



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(b)

审议有关改进和进一步发展《原则和规则》的建议，包括管制限制性商业惯例领域的国际合作

在竞争和消费者保护法律和政策方面的能力建设和技术援助： 回顾和前景

贸发会议秘书处的说明

内容提要

贸发会议根据所收到的请求、有关国家的需要和现有资源情况，向发展中国家和最不发达国家以及经济转型国家提供竞争法律和政策方面的各种能力建设援助和技术援助。这种援助包括按照联合国《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》以及第六次联合国全面审查《一套原则和规则》会议的要求，在起草竞争法律和政策准则以及着眼于长远执行竞争政策的能力建设等方面在国家和区域两级提供援助。本报告综合了提交给竞争法和竞争政策问题政府间专家组(政府间专家组)2011年至2014年间各次会议对贸发会议秘书处2010年以来开展的能力建设和技术合作活动的年度审查。此外，报告评估了贸发会议的干预措施在过去五年期间对竞争和消费者政策领域的影响。本报告最后一节讨论以2014年通过的贸发会议新战略(全球竞争和消费者保护方案)为基础开展合作活动的前景。



目录

	页次
导言	3
A. 贸发会议在竞争和消费者政策上开展技术援助和能力建设工作的原理.....	3
B. 对 2010 年至 2015 年间主要技术援助和能力建设活动及其结果和影响的分类回顾.....	6
C. 全球 COMPAL 方案：贸发会议在竞争和消费者政策和法律上开展能力建设和技术合作的新战略.....	10

导言

1. 考虑到所有发展中国家包括小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和其它结构弱小经济体及转型期国家对技术合作和技术援助需要的增加，第六次联合国全面审查这套原则的会议通过了一项决议¹ (TD/B/RBP/CONF.7/L.I6)，请贸发会议秘书处在与其它组织和提供者协商以避免重复的前提下，审查技术合作活动，以增强在竞争法和竞争政策领域提供能力建设技术援助的能力。这一协商于 2011 年开展，通过秘书处一份题为“向新成立的竞争管理机构提供能力建设和技术援助的有效性”的说明向政府间专家组作了报告(TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1)。

2. 根据决议第 4 段，2012 年秘书处题为“向新成立的竞争管理机构提供能力建设”的说明(TD/B/C.I/CLP/17)回顾了捐助国、受援国和其他国际组织提供的援助。2013 年题为“能力建设和作为能力建设工具的贸发会议自愿同级审评”(TD/B/C.I/CLP/22)的报告详细提及贸发会议自愿同级审评程序以及该机制在贸发会议中的独特性。最后，2014 年秘书处题为“审评竞争法和竞争政策方面的能力建设和技术援助”的说明(TD/B/C.I/CLP/30)进一步回顾了贸发会议的能力建设活动。

3. 在落实第六次审查会议及之后政府间专家组的各项决议过程中，秘书处采取措施，加强《竞争和消费者保护政策纲领》，详情如以下章节所述。由于这些措施，竞争和消费者保护政策部门工作的相关性、影响和成效得以加强，并进一步根据 2003 年以来在拉丁美洲设立的一个方案的成功经验，新制定了一个名为“全球竞争和消费者保护方案”(COMPAL 方案)的世界性战略。

A. 贸发会议在竞争和消费者政策上开展技术援助和能力建设工作的原理

贸发会议的任务

4. 贸发会议是联合国系统内同竞争政策和消费者保护有关的所有工作的协调中心，而这项工作就是联合国贸易和发展工作的一部分。其贸易和发展工作的核心——其任务可追溯到 1980 年通过的联合国《管制限制性商业惯例的一套多边原则和规则》——意味着接受这种观点，即在发达国家早已使用的竞争法律的基本准则应扩大到发展中国家的企业，包括跨国公司的运营中。因此，联合国《一套原则和规则》的目标部分强调，在消除可能损害国际贸易和发展的反竞争做法中，应尤其考虑发展中国家的利益。此外，目标部分认为，联合国《一套原则和规则》是国际方面对在更广泛的进程内鼓励国家和区域一级通过和加强该领域的法律和政策的贡献。

¹ 参见 TD/B/RBP/CONF.7/11 所载决议第 4 段。

5. 第六次联合国审查会议在决议中号召贸发会议“……通过以下途径在竞争法和竞争政策领域提供能力建设技术援助……(e) 拟订和执行竞争法和竞争政策领域的国家、区域和次区域技术合作和培训项目，同时特别考虑到迄今为止尚未得到这种援助的国家或次区域，尤其是在法律起草、人员培训和执行能力等方面；(f) 为贸发会议在这一领域的技术合作筹措资源，并扩大潜在捐助者的寻求范围”。²

6. 此外，《多哈授权》第 56 段(m)请贸发会议“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”。

7. 根据上述任务，贸发会议对同制定、通过、修订或执行国家竞争和消费者保护的政策和立法相关方面提供技术援助，同时建设国家体制能力，以执行有效的竞争和消费者保护立法。因此，贸发会议在国家一级开展以下活动：

(a) 协助制定竞争法律、消费者保护法及相关立法；

(b) 筹办咨询会议，与政府代表审查竞争法律和消费者保护法律草案。这些活动标志着在通过竞争和消费者保护立法方面的重要一步；

(c) 筹办关于竞争和消费者保护法律和政策的强化课程，包括竞争案例中证据收集的培训课程，以及按部门执行消费者保护的课程；

(d) 针对法官筹办竞争法律和政策有关问题的培训课程；

(e) 对新任命专员开办关于竞争法律执行情况的培训课程。

8. 在区域一级，贸发会议协助起草和执行区域竞争法律。贸发会议还筹办了大量会议、研讨会和讲习班，目的是促进竞争领域的能力建设和多边合作。因此，贸发会议在区域和次区域一级开展以下活动：

