



贸易和发展理事会  
贸易和发展委员会  
竞争法和竞争政策政府间专家组  
第二十二届会议  
2024年7月3日至5日，日内瓦  
临时议程项目8  
竞争法和竞争政策自愿同行审评：埃及

埃及竞争法和竞争政策自愿同行审评：概述\* \*\*

\* 本文件所载调查结果、解释和结论仅代表作者观点，并不一定反映联合国、其工作人员或会员国的意见。本文件是埃及竞争法和竞争政策自愿同行审评完整报告的概述。

\*\* 本文件提及任何公司或特许工艺并不意味着联合国对其表示认可。



## 一. 基本信息和背景

### A. 同行审评的目的

1. 本文件载有对埃及竞争法和竞争政策有效性的外部独立评估结果。具体而言，对关于保护竞争和禁止垄断行为的 2005 年第 3 号法(下称《埃及竞争法》)及其执行条例进行了审评，评估了该法在禁止不正当竞争行为和兼并管制方面的实质性内容；还对埃及竞争管理局作了机构评估，即评估其独立性、权限和案件记录。基于所作的分析就改进法律和体制框架以及提高埃及竞争法和竞争政策的有效性提出了建议。

### B. 法律和经济背景

2. 近几十年来，埃及的经济体制经历了重大变化，从 1950 年代的保护主义过渡到 1960 年代末的开放政策。<sup>1</sup> 在此期间，与竞争有关的条款被纳入多项立法，直到 1990 年代和 2000 年代初，埃及才在经济改革和国际协定的推动下制定了专门的竞争法。<sup>2</sup> 埃及于 2005 年颁布了《埃及竞争法》，2014 年的埃及宪法修正案进一步加强了该法。

3. 联合国西亚经济社会委员会最近的评估表明，到 2023 年，埃及的竞争格局将有显著改善，反垄断措施、兼并管制和国际协定的执行将得到加强。<sup>3</sup> 这些变化表明，竞争法对该国的市场动态产生了积极影响。

### C. 背景：埃及竞争法及其修正案的颁布

4. 《埃及竞争法》于 2005 年 2 月 15 日颁布，2005 年 5 月 16 日生效。该法的目的是确保经济活动以竞争性方式进行。起初，该法禁止可能妨碍竞争的协议和做法，并赋予主管官员很大的权力。此后，2008 年和 2014 年的修正案引入了事后兼并申报制度和从宽处理方案等措施，旨在加强埃及竞争管理局的独立性，并提高对违法行为的罚款额。2022 年，该法经历了进一步修订，纳入了事前强制性兼并管制制度，以此取代了事后申报制度。

<sup>1</sup> Al-Sayyid Marsot AL, 2012, *A History of Egypt*, Cambridge University Press, p. 158.

<sup>2</sup> 例如，见 Attia K, 2009, Introducing competition law and policy: the case of Egypt, *Mediterranean Competition Bulletin*, No. 1, p. 18; Shahein H, 2012, How is the E[uropean] U[nion] seeking to influence competition law in Egypt?, *Mediterranean Competition Bulletin*, No. 6, p. 54; 经济合作与发展组织(经合组织), 2012 年, 《2011 年埃及竞争法和竞争政策发展年度报告》, DAF/COMP/AR(2012)45。

<sup>3</sup> 联合国, 西亚经济社会委员会, 《2023 年国家竞争概况: 埃及》, 阿拉伯商业立法框架, 贝鲁特。

## D. 现行体制结构和执法程序

5. 《埃及竞争法》颁布后，埃及竞争管理局理事会于 2005 年 8 月 24 日设立。<sup>4</sup> 此后，直至 2006 年初，该局一直在招聘技术人员。<sup>5</sup>

### 1. 反垄断案件的执法程序

6. 埃及竞争管理局根据投诉、国家主管部门的要求或依自身职权开展调查。调查部或反操纵投标部在经济情报部的支持下开展反垄断调查。调查结束后，案件小组起草报告并交由技术办公室审查；然后将报告提交埃及竞争管理局作出裁定。然后将竞争管理局的裁定书面通知违规方。<sup>6</sup>

7. 虽然违反《埃及竞争法》的行为属于刑事违法，但该法下的执行裁定为行政性质，包括裁定采取临时措施<sup>7</sup>、裁定违规<sup>8</sup> 和和解。<sup>9</sup> 根据国家委员会 1972 年第 47 号法，可就相关裁定向竞争管理局提出申诉，随后可向行政法院提出上诉。

8. 竞争管理局也可要求检察机关对某一违规行为发起刑事程序，但只有检察机关才能提起刑事诉讼。<sup>10</sup> 检察机关调查案件，审查竞争管理局提供的证据，<sup>11</sup> 并可决定是否需要补充证据和开展进一步调查。

9. 检察机关如果无法基于竞争管理局提供的证据或进一步的调查得出立案理由，可以终止诉讼程序，<sup>12</sup> 如果证据充分，可以立案并要求被告出庭。<sup>13</sup> 虽然竞争管理局有权要求启动刑事程序，但无法控制案件是否提交法院。罚款只能由法院判处。

10. 埃及中央银行<sup>14</sup> 拥有在其管辖范围内要求检察机关提起刑事诉讼的专属权力。如果检察机关提起诉讼，案件将提交经济法院审理，可向国家最高上诉法院对经济法院的裁决提出上诉。<sup>15</sup>

<sup>4</sup> 埃及，2005 年，2005 年第 1342 号总理令，第 192 号《官方公报》。

<sup>5</sup> 埃及竞争管理局，2006 年，《2006/07 年度报告》。

<sup>6</sup> 关于保护竞争和禁止垄断行为的 2005 年第 3 号法(下称《埃及竞争法》)执行条例第 43 条。需指出，该通知以信函发出，其中包含理事会的最终裁定，其内容包括：所违反的《埃及竞争法》条款、停止和终止令，以及告知已将案件移交检察机关或和解请求已被接受(二者择一适用)。目前，埃及竞争管理局并不承担须向违规方发送报告副本的法律义务，管理局内部也没有设立此类机制。如果违规方表示有意愿与竞争管理局和解，竞争管理局可酌情向其发送报告的非保密版本。

