



## 贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

竞争法和竞争政策问题政府间专家组

第十四届会议

2014年7月8日至10日，日内瓦

临时议程项目3(a)

就竞争法和竞争政策的同行审评工作进行磋商和讨论，审查《竞争法范本》，介绍就《原则和规则》的各项规定进行的研究

## 竞争政策可给消费者带来的益处

### 贸发会议秘书处的说明

#### 内容提要

竞争政策和消费者政策的最终目的都在于增进消费者权益。两种政策均旨在确保市场有效运转，纠正市场失灵，但是它们从不同角度力求实现这个目标。竞争政策规范市场的供应方，目的是确保消费者拥有数量充足、价格适中的选择；消费者政策则处理需求方的问题，目的是确保消费者能够有效做出选择。

本说明详细介绍如何通过执行和倡导竞争政策造福于消费者，并且列举了多个国家的例子。本说明还讨论竞争管理机构、消费者机构和监管机构之间政策协调的重要意义，以及政策连贯一致性(包括后自由化时期公用事业部门的政策连贯一致性)对于保障消费者权益的重要意义。本说明还探讨转换成本、不对称信息和误导性广告等因素，以及这些因素如何影响消费者福利和竞争。报告的结尾提出了增强消费者权能的途径。



## 导言

1. 竞争政策和消费者政策的最终目的都在于增进消费者权益。两种政策均旨在确保市场有效运转，纠正市场失灵，但是它们从不同角度力求实现这个目标。竞争政策规范市场的供应方，目的是确保消费者拥有数量充足、价格适中的选择；消费者政策则处理需求方的问题，目的是确保消费者能够有效做出选择。
2. 本说明列举实例，详细介绍竞争政策可给消费者带来的益处，探讨竞争政策和消费者政策如何相互作用，重点论述这些政策在促进竞争和增进消费者权益方面的互补性。本说明还探讨通过竞争政策增进消费者福利的方法。说明列举了不同国家的案例研究，证明竞争政策可给消费者带来的益处。<sup>1</sup>
3. 如秘书处关于消费者竞争和保护政策的说明中所言，《联合国保护消费者准则》没有拟定消费者的定义。<sup>2</sup> 虽然消费者保护法通常适用于家庭环境中的自然人，但有些法律(例如中国、印度和菲律宾的法律)将适用范围扩大到身为个人业主或自给自足农民的自然人。本说明讨论的是狭义的消费定义。消费者政策的目的是增强消费者做出知情决定的能力，处理消费者利益受损的情况，并采取措施减轻损害，从而保护消费者的利益。消费者受损是指消费者经济利益在以下两种情形中遭受损失：“消费者被误导，购买了原本不会购买的商品和服务；或者购买时所付款额多于在掌握更多信息的情况下会支付的款额”。<sup>3</sup>

## 一. 竞争政策可给消费者带来的益处

4. 竞争政策旨在利用执法和倡导这两项核心要素使市场为消费者服务。竞争执法处理的是因企业获得或行使过多市场支配力而对消费者造成高价、低质、选择有限和创新不足等损害的反竞争行为。竞争执法提供了补救措施，例如在可能出现反竞争兼并的情况下，避免出现导致市场竞争减少的局面。有效执法意义重大，不仅可以制裁已经发生的反竞争行为，还可以遏制今后可能出现的反竞争做法。本章通过介绍不同国家竞争执法和倡导工作的案例研究，论述竞争政策可给消费者带来的益处。

### A. 竞争执法

5. 竞争执法通过查明和制裁卡特尔、滥用市场支配力、不受控制的兼并和在公共采购中操纵投标等反竞争做法，给消费者带来益处。

<sup>1</sup> 如各项脚注所示，本背景说明中列举的案例研究或来自成员国提供的资料，或取自公开的信息来源。

<sup>2</sup> TD/B/C.I/EM/2。

<sup>3</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，2010年，《消费者政策工具包》，52，巴黎。

## 1. 卡特尔

6. 卡特尔通过固定价格、限制产量或分割市场对消费者造成损害。卡特尔还能够大幅度抬高价格。Connor(2014)指出,所有类型的卡特尔在全部时间段长期索价过高的平均中位数为 23%。<sup>4</sup> 对卡特尔有效执法有时能产生直接、明显的效果,使市场价格降低;秘书处在关于卡特尔对穷人的影响的说明中描述的巴西汽油卡特尔一案便是如此:在案件调查过程中,实行突击检查后价格下跌。<sup>5</sup> 对卡特尔的调查和罚款对已经暴露或潜在的卡特尔也具有威慑作用。不过,有效执法不一定能无一例外地使价格立即降低。然而,取缔卡特尔有助于提高效率和增进消费者福利。下面详细介绍了三项案例研究,说明起诉卡特尔可为消费者带来的益处。

7. 巴西的一位面包店主因为面包售价低于竞争对手而受到其他店主的威胁。巴西的竞争管理机构经济保护行政委员会(CADE)在他提出申诉后启动了调查。管理机构以固定面包价格为由,对索布拉迪纽市组成卡特尔的 18 家面包店和 19 人处以总计 650,000 巴西雷亚尔的罚金。由于面包店之间恢复了竞争,这次调查从价格和选择两个方面给消费者带来了益处。<sup>6</sup>

