



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13

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审评

贸发会议秘书处的说明

概要

贸发会议根据收到的请求、有关国家和经济体的需求及可用资源，向发展中国家和最不发达国家及转型期经济体提供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。具体包括：根据《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》、《联合国消费者保护准则》以及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》会议提出的要求，着眼长远，在国家和区域层面协助起草法律和政策准则，并协助开展竞争和消费者保护政策之执行方面的能力建设活动。本说明整合了提交2016年至2019年举行的竞争和消费者保护法律和政策政府间专家组会议的贸发会议秘书处能力建设与技术合作活动年度审查。本说明最后一章对根据贸发会议在竞争和消费者保护领域的新战略开展技术合作活动进行了展望。



一. 引言

1. 2015 年 7 月举行的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》会议的决议请贸发会议秘书处继续开展技术合作，以满足发展中国家，特别是小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和其他结构薄弱、易受冲击的小经济体与转型期经济体的需要。¹
2. 决议还请贸发会议秘书处：对技术合作活动进行审评；以成本效益、互补性和提供方与接受方的协作为目标；确认竞争法和竞争政策的优先领域和问题；扩大寻找潜在捐助方和调动资源的范围。²
3. 第七次联合国审查会议认可的竞争政策工作计划源自贸发会议在发展中国家开展技术援助和能力建设活动方面获得的经验。为确保支持和承诺，所有活动的规划与实施都有受益国的竞争和消费者保护机构以及适当情况下其他国家、区域和全球网络的积极参与。竞争和消费者保护政策对于市场而言是跨领域议题，其目的是帮助促进稳定的经济条件、提高竞争力、支持贸易多样化、调动国内和外国投资并改善基本的基础设施。其中强调以私营部门的发展为工具，促进增长并减少贫困。
4. 近年来，人们日益关切数字经济对国际贸易和发展的影响。新的市场趋势表明，电子商务有显著发展，大型数字平台日益壮大。贸发会议特别重视这些新的商业模式，它们快速扩张和技术演变为特征。未来几年，数字经济将是贸发会议在能力建设和技术援助活动中处理的主要议题之一。³
5. 本报告总结并分析了贸发会议秘书处 2015 年至 2020 年的技术援助活动；随后，参照以往活动的审评结果，提出了今后五年贸发会议在竞争和消费者保护领域开展技术援助和能力建设的新战略。

二. 能力建设和技术援助框架

A. 贸发会议在竞争法和竞争政策方面的任务

6. 贸发会议在竞争法和竞争政策方面的任务可追溯至 1980 年，当时通过了《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》。⁴《联合国关于竞争的一套原则和规则》对于在国家 and 区域层面鼓励通过和加强这一领域的法律和政策具有重要作用。
7. 2016 年 7 月，联合国贸易和发展会议第十四届大会通过的《内罗毕共识》确认了这一点。⁵

¹ TD/RBP/CONF.8/11，第一章，第 10 段。

² 同上，第 11 段。

³ 例如，见 TD/B/C.I/CLP/54 和贸发会议，2019 年，《2019 年数字经济报告：价值创造和捕获——对发展中国家的影响》(联合国出版物，出售品编号 C.19.II.D.17，日内瓦)。

⁴ TD/RBP/CONF/10/Rev.2。

⁵ 见 TD/519/Add.2，第 69 段和第 76 段(x)。

B. 贸发会议在消费者保护法律和政策方面的任务

8. 大会 2015 年 12 月 22 日第 70/186 号决议通过了经修订的《联合国消费者保护准则》，将其范围扩大到新的领域，并在贸发会议贸易和发展理事会一个现有委员会的框架内设立了消费者保护法律和政策政府间专家组，作为《准则》的国际体制机制。决议赋予了贸发会议这一领域的一项正式任务。经修订的《准则》第六章(A/RES/70/186, 附件, 第 79 至 94 段)大量谈及国际合作, 并建议会员国开展合作, 促进并协助能力建设。

三. 审查 2015 年至 2020 年实施的活动

9. 贸发会议根据上述任务提供广泛的技术援助服务, 例如协助拟订、通过、修订和/或执行竞争和消费者保护法律和政策, 建设有效执行竞争法和消费者保护法的机构能力, 以及提高利益攸关方的竞争和消费者保护意识。贸发会议提供的技术援助也用于贯彻落实竞争和消费者保护法律和政策自愿同行审评所提出的建议。

10. 本章简要介绍了贸发会议 2015 年至 2020 年在国家和区域层面开展的技术援助和能力建设活动, 并评估了这些活动的影响。

11. 这里应指出的重要的一点是, 应按照发展阶段, 持续并全面地开展技术援助活动, 同时也提供特别援助。法律和经济方面的咨询服务均应辅之以研讨会或讲习班以便开展讨论。应在研讨会和讲习班上介绍和讨论自愿同行审评的建议, 之后, 应对接受审评的国家遵守这些建议的情况进行评估。下文进一步介绍了这些活动的一些实例。

