

平台分类分级两种思路的经济学逻辑

——从行业≠市场说起

于立

摘要:平台分类分级是政府监管分类施策的基础,其中平台分类又是平台分级的前提。平台分类有两种差异极大的思路,即行业分类和市场分类。行业监管基于行业分类,市场监管基于市场分类。由于行业≠市场,因而行业分类≠市场分类、行业监管≠市场监管。同样的道理不仅适用于平台反垄断行政执法,也适用于平台的反垄断法院司法。

关键词:行业≠市场;行业分类≠市场分类;行业监管≠市场监管;平台分级分类;反垄断

数字平台(互联网平台)^①可分为标准平台和非标准平台。作为数字经济中典型的商业模式和企业组织的“二合一”,标准的数字平台有如下四个基本特征,即投入品/产出品主要是数据(或信息),这是平台的数字特征;具有交易撮合的中介性(或匹配性),这是平台的中介特征;所在市场为双边(或多边)市场,这是平台的市场特征;依赖互联网,这是平台的网络特征。不完全满足这四个基本特征的,可称为非标准数字平台。

平台分类可分为行业分类(或行业导向的分类)和市场分类(或市场导向的分类)。由于行业=市场只是一种远离现实的假设,因而平台的行业分类与市场分类大不相同。从政府监管的角度看,当行业≠市场时,则行业分类≠市场分类、行业监管≠市场监管。

平台分类是平台分级的前提。而平台分级是基于行业分类还是市场分类,意义和用途大不相同。行业分类是政府工作和国际比较的基础与前提,但不能直接用于反垄断执法或司法。如果不参透“行业≠市场”的经济学公理,用“行业集中度”代替“市场集中度”,或把行业监管混同于市场监管,难免陷入混乱。现行《反垄断法》第九条第(二)项明确规定,国务院反垄断委员会负责“组织调查、评估市场总体竞争状况,发布

评估报告”。但十多年来并没有正式发布过市场总体或分市场竞争状况评估报告,主要原因也在于此。

我国改革开放的进程和成就离不开对计划经济与市场经济、政府与企业关系认识的逐步加深。近期,在数字经济领域的政府监管中,更显示出正确认识行业与市场关系的重要性和迫切性,其焦点主要体现在三个不等式上,即行业≠市场、行业分类≠市场分类、行业监管≠市场监管。如果行业监管与市场监管界限不清,难免出现行业监管越界和市场监管无序的情况。

一、行业与市场关系的经济学原理

企业是行业的主体,也是市场的主体。由于同一企业可能生产多种产品或经营多项业务,既可能对应多个行业,也可能进入多个市场。因而,当行业≠市场时,情况就会非常复杂。详细分析框架可见表1。

第一种情形最为简单——企业=行业=市场,即该行业(无论是几位数字代码的行业分类)只有一个独立企业(无论规模大小,只有一个主体),而且只生产一种商品或服务(不存在范围经济,但可有单产品规模经济),并供给整个市场(没有替代品,有替代品就不能单独构成一个完整相关市场)。这种完全垄断的

作者:于立,教育部人文社科重点研究基地——东北财经大学产业组织与企业组织研究中心学术委员会主任,中国工业经济学会竞争政策专业委员会主任。

① 本文视互联网平台与数字平台含义为等同。

表1 行业与市场关系的经济学解析

	基本分类	市场结构	情形比较
I	企业=行业=市场 (单产品单主体)	·单一主体,单一产品,整个市场 ·完全垄断(无供给曲线) ·单产品自然垄断(不靠反垄断,靠规制)	最为简单
II	企业≠行业=市场 (单产品多主体)	·寡头垄断(进入障碍较大) ·寡头竞争(进入障碍较小) ·垄断竞争(产品差异化) ·完全竞争(产品无差异)	比较简单
III	企业≠行业≠市场 (多产品多主体)	·同一行业/多个市场 ·多个行业/同一市场 ·多个行业/多个市场	比较复杂
		·多产品自然垄断(数字经济/传统经济) ·多主体平台集团(数字经济)	最为复杂

