



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

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

经合组织理事会于 2019 年 7 月 2 日通过了竞争委员会建议的《关于采取有效行动打击核心卡特尔的建议》。该建议更新并取代了 1998 年《关于采取有效行动打击核心卡特尔的建议》[[OECD/LEGAL/0294](#)]。

1998 年《建议》的意义毋庸置疑。它促成了打击核心卡特尔的行动，并推动了有效执法改革措施的趋同。2019 年《建议》体现并合并了遵行国自 1998 年以来执法、政策和做法方面的发展变化。它旨在指导国内改革，并以共同商定的标准为基础提高卡特尔案件执法的有效性。

核心卡特尔概念及其影响

核心卡特尔系指竞争者为固定和提高价格、限制供应、划分或共享市场而达成的反竞争协议或做法，它们会造成重大经济损害。核心卡特尔的存在极其严重地违反了竞争法。

1990 年至 2016 年，受到国际核心卡特尔影响的名义销售额超过了 50 万亿美元。卡特尔超收总额逾 1.5 万亿美元。超过 10 万家公司对国际限价负有责任。卡特尔活动并没有显示出减少的迹象：仅仅 2010 年至 2016 年这六年中，平均每年新发现 75 个国际卡特尔，为历史最高水平。（Connor, J.（2016 年），国际私人卡特尔（PIC）数据集：指南和统计摘要，1990 年至 2016 年 7 月，https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254）。

对核心卡特尔提起诉讼是经合组织的优先政策目标之一，也是遵行国竞争主管部门的一个执法重点。

1998 年《建议》的遗留问题

1998 年《建议》在通过时是一项具有开创性的文书，在提请人们注意卡特尔的存在及其造成的危害方面以及指导制定关于打击卡特尔的更有效国内和国际规则和程序方面产生了影响。1998 年《建议》强调了卡特尔的有害影响，建议制定有效的法律、制裁和执法程序并建立对核心卡特尔进行侦查和惩罚的足够权力的机构。

自该建议通过以来，针对核心卡特尔的执法做法和政策解决方案已经发展变化。遵行国加强了各自的执法政策和工具。对卡特尔行为的侦查和惩罚力度有所加大。同时，经合组织通过其竞争委员会开展了相关的政策对话，并帮助支持政策发展。

提高卡特尔案件执法有效性的必要性

2018 年，竞争委员会审查了 1998 年《建议》的执行情况和新的发展变化。相关《报告》得出结论认为，1998 年《建议》仍然重要，只是缺少最近 20 年关于打击卡特尔的政策和执法做法中的一些重大发展变化。因此，经商定对其进行更新，以体现和合并各遵行国打击卡特尔执法制度的发展变化。

竞争委员会将监测该建议的执行情况。它将在考虑经合组织国际私人卡特尔数据集（包括 1990 年以来所有已知的国际私人卡特尔）的情况下收集统计数据，以及秘书处关于竞争机构的一般统计数据（包括执法数据和宣传举措信息）。



在严重危机（例如，COVID-19 引发的危机）时期，竞争企业之间的合作可能会在许多方面给消费者带来惠益，例如，保证基本服务（交通运输等）或分配稀缺的必需品（维持食品供应链等）。对单个企业来说，与疫苗和药品开发有关的研发项目可能需要巨大的投资，也会带来重大的风险，因此合作也许必不可少。虽然企业之间的合作、特别是在危机紧急阶段的合作可能有利于实现特定目的，但竞争主管部门必须在短期内允许以这种私人举措解决市场失灵问题与长期内避免竞争扭曲之间实现适当的平衡。在这种情况下，该建议可以支持遵行国更大范围地提高此类协定可能带来的效率，同时确保竞争主管部门对这种合作对核心竞争（例如，限价卡特尔）限制措施产生溢出效应的风险保持警惕。

更多信息见：

- [经合组织针对 COVID-19 的竞争政策应对](#)

更多信息请查阅：www.oecd.org/competition/cartels/。

联系方式：DAFCOMPContact@oecd.org。

相关文件

2018 年，竞争委员会批准了一份关于审查 1998 年《建议》执行情况和意义以及自其通过以来的发展变化情况的报告。该报告表明，打击核心卡特尔已经成为各遵行国竞争法的执法重点，最为显著的发展情况有：

