

数字经济发展与营商环境重构^{*}

——基于公平竞争的一般分析框架

刘诚 夏杰长

摘要:为适应数字经济发展要求,营商环境建设应从线下转到线上。本文基于公平竞争的研究视角,把线上和线下市场及其竞争关系统一纳入营商环境的一般分析框架,重点关注线上市场的规范发展、线上市场与线下市场的公平竞争、线上市场对整体市场营商环境的影响三个方面。研究发现:第一,线上市场形成新的营商生态,平台改变了政府、市场、企业三者间的关系,获取了平台准入权和线上规则制定权,能够实施垄断和反竞争行为,其税务营商环境与传统经济相比有很大的不同。第二,线上市场冲击线下市场的营商环境,数字企业跨业经营的成功很大程度上归因于较低的合规性要求,其中存在不公平性。一方面,线上产品和服务的产权界定模糊,一定程度上损害了线下市场的知识产权;另一方面,线上评分和线上声誉的兴起,打破了口碑、连锁店、老字号等线下声誉机制。第三,数字经济本身已成为整体市场营商环境的一部分,这主要包括通用和关键基础设施、交易成本、安全等方面。本文相关结论对构建和优化数字经济时代的公平竞争营商环境具有一定的政策启示。

关键词:数字经济 公平竞争 营商环境 线上市场

一、引言

中国已进入数字经济时代。基于数字技术、大数据和互联网的线上经济活动已与线下经济活动并驾齐驱。根据中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展白皮书(2022年)》,2021年中国数字经济规模达到45.5万亿元,占GDP的比重为39.8%。并且,线上经济活动具有特殊性,正在改变政府、市场与企业之间的边界,突破既有的行业监管体系(Robertson, 2021),对线上、线下及整体营商环境都产生了深刻影响。一方面,数字经济逐渐从消费端向产业端延伸,应用场景不断拓展。过去,3G和4G时代的算力和存储条件仅能支持消费互联网,推动了电商、网约车等新业态的涌现;现在,5G、物联网、区块链等不断进步的数字技术更加契合生产互联网,推动了工业互联网方兴未艾。未来,几乎所有产业及公用事业都可以实现数字化转型,数字化已成为“十四五”及至更长时期中国推动经济高质量发展的重要抓手。^①另一方面,数字经济的扩张伴随营商环境的重构。数字经济是一套通过数据和算法在线上构建经济社会活动的组织形式(Kenney & Zysman, 2016),其主要特征是商业活动从实体场所向虚拟场所迁移,导致资本投资、雇佣关系、生产消费等方面的市场安排的流动性激增(Orbach, 2021a)。因此,数字经济不是线下产业链供应链在线上的完美镜像,而是线上对线下的优化、重塑和颠覆,其不仅将改变生产方式和生产关系,还将从根本上改变营商环境。

^{*} 刘诚、夏杰长,中国社会科学院财经战略研究院,邮政编码:100006,电子邮箱:liucheng1353@163.com, xiajiechang@126.com。基金项目:国家社会科学基金重大项目“从制造向服务转型过程中二三产业统筹协调发展的重大问题研究”(20&ZD087)。感谢匿名审稿人的修改建议,文责自负。

^①根据“十四五”信息化和工业化深度融合发展规划,到2025年,全国企业经营管理数字化普及率达80%,数字化研发设计工具普及率达85%,关键工序数控化率达68%,工业互联网平台普及率达45%。

为适应数字经济发展的时代要求,营商环境建设也需要从线下转到线上。随着越来越多的经济社会活动搬到线上,国家治理也需要开辟线上的战线(王世强等,2020)。具体到营商环境建设来讲,数字经济对商事制度改革、行政审批改革、“放管服”改革提出了新的要求。传统线下监管方式并不完全适用于线上,不能简单地把传统的制度体系和工作方法照搬到线上。因此,优化营商环境应跳出“开办企业成本、程序和时间”等一般框架,从传统经济延伸到数字经济,从线下市场全面覆盖到线上线下载体市场。具体而言,优化营商环境的重点或将不再是减少行政审批,而是维系公平竞争秩序。对营商环境的既有研究主要关注事前准入制度,这是以传统经济为研究背景的。我国行政审批制度变迁的初始条件是计划经济体制下政府对经济社会的全面管制(潘秀珍、褚添有,2010),改革方向自然是要减少管制。但数字经济面临的营商环境有所不同,相应的监管问题自然也不同。为此,营商环境建设要结合数字经济发展实际情况对症下药,规范线上营商制度,维系线上线下公平竞争秩序。政府应从消极的包容审慎监管转向积极的包容审慎监管,为数字经济设计更灵活、更符合其发展特点的分析框架和竞争规则(孙晋,2021)。

本文在传统经济营商环境分析的基础上,以线上市场的形成和冲击为主线,基于公平竞争的研究视角辨析线上市场的规范发展、线上市场与线下市场的公平竞争以及线上市场对整体市场营商环境的影响,以此构建数字经济时代营商环境的一般分析框架。本文的主要创新体现在以下三个方面。第一,将营商环境的理论范畴从传统经济延伸到数字经济。与市场和企业一样,平台也可以配置资源,但鲜有文献关注平台配置资源的规则,或者说较少研究线上营商生态的公平、竞争、秩序问题,相近的文献也只是关注到了其中的垄断问题(王世强等,2020)。而且,与已有文献关注线下市场的行业准入不同,本文深入探讨线上市场的平台准入问题,深刻剖析线上营商环境。第二,分析线上市场对线下及整体市场竞争格局的影响。长期以来,线上市场对线下市场是替代还是互补关系这一问题受到社会广泛关注。数字企业被认为是创造了新业态和就业机会,传统企业则被认为是生存空间受到了挤占,相关文献各执一词,未有定论。并且,鲜有文献深入剖析数字经济对整体市场竞争格局的影响。本文从营商环境建设的角度,探究线上市场本身、线上和线下之间、线上和整体市场之间三个维度的竞争秩序,并提出改进建议。第三,探讨数字经济监管新思路。王俊豪(2021)认为,政府监管体制改革已成为中国深化改革的短板,应加强政府监管理论体系研究。本文将数字经济监管纳入当前的商事制度改革和“放管服”改革大背景之下,以寻求更宽泛、更适合未来发展的改革举措。