A. 国家层面的活动

12. 在国家层面, 贸发会议为下列辖区起草、修订和执行竞争和消费者保护法提供了协助。竞争法: 阿尔巴尼亚(2016 年)、阿根廷(2017 年)、巴巴多斯(2019 年)、白俄罗斯(2019 年)、不丹(2019 年)、佛得角(2018 年)、柬埔寨(2018 年)、科特迪瓦(2016 年)、埃塞俄比亚(2016 年)、格鲁吉亚(2017 年)、危地马拉(2019 年)、纳米比亚(2015 年)、巴拉圭(2015 年)、秘鲁(2019 年)、多米尼加共和国(2018 年)、乌拉圭(2018 年)、越南(2016 年)、津巴布韦(2016 年)和西非经济货币联盟(2019 年); 消费者保护法: 阿根廷(2019 年)、不丹(2019 年)、柬埔寨(2018 年)、印度尼西亚(2019 年)、摩洛哥(2019 年)、巴拉圭(2015 年)和秘鲁(2019 年)。

13. 贸发会议在制定竞争政策的初期就提供了支持。方框 1 列出了贸发会议在国家层面开展技术援助活动的一些实例, 这些活动的目的是发展和强化发展中国家的竞争框架。

方框 1

贸发会议国家层面的活动实例

贸发会议根据贸发会议《竞争法示范法》和更有经验的辖区在竞争法和竞争政策方面的国际最佳做法，对**白俄罗斯**的竞争法进行了法律评估。评估提供的建议或可改进该辖区的法律和体制框架。

2016 年，在**柬埔寨**，贸发会议与日本公平贸易委员会一道，与负责起草柬埔寨竞争法的部委进行了双边磋商。随后，2018 年，贸发会议编写了一份报告，分析了该竞争法草案，并与商务部的竞争法案草案小组进行了磋商。柬埔寨的竞争法预计将于 2020 年颁布。

持续、全面的贸发会议技术援助

2015 年至 2016 年，贸发会议编写了一份关于**埃塞俄比亚**竞争政策现状的报告，其中就消除竞争方面的监管障碍的可能行动和措施提出了建议，提高了政府主管部门和其他利益攸关方对竞争的认识，以完善法律框架，并加强它们之间的政策连贯性与协调。贸发会议还协助起草了一系列准则和手册，以促进在埃塞俄比亚更好地执行竞争法和消费者保护法。(准则的内容包括：企业合并和滥用支配地位、相关市场的市场分析和定义、不公平商业行为的监管；调查手册是为办案人员编写的)。在编写准则和手册的同时，还为负责竞争问题的官员并为法官和检察官开办了培训班。这些培训班旨在落实准则和手册，提高实际案例分析和处理能力，并帮助官员熟悉竞争法背后的经济和法律概念。

在**秘鲁**，贸发会议为拟定新的企业合并控制法提供了技术援助，该法于 2019 年 11 月获得批准。

2015 年，贸发会议还协助**巴拉圭**建立了竞争主管部门，并在提高认识方面参与了协作。

14. 贸发会议面向竞争和消费者保护专家和其他利益攸关方，包括政府部委、工商业和消费者代表以及学术界，组织并开办了多次针对具体主题的研讨会和讲习班。倡导竞争也是这些活动的主要目标之一。这方面，贸发会议组织了各种提高认识活动，宣传制定连贯的竞争政策对于促进经济增长和提高企业生产力与竞争力的重要性。例如，在巴拉圭(2015 年)、哥伦比亚(2015 年)、菲律宾(2015 年)、阿尔巴尼亚(2016 年)、乌拉圭(2017 年)、秘鲁(2017 年、2018 年和 2019 年)、萨尔瓦多(2017 年和 2018 年)和危地马拉(2019 年)，面向议员、学者和私营部门代表开展了活动。与数字经济相关的专题在全世界受到了发展中国家主管机构的大量关注，因为它们正面临相关挑战。例如，在阿尔巴尼亚(2017 年)、乌拉圭(2017 年)、阿尔及利亚(2019 年)和土耳其(2019 年)，面向学术界举办了关于数字经济中的竞争和消费者保护问题、数据保护和共享经济等主题的研讨会。

B. 区域层面的活动

15. 在区域层面，贸发会议的活动涵盖拉丁美洲和加勒比、中东和北非、亚洲和太平洋、独立国家联合体、中部非洲和巴尔干国家。贸发会议为起草和执行区域竞争立法提供了协助，同时在必要时处理区域和国家规则之间的关系。贸发会议还组织了多次会议、研讨会和讲习班，目的是通过竞争和消费者保护法律和政策促进区域协调和一体化。

1. 拉丁美洲竞争和消费者保护方案

16. 2015 年至 2018 年由瑞士国家经济事务秘书处资助的贸发会议拉丁美洲竞争和消费者保护政策方案(拉美竞争和消费者保护方案)⁶ 是最成功的区域方案。贸发会议通过拉美竞争和消费者保护方案为竞争主管部门和消费者保护机构提供了培训、最佳做法交流和政策工具，让拉美竞争和消费者保护方案的所有受益国都具备能力通过和更新竞争法，设立执法机构(危地马拉除外，该国正在批准竞争立法)。在消费者保护领域，贸发会议——拉美竞争和消费者保护方案国际消费者论坛巩固了区域内的主管部门网络；该论坛每年紧接着伊比利亚——美洲政府消费者保护机构论坛的会议，将拉丁美洲所有消费者保护机关聚集在一处。该论坛仍是这一领域唯一的高级别国际活动。论坛让各国主管机关得以交流在处理影响其日常工作的实质问题方面的知识经验，因此对它们而言十分重要。论坛继续每年举行一次，资金由参与国提供。

