



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/RBP/CONF.6/4
5 September 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

第五次联合国全面审查《多边协议的一套管制
限制性商业惯例的公平原则和规则》会议
2005年11月14日至18日，土耳其，安塔利亚
临时议程项目 6(a)

已公布的近期卡特尔调查综述

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

多数专家认为，卡特尔是最有害的反竞争行为，竞争管理机关将打击这种行为列为最高优先事项。然而，鉴于其秘密性质，卡特尔是最难处理的行为之一，特别是对最近刚开始实行竞争法和政策的发展中国家竞争管理机关而言。因此，本说明论述的是竞争管理机关所面临的常见问题和政策，简要介绍了最近的一些卡特尔案例，并探索从这些案例中发现的共同问题。本说明最后列出了今后可从这些案例研究中吸取的教训。

目 录

	<u>页 次</u>
导 言	3
一、案例介绍.....	4
二、从案例中发现的共同问题	13
三、今后应吸取的教训：发展中国家和其他开始进行反卡特尔努力 的国家如何加强反卡特尔法的实行	16
参考书目	21

导 言

1. 许多专家认为，反卡特尔行动是竞争管理机关最重要的职能。他们觉得，由于核心卡特尔给消费者造成最大的伤害，调查和起诉这类协议应当是竞争管理官员的一项高度优先任务。然而，起诉卡特尔可能是分配给竞争管理机关的最困难任务。由于卡特尔协议是秘密缔结和实施的，卡特尔经营者知道其行为是非法的，不愿意与进行调查的竞争管理官员合作，所以，获取卡特尔协议的证据需要特殊手段和技能。

2. 发展中国家以及相对而言最近才开始实行竞争法的国家的竞争管理机关，在制定反卡特尔方案方面面临着特别挑战。这些国家的公民不了解竞争法和政策；他们可能不知道竞争市场可给他们带来的好处。换言之，有关国家可能缺乏“竞争文化”，而这是有效竞争政策的基础。更具体而言，公众和其他重要支持者——政府、工商界、工会、教育者、法律界、管理官员和法官，可能不了解卡特尔可能造成的危害，不知道有必要协助竞争管理机关采取反卡特尔行动。同样严重的是，这些国家的竞争管理机关可能缺乏调查卡特尔的经验，也可能没有进行这一工作所必要的法律工具和其他资源。

3. 本文件论述了这类国家的竞争管理机关所共同面临的一些问题。文件的开头简要介绍了积极推行竞争法、但时间较短的一些国家最近的一些卡特尔案例，然后探索了从这些案例中发现的共同问题。文件最后论述了今后应从这些案例中吸取的教训。

4. 本文件无意对有关类型的国家给予精确界定。所抽选国家的一个共同特点是，它们对竞争法，特别是反卡特尔法的执行相对陌生。这里所表述的所有案例资料都是公开的，在互联网上均可查到。资料来源包括各国竞争管理机关和各国际组织，特别是经济合作与发展组织的网站。所介绍案例只具代表性，并非详尽；某些国家所起诉的案例多于本文所述。然而，也在努力将尽可能多的国家列入介绍范围。和较早的一些案例相比，还打算更突出最近的案例——过去两三年作出裁决的案例。最后要说明的是，这里介绍的案例并非每一个都已得到彻底解决。有些案件竞争管理机关正在处理中，另一些则正在向法院提出上诉。

一、案例介绍

阿根廷

水泥案¹

5. 五家水泥公司因在从 1981 年至 1999 年的 18 年中实行卡特尔经营而受到起诉。这些公司曾就一项市场划分安排达成协议，它们通过自己的行业协会对协议的执行进行密切监督。被告公司被处以罚款共 1.07 亿美元，是阿根廷竞争管理机关在以前的案件中所处最高罚款的 3 倍多。

液氧案²

6. 四家医用液氧供应商因自 1997 年至 2002 年连续五年参加卡特尔协议被处以罚款共 2,420 万美元。布宜诺斯艾利斯巡察官对有关价格的上涨进行了调查，并根据调查结果于某日拂晓进行了一次突袭，从而获得重要证据。竞争管理机关说，由于卡特尔的长期存在、有关企业高层领导的参与，以及卡特尔的受害者是医院和其他保健服务提供者，罚款数额很大。

巴 西

7. 近些年来，巴西显著加强了反卡特尔法的执行。截至 1999 年，竞争管理机关根据该国 1988 年制定的竞争法只起诉了一个卡特尔案件。然而，自 2000 年以来，巴西竞争案法庭 CADE 已对 11 个横向案件作出裁决，并对另外一些案件提起诉讼。³

¹ “全球竞争评论”，2005 年 8 月 3 日，www.globalcompetitionreview.com。

² “全球竞争评论”，2005 年 8 月 5 日，www.globalcompetitionreview.com。

³ 《经合组织同业评论》(2005 年)，第 18 至 19 段，“巴西的竞争政策”(注：援引自经合组织的所有资料均可见于经合组织网站 www.oecd.org/competition，也可见于 www.cade.gov.br 和 www.fazenda.gov.br/seae/。)