二、数字经济时代营商环境的一般分析框架

从内涵上看,营商环境不存在线上和线下的区别。学术界和政策制定者对营商环境的理论研究和实践评估文献汗牛充栋,基本涵盖了企业经营过程中所感知到的所有体制性和社会性因素,包括市场准入、注册登记、竞争、垄断、产权保护、税负、融资成本、劳动者数量和素质、社会诚信和契约精神、社会治安等各个方面(毕青苗等,2018;夏杰长、刘诚,2020)。但已有研究主要基于传统经济的理论和事实而展开,未能充分呼应线上市场。当前,人们的很多经济社会活动已发生在线上,这就需要国家治理能够适应数字融合世界的语境,对数字经济进行有效治理。在传统经济占主导时,维系线下市场竞争秩序主要依靠减少行政审批、降低市场准入、打破地区分割等方式(何艳玲,2020),但这不完全适用于数字经济。线上市场在平台的市场准入(如“二选一”)、竞争规则(如“杀手型并购”)、数字服务收费标准(如佣金、流量费、金融支付收费)等方面构成了不同于线下市场的新营商生态。例如,姜婷凤等(2020)使用在线商品销售数据发现,线上商品调价频率高、幅度大且上调幅度大于下调幅度。更重要的是,线上市场在冲击和改变着线下市场,导致已有线下市场营商环境的那些分析可能出现一定的欠缺和不足,需要在考虑线上市场的情况下洞悉线下市场营商环境的新内涵。同时,线上市场的安全等问题也已成为线上和线下市场需要共同面对的新的营商环境问题。

因此,需要构建数字经济时代营商环境的一般分析框架。世界银行对此作出了明确回应。2022年2月,世界银行公布了宜商环境(business enabling environment)的概念,在以往营商环境(doing

business)评价体系基础上探究评估商业和投资环境的新方法。其中纳入了大量的数字经济元素,并把政务数字化水平作为公共服务的核心内容。我们认为,与传统经济时代相比,数字经济时代的营商环境分析应重点考虑如下五个方面:一是研究范畴从线下市场扩展到线上市场;二是营商环境存在的一些问题的根源不再是行政管制过多,而是线上市场的兴起,它既使得以平台为代表的新业态新模式出现了以往没有的新问题,也冲击了线下市场,导致线下市场面临不公平竞争等问题;三是优化营商环境的目的不仅是维系市场竞争,且更加关注社会公平;四是主要研究的问题从行业准入、地区分割和行政垄断等传统经济常见的体制机制问题,转变为线上营商生态、线上对线下的竞争冲击以及线上线上整体市场环境;五是分析思路不再围绕如何放松管制展开,而是更强调公平竞争。这五个方面构成了本文提出的数字经济时代营商环境的一般分析框架,如表1所示。

表1 营商环境分析框架的演进

内涵	传统经济时代	数字经济时代
营商环境的范畴	线下市场	线上市场、线下市场
营商环境问题的根源	行政管制过多	线上市场的兴起
优化营商环境的目的	提高市场竞争和配置资源效率	提高竞争效率及其公平性
主要研究问题	线下市场的行业准入、地区分割、行政垄断	线上营商生态、线上对线下的竞争冲击、线上线上整体市场环境
分析工具	放松管制	公平竞争

上述五个方面并不是孤立的,而是相互联系的,归结起来就是基于公平竞争视角来分析线上市场、线上与线下市场、线上线下整体市场三个层面的营商环境。其中,对三个层面营商环境的分析将在下文依次展开,而这里需要强调的是,公平竞争已成为数字经济时代营商环境的主要分析工具。一方面,数字经济涌现的新业态和新问题,迫使人们透过现象看本质,从公平竞争视角重新审视营商环境。由于数字经济具有网络经济和规模经济等特征,市场集中度、价格歧视、消费者福利标准等传统分析框架已不完全适用于数字经济营商环境(孙晋,2021),且出现了一些违背竞争的新行为但未被纳入以往的分析框架,如网盘限速导致非付费用户无法正常使用。全球许多国家或地区已更新了数字营商环境的分析工具,将数字经济的监管重点从反垄断执法转向了制定更加适用于数字经济的新规则(Sokol et al,2021)。换句话说,公平竞争一直是欧美反垄断和优化营商环境的核心内容,但在长期实践过程中根据传统经济的特征转变为“市场集中度”这类观测性强的量化指标,其在数字经济时代暴露出了明显的短板,故需返璞归真,回到公平竞争这个原点来分析和判断平台和企业的行为,并据此构建适应数字经济发展的营商环境。另一方面,数字经济的监管实践切实需要公平竞争机制。公平竞争原则不仅可以用来分析和评估营商环境情况,还可以用来解决数字经济营商环境存在的问题。平台具有的市场力量,尽管部分来自其独特的经济特征,但各特征综合在一起,可能会导致自然竞争的过程无法提供充分竞争的结果。欧美对数字经济的监管实践的一个核心要义是,在平台和数字生态系统中模拟或重建市场竞争机制,促使平台保持市场所具有的公平竞争属性。江小涓(2021)认为,尽管数字平台的各个细分市场都由几大平台占据较高比例,但平台间竞争较激烈,使得竞争性市场所具有的特点并未被消除。李三希等(2021)研究发现,在平台利用大数据实施价格歧视、压榨消费者的情况下,引入竞争是最好的解决方案,这样既可以维持产品分配效率,又能增大消费者剩余,从而实现社会福利最大化。因此,平台有责任保障其竞争环境公平,确保其制定的规则不会阻碍自由、公正的竞争,不能利用平台制定规则的权力来决定竞争的结果。故而,对营商环境的分析不应限于减少行政审批等传统范式,而是应回归营商环境的本质——公平竞争,即营造一个线上线下整体市场都统一有序的公平竞争营商环境。

三、线上市场形成新的营商生态

随着数字经济的发展,线上经济活动不断增多,商业模式不断创新和增强,线上营商环境也随之

形成。优化线上营商环境与优化线下营商环境同等重要。由于线上与线下具有一定差异,以往以后者为重心的监管模式不能简单地套用于前者,而需要加强对线上市场营商生态的专门研究。

