

联合国贸易和发展会议

竞争政策自愿平级审评：牙买加

概 述



联合国

2005年，纽约和日内瓦

说 明

贸发会议是联合国秘书处内负责处理所有与竞争政策相关事项的机构。贸发会议力求加深人们对竞争法和竞争政策的性质及竞争法和竞争政策对发展的作用的了解，并力求为市场的高效运转创造一个扶持环境。贸发会议通过进行政府间审议活动、能力建设活动、政策咨询以及举行研讨会、讨论会和大会开展工作。

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

本出版物所采用的名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物的材料可自由援引或翻印，但需说明出处及文件号码。应向贸发会议秘书处提交一份载有本文件引文或翻印部分的出版物。

本文件所载概述还作为《2005 年竞争政策自愿平级审评报告：牙买加》(UNCTAD/DITC/CLP/2005/5)正本的一部分印发。

TD/RBP/CONF.6/7

目 录

	<u>页次</u>
一、牙买加竞争政策的基础和历史.....	1
二、竞争政策的适用范围.....	3
三、《公平竞争法》的实质性条款.....	4
A. 兼并.....	4
B. 滥用支配地位.....	5
C. 横向协议.....	7
D. 纵向限制.....	9
E. 不公平竞争.....	10
四、体制安排：执行机构和实践.....	10
A. 竞争政策机构.....	10
B. 竞争法执行.....	12
C. 其他执行办法.....	14
D. 调查手段.....	14
E. 竞争法执行中的国际问题.....	15
F. 机构资源、工作量、优先事项和管理.....	15
五、竞争倡导.....	17
六、结论和政策办法.....	18
A. 立法审查.....	19
B. 公平贸易委员会优先事项的主要转变.....	21
C. 转变观念和改进宣传.....	22
D. 能力建设.....	23

一、牙买加竞争政策的基础和历史

1. 牙买加是一个加勒比海岛国，居民人口 270 万。1962 年，牙买加摆脱联合王国统治获得独立，同年加入英联邦。牙买加原先是一个主要从事甘蔗、香蕉和咖啡生产的典型的殖民地经济体，但现已发展为一个国民从中受益的较为大型的、多样化的经济体。

2. 牙买加的人均国内总产值接近 4,000 美元，在人类发展指数方面，该国在总共 177 个国家中排在第 79 位。牙买加经济以服务业为主，服务部门目前占国内总产值和劳动力的 60% 以上。不过，该国制造业部门的生产率最高，在劳动力中所占比重为 16%，但却占国内总产值的 32%。农业是牙买加生产率最低的部门，仅占国内总产值的 6%，但却占劳动力的 20%。该国的经济也可称为开放型经济，贸易约占国内总产值的 50%。氧化铝和铝土为主要出口产品，其次是蔗糖、香蕉和浪姆酒。进口品包括食品和其他消费品、工业品、燃料以及资本货物零配件等。牙买加的旅游业的知名度也很高。由于实行开放，该国经济易受国际市场变化的影响。

3. 1980 年代后五年，政府开始采取结构调整措施并实行面向市场的政策改革。这方面的一套经济自由化措施包括：(a) 实行取消数量限制的关税改革，这项改革取消了过度进口许可规定，并且较大幅度地降低了关税水平；(b) 取消价格管制和对某些行业的管制；(c) 将半国营机构私营化；(d) 将国有企业置于更大的商业压力之下。

4. 作为一揽子改革措施的一部分，竞争法的颁布被视为对于从管制制度和企业的国家所有制向依靠自由市场和私营企业的经济体转移至关重要。1991 年，政府公布了一项竞争法提案，目的是确保整个经济体都能分享解除管制产生的益处，不因对私营市场的限制而受到约束。企业界尤其强烈反对其中的

两组条款：兼并条款和连锁董事条款。后来，向议会提出了一个并不含有这些条款的经修改的法案，即《公平竞争法》，该法于 1993 年 3 月颁布。2001 年 8 月，这部立法得到进一步修订，并成为目前的适用法规。

5. 竞争法的两个广为接受的宗旨是提高经济效率和提高消费者福利，尽管这些措辞在不同国家可能会有不同的含义。

《公平竞争法》的三个宗旨没有见于该法律本身，而是见于公平贸易委员会的解释性材料中：

- “ — 鼓励牙买加贸易和经营活动中的竞争；
- 确保所有合法工商企业都能有平等机会参与牙买加经济；
- 向消费者提供更好的产品和服务，使消费者以可能的最佳价格得到众多选择。”¹

在规定与促进经济效率并不直接相关的其他宗旨——如确保参与经济的公平机会——的情况下，该立法可能解释为：它禁止造成经济效率低下的行为。重要的是，法律本身应当明确规定其宗旨。

6. 向市场经济的转变是一个需要实现观念转变的长期的过程。虽然公众似乎总的来说理解所要实现的目标，但人们仍对竞争法的有效性和该法的目标能否实现普遍持怀疑态度。

7. 虽然公平贸易委员会曾经向商务、科学和技术部提出过一些关于修改《公平竞争法》的提案，但目前没有任何正式的法案在牙买加议会得到讨论或公开得到审查。但是，有人在上诉法院对公平贸易委员会在宪法上的有效性提出了异议并被接受，这就使公平贸易委员会实际上无法开展活动，并使《公平竞争法》的许多核心条款无法执行。例如，公平贸易委员会没有根据反竞争条款进行过任何正式审理或起诉。根本问题在于

