



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6

《联合国保护消费者准则》和《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》的执行情况

《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》 的执行情况

贸发会议秘书处的说明

概要

本说明回顾了竞争法和竞争政策领域国家和区域层面的重大发展，特别是自2015年7月举行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》会议以来的重大发展。本说明回顾了《原则和规则》的执行进展情况，重点回顾了近期有所增强的区域层面的活动，之后介绍了这一时期成员国之间的讨论所促成的在推动国际合作方面的近期发展。最后，本说明扼要提出了第八次联合国全面审查《原则和规则》会议不妨建议的、在竞争政策领域可能需要重点关注的新领域。



一. 导言

1. 《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》由联合国大会 1980 年 12 月 5 日第 35/63 号决议通过，自此之后一直是唯一的国际商定的竞争文书；2020 年是其通过 40 周年。竞争法和竞争政策在国家、区域和多边层面仍在吸引发展中国家和经济转型国家的关注。一些管辖区已经认识到了这 40 年里竞争政策的重要性，因此颁布和加强了竞争法框架并改进了执法工作。截至 1979 年，只有 24 个国家有竞争法，其中大多数是发达国家。¹ 1980 年代末和 1990 年代初，通过竞争法的国家显著增多。目前，已有遍布各大洲的近 140 个国家通过了竞争法，其中既有发展中国家，也有经济转型国家。²

2. 《原则和规则》作为建议提出了用于管制反竞争做法的公平规则；制定了监管反竞争做法的目标、原则和规则，以及成员国的执法规则；并创建了一个开展国际合作和交流最佳做法的框架。《原则和规则》还包括发展层面，指出各国应考虑到发展中国家的发展、资金和贸易需要(C 节，第 7 段)。相应地，如有需要，发展中国家应能以渐进或更灵活的方式，即在考虑到自身发展目标、某些部门的豁免以及与其他经济政策的一致性的情况下，通过竞争立法。

3. 贸发会议是《原则和规则》的保管人，也是联合国系统内竞争法和竞争政策事务的协调中心，为竞争法和竞争政策政府间专家组的年度届会和每五年举行一次的联合国全面审查《原则和规则》会议提供便利。《原则和规则》写道：“经大会核可，联合国秘书长应在《原则和规则》通过五年后，在贸发会议的主持下召开一次联合国会议，以审查《原则和规则》的所有方面。为此目的，政府间专家组应向会议提出关于改进和进一步发展《原则和规则》的建议。”(G 节，第 6 段)。会议会以关于改进和进一步发展的建议为基础，评估贸发会议竞争政策任务的执行情况以及《原则和规则》的执行情况，包括讨论其他各方共同关心的议题，例如竞争法和竞争政策自愿同行审评，以及技术合作和能力建设。

4. 竞争法和竞争政策政府间专家组在 2019 年 7 月 10 日至 12 日举行的第十八届会议上作为会议筹备机构行事，重申“竞争法和竞争政策对经济的健全发展至关重要，必须进一步推动执行《原则和规则》”，并请贸发会议编写关于《原则和规则》执行情况的报告和研究报告，作为第八次审查会议的背景文件。³ 本说明第二章回顾了第七次联合国全面审查《原则和规则》会议以来在执行《原则和规则》方面的重大发展，第三章则重点介绍近期有所增强的区域层面的活动。第四章介绍了这一时期成员国之间的讨论所促成的在推动国际合作方面的近期发展。第五章概述了政府间专家组今后五年届会上可能讨论的议题。

¹ 澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、印度、爱尔兰、以色列、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、巴基斯坦、南非、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。

² 见 <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide>。注：脚注中提到的所有网站的访问时间均为 2020 年 6 月。

³ TD/B/C.I/CLP/55。

二. 第七次联合国全面审查《原则和规则》会议以来的重大发展

A. 国家层面的竞争法

5. 《原则和规则》的目标是促进竞争法和竞争政策产生的益处，并在全球加强针对反竞争做法的执法力度。这五项目标特别关注发展中国家，具体是：确保反竞争做法不会妨碍或抵消打破影响世界贸易的关税和非关税壁垒所应能产生的益处的实现；通过创造竞争、鼓励竞争和保护竞争等方式，提高国际贸易和发展的效率；保护和促进整体社会福利和消费者的利益；消除可能源自反竞争做法的不利于贸易和发展的条件，从而帮助实现对国际贸易的益处最大化；以及为在国家 and 区域层面通过和加强这一领域的法律和政策提供便利(A 节)。

6. 包括发展中国家和经济转型国家在内的一些管辖区自第七次联合国全面审查《原则和规则》会议以来已经颁布了立法，一些管辖区已在与贸发会议进行技术合作后修改了自身的法律。例如，阿尔及利亚在 2016 年进行了立法改革。⁴ 安哥拉和尼日利亚分别于 2018 年和 2019 年通过了各自的首部国家竞争法。⁵ 阿根廷和博茨瓦纳分别于 2017 年和 2018 年根据同行审评建议修改了本国法律。⁶ 柬埔寨预计将于 2020 年颁布竞争法，届时东南亚国家联盟的所有成员国都将具备全面的竞争法。⁷ 加纳的第一部一般竞争法正在批准过程中。⁸ 在秘鲁，该国于 2019 年批准了合并法，贸发会议为此进程作出了贡献。⁹ 而在津巴布韦，1996 年出台的竞争法正在接受修订和等待批准。

