



第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的
一套多边协议的公平原则和规则》会议
2020年10月19日至23日，日内瓦
临时议程项目16

西非经济货币联盟竞争政策事后审评筹备报告

综合报告*

* 本文件是经济合作与发展组织竞争委员会主席、ESSEC 高等商学院教授弗雷德里克·珍妮和西非经济货币联盟独立专家、前竞争事务主任阿马杜·迪昂为联合国贸易和发展会议编写的报告摘要。本文所载结果、解释和结论仅代表作者本人的观点，并不一定反映联合国、其工作人员或会员国的意见。



一. 引言

1. 2005年11月14日至18日在土耳其举行的第五次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议期间，贝宁与其他成员国和西非经济货币联盟(西非经货联)委员会协调提出，要求联合国贸易和发展会议(贸发会议)对西非经货联的竞争政策进行自愿同行审评。

2. 西非经货联是首个接受审评的发展中国家区域性组织，审评于2007年7月17日至19日在日内瓦举行的竞争法和竞争政策政府间专家组会议上进行¹。西非经货联接受审评，是为了实现以下目标：

(a) 在贸发会议这一讨论竞争问题的主要多边论坛讲述和交流其经验；

(b) 征求国际社会的意见，即如何看待西非经货联为执行其竞争政策而在确定实质性规则和机构组织方面所做的选择；

(c) 评估西非经货联委员会和成员国在技术能力和机构能力建设方面的需求。

3. 同行审评得出一系列建议，落实这些建议需要在技术援助协议²的基础上，与贸发会议合作实施一项能力建设方案。

4. 目前审评已过十余年，需要开展事后评估，从而进行新的审评，以便：

(a) 评估西非经货联执行竞争政策和能力建设方案的进展；

(b) 考虑到在西非国家经济共同体(西非经共体)³内部建立共同体竞争框架的新情况，以及为非洲大陆自由贸易区通过统一规则的前景，确定如何改进现行制度⁴；

(c) 与更具经验的竞争主管机构再度加强合作，并为加强区域和国家竞争机构业务能力的技术援助工作提供便利；

(d) 确定西非经货联委员会和国家竞争机构需要获得哪些技术援助才能更好地运作；

(e) 确定西非经货联可与哪些技术伙伴(竞争主管机构和专门机构)建立正式合作框架，以便充分调动外部专长；

(f) 调动外部资源，资助西非经货联委员会和国家竞争机构的活动。

¹ 贸发会议，西非经货联、贝宁和塞内加尔竞争政策自愿同级审评，UNCTAD/DITC/CLP/2007/1号文件。

² 该协议于2011年3月由贸发会议和西非经货联签署，并于2011年至2014年在西非经货联委员会的财政支持下付诸实施。

³ 西非经共体根据1975年5月28日《拉各斯条约》成立。其目标是建立西非国家经济联盟。西非经共体总部设在阿布贾，有15个成员国，即贝宁、布基那法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥(www.ecowas.int)。

⁴ Simone Malz Coetzer, « Zone de libre-échange continentale africaine : perspectives pour les exportateurs », Switzerland Global Enterprise, 6 août 2019.

5. 本筹备报告摘要介绍了西非经货联的总体框架(第二章)及体制框架,并评估了委员会干预措施(第三章)。报告分析了自共同体法规生效以来国家框架的发展变化、委员会与国家竞争机构之间的关系(第四章)以及就新的区域数据进行改革的前景(第五章)。最后,报告讨论了与西非经共体的合作(第六章),并提出了结论和建议(第七章)。

二. 西非经货联框架概述

A. 创立原则

6. 西非经货联于1994年1月10日根据在达喀尔签署的《西非经济货币联盟条约》成立,由使用共同货币非洲金融共同体法郎的八个成员国组成:贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。人口约为1.2亿,面积为3 509 600平方公里⁵。

7. 西非经货联八个成员国以这种方式组织起来,满足了确保其生产设备互补和缩小发展水平差距的需要。

8. 这些国家得益于共同货币及西非国家中央银行执行的货币政策所取得的成就,采纳了开放和竞争性市场经济的原则,这种原则有利于对资源进行最佳配置和以可持续的方式融入全球经济。

9. 共同市场是联盟所选择的一体化模式的基石。在构建共同市场的进程中,成员国通过了统一内部市场的方案,并在工业、农业、能源、采矿、土地规划、运输、电信和环境等重要经济部门实施共同政策。

