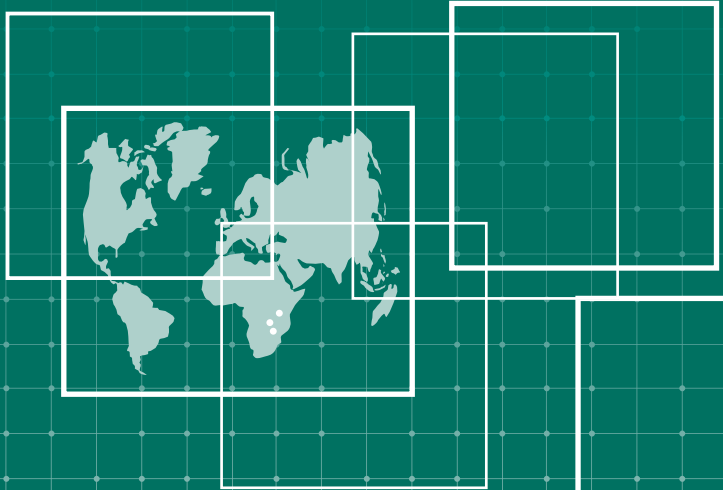




竞争法和竞争政策自愿同行审评：

# 坦桑尼亚联合共和国

## 概述







联合国贸易和发展会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：

坦桑尼亚联合共和国

概 述

贸发会议秘书处报告



联合国

纽约和日内瓦，2012

# 说 明

贸发会议关于竞争法和竞争政策的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》(《联合国关于竞争的一套原则和规则》)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。

本报告提出的观点均为作者个人的观点，并不一定反映联合国秘书处的观点。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。

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (OVERVIEW)

坦桑尼亚联合共和国

## 鸣 谢

关于竞争法和竞争政策的自愿同行审评是贸发会议在竞争法和竞争政策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《联合国关于竞争问题的一套原则和规则》会议上进行的。实质性编写工作由贸发会议竞争法和消费者政策处负责，该处处长 Hassan Qaqaya 领导了这项工作。

本报告由博茨瓦纳竞争委员会行政主管和秘书长 Thulasoni Kaira 为贸发会议编写。Elizabeth Gachuri 为报告提供了大量帮助并做了审订。Ebru Gökçe 和 Ulla Schwager 提出了宝贵意见。贸发会议感谢坦桑尼亚联合共和国公平竞争委员会主任 Geoffrey Mariki、委员会调研、兼并案和倡导处处长 Allan Mlulla 和他的同事在报告编写期间提供的宝贵支持。



# 目 录

序言.....	1
一. 竞争政策的基础和历史 .....	2
A. 导言：坦桑尼亚联合共和国竞争制度 的背景.....	2
B. 政治、历史和经济背景 .....	2
C. 竞争政策的经济目标 .....	5
二. 法律框架：《公平竞争法》 .....	5
A. 法律的目标 .....	5
B. 法律的适用范围 .....	6
C. 禁止反竞争协议 .....	7
D. 滥用市场力量 .....	8
E. 兼并管制 .....	9
F. 消费者保护 .....	9
G. 程序性问题 .....	9
H. 处罚 .....	12
三. 打击仿冒 .....	16
四. 体制框架 .....	17
A. 公平竞争委员会的机构设置 .....	17
B. 职能 .....	18
C. 人员编制、机构资源和执行 .....	19
D. 公平竞争法庭 .....	19
E. 国家消费者维权理事会 .....	20



---

五. 竞争倡导 .....	21
六. 国际合作和技术援助 .....	22
A. 国际合作 .....	22
B. 技术援助 .....	22
C. 亟需技术援助的领域 .....	23
D. 其他需要技术援助的领域 .....	23
七. 调查结果和可能的政策选择 .....	24

---

## 序 言

1. 这份报告是坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦竞争政策的三方自愿同行审评的一部分。本同行审评的目的是评估三个法律体制各自的立法框架和执行经验，从每个法律体制内吸取经验教训和最佳做法，分析协调竞争法的附加价值及在该次区域的落实情况。此外，本审评还旨在探索进行同行评审的三个国家间的合作方式。国家报告审评了上述国家各自的竞争政策体系，可以作为从次区域角度讨论相关问题的比较评估报告的基础。

2. 该报告以大量案头调研和对坦桑尼亚联合共和国的考查访问为基础。案头调研包括审查，(a) 2003 年《公平竞争法》、《公平竞争委员会程序规则》、《兼并准则》，1963 年《商品商标法》以及 2008 年《商品商标条例》；(b) 公平竞争委员会决定选编和《2008-2009 年年度报告》；(c) 《可持续产业发展政策》、《2025 年国家远景规划》和《国家贸易政策》等国家政策。对坦桑尼亚联合共和国的考查访问于 2011 年 11 月 6 日至 12 日进行，访问期间与各利益攸关方进行了访谈。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 除了坦桑尼亚竞争主管当局，访谈对象还包括(a) 公平竞争法庭的书记官，(b) 贸易和工业部，(c) 坦桑尼亚商会，(d) 能源和电信部门的监管机构，(e) 达累斯萨拉姆大学学者以及一所经济研究或智囊机构的经济学家。

---

## 一. 竞争政策的基础和历史

### A. 导言：坦桑尼亚联合共和国竞争制度的背景

3. 坦桑尼亚联合共和国 1994 年颁布了该国第一部竞争法《公平贸易惯例法》，并在贸易和工业部内设立了一个部门监督该法的实施。该法后被 2003 年《公平竞争法》取代，并因此于 2007 年成立了更独立自主的公平竞争委员会。

### B. 政治、历史和经济背景

4. 坦桑尼亚联合共和国是由坦噶尼喀和桑给巴尔两个国家组成的联合国家。坦噶尼喀 1961 年获得独立，桑给巴尔 1963 年独立，1964 年两者合并成立了坦桑尼亚联合共和国。代表坦噶尼喀非洲国家联盟党的朱利叶斯·尼雷尔于 1962 年当选总统，该联盟党章阐明该国为社会主义国家。

5. 独立之初，坦桑尼亚联合共和国继承了此前的市场经济体系，并沿用到 1967 年《阿鲁沙宣言》发表为止。《宣言》强调坦桑尼亚人民的自力更生和在农村地区建立集体农庄，并质疑外资或私有产业在推动经济发展方面给坦桑尼亚人民带来的益处。政府将主要产业收归国有，在农业部门建立合作社，并通过了 1973 年《价格管理法》，依法建立了国家价格委员会。<sup>2</sup> 通过结构性改革政府最终放弃了国家控制，但在坦桑尼亚联合共和国的经济活动中，政府仍发挥着决定性作用。

