

新经济与规制改革

□ 戚聿东 李 颖

北京师范大学 经济与工商管理学院 北京 100875

新经济是相对于传统经济而言的,在当代语境下,凡是与信息技术及其应用相关的新技术、新产业、新业态、新模式,均可归到新经济范畴内。新经济作为经济发展的新引擎或新动能,有别于传统经济的生产资料和手段,主要体现为“三新”:一是新基础设施,如云计算+互联网、物联网+终端等。各类超级网络平台已经成为社会的新基础设施,而且新基础设施不断“叠加”于原有的基础设施。二是新要素。在数据开放、流动、共享的大数据时代,数据已成为新生产要素,以数据资源为代表的新经济要素具有资源充裕性、可无限复制性的内在特点,不再具有稀缺性。三是新结构,如大规模协作。从传统产业链上下游分工到价值链各个环节交互协同,跨界融合、产业整合成为新趋势。可以预见,中国在新经济领域战略规划的部署和实施,将会大大加速中国经济的追赶和超越进程。随之而来的问题是,在大力发展新经济过程中,现有的政府规制体系和手段是否适用于新经济?政府规制应该进行怎样的改革和创新?毕竟,新经济的产生机理和运行逻辑都有别于传统经济,继续沿用现有规制体系会损害新经济的发展活力。

一、新经济对政府规制的新需求

规制需求是政府提供规制政策的理论依据,政府规制的必要性取决于市场失灵。在古典乃至现代经济学中,市场失灵主要表现为垄断、信息不对称、外部性、公共产品、公共安全等。新经济主要依托于互联网、物联网运行,新经济的运行是否会导致市场失灵?退一步讲,即便是新经济不可避免地遭遇某些方面、某种程度的市场失灵,是否就意味着加强规制的必要?

1. 垄断

新经济时代下,在高度发达的信息技术和网络科技推动下,经过经济离散化解构与全息化重构,产业经济正在发生着结构性变革。近年来,在多边

市场交叉网络外部性和需求方规模经济驱动下,在“流量为王”准则驱动下,为争取用户注意力,平台企业之间的合并重组非常活跃。主要原因在于平台企业达到一定用户基数后会形成自反馈,产生锁定用户效应,用户被锁定后转移成本将会增加,被成功锁定的用户更能接受该平台提供的产品和服务。所以,平台企业在初创时往往采用免费策略吸引用户、扩大流量,以期形成用户黏性,在发展后期则向黏性用户提供其他收费产品或服务,形成某种形式、某种程度的垄断效应。但新经济下的垄断效应不同于传统经济垄断、自然垄断和行政垄断,是分工细化的结果,是技术创新的结果,是错位竞争的结果,是消费者选择的结果。从理论上讲,新经济下的垄断,非常类似于经济学中的垄断竞争概念。熊彼特(1999)认为,垄断地位是凭借机敏和精力赢得和保持的、一个独家卖主的地位,一般只能在他行动得不像一个垄断者时才能够争取到并保持住。可以说,熊彼特所提出的五种创新来源及其对应的五种竞争手段,从实践上看正是当代新经济的主要源泉,也预示着新经济未来的演化路径。因此,新经济下的垄断现象绝不意味着市场失灵,而是内生于市场竞争机制之中,是竞争的应有之义,而且这种垄断与竞争是相互促进和转化的,有助于资源配置效率的不断提高。所以,对待新经济下的垄断现象应该慎用反垄断法进行规制。新经济产生和运行的特殊性使得传统反垄断规制具有一定局限性,需从政策目标、规制重点、手段和方法等方面进行调整。以相关市场的界定为例,需考虑网络效应、早期用户安装基础、转换成本、平台兼容性等实际问题,如网约车与巡游车应该作为一个相关市场。同时,新经济运行中由于网络的强外部性,更易出现优势平台企业滥用市场支配地位、掠夺性定价、排他性交易等垄断行为,这些都应毫无例外地依法进行规制。此外,针对标准和兼容性问题,要在合法性和反竞争性之间进行权衡,要以保障公平有效竞争原则为主。

2. 信息不对称

信息不对称的普遍存在导致了政府规制的必要。政府规制最常用的手段主要是要求信息优势方做到信息透明公开。在新经济下,几乎完全陌生的交易双方,依托互联网平台中介进行交易,在发展初期信息不对称程度更高,除虚拟数据性产品外,很多价值高的商品或服务多采用线上、线下结合的交易模式。

