



# CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第19期）

## 数字经济时代的反垄断

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2020年12月

# 数字经济时代的反垄断

## ——CMF 中国宏观经济专题报告（第 19 期）



CMF宏观经济热点问题研讨会（第19期）

## 数字经济时代的反垄断

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



## 数字经济时代的反垄断

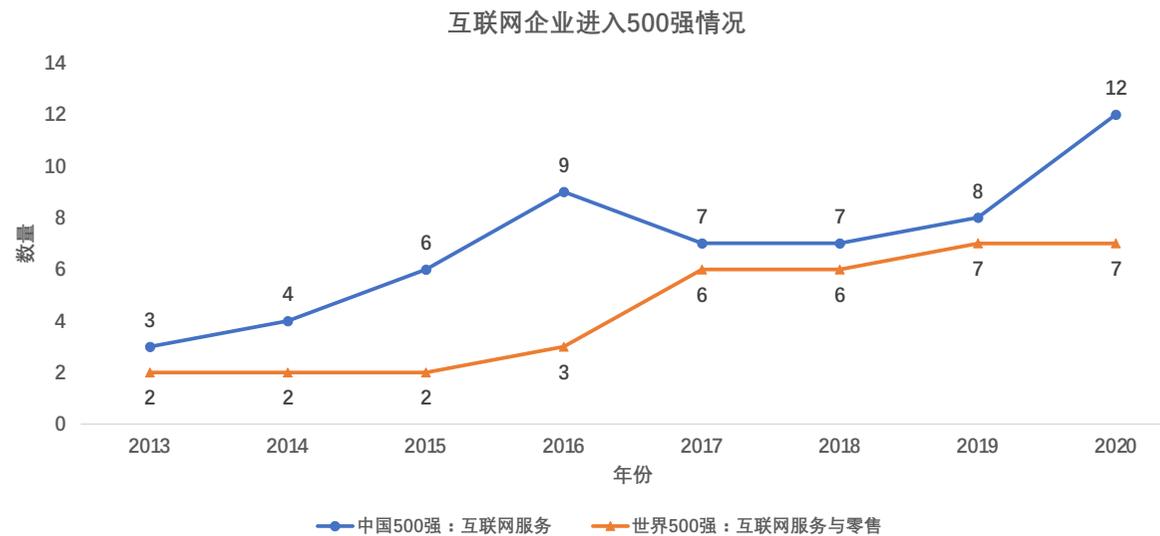
报告人：李三希  
2020年12月9日

# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点**
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战**
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验**
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策**
- 五、平台经济领域反垄断指南**
- 六、政策建议**

## ■ 世界及中国500强中互联网企业的分布情况

- 互联网企业规模庞大，发展迅速

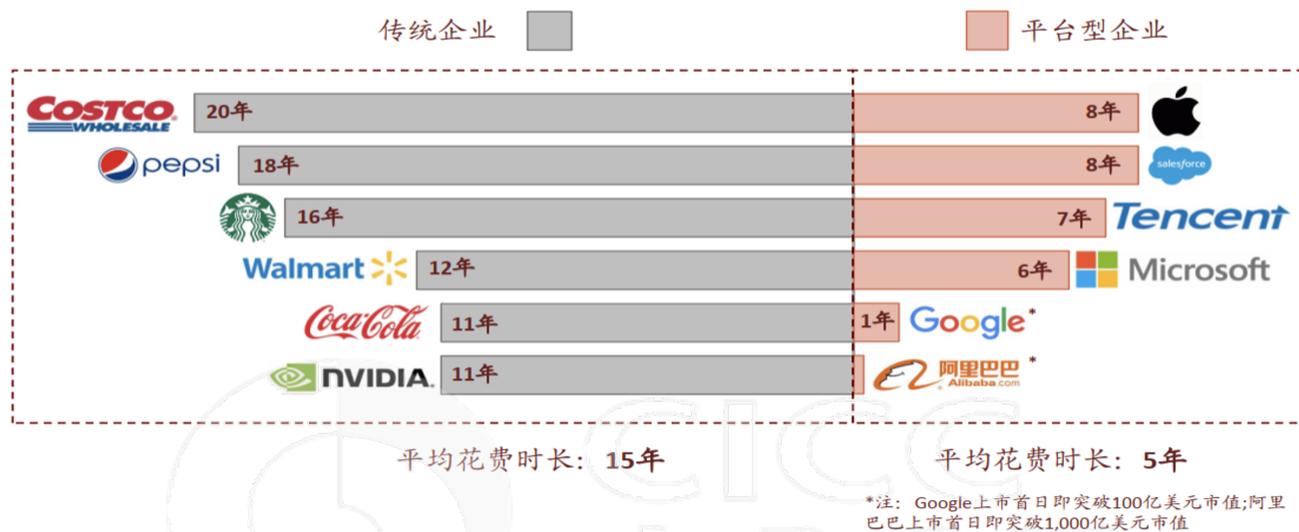


\*数据来源：《财富》中文网

## ■ 平台企业成长速度较快

› 相较于传统企业，平台型企业的发展速度快

企业市值从100亿美元成长到1,000亿美元花费时长



\*资料来源: 中金公司, 主题研究: 数字经济系列之平台经济: 垄断颠覆何以监管; 前世今生怎映来世?

## ■ 2019年全球互联网市场市值前20强

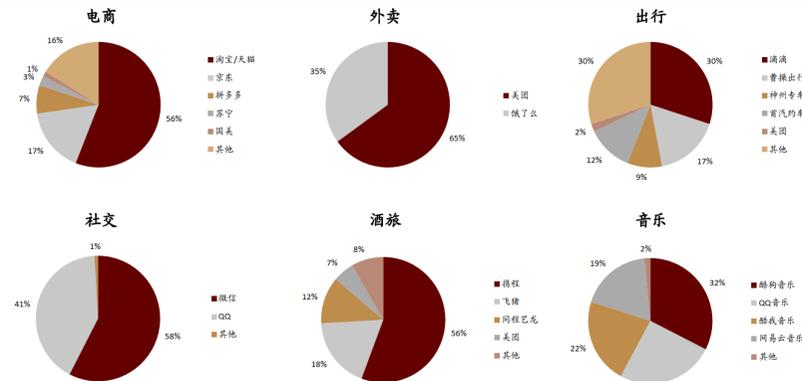
Rank2019	企业	所属国家	市值 (2019.6.7)
1	Microsoft	USA	\$1,007B
2	Amazon	USA	888
3	Apple	USA	875
4	Alphabet	USA	741
5	Facebook	USA	495
6	Alibaba	China	402
7	Tencent	China	398
8	Netflix	USA	158
9	Adobe	USA	136
10	PayPal	USA	134
11	Salesforce	USA	125
12	Booking.com	USA	77
13	Uber	USA	75
14	Recruit Holdings	Japan	52
15	ServixNow	USA	51
16	Workday	USA	48
17	Meituan Dianping	China	44
18	JD.com	China	39
19	Baidu	China	38
20	Activision Blizzard	USA	35

\*数据来源：Mary Meeker's 2019 Internet Trends report

## ■ 互联网行业的市场集中度较高

- 中国巨头平台企业在各自领域中市场占有率较大，市场集中
- 明星企业与长尾并存
- 平台规模庞大，涉及到的消费者和商家众多

图表 25: 各垂直赛道中的平台型企业市占率情况, 2019



资料来源: QuestMobile, Fastdata, 易观, 威尔森, 普华永道, 极光大数据, 中金公司研究部

2019年部分平台活跃用户数量

	用户数目 (百万人)	活跃商家数目 (百万)	骑手 (百万)
美团	450.5	6.2	3.39
京东	362	0.27	
微信 (腾讯)	1164.8		
QQ (腾讯)	647		
阿里巴巴	711		

\* 资料来源: 中金公司, 主题研究: 数字经济系列之平台经济: 垄断颠覆何以监管; 前世今生怎映来世?

