



第九次联合国全面审查《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  
2025年7月7日至11日，日内瓦  
临时议程项目9

## 最大限度地发挥竞争政策和消费者保护政策之间的协同作用

### 贸发会议秘书处的说明

#### 概要

随着全球化和数字化重塑经济格局，市场之间的相互关联正在日益增强，同时也面临市场集中、数据隐私问题和剥削性消费者策略等诸多挑战。这些跨领域问题突出表明，需要加强竞争政策与消费者保护政策之间的协同作用。采取协调一致的方针不仅可以增强对监管体系的信任，还可以确保监管体系适应不断变化的市场动态，从而促进可持续和包容性经济增长，使企业和消费者共同受益。

竞争主管机构和消费者保护机构之间的有效协调有助于政策制定者和执法机构构建协调一致的法律框架，实施综合战略并加强执法。政策协调可提高市场效率，将消费者权益同时纳入这两个政策领域，同时还能避免可能影响实施和执法的监管空白或重叠。通过合作框架，监管机构能够在促进效率和创新与保护消费者之间实现平衡，从而在维护市场竞争的同时保障商品与服务的公平获取。更紧密的合作还能使监管机构更有效地应对市场扭曲，包括过度集中、串通行为和不公平商业实践等问题。

本说明探讨了竞争政策与消费者保护政策之间的协同作用，强调了贸发会议在促进国际合作方面的作用，并就如何推进相关工作，特别是在政策协同经验不足、面临更多挑战的经济体如何推进相关工作，提出了政策建议。



## 一. 导言

1. 竞争政策和消费者保护政策之间由来已久的相互作用对促进包容性和可持续发展发挥了重要作用。联合国大会在 1980 年 12 月 5 日第 35/63 号决议中通过了《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》。这表明人们认识到，采用一项全球性的竞争框架可以改善市场条件，提高效率，促进各国、尤其是发展中国家更多地参与国际贸易和发展；保护和促进社会福利，确保发达国家和发展中国家的消费者都能受益。2015 年，大会指出，建立强有力的消费者保护法律和监管框架“大大有利于实现公共利益，促进经济活力和消费者福利”。<sup>1</sup>

2. 贸发会议 2012 年召开的消费者保护问题特设专家会议探讨了竞争与消费者保护之间的关系，贸发会议在会议说明中强调，当一般合同法和反欺诈条例得到有效执行时，竞争使消费者受益。在竞争性市场中，卖方努力吸引买方，而具备充分信息且受过良好教育的消费者可以评估报价并做出明智的购买决策，使那些效率更高、创新更强的企业获得市场回报；然而，如果消费者无法获得关键信息或受到决策偏差的影响，供应商可能会利用这些弱点牟取超额利润，在这种情况下，健全的消费者政策对于保障更公平、更高效的市场结果至关重要。加强竞争政策与消费者保护政策之间的一致性应作为优先事项，以提高对于企业和消费者双方的市场效率。加强竞争主管机构和消费者保护机构之间合作的具体做法包括：共享投诉信息、交流调查结果、考虑补救措施广泛的政策影响，以及酌情协调调查和政策应对措施。这类工作不应局限于直接影响消费者的零售行为，还应延伸至上游市场结构治理以及应对全球挑战所需的国际合作。<sup>2</sup>

3. 全球化和数字化越来越复杂，进一步突出了采取更具协作性的方式的必要性，凸显了全面应对相关挑战的紧迫性。随着市场不断演变，竞争与消费者保护领域的交叉已经变得尤为重要，特别是在应对滥用市场势力、数据隐私和剥削消费者行为等问题时。

4. 竞争法和竞争政策政府间专家组第二十二届会议和消费者保护法律和政策政府间专家组第八届会议请贸发会议秘书处以最大限度地发挥竞争政策和消费者保护政策之间的协同作用为题，编写一份报告，作为第九次联合国全面审查《原则和规则》会议的背景文件。<sup>3</sup> 本说明从政策制定和执法角度探讨了这两大政策的协同作用，并结合贸发会议问卷调查收到的答复，<sup>4</sup> 指出了相关挑战。本说明还就加强协同作用的最佳方案提出了见解，强调了贸发会议的作用，并提出了政策建议。

<sup>1</sup> A/RES/70/186.

<sup>2</sup> TD/B/C.I/EM/2。见 <https://unctad.org/meeting/ad-hoc-expert-meeting-consumer-protection-interface-between-competition-and-consumer>。

<sup>3</sup> TD/B/C.I/CPLP/42, TD/B/C.I/CLP/77.