(一)数字平台获取部分市场准入权

尽管传统经济也有农贸市场、批发市场等线下交易平台,但在互联网和大数据等数字技术加持之下的数字平台在规模上、性质上和市场权力上都远大于线下交易平台,甚至成为数字经济的主要存在形式,这包括消费端的电商、网约车、社交、搜索等平台,生产端的工业互联网等平台,以及公共管理端的城市大脑等平台。并且,以平台为中心形成了日益复杂的数字生态系统,它由多个参与者、多层次市场组成,并提供一系列相互关联的商品和服务(Robertson,2021)。

数字平台改变了政府、市场和企业三者的关系。以往,市场和企业的边界由二者的交易成本来决定(Williamson,1979),政府维系市场秩序并对部分行业的市场准入进行规制,这构成了一国或地区最基本的营商环境。而对于数字经济,平台成为与政府、市场、企业并列的第四个参与主体,市场特征随之出现了一些变化。如表2所示,其中最大的变化是平台获取了较强的市场准入权。Rahman & Thelen(2019)将这种平台准入权称为市场运行的“基础性权力”(infrastructural power),它可以通过控制平台两侧(买卖双方或上下游产业链)的其他参与者来行使市场权力。也就是说,许多企业不仅要进入市场,还要进入平台,而能不能进入平台则由平台来决定,即市场准入权从市场和政府端部分地让渡给了平台。

表2 数字经济与传统经济的参与主体的权力比较

特征	传统经济			数字经济			
	政府	市场	企业	政府	市场	平台	企业
市场准入	++	+++	+++	+	++	+++	++
市场规则与自由竞争	++	+++	+++	+	++	+++	++
垄断和反竞争行为		++	++		++	+++	+
管制与反垄断	+++	++	++	+++	++	+++	+

注:+++、++和+分别表示参与主体在具体特征事项上的权力较强、一般和较弱。

准入权由市场转向平台后,平台制定了很多不同于线下市场的规则,成为新的营商生态。平台的发展使得线上市场的分工更细致,新业态、新模式和新职业不断涌现和成长,平台成了它们的组织者和管理者。与欧美不同的是,中国企业的数字化转型大都是通过大型数字平台的通用应用程序来实现,不需要企业自行设计专用应用程序,比如腾讯的微信和阿里巴巴的支付宝提供了大量“小程序”的访问权限,这使得入驻企业更容易被平台赋能,也更容易被平台管理。所以,平台准入权和平台上的经营规则,已成为不同于线下市场的极为重要的营商环境,仅仅关注市场准入和行政审批已经不能充分契合企业优化营商环境的实际需要。

平台自我监管已成为营商环境的重要组成部分。传统商业系统是各主体在市场上自主交易的松散的商业网络,而数字平台强调内部规则,各主体依靠平台算法制定的规则更加紧密地协同。平台对入驻商户具有建构自我规制的天然优势,相比于政府监管,其监管精准度和监管效能更高(孙晋,2021)。双边市场的一个特征是需要至少吸引一边市场,且一边市场的规模越大则另一边市场的规模也会相应地越大。因此,平台要想做大做强,必须要向入驻企业和用户提供一个健康便利的商业环境。从这个角度看,平台具有优化治理的内在动因。例如,美团、饿了么等平台开通了企业上线绿色通道,为企业入驻平台精简流程、缩短时间,有力推动了餐饮商家线上化进程。

然而,平台的自我监管存在一些不公平、不公正的问题。平台具有矛盾性,既能促进和保护市场交易,又会干预和控制交易。平台监管的出发点是为自身谋利,这会对线上营商环境带来负外部性。一方面,平台会打造跨行业的生态系统,打击行业外竞争者。例如,2021年6月德国反垄断监管机构对苹果公司开展了一项调查,禁止其通过将手机、电脑等硬件设备与应用商店(iTunes Store)整合获取数字生态系统的市场支配地位。另一方面,平台还会滥用权力压制入驻企业,打击行业内竞争。社会热议的“二选一”“竞价排名”等现象就属于这种情况。

因此,构造线上市场的公平竞争营商环境,必然需要政府的介入,且政府介入方式不同于传统经济的“减少行政审批”“降低市场准入门槛”等,而是去审视平台制定的那些营商规则是否符合公平竞争的基本原则。

(二)垄断和反竞争行为

优化线上营商环境的核心是处理平台规则制定权,让各方参与者可以公平竞争。其中,一个重要领域是应对垄断和反竞争行为。数字经济在快速发展和急剧扩张过程中,没有及时受到应有的反垄断监管,产生的竞争问题日益严重(孙晋,2021),出现了大量竞价排名、“杀手并购”和“二选一”等反竞争行为。数字经济的垄断在具体特征上,如企业行为、进入壁垒等方面,与传统意义上的垄断有所差别(苏治等,2018;王世强等,2020),其主要不同表现在数据垄断上。线上市场本身就是一个生成和处理数据的过程。如果数据被垄断,线上信息就会被阻塞而不能自由流动,那么线上经济活动的市场机制就无法发挥作用,线上资源配置权力就会由平台企业所垄断。

与线下市场的垄断一样,垄断平台制定的线上营商规则往往不是基于公平竞争的市场精神,其垄断的外在表现可能有所差异,但实质都是以损害社会福利为代价谋取超额利润。Guellec & Paunov(2017)研究发现,当数字企业凭借自身优势占据垄断地位时,将利用数据垄断优势阻碍公平竞争,从消费者身上榨取超额利润。Bonnie et al(2021)发现,信息中介型平台倾向于仅向企业提供支付意愿较高的消费者信息,以帮助企业更多地抽取消费者剩余。然而,对于数字经济垄断问题,人们习惯于通过一些深刻的观点攻击或维护大企业,却在很大程度上忽视了对竞争的保护(Orbach, 2021b)。

从实际效果来看,反垄断需要与营商环境建设相结合。从广义上讲,反垄断也是为了优化营商环境,而从监管部门的工作内容来看,二者存在一定的差异。在数字经济集中出现垄断、安全等问题的初期,反垄断可以及时有效地遏制资本无序扩张。但随着数字经济监管的个别突出问题得以控制,反垄断应逐渐从台前转向幕后。同时,应对数字经济日常监管的制度规则进行细化和规范化,令对企业 and 市场活动全生命周期的、相对温和的、常态化的营商环境建设逐渐成为监管重心。

