



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

第十一届会议

2011年7月19日至21日，日内瓦

临时议程项目3(b)

工作方案，包括向新成立的竞争管理机构

提供能力建设和技术援助的有效性

向新成立的竞争管理机构提供能力建设和技术援助的有效性

贸发会议秘书处的说明

内容提要

一个有效的竞争管理机构须具备一些基本条件，如：(a) 独立性；(b) 充足的资金；(c) 能够对竞争案件进行全面调查的熟练工作人员；(d) 领导才能；(e) 能够在企业界和政府机构内倡导遵守竞争法，以便将竞争目标考虑在内；以及(f) 与部门管理机构进行有效合作。发展中国家和转型经济体的大部分竞争管理机构多于 5 至 10 年前成立，因而仍在建立强有力的基础方面面临挑战。贸发会议对具有代表性的新成立的竞争管理机构所作的竞争政策同级审评显示，除了这些挑战以外，还存在着竞争法目标与其他经济政策的目标相冲突，缺乏良好治理，政策制定者缺乏政治意愿，以及缺乏竞争气氛等问题。自 90 年代初以来，一些国际组织和较为成熟的竞争管理机构为新成立的竞争管理机构提供了能力建设和技术援助，以帮助它们克服这些挑战。本说明评估向新成立的竞争管理机构提供的援助，介绍迄今取得的进展，同时列明向有关机构提供有效的能力建设方面仍然存在的挑战。

目录

	页次
导言	3
一. 背景	3
二. 国际组织和其他行为方提供的能力建设和技术援助.....	4
A. 经合组织提供的能力建设	4
B. 国际竞争网络提供的能力建设	5
C. 世界银行和其他区域开发银行提供的能力建设	5
D. 亚太经合组织提供的能力建设	6
E. 国际消费者团结和信任协会提供的能力建设.....	6
F. 各成员国的能力建设和技术援助活动	6
G. 贸发会议技术援助和能力建设方针	9
三. 对能力建设有效性的评估	13
A. 美国联邦贸易委员会和司法部在竞争法和政策领域进 行能力建设与技术援助的经验	13
B. 国际组织开展的研究	14
C. 学术研究.....	15
四. 挑战	16
五. 待讨论的问题	18
参考资料	20

导言

1. 根据 2010 年 11 月 8 日至 12 日在日内瓦举行的第六次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议的建议，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十一届会议将举行一次“能力建设和技术援助”问题圆桌讨论会。本背景说明将有助于各成员国就此问题进行讨论。

2. 本说明的主要资料来源包括：贸发会议的各项研究；成员国对一份问卷的答复；¹ 对第六次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议的投入；² 国际竞争网络³ 工作组的出版物，经济合作与发展组织(经合组织)⁴ 举办的关于此问题的圆桌会议；以及美国联邦贸易委员会于 2008 年 2 月组织的关于向新成立的竞争管理机构提供能力建设问题会议的报告。⁵ 本说明所用资料还来自各竞争管理机构网站和关于本专题的学术文献。

3. 本说明分为五节。第一节介绍背景情况，重点是年轻的竞争管理机构建立牢固基础的需要。第二节介绍参与提供技术援助和能力建设的主要行为方。第三节侧重这些援助在建立受援国高效率的竞争管理机构方面的有效性。第四节讨论提供这些援助时遇到的挑战。第五节列出一些待讨论的问题。

一. 背景

4. 竞争法在处理自由化后可能出现的反竞争做法方面的重要性已被广泛接受。但是，竞争法最近才得以颁布，而且大部分新成立的竞争管理机构的执法记录也好坏差半。有效地实施竞争法需要具备一定的基本条件，例如竞争管理机构的独立性、充足的资金；能够对竞争案件进行全面调查的熟练工作人员，领导才能和在企业界和政府机构内倡导遵守竞争法，以便将竞争目标考虑在内，以及与部门管理机构的有效合作。大部分新成立的竞争管理机构在这些领域均面临挑战。

¹ 下列成员国和组织对调查问卷作出了答复：澳大利亚、奥地利、布基纳法索、贝宁、保加利亚、不丹、喀麦隆、乍得、智利、哥伦比亚、塞浦路斯、欧盟委员会、法国、希腊、匈牙利、印度尼西亚、伊拉克、日本、大韩民国、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克共和国、西班牙、苏丹、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、美利坚合众国、乌拉圭、赞比亚、津巴布韦。

² 见，in particular UNCTAD (2010). Review of capacity-building and technical assistance on competition law and policy. TD/RBP/CONF.7/7. Geneva. 30 August 2010.

³ ICN (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization, Vice Chair for International Coordination, (First working draft), December 2010.

⁴ OECD (2009). Challenges faced by young competition authorities. Note by the Secretariat.

⁵ United States Federal Trade Commission, A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance, February 6, 2008, available at <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

5. 发展中国家在制定国内竞争法的过程中面临的最困难任务之一就是此种立法的起草。许多发展中国家——特别是最不发达国家——缺乏经验，或缺乏具备起草国内竞争法所需的技能的训练有素的必要人力资源，而国内竞争法须 (a) 能够以适合有关国家的方式促进竞争原则，(b) 能够满足有关国家的发展需要。比如，贸发会议在制定不具约束力的《联合国关于竞争政策问题的一套原则和规则》(《原则和规则》)时提到了这一问题，《原则和规则》在这方面是有启发意义的。

