

苹果大战：日本对过高的“苹果税”动了手术刀



平台企业容易扩大事业规模，支配市场能力容易变大变强。容易形成少数企业集中了大量利益的垄断和寡占状态。

杉本和行（前公正交易委员会委员长）

苹果公司于 2021 年 9 月 1 日接受日本公正交易委员会（JFCC）的调查，宣布 2022 年将在全世界范围内变更部分规章。关于浏览书籍、音乐、视频等内容的“阅读器应用”，苹果公司提出了更改条款，可以免除交给苹果公司 15-30% 的手续费。有报道称这是苹果公司“不同寻常的让步”。

目前所有在 iPhone 上使用的应用程序都必须从“应用商店”下载。此前，App 开发者为了在此销售 App，需要缴纳名为“苹果税”的手续费。也就是说需要交“场子费”。此次苹果公司的决定，在阅读器应用可以不支付“苹果税”，承认可以通过外部链接进行结算。

收到此消息，第二天的 9 月 2 日，公正交易委员会发表确认规章修改后的调查结束。对巨大 IT 企业加强管控是世界潮流。日本公正交易委员会让世界最大的苹果公司停止了妨碍自由公平竞争的行为。可以说是日本迈向革新的重要一步。

对于应用软件开发公司来说，减少 30% 的手续费可以改善收益，也会优惠内容价格。iPhone 占据日本智能手机出货数量的一半，如今的生活不能没有智能手机，所以这个决定所带来的影响广泛波及到每个人。

但是，这仅是第一步。不仅仅是苹果公司，如何和诸如 GAF A 的谷歌、脸书、亚马逊等世界的巨大平台公司相处，是摆在日本经济和社会面前的重要课题。

对于这次的“苹果税”问题，我于 2016 年 2 月开始着手调查。首先，和经济产业省合作向相关人员询问后，明确了如果经营者想在“应用商店”上销售 App 的话，将以不可避免的被征收手续费。这对于经营者来说不当、利益也受损，有妨碍自由公平的经济活动和企业之间公平竞争之嫌。

与苹果公司的激烈讨论

公正交易委员会是二战后的 1947 年作为执行反垄断法而成立的机关。反垄断法最大的目的就是要保护自由、公平的竞争市场环境。如果苹果公司对“阅读器应用”的结算手段进行了限制，通过收取“苹果税”来阻碍自由、公平的竞争，获得了不正当的利益，作为公正交易委员会也不能视而不见。公正交易委员会和苹果公司之间，展开了相当激烈的争论。

这次调查到结果发布为止，大约花了 5 年的时间。也遇到保密义务等障碍，从应用软件开发方了解实际情况需要很长时间。苹果公司方面当初也应该认为“完全没有问题”。

转折点应该是“脸书剑桥事件”。2018 年发现在 2016 年的美国总统大选中，社交媒体最大企业的脸书向选举咨询公司的剑桥分析公司非法泄露了 8700 万人的个人信息，招致利用个人信息操弄舆论的批判。

一手收集了包含个人信息的庞大数据，有可能被用于用户意想不到的用途。该事件让世人知道了巨大的平台企业的行动具有危险性。“堡垒之夜审判”也引发了关注。Epic 公司开发了可以在 App Store 上下载的人气游戏“堡垒之夜”，在 2020 年 8 月提出呼吁“苹果税”违反反垄断法，并在游戏中导入了避免缴纳苹果税的外部结算系统。对此，苹果公司将“堡垒之夜”从 App Store 移除，引起全世界的争论。估计这个事件影响到了这次苹果公司决定承认外部链接的吧。

“不碰谷歌”不可能

不仅仅是这次苹果公司的的问题，为了保护日本的市场和经济，必须考虑如何面对巨大的平台企业。20 世纪末开始的经济数字化急速地改变着人们的日常生活，因为我们生活在数字信息产生的价值即“数据本位”的世界里。

现代人每天不可能不以某种形式接触或更新社交媒体、聊天软件、邮件等服务。说实话，“不碰谷歌”“不碰亚马逊”的生活几乎不可能。在电脑上一键亚马逊就可以在第二天送货到门，不能否认它给消费者带来的便利。在我自己的生活中，一回到家就看妻子就在亚马逊订购的纸箱堆在房间。把它们送到垃圾收集所，也是我在家里的一大工作（笑）。对于中小的出品商来说，这种服务对扩大市场很有效。