(a) 撰写关于加强竞争领域机构的研究和报告；

(b) 筹办关于竞争法律和竞争政策的区域讲习班和会议；

(c) 筹办关于世界各区域竞争政策的国际会议；

(d) 撰写关于区域一体化集团竞争政策、贸易和相关问题方面可能合作框架的研究和报告；

(e) 对法官和检察官组织关于执行竞争法律的区域培训。

9. 贸发会议的能力建设和培训活动在审查所涉的五年期间大幅增加。这在一定程度上是由于成员国在国内和区域层面表示出极大兴趣，部分原因是由于许多国家的捐助者展现的团结，他们都提供了可观的财政捐款和实物捐助。

² 见注释 1。

10. 本报告总结了贸发会议秘书处 2010 年至 2015 年开展的能力建设和技术合作活动，以提交给政府间专家组的各份年度报告为基础。³ 更多详情请参阅这些报告。

贸发会议对发展中国家和转型经济体融入世界经济做出的贡献

11. 贸发会议的首要目的是使发展中国家和转型经济体融入世界经济，并促进这些国家可持续的经济增长，进而为减贫做出贡献。⁴

12. 发达市场和新兴市场的经验均表明，成功融入世界经济可能与经济增长和减贫具有相关性。已经开放贸易并实施了以市场为导向的政策的国家比起没有这样做的国家，其增长速度快得多。然而，国际壁垒和内部壁垒仍然往往阻碍它们从世界贸易体系和全球化提供的契机中充分获益。

13. 发展中国家和转型经济体要想从贸易中获益，就必须提高其竞争力并达到国际市场所需的标准。贸发会议的目的是支持发展中国家创造一个有利的商业环境的努力；以及支持它们发展贸易能力的努力。竞争政策是整体发展战略的一部分，具有帮助发展中国家利用私营部门、贸易和投资作为实现可持续发展和减贫的工具的具体目标。竞争政策不是一个替代品，而是贸易开放必需且日益重要的一个补充。

14. 竞争政策的原理建立在对市场失灵的观察之上，以为经营者创造公平竞争的环境⁵ 以及控制政府垄断⁶ 的理念为基础。更进一步说，竞争政策为中小型企业提供参与经济活动的机遇，而且竞争法律通过禁止投标舞弊，可以减少政府采购中的腐败机会。

15. 所有的限制性商业做法都隐含着进入壁垒和更高的成本。一些限制性商业做法在发展中国家和转型经济体中比在发达国家中严重得多⁷。例如，进出口卡特尔扰乱贸易，提高消费者和企业的成本；电信、金融服务和航空运输等基础设施中的垄断可以使商业活动非常昂贵且难以获取，对中小型企业尤为如此。因此，实施合理、有效的竞争法律和竞争政策可以发挥直接、重要的作用，确保贸易开放的好处不被反竞争做法和国家垄断抵消。它的重要作用还表现在确保消费

³ 参见 TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1、TD/B/C.I/CLP/17、TD/B/C.I/CLP/22 和 TD/B/C.I/CLP/30。

⁴ TD/500/Add.1。

⁵ 这包括对企业间通过卡特尔、限定价格和划分地盘等达成的不竞争协议提出质疑。企业还可结成产销社、合作社等正式、合法的团体，实际可作为卡特尔经营。

⁶ 政府往往对特定部门和产品实施限制性许可制度，例如在种子、农业化学品等农业资料上。

⁷ 发展中国家尤其容易陷入反竞争做法：商业基础设施不良，监管和许可制度复杂，使得公司更难进入这些市场；其政策、法律和法规往往不够健全，其执法机构能力不足，无法有效发现并处理许多情况的反竞争行为；公民和企业不太了解竞争的重要性，不行使其权利或履行其责任。

者有权获得无害产品，获得充足信息从而能够根据个人意愿和需求做出知情选择，以及有权获得有效补偿。这直接提高了消费者的福利，也有利于为企业创造一个公平竞争的环境，并消除假冒产品等不正当贸易做法。

16. 公司和供应链日益国际化，而竞争和消费者保护的法律和执法机构总体上是国家性的。各国已经奋力要解决国际层面的反竞争做法和(或)侵犯消费者权利的做法，这需要区域或全球合作，从而使竞争和消费者保护规则得以制定和执行。

贸发会议在竞争和消费者政策上的工作

17. 通过在竞争和消费者政策上开展工作，贸发会议的目的是确保伙伴国能够享受到提高竞争、加强开放和可竞争市场，以及促进私营部门在关键部门的投资所带来的好处；并最终提高消费者福利。“竞争和消费者政策方案”在授权下服务于消费者保护政策政府间专家组和特设专家组会议，开展竞争政策同级评审，在具体部门和整个经济中执行竞争和消费者政策改革，从而在公司和消费者中间创造一个公平竞争的环境，提高发展中国家和转型经济体反托拉斯政策和消费者政策的有效性。

B. 对 2010 年至 2015 年间主要技术援助和能力建设活动及其结果和影响的分类回顾

区域性方案和倡议

18. 2010 年至 2015 年，贸发会议继续主要在拉丁美洲和非洲这两个区域执行区域性方案。在拉丁美洲，贸发会议开展了拉美竞争和消费者保护(COMPAL)二期方案。⁸ 在非洲，在非洲竞争方案(AFRICOMP)⁹ 框架内实施了西非经济和货币联盟(西非经货联盟)的区域方案。

