



## 第七次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议

2015年7月6日至10日，日内瓦

临时议程项目6(a)

审查《原则和规则》的适用和执行情况

### 对《一套原则和规则》的适用和执行情况的评价

#### 贸发会议秘书处的说明

##### 内容提要

本说明回顾了竞争法和竞争政策领域在国家、区域和多边层面上迄今、尤其是自2010年第六次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议举行以来发生的重大动态。然后，本说明第一章回顾了《原则和规则》在竞争法和竞争政策领域的运作情况，审视了其条款，评估了这些条款迄今落实的程度，评估了贸发会议成员国和竞争法和竞争政策问题政府间专家组事实第六次审查会议通过的决议的进展情况，其中提请注意技术援助和贸发会议自愿同级审评。第二章根据贸发会议2010年以来为政府间专家组历届年度会议开展的研究详细介绍了国际合作方面的发展动态。最后，本说明的第三章概述了第七次审查会议今后五年或可在竞争和消费者保护政策方面的开展活动。



## 目录

	页次
导言.....	3
一. 《一套原则和规则》的执行情况.....	4
A. 《一套原则和规则》的目标.....	4
B. 制定情况.....	5
C. 主要的反竞争惯例.....	7
D. 成员国和区域分组作出的努力.....	7
E. 竞争法和竞争政策问题政府间专家组进行的实质性讨论.....	9
F. 技术援助.....	9
G. 自愿同级审评.....	11
二. 国际合作 .....	12
三. 第七次审查会议后展望.....	16

## 导言

1. 联大 2010 年 12 月 20 日通过的第 65/142 号总括贸易决议第 23 段重申了竞争法和竞争政策在经济健全发展方面的根本作用，注意到第六次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议的最后报告。<sup>1</sup>
2. 《一套原则和规则》在 35 年前通过，并一直是唯一的多边竞争框架。竞争法和竞争政策问题仍然在国家、区域和多边层面上令人瞩目。在国家层面上，122 个国家，包括发展中国家和经济转型国家通过了竞争法律。
3. 自 2010 年 11 月举行的第六次审查会议以来，六个发展中国家，包括三个最不发达国家，出台了竞争法律。在区域层面上，许多国家分组在执行区域竞争规则。东部和南部非洲共同市场竞争委员会竞争委员会于 2013 年 1 月 14 日开始实施其竞争条例和规则。西非经济和货币联盟正在改革 2002 年通过的该区域竞争法律框架，争取在国家和区域的执行工作上实现合理的平衡。
4. 国际竞争网、经济合作与发展组织及贸发会议一直非常积极地在世界各地宣传竞争法律和政策原则，各国竞争主管部门不是通过双边就是通过与其他组织合作回应上述机构这种种努力。
5. 自第六次审查会议至 2015 年 1 月这段时间里，在贸发会议举行了四届竞争法和竞争政策问题政府间专家组会议、三次消费者保护问题特设专家会议和一次竞争法和竞争政策通过加强发展中国家国内和国际竞争力促进可持续发展和贸易作用问题特设专家会议。2014 年 7 月举行的政府间专家组第十四届会议起到了第七次审查会议的筹备会的作用。
6. 2012 年 4 月，贸发十三大在卡塔尔多哈举行。会议审议了以发展为中心的全球化争取实现包容和持续的增长与发展问题，这次会议在这个背景下审议了竞争法和竞争政策的作用问题，并在多哈马纳尔达成一致，认为“竞争政策制定对于推动创造竞争性环境和防止反竞争做法来说依然十分重要”（第 10 段）。
7. 多哈授权确认“竞争政策的目标是消除反竞争做法，以创造和保持一个竞争环境”，并鼓励成员国“考虑制定与国民发展战略相协调的竞争法和框架”（第 50 段）。授权指出，贸发会议应该“开展分析和研究，帮助发展中国家和经济转型期国家制定和实施竞争和消费者保护政策，促进最佳做法的交流，并就这类政策的执行情况开展同级审评”（第 56 段(m)）。
8. 这里必须指出，竞争政策已列为贸发会议推动全球化效率和公平性提高的优先事项之一。《一套原则和规则》旨在根据各国经济和社会政策提高国际贸易和发展的效率，消除反竞争商业惯例可能对贸易和发展造成的不利因素，争取“保护和增进社会福利……和消费者的利益”。这套《原则和规则》的标题是“公平原则和规则”，这主要是因为它赞同体现在 C 节中的“对发展中国家的优惠或差别待遇”原则。

<sup>1</sup> TD/RBP/CONF.7/11。

## 一. 《一套原则和规则》的执行情况

### A. 《一套原则和规则》的目标

9. 《一套原则和规则》的目标 1 是“确保限制性商业惯例不妨碍或否定实现应该从世界贸易自由化中得到的好处，特别是影响发展中国家贸易和发展的限制性商业惯例”，这在今天关系尤其重大，因为全球化正在迅速扩大，而且对经济衰退的作用，尤其对政府和市场的相对作用，正在提出越来越多的问题。<sup>5</sup>

