

联合国贸易和发展会议

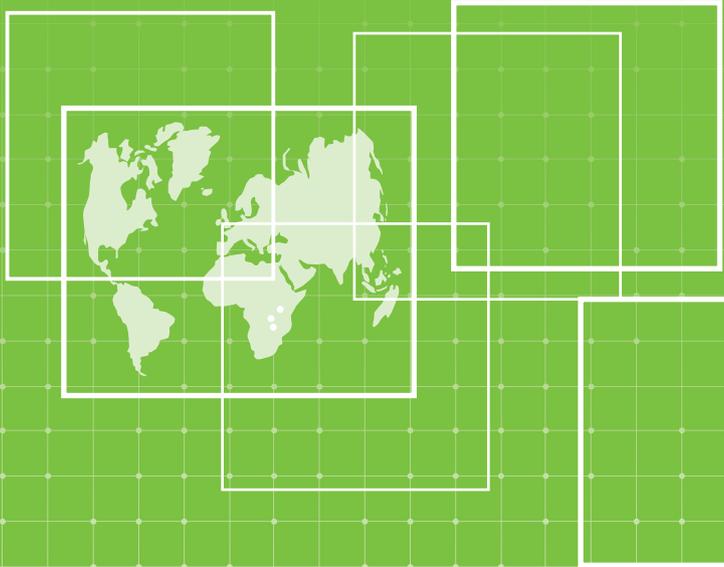
UNCTAD



竞争法和竞争政策自愿同行审评：

巴基斯坦

概述



联合国

联合国贸易和发展会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：

巴基斯坦

概 述



联合国
纽约和日内瓦，2013

说 明

贸发会议开展的竞争法和竞争政策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》(即《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/2013/4
(OVERVIEW)

鸣 谢

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审查《联合国关于竞争的一套原则和规则》会议上进行竞争法和竞争政策自愿同行审评工作。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 先生的指导下完成。

本报告由前巴西经济保障管理委员会主席 Fernando Furlan 先生、土耳其竞争管理局监督和实施四处负责人 Orcun Senyücel 以及乔治华盛顿大学法学教授 William Kovacic 为贸发会议编写。Graham Mott 先生为报告提供了大量帮助并作了审订。

目 录

一. 巴基斯坦竞争政策和立法	1
A. 竞争立法的发展和结构	2
二. 巴基斯坦竞争委员会的体制框架和组成	3
A. 巴基斯坦竞争委员会	3
B. 员工激励	6
三. 竞争法概述	7
A. 相关市场的定义	7
B. 滥用支配地位	7
C. 被禁止的协议与豁免	8
D. 兼并和收购	8
E. 防止欺诈性营销和消费者保护	9
F. 补救措施	9
G. 处罚	10
H. 委员会的职能和权力	11
I. 执法工具	11
四. 竞争政策机构	13
A. 委员会的挑战和业绩	14
五. 调查结果和建议	22
A. 调查结果	22
B. 建议	23

一. 巴基斯坦竞争政策和立法

1. 2007 年巴基斯坦对其竞争政策制度进行了根本性的重新设计。出于多种原因，这项举措是竞争政策最重要的现代发展之一。首先，新制度相当有希望改善巴基斯坦的经济业绩。尽管初始条件困难，巴基斯坦竞争委员会已经为竞争法成为国家经济政策的一个成分奠定了坚实的基础。
 2. 第二，新制度的实施为其他正在考虑通过竞争法或正处于使新制度运作早期阶段的司法辖区提供了重要经验。巴基斯坦的经验强调在制定实施方案、吸引熟练的专业工作人员和动员民众支持竞争机构方面强有力领导的重要性。
 3. 第三，巴基斯坦竞争政策体系如今面临新竞争管理机构在成功推出后第一个十年中所遭遇的艰难挑战。让巴基斯坦的制度闻名于世的重要执法和倡导举措，往往也会在法院里和政治进程中引发强烈反对。早期的成功也为熟练的巴基斯坦竞争委员会工作人员创造了得到私营机构其他(通常薪酬更高)职位的诱人机会。要在未来取得进展，当选官员还必须继续致力于为巴基斯坦竞争委员会任命优秀的领导层。
 4. 未来几年里，巴基斯坦竞争委员会将面临艰难抉择，以决定促进巴基斯坦经济根本转型的最佳办法。巴基斯坦经济是一个新旧制度的混合体，较旧的产业制度发展程度是政治选择的结果，而较新的私营部门制度则由竞争力量塑造。巴基斯坦竞争委员会的作用是鼓励后者的发展——以支持私营部门脱离旧的政治和经济寡头而兴起。巴基斯坦竞争委员会试图通过以专业、自治的方式实行竞争法来做到这一点，无论受其管辖的企业的起源和管理如何。
 5. 除了公用事业外，巴基斯坦现在没有大型垄断企业，尽管 1970 年代之前由 20 个强大家族集团控制的卡特尔和垄断企业曾占据支配
-

地位。这些集团总共持有巴基斯坦三分之二的工业资产，80%的银行业和70%的保险业。¹然而，世界银行2007年1月完成的一份报告强调，巴基斯坦仍存在得到证实的或疑似的卡特尔，而且可能在多个行业都仍然存在。

A. 竞争立法的发展和结构

6. 巴基斯坦的第一部竞争法是1970年的《垄断和限制性贸易惯例法令》，垄断管理局依照该法行事。1972年颁布的经济改革令严重限制了《法令》的适用范围，这是《法令》宣布后立即颁布的一个广泛国有化进程。由于其法律框架不完整，工作人员专业知识不完善，旧的垄断管理局被认为无力有效执行立法。

7. 《法令》得到了修订，最初作为总统令于2007年颁布，在经历两次重新颁布和45日的暂停之后，于2010年10月由议会批准，作为《竞争法》颁布。法律的运作发生重大转变，从硬性规定的方法转为理性论述的方法。与之前的《法令》不同，《竞争法》不再着眼于限制支配性地位，而是禁止滥用支配地位，设定40%的市场份额作为享有支配地位的门槛，并采纳了多个企业具有集体支配地位的概念。

8. 《法令》仅禁止限制性贸易做法，从而导致竞争遭到不合理的削弱，与之不同，《竞争法》禁止相关市场中任何阻止、减少或限制竞争的协议。出于效率或经济价值的考虑，《竞争法》中也包括了对协议的单独豁免和整体豁免。《竞争法》规定了兼并的事前控制程序，即对达到巴基斯坦竞争委员会在2007年竞争(兼并管理)条例中所规定门槛的兼并和收购实行强制性的审查和预先许可程序。

¹ Ul Haq, M (1976). *The Poverty Curtain: Choices for the Third World.* (《贫穷之幕：第三世界的选择》) Columbia University Press. New York.