随着信息技术和网络手段的发展,信息甄别变得容易,网络的交叉外部性使得双(多)边市场参与者处于相对同等地位,用户不再作为产品或服务的被动接受者,参与程度逐渐提高。信息的公开透明使传统经济中信息不对称引发的道德风险和逆向选择问题得到有效缓解,从长期看,新经济基于互联网平台的发展模式,使得市场配置效率显著提高,不同于信息不对称下的“逆向选择”效应,新经济市场中留下的更多是优质低价的商品和服务。新经济背景下,信誉机制对资源配置的调节作用被进一步放大。新经济背景下信息传递有效性、历史评价体系的公开透明,使线上交易变成重复多次博弈,用户参与的主动性积极性提高,使得市场长期信誉机制的建立成为可能。当信誉机制充分发挥作用时,市场自动实现资源高效配置,且信誉机制比规制机制运行成本更低,从长期看来更有效。此外,平台企业基于声誉考虑不仅会自发约束自己的行为,也会主动管理卖家行为,平台的自发规制取代了部分社会规制,节约了交易成本,更具有管理优势。

3. 外部性

经济学认为外部性的广泛存在造成市场失灵,故需要政府规制介入,对制造负外部性的企业进行严格规制,对产生正外部性的企业进行补贴。对负外部性进行社会性规制仍适用于新经济运行。此外,新经济下外部性问题还发生了新的改变,一些新经济业态的发展对于消除生态环境负外部性影响因素具有积极作用,如太阳能和风能发电能够有效减少对化石能源的依赖,改善了环境质量。共享经济让资源获得更有效的利用,减少了重复购买、重复建设等浪费、消耗不必要资源的行为。

基于互联网产生的网络外部性成为新经济业态运行的重要特征。产品是否兼容,在高度网络外部性的经济环境中对企业长远发展非常重要。政府制定有关标准政策会干预企业和市场的行为,网络使得标准竞争变为全球化竞争,标准往往是市场选择而非规制的结果,相关政策实施应充分考虑到网络经济的特点,尊重市场对标准产品的选择。此外,网络外部性的放大效应,又使先行进入的企业获得“先动优势”。这种由技术创新或商业模式创新形成的壁垒将会被下一轮创新打破,在被打破之前又

可防止过多逐利者进入,有助于避免过度竞争。

4. 公共产品

经济学中的公共产品是指消费上不具有排他性的产品或领域,由于不具有排他性,导致不付费的人群也不能被排除在该产品的消费之外,也就无人愿意为该产品的消费进行付费,因此,搭便车、偷懒、道德风险等行为成为理性的必然选择。由于私人没有动力提供公共产品,于是政府供给成为唯一选择。除了国防、司法、公共管理等正常的政府职能领域外,在被看成是典型公共产品的自然垄断产业、基础设施、公共事业等领域,各国或者直接纳入政府职能进行经营,或者组建国有企业进行经营,或者实施私人经营下的政府严格规制。作为新经济的一种重要业态,共享经济模式的出现使得产权和使用权分离,共享物品在共享过程中会呈现出准公共产品的一些特征。哈佛大学教授本科勒(2013)认为共享经济发展到一定程度后与“公地悲剧”恰好相反,在共享低价免费经济中,维护公地比商业化更重要,共享经济让人们把丰裕资源甚至冗余劳动时间贡献出来,放入“公共资源池”,以极低费用实现效率与公平在更高形态上统一。因此,在共享经济等新经济业态发展过程中,不要以为其具有公共产品的某些特征就将其纳入国有企业的范畴,也不要因为暂时带来的一些问题将其纳入政府长期规制的范围。很多情况下,新经济发展过程中的一些问题恰恰是不当规制造成的,而不当规制造成的问题又会成为进一步强化规制的依据和理由,产生规制依赖症,陷入过度规制状态,最终导致规制失灵,贻误经济发展的战略机遇。同时,对公共产品企业的规制可借鉴共享经济的运行逻辑放松规制,采取企业、社会、协会、政府协同治理的模式,激活市场中的竞争和创新,减少由国有企业主导公共产品领域带来的低效率。

5. 公共信息安全风险

新经济下,数据作为新的生产要素创造了前所未有的价值。随着存储成本的下降和分析工具的进步,采集、存储、循环利用的数据规模和数量将呈爆发式增长,基于大数据的各种新经济业态将会日益发展壮大起来。数据的更大价值在于其二次利用,量化的数据被深度挖掘关联价值,重新输送和分配,创造更大利益。基于“数据可以共享、隐私不可共享”原则,亟须建立新型隐私保护模式,建立数据使用者承担责任体系。此外,如果平台的安全性出现纰漏,很有可能出现大规模隐私信息泄露的风险。立法部门需要通过赔偿、追责等相关法律来完善量化责任、进行保护。总之,无论是出于公共信息安全考虑,还是出于个人信息安全考虑,都需要政府加强严格的社会性规制。面对市场失效和规制失效,两害相权取其轻,审慎包容规制成为理性选择。

