

产业融合视角下数字经济监管的理念与措施

黄 浩

摘 要: 数字经济的发展促进了广泛的产业融合,导致产业之间关系以及企业竞争行为的变化,体现了数字经济的创新特点。但是,这些变化也打破了原有的市场竞争方式和秩序,具有损害公平竞争的潜在可能。为了促进数字经济的创新发展,同时抑制其破坏性,促进新旧经济形态的顺利转型,有必要把保护竞争作为数字经济监管的重要目标,摆脱传统上以价格、集中度等单一指标判断行业可竞争性的理念,强化审查捆绑、交叉补贴、并购这些可能导致市场势力转移的竞争行为,并且通过整合现有的监管政策增强我国数字经济监管工作的系统性。

关键词: 数字经济;产业融合;反垄断;平台经济

中图分类号: F49 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-7543(2022)09-0024-11

现代信息与通信技术(ICT)的发展催生了数字经济,数字经济是传统经济形态的转型与变革。在经济转型的过程中,以信息技术为核心能力的数字企业大规模崛起,并向媒体、通信、商业、金融、交通、旅游、餐饮等行业渗透,导致国民经济中出现了广泛的产业融合现象。如今,市场的边界更难把握,竞争主体之间的关系更加复杂。阿里巴巴集团从网络购物起步,逐步涉足金融、影视、传媒等多个行业;腾讯的微信融合了通信、媒体和娱乐三种不同行业的业务,与电信公司以及电视频道构成竞争关系;美团平台也融合了多个行业的业务。融合改变了产业之间的关系,冲击了原有的竞争秩序,给传统的监管政策提出了挑战。

数字企业与传统产业融合的原因不尽相同。第一,在通信与媒体领域,互联网为传统的媒体内容提供了新的传播媒介,同时,基于互联网,信

息技术企业开发了新的媒体和通信服务,如即时通信、自媒体和社交媒体等,凭借这些创新的媒体与通信服务,信息技术企业进入传统的媒体与通信产业,推动了互联网与媒体、通信产业的融合。第二,在商业和服务业领域,互联网企业建立了网上的信息中介平台(如淘宝、美团),撮合消费者和商家之间的交易,并通过整合金融、物流等服务,形成了网上商品和服务交易的新渠道,从而进入商业和服务业领域。第三,在传统制造业领域,信息技术企业利用技术优势重新定义了诸如汽车、手表、门锁等传统产品,如百度、谷歌开发自动驾驶汽车,苹果公司生产智能手表,从而与传统制造业形成了竞争与融合。

数字技术企业与传统产业的融合促进了创新,给经济和社会的发展带来了很多好处。首先,消费者获得了新产品和新服务,比如网络约车、即时通信、手机支付等,这些基于互联网的创新

基金项目: 国家社会科学基金项目“互联网驱动的产业融合:测度、形成机理与政策监管”(16BJY090)。

作者简介: 黄浩,中国社会科学院大学教授,中国社会科学院财经战略研究院研究员,中国社会科学院大学国家城市群空间战略研究院特约研究员。

能够在更低的价格下为消费者提供更多、更好的服务,增加了消费者的福利。其次,融合为传统产业引入新的行业参与者,促进了产业内部的竞争,优化了产业结构,有利于传统产业的升级。并且,由于融合了数字化技术,商业、交通、餐饮等传统行业已经成为知识、技术密集型产业,产业绩效得到了大幅度的提高。最后,就国民经济整体而言,融合体现了技术进步引致的经济要素重组,原有产业之间的关联与协同关系发生了改变,催生了大量的新行业、新业态,给传统经济的发展注入活力,体现了内生经济发展的模式。

但是,数字经济发展引起的产业融合也造成了企业竞争行为的改变,打破了原有的市场竞争方式和秩序,具有损害公平竞争的潜在可能。在产业融合的背景下,应当树立什么样的数字经济监管目标和理念呢?监管部门如何调整政策适应产业融合带来的挑战?这些问题对于数字经济的长远发展具有重要的意义。

一、产业融合给数字经济监管提出的挑战

数字企业与传统产业的广泛融合造成了产业边界的模糊、产业结构和产业链的变化,以及竞争中价格策略和并购行为的改变,给传统的监管思路 and 措施提出了挑战。

(一) 市场结构的变化增加了反垄断分析的困难

数字经济的发展改变了许多产业的市场结构,而市场结构的分析与判断是反垄断的基础。市场结构包括集中度、产品的差异和行业进入门槛三个方面^[1]。相较于传统模式,数字平台能够容纳更多产品或服务的提供商。在中国,大量的自媒体、中小商业、私家车通过微博、淘宝、美团、滴滴打车等数字平台进入传统行业。因此,数字平台的融入降低了行业门槛,使得媒体内容、商品、餐饮、市内交通等行业成为完全竞争的市场结构。但是,数字平台本身成长为各个行业的主导力量,微博、抖音、微信在自媒体、社交媒体领

