

## 经济学家的漫游之地： Syniverse/MACH 并购案与可竞争性分析

1. *Syniverse/MACH*, 案卷号 M.6570, 2013年5月29日。RBB 经济咨询事务所在欧盟委员会和巴西反垄断机构的整个调查过程中向并购双方提供经济分析支持。我们还参与了双方在阿根廷、哥伦比亚、泽西、中国台湾和乌克兰等地相关机构的类似反垄断申报。

2. 漫游指在国外旅行时接打电话、收发短信和数据等。

3. 根据 2012 年 5 月生效的第 12.529/11 号新法, *Syniverse/MACH* 并购案于 2013 年 5 月 22 日获得批准。

4. 例如, 欧委会在 *Airtours/First Choice* (1999) 和 *TUI/First Choice* (2007) 两个案件中的决定。在上述决定中, 欧委会不太情愿承认消费者“自助安排”一揽子旅游各个组成部分的行为可能构成竞争约束, 而英国竞争委员会也在 *Ticketmaster/Live Nation* (2009) 一案中基本否定了场地所有人自行组织演出售票行为的竞争约束。但有一个相关的例外情形, 即纵向整合企业内部的自我供给, 例如 *Schneider/Legrand* (2001) 和 *Alcoa/Reynolds* (2000) 中欧委会的决定。

5. *Syniverse/BSG*, 案卷号 M.4662, 2007 年 12 月 4 日, 见 [http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/index/m93.html#m\\_4662](http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/index/m93.html#m_4662)

6. 欧委会还注意到协同效应不太可能发生的一些市场特征, 包括市场的动态性和招标程序, 即大型客户一般不经常进行新合同招标。

2013 年 5 月 29 日, 经过完整的第二阶段调查后, 欧盟委员会 (下称“欧委会”) 宣布了有条件<sup>1</sup> 批准 *Syniverse* 收购 *MACH* 的决定。在本期简讯中, 我们将探讨可竞争市场经济学理论、以及客户自我供给构成竞争威胁对欧委会决定的影响, 使其对高度市场集中更为宽容。同时, 我们也得出通过这一案件分析对于类似案件如何设计补救措施的一些实用经验。

本次收购交易使 *Syniverse* 和 *MACH* 两家公司合二为一。这两家公司的规模在一些漫游技术市场中占据前两位, 尤其是数据结算 (DC) 和财务结算 (FC) 市场。数据结算公司结算移动网络漫游用户的使用记录<sup>2</sup>。移动网络运营商 (MNOs) 使用数据结算业务确定它们各自之间就用户漫游支付的批发价格, 并确定用户为使用漫游服务最终支付的零售价格。财务结算服务涉及数据结算活动之后移动运营商之间的批发价结算。

欧委会进行了市场测试, 并最终同意了 *Syniverse* 提交的承诺条件。该承诺保证通过剥离 *Syniverse* 的某些欧洲客户合同、雇员、硬件、软件和 *MACH* 品牌, 成立一家新的数据结算公司。欧委会认为这足以弥补欧盟和世界范围内的竞争关注, 而巴西反垄断机构 (CADE) 也收到了 *Syniverse* 提交的类似承诺, 并且同意将其作为根据巴西新竞争法签订的首个兼并控制协议的一部分<sup>3</sup>, 这也进一步证明了欧委会上述观点的合理性。除此之外, 两家监管机构都没有要求在财务结算方面提供补救措施。

欧委会的决定提出了几个重要观点:

首先, 对于数据结算, 整个实质评估阶段 (包括对承诺条件的评估) 采用的分析方法摒弃了过于结构化的方法和对市场份额的过度关注, 将可竞争市场理论运用于实际案件中。具体来讲, 该案从高起点上说明了仅存在两家有效竞争的对手的情况下, 推断是否足以保持有效竞争需要参考的重要因素, 并由此说明欧委会决定批准这一造成企业全球市场份额出现显著增加的交易的理由。

其次, 该项交易对于财务结算的竞争关注, 还涉及对客户自我供给何时可能构成重要竞争约束的评估。虽然欧委会在其它兼并调查中鲜有承认类似竞争约束力的先例<sup>4</sup>, 但它成为本案中财务结算方面不需要补救措施的关键原因。

### 背景

2007 年时, 欧委会无条件批准了 *Syniverse* 对英国 *BSG* 集团无线通讯业务的收购。当时的交易将欧洲 GSM 数据结算服务市场上的竞争者数量从 3 家减少到 2 家<sup>5</sup>。当时批准交易的一个重要依据就是两家公司将实现数据结算和财务结算服务的合并, 而 *Syniverse* 在收购前没有提供财务结算服务的能力。