10. 这一进程自然是以统一税收、通关手续、贸易和竞争规则为基础。

11. 在本报告所述竞争政策领域,基本要求载于《西非经济货币联盟条约》及其后各项法案,特别是经修订的《西非经济货币联盟条约》第4(a)、第76(c)和第87至90条,以及通过西非经货联共同产业政策的《第05/99号附加法案》第3条。

B. 经济数据

12. 西非经货联地区盛产原材料(石油、天然气、矿产)和农产品,但却很少为满足食品需求而加工农产品。

13. 金融市场正在开放,但尚未为企业和家庭提供有利的融资条件。

14. 公路和铁路基础设施依然严重不足,而随着光纤的逐步普及,电信网络的联通正在取得重大进展。

⁵ Knoema, « UEMOA ». 可查阅: <https://knoema.fr/atlas/UEMOA/topics/Donn%C3%A9es-d%C3%A9mographiques>。

15. 西非经货联的人口中大多数是年轻人，西非 66%的人口低于 25 岁，流动性很大。然而，西非失业率非常高，城市化速度极快，是世界上农村人口外流率最高的地区之一。西非经货联国家的人类发展指数很低，约 60%的人口每天的生活费不到 1 美元⁶。
16. 2018 年，西非经货联的负债率达到 47.8%，2017 年为 45.4%，延续了近年来一些成员国债务增长的趋势。
17. 科特迪瓦和塞内加尔这两个经济实力最强的成员国为西非经货联贡献了约 50%的国民生产总值。
18. 2019 年，西非经货联的经济活动充满活力，增长率为 6.6%，与 2018 年持平。
19. 预计 2019 年所有成员国都将实现 5%或以上的增长率。预计各国增长率如下：贝宁 7.6%；布基纳法索 6.0%；科特迪瓦 7.5%；几内亚比绍 5.1%；马里 5.6%；尼日尔 6.3%；塞内加尔 6.0%；多哥 5.3%。国际货币基金组织 2019 年 5 月预测西非经货联 2020 年增长率为 6.6%，与 2019 年持平⁷。
20. 西非经货联的加工工业规模很小，主要集中在塞内加尔和科特迪瓦。
21. 西非经货联在全球贸易中所占份额约为 0.1%。共同体内部贸易在联盟贸易中的份额保持在 15%左右，内陆国家对共同体内部贸易的参与更为积极。内部贸易在联盟贸易中所占份额相较于欧洲联盟(2018 年为 64.3%)等其他区域集团的内部贸易占比，仍然较低。份额低的主要原因是西非经货币联盟内部的贸易和竞争面临许多有形障碍和行政障碍⁸。
22. 共同体内部贸易主要涉及碳氢化合物、水泥、电能、棕榈油、化肥、食品加工、鱼类、香烟、肥皂、铁和铁丝、小麦粉、木材和胶合板、海盐和棉布。
23. 欧洲是西非经货联成员国的主要贸易伙伴(约占 87%)。最重要的出口产品是农产品，主要包括可可和可可制品、橡胶、棉花、香蕉、花生油、菠萝、芒果和番石榴⁹。
24. 矿产方面的主要出口产品是黄金和铀¹⁰。
25. 西非经货联 2019 年国内生产总值实际增长率为 6.6%。与 2017 年和 2018 年情形相同，这一增长有赖于全体成员国所有经济部门的推动¹¹。

⁶ 国际发展研究基金会，“法郎区非洲国家区域经济一体化收益评估”，应法郎区财政部长的要求开展的研究(2012 年)。

⁷ 国际货币基金组织，第 19/90 号报告，2019 年 5 月。

⁸ Ismaila Ba, «UEMOA: La faiblesse des échanges intracommunautaires au menu du Forum sur la libre circulation des personnes et des biens », Le Journal de l'économie malienne, 8 Octobre 2019.