7. 一些管辖区在此期间大幅修订了竞争法，旨在加强和改进竞争法框架和执法力度，例如为此加大对反竞争行为的制裁、出台宽大处理方案和采用其他侦测工

⁴ 见 www.conseil-concurrence.dz/wp-content/uploads/2017/01/modif.pdf。

⁵ 见 <https://globalcompetitionreview.com/insight/europe-middle-east-and-africa-antitrust-review-2020/1195070/angola-overview>；和 <http://fccpc.gov.ng/news-events/releases/2019/02/06/federal-competition-and-consumer-protection-bill/>。

⁶ 见 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-congreso-sanciona-la-nueva-ley-de-defensa-de-la-competencia-0>；和 <https://www.competitionauthority.co.bw/competition-act-2018>。

⁷ 见 <https://asean.org/cambodia-hosts-8th-asean-competition-conference/>。

⁸ 见 <https://globalcompetitionreview.com/chapter/1196724/ghana-plans-to-create-a-competition-authority>。

⁹ 见 <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2090>。

具、加强竞争管理机构的独立性以及取消豁免。¹⁰ 一些竞争管理机构更新或澄清了面向具有数字特征的新市场的竞争政策和处理方法。例如，2017年，德国在竞争法中新增了基于交易价值的合并管制门槛，并详细说明了有关标准，包括在评估市场势力是否滥用支配地位时要纳入考虑的直接和间接网络效应，而且奥地利也采用了类似的交易价值门槛。¹¹ 日本公布了订正的并购准则，这套准则澄清了关于非价格竞争、研发和数据收集等数字经济相关法律问题的法律意见。¹² 包括澳大利亚、加拿大、联合王国和欧盟委员会在内的其他管辖区已经发布了报告，总结了关于应对新兴数字经济的竞争法和竞争政策的意见。¹³ 发展中国家也已着手处理这些问题。例如，巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非于2019年发布了关于数字时代竞争法的报告。¹⁴

8. 《原则和规则》包含禁止反竞争做法和针对此类做法进行执法的如下原则和规则：C节规定了管制反竞争做法的一般原则，包括发展层面；D节详细说明了公司“在市场上从事竞争性或有竞争可能的活动时应避免”的核心反竞争做法，以及公司在“通过滥用或取得和滥用市场支配地位，限制进入市场或以其他方式不适当地限制竞争”时应避免的做法(第3和第4段)；E节涉及国家和区域层面，指出成员国应“通过、改进和有效执行适当的法律并实施司法和行政程序”(第1段)。贸发会议《竞争法范本》也供了更为具体的进一步指导，汇总了竞争

¹⁰ 根据来自各成员国的资料，这些管辖区(以及最近一次修订的年份)为：亚美尼亚(2018年；www.competition.am/uploads/resources/orenk_eng.pdf)；澳大利亚(2017年；<https://www.accc.gov.au/media-release/accc-welcomes-new-era-in-competition-law>)；奥地利(2017年；https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/PDFs3/2-_Federal_Cartel_Act_final.pdf)；https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/PDFs3/1-_Federal_Competition_Act_final.pdf)；阿塞拜疆(2018年)；比利时(2019年；https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/20190606_notice.pdf)；保加利亚(2019年；www.cpc.bg/storage/file/Protection_of_Competition_Act.pdf)；智利(2016年；<https://www.fne.gob.cl/congreso-aprueba-reformas-al-dl-211/>)；德国(2018年；www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.pdf)；日本(2019年；<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/June/19061907.html>)；肯尼亚(2016年；https://www.cak.go.ke/sites/default/files/Competition_Act_No._2012_of_2010.pdf)；立陶宛(2019年；<https://kt.gov.lt/en/administrative-information/annual-reports-1>)；卢森堡(2016年；<https://concurrency.public.lu/dam-assets/fr/legislation/loi-du-23-octobre-2011-relative-a-la-concurrency-version-coordonnee-du-4-avril-2017.pdf>)；葡萄牙(2018年；第23/2018号法；concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Paginas/Legislacao.aspx)；南非(2018年；<https://www.gov.za/documents/competition-amendment-act-18-2018-englishafrikaans-14-feb-2019-0000>)；西班牙(2017年；<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-12946-consolidado.pdf>)；瑞典(2018年；www.konkurrensverket.se/konkurrens/lagar-och-forordningar/)；泰国(2017年；https://otcc.or.th/wp-content/uploads/2020/02/TRADE-COMPETITION-ACT-B.E.-2560-EN-article_20190221100346.pdf)。