(三)税负较轻但处于上升通道

营商环境是一个宽泛的概念,除了工商注册、项目审批、上市、破产退出等企业经营活动之外,税务是贯穿企业全生命周期的重要环境因素。我国是数字经济大国,却也是数字经济税收小国,除跨境电商之外,对规模庞大的电商、在线广告、社交游戏平台等尚未形成专门的税收政策(冯俏彬、李承健,2021)。当前,数字经济的税务营商环境处于快速调整期,具体表现为税负较低但有明显上升迹象。

一方面,数字企业的税收优惠不断规范,征缴力度也得以加强。在我国,数字企业往往被作为高科技企业享受税收减免或返还等优惠政策,而这其中存在“虚假高科技”的成分(刘诚,2022)。近年来,我国科技和软件行业的税率越来越细化,部分企业以及部分企业的部分业务不再被列入高科技企业或重点软件企业等税收优惠行列,数字企业的总体退税水平在下降。根据上海市于2022年9月发布的相关名单,支付宝由于研发费用不达标被取消高新技术企业资格,并追缴已享受的税收优惠、奖补资金等。据估算,阿里巴巴的有效税率从2020年的12%上升至2021年的18%,并预计在2022年达到23%(曹彦君,2021)。而且,由于现行税法对线上新业态、新模式的覆盖仍然不足,一些平台、入驻商户和个人存在一定的偷税漏税现象。鉴于此,税务部门正在依靠数字化的方式来加强征管,并强化了对电商直播相关行业的整治力度。

另一方面,如何对数据征税,是影响未来数字经济发展的现实问题。数据作为新生产要素,正在成为价值创造的新来源,企业价值创造方式的变化以及数字经济占比的提高必然会推动税制体系变革(蒋震等,2021)。现实中,人们很难界定数据在企业经营中的具体贡献,由此也就很难确定具体的征收对象。而且,还需要紧密结合平台垄断、国际税收分配等数字经济的新特征、新问题制定符合国内外发展趋势的数字税体系(周文、韩文龙,2021)。国际上,英国、法国等国家少数互联网跨国企业的营业收入课征2%~3%的数字服务税。2021年10月,经济合作与发展组织(OECD)宣布

136个国家和地区达成“双支柱”改革方案,试图设计一种数字经济背景下不受物理限制和利润转移影响的全球各国对跨国公司的税收分享机制。对数据或数字服务征税,在短期内可能对数字企业的营商环境造成一定冲击,但长远看有利于数字经济的规范发展。这是因为,合理的征税方案将形成稳定的预期,“净化”不合理避税和偷税漏税恶习,促使数字企业更加专注创新发展而非“钻营”制度漏洞,并使市场竞争机制更好地发挥优胜劣汰作用。并且,对数据征税的方案具有一定的政策导向性,可引导平台和数字企业在业务和流程上提前作出布局,更加合理地收集和使用数据。目前,国内对于数字企业依靠数据谋利的行为,是否应该征收数字服务税,还存在一定的争议。

四、线上市场改变线上线下市场竞争格局

线上经济活动在形成独特的线上市场的同时,也冲击了线下企业的公平竞争营商环境。线上市场正不断改写市场竞争格局,如电商与商场、数字支付与银行、网约车与出租车之间的竞争日益激烈,出现了线下市场份额降低、利润率摊薄、实体店倒闭等现象。传统经济受到数字经济的巨大冲击,甚至面临被边缘化和被挤出市场的危机(Rochet & Tirole, 2008)。可以说,线上企业和线下企业的竞争已超过线下企业之间的竞争,成为众多行业竞争的主要内容。

(一) 跨业经营与合规公平性

不同于线下企业,数字平台一旦在某个方面建立起垄断地位,就会迅速扩展到其他领域,其涉及的范围和行业将非常广泛。数字企业利用平台的技术和数据优势,发挥网络效应和规模效应,从事原本属于其他行业的线下业务,这本身是市场竞争的自然结果,是值得肯定的。但现实中,数字企业跨业经营的成功很大程度上归因于较低的合规性要求,这对线下企业而言则是不公平的,扭曲了线下市场的营商环境。对于同样的业务,线上企业和线下企业面临合规监管的“剪刀差”,对后者严苛却对前者宽松,使前者出现了由合规要求不公平性导致的“制度红利”,这显然违背了公平竞争原则。

合规要求的不公平主要表现在两个方面。一是准入不公平。数字企业在事实上可以直接越过部分行业的准入门槛,从事金融、新闻、公共管理等强监管行业的业务,从而形成了对持牌准入企业的不公平。换句话说,数字经济面临的制度性成本的降低在一定程度上是通过规避线下市场规制来实现的。从这个意义上讲,线下营商环境的合规性要求相对较高是中国数字经济崛起的推动因素。例如,与美国沃尔玛等线下商品流通体系的成熟完善不同,中国零售市场分散、低效且存在地区分割现象,这促进了国内电商的快速发展(马述忠、房超, 2020)。二是行业监管不公平。数字企业在政府监管体系中往往属于高新技术行业,享受到财政补贴、土地转让、科技扶持等方面政策倾斜,但政府对其从事各行业业务时的监管却相对欠缺。在各部门和各地区“条块分割”的监管分工模式之下,对跨行业的数字企业的监管主体不够明确,各方给予政策支持的多、承担具体监管职能的少,这导致数字企业实际合规率往往不高。以网约车为例,截至2021年6月份我国网约车订单量超过30万单的13家平台之中,竟有9家订单合规率不足60%。^①

数字企业合规性要求较低的事实,实际上是一种“特惠制”,违背了竞争中性原则。客观地说,数字经济虽然具有颠覆传统行业组织方式的强大力量,但其作用的方向和力度仍然受到政府监管、产业政策以及利益相关者的制约(周潇, 2021)。那么,数字经济合规性较低的根源在于,现行规制源于传统经济,而对数字经济出台新的针对性规制政策有一定的时滞性。实际上,传统经济营商环境也存在一定的合规公平性问题,这主要由政府非中性行为所导致,如对国有企业和本地企业实施保护,因此其改革的方向是简政放权。但对于数字经济而言恰恰相反,不是政府作为较多,而是较少。对数字经济进入金融、新闻等领域的监管不足,形成了数字企业与传统企业之间在营商环境的合规性要求方面的待遇不公平问题。受此影响,产业链已出现非理性分布,线上流量被肆意炒作,线下生