⁹ 西非经货联，2013 年商业监管年度报告(2014 年 3 月)。

¹⁰ 同上。

¹¹ 西非经货联，“西非经货联区域经济状况说明”，第 452 号，2019 年第 3 季度。

C. 机构数据

26. 西非经货联由下列机构组成：

- (a) 国家元首和政府首脑会议；
- (b) 部长会议；
- (c) 委员会；
- (d) 法院；
- (e) 审计法院；
- (f) 议会间委员会；
- (g) 区域领事商会。

27. 还成立了两个独立的专门机构：

- (a) 西非国家中央银行；
- (b) 西非开发银行。

28. 西非经货联委员会成立于 1995 年 1 月，负责制定和执行共同体的各项政策¹²。执掌委员会的主席由国家元首和政府首脑会议从分别来自 8 个成员国的 8 名委员中选任。委员会设有 7 个部门，每个部门由一名委员领导。

29. 委员会在履行任务的过程中，首先集中力量开展下列优先事项，协调公共财政并促进共同市场：

- (a) 关税同盟投入运作；
- (b) 设立内部优惠制度和共同对外关税；
- (c) 实施共同商业政策；
- (d) 实施共同体竞争政策；
- (e) 促进人员、货物和服务的自由流动，促进开业权。

30. 近几年对委员会的管理能力进行了各种研究和分析¹³。除其他外，委员会重点反思其干预模式及其在制定和实施共同体改革和政策中发挥的关键作用。

31. 此次审评表明，各个领域虽然满足了该区域的重要需求，但是对于《西非经济货币联盟条约》的规定和委员会的能力并不具有同等的相关性。

32. 实施共同体竞争政策是委员会加强一体化进程所依赖的优先领域之一。为此，已经采取多项举措加强对工作人员的培训，提高其能力，以便改善委员会在体制和能力建设两个方面的表现。

¹² 经修订的《西非经货联盟条约》第 26 条赋予委员会以权力。

¹³ 特别是 2010 年开展了一项概念调查，收集成员国行政部门、民间社会、技术和金融伙伴、供应商和委员会工作人员对于委员会干预措施的相关性、绩效和风险的意见(西非经货联，“2011 至 2020 年西非经济货币联盟委员会战略计划”，2010 年 10 月)。

33. 与此同时，还开展了对管理人员的联合培训行动，并就规则的应用交流意见，以加强共同体机构与国家机构之间的合作。

34. 然而，委员会和国家机构之间的权力划分问题仍未得到解决，因为国家元首和政府首脑会议或部长会议没有提出明确指导意见，说明如何解决在适用西非经货联法院 2000 年 6 月 27 日解释《条约》第 88 至 90 条的第 003/2000 号意见方面的实际困难。

35. 而这样的指导意见本可以促进将 2002 年 5 月 23 日关于委员会与成员国竞争机构合作执行《西非经济货币联盟条约》第 88、89 和 90 条的第 02/2002/CM/UEMOA 号指令转化为各国法律，该指令要求按照共同体规则的优先地位改革各国的竞争法。

36. 这种转化对于构建和加强共同体框架至关重要，该框架的基础在于委员会的专属权限和委员会与国家竞争机构之间的合作。

37. 事实上，由于成员国必须避免采取任何可能妨碍共同体规则的适用或其适用效力的措施，它们需要精确的基准。这样，就可以确保其国内立法符合共同体法律，而且不能被行政部门、法院或个人援引来减损共同体法律。

三. 委员会的体制框架和对委员会干预措施的评估

A. 体制框架

38. 作为建设共同市场这一一体化支柱的一部分，西非经货联成员国通过了旨在统一内部市场的方案。

39. 实施共同竞争政策是实现《西非经济货币联盟条约》所规定目标的手段之一。这方面的基本要求载于经修订的《西非经济货币联盟条约》第 4(a)、第 76(c) 和第 87 至 90 条以及通过西非经货联共同产业政策的第 05/99 号附加法第 3 条。

40. 委员会在体制框架内采取干预措施，该框架赋予其专属管辖权，惩罚在共同市场内发现的反竞争做法，无论这些行为是否对贸易产生影响。

41. 西非经货联成员国通过其国家竞争机构，与委员会合作执行竞争规则，监测市场运作情况(编写竞争状况报告、季度市场运作情况说明、向委员会的调查或核查提供支助、清查国家援助、参与决策进程)。

42. 这一方案源自法院的解释，由于一些国家的某种保留态度，该方案不可避免地遇到了困难，这严重损害了对反竞争做法的管制效力。

43. 在共同体当局(国家元首和政府首脑会议或部长会议)没有提供明确的政策措施的情况下，委员会和国家机构之间的权力划分问题仍未得到解决。

44. 这些挑战包括：

(a) 国家竞争机构对法院意见所产生的委员会的专属管辖权原则的遵守程度较低；

(b) 委员会的业务部门竞争管理局缺乏人力和物力资源；

(c) 委员会处理竞争事务的决策过程缓慢。

45. 在被禁止的做法类别中，2002年5月23日关于西非经货联内部反竞争做法的第2/2002/CM/UEMOA号法规对反竞争协定、滥用市场支配地位、可归于成员国的反竞争做法和可能限制竞争的国家援助进行了界定。

