

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
27 April 2015
Chinese
Original: English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

就提高贸发会议自愿同行审评运用效率提供的反馈

贸发会议秘书处的说明

内容提要

过去十年(2005-2015 年)，贸发会议制定了一套开展竞争政策同行审评的独特战略。该自愿审评工具让发展中国家的竞争管理机构能够进行自我评估和独立评估，从而使贸发会议掌握这些国家竞争体系的优缺点。贸发会议协助起草一份报告，提交给其他成员国的竞争主管机关审查，它们对自愿接受审评的主管机关进行评估，并建议采取从制度和规范角度改善和加强竞争主管机关的措施。此外，作为一项重要和特别的补充，贸发会议采取向受审评国经济体系的所有利益攸关方(立法、行政机关、私营部门和学术界)分发审查/审评结果的战略，并为完成审评进程，与竞争主管机关积极合作，以纠正竞争规范方面的不足，提高适用这类法律的效率。

贸发会议的同行审评战略得到了参与审评的大多数成员国的好评。不过，需要发起讨论，基于关于过去十年成果的两份外部报告，分析并提议如何改进同行审评方法。这些报告中的分析以及该领域的众多专家基于分析提出的意见将有助于更好地使用贸发会议的这一宝贵工具，以便按照有意加强防卫体系和推动竞争的国家的需要，提供更高效和更合适的技术援助。



目录

	页次
一. 导言：贸发会议在改进发展中国家竞争政策中的作用	3
二. 贸发会议的竞争政策自愿同行审评	4
A. 理由和目的	4
B. 同行	4
C. 自愿同行审评进程介绍	5
D. 已完成的同行审评(2005-2014 年)	6
三. 贸发会议自愿同行审评方法的演变	8
四. 竞争法和竞争政策自愿同行审评的建议：比较分析和结论	8
A. 不同类型的建议	9
B. 后续行动	11
五. 结果和新建议	12
A. 结果	12
B. 新建议	13
六. 结论	15

一. 导言：贸发会议在改进发展中国家竞争政策中的作用

1. 竞争和消费者政策方案每年为竞争法和竞争政策问题政府间专家组(政府间专家组)提供服务，并根据授权向消费者保护问题特设专家会议提供服务；开展竞争政策同行审评；发布贸发会议《竞争法范本》和《竞争立法手册》；在具体部门和整个经济体推行竞争和消费者政策改革，为企业和消费者创造公平的竞争场所，提高反托拉斯和消费者保护政策的有效性。与上述工作有直接联系的最高政府间机构是每五年举行一次会议的联合国全面审查《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。
2. 贸发会议工作竞争和消费者政策工作的目的是确保伙伴国享受竞争增加、开放和竞争市场以及关键部门的私人投资带来的好处，最终改善消费者的福祉。
3. 竞争和消费者保护可为推动经济增长和减少贫困发挥直接和重要的作用。竞争能够激励创新、生产力和竞争力，有助于创造有效的商务环境，进而促进经济增长和就业。竞争为中小企业创造机会，消除保护精英阶层的壁垒，减少腐败的机会。因此，竞争可提高一国作为商务地点的吸引力，吸引国内外投资。竞争还通过较低的价格、更好的服务与更多选择，造福消费者。从这个角度来讲，竞争可增进总体消费者福祉。
4. 消费者保护通过确保消费者有权获得无害产品；有权获得充分信息，能够根据个人意愿和需要作出知情选择；以及有权获得有效补救，使所有消费者获益。了解自己的权利并行使这些权利的消费者因此变得强大，较少受到侵害。这直接改善了他们的福祉。消费者保护还有助于为必须适用一套共同标准的企业提供公平竞争场所，有利于竞争。
5. 虽然竞争有很多好处，但是反竞争做法十分普遍，有以下两个根本原因：
 - 限制竞争的商业做法。包括企业之间通过卡特尔、价格垄断和地域分割等达成的不竞争协议(通常为非法)。企业还可以组成正式、合法的集团，例如营销社和合作社，但实为卡特尔。
 - 不利于竞争的政府政策。政府常常对某些部门和产品，例如农业投入(例如种子和农业化学制品)实行限制性许可。
6. 发展中经济体特别容易有反竞争做法：薄弱的商业基础设施和复杂的监管和许可制度使企业难以进入这些市场；国家政策、法律和法规通常不够严格，而执法机构也缺乏有效鉴别和处理反竞争行为的能力，公民和企业不太了解竞争的重要性，未行使其权利或履行其责任。
7. 竞争问题越来越具有跨国性。企业和供应链具有国际性，而竞争法和执法机构主要是国家一级的。单个国家很难应对国际一级的反竞争做法，需要在区域和全球一级开展合作，制定并执行竞争规则。