8. 2008 年 12 月,智利的竞争管理机构经济检察院起诉了三家药店,指控它们在 2007 年 12 月至 2008 年 4 月间联合行动,导致 222 种处方药价格上涨。售价平均上涨了 48%,药店的毛收入增加了 5000 万美元。2009 年 4 月,机构与其中一家药店达成和解协议,药店承认组成了卡特尔。2012 年 1 月,保护自由竞争法庭依据行为的严重性和所造成伤害的程度(影响到国内众多消费者),对另外两家药店分别处以 1900 万美元的罚金。2012 年 9 月,最高法院最终维持了法庭的判决,宣称药店将经济利益置于人的尊严与生命及个人健康之上。判决下达后,国家消费者事务管理局(Sernac)和消费者组织对组成卡特尔的三家药店提起民事诉讼,相关案件目前仍在审理中。<sup>7</sup> 这个例子证明了卡特尔给消费者造成的经济损失的程度,还说明竞争管理机构的干预可能促使消费者组织采取进一步行动,对这种状况进行补救。

9. 印度尼西亚的电信市场,尤其是短信服务部门曾经出现竞争方面的问题。1999 至 2004 年间,只能通过一家运营商发送短信,固定费率为每条短信 350 印尼盾。用户无法接通其他运营商的网络。2004 至 2007 年间,新运营商进入了市场,为向本网络内发送的(网内)信息和向其他网络发送的(网外)信息制定了不同

<sup>4</sup> JM Connor, 2014, Price-fixing overcharges: Revised third edition, available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2400780](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2400780) (accessed 22 April 2014).

<sup>5</sup> TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1.

<sup>6</sup> 巴西为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料,竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日,日内瓦。

<sup>7</sup> 智利为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料,竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日,日内瓦。

费率。2007 年，又有三家新运营商推出了网内信息免费、网外信息每条 100 印尼盾的超低费率。印度尼西亚的竞争管理机构商业竞争监管委员会在收到申诉后发现，有些运营商在互连协议中商定网外零售费率，锁定了 2004 至 2008 年的价格，规定网外费率不低于每条信息 250 印尼盾和网络提供商的零售费率。管理机构判定六家运营商组成了卡特尔，估计卡特尔给消费者造成了高达 28,000 万亿印尼盾的损失。在管理机构的干预下，网外费率大幅度降低，每条信息的费率降低了 100 至 150 印尼盾，市场也恢复了竞争局面。运营商开始推出惠及消费者的新产品和新战略。管理机构 2010 年开展的调查研究表明，2007 至 2009 年间，这项判决大约为消费者带来 19,600 亿印尼盾的收益(印度尼西亚 2009 年实际 GDP 的 0.0009%)。<sup>8</sup>

## 2. 滥用市场支配力

10. 在高度集中的市场，占主导地位的企业可能滥用市场支配力，通过拒绝供货、搭售和/或捆绑销售、运力倾销、掠夺性定价或定价过高的方式，排斥竞争对手或剥削消费者。下面的案例研究显示了针对滥用支配地位的执法行动对消费者的影响。

11. 2010 年，毛里求斯竞争委员会调查了块状切达加工干酪市场中某制造商滥用垄断地位的案件，委员会认定，该公司为了将某品牌的块状切达加工干酪产品陈列在货架的最佳位置而提供追溯性折扣，因而违反了 2007 年《竞争法》。委员会就其干预措施开展了影响评估，发现委员会的裁决为两个新品牌进入市场提供了便利，从而加强了竞争，使毛里求斯几乎所有超市切达奶酪的价格下降了近 14%。委员会还估计了消费者盈余增加的幅度，认为在实施干预后的 2011 年 5 月至 8 月这段时间，消费者节省了 800 万至 3,900 万毛里求斯卢比。<sup>9</sup>

12. 另外一个例子，是为衡量日本零售业竞争给消费者带来的益处而开展的影响评估。评估表明，取消大型零售店的入场限制，既提高了服务质量，又降低了价格，给消费者带来了益处。<sup>10</sup> 插文 1 列举了另一种滥用支配力的例子。

<sup>8</sup> 印度尼西亚大学经济系，经济与社会研究所，2011 年，评估文本信息服务竞争对消费者权益的影响，见 [http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles\\_publications/94-competition-and-welfare\\_1379406757.pdf](http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles_publications/94-competition-and-welfare_1379406757.pdf) (2014 年 2 月 28 日访问)。

<sup>9</sup> Competition Commission of Mauritius, 2011, Evaluation of CCM case: IBL consumer goods sales contracts with retail stores, available at <http://www.ccm.mu/English/Documents/Investigations/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf> (accessed 13 February 2014)。

<sup>10</sup> T Matsuura and M Sunada, 2009, Measurement of the consumer benefit of competition in retail outlets, Research Institute of Economy Trade and Industry, available at [http://www.rieti.go.jp/en/publications/act\\_dp2009.html](http://www.rieti.go.jp/en/publications/act_dp2009.html) (accessed 22 April 2014)。

### 插图 1. 巴基斯坦：教育服务搭售笔记本电脑

巴利亚大学要求全体新生必须购买学校进口的笔记本电脑，随后巴基斯坦竞争委员会进行了调查并裁定，校方这一行为属于在提供教育服务时搭售笔记本电脑，而这所大学已经在伊斯兰堡地区的教育界占有支配地位。此外，学生们不仅在笔记本电脑的选择上受到限制，被录取时也未得到必须购买电脑的通知，这种行为进一步扭曲了笔记本电脑市场。最后，分期付款购买电脑的学生被迫接受 12.65% 的贷款利率，相较于该地区市场中可以获得利率为 0% 至 8% 的教育贷款的其他学生，处境十分不利。管理机构进行调查后，校方同意为分期付款购买了电脑的学生退款 1,000 万巴基斯坦卢比。这项裁决既降低了利率，又可防止今后再次出现这种搭售做法，为在校生和今后入学的学生都带来了益处。