<sup>7</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 20 条第 2 段。

<sup>8</sup> 同上，第 20 条第 1 段。

<sup>9</sup> 同上，第 21 条。

<sup>10</sup> 埃及，《刑事诉讼法》(1950 年第 150 号法)，第 1 条。

<sup>11</sup> 埃及，《检察机关总则》，第 776 条。

<sup>12</sup> 埃及，《刑事诉讼法》(1950 年第 150 号法)，第 61 条。

<sup>13</sup> 同上，第 63 条。

<sup>14</sup> 埃及，《银行法》(2020 年第 194 号法)，第 238 条。

<sup>15</sup> 埃及，2008 年第 120 号关于设立经济法院的法律，第 11 和第 12 条。

11. 综合而言，《埃及竞争法》的执行方式是具有双重体制结构的刑事模式：竞争管理局作出行政裁定，司法机关对检察机关提起的案件处以罚款。

## 2. 兼并案件的执法程序

12. 由于在编写本文件时，《埃及竞争法执行条例》修正案并未颁布，新的事前兼管制度未被纳入，因此兼并案件的程序并不像反垄断案件那样明确。埃及竞争管理局专门设有反经济集中部，该部目前对卫生保健行业的经济集中以及东部和南部非洲共同市场竞争委员会转交埃及竞争管理局的经济集中进行事前审查。根据《埃及竞争法》的新规定，兼管制方面的裁定为行政性质。第一阶段的裁定<sup>16</sup> 和对金融监管局移交案件的裁定<sup>17</sup> (见下文第二章 B.2 节)由理事会三名成员组成的委员会作出，第二阶段的裁定由埃及竞争管理局理事会作出。<sup>18</sup>

13. 埃及竞争管理局理事会还可将涉及某些违规行为(包括未申报和未遵守竞争管理局裁定的行为)的兼并案件移交检察机关，但埃及竞争管理局的权限仅限于要求发起刑事程序，不能直接向法院提起诉讼。

## 二. 法律框架

### A. 埃及竞争法：评估法律框架的明确性、一致性和有效性

14. 《埃及竞争法》禁止某些横向协议、限制竞争的纵向协议、滥用支配地位和限制性经济集中。具体行业的监管机构也在这一框架中发挥作用。

#### 1. 横向协议

15. 《埃及竞争法》第 6 条和《埃及竞争法执行条例》第 11 条禁止竞争者之间达成四类协议，所有这些协议因其目的均被视为不正当竞争协议。该法及其执行条例还规定了一种机制，对可提高经济效率的横向协议给予事先豁免，这些协议产生的经济效率大于其本身对竞争的损害，也有益于消费者。

16. 《埃及竞争法》第 6 条禁止“意图”对市场造成该条所列四种影响的行为。对“意图”一词的广义解释或许可以是：即使某一做法并未明确列入《埃及竞争法》第 6 条的详尽清单，但只要造成所列影响之一，也可能构成违法行为。

17. 然而，该清单并没有将信息交换单独列为违法行为。建议将这一点加入《埃及竞争法》第 6 条。在应对算法共谋等问题时，以及在竞争者实施可能损害数字市场消费者利益的类似价格结构或方法的情况下，这一点尤为必要。此外，为了提高法律的确定性，对《埃及竞争法》的修订可将敏感信息的交换单独定为违法行为。这对于数字市场中的行为来说可能尤为重要。

<sup>16</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 19 条之二(c)。

<sup>17</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 19 条之二(f)。

<sup>18</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 19 条之二(d)。

18. 另一个问题涉及如何解释“合同或协议”(《埃及竞争法执行条例》第 11 条)。考虑到相关文献<sup>19</sup> 和判例<sup>20</sup>, 这些术语应作广义解释, 至少应涵盖口头协议和非约束性协议。然而, 在实践中, 尚不清楚这些术语是否同《欧洲联盟运作条约》第 101 条<sup>21</sup> 一样, 涵盖企业协会的决定和协同做法。

19. 就第 6 条而言, 还存在一个问题, 即必须对市场作出界定。虽然第 6 条禁止“任何相关市场中的竞争者”之间达成协议, 但《埃及竞争法执行条例》第 11 条可被解释为意味着埃及竞争管理局不需要进行全面的市场界定, 只需证明企业在同一市场中经营便足够, 埃及竞争管理局最近的案件裁定也表明了这一点。行政法院<sup>22</sup> 和刑事法院<sup>23</sup> 都曾作出裁决, 支持这种不对第 6 条下的案件进行市场界定的做法。然而, 为避免对埃及竞争管理局造成不必要的负担并提高明确性, 可修订《埃及竞争法》第 6 条, 删除对相关市场概念的任何提及, 或明确无需进行全面的市场界定, 而只需最终勾勒出协议各方之间的竞争关系(或非竞争关系)。<sup>24</sup>

20. 此外, 《埃及竞争法》的豁免制度提及经济效率, 经济效率最终也可能涵盖(工业)重组协议(“危机卡特尔”)。

## 2. 纵向协议

21. 《埃及竞争法》第 7 条和《埃及竞争法执行条例》第 12 条禁止限制竞争的纵向限制。根据《埃及竞争法》第 7 条, 埃及竞争管理局至少在理论上证明此类协议实际上或可能会造成损害竞争的后果。《埃及竞争法》第 7 条和《埃及竞争法执行条例》第 12 条的措辞模糊, 没有具体说明哪些类型的纵向限制可能被禁止。

22. 埃及竞争管理局的案件记录表明, 第 7 条下的案件很少。占支配地位企业的纵向限制案件都是根据《埃及竞争法》第 8 条处理的。特别是, 《埃及竞争法》第 7 条的案文没有明确提及维持最低和固定转售价格等更可能造成损害的行为, 也没有明确提及最惠国条款和会导致绝对地域保护的被动销售限制。

23. 为了与国际最佳做法保持一致, 应修订《埃及竞争法》, 列入一个可反驳推定条款, 即某些类别的纵向限制会造成限制竞争的后果。这将有助于埃及竞争管理局根据《埃及竞争法》第 7 条追查这类协议, 还可以提高法律的确定性, 同时承认纵向限制在某些情况下可能有利于竞争, 但需要相关协议的各方就此提供证明。此外, 《埃及竞争法》第 7 条可纳入一个开放式条款, 涵盖该法第 6 条未列

