

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
28 April 2014
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

竞争法和竞争政策问题政府间专家组

第十四届会议

2014年7月8日至10日，日内瓦

临时议程项目3(a)

就竞争法和竞争政策的同行审评工作
进行磋商和讨论，审查《竞争法范本》，
就《原则和规则》的各项规定进行研究

将传播战略作为竞争管理机构提高机构效力的手段

贸发会议秘书处的说明

内容提要

全面的传播战略是竞争管理机构培养、维持和推动竞争文化最有效的工具之一。运用得当，可教育和网罗大众，促进遵守竞争法、引导政策辩论，赋予竞争管理机构权力。利用媒体开展宣传活动是任何传播战略的基本内容。

本说明探讨了一般宣传和媒体宣传的重要性，详细研究了各种媒体宣传活动。本说明概述了各主要媒体部门的宣传战略，介绍了评估媒体宣传战略的方法。本说明根据竞争管理机构对贸发会议秘书处调查的答复进行了案例分析，并提供了描述性数据和比较数据。¹



一. 什么是宣传战略？

1. 有效的竞争管理机构可定义为以最高效、最恰当的方式使用现有资源以实现其目标的竞争管理机构。然而，竞争管理机构只是竞争环境中众多利益攸关方中的一个，其他利益攸关方——政府部委、司法机关、商业界、非政府组织和公众——也都为实现自身目标采取行动。竞争管理机构在这种复杂环境中的地位自然会影响它的有效性，此外，竞争管理机构与环境互动以及改变环境的方式也可能决定其有效性。
2. 科学、全面的传播战略本身是竞争管理机构用来培养、维持和推动竞争文化最有效的工具之一。不论是成立已久还是刚成立的竞争管理机构，其经验均显示，传播战略若运用得当，可教育和网罗大众，促进遵守竞争法，引导政策辩论，赋予竞争管理机构权力。
3. 传播战略的一项重要内容就是利用媒体开展宣传活动。因此，本说明探讨了竞争管理机构在媒体宣传活动中的传播战略。本说明既从广义上讨论了宣传的重要性，又具体以媒体活动为例，特别探讨了媒体宣传活动推动竞争环境的方式。文中概述了各主要媒体部门，包括印刷媒体、电视广播和新媒体的宣传战略。文中还详细讨论了评估媒体宣传战略的重要性及方法。本说明还根据竞争管理机构对贸发会议秘书处调查的答复进行了案例分析，并提供了描述性数据和比较数据。最后，为该专题的进一步讨论提出了问题。
4. 本说明的分析基于国家和国际组织开展的研究、学术文章以及国家竞争管理机构对贸发会议调查的答复。

二. 宣传——传播战略的一部分

A. 什么是宣传？

5. 竞争宣传没有放之四海而皆准的统一定义，因为全球竞争管理部门需要利用宣传应对不同的挑战。国际竞争网将“竞争宣传”定义为：“竞争管理机构为推动竞争环境，通过非执行机制——主要通过与其他政府实体的关系以及提高公众对竞争益处的认识——而开展的活动”。¹
6. 竞争宣传包括如下内容：“竞争管理机构为影响监管框架及其执行，使之有利于竞争，而对其他公共实体采取的举措，[以及]竞争管理机构为使经济主体、

¹ 国际竞争网宣传工作组，2011年，国际竞争网第十届年会上介绍的《国际竞争网宣传数据包第一部分：宣传程序和工具》，可查阅 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (2014年4月15日访问)。

政府部门及广大民众更好地认识竞争给全社会带来的益处以及竞争政策对推动和保护竞争的作用而开展的所有活动”。²

B. 为何开展宣传？

7. 开展宣传的依据是：出于许多重要原因，宜实施竞争政策。在有足够多竞争者(或潜在竞争者)的市场中，“自由竞争应该会给消费者带来低价，使生产者能够有效利用资源，并实现社会福利的最大化”。³ 同样，在动态环境下，竞争推动技术创新，提高产品质量，增加产品种类，提高生产率。此外，“在没有干预的情况下，一些市场可能无法提供符合公共利益的最低服务水平”。⁴

8. 可以说，竞争宣传的最终目的应当是突显特殊利益集团的寻租行为，消费者和整个社会都可能为此付出代价，通过公共政策尽可能减少这类行为对全社会有利。这种观点在发展中国家和经济转型国家可能看起来更有道理，因为这些国家的商业界、消费者和媒体发现、质疑和纠正反竞争做法的经验有限，其监管机构和政治体系既没有自由市场竞争的传统，也没有吸收竞争文化。竞争宣传的其他理由包括：竞争管理机构的章程中有这方面的法定任务，例如公布关于竞争和消费者保护的教育和宣传方案，传播已通过的法律，此外，对竞争管理机构而言，事前宣传比事后制裁更有吸引力。

9. 关于后一条理由，许多竞争分析人士都认为，宣传比执法争议小。因此，他们建议发展中国家将宣传作为优先事项，在这种情况下，如何提高竞争宣传举措的有效性就成了主要问题。⁵ Simon Evenett 概述了国际竞争网提出的开展竞争宣传的如下理由：

(a) 竞争宣传锁定政府规章和私营部门对竞争的威胁，通过采取措施消除、纠正、遏制或限制对经济的危害，作为执法工作的补充。

(b) 竞争宣传有助于防止政府事先采取有利于弱势经济主体的干预，有缺陷的竞争程序对它们危害最大。

(c) 由于竞争管理机构有自主权，竞争宣传可有助于减少因特殊利益集团影响政府监管机构决策而造成的浪费。

(d) 在新建立的竞争制度中，向公众宣传是增强透明度的重要工具，透明有助于赢得更多支持。⁶

² 国际竞争网宣传工作组，2002 年，为国际竞争网第一届大会编写的《宣传和竞争政策》，可查阅 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (2014 年 4 月 15 日访问)。