⁸ COMPAL 是西班牙语 “Competencia y Protección del Consumidor en América Latina” 的缩写。它是由贸发会议在瑞士国家经济事务秘书处的支持下，制定和执行的一套竞争和消费者保护技术援助和能力建设方案。方案的目标是发展并促进可持续的竞争和消费者保护体系，从而改善参与国的经济表现和竞争力。在发展中国家促进竞争性环境会提高创新、生产力和国际竞争力，这在国际贸易和价值链的全球化的背景下尤为重要。

⁹ 这项新举措于 2009 年 6 月 22 日在日内瓦正式启动，目的是为了响应《阿克拉协议》(第 104(g)段)中提出的任务。其意图在于帮助非洲国家制定相关的行政、体制和法律框架，从而有效执行竞争和消费者法律和政策。2009 年下半年开展的大多数非洲贸发会议技术合作活动都是在非洲竞争方案的框架内进行的。方案根据各受益国的需要为技术合作活动提供了更协调和更简化的办法，同时推进区域合作。方案强调受益人的所有权，并以需求为导向。方案进而寻求与私营部门以及非政府组织和地方学习机构建立更密切的联系。2010 年 5 月，非洲竞争方案扩大到包括另外 9 个受益国。

19. COMPAL 二期方案(COMPAL II)由外部审计员评估，以哥伦比亚、尼加拉瓜和秘鲁的研究以及从这些国家观察到的区域活动为基础。以下是审计得出的结论：¹⁰

(a) 相关性：COMPAL 方案以自下而上建立起来的国家需求为基础。国家部分开展的活动经伙伴组织与 COMPAL 管理层协商而确定；

(b) 效率：COMPAL 方案已经成为一个复杂的方案，包括了国家部分和区域部分，涉及 12 个国家。在有些国家，大量且主要是当地的顾问开展了 50 至 60 个活动。COMPAL 方案在成本产出关系方面的效率惊人。当地顾问的使用尤其成功；

(c) 有效性：COMPAL 一期和 COMPAL 二期一道使得方案非常成功，吸引了最初 5 个国家以外的一些国家，大多数是自费加入。COMPAL 方案已经实现了伙伴组织提议的许多活动，总体上被认为质量优异。COMPAL 方案已经在该区域帮助建立起竞争和消费者保护机构，营造了对于这些问题的认识并促成合作、

(d) 可持续性：由于这些活动是由竞争和消费者保护机构决定的，它们具有应用 COMPAL 方案结果的动力，并将其纳入正在开展的业务。贸发会议成员国已经作出承诺，把 COMPAL 方案活动纳入其年度工作计划。此外，在某些案例中，活动由成员国资助。当涉及可持续性时，这总体上意味着投入尚且不够好，无法保证持续，或者管理层把方向转向支持其他优先事项。在尼加拉瓜等更为贫穷的国家，竞争和消费者保护机构仍然年轻，政府预算的限制是可持续性的一个重大风险因素；

(e) 管理：贸发会议在管理 COMPAL 方案中的作用必须被认为是高效的，间接费用相对而言很低。在方案的行政管理中大量使用电子手段尤其是积极的，具有成本效益；

(f) 专家咨询小组：这一机构是在 2007 年对 COMPAL 一期评估的建议下成立的，从而为 COMPAL 二期提供支持。这是 COMPAL 方案的一个创新部分，可以在 COMPAL 三期中进一步强化；¹¹

(g) 捐助国的作用：瑞士在 COMPAL 方案的发展中发挥了至关重要、不可或缺的作用。它极大地帮助了项目的启动，是首个用近十年的长期承诺为其提供支持的捐助国。瑞士还从一开始就积极参与 COMPAL 方案的治理，在多场国际活动中推荐该方案。

¹⁰ 参见 “An Evaluation of COMPAL II. Final Report”，2012 年，DEVFIN Advisers。

¹¹ 专家咨询小组是由竞争和消费者管理机构的前任负责人组成的一个小组，为 COMPAL 活动的成功执行提供支持。小组与 COMPAL 二期一道启动。职能是向位于瑞士日内瓦的 COMPAL 方案小组提供关于制定战略和方案活动的评论和建议；明确对 COMPAL 方案受益国具有潜在利益的领域；通过对竞争和消费者保护方面的报告、研究、立法和法案提供评论和建议，并参与会议、圆桌会和其他 COMPAL 方案活动，来为方案具体活动的良好运作和成功实现作出贡献；参与实地工作团，从而确保经验交流并为方案的受益国提供支持。

20. 根据对“非洲竞争方案”框架内与西非经货联盟的主要合作活动的评审，在国家和区域层面¹²开设了大量研修班，来支持西非经货联盟国家改革其竞争框架。尤其是，贸发会议已经起草了 6 份新法案(法规和法令)，将对区域竞争规则的机构和实体方面做出巨大修订。2013 年起，这些活动得到了一个为期两周的培训课程补充，课程面向成员国的办案人员和代表，与苏黎世管理法学院合作开设，在政府间专家组于日内瓦召开的第十三届和第十四届会议之后举办。另外，还与西非经货联盟委员会竞争管理司合作在日内瓦组织了两次起草会议。会议的目的是起草把执法权下放给成员国的指导方针，从而改善西非经货联盟共同体规定的执行情况。2014 年还在瓦加杜古和阿比让开展了其他活动，提出对该法的区域性修订。贸发会议将把所有这些改革活动提交给西非经货联盟委员会，供部长委员会研读和批准。这些活动的成果对西非经货联盟区域竞争制度的有效性发挥着核心作用，将在未来几年显现出来。

