



第八次联合国全面审查《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

2020年10月19日至23日，日内瓦

临时议程项目9

《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》  
F节下的国际合作：通过指导政策和程序

贸发会议秘书处的说明

概要

本说明介绍了贸发会议工作背景下的国际合作现状，包括2012年以来开展的研究、2017年设立的国际合作问题讨论小组的最新工作以及2018年贸发会议关于国际合作所面临障碍的调查结果。本说明还概述了2020年后的前进道路，建议加强贸发会议在国际合作领域的作用。提交了成员国在竞争法和竞争政策政府间专家组第十八届会议上核可的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》F节下国际措施的指导政策和程序，供第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议审议和批准。



## 一. 引言

1. 贸发会议是联合国系统内与竞争及消费者保护法律和政策有关的工作的协调部门，竞争及消费者保护法律和政策也是其贸易和发展工作的一部分。贸发会议在竞争领域的工作可以追溯到 1980 年《联合国管制限制性商业惯例的一套多边协议公平原则和规则》获得通过的时候。这项工作表明，以下这种观点得到了接受：发达国家长期使用的竞争法基本规范，也应适用于发展中国家的企业运营，包括跨国公司的运营。

2. 《联合国关于竞争的一套原则和规则》的目标强调，在消除限制性商业惯例(现称反竞争做法)所可能导致的不利于贸易和发展的条件时，应特别考虑发展中国家的利益。此外，目标指出，在国际层面通过《联合国关于竞争的一套原则和规则》可有助于在国家和区域层面通过和加强这一领域的法律和政策。目前，各大洲近 140 个国家，包括发展中国家和经济转型国家，已经制定了竞争法。<sup>1</sup> 同样，欧亚经济委员会等一些区域经济组织也正在颁布和实施加强跨境反竞争做法调查的区域竞争法。贸发会议通过协助发展中国家颁布竞争法做出了贡献。

3. 国家或区域竞争法激增，部分是由于商业交易越来越多地在全球化的背景下进行，这就要求在调查方面开展国际合作，并重新思考进行调查的适当工具和程序。因此，竞争管理机构之间的国际合作成为了应对跨境反竞争做法有害影响的前瞻性解决方案。在发展中国家，区域网络内的合作，包括巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非之间的跨洲合作，对于促进在区域层面使用对本地市场具有渗透效应的战略工具，以及提高它们与发达国家先进竞争管理机构合作和协调的手段至关重要。

4. 尽管竞争管理机构愿意合作并日益需要合作以处理跨境反竞争做法，但在具体案件的合作方面仍然存在许多障碍，原因是缺乏多管辖区合作，而区域层面发展中国家间的这种合作至关重要。国际社会致力于改善竞争法的执行，以切实应对全球反竞争做法的有害影响。这些努力包括通过国际竞争网开展的工作以及在经济合作与发展组织会议和竞争法和竞争政策政府间专家组年度会议上举行的全球问题讨论，促进各竞争管理机构的法律、法规和做法的一致性。

5. 这一领域国际合作的指导意见的制定始于第六次全面审查《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，当时哥斯达黎加竞争委员会提出了执行《联合国关于竞争的一套原则和规则》关于国际措施的 F 节规定的自愿磋商的方式。<sup>2</sup> 随后，竞争法和竞争政策政府间专家组在 2012-2015 年会议上讨论了国际合作的议题。在 2016 年的会议上，俄罗斯联邦联邦反垄断局提议在 F 节的基础上建立竞争管理机构之间合作的实用工具，2017 年，贸发会议设立了国际合作问题讨论小组，讨论在改进 F 节下的国际合作的方式方法。<sup>3</sup> 其成果是 F 节

<sup>1</sup> 见 <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide>。  
说明：脚注中提及的所有网站均于 2020 年 7 月查阅。

<sup>2</sup> TD/RBP/CONF.7/11。见哥斯达黎加提供的资料，可查阅 <https://unctad.org/en/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=17888>。

<sup>3</sup> TD/B/C.I/CLP/40; TD/B/C.I/CLP/47。

下的一套指导政策和程序草案，旨在为竞争管理机构更好地合作提供途径，包括贸发会议在这一领域的作用。

6. 成员国在政府间专家组第十八届会议上核可了执行 F 节下国际措施的指导政策和程序，并请贸发会议在第八次联合国全面审查《联合国关于竞争的一套原则和规则》会议的筹备年期间，在各区域传播这些政策和程序，并让工商界和学术界参与其中。<sup>4</sup> 通过这种方式，指导政策和程序可以在成员国和相关利益攸关方中得到更广泛的了解和认可，并可以成为一个全面和实用的指导工具，指导世界各地竞争管理机构之间的合作，特别是设立不久的机构与经验丰富的机构之间的合作，并促进和协助这种合作。重要的是，指导政策和程序应在实际案例中实际应用，以便设立不久的管理机构能够更有效地处理其管辖范围内的跨境反竞争做法的影响和有害影响。