10. 至于目标 2——“根据国家经济和社会发展的宗旨和现有经济结构，提高国际贸易和发展的效率，特别是发展中国家的效率，例如通过：(a) 建立、鼓励和保护竞争；(b) 对资本的集中和(或)经济权力实施控制；(c) 鼓励创新”——取得的成果令人鼓舞。自第六次审查会议以来，许多发展中国家和经济转型国家对竞争政策表现出很大的兴趣，制定了相关的立法。在这一段时间里通过新的竞争法的国家和(或)领土有八个，它们是阿富汗(2010)、斐济(2010)、厄瓜多尔(2011)、孟加拉国(2012)、中国香港(2012)、埃塞俄比亚(2013)、巴拉圭(2013)和文莱达鲁萨兰国(2015)。柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和菲律宾正在草拟竞争法(见 <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/competition-policy>)。在本审查期内，许多国家对本国的竞争法进行了大幅改革，其中有阿尔巴尼亚(2010)，澳大利亚(2010)、肯尼亚(2010)、蒙古(2010)、赞比亚(2010)、吉尔吉斯斯坦(2011)、马耳他(2011)、巴西(2012)、摩尔多瓦(2012)、黑山(2012)、爱尔兰(2014)和墨西哥(2014)。

11. 这里应该指出，根据竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议在其议定结论中提出的请求，秘书处正在为第七次筹备会议提供一份关于竞争政策促进可持续和包容性增长的作用问题的报告。<sup>2</sup> 该报告述及竞争政策和竞争法可以哪些方式促进可持续和包容性发展问题，并列举了各国的法律和政策的实例。

12. 目标 3——“普遍保护和增进社会福利，尤其要保护和增进发达国家和发展中国家消费者的利益”——在世界许多国家受到更大的关注。体现这一点的是，第六次审查会议确定贸发会议应该对成员国提出就《联合国保护消费者准则》的修订案展开协商的要求作出回应。第一次消费者保护问题特设专家组会议于 2012 年 7 月举行。本报告得出结论指出，自 1985 年以来，联合国会员国广泛实施了该《准则》。<sup>3</sup> 各国对这次执行情况评估报来的材料(50 多份)显示，现有的《准则》的所有方面依然有效和适用。此外也确定了对消费者保护工作的若干新挑战，即电子商务和金融服务，对另外一些值得更加广泛磋商的问题以及《准则》的执行和监测工作也有兴趣。

<sup>2</sup> TD/RBP/CONF.8/6。

<sup>3</sup> TD/B/C.I/CLP/23。

13. 2013 年 7 月举行的消费者保护问题第二次特设专家组会议审议了执行情况报告。审议期间确定了今后若作修订需纳入的若干方面，尤其是诸如经济合作与发展组织和 20 国集团等其他组织已经取得实质性进展的那些方面以及联合国会员国已经取得明显协商一致意见的那些方面，尤其是其中确定的如下两个方面：电子商务(目前正在修订(应于 2010 年完成)的经济合作与发展组织的《电子商务中消费者保护准则》(1999)和金融服务(20 国集团的《关于保护金融消费者的高级原则》(2012))。会议还确定了一系列值得深入讨论然后才纳入任何修订案的其他问题，即数据保护、滥用广告、跨界贸易、公共服务、获取知识的机会、集体矫正机制、旅游业、能源、运输和住房。最后，许多专家还呼吁建立《联合国保护消费者准则》的执行和控制机制。

14. 会议还同意就下列课题建立四个工作组，作为探讨这些问题的框架，这些课题是：电子商务(由法国主持)；金融服务(由马来西亚主持)；《联合国保护消费者准则》的执行(由加蓬主持)及其他问题(由巴西和德国主持)。第二次特设专家组会议又商定，由秘书处与各工作组的主席密切合作编写一份关于这些问题的报告，提交第七次审查会议，提请将这些问题纳入未来可能提出的《联合国保护消费者准则》修订案之中。

15. 秘书处与四个工作组主席、第二次特设专家组会议主席(法国)和四工作组协调人(葡萄牙)合作为每个工作组编制了调查问卷，然后进行散发，征求成员国及其他相关利益攸关方的意见、关切、最佳做法和建议。这些调查问卷的答复成为一份关于《联合国保护消费者准则》修订方式的报告的基础，报告概述了调查结果和趋势，着重述及成员国及相关利益攸关方提出的重要问题。2013 年和 2014 年，贸发会议自始至终在哥伦比亚、多米尼加共和国、法国、墨西哥、巴拿马、瑞典、瑞士、泰国和突尼斯等国举行的消费者保护问题专家区域性会议之余开展了区域协商。

16. 《联合国保护消费者准则》修订方式报告在 2015 年 1 月举行的消费者保护问题第三次特设专家组会议上作为会议讨论的基础。与会者对一则决议草案进行了详细的讨论，随后的几个月里又在各种会议上与所有利益攸关方继续商讨决议草案，然后准备将这份决议草案提交第七次审查会议。

## B. 制定情况

17. 《一套原则和规则》关于控制限制性商业惯例的多边商定的公平原则的 C 节认识到国家立法有可能将某些行业排除在国家竞争法的范畴之外(第 6 段)，因而规定的“对发展中国家的优惠或差别待遇”，以便各国考虑到“发展中国家、特别是最不发达国家的发展、金融和贸易需求，特别是为了发展中国家：(a) 促进国内工业的建立或发展以及其他经济部门的经济增长；并(b) 通过发展中国家之间的区域或全球性安排激励其经济增长”(第 7 段)。

18. 从长期来讲，全面充分的竞争对企业和产业竞争力的提高至关重要。发展中国家和经济转型国家广泛采取了改革措施，促进竞争。近年来，不同国家实行的竞争政策一直有显著的趋同倾向，当然这些政策之间仍然还存在着相当大的差异。