¹ 见公平贸易委员会网站：www.jftc.com。

《公平竞争法》之下的裁决职能和调查职能没有分开。可采用多种办法来纠正这种状况。

二、竞争政策的适用范围

8. 《公平竞争法》是一部普遍适用的一般法。该法对王权有约束力，其实质性条款适用于个人或企业。将“财产”一词界定为“除不动产、货币、证券或诉讼涉及的财产以外的各类财产”，引起了一个问题，因为这一界定可以意味着整个金融服务部门不受《公平竞争法》的约束。

9. 《公平竞争法》具体规定，有些活动不受其条款的约束，这些活动包括雇员和雇主的集体谈判活动、专业协会旨在保护公众的活动、与牙买加加入的条约有关的活动等。此外，这一免除清单适用于一些协议，“只要此种协议载有一项涉及任何版权、专利权或商标之下的权利或因此种版权、专利权或商标而存在的权利的使用、特许或让与的条款……以及……为实施此种条款而作出的任何行为”。从此面上看，这项规定可以意味着：任何协议，不论是固定价格协议还是其他协议，只要载有与知识产权的使用相关的条款，便可排除在《公平竞争法》适用范围之外。但是，公平贸易委员会为了处理“财产”一词的界定方面存在的缺陷，已经提出了一些建议，并将这些建议提交给了商务、科学和技术部。拟订这些建议是为了消除在知识产权方面的限定。

10. 商务、科学和技术部长享有总括权力，有权将“由他发布命令(此种命令需经肯定决定批准)宣布的其他企业或活动”排除在《公平竞争法》适用范围之外。商务、科技部长在一些情形中行使了这项权利，具体来说，他将照明和电力公司本身而不是该公司的某些具体活动排除在《公平竞争法》适用范围之外。相关条款并没有就商务、科技部长在给予此种免除时应考虑哪些因素，或者应当遵循何种程序才能作出决定。

11. 尽管《公平竞争法》并不载有部门专项规则或免除规定，但是，最近形成的判例中却出现了受管制“行业”享受免除的例子。上诉法院在两起案件中裁定，部门专项立法优先于一般竞争法即《公平竞争法》。值得指出的是，上诉法院的裁决将整个部门而不是明确受到部门立法管制的具体行为排除在《公平竞争法》适用范围之外。被排除在该法适用范围之外的，是法律总理事会，即律师(受《律师法》的约束)管理机构；以及牙买加股票交易所(受《证券法》的约束)。在牙买加这样的转型经济体中，运输、能源、银行、金融服务、专业服务等部门中受管制的活动在经济体中占很大的比重，依据上述判例，这些活动有可能被完全排除在《公平竞争法》的适用范围之外。

三、《公平竞争法》的实质性条款

12. 《公平竞争法》是一部普遍适用的一般法，载有见于竞争法除兼并条款以外的所有传统条款。所有条款均可依据民法的提供证据准则加以执行。所有相关违法行为最终依法提交最高法院裁决。公平贸易委员会在某些条款上拥有共同裁决权。该委员会还有权批准某项协议或做法，但前提是此种协议或做法有可能“促进公众福利”。迄今为止，委员会批准了一项被认为有利于国家的做法。由于法院目前在反竞争做法条款方面没有判例，公众须借助公告栏和公平贸易委员会发布的指导方针来弄清某些问题。

A. 兼 并

13. 第一个引人注目的情况是：《公平竞争法》没有订立任何处理兼并和收购问题的条款。一般认为，竞争法共有三项基本要素：兼并条款、串通作弊条款和滥用支配地位条款。通

过这三类条款的相互作用，政府能够使市场以竞争方式运行。制定兼并法的理由有二：一是兼并会减少市场上的竞争者，从而导致市场支配力的建立和加强(或者在极端情形中导致垄断者的产生)；二是兼并会使行为者相互串通的可能性上升。还有一种想法是：处理兼并要比事后控制市场支配力和串通行为更加容易。

14. 国际上的经验显示，真正被兼并法禁止的兼并极少。尽管如此，仍有必要制定该法，这样，政府就能够凭借恰当手段进行有效介入，以便对兼并进行审查并采取恰当行动。有些人认为，在一个开放型经济体中，没有必要制定兼并法，因为国际市场具有竞争性。但实际情况是，并非所有市场都是国际市场。(如本地银行业、保险业和运输业等。)此外，经济规模可能过小，无法吸引国际竞争。不过，很难认为以下情况是有道理的：根据《公平竞争法》，相互竞争的公司不得商定价格或分配市场，也不得从事分享利润行为，而一旦这些公司都合并为一个单一实体，这些协议就可以成为内部决定，因而就将得到允许。考虑到兼并会改变行业结构且比串通作弊行为(此种行为可能最终瓦解)更为持久，这就更加缺乏合理性。从本质上讲，在行为采取的方式上，竞争法应当持不偏不倚的态度。

15. 应当考虑到，加勒比共同体和共同市场(加共体)的竞争法草案，也没有订立任何兼并审查条款。不过，另一个制定了竞争法的加共体国家，巴巴多斯，的确订有竞争条款。随着加共体单一市场和经济体的建立，兼并的可能性将会上升，牙买加政府有必要具备处理这种情况的必要手段。

