



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
14 May 2012
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

消费者保护问题特别专家会议

2012 年 7 月 12 日至 13 日，日内瓦

临时议程项目 4

关于是否需要修改联合国

保护消费者准则问题的磋商

消费者保护和竞争政策

贸发会议秘书处的说明*

内容提要

竞争政策和消费者政策都用于保护消费者的利益，通常具有互补作用。竞争政策旨在推动供应商向消费者提供更好的交易。消费者政策旨在消除欺骗手段以及阻碍有效的消费者比较和决策的其他产品和服务市场条件，同时向消费者提供作出更知情的选择的工具。但是，对一种政策的补救可能会无意中阻碍另一项政策目标的实现。新产品、新定价和营销惯例，以及对它们在消费者决策影响方面的新的了解，都可能表明需要对政策干预进行重新评价。

* 由于处理延误，本文件于上述日期提交。

目录

	页次
导言	3
一. 消费者保护政策和竞争政策：目标和体制.....	5
二. 竞争政策和消费者保护政策可相互作用的市场.....	7
三. 若干领域竞争政策和消费者保护政策的相互作用.....	13
四. 结论和政策选择	18

导言

1. 竞争政策和消费者政策都用于保护消费者的经济利益。竞争政策旨在帮助市场更好地运作，消费者政策旨在防止消费者受到欺骗和欺诈性行为之害，帮助消费者根据自己的偏好和兴趣作出选择。如果消费者能够对要价作充分的比较，能够根据自己的喜好作出购买决定，那么他们就能够有效地驱使销售商索要的价格更符合他们的要求。因此，消费者的效力越大，就越能促进有效的竞争。此外，如果各公司争相提供符合诸如安全等等消费者利益的竞争性产品，那么竞争就会支持其他消费者保护目标，但是，如果消费者动辄遭到欺骗，那么销售商之间的竞争可能会不利于消费者。同样，如果消费者面对一家主导市场的供应商或者一家卡特尔，或者如果在上流市场或者国际层面没有以竞争为主导，那么消费者很可能会受到伤害。

2. 部分消费者政策可以被看作是人性尺度上的消费政策。例如，某销售商利用高压销售手段，如报的价只在某一瞬间有效，或者玩弄诱导转向的手法，即广告所示的物品无货可供，然后将消费者引导到价格更高的同类物品，以此利用消费者偏见，使消费者受损害，消费者政策禁止这几种行为，提高了消费者作出更精确的反映其根本偏好的决定的能力，从而加强了他们的市场力量。因此，在这个层面上，它是一种微观竞争政策。

3. 对某一种政策的补救措施，有时可能会在另一个领域产生影响。例如，消费者政策包括制定各种标准，保护消费者利益。如果标准定得太高，就可能会排斥安全但质量较低的同类产品。第二个例子是在电力市场上引入消费者选择，以促进竞争。在有些市场上，消费者转向的比率很低，这就产生了一个问题，即竞争目标和消费者保护目标的实现是否都可以通过对消费者的教育或者根据对竞争的影响另外设计一套默认和转换的规则，这种规则通常被看作是消费者政策工具。

4. 竞争主管机构与消费者政策主管机构之间加强体制合作，能改进在调查和补救措施方面的合作。例如，一份消费合同，如果将调换供应商规定得格外困难，这可能不仅会影响到消费者的经济利益，而且还会影响到对竞争和对市场的进入。一个共同的视角，在促进这两种政策目标方面都有助于确定更好地政策框架和补救措施。此外，非正式讨论也有利于作出更好的分析。竞争政策方面基于效果的分析大多依赖产业组织经济学，这种经济学假设行为者是理性的，在认知方面没有局限；而消费者政策则更加接受行为经济学，这种经济学并不十分坚持上述假设。

5. 据关于消费者经验的初步研究报告，赞比亚的移动电话市场说明信息在消费者赋权方面可以发挥的作用。¹ 尽管存在着三个相互竞争的网络，但受访者仍然对服务质量和价格表示不满，受访者几乎都不了解各种服务的价格。有些受访者

¹ Mukosa D and Lewis C (2010). Empowering regulators to protect consumer rights in the ICT sector. 工作文件。赞比亚大学和 LINK 中心，南非威特沃特斯兰德大学。

不知道如何去弄清这些价格。一条短信息的价格是不可预测的，因为有时也会对没有发送出去的信息收费。只有少数人知道去哪里作消费者投诉或者知道有一个负责的监管机构。没有文化的低收入农村人处于不同的消费者劣势。总之，消费者似乎在作出好的选择方面缺乏信息，竞争更没有产生受访者所要的结果。

6. 本文件讨论竞争政策与消费者政策之间的互动情况，以便为 2012 年 7 月 12 日和 13 日在第一次消费者保护问题特别专家会议期间要进一步讨论的专题提供一个概述。两种市场在这方面特别有关系。一种是信息不完善的市场，即关于产品性能和价格的信息并不为每个人所知。一个例子是牙医服务，消费者可能要在几年以后才能发现质量问题。另一个例子是在有一些市场，消费者生活在地理或语言上与外界隔离的小社区，他们要获得关于同类竞争产品的报价方面的信息，就得付出高昂的代价。第二种市场是消费者可能有决策偏见的市场，这阻碍寻求具有竞争性的同类报价，或者使之难以评估和比较各种报价。一个例子是移动电话服务，各种各样的日间时段、网络的接通和断开，头一个一分钟与以后每一分钟、语音/书写/数据以及其他不同的定价，都使消费者难以按自己的使用情况选择最好的报价。因此，消费者往往凭感觉作出决定。围绕这两种市场进行讨论，并不能掩盖这样一个总的看法，即：如果制定并实施了反欺骗和反欺诈法，那么竞争就会在许多市场上对消费者带来好的结果。

7. 本文涉及的专题有限，因此可以作若干延伸。² 例如，如同商标误用或贬低的案件那样，不公平的竞争政策也可能与消费者保护和竞争政策相互作用。此外，本文不涉及最终消费者利益方面的中间市场或上游市场中的竞争问题，也不讨论获得基本服务的问题或国际问题，如争端解决和纠正的跨界机制等等。³