域,美团、饿了么在餐饮和本地服务领域,淘宝、京东在网络零售领域,滴滴打车在网络约车领域都具有非常强的市场势力,引起了垄断的争议。

然而,产品差异性以及产业边界的界定影响着对于市场势力的判断。比如:在自媒体细分领域,微博占有垄断地位,但是在整个媒体领域,包括传统的电视台、报纸和杂志,微博的市场占有率并不高,即使在数字媒体领域,微博也面临着微信、头条、抖音、快手的竞争,并不拥有绝对的市场势力。同样的道理也适用于网络零售领域,淘宝和京东占有90%以上的网络零售市场,但是如果包括线下的零售市场,它们的市场份额不超过20%。

市场集中度、行业壁垒、产品的差异性等反垄断分析的维度都与市场的边界密切相关,而数字技术企业融入传统产业的过程模糊了原有的产业边界,数字化的创新产品和服务并没有在监管层面获得清晰、合理的行业定位,造成了反垄断与管制的困难。因此,需要在经济数字化的背景下,重新厘清模糊的产业边界,这是制定竞争政策与产业政策的基础。

(二) 线上与线下两条产业链的形成增加了监管政策整合的困难

对于许多行业而言,数字经济的发展造成了线上(数字)与线下(传统)两条产业链。在经济活动中,信息的交流是必不可少的。互联网本质上是通信网络,它改变了传统的信息沟通方式。因此,基于互联网的通信功能,数字企业在媒体、商业、金融等经济领域创造了新的信息交流媒介,通过互联网渠道传播媒体内容、商业信息、资金等。淘宝、京东、美团、滴滴打车都具有信息中介的基本功能,在此基础之上整合了金融、物流等上下游相关服务,形成了网上零售、餐饮、交通等服务的产业链;同样,微信、微博、抖音、头条也是信息传播的渠道,通过新的网络渠道,语音、文字、视频等媒体和娱乐内容可以在内容供应方和消费者之间传播,从而形成了媒体和娱乐的互联网产业链。

因此,对于商业、餐饮、交通、金融等许多行业而言,都存在两条产业链,一个是传统线下的,另一个是线上的产业链。但是,它们往往对应着两种不同的监管与政策环境。之所以会形成这种情况,主要是由于在互联网模式发展的早期阶段,为了保护 and 促进创新,同时,对于新出现的经济形态缺乏本质的认识,监管部门并没有按照传统的法规进行监管,造成了两种政策环境。比如,在网络约车发展早期的市场准入,电子商务发展早期不同的税收负担,数字金融发展过程中的经营资质等问题,都存在线上与线下不同的标准。

但是,随着线上与线下两条产业链的深度融合,以及创新业态本质的显现,两种不同的监管环境不仅造成了不公平竞争,而且影响了行业的进一步发展。尤其是在业务本质相同的情况下,为这些网上的经济形态单独制定新的监管法规和政策,只会人为地加剧同一个行业的分割,造成已融合业务的割裂。并且,碎片化的政策缺乏一致性和体系化,影响了监管的效果。因此,有必要在业务融合的背景下实现监管政策的统一与整合。

(三)交叉补贴、并购行为的广泛运用增加了限制市场势力转移的困难

捆绑^①与交叉补贴、并购都可能造成产业融合,其结果可能体现为一种创新,也可能成为企业转移、维持市场势力的竞争手段。

数字经济环境下,低价格策略被广泛使用。之所以会出现商品和服务价格的普遍下降,一方面是技术进步带来的成本下降和效率提升的结果,另一方面,商业、媒体领域数字平台的崛起,促进了市场的一体化,增加了商品、服务供应商之间的竞争,对于价格的下降具有一定的促进作用。然而,不容忽视的是,捆绑与交叉补贴的商业模式也是造成产品或服务低价格,甚至免费的重要原因。

数字经济领域主要存在三种类型的交叉补贴:其一,数字平台捆绑了多种产品或服务,通过

补贴一种产品或服务,造成低价格或免费,实现用户群体的扩大,从而能够激发数字平台的交叉网络效应,最终利用捆绑在一起的其他产品或服务获利。这种发展方式是由于产品或服务的高固定成本和低边际成本造成的。其二,伴随着制造业效率的提高和成本的降低,利润率不断下降。因此,许多制造型企业较低的价格水平上出售硬件产品,扩大市场规模,通过基于产品的数字化、网络化服务实现盈利。在产品和服务之间实现交叉补贴,这种模式促进了制造业的服务化。其三,数字创新企业在发展的早期阶段利用风险投资的资助推行低价格策略,实现市场的扩张和发展,最终通过资本市场获得补偿。以上三种交叉补贴的定价策略会建立不同市场之间的关联,成为转移市场势力的手段,从而对其他市场造成损害。