市场只有需求曲线(行业需求曲线=市场需求曲线),而无供给曲线。严格意义上的自然垄断(Natural Monopoly)也一定属于完全垄断。但对于基于(单产品)规模经济(Economies of Scale)的自然垄断,通常的正确政策思路是允许垄断结构存在,采取激励相容(Incentive Compatibility)的相应办法规范企业行为。这种情形主要是规制经济学(Economics of Regulation)的用武之地,而反垄断经济学(Economics of Anti-monopoly)在这种情形中用处十分有限。^②

第二种情形也比较简单——企业≠行业=市场,即该行业可有多个企业,各自只生产一种“同质”(Homogeneous)商品(否则行业不一定等于市场),但允许差异化。这里最关键的假设是行业=市场,因而才有行业需求曲线=市场需求曲线,同时行业供给曲线=市场供给曲线。这种情形还细分为四种情况——即寡头垄断、寡头竞争^③、垄断竞争(产品差异化)和完全竞争(产品无差异)。然而,行业=市场只是理论上的假

设,现实中很少能满足这个条件。^④因此,进行经济学应用研究时,必须首先厘清这一关键问题。对竞争政策或平台反垄断而言,这一点更为重要。

第三种情形则更为复杂——企业≠行业≠市场。这种情形有多层含义:(1)企业可能生产多种产品,而每个产品对应一个行业;^⑤(2)企业可以是平台集团或企业集团,而不一定是单一经济主体;(3)一个行业可以有多个企业或企业集团;(4)行业≠市场,既可以是一个行业多个市场,也可以是多个行业同一市场,还可以是多个行业多个市场;(5)具体市场≠相关市场,后者还要考虑替代关系。而反垄断关注的主要是相关市场。

如果是“一个行业对应多个市场”或“多个行业对应一个市场”的情形,则还属比较简单的情形。在“一对多”的情形下,传统经济的典型例证是电力行业,整个行业包括发电、输电和售电三类市场,纵向上构成“竞争——垄断——竞争”的“哑铃型”行业/市场关

② 我国经济学界和政策文件中一度曾有“自然垄断性行业需要限制准入”的说法。其实,无论是行业准入还是市场准入,在自然垄断领域纯属多此一举。因为这种“自然而然”的垄断完全不需要限制进入,而是进不去;反之需要准入限制的则根本不会是自然垄断。

③ 寡头竞争与寡头垄断的共同点是都是同一市场中企业数目较少,区别在于前者进入障碍较小,后者进入障碍较大。寡头竞争是数字经济中的理想市场结构。

④ 需要指出,经济学中的投入-产出分析方法一定要建立在“行业=市场”的假设基础之上。这就使得投入-产出分析的实用性大打折扣。这一点不仅在实务界,甚至也经常被一些经济学家所忽略。

⑤ 统计工作中的“企业法”(对应“产品法”)就是按主导产品的归属而将整个企业划归某个行业。这种统计方法不符合竞争政策的要求。

系。从横向上看,发电和售电环节是竞争性较强的市场,中间的输电环节则垄断性较强。对数字经济而言,比较典型的是数字音乐行业,它一般包括原创作品、数字制品(音频或视频)和数字传播三类市场。纵向上看,版权的知识价值含量依次减少,同时数字品边际成本为零的特征越发明显。从实施竞争政策的角度看,总的趋势是上游需要重视版权保护,而下游重视反对和限制滥用版权而形成的不正当竞争,即需要“保反兼顾”。^⑥