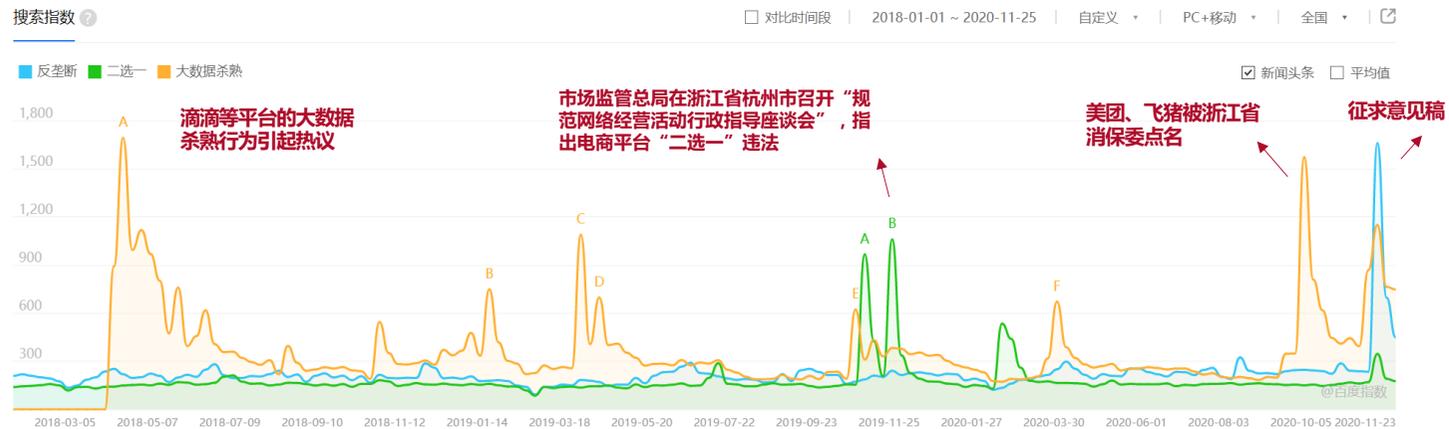
\* 数据来源于各公司2019年年报

## ■ 中国互联网行业高集中度引发的担忧

- › **互联网平台间“二选一”事件频发**：3Q大战中腾讯强制要求用户在QQ和360之间二选一；淘宝对微信的“二选一”；天猫对商家实施“二选一”等等；
- › **互联网巨头企业并购事件频发**：阿里收购高德和新浪微博等互联网平台；滴滴收购优步中国；携程去哪儿网合并；美团点评合并等；
- › **“大数据杀熟”引发热议**：京东、美团、飞猪等平台对用户采取“大数据杀熟”的行为。
- › **算法合谋，限定交易行为等**

## ■ 通过百度指数看热点

- 对**反垄断**的关注一直都存在，今年十一月《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》公开后，又引起了激烈的讨论；
- 近两年“二选一”问题也是一直存在的，各个互联网平台“二选一”行为频发；
- 大数据杀熟是2018年才热起来的词，广泛受到关注。



## ■ 中国互联网平台相关的反垄断案件

- 互联网企业并购事件频发

时间	案件	类型	阶段	时间	案件	类型	阶段
2011	发改委价监局对中国电信、中国联通进行调查	涉嫌垄断行为	启动调查, 罚款	2016.8	滴滴收购优步中国	经营者集中	启动调查
2014.6	马云并购恒生集团	经营者集中	启动调查	2016	支付宝(香港)控股有限公司收购Ascend Nano 和 True Money	经营者集中	无条件批准
2014.10	奇虎起诉腾讯	滥用市场支配地位	驳回上诉	2016	中国电子科技集团与微软公司新设合营企业	经营者集中	无条件批准
2015.1	百事通与微软设立合营企业	经营者集中	处罚	2017	长江和记环球投资有限公司收购支付宝网络服务(香港)有限公司	经营者集中	无条件批准
2015.5	携程合并艺龙	经营者集中	约谈了解	2019	腾讯音乐遭反垄断调查	垄断协议	启动调查
2015.11	京东起诉阿里巴巴	滥用市场支配地位	司法审理中				

参考:《南方周末》文章“互联网反垄断案件梳理:“启动调查”鲜有后续”

## ■ 数字时代竞争的特点

- › **平台竞争与网络效应**
  - 双边市场
  - 网络外部性：直接网络效应，间接网络效应
- › **动态竞争与跨界竞争**
  - 研发创新频繁
  - 市场边界模糊
- › **数据形成企业在市场竞争中的核心竞争力**
  - 大数据与机器算法的广泛使用

# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策
- 五、平台经济领域反垄断指南
- 六、政策建议

## ■ 传统相关市场界定和市场势力测度指标在数字经济时代适用性降低

### 反垄断流程

#### 相关市场难以准确界定

- 传统静态、单边的反垄断分析框架难以适用于多边、动态、跨界的数字经济时代
  - 多边：双边或多边平台可能涉及不止一个相关市场，需要考虑各个市场之间的网络外部性
  - 动态：数字经济的创新频率高，创新引发动态效率，传统反垄断分析框架适用性降低
  - 跨界：跨界竞争的存在导致市场边界变得模糊，对相关市场界定的范围需要更具灵活性

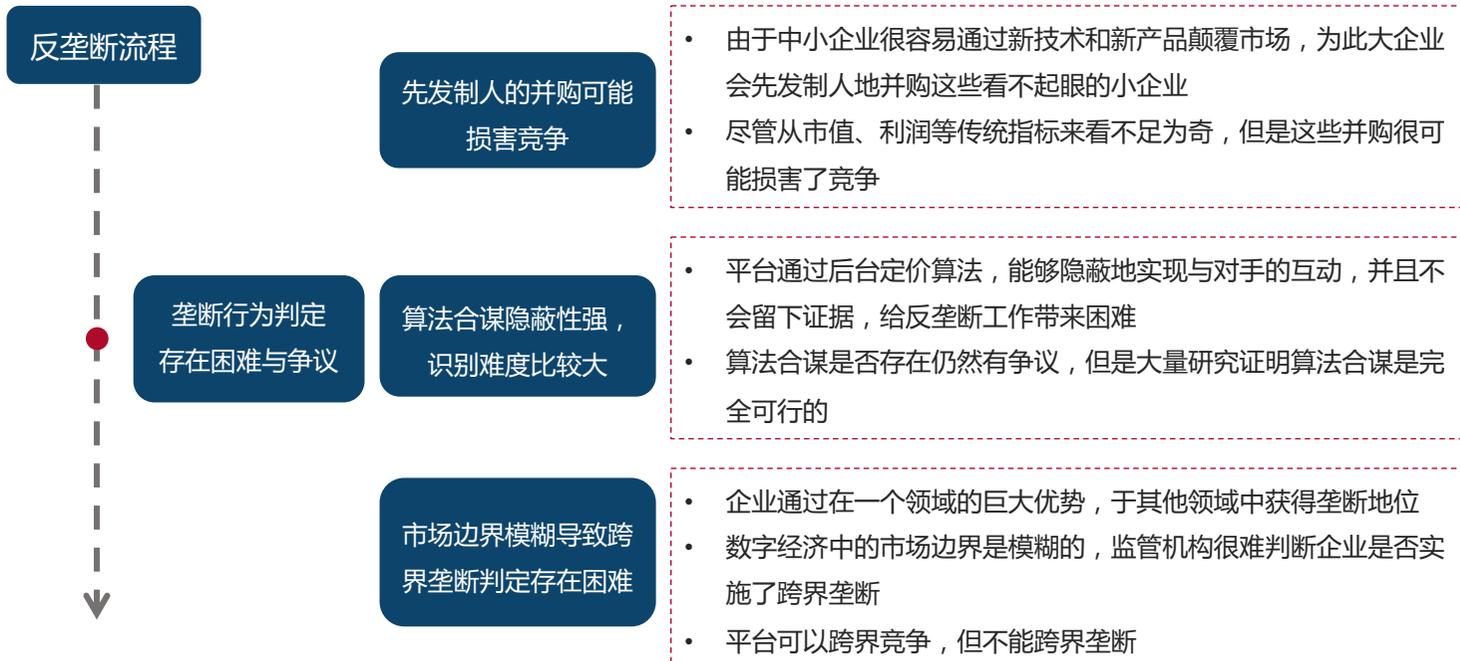
#### 市场势力测度比较困难

- 传统市场份额、价格水平、利润率等评估市场势力的指标在数字经济时代适用性降低
  - 高市场份额并不一定与长期市场支配地位相对应，科技创新可以很快地改变市场格局
  - 低于或高于竞争性水平的价格和利润率对判定市场支配地位的参考价值有限
  - 数据成为核心竞争力，对市场势力的影响复杂，平台对特定数据的控制可能成为潜在新进入者面临的市场进入障碍，并加速市场支配地位形成

## ■ 高市场集中度、低于成本定价和排他性协议等垄断行为判定存在争议



## ■ 先发制人的并购、算法合谋和跨界垄断等垄断行为判定存在争议



## ■ 反垄断执法实践面临诸多挑战



# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策
- 五、平台经济领域反垄断指南
- 六、政策建议

## ■ 美国初期反垄断态度：包容宽松，保护创新和消费者福利

- 在立法上，数字经济反垄断沿用传统经济部门反垄断法。
- 在司法上，结合数字经济特点扩充传统反垄断法适用范围，拓展了以保护消费者和维护市场竞争为主的目标，更强调鼓励创新。
- 在执法上，反垄断调查最终大多走向和解，例如2001年微软捆绑交易案、2010年在线点评网站 Bazaarvoice 和 Power Reviews 的并购交易案。

