



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/59
26 April 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资、技术及相关的资金问题委员会
竞争法和竞争政策问题政府间专家组
第八届会议
2007 年 7 月 17 日至 19 日，日内瓦
临时议程项目 3(一)

评估竞争事务主管机构的有效性的标准

贸发会议秘书处的订正报告

内容提要

本报告探讨的是主管机构最近在竞争法的实施和倡导竞争的行动的评估标准方面采取的一些行动。报告依据的是成员国送交贸发会议的对一项问题单的答复。本报告同意与以前有关这一议题的研究报告的意见，认为应当从结果是否良好以及从导致这些结果的过程的角度来审视行动的有效性。例如，事后评估竞争政策方面的活动对于提高行动效率、形成竞争文化和推动法律、准则与程序的更新和修订具有重要意义。评估工作可以完全由内部开展，可以在政府内部但由于主管机关或负责部门以外的单位开展，也可以由外部的学术专家、顾问、国际组织或同侪机构来进行。这类研究的重点可以是探讨内部机构程序的有效性或机构行动结果的各种衡量尺度。对利益相关者观念变化情况的调查也可以作为说明主管机构在创建竞争文化方面取得进展的大小的一项指标。对结果的评估工作又可以细分为对部门研究和部门调查影响的审查、对倡导行动和个案选择的审查、对企业合并实施情况的审查(其中包括对补救措施有效性的审查)以及对于特定案例所采取行动之影响的研究。开展数量最多的一类事后评估是在企业合并实施领域。与此同时，顾及特定发展中国家在行动影响评估工作方面的优先考虑也同样很重要。

目 录

	页 次
内容提要.....	2
一、 导言和概述	4
二、 衡量有效性	4
三、 评估实施行动对于遵守法律的影响	5
四、 竞争事务主管机构对评估工作的需要	6
1. 提高行动的效率	7
2. 形成竞争文化	7
3. 更新和修订法律、准则与程序	7
五、 行动的种类：有哪些单位曾开展过机构工作业绩审查？	8
4. 外部学术专家对行动程序的审查，包括贸发会议/经合组织 的同侪审查	8
5. 政府以外机构对竞争法体制的审查	9
6. 内部审查	10
六、 评估竞争事务主管机构效率的标准	10
7. 响应利益相关者的需要	14
8. 衡量投入方面的变化	14
9. 衡量产出方面的变化	15
七、 事后评估	15
10. 部门研究和部门调查的影响	16
11. 审查倡导行动及改进个案的选择	16
12. 审查合并方面的实施情况	17
13. 审查特定个案采取的行动	21
八、 发展中国家在行动影响评估工作方面的优先考虑	22
九、 结 论	23

一、导言和概述

1. 按照 2006 年 10 月 31 日至 11 月 2 日在日内瓦举行的竞争法和竞争政策政府间专家组第七届会议的建议，第八届专家组会议将就“评估竞争事务主管机构的有效性的标准”的议题举行一次圆桌讨论会，以期改进《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》的履行情况。¹ 以下是背景说明，目的在于帮助成员国安排对上述议题的讨论。

2. 有证据表明，竞争政策能提高生产率，这是促进经济增长的一项基本手段。取消参与竞争的障碍能够促进新企业的效率和发展。竞争政策能够鼓励经济体内部的资源有效分配，降低重要产品与投入的价格，改进质量并从而增加产品的选择面。

3. 竞争政策也可以是国家总体发展战略(例如在实现“千年发展目标”方面)中的一个组成部分。²

4. 本说明的主要资料来源包括贸发会议的各项研究报告、成员国对问题单的答复、经合组织关于“竞争事务主管机构的行动和资源情况评估”的报告³以及各国向经合组织就这一议题举行的圆桌会议所提供的材料。本说明还参考了竞争事务主管机构的网站以及关于竞争事务主管机构及其行动量化问题的学术文献。

二、衡量有效性

5. 应当通过两个问题来探讨这一议题，即“机构的行动是否产生了良好的结果？”和“机构的管理程序是否有助于保证机构选择那些会产生良好结果的行动？”⁴ 这样做，可以对注重竞争法实施体制管理的投入因素与注重这一体制的成效这两种方法之间加以区分。因此，要确定机构的有效性和查明欠缺之处(以及

¹ TD/B/COM.2/CLP/L.10。

² 这一点曾经在布加勒斯特、巴库和布鲁诺举行的会议上讨论过，可参看 <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/MDGs.pdf>。另外在开普敦和圣保罗进行的讨论中对这一问题也提出过见解，其概要可参阅 http://www.imctad/prg/en/dcs/ditccclp200064_en.pdf 网页上 UNCTAD (2006 年) 的附件。

³ OECD (2005 年)。

⁴ OECD (2005 年，第 19 页)。

如何纠正欠缺之处)，就需要不仅关注竞争事务主管机构所开展的有效工作，而且也关注所取得的结果，持续地对程序的投入和政策的结果一并加以审视。

三、评估实施行动对于遵守法律的影响

6. 监管性实施行动对于遵守竞争法与否等范围广泛的社会现象所产生的影响，是很难评估的。经验研究表明，除实施行动外，还有一系列因素可能会影响遵法守纪的程度。因此，很难与其他影响到遵守法律程度的因素区隔开来而单独评估实施行动对于遵法守纪情况的影响。更加困难的是，“遵守”本身就是一个非常复杂的概念。构成遵守法律的具体情况取决于企业和监管者、双方律师和在发生诉讼时还包括法院等各方之间所作的诠释、谈判以及经常发生的争论。⁵ 由于对监管要求的诠释和适用方式不存在普遍公认的理解，因此各方对“遵守”的含义就争论不休。