二、新经济下的规制改革方向

2017年国务院印发了《“十三五”市场监管规划》，提出要改变传统“管”的观念，把激发市场活力和创造力作为市场监管的重要改革方向，提出了“简约监管”和“审慎监管”的原则。特别提出要适应新技术、新产业、新业态、新模式蓬勃发展的趋势，探索科学高效的监管机制和方式方法，实行包容式监管。

1. 方向上从强化规制转向放松规制

规制改革总体上应该从强化规制转向放松规制，特别是放松市场进入和价格两个方面的规制程度，让规制尽可能成为竞争机制的剩余和替代。为确保新经济发展潜力，政府需严格清理和调整不适合新经济发展的行政许可、商事登记等规章制度，打破各种不合理限制和隐性壁垒。此外，政府还应编制并发布新经济规制指数，动态监测放松规制改革的具体进展和实施效果。

2. 内容上从经济性规制转向社会性规制

放松规制是就总体规制特别是经济性规制而言，社会性规制无论如何都是应该被强化的。社会性规制是针对涉及居民生命健康安全、防止公害、保护和确保教育、文化、福利而进行的规制，主要通过设立标准、发放许可证、罚款、维护市场秩序等方式进行规制。在新经济领域，社会性规制更多是对产品质量及其相关活动制定一定的标准。近年来中国正处于新经济发展的前标准期向标准期过渡阶段，市场活力空前，尤其是依托于互联网的商业模式创新层出不穷，放松经济性规制的同时，加强社会性规制对营造健康良好的市场环境有重要意义。

3. 方式上从歧视性规制转向公平竞争规制

中国传统的规制方式一般都具有歧视性效应，往往重视企业的所有制和规模，偏好于国有企业和大企业。新经济的发展有助于从边缘和边际上打破众多传统行业的垄断态势，形成替代式竞争格局。2017年10月国家发展和改革委员会等五部门联合印发了《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》，从审查机制和程序、审查标准、例外规定、社会监督、责任追究等方面对18个“不得”逐条进行了细化，形成了50多条二级标准。应该说，在以《反垄断法》为核心的政府规制体系中，深入推进公平竞争审查制度及其实施细则，通过从歧视性规制转向公平竞争规制，有助于实现各类企业之间的权利平等、机会平等和规则平等，有助于为新经济的繁荣发展提供宽松的外部环境。

4. 方法上从正面清单制转向负面清单制

按照“鼓励创新、包容审慎”原则，对于市场准入领域应以负面清单制为原则，“法不禁止即可

为”。负面清单包括禁止准入类和限制准入类两大类，对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。今后，政府应该最大限度地缩小企业投资项目的核准范围，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业自主决策，政府不再审批。对于涉及规划、国土资源、环保、技术、安全等社会性规制的重点领域，政府通过环境保护、资源节约、技术、安全标准等实行严格的社会性规制。全面实施市场准入负面清单制度，标志着中国市场准入管理从以正面清单制到以负面清单制的深刻转型，是资源配置的市场决定性作用与更好发挥政府作用的完美结合。

5. 流程上从前置审批走向后置监管

2014年以来，中国启动了商事制度改革，国务院明确要求，在取消下放审批事项时，必须同步跟进落实事中事后监管的措施和办法。对直接涉及国家安全、公共安全、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等的行政审批事项和中介服务，确保安全监管职责无缝隙。通过加强针对违规行为和潜在问题的事中、事后监管，营造有利于公平竞争的发展环境，推动新经济企业成长壮大。

6. 机构上从专业型部门转向综合型部门

为适应科技创新、产业融合、跨界发展的大趋势，需要继续推进大部制的改革思路，将职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对整合为一个规制机构，如分别成立大金融、大交通、大能源、大通讯、大工商的综合性规制部门，将有助于克服职能交叉、政出多门、多头管理、标准不一等弊端。在企业创立的登记管理上，全面实施营业执照、组织机构代码证、税务登记证、社会保险登记证和统计登记证“五证合一”的登记制度，积极扩大将刻章许可证、住房公积金缴存单位登记证纳入其中的“七证合一”执行力度。与此同时，推行“一照一码”改革，使营业执照成为企业唯一“身份证”，统一社会信用代码，使之成为企业唯一身份代码。

7. 机制上注重使用“规制沙盒”

“规制沙盒”借鉴了沙盒运行原理，具体指规制部门划定范围允许一部分高科技、互联网领域新企业在“安全空间”内试错、创新，以期有效解决规制滞后性问题。“规制沙盒”非常类似于中国改革开放试点中的“先行先试”“试错容错”的做法，迎合了新经济下软法治理和柔性规制的理念。“规制沙盒”由规制主体和规制对象共同参与，利用新技术对沙盒中的模拟业态进行实时动态监测，既可避免规制对创新的桎梏，又有助于避免创新的风险，实现了风险控制与创新的动态平衡。

■ 《中国工业经济》2018年第3期，约29500字