<sup>4</sup> 贸发会议于 2024 年 11 月至 2025 年 1 月分发了关于实质性议题的调查问卷，问题涉及主管机构的任务、涉及两个政策领域的实例、数字经济中竞争法和竞争政策与消费者保护法律和政策之间的相互作用、解决竞争问题的同时也解决消费者保护问题的案例、发挥协同作用的挑战以及关于更好地整合这两个领域的适当方式的建议。答复问卷的国家有：亚美尼亚、不丹、巴西、保加利亚、加拿大、危地马拉、伊拉克、意大利、日本、立陶宛、毛里求斯、巴拉圭、秘鲁、波兰、俄罗斯联邦、塞舌尔、西班牙、斯里兰卡、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和津巴布韦。

## 二. 整合竞争和消费者保护的重要性

5. 竞争法和消费者保护法分属不同的法律框架，但相互关联，目的都是为了促进公平、高效和包容的市场，使企业和消费者双双受益。这些框架的互补性体现在它们提升消费者福利和市场效率的共同目标中。竞争政策激励企业以公平的价格提供更好的产品，消费者保护政策遏制可能扭曲消费者选择的误导性做法。竞争法旨在通过禁止卡特尔、垄断性支配地位和限制市场准入的限制性做法，防止扭曲；消费者保护法则让个人能够避免遭受欺骗行为，惩处欺骗行为和其他不公平的策略，确保产品安全并提供救济渠道。

6. 两大法律框架共同创造了这样一个环境，企业可以在公平的条件下来竞争，消费者可以做出知情选择，最终推动创新、降低价格并改善服务。例如，产品召回，如危险玩具的召回，展示了监管监督如何能够既维护市场诚信，又保障消费者安全。此外，在误导性广告和剥削性定价策略盛行的数字市场，协调执法对于解决结构性竞争问题和直接损害消费者利益问题至关重要。然而，单靠竞争未必能够保障消费者的福利，尤其是在权力不平衡和信息不对称持续存在的市场中。消费者保护措施，如清晰的标签要求、反欺诈规则和安全标准，不仅可以保护个人，而且可以加强市场透明度和问责制。<sup>5</sup> 这类法规通过确保供应商达到安全和质量标准，有助于防止利用虚假信息获益的反竞争行为。有必要对竞争和消费者保护采取更有力、更协调的方针，以弥补执法空白，确保企业不会打着竞争的幌子剥削消费者。

7. 某些弱势或处于不利地位的消费者群体，如儿童、老年人或低收入家庭，需要除竞争政策以外的额外保障。<sup>6</sup> 这一点在电信和能源等重要公用事业部门，<sup>7</sup> 以及金融服务和数字市场等其他复杂行业尤为明显，这些行业尽管有专项法规，但企业更容易利用消费者获取信息渠道有限或对信息理解不足的弱点谋取利益。

8. 数字经济为企业和消费者带来了新的挑战和机遇，因为平台和算法正在不断塑造市场动态。竞争法在应对反竞争做法方面发挥着关键作用，这类做法包括滥用市场支配地位、掠夺性定价、可能减少选择并导致滥用行为和科技巨头之间串通的合并。消费者保护法侧重于防止误导性广告、暗黑商业模式和隐藏费用等剥削性手段，保护数据隐私，促进算法透明，以及提供线上争议解决办法。因此，采取协同的政策与执法方式对维护市场竞争至关重要，同时也能保护消费者免受欺诈性商业策略的侵害。

9. 在这方面，《原则和规则》的目标之一是普遍保护和促进社会福利，特别是消费者的利益。<sup>8</sup> 此外，《联合国消费者保护准则》指出，会员国应“鼓励公平和有效竞争，从而以最低成本为消费者提供最大选择范围的产品和服务”，还应

<sup>5</sup> 见 <https://unctad.org/publication/manual-consumer-protection>。

<sup>6</sup> 《联合国消费者保护准则》指出，保护弱势和处于不利地位的消费者是该准则旨在满足的合理需求。

<sup>7</sup> 见 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_1891](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1891) 和 [https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38\\_en?filename=ccs\\_2022\\_executive\\_summary.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38_en?filename=ccs_2022_executive_summary.pdf)。

<sup>8</sup> A/RES/35/63.

制定、加强或维持“有关措施，控制限制性和其他可能有害于消费者的商业舞弊做法，包括为此类措施采取强制执行办法”。<sup>9</sup>

10. 协调的方法有助于确保市场对企业 and 消费者保持开放、竞争和公平。通过协调竞争与消费者保护，监管机构可以遏制反竞争和不公平做法，促进公平的商业行为，并增强消费者对市场的信任。这种整体战略不仅能提高经济效率，还能培育这样一个市场——企业通过真正的竞争蓬勃发展，消费者享有透明度和多样化选择，并免受欺骗和欺诈的侵害。