8. 本文其余部分的编排如下。首先，对竞争政策和消费者政策的目标进行比较；其次，讨论消费者政策与竞争政策相互作用的两种市场；再次，讨论保险和储蓄产品、汇款、假药和不安全的消费产品的问题。本文最后是结论和政策选择。

² 其中可能作的一些延伸将由与会者在 2012 年 7 月 12 日和 13 日在消费者保护特别专家会议期间予以讨论。

³ 消费者从电子商务和国际零售中获得的机会越来越多，这就引发了争端解决和纠正的国际合作和跨界机制。日本的跨界消费者中心或者安第斯共同体的一个现行项目 *Mesa Andina* (秘鲁、厄瓜多尔、哥伦比亚和多民族玻利维亚国)在为消费者保护机构建立交换信息并相互承认案件证据的机制方面的经验应该在这方面提供重要的见解。

一. 消费者保护政策和竞争政策：目标和体制

9. 消费者政策和竞争政策推行的目标相互有关。消费者政策从广义上来说是要保护消费者的合法要求。⁴ 消费者政策工具包括抑制不公平的市场做法，提供消费者信息、教育和纠正。⁵ 虽然消费者在捍卫自己的消费者权利方面的力量在不断壮大，但在许多发展中国家，消费者的问题仍然更多地与基本服务的提供有关系。⁶

10. 消费者政策应该促进消费者的福祉或者总体福祉。在其他条件保持不变的情况下，在价格较低的时候，消费者福祉较高，而且还可以通过激烈的竞争导致质量革新和扩大选择范围来予以提高。⁷ 但是，如果在相关的经济领域中竞争没有达到普遍的程度，那么，低价格产生的根源有时会损害消费者的经济利益。⁸

⁴ 《联合国消费者保护准则》确定了人民的以下合理要求：

- (a) 保护消费者的健康和安全不受危害；
- (b) 促进和保护消费者的经济利益；
- (c) 使消费者有机会取得足够资料，让他们能够按照个人愿望和需要作出知情的选择；
- (d) 消费者教育，包括关于消费者所作选择的环境、社会和经济影响的教育；
- (e) 提供有效的消费者赔偿办法；
- (f) 享有建立消费者团体和其他有关团体或组织的自由，而这种组织对于影响到它们的决策过程有表达意见的机会；
- (g) 促进可持续消费形式。

⁵ 经济合作与发展组织(经合组织)出版的《消费者政策工具包》(2012 年)载有这些概念。

⁶ 全球消费者群体的联合会“消费者国际”认为消费者政策的目标是满足八项消费者权利。这八项权利被理解为如下权利：

- (a) 满足基本需求；
- (b) 安全；
- (c) 选择；
- (d) 补偿；
- (e) 信息；
- (f) 消费者教育；
- (g) 代表；
- (h) 健康环境。

⁷ 消费者福祉和总体福祉是以尊重市场来界定的经济概念。某一市场的总体福祉是消费者福祉加上供应商盈余。消费者福祉是所有消费者的总体盈余，即消费者盈余是消费者的支付意愿与价格之差。

⁸ 例如，农产品倾销可能就是这样一种情况：自给自足的农民在他们的消费选择中可能会因此受到巨大的伤害(见脚注 13)；或者是对基础设施服务有补贴时，这种补贴可能只会帮助较富裕的少数人，而不利于其他消费者的福祉。

11. 消费者受损害贯穿这两个方面。消费者受损害的概念形成自在量化有害商业惯例对消费者的损害方面所开展的工作，这项工作的目的是帮助向消费者政策干预提供指导。⁹ 最近的定义是“如果消费者受误导而购买他们否则不会购买的商品和服务，或者他们所付的钱要比他们在获得更充分的信息的情况下所付的要多，这就[对消费者造成]经济福祉的损失。”¹⁰ 虽然这个定义关系到由于欺骗而使消费者福祉受到经济损失，但也可以纳入对卫生、安全和隐私等等的关注，并赋予货币价值。

12. 《联合国消费者保护准则》和《联合国关于竞争的一套原则和准则》(TD/RBP/CONF/10/Rev.2)承认这两个政策领域之间的关系。也就是说，前一份文件声明“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”；后一份文件则列入了一项目标：“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”。

13. 消费者保护法律的适用范围各有不同。《联合国消费者保护准则》对“消费者”没有作定义。消费者保护法通常适用于以家庭为背景的自然人，而有些法律则将适用范围扩大到行使个人业主或自给自足农民的职能的自然人。¹¹ 有人认为，在这些情况中，对卫生、安全、经济利益、信息不对称、认知偏向以及获得补救等的问题的关注，与在家庭情况中对这些问题的关注是类似的。

14. 政策工具有一部分是重叠的：这两种政策都采用市场研究、倡导、执行准则和法律等。实际上，包括公平贸易办公室在内的主管机构都认为，市场研究和部门调查作为竞争/消费者的双重工具，是极其有用的。消费者调查的数量显然更多，但所需资源较少。包括澳大利亚竞争和消费者委员会在内的一些主管机构都认为这是一个机会，可借以按消费者领域更常见但复杂程序较低的案件来充分地发展团队技能，以后还可以将这种技能运用于竞争领域。消费者主管机构还与消费者组织结成伙伴关系，以便向消费者提供信息和咨询意见¹²，并提供消费者补救。

15. 竞争政策和消费者保护政策的责任可分别由一个机构承担，或者由一个共同的机构承担；都还可以是普遍性的或者具体部门性的。例如，在赞比亚，电信业的监管机构还可以负责该部门的竞争政策和消费者保护政策。再如，许多国家的金融监管机构在该部门的消费者保护方面被赋予主要的作用。各机构可以合作，共用或者参考各种申诉或信息。在收到申诉时，对所关注的问题是通过竞争

⁹ Office of Fair Trading (OFT) (2000). *Consumer Detriment*. OFT296.

