



经合组织理事会关于在竞争调查 和诉讼中开展国际合作的建议

非官方翻译

经合组织法律文书

本文件由经合组织秘书长负责出版，本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

本文件及其中所包含的任何数据及地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

本文件是免费提供的。在不做任何改动的情况下，可以免费复制和传播，不需要任何进一步的许可。本文件不得出售。

本版为非官方翻译。尽管已尽最大努力确保与原文相符，但唯一的官方版本是经合组织网站上的英文和法文文本。网页地址: <https://legalinstruments.oecd.org>

背景信息

经合组织理事会根据竞争委员会的提案，于 2014 年 9 月 16 日通过了《关于在竞争调查和诉讼中开展国际合作的建议》。《建议》取代了之前的 1995 年《经合组织关于成员国就影响国际贸易的反竞争做法开展合作的建议》，在打击反竞争做法的过程中向前迈进了一步。此前，经合组织和国际竞争网于 2013 年进行了一项调查，结果显示只有极少数司法管辖区在竞争法执法中与其他司法管辖区开展合作（特别是由于合作方面的法律和/或实际限制）。鉴于超过 120 个国家已制定竞争法并设立了有效的竞争法执法主管部门，多管辖区受理的案件会不断增加，竞争主管部门会日益面临国内竞争法的有效执行取决于与其他执法者合作的情况。因此，主管部门之间有效和高效的合作已成为实现竞争执法以广泛造福于消费者、企业和纳税人的关键。各遵行国认为本建议是一项重要文书，可以帮助它们增进与其他司法管辖区的执法合作，遏制反竞争做法和可能具有反竞争效应的合并。



对 COVID-19 应对工作和经济复苏的重要意义

COVID-19 危机产生的经济后果要求各国政府采取迅速有力的行动来保持市场和经济运行。政府对受危机影响的市场的干预是必要的，也是合法的，但为了确保经济的稳健复苏，必须在长期内重建市场的有效竞争。因此，必须在短期内采取种种措施支撑和刺激经济实现复苏，同时提高经济的韧性、包容性和无害气候性。在价值链具有跨境性质的市场上，以及在一个司法管辖区的政策和执法反应可能对其他司法管辖区产生直接影响的市场上，《建议》可以帮助遵行国协调各自的做法。

更多信息见：

- [经合组织针对 COVID-19 的竞争政策应对](#)

理事会

考虑到 1960 年 12 月 14 日《经济合作与发展组织公约》第 5 b)条的规定；

考虑到经合组织成员国根据 1995 年《经合组织理事会关于成员国就影响国际贸易的反竞争做法开展合作的建议》[C(95)130/FINAL]及其早先版本[C(67)53(Final)、C(73)99(Final)、C(79)154(Final)和 C(86)44(Final)]的实施情况（将由本建议取代），早已在竞争调查和诉讼领域开始了国际合作，并且这种合作随时间推移而逐步发展演变；

考虑到由竞争委员会制定的《经合组织理事会关于采取有效行动打击核心卡特尔的建议》[C(98)35/FINAL]、《经合组织理事会关于合并审查的建议》[C(2005)34]以及《关于竞争主管部门在核心卡特尔调查中的正式信息交换的最佳做法》[DAF/COMP(2005)25/FINAL]，以及竞争委员会关于国际合作的分析工作，包括 2013 年《经合组织/国际竞争网国际执法合作调查报告》[DAF/COMP/WP3(2013)2/FINAL]；

