



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1
TD/B/COM.2/CLP/44/Rev.2
17 August 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资、技术和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
第七届会议
2006年10月31日至11月2日，日内瓦
议程项目 3(i)

确定各自权限和解决案件方面的最佳做法，涉及
竞争主管机构和管理机构的共同行动

贸发会议秘书处的研究报告

内 容 提 要

尽管竞争政策和部门管理有可能在推动建立竞争性市场和维护消费者福利方面发挥相辅相成的作用，但由于这两者所采用的做法不同，所持的观点也不同，因此可能出现一些摩擦。此外，经济和技术管理与竞争法执行之间的区别可能往往较为模糊。本文件研究竞争主管机构和部门管理机构据以共处的各种框架，以便从各国经验中收集最佳做法。本文件最后认为：虽然没有完美的方式对竞争主管机关和其他管理机构进行分工，但还是能够对普遍适用于大多数行业和国家的准则和原则订出明确规定的。

目 录

| | <u>页 次</u> |
|---------------|------------|
| 前 言..... | 3 |
| 一、导 言..... | 3 |
| 二、国别经验概述..... | 5 |
| 三、区域做法概述..... | 10 |
| 四、结束语..... | 13 |

前 言

1. 2003年7月2日至4日举行的竞争法和竞争政策问题政府间专家组第五届会议，请贸发会议秘书处的编写一份关于确定竞争主管机构和管理机构各自权限和解决案件方面最佳做法及涉及共同行动的的研究报告，供专家组第六届会议审议。本文件的最初版本曾由政府间专家组2004年11月第六届会议审议，现已修订，以便列入成员国的评论意见。

2. 本研究报告研究不同国家目前为处理竞争主管机构与管理机构之间的关系及两者的共同行动而采用的不同做法。本报告的主要重点是国内管理框架，不过，由于区域协定越来越多地涉及国内框架，包括竞争，本报告还简要谈及区域经验，并探讨可从中吸取的经验。

一、导 言

3. 允许私营部门涉足国家重要部门的做法正在为竞争和促进竞争创造越来越多的机遇。随着技术进步，传统部门正在与其他部门聚合，天然垄断的概念正在被修正。然而，虽然出现了这些事态发展，但适当的政府干预证明依然很有必要，尽管已制订了竞争法。一些经济领域仍然很容易受到市场失灵的影响，因而部门管理机构的作用依然十分重要。实际上，在许多国家，私营化的同时往往也设立了新的部门管理机构，目的是确保市场改革取得成功。

4. 在这方面，虽然部门管理机构 and 竞争主管机构担负着不同的法定任务，采用不同的做法，持有不同的观点(见表1)，但这两者可以有共同的目标，并且在推动建立竞争性市场和维护消费者福利方面发挥着相辅相成的作用。

表 1. 部门管理机构和竞争主管机构的机构特点

| | 部门管理机构 | 竞争主管机构 |
|--------------|--|---|
| A. 任务 | 竞争的缺乏时的替代物； 广泛的社会经济目标 | 保护和加强竞争进程； 强调效率目标和消费者利益 |
| B. 做法 | <ul style="list-style-type: none"> - 减轻天然或网络垄断形成的市场力的影响 - 硬性规定和监督行为条件 - 事先作出指示 - 频繁干预，要求不断提供资料 | <ul style="list-style-type: none"> - 制止和惩处反竞争行为 - 硬性规定结构(和行为)补救办法 - 事后强制执行(兼并审查除外) - 在进行调查时收集资料；更多地依据申诉 |

资料来源：OECD, Relationship between regulator and competition authorities.1999. DAFPE/CLP(99)8 有修改。

5. 尽管目标相同，但由于部门管理机构和竞争主管机构在优先顺序的确定以及采用的方法上存在差别，双方可能出现摩擦。此外，某些领域的管辖范围并不总是很明确，因而可能造成某些难题，解决这些难题，一般应当取决于从研究处理的具体问题来看，这两类机构哪一类被认定更能切实有效地处理所涉问题。根据推理，从通常指派给部门管理机构和竞争主管机构的任务(见表 1)的分类来看，较为合理的安排可能似乎是：经济和技术管理由部门管理机构负责，竞争保护和进入管理由竞争主管机构负责。然而，经济和技术管理与竞争管理之间的区别往往会较为模糊。例如，在电信部门，有关频谱使用的技术决定和与此相关的有关许可证发放的决定，对该部门的竞争强度有着重大影响。合理的进入条件的确定及这些条件的执行，是竞争主管机构和行业管理机构都具有一定程度的权限的领域。