### 三. 竞争与消费者保护之间的协同作用

11. 本章从立法和政策制定、体制和执法的角度探讨了竞争与消费者保护之间的协同作用。鉴于数字市场对全球企业和消费者的影响，重点探讨了如何优化数字市场中的协同作用。除开展研究外，贸发会议还收到了成员国提交的材料，这些材料从不同角度阐述了不同管辖区如何整合竞争和消费者保护方面的政策和执法，举例说明了竞争举措如何纳入消费者保护考量，以及消费者保护举措如何体现竞争思维。这类工作包括联合调查、信息共享和协调决策，展示了综合方式如何提升监管效率并改善消费者福祉，特别是在复杂多变的市场中。一些国家<sup>10</sup>报告了在发挥竞争与消费者保护政策及执法之间的协同作用方面遇到的障碍，并探讨了更好地整合这些领域的适当方式。

#### A. 立法框架和政策制定

12. 竞争政策和消费者保护政策在市场监管中各司其职但相互关联。竞争政策侧重于市场结构和商业实践，防止企业从事损害市场效率的反竞争行为；消费者保护政策直接涉及保护个人权利、增强消费者权能和防止消费者受到伤害。

13. 目前已有 140 多个国家，包括大多数发展中国家和一些最不发达国家，以及众多区域经济组织，在国家或区域层面通过了竞争法和竞争政策，并建立了执行和实施国家或区域制度的主管机构。<sup>11</sup> 这种普及至少部分归功于《原则和规则》的影响。由于竞争法适用于所有经济活动和从事商业活动的所有企业，它与其他涉及市场运作的法律，如关于补贴和公共采购的法律相互作用。

14. 正如贸发会议《世界消费者保护地图》<sup>12</sup> 所示，消费者保护在全球范围也很普遍，并具有类似的跨领域特性，与其他法律体系相互作用。正因如此，一些发达国家的消费者保护法律和政策往往呈现碎片化特征，例如欧盟在金融服务、公共服务、乘客权益、电子通信及能源服务等领域，通过不同的行业性或专题性

<sup>9</sup> A/RES/70/186.

<sup>10</sup> 亚美尼亚、不丹、伊拉克、意大利、毛里求斯、巴拉圭、秘鲁、波兰、俄罗斯联邦、西班牙、斯里兰卡、土耳其、美国、津巴布韦。

<sup>11</sup> 贸发会议，2024a，《贸发会议〈竞争法范本〉三十年：若干思考》（联合国出版物，出售品编号：E.24.II.D.4，日内瓦）。

<sup>12</sup> 在贸发会议 195 个成员国中，有 144 个国家指定了消费者保护联络点，105 个国家制定了消费者保护法。见 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>。

立法和监管框架来规定对消费者权利的保护。<sup>13</sup> 在 2008/09 年全球金融危机之后，按照二十国集团和经济合作与发展组织(经合组织)关于保护金融消费者的 12 条高级别原则的建议，金融监管机构被赋予了保护金融服务消费者的责任。<sup>14</sup> 适用规则及执法监管机构的分散性可能会让企业和消费者难以适从，这需要公共机构之间密切协调，以确保政策的连贯性和一致性。

15. 尽管竞争法和消费者保护法着眼于共同目标，但由于二者在主要具体目标、内容和工具上的差异，可能会出现矛盾，特别是在短期内。<sup>15</sup> 例如，掠夺性定价最初可能通过降低价格使消费者受益，但最终会减少竞争，导致垄断控制和更高的价格。同样，大型科技公司的整合为消费者提供了便利、无缝服务和免费接入，但由此形成的市场支配地位可能会扼杀竞争、限制创新，并引发对数据隐私和市场控制的担忧。此外，消费者保护补救措施，如合同条款的标准化，在确保公平和透明的同时，可能会因限制基于质量因素的服务差异化而无意中削弱竞争。

16. 除这些固有的矛盾外，不同管辖区的监管框架可能没有明确划分竞争和消费者保护机构的特定职责，可能导致政策实施和执法方面的空白或不一致。这种情况可能造成监管效率低下，特别是在这两类政策交叉的部门，如受监管的服务部门、数字市场和基本消费品部门。

17. 尽管面临这些挑战，许多国家还是积极采取措施，最大限度地发挥竞争政策和消费者保护政策之间的协同作用。例如，加拿大在 2022 年关于竞争政策未来的磋商中采纳了一个省级消费者保护机构的意见，该意见影响了对国家竞争法的修订。<sup>16</sup> 在日本，公正交易委员会主席在负责制定国家消费者政策计划的消费者政策委员会中担任委员，而消费者厅则作为观察员参加《特定智能手机软件竞争促进法》的相关讨论，确保在竞争相关的政策制定中纳入消费者视角。<sup>17</sup> 在西班牙，社会权利、消费者事务和 2030 年议程部将竞争考量纳入了消费者保护违规行为的处罚框架，承认此类侵权行为对市场的更广泛影响。<sup>18</sup>

