



# 竞争评估工具书

## 指南





# 竞争评估工具书

第二卷 2：指南

版本 2.0

## 经济合作与发展组织

经合组织是唯一一个由31个民主国家的政府携手应对全球化的经济，社会和环境挑战的论坛。经合组织是致力于了解并帮助政府应对新的发展和问题，如公司治理，信息经济和人口老龄化的挑战。该组织提供了一个让政府可以切磋政策经验，寻求解决问题的方案，及确定良好做法，并努力协调国内和国际政策的平台。

OECD的成员国有：澳大利亚，奥地利，比利时，加拿大，智利，捷克共和国，丹麦，芬兰，法国，德国，希腊，匈牙利，冰岛，爱尔兰，意大利，日本，韩国，卢森堡，墨西哥，荷兰，新西兰，挪威，波兰，葡萄牙，斯洛伐克共和国，西班牙，瑞典，瑞士，土耳其，英国和美国

欧盟也参与OECD的工作。

经合组织广泛出版和传播本组织收集的统计数据和对各经济，社会和环境问题的研究成果，以及其成员国达成的公约，准则和标准。

该文件的印发由经合组织秘书长负责。  
其中表达的意见，不代表经合组织成员  
国的官方观点。

© OECD 2011

只要有适当的引用资料的来源并确认经合组织是版权所有人，您就可以复制、下载或打印其内容，并且可以将其包括来自经合组织的出版物、数据库和多媒体产品中的内容在您的文件、简报、博客、网站和教材中。公共或商业用途及翻译的请求应直接提交至 [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)。公共或商业使用量较大的请求应直接联系版权清算中心（CCC认证）[info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) 或 [the Centre français d'exploitation du droit de copie \(CFC\) contact@cfcopies.com](mailto:the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com)。

。

## 前言

竞争程度的提高有助于提升国家经济活力，增加商业机会，降低商品和服务成本。但市场中却存在很多限制竞争的法律法规，其中很多对竞争的限制是与其政策目标不相关并且完全没有必要的。政府可以通过使用OECD最新“竞争评估工具书”来减少不必要的限制。该工具书在确认不必要限制和制定可达到同样政策目标的其他候选政策方面提供了一般方法。工具书中主要内容是竞争核对清单，该清单可用于判断法律法规是否对竞争有潜在限制作用，使有限的资源可用于最需要进行竞争评估的领域。

此材料可用于以下三个方面：

- 新法律法规草案的评估（如通过监管市场影响评估）；
- （整个经济或某个特定市场）现行法律法规及规章制度的总体评；
- 政府部门政策的制定和审核，如政府部门制定法律法规或竞争机构对规章的竞争影响评估。

中央或地方政府部门可以分散的方式使用该工具书。因为各个层次的政府部门都可以实行限制竞争的政策，为了不同层面的政府部门都可以开展竞争评估，设计工具书时特意突出了灵活性的特点。事实上，促进竞争的最成功的改革案例之一是90年代中期澳大利亚政府实行的全国和地方范围内以促进竞争为目标的大规模改革。从此，澳大利亚经济呈现稳定的高速发展，使得澳大利亚一跃成为OECD成员国中经济发展前列国家之一。

工具书中的内容浅显易懂，没有经过专门经济或竞争政策培训的人员同样可以使用该工具书进行竞争评估。该工具书的使用者可以是政府各部门，立法机关，各政府领导办公室，地方政府及政策评估的独立机构。竞争评估工具书已被翻译成多种语言使得此工具书在各国得以广泛推广。

竞争评估指南对竞争评估时的关键问题做了详细的技术指导，并提供了一些竞争评估样本。本卷是竞争评估原则的姐妹篇。竞争评估原则提供了竞争评估清单，说明了竞争的好处，并显示一些国家的政府如何评估其政策的竞争效果。这两本书共同构成竞争评估工具包。进一步的相关资料可查阅经合组织的网站：[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

## 致谢

竞争评估工具书由竞争委员会第二工作组撰写，并且凝聚了很多OECD成员国和非成员国代表们的心血。

在竞争部Sean F. Ennis的带领下，OECD秘书处的Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal and Marta Troya-Martinez参与了本书的起草工作。

Wendy Houet, Laurence Langanay, Jenny Calder and Edward Smiley为本书做了大量文案准备工作。

## 目录

1. 引言.....	7
2. 竞争评估 .....	10
3. 市场竞争评估的概念和框架.....	12
3.1 竞争评估中的关键概念.....	13
3.1.1 市场特权.....	13
3.1.2 进入壁垒.....	15
3.1.3 新公司进入.....	17
3.1.4 企业退出.....	18
3.1.5 创新和效率.....	18
3.1.6 提高竞争对手的成本.....	19
3.2 监管竞争评估小结.....	20
4. 监管干预.....	21
4.1 限制供应商数量和营业范围的规章制度.....	24
4.1.1 市场进入监管.....	24
4.1.2 特许经营权授予或延期.....	29
4.1.3 对商品，服务和资本州内（或国内）流动的规章制度.....	31
4.2 限制供应商竞争能力的规章制度.....	33
4.2.1 关于广告宣传和市场营销的规章制度.....	34
4.2.2 关于产品成分，服务内容及质量标准的制度.....	38
4.2.3 祖父条款.....	41
4.2.4 影响价格的监管.....	44
4.3 打击供应商竞争积极性的规章制度.....	48
4.3.1 促进自我监管.....	49
4.3.2 信息共享和合作.....	52
4.3.3 对国家竞争法的部分或全部豁免的规定.....	55
4.4 消费者的选择和决策.....	57
4.4.1 选择能力.....	58
4.4.2 转换成本.....	60
4.4.3 适当的和有用的信息.....	63

4.5	小结.....	64
5.	监管竞争评估的一般性框架.....	64
5.1	考察对现有企业经营的影响.....	66
5.2	考察对新公司市场进入的影响.....	67
5.3	考察对价格和生产的影响.....	67
5.4	考察对商品质量和多样性的影响.....	68
5.5	考察对创新的影响.....	69
5.6	考察对市场发展的影响.....	69
5.7	考察对相关市场的影响.....	70
5.8	监管规章和制度影响的总结.....	70
5.9	其他限制较少的候选政策.....	71
6.	评估阶段.....	72
6.1	初始评估.....	73
6.2	全面评估.....	74
6.3	提议的候选政策.....	76
7.	结论.....	76
	参考文献.....	77
	附录A. 市场定义和结构分析.....	85
	附录B. 竞争评估实例.....	93
1.	出租车行业管理制度.....	94
2.	牙医业的管理制度.....	101
3.	空气质量的管理制度.....	107

## Boxes

插文1.	市场进入.....	27
插文 2.	对特许经营权的颁发和延期.....	30
插文 3.	商品、服务和资本流动.....	32
插文 4.	广告和市场营销.....	36
插文 5.	祖父条款.....	42
插文 6.	信息问题.....	46
插文 7.	自我监管.....	51
插文8.	企业联合和信息共享.....	53
插文 9.	竞争法豁免.....	55
插文 10.	转换费.....	62

## 竞争评估指引\*

### 1. 引言

政府经常通过市场干预以实现对市场行为的监管。政府干预在很多情况下可能是有必要的，如可控制因市场外部性而引起的市场失败，管理公共资源和公共产品，限制市场特权以及处理信息不充分或不对称带来的效率低下的问题。除了经济监管，政府还可通过监管提高全民健康水平，维护社会安全稳定，保护自然生态环境。以下对相关政府政策及其目标进行了列举说明：

- 政府一般实施价格和收益率限制政策以防止因自然垄断而产生的市场特权；
- 为了控制污染产生的负外部性，政府一般实行税收政策，数量限制政策及进行体制创新，如污染额度的交易制度；
- 在一些诸如健康护理的行业，政府制定药品和医疗器械的质量标准以确保消费者的生命安全；
- 工作场所发生的事故往往对人们的生命安全造成很大的伤害，政府通过制定指导方针尽可能的降低事故发生的概率；
- 对诸如汽车类的产品，政府要求安装安全带和安全气囊等设施以确保乘客的生命安全。

以上案例只列举了政府政策在实现经济和社会目标方面的作用。政府在实现和提升公共政策目标方面发挥了非常重要的作用。

---

\* 本指引由佐治亚理工学院经济系的Vivek Ghosal 撰写。Sean Ennis 为本文的内容和篇章安排提供了非常有价值的指导。



当前，政策制订者面临的难题是需要确定是用最优政策或是依靠市场行为来实现这些目标。近几年，很多国家为了提高监管质量实行了改革以使国民经济最小程度的受制于传统的指挥控制式监管。因此，一些如规划不当的监管措施阻碍了竞争及以上政策目标的实现。OECD 1997年监管改革报告指出：

“尽管今天几乎所有的经济行为都是市场化的，但是削弱竞争，导致价格扭曲的经济监管政策仍然很盛行。这些政策在不同级别的政府机构以各种形式出现，从完全阻碍竞争的垄断合法化政策到对新公司设立及公司经营实行间接限制的政策举措，如限制营业执照数量和限制营业时间的政策。而这样的经济监管往往是实现公众利益目标中成本最大和最无效的方式。在没有明确证据表明这样的监管是实现公众利益的必要手段时，政府应首先确认并废除限制竞争的政策措施。”

商品，服务和资本全球市场的开放进程是促使监管改革的另一个原因。正如很多学者和政策制定者已经认识到的，成功的全球市场开放要求国内市场是一个竞争和不断创新的市场。传统的指挥控制式监管往往限制了商品，服务，资本和技术的区内流动，抹杀了竞争和创新给消费者带来的好处。同时最小化竞争的限制作用将有助于国民经济更快的适应变化多端全球市场，并实现将资源更有效的从衰退行业向高速发展的创新行业转移。如果不能从科学技术高速发展或全球化的行业中剔除阻碍竞争发展的因素，则将对这些企业和整个经济产生不良影响。鉴于此，越来越多的国家在最近几年里已经着手于改革监管体系，甩开监管包袱以提高监管的质量和效率。

监管改革及监管质量的提高可以促进生产力发展，降低价格，并扩展商品和服务范围，提高商品和服务质量。很多研究包括OECD进行的多项研究证明对特定行业实施监管改革是有利的。OECD1997年报告显示在美国几个部门实行的改革给消费者和生产者每年带来了420亿到540亿美元的效益。1987年至1993年间，欧洲统一标准替代各国标准的举措使得欧洲GDP增长了1.5%。日本解除国家经济管制使得消费者收入每年增加了0.3%，即每年增加了360亿美元。OECD报告显示对美国15个监管制度进行评估的成本为1,000万美元，而修改的监管制度带来了100亿美元的净收入，其收益成本比为100比1。加拿大经营影响测试在评估监管对中小型企业的影响方面尤其有效。在其他最近的评估中，澳大利亚政府实施的以竞争为导向的改革为一般家庭每年带来了4,000欧元的效益。

当政府为了追求合法的社会和经济利益而实施监管时，应谨记竞争给国民经济和消费者带来的效益。在大多数情况下竞争的市场可带来较高的经济

福利，则规章制度的竞争评估自然也将产生显著效益。正如OECD 1997年报告所述：

“经济政策和社会政策应相互支持。为提升公众利益而实施的限制竞争政策——

如对市场进入，价格，产出，或生产方式的限制措施往往是代价很大且无效的…同时可能存在成本较低的其他监管方式，如市场激励或对竞争没有影响的政策等，这些政策更适合在竞争市场给予实施。但无论实施哪种政策，都应对这些政策进行有效性评估。对健全的监管制度而言，在科学准则指导下，应用成本效益分析和风险评估方法，制定适用于所有厂商并能得以有效实施的合理标准是十分关键的。”<sup>1</sup>

市场竞争影响评估有助于加深对市场功能的理解和认识，使市场决策更加透明，为政策制定者提供了重要的工具以帮助他们正确评估监管政策的利与弊。本文旨在为政策制定者提供竞争评估实施框架。本文的突出贡献是将竞争法实施的框架和概念应用于竞争影响评估中。本文将：

1. 引入关键概念。这些概念是竞争机构实施竞争法时经常用到的，是和市场特权，市场结构，进入壁垒，市场进入和退出，效率和创新，现有企业行为等有关的概念。本文的首要目标是让竞争评估实施者熟悉这些用于竞争影响评估的概念。这些概念将在本文第三节中给予详细讨论和说明；
2. 为很多有竞争影响的政策制度提供概述，其中包括与市场进入，广告宣传，祖父条款，产品内容及其质量，商品和服务的流动性，特许经营权等相关的政策和制度。本文对每一种政策和制度的合理性将进行简略的讨论，着重突出潜在的竞争问题，并列举相关案例。详情可参见本文第四节；
3. 对评估框架和竞争评估方法进行概述。竞争评估可分为两阶段，初期评估阶段和全面评估阶段。如果初期评估认为可能有实质性的竞

<sup>1</sup> 之前，Engman (1974) 认为由美国民用航空委员会和州际通商委员会实施的美国联邦交通法规阻碍了市场进入，增加了交通费用，进而限制了经济增长。MacAvoy (1992, 第1页) 写到：“监管不仅没有达到保护消费者的目的，而且降低了经济增长率。”

争问题，则应该实行全面评估。本文第五和第六节将对此进行详细说明。

以下将简要介绍OECD倡导的监管改革，同时对竞争评估在提高监管质量中发挥的作用进行讨论。

## 2. 竞争评估

OECD倡导的监管制度成本和收益评估，监管影响分布评估，对可达到同样政策目标的其他政策评估，以及对小企业的影响评估使得监管改革更加严谨，监管改革的过程更加透明。因为政府实施的监管有经济和社会两方面目标，所以任何评估都必须毫无疑问的权衡社会，经济的效益和成本以形成公平和客观的评价。最近，OECD倡导的监管竞争评估旨在考察政府或行业协会实施的各种规章制度对竞争可能造成的危害。

大多数OECD成员国政府在对监管实施评估时有竞争评估部分（OECD2004），这是和OECD（2005）关于监管的执行及其质量的报告中所提出的建议是一致的，此报告建议对现行政策和新政策实行监管质量，竞争影响及市场开放度的评估。

<sup>2</sup>虽然对竞争评估有利于提高监管质量和国民经济表现达成了一致，但是各国具体的评估方式仍存在很大的差异。这是因为没有关于竞争评估中所用到的概念，方法及框架清楚的解释说明和细致分析，并缺乏严谨和透明的评估实施框架。

对市场监管影响评估（RIA）和竞争评估进行比较是非常有意义的。两者有两个方面的不同。第一，RIA更注重量化的分析，评估监管的成本和收益。而竞争评估则是对监管政策对竞争可能产生的负面影响进行定性的分析和判断。第二，RIA没有关于市场主体行为及其变化的考察。政策制度可能改变市场参与者的动机，而竞争评估中重要的方面就是预测监管可能对市场主体行为和竞争产生的影响。总的来说，竞争及竞争效益本质上是动态的，

<sup>2</sup> 例如，2005年6月欧盟为了提高其监管水平采用了修改后的监管影响评估指导，该指导适用范围包括所有纳入欧盟年度工作计划的立法和拟议政策。影响评估指导认为“有利竞争环境中的激烈竞争是提高生产率 and 竞争水平的关键驱动力”。竞争筛选成为监管影响评估的一部分。如2005年墨西哥联邦竞争委员会（CFC）和联邦监管提高委员会（COFEMER）共同签署了合作办法以促进相互间的合作。协议确立了“早期警报”机制，当COFEMER收到监管立法草案并且该草案将对竞争产生一定影响时，COFEMER将启动“早期警报”。自2006年起，如果CFC发现立法草案及拟议行政政策对竞争有不利影响时，CFC可勒令政策执行者及联邦政府各部门按照其建议进行修改。

了解这一点是非常重要的。竞争带来的更高的效率，更多的创新，更低的价格，更多样化的产品和服务并不会马上体现，却会随着时间的推移越来越明显。一定程度来说，考察市场主体行为变化及对长期成本和效益进行预测的竞争评估是监管评估中不可或缺的工具。将传统的RIA和竞争评估新举措紧密结合在一起将有利于提高监管质量和效率，进而促进经济增长和提高社会福利。

澳大利亚竞争原则协定中“合法原则指导”部分对竞争评估的作用进行了很好的概述。指导原则指出监管制度不应该对竞争进行限制，除非符合以下两点（澳大利亚政府，1996）：

1. 限制性措施所产生的效益超过其成本；
2. 限制性措施是政策目标得以实现的唯一方式。

OECD关于“监管执行及其质量指导原则”的报告（2005）表明应对新的和现行规章制度的竞争影响进行审核，并且应该：

“制定刺激竞争，提高效率的经济监管制度，取消其他制度，除非有明确的证据表明该制度是实现政策目标的最好方式…。对市场进入，退出，定价，产出，企业正常经营，和营业组织形式实行限制的经济监管进行定期审核以确保监管带来的收益超过其成本，并且确保不存在可达到同样政策目标却带来较少竞争限制的其他政策安排。”

到目前为止虽然我们重点在讨论政府需要进行监管改革，重新制定更加有效监管制度，必要时尽可能缩小政府监管范围甚至完全取消政府监管，但值得注意的是，提高监管质量和效率，实施竞争评估并不意味着一味的缩小监管范围或废除监管制度。如本文第四节将要讨论的一样，处理诸如在电力，天然气和无线通讯行业存在的转换费等问题时，有时需要对市场主体制定新的更加有针对性的监管制度和指导方针以使现有企业的行为对新企业和消费者造成的损失最小。以自我监管（或联合监管）为例，有些政府越来越依赖市场参与者的合作来制定相互兼容的质量和标准。自我监管（或联合监管）体系一方面缩小甚至取消了传统的指挥控制型政府监管，在很多方面是有利于政府和市场参与者的。但另一方面，自我监管体系因为允许企业在某些领域的合作，可能导致企业间更广泛的协作而出现卡特尔式的联盟（如限定价格）并对新入市者设置进入壁垒。这要求监管者对此保持高度警惕，甚至采取相关制衡措施以使潜在的负面影响最小。

总而言之，当监管制度旨在实现重要的社会和经济目标时，竞争评估将有助于审核该制度对竞争的潜在危害。在不牺牲社会和经济政策目标的前提下，竞争评估应根据最大化竞争效益的原则将各项达到相关政策目标的监管制度进行排序。竞争评估将推荐其他可达到同样政策目标却带来更小危害的政策选择。因为很难对竞争进行量化的成本和收益分析，本文假设评估过程就是进行不同的竞争测试。一定程度上，RIA和竞争评估的结合是有助于政府决策和提高经济福利的。

### 3. 市场竞争评估的概念和框架

本文主要目的是为竞争评估提供实施框架。为此，本节将介绍一些竞争法实施机构用于衡量市场竞争的重要概念。因为很多国家有很完善的竞争政策及其实施体系，因而借用其相关概念将有助于对竞争评估的理解及实施。

竞争政策旨在通过禁止或限制过度抑制竞争的经营和交易行为来促进竞争并为竞争创造良好环境。广而言之，竞争政策的目标就是培育竞争市场，鼓励创新，从而对市场价格，经济增长和社会福利产生深远影响。国家竞争机构严格审核的举措有行业协会或行业协会设置的市场进入壁垒，旨在增加竞争对手成本的行为，价格和产量的联盟等。如果对削弱竞争的经营行为不进行审核和监管，将导致商品价格上涨，商品种类减少，商品质量下降以及市场创新的减少。

为什么熟悉竞争概念和框架有助于加深对监管影响的理解？如果我们考察以往的政策制度，这些制度往往限制了市场进入，扭曲了市场，进而降低了市场效率。对其产生的原因有不同的看法。一种观点是，预料之外的市场监管一般有很大的影响力，因而该监管对竞争的限制影响也很大。另一种观点认为生产商们往往是这些监管的拥护者。因为这些市场监管一定程度上限制了新入市者的竞争能力，甚至对现有竞争对手的竞争能力也产生一定的限制作用，因而受到生产商们的追捧。本文第四节将对不同的监管制度及其政策影响进行更详细的阐述。虽然政府监管是为了追求各种社会、经济目标，但这些政策制度可能有以下几个不利方面：

- 设置竞争壁垒，比如限制市场进入或限制商品，服务跨地区流动；
- 促进竞争者之间价格和产量联盟的形成；
- 相对于现有企业或大规模企业，更大幅度地提高新入市者或小规模企业的成本；

- 对企业实行竞争法部分或全部豁免。

在介绍相关概念之前，我们首先讨论对竞争危害最大的经营行为：卡特尔联盟。卡特尔是指企业的联盟或相互勾结，其结果往往是价格上涨，产量下降及商品种类和创新减少，进而伴随着社会福利的明显降低。当今企业间相互勾结行为在很多国家是违法的。勾结或联盟行为对监管的竞争评估提出了挑战。例如，在某些行业，企业联合设置标准，制定兼容性制度以及进行联合研发。法律和医药行业的行业协会制定行为规范并监管其服务质量。某些自由职业和行业在产品特性如质量和安全方面，在生产技术标准方面，职业道德准则和污染控制方面实行自我监管。当然，允许一定类型的合作可提高市场效率，避免不必要的政府监管并减少相关监管成本。但是一定形式的合作可能为企业进一步的价格和产量联盟或勾结提供了肥沃的土壤。本文第四节将对此进行更详细的阐述。

以下将介绍和讨论用于竞争评估的重要概念。在第四和第五节，我们将应用这些概念以加深对监管竞争影响的理解。

### 3.1 竞争评估中的关键概念

#### 3.1.1 市场特权

根据市场的竞争程度，市场可分为以下几类：

- 市场中只有一个企业—  
垄断企业，因而不存在竞争。垄断存在有很多原因。比如制药公司可能生产一种只治疗特定病症的药。如基因工程技术公司（Genentech）最新专利药阿瓦斯（Avastin）是治疗肺癌的新药。因为该垄断企业的产品没有有效的替代品，则不存在相关的竞争。因而垄断企业可以要价很高以取得高额利润。
- 市场中有很多销售同一产品的企业。比如美国有15,000个西红柿生产商。在这样的市场中，这个农场的产品是另一农场产品的替代品。每一个西红柿农场主都面临着激烈的竞争，因而西红柿价格不可能很高，农场主的利润也相对较低。
- 市场中有一些竞争者。比如大型民用飞机发动机市场中有通用电器，帕罗特&惠特尼和劳斯莱斯。这样的市场既不是垄断市场也不是竞争市场。这是中间市场，企业没有足够的定价权，因而其利润较

垄断者而言更少。如通用因为面临其他两个企业的竞争，定价能力削弱，因而利润也较少。（在此不考虑少数企业的勾结或联盟，我们将在后面对此进行讨论。）

从以上分析不难看出，竞争程度决定了价格（相对其成本）的高低，利润的大小。

总而言之，市场特权是企业制定高于竞争水平价格而获取高额利润（高于正常经济利润）的能力。在上述案例中，制药垄断商完全掌握市场特权而西红柿生产商却没有。航空发动机市场则处于两者之间。有很多原因可导致市场特权，并且市场特权可持续或长或短时期。最后，对拟考察的市场都应进行市场特权的评估。

确定相关市场的产品可能会很复杂，这取决于竞争对手出售的产品是否是另一公司出售产品的竞争（或替代）品。在何种程度上两家公司的产品是替代品取决于产品特点和产品提供地的地理特征等因素。

相关市场的范围可以比通常的“市场”更加狭窄或更宽泛。汽车市场高度分化的特点表明适当的产品市场比“汽车总市场”窄。购买豪华跑车如法拉利的消费者通常不会在经济型轿车和法拉利之间选择，而是在一款和另一款跑车中进行选择。换句话说，消费者不会认为豪华跑车是经济型轿车的替代品。因此，它们不会在同一相关市场。相比之下，两个相邻农场生产的水稻，因为其口味和其他特点实际上一样，在这种情况下，消费者会认为它们是相近的替代品。

对相关（或受影响）市场进行确认之后，我们将考察市场结构的变量。比如：

- **公司数量**：一般而言，市场中公司数量越多，市场特权产生的可能性越小。
- **生产集中度**：用来度量生产集中在少数企业手中的程度。一般，集中度越高，则产生市场特权的可能性更大。

企业数量少或生产集中度高对竞争不一定是坏事。市场特权还取决于市场进入壁垒（在以下讨论）的大小和市场竞争形式（例如，当投标中附有明确的技术标准，可能意味着新公司进入的可行性很高）。

### 3.1.2 进入壁垒

广义的市场进入壁垒是指可能阻碍新公司进入市场的因素。对市场壁垒高低的评估非常重要，因为其结果有助于我们了解现有企业将面临的竞争程度。如果市场进入壁垒高，现有企业可以提高价格，获取高额利润，而不必担心受到新入市者的侵蚀。换句话说，如果进入壁垒低，竞争将更加激烈，则对现有企业行为有一定规范作用，限制了市场特权的实行。

评估市场进入壁垒有利于进行竞争评估。假设监管制度将削弱竞争。对竞争的整体影响取决于进入壁垒的大小。如果壁垒高，则新监管制度对竞争的限制将对竞争产生巨大的危害。如果壁垒相对低或可忽略不计，则其危害也可能很小。