¹⁰ 经合组织(2010)。《消费者政策工具包》，p.52。

¹¹ 印度，1986年，《消费者保护法》第2(1)(d)条对为生计而购买的货物和服务规定了与为个人和家庭消费而购买的货物和服务一样的保护。关于其他例子，如中国和菲律宾的例子，可查阅“关于消费者补救的办法”，原稿，贸发会议秘书处(2010年)。

¹² 一个关注的问题是，用于向目标集体提供消费者教育的媒介是否适当，与城市里精于互联网操作的青年人相比，老年人、文盲或讲少数群体语言的人可能需要有不同的方法。

框架还是通过消费者保护框架才能更好地解决的问题可能是不明确的，这在协调方面产生一些棘手的问题。例如，如果一名消费者申诉说他或她只能从原始供应商那里购买到零配件，这是不是构成欺骗？因为如果他/她当时知道售后市场受到垄断，他/她会作出另外的选择的。这也是不是一个竞争问题，即售后市场的准入壁垒和垄断问题？消费者组织会报告的不只是消费者问题，而且还可能是竞争问题，在有关的机构之间酌情转达各种申诉和分享调查结果，能更加便于最适合的政策框架。

二. 竞争政策和消费者保护政策可相互作用的市場

16. 在许多市场上，如果制定并执行了一般性合同法和反欺骗法，竞争就会为消费者带来良好的结果。¹³

17. 补救对公司应该遵守的消费者权利发挥重要作用。通过消费者保护法，建立新的实质性权利，如果这些权利的受益者不能在必要时予以没有补救，消费者的权利可能会不受惩罚地遭受忽略。¹⁴

18. 但是，这里令人感兴趣的市場是，更加有可能在实质性事项(不是在补救和合同的遵守问题上)更有可能实行竞争政策和消费者保护政策干预的市場。因此注意力只局限于最终消费者市場，而在消费者市場的范围內则只局限于消费者保护问题的风险较高的市場。

19. 如果将竞争政策和消费者政策结合在一起，就会相互补充。此外，在有些情况下，协调是实现最终政策目标的唯一途径，因为一个政策领域可以成为实现另一个政策领域目标的关键。

20. 第一种令人感兴趣的市場是消费者不知道所提供的产品或服务的真实质量的市場，即信息不完善的市場。不是所有这类市場都发生失灵的，因为有体制上的解决办法，例如商店作价格上的广告，受人尊重的商店，以它们在出售商品的质量上的声誉作担保。但是，在这些市場上，无所顾忌的卖家会觉得可以从误导消费者中获利。

¹³ 在许多国家，对合同条件和消费者保护准则的适用和遵守可能并不是一件普遍的事情。如果这样，就应注意消费者为获得公司和法庭的补救和收到欺骗后获得解决和制裁而要承担的交易成本(时间和金钱)。

¹⁴ 补救机制和索赔程序可能会对消费者造成过重的负担，以致于不切合实际。实际上公司既可以提高，也可以降低消费者的有关交易成本。但是，消费者如果获得充分的信息，就有助于鼓励公司提供良好的消费者服务标准，包括必要时作出补救的便利。但有利于行使实质性消费者权利的主要因素是，按照消费者组织的行动范围制定了适当的补救规则，建立了适当的补救机制。关于争端的解决问题，利用司法机制的费用高昂，通常来说，比起政府、产业和消费者组织，如基于规约的法庭、仲裁、调解、法定监察专员制度和自愿监察专员制度等等发展起来的替代机制，它产生的影响较少。

21. 第二种令人感兴趣的市場是消費者可能無法按自己的喜好作出選擇的市場。定價可能非常複雜，如前面所述的津巴布韋移動電話市場；在合同的層面上也可能產生複雜性，如有些金融產品。¹⁵ 另一種可能性是，消費者會誤解他們要承擔某種費用的可能性，如滯納金；或者受某一事件的影响，例如事故等等。無所顧忌的賣方可能會使這種情況惡化。他們可能會增加複雜性，減少可比性，或者以小字將收費隱藏起來，從而給人一種好買賣的虛假印象。

22. 本節討論信息不完整市場方面的競爭問題和消費者保護問題以及消費者決策偏見影响到競爭時所產生的主要結果。他認為，增加消費者信息，有助於保護消費者和競爭，而且與我們的直覺正相反，阻礙消費者尋找更佳的要價的決策偏見可能意味着更加劇烈的競爭有害於消費者。

A. 信息不完善的市場

23. 在消費者不知道出售品的真實質量的市場上，消費者政策干預是常見的，傳統上按信息對稱程度對產品作以下分類：

- (a) 搜購產品，購買前很容易確定其屬性的產品；
- (b) 經驗產品，在使用前需要花代價來獲取產品信息，但使用後容易看出其屬性的產品；
- (c) 信用產品，即使在使用後消費者也不了解所有屬性或質量的產品。

B. 搜購產品

24. 就搜購產品而言，消費者要獲得價格和同類產品的質量方面的信息，可能仍然要付出代價，因為其中有交通費，或者關於貨物和價格方面的信息難以找到。如果搜購產品的成本高，消費者就不太可能去尋找更好的報價，如果他們因為賣家提價而予以調換，他們則不太可能再找到最低價的競爭者之前繼續搜尋。即使搜購成本低，但要是需要尋找的產品數量很大，消費者也不會願意花精力去到處搜尋。因此，儘管市場上有許多相互競爭的賣家，但這種市場上的競爭並不很激烈，高價可得以保持。

25. 對互聯網和傳統銷售渠道的價格作對比的一些研究¹⁶ 證明了上述結果。但是，另一項研究表明，如果一些定價高的供應商將目標對準不會到處尋找的消費者，那麼搜尋成本越低，就越能提高價格，這個結果與第 2.C 節有關。

¹⁵ 標準的消費者合同格式對降低交易成本可能是必要的，但這種合同非常複雜，有可能有利於產生影响到大批消費者的具有爭議的合同條件。

¹⁶ 公平貿易辦公室(2010 年)。“價格範圍對消費者決策的影响”。OFT1226, 倫敦, pp.31-32。

26. 公平贸易办公室对个人账户的一项市场研究¹⁷ 表明较高的搜寻成本是如何抑制竞争的。关于账户成本的信息，如放弃的利息和预期的收费率等，都难以获得，因此，尽管消费者调换银行常常有好处，他们也不去对各种报价作比较。47%的消费者从来不考虑换银行，很少有消费者积极地掂测自己账户的竞争能力，结果是，只有 6%的消费者在前 12 个月内换过账户。“如果消费者不愿意换账户，如果他们在实际上也没有这么做，银行就几乎没有或者根本没有积极性去提供较好的条件[……]。但是，如果银行不提出更有竞争力的报价，那么消费者就几乎没有或者根本没有换账户的积极性。”