燃油零售商案⁴

8. 巴西四个城市的汽油零售商因缔结定价协议被起诉。通过电话截听(经法院批准)以及调查人员提供的卡特尔参加者的口述取得了定价会议和明确的价格协议的证据。每家零售商被罚款一年税前收入的 10%；对管理人员个人的罚款相当于对其企业罚款的 10%。

民航案⁵

9. 四家航空公司将繁忙的里约热内卢—圣保罗航线的票价同时提升了 10%。有关协定的证据包括价格提升前不久举行的一次执行官会议和通过由一个第三方管理的计算机机票价格数据系统进行的保密情报交换。每家航空公司被罚款金额相当于其前一年在该航线上收入的 1%。

智 利

牛奶加工案⁶

10. 智利的鲜奶生产者向竞争管理机关申诉，牛奶加工者之间有一项明显协议：不争夺对手的现有客户。申诉所依据的只是经济证据，包括：加工者给生产者的价格下降，生产者不能向目前与他们有生意的加工厂商之外的加工者销售产品。智利的一家法院以缺乏有关卡特尔协议的直接证据为由拒绝调查协议是否存在，但确实曾命令加工者采取一定措施提高其交易的透明度。

⁴ 同上，第 20 段。

⁵ 同上。

⁶ 《经合组织同业评论》，第 39 页，“智利的竞争政策”，智利向经合组织起诉核心卡特尔讨论会提交的资料，“2004 年牛奶加工公司卡特尔案例研究”，另见 www.fne.cl。

中国台湾省

石油产品案⁷

11. 在中国台湾省市场上，只有两家汽油和柴油供应商。竞争管理机关裁定，垄断双头实际上通过下述做法形成了一项非法协议：在新价格实行之前公开宣布价格变动，然后观察对方的反应，适情况决定是坚持还是撤消变动。管理机关的裁决的部分依据是对两家公司的成本和利润结构的分析，分析表明有很大不同。两家公司分别被处以 650 万台币(15 万欧元)的行政罚款。

自助食品店充气饮料案⁸

12. 四家连锁自助食品店在短期内将其充气饮料的价格提高了同一金额。中国台湾省竞争管理机关通过调查确定，这类产品的批发成本没有增加。连锁店指称，是其他市场因素迫使它们提高价格。管理机关通过对这些和其他因素的独立分析得出结论认为，没有足够证据表明存在连锁店之间的非法协议。

捷克共和国

燃料经销商案⁹

13. 六家燃料经销商在 15 至 34 小时的一段时间内将其价格提高了几乎相同的金额，并将这一价格水平保持了数月。捷克竞争管理机关认为提价没有任何经济理由；实际上，在有关时期内，这些经销商为其燃料进货支付的价格是下降的。通过对这些经销商办公室的一次拂晓突袭，发现了一些违法证据：电子邮件和其他电传文件。这些经销商被罚款共 3.13 亿捷克克朗(1 千万欧元)。

⁷ 见亚太经合组织网站：www.apec.org.tw/doc/Taipei.htm/。

⁸ 同上。

⁹ 经合组织：“捷克共和国 2003 年竞争政策变化情况报告”；另见 www.compet.cz/EngVer.htm。

工程师和技术员案 ¹⁰

14. 捷克核准工程师和技术员行会公布了一个“作业和收费标准”，为其会员的工作规定了每小时收费标准。捷克竞争管理机关认定这一标准为非法的定价协议，因此对该行会处以 50 万捷克克朗(15,000 欧元)的罚款。

匈牙利

建筑业案件 ¹¹

15. 近些年来，匈牙利竞争管理局成功处理了建筑业的几个投标操纵案件。一个案件涉及在一次公路建设招标中共谋分配合同的五家公司。这些公司共被罚款 2,500 万欧元；这是当时匈牙利竞争管理机关规定的最高罚款。另一个案件涉及一项政府采购，具体项目是建造一座公寓楼。通过一次拂晓突袭以及受宽大政策感化的一个共谋者的合作，获取了犯罪证据。在涉及一座大学楼建设招标的另一个案件中，从共谋一方的存档中发现了一项协议草案，草案中两个共谋者商定：中标一方要给失败一方以补偿。

以色列

电气管道案 ¹²

16. 四家电气管道公司及其 11 名执行官被控商定通过单独一家公司销售其产品，其中一些人则商定协调价格。这项协议导致价格上升了 120%。在一个刑事案件中，涉案公司都被处以罚款，最高达 60 万新谢克尔(11 万欧元)，执行官都被判刑，以从事公务的形式服刑。以色列最高法院强调，在这类案件中对执行官的适当判决本应是在监狱中服刑，但在本案中却是罚做公务，因为在卡特尔运行时，以色列的反托拉斯法尚未广泛实行。

¹⁰ 同上。

¹¹ 见匈牙利竞争管理局网站：www.gvh.hu。

¹² 经合组织：“2003 年以色列竞争政策变化情况年度报告”。另见

天然气供应商案 ¹³

17. 针对四家最大的天然气供应商及其执行官的一项诉状指称，它们参与了一项分配客户的谋划，其中它们商定，不争夺现有客户，并按照商定的定量办法在它们之间分配新客户。进行了广泛调查，包括对 170 多名证人和嫌疑人的询问以及扣留成千上万个文件。案件仍在法院审理中。