6. 从具体的能力建设要求来看，这需要：

(a) 订有竞争法规和设有竞争管理机构的国家制定关于相关国家竞争管理机构的作用、职能、权力和责任的指导方针和说明；

(b) 在精通本国法律制度和政治行政结构的国内专家的支持下，就以下方面提供法律援助和政策咨询：

(一) 确定法规结构和应纳入立法的实质性内容；

(二) 与竞争有关的法律概念——如反竞争做法、兼并、核心卡特尔、滥用支配地位、保护消费者、国家垄断、监管目标等；

(三) 竞争管理机构的自治和行政结构，包括明确在行政上独立于政府行政部门的概念、预算来源及对竞争管理机构工作人员适用公务员规章等；

(四) 行政、刑事和民事诉讼及处罚，包括违反国内竞争法行为的刑事和民事责任的划分及范围、适用的程序规则和上诉程序等；

(五) 与其他国家的竞争管理机构进行信息交流及合作的程序。

7. 在这方面，技术援助与能力建设对于克服这些挑战从而帮助受援国建立能够切实发挥作用、高效的竞争管理机构至关重要。二十多年来，贸发会议和其他国际组织——如经合组织、国际竞争网络及较为成熟的竞争管理机构——一直致力于加强全球新成立的竞争管理机构的能力。第二节回顾这些行为方开展的能力建设活动。

二. 国际组织和其他行为方提供的能力建设和技术援助

A. 经合组织提供的能力建设

8. 经合组织在金融和企业事务司内设有一个专门的竞争事务处。⁶ 成员国的竞争管理机构可参与该组织开展的技术援助和能力建设活动。此外，非成员国可参与全球竞争论坛、拉丁美洲竞争论坛等活动以及设在匈牙利和大韩民国的经合组织区域竞争中心所组织的各项活动。

⁶ ICN (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities Conducted by International Organization, Vice Chair for International Coordination. (First working draft) December.

9. 经合组织大部分能力建设活动是以研讨会和讨论会的形式进行的。⁷ 经合组织还提供全方位的服务，包括：案例研究、有关起诉卡特尔串通投标和政府采购、兼并分析、滥用支配地位、起草立法的研讨会；部门规章研究；司法培训以及关于减少对竞争法律法规的不必要限制等问题的高级别政策介绍会。⁸ 此外，自 2003 年以来，经合组织秘书处对若干成员国和非成员国的竞争政策作了同级审评。⁹

B. 国际竞争网络提供的能力建设

10. 国际竞争网络于 2001 年 10 月由来自 14 个辖区的官员成立，是一个包括 107 个竞争管理机构的非正式网络，其共同目标是处理执行竞争法规及政策的实际问题。¹⁰ 国际竞争网络通过其工具、方法和推荐做法互动研讨会来实现此目标。此外，它还开展有关技术援助和新机构面临的挑战的项目。

11. 国际竞争网络为各竞争管理机构的负责人及高级工作人员提供了一个论坛，讨论竞争管理机构的运作机制，并认识到运作和组织细节能够影响到实质性成果。国际竞争网络于 2007 年至 2008 年推出了“机构有效性项目”，该项目旨在分析优先事项的确定、资源分配以及机构决策对于机构的整体效力的有效性之间的关系。在 2009 年 1 月 22 日至 23 日举行的竞争法执行的有效性高级别研讨会上，国际竞争网络的成员们讨论了组织规划的各种方式方法及其相对优势。

C. 世界银行和其他区域开发银行提供的能力建设

12. 世界银行集团通过推动基础广泛且可持续的发展来促进经济增长和减贫。¹¹ 为了实现这些目标，有必要增加投资并提高生产率。因此，鼓励市场竞争和资源从低价值生产用途向高价值生产用途流动至关重要。在这方面，世界银行积极进行竞争政策问题政策研究和能力建设。世行发展研究部已出版了一些关于竞争法和竞争政策的出版物。这些出版物被用来促进与世行客户的政策对话。世界银行

⁷ OECD (2003). Capacity-Building for Effective Competition Policy in Developing and Transitioning Economies. *OECD Journal of Competition Law and Policy*. Vol. 4. ISSN 1560-7771, 2003.

⁸ 关于经合组织能力建设活动的信息，详见以下经合组织网站：http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40382958_1_1_1_1_1,00.html。

⁹ ICN, Report on Technical Assistance and Capacity Building Activities conducted by International, op cit for the OECD peer review exercise.

¹⁰ ICN, A Statement of Achievements through April 2010 available at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc630.pdf>。

¹¹ Shyam Khemani (2004). “Peer Review” and Other Assessment Mechanism Relating to Competition Policy, Ad Hoc Meeting of Inter-Governmental Experts on Competition Policy, UNCTAD, Geneva, Switzerland July 15-16.

还在全球各发展中国家举办讲习班和培训研讨会。此外，大部分协助客户加强经济发展的项目和方案都注意竞争政策问题。

13. 亚洲开发银行为其成员国提供竞争法和竞争政策方面的支持，这种支持包括竞争政策培训和研讨会，以及帮助受益方建立有效实施竞争法的能力的项目。¹² 美洲开发银行为各成员国提供竞争法和竞争政策方面的援助。自 2003 年起，它组织了一个论坛，来自超过 25 个国家——多数来自拉丁美洲——的竞争政策制定者和部门管理者参加这一论坛。该论坛与经合组织共同举办。¹³

D. 亚太经合组织提供的能力建设

14. 亚太经合组织在其经济委员会内设有一个竞争政策和竞争法小组。该小组成员参与各项能力建设活动，并编写报告和开展研究，所有成员均可获得各种信息。

E. 国际消费者团结和信任协会提供的能力建设

15. 国际消费者团结和信任协会是一个致力于竞争、投资和经济监管问题的非政府组织。该协会通过“7-Up”项目在撒哈拉以南非洲和南亚已制定竞争法的发展中国家开展关于竞争政策的研究和倡导。¹⁴