7. 判断实施行动是否成功的一项标准就是这一行动如何有助于监管者和“受监管者”对“遵守”的含意和如何将这概念付诸实行达成共同的理解(Parker 等人⁶，2004 年)。也就是说，实施行动对遵守法律的影响不能只根据监管者是否在法院胜诉这一点来判断。有人指出，实施行动必须根据这一行动是否有助于使企业的常规与行为符合监管的宗旨来判断。的确，如果实施行动不仅能使企业和监管者对于某项监管规则在特定情况下的要求达成一致的理解，而且对于相关监管规则的基本目标与宗旨即使达不成共同的承诺则至少也达成共同的理解，那么实施行动从其对“遵守法律”的影响这一角度来看就取得了最大的成功。⁷ 对于监管体系的目标与宗旨具有共同的理解，更有可能导致对不同情况下的规则作出相同的诠释，而对这些目标的共同承诺可为一贯的遵法行为创造条件。⁸ 此外，还有种种通过遵守监管与实施监管的不同“风格”及方式来实现“遵守法律”的办法。⁹

⁵ Black (1997 年)、McBarnet (1994 年)、Reichman (1992 年)。

⁶ Parker Ainsworth 和 Stepanenko (2004 年)。

⁷ 前引书，第 3 页。

⁸ Black (1997 年，第 30—32 页)、Meidinger (1987 年)、Braithwaite 和 Braithwaite (1995 年) 和 Parker (2002 年，第 22—29 页)。

⁹ May 和 Wood (2003 年)；另见 Grabosky 和 Braithwaite (1986 年)。

四、竞争事务主管机构对评估工作的需要

8. 在审视国际上的评估做法时，应考虑涉及相关机构惯常做法的某些关键问题。首先，对于就企业兼并管制、反竞争协议和不当利用主导地位所作的决定，相关机构是否进行事后评估？其次，在评估竞争案例的决定所产生的影响时，采用了何种标准？为进一步理解这一点，很有必要审查进行了此类评估的特定国家案例。最后，很有必要确定相关的国家是否从评估过去竞争案的决定在该国所产生的影响而得出经验并汲取了教训？

9. 尽管对企业兼并进行管制以及对反竞争行为和不当利用主导地位采取行动被认为是机构行动的主要方面，但是事后评估并不一定只能涉及相关的决定，而是也可对倡导行动进行评估以及对个案选择的惯常做法加以审查。例如，如果生产率是竞争政策的明确目标，那么确定每项政策机制(兼并的管制、对反竞争行为的调查、倡导行动和市场调查)在多大程度上推动了目标的实现，也十分重要。

10. 所开展的评估可归为以下三类：将特定时间某一国家的实施记录与其他国家的记录相比较或者与本国不同时间的记录相比较；审查个别决定的质量或者审查各项决定的总体情况；最后是审查由于采取行动所引起的市场结果。¹⁰

11. 以上各点涉及到“如何？”和“什么？”，但是审议“为什么？”也同样重要。应贸发会议关于提交资料的要求而作的答复就指明，事后评估可以看清机构的实施行动所产生的效应，而由于看清了效应，又反过来从个案选择和实际实施程序这两方面来评估开展实施行动的过程。

12. 各国的来文表明，竞争事务主管机构主动开展评估比外部正式评估的做法更受欢迎。

13. 我们在探讨对竞争事务主管机构的行动进行事后评估的一些主要好处之前，应当先认识到这样做在人力和财力两方面都是要付代价的。被指派进行这一审查的工作人员就放弃了处理个案或一般性部门审查的机会。在具有发达的竞争文化和广泛且深刻的经济专业知识的国家，主管机构可以委托学术界或顾问来审查。但是在发展中国家，公共部门和私营部门可能都严重缺少具有适当知识能力的人员。

14. 此外，各国向第七届政府间专家组会议以及经合组织评估问题圆桌会议提供的各种资料都指出了很重要的一点：在开展实施行动时，正确地设想与实际情况相反的假想情况十分重要。例如，在处理反竞争行为的个案中，采取行动和

¹⁰ OECD（2005年，第173页），瑞典提交的资料。

不采取行动都有其代价和好处。在准许合并、准许但附带补救措施和条件或不准许合并的个案中，同样如此。一般公认，从分析的角度看，衡量不正确的行动十分困难。但是，有一些国家报告说，自发地对某些决定进行审查，会比较有效。

1. 提高行动的效率

15. 进行评估的最显而易见的理由就是要找出改进行动的方法。由于大多数主管机构面临资源紧缺，有必要对过程和做法仔细思考，尽可能有效地利用机构的资源。此外，就竞争政策而言，尤其应该这样做，因为不可能简单地将一套“最佳做法”法律和程序照搬过来。在竞争政策方面，尽管可以通过比较和按基准衡量来学到很多经验，但是一种做法并不是放之四海而皆准的，每个主管机构都需要寻找最适合自身需要的方法。

2. 形成竞争文化

16. 正如 UNCTAD(2006 年)所述的那样，缺乏竞争文化可能成为有效实施新的竞争法的重大障碍。因此，在新近成立的主管机构内培养很强的沟通能力十分重要，这样可使主管机构行动的性质和效果得到理解和认识。开展事后评估就具有一定的道理，因为行动的效果可以大致量化并向各方宣布。

3. 更新和修订法律、准则与程序

17. 为使主管机构和相关法律发挥最大的作用，有必要在程序和行政方面作出重大改变，而评估工作则可以对这样的改变提供分析判断。近年的一个重要例子是有效实行了公司宽大政策。在一些管辖范围内进行的外部同侪审查也有助于为实现必要的改变而产生政治动力。