### 传统经济部门反垄断框架对数字经济仍然适用

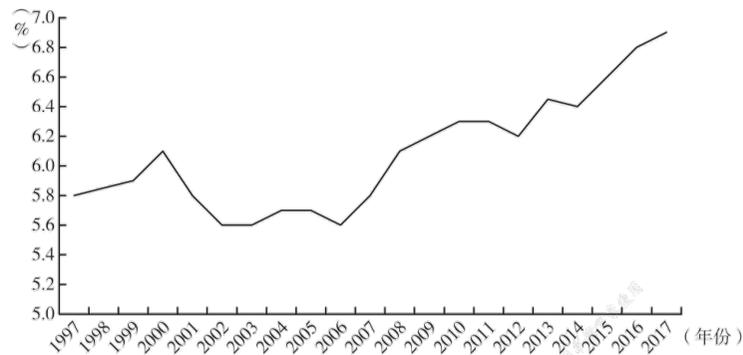
时间	法律名称	焦点问题
1890年	《谢尔曼法》 (Sherman Act)	设置了价格歧视、排他性交易和附条件交易的相关禁止性规定，同时规定了对滥用市场支配地位行为的经济赔偿和刑事处罚
1914年	《克莱顿法》 (Clayton Act)	主要针对一些特殊的限制贸易行为，包括排他性交易安排、捆绑销售、价格歧视、合并与兼并等，并在后期通过《罗宾逊-帕特曼法》(Robinson-Patman Act) 和《塞勒-凯佛维尔反兼并法》(Celler-Kefauver Act) 进行修正，继续考虑交叉持股、审查并购等问题
1914年	《联邦贸易委员会法》 (Federal Trade Commission Act)	对其他反托拉斯法和其他经济立法作出补充
2010年	《横向合并指南》	加强对可能导致创新减少的兼并行为的审查

数据来源：课题组整理

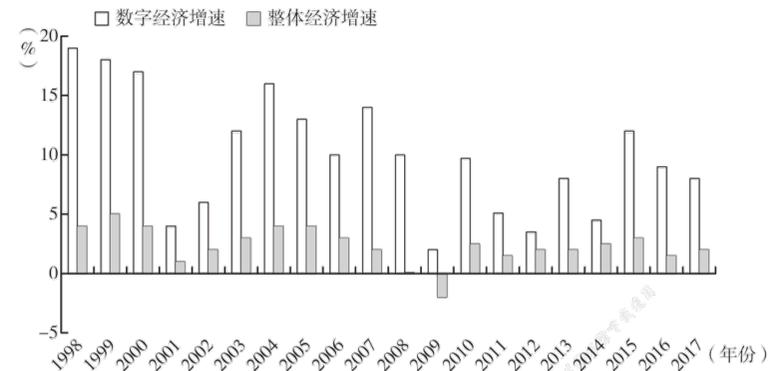
## 一 原因：力求保持数字经济国际领先地位

- › 1993年，克林顿政府“信息高速公路计划”把发展数字经济提升到国家战略高度。
- › 技术升级的同时带来了规模经济，数字行业逐渐显露出寡头垄断格局。
- › 国际上技术创新竞争，反垄断的目标不再是防止市场独占、操纵价格，而是提高效率、保护创新，确保美国继续占领数字经济前沿。

1997~2017年美国数字经济占GDP的份额



1998~2017年美国数字经济增速与整体经济增速

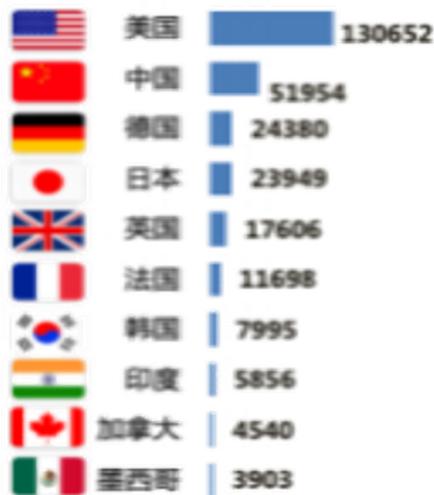


数据来源：《美国数字紧急发展报告（2019）》

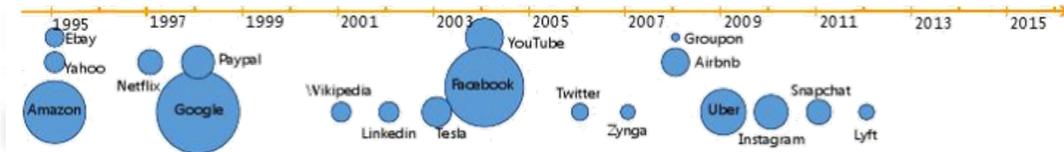
## 一 效果：数字经济大发展，但促进竞争与保护消费者未达预期

- 一方面，宽松的反垄断态度催生了创新浪潮，数字经济得到极大发展，涌现以苹果、谷歌、微软、亚马逊为代表的超大型数字平台。
- 另一方面，宽松的反垄断执法在促进竞争、保障消费者福利方面未达到预期。

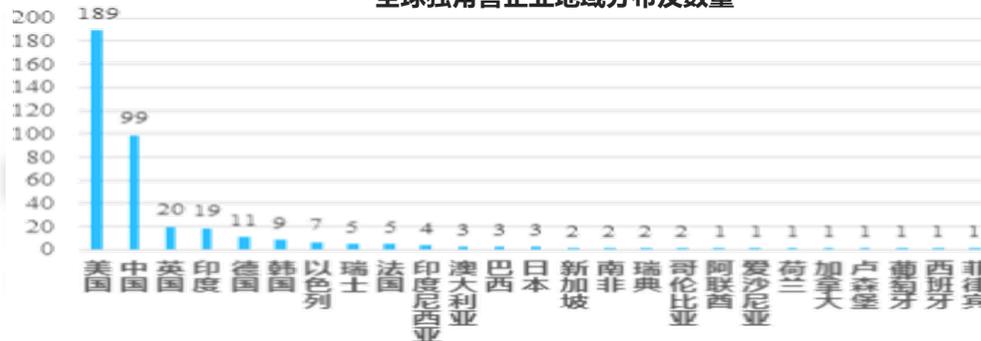
美国数字经济规模世界第一



美国超大型数字平台崛起



全球独角兽企业地域分布及数量



数据来源：中国信通院；DDCI，阿里研究院；CB Insights

注：1年均贡献值=企业市值(估值)/成立年限；独角兽企业是估值10亿美元以上的初创企业，被视为科技创新和商业变革的集中体现

## ■ 美国当前反垄断态度：明显从宽松转向审慎

- › 2019年6月起，美国对四家主要数字平台Google、Facebook、Amazon、Apple开启重大反垄断调查。
- › 2020年10月7日，美国众议院反垄断委员会公布了长达449页的报告《数字市场竞争调查》，详述四大平台滥用市场权力情况。
- › 民主党提出的一系列裁决建议中，包括最严格的业务拆分。如果这些建议被通过，该报告将成为近几十年美国反垄断法最大的改革。

《数字市场竞争调查》对四大平台的指控

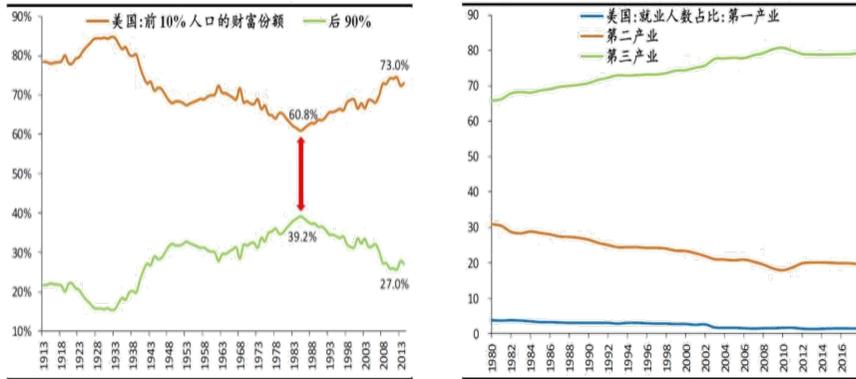
平台	垄断领域	焦点问题	具体表现
谷歌 Google	在线搜索	垄断地位传导	迫使垂直网站交出有价值的数 据；利用搜索优势进入邻近 市场；利用与安卓手机制造 商的合同排挤竞争对手；干 预搜索结果排序
脸书 Facebook	在线广告和社交网络	早期并购问题、平台封闭问题	并购Instagram、WhatsApp 阻碍创新和竞争；禁止外部 社交服务商使用“社交图谱”
亚马逊 Amazon	中小型卖家和供应商	平台中立问题	利用平台优势收集第三方数 据改善自营商品，打压中小 第三方经销商，偏袒自己的 产品
苹果 Apple	iOS设备商的应用	平台中立问题、算法滥用问题	应用搜索结果排序倾向于苹 果自己的软件；对其他应用 软件收取30%的收入作为佣 金