在并购行为方面,互联网企业也不同于传统的模式。一般而言,传统的并购主要集中在业务相关性较强的领域,比如,具有相似业务的横向并购,或者是产业链上下游相关业务的纵向并购。一家食品连锁店收购一家书店,对食品和图书市场的竞争都没有影响,因为除了管理和物流协同,两项业务都不会从中获益。但是,数字平台的并购范围更广,业务相关性不强。许多被并购的不同业务捆绑在同一个数字平台上,造成了不同产业之间的关联。互联网企业围绕“流量”而不是业务的相关性开展并购,营造“网络商圈”,增强其作为商业或媒体流量中心的垄断地位。另外,为了防止来自中小企业的创新威胁,数字企业甚至通过“杀手并购”的方式扼杀创新企业对其现有业务或流量中心地位的威胁,也会影响行业的竞争和创新。

二、数字经济监管的目标、理念与难点

面对数字经济发展过程中出现的新现象和新问题,监管部门需要以经济理论为基础,根据

^①捆绑(Bundling)指的是将两种或多种不同的产品组合在一起按照单一价格出售(Adams & Yellen, 1976)。

数字经济的特点,确立正确的监管目标和理念,把握数字经济监管中的重点和难点问题,进而制定行之有效的监管政策。

(一)数字经济监管的目标:保护竞争

在过去一百多年的经济发展过程中,保护公平竞争作为反垄断和竞争政策的根本目标没有发生显著的变化。无论是1890年美国颁布的《谢尔曼反垄断法》,还是2008年中国施行的《反垄断法》,其最终目的都是为了消除各种限制竞争的行为,其思想基础是认为一些排斥竞争的行为将导致对资源的无效率分配。竞争有利于创新和产业发展,促进经济增长和社会整体福利的提高。自由竞争通过三种途径服务于社会的发展:第一,竞争可以降低消费者的支付价格,从而增加消费者剩余;第二,竞争能够激励企业更高效地生产和创新,提高行业的整体绩效;第三,竞争使企业难以通过政府获取垄断资源,因此,没有从事寻租活动的动力,从而能够降低经济社会运行的成本。反垄断和竞争政策将保护竞争作为目标具有深层的经济和哲学基础^[2]。数字经济的发展并没有动摇反垄断法的根基,保护公平竞争依然是数字经济监管的根本目标。

由于数字经济的发展造成了经济形态的改变,出现了就业、财富分配等一系列问题,有学者倡导反垄断政策应当追求包括经济性、社会性、政治性等目标在内的多重目标。但是,其结果往往事与愿违,多重目标容易造成执法过程中主观影响因素过大,严重削弱反垄断与竞争政策的实施效果。大量的历史经验已经证明多元目标的不合理性,德国和美国都曾经为了保护就业一度容许卡特尔组织的存在,实质上默许了低效率企业依然占有市场份额并对高效率企业造成损害的情形,最终导致了更严重的失业与社会矛盾的激化^[3]。因此,数字经济的反垄断要防止目标诉求多元化和泛化的倾向,社会与政治目标应当通过财政、税收等其他政策工具实现,数字经济的监管应当追求单一的经济性目标。

(二)判断可竞争性的依据与理念

1.对于产业集中度的认识

在工业经济发展的早期阶段,结构学派强调以集中度为中心的反垄断理念,市场的集中度过高被认为是垄断的一种表现,它会影响行业内的竞争。但是,数字经济中的网络效应,以及网络平台供需两端的规模经济都会促进市场的集中,这是经济效率和产业特点的体现^[4]。过去20年,无论是以CR4(Four-Firm Concentration Ratio)指标,还是以HHI(Herfindahl-Hirschman Index)指标衡量,几乎所有行业的市场集中度都在提高,加权的平均市场占有率(CR4)增加了26%~32%^[5]。但是,我们不能以此判断行业的可竞争性下降了。增加的市场集中度也可能反映的是行业竞争的力量,只有提供更好产品与服务的企业才能获得更大的市场份额。实践也表明,虽然数字经济领域的市场集中度很高,但是,它的创新和竞争也是最激烈的。因此,并不能由高度集中的市场结构直接推断出市场支配地位的存在,也不必然导致行业竞争性的降低。“大”并不意味着“坏”,数字经济时代的反垄断也不是要分解大公司,而是通过公共监管机制的设计,防止大公司利用它的市场规模限制竞争,因此,应当关注竞争过程和行为,而不是最终的市场结果^[6]。

2.对于价格的认知

价格也曾经是反垄断的重要考量因素。20世纪70年代反垄断转向以价格理论为基础的经济效率分析^[7],标志着芝加哥学派取代哈佛学派成为指导竞争政策的主流经济理论。具体表现为放宽了对竞争性部门各种市场行为的限制,对大企业兼并的态度有了很大的改变。但是,随着数字经济的快速发展,数字产品和服务存在高固定成本、低边际成本的特点,以及双边市场平台不对称的价格结构,造成了低价格甚至“免费”的产品或服务成为数字经济领域的普遍现象,使得以价格为基础的HHI(Herfindahl-Hirschman Index)、勒纳指数、消费者福利分析等方法无法真实地评