9. 《竞争法》引入了有关欺诈性营销的条款，目的在于保护消费者利益和增强消费者福利，同时保护企业利益不受虚假和误导性信息或广告的伤害。

10. 《竞争法》有关搜查和检查、强行进入和宽大处理权的条款，大大增强了巴基斯坦竞争委员会的调查能力。为确保其独立性，为委员会成员提供一定程度的免于被任意撤职的保护和任期保障。为了有效执行，《竞争法》的处罚远远高于《法令》中的规定。宣传是《竞争法》规定的法定任务之一，包括发布咨询/政策说明的权力，还成立了一个独立的竞争上诉法庭来提供上诉补救。

二. 巴基斯坦竞争委员会的体制框架和组成

A. 巴基斯坦竞争委员会

11. 委员会是一个自治联邦机构，任务是在商业和经济活动的所有领域确保自由竞争，提高经济效率，保护巴基斯坦各地的消费者免遭反竞争行为伤害。

12. 委员会是一个合议机构，作为一个准司法、准监管执法机构建立。委员会目前包括主席在内共有六名委员，虽然法律允许的完整组成是七名成员。² 现任委员的背景各不相同：包括税法、企业和监管法、银行业、金融和私营企业。

13. 委员会由以下部门组成：

- (a) 委员会秘书处。它负责根据核准的程序开展委员会的业务。其职责包括：代表委员会，发布委员会通知和会议记录，确认决定或文件无误，并与各种组织、部委和政府机构联络；

² 《竞争法》第 14 款。

- (b) 卡特尔和贸易违规部。这是负责执法、对可能违反《竞争法》第 3 款(滥用支配地位)和第 4 款(被禁止的协议)的行为开展问询和调查的主要部门。该部门由来自法律、经济、金融及会计背景的专业人士组成;
- (c) 法律部。法律部是委员会良好运作的基础,负责开展执法活动,为各部门提供法律咨询和服务,并协助进行调查以及搜查和检查活动。书记官长处负责起草诉状,代表出庭,发布“陈述理由”通告,组织听证会,并提供行政和法律支持以协助巴基斯坦竞争委员会原始及上诉审判庭的工作;
- (d) 企业事务部。鉴于预算吃紧,该部门对于巴基斯坦竞争委员会的高效和有效运作发挥着重要作用,它处理涉及内部运作的事务,包括管理、账目和人力资源事宜。除了执法,主要重点是改善设施、组织、政策和程序。在政策制订方面已作了显著改善,引入了标准作业程序、人员配备和计算机化信息共享。虽然巴基斯坦竞争委员会仍然面临严重财务限制,但它一直积极运作,并审慎地部署其有限资源;³
- (e) 并购和国际事务部。并购部的职能和职责包括从报纸报道中、证券交易所网站上发现并直接从巴基斯坦证券交易委员会获知兼并和收购案例。它还根据《竞争法》第 11 款对股份和资产的兼并和收购进行审查,包括合资企业。一般来说,在技术部门的协助下,一名委员可以独自对这些审查做出最终裁决。如果兼并或收购不能被批准,巴基斯坦竞争委员会的现行做法是,至少由两名委员组成的审判庭拥有此类裁决的最终决定权。该部门是与联合国贸易和发

³ 巴基斯坦竞争委员会年度报告,2011 年。

展会议(贸发会议)、经济合作与发展组织(经合组织)和国际竞争网络的联络协调机构,是所有国际活动的通信联络点。此外,它拓展与其他竞争机构及捐助组织的技术援助相关双边关系。该部门目前加入了国际竞争网络的两个工作组,并为经合组织和贸发会议的工作作出了贡献。

- (f) 竞争政策和研究部。《竞争法》第 28 款和第 29 款要求巴基斯坦竞争委员会开展研究,审查政策。委员会也有权发布政策说明。推动支持竞争的公共政策是任何竞争机构的一项重要活动,巴基斯坦竞争委员会一直积极努力实现这一目标。该部门的调研方案协助执法部门查明反竞争的因素和做法;
- (g) 宣传和信息技术部。宣传部致力于提高利益攸关方的认识。跨国公司认为巴基斯坦商业界对竞争法的认识相当高,与全国性或地方公司的合作是可行的。媒体曝光率对巴基斯坦竞争委员会的独立性和效率而言很关键。信息和技术团队管理并提供与信息技术相关的所有服务,以支持巴基斯坦竞争委员会提高员工生产力和效率的使命。近期该部门的工作重点是对法律/法院案件、员工考勤记录、库存资产及其追踪、人力资源简历以及网站升级的自动化。为了援助搜查和检查团队还建立了一个取证实验室;
- (h) 公平贸易和预算事务办公室。建立公平贸易办公室旨在增强委员会和消费者之间的联系,建立一个联络点以查明欺诈性营销产生的(有可能)给消费者造成困扰的问题,并提供解决方案。⁴ 办公室由一个小型专职团队组成,致力于构建消费者信心,协助消费者作出知情决策,并赋予消费者针对企业欺诈的追索权。鉴于巴基斯坦竞争委员会资金稀少,创建了

⁴ 巴基斯坦竞争委员会年度报告,2011年,第19页。

预算事务部来按照预算要求在《竞争法》第 20 款的法定规定范围内寻找和安排资金。巴基斯坦竞争委员会尚未受益于其他五个监管机构应上缴的 3% 的费用和收费，这旨在确保委员会在《竞争法》下的财政自主性。因此，预算收入主要由政府拨款构成。委员会通过兼并和豁免费用贡献的资金是所收到政府拨款的四分之一。⁵