<sup>19</sup> 关于埃及法律制度的已有文献表明, 所有合同都包含协议, 但并非所有协议都采取合同的形式, 这意味着协议是一个比合同更广泛的概念。见 Al-Sanhūrī ARA, 1964, *Al-Wasīf fī Sharḥ al-Qānūn al-Madani*, Arab Renaissance Publishing House, p. 117。

<sup>20</sup> 埃及, 开罗经济法院, 初审法庭, 2016 年第 1898 号案件。

<sup>21</sup> 见欧洲法院, 第 C-382/12 P 号案件, 万事达卡公司和其他方诉委员会, ECLI:EU:C:2014:2201。

<sup>22</sup> 埃及, 国家委员会, 62 司法年度第 74232 号案件。

<sup>23</sup> 埃及, 经济上诉法院, 2018 年第 447 号案件。

<sup>24</sup> El-Zahraa Adel F, 2019, *L'effectivité du droit égyptien de la concurrence – Essais de mise en perspective*, doctoral thesis, Paris I Panthéon-Sorbonne University, p. 77.

出的所有类型的横向和纵向限制竞争的合作协议，并根据限制竞争影响的标准评估这些协议。

### 3. 滥用支配地位

24. 《埃及竞争法》第 8 条禁止滥用支配地位，《埃及竞争法执行条例》第 13 条对此作了补充。此外，《埃及竞争法》第 4 条和《埃及竞争法执行条例》第 7 条和第 8 条规定了相关市场支配地位的评估标准。首先是评估某一企业的市场份额是否超过 25%，然后由埃及竞争管理局核查该企业控制价格和数量的能力。此外，由于没有可反驳的推定或固定的分界点，例如欧洲联盟竞争法为执行《欧洲联盟运作条约》第 102 条规定的 50% 的推定，企业在没有附加条件的情况下会被自动被视为具有支配地位。

25. 缺乏可反驳的支配地位推定可能会为埃及竞争管理局带来不必要的工作，特别是在企业市场份额很高的情况下。因此，可对《埃及竞争法》进行修订，引入可反驳的门槛。举例来说，市场份额低于 40% 或 50% 的企业将须由埃及竞争管理局证明其控制价格和数量的能力，而市场份额超过 50% 门槛的企业将被推定为具有支配地位，这一推定可予反驳。

26. 此外，《埃及竞争法》未涵盖两个或两个以上企业集体/联合支配地位的概念。针对极有可能产生协同或非协同影响的寡头垄断情形，即使是每个参与兼并的企业本身的市场份额不到 25% 的情况，也应考虑对《埃及竞争法》进行修订，增加集体支配地位的概念和标准。

27. 此外，《埃及竞争法》第 8 条详尽地列有常见的滥用支配地位的排他性行为。然而，该条并未对定价过高或不公平交易等剥削性滥用行为作出规定，还可能忽略了与数字市场有关的某些类别的滥用行为，如过度采集数据，拒绝互操作性和自我优待。关于评估市场势力的《埃及竞争法》第 4 条和《埃及竞争法执行条例》第 6 条也可能与此相关，但在可能存在数字生态系统的市场中却难以适用。虽然这些条款过去也被用来界定数字经济的市场，但由于其详尽性，这些条款难以适用于可能存在数字生态系统的市场。

### 4. 兼并管制

28. 于 2022 年 12 月引入的事前兼并管制制度对“经济集中”采取了广泛的定义，既包括“决定性影响”，也包括实质性影响。<sup>25</sup> 该制度对参与兼并的各方规定了严格的停滞义务，并允许埃及竞争管理局采取结构性和行为性补救措施。在尚未对《埃及竞争法执行条例》作出相应修订的情况下，应加以修订，以涵盖任何有待解释的领域。

29. 值得注意的是，埃及竞争管理局已经在兼并管制方面积累了经验，自 2021 年 8 月以来参与审查卫生保健行业的交易，与卫生部门合作并总计作出 778 项裁

<sup>25</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 2(g) 条。见 Nabil A, 2023, The new Egyptian merger control regime: A former enforcer's perspective, Competition Policy International columns, February, 可查阅 <https://www.pymnts.com/cpi/cpi-column/>。

定，<sup>26</sup> 还与东南非共同市场竞争委员会合作，该委员会将申报文件转交埃及竞争管理局进行评估。<sup>27</sup> 自 2015 年以来，埃及竞争管理局共审查了 151 起案件。<sup>28</sup>

## B. 行业监管机构

### 1. 埃及中央银行的权力(不正当竞争行为和兼并管制)

30. 《银行法》(2020 年第 194 号法)规定，银行不受《埃及竞争法》的约束，但须遵守由埃及中央银行负责执行的《银行法》(2020 年第 194 号法)中关于竞争的条款。《银行法》第 221 条禁止包括定价协议、市场划分、操纵投标、限制提供服务以及以低于成本的价格提供服务等活动，并要求消费方和服务提供方不得在没有正当理由的情况下与相关竞争者进行交易。《银行法》第 222 条授权埃及中央银行的一个部门处理与竞争有关的投诉，调查违规行为并执行停止令、罚款和取消董事资格等措施。

31. 赋予竞争主管机构专属管辖权或与行业监管机构共享管辖权，二者各有利弊。总体来看，埃及中央银行拥有银行业的经验，所以在竞争管辖权方面可能有一些有限的优势，但将专属管辖权或并行管辖权赋予竞争主管机构可能对消费者更有利，因为可以以此改进对行业竞争状况的分析。无论如何，埃及中央银行与埃及竞争管理局之间的密切合作对于在适用竞争法方面保持一致性和法律确定性至关重要。埃及竞争管理局与包括埃及中央银行在内的具体行业监管机构订立正式谅解备忘录，让埃及竞争管理局可以在银行业竞争诉讼中向埃及中央银行提出意见，将有助于这一合作进程。