18. 欧共体在提交的资料中指出，竞争总署经常在法律修订阶段对其进行审查，诸如审查分类豁免条例等。这类审查通常采用个案研究和调查来确定其效果和有效性，以便作可能的修改。¹¹ 可以通过听证、提问和咨询来开展一般的调查

¹¹ 详情见 OECD（2005 年，第 210—213 页）。这里应当指出，其形式不一定是经由审查而编撰实际报告。

工作。得到的信息可以提供给政策判定过程，而且供绿皮书和白皮书的草拟工作参考，最终进入修订阶段。

五、行动的种类：哪些单位曾开展过 机构工作业绩审查？

19. 我们将评估行动分为两大类。一类是外部对程序、倡导行动、个案选择和产出进行的审查；另一类是机构对程序、倡导行动、工作重点的确定及产出进行的审查。这两大类并不需要严格做到互不重迭。审查可以由机构主导，但私营部门、学术界或国际组织也在不同程度上参与。

20. 机构评估分类的另一个方面是询问评估报告设想的读者是谁。报告可以专门针对机构官员，也可以更为笼统地针对政府，或针对公众。应根据情况来确定最适当的选择。

4. 外部学术专家对行动程序的审查，包括贸发会议/ 经合组织的同侪审查

21. 贸发会议和经合组织的同侪审查为各国提供了重要手段，使之能对管理程序制定基准，就其行动标准是否适当获得回馈意见，并了解有效实行其竞争体制可能遇到的障碍。

22. 同侪审查的过程也能极大地帮助建立国家的竞争体制。同侪审查已经成为贸发会议在竞争法和竞争政策方面的经常性工作，同时也成为经合组织的一项经常性工作。在最近一次会议上，一名来自巴西的发言者指出，经验表明，作为捐助方参与各种同侪审查过程同样也十分发人深省和很有裨益。¹² 土耳其在向圆桌会议提交的资料¹³中指出，同侪审查的价值在于：为审查做准备的是“各类专家，而专家又与第三方进行过咨商，第三方包括从业人员、学术界人士、企业团体成员、为各种政府机构工作的政府官员，此外更有主管机构的官员”。在该国，这一审查有助于推动制定了宽大方案，调整了对兼并的管制，对违反规则的行为增加了最高罚款，对认可协议作了程序修改，并且增进了土耳其竞争事务管理局的法律和经济专业知识。

¹² UNCTAD（2006年，第209页）。

¹³ OECD（2005年，第180页）。

23. 对程序 and 标准进行一些外部讨论的另一论坛就是国际竞争主管机构网。该网帮助各机构开展非正式的合作与知识交流，并能够推进软性合作及协调，也有助于对国家的竞争体制运作情况提供有用的同侪见解。

5. 政府以外机构对竞争法体制的审查

24. 在美国，总审计局于 2004 年完成了一项研究报告，专题是“能源市场：美国石油工业的合并与市场集中所产生的影响”。该报告阐述了美国石油工业的兼并情况，目的之一是要确定工业结构的变化是如何影响到美国汽油批发价格的。报告以详尽的数据和经济计量分析作为依据。通过对该工业内部兼并所产生的影响的分析，报告间接地探讨了该国反托拉斯体制的有效性。

25. 2005 年 11 月，联合王国国家审计署发表了一项报告，其中探讨了公平贸易局的有效性。¹⁴ 该报告对于公平贸易局使用资源、个案管理和衡量及通报成绩的工作提出了各项建议。

公平贸易局对生产率问题辩论的观点：

英国公平贸易局在 2007 年 1 月提出的一项报告中分析了竞争与生产率之间的关联。财政部确定，竞争是一国经济的若干促进生产率的因素之一。这就表明，竞争事务主管机构的有效性也能够以市场上的生产率来衡量。同样，生产率低下可能表明竞争程度低下，从而表明有效的竞争等同于有效的生产率。该报告所分析的大量文献为这一理论提供了佐证(公平交易局(OFT)，2007 年，第 16 页)。生产率分析被认为有助于公平交易局确定必须对哪些部门作进一步投入，而投入的方式则是将该局必须努力的领域定为优先领域。因此，公平贸易局可在改进生产率业绩方面发挥重要作用。

竞争对生产率产生的影响被分为三个方面：“企业内影响”、“企业之间的影响”和“创新”。第一个方面解释了 x-效率理论，可以通过推行竞争、促使管理人员集中关注公司内部效率来加以保证。第二个方面是指，公司的生产率相互比较而分出高低之后，那些跟其他公司相比效率较低的公司最后会退出市场。所考虑的第三个方面被认为十分复杂，涉及到竞争与创新之间的关联。创新和技术改进常常是通过相关市场内的高度竞争而得到促进的。

¹⁴ NAO (2005 年)。

26. 在大韩民国，政府政策协调厅评估公平贸易委员会对竞争法实施情况所作的评价是否适当，而这种评价是政府业绩管理的一部分。

27. 国家监督理事会审查土耳其竞争主管机构的工作，于 2002 年发表了一项报告¹⁵，建议对管理程序作各种改变，呼吁加强同部门监管单位的协调，并建议了各种法律修订案，此外还提出了其他建议。

6. 内部审查

28. 瑞士为这次会议提交的资料中说，Comco(瑞士竞争委员会)所收集的数据“纯粹是对某些决定的内部事后监控，并非是供外部使用”。此外，为评估各项决定而制定的标准是针对个案的，但有可能涉及“商品或服务的价格、数量或是否容易获得”。但是没有说明究竟是如何选择特定个案的。

29. 欧洲共同体向经合组织关于评估问题的圆桌会议提交的资料阐述了在审查一些分类豁免的案例对是如何根据需求和方便程度而使用委员会工作人员和外部顾问及学术界人士的不同组合的。¹⁶