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ S Evenett, 2006 年, Competition Advocacy: Time for a Rethink, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 26(3): 495–496。

⁶ 同上，第 497-550 页。

C. 如何开展宣传？

10. 在实践中，宣传活动的范畴可能很广。例如，介绍关于基本问题的一系列重点——例如垄断如何损害公众利益、使垄断者更加富裕——是一种宣传。部门监管程序中广泛的法律和经济论证也是一种宣传。宣传活动还可以包括作证、提交书面材料，或是向部委、立法部门、法院、部门监管者或市政当局分发材料。此外，宣传活动还可以包括在专业协会和行业协会、学术机构以及会议上发表演讲，在专门期刊或其他杂志上发表文章，以及为媒体制定明确的战略。举行新闻发布会或以其他方式公开解释竞争和市场原则的重要性及意义也可以视为一种宣传。竞争管理当局还可以结合当前案件或反垄断问题提起倡议，例如专题宣传或“竞争宣传年”活动。⁷

11. 在竞争制度尚不完善的发展中国家，向公众宣传竞争原则是一项长期优先事项，不仅是为了竞争管理机构能够将任务公之于众，提高知名度，也是全面开展工作的合理出发点。事实证明，事先预防比强制执行更有成本效益，特别是在管理机构成立初期，意识薄弱与资源匮乏可能形成恶性循环，老一套的做法难以改变。因此，管理机构在成立初期从宣传工作开始，逐步过渡到针对容易评估的简单案件的强制执行，将更有成效。可以等形成了有利于调查的竞争文化并积累一定经验后，再对复杂案件进行调查。⁸

三. 媒体宣传

12. 任何基于媒体的传播活动的理想结果都是让人们听到竞争管理机构的声音，使这些机构能够对政策环境施加影响。通过诉诸媒体，从公共政策角度提出问题，竞争管理机构可以巧妙地向决策者施加压力以改变政策环境。

13. 媒体宣传使用广泛的传播战略推进竞争政策，但是未必每一项媒体宣传活动都使用每一项战略。例如，通过联络点和民意调查可以了解人们的想法，可用于针对特定人群提出问题。管理机构现有的技能和资源可能决定它们倾向于使用的传播类型，例如付费广告或制造新闻。不过，不论采取怎样的传播战略组合，竞争管理机构都必须把握机会，随时准备好利用新出现的情况。同时，竞争管理机构还必须提高警惕，避免为自身博取媒体眼球，应当采取将每一项媒体行动与具体目的和目标挂钩的战略。

⁷ M Skrobisz, 2012 年，国际竞争网宣传问题研讨会上介绍的 The ABCs of advocacy: the basic principles, 可查阅 http://www.autoritedelaconurrence.fr/doc/bos5_uokik_icn_oct12.pdf (2014 年 4 月 15 日访问)。

⁸ 国际竞争网宣传工作组，2002 年，为国际竞争网第一届大会编写的《宣传和竞争政策》，可查阅 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (2014 年 4 月 15 日访问)。

14. 每天的新闻中都有竞争管理机构可以与它们的问题相联系报道。事实上，重大新闻有时可以预测。例如，全球的竞争管理机构都知道，特殊事件，例如世界竞争日和世界消费者日将有大量的新闻报道。管理机构可根据这类可预见事件，计划何时发布相关报道，平日可能只具有一般新闻价值的新闻稿，配合相关事件则可能成为头条。

15. 如果具备所需技能，竞争管理机构不妨利用各种机会制造新闻，帮助制定媒体和公共议程。例如，欧盟委员会竞争管理总署在欧盟成员国和瑞士开展了一项研究，研究显示瑞士消费者的手机和上网费是欧洲其他国家平均水平的两倍。瑞士境内广泛报道了这项研究，将国内运营商 **Swisscom** 的垄断行径置于众目睽睽之下。

16. 媒体宣传还有助于竞争管理机构建立训练有素的媒体宣传团队，从而在管理机构内部为今后的变革建立能力。媒体宣传活动的一项重要目标可能是为管理机构的工作人员培养一系列重要技能，补充和推进当前的竞争管理机构及其宣传工作，以便实施经济改革。

A. 媒体宣传战略对推动竞争环境的作用

1. 媒体宣传有助于增强公众意识

17. 媒体宣传可帮助公众进一步认识竞争管理机构的作用和行动，以及打击反竞争行为的益处。以通俗的语言介绍和解释竞争环境的优点可帮助公众更好地理解竞争政策的目标。此外，通过各种媒体，例如新闻报道、电视和电台讨论以及社交媒体，很容易解释反竞争行为可能对人们的生计造成的伤害，例如抬高基本商品和服务的价格。这样，媒体宣传不仅可以向公众灌输公平的观点，还可以提供报告违法行为和诉诸司法的方式和方法。此外，竞争管理机构所采取行动的益处若能见诸媒体，公众(以及许多其他利益攸关方)将能够更好地理解竞争政策的作用。

18. 上述媒体都可以用来针对特定的对象，突出显示国家市场中的相关问题。新闻报道若涉及工资、商品以及提供基本服务的问题，很可能引起社会各界的兴趣。通过这种方式，竞争宣传不仅有助于向公众灌输竞争文化，还可以作为政治支持的来源。例如，向公众普及直接关乎民生的竞争问题可能促使消费者协会或工会采取行动，施加压力纠正不公平的物价政策。

19. 贸发会议秘书处调查的许多应答者指出，他们开展媒体推广活动是为了让人们更清楚地看到竞争管理机构在政策影响和执法方面的作用。例如在拉丁美洲，智力的国家经济检察院、哥伦比亚的工商监管局、秘鲁的国家竞争和知识产权保护局就是拥有充分的自主权和资源，利用新闻、电视和社会网络等各种媒体，积极开展宣传活动以支持和推广其活动的典范。