数据来源：《数字市场竞争调查 (Investigation of competition in digital markets)》

## 一 原因：国内反垄断呼声高涨，国际反垄断实践施压

- 其一，国内中小平台和消费者反垄断呼声高涨。数字市场高度集中、数字企业获得超额回报被视为贫富差距增大、制造业失业率攀升的重要内在原因；反垄断规则与认定方法在实践中不断深化，对超大型平台提起诉讼和形成规制的能力逐渐成熟。
- 其二，欧盟严格的反垄断执法实践给美国施加外部压力。

国内压力：贫富差距增大、制造业失业率攀升



数据来源：WID.world，WIND，恒大研究院；中国信通院《数字经济治理白皮书（2019年）》

国际压力：欧盟的严苛反垄断实践

时间	平台	案例要点	监管机构	案件裁决
2019年2月	谷歌	通过广告服务AdSense在合同中要求客户拒绝竞争对手的搜索广告	欧委会	暂停行为并整改，判定存在剥削性滥用，要求玻璃内部数据
2019年3月	脸书	强迫用户允许其无限制收集其他接入FacebookAPI的数据	德国联邦卡特尔局	罚款14.9亿欧元，认定拒绝交易和限制交易行为违反反垄断法
2019年7月	亚马逊	利用其服务提供者和商品销售者的双重角色，获得竞争对手敏感商品信息，宣传自身产品销售活动	欧委会	正式展开反垄断调查

## ■ 欧盟反垄断态度：一贯严苛，追求统一市场和自由竞争

- 在立法上，对违反竞争的界定非常严格；《通用数据保护条例（GDPR）》等其他领域法规强化了反垄断规制的严格程度。
- 在司法上，反垄断审查力度大、范围广，涉及数据聚集的合并交易等新现象不断被纳入审查范围。
- 在执法上，以高额罚款等结构性救济为主，辅以行为性救济措施，执法手段不断更新。

### 欧盟立法态度比美国更严苛

时间	法律名称	核心内容
1992年	欧洲联盟条约	建立欧洲单一市场
2008年6月	欧盟小企业法案	承认中小企业在欧盟经济中的中心地位
2018年5月	通用数据保护条例	个人数据保护
2018年10月	非个人数据在欧盟境内自由流动框架条例	消除数据保护主义

### 欧盟司法态度比美国更严苛

谷歌案	美国	欧盟
调查范围	搜索服务	搜索服务和在线广告
调查力度	一年半	四年
和解协议效力	基于谷歌的自愿承诺	基于正式的和解法律文件
和解协议监督	没有明确的监督条款	由一个独立的监管委托人监管谷歌的执行情况

### 欧盟执法态度强硬，执法手段多元

时间	监管机构	焦点问题	反垄断裁决
2017年	欧委会	谷歌在搜索引擎中将自己的服务放在更有利的位置展示，操纵搜索结果	罚款24.2亿欧元
2018年	欧委会	谷歌捆绑销售Chrome浏览器	罚款43.4亿欧元
2019年3月	欧委会	谷歌与第三方网站签订限制性条款，阻止竞争对手发布搜索广告	罚款14.9亿欧元
2019年2月	欧委会	Facebook无限制收集和使用用户数据的构成剥削性滥用	/
2019年4月	欧委会	Steam与五大游戏经销商联合进行游戏锁区，限制用户跨区购买廉价游戏，平台与游戏经销商间涉嫌纵向协议	展开反垄断调查
2019年5月	欧委会	苹果滥用App Store优待自家服务Apple Music，对其他应用收取30%的佣金	展开反垄断调查
2019年7月	欧委会	亚马逊利用其既提供市场服务、也销售在线商品的双重角色，获取竞争对手产品敏感信息，宣传自身产品销售活动	展开反垄断调查

## 一 原因：历史惯性和未来目标的共同作用

- › 从历史角度看，欧盟反垄断始终致力于建立统一的欧洲市场。
- › 从发展角度看，欧盟意图培育数字经济领域的“欧洲冠军”；但反垄断政策存在日益政治化倾向，某种意义上变成贸易保护工具。

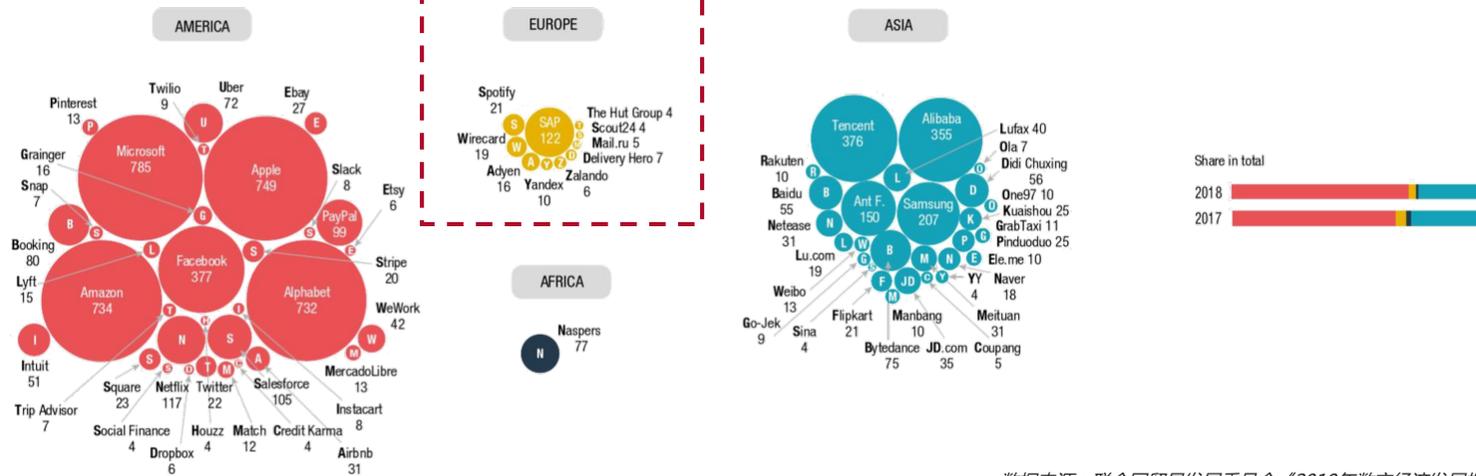
欧盟反垄断执法

时间	监管机构	焦点问题	反垄断裁决
2017年	欧委会	谷歌在搜索引擎中将自己的服务放在更有利的位置展示，操纵搜索结果	罚款24.2亿欧元
2018年	欧委会	谷歌捆绑销售Chrome浏览器	罚款43.4亿欧元
2019年3月	欧委会	谷歌与第三方网站签订限制性条款，阻止竞争对手发布搜索广告	罚款14.9亿欧元
2019年2月	欧委会	Facebook无限制收集和使用用户数据的构成剥削性滥用	/
2019年4月	欧委会	Steam与五大游戏经销商联合进行游戏锁区，限制用户跨区购买廉价游戏，平台与游戏经销商间涉嫌纵向协议	展开反垄断调查
2019年5月	欧委会	苹果滥用App Store偏袒自家服务Apple Music，对其他应用收取30%的佣金	展开反垄断调查
2019年7月	欧委会	亚马逊利用其既提供市场服务、也销售在线商品的双重角色，获取竞争对手产品敏感信息，宣传自身产品销售活动	展开反垄断调查

## 一 效果：严苛的反垄断政策是一把“双刃剑”

- 一方面，中小企业和消费者利益得到充分保护。
- 另一方面，数字经济发展遭受阻碍。欧盟数字企业占全球总市值不足4%，缺乏本土超大型数字企业，在技术研发、商业模式、用户服务领域均缺乏国际竞争优势；欧盟数字经济实力较弱，也是影响反垄断政策选择的原因之一。

欧盟缺乏本土超大型数字企业



数据来源：联合国贸易发展委员会《2019年数字经济发展报告》

## ■ 启示：关注美欧共同的反垄断政策走势

一是持续关注数字经济反垄断新议题

- 大数据垄断、算法合谋与算法歧视、初创企业并购、数据封锁等问题，都成为美欧当下反垄断监管重点。

二是以执法探索代替直接立法

- 美欧目前的反垄断实践主要以调研分析形式展开，在具体的执法环节进行灵活处理，较少直接修法。
- 在直接修法开展较多实质性动作的是德国。2019年，德国《反对限制竞争法》第十次修订启动，加强对数字经济的干预与监管。
- 但整体上，直接修法的回应较为激进，我国在参考借鉴时需要谨慎。

# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策**
- 五、平台经济领域反垄断指南
- 六、政策建议

## ■ 中国初期反垄断与竞争政策：包容宽松

- 在立法上，建立了以《反垄断法》和《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》为两大工具的反垄断制度和竞争政策规则体系，且不断优化
- 在司法上，现行反垄断规则的理论基础是传统产业组织理论，规制对象也是传统的静态行业，一定程度上结合数字经济领域的特点拓展反垄断规则的适用性

### 反垄断法与公平竞争审查制度的建立与完善

时间段	法律或配套规章制度	特点
2008年	<ul style="list-style-type: none"> <li>《中华人民共和国反垄断法》，正式实施</li> </ul>	我国第一部反垄断法，对滥用市场支配地位、经营者集中、滥用行政权力排除与限制竞争进行有关规定
2008年-2018年	<ul style="list-style-type: none"> <li>国务院：《国务院关于经营者集中申报标准的规定》</li> <li>国务院反垄断委员会：《关于相关市场界定的指南》</li> <li>工商总局：《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》</li> <li>发改委：《反价格垄断的规定》和《反价格垄断行政执法程序规定》</li> <li>商务部联合12项部门：《关于经营者集中附加限制条件的规定（试行）》</li> </ul>	我国在实践中逐步建立完善、系统、配套的规章制度，为我国反垄断法工作的开展提供制度性支持
2016年	<ul style="list-style-type: none"> <li>《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》</li> </ul>	规范行政机关或者具有公共管理职能的组织的市场政策的制定，标志着竞争政策与其他经济政策的协调机制正式出台

## ■ 中国初期反垄断与竞争政策：包容宽松

- › 在执法上，反垄断法的执法偏向于传统经济部门，能够结合互联网经济特点审理互联网反垄断案件
  - › 反垄断执法力度高：敢于向大公司动刀（可口可乐、高通、陶氏化学与杜邦等），敢于动部门的奶酪（纠正省级人民政府限制竞争的行为）
  - › 反垄断执法质量提升：公开的处罚决定越来越多，公开的内容越来越丰富
  - › 包容审理互联网反垄断事件，以司法审判为突破口，行政干预少，如“3Q大战”等

**中国反垄断执法案件举例**

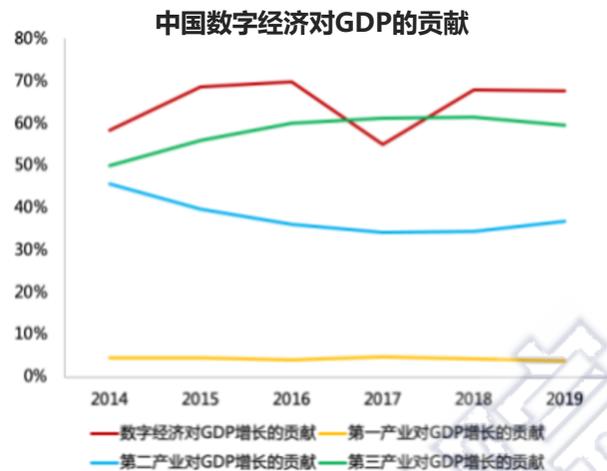
时间	案件	类型	裁决部门	案件裁决
2009年	美国可口可乐公司收购中国汇源果汁集团有限公司案	经营者集中	商务部	禁止收购
2015年	高通滥用市场支配地位案	滥用市场支配地位	发改委	责令高通停止滥用市场支配地位的违法行为，并处2013年在中国境内销售额8%的罚款，计60.88亿元
2017年	陶氏化学公司与杜邦公司合并案	经营者集中	商务部	附加限制性条件批准陶氏化学与杜邦的合并
2016年	12个省份相关政府部门在“新居配”建设中滥用行政权力排除限制竞争案	滥用行政权力	发改委	12个省份在新居配建设市场文件先后被废止、停止执行或修改，新居配建设市场的公平竞争秩序得以恢复

**中国互联网反垄断执法案件举例**

时间	案件	类型	案件裁决
2014年	奇虎360起诉腾讯案	滥用市场支配地位	驳回上诉，腾讯不存在市场支配地位，也不存滥用问题
2017年	京东诉天猫、阿里巴巴滥用市场支配地位案	滥用市场支配地位	2017年，京东起诉；2019年，最高人民法院驳回阿里案件管辖权的申请；2020年11月于北京高院不公开质证
2018年	微信表情包反垄断案	滥用市场支配地位	驳回个人上诉，创新性地通过需求替代分析界定了相关市场，不构成滥用市场支配地位
2018年	腾讯诉世界星辉不正当竞争纠纷案	不正当竞争	判世界星辉赔偿腾讯189万余元，从社会福利视角对不正当竞争行为进行了认定，认为世界之窗过滤、屏蔽腾讯广告构成不正当竞争行为

## 一 原因：国家重视数字经济的发展

- 党的十八大以来，中国政府高度重视发展数字经济，逐渐上升为国家战略
- 中国信息通信研究院数据显示，中国数字经济成为驱动经济增长的核心力量，2014年至2019年间，中国数字经济对GDP增长的贡献始终保持在50%以上



资料来源：《中国数字经济发展白皮书（2020）》，中国信息通信研究院。

**中国有关推动数字经济发展的政策文件或会议**

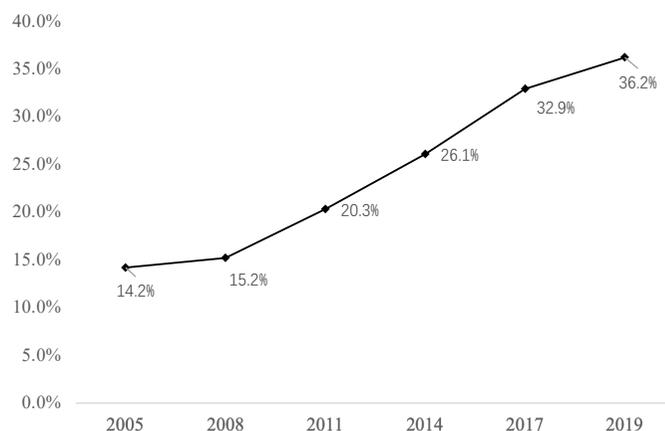
时间	政策文件或会议	主要内容
2013年	《国务院关于印发“宽带中国”战略及实施方案的通知》	首次提出将宽带网络作为国家战略性公共基础设施
2015年	《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》	从创业创新、协同制造、现代农业等11个领域推动互联网创新成果与经济社会各领域深度融合
2017年	中共中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习	习近平总书记强调要构建以数据为关键要素的数字经济
2020年	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	从国家战略高度强调发展数字经济

部分资料来源：《中国数字经济发展白皮书（2020）》，中国信息通信研究院。

## — 效果：中国数字经济大规模发展，尤其是平台经济

- 中国数字经济大规模发展，中国数字经济增加值规模由2005年的2.6万亿元增加到2019年的35.8万亿元，占GDP比重相应由14.2%上升到36.2%。
- 平台经济得到大规模发展，2015-2019年价值10亿美元以上的平台数量不断增加，且市场价值总额不断上升

2005~2019年中国数字经济增加值规模占GDP的份额



数据来源：《中国数字经济发展白皮书（2020）》，中国信息通信研究院。

2015~2019年中国数字平台的数量和市场价值变化

(价值10亿美元以上的平台)



数据来源：《中国数字经济发展白皮书（2020）》，中国信息通信研究院。

## 中国当前反垄断态度：从包容宽松走向包容审慎

- 2018年以来，中国将三家反垄断机构合并统一，由国务院组建国家市场监督管理总局，并于2019年出台三部反垄断配套规章，将互联网等新业态纳入了监管中
- 为完善数字经济的治理，结合数字经济反垄断的新特点，多部法律法规、政策文件陆续出台或修订
- 注重个人信息保护，消费者数据隐私问题得到重视

**中国反垄断执法机构变革**

执法机构	职责
2018年前	
商务部	审查经营者集中行为
国家发改委	监管价格垄断、滥用市场支配地位和行政垄断等行为
原工商总局	与价格无关的垄断行为、滥用市场支配地位和行政垄断
国务院反垄断委员会对三家机构的整体运作进行组织、协调和指导	
2018年，组建了国家市场监督管理总局，统一作为国务院的直属机构	