大韩民国

固定电话服务案 ¹⁴

18. 两家大型固定电话公司的代表商定限制它们之间的价格竞争。一家公司同意将其价格限制在另一家公司价格的 10% 的范围内，而后者则同意，在五年之内将市场的 6% 让给对手。二者还和第三家公司就某些互联网服务的价格达成了协议。韩国竞争管理机关对三家公司共罚款 120 亿韩元(9,600 万欧元)。对三家公司之一的罚款后来减少了很多，因为考虑到该公司对调查的合作。

建筑机械案 ¹⁵

19. 四家建筑机械制造公司以及外国企业的两家韩国分公司就在 3 年多的时期内价格的提升率和提升时间达成协议。它们还举行会议商定如何操纵对政府采购合同的投标。这些企业被罚款共 714.06 亿韩元(5,700 万欧元)。

¹³ 经合发组织：“2004/05 年以色列竞争政策变化情况年度报告”。

¹⁴ 贸发会议保存的案例摘要；另见韩国竞争管理机关网站：www.ftc.go.kr/eng/。

¹⁵ 同上，注 13。

立陶宛

信息技术和废物管理系统案 ¹⁶

20. 立陶宛竞争管理机关收到的一项申诉说，三家公司为向一个政府机关提供信息技术和设备的投标书基本相同，令人怀疑。三家公司的投标书有许多共同特点，包括在某一方面还有一个相同的错误。显然，所有三个投标书都是由同一家公司起草的。在调查过程中，所有三家公司都作了书面陈述，承认有一项非法协议。由于此案是 2003 年第一个由涉案方坦白的案件，对涉案公司的罚款额显著降低，这是为了鼓励未来的卡特尔经营者合作。关于操纵废物管理系统建设投标的一个类似案件也以主动坦白和减少罚金的同样方式解决。

墨西哥

玉米饼案 ¹⁷

21. 墨西哥竞争管理机关(1999 年以来)裁决了一系列案件，这些案件都涉及玉米饼销售商之间的定价协议和横向地盘协议。这些协议的依据是 1990 年代后期已经结束的政府对玉米饼价格的管制。玉米饼制作厂商和销售商保留了它们在行业协会中的会员资格，这些非法横向协议就是通过这些协会维持的。在一个案例中，一个行业协会负责协调农民、面粉厂和玉米饼制作厂商的活动，并领导执行一项方案，根据这项方案，所有玉米饼的销售都使用同一个品牌。销售这一品牌的玉米饼店根据该协会的建议定价。墨西哥竞争管理机关认定，该协会从事了非法定价活动，并对其处以罚款。该协会争辩说，协会和玉米饼销售商是一个整体，但这一论点被竞争管理机关驳回，最终也被法院驳回。

¹⁶ 经合组织：“2003 年和 2004 年立陶宛竞争政策变化情况年度报告”；另见 www.konkuren.lt/english/index.htm。

¹⁷ 见墨西哥竞争管理机关网站：www.cfc.gob.mx/ing_inicio.asp。

秘 鲁

领港员案、城市公共运输经营者案、出租车经营者案和公证员案 ¹⁸

22. 在这些案件中的每个案件中，独立的服务提供者都是以某种形式结合，为其服务共同报价或影响价格。虽然它们的做法各不相同，但摆在秘鲁竞争管理机关面前的问题只有一个，即：这些共同努力是否有什么合法功能，或者就是卡特尔协议。竞争管理机关判议，它们就是事实上的卡特尔。因此，它禁止了这种行为。

波 兰

出租车和公共运输检票案 ¹⁹

23. 波兰竞争管理机关得知，在某个波兰城市有一项出租车经营者之间的统一价格协议。出租车经营者主动放弃了这一协议，因此，没有处以罚款。另外，竞争管理机关还发现了两家公司在公共运输系统检票服务招标中操纵投标的协议。该机关已下停止令，并处以罚款。

罗马尼亚

水泥案 ²⁰

24. 三家水泥公司，均为大型跨国公司的子公司，因参加水泥卡特尔被罚款 2850 万欧元。这一罚款相当于三家公司年营业额的约 6%。但是，没有关于协议的直接证据。竞争管理机关裁决的依据是：市场数据表明，水泥价格竟然上升了 38%。

¹⁸ 经合组织：“秘鲁竞争法和政策”——经合组织同业评论，第 21 至 25 页 (2004 年)，另见 <http://www.indecopi.gob.pe/>。

¹⁹ 经合组织：“2003 年波兰竞争政策变化情况年度报告”，另见 <http://www.uokik.gov.pl/en/>。

²⁰ 《全球竞争评论》，2005 年 6 月 23 日，见 www.globalcompetitionreview.com。

俄罗斯联邦

25. 由于下述原因，俄罗斯对卡特尔的起诉未能进行：无人向俄罗斯反垄断机关提出申诉、竞争法要求检察官证明横向协议的参加者保有 35% 的集体市场份额、适用的证据标准未确定、竞争管理机关没有足够的调查权利。法律所规定的对卡特尔的制裁也被认为不恰当。²¹ 然而，最近反卡特尔活动有所增加。