46. 必须强调的是，《西非经济货币联盟条约》的重要特点之一是规范政府机构可能限制区域内竞争的行为。实际上，官方援助受关于西非经货联内部的国家援助和条约第88(c)条适用方式的第4/2002/CM/UEMOA号法规管辖。

47. 委员会依申诉或依职权查明违法行为。它可以采取临时措施、给予个别豁免或作出集体豁免决定。¹⁴

48. 关于反竞争做法的诉讼程序有两种类型：

(a) 简易程序，委员会能够在收到要求提供不违法声明或个别豁免申请后6个月内作出决定；前提是任何一利害关系方均不面临申诉；

(b) 对抗制诉讼程序，委员会对企业的做法是否与共同市场相兼容表示怀疑时所采取的程序；

49. 合并管制也是委员会的职权范围的一部分，这项工作是在一个兼顾关于豁免和关于滥用市场支配地位的规则的复杂机制下实施的。

50. 在其管制范围内，国家援助分为四类：

(a) 已通知的援助；

(b) 非法援助和依法禁止的援助；

(c) 被滥用的援助；

(d) 现有的援助。

51. 西非经货联盟共同体法律还界定了一类特殊的做法，称为“可归于成员国的反竞争做法”，包括成员国采取的可能阻碍实施共同体竞争规则的的措施。

52. 法院根据《关于西非经货联监督机构的第1号附加议定书》规定的条件，评价委员会所作决定的合法性。它还就对委员会确定罚款或逾期罚款的决定提出的上诉拥有完全的司法管辖权。它可以修改或废除已作出的决定，减少或增加罚款和逾期罚款的数额，或规定具体义务。

53. 法院还审查委员会就可归于成员国的反竞争做法提出的不当行为诉讼。

B. 对委员会干预措施的评估

54. 西非经货联委员会的竞争诉讼的特点是，与政府干预有关的案件居多，委员会内部的决策进程缓慢。

¹⁴ 委员会有权对企业和企业协会处以500 000至100 000 000非洲法郎的罚款，后一数额可提高至营业额的10%。它还可以处以逾期罚款，从其决定中规定的日期起每延迟一日罚款50,000至1 000 000非洲法郎，以迫使这些企业和企业协会停止违法行为或提供它在决定中要求的完整和准确的信息。

55. 修订实质性规则(特别是通过关于合并管制的具体法规)和诉讼程序(包括界定可归于成员国的反竞争做法的诉讼程序和简化决策进程)将有助于改进对反竞争做法的事前和事后管制。

1. 对政府干预的管制

56. 管制政府干预虽然不是管制反竞争做法的基本要素,但在超国家主义文化尚未足够根深蒂固的西非经货联背景下,管制政府干预是一个重要因素。

57. 委员会至少审理了十几起与政府干预有关的案件。

58. 委员会努力加强对政府干预的事前管制,对政府援助进行年度清查。但是,其他类型的政府干预措施不受这种事前管制,尽管它们可能对自由竞争产生更显著的不利影响。

59. 私营公司越来越毫不迟疑地将认为违反共同体规则的公共措施提交委员会审查,这种举措也有助于加强区域框架。

2. 对卡特尔协定和滥用市场支配地位的管制

60. 这方面的案件数量有限,主要原因是与体制和业务因素有关的弱点。但近年来,有几起案件已启动了调查,正在等待审理。

61. 在机构层面,委员会的专属管辖权既没有得到会员国的充分接受,¹⁵也没有得到足够的人力和财政资源的支持,这降低了这一负责采取干预措施的管理机构的效力,包括处理国家层面的小额诉讼的效力。

62. 在业务层面,委员会的判例不足是由于以下因素造成的:

(a) 委员会根据市场监测指标自行采取行动的机会很少;

(b) 国家机构移交的案件数量少,国家机构优先处理有机会解决或罚款的案件(所谓的限制性做法、不公平竞争做法等);