认识到反竞争做法和具有反竞争效应的合并可能会阻碍实现经济增长、贸易扩大以及本建议遵行国的其他经济目标；

认识到由多个竞争主管部门就同一或相关做法或合并开展审查可能会引起成本问题，还可能导致出现各种不一致的分析和救济；

认识到就确保针对反竞争做法和具有反竞争效应的合并的执法有效且高效而言，各遵行国以互信和善意为基础开展的合作发挥着重要作用；

认识到全球经济的持续增长使反竞争做法和具有反竞争效应的合并更有可能对一个以上遵行国的利益产生不利影响，也使受一个以上遵行国关于合并的法律约束的跨国合并数量上升；

认识到某个遵行国涉及反竞争做法和具有反竞争效应的合并的调查和诉讼在某些情况下可能会影响其他遵行国的重要利益；

认识到透明且公正的流程对实现竞争法执法领域有效和高效的合作至关重要；

认识到各国广泛通过、接受和执行竞争法的现状，以及各遵行国竞争主管部门继而希望进行合作、以确保调查和诉讼有效且高效并完善自身分析的情况；

认识到不应当将合作解释为在主权或竞争法的域外适用问题上会对遵行国的法律地位产生影响；

认识到有效的合作可以使竞争调查或诉讼中的各方受益，同时减少监管成本和迟延，并限制分析和救济不一致的风险；

因此虑及遵行国应当根据国际法原则和国际礼让原则密切开展合作，有效且高效地调查竞争事项（包括具有反竞争效应的合并），从而减少跨境和国内反竞争做法和具有反竞争效应的合并带来的有害影响；

虑及遵行国希望提高现有国际合作的水平和质量，也希望考虑通过采用新合作形式来提高国际竞争执法的有效性，同时降低竞争主管部门和企业的成本；

虑及在商业活动日益全球化并且全球竞争法和竞争主管部门数量不断增加的形势下，各遵行国致力于合作通过国内或国际合作文书，从而有效应对反竞争做法和具有反竞争效应的合并，最大程度地减少有效合作方面的法律和实际障碍；

虑及遵行国在缔结国内竞争法执法领域的双边或多边合作安排时，应当考虑本建议：

根据竞争委员会的提案：

一．同意在本建议中采用以下定义：

- “遵行国”系指成员国和遵行本建议的非成员国；
- “反竞争做法”系指遵行国的竞争法律和惯例定义的限制竞争的商业行为；
- “竞争主管部门”系指遵行国主要负责本国竞争法执法工作的政府实体（不包括法院）；
- “保密信息”系指遵行国法律、法规或政策禁止或限制披露的信息，例如，一旦披露就可能损害企业合法商业利益的非公开商业信息；
- “合作”系指为了确保对影响一个或多个遵行国的反竞争做法和具有反竞争效应的合并进行有效和高效的审查，遵行国竞争主管部门采用的从非正式讨论到基于国家或国际法律文书的较正式合作活动的一系列广泛做法。它还可能包括与竞争政策和执法做法有关的更一般性的讨论；
- “调查或诉讼”系指遵行国竞争主管部门根据本国竞争法授权或开展的任何正式的事实调查或执法行动；
- “合并”系指遵行国旨在规范企业集中或合并的竞争法范畴和定义内的合并、收购、合资或任何其他形式的企业融合；
- “具有反竞争效应的合并”系指根据遵行国竞争法律和惯例的定义，限制或可能限制竞争的合并，在本建议中，它可能包括遵行国竞争主管部门根据该国的合并法正在审查、以确定其是否具有反竞争效应的合并；
- “弃权”或“放弃保密权”系指调查或诉讼中的一方或第三方授予许可而使竞争主管部门能够讨论和/或交换从相关各方获得的、原本受相关遵行国保密规则保护的信息。

致力于开展有效的国际合作

二．建议遵行国致力于开展有效的国际合作，并采取适当步骤尽可能减少影响竞争主管部门之间的有效执法合作的直接或间接障碍或限制。

为此，遵行国除其他外，应当：

- 1.最大程度地减少可能会限制竞争主管部门开展合作或阻碍其他遵行国进行调查或诉讼的立法和法规的影响，例如，禁止本国企业或个人在其他遵行国竞争主管部门进行的调查或诉讼中提供合作的立法和法规；
2. 以适当方式公开提供关于本国实体和程序规则的充分信息（包括与保密有关的信息），以促进彼此对各自国内执法制度运作方式的了解；以及
- 3.最大程度地减少各遵行国宽大处理或大赦方案的不一致之处，避免其对合作造成不利影响。

磋商和礼让

三．如果某一遵行国认为另一遵行国根据其竞争法进行的调查或诉讼可能会影响本国的重要利益，则建议前者将其关于该事项的意见传达给后者，或请求与后者进行磋商。

- 1.为此，在不妨碍自身根据本国竞争法采取行动的连续性和最终决定完全自由的前提下，作为意见或请求接收方的遵行国应当设身处地地充分考虑提出意见或请求的遵行国所表达的意见，尤其是后者提出的关于采用替代方案满足或实现竞争调查或诉讼需求或目标的建议。