市场进入壁垒问题有很多方面值得讨论，在此我们不对各壁垒的利弊，或者哪种壁垒对竞争的限制更多等方面进行讨论，而只是简单阐述各种形式的壁垒：

- **自然壁垒：**因为自然因素如较高的固定（管理）成本而形成的进入壁垒，例如：
  - 水处理工厂有很高的成本，因此一定地区，一个水处理工厂是最优选择；
  - 因为较高的研发和管理费用，进入大型民用航空发动机生产行业的难度较高。
- **沉没成本引起的进入壁垒：**当沉没成本较高时也可能产生进入壁垒。沉没成本是不可恢复的成本，即企业退出市场不能恢复的成本。沉没成本意味着需要进行专门的生产投入，因而这些投入的其他用途很有限。购入资本的再销售价值较低，广告费用和研发费用较高时可能产生沉没成本。<sup>3</sup>同时监管也可能产生沉没成本。例如：
  - 制药企业在向市场投放产品前不得不实施大量的临床试验以确保药物的安全性和有效性。如果企业临床试验失败，则药品将

<sup>3</sup> Sutton (1992, 1996) 对各种类型的沉没成本进行了精辟的讨论。很多消费品行业，如化妆品和碳酸饮料行业有很高的广告费用（相对于其公司销售而言）。而生物技术行业则有很高的研发费用。这些都是具有较高沉没成本的行业。



不能被批准。在监管局批准过程中发生的费用和成本则是沉没成本，因为它们是不可恢复的。

- 因为环境保护政策，涂料和染色生产企业不得不改变其产品的化学成分。为确保新产品的安全性和达到颜色，粘附性，及粘性标准，企业不得不进行新产品研发，则将导致研发费用。如果企业新产品研发失败而不得不退出市场，则此项费用为沉没成本。
- *现有企业行为导致的进入壁垒*：现有企业的行为对竞争可能产生危害作用。比如：
  - 在诸如无线远程通讯，电力和天然气等行业中的企业提供锁定消费者的合同，合同往往在一定时期内有效，并且如果消费者更换供应商则需支付一定费用。此费用被称为转换费。转换费不利于竞争者和新入市者。
  - 美国的无线远程通讯公司积极致力于限制/拒绝竞争者享用其网络，由此大大降低了国际互联网服务和电话市场的竞争；
  - 在制药行业，企业则积极致力于专利权的“延期”，将非专利药品生产商卷入耗资巨大的诉讼以阻碍其市场进入。
  - 开放邮政市场时，现有的邮局试图通过和国外邮局就邮件清理，分类和递送方面达成协议，获得优惠待遇，从而间接的设置了进入壁垒。<sup>4</sup>
- *由监管引发的壁垒*：政府或行业协会制定的监管制度也可能产生进入壁垒。比如：
  - 很多国家的法律对进入零售市场，尤其是大型零售连锁行业有限制；
  - 很多国家开办新企业需要进行的费时费钱的官僚程序阻碍了市场进入；
  - 关于机场降落槽的祖父条款有利于现有航空公司，却给新兴

---

<sup>4</sup> 关于邮政市场的相关讨论见Ghosal(2002)及其参考文献。

航空公司设置了进入壁垒；

- 在很多国家，律师或医生在州或地区内执业必须通过当地委员会的考试，以获得相关执业证书。这对专业人员进入该地区设置了壁垒，并且不利于其跨州流动。

进入壁垒评估是竞争评估的关键。

### 3.1.3 新公司进入

新公司进入可引发价格竞争，激励创新，提高生产效率，导致产品和服务更加多样化，提高产品质量。

如果新企业进入市场相对容易，则现有企业将不大可能实行市场特权。因为如果现有企业有机会实施市场特权，提高价格赚取高额利润，则新企业将快速涌进市场，吞噬其利润。

上述各种形式的进入壁垒导致市场进入难易程度不同。进入壁垒高，则新企业进入可能性小。比如，在以下行业中市场进入的可能性较小：

- 具有较高研发沉没成本和需要监管批准的制药市场；
- 具有高间接成本、高沉没成本及品牌效应的民用航空发动机生产行业；
- 新入市者不能享有现有企业网络的国际互联网市场。

进入时机。其中心议题是企业能否在合理的时间内进入市场。在以下行业，入市短期内发生可能性不大：

- 对学历和职业资格证书要求较高的内科医生行业；
- 需要对研发高投入，时间成本高，监管多的诊断类别制药市场。

相比之下，短期内容易进入的市场有：

- 具有标准生产技术和较低间接成本的烘焙行业；
- 监管较少及间接成本和研发费用较低的家具行业。

任何竞争评估都需要对市场进入壁垒和新企业在合理时间内进入市场的可能性进行适当的评估。例如：（1）新环境保护监管制度大幅提高成本，并且祖父条款保护现有企业既得利益，这些都对市场进入将产生巨大的不利影响；（2）有些国家对机场降落槽分配实行祖父条款，则新兴航空公司将很难和现有运营商竞争，这将减少新航空公司进入市场。

#### 3.1.4 企业退出

企业退出可能导致现存企业实施市场特权，进而价格上涨。企业有可能因各种原因而被迫退出。比如：

- 假设在新监管制度下，现存企业可以有5年的时间达到环境污染的新标准。则那些不能实施巨额投资的企业将不得不退出；
- 美国联邦通讯委员会（2005年8月）规定现有企业不需要和竞争者分享网络，则一些国际互联网服务提供商因为没有网络享用权而被迫退出；
- 如果在诸如天然气，电力和无限远程通讯行业中占主导地位的企业被允许实行转换费制度，则将导致新公司的退出。

对新的或现行监管制度及企业行为进行竞争评估时应该对市场排斥的可能性进行评估，因为这将直接影响未来的竞争，进而对价格，产品种类和其他因素产生深远影响。

#### 3.1.5 创新和效率

企业创新可带来很多好处：

- 提高生产效率，因为创新将降低企业成本，进而降低市场价格；
- 提高产品质量；
- 增加产品多样性；
- 增强产品安全性。

创新在保持市场活力方面发挥着重要作用，因此竞争政策旨在尽量减少对创新行为的限制和打压。因而，创新是竞争评估中十分重要的方面。如果

监管是“描述性”的（即，对企业必须做什么进行指导，而不是规定企业必须达到的目标），则对创新多半会产生不利影响。

一般来说，如果某经营行为促进了创新，提高了效率，但也同时导致了市场特权，则我们须权衡其成本和效益。如果其效益超过其成本，则此经营行为被认为是有益的。以下案例充分说明了这一点。

- 允许竞争者间合资研究。比如：半导体制造技术R&D联合体（SEMATECH），其成员包括AMD，飞思卡尔半导体（Freescale），惠普（HP），IBM，英飞凌技术（Infineon），英特尔，松下，飞利浦，三星，Spansion，台积电（TSMC）和德州仪器。联合体的目标是提高半导体技术和集成电路性能。竞争政策机构认识到这样的联盟可能导致企业在信息交换，价格和产量方面的更广泛合作。但竞争政策机构也意识到合理架构的联盟导致的创新浪潮给社会带来的效益足以完全抵消了其成本，因此竞争政策机构也就认为这样的联盟是有益的。类似的例子还有就是公司联合起来制定产品设计和兼容标准。
- 允许企业投资或进行机构调整，或者提出公司可接受并达到的新产品或新服务要求：
  - *规模经济*：较高的间接成本可能产生规模经济。因为大规模的生产可降低单位平均成本。比如，达到一定规模的零售商店，因为具有一定的规模经济，单位服务成本较低；
  - *范畴经济*：各个产品由一个公司生产与各个产品由不同公司生产相比，前者的成本更低。例如，因为具有共同的消费群体，药品和其他商品可同时进行市场营销，分享仓储，订立同样的供应商合同，因此让杂货店销售非处方药和药品与其他商品分开销售相比，前者因为节约了更多成本而更加有效。

因为创新能创造巨大的社会效益和经济效益，因此竞争评估需要仔细审核给创新带来的影响。

### 3.1.6 提高竞争对手的成本

如果一个企业能够提高其竞争对手的成本，则能削弱市场竞争，进而获取更大的利润。提高竞争对手成本的策略有很多方法。例如：

- 无线远程通讯行业的现有企业试图阻止竞争对手享用其网络；这对国际互联网业务和电话市场有深远影响。在电力市场存在同样的现象，现有企业试图向竞争对手收取分享发射网络的费用；
- 面对新的环境保护监管制度，现有企业努力游说以取得祖父条款。该条款允许现有企业在原制度下运作很长一段时间，而强迫新企业立即满足新标准。这将产生极大的成本不对称，从而不利于竞争；
- 企业可以调整其产品或服务使得消费者不能轻易转向其竞争对手。这样的限制性合同，有锁定期限，在无线远程通讯，天然气和电力及银行等行业比较常见。
- 制药企业积极致力于专利权延期申请，其目标是导致竞争对手（非专利药生产企业）形成额外成本（上诉或其他）来拖延或阻碍其市场进入。
- 因为这些经营行为背后的目标之一就是增加竞争对手--小的现有企业或潜在的市场进入者--的竞争难度，从而对市场和消费者不利，竞争评估需要对这些行为进行仔细评判，以剔除不利于竞争的影响。

### 3.2 监管竞争评估小结

竞争评估关键是对特定经营行为是否会削弱市场竞争（增加市场特权），进而对价格，效率和创新产生的影响作出评判。本节为企业行为，市场特权及创新等方面的竞争评估介绍了相关概念和较宽泛的评估框架。

这些概念和框架如何有助于监管的竞争评估呢？对此本文提出两点：

- 上述概念--  
例如市场定义，转换费，进入壁垒，市场效率和提高竞争对手成本等相关概念---  
将有助于加深不同类型监管限制竞争影响的理解，本文第四节将对此进行详细阐述；
- 上述竞争评估框架提供了一个可依此逐步进行评估的大纲。本文第五和第六节将对评估的具体步骤予以讨论，并对市场可能产生的影响及可能被影响的企业类型加以确认。

#### 4. 监管干预

政府进行市场干预还存在其他解释。其中一个合理解释是很多行业存在市场失败，因此需要政府制定各种规章制度对其进行补救。

<sup>5</sup>正如MacAvoy（1992）所说，各项监管制度的制定是出于对社会，经济的良好愿望，如通过限制价格和利润来保护消费者免于市场特权的剥削，通过制定工作场所的安全手册和污染排放标准以保护消费者人身安全和健康。以下是对这些监管制度的简述。

- 自然垄断一般在诸如电力，水，铁路，无线远程通讯，邮政等行业容易产生，这种自然垄断往往是高额间接费用而产生的规模经济导致的。这也就意味着地区性的垄断（例如水和电力行业）甚至自然垄断（比如无线远程通讯，铁路和邮政行业）是最优选择。如果垄断商可自行定价，则价格将过高。解决办法是允许垄断商继续经营，但是必须保持公平合理的价格。除规模经济之外，统一服务条款是这些行业垄断合法化的另一原因。因为市场条件，科学技术和其他因素的改变，很多国家对某些行业已经解除管制。更加复杂的监管制度可以将特定行业的竞争部分和自然垄断部分分开，从而在诸如无线远程通讯和铁路行业以竞争替代以前的监管（或政府所有）下的纵向一体化垄断。
- 在诸如电力，化学制品，纸浆和造纸，炼油等行业，正常生产过程会带来巨大的环境污染。如果没有约束的话，很多行业产生的污染将大大超过社会可容忍的最优水平，而企业因为成本高也不会主动对污染进行清理。因此政府在环境污染保护方面起到了不可忽视的作用。政府控制污染的政策工具包括税收制度，及为企业采纳污染较少的新技术提供投资信用的配额制度。
- 在诸如制药行业，政府建立了注册审批和监督制度以对新药进行审批和对现有药品潜在的副作用进行监测。如OECD（2001）所述，对药品安全和质量的控制是重中之重。

<sup>5</sup> Viscusi, Harrington和Vernon（2005）及MacAvoy（1992）对监管动机及其他不同方面进行了精辟的讨论。有很多很有影响的学术讨论是关于监管的“俘获理论”，即利益集团通过游说和向监管机构施加压力产生了各种监管制度。但是本文没有对此进行深入讨论。

- 对行业（工作场所）安全生产或经营方面的监管旨在降低死亡风险。同样的，汽车安全监管也是为了减少事故中的伤亡率。
- 政府同时对银行业和金融市场进行监管。其主要目的是确保金融市场的稳定和保护消费者的投资和融资安全。

总而言之，监管体系是由一系列监管制度组成，这些制度通过影响企业经营行为进而影响经济活动。本文将重点讨论的政策工具有：

- *市场进入*。限制市场进入的政策有：很多国家对地区内药店和零售店的数量给予限制。对城市出租车数量的控制也很普遍。在诸如电力，无线远程通讯和银行等行业政府制定相关政策阻碍新企业进入该市场。医生，律师，建筑师等职业有很多规章制度限制从业人员跨地区流动。
- *数量*。数量控制的政策有：很多国家控制捕鱼数量，禁止周日销售酒精饮料，对特定地区的商用建筑进行监管等。数量监管还可采取其他方式，例如在邮政通用服务政策下，邮局不得不在监管价格下满足所有标准。再如对农产品生产和种植面积实行的配额制。<sup>6</sup>
- *标准*。标准监管政策有：很多国家的对医疗器械，药品，建筑规程，健康和职业安全，汽车安全，环境和劳力方面制定相关标准。同时对不同媒体的语言和素材也有制定标准。
- *价格*。价格监管的政策有：在电力，天然气，航空，无线远程通讯和邮政等行业进行价格监管。

虽然政府监管有很多社会经济方面的考虑和原因，但政府或行业协会制定的规章制度可能会限制市场竞争，认识到这一点非常重要。以下是几个相关案例：大型企业和行业协会通过成功的游说，取得了环境及其他监管制度中的祖父待遇；这将使新入市者处于不利地位，其成本将上升，市场进入和竞争因此而受影响。而对零售商和药店数量的严格监管可能提高价格，降低服务质量和多样性进而限制了竞争。制定“过高”的最低质量标准可能同样导致价格上涨，产品种类减少。由行业协会制定的限制广告宣传的规定——如法律，医药和兽医业的广告规定——将减少服务种类，不利于市场竞争。最后，对商品和服务跨地区流动的监管

<sup>6</sup> Glaeser和Schleifer（2001）对数量监管进行了精辟的讨论。

往往缺乏合理的政策依据，这些限制将导致分割的地区市场，价格因此而上涨。

为了充分理解不同规章制度，我们将对此进行分类讨论：

- 限制企业数量或营业范围的规章制度
- 限制企业竞争能力的规章制度
- 打击企业竞争积极性的规章制度
- 对消费者的选择和可获信息进行限制的规章制度

对每一类监管制度，我们将陈述监管制度背后动机，强调其竞争影响，并例举不同国家不同市场的相关案例。<sup>7</sup>

第一个值得讨论的制度是自我监管和联合监管制度。如我们在4.3.1中将要讨论的，一些行业被赋予一定的自由进行自我监管或联合监管。这样的安排有很多好处，比如在制定产品兼容，质量和安全标准方面可以得到市场主体更好的合作。这种安排减少了政府直接监管，市场因此得以繁荣。但值得关注的是企业间更广范围的合作可能为企业在价格和数量方面实行战略联盟提供了成熟契机，甚至制定的标准可能为市场进入设置了壁垒。政府如果不对此加以控制，消费者福利将受到损失，市场创新因此而减少。考虑到在此机制下有很多值得关注的问题，我们将在第三类项（政府政策打击企业竞争积极性）下对此进行全面讨论，但这种机制也可归在第一和第二类项下。比如，一个允许进行自我监管的行业决定对市场进入设置壁垒以保护现有企业的利润率（见C.2 IN 插文6）。简而言之，自我监管和联合监管制度产生的竞争限制几乎可以包括以上所述的前三个方面的竞争问题。

最后，在插文中的案例旨在提出某些值得进一步关注和审视的领域，但并不代表政府在这些领域的监管是不恰当的。

<sup>7</sup> 正如竞争评估原则附文的第一节所讨论的上述四个分类是“竞争评估核心清单”的核心部分。



#### 4.1 限制供应商数量和营业范围的规章制度

很多规章制度可能对供应商数量及其提供的产品和服务类型进行限制。这些规章制度有：

- 大幅提高进入或退出成本；
- 对公司生产产品或提供服务授予特许经营权；
- 制定颁发营业执照，营业许可或其他经营授权制度；
- 对某些特定类型的公司限制其参与政府采购的能力；
- 对企业提供商品或服务，投资或提供劳务设置地区壁垒。

政策制定者往往对企业数量和类型的限制有充分的社会经济依据。但是仍需密切关注这些监管措施可能产生的竞争限制。因此，如果监管制度的影响范围大，则很有必要对拟实施的监管制度进行全面的成本收益分析。以下我们将就这样的两个领域进行广泛讨论。

##### 4.1.1 市场进入监管

新企业进入市场对保持市场活力发挥着关键作用，因为新企业增加了老企业的竞争压力，长期以往，有助于市场创新和经济增长。因此限制市场进入的监管极有可能对竞争和社会福利产生很大的负面影响，认识到这一点非常重要，我们必须对此进行仔细的评估和论证。

有很多方式可以对市场进入进行监管，其政策依据也各不相同。例如，政府使自然垄断合法化并明确限制市场进入，其政策依据是行业存在较高的间接成本和生产的规模经济。职业组织，如法律和医疗，可能起初为了确保执业质量对市场进入实行限制，但这样的限制不必要的约束了竞争行为。很多国家都对零售市场的进入和发展进行监管。其政策依据是为了控制城市拥塞，保护私有财产价值等。

为了彻底理解监管对市场进入的影响，全面了解不同类型的入市者是非常重要的。Dunne, Robers and Smuelson(1998, 第504页)提出了对生产部门入市者的分类方法。本文将在此框架下进行广泛讨论。新入市者一般可分为三类。

1. 新企业通过建设新厂房进入生产和服务行业。如一个由没有相关经验的企业家新创办的机械设备公司。信息技术革命和生化技术浪潮以及纳米技术导致很多没有相关行业经验的企业进入这些新兴市场。刚毕业的学生开设的律师事务所也属此类。
2. 通过投资新设施而展开多样化经营。例如，大规模多产品生产公司如西门子可能通过投资新生产设备而进入医疗器械行业。医院购买新设备以治疗癌症。化学制品公司为生产赖氨酸而引进新的生产线。
3. 通过改变现有产品结构而进入多样化经营。例如，一个历来生产大中型汽车的汽车企业，因为其生产设备具有灵活性特点，对生产线进行稍稍改变就可生产节能型小型汽车，从而进入小型车生产行业。生产可加工钢和微合金化钢的钢铁公司展开多样化经营进入生产轴承钢和齿轮钢行业。开发网络安全软件的公司可开发网络游戏。

以上各种类型的入市者在一些方面存在显著差别。比如：

- **融资限制：**有大量的文献提供证据表明企业的设立和发展很大程度上取决于其吸引外资的能力；见Fazzari, Hubbard and Petersen（1998）及后续文献。第二和第三类市场进入者在融资方面可能问题不大，但是对第一类进入者而言，融资可能成为其发展的重大瓶颈。原因之一是申请贷款时，银行需要抵押品和过去贷款的历史资料，而第一类进入者处于劣势。相比之下，第二和第三类进入者可相对容易的从银行及通过发行股票取得外部资金。因此融资限制使第一类入市者很难成功。
- **学习。**有经营经验的企业家可以从过去的经验，对市场和监管障碍的认识等其他方面来学习。在这方面第二和第三类入市者有优势。

#### Dunne, Roberts and Samuelson

所列的数据表明各种不同类型入市者的市场退出比例也不相同。市场退出比例一般很高并且：

- 五年内有超过60%的入市者将退出市场。

- 第一类入市者（新公司新厂房）退出市场的比例是第二类入市者（多样化经营，新厂房）的7-8倍。

正如Caves（1998）和Sutton（1997）所述，这些结论具有普遍性，研究者用各个国家各行业数据进行自我复制，得到了同样的结果。这些结果表明第一类入市者面临了比其他入市者更高的障碍和成本。这意味着进入壁垒制度将对第一类入市者造成更大负面效应。

由政府和行业协会实施的很多规章制度都限制了市场进入。监管可直接限制市场进入，也可以采取间接的方式。

- 直接限制对竞争的危害最大。例如：
  - 很多国家对地区内或地区每一定居住人口所拥有的零售药店数量进行限制。在后者的规定中，如果人口数量没有超过，比如5,000，则不允许开设新药店。（OFT 2003文件中有对药店市场的监管和竞争问题有价值的讨论。）
  - 旧的美国和欧盟航空协议规定，欧洲航空公司不能提供从其他国家飞往美国的航班。这大大限制了美国-欧盟航空市场的竞争（最近签定的新协定去除了很多这样的条款。）
- 间接限制规定有：
  - 在解除监管的无线远程通讯市场，想刺激竞争则监管制度需要强迫现有企业允许新入市者分享其网络。没有这一点，进入者不可能提供（充分）服务（在国际互联网和电话方面）并且参与竞争。在电力市场也是如此，强迫现有企业允许入市者享有其发射网络，如此以来，才可促进市场竞争。但是不进行强制性规定，并不意味着现有企业不会和新企业享有其网络，但是对新入市者来说，这充满了不确定性。
  - 由职业组织实行的质量标准，证书监管等——如律师，会计或医生——可能对进入有很大的限制。
  - 繁冗的官僚壁垒可能拖延或阻碍市场进入（Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes and Schleifer, 2002）。

## 插文

1 陈列了值得进行进一步审核的规章制度，这些制度因为限制市场进入而对竞争有不利影响。

## 插文1.市场进入

1. 各国创办企业办理各种政府手续而须投入的时间和金钱数量各不相同。Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes 和 Schleifer (2002) 年列出的数据显示，各国创办新企业时间最短的是加拿大 2 天，最长可达莫桑比克的 152 天。资金成本占 1997 年人均国民生产总值的比重从新西兰的 0.53% 到坦桑尼亚，玻利维亚和多米尼加共和国的 300% 以上。发达国家创办新企业所需时间（和金钱）成本也各不相同：例如，美国所花的时间为 4 天（0.5% 人均国民生产总值），德国是 42 天（32%），澳大利亚为 2 天（2%）。办理各种政府手续所需的时间及金钱投入的差异反映了各国市场进入壁垒的差异。为了降低进入壁垒，促进经济增长和提高创新，市场进入程序的机构改革势在必行。

2. 国家对药店的监管可以有多种方式。

- 对在预先指定地区或每一固定数目居民范围内经营的药店数量进行限制的条例。如匈牙利规定每 5,000 居民可以有一家药店。
- 自 1970 年瑞典国家大药房-- Apoteket 药房向全国统一供应药品以来，瑞典的各州药店受到严格控制。私人经营药店可能构成违法行为，如对瑞典 Bringwell International 关于销售 OTC 戒烟产品 Nicorette 的起诉。
- 如英国公平交易办公室（2003）报告中指出的对市场进入的直接监管。1987 年，为了抑制国民保健制度成本升高的趋势，英国的英格兰，威尔士，苏格兰和北爱尔兰自治区引入了对药店市场进入的管理制度。该监管包括对新药店的官方评估，对所有权的重新分配和变更。

对药店的位置进行监管的理由是为了提供统一服务，但此限制将阻碍竞争。甚至在药品价格受到管制的情况下，该政策将因为影响所提供服务的种类和质量而对竞争有阻碍作用。有研究表明德国废除了很多限制政策之后，市场出现了服务多样化竞争。OFT（2003）报告认为，废除对社区药店市场进入的限制将给消费者带来更多的选择，更多的服务和各种竞争效益。

3. 澳大利亚 1998 年数字转化立法禁止 2006 年前有任何新的广播公司进入市场。该条例目的在于推动现有商业广播公司完成从模拟向数字传输的转化过程。

4. 在欧盟，针对自由职业者如律师，会计师，建筑师，工程师和药剂师的管理条例有：收费标准管理条例，限制广告宣传的条例，有关部门特许经营权授予及禁止跨行业合作制度等。

虽然行业协会认为这些限制性政策和制度有利于确保行业服务的质量和标准，但值得关注的是这些制度也可能限制了行业竞争继而导致价格升高，服务多样性下降。

5. 美国审计总署报告（2004）中描述到：

开放领空协定将取消对各市场运行航班数量的限制。以前的协定对欧盟和美国间的航班数量，航班出发及落地的地点有所限制。例如，法国航空可以从法国飞往美国，但是不能从法兰克福飞往美国。这样的限制对美国航空公司同样有效。新领空开放协定旨在减少市场进入壁垒。

6. 如Terzic, Wurm和Dietrich（2000）提到的，德国1998年能源法取消了电力，天然气行业的特许经营制。新法规允许电力和天然气公司在零售市场中展开竞争。德国的电费曾经是欧洲最高的，如今因为引入了竞争，消费者不仅只需支付较低的电费，而且得到了更好的服务。

