



竞争评估工具书

原则





竞争评估工具书

第一卷 1：原则

版本 2.0

经济合作与发展组织

根据1960年12月14日在巴黎签署并于已于1961年9月30日生效的《公约》第一条规定，经济合作与发展组织（OECD）应当推行以下既定政策：

- 争取成员国经济与就业达到最高的持续增长，不断提高成员国的生活水平，同时保持金融稳定，从而促进世界经济法展；
- 在经济发展过程中促进成员国和非成员国的快速发展；
- 根据国际职责，在多边和非歧视的基础上，促进世界贸易的扩展。

OECD

最初成员国有：奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。下述国家分别在下列日期相继增补为成员国：日本（1964年4月28日）、芬兰（1969年1月28日）、澳大利亚（1971年6月7日）、新西兰（1973年5月29日）、墨西哥（1994年5月18日）、捷克共和国（1995年12月21日）、匈牙利（1996年5月7日）、波兰（1996年11月22日）、韩国（1996年12月12日）。欧盟也参与OECD的工作（《OECD公约》第十三条）。

© OECD 2011

除美国以外的其他国家，复制本书或本书部分章节以用于非商业或教学等用途须经过CFC的同意，其地址是：Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19。美国须经过the Copyright Clearance Center的同意，其地址是：the Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>。复制本书或本书部分章节用于其他所有方面的申请须经过OECD 出版社同意，其地址是：OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

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。工具书中最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估；
- 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。

竞争评估原则不仅提供了体现竞争优势的案例，而且对竞争清单进行了介绍,并且对各国政府政策在竞争方面的评估提出了一些指导方针。本卷还有另一副卷---

竞争评估指南，该卷对在执行竞争评估时的一些关键问题提供了详细的操作指导。竞争评估工具包由这两卷共同组成。进一步的相关资料可在经合组织的网站，目前是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。

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

目录

第一章：竞争评估和竞争核对清单.....	7
第二章：竞争如何有利于消费者.....	17
第三章：将竞争评估纳入政府的日常运作.....	23
第四章：竞争评估和市场监管影响评估的整合.....	31
附录：对竞争评估的理事会建议案.....	53

第一章*

竞争评估和竞争核对清单

本章概述竞争核对清单及其在竞争评估中的地位。
对此已经较熟悉的读者可以直接参阅副卷--*竞争评估指南*

1. 引言

政府行为通常是旨在推行和保护重要的公共政策目标。通常有多种方式可达到这些政策目标,因为消费者福利往往因为竞争的增加而得以提升,因此评估政策的竞争效应是非常有意义的。¹

这个工具包演示如何执行这一评估。它为监管者和立法者提供了一个的实用方法来确定重要的竞争限制,并且可能的话,如何避免竞争限制。经合组织理事会推荐竞争评估(见附录A)。

该方法首先根据一系列问题的回答,“竞争核对清单”,来表明拟执行的法规政策可能对竞争的巨大不利影响。竞争核对清单可以帮助政策制定者在法规制定的初始阶段就重点关注法规对竞争产生的潜在影响。

虽然大多数的法规并不会对竞争产生重大的损害,竞争评估的过程确(竞争核对清单只是其最初阶段)给监管者和立法者提供了分析的框架以减轻或避免潜在的竞争问题。同时,竞争评估还可以通过帮助确定可能的备选方案以减少或消除对竞争的潜在危害,而不影响预期政策目标的达到。

* 本章由Sean Ennis准备,更详细的报告由Rex Deighton-Smith和Vivek Ghosal准备。

¹ 第二章将提供体现竞争优势的案例。

本章的其余部分描述了核对清单的四大类问题.决策者们应核对对此四类问题的回答是否是“是。”

竞争核对清单

如果拟执行的政策有以下任一影响，则应该实行竞争效应评估:

(A) 限制供应商的数量或经营范围

如果拟执行的政策:

1. 授予某供应商提供商品或服务的特许经营权
2. 确立颁发营业执照或经营许可证制度
3. 对某些类型的供应商提供商品或服务的能力进行限制
4. 大幅提高市场的进入或退出成本
5. 对公司提供产品或服务，资本投资和劳务供应能力设置地域 壁垒

(B) 限制供应商的竞争能力

如果拟执行的政策:

- 1.控制或影响商品和服务的价格
2. 限制供应商进行广告宣传或市场营销的自由
3. .设置有利于某些供应商的产品质量标准, 或者设置过度超前的 产品质量标准
4. 大幅提高某些供应商的生产成本（尤其是对市场新进入者和
5. 现有企业进行区别对待）

(C) 打击供应商参与竞争的积极性

如果拟执行的政策:

- 1.创建自我管理或联合管理的体制
2. 要求或鼓励供应商披露产量，价格，销售额或成本的信息

3. 对特定行业或特定供应商给予一般竞争法的豁免

(D) 对消费者可获信息及其选择的限制

如果拟执行的政策：

1. 限制消费者的选择能力
2. 通过直接或间接增加更换供应商的成本来限制消费者选择供应商的自由
3. 从根本上改变消费者进行高效购买所需的信息

2. 是否应该对供应商数量和经营范围进行限制? (见附录A)

限制供应商数量可能导致市场强权²并削弱市场竞争。当供应商数量减少，供应商合作（或共谋）的可能性将增加，同时单个供应商提高价格的能力也因此提高。市场竞争程度下降将使供应商不再积极满足消费者的需求，长期经济效率因此而下降。即使政策制定者有充分的理由限制供应商数量和经营范围，也应该权衡限制市场进入带来的效益和放松市场进入对市场强权形成的阻止作用。

2.1 授予特许经营权(见附录A1)

对于对生产某种产品或提供服务授予特许经营权意味着管制的市场垄断的确立。历史上，授予特许经营权往往是因为存在“自然垄断”³。如果特许经营权授予的期限很长，则往往是鼓励大量基础设施投资的手段，因为没有特许经营权所激发的投资积极性，大规模的基础设施建设投资是不可能发生的。但有时特许经营权还被适用于非自然垄断的情况下。

特许经营权在很多方面最终导致市场进入壁垒。特许经营权可能导致垄断定价和市场强权等其他问题。这种后果是不可能通过法律法规完全避免的。因为监管者往往在避免市场强权和保护消费者方面成功的经验很少，所以应该限

² 供应商市场强权是指相对于竞争市场中价格，产品质量和创新水平而言，供应商有利可图地进一步提高价格，降低产品质量，或减少创新的能力。

³ 当只能向一个供应商购买产品或服务时，就产生了垄断。“自然垄断”是指一个供应商比两个或更多供应商总成本还低，更加有效地提供产品。

制特许经营权,只有对其他可达到同样政策目标的候选政策进行仔细研究和考察之后,再谨慎的确立特许经营权的价格及其期限。

2.2 营业执照或经营许可证(见附录A2)

营业执照或经营许可证颁发制度必然会限制市场进入。其资格要求可以包括最低正规教育或相关经历的要求,也可以包括个性的要求。例如,所谓的“适当人选”则是对董事会层面的官员能力的测试,该测试在金融行业很普遍。有时候,通过实行“公共利益”测试,要求潜在的市场进入者证实市场对自身提供的服务“需求”,在某些情况下,还需证实其进入不会对现有企业经营产生不利影响。在极端情况下,甚至限制营业执照颁发的数量。

营业执照和经营许可证颁发的要求往往高于保护消费者所需要的要求,并且不必要的减少了消费者的选择,人为地提高了价格。虽然营业执照和经营许可证是以保护消费者为目标的,但是其带来的壁垒效应却往往保护了现有企业。因此为了实现监管目标的要求,应确保营业执照和经营许可证的要求不会过于繁复。

2.3 对某些供应商提供商品和服务能力的限制(见附录A3)

有时候,政府对某些类型的供应商参与一定经营活动的能力进行限制。例如,一些政府要求所有的房地产经纪人提供的政府授权的服务,从而限制或禁止低成本服务经纪人,或着有偿服务的经纪人提供相应的服务

⁴。其实这样的限制是过度的,因为这些政策往往过度的限制了参与的供应商数量,降低了供应商之间的竞争,导致了更高的价格并且没能达成对消费者更有利的合同条款。

当政策目标是对地区经济或小企业进行扶持时,其他候选政策包括直接补贴(明贴)或税收优惠,对关键领域制定更有利的法规条款,或采用公众/教育运动。

2.4 大幅提高市场进入或退出的成本(见附录A4)

提高市场进入和退出成本的政策将阻止新入市者进入市场,市场参与者因而逐渐减少。比如严格的产品检测要求以及要求从业人员达到过高的教育或技

⁴ 见http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm.

术资格标准。为了使这些条例对竞争的负面影响达到最小，政府有时对一些特定企业给予豁免。比如，对小规模的汽车生产企业给予机动车辆测试豁免或部分豁免，即仅仅对其产品进行较简单的检测。

2.5 对商品，服务，资本和劳动力流动的限制(见附录A5)

对商品，服务，资本或劳动力在国内流动加以限制的规章制度往往是地区性政策的政策工具。这些限制条件人为地削弱了该地区的市场竞争，减少了供应商数量从而可能导致供应商实施市场强权，提高价格。

对其不利影响的评估应基于以下几个方面：是否在限制性措施和达成政策特定目标之间存在明显的联系；是否其限制是达成政策目标所需的最少限制；是否合理的分析表明政策目标将通过这些限制性措施而达到；是否有条款对限制性措施进行了明确的时间期限限制。

由于受到政策保护的供应商大量的游说，“暂时的”保护性措施有可能发展成准永久性政策安排。对于这些限制性措施，通常存在可达到同样政策目标的其他政策，直接津贴和规章的优惠待遇则是较好的候选政策。

3. 是否存在对供应商的竞争能力的限制?(见附录B)

规章制度能以多种方式影响供应商竞争能力，包括限制广告宣传和市场营销，设立产品或服务质量标准，对商品或服务的价格进行控制，在此，我们并不打算对其进行全部概括。这些限制可以降低竞争的强度和范围，因而导致价格升高和产品种类减少。

3.1 控制商品或服务的价格(见附录B1)

政府通常对传统的垄断部门，比如公用事业部门的价格进行监管。这种类型的价格监控可能对消费者有利，以弥补消费者因为选择范围缩小而导致的福利损失。但是价格监控有时也用于有很多供应商的市场。一旦最低价格被设定，低成本供应商不能通过为消费者提供性价比高的商品而赢得市场份额。同样的，设定最高价格将大大挫伤供应商产品创新的积极性，并且供应商将在最高价格附近形成价格联盟。

最低价格制度有时是过度价格竞争的应对措施。在这种情况下，最低价格监管通常被视为使小企业免于“不公平”竞争的保护手段。因为价格管制制度往往导致价格较高或者部分需求没有被满足，我们应对该制度的影响进行仔细的评估。最高价格监控通常是限制市场进入的必然结果。价格监管制度的可行候选政策是允许更自由的市场进入。

3.2 **限制广告宣传和市场营销(见附录B2)**

对供应商广告宣传或市场营销能力加以限制的规章制度通常是为了防止欺骗性或误导性广告宣传。有时对广告宣传的限制措施旨在减少有社会负面效应或者容易导致过度消费的广告。或者有时候，对容易受广告影响的特定群体如儿童宣传的广告进行一定限制。只要没有过于宽泛的应用这种限制性政策，其社会效益十分显著。

但在很多情况下，广告宣传和市场营销限制性措施应用过于广泛，从而对竞争形成过度限制。因为这些措施限制了新入市者告知消费者其存在和通告其产品或服务性质和质量的能力，所以可能对潜在入市者更加不利。仅对欺骗性或误导性广告进行限制的政策通常被认为是可行的候选政策。