6. 对于竞争问题的处理，究竟是部门规章还是竞争法拥有优先权，法律未作明确规定，这也会引起管辖上的争执。在许多情形中，部门管理机构先于竞争主管机构而存在，因而，前者被赋予在各自部门处理竞争问题的职责。即便在新的部门管理机构只是最近才得到设立——例如在放松管制和私营化之后——的情况下，国家也仍然选择指定部门管理机构主管竞争问题，以此倡导和传播部门管理制度中的竞争原则，从而支持在整个经济中协调一致地落实竞争政策。

插文 1. 管理任务

- 竞争保护：管制反竞争行为和兼并；
- 使用管理：确保公平利用必要投入，尤其是公平利用网络基础设施；
- 经济管理：采取措施管制垄断性定价；
- 技术管理：制定标准并监督标准实施，以确保一致性，并处理保密、安全及环境关切。

资料来源：OECD, Relationship between regulators and competition authorities, 1999。DAFFE/CLP(99)8。

二、国别经验概述

7. 竞争主管机构和部门管理机构可在各种条件下共处。不同国家选择不同的做法，以确保部门管理机构与竞争主管机构之间的协调和政策一致性(见表 2)。这些做法可大致分为五类：

- 一、部门管理机构负责技术管理和经济管理，竞争法执行则完全由竞争主管机构负责；
- 二、部门管理机构负责技术管理和经济管理，同时又承担部分或全部竞争法执行职能；
- 三、部门管理机构负责技术管理和经济管理，同时又须与竞争主管机构协调行使的竞争法执行职能；
- 四、将技术管理作为部门管理机构的一项单独职能，但将经济管理职能设在竞争主管机构内；
- 五、纯粹依靠由竞争主管机构执行的竞争法。

8. 从经合组织对其成员国建立的各种框架进行的分析¹来看，部门管理机构与竞争主管机构之间的分工没有一种完美的模式。社会和经济背景及法律制度等诸多因素都可能影响到分工。受管理的行业的特点，也是一个对管理框架的选择有着影响的重要因素，因而，一国可采用的方法不止一种。经合组织秘书处认为，驱动竞争主管机关与部门管理机构之间理想关系的，是一个促进从支持竞争的角度审查现有规章，确保“竞争文化”既包含部门管理机构也包含竞争主管部门的中央政府。²

表 2. 国家在部门管理和竞争管理方面采用的做法

| 国 家 | 类 别 | 评 论 |
|------|-----|---|
| 澳大利亚 | 四、五 | 澳大利亚竞争和消费者事务委员会(ACCC)的管理作用涵盖进入管理、公用事业价格管理，以及多项其他管理任务。澳大利亚倾向于实行总体管理而不是分行业专门管理。但是，在设立州管理机构的情况下，这些机构则承担着一系列行业的技术和经济管理职责，并且与 ACCC 保持密切联系。 |
| 巴西 | 一 | 竞争法完全适用于受管理部门，竞争主管机构与部门管理机构合作执行竞争法。 |
| 加拿大 | 二、三 | 没有正式划分管辖范围。明显或可能存在的法规上的争执通过采用“管制行为”原则得到解决。另一种做法是竞争主管机构和部门管理签署《谅解备忘录》，明确规定双方各自的作用。不过，就与加拿大电台和电视台管理委员签订的《谅解备忘录》这一事例而论，这种做法证明并非一种持久解决办法——由于该委员会最高管理层出现人事变动，该 |

¹ 经合组织, Relationship between regulators and competition authorities, 1999 DAF/CLP(99)8. 经合组织最近在第五次全球论坛处理了这个问题，有关文件可在以下网页查阅：
http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_37463_34255159_1_1_1_37463,00.html.

