

数字领域中的公平竞争

【译者按】 鉴于互联网经济中数字平台的重要作用及其固有特征和规律，2017年2月，互联网经济基金会和罗兰·贝格联合发布《数字领域中的公平竞争——欧洲如何建立合适的数字化平台框架》的报告，报告从数字平台的基本概念和特征入手，全面介绍了数字平台的分类、基本概念、全球发展状况，重点阐述了数字平台的各种特征对自由竞争和监管法规带来的诸多挑战，并就欧洲如何推动互联网经济的发展和监管提出了整体设想，赛迪智库政策法规所对该报告进行了编译，希望对我国有关部门提供参考。

【关键词】 欧洲 互联网经济 数字平台 公平竞争

自从互联网经济基金会(IE.F)和罗兰·贝格(Roland·Berger)于2016年4月发表“走向数字化，七大步迈向未来”合作研究报告以来，互联网经济再获新的动力。数字平台被认为是整个经济中最强大的组成部分。虽然每个人对数字平台的理解各不相同，但围绕数字平台市场地位的讨论愈发激烈。

一、数字平台的市场地位

(一) 互联网经济的主要参与方

对数字平台市场份额的大致分析表明，各种数字平台已成为互联网经济的参照点和焦点。目前全球10个最常访问的网站都是平台网站，YouTube，谷歌和脸书成为无可争议的领导者。访问量前10大网站中，8家为美国公司，其余2家被中国平台占据。YouTube和脸书占据了全球移动数据流量的三分之一左右。平台正在演变成为协调和控制因特网所有中央节点的集线器。对许多传统经济企业，平台的重要性也越来越大：企业平台成为销售渠道、广告媒介和商业助手。目前，五分之四的全球财富100强企业至少使用一种社交媒体与他们的客户进行沟通。中国交易平台阿里巴巴是3000万零售商和3.5亿消费者之间的交易中介。它控制着全国80%的电子商务。

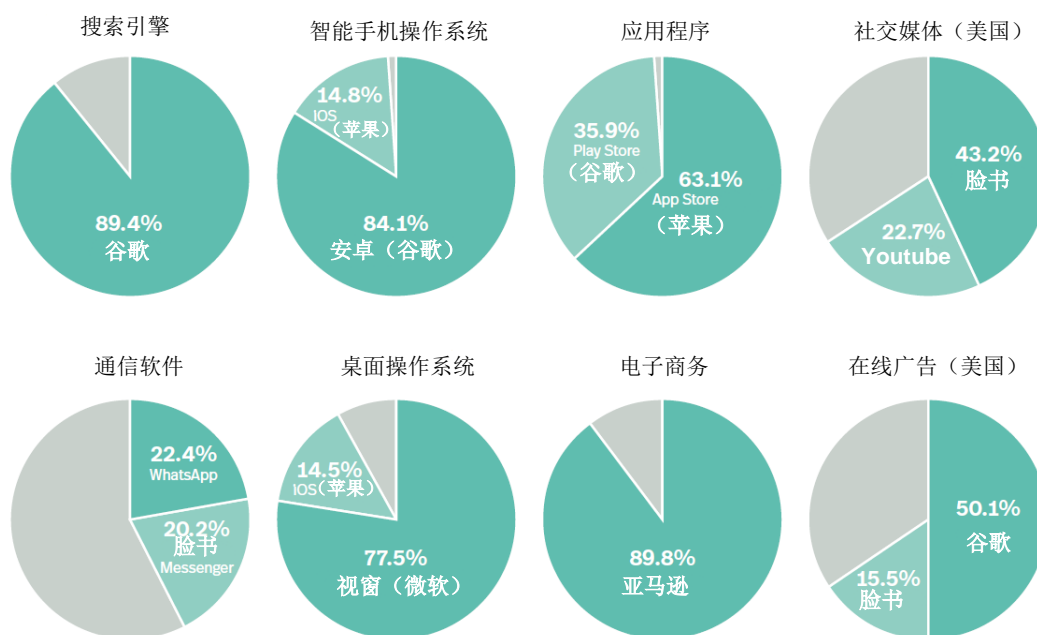


图 1 许多数字平台已在其各自领域占据市场主导地位

由于数字平台在客户接口方面所占据的关键战略地位，目前数字平台的发展正处在一个方兴未艾的阶段。不论人们从哪个角度看，目前高达 50% 到 70% 的经济怪兽（估值超过 10 亿美元的初创企业）都是平台运营商。各数字平台的发展也得益于这样一个事实：专注于增长和投资回报的风险投资公司对数字初创企业情有独钟。

