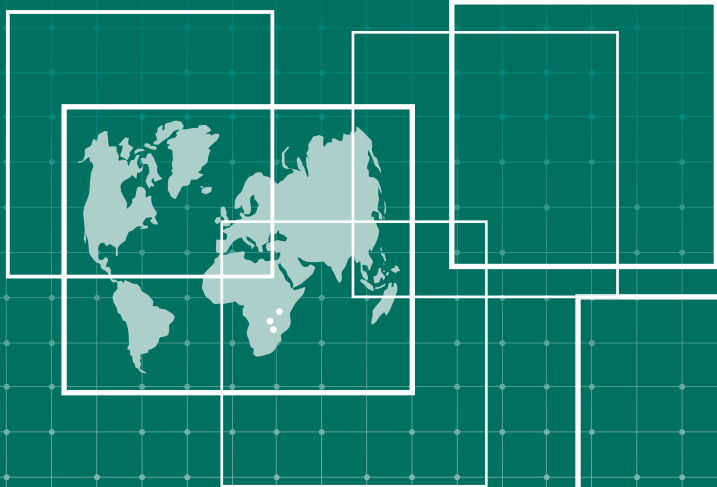




竞争法和竞争政策自愿同行审评：

津巴布韦

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：

津巴布韦

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)

ZIMBABWE

鸣谢

贸发会议关于竞争法和竞争政策的自愿同行审评是在竞争法和竞争政策政府间专家组年度会议，或在每五年举行一次的联合国审查《联合国原则和规则》会议上进行的。实际编写工作由贸发会议竞争法和消费者政策处在处长 **Hassan Qaqaya** 的指导下完成。

本报告由坦桑尼亚公平竞争委员会研究、并购和宣传部主任 **Allan Mlulla** 为贸发会议编写。**Elizabeth Gachiri** 为报告提供了大量帮助并作了审订。**Ulla Schwager** 提出了宝贵意见。贸发会议感谢津巴布韦竞争和关税事务委员会主任 **Alex Kububa** 及其同事在编写本报告期间给予的宝贵支持。

目 录

前言.....	1
一. 竞争政策的基础和历史	1
1. 背景和历史	1
2. 《津巴布韦竞争法》的政治背景.....	3
3. 竞争政策改革	3
4. 执行《竞争法》当前面临的问题.....	4
二. 法律框架	4
1. 《竞争法》(ZCA).....	4
2. 滥用支配地位	7
3. 合并与收购	8
4. 消费者保护/不公平竞争问题	9
5. 价格管制	10
三. 机构问题：执行机构和做法	10
1. 竞争政策机构	10
2. 竞争案件的来源	11
3. 调查权	12
4. 处罚	13
5. 法院的作用	13
6. 机构资源、办案量、优先事项和管理.....	14

四. 竞争政策的局限性：豁免和特别监管制度	21
1. 经济领域的豁免和特别待遇.....	21
2. 针对具体部门的规则和豁免.....	21
五. 竞争倡导	22
六. 竞争与贸易政策之间的互动	22
七. 国际关系和区域合作	23
八. 结论和可能的政策选择	24
1. 对立法机构的建议(关于修订当前竞争法 的建议).....	24
2. 对政府的建议	29
3. 对竞争和关税事务委员会的建议.....	30
4. 其他建议	30

前 言

1. 本报告是关于坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的竞争政策自愿三方同行审评的一部分。这一三方同行审评的宗旨在于评估三个管辖区各自的法律框架和执法经验；吸取每个管辖区的教益，总结最佳做法；审查在这一分区域统一和执行竞争法带来的附加价值，以及加强合作的情况。上述各国的国家报告回顾了每个国家各自的竞争政策体系，充当从分区域的角度处理相关问题的比较评估报告的依据。

2. 本报告审查了津巴布韦的竞争政策体系。报告的依据包括：对一些法律文本的回顾，介绍了津巴布韦竞争政策体系的框架，以及竞争和关税事务委员会的一些决定；对涉及津巴布韦竞争政策体系的其他报告的研究；对竞争和关税事务委员会领导层和工作人员，以及其他政府官员和非政府组织代表的访谈。

1. 竞争政策的基础和历史

1.1 背景和历史

3. 津巴布韦于 1992 年采纳由货币基金组织赞助的《经济结构调整方案》（《调整方案》），因为商业界对缺乏国内竞争以及该国的产业在国际上缺乏竞争力的关切与日俱增，所以突显出制定正式竞争政策的必要性。在《调整方案》的推动下设立了“反垄断委员会”，旨在监测竞争状况，对经济中的限制性商业惯例进行监管(Kububa, 2009)。

4. 鉴于存在对设立反垄断委员会的一致需要，于 1992 年开展了一项研究，研究的结论认为：“虽然产业高度集中和较高的准入壁垒

共存不会自动导致垄断者和寡头对市场支配力的滥用，但存在行使市场支配力的可能性，有一些证据和充分的理由使人相信，津巴布韦存在大量限制性商业惯例”。这一结论促使津巴布韦后来于 1996 年通过了《津巴布韦竞争法》（《竞争法》）。

5. 在制定和开始执行《竞争法》几年之后，津巴布韦卷入了与刚果民主共和国的战争(1998-2002 年)。津巴布韦政府 1999 年的土地改革方案引起国内外行为者的一致负面反响，导致该国的一些重要贸易伙伴对其施加经济制裁。

6. 这两项因素对经济造成了严重破坏，商业种植部门受到的影响尤为严重，该部门是出口产品和外汇的传统来源，提供 40 万份就业。经济状况的恶化使津巴布韦变为粮食净进口国。

7. 津巴布韦面临的经济问题包括大量的外部债务，测算的该债务 2010 年达到国内生产总值的 241.6%。2007 年测算的外国直接投资(直接外资)为 3,000 万美元；与 1998 年测算的约 4 亿美元相比大幅度降低。2010 年，津巴布韦测算的国内生产总值为 43.95 亿美元，其中农业部门对国内生产总值总额的贡献为 19.5%，工业和服务部门的贡献分别为 24%和 56.5%。