¹¹ 见 https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/GWB.pdf?__blob=publicationFile&v=6；和 https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/PDFs3/2-_Federal_Cartel_Act_final.pdf。

¹² 见 <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217.html>。

¹³ 见 <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>；<https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04342.html>；<https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>；和 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en>。

¹⁴ 见 <http://bricscompetition.org/research-digital-markets/>。

法可能包含的各种实质性要素。第一部分是长期指南，包括竞争法示范条款，第二部分提供相关章节的评注，并根据立法发展和成员国提出的意见定期予以订正。自第七次联合国全面审查《原则和规则》会议以来，第二部分的第二、第五、第六、第七、第九和第十章已经过订正。对第三章和第四章的订正将提交第八次联合国全面审查《原则和规则》会议。《竞争法范本》第一部分自1990年代初获通过以来一直没有改动，全世界大多数管辖区都已具备了竞争法。因此，如今或许正是恰当的时机，对其建议的条款进行审查，并考虑采取以下二者之一，一者是考虑到在数字时代更有效地执行竞争法的需求，对其条款作可能的订正，另一者是探索其他建议的工具，以帮助经验较少的竞争管理机构。

B. 竞争法和竞争政策政府间专家组的报告

9. 《原则和规则》规定：“政府间专家组应具备以下职能”：“提供一个论坛和模式，以便各国就《原则和规则》的相关事项特别是其执行以及由此产生的经验，开展多边磋商、讨论和意见交换；定期研究和调研与《原则和规则》条款有关的限制性商业惯例，并加以传播，以期促进交流经验和提高《原则和规则》的效力；[以及]收集和传播有关《原则和规则》及其目标总体实现情况以及各国在国家或区域层面为促进切实执行《原则和规则》包括其目标和原则所采取的适当步骤的信息”（G节，第3段）。

10. 在第七次联合国全面审查《原则和规则》会议之后，举行了四届政府间专家组会议和一次特设专家组会议。政府间专家组届会期间举行的圆桌磋商的议题包括：竞争法和竞争政策领域的能力建设、卫生部门的竞争问题，以及其他议题，涉及发展中国家竞争管理机构面临的挑战和具体部门或领域的竞争问题，包括与数字化有关的问题，以及跨境反竞争案件中的国际合作（见第四章）。¹⁵ 这种讨论有利于所有竞争管理机构（特别是发展中国家的竞争管理机构）加强竞争法和竞争政策并更有效地实施这些法律和政策。专家们就这些资料丰富的议题进行讨论以及信息和经验交流后得出的结论会写入公开提供的届会报告，并由贸发会议通过其能力建设活动传播。¹⁶

C. 技术合作

11. 《原则和规则》F节提到了贸发会议工作的三大支柱之一——技术合作（第6段）。贸发会议在国家 and 区域层面有广泛的技术合作活动，例如协助拟订、通过、订正和/或实施竞争和消费者保护法律和政策；帮助建设机构能力以有效执行竞争和消费者保护法律和政策；以及面向广泛的利益攸关方，通过竞争宣传等手段提高他们的消费者保护意识。

¹⁵ 见《审查竞争政策目标和知识产权目标之间的关系》（TD/B/C.I/CLP/36）；《在零售部门执行竞争政策》（TD/B/C.I/CLP/38）；《加强跨界竞争案件调查方面的国际合作》（TD/B/C.I/CLP/44）；《为新成立的小型竞争管理机构设计兼并管制制度的挑战》（TD/B/C.I/CLP/45）；《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）；和《数字经济中的竞争问题》（TD/B/C.I/CLP/54）。

¹⁶ TD/B/C.I/CLP/40；TD/B/C.I/CLP/47；TD/B/C.I/CLP/52；TD/B/C.I/CLP/55。

12. 竞争法和竞争政策自愿同行审评自 2005 年启动以来，在提高成员国竞争政策执行框架的质量和效力方面一直是个有用的工具。自愿同行审评涉及审阅一国法律框架所包含的竞争法和竞争政策，以及审议有关机构和体制安排执行竞争法的效力。有 10 个国家在进行了贸发会议推动的同行审评进程后竞争氛围有所改善，而且同行审评报告已被用于修订法律、开展宣传和制定新的工作人员培训计划。¹⁷ 第七次联合国全面审查《原则和规则》会议以来，已有 7 个国家进行了竞争法和竞争政策自愿同行审评，分别是阿尔巴尼亚(2015 年)、斐济和巴布亚新几内亚(2015 年)、乌拉圭(2016 年)、阿根廷(2017 年)和博茨瓦纳(2018 年)。2019 年，贸发会议应对方请求，根据《竞争法范本》和经验较为丰富的管辖区的国际最佳做法，对白俄罗斯的国家竞争法和欧亚经济委员会的区域竞争法进行了法律评估。这些评估提出了多项建议，或许能够改进这两个竞争框架。