（二）创新能力和增值潜力

数字平台是实现创新、提高生产力和增长的强大驱动力。许多市场参与者和经济体均受益于数字平台带来的价值提升。数字平台的一个显著特征是它能带来颠覆性的创新。数字平台以前所未有的速度和多样性提供新颖的、定制的产品和服务，从而推进

经济结构转型。实现产品和服务的全新组合和捆绑是数字平台的另一个常见功能。与颠覆性的产品和服务创新相比，数字平台带来的商业模式创新则不那么惹人注目。例如，优步和全球租房网采用的分享模式分别令出租车和酒店业更好地利用资源，并降低价格。这两家公司因此也成功地渗透了新市场并扩大了现有市场。个人驾驶服务和舒适的市中心住宿变得更加经济实惠，使收入有限的客户获得高性价比的享受。

平台的商业模式不仅成就了许多平台运营商，还为公民和消费者带来了更多实惠。各种平台提高了市场和价格透明度，为消费者提供了更多的商品和服务选择，简化了供需匹配，改善了客户导向，创建了更有效的结构和标准化流程。除此之外，各种数字平台（eBay 拍卖、Airbnb 租赁、优步驾驶服务）通过消除摩擦，如缺乏信任和/或高昂的成本，打开了封闭的市场并创建了一个全新的市场概念。因此，数字交易平台创建了一个前所未有的交易模式。

（三）欧洲议程

目前在欧洲和美国所进行的讨论期望达到的目标愿景是：需要建立一个强大的互联网经济，以推动创新和大幅增加价值，推动公平竞争，以可以信赖的方式进行数据处理，增强企业行为自律。重要的是保持市场开放度。因为只有一个开放和激烈竞争的

互联网经济才能带来创新，并形成强大的经济活力，从而使全社会受益。主要关注问题是：如何创建有利于创新的框架，增加公共福利，扫除市场准入障碍，营造自由空间，推动数字平台的茁壮成长。企业应能够全面使用来自互联网的不含个人隐私的数据，从而形成竞争性商业模式或创意，以服务公共利益（例如医疗保健领域）。为挖掘上述潜力，首先必须坚持执行并加强现有的竞争规则。除此之外，还必须扩充现有规定，如《德国反限制竞争法案》（GWB）修订版，以应对平台经济带来的特有挑战。

二、数字平台的运行

（一）特征

网络节点。第一个基本特征是数字平台可以作为公共网络的中心节点。这种中心节点不同于历史悠久的商品交易所和交易中心，也不同于诸如信用卡、燃油卡和在线交易的封闭系统。平台公司技术精湛，并且能提供云服务。

中介。第二个特征是媒介，这也是各种数字平台的核心功能。使产品/服务与关注该产品/服务的一方进行匹配即充当“中介”。与仅服务于单个用户组的常规网络不同，数字平台可以在两侧或多侧市场中运行。各种数字平台可将用户团体集中在一起，旨在使他们获得顺畅、直接的互动，从而增加价值。这些交互可以但

不必导致交易。如果利用数字平台进行交易，平台通常无法控制关键交易变量，例如产品的定价能力或合同条款的设计。

做市商。第三，数字平台还可充当做市商。数字平台能大规模聚合信息（大数据），基于业务目的，创建一个跨行业的中心市场。有时，这个市场甚至让玩家转换身份，即供应商成为需求者或需求者成为供应商。

