



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
26 April 2013
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

第十三届会议

2013 年 7 月 8 日至 12 日，日内瓦

临时议程项目 3(a)

就竞争法和竞争政策的同级审评问题进行磋商和
讨论，审查《竞争法范本》，就《原则和规则》
的各项规定进行研究

将抓住工作重点和资源分配作为提高机构效力的手段

贸发会议秘书处的说明

内容提要

竞争管理机构的工作要取得绩效，就需要确定工作重点，对机构的稀缺资源进行有效分配，以便机构能够履行任务，尽可能扩大其行动产生的影响。本报告的主要目标即审查如何将确定工作重点和资源分配作为提高机构业绩和效力的手段。

目录

页次

导言	3
一. 确定工作重点和资源分配是提高机构绩效的重要程序.....	3
A. 确定工作重点的概念和定义	4
B. 确定工作重点的目标	4
C. 竞争管理机构的权力和确定工作重点的程序	5
D. 确定工作重点的标准	6
二. 体制设计决定机构确定工作重点的方式.....	8
A. 用于衡量机构业绩，确定工作重点和资源 分配情况的标准	9
1. 独立性和确定工作重点	9
2. 执法权和确定工作重点	10
3. 问责制和确定工作重点	10
4. 透明度和确定工作重点	10
5. 机构拥有的组合	11
B. 影响确定工作重点和资源分配方式的外部因素	11
三. 为完成工作重点有效使用资源	11
A. 录用和留住工作人员	12
B. 为更好地使用资源简化程序	13
C. 从其他案例法中汲取经验	13
D. 资源对确定工作重点的影响	14
四. 确定工作重点和资源分配与机构的生命周期密切相关.....	15
五. 关于确定工作重点和资源分配的做法建议.....	16
六. 待讨论的问题	18
参考文献.....	19

导言

1. 确定工作重点和资源分配这一主题是贸发会议关于提高机构效力工作的组成部分之一。本文件根据竞争法和竞争政策问题政府间专家小组第十二届会议(2012年7月9日至11日)商定的结论所载6(b)段编写,该段请贸发会议就“将抓住工作重点和资源分配作为提高机构效力的手段”编写一份文件。以下将称为确定工作重点。
2. 本文件参考了由贸发会议、较有经验的竞争管理机构及其他国际和非政府组织过去开展的工作,以一些经挑选的竞争管理机构对贸发会议调查问卷的答复为依据。¹ 文件介绍了新成立的竞争管理机构在将确定工作重点和资源分配作为提高效率相关工具方面面临的挑战。
3. 本文件架构如下:第一节介绍为什么确定工作重点和资源分配是提高机构效力的重要工具。第二节对确定工作重点作了界定,并基于秘书处的一项调查介绍了竞争管理机构采用的标准及成熟竞争管理当局的经验。第三节讨论体制设计如何影响工作重点和资源分配。第四节处理可怎样有效地利用资源分配满足优先事项的需要,并审查了最佳做法,包括录用和留住工作人员、简化程序和从其他案例法中汲取经验。第五节讨论竞争管理机构的生命周期、工作重点的发展及机构绩效。第六节通过将确定工作重点和资源分配相结合,查明有待进一步讨论的问题,并就竞争管理当局,尤其是新成立和较小的竞争管理机构如何加强其日常业务中这一关键组成部分提供了建议。

一. 确定工作重点和资源分配是提高机构绩效的重要程序

4. 确定工作重点和资源分配是提高竞争管理机构内部效力的关键因素。² 虽然可选择采用干预方式,以尽最大可能实现机构或组织的具体目标,但这类干预方式在实际和预算等方面都受到限制。新成立的竞争管理机构通常没有条件理性、独立地应对这类挑战。新成立的机构倾向于采用探索性或凭直觉的方式,简化复杂性,但在该过程中忽视重要信息。此外,新成立的竞争管理机构可能出于政治动机被迫选择干预方式。这一现象加强了以理性和透明的方针确定工作重点的必要性。

¹ 对问卷作出答复的国家包括:巴西、哥斯达黎加、法国、德国、印度、印度尼西亚、毛里求斯、大韩民国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、土耳其和乌克兰。

² 国际竞争网络于2008年对来自17个管辖区的20个竞争管理机构和两个非政府咨询机构进行了调查。经济合作与发展组织(经合组织)秘书处于2012年开展了一项调查,旨在评估经合组织竞争管理机构的执法和宣传活动(见经合组织,2012)。调查问卷的一部分专门用于评估竞争管理机构如何确定工作重点。

5. 不同竞争管理机构依法律赋予的职权和机构运营的环境，以不同方式确定工作重点(见第三节)。正因如此，新成立和较小的竞争管理机构在制订战略和工作重点方面可能遇到额外困难，因为它们通常缺乏资源、调查权、以及来自商界、监管者和其他公共机构的支持。

6. 过去 10 年中出现了一些确定工作重点的方针，包括成本有效性和公平分析。这些方针注重一项单一标准，但在日常工作中，竞争管理机构需要作出选择，同时考虑多项标准。

A. 确定工作重点的概念和定义

7. “确定工作重点”一词指的是竞争管理机构根据可用资源的情况决定哪项任务应得到最优先重视、哪项任务优先级较低的程序。除其他外，资源分配取决于确定的工作重点、是否有充分的可用人力资源、工作人员的合同状况和知识管理状况。

8. “确定工作重点”的概念指的是一个竞争管理机构决定在一个既定时间段内开展哪些活动、执法行动、宣传倡议，换句话说，即决定采取哪些一般性竞争政策措施的程序。通常的做法是竞争管理机构在制定战略计划后将计划转化为业务工作重点。竞争管理机构通过这一过程建立最优活动组合，以实现其战略计划设定的目标。