18. 鉴于这两个政策领域，特别是分属不同部门管辖时，可能产生冲突和不同的优先事项，在起草法律和制定政策的过程中必须兼顾双重视角。这种方法有助于确保两类政策均有效应对最紧迫的市场问题。应建立一个专门的框架，侧重于确定共同的政策目标，从竞争和消费者福利的双重角度评估市场风险，以便能够实现更加协调、高效的资源分配。后续可制定关于政策实施的结构化优先排序方案，并对公共服务、金融服务及基本消费品等易因市场结构和运作而导致消费者权益受损的部门展开联合监测和研究。

<sup>13</sup> 见 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en)。

<sup>14</sup> 见 [https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022\\_48cc3df0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html)。

<sup>15</sup> 相关术语的定义见 <https://www.concurrences.com/en/dictionary/>。

<sup>16</sup> 加拿大对问卷的答复。

<sup>17</sup> 日本对问卷的答复。

<sup>18</sup> 西班牙对问卷的答复。

19. 此外，开展竞争政策对市场和社会的影响评估至关重要，既能确保政策始终切合目的，又有助于突出这两个领域之间潜在的协同作用。例如，在秘鲁，国家保护竞争与知识产权局估计，在卫生纸行业卡特化期间，消费者多支付了3.05亿美元，卡特解散后，家庭在基本卫生产品上节省了大量开支。<sup>19</sup> 评估与竞争相关的干预如何降低价格、提高产品质量和促进市场准入，可以提供政策效益的切实证据。这种评估既能加强竞争政策与消费者保护政策的互补性，又能助力各国完善监管框架和战略，从而提升消费者福利。

## B. 体制设计

20. 竞争和消费者保护主管机构的体制架构影响这两个政策领域之间协同作用的有效性，而这种架构因管辖区域而异。<sup>20</sup> 一些国家设立了既负责竞争又负责消费者保护的双重职能机构，如澳大利亚竞争与消费者委员会、秘鲁国家保护竞争与知识产权局(同时作为国家消费者保护机构)、新加坡竞争与消费者委员会。另一些国家则分别设立了竞争主管机构和消费者保护政策机构，如巴西的经济保护行政委员会和国家消费者事务秘书处；印度的竞争委员会和消费者事务、食品和公共分配部；以及日本的公正交易委员会和消费者厅。模式的选择取决于国家法律框架、经济状况和政策重点等综合因素，由此形成了多样化的监管路径。

21. 此外，一些管辖区正越来越多地让行业监管机构参与消费者保护，特别是在公用事业、电信和金融市场等领域。<sup>21</sup> 这一趋势反映了市场的复杂性、监管的专业性以及合作的必要性。例如，水和能源监管机构确保公共服务的公平定价义务以及公共和私营供应商的可及性，而电信主管机构则监督服务质量和定价结构方面的类似义务。金融监管机构在银行、保险和证券市场中平衡监管与金融消费者保护，确保金融产品的透明度和公平性。<sup>22</sup>

22. 鉴于各国在竞争政策和消费者保护政策方面的体制框架多种多样，竞争和消费者保护主管机构需要与行业监管机构以及在国家、区域和国际层面活跃于相邻领域的其他公共机构加强合作，制定正式合作协议和探索非正式安排变得至关重要。这些有助于促进交流和讨论，并为磋商和联合活动铺平道路。

## C. 执法及其他举措

23. 竞争法和消费者保护法的执行有利于消费者；然而，促进这两个政策领域之间的协同作用存在挑战，原因除具体目标的内在差异外，还包括执法机制分散，负责各自政策领域的主管机构之间优先事项不同等因素。

24. 具体而言，竞争法的执行往往集中在单一机构或双重职能机构，而消费者保护法为确保所有消费者都能得到应有的倾听和保护，在某些问题上(即受监管的

<sup>19</sup> 秘鲁对问卷的答复。

<sup>20</sup> 见 [https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies\\_94cfc3f-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies_94cfc3f-en.html)。

<sup>21</sup> 见 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en)。

<sup>22</sup> 见 [https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022\\_48cc3df0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html)。

服务部门)以及在地域分布上具有分散性。地方、区域和国家机构可能被委托执行消费者保护法的特定领域。根据贸发会议《世界消费者保护地图》，111个国家中有99个国家设有主要的消费者保护机构，66个国家就消费者保护问题开展研究和分析。因此，在消费者保护法的执行方面，持续的合作与协调至关重要。

25. 竞争与消费者保护机构之间沟通和合作不足似乎会阻碍有效的协同作用。若执法行动忽视对市场竞争及消费者福利的更广泛影响，可能会导致监管措施相互冲突或不完整。执法重点和体制结构上的差异可能会加剧这一问题，影响干预效果。为弥补这一不足，信息和情报共享、联合调查以及酌情协调执法战略至关重要。