3.3 **设置有利于某些供应商的产品标准， 或者设置过度超前的产品标准(见附录B3)**

制定标准的规章制度通常对消费者有利。这些制度确保不同供应商新产品的相互兼容性，有助于新产品的行销。但是标准设置往往会给某些供应商带来其他供应商没有的优势。以环境保护制度为例，虽然对轻微有毒成分排放的限制性措施有利于保护公众健康，但是该制度可能只对小部分的供应商有利。例如特定生产技术要求，或者设置过度严格的标准，使得资源相对缺乏的生产企业很难或不可能达到该标准。再如，对特定产品类型设置最低质量标准可以对竞争产生显著的制约作用。标准设置制度有着非常合理的政策目标，如保护消费者避免因为使用该产品而导致的伤害。但是当一些消费者对低成本的偏好高于对高安全标准的偏好时，这样的标准是否需要就不再那么显而易见了。即使消费者非常清楚相关的风险，他们仍然愿意购买便宜但质量较低的产品，如果这样的产品却因为商品质量标准而被逐出市场，则消费者福利将因此而降低。

对产品标准制度而言，存在其他可行的候选政策。比如，为了保护消费者而设置的最低标准，可由披露产品特征的政策替代。而考虑改变排放标准时，

为了使政策对竞争产生的负作用最小，政府可以开展排放权的交易或者对小型企业提供暂时性援助使得该企业达到新标准。

3.4 提高某些供应商的成本(见附录B4)

有时，政府规章制度会无意地提高一些供应商相对其他供应商的成本。造成这种成本不对称的一个原因是过度要求应用某一生产技术。或者是因为所谓的“祖父条款”。“祖父条款”通常对现有供应商进行新制度豁免，而要求新入市者遵守新标准。这样的制度安排通过大幅提高某些供应商的成本将可能造成行业内竞争关系的扭曲。同时还将阻碍市场进入，减少创新，减小市场竞争的强度和压力。虽然成本差异制度是不利的，但并不意味着监管应该总是力图保证供应商成本完全一致。

在职业资格方面，其祖父条款的实施往往是基于以下认识，即广泛的执业经验可以替代更高标准的职业资格。在生产技术方面，祖父条款的实施通常是为了确保有足够的时间来摊销以前投资的沉没成本。可以通过对其有效期的限制使得该条款对竞争的限制最小。一般而言，我们应该对祖父条款采取审慎态度，因为该条款通常造成对既得利益者的保护。

4. 是否打击供应商竞争积极性?(见附录C)

规章制度不仅可以改变供应商竞争力，而且能通过影响其竞争积极性而改变供应商行为。供应商竞争积极性下降有两个主要原因：第一，有些制度可能促进了供应商间的联合，第二，有些制度可能导致消费者更换供应商的能力和积极性下降。当然还存在其他原因，比如对利润或市场份额的管制就限定了竞争效益。在自我监管或联合监管的体制下，如果供应商之间的产出和价格等信息越来越互通有无或者对某一行业或部门进行竞争法豁免，卡特尔式的行为⁵就容易出现。卡特尔是不利于社会福利的，因为他们限制了产量，提高了产品价格，消费者利益因此受到损害。因此必须权衡卡特尔带来的风险及其潜在利益,例如更快的新技术认证。

4.1 自我监管和联合监管(见附录C1)

在没有政府立法支持的背景下，当行业或职业协会全权对其成员的执业行为实行监管，则此监管被称为“自我监管”。如果政府对起码部分由行业协会

⁵ 当竞争者达成协议通过限制竞争比如通过设定价格，限制供给，分享利润或操纵投标以增加其集体利润时，卡特尔就产生了

制定的条例给予法律上的确认和支持，则此监管为“联合监管”。自我监管和联合监管体系因为其适当的技术标准和与科学技术的同步性而有巨大的效益。

但是，这些体系也有显著的限制竞争作用。尤其是，行业/职业协会通常会采用某些降低供应商参与竞争积极性或减少供应商竞争机会的政策规定，比如广告限制和禁止折扣的条款。此外，过度严格的职业资格要求也将减少市场进入。因此，政府应该保留一定的权利，以阻止行业/职业协会利用其职权抑制市场竞争的行为。这包括自我管制或管制应受制于竞争法，或者确保相关政府机构有权同意或反对协会的管理制度。如果行业协会执意坚持政府不可接受的条例，该机构有权以政府的规章制度加以替代。

4.2 对披露供应商价格，产出或销售额的规定(见附录C2)

要求市场参与者披露其价格或产量的信息有助于卡特尔的形成，因为卡特尔成功的关键在于其成员可以有效监视其他成员（或者“共谋者”）的市场行为。当市场中参与者寥寥无几，市场进入壁垒较高，产品相对同质和信息---如价格或产量变化的信息---传播相对及时时，卡特尔产生的可能性更高。

实施价格和产量的信息披露制度可以增加消费者可获取的信息，有时侯也可以提高市场的效率。但是，当有可能产生卡特尔时，这样的制度将带来负的净效应。信息披露制度存在其他可行性政策。当信息收集主要是为了政府制定政策，则没有对其进行披露的必要。当收集信息是为了帮助消费者或进行一般性统计时，则宏观统计和特定的公司统计相比，前者对卡特尔支持作用更小。

4.3 一般竞争法豁免(见附录C3)

在很多国家，特定供应商或经济部门可从一般竞争法豁免中受益。有时，这些部门受制于各部门的竞争法。或者，没有任何法规对其限制竞争的行为进行约束。如果一般竞争法执行中存在大量损害行为，将产生一系列不利于竞争的后果，如卡特尔的产生，价格的滥用和出现阻碍竞争的合并⁶。

如果有充分理由说明竞争法豁免是合理的，则应该考虑尽可能的缩小豁免的范围。比如，政府可能要求所有生产特定产品的供应商将其产品销售给许可经营的垄断中间商，这样的制度安排和非强迫性的出口合作安排相比，后者是更好的制度选择。

⁶ 合并是指两个(或多个)以前独立的供应商联合形成一个更大的供应商。

5. 是否对消费者可获信息及其选择有限制?(见附录D)

5.1 限制消费者决定其购买的商品或服务的能力(见附录D1)

有时法规限制了消费者的选择。例如，一项规定可能会限制消费者只能购买当地的医疗服务。这样的规定不利于护理质量的提高，阻碍了消费者到其他地方的诊所就医（例如，轮候时间较短，有更好声誉的诊所）。

限制消费者的选择可能是有害的，因为供应商缺乏动力向消费者提供物美价廉的产品和服务。

5.2 通过增加更换供应商成本限制消费者选择供应商的自由(见附录D2)

监管制度可以通过改变“转换费”---由消费者承担的因为更换服务商而导致的显性或隐性费用---来影响消费者更换服务商的意愿。产生转换费的原因有很多，包括合同期限过长或供应商有各自专属的资产，比如电话号码和指定服务商是捆绑在一起的，这些都将带来更换的不便。当消费者面临较高的转换费时，供应商可对其商品或服务征收更高的价格。因此供应商有时通过支持相关政策以获取征收较高转换费的资格。

降低或取缔转换费带来的竞争效益如此之高，政策制定者应该尽可能的避免征收或提高转换费。当征收转换费的可能性较高时，在规章制度中应该包括对其征收的限制或禁止性条款。对将转换费合法纳入政策法规的举措应给予应有的谨慎。

5.3 从根本上改变消费者进行高效购买所需的信息(见附录D3)

当政府放松管制，并推出了以前不存在的市场，消费者将对以前未曾购买过的商品作出选择。以购买电力为例。当消费者有权在新市场选择供应商时，消费者对各公司提供的各项服务及其价格更加难以比较和评估，很难区分好和坏。因为对新商品或服务缺乏必要的信息，由此带来的危害是市场改革可能因为消费者的抱怨而失败。

在这种情况下，新市场的诞生最好同时伴随着有效信息系统的建立，为消费者比较各项商品和服务提供参考。

6. 当问题的答案是“是”的时候

提高监管质量的重要一步是确认哪些管理制度将过度限制市场竞争。核对清单是确认这些制度的可靠基础。每一大类下的小项指明了哪些规章制度可能对竞争产生制约作用，但不排除其他抑制竞争制度的存在。

以核对清单为基础,可能只有少部分的规章制度有可能对市场行为产生过度限制。但是如果初期评估表明有可能存在对市场的过度限制时,则应考虑进行全面深入的评估。第四章介绍了如何进行评估。第3章讨论如何将竞争评估融入政府日常运作。

第二章：

竞争如何有利于消费者*

本章例举了很多关于竞争如何有利于消费者的案例

市场改革的一个重要原因是，政府显然认识到了竞争所带来的好处¹。竞争评估工具包侧重于为政府提供实用的工具，以制约对竞争的过度限制。但在使用工具包之前，对以下这个问题有必要进行思考：为什么提高企业之间的竞争是一个值得追求的目标？

企业间的竞争能提高生产效率，通过创新向消费者提供更新更好的产品，进而促进经济增长和提高消费者福利。一般来说，供应商之间的竞争，通常导致较低的价格和更多的选择。案例是了解这些好处的最好方法。插文1展示了一些精选的案例。这些例子是为了说明竞争带来的总体优势，而没有集中在监管限制方面。

插文1：消费者从竞争中获益的案例

1. 航运港口。

20世纪70年代阿根廷开始对一些海港服务实施私有化。这一阶段的私有化并没有使生产力得到很大的提高。过度的管制和太少的港口机构使得基础设施方面的投资仍然不高。在20世

* 本章的案例是Vivek Ghosal提供的。

¹ 监管行业宣扬竞争对诸如电信，电力和航空公司的许多好处之一是它将减少因为政府管制而导致的产能过剩，从而提高生产效率，降低价格。Muris（2002）指出，事实上，因为很多行业得私有化或开放，各国政府都清楚地认识到竞争的好处。

纪90年代，私营公司被允许经营公共港口和建立新的港口或投资于基础设施。在布宜诺斯艾利斯港，五个私营公司承包了其6个终端，而港口管理局仍然拥有基础设施（港口承包模式）的所有权。改革带来了很大的成果，1990年至1995年货物装卸增加了50%，劳动生产率大幅上升了275%，而阿根廷港一跃成为拉丁美洲最便宜的港口。1997年，努埃沃港的货物吞吐量超过南美洲最大的港口桑托斯（巴西）。而且外国公司也参与了新港口，比如萨拉特港的建设。

资料来源：

Lourdes Trujillo和Tomás Serebrisky。“评估阿根廷的港口改革：成果和未来的挑战”，世界银行，2004年。

http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf

“贸易和经济发展方面的基础设施建设”，世界贸易报告，世界贸易组织，2004年。

2. 零售商店。

关于市场竞争的提高对超市和其他零售商店的影响引起很多学者的关注。Hausman和Liebtag的研究表明，在美国，当沃尔玛最初进入市场时，其价格比在其他零售连锁店销售的价格，如Kroger, Publix, 和Target, 低10%至25%。在休斯敦，沃尔玛在Kroger附近开了一家商店，即使Kroger因为新的竞争者的到来也下调了价格，Kroger的销售额因此下降了10%。此案例表明消费者因为沃尔玛的进入而获益。市场竞争的提高带来的其他效应包括：