2. 媒体宣传影响商业界的行为

20. 作为一项教育公众的工具，媒体宣传除其他外，可以增强公众对竞争法的理解。媒体活动可专门针对商业界，突出显示滥用主导地位、卡特尔化、制裁以及针对告密者的宽大处理方案等相关问题。这类活动可以显示犯罪者的风险、有助于提高遵纪守法率、激励人们寻求宽大处理。面向商业界的媒体宣传活动可能对发展中或转型期经济体尤为重要，因为它们的竞争文化或商业界可能尚不成熟，缺乏针对反竞争做法采取预防措施所需的法律或技术支持。此外，如果媒体宣传活动强调不遵守竞争法的后果，相关行业可能会更加遵守竞争法。

3. 媒体宣传影响政策制定者的行为

21. 大众媒体，尤其是新闻媒体在推动关于政策问题的民主讨论方面发挥重要作用。媒体通常可以针对某个问题有效地制定公共议程，确定讨论范围。在媒体化的民主社会中，关于公共政策的辩论不仅发生在立法机构，也出现在晚间新闻、报纸头版、互联网或广播电台。媒体化的信息可巩固现状或推动经济改革和竞争市场的政策目标。大众媒体，尤其是新闻媒体可以起到扩音器的作用，使政策制定者不能忽视它们的声音。

4. 竞争倡导者、媒体与政府之间的相互作用

22. 理论上，媒体宣传应当对竞争意识和决策制定产生积极影响。然而，市场——包括媒体市场本身——所处的政治环境可能削弱这种影响。换言之，如果新闻自由和政治竞争相对有限，那么媒体极有可能受到政治干预。在这样的环境下，竞争管理机构通过媒体宣传影响政策进程的力量将遭到削弱。

23. 另一个相关因素是竞争宣传在某些部门，尤其是竞争文化尚不成熟的地方可能面临的各种类型的障碍。2002 年开展调查后，国际竞争网称“私有化进程或监管改革过程中负责任的机构除其他外，可能力求增加政府收入、保护特定的社会团体、通过提供一定程度的保护促进竞争、关注环境或劳工问题，以及保护得到政治家支持的部门利益，因此可能不愿将竞争方面的建议作为优先事项”。⁹

5. 媒体作为发现反竞争做法的工具

24. 接受贸发会议调查的大多数竞争管理机构都表示，它们通过监测媒体动态，察觉反竞争做法的蛛丝马迹。为了开展这项工作，大多数监管机构(例如保加利亚、克罗地亚和捷克共和国)指派了专人或专门办公室编写述评(例如瑞士)和报告(例如波斯尼亚和黑塞哥维那)，或是向内部信息系统提供最新发现(波兰)。例如，挪威竞争管理局使用自动搜索引擎，输入特定的关键词和短语，积极监督

⁹ 同上。

媒体动态，通过这种方法发现了某些市场中可能存在的竞争问题以及未通报的并购案例。

25. 许多应答者(例如克罗地亚、德国、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和西班牙)指出，媒体信息在法律体系中不得视为直接证据，但是可以作为调查来源。通常，媒体信息只是作为启动调查的初步间接证据，通过调查再寻找进一步证据。作为证据提出这类信息的当事方必须使用其他更可靠的证据证明其陈述。

26. 另一些地方(例如波兰、瑞典和瑞士)采用自由评估证据的原则，也就是说，原则上不限制证据来源，某些情况下，没有具体规定不同类型证据的权重。不过，法院考虑媒体信息的国家的许多应答者强调，需要严格确立这类证据的有效性或提供佐证或其他更实质性的证据。例如，欧洲联盟通常使用常规调查工具，直接向消息源头核实通过媒体获得的信息。在伦敦银行同业拆借利率案中，欧盟委员会考虑了报纸上公开的信息。在许多案件中，首先由管理机构(例如德国)、独立委员会(例如瑞典)或法院本身(例如捷克共和国)评估媒体证据的质量。下文概述了调查应答者提到的部分案件：

(a) **捷克共和国**。其中一个案件是，家禽生产商因制定联合定价策略而被判“扭曲竞争罪”。证据包括一个电视频道在家禽生产商会议上的一段录音。

(b) **丹麦**。其中一个案件是，某公司的销售经理在接受电视采访时解释了公司的“转售价格维持”战略，导致该公司被处以 100 万丹麦克朗的罚款。在针对土豆生产商的另一个案件中，公诉人提出的证据包括电视节目，生产商在节目中讨论了未来的土豆价格，他们的行业协会主席在节目中鼓励其成员提高价格并限制土豆产量。

(c) **挪威**。在两家沥青公司因操纵投标遭到罚款的案件中，国家广播网上一段九分钟的新闻报道作为案件的参考证据，但没有作为单独的证据。

(d) **波兰**。竞争和消费者保护办公室基于媒体报道启动了许多案件的诉讼程序，包括废弃物市场上的合谋案、¹⁰ 弗罗茨瓦夫的操纵竞标案¹¹ 和足球赛转播案。¹²

(e) **摩尔多瓦共和国**。国家基于媒体文章启动了多项调查。在一个案件中，法官接受了媒体证据，以起诉同时限定石油零售价格的多家公司。

¹⁰ 波兰，竞争和消费者保护办公室，2009 年，可查阅 uokik.gov.pl/news.php?news_id=1081 (2014 年 4 月 15 日访问)。

¹¹ 波兰，竞争和消费者保护办公室，2013 年，可查阅 uokik.gov.pl/news.php?news_id=10746 (2014 年 4 月 15 日访问)。

¹² 波兰，竞争和消费者保护办公室，2013 年，可查阅 uokik.gov.pl/news.php?news_id=10571 (2014 年 4 月 15 日访问)。

(f) **俄罗斯联邦**。联邦反垄断局最近因某公司总裁发表的关于该公司在市场上的计划行为的公开声明(同时发布在公司网站上), 发布了一项禁止活动通知, 这可能导致宣布该公司违反竞争法。