在“多对一”的情形下,传统经济中的典型例证是500-1000公里距离范围内,高铁和航空两个行业属于可以高度替代的同一相关市场。通常在500公里以内,高速公路与高铁两个行业可能构成一个相关市场;而在1000公里距离以上,一般只有航空较有竞争优势。在数字经济中,网约车服务的市场是由“网约”和“运送”两种业务(行业)构成。这里有一个重要的“竞争者举报悖论”。代表巡游出租车利益的“中国出租车产业联盟”,^⑦连年数次向反垄断机构举报以“滴滴出行”为代表的网约车新业态,指控后者具有市场支配地位,而且存在滥用行为。其中的重要原因就是网约车抢了巡游出租车的“饭碗”。但举报者显然不懂得,如果是网约车抢了巡游出租车的饭碗,那就说明二者间具有较强的替代关系,而这种替代关系也就直接证明网约车不是一个单独的相关市场,从而也没有他们所声称的那么高的市场份额和支配势力。

现实中更为复杂的是多产品自然垄断和多主体平台集团的情况,其中的行业与市场关系更难说清。^⑧

二、行业分类(分级)的特点与不足

在数字经济领域,国家有关部门出台了多个平台分类标准。这些标准的共同特点是固定少变,便于比较,但也存在分类不够完善、难以满足实施竞争政策

的需要等不足。

(一)按《国民经济行业分类》进行分类的不足

2017年原国家质检总局、国家标准委联合发布的《国民经济行业分类》(GB/T 4754-2017)中,还没有采用数字经济的正式提法。其中,行业代码第64大类的名称是“互联网和相关服务”。第641中类是“互联网接入及相关服务”,没有细分小类;第642中类是“互联网信息服务”,下分搜索服务(6421)、游戏服务(6422)和其他信息服务(6429);第643中类是“互联网平台”(实质就是数字平台),下分生产服务(6431)、生活服务(6432)、科技创新(6433)、公共服务(6434)和其他平台(6439)五个小类。第644中类是“互联网安全服务”,第645中类为“互联网数据服务”,第649中类为“互联网其他服务”,这三个中类都没有细分小类。

这种行业分类便于国家统计局进行分类统计,虽然有较大的进步意义,但就数字经济和平台监管而言,明显落后于我国数字经济和数字平台快速发展的现实。第一,表中所列的“互联网和相关服务”只是数字经济的一个组成部分。这种分类大大低估了数字经济的作用和价值。第二,第642中类说明中提到,“不包括互联网支付、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融,有关内容列入相应的金融行业中。”可能这也是受某些旧理念影响,本来属于数字经济新兴行业的互联网金融,仍用传统金融的观念来看待其性质和地位。第三,第643中类涵盖范围过窄。而且按生产服务、生活服务、科技创新、公共服务和其他服务的划分显得观念陈旧、概念模糊。如果接受平台的主要特征就是“中介”的话,那么第642中类是平台服务,第641中类也是基础设施平台,第654中类的大数据处理、云存储、云计算、云加工等当然也是数字平台。^⑨

^⑥ 这里涉及数字经济中知识产权领域的一个重要原则,即相应的竞争政策需要“保反兼顾”的政策组合,不能光保不反,也不能光反不保。这一点至今仍是学者和实务界经常模糊不清的问题。

^⑦ 中国出租汽车产业联盟实为非法社会组织,2021年5月25日被上海市民政局依法取缔。

^⑧ 如果利用传统的S-C-P(结构-行为-绩效)范式分析数字经济中的企业-行业-市场关系,则必须十分慎重。一般而言,该范式也是以先假定行业=市场为前提,也不适用于平台集团的情况。

^⑨ 国务院反垄断委员会《关于平台经济领域的反垄断指南》((2021年2月7日)规定,“第二条 相关概念:(一)平台,本指南所称平台为互联网平台,是指通过网络信息技术,使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互,以此共同创造价值的商业组织形态。(二)平台经营者,是指向自然人、法人及其他市场主体提供经营场所、交易撮合、信息交流等互联网平台服务的经营者。”