在上述 2007 年的批准决定中, 欧委会注意到, *Syniverse* 和 *BSG* 彼此在收购前并没有向对方施加很强的竞争约束力, 而移动网络运营商也很少转换使用两家公司的服务。欧委会还注意到, *BSG* 和 *Syniverse* 在收购前面临着市场龙头 *MACH* 强有力的竞争, 收购之后也将继续面临这种竞争。此外, 两家公司的客户 (移动运营商) 能够通过多种方式保持可观的买方力量, 其中包括支持非欧洲本土数据结算服务提供商或者计费软件提供商进入欧洲市场<sup>6</sup>。

7. 见 [http://www.syniverse.com/content.cfm?page\\_id=14&press\\_release\\_id=513&press\\_release\\_year=2012](http://www.syniverse.com/content.cfm?page_id=14&press_release_id=513&press_release_year=2012)

8. 见欧委会新闻公告: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-481\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-481_en.htm?locale=en)

9. 此外, Syniverse 和 MACH 在另一漫游技术市场“近实时漫游数据交换”(NRTRDE)上取得了类似的市场份额,该技术涉及移动漫游交易中的欺诈检测。对NRTRDE的分析与数据结算类似,在本文中不再赘述。

10. Mlex “欧盟委员会调查 Syniverse/MACH 并购是否会造价格上涨” 2012 年 11 月 20 日 | 17:18 GMT, 另见 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1439\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1439_en.htm)

11. “内部”供应包括自我供给或向非专业供应商外包部分业务。

12. 例如《可竞争市场与产业结构理论》, 鲍莫尔、潘泽和威利格合著, 纽约哈考特出版社 (Harcourt Brace Jovanovich, and Klemperer, PD) 2005 年版。英国竞争委员会 1 号特别报告 (Occasional Paper): 《竞标市场》(该报告还在《竞争法与经济学期刊》(2007) 和 P. Buccirossi 《竞争政策手册》(2008) 中转载)。

13. GSM 协会是一家代表全世界移动通信商利益的协会。

14. 虽然无锁定效应通常被称为可竞争市场的一个标准条件, 但是在并购评估的背景下, 一定程度上的锁定成本(或转换成本)能够在位者在重新协商投标时具备一定优势, 从而可能造成偏离边际成本定价, 虽则这种偏离可能不会因为收购竞争对手发生变化。

15. 严格来讲, 人们可能认为市场进入或扩张的成本无法在退出时收回, 比如与向新客户提供服务相关联的沉入成本。如果潜在市场进入者面临在短时间内被替代的风险并且丧失先期投资, 那么它们在竞标时可能不会与现有竞争者一样积极。如果合同足够长, 那么沉入成本或者对特定客户的投资可在合同期内由客户实际承担。

到 2012 年 Syniverse 与 MACH 的收购交易公布时<sup>7</sup>, 双方整合将实现对全球 GSM 数据结算服务市场份额<sup>9</sup>的“实质垄断”<sup>8</sup>。此外, 这项并购还把两家最大的财务结算提供商合并到了一起<sup>10</sup>。同时, 还有一些规模较小的外包服务提供商 (OSPs) 提供数据结算和财务结算服务。此外, 值得注意的是, 有相当数量的移动运营商不向 Syniverse 和 MACH 这样的专业公司外包财务结算服务, 而是由公司“内部解决”<sup>11</sup>。

## 竞争规则

欧委会分别对数据结算和财务结算提出了初步关注, 关注的焦点在于本次并购之后 Syniverse 在欧洲经济区和全世界享有的极高市场份额。双方在陈述意见中认为, 上述市场具有 Bertrand 可竞争市场的特征。在 Bertrand 竞争模型下, 市场上另外一家竞争对手的存在足以保持竞争的有效性。在本次交易所涉及的技术服务市场上, 每两到三年都需要重新投标来续展合同。当将 Bertrand 模型用在这一市场上时, 可以从单个客户招标的层面上来考量, 在这种情况下, 一家备选的外包服务提供商就足以约束在位者, 迫使其继续提供有市场竞争力的条款。

对于构成有效竞争的必要条件, 已经有多名作者在其著作中进行过讨论<sup>12</sup>。在本案中, 构成有效竞争的条件如下:

1. 合同的长期性和招标不频繁导致竞标失败的成本上升。这使得每家外包服务供应商都有很强的动机为新合同激烈竞标, 并降低它们之间发生协作的可能性。移动运营商设置这种“赢家通吃”的招标程序, 使得中标者能够获得为期 2-3 年的合同, 占据了外包服务提供商营收和利润中相当大的一部分。
2. 产品同质化以及缺乏“锁定效应”意味着一家外包服务提供商所能提供的服务与任何其它备选外包服务提供商相同, 因此拥有一种以上外部选择对于客户而言, 边际利益增量不大。造成同质化的主要原因是 GSM 协会 (GSMA)<sup>13</sup> 的漫游服务标准, 而移动运营商会每次招标中进一步制定标准化的服务水平要求。不存在“锁定效应”(以及的 GSM 协会标准中的外包服务供应商转换指令程序)使得在位者和新进入行业的公司处于平等地位<sup>14</sup>。在技术服务市场上, 在服务提供商之间转换极容易且频繁, 而且在在位外包服务提供商续展合同时能获得较大减价(与转换为备选外包服务提供商所能获得的减价相当), 因此没有存在显著锁定效应的证据。
3. 市场进入和扩张障碍较低意味着规模较小的竞争者和潜在的进入者能够(不管是在客户层面或者全球层面)形成与其市场份额不相称的竞争约束<sup>15</sup>。最新进入市场的规模较小的公司, 比如 Nextgen, 以及经历快速扩张的其它公司, 比如 Comfone, 都提供了技术服务市场进入和扩张障碍较低的明证。至于这些较小的市场进入者能否视为有效竞争者, 我们将在下文进一步探讨。

这些特征的累积效应就是可竞争市场, 在可竞争市场中只需要有一家实际存在的或潜在的竞争对手, 就能够将价格降至有效竞争的水平。在这样的市场上, 价格不会与传统的市场集中指标一起发生变化, 因此高市场份额本身不会对市场的可竞争性造成威胁<sup>16</sup>, 即使并购双方的市场份额相加很高, 兼并也不会对严重削弱相关市场的有效竞争。

## 两家竞争对手足够达成有效竞争——数据结算的可竞争性评估

对于数据结算服务, 欧委会结合上述分析架构, 肯定了早先 Syniverse/BSG 批准决定的推理逻辑, 并且基本上认可了两家有效竞争者足以保持竞争的结论。但是, 欧委会对于市场进入及扩张壁垒是否足够低从而确保实现完全竞争, 仍然存有疑问, 因此对本项并购的调查重点关注如下: 一家规模较小的实际或潜在竞争者能否在并购后继续对 Syniverse 保持足够的竞争约束。

16. 购买力虽然是竞争评估讨论中的一个重要架构,但本文未明确对其进行考虑。购买力可以视为对本文所述可竞争动态的补充。经验丰富的买家可能制定或多或少与这些必要条件接近的市场规则,包括支持市场扩张或全新的进入者;这种情况下,可竞争动态就包括了这些买家,它们让备选提供商彼此争斗,坐收竞争结果的渔利。

17. 在欧委会的“产品差异性”架构下,为了提供有效的竞争约束,第二家竞争者必须与并购后的公司产生充分竞争。

18. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-481\\_en.htm?locale=en#PR\\_metaPressRelease\\_bottom.Final commitments offered on 19 April 2013](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-481_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom.Final%20commitments%20offered%20on%2019%20April%202013) ([http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case\\_details.cfm?proc\\_code=2\\_M\\_6690](http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=2_M_6690))

19. 欧委会的新闻公告向欧洲经济区和全球市场开放: ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-481\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-481_en.htm?locale=en)).

在详细调查之后,欧委会担心规模较小的竞争者并不可靠,尤其是对少数大型“一线”客户而言。欧委会认为,漫游业务的价值比并购双方用于支持数据结算等服务的实际费用高出很多倍,因此一线客户尤其注重服务质量和声誉。

并购双方进行了客户转移研究,花费四年内全球几乎所有移动运营商的外包行为数据进行了分析。结果显示,(对服务提供商的)转换量很大。与自身实力不相称的是,规模较小的竞争者得到了很多转移客户,在最近几年尤其如此。

除了服务提供商转移数据,要直接衡量较小竞争者造成的竞争约束比较难,因为并购双方几乎在每项竞标中都是潜在竞争对手。虽然欧委会和并购双方进行了大量的竞标研究,但双方之中只有一方单独面对较小竞争者的例子却太少,而且大型移动运营商转移服务提供商的例子也太少,因而不足以说服欧委会在不要求补救措施的情况下批准双方在数据结算上的整合。

欧委会在承认双方存在激烈竞争的前提下,基于差异化产品分析架构,对数据结算市场进行了说明。基于这一架构,并购双方是彼此最为接近的竞争对手,而较小的竞争者只是可能性较小的备选对象,对于大客户而言尤其如此。为了证明这种架构,欧委会援引了一些移动运营商提出的定制化要求作为例证,比如定制的软件界面,还有某些服务等级协议,其中规定了任何提供商需要满足的客户定制条款与条件。

