



法律法规下的竞争评估

第十三次中欧竞争政策周

2016年10月24-27日, 中国海南省海口市

Renato Ferrandi
意大利竞争管理局



仅代表个人看法，不代表管理局观点。

摘要



竞争评估的概念和工具



意大利的竞争评估



成果、案例和经验教训





竞争评估的概念和工具



竞争倡导



- ▶ 促进竞争环境的发展，需通过：
- ▶ 与政府机构的关系
 - ▶ 应对对竞争的公共限制，避免对竞争造成不必要、不成比例的负面影响
 - ▶ 帮助政策制定者评估某一政策的潜在影响，并表达对拟订或现行法律、法规或政策的看法
- ▶ 与各利益相关方(企业、媒体、消费者)的关系
 - ▶ 增加公众对竞争之益处的认识，增强对竞争过程的理解



竞争评估



- ▶ 竞争管理部门受政策制定者委托或自发地评估某拟订或现行政策对竞争的影响
- ▶ 敦促政策制定者考虑该政策对竞争可能产生的影响
- ▶ 确定是否存在合理性
- ▶ 评估是否有其他限制性较低的方案也能达到预期的公共政策目标



机构关系



- ▶ **与政府机构保持结构性、长期性关系**，有助于在早期发现竞争评估的机会
 - ▶ 监督政府和立法工作议程，以发现进行竞争评估的**领域**
 - ▶ 包括培训、公开会议、研讨会、正式或非正式**会议**在**内的推广活动**
 - ▶ **与行业监管机构合作 (通过谅解备忘录或非正式程序)**
 - ▶ **与消费者保护组织、企业界、独立NGO或专家咨询探讨**
-



优先工作



以最有可能威胁竞争的竞争限制类型为重点

- 政策被采用的可能性
 - 潜在或实际的竞争影响
 - 可能实施的限制的度和性质、行业的重要性
 - 市场自由化程度
 - 干预行为在自由化初期的益处尤为突出
 - 过去的倡导、监督或执行活动
 - 其他辖区在促进竞争的改革或竞争评估上的成功
-





意大利的竞争评估



传统的倡导工具



i) 给议会、政府或地方政府部门提出非约束性意见

- ▶ 无法用公共目标或公共利益做为理由、扭曲竞争或市场正常运行的现行或拟施行的立法或行政行为
- ▶ AGCM (意大利竞争管理局)可以指出关键问题并建议应对措施



传统倡导工具



ii) 市场调研

- ▶ 一般性事实调查
- ▶ 贸易发展、价格演变或在其他情况下可能会使得竞争受阻、被限制或被扭曲的商业领域



较近期的倡导工具



iii) 关于竞争和市场的年度性法律

- ▶ 在AGCM意见基础上，政府每年3月31日前制定法律草案
- ▶ 用立法或行政措施来清除监管障碍、开放市场、促进竞争和创新发展、保障消费者权益



较近期的倡导工具



iv) 有权在行政法庭挑战违反竞争条例的行政行为

- ▶ 中央和地方政府皆采取的行为
- ▶ (公开招投标；部委政令；公共管理者政令；否认授权和特许经营权)