13. 作为自愿同行审评的后续行动，贸发会议一直通过讲习班和研讨会提供技术合作和能力建设，以协助传播和落实同行审评报告的建议。这种活动有助于自愿同行审评取得成功。例如，在 2018 年进行对博茨瓦纳的自愿同行审评之后，又于 2019 年举行了传播活动。2015 年和 2017 年，在津巴布韦和乌拉圭接受竞争法和竞争政策同行审评后，贸发会议在两国组织了宣传研讨会和讲习班，这些研讨会和讲习班面向议员、部门监管机构、司法机关、商界代表、律师和学者，以提高他们对竞争的益处的认识 and 了解，并推动两国立法机构通过新的竞争法和竞争政策。预计两国都将批准订正后的法律。在坦桑尼亚联合共和国，于 2017 年和 2018 年举办了面向法官、竞争事务官员和专员以及竞争法庭成员的培训讲习班，作为落实同行审评报告建议的后续行动。

三. 区域活动

14. 在国家层面执行《原则和规则》取得重大发展的同时，一些区域组织，特别是发展中国家的区域组织，已开始通过或实施区域竞争规则，并且/或者开始缔结合作协定以更有效地执行竞争法。采取共同方针和协调法律的现象正在增多，这主要得益于竞争法和竞争政策政府间专家组等双边、区域和多边论坛上进行的建设性经验交流和磋商。迄今为止，至少已有以下 11 个区域经济组织制定了区域竞争法、设立了竞争管理机构：安第斯共同体(区域竞争法和竞争管理机构，2005 年)¹⁸；加勒比共同体(2008 年)¹⁹；中部非洲经济与货币共同体(2005 年)²⁰；东部和南部非洲共同市场(竞争条例和竞争规则，2004 年)；东非共同体(区域竞争法，2014 年；区域竞争管理机构，2018 年投入运作)²¹；西非国家经济共同体(区域竞争法，2008 年；区域竞争管理机构，2019 年)²²；欧亚经济联盟

¹⁷ 贸发会议，2018 年 a，《贸发会议工具箱：取得成果》(日内瓦)。

¹⁸ 关于保护和促进竞争的规则的第 608 号决定。

¹⁹ 订正的《查瓜拉马斯条约》，2001 年，第 8 章，第 168-183 条。

²⁰ 第 12/05-UEAC-639 U-CM-SE 号条例。

²¹ 见 J Karanja-Ng'ang'a, 2017, East African Community competition law, in: E Ugirashebuja, JE Ruhangisa, T Ottervanger and A Cuyvers, eds., *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative European Union Aspects* (Brill Nijhoff, Boston, United States)。

²² 补充法 A/SA.1/06/08；补充法 A/SA.2/06/08。

(2015 年)²³；欧洲联盟(1957 年)²⁴；南方共同市场(保护竞争的议定书，1996 年)；西非经济货币联盟(2002 年)²⁵。2017-2019 年，贸发会议在中部非洲经济与货币共同体实施了一项技术合作方案，促成部长理事会于 2019 年 4 月通过了关于竞争和消费者保护的新条例。

15. 随着全球化的推进和数字经济的发展，反竞争行为和合并已越来越多地成为跨国界行动。数字公司可以在不设实地分支的情况下在全球扩张业务，可能给竞争法的执行带来挑战。这就需要在竞争管理机构间加强执法合作。特别是，成立时间较短的竞争管理机构在处理国际案件时可能需要协助，因为这些机构在侦测反竞争做法和收集必要信息和证据方面往往面临资源局限。与全球层面相比，在区域层面发起这种国际合作较为容易，因为同一区域的国家可能具有相似的背景和法律框架、共同的利益和互惠的领域，并且能更好地理解彼此的需求，这些可能是有效合作的前提条件。²⁶ 特别是，有效的合作离不开信息的交换，在处理保密信息方面具有相同保护水平的竞争机构才会彼此进行这种交换。竞争管理机构之间的这种区域合作还能提高调查程序的效率和调查结果的一致性，从公司的角度而言也是有益的，因为公司往往只在特定区域而非全球开展业务。因此，本说明对这一趋势的重要意义进行综述或许正当其时。本节根据成员国和区域组织提供的资料，介绍了 2015 年以来区域活动的进展情况并审视了区域竞争框架和执法方面的益处和挑战。

A. 2015 年以来区域竞争法和竞争政策框架的进展

16. 区域组织可以通过不同的方式建立竞争法和竞争政策框架。在有些情况下，区域经济条约或协定就包含了竞争条款，而在另一些情况下，同一区域内的不同管辖区会缔结专门关于竞争的条约或协定。此外，国家竞争管理机构可以与同区域邻国的管理机构正式或非正式地缔结双边或多边合作协定，从而在不创建区域机构的情况下发展和加强彼此间的合作关系。创建区域机构可被视为竞争法、竞争政策和执行方面的区域一体化，因此也属于本文讨论的内容。

1. 区域竞争法和管理机构

17. 东南亚国家联盟既没有区域竞争法，也没有区域竞争管理机构，但有一项整合成员国竞争法和竞争政策的倡议，各成员国正在实施一系列活动以履行《2015 年经济共同体蓝图》、《2025 年经济共同体蓝图》和《2016-2025 年竞争行动计划》中的承诺。²⁷ 这些活动包括：在考虑到国际最佳做法和商定的东盟