27. 张贴广告和比较价格的网站可以减少搜购成本。真实的广告，如果消费者依靠广告来帮助他们的搜购，也可有助于进入市场。强制性张贴价格表(如在销售点外面)也有助于减少搜购成本。此外，有些机构提供比较价格的网站，如在电力和汇款方面，¹⁸ 然而，提高透明度也有利于对反竞争协定作监测。

28. 消费者机构可要求或鼓励对复杂产品的关键数字作标准化介绍。例如，联合王国的信用卡行业在 2003 年对信用卡收费规定了标准的介绍法。¹⁹ 然而，公平贸易办公室的一项研究证明，约 70%持信用卡的消费者没有到处搜购。²⁰

29. 在降低搜寻成本方面可以认为是一种竞争补救措施的是在欧盟委员会微软网浏览器的案件中规定的“选择屏幕”补救法。²¹ 欧洲经济区的消费者，凡是在新的计算机上将微软浏览器作为默认浏览器的，都可以在屏幕上选择同类浏览器并予以安装。补救的措施取决于是否能够通过减少消费者的搜购成本来促进竞争。

30. 欧洲联盟只有 6.2%的消费者在两年期间调换过供电商。尽管“神秘购物”表明调换供应商可以做到很大的节约，但调换供应商的消费者几乎没有节约。²² 为了增加竞争，对电力市场实行了自由化，但调换供应商的情况很少，这表明在本案中，竞争也许没有像预期的那样活跃。默认规则、转换规则、降低消费者对转换成本的认识，通常都被看作是消费者的工具，应该在竞争补救措施的效力方面予以考虑，这说明竞争政策与消费者保护政策之间在协调方面可发挥潜在的作用。

¹⁷ 公平贸易办公室(2008 年)。“联合王国个人经常账户：公平贸易办公室市场研究”。OFT 1005, 联合王国。

¹⁸ 关于提供信息的进一步例子，可查阅经合组织(2010 年)，专栏 2.3。

¹⁹ 联合王国信用卡协会(2011 年)。“信用卡提要专栏。可查阅 <http://www.theukcardsassociation.org.uk/individual/credit-card-summary-box.asp>。”

²⁰ 公平贸易办公室(2008 年)。“信用卡比较”OFT987。

²¹ 欧盟委员会(2010 年)。反托拉斯：委员会欢迎微软推广网络浏览器选择。IP/10/216, 3 月 2 日；委员会 2009 年 12 月 16 日决定(COMP/C-3/39.530 Microsoft)，特别是 pp.15-22。

²² ECME 集团(2010 年)欧洲联盟电力零售市场对消费者的运行情况。EAHC/FWC/2009 86 01。

31. 总之，在有收购成本的市场上进行消费者保护干预，其目的是降低收购成本。这种干预不仅直接有助于消费者，而且还有助于促进竞争，包括进入市场。

C. 经验货物和信用货物

32. 经验货物不能在购买前予以评价，但所有的属性在使用后很容易能观察到。这方面的例子有：小说、耐用性很重要的产品(如洗衣机)或者真实的操作成本随着时间而明显显现的产品(如发电机)。信用货物是，即使经过使用，消费者也不了解所有属性或质量的货物。这方面的例子有专业服务和药品。一名病人如果同时也做其他的医治，他/她的康复是否可以归因于一种药品？

33. 如果消费者在购货前不能对提供的商品作评估，他们如何能对某一产品的质量作评估并避免受欺骗？在什么样的基础上才能够产生竞争？经验货物的市场要能够运行，就需要有其他的市场惯例。²³ 经验货物和信用货物方面的市场惯例和消费者政策干预与此类似。

34. 市场参与方确定了克服信息不对称的作法。对经验货物来说，重复购买或可信的口头相传都是直接的解决办法。供应商常常提供担保书。²⁴ 消费者管理机构确保担保书也保证了最低质量，因为产品质量如果很低，就会造成非常昂贵的担保义务。品牌和声誉²⁵ 具有类似的效应，因为供应商的声誉会受到劣质产品的损害。

35. 提供真实的质量信息会便利于竞争。诸如消费者杂志或消费报等等的第三方对各种品牌的质量作检验，并公布它们的结果。消费者机构公平贸易办公室鼓励公布专业服务方面的公正而有意义的申诉数据。²⁶ 消费者机构可以要求使用

²³ 已经完全消失的经验货物市场的一个典型例子是 Akerlof 的柠檬市场(低质量二手车)：二手车的销售商都知道，这种车辆有不同的质量。买车人也知道有各种不同的质量，但在购买完成前并不知道某一车辆的质量。就任何特定价格 p 而言，不会提供质量超过相应于价格 p 的任何车辆。买车人认识到这一点，因此指出 p 即相应于以价格 p 吸引到市场上的平均质量的价格，这当然低于 p 。几次重复以后就没有二手车出售了。Akerlof G (1970 年)，“柠檬市场：质量的不确定性和市场机制”，《经济学季刊》，84：488-500。

²⁴ 担保书是制造商或销售商对消费者的一种保证，即产品不会有不正常的地方，没有大的瑕疵。它也是一种一旦产生问题即予以纠正的保证。

²⁵ 声誉转达关于经验货物的质量方面的信息。品牌的拥有人认识到质量信号的价值，因此在保持所有产品的质量以及抵制商标侵权方面有积极性。零售店也可以建立一种高质量产品经销商的声誉，从而使消费者更愿意购买这家零售商出售的不知名品牌。其他零售商可以搭上质量信号的顺风车，即不必在质量评估方面做大量投资而经销同样的产品。因此，制造商可以将这种产品的零售商限制在一组特定的零售商。有些竞争法禁止或限制有选择的经销。

²⁶ “公正而有意义”，就是说必须克服诸如逆向选择等等的问题，即有些供应商利用健康恶化的消费者或者深陷较复杂的法律问题的消费者。See, for example, Collins P, Competition in professions 10 years on: The liberalization of professions and consumer empowerment. Speech delivered on 12 December 2011.