欧委会的差异化产品分析方法存在一项缺陷,即其分析的差异仅仅是不同客户提出的服务要求差异,而不是供应商为竞争同一客户,所能提供的服务差异。差异化产品竞争一般涉及竞争开始之时,竞争者所提供服务的多样化——在竞争某一特定客户的需求时,产品之间的不同会左右分析的结果(例如消费者在不同品牌啤酒之间的选择就是如此)。对于数据结算服务,差异只存在于不同客户所提出的不同需求。竞争在针对每一个个体客户的,因此在某个特定的竞标中所有竞争者都必须向该客户提供同质化产品或服务。

用可竞争市场(以一种资质或可靠度作为前提条件)来考量这种动态竞争更为妥当。只要可靠的竞争者能够造成足够的竞争约束,从而保证每一项竞标在只有一家实际或潜在竞标对手的情况下也能构成有效竞争。

## 解决方法——数据结算领域的定向补救措施

欧委会认定,必须提出补救措施,即建立第二家数据结算服务供应商,使其具备成为合格备选提供商的资质,即便是对于大型移动运营商而言。依据并购双方的分析思路,这个竞争者不需要包括 MACH 的全部业务,甚至不需要占据可观的市场份额,只要其满足相关条件,从而具备在竞标中成为充分有效投标人的资质<sup>17</sup>。

补救措施最终包括了 MACH 在欧洲经济区的数据结算客户,以及剥离后向买家提供相关服务所必要的软件、硬件和人员<sup>18</sup>。在这种情况下需要有合适的买家在欧洲经济圈和全球开展被剥离的业务。但重要的是,这家竞争者只需要有进行有效竞争的必要能力,而不需要 Syniverse 剥离 MACH 的一大部分市场份额和全球资产<sup>19</sup>。

巴西反垄断机构的决定强调了这种推理。虽然在剥离业务中不包含巴西境内的合同,而且被并购的公司向巴西境内几乎所有客户提供数据结算服务,但是并购方的承诺也被视为能够补救巴西客户的类似关注。剥离业务在全球层面对客户具备可靠性,与每个地区的具体市场份额无关。

---

20. 在 Google/Double Click 并购案中，欧委会认为广告服务工具的内部提供通过两种方式造成了竞争约束：首先，出版商可以转为内部提供服务以应对第三方广告服务工具提供商的涨价行为；其次，内部提出的解决方案可以出售给其它出版商（即客户成为竞争对手）。

---

21. Telenor 就通过使用另一家移动运营商 KPN 开发的代码在其内部提供财务结算服务。(http://www.linkedin.com/groups/Successful-Financial-Clearing-new-roaming-3978270.S.187214164)。

## 财务结算中“内部”供给构成竞争约束

对于财务结算服务，虽然本次并购将欧洲和全世界范围内最大的两家提供商合并，但委员会在第二阶段调查之后解除了最初的疑虑。这很大一部分原因在于移动运营商具备能够通过内部提供财务结算服务并形成有效自我供给的能力，因而形成竞争约束。虽然欧委会最终搁置了这种自我供给是否构成市场内部竞争约束或者来自市场外部的竞争约束的问题，但鉴于之前的案例中自我供给约束经常不被考虑，其在本案中的相关推理值得关注<sup>20</sup>。

相比数据结算服务，大量客户目前选择内部提供财务结算服务，在过去4年中也有大量在内部服务和外包服务之间互相转换的情况。至少在其中一个案例中，内部财务结算被提供给第三方移动运营商作为解决方案<sup>21</sup>。最后，财务结算被视为比数据结算更简单的服务，所以内部提供服务的方式被视为更加实际可行的短期备选方案。这种简单性还加强了较小竞争者的可靠性以及潜在市场进入者的竞争约束。

## 结论

本案经验显示了预先竞争评估如何能够提供欧委会探讨和解决最初关注的分析架构。

在数据结算方面，该架构揭露了竞争关注的关键问题。其核心不是解决对市场份额的关注，而在于建立有足够能力克服可靠性障碍，成为在市场上完全有效竞争对手的第二家竞争者的存在可能性。本案的申报方做了大量准备工作，不但分析市场动态，而且收集可用于实质分析的相关信息和数据，使得双方更快与欧委会配合，寻求符合市场特征的解决方案。这项工作最终得出了直接针对欧委会剩余顾虑的商业化解决方案，避免了使用过于单纯的市场份额评估可能会得出义务繁多的解决方案。

在数据结算方面，欧委会愿意对并购之后的高度市场集中大开绿灯，其理由是先前案件中很少采纳的自我供给约束考虑。这一结果要归因于类似分析架构的使用，以及并购双方在证明一些关键但独特的行业事实方面所作的努力。