19. 因此，新近开放本国市场的国家保持一定程度的灵活性是完全符合《一套原则和规则》的这条规定。有些发展中国家担心突然开放某些市场面对强劲竞争有淘汰本地工业的危险，因此这些国家可以采取一种比较灵活、渐进的方针，确保本国工业在效率提高并能够竞争的情况下再放开市场。维持那些离开保护和补贴就无法生存的行业，会扭曲稀缺资源的分配，这也不符合国家利益。

20. 2010 年，贸发会议创立了研究伙伴合作平台，这一创举的目的是推动制定和切实有效执行竞争和消费者保护法律和政策以促进发展的最佳做法的发展形成。研究伙伴合作将各种研究机构、大学、竞争主管部门、商界和民间社会聚集一堂，提供一个平台，以便他们能够与贸发会议进行联合研究及其他活动，推广他们自己的研究成果，就竞争和消费者保护领域的问题和挑战，尤其是就发展中国家和经济转型国家面临的那些问题和挑战交换意见。贸发会议的作用是为平台的成员开展研究与分析及其他活动提供便利和指导。贸发会议在通过其技术援助和能力建设活动应对发展中国家面临的挑战过程中利用了这些研究结果。

21. 2010 年研究伙伴合作平台第一次会议 10 个参会方，而 2014 年第五次会议的将近 100 个参会方。在第五次会议上还启动了贸发会议研究伙伴合作平台系列出版物。<sup>4</sup> 平台目前作为伙伴接待的机构超过 60 个，包括研究机构、大学、非政府组织、附属公司和竞争机构。平台发展过程中的下一步是捕捉资金来源，以满足平台快速发展的需求，完成其全部使命，包括联合举办会议和研讨会，在贸发会议开展能力建设项目的发展中国家联合组织培训班和讲习班，联合设计与竞争和消费者保护有关的具体专题的培训模块和教学资料。

22. 竞争政策和发展政策之间的联系一直是竞争法和竞争政策问题政府间专家组常年的话题。专家组先后审议了这种系的某些方面，其中 2012 年审议了跨界反竞争惯例及发展中国家和经济转型国家的挑战，2013 年审议了卡特尔对贫困者的影响问题。此外，贸发会议 2011 年至 2014 年期间发行了着重阐述这种联系的出版物，其中具体介绍了喀麦隆经济的竞争情况、莱索托运输业的竞争问题、马拉维烟草工业的竞争问题以及莫桑比克经济的竞争问题，之外还发表了贸发会议研究伙伴合作平台系列出版物的第一个出版物(见 <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/Competition-Law-and-Policy.aspx>)。

<sup>4</sup> 贸发会议，2014 年，《竞争中立及其在部分发展中国家的运用》(联合国出版物，日内瓦)可登录查阅 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplmisc2014d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplmisc2014d1_en.pdf)。

23. 2014 年 7 月，在竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议之前，贸发会议举办了一次竞争法和竞争政策通过加强发展中国家国内和国际竞争力促进可持续发展和贸易作用问题特设专家会议。贸发会议考虑到增长与发展有赖于许多不同方面同时共同努力，竞争、贸易、知识产权和完善的治理政策之间有着密切关联，因此邀请了经济合作与发展组织、世界知识产权组织和世界贸易组织的官员参会，讨论的问题有创新、竞争中立、完善的治理政策、贸易自由化、全球价值链和知识产权等。

### C. 主要的反竞争惯例

24. 《一套原则和规则》D 节述及包括跨国公司在内的企业的原则和规则，其中载有企业“在市场上从事竞争或潜在竞争活动”，在“通过滥用或获取并滥用市场力量的支配地位，限制进入市场或以其他方式不恰当地限制竞争”（第 3 和第 4 段）时应避免采用的核心反竞争惯例。贸发会议编制的示范竞争法对横向和纵向限制的问题以及独占和滥用市场支配权力的问题进一步作出了规定。示范法的评注应第六次审查会议的要求定期根据成员国的立法动态和意见进行修订，由竞争法和竞争政策问题政府间专家组随后的历届会议及审查会议审议。由此对示范法第一、四、八、十一和十三章作出的修订以提交第七次审查会议。

25. 《原则和规则》E 节述及各国在国家、区域和次区域各级的原则和规则，F 节述及各种国际措施，两者具有互补的关系，因为 E 节规定“各国应该在国家一级或通过区域分组通过、改进和有效执行有关立法，实施司法和行政程序”（第 1 段）。E 节要求交流信息和进行合作的规定与 F 节要求“努力实现共同做法”（第 1 段）、国家间进行协商（第 4 段）、贸发会议继续制定一项或若干项示范法（第 5 段）以及技术援助、咨询和培训方案（第 6 段）等规定也具有互补关系。

### D. 成员国和区域分组作出的努力

26. 正如引言中指出的那样，自第六次审查会议以来的这段时间里，发展中国家和最不发达国家对草拟国家竞争法一向都有相当浓厚的兴趣。七个国家通过了新的竞争法，在审查期内对现行立法进行修改的国家超过 12 个。还有更多的国家正在制定国内立法。