**注重消费者个人信息保护**

时间	法律、政策文件或执法	部门
2019年1月	“App 违法违规收集使用个人信息”进行专项治理	中央网信办、工业和信息化部、公安部、市场监管总局四部门成立专项治理工作组
2020年10月	《个人信息保护法（草案）》	全国人大常委会
2020年12月	《常见类型移动互联网应用程序（App）必要个人信息范围（征求意见稿）》	中央网信办

**2018年后有关数字经济的法律法规或政策文件**

时间	政策文件或会议	主要内容
2018年	《电子商务法》	明确电子商务平台经营者，涉及电子商务平台竞争、反垄断内容
2019年9月	《禁止垄断协议暂行规定》 《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》 《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》	三部反垄断配套规章，互联网等新业态纳入了监管中
2020年1月	《中华人民共和国反垄断法》修订草案（公开征求意见稿）	瞄准互联网经济的新特点，新增市场支配地位认定条款
2020年11月	《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》	全球首个明确针对平台经济反垄断指南，在垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中、滥用行政全球排除、限制竞争做出了有关规定

## 一 原因：国内反垄断转向规范发展，争夺国际数字治理话语权

- › 其一，中国数字经济已经从包容发展走入规范发展的阶段，已有的互联网反垄断实践为国内数字经济反垄断提供经验
  - › 中国国内互联网集中度高引起担忧，互联网平台“二选一”、互联网巨头并购小企业等事件频发
- › 其二，强化对数字经济的治理成为全球趋势，全球数字经济治理规则博弈加剧
  - › 2019年，数字经济经历多年持续高速增长后，全球性数字经济治理浪潮来袭，多国在规则制定、调查执法等方面强化作为
    - › 美国的反垄断态度从宽松转向审慎，对四家主要数字平台Google、Facebook、Amazon、Apple开启重大反垄断调查
    - › 欧盟一向严苛的反垄断态度和执法

## ■ 中国反垄断监管整体与美国相似，欧盟则相对严苛

	欧盟	美国	中国
整体反垄断态度	一贯严苛	由宽松转向审慎	由包容宽松转向包容审慎
法律体系	欧盟竞争法，没有独立法典，主要由《欧盟运行条约》等确定的规则体系	反托拉斯法，由《谢尔曼法》、《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》及修正案构成	以《反垄断法》和《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》为两大工具
反垄断目标	中小企业在竞争中机会平等；保护消费者福利；全球经济贸易竞争博弈工具	保护创新；保护消费者福利；维护市场竞争	保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展
司法适用范围	反垄断审查力度大、范围广，涉及数据聚集的合并交易等新现象不断被纳入审查范围	结合数字经济特点扩充传统反垄断法适用范围	传统的静态行业，一定程度上结合数字经济领域的特点拓展反垄断规则的适用性
规则惩罚	以高额罚款等结构性救济为主，辅以行为性救济措施	反垄断调查最终大多走向和解	互联网经济的反垄断主要以司法审批为突破口
产业环境	没有全球影响力的超大型数字企业，数字经济实力较弱	数字经济发达，有谷歌、脸书、微软、亚马逊等超大型数字企业	数字经济规模全球第二且增速快，国内有阿里巴巴、腾讯、京东等大型数字企业

部分资料来源：《互联网平台治理研究报告（2019年）》，中国信息通信研究院。

# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策
- 五、平台经济领域反垄断指南**
- 六、政策建议

## ■ 《征求意见稿》总体评价

### 定位：

- 《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》是全球第一个针对平台经济经营者的反垄断指南，是我国反垄断进程中的一大重要突破，其在反垄断法实施中具有给予指引和协助分析的作用。

### 目的：

- 《征求意见稿》的目的是预防和制止平台经济领域垄断行为，引导平台经济领域经营者依法合规经营，促进线上经济持续健康发展。

### 意义：

- 《征求意见稿》的发布预示着平台经济领域的反垄断监管时代即将到来。这虽然会迫使平台经济领域的各大经营者面临短暂的转型阵痛期，然而最终会使得整个行业进入良性发展的轨道上。
- 从长远来看，它将保障我国数字经济更加健康有序地发展，不仅有利于在已有平台经济领域开展更为公平有效的竞争，同时也能更好地保护初创企业，涌现一批竞争力强的创新型企业。
- 此外，也有利于我国在反垄断领域与国际接轨，使我国平台型企业在国际化过程中更加合规、竞争力更强。



国家市场监督管理总局  
State Administration for Market Regulation

请输入要查找的内容

首页 机构 新闻 政务 服务 互动 专题

您的位置: 首页 > 互动 > 征集意见

## 市场监管总局关于《关于平台经济领域的 反垄断指南（征求意见稿）》 公开征求意见的公告

发布时间: 2020-11-10 08:00 信息来源: 反垄断局



为预防和制止平台经济领域垄断行为，引导平台经济领域经营者依法合规经营，促进线上经济持续健康发展，市场监管总局起草了《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。欢迎有关单位和个人提出修改意见，并于2020年11月30日前反馈市场监管总局。公众可以通过以下途径和方式提出意见。

一、登录市场监管总局网站（<http://www.samr.gov.cn>），通过首页“互动”栏目中的“征集调查”提出意见。

二、通过电子邮件将意见发送至fldj@samr.gov.cn，邮件主题请注明“《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》公开征求意见”。

三、将意见邮寄至：北京市西城区三里河东路8号，市场监管总局反垄断局，邮编100820。请在信封注明“《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》公开征求意见”字样。

市场监管总局  
2020年11月10日

## 积极方面

相关市场界定的工具性

突出垄断协议的协调一致实质

详细列举滥用市场支配地位行为

关于经营者集中的两点新突破

再次重申杜绝因滥用行政权力而  
排除、限制竞争

## 相关建议

“直接事实证据充足”的界定

宽大制度的量化

“一事一议”的边界

市场份额的持续时间方面

拒绝交易方面

差别对待方面

## ■ 相关市场界定的工具性

- › 相关市场的界定往往是进行反垄断分析的起点，却也经常成为技术难点。
- › 《征求意见稿》指出利用替代性分析的基本方法进行相关商品市场和地域市场的界定，同时坚持个案分析原则。尤其是在特定个案中，如果直接事实证据充足，可以不界定相关市场，直接认定平台经济领域经营者实施了垄断行为。

## ■ 突出垄断协议的协调一致实质

- › 平台经济由于其特殊性，导致了其垄断协议会有更为隐蔽复杂的形式，例如算法合谋。
- › 《征求意见稿》中前瞻性的直接指出算法共谋。“利用技术手段进行意思联络”、“利用数据和算法实现协调一致行为”和“利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式限定其他交易条件，排除、限制市场竞争”均视为达成垄断协议。

## ■ 详细列举滥用市场支配地位行为

- › 《征求意见稿》中详细列举了滥用市场支配地位的行为：不公平价格行为、低于成本销售、拒绝交易等。
- › 在该章节中，电商领域备受争议的“二选一”行为，以及消费者尤为关心的“大数据杀熟”都被明确指出。

## ■ 关于经营者集中的两点新突破

- › 一是对涉及协议控制（VIE）架构的经营者集中说明。
  - › 《征求意见稿》中明确表示“涉及协议控制（VIE）架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围”。
- › 二是提出对未达申报标准交易的调查情形。
  - › 《征求意见稿》明确了这一权力的行使：如因参与集中的一方经营者为初创企业、新兴平台，或因采取免费或者低价模式导致营业额较低，以及在相关市场集中度较高但参与竞争者数量较少的情况下，经营者集中未达申报标准而可能具有排除、限制竞争效果，那么反垄断机构将依法进行调查处理。

## ■ 再次重申杜绝因滥用行政权力而排除、限制竞争

- › 在我国，存在着部分地方政府为保护本土企业而进行行政干涉，扰乱公平竞争的现象，平台经济领域也不可避免。
- › 为此，《征求意见稿》防患于未然，特别指出：限定或者变相限定特定平台的商品购买，对外地平台经济领域经营者设定歧视性标准和政策，设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等均被认为是构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。

## ■ 有待完善

- › 在“直接事实证据充足”的表述过于宽泛。
- › 第十条宽大制度的减轻的具体程度并未量化呈现。
- › “一事一议”的边界在何处，仍然有待明确。

## ■ 有待商榷

- › 用市场份额的持续时间来帮助判断动态竞争是否存在的可靠性。
- › 以“交易相对人明确表示或者实际不遵守公平、合理、无歧视的平台规则”为正当理由拒绝交易的合理性。
- › 将差别待遇笼统地一概而论的争议性。

# 目 录

- 一、数字时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策
- 五、平台经济领域反垄断指南
- 六、政策建议