9. 从业绩角度而言，确定工作重点旨在尽可能提高效力，以及利用可用的时间、能力和资源。就此而言，采用分层分析程序确定不同形式资源的优先级，能够帮助机构尽可能为某个项目或活动分配稀缺的资源。各种形式的信息和资源及其相关活动都可能对项目产生重要影响，因此，为了促进项目绩效，必须予以认真处理。就本质而言，在必须通过更为复杂的信息技术产生和管理这类信息/资源形式的情况下，越多地了解资源的重要程度，越能够更好地针对项目分配投资。

10. 竞争管理机构的资源有限，应重点用于影响力大或具有重要意义的项目和部门。虽然影响力和意义可通过不同替代标准(例如：对消费者的直接经济影响、间接威慑作用、开创先例的价值)予以解释，但在确定工作重点和使用资源方面采纳细致的方针能够提高机构的业绩和效力。然而，确定工作重点并不意味着竞争管理机构应忽视在其工作计划中优先等级不高的部门或领域。

B. 确定工作重点的目标

11. 确定工作重点的主要目标在于确保资源不致过于分散，结果导致许多目标影响力低或没有影响。竞争管理机构在对秘书处调查问卷的答复中查明了以下目标：

12. 在乌克兰，确定工作重点使反垄断委员会有效地协调了委员会组成部门和各领地分支机构之间的工作。这样做反过来有助于实现竞争政策的总体目标、提高委员会的工作效率和优化资源分配。在法国，确定工作重点能够使竞争管理当局界定其自身在经济和社会中的总体位置。例如，部门调查可使竞争管理当局对市场竞争运行的状况有总体了解，并查明增长或创新的潜在来源。

13. 在南非，确定工作重点以对人民的福祉产生重要影响为目标。此外还查明能够大幅度减少内部压力和提高生产率的工作重点。³ 因此，确定工作重点被视为有效利用有限资源和保护市场经济制度的有效工具。印度尼西亚将确定工作重点视为尽可能有效提供公共服务的工具。在毛里求斯，确定工作重点至关重要，因为该工作有利于确保竞争委员会的资源不致过于分散，结果导致发布许多质量过差的报告。确定工作重点对塞尔维亚竞争委员会至关重要，因为该机构雇员人数少，并计划以最低成本实现保护竞争的目标。

C. 竞争管理机构的权力和确定工作重点的程序

14. 竞争管理机构确定工作重点和分配资源的权力在竞争法本身规定的任务、一致性和可预测性的程度等方面各不相同，并受到法律目标以及对目标的阐述清楚程度的影响。

15. 确定工作重点可能由法律规定为一项法律义务，除其他外，印度、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、塞尔维亚、土耳其和乌克兰属于这种情况。⁴ 确定工作重点也可能成为机构战略规划中的正式规定，如美利坚合众国联邦贸易委员会(FTC)和大不列颠及北爱尔兰联合王国公平贸易局(OFT)。

16. 据联邦贸易委员会报告，美利坚合众国存在一项对政府各部门的要求，即除开展内部规划程序以外，还需要进行某一层面的战略规划，要求所有机构根据《政府绩效与结果法》报告其目标和绩效衡量标准。联邦贸易局酌情通过执法、竞争宣传以及行业和政策研究等综合方式应对发现的市场问题。该研究是更广泛的竞争政策研究和发展努力的一部分，旨在为贸易局本身和相关利益攸关方提供信息，说明市场的运转情况以及存在哪些阻碍竞争的障碍。

17. 据巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加和西班牙等国报告，工作重点须每年正式商议和确定，然后在机构内部传达。这些国家还指出，它们还假设在资源有限和(理论上)要求实施干预的请求无限的情况下确定工作重点。⁵ 就哥伦比亚而言，确定工作重点在战略规划框架内进行，因为竞争管理机构拥有更广泛的一揽子任

³ 经合组织(2013)。“竞争和减贫”。“竞争和减贫”。南非为全球竞争论坛提交的文件。DAF/COMP/GF/WD(2013)23。巴黎，1月22日。

⁴ 竞争管理机构对贸发会议在2012年12月至2013年2月进行的调查期间发出的调查问卷的答复。

⁵ 巴西、哥伦比亚和哥斯达黎加对贸发会议调查提供的答复。

务。然而，就哥斯达黎加而言，因为该机构下属于某部委，同时向该部和竞争委员会报告，所以确定工作重点更具挑战性，可能受到两个机构制定的相互冲突目标的影响。

18. 一些竞争管理机构指出，机构内部由领导层(机构的首脑和/或董事会)制定工作重点。在另一些机构，如联合王国公平贸易局，由领导层制定最后决策，但首先必须与工作人员进行广泛讨论。在巴西(经济法秘书处)、墨西哥、秘鲁、西班牙和美利坚合众国(司法部)，工作人员直接参与确定工作重点。总体而言，贸发会议的调查表明，工作重点始终不是由一个人确定的；所有答复者都指出，存在某种形式的集体磋商或决策。

19. 决定是否对某个单独的项目或活动给予优先地位的程序依各机构而各异。此外，竞争管理机构在确定工作重点时考虑以下因素：⁶

(a) 哪些要素主宰确定工作重点的程序？

(b) 机构确定工作重点程序的正当范围如何？该范围应纳入各部门规划，还是应作为一项整个机构的活动？

(c) 确定工作重点是否应在机构内部集中进行？例如，是否应在机构内设立一个研究小组或理事会，以监督该程序？

(d) 是否应制定具体程序，用于制定确定工作重点的标准？确定重点能否以较为不正式的方式进行？例如，是否应由经济学家部门牵头查明问题，由其他部门内部的特设小组集合起来处理这些问题，最终在不提出建议的情况下与机构领导者磋商？