27. 在区域层面上，有些分组已开始实行区域竞争规则并/或商办合作协议，争取提高竞争法执法工作实效。采取共同做法和协调法律规定的情况不断增加，这主要是由于在双边、区域和多边论坛上，例如在国际竞争网、竞争法和竞争政策问题政府间专家组和经济合作与发展组织开展了建设性的经验交流和磋商。下面文框内阐述了中美洲区域执行竞争政策的问题。

### 争取建立中美洲区域执行竞争政策机制

根据拉丁美洲的“竞争和消费者保护政策技术援助方案”(“技术援助方案”)第二阶段区域单元的规定, 贸发会议编写了中美洲区域执行竞争政策问题研究报告, 涉及哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马。报告着重述及经选定的该区域经济的三个行业存在的竞争问题, 即银行业、医药业和国际旅客空运业。报告断定, 该区域内这些行业的竞争主管部门如都协调一致努力, 胜过每个国家竞争主管部门独自努力, 会产生许多优势。根据这些研究结论, 报告建议区域内的竞争主管部门加强合作。

报告确定了银行业存在的某些监管问题, 这些问题有可能堵截潜在的新竞争对手进入市场或强制实行歧视性待遇, 限制某些竞争者与别的竞争者竞争的能力。此外还查实了一些具体的结构性弱点(缺乏市场发展及相关的金融工具或代用技术), 有可能限制商业银行运作的市场的可竞争性。这个行业的竞争主管部门必须努力倡导监管变革, 改善竞争条件, 防止反竞争的做法。

医药行业药物批准或药物生产和销售的有关具体国家法规以及限制活动或限制水货和区域内仿制药贸易的有关国家法规, 有可能限制了这些市场上的竞争。关于公共采购, 报告指出应该防止滥用直接采购办法, 应该提倡真正有竞争性的投标(中美洲区域联合议价是一个好倡议), 并建立必要的串标侦查机制。此外, 竞争主管部门还需采取行动打击反竞争惯例, 其形式有限定价格或市场分享协议、纵向关系的排斥性合同以及诸如掌握市场支配力的公司的价格捆绑、掠夺性行为 and 忠诚度折扣之类的做法。

在旅客空运业, 中美洲国家之间的国际机票价格对大多数人来说太高, 大大影响了人们在区域内流动的能力。报告强调指出, 这个行业明显为两大公司所主宰, 它们垄断或寡头垄断了该地区城市之间的航线。虽然这个问题部分可能属于结构性问题, 但是法规和行政管理往往保护既有的运营商防备可能打入市场的运营商。此外, 这个行业的关键设施机场需要投资扩建和现代化, 同时也需要明确的保护竞争的现有运力分配政策。其他几种进入壁垒可能是由于老牌运营商的战略行为所致。报告断定竞争主管部门须特别注意航空公司之间及航空公司和旅行社之间的协议。

这三个行业的竞争主管部门都须审查可能有损竞争的并购行为。

报告在每个行业查明的竞争方面的问题以及解决这些问题的补救办法需要国家主管竞争部门联合和协调的努力。因此需要加强区域在竞争问题上的合作。报告建议建立一个由各国主管部门组成的区域竞争政策执行机制, 以便利用各部门的知识和经验。需要制定一套区域建立必要协调机制的规则和条例。这种机制模型建议该区域各国竞争主管部门联合解决区域性的竞争问题, 这样能够提高主管部门造福中美洲消费者的工作的效力和效率, 并且可以以有限的财政资源在比较短的时间内采用。

资料来源: 贸发会议, 即将发表的《争取建立中美洲区域执行竞争政策机制》。

## E. 竞争法和竞争政策问题政府间专家组进行的实质性讨论

28. 每年在竞争法和竞争政策问题政府间专家组会议期间举行圆桌协商会议已成为贸发会议政府间机构颇受赞许的节目。政府间专家组的这个节目是经 1990 年举行的第三次审查会议确定的(审查会议通过的决议的第 9 段)。这本审查期内，政府间专家组举行圆桌会议讨论了下列问题：

- (a) 行政管理机构切实发挥作用的基础；
- (b) 竞争政策与政府政策之间协调一致性的重要性；
- (c) 竞争政策和公共采购；
- (d) 跨界反竞争惯例：发展中国家和经济转型国家面临的挑战、
- (e) 提供给新成立的竞争管理机构的能力建设和技术援助的实效：人力资源和知识管理方面的需求和挑战；
- (f) 有效执行竞争政策的知识和人力资源管理；
- (g) 优化组合和资源配置作为提高管理机构工作实效的手段；
- (h) 在竞争若涉及一个以上国家的情况下进行国际合作的方式和程序；
- (i) 卡特尔对贫困者的影响；
- (j) 能力建设和贸发会议自愿同级审评作为能力建设的一种手段；
- (k) 竞争法对消费者的好处；
- (l) 行政管理机构在某些问题上的非正式合作；
- (m) 竞争主管部门之间的沟通策略作为提高管理机构实效的手段；
- (n) 贸发会议在竞争法和竞争政策方面开展的能力建设活动。

29. 竞争法和竞争政策问题政府间专家组会议期间专家磋商的结论见载于历次会议报告中，由贸发会议通过实地能力建设活动进行传播，并在竞争法和竞争政策自愿同级审评报告中有所反映。