B. 滥用支配地位

16. 牙买加法律并不禁止垄断，但对滥用支配地位行为却有具体规定。《公平竞争法》并不适用于联合支配地位情形。

反托拉斯机构区分反竞争行为和有利于竞争的行为，往往并非易事。为此，《公平竞争法》明确规定须符合三项检验标准方可发布一项命令：(a) 一公司必须在市场中占据支配地位。如一公司“能够在不受其竞争者或潜在竞争者的有效限制的情况下在市场中运作”，该公司便处于支配地位。公平贸易委员会将这项标准等同于一公司是否拥有市场支配力。50%的市场份额被定为据以将一公司视为占据支配地位的门槛，但这可能视特定实际情况而变动。(b) 必须证明一公司在滥用其支配地位，即“在阻碍着市场中有效竞争的维持和发展”。(c) 必须证明滥用支配地位行为“已经、正在或很可能产生极大地削弱市场中的竞争的后果”。值得指出的是，意图并不是在评估对竞争的影响方面需加以考虑的一个因素。

17. 纠正办法非常笼统，规定公平贸易委员会命令所涉公司采取必要、合理步骤，消除滥用支配地位行为对市场产生的影响。原则上，可采用行为纠正办法和结构纠正办法。由于《公平竞争法》并不载有规定可采用结构纠正办法的条款，公平贸易委员会的立场是：只有行为命令可加以采用。

18. 滥用支配地位条款列出了一些但并非所有滥用行为，例如：

- 限制任何人进入所涉市场或任何其他市场；
- 阻止或妨碍任何人在所涉市场或任何其他市场进行竞争；
- 将任何人逐出所涉市场或任何其他市场；
- 直接或间接规定不公正购买或销售价格，或采取其他反竞争做法；
- 限制货物或服务的生产，从而损害消费者；
- 使协议的缔结方以其他当事方接受从性质或商业习惯来看与此种协议的主题无关的附加义务为条件。

19. 《公平竞争法》第 20 条(d)款和(e)款应当联系第 21 条来阅读。所述的违法行为涉及占据支配地位的公司的销售条件在市场中制约竞争的情形，而并不涉及任何公司与最终消费者相关的销售条件。凡属违反《公平竞争法》的行为，必须是在很大程度上削弱竞争或有可能在很大程度上削弱竞争的行为。

20. 知识产权或工业产权的行使不属于滥用行为。在消费者获得应得益处前提下完全旨在改善货物销售或生产或旨在推动技术或经济进步的行为，也不属于滥用行为。指导方针恰当规定如下：“所涉协议(可能应为“所涉做法”)应当含有实现益处的最不具限制性的手段”。

21. 在确定一项做法是否产生在很大程度上削弱竞争的结果方面，《公平竞争法》着眼于考虑“这一做法是否源自出色的具有竞争力的表现”。这一措辞在《加拿大竞争法》中也得到使用，但仍需对其作满意的解释。

22. 《公平竞争法》载有关于搭卖(其本身受到禁止)、市场限制和独家经营的专门条款。滥用支配地位一般条款也适用于这些做法，因此，不清楚哪项条款将适用于某类情况。公平贸易委员会提出了将一项简单的推定规则标准适用于搭卖的建议。

C. 横向协议

23. 处理横向协议的条款是竞争法的基石之一。对横向协议的处理没有判例，公平贸易委员会没有提出明确的指导方针。《公平竞争法》载有不下六个条款涉及横向协议，随之出现的重复和相互抵触使法规变得不明确。

24. 第 17 条适用于所有类型的协议，不论是横向协议，纵向协议，还是联合式协议。由于所有经济交易都含有一项协议，因此该条款的适用范围非常广泛。但是，该条款却仅适用

于旨在极大削弱市场中的竞争，或者会造成或很可能造成极大削弱市场中的竞争这一结果的协议。《公平竞争法》明确规定，如包含具有以下特点的条款，所涉协议就会造成或很可能造成极大削弱市场中的竞争这一结果：

- 直接或间接固定购买或销售价格或任何其他贸易条件；
- 限制或控制生产、市场、技术发展或投资；
- 瓜分市场或供应来源；
- 影响应请求进行的投标；
- 对与其他交易方的同等交易适用不同的条件，从而使某些当事方在竞争上处于不利地位；或者
- 使合同的缔结以其他当事方接受从性质或商业习惯来看与此种合同主题无关的补充义务为条件。

25. 有些协议不在禁止之列，例如已经基于公众利益理由获得批准的协议，以及旨在改善货物和服务的生产或销售或促进技术和经济进步的协议，但消费者须获得应得的益处。所涉协议对竞争的限制程度必须最低，换言之，此种协议不应当消除围绕很大一部分产品市场展开的竞争。