加拿大报告说，目前正在开展“兼并补救措施研究”。这项研究的目的是要评估过去补救措施的有效性，例如对市场内部竞争性的不同情况进行研究、评估在采取补救措施之后是否有效改进了竞争情况，等等。另一项考虑的问题是，加拿大竞争事务局是否能够正确地预测竞争的影响、结果以及在制定补救措施之时是否忽略了任何相关的因素。最后，目的是要评估所采用的方法，并确定是否可以通过这种内部的自我评估来改进这些方法。

六、评估竞争主管机构的有效性的标准

30. 人们可能特别关注的第一套标准是“投入”标准：针对的是国家实施其竞争体制所采用的一套管理程序和制度。对此，可以选择着重关注个案的选择或工作人员更换情况等等，或主管机构认为重要的衡量机构有效性的其他独特指标。

¹⁵ OECD(2005 年，第 180 页)。

¹⁶ OECD(2005 年，第 210 页)。

31. 按各项投入标准的相对重要性来考量这些标准，需要了解各项标准与它们对经济效果所产生的影响之间的关联。有少量文献试图设法衡量竞争事务主管机构的体制能力。正如 UNCTAD(2006 年)所指出的：“Voigt(2006 年，第 6 页)拟定了一些指标，在其把竞争法和竞争机构的特征与全要素生产率关联起来的模型中用来衡量竞争事务机构在法律上和实际上的独立性。法律上的独立性是一项复合的指标，结合了有关政府监督、机构目标、机构聘任、机构官员任期、机构个案分配、向机构发出的行政指令的性质以及透明度等方面的信息。实际上的独立性则是一项结合了经理人员“平均任期”、竞争事务官员的收入和被行政决定所推翻的竞争方面决定以及其他变数的复合指标。”¹⁷

32. 如果情况确实是实际的独立性越强就越能提高生产率(从而促进增长)(应当指出，Voigt 的衡量结果并没有得出完全确定的结论)，那么对实际独立性的这些组成因素进行评估也就为评估竞争事务主管机构在实现提高经济增长率方面的有效性提供了一种手段。

33. 另一种情况是，机构可以通过审查各种“产出”标准以便对其有效性有所了解。可以审查的第一套“产出”标准不需要从诸如更高效的目标等角度来对行动的成效进行量化，而是关注一些可衡量政府体制成就的指标。诸如胜诉的案例多寡、兼并申请的周期长短等等衡量指标又与上文提到的“投入”标准密切相关。

34. 这类标准也可包括各种可衡量利益相关者满意程度的指标。对机构有效性的看法发生变化，以及对竞争法本身有更加普遍的了解，都可以表明机构的实施行动和倡导行动有所改进。

35. 这一类产出标准可能相当粗略。¹⁸ 案件的复杂性因管辖的不同而不同。例如，不同的合并基线标准意味着不同的机构所处理的案件的复杂程度也不同。同样重要的是合并通报制度的性质存在差异。在这些情况下，每一工作人员处理的案件多寡或合并申请的周期长短等等可能并不是衡量工作效率的有效指标。胜诉案例的多寡作为衡量工作效率的指标来使用，同样存在一些困难，因为不同的管辖对行政和司法措施的重视程度是不同的。

¹⁷ UNCTAD(2006 年)http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20064_en.pdf。

¹⁸ 以下的讨论参考了 OECD(2005 年，第 174 页)。

36. 因此，机构有可能转而注重对行动成效进行一定程度的量化的“产出”标准，例如，试图量化由于调查的成功以及由于阻止了违反竞争法的行为而节省费用的情况。

37. 主管机构可能对此开展的调查研究可以从“粗略”的计算直到详细的经济计量分析，不一而足。量化到何种程度才适当，则依个案的重要性和主管机构的能力而异，但这并不否认一定程度的量化是有益的，至少这可以帮助主管机构了解大致的数量级。即使是简单的计算，也有助于主管机构今后制定工作重点和进行战略规划。

38. 例如，欧共体在其“兼并补救措施研究”¹⁹中报告说，可以通过审视所实施的补救措施来观察总的成效，因为这可以看出实现预期结果的效率高低。这里，可以用实现预期结果的补救措施的比率高低来表示有效性的。研究表明，所分析的补救措施中，57%完全落实，即达到了预期的目标，24%部分地落实，7%无效，因为预期的目标没有达到。

39. 按照这种方式，有人也许认为可以通过对取得积极结果的个案进行累计来估计竞争体制的益处。但是，这也排除了由于存在竞争法而在防范方面带来的益处，而且这种益处还可能很大。²⁰另一方面，这也排除了一些由于担心利用竞争法提出错误诉讼而没有采取的有利竞争的行动。因此，如果管辖范围内的执法情况不均衡，而且竞争方面的决策不够透明，那么采用这种“由下而上”的方式对竞争的影响进行量化就会非常困难。

40. 估计在国家一级实施竞争法的益处，也存在类似困难。在这种情况下，将竞争法的影响与其实施情况区分开来同样也很困难。在国家竞争事务主管机构这一层面，作这样的区分当然极为困难，因为除了竞争体制的效率这个因素之外，可能还会有很多因素影响到加成标价及制造过程生产率。不过，可以从部分均衡情况的研究中看到一些值得注意的分析，而且也可以从这类具体行动的研究中推出某些示意性证据，说明其对经济增长的积极影响，即使不能对这一影响进行精确的量化。

¹⁹ http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/studies_reports/remedies_study.pdf.