7. 在很多国家都存在不利于竞争，创新和市场增长的法律法规。例如：

- Bertrand&Kramarz（2002）研究表明对大型零售商店的开业及其扩张进行监管的条例将阻碍市场进入，影响法国零售业的增长和降低就业。
- 欧洲很多国家如意大利，西班牙，荷兰和法国对零售商店营业时间有所限制。税收和规划法旨在保护家庭型的杂货店。虽然小的零售店提供类似的服务，但是这些条例阻止零售店（大型或小型）提供更好的服务，和因为营业时间延长而带来的更多就业。OECD（1997）报告讨论了这些法规带来的竞争问题。
- 日本因为废除了类似的限制政策，其零售业得以蓬勃发展。1974年通过了大规模零售商店法以保护小型独立零售商。90年代日本对该法规进行了三方面的修改，放松了相关限制，则大规模零售商店从1989年的794家上升到1990年的1667家，1996年达到最高2269家。

虽然这些法规有利于保护小规模零售商，但是在对这些法规进行评估时应该更关注其对竞争和经济增长的损害。

8. 2005年8月，美国联邦通信委员会（FCC）支持现有无线远程通讯公司如地区性贝尔公司不和竞争者分享其数字用户线宽带连接网络。FCC新条例将对DSL和电缆调制解调器服务的监管放在同等重要的地位。FCC认为强制现有企业和竞争者分享其电缆网络将打压其新产品投资，提供新服务的积极性。另一方面，消费者认为新法规将导致竞争减少，DSL用户面临更少的选择，更差的服务和更高的价格

虽然在很多案例中，规章制度最初的公共利益考量是合理的，但监管对消费者福利的不利影响和对市场长期发展的制约作用是不容忽视的。监管应该尽量避免对市场进入进行限制，尤其是对市场结构产生影响。但是基于土

地使用规则的制度在一定环境下是合理的。如果存在自然垄断或政府考虑实行通用业务制度，则应尽量避免实行特许经营权制度。如果采纳了特许经营权制度，则当市场环境和条件改变后，应对此进行重新审核和修改。当基于稳定方面的原因政府对市场进入实施限制---如金融市场和银行业--则应该对政府行为及实行的最低限制制度保持透明度。鉴于可能不利影响，监管者应该对任何直接或间接导致进入限制的规章制度进行严格审核。

#### 4.1.2 特许经营权授予或延期

在很多领域存在对知识产权，生产和购买商品和提供服务授予特许经营权。例如：

- 固体废物处理市场，当地的废物归集工作一般是由有特许经营权的私人公司承担的。
- 电力，天然气，无线远程通讯，水，邮政和铁路行业历来被授予合法的垄断经营或特许经营权。
- 地方、地区或全国政府机构及提供特定商品和服务的私营企业签署授与后者特许经营权的合同。如国防合同，原料供应等。

授予特许经营权有很多政策依据。如一些国家采用特许经营权制度是因为该行业存在规模经济。但随着市场和科学技术的发展，很多国家解除了行业管制，对国有企业实行私有化并引入竞争。而且更复杂的监管方式和手段可确定市场中自然垄断性元素并将其和其他竞争性元素（上游和下游）进行分离。特许经营权制度使得企业得到了市场特权（如自然垄断行业企业），此问题可以通过监控公共事业部门的价格或收益率而得以缓和。

虽然授予专利权也有很多政策依据，但最近专利期限延长问题引起了广泛的讨论和关注。例如制药公司往往积极致力于延长其药品专利期限。延长专利期有显著的不利影响：

- 在延长期消费者将支付较高的价格；
- 专利权持有者通过积极支持专利权延期给潜在入市者—如非专利药品公司----带来沉重的成本负担（比如上诉），并且将大大降低市场进入的可能性。同时对竞争的长期负面影响也十分显著。

虽然实行垄断合法化有其充分合理的理由，但是有关文献表明这样的举措不利于市场创新，生产效率的提高和新技术的应用，并且不利于该行业的长期发展。对于政府颁发特许经营权，褒贬不一，应具体情况具体分析。对于固体废物处理行业，政府逐渐意识到引入竞争可带来显著效益；见OECD（2000）芬兰试验的报告。在很多情况下，政府废除特许经营权制度的同时应仍保持对这些市场的监管。

插图 2 列举了特许经营权方面的案例及其不利影响。

### 插图 2. 对特许经营权的颁发和延期

1. 在西澳，1963年的水和灌溉（水井的建造和改造）权法中规定水域和河流委员会是唯一具有安装，维修和测试水表的权利机构。因为关注到该法规对竞争的危害，政府2000年对该法规进行了修改，取消了水域和河流委员会具有的该项权利。

2. 具有最多专利延期申请的行业是药品行业。在大多数情况下，专利延期对竞争有不利影响。

- 1977年百忧解（Prozac，一种治疗精神抑郁的药物）获得专利，并于1987年投入市场。这是历史上销售量最大的药品之一。Eli Lilly花了5年时间申请对百忧解的专利延期，但最终败诉收场。反对给予百忧解专利延期的巴尔实验室（Barr Laboratories），印度瑞迪制药（Dr.Reddy's Laboratories Ltd），梯瓦（Teva）制药，日内瓦制药（Geneva Pharmaceuticals）和Parmaceutical Resources公司可以很低的价格生产一种非专利药。一旦这种非专利药投入市场，20毫克胶囊的价格可从以前的2美元降至0.5美元。
- 药品行业申请专利延期非常普遍。例如日本20项专利延期新申请中就有16项是药品方面的。默沙东（Merck Sharp & Dohme）获得了治疗偏头痛的Maxalt专利的5年延期（其专利有效期延展到2017年）。来源：日本专利局公报，2005年5月25日。

3. 在巴西，专利权所有人如果想保留该国赋予专利权相关的特权，该专利权持有人必须在巴西生产其专利产品。在有些部门如药品和生物科技部门，其生产设备的投资是非常昂贵的，并不是任何国家的任何公司都有能力进行这样的投资。因此这样的规定将不利于竞争。

4. 1997年Ferrovias和另一家公司Drummond签定了30年独家煤碳运输合同。该合同规定Ferrovias如果运输其他公司的煤须经Drummond公司的同意。哥伦比亚监督机构后来对该合同审核时发现该合同对竞争有极大的限制。此案例是授予特许权不利于竞争的最好证明。

5.政府有时会私有化国有垄断企业，使其转变成私营垄断企业。其目的是对国有资产进行高价拍卖。但各国政府不能只追求高价拍卖国有资产，而让特许经营权对消费者和经济造成更大和更长久的伤害。例如，牙买加将其无线远程通讯公司进行私有化，并赋予该公司25年的特许经营权。

6. Goodwin (2001) 在其研究中提到，欧洲法院会 (European Court of Justice, ECJ) 2000年复审了哥本哈根市政府授予特许经营权以限制处理无害建筑垃圾工厂数量的案例。通过这样的政策，哥本哈根市政府旨在鼓励投资大规模垃圾处理工厂，以提高回收材料质量。并且该市政府不允许哥本哈根回收工厂处理垃圾

越来越多的证据表明在特定领域授予特许经营权或延长特许经营权期限并不一定会提高社会福利。例如，非专利药的蓬勃发展使我们应该审慎对待专利药权的延期。毫无疑问，很多情况下，我们应该延长专利权，如冗长的审批程序往往缩短了专利权的有效期限。在某些情况下，专利权持有人可能积极寻求延长专利权期限以增加非专利药品公司成本。这些专利药品公司往往资金雄厚，可以承担长期诉讼历程，而其对手却不一定承受得起。如此说来，延长这些公司专利药期限会导致消费者无法购买便宜的通用药，消费者福利因此受到损失。而在其他领域，如废品回收行业，很少证据表明竞争市场有助于提高服务质量，降低服务价格。总之，鉴于特许经营权可能对竞争有潜在的巨大危害，我们应审慎授予或延长特许经营权。

#### 4.1.3 对商品，服务和资本州内（或国内）流动的规章制度

很多国家对商品和服务国内流动实行监管。其一贯做法是对商品跨地区跨州的流动实行收费管理。虽然随着时间的推移，政府逐渐取消这些措施，但这样的政策仍然在某些地区和国家存在。对这些政策的看法五花八门，包括：

- 这些政策使州内或地区内企业免于竞争；
- 因为地区内或州内的公路一般由当地政府负责，当地政府往往对从其他地区和其他州来的商品重量和卡车尺寸进行管制并征收相应费用。
- 消费者保护。例如，政府通过相关法规禁止外州酒精类饮料在本地销售或运往本地。



政府可采取直接监管方式，如明令禁止购买州外或地区外产品和服务：

- 美国佛罗里达州限制葡萄酒的跨州运输。禁止个人在其他州购买葡萄酒，并运回佛罗里达州，或者加入其他州的葡萄酒俱乐部而将葡萄酒运回佛罗里达州。根据佛罗里达州法律，这种行为是重罪。Giachino（2000）认为这样的法规往往被赋予了特权，对州内零售商和分销商实行保护。

政府还可采取其他形式的监管，比如跨地区贸易征税是限制商品流动的另一形式：

- **Goodpaster and Ray**（2000）发现印尼有很多对农产品跨地区运输的监管和税收制度。法规18（1997）在减少市场扭曲，促进跨地区贸易方面有突出贡献。但是研究表明在如南苏拉威西岛这样的地区仍存在很多直接或间接的限制性规定。包括当地交通部门对卡车载重量有限制。这些限制性规定成为当地政府对卡车司机进行收费的合法依据。对商品流动设置壁垒的最终结果是减少了农民收入，阻碍了当地和地区市场的发展。

### 插文3

陈列了几个案例，表明对商品和服务流动的监管可对竞争产生不同形式的限制影响。

#### 插文 3. 商品、服务和资本流动

1. 美国琼斯法案对美国两个港口之间货船进行限制。

因为该方案严重阻碍了缅因州商业和港口的发展，缅因州立法机关要求国会废除该法案。他们认为在日益全球化的市场，对船只建筑者和所有者的国籍进行限制不再具有现实意义。

2. 过去，印度对粮食跨州流动进行限制。政府机构通过定单来限制商品的自由流动。

虽然1993年中央政府决定将整个国家作为一个食品区以放松农产品流动的限制，Wadhwa（2001）研究表明有些州仍然设置了一些非正式的限制以阻碍农产品跨州的流动。

- 州边界的当地官员一般做法就是对经过的载物货车进行检查。虽然是以常规检查为借口，但卡车可以被滞留多日。这对私营商人不利。旁遮普邦，哈里亚纳邦和西奈尼塔尔邦盛产小麦，但这些地方的农民都丧失了以较好的价格出售自己农产品的自由，如此以来，政府监管如同勒索。

3. 在很多国家，大部分的货物是通过货车进行运输的。因此也就有很多关于卡车运输的限制。制定这些限制性政策的理由有很多，其中包括城市拥塞，控制污染等。虽然有些政策依据和限制是恰当的，但仍然值得注意的是，对卡车运输进行限制将减少商品流动，导致市场分割进而对竞争产生损害。以下是相关例子：

- 高速A12是德国和意大利之间的主要交通要道。为了保护环境（提高空气质量），蒂罗尔地区禁止重型卡车通过此地。ECJ（C-320/03）指出在重要的交通要道上设置重型卡车禁令是对商品自由流动的非法限制。
- 早些时候，欧盟成员国对重型卡车有各种不同的周末和假日驾驶限制。例如，国际道路运输联盟认为这些不同的限制规定对成员国和欧盟都产生了重大影响，因此呼吁统一制度。

4. 很多国家对专业服务的流动也有限制。虽然欧盟成员国过去有不同的规定和条例，但是“共同承认原则”推动了各成员国对各国职业资格认证的公认。这些限制的放松使得消费者以更低的价格得到更多的专业服务。在美国，不同州有不同的职业证书考试，比如律师和医生职业考试。因而阻碍了医生和律师的跨州流动，从而不利于市场竞争。

商品，服务和资本跨地区自由流动是消费者获得竞争效益，企业享有更广阔的市场并得以发展的必要条件。认识到这一点是非常重要的。如果州或地区政府对商品和服务的流动给予限制，则是不可能获得上述好处的。这意味着我们应该对拟限制商品和服务流动的监管制度进行审慎审核，对其预期的收益和成本及对竞争的影响进行评估。一般原则是尽可能的完全废除这样的制度。

#### 4.2 限制供应商竞争能力的规章制度

政府和行业协会组织制定的监管制度有时将削弱市场竞争，提高价格，减少商品和服务的种类，商品和服务的质量因此而下降。拟实施的监管制度如：

- 限制企业进行广告宣传或市场营销的自由；
- 对商品或服务制定“过高”质量要求导致部分企业占有优势或者制定过度超前的质量标准；
- 大幅提高某些企业成本，比如对新入市者和现有企业进行区别对待；

- 对商品或服务销售价格实施影响或控制。

正如以下将要详细阐述的，这些监管实行的目的是为了有利于经济和社会的发展。我们的目的不是怀疑其政策动机，而是对竞争可能产生的不利影响进行全面审核，并进一步论证是否可以通过采取其他方式以尽量减少因价格上涨，种类减少，质量下降而给消费者带来的福利损失。

#### 4.2.1 关于广告宣传和市场营销的规章制度

企业可以通过广告对产品特性、质量和价格，产品升级及新产品进行宣传。一般而言，广告有助于消费者获取更多信息，从而作出更好选择。企业可以在很多媒介上进行广告宣传，比如电视，电台，报纸和杂志及越来越多的互联网。其他广告形式包括在零售商店进行的橱窗广告，企业所在地的平面广告及发放广告传单等。最近出现了直接锁定消费者的广告，即企业通过电话，电子邮件和传真对消费者直接进行广告宣传。

广告可分为两大类，比较型广告和非比较型广告。

- *比较型广告*以宣扬其他公司产品没有的产品特性为目的。可进行具体的突出比较，如技术比较。或者是一般性和更加客观的比较。比较型广告也可以进行价格比较。例如，汽车制造商可以引用科学碰撞测试结果来说明其产品比其他产品更安全。碳酸饮料生产商可以宣传其饮料口味比其他饮料更好。
- *非比较型广告*致力于突出自身产品的特点，如质量，产品特性和价格，不和竞争对手的产品进行比较。例如，汽车制造商可以只是宣扬其汽车的优点或对此款汽车的价格进行宣传。

很多国家都有广告宣传和营销的监管制度。这些监管可采取多种形式，不同国家对不同产品的监管各不相同。插文4陈列了一些案例，我们将对此进行讨论。

- *比较型广告*：好几个国家对比较产品特性或价格的广告有限制，但如果由独立机构提供了验证报告，则这些比较型广告可获得豁免。比较型广告的有效性及其所做的承诺是一个重要的议题。消费者没有足够的信息和能力来确认广告内容的准确性。因此有必要设立专门的机构来处理消费者投诉，很多国家制定法律法规以限制误导和

欺骗性广告。但是对比较型广告进行无根据的管制可能剥夺消费者获取产品质量，属性和价格差异等有用信息的权利。

- **非比较型广告：**有些国家不允许制药公司对其产品进行广告宣传。对酒精饮料和烟草产品也有类似的限制。对诸如建筑师，律师，兽医和医生等职业有严厉的广告禁令。对制药公司而言，限制其广告是因为外行不能对不同产品进行充分比较和对比，而且广告可能引起消费者对健康的过分担忧，则制药企业的药品广告将创造药品需求，而药品服用增加可能不利于健康，并且增加消费者保健成本。而对酒精类饮料的广告限制是因为饮酒不利于健康而且饮酒过度往往导致很危险的后果。虽然对职业广告的限制起初有充分的政策依据，但却不必要的削弱了竞争，损害了消费者福利。总之，限制比较型广告可能不利于有用信息如产品质量和属性的传播。
- **尺寸，媒介和时间。**烈性酒可在专业杂志上打广告，但是对电视广告却有严厉的限制。甚至对杂志广告，很多国家对烈性酒广告的版面大小都有限制。一些国家只允许深夜时间播放酒精类饮料广告。对广告尺寸，媒介和时间方面的限制旨在尽量减少对未成年人的不利影响或是出于健康的考虑。
- **锁定消费者营销：**很多国家逐渐开始对电子邮件，传真和电话的直接营销进行监管和控制。一般而言，大公司和公司及自营公司都依赖这种方式对其产品和服务进行广告宣传。和电视广告和专业杂志广告相比，这种广告形式具有成本低的优点。因为能够直接接触产品或服务的目标群体，这种广告形式也得到了很多企业的偏爱。但其缺点是这种形式的广告可能会和侵扰隐私联系在一起。人们往往不愿意在闲暇的时候被电话狂轰乱炸。企业也不愿意收到广告传真。而广告邮件通常被视为不利于工作效率并可能阻塞邮箱和计算机系统。但是对这种营销实施过于严厉的监管或完全禁止可能会带来显著的不利影响。小公司或个体经营户只好放弃广告宣传。总而言之，虽然有必要对直接广告形式进行监管，比如避免广告传真和广告电邮降低工作效率，但是我们应该采取更加均衡的方式使小公司和个体经营户可以进行广告宣传而取得进一步的发展。

专业服务广告及营销方面的监管则面临一些特殊问题。这些行业的行业协会通常有权决定专业人员的执业资格。当行业协会企图制定一些限制竞争的规章制度时，限制广告宣传的规定成为其常用举措之一。因为职业协会有

权取消不遵守规定的从业人员的执业资格，这些限制则具有很强威慑力，因此这些规定将严重限制消费者可获取的信息量。Stephen and Love (2000) 在研究了17个广告案例后，认为取消广告限制将降低从业人员服务费，也就意味着广告限制规定实际上设置了竞争壁垒，限制了竞争。

虽然对广告一定形式的监管是符合公众利益的，但是限制广告的规定一般将减少信息流动，限制竞争和降低消费者福利。广告限制规定还将制约企业创造品牌知名度的能力，从而限制了市场进入。鉴于此，政府应尽可能的减少这样的限制性规定。以下我们将着重阐述一些可供选择的其他政策。<sup>8</sup>

### 1. 对比较型广告的监管

正如我们注意到的，很多国家对比较型广告实行了严厉的管制。其候选政策可以着重防止欺骗或误导性广告。有些人可能认为只有对欺骗或误导性广告进行管制的政策才可通过成本收益评估。建立一种消费者能投诉并对欺骗性或误导性广告进行惩罚的制度，可以达到同样的政策目标。美国联邦贸易委员会下的消费者保护管理局对欺骗性广告的投诉进行审核。这样的制度安排使企业可以进行比较型广告，但同时也有相应的制度对其进行制约，从而保护了消费者权益。

#### 插文 4. 广告和市场营销

1. 很多亚洲国家对广告宣传进行限制，广告受特定条件的限制。

- 菲律宾：广告不可以进行直接比较。
- 泰国：广告不允许进行比较，所有声明都需要有证据。

2. 很多国家设有严格的广告限制。例如：

<sup>8</sup> 关于广告在信息传播方面的作用以及广告中的欺骗成分在Rubin (2000) 中有相关讨论。

- 法国，卢森堡公国，葡萄牙，西班牙，比利时和德国的审计行业；
- 卢森堡公国，爱尔兰，德国，荷兰和希腊的建筑业；
- 卢森堡公国的工程师；
- 希腊，葡萄牙和爱尔兰的律师；
- 法国，西班牙，澳大利亚和德国公证人；
- 爱尔兰，葡萄牙，希腊，澳大利亚，法国和卢森堡公国的药剂师；
- 法国，比利时，德国，卢森堡公国和葡萄牙的会计业。

例如，意大利对兽医广告有限制，如不允许兽医在互联网上张贴自己的名字和联系信息以招揽生意等。马斯特里赫特会计审计研究中心的研究表明没有证据表明对广告的限制将有利于提高审计质量。却有令人信服的证据表明这些限制对欧盟内的竞争有负面影响。该研究建议废除对广告及招揽生意的限制。

美国，要求药品公司减少通过电视，杂志和其他媒体进行直接针对消费者广告的呼声越来越高。美国参议员要求公司新药品广告需要等两年。因此，有些公司开始延迟新药品广告。其实主要问题在于是否新药广告会导致不必要的处方和更高的医疗成本。虽然美国和新西兰语序直接针对消费者的营销，但欧盟和其他国家确禁止这类营销方式。

欧洲国会在考虑对啤酒广告的限制。此限制性法规一旦通过，此法规还将禁止啤酒制造商对啤酒有利于健康的方面进行宣传。此监管其实主要是为了保护大众健康，同时也有来自其他国家的压力，如瑞典致力于禁止啤酒广告。虽然过度消费啤酒可能不利于健康，红酒有利于健康，但是这样的制度将限制市场竞争，从而影响消费者对啤酒和红酒的选择。

## 2. 对专业服务的广告限制

很多国家严格管制或干脆禁止医生和其他专业人员进行广告宣传。很多情况下是相关的职业协会实行这样的管制措施。如果职业协会对执业实施监控，则这种监控不应该包括诚实的广告宣传限制，除非有信服的证据表明广

告宣传将对消费者造成直接损害。限制专业人员诚实的进行广告宣传将削弱竞争，提高服务价格。<sup>9</sup>

### 3. 锁定消费者的营销

直接营销近几年发展很快，政府开始对此实行监管。有些监管尤其对偏好低成本广告的小企业和个体经营户产生不利影响，因而这些监管是不利于市场竞争的。为了使直接营销不会对客户造成过度侵扰，可在直接营销广告中提供自愿退出条款，就是将特定的电话和传真号码或电子邮件地址加入“不要打电话”或“不要发电子邮件”的清单。有垃圾邮件过滤器的互联网和服务器可以发挥部分作用，但是一般很难对电子邮件地址进行追踪（不象“不要打电话”的电话号码清单），则不要发邮件政策可能无效。总之，这些方式既让消费者可以选择自愿退出，同时又让小公司或个体经营户对其商品和服务进行合法的广告宣传。

总而言之，应最小化对广告和市场营销的管制，因为广告是散播信息的重要途径。如果广告有误导之嫌，应要求广告还包含一些额外的信息。在某些情况下，对比较型广告的限制是适当的。正如我们已经讨论过的，应该对比较型广告设置一些制衡机制以剔除误导或欺骗性广告。

#### 4.2.2 关于产品成分，服务内容及质量标准的制度

市场本质上是提供不同特性和质量的产品及服务。消费者因为购买力不同而愿意有多种选择，这意味着生产商应该根据此特点提供广泛多样的具有不同产品属性和质量的选择。例如：

- 汽车市场包含的范围很大：从质量较高、价格较贵的大型豪华型汽车到质量相对较低价格较便宜的小型汽车。这个市场的消费者也具有不同的质量偏好及不同的购买力。有些消费者乐意购买质量较低，价格较便宜的汽车，而其他消费者可能更喜欢价格较高的豪华型汽车；

<sup>9</sup> 因为认识到这些不利影响，意大利竞争机构法令（2006年8月4日，第二条 248）已取消了针对专业行业的广告禁令。专业人员现在可以就其执业资格，服务项目，服务价格和特点进行广告宣传。

- 瓶装水市场在全世界快速发展。在没有限制的市场，不同销售商（或品牌）的瓶装水质量—比如以矿物质含量为标准---可能参差不齐。品质较好的水（其成分，内容方面）的生产成本较高，因而其价格也相应较高。因为不同的偏好，一些消费者倾向于购买安全但相对便宜的瓶装水，而其他消费者可能偏向于更贵质量更高的瓶装水。

但是，内容和质量标准的监管适用于很多产品和服务。这些监管来源于两方面：

- 政府通常对产品信息或特征制定标准，包括最低质量标准。很多产品适用这些规定。例如：
  - 可对食品、饮料的成分和质量实行监管。对食品和饮料的成分和质量实行监管的目的无疑和生命安全与营养有关；
  - 可对电视节目内容进行监管，一般对具有淫荡的（色情作品，脏话）内容或有不受欢迎的产品节目（酒，烟）进行监管。可完全禁止类似的节目或限制这些节目的播出时间。
  - 制定居住或商用建筑法规以确保质量高于一定标准。这样的政策是为了确保人们的生命财产安全。
  - 环境污染成为世界范围内的重要议题，对排放到空气和水中的物质类型政府不余遗力的制定指导方针和相关标准。
  - 汽车安全同样是一个重要议题。对汽车内置的安全设施，政府逐渐实行了越来越严格的标准：从安全带到前后吸撞缓冲区再到前置安全气囊和最近的更精致和完善的安全气囊装置。
- 职业协会，如律师，建筑师，会计师和医生的职业协会，制定关于教育水平，职业证书等方面的最低资格标准。其政策旨在提高专业服务水平和质量，在某些情况下其政策目标是保障人民生命安全和确保专业服务的可靠性。

政府制定质量标准通常是符合公众利益的。值得注意的是，虽然这些政策目标是合理的，制定“过高”，或过严的内容和质量标准有时不能满足消费者多样化需求。强迫产品质量达到过高标准的监管可能使消费者处于不利