8. 竞争政策旨在通过适用一套保障所有企业公平竞争的市场规则，消除反竞争环境。成功执行竞争政策可消除反竞争规则以及政府政策对竞争造成的不必要的障碍。有效执行竞争规则也将打击反竞争商业做法。

9. 研究分为三部分。第一部分是包含具体研究和贸发会议秘书处向政府间专家组提交的说明的出版物。第二部分是在拉丁美洲竞争和消费者保护方案下开展的部门指数研究(应要求提供)。第三部分是大量其他重要出版物。

二. 贸发会议的竞争政策自愿同行审评

A. 理由和目的

10. 贸发会议特别重视竞争法和竞争政策自愿同行审评(同行审评)。贸发会议的同行审评在大会 1980 年通过的《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》(《原则和规则》)的框架下进行。

11. 同行审评是指将学术作品交给某领域的其他专家审查，以此确保学术水平符合该学科领域以及一般学术标准，是一个经久不衰的程序。同行审评做法已逐渐从学术领域延伸到公共政策领域。

12. 贸发会议于 2005 年启动了竞争法和竞争政策自愿同行审评(自愿同行审评)，2015 年正值十周年。自愿同行审评的目的是改进成员国竞争政策执行框架的质量和效果。审评涉及对竞争法中体现的竞争政策进行详细审查，并对执行竞争法的体制和体制安排的成效进行反思。

13. 对竞争法和竞争政策的同行审评由发展中国家和发达国家的竞争政策专家开展，目的是为拟订和执行竞争法和竞争政策提供技术援助。贸发会议的同行审评以发展中国家为重点，审查竞争政策对这些国家经济发展的影响。同行审评报告在日内瓦举行的政府间专家组年度会议或联合国审查会议上提交。

B. 同行

14. 成员国自愿接受同行审评，贸发会议、竞争主管机关和有关部委之间达成非正式承诺。

15. 贸发会议寻找并邀请同行审评员组成同行审评员小组。小组通常由三至五人组成。审评员通常是贸发会议成员国的高级别竞争事务官员或德高望重的学者。“同行”一词通常是指在能力、身份、地位或价值方面相当的人。自愿参加审评的发展中国家在贸发会议的成员国中不乏同行。不同等级的成员国的参与带来了在竞争事务方面有共同利益的同业人员，为该进程做出了额外的宝贵贡献。

16. 贸发会议为落实自愿同行审评的建议提供秘书、技术和后续支助。在第一阶段，贸发会议指定一个自愿同行审评小组，由独立顾问和贸发会议工作人员组

成，负责进行磋商和编写审评报告草稿。在第二阶段，贸发会议为后续进程提供能力建设，涉及国家选择执行的建议(见第三章)。

C. 自愿同行审评进程介绍

17. 同行评审过程分一系列步骤进行。自愿同行审评的第一阶段是磋商，最终编写详细的同行审评报告草案，受审评方有机会在报告定稿前纠正事实性错误。第二步是评估阶段，审评小组与受审评方在此期间就审评报告的结论进行正式的互动交流。审评员的作用是提供咨询，重点协助受审评方解决自身存在的不足，找到解决问题的办法。在互动讨论期间，来自受审评机构的官员有机会就审评报告的结论和建议做出说明。此外，其他成员国也可以提出问题，并结合自身执行竞争法的经验，就审评报告中提出的问题发表意见。

18. 自愿同行审评的后评估阶段是查明有待改进的领域和问题。基于这些领域和问题，贸发会议拟订一个能力建设项目提案，供国家和潜在供资伙伴审议。国家竞争框架的优势有助于成员国之间就良好做法进行一般性的识别和交流。从许多方面来看，后评估阶段是前两步的副产品，因为每个制度的优缺点都是在磋商和评估阶段发现的。评估阶段的最后是讨论前进方向，有关能力建设的项目提案是在这一阶段提出的。

19. 贸发会议工作的另一个重要阶段涉及在受审评国分发同行审评的结果。最终审评报告通常建议采取改变主管机关结构和竞争法内容(法律框架)的行动，或建议主管机关适用现行法律。此外，公共和私营部门(部委、上市公司、产业监管机构、专业协会等)实施的一些规章或行政做法也造成问题，影响了某些市场的运作(准入障碍或对商业的限制)。

20. 在日内瓦举行的政府间专家组会议期间进行同行审评，此后，向受审评国家分发结果。贸发会议高级别代表团访问受审评国家，与所有利益攸关方(部委、主管机关、企业、商会、大学等)举行高级别会议，详细解释审评结果和建议，并研究能力建设可以如何帮助执行建议。分发完成后，贸发会议秘书处和主管机关编写一份工作计划，以应对这些问题。贸发会议追踪各项活动，并提供支持和建议，以确保采取适当的措施。