(c) 委员会的决策过程缓慢。¹⁶

3. 委员会与会员国在能力建设活动中的协作

63. 在执行《西非经济货币联盟条约》第 88 至 90 条的三项法规和两项指令获得通过后,加强西非经货联有效执行竞争规则的能力一直是委员会的优先事项之一。

64. 委员会实施了一项至 2018 年的全面的能力建设方案。该方案包括对管理人员的培训以及宣传和认识研讨会。

65. 该方案的受益者是参与执行共同体竞争政策的政府官员、法官和律师、雇主或专业集团、民间社会和专业协会成员。

¹⁵ 成员国一再表示,它们愿意拥有适用竞争规则和在这方面采取行动的权力,特别是因为委员会对影响仅限于国内市场的案件缺乏干预。

¹⁶ 程序太迟缓;为了加快这一程序,必须由委员会主席根据负责区域市场、贸易、竞争与合作部的专员的建议签署决定,从而不必先经过办公厅主任会议和专员会议。

4. 国家机构与委员会在管制反竞争做法方面的合作

66. 国家竞争机构的工作人员参与委员会的监督活动。

67. 自 2016 年以来，每年从贸易部提名的国家名单中遴选成员国官员，支持委员会开展竞争调查。每项调查均与国家专家签订合同，专家提交调查报告并经委员会组织的小组讨论验证后获得报酬。

68. 虽然这种方法确实改善了国家机构对委员会干预措施的参与，但仍有必要澄清这些机构的干预框架。

69. 事实上，法律并未提及：

- (a) 国家机构是否可以处理豁免请求和申诉，以确定它们是否可以受理；
- (b) 在国家机构提出申请时，如何考虑到委员会答复时限；
- (c) 部门监管机构在管制反竞争做法方面是否与具有一般管辖权的竞争主管机构具有相同的权力；
- (d) 由国家机构提起诉讼时适用的法律；
- (e) 国家机构向委员会转交案件的时限；
- (f) 国家机构处理正式问询的权限。

四. 国家框架的演变以及对委员会与国家竞争机构之间关系的分析

70. 考虑到成员国通过立法的程序所需的时间，在六个月内将国家法律与共同体法律联系起来以确保规则的统一解释和适用的设想过于乐观。

71. 实施第 02/2002/CM/UEMOA 号指令的步伐缓慢，是造成成员国中许多不一致情况的根本原因，除其他外，导致成员国通过赋予国家机构决策权的一般竞争法以及规定监管机构有权监督和制裁反竞争做法的部门法。

A. 对国家竞争法的分析

72. 2007 年同行审评提出的有力建议之一是重组成员国的竞争机构，特别是调整国家机构的行政组织，同时考虑到共同体的情况。¹⁷

73. 在西非经货联的 8 个成员国中，有 5 个国家实际上已通过了新的国家法律(贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、马里和尼日尔)，另外 3 个国家已经开始修订法律(塞内加尔、多哥和几内亚比绍)。

B. 委员会与国家竞争机构之间的关系

74. 第 02/2002/CM/UEMOA 号指令规定了委员会和国家竞争机构的干预领域，但没有足够明确地说明它们之间的合作方式。

¹⁷ 贸发会议，竞争政策自愿同行审评：西非经货联、贝宁和塞内加尔，UNCTAD/DITC/CLP/2007/1 号文件。另见 <https://unctad.org/fr/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=13236>。

75. 根据第 02/2002/CM/UEMOA 号指令第 3 条，国家主管部门应根据国家层面提出的请求或委员会的明确授权，按照共同体法律和国家法律规定的调查权力和程序开展一般调查任务。

76. 在执行上述任务时，国家竞争机构应负责接收自然人或法人提出的不违法声明申请、豁免通知和申诉，并将其转交委员会。国家竞争机构开展国家援助调查，每季度向委员会报告一次，并编写关于国家竞争状况的年度报告。

77. 此外，国家机构参与竞争咨询委员会的工作。

78. 最后，应当指出，根据第 02/2002/CM/UEMOA 号指令第 6 条，成员国应采取一切措施，使其国家竞争法，包括部门法律与共同体法律相适应，并调整其国家竞争机构，以期将后者的管辖权限制在该指令规定的任务范围内。