- (a) 更多的新产品和商品种类;
- (b) 店面的重新装修，使得过道更宽，灯光照明更亮和商品的排放更加有序合理;
- (c) 更多的结算窗口。通过设置法律规定而阻止新商店开张将导致消费者失去获取价格效益的机会。

资料来源：

Jerry Hausman和Ephraim Leibtag。“市场竞争给消费者带来的效益：沃尔玛效应分析。”

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

“沃尔玛对Target的冲击”华盛顿邮报，2005年12月16日。

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. 铁路。

Lalive和Schmutzler（2007）研究引入竞争对德国巴登符腾堡州(Baden – Württemberg, 德国最大省) 1994年至2004年客运市场的影响。他们发现，虽然库雷在改革10年后仍然在市场中占主导地位，但它的竞争对手，NE运营商的市场份额从改革初3%扩大到2004年的13.2%。在1994年至2004年间，巴登符腾堡州的服务班次大幅度增加。那些引进改革的运营线路比没有引入竞争的运营线路发展得更好。他们还发现：

- (1) 总运输量增加了29%；
- (2) 引入竞争的运营商的总运输量增加更多（引入竞争的运营商的总运输量增加了45%，而没有引入竞争的运营商只增加了22%）。
- (3) 库雷以外的营运营商运营的线路从原来的19增加到了39。总之，引入竞争导致运营班次的增加

，从而给顾客带来了更多的方便。

来源:

Rafael Lalive和Armin Schmutzler。“探索竞争对铁路市场的影响,”苏黎世大学, 2007年2月。<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. 陆路交通。

有证据表明,法国道路货物运输条例的改变增加了就业。前总理巴拉迪尔取消了过去运输商品超过150公里需要政府许可的规定。改革后,公路运输价格的下跌和利润的下降表明之前公路运输部分存在很高的利润。在就业方面,改革之前就业增长率为1-1.5%。改革之后几年,就业增长率为5,现在仍以每年约4%的速度递增。虽然改革及改革的具体的实施举措导致了1992年和1995年的罢工。但是,根据Cahuc和Kamarz(2005年)的研究,改革的净效应是创造了更多的就业机会。

资料来源:

OECD“竞争与监管的法律专业草案的圆桌会议讨论摘要。”竞争和监管第2工作小组,2007年10月。(见Francis Kamarz,第16页)

Cahuc, Pierre和Francis Kamarz。“De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle,”对经济部和劳动部的报告,2005年6月,法国,巴黎。
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. 汽车零部件。

Warren-Boulton和Daniel Haar(2007)

)实证估计了汽车碰撞零部件市场竞争给消费者带来的经济利益。他们的研究表明,当Keystone推出可替代原设备制造商(OEM

)的产品时,消费者从两方面得以受益。这两方面的受益是:(a

)Keystone的价格通常会低于OEM的价格;和(b

)Keystone的进入和带来的竞争使得原设备制造商生产的零部件不得不削价。他们的计算表明:(a)Keystone产品的价格平均比原设备制造商生产的零部件低26%。(b)竞争使得原设备制造商生产的零部件的价格平均分别下降了约8%。

来源:

Frederick R. Warren-Boulton 和Daniel E. Haar“汽车零部件市场竞争给消费者带来的好处。”微观经济咨询和研究机构,2007。
<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. 图书出版。

1997之前的帐面净值协定(NBA)禁止英国和爱尔兰的书商以低于出版商拟定的价格出

售书籍。NBA被废除后，最畅销书籍的平均折扣率是28%。NBA刚刚被废除时，41%的书籍以折扣价格出售。

6年后的2006年，52%的书籍以折扣价格出售。废除NBA还带来了其他好处，例如：

(a) 新书出版率以之前的每年3%的速度增长到现在的每年已超过4%的速度增长；(b) 有更多的书店可供消费者选择，并且客户服务得到大幅改善。

来源：

“竞争的好处：英国案例解析”<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. 房屋。

Atterhög (2005)

使用实证数据分析位于瑞典大都市外的公寓市政住房公司实施的住房私有化对租金和服务质量的影响。他认为：(a) 在一些市场，更激烈的竞争导致较低的租金，租金下降了2% -5%；但是(b) 服务质量并没有因为私有化有显著的提高。住房质量因不同的公寓业主而不同。

来源：

Atterhög, Mikael.

“日益竞争激烈的瑞典住房市场，及其对房租和家庭住房服务质量的影响，” 房屋理论与社会，第二卷。22日，第1期，32-49，

2005。 <http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. 证券交易所。

由于两个海外竞争对手-

Liquidnet和AXE计划在澳大利亚设立分公司，在其竞争威胁下，股票市场垄断运营商澳大利亚证券交易所开始提供证券经纪费折扣。Liquidnet是美国上市公司，而AXE ECN是由新泽西证券交易所主要经纪公司花旗，联邦银行，高盛，麦格理银行和美林证券背书的公司。AXE和Liquidnet为占30%证券交易额的基金经理的场外交易提供了替代交易系统。

来源：

“交易所削减费用应对竞争。”西澳大利亚，2007年8月25日。

<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. 航空公司。

在20世纪90年代以前，欧盟的航空市场在航空公司航线和价格方面有着严格的监管。协定成员国之间的市场准入限制，往往只允许一家航空公司服务数量有限的指定路线。在20世纪90年代，各国国内市场开放，最终成为所有欧盟授权的运营商可自由竞争的市场。更多的竞争机会导致低成本航空公司的出现。日益激烈的竞争带来的后果有：(a

）为了和低成本运营商竞争，传统运营商也开始提供如网上预订和竞价的服务。简化收费结构带来了低费率，更大的灵活性和更多的选择。例如，订购和周六晚上留守的限制被废除；（二）价格大幅度的下降。欧盟运营商的最低非出售的名义票价平均下降了75%；（c）欧洲航班频率增长了78%。在此期间，国内航班的频率增加了一倍多；以及（d）服务种类也有所增加。1992年至1997年，抽样调查的航线的航空公司数量从3家增至4家，2003年也有进一步的增加。

来源：

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. 有线电视。

美国联邦通信委员会（FCC）为了鼓励竞争，最近不再允许仅限于有线电视公司和公寓住宅区之间的合同津贴。FCC估计这将导致有线电视订购价格下降30%。除了价格下降以外，有线电视供应商在日益激烈的竞争中将为公寓居民提供更多的选择，和更好的服务质量，而居民也可以有更多的余地选择供应商。

资料来源：

“刺激影视节目供应商对多个住宅单位居民的竞争和丰富观众选择的定律。”美国联邦通信委员会，2007。
<http://www.fcc.gov/>

“公寓住宅区可能从美国联邦通信委员会反有线电视公寓合同中受益。”按揭新闻头条，2007年10月21日。
http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. 电讯

（A）移动电话市场的成长对固定电话供应商带来了重大的竞争挑战。并且VoIP改变当地电信市场的速度也几乎一样快。根据Balancing Act发表的一项新报告表明（总部位于英国的电信咨询公司），非洲小型初创公司提供的便宜的VoIP服务带来的竞争威胁，使得从非洲打到欧洲和北美的电话费用急剧下降。在对大多数电信服务供应商的调查中，Balancing Act发现2005年几乎所有非洲电信服务提供商对主要国际城市每分钟费率为1.00美元或1.00美元以上。2006年只有19家电信服务提供商仍然以此收费。2007年大约一半多一点的电信服务提供商国际费率下降为0.25美元，并且此费率被广泛的应用于不同国家如阿尔及利亚和肯尼亚。

来源：

“非洲：关税下跌，VoIP增长”2007年3月8日，经济学家情报单位。
http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4

（B）1995年，新加坡政府颁发了第二家移动电话服务供应商于1997年运营的营业执照。这一决定反映了政府有意增加SingTel的竞争压力，以应对国际竞争的加剧和扩大。

MobileOne公司于1997年4月进入市场，占据了大约30%的市场份额从而使价格在一年之内下降了50-70%。服务范围和质量的显著提高，市场的迅速扩大使移动电话普及率从1997年初的14%上升到1997年年底的25%，到1998年底移动电话普及率已接近30%。

来源：

Singh, Kulwant. “新加坡的电信行业政府指导下的竞争，”工业和企业变化。第7册，第4，1998年，第585-599。

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

第三章： 将竞争评估纳入政府的日常运作*

本章概述了竞争评估可有效地纳入政府的日常运作

1. 引言

竞争评估是对政府管理制度，条例，法律法规的评估：（1）确定那些对竞争产生不必要限制影响的制度和条例，并且（2）重新制定相关制度及条例使得竞争不再受到不必要的限制。有效的将此过程纳入政府及其机构的运作中要求有以下五个方面的考虑：

- 哪些政策值得进行竞争评估？
- 在政策制定过程中哪个阶段进行竞争评估
- 谁应该负责草拟并审阅竞争评估
- 如何激励政策制定者进行适当评估
- 实行竞争评估需要具备哪些资源

机构实行竞争评估没有简单的方法。可行的机构安排方案在不同的管辖区域将各不相同。不同管辖区域有大量不同的特征，可行的解决方案也因此不径相同。这些特征包括联邦体系的范围，政府各部门的员工配置和政治环境。虽然本文将从现有的经验中确定几种可选方案，但这不排除还有其他可行方案。

* 本章由Sean F.Ennis 撰写。

2. 哪些政策值得进行竞争评估

竞争评估的深入程度应该和潜在的对竞争的危害程度成正比。为了简化对有过度危害作用政策的确认过程，竞争评估工具书中的竞争核对清单可对政策进行较快的初步评估，以确定对竞争有过度限制的政策，在此基础上再对这些政策进行进一步的评估。大多数的法律法规并不会对竞争产生过度的损害。因而，大多数的法规并不需要进行详尽的竞争评估分析。

*法律，规章制度和条例。*可进行竞争评估的政策包括法律，规章制度和条例。并不是所有的管辖区都将法律作为竞争评估潜在对象。但值得一提的是，实行竞争评估最成功的管辖区域同时也是应用了竞争评估的管辖区域。(见插文1)

*现行政策和新政策。*一些政府对现行政策和新政策都进行竞争评估。这是促进市场竞争的最有效方式。但这需要有巨大的政治意愿。其他政府则只对新政策实行竞争评估。

*全国性政策，地区性政策和本地政策。*在全国范围内,地区范围内或当地范围内实施竞争评估可以在经济范畴找到依据。可以对所有可能产生过度限制竞争作用的政策进行竞争评估。产生这些限制作用的政策有时是全国性的，有的是地区性或本地的。比如，不利于出租车竞争的政策往往属于本地政策。不利于消费者的职业监管制度往往也是地区性政策。有相关的案例表明可对全国性和地区性的政策都实行竞争评估。

插文2.澳大利亚国家竞争政策改革

自1993年赫米尔关于引入竞争以推动微观经济开放的报告以来，澳大利亚政府在1995年同意对不符合公众利益，并对竞争有限制作用的法规进行审核和修改。这项改革导致1700个法规需要重新审核。法规在全国，州和地方范围内进行审核，2001年大部分的审核基本完成。澳大利亚政府提供资金以补贴州和地方政府因为修改法规而导致的相关支出。这项改革之所以引人注目是因为它对现行法规进行了系统性的审核，并且自此改革实行以来，澳大利亚成为经济发展最为突出的OECD成员国之一

3. 在政策制定过程中哪个阶段进行竞争评估

新政策。竞争评估有利于新政策的制定。因此，对新政策而言，应在政策制定的初期，在政策制定者决定如何实施政策之前实行竞争评估。当拟实施的政策对竞争有潜在的过度限制作用时，为了发展可达到同样政策目的却带来较小负面作用的其他政策，和政府竞争专家或监管监督人就这方面进行探讨是非常有用的，而且这样的咨询和讨论应该越早越好。