17. 拉美竞争和消费者保护方案第三期活动侧重于加强受益国之间的区域合作。为此，为竞争和消费者保护机构就关注的问题组织了会议和研讨会，所有受益方都参加了这些会议。值得强调的一个新生事物是，为这两个领域的法官创建的一个拉丁美洲法官论坛。2016 年 10 月，贸发会议与秘鲁治安法官学院签署了一项协议，商定为所有拉美竞争和消费者保护方案国家的法官开设一个关于竞争或消费者保护法的年度课程，目前每年开办一期课程。最后，为不同会员国主管部门工作人员交流设立了奖学金，由此形成了加强机构间关系的态势。

18. 相关性和影响力较大的主要活动如下：

(a) 竞争和消费者保护问题讲习班，拉美竞争和消费者保护方案的 16 个受益国中每一国家的竞争和消费者保护主管部门都参加了讲习班。讲习班旨在帮助成员之间和成员内部在竞争和消费者保护方面保持政策和执法一致。涵盖的主题包括：调查技巧、受监管部门及数字市场的竞争和消费者保护。

(b) 秘鲁国家维护自由竞争与保护知识产权机构——拉美竞争和消费者保护方案学院。内部调查显示，98%的参与者认为这是一次极佳的学习体验，这些机构(包括参加和未参加学习的人员)对这些问题的知识总量增长了 64%。这种为期一周的高级别集训课程面向拉美竞争和消费者保护方案成员机构的办案人员开设，满足了各机构提出的能力需求。这些课程随后在参加课程的国家自己的办案人员机构推行，培训的人员总数达 2,400 人。

⁶ 拉美竞争和消费者保护方案第三期成员如下：阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、安第斯共同体。

(c) 与拉丁美洲和加勒比经济体系合作举办的贸易和竞争工作组年度会议。⁷ 拉丁美洲和加勒比经济体系是全世界唯一一个贸易和竞争主管部门就对这两个领域都有特殊影响的问题进行辩论的论坛。2015 年的会议在多米尼加共和国蓬塔卡纳举行；2016 年在厄瓜多尔曼塔举行；2017 年在洪都拉斯罗阿坦举行；2018 年 10 月在巴西利亚举行。最近一次会议由巴拉圭国家竞争委员会和苏黎世应用科学大学管理与法学院协办，于 2019 年 10 月在亚松森举行，会议讨论了竞争与创新之间的互动关系。

(d) 拉丁美洲竞争和消费者保护法法官论坛讲习班，面向所有受益国的法官开设。最近一次讲习班是与秘鲁治安法官学院和西班牙司法总委员会协作，于 2019 年 5 月在利马举办的为期三天的企业合并控制课程。

(e) 第五届国际消费者保护年度论坛，这是拉丁美洲唯一展示机构效力、教育宣传和替代式争端解决方面最佳决策做法的论坛，参加论坛的有政府机构、消费者协会和私营部门。论坛于 2015 年 10 月在秘鲁库斯科举行；2016 年 9 月在哥斯达黎加瓜那卡斯特举行；2017 年在阿根廷门多萨举行；2018 年 10 月在墨西哥瓜达拉哈拉举行；2019 年 10 月在圣萨尔瓦多举行。

19. 这三年期间，拉美竞争和消费者保护方案计划开展的活动 100% 得到了执行；具体活动包括交流良好做法、建立共识和开展能力建设。

20. 拉美竞争和消费者保护方案成员对方案的赞赏逐年增加，竞争和消费者保护政策方面显现出了区域趋同的趋势。成员之间的多项双边合作协定和谅解备忘录证明了这一点；例如，2015 年至 2017 年，拉美竞争和消费者保护方案成员国之间达成了 22 份新的谅解备忘录。此外，受益方认为，方案加强了国与国之间的联系，并对所开展活动的质量和内容表示满意。最后，已建成了一个网站，充当知识共享和信息共享平台，它已成为受益国工作的一项重要资产。2018 年 6 月，在方案的年度总结会上，各国竞争和消费者保护机构的代表签署了一份宣言（《圣多明各宣言》），其中肯定了该方案的积极成果，并确认了继续开展该方案的意向。

21. 贸发会议自 2018 年起持续开展一些单独的活动，这些活动得到了一些公共和私人机构的技术协作与资金支持。

2. 中东和北非区域方案

22. 贸发会议在瑞典国际开发合作署的支持和瑞典的资助下，开发了中东和北非区域技术合作方案，该方案于 2015 年启动，旨在通过改善中东和北非地区的竞争和消费者保护政策促进区域经济一体化。项目受益国有：阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯和巴勒斯坦国。

⁷ 拉丁美洲和加勒比经济体系是一个区域政府间组织，由 26 个拉丁美洲和加勒比国家组成。拉丁美洲和加勒比经济体系于 1975 年 10 月 17 日根据《建立拉丁美洲经济体系的巴拿马协议》建立，总部设在加拉加斯。目前的成员有：阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、多米尼加共和国、苏里南、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

23. 该方案有四个大目标：

(a) 改善竞争和消费者保护法律和政策，作为中东和北非地区区域经济一体化的工具。

(b) 通过竞争和消费者保护法律和政策，为私营部门的发展创造有利的区域环境。

(c) 传播竞争中立原则并提高对这项原则的认识。

(d) 扩展区域重点(包括相关利益攸关方)。

24. 中东和北非区域方案取得了如下成就：

(a) 咨询服务方面：起草了巴勒斯坦国竞争法；修订了阿尔及利亚竞争法。

(b) 竞争准则和报告：竞争词汇；善治；竞争主管部门的独立性和透明度；竞赛机构的结构和效力；竞争业务的合规性；从宽处理方案；竞争中立及竞争与性别问题。

(c) 消费者保护准则与报告：消费者保护机构的结构和效力；工商业参与消费者保护；消费者协会；消费者投诉处理；消费品安全；电子商务调查；不公平的商业行为和误导的广告；消费者保护与性别问题。