D. 确定工作重点的标准

20. 在实际中，不同管辖区确定工作重点的方式各不相同。一些竞争管理机构选择在某个既定时间段(一年至五年不等)侧重某些领域，另一些机构将这些工作重点转化为打算实现的具体和更为易于衡量的目标，或转化为打算采取的具体行动。在 40 个确定了工作重点的竞争管理机构中，有 29 个机构在年度报告或其他出版物中，或通过演讲和发言将这些工作重点公之于众。

21. 将具有巨大经济意义或可能开创重要先例的事项与投诉问题作为工作重点是一些竞争管理机构使用的标准之一。这需要机构有一定程度的裁量权。例如，据毛里求斯竞争事务委员会报告，该机构定期审查所有的投诉案件，以评估这类案件是否可能构成违法行为。如果所有指控属实，该机构会寻求补充资料，然后就如何处理作出决策。

⁶ 国际竞争网络 (2010)，“战略规划和确定优先事项”，载于：《提高机构效力手册》，国际竞争网络。见 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf> (2013 年 4 月 22 日查阅)。

22. 尽管如此，机构裁量权的程度可能受到法律限制。例如，根据印度《竞争法》的条款，竞争委员会必须审查所有投诉，但无权将审查投诉作为优先事项。⁷ 同样，在印度尼西亚，反垄断机构——商业竞争监督委员会(KPPU)的活动侧重于四类影响力大的部门，即：(a) 与社会的生活方式紧密相关的部门；(b) 高度集中的产业；(c) 价格非常敏感的市场；(d) 公共基础设施和服务。决定因素取决于市场在整个经济中的重要性以及商业竞争监督委员会内部可用于调查案件的人力资源能力。

23. 在大韩民国，消除卡特尔是工作重点。同样，对损害人民日常生活的滥用市场支配地位的行为及不公平贸易惯例进行制裁是该国公平贸易委员会(KFTC)的主要职责之一。此外，公平贸易委员会注重促进有利于商务和消费者的市场环境。

24. 在德国，应将联邦卡特尔事务局用于确定工作重点和资源管理的方针视为“专门化”方针。战略工作重点由该机构的领导层制定，而业务工作重点由各部门制定。

25. 南非竞争委员会通过一项多年期计划，将资源重点投入一些特定部门，这些部门提供的产品与服务占贫困家庭支出的较大比例，此外还投入由政府指定、被视为对产生就业和提供基础设施至关重要的部门。减贫任务也反映在并购评估制度中，其中结合了公共利益条款，使委员会着重关注影响贫困和发展，如影响就业和小企业发展的问題。

26. 在土耳其，对每项投诉和通知作出回应是一项法定义务。同样，土耳其竞争主管当局并没有对投诉案件的任何裁量权。竞争主管当局的大部分程序通过投诉案件启动。因此，在执法方面，当局几乎没有确定优先事项的空间。但是，在宣传方面，竞争主管当局能够更自由地确定目标和工作重点。总体而言，竞争主管当局根据由新设立的战略、监管和预算部编写、由竞争事务委员会高级管理层敲定的战略计划和年度工作计划确定工作重点。

27. 管理机构在确定工作重点时一般使用三项标准：第一，项目/活动是否可能对消费者福利或经济产生潜在影响；第二，项目/活动是否构成关键经济部门；第三，与体制和程序性考虑因素相关的因素。

28. 在秘鲁，保护竞争和保护知识产权国家管理局基于筹资的可能性以及对经济的影响范围，确定依职调查的优先顺序。乌克兰竞争委员会在确定工作重点时考虑三项主要标准：第一，加强委员会执法做法的某些方面的需要；第二，查明乌克兰产品市场的某些职能问题；第三，来自国家领导人的命令。

⁷ 就印度而言，2002年《竞争法》规定的法定义务对印度竞争委员会的职责和目标作了充分说明。在确定工作重点时要考虑这些法定义务。然而，在进行依职调查的情况下(自行调查)，委员会有确定优先事项的裁量权。委员会主要侧重于与经济核心部门卡特尔相关以及最容易使普通公民受到影响的竞争问题。

29. 在利坚合众国，司法部通过行使裁量权，审议发生侵权行为的可能性以及确定事项是否严重。确定哪些事项的具体严重性是根据不同事项进行的灵活分析，涉及审议一系列因素，包括受影响的商业规模，受影响的地理范围，调查的影响，行为是否影响到联邦政府，以及在发生刑事案件的情况下审查阴谋者的犯罪程度以及威慑的影响力。

30. 联合王国公平贸易局⁸ 在确定工作重点时考虑的因素包括：对市场上的消费者福利或对采取干预措施的部门的直接和间接影响；工作的战略意义；风险(取得成功结果的可能性)；开展执法或宣传工作所需的资源。

31. 在法国，确定工作重点的关键标准包括：第一，可能对竞争管理当局、消费者、企业和欧洲联盟及国际竞争界产生的后果；第二，成本与收益的平衡，包括市场影响(通过威慑执法或通过宣传激励遵守法律)和非市场影响(例如：领导力、传播)；第三，该部门对法国或欧洲经济的战略重要性；第四，是否与竞争主管当局更广泛的一揽子举措以及过去的记录相符；第五，通过正式或非正式投诉收集的信息；第六，公众预期(包括议会、政府、消费者和部门监管者等其他利益攸关方)。