8. 津巴布韦当前面临的大多数经济问题都源于制裁。与其他撒哈拉以南非洲国家一样，津巴布韦经济的特点包括大多数劳动力从事农业生产、正规就业人数有限、大多数人口生活在贫困线之下、资本形成水平较低，以及直接外资数量较低等。但是，已通过与非南的国际伙伴关系重新开始有关直接外资的举措。

9. 津巴布韦储备银行在 2009 年初之前一直试图通过信托行为稳定经济，但未达到目的，结果使该国经济发生恶性通货膨胀。2009 年

2月，津巴布韦采纳了多种货币¹制度，包括停止津巴布韦元在市面上的流通和取消价格管制。这些措施已使经济状况有所改善，包括恶性通货膨胀的停止；因为采纳这一政策，2010年，津巴布韦在十年内首次出现经济增长。随着政治共识的日益增加，以及对经济增长尤为重要的进一步政策改进，该国经济有望实现进一步恢复和增长。

1.2 《津巴布韦竞争法》的政治背景

10. 总体而言，津巴布韦的竞争政策和法律得到了广泛的政治支持。这一点非常明显，因为在执行竞争法和竞争政策的过去十年中，甚至是在津巴布韦处于经济困境的时期，竞争和关税事务委员会的工作也从未受到过任何政治干预。

11. 对利益攸关方的访谈结果表明，1990年代末曾编写一份综合的竞争政策文件，但不论是竞争和关税事务委员会还是商务部都找不到这份文件。在实践中，没有采用这份文件提供预期的指导，反之，竞争和关税事务委员会自成立以来，一直依靠内阁委员会1992年“关于发展的谅解备忘录”中的政策指导方针，为其竞争业务提供指导。

1.3 竞争政策改革

12. 《竞争法》于1996年通过，于2001年进行了修订，规定将竞争事务委员会和关税事务委员会合并为竞争和关税事务委员会。合并的根本原因在于，一个而非两个具有内在联系的委员会的运行有助于政府节省成本。

¹ 指的是津巴布韦于2009年2月开始采用南非兰特和美国美元作为市面流通货币。

13. 《修正法案》还加强了委员会处理合并与收购事项的职能，并扩大了限制性和不公平商业惯例的名单。此外，法案还赋予委员会对价格进行监督和监测的职能。

1.4 执行《竞争法》当前面临的问题

14. 访谈结果表明，普遍认为津巴布韦社会较不注重诉讼。竞争和关税事务委员会过去传唤的大部分企业是在没有律师代理的情况下应诉的。这一趋势自 2009 年以来已发生变化，越来越多的企业开始雇佣高级公司律师，这主要是因为，与以津巴布韦元计价的处罚相比，现在的处罚以美元计价，所以程度更为严重。

2. 法律框架

2.1 《竞争法》(ZCA)

15. 颁布《竞争法》旨在促进和维持经济中的竞争活动，对预防和控制限制性惯例进行规定，对合并进行监管，防止和控制垄断局势，禁止不公平的贸易惯例，以及对与上述内容相关的事项作出规定。

2.1.1 反竞争协议

16. 虽然《竞争法》对不同形式的违规行为，即不公平商业惯例、限制性协议和 unfair 贸易惯例作了区分，但并没有一项禁止反竞争协议的一般性条款。

17. 根据《竞争法》当前的文本，只有进口初级商品的倾销等不公平贸易做法构成犯罪，应根据第 42 节第(3)款的规定处以罚款或监禁。

18. 根据第 2 节第(1)款，不公平的商业惯例类别包括一般的限制性惯例和附表一中单独列举的特定做法，根据第 43 节(a)和(b)项的规定，对这类行为的唯一制裁是宣布其无效。这是《竞争法》的一项重大缺陷，可能是由于在 2001 年修订《竞争法》时，《修正法案》拟订文本发生遗漏所致。因此，根据《竞争法》当前的文本，如果竞争和关税事务委员会认为限制性惯例有悖于公众利益，仅有权根据第 31 节逐个禁止限制性商业惯例。

2.1.1.1 《竞争法》中的限制性惯例

19. 《竞争法》第 2 节第(1)款将限制性惯例界定为：

(a) 两人或多人之间强制执行或非强制执行的任何协议、安排或理解；或

(b) 任何商业惯例或贸易方法；或

(c) 任何人的任何故意行为或疏忽，不论其为独立行为还是与他人合作的行为；或

(d) 任何人或任何阶层的活动导致的任何情形；

直接或间接地对竞争施加了实质性限制，导致已产生或可能产生以下影响中的一项或多项影响的情况——[……]。

20. 理想地来看，可将《竞争法》第 2 节视为对“合理规则”问题作了规定。但如上文所述，《竞争法》没有这类禁止条款，《竞争法》第 31 节仅允许逐个禁止，结果导致有关限制性惯例的整个文本几乎没有威慑力。

21. 《竞争法》第 32 节第(2)款规定，如果限制性惯例涉及某人对商品或服务拥有实质性市场支配力，则委员会应将这类惯例视为与公众利益相悖。这一点不符合理想状况，因为根据“合理规则”进行审查的协议旨在以某一相关市场中的竞争者为对象，因此这是《竞争法》的一项缺陷。

22. 《竞争法》第 35 节(1)和(2)款规定对“合理规则”协议进行申报。但没有规定对协议进行审查的时限。这些条款也没有规定制定协议的各方在某项特定交易中受禁止行为的上限，结果加大了需申报协议的范围。

23. 还存在有关限制性惯例的禁止条款相互混淆的情况，纳入了似乎与产出限制和限定价格相关的内容，而这些问题应在“本身违法规则”之下处理。还包括了在“滥用支配地位”之下处理的排他行为和剥削行为问题。

2.1.1.2 不公平商业惯例

24. 《竞争法》第 2 节将不公平的商业惯例界定为限制性惯例或附表一中具体说明的其他行为，附表一中所列举的做法包括误导性广告、虚假特价、以高于广告价格销售商品或服务、以不正当理由拒绝销售商品或服务、操纵投标行为、竞争者之间的串通安排、掠夺性定价、维持零售价格和独家经营等。应当指出的是，虽然列举了这些行为，但《竞争法》的当前文本并不包括对不公平的商业惯例的禁止条款。