价值创造者。数字平台使用户能够从事增值活动，如果平台不存在，上述活动就无从谈起，或者至少不具有相同的效率或质量水平。用户可以进行非常密切的核心互动，在有些情况下，核心还可扩展为新的价值创造形式，从而产生更多的附加值。

规则制定者。数字平台也是规则制定者。网络必须不断地加以培育和更新，因为平台的吸引力完全基于用户群结构和相关内容。因不良体验导致对质量敏感的用户首先退出平台。因此，需要一种能维持互动价值并保护网络质量的管理机制。

风险管理者。数字平台的第六大特征是其可作为风险管理者。一方面，审查和评分形成了一种强烈动机，令平台用户保持可接受的社交行为。同时，它们也是降低风险的有力工具。许多交易，如为完全陌生的客人提供乘车服务或从未知商家购买产品，如无上述评级体系就寸步难行。

数据处理器。最后，数字平台还能进行数据处理。此类数字

平台可评估来自多个来源的信息，将它们相互关联，并从结果数据分析中获得用户行为和客户偏好的新见解，以便为客户提供更优质的服务、更强的个性化和相关度更高的产品分类。

（二）竞争模式

表 1 数字平台采用的竞争模式

1、众包	重新配置价值链
	高度可扩展的生产外包和创新者池
	基于过滤和监管的质量保证
2、解构	通过灵活的价值网络分解线性价值链
	替代效率驱动的渠道模型
	替换集中/分层组织类型
3、不对称定价	对市场一方主体进行补贴
	免费产品刺激增长
	基于广告推广和附加利益的货币化策略
4、市场收窄	利用网络和规模效应
	设置准入门槛和锁定以捍卫竞争地位
	故意不兼容
5、垂直化	扩展到上游和下游价值链
	利用市场支配力
	扩大利润池/丰富数据池
6、生态系统	将异构应用和演化集成到一个集成平台
	通过受控接口加入第三方供应商
	形成经济体范围

（三）具有市场支配力的数字平台

通过对数字平台的市场地位及其工作方式的分析表明，数字平台的商业模式与传统公司的商业模式存在许多质的不同，共有以下几种平台模式。

集成平台。链接到操作系统、浏览器或其他日常服务的平台

（特别是预装在用户设备上的平台）在系统中具有最为重要的作用。这类平台位于价值创造金字塔的顶点，用户每次激活自己的系统时都能生成相关数据。特别是这类平台为其他层级提供各种服务的情况下，能生成多种类型的数据。

通用平台。通用平台提供了一种特殊形式的集成，例如腾讯的微信和阿里巴巴的各种服务组合。尽管它们仍然依赖于第三方操作系统和浏览器，但是它们创造了一系列产品，有效地将它们提升到基础设施的地位。在中国，中小企业特别依赖腾讯作为分销平台，与每天注册的网站相比，每天创建的微信文件数量超过每天新增注册网站的数量。

应用商店。在西半球，苹果公司和谷歌的应用商店承担数字化产品商业中介的功能。与他们各自的操作系统链接，事实上他们的平台构成了双寡头。没有任何其他竞争对手（黑莓、微软、亚马逊）在移动应用软件市场中占据如此重要的地位。

社交登录，脸书、推特、谷歌+和 QQ 等社交网络创建了一种不同类型的基础架构。社交登录为用户提供单一登录功能，即使在原始网站或应用程序之外，用户也可以自由移动。

搜索引擎。主宰欧洲市场的谷歌搜索引擎是一个极好的例证，说明了在这个层面上对竞争的影响有多么复杂。Alphabet 的核心公司一再被指控通过调整算法操纵搜索结果，或任意地给自己的

产品更好的展示位置而给其竞争对手较差的位置。

广告推送。广告平台是当今主宰市场的营销费用的享有者。基于搜索的广告和图片广告已经成为人们的广告费用支出之一并且越来越趋于融合。两种商业模式都会频繁地拍卖实时广告位。

混合市场。电子商务是另一个值得特别关注的领域。比较门户和交易平台是货物销售的重要导航。它们产生非常可观的经济效益，部分原因是它们提高了市场透明度和提供了更多选择。