F. 各成员国的能力建设和技术援助活动

16. 贸发会议秘书处请各成员国提供 2009 年至 2011 年在竞争法和竞争政策领域开展的技术合作活动的资料，本节提供各成员国所作答复的摘要。关于调查问卷的详细内容，见贸发会议为竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十一届会议建立的网站。

1. 捐助方提供的援助

17. 本节回顾捐助方和机构报告的 2010 年至 2011 年间开展的活动。

18. 澳大利亚向中国香港、巴布亚新几内亚、菲律宾和越南提供了援助。所提供的援助包括为受援国官员组织的学习考察活动及调查培训研讨会。

19. 奥地利和摩尔多瓦共和国两国的竞争管理机构考虑结对。

20. 2009 年以来，欧盟委员会扩大了对受援国的援助，以便加强受援国有效执行竞争法的能力。在这方面，下列国家受益于欧盟委员会的援助：阿尔巴尼

¹² <http://www.adb.org/documents/reports/law-policy-reform/report-proceedings.pdf>.

¹³ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40393122_1_1_1_1_1,00.html.

¹⁴ CUTS (2003), Pulling Up our Socks, Jaipur, India.

亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、克罗地亚、埃及、格鲁吉亚、科索沃、印度、阿拉伯利比亚民众国、摩尔多瓦共和国、黑山、塞尔维亚、新加坡、突尼斯、土耳其、乌克兰。援助活动包括竞争法和竞争政策问题(卡特尔、支配地位、国家援助、宽大处理方案和罚款、兼并控制指导方针等)的讲习班和培训研讨会。

21. 法国、德国和意大利制定了一个结对项目，以加强阿尔及利亚管理局在竞争法和竞争政策领域的的能力。法国考虑为新兴国家提供援助，以加强这些国家竞争管理机构和部门管理机构及司法机关的关系。

22. 德国报告，联邦卡特尔局经常参与技术援助或能力建设项目。该机构着重参与了欧洲联盟发起和资助的“结对项目”。这些项目支持欧盟成员国的行政机构与非欧盟成员国的行政机构建立伙伴关系，以建立高效率的公共机构、交流技术专知并发展长期合作。联邦卡特尔局最近通过参与这些项目，已经向中国、蒙古、马来西亚、摩洛哥、罗马尼亚、塞尔维亚和泰国提供了援助。

23. 匈牙利为加强阿尔巴尼亚和乌克兰竞争法和竞争政策的执行的结对项目做出了贡献。

24. 日本表示，日本通过培训课程和研讨会、小组培训、电话会议和暂调驻地顾问等方式向受援国提供援助。中国、印度尼西亚、菲律宾和越南均已受益于日本的援助。今年，日本计划组织下列活动：(a) 亚太经合组织竞争政策培训课程(2011年10月)；(b) 为一些国家提供的竞争法和竞争政策小组培训课程(2011年8月至9月)；(c) 为印度尼西亚(2011年2月至3月)和越南(2011年5月至6月)提供竞争法和竞争政策培训课程；(d) 由驻地顾问在印度尼西亚的研讨会上作讲座(2011年1月)；(e) 由日本派出的驻地顾问在越南的研讨会上作演讲。

25. 葡萄牙协助莫桑比克起草其竞争法。葡萄牙还积极执行葡萄牙竞争管理机构国际培训方案。该培训方案于2010年11月启动，结合了有关葡萄牙、欧洲和国际竞争体系、葡萄牙竞争管理机构的机构和活动以及葡萄牙政策制定和监管环境的培训。该试点项目为经济管理局的两名竞争管理官员组织了为期两周的培训，收到了非常积极的反馈。葡萄牙竞争管理机构计划与俄罗斯反垄断局一起，在里斯本分别为设在葡萄牙的俄罗斯联邦公司和从事对俄罗斯联邦出口业务的葡萄牙出口商举办有关葡萄牙和俄罗斯竞争规则的研讨会。在2011年伊比利亚竞争论坛上，葡萄牙竞争管理机构与西班牙 CNC 合作举办了关于葡萄牙和西班牙竞争体系的研讨会，重点是两国的宽大处理方案。葡萄牙竞争管理机构还将于2011年与中国工商总局代表团进行会谈。

26. 西班牙一直为伊比利亚—美洲国家、中国、埃及和摩洛哥提供援助。援助活动包括关于竞争法和竞争政策问题(如介绍竞争保护、从宽处理方案和制裁计算)的培训课程和讲习班，以及为摩洛哥竞争管理机构的官员组织的学习考察活动。

27. 瑞士继续为拉丁美洲国家和越南提供竞争法和竞争政策方面的援助。它通过贸发会议拉美竞争和消费者保护方案向拉丁美洲提供援助。2011 年，它计划为越南竞争管理机构提供有关滥用行为的工具包，并协助越南制药行业准备市场研究。

28. 美国在竞争法和竞争政策领域具有丰富的经验，并继续为全球年轻的竞争管理机构提供经验，以加强它们的工作。此种援助包括提供关于反竞争行为的信息(包括关于这些行为的研究)、协助竞争法的起草工作、协助竞争法的修订/改革、为建立竞争管理机构提供咨询服务、介绍竞争在促进发展中的作用的研讨会、关于竞争法执行的研讨会和讲习班并开展有关竞争法和竞争政策的自愿同级评审。在这方面，下列国家(或地区)受益于美国的援助：巴巴多斯、巴西、保加利亚、柬埔寨、中国、哥斯达黎加、肯尼亚、越南、匈牙利、土耳其、塞内加尔、印度、俄罗斯联邦、赞比亚、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国、印度尼西亚、巴基斯坦、巴拉圭、圣卢西亚、秘鲁、大韩民国、新加坡、墨西哥、埃及、加纳、巴拿马、中国香港。2011 年，美国计划向印度、多米尼加共和国、印度尼西亚、越南、捷克共和国和俄罗斯联邦提供援助。