²⁰ Clark 和 Evenett(2003 年)发现，由于维生素企业卡特尔的商业行为而使超越合理水平的索价至少达到 7.8939 亿美元，而且重要的是，“在那些不存在针对卡特尔的有效竞争体制的拉丁美洲管辖区域内，进口价格上涨得更加厉害”。

41. 从一个角度看，竞争事务主管机构的确必须研究其工作的有效性，这就是“遵法守纪”的角度。必须监测企业活动来确定它们是否确实满足了必要条件和实行了补救措施。对我们索取更多资料的要求作出反应的多数国家指出，它们也监测了被发现过去曾违反竞争法的企业活动以及过去曾发现有反竞争行为的市场(例如巴基斯坦、斯洛伐克)。

42. 但是，正如土耳其提交的资料所表明的那样，竞争法实施行动从某个角度看具有自我监测的作用：如果受影响的部门中问题持续存在，我们可以预期还会出现另一指控(第 1 页)。不过，期望的结果应当是立即消除反竞争的企业行为，并扫除对市场竞争的消极影响。

43. 美国联邦贸易委员会和司法部报告说，各机构对已结案的诉讼进行分析，以评估参与工作的机构工作人员、聘用的顾问及专家证人的表现，评估所采用的诉讼手段和策略，并审查“案件的内在法律和经济因素”。²¹

44. 由于有些竞争事务主管机构是新近建立的，也由于进入执行阶段的案例数量有限，也许很难评估它们的有效性。例如突尼斯就有这种情况，要强调的是，该国有必要对主管机构的工作进行客观评估。这项客观评估应当与某些特定的标准相联系，例如，处理案件的时间有多长，以及有多少企业活动在竞争事务主管机构开展行动之后遵守了法律。

45. 如果竞争事务主管机构能够就竞争政策问题向政府提出对经济有积极影响的建议或提案，这也是有效性的一种体现。例如，突尼斯的竞争事务主管机构就发挥了积极主动的作用，为涉及竞争法的各种改革铺平了道路。

46. 评估竞争政策主管机构有效性的一项重要标准就是将机构的实际产出与竞争政策体制的既定目标作一比较。一般情况下，这些目标是在确立国家竞争体制的法律的序言部分中订明。因此，评估竞争机构有效性的一个标准就是不断审查法律的既定目标是否因为主管机构的实施行动而得以实现。在突尼斯，这一点也得到考虑。该国指出，可以通过确定主管机构在多大程度上能够完成任务来衡量其有效性。必须考虑到主管机构的存在对于国家竞争情况实际产生的影响。如果任务是要改善竞争局面，而市场却仍然由几个公司主导，那么的确有理由质疑主管机构的有效性。

²¹ OECD(2005 年，第 185 页)。

47. 确定主管机构是否有效或至少是否被认为有效的另一潜在标准就是考量重要利益相关者的态度。在这方面必须指出，确定相关的“利益相关者”(或至少确定其相关利益的相对重要性)，作在一定程度上取决于法律的既定目标，如果竞争法优先注重消费者的利益，那么消费者就成为主要的利益相关者。如果法律的宗旨是鼓励或保护小型企业，那么这一群体就得到优先关注，以此类推。

7. 响应利益相关者的需要

48. 英国竞争委员会草拟了一项利益相关者最后调查报告(2006 年)，以便在国际同侪审查的评估结果之外，提供进一步的业绩详细数据。其方法是请利益相关者(即参与调查过程的各方：接受调查的公司及其顾问、消费者团体和同业公会)使用一系列指标来评估委员会的表现。尽管抽样范围很小，但有助于报告撰写人确定有哪些领域是接受调查者认为重要而委员会的表现不尽如人意的。商业界和同业公会比较注重“过程”指标，而顾问往往比较注重结果。²² 报告建议“在调查进程上加强沟通”，以改善利益相关者对业绩的看法。²³

49. 1994 年以来，瑞典竞争事务主管机构从“中小型公司、大公司、市镇委员会、商务律师、记者[和]同业公会”²⁴ 中随机选定年度调查的对象。这项研究是委托一家市场研究公司进行的，旨在确定各方对竞争法的了解情况(从而间接确定对竞争文化的了解程度)，并请一些利益相关者对主管机构的有效性提出反馈意见。

8. 衡量投入方面的变化

50. 这项工作可能包括对机构在管理做法、组织结构和业务程序方面的进程进行评估。

51. 在这方面，可以采用各种指标，例如对兼并进行审查的费用。这方面的一个实例就是“司法部公司兼并审查进程行动”，²⁵ 其目标是加速确定案件的关

²² 竞争委员会(2005 年，第 17—18 页)。

²³ 竞争委员会(2005 年)。

²⁴ OECD(2005 年，第 175 页)。

²⁵ OECD(2005 年，第 188 页)。

键法律和经济特征，从而确定相关的经济数据以及评估证据的进程。此外还有其他一些力图精简通报和审查程序的行动。

52. 在一些管辖范围内，近年来一个最大变化就是开始实施公司宽大方案。美国的相关机构指出，对大赦程序的修改是这一程序在该国得到进一步采用的关键因素。²⁶ 对判处的徒刑和罚款进行监测，使司法部得以评估其反托拉斯的刑事执法工作的有效性。²⁷

53. 联合王国的竞争委员会报告说出，²⁸ 该委员会聘用了经济顾问来研究工作人员在兼并调查过程的最初两个星期内所采用的分析程序，以便将这一程序与最佳做法作比较，并建议可在哪些方面加以改进，根据审查结果对内部程序所作的修改随后可体现在“资源分配预算”中。