---

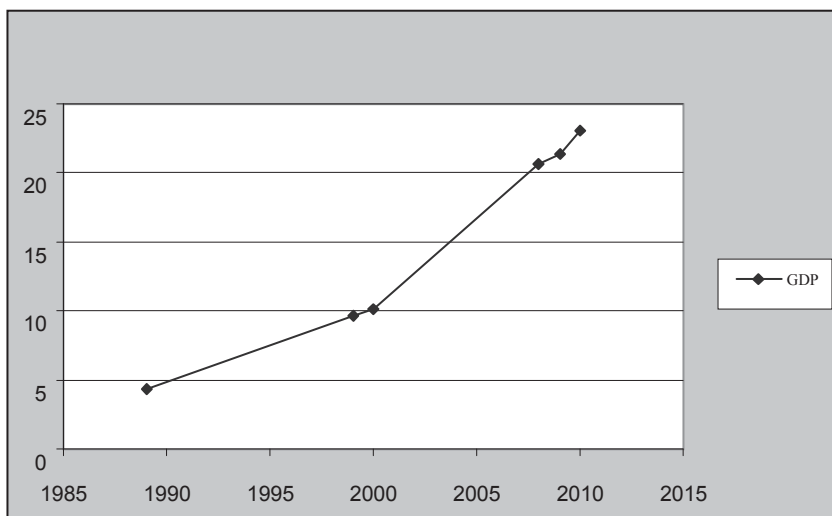
<sup>2</sup> 这种情况与赞比亚等该区域大多数国家的经历相同。

---

6. 尽管出现了一些下降趋势，但坦桑尼亚联合共和国自 1961 年独立以来取得了令人钦佩的经济增长。1990 年代改革以来，该国国内生产总值一直处于相对上升趋势，如下图所示。

图 1

坦桑尼亚联合共和国国内生产总值，1989-2010 年(百万美元)

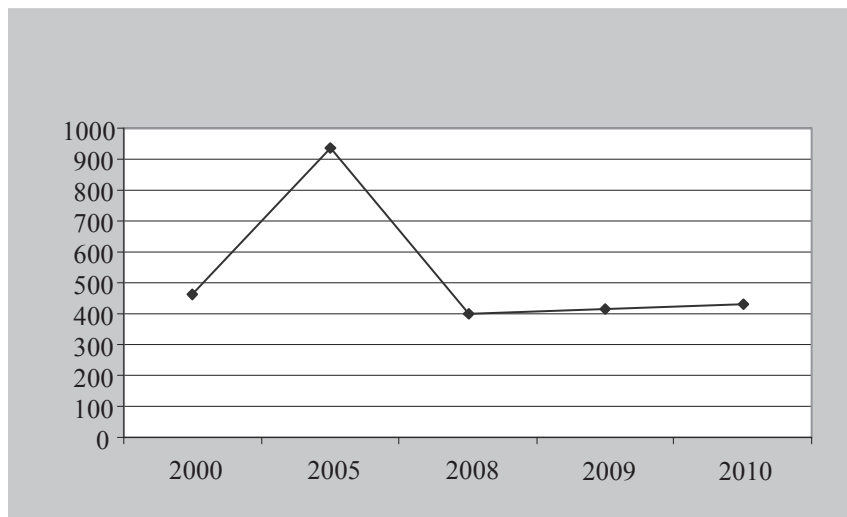


资料来源：根据世界银行《世界发展指数》(2010 年)的数据。

然而，尽管国内生产总值增长率很高，但外国直接投资却出现了显著下降，如图 2 所示。

图 2

外国直接投资，净流入量(国际收支，百万现值美元)



资料来源：根据世界银行《世界发展指标》(2010年)的数据。

7. 银行、保险、养老金、全国零售、农产品加工和全国交通运输系统等关键部门的国有化导致了高度集中和垄断的工业结构。集体农业计划扼杀了农业部门所有的创造力，国家成为农产品的垄断收购商、分销商和销售商。<sup>3</sup>

8. 大部分主要产业的国有制造成了资本重组困难和缺乏问责制及创造力。经济停滞、1970年代的油价震荡以及该国主要出口商品价格下降导致了1980年代的经济衰退。尼雷尔总统辞职后，一项经济

<sup>3</sup> Kjekshus H (1977年)。坦桑尼亚村有化政策：执行中的经验教训和生态层面。《加拿大非洲研究杂志》。11(2): 269-282。

改革方案开始实行。经济转型要求对整个政治和法律体系进行彻底改革。

9. 1996 年，政府着手审查其经济路线，并制定了《1996-2020 年可持续产业发展政策》，政府在该政策中承认了私营部门作为各产业的直接投资主要载体的作用。

### C. 竞争政策的经济目标

10. 竞争政策的成功与否取决于《2025 年国家远景规划》、《可持续产业发展政策》和《国家贸易政策》的主要目标，这些政策都强调通过实行工业化和有竞争力的出口导向型经济实现减少和消除贫困。竞争政策旨在解决经济力量集中的问题，这一问题是由于市场缺陷和违反竞争原则的垄断行为造成的。

## 二. 法律框架：《公平竞争法》

### A. 法律的目标

11. 《公平竞争法》在序言中阐明“本法促进贸易和商业中的有效竞争、保护消费者免受不公平的和误导性的市场行为的影响……”。其目标是以倡导和保护有效的市场竞争以及在全国范围内防止不公平的和误导性的市场行为的方式，提高商品和服务生产、分配和供应的效率，促进创新，最大限度地实现资源的有效配置，保护消费者，并最终提高坦桑尼亚联合共和国人民的福利。<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 《公平竞争法》第 3 条。

## B. 法律的适用范围

12. 该法适用于所有的商业活动和贸易机构。专门阐述核心竞争问题(反竞争协议, 滥用支配地位和合并管制)的部分由六条组成。该法第三至第九部分包括关于消费者保护的条款。

### 政府豁免

13. 《公平竞争法》也适用于从事贸易的政府和政府机构, 但该法第 6 条第(2)款规定政府不受制于本法规定的罚款或处罚, 也不因违反该法而被起诉。尽管如此, 公平竞争委员会曾适用该法对一个地方当局处以罚款。在《联盟媒体诉阿鲁沙市议会》案中, 该市议会因独家授权天空电信广告公司在阿鲁沙市级道路旁安装台架和广告牌构成“反竞争”行为而受到惩罚。市议会勒令支付 1,000 万坦桑尼亚先令, 而且协议被宣布无效。<sup>5</sup>