7. 在此背景下，本说明介绍了贸发会议工作背景下的国际合作现状，包括 2012 年以来开展的研究、2017 年设立的国际合作问题讨论小组的最新工作以及 2018 年贸发会议关于国际合作所面临障碍的调查结果。<sup>5</sup> 本说明还重点说明了指导政策和程序是如何制定的，并介绍了主要特点和相关挑战。最后，本说明概述了 2020 年后的前进道路，建议应加强贸发会议在竞争法和竞争政策方面的国际合作中的作用。

## 二. 贸发会议在竞争法和竞争政策领域国际合作方面的工作背景

8. 《联合国关于竞争的一套原则和规则》F 节指出，国际一级协作应旨在通过加强和改进对不利于国际贸易、特别是对发展中国家贸易及其经济发展的限制性商业惯例的控制，消除或有效地对付限制性商业惯例。此外，F 节详细介绍了贸发会议应提供哪些援助，以支持成员国开展这种合作，出其他外，包括成员国与贸发会议之间的年度沟通，交流为履行其对《联合国关于竞争的一套原则和规则》的承诺而采取的步骤的适当信息；贸发会议根据公开资料和成员国提供的其他资料，发布一份关于竞争法和反竞争做法的发展情况的报告；建立一个协商机制，成员国可利用该机制，就影响到双方成员的限制性商业惯例的控制问题找到彼此都能接受的解决办法，贸发会议可以提供以下协助：

“协商：(a) 当一个国家、特别是一个发展中国家认为有需要就有关控制限制性商业惯例的问题同另一个或多个国家协商时，它可以要求同那些国家进行协商，以便找出彼此能接受的解决办法。举行协商时，有关各国可要求贸发会议秘书长为协商提供共同议定的会议设施；(b) 各国对协商的要求应给予充分的考虑，协商的题目和协商的程序一旦议定，协商即应在适当的时候进行；(c) 如果有关各国同意，它们应就协商和协商结果撰写一份联合报告，也可请求贸发会议秘书处协助撰写，报告应提交贸发会议秘书长，以便列入有关限制性商业惯例的年度报告。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> TD/B/C.I/CLP/55, chapter I, 第 6 和 7 段。

<sup>5</sup> 见国际合作问题讨论小组的报告：  
<https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1675>。

<sup>6</sup> TD/RBP/CONF/10/Rev.2。

9. 哥斯达黎加和俄罗斯联邦分别于 2010 年和 2016 年提出了执行 F 节规定的自愿磋商和建立实际合作工具的模式。竞争法和竞争政策政府间专家组 2012 至 2017 年年度会议审议了与发展中国家竞争管理机构面临的挑战、国际合作的方面以及特定部门或领域的竞争问题有关的议题。<sup>7</sup> 此外，第七次联合国全面审查《联合国关于竞争的一套原则和规则》会议讨论了兼并案中的国际合作。<sup>8</sup> 贸发会议编写的说明着重指出了以下几点：

(a) 发展中国家和经济转型国家的竞争管理机构在跨境调查卡特尔时面临重大挑战。与缺乏有效的从宽对待方案、公司没有实际存在、缺乏类似的对卡特尔成员的制裁以及在某种程度上缺少促进信息共享所需的共同利益和信任有关的问题导致难以成功开展多管辖区卡特尔调查；

(b) 政府间专家组的讨论侧重通过区域组织和世界范围内的其他安排，特别是包括设立不久的竞争管理机构的安排，加强非正式合作计划。例如，《利马宣言》是哥伦比亚、智利和秘鲁的竞争管理机构之间的一项非正式合作协议，其目的如下：分享从执行各自法律中获得的经验；对所有机构感兴趣的主题进行研究；采取步骤通过定期非正式会议提高各机构的一体化水平，同时考虑到区域和国际论坛的时间安排。<sup>9</sup> 这一协议取得了成果，促进了对各自的法律、评估标准以及补救和制裁的设计的更好了解，以及程序、过程和设计的透明度，并促成针对法律限制制定了适当的解决办法；