21. 简言之，贸发会议的自愿同行审评完成了对发展中国家进行能力建设的整个进程，该进程包括拟订竞争政策框架、起草竞争法、协助拟定制度框架、培训工作人员、处理案件以及在七至十年后进行同行审评。自愿同行审评突出显示在适用竞争法和竞争政策过程中发现的问题，帮助各机构(在具体的技术援助计划下)执行商定的建议措施。(贸发会议将介绍对纳米比亚和塞舌尔开展的同行审评进程)。

D. 已完成的同行审评(2005-2014 年)

22. 2005 年以来, 已有 18 个国家接受了贸发会议自愿同行审评机制的审评。牙买加公平贸易委员会和肯尼亚垄断和价格委员会于 2005 年率先接受了同行审评。2005 年 11 月在土耳其举行的第五次联合国竞争政策会议主持对这两个机构进行了正式审评。来自德国(联邦卡特尔事务局)、印度(竞争委员会)和大不列颠及北爱尔兰联合王国(公平贸易局)的专家担任了对牙买加的审评员, 来自南非(竞争法庭)、瑞士(瑞士国家经济事务处)和土耳其(竞争管理局)的专家组成了对肯尼亚的审评小组。

23. 突尼斯的竞争管理机构于 2006 年接受了同行审评。2006 年 11 月 2 日在日内瓦举行的竞争法和竞争政策问题政府间专家组第七届会议期间进行了正式审评。审评员小组来自比利时(最高上诉法院)、巴西(保护经济行政委员会)、肯尼亚(垄断和价格委员会)、摩洛哥(竞争管理局前任局长)和葡萄牙(竞争管理局)的专家组成。

24. 西非经济和货币联盟(西非经货联)、贝宁和塞内加尔于 2007 年接受了审评。按照 1994 年《达喀尔条约》第 88 至 90 条, 西非经货联成员国必须实施共同体竞争规则。对西非经货联的同行审评审查了执行共同体竞争规则的体制安排对两个自愿接受同行审评的发展水平不同的国家(贝宁和塞内加尔)的效果。贝宁在采用共同体竞争规则之前, 国内没有竞争法, 也没有独立的竞争管理机构; 工业和贸易部下的一个司负责贝宁的竞争事务。塞内加尔在采用共同体竞争规则之前, 国内有竞争法, 也有独立的竞争管理机构(国家竞争委员会)。

25. 哥斯达黎加在 2008 年政府间专家组第九届会议期间接受了关于竞争法和竞争政策的自愿同行审评。哥斯达黎加于 1994 年颁布竞争和消费者法, 竞争管理机构运作 12 年后, 面临一些虽然对竞争有限制效果, 但是法律并未明令禁止的商业做法。审评还涉及机构问题, 例如哥斯达黎加促进竞争委员会在法律上隶属于经济部。因此, 同行审评员研究了独立性、调查工具和法律改革问题。哥斯达黎加的竞争委员会(哥斯达黎加促进竞争委员会)接受了巴西(保护经济行政委员会)、加拿大(竞争事务局)、智利(保护竞争自由法庭)、墨西哥(联邦竞争委员会)和美利坚合众国(司法部和联邦贸易委员会)竞争管理机构的同行审评。贸发会议还探讨了今后如何处理同行审议报告和讨论中提出的问题, 并就在拉美竞争法和消费者保护方案框架下提供进一步的技术援助提出了具体建议。

26. 印度尼西亚的竞争管理机构(商业竞争监督委员会)在 2009 年政府间专家组第十届会议上接受了同行审评。印度尼西亚于 1999 年颁布竞争法, 同行审评侧重加强执法以及进一步倡导竞争的战略。

27. 2010 年, 亚美尼亚的法律和竞争政策接受了同行审评, 审评侧重总体经济改革和经济发展。同行审评期间举行的讲习班和研讨会引起了民间社会组织、消费者团体和媒体协会的积极兴趣, 它们向竞争管理机构施加了更大压力, 促使其更好地工作, 有助于使竞争政策及其有效执行得到人们的关注。

28. 2011 年对塞尔维亚的同行审评涉及加入欧盟和世贸组织的谈判。塞尔维亚近期的报告显示，虽然对委员会活动的法律规范有所改进，但是仍需加强委员会的机构和行政能力，需要持续培训其工作人员，以采取有效行动，应当重视对机构和人员的能力建设，以便开展值得信赖的经济分析，及时发现市场中的竞争扭曲。

29. 2012 年首次进行了三方审评(坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦)，蒙古也于当年接受了自愿同行审评。