79. 在引起争议的诉讼程序中，虽然当委员会依职权或应申诉主动进行调查时，显然只应适用共同体法律，但在国家机构启动诉讼程序的情况下，会出现以下问题：

(a) 部门监管机构是否有权以与拥有一般管辖权的竞争主管机构相同的方式管制反竞争行为，或者说，如果发现违反竞争规则的迹象，它们是否应将案件移交给竞争主管机构？

(b) 国家机构开启诉讼程序时适用哪种法律？与中间事项、突击检查和受国家法律管辖的执行委员会决定的措施不同，这个问题的答案并不明确。

(c) 国家机构应在什么时候向委员会提交案卷？

(d) 鉴于国家机构可以根据国家法律启动调查，它们是否可以决定发出正式询问请求？

80. 在这些和类似问题上，委员会可征求法院的意见，就像它在委员会与会员国之间的权力划分问题上所做的那样。

五. 体制框架改革

A. 改革的问题

81. 2011 年，委员会委托进行了一项研究¹⁸，研究报告强烈建议在区域和成员国一级建立新的体制和立法架构，以确保有效执行共同体竞争政策。

82. 报告通过之后开展了大量工作，因此得以思考旨在重新划分委员会和国家竞争机构之间权能的体制框架的可能改革将提出的各种问题。

83. 拟议的改革应涵盖实质性规则、权能划分、程序和机构。改革应该在区域一级和成员国一级同时进行。

¹⁸ Mor Bakhoun, « Cohérence institutionnelle et effectivité d'une politique régionale de la concurrence : le cas de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », *Revue internationale de droit économique*, vol. XXV, n° 3 (2011), pages 305 à 332.

1. 改革并购管制

84. 在区域一级，改革尤其应包括改进并购管制的实质性规则，这将涉及修改 2/2002/CM/UEMOA 号条例和 3/2002/CM/UEMOA 号条例的规定，这两项条例设立了一种混合制度，将某些并购交易定性为滥用支配地位，并根据适用于卡特尔的豁免制度安排事前管制。

85. 这一机制在法律上并不明确，在实施时可能会造成困难。此外，目前该制度不允许委员会收取费用来支付其在这一领域的干预措施。

2. 改革实施体制框架

86. 为了克服委员会决策程序繁琐和缓慢的问题，有必要对委员会的组织和运作规则进行审查。

87. 在这方面，委员会主席与负责竞争事务的专员之间分担签署权，可有助加快处理个案的速度。同样，赋予竞争事务局更大的自主权将使其能够更好地管理实地任务。

88. 最后，有必要让国家竞争机构承担更多职责，以便它们能够处理不会引发共同体利益问题的轻案。

B. 国家一级改革的必要性

1. 应在成员国一级开展的改革

89. 赋予成员国更多职责的先决条件之一是改革国家法律框架，以期建立独立的国家竞争主管机构，在管制反竞争做法方面拥有唯一的决策权。要做到这一点，这些主管机构的职能必须区别于贸易部，特别是必须拥有人力和预算资源，使它们能够完全独立于行政权力行事。

90. 另一方面，应该根据合作框架来组织部门监管机构和竞争主管机构之间的关系，以避免两类机构间的权限冲突。可以建立互惠协商制度，让竞争主管机构在听取监管机构意见之后再就受监管部门作出决定，反之亦然。这种意见交流必须是透明和公开的。

91. 最后，国家竞争法应以并购管制规则作为辅助，且这些规则应符合正在制订过程中的新共同体框架。另一方面，似乎没有必要制定关于管制国家援助的立法，国家援助仍应在共同体框架内得到管制。

2. 委员会在将要进行的改革中的作用

92. 应在委员会的监督下使国家法律适应共同体竞争框架，以确保共同体规范在国家法律中得到适当的转化，以便改善尤其是贝宁、布基纳法索、科特迪瓦和马里的国家法律与共同体框架的兼容性。¹⁹

¹⁹ 这些成员国通过的立法可能违反《西非经济货币联盟条约》赋予委员会的专属权限。

C. 加强国家竞争机构的能力

1. 适当培训的必要性

93. 尽管西非经货联委员会为切实高效实施共同体竞争规则建设充分技术能力做出了重大努力，但在国家机构内，处理竞争案件方面的不力做法仍然是常态。

94. 需要开展下列领域的培训：

- (a) 收集和分析将转交给委员会的数据；
- (b) 编制关于竞争状况的季度和年度报告；
- (c) 调查技巧；
- (d) 调查程序
- (e) 编写决定草案。