另一方面，数字平台事业有成为“赢者通吃”的倾向。数字平台可以让很多人使用便利的服务，利用这些数据可以提高产品和服务的性能。随着服务质量的改善，越来越多的人开始使用，这样可以进一步积累数据。这样的“网络效果”使得用户更加集中在特定的平台上。

如果是到以往的经济活动，生产能力到可有某种程度就会出现极限。但是，对谷歌的服务来说，不论用户 1 万人还是 1 亿人都差不多，不都需要像制造业那样增加生产线和投资。平台企业容易扩大事业规模，支配市场能力容易变大变强。容易形成少数企业集中了大量利益的垄断和寡占状态。

日本是 GAFA 的外包？

公正交易委员会所重视的是以往反垄断法的焦点是“价格”。检查是否通过垄断联盟和勾兑，蓄意抬高价格。但是，对现在平台企业的垄断状态，通过这种思维方法就无法理解。因为谷歌检索是免费的，社交平台账号也是免费的。亚马逊的商品种类比其他的网站商品即丰富、便宜又方便。

这些服务对于用户来说是免费和廉价的服务，但对平台企业来说，在那里获得的用户个人行动信息作为资源，从广告主那里收取广告费，并对目标人群发布广告。这种“两面市场”才是平台的特性。这种情况下的问题不在于价格，而是需要着眼于是否非法处理用户信息、是否保护了个人秘密，也就是交易信息的质量。除此之外，在强大的市场力量的背景下，是否存在封闭竞争，是否对交易对象等相关人员造成不当、不利的行为。公正交易委员会的作用是检查市场机制是否正常运作。

我从 2013 年到 2020 年担任公正交易委员会会长，但在任职时有一个担忧。那就是，日本经济是否沦落成为 GAFA 等国际巨头企业的承包商的结构之中。在我看来，现在的日本企业的竞争力已经下降到这种地步。

我原本在财政部工作了很久，1990 年代在会计局工作，那时日本经济面临着巨大的结构转型。例如，15-64 岁的生产年龄人口在 1995 年达到了顶峰。以 1990 年代为界，从之前的人口红利转变为人口负担的时代。

另外，1990 年前后，日本在主要发达国家中人均 GDP 实际居首位，完全追上了发达国家。经济一旦进入成熟阶段，和以前不同的是，不是通过需要，而必须是通过供给来牵引经济增长。也就是说，在当今的数字经济中，时代需要创新势在必行，但现在的日本企业看起来是否太内向了呢？

半导体的“挫折”

日本企业表现出内向的一个象征性事例就是 1986 年缔结的“日美半导体协定”。当时，日本的半导体产业以无与伦比的强大而自豪，但由于政府当局间的协议，实际就是通过垄断和勾兑，限制了价格 and 市场份额。日美半导体协定就是“日本企业太强了，把他们压下去”的协议，而受害者就是日本的电子产业。

但那之后，日本企业安住在被限制竞争的市场，完全“失速”了。这个“失速”就是在竞争受到限制的环境下，企业创新努力受到阻碍的佐证。从那以后，日本在 CPU 等半导体的新领域开始落后，在现有领域被韩国等国家赶超，遭受夹击而失去了竞争力。1988 年顶峰时期，日本半导体的市场占有率约为 50%，但是近年来却不到 10%，连前几名都挤不进去。现在美国、韩国、台湾的企业处于强势状态。

如果失去了自由、公平竞争的环境，就会对经济产生恶劣影响。世界级别的平台企业里没有一家日本企业，都被 GAFA 夺走了事实标准。

我真的很担忧日本会成为 GAFA 的外包。近年来，谷歌和苹果在金融、自动驾驶、健康医疗产业等非数字的“线下”事业领域也有所涉足。如果不能确保围绕信息的自由和公平的市场环境，日本企业会在 GAFA 压倒性的市场力量下，处于外包和提供零部件的立场，恐怕会陷入进退两难的局面。

经营者不应该向内发展，应该挑战创新，需要有冒风险去投资的思想。否则日本经济将无法向前发展。不久对确保就业机会也会带来障碍，影响到国民生活。

社会主义因数字而复苏

我认为现代的数字经济和社会主义有亲和力。也就是说，现在中国经济发展的源泉与数字化的潮流是分不开的。回顾历史，美苏冷战对立是资本主义和社会主义的对立，结果是社会主义败给了资本主义。

最大的原因是在独裁体制下的社会主义经济中，信息不充分，无法实现有效的资源分配。独裁体制下的社会主义国家，在没有足够的信息可利用的状态下，即使利用“计划经济”推动经济，反而会变得低效而无法发展。因此，经济实力落后，无法实现更加富裕的国民生活的苏联以失败告终。