^①《网约车监管平台发布6月行业运行情况》,中华人民共和国交通运输部官网, https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202107/t20210712_3611652.html。

产、制造环节的价值被低估,线下实体企业生存空间受到挤压。

(二) 产权界定模糊与保护缺失

随着数字化转型的深入推进,各行各业的主导平台格局基本确定,电商、即时通信、短视频、在线办公、网上外卖、网约车等逐渐覆盖了全部潜在用户群体,且不同平台的用户也是高度同质的,活跃用户数量大都在5亿~10亿之间。此时,平台竞争的重点已不再是争夺流量,而是提高数字内容质量,而数字内容公平竞争的关键在于知识产权的界定和保护。

尽管数字企业和平台在总体上具有较高的创新性,但实际上线上市场的很多商品和服务都是低成本甚至零成本复制于线下市场,侵犯了一些线下企业的知识产权,损害了线下企业创新发展的营商环境。许多研究发现,线上的复制传播降低了音乐、视频、图书以及其他一些线下市场的收入(Zentner,2006;Liebowitz & Zentner,2012;Reimers,2016),更严格的知识产权保护有助于提高版权所有者的创新动力(Goldfarb & Tucker,2019)。2021年7月,法国竞争管理局以未能与法国出版商就新闻内容付费进行“善意”谈判为由,对谷歌处以5亿欧元罚款。事实上,中国数字企业也存在相应的知识产权保护问题,尤其是一些短视频平台存在对音乐、视频、新闻等多领域的侵权现象。而且,平台在数字内容的使用上存在违背竞争中原则的反竞争行为。例如,2021年抖音向腾讯提起反垄断诉讼,认为腾讯在微信、QQ等旗下平台上以“短视频整治”为由有针对性地封禁抖音的产品。

数字内容复制线下产品的行为,在产权界定上存在诸多模糊之处。第一,线下产品在平台上转变为数字内容之后,知识产权归属于原创方、数字制作方还是平台?以及这些利益相关方的权益如何分配?譬如,个人利用剪辑软件把若干电影片段加工制作成一段短视频后在平台上传播,那么电影原创方、短视频制作人、剪辑软件和技术提供方、平台均可以对这个短视频的归属提出一定的索版权。第二,数字企业是否应该对数字内容产权纠纷负责?美国数字企业受益于1996年《通讯规范法》第230条款的保护,一般情况下无需对平台上的第三方提供的内容负责,并具有删改数字内容的权利。包括中国在内的一些国家和地区,尽管没有明确出台类似的法律条款,但却也在事实上对数字企业实施了较大程度的免责优待。对平台的过度宽容,很大程度上造成了线上企业和线下企业间的不公平竞争,因为政府对后者的监管往往非常严格,这也进一步加剧了对数字内容产权保护的缺失。第三,知识产权界定模糊的外部性内在化由谁来实施?一种方式是由线下产品原创方直接掌控线上的数字内容。Pattabhiramaiah et al(2022)研究发现,媒体向订阅者提供免费访问线上内容的做法,增加了用户对线下产品(印刷报纸)的订阅量,可提高7%~12%的产品收入。另一种方式是由平台管理数字内容的维权活动。江小涓(2021)发现,微信每天发布原创文章3万~4万篇,通过标注“原创”印记、向权利人提供仿冒品信息线索以及处理侵权账号等方式实施产权保护。这两种方式均有利于知识产权的保护,但仍需在法律和监管层面对产权作出明确,以便于各类平台和企业对这两种方式的选择使用和推广。

(三) 线上声誉替代与线下冲击

声誉是市场竞争的重要力量,也是营商环境的重要组成部分。线上声誉是基于大数据、云计算和机器学习等数字技术形成的,是对口碑等线下声誉的一种创造性破坏,或者说是线下声誉的升级版。例如,平台通过身份信息检验和绑定实名制手机号、银行卡等方式,保证交易双方信息的真实性与可信度。线上声誉在一定程度上替代了线下声誉。在线上数据累积和线上信用体系逐渐加强之后,线上声誉机制的作用不断强化,人们越来越多地依靠线上评分或评级作出消费或生产决策。Dellarocas(2003)很早就认识到,线上评分和声誉的应用并不限于在线交流,这种机制可以在各种情况下提供可靠的质量信号,使各种各样的线上和线下市场活动成为可能。未来,区块链技术将进一步降低线上市场对交易信息的验证成本,提升线上声誉在资源配置中的作用(Catalini & Gans,2020)。

线上声誉对线下市场的冲击导致了一定的不公平竞争问题,这一判断主要基于如下三点考虑。一是在线上声誉替代线下声誉的过程中,线下实体企业长期投资形成的信誉、商誉和连锁品牌等无形资产被迫缩水,拉低了线下市场的相对竞争力,那些原本依靠口碑、老字号等传统线下声誉的实体

店和连锁店的市场地位相对下滑。许恒(2020)研究发现,尽管数字经济会对传统经济产生溢出效应,但传统经济很可能尚未完成数字化转型就被挤出了市场,此后数字经济则获得了市场支配甚至垄断地位。二是线下企业几乎没有选择余地,失去了依靠传统竞争力与线上企业竞争的公平机会。在数字化早期,企业存在是否选择数字化路径的自主决定权,但随着线上声誉不断壮大,线上市场形成了自我强化的锁定效应,线下企业不得不从事数字化转型。实际上,大量企业被卷入数字化进程后,它们在原本具有的一些线下竞争优势被埋没的同时,却没有真正获得数字化的收益。三是线上企业可以借助线上优势直接复制线下企业的产品和经营模式,这在一定程度上违背了竞争中性原则。例如,有的平台建立了自己的工厂和商场,并给予竞价排名等方面的优待。Zhu & Liu(2018)研究发现,亚马逊会选择那些销量高、评分高的产品进行自营,与入驻商户开展直接的竞争。

五、数字经济重塑整体营商环境

线上经济活动构成了线下市场的新的营商环境,它不仅通过市场竞争对线下市场产生影响,其本身也已成为整体市场营商环境的一部分。除与平台直接相关的各种经济社会活动外,原有产业的社会生产和再生产活动也被整合纳入数字经济的运行逻辑(谢富胜等,2019)。以公路货运市场为例,车货交易场所从货运站的“小黑板”转向云端之后,货车司机、货运中介以及大小物流企业的经营境遇都发生了深刻变化(周潇,2021)。