25. 除了操纵竞标行为和竞争者之间的串通安排以外，附表一中列举的其它做法不是涉及消费者保护，就是涉及典型的滥用支配地位问题，确定它们的程序不同于在处理“本身违法规则”禁止的协议时采用的程序。想当然地将这些问题置于“本身违法规则”之下，可能使《竞争法》的使用者感到费解。

2.2 滥用支配地位

26. 《竞争法》没有对滥用支配地位予以禁止的一般性条款。第 2 节载有垄断局面和实质性市场控制的定义。第 31 节第(2)款允许竞争和关税事务委员会逐个根据每种情形的情况，在认为垄断局面有悖于公众利益的情况下宣布其非法。

27. 《竞争法》将“垄断局面”界定为某人进行实质性市场控制，或拥有实质性经济关系的两个人或更多人进行实质性市场控制的情况。根据第 2 节第(2)款，“实质性市场控制”指的是：这样的一人或多人为了获取利润，在相当长的时间内在津巴布韦或实际属于津巴布韦的任何地区，将价格提高、保持在竞争水平之上或降低至竞争水平之下的权力。

28. 《竞争法》没有规定个人达到怎样的市场份额水平才被视为具有支配地位。虽然一些竞争法规定了可得出支配地位结论的市场份额上限，但确定这一上限并非强制，这种做法还招致了一些批评，²因为这是一种僵化的做法，尽管这种做法可实现法律上的确定性，但无法进行需要的经济评估，达到某种程度的市场份额上限能够激发可反驳的支配地位推定，似乎可用于处理两种观点所关切的问题。

29. 因为缺乏对支配地位的全面定义，竞争和关税事务委员会可考虑就如何评估市场力量制定一些准则的可能性，重点关注除市场份额以外可考虑哪些类型因素。但是，鉴于发展中国家在竞争方面的专门知识水平较低，为了《竞争法》的进一步发展，应考虑缺乏能够激发可反驳的支配地位推定的市场份额上限问题。

² 见贸发会议 2010 年《竞争法范本》，第四章，可在 http://www.unctad.org/en/docs/trdbpconf7L4_en.pdf 上查阅。

30. 上文指出，如果竞争和关税事务委员会认为某种垄断局面有悖于公众利益，可逐个根据每种情形的情况宣布其非法。与之相矛盾的是，根据《竞争法》第 32 节第(5)款，似乎可推定，除非满足某些条件，否则所有的垄断局面都与公众利益相悖。这一点与仅禁止某些被视为滥用行为的理想状况相悖。

31. 因此，就某种这类支配地位是否与公众利益相悖，还是只有滥用这类支配地位才有悖于公众利益，进而应予以禁止而言，《竞争法》的表述模糊，建议《竞争法》将明确禁止滥用支配地位作为一项一般原则。在这项一般原则之后附上一个非详尽清单，列举出基于最佳做法普遍公认的滥用行为。

2.3 合并与收购

32. 津巴布韦起先有一个合并自愿申报制度，2001 年的《修正法案》对该制度作了调整。《竞争法》第 34 节对合并前申报制度作了规定，要求对合并价值达到或超过某一规定上限的合并进行申报(目前的上限金额为合并各方在津巴布韦的年度合并营业额或资产达到 120 万美元)。

33. 《竞争法》中界定的“合并”一词明确包括了横向与纵向合并。但该定义没有纳入纯粹的混合兼并以及可设立“绿地模式”企业的合资公司，第 2 节第(1)款之下的一般性条款无法对缺乏有关这类合并的具体条款予以合理解释。这项缺陷应予以纠正。

34. 《竞争法》第 32 节第(1)款禁止有悖于公众利益的合并。第 32 节第(4)款暗含了公众利益的定义，旨在同时包括创造和加强市场支配地位。然而，相关禁止条款分散在《竞争法》第 2 节、第 32 节第(1)款、第 32 节第(4)款和第 34 节当中，结果使对这些条款的解释工作变得非常复杂。

35. 将《竞争法》第 34 节 A 与 2002 年 270 号法定文书，尤其是第 5 节——“申报的确定”一并阅读表明，《竞争法》没有规定竞争和关税事务委员会评估某项合并应遵守的最后期限。这一严重缺陷应予以纠正。

36. 此外，相关条款没有明确规定在合并各方中(收购方或目标公司)，由哪一方负责向竞争和关税事务委员会申报计划的合并交易。

37. 根据第 34 节 A 第(4)款，没有申报应申报的合并，最高可处以合并一方或双方在津巴布韦的年度营业额 10%的罚款。有人认为这一处罚过于宽泛，不符合谨慎的要求，结果为行使更大的自由裁量权留下了余地。

38. 虽然竞争和关税事务委员会有权根据第 31 节第(2)款(e)项之下的条件批准合并，但是没有任何条款说明处理违反合并条件的程序。

2.4 消费者保护/不公平竞争问题

39. 《竞争法》没有专门针对消费者保护的章节。但各种有关消费者福利和保护的条款分散存在于该法之中。这些条款涉及：

- (一) 误导性广告，
- (二) 虚假特价，以及
- (三) 以高于广告的价格销售商品或服务。

40. 《竞争法》其他部分中与消费者保护相关的所有条款几乎都是定义性的，或涉及在发布与商品或服务定价相关的命令时应考虑的因素。

41. 在实际中，就 3 类不公平竞争问题而言，竞争和关税事务委员会仅处理了误导性广告问题。1999 年至 2010 年期间处理了 10 个案件。

42. 目前工商部正在制定独立的津巴布韦消费者保护法，计划由工商部而非竞争事务主管当局设立一个机构，负责执行这一法律。如果该法律得以颁布，这些与消费者相关的条款将不适于留在《竞争法》中。