“简单的语言”，并用简单而标准的格式来阐述关键的价格要素。上述信用卡概要专栏以及对白色电器的能源标签就是这方面的例子。

36. 强制性最低标准，如健康和标准等等，是另一种消费者保护干预。这种标准对消费者的利益是多方面的。有了这些标准，消费者不会无意中购买不安全或不健康的产品。此外，如果因劣质而造成负面的外部影响，例如建筑物的使用者因工程质量差而受到伤害等，那么最低标准对买方故意对质量投资不足的义务规定了局限。就市场而言，它还可以扩大，因为消费者更加依赖产品的质量和安全(如果消费者得到保证说提供的所有商品将不会有危险或欺诈，那么更多的消费者会购买)。这种效果可以用以下例子来说明：许多消费者不愿意参加金融市场，因为他们怀疑自己是否能够充分了解产品的潜在风险(这种怀疑是在那些消费者因没有最低标准的产品而遭受损失后得到证实的)。²⁷

37. 但是，标准过高，会损害竞争。有些消费者可能要的就是廉价低质量的产品，有些生产商只能生产低质量(但安全和健康)的产品。

38. 但自相矛盾的是，实行最低标准也可能降低市场上产品的平均质量。如果有足够的消费者了解产品的真实质量，他们就会限制低质量供应商所占的比例。如果实行最低标准，努力得到质量信息的消费者会减少。低质量供应商的比例增加，会降低总体质量，虽然不会降低到标准以下。²⁸ 最后，制定标准可有利于某几种串通协议。

39. 物业转移是一种信用货物，这是一组与买卖房地产有关的法律服务。在1980年代将这种业务向准法律事务的“持证过户师”开放前，英格兰和威尔士的市场准入一直是保留给律师的。同一时间发生的其他变化还有，取消了按比例收费和对广告的禁止。截至2010年，在物业转移市场上，律师占97%。²⁹ 为什么过户师进入的如此少？也许是因为80%的消费者采用房地产经纪人向他们介绍的房产过户服务，一半以上的消费者甚至不去寻找，而且过户师是向这种经纪人支付介绍费的。就介绍费和多家比较的好处以及可靠的质量措施对消费者开展教育，是否能增加竞争？

²⁷ 消费者国际(2011年)，安全、公正和竞争性的金融服务市场：就加强金融服务中的消费者保护问题向20国集团提出的建议，p.4：“许多金融服务产品现在变得非常复杂，消费者、监管机构，乃至金融服务提供者自己也不能理解。这种复杂性需要予以管理，必要时应该使过分复杂的产品脱离市场。监管机构应该实行一种理解标准，禁止不能理解的产品，它们应该要求提供简单的标准化金融服务产品，应该要求关键的金融服务产品达到消费者保护的最低标准。”

²⁸ Armstrong M, Vickers J 和 Zhou J (2009年)，“消费者保护和获得信息的积极性”，《欧洲经济协会报》，7(2-3)，pp. 399-310，在高价方面探讨了这种道义伤害，即：如果实行的监管减少努力获得信息可得的回报，那么消费者会减少这种努力。作者参照了 Posner 在 Posner R (1969年)中对欺诈应用这种观点的做法，联邦贸易委员会，《芝加哥大学法律回顾》，37(1)，pp. 47-89。

²⁹ 公平贸易办公室(2010年)，“房屋买卖：市场研究”，pp.44, 132 和 133；Sparkes P 和 Sebastian S，“个案研究：英格兰和威尔士”，载于 Schmid U, Sebastian S, Lee G, Fink M and Paterson I (2007)，Study – COMP/2006/D3/003 – Conveyancing services market, pp. 179-196。

40. 简言之，在经验货物或信用货物的市场上开展消费者保护干预，常常能提供质量、质量保证或者没有达到最低标准的违禁产品方面的信息。最低标准应该酌情逐一按情况予以规定，并将对消费者的利益与潜在的竞争风险作权衡。

41. 本节讨论市场上的相称信息如何能影响消费者的选择和竞争的问题。下一节利用最近在行为经济学方面的新的成果来描述消费者自行决策特征在什么时候可能伤害竞争的问题。

D. 消费者的决策偏见

42. 消费者既不是完全理性的，也不是超级计算机，例如，他们受情绪和个人态度的左右，这在决策中起到一部分作用。³⁰ 消费者还可能对自己在将来的需求有错误的认识，他们购买健身会员卡，但很少使用；他们利用银行的透支设施，但又超出预计；在复杂的金融产品方面，他们单凭经验去决定买哪种产品，而不是去理解各种不同的价格。

43. 有些消费者保护行动处理消费者偏见的问题。一些教育材料告诉消费者要看合同中的关键数字和条款，并告诉他们如何去理解这些数字和条款的含义。一些管理机构可能会禁止在合同中只用小字提示数目过大的收费。他们可能会禁止采用阻碍消费者作比较的高压销售数据。

44. 就本文而言，关键的区别是扭曲需求的消费者决策偏见与扭曲搜购的决策偏见。扭曲需求的偏见有：过高或过低估计自己的需求(上述关于健身和透支的例子)以及对产品介绍方式的反映，如在首先观看最昂贵的同类产品后调整自己的选择。如果消费者不愿意购物比较，或者不能对产品作适当的比较，那么搜购就会被扭曲。其中的原因可能是懒惰或者只是不喜欢这样做，或者价格或产品太复杂，消费者没有如此丰富的专门知识来作评价。

45. 如果决策偏见扭曲消费者搜寻更好的交易，那么竞争就不一定会对他们产生更好的结果。这种结果的逻辑推理如下：供应商可能将目标对准那些对报价不作比较或者在评估质量方面有困难的那些消费者，也就是说对准那些不管所报的价格或提供的质量如何都会从他们那里购物的消费者。这种供应商的增加，不会改善消费者的福祉。例如，增加将目标对准没有受过教育的消费者的供应商的数量，而他们提供的交易在同样的情况下是不会吸引知情的消费者的，那么就难以理解这种消费者的增加如何能改善目标消费者的福祉。

46. 本小节简单介绍了对消费者政策的影响越来越大的行为经济学的观点。这几节，加上前面关于搜寻、经验和信用物品的小节，都表明消费者保护政策和竞争政策如何能为提高消费者福祉而产生互动和相互增强的。消费者政策应帮助消费者决策。如果有许多竞争者可供选择，那么这就会促进竞争。竞争政策防止消