(二)按《数字经济及其核心产业统计分类》进行分类的不足

2021年6月,国家统计局公布《数字经济及其核心产业统计分类(2021)》(以下简称《数字经济分类》),^⑩作为衡量数字经济发展水平的统计标准。该分类借鉴国内外相关机构关于数字经济分类的方法,^⑪将数字经济产业范围确定为:01数字产品制造业、02数字产品服务业、03数字技术应用业、04数字要素驱动业、05数字化效率提升业等5个大类。按其解释,“数字经济核心产业”对应的01-04大类为“数字产业化”部分,主要包括计算机通信和其他电子设备制造业、电信广播电视和卫星传输服务、互联网和相关服务、软件和信息技术服务业等,是数字经济发展的基础,对应《国民经济行业分类》中的26个大类、68个中类、126个小类,为“核心产业”;第05大类为“产业数字化”部分,指应用数字技术和数据资源为传统产业带来的产出增加和效率提升,是数字技术与实体经济的融合,对应《国民经济行业分类》中的91个大类、431个中类、1256个小类,为“非核心产业”。

第一,《数字经济分类》过于强调“核心产业”,弱化了“非核心产业”——第05大类。统计分类应该追求完整(无遗漏)和科学性,不应有“行业歧视”。另外,这种统计分类延续了2017版国民经济行业代码及名称的方式,依然与经济发展实际不相适应。如果从数字经济的主要生产要素是数据资源、主要产出是数字产品的意义上说,“核心产业”与“非核心产业”的划分意义并不重要。因为01“数字产品制造业”仍是以传统工业或制造业为主,其产品并不是真正意义上的“数字产品”,而只是生产数字产品的“工具”。02“数字产品服务业”可以划为核心产业,但其并不是简单的“服务业”,而是数字经济的“主业”。

第二,虽然03“数字技术应用业”中的0302“电信、广播电视和卫星传输服务”名副其实,但0301“软件开发”,包括“基础软件开发”“支撑软件开发”“应用软件开发”和“其他软件开发”,更带有“研发”性质,而

不只是“应用”。比如,与硬件芯片类似的“电子设计自动化”(Electronic Design Automation,缩写EDA)软件,对我国经济卡脖子的主要原因就在于我们缺少基础性“研发”专利成果。另外,0303“互联网相关服务”与国民经济行业分类中的0641、0642、0644、0645重复较多,比原064“互联网和相关服务”范围更窄,而且不包括原0643“数字平台”。

第三,如果从数字平台的中介性和双边市场特点看,行业分类0401“互联网平台”只包括非常狭义的数字平台,因而不是一个好的平台分类。例如,050904“互联网房地产业”(指利用互联网进行的房地产中介服务、房地产租赁经营,以及上述未列明的其他互联网房地产业)就是典型的数字平台,却未被列入。新分类的最大进步之处是明确列出了0402“互联网批发零售”和0403“互联网金融”,这使“互联网金融”正式登堂入室,大有进步,却与“互联网平台”并列,二者之间是否为并列关系有待商榷。

第四,除0401、0402和0403包括的平台之外,还有一些数字平台也应包括在内。例如,0303“互联网相关服务”中的内容都应属于数字平台范畴。具体包括030301“互联网接入及相关服务”、030302“互联网搜索服务”、030303“互联网游戏服务”、030304“互联网资讯服务”、030305“互联网安全服务”、030306“互联网数据服务”和030307“其他互联网相关服务”。

第五,第0403“互联网金融”与第0504“数字金融”、第0402“互联网批发零售”与第0506“数字商贸”高度重复,界限不清。

(三)按《互联网平台分类分级指南》进行分类的不足

2021年10月29日,市场监管总局发布《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》(以下简称《指南》)。《指南》的发布是为了同时发布的《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》作铺垫的。主要内容见表2和表3。