14. 坦桑尼亚国家公路局排他地发放许可证给一些户外广告公司, 允许它们在全国专用道路旁安装广告牌和台架, 它质疑公平竞争委员会对其行为的管辖权, 公平竞争委员会驳回了公路局的意见。<sup>6</sup> 公平竞争委员会表示确信, 除其他外, 被告(公路局)的被指控行为, 即为潜在竞争者设立障碍并将竞争者逐出户外广告行业, 完全是应由公平竞争委员会裁定的竞争问题, 公路局从事商业活动, 因此属于《公平竞争法》第 6 条第(1)款规定的管辖范畴; 公路局是一个“政府机构”, 而不是“政府”, 因此不符合《公平竞争法》第 6 条第(2)款规定的豁免条件; 被告发放的许可证具有商业价值, 并不符合《公平竞争法》第 6 条第(3)款(b)(ii)和(iii)段的情况; 《公平竞争法》第 96 条明确规定, 它适用于经济各部门中的所有人, 不能被

---

<sup>5</sup> 《公平竞争委员会 2008 年至 2009 年年度报告》, 第 12 页。

<sup>6</sup> 公平竞争委员会新闻稿, 2009 年 11 月 12 日。

---

缩小范围解读、或被其他法律排除或修改，除非其他法是在本法生效之后通过且明确对本法进行排除或修改的法律，或是旨在排除或修改本法的附属法例。公平竞争委员会废除了独家承办合同。

### 对被监管部门的限制

15. 公平竞争委员会无权处理已有特定监管机构的部门的竞争问题。根据《公平竞争法》第 96 条，四个关键部门的监管机构负有全权处理其管辖范围内竞争事宜的授权，它们无须征求公平竞争委员会的意见。监管机构可酌情决定是否咨询公平竞争委员会。<sup>7</sup>

16. 当被监管部门出现竞争问题时，公平竞争委员会可向贸易和工业部长提出意见，部长可酌情采取进一步措施。不得对部长的决定提出上诉。这种排除责任条款的政策意图尚不明确。

17. 除了《公平竞争法》第 96 条规定的产业外，作物营销委员会可通过农业部长负责对咖啡、棉花、腰果和烟草等主要经济作物的规范、定价、销售和分配。它们拥有法律授权，每年通过最低定价安排确定作物价格。和类似国家一样，该国的农业部门也受到很多可能与竞争政策相冲突的政治干预。<sup>8</sup>

### C. 禁止反竞争协议

18. 坦桑尼亚联合共和国竞争法的核心内容是禁止反竞争协议、兼并、滥用市场力量，以及保护消费者。根据《公平竞争法》第 8 条，“如一项协议的目的、效果或可能的效果是严重妨碍、限制或

---

<sup>7</sup> 《能源和水务监管机构法》，2001 年；《水运和海运监管法》，2001 年；《坦桑尼亚航空监管机构法》，2003 年；《坦桑尼亚通信监管机构法》，2003 年。

<sup>8</sup> 公平竞争委员会无法确定作物营销委员会到底是“政府”的一部分还是“政府机构”，也不清楚它们是否仅限于从事贸易。

---



扭曲竞争，任何人均不得达成或实施这一协议”。禁止事项既包括横向协议也包括纵向协议。但是，对于后者，《公平竞争法》包括了利用不限制竞争的推定提出抗辩的规定。

19. 第 9 条本身禁止竞争对手间限定价格、竞争对手的集体抵制、串通报价或串通投标。仅有这种行为的证据是不够的，公平竞争委员会必须证明从事这种行为的个人是出于故意还是过失。在适用这条规定时，无法判断无意的行为是否应被裁定违法。公平竞争委员会还没有成功的卡特尔案件。除了营业额 5%至 10%的罚款之外并无其他刑事处罚。<sup>9</sup> 有必要扩大核心卡特尔的范围，且罚款应仅限于相关商品，而不是企业的营业额。罚款制度仅应说明罚款不超过 10%，以允许灵活性。

#### D. 滥用市场力量

20. 根据《公平竞争法》第 60 条第(1)款，如某人凭借单独行动便可在长时间内极大地限制或减少某一市场中的竞争并从中获利，且在相关市场中的份额超过 35%，他即在该市场中具有支配地位。

21. 与处理集体支配的立法不同，该法中的支配定义仅限于单个公司的行为。第 10 条进一步提到滥用市场力量的概念，“在某市场中具有支配地位的个人，如行为的目的、效果或可能的效果是严重妨碍、限制或扭曲竞争，则不得利用其支配地位”。公平竞争委员会并没有处理滥用市场力量的专门准则，考虑到滥用市场力量在坦桑尼亚联合共和国竞争法中的重大意义，这方面的准则是必要的。但是，兼并准则中提供了一个类似的指导方针。

---

<sup>9</sup> 《公平竞争法》第 60 条第(1)款。

---

## E. 兼管制

22. 《公平竞争法》第 11 条、13 条和公平竞争委员会通过的兼并准则阐述了兼管制制度。兼并的定义收录在该法第 2 条规定的定义中：“兼并”指在坦桑尼亚联合共和国内导致企业、企业的一部分或企业资产的控制权发生变化的发生在坦桑尼亚联合共和国境内或境外的收购股份、企业和其他资产的行为。

23. 该法第 11 条第(1)款提出了实质性的标准，即如果一项兼并会在一个市场内形成或加强支配地位，则兼并被禁止，其中支配地位的门槛是 35%。仅仅因为兼并将导致 35%的市场份额便被禁止可能会扼杀事实上有可能提高效率的兼并。第 12 条规定了对可能产生公共利益的兼并的豁免条款。<sup>10</sup>

## F. 消费者保护

24. 出于对坦桑尼亚联合共和国竞争法和竞争政策同行审评的目的，本报告仅限于审评仿冒事宜，这方面属于另一法律即《商品商标法》的管辖范畴。

## G. 程序性问题

### 调查反竞争协议

25. 《公平竞争委员会程序规则》中包括了实质性的程序规则。公平竞争委员会可主动依照职责，对违禁行为展开调查。<sup>11</sup> 最终决定是否调查一起案件的是公平竞争委员会主任，他也是委员会中有表

---

<sup>10</sup> 关于跨国兼并，将在 2006 年《东非共同体竞争法》实施后予以处理。

<sup>11</sup> 《公平竞争法》第 69 条。

---

决权的成员之一。如果申诉未被受理，将告知申诉人做出这种决定的原因，如申诉人愿意，可将案件提交公平竞争委员会裁决部门。主任担任三个角色：调查的发起者或批准者、检察官和裁定者。这可能是一个违反宪法的情况，需要进行法律审查。<sup>12</sup>