32. 在毛里求斯，确定工作重点是通过非正式和非系统性的方式进行的，高级管理层在每个月的会议上开展讨论，就需处理的事项作出决定。

33. 总体而言，适用确定工作重点的标准可带来如下收益：

(a) 竞争政策的好处为合理地将某些特定项目列为优先事项提供了客观依据；

(b) 确定工作重点为优先事项决策提供了一个清楚和明确的框架，而非凭借固有的经验行事，有助于提高机构活动的合法性；

(c) 这些标准似乎对较小的竞争管理机构分配资源尤为有益。

二. 体制设计决定机构确定工作重点的方式

34. 一个“标准”竞争管理机构(见下文)的生命周期是一个复杂问题。各种外部因素及体制设计问题决定了各个机构如何在其生命周期内确定工作重点和分配资源。

35. 机构的体制设计是一项重要的外部因素。就此而言，至少存在三种类型的机构模式：⁹

⁸ 见公平贸易局网站，www.oft.gov.uk。

⁹ 见 Fox EM and Trebilcock MJ (2013). *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*. Law and Global Governance Series. Oxford University Press. Oxford。另见贸发会议(多年)《竞争法范本》。联合国出版物，TD/RBP/CONF.7/8 和近来的单独章节版本，纽约和日内瓦。

(a) 综合机构模式：在这种制度下，竞争管理机构被赋予调查和裁决的双重职能，拥有向一般或专门上诉机构上诉的权利；

(b) 二分司法模式：在这一框架下，竞争管理机构有权进行调查，但必须向一般管辖法院提起申请强制执行判决的诉讼；

(c) 二分机构模式：在该制度下，竞争管理机构仅有权对案件进行调查和向专门竞争法庭提出案件起诉。

36. 竞争管理机构的体制设计、权力和职能以及阐述这些问题的方式决定了一个竞争管理机构能够在多大自由程度和范围内确定工作重点和使用资源，以实现其目标。体制设计有五项重要特征对战略设计、包括对工作重点及其程序产生影响。这些特征是：独立性、执法权、问责制、透明度及机构拥有的组合(与其他机构合作制定的活动组合)。

A. 用于衡量机构业绩、确定工作重点和资源分配情况的标准

1. 独立性和确定工作重点

37. 竞争管理机构的独立性是一个重要问题，因为独立性能够确保竞争管理机构确定的工作重点和所作的任何决策免受政治和企业影响。独立性还可进一步分为三类：(a) 决策独立性；(b) 预算独立性；(c) 确定工作重点和资源分配。贸发会议的调查显示，虽然越来越多的竞争管理机构在工作的所有方面独立于政治家和企业的影响，但独立性是一个相对概念。例如，据毛里求斯竞争管理机构报告，该机构在确定工作重点时不考虑政府的其他政策，但据印度尼西亚商业竞争监督委员会报告，该机构在确定工作重点时必须考虑政府的其他政策，以便协调一致执行竞争政策和政府其他政策。乌克兰的情况与之相似：反垄断委员会是一个拥有特殊地位的政府机构，是行政分支的一部分。正因如此，政府关于企业、反托拉斯规章、促进竞争和市场架构的政策对反垄断委员会确定工作重点的方式有重要影响。

38. 因此，独立性和自治是相对的。竞争管理机构受政府监管，其决定接受司法审查。就此而言，这种情况下的独立性意味着机构可能在确定计划——即确定工作重点和就反竞争事项作出决定方面享有自治，但必须为其行动、影响和使用稀缺资源的情况负责(见下文)。

39. 下表显示了用于衡量机构业绩和效力的五项标准与确定工作重点和分配资源自由度之间的关系。

衡量机构业绩的标准和确定工作重点

效力标准	确定工作重点和资源分配
独立性	提供较高自由度
执法权	确定适用法律的范围，间接确定工作重点
透明度	要求传达工作重点和资源分配的情况
问责制	限制自由度
机构拥有的组合	提供较高自由度，需要与其他机构协调

资料来源：贸发会议秘书处的阐述。

2. 执法权和确定工作重点

40. 对这一标题最好的表述是“竞争管理机构必须有牙齿”。拥有有限执法权力的竞争管理机构极有可能选择和针对有意义的工作重点，如卡特尔。但是，尽管大多数竞争管理机构的确拥有执法权，但该权力及其使用范围大不相同。例如，哥伦比亚竞争管理机构有权调查和制裁相关方，而摩洛哥竞争理事会却无权启动调查。¹⁰ 在哥斯达黎加，调查权被分配给技术服务股，而案件的裁决则是委员会的工作。在智利，调查和制裁由国家经济检察院(Fiscalia Nacional Económica)和竞争法庭这两个不同实体分别处理。

3. 问责制和确定工作重点

41. 问责制对竞争管理机构的独立性提供了制衡，迫使机构以自身的授权任务和为消费者和企业带来收益的活动作为工作重点，并就这类活动进行报告。机构对人力和资金资源的使用并对其行动产生的影响负责。在各机构考虑这些要素的情况下，问责制和确定工作重点可促进协同作用。

4. 透明度和确定工作重点

42. 透明度是与上述问题密切相关的另一主题，即将竞争管理机构的决定、理由和政策公之于众。这有助于促进公众对竞争管理机构确定的优先目标以及机构打算适用法律的方式的了解。

43. 如上文所述，竞争管理机构通常在每个执行阶段开始时传达其工作重点和行动。沟通是宣传竞争和提高透明度的关键要素。管理机构通过向企业、消费者、监管者和政府告知管理机构打算如何执行法律及打算以哪些部门或领域为重点，可加强其合法性，促进对于法律及其可产生收益的共同理解。

44. 此外，有效的沟通是确定工作重点的重要特征之一，因为它能够使管理层和工作人员了解到机构的优先事项，在选择工作重点时采用了哪些确定优先事项

¹⁰ 新起草的竞争法赋予竞争管理机构充分的权力。

的标准，以及为什么一些正在进行的特定项目拥有优先地位。有效沟通的收益通常包括工作人员更好的认同、更有针对性和组织良好的项目，以及更高质量的产出。

5. 机构拥有的组合

45. 正如上文在关于确定工作重点的目标中指出，竞争管理机构常常为自己确定一揽子项目，其中包括体制建设、宣传、市场调查、关注卡特尔、操纵投标、反竞争并购及类似问题。要应对多重目标带来的挑战，需要以良好方式确定工作重点，考虑上述一些标准，尤其是机构业绩产生的影响以及能够为消费者和企业带来的好处。