(c) 应在国家竞争法中纳入允许为执法目的开展合作和信息交流的规定，并应在国家和国际层面为正当程序和保护机密信息建立和实施明确的保障措施；

(d) 作为国际合作的一部分，一些竞争管理机构开展了其他活动，侧重分享关于案件程序的信息；组织讲习班，审议结案案件，即在不同管辖区审理的类似案件；对收集的信息、战略和证据进行事后分析，并分享经验；确定非正式合作本可以有所帮助的经验教训和领域；建立此类共享经验的数据总库，并根据经验教训制定能力增强方案；发展知识管理技术，在本地和跨境分享这种信息。<sup>10</sup>

### 三. 国际合作的障碍

10. 正如贸发会议为政府间专家组会议编写的说明部分表明的那样，尽管竞争管理机构之间存在多种框架，但国际合作仍然不经常发生。包括贸发会议在内的国际组织研究了竞争管理机构在国际合作方面的经验以及促进这种合作的方法。例如，国际竞争网和经济合作与发展组织联合开展了一项关于国际执法合作的调查，通过这项调查，经济合作与发展组织成员国的 23 个管理机构和非成员国的

<sup>7</sup> 跨境反竞争做法：发展中国家和经济转型期国家所面临的挑战(TD/B/C.I/CLP/16)；就涉及一个以上国家的竞争案例开展国际合作的方式和程序(TD/B/C.I/CLP/21)；竞争管理机构间特案非正式合作(TD/B/C.I/CLP/29)；在调查跨境竞争案件方面加强国际合作(TD/B/C.I/CLP/44)；发展中国家海洋运输业竞争和监管方面的挑战(TD/B/C.I/CLP/49)；重大体育赛事音像权出售中的竞争问题(TD/B/C.I/CLP/50)；数字经济中的竞争问题(TD/B/C.I/CLP/54)。

<sup>8</sup> TD/RBP/CONF.8/4。

<sup>9</sup> TD/B/C.I/CLP/29。

<sup>10</sup> 同上。

13 个管理机构指出了各种限制和制约因素，16 个管理机构没有足够的合作经验进行评论，3 个管理机构仅处理国内或区域案件。<sup>11</sup> 国际竞争网发表了一份关于其兼并审查合作框架的调查报告，反应了该框架在实践中没有像预期那样经常得到使用的事实。<sup>12</sup> 贸发会议在国际合作讨论小组的框架下，于 2018 年开展了一项关于竞争管理机构在与其他管理机构合作时遇到的障碍的调查。调查显示，竞争管理机构认为国际合作是有益的，但这种合作有时并没有如他们所期望的那样进行或继续下去。

11. 根据这些研究和调查，限制国际合作的因素可分为两类，即法律限制和实际限制，具体如下：

(a) 法律限制可概括为根据国内法对某些类型信息交流的限制，特别是对机密信息的限制；没有放弃保密声明书；存在不同的执法系统，即刑事和/或行政诉讼；和缺乏正式的合作机制；

(b) 实际限制包括：竞争管理机构之间缺乏信任、事先的互动和相互理解、了解可能的合作方法以及资源。

12. 法律限制和实际限制似乎是相关的。例如，对另一个管理机构的法律框架缺乏了解会导致对另一个机构的保密法律和做法的不确定性，从而导致不愿交换信息。此外，法律限制和实际限制可能会限制与其他竞争管理机构联系以开展合作的意愿。

13. 贸发会议进行的调查收集了解决国际合作障碍的可能办法。关于与认识有关的问题，答复者建议通过大小管理机构之间的能力建设和培训活动，实施关于国际合作的国际提高认识方案。关于与法律改革和机构有关的问题，答复者建议如下：制定具体的国家立法以促进国际合作；改变竞争管理机构的体制设计，例如，提高独立性；更多的合作资源，例如额外的资金、更多的工作人员和更多的口译员；利用在国际层面建立的国际合作机制和程序。关于实际问题，答复者建议如下：开展建立信任活动；更新竞争管理机构国际部门的联系名录；请求贸发会议提供援助或促进合作；进一步发展《联合国关于竞争的一套原则和规则》，建立机制，就具体案例进行国际合作。

## 四. 制定指导政策和程序

### A. 进程

14. 俄罗斯联邦联邦反垄断局讨论了加强国际合作以有效打击跨境反竞争做法的必要性，并在《联合国关于竞争的一套原则和规则》F 节下提出了一项新倡议，提出了一个题为“竞争管理机构在打击跨国公司限制性商业做法和跨境违反竞争规则的行为方面的国际合作”的工具包。<sup>13</sup> 该工具包的目标是“在发现、防止和制止在国家领土上开展活动的公司的限制性商业惯例问题上，为竞争管理机构