2. 受援国报告的援助

29. 布基纳法索赞赏贸发会议提供的援助，并表示需要从其他伙伴那里获得更多援助，以加强其执行竞争法的能力。

30. 喀麦隆竞争委员会对贸发会议今年资助的一项关于该国经济中竞争状况的研究寄予厚望。该研究的成果将被用来加强国内竞争法的执行工作。

31. 马来西亚最近组织了数次竞争法和竞争政策讲习班和培训研讨会，即(a) 竞争政策成本效益培训研讨会(2009 年 5 月)；(b) 关于竞争法方式、方法和技术讲习班(2009 年 8 月)；(c) 竞争法实施中所遇到挑战讲习班(2009 年 11 月)；(d) 关于如何衡量竞争管理机构对经济发展的影响的培训(2009 年 12 月)；(e) 关于竞争政策、产业政策和竞争管理机构在政府采购中发挥作用的相互关系问题讲习班(2010 年)；(f) 关于竞争管理机构的调查和执法方式、方法和手段的培训研讨会(2010 年)。

32. 摩洛哥竞争委员会通过一项摩洛哥和联邦卡塔尔局的结对项目，受益于该局的技术援助。该项目于 2007 年签署，为期三年。该援助包括关于竞争法和竞争政策的数次讲习班和培训研讨会，以及为摩洛哥竞争管理机构官员组织的学习考察(法国、西班牙和波兰)。

33. 东盟各成员国的官员参加了由东盟竞争问题专家小组和德国共同资助的关于调查和执法方式、方法、手段及相关的最佳做法或可推广做法的能力讲习班。它们还参加了在新加坡举行的关于竞争政策的欧盟—东盟跨区域贸易倡议(TREAT)讲习班(2010 年)。

34. 塞内加尔表示，西非经济和货币联盟与贸发会议合作，向其竞争管理机构提供了援助。

35. 欧洲联盟资助的一个为期 36 个月的项目为塞尔维亚保护竞争委员会提供援助。该项目的目标是协助塞尔维亚政府、贸易和服务部及保护竞争委员会在竞争领域满足稳定与结盟进程的要求，并协助塞尔维亚社会建立新的竞争理念和文化，以享受其可能带来的所有裨益。经合组织在匈牙利的区域中心为竞争执法机构和其他政府机关的官员、部门监管者和法官等人组织课程，从而向塞尔维亚提供能力建设援助和政策。

G. 贸发会议技术援助和能力建设方针

36. 自 1980 年通过《联合国原则和规则》以来，贸发会议根据所收到的请求、有关国家的需要和可利用资源情况，向发展中国家和最不发达国家以及经济转型国家提供竞争法律和政策方面的各种能力建设援助和技术援助。贸发会议还提供技术援助，作为 2005 年启动的竞争政策自愿同级评审中提出建议的后续行动。

37. 2007 年，成员国请贸发会议审议“合并技术合作项目并要求秘书处与成员国协商以便启动”“在各部门内部和之间设立专题信托基金”的进程的需要。¹⁵ 根据这项决定，且为简化贸发会议的技术援助活动并扩大影响，秘书处采取了两项举措：(a) 扩大 COMPAL 方案，将覆盖国家从 5 个增加到 10 个；和(b) 启动非洲竞争方案(AFRICOMP)。此外，贸发会议还确定了多管齐下以进行能力建设和技术援助的方针：

1. 竞争法和竞争政策问题政府间专家组

38. 在过去 30 年间，竞争法和竞争政策问题政府间专家组请秘书处编写能力建设和技术援助情况更新审评报告，同时考虑到各成员国提供的信息。因此，秘书处请各成员国提供在竞争政策领域的技术合作活动、咨询和培训服务的信息，以便编写更新审评报告。秘书处特别要求成员国提供下列信息：

(a) 各国和国际机构提供或计划提供的双边或多边技术合作，并确定优先事项和提供此援助的可能性；

(b) 各国获得的双边或多边援助；

(c) 发展中国家和经济转型期国家所请求的技术援助，并确定这些国家希望获得重视的具体竞争法和竞争政策领域或问题。

¹⁵ 贸发会议(2010 年)。《对原则和规则的适用和实施情况的评估》。贸发会议秘书处的说明。第六次联合国全面审查《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，日内瓦，2010 年 11 月 8 日至 12 日。

2. 特别请求

39. 除了 COMPAL 和 AFRICOMP 这两个区域方案之外，贸发会议还根据特别请求提供援助。关于此类援助和建议，贸发会议每年进行一次问卷调查，以便了解(除其他外)技术援助活动的情况、提供援助和资金的方式以及对这些活动需要和最有效的援助提供机制的评估。

40. 该问卷请受益国提供下列信息：

- (a) 它们已获得的技术援助的类型和频率以及目前在该领域的需求；
- (b) 它们关于最有用的援助类型、技术援助提供方的必要属性及公共部门和私营部门提供方的相对属性的意见；
- (c) 它们对需要加强提供方之间的协调的意见。

41. 总之，受益机构确认，它们需要更多而非更少的技术援助。在这方面，它们表示需要几乎所有形式的援助，尽管各国因制定竞争政策的进度不一，其所确定的需要也各异。因此，现正起草竞争法的国家需要在这方面获得援助。值得注意的是，一些较有经验的国家也请求获得此类援助，因为它们正修订其法律或在起草次级立法。一些国家——绝大多数在竞争执法方面经验不足——指出需要在设计执法机构方面获得援助。许多机构指出，下列领域对其十分重要：

- (a) 开展调查，特别是针对跨国公司的调查；
- (b) 建立与竞争相关的信息数据库；
- (c) 倡导竞争；
- (d) 竞争法与其他和竞争相关的法律的关系，例如有关保护消费者、商业公司、知识产权、公共事业、贸易和关税的法律。