(d) 在突尼斯(2016 年)和埃及(2018 年)建立了竞争问题区域培训中心，在黎巴嫩(2017 年)和埃及(2018 年)建立了消费者保护问题区域培训中心。

(e) 在以下国家开办了全国范围的讲习班，以提高对起草和/或修订竞争和消费者保护立法的认识：巴勒斯坦国(2016 年)；黎巴嫩(2016 年)；阿尔及利亚(2017 年)；约旦(2017 年)。

(f) 开办了关于这两个主题的区域范围的讲习班：竞争法执法和与卡塔尔、滥用支配地位与企业合并控制有关的调查工具(2016 年)；竞争中立原则的传播和关于相关市场和市场支配权定义的案例研究(2017 年)；机构结构和业务合规性、竞争和公共采购(2018 年)；电子商务和投诉处理(2016 年)；《联合国消费者保护准则》、消费者保护标准的使用、电信和金融部门监管者的消费者保护能力(2017 年)；消费者保护机构的结构和效力、企业参与、消费者协会(2018 年)；以及投诉处理和争议解决、电子商务、产品安全和风险管理以及消费者保护与性别问题(2018 年)。

(g) 在以下关于竞争问题的国际会议中增加中东和北非区域代表的参与/发言机会：欧洲—地中海竞争论坛；阿拉伯联盟竞争会议；非洲竞争论坛；贸发会议政府间专家组会议以及与日本公平贸易委员会合办的竞争案件办案人员培训班。

(h) 中东和北非区域的竞争主管部门受益方参加了在日内瓦和开罗培训中心举办的苏黎世应用科学大学管理和法学院国际竞争法与合规高级研究证书课程(2018 年)。

(i) 中东和北非区域方案网络平台，用于分享竞争和消费者保护信息与最佳做法、培训模块和决定/裁决数据库(<https://unctad.mena.org>)。

(j) 关于竞争法与竞争政策及消费者保护关键议题的教员培训模块。

(k) 中东和北非区域国家的大学在教学、培训和传播竞争和消费者保护方面的研究领域开展合作的工具。

25. 贸发会议中东和北非区域四年期方案于 2018 年结束，它促成受益国通过并/或更新了竞争和消费者保护方面的法律和体制框架。尽管各国的模式和经验水平存在差异，但该方案还促进了受益国竞争主管部门和消费者保护机构之间的合作，聚集了专家和官员以及民间社会的代表(消费者协会和工商企业组织)，并鼓励了信息交流、双边/区域接触和协调行动。

3. 东南亚国家联盟方案

26. 多年来，贸发会议与德国国际合作局、日本国际协力机构一道，通过与日本公平贸易委员会合作，与东南亚国家联盟的秘书处及其成员国开展了密切合作。贸发会议就竞争和消费者保护法律和政策方面的国际最佳做法分享了经验，同时为培训班和研讨会提供了便利，支持新举措，并为新文书提供实质性意见。其中可称得上合作产生的工作成果的实例有：东南亚国家联盟虚拟竞争研究中心(其中载有竞争相关材料 and 研究人员储备与数据库)，以及衡量消费者的知识与赋权的东南亚国家联盟消费者赋权指数。此外，贸发会议还与日本公平贸易委员会和日本国际协力机构合作，进行了一项评估六种农产品的市场竞争情况的研究，并为印度尼西亚的竞争主管部门编写了一份研究报告。

4. 中部非洲经济与货币共同体区域方案

27. 中部非洲区域方案⁸于 2017 年启动，着眼于发展和巩固有关法律和体制框架，在区域内，特别是在中部非洲经济与货币共同体成员国、刚果民主共和国以及圣多美和普林西比促进竞争和消费者保护政策。该方案还着眼于加强该共同体监督机构的能力，以更新区域竞争和消费者保护规则并监测这些规则的适用情况，以期通过增进机构能力，支持能够促进经济效率和消费者权益的国家竞争机构。

28. 在两年的方案期(2017-2019 年)内，起草了关于竞争和消费者保护执法领域经济分析的立法和研究/报告。还在八个受益国开展了培训和提高认识活动，以帮助国家机构认识到，需要制定有利于经济发展的有效政策。

29. 该方案最重要的成就是，2019 年 4 月，中部非洲经济与货币共同体部长理事会批准了关于竞争和消费者保护的两项新立法的案文。事实上，批准区域竞争法规和区域消费者保护指令，在这两个问题上建立现代的区域法律框架，将使区域和国家机构能够更顺利地执行相关政策。2018 年，刚果民主共和国国民议会也批准了一项新的竞争法，虽然该国不是中部非洲经济与货币共同体成员。

30. 这些法律框架的有效实施将有助于改善中部非洲的商业环境，从而打造一个融入世界经济的有竞争力的次区域经济体。

⁸ 喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、赤道几内亚和加蓬。

5. 索非亚竞争论坛

31. 索非亚竞争论坛于 2012 年 11 月成立，是贸发会议和保加利亚竞争保护委员会的联合倡议。贸发会议通过索非亚竞争论坛协助巴尔干国家的竞争主管部门通过并执行竞争法。该论坛是巴尔干国家竞争主管部门在竞争政策和执法领域开展技术援助、经验交流和协商的平台。2015 年至 2018 年共举办了四次索非亚竞争论坛，讨论了多种竞争问题。⁹ 受益经济体¹⁰ 承诺深入相互合作，并为该论坛的活动和举措出力。