现行政策。大多数现行政策并不是竞争评估的对象。关键的问题是哪些政策应首先接受审议，因为现行的政策不可避免的更有可能比其他政策对竞争造成了不必要的负面影响。例如，在澳大利亚竞争评审期间，上百个现行政策被确定为对竞争有限制作用。应该优先对这样的政策进行评审，因为一旦发现问題，修改这些政策将牵涉到社会经济的各方面。

4. 谁负责草拟并审阅竞争评估

为了确保政策制定者考虑政策的竞争效应，应该要求制定政策的政府部门实行竞争评估。如此以来，可以确保政策制定者在合适的时机里考虑与竞争效应相关的问题，而这些问题对于及时的、有效的制定政策是非常有必要的。

但是，除非有第三方对其工作进行审核，“一线”政策制定者可能并不会很严肃的看待竞争评估。审核工作可以由监管监督人，竞争评估专家如竞争机构派出的有关人员，或者由以上两种人结合的专家组来承担。

在英国，公平交易办公室（OFT），是一公平竞争机构，负责制定竞争评估的指导方针并对新政策竞争效应进行审核¹。现在，OFT和监管监督人及监管提高部门（BRE）一起承担此责任。为了加强工作方法的沟通和理解，OFT的小部分工作人员将其工作时间分为两半，一半在OFT工作，一半在BRE工作。

实行超出竞争核对清单要求的综合的竞争评估要求具备竞争分析和市场定义等相关能力。因此，在某些国家，竞争机构对具有经济影响的新法规或规章制度通常在其实施之前进行审核。

¹ 2006 OFT 指导方针和OECD 指导方针很接近。见：<http://www.of.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>

在墨西哥，对竞争有影响的新次级法规要求必须由竞争机构进行审核。在南韩，竞争机构有责任对被挑选出来的新规章制度进行审核。匈牙利要求其竞争机构递交对新规章制度的评价。

其他很多国家，在新规章制度实施前都要进行横向咨询。当竞争的审核员能尽早的开展其评估，并只对他们认为有严重潜在问题的政策实行竞争评估，而不是对所有的政策进行评价时，这样的评审将更加有效。

审查机构的独立性非常重要。在澳大利亚，1995年诞生了一个新机构，对国家、州或地区法规和规章制度的竞争政策评审进行监督。国家竞争委员会是一个独立机构，独立于负责审核新规章制度的管理监督办公室和竞争机构。² 澳大利亚的成功充分证明了审查机构独立性的重要性。

让竞争机构或其他政府部门参与竞争评估不应该阻碍政府日后在竞争法下进行的合法行为，竞争评估是基于竞争效应的预测之上的，而预测在现实生活中往往会低估竞争危害或高估竞争效益。

5. 如何激励政策制定者实行适当的评估

制定新规章制度的政策制定者有低报潜在竞争问题的动机。他们有可能认为对潜在竞争问题的确认或者和外部机构比如监管监督人或竞争机构进行讨论和咨询，只会给他们带来更多的工作量而没有任何效益。因此强调竞争评估增加政策产出是非常重要的。

提高政策制定者对竞争评估的积极性和能力有很多种办法，包括：

- 将竞争评估纳入市场监管影响评估（RIA）中
- 财务奖励（FINANCIAL REWARDS）
- 最优执业培训

将竞争评估纳入RIA中。RIA是审核新规章的一套非常正规方式，以确保新规章达到其确定的政策目标。一般而言，RIA的目标是确保规章制度的收益将超过其成本。将竞争评估纳入RIA中，RIA

² 详情见<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>

将更加有效。因为此过程将竞争评估以市场为导向的特征应用在RIA后,使得需要确定政策效益是否大于其成本的政策制定者对此有了更深刻的理解。在这个方面赋予竞争机构一些责任使得管理机构或监管监督人不再需要对其人员进行重新培训。³

财务奖励。澳大利亚是联邦体系,在州或地区实行国家竞争政策(NCP)需要经过州政府的同意。澳大利亚政府根据法规审核和修改的完成程度向州和地区拨款。“NCP拨款是向社会分配改革成果的方式。尽管州和地方对NCP中关键部分负责,但澳大利亚政府却是最终的受益者。因为更多经济行为的发生导致税收收入的增加,澳大利亚政府因此获得了大量的财政收入”。⁴

向州和地方的拨款是显著的。表1陈列了自NCP实施以来的支付情况。⁵

表1. 管辖区域每年收到的NCP拨款(百万澳元)

管辖区域	1997-98 (a)	1998-99 (a)	1999-00 (a)	2000-01 (a)	2001-02 (a)	2002-03 (a)	2003-04 (a) (b)	2004-05 (a) (b)	2005-06 (b) (c)
新南威尔士	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
维多利亚	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
昆士兰	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
西澳大利亚	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
南澳大利亚	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
塔斯马尼亚	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
北领地	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
总计	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

来源: 国家竞争委员会

(a) 来自最后财政预算

(b) 每个管辖区域的拨款反映了永久性扣除和暂停支付的应用

(c) Costello, the Hon.P (Treasurer) 2005, '2005年国家对州和地区的竞争支出', 新闻稿, 2005年12月15日

注解1: 因为四舍五入总计的数据可能有些出入

³ 如何将竞争评估纳入RIA中, 详见第三章及DAF/COMP/WP2(2007)8/REV1 “竞争评估和市场监管意向评估的整合”。

⁴ 见<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>

⁵ 见<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>

注解2: 1999-2000以后的数据包括了财政补贴

虽然支付显得很大, 每年因为NCP和相关改革而带来了生产力的提高和均衡的价格, 根据澳大利亚政府的估计, 其改革收益为国民生产总值的2.5%, 即200亿澳元。⁶

最优执业。对政策制定者实行竞争评估的最优执业培训对竞争评估的成功是重要的。很多政策制定者对竞争效应和经济学并不了解。这样的政策制定者如果不经培训是不可能对竞争效应问题有很好理解和分析的。竞争机构, 监管监督人或OECD可以提供最优执业培训。

6. 实行竞争评估需要具备哪些资源

竞争评估要求的资源相对而言是较少的。例如, 当英国实行竞争评估时, 来自OFT的两位工作人员承担了主要的工作, 并且每年400个规章制度中只有很小比例的制度接受了很细致的审核。其余的审核只是通过类似于第一章的竞争核对清单进行粗略的过滤, 以此来判断该制度是否很有可能带来竞争问题。

更多的资源无疑有助于竞争评估。澳大利亚实施的竞争评估就是资源密集型评估的最好例证, 并且澳大利亚的经济由此得到了很大的发展。⁷

无论竞争评估实施的范围, 在其实施的初期阶段, 对资源的要求是最高的。以最优执业为例, 最初往往要有一大笔支出。以后年份的培训则不需要太多的

⁶ 见生产力委员会(2005) **国家竞争政策改革回顾 生产力委员会调查报告** No.33, 2月28日。 <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>。该报告证实证据很能证明有直接的因果关系。

⁷ 见OECD(2006) **澳大利亚经济调查报告, 政策概述**。“最近宏观经济表现仍然很突出: 国民生产总值(GDP)年增长率平均在3%以上, 如果包括贸易项收入, 实际国民生产总值增长率为4%, 居于OECD少数经济快速增长的国家之列; 失业率下降到5%左右, 是1970以来的最低; 通货膨胀仍然保持在目标范围以内; 在一段长时间的财政盈余之后, 澳大利亚成为OECD为数不多的政府净债务为零的国家之一。自1990年以来人民生活水平稳步提高, 现在已超过除美国以外的其他G7国家的人民生活水平。大规模的改革, 尤其是促进竞争的改革对此有很大贡献。他们在促进生产力增长, 尤其是对90年代后半期生产力的提高有显著的促进作用。这些改革带来的巨大灵活性, 以及健全的财政货币政策体系为澳大利亚抵制一系列的经济冲击如90年代末的亚洲金融危机, 大旱后千禧年的全球经济下滑, 房地产市场下滑, 商品价格上涨等起到了巨大的支持作用”(加入重点)

资源，因为该培训体系的运做会越来越顺利，而且政府官员的个人关系网也都已经建立。不过因为人员更换，持续的人员培训还是有必要的。

7. 结论

将竞争评估纳入政府监管决策可带来很多经济效益。竞争评估可对市场行为受到过度限制的领域进行确认，并提出以达到同样的政策目标但对竞争的制约尽可能小的其他候选政策。鉴于OECD下各管辖区域在机构，法律和联邦体系等方面的环境不尽相同，则最有效的机构安排也将各不相同。但有几点值得注意。首先，当竞争评估纳入RIA中时，监管监督人则更加适合进行竞争评估。第二，竞争机构是实行有选择的竞争评估，对评估提出建议或提供相关培训的最佳机构。最后，将有效的竞争评估纳入政府监管工作中带来的效益是肯定大于其成本的。

第四章： 竞争评估和市场监管影响评估的整合*

本章对如何将竞争评估纳入到市场监管影响评估加以概述

1. 引言

有时对某项提案用第一章的竞争核对清单进行竞争评估时,会发现还有必要对此进行全面评估。通常情况下,这种评估可以纳入到对特殊规定而进行的市场监管影响评估(RIA)的过程中。

一个彻底的竞争评估包括:(一)明确的政策目标,(二)说明可实现同样政策目标的候选方案,(三)评估各方案和对竞争的影响(四)对给方案进行比较。在某种程度上,竞争的评估确定了受影响的行业或相关行业中可能对竞争不利的潜在因素,决策者应该寻求可实现政策目标,但带来的不利竞争因素最少的替代方案。如果找不到这样的方案,则应该对监管政策进行在竞争方面的成本和效益的分析和权衡。只有政策效益超过成本包括对竞争的负作用时,此政策才是可行的。

在过去的十年中,RIA应用已经在OECD成员国中快速推广。RIA已经在OECD多数成员国中广泛应用于大部分甚至所有的新规章制度¹。OECD认为RIA的广泛应用是和政府管理决策过程紧密相关的,并且作了以下评价:

高质量的管理制度被普遍认为是在尽可能小的成本下带来理想效果的制度。政策行为(包括制定规章制度)的最终目标是社会福利的最大

* 本文由Rex Deighton-Smith撰写。

¹ 本文中“规章制度”一般是指各种立法工具,包括主体立法和次级立法。

化，即使这一点已被逐步证明和接受，但是对政府政策行为实际上是权衡不同资源利用的方式还在逐渐理解中。²

基于效益和成本分析，RIA用来比较能达到共同政策目标的各项政策执行情况。

在RIA的广泛应用过程中，随着政策更有效的实施，很多OECD的成员国致力于拓展竞争政策和一般竞争法的范围。这种趋势来自对以下事实的日益认同：最大化有效竞争的程度是实现最优经济增长即社会福利最大化的根本。

显而易见，竞争政策评估和市场监管影响评估之间存在紧密联系。OECD关于监管质量和成效的指导原则中指出应该将竞争影响评估纳入新的和现有的管理制度评估过程中。

但是，在实践中，竞争评估和市场监管影响评估往往是由政府的不同管理部门给予实施的。因此，在实行评估时，通常合作不够充分，有时存在评估的脱节。

一些国家进行了RIA和竞争政策评估的整合。比如，英国从2002年起，竞争评估已成为市场监管影响评估中必备的一部分。欧盟从2005年起也将竞争影响评估纳入了市场监管影响评估。美国在RIA指导文件中明确要求考虑对市场的影响

