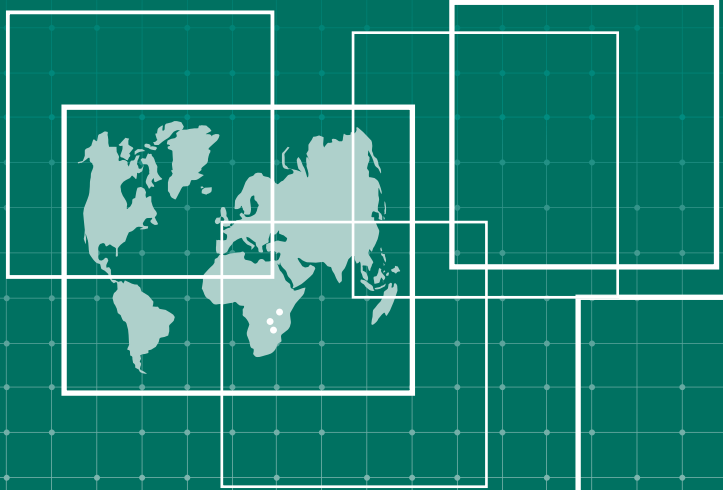




竞争法和竞争政策自愿同行审评：

赞比亚

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：

赞比亚

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》)范围。这些原则和规则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。

本报告所表达的观点为作者个人观点，不一定反映联合国秘书处的观点。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。

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

ZAMBIA

鸣 谢

贸发会议开展的竞争法和竞争政策自愿同行审评在竞争法和竞争政策政府间专家组年度会议上，或在五年一次的联合国审查《原则和规则》会议上进行。贸发会议竞争法和消费者政策处在处长 Hassan Qaqaya 的领导下，开展了实质性编写工作。

本报告由津巴布韦竞争与关税委员会主任 Alex Kububa 为贸发会议编写。Elizabeth Gachuri 为报告提供了大量帮助并做了审订。Ulla Schwager 提出了宝贵意见。贸发会议感谢赞比亚竞争和消费者保护委员会执行主任 Chilufya Sampa 及其同事在报告编写期间给予的宝贵支持。

目 录

	页次
前言.....	1
一. 竞争政策的目标与发展	2
二. 竞争政策和竞争法的适用范围	8
2.1 定义	8
2.2 委员会的职能	9
2.3 公共利益考虑	9
2.4 《竞争和消费者保护法》涵盖的实质领域	9
2.5 消费者保护	12
2.6 调查权和程序问题	13
2.7 处罚	14
2.8 部门监管	14
2.9 对竞争案件的司法审查	15
三. 机构框架	15
3.1 组织机构	15
3.2 人员配备和人力资源	17
3.3 预算和财政资源	18
3.4 办公设施和设备	19
四. 竞争法的执行	19
五. 倡导竞争	21
六. 国际合作和技术援助	23
七. 结论和可能的政策选项	23

前 言

1. 本报告是对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。该三方同行审评的目的是评估三国各自的法律框架和执行情况；从各国吸收教益和最佳做法；研究统一该次区域竞争法及其执行，以及加强合作的附加值。国家报告审查了上述三国各自的竞争政策体系，作为从次区域角度处理相关问题的比较评估报告的基础。

2. 本报告以广泛的案头调研和对赞比亚的实地考察为基础。案头调研除其他外，审查了以下内容：

(a) 相关法律文件(《赞比亚宪法》、1994年旧的《竞争和公平交易法》和2010年新的《竞争和消费者保护法》及其附属法律)；

(b) 赞比亚竞争管理局的其他规章和准则，包括管理局的决定和报告；以及

(c) 与部门监管机构以及其活动影响赞比亚竞争法和竞争政策执行的其他机构的运作有关的法律、法规和规章。

2011年10月16日至23日，对赞比亚进行了实地考察，会见了不同的利益攸关方。¹

¹ 除了与赞比亚竞争管理局举行会晤外，还会见了以下机构：(a) 司法部门(赞比亚最高法院)；(b) 部分监管机构(养老金和保险管理局、赞比亚信息和通信技术管理局、能源管理局和赞比亚银行)；(c) 其他法定机构(赞比亚发展署、公民经济赋权委员会)；(d) 企业联盟(赞比亚商业和工业联合会)、消费者组织(消费者团结和信任国际协会)；(e) 专业机构(赞比亚法律协会和赞比亚经济协会)；(f) 律师事务所(Musa Dudhia & Co 和 Corpus Legal Practitioners)；以及 (g) 个别企业(Zambian Breweries Plc.和 MTN(Zambia) Limited)。

一. 竞争政策的目标与发展

3. 赞比亚是非洲南部的一个内陆国家。它北邻刚果民主共和国，东北靠坦桑尼亚联合共和国，东邻马拉维，东南与莫桑比克接壤，南邻津巴布韦、博茨瓦纳和纳米比亚，西靠安哥拉，总面积 752,614 平方公里(290,586 平方英里)。人口估计为 1,320 万人(2010 年)，² 是撒哈拉以南非洲城市化水平最高的国家之一，全国 36%的人口居住在主要城镇³。

4. 2010 年国内生产总值 161.9 亿美元，人均国内生产总值 1,500 美元。2010 年实际国内生产总值增长率为 7.6%⁴。

5. 赞比亚经济一贯依赖铜矿开采业，铜矿开采和冶炼是该国最大的工业部门。铜矿开采业集中在铜带省的城镇，特别是基特韦、钦戈拉和穆富利拉，近年来还集中在西北省。过去 30 年，由于投资不足、铜价格低，以及对私有化的不确定，铜产量不断下滑，1998 年下降到非常低的水平。该产业私有化后，铜产量于 2002 年开始回升。世界铜市场的繁荣放大了产量上升对国民收入和外汇收入的影响。2010 年，该部门增长 7.4%。赞比亚还开采钴、锌、铅、绿宝石、金、银和煤。