26. 兼具竞争和消费者保护双重职能的主管机构往往更能实施整体执法战略。此类机构通过整合这两个领域的专业知识，可以更有效地协调执法工作。然而，双重职能机构也面临资源分配的挑战。<sup>23</sup> 当职责跨越两大政策领域时，平衡执法的优先事项变得复杂，还存在厚此薄彼的风险。确保资源公平分配和制定明确的优先排序战略对于这类机构的有效运作至关重要。在不同主管机构之间建立正式合作机制有助于协调执法工作，可确保监管行动全面应对市场扭曲和消费者权益受损问题。

27. 资源和能力制约仍然是一个重大挑战，尤其是对发展中经济体而言。许多主管机构缺乏技术专长和/或调查工具来开展调查和进行市场监测，或评估竞争与消费者保护之间的相互作用。一些国家<sup>24</sup> 表示财政资源有限。弥补这些缺口需要通过能力建设、培训方案和辖区内及辖区间的机构间合作，不断提供援助。

28. 尽管面临这些挑战，一些成员国已采取积极步骤，在执法过程中最大限度地发挥竞争与消费者保护之间的协同作用。具有双重职能的主管机构尤其显示出整体方针的优势。例如，意大利竞争管理局(同时负责竞争法和消费者保护法的执法工作)发现能源公司滥用零售市场支配地位，利用通过隐私授权协议收集的消费者数据制定排他性商业报价，从而限制了竞争。此外，在疫情期间，意大利运用其消费者保护职权来应对医疗用品的价格上涨，因为意大利认识到竞争法关于过高定价的规定不足以应对当前状况——许多供应商不具有市场支配地位，而传统的调查不够及时。于是，竞争管理局针对商家利用特殊情况的激进商业行为启动了消费者保护调查。

29. 单一职能的竞争主管机构也可以通过有策略的执法加强协同作用。一个有效的战略是优先考虑对消费者有重大影响的部门，例如食品、能源和数字市场，在这些部门，竞争和消费者保护问题往往重叠。例如，巴西积极处理了对消费者有直接影响的竞争问题，例如调查某送餐软件的自我优待行为以及一款多家健身房和体育俱乐部通用的应用程序与用户签署的排他性协议。这些案例显示了竞争执法如何能够保护消费者的选择权并防止市场扭曲。<sup>25</sup>

30. 竞争主管机构的另一项相关行动是将消费者保护因素明确纳入案例评估。这意味着在市场结构之外分析反竞争行为的影响，考虑不公平定价、剥削性合同条款和误导性商业做法等问题。通过将消费者损害因素纳入竞争分析，主管机构可

<sup>23</sup> 意大利和波兰对问卷的答复。

<sup>24</sup> 不丹、秘鲁、斯里兰卡、津巴布韦。

<sup>25</sup> 巴西对问卷的答复。

以采取与更广泛的消费者福利目标相一致的更全局性的执法战略。此外，竞争补救措施的设计还应直接考虑消费者利益，而不是仅仅着眼于恢复竞争。例如，毛里求斯监管机构干预付费电视市场，查处某企业限制消费者更换服务的反竞争自动续约政策；调查后，该企业修改了商业政策，为消费者提供了更大的合同灵活性和更多选择。<sup>26</sup>

31. 执法过程中的公众意见征询和消费者参与可进一步加强协同作用。例如，津巴布韦在调查医疗援助社的限制性做法时发现，一些医疗服务提供方被除名，导致消费者无法使用医疗援助而需自掏腰包，被迫违背自己的喜好，转用医疗援助社指定的服务提供方。主管机构认识到这种做法对消费者的直接影响，征询了公众意见，并让受影响者讲述自身经历。执法结果是被除名的医疗服务提供方恢复了资格，允许消费者自行选择医疗服务提供方，同时确保报销之前的费用。<sup>27</sup>

32. 这些案例说明，公众参与执法工作，特别是通过与消费者代表直接磋商，有助于设计出有效应对消费者损害的补救措施。

33. 在竞争与消费者保护职能分开设立的管辖区，建立机构合作机制对于加强合作至关重要。谅解备忘录可以促进信息共享，使主管机构能够互相交流市场情报、消费者投诉数据和调查进展。定期磋商可以进一步支持联合调查、协调决策以及在可能的情况下协调执法，从而确保结果的一致性。加强合作还能使消费者保护机构帮助竞争主管机构识别那些因反竞争做法而导致市场运作可能引发消费者关切的行业，为精准执法提供指导。