## 豁免的确定

26. 《程序规则》第六部分第 59 条规定，任何人可为属于《公平竞争法》第 12 条第(1)款列出的一类协议中的一项协议或全部协议申请豁免，提出申请须填写《规则》附件一中的列出的 FCC.3 表。在根据《公平竞争法》第 12 条授予或撤销豁免前，公平竞争委员会应，除其他外，在其《公报》中发布豁免申请或撤销该豁免的意图；可咨询其他利益攸关方并可对该协议或相关的一类协议进行调查。当公平竞争委员会考虑撤销根据《公平竞争法》第 12 条第(6)款授予的豁免时，公平竞争委员会应以书面形式告知当事人委员会将采取这一行动，并根据第 59 条第(9)款规则发布这一消息。

## 对滥用市场力量的调查

27. 调查一起滥用市场力量的案件的程序与《程序规则》中的其他申诉遵循同样的原则。公平竞争委员会并没有滥用市场力量方面的综合性准则。当然，滥用市场力量的首要前提是按《公平竞争法》第 6 条规定确定涉案的公司是否拥有 35%以上的市场份额。虽然该法并未说明哪些行为被定为构成滥用市场力量，但公平竞争委员会对《塞伦盖蒂啤酒有限公司诉坦桑尼亚啤酒有限公司》案的裁决中包括了一份参照国际案例法开列的案例不完全清单。

---

<sup>12</sup> 根据包括《程序规则》第 58 条，决定做出前，被调查者有陈情权，且一个案件的结案期限取决于案件的严重性。

---

## 对兼并的审查

28. 通知过程从发出通知书和缴纳法定费用开始。只有公平竞争委员会批准后，方可实施兼并。<sup>13</sup> 兼并不提交至部长或公平竞争法庭。根据《程序规则》第 44 条，收到正式通知后五个工作日内，公平竞争委员会合规处处长将通知申请公司申请程序是否完成。在申请程序完成的通知发出后，兼并申请将在 90 日内接受审理，并可能延长 30 日。

29. 此前提到的《程序规则》第四部分对调查的规定应比照适用于兼并案件的调查。第 53 条规则似乎有不公平之处，当调查部门在申请程序未完成的通知上指出兼并似乎不属于《公平竞争法》管辖范畴时，提交费将被没收。考虑到以通知费或申请费等形式缴纳的费用数额巨大，公平竞争委员会应考虑予以审查，或许只扣下少量收费用于行政支出。

## 根据《公平竞争法》第 68 条进行的调查

30. 公平竞争委员会在履行职责时可在认为必要时进行调查。在委员会根据《公平竞争法》关于豁免的第 12 条授予、撤销或变更集体豁免前必须进行这样的调查。部长可要求公平竞争委员会调查这方面的具体事宜，并规定公平竞争委员会向部长提交报告的时间。虽然这与公平竞争委员会的独立性有冲突，但这一关系是必要的。部长的指令应在委员会可依法操作范围之内。公平竞争委员会也可应监管机构的要求进行调查。<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 《公平竞争法》第 11 条和 13 条。

<sup>14</sup> 根据《公平竞争法》第 68 条第(4)款，公平竞争委员会应在《公报》和一份坦桑尼亚广泛发行的日报上刊登调查通知，或将书面通知发送至利益攸关方，包括部长(《公平竞争法》第 68 条第(5)款(b)段)。

---

## 调查权

31. 公平竞争委员会收集的大部分信息都是各方自愿提交的。但是，在公平竞争委员会有理由相信某人能够提供信息、提供文件或提供证据协助委员会履行任何一项职责的情况下，公平竞争委员会可凭主席或主任签署的针对当事人的召见令要求当事人提供信息或向公平竞争委员会作证。<sup>15</sup>

32. 此外，在公平竞争委员会有理由相信某人拥有或控制着任何可能协助委员会履行职责的文件的情况下，它可以向公平竞争法庭提出申请，后者可发出搜查令，授权任意一名警官在委员会工作人员的陪同下进入相关场所进行搜查，对搜出的文件进行复制或摘录。

## H. 处罚

33. 除了进行罚款之外，<sup>16</sup> 公平竞争委员会有权发出合规令和赔偿令。合规令是其它法制中的“终止及停止命令”的延伸。根据《公平竞争法》合规令使用超越了终止及停止命令，它包括了执行一项具体行动的指令。而赔偿令涉及的情况是，当申诉人或受伤害方证明遭受到具体伤害或损害时，公平竞争委员会裁定赔偿。

## 合规令

34. 公平委员会确信某人犯有或可能犯有违反《公平竞争法》的罪行(该法第六、七部分除外，这两部分分别处理消费者合同和制造商责任中的隐含条件)，它可以向该当事人和涉案的任何人发出合规

---

<sup>15</sup> 《公平竞争法》第 71 条。

<sup>16</sup> 与该地区其他国家不同，坦桑尼亚联合共和国不对核心卡特尔进行刑事处罚。

令。合规令是以书面形式发出，明确指出发出指令的原因。在 2009 年第 2 号案件中，<sup>17</sup> 公平竞争委员会根据第 58 条第(1)款和第(3)款判定坦桑尼亚啤酒有限公司违法，指令该公司立即停止从经销店清除竞争对手的销售点材料，并停止与经销店业主达成违反竞争原则的品牌协议。此外，在《公平竞争委员会诉非洲银行》案件中，因非洲银行未通报兼并，公平竞争委员会向它发出了合规令。合规令要求非洲银行(在报纸上)向公众发布合规通知，以及一份报告，向公众说明为什么没有通告兼并违反《公平竞争法》。<sup>18</sup>

### 赔偿令

35. 根据第 59 条，任何因违反《公平竞争法》的行为(该法第六、七部分除外，这两部分分别处理消费者合同和制造商责任中的隐含条件)而遭受损失和损害的个人，都可根据本条请求公平竞争委员会向违法者和无论是否违法的涉案者发出赔偿令。这样的申请可在遭受损失或损害后或申请者意识到违法行为，无论这两种情况发生的先后，以后者为准，在三年内任何时候提出。<sup>19</sup> 这与《公平竞争法》第 60 条第(8)款的实质性规定不同，这项规定给予公平竞争委员会在违法行为发生后六年内任何时间采取行动的灵活性。公平竞争委员会尚未发出过赔偿令。

