



贸易和发展理事会  
贸易和发展委员会  
竞争法和竞争政策政府间专家组  
第二十届会议  
2022年7月20日至22日，日内瓦  
临时议程项目8

孟加拉国竞争法和竞争政策自愿同行审评：概述\*\*\*

\* 本文所载调查结果、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。本文是孟加拉国竞争法和竞争政策自愿同行审评完整报告的概述。

\*\* 因贸发会议秘书处无法控制的情况，本文件安排在标准发布日期之后发布。



## 一. 竞争政策的基础和历史

### A. 背景

1. 在孟加拉国于 1971 年独立之前，竞争政策即 1970 年《垄断和限制性贸易惯例(管制和预防)法令》。<sup>1</sup> 该法令从未得到落实，该国的竞争强度总体较弱。
2. 鉴于孟加拉国承诺融入全球贸易，且国际货币基金组织和世界银行力促该国进行结构改革，孟加拉国颁布了 2012 年《竞争法》。
3. “愿景 2041”中载有现行支持政策。根据上述愿景，孟加拉国致力于消除贫困，到 2031 年进入中等偏上收入国家行列，到 2041 年进入高收入国家行列，进而在独立 70 周年时实现“金色孟加拉”的目标。《2021-2041 年远景规划》这一为期 20 年的计划将“愿景 2041”转化为一项战略，其中几个章节提到了竞争的作用，例如，竞争能促进电力和能源部门的发展，并支持农业价值链的健康成长。
4. 根据《2021-2041 年远景规划》，政府在 2020 年 7 月至 2025 年 6 月期间正实施第八个五年计划。该计划围绕几个核心主题展开，包括从冠状病毒病(COVID-19)中迅速恢复，加快国内生产总值增速，创造就业机会，通过采取全面的包容性战略迅速减贫，发展和改进关键机构，实现可持续发展目标下的各项具体目标，并应对孟加拉国脱离最不发达国家地位带来的影响。<sup>2</sup>

### B. 目标

5. 2012 年《竞争法》的目标是促进、确保和维持有利于贸易竞争的氛围，并防止、控制和消除串通、垄断和寡头经营、合并或滥用支配地位或其他不利于竞争的活动。这表明《竞争法》正试图与世界贸易体系实现更大程度的融合。没有提到执行法律时要遵循何种消费者利益标准。
6. 2012 年《竞争法》聚焦与孟加拉国竞争委员会有关的体制问题。该法对委员会的设立，包括其秘书处、运作、供资、管理和问责问题作出了规定。该法还详细规定了需要防止的反竞争做法，孟加拉国竞争委员会应予以执行。

## 二. 法律框架

### A. 孟加拉国 2012 年《竞争法》

7. 与其他竞争法一样，2012 年《竞争法》涵盖(a) 纵向和横向反竞争协议、(b) 滥用支配地位和(c) 兼并管制。
8. 该法适用于为商业目的从事商品和服务的购销、生产、供应、分销或储存的所有企业，不区分受管制部门和不受管制部门。

<sup>1</sup> 贸发会议，(即将出版)，《孟加拉国竞争法和竞争政策自愿同行审评》。完整报告包含更详细的信息以及所有相关资料来源和参考文献。

<sup>2</sup> 联合国第 76/8 号决议，孟加拉国、老挝人民民主共和国和尼泊尔从最不发达国家类别毕业。

9. 第 44 条授权孟加拉国竞争委员会通过条例来实现 2012 年《竞争法》的宗旨，条例须经政府批准并在官方公报中发布通告。访谈结果表明，条例草案在定稿前必须经过商务部和法律、司法和议会事务部的批准。在撰写本文件时，该委员会正在起草《竞争申诉和司法程序条例》、《并购条例》及 2022 年《孟加拉国竞争委员会(会议和其他活动)条例》。

10. 该法的适用范围包括“所有为商业目的购销、生产、供应、分销或储存商品或服务的企业”(第 3 条)。该法不涉及不对私营部门开放、由政府出于国家安全目的加以管制的商品或服务(第 4 条)。

## B. 反竞争协议

11. 第 15 条禁止在生产、供应、分销、储存或采购方面订立协议或进行串通，无论明示或暗示，从而对竞争造成或可能造成不利影响，或在市场上造成垄断或寡头经营。虽未明确说明，但它涵盖了横向和纵向反竞争协议。

12. 第 15 条第(2)款规定，“凡存在下列情形之一者，协议应被视为对商品或服务的竞争具有不利影响：(a) 直接或间接(一) 确定反常的购买或销售价格；或(二) 在任何流程中确定欺骗性价格，包括操纵投标；(b) 限制或控制生产、供应、市场、技术开发、投资或服务的提供；(c) 按照市场的地理区域、商品或服务类型、市场客户数量或任何其他类似标准瓜分市场或生产来源或服务的提供。”这意味着第 15 条第(2)款所述行为被彻底禁止，亦即这些行为因本身违法而被禁止，不允许以效率为由给予豁免。

13. 第 15 条第(3)款还规定，下列行为如对竞争有不利影响，则被视为反竞争：(a) 搭售安排，即达成协议或谅解，要求买方在购买某一商品时，必须从卖方委托的任何其他人或企业购买某些其他商品或设备作为条件；(b) 独家供应协议，即达成协议，以任何方式限制买方在营商过程中采购或以其他方式获取卖方所售商品以外的任何商品；(c) 独家分销协议，即达成协议，限制、约束或拒绝输出或供应任何商品，或为处置或销售商品分配区域或市场；(d) 拒绝交易，即达成协议，以任何方式限定只能向某些个人或群体销售商品或只能从某些个人或群体购买商品；(e) 维持转售价格(按卖方规定转售)。因此，这些协议类似于其他法律中根据合理原则加以分析的协议，亦即是否禁止取决于这种协议对市场竞争的“影响”。