21. 2011 年，贸发会议和奥地利竞争管理局开始就中东和北非区域的竞争事务开设合作。2012 年 7 月在日内瓦召开的一场与政府间专家组第十二届会议相关的会议上，这一想法得到了介绍，会议广泛讨论了合作倡议可以采取的结构。相关讨论在 2012 年 11 月 15 日至 16 日在拉巴特召开的一次会议上重新进行。会议包括三场圆桌会议，讨论了该区域的竞争主管当局的需求，合作倡议的组织事项，以及随后两年的工作方案。2013 年 7 月组织的与政府间专家组第十三届会议相关的首届欧洲与地中海竞争网络论坛研修班，讨论向私营和公共部门某些组成机构倡导竞争的问题。2013 年 11 月在突尼斯举办第二届研修班，探讨了竞争机构和部门监管机构之间的关系。之后的两次会议于 2014 年 4 月在国际竞争网络于摩洛哥马拉喀什会议之际，以及 2014 年政府间专家组会议后在日内瓦举行。

22. 2012 年，贸发会议和保加利亚竞争管理局启动了索非亚竞争论坛。论坛是巴尔干国家竞争管理当局之间的一个非正式互动机制，使得他们概括出作为竞争机构在日常活动中遇到的共同挑战。此外，论坛试图找到克服障碍的方法，从国家竞争政策中总结出这一领域的最佳欧洲标准和世界标准。受益国包括阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、科索沃(联合国行政区，安全理事会第 1244(1999)号决议)、黑山、前南斯拉夫马其顿共和国和塞尔维亚。

23. 论坛存在的时间相对较短，却从竞争政策领域最有经验和最知名的国家主管当局、国际组织和机构中吸引到某些一流的竞争专家和著名的演讲者参加论坛的研讨会。论坛最近核可并公布了一份关于巴尔干国家竞争制度比较概况的报告，目的是比较相邻司法管辖区的法律并概括出需要论坛成员国进一步研究和加强合作的领域。另外，论坛为开展积极的国际合作提供了一个极好的契机，这为参与国的竞争主管当局提供支持。

¹² 例如，在瓦加杜古举办了一次区域竞争论坛(2012 年 11 月 27 日至 30 日)，讨论竞争管理当局和部门监管者之间的关系，以及竞争政策和西非经济和货币联盟竞争制度内部的公共采购问题。

24. 2014 年早些时候，针对中东和北非区域以及东南亚国家联盟(东盟)区域启动了两个主要的区域方案。由于活动的执行刚刚开始，因此回顾这些方案为时尚早。2014 年 11 月，贸发会议与东盟秘书处签署了一项合作协议，在与东盟经济一体化相关的执行部门消费者保护的领域启动一项东盟国家区域项目。此外，COMPAL 方案初始阶段得到瑞典政府的支持，于 2015 年 3 月至 4 月对中东和北非区域的 8 个受益国进行了实地访问。活动有望从 2015 年 7 月起开始实施，为期四年。

项目回顾

25. 2010 年至 2015 年，贸发会议继续在需求驱动下开展工作，协助发展中国家开创竞争文化。为此，贸发会议提供了技术援助，领域涉及制订、通过、修改和执行国家竞争政策和消费者保护政策和法律，以及促进更好地了解所涉及的问题。它还为建设国家体制能力做出贡献，以有效执行竞争立法。贸发会议还协助各国政府明确竞争政策对于发展的作用，它在国家、区域和国际各个层面的影响，以及该领域的区域和次区域合作战略。由于贸发会议编写了几份自愿同级审评，几个国家技术援助项目被作为政策建议的后续活动开展起来，例如坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的三方同级审评就是如此。政府间专家组负责受理单个项目，其资金筹措工作一直是积极的。最后，对技术援助请求作出回应的结果是开发出一些国家竞争项目，例如埃塞俄比亚在卢森堡的资金支持下于近期的 2014 年 12 月启动了一个项目。¹³ 其他技术援助请求正通过“一体行动”等联合国专项资金方案加以汇总，尤其是与阿尔巴尼亚和莫桑比克有关的请求。

26. 贸发会议秘书处为政府间专家组第十一届会议编写的一份报告指出，能力建设影响的评估是一个困难且复杂的工作。这一活动所需的信息和数据可能难以收集，从而使此类活动难以开展。¹⁴ 然而，当实施 COMPAL 方案等长期区域方案时，在受益方和合作伙伴的全力投入下，这项工作就可以积少成多并容易汇总。贸发会议的技术援助和能力建设活动能够在区域和次区域分组的框架内提供援助，表现出向上的趋势，可以为世界性的能力建设和技术援助工作提供一个新办法；以下详述。

¹³ 参见贸发会议，2014 年，“UNCTAD and Luxembourg join forces to strengthen competition policy and consumer protection in Ethiopia”，网址 <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=896>，2015 年 4 月 25 日访问。

¹⁴ 参见 TD/B/C/CLP/11/Rev.1。

C. 全球 COMPAL 方案：贸发会议在竞争和消费者政策和法律上开展能力建设和技术合作的新战略

27. 在过去 12 年拉丁美洲 COMPAL 方案取得的经验的基础上，贸发会议秘书长于 2014 年 5 月 5 日在利马启动了全球 COMPAL 方案。这项新战略意在涵盖世界所有区域的竞争和消费者保护政策；因此，COMPAL 现在代表的是“造福人人的竞争和消费者保护”。