(g) **塞尔维亚**。保护竞争委员会基于来自不同媒体的信息, 发出了警告或是启动了下列案件: (一) 利用从报纸上获得的关于牛奶生产商行为的信息提起诉讼, 最后判定该国最大的牛奶生产商滥用主导地位; (二) 因一名记者质疑该市政府关于出租车统一定价的决定, 启动了诉讼程序; 以及(三) 在报纸报道了一例未事先通报便完成的并购案后, 采取了法律行动。

(h) **西班牙**。其中一个案件是, 国家竞争委员会因西班牙冷冻面团制造商协会主席在对媒体的发言中提到了暗示违反竞争法的定价建议, 对该协会启动正式程序。在另一个案件中, 国家竞争委员会从媒体报道中得知西班牙雇主和产业联合会旅游业理事会会长在发言中建议旅馆经营者涨价。委员会考虑了发言的具体情况, 包括具体听众, 发言人在行业中的地位以及该行业作出的反映。经过调查, 向该联合会处以 15 万欧元的罚款。

(i) **瑞士**。某消费者节目的编辑部向竞争管理机构秘书处转交了一封信, 信中载有某汽车制造商关于从德国向瑞士进口商用车的发言, 管理机构随后立案并将这封信作为证据之一。

27. 下一章概述了可通过其达到宣传效果的一些媒体类型, 以及调查答复中提到的更多案件。

B. 媒体类型

1. 新闻和印刷媒体

28. 新闻稿、采访、新闻发布会和印刷媒体最常被用来向公众宣传减少监管如何能够推动竞争, 提高公众对竞争管理当局议程上首要问题的认识, 发布竞争管理当局执法活动的重要案件, 以此教育公众或告知商业界某些法律规定, 例如有关业务收购的法律规定。

29. 所有接受贸发会议调查的管理机构都指出, 如上文所述, 它们为活动发布新闻稿, 可以有效地提高认识。例如, 摩洛哥竞争管理机构自 2009 年开展了许多关于竞争的产业研究, 在发布研究报告时举行新闻发布会, 邀请各届媒体代表参加, 以确保广泛传播研究结果。在一个案例中, 关于管制货物和服务价格的不良补偿系统引发了公众讨论, 最终在政府支持下实施了改革。

30. 消息或新闻稿往往是传播信息的最佳途径, 要想达到最佳效果, 管理机构应当与新闻界及记者培养富有成效的关系。管理机构应当将自身视为新闻报道的来源, 它们拥有所需的专长、信誉和可信度, 具备关于相关问题的及时信息和广泛认识。例如, 在赞比亚, 管理机构的工作人员在国内两大日报上发表文章, 介绍该机构在竞争和消费者保护方面的任务和作用。此举反响良好, 消费者纷纷向

该机构举报。在美利坚合众国，随着技术的进步，人们在智能手机上使用叫车软件，叫车和付费不必经过调度公司，联邦商业委员会随后开展了宣传工作，倡导当地出租车业的监管机构避免对竞争实施不当的监管限制。针对当地和国家监管机构做出的限制车辆类型和司机使用智能手机应用程序的规定，联邦商业委员会工作人员通过新闻稿发表了评论，强调传统和新型叫车服务之间的竞争对消费者的好处。一份重要报纸发表了一名委员质疑拟议规定的评论文章，联邦商业委员会政策规划办公室主任应邀在行业监管者团体年会上发表主旨演讲，阐述了该委员会的立场，关注行业资讯的新闻媒体代表对年会进行了报道。

31. 有时，不妨向记者提供反馈，可以有建设性地强调报道中没有提到的重要信息，提供背景资料，或是建议其他报道或后续报道。例如，为了维持记者对竞争相关问题的兴趣，波兰竞争和消费者保护办公室每年举办竞赛，评选竞争和消费者保护领域的最佳报刊文章、广播节目和电视节目并颁奖。

32. 然而，不应忘记，记者的目的可能与竞争管理机构不同，所有媒体类型无一例外。事实上，由于不同国家新闻界的公开、公平和透明标准存在很大差异，管理机构可能很难与新闻界建立建设性的关系。下文概述了调查应答者提到的更多案件：

(a) **巴西。**由于该国的竞争文化尚不成熟，保护经济行政委员会在成立 50 周年之际为巴西利益攸关方举办了一系列宣传活动，包括发布关于巴西竞争发展史的新书，强调公共政策对保护竞争环境重要性的教育活动，以及重新发行《巴西竞争期刊》。启动了相关广告活动，包括制作图表材料，在主要报纸和国内杂志上投放广告以及建立业务相关网站。

(b) **保加利亚。**保护竞争委员会遵循透明原则，不断向公众和大众媒体提供活动信息。委员会通过的部分决定以新闻稿形式发布，发布在委员会官方网站上，并通过电子邮件发给国内所有主要媒体，包括日报和周报、期刊、电视和广播电台以及新闻机构。

(c) **智利。**该国主要的竞争政策中心负责开展一项研究，评估该国行业协会带来的风险，研究得出结论称，同业工会和行业协会无疑是合谋行为的常用工具，它们往往助长了竞争者之间的暗中协调，减少了竞争。研究完成后，发布了国家经济检察院第二号宣传材料初稿(后称为《行业协会与自由竞争》)，并展开公众磋商。国家经济检察院的宣传材料为行业协会的合作伙伴确立了一些关于竞争规则的指导方针和建议。在充满敌意的环境下，该草案引发了许多讨论，最终出版后讨论仍在继续。国家经济检察院为推出和讨论该宣传材料开展了多项活动，包括新闻发布会和研讨会。国家经济检察院随后针对不同的行业协会向竞争事务法庭提出申诉，其中最大的案件涉及三家家禽生产商向主要超市出售鸡肉时的串通行为。在这些宣传活动的推动下，各行各业开始制定反垄断指导方针，要求行业协会，例如建筑业商会以及智利采矿业理事会遵守竞争原则。同样，智利经济中的三大重要行为方——非政府组织 *Generación Empresarial Foundation* (由不