14. 孟加拉国竞争委员会官员将第 15 条第(2)款和第 15 条第(3)款所列的反竞争协议解释为排他性的、而非描述性的被禁止协议清单。因此，在执法阶段，无法灵活地发现其他潜在的反竞争协议。委员会官员希望通过修订 2012 年《竞争法》或颁布二级条例，扩大这一排他性清单，以纳入其他行为。

15. 第 15 条第(4)款明确排除了下列行为：(a) 任何人都拥有权为制止侵犯知识产权行为或为保护知识产权法赋予的知识产权而施加合理条件；(b) 任何人都拥有权从孟加拉国出口商品，但协议必须仅限出口商品的生产、供应、分销或控制或出口服务的提供。

16. 2012 年《竞争法》尚未为特定类型的协议和其他行为以及关键经济部门提供整体豁免框架。

### C. 滥用支配地位

17. 2012 年《竞争法》一律禁止滥用支配地位(第 16 条第(1)款), 并公布了孟加拉国竞争委员会视为排他性的相关罪行清单(第 16 条第(2)款)。企业有下列行为之一者, 便推定其滥用支配地位: (a) 在购买或销售商品或服务时直接或间接地规定不公平或歧视性条件, 或在购买或销售商品或服务时规定歧视性价格或掠夺性价格; (b) 限制或约束商品的生产或服务的提供或其市场, 或限制或约束与商品或服务有关的科技发展, 以致损害消费者利益; (c) 从事或继续从事拒绝他人进入市场的行为; (d) 缔结合同时要求他方接受补充义务, 而这些义务本质上或按商业用途与合同的标的物无关; (e) 利用其在一个相关市场的支配地位进入或保护另一个相关市场。

18. 2012 年《竞争法》将“支配地位”定义为某一企业在相关市场中享有的强势地位, 使其能够(a) 在经营过程中不受相关市场中的竞争力量影响; 或(b) 对其竞争者或消费者或相关市场产生有利于该企业的影响。

19. 虽然若干竞争法载有推定具有支配地位的大致市场份额门槛, 但 2012 年《竞争法》没有作出相关规定, 尽管规定支配地位的推定标准可提高类似孟加拉国这样的较新竞争制度的法律确定性。

### D. 并购

20. 第 21 条规定了兼并管制, 该条禁止对商品或服务方面的竞争产生不利影响的合并。合并的定义是行业收购或取得控制权或联合或兼并(第 1 条第(2)款)。孟加拉国竞争委员会可“依申请”批准上述行为, 但须先评估其不会对竞争产生不利影响; 否则, 该委员会可禁止这一操作。

21. 目前正在制定有关申报和审查程序的条例, 包括申报的标准和门槛、当地联系规则、审查的截止日期、适用的特别调查程序和对不合规行为的处罚。2012 年《竞争法》未说明申报制度的性质, 即申报制度是自愿的还是强制性的, 须兼并前申报还是兼并后申报。迄今为止, 孟加拉国竞争委员会既没有审查、也没有禁止任何兼并操作, 亦未对不合规行为采取行动。

22. 访谈结果表明, 孟加拉国竞争委员会正在考虑将以下几点纳入《并购条例》草案:

(a) 强制要求申报, 并为申报某些合并行为规定截止日期。

(b) 对兼并申报规定门槛, 免除对力图通过这类操作扩大规模和提高效率的小公司的审查。

(c) 对不会导致市场长期变化的交易, 可免除兼并审查; 在兼并利大于弊的前提下, 可给予临时批准。

(d) 为评估(或批准、或拒绝)申报的兼并行为规定时限。如缺乏固定的时限, 可能导致委员会延误兼并, 从而影响当事方的利益。

(e) 说明应申报但未申报的兼并行为会产生何种后果, 包括委员会是否有权撤销或分拆未申报的兼并, 以及如果事后发现兼并属于被禁之列, 会产生何种后果。

## E. 私人执法

23. 2012 年《竞争法》没有关于通过私人执法索赔的规定。包括孟加拉国竞争委员会官员在内的若干利益攸关方认为，应在下一次修订该法时考虑此类索赔。

## F. 消费者保护和不公平交易

24. 2009 年《消费者权益保护法》授权商务部下属的国家消费者权益保护局保护消费者的权益，防止侵害消费者权益的行为。国家消费者权益保护局认为自身与孟加拉国竞争委员会的关系是“互补性的”，特别是因为该局与委员会一样，也隶属商务部。

25. 2012 年《竞争法》没有关于消费者保护的具体规定，但孟加拉国竞争委员会有权审查根据任何其他保护和落实消费者权益的法律采取的行动，不过它迄今尚未处理过任何案件。

26. 访谈结果表明，孟加拉国在一定程度上有意效仿其他辖区的一些竞争主管机构，如澳大利亚竞争和消费者保护委员会，将国家消费者权益保护局的消费者保护职能纳入孟加拉国竞争委员会。

## 三. 机构问题：执法机构和做法

### A. 竞争政策机构

27. 孟加拉国竞争委员会是作为一个永久存续的法定机构设立的，有权获得、持有和处置财产(2012 年《竞争法》，第二章)。委员会由一名主席和最多四名委员组成，由政府任命，任期三年，可连任。