30. 关于对坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦和赞比亚的三方审评是否有用，专家们意见不一。一些专家指出，坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的竞争管理机构和机制似乎更加先进，而且三国分属不同的贸易集团，有各自的竞争监管机构。另一些专家则认为，以上因素不应成为开展区域审评的障碍，因为这些相邻的国家原本就需要就竞争政策开展合作，而且这三国都是南部非洲发展共同体成员。南部非洲发展共同体成员签署了一项就竞争和消费者政策开展区域合作的备忘录，共同体近期动态也显示，三方方针是有效的。

31. 在对蒙古的同行审评期间，最终指定了竞争管理机构的新成员，同时设立了一个自主的公共采购机构，这些都显示同行审评让政府更加重视改进竞争政策框架。

32. 在 2013 年 7 月政府间专家组第十三届会议上，尼加拉瓜、巴基斯坦和乌克兰参加了同行审评。

33. 2013 年 10 月，为尼加拉瓜举行了一次国家讲习班，介绍同行审评的建议。该国的竞争管理机构称，同行审评使之能够就改革第 601 号法的备选办法与议会成员举行讨论，并就竞争领域的判例与最高法院的法官举行讨论。

34. 乌克兰的竞争政策近年来发展迅速。竞争管理机构——乌克兰反垄断委员会最近的一些大胆举措得到了竞争领域知名专家的称赞。预计将与欧盟签署的联盟协议显然是这些举措的一个主要推动力量。

35. 在巴基斯坦，竞争政策的好处和作用似乎越来越为人们所熟知。这可能是由于竞争管理机构开展了更多公众宣传活动。

36. 2014 年，纳米比亚、塞舌尔和菲律宾在竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议期间接受了同行审评。

37. 贸发会议的同行审评进程被所有同行审评员视为推动国内竞争法和竞争政策的卓越工具。鉴于贸发会议具有与发展中国家竞争管理机构长期合作的经验以及特殊的发展视角，自愿同行审评为竞争政策与其发展层面的相互作用带来了附加值。贸发会议同行审评进程的特殊设计是各国愿意主动接受该机制审评的一个原因。

三. 贸发会议自愿同行审评方法的演变

38. 2005 年以来，贸发会议每年为发展中国家的竞争管理机构举行一次或多次同行审评。同行审评要求一国具有：

- 关于竞争的法律框架；
- 至少三至四年适用竞争法的经验；以及
- 自愿接受审查，由其他国家、区域和国际组织的独立专家和主管机关进行评估。

39. 最初，评估一国竞争管理机构的方法是开展自我评估，同时选出一、二名独立专家，基于竞争管理机构对问卷的答复、对法律和制度框架的分析以及与该国政治、经济和社会领导人的访谈，编写一份独立报告。

40. 这一方法已演变为其他形式的评估，以便提供更多分析要素，这些要素有助于侧重国家政策中发现的更加普遍的问题。因此，贸发会议于 2012 年首次针对三个相邻的国家——坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦和赞比亚——实施了三方同行审评，采用了不同的、更加复杂的方法。在该同行审评中，国家不进行自评，而是三国互评(每个竞争管理机构分析另外两个机构的状况)，此外还有独立专家提交的报告。这种新方法是为了深入了解关键体系，寻找跨竞争体系的协同增效和解决方法，这些竞争体系因地理位置接近、存在贸易和经济联系而相互关联。

41. 2014 年，贸发会议在对斐济和巴布亚新几内亚的审评过程中引入了新方法(将在第七次审查会议上介绍)。在对于两个商业和经济联系紧密的邻国进行联合同行审评时，进行了三方面的分析。首先是自评。第二是互评。第三是两个独立专家对这两国进行最后审评。这种方法的结果很有用，因为它从三个角度(报告)审视相应的国家体系，使人们更加清楚地看到这两个竞争体系中应当纠正和改进的方面。

42. 本着这种不断改进同行审评程序的精神，贸发会议力求设立适应每个自愿要求评估其国家或区域体系的国家国情的机制。目的是详细了解不足之处、对兼管框架切实作出重大改进所需的要素以及这些国家的实际执行能力。

四. 竞争法和竞争政策自愿同行审评的建议：比较分析和结论

43. 2014 年，贸发会议开展了两次外部评估。目的是系统、客观地评估贸发会议的同行审评，以查明可以如何从设计、项目管理、执行和有效性的角度改进该机制。追踪成功执行同行审评框架下建议的情况可以很好地反应该机制的有用性。

44. 关于同行审评的设计，报告显示同行审评的多个阶段符合该机制的目的。大多数国家认为，同行审评全面且涵盖了很大一部分相关领域，即立法、与竞争法和竞争政策有关的行政问题、运作问题、竞争管理机构的调查权以及它们的总