资料来源：巴基斯坦为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

13. 定价过高是另一种可能滥用支配力的行为。竞争管理机构很少因占据支配地位的公司定价过高执行竞争法，原因是在实践中难以确定什么是过高的价格，也难以确定这种做法的影响。然而，中国和南非的竞争管理机构近期处理了索要高价的案例。中国的竞争管理机构处罚了占据支配地位、高价出售用于大型基础设施项目的广东河砂的企业，并命令这些企业在决定下达后 6 个月内限价出售河砂。南非竞争委员会要求竞争法庭对一家化学品制造商处以交易额 10% 的罚金，原因是对塑料用丙烯和聚丙烯定价过高。这两起案例均涉及向企业消费者出售商品的定价问题。然而，当定价过高的商品用于生产最终消费品时，这种行为能够影响到很多产品，从而最终对消费者造成损害。<sup>11</sup>

### 3. 兼并

14. 竞争执法的另一个领域是兼并管制。相互竞争的企业之间进行兼并有可能影响到相关市场中的竞争。因此，竞争管理机构依据各项标准(包括兼并后的市场份额、市场集中度、进入壁垒、相关市场的垂直整合和产品差异化)，分析拟议兼并对竞争的潜在影响。竞争管理机构可以通过结构性和行为性补救措施，弥补兼并造成的削弱竞争的影响。例如，2012 年，当时墨西哥的竞争管理机构收到一份兼并方案，称雀巢公司计划购买辉瑞公司在墨西哥的幼儿配方奶粉和营养品部门。管理机构认定，拟议兼并将导致两类幼儿配方奶粉占据 71% 的市场份额，雀巢将控制墨西哥此类产品四分之三的加工设施。估计价格将会上涨 2.9% 至

<sup>11</sup> M Coleman et al., 2014, Australia: Excessive pricing – will antitrust authorities intervene?, available at <http://www.mondaq.com/australia/x/289482/Cartels+Monopolies/Excessive+pricing> (accessed 12 February 2014)。

11.5%。此外，拟议兼并对其他拉美国家也具有潜在的反竞争效应，因为辉瑞在墨西哥的生产企业出口大量产品至智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。管理机构决定阻止交易。随后，当事双方提交了一份消除反竞争影响的补救提议。最后达成和解，要求将辉瑞幼儿配方奶粉和营养品部门留在墨西哥市场所需的所有资产分拆售予第三方。这个例子说明竞争管理机构如何能够成功处置被视为反竞争的兼并。<sup>12</sup>

#### 4. 公共采购中的操纵投标行为

15. 公共采购是竞争执法可以给消费者带来益处的另一个重要领域。全球公共采购平均占国内生产总值的 13%至 20%，因此对于分配和使用公共资金(即纳税人的钱)意义重大。<sup>13</sup> 竞争政策有助于确保以透明、竞争的方式进行公共采购。操纵投标抬高了政府向商品和服务供应商支付的价格，竞争执法对于查明和防止公共投标中操纵投标的卡特尔行为十分关键。插文 2 的例子说明，进行竞争性公共采购可以节省大量资金。

##### 插文 2. 墨西哥：竞争管理机构的建议为墨西哥社会保障局节省了大笔资金

2006 年，竞争管理机构查明，2003 至 2006 年间，墨西哥社会保障局在人体胰岛素和电解质的公共采购投标过程中存在串通行为。社保局是墨西哥第三大公共采购方和拉丁美洲第一大药品和医疗用品购买方。2010 年 1 月，管理机构对操纵投标卡特尔的六家制药公司处以 1.517 亿墨西哥比索的罚金。社保局执行竞争管理机构的建议(包括统一采购、反向招标、降低参考价格、向国际供应商开放招投标)后，在 2006 至 2011 年间节省资金约 460 亿墨西哥比索。

资料来源：墨西哥为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

16. 另一个例子是，南非竞争委员会在 2011 至 2013 年间查处了建筑业的串通投标行为。该委员会认定，300 多份大型公共项目的合约(如体育场和道路建设合约)存在操纵行为，金额高达 46 亿美元。委员会与建筑公司达成了和解协议，所处罚金达 1.46 亿美元。<sup>14</sup> 因此，切实有效地执行竞争法和反腐败法对于确保公共采购中避免出现损害消费者利益的反竞争和腐败做法十分关键。

<sup>12</sup> 墨西哥为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

<sup>13</sup> 经合组织，2013 年，见 <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm> (accessed 22 April 2014)。

<sup>14</sup> D Lewis, OECD, 2014, Fighting corruption and promoting competition, background note prepared for the Global Forum on Competition。

## B. 竞争倡导

17. 国际竞争网络(ICN)将竞争倡导定义为“竞争管理机构通过非执行机制，主要是通过与其他政府实体的关系及提高公众对竞争益处的认识，所开展的与促进竞争环境有关的活动”。<sup>15</sup> 在电信和能源等部门通过私有化和放松管制由垄断市场向自由化市场过渡的过程中，竞争倡导至关重要。现有供应商等利益群体组织有序，而且有能力游说政府采取限制市场准入和市场竞争的措施，这些措施有可能对消费者造成不利影响。相形之下，消费者难以组织起来，发出自己的声音。竞争管理机构可以放大消费者的声音，倡导实行照顾到消费者利益的促进竞争政策。正如秘书处在关于将宣传战略作为竞争管理机构提高机构效力的手段的说明中指出的那样，竞争倡导是一项有力的工具，可以预防反竞争行为、促进竞争及保护消费者权益。<sup>16</sup> 插文 3 列举了这样的一例。

### 插文 3. 西班牙：通过倡导竞争获得其他的交通服务

比斯开省授权一家公司独家提供维多利亚和毕尔巴鄂之间的交通服务，使用这条线路的大多是前往毕尔巴鄂上课的维多利亚大学生。特许经营商的收费被认为过高，学生依照交通法，在经销商经营的线路上安排了专供学生使用的交通服务。这种交通服务的收费远远低于经销商的收费。经销商向市政部门投诉后，主管机构拒绝为学生的计划发放许可。竞争管理机构进行了干预，并与有关各方举行了多次会议，最终提交了一份报告，说明学生们的安排具有正当理由，并要求主管机构发放必要的许可，让学生的平台开始运营。