28. 2012 年《竞争法》未提及主席和委员的提名和任命程序。在实践中，商务部向总理提出提名人选。提名人以何种标准选出，以及遴选是否经过其他公职部门和相关利益攸关方的详细审查，尚不得而知。

29. 一般认为，三年的任期太短，委员无法学习和精通这一主题。2012 年《竞争法》没有规定，鉴于任期较短，是否应将委员会委员的任期交错开来。

30. 第 9 条规定，主席或委员有下列情形之一者，政府可予以免职：(a) 被主管法院判定无偿债能力；(b) 在本职之外担任任何其他有酬职务；(c) 被判犯下涉及道德败坏的犯罪；(b) 滥用职务，以致政府认为其继续任职有损公共利益。主席或委员在被免职之前有机会陈情。

### 委员会的权力和决定

31. 根据第 8 条，孟加拉国竞争委员会具有以下职责、权力和职能：消除对竞争产生不利影响的作法，以促进竞争和自由贸易；根据申诉或自行调查所有妨碍竞争的协议、支配地位或作法，并适当提起公诉；调查、批准或拒绝合并；就竞争事宜制定规则、政策、指示、指令或行政指令，并就上述规则、政策、指示、指令或行政指令的实施向政府提供咨询意见，协助政府加以落实；为促进竞争制定适当的标准，提供竞争有关培训，制定行动计划，通过出版物或其他手段提高公

众对竞争的认识，就反竞争活动进行研究并举办研讨会、专题讨论会、讲习班，公布这类研究的结果，并向政府提出建议；实施、遵守、跟进或审议政府发来的任何与竞争有关的事宜；审查根据消费者权益保护法律采取的行动；经政府事先批准，与外国组织签订谅解备忘录；确定实现 2012 年《竞争法》各项目标所需的资费、收费或其他费用；根据为实现 2012 年《竞争法》的各项目标而颁布的细则，采取其他行动。

32. 接受访谈的公职部门利益攸关方强调，孟加拉国竞争委员会并不按照商务部的指示行事。这一点似乎得到第 32 条的支持，该条规定，委员会使用预算无需得到政府许可，这可以解释为，委员会在依法行使职能时，不应受任何其他个人或主管部门的指示或控制。这一条款可被视为赋予了委员会法律独立性，特别是在决策方面。但是，这种独立性受到若干条款的制约：

(a) 第 37 条规定，委员会在根据 2012 年《竞争法》行使权力或履行职能时，“须遵守政府有关政策指示，但与 2012 年《竞争法》的执行[和]技术及行政事项有关的问题除外”。访谈结果表明，政府尚未发出过第 37 条所述的“指示”，但已经将国家安全局关于反竞争活动的报告发给委员会，供其展开调查。

(b) 第 43 条规定，政府可制定细则落实 2012 年《竞争法》的规定。

(c) 第 44 条规定，孟加拉国竞争委员会经政府批准，可制定条例，但条例不得违反 2012 年《竞争法》和政府批准的细则。

(d) 第 29 条规定，因孟加拉国竞争委员会的命令而受损者可向政府提出上诉。访谈结果表明，“向政府提出上诉”指的是向商务部提出上诉。

(e) 第 11 条要求孟加拉国竞争委员会在开会后 20 天内将会议纪要送交政府。

### 调查权和裁决权

33. 孟加拉国竞争委员会称，其下设的审查和调查司是独立于该委员会的“单独和独立”机构。实际上，审查和调查司由孟加拉国竞争委员会的一名委员领导，但委员会官员强调，孟加拉国竞争委员会不干涉该司的工作。委员会采取了一些措施来保护审查和调查司的独立性，例如：

(a) 在提交最后报告之前，各小组不与委员会分享任何信息。

(b) 审查和调查报告均装在密封信封内提交委员会。

(c) 只有委员会全体委员同时出席时方可查阅报告。委员会委员不得擅自查阅报告。

(d) 委员会已请求商务部修改其组织结构，为审查和调查司增设一名司长、更多干事和工作人员，以促进独立性。

34. 除调查权外，孟加拉国竞争委员会还具有裁决职能。第 8 条第(6)款规定，委员会的所有程序均应被视为司法程序。因此，委员会有权调查、起诉和裁定属于其管辖范围的事项。与其他国家一样，在孟加拉国的司法制度中，这些职能是分开的，以确保三权分立和相互制衡。委员会既是检察官，又是裁判官，因此可能会倾向于维持自身下达的裁决。为化解这一风险，或可考虑允许对委员会的裁决向一个独立公正的法庭提出上诉。

35. 鉴于孟加拉国竞争委员会作为司法机构行事，必须遵守正当程序，而竞争案件往往持续时间较长，主席和委员的任期较短可能会干扰“陈情权”的要求。

## B. 2012 年《竞争法》的执行

36. 2012 年《竞争法》规定，执法程序分为四个阶段，即预审、审查、调查和裁决阶段。

37. **预审。**若孟加拉国竞争委员会认为“有必要”立即阻止对有关市场造成或可能造成不利影响的任何协议、滥用支配地位或串通行为，便可在给予当事方陈情的合理机会后，在不启动审查的情况下，“通过必要的指示”解决问题。<sup>3</sup> 2012 年《竞争法》没有规定预审阶段的时限，也没有就委员会应在这种情况下开展何种分析提供指导意见。