(一)通用和关键基础设施

以5G、人工智能、工业互联网为代表的数字基础设施具有通用性。这些通用基础设施对线上线下的整个行业的发展环境和权力配置构成重要影响。例如,亚马逊的自助出版平台促使市场权力从大型出版商转移到小型出版商和独立作者身上(Greve & Song,2017)。因此,设计有效的监管制度对确保公平竞争市场秩序非常重要。有些学者甚至认为,鉴于一些数字平台已成为人们工作生活和经济发展不可或缺的一部分,应像对待公共事业那样将之定位为公用基础设施,遵从公共事业规制(Rahman,2018)。

除“通用性”外,数字基础设施还具有“关键性”,即它是一种关键基础设施。关键基础设施是指经营者从事经营活动或者消费者进行消费时无法选择、不可替代的基础设施,如果拥有该设施的经营者不允许其他人利用,则将导致其他人无法从事相关经济活动而被迫退出市场竞争。Graef et al(2015)分析了用户个人数据和互联网企业的关系,认为企业私有化用户数据相当于独占行业基础设施。2021年4月,国务院发布《关键信息基础设施安全保护条例》,将通信、交通、公共服务等领域的网络设施和信息系统界定为关键信息基础设施,并加强了监管。^①

数字基础设施改善了大多数线上和线下企业的营商环境。数字基础设施可以降低整个社会的物流成本、信息成本和信贷成本,而不仅是针对线上市场。例如,农村电商可以带动农民种植特色农产品的积极性并提升其收入。所以说,数字基础设施的通用性和关键性,在一定程度上促使数字经济可以不挤占、不破坏线下营商环境,并且可以优化线上线下整体营商环境。当然,我们也需要充分认识到,不能夸大数字基础设施的通用性和关键性,因为多数数字平台并不是公用设施,不能笼统地将之作为公用设施来监管。如果平台普遍被视为公用设施,要求平台保持中立并向竞争对手开放,这样也会违背公平竞争原则,降低平台企业创新发展的积极性,进而损害线上市场的营商环境。

(二)降低交易成本

数字经济可以降低交易成本,帮助供需双方在线上实现匹配,找到能使他们的利润或效用最大化的交易方(Jullien & Sand-Zantman,2021)。这一观点已经在卡车使用率(Hubbard,2003)、航班上座率(Dana & Orlov,2014)、民宿入住率(Zervas et al,2017)、床位和药物配置效率(Freedman,

^①关键信息基础设施是指公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的基础设施,以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露将可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等。

2016; Arrow et al, 2020)、图书(Forman et al, 2009)以及一般商品零售(Krasnokutskaya et al, 2020)等各领域的工作中得以验证。

有文献探究了虚拟空间对地理空间的替代如何影响了交易成本。Bloom et al(2015)使用携程公司呼叫中心的数据研究发现,数字化可以更好地监视员工工作并提供适宜的办公条件,从而使居家办公成为较好的选择——居家办公比办公室办公的效率要高出13%。另外,还有研究通过数字化进程前后的比较来研判交易成本的变化。Zhu et al(2016)研究发现,尽管美国于1994年起便强制要求企业在线下作出食品营养成分标示,但直到近年来线上信息搜索成本降低之后,这些营养信息才被消费者充分识别和接纳,真正起到改善消费选择和消费者健康的效果。Berg et al(2021)使用德国25万次采购数据的实证研究发现,商务公司在引入用户的电子足迹之后,用户违约率下降了约50%。当然,也有文献对数字经济降低交易成本的作用持谨慎态度。Chen et al(2022)指出,一般文献所认为的数字化促进供需匹配的根源是交易成本的降低,但其未必能够增进市场效率,这是因为市场配置涉及交易成本之外的很多其他因素。

(三)数据安全

数据安全已成为数字经济的基础性制度,其有助于为数字企业规范发展营造良好的可预期的营商环境。国际上比较有代表性的制度安排是2018年欧盟实施的《通用数据保护条例》,2022年欧盟进一步发布了《数据法案》。中国则在2021年通过了《数据安全法》和《个人信息保护法》两部重要法律。

一方面,对数据的有效规制有利于数字经济的发展。Kozlenkova et al(2021)使用跨国数据研究发现,政府对平台作出的包括审查、背景调查、监控等在内的安全治理,有助于建立平台、企业与用户之间的关系规范,从而增加了人们对平台的接受度和使用率。De Matos & Adjeri(2022)利用一家在欧洲运营的电信服务商的实验发现,《通用数据保护条例》有效加强了隐私保护,同时也允许数字企业以发放数据津贴等形式合法获取数据并利用这些数据改善经营状况。

另一方面,数据安全的有关监管要求,在一定程度上造成了不公平竞争。一些中小企业或将难以承受监管成本。根据普华永道的测算,为了适应《通用数据保护条例》的监管要求,数字企业普遍需要投入100万美元以上的资金进行系统维护升级。并且,面对高强度监管,企业竞争格局或将朝着更有利于大企业的方向发展。Peukert et al(2022)研究发现,强制性数据安全规则出台后,尽管大部分企业遭受了不同程度的损失,但谷歌却在广告、市场分析等方面的市场份额显著增加了。这是因为大平台应对政府安全规则的能力较强,且可以通过为政府部门、中小平台和中小企业提供安全技术支撑而直接获益。然而这是不公平的,因为数据安全问题主要由大平台所引发,却最终由中小平台和企业埋单。

六、结论与政策启示

构建和优化数字经济时代的公平竞争营商环境,需要适应数字经济发展的时代要求,将营商环境建设从线下转到线上。本文基于公平竞争的研究视角,以线上市场的形成及其冲击为主线,重点分析了线上市场的规范发展、线上市场与线下市场的公平竞争、线上市场对整体市场营商环境的优化三个方面,试图构建线上线下营商环境的一般分析框架。研究发现:平台改变了政府、市场、企业三者间的关系,获取了平台准入权和线上规则制定权,能够实施垄断和反竞争行为,其税务营商环境也与传统经济相比存在很大不同;线上经济活动在形成独特的线上市场的同时,不断改写市场竞争格局,冲击了线下企业的公平竞争营商环境;数字经济对线下市场构成了新的营商环境,不仅通过市场竞争对线下市场产生影响,其本身也已成为整体市场营商环境的一部分。相关结论对构建和优化数字经济时代的公平竞争营商环境具有一定的政策启示。