²³ 《欧亚经济联盟条约》，第十八节和附件 19。

²⁴ 《建立欧洲经济共同体条约》；理事会 1962 年 2 月 6 日第 17/62 号条例。

²⁵ 《西非经济货币联盟条约》，第 88-90 条；第 2/2002/CM/UEMOA 号条例；第 3/2002/CM/UEMOA 号条例。

²⁶ 贸发会议，2018 年 b，议程项目 3 (e)：国际合作问题讨论小组报告，7 月 11 日至 13 日竞争法和竞争政策政府间专家组十七届会议上提交，可查阅 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1675>。

²⁷ 见 https://asean.org/?static_post=asean-economic-community-blueprint-2025；和 <https://asean-competition.org/read-publication-asean-competition-action-plan-acap-2016-2025>。

准则的情况下，加强竞争法和竞争政策；建立竞争执法者网络，以促进区域内在竞争案件上的合作并作为处理跨境案件的平台；以及制定一个区域合作框架，包含一套区域间竞争案件合作准则，同时声明这种合作将建立在相互尊重、透明、善意、灵活和有可用资源的基础上。²⁸ 10 个成员国中已有 9 个制定了竞争法；柬埔寨预计将于 2020 年颁布竞争法。

18. 中美洲国家(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)与欧洲联盟之间的联合协定规定了尚未通过国家竞争法的国家通过此种法律的最后期限，以及制定区域竞争法和建立独立的区域竞争管理机构最后期限。

19. 东非共同体的竞争管理机构已于 2018 年投入运作。²⁹

20. 西非国家经济共同体已于 2008 年通过一项区域竞争法，其中包含了关于限制性商业惯例、滥用支配地位、并购和国家援助的规定，并于 2019 年成立了区域竞争管理机构。值得注意的是，该区域许多成员国尚不具备有效的国家竞争法律和机构，因此这一机构可以填补国家竞争框架的空白。³⁰

21. 2015 年生效的《欧亚经济联盟条约》包含关于竞争的一般原则和规则，其中包括禁止反竞争协定、滥用支配地位和不正当竞争的规定，这些都会影响成员国在跨境市场中的竞争。该条约还设立了欧亚经济委员会这一唯一具有区域竞争法执法权的区域竞争管理机构。

22. 欧洲联盟和欧洲竞争网络是全世界设立最早并且最为先进的竞争法、竞争政策和竞争做法区域一体化框架。欧洲联盟成员国的竞争管理机构同欧盟委员会均有权适用《欧洲联盟运作条约》第 101 条(禁止反竞争协定)和第 102 条(禁止滥用支配地位)。成立于 2004 年的欧洲竞争网络的重要作用之一是确保这些条款在整个欧盟范围内得到有效和一致的适用。2019 年，各成员国的国家竞争管理机构通过了“欧洲竞争网络+”指令，以确保国家竞争管理机构拥有一整套调查和决策工具，包括信息请求方面的工具。到 2021 年 2 月，预计每个成员国都会执行这一指令。目前，各国的竞争管理机构遵循的是不同的国家规则，因此该指令是对欧洲竞争网络的重大改进。阿尔巴尼亚、塞尔维亚和瑞士等邻国与欧洲联盟合作并将本国的竞争法和竞争做法与欧洲联盟的法律和做法相协调，从而提高了该区域的合作水平。³¹

²⁸ 见 <https://asean.org/asean-establishes-competition-enforcers-network-regional-cooperation-framework-virtual-research-centre/>。

²⁹ 见 <https://www.theeastafrican.co.ke/business/East-Africa-competition-watchdog-operations-market-studies/2560-4361580-1rqaquz/index.html>。

³⁰ 见 <https://www.africanlawbusiness.com/news/9770-ecowas-introduces-competition-regulator>。

³¹ 欧洲联盟缔结的与竞争有关的协定中，有越来越多的包含了涉及合作的条款。其中的一些协定，主要是与欧洲联盟潜在候选成员国的协定，确保了所涉国家的竞争法与欧洲联盟竞争法的兼容(RD Anderson、WE Kovacic、AC Müller 和 N Sporysheva, 2018 年，竞争政策、贸易和全球经济：现有的世界贸易组织要素、区域贸易协定中的承诺、当前的挑战和需要思考的问题，第 ERSD-2018-12 号工作人员工作文件，世界贸易组织)。