38. **审查。**若孟加拉国竞争委员会有理由认为某一企业签订了协议或滥用了其支配地位，且这有损相关市场，则可自行或在收到申诉后审查此事。<sup>4</sup> 根据 2022 年《孟加拉国竞争申诉和司法程序条例》草案第 7 条，委员会批准对某一案件进行审查后，委员会秘书将会把案件送交审查部。审查组应在不超过 15 日的期限内完成审查。<sup>5</sup> 应审查组请求，或委员会认为有必要开展进一步审查、核查或分析时，审查期可再延长 10 天。<sup>6</sup> 在收到审查报告后，委员会将根据指控的严重性决定是否需要对案件进行调查。如果是，委员会应将申诉送交调查部，由其展开更深入的调查。

39. 在审查过程中，若孟加拉国竞争委员会认定某一企业签订了反竞争协议、滥用了支配地位或实施了反竞争合并，且这种违法行为正在继续或有可能继续下去，在考虑到所涉活动的重要性并给予当事方陈情机会后，委员会可发布临时命令，暂时限制实施这种违法行为，直至审查结束或发布进一步命令为止。<sup>7 8</sup> 当事方可在临时命令发布后 30 天内向委员会提出上诉，要求撤销临时命令。<sup>9</sup>

40. **调查。**根据《孟加拉国竞争申诉和司法程序条例》草案，调查组对案件的评估包括查明对相关市场竞争的不利影响，涉及经济分析。调查组可通过事先通知的方式听取原告的书面或口头陈述。<sup>10</sup> 2012 年《竞争法》没有授予孟加拉国竞争委员会进行突击检查和搜查企业或私人场所的权力。调查结束后，调查组向委员会提交报告，由委员会决定是否有必要举行聆讯，并向当事方提供调查报告副本。

41. **裁决。**此后，委员会在当事方出席的情况下审理案件。

<sup>3</sup> 2012 年《竞争法》，第 17 条。

<sup>4</sup> 2012 年《竞争法》，第 18 条。

<sup>5</sup> 第 7 条，《程序条例》草案，由孟加拉国竞争委员会提供。

<sup>6</sup> 第 8 条第(2)款，见上文脚注 6。

<sup>7</sup> 孟加拉国竞争委员会应考虑该事项的重要性，并给予当事方充分的陈情机会。

<sup>8</sup> 2012 年《竞争法》，第 19 条第(1)款。

<sup>9</sup> 2012 年《竞争法》，第 19 条第(3)款。

<sup>10</sup> 第 20 条，见上文脚注 6。

### C. 确定执法活动的轻重缓急

42. 孟加拉国竞争委员会过去既没有进行战略规划，也没有对竞争方面的关切按照轻重缓急进行排序。竞争法和竞争政策尚未纳入孟加拉国的发展计划。访谈结果表明，委员会根据媒体报道的可能存在的反竞争做法进行立案。委员会无权根据其自身工作的轻重缓急和可用资源情况决定是否对某项申诉进行调查，因此，委员会须详细审查所有申诉，并在有初步证据时展开全面调查。

43. 如委员会无法灵活地确定轻重缓急，则可能无法高效地分配资源，以调查影响最大的反竞争做法。

### D. 制裁

44. **行政制裁。**不遵守关于反竞争协议的第 15 条和关于滥用支配地位的第 16 条将受到下列制裁和处罚(第 20 条)：(a) 下令停止反竞争活动或协议，并处以行政罚款，数额不超过违法者前三年平均营业额的 10%；(b) 对第 15 条所述卡特尔，处以行政罚款，罚款额最高为协议持续期间违法者每年利润的三倍，或违法者前三年平均营业额的 10%，取二者中数值较高者。如不缴纳罚款，违法者每拖延一天将被处以不超过 100,000 塔卡(约 1,160 美元)的额外罚款；(c) 若孟加拉国竞争委员会认为适当，可下达任何旨在维护竞争的命令，包括拆分享有支配地位的企业。委员会官员指出，类似制裁应适用于违反关于合并的第 21 条的情况。

45. **刑事制裁。**第 24 条规定，凡无正当理由违反孟加拉国竞争委员会的命令或指示的，处以一年以下有期徒刑，或不遵守命令的每一天处以不超过 100,000 塔卡(约 1,160 美元)的罚款。委员会在法庭案件中担任原告，处罚由一级治安法官或酌情由都市区治安法官根据第 25 条判处。第 8 条第 7 款规定，凡干涉委员会行使权力或故意不遵守命令的，均应追究责任，判处不超过三年的有期徒刑或罚款，或二者兼施。

46. 孟加拉国《刑事诉讼法》适用于涉及 2012 年《竞争法》(第 26 条)所列罪行的调查、审判、上诉和其他附带事宜，根据委员会报告提起的任何案件等同于警察根据《刑事诉讼法》提起的案件。

47. 虽然第 24 至第 26 条的措辞似乎表明反竞争行为本身应受到刑事处罚，但委员会官员澄清说，情况并非如此，因为只有违反孟加拉国竞争委员会的命令或干扰其行使权力的行为才受到刑事处罚。

### E. 复审和上诉

48. 凡对孟加拉国竞争委员会的命令不服的，可在 30 天内向委员会申请复审或向政府提出上诉。复审或上诉必须在 60 天内处理完毕。委员会或政府的命令应视为最终命令。

49. 如案件涉及“有关《宪法》解释的实质性法理问题，或涉及对公众具有重要性的问题，而确定这一问题对处理案件是必要的”(孟加拉国《宪法》第 110 条)，则孟加拉国高等法庭有权对孟加拉国竞争委员会的裁决进行司法复审。



50. 已向高等法庭提起两起案件，但均悬而未决。其中一起案件上诉至商务部。商务部维持了委员会停止反竞争协议的命令，但援引平等原则，撤销了委员会议对其中一名被告实施行政处罚的决定。<sup>11</sup>