³。同样的，澳大利亚国家竞争政策也要求所有的RIA报告明确指出被提议的政策是否与国家竞争政策协定一致，并对此进行分析和评估。

本文旨在解析RIA具体执行人员如何将竞争评估纳入到市场监管影响评估中。在大多数情况下，竞争评估只是RIA中较小的一部分。但在有些情况下，竞争评估却非常重要。本文将温习相关评估指标，这些指标往往表明全面竞争评估是合理的。

首先，本文将比较RIA和竞争评估的不同，确认将竞争评估纳入市场监管影响评估过程可能带来的效益。其次，本文将讨论规章制度容易给竞争带来的负面影响。最后，本文将概述全面竞争评估的总体框架。对于竞争核对清单较熟悉的读者可以略过最后一个部分。

² OECD 成员国管理政策：从干预主义到管制治理。OECD (2002)，p44。

³ 见管理和预算办公室文件，A-4，2003年9月17日。

2. RIA 和竞争政策评估

在RIA中采用的成本和效益分析往往是对可能发生的结果进行比较，这种比较是在现有的经济和监管环境中进行的，并且不允许影响这些环境的主要参数有相关变化。而竞争评估更着眼于未来，关注特定变化对决定竞争强度的市场条件的影响，同时也关注政策可能产生的与经济效率和消费者福利相关的结果。

以上指出了两种评估的不同，而竞争评估和RIA的整合不可避免的将缩小这种差异。

因为注重市场动态效率

⁴，竞争评估在市场监管评估中的作用更为突出，并且竞争评估有助于避免监管对市场的过度限制。而且，竞争评估还有助于对受监管影响的主体尤其是受监管间接影响的市场主体进行确认。竞争评估同时还确保基于市场监管影响评估（RIA）结果的咨询更加全面有效。

正如第一章指出的，

无论这部分是RIA的一部分与否，竞争评估的第一步是竞争核对清单。核对清单的结果一般表明大多数的管理制度没有必要实行全面竞争评估。但是，如果核对的结果表明该制度可能对竞争产生不利影响，则应对其进行全面竞争评估。例如，如果核对结果表明存在一项或更多的限制竞争的形式，则应该实施更全面的竞争评估。评估的范围和深度应和对竞争的潜在危害成正比例，通常最好纳入RIA，成为其组成部分。鉴于过去的情况和经验，如果政策的候选方案造成严重限制竞争的可能性微乎其微，全面竞争评估则可以简明扼要。

3. 将竞争政策评估作为市场监管影响评估的要素之一

正如以下将要证实的，一个规管架构设计可能引起一系列制约竞争问题。这表明政策制定者应该试图在政策制定的初期阶段就开始执行竞争评估。同样的，OECD也一贯建议：“RIA应该与管理决策过程相结合，并且此结合过程越早越好”

⁴ 动态效率重点关注随着时间的推移，因为创新，科学技术发展，企业新环境应变能力及发展能力的提高而带来的效率变化。

⁵。因此，这传递了一个共同信息：两种评估都是政策发展过程中不可或缺的部分，而不是孤立于政策制定过程的附属品。

4. 限制竞争的主要形式综述

以下部分将具体阐述核对清单中每一种类型的竞争限制及其重要性。本文试图在“竞争核对清单”表明有必要实施竞争评估的情况下，对初始“竞争评估”提供指导。本文还将着重讨论政府竞争限制性政策的政策目标，同时将提出一系列限制程度较低却可达到同样目标的其他政策建议。并且，本文将给出相关案例。在这些案例中，将对竞争限制性政策制度进行分析，对如何最低程度降低其不利影响给出指导性建议。

核对清单将一系列特定的限制竞争措施划分为四大类。其实，某些特定的限制措施可以同时归为其中的两类。比如，创建自我管理或联合管理的体制可属于第一类“限制供应商数量或经营范围”，或属于第二类“限制供应商竞争能力”。因此，每一项限制措施定位在哪个大类下是根据实施此项限制措施将带来的最普遍的结果而决定的。但是分析者应该考虑每项措施所带来的所有可能负面影响。

本文旨在介绍在RIA下全面竞争评估的相关框架和基本概念。在此，本文将只进行一般性讨论，和介绍相关概念，更进一步指导将在《《竞争评估指南》》中得以阐述。

4.1 限制供应商数量或经营范围

正如第一章所指出的，限制供应商数量的制度措施可能产生市场强权，因而削弱市场竞争。虽然特许经营权，执照或经营许可证的颁发制度以及公共采购的限制制度是常见的此类政策，但也存在其他形式的限制。一旦发现政策方案中存在这样一条的条款，应该记住，当限制措施导致一个市场的竞争程度下降，那么往往会在互补商品市场及替代商品市场产生连带效应。

4.1.1 授予特许经营权

效益分析

⁵ 见市场监管影响评估：OECD 成员国成功实践（OECD，巴黎，1997），p215。

授予特许经营权制度往往和被称作的“自然垄断”联系在一起。自然垄断意味着随着垄断者产量的增加，其生产平均成本持续下降，直到垄断者的生产足以满足整个市场需求，并且在此情况下的垄断者的平均成本将比由两个或更多厂商满足市场需求的平均成本更低。

虽然政府授予特许经营权是为了约束垄断行为以尽可能地阻止市场强权，但在这种状况下此项政策可确保消费者最低的购买成本。不论涉及自然垄断与否，授予特许经营权或者有效期较长的特许经营权，往往被认为是鼓励对基础设施建设领域进行战略性投资的一种手段。政府通常认为如果不通过授予特许经营权来激发投资积极性，大规模的基础设施建设投资是不可能发生的。但这些政策往往导致过度投资。

限制竞争效应的性质和程度分析

对生产某种产品或提供某项服务授予特许经营权是“设置市场进入壁垒”的极端情况。实际上，授予特许经营权意味着被管制的私营垄断的形成。这种形式的管制必然会给竞争带来巨大的负面效应。

政策应用和其他候选政策分析

授予特许经营权有时被认为是将特定服务引入市场的唯一方式。但是，在考虑采用特许经营权之前，政府应确保没有其他限制较小的可行性政策。

即使市场存在自然垄断的状况下，授予特许经营权是合理的，授予长期特许经营权的根本问题是科学技术变化可以使当初设立特许经营权的合理原因在特许经营权失效之前已经不存在。而且，地方批准的垄断者很容易与反对市场强权的监管者形成对立局面。再加上，这往往要求政府有较复杂的管理方式，所以政府通常在阻止滥用市场强权，保护消费者方面很难取得成功。

如果确实不存在这样的政策，政府可对特许经营权进行拍卖。一旦特许经营权被授予，则更多的注意力应转向如何对其进行管理。比如，比较“定价与折扣”价格管制，“投资回报管制”和“价格上限管制”的适用性。而且，在很多情况下，将特许经营权在两个或三个主体间划分可在享受特许经营权带来的效益的同时保持一定的竞争机制。此外，应向政府或其他经济学家咨询销售权应实施何种形式的拍卖。

4.1.2. 实施颁发营业执照或经营许可制度

效益分析

颁发营业执照通常可以确保只有满足一定资格的供应商才可以成为市场的准入者。执照颁发的条件一般是最低资格要求，例如最低正规教育要求或者对一定专业人士如各种健康专业人员的实际从业经验要求。营业执照颁发制度一般是以保护消费者为目的的。尤其当消费者对从业人员的能力不容易作出判断时，从业合格要求可以防止因为从业能力不足导致对消费者利益的损害。其他要求包括最低保险要求，防止因为经营失败，经营不力或诈骗而导致消费者损失（比如产权转让，旅游服务公司的最低保险要求）。

限制竞争效应的性质和程度分析

当管理政策导致的市场进入壁垒高于达到政策目标所需时，将会产生“厂商保护”效应，而这保护效应通常是生产厂家以需要提升“市场稳定性”为口号所追寻的。当营业执照成为经营的必要条件时，对市场进入的限制程度其实较高，因为往往还有其他的补充规定，比如性格特点测试。其他公司营业执照要求持有一定的保险或满足最低经营运作资本要求。有时甚至对业内公司或从业人员的数目一般有一定的“软限制”。这些可通过进行“公众利益”测试来确定。“公众利益”测试要求潜在的市场进入者证实市场对自身提供的服务需求，在某些情况下，还需证实他们的进入不会对现有公司的经营产生任何不利影响。

有些制度可能使得某些供应商在遵守规章制度方面处于不利地位而导致这些供应商退出市场的压力越来越大，而如果市场进入壁垒也已经很高，这样会对市场竞争有不利影响。和进入限制相比，退出限制没有引起同等的关注。有些退出限制，例如在对以前职工支付不同津贴或者不可偿还履约保函损失方面有过多繁复的要求，从而打击了企业进入的积极性，成为事实的进入壁垒。

政策应用和其他候选政策分析

确保“市场稳定性”不是实施市场进入限制的一个很好理由，因为市场竞争是一个动态的概念，如果要保持高标准的创新和不断满足消费者需求，市场竞争无疑有两个方面：供应商经营失败的可能性和稳定的市场进入（或者有市场进入的可能）。

如以上所建议的，如果消费者对从业人员执业能力无法作出判断，却可能因为错误的选择而产生不可挽回的后果，对从业人员资格的要求则是合理的。正如很多监管领域，其基本原则就是确保所实行的限制性措施是必要的，没有超过达到政策目标所需。因而，产品质量标准不应该过高，只要能保证消费者的安全即可。同样的，对供应商规模（即在每一领域内的店面不能超过一个）的限制应该以对竞争不产生巨大负面影响或效率低下为原则。

类似的，对于强制性保险要求，履约保函等，在考虑其实施时，应根据因经营不利或者服务提供商经营失败而对消费者利益造成损害的性质和程度来定其实施的必要性。同时消费者对潜在损害的知情权以及通过选择供应商来保护自身的能力也是其中重要的考虑因素之一。所以其他能够提高消费者自我保护和获取信息能力的政策是可行的备选政策。

4.1.3. 对某些类型的供应商提供商品和服务能力的限制

对某些供应商参与公共采购的能力进行限制政策往往体现了对特定地区，省市或国家供应商的偏好。或者，政策也可以体现对具备一定特质供应商的偏好。比如对参与公共采购的小供应商实行配额制，或者对于实行特定雇员政策的公司实施配额制。

效益分析

对参与政府采购的供应商类型进行限制的制度可能有多个政策目标。其中最常见的是通过国家或省市的地区优惠政策来鼓励优惠地区战略产业的发展。

限制竞争效应的性质和程度分析

对政府购买参与的限制无疑阻碍了市场竞争，因而直接导致购买成本的增加。考虑到政府购买预算规模，这些对竞争的限制也相对更重要。

而且，这些政策和其他政策之间可能存在一定的冲突。比如，对于一定地区供应商的优惠可能会和支持小企业的政策冲突。

政策应用和其他候选政策分析

当政府成为市场中强大的买方时，其优惠政策对竞争有不可忽视的影响。此问题尤为显著是因为在很多领域存在同样能达到上述政策目标的其他候选政

策。比如，当政策目标是扶持地区经济时，其他候选政策包括直接补贴，或者税收优惠，以及对关键领域制定更有利的条款，或者采用公共教育运动。当扶持小企业成为政策目标时，临时税收/补贴政策以及更加灵活监管方式可成为候选政策。