23. 南部非洲发展共同体拥有 16 个成员国，其主要目标是通过区域一体化实现发展和经济增长、缓解贫困、提高南部非洲人民的生活水准和质量以及支持社会弱势群体。³²《竞争和消费者政策合作宣言》不是区域竞争法，但为各成员国提供了实施国家竞争法的合作框架。³³该区域设立了竞争和消费者政策和法律委员会，以促进合作与对话，旨在鼓励各国竞争法接轨、进行分析和建立共识。³⁴2016 年，各成员国依照《宣言》签署了关于在竞争政策、竞争法和执行方面开展机构间合作的谅解备忘录，目标是在国家竞争法的执行方面开展更紧密的合作，以有效处理国内和跨境竞争案件，该备忘录规定要交流信息、协同调查案件，并设想要协调办案规则和程序以及协调开展联合能力建设活动和研究活动。³⁵《非洲大陆自由贸易协定》将包含一项竞争政策议定书。与其他发展中国家的竞争框架一样，难处在于许多成员没有竞争法或竞争管理机构。关于竞争政策议定书的谈判尚未完成；竞争政策的执行方法可以有几种，可以建立一个超国家的非洲大陆自由贸易区竞争管理局，也可以建立一个竞争合作框架，还可以采取分步走方针，即先建立竞争网络，再建立超国家的管理机构。³⁶

2. 通过双边和多边协定实现的竞争管理机构之间的区域一体化

24. 竞争管理机构常常使用双边和多边协定来开展合作，其方式与区域组织的有关进程并无不同，即这些机构倾向于与同一区域内具有对等关系、互惠领域以及相似信息保密规则和调查程序的其他竞争管理机构缔结协定。

25. 非洲竞争论坛是由包括国家和区域机构在内的竞争管理机构组成的非正式网络，成立于 2011 年，旨在鼓励和协助非洲国家通过竞争法、建设竞争管理机构的能力和提高自己的竞争意识，从而促进非洲国家采纳竞争原则。该论坛并不是正式的区域框架，即竞争管理机构并不会在其中就实际的案件调查和执行工作进行合作，因为一些成员尚不具备国家竞争法。但该论坛一直从事各种活动，包括开展能力建设和进行竞争宣传，鼓励各国通过竞争法，以及通过调研和研讨会开展研究工作。非洲竞争论坛自成立以来，其成员已从 11 个增至 35 个，包括多个区域竞争管理机构，例如东非共同体和西非国家经济共同体的竞争管理机构。

26. 东南亚国家联盟的 10 个成员国与其他 6 个亚洲和太平洋国家计划建立区域全面经济伙伴关系，达成一项包含竞争条款的自由贸易协定。谈判于 2012 年启动，该协定预计将于未来几年内达成，并将新建一个竞争法和竞争政策方面的区域倡议。

³² 见 <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/sadc-objectiv/>。

³³ 见 https://www.sadc.int/documents-publications/show/SADC_Declaration_on_Competition_and_Consumer_Policies.pdf。

³⁴ 见 <https://www.sadc.int/themes/economic-development/trade/competition-policy/>。

³⁵ 见 <https://www.sadc.int/news-events/news/competition-authorities-sadc-member-states-signed-memorandum/>。

³⁶ 联合国非洲经济委员会，2019 年，《非洲区域一体化评估报告：非洲大陆自由贸易区的下一步行动》(亚的斯亚贝巴)。

27. 在具有先进执法和合作经验的竞争管理机构之间，存在较高度的一体化。例如，根据一项最初由丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和格陵兰的竞争管理机构缔结的合作协定，该区域各国的竞争管理机构会彼此协助适用各自的规则。该协定使他们能够实现所有级别工作人员的信息交流，这些信息涉及竞争法的执法工作，包括保密信息，还涉及宣传举措和机构效力问题。这一合作框架的基础是，该区域有着密切合作的历史，各国具有共同的传统，彼此信任，并且市场也具有共同的特征。2017年，丹麦、芬兰、挪威和瑞典缔结的一项新合作协定加强了上述合作，该协定允许管理机构在竞争案件中代表彼此进行“凌晨突击”，以及在反垄断和合并案件中代表彼此提出索取信息的请求。

28. 索非亚竞争论坛是由贸发会议和保加利亚竞争管理机构于2012年创立的活跃平台，供参与方在竞争法和竞争政策领域开展技术合作、交流经验和进行磋商。该论坛不是供参与方在实际案件中开展执法合作的框架，但参与方会举行会议并拟订各种项目，用于对各自管辖区的竞争法进行比较考察。例如，论坛于2017年讨论了与有效执法相关的制裁和宽大处理方案的议题。2015年以来，论坛已经举行了4次会议。

3. 近期区域活动的特点

29. 以上几节的讨论显示，区域活动可以推动加强国家层面的竞争法和竞争政策，而且全球在竞争领域始终有着对区域竞争框架的需求。

30. 区域竞争条款和执法机构在数量和合作水平方面都始终在进步。在上文介绍的近期活动中，可以发现以下特点：双边和多边的一体化和协作更可能发生在具有相似法律框架、互惠领域以及对彼此的法律和做法有较深入理解的竞争管理机构之间(这通常发生在相邻的国家或同区域的国家之间)，并且一些竞争管理机构强调竞争框架应以公平和共同利益为基础；具有共同目标和利益的成员之间建立的区域竞争框架可以催生更紧密和更有力的合作。