B. 员工激励

14. 巴基斯坦竞争委员会的员工激励被写入了 2007 年服务条例，并以标准作业程序作为补充。奖励包括：

- (a) 金钱奖励：⁶ (一) 对特殊(及相关)资历和经历提前加薪；(二) 对杰出表现提供奖励性加薪；(三) 对研究工作和出版物等卓越表现提供酬金及现金奖励，以鼓励员工提高自身资历；以及(四) 加班津贴。
- (b) 培训和职业规划：⁷ (一) 为继续推进员工的专业发展，委员会经常利用自有经费，要求员工在巴基斯坦国内外参加培训课程；(二) 服务条例允许委员会根据其要求提供员工职业规划。在这方面，委员会通过标准作业程序，为提高员工的学术或专业资格提供经济援助。
- (c) 进修假：员工可以利用全薪进修假参加有关竞争法和政策的课程，时间最长可达一年。这符合委员会提高员工效率和奖励专业发展的目标，因为这最终于组织有利。

⁵ 平均而言，每年从政府处获得 2 亿巴基斯坦卢比。

⁶ 巴基斯坦竞争委员会(服务)条例，第 3 章，第 4、第 5、第 7 和第 9 款。

⁷ 同上，第 5 章，第 1 和第 2 款。

三. 竞争法概述

15. 《竞争法》分六章 62 款，是一部内容完整，符合国际标准的当代竞争法，它赋予了巴基斯坦竞争委员会执行该法的一切权力及法律和调查工具。

16. 《竞争法》适用于所有政府和私营企业，⁸ 以及一切可能阻止、限制或减少巴基斯坦国内竞争的行动或事项。

A. 相关市场的定义

17. 相关市场的定义，⁹ 与欧盟委员会的说明完全一样，¹⁰ 只涉及需求方的可替代性。此外，巴基斯坦的兼并规则和指导方针不适用于供应方替代。但是，欧盟委员会说明包括有关供应替代的章节，因为其影响往往与需求替代相同。

B. 滥用支配地位

18. 根据巴基斯坦法律，支配地位并非仅以百分比表述，如果企业有能力独立于竞争者、客户、消费者和供应商单独行动，也将被视为拥有支配地位。《竞争法》中对支配地位的推定标准依然是占据相关市场份额的 40%，尽管全球各地的这一标准从 20%到 70%不等。

19. 根据条例，¹¹ 巴基斯坦竞争委员会在评估滥用相关市场中支配地位的竞争影响时，可以考虑支配地位的以下要素，包括但不限于，市场份额、集中度措施和结构性因素等常用措施。

⁸ 《竞争法》第 2(1)(q)款。

⁹ 《竞争法》第 2(k)款。

¹⁰ 欧盟委员会关于相关市场定义的说明，第 7 段。

¹¹ 巴基斯坦竞争委员会一般执法条例，2007 年，第 29 款。

C. 被禁止的协议和豁免

20. 依照国际最佳做法，《竞争法》禁止所有会阻止、限制或减少竞争的协议。虽然也存在豁免情况，但其范围有限，且举证责任在于协议当事方。根据《竞争法》第 9 款，被禁止的协议如果满足下列条件，就可以获得有时间特定的单独或整体豁免：

- (a) 它们有助于提高生产效率
- (b) 在不限制竞争的前提下不能获得同样的好处；
- (c) 收益明显超过竞争减少的负面影响。

21. 在整体豁免的情况下，为了透明度和提醒可能受影响的当事方的目的，巴基斯坦竞争委员会必须公布拟定指令。

22. 到目前为止，巴基斯坦竞争委员会已准许 400 多项单独豁免，其中一些是有条件的豁免，涉及各种案件，包括模板分发或经销权、执照发放和特许经营协议。

D. 兼并和收购

23. 巴基斯坦实行强制兼并通知制度。《竞争法》第 11 款禁止将通过建立或加强在相关市场中的支配地位而大大减少竞争的兼并。如果巴基斯坦竞争委员会认定事实属于这种情况，它可以阻止兼并或收购；它仍然可以给予有条件或无条件的批准，或要求剥离资产。¹² 法律没有对横向兼并和纵向兼并加以区分。

¹² 如果可以证明 (a) 它能显著提高商业效率，(b) 这种效率不能通过限制程度较低的竞争方式合理地达成，(c) 这种效率收益明显超出竞争被削减的负面影响，或(d) 在确实遭遇破产或破产迫在眉睫的情况下，对面临破产企业的资产而言这是反竞争性最低的选择。

24. 巴基斯坦竞争委员会执行与竞争(兼并管理)条例规定 4 一并解读的《竞争法》第 11 款, 该款规定对于超过交易和缔约方规模相关门槛的交易强制执行兼并前通告政策。兼并审查处理的期限是, 阶段一和阶段二分别为 30 天和 90 天。

25. 兼并指导原则详尽阐明了在兼并条例关于市场份额的章节中提到的因素、兼并的可能(协调和非协调)影响、买方力量、市场进入的可能性、效率和破产公司。

E. 防止欺诈性营销和消费者保护

26. 《竞争法》规定禁止“欺诈性营销做法”, 旨在保护消费者。该法第 10 款提到散播虚假/误导性信息, 冒用商标、公司名或产品标签或包装等做法。

27. 在这方面, 成立了公平贸易办公室来监督消费者保护问题。办公室已经处理了大量的案件, 对建设判例法作出了有意义的贡献, 同时确保 100% 的遵守, 无论是在最终决定之后, 还是在巴基斯坦竞争委员会获得审理权后不久。

F. 补救措施

28. 在决定适当补救措施时, 巴基斯坦竞争委员会应考虑不同补救措施的有效性和相关费用, 同时注意相称性原则。

29. 巴基斯坦竞争委员会可以制订行为性和结构性补救措施。¹³ 后者涉及企业解散、分离和资产剥离, 以及要求获得关键设施和强制许可。《竞争法》第 31 款和第 38 款授权委员会对违反《竞争法》的行为予以处罚。

¹³ 巴基斯坦竞争委员会一般执法条例, 2007 年, 规定 28 和《竞争法》第 31 款。

30. 第 31 款规定，在滥用市场支配地位的案件中，巴基斯坦竞争委员会可以要求企业采取行动恢复竞争。关于被禁止的协议，巴基斯坦竞争委员会可以宣布协议无效或要求进行修订。在欺诈性营销做法方面，巴基斯坦竞争委员会可以要求企业采取行动恢复先前的市场条件，或是没收或销毁任何有害商品。