价数字企业之间的竞争情况,价格因素也不能准确地衡量反垄断伤害^[8]。因此,数字经济中的反垄断实践应当更多地考虑非价格行为。

总之,在数字经济的监管中,市场的集中度、价格等传统的变量已经不能成为判定行业可竞争性的唯一因素。在反垄断分析中,应当更多地关注具体的经济行为是否损害了竞争或消费者权益。

(三)数字经济监管实践中的难点

1.相关市场的界定

判断一个市场行为是否构成垄断或者滥用市场地位,执法机关一般首先会界定相关市场。相关市场的界定有助于确定市场的参与者,以及它们之间现实和潜在的竞争关系,它是识别市场势力和竞争分析的基础。在反垄断的实践中,相关市场范围的大小主要取决于商品或服务的可替代程度。由于市场竞争中对经济行为构成直接、有效竞争约束的是市场上存在具有较强替代关系的商品或服务,因而界定相关市场主要是从需求者角度进行需求替代分析,从而把相互竞争的产品与没有竞争关系的产品区别开来。

数字经济监管过程中相关市场难以把握主要与两个方面的原因相关:一是产业融合,二是双边平台模式的广泛存在。

数字经济发展造成产业融合的一个重要表现是,过去很多在形式上相互独立的功能现在被整合或捆绑到一个产品或服务上,其结果就是不同产业的企业相互进入对方的市场,导致相关市场的边界难以判断。跨界竞争的存在会使产品替代性的认定、替代品所属领域的划定变得更加困难。

另外,传统反垄断分析主要针对单边市场,数字经济发展过程中出现了大量的双边市场平台,比如电子商务、互联网搜索、即时通信等都具有双边市场的经济特征。由于双边市场两端存在间接的网络效应,特别是存在免费服务的情况,对依靠价格变化(如 SSNIP 测试法)界定相关市

场的传统方法提出了挑战。相关市场的界定不能简单地运用单边市场的方法。并且,双边市场并不需要界定每一边的市场,究竟应当界定哪一边的市场,需要根据具体情况而定。

2.创新与反垄断之间的权衡

数字经济发展引起的产业融合本质是经济要素的重组,体现了商业模式或经济行为的创新,具有创造性破坏的特点。一方面,它具有破坏性,抑制了传统经济的发展,影响甚至违反了原有的竞争秩序和经济监管的规则;另一方面,破坏性伴随着创新,创新可能推动产业的升级发展,具有创造更大经济价值的潜在可能。从历史上看,很多数字经济领域的创新都充满了争议。比如,免费的电子邮件采用掠夺式定价的方式,影响了传统邮政行业的发展,存在不正当竞争的倾向,但大幅提高了消费者的福利;另外,互联网企业利用消费者的行为数据能够提供更好的创新服务,同时也具有侵犯消费者隐私的潜在危害。

因此,在监管与反垄断的执法过程中,不能简单地基于现有的规则及其破坏性,而否定数字经济的新模式。创新可以作为一种抗辩理由,监管部门需要在破坏与创造之间进行判断和权衡,希望最终实现整体与长远经济利益的最大化。然而,评估创新的可能性、创新的收益,以及损害的成本,是执法部门面临的重大挑战。因为,它涉及市场“宽”“窄”标准的理解,以及短期和长期、消费者和厂商等相互冲突目标的权衡,也与我们对于何谓“公平”竞争的理解密切相关。众多错综复杂的因素影响着我們对于损害事实的认定、潜在损害的评估,以及反垄断错误成本的分析,这些不同维度的考量决定着最终的结果。因此,并不存在所谓确定性的正确判断,很多案例充满了争议。

正是因为数字经济发展中存在风险和收益的不确定性,在监管政策制定的过程中需要引入错误成本的分析原则和框架,降低政策失误造成

的损失。建立反垄断中假阳性(错误地限制了对竞争有利的经济行为)的错误成本高于假阴性(错误地赦免了反竞争的行为)错误成本的观念^[9]。因为,假阴性具有自我纠正的可能性。所以,在不能准确把握创新造成的破坏与收益的条件下,需要更宽松的环境,因为执法过度的错误成本高于执法过少的错误成本。

3. 对于进入障碍的认识

可竞争市场理论认为,反垄断政策应该更多地关注潜在竞争者进入行业的可能性。Demsetz认为,只要市场进入和退出没有障碍,即便拥有市场势力的“垄断”企业,其行为也必须像在竞争性市场上一样才能生存。虽然创新会使得成功者获得一定的短期垄断利润,但从长期来看,只要市场是开放的,竞争也会使垄断力量不能持续存在^[10]。因此,进入障碍是反垄断判定的主要原则。