同公司高级管理人员组成的负责监督商业道德的实体)、工商业联合会以及曾经对国家经济检察院意见最大的报纸也共同发布了竞争指导方针。

(d) **克罗地亚**。竞争管理机构每月发布电子通讯,介绍其活动,包括管理机构理事会作出的重要决定、法律变更、反托拉斯和国家援助活动的消息、未来工作计划以及欧洲联盟和世界范围内重要的反托拉斯和国家援助案件的消息。管理机构还与专门的公关专家协调,就管理机构通过的一些决定发布新闻稿。

(e) **毛里求斯**。竞争管理机构曾组织“竞争主题周”活动,在那期间,管理机构发放了有卡通图案的台历,揭露卡特尔和垄断的不良影响,同时强调宽大处理方案的优点。这些台历每天都提醒人们需抵制限制性商业做法。该活动反响很好,特别是中小企业给予了很高评价。

(f) **巴布亚新几内亚**。竞争管理机构向考虑业务收购的公司分发了宣传手册,解释了报批和办理相关手续的重要性。

(g) **波兰**。竞争和消费者保护办公室举办了针对专业市场参与者的全国教育活动,加强对反竞争协议的认识。该办公室在与弗罗茨瓦夫大学联合举办的一次会议上启动了该项目,并在网站发布了一系列视频、广播和新闻报道。

2. 电视和广播

33. 通过电视和广播进行媒体宣传的要求有别于印刷媒体。

34. 一个最大的不同在于电视制作的成本要高很多,对于较小的管理机构而言,可能是不可逾越的障碍。然而,对于能够负担这笔费用的管理机构而言,电视和广播宣传有很多优势,包括很多情况下不必通过报社记者这样的第三方传递信息。同样,因为是付费曝光,管理机构可以以它们希望的方式、在希望的时间向它们选择的目标受众传达信息。当然,并非所有付费广告或内容的费用都高不可攀;广播就是一种相对便宜的与目标受众或组织沟通的方式。

35. 另一个显著区别是可用的时间。电视和广播记者报导一件事只有很短的时间。通常,电视新闻长度在 90 秒至 3 分钟,广播新闻在 30 至 60 秒之间。因此,如第三章所述,管理机构采用这种方式进行宣传时必须物尽其用,最好是将新闻报道与大型事件或问题挂钩。这样一来,便可借由一则报道在当地和国际上推动相关问题。下文概述了调查应答者提到的三个案例。

(a) **巴布亚新几内亚**。国家电视网与竞争管理机构及海关签署了关于禁止进口和销售危险产品的谅解备忘录。电视上播出了与禁令有关的活动和行动,以显示管理机构对消费者保护问题的重视。管理机构还利用电视和广播向更广泛的受众——不论他们是否识字——介绍其作用和职责。管理机构的工作人员在节目中介绍了他们的工作领域并回答了问题。消费者可自由发表意见,并向管理机构匿名报告疑似违反《消费者和竞争事务独立委员会法》的情况。

(b) **波兰**。竞争和消费者保护办公室举办的宽大处理宣传活动向企业家传播了关于保护竞争的知识。宣传宽大处理方案的电视节目在全国并重点在财经频道播出。办公室主任向 500 强企业发放了方案资料，办公室还专门开设了一条热线，被禁协议的参与者可以匿名索取关于该方案的资料，并熟悉申请宽大处理的程序。由于关于集中度案件的诉讼增加，以及对该领域竞争法的认识不足，于是开展了一项活动。向企业家介绍了通报集中意愿的程序，并明确阐述了集中可能对市场造成的负面影响。该活动包含关于集中度控制的 10 集电视和广播节目，同时在竞争和消费者保护办公室网站上提供解释集中程序的资料，包括如何观看系列节目、启动该活动的辩论以及一个常见问题页面。感兴趣的公司可通过咨询热线或电子邮件与该办公室联系。除这些举措外，该办公室还向企业和组织发放了相关资料，包括关于集中程序的指南以及该办公室与商业界合作开展的市场分析文件。

(c) **赞比亚**。竞争管理机构利用电视和广播，就不公平交易做法以及消费者在与商家交易时的权利和义务开展了宣传活动。管理机构的工作人员参加了公共和社区电视问答节目，从而提高了公众参与度，管理机构也得到了更多反馈。

3. 新媒体

36. 互联网日益成为储存和更新竞争管理机构信息的方式，Facebook 和 Twitter 等社会媒体则用来获得公众对当前新闻或热点的评论。贸发会议的调查明确显示，发达国家和发展中国家均使用社会媒体扩大受众面并实现双向沟通。一些调查应答者，例如克罗地亚称，他们将新媒体视为推广竞争管理机构宣传活动的最有效的媒体工具。下文概述了调查应答者提到的相关案例：

(a) **保加利亚**。保护竞争委员会网站载有委员会职责和活动的详细资料和解释，例如通过的决定、年度报告和关于竞争法适用的不同方面的指导方针。例如，在一次针对商业界的研讨会上以互动舞台剧的形式介绍了宽大处理方案后，网站上登出了该视频。

(b) **加拿大**。在第二届年度“2 Good 2 B True Day”（难以置信活动日）上，竞争管理局在 Twitter 上与网友畅谈两种最常见的骗局。该社会媒体活动是“防止诈骗月”活动的一部分，与防止诈骗论坛合作举行，竞争管理局任该论坛主席。

(c) **埃及**。竞争管理机构广泛运用社会媒体与公众接触，以提高透明度和建立信任。该机构的 Facebook 主页刊登新闻和教育材料，包括宣传手册、常见问题和连环画，并开设了一个公众讨论论坛。网站点击率高，显示了投资社会媒体对维持曝光率和提高公众对相关问题认识的重要性。