46. 与其他政府机构和部门监管机构在职能重叠以及竞争问题可能不受重视的领域开展协作是其中一项重要挑战。较成熟竞争管理机构的经验表明，它们优先重视对话、协调和干预方式的分配。

B. 影响确定工作重点和资源分配方式的外部因素

47. 一些重要的外部因素可能影响竞争管理机构确定工作重点和分配资源的方式。这些因素可能包括：

(a) 在竞争法和竞争政策并非某既定社会的历史或传统价值观组成部分的情况下，应重点解释竞争带来的好处及竞争管理机构的使命，以确保得到整个社会的接受；

(b) 如果不能随时提供执行有效竞争政策所需的技能，则机构应采用特别战略，以吸引必要的技能和人才(见下文)；

(c) 如果社会以存在具有支配地位的公司和寡头垄断架构为特征，则在鼓励竞争方面工作出色的有效机构可能引来政治反对意见；因此也许有必要制定特别战略，确保防止削减预算，以避免议会和行政机构被游说。

三. 为完成工作重点有效使用资源

48. 竞争管理机构基于不同标准和信息来源选择工作重点，但竞争管理机构选择一种或另一种方针的能力受到一项关键因素——人力和资金资源的制约。

49. 对于人力和资金资源极为有限的发展中国家新成立的竞争管理机构而言，这一挑战更为严峻，因而突显出优化对稀缺资源的使用以促进机构业绩和效力的重要性。

50. 因此，竞争管理机构必须重点关注最为必要和/或可能产生最大影响力的干预方式。确定工作重点良好做法的合理结果表明，有效的竞争管理机构可通过旨在简化程序的战略和进程，实现其目标，如并购审查，录用和留住拥有所需技能

组合的工作人员，并针对这些工作重点分配资源。此外，分配资源不仅与确定工作重点(即采取和不采取哪些宣传或执法活动)相关，而且与分配工作人员从事不同岗位以实现激励和促进职业发展相关。

A. 录用和留住工作人员

51. 工作人员是竞争管理机构最为宝贵的资产。对许多新成立的竞争管理机构而言，由于预算限制，导致很难录用和留住资深工作人员，缺乏反托拉斯问题方面的专家。许多新成立的竞争管理机构需要资深工作人员，但无法与私营部门的工资竞争。此外，一些新成立的机构下属于职能部委，通过公务员选拔程序录用工作人员，结果限制了这些机构选择适当候选人及留住这些人员的自由。为改变这种状况，新成立的竞争管理机构采用其他鼓励手段提高工作人员的积极性，留住工作人员，这些手段包括高质量的培训、提供从事学术工作的机会，以及使工作人员能够更好地兼顾工作和生活等。提供项目管理、程序和沟通以及宣传技能等方面的培训，可以作为许多机构雇佣的大量律师和经济学家学历背景的补充。

52. 此外，经验表明，竞争管理机构的人力资源部门需要创建保留工作人员知识的方案。这一知识管理战略可留住竞争管理机构最为宝贵的资产——工作人员。除其他外，这一战略应处理以下问题：

- (a) 哪些知识领域对组织今后的成功至关重要？
- (b) 哪些领域的知识最为宝贵？
- (c) 哪些知识最有可能由于人员流失和更替而丢失？
- (d) 哪些知识很容易在丢失后得到弥补，哪些无法弥补？

53. 竞争管理机构的知识留存工作需要侧重的，是由于人员更替率高而导致最无法弥补的知识领域。有必要明确每个人具备何种知识，并且在相关个人的帮助下和同事们的协助下确定知识的等级。这种知识可借助能够储存和传播知识并使其得到重新使用的信通技术系统或人工系统得到整理。这些系统应当对组织的机构记忆进行管理。对于资金充足的竞争管理机构来说，投资于能够储存知识并使其重新使用的信通技术系统至关重要。对于资金能力薄弱的竞争机构来说，可使用简单的数据库来管理和共享知识，例如保留手册和登记册、建立文献中心，以及利用互联网等。以下插文详细介绍了通过知识管理和共享系统留存知识的一些实例。

通过知识管理和共享系统留存知识的个别实例

大韩民国公平贸易委员会和南非竞争委员会都设有便利知识的登记、评估、积累和共享的基于信通技术的知识管理系统。在韩国公平贸易委员会的实例中，知识评估由初级咨询委员会负责，该委员会依据重要性、实用性和创造性，对登记知识的质量进行评估。随后，登记知识得到整理，被分门别类地保留在知识管理系统的“知识图”上，并定期更新。这一过程称为知识积累。这样，雇员就能够利用他们需要的习得知识。

资料来源：贸发会议(2012)。“有利于竞争法的有效执行的知识和人力资源管理”，TD/B/C.I/CLP/15/Rev.1，日内瓦，6月22日。

54. 如上文指出，人力资源管理部门也能够提供有吸引力的补偿和奖励是行政独立的好处之一。奖励制度表明，组织重视并影响个人行为。例如，有必要奖励和表彰共享知识的行为。奖励涉及“我能从中得到什么？”这一普遍问题。奖励还有助于让人们意识到对组织来说真正重要的方面。雇员与他人共享知识，应当受到奖励，部门应当由于推动协作而受到奖励。采用最佳做法的组织把奖励和表彰视为承认共享知识的重要性、感谢雇员做出的贡献以及增强团队意识的一种途径。