水泥案 ²²

26. 莫斯科市政府向反垄断机关申诉，四家主要生产厂商同时提高了水泥价格。但被申诉方向管理机关说明了理由，即其成本增加了，因此，被判定没有违法。

汽油批发和零售案 ²³

27. 两家汽油销售公司同时将其价格提高到相同水平。显然没有明确协议的证据，但反垄断机关认为，根据被控方的成本和利润率，他们没有理由提价和实行相同价格。被控方被命令停止其行动，并将其非法利润上交国库。

斯洛伐克

猪饲养者案 ²⁴

28. 50 多名猪饲养者在其协会总部开会，决定了他们向肉类加工场销售猪的最低价格。支持这项协议的 48 名猪饲养者被罚款共 2,053,300 克朗(51,332 欧元)。

²¹ 经合组织：“俄罗斯的竞争法和政策”，《经合组织同业评论》，第 25 页(2004 年)。

²² 同上，第 25 页。

²³ 经合组织：“2003 年俄罗斯竞争政策变化情况年度报告”，另见 www.maprf.ru/en/。

²⁴ “2004 年斯洛伐克共和国反垄断局年度报告”，第 15 至 16 页，见该局网站：www.antimon.gov.sk/。

南 非

化肥案 ²⁵

29. 竞争管理委员会发现，三家化肥生产厂商通过它们所属的贸易委员会共谋限制它们之间的竞争，致使化肥价格上升和市场份额稳定。竞争管理委员会将此案提交竞争问题法庭，同时建议对每个被告处以相当于其营业额 10% 的罚款。

航空公司案 ²⁶

30. 竞争管理委员会向竞争问题法庭提交了一个案件，指称四家航空公司共谋于 2004 年 5 月同时宣布相同数额的燃料加价。在根据关于价格上升的新闻报导开始进行调查之后，一个第五家航空公司根据委员会的《公司宽大政策》向委员会申请宽大。该公司与委员会进行了合作，在案件中没有被列为被告。委员会建议对每个被告处以相当于其营业额 10% 的罚款。

土耳其

交通信号灯系统案和水泥案 ²⁷

31. 2005 年 3 月，土耳其竞争管理机关宣布对一家交通信号系统制造商及其六家经销商从事操纵投标活动处以罚款共 600 万欧元。这一罚款是土耳其竞争管理机关至今进行的三项最大罚款之一。在此之前，一个水泥卡特尔被罚款 1000 万欧元。

²⁵ 见南非竞争管理委员会网站: www.compcom.co.za/。

²⁶ 同上。

²⁷ “全球竞争评论”，2005 年 4 月 6 日，见 www.globalcompetitionreview.com。

二、从案例中发现的共同问题

受影响部门

32. 这些案件的一个显著特点是，许多都集中在少数经济部门。例如，似乎每个国家都有水泥卡特尔。有反卡特尔方案而没有对一个或多个水泥卡特尔进行起诉的国家极为少见。更普遍而言，建筑材料和建筑服务业似乎是卡特尔经营者的肥沃土壤。这些部门卡特尔活动发生率高的原因相当明显。建筑材料，特别是水泥，是均质产品。生产厂商的区分几乎完全根据价格。这种均质性使销售者比较容易就卡特尔协议的条款达成一致意见。重要的是，这类产品和服务往往是通过投标或招标的方式出售给政府或公共机构。如下面所进一步论述，这些买主特别容易受投标操纵活动的影响。

33. 石油业，特别是汽油销售业中卡特尔案件和调查的数目相对较大。汽油案件发生率高可能有几个原因。汽油是一种重要的消费品，而且，对许多人而言是一种必需品。另外，汽油价格在过去几年中普遍上涨，大部分原因无疑是需求的增长，但人们也怀疑卡特尔在其中至少起了部分作用。可能最重要的是，当前的汽油零售价格显而易见。这可能有利于汽油销售者达成协议。这还可以让消费者和竞争管理官员警惕卡特尔的可能存在。

34. 但是，这里需要谨慎。不言自明的是，仅仅价格，特别是象汽油这种均质产品的价格的同时变动，还不足以证明非法协议的存在。这种价格变动也可以是与活跃的竞争一致的。在几乎所有国家，支持对卡特尔的起诉都不能只根据平行定价，必须有更多证据。在某些国家，对可能的汽油定价的调查之所以失败，就是因为缺乏这种另外的证据。

35. 在上述案例中，食品案件所占比例也似乎过大。这里，可能也是由于一些因素的共同作用。和汽油一样，食品也是一种重要的消费品。它可以是一种均质产品，特别是在生产和加工一级。在这一部门，销售者和购买者都比较容易获得价格信息。在卡特尔案件中经常出现的其他部门包括运输服务和专业服务。