6. 独立国家联合体的活动

32. 除了对白俄罗斯的法律评估(见于上文第 3.1 节)之外，2019 年，贸发会议还应欧亚经济委员会负责竞争和监管的部长的要求，评估了欧亚经济联盟的竞争法。这项评估还提出了可帮助改善欧亚经济委员会竞争法的执行的建议。

四. 2015 至 2020 年间的自愿同行审评

33. 2005 年，在第五次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议上，贸发会议启动了竞争法和竞争政策方面的自愿同行审评。2020 年是开展自愿同行审评的第 15 个年头。应该指出，第七次联合国审查会议期间提交的两份报告(外部和内部报告)提出了着眼于改进同行审评进程的建议。具体而言，这些建议旨在改善与其他国际组织(例如经济合作与发展组织)的协调，并改进为受审评国提出的建议的执行阶段。¹¹

34. 另外，大会于 2015 年 12 月核准了经修订的《联合国消费者保护准则》，令贸发会议得以开展消费者保护法律和政策同行审评；¹² 贸发会议是唯一进行此类工作的国际机构。

35. 2015 年以来，进行了三次竞争法和竞争政策领域的自愿同行审评：乌拉圭(2016 年)、阿根廷(2017 年)和博茨瓦纳(2018 年)。首次消费者保护法律和政策自愿同行审评于 2018 年在摩洛哥进行，之后于 2019 年在印度尼西亚进行。2020 年，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》会议期间，将进行西非经济货币联盟的竞争法律和政策自愿同行审评以及秘鲁的消费者保护法律和政策自愿同行审评。必须指出，这将是该框架下第二次审评西非经济货币联盟的竞争法和竞争政策(上一次审评是在 2007 年)。第二次同行审评的目标是分析上一次报告中所提出建议产生的结果并酌情更新这些建议。

⁹ 竞争案件的制裁与宽大政策(2015 年 11 月 7 日)、补救措施和承诺(2016 年 6 月 8 日)、能源和电信领域的滥用支配地位定价(2016 年 11 月 9 日)以及竞争者之间的信息交流(2017 年 10 月 10 日)。

¹⁰ 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚、黑山、北马其顿、塞尔维亚和科索沃(联合国行政区，安全理事会第 1244 (1999)号决议)。

¹¹ 贸发会议，2015 年，《贸发会议竞争政策同行审评的外部评价》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

¹² A/RES/70/186；另见 <https://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/UN-Guidelines-on-Consumer-Protection.aspx>。

36. 重要的是，贸发会议还在随后开展的适当的技术合作项目之内开办培训班和研讨会，作为自愿同行审评的后续行动。方框 2 说明了贸发会议为促进同行审评中所提出建议的执行而开展的工作，并重点说明了阿尔巴尼亚和津巴布韦的实例。

方框 2

贸发会议自愿同行审评后续活动实例

2015 年进行的阿尔巴尼亚的自愿同行审评中提出了关于采取更有效的竞争政策的建议，审评之后，贸发会议为议员组织了一次倡导研讨会，并开办了针对法官和办案人员的培训班。建议内容包括对阿尔巴尼亚的竞争法作一些修订并与行业监管机构进一步合作，因此，为执行建议，有必要在阿尔巴尼亚加强竞争文化和意识。¹³

此外，2012 年对坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的竞争法和竞争政策进行三方同行审评之后，贸发会议在欧洲联盟的资助下，在津巴布韦组织了协助执行同行审评建议的活动。具体活动有：2015 年至 2016 年间为议员、部门监管机构、司法机构、企业代表、律师和学术界举办了多次倡导研讨会和讲习班，以提高对竞争之益处的认识 and 了解，从而促进津巴布韦议会通过新的竞争法和竞争政策。其他活动还有：开发了各部门监管机构使用的竞争评估工具包，开发了更便于投诉人使用的在线投诉提交系统，并开发了津巴布韦大学法学院的竞争法课程。这些工作的成果是，竞争问题得以在津巴布韦政府的总体宏观经济政策范围内得到审议。

A. 竞争法律和政策领域的同行审评

37. 乌拉圭(2016 年)。¹⁴ 自愿同行审评报告为提出了法律和体制改革方面的若干建议，包括审查《竞争法》的范围以便加以拓宽，修订关于反竞争做法与企业合并的规定，以及对横向协议和纵向协议作出明确区分。企业合并方面，建议审查申报门槛，以促进现有资源的有效利用。报告还建议促进和维护竞争委员会培养必要的案件处理技能，特别是反竞争做法与企业合并领域的执法能力。预算和决策方面，需要更大的自主权和独立性，包括由政府对上诉进行审查。报告还建议该委员会改善案件信息交流和工作人员活动记录方面的知识管理能力。

38. 2017 年 5 月对蒙得维的亚进行了访问，以便向当局和私营部门传达同行审评的结果。具体而言，贸发会议代表团与议会经济委员会、经济部长、商会和商业协会举行了会晤。根据贸发会议的建议，目前正在处理的一项法案规定了一些重要修改。