短期内，高度的市场集中可能符合用户的最大利益。因为仅仅使用一个平台比五个不同的平台更方便也更有效。

三、如何创造良好的竞争环境

(一) 现有法律框架

在超国家层面，目前规范数字平台运行的基本法律框架包括《欧盟运作条约》、《欧盟电子商务条令》、《一般数据保护条例》（2018年5月生效）、《欧共体并购条例》和欧盟委员会《不公平商业行为条令》。在国家层级，德国最重要的相关法律体系为《反不正当竞争法》、《数据保护法》和《版权法》。根据具体的商业模式，其他相关法律规范也适用于两个层面。如《消费者保护法》和特定部门的监管规定（特别是电信服务部门）。

（二）有待完善之处

1、更新现有法律

数据保护。获取用户群及其数据集是数字平台最宝贵的资产。现行法律要求只能为具体、明确和合法目的的行为收集数据，反垄断法律实践中需要进一步加以明确。此外，必须加强对消费者的教育，以便更多的消费者能够行使他们的权利。

非法内容。目前的规定是，一旦发现非法内容，平台应立即删除。实践证明，这项规定极具价值，不需要收紧。全球内容平台已经雇用至少 1 亿个“版主”，以删除其他用户举报的违反现有规定的非法内容。

网络效应。网络效应是数字平台业务模式的核心，在德国，竞争相关管理机构提议首次强调了在竞争法规背景下网络效应的重要性。这一原则已被纳入德国《反对限制竞争法》修正案审查标准目录。

兼并管控。迄今为止，对市场领导者缺乏官方管控，迫切需要将反垄断法律实践与数字经济的特点相结合。只有这样，才能避免对欧洲互联网公司的竞争造成致命影响的局面发生，拟议中的德国《反对限制竞争法》第九修正案，将变更把交易价值作为适用性标准。

定价。出于系统性原因，数字平台具有不对称定价机制。为

获取用户或针对个别市场条件，有些企业采用定价策略。这种做法应纳入反托拉斯法的适用范围。

2、新的立法和调整

商业惯例。关于商业惯例，现行法律需要在三个方面做出重大完善：必须确保搜索引擎不会有意识地误导消费者或使消费者进行与纯粹商业利益无关的“点击”，要求这些平台披露关于市场的定义、选择标准和他们提供信息的新鲜度，确保权利持有人不会据此成为竞争瓶颈。

互操作性。互操作性是指共享、交换和进一步处理用户信息的能力，有些企业常常通过故意的不兼容性以防止互操作性，这应引起人们的注意，以防止出现影响竞争的问题。

垂直化。数字平台的垂直多元化可能是竞争法规面临的最大挑战。将不同的服务集成在一个屋檐下可为用户带来便利，但预装软件和捆绑产品尤其会对竞争产生有害影响。应考虑适当的拆分措施，例如严格禁止预装有利于封闭系统形成的垂直服务软件。

选择的自由。人们所有提高数据可移植性的努力都收效甚微，极少数用户能够轻松将其个人数据移动到新的平台。然而，当《一般数据保护条例》于2018年5月生效后，情况可能会有所改变，数据可移植性将有法可依，条例对企业提出了更为严格的要求。