31. 关于兼并，依照第 31 款，巴基斯坦竞争委员会可以 (a) 批准一项兼并，可能提出一些条件；¹⁴ (b) 启动第二阶段审查；或 (c) 撤消或禁止兼并。巴基斯坦竞争委员会有权发出临时命令，并可以审查、修改或取消这些命令。

32. 除了实施处罚外，根据《竞争法》¹⁵ 巴基斯坦竞争委员会还有权制订停止令和终止令，采取必要行动来恢复先前的市场条件，并没收和销毁作为欺诈性营销做法或在欺诈性营销做法中使用的商品。

G. 处罚

33. 对于违反《竞争法》的行为，巴基斯坦竞争委员会可处以不超过 7,500 万巴基斯坦卢比¹⁶ 或金额不超过企业年营业额 10%¹⁷ 的罚款。根据巴基斯坦的竞争法，和解是不可能的。但是，在制定处罚措施的同时，巴基斯坦竞争委员会对于不是宽大处理申请者的合作方仍然会采取一种“宽大处理的态度”。

34. 不遵守巴基斯坦竞争委员会令构成刑事犯罪，可处以一年以下有期徒刑或最高 2,500 万巴基斯坦卢比的罚款。

¹⁴ 《竞争法》，第 11(c)款。

¹⁵ 同上，第 31(c)和第 38(2)款。

¹⁶ 自 2010 年 10 月 13 日起。之前最高金额为 5,500 万巴基斯坦卢比。

¹⁷ 自 2010 年 10 月 13 日起。之前上限为 15%。

35. 巴基斯坦竞争委员会关于实施经济处罚的指导原则¹⁸为决定罚款的金额提供了参数，规定了在计算处罚力度时需要考虑的因素。¹⁹

H. 委员会的职能和权力

36. 《竞争法》第 28 款列出了委员会的职能和权力，其中包括根据《竞争法》提起诉讼，开展研究以促进竞争，进行调查以提出建议，参与竞争倡导活动和采取其他一切必要行动以实现《竞争法》的目的。巴基斯坦竞争委员会可以在收到证据充足的投诉或由政府转介的案件后，或独立行事，开展一项调查。得出肯定结论后，委员会应根据《竞争法》第 30 款规定的程序提起诉讼。

I. 执法工具

(1) 宽大处理

37. 《竞争法》第 39 款赋予给予宽大处理的权力，²⁰但仅限于第一个充分披露的企业。减轻处罚方面的决定因素包括：企业在哪个阶段站出来披露信息；巴基斯坦竞争委员会已经掌握的证据；以及企业所提供信息的质量。

¹⁸ 巴基斯坦委员会关于实施经济处罚的指导原则，可在以下网址查阅：http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/guidelines/imposition_of_financial_penalties.pdf。2013 年 1 月 30 日查阅。

¹⁹ 这些因素包括：(a) 违规行为的严重性；(b) 违规行为的持续时间；(c) 加重或减轻罪责的情节；以及(d) 其他相关因素，如威慑价值。指导原则对于委员会不具有约束力。

²⁰ 根据第 39 款，如果企业就所指控罪行彻底而坦诚地披露信息，巴基斯坦竞争委员会可以对企业处以较轻的刑罚。该款第 2 项又扩展至全面豁免。但是，如果作伪证，或未遵守宽大处理的条件，巴基斯坦竞争委员会可以取消宽大处理的决定。

38. 所有减少罚款的决定应根据条例酌情作出，且巴基斯坦竞争委员会如果发现企业提供虚假证据，可以撤销宽大处理决定。

39. 宽大处理条例还促进了私营部门的竞争执法，因为它们明确规定，巴基斯坦委员会准予的豁免不能免除第三方对因豁免所涉行为而遭受损失的索赔要求。

(2) 奖金方案

40. 巴基斯坦是继大不列颠及北爱尔兰联合王国和大韩民国之后，第三个引入奖金方案的国家。²¹ 该方案主要涉及到所提供的关于卡特尔形成的信息的有效性。它并不适用于涉足卡特尔活动者，因为它们可以依照宽大处理条例获益。根据提供消息者所提供信息的准确性和有用性予以经济奖励。巴基斯坦竞争委员会可斟酌决定拒绝接受信息。

(3) 搜查/检查和强行进入

41. 《竞争法》中保留了在没有搜查令的情况下进行搜索/检查和强行进入的权力，并设有一种内建机制为这种权力的行使服务。进入搜查场所的人员必须获得巴基斯坦竞争委员会的授权。如果企业没有任何“合理原因”而拒绝让巴基斯坦竞争委员会行使其权力，将进行一个审议过程，且一名调查人员必须取得由两名巴基斯坦竞争委员会委员签署的书面命令才能强行进入。尽管最初遭遇了阻力，但对这种权力的专业处理使得商业界的接受程度有所增加。

²¹ 巴基斯坦竞争委员会修订了关于“提供消息者奖金方案”的指导原则。

(4) 在问讯和诉讼中的民事法庭权力

42. 《竞争法》第 33 款规定，为了诉讼和问讯的目的，巴基斯坦竞争委员会具有与民事法庭同样的权力。²²

(5) 上诉法庭

43. 根据《竞争法》第 41 款，利益受损方可针对一名委员的决定向两名或两名以上委员提出上诉。至于多名委员通过的决定，可向新近开始运作的竞争上诉法庭提出上诉。²³ 对于法庭决定的上诉应向巴基斯坦最高法院提出。

四. 竞争政策机构

44. 虽然巴基斯坦竞争委员会是直接影响力最大的机构，却不是影响巴基斯坦竞争环境的唯一组织。

45. 在协商方面，巴基斯坦竞争委员会将考虑相关监管机构、企业和消费者的意见。除了政府、司法机构和非政府组织之外，对巴基斯坦竞争状态有直接或间接影响的公共机构有：

- 巴基斯坦证券和交易委员会
- 巴基斯坦国家银行
- 巴基斯坦电信局
- 巴基斯坦电子媒体管理局

²² 在如下几个方面：(a) 召唤和强迫证人出席，(b) 发现或出示文件作为证据，(c) 接受宣誓证词的证据，(d) 使用任何法院或办公室的公共记录以及(e) 委托审查证人或文件。