55. 例如，大韩民国公平贸易委员会建立了一项奖励制度，目的是通过知识登记、评估、积累和共享保持知识管理系统的活力。这项奖励制度采取“知识里程计划”的形式，即根据登记、查阅、评估和评论的数目发放里程。到年底，根据获得的里程向雇员提供货币或非货币奖励。韩国公平贸易委员会还举办“知识竞赛”，让每名雇员在一段规定的时间内提供一条知识。在对所有相关信息进行评估后，被评选为重要知识提供者的雇员获得奖励。

B. 为更好地使用资源简化程序

56. 对现行工作程序进行评估能够使机构查明系统的缺陷或不一致之处。机构通过查明程序中的冗余之处，能够在不影响程序质量的情况下消除冗余。采用简化程序进行实验有助于在实际环境中的测试，以确定新的程序是否有效。通过旧的方式和新的方式执行特定任务，以比较所需的时间和取得的结果，以及查明缺陷或进一步简化任务，都可促进更好地使用时间与资源。

C. 从其他案例法中汲取经验

57. 对竞争法及其执行情况获得较好理解的方式之一，是对较成熟和新成立的竞争管理机构及高级法院的现有相关案例法进行审查。从对竞争原则的不同解释、确定适当补救和制裁方式中汲取的思路，可能有助于新成立的竞争管理机构首次处理类似案件。但是，这并不意味着新成立的竞争管理机构能够直接适用这

些解释和方针，因为不同的法律体现出不同国家不同的目标及法律和行政传统。汲取的思路可能对在处理案件时避免错误和节约使用资源具有重要价值。

D. 资源对确定工作重点的影响

58. 很难想象竞争管理机构在没有充足资源的情况下如何确定工作重点。事实上，贸发会议调查收到的答复表明，一些竞争管理机构由于资源限制和与预算分配相关的不确定性，尤其是在经济困难时期，导致其在实施工作计划方面遇到困难。一家管理机构报告说，该机构工作人员的合同地位经 2013 年调整后有所降低，负责技术问题的秘书处将被一个部吸收。

59. 虽然所有机构都面临预算限制，但最需要执行竞争法以及在设立良好运转市场方面落后国家的新成立竞争管理机构在执法方面面临最为严峻的挑战。

60. 除法律规定以外，竞争管理机构的效力取决于机构可支配的人力和资金资源。的确，有成效的机构需要充足的资金，用于录用和留住资深工作人员，以实现机构的使命。缺乏充分的预算资源和专业知识和专业知识可能损害业绩与效力。

61. 在印度尼西亚，由于投诉数量较高，导致人力资源分配和确定工作重点问题成为商业竞争监督委员会的优先事项。解决办法包括制定了一项新的细则，即关于秘书处处理案件的权威的 N°2/2008 号细则。该细则要求在没有委员的监督下将操纵投标案件(低于 100 亿卢比)作为重点事项，由工作人员承担这一任务，而委员则主要负责对案件的裁决。商业竞争监督委员会的第二项细则——N°1/2012 为确定工作重点和资源分配提供了进一步指导。商业竞争监督委员会在进行微观管理时还考虑到工作人员背景等内部因素以及与监管者和警察合作的情况，以更好地分配资源。

62. 一些机构指出，确定工作重点和分配资源应置于竞争管理机构业务活动的最前列。但是，生硬地确定工作重点也可能成为一项有害原则，尤其是在缺乏灵活性的情况下，可能导致执法不力。例如，就确定工作重点而言，某管理当局可能宣称打算重点关注影响零售产品的部门中较大规模的低风险案件，进而导致该管理当局坐等可列入这类优先事项和低风险类别的案件，而不是去审议竞争法之下有效案件的投诉，并以此为依据进行调查。由确定工作重点问题导致的执法不力是一项真实风险。此外，确定工作重点的一类方针可能着重关注如何为不同活动领域分配资源。例如，在确定工作重点之前，一家主管当局可能认为调查应大致分为：三分之一侧重并购问题、三分之一侧重滥用权力问题、三分之一侧重卡特尔问题。管理当局也许认为这是一种合理分配，但在确定资源分配优先事项方面，仍存在大量改进空间。以下引文介绍了这方面的一个实例：¹¹

可能出现以下这种情况：涉及卡特尔问题的每项案件都会占用更多资源，所以这类案件将得到 45% 的资源。法律要求并购案件立即取得快速进

¹¹ 对毛里求斯竞争委员会前执行主任 Sean Ennis 先生的采访。

展，而滥用权力的案件可能处理速度不等，所以我们集合工作人员处理这两类案件(正如欧盟竞争总干事处 2003 年的重组)。同时，宣传是一项重要活动，宣传带来的好处可远远超过投入的费用。因此我们将维持属于议会批准范围内的用于宣传的资源，这可能意味着将 10%的资源用于宣传。经过减法计算，有 45%的资源用于并购/滥用权力问题领域。

63. 在法国，议会在一个整体预算方案(包括执行竞争法、对市场竞争的监管、消费者经济保护和消费者安全)的框架下通过竞争管理局的预算，并对管理局的工作进行总体评估。总报告员在人力资源管理框架下确定重点案件，并制定启动依职调查的目标。在这方面要制定一项战略规划，该规划影响到工作人员的集体和个人薪酬，以及对他们的评估。