四．如果某一遵行国认为位于其他遵行国的一个或多个企业或个人正在或曾经实施反竞争做法或具有反竞争效应的合并，并因此对本国的重要利益造成了不利影响，则建议前者请求与相关企业或个人所在遵行国进行磋商。

- 1.进行这种磋商不妨碍相关遵行国根据竞争法采取任何行动，也不妨碍它们完全自由地作出最终决定。
- 2.作为请求接收方的遵行国应当设身处地地充分考虑提出请求的遵行国的意见和可能提供的事实材料，尤其是所指称的反竞争做法或具有反竞争效应的合并的性质、所涉企业和个人，以及所指称的对提出请求的遵行国造成的有害影响。
- 3.作为请求接收方的遵行国如果也认为其境内的企业或个人实施了反竞争做法或具有反竞争效应的合并，并因此对提出请求的遵行国造成了损害，则应当在自愿基础上、考虑自身合法利益的前提下，采取其认为适宜的一切救济行动，包括本国竞争法规定的行动。
- 4.在请求磋商时，遵行国应当充分详细地说明受影响的国家利益，以便对方设身处地地充分给予考虑。
- 5.在不损害任何权利的基础上，参与磋商的遵行国应当考虑到涉及的各自利益，并努力找到各方都能接受的解决方案。

竞争调查或诉讼通知

五．如果某一遵行国进行的调查或诉讼可能会对另一遵行国的重要利益产生影响，则建议前者对后者作出常规通知。

- 1.可能需要作出通知的情况包括但不限于：(i)正式寻求位于另一遵行国的非公开信息；(ii)对位于另一遵行国或根据另一遵行国法律成立或组建的企业开展调查；(iii)对完全或部分发

生在另一遵行国境内的做法或者另一遵行国政府要求、鼓励或批准的做法进行调查；(iv)考虑提供的救济要求或禁止在另一遵行国境内实施某种行为。

2. 通知应当由进行调查的遵行国的竞争主管部门按照竞争委员会制定并定期更新的清单中注明的每个遵行国请求的渠道作出；如有可能，各遵行国应当赞同直接向竞争主管部门作出通知的做法。通知应当采用书面形式，并使用任何有效且适当的通信手段，包括电子邮件。不妨碍调查或诉讼的前提下，尽可能在明显可能影响到另一遵行国的重要利益时作出通知，并充分提供细节，以便接收通知的遵行国对其重要利益受影响的可能性进行初步评估。

3. 作出通知的遵行国在保留最终决定完全自由的同时，应当考虑该另一遵行国可能希望表达的意见及其根据本国法律可能会考虑采取的任何救济行动，以便处理反竞争做法或具有反竞争效应的合并。

协调竞争调查或诉讼

六. 如果两个或两个以上遵行国针对同一或相关反竞争做法或具有反竞争效应的合并进行调查或诉讼，则建议其努力对相关调查或诉讼开展协调，只要其各自的竞争主管部门认为此举符合本国利益。

因此，遵行国之间的合作：

1. 应当在相关竞争主管部门之间逐案开展。
2. 不应当影响遵行国根据自己的调查或诉讼独立作出决定的权利；
3. 应当力求：
 - (i) 避免各遵行国的做法和结果（包括救济）发生冲突；并
 - (ii) 减少执法成本的重复，以及充分利用相关遵行国的执法资源；
4. 可以包括以下各个步骤，只要适当且可行，并遵守适当的保障措施，包括与保密信息有关的措施：
 - (i) 就决策的适用时间段和时间表作出通知；
 - (ii) 协调各项程序的时间安排；
 - (iii) 在适当情况下，请求调查的相关方和第三方自愿放弃保密权以配合竞争主管部门工作；
 - (iv) 对各竞争主管部门的分析进行协调和讨论；
 - (v) 协调各项救济的设计和实施，以解决不同遵行国的竞争主管部门确定的反竞争问题；
 - (vi) 在要求或允许就合并提前作出通知的遵行国，请求在该通知中纳入一项声明，表明将同时或可能向其他遵行国作出通知；以及
 - (vii) 探索新的合作形式。

在竞争调查或诉讼中交换信息

七. 在适当且可行的情况下，建议各遵行国在合作的过程中相互提供相关信息，以便各自的竞争主管部门可以针对反竞争做法和具有反竞争效应的合并进行调查并采取适当有效的行动。