体决策程序。大多数国家认为，总体而言，同行审评有助于加强竞争法和竞争政策以及竞争管理机构的作用，特别是因为提出建议时采取了分析和剖析方法。此外，他们承认同行审评具有考虑竞争法和竞争政策的发展方面以及发展中国家具体国情的优势。

45. 不过，一些作答者提到了贸发会议为加强该机制的总体有效性应处理的同行审评的某些缺点。对一些国家而言，同行审评的一个缺点是通常仅从技术角度审评竞争法和竞争政策。虽然技术援助对于帮助国家执行建议至关重要，但是受审评国指出，由于这种技术角度，同行审评忽略了这一事实，即技术援助并不能解决所有问题。当竞争管理机构面临的执行和执法问题以及限制源于竞争法和竞争政策的制度框架，很大程度上有赖于国内的政治意愿才能解决时，尤为如此。因此，一些国家指出，贸发会议不应只从技术角度开展和跟进同行审评，还应当向受审评国政府开展更多宣传活动，以确保同行审评的建议得到政治意愿的支持。

46. 总体而言，专家指出，同行审评报告没有考虑到竞争管理机构和受审评国执行建议所需的时间。在编写同行审评报告时，应当铭记修改和修订竞争法和竞争政策是一项耗时的工作，需要很长时间才能具体落实。国家立法和/或制度和司法体系的变化只能通过若干——通常是耗时的——内部程序才能实现。同行审评报告在起草建议时应当考虑这一特点，以确保切合实际。因此，在拟订同行审评报告的建议时应采取更加长远的视角。

A. 不同类型的建议

47. 一些国家希望修改法律条款、行为方法、甚至是竞争管理机构使用的政治制裁和补救，为这些国家编写的报告中提出了若干建议。以下各小节列出了不同领域的建议。

1. 与兼并审查有关的建议

48. 关于兼并审查的目的及其可能带来的好处，似乎普遍存在误解。兼并兼管经常被公众视为阻碍增长和商业竞争。认为竞争法就是反兼并是不合常理的，因为竞争法的目的不是阻止兼并本身，而是确保兼并后的市场中仍有充分竞争。拟议改革的范围在各国有所不同。例如，在印度尼西亚和肯尼亚，同行审评除其他外，强调需要提高申报门槛。这将避免资源分配不当，使竞争管理机构能够将重点放在更容易引起竞争关切的案件上。哥斯达黎加在接受同行审评时，实施非强制性的兼并申报制度，此外，还有一个通过其他竞争规则对交易及其影响进行事后评估的机制。哥斯达黎加的竞争管理机构(哥斯达黎加促进竞争委员会)称，该机制削弱了它在竞争审查中的作用。同行审评中提出的建议和结论使之能够赢得政府及其他利益攸关方对实行新的兼并控制规定的支持。一些国家没有落实建议。例如，牙买加没有采纳同行审评中提出的建议，目前仍然没有兼并控制机制。

2. 与倡导竞争有关的建议

49. 对所有受审评国家都提出了需要加强竞争宣传和建立真正的竞争文化的建议。竞争宣传是竞争管理机构的核心任务之一。发展中国家的竞争管理机构向公众和民间社会宣传竞争的好处尤为重要，因为竞争法和竞争政策的目的尚不为人们所熟知，在政策讨论中也不受重视。不过，竞争管理机构很难获得倡导竞争所需的影响力和知名度。总体而言，受审评国家指出，同行审评对实施与竞争宣传有关的政策和举措产生了积极和激励作用。同行审评帮助竞争管理机构赢得了公众以及大学、媒体、司法机构和商会等其他特定利益攸关方的认识和认可。

3. 与竞争管理机构调查权有关的建议

50. 竞争管理机构执法活动的质量取决于这些机构是否可以高效和有效地开展调查。法律条款应当明确列出竞争管理机构可以利用哪些调查工具履行其职责。法律文书中的明确规定确保了法律确定性、保护合法预期的原则以及对经济行为方的良好管理。对某些受审评国家提出了增加竞争管理机构可使用的调查工具的建议。拟议措施的范围在各国有所不同，建议的具体执行情况也因国家而异。

4. 与确定案件优先顺序以便高效分配资源有关的建议

51. 确定优先事项和高效的资源配制对确保竞争管理机构有效行使其职能至关重要。确定优先事项对发展中国家尤为重要，因为这些国家的竞争管理机构能够使用的资源有限。优先事项的确定和高效的资源配制因竞争管理机构而异，取决于它们行使的职能和竞争法本身规定的任务。