42. 为发展中国家提供书面资料是竞争政策技术援助中十分重要而又被忽视的一个方面。贸发会议在这方面作出的贡献包括《竞争法范本》、竞争法手册(含评注)、制定和执行竞争政策的手册、竞争案件调查工具手册及为竞争政策问题政府间专家组编写的报告。(见下文第四节)。

43. 在国家一级，贸发会议还提供与制定、通过、修订或执行国家竞争政策和立法有关的技术援助，并且通过建设国家体制能力来执行有效的竞争法。贸发会议的活动包括：

- (a) 协助制定竞争和消费者保护法律及相关立法；
- (b) 与各国政府代表召开有关审查竞争法律草案的磋商会议。这些活动成为通过竞争立法过程中的一项基本步骤；
- (c) 包括有关在竞争案件中收集证据的培训课程在内的关于竞争法律和政策强化课程；
- (d) 有关竞争法律和政策方面的问题的法官培训课程；

(e) 关于执行竞争法律的新任委员培训课程；及

(f) 关于区域一体化集团竞争政策、贸易及相关问题的可能合作框架的研究和报告。

3. 与区域集团的合作

44. 竞争法律和消费者政策处拥有广泛的合作伙伴网络，并与合作伙伴开展大量分析和能力建设活动。该处通过政府间专家组与各国竞争管理机构和世界竞争问题专家建立了长期合作关系。通过几个国家在国家一级的能力建设活动以及近期完成的自愿同级评审，这一点得到了进一步加强。竞争法律和消费者政策处还与非政府组织和公民社会以及私营部门接洽合作。由于贸发会议技术合作和能力建设活动是在国家一级且在区域和次区域论坛的框架内提供，故与发展中国家的区域一体化集团的关系得到了加强，以支持制定和落实区域竞争政策。

45. 在这方面，贸发会议与许多区域性组织就竞争和消费者政策问题密切合作。这些集团包括加共体、中非经济货币共同体、东部和南部非洲共同市场、西非国家经济共同体、南部非洲关税同盟、南部非洲发展共同体和西非经货联。贸发会议在下列领域向这些机构提供支助：

- (a) 制定竞争规则；
- (b) 组织关于竞争法和政策的培训课程；
- (c) 培训法官；
- (d) 有关评估竞争案件时可运用的调查技术的培训讲习班；及
- (e) 有关消费者投诉的调查工具的培训讲习班等。

(a) 通过区域专门项目提供的援助

46. 如导言所述，为简化贸发会议的技术援助活动并扩大影响，秘书处采取了两项举措：延长 COMPAL 方案并启动非洲 AFRICACOMP 区域方案。

(一) COMPAL

47. COMPAL 是一个关于拉丁美洲竞争和消费者保护政策的方案，得到了瑞士国家经济事务秘书处的支持。COMPAL 旨在确保受益国的竞争和消费者保护体系的可持续性。其根本目标是为当地企业——包括非正式部门的企业——提供竞争力，并增进消费者权益。该方案在竞争和消费者保护领域提供技术援助，作为实现可持续发展的工具。五个拉丁美洲受益国(多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、萨尔瓦多、尼加拉瓜和秘鲁)在该项目的第一阶段(2005 年至 2008 年)中受益。在其第二阶段(COMPAL II:2009 年至 2013 年)，它已被扩大到 10 个拉丁美洲国

家，包括哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、乌拉圭和多米尼加共和国。¹⁶ 对该计划的一项外部评价认为，它是“技术援助的典范”。

(二) *AFRICOMP*

48. 新的非洲竞争方案(*AFRICOMP*)于 2009 年 6 月 22 日在日内瓦正式启动。*AFRICOMP* 能有效地满足制定和执行竞争和消费者法律和政策、支持机构和能力建设以及宣传竞争和消费者保护等方面不断增加的援助需求。该方案包括国家和区域性活动，并强调建立和运用国家和区域专门知识。

49. 在国家一级，这包括：

- (a) 支持建立关于竞争和消费者保护的体制框架；
- (b) 支持建立或强化国内竞争和消费者保护机构；
- (c) 协助发展有效执行竞争和消费者保护法律及政策所必需的技能和专业知识；及
- (d) 协助发展重视竞争和消费者保护的商业和服务文化。

50. 在区域一级，这包括：

- (a) 支持将区域竞争和消费者保护框架纳入国内法律体系；及
- (b) 支持区域竞争和消费者保护机构的有效运作。

51. *AFRICOMP* 方案是面向撒哈拉以南非洲国家的(视资金情况而定)。目前，初步有五个国家(加纳、莱索托、马拉维、斯威士兰和赞比亚)正参与 *AFRICOMP* 方案。另外五个国家依靠其他的资金来源与该方案也有积极的联系。

4. 同级审评和后续行动

52. 为了确保政府对私有化和贸易自由化以及投资制度总体做法的协调一致性，贸发会议启动了对竞争法律 and 政策的特别自愿同级审评。审评为研究经济改革如何能够促进发展和确保市场为穷人谋福利提供了一个理想的论坛。自从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》会议以来，以下国家接受了审评：肯尼亚和牙买加(2005 年)、突尼斯(2006 年)、哥斯达黎加(2008 年)、印度尼西亚(2009 年)和亚美尼亚(2010 年)。贸发会议计划在 2011 年 7 月举行的竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十一届会议上审议塞尔维亚的竞争政策。竞争法律和政策问题政府间专家组第八届会议提供了一个框架，在这个框架内，贸发会议能够对西非经货联盟及其 8 个成员国的竞争法律和政策进行自愿同级审评。这是对一个区域集团的竞争政策的首次审评，突出了发