1. 信息交换应当在发送信息的遵行国（“发送国”）和接收信息的遵行国（“接收国”）的竞争主管部门之间逐案进行，内容限于与接收国所进行的调查或诉讼有关的信息。在请求提供信息时，接收国应当向发送国主管部门说明该信息的用途。
2. 发送国对于是否发送信息保留完全酌处权。
3. 为了实现有效合作，鼓励各遵行国交换不受国际或国内法律限制的信息，包括已公开的信息和其他非保密信息。
4. 各遵行国也可以考虑交换由各竞争主管部门内部生成但通常不予披露的信息，只要法律不禁止披露或限制披露这些信息，且这些信息没有具体确定个别企业的保密信息。在这种情况下，发送国可以选择附加条件以限制接收国对这些信息进一步传播和使用。接收国应当依据本国立法和法规保护这些信息，且不得在未经发送国许可的情况下公开其意见。
5. 如果交换上述信息仍不能完全满足就某事项进行有效合作的需要，那么遵行国应当考虑根据以下规定交换保密信息。

通过使用放弃保密权声明进行的保密信息交换

6. 在适当情况下，遵行国应当推广使用弃权声明（例如，制定放弃保密权的示范声明），并应当在所有执法领域推广其使用。
7. 企业或个人放弃保密权的决定是自愿作出的。
8. 根据放弃保密权声明获得保密信息的接收国应当根据弃权条款使用所获得的信息。
9. 该信息仅应由接收国的竞争主管部门使用，除非弃权声明规定了进一步的使用或披露。

通过“信息门户”和适当保障措施进行的保密信息交换

10. 遵行国应当考虑促进通过关于竞争主管部门无需事先获得信息来源（“信息门户”）同意即可相互交换保密信息的法律条款。
11. 遵行国应当说明发送国和接收国在保密信息交换中均须遵守的各项要求，并应当按照本建议的规定，制定充分的保障措施以保护所交换的保密信息。遵行国可根据调查的类型或信息的类型等，对相关规定的适用加以区分。
12. 发送国对于是否通过信息门户提供信息保留完全酌处权，并且可以选择对信息的提供附加关于使用和披露的限制。在决定是否批准关于向其他遵行国发送保密信息的请求时，发送国尤其可以考虑以下因素：

相关事项的性质和严重性、接收国受影响的利益，以及调查或诉讼是否能够充分保障相关各方的程序权利；

- (i) 该项披露是否与接收国主管部门所进行的调查或诉讼有关；
- (ii) 发送国和接收国双方的竞争主管部门是否在调查相同或相关的反竞争做法或具有反竞争效应的合并；

- (iii) 接收国是否提供互惠待遇；
 - (iv) 发送国通过行政或其他非刑事诉讼程序获得的信息是否可以被接收国用于刑事诉讼；以及
 - (v) 接收国对该信息的保护程度是否至少相当于发送国对机密的保护水平。
13. 发送国应当格外谨慎地考虑是否以及如何回应涉及特别敏感的保密信息（例如，前瞻性战略和定价计划）的请求。
14. 在发送保密信息之前，接收国应当向发送国确认如下事项：
- (i) 在与发送国商定的信息使用和披露范围内，维护所交换信息的保密性；
 - (ii) 将任何第三方提出涉及所披露信息的请求的情况通知发送国；并
 - (iii) 拒绝向第三方披露信息，除非已经通知发送国且发送国已经确认不反对向该第三方披露该信息。
15. 当遵行国通过信息门户发送保密信息时，接收国应当确保其将遵守发送国规定的所有条件。在发送信息之前，接收国应当向发送国确认其已为下列目的制定了各项保障措施：
- (i) 保护所发送信息的保密性。为此，接收国应当确定并遵守适当的保密规则和惯例以保护所发送的信息，包括：(a)确定并遵守适当的保护措施，例如，电子保护或密码保护；(b)将个人对信息的获取权限限制在“知情需要”范围内；以及(c)确定并遵守若干程序，一旦交换信息的目的达到，即按这些程序将发送的信息返还发送国的竞争主管部门或以与发送国商定的方式处置发送的信息；以及
 - (ii) 限制接收国对该信息的使用或进一步传播。为此，该信息仅应由接收国的竞争主管部门用于最初请求提供该信息的目的，除非发送国事先明确同意进一步使用或披露该信息。
16. 接收国应当采取一切必要且适当的措施，确保不会出现未经授权披露所交换信息的情况。如果出现了这种情况，则接收国应当采取适当措施以尽可能减少未经授权的披露所造成的任何损害，包括立即通知发送国并酌情与发送国协调，确保不会再次出现未经授权的披露。发送国应当将未经授权披露信息的情况通知信息来源，除非作出这一通知将会损害发送国或接收国的调查或诉讼。