36. 但是，上述案件(而且，似乎各国的卡特尔案件)的最常见特点都是对有关向政府机构销售的投标的操纵。政府采购代表可能看不出可疑的投标活动，而且，

他们所采用的程序可能没有防止投标操纵的措施。在某些情况下，甚至有利用采购程序进行贪污的危险。政府采购的开放也可能有利于卡特尔协议的形成和监控。

37. Frédéric Jenny 对发展中国家反竞争做法的一个更全面的研究得出了十分相似的结论。在准备提交本报告为其编写的会议的一个文件中，Jenny 教授明确指出了在这些国家最容易受卡特尔活动影响的几乎完全相同的一些部门。

证据的收集——调查工具

38. 在上述一些案例中，卡特尔协议的证据只是间接证据。例如，这可能包括并行定价，加上竞争者之间的会议或通信证据，但没有协议的直接证据。在许多国家，法律上允许维持没有直接协议证据的卡特尔诉讼，但这样做很危险。案例描述中还包括一些间接证据也不足的案例。卡特尔案件检察官总是争取得到更多直接证据，但如上所述，这种证据很难获得，这需要特别技巧。

39. 对多数国家的卡特尔案件检察官而言，都有一个最有效的工具：对可疑的卡特尔运行者的办公地点进行拂晓突袭或不宣布的访问，目的是获得卡特尔协议的文件或电子证据。越来越多的国家利用拂晓突袭取得良好效果。在上述案例的至少 5 个或更多案件中都使用了这种办法。(公开的案件描述中并不总是详细说明如何获取证据)可能保险的说法是，反卡特尔方案如果不使用这种证据收集工具，就不可能真正有效。

40. 卡特尔案件的第二个专门调查工具是宽大方案。按照这种方案，表示愿意在卡特尔调查中提供合作并提供涉及其他成员的证据的第一个卡特尔成员可被免于起诉或在某些情况下减少制裁。宽大方案可以是一种有力的反卡特尔武器，但是，如下面所述：经验表明，它很少马上见效。这是因为，竞争管理机关必须首先建立反卡特尔方案的威信。它必须证明，它将积极追查卡特尔，对被发现的卡特尔经营者给予严厉制裁。只有这样，才能足以激励卡特尔经营者脱离同盟，按照宽大方案与当局合作。

41. 上面的案例介绍似乎已证明了这一点。显然，宽大方案没有多少成果。刚实行反卡特尔的某些国家肯定还没有正式的宽大方案；但由于上述原因，看来即便是那些有宽大方案的国家也不可能立刻受益。任何成功的宽大方案的一个重要组成部分都是可信的严厉制裁威胁。如下所述，案例介绍在这一点上具有特别教益。

42. 还有不应忽略的最后一点：无疑，上述多数案例的开始都是由个人或企业向竞争管理机关提出申诉。申诉者一般没有足够证据证明卡特尔的存在，但是，没有他们的主动行动，许多卡特尔诉讼就永远不会开始。竞争管理机关必须小心培植这一重要信息来源。（下面将更详细地论述这一点。）

制 裁

43. 竞争问题专家一致认为，应当为卡特尔经营者保留竞争法规定的最严厉制裁。对卡特尔而言，制裁的主要目的是威慑。如果通常以罚款为形式的制裁不痛不痒，就会变成不过是卡特尔的一项经营成本。在这种情况下，卡特尔经营者即便被抓住和受到制裁，他们也会有信心从其活动中获得巨额利润。对卡特尔制裁的第二个目的是，促使卡特尔成员为避免受惩罚而脱离同盟并对调查给予合作。

44. 上述案例显示，刚开始实行反卡特尔的各国在采取的制裁方面有广泛不同。据报告，少数案例中罚款数额非常大，最高达 9600 万欧元。在某国，一些人被判徒刑，虽然是以社区服务的形式执行的。某些案例介绍中没有提到罚款或制裁。虽然这不一定说明没有处罚，但可能可靠的说法是，在多数这些案例中，罚款数额很小或根本没有罚款。

45. 这可能有几个原因。有关行为可能不是“纯粹的”反竞争行为。也就是说，在竞争者之间可能不存在固定价格、瓜分市场或操纵投标的明确协议，或者，至少没有这种协议的直接证据。卡特尔成员可能是“无知的”，就是说，实际上不知道他们的行为是非法的。无知的卡特尔在发展中国家和没有积极起诉这种行为的其他国家要常见得多。这种卡特尔可能不值得重罚，特别是，如果它们的成员对调查给予合作，并立即停止被禁止的行为。然而，几乎可以肯定的是，在某些案件中制裁确实过轻。竞争法可能没有规定足够高的罚款或其他制裁。或者，可能规定了高额罚款，但竞争管理机关或审查法院不愿意实行这种罚款，因为不知道这样做的重要性。这种失职会严重破坏反卡特尔努力，解决这种问题应当是竞争管理机关的高度优先事项。