第一,完善线上市场的公平竞争机制。我们既要加强规范,又要依靠良好的营商环境来促进发展,而有效协调二者的唯一出路只能是公平竞争。一是探索建立数字经济时代的新社会契约。通过优化线上营商环境和线上市场体系建设,对数字经济发展中可能出现的一些问题在事前作出规范性

引导,如完善平台佣金收费机制和算法规则。二是坚持平台的竞争中性原则。把商业行为是否具有或者可能具有排除、限制竞争的效果作为经营主体是否滥用市场支配地位的评判标准。三是更好发挥平台的自治作用。可在清退刷分企业、协助征税等领域进行试点,更大程度发挥平台自主监管的主动性。政府对平台的监管行为进行监管,对平台未发现的企业违规行为追究其一定的连带责任。

第二,统筹优化线上线下市场竞争生态。一是发挥中国政府行业规制经验丰富的优势,将行业规制与数字经济反垄断结合起来。建立和规范产业政策的公平性、竞争性审查机制。凡是数字经济涉猎的不同行业业务均应遵从相应行业的基本行业规范。二是线上线下一体化监管。平台企业拥有技术、管理方面的手段或便利条件,可以更早地发现并及时阻止平台上出现的违法违规行,从而成为政府监管的重要补充。应督促平台企业加强自律,引导其健全完善合规机制。三是鼓励线下企业转型到线上市场,利用大数据和线上声誉机制改善线下营商环境。鼓励大型平台提高兼容性,对非个人和匿名数据实行开源标准,为中小企业创新发展创造基础条件。

第三,利用数字经济优化整体市场营商环境。一是将数字经济监管纳入“放管服”改革框架,把改革的重点从线下转到线上,从事前准入便利化转向事后监管规范化,如线上店铺的注册、营业范围、内容合规性、数据归属和使用规范、税收收取和划分等方面。可以说,通过加强事后监管提高数字经济合规性要求,是深化商事制度改革的重要方向,也是数字经济反垄断的重要途径。二是把线上市场的优良作法转移借鉴到线下。充分发挥数字经济降低交易成本的作用,扩展线上声誉对线上及线下市场的监督强化机制,依靠数字基础设施建设提高线下企业生产流通效率。三是消除企业数字化转型过程中的数字鸿沟。对线下企业的数字化转型提供必要的财税政策扶持,鼓励更多企业灵活选择线上或线下经营模式。

第四,注重数据隐私、网络安全和经济安全。一是对数据确权、流通、交易、要素分配、安全等方面作出更细致的制度规范,加快构建数据基础制度体系。二是平衡好产业发展与个人隐私保护之间的关系,维持数字经济宽松监管环境,既要发挥好数据作为现代产业主要生产要素的作用,同时又要守住安全和道德底线。三是加强数字企业并购和境外上市的风险管控。约束大数据的跨国流动,严禁数字企业将国内收集的数据存储至境外。

参考文献:

- 毕青苗 陈希路 徐现祥 李书娟,2018:《行政审批改革与企业进入》,《经济研究》第2期。
- 曹彦君,2021:《巨头告别税收优惠时代》,《21世纪商业评论》第9期。
- 冯俏彬 李承健,2021:《数字税的国际实践及其对我国的影响》,《经济要参》第47期。
- 何艳玲,2020:《中国行政体制改革的价值显现》,《中国社会科学》第2期。
- 姜婷凤 汤珂 刘涛雄,2020:《基于在线大数据的中国商品价格粘性研究》,《经济研究》第6期。
- 江小涓,2021:《数字时代的技术与文化》,《中国社会科学》第8期。
- 蒋震 苏京春 杨金亮,2021:《数字经济转型与税制结构变动》,《经济学动态》第5期。
- 李三希 武琦璠 鲍仁杰,2021:《大数据、个人信息保护和价格歧视——基于垂直差异化双寡头模型的分析》,《经济研究》第1期。
- 刘诚,2022:《数字经济与共同富裕:基于收入分配的理论分析》,《财经问题研究》第4期。
- 马述忠 房超,2020:《线下市场分割是否促进了企业线上销售——对中国电子商务扩张的一种解释》,《经济研究》第7期。
- 潘秀珍 褚添有,2010:《利益冲突性制度变迁——转型期中国行政审批制度改革的理论模型》,《中国行政管理》第5期。
- 苏治 荆文君 孙宝文,2018:《分层式垄断竞争:互联网行业市场结构特征研究——基于互联网平台类企业的分析》,《管理世界》第4期。
- 孙晋,2021:《数字平台的反垄断监管》,《中国社会科学》第5期。
- 王俊豪,2021:《中国特色政府监管理论体系:需求分析、构建导向与整体框架》,《管理世界》第2期。
- 王世强 陈逸豪 叶光亮,2020:《数字经济中企业歧视性定价与质量竞争》,《经济研究》第12期。
- 夏杰长 刘诚,2020:《契约精神、商事改革与创新水平》,《管理世界》第6期。
- 谢富胜 吴越 王生升,2019:《平台经济全球化的政治经济学分析》,《中国社会科学》第12期。
- 许恒 张一林 曹雨佳,2020:《数字经济、技术溢出与动态竞合政策》,《管理世界》第11期。