资料来源：巴斯克竞争管理机构。巴斯克保护竞争法庭。2011 年。见

[http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es\\_informes/adjuntos/INFORME%20TRASPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf](http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TRASPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf) (2014 年 4 月 29 日登录)。

18. 因此，竞争倡导最终给消费者带来了益处。另一个例子是巴基斯坦竞争委员会在巴基斯坦航空运输市场中一个关键的小型部门(巴基斯坦和沙特阿拉伯麦加之间的航线)倡导加强竞争。民航部门执行了管理机构的建议，使四家新的航空公司进入市场，降低了消费者乘坐航班的费用。<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ICN Advocacy Working Group, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, presented at the Tenth ICN Annual Conference, available at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (accessed 15 April 2014)。

<sup>16</sup> TD/B/C.I/CLP/28。

<sup>17</sup> World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest, available at <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (accessed 22 April 2014)。

## 二. 竞争政策与消费者政策之间的相互联系

19. 竞争政策与消费者政策的最终目标是增进消费者福利。《联合国保护消费者准则》确立了竞争与消费者保护之间的联系，指出：“各国政府应鼓励公平和有效的竞争，以便能有最多种类价格最相宜的产品和服务供消费者选择。”<sup>18</sup> 秘书处关于“联合国关于竞争的一套原则和规则”的说明中强调，竞争政策和竞争法对于保护、促进发达国家和发展中国家的一般社会福利，特别是消费者的利益十分重要。<sup>19</sup> 在某些国家，例如澳大利亚、印度、印度尼西亚、日本、塞尔维亚、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，消费者福利或保护消费者利益是竞争法的一项明确目标。加拿大和南非等国更进一步，将竞争行为的目的界定为促进和维持竞争，以便“为消费者提供有竞争力的价格和可选择的产品”。<sup>20、21</sup> 还有的国家依据消费者可能蒙受的损失确定工作重点。例如，欧盟委员会指出，在对占支配地位企业的排他行为适用《建立欧洲经济共同体条约》第 82 条时，委员会重点处理对消费者损害最为严重的行为。<sup>22</sup> 美国联邦贸易委员会“在卫生保健、房地产、油气、科技和消费品等对消费者影响较大的产业中促进竞争”。<sup>23</sup>

20. 竞争性市场激励企业以最优价格提供优质的产品和服务，这样便有可能最终解决消费者政策中的一些关切，例如产品和服务的标准。然而，产品和服务日趋复杂，服务在家庭总体消费中所占比重越来越大，信息和通信技术不断发展、迅速传播，而且上述因素给消费者带来了各种机会；这些趋势使市场更容易受到欺诈和欺骗手段的影响。<sup>24</sup> 因此，越来越需要依靠消费者政策提供弥补市场失灵和保护消费者利益的机制。消费者政策的干预措施确保消费者从广告和标签中获得正确充足的信息，确保他们得到公平的合约条款和义务，确保他们的权利受到尊重。相关的政策工具令消费者的选择成为加强竞争的有效因素，并向企业发出信号：误导性和欺骗性的做法必将受到惩罚。了解自身权利的知情消费者，可以通过选择促进市场中的竞争。例如，欧洲联盟采取的一些消费者保护措施，例如 2005 年通过的《不公平商业行为指令》，旨在“通过禁止误导性广告等不公平

<sup>18</sup> 贸发会议，2003 年，《联合国保护消费者准则》(联合国出版物，纽约)。

<sup>19</sup> TD/RBP/CONF/10/Rev.2。

<sup>20</sup> Canada, Minister of Justice, *Competition Act*, 2010, available at <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-34/index.html> (accessed 22 April 2014)。

<sup>21</sup> South Africa, *Competition Act*, 2000, available at <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (accessed 22 April 2014)。

<sup>22</sup> European Commission, 2009, Communication from the Commission: Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying article 82 of the European Community Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, available at <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/> (accessed 22 April 2014)。

<sup>23</sup> 贸发会议，2008 年，《反竞争商业行为对发展中国家及其发展前景的影响》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

<sup>24</sup> 经合组织，2010 年，《消费者政策工具包》，巴黎。



行为”和侵略性商业行为，“加强正当竞争，增加真正的选择”。<sup>25</sup> 该指令还意图为欧盟各国之间的跨国广告提供便利，从而加强零售行业的竞争。

21. 竞争政策与消费者政策相互促进，推动实现各自的目标。传统观点认为，竞争政策涉及市场的供应方，而消费者政策事关需求方。然而，各方日益认识到，应该协调处理这两种政策，以便采取全面的市场方针；竞争管理机构和消费者机构应该交流信息，协调执法和倡导措施。荷兰消费者与市场管理局以不公平商业行为为由判决一家航空公司缴纳罚金，<sup>26</sup> 这个例子说明，不仅可以在消费者投诉后，还可以在航空公司的竞争对手投诉后，执行消费者保护法。<sup>27</sup> 因此，执行消费者保护法可以处置不公平商业行为，从而加强竞争。插文 4 举例说明卫生保健部门中竞争政策与消费者政策之间的相互联系。

#### 插文 4. 智利：医疗服务价格比较

智利国家消费者事务管理局(Sernac)、卫生管理部门和私营诊所协会之间签署的协议，为促进竞争的消费者政策干预措施提供了例证。该协议于 2013 年 1 月生效，目的在于确保诊所在患者接受治疗前向其告知医疗服务的收费情况，使消费者能够在 20 种服务领域内比较各诊所的价格。协议签署前，患者只能得到预估的总价，不可能对治疗方案包括的不同项目的价格进行比较。现在避免了诊所事后滥收费的可能。