2.5 价格管制

43. 《竞争法修正法案》于 2001 年赋予竞争和关税事务委员会价格管制这一职能。在增加这一职能的过程中，讨论了如何确保竞争和关税事务委员会不得因为其法定赋权而限定市场价格的问题。经过折中的案文见《竞争法》第 5 节(h)项。该条款规定，竞争和关税事务委员会应对“部长要求委员会监督的任何行业或企业的价格、成本和利润进行监督，并向部长报告其结论”。

44. 尽管《竞争法》中存在这一规定，但在过去 10 年中一直未行使这项职能，因为竞争和关税事务委员会始终未收到有关执行这一活动的部长指令；也许这一点可作为《竞争法》取消这一职能的合理理由。

3. 机构问题：执行机构和做法

3.1 竞争政策机构

3.1.1 竞争和关税事务委员会

45. 竞争和关税事务委员会是根据《竞争法》第 4 节设立的，该机构应包括由总统任命的 5 名以上、10 名以下成员(第 6 节)，任期不得超过 3 年(第 8 节)。第 11 节存在一个矛盾条款，因为该条规定，如果委员会成员死亡或离职，且这种情况会影响到委员会法定人

数，则部长可任命一名成员，以达到法定人数。还发现更多的矛盾之处，如部长有权暂停某成员的职务或要求其离职(第9节)；部长基本上拥有解雇的权力，而部长并不属于录用机关。这种反常情况需要作为优先事项予以审查。

46. 关于独立性问题，第5节第(3)款规定，委员会不应接受任何其他主管当局的指令，但第18节暗中取消了这一独立性，规定部长出于保护国家利益的理由，可向委员会发布未经《竞争法》界定的一般性指令。

3.1.2 竞争和关税事务委员会业务部

47. 竞争和关税事务委员会的组织架构规定，由理事会担任监督机构，负责监督由一名主任和几名副主任率领的业务部的工作。业务部的内部架构被视为一个理想架构，鉴于竞争和关税事务委员会的主要职能也包括处理关税问题，所以有一个独立的关税分支部门。

3.2 竞争案件的来源

48. 根据法令，竞争和关税事务委员会竞争案件的主要来源包括：(一) 商业界和公众的投诉；(二) 媒体提出的关切问题；(三) 部门研究查明的问题；(四) 来自政府部委的指令；以及(五) 部门监管机构转交的案件。

3.2.1 竞争和关税事务委员会处理竞争投诉事务的情况

49. 竞争和关税事务委员会的业务部对指控进行初步调查，以便明确和评估问题的实质，从而为全面的调查确立初步证据。关于所开展初步调查的报告草案经过业务部的执行部门讨论之后提交委员会相关部门，最终提交整个委员会，以供作出裁决。

50. 各部门主要审议和完善业务部执行部门提出的建议，旨在使竞争和关税事务委员会根据第 14 节第(1)款的规定，更好地行使职能。

51. 全面调查通常是在调查员根据《竞争法》第 46 节确立初步证据之后进行的。作为一条一般法则，涉及附表一中列举的不公平商业惯例的案件，以及涉及其他严重滥用垄断地位的案件继续接受全面调查。

52. 根据《竞争法》第 30 节，一些案件在进行了有关中止或结束查明的反竞争做法的谈判后即告终止。还有一些案件在初步调查阶段即取消，取消的原因多种多样，如缺乏支持指控的证据、指控缺乏依据、或根据“微量”规则，受到指控的做法没有违反《竞争法》等。

53. 目前只有少数案件进入全面调查阶段，因为这类案件对津巴布韦的经济状况产生了严重影响，所以要求对其发布公告，并举行公开审讯或对利益攸关方的审讯。

3.2.2 处理合并事务

54. 对合并和收购的审查更为复杂。合并双方都必须填写合并申报表。该表格要求填写有关合并交易所有方面的信息。此外还通过提交的材料和与相关利益攸关方的面谈获得额外信息。

3.3 调查权

55. 《竞争法》第 28 节赋予竞争和关税事务委员会这一权力，对委员会有理由认为存在或可能发生的合并、限制性惯例、协议、理解或贸易方法进行调查，以便确定其是否为反竞争行为。

56. 根据第 47 节，在进行调查期间，委员会可进行无事先通知的初步调查。如果委员会认为有必要进行全面调查，则法律规定必须

在政府公报和所涉地区发行的国家报纸上发布公告，邀请感兴趣的各方在公告发布后两个星期内提交书面资料。

57. 法律要求委员会确保适当遵守自然正义原则；委员会还享有《调查委员会法》赋予委员会的权力，这不同于命令对某人进行羁押的权力。

58. 《竞争法》第 47 节赋予竞争和关税事务委员会进入和检查的权力，该权力可被解释为包括进行有效突击检查的权力，但这类权力尚未使用。

59. 《竞争法》没有关于宽大处理方案的条款，供卡特尔参与者自愿向竞争和关税事务委员会提供有关在市场上串通/合谋和其他反竞争行为的信息。这些缺陷可能削弱竞争和关税事务委员会调查复杂的反竞争行为的能力，需要予以纠正。

3.4 处罚

60. 在同一条款中规定违法行为和予以处罚的模式是可取的。然而，有关处以罚款规定的《法案》由一个不同的主管当局执法，不属于竞争和关税事务委员会的任务范围。理想的状况是允许《竞争法》独立地对处罚作出规定，以确保违法行为得到相应的惩处。

3.5 法院的作用

61. 第 33 节规定由高等法院或治安法院执行委员会的命令。

62. 《竞争法》第 33 节第(3)款(a)项承认高等法院的司法审查权。行政法院也是法院的一部分，反对竞争和关税事务委员会的裁决可向行政法院上诉。

63. 就机构设置而言，迄今为止尚未出现严重冲突，但同时可向高等法院和行政法院上诉，说明在实际中存在发生冲突的可能性。

64. 理想的状况是设立一个处理竞争和相关事务的专门法庭，这是坦桑尼亚的做法，赞比亚近来也采纳了这种做法。涉及受到监管部门主管当局裁决的事项也可向这一法庭上诉，从而为该法庭提供足够的上诉案件。另一个备选解决办法是限制向高等法院或行政法院提出上诉的案件数量，并在首选的法院内部设立一个专门的竞争事务分庭。