(d) **挪威**。竞争管理局参加了关于拟订专项法律维持图书固定价格的公众辩论，目的是防止该法生效。在向听证会提交证据的截止日期之前，管理局在精心选择的媒体节目上发布意见，并在管理局网站上刊登支持材料，通过这种方

式，管理局的意见确立了讨论基调，并成为讨论和访谈中受欢迎的参与者。尽管该法最后还是通过了，但是管理局的意见仍然体现在公众辩论中。

(e) **俄罗斯联邦。**联邦反垄断局网站旨在介绍最近的诉讼程序和判决以及主要的竞争宣传举措，并刊登媒体对该局行动的评论。反垄断局开设了一个针对国土开发竞标者的网站和一个单独的反卡特尔网站，该网站介绍卡特尔的性质和威胁以及公民可以如何为检举作出贡献。反垄断局还活跃在社会媒体上，通过 Facebook 和 Twitter 发布新消息，并征求公众对该局工作的意见和建议。2010 年，专门开设了名为“FAS-book”的 Facebook 主页，作为在非正式环境下与竞争管理机构代表有效进行团体沟通的平台。在实践中，这些社会网络正成为反垄断局的虚拟接待室，人们可以在那里提交申诉、提出建议、开展公众讨论。

(f) **美国。**联邦商业委员会在网上发布了一系列针对年龄较大儿童的插图版对话，通过互动式的商业中心购物之行，以文字和图片解释了竞争和消费者保护原则在现实生活中的运用。涵盖以下问题：广告、安全、模特骗局、骗人的工作、奇迹项目、彩票与竞赛、竞争、供给与需求、兼并以及美国竞争法的历史。在关于竞争宣传的培训中经常使用的另一个视觉辅助工具是美国竞争管理机构打赢的第一场国际卡特尔官司的视频，该案涉及动物饲料添加剂赖氨酸的合谋定价，最终实施了制裁，判三人入狱。¹³

(g) **大不列颠及北爱尔兰联合王国。**公平交易办公室¹⁴有 Twitter 账户，由一个代表该办公室所有工作人员的机构内团队管理。该办公室几乎每天都发推文，包括就该办公室正在磋商的某些问题征求意见，以及发布网上新官方资料的消息，例如新闻、出版物、YouTube 视频、演讲和宣传活动。该办公室无法逐个回答问题。不过，从 Twitter 用户那里收集的所有建议和新议题都分给相关工作人员处理。

四. 衡量基于媒体的传播战略的效果

37. 衡量基于媒体的传播活动的效果未必容易。媒体宣传可能是整体战略的重要组成部分，但不是孤立存在，其本身并非完整的战略。此外，媒体作为一项宣传工具，应当与其他方针，例如执法、建立联盟和政策倡导相结合。鉴于各国经济和政治局势的复杂性，很难将媒体宣传的贡献分离出来，政策之争可能持续数年，不同的利益攸关方均参与其中。简单来说，当局不妨追踪与所选问题相关的基本结果，包括该问题是否进入公共议程，是否提高了对该问题的认识，宣传是否造成压力、促使主要决策制定者采取行动，以及政策是否颁布或设想的变化是否发生。

¹³ 联邦商业委员会，2009 年，赖氨酸卡特尔案，见 <http://www.youtube.com/watch?v=wDH0Rv8R0SQ> (2014 年 4 月 15 日访问)。

¹⁴ 公平交易办公室在贸发会议的调查后，于 2014 年 3 月 31 日停止运作，其工作由许多不同机构接管。

38. 许多措施都可以用来衡量媒体宣传活动的结果。例如，问题在多大程度上出现在媒体议程上可以通过报道量来衡量，而报道的位置以及是否从公共政策角度阐述该问题则可以通过内容分析加以评估。通过监测立法进展以及采访主要倡导者和决策者可以评估媒体报导是否推动了政策。评估者可查看重要文件，例如国家或地方议会的会议记录，访问决策者或记者，以确定媒体报道是否成功地施加了压力，促使采取行动。利益攸关方意见调查往往是确定问题是否引起相关团体注意的有效方式，但是大规模的民意调查可能耗资巨大，或许不适合规模较小的管理机构。

39. 虽然评估媒体宣传存在困难，但是管理机构必须开展这一进程。鉴于管理机构的预算和资源通常有限，媒体宣传活动应当尽可能做到影响大、成本效益高。正如本说明前几章所述，这对发展中国家尤为重要。例如，毛里求斯的竞争管理机构启动了全国范围的媒体宣传活动，包括同时在广播、广告板和印刷媒体上进行宣传。活动结束后，管理机构注意到公众的反馈和投诉显著增加，但是很多并不涉及竞争法，而是涉及消费者保护问题。

40. 在评估过程中，还应强调媒体宣传是整体战略的重要组成部分，指出媒体宣传不是孤立存在的。管理机构其他业务领域内部的制约因素可能会影响媒体宣传的有效性。例如，印度尼西亚的媒体报道显示，商业竞争监管委员会有效拟订了信息并与受众直接沟通。雅加达的一份主要报纸以头版报道，地方电视新闻进行了相关报道，作为主要节目的预告片。然而，该委员会没有能力跟进广泛的媒体报道引起的关注。因此，可能错失了推动公共政策的良机。

41. 在接受贸发会议的调查时，许多机构(例如塞尔维亚)称，它们目前没有对媒体宣传活动的有效性进行评估，另一些机构(例如欧洲联盟)称，它们不具备评估媒体宣传活动有效性的专门技术，还有一些机构(例如马耳他)称，它们只评估了关于特别活动的新闻报道。

42. 许多竞争管理机构(例如约旦、马来西亚、毛里求斯和摩洛哥)记录收到的投诉数目，以评估宣传的影响。一些应答者(博茨瓦纳、智利、埃及和印度尼西亚)指出，它们广泛调查了人们对管理机构有效性的看法，包括认为之前发布的研究和指南是否有用。为了评估其媒体宣传工作，一些管理机构(例如圭亚那和西班牙)与主要利益攸关方及政府机关、私营部门、学术界、律师事务所和新闻界相关人员保持密切联系，从他们以及消费者那里获得反馈意见，另一些机构(例如苏里南)则通过互动程度、活动参与者的反应或网站使用情况进行评估。一些管理机构(例如塞尔维亚)表示希望建立相关评估机制。下文还列出了两个案例：