<sup>11</sup> 见 <https://www.oecd.org/competition/oecd-icn-international-cooperation-survey.htm>。

<sup>12</sup> 见 <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/MWG-Framework-Survey-Report.pdf>。

<sup>13</sup> TD/B/C.I/CLP/47。

或行使控制和监督竞争职能的其他机构提供效力和效率”。<sup>14</sup> 该工具包涵盖了与通知、信息交换、机密信息交换、执法合作、协商、避免冲突、区域合作和请求贸发会议援助有关的一些主题。

15. 出席竞争法和竞争政策政府间专家组第十六届会议的代表请贸发会议秘书处促进设立一个讨论小组，讨论如何根据《联合国关于竞争的一套原则和规则》改善国际合作。<sup>15</sup> 讨论小组由贸发会议协调，成员国可自愿参加。<sup>16</sup> 在政府间专家组第十七届会议上，讨论小组的任期延长至 2019 年 7 月。<sup>17</sup> 2017-2019 年在八次会议上进行了讨论，讨论小组还成立了一个由 10 个成员国<sup>18</sup> 的竞争管理机构的代表组成的起草委员会，以形成一份综合案文。2019 年 4 月 8 日举行关于竞争法和竞争政策的特设专家组会议，以收集成员国以及讨论小组成员以外的相关利益攸关方对案文草案的意见和建议。<sup>19</sup>

16. 指导政策和程序得到了 2019 年 7 月政府间专家组第十八届会议的欢迎和核可，成员国要求将其提交定于 2020 年举行的第八次联合国全面审查《联合国关于竞争的一套原则和规则》会议审议和批准。<sup>20</sup> 三个主要部分涉及指导原则、竞争案件合作工具包和贸发会议在促进 F 节下的合作方面的作用。指导政策和程序不具约束力，是一项工具，可以促进竞争管理机构之间沟通；促进相互信任和对各自法律框架的了解；促进管理机构之间的联系；并阐明在现有计划下哪些做法是可能的，特别是对于缺乏合作经验的设立不久的管理机构。

17. 贸发会议被要求在第八次联合国全面审查《联合国关于竞争的一套原则和规则》会议的筹备年期间，在各区域传播指导政策和程序，并让工商界和学术界参与其中。<sup>21</sup> 贸发会议在 2019 年世界各地的下列会议和活动中积极传播这些信息：菲律宾竞争委员会竞争法执法国际合作特别讲习班(7 月)；贸发会议与拉丁美洲和加勒比经济体系贸易和竞争工作组年度会议(巴拉圭，9 月)；巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非第六届国际竞争大会(俄罗斯联邦，9 月)；东南亚国家联盟竞争问题专家组会议(马来西亚，10 月)；东南亚国家联盟竞争会议(柬埔寨，11 月)；伊斯坦布尔竞争论坛(土耳其，11 月)；非洲竞争论坛(法国，12 月)；经济合作与发展组织全球竞争论坛(法国，12 月)；2020 年：亚洲竞争论坛(西班牙，1 月)；发展中国家竞争问题马尼拉论坛(1 月)；以及日本公平贸易委员会与日本国际协力机构合作举办的培训研讨会(2 月)。

<sup>14</sup> 见俄罗斯联邦提供的资料，可查阅 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1275>。

<sup>15</sup> TD/B/C.I/CLP/47。

<sup>16</sup> 参加国包括阿根廷、亚美尼亚、奥地利、白俄罗斯、巴西、克罗地亚、萨尔瓦多、斯威士兰、德国、匈牙利、印度、印度尼西亚、意大利、日本、墨西哥、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国(司法部和联邦贸易委员会)。