地位。以低收入消费者为例，他们可能更喜欢价格便宜，质量相对较低的产品。毫无疑问，食品和饮料应该首先确保生命安全，但过高的内容和质量标准可能降低产品多样性，价格因此而上涨。制定旨在确保生命和财产安全的房屋建设法规是十分必要的，但是如果标准过高并限制可用来建房的土地将导致房产价格上涨，低收入人群将被排除在市场之外。对媒体中的不文明语言进行监控是合理的，但是如果没有经过全面考察就对电视节目内容进行管制，并过于滥用这种管制，则节目种类将大大减少，消费者利益也将受到损害。汽车的安全性是汽车很重要的性能指标，但是新一代汽车的安全设置使汽车价格上涨了几千欧元。“过高”的安全标准往往使价格上涨到不可承受的地步，则很多低收入消费者可能因为囊中羞涩而只好放弃买车计划。虽然提高汽车安全性能是有必要的，但仍应该对新安全标准进行边际效益和边际成本的考察。

<sup>10</sup>水和空气的环境监管有很好的社会效益，但是在制定环境保护之前，我们应该对“过高”标准可能产生的经济后果进行考察。

<sup>11</sup>最后，虽然专业人员应该满足从业人员资格并在一定的执业标准下提供专业服务，但行业协会制定的服务质量标准应该是使该标准下提供的服务达到必要水准的最低标准。正如越来越多的学者已经注意到的，职业协会制定这样的监管制度其实是为了提高进入壁垒，减少竞争，进而增加从业人员的收入。<sup>12</sup>

虽然很有必要对内容和质量制定相关标准，但这些标准也增加了公司经营成本，同时厂商为了达到新标准而对生产过程及产品进行相应调整，因而产生成本差异。例如，为了开发新产品，企业必须进行新投资并引致新研发

<sup>10</sup> 在欧洲，行人的安全是一个重要的议题。即将出台的欧盟安全要求将强制汽车生产企业更新汽车设计，以确保汽车不幸撞上行人时对行人的伤害最小。该制度尤其关注事故对腿部的伤害，因此要求企业进一步加强汽车前端的安全防护设施并更新其设计。如Ogando (2003) 所述，汽车供应商正在研究不同的有利于行人安全的配置系统：撞车发生时有些系统可以提高车盖，有些则试图安装外部安全气囊。如果要去得以实施，则所有汽车生产商的成本将因此而提高，因为生产商不得不进行新研发，新设计，从而引发新成本。无疑将导致汽车价格的上涨。

<sup>11</sup> 因为更加严格的环境保护法规的实施，全球纸浆和造纸行业不得不进行巨大的转型，包括进行巨额的新技术投资以重新构造其生产过程及改造其产品。如Panchapakesan (2003) 所述，对某些档次的纸张而言，其固定费用和经营成本每页上涨了30美元。高成本将导致很多国内企业倒闭，工人失业。很多纸浆和造纸公司在国外建厂规避这种监管。

<sup>12</sup> Kleiner和Kurdle (2000) 的研究表明，牙医行业更加严格的证书资格标准并没有大大改善全民的牙齿健康状况，如更少蛀牙，而是增加了牙医的收入。

费用。正如我们之前讨论的，这些成本绝大部分是沉没成本，也就是说，如果企业决定退出该行业，大部分的成本是不可恢复的。有些公司因为成本的增加而不得不退出市场，一定意义上来说，也就意味着该监管存在潜在的竞争问题。这样的监管还可能带来一个无心但非常重要的后果，即可能出现市场合并，如此以来，将减少市场竞争，提高市场价格。因此，应对提高标准的政策进行收益成本分析。

当制定质量和内容等相关标准时，很重要的问题是标准应该多高，或应对哪个具体的内容实施监管。“过高”标准将最终有损于消费者福利，因为高标准增加的经营成本最终通过价格上涨而转嫁给消费者，并且产品和服务种类将因此而减少。在对产品或服务内容进行监管时，应只针对具体有害的内容，不然，有可能因为过于广泛应用该管制而导致产品或服务种类减少，进而限制了竞争。简而言之，对于内容和质量等相关标准的政策规定，我们应审慎权衡其收益和成本，从而得出该政策制度的净效应。

#### 4.2.3 祖父条款

祖父条款是指现有企业可以仍在旧的制度下运营，而新公司必须受制于新制度。以下有两个例子：

- 纸浆和造纸行业对环境的污染长期以来是政府监管面临的棘手问题。实施祖父条款意味着现有企业可在事先规定的时间期限内达到新污染标准而任何新的工业企业必须马上达到新标准。同样在电力生产和化学制品行业也有类似的案例。
- 在地震易发地带建造新建筑物需要满足很高的防震标准。同样的，新的高楼大厦必须安装灭火洒水装置。老的建筑物则可得到豁免。

制定祖父条款的主要原因是新的制度和监管可能对现有企业施加了过多的成本负担，因为现有企业是在旧制度下投资建设生产设备并进行运营的，大规模更新生产设备和改造生产结构可能耗资巨大，所以对现有企业实行一定的豁免或给予一定的达标期限。例如，要求老建筑满足新的地震标准或安装灭火洒水装置在很多情况下耗资过大，这也就是对老建筑给予豁免的原因。另一方面，政府要求大多数纸浆和造纸企业逐渐满足更严格的污染控制标准。祖父条款可以非常广泛和复杂，哪些生产企业享受祖父待遇，在什么样的时间期限内达标，这些可以有很多不同的规定，其具体规定取决于具体行业生产技术性质和满足新标准的成本。

### 插文 5. 祖父条款

1. 对电力生产企业加入欧洲温室气体排放交易计划而言，最初温室气体排放许可的分配是十分关键的。祖父待遇是其中很重要的一个方面，也就是说，许可的分配决策是在参考过去一年或几年的基础上进行的。虽然新建的厂房将更加干净，但是在欧洲能源部门引入温室气体排放限制将增加了能源生产成本，加速了向天然气的转换，将对现有发电所的商业生存能力带来巨大的影响。

2. Stavins (2005) 考察了是否厂房投资的时机受到监管性质的影响。对几个行业从1963年到1992年的研究发现，美国空气清洁法案的新来源回顾严重抑制了新厂房的诞生。在有机工业化学制品行业，Becker and Henderson(2000)发现祖父待遇通过提高生存率，降低厂房更新率，使本不可能盈利的经营得以维持，同时加速了环境恶化。因为延长环境脏差的旧厂房寿命将延缓了空气质量提高的进程。他们得出结论说应该尽早监管过程的初期阶段采取在厂房年代方面更加统一的政策来鼓励翻新和采用其他制约污染的VOC和Nox发射器。总之，这些研究都认为祖父条款对新公司设置了进入壁垒，抑制了新投资，降低了效率。

3. 目前，飞机降落槽分配体系控制了大部分欧洲机场的飞机降落权，因为一天中特定时间内承运人需要降落槽来进行飞行运营。降落槽的分配是根据祖父条款进行的：去年使用此降落槽的承运人有权今年继续使用。（这是用则有，不用则没有原则。）这种分配制度意味着低效率，高成本航空公司仍有机场使用权即使低成本的新承运人或以前的高效的优秀承运人能更加富有成效的使用降落槽。例如，欧盟2000的决定中注意到英国航空对英国市场的限制因为其在相关机场拥有大部分的降落槽及指导降落槽重新分配的祖父条款而得以加强。（详见Brueckner,2004）对降落槽和起飞门的控制也是美国联邦航空管理局很关注的议题。

4. 欧洲胸和心血管手术委员会成立于1996年，为胸和心血管手术设置了一般标准并赢得了欧盟的认可。根据监管的第19条，在委员会成立时，有至少五年独立外科手术经验并达到其他合格标准的外科医生可以不经考试而获得委员会承认的从业资格。根据祖父条款，直到2001年9月外科医生才必须申请从业资格。

5. 1975年美国证券交易委员会（SEC）开设了新的监管种类：全国认定的评级组织（NRSRO）。效应之一是确保不够胜任的公司不会创办新业务以接受来自发行人的付款来换取好的评级。SEC的分级给予主要的评级机构以祖父待遇--穆迪公司、标准普尔、惠誉。自1992年以来机构没有批准任何新的实体，所有的新加入者都和惠誉联合，所以就只剩下三个老机构。虽然有很多很小的评级者，NRSRO有利于这些评级者的扩张及市场进入（见 White, 2001）。

虽然祖父条款背后的成本考量在经济上是合理的，但是祖父条款可能大大提高了新企业和现有企业新投资成本。根据所带来的负担和成本的不对称性，祖父条款可能：

- 阻止新的市场进入
- 抑制现有企业的新投资
- 允许生产效率相对低下的老企业继续进行低效率的生产
- 导致更高的价格

插图 5 提供了一些祖父条款的实施案例及相关讨论。

实施更严格的环境保护新标准时，现有企业不可避免的享有一定程度的祖父待遇。享有祖父待遇的企业范围越广，祖父待遇享受程度越高，则新老企业间的不对称越严重，对市场的危害也就越大。比如，现有企业享有很长的达标期限。除此之外，还应注意，祖父待遇会打压现有企业的新投资，不利于市场长期发展及其效率的提高。因此，此项议题的关键在于如何制定祖父条款。我们将假想情景下展开其他可行政策的讨论。

假设拟实施的法规有如下规定：制定了新的排放标准，允许所有的现有企业在10年内达标。在这种情况下，进行竞争评估时新排放标准是给定的。

考虑的其他政策有：

1. 可能的话，考虑废除祖父条款。比如，在一些国家，在机场降落权方面，存在着公开或不公开的祖父条款规定，则可以考虑废除祖父条款。但如果新标准要求企业进行新投资或更新产品及改造生产过程时，废除祖父条款则不是最优选择。
2. 实施祖父条款，但缩短祖父待遇享受期限。此政策取决于新规定引发的成本大小。而引发的成本应该是相对成本而不是绝对成本，如企业销售收入。相对成本越高，期限应越长。
3. 根据企业资本年代制定祖父条款。假设我们可以将现有企业分为两类，一类是企业资本存货的年代较久远，另一类是企业新近完成投资。虽然有其他方式对此进行考察，在此，我们只考虑一种情况。

对很久以前投资形成的机器设备，折旧后的现值会很低。而对于新近完成投资的公司而言，其机器设备的市场价值相对更高，效率也更高。这意味着强迫后者达到新标准所引致的成本将很高。但是对于机器设备年代较老，几乎可以淘汰的公司，强迫他们达到新标准的成本将低很多。新老资本之间的临界点将由特定资本形式的生产技术因素决定。

<sup>13</sup>如特定机床的生命周期为几年，而纸浆和造纸设备可以持续几十年。在以上情景中，我们可以对祖父待遇期限有如下规定：

- 资本存货年代越久，投资越早，祖父待遇享受期限越短；
  - 新近投资的公司应享有相对更长的祖父待遇。
4. 根据企业规模大小制定相关政策，其中应着重考虑可能引发的市场退出或市场排斥。虽然这是个所有企业都同样关心的问题，但当面临新规定，而新规定将引发新投资时，规模较小的企业将更加处于劣势而可能无法达到新标准。因此，祖父条款规定的达标期限可根据企业规模，资本年代及企业生产技术等进行相应调整。

上述讨论表明如何制定祖父条款是一个非常复杂的问题，并且祖父条款对竞争有显著的不利影响。总之，其他候选政策是根据企业具体的技术，资本年代和规模特点来调整达标期限。

#### 4.2.4 影响价格的监管

很多国家的政府监管对诸如电力，有线电视，保健，无线远程通讯，航空，出租车，房屋租赁等很多市场的商品和服务价格产生了影响。以自然垄断为例，如果没有政府干预，其市场价格将高于规范后的市场价格。电力，无线远程通讯，天然气和邮政行业受制于各种形式的以保护消费者为目标的政府价格监管。

虽然政府实行价格监管是为了保护消费者利益，但限定的价格低于企业理想价格水平时，则将导致其服务质量下降，产品种类减少，因为现有企业可能没有积极性提供更多的产品。在好几个国家的航空、无线远程通讯等市场，放松价格监管后，则产品种类和服务质量出现明显变化。除此之外，因

<sup>13</sup> 对资本投资年代不同的公司，临界点的确定应该考虑资本投资的平均年代及投资年代的分布。

为可赚取的利润较少，价格监管下市场进入可能相对更少。总之研究表明，虽然政府对一定市场实行价格控制在于追求合理的社会经济目标，但是这些控制可产生广泛的长期不利影响，如降低生产效率，减缓新技术上马的速度，降低产品质量，减少产品种类等。

<sup>14</sup>这意味着在可能出现繁荣竞争局面的市场，应审慎考察价格监管措施，尽可能的避免进行价格监管。

当决策者选择对市场进行干预，我们有理由着重于实行“不对称家长式”的以促进竞争的政策手段，而不是实行直接管制如价格管制。

<sup>15</sup>这些政策有利于作出“失误”选择的消费者，对没有失误的消费者可能造成微不足道的成本，因而最终产生的收益大于成本。这些政策包括：

- 提供信息（方便对信息进行比较，如网站，为手机用户提供各手机平均费用）  
;对食品标签的管理;要求商店里物品有价格标签;并且对账单的各个分项有价目。<sup>16</sup>
- 实行标准化的信息介绍（例如，计算年利率的一般规则）  
以提高各金融产品的可比性）
- 冷却期（一周的时间重新考虑房屋净值贷款的条款;汽车的购买;消费者权益的放弃;或门到门的销售），让消费者有更多的时间来收集更多的信息，进行重新选择。
- 披露要求（例如，要求抵押贷款机构提供贷款年利率和每月付款额，以及一个简单的声明，如“如果您取得这项贷款，贷款人将取得对该项房产的抵押权。如果你没有履行该项贷款的相关义务，你可能会失去您的房产和之前已支付的金额。

首先将重点放在第一个选项。改善消费者可获信息不是简单的工作。插图6提供很多与信息有关的案例。信息太多同样给消费者带来麻烦。写满专

<sup>14</sup> Viscusi, Harrington和Vernon(2005, 第16章)讨论了价格监管的动机和监管带来的有意无意影响包括对生产效率和非价格竞争的影响。同时Netz(2000)在这方面也有精辟和通俗的概述。

<sup>15</sup> “政府的监管是不对称家长式的。如果该政策给作出失误选择的消费者带来了巨大利益，而对理性的消费者没有造成损失，或损失是微不足道的。”（Camerer等，2003）

<sup>16</sup> 大量和复杂的披露可能产生很小的效应，因为消费者可能因为信息量过大而受累。

门法律用语的复杂合同可能有助于降低解决潜在合同纠纷的成本，但这种合同的语言，披露的事项，可能无法帮助一般消费者进行决策。相反，提供对消费者决策至关重要的信息却更有帮助。有时，提供有助于消费者获得更好优惠条件的相关信息实际上可能使得消费者对其他选择更难评估。<sup>17</sup>

确保消费者在恰当的时间获取适当的信息不是件容易的事情。但改善消费者可获信息可以给消费者带来巨大的利益并节省大笔费用（如抵押贷款）。对部分消费者使用其他候选信息披露机制的测试表明消费者的受益往往大大超过其成本。<sup>18</sup>

#### 插文 6. 信息问题

本插文提供政策制定者可能会考虑选择价格监管以纠正因信息而市场失灵的案例。以促进更好的信息沟通的政策是替代政策。

#### 贷款

大多数贷款合同包含若干页含有限制条件、例外等的附属细则，一般个体购买者或小企业经营者不能理解其中许多条款。例如个人消费者通常将注意力集中在贷款利率，而不太关注附属细则中的项目，如：

- 委托权限及费用；
- 各种类型的服务费；
- 一次或多次延迟支付按揭款的罚款额度。

这些项目是至关重要的条款，对消费者而言这些款项决定了贷款的总费用。因为经济形势的变动，个体消费者与小型企业可能会遇到意想不到的经济困难，这可能导致按揭款的逾期支付，甚至无法支付。如果他们决定贷款时没有阅读附属细则，他们可能会因一时疏忽而不得不支付罚款。

中大型企业则不同，因为规模较大的企业一般有自己的法律顾问，这些法律顾问具

<sup>17</sup> 见Lacko和帕帕拉多2007。

<sup>18</sup> 见Lacko和Pappalardo 2007，他们认为改善抵押贷款相关信息的披露的方式有可能导致更多的混乱进而导致消费者更多地选择更贵的贷款，即使他们试图寻求最好的价格。

有法律知识并且擅长阅读附属细则，因而大企业贷款的预计总费用更容易有更清楚地了解，从而做出正确的决策。

对合同附属细则的了解需要消费者有充分的知识和一定的教育程度以便能够做出正确的决定。即使在很多国家金融市场卖方自由竞争的市场也不能避免上述问题的存在，复杂的附属细则和信息问题可能妨碍尤其是个体消费者和小企业进行决策。

政府干预贷款市场的目的是为了真正的贷款费用更加明了以使消费者能够在金融市场中获得更好的交易。为了提高关键定价条款价格的透明度，政府可以要求金融机构提供一页的“贷款合同摘要”给所有借款人，摘要必须包括的信息有：

1. 贷款利率（以标准化的形式，例如年利率）；
2. 委托费用；
3. 所有费用及附加费；
4. 违约罚款；
5. 逾期付款罚款；
6. 任何其他费用

这一规定不仅向借款人披露特定贷款合同的具体条款，而且方便借款人对不同合同进行比较，进而有助于借款人做出明智的贷款决定。

### 货币交易

设想一名游客想兑换货币。公布的汇率无疑是最重要的信息。但是，不同服务提供商之间提供的汇率价格可能有很大的不同从相对接近官方市场汇率价格至官方汇率之上一定的价差。此外大多数供应商收取的服务费或佣金也不尽相同，可从接近0到10%。消费者兑换货币支付的总价是汇率和服务费的总和，因此如果所有的细节不透明则会很复杂。在某些情况下，交易完成后，消费者会拿到一份将所有费用和佣金列出的交易单。消费者可能最终得到比其预想更差的交易。对于这种类型的交易，消费者需要有适当的信息以便能够比较各机构提供的汇率，费用及佣金。收集信息的过程中可能会给消费者带来交易费用。实行在交易前披露有效汇率（包括手续费）的规定是有益的。在银行贷款和其他金融交易中，消费者支付的总价格有着相同或相似的复杂性

### 葬礼

当举行葬礼时，家庭成员可能会认为询问价格有损体面。然而，不同的决定可能导致完全不同的费用。如果决策时没有考虑价格，则葬礼结束时客户有可能惊讶其最后费用以至于不能支付。因此，政府要求殡仪馆在举行葬礼前逐项提供预计的费用



<sup>19</sup>这种规定提高了价格透明度，有助于消费者对各项选择进行比较进而做出更好的决策。

#### 汽车保险。

市场上有保险公司，保险代理机构与各种保险方案。每个方案提供了对购买该保险个人的汽车，财产和人身损害的承保范围，医疗给付等信息和选项。汽车保险也涉及服务质量的问题。例如，如果被保险人发生一次意外事故，买方将关注保险公司将如何方便，迅速地提供保险赔付，投保人是否可以选择在哪儿进行汽车修理或就医。除非投保人对该公司的服务有着第一手的资料，或者从其他消费者中了解了该公司的服务质量，如消费者保护协会等，不然消费者无法获得保险公司的服务质量的信  
息在这个市场上，人们可以获得哪家汽车保险公司对相同的保险提供更便宜价格的信息，但是便宜的价格有可能导致很差（较好）的服务，这造成了购买汽车保险的真实价格参差不齐。如果消费者仅仅依据价格来购买保险，则当他们意识到需要几个月的时间和巨大的交易成本以获取保险公司的赔偿时，他们可能惊呆了。要求保险公司披露拒付率，平均修理期和解决索赔的时间可以帮助消费者做出更好的购买房屋的业主保险和人寿保险等决策。人寿保险是一种产品，其支付在先，而该产品的真实质量可能是支付很久以后才知道的。

### 4.3 打击供应商竞争积极性的规章制度

允许企业信息共享并进行一定合作的制度可能降低企业参与竞争的积极性。值得特别注意的是这种制度可能促进卡特尔的形成，进而导致价格的上涨，产量的下降和产品种类的减少。这些和我们之前讨论的两大类--企业数量和经营范围及企业竞争能力--的情况不同。此外，在被规范的行业如电力，无线远程通讯，天然气业中，企业可能采取特定的经营方式以设置竞争壁垒，导致企业竞争积极性下降。企业竞争积极性下降可能是因为：

- 设立自我监管或联合监管体系；
- 要求或鼓励供应商披露其产量，价格，销售量或成本信息；

<sup>19</sup> 见，例如，美国联邦贸易委员会的丧葬条例（ 16 C.F.R § 453 ）。虽然这项条例对价格透明度的规定似乎是不必要的，因为市场应该已经提供此类信息，但这项条例最后得以通过是因为至少很多殡仪馆没有提供透明的价格信息。

- 对特定产业或供应商的行为给予国家竞争法豁免；
- 通过公开或非公开征收转换费而限制消费者选择供应商的自由。正如以下将要详细讨论的，其中尤其值得特别注意的是合法垄断商征收的转换费。

信息共享和企业联盟的存在是因为二者有助于促进创新并有利于制定统一技术规则、相关标准和经营惯例。很多国家的公司和行业被给予竞争法豁免以刺激其发展和增加出口。虽然在某些情况下其社会经济目标是合理的，但在其他很多情况下却并非如此。以下我们将对该政策进行利弊讨论，并着重关注其对企业竞争积极性的影响。

#### 4.3.1 促进自我监管

和传统的指挥控制监管模式相比，某些行业的监管体系是自我监管（或联合监管）。<sup>20</sup>自我监管有很多潜在的优势：

- 以更加合作的方式进行监管。因为监管制度的制定得到了有声望行业协会的积极参与，而因此提高了监管的可信度和有效性，同时又反过来有助于制度的自觉遵守。
- 让行业或其他有兴趣的主体参与到监管过程中来，如让他们参与监管监视甚至监管制度的执行中，可达到事半功倍的效果；
- 制定监管制度的过程中广泛利用业内人士特定的专业知识可使监管制度更好的达到其政策目标，并最小化政府监管。

自我监管领域包括：

- 产品质量及其安全性能
- 设计的兼容性
- 技术标准的协同
- 职业道德标准

<sup>20</sup> 虽然以下很多观点对联合监管也很适用，但本文只着重讨论自我监管。Jaguar的咨询报告（2003）和Deighton-Smith等（2001）对自我监管和联合监管有非常独到的看法。

- 污染控制

摒弃政府正规监管而实行自我监管是因为自我监管的形式及方式更加灵活，更容易根据逐渐出现的问题而进行修改。并且政府和行业人士都认为自我监管和传统的指挥控制式政府监管相比成本更低。

<sup>21</sup>在某些行业如专业服务行业，行业协会比政府更加胜任标准制定工作。市场主体在制定标准和监管方面可达成更有利于竞争的自我监管协议。最后，自我监管可以减少企业在政府监管下通常面临的成本和不确定问题。因此，在很多方面，自我监管可以提高效率，促进创新和提高盈利。<sup>22</sup>

但在自我监管或联合监管安排下，仍存在竞争问题。自我监管的实质是通过行业组织和贸易联盟将“竞争者”组织到一起，实现更多更广的信息共享。虽然市场主体联合的目的是在产品或安全标准方面达成共识，但也为企业价格，产量，资本投资，市场份额等其他方面的战略问题提供了良好的讨论环境。允许市场主体在其他方面联盟可能导致更多的信息共享和更深入的合作，而非更激烈的市场竞争。自我监管可能导致的竞争问题有：

- 价格合作的可能性增加
- 市场进入受到联合阻碍
- 在提供的服务性质和范围方面联合达成不利于消费者的协议
- 企业不会因为联合而进行更大规模的研发投入，从而积极投身于创新的竞争中。相反，联合只可能减少产品及其生产过程的创新。

在竞争者很多或竞争者较少的市场实行自我监管容易引发这样的竞争问题。虽然竞争者较少的市场，出现价格和产量联合的可能性很大，但是在竞争者很多的市场，这样的联合也同样可能出现。假设行业协会（其成员数量很多）在现行技术标准方面达成了一致。现在让具有先进技术的企业试图进入该市场。则行业内企业很可能利用行业协会设置进入壁垒来保护其利润（案例参见C#2条插文

7）。因此，无论现有企业多或少，允许合作将可能导致限制竞争的联合。

<sup>21</sup> 这是一个战略问题。通常，一般在实施政府管制之前先实行自我监管。如果自我监管效果不好，则政府将进行干预和管制。因此，行业组织或行业协会就会很积极的进行自我监管，自我监管的效果也就不错。

<sup>22</sup> Valentine（1998）和Pitofsky（1998）对自我监管的利和弊有相关讨论。

插文7提供了自我监管和联合监管的案例，并对由此带来的成本和收益进行了讨论。

自我监管中一个重要议题是制定标准。如果标准的采用是自愿的或者行业只是制定市场主体可参考的指导方针，则限制竞争的可能性很小。因此自我监管的关键问题：是否应该强制执行行业标准。如果实行强制执行，则行业协会可以利用该标准来设置竞争壁垒（如插文7的C#2），从而出现限制竞争的行为。从这个意义上说，自我监管应避免强制执行其标准。

关于限制竞争的行为如限定价格和市场配置计划等，竞争法执行的证据表明虽然限制竞争的行为可在竞争者很多或竞争者较少的市场出现，但更有可能在只有少数企业，市场集中度很高的市场出现。因此这些变量可用于衡量这些行为出现的可能性。最后，值得注意的是，虽然这些弊端是在国家竞争法执行范围内出现的，但是政策制定者在起草或修改监管制度安排时就应意识到其对竞争的潜在危害。