较近期的倡导工具



v) 提起违宪上诉

- ▶ 部长理事会主席 (PCM)收集独立机构(包括AGCM)对竞争**限制或市场失调**的意见
- ▶ 针对违反宪法关于自由市场规定的行为，可能提起上诉



其他倡导计划



- ▶ 在经合组织《防止公共采购招投标舞弊指导》(2013)的基础上编撰的手册

<http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

- ▶ 解释了竞争政策和公共采购之间的相互影响
- ▶ 指出了较容易出现勾结舞弊的市场的特征
- ▶ 强调了可能有舞弊嫌疑的异常操作





成果、案例和经验教训



2014-2015成果

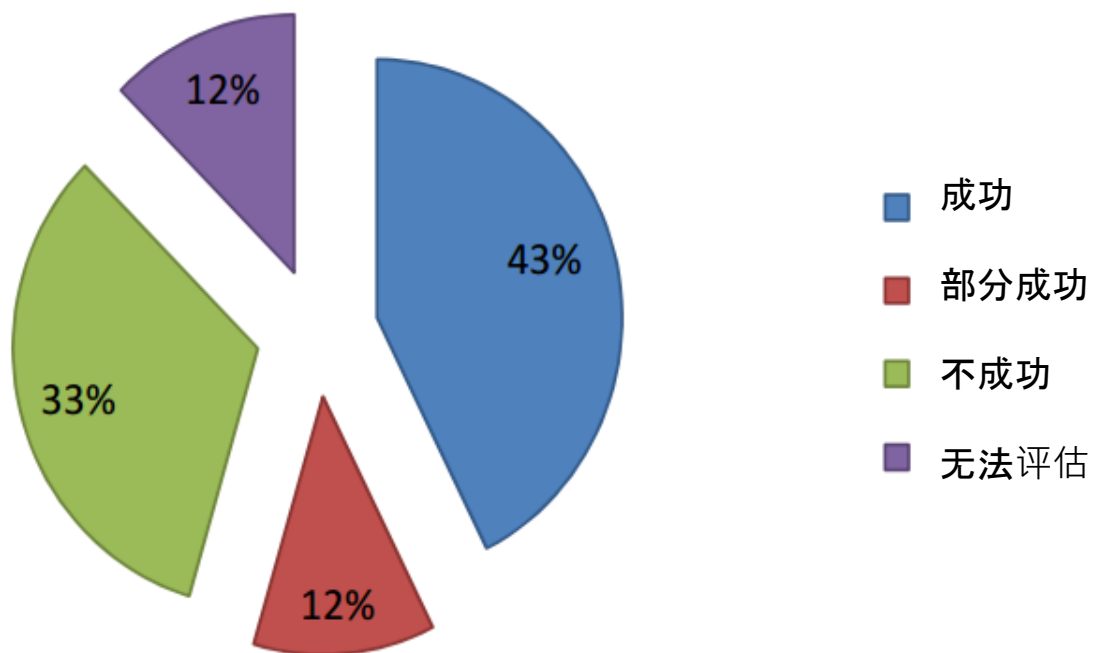


对于竞争倡导的监督

- ▶ 自2015年起，AGCM 开始系统地监督倡导决定的成果，以评估其建议做法被采纳的程度

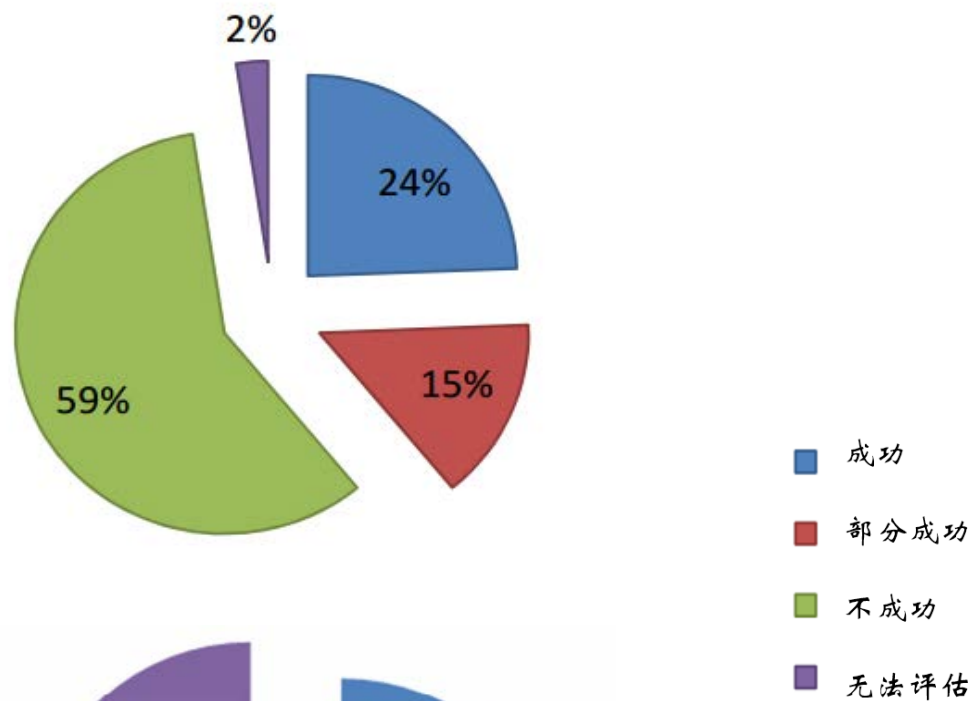


总分

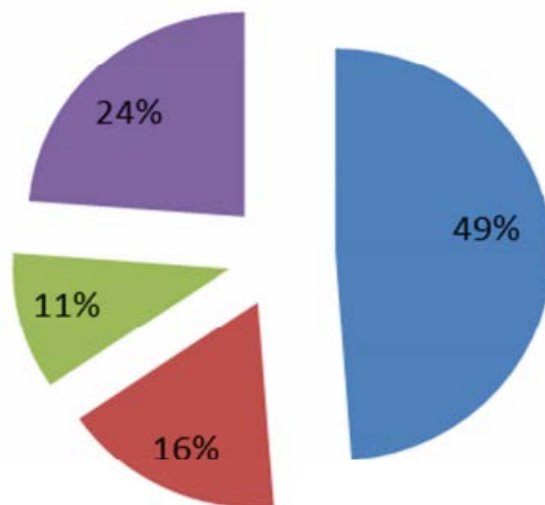


所有工具, 176 项干预

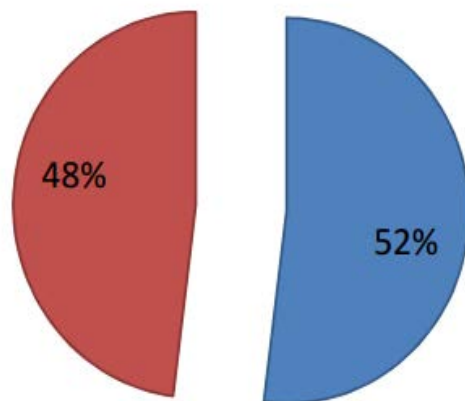
对现行法律的意见



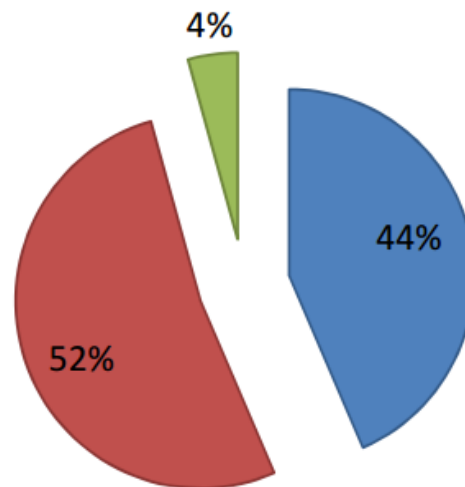
对法律草案的意见



挑战行政行为的权力



针对违宪行为可能的上诉



- 成功
- 不成功
- 无法评估