51. 鉴于孟加拉国的竞争文化尚处于起步阶段，竞争判例有限，而且委员会是竞争案件的检察官兼裁判官，似宜设立一个独立的专门法庭，处理与竞争和受管制部门有关的问题，鼓励专业化，提供合理的案件量，逐步增加这些领域的判例法，并保障当事人的公平审判权。

## F. 竞争宣传

52. 第 8 条第(1)款(g)和(h)项规定，孟加拉国竞争委员会有宣传竞争的权力和义务。自 2018 年以来，委员会为各行政区首府和各县的政府部门、商界、记者、贸易商和学术界组织了 44 次竞争宣传研讨会和讲习班。此外，委员会请孟加拉国公务员管理学院及其他培训机构和大学在其课程中引入竞争法和竞争经济学单元。

53. 孟加拉国竞争委员会和许多利益攸关方承认，该委员会的宣传举措必须加以改进。2012 年《竞争法》颁布近 10 年后，人们对该法和该委员会的认知水平很低，甚至闻所未闻。

54. 目前，孟加拉国本科生或研究生层面均未开设竞争有关专业。一些大学把竞争作为其他法律或经济学课程的一部分来教授。负责起诉和裁决反竞争行为有关案件的律师和法官对竞争法方面的法律和经济知识欠缺。

## G. 机构管理、资源和案件量

### 管理

55. 孟加拉国竞争委员会由首席执行官(兼任委员会主席)领导。委员会下设：(a) 商业贸易、经济学和研究部，(b) 信息和通信技术部，(c) 宣传和政策部，(d) 国际关系部，(e) 并购部，(f) 审查部，(g) 调查部，(h) 情报部，(i) 法律部和(j) 执行部。

### 资源

#### (a) 人力资源

56. 孟加拉国竞争委员会的核定人力资源基础员额为 78 名工作人员。此外，委员会还雇用合同工协助处理行政事务。对其组织结构加以补充的提案尚未获批；该提案旨在将全职工作人员增至 165 人，并增设更多中层岗位。

57. 大多数现任高级职员(主任、副主任、助理主任和其他官员)在本组织任职时间均相对较短。委员会官员指出，业务人员在大学期间没有接受过竞争相关培

<sup>11</sup> 孟加拉国竞争委员会采取了宽大处理办法，考虑到其他被告承认不了解 2012 年《竞争法》，未对他们进行处罚。

训；只有少数人员在大学期间学习过产业经济学课程，接受过竞争相关培训。未对在职人员进行充分全面的培训。

(b) 财政资源

58. 孟加拉国竞争委员会没有充足的资金履行其广泛的义务。由政府年度拨款、2012 年《竞争法》规定的资费和收费、银行存款利息以及现行细则和条例未加以禁止的其他来源组成的“竞争基金”是委员会业务的主要资金来源。委员会管辖的人口逾 1.64 亿，但 2021-2022 财年其预算约为 415,672 美元，与该地区的同类机构相比较低。例如，菲律宾竞争委员会管辖的人口约为 1.1 亿，但 2018 年预算超过 900 万美元。

(c) 信息和通信技术资源

59. 孟加拉国竞争委员会有一个专门的信息和通信技术(信通技术)部。它有正常运作的网站和专属域名邮箱。目前，需要通过增加政府拨款来改善信通技术基础设施，以便于办案。

(d) 技术援助项目

60. 为了补充其初步能力建设，孟加拉国竞争委员会通过商务部向规划部(工业和能源司、规划委员会)提交了一份技术援助项目提案，拟通过拨款为该项目提供资金。提议的三年期项目(2021 年 7 月至 2024 年 6 月)设定了以下目标：

(a) 在全国各行政区和各县提高公众对委员会的认识；(b) 提高委员会工作人员的能力；(c) 加强委员会的信通技术能力，包括购买软件、建立数据库，并将信息和通信技术部与孟加拉国四级国家数据中心连接起来，以帮助委员会处理新出现的数字经济问题；(d) 通过对相关经济部门的市场调研，协助发现市场上的反竞争活动；(e) 举办研讨会和讲习班，传播知识，分享经验，收集不同利益攸关方的观点，以加强委员会的能力；(f) 通过聘用竞争经济学和竞争法、能力开发和信通技术方面的专家来建设技术能力。该提案尚未获得规划部的批准。

### 案件量

(a) 反竞争协议

61. 自 2018 年以来，孟加拉国竞争委员会已收到 8 起申诉，并自行启动了 4 项与反竞争协议有关的调查。

按调查状况分列的案件数	年份				
	2018	2019	2020	2021	2022
调查完毕和结案的案件数	1	1	0	5	0
根据第 17 条(预审程序)或第 8 条(e)项(向政府提供咨询意见)解决的案件数	0	0	0	4	0
正在调查过程中的案件数	0	0	0	0	4

62. 在这些案件中，有 4 起案件是根据 2012 年《竞争法》第 17 条预审程序解决的，或根据第 8 条第(1)款(e)项向争议所涉政府机构提供了咨询意见。

63. 委员会对两起案件判处了制裁，这两起案件均已上诉到高等法庭。

(b) 滥用支配地位

64. 相形之下，孟加拉国竞争委员会在滥用支配地位方面开展的执法活动较少。唯一一起涉及滥用支配地位的案件是达卡联合烟草有限公司诉英美烟草孟加拉有限公司一案，目前仍在调查之中，没有公开资料。迄今为止，委员会尚未对滥用支配地位的做法实行制裁或提供补救。