¹³ TD/B/C.I/CLP/43。

¹⁴ TD/B/C.I/CLP/41。

39. 阿根廷(2017 年)。¹⁵ 报告提出了法律和体制改革方面的多项建议, 具体包括: 限制对竞争执法施加政治压力; 增加竞争主管部门的预算; 设立维护竞争法庭; 加强反卡特尔活动的推行; 提高调查效率; 审查当前的申报安排; 继续倡导工作; 在受监管部门拓宽竞争主管部门的职能; 提高集中化交易的申报门槛; 规范申报的暂缓效力; 缩短办案时间; 实施从宽处理方案; 鼓励竞争法的私人执法。

40. 2018 年, 阿根廷议会批准对竞争法进行重大改革, 其中处理了贸发会议提出的一大部分建议。¹⁶

41. 博茨瓦纳(2018 年)。¹⁷ 博茨瓦纳投资、贸易和工业部长参加了 2018 年竞争法和竞争政策政府间专家组会议, 会议审议了该国的自愿同行审评, 并肯定了竞争政策的重要性。她说, 博茨瓦纳欢迎同行审评的建议, 并认识到竞争政策是经济发展的催化剂, 对经济增长有直接影响, 作为发展中国家, 该国实现持续增长的关键战略之一是开放市场和实现经济自由化。

42. 自愿同行审评促进了博茨瓦纳的立法改革, 立法改革扩大了竞争主管部门的任务, 根据 2018 年颁布的一项新法律, 消费者保护纳入了竞争主管部门的任务。同行审评的一些建议依据的是旧法律, 这些建议已经在新的法律中得到处理。¹⁸

43. 贸发会议利用博茨瓦纳同行审评报告的结果和政策建议, 设计了一个量身定制的技术援助项目, 以便在该国加强竞争法执法的效力。已邀请发展伙伴和捐助者向该项目提供支持。

B. 消费者保护法律和政策领域的同行审评

44. 摩洛哥(2018 年)。¹⁹ 在贸发会议消费者保护法律和政策政府间专家组第三届会议上, 介绍了该领域的首次自愿同行审评。

45. 贸发会议在自愿同行审评报告中, 概述了摩洛哥的消费者保护法律和体制框架, 摩洛哥历史上有大量提供消费者保护的传统; 因此, 该国目前已有完善的框架并且充分发挥作用。

46. 报告提出的若干建议旨在改进和更新该国的法律和体制框架, 具体包括: 颁布规范不公平商业行为的原则; 通过改善纠纷解决和补救办法, 在电子商务和金融服务领域深化消费者保护, 并改善诉诸司法的机会。报告还建议, 将消费者保护、市场监督和质量管理局确认为所有负责消费者保护的机构的协调人, 并强化该局的执法权力、能力和公众形象。该局需要建设自身能力, 进一步参与国际集会和网络以便利用经验分享, 并继续支持独立消费者群体的发展。

¹⁵ TD/B/C.I/CLP/46。

¹⁶ Law 27442, published in the Official Bulletin of 15 May 2018, No. 33870, page 3.

¹⁷ 贸发会议, 2018 年, 《竞争法和竞争政策自愿同行审评: 博茨瓦纳》(联合国出版物, 纽约和日内瓦)。

¹⁸ Botswana, Government Gazette, Vol. LVI, No. 24, 20 April 2018, 可查阅 <https://www.competitionauthority.co.bw/sites/default/files/Competition%20Act%202018.pdf>。

¹⁹ TD/B/C.I/CPLP/13。

47. 贸发会议秘书处介绍了一个为落实同行审评建议量身打造的技术援助项目，并请其他主管部门和发展伙伴协助摩洛哥完善政策，提升执法能力并发展消费者保护的文化。此后，有两个成员国表示愿意进行自愿同行审评。

48. 印度尼西亚(2019 年)。²⁰ 消费者保护法律和政策政府间专家组第四届会议上，介绍了该领域的第二次自愿同行审评。印度尼西亚开展消费者保护工作的时间相对较长；第一个消费者协会成立于 1973 年，消费者保护一般法于 1999 年颁布。在印度尼西亚，执行消费者保护相关活动需通过一个复杂的机关体系，其中包括各部门的部委、专门机构和部门监管机构，以及地方政府下属的实体。

49. 报告指出了主要挑战，特别是由于部门层面执法分散、效力水平不一而产生的挑战，并提出了几项建议。具体包括：细化《第 8 号消费者保护法》的适用范围，制定部门条款；强化和扩展国家消费者保护局的任务授权和消费者争端解决机构，以便更有效地在国家和地方层面处理消费者投诉等。

50. 贸发会议计划在 2021 年集合该国的主要利益攸关方，开展同行审评建议的传播工作。

五. 贸发会议关于未来五年竞争和消费者保护领域能力建设和技术援助的新战略

51. 上文第三章和第四章回顾了贸发会议 2015 年至 2020 年的技术援助活动，并强调了这些活动在接受援助的辖区对竞争和消费者保护法律和政策产生的影响。

52. 贸发会议的技术合作的依据是指导受益国开展活动的轴心：它受需求驱动，并支持国家自主权；同时依据透明、效率、效力和问责的原则和地域平衡的执行原则。²¹

53. 国际商定的有效发展合作釜山伙伴关系²² 为所有发展行为方制定了一套共同原则，这些原则是令发展合作发挥效力的关键所在，具体包括：

(a) 发展中国家掌握发展优先事项的自主权：各国应确定自己希望实施的发展模式。

(b) 注重成果：推动投资和发展决策努力的应当是产生可持续影响。

(c) 以伙伴关系促发展：发展有赖于所有行为方的参与，并认可各方职能的多样性和互补性。

(d) 透明度和共同责任：发展合作必须对所有公民透明负责。

54. 贸发会议认识到，实施技术合作项目时必须遵循这些共同原则，以便确保取得积极成果。

²⁰ 贸发会议，2019 年，《竞争法和竞争政策自愿同行审评：印度尼西亚》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