三、今后应吸取的教训：发展中国家和其他开始 进行反卡特尔努力的国家如何 加强反卡特尔法的实行

46. 努力建立竞争文化 上述共同问题表明，可以通过几种方法加强实行反卡特尔。第一是建立“竞争文化”——公众了解竞争的好处，广泛支持强有力的竞争政策。这一过程是连续的；它需要让消费者、工商业者、工会、教育者、法律界、政府和管理官员以及法官等社会各阶层了解竞争市场对他们以及国家经济的好处。然而，不能孤立实行反卡特尔；它和竞争法的实行是相互依存的。只有通过显而易见的成功实行，公众才能了解如何从竞争得到好处。

47. 鼓励申诉 强大的竞争文化如何支持成功实行反卡特尔？受过教育的消费者和工商业者将更警惕可能的卡特尔活动，并更愿意报告有关情况。如上面所提到，向竞争管理机关的申诉一直是，在发展中国家很可能继续是，最常见的关于以往未知卡特尔的信息来源。管理机关应当积极鼓励公众提供这种信息。它可以散发简明易懂的传单和其他书面材料，说明什么是卡特尔、卡特尔会造成的危害以及如何报告卡特尔。它可以提供可用来申诉的热线电话或电子邮件地址。它可以宣传申诉在成功诉讼的卡特尔案例中的作用。它必须保证对申诉者的身份给予尽可能严格的保密。

48. 制定有效的拂晓突袭程序 在多数国家，其中当然包括那些尚未实行有效宽大方案的国家，拂晓突袭都是调查人员工具箱中的最有效的调查工具。遗憾的是，并非每个发展中国家的竞争管理机关都有这种工具。立法机关有时不愿意授予一个新的机关使用这种突袭手段的权力。在关于这一问题的辩论中，竞争管理机关及其支持者应当强调：(a) 有效实行反卡特尔的重要性；(b) 为此目的拥有拂晓突袭权力的必要性。解除对随意使用拂晓突袭的担忧的一个办法是：要求竞争管理机关向独立的法院或法官证明具体犯罪发生的可能性，并提供有关准备搜查的房舍的证据，从而获得拂晓突袭批准。

49. 拂晓突袭需要很多资源；竞争管理机关必须有选择地使用。除此之外，竞争管理机关必须能熟练使用这种难以掌握的手段，因为这种手段专业性很强。成功进行拂晓突袭需要仔细计划；必须组成一个干练的专业人员队伍，并给他们分配具体任务。可能的情况是，必须搜查的地点不只一个；如果可能，不同地点的搜查应

当同时进行并仔细协调。必须规定搜查档案、复制和取走文件的具体程序，也必须规定搜寻计算机、服务器、移动电话、个人数字助手和其他电子器具中的电子文件的程序。要具备这一能力可能需要有一名信息技术专家参加搜查组。

50. 开始确立宽大方案 “开始”一词很重要。竞争管理机关不能指望，创立了宽大方案就可马上见效。竞争管理机关必须首先建立威信：它要发现和成功起诉卡特尔，它要严厉惩罚被起诉者。建立这种威信之后，具有适当内容的宽大方案就会成功。宽大方案成效显著的国家(相对较少)认为，这一工具是其所有工具中最有效的，甚至比拂晓突袭更有效。

51. 在任何情况下，第一步都必须是制定和宣布方案。一个结构适当的宽大方案应当至少有下列规定：

- 对第一个申请宽大的卡特尔成员应当完全免于起诉和惩罚。有人可能会说，为了给第一个“在门口的”卡特尔成员尽可能大的鼓励，就不能对其他卡特尔成员给予任何宽大。某些国家确实给第二名或第三名申请者某种宽大，但为了给第一个申请者以强有力的鼓励，在给第一个和最后的申请者的宽大之间应当有较大差别。(如果没有第一个申请者，也就不可能有第二个、第三个，因此，必须给予这种激励。)
- 方案必须有最大的透明度，以便未来的宽大申请者能肯定地预料申请的结果。
- 方案应当既适用于竞争管理机关不了解某卡特尔的情况，也适用于调查已经开始的情况。
- 竞争管理机关应当对宽大申请和申请人的身份严格保密。

52. 将调查工作集中在卡特尔行为最可能发生的部门 如上述案例所表明，现在，一些有力证据显示，卡特尔可产生于任何经济部门，但更可能产生于某些部门，特别是在发展中国家。新设立的竞争管理机关应当将工作集中在这些部门。竞争管理机关应当做什么？有人可能想对定价或成本结构等市场行为进行经济研究，以便发现可意味着卡特尔活动的行为。这可能是个错误。这种研究费用高昂，即便研究结果显示出某种平行行为，但也是模糊不清的。然而，这种研究可取得成果的一个领域是政府采购。在怀疑有操纵投标行为的情况下，对投标行为进行的研究可能会

发现客户分配或轮流投标的迹象。这种研究应当在能正确解释数据的有见识的采购官员的协助下进行。

53. 在多数情况下，关于市场上非法行为的最好信息来源都是市场参与者本身——如果怀疑有销售卡特尔，信息来源就是购买者；如果怀疑有购买卡特尔(经常发生在农业部门)，信息来源就是销售者。通过和有见识的市场参与者的交谈可获得重要线索。新闻媒体是另一个有用的信息来源。卡特尔经营者，特别是单纯的经营商，可能会公开发表言论，因而暴露卡特尔活动。