6. 赞比亚政府正在实施经济多元化方案，以降低经济对铜产业的依赖。⁵ 此举力求通过促进农业、旅游业、宝石开采业和水力发

² 经济和社会事务部人口司，《世界人口展望》，联合国。

³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/za.html>。

⁴ http://www.indexmundi.com/zambia/economy_profile.html。

⁵ 赞比亚经济史[Biz/ed Virtual Developing Country] (<http://www.bized.co.uk/virtual/dc/back/econ.htm>)。

电，开发赞比亚其他的丰富资源。农业对赞比亚的经济至关重要，比采矿业提供了更多就业机会。2010 年，农业增长 7.6%，2011 年和 2012 年预计增长 3.2% 和 4.6%。制造业对国民生产总值的贡献一直在 10% 左右，2010 年增长了 2.5%。主要制造业为食品和饮料加工，以及化工产品、纺织品和化肥的生产。

7. 赞比亚主要出口铜、钴、电力、烟草、鲜花和棉花，主要进口机械、运输设备、石油产品、化肥、食物和服装。⁶ 赞比亚的主要贸易伙伴包括大不列颠及北爱尔兰联合王国、南非、马拉维、德国、津巴布韦、意大利、布隆迪、刚果民主共和国、坦桑尼亚联合共和国、荷兰和日本。

8. 赞比亚是非洲两大区域经济体——东部和南部非洲共同市场(东南非共市)和南部非洲发展共同体的成员。东南非共市是一个拥有共同关税结构的自由贸易区，19 个成员国从利比亚延伸到斯威士兰，还包括科摩罗、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔等印度洋岛国。⁷ 东南非共市总部设在赞比亚首都卢萨卡。南部非洲发展共同体是一个政府间组织，目标是推动非洲南部 15 国之间的社会经济合作和一体化，以及政治和安全合作。⁸

9. 赞比亚一直是东南非共市和南部非洲发展共同体，乃至整个非洲政治最稳定的国家之一。赞比亚为总统制民主共和国，赞比亚总

⁶ <http://www.infoplease.com/ce6/world/A0862057.html>.

⁷ 东南非共市成员包括布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、苏丹、斯威士兰、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

⁸ 南部非洲发展共同体成员国包括安哥拉、博茨瓦纳、刚果民主共和国、莱索托、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

统是多党制下的国家元首和政府首脑。政府行使行政权，政府和议会拥有立法权。1964年10月24日，赞比亚宣布从联合王国独立。

10. 赞比亚自独立起至2000年代经历了以下经济阶段：

- (a) 独立后繁荣期(1964至1975年)；
- (b) 经济衰退期(1975年至1990年)；
- (c) 1990年代持续的经济改革期；
- (d) 2000年代的结构调整期。

11. 如 Lipimile(2005)⁹ 所述，经济自由化期间，赞比亚于1991年在《结构调整方案》下采纳了三个相互关联的经济政策要点：

- (a) 放松管制；
- (b) 商品化；
- (c) 私有化。

放松管制意味着必须取消数量许可、对国有企业垄断的法律保护和进入赞比亚市场的结构性障碍。商品化经济政策要点的目标既涉及宏观层面，也涉及微观层面。它要求减少公共开支，取消对国有企业的补贴，并要求出于消费者利益的考虑，国有和准国有企业不应浪费资源，以较高的成本维持其服务。

12. 赞比亚的经济改革见证了该国从国家过度控制的社会主义经济到市场经济的转型，随之而来的是商品化和国有企业私有化。赞比亚曾经是垄断经济，国有企业占主导地位，因此，政府力求建立一

⁹ George K. Lipimile(赞比亚竞争委员会成立时的执行主任)，《审评若干发展中国家制定和执行竞争法和竞争政策的近期经验——泰国、老挝人民民主共和国、肯尼亚、赞比亚和津巴布韦》中关于“赞比亚”的部分，联合国，纽约和日内瓦，2005年。

个竞争执行机制，该机制将确保私有化的收益和对该国的新增投资不被新自由化经济中的垄断私企和占主导地位的企业的反竞争行为所吞噬。因此，议会于 1994 年颁布了赞比亚 CAP 417 号法律——《竞争和公平交易法》。不过，赞比亚竞争委员会到 1997 年 5 月才开始运作。

13. 《竞争和公平交易法》通过防止企业从事降低、而不是提高整体经济效率的活动，维护了市场秩序。该法防止企业通过排除实际或潜在竞争者的行为或协议，扭曲竞争进程。在这方面，该法本身处理了三种情况下的垄断权力问题：

- (a) 独立企业之间的安排和协议；
- (b) 处于支配地位的单个企业的单边行为，以及；
- (c) 独立企业的合并。

14. 《竞争和公平交易法》有两大原则。第一条原则是应禁止任何以严重减少市场竞争为目的或具有这类效果的行为。主要禁止以下类型的反竞争行为：

(a) 反竞争协议或排他性条款，包括直接和间接抵制，该法本身禁止限定价格和抵制；

(b) 为达到消灭或打击竞争者、防止进入市场、或遏制或防止竞争行为的目的，滥用实质性市场权力；

(c) 严重减少竞争的排他性交易，该法本身禁止强制与第三方交易；

(d) 维持商品转售价格，以及；

(e) 严重减少实质市场竞争的并购行为。

第二条原则是出于“经济效率”的考虑，应当允许某些反竞争行为。

15. 然而，委员会执行 1994 年《竞争和公平交易法》遇到了许多问题和制约，包括：

- (a) 对“统一做法”和纵向限制的理解和处理；
- (b) “兼并”的定义和兼并申报；
- (c) 该法关于公共利益的覆盖面；
- (d) 明确的例外情况，以及；
- (e) 做出批准决定的时间表。