64. 在大韩民国，公平贸易委员会根据工作重点，为干预市场活动的行为分配资源，工作重点需每年制定，体现了国内与国外的经济状况、市场结构的变化、广大公众的需要及类似因素。年度计划公开发布。公平贸易委员会下设五个区域办事处，区域问题与国家问题之间存在许多性质差异。区域问题不关乎执行竞争法对全国行业局面的影响，而是常常涉及私人方之间的争端，如多级市场营销的做法和丧葬保险问题。因此，区域办事处在不公平商业惯例，而非滥用市场支配地位或控制并购方面投入更多资源，但由总部对执法予以支持。公平贸易委员会基于 A 节所述绩效制度和内部/外部评估制度分配执法资源，首先将资源投入最有可能破坏企业竞争力和消费者福利的领域。如果出现未预料到的政策需求，公平贸易委员会则根据情况灵活管理。就其预算而言，公平贸易委员会与战略和财政部磋商，于每年 4 月前制定一项五年期资金管理计划。在根据业务重点进行进一步调整后，在五年中期计划中确定政府层面的年度预算规划。大韩民国国会在 9 月进行的定期会议期间批准下一年的规划。如果政策重点有所改变，公平贸易委员会则通过与公共行政和安全部磋商，对组织和工作人员效率进行分析，对机构的组织架构等相关规则进行修订，使其人力资源管理制度保持最佳状态。

65. 在德国，在资源效率、减少风险和社会福利等方面确定最佳工作重点的情况依行业部门各不相同。因此，确定重点是拥有相关市场特定知识的对应决策部门的责任。然而，所有决策部门每周举行一次定期会议，与管理机构的领导和一般政策部门讨论正在进行的工作并确定工作重点。

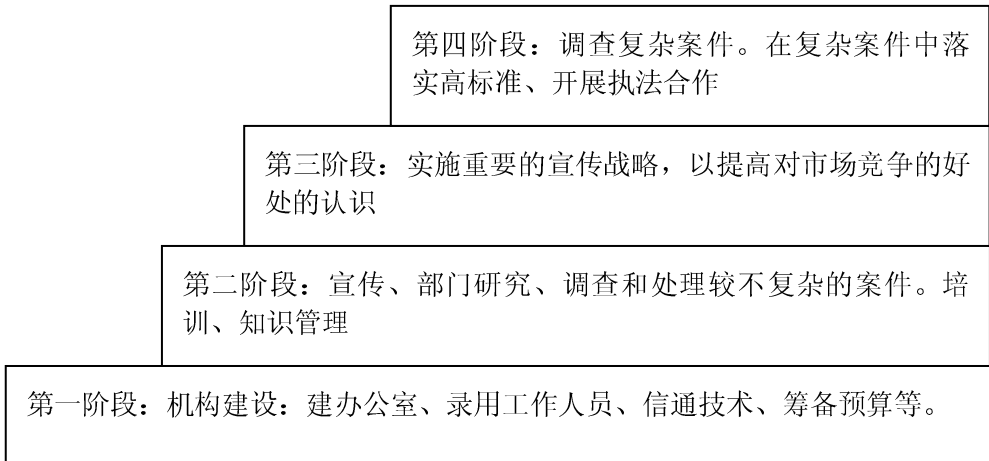
四. 确定工作重点和资源分配与机构的生命周期密切相关

66. 竞争管理机构的发展和绩效似乎遵循一个生命周期：(a) 为执行法律制定制度框架；(b) 录用关键工作人员、取得办公场所和安排后勤；(c) 制定最初几年的工作计划和确定工作重点；(d) 将第三个阶段逐步扩大，纳入对复杂案件的调查，以及在执法中开展国际合作。

67. 前三个阶段的工作重点和资源分配常常侧重于宣传活动，包括就法律目标及自愿遵守法律达成一致理解。

68. 第一个阶段涉及成立竞争管理机构。这一工作通常包括拟定指导方针、确定组织结构、录用和培训高技能工作人员、为竞争管理机构的平稳运行建立必要的信息技术平台及进行知识管理。
69. 第二个阶段侧重于宣传活动和较不复杂的案件。这一阶段的工作还可能包括确立与监管机构和负责组织市场的其他政府机构之间的工作关系。宣传活动通常在这一阶段有所加强，以提高机构行动的合理性。本阶段的工作是机构工作的长期特征。
70. 第三阶段包括重要的宣传战略，旨在提高对市场竞争的好处的认识。部门市场研究对评估关键经济部门的竞争条件发挥重要作用，这些研究的结论和建议可用于竞争管理机构的宣传方案。这一阶段可能长达四至五年，在有些情况下甚至持续时间更长。
71. 当竞争管理机构对一些复杂问题，如卡特尔或单方面行为等问题启动调查时，第四个阶段就开始了。这类行动是上述第一和第二阶段部分活动的补充。在周期的第三阶段，竞争管理机构通过汲取经验，积累市场知识及获得和执行国际最佳做法的能力，更好地确定工作重点。
72. 上述各阶段所需的时间取决于竞争管理机构的体制设计类型、可用的人力和资金资源，以及机构在开始业务活动时为自身规定的效力标准。下图对竞争管理机构生命周期的各阶段作了归纳。

确定工作重点和竞争管理机构的生命周期



五. 关于确定工作重点和资源分配的做法建议

73. 综上所述，确定工作重点和资源的使用能够对竞争管理机构干预活动的业绩和效力产生重要影响。由于体制设计和竞争管理机构的架构方式不同，战略规划及确定工作重点可能是新成立的竞争管理机构面临的巨大挑战。

74. 竞争管理机构在确定工作重点方面应采取灵活方针，致力于能够在现有人力和资金资源条件下实现的目标。这类目标可能包括竞争宣传，向政府和监管者提供有关竞争政策和一致性的好处的咨询意见；以及与公共采购机构合作，以防止操纵投标，并对这类行为提出起诉。在较为靠后的阶段，竞争管理机构可侧重于复杂的案件，包括卡特尔、垄断和反竞争并购等案件。