对平台进行分类分级的初衷是好的,可以避免“一刀切”现象。但如果分类依据的原则和导向存在不足,很可能违背竞争政策(或反垄断执法)的基本宗旨。

^⑩ 本文视产业与行业概念为等同。

^⑪ 欧盟2020年12月推出的《数字市场法》中,对“数字行业”与“非数字行业”的划分,也存在界限模糊的类似问题,不利于数字经济的创新发展。

表 2 平台分类

平台类别	连接属性	主要功能
网络销售类平台	连接人与商品	交易功能
生活服务类平台	连接人与服务	服务功能
社交娱乐类平台	连接人与人	社交娱乐功能
信息资讯类平台	连接人与信息	信息资讯功能
金融服务类平台	连接人与资金	融资功能
计算应用类平台	连接人与计算能力	网络计算功能

表 2 所展示的平台分类仍属于“行业分类”或“业务分类”,并不属于“市场分类”。这种行业分类不能直接用于市场监管(平台反垄断)。由于行业≠市场,实践中必然会遇到行业集中度≠市场集中度的问题。这六大类下还可细分行业或市场,也可能出现六大类之外的新业态。它们之间也会有交叉。比如,现有的按“连接属性”(主要功能)分类,回答不了下述问题:表中的“人”是消费者还是生产者(即属于B2C,B2B,C2C),分类中的“服务”和“商品”能否完全区分,表中的六类平台中哪类不具备“交易功能”,哪类不具备“服务”属性。

如此分类的最大问题是可能违背“范围经济”^⑫(Economies of Scope)的理念。是否或如何“混业经营”属于平台企业的自主选择。数字经济的最大特点就是“跨界性”和“网络性”,平台企业必然会利用“范围经济”。平台企业(特别是平台集团)“跨市场滥用杠杆作用”才是市场监管的重点,但这种分类没有体现这方面内容。与此相关的经济学原理是“行业范围≠市场范围”,因为可能存在“多行业同市场”或“同行业多市场”甚至“多行业多市场”的复杂情况。

再看基于此平台分类的平台分级,表 3 所示的平台分级与平台的行业分类对应,也不属于“市场分级”,所依据的绝对指标便于“抓大放小”式行业监管,但不符合防范“滥用市场支配地位”的市场监管理念。因为只有按相对指标(如相关市场意义下的市场份额)才符合竞争政策的宗旨。限定国内也不符合相关市场界定中的“区域市场”法理。这种平台分级的最大问题是

表 3 平台分级

平台分级	分级依据	具体标准
超级平台	超大规模用户	在中国的上年度活跃用户不低于 5 亿
	超广业务种类	核心业务至少涉及两类平台业务
	超高经济体量	上年底市值(估值)不低于 10000 亿人民币
	超强限制能力	具有超强的限制商户接触消费者(用户)的能力
大型平台	较大用户规模	在中国的上年度活跃用户不低于 5000 万
	主营业务	具有表现突出的平台主营业务
	较高经济体量	上年底市值(估值)不低于 1000 亿人民币
	较强限制能力	具有较强的限制商户接触消费者(用户)的能力
中小平台	一定用户规模	在中国具有一定的年活跃用户
	一定业务种类	具有一定业务
	一定经济体量	具有一定的市值(估值)
	一定限制能力	具有一定的限制商户接触消费者(用户)的能力

可能违背“规模经济”(Economies of Scale)的理念。与此相关的经济学原理是“产值绝对规模≠市场相对规模”。平台如此分级不符合竞争政策的理念,容易产生误导,因为平台绝对规模与平台市场势力并无直接关系。超级平台也不是一个严谨的概念,不如采用平台集团的概念。主要在于这一概念无法回答以下问题:超级平台是否为“单一经济实体”,如何与“主体责任”对应,如果是多个相对独立的法人实体,如何处理;超级平台是否对应“集团公司”,这样规定是否会引起《反垄断法》与《公司法》关系的混乱;按相关市场判定垄断是否违法,按集团整体决定处罚总额,能否成为