52. 一些国家在法律中规定了竞争管理机构处理案件的优先顺序(印度尼西亚)，但是竞争管理机构也可以以非正式方式确定优先事项，不涉及法律义务(哥斯达黎加)。对于另一些国家，建议更有针对性，涉及过分强调竞争法对消费者的保护这一事实(牙买加)。

5. 与违反竞争法的处罚的威慑力有关的建议

53. 为了确保有效地实施和执行竞争法，竞争管理机构应当拥有各种针对违反竞争法的处罚措施以及预防违法和促进守法的补救措施。应当严惩违反竞争规则的经济行为方，以确保不论对违法的经济行为方，还是对其他市场参与者，都能真正起到威慑作用，激励它们不要采取反竞争做法。不过，处罚应当具有威慑力并不意味着不考虑其适当性。此外，处罚(尤其是罚款)不应过度。最后，最好有执行法律的工具(宽大处理方案)。

54. 对于某些国家，建议强调需要提高罚金水平，以及采取其他替代罚款的处罚措施。所有收到这类建议的国家都正在修订竞争规则，以便更加强调处罚(哥斯达黎加、印度尼西亚和突尼斯)。

55. 总体而言，同行审评报告强调威慑性处罚的重要性，但是迄今为止，没有一个受审评国切实落实了建议。不过，应当指出各国正在作出大量努力，修订和审查竞争法和竞争政策，以便落实这些建议。

B. 后续活动

56. 后续活动包括分发同行审评报告的结果，以及贸发会议向受审评国提供能力建设和技术援助。这些后续活动是贸发会议同行审评工作必不可少的组成部分。

1. 分发结果

57. 分发同行审评报告的结果，尤其是报告中提出的个别建议也被所有国家视为一个重要因素。的确，同行审评进程和报告提高了竞争管理机构和监管机构的知名度，使之能够更加有效地开展竞争宣传。

2. 能力建设和技术援助

58. 同行审评是贸发会议技术援助工作的一项核心活动。为了帮助受审评国执行同行审评报告中提出的各项建议(这些建议就如何加强竞争法的拟订和执行提供了指导)，贸发会议为受审评国及其竞争管理机构组织了能力建设、技术援助和培训活动。因此，贸发会议为加强竞争管理机构履行任务和行使职责的能力做出了贡献。

59. 总体而言，接受调查的竞争管理机构认为同行审评进程本身有助于并将继续有助于加强竞争管理机构履行职责的能力，加深对国家竞争政策和竞争法的优缺点以及执行情况的认识。大多数国家认为应当加强同行审评在能力建设和技术援助方面的后续活动。对某些受审评机构而言，能力建设与技术援助密不可分，能力建设被视为与贸发会议提供的援助直接相关。另一些机构则认为能力建设与技术援助有很大不同，它们认为能力建设与整个同行审评进程直接相关，而不是技术援助的结果。

60. 关于援助质量，竞争管理机构指出，它们请贸发会议对竞争法和竞争政策进行同行审评的一个主要原因是审评工作的严谨程度和总体水平得到高度好评，它们称这一点十分重要。国家在修订法律(所有国家，但大多数正在起草新法律)、倡导竞争(例如印度尼西亚和尼加拉瓜)和制定新的人员培训计划(津巴布韦)时，使用同行审评报告作为参考。

61. 贸发会议的同行审评让人们意识到需要为竞争法和竞争政策的其他利益攸关方——例如负责监督违反竞争法行为的司法机构、私人从业者、部委、学术界和大学、记者和媒体——提供能力建设和培训活动。同行审评报告激励了这些活动，使部分利益相关方有机会参加培训活动。这些活动由贸发会议与国内竞争管

理机构联合举办，即针对竞争管理机构的官员，也针对其他利益攸关方，例如司法人员。

62. 贸发会议为地方官员举办了大量培训活动，组织了区域和次区域合作活动，并为竞争管理机构的工作人员举办了竞争法和竞争政策讲习班，包括关于这些专题的圆桌讨论。为受审评国组织这类讲习班时，贸发会议与其他竞争法和竞争政策经验较丰富的国家竞争管理机构以及利益相关方密切合作。

63. 学习考察也是能力建设的一个重要方面。学习考察有助于竞争管理机构之间就最佳做法交流意见，发展中国家的竞争管理机构可以借此机会加深对竞争法，特别是具体反竞争做法的理解。