26. 第 18 条规定，在潜在或实际竞争者之间造成阻碍、约束或限制产品或服务的供应或购取这一结果的协议，本身受到禁止。

27. 第 22 条本身禁止供货商集体维持转售价格。同样，第 23 条本身禁止经销商集体维持转售价格。

28. 第 35 条禁止试图达到以下目的的所有类型的协议或安排：

- 不适当地限制任何物品的运输、生产、制造、储存或交易或提供任何服务的设施；
- 不适当地阻止、限制或减少任何物品的制造或生产，或者不合理地提高物品价格；

- 不适当地减少任何物品的生产、制造、购买、交换、销售、供应、租赁或运输中的竞争，或减少人员或财产保险价格中的竞争；或者
- 以其他方式不适当地限制或损害竞争。

29. 并非所有协议都受到禁止：仅涉及一项服务以及涉及保护公众所必要的能力和道德标准的协议，不在禁止之列。

30. 第 36 条规定，达成投标或不投标协议本身属于一项不法行为。这项禁止规定可能使小企业无法参与大型项目，因为目前没有订立允许联合投标的条款。

31. 横向协议受到众多禁止规定的约束，因而相关法规变得很不明确。例如，第 17 条和第 35 条之间存在着相当多的重复，前者规定须证明竞争遭到了极大的削弱；后者规定须证明竞争遭到了不当的削弱。对于某类事实应适用什么检验标准并不清楚。

D. 纵向限制

32. 有些国家在法律中作了区分，并且单独制定了纵向限制条款。这就使法规具有必要的明确性，有助于区分合法行为和违法行为。在牙买加，《公平竞争法》有许多条款涉及纵向限制。其中，有些为适用于纵向限制的一般性条款，如关于协议的第 17 条和关于滥用支配地位的第 20 条的一般性条款，另一些则为纵向限制专门条款。例如，通过共同或单独行为维持转售价格做法本身在第 22、23、25、27 和 34 条中受到禁止。在第 33 条之下，搭卖本身受到禁止，而市场限制和独家经营做法则须适用“极大地削弱竞争”这项检验标准。

33. 第 17 条禁止“直接或间接限定买卖价格或任何其他交易条件”的协议。将这一条放在纵向协议框架内来看，将意味着买卖双方之间正常的市场交易也属于不法行为。但是，公平贸易委员会认为，如果联系第 17 条第(1)款阅读第 17 条第

(2)款，就会发现，此种协议只有在它极大地削弱竞争的前提下才会被禁止。无疑，可以采用更好的措辞来界定禁止相互竞争的实际或潜在卖方之间达成协议的规定。

E. 不公平竞争

34. 《公平竞争法》没有专门列出有关不公平竞争的标题，公平贸易委员会通常将涉及不公平竞争做法的措施称为消费者保护措施。《公平竞争法》涉及欺骗性广告、合理试验结果陈述和鉴定书公布、双重标签、诱饵和调换以及以高出广告价格出售等做法。在牙买加，与在其他国家一样，欺骗性广告案件在公平贸易委员会处理的不公平竞争案件中占绝大多数。

35. 随着新技术的出现以及低廉电信费的出台，欺骗性电话行销——不论是针对本国市场还是针对海外市场——开始在一些国家盛行。迄今为止，欺骗性电话行销还没有在牙买加构成问题，《公平竞争法》也没有专门述及这一做法。不过，《公平竞争法》并不阻止委员会处理此种行为。虽然相关的知识产权或个人财产立法涉及诸如盗用他人姓名、商标、产品标签等不公平做法，但如果此种行为在牙买加成为一个问题，仍将需要制定具体的措施。

四、体制安排：执行机构和做法

A. 竞争政策机构

36. 《公平竞争法》规定由三个机构负责实施和执行该法：公平贸易委员会、商务、科学和技术部长以及法院。

37. 公平贸易委员会是负责实施和执行《公平竞争法》的主要机构。该委员会由商务、科学和技术部长任命的至少三名、最多五名委员和委员会工作人员组成，委员会工作人员由

一名执行主任领导。这名执行主任为委员会当然成员。商务、科学和技术部长还负责任命其中的一名成员担任委员会主席。委员会成员任期最多三年，可以连任。执行主任由委员会任命，任期七年，之后可以连任五年。

38. 委员会的职能是：应部长、任何其他人员的请求或自行展开调查；应部长请求或自行就与《公平竞争法》的实施相关事项向部长提出咨询意见；就滥用支配地位、独家经营、市场限制和搭卖等做法发布纠正命令。委员会还可依据第 17 条第(4)款批准协议，并且依据第 29 条，批准或许违背《公平竞争法》任何条款，但很可能有利于“公众利益”的协议或做法。委员会还可请最高法院发布命令并裁定处罚，以处理违反《公平竞争法》任何实质性条款的行为。

39. 商务、科学和技术部长在《公平竞争法》的执行方面发挥着重大作用。商务、科技部长可以签发命令，宣布某些企业或活动不在《公平竞争法》的适用范围内，此种命令须得到肯定决定批准；任命委员会委员，指定其中一人担任委会主席，并确定委员们的报酬；有权终止除执行主任以外的委员的任期，但须依据理由；并有权准假。

40. 商务、科技部长可就委员会须实行的政策发布一般指示。商务、科技部长还可要求展开调查，并请委员会就与《公平竞争法》的实施相关的任何事项提出咨询意见。委员会须在完成调查之后向部长提交一份报告，但《公平竞争法》没有具体规定部长应当如何处理该报告。委员会每年向部长提交委员会财务报表和下一年度收入和支出概算。部长负责核准委员会的概算或预算。委员会还须向部长提交委员会活动年度报告，并且可以提交有关一个已经调查或正在调查的事项的报告，提请部长特别注意。部长须将委员会向其提交的报告提交给议会。