16. 委员会在执行 1994 年《竞争和公平交易法》时还面临许多其他挑战，原因包括：

- (a) 调查权力有限；
- (b) 行政补救有限；
- (c) 机构任务范围广，以及；
- (d) 缺乏宽大处理方案。

17. 1994 年《竞争和公平交易法》生效 15 年后，赞比亚于 2009 年完成了国家竞争和消费者政策的制定。内阁通过的政策全面地涵盖了这类政策的主要内容。¹⁰ 政策的执行框架涵盖以下领域：

(a) 机构安排：执行该政策的重要机构包括委员会、部门监管机构 and 司法部门，它们与其他利益攸关方密切合作；

(b) 赞比亚竞争委员会：这是负责执行该政策，并监督、控制和禁止有可能危害赞比亚的竞争、公平交易和消费者福利的做法或行为的主要机构；

¹⁰ 赞比亚共和国：国家竞争和消费者政策，2009 年 5 月，商业、贸易与工业部，卢萨卡。

(c) 司法部门：司法部门应通过法院体系，为加强执行竞争和消费者主管部门的指令发挥重要作用；

(d) 部门监管机构：部门监管机构将通过与相关主管部门的机构联系和协调，为竞争和消费者保护发挥关键作用，部门监管机构应当与赞比亚竞争委员会签署谅解备忘录，以确保协调地实施和执行法律框架；

(e) 执法机构：各执法机构应当与赞比亚竞争委员会协调与合作，实施和执行竞争和消费者法律；

(f) 法律和监管框架：全面和互补的法律框架有助于执行法律中的竞争和消费者条款。不过，赞比亚的法律框架虽然全面，但是关于消费者的条款却很分散，导致实施和执行困难。以下法律为方便相关执行机构的工作发挥了重要作用：(a) 规范信息通信技术(信息技术)部门的《电信法》；(b) 关于公共卫生和安全的《公共卫生法》；(c) 规定食品和药品标准的《食品和药品法》；

(g) 资源调集和供资：中央政府在执行政策方面的主要责任是调集国内外资金，为相关机构提供所需资金，以确保竞争和消费者主管部门成功地执行拟议的政府战略和活动——最好由议会直接拨款，以及；

(h) 监督和评估：商业、贸易与工业部应提供政治支持，协助监督执行情况，并负责评估这方面的政策基准。在监督政策执行方面，赞比亚竞争委员会或其继任机构应发挥主要的执行作用。

18. 因为吸取了委员会执行 1994 年《竞争和公平交易法》的经验，再加上通过了全面的国家竞争和消费者政策，赞比亚修订了法律，以加强执行该国的竞争法。2010 年，赞比亚废除了 1994 年《竞争和公平交易法》，取而代之的是 2010 年《竞争和消费者保护法》(2010 年第 24 号法律)。

二. 竞争政策和竞争法的适用范围

19. 赞比亚 2010 年新的《竞争和消费者保护法》(2010 年第 24 号法律) 符合国际上的最佳做法, 是一项普遍适用的一般性法律。¹¹

2.1 定义

20. 旧法关于定义的部分只有一条(该法第 2 条), 相反, 新法前言部分为主要的定义一览表, 列出了该法中使用的术语, 许多其他术语则只在实际出现该术语的条款中加以定义。旧法第 2 条——“解释”仅定义了 19 个术语, 新法定义了 47 个术语。

21. 更完整的竞争术语一览表将有助于解决前赞比亚竞争委员会遇到的一些执行困难, 特别是在解释诸如“统一做法”和“纵向协议”等术语, 以及处理与这些术语有关的做法时遇到的困难。新法定义了“机密信息”¹² 一词, 这对与其他竞争主管部门开展信息合作尤为重要。新法对“消费者”一词的定义全面, 不仅包括最终用户, 还包括原材料的中间使用者。

22. 不过, “undertaking”¹³ 一词的定义可能造成困惑, 因为它用于指个人或企业为打消委员会关于竞争问题的任何担忧而向委员会做出的承诺或允诺(该定义正确), 而不是像该区域其他国家的竞争法中所指的“企业”。该区域有必要统一“undertaking”一词的定义。

¹¹ 《竞争法范本》(TD/RBP/CONF.7/8), 联合国贸易和发展会议, 联合国, 纽约和日内瓦, 2010 年。

¹² “机密信息”指“属于一个企业的、具有特殊经济价值、其他人通常不能获得或获知的交易、企业、商业或产业信息”。

¹³ “undertaking”定义为“个人或企业为打消委员会的任何担忧, 向委员会做出的承诺、允诺或其他的未来行为”。

2.2 委员会的职能

23. 新法保留了委员会调查限制性商业做法、审查兼并案件和开展竞争咨询工作的基本职能。新法还赋予委员会自行或应任何人的投诉开展调查的职能。

24. 新法还规定了旧法中没有的、有利于更好地执行该法的委员会的其他职能。例如，为了更好地执行该法的消费者保护条款，新法又授予委员会调查不公平交易做法和不公平合同条款的职能。新法还将委员会开展研究的范围扩大到消费者关切的问题。还增加了与其他国家的竞争和消费者保护主管部门联络并交流信息、知识和专长的职能，从而赋予了委员会在双边、区域或多边层面上与其他竞争主管部门签订合作协议和安排所需的授权和法律效力。