34. 例如，在巴西，经济保护行政委员会和国家消费者事务秘书处建立了机构合作框架，该框架通过 2012 年签署并于 2023 年续签的谅解备忘录正式确立。<sup>28</sup> 这一合作促成了协调一致的执法行动和共同的监管议程，例如 2021 年针对某通讯软件隐私政策更新采取了联合的机构应对措施。此次行动开创性地集结了经济保护行政委员会、国家消费者事务秘书处、国家数据保护局及检察官办公室等多方力量，各机构联合发布建议书，强调在数字经济中需要对数据保护、消费者权利和竞争政策采取综合方针。<sup>29</sup> 另一个重要案例是采取联合行动，打击医疗保健部门的反竞争做法，例如限制医疗折扣卡的使用。<sup>30</sup> 此类举措体现了对监管“跨领域性”的深化实践——通过合作履行职能，在复杂多变的行业中，确保公平的市场、保障消费者权益并增强法律确定性。

<sup>26</sup> 毛里求斯对问卷的答复。见 <https://competitioncommission.mu/wp-content/uploads/2024/11/ENQ318-MR-281124.pdf>。

<sup>27</sup> 津巴布韦对问卷的答复。

<sup>28</sup> 见 [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacaocade08012007403\\_2012\\_02.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacaocade08012007403_2012_02.pdf) 和 <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%Aancia%20e%20Prest%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/2024/Senacon-MJ.pdf>。

<sup>29</sup> 见 <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-cade-anpd-e-senacon-recomendam-que-whatsapp-adie-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>。

<sup>30</sup> 见 <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-multa-entidades-medicas-por-tentarem-impedir-uso-de-cartoes-de-descontos-em-consultas>。

35. 在智利，自 2006 年起，国家经济检察官与国家消费者服务局基于谅解备忘录持续开展合作，以保障自由竞争和消费者权利。<sup>31</sup> 这种伙伴关系促成了重大案件中的联合行动：例如在 2009 年的一个药品价格操纵案中，国家消费者服务局公开支持国家经济检察官的调查，并评估了保护消费者的补充措施。<sup>32</sup> 2010 年，国家消费者服务局向国家经济检察官提交了城际巴士票价在旺季大幅上涨的证据，有助于调查可能的反竞争做法。<sup>33</sup> 两机构还联手应对居民楼电信服务中的垄断做法，国家消费者服务局支持国家经济检察官向竞争法庭提出的旨在确保公平市场准入的建议。<sup>34</sup> 这些案例体现了国家经济检察官和国家消费者服务局在智利促进竞争、透明和有利于消费者的市场环境方面的协同作用。

36. 除执法行动外，竞争与消费者保护机构开展的联合市场研究、软法指引等行动，为建设性互动提供了更多可能。<sup>35</sup> 通过联合开展市场研究，各主管机构可全面把握市场动态，尽早发现潜在的反竞争和不公平做法，以免其升级为全面的执法案件。此外，指南、建议、警告和意见等软法措施，是弥合主管机构之间差距的积极工具。

37. 另一个合作领域是联合倡导及企业和消费者认识提升倡议。消费者很容易误解或低估竞争带来的长期效益及其对日常生活的影响。如果公众缺乏认识，整合竞争政策和消费者保护政策会变得更难，因为消费者的支持以及中小微企业的参与对执法效力至关重要。为了弥补知识空白，竞争和消费者保护主管机构可以联合开展外联工作，使用通俗易懂的语言和现实案例来说明竞争对消费者福利的影响。例如，波兰竞争和消费者保护办公室作为双重职能机构，通过社交媒体和发布消费者指南，开展教育活动。<sup>36</sup> 此类举措有助于消费者识别潜在的不公平商业行为，从而提高市场透明度并加强执法。

38. 最后，人员交流计划可以加强合作，提升对共同关注的问题和行业及交叉监管领域的识别能力，从而促成更有效的监管干预。这种交流也有助于弥合机构间的隔阂，促进长期合作并确保执法方式的一致性。

## D. 数字市场

39. 全球市场的快速数字化加剧了竞争政策和消费者保护政策之间进一步融合的必要性。数字平台在快速演变的多边生态系统中运行，算法定价、数据驱动的商

<sup>31</sup> 见 [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006\\_coop\\_sernac.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006_coop_sernac.pdf)。

<sup>32</sup> 见 <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-1090.html>。

<sup>33</sup> 见 <https://www.eldinamo.cl/pais/2010/12/29/sernac-acude-fne-tras-detectar-alzas-de-casi-200-en-pasajes-de-buses/>。

<sup>34</sup> 见 <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-3314.html?quickaccess=1>。

<sup>35</sup> TD/B/C.I/CLP/L.11。见 <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-competition-law-and-policy-eighteenth-session> and <https://unctad.org/publication/model-law-competition>。