### 对法人团体的罚款

36. 根据《公平竞争法》第 60 条第(1)款，公平竞争委员会可进行罚款。在合规令和(或)赔偿令之外还可处以罚款。但有趣的是，违抗

---

<sup>17</sup> 《塞伦盖蒂啤酒有限公司诉坦桑尼亚啤酒有限公司案》，第 53 页。合规令签发后，与高等法院的指令具有同等效力。

<sup>18</sup> 《公平竞争委员会 2008-2009 年年度报告》。

<sup>19</sup> 《公平竞争法》第 59 条第(2)款。

---

合规令或赔偿令却不会受到罚款。对于坦桑尼亚联合共和国境内的公司来说，最低罚款为该公司年营业额的 5%，最高为 10%。在反竞争行为仅涉及该公司经营活动的一部分的情况下，例如只涉及很多产品系列中的一个产品，则年营业额 5%的最低罚款似乎过于高昂。因此建议取消罚金的最低限额，维持以涉案产品为基数 10%的最高限额。

37. 公平竞争委员会行使这一权力一直非常果断。在 2009 年的第 2 号案件中，公平竞争委员会要求坦桑尼亚啤酒公司支付其营业额的 5%作为其滥用市场力量的罚款。<sup>20</sup> 坦桑尼亚卷烟有限公司也曾受到罚款，该公司在未经公平竞争委员会授权情况下收购了一家竞争对手。东非啤酒有限公司在未经公平竞争委员会批准情况下出售其持有的坦桑尼亚啤酒有限公司的股份也被处以 39 亿坦桑尼亚先令的罚金。

### 对股东、董事和高级职员的罚款

38. 被控违反《公平竞争法》者为法人团体的情况下，违法行为发生时该法人团体的每个董事、经理和高级职员均可能在同一诉讼中与该法人团体共同受到指控，在该法人团体罪名成立的情况下，该法人团体中的每一个股东、经理和职员都将被视为有罪，除非某人可以证明他(她)对于犯罪事实并不知情或他(她)曾克尽职守尽一切应尽力避免犯罪。<sup>21</sup> 但是，法律中并未详述对这些职员的处罚。

### 法定限制

39. 《公平竞争法》第 60 条第(8)款对公平竞争委员会在案件中的法定角色做出了限制。它规定，公平竞争委员会可在罪行发生后六

---

<sup>20</sup> 约合 270 亿坦桑尼亚先令。

<sup>21</sup> 《公平竞争法》第 60 条第(3)款。

年内任意时间采取行动。关于兼并，如未向委员会提交正式通知便实施兼并，委员会可在事后三年内予以处理。

## 执行记录

40. 尽管第 65 条规定的公平竞争委员会职能繁多，以及与保护消费者相关的规定众多，但公平竞争委员会的专业人员似乎并未处理很多案件。例如，2008-2009 年期间(办案量最高的时期)，公平竞争委员会仅审理了 3 宗未通知的兼并，在 1 宗反竞争案中进行罚款，批准 7 宗兼并，对 26 宗仿冒案件中的商品予以没收或销毁。<sup>22</sup> 对案例的比较分析见下表：

### 公平竞争委员会的案例，2008-2011 年

主题领域	2008-09	2009-10	2010-11
纵向协议	1	2	0
横向协议	0	1	0
未通知的兼并	3	1	4
经审查的兼并	8	5	19
仿冒产品案件	26	0	0
其它案件	0	0	0
<b>案件总数</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>23</b>

资料来源：公平竞争委员会

注释：(a) 由于消费者案件由法院受理，公平竞争委员会不处理任何这方面案件，因为它在消费者纠纷或商家纠纷中只扮演协调者的角色，当纠纷得不到解决，消费者可诉诸于法院系统。

(b) 2008-2009 年度数据摘自《公平竞争委员会年度报告》。

<sup>22</sup> 《公平竞争委员会 2008-2009 年年度报告》，第 12 至 14 段。



41. 2011 年底，公平竞争法庭尚未判决四起涉及公平竞争委员会组成的技术性细则的申诉。

### 三. 打击仿冒

42. 公平竞争委员会的打击仿冒职能是坦桑尼亚联合共和国一项重要的公共政策活动，1963 年的《商品商标法》适用于这一领域。公平竞争委员会的主任被部长任命为《公平竞争法》的首席检查员。首席检查员的职责是检查、没收并销毁疑似仿冒品或被证实的仿冒品。根据 2008 年《商品商标条例》，仿冒被定义为：“其他商品仿制成受保护商品的方式和程度使得这些其他商品成为被保护商品的相同或基本相似的复制品……”。

43. 根据条例第 34 条，作为涉嫌违法商品被扣留或起获的商品的所有者，可在收到扣留或起获通知一月内，以书面形式向首席检查员提出归还要求。若没有在限期内提出要求，产品将被没收，并由首席检查员决定如何处理。根据条例第 51 条，对首席检查员决定不满意者可向公平竞争法庭上诉。

44. 一直存在的批评是，《商品商标法》和公平竞争委员会主要针对坦桑尼亚联合共和国进口的商品，而不是在当地生产和销售的商品。检查员的重点包括进口产品和本地产品。每当本地竞争者提出申诉时，本地生产的商品就会受到保护，免受外国竞争。尽管认识到《商品商标法》包括轻率申诉，但这又是一个有违初衷的过程，因为整个《商品商标法》就是建立在“合理怀疑”的基础上的。条例第 23 条仍可遏制意在阻碍竞争的轻率申诉。

45. 根据条例第 12 条所载要求，似乎首席检查员不能对匿名申诉采取行动，因为它可能是轻率申诉的来源，而且在确认申诉人前查

明事实即使不是不可能，也是很困难的。条例第 35 条表明，提交申诉是要收费的，可由委托人或代理人提交首席检查员。

46. 根据目前的法律框架，消费者不能向首席检查员提出申诉，因为他们不是知识产权权利人。这明显是一个不正常的情况，消费者对如婴儿奶粉等产品存在合理怀疑，认为其是有害仿冒或违法产品的情况下，法律本应为消费者申诉做出规定。