¹⁶ 有关 *COMPAL* 方案的更多信息，见“Review of capacity-building and technical assistance in the area of competition law and policy” Study by the UNCTAD secretariat TD/B/C.I/CLP/5 27 April 2009. Available at http://www.unctad.org/en/docs/ciclpd5_en.pdf。此外，见 *COMPAL* 网站：<http://compal.unctad.org>。

展国家在加强其区域合作和一体化制度方面所面临的挑战和机会。同级审评已经成为贸发会议技术援助工作备受赞誉的一部分。它就如何在区域和国家一级通过贸发会议提高法律实施的效率、建设执行和宣传竞争政策的能力提出了一系列建议。

三. 对能力建设有效性的评估

53. 决定如何最好地设计技术援助方案以与刚成立且经济实力有限的竞争管理机构互动是一项困难且复杂的任务。这项工作所需要的信息和数据有时很难收集。与此同时，该领域的行为方和学者们努力对 90 年代初执行的各项方案进行事后评价。在这些行为方中，美国联邦贸易委员会和司法部曾试图评估它们为全球同行提供技术援助的一百多次经历。其他国家组织和学者们也已开始正视这个问题。

A. 美国联邦贸易委员会和司法部在竞争法和政策领域进行能力建设与技术援助的经验¹⁷

54. 2008 年 2 月，美国联邦贸易委员会与司法部反托拉斯局举办了关于技术援助方案的公共讲习班，以帮助外国司法机关制定有关竞争和消费者保护的法律及政策。此次讲习班是其首次对技术援助方案进行全面公开的自我评估。讲习班上产生了许多重要见解，包括规划的重要性、合作关系在提供技术援助的过程中发挥的重要作用、长期参与的必要性(包括在竞争管理机构的成熟过程中仍向其提供援助的重要性)以及全面方案的重要性，此类方案包含了对支持机构(例如司法机构、监管机构和私营部门)的培训，这些机构在确保竞争制度的成功上发挥了至关重要的作用。讲习班建议，应用五个一般性主题来指导各机构未来的技术援助活动：

(a) 一个好的技术援助方案既应注重向受援方提供的援助，也应注重可从接收方处学到什么。重要的是，机构提供的技术援助能够成为建立有效长期关系的关键性的第一步，从而使援助提供机构和接收机构在正式的技术援助方案结束后继续就共同关注的事项和问题进行合作；

(b) 在援助方和受援方之间存在长期关系的情况下，技术援助是最为有效的。提供方至少需要 10 年的时间来充分了解当地情况、树立诚信并支持建立深厚的个人关系；

(c) 同时，不可忽略对更为成熟的竞争管理机构和支持机构的技术援助。有针对性的技术援助对那些至少已经存在了几年但仍未达到提供方水平的机构大有裨益；

¹⁷ 见 United States Federal Trade Commission, A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance, February 6, 2008, 载于 <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>。

(d) 捐助方、援助方和受援方之间的合作是有益的，而且在这方面可开展更多合作。援助机构和受援机构应与非政府顾问们一起合作；

(e) 规划以及对技术援助方案有效性的评估是有必要的。捐助方、援助方和受援方应积极参与这一过程。

B. 国际组织开展的研究

1. 经合组织¹⁸

55. 2004 年，经合组织发布了关于“竞争管理机构在通过促进竞争而实现更快的经济发展的过程中所面临的挑战/障碍”的说明。该说明包括了对所有竞争管理机构共同面临的问题——国内缺乏竞争文化——的广泛讨论。

56. 自 2001 年以来，经合组织开展了数次对“年轻”竞争管理机构的同级审评。这些审评中浮现的共同问题是，几乎所有国家的竞争法均在某些方面存在不足。

57. 其他一些问题虽常见但并不普遍。有些国家——但非所有国家——缺乏资金，从而造成了频繁的人事变动。一些国家的法律虽包含兼并审评，但却由于申报门槛较低、缺乏兼并前通知或体制结构效率较低等原因而缺乏有效的程序来进行审评。

58. 一些国家的司法审查时有延误且效率低下。一些机构除了竞争执法外还有其他责任，包括处理不公平竞争、反倾销、国家援助、公共采购和消费者保护，因此，至少在早年，这些机构常常在这些活动上耗费了过多时间和资源，而用在竞争问题上的时间和资源则不足。

59. 一些国家在与部门监管机构发展工作关系方面进展缓慢，但也有几个国家在这方面表现出色。开始时，有些机构具有缺乏独立性的问题，而随着时间推移，这些机构或者通过新的法律以获得机构独立性或者在事实上取得独立性，从而使这一情况有所改善。

2. 国际竞争网络

60. 国际竞争网络能力建设和实施竞争工作组针对向较新的竞争管理机构提供的技术援助开展了详细研究，以确定如何最好地评估这些机构的技术援助需求以及在竞争管理机构发展的各个阶段最好的技术援助模式。¹⁹ 以下是该研究结果的概要：

(a) 设计一个成功的技术援助方案需要受援方、捐助方和援助方之间进行灵活而积极的合作；

¹⁸ 本节是基于经合组织(2009 年)《年轻竞争管理机构面临的挑战》。秘书处的说明。

¹⁹ ICN (2007). Finding related to technical assistance for newer competition agency, May.