54. 在正在转型的中央计划经济国家，卡特尔调查的一个重要信息来源可能是其价格不久前还受政府管制的部门。这些部门的参与者习惯于在固定价格体制下经营；他们可能积极参与了定价，向管理机关提供信息和建议。他们可能不想放弃这种舒服的生活，企图自己将其延续下去。

55. 开始对卡特尔行为实行严厉制裁 如上面所指出，成功的反卡特尔方案的一个不可缺少的组成部分就是一种强有力的制裁政策。制裁可采取多种形式，包括对企业和自然人的行政罚款；刑事制裁，包括罚款和监禁；赔偿卡特尔受害者可补偿的损失。对企业的行政罚款是最常见的。金钱制裁的严厉程度应足以抵消卡特尔的收益。为此目的的最佳罚款额是实际收益的数倍，因为并非每个卡特尔都会被发现和起诉，这是工商人士在决定是否参与卡特尔时要考虑的一个因素。常识告诉我们，最佳组织罚款额是相当于从卡特尔所获得实际收益的三倍。

56. 对卡特尔的跨国罚款正在变得越来越严厉。在一些地区，特别是在北美洲和欧洲，这种罚款确实达到很高的数额，有时超过数十亿美元或欧元，但很少达到实际收益的三倍这一“最佳”水平。这可能有几个原因：竞争法所允许的最高罚款可能数额太小；而且，很难准确地确定实际收益；竞争管理机关可能不愿承诺这样做，特别是在其计算要经法院审查的情况下；最后，即便可处以最佳罚款，被罚企业也未必有能力支付。如果强制支付，被罚企业可能会被迫宣布破产或彻底退出市场。

57. 因此，人们越来越意识到，在卡特尔案件中，也有必要对犯罪的个人给予制裁，因为决定成立卡特尔和经营卡特尔的毕竟都是个人。如果他们会面临个人制裁，不论是监禁(少数国家)还是高额罚款，他们就会更慎重考虑是否参加卡特尔活动。

58. 让公众了解卡特尔的危害 刚开始实行反卡特尔的国家在其最初的一些案件中可能不会立刻采用严厉制裁措施。某些企业经营者可能不知道其行为是非法的，或者，组建卡特尔可能会造成第一部竞争法的提前制定。法院在不熟悉竞争政策或竞争案件的情况下可能也不愿意通过严厉制裁。争取在卡特尔案件中实行严厉制裁需要从制定卡特尔危害教育方案开始。虽然计算危害比较困难，但越来越多的文献表明，卡特尔可以造成很大危害，特别是在发展中国家。(一些文献的引述可见于本文件后的参考书目)但是，比经济文献对公众更具有说服力的是国内所审理的具体案件提供的证据。竞争管理机关应当特别努力将其所审理的卡特尔案件对消费者造成的实际损害数量化并将其公布。这一工作将带来两种好处：(a) 它将使反卡特尔行动获得公众支持，公众将更愿意协助竞争管理机关进行调查和审理案件；(b) 它将使公众支持对卡特尔运行者给予更严厉制裁。

59. 反卡特尔国际合作 国际上正在积极进行反卡特尔合作。现在各国意识到，全球化给竞争法的执行带来挑战。挑战之一就是大型国际卡特尔越来越多，影响到许多国家并涉及众多在世界范围内经营的企业。各国竞争管理机关正在努力探索如何加强反秘密跨国协议的合作。但这种努力远远超过这一范围。贸发会议与经合组织等国际组织长期以来一直在积极研究和报告明显的卡特尔情况。另外，在过去7年中，25个以上国家的竞争管理机关的代表每年开会讨论实行反卡特尔的技巧。国际竞争管理网已开始执行一项目标宏伟的方案，以解决国际和国内卡特尔对反卡特尔行动的挑战。

60. 如果只从资源角度来看，发展中国家参加国际论坛的能力是有限的。但是，从这些论坛产生的多数作品都是公开的，特别是在互联网上。另外，一些比较积极的国家竞争管理机关也在企业网站上公布与实行反卡特尔有关的有用资料。对经验较少的竞争管理机关而言，这些资料都是丰富的信息来源。国际上这方面的一些作品的引言可见于下面的参考书目。

61. 最后，发展中国家可与邻国和贸易伙伴做出执行竞争法双边合作安排。在过去几年中，世界上这种协定显著增加。这类安排可鼓励参加的机构在卡特尔调查等共同关心的问题上进行合作。虽然在调查过程中获得的很多信息可能都是保密的，不能和一个外国机构分享，但经验表明，竞争管理机关仍可以进行有意义的“非

正式”合作，这包括交流关于案件或调查或法律理论和案件调查线索的信息。邻国竞争管理机关也可以在信息收集方面合作，例如，共同进行拂晓突袭。

62. 努力发展和将审理卡特尔案件上诉的法院的关系 随着竞争管理机关越来越积极地起诉卡特尔(和其他违反竞争法的行为)，不可避免的是，有人会对一些案件提出上诉。各国的经验表明，几乎不可避免的是，竞争管理机关由于对某些案件，也可能是很多案件的上诉会遭受挫折。竞争案件在许多方面是独特的，法官可能没有经验。开始，他们可能会避免就案件的是非曲直做出裁决，因而会把精力集中在程序问题上，因为他们对程序比较熟悉，会根据程序推翻某些案件。特别是，他们在一些卡特尔案件中不愿意坚持竞争管理机关裁定的巨额罚款。