³⁰ 本小节主要参照 Huck S、Zhou J 和 Duke C (2011 年)，“竞争中的消费者行为偏向调查”，公平贸易办公室第 1324 号经济讨论稿；竞争影响，杂志 p.7 和 pp.32-42。

费者受市场的潜在的有害活动之害。在有些情况下，消费者政策工具能帮助消费者在一定程度上抵消市场力。

三. 若干领域中竞争政策和消费者保护政策的相互作用

47. 本节将上述讨论运用于消费者积极参与的四个领域：保险和储蓄产品、汇款、假药和不安全的消费品。

A. 保险和储蓄产品

48. 保险和储蓄产品很有价值，但对消费者有风险。实际上，金融稳定委员会、世界银行和其他国际组织作了大量的工作，目的是减少同类产品，及信贷在将来带来的损害。³¹ 保险和储蓄产品需要有一个诸如消费者签订合同，以便在今后以具体的条件获得某些价值。消费者定期付款，期待在诸如洪水损害等具体情况下得到付款，或者达到一个确定的目标，如为教育或退休存钱。但是，由于合同难以看懂，因此“现在付款，以后获得”的特点对消费者带来风险、欺诈、不正当销售和错误选择等的风险。在这方面需要有监管，以便将竞争奖励疏导到有利于消费者的行为中去。

49. 保险和其他储蓄产品的供应常常受到严格的监管，谨慎的监管不是本文所要讨论的范围，但它的目的是确保供应商在合同规定有义务付款的时候能够付款。消费者必须能够对有执照受监管的供应商与不受监管的供应商作出区别。

50. 在金融产品方面，消费者要作出合适的决定，就需要有真实的信息。关键的特点有：风险、成本、利益和期限等等。对消费者有用的披露可能表面上不同于对金融专业人员有用的披露。及时提供准确易懂而又可以对产品作出比较的信息，有助于保护消费者，促进竞争。

51. 不正当销售是消费者特别关注的问题。不正当销售系指出售的一项投资产品在消费者经过合理的步骤了解自己的情况后，发现对他或她不合适。例如，向没有就业的学生和退休者销售失业保险，这可以说是不正当销售。

52. 金融产品常常通过中间人出售。为了抵制中间人的偏见，消费者规则可要求披露对中间人的奖励。例如，披露回扣率，提醒消费者中间人可能从推荐某种产品中得到奖励，而这种产品对消费者来说不是最佳选择。奖励种类不同的中间人之间的竞争可能有助于使消费者获得信息。

53. 消费者规则反映了消费者资源更加有限的情况，与合同法下类似的消费者申诉相比较，这种规则可以使消费者更容易提出申诉。

³¹ 金融稳定委员会(2011年)，“以信贷问题为特别重点的消费者金融保护”；世界银行全球消费者保护和金融知识方案。

54. 这些产品的复杂性和不确定性，即它们的价值取决于洪水等等的偶然事件，这就是消费者难以对提供的这类产品作出评估。用法律语言编写的冗长而详细的合同可能令人无法看懂。消费者可能对各种产品或者将来的事件的可能性作出错误的评估。竞争不一定能推动供应商去提供更佳的选择：有些供应商可能会将目标对准产品评估能力较低的消费者，提供利润较高，但不一定较合适的选择。

55. 金融教育是这些市场上谨慎监管和消费者保护的一个重要部分。³² 它可能不仅包括关于如何发现欺诈者的自助性指标，而且还包括如何利用金融部门负责登记、监测和监管提供保险和储蓄产品的公司的监管机构。

56. 总之，保险和储蓄产品是有价值的，因为它们将消费者在一个领域的储蓄与在另一个领域获得付款联系起来，但是，金融部门的监管、消费者保护、金融教育和竞争，各自都可以发挥作用。

B. 汇款

57. 汇款是汇至国外的家庭收入，汇款主要来自移徙工人，占发展中国家资本流入的很大一部分，2009 年通过正式渠道的移徙工人的汇款总计约 3,050 亿美元，而通过正式渠道流入的资金总量约为 5,980 亿美元。³³ 移徙者将很大一部分的收入寄回家里。³⁴ 汇款的方法有：银行、资金转账公司、汽车、出租车、哈瓦拉汇款系统。手机资金转账行使这种职能的情况越来越多，例如肯尼亚的 M-PESA 系统可以通过电话进行国内汇款。³⁵ 每一对国家的汇款价格差别很大，即使在同一走廊里也可能一直存在不同的价格。如果事先不知道价格，汇款人则更难以去比较价格：汇率可能要到交易完成后才能知道，收款方也可能要付费。

58. 竞争的加剧，降低了从 8 国集团汇款的价格。³⁶ 另一项研究发现，从美国向 9 个收款国汇 200 美元的价格从 7 美元到 26 美元不等。竞争的程度是决定价

³² 经合组织(2008 年)，关于私人养老金方面金融教育良好做法的建议；世界银行、经合组织、国际发展部和援助最贫困者协商小组(2009 年)，“发展中国家金融教育的案例”。

³³ 世界银行(2011 年)，“全球发展融资”。表 1, p.1。

³⁴ 在西班牙的塞内加尔人将自己收入的 49.9%寄回国；从 2000 年至 2009 年，接受采访的在美利坚合众国的墨西哥移民寄回去了 31.1%的收入。更多的数字可参阅 Yang D (2011 年)，“移民汇款”《经济前景报》，25(3)：129-152。

³⁵ Mas I and Radcliffe D (2010). Mobile payments go viral: M-PESA in Kenya. Bill & Melinda Gates Foundation. March. Available at <http://go.worldbank.org/XSGEPAIMO>.