3.6 机构资源、办案量、优先事项和管理

3.6.1 机构资源

65. 竞争和关税事务委员会共有 29 名工作人员，其中包括 16 名技术人员和 13 名支持人员，包括主任、委员会秘书和两名法律官员/顾问。竞争事务部由竞争事务副主任牵头，包括 5 名经济学家和 1 名法律官员，共 7 名工作人员致力于竞争相关业务。关税事务部由关税事务副主任牵头，包括 4 名经济学家，共有 5 名工作人员致力于关税事务相关工作。

66. 委员会目前竞争方面的专家大部分为新来者。唯一资深的专家是 1999 年录用的主任。在专家当中，没有一人接受过大学的竞争问题培训，委员会内部也没有任何为工作人员提供的在职培训。工作人员和委员最多在国外参加过两到三天的短期培训。

67. 据主任称，因为该国自 2000 年代以来经历经济动荡，所以竞争和关税事务委员会的人员流动非常频繁，他补充说，在 2007/2008 年间，竞争和关税事务委员会整个的竞争事务部门人员流失。

68. 向竞争和关税事务委员会工作人员支付的薪酬与公务员薪酬水平挂钩，但据咨询师无法核实的资料来源称，竞争和关税事务委员

会与部门监管机构之间的工资水平平均差距约为 700%。将竞争和关税事务委员会的工资与三方中的其他竞争事务主管当局相比，也发现它们之间存在巨大差异。这一情景可能导致人员流失等各种人力资源问题。

69. 信通技术的使用以及用电子方式记录程序和档案的情况非常有限，可能导致在执行竞争和关税事务委员会活动方面本来可避免的延误。竞争和关税事务委员会没有网站，近来才刚刚设立了自己的电子邮件账户。

70. 在资金方面，竞争和关税事务委员会用于执行其任务的资金有限。下表 1 表明，合并申报费是竞争和关税事务委员会的主要收入来源，其次是贸易发展税。³

表 1: 竞争和关税事务委员会按来源分列的收入状况

资金来源	2010(实际金额) (美元)	2011(实际金额) (美元)	2012(估计金额) (美元)
政府拨款	114 154	210 405	319 000
合并申报费	154 986	267 402	368 450
贸易发展税	657 620	205 986	200 000
投资收入	0	42 683	50 000
杂项收入	1 211	5 492	-
合计	927 971	731 969	937 450

资料来源：竞争和关税事务委员会

³ 贸易发展税是对特定进口和出口商品征收的附加费，旨在为促进津巴布韦的出口贸易提供资金。迄今为止，只有津巴布韦贸易组织(ZimTrade)及竞争和关税事务委员会因为其贸易发展和促进工作获益于贸易发展税。

71. 根据第 23 节，竞争和关税事务委员会收到议会拨款、可能投入或注入委员会的资金及任何其它资金，不论这类资金是否与《竞争法》相关。对这一条款的解释可能过于宽泛，导致纳入了与《竞争法》的宗旨和目标不相符的资金来源，因此应予以纠正。

72. 有证据表明，监管当局通过行使监管职能获得额外资金。另一些管辖区(坦桑尼亚和土耳其)在其竞争法中明文规定接受来自受监管部门主管当局的资金。

3.6.2 办案量

73. 竞争和关税事务委员会报告了所有处理的案件，这指的是所有启动的案件，不论案件是否终止。下表 2 总结了这些年中处理的竞争案件数量。⁴

案件类别	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008	2009	2010	合计
限制性惯例	58	61	54	14	15	18	220
合并与收购	24	78	81	16	9	14	222
竞争研究	9	12	13	2	1	1	38
合计	91	151	148	32	25	33	480

(竞争和关税事务委员会年度报告，2010 年)

⁴ 注：表 2 提供的数据包括在不同阶段处理的所有案件。因此，数量高于表 3 和表 4 中提供的数据，表 3 和表 4 只包括各个阶段实际作出裁决和终止的案件。

3.6.2.1 限制性商业惯例

74. 自委员会于 1999 年开始有效运行以来，共对 100 个涉及限制性和不公平商业惯例(包括反竞争协议和滥用支配地位)的案件作出裁决。见下表 3 的总结。

表 3: 委员会在 1999-2011 年期间对限制性商业惯例作出的裁决一览

委员会的裁决	做出裁决的涉及限制性惯例的案件数量			合计	百分比
	1999-2005	2006-2009	2010-2011		
因与竞争无关终止的案件	14	3	3	20	20%
因与竞争无密切关系终止的案件	8	5	0	13	13%
因缺乏确凿证据证实指控的案件	8	6	2	16	16%
因无管辖权终止的案件	0	1	1	3	3%
进入全面调查阶段的案件	12	2	4	18	18%
因缔结同意协议和签署保证书终止的案件	10	4	1	15	15%
因所称限制性惯例已停止终止的案件	4	1	0	5	5%
转交检察官办公室的案件	1	5	1	7	7%
转交其他相关主管当局的案件	0	1	0	1	1%
因等待政府取消对相关产品的价格管制搁置的案件	2	1	0	3	3%
合计	59	29	12	100	100%

75. 上表表明，16%的案件因指控缺乏充分证据而终止，说明有必要对委员会工作人员进行调查技能方面的培训。未得到委员会最终裁决的案件包括：因无管辖权终止的案件(3%)；因所称限制性惯例已停止而终止的案件(5%)；转交其它相关主管当局的案件(1%)；以及因等待政府取消对相关产品的价格管制而搁置的案件(3%)。其余案件(72%)由委员会审议案情，然后作出相应的详细裁决。

76. 在该背景下，应指出委员会在处理竞争案件方面的一些成功实例：

- 某些行业废除了串通和类似卡特尔行为导致的横向限制，如水泥和煤炭行业以及干洗和洗衣服务部门；
- 在煤焦油燃料产业等其它产业，仍然允许可带来可观的经济和效率收益的纵向限制，但将其置于管制之下；
- 结束了消费产品行业，如酒精饮料行业和烟草业，以及电力和通信等公用设施部门中占有支配地位的公司直接影响到消费者的滥用行为；以及
- 取消了水泥、煤炭、制糖和化肥等行业的准入障碍，使新的经济参与者得以进入这些行业。