(c) 兼并

65. 如前所述，孟加拉国竞争委员会没有审查过兼并案件，也没有对不遵守兼并规定的行为实施制裁。这是由于 2012 年《竞争法》存在漏洞，且缺乏有关该程序的条例(正在拟订中)，即申报和审查程序，包括申报的标准和门槛、当地联系规则、审查的截止日期、适用的特别调查程序和对不合规行为的制裁。

## H. 竞争与受管制部门

66. 根据第 3 和第 4 条，孟加拉国竞争委员会被认为对所有受管制部门(包括电信和能源部门)具有管辖权，但出于国家安全理由尚未向私营部门开放的部门除外。然而，部门监管机构也根据其自身法律授权处理竞争问题，电信行业便是如此。

### 电信

67. 孟加拉国电信监管委员会负责监管和发展孟加拉国的电信业。2001 年《孟加拉国电信监管委员会法》第 30 条(e)项规定，孟加拉国电信监管委员会的职能之一是维持和促进服务提供商之间的竞争，以确保高质量的电信服务。孟加拉国电信监管委员会的代表认为，孟加拉国电信监管委员会是负责促进该部门内的竞争的主要机构，因为它有该部门技术方面的专业知识。孟加拉国竞争委员会坚持认为，2012 年《竞争法》关于禁止合并的第 21 条授权孟加拉国竞争委员会批准或禁止电信部门的并购。

### 能源

68. 对能源部门而言，《孟加拉国能源监管委员会法》第 22 条规定，该委员会的职能包括“(h) 鼓励创造有利氛围，促进许可证持有者之间的竞争”。孟加拉国能源监管委员会的代表称，该委员会对评估能源公司的兼并行为负有主要责任。没有与孟加拉国竞争委员会讨论过这两个委员会的职能可能存在的重叠。

### 证券交易委员会

69. 根据 1993 年《证券交易委员会法》第 8 条第(2)款(h)项，孟加拉国证券交易委员会有权监管公司的股票持有状况和收购行为。孟加拉国证券交易委员会的代表承认，孟加拉国证券交易委员会和孟加拉国竞争委员会在上市公司并购方面的任务有所重叠，但涉及其他公司的业务属于孟加拉国竞争委员会的管辖范围

(2012 年《竞争法》第 21 条)。孟加拉国竞争委员会坚持认为，《证券交易委员会法》第 8 条第(2)款(h)项只授权孟加拉国证券交易委员会“处理收购和控制问题”，并未授权孟加拉国证券交易委员会批准或禁止兼并案件。

### 与部门监管机构的协作

70. 孟加拉国能源监管委员会、孟加拉国电信监管委员会和孟加拉国证券交易委员会表示知悉孟加拉国的竞争制度，特别是孟加拉国竞争委员会，尽管它们并不熟知孟加拉国竞争委员会的职能和职责或 2012 年《竞争法》的广泛范围。根据访谈结果，孟加拉国竞争委员会和部门监管机构认识到，它们不是竞争对手，而是合作伙伴，应当为了共同利益相互合作。这三个机构指出，在出现管辖权问题时，应通过对话解决，而不削弱各自的任務。

71. 2012 年《竞争法》第 14 条详细规定了孟加拉国竞争委员会与法定机构之间交换意见的程序。如果有人提出，法院程序或法定机构的决定违反 2012 年《竞争法》的任何规定，则该法定机构可主动将这一问题转交孟加拉国竞争委员会(并暂停其本身的程序)。孟加拉国竞争委员会必须在 60 天内对转交的案件采取行动。如果孟加拉国竞争委员会的程序或决定被指违反其他法定机构实施的法律，亦可启动类似程序。

72. 根据 2012 年《竞争法》第 14 条，孟加拉国竞争委员会编写了 2022 年《孟加拉国竞争委员会(会议和其他活动)条例》草案，其中规定设立咨询委员会，由来自各部委、该委员会和其他监管机构的成员组成。孟加拉国竞争委员会有意利用这一条例，在孟加拉国各部委与监管机构之间进行协调和交流信息。该举措是一个积极的步骤，有助于在反竞争案件涉及受管制部门时，在部门监管机构与孟加拉国竞争委员会之间建立协商及合作关系，以便更好地理解其任务并澄清管辖权。可以通过体制化合作框架，即签署谅解备忘录，进一步改善部门监管机构与孟加拉国竞争委员会的共存关系，谅解备忘录可规定定期进行对话，促进对各自任务的相互理解，鼓励具体部门监管与竞争立法之间的协调，并在评估受管制部门的竞争问题方面加以协商。

## 四. 竞争在促进孟加拉国家庭企业、微型企业和中小企业方面的作用

### A. 家庭企业、微型企业和中小企业的重要性及其面临的挑战

73. 家庭企业、微型企业和中小企业占孟加拉国所有企业的 99.9%。<sup>12</sup> 据中小企业基金会报告，该国有约 780 万家庭企业、微型企业和中小企业。这些企业在创造就业机会方面发挥着至关重要的作用，因为它们一般比大型企业的劳动密集度更高。家庭企业、微型企业和中小企业雇用了除农业和公共部门以外的劳动力中的 86%，占该国国内生产总值的 25%。<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Asian Development Bank, 2021, *Asia Small and Medium-Sized Enterprise Monitor 2021: Volume I – Country and Regional Reviews*, Manila, p. 45.

<sup>13</sup> Bangladesh, Ministry of Industries, [Small and Medium Enterprise] SME Policy 2019.