^⑫ 范围经济指的是由于企业增加所生产产品的种类,这些产品之间相互关联,因此带来一些经济利益。

反垄断执法的指导性“判例”或一般规则;现实中的平台集团是否属于《反垄断法》意义下的“经营者”,平台集团是否涉及“经营者集中”审查,平台集团内部的母子公司关系与总分公司关系如何区别对待;如何计算平台集团的“相关市场份额”,超级平台是否存在平台集团内部的“协议控制”(VIE)问题,平台集团内部或平台集团之间的“开放与封禁”有何区别;如何处理平台集团的“跨市场杠杆作用”(跨市场滥用市场支配地位)问题。

三、市场分类(分级)的特点与用途

如前所述,国民经济行业分类和数字经济分类本质上都属于典型的“行业分类”,对竞争政策作用有限,市场监管更需要的是数字平台的市场分类。而市场分类可能有多种,是否存在能较好适用于竞争政策的分类?在此,提出一个针对竞争政策的数字平台基本分类(见表4)。有几点需要说明:一是有的平台或

平台集团从事多种业务,分属多个市场;二是需要注意具体市场 \neq 相关市场,后者还要考虑替代性因素;三是其中的特例可能同时具有行政垄断、市场垄断和自然垄断特征,需要深入分析研究;四是国际上都将谷歌、脸书(元宇宙)等广告主导平台作为反垄断重点,国内尚未引起足够重视;五是在平台分类的基础上,才可以进一步进行平台分级。总之,这只是一个大体上的分类,目的主要是说明问题,进行反垄断执法和司法时还需要针对具体市场情况进行分析研究。

(一)平台的市场分类

平台最根本属性在于其特有的中介性,而中介性集中体现在数字平台的商业模式之中。从竞争政策的角度出发,根据中介性由小到大及相应的商业模式特点,可把所有数字平台分为基础设施平台、广告主导平台和一般应用平台三大类。

第Ⅰ类为基础设施平台,简称“基础平台”(Fundamental Platforms),即提供互联网基础接入服务的

表4 市场导向的数字平台分类

类型	典型平台		商业模式	市场特征/监管政策
第Ⅰ类 基础设施平台	基础网络	中国移动、中国电信、中国联通	过网收费模式: 入网费、流量费、存储费	规模经济性强,自然垄断明显 规制为主,反垄断为辅
	宽带服务	方正宽带、天翼宽带、网通宽带		
	存储计算	阿里云、腾讯云、百度云		
第Ⅱ类 广告主导平台	搜索引擎	百度、360、搜狗、谷歌、必应	单边收费模式: 一边免费,另一边收取 广告费	网络外部性突出,跨界杠杆作用大,市场支配地位影响大。属于反垄断重点领域。不宜“包容审慎” 行政执法为主,法院司法为辅
	门户网站	新浪、网易、搜狐、腾讯、谷歌		
	社交媒体	微信、微博、博客、推特、脸书		
	电子邮箱	网易、新浪、雅虎、谷歌		
	地图导航	高德、百度、腾讯、谷歌		
第Ⅲ类 一般应用平台	电子商务	淘宝、京东、当当、亚马逊	双边收费模式: 中间提成,收取中介费 (注意IPRs保反兼顾, RPM与跳单互克)	平台经营模式多样性强,竞争比较充分。竞争政策以“包容审慎”为主 行政执法要慎重,法院司法多介入。多竞争倡导,少行政执法
	网约服务	滴滴、美团、优步		
	餐饮外卖	美团、饿了么		
	收费检索	知网、万方、爱思维尔		
	在线旅行	携程、爱彼迎、租租车、缤客		
	移动支付	支付宝、微信支付、苹果支付		
	影视音乐	优酷土豆、爱奇艺、QQ音乐		
	网络游戏	腾讯网游、网易网游		