适用于信息交换制度的条款

17. 接收保密信息的遵行国应当按照本国立法和法规以及本建议的规定，为所接收的信息保密。
18. 遵行国应当对违反与交换保密信息有关的保密条款的行为规定适当的制裁措施。
19. 本建议并不旨在影响遵行国针对从宽大处理或大赦申请人或者专门解决程序下的申请人处获取的信息的交换所采取或维持的任何特别制度。
20. 发送国在发送请求提供的保密信息时，应当适用本国关于可适用的特权（包括不自证其罪的特权和专业特权）的规则，并尽力避免提供被接收国视为特许保密信息的信息。在适当情况下，发送国可以考虑与各方合作确定接收国的特许保密信息。
21. 接收国应当尽最大可能：

- (i) 避免索取受此类特权保护的信息，以及
 - (ii) 确保不使用发送国提供的、为接收国可适用的特权所限制的任何信息。
22. 遵行国应当确保根据各自的立法制定适当的隐私保护框架。

向其他竞争主管部门提供调查协助

八. 无论是两个还是多个遵行国受理了相同或相关的反竞争做法或具有反竞争效应的合并，建议相关遵行国的竞争主管部门在执法活动中自愿相互支持，在考虑到可用资源和优先事项的前提下，酌情相互提供可行的调查协助。

1. 在不妨碍适用的保密规则的情况下，调查协助可包括以下各项活动：
 - (i) 提供与相关行为或做法有关的已公开信息；
 - (ii) 协助从提供协助的遵行国内部获取信息；
 - (iii) 代表提出请求的遵行国，利用提供协助的遵行国的权威，强制要求以证词或文件形式提供信息；
 - (iv) 尽可能确保代表提出请求的遵行国及时送达各项正式文件；以及
 - (v) 代表提出请求的遵行国执行证据搜查工作，以协助提出请求的遵行国进行调查，尤其是在对核心卡特尔行为进行调查或诉讼的情况下。
2. 请求提供的任何调查协助应当适用提供协助的遵行国的程序规则，并应当遵守本建议所载各项规定和保障措施。协助请求应当考虑到提供协助的遵行国竞争主管部门的权力、权限和适用的保密规则。
3. 在提出关于协助获取国外信息的请求时，遵行国应当考虑到其他遵行国的实体法律和程序规则。在寻求国外信息之前，遵行国应当考虑是否可以从本国境内来源获得足够的信息。关于提供国外信息的请求应当尽可能具体地进行表述。
4. 如果无法全部或部分批准协助请求，提供协助的遵行国应当通知提出请求的遵行国相关情况，并考虑说明无法批准该请求的原因。
5. 根据提供协助的遵行国竞争主管部门的要求，遵行国之间提供调查协助可能需要就这些活动的费用分担问题进行协商。

九. 请非遵行国遵守并执行本建议。

十. 指示竞争委员会：

1. 定期或应某一遵行国的请求，为就本建议相关事项进行意见交流提供一个论坛；
2. 为执行本建议，编制并定期更新每个遵行国的联络点列表；
3. 在不妨碍使用放弃保密权声明的前提下，考虑制定示范条款供遵行国采用，允许竞争主管部门在未事先获得信息来源同意的情况下，遵照本建议规定的保障措施相互交换保密信息。

- 4.考虑制定关于国际合作的示范性双边和/或多边协定，体现出本建议中得到各遵行国赞成的原则；
- 5.考虑开发和编制各种增强的合作工具和文书，帮助降低与多个竞争主管部门进行调查或诉讼相关的总体成本，同时避免各遵行国执法行动出现种种不一致。
- 6.监测本建议的执行情况，每五年向理事会报告一次。