## 四. 体制框架

### A. 公平竞争委员会的机构设置

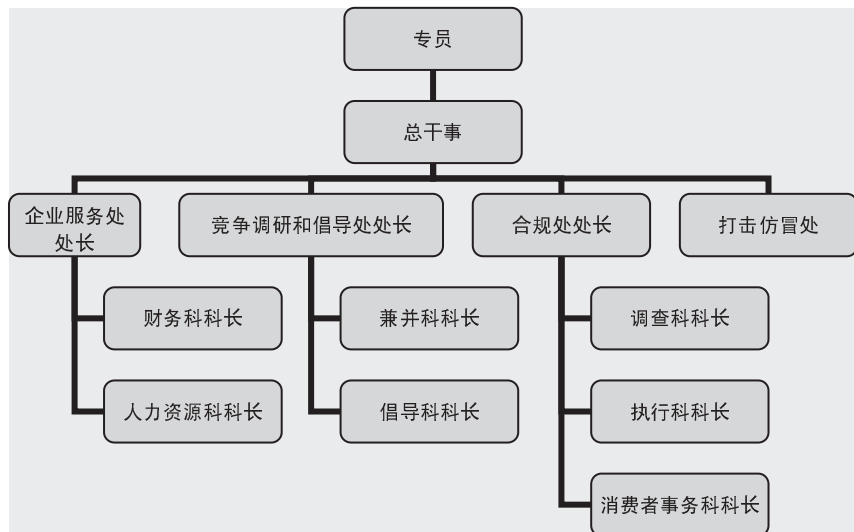
47. 根据第 62 条，公平竞争委员会应作为一个“独立自主并独立公正、无惧无私地履行其职责并行使其权力”的机构。它由五名成员组成：一名由总统任命的非执行主席，三名由部长任命的非执行成员，和一名由部长任命的总干事。当事人可向公平竞争法庭上诉公平竞争委员会的决定，应由普通法院审理的消费者案件除外。几名成员在他们中间选出一名副主席<sup>23</sup> (委员会的组织结构图见图 3)。

48. 第 63 条第(7)款明确说明了成员和总干事的任期。它规定了公平竞争委员会第一任主席和成员被任命的任期：主席——4 年，总干事——4 年，1 名成员——3 年，2 名成员——5 年。

---

<sup>23</sup> 公平竞争委员会网站：<http://www.competition.or.tz/page.php? 9>。

图 3  
组织结构



资料来源：公平竞争委员会

## B. 职能

49. 第 65 条列出了委员会的职能。它的作用分为两类：执行和倡导。执行包括调查反竞争的贸易做法，而倡导包括通过参加公共调查或参与政策和法制改革的方式促进竞争和消费者保护。公平竞争委员会有权参加法院、特别法院、监管当局、政府调查小组、委员会和工作组的诉讼工作，以观察诉讼程序并就与其职能相关事宜进行交涉。这是一项赞比亚和津巴布韦的相关当局所不具备的特有职能。

### C. 人员编制、机构资源和执行

50. 为了履行各项职能，公平竞争委员会的编制为 72 人，现有员工 58 人。其年度预算需求为 60 亿坦桑尼亚先令(400 万美元)。其中，40 亿坦桑尼亚先令(250 万美元)由政府资金和各种收费形成的少量内部收入所保证。根据《公平竞争法》第 78 条第(1)款，法定资金来源包括，除其他外，部门监管当局对公平委员会工作的拨款、议会拨付的资金和公平竞争委员会收取的费用。来自部门监管当局的资金一直有所不足，因为资金数额都是由它们自行决定的。

51. 公平竞争委员会和公平竞争法庭 2010 年起草了《公平竞争(委员会和法庭)资金管理规定》，并刊载于 2010 年 6 月 11 日的《第 208 号政府公告》中。<sup>24</sup> 但是，向在《公告》上刊登的每个营业执照收取 2.5%费用的做法由于政府下达削减企业向公共部门机构缴纳的多种费用的政策指令而受到影响。公平竞争委员会内部收入来源来自仿冒罚金和兼并申请费。

### D. 公平竞争法庭

52. 公平竞争法庭是一个对公平竞争委员会的案件具有上诉裁决责任的准司法机构。法庭根据第 83 条成立，组成人员有一名主席，该主席由总统与司法部长协商任命的高等法院的一名法官兼职担任，其他六名成员由总统与司法部长协商从提名委员会提名者中任命，同样为兼职。

53. 法庭会议的法定人数为主席和另外两位成员。法庭没有副主席，所以在主席缺席的情况下，法庭会议无法进行，因为成员不能合法地任命主席，甚至为了举行会议也不能这么做。如有一名副主

---

<sup>24</sup> 根据《公平竞争法》第 78 条第(3)款。

席则可提供便利，使得公平竞争法庭得以灵活运作，成员可分为两组审查不同的案件。

54. 法庭在任何问题上做出的判决或指令均应为最终裁决，其实施和执行的方式应与高等法院的判决和指令相同。<sup>25</sup> 根据《公平竞争法》第十一部分，法庭有权审理和判决针对公平竞争委员会的起诉，并行使 2001 年《能源和水务监管机构法》、2001 年《水运和海运监管法》、2003 年《坦桑尼亚通信监管机构法》和 2003 年《坦桑尼亚航空监管机构法》授予它的职能。法庭 2007 年开始运行以来已受理了 63 宗案件，其中 33 宗为各种申请，28 宗为申诉。

55. 第 84 条规定法庭作出的决定是不可上诉的。但是，因法庭决定而受到侵害者可根据行政法要求法庭复核其决定。

56. 法庭的经费除了议会拨款外，还来自行业监管机构。行业监管机构的拨款额是自行决定的，所以不能保证法庭的收入。

## **E. 国家消费者维权理事会**

57. 国家消费者维权理事会根据《公平竞争法》第 92 条成立，不具备执法权力，仅具有倡导职能。理事会不仅为受到《公平竞争法》影响的消费者维权，还为那些直接或间接受到行业监管机构活动影响的消费者维权。它是消费者疏导其不满情绪的渠道，并能起到咨询和传播信息的作用。《公平竞争法》第 93 条规定的理事会职能与第 65 条规定的公平竞争委员会职能在很大程度上是相似的。

58. 但是，理事会对公平竞争委员会或行业监管机构没有法律权力。它不可以代表消费者将问题诉诸法院。甚至在它认为消费者权益受到损害时也不能向公平竞争委员会提出仿冒案件。

---

<sup>25</sup> 《公平竞争法》第 84 条。

---

59. 公平竞争委员会和公平竞争法庭部分由行业监管机构资助，但法律禁止理事会从监管机构获得类似的拨款。理事会尚未开始运转。考查访问期间，它只有办公场所，既没有工作人员也没有办公设备。

## 五. 竞争倡导

60. 公平竞争委员会一直是坦桑尼亚联合共和国竞争和消费者保护法的积极倡导者。在其他举措方面，公平竞争委员会有一份通讯、各种宣传册和小册子用于公众传播。委员会拥有一个网站，以该国两种官方语言英语和斯瓦西里语开展外联方案。

61. 公平竞争委员会有权研究政府政策、程序和方案、立法和立法建议以及监管当局的政策、程序和方案，以评估它们对竞争和消费者福利的影响并公布这些研究的结果。法律还授权它调查阻碍竞争的问题，包括整体经济或具体部门中市场进入和退出的问题，并公布这些调查的结果。<sup>26</sup> 公平竞争委员会这方面的工作目前还是一片空白。它需要与行业监管机构进行更多接触。监管机构与公平竞争委员会的互动似乎有所欠缺。