(b) 评估新的竞争管理机构的需求及其所处的环境是设计有效的技术援助方案时重要的第一步工作；

(c) 选作技术援助项目一部分的各项活动应与该方案的目标和目的有明确的联系；

(d) 技术援助的提供方应具备丰富的竞争法适用知识和经验。目前或以往在竞争管理机构的就业经历受到高度重视；

(e) 各种技术援助的组合应反映该机构吸收此援助的能力，并应随该机构吸收能力的变化而变化；

(f) 长期顾问以及国外实习或学习访问可成为向较成熟的机构提供的技术援助方案的有效组成部分；

(g) 针对吸收能力有限的机构及社会经济发展水平一般的国家，可将较短期的干预——例如提供顾问并参与国内、区域或国际讲习班——作为技术援助的有效形式。然而，随着条件的改善，此类干预措施的裨益将逐步下降，应考虑最终予以淘汰；

(h) 针对竞争管理机构较为年轻、人员经验较浅或处于高层领导变动之中的国家以及社会经济发展水平一般的国家，立法起草方面的援助是一种特别有效的技术援助方式；

(i) 技术援助在市场自由化程度较高的管辖区更有可能成功，而在经济受管制的管辖区则成功率较低；

(j) 技术援助可帮助竞争管理机构改善与政府、司法机关、公民社会、竞争专业人员社群和企业界的关系。

3. 世界银行

61. 2004年，世界银行发布了一份基于向转型国家和发展中国家的48个竞争管理机构发放的需求评估问卷结果的报告。²⁰

62. 对该需求评估问卷的分析表明，在竞争管理机构的任务、被豁免的部门、专业人员储备和能力需求等方面存在重大差异。

²⁰ Tomas Serebrisky (2004). What we know about competition agencies in emerging and transition countries? World Bank Policy Research Working paper 3221.

C. 学术研究

63. Evenett (2006 年)²¹ 利用国际竞争网络实施竞争政策工作组 2004 年和 2005 年收集的有关技术援助项目的调查数据，研究各种技术援助的影响是否随接收机构吸收技术援助的能力及接收国社会经济发展水平不同而不同。他发现并非所有形式的技术援助的效果都一样，技术援助对接收机构表现的影响似乎因其吸收能力和社会经济发展水平的不同而具有系统性的差异。

64. Sokol (2009 年)²² 在一项关于改进竞争管理机构的方法的研究中得出以下结论：(a) 国际反托拉斯机构在改进机构能力的过程中发挥重要的作用；(b) 应给予提供长期援助的发达国家反托拉斯机构人员更多的资源；(c) 如果捐助方和接收方均能更好地了解援助要求，技术援助就更为有效；以及(d) 增强机构间的协作被证明是宣传反托拉斯准则和改进能力的极为有效的方法。致力于各种反托拉斯问题中日常协调和合作的基本细节能够改进较年轻机构的有效性。

65. Nicholson、Sokol 和 Stiegert²³ 利用曾于 1996 年至 2003 年间获得过技术援助的 38 个竞争管理机构的回复数据，证明时机和在较广的政治经济考量下吸收某类技术援助的能力能够最大限度地发挥为竞争管理机构提供的技术援助的影响和效力。

66. 最近，另一项研究试图评估长期顾问(LTA)和短期干预(STI)在技术援助及能力中的有效性。²⁴ 该研究基于国际竞争网络于 2005 年开展的针对曾获得长期顾问和短期干预援助的竞争管理机构的问卷调查，发现能够最好地吸收长期顾问和短期干预援助的接收机构是部长级或更高级别和/或具有起诉裁量权的机构。该研究还发现，双边捐助方关系在协助机构实现战略任务中发挥了更佳的作用。

67. 这些研究的一个共同主题是竞争管理机构在国内政治环境中的地位对技术援助的价值有积极的影响。一项研究发现，技术援助本身也能够提升机构的地位。捐助方和受援方间的长期关系也很重要，在这种关系中，长期顾问比短期干预更为有效。但是，针对不同的目标和新的竞争管理机构的不同发展阶段，应适用不同的方法。

²¹ Simon J. Evenett (2006). “The effectiveness of technical assistance, socio-- economic development, and the absorptive capacity of competition authorities”. University of St. Gallen and CEPR, 31 August.

²² D.D. Sokol (2009). “The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity”. *Northwestern University Law Review*. Vol. 103, N°2.

²³ Nicholson MW, Sokol DD and Stiegert KW (2006). “Technical Assistance for Law and Economics: An Empirical Analysis in Antitrust/Competition Policy”. Legal studies research Paper Series, Paper N° 1024, University of Wisconsin Law School, November 2006.

²⁴ Sokol DD and Stiegert KW (2008). “ An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building”. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, College of Europe. GCLC/02/08.

四. 挑战

68. 除了上述报告所指出的问题以外，由于大部分竞争管理机构仍处于执法的早期阶段，它们必须克服许多其他挑战，从而为有效地履行其法律义务奠定坚实的基础。²⁵ 其中一些挑战与竞争管理机构本身的运作有关。另一些挑战则是由于这些机构运作的的环境造成的。

69. 针对竞争管理机构的运作，William Kavacic (1997 年)²⁶ 在一项关于新的竞争管理机构如何执法的开创性研究中，坚持认为将西方风格的竞争法照搬到发展中经济体将是一个危险的举措。事实上，这些国家面临的挑战并不存在于那些在竞争政策领域有长期经验的国家，即新的竞争管理机构的资源稀缺；有关竞争法和政策的本土专业知识十分有限，缺乏竞争文化，司法系统有缺陷，且获得商业信息的渠道也很有限。

70. 针对竞争管理机构运作的的环境，贸发会议明确了以下几点：²⁷

(a) 与其他政策目标的冲突——在一些发展中国家，政府不愿意实施竞争法，因为其认为(无论对错)这些行为不必要地限制了政府行使主权以实现其他政策目标的能力。例如，由于发展中国家的重要发展目标之一是创造就业机会，政府将不愿意让其中小企业参与国际竞争，因为前者能够提供就业机会；

(b) 既得利益方的阻力——可以理解的是，商界人士不愿看到日益激烈的竞争侵蚀其利润。因此，他们常常向政府请愿，要求维持进入壁垒和促进相互勾结的做法。例如，一个企业协会可能反对其成员的竞争者向监管机构提交的所有申请，而不考虑这些申请本身，从而保护其成员的利益。在这种情况下如何有效应对，这是新的竞争管理机构需在早期就发展的重要能力；

(c) 缺乏良好治理——大部分发展中国家在实施旨在刺激经济增长的政策措施时失败的原因之一是缺乏良好治理。在这些国家，当权人士的决策往往基于其个人偏好或关系，而非事情本事的优劣，这种态度推动政商关系，从而进一步加剧了这个问题。在较小的发展中国家，人们相互认识，且有浓厚的裙带关系传统，几乎不可能根除腐败和不当治理的问题；

²⁵ This issue is discussed in-depth in UNCTAD Secretariat report “Foundations of an effective competition agency”. Note by the secretariat, 2011.