但是,在数字经济中,诸如标准、专利、规模、数据等很多经济要素是否构成行业的进入障碍都存在争议。比如,数据已经成为重要的经济资源,它有助于开发新产品或优化算法,为消费者提供更好的个性化产品,改善现有的互联网服务质量。数据日益成为企业之间竞争的重要参数,数据资源越多,服务性能越好,能够吸引更多的用户,形成反馈循环,导致市场永久性偏向那些已经占有大量数据的互联网企业。因此,一些研究认为,数据在不同网络平台之间缺乏可移植性,造成了行业进入的障碍,也影响了消费者的多栖性,具有限制竞争的潜在可能^[11]。但是,O'Connor认为,互联网企业拥有的大数据并不构成行业进入的障碍。这是因为,首先,数据并不是互联网业务发展的必要条件,产品设计、商业模式等多种因素共同决定着其是否成功;其次,数据并不具有排他性,尤其是用户的多栖性使得多个网络平台可以收集同一用户的数据;最后,随着时间的推移,大量历史数据的价值迅速消减,庞大且陈旧的历史数据对于新的行业进入者的意义并不大。数据呈现规模报酬递减的现象^[12]。

因此,大数据作为行业壁垒的反垄断诉讼存在争议,需要谨慎评估。

三、产业融合视角下数字经济监管的举措

从目前中国的实际情况看,需要着力从三个方面完善数字经济的监管:其一,在产业融合的情况下,重新厘清模糊的产业边界,它是经济分析与监管的基础;其二,在反垄断的实践中,重点关注捆绑、交叉补贴、并购行为,它们造成了融合与创新,但是,也具有伤害市场公平竞争的潜在可能;其三,需要梳理、整合相关的监管政策,完善相关体制和机制。

(一)厘清数字经济产业边界的三种视角

以下三种视角可以帮助我们厘清数字经济竞争中的相关市场,理解不同产业之间的关联与竞争关系。

1. 基于国民经济行业分类的相关市场分析

中国、北美、欧盟等国家和地区依据产品或服务的同质性原则划分产业部门,形成了符合自身经济特点的国民经济行业分类标准。这种分类标准为行业的监管和反垄断分析提供了一个基础的产业边界。但是,任何产业分类方法都具有一定的时代特征。随着数字经济的发展,产业结构和产业链的变化使得行业(大门类或小门类)之间的边界趋于模糊。因此,有必要调整原有的行业分类标准,让不同产业之间的边界再次清晰,从而更真实地反映国民经济的结构和产业之间的关联。

为了更好地厘清产业边界、服务于数字经济的发展,中国现行的国民经济行业分类标准(2017年颁布并实施)应当在两个方面进行调整:

第一,围绕“信息”要素建立大的产业门类。数字经济时代,与信息 and 数据相关的产品或服务占据了越来越大的经济比重。从具体的内容和形式来看,信息产品或服务包括了报纸、杂志、书籍、音乐、电视、电影、通信服务、数据分析和处理;信息产品和服务的传输媒介存在线下实体渠道、公

共电话网络、广播网、电视网和 Internet 五种选择。但是,目前这些与“信息”要素相关的产业分散在信息传输、软件和信息技术服务业,以及文化、体育和娱乐业等行业中。然而,互联网的发展造成了媒体、通信、文化、娱乐产业的广泛融合,它们之间有着紧密的经济联系,不易分割。因此,应当把与“信息”要素相关的生产、传播、分发、处理和分析等经济活动纳入一个大的产业部门考虑。在这个大的门类之下,按照产品内容和服务形式的不同,进一步实现行业的细分,并区分线上与线下两种服务类型。

第二,不宜把互联网平台作为一种产业类型纳入国民经济行业分类标准。行业的划分强调业务属性,而不是它的技术或商业模式属性,这种分类视角能够使产业的边界更加清晰。因为技术和商业模式具有通用性,会造成大量的交叉、重叠,在确定相关市场的分析中无法体现业务的本质。国家统计局发布的 2017 年版国民经济行业分类标准中,互联网平台(中类编码:643)被归入互联网及相关服务(大类编码:64)中。但是,按照国家统计局对于互联网平台的定义,这些互联网平台作为信息服务中介广泛进入零售、批发、交通、旅游、金融等行业,如果单独把它作为一种产业类型,势必造成行业的交叉重叠,加剧产业边界的模糊。因此,应该根据各类互联网平台所在的产业链,及其提供的业务,把它归入相关的产业,而不是把互联网平台作为一种产业门类看待。

2. 基于“注意力”的相关市场分析

尽管基于互联网的服务功能非常宽泛,涵盖了新闻、社交、娱乐、信息检索、通信服务,分布在国民经济行业分类体系中的不同部分。但是,许多互联网服务追逐着共同的目标,即消费者的注意力(眼球),它们通过把消费者的注意力提供给需求方(如广告商)实现盈利。这些互联网的产品或服务是获取注意力的工具,而不是最终的竞争对象,注意力才是实际的竞争维度。消费者空余时间存在上限(每人每周 168 小时),以时间度量

的注意力市场总量基本稳定。这意味着,当一个注意力寻求者获得了更多的注意力,其他竞争者获得的注意力将会减少。因此,不同来源的注意力具有替代性(至少是部分替代性)。如果在反垄断与竞争分析时只关注产品或服务功能的供需替代性,忽视了注意力获取和供给对于竞争的约束,就会增加反垄断错误的可能性,造成假阳性或假阴性的误差。2011 年,奇虎 360 诉腾讯滥用即时通信市场的支配地位,虽然被告和原告分别经营互联网通信和互联网安全产品,但广告都是它们的主要收入,消费者的注意力是它们共同的竞争维度。因此,法院并不认为即时通信市场是相关市场。