该条例所处置的市场失灵现象，是竞争管理机构对私营诊所市场进行调查后发现的。管理机构发现某诊所对药品和医疗用品收费过高的证据，经市场调研得出结论，诊所之所以可以滥收费，是因为入院的患者缺少选择。要补救这种市场失灵现象，可实行一项适用于所有医疗供应商的总条例，解决患者一旦被诊所接收选择就减少的问题。竞争管理机构向卫生管理部门提交了研究报告和调查结果，卫生部门随之采取了行动。这个案例表明，竞争政策与消费者政策之间存在着互补性，而且，相关部门在确定适当补救措施，处理市场失灵以维护消费者利益方面开展合作，十分重要。

资料来源：智利为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

<sup>25</sup> 欧洲联盟为 2008 年 2 月 21 日和 22 日全球竞争论坛竞争政策与消费者政策之间的相互联系问题第四届会议提供的资料，2008 年 2 月 8 日。

<sup>26</sup> Lexology, 2013, Netherlands Consumer Authority imposes fine of EUR 370,000 on Ryanair, available at <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6b0efb3f-71ae-4aee-8497-0f990b5b6dc6>.

<sup>27</sup> 荷兰为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

22. 在当前复杂的产品市场中，竞争政策与消费者政策之间的互补性变得越来越重要。例如，美国联邦贸易委员会和司法部利用竞争执法和消费者政策工具，增加房地产市场竞争给消费者带来的益处。它们通过执法和倡导活动消除竞争障碍，并为消费者提供信息，包括有关欺骗性按揭广告的信息，使之能够做出知情决定，从而解决了供应和需求两方面的关切。<sup>28</sup> 有些国家实行特别的监督机制，处理某些市场中的竞争问题和消费者问题。例如，荷兰消费者与市场管理局设立了金融监管部这一专门机构，通过开展研究和发布政策建议，监督金融部门的竞争问题，以保护和促进竞争。该部门随之就下列问题开展研究：储蓄产品比价网站、房地产金融市场的竞争风险、金融产品的购买、零售银行市场的障碍及荷兰的按揭市场，这些研究使各方对市场能够损害消费者利益的竞争关切有了深入的了解。<sup>29</sup> 插文 5 另举一例，说明消费者补救措施如何促进市场竞争。

#### 插文 5. 澳大利亚：针对误导性广告的消费执法

澳大利亚竞争和消费者委员会指称苹果公司在澳大利亚销售新款 iPad 时，在广告中宣传说该设备可以接入澳大利亚的 4G 网络。然而，由于硬件不兼容，该设备无法接入这些网络。2012 年 6 月，联邦法院解决了这起争端，要求苹果公司告知消费者该设备无法接入澳大利亚的 4G 网络。该法院还以播放误导性广告为由对其处以罚款。这起消费执法案影响到竞争，因为苹果的竞争对手三星公司出售与澳大利亚的 4G 网络兼容的平板电脑。

资料来源：R Sims (2012 年)。探索协调竞争政策和消费者政策的可能性。在第七届首尔国际竞争论坛宣读的论文。9 月 4 日。

23. 消费者政策确保消费者获得足够的信息，以便做出理性的决定，从而做出选择并刺激竞争。然而，行为经济学的研究表明，消费者存在偏差，其中包括处理能力的偏差(如选择超载)、代表性偏差(以显性价值表示隐形价值)、框架偏差(如相对效用)、默认和定位偏差、时间不一致偏差(如投射偏差)及过度乐观和损失厌恶偏差。这些行为偏差对竞争政策与消费者政策均具有影响。消费者行为偏差表明了需求方对于刺激市场竞争，让市场为消费者权益服务的重要性。<sup>30</sup> 因此，就需求方而言，政策需要确保消费者能够获得和评估做出知情决定所需的必要信息。通过消费执法、市场扫描和有效沟通，帮助消费者消除偏差，被视为

<sup>28</sup> 美国为 2008 年 2 月 21 日和 22 日全球竞争论坛竞争政策与消费者政策之间的相互联系问题第四届会议提供的资料，2008 年 1 月 16 日。

<sup>29</sup> 荷兰为 2014 年 2 月 17 日经合组织关于竞争在保护金融消费者方面的作用的圆桌会议提供的资料，2014 年 2 月。

<sup>30</sup> United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Office of Fair Trading, 2010, What does behavioural economics mean for competition policy?, available at [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/economic\\_research/oft1224.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1224.pdf) (accessed 22 April 2014)。

应对消费者偏差的最佳工具。<sup>31</sup> 但是，单靠消费者政策是不够的。就供应方而言，公司可能企图利用行为偏差，实施不当行为或反竞争做法。因此，应该同时利用竞争法律政策和消费者法律政策，处理消费者偏差导致的失灵现象。

24. 竞争和消费者福利之间也有可能出现冲突。激烈的竞争有可能导致企业为了占据比竞争对手更大的优势而实施不道德行为或犯罪行为。2008 年金融危机之前，过度杠杆化的金融机构采取冒险做法，正是为了占据这种优势。<sup>32</sup> 竞争性市场有时可能不会增进消费者的利益，例如在外部因素方面，特别是环保产品，以及渔业等共同财产资源和公共利益的市场内。这种情况下，需要政府加以调控，以确保实现保护消费者权益的目标。<sup>33</sup>