## ■ 完善中国数字经济领域竞争政策的建议

紧密结合中国数字经济发展需求和发展阶段设定  
反垄断目标，探索推进包容审慎监管

加强反垄断的经济学分析，增强反垄断规制体系  
对数字经济新问题的适应性

- 中国应主要借鉴美国立法与司法逻辑完善国内反垄断法律法规，参考欧盟执法实践超前布局国际合规进程。
- 从短期来看，对处在发展初期、具有较大潜力的新业态新模式给予适当自治权限，对数字经济重点行业、重点平台的重点问题加强关注。
- 从中长期看，应推动反垄断与数字经济发展同步规划、同步实施。

- 经济学分析能够帮助指引整体执法方向，帮助执法机关理清个案思路，提高执法效率。
- 要进一步将经济学分析融入到反垄断之中，借助经济学建立合适的竞争损害理论，为竞争政策和反垄断执法奠定理论基础。
- 及时吸收新的竞争理论，持续关注数字经济反垄断新议题，针对大数据垄断、算法合谋、初创企业并购、数据封锁等问题尽快厘清逻辑、找到应对思路。

## ■ 完善中国数字经济领域竞争政策的建议

提高反垄断执法方式的灵活性，加强反垄断执法的国际交流与合作

- 以执法探索代替直接立法，在具体的执法环节坚持个案分析，在执法中不断探索灵活、变通的反垄断规则。
- 数字经济全球化浪潮不可阻挡，反垄断执法也将面临更多跨地区、跨国问题。应加强与国际上主要反垄断辖区的交流合作，积极学习欧美国家相关经验，提升我国反垄断执法的国际水平。

加强反垄断专业队伍建设，进一步拓展跨学科、跨领域的合作深度与广度

- 加大在反垄断法执法和公平竞争审查过程中专业人员的比例，扩大反垄断队伍的人员编制。
- 加强反垄断人才培养和支持力度，扩大高校中反垄断和竞争政策相关的法学、经济学专业规模，吸引国外优秀人员回国。
- 鼓励跨领域、跨学科交流，加强反垄断执法部门与经济学家、法学家及外部技术专家的沟通与合作。



## 聚焦“数字经济时代的反垄断”，CMF 宏观经济专题报告发布

昨日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的 CMF 宏观经济热点问题研讨会(第 19 期)于线上举行。百度 APP、新浪财经、网易财经、凤凰网财经、财经杂志、搜狐财经、WIND、中国网等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近百万。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“数字经济时代的反垄断”，同时邀请多位国内政界、学界、企业界经济学家就这一热点问题联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学经济学院教授、数字经济研究中心主任李三希代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告就以下六部分内容展开：

- 一、数字经济时代的竞争特点
- 二、数字经济对反垄断与竞争政策的挑战
- 三、数字经济反垄断与竞争政策的国际经验
- 四、中国数字经济反垄断与竞争政策
- 五、平台经济领域反垄断指南
- 六、政策建议

报告指出，目前数字经济的代表互联网企业规模庞大，发展迅速，市场集中度高，引发了各界持续担忧，数字经济时代的竞争特点则是平台竞争与网络效应，动态竞争与跨界竞争并存，以及数据形成企业在市场竞争中的核心竞争力。数字经济的这些竞争特点也对反垄断与竞争政策的带来了一些挑战，首先是传统相关市场界定和市场势力测度指标在数字经济时代适用性降低，其次是高市场集中度、低于成本定价和排他性协议等垄断行为判定存在争议，还有先发制人的并购、算法合谋和跨界垄断等垄断行为判定存在争议，最后是反垄断执法实践面临诸多挑战。

随后报告总结了数字经济反垄断与竞争政策的国际经验，美国初期的反垄断态度主要为包容宽松，保护创新和消费者福利，其原因是美国力求保持数字经济国际领头地位，结果是实现了数字经济大发展，但促进竞争与保护消费者成果未达预期，而随着国内反

垄断呼声高涨，国际反垄断实践施压，美国当前反垄断态度则明显从宽松转向审慎。相比之下欧盟由于历史惯性和未来目标的共同作用，其反垄断态度则是一贯严苛，追求统一市场和自由竞争，但严苛的反垄断政策对数字经济发展也成为了一把“双刃剑”。鉴于此，我国需关注美欧共同的反垄断政策走势，尤其是持续关注数字经济反垄断新议题和以执法探索代替直接立法。

报告接着梳理了中国数字经济反垄断与竞争政策，由于国家重视数字经济的发展，中国初期反垄断与竞争政策在立法、司法、执法上都表现为包容宽松，因此也收获了不俗成绩，中国数字经济尤其是平台经济取得了大规模发展，但随着国内反垄断转向规范发展，开始争夺国际数字治理话语权，中国当前反垄断态度也从包容宽松走向包容审慎。总的来说，中国反垄断监管整体与美国相似，严苛程度低于欧盟。

报告还评价了近期出台的《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》，认为它的定位是全国第一个针对平台经济经营者的反垄断指南，是我国反垄断进程中一个重大突破。在反垄断实施中具有指引和协助分析的作用，它的目的是要预防和制止平台经济的垄断行为，引导平台经济领域经营者依法合规经营，促进线上经济持续健康的发展。另外该指南有着诸多积极方面，如具有相关市场界定的工具性，突出垄断协议的协调一致实质，详细列举滥用市场支配地位行为，关于经营者集中的两点新突破，再次重申杜绝因滥用行政权力而排除、限制竞争，但目前仍有部分内容有待完善和商榷。

最后报告给出了多方面完善中国数字经济领域竞争政策的建议，一是紧密结合中国数字经济发展需求和发展阶段设定反垄断目标，探索推进包容审慎监管；二是加强反垄断的经济学分析，增强反垄断规制体系对数字经济新问题的适应性；三是提高反垄断执法方式的灵活性，加强反垄断执法的国际交流与合作；四是加强反垄断专业队伍建设，进一步拓展跨学科、跨领域的合作深度与广度。

论坛第二单元，与会嘉宾发表了精彩演讲。

首先，与会嘉宾对数字经济时代下的一些垄断行为和如何判断或者平衡数字经济当中反垄断与数字发展和数字创新的关系展开了讨论。

天津财经大学原副校长于立认为数字领域的反垄断和数字经济发展应该是一致的，而且反垄断措施如果得当反而会促进数字经济和平台企业的顺利发展。但目前数字经济存在行业监管和市场监管有些脱节的问题，行业监管和市场监管需要加强协同，同时要

避免运动式监管。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长毛振华指出数字经济自身的一些特点，如数字经济必需达到一定规模，数据的收集、产生、运用在大型企业内部合一，数据大企业的形成与频繁并购关系密切，隐私保护和反垄断对未来数字经济企业的走势有很大的影响。毛振华还探讨了我国目前是否需要这样一部有力度的反垄断的法律，他认为核心问题是企业目前运作的行为是支持和保护了创新，还是限制或抑制甚至是扼杀了创新，在国家把数据确认为一个生产要素这一重要理论基础出现后，数据、数字经济应该在产权理论和隐私保护的基础上被纳入到监管序列。

上海新金融研究院副院长刘晓春认为反垄断会不会影响数字经济的发展要看我们怎样来进行反垄断，客观的理性的来分析所谓数字经济或者平台的垄断。首先是不能把数字经济和平台简单的合二为一混在一起，其次是有的企业通过自身创新提供了更好的服务，形成了客户更集中的自然垄断，另外是需要区分平台是业务结构上的垄断还是集中度的垄断，是通过数据来进行业务结构上的垄断还是行业的垄断，做好区分后便可以按照常规的反垄断法来进行操作。

中国社科院数量经济与技术经济研究所数字经济研究室主任蔡跃洲指出工业互联网领域主导企业垄断问题值得关注，反垄断是否会抑制数字经济的发展，需要从怎样理解数字经济发展的角度来看。他认为短期内的一些行业的规制和市场监管的加强会在短期内对数字经济规模的壮大产生一定的影响。另外在工业互联网领域，在反垄断过程中能否实现整个产业生态系统大多数企业的共赢，是未来工业互联网和产业互联网推进过程中应该考虑的问题。蔡跃洲还认为反垄断在考虑互联网平台巨头行为影响同类企业的公平竞争的同时，更要考虑整个生态体系中其他企业和主体是否得到公平的对待。

随后，与会嘉宾对当下中国如何对数字经济下的反垄断行为采取规制和应该采取什么样的政策展开了讨论。

于立指出，反垄断法不应采用违法必究，执法必严的执法理念，相关法律也不一定急于细化，反垄断要竞争执法与竞争倡导相结合，执法既要科学又要艺术，科学指严格执法，艺术指重视竞争倡导。于立还提出了几条反垄断加强执法的新思路，一是用新的EBC范式替代传统的SCP范式，二是要提高国务院反垄断委员会的水平和地位，提高权