4.1.4. 大幅提高市场进入和退出成本

效益分析

正如以上所述,提高市场进入或退出成本的政策往往有是为了实现多项政策目标。例如,设立以前工业场所相比更为严厉的清除标准提高了环境保护的标准,但同时也提高了退出(和,事实上,进入)成本。在很多情况下,可能不存在达到同样政策目标的候选政策。因此,为了使这些条款对竞争的不利影响最小,政府将对某些企业进行豁免或者协助供应商达到监管要求。比如,对小规模的汽车生产企业给予机动车辆测试豁免或部分豁免,即仅仅对其产品进行较简单的检测。

限制竞争效应的性质和程度分析

提高市场进入或退出成本的制度将减少市场参与者的数量。如此以来,为了达到一定的收益率,需要以较高的营业收入作为支撑。并且较高的退出成本同样增加了市场进入的风险,因此最终可能削弱市场竞争。

政策应用和其他候选政策分析

如果存在产品使用对消费者造成严重损伤的风险,建立严格产品检测标准是合理的政策安排。同样地,如果存在企业经营失败,经营不利或经营欺诈给消费者带来巨大财政损失的风险,要求提供一定保险或财政能力证明的政策也是合理的,即使这些政策将提高市场进入成本。

有时为了让知情的消费者有更多的选择,可以考虑将信息或产品披露政策作为候选政策。当即使管理政策提高了进入成本,但仍然需要这样的管理政策时,在充分保护消费者权益的前提下,其政策焦点应该放在设置达到政策目标所需的最低要求,以使限制竞争的负面影响最小。

4.1.5. 对商品, 服务, 资本和劳动力流动的限制

效益分析

历史上，很多政策对商品，服务，资本和劳动力跨管辖区域的流动进行限制。这些限制可视为“市场进入限制”一个子集。对商品，服务，资本和劳动力的限制常常做为区域政策的政策工具。也就是说，政府执行这样的限制是为了保持或提高区域经济活力。无论是为了保持政府威望还是基于其他原因，此项政策（尤其是站在全国范围来考虑）还可以用来确保自给自足或者保护“国内的优秀企业”。

此项政策还可以应用于“新兴产业”

⁶。为了保护当地相对未成熟产业的发展，此项政策往往具有暂时的必要性。但是，同时也存在风险。其风险就是由于受政策保护供应商的大量游说，“暂时的”保护性措施有可能发展成准永久性政策安排。

限制竞争效应的性质和程度分析

对商品，服务实行地域性流动限制，将人为地降低该商品和服务的有效市场规模，因而将产生一些对竞争的不利影响。首先，市场集中有可能导致市场强权。其次，规模较小和更加孤立的市场将导致创新能力低，产品种类少，消费者需求因而得不到相应的满足。同时，因为制度原因和市场经济规模或地理规模小等原因，市场进入的速度也将减慢。

政策应用和其他候选政策分析

近几年，对限制商品，服务，资本和劳动力流动的政策规定所产生的竞争损害已日益达成共识。在欧洲，从1992年以来，被称为“四项自由”的商品，服务，资本和劳力的自由流动是欧洲共同市场的基石。

一般而言，上述限制性政策很难通过成本/效益的测试。因此政策制定者应该对含有限制措施的政策提议采取谨慎怀疑的态度。同时，应该基于以下几点对所提议的政策进行评估：是否在限制性措施和达成政策特定目标之间存在明显的联系；是否其限制是达成政策目标所需的最少限制；是否合理的分析表明政策目标将通过这些限制性措施而达到；是否有条款对限制性措施进行了明确的时间期限限制。

⁶ 新兴产业是指还不能在公开的竞争中存活的弱小产业。

4.2 限制供应商的竞争能力

存在大量竞争者并不是高度竞争市场发展的充分条件。除了需要一定数量的竞争者以外，供应商还需要有竞争的积极性。在一般竞争法形式下的管理制度对限制不利于竞争的行为起到很大的作用（比如，限定价格，瓜分市场）。但是这些管制也将大大削弱供应商的市场竞争能力。大多数的限制采取价格控制的形式。或者，管制政策可以限制产品销售或广告宣传的方式或者设置某些厂商难以达到的产品标准。同时也存在其他限制措施，比如对利润或市场份额进行限制，或者实行产量配额制等。

4.2.1. 控制商品和服务的价格

效益分析

正如第一章所指出的,最高价格监管往往是限制市场进入的必然结果。比如,很多国家对出租车市场有很高的市场进入限制,这往往导致了对出租车服务的超额需求日益增加。当市场存在巨大的超额需求,价格将大幅增长。由此为了保护消费者利益,对最高价格进行限制的政策也就应运而生。相反,当市场存在过度价格竞争而导致“掠夺性定价”⁷时,则需要对最低价格进行限制。在这种情况下,最低价格管制往往被视为是一种使弱小企业,地方企业,或者效率不高的企业免于“不公平”竞争的一种保护手段。

限制竞争的性质和程度分析

对商品价格进行控制直接阻碍了正常市场运作。一旦最低价格被设定,低成本供应商不能通过为消费者提供性价比高的商品而赢得市场份额。同样的,设定最高价格将大大挫伤供应商产品创新的积极性。还有,市场对消费者偏好的动态反应能力也将受到制约。最低价格政策还有可能让效率不高的企业存活在市场中,从而不利于市场资源的最优分配,并且降低了市场效率。

政策应用和其他候选政策分析

⁷ 为了迫使其他供应商退出市场或改变其经营行为,供应商暂时将价格定在其成本之下的行为就是掠夺性定价。该供应商将在以后收回其失去的利润。

价格管制其实不是达到上述政策目标的最有效方式。以出租车市场为例，对市场供给进行控制是更好保护消费者利益的方式。就“掠夺性定价”而言，采用一般竞争法规将是更好的选择。因此对价格管制政策应进行更严格的评估和监督。

4.2.2. 对广告宣传和市场营销的限制

效益分析

政府政策虽然一方面肯定广告和市场营销对向消费者传递信息方面的积极作用，但另一方面也禁止广告对消费者的误导和欺骗。对误导性或欺骗性广告的禁止将确保竞争性市场的市场机能免于遭受破坏，并有利于保护消费者对市场的信心。如果很难取得供应商欺诈的证据，尤其是在伪造证据很难获得的情况下，要求供应商提供与其广告一致的可靠的实体证明则是有效防止欺骗的政策手段。

如果产品或服务在特定环境下是有害的，则一般披露要求有利于帮助消费者对其潜在不利因素的了解。最普遍的例子有在香烟广告中披露抽烟与癌症的关系，以及很多允许药品广告的国家要求制药公司对产品进行详细披露。

虽然有些人提议将广告限制政策作为对某些具有社会负面效应或过度消费的商品或服务进行限制的手段，但实际上这些措施在降低商品消费方面作用不大。在这种情况下，广告限制只是减少了消费者可获得的信息量，缩小了消费者的选择范围，削弱了竞争，增加了价格和厂商利润。

在其他时候，以特定群体（例如儿童）为目标的广告受到限制是因为这些群体的成员可能对广告产生与其他群体成员不同的认识。欺骗广告通常是通过广告受众群体的眼睛来判断的。

尤其是在不允许对未成年人进行香烟和酒类广告的地区，如果香烟和酒的广告是针对儿童的，其对公共健康的损害将大大超过广告所带来的任何效益，这样的广告应一并被禁止。只要没有过度滥用这些政策，这些限制性政策将会产生巨大的社会效益。

限制竞争效应的性质和程度分析

在大多数情况下，广告和市场营销的限制过于广泛，从而过度削弱和限制了市场竞争。这些限制政策对潜在的市场进入者尤为不利。因为这些管制将大

大制约市场进入者告知消费者其存在以及通告其提供的商品，服务性质与质量的能力。

对比较型广告的限制，更多关注于价格的比较。因为价格无疑是影响消费者选择的非常重要因素，限制消费者以最低成本获取价格信息无疑将降低市场效率。

通过对广告和市场营销的限制，很多部门成功地屏蔽了竞争。其中最典型的案例是对自由职业的广告限制。通常，这些从业人员本身对其所在行业进行监管，这些行业成员认为广告是不符合其职业道德的，因为他们把为他人服务放在第一位，而把经济利益只是放在第二位。这种观点经不起推敲。《《竞争评估指南》》研究表明限制这些职业的商业行为并不能保护消费者，却大大缩小了消费者可选择的范围，并且大幅提高了成本。

政策应用和其他候选政策分析

消费者权益保护法一般都包括禁止误导性，欺骗性广告。这些措施有利于提高市场效率和市场竞争，并切通常这些政策会避免对特定商品或服务的广告限制。虽然有时，对于特定的商品和服务，我们需要对广告宣传和市场营销实施进一步的限制，但是，我们应该首先谨慎的对这些政策进行成本/效益分析。这些限制通常将增加信息不对称从而导致消费者劣势，和市场效率的降低。

当有必要降低过度消费时，其他可选的政策有信息战和消费税。这些是处理相关问题更直接和有效的方式。

4.2.3. 设置有利于某些供应商的产品标准，或者设置过度超前的产品标准

效益分析

最低产品标准一般是在存在信息不对称，市场失效的情况下为保护消费者而设置的。但是，这种标准可能造成消费者福利的降低，因为如果最低产品标准设得太高，将可能导致消费者无从选择更便宜（更低的产品性能和质量）的产品而降低了消费者福利。因此产品质量标准不应该高于确保消费者安全的最低必要水平。

同样的，与生产过程相联系的排放标准是以广泛的社会效益为基本出发点的。以此为基础的政策目标无疑是合理的。但其对竞争可能产生的不利影响使得我们更有必要仔细权衡政策的成本和收益。

限制竞争效应的性质和程度分析

如果设置的标准与现行的行业惯例大相径庭，则对供应商的市场竞争能力产生极大的制约作用。以对各种有毒物质排放量设置标准环境保护法规为例，虽然环境保护法规对公众健康和良好的环境提供了非常得当和必要的保护，但是如果其标准只对小部分拥有一定科学技术的企业有利，则这样的政策是极其不公平和不利于市场竞争的。

对特定类型产品设置最低产品质量标准是又一限制市场竞争的政策措施。其政策目标是基于因产品使用而导致的损害，对消费者提供一般性保护。但是如果标准高于现行行业惯例，一些市场参与者将很难或者几乎不可能达到此标准。比如，如果只有有成效的技术（可能受专利保护）可满足最低产品质量标准，则上述情况有可能出现。

当其他供应商技术上不能够满足法律规定的标准时，将可能发生大量市场退出，因而体现了该政策对竞争的限制作用。如果唯一能达标的方式就是获得专利技术，则专利权持有人可能为了获取市场竞争优势而拒绝给潜在的竞争者授予使用此专利的执照。或者，即使不存在专利权问题，较小的供应商或资源不够丰富的供应商可能也无力进行相应的资本投资以应用新技术达到新标准。在这两种情况下，供应商的数目减少可能导致这样一种情况：其余的供应商可以提高价格或操纵价格。

政策应用和其他候选政策分析

随着社会偏好和社会财富的变化，与产品质量，生产过程相联系的标准管理逐渐向前发展。一蹴而就的变化将比渐进的变化更有可能对市场竞争产生不利影响。

对于最低标准所追求的政策目标其实通过其他政策也可以达到。当最低标准是为了保护消费者时，此政策目标可通过直接向消费者提供产品风险信息或者强制披露一定产品特性等方式而达到。类似的，当政府想改变排放标准时，为了尽可能减小对竞争的负面影响，政府可考虑对小企业提供财务，技术或其他援助以帮助他们达到新的排放标准。