<sup>36</sup> 波兰对问卷的答复。

业模式和网络效应带来了特殊的监管挑战。数字平台同时影响竞争动态和消费者福利，导致仅靠竞争政策或消费者保护政策应对问题日益失效。<sup>37</sup>

40. 答复贸发会议调查问卷的许多国家重点介绍了数字市场中竞争和消费者保护方面的执法经验。例如，加拿大采取了软法措施，主动了解人工智能和数据驱动的市场对竞争的影响；政府发布的一份讨论文件探讨了与算法定价和潜在串通有关的问题，强调了消费者信任对培育公平的竞争性数字市场的作用。加拿大的方法彰显了透明度和问责制在人工智能应用中的重要性，确保数字平台以有利于竞争和消费者的方式运行。<sup>38</sup> 土耳其竞争管理局对数字平台的调查同样聚焦此类问题；例如，某大型数字平台在通用搜索服务市场滥用支配地位，偏袒自有本地搜索及住宿比价服务，导致了严重的竞争和消费者福利问题；某电商平台被发现操纵算法，为自营业务谋取不正当优势并排挤竞争对手，引起了监管干预。<sup>39</sup> 这些案例表明，保障消费者在数字市场的选择权越来越重要。

41. 然而，在数字平台的竞争和消费者保护执法方面，各管辖区之间仍存在显著差异。答复贸发会议调查问卷的一些国家指出，由于监管空白以及阻碍有效干预的体制和资源制约，数字平台方面的执法经验不足。尤其是经验较少和规模较小的主管机构，可能不完全具备处理此类市场中反竞争和不公平商业做法的能力，或倾向于优先处理其他关键部门中的串通行为以及欺骗性和误导性做法。

42. 鉴于这些挑战，数字市场是竞争和消费者保护机构需要通过双边、区域和国际合作，在政策和执法层面加强协同作用的一个关键领域。<sup>40</sup> 数字平台的数据驱动和算法性质以及自我优待和掠夺性定价等做法往往涉及消费者保护问题，包括误导性广告、不公平合同条款和侵犯数据隐私。此外，数字市场中的执法工作很复杂，需要加强监管机构之间的国际合作。需要进一步鼓励监管合作和知识共享以及联合调查，以确保数字平台对企业和消费者均保持开放、公平和安全。

43. 在提高执法效力方面，一个重要步骤是建立机构间工作队，监督同时涉及竞争和消费者保护问题的数字平台案件。<sup>41</sup> 工作队成员可包括竞争管理局、消费者保护机构和其他相关监管机构的代表，处理数据可移植性、算法透明度和平台问责制等跨领域问题。通过整合专业知识和资源，这一框架将有助于协调一致的前瞻性监管，确保新出现的挑战能够得到全面讨论。

44. 数字市场需要采取更加一体化的监管方法，将竞争与消费者保护方面的法律和政策结合起来，以维护和促进公平竞争，同时防止滥用、欺骗和欺诈行为。随着数字平台继续重塑全球市场，监管机构需要调整执法战略，在国家和区域层面

<sup>37</sup> TD/B/C.I/CLP/57；贸发会议，2021，《数字时代促进包容性发展的竞争和消费者保护政策》（联合国出版物，日内瓦）；贸发会议，2024b，《数字市场的全球竞争法和竞争政策方针》（联合国出版物，出售品编号 E.24.II.D.5，日内瓦）。

<sup>38</sup> 加拿大对问卷的答复。

<sup>39</sup> 土耳其对问卷的答复。见 <https://www.rekabet.gov.tr/en/Guncel/investigation-on-google-reklamcilik-ve-p-adb5fd5447b9ef1193d90050568585c9> 和 <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/dsm-grup-danismanlik-iletisim-ve-satis-t-b3da5d0675adef1193d70050568585c9>。

<sup>40</sup> 贸发会议，2021。

<sup>41</sup> 巴西和俄罗斯联邦对问卷的答复提到了机构间工作队的重要性。

开展合作，并构建国际伙伴关系，以创建对企业和消费者均有利的公平、透明和有竞争力的数字经济。

#### 四. 贸发会议在促进协同方面的作用

45. 国际组织通过制定改善国际协调的框架、最佳做法和机制，在促进竞争和消费者保护领域的全球合作方面发挥着至关重要的作用，在国际组织在这两个领域具备全球职能并拥有大量成员时，尤其如此。

46. 贸发会议作为联合国系统内竞争和消费者保护问题的协调中心，通过联合国全面审查《原则和规则》会议，促进竞争和消费者保护机构之间的互动，该审查会议为对话、政策协调和交流最佳做法提供了一个独特的平台，加强了区域和国际合作，提高了各管辖区的执法效力。

47. 贸发会议针对发展中国家的能力建设和技术援助同时涵盖这两个政策领域，有助于精简，改善机构协调，并应对新出现的挑战，如数字市场带来的挑战。2015-2018年，贸发会议在拉丁美洲竞争和消费者保护政策方案下，组织了数次区域研讨会，以加强竞争和消费者保护机构的能力，重点是确定共同挑战，促进协同作用和推动区域合作。该区域各主管机构继续与贸发会议合作举办研讨会和会议。<sup>42</sup>