经验教训和案例



意见

- ▶ 成果喜人
- ▶ 与中央公共采购方CONSIP和招标机构合作，设计透明、具有竞争性的招标程序

市场调研

- ▶ 几个正面的案例
- ▶ 2014年底, 与行业监管部门合作，在意大利发展超宽带网络
- ▶ 意大利政府在制定新一代网络的国家战略计划中，采纳了许多建议





关于竞争和市场的年度性法律

- ▶ AGCM每年都向政府提交全面的报告，建议一系列立法措施
- ▶ 2015年2月，政府将AGCM的年度建议纳入**竞争法草案**
- ▶ 议会正在讨论

挑战行政行为的权力

- ▶ 非常积极的结果





违宪上诉

- ▶ 部长理事会主席定期要求AGCM对地方新出台的法律提出看法，并向宪法法庭提起上诉

公共采购手册

- ▶ 2015年，关键的公共采购中出现8个舞弊垄断组织，涉及公立学校清洁、铁路系统物料与服务供应、高速公路休息区餐饮服务等行业



建议



综合使用倡导工具是关键

招标舞弊

- ▶ 第22条建议改善招标设计
- ▶ 与中央采购方CONSIP合作
- ▶ 手册鼓励采购官员报告疑似勾结舞弊的现象
- ▶ 执法





综合使用倡导工具是关键

公共服务

- ▶ 第124/2015 号法案(“Legge Madia”) 和其他近期法律，引入了几项管理局建议的促进竞争的措施，主要涉及上市公司、地方公共服务、合作性银行的治理和透明度
- ▶ 对电信、废物处理、地方公共交通等关键行业开展市场调研，改善改革的实施
- ▶ 在地区或地方层面进行干预，避免重新引入竞争限制