41. 最后，法院在《公平竞争法》的执行中发挥着作用。委员会可以根据民事证据标准，请求最高法院就《公平竞争法》实质性条款之下的任何义务或禁止规定，或针对委员会指示未能得到遵守这一情况，发布命令、处罚办法和禁止(补救)令。凡因委员会的裁定而受到侵害的人，均可向最高法院提出上诉。最后，《公平竞争法》规定，凡作出违反《公平竞争法》行为的，须补偿损失。

42. 关于程序事项，对于诸如阻碍委员会调查，拒绝提供材料，毁坏或更改材料，向委员会提供虚假或欺骗性材料，或者未能出席听证或到委员会作证等行为，地方法院最高可处以 50 万美元的罚款，并且可处以一年的监禁。

B. 竞争法的执行

43. 公平贸易委员会将竞争执法工作与消费者保护执法工作分开进行。看一下过去六年中这些单独职能和行政/管理方面总的工时和预算简要统计(见表 1)，可以发现，分配给竞争执法的资源少于分配给消费者保护工作的资源。

**表 1. 1999-2004 年公平贸易委员会的
预算和雇员工时**

	竞争执法	消费者保护	行政/管理
工时	29.58%	44.58%	25.84%
预算	34%	39%	27%

44. 最近四个财政年度的结案数目(见表 2)也显示，公平贸易委员会处理的欺骗性广告案件数目很大。结案总数在过去五年中变动相当大，就《公平竞争法》未予涵盖的问题提出的投诉数目在同期内明显减少。

表 2. 某些财政年度的结案件数

不法行为/调查	2003-2004	2002-2003	2001-2002	1999-2000
滥用支配地位	1	11	6	11
市场限制				3
搭卖				1
其他损害竞争的不法行为	7	16	12	7
双重标签	1		1	
欺骗性广告	205	464	131	145
以高于广告价格出售		7	5	2
报批		4		1
公平贸易委员会发起的调查		2		3
索取资料/请求提出意见	14	22	32	28
《公平竞争法》未予涵盖的事项	16	63	86	147
合 计	244	589	273	348

45. 公平贸易委员会采用两种不同的程序处理案件，这两种程序的复杂程度不同。在收到投诉并在 21 天内告知收到之后，就相关事项是否属于《公平竞争法》所涉范围作出决定。如相关事项属于这一范围，随后的处理反竞争做法程序和消费者保护程序略有不同。消费者事务程序确认，在有足够证据的简单明了的案件中，无须展开充分调查。重要的是，这两种程序都规定应当将对《公平竞争法》的违反告知被投诉公司，并使其能够谈判了结办法。这无疑是最效率最高的执法途径，尤其是在涉及民法的情况下。

C. 其他执行办法

46. 委员会的做法是倾向于采取谈判解决途径而不是采取对抗性诉讼途径，后者被视为一种最后手段。在反竞争做法领域，由于牙买加股票交易所作出的决定，现在唯一可采取的纠正办法是道义上的劝告，这样做可能促成协议的签署。一般来说，委员会还倾向于采用自愿遵守做法，向在采取某种经营做法之前希望听取委员会的看法的企业提供咨询意见。这些咨询意见免费提供。委员会还可以诉诸它负责拟订的适用于具体部门的行业《道德规范》。个人当事方可以就因出现违法行为而遭受的任何损失要求补偿损失。不过，这项规定只使用过一次，而且当事方正在等待法院作出裁决。

D. 调查手段

47. 公平贸易委员会有广泛的权力获取证据，以便履行其调查职能。该委员会可以传唤和询问证人，调阅文件，举行听证会并要求准备事实陈述。它可以要求委员会一名受权人员依据治安法官签发的搜查令进入和搜查房舍，并没收文件。这些权力的确广泛，但在一个现代经济体中，仅仅规定这些权力是不够的。例如，没有规定可以搜查计算机或设置窃听装置以获取口头证据(在处理共谋案件中往往有必要这样做)，没有制定举报人员保护规定，也没有制定从宽处理规定，以便鼓励相关人员揭发《公平竞争法》所禁止的行为。虽然牙买加是一个十分开放的经济体，但目前没有任何规定允许公平贸易委员会依据其他国内法同外国竞争事务主管机构或执行机构交流信息。

E. 竞争法执行中的国际问题

48. 《公平竞争法》并不载有任何述及域外适用的条款。该法规定，“市场”一词是指牙买加境内的市场。不过，“工商活动”却被界定为包括从牙买加出口货物，对竞争的影响包括“来自不居住在牙买加或不在牙买加从事经营活动的人员提供，或很可能由此类人员提供的货物或服务的竞争”。

49. 除了《关于成立加勒比共同体包括加共体单一市场和经济体的经修订的查瓜拉马斯条约》以外，牙买加目前没有签署有关竞争法的适用的任何双边或多边条约。牙买加参加了包括联合国、贸发会议和世界贸易组织等在内的多个国际组织。牙买加在美洲自由贸易区问题谈判中也发挥着重要作用，在这些谈判中，公平贸易委员会执行主任在竞争政策谈判小组中充当加共体代表。牙买加是《加勒比共同体和共同市场条约》的成员。加共体单一市场和经济体将自 2006 年 1 月起对数目有限的几个国家正式生效。这项行动将会引起以下问题，即既有必要协调参加国之间的竞争立法和规章，又有必要在区域一级颁布竞争立法。为此，加共体秘书处在《查瓜拉马斯条约》第九章的基础上拟订了一个《加共体竞争法》草案。

