

数字经济领域中的反垄断执法：中国可以借鉴什么？

Alberto Heimler•

本文为北京凯恩克劳斯经济研究基金会“国际视角下的中国数字经济竞争政策”项目的研究成果，完成于2022年3月。

摘要

当前，数字经济产业进入成熟期。近年来，欧美国家开始探讨规制严重妨碍竞争行为的可用适当政策工具。很多人认为，反垄断执法已经足够；其他人则认为，应当引入特定的规制工具。数字经济领域反垄断成效不佳的主要原因在于：在数字经济领域中，有很多机会可以用来排挤竞争对手。相对来说，价格歧视易于识别，易受处罚；非价格歧视虽然在数字经济当中非常盛行，但它可能是多种不同策略作用的共同结果，因而更加错综复杂，难以证明。此外，此等妨碍竞争策略的受害方不是最终消费者，而是其他公司，使得竞争损害理论更加难以发现。因此，反垄断执法，特别是由于案情复杂、多年未决的反垄断执法，往往陷入被动状态，与目前的反垄断实践相比，其垄断行为也不再具有相关性，对该垄断行为的查处也具有滞后性。

监管机构的作用在于提供法律上的确定性，在事前制定具有普遍约束力的规则。此等做法的风险在于：这些规则可能限制过多，妨碍竞争促进政策的实施。在这方面，中国采取了更为灵活的方法：经国务院决定，由反垄断机构制定平台经济产业反垄断指南。从原则上说，反垄断机构在办理案件时，如果证据准确、严格执法、处理迅速，其反垄断的效果就会更好。对于创新行业，反垄断机构在决策时不能久拖数年未决。监管机构在办理反垄断案件过程中，往往需要收集大量信息，而单个的举报人无法提供这类信息（故而以反垄断条款提起的私人诉讼并非数字经济领域垄断的解决之道），因此监管机构必须人员配备充足、专业素养足够。此外，只有当监管机构人员配备充足，才能够持续地制定并且监督所需补救措施的落实。因此，国家市场监督管理总局需要扩大其人员编制，达到类似经济体反垄断机构的规模，以便提高其监管的有效性。

由于现有的反垄断法律规定非常笼统，要依仗反垄断执法，就需要确定明确的经济目标。目标明确之后，就可以提供法律上的确定性，而这正是现有反垄断法律的不足之处。此前的数十年里，消费者福利最大化一直都是反垄断的标准，并且适用效果良好。数字经济时代，消费者福利标准受到了质疑，其原因就在于：对平台战略进行反垄断的效果可能往往与最终消费者没有直接关系，而是作用于为主导平台提供配套服务的其他公司。本文将以交易成本理论为基础，讨论新近形成的消费者福利最大化标准，研究其在新近发生的反垄断案件中的适用情况，指出其适用效果。

• 作者为意大利国家行政学院经济学教授、经济合作与发展组织竞争委员会竞争与规则工作小组组长。作者感谢 Cyril Lin 先生所提出的多项有益建议，这些建议大大提高了本文的质量。作者也感谢 Ginevra Bruzzone 关于讨论《欧盟数字市场法》当中争议性假设具有重要意义的建议。