²³ 第 42 和第 43 款。

- 国家电力管理局
- 石油和天然气管理局
- 公共采购管理局
- 联邦储备委员会

46. 巴基斯坦竞争委员会和公共采购管理局目前都在拟订一份谅解备忘录，承认公共采购是对竞争产生广泛影响的一项重要经济活动。巴基斯坦竞争委员会迄今为止处理过的最重要案件中，有许多涉及公开招标中的串通行为。

A. 委员会的挑战和业绩

(1) 宪法挑战

47. 为了充分评价该机构的业绩，重要的是要考虑巴基斯坦竞争委员会已经面临并将继续面临的情况和挑战。自成立以来，巴基斯坦竞争委员会一直在为生存和得到认可而努力。2007 年的竞争法令遭遇了许多宪法挑战。2009 年 7 月 31 日，最高法院通过一项判决，撤销了对 37 项法令的失效保护，其中就包括 2007 年竞争法令。该法令被重新颁布了两次，而且尽管现任主席已于 2010 年 7 月顺利接任(表明了政府对该机构延续性的支持)，在 2010 年 10 月 13 日该法颁布之前，仍然暂时失效了 45 天。

(2) 预算和财政限制

48. 持续的财政限制和争取财务独立是巴基斯坦竞争委员会自成立以来一直面临的挑战。为了完全自主，《竞争法》设想通过相互联系的来源获得独立资金，即其他监管机构征收的费用和收费的 3%。在过去两年里已经取得了显著进展，因为法律和财政部正式认可了巴基斯坦竞争委员会的地位，政府最高层也保证将重点关注向委员

会提供一个有保障的资金来源，以使其继续开展其重要工作。²⁴ 然而，应收款项尚未到帐。过去五年里，来自政府的预算分配未经通胀调整前一直固定在 2 亿巴基斯坦卢比，而这段时期的通胀率据计算每年平均为 15.3%。

(3) 能力和人力资源限制

49. 巴基斯坦竞争委员会执法团队由 50 名专业人士组成，包括六名委员会委员，不包括主席和潜在的第七名委员。执法人员中，40%是女性，性别参与比率良好。非行政人员的平均年龄是 35 岁，而巴基斯坦约 70%的人口未满 25 岁。巴基斯坦竞争委员会包括行政人员在内的团队总人数为 135 人。专业团队包括 10 名律师、11 位经济学家(包括拥有经济学博士学位的高级经济顾问)和持有工商管理、金融、大众传播、信息技术等学位的其他 28 名雇员。这个小型专业团队被赋予了根据《竞争法》执行巴基斯坦竞争委员会任务的艰巨工作。

(4) 法庭案件的积压

50. 约 200 宗未决法庭案件的大量积压是另一项重大挑战。然而，值得注意的是，尽管在法院有数场法律战役等待着它，巴基斯坦竞争委员会一直很注重维护自己的形象，一直毫无畏惧的继续执法。不堪重负的法院、不可预测性、无节制的拖延、强调程序重过实质以及缺乏对主题的了解是许多亚洲国家司法系统的标志，因此巴基斯坦也不能免俗。法院通常不会更改巴基斯坦竞争委员会的决定，而是在作出最终判决前发出限制令。巴基斯坦竞争委员会的大多数决定都遭到上诉，正有待各高等法院和最高法院裁决；迄今为止，没有一宗案件已根据其是非曲直做出裁决。

²⁴ 总理在国际会议“竞争执法：发展中国家的挑战和消费者福利”上的讲话，2011 年 12 月。

(5) 充满挑战的政治和经济时代

51. 除了安全和治安状况之外，由于国家机构之间的摩擦增加，社会部门改革疲弱，能源短缺状况严峻而沉重，以及政府无力平衡预算，巴基斯坦当前的经济状况似乎弱点重重，导致了高通胀和低经济增长。尽管如此，也存在一些积极的方面：消费者价格指数虽高，却显示出区间震荡的迹象；国外汇款继续增长；银行体系仍然与西方银行业的危机绝缘；而且当世界其他国家都进入老龄化时，巴基斯坦的人口却越来越年轻。最重要的是，民主制已牢固确立，国家的抗御能力依然良好。²⁵

52. 在当前的社会、经济和政治环境中，强大、独立和履行职能的机构的出现将大有助于发展可持续经济。

(6) 委员会的绩效

53. 在这种背景下，对于巴基斯坦竞争委员会绩效大体可概述如下。

(6.1) 从法令转变为法案

54. 虽然法律的颁布表明民主政府的政治意愿，并反映了它对巴基斯坦竞争委员会作为一个机构的支持，但巴基斯坦竞争委员会的执法和具有说服力的宣传对于该法从临时阶段成功过渡到永久阶段发挥了主要作用。实现这一重要里程碑是一个必要条件，为执行《竞争法》奠定基础。尽管存在宪法挑战和令人不安的不确定性，巴基斯坦竞争委员会依然坚定地致力于执法和履行其任务。这种有效处

²⁵ 见《国家报》<http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/business/25-Nov-2012/economic-challenges-for-pakistan-going-into-2013>，以及巴基斯坦国家银行，第二季度报告，2012年。

理手段确保了正在由议会审议的对《竞争法》的拟议修正从 14 个减少到 3 个。²⁶

(6.2) 有效管理资源

55. 尽管存在财务和预算限制，但是资源一直得到有效管理，过去三年用于员工薪资/福利的预算拨款总百分比从 59% 上升至 72%。为了提高受关注程度和便利公众获取服务，巴基斯坦竞争委员会的办公室进行了搬迁和扩建，现在有着能够为雇员提供良好工作环境的企业装备，这在公共部门组织中是相当罕见的。然而，如果财务限制问题不能得到很好解决，这种效率最终可能会达到饱和点，从而对机构的可持续性产生影响。

(6.3) 显示自主权的执法

56. 尽管积压的案件不断增加，巴基斯坦竞争委员会的小型专职专业团队仍然有能力打造并维护自身形象，毫无畏惧地扩大执法。巴基斯坦竞争委员会已经采取了一些重大执法行动，并对卡特尔处以罚款，预计将产生深远的经济影响。已经接受处理和处罚的行业包括银行(9.75 亿巴基斯坦卢比)、²⁷ 水泥(63 亿巴基斯坦卢比)、糖(建议处以最高罚款)、液化石油气(3.18 亿巴基斯坦卢比)、家禽(5,000 万巴基斯坦卢比)、食用油(5,000 万巴基斯坦卢比)、黄麻厂(2,300 万巴基斯坦卢比)、疏浚(2 亿巴基斯坦卢比)等。巴基斯坦竞争委员会