28. 贸发会议关于能力建设的最新报告(TD/B/C.I/CLP/30)第 61 段提到了全球 COMPAL 战略，提供了从拉美竞争和消费者保护政策和法律方案 10 年经验中取得的关键收获。

29. 拉美 COMPAL 方案迄今已成为贸发会议在竞争和消费者保护方面开展能力建设区域合作的一个典范，已成为拉丁美洲开展知识分享和同级学习的一个平台以及南南合作的一个典范。该方案成功地显著加强了法律和机构框架，设法把竞争和消费者保护政策提到国家和区域的议事日程上。COMPAL 二期的具体成就包括：通过或改革竞争法和消费者保护法以及随后的执行，为建立竞争主管当局提供建议和培训，以及把方案的成员从 5 个扩大到 15 个。

30. 2012 年对 COMPAL 方案的第二次外部评估得出结论，它是一个成功、有价值的方案，已经为拉丁美洲的机构发展做出了明显贡献。评估建议实施第三期方案，目的是巩固 COMPAL 方案的成就并加强区域合作。评估进一步建议，贸发会议应该把 COMPAL 方案复制到中东和北非、巴尔干、英联邦和东盟等其他区域。

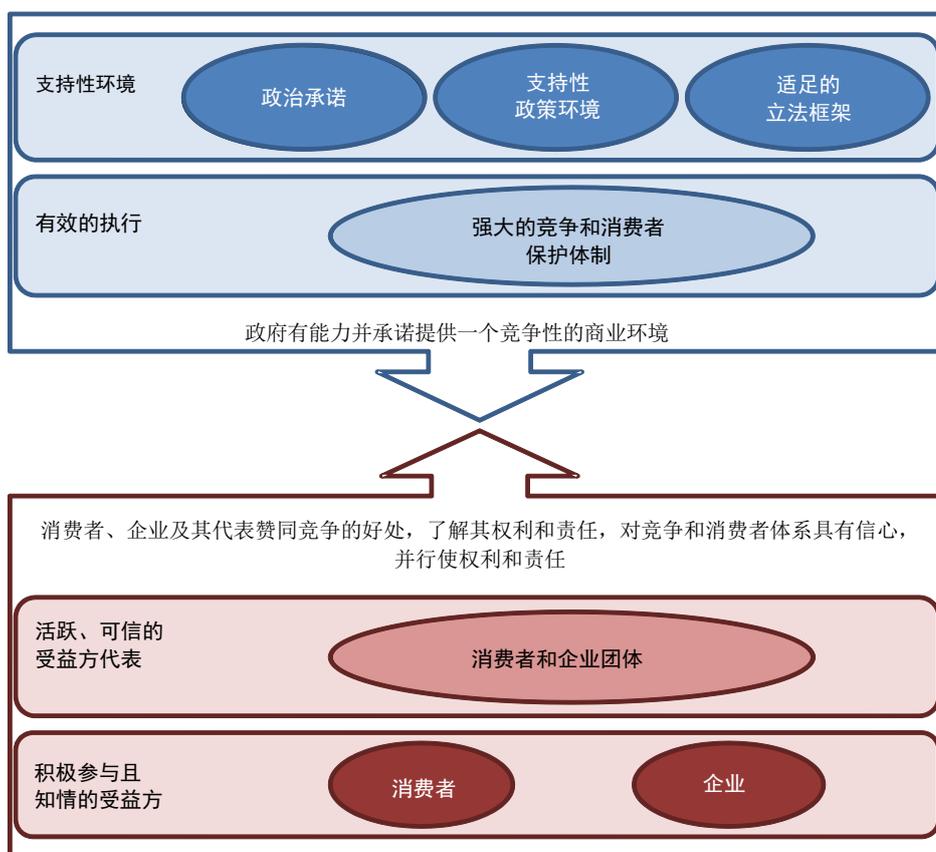
31. 有鉴于此，贸发会议在拉丁美洲经验的基础上，在东盟区域(“消费者保护事务”)以及中东和北非区域启动了两个方案。此外，2015 年 3 月还在拉丁美洲发起了 COMAPL 三期方案。该区域倡议将实现一个自我持续的方案，目的是巩固有关利益攸关方已经获得的能力，用综合办法加强竞争和消费者保护法律及政策上的区域合作。

干预战略：国家、区域和全球部分

32. 全球 COMPAL 方案的干预领域包括国家、区域和全球部分。为了确保伙伴国接受并履行对贸发会议所作承诺，所有活动将在其竞争和消费者保护机构的参与下规划和实施，国家、区域和全球网络也将适时参与进来。

33. 国家部分的目标是加强伙伴国的竞争和消费者保护体系。在国家部分下开展的工作将完全以需求为驱动，重点放在各国的需要上。为了确保强有力的方案国家自主性，各国的需求评估将与其竞争和消费者保护机构合作开展。分析将汲取各机构的战略重点，汲取其他关键研究中的信息，如捐助国对竞争机构开展的需求评估，以及贸发会议和经济合作与发展组织(经合组织)开展的竞争法律同级审评。需求评估将审查国家的竞争和消费者保护体系的所有组成部分，如下图概括。这将考虑限制竞争的商业行为和加重竞争负担的政府政策，从而涵盖具体部门中竞争的限制因素。各国根据评估结论来制定行动计划，确定其干预重点。要把这些计划同竞争和消费者保护机构的战略统一起来，从而确保协调。