基础网络和存储计算公司,包括提供移动互联网服务的中国移动、中国电信和中国联通,提供宽带服务的方正宽带、天翼宽带和网通宽带,提供云存储计算服务等平台。

这类平台总体来看中介性相对较小,但也有由小到大的趋势,其商业模式是过网收费,包括入网费、流量费或存储费。从政府政策角度看,基础设施平台规模经济效应比较显著,自然垄断因素较强,经常会出现经济学中的“马歇尔困境”(Marshall Dilemma),即规模经济与垄断弊端难以权衡。因此,应以规制政策为主,而且产业政策对这类平台也存在较大的适用空间。

第II类为单边收费的基于广告的平台(Ad-Founded Platforms),简称广告主导平台,包括搜索引擎(如百度、360等)、社交媒体(如微信、微博等)、电子邮箱(如网易、新浪等)、地图导航(如高德、百度等)、门户网站(如新浪、网易等)。这类平台中介性居中,属于比较特殊的双边市场,其商业模式是单边收费,即一边免费,另一边依靠广告收费,而且广告费是其主要收入来源。

这类平台的相关市场界定比较困难,甚至衡量市场份额的指标都难以选取。从竞争政策角度看,广告主导平台网络外部性突出,跨市场杠杆作用强,有时收费高低可能与数据流量多少并无直接关系,而主要取决于平台企业的商业模式及其市场支配地位。各国经验表明,这类平台是实施和落实互联网竞争政策的重点和难点领域。^⑬

第III类为各种各样双边收费的一般应用平台(App Platforms),可简称应用平台,包括电子商务(如天猫、京东等)、网约服务(如滴滴、美团等)、学术检索^⑭、线上旅行(如携程、租租车)、移动支付(如支付宝、微信支付)、影视音乐(如爱奇艺、优酷等)、网络游戏(如腾讯、网易等)。

这类平台中介性较高,其商业模式的基本特点是双边收取中介费。收费的形式多种多样,有时单个用户无需自己交费,而是由所属企业或单位集体交年费或会员费;有的只向特定群体或特定行为收费,如学术检索模式中,只检索摘要不收费,但下载全文要收费,或者作为学术成果贡献者时免费提供,但作为需求者时又要交费;有的是向一边交费,再由其转交另一边,如乘客使用网约车服务,就是通过司机向平台转交提成,或由平台代转车费;有的是向特定用户收费,其余的用户搭便车,如优质服务收费、低质服务免费等。

这些情况虽然复杂,但都不影响双边收费的实质,关键在于以此可以区别于依靠广告收费的第II类平台。从监管政策的角度看,这类平台颇具多样性,而且竞争性普遍较强,因而产业政策基本无用,是实施竞争政策的大好舞台。但对于这类平台,行政执法机构应持包容审慎态度,避免过多或过早介入,而法院司法可多介入。

三类平台分类有时可能存在交叉,某些经营业务广泛的平台集团也可能涉及多种平台分类,但并不影响这种以市场为导向分类的要旨。市场导向平台分类的最大优点是,为实施竞争政策奠定基础。比如,阿里和腾讯都是同时开展多项业务的互联网平台公司,只能按业务种类分别界定相关市场,并具体分析具体平台企业的竞争行为。因此,笼统地以整个集团的规模为基础分类分级对监管机构没有多大意义,也不符合竞争政策的内在要求。

(二)平台分类与政策组合

对于数字平台,在发挥市场配置资源决定性作用的同时,也需要更好地发挥政府作用。具体说,就是行业监管与市场监管需要协调,产业政策与竞争政策讲究配合,既不可“一刀切”,也不可“单打一”。对于基础设施平台,产业政策可以在较大程度上发挥作用,但

^⑬ 笔者曾经提出“第III象限经济学”理论,专门用于解释数字经济中“不共用+可限用”(Non-rival+Exclusive),或边际成本为0而平均成本大于0的“共享品”(Club Good)问题。该理论可以作为整个数字经济学的基础。