- 周文 韩文龙,2021:《平台经济发展再审视:垄断与数字税新挑战》,《中国社会科学》第3期。
- 周潇,2021:《数字平台、行业重组与群体生计——以公路货运市场车货匹配模式的变迁为例》,《社会学研究》第5期。
- Arrow, K. J. et al(2020), “The impact of information technology on the diffusion of new pharmaceuticals”, *American Economic Journal: Applied Economics* 12(3):1—39.
- Berg, T. et al(2020), “On the rise of fintechs: Credit scoring using digital footprints”, *Review of Financial Studies* 33(7): 2845—2897.
- Bloom, N. et al(2015), “Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment”, *Quarterly Journal of Economics* 130(1):165—218.
- Bounie, D. et al(2021), “Selling strategic information in digital competitive markets”, *RAND Journal of Economics* 52(2): 283—313.
- Catalini, C. & J. S. Gans(2020), “Some simple economics of the blockchain”, *Communications of the ACM* 63(7):80—90.
- Chen, Y. et al(2022), “Experience goods and consumer search”, *American Economic Journals: Microeconomics* 14(3): 591—621.
- Dana, J. & E. Orlov(2014), “Internet penetration and capacity utilization in the US airline industry”, *American Economic Journal: Microeconomics* 6(4):106—137.
- De Matos, M. & I. Adjeri(2022), “Consumer consent and firm targeting after GDPR: The case of a large telecom provider”, *Management Science* 68(5):3330—3378.
- Dellarocas, C. (2003), “The digitization of word of mouth: Promise and challenges of online feedback mechanisms”, *Management Science* 49(10):1407—1424.
- Forman, C. et al(2009), “Competition between local and electronic markets: How the benefit of buying online depends on where you live”, *Management Science* 55(1):47—57.
- Freedman, S. (2016), “Capacity and utilization in health care: The effect of empty beds on neonatal intensive care admission”, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(2):154—185.
- Graef, I. et al(2015), “Assessing data access issues in online platforms”, *Social Science Electronic Publishing* 39(5): 375—387.
- Greve, H. R. & S. Y. Song(2017), “Amazon warrior: How a platform can restructure industry power and ecology”, *Entrepreneurship, Innovation, and Platforms* 37:299—335.
- Guellec, D. & C. Paunov(2017), “Digital innovation and the distribution of income”, NBER Working Papers, No. w23987.
- Hubbard, T. N. (2003), “Information, decisions, and productivity: On-board computers and capacity utilization in trucking”, *American Economic Review* 93(4):1328—1353.
- Jullien, B. & W. Sand-Zantman(2021), “The economics of platforms: A theory guide for competition policy”, *Information Economics and Policy*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167624520301244>.
- Kenney, M. & J. Zysman(2016), “The rise of the platform economy”, *Issues in Science and Technology* 32(3):61—69.
- Kozlenkova, I. et al(2021), “Sharing economy: International marketing strategies”, *Journal of International Business Studies* 52(8):1445—1473.
- Krasnokutskaya, E. et al(2020), “The role of quality in internet service markets”, *Journal of Political Economy* 128(1): 75—117.
- Liebowitz, S. J. & A. Zentner(2012), “Clash of the Titans: Does internet use reduce television viewing?”, *Review of Economics and Statistics* 94(1):234—245.
- Orbach, B. (2021a), “Anything, anytime, anywhere: Is antitrust ready for flexible market arrangements?”, Arizona Legal Studies Discussion Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3832312.
- Orbach, B. (2021b), “Amazon’s flywheel, streaming wars, and antitrust battles”, Arizona Legal Studies Discussion Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3883445.
- Pattabhiramaiah, A. et al(2022), “Spillovers from online engagement: How a newspaper subscriber’s activation of digital paywall access affects her retention and subscription revenue”, *Management Science* 68(5):3528—3548.
- Peukert, C. et al(2022), “Regulatory spillovers and data governance: Evidence from the GDPR”, *Marketing Science* 41(4): 746—768.
- Rahman, K. S. (2018), “Regulating informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities”,

- Georgetown Law Technology Review* 2(2):234—252.
- Rahman, K. S. & K. Thelen(2019), “The rise of the platform business model and the transformation of twenty-first-century capitalism”, *Politics & Society* 47(2):177—204.
- Reimers, I. (2016), “Can private copyright protection be effective? Evidence from book publishing”, *Journal of Law and Economics* 59(2):411—440.
- Robertson, V. (2021), “Antitrust market definition for digital ecosystems”, *Concurrences* (2):3—9.
- Rochet, J. C. & J. Tirole(2008), “Tying in two-sided markets and the honor all cards rule”, *International Journal of Industrial Organization* 26(6):1333—1347.
- Sokol, D. (2021), “A framework for digital platform regulation”, *Competition Law International* 17(2):95—105.
- Williamson, O. E. (1979), “Transaction-cost economics: The governance of contractual relations”, *Journal of Law and Economics* 22(2):233—261.
- Zentner, A. (2006), “Measuring the effect of file sharing on music purchases”, *Journal of Law and Economics* 49(1):63—90.
- Zervas, G. et al(2017), “The rise of the sharing economy: Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry”, *Journal of Marketing Research* 54(5):687—705.
- Zhu, F. & Q. H. Liu(2018), “Competing with complementors: An empirical look at Amazon.com”, *Strategic Management Journal* 39(10):2618—2642.
- Zhu, C. et al(2016), “Information cost and consumer choices of healthy foods”, *American Journal of Agricultural Economics* 98(1):41—53.

Development of Digital Economy and Reshaping Business Environment

—A General Analytical Framework Based on Fair Competition

LIU Cheng XIA Jiechang

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: In order to adapt to the development of digital economy, the construction of business environment also needs to shift from offline to online. Based on the perspective of fair competition, this paper integrates online and offline markets and their competitive relations into the general analytical framework of business environment, and focuses on three aspects such as the standardized development of online markets, the fair competition between online markets and offline markets, and effects of online markets on the overall business environment. The paper finds that: Firstly, the online market has formed a new business ecosystem. The platform has changed the relationship between government, market and enterprises, obtained platform access rights and online rule-making rights, implemented monopoly and anti-competitive behaviors, and been in a tax business environment differing substantially from that of traditional economy. Secondly, the online market affects the business environment of the offline market. The success of digital enterprises in cross-industry operations is largely due to the low compliance requirements, which is unfair for offline enterprises. The vague definition of property rights of online products and services damages the intellectual property rights of offline markets to some extent. The rise of online rating and online reputation has broken the mechanism of offline reputation such as public praise, chain stores and time-honored brands. Thirdly, the digital economy itself has become part of the overall market business environment, which includes general and critical infrastructure, transaction costs, security, etc. The conclusions have certain policy implications for constructing and optimizing the fair competition business environment in the digital economy era.

Keywords: Digital Economy; Fair Competition; Business Environment; Online Market

(责任编辑:胡家勇)

(校对:刘洪愧)