62. 公平竞争委员会年度报告、网站、通讯和案例刊物为私营部门提供信息。还举办了研讨会和讲习班以争取同业公会和专业协会参与。

63. 公平竞争委员会应与学术界密切合作，协助制定竞争和其他相关行业部门研究，并利用这些研究向坦桑尼亚政府提出合理建议。公平竞争委员会还没有对农业部门的咖啡、腰果、棉花、烟草或剑麻等关键作物开展研究。《公平竞争法》应进行修改，以加入有关滥用买方实力的条款，并以此打击坦桑尼亚联合共和国农业部门中的反竞争做法。

---

<sup>26</sup> 《公平竞争法》第 65 条。

---

## 六. 国际合作和技术援助

### A. 国际合作

64. 公平竞争委员会作为成员积极参与大部分涉及竞争政策的国际和区域组织，以下列举其中一些组织：

(a) 东部和南部非洲竞争论坛，坦桑尼亚为创始国之一。东部和南部非洲竞争论坛的成员国对非洲竞争论坛的建立发挥了很大影响力；

(b) 非洲竞争论坛，坦桑尼亚为创始国之一；

(c) 消费者国际，坦桑尼亚保护消费者权益的工作人员在这里进行同行学习；

(d) 国际竞争网络，年度会议、兼并和卡塔尔讲习班；

(e) 东非共同体，坦桑尼亚联合共和国在制定《东非共同体竞争法》方面发挥了积极作用，与肯尼亚合作促进区域一体化安排。

65. 公平竞争委员会和赞比亚竞争和消费者保护委员会、肯尼亚竞争委员会以及南非竞争委员会开展双边培训方案，将其员工派往这些组织。然而，公平竞争法庭似乎被排除在各种合作安排之外，使得与公平竞争委员会的联系不够均衡。

### B. 技术援助

66. 公平竞争委员会在成立前及成立期间得到世界银行前所未有的资金援助，这是坦桑尼亚联合共和国在落实结构调整方案期间所获援助的一部分。公平竞争委员会还受益于贸发会议、经济合作与发

---

展组织和国际竞争网络主持的培训方案。委员会是联邦贸易委员会主持的非洲对话网络组织的积极成员。

67. 公平竞争委员会积极主动参加美国律师协会案例分析培训方案和纽约福特汉姆大学调查技巧和经济分析培训方案从这些方案中获益。

68. 技术援助包括 2010 年贸发会议的调查技巧培训，2009 年的世界银行的竞争经济学和政策培训，以及 2008 年世界贸易组织的经济发展中的竞争政策培训。

### C. 亟需技术援助的领域

69. 公平竞争委员会提出了需要技术援助的以下领域：

(a) 卡特尔调查技巧，特别是如何进行凌晨突袭、证据收集和处理；

(b) 鉴于《公平竞争法》对知识产权的豁免，当市场中出现滥用知识产权情况时，所需的互动和行动；

(c) 滥用支配地位(如过高定价、掠夺性定价及其模型)和兼并案件(计量经济学检验和未来兼并情况模拟)的定量分析或经济分析；

(d) 竞争事宜的起诉和证据处理(如利用本地与国际专家证据)；处理违反竞争法但不属于公平竞争委员会管辖范围者；

(e) 有效的消费者保护和案件管理。

### D. 其他需要技术援助的领域

70. 除了公平竞争委员会，还有一些对促进坦桑尼亚联合共和国竞争文化至关重要且需要得到更大支持的组织，包括公平竞争法庭、国家消费者维权理事会、独立消费者维权团体、行政部门/技术官

---



僚、学术界、经济学家、研究机构、智囊组织、司法部门和律师协会。

## 七. 调查结果和可能的政策选择

71. 坦桑尼亚联合共和国为落实和制定竞争法和竞争政策建立了健全的法律和体制框架，包含了一些国际最佳做法和标准。这一系统需要更多的明确的政策和资金支持来维系。《商品商标条例》的执行一直雷厉风行并得到很多公众关注，而公平竞争委员会在兼并方面的实质性条款也得到了相似的关注。公平竞争委员会需要加强滥用支配地位和卡特尔方面的工作，尤其是在农业部门。公平竞争委员会需要加强对决策机构、行业监管机构 and 学术界的宣传。此外，公平竞争法庭应加强对成员和工作人员的培训，并使他们更多地接触到国际竞争界的培训方案。

72. 鉴于上述情况，提出如下建议：

### (a) 体制问题和机构效力

建议	需要采取的行动	职责
1. 根据第 78 条(c)款规定，应该有计划地保证向公平竞争委员会和公平竞争法庭提供经费。	应制定向公平竞争委员会和公平竞争法庭提供资金的强制规定，资金的提供不应自主决定。必须有一个确保经费到位的上诉程序。	部/公平竞争委员会
2. 消费者保护。	国家消费者维权理事会与委员会的倡导职能重叠。理事会工作人员和经费可并入公平竞争委员会内，扩充为一个消费者保护、倡导和反仿冒处，或者可将理事会转变为一个负责消费者保护和倡导的执法机构。	部长/公平竞争委员会/国家消费者维权理事会

建议	需要采取的行动	职责
3. 就监管机构的反竞争行为向部长申诉。	根据《公平竞争法》第 96 条第 (3) 款，当某部门监管机构做出反竞争决定时，公平竞争委员会应向部长申诉。申诉更适合由法庭受理，这样可以受到较少的政治压力，有助于做出更为客观的决定。	公平竞争委员会/法庭/部长

### (b) 反竞争贸易做法

建议	需要采取的行动	职责
4. 在法律中加入纵向协议。	修订法律，加入捆绑销售和维持转售价格等行为。	公平竞争委员会
5. 列举滥用市场力量的行为。	修订法律。在过渡期间，除了兼并准则中包括的相关规定外，需要在这方面制定明确的准则。	公平竞争委员会
6. 在《公平竞争法》中加入联合支配地位。	修订法律，列入一种情况，当至少两家公司在某一市场中占据支配地位可定为联合支配地位。	公平竞争委员会
7. 在《公平竞争法》中引入关于买方实力的新规定，以解决农业部门的关注问题。	列入买方实力	公平竞争委员会/部长
8. 需要更详尽的横向/卡特尔安排。	扩充第 9 条中的清单，列入市场分配、客户分配和产出限制	公平竞争委员会
9. 需要删除《公平竞争法》第 9 条第(4)款中故意和过失与卡特尔行为之间挂钩。	故意和过失对卡特尔行为并不重要；因此应将第 9 条第(4)款从该法中删除。	公平竞争委员会