²⁶ 新规定包括：与竞争上诉法庭有关的规定(第 43 款)，罚金不再构成巴基斯坦竞争委员会资金的一部分，将交存至政府的团结基金(第 40(8)款)，第 38(2)(a)款下的罚金从营业额的 15% 修改为 10%，固定罚金在 7,500 万巴基斯坦卢比的基础上有所增加。

²⁷ 见 http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/order/application_filed_by_1_link.pdf 和 http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/Order_of_Banks.pdf。

针对电力部门、航运业、证券交易所、专业团体、国有实体乃至媒体组织发起并采取了果断行动，从而相对迅速地确立了其独立性，展示了其不偏不倚的态度。在短短的五年里，巴基斯坦竞争委员会已经通过了 61 项命令，完成了 35 份调查报告，发布了 416 份“陈述理由”通告，进行了 18 次搜查和检查，处理了 405 项豁免，开展了 13 项部门调研项目/研究，发布了 14 项政策说明和 330 份兼并无异议证书。2007 年 11 月至 2011 年 12 月期间，巴基斯坦竞争委员会审议的兼并和收购交易总数包括 59 笔兼并，254 笔收购和 8 笔合资；其中 318 笔交易获无条件批准，3 笔受条件限制，没有一笔交易遭到否决。迄今为止，巴基斯坦竞争委员会对各种企业和协会共处以 85.77 亿巴基斯坦卢比的罚款。²⁸ 虽然至今已缴存的罚金微不足道，且其决定常常在法庭上受到质疑，巴基斯坦竞争委员会已经通过其决定表明了其独立性，同时对建立竞争和经济的判例法作出了贡献。

(6.4) 发布政策说明

57. 2009 年至 2012 年期间，巴基斯坦竞争委员会发布了 12 项政策说明和两份意见。政策说明旨在影响各经济部门的公共政策，尤其是受监管的市场。它们还有助于让巴基斯坦竞争委员会被视为一个自治机构，而不是一个政府机关。委员会坚决抵制违反根据《竞争法》制订的竞争原则的政策，例如，向联邦储备委员会发布的关于 PET 树脂关税结构合理化的政策说明。²⁹

²⁸ 截至 2013 年 2 月 8 日。

²⁹ http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/policy_notes/policy_note_28_dec.pdf.

(6.5) 委员会作为变革的推动者 - 促进竞争文化

虽然巴基斯坦竞争委员会通过的决定可能不尽完美，但法律界对其在学习曲线很短的情况下所取得的成就留下了深刻印象。³⁰ 巴基斯坦竞争委员会充分认识到，这些未决案件越早结案，对于企业和消费者就越有利，并将有助于委员会成长为一个更强大的法律管理者。³¹ 相信这些决策将大有助于建立一种竞争文化，并改变现有的心态。

58. 此外，一项具有里程碑意义的宽大处理决定值得喝彩，一家跨国公司找到巴基斯坦竞争委员会，援引了宽大处理规定，并提交了 233 份文件支持巴基斯坦竞争委员会调查小组的结论。这不仅确立了巴基斯坦竞争委员会的权限，还反映了企业愿意对该机构抱有信心，这最终将使公共采购节省数十亿巴基斯坦卢比。³² 因此，从宽处理的决定是一项引人注目的成功，被恰当地称为“惊人的成就”和“监管的突破”。³³

59. 此外，从各部委转介的案件增加，各具体部门监管者对巴基斯坦竞争委员会的抵制减弱，寻求意见、提交豁免和兼并申请的公司增多，对欺诈性营销命令的 100% 遵守均表明巴基斯坦竞争委员会在促进竞争文化和改变商业前景方面的有效性。

³⁰ 全球竞争审评，《2011 年执法评级》。

³¹ 委员会主席在国际会议“竞争执法：发展中国家的挑战和消费者福利”上的讲话，2011 年 12 月。

³² 公共采购占巴基斯坦国民生产总值的 25%。

³³ <http://www.brecorder.com/br-research/44:miscellaneous/2411:ccps-regulatory-breakthrough/?date=2012-04-05>。

(6.6) 第三方独立评价和国际认可

60. 过去几年里，巴基斯坦竞争委员会获得了特别的国际认可，它是向国际机构“全球竞争审评”申请接受自愿第三方独立审评的唯一巴基斯坦监管机构，并获得了不错的评价。它是实现这一里程碑的最年轻机构。2010年，全球竞争审评赞扬将巴基斯坦竞争委员会纳入评级证明了“委员会已确立了自身作为一个真正有效执法机构的地位”，2011年其评价称巴基斯坦竞争委员会继续取得令人印象深刻的进步。巴基斯坦竞争委员会成为第一个入围2012年全球竞争审评执法奖亚洲及太平洋、中东和非洲区域年度机构类别提名的南亚监管机构，这是委员会努力工作的实证。在该区域42个竞争机构中有5家机构入围。

(6.7) 国际合作

61. 巴基斯坦竞争委员会与加拿大、欧洲联盟和俄罗斯联邦合作，参与起草了国际竞争网络反卡特尔执法手册关于国际合作和信息共享的章节。

62. 巴基斯坦竞争委员会还参加了经合组织竞争委员会的项目以及贸发会议竞争法和竞争政策问题政府间专家组的的活动。

63. 此外，巴基斯坦竞争委员会曾参与创建南亚区域合作联盟的竞争网络，该网络旨在实现三个主要目标：**(a)** 提供促进能力建设的平台；**(b)** 举行年度区域会议以分享知识、学习和建立关系网络；及**(c)** 有效实施成员国之间在执法方面的合作活动。

(6.8) 有效宣传

《竞争法》规定，巴基斯坦竞争委员会应通过宣传促进竞争，其中包括：**(a)** 培养意识和提供培训；**(b)** 审查政策框架并向联邦政府和省级政府提出建议；**(c)** 就任何影响竞争的事项举行公开听证会，并公开