74. 鉴于家庭企业、微型企业和中小企业对孟加拉国经济的重要性，工业部 2019 年发布了中小企业政策，以便通过提高效率、改善营商环境、提供便利的融资渠道、确保更好的营销设施、升级技术和提高创新能力以及创造就业机会，帮助加强家庭企业、微型企业和中小企业部门。政府的目的是将该部门对国内生产总值的贡献率提高到 32%，以帮助实现该国的发展目标。

75. 中小企业政策将孟加拉国小型家庭手工业公司和中小企业基金会定为负责“全面执行政策所述战略目标和行动计划”的两个组织。双方也有责任创造一个有效的支持环境，以加快该部门的发展。为避免重复劳动，双方应与各个政府和非政府组织协调。

76. 孟加拉国的大多数家庭企业、微型企业和中小企业均属于非正规企业，没有向政府登记。2019 年，世界银行报告称，孟加拉国 90% 的微型企业和 95.5% 的小型企业在国内提供非正规服务。<sup>14</sup> 这种非正规性妨碍了上述企业获得融资，因为它们的资本化程度较低，资产不足，且这些企业时常倒闭。

77. COVID-19 疫情加剧了这些挑战。疫情期间大约 50% 的家庭企业、微型企业和中小企业经历了永久或暂时关闭，其中时装和制衣部门比例最高。<sup>15</sup> 尽管孟加拉国的经济增长率很高，但 78% 的中小企业仍然面临现金短缺问题，57% 的企业经历过歇业，50% 的企业同时面临这两种情况。<sup>16</sup>

78. 为了在疫情期间提供支持，政府提供了总额为 23.6 亿美元的周转金，其中一半用于再融资方案。<sup>17</sup> 然而，据报，由于缺乏对现有金融方案的认识，只有 0.4% 的公司得到了银行的支持。

## B. 竞争与家庭企业、微型企业和中小企业

79. 竞争法和竞争政策对家庭企业、微型企业和中小企业十分重要。竞争性的营商环境可防止大型企业阻碍创新，阻止家庭企业、微型企业和中小企业生产价格更低、质量更好的产品和服务。开放的市场竞争既有利于家庭企业、微型企业和中小企业的经营者，也有利于消费者，特别是有利于增强家庭企业、微型企业和中小企业的韧性，支持它们在疫后的复苏。

80. 增强家庭企业、微型企业和中小企业危机后的竞争力，同时制定政策，提高它们的疫后可持续性、效率和韧性，具有重要意义。竞争主管机构，如孟加拉国竞争委员会，有一整套工具可确保竞争政策和竞争法支持、而不是妨碍这一目标。

81. 尽管孟加拉国竞争委员会就这些问题努力与合作伙伴进行了初步合作，但访谈结果表明，该委员会参与制定相关政策的程度有限，而且多是即兴式的。许多

<sup>14</sup> World Bank, 2019, *Financing Solutions for Micro, Small, and Medium Enterprises in Bangladesh*, Washington, D.C., p. 2.

<sup>15</sup> 贸发会议，2022 年，《冠状病毒病疫情对中小微型企业的影响》(联合国出版物，日内瓦)，第 15 页。

<sup>16</sup> Asian Development Bank, 2021, *The impacts of the COVID-19 pandemic on micro, small, and medium enterprises in Asia and their digitalization responses*, ADBI Working Paper Series No. 1241, p. 9.

<sup>17</sup> International Finance Corporation, 2020, *Business Pulse Survey: Impact of COVID-19 on MSMEs in Bangladesh*, Washington, D.C., Introduction, p. 13.

家庭企业、微型企业和中小企业及相关组织仍然不了解 2012 年《竞争法》和孟加拉国竞争委员会，或不确定竞争法是否或如何适用于它们，以及是否或如何能使其受益。少数熟悉 2012 年《竞争法》和该委员会的人并不认为竞争是优先重点。

82. 孟加拉国竞争委员会需要继续提高与家庭企业、微型企业和中小企业有关的公共和私人利益攸关方对竞争法和竞争条例如何影响它们的认识。小型企业需要了解 2012 年《竞争法》何时适用于它们，竞争政策对家庭企业、微型企业和中小企业有何益处，以及它们如何能够积极利用 2012 年《竞争法》使其自身受益。孟加拉国竞争委员会还可考虑与中小企业基金会和孟加拉国小型和家庭手工业公司协商建立合作关系，以确保在制定与家庭企业、微型企业和中小企业有关的政策时考虑到竞争原则。

83. 孟加拉国竞争委员会可继续通过建立专门面向中小企业的磋商机制，了解中小企业部门关注的问题，以发现新想法和新问题加以审议，并帮助在中小企业界促进开展竞争宣传。这也将有助于委员会与家庭企业、微型企业和中小企业有关利益攸关方确定是否有必要对家庭企业、微型企业和中小企业的特定类型协议和其他做法实行整体豁免。

## 五. 政策建议

### A. 对政府的建议

#### 关于修订竞争法的建议

84. 2012 年《竞争法》可作如下补充：

(a) **关于反竞争协议的第 15 条：**（一）确定评估第 15 条第(2)款和第 15 条第(3)款所列反竞争协议的法律标准；（二）明确区分因本身违法被禁止的协议和应根据合理原则进行评估的协议；（三）说明所列的反竞争协议实例并非详尽无遗，可加以扩充，或对此处未涵盖的反竞争协议作出一项总括式规定，并考虑使用诸如“等可能性”、“特别是”、“等等”、“具有同等效果的其他情况”等表述；（四）在二级法律中澄清，如反竞争协议所涉企业的市场份额总体上微不足道，根据“法不干涉琐事”概念可予豁免。