2.3 公共利益考虑

25. 新法正式引入了公共利益概念，特别是在审查和裁决兼并案件时。除相关条款制定了两个分项外，新法还明确列出了公共利益方面的各项问题，包括推动出口和就业、保护微型和小型企业。这意味着承认发展中国家的竞争政策应当与国内的其他经济社会政策协调执行，以便切实实现经济发展。

2.4 《竞争和消费者保护法》涵盖的实质领域

26. 该法涵盖的核心实质问题在第三部分(限制性商业做法和反竞争交易做法，包括其批准)、第四部分(兼并)、第五部分(市场调查)和第七部分(消费者保护)。

2.4.1 禁止反竞争协议

27. 《竞争和消费者保护法》本身禁止涉及限价、市场瓜分和操纵投标等核心卡特尔活动的横向协议，以及产量限制协议、抵制和联

合拒绝交易。该法根据违法严重程度，规定了对签署本法本身禁止的横向协议的严厉处罚。最高可向企业处以年营业额 10% 的罚款。

28. 不过，该法承认，某些其他横向协议可能通过提高效率和促进国际贸易而对竞争有益，或者可能符合公共利益，因此本身不应禁止，而应采用合理原则加以考虑。这类协议包括涉及以下内容的协议：

- (a) 维持或推动赞比亚的出口；
- (b) 推动或维持货物和服务高效的生产、分销或供应；
- (c) 推动或维持货物生产、分销或供应方面的技术或经济进步；
- (d) 为消费者维持低价、优质的货物和服务或提供更多选择；
- (e) 提高赞比亚微型和小型企业的竞争力，或；
- (f) 利大于弊，公众得到的好处超出或将超出协议导致或可能导致的竞争减少。

29. 关于纵向协议的规定只是称“禁止企业之间涉及维持转售价格的纵向协议，且协议无效”。除维持转售价格外，该法未列举纵向协议的其他例子。

2.4.2 禁止滥用支配地位

30. 该法第 16 条第(1)款禁止滥用支配地位。旧法将存在支配地位的门槛定为占赞比亚货物或服务生产或分销的 50%，或任何相当大的比例，新法将门槛降低到 30%。

31. 注意到 30% 的新门槛相当低，与该区域确立的较高门槛不符。与低门槛相比，可反驳的支配地位推定是否更加合适，这一点也值得讨论。该区域一些国家的竞争法没有规定严格的支配地位门槛，但是经验表明，这使竞争主管部门在确定支配地位时拥有过多主观

酌处权，可能在法院上被质疑。南非使用的可反驳的支配地位推定和低门槛相结合的做法似乎较为合适。

2.4.3 兼并管制

32. 新法对“兼并”一词的定义广泛，足以涵盖所有可能的组合形式，包括主要的三大类兼并(即横向、纵向和混合兼并)，以及合资企业。该法还涵盖“纯兼并”，即公司交换证券以组成一家新公司，以及一家公司收购另一家公司。该法还涉及资产和股份的收购。旧法仅规定横向兼并必须事先通报，而新法则规定，达到规定的兼并通报门槛的所有可审查的兼并，不论属于横向、纵向或混合性质，都必须向委员会报批。

33. 关于规定的兼并通报门槛，根据该法颁布的条例¹⁴ 规定：“兼并方在可获得数据的最近财政年度全年，在赞比亚的合并营业额或资产中较高者超过 5,000 万个费用单位的兼并交易，必须获得委员会批准”。¹⁵

34. 新法还赋予委员会在有合理的理由认为兼并将引起严重的竞争和(或)公共利益关切时，审查未达到规定门槛的兼并。

2.4.4 市场研究

35. 新法规定，当委员会有合理的理由怀疑某特定经济部门，或涉及不同部门的某特定类型的协议中存在限制或扭曲竞争的行为时，应开展市场调查。委员会可基于以下内容展开市场调查：

¹⁴ 《竞争和消费者保护(一般)条例》，2011年，2011年8月19日作为2011年第97号法定文书公布。

¹⁵ 该条例下，一个费用单位等于180克瓦查。因此，5,000万个费用单位的兼并通报门槛折合90亿克瓦查(按当前汇率大约190万美元)。

- (a) 企业、消费者或代表机构向委员会提出的投诉；
- (b) 特定部门任何相关机构的研究；
- (c) 委员会自己的研究；
- (d) 委员会管制限制性商业做法和反竞争交易做法的经验，或；
- (e) 政府就某特定部门或特定类型的协议向委员会做出的陈述。

2.5 消费者保护

36. 新法统一了赞比亚的各项消费者保护法，由委员会担任核心执行机构。该法中的消费者保护条款得到加强，以切实保护消费者免遭不公平的交易做法和不道德的商业行为。

37. 赞比亚的消费者保护法一直不成体系，没有统一的机构执行零散的法律。新的《竞争和消费者保护法》统一了关于消费者保护的各项法律，由委员会担任核心执行机构。凡存在以下情况之一者，视为对消费者“不公平的交易做法”：

- (a) 误导消费者；
- (b) 未达到企业理应达到的诚实和诚信标准，或；
- (c) 通过骚扰或胁迫等方式对消费者施加压力；从而扭曲或有可能扭曲消费者的购买决定。

被禁的不公平交易做法的全面清单包括虚假或误导性的陈述、发表免责声明，以及提供有缺陷和不合适的货物和服务。清单还涵盖与产品标签、价格显示、消费品安全，以及不公平的合同条款有关的问题。