4.2.4. 提高某些供应商的成本

效益分析

提高某些企业成本的最常见规章制度是“祖父条款”。在此条款下，新入市者必须遵守新的更高标准，而其他现有企业只需遵守旧的较低标准。

有些观点认为,在某些情况下这样的条例是必要和适当的。以职业资格为例，这些观点认为长期的实践经验足以满足更高的新职业资格标准。以生产技术为例，这些观点认为应该给予足够长的时间来摊销和当时环境及其标准相匹配的投资沉没成本。

限制竞争效应的性质和程度分析

通过提高某些供应商的成本（如新入者或执行新标准的供应商）“祖父条款”也具有破坏竞争关系的潜在危害。这项政策将阻碍市场进入，因而减少创新及削弱市场竞争强度。

政策应用和其他候选政策分析

此政策的负面影响可以通过限制政策时间期限以及根据适当的原则严格确定豁免期。不过在准备实施此项政策时，鉴于其有保护既得利益的现实结果，我们应该给予更多的考察和评估。

4.3 打击供应商竞争的积极性

在前几个部分中着重强调了限制政策减少了供应商竞争的机会。政府政策还可以打击供应商的积极性。

通常,供应商可以联合起来获取最大的垄断利润。因此有助于或鼓励供应商之间合作的政策措施将降低竞争的积极性。

当政策措施方便了供应商分享市场敏感信息如价格，成本和产出等信息的时候，就一定程度降低了供应商的竞争积极性。如果政策限制了消费者更换供应商的能力，则一定程度减轻了市场竞争的压力。当供应商对政策的制定和实施发挥很大作用时，则这些政策对市场竞争将产生巨大的不利影响。

4.3.1. 自我监管和联合监管

效益分析

在政策制定和实施方面，政府可以选择自身全权负责，也可以选择让行业或行业协会参与其中。在没有政府立法支持的背景下（往往在政府的迫切要求

下），如果行业协会全权负责监管政策的制定实施，则这是“自我监管”。如果政府对行业协会的自律规定或政府和行业协会联合制定的行业规章制度给予法律支持，则是所谓的“联合监管”。

对于从未有过任何监管的行业，联合监管更加适用。行业或职业协会参与政策制度的制定和实施可增加被监管者对政策和制度的信任度。因为行业或职业协会的参与意味着政府在制定政策时征求了专业意见，其政策和制度的制定是基于对所监管的行业全面了解基础上进行的。

同时，对政府而言，因为行业或职业协会的参与，政府自身不必要对相关市场及行业参与者的职业资格和职责进行深度调研。政府进行联合监管的成本比政府单方面全面监管的成本可以低很多。政府可以说服行业成员在接受有限资金的情况下，承担制度制定和实施的主体任务。

限制竞争效应的性质和程度分析

由被监管对象制定的政策和制度可以确保其技术标准是适当的，并且是和科学技术同步发展的。但是同时也存在制约竞争的风险。比如本着保护消费者为目的的严格职业从业资格标准（尤其是对原从业人员给予豁免）将间接减少了市场进入者，因而造成了价格的上升。同样一些“道德基准”的职业规范，比如限制在广告中披露价格，可能削弱厂家的竞争力，而并非保护了消费者。行业或职业协会在参与政策和制度的制定过程中，会存在以公众利益为借口而为行业成员谋效益的动机。

在这样的情况下进行竞争评估的最根本要求并非仅仅着重于所阐述的政策目标，也并非研判其动机，而是对其产生的影响进行评估。因而，当评估如在联合监管中常常发现的“竞争障碍”时，以下三个问题可以帮助对于此方面的评估：（1）竞争障碍将会给消费者带来具体什么样的损害？（2）拟定的限制政策是否适当地针对此损害？（3）是否试图阻止的消费者损害超过了因限制竞争而带来的消费者损失？

当行业或职业协会在制定政策制度过程中处于主导地位时，我们尤其应该对其制定的政策和制度进行关注。比如，法律行业通常禁止“减价”，“招揽生意”，或律师之间联盟，以及大多数的广告宣传。在很多情况下，随着政府在行业监管中的作用越来越大，这样的限制逐渐被取消。

政策应用和其他候选政策分析

一个成功的联合监管体系要求其行业协会有广泛的成员基础。如果行业协会能够对没有遵守行业规定的成员实施有效制裁（包括行业除名），行业协会必然有较高的威望。同时有效的制裁措施又反过来加强了消费者对政策和制度的信赖。

政府应该阻止行业协会利用联合制定制度的权利试图限制市场竞争行为。这包括相应的部长有权同意或拒绝批准相应的行为准则，同时如果行业协会执意坚持该准则，则部长应以政府的规章制度来对此加以替代。

4.3.2. 对披露价格，产出或销售额的规定

效益分析

政府要求公司披露市场价格，产量等信息，可以达到降低消费者搜寻信息成本，增加消费者可获取信息的目的。在某些情况下，可以通过增加消费者对市场的理解，降低交易成本而提高市场效率。

限制竞争的性质和程度分析

要求市场参与者披露其价格或产量信息将大大有助于卡特尔的形成，因为卡特尔成功的关键在于卡特尔成员可以有效监视其竞争对手（或其他卡特尔成员）的市场行为。当市场中参与者寥寥无几，市场进入壁垒较高，产品相对同质化的情况下，这样的政策更可能带来对竞争的不利影响。

如果行业中普遍存在对广而告之或“建议”的价格存在私下折扣的行为，公布价格信息的政策更有可能引起限制竞争的作用，不然的话，竞争者很难得知竞争对手的实际价格。在强制披露实际价格的情况下，卡特尔成员则能够辨别其他成员不遵守“协议”价格和产量的欺骗行为。

政策应用和其他候选政策分析

当市场有大量的竞争者和市场进入壁垒相对较低时，卡特尔形成的可能性将大大减小。在这种情况下，信息披露要求在降低市场信息搜寻成本方面将起到积极作用。然而，在相对集中的市场，信息披露要求将产生负的净效用。供应商寥寥无几和标准化产品市场，相对于大量供应商存在的市场，前者的信息搜寻成本要更低，而卡特尔形成的风险却要高很多。因此信息披露制度所带来的潜在效益也就更小。

如果价格或产量信息披露被认为有利于卡特尔的形成，则存在其他不支持卡特尔形成的候选政策。当收集信息是为了政府的政策制定，则没有必要进行信息披露。当其目的是为了帮助消费者或进行一般性统计，则宏观统计和特定的公司统计相比，历史统计和当期统计相比，前者对卡特尔的支持作用更小。宏观统计不能帮助卡特尔成员洞察其他成员违反协议的行为，而公司统计能很清楚的反映出公司违反协议的行为。因为卡特尔通常需要分享当前的信息来决定如何分配产量和设定目标价格，所以历史统计对卡特尔并不能提供足够的帮助。

4.3.3 一般竞争法豁免

效益分析

在很多国家，特定经济部门可从一般竞争法豁免中受益。有时这些部门受制于各自部门的竞争法，或者没有任何法规对其限制竞争的行为进行约束。

一般竞争法的豁免有很多合理之处。在一些情况下，允许供应商之间的联合是为了鼓励供应商的发展以增强其在出口市场的竞争力。在其他情况下，当市场中存在大量小规模供应商，而其产品的购买者却是市场垄断者时，政府想通过鼓励供应商的联合而产生对等的市场力量（比如大量农产品）。很多被高度监管的公司同样享受一般竞争法豁免，是因为部门监管体系足以替代一般竞争法。

限制竞争效应的性质和程度分析

如果一般竞争法执行中存在大量损害行为，则将导致卡特尔，价格滥用和不利于竞争的合并出现。而且，因为不同的部门受制于不同的监管环境，而有可能引起经济扭曲。这种经济扭曲因为歪曲了消费者的购买决定而对经济福利有重大的不利影响。

政策应用和其他候选政策分析

OECD认为应尽可能的缩小一般竞争法豁免范围，或完全消除一般竞争法豁免：

*作为一般改革战略，政府应该**扩展竞争政策有效性和适用范围**。应该重新审视竞争机构和竞争法的有效性和适用范围，必要时应对此加以强化。如果缺乏公共利益不能得到更好的体现的证据，应该完全取消竞争法豁免。（经合组织的监管改革报告，1997年，第271页）*

当有充分理由表明继续实施竞争法豁免是合理的，则应该考虑尽可能的缩小豁免范围。比如，政府可能要求所有生产特定产品的供应商将其产品销售给许可经营的垄断中间商，这样的制度安排和非强迫性的出口合作安排相比，后者是更好的制度选择。

4.4 对消费者可获信息及其选择进行限制

前面都集中在确保供应方的市场运作没有不适当的限制。而这部分将着重于需求方在确保良好市场竞争和提高消费者福利方面的重要性。

4.4.1. 对消费者购买商品或服务能力的限制

效益分析

虽然当消费者可以没有任何限制的选择时,市场通常工作得更好。但并不总是这样。尤其是当决策者认为，消费者有可能作出有潜在的长期损害的不明智的决定时，他们可能限制消费者的选择。例如，政府可能会限制某些止痛药物产品的供应，这样，购买药力更强和具有一定危险的止痛药需要医生处方,而药力较弱的止痛药是可以在柜台发售。一般而言，当消费者面临不完整的，混淆，误导或难以译解的选择时，为了帮助消费者进行有效有益的选择，政府可能会限制消费者的选择。

除政府以外，私营企业对消费者的选择进行限制也非常常见。例如，餐馆的菜单实际上是对消费者选择的限制。汽车设计方案也限制了客户只能从这些方案中进行选择。其实这些限制往往是有利的，因为它们使专业化和低成本成为可能，同时也保证了满足了消费者的一定偏好。当面临很多选择时，消费者可能很难作出抉择。

限制竞争效应的性质和程度分析

政府限制消费者的选择可能导致对消费者的选择形成过分限制。政府对隐形眼镜购买需要处方的规定可能导致医生滥用其职权,而只向病人推荐其代理的品牌,消费者从而不能购买更加便宜的隐形眼镜。

限制消费者的选择可能削弱企业在价格和质量方面的竞争。

政策应用和其他候选政策分析

当政府限制消费者的选择时，很多候选政策方案可以考虑。也许最自然的替代方案是将更好的信息公布于众。但限制选择往往意味着信息是不够的。以隐形眼镜处方为例，可以对购买隐形眼睛需要处方的规定进行修改，要求推荐自有品牌的医生必须提供充分的信息，从而使隐形眼睛供销商可以以此确认合法的相关替代品。

（如需详细资料，请参阅竞争评估指南第4.4.1，竞争评估工具包第二卷）。

4.4.2. 通过增加转换供应商成本限制消费者选择供应商的自由

效益分析

“转换费用”是由消费者承担的因为更换供应商而引起成本。

相关例子有：

- 利用长期合同“锁定”消费者并对消费者在合同结束前更换服务商实行严厉的经济处罚；
- 鉴于电话号码是和相应的供应商捆绑在一起的，因为向消费者征收管理费或便利费，更换服务商不再是消费者的明智选择。

征收转换费用的条款说明供应商因消费者更换服务商而承担了相应成本和费用。如此以来，征收转换费用的条款可以提高消费者福利，并且是符合公平原则的。例如，因提前结束合同而引起的罚款往往是针对捆绑式的产品，说明供应商需要填平只收取了一部分款项的产品成本。