国家竞争和消费者保护体系的组成部分



34. 贸发会议将与伙伴国一道执行其行动计划。虽然各国的优先任务不同，但重点可能在以下方面：

(a) 改善政策和立法环境；

(i) 建立政治承诺。贸发会议将以政府中的关键决策者、公务员、议会和司法机关为对象，解释竞争和消费者保护工作的原因。贸发会议是联合国的一个方案，因此能够接触政府部长和议员；

(ii) 创造一个提供支持的政策环境。贸发会议将开展各项研究和审评，以明确国家竞争政策与其他国家政策和区域政策之间的差距和出入。可能包括的领域有投资促进和产业政策等。贸发会议还将通过制定恰当的政策立场来支持各国政府解决已经明确的缺陷；

(iii) 加强立法和监管框架。贸发会议将通过同级审评等方式，协助各国加强立法和监管；

(iv) 对可以开放市场、允许竞争的法律和监管变革提供咨询；

(v) 在有效的反托拉斯政策方面制定新的法律和法规；

- (vi) 开展审评，明确法规上与国家法律和区域法律的差距和出入；
- (vii) 在执行竞争政策中提供技术建议，包括就国家援助法规和倡导竞争的倡议提出建议，在整个经济中创造一个公平竞争的环境；
- (viii) 把竞争政策各项原则纳入更广泛的投资环境改革的主流；
- (ix) 建设司法机关的能力，改善其对竞争和消费者保护法规的理解和应用；

(b) 建设竞争和消费者保护机构的能力；

(i) 建设执行机构的能力。贸发会议将加强各机构的实质职能和机构职能。实质性支持将建设机构在起诉卡特尔、明确反竞争协议等领域的能力。对机构的支持将提高机构在规划、业绩管理、沟通等领域的能力，这些对机构的有效运行必不可少；

(ii) 两种支持的最终目的都是使机构更好地调查反竞争做法并加以解决，维护消费者的权利。沟通支持也将帮助机构提高企业和公众对其服务的认识(和信心)。

(iii) 开发工具和产品信息。贸发会议将协助竞争和消费者保护机构开发必备的工具和信息产品，从而明确并应对反竞争行为。这将包括研究、手册、指导方针以及知识管理工具，如明确竞争市场发展限制因素的竞争评估。

(c) 建设消费者团体和企业协会的能力。贸发会议将提高他们对竞争和消费者保护法的细节，以及对其权利和责任的认知。方案也将支持这些团体与自己的成员进行沟通和联系。

35. 贸发会议将与竞争和消费者保护机构一道评估已实施项目是否成功，确定并汇编最佳做法和关键收获。这些信息随后将通过区域部分和全球部分传播。

36. 区域部分有两个主要目标：促进竞争和消费者保护机构同行间的相互学习，明确并解决竞争和消费者保护方面需要进行区域合作的国际性问题。此外，区域活动为鼓励非伙伴国参与提供了一条有效途径。鼓励更多国家参与区域部分提高方案的势头和能见度，并拓宽其影响。

同行间的相互学习

37. 从前两期 COMPAL 方案得出的经验表明，区域同行间的相互学习是建设竞争和消费者保护机构能力极为有效的工具。这使得较先进的机构能够支持并辅导较薄弱的机构，使两组机构均从中获益；机构间发展起来的关系将在方案结束后继续存在，从而保证可持续性。方案将把国家机构、区域机构和网络的代表汇聚起来，分享经验并讨论国家层面的方案工作得出的关键收获。贸发会议还将鼓励先进机构发挥领导作用，负责发展落后机构的能力。其中一例是 COMPAL 三期

方案下的 COMPAL 竞争和消费者保护学校，它为所有参与 COMPAL 方案国家的竞争和消费者保护机构的代表提供培训。

解决区域性问题

38. 随着公司和价值链日益国际化，竞争和消费者保护问题往往需要在区域或国际层面加以解决。各国要合作识别卡特尔和其他反竞争行为，并制定协调的监管应对措施。贸发会议将向各机构提供工具，帮助他们识别区域层面的反竞争做法。¹⁵ 方案将促进具有共同关切的机构间开展讨论，向它们提供明确解决办法所必需的信息和指导。在各机构实施这些解决办法时，贸发会议将继续向它们提供支持。

39. 全球部分的目标是通过分享最佳做法来促进区域间的学习，明确并解决竞争和消费者保护上的全球性问题。来自不同区域的合作伙伴之间开展直接互动，对分享经验、构建网络、明确共同关注的领域以及提出合作倡议很有价值。因此，贸发会议将寻求在政府间专家组会议、经合组织活动和世界贸易组织贸易援助会议等其他活动期间组织全球性会议，从而使合作伙伴以可控成本会面。然而，贸发会议也将利用信息通信技术使方案合作伙伴开展远程合作和信息分享。

分享最佳做法

40. 和区域部分一样，竞争和消费者保护的各个对应机构也将在全球性论坛上会面时分享经验、最佳做法和吸取的教训。此外，贸发会议将汇编信息工具和最佳做法指导方针，将其作为供所有参与国使用的公共资源。贸发会议已经建立了一个虚拟图书馆，将继续借此提供各种资源。关键的文件和内容提要将被翻译成英文，并适时翻译成联合国其他语文。

解决全球性问题

41. 新出现的全球性问题将在伙伴机构间的讨论期间得到明确。贸发会议将促进对全球性具体问题的商议；并应参与国的要求开展调查，从而为这些讨论提供信息。贸发会议还将寻求把来自不同区域、具有共同兴趣领域的竞争和消费者保护机构联系起来，从而促进合作倡议。