77. 最近，委员会对医疗保险服务部门进行了干预，通过对 Cimas 医疗器械公司针对肝透析病人滥用支配地位的做法进行全面调查，发布了补救命令，这一结果促进了该部门的竞争，非常有利于消费者的保护。此外，对电力设施公司滥用垄断地位的全面调查也得到了政府、商业界和大众的赞扬。

78. 尽管存在这些成功实例，但是，因为与这类问题相关的法律架构在《竞争法》中被视为限制性惯例，以及在不影响竞争和关税事务委员会裁决的自主性的情况下，与反竞争限制性惯例相关禁止条款的性质，可得出这样一个符合逻辑的结论，即有必要制定一项新

的法律，对限制性惯例作出适当规定，查明和限定与这类惯例相关的违法行为，并制定相应的禁止条款。

3.6.2.2 合并管制

79. 委员会自 1999 年开始有效运行以来，共对 137 个合并与收购案件作出裁决，见下表 4:

委员会的裁决	合并案件数量				合计	百分比
	1999-2005	2006-2009	2010-2011	2012(至今)		
无条件批准	52	33	11	1	97	71%
有条件批准	11	11	5	0	27	20%
无异议	6	5	0	0	11	8%
驳回/禁止	2	0	0	0	2	1%
合计	71	49	16	1	137	100%

80. 2006 年关于津巴布韦实施竞争政策和法律的影响的第一份研究报告⁵ 认为，经委员会有条件批准的合并案件直接产生的特定经济效率收益如下：

- 生产效率和机器使用率提高(帕尔马尔·罗斯曼斯公司/英美烟草公司合并、BP 津巴布韦/嘉实多津巴布韦合并、Zimboard Products/PG Bison Mauritius 合并)；

⁵ “关于津巴布韦实施竞争政策和法律的社会经济影响的研究报告：第一部分”，2006 年 11 月（未出版）。

- 恢复厂房生产力(Portland Holdings/Pretoria Portland Cement 合并, Zimboard Products/PG Bison Mauritius 合并);
- 采购请求的整合提高了采购效率以及杠杆优势(帕尔马尔·罗斯曼斯公司/英美烟草公司合并、Shashi 私营医院/PSMI 合并);
- 产品销售方面供应链效率提高(帕尔马尔·罗斯曼斯公司/英美烟草公司合并);
- 通过技术和商务支持提高了能力并维持市场份额(帕尔马尔·罗斯曼斯公司/英美烟草公司合并);
- 在投入要求方面开始自给自足(Delta Beverages/Mr Juicy 合并);
- 产品质量提高(Zimboard Products/PG Bison Mauritius 合并); 以及
- 从运营亏损到盈利的有效转变(Zimboard Products/PG Bison Mauritius 合并)。

81. 后来有条件批准的合并也或多或少产生了类似的经济效益。

3.6.3 优先事项和管理

82. 目前的工作重点主要在合并事务, 竞争和关税事务委员会开展这类业务的范围有限。现在需要扩大工作范围, 纳入卡特尔和滥用支配地位等方面的业务。

4. 竞争政策的局限性：豁免和特别监管制度

4.1 经济领域的豁免和特别待遇

83. 《竞争法》第 3 节第(1)款规定其适用于津巴布韦共和国境内进行或对该国产生影响的所有经济活动，但对它的解释不应限制一些知识产权。

4.2 针对具体部门的规则和豁免

84. 除了第 3 节第(1)款中的规定以外，《竞争法》没有规定针对具体部门的豁免情况。根据这一条款，尽管各部门的监管机构也应依照其各自的法律处理竞争相关问题，但竞争和关税事务委员会被视为对所有受监管的部门拥有管辖权。

85. 《竞争法》还忽视了整体豁免，即关键部门某些(经过评估)查明的活动受到竞争法的豁免这一常见现象。这类活动包括限定农业市场中经济作物的价格。

4.2.1 邮政和通信部门

86. 《邮递和通信法》第 4 节第(1)款(f)项规定，维持和促进该部门的有效竞争是津巴布韦邮政和通信监管当局(POTRAZ)的职责之一。

87. 2011 年的《能源监管当局法》第 4 节第(1)款(g)项规定，维持和促进该部门的有效竞争是津巴布韦能源监管当局(ZERA)的职责之一。

88. 上述两项法律既没有说清如何履行这些职责，也没有规定在竞争和关税事务委员会与上述机构之间就竞争事务进行交流的机制。访谈结果表明，上述两个机构与竞争和关税事务委员会和谐共处，但当前的法律可能成为冲突的诱因。

4.2.2 能源部门

89. 2002 年的《电力法》和 2006 年的《石油法》应与作为部门法律的 2011 年《能源监管当局法》一并阅读。《石油法》第 52 节对竞争问题作了规定。2002 年《电力法》整个第十部分对竞争和市场支配权作了规定。

90. 此外，2002 年的《电力法》第 59 节第(8)款(f)项规定了一个转交机制，即将与竞争问题相关事务转交竞争和关税事务委员会。这是一个良好的范本，可供其他所有部门监管机构的法律效仿。

5. 竞争倡导

91. 《竞争法》在第 5 节第(1)款(e)项中间接规定，就经济竞争以及涉及经济竞争的政府政策的所有方面向部长提供咨询，是竞争和关税事务委员会的职能之一。

92. 过去曾经与媒体合作，开展了一些倡导活动，但不知因何原因终止。在促进津巴布韦的竞争文化方面，尚有待充分发挥与学术界、律师协会和商业组织合作开展倡导活动的巨大潜力。

6. 竞争与贸易政策之间的互动

93. 竞争和关税事务委员会内部目前包括关税事务分部表明这两种政策之间存在互动。竞争和关税事务委员会有权对可能伤害地方产业的征收关税行为或任何与之相关的事项进行调查。因此，竞争和关税事务委员会在关税方面的政策对象是可能在业务层面降低为准入壁垒的保护主义。