## F. 技术援助

30. 发展中国家和经济转型国家尽管普遍广泛出现通过、重订和更好地执行竞争和消费者保护法和政策的趋势，但是这些国家仍然不具备最新的竞争和消费者保护立法，也不具备足够的机构切实执行这种立法。为此，贸发会议在国家和区域层面上提供了竞争法和竞争政策方面的能力建设和技术援助。

31. 在国家层面上，贸发会议在捐助国的支持下，协助世界各大区域的发展中国家，包括一些最不发达国家设计并制定竞争和消费者保护政策与立法，建立竞争管理机构，提高公众对竞争法和竞争政策益处的认识，并推动营造一种竞争的文化。

32. 在区域层面上，贸发会议协助草拟和执行区域竞争立法和消费者保护立法，制定竞争法执法合作的框架，为各种不同对象举办会议、研讨会和讲习班，包括司法部门和学术界，争取促进竞争领域的能力建设 and 区域合作。

33. 贸发会议应国家和区域组的请求根据它们的需求和现有资源提供竞争政策和消费者保护政策方面的能力建设和技术援助，其中包含下列各项活动：

- (a) 为各国和区域组织起草竞争和消费者保护政策、法律、条例和实施准则；
- (b) 协助各国或区域组织根据最佳国际惯例修订其竞争法律和消费者保护法律；
- (c) 为建立或加强竞争主管部门提供咨询服务；
- (d) 培训竞争和消费者保护方面的官员和竞争案办理人员；
- (e) 为司法部门举办竞争问题研讨会；
- (f) 开展对某些行业竞争问题的研究；
- (g) 举办竞争和消费者保护问题宣讲班和研讨会；
- (h) 为有关国家的竞争法和竞争政策自愿同级审评提供便利。

34. 贸发会议技术援助项目的直接受益对象有负责执行竞争与消费者保护法律和政策的政府官员、其他有关政府机关和行业监管机构的官员、司法部门、商界、消费者协会和学术界。

35. 在审查期内，贸发会议能力建设和培训活动有相当幅度的增加。这部分是由于各国无论在本国还是在区域层面上都显示出相当浓厚的兴趣，也由于许多国家的捐助方展现出团结声援的态度，慷慨提供了资金和实物捐助。

36. “技术援助方案”得到瑞士国家经济实物秘书处的支持(见 <http://programacompal.org>)。受益的五个拉丁美洲国家，即多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、萨尔瓦多、尼加拉瓜和秘鲁，在该方案的第一阶段(2005-2008)受益。在“技术援助方案二”(2009-2013)这个第二阶段里，受益国的数量增加至十个，包括哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、巴拉圭和乌拉圭。危地马拉和洪都拉斯运用自己的资源参加了方案的区域单元活动。”技术援助方案二”创设了运转良好的同级学习过程和区域合作平台，集中包括创建了咨询专家组，这是由拉丁美洲区域竞争和消费者保护机构前负责人组成的一个合议机构。在成功落实前两个阶段并发挥作用之后，2015年初启动的“技术援助方案三”涉及了另外三个国家，即阿根廷、智利和墨西哥。

37. 此外，为理顺贸发会议技术援助活动并增强活动的影响，贸发会议秘书长在2014年推出了“全球性技术援助方案”战略<sup>5</sup> 这项战略通过之后适用范围扩

<sup>5</sup> 有关战略的详情，见 TD/RBP/CONF.8/7。

大到中东和北非。方案范围的扩大得到瑞典国际开发合作局的资助，初期阶段为时四年(2015 年至 2019 年)，着重通过将竞争和消费者规则作为包容性和可持续经济增长的手段加以设计和执行实现区域一体化。方案旨在提高中东和北非各国采用和实施有效的竞争和消费者政策的能力，协助捐助私营部门，以便营造一种竞争文化，没有官僚机构不必要的重担压头，制定一个区域战略，协助中东和北非国家采纳竞争中立框架，执行相关的政策，并根据不同国家具体情况提出政策建议并开展能力建设活动，以适合它们的具体需要和情况，切实便利新成员晋升至“全球技术援助方案”。由此受益的国家有阿尔及利亚，埃及、黎巴嫩、约旦、摩洛哥、巴勒斯坦国、突尼斯和也门。

38. 2007 年对西非经济和货币联盟进行了同级审评，作为这次审评的后续行动，贸发会议和该联盟于 2011 年签署了一份落实同级审评的各项建议的谅解备忘录。西非经济和货币联盟委员会同意为这个为期三年的项目提供资金。自 2012 年以来，为促进联盟各成员国执行联盟的竞争规则开展了许多活动，其中包括提高官员和公众对竞争好处的认识，培训竞争事务官员，调整成员国的立法，在国家和地区层面采取有关程序，切实有效执行联盟竞争规则和改组国家竞争主管机构。

39. 此外，贸发会议正为津巴布韦执行由欧洲联盟出资并列入更大的“贸易和私营部门发展项目”的一个技术援助和能力建设项目，以加强该国的竞争体制。贸发会议最近开始与埃塞俄比亚的竞争主管部门合作实施由卢森堡出资的能力建设项目。此外，贸发会议还接到中东一些国家的请求，将在卡塔尔开展技术援助和能力建设方案。

## G. 自愿同级审评

40. 贸发会议于 2005 年着手开展竞争法和竞争政策自愿同级审评。这种自愿同级审评致力于提高成员国竞争政策执行框架的素质和有效性，牵涉到对体现在竞争法中的竞争政策详加审查，审议执行这项法律的机构和体制安排的有效性。