95. 这种培训将采取讲习班和在具有先进经验的机构中实习的形式。

2. 培训支助

96. 机构改革主要是成员国的责任，在实施过程中理应遵循一种有组织的议程并得到辅助，以避免正在进行改革的国家和行动缓慢的国家之间脱节。

97. 最后，应定期开展普及共同体和国家法规的活动，以便与各行为方，特别是商会、消费者协会、专业团体和律师协会进行交流。

六. 与西非经共同体竞争管理局的合作

A. 情况介绍

98. 西非区域一体化进程带来了众多重大挑战，包括进行体制调整，以便西非经货联和西非经共同体宗旨类似的机构所采取的干预措施能够趋同。

99. 基于 1999 年西非经共同体国家元首和政府首脑会议提供的指导意见，2004 年 5 月 5 日签署的西非经货联与西非经共同体合作协议构成了趋同进程的基础。

100. 竞争是两个委员会执行机构一级讨论的问题之一。事实上，由于在这一领域通过的实质性规则非常相似，均为西非经共同体成员的西非经货联的八个成员国，面临着国家司法机关或法院在解释这些规则方面存在分歧的风险。

101. 自 2019 年西非经共同体区域竞争管理局在班珠尔成立以来，对统一两个竞争框架的思考重新引起了人们的兴趣。

B. 关于建立合作框架的指导方针

102. 在寻求趋同的过程中，必须指出，在现阶段，西非经共同体正在继续建立其区域框架的进程。因此，西非经货联必须确保其在执行竞争政策方面取得的成就得到保障，尽管西非国家已同意，根据非洲联盟划分为五大国家集团的结构，西非经共同体是区域一体化的最佳框架。

103. 下列问题必须得到处理：

- (a) 两个区域组织之间的协商机制；
- (b) 对所作出决定的相互承认；
- (c) 划分权限的准则；
- (d) 为研究和调查等具体实地活动汇集资源；
- (e) 确定审查拟议并购和豁免申请的共同标准
- (f) 与国家竞争机构的关系，特别是协调各机构参与两个区域组织的活动(调查、竞争咨询委员会会议等)。

七. 结论和建议

A. 结论

104. 自 2007 年对竞争政策进行同行审评以来，委员会实施了一系列方案，旨在改善其业绩和国家竞争机构的业绩。这些能力建设方案使西非经货联得以配备相当数量的管理人员，辅助其监督活动。

105. 人力和财力得到加强，虽然总量仍然不足，但已使该区域机构的活动量在一定程度上显著增加。

106. 因此，委员会近年审查的个案数目大幅增加。然而，委员会通过决定的时限仍然过长，以至于威胁到执行竞争规则的行动的有效性。

107. 所以，必须审查委员会的运作方式，至少应审查竞争案件的决策过程。

108. 更广泛而言，现行共同体竞争制度的完善还存在许多不足之处。事实上，关于西非经货联委员会与国家竞争机构合作的 02/2002/CM/UEMOA 号指令第 6 条所倡导的国家框架改革进程花费了一些时间。原定于 2002 年下半年进行的对新国内法律的修订和通过，直到 2013 年才开始，第一个获得通过的是 2013 年 9 月 20 日关于科特迪瓦竞争状况的第 2013-662 号法令。

109. 这种拖延以及成员国在使其国家框架符合共同体标准方面的努力缺乏协调的情况严重破坏了共同体的活力，因为并非所有法律都有着同样的导向，也没有为管制反竞争做法的行动制定相似的程序。

110. 事实证明，已通过新立法的五个成员国所实施的改革不足以解决使现行制度符合共同体标准的问题。这些法律中有很大一部分涉及对所谓限制性做法的管制，这些做法更多地是为了保护专业人士，而不是为了确保竞争的正常运作。这些法律还载有关于管制政府干预(国家援助和可归于国家的其他做法)的规定，而这些规定完全没有必要，因为这种管制只能由委员会实施。

111. 此外，已成立的具有一般权限的竞争主管机构没有足够的独立性和自主性，无法构成西非经货联委员会与成员国之间的适当桥梁。这意味着政府极有可能干预管制和制裁反竞争做法的程序。

112. 除其他外，这种风险与这些机构的官员任命方式、工作人员的招聘、财政和人力资源的分配以及对其干预举措的掌控有关。

113. 此外，这些国家主管机构缺乏决策权，其主要作用是向各国政府提供建议，这不利于它们今后与委员会分享权能。

114. 另外，委员会与国家竞争主管机构之间的关系并不是由“共同体法令”(指令或通报)正式构建的，没有明确指出区域竞争主管机构与负责受理申诉、开展调查或研究并将干预措施转交委员会的国家机构之间的交流方式。