### 2. 金融监管局的权力(兼并管制)

32. 《埃及竞争法》第 19 条之二(e)和(f)概述了关于非银行金融业经济集中的程序。如果目标公司的经营范围属于非银行金融业，则须向金融监管局申报经济集中的情况。金融监管局有义务征求埃及竞争管理局的意见，尽管后者的意见并不具约束力。某些在金融监管局管辖下的涉及经济集中的程序违规行为由埃及竞争管理局处理，必要时由该局提交检察机关。<sup>29</sup> 非银行金融业的所有其他竞争事项也由埃及竞争管理局处理。由于《埃及竞争法执行条例》尚未更新(见上文)，这一机制尚未在实践中落实，但可以预见的是，这一制度需要金融监管局与埃及竞争管理局确立明确的合作准则，最终需要埃及竞争管理局与金融监管局缔结谅解备忘录。

### 3. 电信业

33. 2003 年设立的国家电信监管局负责监管电信业，但没有任何与竞争有关的实质性权力或执法权。电信业也必须遵守《埃及竞争法》的规定。经济上诉法院 2013 年的一项裁决解决了埃及竞争管理局与国家电信监管局之间的管辖权争

<sup>26</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

<sup>27</sup> 见《东南非共同市场竞争条例》，第四部分。

<sup>28</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

<sup>29</sup> 埃及，《埃及竞争法》，第 21 条和第 22 条之二(d)。

端，确认埃及竞争管理局是在电信业执行竞争法的唯一权力部门。<sup>30</sup> 为加强协调与合作，两个机构于 2021 年签署了谅解备忘录的附录。此外，两个机构还成立了一个负责商讨双方共同关切问题的联合委员会。<sup>31</sup> 2023 年 6 月，埃及竞争管理局向电信业的市场参与者发布了指南，就在向封闭式城市综合体提供服务时如何避免违反《埃及竞争法》提供指导。

### 三. 体制设计

#### A. 执法结构和做法

34. 《埃及竞争法》第 21 条规定，只有埃及竞争管理局可以对违规企业启动相关程序。检察机关负责接收案件，使用埃及竞争管理局的调查结果，并在必要时展开进一步调查。如果检察机关认为案件有法律依据，则将案件提交经济法院。如果经济法院支持埃及竞争管理局的裁定，竞争管理局可根据《埃及竞争法》的规定对企业处以罚款。

##### 1. 确定和解金额和罚款

35. 针对实质性违反《埃及竞争法》行为的罚款和和解金额(《埃及竞争法》第 21 和第 22 条)既可以按绝对值计算，也可以按违法行为所涉产品在所涉期间收益的百分比计算，二者均有具体的范围限制。在实践中，后一种选择会造成困难，特别是在确定违法行为的持续时间和涉及的具体产品方面。举例来看，一项协议并不一定要被执行才能被视为违反《埃及竞争法》第 6 条，此外，协议的持续时间也很难确定，因为严格来说，协议在最初达成一致意向后就不会继续存在。

36. 考虑到这些困难，法院在《埃及竞争法》的所有执行裁决中都使用了绝对值办法。然而，这种裁决下的罚款不一定能反映不正当竞争行为造成的损害。因此，埃及竞争管理局在计算和解金额时实际通常采用百分比办法。

37. 因此，或许可以对百分比办法进行简化，以便让法院更容易地适用并减少埃及竞争管理局的问题。一些国际做法采用基于企业营业额或受影响贸易量的精细计算方法。

38. 此外，现行的和解程序也带来了挑战，特别是因为，该程序要求违规行为所涉各方达成和解协议，未涵盖混合和解。允许具体案件的混合和解可以提供灵活性并加快程序。重要的是，应赋予埃及竞争管理局酌处权，使其能够就具体案件选择与部分被告达成和解。还应相应地修订《埃及竞争法》。

39. 最后，罚款额，特别是采用绝对值办法时的罚款额，应根据近期的经济变化加以调整。

<sup>30</sup> Mostafa Saleh EM, 2021, Intra-governmental struggle for power between competition authority and telecommunication regulator: A story from Egypt, Kluwer Competition Law Blog, 23 November. 可查阅 [https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#\\_ftnref13](https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#_ftnref13)。

<sup>31</sup> 经济合作与发展组织，2022, [Interactions between competition authorities and sector regulators – Contribution from Egypt](#), p. 3。



## 2. 行政处罚金

40. 埃及竞争管理局无权处以行政处罚金，而是依赖刑事司法的公诉模式。法院虽然是公正和负责的，但在竞争问题上可能缺乏专业性。2008 年设立的经济法院<sup>32</sup> 专门审理商业和金融案件，但不一定熟悉竞争法和竞争政策。此外，法院的裁决可能比行政机构的裁定耗时更长。在迄今提交法院的八起案件中，从埃及竞争管理局作出裁定到下达最终裁决的平均时间为三年零九个月。这可能会削弱威慑力，并让违规企业在最终支付罚款前从违反《埃及竞争法》的行为中获利。

41. 考虑到法院诉讼耗时较长，也许还应考虑建立一种机制，让埃及竞争管理局能够对违反《埃及竞争法》的企业和未执行埃及竞争管理局裁定的企业处以行政处罚金，同时能够以刑事手段在法院起诉个人。这一点可见科威特<sup>33</sup> 和沙特阿拉伯<sup>34</sup> 等中东国家的竞争制度。

42. 此外，埃及竞争管理局作为调查方/起诉方和裁定方，其独立性和公正性引发了关切，可通过体制改革解决这一问题，例如在埃及竞争管理局的结构内设立专门的申诉委员会。该委员会由外部竞争法专家和经济学专家组成，将独立处理行政处罚金，确保透明度和问责制。<sup>35</sup> 这种做法可以在不损害公正性的情况下加快程序，提高威慑力，并利用埃及竞争管理局的专业知识。此外，埃及竞争管理局可就行政处罚金的确定方法提供政策文件或准则，以确保在确定罚款方面进行更客观的评估和提高透明度。

## 3. 替代性处罚

43. 目前，埃及竞争管理局仅对涉及反垄断和兼并管制的违法行为处以个人罚款。作为对操纵投标的单独处罚，2018 年第 182 号法第 50 条禁止违规方参与未来的公共采购招标，但《埃及竞争法》没有类似的规定。