38. 因此，该法关于被禁的不公平交易做法的清单非常全面，包括东南非共市竞争和消费者保护法¹⁶ 所载的大多数情况。不过，值得注意的是，该法没有提及消费者和企业交易中的无意识行为，赞比亚近期通过的国家竞争和消费者政策已充分涵盖了这一点。

2.6 调查权和程序问题

39. 根据《竞争和消费者保护法》，委员会有权自行或应任何人的投诉，就违反该法任何条款的情况进行调查。新法通过任命拥有突击检查的法定权力的监察员，加强了委员会的调查权力。该法明确规定，委员会在调查过程中须遵循适当的法律程序和保持透明。该法允许委员会与被调查企业通过谈判做出适当的安排，以确保在调查期间或调查后的任何时候终止被调查的做法。该法还规定在调查前通过禁止令或暂缓令禁止某些行为。

40. 该法允许委员会就限制性协议(横向和纵向协议)，以及扭曲、防止或限制竞争的行为(例如滥用支配地位)下达指令。指令可采取书面命令的形式，可要求接到指令的企业：

- (a) 终止或修订协议；
- (b) 停止或改变做法或行为模式，包括与价格有关的行为；
- (c) 提供货物或服务，或允许使用设施；
- (d) 分离或剥离任何企业或资产，或；
- (e) 持续向委员会提供具体信息。

¹⁶ 《东南非共市竞争条例和规章》，东部和南部非洲共同市场，卢萨卡，2004年12月。

41. 《竞争和消费者保护法》规定的兼并管制的补救办法也具有结构性和行为性质，对可能发生的兼并，以及导致严重减少竞争的已完成的兼并，均规定了补救办法。

42. 该法还规定委员会本着积极礼让的原则，应国外竞争主管部门，特别是东南非共市和南部非洲发展共同体区域的竞争管理机构的要求，强制执行竞争法。

2.7 处罚

43. 旧法的一个主要缺陷是处罚不足，无法遏制潜在的违法者。新法纠正了该问题，规定了各种行政和刑事处罚。最具威慑力的行政处罚是对违法企业最高处以营业额 10% 的罚款。还可以对任何拖延或阻碍委员会调查，或在调查过程中向委员会提供虚假或误导信息的个人处以监禁。还可以要求违法企业的领导人个人对企业的违法行为负责。

2.8 部门监管

44. 新法充分规定了赞比亚受监管部门的的活动。只要涉及限制性商业做法和反竞争交易做法，受监管部门的企业的活动均受委员会管辖，除非该企业明确属于该法豁免条款的范畴。该法要求委员会与部门监管机构就执行竞争政策和竞争法签署合作协议。在赞比亚所有的部门监管机构中，有四家具有一定竞争管理职能的机构特别需要就执行该国的竞争政策和竞争法与委员会合作。这四家是养老金和保险管理局、赞比亚信息和通信技术管理局、能源管理局和赞比亚银行。

45. 委员会根据该法的规定，就有共同管辖权的竞争事务谅解备忘录，与所有具有竞争管理职能的部门监管机构进行了谈判。2011 年 9 月，与能源管理局签署了谅解备忘录，2011 年 10 月，与信通技术

管理局签署了谅解备忘录。与养老金和保险管理局以及赞比亚银行的谅解备忘录正在最后的敲定过程中。

2.9 对竞争案件的司法审查

46. 赞比亚的司法系统从初级法院到最高法院分为四级。下级法院包括地方(传统)法院和治安法院，上级法院包括赞比亚高等法院和赞比亚最高法院(赞比亚最高级别的法院)。2010年新的《竞争和消费者保护法》规定设立一个竞争和消费者保护仲裁法庭，审理就委员会决定提出的上诉。

47. 任何受冤屈的个人或企业可在收到命令或指令 30 天内，就委员会在调查中做出的命令或指令向竞争和消费者保护仲裁法庭提出上诉。同样，可在 30 天内，就仲裁法庭的裁决向高等法院提出上诉。仲裁法庭由部长根据该法第 67 条第(1)款任命的五名兼职成员组成，该条规定：“(a) 一名拥有十年以上法律工作经验的执业律师担任主席；(b) 总检察长的一名代表担任副主席；以及(c) 其余三名成员须为拥有五年以上经验，并对该法相关事项有所了解的专家”。部长还可以出于该法未列出的其他原因，撤销仲裁法庭任何成员的职务。仲裁法庭秘书处也由商业、贸易与工业部的公务员组成。

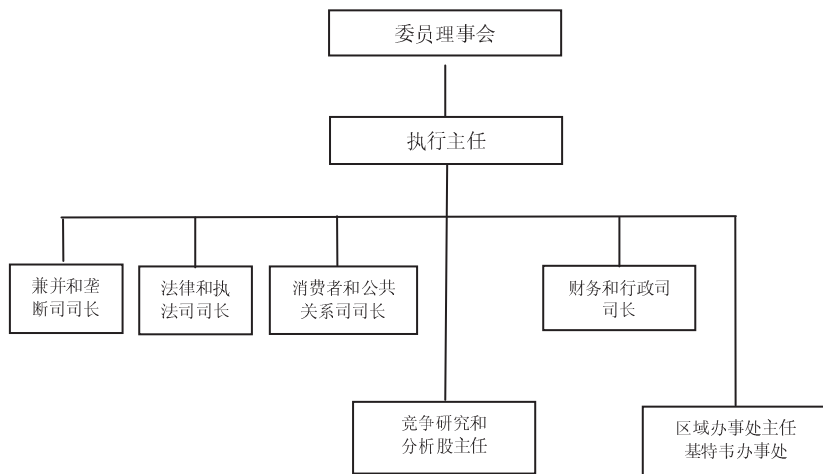
三. 机构框架

3.1 组织结构

48. 下图显示了委员会的组织结构。委员会有三个业务司——兼并和垄断司、法律和执法司，以及消费者和公共关系司；一个行政支助司——财务和行政司。还设有一个研究股和一个区域办事处。