促进趋同

42. 随着更多的国家实施健全的竞争原则和执行技术，在现行最佳做法方面将出现“软性”趋同。这将降低企业遵守日益统一的执行标准的成本，鼓励贸易和投资使发展中国家受益。贸发会议将与其他多边机构合作，使发展中国家和发达

¹⁵ 例如，贸发会议在拉丁美洲开发了一个通报数据库，含有国家竞争机构收到的反竞争行为通报。各机构因而可以看到类似行为是否在别国已被通报，如被通报则意味着存在国际性的卡特尔。

国家在适当的竞争法律和政策原则上达成共识。世界银行和经合组织将是世贸发会议最经常合作的机构，贸发会议不断寻找与它们的协同和共同利益，在具体的项目和(或)活动上合作。

评估方案的干预、影响和风险

43. 将通过几项工具对 COMPAL 方案的干预措施进行评估，对其影响进行评价；这些工具也是各种形式的政府行动对企业、自愿部门和公共部门征收费用或降低成本时所必需的。这些干预措施是政府目标的一个核心部分，政府的目的是：只在必须时才进行监管，并减轻商业和自愿部门在监管方面负担。

评价和成果管理制

44. 评价实证决策的影响，意味着对政府的监管监管工作提出问题。以下问题总是与评估相关：哪些有效？哪些无效？在哪里？原因何在？程度如何？。评价中常用的对影响的定义一般指对生活质量成果的一项干预措施所产生的总的长期影响。例如，经合组织发展援助委员会对影响的定义是“一项发展行动直接或间接、故意或意外产生的积极和消极、主要和次要的长期效果。”

45. 监管影响评估的目的是对提议的法规和现行法规修正案的需要和影响进行评估。这一工具可帮助政策制定者理解可能的政府监管所产生的影响。

46. 这种办法的指导原则如下：

(a) 必须把政策制定的质量及其对发展战略的影响程度放在更大范围的决策现实中加以考察；

(b) 应该用持续且结构分明的办法来开展全体政府部门的实施后评审；

(c) 在向市场经济过渡中应该明确未来的以及竞争法律和政策的范围；

(d) 随着政府决策透明度的提高，也需要提高政府的问责制，从而能鼓励实证决策，以利于制定出更有效的政策决定；

(e) 竞争政策应该明确考虑立法在生效时所产生的影响。应该更加强调遵守和执行的问题，包括提议的执行制度的遵守费用及其相关费用的分配情况估计；

(f) 管理高层应持续不断地作出承诺，提供主动而非被动的支持，并加强改善监管的重要性，从而向政策制定者提供支持。需要加强对竞争中立的要求的认识和理解，与所有的负责政策制定的政府官员沟通也是必要的。政策制定者应该认同使用竞争中立的好处，理解竞争中立如何能够帮助政策的制定；应该提供把竞争中立纳入主流的政策制定的，有针对性的全套培训和支持。

47. 全球 COMPAL 方案将面临各种风险，包括政治意愿的潜在缺乏以及把 COMPAL 模式复制到拉丁美洲以外而产生的问题。贸发会议已经制定了降低这些风险的战略。

48. 同其他方案一样，需要降低如下风险：

- (a) 缺乏实现改变的政治意愿；¹⁶
- (b) 认为 COMPAL 方法不能在拉丁美洲以外的区域复制；¹⁷
- (c) 缺乏其他发展合作伙伴的协作。¹⁸

COMPAL 干预措施的专题地理重点和原则

49. 外部评估员提出的一条建议是，COMPAL 方案为竞争和消费者保护领域的全球性的大型专题战略提供了契机。前几期 COMPAL 方案展现出大型、长期的干预提供了具有某种程度和连续性的支持，在各区域间实现了巨大的变革。因此，把这种方法复制并推广到其它区域的机会非常巨大。因而，全球 COMPAL 战略的主要领域描述如下。

为竞争和消费者保护政策和法规提供技术援助

50. 问题 1：贸易和投资的开放在国家层面给发展中国家带来了大量复杂且具有挑战性的问题，例如垄断化、滥用支配地位、反竞争兼并和国家垄断。参与全球化进程的各国往往缺乏必要的能力和机构来引入和采取处理这些挑战的监管改革。

51. 方法 1：目的是加强发展中国家通过和实施竞争方案的有效能力。为此，贸发会议支持以下措施：

- (a) 引入竞争政策框架和国家立法；
- (b) 机构能力建设，包括建立竞争主管机构；
- (c) 培训和提升竞争政策领域执行机构的技能；
- (d) 横跨这些领域的区域合作倡议。

¹⁶ 虽然所有的伙伴国都作出了改善竞争和消费者保护的承诺，但由于本地精英和企业往往安于反竞争的现状，可能会缺乏执行这一政策的政治意愿。降低风险的一个因素应该是，贸发会议利用从门户开放办法中得到的主要比较优势，并直接接触国家议会中的政治人物和法律制定者。

¹⁷ COMPAL 方法已经被证明在拉丁美洲非常成功，但尚未在其他区域验证。事实可能证明它在更加多样性的区域中可能不会这么有效，尤其是存在几种语言的区域，这可能会限制最佳经验的分享和相互学习。一个降低风险的因素可能是每个区域的区域性部分，因为它们可能是实施试点方案以及促进其他区域的区域性部分之间取长补短的最佳催化剂。此外，洲际部门研究可能对进一步明确在业务模式类似区域经营的公司之间的共同点至关重要。