75. 以上讨论的各项因素对制定国家的目标和确定工作重点至关重要。新成立的竞争管理机构的工作重点可能与成熟竞争管理机构的重点大不相同。但是，存在一种风险，即对新成立的竞争管理机构要求过高，但同时可能有其他政策工具更适于实现某些目标。狭隘地确定工作重点和评估尤其可能出现这种情况。此外，选择重点在很大程度上是竞争法目标和国家历史及法律、政治和经济文化的一个函数。

76. 考虑到上文讨论的管理机构的生命周期，以下要点可能有利于确定工作重点和使用资源，从而提高机构绩效：

- (a) 制定包括工作重点和资源分配在内的明确政策目标和执行战略；
- (b) 确定该机构是否为处理竞争案件的最佳机构；
- (c) 评估在任何特定情况下这一干预活动可为消费者和企业带来的好处；
- (d) 评价具体案件的威慑影响和经济意义；
- (e) 评估实现这一结果所需的资源，包括要求的证据类型以及成功的可能性；
- (f) 良好的企业宽大处理政策有利于对卡特尔案件进行成功调查和起诉。还必须考虑案件是否涉及国家、国际或主要的区域参与者，进而决定是否在宽大处理方案中纳入合作条款；¹²
- (g) 考虑在任何特定情况下可能加强或削弱采取行动的必要性的加重因素；
- (h) 考虑案件开创先例的价值或政策价值；
- (i) 考虑成功的可能性，即案件是否能够产生预期的结果；
- (j) 对程序进行简化、测试和评估，以更好地使用资源；
- (k) 设计一个有效的知识管理制度；
- (l) 制定培训和留住工作人员的可持续方案；
- (m) 汲取更先进竞争管理机构和新成立竞争管理机构及国际组织的专门知识和经验，包括利用判例法和先例；

¹² 见贸发会议关于合作的模式与程序的报告(即将发表)。

(n) 制定一项定期评估制度，对确定工作重点和资源分配的情况进行评价。

六. 待讨论的问题

77. 代表不妨在圆桌会议期间审议以下有待磋商的问题：

(a) 不论竞争管理机构的法律地位如何，是否存在一项普遍标准，供竞争管理机构作为确定工作重点和分配稀缺资源的方式？

(b) 发展中国家和经济转型国家新成立的竞争管理机构在确定工作重点和分配资源时需要获得哪种类型的技术援助，以协助促进其业绩和效力？国际合作在这方面可发挥哪些作用？

(c) 新成立的竞争管理机构在确定工作重点和分配资源方面可互相学到什么，可向更成熟的竞争管理机构学到什么？

参考文献

消费者团结与信任协会 (2005 - 2007), Strategic priorities of competition and regulatory agencies in developing countries. 在消费者团结与信任协会关于竞争、监管和发展研究论坛第一轮研究期间提交的文件。见: <http://www.circ.in/CDRF-DraftPapers.htm> (2013 年 4 月 23 日查阅)。

Hollman HM and Kovacic WE (2011), The international competition network: its past, current and future role. *Minesota Journal of International Law*. 20:2.

国际竞争网络 (2008). Agency effectiveness project. Kyoto. April. 见: http://www.cade.gov.br/Internacional/Agencies_Effectiveness_Report.pdf.

国际竞争网络 (2009). Seminar on competition agency effectiveness. Summary report. Brussels. June. 见: http://ec.europa.eu/competition/information/icn_seminar_2009/report_final_version.pdf.

Inotai AG and Ryan S (2009). Improving the effectiveness of competition agencies around the world - a summary of recent developments in the context of the International Competition Network. *Competition Policy Newsletter* 2009-2. 见: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/cpn2009_2_6_en.pdf.

Kovacic WE (2009). The Federal Trade Commission at 100: into our 2nd century - the continuing pursuit of better practices. *Federal Trade Commission*. January. 见: <http://www.ftc.gov/os/2009/01/ftc100rpt.pdf> (2013 年 4 月 25 日查阅)。

经合组织 (2005). Evaluation of the actions and resources of the competition authorities. *Policy Roundtables*. DAF/COMP(2005)30. Paris. January.

经合组织 (2012). Summary of the response to the questionnaire on the evaluation of the competition enforcement and advocacy activities. Working party No. 2 on competition and regulation. DAF/COMP/WP2(2012)7. Paris.

联合王国公平贸易局 (2008). OFT Prioritization Principles. OFT953. London. October. 见: <http://www.of.gov.uk/713560/publications/corporate/general/> (2013 年 4 月 23 日查阅)。

Sebastiao M (2013). Five years term report in the service of competition. *Autoridade da Concorrencia*. Lisbon.

Serebrisky T (2004). What do we know about competition agencies in emerging and transition countries? Evidence on workload, personnel, priority sectors, and training needs. 世界银行政策研究工作文件 3221, 2 月。

贸发会议 (2007), 《评估竞争事务主管机构的有效性的标准》, TD/B/COM.2/CLP/59, 日内瓦, 4 月 27 日。见: http://unctad.org/en/Docs/c2clpd59_en.pdf (2013 年 4 月 25 日查阅)。

贸发会议(2011), 《竞争管理机构产生效力的基础》, TD/B/C.I/CLP/8, 日内瓦, 5 月 9 日。http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf (2013 年 4 月 25 日查阅)。

贸发会议(2011), 《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》, TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1, 日内瓦, 6 月 29 日。见: http://unctad.org/en/Docs/ciclpd11rev1_en.pdf (2013 年 4 月 25 日查阅)。

van Wyk M (2012). Recent development in South African competition policy with special emphasis on prioritizing sector for investigation.为竞争和监管欧洲暑期课程与年度会议(CRESSE)编写的文件, 见: http://www.cresse.info/uploadfiles/2012_PAR2_3_PAP.pdf (2013 年 4 月 25 日查阅)。