64. 西非经货联的例子显示了同行审评可以带来的持续和实际的后续活动。为了帮助西非经货联落实同行审评报告中提出的建议，贸发会议于 2008 年与西非经货联签署了一项框架协议。根据该协议，在西非经货联的几个成员国举办了关于制度、法律和程序问题的高级别研讨会。经过磋商，编写了一份题为“关于修订执行西非经货联共同体竞争规则的体制框架的研究”的报告，于 2012 年 4 月提交西非经货联成员国。报告分发后与成员国举行了磋商，2013 年在贸发会议政府间专家组会议期间与成员国的国内专家举行了高级别会议。关于新措施的最终磋商结束，并由西非经货联共同体有关成员国和国内利益攸关方切实执行后，将重新评估西非经货联正式落实同行审评建议的努力。

65. 因此，接受同行审评的国家可能会得到技术援助，以执行同行审评报告中提出的建议，这对发展中国家尤为重要，因为它们执行竞争法和竞争政策的资源往往相当有限。所有作答者都指出，接受贸发会议自愿同行审评的一个主要原因是该框架下提供的高水平的技术援助。

五. 结果和新建议

A. 结果

66. 在修订法律(所有国家，但大多数正在起草新法律)、倡导竞争和制定新的人员培训计划时，使用同行审评报告作为参考。

67. 同行审评旨在详细分析规范竞争管理机构活动的法律和制度框架，以及这些活动的实际实施情况。在这个意义上，竞争管理机构的活动可划分为以下两大领域：

- 针对交易商的市场活动控制功能(反托拉斯政策和兼并控制)。在这方面，需要分析确定案件优先顺序的标准，以及研究、调查和裁决程序。这应当能够让竞争管理机构迅速获得并交流信息，但是也必须尊重和保障被告的权利。

- 介入政府和立法机构的立法工作。的确，监管职能是市场运作所必不可少的。那些对进入市场造成障碍或限制商业活动的规章所追寻的目标可能不符合自由市场的原则。监管机构在制定(规范和保护城市、安全、卫生、质量等)规则时必须考虑自由竞争原则，只有在必要且符合监管目标的情况下，才能对企业活动施加限制。

68. 因为审评水平高，以及提出了实用建议和明确的路线图，对发展中国家竞争法和竞争政策的同行审评进程饱受赞誉。通过为竞争管理机构提供对其竞争保护框架的高水平分析以及后续援助，加强了竞争管理机构的能力。

69. 在加强竞争管理机构执行改进的以及现行法律的有效性方面，情况比较复杂。一些国家做的比较好，贸发会议的审评进程的确起到了促进作用，但是一部分改善了整体竞争环境的国家，即改进了法律框架的国家仍然没有达到预期的执法水平。原因包括：(a) 需要进一步改革相关领域的立法以及次级立法工作；(b) 相关领域的政府政策不利(例如与采购、国有企业以及受监管部门有关的政策)；(c) 腐败严重；以及 (d) 竞争管理机构的人力和财力限制等。

70. 为评估发出的问卷调查的结果显示，已采纳建议的比例从 10%(乌克兰，同行审评会议于 2013 年 7 月举行)至 85%(印度尼西亚，法律草案正提交议会审议)不等，平均为 40%至 50%。不过，“已采纳”这一概念比较模糊和令人费解，因为许多作答者进一步指出，修正案草案还有待立法机构通过。大多数竞争管理机构将立法部门最终通过和颁布修正案视为它们的一项重要工作，同时也更加重视宣传活动和以及落实与宣传有关的建议。

B. 新建议

71. 圆桌会议的目的是分析和发展贸发会议十年来使用的同行审评体系，以便在筹备和实施审评时取得更好的结果。

72. 完成这些审评对于希望改进绩效的竞争主管部门意义重大。经过十年的同行审评，贸发会议积累了许多改进审评方法及其应用的建议。

73. 在这方面，收到了广大竞争法专家提出的以下建议，他们为本报告作出了贡献：

- 需要改变针对新成立竞争管理机构的同行审评的结构。
- 有人问，为何同行审评的一些建议没有得到执行，以及今后可以如何改进。虽然十年期报告中提到了这一问题，但是还应更加深入地分析。
- 需要探索如何让其他感兴趣的网络也能研究同行审评报告的结果。例如，加入经合组织的进程可以利用审评报告的结果。