F. 机构资源、工作量、优先事项和管理

50. 公平贸易委员会属于一个较为小型的组织，资源、专家和经费的获取一直是一个难题。委员会现有两名经济师、两名律师、三名投诉受理人员和一名研究人员，这些人员的工作是开展调查并执行《公平竞争法》。经济师和研究人员几乎完全负责处理反竞争做法，其他工作人员则主管消费者保护措施。

51. 委员会的预算也很有限，预算额 2001 年为 499,973 美元，2004 年为 568,976 美元。大约 80% 经费用作雇员报酬，

10%至 15%用来租用建筑物、设备、机械及支付公用事业服务。一项对发展中国家竞争主管机构的预算的调查显示，此种机构的平均预算占其政府非军事开支的 0.06%到 0.08%。如将这一比率适用于牙买加，前面列出的数字将为 1,871,211 美元和 2,494,948 美元。²

52. 值得注意的是，公平贸易委员会执行主任执行了《公平贸易委员会案件挑选标准》。这项制度是一种有效的案件审查机制，应当加以维持。但是，与此同时，仍然有必要在考虑到一种直截了当、精确的案件挑选制度未能涉及的各种因素的前提下，根据具体情况作出决定。

53. 公众对公平贸易委员会的看法褒贬不一。有些人说，在资源有限和宪法上的有效性受到质疑的情况下，委员会在工作上已经尽了最大努力。在贸发会议为编写本报告前往牙买加了解实际情况过程中，还有人表示：应当更加重视执行反竞争做法条款并为此拨出更多的资源。公众认为，公平贸易委员会缺乏专家，但同时也认识到，委员会发挥着非常有用的作用，特别是在纠正欺骗性广告做法方面。一位公众代表认为，公平贸易委员会不是一个非常有效的机构，因为该机构组织结构不恰当，不安排对案件的非正式讨论，而且在大众传播和提供专家意见方面存在缺陷。不过，一名新就业者对公平贸易委员会协助防止欺骗性广告表示称赞。一名法律教授指出，一些机构效率低下，职能重叠，它们的作用都是保护公众，这些机构有公平贸易委员会、金融事务委员会和消费者事务委员会等。这些看法并不是在一项专门调查过程中发表的，而是在临时收集公众评论基础上提出的。无法从这些看法中得出任何结论，但是，至少，公平贸易委员会应当改进信息传播工作并设法改善其在公众心目中的形象。

² 见www.mct.gov.jm, Debates。

五、竞争倡导

54. 公平贸易委员会充分理解其倡导任务并为此拨出资源。议会在通过相关立法时自然考虑到了公营部门倡导。但是，与加拿大、意大利或大韩民国的法律不同，牙买加法律并没有为公平贸易委员会规定开展竞争倡导活动的明确任务。在对待竞争法与其他法律和规章的相互关系方面，缺乏从多方面入手加以处理的做法，这是一个需要加以处理的重大缺陷。

55. 公平贸易委员会似乎与某些管理机构保持着良好的关系。在收到属于公平贸易委员会管辖的投诉之后，知识产权局会很快将这些投诉移交委员会。同样，负责管理电信、供水和排水、电力和公共交通事务的公用事业管理局，也会将竞争问题移交委员会处理。与金融事务委员会的合作，旨在处理《公平竞争法》与由该委员会负责实施的立法之间的关系。公平贸易委员会和金融事务委员会都认识到，与其无谓等待直到诉诸法院，不如确立一个相互接受的协调机制。

56. 私营化是竞争事务机构通常关注的另一个领域。牙买加解除官方对国有企业或资产的控制的进程即将完成。现在剩下一些某些人所称的无人要的“残羹剩饭”。

57. 虽然公平贸易委员会认为，它为了向公众通报信息作了相当大的努力，但多个方面经常提出的意见是：有关公平贸易委员会、《公平竞争法》和整个竞争政策的信息缺乏。浏览一下公平贸易委员会网站可以发现，该网站有大量的工商活动和消费者信息。但是，现在需要做的，是确保这些信息的协调一致性和准确性。例如，在所有出版物中，法律的适用的所列起始点有时并不一致。另外，由于法律存在重复和不一致问题，所涉信息往往过于笼统或者无法反映法律的措辞含义。总之，公众无法确定法律的意思。

58. 公平贸易委员会是牙买加反托拉斯经济和法律方面的知识中心。作为此种机构，委员会采取了一些措施，向公众提

供竞争法信息并对其进行这方面的教育。例如，委员会为法官举办了培训活动，委员会成员为若干批企业界人士、律师和其他人员举行了演讲。委员会每年在公共场所举办“消费者日”活动，以问答方式向公众传播信息，同时，委员会工作人员向公众分发宣传资料。2000年，公平贸易委员会开始举办“Shirley Playfair 年度系列讲座”，以纪念这位委员会前任主席，并且推出了介绍竞争领域动态的《年度通讯》刊物。最后，公平贸易委员会还酌情印发新闻稿。概括地说，目前正在作出相当大的努力，对公众进行宣传教育，但这些努力似乎不够充分。

六、结论和政策办法

59. 本报告详细分析了牙买加的竞争政策和竞争法、负责适用此种政策和法律的机构以及执行方法和优先事项。该报告提出了许多建议，以期加强牙买加境内的竞争活动。在这项工作得到完成以及同类国家进行审评之后，牙买加将须制订一项战略，以便确定优先事项并将建议变为一项行动计划。