另一方面，资本主义国家是“市场经济”。市场有丰富的信息，在市场机制下实现高效的资源分配。结果，资本主义国家增强了经济实力，国民过上更加富裕的生活，战胜了社会主义。

然而，随着数字经济的发展，社会主义体制下也有了丰富的信息。这样的话，即使是以这些情报为基础的独裁主义体制，或许也能实现高效的经济。德国的政治学家韩博天(sebastianheilmann)将其命名为“数字列宁主义”，如果国家掌握大量数据，在社会主义体制下的经济也有可能提高。

中国正逐步进入这种状况。在美国等 IT 发达国家引进先进的数字技术，在社会主义系统中发展。而且，正想通过数字化带来的效率，克服计划经济的弱点。

但是，数字技术日新月异。如果中国闭关锁国玩内循环的话，那下一步的创新也无法保证。毕竟需要在公平的竞争环境下，才会有创新出现。

日本实施“软管制”

为应对以巨大的市场力量为背景的 GAFA 对自由公平竞争限制的行为，世界各国出现各种应对动向。

大的转折点是 2019 年七国集团对“竞争与数字经济”的共同理解达成的协议。欧盟委员会竞争总署、美国联邦交易委员会、美国司法部以及日本的公正交易委员会等竞争当局达成一致，共同应对数字经济产生的竞争课题。

欧盟从以前开始就对巨型平台企业采取严厉态度。另一方面，不怎么感兴趣的美国也在舆论高涨的影响下，表现出了积极姿态的变化。其中，G7 达成了一致意见，对平台企业进行严厉监管。这是在世界各国的合作下，在应对 GAFA 的市场力量上有了很大的进步。公正交易委员会也为达成这个协议做出了贡献。

管控的手法在各国都有偏差。在欧美等国家，有时会对平台处以超过 1 千亿日元的高额制裁金和罚款。

另一方面，在日本，纠正反竞争行为是反垄断法的目的，所以主要着眼于如何消除限制竞争的行为，进行执法。

今年 2 月实施了数字平台交易透明化法，这是为了确保平台和用户、或是交易经营者之间的交易透明性，对不公平的交易方法进行自主限制——以这样手段实现预防的目的。日本的“软管制”期待通过法律保证透明度，达到自主抑制不公平交易的效果。

另外，目前在 EU 和美国讨论的是，仅仅根据现行的竞争法，赶不上平台企业的变化速度。即使按照竞争法来取缔反竞争性行为，调查需要很长时间，再加上采取措施后在审判中去证明也要花时间。

欧美将进一步限制

于是出现了“事前限制”的议论。欧盟于 2020 年 12 月公布了《数字服务法案》《数字市场法案》这两个法案。前者让企业对内容负责。例如，在发布违法内容而未采取相应措施的情况下，会处以罚款。后者是预先限制平台企业的反竞争行为。

32 岁高的莉娜·可汗（Lina Khan）今年 6 月成为美国史上最年轻联邦交易委员会的委员长。据说她对 GAFA 有着积极应对想法。美国当局认为收购 Instagram 和 Wats up 是反竞争行为，对谷歌提起了诉讼。另外，对于谷歌过去的交易案件，涉嫌违反反垄断法而提起诉讼。

美国众议院司法委员会根据针对 GAFA 的调查报告，于 2021 年 6 月通过了 6 个竞争法（反垄断法）相关法案。在这样的世界潮流中，日本也有必要继续探讨确保公平的数字竞争市场。

最后我想提议的是需要建立将数据作为“公共财产”来处理的公共数据库。也就是说，不要让平台企业把信息圈起来，要构筑一个谁都能轻松访问的公共数据库。

为此，个人数据不应被平台公司圈起来，个人应拥有搬运的权利（数据便携性）。另外，数据的规格化也是需要讨论的课题之一。这个公共数据库的构筑可以帮助形成与掌握巨大信息的平台企业进行公平竞争的环境，也是针对 GAFA 的终极对抗策略吧。

[译自《文艺春秋》“苹果大战：日本对过高的“苹果税”动了手术刀”，2021 年 11 月刊，270-277 页。本文经作者和文艺春秋株式会社同意翻译转载。]

杉本和行

前公正交易委员会委员长

1950 年出生。毕业于东京大学，1974 年进入财务省。拥有剑桥大学的硕士学位。历任财务省主计局局长，财务省事务次官，公正交易委员会委员长。著有《数字时代的竞争政策》等多部论著。