发表意见；及 (d) 在其网站上发布所有决定、调查和指导原则。³⁴ 除了执法是巴基斯坦竞争委员会最好的宣传之外，下面列出了其他与众不同的举措。

64. **举办会议。**巴基斯坦竞争委员会于 2011 年 12 月举办了一场最高级别的国际会议，接待了来自 50 多个国家的代表，以及包括政府在内的各种地方利益攸关方的代表。它在获取政府对担保资金的保证以及建立竞争上诉法庭方面发挥了重要作用。事实上，正是巴基斯坦竞争委员会的有效宣传产生了积极成果，期待已久的法庭最近已经建成并开始运作。预计这将减少法院的积压案件数量，并使上诉程序解决速度加快。

65. **建立竞争上诉法庭。**法庭的建立是巴基斯坦竞争法和竞争政策一个虽然尚未生效但非常积极的方面。竞争法规定，任何受由两名或两名以上的委员会委员或委员会上诉审判庭所发布命令影响的人，在 60 天内可以向竞争上诉法庭提出上诉。³⁵ 《竞争法》还规定，上诉法庭应在六个月内就上诉作出裁决，其裁决可在 60 天内提交最高法院审议。一些受访者强调称，巴基斯坦法律界认为上诉法庭在结构和工作方式方面应完全独立于委员会，目前的情况正是如此。

66. **竞争咨询集团会议。**竞争咨询集团在伊斯兰堡、卡拉奇或拉合尔举行季度会议，仅限获邀请者参加，主要与会者包括监管机构、商界和学术界的代表。季度会议成为了一项有用的工具，在会上，与集团成员分享巴基斯坦竞争委员会的工作，以征求反馈意见。将竞争法作为选修科目引入学术机构，与消费者权益保护协会及巴基斯坦工商业商会联合会常务委员会建立战略合作等举措是扩大巴基斯坦竞争委员会服务范围的一些重大措施。

³⁴ 《竞争法》第 29 款。

³⁵ 《竞争法》第 42 款。

67. 与媒体的互动和与民间社会及学术界的战略合作伙伴关系。宣传部与巴基斯坦各主要商业城市的 40 多个行业及商会密切合作，并定期与主要商业记者召开会议，向他们提供关于巴基斯坦竞争委员会和竞争发展的最新消息。该部门还正在努力推动将竞争法和竞争政策设为大学的一门学科。

68. 巴基斯坦竞争委员会认为，在传播信息和培养对竞争法的认知方面，媒体是其重要合作伙伴。在这方面，已采取的行动包括定期发布关于执法行动的新闻稿，参加电视商业脱口秀节目、新闻发布会，向记者介绍情况等。媒体已经对委员会表示支持，认为当民众认为大型企业和既得利益往往会胜过普通百姓的需求时委员会发挥了一个有效执法者的作用。³⁶

五. 调查结果和建议

A. 调查结果

69. 尽管成立时间相对较短，但巴基斯坦竞争委员会在巴基斯坦是一个非常受尊敬的机构。它为在该国创建一个体制框架所作出的贡献应得到认可，其良好的声誉是以技术能力和廉正为基础的。在巴基斯坦商业界和法律界存在一种共识，即法律赋予了巴基斯坦竞争委员会以足够的权力和自由裁量权，并让巴基斯坦竞争委员会及其举措和业绩在国内为人所知，得到尊重。正如全球竞争审评的评价所提到的，“观察人士认为巴基斯坦竞争委员会证明了发展问题和政治问题未必会阻挠在发展中国家建立一个充满活力的竞争机构，只要这种机构能够获得自主权，并配备努力而独立的员工。”

70. 巴基斯坦竞争委员会自成立以来所取得的成就不仅在世界竞争界获得国际认可，也获得了本国企业、媒体、政府和社会的认可。

³⁶ 全球竞争审评《2011 年执法评级》

它在发展巴基斯坦经济，增强对基于竞争和以消费者福利为导向的市场系统的信心方面发挥着重要的领导作用。作为一个机构，巴基斯坦竞争委员会立足于廉正、技术能力和治理，在全国获得优秀的声誉。

71. 自然，巴基斯坦竞争委员会仍然在与困难作斗争，这些困难是在有着长期政府强力控制传统的经济体中各竞争机构常常面临的挑战，包括公众对竞争政策理解不足，司法审议机关运作缓慢，以及来自政府其他部门的支持不足，主要导致机构缺乏充足的财务自主权。

B. 建议

(1) 财务自主和可持续性

72. 决策和财务方面的自主权，是任何监管机构有效履行职责的必要条件。虽然巴基斯坦竞争委员会的各项决定和行动体现了其在决策方面的独立性，确保财务自主权对其可持续性仍至关重要。

73. 强烈建议《竞争法》中规定巴基斯坦监管机构收入的 3% 构成巴基斯坦竞争委员会部分资金来源的条款最终得到落实。这些资金将允许委员会把重点放在通过扩大影响范围和建立地区办事处来更有效地落实倡导政策上。巴基斯坦竞争委员会已经呼吁国家关注某些领域的竞争问题，现在它必须有能力和手段提出建议并采用解决这些关切的方法和手段，同时保有专业知识并进一步增强能力。

(2) 机构安排

(2.1) 委员会理事会

74. 关于委员会理事会

- (a) 希望除了巴基斯坦竞争委员会的工作人员之外，经济学家
-

也应该被选为理事会成员，尤其是那些拥有工业组织或相关领域知识和经验的经济学家；

- (b) 巴基斯坦联邦政府应规定一种根据《竞争法》任命理事会成员的公开的既定方法；
- (c) 建议将委员和主席的任期增加到五年，但排除重复任职的可能。或者，委员和主席可连任不超过两届，条件是至少在间断一个任期之后，他们才有资格再次任职；
- (d) 为了建设能力，所有部门的工作人员应该更多接触其他竞争机构的经验，或是通过参与国外的交流和实习方案，或通过让同事和专家参与到能力建设方案中来。

(2.2) 使政府政策与竞争法相一致

75. 审视一下向政府机构或主管部门发布的各种政策说明，看来尽管颁布了《竞争法》，但各种继续得到执行或采用与《竞争法》设想的竞争原则相冲突的政策却继续得到执行或采用。政策应该随着法律变动，因此重要的是在政策制定阶段进行竞争评估。