60. 报告就可构成此种行动计划的基础的四个改革核心领域提出建议。第一个核心领域是立法审查。自 10 多年前颁布以来，《公平竞争法》暴露出了拟订方面的一些严重缺陷，因而现在需要进行重大的政策审查并对立法作全面修订。改革的第二个核心领域，涉及公平贸易委员会执行优先事项方面的重大转变，逐步转向加强《公平竞争法》的反竞争做法条款的执行。第三，经济体由国有企业和国家管制向私营企业和自由市场经济过渡，是一个随观念变化而来的急剧转变。这一进程仍在进行，人们对此种转变的益处持有相当大的疑虑。在这方面开展研究和传播信息，是建议进行的改革的第三个核心领域。第四个核心领域，是有必要在公平贸易委员会、司法机构、学

术界、法律界和其他公共部门开展反托拉斯法和反托拉斯经济方面的能力建设。

A. 立法审查

61. 公平贸易委员会面临的重大难题，自然是其本身的结构——上诉法院于 2001 年裁定，该结构违反自然公正原则。这一裁决对公平贸易委员会执行《公平竞争法》反竞争做法条款的能力产生了严重影响。委员会只得转而通过劝告和自愿遵守来履行其职责。对此，《报告》提出了五个变通办法：

- 设立一个竞争法庭；
- 在现行立法中增设“防火墙”；
- 在不进行立法审查的情况下设置自愿“防火墙”；
- 将所有案件提交最高法院；
- 设置一个负责审理竞争案件和其他商务案件的“超级法庭”。

英联邦国家——这些国家曾经面临类似的难题——的经验可供借鉴，并且可以为牙买加提供参照，帮助确定对其最为适合的办法。现在有必要尽快解决这一问题，从而使《公平竞争法》能够重新切实发挥作用。

62. 另一个需要处理的重要的立法问题是，《公平竞争法》缺乏兼并和收购条款。1991 年的提案曾经考虑过这些条款，但这些条款从未得到颁布。因而，牙买加缺乏任何确立一个框架的立法规定，该框架旨在进行审查，并确定国内和国外的拟议兼并是否违背公众要求经济具有竞争性这一愿望。事实上，牙买加缺乏任何纠正反竞争兼并和收购做法及能够阻止这些做法或规定条件，以确保此种做法有利于国家的公众利益的条款。

63. 在拟订兼并条款方面，将须作出一些决定，其中主要有：

- 如何界定“兼并”和“收购”？
- 将适用何种竞争标准？
- 在确定竞争影响时将考虑哪些因素？
- 效益将视为一种因素还是一种主要因素？
- 是否将采用完全福利标准？
- 将采用何种标准确定某个企业是否即将破产？
- 是否将建立一种预先通知机制？如是，门槛有多高，费用将是多少？
- 公司是否需要在兼并之前获得批准？
- 将有哪些补救办法(行为办法、结构办法或这两种办法的结合)？

64. 起草兼并法并非易事，这不仅因为起草工作需要作出重要的政策决定，而且还因为这项工作需要考虑兼并活动所处的法律和管理环境，如股票交易规章和惯例、破产立法，等等。这项工作还需要切实理解基本经济原则的专门性。牙买加将极大地得益于发展中国家和发达国家在这方面的经验。

65. 在《公平竞争法》中澄清该法与其他法律和规章之间的相互关系，是建议进行的立法改革的另一个要素。在这方面，对《公平竞争法》进行修订所付出的代价，要比无谓等待直到诉诸法院并由法院作出裁决低得多。如果电力、供水、能源、银行、保险、电信等一些受相关立法或规章约束的部门的企业被排除在《公平竞争法》适用范围之外，那么该法和整个竞争政策的有效性将受到损害。现在建议采取的，是一种从整体入手做法，这一做法将赋予公平贸易委员会同管理机构交涉或进行干预的法定权力；规定管理机构须使作出的决定尽可能不干扰竞争；明确规定受管制行为不受《公平竞争法》的约束所依据的条件；并且规定，新的规章提案须包括影响说明和一个日落条款。

66. 《公平竞争法》有多处重复并且有一些相互抵触之处，这些重复和相互抵触之处会造成不确定性，并引起对法律截然相反的解释。本报告指出了一些重复和相互抵触之处，这些重复和抵触涉及协议、搭卖、批准方面和其他方面。为确保一致性，需要仔细修订这部法律。在此期间，公平贸易委员会可以通过明确的政策，规定在哪些情况下可以依据某项条款对某种行为提出质疑。

67. 此外，须就公平贸易委员会在行使权力方面可以利用的手段作一番评述。《公平竞争法》缺乏关于设置窃听装置、保密、从宽处理和保护揭发者或电话行销等的条款。该法没有规定公平贸易委员会就信息交流与其他机构达成协议。随着经济的现代化和全球化，公平贸易委员会应当具备恰当行使职能所需的手段。

68. 现在有许多工作要做：拟订替代性立法草案以供讨论，获得内阁批准，建立一个与相关当事方协商进程，达成一致，以及颁布修正案等。在这方面，将需要内部和外部专家的协助。

69. 最后，也许可以问的是：既然相关立法可能在加共体一级颁布，是否还有必要进行这项立法修订工作？从有限的信息来看，加共体是否拥有执行竞争法所需的权力和有效手段及机制，现在仍然有疑问。不过，牙买加是加共体的主要支持者和推动者，因此，牙买加法律的修订工作不会徒劳无益——该国的法律可作为加共体今后立法的范本。