图

委员会的组织结构



资料来源：委员会。

49. 秘书处是委员会的调查部门，由委员理事会根据该法第 6 条第 (1)款任命的执行主任领导。执行主任是委员会的首席执行官，在理事会的指导下负责委员会的日常行政工作。理事会还可以根据该法第 6 条第(4)款任命“其认为履行委员会在本法下的职能所需的其他这类工作人员”。第 7 条第(1)款明确规定“为确保遵守本法之目的”任命监察员，以及开展专门调查。

50. 秘书处拥有广泛的调查权，包括监察员开展突击检查。为方便秘书处的卡特尔调查，该法第 79 条第(1)款规定：“在企业主动披露存在本法禁止的协议，并就调查该做法与委员会合作的情况下，委员会可实施宽大处理方案，该企业可能无需缴纳正常情况下本法规定的全部或部分罚款”。

51. 秘书处向委员理事会提交其对竞争和消费者关切问题的调查中得出的结论和建议，供其作出裁决。

52. 委员理事会是委员会的裁决部门，就秘书处调查的竞争和消费者关切问题作出裁决。

53. 理事会由部长根据该法第一附录第 1(1)段任命的七名成员组成，包括：

- (a) 商业、贸易与产业部负责商业问题的一名代表；
- (b) 总检察长的一名代表，以及；
- (c) 拥有本法相关事项的经验和知识的五名其他成员。

根据该法第 6 条第(3)款，委员会执行主任为理事会的当然成员。部长从理事会成员中任命理事会主席和副主席。部长可撤销理事会成员的职务。

54. 根据新法，部长在任命委员理事会成员方面拥有更大权力。根据旧法，部长只能从相关机构提名的成员中任命理事会成员，而新法取消了该提名制度。部长还可以在不提供任何理由的情况下，撤销委员理事会成员的职务。

3.2 人员配备和人力资源

55. 委员会共有 37 个人员编制，目前已填补 29 个职位。委员会目前的 29 名全职工作人员中，6 人(占员工总数的 21%)处于管理职位，14 人(48%)处于其他专业职位，9 人(31%)处于财务和行政支助职位。总共 17 名管理和专业工作人员直接参与了竞争和消费者事务，约占员工总数的 60%。委员会所有的专业工作人员均持有其专业领域的大学学位(例如经济、法律、行政管理和会计)。

56. 委员会工作人员的流动率自 2008 年来一直很低，这主要归功于服务条件，包括基本工资和其他员工福利的改善。委员会工资在

国内及区域内均具有优势。过去三年中，支助工作人员无人辞职，仅有两名专业工作人员辞职。

57. 委员会最近根据该法的规定，任命了 10 名监察员，与他们签订了兼职合同。计划共任命 60 名这类监察员，在全国 10 省工作。已在位于铜带省的基特韦市设立了一家区域办事处，正在招聘工作人员。该办事处将处理竞争和消费者事务。

58. 委员会面临严峻的人力资源短缺，因为目前的人员配备水平达不到当前业务的要求和利益攸关方的期望。例如，委员会的法律和执法司只有三名工作人员，而需要法律咨询和执行的竞争和消费者案件数目不断增加。兼并和垄断司以及消费者和公共关系司在总部也各自只有六名工作人员，导致这两个司的调查任务过重，不利于开展同样重要的倡导和宣传活动。由于资金问题，在委员会目前的 37 个人员编制中，只填补了 29 个职位。

59. 大学本应为委员会培养竞争政策和竞争法专业的工作人员。不过，赞比亚目前没有大学开设竞争政策和竞争法相关专题的课程。赞比亚大学开设了关于知识产权和竞争的选修课，但是课程内容更多地侧重知识产权而不是竞争。

3.3 预算和财政资源

60. 《竞争和消费者保护法》第一附录规定委员会的资金包括“这类资金，可以是：(a) 议会拨款；(b) 通过费用、税收、拨款或捐款向委员会支付；或(c) 属于委员会或委员会积累”。委员会还可以接受任何来源的拨款或捐款、筹集贷款，或收取服务费。2010 年，委员会总收入的 36% 来自政府拨款，61% 来自法定收费。

61. 新法还规定，财政部可以规定委员会保留一定比例的应收罚款，但是尚未这样做。

3.4 办公设施和设备

62. 影响赞比亚竞争和消费者保护政策及法律有效执行的其他相关问题包括委员会所在地和办公场所，可使用的机动车辆，以及人力资源的不足。

63. 委员会总部设在卢萨卡市中央商务区 Cairo Road 上的邮政大楼内。不过，办公室位于四楼，而这座大楼的电梯已经多年不工作了。因此，对许多希望就竞争和消费者保护问题提出申诉的人而言，找到办公室并不容易。

64. 委员会目前有九辆汽车，其中五辆分配给高级管理人员工作和私人使用，三辆在卢萨卡集体使用，一辆在铜带省使用。因此，委员会面临严重的出行问题，影响了对竞争和消费者案件的调查，以及开展倡导和宣传活动。

四. 竞争法的执行

65. 委员会受理的案件可分为以下七类：

- (a) 工厂和设备搬迁；
- (b) 限制性商业做法；
- (c) 兼并和收购；
- (d) 贸易协议；
- (e) 贸易协会；
- (f) 对经济力量集中的控制，以及；
- (g) 不公平交易和消费者保护。