² OECD, The relationship between competition authorities and sectoral regulators, 2005. DAF/COMP/GF(2005)2.

| 国 家 | 类 别 | 评 论 |
|-------|-------|---|
| | | 备忘录被撤消。 |
| 法国 | 二、三 | 部门管理机构在某些部门的职权超出加强竞争范围，因而造成职能重叠，管辖权没有得到正式划分。在多数情况下，特别是在出现 service public ³ 问题的情况下，国务委员会或经济事务、财政和工业部长视具体情况作出决定，竞争事务委员会行使倡导职能。有关兼并和收购的决定由上述部长作出，不属于竞争事务委员会的管辖范围。竞争法如与其他法律和规章不一致，通常服从后者。 |
| 印度尼西亚 | 一、三 | 电信管理机构 BRTI 负责管理该部门的服务质量标准、颁照、连接收费和竞争。此外竞争主管机构还具有宣传推广任务，并扩大到对不同部门与竞争有关的规定提出建议和意见(包括其他部门，如空中和陆地运输、制药业)。 |
| 肯尼亚 | 二 | 竞争事务管理局既对受管理部门没有管辖权，也没有倡导权。不过，部门管理机构越来越多地与竞争主管机构协调，虽然前者并非必须这样做。 |
| 马拉维 | 二 | 受管理部门须受竞争法约束。部门管理机构负责推动效率和竞争。一旦竞争法得到执行(该法于 1998 年出台，但尚未开始执行)，管辖权的划分和机构各自作用的确定可能成为问题。 |
| 毛里求斯 | 二 | 某些部门管理机构拥有竞争管理权限。 |
| 新西兰 | 五 | 新西兰实行“宽松”管理政策，依靠普通竞争法。但近年来这一做法受到质疑。 |
| 葡萄牙 | 三 | 赋予部门管理机构管理竞争权限，竞争主管机构和部门管理机构须在竞争问题上进行协调。没有对如何处理冲突作明确规定。 |
| 大韩民国 | 一、三、四 | 在进行管理改革之后，大韩民国现正逐步采用第三类做法；但在某些情况下采用第二类和第一类做法。 |

³ 一般公众利益。

| 国 家 | 类 别 | 评 论 |
|-----------|-----|---|
| 南非 | 三 | 部门管理机构拥有并行管辖权。不过，《竞争法》既不明确从属于其他规章，也没有明确称其优先于其他规章。竞争主管机构须与部门管理机构谈判协定，以协调对受管理部门竞争问题的管辖权的行使(在管理机构对其部门的竞争问题拥有明确权限的部门，即是说，这并不意味着必须与每个部门管理机构谈判协定。)目前，竞争主管机构与广播和电力部门的管理机构订有协议，规定竞争主管机构在共同管辖事项上为牵头调查机构。竞争主管机构还行使倡导职能。 |
| 纳米比亚 | 三 | 2003年《竞争法》参照南非的模式。 |
| 联合王国 | 三 | 部门管理机构拥有并行管辖权。2000年《并行管理条例》规定了据以决定哪类机构更为/最为适合处理某一案件的程序，并规定了争执解决程序。 |
| 坦桑尼亚联合共和国 | 一 | 2003年《公平竞争法》第96条将部门立法规定的行为排除在外(相关部门立法在《公平竞争法》中得到详列)。 |
| 美利坚合众国 | 一、二 | 产业内竞争事务的分工在各个部门有所不同。在为数有限的例子中，行为不受反托拉斯法的制约。仅对某些类型的行为按照反托拉斯法规评估，对于其他类型的行为，反托拉斯机关和管理机构共同享有管辖权。建立部门主管机构的目标超出了保护竞争的范围，尽管产业管理机构和竞争机关正在越来越多地一道努力保护和促进竞争。反托拉斯机关还在部门管理方面发挥着有力的倡导竞争作用。 |
| 赞比亚 | 二 | 部门管理机构拥有并行管辖权(同等权力)。竞争主管机构发挥倡导作用。没有建立解决争执的正规制度。 |
| 津巴布韦 | 一、二 | 《竞争法》规定，竞争主管机构在相关部门的竞争问题上拥有优先管辖权。《竞争法》第三条要求所有部门管理机构均须就受管理部门的一切兼并事宜报请竞争主管机构批准。 |