虽然从宽泛的角度来看,提供不同产品或服务的注意力寻求者存在竞争性,但是,这并不意味着在反垄断分析时必然把它们作为同一个市场。这是因为,产品和服务的差异化导致注意力类型和质量的差异化,从而使得注意力寻求者拥有显著的市场势力。注意力来源差异、广告投资回报差异、注意力传递方式的差异(如图片、视频、关键词等形式)决定着不同注意力市场的替代性,最终影响着反垄断与竞争分析中对于注意力市场“宽”“窄”边界的认定。

3. 基于双边平台的相关市场分析

在数字经济形态下,广泛存在的平台模式影响着我们看待竞争和反垄断的方式。传统的竞争分析通过市场界定将不同的市场分开讨论。但是,平台模式牵涉的双边(多边)市场相互影响,平台“各边”市场的相互依赖性成为分析的关键,它影响到实际竞争范围及制约因素的确认。

如表 1(下页)所示,模式 I、模式 IV 在 A 市场存在竞争;模式 I、模式 II、模式 III 在 B 市场存在竞争。由于双边市场可以通过平台两边的交叉补贴实现盈利,如果模式 I、模式 II 通过在 B 边市场实行低价格向 A 边市场或 C 边市场补贴,那么,只在 B 市场提供产品或服务的单边模式 III 将会受到影响。对于任何试图以单边方式进入 B

市场的竞争者,则形成了限制性障碍。Rochet & Tirole 认为平台外部性造成其不是成本导向的定价,因而平台一边低于边际成本的定价不适合应用掠夺性定价的反垄断原则,另一边高于边际成本的定价也不意味着拥有市场势力^[13]。但是,平台不对称的定价结构确实对相关的单边市场造成了损害,平台在一边市场的支配地位也容易移植到相邻市场,造成不公平竞争。因此,在反垄断和竞争分析时,不仅应当把平台的两边同时纳入分析,而且要考虑与其他双边和单边市场的竞争关系,更多地强调损害理论以及限制竞争性策略行为的识别。

(二)强化引致融合的经济行为的分析和管制

1.控制捆绑行为,防止市场势力在不同市场之间的转移

对于捆绑是否具有反竞争的效果,还存在较大的争议。早期的观点认为捆绑是有害的,它减少了消费者的选择,将垄断势力延伸至被捆绑产品的市场。同时,捆绑也抬高了行业的进入壁垒。如果潜在竞争者进入其中一种产品的市场,它必须同时提供两种产品,这显著增加了企业的研发成本^[14]。然而,芝加哥学派认为垄断厂商不可能通过将竞争性产品与垄断产品捆绑在一起的方式获得超额利润。如果被捆绑产品的价格高于消费者在竞争市场所能买到的产品价格,消费者将减少被捆绑产品的购买,因而相对减少捆绑产品的购买,这样一来反而对垄断厂商不利。因此,垄断厂商只会在某些因素的驱使下才会进行捆绑,如规模经济、品质保证等,否则垄断厂商不会进行捆绑或搭售^[15]。

在数字经济领域,捆绑策略非常普遍。然而,对待捆绑行为,不同国家存在不同的政策尺度。欧美等国相对严格,1996 年美国和 2004 年欧洲的诉讼案,都要求微软 IE 浏览器和媒体播放器从操作系统中剥离出来。Facebook 的自媒体服务和它的即时通信服务 Messenger 也是分离的。中国对捆绑行为的容忍度较高。比如,微信捆绑了通信、媒体、游戏等多种服务,影响了传统通信和媒体产业的发展。对于捆绑行为不同的反垄断政策,影响着中美两国数字经济的发展特点。

企业实施捆绑的理由影响着反垄断诉讼,有些理由是正当的,如责任分摊、保护知识产权、防止竞争对手了解自己的商业秘密,但很多互联网企业都是因为在某个细分市场具有一定的垄断势力之后,通过捆绑新的产品进入新市场,或强化对原有市场的控制。比如,Google 通过搜索引擎、捆绑地图、电子邮件等服务进入相关市场,增强了原有市场的地位,同时也有利于开拓新的业务,具有很大的反垄断争议性。目前,美国和欧盟对于捆绑都没有采用本身违法的原则,反垄断最终的判断主要基于两个方面:一是是否对被捆绑产品的市场竞争产生实质性的影响,二是是否存在为捆绑辩护的理由。

2.加强并购的反垄断审查,防止资本无序扩张

并购行为是造成产业融合的原因之一^[16]。在数字市场,由大型平台主导的并购活动相当激烈,此类收购可能对整个数字生态系统产生影响。从 2004 年上市到 2014 年,腾讯公司并购了 80 家企业,行业涉及电子邮件、电信增值、信息网站、传