#### 插文 7. 自我监管

##### A. 自我监管实例

1. 1998年广告标准委员会和广告索赔委员会成立，澳大利亚广告标准开始实行自我监管这两个委员会负责处理消费者对广告内容的投诉。

2. 美国联邦贸易通会（美国联邦注册，1998年8月20日）废除了对羽绒制品行业的标签指引，支持行业自行决定标签准则。FTC认为被废除的指引扭曲了市场需求，影响了企业决策，不利于市场竞争。例如，被废除的指引允许含有75%绒的产品可冠以“绒”。如此以来，100%绒含量的产品就和75%绒含量的产品在标签上没有区别，企业则不会把高质量的羽绒制品投放市场。

3. 澳大利亚允许无线远程通讯行业在一定范围内实行自我监管，旨在鼓励该行业积极响应消费者需求的变化，呈现更多更好的服务和产品。在澳大利亚通讯行业论坛---无线远程通讯行业协会的指导下，企业合作制定技术标准和其他安排。当行业制定的指引不够完善时，监管者可以要求行业制定企业必须遵守的带强制力的“执业准则”。为了避免政府的严厉督促，行业协会往往积极实行自我监管。

##### B. 政府管制威胁和行业倡导自我监管

1. 欧盟各成员国对啤酒行业的严格监管已经成为不可阻挡的趋势，为了减少啤酒消费，各国实行了包括提高税收，禁止啤酒广告在内的各种措施。但行业本身却认为，自我监管比政府管制将更有利于行业的健康发展。行业还认为政府管制和各国在此方面的过度一致将不利于欧洲悠久传统的传承，不利于行业竞争，并且是和欧洲市场开放的理念相悖的。

2. 因为越来越多的批评针对广告宣传，促销活动和政府监管威胁，美国药物研究和生产联合会2002年制定了自我监管条例。该条例对企业促销行为进行监控，其监控却遭到监管不力，监管不够透明等批评。如Lexchin（2003）指出的，联合会的使命主要是增加销售和利润，当联合会制定条例时，当然会有意的将条例制订得模棱两可，因而该条例对促销行为的很多方面没有相关规定，而且对误导性广告还留有很大的余地。

### C. 自我监管竞争影响实例

1. 美国医药协会有针对内科医生的行业准则。该准则对内科医生广告宣传，医疗服务和价格竞争方面有所限制。1979年，美国联邦贸易通会认为这种形式的自我监管违反了美国反托拉斯法，因为该准则不允许内科医生之间竞争，禁止保健行业出现新的竞争形式。

2. 行业的自我监管可能导致潜在的竞争者被排斥在市场之外。以1998年美国反托拉斯案为例----联合管道公司（Allied Tube & Conduit Cop.）和 Indian Head公司案。美国联合管道公司对建筑内的钢电线管道制定了标准，并将此标准纳入了当地政府建筑安全准则中。一新企业生产出了成本更低，质量更好的塑料电线管道。在行业年会中，现有的钢管道企业联合起来反对该企业，这样的联合行为严重限制了市场竞争。

我们对自我监管的讨论以引用在第四节开始时做的评价作为结束。正如以上所讨论的及在插文7中案例所表明的，自我监管机制可以使企业产生不正当的动机去参与价格设定或产量限制及设置进入壁垒以保护既得利益的共谋。从这个意义上说，我们不仅应该从第1类“限制供应商数量和营业范围的制度”而且应该从第2类“限制供应商竞争能力的制度”方面来考察自我监管对竞争的影响。例如，根据直接或间接竞争壁垒的特定属性，对竞争方面的评估可在第一类或第二类下进行。

#### 4.3.2 信息共享和合作

市场中的企业应该是相互竞争的。竞争在降低价格，提高效率，促进创新方面有很大的贡献。根据很多国家的竞争法，企业被禁止参与关于价格，产量和市场份额战略方面的合作或联盟。

但也有一些例外。有些法规通常导致企业间特定形式的合作和形成特定市场组织，例如：

- 对农产品进行集体营销的农业合作组织的形成。其形成是因为农产品买方规模一般较大，力量单薄的农场主或农民不可能赢得农产品

的公平交易价格。因此成立合作组织是为了和买方力量形成一种抗衡；

- 允许职业组织，如律师，医生职业组织，制定最优执业指导方针及相关规定。这是为了确保对专业服务质量和标准实行更好的控制；
- 允许行业成员交流行业动态及市场环境等信息的贸易协会形成；
- 为确保产品规格和标准的统一，企业在产品设计和兼容性方面的合作；
- 为促进创新允许企业联合研究和开发。

虽然政府有充分合理的政策依据允许和鼓励这些形式的合作，但这些合作可能为竞争者交换价格和产量信息并参与到共谋中提供了更便利的条件。或者关于价格信息披露条款可能导致公司间信息传递更加便利，从而大大增加了共谋行为发生的可能性。

插图8提供了一些因为信息共享和合作导致竞争机构对此进行调查的案例。虽然这些案例发生在竞争法执行范畴，但却告诉我们一个事实，即信息共享（的机会）可能导致限制竞争后果。因此，基于该政策可能对竞争产生不利影响，我们应审慎处理信息共享和合作。

#### 插图8. 企业联合和信息共享

1. 1993年丹麦竞争机构决定收集并披露企业两个级别的备用混合混凝土在丹麦三个地区的交易价格信息。价格披露后的一年内，两个级别的混凝土价格平均上涨了15-20%。由此可见，价格披露促进了企业联合，提高了价格。

2. 在大多数国家存在职业组织或生产者组织，这些组织将原本相互竞争的企业联合起来进行一些决策。如果不对这样的企业联合进行相关的监管，则这些组织有可能通过加大入会难度而有意的排斥其他企业，设置进入壁垒，甚至默许不利于竞争的行为如限定价格。

- 巴西戈伊亚斯州麻醉师联盟。该联盟对该州所有麻醉师的麻醉手术价格进行披露。巴西竞争委员会认为此联盟将导致价格联合。
- 巴西马卡帕市的Medical Works公司通过影响统一经营准则或协议的制定而限制竞争。

3. 美国医药协会（AMA）认为内科医生应该有权比较从健康保险获得的回款信息。AMA认为内科医生回款率往往由大的健康保险公司决定。但这样以来，内科医生则可以限定价格。

4. Cavaliere, Slivestri和Tanasso（2001）对让企业自行达到环境保护标准的自我监管和自愿协议进行了概述。但这种联合也同样被认为信息分享和其他限制竞争的行为提供了土壤。

5. Potter（2001）指出，对网上交易和信息分享应该关注的问题是是否披露和共享的信息将导致企业联盟和价格上涨。“企业对企业”的网上交易可能允许企业可以看到其他卖方的价格和数量或者可以看到其他卖方是否有多余的产品。这至少鼓励了价格联盟。美国司法部门对网上债券交易（Schiffrin, 2000）及由Hotwire和Orbitz等航空公司组成的飞机预定实体进行了调查，同时美国联邦贸易通会和交通部门也对此进行了相关调查（Greenberg, 2000）。因为有证据表明航空公司预订系统的信息共享是价格操纵的基础，美国司法部对此采取了强制执行。（<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>）

6. 在信息共享及其不利于竞争的后果方面，法国移动电话行业是一个很生动的案例。因为相互传递新用户和用户取消服务的战略信息，竞争审议委员会给予OrangeFrance, SFR和BouyguesTelecom三个公司重罚。委员会认为信息传递削弱了各企业的独立性，扭曲了竞争。此外，委员会注意到2000年以前，信息互享使得企业可以监视和稳定其共同拟定的市场份额。

显而易见，在某些领域的合作无疑给社会将带来很多好处，如在新产品新技术的研究和开发方面。因此，对监管者而言，决定合作行为的监管尺度及范围是一项艰难的任务。很多预料之外的违反竞争原则的行为通常以非常隐晦，和多变的形式出现。和其他监管政策一样，我们很难对合作进行成本收益比较而得出一致结论。虽然，我们一般很难对一个领域如研发方面的合作是否会导致企业在价格或市场份额的合作作出预测，但是竞争法实施的证据表明市场份额集中或企业数量少是限制竞争行为可能发生的预测指标。虽然国家竞争法的实施就是为了发现企业在价格和产量方面的共谋行为，并对此斥以法律制裁，但是，我们需谨记的是，监管应尽量避免促进企业合作，因为即使是竞争机构也很难发现企业的共谋行为。<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ghosal（2007）对竞争机构调查办公室收集信息各种渠道进行了讨论，指出卡特尔行为很难被发现。

### 4.3.3 对国家竞争法的部分或全部豁免的规定

很多国家政府对某些公司和行业组织给予竞争政策豁免。其政策出发点基于：

- 促进出口
- 被监管的公司
- 农业合作组织
- 中小企业组织

我们有时可以从历史的角度来看待竞争法豁免。全世界的农场主或农民历来力量单薄，允许他们在市场销售方面结成联盟是一件很有意义的事情。有些产品和服务只有在企业获得竞争豁免的情况下才有可能出现在市场上，或即便有这样的产品或服务，如果没有竞争豁免政策，其质量就较低。

但是竞争豁免政策或推动竞争者联盟的监管不仅不利于市场竞争，并且也对在此庇护下的企业经营不利。因此应审慎考察拟提供竞争豁免的监管政策。如果拟实施的政策将给竞争政策实行带来不确定性，则在法律条款中应对此进行明确阐述。例如，1996年美国无线远程通讯法案就包含了“反托拉斯保护条款”，明确规定应坚持反托拉斯原则，并且此原则不能被其他法规所替代。

插文9是关于竞争法豁免及其不利影响的案例。

#### 插文 9. 竞争法豁免

1. 加拿大1987年航运公会豁免法（SCEA）对某些航运公会惯例（如收费和服务）实行竞争法豁免。为了使航运公会惯例不和竞争法案冲突，SCEA中设有反托拉斯豁免条款。Clyde和Reitzes（1996）报告中指出有证据表明班轮航运公会豁免制度提高了海洋班轮航运费率。

2. 欧盟提议废除对班轮公会给予的欧洲共同体条约第81条禁止反竞争行为的集体豁免。根据监管委员会4056/86，该豁免允许承运人限定价格并联合管理其承运量。取消该豁免将降低运输价格，从而有利于欧盟出口商。废除此项豁免使得集装箱运输和沿海运输服务将受制于竞争法的约束。



3. 麦克伦-福克森法（1945）将对保险行业的部分监管下放给地方，下放给地方的监管主要是监控因保险定价而进行的数据收集。否则，反托拉斯法禁止保险公司联合抵制，限制交易。评论员认为该法规庇护了保险公司，使得保险公司可以限定价格。King（2003）指出消费者认为保险公司利用此法规不仅提高了了保险价格，而且相应缩小了保险范围，并且参与了一些在别的行业是非法的反竞争行为。而因为该法规将部分监管权下放给地方，这样的行为很难受到法律的制约。

4. 美国享受反托拉斯法豁免的部门有：农业合作组织；渔业合作组织；银行和其他金融机构；证券和商品行业；保险业；报业；职业运动；州际摩托，铁路和水上承运；海洋运输；工会和航空运输。1970年国会通过新闻报纸保护法，允许报纸发行公司签定联合经营条约。该规定是为了避免新闻报纸破产，尤其是市场上只有一种日报时。

5. 欧盟对汽车分销及其服务实行集体反托拉斯豁免使得汽车经销商不得不提供售后维修服务，并且使得汽车生产商不得不提供其技术质量标记。同时汽车生产商也不需要再在汽车经销商的展览室进行品牌竞争了。2002年9月，此豁免失效，汽车经销商可以同时销售很多品牌的汽车。

6. 瑞典对农业合作组织给予竞争法案豁免。对其收购的农产品进行再销售的主要合作组织对其销售的农产品进行定价，此行为不属于竞争政策试图规范的反竞争行为。

7. 南非政府对某些企业或专业组织的反竞争行为给予豁免。豁免的原因有：(a) 促进出口；(b) 扶持中小企业；(c) 维护行业的经济稳定；(d) 保持职业标准或行业正常运作。

虽然在某些情况下，赋予竞争法豁免的历史根源很深，但是这些豁免还是值得仔细考察的。正如OECD1997年报告指出的那样，在很多市场都存在对国家竞争法的豁免，如能源和公共事业，交通，通讯和农业。因为豁免而产生的限制竞争行为如市场主导地位的滥用及共谋行为可能最终不利于经济发展。总之，在尽可能广阔的领域执行竞争法是非常有益的。<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 值得注意的是，因为之前企业通过限制市场进入，限定价格来获取高额利润，监管改革后，企业已召良惟竞争。所以应该对排挤行为进行严厉打击，否则改革很有可能失败。

#### 4.4 消费者的选择和决策

供应商彼此竞争以获得更多的消费者。正如在其他地方指出的，有时政府政策可能不适当地限制了供应商本可以采取的行动。同样，政府政策也可能通过限制消费者的选择或强制消费者购买其不感兴趣的产品来影响消费者的决策。

消费者基于其个人偏好，收入状况，商品价格和属性等因素作出购买商品和服务的决定。

<sup>25</sup>不过当消费者进行决策时，他们可能没有足够的产品信息，或者政府限制其可购买的产品种类，或者可能因为费用问题而不能轻易的从一种产品的消费转换到购买消费者有可能更喜欢的其他产品。此外，因为行为偏差，他们的最终选择可能和其喜好并不一致。这些因素对一些商品和服务的需求有着重要的影响。

<sup>26</sup>这种情况发生时，政府有时会采取措施以提高透明度或以其他方式来帮助消费者作出更正确的选择。

以下案例是为了说明需求方因素对促进良性竞争的重要性。假设消费者可获得的信息是不全面的，混淆的，有误导性的，或难以解释的，那么在這些情況下，市場不會帶來最高的消費者福利。當消費者作出知情的，理性的選擇，公司則不得不採取相應措施以維持或贏得其業務。例如，如果消費者完全了解產品的質量，提供低質量產品的公司可能被迫要麼降低其產品價格或提高他們產品的質量。與此相反，不全面的，令人混淆的或誤導性的信息可能使消費者很難正確評價產品。在這些情況下，他們最終可能以較高的價格購買了偽劣的商品和服務，或者令人混淆的信息可能使消費者不願意盡其可能的尋找最好滿足其需要的產品。因此，確保消費者能夠作出明智的，理性的選擇對培養積極而又良性的競爭是最重要的。

政府可以在這方面發揮作用。Wilson和Waddams對英國購買電力的家庭（2005年）抽樣審查後發現，有三分之一的家庭在更換其電力供應商時選擇了更貴的供應商而不是更便宜的。這其中最關鍵的原因是消費者很難對複雜的服務選項進行比較。消費者在此過程中“錯誤選擇”使得企業利潤增加，而削弱了企業銷售和相對剩餘之間的關係（Perloff和Salop1985年，

<sup>25</sup> OECD 消費者政策委員會正在制定政府應該在何時和如何行使保護消費者的問題採取行動的指南。

<sup>26</sup> 對供應商出售的產品，競爭方式和鼓勵彼此競爭的法律法規應如何向市場供給。

Gabaix等2005年。如果企业盈利战略是以混淆消费者为出发点，而且企业有意采取这样的战略，则相关政府要求企业提供清晰的并且可比较的标准以保护消费者是有必要的。但是政府干预市场时需要谨慎，不然可能会对供应商和消费者产生不利的后果。政府政策损害消费者市场选择和决策的案例包括建立高于或低于许多消费者期望（从而减少了消费者可选择的产品和服务）的产品标准，政府控制消费者对某些产品的购买，限制消费者在特定行业的购买能力，如要求购买指定品牌的产品（如隐性眼镜）时必须持有签发的处方。帮助消费者的政策措施还有对食品标签内容的监管，对抵押贷款利率建立标准格式报价的监管（有助于消费者对各个金融机构的条款进行比较），对信息披露及冷却期的监管。

#### 4.4.1 选择能力

当消费者能自由选择时说明市场运行总体而言是很好的。即使市场上有多个供应商可供选择时，消费者的选择也可能受到限制。当政府限制消费者可选择的范围时，以上情况就可能发生。在许多情况下，私人企业限制其服务或产品是适当的和可以接受的，例如当消费者选择汽车维修服务时，有些修车行必须有一定的设备才能提供该服务。

<sup>27</sup>企业对消费者选择的限制有时是非常有利于促进竞争的，使消费者能得到更好的选择。

<sup>28</sup>但在有些情况下，消费者的选择受到了政府政策的限制。当政府的政策限制消费者选择时，有必要对为实现公共政策目标而实施此政策的必要性提出质疑。

政府的政策可以直接或间接地限制消费者的选择。例如，政府可宣布消费者到邻国或另一个国家以更低的价格购买处方或非处方药为非法行为。这属于直接限制。或者，政府的医疗保险政策可以拒绝支付从其他国家购买的药品。这是间接限制。间接限制政策可以产生和直接限制政策类似的政策效

---

<sup>27</sup> 例如，修复汽车计算机系统可能需要特定模式或制造商的汽车诊断设备。这种特殊的设备非常昂贵，而且可能涉及专利技术。

<sup>28</sup> 例如，美国私人健康保险公司一般都和很多医生和医院有正式的协议。如果保险公司可以选择让谁成为其投保人的投保医生和医院（而被选中的医生和医院将拥有更多的病人）时，保险公司和医院和医生谈判时可以取得最好的价格。美国一些州规定任何愿意提供医疗服务并愿意加入保险公司医疗网络的医院和医生均有权加入该网络，但其他州则允许选择性特约。Vita（2001）显示前者的医疗保健支出会较高。

果。但是间接政策是通过财务报销机制，而非直接的通过法律限制达到政策目标。<sup>29</sup>

限制消费者自由选择的能力可能会产生有害影响，因为当供应商知道消费者的选择受到限制而不能购买他们可能喜欢的商品时，则供应商对迫使他们降低价格，提高质量或增加商品和服务种类的竞争压力不会采取积极的应对措施。此外，消费者可能不满意其购买的产品，或因此而不再购买此类产品。

提升消费者的选择能力是保证市场运作良好的重要一环。市场竞争或消费者权益保护机构可以促进消费者权益的保护，但大多数情况下，这是行业管理机构或立法机构的责任。

- 有些时候，政府的政策可能限制消费者的选择。例如，美国联邦法规要求配戴隐形眼镜者在购买隐形眼镜时必须持有从授权眼睛护理专家处不久取得的处方。该条例之所以获得通过是确保患者得到符合诊断的适合患者视力深度和其他特征的镜片。一些眼部护理专家开始购买隐形眼镜的品牌，冠以自己的私人标签（如“Jones博士隐形眼镜”），并指定只能从特定的医生那购买。例如，Jones博士向她的病人开出购买特定校正视力的Jones博士眼镜的处方。对于这样的镜片，病人货比三家的能力受到了限制。因为法律规定，消费者只能购买处方产品，而该产品只有Jones博士一家供应商。数据显示，由独立眼睛护理工作者和眼镜连锁店提供的自有品牌的镜片比同等的品牌产品（从网上购买的）贵9-13%，比最便宜的同类镜片（从批发店购买）贵50%。

<sup>30</sup>下面的立法行动，

<sup>31</sup>美国联邦贸易委员会发布了一项命令，要求凡是要求患者购买自有品牌隐形眼镜的处方必须提供足够的信息以比较其他更大众的同

<sup>29</sup> 对于贷款与估值高的贷款，加拿大实行强制性的按揭保险，但消费者并不能选择保险公司而贷款人可以。法国曾经有过类似的要求，但后来允许让消费者选择保险公司。

<sup>30</sup> 见FTC（2005）关于Biomedics55品牌和自有品牌隐形眼镜销售的数据（第25页）。

<sup>31</sup> 隐形眼镜消费者公平法案（FCLCA）P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

类隐性眼镜，并确保患者可以持有该处方购买其他品牌的产品，从而确保消费者不被强迫从处方眼科医师处购买隐性眼镜。<sup>32</sup>

- 有些时候，政府政策可扩大消费者的选择。例如，华沙市政公共服务有限公司（MPUK）从华沙市租用了位于华沙公墓及军事公墓“Powazki”的殡仪馆。该市政公共服务有限公司要求使用其殡仪馆的其他殡葬服务公司和个人客户必须使用其额外服务，如音乐，殡仪馆仪式，及礼仪服务。因此，客户只要想租用该市政公共服务有限公司的殡仪馆，则必须购买该公司提供所有的其他额外服务，即使该客户已经有了自己的殡葬服务公司。殡葬服务一般都必须在墓地举行，这种服务对墓地的依存关系对殡仪服务的竞争市场造成了进入壁垒。波兰当局发现这种做法有害于殡葬服务的市场竞争后，停止了市政公共服务有限公司收费的做法。<sup>33</sup>

如果政府管制消费者可购买的产品对消费者产生了伤害，则对该制度的修改可能恢复消费者对产品的购买权。例如政府对隐性眼镜的管制，眼睛护理专家利用购买隐形眼镜需要持有处方的规定，导致患者只能购买其自有的品牌。然而，如果限制消费者自由选择的权利是企业行为，政府则不应该对其干涉。许多企业对消费者自由选择权的限制可以产生有益的影响。在政府评估需不需要对企业的限制采取行动时要考虑的因素有：审查消费者在购买商品前是否掌握了足够的信息，了解不同商品的成本，是否有不利于消费者作出明智决定的环境。

#### 4.4.2 转换成本

在某些情况下，消费者如果变更服务商或者购买其他商品则可能需要支付高费用。例如，电话公司和天然气公司可能要求消费者签署一份合同，使

<sup>32</sup> 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. § 315.

<sup>33</sup> 并非所有的竞争管理当局认为公墓和殡仪馆之间的特殊依存关系是一个问题，或者反过来说，将公墓及殡葬服务业主分离是必要的，或可取的。美国联邦贸易委员会“关于禁止威斯康星殡仪馆/公墓联合经营可能导致价格提高，消费者选择的减少的警告”1993年9月14日<http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm>。话虽如此，美国联邦贸易委员会已经制定了殡葬规则，其中包括允许客户从其他殡葬服务业主购买棺木或骨灰坛，因此，殡仪服务供应商不但必须接受客户从其它供应商购买的棺木或骨灰坛，而且不能收取灵柩手续费。见16 C.F.R. § 453。

得消费者在指定的时间内只能消费由该公司提供的产品或服务。

<sup>34</sup>在其他情况下，公司要求消费者对合同期限内所购买的服务预先支付，或者对每一分签署的合同向消费者收取固定费用。这类条款是为了保留客户，为客户变更服务商制造障碍。

<sup>35</sup>如此以来，如果客户想更换到一个新的服务商-比如一个新入市者-他们将不能收回之前付给服务商的费用。实行高变更成本策略有利于现有公司减少市场竞争，为今后的市场进入增加困难。<sup>36</sup>

在刚刚解除管制的行业，如天然气，电力和电信行业，转换成本是一个很突出的问题。一般在这样的行业里存在占主导地位的现有公司，这些公司往往通过向客户提供涉及转换成本的合同来阻挠竞争。这些传统管制的行业给竞争带来很大的挑战，原因有两个：

- 竞争对手可以利用现有的天然气管道，或传输线路或电信网络来提供服务；
- 因为之前的政府监管，现任公司具有较高的市场份额。

如一些插文10案例所示，在许多国家，消费者选择其他供应商必须支付转换成本。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 电信市场，如OECD（2008）“提升电信市场的竞争：保护和确保消费者的选择” DSTI/CP(2007)FINAL.