(三) 行动计划

1、调查程序

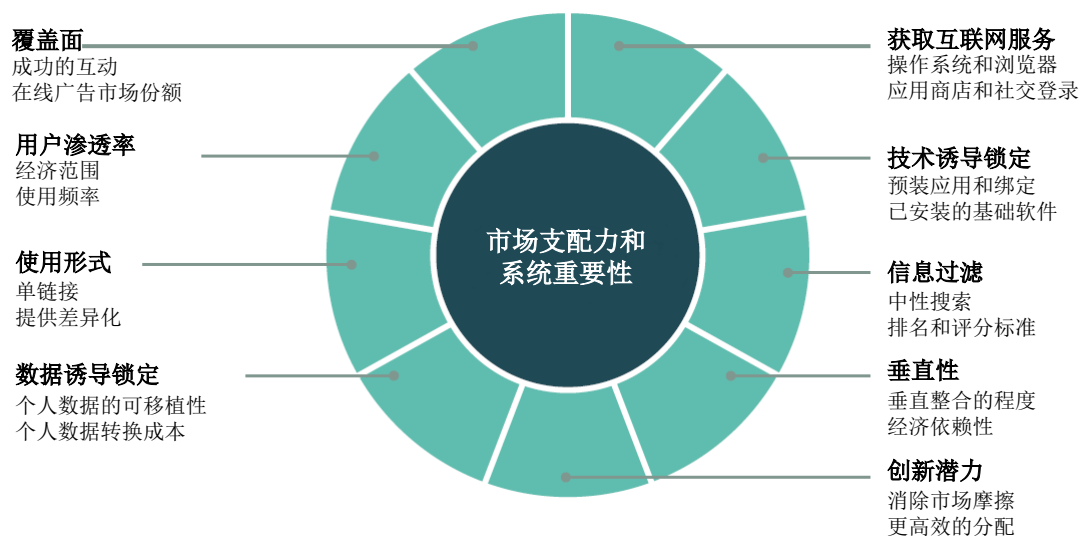


图2 反垄断调查程序

2、法律评价

对上述要点的各种最终法律评估应能检验其共同优点：当前的平台生态会妨碍市场机制吗？在多大程度上会影响潜在的市场竞争？存在有意识地强占市场支配地位的企业吗？

如果对上述所有问题的回答全部是肯定的，就应采取罚款或其他制裁措施。在最坏的情况下，还必须对相关企业的结构进行干预，打包销售的产品或服务影响选择的自由并对自由竞争构成威胁的，还要拆分服务。

四、政治行动建议

(一) 促进数字单一市场 (DSM)

欧洲需要为数字单一市场建立统一的法律框架。只有将今天传统的法律规定整合成一个清晰和协调的规则，互联网经济才能充分发挥其活力和潜能。

(二) 消除监管不对称性

互联网经济中的竞争规则必须适用于所有市场，且对所有行业一视同仁。必须坚持政策的一致性原则，所有供应商，必须适用同一规则，必须迅速实施和执行相关规则。

(三) 对滥用垄断的调整监督

监管工具必须适应数字市场并有效加以应用，对相关关联的市场分析和对市场主导地位的判定必须符合数字平台市场的特征。

(四) 修改公司兼并的标准

对公司兼并行为的管控不仅应考虑收入水平，还应考虑交易价值或并购价格。

(五) 改善数据转移

除了《一般数据保护条例》保证个人数据的可移植性外，消费者在更换供应商时必须能够获取其他数据。

(六) 严格拆分垂直服务

为防止不公平地扩展到上游和下游市场，损害竞争并降低流程效益，必须增大目前封闭系统的开放性，尤其需要拆分垂直服务捆绑。确保真正的选择自由，对平台的正常使用至关重要。

五、目标愿景：欧洲之星

新的活力必须注入各国经济，才能突破低增速轨迹，而这种活力应首先来自数字单一市场中创新和激烈竞争的互联网经济。拥有良好业绩、最高市值和最佳战略定位的数字平台是这个时代主角。欧洲需要一个自己的平台经济，才能发挥潜力，提升价值。互联网经济需要一个法律框架，特别是在使用基础设施和改善基本设施及使用数据库方面的框架。我们认为，最重要的目标是使欧洲能够最充分地利用数字平台的创新潜力和效应。为实现这一目标，必须保持市场开放。

译自：*Fair play in the digital arena: How Europe can set the right framework for platforms, February 2017 by Internet Economy Foundation and Roland Berger*

咨询翘楚在这里汇聚

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 18701325686

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

报：部领导

**送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门，
相关部门及研究单位，相关行业协会**

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区紫竹院路 66 号赛迪大厦 15 层国际合作处

邮政编码：100048

联系人：张滢星

联系电话：(010) 88559658 18614088989

传 真：(010) 88558833

网 址：www.ccidgroup.com

电子邮件：zyx@ccidgroup.com