引入并巩固了大赦/宽大处理方案，为卡特尔成员提供了机会以主动报告其行为以及提供关于卡特尔的信息和证据、从而换取免除或减轻处罚；

采用积极主动的调查手段，并赋予竞争主管部门更强大的有效调查权力，包括审查以及获取信息的权力；

提高了对参与卡特尔行为的公司的罚金额度；

引入了对个人的制裁；

在一些法域将卡特尔列入刑事犯罪；

采用辩诉谈判与和解，降低了卡特尔案件中与竞争主管部门合作的各方的罚金额度，使案件能够快速审结；

出现了更多的私人执法行动，其目的是要求对卡特尔的受害者提供补偿；以及竞争主管部门采用了更多的非执法宣传举措来预防卡特尔、提高公众对竞争益处的认识，并推动实行了有利于竞争的改革。

该报告得出结论认为，1998 年《建议》必须更新以反映上述发展变化。2019 年 7 月 2 日，理事会废除了该建议，代之以新版《建议》[\[OECD/LEGAL/0452\]](#)。

《对〈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〉的审议》
[\[OECD/LEGAL/0294\]](#)——秘书处的报告——DAF/COMP(2019)13

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《经合组织理事会关于打击公共采购中串通投标行为的建议》[[OECD/LEGAL/0396](#)]以及《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》[[OECD/LEGAL/0408](#)]，后者包含关于竞争执法合作（包括在核心卡特尔案件中的合作）的各方面的详细指导；

考虑到自《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》[[OECD/LEGAL/0294](#)]（将由本建议取代）通过以来，有关打击核心卡特尔的法律和政策的执行进展；

认识到核心卡特尔的存在极其严重地违反了竞争法；

虑及在全球化经济中，国际卡特尔对竞争产生了扭曲作用，给消费者和市场参与者带来了损害；

虑及成员国和遵行本建议的非成员国（以下合称“遵行国”）在预防核心卡特尔和有效执行各自关于打击核心卡特尔的法律方面具有共同利益；

虑及只有当关于打击核心卡特尔的法律、制裁和执法程序有效、适当且具有威慑作用时，才能阻止和预防核心卡特尔；

认识到打击核心卡特尔的行动从国际角度来看非常重要，而且尤其依赖于各国竞争主管部门之间的合作；

根据竞争委员会的提案：

一．同意在本建议中采用以下定义：

- 核心卡特尔**系指实际或潜在竞争者为约定价格、串通投标、规定产出限制或配额或者通过分配客户、供应商、领域或商业种类等方式来共享或划分市场而达成的反竞争协定、协同做法或安排。其中不包括：(a)与依法整合经济活动以提高效率合理相关的协定、协同做法或安排；(b)本可归为核心卡特尔、但被遵行国的竞争法直接或间接排除在适用范围之外或得到遵行国法律授权的协定、协同做法或安排。
- 宽大处理方案**系指为卡特尔成员提供机会以主动报告其行为、提供信息和证据以及配合调查、从而换取减轻或免除制裁甚至在部分司法管辖区免于诉讼/起诉的制度。
- 辩诉谈判与和解**系指在卡特尔案件中，竞争主管部门可据以确定实质性结论、促进和缩短程序，同时与被调查各方合作以便其换取减轻制裁的案件解决工具。

二．**建议**遵行国将核心卡特尔定为非法，而无论是否有证据表明其对市场产生了实际的不利影响，同时根据本国的法律框架、机构设置和程序性保障制定其关于打击核心卡特尔的法律、政策和执法做法，以确保能够阻止和威慑核心卡特尔并对卡特尔的受害者提供有效补偿。为此，遵行国应当：

1. 实施一项有效的卡特尔侦查制度，方式如下：

a. 引入有效的宽大处理方案：

- i. 设立针对自我报告的激励措施，对首个报告其卡特尔行为并充分配合竞争主管部门工作的申请者给予完全豁免，对后续申请者减轻制裁；
- ii. 明确适用于宽大处理方案和相关奖励的规则和程序；