²⁶ See Kovacic WE (1997), Getting Started: Creating New Competition Policy Institution In Transition Economies, 23 Brooklyn Journal Of international Law 403 (1997). Quoted in OECD, Challenges Faced by Young Competition Authorities, Note by the Secretariat (2009), Global Forum on Competition, 19-20 February 2009.

²⁷ Adhikari R (2004). “Prerequisite for development-oriented competition policy implementation: A case study of Nepal” in Brusick, P. at al. (eds.) (2004). “Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries”. UNCTAD, Geneva.

(d) 与具体部门监管者的矛盾——尽管技术上发生了巨大变革，但发展中国家基础设施的几个部分仍是自然垄断，因为市场规模有限，且缺乏创业激情以在回报期长的部门进行高风险的投资。此外，竞争管理机构不具备必要的能力来处理此类复杂的问题，例如再分配政策(通过交叉补贴)和普遍服务义务等。因此，具体部门的监管机构将继续发挥重要作用，确保自然垄断企业不滥用其市场地位，并为公共产品的供给做出最佳安排(它们正是因为这个原因被设立的)。尽管同时管辖权在发达国家并不少见，但由于缺乏明确的权责分配，这已成为最不发达国家的矛盾根源之一；

(e) 资源和能力制约——资源和能力上的制约可能是发展中经济体的竞争管理机构所面临的最重要问题之一。较差的资源基础是与最不发达国家所面临的财政紧缩及平衡和优先考虑政府预算的各种需求相联系的，尽管如此，它也反映出竞争政策和法律缺乏政治支持。完全依赖于国家资金将对竞争管理机构的能力造成灾难性的影响，具体体现在人员的素质和数量、培训和人力资源发展机会以及支持机构和基础设施上，同时还会在很大程度上破坏其独立性。但是，依赖合并申请费则可能导致门槛设置过低；

(f) 缺乏政治意愿和独立性——大部分发展中经济体的一个共同特征是缺乏政治所有权和对竞争政策的支持。这是既得利益方的力量和上文所述的更广泛的不善治理共同造成的。缺乏政治掌控权将转化为对竞争管理机构活动的政治干预，因而影响其作为竞争活动专业“监督者”的独立性。贸发会议确定了发展中国家竞争管理机构运作环境的几个特点。许多特点涉及政治环境以及对有效的竞争政策可能产生的再分配效应的抵触。由于这些原因，竞争管理机构的资源和权力常常不足。然而，如前文所述，尽管技术援助在竞争管理机构具有更高的国内政治地位的情况下更为有效，但援助本身也可提高机构的地位。

五. 待讨论的问题

71. 代表们不妨考虑在圆桌会议时就下列问题进行磋商：

(a) 哪些类型的技术援助或时机能够更为有效地提高竞争管理机构的国内政治地位？

(b) 基于美国在提供技术援助方面的经验，竞争法和政策方面的技术援助的最佳有效时长约为 10 年。各成员国是否有相同的经验？

(c) 捐助方、援助方和受援方之间的合作是有益的。如何能够令每一个利益攸关方都从此类合作中受益？如何协调相互之间存在竞争的面向发展中国家和转型经济体的技术援助提供方？

(d) 鉴于技术援助对接收机构的影响随其吸收能力和社会经济发展水平的不同而具有系统性的差异，如何能够提高接收机构的吸收能力？

(e) 规划和评估技术援助方案的有效性被认为对加强年轻竞争管理机构的执法能力至关重要。应该评估哪些内容，即，成功或失败的指标是什么？对受援方或捐助方来说，何时进行评估最有用？成员国是否曾因早前的评估而做出变革？

参考资料

INC (2010). *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization*. Vice Chair for International Coordination. December.

International Competition Network (2003). *Capacity-Building and Competition Policy Implementation Report* (June 2003).

International Competition Network (2005). *Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary results*, June.

Evenett S (2006). *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and absorptive Capacity of Competition Authorities* (ICN Annual Meeting, April).

Nicholson, Sokol and Steigert (2006). *An Empirical Analysis of Technical Assistance in Competition Policy* (ICN Annual Meeting, April).

Sokol DD and Stiegert KW (2008). *An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building*. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, College of Europe. GCLC/02/08.

Sokol DD (2009). *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. Northwestern University Law Review, Vol. 103, N 2, pp 1081-1096.

OECD (2009) *Challenges faced by young competition authorities*, Note by the secretariat.

UNCTAD (2008). *Capacity building on competition law and policy for development. A consolidated report*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2007/7. New York and Geneva.

UNCTAD (2008). *Independence and accountability of competition authorities*. Note by UNCTAD secretariat

UNCTAD (2011). *Foundations of an effective competition agency*. TD/B/C.I/CLP/8. Geneva.

UNCTAD (2011). *The importance and coherence between competition policies and government policies*. Note by UNCTAD secretariat. TD/B/C.I/CLP/9. Geneva.