31. 欧洲联盟有一个高级别合作计划，即欧洲竞争网络和“欧洲竞争网络+”指令。彼此关系密切的竞争管理机构之间缔结的一些双边和多边协定规定成员机构有权代表彼此开展调查，丹麦、芬兰、挪威和瑞典之间的合作协定就是一例。此外，区域竞争框架会分阶段得到逐步强化和深化。一些新近建立的框架尚不具备全面的职权，例如，可能没有针对区域间市场的合并管制制度(例如在欧亚经济联盟就是如此)，或者区域竞争法可能只涵盖竞争宣传工作。相比之下，欧洲竞争网络让所有成员国都能进行保密信息交流和使用共同的工具开展执行工作。因此，要想实现更高水平的合作，需要先建立更为牢固的关系。成员机构可以通过对话和案件协作来增进相互理解，从而促成在未来订立更深入的合作安排。

B. 区域竞争框架的益处与挑战

1. 益处

32. 区域组织的主要目标是促进区域一体化、经济增长、贸易和/或发展。通过正式或非正式的协作安排(合作协定；谅解备忘录)加强区域内的竞争法、竞争政策和执行，对于这些目标的实现具有重要作用。一些区域组织拥有竞争框架，区域内各国的竞争管理机构之间也有协定以实现更紧密的合作。区域竞争框架在全球各地出现并不断发展的事实表明，这些框架可以为竞争管理机构，特别是成立时间较短和规模较小的管理机构带来以下显著益处：

(a) 确保有效和高效地执行竞争法。人们普遍认为，区域竞争框架能更有效和高效地处理区域内的跨境反竞争做法。国家竞争管理机构，特别是成立时间较短和规模较小的管理机构，在对本国管辖区之外的案件执行国家竞争法时往往会在自主权方面受到限制。区域机构具有优势，能在区域内收集证据、在区域范围内实施适当的制裁，还能增强震慑作用。对国家机构而言，区域竞争框架可以作为平台，供他们就反竞争案件交流意见和信息、讨论当前问题以及合作开展调查。一些协定允许成员机构交流保密调查信息或代表彼此开展调查，这是一种极具价值的协助方法；

(b) 填补国家竞争框架的空白。这涉及到先前提到的执行效力和资源的问题。例如，在东部和南部非洲共同市场以及西非国家经济共同体等有发展中国家成员的区域组织中，一些成员国在执行国家竞争框架方面存在难处，或者尚未建立执行机构，还有一些成员国尚未通过相关法律。在这种情况下，可以在没有国内框架的成员国实施和执行区域竞争法律，从而填补空白；

(c) 强化国家竞争制度。东南亚国家联盟和中美洲的例子表明，区域活动可以通过制定法律文书的区域标准来协助在国家层面推行并强化竞争法和竞争政策。“欧洲竞争网络+”指令确保欧洲联盟的所有成员国，包括竞争管理机构较小的成员国，都能得到适当的执行工具，从而提高国家竞争管理机构的调查权和制裁权，使各国机构具备同一水平的权力，并提供更为协调的执法。此外，经验较少的管辖区往往缺乏竞争意识，执行区域竞争法可以激发这种意识；

(d) 减少与人力资源有关的限制和资金限制。区域竞争框架可以合并资源、实现规模经济，从而在很大程度上克服一国的限制。一些成员国不具备竞争法、执行机构或执法所需的资源，而制定区域竞争法和建立区域竞争管理机构可以缓解这一问题；

(e) 提供技术合作和能力建设。一些区域竞争框架为成员国的竞争事务官员提供能力建设培训，例如举行讲习班和研讨会，商讨处理案件和执法的做法和战略，以及交流经验。在区域竞争框架内，还可进行人员交流，以促进相互学习，深化合作关系。

2. 挑战

33. 现有的区域竞争框架仍然面临挑战和障碍，例如：

(a) 在国家层面实施区域竞争框架的困难。对于大型区域组织而言，各成员国在竞争领域的发展程度各异，这一困难因此尤为显著。区域竞争框架往往要求成员国着手修订法律才能充分发挥作用，一些资源有限和缺乏竞争意识的国家可能存在难处和负担；

(b) 各成员国利益的不对称。区域竞争框架的目标可能与国家框架的目标相冲突。区域层面的竞争条款和执行决定在国家层面并不一定总能带来理想的结果，这一点会干扰区域层面的执行工作。另外，一些竞争管理机构在现行法律、资源和能力方面更为先进，影响了跨境案件中必要的协调关系。此外，人们会期待老练的国家机构帮助成立时间较短和规模较小的国家机构，导致区域框架内出现一些不平衡；

(c) 国家和区域竞争管理机构之间的案件分配。这是一大挑战。区域竞争法可能包含了分工标准。在有些情况下，处理全区域范围内的反竞争做法是区域机构的专属权力；在其他一些情况下，按照“交由更有能力者处理”的标准，市场受反竞争做法影响较大的成员国的机构可声称由自己负责处理有关案件。在这方面，一些区域组织配备了协调制度，以确定在发生冲突时由哪个机构负责处理案件。分配标准通常以地区市场所受的影响为根据，但可能需要参照数字经济的特征予以调整。