^⑭ 维基百科(Wikimedia)是一类特殊的学术平台,因其不属于商业行为,完全免费,偶尔收取少量的用户自愿捐款。谷歌学术(Google Scholar)也是免费检索平台,不以营利为目的,由谷歌其他收入进行补贴。中国国家哲学社会科学文献中心(<http://www.ncpssd.org>),也是非营利检索平台,由中国社会科学院联合教育部等单位共同承建。该平台收录中外人文社科类学术期刊近万种,还有图书和古籍等,内容丰富而且免费。

总体来说产业政策的作用越来越小,竞争政策的作用越来越大。这里提出一个平台分类与政策组合的理论模型——“两线三区分析框架”(见图1)。

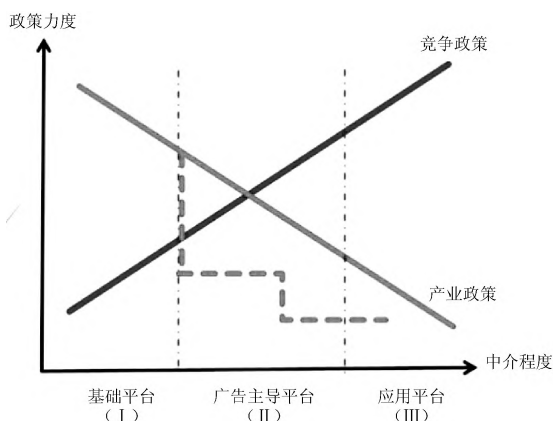


图1 平台监管的政策组合

图1中,横轴按中介性(商业模式)由小到大分为基础设施平台、广告主导平台和一般应用平台。纵轴反映竞争政策与产业政策的作用力度、作用方向及其政策组合。竞争政策曲线从左至右,作用力度越来越大,而产业政策曲线从左至右,作用力度越来越小。可以想象这是一个“两线三区”的图,其中的左右两区(I区和III区)相对简单,两种政策一主一辅,作用方向基本相反(相克为主)。情况复杂的是广告主导平台第II区,这时两种政策曲线相互交织(相生相克),更需要优化组合、紧密配合。从总的发展趋势看,由数字经济的特点所决定,竞争政策的作用会越来越大,产业政策的作用会越来越小。特别是对于第III区,产业政策基本失去用武之地。

平台分类及其行为特征如前所述,但对于数字经济中的产业政策和竞争政策关系还需要进行一些说明。第一,产业政策曲线的内涵包括政策扶持、财政补贴、国家安全等方面,总的说是“允许垄断,但要规制行为”。我国三大基础网络运营商的早期发展受到国家有关部门在产业政策方面的较多支持,产业政策对基础网络运营公司的发展功不可没。第二,竞争政策曲线的内涵包括平台公平竞争、自由进入退出、自我发展或萎缩、消除政策歧视等方面,总的说是“反对垄断结构和垄断行为”。

图1中的竞争政策曲线从左到右逐渐攀升,意味

着竞争政策的基础性地位越来越强,其背后则是市场配置资源的决定性作用越来越大。而产业政策曲线到达第II区开始偏离实线,变为虚线。以此为界,产业政策先强后弱,然后急剧下降,作用越来越小。这就是数字(平台)经济领域产业政策与竞争政策组合的一大特点——“此消彼长”规律。这里还可以解释一个政策性疑惑。我国的互联网产业和数字经济近年来取得快速的发展,不少人笼统地认为,其重要原因是我国政府对相关产业基本采取了“包容审慎”的竞争政策。现在看来,这个说法既有合理的因素,也有似是而非的方面。根据上述的“两线三区”理论,正确的解释应该是,“包容审慎”的政策(主要指竞争政策)对第III区的应用平台而言是成立的,而对于第I区的基础平台和第II区的主导平台则很难成立。对于第II区的主导平台,至今还有许多法理问题和政策问题没有厘清,绝不能盲目地满足于“包容审慎”的态度,必须深入研究,积极应对。

责任编辑:杨文、杨晓红