³⁶ 世界银行(2011 年)。“世界汇款价格”，第 3 期，11 月。

格的关键因素。³⁷ 费用降低，则汇款增加；一项研究发现，降低 1 美元的交易费，每月的汇款就会增加 25 美元。³⁸

59. 各项政策的目的是加强竞争和消费者教育。在美国—墨西哥走廊，许多银行进入市场，大大降低了价格。金融服务银行是墨西哥政府的一个方案，它将银行、信贷联盟和微型融资机构组成一个汇款的分布网络。有一批信贷储蓄和信贷机构试图将汇款的收款人引入正式银行系统。在汇出的一头，由美国的机构和墨西哥机构联合组成了一个特别工作组，其任务是便利墨西哥移民使用正式银行系统，提供并提倡接受 *matricula consular*(领事身份证)，作为开设银行账户的身份确认证件；另一项任务是加强西班牙语金融教育。³⁹

60. 如果潜在的代理人不多，资金转帐公司与代理人之间的专营协议可能会造成进入障碍。农村地区的小企业可能很少，因此潜在的代理人也不多。例如，在 2003 年，俄罗斯联邦反垄断局下令西联公司在与一个有 40 家俄罗斯银行组成的网络签订的协议中规定专营条款。⁴⁰

61. 价格方面的信息越多，消费者寻找最佳交易的成本就会减少。世界银行出台了全世界汇款价格数据库，网站是：<http://remittanceprices.worldbank.org/>，列出了 213 个走廊。它还认证合乎规定的国家汇款价格数据库。世界银行的数据库列示汇寄 200 美元和 500 美元的固定收费、汇率幅度和费用总额。它列出转帐速度和收款地的覆盖范围。数据是作为神秘顾客收集的。但是，这些数据在汇款的移徙者中传播的范围如何，现在不很清楚。

62. 总之，为了增加向汇款者提供的信息而采取的消费者保护措施，能加强竞争。竞争措施包括在代理人的选择有限的地方鼓励市场进入和限制专营协议。金融监管机构的跨界合作，对改善消费者福祉似乎也是必要的。价格居高不下，而且很分散，这表明搜寻成本仍然很高，还表明，在监管、消费者政策和竞争政策方面有改进的余地。

³⁷ Orozco M (2002 年)。“市场、货币和高成本”，在议会银行委员会调查汇款舞弊时的证词，2 月 28 日。

³⁸ Yang D (2011 年)。“移民汇款”，《经济前景报》，25(3): 129-152。

³⁹ Orozco M (2005 年)，“国际金融流动和工人汇款：最佳做法”，国际劳工组织，p.23。截止 2009 年，美国只有 27% 的银行接受了 *matricula consular*；联邦存款保险公司(2009 年)，联邦存款保险公司调查结果：银行在为不利用银行系统和银行系统利用不足的人提供服务方面的努力，《联邦存款保险公司季刊》，7 月 14 日。

⁴⁰ 关于违反反竞争立法的第 2 06/121-03 号裁定。http://en.fas.gov.ru/decisions/decisions_30691.html。每一级的上诉都维持原裁定。

C. 假药

63. 发展中国家和发达国家都有假药交易。发展中国家的假药占药品的比率达25%。⁴¹ 假药系指意在误导消费者，使他们认为这些药品产自另一制药厂的药品。消费者遇到的风险中，这些药物可能事实上不符合仿制品所声称的那些特性，因此可能没有效果或者有害。剂量低的药物引发负面的外部因素，会加速耐药性的发展，而且如果病人或卫生工作者将合法的制药商与标有该制药商假商标的无效假药联系在一起，品牌的价值就会收到削弱。

64. 药物是信用物品，因为即使在使用过后，消费者也不知道其质量。消费者和药剂师也许没有能力辨明假药，因为只有实验室分析才能够测出有些假药。⁴²

65. 关于假药的信息没有被广泛传播。卫生组织指出，只有少数国家愿意就测出的案件提供信息。⁴³ 一个为制止假药而设立的制药商协会没有就制假问题提供公开的统计数据。⁴⁴

66. 卫生组织就消费者保护提出的建议不会将假药包括在内，这些建议在一定程度上向消费者提供信息。卫生组织提出了药品开发、制造和分销的标准，有一个强大的国家药品监管机构予以严格管制。它也就阻止制假的法律提出建议。它说 191 个成员国中只有 20% 的国家有发展完备的药品监管。卫生组织评估艾滋病毒/艾滋病、疟疾和肺结核药品和药品制造商。⁴⁵ 它还建议就假药存在的可能性向消费者组织提供信息，并建议消费者只购买合法渠道的药品，并报告与药物治疗不符的情况。落实这些建议应该能够增加进入制假行业的障碍，同时减少进入制造真药的障碍。

67. 另一项战略是直接向消费者提供信息。

68. 在西部非洲某些发展中国家的 mPedigree 网络向消费者提供关于各种药品和方面的信息。消费者刮去药品盒上的一条横杠后露出一个特有的密码，然后通过短信息将密码送到一个中央注册处。该注册处随即将该号码与一栏真实密码核对。⁴⁶ 换言之，真药品供应商和消费者之间作出了一项新的安排，使信用物

⁴¹ 世界卫生组织(卫生组织)(2003 年)。“亚标准和假药”，第 275 号实况介绍，11 月，引述美国粮食局药物管理局的资料。

⁴² 联合国医药和保健产品监管局。“假药与设备”。

⁴³ 卫生组织。“关于假药的一般信息”，可查阅：www.who.int。

⁴⁴ 药品安全协会(关于我们：制假现状—药品领域案件的发展趋势：www.psi-inc.org。)就一部分属于制假的案件发生情况提供了统计数据。

⁴⁵ 卫生组织(2003 年)。“标准和假药”，第 275 号实况介绍，11 月：<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/2003/fs275/en/>。

⁴⁶ 世界知识产权组织(2010 年)。“拨号促进发展：移动电话是如何改变几百万人的生活的一药品免话费核查”。《知识产权组织杂志》，9 月，又见 www.mpedigree.net。

品得以开展竞争。制药商可以利用多用途(即非刮去式)的密码,来监测市场分割等等反竞争的分销流量。

69. 总之,假药可能会使消费者和药剂师甚至对真药品也产生怀疑。建议实施立法和建立体制,以管制真药品,遏制假药。但信息和通信技术的发展能够有助于为真实性提供及时可靠的证明,从而促进信用物品的竞争。⁴⁷