9. 在多数国家，适用其他法律或规章的行为被排除在竞争法适用范围之外，这种情况并不少见。⁴ 据认为情况往往是这样，即便在国内竞争立法没有列入这方面专门的除外规定，或据称在整个经济部门无一例外地适用的情况下也是如此。多数国家通常都能有效地在这些限度内执行竞争立法，这往往意味着不明确划分竞争主管机构和部门管理机构的管辖范围，或意味着存在一个政策空白。受管理部门是否进行了改革？此种改革的深度如何？竞争法在受管理部门的执行方面的潜在冲突是否真正出现，这些冲突是否严重到有必要采取行动的度？这些似乎将促使各国考虑正式划分管辖范围，或以其他方式消除管辖中存在的明显重叠，包括在竞争立法中制定专门适用于某个部门的规则。例如，在南非，银行和农业部门的企业曾为避开竞争监督而对竞争主管机构的管辖权提出质疑，而且法院开始将 1998 年《竞争法》中将“受其他立法约束或依其得到准许的行为”排除在外的条款解释为受管理行业内的企业不在《竞争法》的管辖范围内，正是在这种情况下，于 2000 年对竞争法作了适时的修订，以便在另一种管理办法适用于竞争问题的情况下赋予并行管理资格(见表 2)。在加拿大，在自由化和竞争程度的提高使得该国两家主要航空公司中的一家处于瘫痪状态并造成对准垄断的认可的情况下，对外国所有权的法规上的限制使可加以利用的解决办法受到严重限制。于是不得不制定处理由此产生的市场力的部门专项规则。或许并不总是能够预见此种问题，然而，由于对许多国家来说，尤其是对尚未开始执行竞争法或仍处于竞争法执行初期的发展中国家来说，银行、航空和农业部门似乎在这方面提出的问题最为棘手，因此似乎须对这些领域给予更多的关注。

10. 在开始确定竞争主管机构和管理机构各自的权限过程中，多数国家已经认识到，需要推动这两类管理机构之间在执行各自任务方面的密切合作，并促进两者之间的政策一致性。此种合作的一个关键要素，是部门管理机构和竞争主管机构就影响到各自主管领域的问题交流信息，并事先进行协商。一些国家设立了管理者论坛，使管理机构和竞争主管机构能够定期接触，加强和巩固相互合作与协调。在有些国家，竞争主管机构其他管理机构订立了谅解备忘录，这些备忘录通常规定当事

⁴ 关于经合组织成员国中的除外例子，见 OECD, Coverage of competition laws: illustrative examples of exclusions, 2003. COMP/DAFFE/TD(2003)6/FINAL.

方就需要采取共同行动的问题开展协作的方式。例如，南非⁵和加拿大就采取了这种做法。不过，在另一些国家，如津巴布韦，《竞争法》只是规定：

“凡所设立负责管理任何人或任何一类人的活动的法定机构核准两个或两个以上的此种人之间的合并时，除非规定设立相关机构的法规明确另行规定，此种机构均应根据本法的规定，将所涉合并报请委员会最后批准”（对 1996 年第七号法令第三条的修正）。

在克罗地亚，与其他管理机构的协调延伸到与当地大学法律系的合作。这种合作可能对缺乏法律和经济技能的发展中国家来说非常有用。竞争主管机构的竞争倡导职能，也是一种促进竞争主管机构与其他管理机构之间进行政策协调和政策一致性的强有力的、切实有效的途径。在竞争主管机构为某个部内的一个部门的国家，似乎有必要确保竞争主管机构拥有必要的权力，能就立法和管理计划向其他公共实体提出咨询意见。

三、区域做法概述

11. 竞争管理与其他事务管理⁶之间的关系也是区域和国际经济集团一级的一个问题，此种关系包含着对成员之间贸易的影响这一附加层面。区域贸易协定包含竞争条款现在越来越普遍，这些条款作为一种特色可能在某种程度上提及管理和/或公营企业。除了直接管理以外，政府还谋求通过制定标准和采用财政激励以及税收手段达到多项重叠的社会和产业政策目标。由于直接管理和间接管理可被用来达到保护主义目的，有关什么可以或者不可以被视为恰当的激励手段和国家援助的问题，往往也是区域贸易协定涉及的问题。自由贸易和竞争的目标往往相辅相成，但这也许并非总是如此。⁷实际上，在自由贸易框架中，竞争政策是与自由化、放宽管制和私营化等政策支柱密切联系在一起的。区域条款倾向于优先注重倡导经济效率和为外国投资提供有利条件这一目标，在这方面，相关讨论侧重市场准入和其他