25. 虽然竞争政策和消费者政策相辅相成，但有可能出现这样的情形：竞争政策为消费者带来新的挑战，消费者政策对竞争产生影响。经合组织列举了几个这种情形的例子。<sup>34</sup> 例如，金融自由化、对公用事业放松管制和专业服务自由化，可能给消费者造成新的挑战。面对更激烈的竞争，市场参与者进入市场的动机可能发生改变，引发消费者保护方面的关切。在刚完成自由化的市场，市场中原有的企业可能试图锁定消费者，令其转投竞争对手的难度更大，代价更高；而新进入市场的企业可能以侵略性的营销手段来扩大自己的市场份额。例如，荷兰消费者与市场管理局曾以误导性上门推销为由对一家新进入市场但行为激进的能源供应商处以罚款。<sup>35</sup> 这种情况下，要给消费者带来益处，需要将短期目标与长期战略结合起来。消费执法可以通过制止不公平的商业行为在短期内造福于消费者，但是如果措施过于严厉，新的市场参与者有可能退出市场，这就背离了提高市场竞争、为消费者谋取更大利益的长期目标。<sup>36</sup> 例如，实行强制性产品标准或禁止对比式广告宣传可能会使低成本企业和产品无法进入市场。<sup>37</sup> 价格透明的要求使消费者受益，但也可能便于企业相互勾结。关键是要在短期目标和长期目标之间保持适当的平衡。

<sup>31</sup> The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2013, Behavioural economics and competition policy, available at <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11586> (accessed 22 April 2014).

<sup>32</sup> ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 1, No. 1 (February 2013).

<sup>33</sup> 贸发会议，2008 年，《反竞争商业行为对发展中国家及其发展前景的影响》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

<sup>34</sup> 经合组织，2008 年，竞争政策与消费者政策之间的相互联系，全球竞争论坛。

<sup>35</sup> The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2011, Consumer authority penalizes Greenchoice for misleading doorstep selling, available at <https://www.acm.nl/en/publications/publication/7460/Consumer-Authority-penalises-Greenchoice-for-misleading--doorstep-selling/> (accessed 22 April 2014).

<sup>36</sup> 荷兰为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

<sup>37</sup> 经合组织，2008 年，竞争政策与消费者政策之间的相互联系，全球竞争论坛。

26. 避免竞争政策与消费者政策相互冲突的一种办法是，协调相关政策，以确保处理市场问题的政策保持一致，并选择最合适的政策工具。下一章讨论通过协调竞争政策与消费者政策及其执行工作，增进消费者权益的办法。

### 三. 通过竞争政策增进消费者权益的办法

#### A. 竞争政策与消费者政策之间的协调

27. 要处理造成市场失灵的根源问题，选择适当的政策措施组合，需要进行政策协调。无论竞争政策和消费者政策的执行机构设置如何，实现政策协调的一个办法是，在宣传和执行竞争法与消费者保护政策的过程中将消费者的利益作为重点。可将竞争执法与增强消费者能力联系起来。自愿解决方案和企业及消费者教育，可以对执行工作起到补充作用。此外，还可以利用社会媒体和通讯工具辅导消费者，特别是在受到规范的市场，帮助消费者更换供应商。<sup>38</sup>

28. 在消费者不能做出知情决定或不能更换供应商的市场中，竞争加剧不一定会为消费者带来好处。企业可能缺乏足够的动力，不愿通过提供更优质的产品和服务进行竞争，反而采用复杂的定价方案，加大比较的难度或者使用误导性广告。信用卡市场便是这样的例子，这种做法可能随着竞争者数量的增加而增加。<sup>39</sup>这种情况需要通过更好地协调政策加以处理。市场调研有可能使我们更深入地了解市场中的竞争问题和消费者问题，帮助我们为发现的问题找到解决办法。竞争执法及增强消费者的能力，可以确保消费者做出正确选择，确保企业不采取不公平的做法和不滥用市场支配力。前一章的插文 4 举例说明了竞争管理机构和消费者管理机构之间的协调。

29. 在涉及资金转账的汇款市场，政策协调至关重要，竞争程度是决定价格的关键因素。费用降低则汇款增加，从而有助于将被排斥在外者纳入正规金融系统，在发展中国家和最不发达国家尤为如此。例如，如秘书处关于消费者保护和竞争政策的说明中指出的那样，竞争加剧使由八国集团国家向外汇款的价格降低。<sup>40</sup>然而，在这个领域，竞争政策与消费者政策对于增进消费者福利都十分必要。竞争政策措施包括便利金融机构进入市场，限制汇款公司和代理商之间的排他性协议。消费者政策应该把重点放在消费者教育上，以便使汇款人能够了解到更多的信息，反过来加强竞争。某些情况下，竞争政策与消费者政策需要得到适当监管框架的辅助。如《2012 年最不发达国家报告》所言：促进竞争会引起监管问题，主要是需要确保汇款系统的可靠性和诚信，避免这些系统遭到利用

<sup>38</sup> C Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May.

<sup>39</sup> ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(1).

<sup>40</sup> TD/B/C.I/EM/2.

(如用于洗钱)，这便是为什么通常只有受到规范的金融服务机构才获准提供汇款服务。”<sup>41</sup>

30. 最近出现了一种将竞争执法和消费者保护并入一个机构，以便实现两种职能之间的协同增效的趋势。例如，荷兰于 2013 年 4 月将消费者管理局、独立邮政电信管理局和竞争管理机构合并在一起，创建了消费者与市场管理局。管理局的首要目标是增进消费者权益，其任务是为企业和消费者提供更多机会和选择。拥有竞争执法和消费执法双重责任的管理机构还有澳大利亚竞争和消费者委员会、新近设立的英国竞争与市场管理局和美国的联邦贸易委员会。

31. 在竞争和消费者保护分别由不同机构管理的国家，也存在其他的合作机制。2012 年，巴西的竞争管理机构经济保护行政委员会(CADE)和国家消费者管理署(Senac)签署了一项技术合作协议，商定交流资料和采取联合行动，加强对消费者的保护并切实打击影响到消费者的违法竞争行为。在这个框架内，竞争管理机构对具体部门中影响到消费者的竞争问题进行研究，并将资料提供给消费者机构，将它对涉及后者工作的竞争案件的裁决通知消费者机构，并向其通报可能影响消费者利益的兼进行为。消费者机构反过来也应竞争管理机构的要求提供资料，与之联合行动，制定并执行各项措施，对因反竞争做法受到调查和惩处的企业、行为波及全国造成普遍影响的企业追究责任，并向竞争管理机构通报所有反竞争做法的证据。<sup>42</sup>