66. 涉及不公平交易做法和消费者保护的案件数目远远高于其他案件，而且自 1998 年以来不断上升。涉及限制性商业做法的案件数目

位居第二，不过远低于第一位，紧随其后的是涉及兼并和收购的案件。1998年至2010年，委员会共受理了1,996起案件，其中923件(占案件总数的46.24%)涉及不公平交易做法，386件(19.34%)涉及限制性商业做法，331件(16.58%)涉及兼并和收购，235件(11.77%)涉及工厂和设备搬迁。

表 1

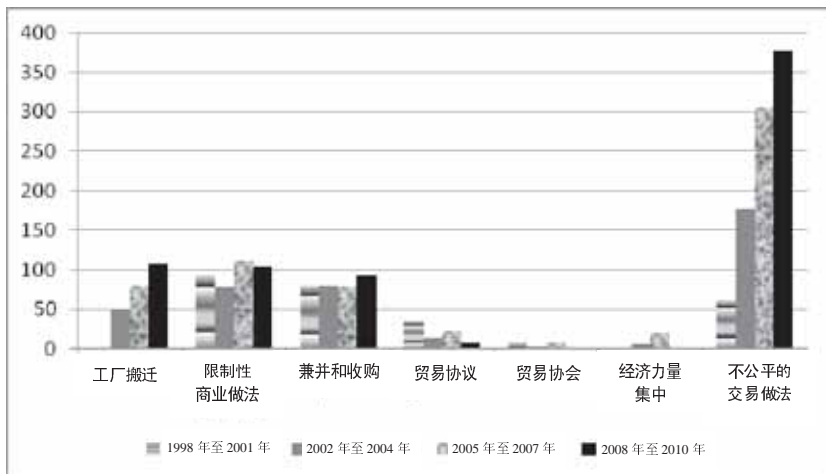
委员会在 1998 年至 2010 年期间收到并处理的案件

法律规定	1998 年 至 2001 年	2002 年 至 2004 年	2005 年 至 2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	总计 (1998 年至 2010 年)
工厂和设备 搬迁	0	49	79	27	31	49	235
限制性商业 做法	94	78	111	19	24	60	386
兼并和收购	81	79	78	30	18	45	331
贸易协议	36	14	22	4	2	1	79
贸易协会	7	2	7	0	0	0	16
对经济力量 集中的控制	0	6	19	0	0	1	26
不公平交易 和消费者保护	62	177	306	103	65	210	923
案件总数	280	405	622	183	140	366	1,996

资料来源：竞争和消费者保护委员会 2010 年年度报告。

图

1998 年以来受理的案件类型



资料来源：基于竞争和消费者保护委员会 2010 年年度报告中的数据。

67. 容易出现反竞争做法或行为的部门包括电信和广播服务部门、农业和采矿业部门，以及饮料和水泥产业。垄断和组成卡特尔是主要关切问题。

五. 倡导竞争

68. 根据《竞争和消费者保护法》，委员会具有广泛的倡导职责。根据新法第 5 条，委员会是“赞比亚倡导竞争和有效的消费者保护的主要机构”。委员会的职能还包括：

- (a) 就影响竞争和消费者保护的法律向政府提供咨询意见；
- (b) 提供信息，指导消费者了解他们在该法下的权利；

(c) 就与竞争和消费者保护有关的协议，以及任何有关竞争和消费者保护的其他事项向部长提供咨询意见，以及；

(d) 与任何协会或团体合作，帮助它们出于确保遵守本法规定的目的，制定行为标准并促进遵守该标准。

69. 委员会通过媒体(印刷和电子媒体)提高在商界的知名度。委员会通过参加世界贸易组织和经济伙伴关系协定等贸易谈判论坛主办的与欧洲联盟的讨论，让政府参与其从事的工作。委员会还与各组织，例如赞比亚法律协会、赞比亚商业和工业联合会、采矿业商会、制造业协会以及养老金和保险管理局联合举办了利益攸关方研讨会。委员会的其他倡导和宣传工作还包括：

(a) 在赞比亚流通量最大的报纸 *The Post* 中，开设关于竞争和消费者问题的每周专栏；

(b) 在电视上，以及赞比亚主要的两家广播电台讨论消费者保护问题；

(c) 在全国九省巡回开展宣传活动，以及；

(d) 发布关于案件处理的新闻稿。

委员会还出版在国内外广泛流通的季刊。

70. 尽管委员会开展了许多向商界和公众宣传竞争和消费者保护问题的的工作，但是一些利益攸关方仍然认为委员会做的还不够。他们担心委员会的知名度仍然不高，需要在国内所有大城市设立办事处。他们还希望委员会就各种反竞争做法、竞争政策和竞争法的一般执行，以及委员会对消费者的责任，向商界开展教育和宣传工作。

71. 值得注意的是，赞比亚对消费者问题的认识略高于对竞争问题的认识。

六. 国际合作和技术援助

72. 赞比亚竞争管理局在多边和双边层面上与国外同类机构合作。国际层面的合作是在许多国际和组织组织的领导下进行的，例如贸发会议、国际竞争网络、东南非共市、南部非洲发展共同体、南部和东部非洲竞争论坛，以及非洲竞争论坛。

73. 赞比亚竞争管理局自成立起获得了各合作伙伴宝贵的技术援助，在这方面，贸发会议的能力建设和技术援助方案发挥了重要作用。

七. 结论和可能的政策选项

74. 赞比亚竞争政策及法律，包括消费者保护政策及法律的执行多年来不断发展，2010年新的《竞争和消费者保护法》大大推动了这一进展。赞比亚商界普遍接受该国的竞争和消费者保护法。特别是，委员会的消费者保护工作得到了高度赞扬。