63. 和上面强调的其他问题一样，解决这种问题需要时间。解决办法的一个重要组成部分仍然是教育。在这方面，法官需要了解竞争政策的重要性和竞争分析原则。法官必须明白，卡特尔可造成巨大危害，严厉制裁是有效的反卡特尔方案的不可缺少的组成部分。这种知识可以通过研讨会、会议和出版物传播。然而，至少同样重要的是案件以什么样式提交法院。卡特尔案件如果包括涉及卡特尔参与者的直接证据以及表明参与者知道其行为是非法的证据，就会更具有说服力。在可能的情况下，应当强调卡特尔造成的危害并将其量化。在反卡特尔行动中，应当强调严厉制裁的关键作用。

参考书目

Aubert, Rey 和 Kovacic(2004 年): “宽大方案对卡特尔的影响”, 见
www.wz-berlin.de/mp/conf/pastconfs/io04/papers/rey.pdf

加拿大竞争管理局(2003 年): “投标操纵”(宣传册), 见
www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=1240&lg=e

Connor(2005 年): “最佳威慑和私人国际卡特尔”(草稿), 见
www.aae.wisc.edu/fsrg/web/FSRG%20papers/05%20Connor.pdf

Connor, Bolotova(2005 年): “卡特尔加价: 调查和随后分析”(草稿), 见
www.encore.nl/documents/Connor_MetaAnalysis3-10-05.pdf

“取缔卡特尔: 国际和澳大利亚事态发展——执法会议”(2004 年 11 月 24 日举行)。有关文件见 www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/529200/fromItemId/3765

欧洲委员会: 欧盟竞争政策和消费者(宣传册), 见
europa.eu.int/comm/competition/publications/competition_policy_and_the_citizen/

Evenett 和 Hoekman(2004 年): “国际合作与政府采购政策改革”, 见
www.evenett.com/working/revisedevenettohoekman.pdf

国际竞争管理网: 有关卡特尔的文件, 见
www.internationalcompetitionnetwork.org/

日本公平贸易委员会: 与国际竞争管理机关协议的联系, 见
www.oft.gov.uk/Business/Cartels/default.htm

(其他国家竞争管理机关的网站摘要类似资料)

Kovacic(2005 年): “为有效的竞争政策制度建立体制基础”, 见
www.pucp.edu.pe/escgrad/deremp/Kovacic_paper.pdf

经合组织: 所有下列文件均载于网址: www.oecd.org/competition:

理事会关于成员国之间在影响国际贸易的反竞争做法问题方面合作的建议
(1995 年)

理事会关于对核心卡特尔采取有效行动的建议(1998 年)

核心卡特尔(2000 年)

对八个核心卡特尔的宽大方案(2001 年)

政策简述：核心卡特尔——损害和有效制裁(2002年)

核心卡特尔：最新进展和未来的挑战(2003年)

卡特尔：对个人的制裁(2004年)

拉丁美洲和加勒比地区对核心卡特尔的斗争(2005年)

贸发会议：所有下列文件均载于网址 www.unctad.org/competition:

联合国关于竞争的一套原则和规则(2000年)(TD/RBP/CONF/10/Rev.2)，见 www.unctad.org/en/docs/tdrbpconf10r2.en.pdf

竞争政策问题及所用机制方面国际合作的经验(2002年)(TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.1)，见 www.unctad.org/en/docs/c2clp21r1.en.pdf

发展中国家最近出现的重要竞争案例(2002年)(TD/B/COM.2/CLP/26)，见 <http://www.unctad.org/en/docs/c2clp26.en.pdf>

竞争政策问题及所用机制方面国际合作的经验(2003年)(TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.2)见 www.unctad.org/en/docs/c2clp21r2_en.pdf

发展中国家是否能受益于世贸组织关于核心卡特尔约束规则的谈判？(2003年)(UNCTAD/DITC/CLP/2003/3)，Simon J.Evenett 为贸发会议编写，见 [r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/english/clinks.htmhttp://www.unctad.org/en/docs//ditcclp20033_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs//ditcclp20033_en.pdf)

竞争、竞争力和发展：发展中国家的教训(2004年)(UNCTAD/DITC/CLP/2004/1)，见 http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20041_en.pdf

联合王国公平贸易管理局：卡特尔(对企业的建议)，见 www.oft.gov.uk/Business/Cartels/default.htm

美国司法部反托拉斯司：定价和投标操纵，确有其事：怎么回事和追求什么，见 www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/primer-ncu.htm

世界贸易组织(2002年)：关于核心卡特尔的规定(WT/WGTCP/W/191)，见 docsonline.wto.org/?language=1

与发展中国家竞争管理机关的关系可见于 r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/english/clinks.htm