## B. 保持竞争政策、消费者政策和监管政策之间的一致性

32. 要增进消费者权益、提高经济效率，竞争政策与消费者政策之间需要保持一致。Vickers 和 Yarrow 强调，在私有化之后，竞争政策和监管政策对于提高效率十分重要；他们着重指出，对于竞争性产品市场中的效率而言，最关键的因素是竞争，而不是所有权。两位作者指出，在具有自然垄断特点的产业，影响效率的主要因素是监管政策。例如，英国的私有化经验表明，市场准入本身并不总是带来有效的竞争，似宜对竞争进行监管，对私有化进行补充。<sup>43</sup> 澳大利亚竞争和消费者委员会主席也同样说过：“放松管制从来都不意味着没有管制……对某些部门放松管制的时候，更需要采取有力的、全经济范围的、切实有效的竞争监管”。<sup>44</sup>

<sup>41</sup> 贸发会议，2012 年，《2012 年最不发达国家报告：利用汇款和侨民知识建设生产能力》(联合国出版物，日内瓦)。

<sup>42</sup> 巴西为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

<sup>43</sup> J Vickers and G Yarrow, 1991, Economic Perspectives on Privatization, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2)。

<sup>44</sup> R Sims, 2013, Driving prosperity through effective competition, presented at the Mexico Forum, Mexico City, 8 January。

33. 1997 年，巴西的电信服务供应商巴西电信(Telebrás)通过公共特许经营的方式完成私有化，还设立了国家电信监管署(Anatel)，改善了消费者获得服务的机会。这项结构性改革旨在提高电信服务的普及率，进一步刺激竞争和技术开发。私有化之后，每百位居民拥有移动电话的数量由 1996 年的 2.7 部上升至 2006 年的 99.9 部，2013 年又增至 268.3 部。<sup>45</sup> 插文 6 举出另外一个例子，说明在已经放开的部门中，竞争政策与健全的经济监管相结合，会给消费者带来长期的益处。

#### 插文 6. 澳大利亚：国家竞争政策在放松管制的市场中给消费者带来的益处

澳大利亚根据 1995 年制定的国家竞争政策框架进行了全经济范围的改革。这项政策的三个主要方面包括：审查和改革所有限制竞争的监管措施；对公共垄断部门进行结构性改革，促进竞争；在某些关键的竞争部门提供第三方准入。以上所有内容均与曾属国有的公共事业相关，均涉及私有化和放松管制。这项政策在各部门给消费者带来的益处包括：

(a) 在电力部门，1990 年代初至 2004 年间，澳大利亚平均实际电价下降了 19%。

(b) 在电信部门，1996 年至 2003 年间，企业用户收费平均下降了 29%，家庭用户收费平均下降了 17%。

(c) 1990 年代后期，铁路运价大幅下降，小麦运价下降了 8%，某些煤炭的运价下降了 42%。

此外，2000 年放松管制后，虽然为帮助过渡阶段的奶农，对每升牛奶征收了 11 澳分的产业扶持税，但是牛奶的实际零售价格平均下降了 5%。

资料来源：R Sims (2013)。通过有效竞争促进繁荣。在墨西哥论坛上的发言，1 月 8 日，墨西哥城。

34. Cseres (2008)认为，开放电力、燃气和电信等一度被垄断的市场，使之面对更加激烈的竞争，尚未给消费者带来预期的益处。有时是因为缺乏适当的监管或监管权力不足，有时是因为需求方的问题，例如信息不对称、选择过程太复杂、搜寻成本和转换成本过高或决策过程不完善。Cseres 因此强调，必须保持竞争政策、消费者政策和监管之间的协调一致。<sup>46</sup> 例如，匈牙利放开电信市场的经验表明，相辅相成的政策对于在开放的市场中给消费者带来预期的益处十分关键。匈牙利对这个部门的监管开始较晚，而且执行力度不够，从而造成监管机构阻碍竞争，使一家现有企业继续占据着主导地位。结果发现这家企业滥用支配地位和

<sup>45</sup> 巴西为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

<sup>46</sup> KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2)。

使用误导性做法。竞争管理机构与其他机构一起倡导竞争，宣传消费者事务。但是没有任何协助消费者转投新供应商的机制，消费者无法做到这一点。这妨碍了对市场竞争的促进，无法刺激现有企业提供更优惠的价格。此外，自由化有时候不一定能为消费者带来预期的益处，政府有可能重新恢复监管。插文 7 举例说明了这样的情况。

#### 插文 7. 荷兰：自由化并非一律会给消费者带来益处

荷兰 2000 年对出租车部门放松管制后，国内出租车的数量由 2000 年的 16,000 辆增加至 2002 年的 23,000 辆，2009 年又增加至 45,000 辆。然而，供应增加后价格并没有下降；在此期间，出租车运价上升了 25%，而服务质量由于竞争激烈有所下降。出租车司机强行揽客，由于司机之间冲突频发，出租车站成为不安全地带。因此，荷兰在 2011 年新出台一项法律，规定：每名出租车司机都必须在相关机构进行登记。

资料来源：荷兰为贸发会议关于竞争政策可给消费者带来的益处的圆桌会议提供的资料，竞争法和竞争政策问题政府间专家组第十四届会议。2014 年 7 月 8 日至 10 日，日内瓦。