(b) **关于滥用支配地位的第 16 条：**（一）确定评估滥用支配地位行为的法律标准；（二）考虑修订一律禁止滥用支配地位的禁令，增加不完全实例清单；（三）讨论是否在达到某一特定市场份额门槛的情况下便推定存在支配地位并允许反驳；（四）考虑通过相关准则，说明孟加拉国竞争委员会将如何评估市场力量和应考虑的因素类型。

(c) **关于合并的第 21 条：**（一）考虑强制要求兼并申报；（二）考虑为须申报的兼并制定门槛；（三）考虑为兼并审查加入具有约束力的合理时限；（四）考虑加入一项条款，规定孟加拉国竞争委员会有权：有条件批准合并，对未申报的兼并行为实施行政处罚，以及撤销或分拆事后被认定违反被禁标准且无法通过任何方式消除其影响的兼并；（五）考虑将关于合并的条款移至第三章，以明确违反这一条款的行为亦将处以 2012 年《竞争法》第 20 条规定的行政处罚。

(d) 关于预审程序的第 17 条：考虑为预审阶段规定时限，以防预审对象面临法律不确定性。

85. 建议对 2012 年《竞争法》进行如下修订，以解决本报告中指出的漏洞和其他问题：

(a) 澄清受管制行业相关法律的范围，以及委员会与具体行业监管机构之间的互动方式(如适用)；

(b) 说明任命委员会委员的客观要求，并提高遴选过程的透明度；

(c) 取消对委员会业务自主权的种种限制，以及委员会决策权方面给予商务部的特权，包括可对委员会的裁决向商务部提出上诉，因为这可能对委员会的独立性产生不利影响；

(d) 委员会需要更多调查工具，以便更有效地开展执法活动，例如检查营业场所和宽大处理；

(e) 若民法中未提供私人执法这一途径，则可选择加入关于私人执法的条款。

86. 在起草此类修正案之前，应根据孟加拉国当代社会、经济和政治情况的要求，进行全面研究，审查该国竞争制度的经济和法律层面。

#### 体制框架和资源

87. 比照部门监管机构，将孟加拉国竞争委员会的预算增至最佳水平，因为该委员会的任务涉及所有部门，比部门监管机构的任务范围更广。增量资金可能来自政府拨款，亦可设立新的法律机制，允许委员会从受管制部门接收资金。

88. 大幅提高委员会工作人员的工资，以激励并留住工作人员，并改善委员会作为雇主的声誉。政府还应考虑免除委员会工作人员遵守在一个政府机构任职期限不得超过 3 年的惯例。

89. 提高服务的灵活性和效率，允许委员会自主改变工作工具，如业务准则、战略方案和组织结构，而无需商务部核可。

#### B. 对孟加拉国竞争委员会的建议

90. 尽快发布关于兼并管制、滥用支配地位、横向和纵向协议以及制裁的准则，以增加法律确定性，便利企业合规并促进竞争。

91. 确保市场的定义、市场力量评估和反竞争分析工具遵循国际最佳做法，即起草指导意见并将指导意见也用于裁决的推理论证。

92. 制定战略计划，确定年度或半年度优先活动。

93. 考虑通过一项正式程序，明确区分孟加拉国竞争委员会的调查职能和裁决职能。

94. 加强现有的信通技术部门，逐步将申诉表格、应用程序和工作流程自动化；将诉讼程序文档和档案电子化；并建立电子图书馆。

95. 在讨论过程中吸收部门监管机构参与，以便更好地理解各自的任务，澄清管辖权，并通过(与孟加拉国电信监管委员会、孟加拉国能源监管委员会和孟加拉国证券交易委员会签署的)谅解备忘录建立体制化合作关系，以促进部门法律对受管制部门的竞争问题做出统一的规定。

96. 与公共和私人伙伴合作，通过全国性宣传活动(会议、研讨会、讲习班、使用电子媒体和印刷媒体提高认识等活动)，在各利益攸关方之中培养竞争文化，并建立关系，特别是与工商界和媒体组织建立关系，倡导竞争。

97. 继续向与家庭企业、微型企业和中小企业有关的公共和私人利益攸关方宣传竞争的益处。考虑与中小企业基金会和孟加拉国小型和家庭手工业公司建立合作关系，以确保它们在制定有关家庭企业、微型企业和中小企业的政策时征求孟加拉国竞争委员会的意见。

98. 继续了解家庭企业、微型企业和中小企业面临的挑战，建立专门收集意见的具体协商机制，收集新的想法和问题加以审议，并与家庭企业、微型企业和中小企业共同发起竞争宣传运动。

99. 孟加拉国竞争委员会实习方案可鼓励学生学习竞争法和竞争经济学，并在未来从事这方面的职业。

### C. 对政府和孟加拉国竞争委员会的建议

100. 就竞争问题定期为工作人员、委员、其他官员和治安法官(处理与孟加拉国竞争委员会裁决有关上诉的官员和治安法官)、部门监管机构工作人员和从业者提供有针对性的培训活动和教员培训。这些活动可包括：

(a) 举行协商研讨会，讨论如何制定细则和条例、法律文书、政策文件和准则，以切实执行 2012 年《竞争法》。

(b) 与其他竞争主管机构、国际组织和发展伙伴实施人员交流或借调方案。

(c) 继续参加各种培训活动、研讨会、讲习班，使参与者能够学习其他成熟竞争制度的经验和其他做法。

101. 委员会应与政府合作，在当地大学开设竞争法和竞争政策课程，以提高知识水平。

### D. 对司法机关的建议

102. 司法机关人员应考虑参加竞争法执法活动讲习班，与处理竞争问题的其他法官互动，从而加强和保持有关知识和技能。