(a) **丹麦。**丹麦竞争和消费者事务管理局评估了 2013 年举办的关于“在卡特尔案件中引入监禁”的活动的效果，向许多竞争事务律师及行业协会成员调查该活动是否加强了人们对竞争规定的认识。所有应答者均予以肯定答复。

(b) **联合王国。**公平交易办公室采用特别制定的方法评估了竞争宣传的效果。通过竞争宣传对价格的影响定量地衡量部分效果。鉴于管制可导致价格上涨，因此比较了不利于竞争的管制、有利于竞争的管制与没有任何管制的情况下的价格。对消费者的好处可归纳为：价格降低以及价格降低带来的消费增加。要想准确地计算效果，需要知道需求弹性，以确定价格上涨将导致多大程度的消费下降。竞争宣传的效果不仅体现在价格方面，还体现在产品质量的提高或配送流程的改进等方面，但这些更难衡量。

43. 许多其他应答者指出，它们采取了更加正式的评估方式。例如，巴西和捷克共和国的管理机构设有专门部门，评估媒体宣传活动的效果，捷克共和国聘请了一家专业公司，每年对关于管理机构及其活动的媒体报道进行分析。哥伦比亚的管理机构与一家广告公司合作，该公司分析关于管理机构媒体宣传活动的报道并提交报告，还有一家传媒公司提供每月最新资讯，并通过使用免费印刷媒体节约资金。所有评估工具均向高管层报告，以便更好地作出决策。俄罗斯联邦反垄断局公关部每天监测大众媒体对该局工作的报道，该局指出，了解公众对该局的任何信息、案件判决或产品市场开发建议的反应至关重要。瑞典竞争管理局也每天编纂媒体和商业情报，每周向局长汇报，定性并尽可能定量地评估活动的媒体影响。该管理局特别重视社论和评论文章或是政治人物及工会和行业协会领导人的言论。下文还列出了两个案例：

(a) **波兰。**竞争和消费者保护办公室通过以下方式评估其活动的有效性：监测互联网统计数据以及网站访问量，统计关于某个问题的新闻稿数目，在某些情况下开展社会调查，例如调查波兰企业对宽大处理方案、竞争法和国家援助发放原则的了解程度。

(b) **乌克兰。**反垄断委员会新闻办公室使用电子邮件群发软件，向报刊、杂志及其他印刷媒体、电视和广播电台、新闻机构、其活动与委员会有关联的非政府组织和协会以及区域、地区和地方媒体发送官网上的重点新闻，以便达到最大的覆盖面。

44. 上述案例中的监测使管理机构能够考虑到大众媒体和商界的意见，密切关注大众媒体中的负面报道并相应地作出反应。

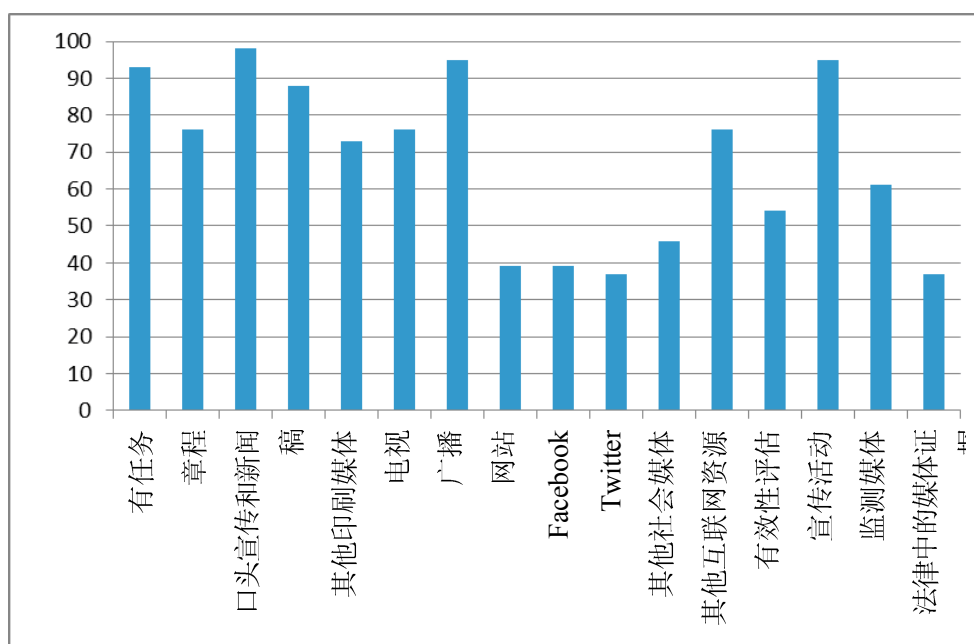
五. 贸发会议关于竞争宣传中的做法以及媒体的调查

45. 本章简要归纳了 43 个竞争管理机构对贸发会议调查的答复。

46. 图 1 显示，平均 90% 以上的应答者有宣传任务，利用新闻发布会和新闻稿进行媒体宣传，设有宣传网站，并监测媒体动态以发现违反竞争法的情况。

图 1

竞争宣传与媒体 (肯定答复的百分比)



注：有任务指有宣传任务的管理机构；章程指任务写入章程的管理机构；口头宣传和新闻稿指利用采访、新闻稿和新闻发布会进行宣传的管理机构；其他印刷媒体指利用其他印刷媒体进行宣传的管理机构；电视、广播、网站、Facebook、Twitter 及其他社交媒体指管理机构是否在传播战略中运用这类媒体；其他互联网资源指利用其他网络资源的管理机构；有效性评估指对宣传活动的效果进行评估的管理机构；监测媒体指监测媒体动态以便发现违反竞争法情况的管理机构；法律中的媒体证据指所在国的法律允许使用媒体证据的管理机构；法庭中的媒体证据指在法庭上实际使用过媒体证据的管理机构。