94. 反之，竞争政策和法律的目标在于促进市场的有效竞争，在评估市场的竞争水平时，要考虑准入障碍等因素，即是否容易进入市场。

95. 尽管关税措施是否对国家有利还存在争议，但竞争和关税事务委员会同时管理关税和竞争事务，很有可能导致政策目标相互冲突，结果可能恰恰违背为促进经济制定竞争法这一宗旨本身。还应注意，津巴布韦由法律规定竞争与关税事务同属一个机构管辖的做法较为特殊。还没有任何其他已知管辖区采用这种做法。

96. 对竞争和关税事务委员会工作人员的访谈结果表明，尽管存在政策冲突的可能性，但迄今为止尚未发生这方面的公开冲突。随着津巴布韦的经济进一步恢复，预计交易量将有所增加，从而加大向竞争和关税事务委员会提交投诉的冲突案件的可能性(只要是在关税和竞争事务同属一个机构管辖的情况下)。

97. 标准的建议做法是设立一个独立的竞争主管部门，津巴布韦已近乎实现这一目标，因为其消费者保护方面的合作伙伴已呈现出设立单独机构的势头。

7. 国际关系和区域合作

98. 在双边层面，竞争和关税事务委员会与该地区的另一些竞争主管当局，尤其是肯尼亚、纳米比亚、南非和赞比亚主管当局开展了合作，以交流信息。与赞比亚竞争主管当局的合作内容已扩展至处理和调查竞争案件。

99. 在区域层面，津巴布韦是南部非洲发展共同体(南非洲发共体)及东部和南部非洲共同市场(东南非共市)的成员。委员会提供了一名区域竞争事务专家，参加东南非共市区域竞争政策和法律的制定，并担任东南非共市竞争委员会的理事会成员。委员会是南非洲发共

体内部竞争和消费者政策及法律委员会的积极成员。此外，委员会还是非洲竞争论坛及南部和东部非洲竞争论坛的成员。

100. 此外，竞争和关税事务委员会还作为技术援助的受益者和提供者，与许多其他竞争主管当局和国际组织开展了合作。

8. 结论和可能的政策选择

8.1 对立法机构的建议(关于修订当前竞争法的建议)

101. 在与赞比亚和坦桑尼亚共同进行的竞争法三方审评背景下查明的差距表明，大多数导致赞比亚在 2010 年和坦桑尼亚在 2003 年废除其竞争法的原因，在津巴布韦的竞争和监管框架中仍然存在。鉴于问题很多，可能需要或者对当前的《竞争法》增加一个导言部分，或者对其进行修订，加之如上文所述，与在三方审评的其他地方发现的差异的相似性，建议废除《竞争法》，以一个新的法律取而代之，以处理本报告中提及的差异和其他问题。

102. 为便于参考，下表 8 归纳了本报告对《竞争法》不同的法律条款所作的评估，以及针对不同条款的建议。须注意，本总结以贸发会议的《竞争法》范本作为框架。

表 8:《竞争法》主要内容评估总结

贸发会议《竞争法范本》条款	津巴布韦《竞争法》条款	缺陷	建议
本法的名称	第 1 节	-	-
本法的目标和宗旨	前言	没有一个独立章节对法律的这一重要部分作出规定。	纳入一个章节，对法律的目标或宗旨作出规定。
定义	第 2 节	大多数定义使用的语言与通用的“竞争语汇”不一致，词汇互换过于频繁，令人费解。	<ul style="list-style-type: none"> 这类定义一般是某项实质性规则的一部分，如：禁止限制性惯例的规则，因此应将其从第 2 节移至《竞争法》中载有相关实质性条款的章节。 应制订更明确的定义以及在词汇中使用重要的通用竞争语汇，以防止可能导致不必要争论的混淆。 竞争和关税事务委员会应制订指导方针，解释竞争法的核心概念，如相关市场的定义。
适用范围	第 3 节	适用于整个经济，没有相关限制，规定与部门监管机构共同管辖权的问题。	法律应纳入一个部分，明确分离对受监管部门竞争问题的管辖权。
反竞争协议	第 2 节	<ul style="list-style-type: none"> 在反竞争协议、滥用市场支配地位和不公平竞争行为之间没有鲜明的分界线。 缺乏对反竞争协议和滥用市场支配地位的一般性禁止条款。 	<ul style="list-style-type: none"> 纳入一个对反竞争协议和合谋做法的一般性禁止条款，在其后附上一个相关实例的非详尽清单。 明确区分受“本身违法规则”禁止和属于“合理规则”范畴的协议。

表 8:《竞争法》主要内容评估总结

贸发会议 《竞争法范本》 条款	津巴布韦 《竞争法》 条款	缺陷	建议
	附表一第 8、9、10 部分	<ul style="list-style-type: none"> • 滥用市场支配地位问题在第 2 节关于限制性惯例的“本身违法规则”之下作了规定。 	<ul style="list-style-type: none"> • 不混淆特定的反竞争协议种类和不公平竞争行为。
构成滥用市场支配地位的行动或行为	第 2 节	<ul style="list-style-type: none"> • 法律间接讨论了“合理规则”问题，提及与《竞争法》第 2 节中界定的协议相关的限制性惯例。附表一中列举的做法称为不公平商业惯例，受到“本身违法规则”禁止。 	<p>附表一中列举的行为应移至《竞争法》中对应的部分(即反竞争协议或不公平竞争行为)。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 制定对滥用支配地位的一般性禁止条款，在其后附上一个相关实例的非详尽清单。 • 用于界定支配地位的语言应与通用的竞争语汇相一致，以使用户理解。 • 讨论是否应基于具体的市场份额上限推定可反驳的支配地位。
对兼并的申报、调查和管制	第 34 节 及 34A	<ul style="list-style-type: none"> • 没有具体说明调查程序，尤其未规定时限。 • 合并的定义没有包含合资公司和纯粹的混合兼并。 • 对实质性合并的管制审查分散在几个条款中。 	<ul style="list-style-type: none"> • 为合并审查规定具有法律约束力的时限。 • 在合并的定义中纳入有关设立全方位合资公司和纯粹的混合兼并的内容。 • 在一个单一条款中对实质性合并的管制审查作出规定。