⁵ 关于南非竞争事务管理局和部门管理机构的协议书，可查阅 www.compcom.co.za 网站。

⁶ 包括知识产权和标准管理。

⁷ 例如，可以想象，某种做法也许会阻碍市场准入，但在同时不会对相关市场的总体竞争造成明显损害。

投资者权利。区域条款往往为管理改革，尤其是公用事业部门和独占领域的管理改革，提供推动力。虽然此种改革也许早该进行，十分需要，但区域一体化也会意味着使政府为确保市场准入而进行公共利益管理和推行产业政策的能力受到限制，这对发展中经济体来说尤其是这样，因为其部门管理目标通常包含更为广泛的社会经济目标而并非只是经济效率。⁸

12. 区域协定条款，有的涉及制定超国家规则和协调管理立法与做法，有的则制订共同指导原则并鼓励国家主管机构之间的合作。尽管一些协定仍然试图尽量缩小国内管理的范围，但同时也承认其成员享有在受某些条件约束的前提下设法实现管理目标的主权。在上述情况以及认识到自然独占的特殊情况下，其中一些协定还载有具体的除外条款。

13. 例如，欧洲联盟订有与铁路、公路和内陆水道、海上运输及空中运输相关的除外条款。同样，对负责经营具有总体经济意义的业务或具有生利独占性质的企业提供差别待遇。但是，这些除外条款只有在不产生与欧洲共同体利益相违背的结果的前提下才能适用，同时，欧盟委员会积极推动成员国内的管理改革，并且执行了与公共行为相关的竞争条款。欧盟的竞争政策首先是一种旨在消除成员国之间的国界并且完成共同市场的统一的工具，因此有必要管制公共和私人行为者的反竞争行为。这项制度顾及成员国的竞争政策，但条件是这些政策不妨碍竞争法在共同体一级的执行。

14. 《北美自由贸易协定》⁹ 条款规定，成员须采取措施禁止反竞争商业做法；但该协定没有制定任何须纳入国内法的标准，而是强调有必要在竞争法执行方面开展合作。《北美自由贸易协定》条款还确认，政府有权建立垄断企业或国有企业，同时，这些条款也对这些实体的活动规定了纪律，在其享有独占地位的货物的采购和销售方面实行不歧视原则(第 1502-1503 条)，以使这些实体不会过度阻碍贸易的

⁸ 值得提及的是，在法国——该国向来注重维护公众利益，维护公众利益现在仍是一个优先事项的，而且该国目前在推进自由化方面持谨慎态度——由于当时的一体化国有垄断企业想要在欧洲其他地方扩展业务，因此促成了在电力部门推行竞争的做法。其他欧洲国家倾向于禁止与不提供互惠市场准入或投资机会的国家有联系的公司进行收购或从事其他一些活动。

⁹ 《北美自由贸易协定》。成员国为加拿大、墨西哥和美利坚合众国。

自由流动。不过，目前在《北美自由贸易协定》投资章的条款¹⁰ 是否对一国为维护公众利益而实行管理的能力具有不利影响这一问题上，存在着一些争议。与欧盟的竞争条款的情况不同，《北美自由贸易协定》成员没有[]承诺制定任何形式的超国家竞争法，与国家竞争法有关的任何义务都完全处在《北美自由贸易协定》的争端解决机制之外。

15. 南锥体共同市场的《保护竞争议定书》(也称为《福塔莱萨议定书》)要求采用趋同的国内法律和观点对待竞争政策与其他政府行为之间的相互作用问题，并且提供了一个对市场的私人行为者和有可能产生反竞争和贸易扭曲作用的政府政策进行监督的议程。

16. 《澳大利亚和新西兰建立更密切经济关系和贸易协定》(《澳新建立更密切经贸关系协定》，一般称为《澳新经贸关系协定》)促成了共同竞争政策在区域一级的采用，并且可被认为是一个证明高度经济一体化促使两国国内市场的竞争条件高度趋同的例子——但与欧盟不同，两国几乎没有实行政治一体化¹¹。