44. 一些司法管辖区对企业和个人分别采取禁止参与公共采购和取消董事资格等制裁措施，目的是起到威慑作用。应当考虑此类处罚，但顾及到埃及经济的特殊性，包括家族企业的普遍性，应限制此类处罚的期限和适用范围。此外，埃及竞争管理局可以考虑采取类似的处罚措施，公布被认定违法的董事姓名，达到“点名羞辱”的目的。这与《埃及竞争法》将重点放在对个人的处罚上是一致的。还可以采用“合法性评级”制度，评估企业遵守竞争法的情况并进行星级评定。

45. 多个司法管辖区考虑采用监禁刑罚，但此类处罚未必适合《埃及竞争法》。在最初制定《埃及竞争法》时，有反对监禁刑罚的观点，强调在该法的初期，经济处罚更为适当。<sup>36</sup> 然而，《刑法典》条款允许法院对违反《埃及竞争法》第 6

<sup>32</sup> 埃及，关于设立经济法院的 2008 年第 120 号法。

<sup>33</sup> 科威特，《保护竞争法》(第 72/2020 号法)，第 32 至 34 条。

<sup>34</sup> 沙特阿拉伯，《沙特阿拉伯竞争法》(2019 年)，第 18 条。

<sup>35</sup> 《埃及竞争法实施条例》第 27 条允许设立此类委员会。

<sup>36</sup> 埃及，《官方公报》，阿拉伯埃及共和国人民议会第八届会议，第 27 届会议第 5 次常会(2005 年 1 月 17 日)，2005 年 2 月 12 日，第 63 和 64 页。

条的行为处以一至两年的监禁。值得注意的是，自《埃及竞争法》颁布以来，这些条款尚未得到适用。<sup>37</sup>

## B. 埃及竞争管理局

46. 埃及竞争管理局于 2006 年正式开始履行职责，其权力源自《埃及竞争法》第 11 条。《埃及竞争管理局 2021-2025 年战略》将埃及竞争管理局的愿景描述为：“通过促进市场竞争，提高埃及经济的效率和稳健性”，并确定了以下任务：“制定竞争政策，遏制不正当竞争行为，向新的竞争者开放市场，减少进入壁垒，同时保证竞争中立，从而确保一个竞争性的市场，以改善消费者福利、促进企业和国民经济”。

### 1. 机构独立性

47. 埃及竞争管理局有独立的预算和发布行政决定的权力，因此享有一定程度的独立性。独立性对主管竞争事务机构的信誉和业绩至关重要。<sup>38</sup> 埃及竞争管理局因以下两个关键方面仍然缺乏独立性：与总理的正式隶属关系及其理事会的组成。这一状况有悖于《埃及宪法》对其他国家机构的规定，即这些机构是独立机构，直接隶属于国家元首。由于埃及竞争管理局履行类似的监督职能，因此应采用同样的体制结构，以避免任何利益冲突的情况，特别是在竞争中立方面。

48. 事实上，如果埃及竞争管理局能够将体制问题提交国家元首或提出倡导竞争的建议，可以扩大该局在决策方面的作用，并与侧重于竞争中立的《国家所有权政策文件》保持一致，从而使其能够按照国际最佳做法更好地履行职责。<sup>39</sup>

49. 此外，为进一步提高埃及竞争管理局的独立性，可审查其理事会的组成，取消部委代表和企业界的参与，同时增加专家人数，以防止管理局的最终裁定受到任何潜在的政治或商业影响。

50. 最后，明确为埃及竞争管理局的裁定赋予执行权将加强其权力并确立其理事会的独立性。此外，还应指出，埃及竞争管理局的裁定须接受行政法院的司法审查。

### 2. 调查权

51. 《埃及竞争法》第 11 条授权埃及竞争管理局根据《埃及竞争法执行条例》接收审查、调查和收集信息的请求，并发布命令，对不正当竞争协议和做法启动程序。

52. 根据《埃及竞争法执行条例》第 38 条，埃及竞争管理局官员可审查记录和文件，从任何政府或非政府机构获取信息，并进行突击检查和面谈。该条还授权

<sup>37</sup> Momtaz MA, 2017, Revisiting the imprisonment sentence under the Egyptian competition regime, *World Competition*, 40(4):637–654, 644.

<sup>38</sup> Guidi M, 2011, [Does independence affect regulatory performance? The case of national competition authorities in the European Union](#), EUI Working Papers.

<sup>39</sup> 埃及，2022 年，《国家所有权政策文件》，第 18 页。可查阅 <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf> (阿拉伯文)。

管理局官员检查涉嫌参与不正当竞争行为者的个人住所。<sup>40</sup> 埃及竞争管理局可对不配合调查或不提供准确数据的行为处以罚款。此外，“突击检查”不需要任何授权，也不需要通知其他机构，需要警方协助的情况除外。埃及竞争管理局可自行启动调查，也可以在接到投诉或请求后进行调查。相关调查的启动通常是基于市场监测的结果。此外，在突击检查和要求提供数据时的不配合行为会受到处罚，但拒绝与埃及竞争管理局会面却不会受到处罚，这可能会导致证据收集和掌握市场信息方面的低效。

### 3. 市场监测

53. 根据《埃及竞争法》第 11 条，埃及竞争管理局有权依职权监测各个市场的竞争状况，其经济情报部在这方面发挥主要作用。<sup>41</sup> 《埃及竞争管理局 2021-2025 年战略》还将市场监测列为执法工作的支柱。埃及竞争管理局自成立以来，开展了市场调查，并就水泥、钢铁、校服和乳制品等多个行业以及制药行业编写报告并提出建议。<sup>42</sup>

54. 在开展市场研究时，埃及竞争管理局的权力仅限于：(a) 追究具体的限制竞争的违法行为；(b) 针对所涉市场参与者发布不具约束力的指导方针；(c) 酌情提出修改公共措施的建议。与一些司法管辖区的情况不同，埃及竞争管理局不能强制实施具有约束力的补救措施。在《埃及竞争法》的现行规定下，某些不正当竞争问题可能并不总能得到充分处理，特别是在寡头垄断市场或“新”市场(如数字市场)。授权埃及竞争管理局在进行市场研究之后采取结构性或行为性补救措施，将使埃及竞争管理局能够解决这些不正当竞争问题。<sup>43</sup>