54. 能够改进竞争法执法工作有效性的其他重要程序改变包括加强与其他司法管辖之间的执法合作。这一议题已在其他贸发会议出版物中得到详尽阐述。²⁹

9. 衡量产出方面的变化

55. 一些国家的书面资料指出，尽管它们并不根据个案逐一审议竞争法的影响，但很关注更加一般的市场正常运作，芬兰就是这种情况，³⁰ 例如芬兰通过部门研究来评估竞争法的影响。但是，在一些情况下，各国采用了事后评估的方式，以图了解其竞争法行动(及不行动)的确切影响。我们将在下一节讨论这些情况。大多数研究是对竞争法和有关合并的政策进行审查。

七、事后评估

56. 我们将事后评估活动分为以下几类：与部门研究或部门调查的影响有关的评估，即审查倡导行动和个案的选择；审查合并方面的实施情况；以及审查特定个案采取的行动。

²⁶ OECD(2005 年，第 189 页)。

²⁷ OECD(2005 年，第 189 页)。

²⁸ OECD(2005 年，第 201 页)。

²⁹ UNCTAD(2005 年、2006 年)。

³⁰ 芬兰提交的资料。

10. 部门研究和部门调查的影响

57. 可以指定机构工作人员或聘用外部顾问来研究被认为在竞争方面可能存在问题的特定部门、从消费者观点来看特别重要的特定部门或在其他某一方面有重要意义的特定部门。有时候，在法律的制定阶段，开展这类研究以确定是否需要制定竞争法。在其他有竞争法和竞争事务主管机构的司法管辖范围内，部门研究可能包括主管机构对相关个案进行的审查。这一审查可以了解特定行动对更广泛的部门变化所产生的影响而提供一些有用的资料。例如欧共体框架下的一些部门研究除了作为根据第 81 和第 82 条采取行动的第一步或者跨司法管辖的协调或工业行动之外，还可以用作重要的信息收集机制。此外，调查还将要求对过去在部门内处理的案例进行审查，并分析其对市场的后来发展产生的影响。在其他司法管辖范围内，例如在联合王国，部门调查可能会导致采取可产生重大市场影响的补救措施。

11. 审查倡导行动及改进个案的选择

58. 贸发会议(UNCTAD, 2006 年)报告说，巴西经济法秘书处下属的主管机构将实施竞争法视为“投资管理”问题。所选择的个案都具有最高的产出(即具有最大的经济影响或影响到大批股东)，并有可能得到保护经济委员会的批准。联合王国的公平贸易局最近发表了一份关于生产率和竞争的文件，其明确目标就是要进一步了解“竞争主管机构如何能够将生产率分析纳入其工作重点的制定过程中”。³¹ 其中一种手段就是“综观扫描”法，用来找出经济体中钳制生产率的关键瓶颈。

59. 美国联邦贸易委员会/司法部提交的报告指出，公平贸易局主席 Deborah Platt Mojaras 在 2005 年初的讲话中试图对机构的倡导行动产生的影响进行定量分析，她的结论是，这些行动确实产生了积极的影响。³²

³¹ 公平贸易局(2007 年，第 4 页)。

³² OECD(2005 年，第 187 页)。

12. 审查合并方面的实施情况

60. 联合王国竞争委员会持续监测补救措施的实施情况，以便制定这方面的政策和做法。该委员会于 2007 年对此开展了一项研究，其方法包括对涵盖通常采用的补救措施的所有主要类别(“强制剥离股权、限制纵向行为的补救措施以及控制结果的补救措施”)(第 2 页)的四个案例进行审查，方式是案头调研和当面询问那些负责实施补救措施的人。报告提到了以前两项关于补救措施的重要研究，即美国联邦贸易委员会于 1999 年开展的一项关于强制剥离股权过程的研究和欧盟委员会竞争总司于 2005 年完成的另一项研究。这两项研究的方法主要是询问股权买方和被剥离方。竞争委员会的报告对三项研究的结论作了比较，并阐述了三个机构有不同的兼并监管体制和经验的原因，作为对结论存在差异的可能解释。

61. 加拿大竞争局在为贸发会议政府间专家组第八届会议的筹备工作提交的资料中指出，该局正在完成一项研究，其中对过去采用的兼并补救措施的有效性进行了分析以了解哪些“进程、原则、规定和条件”可加以改善。

62. 联合王国的公平贸易局、贸易和工业部以及竞争委员会于 2005 年也完成了一项有关公司兼并事后影响的研究。³³ 这项研究涵盖了公平贸易局向竞争委员会提交的、后来未采取补救措施而批准的 29 个案例中的 10 个案例，以确定竞争委员会所提出的批准理由是否确实成立，也就是说，试图以后来的经验来证明批准兼并的最重要理由成立(竞争委员会所预测的结果确实出现)。调查的方法主要是当面询问受影响市场的产品购买方，由此获得了对买方势力决定因素的大量认识。

63. 因此，这项研究试图确定竞争委员会在建议不采取补救措施而批准兼并时指出的限制竞争的因素是否的确产生作用。在此方面，研究报告的作者探讨了“例如价格、利润、进出市场、新产品、新技术和客户喜好及购买战略的变化”这些的途径。

³³ 这项报告(公平贸易局，2005 年)是由普华永道会计公司为公平贸易局、贸易和工业部以及竞争委员会撰写的。

64. 报告中提出的证明是，竞争委员会在预测今后的市场发展方向方面有很好的纪录。³⁴ 报告指出了预期的主要短期和长期竞争方面限制，并将其与事后调查结果相比较。报告还建议，对于业绩不良的公司，(目标)公司生存能力信息的线索可以是“最近的市场份额数据或宣布兼并之前(例如)六个月内企业行为变化的迹象”。³⁵ 此外，竞争委员会未明确说明的设想是，“行将垮台”的公司能够生存下去比较好，但报告却对此提出质疑。³⁶ 因此，报告强调，在一般情况下，评估与事实相反的有关假设十分重要(第 79 页)。报告还认为，“买方势力”这个概念比经常在竞争问题评估中所体现的概念更为丰富、更加复杂”(第 84 页)。报告对这个问题提供了一些有价值的初步分析，例如阐明了双来源的重要性。³⁷