41. 自从第六次审查会议以来已对 14 个国家进行了自愿同级审评，它们是：塞尔维亚(2011)；蒙古(2012)；坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的三方同级审查(2012)；尼加拉瓜(2013)；巴基斯坦(2013)；乌克兰(2013)；纳米比亚(2014)；菲律宾(2014)；塞舌尔(2014)；阿尔巴尼亚(2015)；斐济(2015)和巴布亚新几内亚(2015)。

42. 2005 年开始，评估一个主管部门作用的方法涉及到进行自我评估，同时选定一两个独立专家，根据各国主管部门对收到的调查问卷的答复、对法律和体制框架的分析以及对该国有关官员的访谈，编写一份独立报告。这种方法经过发展变化，增添了其他的评估形式，以便提供更多的分析性内容，从而有助于集中关注国家政策中发现的比较非正统的问题。

43. 2012 年，贸发会议首次开展了三方同级审评，涉及三个邻国，即坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦，所有方法有所不同，比较复杂，参加的国家不作自我评估，而是三国相互评价(每一国的主管部门审评另外两个邻国)。这种国家评估之外还有一位独立专家作出的比较评估作为补充。新方法的目标是作出更加深入地评估，在执行共同区域安排、彼此贸易和经济关系密切的的各国的竞争制度中寻求协同合力和解决办法。

44. 通过自愿同级审评开展的工作十分成功，贸发组织收到了一些成员国提出将这种做法扩展到处理消费者保护问题的请求。为此，贸发会议将在 2015 年启动消费者保护法和政策自愿同级审评。这种审评将深入审视法律所显示的消费者保护政策，审议消费者保护法执法机构和体制安排的有效性。墨西哥京商定成为接受这种自愿同级审评的第一个成员国。

45. 关于不断完善的角度审视这项工作，贸发会议已责成编写一份报告，对同级审评这种方法及其十年来的产出进行评估。这份报告将由若干独立专家包括作为独立专家对同级审评进行研究的人士编写，或者由先前已接受过审评的机构的负责人编写。根据报告中突出提及的强处和弱点将有一些具体建议提出，以便自愿同级审评进程得到进一步发展，使贸发会议未来的工作既能提高质量，又能增强实效。

## 二. 国际合作

46. 合作处理限制性商业惯例属于《一套原则和规则》规定的国际措施。第六次审查会议决定竞争法和竞争政策问题政府间专家组今后各届会议应该包括国际合作和联网问题，作为竞争法和竞争政策非正式协商参加者商讨的四大组问题之一。审查会议邀请各国政府在政府间专家组会议的协商期间明确表示各自的竞争法和竞争政策的范围和应用情况，以期增进相互之间对竞争法和竞争政策实质性原则和程序的了解。各国政府在进行这种说明时，不妨可以阐述如下几点：可如何改进《一套原则和规则》的实施工作，尤其是至今尚未充分实施的那些规定；包括国际卡特尔和其他反竞争做法在内的串通投标行为的侦查和制裁技术和程序；以及在双边和区域层面上，包括次区域分组层面上，加强执法工作的信息交流、协商与合作。

47. 竞争管理机构之间的合作是处理全球经济中反竞争做法的一个重要手段。全世界竞争管理机构之间的沟通已得到相当程度的改进。各机构一直在运用各种手段，从正式协议到非正式交流等手段，进行相互合作。

48. 容许交流情况的第一代双边协议首先在发达国家之间出现，例如澳大利亚和美利坚合众国之间的《反垄断执法互助协定》(1999)。根据这种协议进行的合作涉及缔约方之间广泛对等的执法协助，包括在被调查方同意的情况下交流机密信息、找个人取证及进行搜查和扣押等。

49. 第二代协议在共享机密信息方面超越了前者。第一个这种协议是欧洲联盟和瑞士签署的，将在欧洲议会和瑞士议会批准之后生效。这种协议允许双方应对方请求，即使没有得到被调查方的同意，即可转交机密信息，作为证据使用，但须遵守某些保障规定。

50. 多数合作协议将信息交流限定在非机密信息范围内。这可能是一个很大的缺点，特别是在处理跨界卡特尔案的情况下，在外国管辖范围内的机密信息可能对执法成功与否至为关键。

51. 鉴于进行正式的合作安排相当困难，近十年来，非正式合作处理国际卡特尔案和国际兼并的情况有所增加。非正式合作的工具有双边谅解备忘录、非正式联网论坛(例如：非洲竞争问题论坛和欧洲-地中海竞争问题论坛)以及非机密案情报的交流。欧盟委员会在大约 31%的卡特尔调查工作中与其他机构进行了合作。<sup>6</sup> 贸发会议的一份研究报告表明，竞争主管部门之间的非正式合作情况不应低估。<sup>7</sup> 如果发展中国家没有从宽处理的方案或者没有与其他国家正式合作的协议，非正式合作对于国际卡特尔案调查工作可能非常行之有效。研究报告显示，如为通过情报网交流公开能够得到的信息提供便利，对所有参与方都会有利，对发展中国家的主管部门尤其有利。情报网可建立一个警示系统，向竞争主管部门通报成功起诉卡特尔的信息，包括侦查和证据收集技术。另一个想法是建立的国际数据库，收入所有卡特尔成员的名单或涉嫌严重或屡次违法的企业名单。这种计划将保证国际上努力起诉卡特尔工作的延续性，发出强烈的信号，卡特尔在其他管辖区内也会遭到调查和制裁。