17. 西非经货联¹² 协定建立了一个超国家机构，该机构的管辖范围延伸至营企业和可能产生贸易扭曲或反竞争作用的政府政策。¹³ 东、南非共同市场¹⁴ 《竞

¹⁰ 第 1110 条所载条款规定，如果投资者的投资由于管理上的没收措施而遭受损失，投资者有权对政府提起诉讼，要求赔偿。迄今为止，投资者已经在包括环境、烟草管制、制药许可证发放及农药成分等多个领域按照《北美自由贸易协定》投资章的规定提起了一些诉讼。例如，Metalclad 诉墨西哥案（环境）引起了公众的广泛辩论。

¹¹ 澳大利亚和新西兰的竞争法虽然得到了协调，但并不相同，不过，《澳新经贸关系协定》是协调方面最为全面的例子，而且非常独特，因为该协定包含放松领土上的限制，以便使一方能够在另一方的领土上提起诉讼，因而，跨界调查和起诉方面的障碍减少。2004 年 7 月，在《澳新经贸关系协定》诞生 21 年之后，两国宣布，它们已经委托专人开展一项研究，该研究除其他以外，将探讨通过共同法律和建立单一执法机构这一选择的可行性。

¹² 西非经济和货币联盟。成员国为贝宁、布基那法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。

¹³ 如果竞争条款会使公众利益目标受挫，成员国可以向西非经货联委员会提出要求免受竞争条款约束。

¹⁴ 东部和南部非洲共同市场。成员为安哥拉、布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、纳米比亚、卢旺达、塞舌尔、苏丹、斯威士兰、乌干达、赞比亚、津巴布韦。

争规章》(草案)适用于不论是由私营实体还是公营实体从事的一切经济活动，并且对由一个单独的管理实体管理的行业和部门拥有优先管辖权。这些条例规定设立一个超国家机构，其职责是促进共同市场内的竞争。同样，加勒比共同体¹⁵的竞争政策设想以超国家方式处理区域层面的案件，关于竞争政策、消费者保护、倾销和补贴的《第七号议定书》设法管制公营和私营行为者的反竞争行为。所有这些关于竞争的区域协定似乎都参照了欧盟的做法，这一做法顾及成员国的竞争政策，而且在这一做法之下，竞争法是一种经济一体化的主要手段。

18. 亚太经合组织¹⁶成员在不歧视、普遍性、透明度及责任等项原则基础上制定了准则。《亚太经合组织加强竞争和管理改革原则》具有自愿性质，不具约束力，并强调竞争法执行方面的合作。这些原则承认，加入该组织的经济体的政策和管理的目标可能并非促进竞争，因而，或许有必要为受竞争驱动的管理框架作出免除和例外规定。

四、结 束 语

19. 在国内一级，一些因素，尤其是历史、法律和体制框架及继承的机构等，将影响到政府在确定竞争主管机构和管理机构的各自权限以及酌情管理这些实体的联合行动方面作出的选择。关于竞争主管机构与包括部门管理者在内的管理机构之间的关系，《贸发会议示范法》第7条，可以为正设法处理这一问题的政府提供指导。《示范法》指出，竞争主管机构应当从经济角度，包括出于总体利益原因，评估经济和管理规章所含的对竞争的管理上的障碍。《示范法》还指出，总体利益义务属于社会和经济管理领域，应当以透明方式加以规定。

¹⁵ 加勒比共同体和共同市场。成员为安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、蒙特塞拉特、圣卢西亚、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥。安圭拉、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛以及特克斯和凯科斯群岛为准成员。

¹⁶ 亚洲及太平洋经济合作组织。加入该组织的经济体有：澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中华人民共和国、中国香港、印度尼西亚、日本、大韩民国、马来西亚、墨西哥、新西兰、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、新加坡、中国台湾省（在亚太经合组织中称中国台北）、泰国、美国、越南。

20. 不同国家将根据具体情况采用不同做法，不能指望可以将对一国(或某个行业/部门)起作用的做法强加给另一国。形成国家的竞争和管理制度的强大力量往往是特定国家所特有的，各国之间的差别使协调受到相当大的限制。不过，经合组织确定了一些一般原则(见插文 2)，似乎相当肯定的是，这些原则会适用于多数行业和国家。