表 1 平台相关市场的竞争分析

	双边市场		单边市场	
	双边模式 I	双边模式 II	单边模式 III	单边模式 IV
A 市场	X			X
B 市场	X	X	X	
C 市场		X		

注:“X”表示与市场模式关联的市场,比如:双边模式 I 占有 A 和 B 市场;单边模式 IV 只与 A 市场有关

媒影视、娱乐和游戏等,许多被并购的服务功能与腾讯的即时通信工具 OICQ、社交媒体微信整合在一起,从而形成将基于互联网的媒体、通信、娱乐融为一体的业务模式。在美国,社交媒体 Facebook 从 2005 年到 2016 年并购了 50 多家公司,使之融合了媒体、通信、数字出版等业务。同样,Google 也是通过并购的方式进入媒体(Youtube, 2006)、IP 电话(Grand Central, 2007; Gizmo5, 2009)、即时通信(Meebo, 2012; Emu, 2014)和数字出版(eBook Technologies, 2010)等行业。

除追求规模经济、范围经济,增加企业的市场势力外,互联网企业还将并购作为一种吸收互补资源的手段,其原因在于互联网生态系统内的成员即使业务上没有直接的联系,但在用户、流量资源上也具备互补性。因此,以用户、流量或数据资源为目标的并购会将不同的行业联结起来,引致产业融合。这种融合具有两方面的效果:一方面,融合引起的经济要素重组促进了协同创新,有利于产品成本的节约或质量提升,从而增加消费者剩余,并且,创新也能带来经济的增长;另一方面,并购同样具有反竞争的作用,尤其是跨行业并购引致的产业融合,能够建立不同市场的联结,把一个市场的竞争优势转移到另外一个市场,从而损害了竞争。

因此,在反垄断的实践中,合并双方必须证明,它们主张的协同创新效应是客观存在的,如果并购导致的消费者福利和创新的增加,不能弥补其对于当前和未来产品市场竞争的损害,那么,并购和融合应当被禁止。在数字经济领域,强化对于并购的反垄断审查是防止资本无序扩张的重要手段。

与此同时,需要加强并购案件的事后评估。如果发现批准合并后的补救措施没有达到预期的效果,则应当对补救措施进行相应的修改。定期审查补救措施,以评估它们是否具有预期的效果,并相应加以更新,这对于控制并购造成的负面影响是有益的。

(三)监管政策的融合与监管体制的完善

1. 形成线上与线下融合的行业监管政策

数字经济的发展在众多行业领域都创造了与传统线下模式对应的网络业态,比如,与传统商业对应的电子商务,与出租车行业对应的网络约车,与餐饮对应的网络外卖,与金融支付、借贷、保险对应的互联网第三方支付、互联网借贷、互联网保险等业务。针对互联网业态,监管部门出台了《电子商务法》《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》《支付机构互联网支付业务管理办法》《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》等一系列的法律、法规和管理办法。但是,在线上与线下融合的趋势下,制定大量针对互联网垂直行业的政策法规,造成了传统线下政策法规与对应互联网政策法规的大量重叠,甚至可能形成差异和冲突,削弱了政策法规的系统性和可执行性。

传统行业基于互联网的业务具有一定的创新,但是,无论是电子商务、数字金融、网络约车、餐饮外卖,还是网络媒体,都没有超出商业、金融、出租车、餐饮和媒体的本质范畴,应当从“业务实质”而非“称谓”实施监管。因此,它们应当被纳入传统的监管体系,并根据网络业务的新特点和新问题,对传统的监管政策进行调整,使之包容、适应互联网业务的创新发展,从而形成线上与线下一体化的监管模式。我们完全没有必要针对每个垂直行业制定专门的互联网政策法规。

2. 建立以《反垄断法》为根基,数据、算法、平台为核心的监管体系

数字经济的发展中也出现了一些特有的、跨行业的、一般性的问题,最重要的包括两个方面:一是数据与算法的监管,涉及数据的权属、隐私保护、数据可携带性、算法共谋、算法透明性等问题;二是数字平台的监管,涉及拒绝交易、自我优待、平台之间的相互操作、基础设施认定等。这两个方面的问题几乎关系到所有与数字经济相关的行业。它们是数字经济发展过程中特有的,缺乏成熟、系统的可以利用的政策法规资源。这些

问题的规范决定着数字经济的竞争方式和发展方向。因此,亟须出台专门的基础性政策法规,针对与数据、算法、平台相关的经济行为进行规范和指导。

无论是水平的与数据、算法、平台相关的政策法规,还是建立在其上的各种垂直行业的政策法规,都应当以《反垄断法》为根基。目前,《反垄断法》的立法目标、体系结构、行为类型能够有效地规范数字经济领域的垄断行为。伴随数字经济发展出现的经济现象并没有突破现行《反垄断法》的原理或制度,因此,并不需要对《反垄断法》进行结构性的调整。《反垄断法》的理念和原则是制定行业法规,以及数据、算法和平台法规的依据。