52. 在兼并问题上，发达国家和发展中国家都十分强调跨界兼并监管合作的重要性。兼并监管制度在世界各地推广有改进兼并活动监测工作的好处。但是，竞争主管机构之间没有合作与协调，无论从商业的角度讲(格外的复杂、法律上的不确定性以及时机把握和费用的差别)还是从竞争主管机构的角度讲(决定前后不一致或自相矛盾)，这种发展动态都会有显著的缺点。因此，国际竞争网一向都鼓励兼并监管制度的趋同(例如见《兼并通知程序的推荐做法》，可查阅 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc588.pdf>)。

53. 跨界兼并合作可以在多边、区域和双边层面上进行，可以通过区域或双边安排的竞争规定加以推进或逐案非正式地进行合作。有些国家强调必须开展跨界兼并问题的合作，尤其是对有关补救措施的评估方面，表示它们已发现在选定和实际补救措施方面进行非正式合作比正式协议和谅解备忘录更有用。<sup>8</sup> 非正式合作可以提供方法问题方面的经验交流机会，提供有用的手段，用以估计兼并可能产生的作用及潜在的风险，并就其他国家处理类似个案成功采用的补救办法以及应予避免的补救办法问题征求有关咨询意见。

<sup>6</sup> TD/B/C.I/CLP/10。

<sup>7</sup> TD/B/C.I/CLP/16。

<sup>8</sup> 同上。

54. 在区域层面上联合国执法的努力，是另一种处理反竞争做法在一个区域的跨界影响的战略。这可能有助于提高打击这种反竞争行为的执法工作的效率和效力。这方面的创新有哥伦比亚、智利和秘鲁三国竞争主管部门负责人 2013 年签署的《利马宣言》。这份非正式合作文书旨在创建一个平台，交流三个机构的经验和培训工作，对共同感兴趣的专题进行研究。这一合作框架在共同的调查中曾经用过，三家机构一直定期举行三边和双边会议。

55. 其他区域分组也取得了令人鼓舞的进展。东南亚国家联盟成员国已承诺在 2015 年前推出国家竞争政策和竞争法。东部和南部非洲共同市场竞争委员会与 2013 年投入运行，开始审查对该区域多边管辖区有影响的兼并事件。南部非洲发展共同体规定其成员国争取在符合各自法律、规章和重要共同利益的范围内争取逐案具体展开合作，防止卡特尔根深蒂固、滥用支配地位、反竞争兼并和单边行动，为此在 2012 年开启了一个网上数据库，交流有关在办和已结竞争案例的非机密信息。

56. 欧洲竞争网的成功提出了其他区域组别或可采用的有用要素。更重要的是，这一成功案例突出表明协调实质性规则十分必要，但不足以减少监管工作负担和不确定性。程序性规则和国内法律机构也起着重要的作用。

57. 贸发会议通过自愿同级审评工作推动了竞争主管机构之间努力展开非正式和合作，包括稚嫩和成熟的竞争主管机构之间的“异花授粉”式互补。自愿同级审评受到赞许的一个创新特征是审查区域竞争安排，例如西非经济和货币联盟及其成员国开展的审查以及坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的三方审评等。这两份报告及各自提出的建议突显了机构间合作最能发挥作用的有关领域，提议进行改革并采用最佳做法。<sup>9</sup>

58. 贸发会议提出的另外两个合作倡议是 2008 年成立的贸发会议与拉丁美洲和加勒比经济体系贸易和竞争问题工作组以及最近与 2013 年 7 月启动的贸发会议合作信息平台。<sup>10</sup> 工作组由拉丁美洲和加勒比 25 国的贸易和竞争问题专家组成，其工作重点是交流信息、经验和最佳做法，加强处理贸易和竞争问题方面的合作力度。该平台是竞争案例的网上数据库，使竞争主管机构能够张贴和调阅其他机构处理的案件的有关信息。国家竞争主管部门由此可利用这种信息处理直接管辖范围内的类似案件。于是，这个平台可为正在进行的调查工作方面的合作提供方便。<sup>11</sup>

<sup>9</sup> TD/B/C.I/CLP/21。

<sup>10</sup> A 伊拉奇(Ezrachi)和 H 喀克牙(Qaqaya)，2012 年，贸发会议合作信息平台，《竞争》竞争法杂志，4:204-207。

<sup>11</sup> TD/B/C.I/CLP/29。

59. 但是，为了让稚嫩的竞争主管机构或小型或发展中经济体中从合作中得到好处，仍然还需作出努力。这些机构中有许多不是有效正式的双边或区域协议的缔约方。多数双边协议都是发达国家之间的协议。这中间的一个原因是发达国家重点关注的是那些可能影响其市场的经济体的商业活动。小型经济体的企业不大可能有这样的国际影响力。此外，合作受到限制还是由于竞争法、竞争程序、法律制度和法院系统效率有差异以及彼此的信任 and 了解不足的缘故。发展中国家竞争主管部门面临的资源和能力的局限是限制其与对等机构特别是与发达国家的对等机构之间合作的又一个因素，比较先进的竞争管辖机构与发展中国家对等机构缔结双边协议的好处不见得立杆见影，但是，从长远着眼，竞争法和竞争政策对反复互动而协调起来，可能对双方管辖机构都有好处。