²¹ 见 https://unctad.org/en/Pages/TC/TC_Mandates.aspx。

²² 第四次援助实效问题高级别论坛成果文件(2011 年)；见 https://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

55. 既有效力又有效率的技术援助活动应当量身定做，并以受援国的需要为依据。国家层面的活动是根据各国竞争或消费者保护法律和政策的现状和发展水平专门设计的，而区域层面的活动则为成员国提供了连贯的方案，这些活动通常具有相似的法律框架、共同的关注点并且彼此密切相关。

56. 这方面，贸发会议于 2019 年对成员国的竞争和消费者保护主管部门进行了调查，以便在竞争以及消费者保护这两个领域更好地发现贸发会议的技术援助活动应侧重哪些关切、需求和优先事项。²³ 从成员国收到的回复表明，新的信息技术对竞争和消费者保护主管部门而言是一大挑战，在发展中国家尤其如此。

57. 确切地说，在竞争领域，成员国指出的挑战是数字问题，例如竞争规则可以如何应对数据保护和电子商务。成员国还对金融技术领域和新的区块链技术方面的竞争相关问题表示了关注。关于消费者保护领域，成员国强调了对市场受数字经济之影响的关切，以及各国消费者保护主管部门之间的国际合作。

58. 调查显示的另一重要结果是，竞争主管部门和消费者保护主管部门几乎一致认为，应保留贸发会议的活动和支持，并应进一步发展多利益攸关方的方针，面向来自部门监管机构、司法部门、私营部门和学术界的广大代表促进竞争和消费者保护倡导工作。事实上，目前很多受援方肯定了针对各种不同利益攸关方的倡导活动的重要性。同样重要的是，开展的活动应与实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标相关联。²⁴

59. 考虑到上述所有因素，今后五年，贸发会议在竞争和消费者保护领域的技术援助将侧重于下述领域。

A. 数字经济中竞争、消费者保护和数据保护政策的对接

60. 高效率的市场是《2030 年可持续发展议程》顺利实施所必不可少的条件。竞争和消费者保护这两个领域直接影响消费者福利，并且在促进可持续、包容的经济增长和减贫方面具有直接而重要的作用。

61. 竞争能够激励创新、生产力和竞争力，有助于创造活跃的工商业环境。竞争可以为中小企业创造了机会，消除保护地位牢固的专营企业的壁垒，并减少腐败。因此，竞争可提高一个国家作为经商地点的吸引力，激发本国和外国投资，并促进经济增长和就业。竞争还可以带来更低的价格、更好的服务与更多的选择，从而为消费者带来好处。从这一角度讲，竞争可增加消费者福利。

62. 消费者保护确保消费者获得无害的产品、按照个人愿望和需要作出知情选择所需要的充分信息以及有效的争端解决和补救办法，从而惠及所有消费者。了解并坚持自身权利的消费者权能因此得到了增强，并且较少受到侵犯。这直接改善了他们的福利。消费者保护还有助于为企业创造一个遵守一整套高水平标准的公平环境，从而促进竞争。

²³ TD/B/C.I/CPLP/19。

²⁴ A/RES/70/1。

63. 因此，消费者和企业是这两项政策的最终受益人，这突出说明，制定和应用这些政策时需注意二者相辅相成。贸发会议在这两个领域都开展工作，因此具有宽阔的全球视野，能够看到全局和协调应用这两项政策可产生的影响。在机构层面，将两个领域的执法集中化的趋势日益增强，但目前的总的情况仍远非如此。

64. 对贸发会议而言，必须继续促进这两项政策的协同增效，以便创建一个对消费者和企业都有利的竞争性商业环境。在庞大数字平台驱动下，电子商务的迅速增长和新商业模式的发展正在急剧地改变市场结构，并快速对消费形态产生影响。此外，考虑到这些新的商业模式对数据的依赖，为促进包容和具有竞争力的数字经济制定政策和措施时，非常需要考虑到所有相关方面，包括竞争、消费者保护和数据保护。

65. 贸发会议可协助各国制定适当的政策和法律框架，使它们能够在有效应对数字经济的挑战的同时从数字经济中受益。贸发会议还可促进成员国在竞争和消费者保护领域交流国际最佳做法。

B. 更加注重倡导：主管部门如何与不同的利益攸关方(监管机构、司法部门、私营部门、公众舆论)接触

66. 倡导或促进竞争和消费者保护是竞争主管部门和消费者保护机构过去几年一直在发展的职能之一。这些主管部门有责任让政治家、政府机构、司法部门、商人和普通公民认识到竞争和消费者保护的益处。

67. 倡导的目的是促生一种的环境和文化，让人们普遍接受竞争和消费者保护为促进各国经济增长和可持续发展的有价值的重要手段。为此，主管部门必须形成充足的内部规划环节，以便以最有效的方式开展这项活动，从而取得积极成果。

