



政府与互联网企业关系面临挑战

未来政府与新型互联网企业的关系将在社会治理与公共安全、个人隐私保护、税收征管、创新创业等方面面临严峻挑战

文 / 冯明

技术革命通过催生新型企业组织模式进而推动经济升级发展。而如何妥善处理政府与新型企业组织的关系是人类经济史上反复会面临的挑战。历史上既有正面经验，也存在反面教训。在本轮信息技术革命中诞生了一批新型互联网平台企业，它们在法律意义上披着企业的外衣，但本质是一个市场，本文称其为“市场型企业”。市场型企业的出现使得政府与市场关系越来越具象化。未来政府与新型互联网企业的关系将至少在四方面面临严峻挑战：一是社会治理与公共安全；二是个人隐私保护；三是税收征管；四是创新创业。

新型企业组织的出现是经济发展的动力

从生产端来看，现代经济史就是一部企业组织模式不断发展演变的历史。1602年，荷兰东印度公司成立，这是人类历史上第一家股份有限公司。从此，股份有限公司这种新兴的商业模式为大规模、远距离、高风险商业活动的发展奠定了组织基础。荷兰在十七世纪成为世界性的航海大国和贸易强国，被誉为“海上马车夫”，与这种新的企业组织模式有着密切的关系。该模式很快被英国借鉴，英国东印度公司在皇家特许状的背书下，在印度以及东南亚地区展开了更大规模的商业活动。

十八世纪六十年代之后，英国率先爆发工业革命，大规模工厂化生产成为效率更高的

新型生产组织方式，开始如秋风扫落叶一般迅速地取代了中世纪欧洲的工场手工业和作坊学徒制生产组织关系。在大规模工业化生产的推动下，英国快速成长为头号工业强国和主导全球政治经济格局的“日不落帝国”。与此同时，东西方“大分流”的大幕拉开，在此后长达两个多世纪的时间里，西方经济社会的发展速度显著超越东方。

十九世纪末，美国石油、钢铁、煤炭、通讯、金融等众多行业出现了“托拉斯”这种新型的生产组织模式，托拉斯的董事会掌控数家乃至数十家所属企业的生产、销售和投融资行为。托拉斯组织模式在十九世纪末二十世纪初美国的工业化和现代化过程中扮演着重要角色，美国超越英国成为世界第一大经济体大体也是在此期间完成的。不过，托拉斯的出现很快也导致了恶意抬高价格、扰乱市场秩序、阻碍创新、侵害工人权益等问题，这些问题又直接引发了美国在世纪之交的反垄断运动。

从二十世纪二十年代开始，一些企业开始超越国界进行经营活动，成长为跨国公司，并在第二次世界大战之后迅速发展。可以说，二战之后经济全球化的浪潮在很大程度上就是由这些跨国公司推动的。如今，跨国公司在世界范围内购买原材料、组织生产、销售产品，渗透到现代经济的方方面面。

从历史视角看待政府与新型企业组织的关系

如何处理政府与新型企业的关系，是政企双方乃至全社会需要共同面临的挑战。在这一点上，经济史中既有正面经验，也不乏反面教训。

典型的正面经验如上文提到的十七世

纪的荷兰和十八世纪的英国。虽然从现代人的视角来看，东印度公司的企业组织模式伴随着非正义的殖民侵略和惨无人道的奴隶贸易，应当被批判；但不得不承认的是，政府和新型组织关系的妥善处理在当时的确为荷兰和英国的崛起提供了强有力的引擎和较为平稳的国内政治经济环境。

再如十九世纪末二十世纪初的美国，既有效利用托拉斯模式快速推进工业化和城镇化，又能在托拉斯模式对经济繁荣和社会进步造成了潜在威胁时果断出击，先后出台《谢尔曼法案》和《克莱顿法案》。西奥多·罗斯福政府强势拆分或解散了多家托拉斯组织，保障了公平竞争和自由贸易。大量研究表明，这一时期的反垄断实践及其相关思潮为日后美国经济活力的提升和社会平权运动的开展奠定了基础。