65. 过去曾有一份文件(公平交易局(OFT)，1999 年)载述了用于 11 个案例研究的寡头垄断性市场理论，并认为，对于其中大多数案例所作的批准决定是正确的。这项研究再次强调了买方势力的重要性，认为要注意兼并导致结构变化之后的市场的发展。然后，在个案研究和理论评价的基础上，对如何审查以后的横向兼并提出了建议。

66. 联合王国竞争委员会确定其有效性的一种办法是对其行动的效果进行量化。一个实例就是 2006 年竞争委员会的一项研究，委员会试图量化该委员会曾对之采取过行动的兼并行为，而非那些没有采取补救措施便批准的兼并(后者是前一份研究报告的课题)。这项研究要估计的是，如果“大幅度削弱竞争”确实发生，则价格及其他一些因素会发生何种变化。消费者的代价估计为 3140 万英镑。

67. 联合王国竞争委员会在早先一份报告(2003 年)中委托学术界对该委员会完稿的各种兼并报告进行研究，以改进报告中所作的分析。

68. 在 1992 年发布了横向兼并准则之后，美国负责实施竞争政策的机构不断地力图监测关于兼并的各项法律的实施情况。这类监测活动包括 2003 年发表了“1999-2003 年兼并案上诉数据”、“1999-2003 财政年度横向兼并调查数据”、

³⁴ 公平交易局(OFT)(2005 年，第 71 页)。

³⁵ 同上，第 77 页。

³⁶ 同上。

³⁷ 同上，第 27 页。

兼并审查过程以及 2006 年发表了对横向兼并准则的评论(第五页)。这一评论的目的是要提高兼并准则实施工作的透明度。³⁸

69. 2004 年, 美国司法部发表了“反托拉斯司兼并行为补救政策准则”, 以研究实施和制定兼并补救措施的各项法律和经济指导原则。³⁹ 2005 年, 联邦贸易委员会主办了一次关于“评估石油工业的兼并与集中对于价格的影响”的会议, 会上促请知名的学术界人士对总审计局与联邦贸易委员会经济局在不同报告中采用的关于石油工业兼并的研究方法作一比较。

70. 还对于医院行业兼并和例如在审计和航空运输业内未受到司法部质疑的各种兼并开展了研究。⁴⁰ 此外, 司法部还对各种受监管行业的情况开展了各种研究。

71. 津巴布韦竞争委员会于 2006 年 11 月完成了对兼并管制工作的事后评估。评估之后举行了一次利益相关者会议, 讨论一些评估结果, 以便审议各项建议。对津巴布韦竞争委员会批准的兼并开展的研究把案例分为两类: 附带条件批准和不附带条件批准。由于在编写本报告时这一过程尚未结束, 提出最后结论为时过早。这项工作完成后, 将对反竞争活动的执法工作进行一次调查。

72. 美国司法部和联邦贸易委员会也共同主办了一些听证会和研讨会, 以便从知识产权、医疗保健和兼并角度来探讨诸如行业和法律等方面的发展情况。这就使各机构能够了解有关这些课题的广泛见解并接触到行业代表、学术专家和其他相关的人士。⁴¹ 这类听证会能够为今后的倡导和调查工作奠定基础。

73. 欧共体指出, 2005 年 10 月发表的“兼并行为补救措施研究”是“近年来对其行动进行的至为重要的事后评估”。其后还进行了方法研究, 同样涉及兼并领域。该研究是由私人顾问进行的, 于 2007 年 1 月发表。这项研究的目的是要确定: 兼并补救措施的制定与实施中出现的问题; 委员会在 1996-2000 年期间的补救措施的收效情况; 最后, 今后补救措施的制定有哪些方面可加以改善。这项研

³⁸ 2006 年 3 月对横向兼并准则的评论—联邦贸易委员会和司法部。

³⁹ OECD(2005 年, 第 184 页)。

⁴⁰ OECD(2005 年, 第 185 页)。

⁴¹ OECD(2005 年, 第 186 页)。

究探讨了 40 个案例中采用的 96 种补救措施，并询问了与兼并有关的许多关键人物。在许多情况下，都采用了强制剥离股权作为整套补救措施的一个部分。

74. 研究发现，在制定强制剥离股权的补救措施方面依然存在的一些主要问题是“未能适当确定股权被剥离的企业的范围，[.....]批准的股权收买人不适当，资产分割不正确，以及被剥离的企业转给新业主的过程不彻底。”⁴²

75. 研究报告着重探讨了可行的企业股权剥离过程的一些要素、整套补救措施可能依赖第三方的问题、资产分割的问题、知识产权的问题以及加强对补救措施执行情况进行监测的受委托人作用的重要性。报告还审视了补救措施的制定与实施的其他重要因素，例如为被剥离的企业选择买主的困难性。

76. 所研究的其他类型的补救措施涉及准入方面的承诺，但认为很难制定(准入条件)和监测。

77. 兼并补救措施的研究还根据这些措施的既定目标来审查其有效性，这一目标就是“防止出现或加强主导性市场地位，以维持有效的竞争”。这项审查采用了定量和定性两方面的证据。

78. 在最近一项关于澳大利亚竞争和消费管理委员会行动影响的研究⁴³中，作者们断定该委员会对澳大利亚的商业界及其遵守竞争法产生了重大影响。他们发现，加强执法行动以及提高罚款等，导致了守法意识的提高。