通过底层既有的《反垄断法》,中层新建与数据、算法、平台相关的政策法规,上层调整、融合各个行业的政策法规,最终形成自下而上、较为系统的三层数字经济的监管法规体系。

3.整合监管机构,完善监管程序

在反垄断的行政系统方面,长期以来,我国反垄断的执法工作分别由商务部(反垄断局)、国家工商行政管理总局(反垄断与反不正当竞争执法局)、国家发展和改革委员会(价格监督检查与反垄断局)承担。我国反垄断执法机构“三合一”改革之后,执法部门统一到了国家市场监督管理总局管理下的反垄断局,提升了反垄断执法工作的统一性和权威性。但是,在数字经济领域的监管方面,仍然存在“多法共治、多部门共管”的问题,《消费者权益保护法》《电子商务法》《反不正当竞争法》《反垄断法》中的条款均可能适用于数字经济中的某些行为,国家互联网信息办公室、国家市场监督管理总局、工业和信息化部各自享有执法或监管的权力,因此,还需要进一步厘清不同政策法规之间的边界,并做好不同部门之间的监管协调工作。

在机构与执法整合、协调的基础上,要增强数字经济领域监管中的法律和经济分析,强调政

治、法律与经济的综合研判,创新机会与损害成本相结合的分析方法。建立反垄断调查报告与行业竞争动态专题报告制度。从程序机制角度进一步吸收和借鉴其他国家的反垄断立法与执法的合理程序,为我国数字经济领域的监管提供程序保障。 **Reform**

参考文献

- [1] W.基普·维斯库斯,小约瑟夫·E.哈林顿,约翰·M.弗农.反垄断与管制经济学:第四版[M].陈甬军,等,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [2] 让·梯若尔.共同利益经济学[M].张昕竹,等,译.北京:商务印书馆,2020.
- [3] 方燕.互联网竞争逻辑与反垄断政策:纷争与出路[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [4] WRIGHT T J. One-sided logic in two-sided markets[J]. Review of Network Economics, 2004, 3: 42-63.
- [5] SHAPIRO C. Antitrust in a time of populism[J]. International Journal of Industrial Organization, 2018, 61: 714-748.
- [6] KHAN L M. Amazon's antitrust paradox[J]. Yale Law Journal, 2017, 126(3): 710-805.
- [7] ROBERT H B, SIDAK J G. What does the Chicago School Teach about internet search and the antitrust treatment of Google? [J]. Journal of Competition Law and Economics, 2012, 8: 1-38.
- [8] HOVENKAMP H. Antitrust and information technologies[J]. Florida Law Review, 2016, 68(2): 419-464.
- [9] MANNEG A, WRIGHT J D. Innovation and the limits of antitrust[J]. Journal of Competition Law and Economics, 2010, 6(1): 153-202.
- [10] DEMSETZ H. Economics as a guide to antitrust regulation[J]. The Journal of Law and

- Economics, 1976, 2(19): 371–384.
- [11] STUCKE M, GRUNES A. Debunking the myths over big data and antitrust[J]. Antitrust Chronicle, 2015, 5(2): 1–10.
- [12] DANIEL H, O'CONNOR. Understanding on-line platform competition: common misunderstandings[C]. Internet Competition and Regulation of Online Platforms (May 2016), Competition Policy International.
- [13] ROCHET J, TIROLE J. Platform competition in two-sided markets[J]. Journal of the European Economic Association, 2003, 1(4): 990–1029.
- [14] BAKOS Y, BRYNJOLFSSON E. Bundling and competition on the internet: aggregation strategies for information goods[J]. Marketing Science, 2000, 19(1): 63–82.
- [15] 臧旭恒, 尹莉. 美国现行反垄断法对软件产业的适用性探析——以搭售和掠夺性定价为例[J]. 中国工业经济, 2005(5): 28–34.
- [16] BOWER J L. Not all M&As are alike –and that matters[J]. Harvard Business Review, 2001, 79(3): 92–101.

Concepts and Measures of Digital Economy Supervision from the Perspective of Industrial Convergence

HUANG Hao

Abstract: The development of the digital economy has resulted in extensive industrial convergence, leading to changes in the relationship between industries and changes in the competitive behavior of enterprises, reflecting the innovative characteristics of the digital economy. However, these changes have also broken the traditional order of market competition and have the potential damage to fair competition. In order to regulate development of the digital economy, restrain its destructiveness, and promote the smooth transformation of new economic forms, this paper believes that it is necessary to take protection of competition as the important goal of digital economy supervision, and get rid of the traditional concept of judging the competitiveness of the industry by single indicators such as price and concentration. Three perspectives are put forward to clarify the market boundary in the digital economy field, strengthen the review of competitive behaviors such as bundling, cross-subsidization, and mergers and acquisitions that may lead to the transfer of market power. Regulatory authorities need to enhance the consistency of China's digital economy supervision work by integrating existing regulatory policies and institutions.

Key words: digital economy; industrial convergence; anti-monopoly; platform economy

(责任编辑: 罗重谱)