47. 绝大多数应答者(70-80%)都在章程中规定了宣传任务，利用电视和广播开展宣传，并拥有评估媒体宣传活动的机制。社会媒体的运用不那么广泛；只有 30% 至 40% 的竞争管理机构使用 Facebook、Twitter 等社交媒体和其他网站。在大约三分之二的地方(60%)，法律允许使用媒体上获得的证据，大约三分之一的应答者(37%)在法庭诉讼中使用过媒体证据。

48. 大约一半应答者(53%)知道它们对宣传活动的预算分配，平均而言比例较低，全部宣传活动占预算比例的中位数为 3.7%，媒体宣传活动占预算比例的中位数为 1.2%。宣传活动占预算比例的中位数存在较大的区域差异：非洲 3%、中南美洲 8%、经济合作与发展组织国家 5.5%。媒体宣传占预算比例的中位数区域差异不大；四个作答区域的中位数均低于 1.5%。

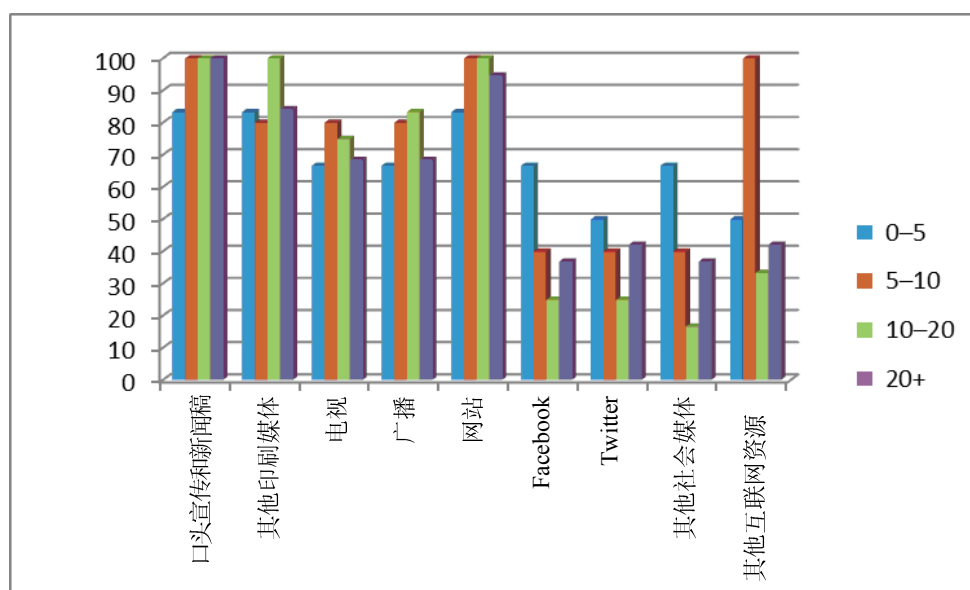
49. 图 2 显示，关于“旧”媒体和网站的运用，所有竞争管理机构，不论新老，都呈现类似的模式：80%以上使用新闻和印刷媒体并设有网站，65%至 80% 利用电视和广播进行宣传。不过，社会媒体的使用方面，新成立的机构中有 50% 至 65% 表示使用 Facebook、Twitter 或其他社交媒体网站。这一比例远远高于成

立较久、成熟的管理机构，可能说明社交媒体对新成立的管理机构更有吸引力，他们可能迫切需要迅速提高知名度，并希望尽可能高效率、低成本地获得资源。有趣的是，成熟期管理机构(10 至 20 年)使用社会媒体的比例(10-30%)不仅低于新成立的管理机构，而且低于成立较久的管理机构。

图 2

按管理机构成立年限化划分的媒体使用情况

(按管理机构成立年限划分的百分比)



50. 下表显示了按区域划分的媒体使用情况。可以看出，不论区域，几乎所有的管理机构都利用新闻活动和电视进行宣传。亚洲和太平洋(100%)、非洲(88.9%)、西欧和北美(75%)使用广播的比例很高，而欧洲的转型期经济体和中南美洲(分别为 58.3%和 62.5%)则低很多。社交媒体方面，除非洲广泛使用 Facebook(77.8%)和 Twitter(66.7%)外，其他区域的使用比例基本上远低于 40%。这可能验证了这一建议：特别是新成立或资金不充裕的管理机构可以使用新的社交媒体代替费用较高的传统媒体，达到同样的覆盖面和受众。

按区域划分的媒体使用情况

	非洲	中南美洲	亚洲和太平洋	欧洲的转型期经济体	西欧和北美
采访、新闻稿、新闻发布会	88.9	100	100	100	100
其他印刷媒体	66.7	100	100	83.3	87.5
电视	88.9	100	100	100	100
广播	88.9	62.5	100	58.3	75
网站	88.9	100	100	100	87.5
Facebook	77.8	25	33.3	16.7	37.5
Twitter	66.7	25	16.7	33.3	37.5
其他社会媒体	44.4	25	50	25	37.5
其他互联网资源	55.6	50	33.3	25	75

六. 供讨论的问题

51. 建议讨论的问题包括：

(a) 新成立的竞争管理机构应当如何制订媒体宣传战略？在分配资源时是否应当制定标准，以确定感兴趣的优先部门？

(b) 较晚通过竞争法的国家可以从有成熟竞争文化的国家那里学到什么？适应过程应考虑哪些因素？

(c) 应当为利益攸关方提供哪些能力建设支持，以便其开展有效的媒体宣传？

(d) 在新闻和政治自由不保的地方应当如何开展竞争宣传？

(e) 就宣传、特别是媒体宣传开展国际合作的最佳模式是什么？