四. 国际合作

34. 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重要工具。《原则和规则》F 节规定，在消除或处理反竞争做法时，应在国际层面开展合作。第七次联合国全面审查《原则和规则》会议重申，政府间专家组今后的届会应包括四组供非正式磋商的问题，包括国际合作和建立关系网。³⁷

35. 竞争管理机构会使用各种工具来彼此合作，从正式协定到非正式交流，不一而足。包括国际竞争网和经济合作与发展组织在内的国际组织促进了对国际合作重要性的认识，并发展出了建议和最佳做法等工具来协助竞争管理机构。由于订立正式合作安排存在难处，在国际卡特尔案件和合并中进行非正式合作的情况有所增加。³⁸

36. 尽管竞争管理机构有多种工具可用，但国际合作仍不频繁，在发展中国家的管理机构必须处理国际案件的情况下尤甚。³⁹ 成员国已认识到，在这个日益全球化和数字化的世界，为竞争和发展营造的切实有效的有利环境应包含开展国际合作以处理跨境反竞争做法。

37. 俄罗斯联邦反垄断局在 F 节下提出了一个加强国际合作的新工具，2017 年，贸发会议设立了国际合作问题讨论小组，负责商讨改进 F 节下国际合作的方式和方法。⁴⁰ 各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《原则和规则》会议之前的筹备年期间，在各区域传播这些指导政策和程序，并让工商界和学术界参与其中。⁴¹ 通过这种方式，指导政策和程序或许能在成员国和相关利益攸关方中更加广为人知和得到更广泛认可，并作为一种全面和实用的指导工具，指导、促成和协助全世界各竞争管理机构之间的合作，特别是成立时间较短的机构与经验丰富的机构之间的合作。重要的是，指导政策和程序应被用于实践中的真实案件，以便成立时间较短的机构能够更有效地应对跨境反竞争做法在其管辖区内的影响和有害效果。

³⁷ TD/RBP/CONF.8/11，第一章，第 19 段。

³⁸ TD/RBP/CONF.8/2。竞争管理机构之间的非正式合作不应被低估(TD/B/C.I/CLP/16)。

³⁹ TD/B/C.I/CLP/44；贸发会议，2018 年 b。

⁴⁰ TD/B/C.I/CLP/40。

⁴¹ TD/B/C.I/CLP/55，第一章，第 6 和第 7 段。

五. 供今后审议的议题

38. 第八次联合国全面审查《原则和规则》会议的与会代表不妨思考贸发会议今后五年应重点关注的竞争法和竞争政策领域可能的议题，同时考虑到第七次联合国全面审查《原则和规则》会议决议中的指导意见以及自该次会议以来竞争法和竞争政策政府间专家组届会上讨论的项目。

39. 各成员国在确定政府间专家组今后五年届会可能讨论的议题时，不妨考虑以下议题：

(a) 审视《竞争法范本》。一些管辖区新近通过了竞争法，而《竞争法范本》对这些发展起到了推动作用。⁴² 已有约 140 个管辖区通过了竞争法，但可能需要借助宽大处理方案等新工具来加强或改进法律和体制框架及其执行工作。已有人注意到有必要调整框架和文书以适应与数字经济有关的挑战，因此有必要参考近期的发展动态，对《竞争法范本》进行分析，以考虑按照近期的变化予以订正或采用其他补充工具或文书；

(b) 技术合作后的评估和反馈。《原则和规则》F 节述及了贸发会议工作的三大支柱之一——技术合作。技术合作活动应着眼于提供方和接受方之间的成本效益、互补性和协作，并确定优先领域和问题。在这方面，可以关注接受方的需求，并与其他国际组织开展更紧密的合作与协调，尽可能进一步开展联合工作，避免重复，从而提高技术合作活动的效力和针对性。重要的是，要与其他组织和捐助方合作，索取和收集受惠国对技术合作活动的评估和反馈，包括对竞争法和竞争政策自愿同行审评的评估和反馈；

(c) 评估发展中国家竞争立法的影响。《原则和规则》通过已有 40 年，在世界范围内，竞争法和竞争政策一直十分引人注目。竞争法和竞争政策有助于提高经济效率、推动包容性和可持续发展、提升经济活力和维护消费者福利。但是，必须评估和衡量在发展中国家和经济转型国家实施竞争框架的影响。若有实证显示竞争法和竞争政策能带来益处，那么显然有助于竞争宣传以及培养各类利益攸关方的意识，包括政界人士、部门监管机构和公众的意识。对于今后的影响评估工作，可以关注那些已从竞争政策角度接受过审评的受监管市场。

⁴² 一些成员国，特别是发展中国家，已强调了《竞争法范本》的重要性，并表示《范本》有助于起草适当的竞争法以及检验本国竞争法的条款与《范本》中的条款是否一致 (TD/RBP/CONF.4/15; TD/RBP/CONF.5/16)。