35. 即便在存在竞争，制定了适当的监管框架，消费者也了解产品与服务时，消费者也并非总是做出最佳的选择。造成这种结果的原因可能是转换成本及纷繁复杂的产品与定价。转换成本包括时间和经济成本、兼容性成本(特别是在技术密集型产业)、学习成本、契约转换成本(例如飞行常客计划)、耗时耗力的搜寻成本、不确定性成本和心理成本(例如在医疗服务中)。<sup>47</sup> 转换成本可能妨碍消费者获得最佳结果；当更换供应商的用户承担交易成本、学习成本或金钱成本时，便出现了转换成本。<sup>48</sup> 经合组织指出，银行业消费者更换供应商的比例很低，就是因为转换成本太高或不明。<sup>49</sup> 信息不对称增加了转换成本，特别是在贷款和信用卡市场。

36. 转换成本既影响竞争，也影响消费者。因此，政府和监管机构需要理解转换成本，才能有效地促进竞争。在转换成本对竞争造成不利影响且抬高平均价格水平，进而给消费者带来损害的情况下，竞争管理机构和部门监管机构可以采取必要措施，减少或消除转换成本给消费者带来的损害。随着信息技术的兴起，分析人士一直在强调要理解转换成本。Shapiro 和 Varian(1999 年)指出，不知道如何

<sup>47</sup> United Kingdom, Office of Fair Trading, 2003, Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, available at [http://www.offt.gov.uk/shared\\_oftr/reports/comp\\_policy/oft655.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft655.pdf) (accessed 22 April 2014)。

<sup>48</sup> P Klemperer, 2005, Switching costs, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, available at <http://www.paulklemperer.org/> (accessed 22 April 2014)。

<sup>49</sup> 经合组织，2014 年，竞争在金融消费者保护中的作用，竞争委员会，2 月 26 日。

确定、衡量和理解转换成本并据此部署战略，便无法在信息经济中有效地竞争。<sup>50</sup> 需要认识和理解转换成本的，不仅仅是企业。

37. 荷兰电力市场自由化的经验表明，就市场中的现有选择向消费者提供信息，也许不足以使消费者更换服务商的比例达到充分的水平。自 2004 年 7 月开放电力市场至 2007 年 11 月期间，仅有 14% 的消费者转投其他供应商。妨碍消费者更换供应商的因素包括行政手续负担，以及做决定时分析比较信息所需的时间与成本。<sup>51</sup> 政府和产业都通过网站向消费者提供比较信息。信息过多有可能起到反作用，甚至使消费者感到迷惑，从而妨碍他们更换供应商。信息披露的同时应该注意为消费者提供易获得、易管理的信息。此类例子进一步巩固了这样的观点：保持竞争政策与消费者政策的协调一致至为关键。

### C. 增强消费者权能

38. 政府认识到知情消费者在推动创新、提高生产力和促进竞争方面发挥的作用。要推动竞争，消费者需要客观、透明、易于获取和管理的信息，以便做出符合其需求和利益的理性决定。如今的市场瞬息万变，新颖而复杂的产品和服务层出不穷，在这种背景下，增强消费者权能越来越重要。<sup>52</sup> 增强消费者权能的途径，可以是消费者教育，也可以是使消费者更便利地获得信息，和提高消费者正确分析信息、做出最佳决定的能力。在提供的产品较为复杂的市场中，增强消费者权能可能比监管干预更有效地解决问题。荷兰管理机构的经验表明，金融市场中发现的问题往往通过增强消费者权能得到解决，而不是通过强行推出产品或其他类型的监管措施。<sup>53</sup> 在能源和金融服务这种更换供应商有可能为消费者节省资金并加强各供应商之间的竞争的市场中，使用指导顾问的做法可能会有益处。<sup>54</sup>

39. 竞争管理机构可以通过与其他政府机构协调开展倡导工作，促进增强消费者权能。例如，摩尔多瓦共和国竞争委员会与电信监管机构合作，为消费者提供关于互联网市场流量和价格的信息，在电信部门促进增强消费者权能。<sup>55</sup> 其他政

<sup>50</sup> C Shapiro and HR Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

<sup>51</sup> KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

<sup>52</sup> 经合组织，2010 年，《消费者政策工具包》，巴黎。

<sup>53</sup> 荷兰为 2014 年 2 月 17 日经合组织关于竞争在保护金融消费者方面的作用的圆桌会议提供的资料，2014 年 2 月。

<sup>54</sup> C Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May.

<sup>55</sup> World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest, available at <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (accessed 22 April 2014).



府机构也致力于增强消费者权能，提供信息，应对信息不足的问题。自 2008 年 7 月以来，澳大利亚证券投资委员会是负责普及金融知识的政府机构。委员会的监管作用包括保护消费者，防范金融服务和消费信贷中的不公平行为和非法行为，委员会还制作了一个网站，为公众提供信息，使之能够为改善个人财务状况做出最佳决定。

#### 四. 建议讨论的问题

40. 建议讨论的问题包括：

(a) 竞争管理机构和消费者管理机构的独立性对于确保为消费者的利益有效开展执法和倡导工作及规避被“俘获”的风险，重要程度如何？

(b) 开放曾经垄断的市场或放松管制，是否足以引发竞争和确保消费者做出选择并从此类政策中受益？需要采取何种政策和措施，使自由化给消费者带来预期的积极结果？

(c) 如何能够实现竞争、消费者保护和监管之间的一致性，以增强和保护消费者的利益？为确保这种一致性竞争管理机构能够发挥什么作用？

(d) 如何能够以最佳方式实现竞争政策与消费者政策之间的协调，以增进消费者权益？由一家管理机构负责同时执行竞争法和消费者保护法，有哪些利弊？相互独立的竞争管理机构和消费者管理机构之间如何实现政策协调？机构设置对于政策协调是否重要？