D. 不安全的消费产品

70. 消费者购买和使用安全程度不同的产品。一种产品,即使在新年的时候按原计划使用是安全的,也可能会由于以不同方式使用或使用过度后而变得不安全。因此,消费者对自己的安全有一定程度的责任,即使当消费者保护规则禁止将不安全的产品上市的时候。此外,消费者在对安全与价格之间所作平衡方面各有不同:有些消费者可能选择风险较高,但价格较低的产品。

71. 风险较高的消费品的供应可能价格较低廉。大多数构造结实、电绝缘更好、可以追踪、设计更好的产品成本很高。实际上,反对航空公司竞争的一个论点是,竞争会促使航空公司节约成本,降低维修水平,从而降低安全性。最后,航空公司致力于保持安全声誉,因此,尽管一些不顾安全的消费者很容易地转向其竞争对手,使他们失去收入,但是,在实行了竞争后,增加安全的长期趋势依然存在,至少是在美国。⁴⁸

72. 许多供应商对确保消费产品的安全有积极性。商标和保证书帮助供应商致力于安全的产品。如果品牌由于消费者受伤害而臭名远扬,那么该品牌的价值就下降。⁴⁹ 而且对劣质产品履行保证义务,成本很高。供应商还可以使消费者更容易地获得纠正。这也提高了供应低质量产品的成本。通过确立上述机制,供应商可以致力于生产高质量的消费产品。

73. 对不安全的消费产品的消费者保护对策包括事前禁止和事后行动,如公开警示、禁令和产品召回、司法行动等等。实行事前禁止,其中隐含的是关于禁止的客观科学基础,即抽样、检验、评估和确立某种标准。这一过程可以不包括安

⁴⁷ 在很大程度上,一个相关的问题是,知识产权引入了权利持有人可能会滥用权利而在竞争方面令人关注的问题。

⁴⁸ 美国会计总署(1996年)。“放松对航空的管制:大中小型社群的机票、服务和安全的变化”。GAO/RCED-96-79。

⁴⁹ 如果消费者不知道被发现不安全的产品生产商的身份,那么对声誉的伤害就较少。见 Freedman S、Kearney M 和 Lederman M (2010年),“产品召回、信息不完善和溢出效应:从消费者对 2007 年玩具召回的反应中得出的教益”,NBER 工作文件 W15183 号,即将出版的“经济和统计回顾”。

全但利润低的产品，其成本和持续时间⁵⁰ 可以与预料对消费者的伤害来进行衡量。

74. 消费产品的国际贸易增加，意味着加强国内产品安全制度的协调可以发挥作用。⁵¹ 推行类似目标的国内制度之间加强协调，能减少贸易壁垒，从而促进对规模经济的利用。⁵² 以下将提到的区域集团有助于就不安全产品造成的伤害交流信息，改善产品标签并使之更有持续性，加强对国际标准的遵守。相互承认技术标准和统一各项规章，可以使遵守某一辖区的标准和规章的供应商也能够供应其他市场，从而增加竞争。

75. 消费者安全和健康网络⁵³ 是一个在美洲国家组织主持下的美洲间网络，目的是便于及时地获得关于不安全产品的信息，并培训官员。它还接收全世界消费者安全管理机构关于不安全产品的警示，并在一个网站上予以处理和公布，使之易于为管理机构 and 消费者所获得。它还收集并公布各辖区的规章和技术标准以及关于市场监督的最佳做法。

76. 国际消费产品安全核心委员会⁵⁴ 是一个消费产品安全监管机构和市场监管机构的自愿性网络。它最近开展的工作涉及产品的可追踪性、产品信息交换或产品召回。各种双边谅解或协议都支持消费者市场上的禁止和召回，并限制进一步出口。⁵⁵

77. 因此，消费产品国际贸易的增加引起了在信息交流、市场监督和检测方面跨界协调的增加。如果可以汇集推行类似目标的辖区的经验，如召回和产品追踪方面的经验，那么消费者保护可得以增强。降低安全产品跨界贸易的壁垒，也能促进竞争。

四. 结论和政策选择

78. 在许多市场，只要制定和执行一般合同法和反欺诈法，竞争就会有利于消费者利益。相互竞争的卖方竞相吸引消费者。知情的消费者能够理解报价并作出明智的选择，这会有利于效率较高、善于创新的供货商。但是，如果消费者无法

⁵⁰ 一个欧洲市场监督机构的协会 Prosafe 花了 13 个月对 36 种婴儿学步车进行检验和制定标准。见 2010 年 12 月 14 日的新闻稿：“关于成品婴儿学步车的联合行动”。

⁵¹ Prosafe(见上注)估计在欧洲出售的玩具中有 85%生产自中国，根据 RAPEX(处理除食品、医药和医疗设备以外的不安全消费产品问题)通报的所有产品中有 50%产自中国。“通过最优举措加强市场监督战略文件”(http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Strategy_Document.pdf)。

⁵² 相互承认技术标准和统一各种规章，有助于符合某一辖区的标准和规章的供应商也能够供应其他市场。

⁵³ 关于该网络的情况来自其网站：<http://www.oas.org/en/sla/cshn/default.asp>。

⁵⁴ 其成员包括中国、欧洲联盟、美国、日本、加拿大、大韩民国和澳大利亚。www.icpsc.org。

⁵⁵ 例如见关于不安全产品通报的 RAPEX—中国警报系统。

获取恰当信息或在决策上产生偏差，那么供货商就可能设法在损害消费者利益的情况下增加利润。在这种情况下，消费者政策可能是有助于市场更好地运转的最佳政策办法。

79. 以上例子表明，从消费者和商业的角度来看，为了帮助市场更好地运转，提高消费者政策和竞争政策之间的一致性应当是一个优先考虑的问题。改善消费者事务机构和竞争事务主管机构之间的合作可包括移交投诉，分享调查结果，考虑到补救办法对其它政策目标的影响，以及在适当情况下共同开展调查和作出政策应对行动等。此种调查不仅应当处理对零售品消费者有着直接影响的零售做法，而且还应当处理与产业结构有关的上游问题，以及是否需要采取国际行动以防止全球竞争问题。

80. 一些新产品和新的营销战略正在向消费者推出。消费者正在日益参与消费品的跨界交易。技术变革还给消费者带来了新的难题，例如，如何恰当兼顾知识产权保护和获取知识。鉴于这些动态和其它动态，可以考虑修改《联合国保护消费者准则》。