- 关于如何编写今后的报告以及如何开展实况调查，有人支持采取正式协议与非正式指南相结合的方式。应当向今后编写研究报告的人员提供这类协议和指南。
- 长期跟进至关重要。长期建议也很重要，而且必须监督其执行情况。
- 有人问如何挑选接受自愿同行审评的国家，在这方面，建议贸发会议在挑选受审评国之前开展更加透明和严格的评估。
- 经合组织缺乏正式的同行审评进程，而且最近没有就加入经合组织进行同行审评。不过，从现在到贸发会议政府间专家组会议期间，经合组织将审议贸发会议的建议以及这些建议可能如何影响经合组织的同行评估。
- 经合组织的同行审评对竞争管理机构至关重要，应当在更长期开展同行审评。
- 有人强调，机构独立是克服政府更迭问题的一个途径，发展中国家的政府更迭可能尤为频繁。
- 贸发会议应当继续为国家加入经合组织做准备。结构化的评论比模板更简单，但是应当提供所有方式。
- 一些专家认为挑选受审评国方面不存在问题，但是专家们公认这对拉丁美洲国家可能是一个问题。
- 不过，关于贸发会议应当援助哪些国家存在怀疑，特别是考虑到大多数进行过市场研究的国家应当能够接受同行审评。
- 应当强调，报告指出建议执行比例约为 50%，比较令人满意。要想改进自愿同行审评进程的结果，不妨分析未执行的建议以及妨碍其执行的因素。挑选受审评国的进程也十分重要，因为切实执行自愿同行审评建议的主要前提不仅是意愿，而且(或者更重要的是)被选国家是否有能力以及是否准备好推行重大改革。因此，应当确切地规定贸发会议挑选受审评国的标准，标准应考虑对政治、法律传统、可能的资金限制的评估，以及竞争管理机构的意愿/准备程度等。也就是说，在挑选阶段，应当考虑对改革结果/改进有利或不利的一切因素。审评进程是新老竞争管理机构评估和改进工作的良机。此外，自愿同行审评还为竞争管理机构倡导政府推进有利于竞争的改革提供了特有的机会。因此，被选中的竞争管理机构应当意识到它们在改革进程中的作用，落实自愿同行审评的建议。
- 应当建议就落实审评建议开展合作，并力求发挥经合组织与贸发会议同行审评之间更大的协同增效。

六. 结论

74. 同行审评是在自愿的基础上开展的，这就已经显示了同行审评机制的适当性。

75. 贸发会议关于竞争法和竞争政策的同行审评在很多方面取得了成功。通过高水平的评估和明确的建议，该机制加强了对受审评国竞争法和竞争政策的优缺点以及执行情况的理解。

76. 同行审评包括三个主要阶段——磋商阶段、评估阶段和评估后阶段，这种设计本身被视为有助于实现审评目标。不过，有人建议考虑是否需要根据竞争管理机构的级别，调整当前的同行审评结构。在评估前，应当确定将接受审评的竞争管理机构是新成立的机构还是成熟的机构。还应当分析并确定竞争管理机构在收到同行审评的建议后发生了哪些变化，以及为何一些机构没有充分落实建议。这样可以进一步提出实用的结论，以便竞争管理机构有效地运用。

77. 还应强调，或许不仅应当为审评员准备模板，还应提供一些书面指南，说明如何更好地评估其应当采访的人员/机构的信息，以及可以提出哪些问题，以便获得重要信息等。

78. 此外，还可以在以下领域有所改进：

- 与其他国际组织协调，以便在推行政策改革时有更大的回旋余地。需要具备已证明有用的开展自愿同行审评的流程，避免各国际组织之间工作重复。
- 更加重视培训和技术能力建设至关重要。只有在政府明确承诺落实各项建议，包括增加对机构供资的情况下，才提供更加深入的技术援助。
- 支持发展中国家和发达国家竞争管理机构之间的辅导制伙伴关系，让其他机构作为主要同盟和伙伴参加同行审评工作。这可以创造机构间相互支持和辅导的氛围，在中长期可以提供额外的支助。
- 在同行审评进程中增加一个国家在援助计划完成后的两三年内向政府间专家组汇报的环节。该环节还将包括对成果的独立审评报告以及竞争管理机构的自评报告。
- 力求在各国更加广泛地分发同行审评报告，确保将报告送到更多的记者、民间社会团体和消费者协会手中。
- 与发展伙伴(国际组织)合作，确保技术援助(通常在同行审评报告本身的核心经费以外筹集资金)的提供不会拖延太久，否则将影响受援助的竞争管理机构的预期和看法，最终可能影响整个同行审评进程的有效性。

- 如果参加自愿同行审评的个人不仅有竞争法经验，而且具备受审评国方面的经验，可能会有所帮助。

79. 简言之，同行审评一直是发现发展中国家的国家和区域竞争体系优缺点以及评估其效果和效率的重要工具。贸发会议运用这一工具制订了更加合适的技术援助战略，帮助受审评国更高效地利用现有资源。

80. 讨论的目的是基于迄今取得的成果，就如何改进迄今为止在挑选国家阶段(标准)、编写报告和开展审评阶段以及分发报告和监测建议执行阶段采用的方法提出建议。

81. 目的是继续加强这项工具促进贸发会议技术工作的有效性和可能性，并继续努力改进应成员国要求提供的服务的质量。