- iii. 使用某种标识系统为报告提供便利，一方面鼓励尽早报告，另一方面为申请者提供确定性；
 - iv. 针对符合宽大处理条件的信息的类型和质量规定明确的标准；
 - v. 在确定减少制裁幅度时考虑所提交信息的价值和提交时机等因素，确保申请宽大处理者与竞争主管部门在整个调查过程中持续合作；
 - vi. 免除或减轻对申请宽大处理的企业中符合条件的高级职员和普通雇员的制裁；
 - vii. 对强迫他人参与卡特尔的人排除豁免之适用；
 - viii. 适当为申请宽大处理者保密；以及
 - ix. 尽量减少寻求宽大处理的各方的不必要负担。
- b. 利用积极主动的卡特尔侦查手段（例如，公共采购数据分析）来触发卡特尔调查并为其提供支持。
- c. 为不属于申请宽大处理者的举报人报告关于卡特尔的信息提供便利，适当保护线人的匿名性。
2. 确保竞争主管部门拥有对核心卡特尔进行调查的有效权力，相关权力如下：
- a. 对营业场所和私人房舍进行临时视察（“突击检查”），以及查阅和获取证明卡特尔行为所需的一切文件和信息；
 - b. 查阅可能有助于证实卡特尔违法行为的电子信息，包括远程存储（例如，云存储）的电子材料，以及使用适当的调查技术，例如，通信拦截和监视授权。为此，竞争主管部门应当配备训练有素的专业人员以及足够的软硬件设备；
 - c. 请求被调查方和第三方（包括其他政府实体）提供并由此获得信息；
 - d. 获取每个证人的证言；
 - e. 对拒绝强制性请求以及阻碍调查的行为实施制裁。
3. 通过促进不同公共主管部门之间的信息和证据交换等方式，帮助本国竞争主管部门与其他公共实体（例如，公共采购机构、检察官和反腐败机构）开展合作，同时确保制定足够的保障措施以防止不当披露。
4. 允许并鼓励使用早期案件解决工具（例如，辩诉谈判与和解），这些工具往往需要承认犯罪和/或承认事实和/或放弃上诉权。
5. 在某个级别规定某种有效的制裁，这些制裁应足以阻止企业和个人参与核心卡特尔，并且激励卡特尔成员脱离卡特尔而与竞争主管部门合作。为此，遵行国应当在其司法管辖中引入一系列制裁（民事、行政和/或刑事制裁，包括金钱和非金钱制裁），以产生足够的威慑作用。遵行国应当考虑对参与卡特尔的个人实行制裁。
6. 建立一项机制，规定所有因核心卡特尔而遭受损害的人都有权从造成该损害的个人或实体处获得救济或要求其进行赔偿，同时谨慎地平衡公共和私人执法之间的互动，尤其要保护宽大处理方案。为此，遵行国应当致力于：
- a. 制定规则，使各方能够获得索赔必需的证据；
 - b. 防止宽大处理声明以及和解文件外泄，确保竞争主管部门的公共执法与卡特尔受害者的私人执法之间的适当平衡；

- c. 允许在竞争主管部门尚未作出侵权裁决的情况下开展私人执法行动，从而使不等待裁决即进行执法成为可能；
 - d. 引入集体救济机制，允许情况相似的索赔者集体要求赔偿；
 - e. 在涉及相同核心卡特尔案件的私人执法行动中，给予竞争主管部门作出的最终侵权裁决充分的证据效力；
 - f. 在竞争主管部门调查期间，中止私人执法时效期限。
7. 支持竞争主管部门面向私人 and 公共利益攸关方进行宣传工作，包括有效预防、侦查和纠正核心卡特尔以及颁布防止串通行为的法规。
8. 将遵行国关于打击核心卡特尔的法律规定的例外情况（如有）限制在实现首要政策目标所必需的范围内。为此，遵行国应当确保本国的例外情况的透明度，并应当定期评估这些例外情况以确定其是否必要以及是否以实现其目标之所需为限。

三．请秘书长和各遵行国传播本建议。

四．请非遵行国考虑并遵行本建议。

五．指示竞争委员会：

- a. 考虑编制执行工具书，以支持遵行国落实本建议；并且
- b. 监测本建议的执行情况，并在不晚于本建议通过后五年的期限内向理事会进行报告，此后至少每十年报告一次。