表 8:《竞争法》主要内容评估总结

贸发会议《竞争法范本》条款	津巴布韦《竞争法》条款	缺陷	建议
批准或豁免	第 35, 36, 37, 38 和 39 节	没有具体说明调查程序, 尤其未规定时限。	为协议的审查规定具有法律约束力的时限。
消费者保护问题的某些方面	附表一第 8 部分	涉及竞争和消费者的条款没有明确的分界线, 都被置于附表一之下。	基于《消费者保护法》应由另一个机构管理的结论, 可将有关消费者保护方面的内容从竞争法中移除。但必须是在《消费者法》颁布后这样做, 以防消费者在中间的空白阶段受到侵害。或通过两者之间划定界线的方式进行补救。
调查程序	第 34 节 C	缺乏有关对卡特尔成员宽大处理方案的明确条款。	制订有关卡特尔成员宽大处理方案的明确条款。
竞争主管当局与部门监管机构之间的关系	第 3 节(a)和(b)项	虽然某监管当局有如何将竞争事务转交竞争和关税事务委员会的具体条款, 但本法没有这方面的具体条款。	竞争法应承认与部门监管机构同时存在的事实, 并对自己进行相应的限制。 应加强《电力法》第 59 节, 将其作为部门监管机构与竞争和关税事务委员会之间进行交流的模版。
管理机构的设立、职能和权力	第 4、5、6 节及附表二	<ul style="list-style-type: none"> 负责管理竞争和关税事务委员会的部长和财政部长被赋予的权力过大, 对委员会的独立性构成威胁。 	<ul style="list-style-type: none"> 应取消部长的一些权力, 以确保委员会成员在任期内享有更强的稳定性, 使他们能够更有效地行使职能。

表 8:《竞争法》主要内容评估总结

贸发会议 《竞争法范本》 条款	津巴布韦 《竞争法》 条款	缺陷	建议
		<ul style="list-style-type: none"> • 《竞争法》第 6 节没有说明谁有权任命理事会成员。 • 理事会成员的 3 年任期太短，他们很难在这么短的时间内获得所需的竞争法专门知识及积累机构记忆。 	<ul style="list-style-type: none"> • 制定政策，将竞争和经济监管机构置于一个部委管辖之下，以便于制定涉及竞争和监管部门之间互动的政策决策。 • 明确规定由部长经与总统协商任命理事会成员。 • 理事会成员的任期应延长为 5 至 7 年。
执法权	第 30、31 和 32 节	委员会的命令目前由法院执行。这种做法可能导致多重程序，在执法过程中造成不必要的延误。	竞争和关税事务委员会可行使一些实际执法的权力，并声明应由法院处理的案件，其中大多数为刑事处罚，尤其是监禁。
处罚和补救 (请求损害赔偿的诉讼)	第 31、44 和 45 节	采用了一般性、宽泛的基准，导致对违法者的威慑力不足。忽略了一些违法行为，如合并获得有条件批准后违反合并条件的情况。	<p>规定《竞争法》特定的惩处，以实现威慑违法者的目的。</p> <p>在《竞争法》中规定经查明被忽略的违法行为。</p>
上诉	第 40 节	高等法院和行政法院可进行司法审查。	<ul style="list-style-type: none"> • 应当只有一个法院对竞争案件具有管辖权。竞争案件应由具备专门知识的法官进行审讯。

8.2 对政府的建议

- 在拟定新的法律之前应开展一项综合研究，基于当前津巴布韦社会、经济和政治状况的需要，为竞争制度相关经济和法律方面的细节提供指导。该研究应作为制定全面的竞争政策以及最终制定新的法律依据。此外，考虑到竞争和关税事务委员会与竞争和关税相关任务之间的潜在政策冲突，以及在同一个机构之下结合这两方面的任务甚为罕见，该研究应讨论是否应保持竞争和关税事务委员会当前任务的问题。事实上，建议考虑将这两项任务进行分拆，仅仅将竞争相关事务分配给委员会处理。
 - 建议政府考虑竞争和关税事务委员会在长达十年中一直在十分有限的预算条件下开展工作，尽最大可能增加其预算。应与部门监管机构进行比较，因为它们涉及经济中的相同实体，更因为竞争和关税事务委员会的任务比特定部门监管机构的任务范围更广。可考虑增加预算的资金来源，包括政府拨款，以及制定一项法律制度，规定竞争和关税事务委员会接受来自受监管部门资金的机制。
 - 应大幅度提高竞争和关税事务委员会工作人员的工资，原因非常明显，即加强对工作人员的激励以及竞争和关税事务委员会作为雇主留住员工的能力。
 - 将竞争和监管当局置于一个核心部委管辖之下，以避免相互冲突和矛盾的政策目标以及津巴布韦的竞争和监管之间脱节。这样做更便于竞争和监管机构作为经济实体的共处，因为它们服务的对象是津巴布韦经济中的同一群消费者，出于对消费者利益和经济的考虑，有必要共享信息、资金和其他资源。
-

8.3 对竞争和关税事务委员会的建议

- 在竞争和关税事务委员会内部设立一个有效的信息和传播技术部门，负责管理网站、程序和档案的电子记录以及图书馆。
- 为工作人员、理事会成员、上诉机构、大学教员、执业律师和受监管部门工作人员量身定做竞争培训方案，作为三至五年内的常规活动，以便向津巴布韦的竞争和监管框架注入竞争知识和技能。
- 竞争和关税事务委员会理事会重新分配竞争倡导职能。应立即放弃与律师协会、学术界、以及贸易与商界合作的机会，因为这类合作可由委员会当前具备的资源完成。
- 竞争和关税事务委员会应对其执法职能重新定位，通过严格审查履行对案件进行裁决的职能，免除自身因权力分割而承担的义务，如本报告之前所述，目前这种权力分割使该机构在行使职能时受到干扰。

8.4 其他建议

- 在大学开设竞争法和竞争政策课程，以确保在津巴布韦提供基本的竞争培训。
-