79. 作者们报告说，这种守法意识并没有自动转化为商业界的行为改变。他们的个案研究表明，守法承诺及方案在某些情况下仍然只具有象征意义。此外，不仅难以使高层管理人员确信切实遵守法律的重要性，就连中层管理人员也都十分困难。作者认为，解决之道也许是“多重监管”，制定一些管制条例来加强守法，并兼顾环境因素，这样“.....以多种方式改变市场行为环境的执法行动就更有可能在加强守法方面奏效.....”。⁴⁴

⁴² 欧共体提交的资料，第 3 页。

⁴³ Parker、Ainsworth 和 Stepanenko(2004 年)。

⁴⁴ 同上，第 105 页。

13. 审查特定个案采取的行动

80. 竞争事务主管机构可以委托法律专家或经济专家来研究、评估与该机构有关的法院诉讼案件，并对此提出建议。联合王国贸易和工业部委托开展的一项 2004 年研究审查了竞争法的实施所产生的影响，涉及六个“可作为例证的个案：零售光学用品商、国际电话通信业、“净价书协定”、欧洲航空客运、新汽车以及仿造的足球成套用品”。所有这些案例研究可大体归入“竞争政策”的宽泛范围内，尽管并非所有个案都涉及竞争法的实施。研究的结论是，鼓励竞争可以降低价格、提高销售量并有助于增加可供选择产品的品种。

81. 韩国公平贸易委员会报告说，消费者利益是其审评工作的基础。理想的情况是，调查能够做到全面彻底，能够评估“商品与服务的价格变动、质量改进的程度、消费者选择的扩大幅度”。⁴⁵ 在实践中，审评的重点往往是“在对卡特尔实行补救措施之前和之后商品与服务的价格变动情况”。

82. 韩国公平贸易委员会举出了四个案例作为说明。第一个案例涉及冬季和夏季校服市场的限价行为，对执法行动之前和之后的价格及销售量所作的比较发现，(为消费者)节省了大约 150 亿韩元。第二个案例涉及取消某些行业的服务费条例，而该委员会经常从消费者的利益出发监测价格。委员会认为，这有助于消费者对购买专业服务作出理智的选择。关于公共建筑方面的投标操纵，委员会报告说，“随着平均的合同签订率从 1997 年的 87% 降到 2000 年年中的 75%，政府预算估计每年节省了 4 万亿韩元”。最后，关于石墨电极块卡特尔，委员会报告了这一卡特尔对该国造成的费用(也意味着由于揭露这一费用而为国家节省的数额)。正如委员会指出的，这项工作的价值在于可由此表明因执法行动而节省下来的费用超过了执法行动本身的费用。

83. 美国司法部和联邦贸易委员会每年编制市场受其执法行动影响的程度概览以及估计由于执法行动而为消费者带来的利益大小。它们报告说，这些数值可以根据兼并经验模拟及其他模型来估算。⁴⁶

⁴⁵ 韩国公平贸易委员会提交的资料。

⁴⁶ OECD(2005 年，第 186 页)。

84. 值得注意的是，许多国家报告说，它们没有开展任何对反托拉斯决定的有效性进行评估的工作。

八、发展中国家在行动影响评估工作方面的优先考虑

85. 发展中国家在竞争方面受到一些壁垒的困扰。这些国家迫切需要行之有效的竞争法和竞争政策。但是，由于各种市场特征和法律及执法方面的困难，在发展中国家实施竞争法与竞争政策比在发达国家要困难得多。Oliveira(2006 年)、Oliveira 和 Paulo(2006 年)以及 Oliveira 和 Fujiwara(2006 年)探讨了其中的一些因素，包括非正式部门的规模较大、企业规模小和进入市场障碍严重的问题、很难形成竞争文化以及能力和政治经济方面的限制因素。⁴⁷ 每个国家在受到上述限制的同时，都必须使评估工作符合其特定的需要，以促进竞争。

86. 这些情况表明，不具竞争性的市场在发展中国家是更大的问题。尽管非常需要切实实施竞争法，但是在有效推行政策方面也存在着严重的障碍。

87. 评估工作可以帮助处理更严重的政治经济问题，从而为政策体制提供正当性。另一方面，发展中国家内部的能力局限妨碍了这些评估工作的适当开展。但是，如果在这种情况下仍能适当地开展评估工作，则可以帮助人们看清由于以上列举的各种特征而在这些管辖范围内对竞争造成的各国特有的限制，并据以建议可采取的补救措施。

88. 对上述各项标准加以考虑，可作为是发展中国家制定目标中的一个重要因素。发展中国家的优先目标可能与发达国家十分不同。但是，当其他政策机制也许是实现某些目标的最适当工具时，就有可能要求得过多。这就更有理由开展评估工作。有必要了解一个国家的竞争法实施方案产生的影响，以确定竞争政策的潜力和局限性。

⁴⁷ 经合组织的一份秘书处背景说明(2004 年)指出了四类困难：第一类困难是一般性的，“缺乏竞争文化”，而竞争文化是指“对竞争政策的政治支持及应用，作为规划经济活动的‘默认的’或‘正常的’方式。另三种困难涉及(a) 小型发展中经济体所面临的特定问题，(b) 非正式部门的问题，(c) “体制机构对实行有利竞争的法律和政策的适应问题”。中国向全球竞争论坛提交的资料在以上列举的问题之外又加上了地方政府和区域政府的反竞争活动的问题，但是这一点与涉及体制机构适应问题的(c)相关。

九、结 论

89. 本背景说明探讨了评估竞争事务主管机构有效性的问题，阐述了开展评估工作的理由、迄今为止所开展的评估种类以及哪些单位开展了评估。最后，讨论了所开展的评估行动，涉及了部门研究、倡导行动、兼并及卡特尔行为的执法审查以及针对反竞争行为的个案执法行动。

-- -- -- -- --