### 4. 限制不利于竞争的公共政策和促进竞争中立

55. 埃及竞争管理局自成立以来，专门拨出资源用于倡议工作，特别是根据《埃及竞争法》第 11(5)条开展此类工作，该条授权埃及竞争管理局就可能影响竞争的立法、政策和法令提出意见，并要求相关政府机构就此类措施与埃及竞争管理局协商。自 2013 年以来，埃及竞争管理局就不同形式的此类措施提出了 96 条意见。<sup>44</sup> 建议埃及竞争管理局通过不同渠道，包括发布指南和与专业媒体和综合媒体的系统接触，更广泛向公众宣传竞争性市场的益处，传播关于可能违反《埃及竞争法》的商业行为的信息。

<sup>40</sup> Greiss M, 2010, Investigative powers of the Egyptian Competition Authority: A guide for companies in the Egyptian market, *European Competition Law Review*, 31(11): 459–465, 461–462.

<sup>41</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

<sup>42</sup> 世界银行，2014, *The Competition Policy Advocacy Awards: Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy*, Washington, D.C.; 埃及竞争管理局，2015 至 2021 年的年度报告，可查阅 <http://eca.gov.eg/ECA/Publication/List.aspx?CategoryID=2> (阿拉伯文)。

<sup>43</sup> Motta M et al., 2021, Market investigations in the E[uropean] U[nion], in: Motta M et al., eds., *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe*, Cambridge University Press, p. 3.

<sup>44</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

56. 《埃及竞争管理局 2021-2025 年战略》强调，埃及竞争管理局致力于限制不利于竞争的公共措施，促进竞争中立。《国家所有权政策文件》<sup>45</sup> 表明，埃及竞争管理局的竞争中立战略于 2022 年获得内阁批准和支持，该战略侧重于以下四个支柱：

- (a) 建立体制框架。
- (b) 建立监管框架。
- (c) 提高对竞争中立的认识。
- (d) 定期进行事后评估。

57. 为实施这一战略，埃及竞争管理局成立了竞争政策和竞争中立部。该部自 2022 年 9 月起开始运作，负责受理投诉，并对可能损害竞争的新措施和现有措施开展研究，将研究结果提交竞争政策和竞争中立高级委员会。<sup>46</sup> 2023 年第 195 号法取消了国有企业在税费方面的所有优惠待遇，但该法并未赋予埃及竞争管理局执行权。为更有效地执行，应授权埃及竞争管理局通过其理事会向国家当局提出具有约束力的建议。

58. 竞争政策和竞争中立高级委员会基于埃及竞争管理局的技术研究审查公共措施，确保这些措施不阻碍竞争，也不会损害竞争中立。该委员会关于修改或废除不利于竞争的公共措施的决定对所有行政部门都具有约束力，涵盖石油、卫生保健和食品生产等多个行业。

59. 与世界银行集团合作起草的《埃及竞争管理局国家措施竞争影响评估指南》<sup>47</sup> 对公共措施的实质性分析作了说明，为公共措施提供了结构化的分析程序。

60. 在提高认识方面，埃及竞争管理局通过举办讲习班，重点向埃及各地的公共实体介绍竞争中立和操纵投标的概念。

61. 埃及竞争管理局正在制定一个竞争中立指数，用于量化式衡量各行业的竞争中立性。该指数利用从市场参与者收集的调查结果，让埃及竞争管理局能够突出竞争中立问题，并评估管理局干预的有效性。

62. 尽管在防止不利于竞争的公共措施方面取得了长足进步，但埃及竞争管理局的意见仍不具约束力，竞争政策和竞争中立高级委员会的决定则具有约束力。应通过修订《埃及竞争法》支持埃及竞争管理局促进竞争中立的工作，使该局能够发布具有约束力的意见，并确保更快地进行干预。此外，还应考虑在国家机构间建立一个机制，在有正当理由的情况下对偏离埃及竞争管理局建议的行为作出解释。

<sup>45</sup> 埃及，2022 年，《国家所有权政策文件》，第 18 页。可查阅 <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf> (阿拉伯文)。

<sup>46</sup> 该委员会 2022 年 6 月根据 2022 年第 2195 号总理令成立，由总理领导，成员包括多位部长以及政府主管部门的负责人和代表。

<sup>47</sup> 埃及竞争管理局，2022 年，《国家措施竞争影响评估指南》。

## 5. 国际关系和区域合作

63. 《埃及竞争法》将与国际管辖区的合作列为埃及竞争管理局的职能之一，埃及竞争管理局《2021-2025 年战略》也将此作为一项目标。埃及竞争管理局一直是国际竞争网和经合组织竞争委员会等全球论坛的积极成员，还参加了贸发会议竞争法和竞争政策政府间专家组的会议。<sup>48</sup> 埃及竞争管理局还参加了贸发会议和西亚经济社会委员会举行的其他会议。<sup>49</sup> 埃及竞争管理局在中东和非洲区域发挥了带头作用。埃及竞争管理局于 2022 年发起了阿拉伯竞争网络，通过侧重于机构效率、执行和兼并管制的工作组促进阿拉伯国家之间的合作。<sup>50</sup>

64. 埃及竞争管理局在非洲地区也发挥着重要作用。2016 年，管理局与东南非共同市场竞争委员会签署了谅解备忘录。<sup>51</sup> 2022 年，埃及竞争管理局与肯尼亚、毛里求斯、尼日利亚和南非的主管部门联合发起了非洲竞争主管机构对话。<sup>52</sup> 在 2022 年及 2023 年非洲大陆自由贸易区协定谈判期间，埃及竞争管理局在开展关于竞争政策的讨论方面发挥了关键作用。<sup>53</sup>

65. 埃及竞争管理局与多个管辖区的竞争主管机构共计签署了 15 项双边议定书和谅解备忘录。<sup>54</sup> 埃及竞争管理局受益于与其他竞争主管机构的合作，包括具体案件调查中的临时合作。