限制竞争效应的性质和程度分析

通过提高转换供应商所引起的成本，转换费用条款能大幅降低供应商的竞争力。对于新的竞争行业，转换费用有利于现有供应商保持自身在市场中的强势地位。

以北欧电力市场为例，不同国家消费者更换供应商的行为是完全不同的。比较其管理体系，可以发现转换的行为方式和转换费用的性质及其在各国的适用程度相关。

如果更换服务商给供应商带来实实在在的费用，则供应商向消费者推销成本的行为将不可避免的存在。但是，如果征收转换费是为了降低交易成本，则

更换行为减少会对竞争产生不利影响，在考虑此项政策时我们应该权衡降低交易成本带来的收益和限制竞争产生的成本。

以上案例均是在政策中明确规定了转换费用。但是，还有一种可能是，制度条例并没有明确规定转换费。如果政府对此保持沉默并默许供应商征收新费用或不断提高转换费，则提升竞争的政策目标将大打折扣。

政策应用和其他候选政策分析

在市场格局变动的市场，比如以前处于支配地位的供应商面临来自市场新入者的竞争压力，保持较低的转换费是确保有效竞争得以发展的必要条件。虽然还需要其他条件（比如，公平享用垄断网络通路的条款），但是转换费仍是竞争市场的最根本问题。

如果管理制度旨在推行促进竞争的市场改革，在审视该制度时，应以审慎的态度仔细研究任何明确征收转换费的条款，只有具备很充分的理由时才应考虑实施这样的条款。如果在转换服务供应商的过程中，供应商不得不提供相应的特殊服务，而此项服务伴随着可观的成本，则征收一定的转换费则是可以接受的。

但这种情况并不能被认为是常见的。即使因为转换过程导致的成本很高，但如果降低或取缔转换费带来的竞争效益足够大，则管理者应坚持阻止供应商为填平其成本向消费者征收转换费。客户购买决定之前的企业间的竞争，可抵减转换成本减少的负面影响。

同时也应考虑当前的供应商因为竞争压力而开始征收或增加转换费的可能性。如果这种可能性很大，则应在管理制度中对此加以限制或禁止。

4.4.3. 根本改变消费者有效购买所需信息

当政府放松管制，放松管制时常伴随着新选择。消费者可能会面临必须对从未购买过的商品作出选择。例如，私营企业会定期创新出高新技术产品。消费者面临这样的选择并不是不寻常的。

虽然有时所有消费者都必须做出选择，但这可能会出现对必需品的购买方面。在许多国家，电力被广泛使用。电业放松管制不仅使得工业用户可以选择供应商，而且为普通消费者提供了选择供应商的机会。工业用户通常会很快得到一切适当的知识而做出正确的选择，但并不是对所有的零售客户能够这样做。当家庭用户有权选择自己的供应商时，电力公司通常使得他们很难评估各

供应商的服务，例如，供应商通常采取这样的策略：首先逐户上门销售基本服务，然后再提供更加复杂的服务包，使得客户很难对复杂产品进行比较。

由于“新”产品的性质，这种销售方式没有信息披露要求，可能因为消费者的投诉而导致电力放松管制的改革被驳回。当预期放松管制可以降低价格，许多消费者却因为选择新的供应商而最终支付更高的价格时，改革被驳回的风险则会增加。

为确保放松管制的改革成功，应该对新产品的信息披露有一定的要求，从而为消费者进行比较提供了参照点。

除了提供更好的信息以外，其他的政策方案还包括政府管理信息和培训方案。这些包括散发传单或通过公共服务的电视广告，来对消费者进行相关的培训，以帮助他们在放松管制后作出明智的选择。

5. 执行竞争影响评估的均衡原则

本文提供的核对清单为确认限制竞争的管理制度提供了可靠依据。但负面影响的重要性各不相同。竞争效应评估深入程度应和初始评估确认的不利影响大小成正比。实施深入评估是有成本的，只有初期评估表明拟实施管理制度带来的潜在制约作用足够大时，进行更广泛的竞争评估才是必要合理的。

被监管行业的竞争环境性质是决定竞争评估的重要因素。如果行业竞争激烈，有大量竞争企业，市场进入和退出都很频繁，以及产品和服务的创新能力强，则对此行业的竞争评估不是很紧迫。相反，如果市场相对稳定和集中，市场进入有一定的限制，则管理制度对竞争的不利影响在该市场会更加严重。

在更加全面的竞争评估中，应着重评估该制度对市场竞争强度决定性因素的影响，尤其是：

- 管理制度是否将导致市场供应商数量减少以至于供应商之间的合作或卡特尔联盟成为可能？
- 拟实施的管理制度是否会对竞争行为产生深远影响，如是否大大降低市场进入或市场创新积极性？
- 拟实施的管理制度是否限制了供应商参与竞争的能力和打击了供应商的竞争积极性？

为了获得准确的评估，评估者对市场本身的性质和范围应该有一个很清醒的认识。这就是所谓的“市场的定义”。首先要明白市场的产品是什么？被监管的产品或服务与其他产品或服务之间存在什么样的替代关系？市场相对停滞，还是充满活力，具有较快的科学技术创新和较多的新产品？市场的地理范围是什么？市场是当地的，还是跨地区的，或是全国性的，甚至是跨国的？

6. 在实施RIA中进行全面评估的简易程序

实施全面评估的第一步是从RIA过程中确定新管理制度的基本政策目标。其次，应确定已有的竞争限制条件。从而分析拟实施的政策中存在哪些不利于竞争的因素，其程度和规模进行分析。在某些情况下，考虑当前的竞争压力是有益的，例如，“对相关市场进行定义”，虽然这可能是非正式的或繁琐的过程。当使用“市场的定义”有所帮助时，它会是一个很好的工具，但不应该是必须的。主要的一点是一定要确保评估者认识到，现实存在什么竞争，以及什么样的竞争是可能的。最后，应对候选政策的竞争效应进行评估和比较。

更完整的关于如何执行完全竞争评估的指导，可参阅《竞争评估指南》的第5和第6章。

7. 整合结果

大多数政策不会对竞争有很大的限制作用。但是，当竞争评估确定管理制度对其被监管的行业或相关产业的市场竞争有显著的削弱作用时，我们应对拟实施的制度的关键部份进行重新考虑，将其与其他可达到同样政策目标但产生较小不利影响的候选政策进行比较。

当不能确定以上候选政策时，我们应对管理制度的成本和效益进行系统和严格的分析和比较。只有分析比较的结果表明，在充分考虑了该政策对竞争产生的危害及其带来的成本之后，拟实施的制度仍可以产生正的净效应时，该制度才可以被采纳⁸。

⁸ 此方法已经在澳大利亚得以应用。澳大利亚国家竞争政策协定下的“立法原则指导”中指出不应该采用限制竞争的法律法规，除非可以同时证明以下两点：第一，该法规产生的效益大于其带来的成本；第二，不存在可达到同样监管目标但对竞争产生较小不利影响的其他政策和制度。见竞争原则协定，5 (1) 条

附录

2009年10月22日，经合组织理事会通过了关于竞争评估的建议案。该建议案的全文如下。

对竞争评估的理事会建议案

理事会，

根据第5条b) 关于1960年12月14日经济合作与发展组织公约；

1997年部长级理事会决议一致认为限制竞争往往需要付出高额的代价，而且无益于促进公众利益，各国应避免对竞争的限制[C /MIN (97) 10]]；

经济合作与发展组织对监管质量和实行的指南[C (2005) 52]呼吁各国政府对新旧法规就其对竞争的影响进行审查；

竞争不仅提高效率，确保向消费者提供其满意的商品和服务，而且还降低了价格，提高了质量，带来了更多的创新和更高的生产效率；

经济增长和就业的增加必须依靠生产效率的提高；

公共政策为商业，社会，卫生，安全，环境安全和其他目标服务；

而有时候，公共政策不适当地限制了竞争；

即使公共政策并无意于对经济进行调节和以任何方式影响竞争，但其对竞争的不必要限制可能会导致一些问题；

可以对竞争产生不利影响的公共政策进行重新修改，使其促进市场竞争，并且实现公共政策目标；

管理和监管行业的改革通常需要对竞争可能产生的影响进行详细评估；

只要能达到所确定的公共政策目标，对平等竞争的损害较少的公共政策应成为政策首选；

一些国家已经开始执行竞争评估；并且

经合组织和很多经合组织成员国已制定了竞争评估工具包；

I. 对各会员国政府的建议案如下：

A. 查明现有或拟议的政策中对竞争的各限制条款

1. 各国政府应采取适当的程序，以确定现有或拟议的政策中对竞争有不必要限制作用的条款，制定具体的和透明的标准执行竞争评估，包括如何准备各评估的过程也应保持透明。
2. 在执行竞争评估的过程中，各国政府应特别注意政策对以下方面的限制：
 - i) 市场参与者的范围或数目；
 - ii) 市场参与者可以采取的措施；
 - iii) 市场参与者参与竞争的动机；
 - iv) 消费者可选的各项商品或服务以及可获的信息。
3. 公共政策应接受竞争评估，即使这些政策是以促进竞争为目标，特别是当它们：
 - i) 建立或改革监管机构或机制（例如，评估应确保除其他事项外，监管者是独立于被监管的行业的）；

- ii) 引进价格或市场进入规定（例如，评估应确保没有更合理的和对竞争负面影响更小的政策）；
- iii) 调整现有的垄断（例如，评估应确保实现其重组措施实际上有利于竞争）；
- iv) 引入市场份额的竞争机制（例如，评估应确保招标过程是有利于消费者的利益得以保障的市场运作）。

B. 修订对竞争产生不适当限制作用的公共政策

1. 各国政府应该制定一个对竞争存在限制作用的现有或拟议的政策进行修订的程序，并且制订对各候选政策方案进行评估的具体及透明的标准。
2. 各国政府应实施更加有利于竞争的候选政策，该政策目标应与追求公共利益的目标一致，并在评估各项政策时应考虑其收益和成本。

C. 机构设置

1. 在机构和资源的制约内，竞争评估应以最有效的方式纳入公共政策的审查中。
2. 竞争的机构或具有竞争专门知识的人员必须以多少的参与竞争评估过程。
3. 应在政策制定的初期阶段对拟议公众政策进行竞争评估。

D. 定义

这项建议案中：

“公共政策”是指法规，规章或立法。

“不适当限制竞争”是指为实现公共利益目标，在综合考虑了其他可行的政策及其成本后，发现政策对竞争限制的程度超过了其必要的水平。

“市场参与者”是指供应或购买商品或服务的企业，个人或政府企业。

“竞争机构”是公共机构，包括国家竞争机构，以提倡，促进和加强市场竞争为己任，但其职权并不限于一个特定的部门。

“市场份额竞争”是指由政府组织的招标，以对特定的市场的供应权进行分配或在不同时期使用有限的政府资源的分配。

“竞争评估”是指对公共政策在竞争方面的效应进行评估，包括考虑对竞争负面影响较小的替代政策。竞争评估的原则应适用于相关的各级政府。

II. 邀请非成员国也参照实行此推荐案。

III. 对竞争委员会的指示：

根据此推荐案，为成员国和非成员国提供经验交流的论坛；

与其他委员会和经合组织的各机构部门一起推广此推荐案；

向理事会报告三年中的相关经验。

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

阿拉伯语 / العربية

中文

英文 / English

法文 / Français

匈牙利文 / Magyar

印尼文 / Bahasa

意大利文 / Italiano

日文 / 日本語

韩文 / 한국어

罗马尼亚文 / Român

葡萄牙文 / Português

俄文 / Русский

西班牙文 / Español

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 / www.oecd.org/competition/toolkit