典型的反面教训譬如清末。票号经过长期发展之后已经积累了充足的原始资本，而且拥有了较为丰富的管理经验，初步具备了现代银行业的雏形。以日升昌票号为例，1850年已在北京、天津、西安、济南、苏州、扬州、成都、重庆、长沙、汉口、南昌、广州等地设立了18家分号，网点遍及全国，涉及存贷款、金银汇兑等多种业务。江南地区的新型工商业企业也已经初步规模，有了长足发展。然而，由于中国古代长期畸形的政商关系，加之国内动荡的政治环境和外国企业的竞争压力，这些新型的本土金融组织方式和工商业组织方式很快被扼杀在摇篮之中。

除此之外，在过去一百年时间里，日本政府与六大财团的关系、德国政府与大型制造业企业的关系、韩国政府与三星集团的关系等案例都能从正反两方面说明妥善处理好政企关系的重要性。



“市场型企业”的出现使得政府与市场关系具象化

政府与市场的关系是经济学研究中一个具有根本性意义的元问题，也是影响经济增长和经济波动的基础性制度安排。改革开放以来中国经济所取得的伟大成就很大程度上也源自于政府与市场关系的不断调整优化。中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

互联网革命的大背景为如何处理好政府与市场的关系这一大课题增添了新的含义。过去，“市场”作为买卖双方进行交易活动的场所，更多的是一个虚拟概念，而非实体。传统意义上所谓的“市场”，可能存在物理场所，如乡村集贸市场、百货大楼等，甚至可能连物理场所也不存在，

如出租车市场、民间借贷市场等。然而，随着新型互联网企业的出现，“市场”开始成为法律实体：网购者和网上店铺在淘宝网上进行交易，淘宝网实际上就是一个在线市场，但它本身在法律意义上也是一家公司实体；乘客在UBER或滴滴上与出租车司机或私家车主进行交易，UBER和滴滴是一个约车市场，但它们本身在法律意义上也是一家公司实体。笔者曾将淘宝网、滴滴打车、携程网等这一类新型互联网平台企业定义为“市场型企业”——它们虽然在法律意义披着企业的外衣，但不同于科斯范式下的企业，本质上是一个市场。

“市场型企业”的超大规模性源于互联网平台的“双边市场效应”。电商网站、网约车软件、搜索引擎都属于经济学上所谓的“双边平台”。以淘宝网为例，平台上的网购用户越多，就会吸引更多的店铺入驻；反之亦然，越多的店铺也会吸

如果说“政府与市场的关系”在过去是一对虚指的、抽象的矛盾的话，那么这一矛盾未来将越来越具象化。在未来，当政府与市场关系具象化之后，两者之间的缓冲地带随之消失，一旦处理失当就容易引发显性冲突。

引更多的线上消费者。这些双边平台一旦发展成之后，平台上的任何一方就会因为另一方的存在而对平台保持着较高的黏性，不会轻易离开。于是，这些平台企业就演化成为经济基础设施的一部分，后来者想要重新建立类似功能新平台的可能性也大大降低，而只能在这些平台的基础上开发新业务。也因如此，大型互联网企业往往产生于大型经济体中。根据2018年2月的数据，市值排名前十位的互联网公司，有6家位于美国，分别是谷歌母公司Alphabet、亚马逊、脸书、Netflix、Priceline、Salesforce；有4位位于中国，分别是腾讯、阿里巴巴、百度、京东。互联网行业仍处于快速变革之中，未来仍将不断有新的行业巨头出现，作为新基础设施的一部分；但可以预见的是，新兴巨头仍很难诞生于除了美国、中国、印度之外的其他地方。这一点与传统制造业企业存在根本不同。

于是，如果说“政府与市场的关系”在过去是一对虚指的、抽象的矛盾的话，那么这一矛盾未来将越来越具象化。政府与市场的关系将逐渐具象化为政府与淘宝等电商平台的关系、政府与滴滴打车等网约车平台的关系、政府与易租宝等互联网金融公司的关系。在过去，如果政府与市场的关系处理失当，虽然可能造成扭曲和无谓损失、影响长期经济增长，但一般不至于爆发显性冲突；但在未来，当政府与市场关系具象化之后，两者之间的缓冲地带随之消失，一旦处理失当就容易引发显性冲突。