建议	需要采取的行动	职责
10. 委员会需要信息时可发出召见令。	第 71 条规定的召见令最好仅在当事人拒绝或无法主动提交信息时发出。	公平竞争委员会
11. 应审查《公平竞争法》第 6 条,《公平竞争法》对政府和政府机构的适用不应取决于它们是否从事贸易,而应取决于它们的做法、协议和行为是否影响贸易。	审查《公平竞争法》第 6 条第(1)款和第 6 条第(4)款	公平竞争委员会/ 部长
12. 公平竞争委员会工作人员认为第 8 条第(1)款所使用的“协议”一词包括做法、行为或决定,因而限制了他们的干预能力。	在《公平竞争法》第 8 条第(1)款中加入“做法”和“行为”等词汇。	公平竞争委员会
13. 根据第 8 条第(7)款,反竞争行为的决定不应取决于该行为的实施是蓄意还是过失。	从《公平竞争法》中删除第 8 条第(7)款,因为蓄意和过失并不重要,重要的是这种行为的结果。	公平竞争委员会
14. 根据第 8 条,对反竞争行为的禁止应包括非竞争者以适用于纵向协议。	删除《公平竞争法》第 8 条第(3)款(b)段。	公平竞争委员会
15. 授权公平竞争委员会对政府使用《公平竞争法》。	应修订法律,使政府服从《公平竞争法》中的合规令和赔偿令,不能完全不受《公平竞争法》规定,履行应有的义务。	部长/公平竞争委员会

建议	需要采取的行动	职责
<p>16. 有必要在《能源和水务监管机构法》,《水运和海运监管法》,《坦桑尼亚通信监管机构法》和《坦桑尼亚航空监管机构法》等建立监管机构的立法中明确规定,必须依法与公平竞争委员会就竞争法相关事宜进行磋商和(或)让该委员会介入。目前的趋势是监管机构在事后才向公平竞争委员会咨询,而不是事前。</p>	<p>应修订法律,规定凡被监管的部门出现竞争问题时,必须依法与公平竞争委员会进行磋商。</p>	<p>部长/公平竞争委员会</p>
<p>17. 针对具体部门监管机构提出的竞争问题由公平竞争委员会处理,而不是由部长处理。</p>	<p>根据《公平竞争法》第 96 条第(5)款规定,公平竞争委员会就部门监管机构做出的反竞争决定提出异议应由公平竞争法庭审理,而不由部长审理。</p>	<p>部长/公平竞争委员会</p>
<p>18. 有必要对从事卡特尔行为的股东、董事、高级职员进行刑事处罚。</p>	<p>卡特尔成员仅被处以其营业额某一百分比的罚款。尽管《公平竞争法》在第 60 条第(3)款中提到董事和经理也应接受罚款,但并没有具体说明如何对董事和经理进行罚款。《公平竞争法》中没有对卡特尔违法行为的刑事处罚。应修订《公平竞争法》,对参与卡特尔活动的卡特尔官员个人进行刑事处罚。</p>	<p>公平竞争委员会/ 部长</p>

建议	需要采取的行动	职责
19. 有必要对《公平竞争法》第 63 条、65 条、69 条和第 73 条第(6)款规定的公平竞争委员会主任作为调查员、检查官和裁定者的三重角色进行明确的行政分离。	主任不能在同一案件中既做调查员又做裁定者。这在大不列颠及北爱尔兰联合王国和南非等大部分国家的竞争主管当局中是一种有争议的情况，应参照赞比亚和津巴布韦的做法加以调整，在这两国中，首席执行官都是委员会的当然成员。	公平竞争委员会/ 部长
20. 有必要精简罚款。第 60 条第(1)款规定的 5%至 10%不应以整个企业的营业额为基数，而应限于《公平竞争法》第 60 条规定的相关产品和服务的营业额。	以整个公司的营业额为基数进行罚款可能是不公平的，除非该公司只经营一种产品。  应对法律进行修订，规定公平竞争法庭可处以不超过相关产品营业额 10%的罚款。还应制定罚款规则以指导公平竞争委员会和法庭。	公平竞争委员会/ 公平竞争法庭/部长

### (c) 打击仿冒和消费者保护

建议	需要采取的行动	职责
21. 使第六和第七部分规定的对消费者的侵权问题由公平竞争委员会和《公平竞争法》审理，消费者不必自费向法院系统提出这类申诉。	修订法律	公平竞争委员会
22. 参照赞比亚的竞争法，根据《公平竞争法》第 15 条和 16 条，作出向消费者或受害者赔款的规定。	修订法律	公平竞争委员会/ 国家消费者权益 倡导理事会

建议	需要采取的行动	职责
23. 《商品商标法》下的消费者组织和匿名申诉。	根据《商品商标法》，公平竞争委员会似乎不能受理匿名申诉。此外，只有知识产权权利人有权对仿冒进行申诉。可能会遭受伤害的或怀疑可能或即将被供应仿冒产品的消费者和经营者应有权提出申诉，无须缴费填写需提供违法嫌疑人详细情况的规定表格。	公平竞争委员会
24. 有必要扩大《商品商标法》的范围。	《商品商标法》仅适用于指定的进口和出口的产品。仅起获并销毁进口产品和指定的出口的产品的做法，使得这些产品与当地专利材料等当地生产销售的产品之间形成了不公平的竞争环境。应修订法律，以适用于坦桑尼亚境内的所有仿冒产品，而不只是那些指定的出口和进口的产品。	部长/公平竞争委员会
25. 国家消费者维权理事会的经费。	命令各监管机构必须向国家消费者维权理事会提供资金支持。现由不同部门监管机构处理的所有消费者问题都应由一家消费者理事会处理。	国家消费者维权理事会/公平竞争委员会  公平竞争委员会/ 国家消费者维权理事会/公平竞争委员会/消费者协商委员会/监管机构/相关各部

## (d) 公平竞争法庭

建议	需要采取的行动	职责
26. 有必要在公平竞争法庭设置一名副主席。	法庭会议在主席缺席情况下无法召开。法律上不清楚为何该法没有规定副主席的职位。需要考虑这一问题。	部长/公平竞争法庭
27. 应制定针对法庭决定的上诉机制，《公平竞争法》第84条不应规定法庭为终审法庭。	应修订第84条，规定可对法庭的决定进行上诉，因为法庭并不是《宪法》的产物，而是附属法例的产物。	部长/法庭
28. 有必要为法庭成员制定一套行为守则。	为法庭成员制定一套行为守则。	公平竞争法庭/首席法官









联合国