115. 事实上，02/2002/CM/UEMOA 号指令中所载规定基本上以委员会和国家竞争机构之间的权力划分为宗旨，而不是为了组织这两类机构之间的合作。

116. 同样，就合作而言，3/2002/CM/UEMOA 号条例的主要目的是界定竞争咨询委员会的运作条件，而不是处理合作问题。

117. 上述缺陷要求委员会及其成员国采取纠正措施，以便西非经货联的竞争制度能够继续被视为西非经货联内部经济一体化的根本支柱。

B. 一般性建议和具体建议

1. 一般性建议

建议 1：更新共同体法规

118. 2002 年以来的共同体规则应根据改革并购管制的需要进行审查，并购管制应受具体规则管辖，区别于适用于滥用支配地位的规则。这些新规则将使委员会能够为其干预措施找到新的资金来源，特别是在对并购的事前管制方面。

119. 程序法的改革也将使委员会的决策过程得到简化和精简。

120. 还可以考虑纳入新的概念，如从宽处理和合规计划。

建议 2：改革委员会与国家竞争主管机构的关系

121. 区域机构(西非经货联委员会)和国家机构(竞争主管机构和部门监管机构)之间的关系应该重组，以便利管理信息共享和联合行为的程序。

建议 3：支持改革

122. 机构改革主要是成员国的责任，在实施过程中理应遵循一种有组织的议程并得到辅助，以避免成员国之间脱节。

建议 4：加强国家竞争机构的能力

123. 尽管西非经货联委员会为切实高效实施共同体竞争规则建设充分技术能力做出了重大努力，但在国家机构内，处理竞争案件方面的不力做法仍然是常态。应组织具体的培训。

建议 5：建立竞争主管机构区域网络

124. 在区域一级建立网络可促进区域竞争主管机构与成员国竞争主管机构之间行动的协调，并辅助权力向国家竞争机构的可能转移。

建议 6：普及共同体和国家法规

125. 为了促进对共同体和国家法规的了解，应针对各有关行为者，特别是商会、消费者协会、专业团体和律师协会，定期开展活动。

建议 7：建立与西非经共体的合作框架

126. 有必要建立一个与西非经共同体竞争管理局合作的框架，该机构将能够以不同的机制对与西非经货联委员会处理的相同问题进行干预。

建议 8：合作伙伴

127. 作为同行审评将产生的技术援助方案的一部分，将确定有针对性的技术合作伙伴，西非经货联委员会竞争局可以与这些合作伙伴建立正式的合作框架。

建议 9：贸发会议的支持

128. 贸发会议可以为实施立法改革提供技术援助，并协助西非经货联委员会确定能够调动足够资源资助同行审评技术援助方案的发展伙伴。

2. 改进国家框架的具体建议**建议 1**

129. 确保尚未通过竞争法的西非经货联成员国尽快颁布这样的法律。

建议 2

130. 简化国家竞争法并提高其可读性，将各国关于反竞争做法、并购管制法以及国家援助或国家反竞争行为的法律，与其他法律(限制做法、不正当竞争、透明度规则、价格管制)区分开。

建议 3

131. 仅授权国家竞争主管机构打击反竞争做法和实施并购管制，并酌情授权其管理国家援助和国家实施的反竞争行为。

建议 4

132. 赋予国家竞争主管机构主动或应公共主管部门要求开展市场研究的权力，并为其提供足够的资源来完成这项任务。

建议 5

133. 考虑允许并安排国家竞争主管机构查阅与政府采购有关的所有招标数据。

建议 6

134. 在有争议的竞争程序中考虑和组织部门监管机构和国家竞争主管机构之间的信息交换。

建议 7

135. 将并购管制程序与国家法律中制止滥用支配地位的程序分开。

建议 8

136. 赋予国家竞争主管机构与委员会有关的制裁反竞争做法和管制并购的权力，并规定申诉途径。

建议 9

137. 澄清国家竞争主管机构面临的有冲突的程序内容。

建议 10

138. 通过候选人公示程序，使竞争主管机构成员遴选工作透明化，并加强成员的利益冲突处理规则。

建议 11

139. 确保国家竞争主管机构的预算独立性及其通过自行招聘工作人员独立使用其资源的能力。

建议 12

140. 大幅增加国家竞争主管机构的资源。

建议 13

141. 加强国家竞争主管机构提出意见的权力，一方面规定它们可以自行提出意见，另一方面确保它们的意见能够公布。

建议 14

142. 为国家竞争主管部门制定技术援助方案，使其熟悉该领域的最佳做法和共同体的判例文书。