76. 为了在对竞争的损害较小的情况下实现监管目标，在设计阶段进行竞争评估是可取和推荐的做法。在这方面，重要的是：

- 确定有可能对竞争造成不良影响的现行政策。
 - 优先考虑应首先获得审查的政策——这种优先权应由代表政府的一个机构决定。
 - 确保审查由部门监管机构与巴基斯坦竞争委员会共同进行。
-

(2.3) 研究

77. 研究部与案件经济审查相关的活动应该得到扩充，因为坚实的经济分析预计将在巴基斯坦竞争委员会的工作中发挥更大的作用。

78. 巴基斯坦竞争委员会与各大学的关系需要得到发展。旨在完成竞争相关学术工作的举措的制定将在巴基斯坦传播竞争文化，并为专业和学术竞争界带来新的人才。

(3) 扩大竞争法和竞争政策的范围

79. 《竞争法》第 1.3 款规定，该法应适用于巴基斯坦所有企业及在巴基斯坦发生的扭曲巴基斯坦国内竞争的所有行动或事项。应进行立法改革，以确立该法不仅适用于巴基斯坦的所有企业、行动或事项，也适用于对巴基斯坦有影响的其他地方的企业或在其他地方发生的行动和事项。

(4) 执法

(4.1) 反竞争行为

80. 巴基斯坦竞争委员会的宽大处理条例，除了关键条款，可以进一步细化，纳入标准、限制和最后期限等内容，让相关各方能够事先有所了解。

81. 同样，条例可进一步详细说明相关方面参与案件或与委员会联系的前提、先决条件和时间选择。

82. 构思关于接受各方经过验证的专业意见和研究的具体规定将有助于避免不必要的、但自然产生的有关程序时间安排和过度自由裁量的决定的纠纷。

83. 基于其他国家的经验，巴基斯坦竞争委员会可以在卡特尔诉讼中利用其他记录形式。为了能很好地利用这些技术，委员会有必要建立一个配以适当设备的音频实验室。

(4.2) 宽大处理

84. 宽大处理。根据修订后的巴基斯坦竞争委员会条例，即便在委员会已经作出裁决或得出调查结果之后，企业也可以援引宽大处理条款。如果根据《竞争法》的严格参数进一步强化这种政策，可能产生卓越成效。

(4.3) 兼并

85. 兼并。收购和兼并促进办公室的创立对于一个拥有新竞争法和竞争机构的国家而言是一项极具价值的举措：是避免时间损失和官僚主义的一个积极想法。据称委员会在答复兼并和收购咨询时往往会要求案件通知，对此企业感到不满，而办公室的成立或许能成为对企业不满的适当回应。

86. 批准兼并和收购案件的决定，或限制或不批准此类案件的决定，应该由至少两名或两名以上的委员会委员作出。更多的参与决策过程，将提高透明度、增强问责和对决定的支持，并增加对反托拉斯分析原理和技术的整体知识。

87. 采用提交豁免申请的指导原则将有助于使它们更容易为正在申请的企业所理解，特别是有关在授予豁免时所考虑的因素。

88. 巴基斯坦的兼并法规及指导原则在决定相关市场时应提及供应方替代分析，因为其影响可能与需求替代相当。

89. 和发展中国家的许多年轻机构一样，巴基斯坦竞争委员会在兼并案表现出相对于结构性补救措施更偏好行为性补救措施。虽然行为性补救措施是合法的，且在一些非常特殊的情况下是已确定问题

的最佳解决办法，但它们很难控制，特别是对建设不足和资源不足的机构而言。

(5) 国际合作

90. 鉴于其积极参与国际竞争网络、经合组织和贸发会议的重要工作组，建议巴基斯坦竞争委员会直接参与上述机构与巴基斯坦竞争委员会实质性领域有关的工作方面。这将使委员会能够更好地与这些国际组织及倡议互动，并为它们的活动作出贡献，为巴基斯坦竞争委员会及其各部门的内部工作带来收益。

(6) 倡导竞争

91. 考虑到关键举措，委员会未来面临的一项挑战是提升学术界对竞争法和竞争实践的认识。这会增强全国各地对竞争文化和竞争意识的了解；吸引新的理念和关于竞争法、竞争政策和竞争做法的读物；使得对反垄断更加熟悉；并让更多专业人士适合在委员会内部或外部从事竞争问题相关工作。

92. 如果能够事先分享竞争咨询集团会议的规划、日程安排和组织，会议会更有成效，因为参与者的人数、他们的贡献和参与程度都将提高。

93. 实现部门监管的另一条行动路线是与巴基斯坦所有监管机构谈判达成谅解备忘录或合作协议，以确定可能存在的监管重叠、共同关切和目标、以及联合竞争政策和举措。³⁷

94. 在资源能力得到加强的情况下，巴基斯坦竞争委员会应寻求加入关税委员会等不同的政府委员会，以此作为在公共部门加强宣传的一种方法。

³⁷ 巴基斯坦竞争委员会一般执法条例第 35 款，2007 年。

95. 委员会应尽快升级取证实验室的设备和调查资源，这是进行调查和起诉的一项关键活动。

96. 巴基斯坦竞争委员会正在努力将程序管理系统数字化。明智的做法是优先处理“从现在开始”的数字处理系统，而不是对过往案件数字化的耗时任务。

(7) 委员会的能力建设

97. 视资源/资金供应情况而定，巴基斯坦竞争委员会可以设计内部激励和计划以鼓励员工申请外国竞争机构的实习或交流方案，许多传统和发展中竞争管辖区都提供有吸引力的方案。

(8) 公共采购

98. 巴基斯坦竞争委员会应该更好地利用与巴基斯坦的公共采购管理局达成的谅解备忘录来向该局介绍竞争技术，查明采购程序中可能出现的串通行为，并鼓励各主管部门在全国范围内推广这些技术，尤其是就省级采购同行而言。

(9) 消费者事务

99. 公平贸易办公室应进一步发展与巴基斯坦各地私立消费者权益保护协会及非政府组织的关系，创建传播最佳做法和认识的网络。

(10) 司法审查

100. 重要的是，政府和司法机关认识到需要优先考虑会影响公众的具有经济重要性的事项。这将有利于所有经济监管机构的执法，并有助于监管机构的有效执法。考虑到积压的大量竞争案件，成立一个特殊审判庭或许能实现快速处置，为公众和消费者的利益服务。