60. 先进经济体和新兴经济体之间近来达成的合作协议表明，合作是一个渐进的过程，涉及规则和程序的逐步调适及双方的相互信任。通过能力建设和知识与经验的交流展开非正式合作，可以发挥提升技能和弥合竞争主管机构之间的差距的重要作用。如要加强和扩大竞争政策领域的合作，需要注意的正是技术能力、法律制度和相互信任上的这种差距。

61. 贸发会议的研究报告建议采取下列步骤推进国际合作：<sup>12</sup>

- (a) 增进对彼此的法律、评估标准、补救和制裁措施的了解；
- (b) 培养新成立的竞争主管机构执行竞争法的人力和技术能力；
- (c) 根据实际效果制定合作协议采用的准则和最佳做法；
- (d) 交流工作人员，派遣驻地顾问，增进互谅互信；
- (e) 提高程序、流程和设计的透明度；
- (f) 确保在国家法律中纳入允许合作和为执法交流信息的规定；
- (g) 制定并实施明确的正当程序保障措施，保护机密信息。

62. 现有的区域框架可用于促进和便利竞争法执法工作的国际合作。这符合《一套原则和规则》，因为它规定在区域和次区域层面建立适当的机制，促进有关反竞争惯例及这方面的国家法律和政策的适用情况的交流，并在反竞争惯例管控方面相互协助(第 E.7 条)。这也符合《阿克拉协定》，该协定规定贸发会议应继续进行分析工作和能力建设活动，协助发展中国家，包括在区域层面上协助处理竞争法和竞争政策方面的问题(第 104 段)。在这种情况下，贸发会议不仅在国家而且也在次区域和区域层面上越来越多地参与能力建设活动。提交第七次审查会议的一份报告列述了贸发会议过去五年来努力开展的能力建设工作。<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 同上和 TD/B/C.I/CLP/21。

<sup>13</sup> TD/RBP/CONF.8/7。

### 三. 第七次审查会议的展望

63. 根据上述进展情况，第七次审查会议似可参照第六次审查会议通过的决议第 8 和 11 段所载指导意见以及本审查期内举行的竞争法和竞争政策问题政府间专家组会议涉及的各项项目，考虑贸发会议在下一个五年里应该在竞争和消费政策方面集中关注的专题。

64. 这种专题分属下列各大类：竞争法和竞争政策的适当设计和执行；国际合作与联网；向有关国家提供能力建设和技术援助方面的成本效益、互补性和协作；示范法的协商与修订；涉及反竞争惯例案件的问题及成员国提出的与竞争有关的其他问题；以及竞争和消费政策扩大适用于正在兴起的传统上由政府提供的社会服务市场的问题及其适用的适当设计和体制框架。成员国似可根据这些专题的分类是否适当，确定计划在 2020 年第八次审查会议前的这一阶段涉及的具体专题。此外还可将竞争政策及国际贸易和发展趋势这两个方面目前的趋势和问题考虑进去。

65. 成员国在确定竞争法和竞争政策问题政府间专家组下一个五年的各次会议可探讨哪些专题时，似可参照上述各点审议下列问题：

(a) 考虑到发展的更大背景，即考虑到将于 2015 年 9 月召开的联合国通过 2015 年后发展议程峰会，则贸发会议探讨竞争法和竞争政策实现可持续和包容性增长的作用，具体说，竞争政策实现可持续发展目标的作用，并非文不对题（目前正在审议的这项提议的详情，见 <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>）。

(b) 认识到竞争政策条款及跨界反竞争惯例对区域内贸易和国际贸易的影响问题纳入区域贸易协定的趋势日益强劲，则探讨国家竞争和监管政策如何能够有助于执行这种条款、增强区域和国际竞争的问题就会有所裨益。

(c) 认识到卓有成效的竞争管理机构具有对付反竞争惯例的作用，则须再次强调贸发会议应该研究适当的体制机构和工作方法，在坚持程序公正的同时提高竞争管理机构竞争法执法工作的实效。

(d) 考虑到由于全球化反竞争惯例越来越具有跨界的性质，贸发会议仍须在对付这种性质的反竞争惯例时继续支持各国竞争主管部门适当执行竞争法及其在这种执法工作中相互合作。

(e) 许多发展中国家在过去十年里通过了竞争和消费者法律，建立了相关的机构。鉴于新成立的竞争和消费者保护机构数量增加，贸发会议在竞争和消费者保护领域的技术援助和能力建设方面开展的工作对发展中国家和最不发达国家以及经济转型国家仍然切身相关，至关重要。

(f) 考虑到竞争和消费者保护、竞争与可持续发展之间的接口问题特设专家组会议的成功，《联合国消费者保护准则》的修订，以及随后对贸发会议创建消费者保护法律和政策问题政府间专家组、因而确定每年召开消费者保护问题特设专家组会议直到这种机构的最后建立一事表示的兴趣。

(g) 承认研究和政策分析是贸发会议借以支助成员国的一大支柱，贸发会议研究伙伴合作平台自上次审查会议以来一直在成长，因此要支持这个平台扩大活动，争取根据发展中国家面临的问题和贸发会议对竞争政策正在开展的工作，在发展中国家举办利益攸关方会议及研讨会、培训班和讲习班。

(h) 确认仍然需要加强处理竞争法和竞争政策及接口问题的国际机构和网络之间的合作。

---