<sup>35</sup> 以移动电话为例，有人认为这样的条款是为了保留消费者足够长的时间使得移动电话公司可以弥补期初移动电话的成本，因为一般移动电话在促销期间有很高的折扣。这似乎已成为移动电话供应商相互竞争的通用销售策略。但这却不能适用于天然气或电力服务行业。

<sup>36</sup> 保罗克伦霍威尔（新版的格雷夫词典）给转换成本提供了一个更宽泛的定义：“如果买家将一再购买该商品，并发现更换另一家厂商的商品要付出成本，则该商品就存在转换成本。例如，关闭一个银行的账户，并在另一家银行开一个账户就存在很高的交易成本；再比如，如果购买不同的软件会带来很高的学习成本；在非竞争性定价中也可能存在转换成本。例如，在航空服务业，一般消费者在一家航空公司的飞行里程达到一定里程数后可成为该航空公司“常旅客”的成员而享受一些免费的飞行，这样的定价策略使得乘客转换航空公司时有一定的转换成本。再比如，如果消费者需要购买“后续”或“售后”的产品或服务，更换或维修服务，则消费者很难更换原来的供应商，也就存在转换成本。总之，当消费者对当前销售方做出了特定的投资，而且对原卖方也不得不重复这种投资时，这样的投资就是转化成本。

<sup>37</sup> 萨利（2006）对一些国家的转换成本进行了一个简要的抽样调查和估计。

在如电力，电信和天然气行业的原有企业的行为表明，为了维持其市场地位和利润，他们更倾向于强加转换成本，以拒绝或限制新入市者进入其市场。政府可在引导这些产业从过去的垄断走向未来更具竞争性的环境中发挥重要的作用。解决办法是多方面的，必须包括以下所有的内容：

- 立法保证现有公司网络可以得以共享。欧洲许多国家实行了这样的政策。美国并没有对所有的行业都实行这样的政策。例如美国联邦通讯委员会（2005年8月）裁定，现任电信公司没有义务向市场进入者提供其网络。（在网络共享方面有很多议题，对此我们将不在此讨论-这涉及到现有公司能否能够使其网络共享，即使存在开放的网络。有关监管机构必须对此进行监测。）
- 网络共享的价格必须是公平的和没有歧视的。
- 消费者必须有能力更换供应商。转换成本必须低。转换成本有两个部分组成，必须降低或取消这两个组成部分，使得更换更容易，从而带来更多的竞争：
  - 行政壁垒，如消费者可以更换的具体时间/日期。这些给消费者更换供应商带来了实际困难；
  - 货币的障碍，如锁定合同和预付费；

最后，我们注意到，因为市场主导地位，网络所有权和实行转换成本的能力等各个因素错综复杂的结合在一起，所以不得不对其进行综合考虑。

#### 插文 10. 转换费

1. 号码可携带性是指消费者转换他们的服务供应商时可依旧保持现有手机号码。英国自1999年和德国自2002年以来一直要求号码可携带。在移动无线远程通讯业，因为降低了转换费，号码可携带性被视为非常重要的市场竞争前提条件。如果号码不能携带，则将消费者锁定在现有企业的网络中了。因此转换费对现有企业有利，并且是市场特权的源头。以下案例说明此问题的重要性：（a）自1999年以来英国号码可携带性受到法律保护；（b）自2002年底以来，德国强制要求号码可携带。Landgrebe（2004）对欧洲移动无线远程通讯市场各种转换费进行了讨论。

2. 很多国家解除了电力市场监管管制后，转换费被认为是决定市场竞争机制的重要因素。因为现有供应商设置的成本和转换壁垒，消费者不能转换供应商将减弱市场竞争。鉴

于此，很多国家将焦点集中在这个问题上，着眼于简化转换过程降低消费者承担的成本。

3. 北欧各国消费者更换供应商的情况迥异。挪威的消费者更换供应商最频繁，其次是瑞典，芬兰和德国。如NordREG(2006)报告所指出的，更换供应商的难易程度在各国也各不相同。在瑞典，消费者只能在每个月的第一天转换供应商，哪怕只晚了一天，转换过程将要花2个月的时间。在芬兰，如果一年以内消费者更换供应商一次以上，则运营商可向客户收费。在芬兰，瑞典和挪威，消费者可以口头或以电子邮件形式签定新的合同，而德国消费者必须亲自签署合同。正如研究表明的，降低更换供应商的壁垒是建立一个有效的电力市场的先决条件。

4. 澳大利亚电力市场对小规模消费征收相对较低的5%转换费，而对大规模的消费征收25%的转换费。尤其对小规模的消费而言，更换供应商的障碍包括供应商在电力帐单上提供的不透明的价格信息，如所有都包括的价格，在合同期限内锁定消费者的限制性最低协议条款，及以降低转换动机的忠诚回扣。同样原因，消费者在天然气市场的转换率也很低。2004年秋，澳大利亚竞争机构着手调查这些行为。

#### 4.4.3 适当的和有用的信息

在一般商业活动中，公司利用各种广告，促销手段和其他方法来向消费者宣传其产品。在成熟的市场，宣传产品的方法可以更多，如客户以前使用产品的体验，供应商的声誉，口碑和第三方意见。所有这些加在一起为消费者提供了有效的方法来获得他们所需要的信息，以便消费者作出明智和适当的选择。

不过，对起初消费者可获信息非常有限的市场进行的监管改革大多会造成一些不是很如意的情况。尤其是在新建立的市场，消费者以前不需要采购的情况。例如，家庭电力市场自由化可能会导致消费者须在新市场选择供应商，而他们没法获得任何其他消费者的参考意见，因为这是一个新市场，没有人之前向供应商购买过任何商品或服务。在这种情况下，一方面，许多消费者和供应商签定的合同可能并不是他们最优的选择。另一方面，信息的缺乏可能会导致许多消费者仍和现任的供应商签定合同，即使他们有可能拿到更好的优惠。

在这两种情况下，信息的缺乏可以严重吞噬监管改革可能带来的好处，甚至可能威胁到整个改革的成功。广泛的消费者投诉可能会导致重新管制。而如果有太多的客户仍与他们现任供应商签定合同，则可能减缓市场有效竞争的发展，从而导致人们对监管改革或市场是否是竞争市场提出质疑。



为了确保解除管制或政府发起的其他改变市场的举措的成功，在提供更多商品和服务的选择的同时，应向消费者提供更多的信息，以便为消费者作出选择提供一些参考。

为了从各项选择中作出抉择，消费者需要对他们想购买产品进行评估。对于许多产品，在购买前获取的信息有助于消费者作出明智的选择。<sup>38</sup>如果消费者可获取的信息不充分，或不全面，则消费者很可能做出错误的决定。但是如果厂商因为消费者信息不充分而赚取了利润，则厂商则更加没有积极性向消费者提供有用的产品信息。

仅仅存在信息披露问题并不一定表明政府干预可以解决此类问题。在实行政府干预之前必须仔细考虑是否干预可能造成额外的问题，意想不到的后果，或增加成本。

#### 4.5 小结

在第四节中我们讨论了由政府和行业组织实施的各种形式规章制度。我们对监管制度背后的社会经济动机进行了简要的评估，然后重点讨论了这些限制措施可能导致的竞争问题。对每一种形式的监管，我们都例举了一些案例，并对此进行了讨论，着重强调了每一类限制措施的性质。我们注意到，当政府进行干预，如进行价格管制时，应该确定是否有其他替代方案可以解决类似改善提供给客户的信息的问题。

在对由政府或行业组织实施的监管制度带来的竞争问题讨论中，我们采用了第三节的概念和框架。我们将在下节提供更为一般的框架，使我们对特定制度所带来的竞争问题取得更深刻理解。最后，我们将在第六节概述如何进行两阶段竞争评估。

### 5. 监管竞争评估的一般性框架

本文第三节提出的概念和框架为第四节各种监管制度的竞争评估提供了灵活的分析方法。第三节的概念和框架可灵活应用于各种不同行业和市场监管制度的竞争评估。这部分的首要目标是构架更广泛的框架体系，监管者和经济学家可应用此框架来获得对有关竞争问题更彻底全面的理解，并帮助他

<sup>38</sup> 一些产品（经验产品）只能在消费后才能知道其质量，如水果。其他产品（信用商品）的质量在消费者购买前也不知道。（如医疗或法律代表）。提供和披露这种产品的信息可以帮助消费者进行购买决策。

们进行监管竞争效应评估。在我们对框架体系进行解释说明之后，我们将在下节中对监管评估的两阶段过程给予概述。

作为一般原则，监管者应该将焦点集中在三个重要方面。首先，任何评估的起点应该是确定所追求的“目标”。目标的确定使以后其他候选政策的评估更加容易。比如：

- 如果政策目标是保护信息量较少的消费者，则对最低价格的监管可能是达到此目标的方式。但是还存在达到此目标的其他方法，这些方法同样值得考虑。
- 有些时候祖父条款是无法避免的。因为长期保护和没有经过慎重考虑的祖父条款对市场可能产生显著的危害，则政策制定者面临的挑战是如何使祖父条款期限最短。

第二，很多市场可能存在不利于竞争发展的因素。鉴于此，有必要对这些不利因素---“障碍物”逐条说明，这些障碍物可能和以下有关：

- *监管障碍*，其中包括市场进入监管，祖父条款，广告限制。无论市场受何种监管制度的监管，我们都有必要对此逐条说明，并对其产生的相应影响进行解释说明。
- 与进入壁垒有关的较高*间接或沉没成本*，例如，企业为了赢得市场竞争需要进行广告宣传或研发。再如，如果市场现有的产品或服务对资本投资或研发有较高要求，则影响市场成本结构的监管---因为必要的生产过程改造或者产品的重新定位---可以对现有企业及潜在进入者产生重要影响；
- *现有企业行为*。是否有历史记录表明主导企业的行为曾经增加了新企业或潜在市场进入者参与竞争的难度？例如无线远程通讯或电力公司就曾经拒绝或限制其他企业享用其网络。

第三，如果拟实施的监管中有对市场价格的监管，则我们应该认识到此监管可能对企业经营的各个方面产生影响。如4.2.4中所述，对企业价格的控制可产生广泛影响如降低产量，减少种类，减少市场进入，降低生产效率，减缓技术更新换代。鉴于此，我们应对价格监管措施采取审慎和怀疑态度，并对长期市场功能产生较小危害作用的候选政策进行仔细评估。

以上几点有助于加深我们对新政策竞争评估各方面的前瞻理解。甚至在现有制度的重新审核过程中，实行这样的评估也是有价值的。值得注意的是关键点不同类型竞争壁垒的结合可能对竞争产生显著影响；如果我们只关注某一特定竞争壁垒，其竞争影响可能并不明显。

以下几点旨在加深对竞争影响的全面理解。

### 5.1 考察对现有企业经营的影响

监管如何影响公司运作，是否监管可能对不同现存企业产生迥然不同的影响，是否这些影响因为削弱市场竞争而将大大改变竞争关系，对这些问题有清晰的认识和理解是非常重要的。

- 因达到监管要求而发生的成本的评估。
  - i. 所引发的成本组成部分是什么？
  - ii. 这些成本是固定成本还是变动成本？
  - iii. 相对于企业年销售收入而言，成本有多大？
  - iv. 是否第三个问题的答案随着企业规模的大小而改变？例如是否小企业受到的负面影响更大？
  - v. 是否第三个问题的解答取决于企业（老和新）资本的年代？例如，是否设备陈旧的企业受到冲击更大？
- 考察监管对企业退出的影响。如果有大量企业退出，则可能导致市场竞争程度的下降。各种形式的监管将增加现有企业成本。
  - i. 是否成本增加是企业退出的直接原因？
  - ii. 什么样的企业更容易退出？
  - iii. 我们是否能对小规模企业还是大规模企业退出作出推断？我们是否能对设备陈旧的企业将退出市场作出推断？
  - iv. 准确判断哪种企业可能退出市场将使我们预测可能发生市场结构变化。

- 评估监管对现有企业潜在限制竞争行为的影响。例如，如果监管促进了合作和信息的分享，则此监管可能导致市场企业间的共谋：限定价格；数量限制和市场份额的瓜分。虽然共谋属于竞争法范畴，对非法的价格限定和共谋协议进行明确的说明是有意义的。最后，如果市场过去的历史表明曾经发生过共谋，应将此信息纳入到决策的过程中。

## 5.2 考察对新公司市场进入的影响

在第三节中，我们讨论了不同类型的市场进入者。关注以下问题的解答是十分重要的。是否监管限制市场进入：

- 针对所有类型的进入者？例如，如果监管制度限制每5000人的药店总数，如果将此原则运用于所有类型的药店，则对市场竞争程度产生明显的限制作用。
- 针对特定类型的企业如新企业？假设满足新环境监管标准需要进行大规模的资本投资。在这种情况下，相对与大规模的市场进入者而言，监管可能对小规模的市场进入者产生更大的影响。相对于多样化经营企业，监管对新设立企业产生的影响更大。而且其竞争效应也可能更复杂。因为可能导致一系列主导公司的合并，可能将促进共谋。

理解各种类型市场进入者市场进入的后果，有利于我们了解对市场竞争的影响。

## 5.3 考察对价格和生产的影响

在此我们考察监管提高商品和服务价格及影响生产的渠道。

- 监管可能使生产商成本增加。生产成本增加将导致消费者支付更高的价格，企业减少产量。例如，如果新的环境或安全标准要求公司进行新的耗成本投资，则企业成本将上升。并不是所有限制竞争的行为都将导致价格上涨。但是注意到这一点对评估价格增长多少是因为成本增加，多少是因为潜在的限制竞争行为或增加的市场特权非常有用。

- 监管可能导致现有企业的退出，通过设置进入壁垒而减少了未来的市场进入，并且削弱了市场竞争。这可能导致现存企业市场特权的增加，进而导致价格上涨，产量下降。
- 监管可能有助于更多的信息交流和共谋的合作。这同样导致价格上涨，产量下降。

本节重要的目标是通过各种渠道的分类得到以下问题的清晰解答：

- 是否消费者支付的价格将升高？
- 如果是，什么是导致价格升高的主要因素？
  - 生产成本增加？
  - 市场特权增加？
  - 可能发生限制竞争行为？

虽然，首要关注的问题是是否市场竞争会减少（比如，因为企业数量减少），但是应该认识到不同的规章制度可产生极其复杂的影响。以新环境标准为例，显而易见，价格增加是因为企业为了达到新标准进行了耗成本的投资。但是，正如我们之前讨论的，新标准的潜在后果包括企业的退出，更少的市场进入；这可能导致现有企业更多的市场特权。因此，环境标准提高直接导致了成本推动的价格增长，间接导致了市场特权增加推动的价格增长。当对拟实施的监管进行考察时，有必要充分认识到其复杂性，从而得到对潜在问题的适当理解。

#### **5.4 考察对商品质量和多样性的影响**

一般而言，任何降低产品质量和产品多样性的监管制度是不利于消费者福利的，除非在特定情况下，为了减少与使用该产品相关联的风险而引入最低质量标准。监管者需要审核是否对产品质量和多样性有负面的影响，如果有，是否监管满足特定的“公众利益”测试。质量和产品多样性可通过其他渠道而受到影响：

- 设置最低质量标准的监管制度将减少市场中产品种类。虽然这将提高产品的平均质量，但是消费者支付的价格同样会升高以体现更高

的质量水平。部分消费者---  
如更喜欢便宜的质量较低商品的消费者---将遭受福利损失。

- 如果市场有不同的产品，则将导致公司退出的监管制度可能减少产品种类。
- 如果监管设置了市场进入壁垒，则市场并不能因为种类增加而受益。

总之，商品的种类减少和质量降低的市场对消费者福利有巨大的负面影响。需要对这些不利影响和监管的社会经济政策目标进行仔细权衡。

### 5.5 考察对创新的影响

理解对企业经营效率和创新影响的经验做法是：

- 如果监管设置了市场进入壁垒，并导致企业退出，则很有可能削弱了市场竞争。没有竞争，则现有企业的经营效率将降低，创新的积极性也随之减少。如我们之前讨论的，各种监管都可能产生这些后果。比如：
  - 对现有企业提供长期保护的祖父条款可能导致市场进入的减少及生产效率低下；
  - 禁止广告宣传的监管可以削弱市场竞争，打击企业创新积极性；
  - 对商品和服务流动性的限制可能减少地区内的竞争，导致生产结构效率低下。

另一个和监管引致成本相关的问题是，这样的监管不利于企业研发和其他创新行为，因为企业可能将以前用于创新的资源投入到满足新监管标准的活动中。

### 5.6 考察对市场发展的影响

- 对市场发展产生不利影响的监管有两个主要特征：
  - 监管大幅增加现有企业和潜在市场进入者的成本；

- 监管设置了进入壁垒，阻碍了市场竞争。

市场发展问题可以通过生产，销售，厂房和机器设备新投资的增长来考察。其评估和我们之前着重讨论的市场进入和退出问题有直接联系。

### 5.7 考察对相关市场的影响

除了对考察中的市场产生直接影响以外，监管可能影响其上游和下游市场。例如，假设监管制度要求减少汽车尾气的排放，则企业为了达到新的标准，其生产成本将提高。虽然该监管制度对汽车生产和价格产生明显的直接影响，但是同样对很多市场如汽车经销商市场，橡胶，钢铁，电力等原材料市场也产生间接影响。另外，同样会对石油产业产生影响。因为为了达到新标准需要对汽油的提炼过程进行调整并增加新的添加剂。如果忽略对上游和下游市场—或整个“供应链”---的影响，在某些情况下，可能会严重低估了对竞争和福利的负面影响。<sup>39</sup>

为了对监管的影响进行适当的估计，我们应考察该监管对所有相关---上游和下游---市场的影响。其程序可分为两部分。

- 初步评估是确认哪些市场将受到监管的影响，确认是否可能有显著的上游或下游竞争效应。
- 如果有显著的效应，则需对每一个受影响的市场进行以上5.1-5.6条的考察。

### 5.8 监管规章和制度影响的总结

对**主要**市场可能受到的影响在以下方面进行总结

- 价格和产量；
- 产品种类和质量；

<sup>39</sup> 我们还可以以其他方式来理解市场之间的相互作用。例如，两个不同的产品，受不同的法规监管，但是这两种产品去争夺同一消费者样本。一种产品的监管制度可能“人为”的使得某种产品处于优势。如加拿大的电动船和人力皮艇。对特定的消费者而言，虽然两者是替代品，但是人力皮艇和电动船完全归不同的法律法规监管。再如加拿大房地产业的法律监管要求很多服务，其实表明立法者没有意识到服务是可以无穷无尽的。

- 效率；
- 创新。

对可能受影响的**相关**市场（上游和下游）的总结。只有对主要市场的市场竞争有显著的负面影响时，我们才对相关市场影响按照5.7中概述的评估程序进行评估。和主要市场一样，其总结应该包括：

- 价格和产量；
- 产品种类和质量；
- 效率；
- 创新。

### 5.9 其他限制较少的候选政策

在很多情况下，我们可以对规章制度进行调整使竞争危害最小化。虽然我们对有些类型的限制作用可达成一致，但其他类型的限制作用及其相关的问题非常复杂，我们不得不进行具体评估。设想以下两个案例：

1. 限制：禁止所有广告。除了有些产品如烟或酒以外，对广告的限制应该审慎评估。候选政策可以是：
  - (a) 撤消对广告的所有限制；
  - (b) 允许所有非比较型广告；
  - (c) 允许所有非比较型广告，和有验证报告的比较型广告。
  - (d) 允许所有没有误导和欺骗性的广告。

在大多数情况下，(c) 或(d)比较理想。

2. 拟制定的法律是：设定新的排放标准，并且对所有现有企业给予10年的祖父待遇。在这种情况下，进行竞争效应评估时，新排放标准是给定的。候选政策可以是（以下各项的详情请参看4.2.3的祖父条款）：



- (a) 可能的话，取消祖父条款。
- (b) 对所有现有企业给予祖父待遇，但是缩短其年限。
- (c) 根据企业资本的年代来决定祖父待遇。可以考虑根据资本年代决定祖父待遇的期限。
  - (i) 设备越陈旧的企业祖父待遇越短；
  - (ii) 设备越新的企业祖父待遇越长；
- (d) 对规模较小和规模较大的企业给予不同的祖父待遇期限。

祖父条款的候选政策可以通过调整祖父待遇期限及调整决定祖父待遇期限的条件如资本年代和企业规模而有所变化。

确认其他调整方法。对每一个提议的候选政策：

- 评估其竞争效应；
- 对各候选政策就其竞争效应进行比较；
- 在最小化竞争限制作用的同时，对各候选政策按照效益最大化的原则进行排序。

还有一个重要的问题值得关注。很多监管制度虽然在某一特定时期是有益的，但可能因为持续时间过长而导致过度的保护。例如很多国家的药品行业，对药品零售有各种监管。同样在祖父待遇的监管决策上也有类似问题，祖父条款期限过长将扭曲市场激励机制而危害市场竞争。总之，打造监管体系时，非常重要的一点是，政府意识到时间是一个非常重要的变量。可能的话，监管制度的时间期限应该根据具体需要进行调整，而不应更长。

## 6. 评估阶段

竞争效应评估将包括两个阶段。第一阶段是初始评估。初始评估一般可以在合理的时间内完成对潜在竞争问题的估计。如果出现对竞争造成严重危害的可能，则需要进行更详尽的第二阶段评估。如果第二阶段的评估表明对竞争影响的范围和规模都很大，我们可以考虑进行由政府专业机构及和国家竞争机构合作进行的外部审核。

## 6.1 初始评估

这个阶段是对可能发生的限制竞争影响的规模和范围进行初始评估。初始评估的重点是主要市场。不需要对相关---上游和下游---市场（如5.7）进行评估。同时不需要进行广泛的数据分析。

为了进行初始评估，政府官员可以查阅竞争评估原则第一章中的竞争核对清单来考察提议的监管制度是否有严重的抑制竞争作用。竞争核对清单提供了一系列简单的问题，不需要广泛的行业知识就可预测监管的限制竞争影响。很多监管制度并不会导致核对清单中的严重危害。

将各种规章和制度根据以上清单逐条审核，对可能造成的竞争危害给予初始评估。如果对核对清单中任一项目的回答是“是”，则表明需要对该监管制度实行更彻底的审核，因为肯定的回答标志着存在严重的竞争危害。这将启动6.2节所述的“全面评估”。

很多监管制度的结构复杂（例如，祖父条款和对内容标准的监管制度），对于这样的监管制度，很有必要进行仔细评估。但是，除非有非常令人信服并符合公众利益的政策依据，有些监管制度很容易被判断是削弱竞争的。值得审慎审核的有：

- 广告。重点主要是限制误导性或欺骗性广告。此外，对如烟酒产品的广告进行限制是合理的，是代表公众利益的，往往涉及大众健康和未成年人消费。除此之外，对广告的限制应该报以非常怀疑的态度进行审核；
- 竞争法豁免。应该废除对竞争型企业或特定行业给予部分或全部的竞争法豁免。这样的豁免通常不符合公众利益；
- 应该以怀疑的态度对市场进入进行明确限制的监管进行审核，除非该政策有充分的公众利益的理由。

此外，如果提议的监管制度要求对商品和服务的价格给予限制，则对该监管制度进行仔细审核是很有必要的，因为该制度可能导致广泛的不利于市场运作的长期影响。如4.2.4中所讨论的，应尽可能的避免对价格的限制。

## 6.2 全面评估

如果初始评估表明监管制度对竞争有潜在的危害，则须实行全面评估。全面评估涉及的一个重要问题是成本。

很多监管有一个共同主题，那就是增加了市场参与者的成本。这是一个很重要的问题，将在竞争评估中更规范的成本效益分析部分给予更详细的阐述。其中设置内容和标准，祖父条款，转换费，产品重新定位都有增加企业成本的潜质。关键是这些增加的成本可能很高并且是不对称的。例如，如果新质量或环保标准强制企业进行大规模的投资和研发支出，规模较小的企业可能受到的负面冲击更大或者因为企业资本年代不同而导致成本增加的不对称。如果企业的资本存货是最近才购买的，则和其资本存货相对较老并差不多可以替换的企业相比，前者为达到新标准而发生的成本要高很多。因此对于很多监管制度，估计引致成本的大小对竞争评估而言是极为重要的。在这方面，标准的监管评估程序和竞争评估可以进行很好的合作，因为对监管引致成本的评估是标准成本收益监管评估的组成部分。从监管评估获得的这些数据和信息可以用于估计引致成本大小及其对称性。

在有些情况下，成本评估相对简单，但是在其他情况下，成本评估对政策制定者而言是巨大挑战。例如，如果针对电力生产企业的新环境监管，如产品内容或标准监管制度，要求企业进行新资本投资，同时有可能导致新的研发支出，则其引致成本的评估是很复杂的。对成本大小及是否会对不同类型企业和不同类型资本产生不对称影响的评估应该具体问题具体分析。很明确的一点是成本评估可能对市场进入退出及未来竞争影响的评估很关键。

评估监管制度是否可能：

### 1. 设置市场进入障碍

那些明确限制市场进入，或者对商品和服务流动设置障碍的监管制度是典型例子。其他属于此类——可能对市场进入有间接限制——的监管有设定内容和标准的监管，祖父条款，授予或延长特许经营权，转换费和产品重新配置。

### 2. 强迫某些类型的现有企业（如，规模较小的企业）退出市场。

属于此类的监管大概会是：设定新标准或内容，祖父条款，授予或延长特许经营权，转换费和新的对商品和服务流动（公开或非公开）设置障碍和产品重新配置。

### 3. 提高产品和服务的价格

此项的结论可部分从第1和第2条中推出。如果监管可能减少市场进入或强制退出，则价格很有可能上升。此外，如果对广告加以限制，也可能导致价格上涨；还有如果允许企业增加合作进而导致共谋；还有如果自我监管机制导致价格的合作和共谋，再就是对行业或某些企业实行部分或全部竞争豁免。

### 4. 减少产品种类

同样可以从第1和第2条中推出此结论。如果监管制度通过减少市场进入或强制退出，则减少市场竞争，市场中产品种类也将减少。

### 5. 大幅增加相关市场集中度

彻底全面的特定市场描述和潜在集中度增加的评估对于判断限制竞争行为发生可能性是很有用的。第3节讨论了和市场定义及集中度相关的问题，附录A概述了如何定义市场和测量市场集中度问题。正如本文以前提到的，市场集中程度数据是评估的有用起点，适当的市场特权效应评估还必须考虑市场进入壁垒和现有企业竞争行为等相关问题。例如，如果相关市场集中度和市场进入壁垒都很高则市场特权存在的可能性很大。

### 6. 市场创新减少

第5节概述了其一般指导方针。包括市场进入和退出，监管引致成本大小。如果监管制度的后果是可能减少市场竞争，则可能导致创新的减少。同样如果新监管产生的成本很高，则将企业资源从创新活动转移到以达到新监管要求为目标的行为中。

### 7. 对上游和下游市场的影响

对此我们在5.7中有相关阐述。对相关市场影响的评估可分为两个阶段，其分析和主要市场影响分析一样。

### 6.3 提议的候选政策

如第5节所述，应该概述候选政策并对其竞争影响进行评估。

## 7. 结论

对监管制度的竞争评估可服务于达到重要的经济目标。当市场充满竞争时，因为竞争使企业更加有效率和有创造力，经济将因此而繁荣。对国民经济最好的回报就是资源得到更好的配置，价格更低，取得相对于贸易伙伴而言更有利的竞争地位和更高的经济增长及社会福利。过去，当起草监管制度时，政府往往对监管的市场竞争影响不够重视。虽然竞争效应不能代替某些监管制度追求的社会经济目标，但最小化竞争负面影响可带来丰厚的收益。近几年来，很多国家政府开始对各种监管制度的利与弊进行评估以最小化其对经济和社会福利的危害。

虽然提高监管效率的倡议取得了一些进展，但是关于如何对各种监管制度的竞争影响进行评估却没有相关的指导。本文旨在填补这一空缺。

本文利用竞争法实施的概念和框架来取得对关键竞争问题的理解。本文对有可能过度限制竞争的各种不同类型的规章制度进行了讨论，并概述了一般框架以指导监管者对竞争影响进行评估。在讨论各种不同类型监管制度，同时本文还对如何设计评估方法及最小化负面影响提出了一些启发性的建议。

本文所提供的指导旨在为监管者考察监管和其他政府或专业机构行为的市场影响介绍竞争相关问题。一方面，本文概述的方法可以纳入更广泛的监管评估过程。如此以来，则只有对竞争可能产生重大不利影响时，才值得进行详细的竞争评估。另一方面，本文概述的方法也可以用来促使政策制定者更全面的考虑各种监管及其指令的竞争影响。总之，本文概述的竞争评估框架或许可以帮助监管者熟练掌握竞争法实施的概念和手段，并应用于对监管的评估过程。

总之，竞争评估重点在于对政府政策和专业组织实施的规章及限制性措施的市场影响进行评估，竞争评估有助于增加监管制度的有效性和效率，从而达到有利于消费者的经济后果，从而有利于经济增长和社会福利。

## 参考文献

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, and Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan 3 2003, 1211-1254
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.

- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. “The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences.” United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.
- Czech Business Weekly. “Beer Spat Brewing in E.U.”, January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. “The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union,” European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Competition and price dispersion in international long-distance calling.” *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- FTC, “The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study,” Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, “Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits” Working Paper March 2005.

- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, June 29, 2000.  
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13-38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21<sup>st</sup> Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (Non-confidential version) 2004.  
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>



- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.
- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Prototype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service*, (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance*, Washington D.C.: McKinsey and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on

- Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.
- New York Times. “FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary,” (October 8) 1974.
- Netz, Janet. “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. “The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles,” Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). “Switching Costs,” Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK,” January 2003.
- Ogando, Joseph. “Safety Nets,” *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis,” 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform,” 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry,” 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance,” 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Impact Analysis: Inventory,” 2004.

- Organization for Economic Cooperation and Development. “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance,” 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition on Merits,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Repositioning in Tough Economic Times,” PaperAge, (October) 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. and S.C. Salop, “Equilibrium with Product Differentiation” Review of Economic Studies vol. 52, 1985, p.107-120.
- Pitofsky, Robert. “Self Regulation and Antitrust,” Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. “Information Regulation (Including Regulation of Advertising,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. “A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market,” Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. “Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities,” in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. “Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope,” (December 1, 2000).  
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. “Regulation of the Legal Profession,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. “Gibrat’s Legacy,” *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.

- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000.  
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition,"  
U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999.  
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.
- Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005.  
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>



## 附录A. 市场定义和结构分析

如果监管制度对竞争有显著的不利影响，则应该对被影响市场及其结构实行更加严谨的分析和评估，并将此评估纳入到更细致的两阶段评估中。这个过程和竞争机构实行的评估是一致的，如果同时能得到政府其他部门竞争政策专家的咨询，则更加有助于提高评估质量。<sup>1</sup>

那么，为什么确定受影响市场及对该市场结构进行深入分析有助于监管的竞争评估？此项工作的目标之一是对限制竞争行为和市场特权发生的可能性进行评估。正如我们在第四节所描述的一样，各种规章制度可能导致市场进入和退出壁垒，导致市场结构的变化。减少市场进入或增加市场退出将大大增加市场集中度，使得现有企业可能行使市场特权，进而限制竞争。因此很有必要研究市场密集度和限制竞争行为之间关系。Hay和Kelley（1974）认为在市场结构---公司数目少及密集度高---和价格及产量的联盟之间存在一定的联系。一旦完成市场的确认工作，则根据国家对市场集中度临界点的指导方针，我们可对监管竞争影响进行评估。再次我们应该注意，虽然市场密集度数据对市场特权的评估十分有用，但评估仍需要考虑市场进入壁垒及现有企业的竞争行为等其他因素。

<sup>1</sup> 很多国家正逐步强有力的开展有效促进竞争的立法工作。竞争法执行情况在欧盟已有显著改善，并且竞争意识的逐渐提高将有助于市场保持其竞争性。Eekhoff（2004）认为在欧洲新解除监管市场实行竞争政策，保持较高的竞争意识将有利于市场竞争和市场发展，并对此进行了举例说明。执行限制价格办法对欧洲有很大的影响；Harding和Joshua（2004）对此进行了详细描述。Motta（2004，9-17页）概述了欧盟某些国家的竞争政策，举例说明欧盟、日本和澳大利亚开始重新重视竞争政策，并讨论了欧盟与其主要贸易伙伴在法律法规方面的协调统一（Cassidy 2001，Homma 2002，OECD 1999，Richardson和Graham 1997）。在过去20年里，美国逐渐加强对特权的管制；Ghosal（2006）对此进行了专门讨论。经过了10年的酝酿，中国有望在2006-2007年通过反垄断法（Bush，2006）。2002年印度通过了新竞争法案并成立了竞争委员会（Bhattacharjea，2003）。在这样的背景下，竞争法的执行者和监管评估者之间的配合将十分有意义。

下面，我们将对进入对相关（经济意义的）市场进行定义的阶段。此阶段的核心问题是：是否公司销售的产品是另一个公司销售商品的替代品？两个公司产品的替代程度取决于产品特性和其地域性。我们首先看几个案例：

- 各种汽车有不同的特性。想购买象劳斯莱斯这样豪华轿车的消费者和想购买象智能汽车的经济型轿车消费者是不同的。换句话说，这两种车对消费者而言不可以相互替代。比较之下，附近两个农场生产的玉米实际上在口味上和特性上是完全同质的，因此消费者认为两个农场生产的玉米是可相互替代的。
- 挪威的电力销售公司和葡萄牙的电力公司是不可能相互竞争的。同样的，在加利福尼亚州的电力公司不可能和佛罗里达州的电力公司进行竞争。传输的限制确保这些市场是地域分离的市场。换句话说，一个市场的电力供应是不可能和一个地域分离的市场电力供应成为相互替代品的。但由不同厂家生产的铅笔却是全国都可以买得到，这个市场不存在地域分离的问题。

因此，在对市场进行定义时，我们需要考虑有直接竞争关系的公司及其产品，这包括对以下方面的审慎评估：

- 相关产品
- 相关地区

从以上的例子来看，小型轿车市场应该和豪华型轿车市场是不同的。一个地区的电力供应公司（比如，加州）和同一国家不同地区的电力公司也是不同的（比如，佛罗里达）。

为了评估监管对消费者的潜在影响则还需对相关市场进行定义，比如：

- 如果加州的电力公司进行了不利于竞争的交易----比如限定价格---这将对加州的用户产生不利影响，而不会对佛罗里达的消费者有任何影响。
- 假如政府监管条例提高了X光机的安全标准，只允许放射少量辐射的X光机投入使用。则X光机生产企业会对研发部门进行大规模投资以开发出达到新标准的新产品。一些公司可以在一定的成本范围内开发出新产品，而一些公司却不能开发出这样的产品而不得不退

出这个市场。由此，市场中公司的数量可能减少，因而导致市场特权的产生和价格的上涨。新安全标准对目标产品市场带来的这些影响都应成为竞争评估的评估范围。

- 新公司进入无线远程通讯市场参与竞争的关键是能否取得无线远程通讯网络享用权。假设一个国家颁布法规规定无线电通讯网络的所有者（现存公司）不必与其竞争对手分享其网络。则此规定会对以下几个市场产生不利影响：（a）长途电话市场，（b）国内电话市场，（c）因特网市场。而不利影响也会各不相同。比如对因特网竞争的影响可能更大。因为没有网络的享用权，是不可能开展此项业务的。

因此我们应针对这些相关的（经济意义上的）市场及其公司进行竞争评估。

一旦完成对相关市场的定义，在充分考虑其产品特征和地域性后，我们可关注几个描述市场结构的变量。

- **公司数量**：一般而言，市场中公司数量越多，则产生市场特权的可能性越小。少量公司并不一定不利于竞争---这取决于进入壁垒的大小和市场竞争的方式（比如，投标市场 vs 一般市场）。<sup>2</sup>
- **公司规模分布**：是否市场中公司规模相当，或者其规模相差悬殊？比如，假设市场中有20个公司，但其规模分布是不对称的，最大的公司享有80%的市场份额，而剩下的19个公司只有20%的份额。如果规模分布是高度不对称的，则对市场竞争有一定的暗示意义。意味着其他公司对处于主导地位的公司没有竞争威胁，主导公司掌握着市场特权。
- **产品集中度**：用于度量销售或生产能力集中少数公司手中的程度。很简单的度量方法是看整个市场份额由3个或4个最大公司瓜分的比例。竞争政策机构使用的主要方法是赫芬达-赫尔希曼指数（HHI）。HHI越大，表明销售（或生产能力）集中

<sup>2</sup> Bresnahan和Reiss（1991）对各种专业人员--医生、牙医和其他专业人员--进入当地市场进行了研究。其研究发现每增加一名专业人员，都将导致市场利润率的大幅下降。这表明并不一定需要大量的竞争者来降低价格和利润率。



度越高。一般来说，HHI指数增加则意味着产生市场特权的可能性越高，从而意味着消费者将支付更高的价格。

总之，公司数量，规模分布和产品集中度等变量可用于对市场结构进行大致描述，使我们对市场的竞争状况有个大概的判断。值得注意的是，集中度高或市场中只有少量公司并不意味着一定存在市场特权。为了对市场竞争状况进行有根有据的评估，我们还必须对市场进入壁垒高低和现有企业竞争行为进行考察。比如进入壁垒高导致市场集中度高很可能进而导致现有企业实行市场特权。

插文A1 陈列了阐述市场结构的有关概念。

#### 插文 A1. 市场结构

##### 例1：假想市场

假设市场有5个公司，其市场份额分别是40%，25%，20%，10%和5%。规模分布不对称，最大公司有很大的市场份额，而第二和第三大公司的市场份额要小些，但其悬殊不是很大。

- 4个企业的集中度 (C4) =95%。
- 赫芬达-赫尔希曼指数 (HHI) 定义如下：市场中有N个公司，总共产生Q产品。 $q_i$ 为第*i*个公司的产量； $Q = \sum_{i=1}^N q_i$ 。 $s_i$ 为第*i*个公司

##### 例2：航空发动机生产的市场份额（大约·2001年的数量）

通用电器42%；普拉特·惠特尼公司32%；劳特莱斯26%。虽然通用拥有最大的市场份额，但公司规模分布的不对称性并不是非常的严重。

- C4=100%
- HHI=1764+1024+676=3464

**例3：国际互联网浏览器的市场份额**

因特网探索者 (IE) 85%；火狐浏览器5%；Mozilla 4%；AOL 2%；MSN 2%；Netscape 1%；和Opera 1%。IE 的市场份额最大，规模分布极其不对称。

- $C4=96\%$
- $HHI=7225+25+16+4+4+1+1=7276$

**例4：英国连锁超市市场份额（来源：BBC，2006年2月8日）**

Tesco 31%；Asda 17%；Sainsbury's 16%；Morrison's 11%；Somersetfield 6%；Waitrose 4%；Iceland 2%；其他商店13%。Tesco是最相近的竞争者市场份额的2倍，与后三名市场份额总额持平（虽然HHI假设是全国市场，但市场可能存在地域分割，在这种情况下，则应对每个地域市场的集中度分别计算。但在此我们不进行这样的计算。）

- $C4=75\%$
- $HHI（前7个公司）=961+289+256+121+36+16+4=1683$

从例2、3、4，我们可看出国际互联网浏览器市场的HHI值最高，7276，英国超级市场连锁店的HHI最低为1683。HHI值悬殊如此之大是因为微软有85%的市场份额而最大的超市Tesco只有31%。和C4相比，HHI是更好的度量方法。因为HHI的计算考虑了规模分布。因此，我们可以根据HHI进行竞争政策评估，HHI值高表明市场特权存在的可能性较大。

以下是评估步骤：

**1. 对相关产品和地域市场进行定义**

为了对规章或制度带来的影响进行合理的评估，第一步是非常关键的。在此我们假设几个案例以突出产品和地域问题的重要性。

- 规章：假设一个国家当地政府对进入此地区的商品运输加以限制，并假设受此限制影响的产品是农产品。则对产品和地域的定义应该如下：
  - 产品：首先对所有受影响的农产品逐条列记。这将给我们对市场有个非常广泛的定义。第二，确定是否在这些产品中有特定

的产品（土豆？玉米？）受此影响更大。因此我们可以有两个层面的产品定义：广泛的和狭义的。

- 地域：广泛的定义应该包括整个受影响的区域。如果部分地区受影响更大，则形成了狭义的地域定义。
- 规章：假设祖父条款允许现有电力生产公司五年内不需要满足新的污染标准，但所有新公司（或者是因为现行企业扩张而成立的新公司或新入市者）都必须达到新标准。
  - 产品： 电力
  - 地域： 对地域进行区分和定义最好方式是考察市场是否被电力（传输）网络分割成各区域市场或者市场仍是一个整体。以美国为例，如果加州通过了新的环境保护法规，添加祖父条款，则该法规不会对佛罗里达产生影响。因而，加州作为地域性市场是一个最优的选择。
- 规章：假设禁止兽医在电视或国际互联网上进行广告宣传。
  - 产品： 兽医服务
  - 地域： 整个国家。因为此限制是适用于每一位从业人员，没有市场的地域分割。

## 2. 对市场结构的评估

一旦完成相关市场的定义，接着就是对以下信息进行略述：

- 市场中公司数目。应该是对相关市场中所有经营单位进行计数。如果不可能进行全面统计，则起码应确认市场占主导地位的公司。<sup>3</sup>
- 市场公司规模分布。一般很难得到每一个公司的市场份额数据。不过可以通过将公司划分为小规模，中等规模和大规模三类，从每一类中的公司数量而得到一个粗略的估计。

<sup>3</sup> 如果能够获得市场潜在进入者数量的数据，则将有利于我们对可能的竞争状况有准确的估计。不过很难得到这样的数据。

- 集中度。因为很难获取企业生产水平方面的信息，因而想得到赫芬达-赫尔希曼指数（HHI）也是很难的。如果可行的话，可以用主要企业的市场份额数据来计算此指数。或者更简单的是用4个或5个公司集中度指数，因为这样的指数需要的信息要少得多。

如前所述，市场集中度或公司数量的临界点可根据各国特定的指导方针来决定。



## 附录B. 竞争评估实例

正如澳大利亚竞争原则协议中“立法指导原则”指出的（澳大利亚政府1996年），竞争评估的指导原则是，规章制度和条例不应限制竞争，除非它能够证明：

1. 该规章制度对社区带来的福利超过了其成本；
2. 政策目标只能通过限制竞争才能得以实现。

正如我们所看到的，竞争的评估为决策者和政府官员提供了一种有效的两步的评估框架，可用来对特定规章制度或条例竞争影响进行必要的评估。正如以下案例所示，竞争评估一般有两个步骤：简单的“初步评估”和之后如果发现对竞争重大的不利因素则应该进行的“全面评估”。竞争评估可使我们对市场运作有更深入的认识，同时也使决策的相关因素更加透明，并且为政策制定者评判政策的利弊从而作出正确政策决策提供了重要的工具。政策往往改变了市场参与者的动机。竞争评估有助于决策者了解政策变化对市场参与者的行为可能有何影响，以及对竞争的可能影响。

## 1. 出租车行业管理制度\*

以下提供了一个出租车行业管理制度竞争评估的实例。在一个假设的小镇要进行出租车管理制度改革，本附录对此进行竞争影响评估。首先，对市场现状和拟实施的政策进行描述。这是大部分管理制度审核整理的材料，因此并不是只针对竞争评估而言的。在这之后，将提供竞争评估实例。

这个竞争评估实例相对简短。当市场具有重大的经济意义时，其竞争评估也就会更详细。

### 1. 总体情况

#### 1.1 背景介绍

TOURISTE有一个负责对出租车行业进行管理的市政委员会。该市政委员会的最终目标是确保出租车市场能有效提供出租车服务，并给消费者，出租车行业和整个经济带来最大效益。这是一个有很多著名旅游景点的小镇。60%的乘坐出租车的人都是游客。为了保护游客的权益，市政委员会过去一直对出租车行业进行严格的监管。

即使对出租车市场进行严格的监管，消费者投诉还是很多，大部分乘客抱怨在高峰时间和晚上，很难叫到出租车。在交通部门和当地政府要求下，市政委员会对管理制度进行重新审核，结果发现现行的管理制度并不总是符合公众利益的，表明需要有一个新的管理制度，这个新的管理制度应该：

- 确保出租车市场高效运作，全年全天候的确保出租车随叫随到，出租车服务的质量和安全驾驶。
- 给消费者带来符合公众利益的最大效益。

#### 1.2 现行管理制度和当前市场环境的概述

自1978年以来，根据交通法令，市政委员会被授权对出租车行业进行监管。对出租车行业的管理包括三个方面：市场进入的管理，服务质量的管理和出租车价格的管理。目前为止，市政委员会已颁发了2562个出租车营业执照。在过去的三年里，颁发了25个新执照，即营业执照数量只增加了1%。

---

\* 此竞争评估实例由Marta Troya-Martinez撰写。

市政委员会在颁发营业执照前，要求出租车营运人有驾驶执照并通过其相关背景调查。出租车司机必须达到政府的财力标准，乘客和公众安全标准和机动车辆维护标准。营运人还必须确保处于其掌控之下的出租车也达到同样标准。

背景调查要求出租车司机：

- 提交过去5年的银行帐单；
- 通过身体检查；
- 通过开车记录的审核；
- 通过当地路况知识和语言能力测试；
- 进行车检。

背景调查合格是获得营业执照的必要条件。有两个途径可以得到营业执照：一个是由市政委员会颁发新执照；另一个是从现在的出租车司机那购买其执照。不管哪种途径，得到执照的人都必须支付一定费用。

为了限制市场进入和阻止滥用市场强权，市政委员会决定出租车的收费标准是起步费再加上每次的行驶距离乘以里程单价。该收费原则没有注明出租车司机能否提供折扣。虽然有时候，通过事先和出租车司机谈判可以得到一定的折扣，尤其是长途行驶，但是这样的折扣还是很少的。出租车价格会体现通货膨胀和汽油价格的变化。市政委员会还对里程表特点及其常规检查进行了详细说明。

很多消费者和旅游协会指出目前出租车管理制度保护了出租车营运商和司机的利益而非消费者的利益。并且认为获得执照的方式（代替现有的执照或从当地机构获得非常稀缺的新执照）限制了市场进入。

因此，供需的不平衡导致投机者可在申请并获得执照后以高价卖出执照来获取正当利润。供给的短缺也降低了服务质量，例如过去5年中因等待出租车而浪费的总时间急剧增加，因为营运的出租车数量白天从每1000人9.2辆下降到7.9辆，并且市场中存在一些非法车辆。尤其晚上很难叫到出租车（目前，每1000人只有5.7辆出租车）因为出租车的低运作率和碰到“坏”



乘客的可能性较高，导致出租车司机晚上每小时的收入要低于白天，此外，很多出租车司机有家庭，因此他们也不愿意晚上出来工作。

### 1.3 候选政策

有5个主要的候选政策：

- 不采取任何行动；
- 逐渐减少执照数量限制，相应提高出租车晚上价格；
- 逐渐减少执照数量限制和出租车价格限制；
- 改为特许经营制度；
- 取消所有的管理制度；

## 2. 竞争评估实例

以下是为市政委员会准备的竞争评估报告。评估结果不一定在所有情况下都一样，因此其他出租车管理评估可能得到不同的结论。市政委员会应根据竞争评估报告结果决定如何进行以后的管理，但是没有法律规定委员会一定要依照评估报告的建议进行管理。

### 2.1 管理目标

管理目标是：

- 确保出租车市场高效运作，全年全天候的确保出租车随叫随到，出租车服务的质量和安全驾驶。
- 给消费者带来符合公众利益的最大效益。

### 2.2 可选监管方案

监管方案有：

**方案一：维持现状。**对现有的管理体系不做任何改变。市政委员会（市政管理机构）继续通过强制授权制度限制市场中执照数量。通过该制度，市

政委员会可制定出租车质量要求标准。尤其在颁发执照前进行背景调查，此调查要求提供过去5年银行单，通过身体检查；对过去驾驶记录进行审核，通过路况知识和语言技能考试并进行车检。并且，市政委员会对出租车收费制订了最高收费标准，也规定了具体收费办法。

**方案二：取消市场进入限制。**维持市政委员会实行的管理体系，但是逐渐取消对执照数量的限制。委员会将征收一定的固定费用以弥补在核实驾驶技术，服务知识，身体状况，财力和车辆安全检查方面发生的成本。市政委员会将同样继续实行原有的收费方法，但将提高夜间收费标准，并要求出租车司机在车体外面贴出收费方法。

**方案三：取消市场进入限制和收费制度。**取消最高收费管理制度和出租车等待先进先出的规定，维持方案二中的其他管理制度。

**方案四：引入特许经营制度。**引入特许经营制度，促进出租车公司之间的相互竞争以提供最好的服务。报价最好的公司将被授予特许经营权，并且定期进行重新投标。市政委员会将让出租车营运商负责处理投诉，并负责对每一项投诉给予满意答复和解决。违反城市规范的加盟公司将被罚款，严重的话，可能收回其特许经营权。初步考虑授予四个加盟公司特许经营权。

**方案五：取消所有的管理制度。**取消所有的管理制度。实行自愿注册体系（证书体系），由市政委员会对此进行管理，让消费者自由决定是享受有证书的出租车服务还是更便宜但不受监管的出租车服务。

### 2.3. 受影响市场

直接受影响的市场是出租车服务市场，出租车服务是指所有机动车辆在市内提供的门对门乘客服务。根据消费者叫车方式，将市场进行如下细分：电话预定市场，出租车等候市场和招手叫车市场。市场范围是市政委员会管制下的自治市，因为出租车只能在受管制区域内为乘客提供服务。

供应链的其他部分（即计程器供应）受影响的可能性不大。

虽然市场集中度不高（2006年1月有2562个执照，绝大部分由驾驶自己车辆的自营司机拥有），并且服务没有差异

<sup>1</sup>，但是上述市场竞争不大，供给尤其是夜间供给极度不平衡，出租车司机没有为吸引乘客而努力提高其服务水平。

- 因为消费者不能获取相关信息，尤其是服务价格和质量的信  
息，消费者因此不能选择适合于自己的服务（比如，当电话预定出租车时，消费者无法知道车的特征）；
- 对司机数量人为的限制（过去3年里，执照数量只增加了1%）阻止了更多司机进入市场以缓解市场供应不足的状况；
- 出租车司机之间的相互威胁形成了一个惯例，即要求出租车消费者等待出租车时必须选择第一个到达的出租车，而不能根据质量相关的特征选择自己喜欢的出租车。

很多人排长队等执照，并且执照被卖给新运营者时价格很高，这些都说明当前市场供给不足，价格高于竞争水平。

但是市场竞争的激烈程度在各细分市场是不同的。原则上，电话预定市场的竞争相对激烈，因为乘客可以低成本（即，电话费）的收集比较不同价格信息而进行相关选择。而且，这个市场很可能出现重复消费，从而这个市场只有保持适当的服务才能吸引客户回头。在出租车等待市场，竞争机会有限，因为消费者必须乘坐排在第一的出租车（先进先出政策）。最后，招手叫车市场，选择出租车的机会也很有限，尤其如果出租车不多的情况下，乘客往往会向第一个空车招手。在这种情况下，很难保持价格竞争，因为如果消费者不愿意寻找，可能不存在重复购买，则价格降低可能导致亏损（即出租车司机单方面降低价格而需求没有相应增加）。