## 6. 机构资源

66. 埃及竞争管理局的平均预算明显低于其他中东和非洲国家竞争主管机构以及其他非经合组织成员国竞争主管机构的预算。一个主要的支出项目是专业的人力资源和能力建设活动。虽然工作人员有所增加，但与区域内其他国家相比人数仍然较低，而且随着时间的推移，埃及竞争管理局的工作总量也在增加。

67. 上述情况需要增加预算拨款，以吸引和留住有技术专长的工作人员。取消 2014 年关于国家工作人员最高工资的第 63 号法规定的工资最高水平限制可以进一步为此提供保障，让埃及竞争管理局能够吸引合格的竞争问题专家。此外，埃及竞争管理局可利用内部优先排序机制，以确保有效利用不多的资源。虽然《埃及竞争管理局 2021-2025 年战略》规定了一般优先事项，但没有可用于对投诉进

<sup>48</sup> 例如，埃及竞争管理局在瑞士日内瓦举行的竞争法和竞争政策政府间专家组第二十一届会议上介绍了其 2021-2025 年战略及近期成就，特别是在促进竞争中立方面的成就。埃及竞争管理局 2023 年 7 月 16 日参加了贸发会议在瑞士举行的政府间专家组会议，并介绍了在宣传和促进竞争中立方面取得的成就。

<sup>49</sup> 自 2019 年以来，经合组织与贸发会议和西亚经济社会委员会合作，为中东和北非地区举办了年度会议(阿拉伯竞争论坛)。埃及竞争管理局积极参加这些会议。见 <https://www.oecd.org/daf/competition/middle-east-north-africa-competition-forum.htm>。

<sup>50</sup> 阿拉伯竞争网络，2022 年 3 月 16 日，《阿拉伯国家竞争领域合作议定书》。可查阅 <https://arabcompetitionnetwork.com/law-and-protocol/> (阿拉伯文)。

<sup>51</sup> 见 2016 年 8 月 9 日签署的《东南非共同市场竞争委员会与埃及竞争管理局关于合作实施和执行东南非共同市场竞争法规的合作协议框架》。

<sup>52</sup> 2023 年 2 月 8 日，非洲竞争主管机构对话，《非洲竞争主管机构负责人关于数字市场监管对话的联合声明》。

<sup>53</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

<sup>54</sup> 埃及竞争管理局提供的资料。

行优先排序的内部机制。该战略还强调能力建设，包括官员攻读研究生和将工作人员借调到其他组织。

## 7. 执法记录

68. 《埃及竞争管理局 2021-2025 年战略》侧重于优先事项的执法工作。这包括发布实质性和程序性准则，以提高办案效率，并重点关注操纵投标问题。在这方面，埃及竞争管理局更新了“合规工具包”，发布了《市场界定准则》和《支配地位准则》草案，并发布了校服行业的具体行业准则，以及关于从宽处理政策和关于发现并避免操纵投标行为的准则。埃及竞争管理局于 2022 年成立了反操纵投标部，并发布了多项跨行业决定。埃及竞争管理局还与政府机构就改进采购做法开展合作，确保相关做法不会助长串通行为，也不会损害竞争中立。

69. 埃及竞争管理局 2023 年共发布 34 项违规裁定，明显高于往年。埃及竞争管理局最近加大了执法力度，这可能是由于该局启动了更多的调查，以及该局《2021-2025 年战略》对执法工作的高度重视。这凸显了前文讨论的资源方面的挑战，即需要更多的预算和人力资源。

## C. 私人执法的作用

70. 私人执法往往被视为公共执法的补充，也是一种确保不正当竞争行为受害者获得赔偿的机制。<sup>55</sup> 必须简化这两种途径，以更有效地打击不正当竞争行为。埃及的法律制度允许不正当竞争行为的受害者根据《民法》第 163 条对违法者提起民事索赔。然而，对于埃及竞争管理局参与民事诉讼或其裁定在民事诉讼中的作用，没有任何官方政策或指导。在至少三起案件中，受到不正当竞争行为损害的企业和个人提出了民事索赔，并援引了埃及竞争管理局就相关违法行为作出的裁定。

71. 此外，在至少三起案件中，受害方就民事损害单独提出了索赔要求。这些例子表明，必须简化这两种执法机制，让埃及竞争管理局与司法机构就民事法院的程序进行合作。埃及竞争管理局最终还可以编制一个民事损害赔偿诉讼或其他民事强制执行程序的登记册。

## 四. 建议

72. 基于上述分析，得出以下关于《埃及竞争法》实质内容、管辖权问题以及埃及竞争管理局执法结构和做法的体制设计的建议。大部分建议面向埃及政府，因为涉及到立法的修改。

<sup>55</sup> 见 Lianos I, Davis P and Nebbia P, 2015, *Damages Claims for the Infringement of E[uropean] U[nion] Competition Law*, Oxford University Press.

## A. 《埃及竞争法》的实质内容

73. **市场界定和市场势力。**《埃及竞争法》第 3 条和第 4 条以及《埃及竞争法执行条例》第 6 条关于市场界定和市场势力的规定已被用于界定数字市场；然而，在可能存在数字生态系统的市场中，由于这一界定的详尽性质，存在应用方面的困难。因此，应修订这些条款，以便评估数字生态系统中的经济实力和不正当竞争行为。<sup>56</sup>

74. **不正当竞争协议。**建议修订《埃及竞争法》第 6 条，列入因自身性质本就被禁止的横向和纵向等所有类型的协议（《埃及竞争法》事先予以豁免的协议除外），即列入一份按目的而言属于不正当竞争协议的清单。<sup>57</sup>此外，应扩大协议和合同的概念，以涵盖企业联合会的协同做法和决定。豁免方面的标准也应解释为涵盖重组协议（“危机卡特尔”）。此外，应删除横向协议相关内容中对“关联市场”的提及。第 7 条应涵盖埃及竞争管理局需要证明的实际上或潜在地会导致限制竞争影响的其他类型的协议。对于其中某些类别的不正当竞争行为（如维持转售价格），可纳入关于此类行为会造成限制竞争影响的可反驳推定。为中小企业设定特定类别的豁免也可能特别重要。