¹⁸ 经合组织、国际竞争网络、国际消费者保护和执法网，美洲开发银行等其他组织正在竞争和消费者保护领域开展工作。如果他们不参与全球 COMPAL 方案，竞争和消费者保护机构伙伴就有受到不一致，矛盾的建设的风险。一个降低风险的因素可能是，全球 COMPAL 方案具有一个互操作性计划，使所有伙伴组织通过瑞士等捐助国的压力来沟通各项活动。

52. 问题 2: 对贸易开放不仅为企业也为消费者带来潜在好处。然而, 要确保反竞争做法不伤害消费者福利, 消费者保护法律是必需的; 这些法律因而是竞争法律 and 政策的补充, 能确保消费者获得无害产品, 获得使他们作出知情选择的足够信息, 以及在受到伤害时获得有效补偿。

53. 方法 2: 目的是加强发展中国家通过和实施消费者保护方案的有效能力。为此, 贸发会议支持以下措施:

- (a) 引入消费者保护政策框架和国家立法;
- (b) 机构能力建设, 包括建立消费者主管机构;
- (c) 培训和提升执行机构为消费者提供有效和可负担的补偿的技能;
- (d) 打击误导性广告、欺诈、数据保护和假冒产品等不正当贸易做法;
- (e) 横跨这些领域的区域合作倡议。

创造一个有利于私营部门的环境

54. 问题: 提高贸易能力并且确保更多地融入国际价值链, 仍然是企业的一个挑战, 尤其对受益国的中小型企业而言。

55. 方法: 目的是达到国际规范和标准, 并创造一个没有不必要的官僚负担的竞争环境, 从而帮助受益国的私营部门建设可持续能力。为此, 贸发会议将支持下列措施:

- (a) 倡导理解竞争法律的各项原则和自愿遵守;
- (b) 为企业制定关于竞争和消费者法律的实质应用的指导方针和情况说明;
- (c) 为企业高管制定关于宽大处理方案的指导方针;
- (d) 为国有企业和政府部门举办培训研修班和研讨会, 以确保私营部门活动不受到监管和政府措施的排挤;
- (e) 关于将非正规部门纳入正规经济的必要性的情况说明和提高认识活动;
- (f) 倡导消除不正当贸易做法, 包括消除假冒产品。

竞争中立

56. 问题: 公共部门和私营部门的反竞争做法是许多发展中国家的经济增长和发展尚未实现充分潜力的一个重要原因。应该消除国家对国有企业的扶持、优惠税收待遇和税收减免等政府措施, 这些是有效利用稀缺的公共资源的一个主要障碍。只有遵守不给予公共企业和私营企业歧视性待遇的要求, 以及废除过时和不必要的法规, 贸易和投资自由化的潜在好处才能在长期得到保障。在大多数国家, 培养有活力的私营部门以及具有善治、透明、问责制和廉洁的公共部门, 可以实现经济增长、发展和减贫的潜力。

57. 方法：目的是帮助各国政府采用竞争中立和适当的竞争法律执法框架。为此，贸发会议支持以下措施：

- (a) 制定国家竞争中立战略；
- (b) 在政策制定者、立法者和国有企业高层管理人员之间举行对话，讨论对竞争、消费者和其他公共政策之间实现政策连贯性的需求；
- (c) 对基础设施和公用事业的选定领域开展研究；
- (d) 开展监管影响评估研究；
- (e) 制定工业贸易、投资和竞争政策之间相协调的战略。

活动的后续和影响评估

58. 问题：除了竞争和消费者保护机构的独立性和问责制以外，政治和社会方面的总体支持是构建竞争文化的一个不可或缺的部分。尤其是，实现竞争文化重大发展的一个关键前提是消费者和企业的广泛支持，存在竞争中立，以及公共企业和私营企业完全遵守竞争法律。

59. 方法：为了解决其中的一些挑战，贸发会议开展同级审评，以及编写其他国家别报告，以查明弱点、优点和改进的领域。这些建议被纳入向受同级审评的国家提供的能力建设年度活动，并报告给竞争法律和政策政府间专家组。贸发会议通过这一新战略将进一步支持：

- (a) 新成员国开展自愿同级审评；
- (b) 对相关结论和建议开展审查和协商，供政府间专家组讨论；
- (c) 对竞争和消费者政策机构提供咨询服务和培训；
- (d) 制定连贯的竞争和公共政策；
- (e) 就拟定贸易和投资以及减贫战略的问题组织国家对话和论坛。

扩大区域重点

60. 问题：COMPAL 方案起初的重点是拉丁美洲国家。一开始，这些国家被作为在共同的经济、社会和文化背景下面临类似障碍的一组试点受益国。贸发会议必须继续支持拉丁美洲国家，但是学到的经验，开发的产品和最佳做法也可以分享给其他区域的国家。贸发会议已经收到了一些国家愿意加入 COMPAL 方案和(或)获取至今所取得产品的请求。这样扩大会对拉丁美洲以外的其他发展中国家产生积极的乘数效应。近期启动的 COMPAL 中东和北非区域方案就是一个例子。

61. 方法：为了有效促进新成员加入 COMPAL 方案并对不同的需求和情况做出回应，贸发会议将对受益国提供具体的政策建议和能力建设活动。贸发会议应该有能力向发展中世界各区域最先进的竞争和消费者保护机构提供咨询意见，并提高其价值。因而，贸发会议应该支持：

(a) 扩充专家咨询小组，把其他区域的人才纳入进来；

(b) 用三种联合国语文(西班牙文、英文和法文)建立一个知识管理平台，以便于获得所有产品(COMPAL 方案下编制的手册、指导方针和研究结果)；

(c) 为每个新成员国制定一套国家发展战略。