政府与新型互联网企业的关系面临四方面挑战

具体而言，随着新型互联网“市场型企业”的出现，政府和市场的关系将至少

在如下四个领域面临突出挑战。

一是社会治理与公共安全。未来在市政交通、消防安全、传染病防控、舆论宣传等传统上由政府负责的社会治理和公共安全问题上，将越来越依赖于大数据和云计算。而增量数据资源中的绝大部分会产生和积累于新型互联网平台企业中，并且这些平台企业不论在存储能力上还是运算能力上均远强于政府机构。一方面，政府想要更好地行使交通、消防、传染病防控、舆论引导等社会治理和公共安全保障职能，就难免会越来越依赖于互联网平台企业。而另一方面，从长期来看，能力与责任、权利与义务往往是相伴随的，这些互联网平台企业也势必或主动或被动地参与到上述社会治理活动中来，行使一部分过去专门由政府行使的职能。可以确定的是，未来政府与新型互联网企业之间的边界会发生重塑，但新的边界在哪里？政企之间呈现何种新的分工合作模式？仍待实践探索。需要警惕的是，在探索的过程中，政府与新型互联网企业的边界可能长期处于模糊状态，权利义务划分容易出现模糊地带。在这种情况下，如果两者关系处理不好，容错机制弹性不够，则易于爆发冲突，甚




至发生意想不到的事件。

二是个人隐私保护。信息技术革命促成了数据收集能力、储存能力和运算能力的飞跃，但与此同时也给人类社会带来了一个挑战——个人隐私边界被大大收缩。互联网企业通过技术手段能够跟踪收集用户的消费、社交、交通出行、娱乐等全方位数据。这些数据资源具有宝贵的商业价值和社会价值。然而，这些数据的所有权归属于谁？数据使用应当受到何种程度的约束？互联网平台是否应当为这些数据资源的使用向用户付费？个人隐私保护的边界在哪里？政府和企业分别应当在个人隐私保护中发挥何种作用？等等问题目前尚未明确。近年来世界各地已经先后出现了多起互联网企业滥用个人数据的案例。2016年美国大选中，脸书公司（Facebook）发生数据泄漏，据报道有五千万用户的数据被剑桥分析公司获得，用于为特朗普竞选团队提供决策支持。该事件再次为互联网时代的个人隐私保护体制机制探索敲响了警钟。

三是税收征管。只有政府才具有征税权，不过在实践中有些税目是由企业代征代缴的。税法上称之为“代征代缴义务人”。例如，用人单位在给雇员发放工资的过程中就有代征代缴个人所得税的义务。随着互联网业态的不断丰富和复杂化，未来在税收征管与稽核方面，政府可能会越来越依赖于某些互联网平台企业。根据国家统计局的数据，2017年网上零售额已超过7万亿元，其中实物商品网上零售额占到全社会消费品零售总额的15%。随着网上销售规模越来越大，淘宝网等相关电商企业的代征代缴责任也日趋重大，政府作为税收权人与互联网平台企业作为代征代缴义务人之间的关系将会变得更为敏感。如果关

系处理不当，未来在这方面是可能跌大跟头的。在这一点上，晚清政府与山西票号曾经有过深刻教训，尤应引以为戒。

四是创新创业。在信息技术革命之前，风险投资和私募投资主要为创业团队提供资金支持；但在互联网行业的创业投资中，初创企业要想长大，不仅需要外部的资金支持，而且需要用户流量支持。最主要的流量入口已经被几大互联网巨头掌控，如百度掌控着搜索入口、阿里巴巴通过淘宝和支付宝掌握了很大一部分网购和支付入口、腾讯通过QQ和微信掌握着社交入口等。后来者想要快速、大规模地获取用户，就必须借助于巨头们的流量支持。这导致互联网行业的创新创业很大程度上受制于既有巨头。根据专业机构IT桔子的统计数据，截至2017年底腾讯进行了483笔投资，阿里进行了296笔投资，百度进行了134笔投资。腾讯和阿里巴巴成为中国创投市场上最大的投资者。尚未上市的估值排名前30的中国互联网创业公司中，有80%接受过BAT中至少一家的投资。有业内资深人士断言，互联网创业公司在发展到一定阶段之后只存在两种命运：要么被阿里巴巴收购，要么被腾讯收购；否则只能死路一条。如此表述虽然夸张，但其反应的问题值得深思。虽然从短期来看，互联网及信息技术行业目前仍然是创新创业最活跃的领域；但从长期来看，既有互联网巨头是否会演变成阻碍创新的力量？有利于社会但可能损害既有巨头利益的破坏性创新未来能否持续涌现？政府应不应该采取措施加以规制？等等问题都有待深入研判。

（作者为中国社科院财经战略研究院、清华大学中国与世界经济研究中心研究员）