制定最佳做法标准，促进非正式合作，并举行关于不同专题的讲习班和研讨会。其中包括国际竞争网络和美洲竞争联盟。

8.2 技术援助

促进竞争机构获得了各种国际机构的技术援助。应特别提到拉美竞争和消费者保护方案，该方案近 10 年来一直在竞争保护领域为尼加拉瓜提供支持。

国际合作无疑对促进竞争机构的运作做出了很大贡献。值得注意的是，保障促进竞争机构很大一部分员工薪金的是一项合作方案，即拉美竞争和消费者保护方案，应在不久的将来改变这种情况。

9. 结论和可能的政策选择

根据尼加拉瓜共和国竞争法和竞争政策同行审查所总结的调查结果和促进竞争机构过去四年执行立法框架的经验，显然需要对该机构的工作方法作些调整，特别是通过修订第 601 号法及其《条例》。

- 该法的适用范围：
 - 该法第 4 条所列例外情形并非其适用的真正例外情形；
 - 扩大该法的范围，将在国外采取的对国内市场产生影响的行动包括在内。
 - 促进竞争机构的结构：
 - 审查董事会成员由相关部门提名是否适当，因为这可能会产生利益冲突；
 - 将调查和决策职能分开，可能规定由主席作出最后决定；
 - 审查主席的职能，因为这一职务的职能过多；
 - 建立知识和机构记忆管理制度。
-

-
- 在执行第 601 号法方面，对促进竞争机构和其他公共实体进行协调：
 - 建议在不影响与部门监管机构现有合作的情况下，只设一个有权在所有经济部门执行第 601 号法的竞争机构；
 - 确认促进竞争机构有权在其所有工作领域，而不只是在合并管控方面请求专门实体提供意见与协作；
 - 竞争倡导：
 - 审查促进竞争机构在简化程序和最佳行政做法方面的职责；
 - 继续对主要公共机构和私营部门进行倡导；
 - 继续加强对司法部门和国会的倡导工作；
 - 努力对部门监管机构进行培训和协调；
 - 更多地利用已经出版的指南；
 - 在其他论坛推广对大学和消费者协会开展的倡导工作。
 - 反竞争做法：
 - 在相关案件(主要是卡特尔)中明确援引本身违法规则；
 - 删除提到国内生产商与外国购买商之间为国内生产商提供优惠条件的协定之合法性的内容；
 - 修订《竞争条例》第 20 条的措辞，它混淆了做法评估标准和反竞争做法的指标；
-

-
- 澄清《条例》第 21 条，它主要指的并不是“评估标准”，而是在有些情况下指处罚规定，在另一些情况下则是指反竞争影响。此外，该条与第 601 号法不一致，因为它提到以“总平均成本”和“可变平均成本”作为据以确定是否存在掠夺性做法的衡量标准；
 - 澄清《竞争条例》第 22 条，以确定损害消费者利益是宣布违法的一个必要条件，还是只不过在确定制裁程度时需要考虑的一个标准；
 - 澄清《条例》第 24 条，因为它没有确立评估市场力的标准，实际上确立的是一些市场进入壁垒的例子。
 - 不公平竞争：
 - 制定评估《条例》第 26 条所述不公平竞争的标准。
 - 合并管控：
 - 考虑制定快速通道协商程序；
 - 取消对通知规定的市场份额门槛；
 - 降低通知合并的门槛；
 - 澄清《竞争条例》第 32 条，以明确通知期限从何时开始；
 - 指出案件进入第二阶段的原因是对合并的市场影响有疑问；
 - 使调查未予通知的合并的程序规则与调查反竞争做法的一般程序相统一；
 - 降低合并费用，该费用对像尼加拉瓜这样规模的经济体而言极高和不成比例。
-

-
- 程序：
 - 对作为程序基础的原则进行全面审查，并制定一套适用于自由竞争的原则；
 - 修订《竞争条例》第 48 条，该条在不公平的竞争做法方面与第 601 号法第 31 条相抵触；
 - 修订申诉人在程序中的作用，并加强促进竞争机构的主动调查权；
 - 减少《竞争条例》第 49 条规定的申诉必须符合的要求数量。最低限度要求应为 601 号法中规定的要求；
 - 规定促进竞争机构可依照职权下令采取临时措施；
 - 就由谁负责听取当事双方辩论和决定暂停临时措施作出规范；
 - 修订第 601 号法第 43 条(b)款，该款规定采取临时措施的标准是“不存在给有关当事方造成不可弥补损害的可能”，而这种措施的目的恰恰相反；
 - 使《条例》第 64 条与第 601 号法第 36 条和主席在促进竞争机构作出案件裁决方面的权力相一致；
 - 在第 601 号法第 47 条中列入一款，以行为的严重程度作为确定制裁时应予考虑的标准；
 - 在今后出版该法手册或释法指南，包括对各种行为严重程度的说明；
 - 确保对各个案件，尤其是其经济方面进行更全面的分析。
 - 宽大处理方案：
-

-
- 规定予以宽大处理的程序性规则和具体条件，并说明宽大处理只适用于竞争者之间的反竞争做法；
 - 就非竞争者之间的做法而言，考虑有无可能通过向主管机构作出承诺或与之达成和解，尽早结束程序；
 - 除第 601 号法第 53 条规定的协作义务外，扩大该机构的调查权。
 - 赔偿诉讼：
 - 有关当事方对反竞争做法造成的损害寻求赔偿的权利应当明确；
 - 这类诉讼的诉讼时效应为民事责任通常适用的时效。
 - 协作义务；合作协定：
 - 巩固区域和双边机制，以实现禁止有跨界影响的做法和合并的可能性；
 - 促进竞争机构目前对国际合作资金的依赖限制了其自主性，使它极易受到其无法控制的情况影响。
-