75. 此外，埃及竞争管理局还应提高反垄断规定的明确性，例如《埃及竞争法》第 6 条在信息交换和价格信号方面的适用，以及涉及《埃及竞争法》第 7 和第 8 条在纵向限制方面互动关系的执法实践。

76. **滥用支配地位。**应合并《埃及竞争法》的第 4 条与第 8 条，以免法院产生混淆。还应修订《埃及竞争法》第 8 条，在其详尽清单中列入剥削性滥用行为，特别是与数字市场有关的滥用行为，如过度采集数据、拒绝互操作性、自我优待和数据捆绑。为提高法律上的明确性，还建议将利润挤压和回扣等做法加入清单，尽管《埃及竞争法》第 8(a)条可能已经涵盖了这些做法。此外，应修订第 4 条，在无需分析其他条件的情况下针对市场份额超过 50% 的企业设立可反驳的支配地位推定。市场份额低于 25% 的企业，如果与其他参与方的市场份额合计超过 25%（集体支配地位），也可以被视为具有支配地位。集体支配地位的概念可以在埃及竞争管理局通过的准则中加以说明。

77. **兼并准则。**关于新的兼管制度，建议埃及竞争管理局发布兼并准则和软法，界定该制度的实质性和程序性方面，并澄清该制度与金融监管局的关系。

## B. 竞争法的执法管辖权

78. **埃及竞争管理局与埃及中央银行的关系。**建议取消银行机构不受埃及竞争管理局管辖的豁免，以便更一致地适用竞争规则，减少管辖权方面的不确定性，减

<sup>56</sup> “生态系统”可界定为：(a) 不同企业为提供影响同一用户群的产品或服务而开展的相互关联、在很大程度上相互依存的经济活动的集合；或(b) 连接不同企业经济活动的平台，其目的是提供一种或多种影响相同用户或不同企业用户群或终端用户群的产品或服务。见 Lianos I, 2022, Reorienting competition law, *Journal of Antitrust Enforcement*, 10(1):1-31。

<sup>57</sup> 可以包括目前第 6 条清单中载有的协议以及维持最低转售价格等就其目的而言可能不利于竞争的纵向限制。

轻市场参与者对行业监管机构的影响。无论如何，应通过谅解备忘录等方式建立埃及竞争管理局与埃及中央银行之间的合作机制。

79. **埃及竞争管理局与金融监管局的关系。**同埃及竞争管理局和埃及中央银行的关系一样，埃及竞争管理局和金融监管局也应以更加正式的方式在非银行金融业的兼并管制方面开展合作。金融监管局作为此类交易的决策实体，应让埃及竞争管理局成员参与决策过程，以利用管理局成员的专门知识。

### C. 埃及竞争管理局的执法结构和做法

80. **罚款计算方法。**建议政府考虑修订《埃及竞争法》并最终通过具体准则，提高罚款额度，并在确定罚款额度和和解范围方面给予埃及竞争管理局更多酌处权。此外，应修订现行计算罚款和确定和解金额的机制(《埃及竞争法》第 21 条)，以违法行为发生前的财政年度收入或受违法行为直接或间接影响的所有产品的收入的百分比为基础确定罚款。

81. **埃及竞争管理局实施行政处罚金。**可考虑修订《埃及竞争法》，赋予埃及竞争管理局理事会实施行政处罚金的权力。此类处罚将受国家委员会的司法审查。这一制度可与刑事执法手段并行使用，将刑事手段用于起诉个人，行政途径用于处罚企业。此外，最好赋予埃及竞争管理局向法院提交案件的权力，而不仅仅是将案件移交检察机关。此外，埃及竞争管理局应参与法庭诉讼并能够作为法庭之友介入。此外，还应规定对不遵守埃及竞争管理局裁定的行为进行处罚，处罚方式最好是由埃及竞争管理局处以行政罚款。

82. **替代性处罚。**为提高威慑力，建议考虑对不正当竞争行为采取替代性惩罚措施，如公布涉及违反竞争法行为的董事姓名，并最终建立企业合规评级制度。

83. **混合和解。**还建议赋予埃及竞争管理局实施混合和解办法的权力。

84. **调查权。**建议修订《埃及竞争法》，以强制收到埃及竞争管理局正式面谈要求的个人作出回应和(或)出席与埃及竞争管理局的面谈。在这方面还应增加一项处罚措施，对不配合突击检查或不提供资料的行为作出处罚。

85. **埃及竞争管理局的独立性。**埃及竞争管理局应采用与其他独立机构相同的体制结构，以避免任何利益冲突的情况，特别是在竞争中立方面。在这方面，根据《埃及宪法》第 215 条，与国家元首的隶属关系将加强埃及竞争管理局建议的影响力及其整体地位和独立性。

86. **竞争中立。**建议确保埃及竞争管理局就限制竞争的公共措施提出的意见对国家实体具有约束力。因此，国家实体如不遵守埃及竞争管理局的书面意见，必须说明理由。

87. **埃及竞争管理局理事会的组成。**建议审查埃及竞争管理局理事会的组成，限制部委代表和企业代表人数，同时在成员中增加竞争专家的人数。此外，可以为埃及竞争管理局理事会的裁定赋予执行权。

88. **市场研究方面的补救措施。**建议加强埃及竞争管理局在市场监测方面的权力，允许该局在市场调查后采取行为性或结构性补救措施，但这些措施须接受国家委员会的司法审查。



---

89. **埃及竞争管理局的资源。**建议增加埃及竞争管理局的财政资源即政府划拨的资源，并确保此类资源的稳定性。可以按照国内生产总值的固定百分比确定埃及竞争管理局的预算。埃及竞争管理局还应建立案件优先排序机制，以便有效处理案件，从而节省资源。

90. **私人执法。**埃及竞争管理局应明确私人执法的实质依据和程序，将其作为公共执法的补充工具加以推广，最终发布文件和报告，协助民事法庭评估不正当竞争行为与损害之间的因果关系，并计算和评估损害赔偿额。

---