B. 公平贸易委员会优先事项的主要转变

70. 显然，目前，过多的精力和资源被用来执行《公平竞争法》的“消费者保护”条款。之所以出现这种状况，部分原因可能是：由于上诉法院就牙买加股票交易所作出的裁决，公平贸易委员会无法正常工作。在公平贸易委员会成立的初

期，当时的希望是：委员会将会求得消费者对其方案的支持。然而，执行工作已经开展了十年，期间所处环境也有了变化，但目前，50%以上的资源仍然专用于消费者保护。最近，政府颁布了《消费者保护法》，该法令与《公平竞争法》的欺骗性广告条款相重叠。此举的目的很明确：政府想让公平贸易委员会在出现整体影响的情况下执行其消费者保护规定，而将单个消费者赔偿案件交给消费者事务委员会处理。公平贸易委员会应当开始将其条款称为“不公平商业做法条款”，并且应当更多地重视企业在这方面的投诉。

71. 一种有些异常的情况是：公平贸易委员会至今尚未提出一起串通作弊案件。执行工作应当围绕竞争立法的三个基本条款进行，这三个基本条款是：串通作弊条款、滥用支配地位条款和兼并条款。由于缺乏兼并条款，公平贸易委员会应当逐步形成有利于此种条款的证据和分析结果，并且向政府提出必要的咨询意见，以确保相关法律符合国际标准。

72. 优先事项的这种转移不仅是公平贸易委员会的事情，而且也是政府的事情。公平贸易委员会的预算远远低于不包括军事开支在内的政府开支的 0.05% 到 0.08% 这一国际认可标准。尽管政府应当重视以恰当方式为公平贸易委员会提供经费，但该委员会本身也可采取一些措施，收回其向公众提供的服务的某些费用，特别是咨询意见、审批和兼并预先通知方面的费用。在收取费用的情况下，公众自然希望确保得到高质量的服务。建立收费制度和制定服务标准，将需要相当多的基于国际经验的专门知识。

C. 转变观念和改进宣传

73. 公众各阶层常常反映：有关公平贸易委员会、《公平竞争法》或总的竞争政策的信息缺乏。此外，人们对自由市场经济体系能否给牙买加带来益处持怀疑态度。政府本身向公众

发出的信号也不明确。例如，在电力部门实行私营化之后，商务、科学和技术部长宣布照明和电力公司不在《公平竞争法》的适用范围内。最近，政府对水泥征收进口税，从而保护本国垄断企业使其免受外国竞争的冲击，但同时也使消费者无法购买低价水泥。政府采取的这些行动尽管也许有道理，但却为称颂政府控制和拥有这一旧制度的长处的人提供了论点支持。

74. 《报告》建议采取双管齐下的做法。公平贸易委员会应当就竞争性市场产生的益处问题开展研究，这些研究主要依靠本国经验，但同时也辅之以国际经验。研究工作应当涉及当前的情况，研究结果应当在国内广为传播。公平贸易委员会还应当对其传播手段进行微调，因为公众需要的是更加准确、专门的信息。为了提高大众传播的有效性，委员会应当制订一项传播战略，明确传播主题、对象、恰当手段以及供传播的材料。

D. 能力建设

75. 能力建设是本报告认为须加以关注的又一个领域。公平贸易委员会人员不足，部分原因在于牙买加反托拉斯方面的专门人才稀缺。牙买加西印度大学没有设置产业组织课程，法律系的商法课程只是简单地提及竞争法。司法机构人员通过公平贸易委员会的倡导方案接受了某些但非常有限的培训。私人律师事务所在竞争法方面的专门知识有限，因而在须办理大型、复杂的案件时往往只得求助于国外的律师或其他专家。

76. 竞争政策改革应当将能力建设作为一个重要方面。公平贸易委员会应当具备反托拉斯经济和法律专门知识。为达到这一目标，应当制订一项战略，与牙买加西印度大学尤其是该校的经济系和法律系建立密切联系。此种联系可采取建立伙伴关系的形式：由公平贸易委员会人员举办产业组织讲座或在法律系授课；可以安排教员就某些案例从事订约工作，或者可以

聘请他们从事兼职工作。同样，可以让学生从事非全时工作或暑期工作。公平贸易委员会可同有关方面建立伙伴关系，邀请国外教员到大学讲学，也可以为某些人员举办报告会。总之，目的是通过与大学建立联系并将此种联系扩展到某些公众阶层，扩充并维持公平贸易委员会的专门知识。

77. 建立与其他竞争法执行机构的密切联系，是为逐步增加专门知识应当鼓励采用的又一项手段。开展人员交流将使公平贸易委员会人员能够得到一流的在职培训。去年，公平贸易委员会得到了通过美国国际开发署提供的“新经济计划”给予的援助。委员会利用国际专家的访问，让其他政府部门和机关、大学及私营部门人员接受培训。

78. 总之，牙买加在经历了十年执行工作之后所面临的挑战，虽然从某种程度上说是该国所特有的，但它们与其他发展中国家所经历的相似。就改革建议所涉的每个核心领域而言，讨论国际经验将不仅极大地有助于牙买加，而且也将极大地有助于同样需要在这一方面实行改革的其他国家。