75. 新法在很大程度上废除了旧法中广泛存在的法律框架的缺陷。

76. 赞比亚竞争和消费者保护政策及法律的执行方面没有发现什么问题。这方面的以下建议大多数是为了提高执行的有效性。

表 2

政策建议概述

一. 对竞争和消费者保护委员会的建议
建 议
<p>1. 委员会应在一项法定文书中，列举赞比亚限制竞争的纵向协议和安排的一般类型，以便为商界提供信息，并为竞争问题工作人员提供指导。清单应明确区分本身就被禁止的维持转售价格行为，以及应根据合理原则作出判断的其他形式的纵向限制。</p>
<p>2. 应结合在赞比亚的合并销售额/资产门槛以及赞比亚针对目标企业的最低销售额/资产门槛，确定兼并通报门槛。</p>
<p>3. 《竞争和消费者保护法(一般)条例》应规定兼并评估分为两个阶段，第一阶段涉及简单的交易，时间较短，例如 30 天以内，第二阶段涉及较复杂的交易，需要长达 90 天。注意到在委员会当前的机构框架下，由于委员会并非全天工作，因此，即使是没有问题的交易，评估时间也很难压缩到 30 天以内。解决方法可以是让委员会全天工作，这样可以不间断地处理案件。另一个选择就是由秘书处对简单的兼并进行评估。</p>
<p>4. 正在重新起草、供委员理事会通过的委员会兼并管制方针应涵盖与兼并通报要求、对兼并的一般评估，以及当前任何其他兼并管制做法有关的问题，应当与关于赞比亚兼并管制体系的其他相关信息一并发布到委员会的网站上，以方便商业界人士查询。</p>
<p>5. 委员会在根据《竞争和消费者保护法》第 62 条第(1)款发出暂缓令或禁止令时，应明确说明命令的有效期。应在一项法定文</p>

书中作出规定，建议采用以下措词：“根据该法第 62 条第(1)款发出的暂缓令的有效期为：(a) 直至委员会完成对相关事项的调查；或(b) 自发布起[……]个月内；二者中较短的时间”。

6. 委员会与部门监管机构的谅解备忘录不应局限于与拥有竞争事务共同管辖权的监管机构，而应扩大到其他合作领域内的其他监管机构。

7. 建议修订赞比亚兼通报费上限，从高达 60 万美元降低到符合该区域一般做法的水平。鉴于委员会十分依赖兼通报费，有必要结合建议 21——政府为委员会提供充分的资金，执行本建议。

8. 应加快政府提出的对委员会办公场所的整修，以便委员会尽早恢复工作。

9. 应在一项法定文书中明确说明，执行主任在委员会的委员理事会上的当然席位不授予其就理事会正在裁决的竞争和消费者保护案件进行投票的权利。

10. 建议委员会不再利用其宝贵资源，调查与具体竞争投诉或关切问题无关的、涉及工厂和设备从赞比亚迁出的案件，建议利用兼并管制等其他竞争管理工具，审议这类搬迁导致的任何竞争问题。

11. 委员会应划拨更多资金用于倡导和宣传活动，不应低于其年度经常性开支预算的 5%，应当由执行主任办公室下设的一个专家股开展这类活动，并配以足够的工作人员。

二. 对立法机构的建议

12. 建议消除对“法定垄断”定义中“undertaking”一词用法的明显困惑。

<p>13. 建议修订《竞争和消费者保护法》第 14 条，规定须报批的供应比例门槛为横向协议 15%以上，纵向协议 30%以上，而非相反。</p>
<p>14. 应统一赞比亚议会规范企业的所有法律中的支配地位门槛。</p>
<p>15. 建议删除《竞争和消费者保护法》第 31 条(g)款和(h)款，这两款使委员会在审议兼并案件时对公共利益的内容有广泛的酌人权。</p>
<p>16. 建议删除《竞争和消费者保护法》第 86 条第(3)款，该款规定：财政部长可以规定委员会保留的个人或企业因违反本法而缴纳的罚款的百分比。</p>
<p>17. 应修订《竞争和消费者保护法》第 42 条，明确说明受监管部门的企业也必须遵守该法的规定，特别是第四部分关于兼并的规定，该条应修订为“监管机构行使法定权力的部门中的企业，其经济活动应遵守本法规定”。</p>
<p>18. 建议部长只能根据明确的理由撤销仲裁委员会成员的职务，应在《竞争和消费者保护法》中明确规定这些理由。</p>
<p>19. 《竞争和消费者保护法》应规定部长可撤销委员会的委员理事会成员职务的明确理由。</p>
<p style="text-align: center;">三. 对商业、贸易与工业部的建议</p>
<p>20. 正在为仲裁法庭起草的规章应明确说明委员会、仲裁法庭和普通法庭执行《竞争和消费者保护法》的消费者保护条款的职责，以确保快速落实消费者保护方面的补救。</p>

四. 对财政部的建议

21. 应向委员会提供所需资金，以填补当前人力资源的空缺，还应帮助卢萨卡的主要大学开设有关竞争政策及法律的课程，以便为委员会提供训练有素的工作人员。

22. 政府应承担起确保委员会的运作获得政府充分拨款的职责。

23. 建议向委员会提供所需的资本性支出资金，用于购买急需的设备，以便有效地开展工作。

五. 对合作伙伴的建议

24. 应当为委员会成员举办竞争法培训，并通过举办定期的审判员研讨会和讲习班，邀请赞比亚司法部门的其他成员，包括治安官和法官参加，不断提高仲裁法庭成员在竞争和消费者保护政策及法律方面的能力。

25. 委员会应接受关于突击检查，以及案件调查和诉讼等其他竞争执行领域的广泛培训。



联合国