21. 一项贯穿插文 2 所列的所有一般原则的主要指导原则，是辅助原则，该原则认为，任何特定形式的管理都应当在与管理有效性相一致的治理层面进行。其他能够视为有助于这项辅助原则的适用的原则是：有助于确保获取作出合理判断所需的信息的原则(透明度原则)；所有可能因某项规章而受到影响的当事方的参与原则(正当程序原则；如竞争倡导)；以及消除因过度管理或无效管理而引起的不必要费用(相称性原则)等。

22. 这些原则同样可在区域一级适用，在这一级，辅助原则应当使管理处在与管理有效性的取得相一致的治理水平，此种有效性的取得考虑到恰当权衡经济效率、社会目标及政治合理性。¹⁷

¹⁷ 给本来想要选择不同目标的人们硬性规定同样的目标，会造成政治代价，而且还会削弱公众对关键问题的理解和公众对结果的认可。此外，尽管能够在某种程度上修改规章以考虑到不同情况，但是在涉及更多的国家而且各国的条件不尽相同的情况下，做到这一点就变得愈加困难(见 G. Feketekuty, *The role of regional and global institutions in international regulatory integration*。在 1996 年 7 月 4 日至 6 日在德国 Ebenhausen 举行的关于趋于对抗的区域主义：美国和欧盟的区域一体化政策及双方在管理上出现裂痕的危险问题研讨会上提交的论文)。这或许是为什么多数管理上成功和有益的趋同例子通常见于经济一体化程度非常高或经济条件差异不太大的区域的原因。

插文 2. 经合组织秘书处关于在竞争主管机构和管理机构之间
分配旨在加强竞争的任务的意见

1. 或许并非一律有必要采用经济管理手段处理所称的市场力引起的问题,这或是因为此种力量纯属过渡性力量,无须担忧;或是因为宽松的管理可能是上策;
2. 技术管理可能不适合由竞争主管机构负责;
3. 由于将经济管理和技术管理结合在一起会带来好处,因此,或许不应当将经济管理作为一种单独职能实施;
4. 鉴于上述有关技术管理和经济管理的看法,似乎有三种切实可行的办法:
 - 部门管理机构负责技术管理和经济管理,竞争法执行则完全由竞争主管机构负责;
 - 将技术管理作为一项单独职能实施,而将经济管理职能赋予竞争主管机构;
 - 部门管理机构负责技术管理和经济管理,同时又承担部分或所有竞争法执行职能。
5. 将竞争法执行职能从部门管理机构中分离出来,意味着牺牲某种协同作用,还意味着须采取措施,确保不对公司提出不协调一致的要求;但这样做能够确保两种政策由完全熟悉政策而且拥有适合政策执行氛围的机构负责实施;
6. 如果决定由其中一类机构既负责竞争法执行又负责经济管理,应当认真关注竞争主管机构和部门管理机构在主要职能行使的方式上的差别,因为这有可能对这两类机构执行联合任务的方式产生明显影响;
7. 在将会以较快速度变得较为具有竞争力的部门(过渡部门),假设已决定由其中一类机构既负责经济管理又负责竞争法执行,或许与其将这些职能设置在专门管理某个部门的机构内,不如将其设置在竞争主管机构内;
8. 在非过渡部门,如果决定由其中一类机构既负责经济管理,又负责确保以不歧视方式利用必要投入,或许与其将相关职能设置在竞争主管机构,不如将其设置在部门管理机构;
9. 由于竞争主管机构在执行禁止反竞争行为的规定和审查合并方面所具有相对于部门管理机构的比较优势,因此,此类机构应当在这些领域拥有专属管辖权,或者至少保留与部门管理机构的并行管辖权;

10. 似乎有恰当的理由将管理机构设置为普通机构而不是管理特定部门的机构(此外,如果管理机构从性质上看属于普通机构而不是管理特定部门的机构,那么竞争主管机构和管理机构预期体现出的绩效方面的差别可能会消失);
11. 经济管制,特别是适用于正在实行自由化的市场的经济管制,应当逐步废止,而且不应恢复,除非竞争主管机构认为,由于市场力依然存在这样做很有必要;还应当对要求任何具有良好竞争性质的市场在管理上实行克制加以考虑,在这方面,竞争主管机构可参与作出判断。

资料来源: OECD, Relationship between regulators and competition authorities, 1999. DAFPE/CLP(99)8.

-- -- -- -- --