<sup>17</sup> TD/B/C.I/CLP/52。

<sup>18</sup> 奥地利、厄瓜多尔、意大利、日本、哈萨克斯坦、墨西哥、俄罗斯联邦、南非和美国(司法部和联邦贸易委员会)。

<sup>19</sup> 见 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=2075>。

<sup>20</sup> TD/B/C.I/CLP/55，第一章，第 6 段。

<sup>21</sup> TD/B/C.I/CLP/55，第一章，第 7 段。

## B. 贸发会议 2020 年后的活动

18. 指导政策和程序意味着贸发会议的新作用和新活动。贸发会议在制定保密规定和促进成员国之间的相互信任以支持更有效的合作方面可能提供的援助涉及以下活动：

(a) 在国家和国际层面提供与合作相关的可公开获取的法律文本和准则，如不同管辖区的保密、调查和数据保护规则；

(b) 维护一份成员国竞争管理机构中可促进合作的联系人名单，包括兼并和卡特尔等特定类型行为的联系人；

(c) 关于成员国可能希望在 F 节框架内进行的协商，贸发会议在准备协商请求和以下方面提供支助：

- (一) 就协商范围内的程序事项提供咨询意见；
- (二) 必要时由贸发会议秘书长提供共同商定的会议设施；
- (三) 必要时提供指导意见，特别是向发展中国家和经济转型国家的管理机构提供关于保密保证和使用此类协商过程中分享的任何信息的指导意见；
- (四) 对《联合国关于竞争的一套原则和规则》条款的解释；
- (五) 经参与当局请求和同意，参与协商。<sup>22</sup>

19. 截至 2020 年，有效执行指导政策和程序的有利因素可能包括如下：

(a) 在处理信息时尊重国内规定：指导政策和程序适当考虑到普遍的国内法律和政策，特别是在国际合作、相互协议和理解可能很困难的管辖区。在这方面，未来的合作可以遵循指导政策和程序中与以下方面有关的实际指导：初步接触；当局之间的进一步沟通；取得一致的时机；信息交换、保密和放弃保密；关于实质内容和案件解决的讨论。其中一些程序可能比其他程序更难实施，这取决于希望加入国际合作计划的竞争管理机构的法律、监管和实际考虑；

(b) 将内部资源投入国际合作：设立不久或小型竞争管理机构的一个主要制约因素是缺少国际合作活动专用资源。在许多情况下，发展中国家和经济转型国家的设立不久或小型竞争管理机构可能难以建立大型团队。除非有明确的需要和理由来处理对国内管辖区有直接影响的跨境竞争案件，这些竞争管理机构可能无意进行调查，而是选择调查国家一级的反竞争做法。然而，随着影响包括发展中国家和发达国家在内的所有管辖区的数字经济的到来，大多数影响重大的反竞争做法不太可能被视为仅具有国家影响；

(c) 为贸发会议履行其新职能提供资源：与向成员国提供的信息的管理有关的职能，以及作为各管理机构之间国际合作对话的一部分的与贸发会议可能进行的协商，需要筹集预算外资源，特别是来自成员国和发展合作伙伴的资源；

<sup>22</sup> TD/B/C.I/CLP/55/Add.1。

(d) 发展信任：指导政策和程序概述了竞争案件中国际合作的重要原则。要做到有益，这种合作应基于相互信任并建立在参与当局能够提供有效和可信保证(即共享信息将被保密并仅用于允许的目的)的基础上。贸发会议意识到发展中国家和经济转型国家的竞争管理机构在增强对发达国家竞争管理机构的必要信任方面可能面临的限制，因此，指导政策和程序的使用将取决于这些管理机构如何管理信任。信任需要通过定期接触来发展关系，例如通过会议和联合活动。

20. 从 2020 年开始，贸发会议将开展两项活动，帮助支持成功实施指导政策和程序，即通过每年向成员国发送一次问卷来收集国际合作经验数据；并通过收集和整理可公开获得的文本和准则，向会员国提供关于不同管辖区适用于信息交换、保密规则、调查权力和程序的法律法规以及数据保护规则的信息。这些活动要依靠成员国及时提供信息的承诺和贡献。

## 五. 结论和建议

21. 在第七次全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议之后，成员国和贸发会议开始了一项雄心勃勃的工作，应对发展中国家在处理竞争法执行方面的国际合作时面临的挑战。有关努力取得了积极的结果和具体的成果。

22. 《联合国关于竞争的一套原则和规则》F 节下的指导政策和程序可对处理跨界反竞争做法的竞争管理机构有所帮助，因为它们有助于促进对话。它们的目的是成为联合国系统内竞争法执法国际合作领域工作的新时代起点。指导政策和程序已提交第八次全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议审议和批准。<sup>23</sup> 成员国不妨考虑采取以下行动：

(a) 继续面向更广泛的受众和利益攸关方传播和讨论指导政策和程序，以将在发展中国家和经济转型国家开展的相关活动为重点；

(b) 承认指导政策和程序在处理涉及竞争法执法活动的多管辖区调查时可提供的实际指导，以期在实践中使用指导政策和程序，包括贸发会议在促进协商方面的职能；

(c) 承诺定期向贸发会议报告合作经验，以便贸发会议及时履行新职能，包括任何关于请贸发会议协助成员国促进跨境调查方面国际合作的请求。

---

<sup>23</sup> 见 TD/B/C.I/CLP/55/Add.1。