## 2.4 竞争评估

### 2.4.1 方案一-维持现状

出租车司机将仍旧因为竞争不激烈而受益。

---

<sup>1</sup> 此差异是指为了区别于其他竞争者，出租车司机对其提供的服务进行了改进。

#### 2.4.2 方案二-取消市场进入限制

因为执照数量增加，市场进入的最初固定费用将减少。而且，提供新服务的趋势将增加，竞争也因此而激烈。

取消对执照数量的限制将降低进入壁垒而鼓励竞争。加上成本下降，则增加出租车价格下降的压力。这将导致市场运作更加有效，消费者可以进行更好的选择。或者，市场进入的增加导致等待时间缩短，因而提高了服务的平均质量。

#### 2.4.3 方案三-取消市场进入限制和收费制度

除了不能确保出租车价格是竞争价格以外，竞争影响和方案二一样。尤其是我们不能预测此方案对出租车价格的最终影响。一方面初始费用下降，竞争将更加激烈，则出租车价格可能下降。但另一方面，如果供给增加导致占有率

<sup>2</sup>下降，或者市场固有的市场失败包括游客对本市的出租车体系不了解和讨价还价的需要等使得竞争没有得以增加，则出租车价格可能上升。

鉴于出租车乘客60%都是游客,并且大多数游客不知道出租车价格可以讨价还价，因此很多出租车可能采取固定价格策略。

#### 2.4.4 方案四-引入特许经营制度

此方案的效应似乎含糊不清，取决于是否能有效的确立竞争。

一旦成功确立了竞争，则费率将降低,可获取的信息质量将提高，如此以来，市场将更加有效，消费者可在充分的信息基础上作出明智的选择。

但是如果出租车之间形成了联盟，市场集中度和进入壁垒提高，则费率将上涨，服务质量将下降。

#### 2.4.5 方案五-取消所有的制度

市场进入成本和服务质量将降低，因此未来将有更多的市场进入，因为成本的降低和竞争的增加，平均费率将降低，但因为缺乏质量监控及出租车

---

<sup>2</sup> 因为大部分成本是固定的，这意味着为了弥补成本应该提高费率。

司机没有提高服务质量的积极性（除了预先预定的出租车以外），因而服务质量将降低。

因为没有费率和服务质量监控，消费者不了解出租车服务质量和价格，因而对于完全不知情但却经常乘坐出租车的消费者如游客，费率可能下降，因为很多非法经营的出租车想乘机获利。如果市场进入成本低，而执照没收的机会成本也不高，则对于欺诈或没有执行口头价格承诺的出租车司机的惩罚将没有威慑力。一旦乘客，尤其是有行李的乘客坐上出租车，而司机决定不遵守价格规定而乱收费时，乘客此时几乎没有什么讨价还价的余地了。

## 2.5 结论

因为方案一设置了不必要的竞争壁垒，此方案对竞争的危害最大，而且也阻碍消费者获取决策所需的信息，因而不利于提高出租车服务的质量。相反，方案二和三对竞争有一定的促进作用，因为和现行的制度相比，方案二和三没有人为限制营业执照的数量。因而我们可以相信，方案二和三将使消费者得到更多更好的服务。但是方案三不能确保竞争费率。就方案四而言，我们很难确定此方案对竞争的阻碍作用，实行方案四可能促进竞争的同时将导致市场联盟的形成，尤其是新加盟越来越难时。而且，鉴于现在的市场结构，实行特许经营制并不容易。最后，尽管方案五对竞争有很大促进作用，但此方案不能确保旅游小镇的出租车市场是否能有效运营，因为此方案没有解决出租车司机和乘客之间的信息不对称问题，而且也不能确保服务的质量和安

## 2.牙医业的管理制度\*

以下提供了全国牙医业监管改革的竞争评估实例。首先，概述行业现状和拟实施的政策。这是大部分管理制度审核都要进行的步骤，因此并不只针对竞争评估而言的。之后，将提供竞争评估实例。

此评估实例相对短小，更长的评估报告,尤其是对有更大经济影响的市场所做的更长的评估是适当的。

### 1. 总体情况概述

#### 1.1 背景介绍

两年前国会进行了牙医业的听证会，牙医，牙保险业者，牙科保健员和消费者提供了相关证词。牙保险业者，牙科保健员和消费者的证词表明个人承担的牙科医疗费用越来越高，消费者认为牙医之间没有价格竞争，竞争权威机构也认为如果不是监管制度的庇护，普通牙科总会应属于卡特尔组织。牙科保健员认为个人牙齿保健项目如通常由牙科保健员进行的洗牙服务应该更便宜，但其价格却因牙医业的相关规章制度而高企不下。相关条例规定普通牙科总会负责牙科行业的监管，而牙医在普通牙科总会中占大多数席位，因而出现了很多问题。国会最近通过的健康法案要求健康部门对牙医业的监管制度及牙医业的运作重新进行审核，并关注以下问题：

- 确保从业人员的行医资格，行医安全及适当行医；
- 避免对牙医业，尤其是符合公众利益的行医进行不必要和不适当的限制。

#### 1.2 现行管理制度和当前行业状况的概述

州政府对大部分患者的牙科医疗费用进行补贴，但牙医绝大部分收入来自个人自费。政府补贴主要是针对青少年，失业人员，低收入者，老年人和残疾人。牙医对自费病人的收费要大大高于公费医疗的收费。很多牙医同时接待公费医疗患者和自费患者。

---

\* 此竞争评估实例由Marta Troya-Martinez撰写。

37年以来，健康部门一直受规章103.4(a)的监管，该条例规定普通牙科总会负责决定除口腔手术以外的其他牙科行医的执业资格条件。

普通牙科总会要求牙医行业的监管人员和行业的从业人员都必须持有经总会认证的牙科专业证书（牙医学博士学位），并需要有良好的职业记录。

为了保证总会会员有良好的职业声誉，总会制定了牙医学博士必须遵守的“职业道德准则”。该道德准则规定：

- 诚实收费（根据行医价格单对患者收费）；
- 平面广告版面不得超过10cm × 20cm；
- 不得招揽其他牙医的病人；
- 不得成为公司职员，也不得在非牙医的诊所供职；
- 价格不得低于当地社区的行业标准价格。

总会规定除非在牙医学博士的监督和指导下，没有牙医学博士学位的人不得行医。总会认证的牙科保健员和牙科技师不能单独行医。

牙科法案促使健康部门重新制定103.4(a)规章。拟制定的修订赋予普通牙科总会制定牙医学博士，牙科保健员和牙科技师的医学和安全要求，并对从业人员的行医及其合作形式进行监管。但是健康部门对行为规范提案有否决权。健康部门还将引入投诉制度及相应的纪律程序以规范牙医行业。

### 1.3 候选政策

有4个候选方案：

- 不采取任何措施；
- 普通牙科总会保留对行医质量和行医资格标准及非医学方面保健服务质量的控制。但健康部门将负责监控非医学方面的保健服务。健康部门还对投诉程序进行监管；
- 健康部门承担所有以前由普通牙科总会承担的职责；

- 取消所有该行业管理制度。

在不采取任何措施的方案一中，以前的103.4(a)规章仍将有效。

方案二对当前牙医监管方面比较受关注的几个问题进行了一些改革。因为普通牙科总会可制定适当的口腔健康从业人员的执业资格标准，并对此进行监管以监控该行业相关的医疗和非医疗行为，但是消费者往往在享受相关医疗服务之前并不知道该医疗服务的价格。普通牙科总会将仍然保留对医疗资格和非医疗方面行为的监管，但是对非医疗行为的监管须得到健康部门的许可。诉讼程序也因此由健康部门负责。

方案三提出由政府部门承担制定从业人员资格标准并针对相关诊断推荐相关的医疗方案的责任。

方案四将废除当前执业安全和资格的有关管理制度。普通牙科总会仍然制定从业人员执业资格标准，但此标准不再具有强制执行能力。而患者自身须确保其医师的从业资格，并享有有关追索权。

根据OECD竞争核对清单，方案一起码满足其中一项竞争限制。方案一“对市场销售的商品或服务价格有控制力或有重大影响”，并且“限制服务提供商进行广告宣传（此限制超出了准确标签和防止欺骗性或误导性广告限制范围）”。

## 2. 竞争评估实例

### 2.1 监管目标

监管目标是：

- 确保从业人员的行医资格，行医安全及适当行医；
- 避免对牙医业，尤其是符合公众利益的行医进行不必要和不适当的限制。

### 2.2 监管方案

监管方案：



**方案一：不采取任何行动。**维持现有管理体系，普通牙科总会（职业协会）负责医疗和非医疗的管理，并对投诉程序进行监管。现有管理制度要求牙医行业的监管人员和行业的从业人员都必须持有经总会认证的牙科专业证书（牙医学博士学位），并需要有良好的职业记录（即遵守以下道德准则：诚实收费（根据行医价格单对患者收费）；平面广告版面不得超过10cm×20cm；不得招揽其他牙医的病人；不得成为公司职员，也不得在非牙医的诊所供职；价格不得低于当地社区的行业标准价格）。在这样的制度下，牙科保健员和牙科技师在没有牙医的监督下不能行医。

**方案二：口腔医学会医学监督和政府对商业惯例的监督。**允许普通牙科总会制定医疗及其安全标准；但是普通牙科总会对非医疗事务如定价、广告、招标和商业组织没有监管权。健康部门将根据自营人员应诚实行使其被批准的业务的的原则对非医疗事务进行监管。将投诉程序及其管理纳入健康部门的职责范畴。

**方案三：政府对商业惯例的监督。**赋予健康部门制定执业资格标准及对非医疗事务进行监管的权利，其余方面和方案二相同。

**方案四：没有监管。**废除所有监管。普通牙科总会执行自愿注册制度（证书体系），让患者对其医师的从业资格把关，并对此享有追索权。

### 2.3 受影响市场

受管理制度直接影响的是提供以下医疗服务的专家：牙病预防服务（如一般检查，X光检查），口腔健康咨询，假牙安装和销售，假牙修理，常规治疗（如补牙，拔牙，洗牙），较复杂的治疗（如镶假齿冠）畸齿矫正，口腔手术及牙齿整容（如漂白牙齿）。

对供应链其他部分没有重大影响（即原材料和机器设备的供应）。

虽然市场集中度不是很高（2005年4月注册的牙科专业人员有3459人，这些人通常是自营的牙医或两人或三人的合伙公司），行业竞争度不高，牙医只须等着患者上门。其原因有：

- 道德规范的实施，该道德准则明确禁止任何形式的竞争（包括折扣和广告）；

- 妨碍消费者更换医师的相关因素，如很难移交病历（很多牙医拒绝移交病历），对具体治疗方法和价格缺乏相关信息；
- 阻止市场进入，阻止牙科保健员和牙科技师独立行医。

## 2.4 竞争评估

### 2.4.1 方案一-不采取任何行动

牙医将继续因为没有竞争而受益而消费者却被剥夺享有信息、选择和低成本的权利。

### 2.4.2 方案二-口腔医学会医学监督和政府对商业惯例的监督

因为可以更加自由的选择经营模式，可以更加有效的利用专业技能，经营成本将下降。而且因为更多资本的流入将带来更多的投资。

很难预测对市场结构会造成什么样的影响。一方面，因为允许牙科保健员和牙科技师独立行医，则市场会出现更多的牙医。另一方面，公司和其他私人企业（其规模大于自营和合伙制公司）进入可能导致市场集中度提高。因为可以实施营销策略而增加市场进入，如以争夺消费者为目标的新业务和新折扣广告。这些都将有利于新入市者提升其经营，因而缩短投资回收期。

废除非医疗部分的限制性监管措施将促进竞争，并且不会导致医疗服务质量的下降（行医的职业环境没有改变，而投诉程序却更加有效）。此外，为了争夺新客户，更多的信息得以披露。消费者因而可作出知情的抉择，这将使市场运作更加有效。

### 2.4.3 方案三-政府对商业惯例的监督

方案三的竞争影响大致和方案二相同，在服务质量方面略有下降，因为健康部门在对行业进行技术和专业方面的监管时，会逊于行业组织对此进行的监管。

### 2.4.4 方案四-没有监管

如方案二和方案三一样，运作成本将下降。但是新入市者将会受益更多（因为引入证书制）。同样，也会导致更多的投资。

不仅牙科保健员和牙科技师进入市场独立行医，而且更多当前不能独立行医的专业人士将加入独立行医的行列。但是对市场集中度的影响却不是很明显，因为新的较大企业也将进入市场，市场集中度可能会因此而提高。如方案二和方案三一样，将涌现更多的市场营销策略及更多的信息得以披露。但是因为对专业人员的行为没有约束，这些新信息可能是误导性的，因此除非降低医师和病患之间的信息不对称，否则这些信息的增加是没有用的。市场可能更加不透明，对医疗服务的不确定性因此而增加。市场运作更无效，因为消费者无法在信息充分的基础上作出理性的选择。此外，因为证书制和投诉程序的效率下降，平均执业质量将下降。

因此虽然竞争似乎有所增加，但是服务质量却会下降。

## 2.5 结论

方案一对竞争的损害可能是最大的，因为方案一对该行业的经营进行了不必要的限制，这不仅不利于竞争，而且不利于消费者获取相关信息以作出明智的选择。相反，和现行的管理制度相比，方案二和方案三对竞争都一定的促进作用，放松了牙医广告，市场营销，公司形式和人员招聘的限制。但是方案三不能完全确保服务质量。最后方案四虽然促进了市场竞争，但是因为并没有解决信息不对称问题，而不能确保市场的高效运作。

因此，从竞争角度来说，方案二是最好的选择。

### 3. 空气质量的管制制度\*

以下提供了一个国家改变空气质量监管政策的竞争评估样本。首先，对当前的形势和潜在的政策进行了概述。这是在宽泛的监管审查下而非针对竞争评估所做的描述材料。在这些介绍性材料之后将是竞争评估样品。

此评估实例相对短小，更长或更短的评估报告也可能是适当的。

#### 1. 背景介绍

西部地区人口稠密，其较高的空气污染造成了严重的环境威胁。为控制空气污染，西部立法机关授权西部空气清洁委员会（WCAB），一个区域性监管机构，针对汽车燃料混合制定并组织实施有关规章制度。WCAB考虑了减少汽车空气污染的各项方案，并决定将需要新的炼油厂技术来生产西部的汽车燃料。在炼油厂投资改变其炼油技术之后，一家石油公司（Xoil）宣称，它已对正在使用的技术申请了专利和各炼油厂使用该技术将不得不支付技术费。各炼油厂对不得不支付专利使用费开始抱怨。政府工作组进行了一次对WCAB监管效果的调查并发现WCAB对相关炼油技术生产在西部的汽车燃料的规定使Xoil公司拥有垄断权，使该公司可以提高竞争对手的炼油成本，因而控制了西部地区汽车燃油的价格。工作组还发现，在Xoil与WCAB游说该炼油技术时，并没有告知WCAB其专利申请，甚至表示他们不会对这项技术申请专利。自WCAB实施这项政策以来，消费者协会和卡车司机开始抱怨汽车燃料价格过高。西部地区的汽车燃油价格上涨了6%，而该国其他地区的汽车燃油价格只上涨了1%。WCAB法律顾问认为Xoil不能由因隐瞒其专利申请受到处罚，WCAB监管机构也不能因此撤销该专利。WCAB认为现有的监管体现公众利益，正在考虑替代方案。

#### 2. 政策目标

WCAB旨在推动国家空气清洁法的三个政策目标：（1）通过减低发动机排放确保环境质量的提高，（2）为企业投入研发更清洁燃烧的汽车燃料和避免重复研究提供适合的激励机制，以及（3），避免过度的环境法规，特别是那些可能不符合公众利益，例如造成汽车燃油价格上涨导致比因空气条件改善带来的福利效益更大的社会福利损失的政策。

---

\* 此竞争评估实例由Özlem Bedre撰写。

### 3. 候选政策

有多个候选方案经过了鉴定。它们是：

**方案一：技术标准保持原样。**什么也不做，保留现行规定，炼油厂必须使用Xoil的炼油技术，生产用于西部的汽车燃料。

Xoil将因此继续向使用其技术炼油厂收取垄断价格或专利使用费。因此，汽车燃料高额的生产成本将继续导致西部地区油价维持在较高水平。

**方案二：制定生产技术标准的同时进行价格监管。**与行业协会和企业一起制定另一种精炼更清洁燃烧的汽车燃料混合技术标准，并同时规范精炼技术价格。该技术开发商将不得不以此价格收取技术使用费。因此，各炼油公司在采用WCAB的规定的技术生产清洁汽车燃料之前就已获知炼油生产的一切费用。

**方案三：引入指标控制标准。**不设立关于如何生产更清洁的汽车燃料燃烧的标准，只设置适用于任何汽车燃料燃烧的排放上限。每个炼油厂可自由使用任何方法或技术生产汽车燃料，只要其燃烧排放量比最高额少。

**方案四：引进排放税。**不设立关于如何生产更清洁的汽车燃料燃烧的标准，而是对西部地区各加油站出售的汽油征收排放税，并可以设置适用于任何类型汽车燃料的排放上限。如前面的方案三，每个炼油厂可自由使用任何方法或技术使汽车燃料排放低于规定的上限。此外，加油站（或汽车燃料销售商）将根据其汽油燃烧的排放量一定比例缴纳排放税。

**方案五：不实行任何监管。**取消所有规定。特别是，让炼油厂生产任何一种他们想要的汽车燃料，并且不对汽油排放水平征税，但是让行业对汽车燃料的排放水平实施自愿认证制度。西部消费者将决定购买哪种类型的汽车燃料，从而决定他们愿意支付多少以减少车辆废气的排放。

### 4. 受影响的市场

直接受影响的产品市场是炼油技术市场，即生产WCAB标准汽车燃料的技术市场（以下简称“技术市场”）。

间接受影响的市场是可在西部地区销售汽车燃料的市场（以下简称“汽车燃料市场”）。

在征求行业协会和各公司的意见后，制定如何设置混合属性来生产更清洁汽车燃料的标准是一种有效的方法。但是，由于WCAB规例了特定的技术，它阻碍了技术市场的竞争，导致汽车燃料市场的价格上涨，因为（1）该政策要求生产许可而限制了技术市场供应商的数量或范围，以及（2）通过（a）提高除Xoil外一切按WCAB标准生产汽车燃料炼油厂的成本，及（b）对石油公司向西部地区输送汽油设置了区域障碍（在其他地区也有业务的石油公司不能从其他地区向西部输送汽油，除非输送的汽油是按照WCAB标准技术，即Xoil的专利技术，生产的汽车燃料）限制了供应商在WCAB汽车燃料市场的竞争能力。因此，WCAB的法规赋予了Xoil在技术市场的垄断权，因为Xoil可以向其他炼油公司征收技术使用费而提高了其竞争对手炼油成本，而使得Xoil在WCA汽车燃料市场上具有其他炼油公司不具备的反竞争优势。

## 5. 竞争评估

### 5.1 方案一。技术标准保持原样。

Xoil因为技术垄断将继续在技术市场和WCAB汽车燃料市场中获益。

### 5.2 方案二。制定生产技术标准的同时进行价格监管

业界可以通过执行联合研究为生产更清洁汽车燃油设置一个最有效的技术标准。除此以外，规范生产技术价格将使WCAB汽车燃油标准生产保持较低成本，因而降低西方汽车燃油价格。对成本价格进行监管也将减少生产WCAB汽车燃料成本的不确定性。但是，炼油技术价格的监管将打击公司投资研发以开发这种技术。此外，摒弃Xoil的技术而研发一个新技术会使投入到开发Xoil的技术的投资成为泡影。允许炼油厂设置标准可提高他们与Xoil谈判牌照费时的地位。自愿标准制度可带来很多好处。如果监管当局对此不予以干涉的话，这些制度是相当普遍的。

### 5.3 方案三。引入指标控制标准

取消生产更清洁的汽车燃料的规定将让各炼油厂自由使用汽车燃料的生产方法和技术。此外，设置任何燃料的排放上限使各炼油厂要么引进技术或自行研发生产排放量低于上限的汽车燃料的技术。此政策方案将带来大量的重复研究，但重复研究没有明显的坏处，因为它可能会使创新更快并使技术更加多样化。生产更清洁汽车燃料的方法和技术会有很多。技术市场供应商之间的竞争会增强，从而降低了生产更清洁汽车燃料的成本。

WCAB则可以在不妨碍竞争的前提下将汽车排出的废气减少到理想水平；炼油厂在生产技术方面有更多的灵活性，他们可以自行研发新技术，而如果引进技术的成本较低，他们也可以选择使用其他公司技术来生产。

#### 5.4 方案四。引进排放税

取消生产更清洁的汽车燃料的规定将让各炼油厂自由使用各种方法和技术生产汽车燃料。根据汽油排放的比例征税将使各炼油厂根据减税的边际效益等于排放减少的边际成本的原则进行生产。各炼油厂或者引进其他公司的生产技术，或者自行开发生产污染最少汽车燃油的最有效的技术。设置汽车排放上限的政策对于一些已经致力于生产汽车燃料污染小于上限值以提高其燃料需求的公司可能是无效的。因此，此监管方案将大大激励各炼油厂投资研发以生产出更清洁的汽车燃料。和方案三一样，将有许多可用于生产更清洁燃烧的汽车燃料的替代技术。技术市场供应商间的竞争会增强（因为排放税更好地激励各公司投资研发，因此带来的竞争甚至比方案三下的竞争更激烈）将降低生产更清洁汽车燃料的成本。

向加油站按比例征收排放税使消费者为他们开车带来污染付出代价。汽车燃油税将提高油价，减少西部地区汽车燃料的需求。如果较高的汽油价格对消费者造成的伤害低于降低空气污染所产生的社会福利，则这样的税收政策会最终增加消费者福利。而制定最优的汽油排放税并不容易。

炼油厂在生产技术方面有更多的灵活性（如方案三），他们可以自行研发新技术进行生产，而如果引进技术的成本较低，他们也可以选择使用其他公司技术来生产。

#### 5.5 方案五。不实行任何监管

取消所有法规将使炼油厂可生产任何他们想要的汽车燃料。然而，业界应该制定一个任何汽车燃料排放水平的自愿认证制度，因而消费者可以了解哪种燃料造成的污染较少。西部消费者将因此决定购买哪种类型的汽车燃料，从而决定他们愿意为减少车辆的废气排放付出多少。如果不对汽油排放水平征收任何税费，消费者不会愿意付出很多来减少汽车燃料带来的污染；因为他们不会自愿为自身对环境造成的污染买单。因此，空气污染将远远超过在其他监管框架下的预期的水平。

## 6. 决议

主要问题是哪些政策将导致适当的创新。三个关键的问题是：

- 政策是否足够灵活，是否让创新者自行确定最佳的方法来达到目标？
- 政策是否应用于污染物，即是否直接适用于外部性而不是其他替代品或技术？
- 政策是否足够深远，即它适用于一系列产品，是否有利于激励消减技术的持续创新？<sup>1</sup>

方案四可能是在实现降低汽车排放目标的同时最有利于消费者福利的政策方案。方案四兼具灵活性和深远性，并直接应用于污染物。方案三排在第二，因为它不够深远，没有鼓励创新。方案三和四还消除了方案一带来的不利于竞争的限制。方案一减少西部空气污染，避免该行业的重复研究，并且以最高效的炼油技术为标准生产清洁燃烧的汽车燃料。然而，方案一是最有可能损害竞争的，因为该政策要求生产清洁燃烧的汽车燃料须有技术许可证，从而导致了技术市场的垄断。该政策还通过提高汽车燃料的提炼成本和制造西部汽车燃料市场进入屏障，而限制了供应商在汽车燃料市场的竞争力。因此导致了西部燃料价格的上涨和消费者福利的减少。方案二通过限定技术垄断价格可以消除这些不利因素，但同时也打击了各公司开发新生产低污染燃油技术的积极性。方案三和四取消对汽车燃料的生产过程中的使用技术的规定，从而允许炼油厂更灵活地选择生产技术。这两个方案都使空气污染保持在理想水平之下。此外，方案三和四都大大激励各炼油厂投资研发以开发出生产更清洁燃烧的汽车燃料的精炼技术。方案四通过征收排放税改变汽油的需求。方案五的灵活性最大，各炼油厂可自行选择炼油技术而没有任何废气排放限制标准，也没有税收，但方案五没有提供任何激励机制以减少排放量，投资开发生产更清洁的汽油燃烧技术，因而不会减少西部地区的空气污染。

<sup>1</sup> 有关环境创新关键问题的再思考，见经合组织（2009）“环境政策的框架条件，创新和转移。”[http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF)



其他语言的电子版的竞争评估工具书可以在以下网页上下载：

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

阿拉伯语 / العربية

日文 / 日本語

中文

韩文 / 한국어

英文 / English

罗马尼亚文 / Român

法文 / Français

葡萄牙文 / Português

匈牙利文 / Magyar

俄文 / Русский

印尼文 / Bahasa

西班牙文 / Español

意大利文 / Italiano

土耳其文 / Türk



关于更多竞争评估工具信息，请联系我们：

[DAFCOMPContact@oecd.org](mailto:DAFCOMPContact@oecd.org) / [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)