48. 此外，贸发会议针对非洲葡语国家和东帝汶的能力建设和技术援助包括举办一系列网络研讨会，以促进采纳并有效实施竞争和消费者保护框架及合作，并加强这两个领域之间的协同作用。<sup>43</sup>

49. 最近，在阿尔巴尼亚，贸发会议与竞争管理局及消费者保护委员会合作，举办了一次关于竞争与消费者保护之间相互作用的国际论坛，特别聚焦数字市场，随后两个主管机构签署了谅解备忘录，强调了它们对联合开展市场研究和合作处理消费者投诉的承诺。<sup>44</sup>

50. 贸发会议通过协助主管机构发现协同效应和改善合作与协调，为更加协调一致和有效的市场治理做出了贡献。

#### 五. 供审议的议题

51. 出席第九次联合国全面审查《原则和规则》会议的代表不妨考虑以下关于加强竞争和消费者保护机构之间合作的建议：

(a) 加强法律和机构协调，以消除监管重叠和空白。竞争和消费者保护机构需审查法律和体制框架，以确定共同关心的领域、重叠与空白之处以及加强合

<sup>42</sup> 方案结束时，受益国有阿根廷、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、秘鲁和乌拉圭。

<sup>43</sup> 见 <https://unctad.org/project/technical-assistance-and-capacity-building-competition-and-consumer-protection-african> and <https://unctad.org/meeting/webinar-competition-and-consumer-protection-policies-portuguese-speaking-countries>。

<sup>44</sup> 见 <https://unctad.org/meeting/international-forum-interface-between-competition-and-consumer-protection-policies>。

作的机会。定期评估竞争法如何影响消费者福利，以及消费者保护法如何影响竞争，有助于确保这两个领域的政策保持互补而不是相互矛盾。让竞争主管机构参与消费者保护政策的讨论，让消费者保护机构参与竞争政策的讨论，有助于实现更加一致的市场监管方式，从而加强对消费者的保护；

(b) 提出正式或非正式的合作机制，包括谅解备忘录。为促进竞争与消费者保护机构之间的协调，贸发会议建议采用谅解备忘录，以便在市场监测、信息共享、可能的联合行动以及任何相关的宣传和认识提高举措方面开展合作。主管机构间的定期会议可以营造合作环境，使它们能够适当应对新出现的挑战；

(c) 开展联合市场研究，以考虑竞争和消费者保护方面的见解。市场研究和行为洞察是发现竞争和消费者保护问题并确定优先应对措施的有力工具。贸发会议鼓励竞争和消费者保护机构在市场研究方面开展合作，并探索行为研究，<sup>45</sup>整合专业知识和情报，从而对市场状况和消费者行为进行更全面的评估。这种方法有助于确保执法行动和政策实施工作既追求市场效率，也追求消费者福利；

(d) 加强对企业和消费者，特别是中小微企业的宣传和提高认识运动。企业，特别是小型企业，往往不熟悉消费者权利，消费者也未必了解竞争如何使他们受益，或是竞争法和竞争政策背后的基本原理。贸发会议建议通过联合举办活动，向商业和消费者协会进行宣传，以及制定有针对性的传播战略，向消费者和中小微企业通俗解读复杂的经济学概念。此外，贸发会议鼓励主管机构在公众意见征询期间与消费者组织及其他民间社会代表接触，以便将消费者和小企业的观点积极纳入正在推进的竞争和消费者保护举措，包括涉及兼并补救措施和软法指引的举措；

(e) 加强跨部门合作，应对数字市场的挑战。数字市场带来了独特的监管挑战，需要多个监管领域协作。贸发会议建议竞争管理局、消费者保护机构和其他相关监管机构，如数据保护、金融服务、信息和通信技术以及电信监管机构之间加强协调。算法定价、自我优待和数据驱动的市场支配地位等许多做法都与消费者保护和数据保护问题相互关联。通过改善多部门合作、联合调查和协调的政策应对，主管机构可以帮助确保数字市场对企业和消费者保持竞争性、公平性和透明度。

52. 出席第九次联合国全面审查《原则和规则》会议的代表不妨考虑贸发会议在今后五年应聚焦的竞争和消费者保护法律和政策领域的可能议题，并在确定要讨论的议题时不妨考虑以下问题：

(a) 可采取哪些政策措施加强竞争政策与消费者保护政策之间的互动？

(b) 国家、区域和国际框架如何更好地整合竞争政策与消费者保护政策，以构建具有活力、创新且更加公平的市场？

(c) 贸发会议如何支持成员国，特别是发展中国家，改善竞争主管机构与消费者保护机构之间的协作？

<sup>45</sup> 见 <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/consumer-behavioural-insights.html> and [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en)。