68. 贸发会议编写了这方面的文件，并为促进这一活动在不同国家和地区组织了讲习班，例如2016年在秘鲁的拉美竞争和消费者保护方案学院举办了讲习班。²⁵

C. 制定优先次序：成立不久且资源有限的主管部门应如何根据发展水平制定工作战略的优先顺序

69. 效率是每个组织必须坚持的价值观之一。在发展中国家的竞争和消费者保护主管部门的运作中，有两个常见的因素：一是缺乏经验，二是缺乏人力和资金。制定工作战略时必须考虑到这些挑战，以实现稀缺资源的最佳分配和利用。

70. 为此，竞争或消费者保护框架，包括体制结构和法律规定，必须以每个辖区在独立性、承担的职权和可用的资源等具体情况为依据。此外，在新建或改建的主管部门的运作中，有必要确定为实现有效目标而开展的活动的优先次序，以改善市场的运作。

71. 贸发会议建议在这一领域开展工作，为希望设立新的竞争管理部门的国家或希望改善本国管理部门内部结构，以便它们更有效率地执行竞争和消费者保护法律和政策的国家提供技术援助。

²⁵ 见 <https://unctadcompal.org/3569-2/>。

D. 国际合作，尤其是考虑到贸发会议在执行《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》F 节下国际措施的指导政策和程序中的作用

72. 随着当前经济全球化和数字化的进展，反竞争行为与企业合并日益成为跨境问题。这要求各国竞争主管部门在执法工作中提升合作水平。然而，国际合作仍然并不频繁开展。面对这种情况，在贸发会议内部，成员国的竞争主管部门拟定了一份文件，题为“执行《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》F 节下国际措施的指导政策和程序”，²⁶ 作为加强跨境竞争案件调查方面国际合作的工具，文件依据的是两年来侧重于发展中国家成立不久的小型竞争主管机构面临的挑战的讨论。这项指导政策和程序在 2019 年 7 月举行的竞争法和竞争政策政府间专家组第十八届会议上得到了成员国代表的支持，预计将在第八次审查会议上审议通过。²⁷

73. 与此同时，成员国还请贸发会议秘书处第八次审查会议前的筹备年度内，请工商界和学术界参与，在各区域传播指导政策和程序。贸发会议秘书处积极开展了这项工作，同时请商界和学术界参与，以便这项指导政策和程序受到成员国广泛知晓和认可。但最重要的是，所有会员国应遵循这项指导政策和程序，并在通过后在实际案例中加以运用。

74. 事实上，这项指导政策和程序规定了贸发会议在促进竞争案件合作和提高合作水平方面的作用，特别是协助希望请求与其他(有经验的)竞争主管部门合作的发展中国家竞争主管部门。因此，贸发会议可协助制定保密条款，促进各国竞争主管部门之间的相互信任，²⁸ 提供公开信息，包括国际和多边组织汇编的与合作有关的工作成果，²⁹ 并应请求提供具体支持。³⁰

75. 因此，这项指导政策和程序将是贸发会议今后五年技术援助活动的重点领域之一；具体而言，贸发会议将持续传播这项指导政策和程序，确保各国竞争主管部门，特别是发展中国家的竞争主管部门了解如何在实际案例中使用这项指导政策和程序，并展示这项指导政策和程序的实际效益。贸发会议还将应要求协助制定保密条款，促进各国竞争主管部门之间的相互信任，这是在跨境竞争案件中成功合作的关键条件。

76. 消费者保护领域的国际合作也变得越来越重要，并将成为贸发会议今后技术援助活动的重点。自 2017 年起，消费者保护法律和政策政府间专家组就在讨论各国消费者保护部门之间的跨境执法合作问题。关于跨境执法合作的建议提案正在讨论之中，并将提交第八次审查会议审议和通过。因此，贸发会议希望在今后几年的技术援助活动中专注于这一专题。

²⁶ 见 TD/B/C.I/CLP/55 和 TD/B/C.I/CLP/55/Add.1。

²⁷ 见 TD/B/C.I/CLP/55，第一章。

²⁸ TD/B/C.I/CLP/55/Add.1，第 24 段。

²⁹ 同上，第 25 和第 27 段。

³⁰ 同上，第 28 段。

六. 竞争和消费者保护领域的能力建设和技术援助圆桌会议将讨论的议题

77. 技术援助是贸发会议工作的重要支柱。事实上，已开展的工作对发展中国家而言至关重要，因为工作性质复杂，而且政策目标是维护竞争性市场、避免(联合或单独)拥有市场支配权的不法行为。

78. 贸发会议的目标和承诺是向提出技术合作需求的国家提供最好的技术合作，同时根据每个请求国的具体需要和情况调整援助。

79. 根据已获得的经验以及市场和经济的演变，贸发会议建议在某些领域开展工作，以便在帮助发展中国家防止较发达经济体已解决并且今后无疑将影响较弱经济体的问题的措施和政策的执行方面产生更大的影响。

80. 务必结合发达国家成功采取的措施，协助各国预防和准备应对可预见的变化，特别是破坏性变化的影响。

81. 希望讨论小组成员在圆桌会议上就以下方面提出各自的看法：技术援助应当是什么，贸发会议应侧重哪些主题和受援国，执行活动的最佳方式是什么。这方面必须强调，贸发会议与国家、区域和国际组织和机构合作，将知识、技术和资金支持结合起来，以便以最有效率的方式开展这些活动并产生切实成果。