权威性、稳定性和专业性，最后是创立国际竞争组织，协调各国反垄断法律，争取主导地位。

毛振华认为在数据成为生产要素后，要对整个数字经济、对整个数据链条做一个梳理，明确数据的权益权属，要从产生数据、收集加工整理数据和利用数据整个流程对数据有一个科学的分类并进行对企业利用数据的行为进行监管。另外毛振华强调把数据运用、数据收集和完全以加工整理数据为基础的公司分开，并启用专门的数据监管机构发放牌照，使得数据的收集、运用、加工、整理、销售、服务作为一个专门的业态，从现有的大的公司里面分离出来。

刘晓春指出数字经济下的反垄断要建立在行业监管基础上，一是要开放平台，二是分业分拆，分业监管，三是对一些业务进行风险隔离，四是数据的一系列采集、应用和交易的规则制定问题。

蔡跃洲指出中美欧对数字经济领域的争夺背景下，我国采取的反垄断态度应该在通过监管和规制促进产业发展的时候，更多考虑如何在国际竞争中保持相对优势的地位，要在维护国家安全、数据安全、促进平台企业规模壮大，和促进互联网生态健康成长的两者之间寻求一个更好的平衡。

## 毛振华：针对数据产业特点完善法律法规与监管

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第19期）上的发言

### 一、正确认识数据产业的三大特点

当前数据行业快速发展，同传统的行业大有不同。具体来看，数据行业有如下三个特点：

首先，数据产业具有集聚效应。数据产业以大数据为基础，由于数据的集聚使得数据企业收益更为快速增长，进而企业规模容易快速扩大；然而，一个企业达到一定的规模就容易产生垄断，但是数据行业的新特点导致对其不能像传统垄断企业一样一概而论。

其次，数据产业与用户隐私直接相关。数据的收集、加工和运用多在一家企业内实现。很多数据企业最初都是免费收集数据，并不能直接带来收益，而是通过利用收集的数据发展其他业务产生收益，“羊毛出在猪身上”就是这个道理。但是数据往往涉及到很多商业机密和个人隐私，在发展其他业务时很容易出现泄露隐私的问题，是监管需要重点关注的地方。

最后，数据产业市场易产生垄断。数据产业发展迅速，导致企业未来出现的竞争者很可能不是同业竞争者，进而赢者通吃特点显著，头部效应明显，所以数据行业是并购多发的领域，为此数据行业非常容易产生垄断。“黑暗森林”法则很好的解释了数据行业的发展：在资源有限的背景下，企业会向一切怀疑的地方“开枪”，向有动静地方“开枪”，只要出现其他可能会对自己造成影响的企业，就立马收购或者“消灭”。具体来说，数据行业的垄断有两方面的原因：一方面是资本市场的偏好，大量集资形成资本优势，用不菲的价格收购潜在的竞争对手。这就导致竞争对手不能充分发展，某些技术尚未出现就夭折了，只有少部分技术在被并购后继续发展。另一方面，并购能够对企业赋能，投资给企业带来的效益非常可观。未来监管需加大对数据企业并购的重视程度。

### 二、完善法律法规，从四个方面加强对数据产业的监管

近年来，数据行业在我国快速发展，但相关法律法规远落后于其发展速度。从这点来说，我国的数据行业是在无序和自由竞争的背景下发展起来的，如果相应的法律法规

和监管跟不上数据行业的发展速度，那么将造成严重的后果。根据数据行业的特点，具体应从以下四个方面着手推进相关法律法规的出台，构建相对完善的数据行业监管体系：

首先，构建全流程的数据行业监管体系。数据作为一种特殊的资源，又涉及到个人隐私，所以数据行业的无序运行是非常可怕的。比如，当前基于公众利益实行健康码，收集了我们所有的信息，而且今后健康码必然要进一步应用，作为当前国内最大的数据集合体，是需要重点监管和研究的对象。健康码是出于全国疫情防控推出的，是一种应急手段，但在应急过后，如果还要继续使用的话，政府还有没有这个权利？或者政府能否有把这些数据转移到某些单位的权利？这一点的思考很有必要，但是更为重要的是考虑数据企业的行为。有些企业通过自身的经营优势获取了大量的数据，进而通过这些数据获取收益：一方面，利用这些数据进行横向扩张；另一方面，通过出售这些数据增加利润，但数据是否脱敏不得而知，因为即便未脱敏，也没有相应的监管。由于数据行业的特点，对数据的监管以行业来区分不现实，需要有一个科学的分类，要从产生数据、收集加工整理数据和利用数据三个方面进行监管。首先，对收集数据进行监管意味着数据企业不能无缘无故的收集数据；其次，企业收集数据的方法和技术要有相应的监管；最后，对数据的销售要加强监管，保障数据相关方的利益。未来还需要建立专门的具有发放牌照权利的数据监管机构，使得数据的收集、加工、整理、销售和服务作为一个专门的业态接受监管。

其次，剥离大企业的数据处理机构，构建独立第三方平台，反垄断与科技创新的有机结合。数据行业中的企业非常容易形成垄断。主要是由于数据行业中的大企业可以广泛地收集数据，最后卖给竞争对手，但出售数据并不能真实反映市场的信息，而竞争对手又没有其他的数据来源，所以数据垄断企业客观上有限制竞争对手发展的条件。比如当前做小贷的大型互联网企业，他们会把数据卖给银行，银行基于这些数据开展小贷业务，但很有可能情况就是这些大型互联网企业出售的数据是剔除优质资源的数据。因此，从规模上对数据企业的反垄断并不能解决核心问题，需要对数据产业链进行科学分类，分类的核心就是限制企业的业务范围，禁止数据企业覆盖全产业链。考虑到出台政策应不影响当前业态的发展，一个有效的方法就是剥离大公司的数据收集处理部门。金融业也有过先例，比如香港汇丰银行曾经拥有香港 70%左右的金融客户数据，但在没有相应监管的背景下汇丰并不愿意把数据提供给其他机构使用，因为其他机构使用汇丰的

数据后会提升防风险能力，也就意味着提高了汇丰竞争对手的优势。但后来随着相关法律法规的推动，经过金融监管当局、同业协会的安排，汇丰银行通过参加了征信组织提供这些数据，征信组织把这些数据提供给其他香港金融机构使用，有效的提高了香港整体金融防风险的能力。

再次，要明确数据产权，保护隐私。当前欧美都已经对数据行业的发展有所重视，美国对数据行业的监管是按照此前对传统产业的反垄断条款制定的；欧盟则是基于隐私保护的一些条款，对数据行业限制更大。当前，我国把数据定性为一个生产要素，那么数据作为生产要素就有了权属问题。数据作为一种特殊的生产要素，具有所有权和用益权两重属性，所以不能简单的归企业、个人、收集信息的平台或者使用数据的机构中的一方单独享有。因此数据行业法规体系的建设应在产权理论的基础上，以反垄断和隐私保护为框架，在保护数据所有者权益的前提下，满足数据处理者和使用者的需求，实现多方共赢，促进大数据产业的发展。

最后，要平衡好加强监管与保护创新的矛盾，不能因为加强监管而扼杀企业的创新。近年来我国的数据产业快速发展，而且整个行业已经跨过了初创期，但由于监管跟不上，出现了很多问题。所以监管要及时跟上数据产业的发展步伐，规范数据行业的发展，少走弯路。具体来说，我们需要有机结合美国和欧盟的法律框架，同时根据中国自身的特色制定相关法律法规，推动数据企业得到更全面、更准确的数据，提升这些企业的数据运维水平，提高数据运用的效果，进而使超级企业垄断数据变成垄断行业、变成对其他中小企业遏制的这种情况得到改善。

于立：数字经济时代需加强行业监管和市场监管协同，反垄断措施力度得

## 当将促进数字经济的发展

于立 天津财经大学原副校长

以下观点整理自于立在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第19期）上的发言

### 一、行业监管和市场监管需加强协同

主持人杨教授提出政府监管与创新的关系的问题，非常重要。李三希教授的主题报告做了很多的整理、归纳、提升、对问题的概括都是相当好的，他是这个领域的行家，特别从经济学的角度说得很清楚，提出的问题也很准确尖锐。补充一点，三希教授提到的不少都是反垄断领域行政执法范畴所做的事情，包括最近出台的《指南》也不是司法解释，法院系统做得还不多，当然下一步执法过程中法院会做得更多，这是一个行政执法和法院司法间的衔接问题。

我首先谈谈目前行业监管和市场监管有些脱节的问题。行业监管往往从行业角度出发，容易有自己的山头。市场监管重视市场秩序的建设，它没有自己的山头。行业是条条，像山，容易行业割据；市场是有缝就钻，没缝找缝，更像水，市场配置资源的机制和作用也是这个意思。经济学一个重要原理就是“行业不等于市场”，所以行业监管必须和市场监管结合起来。现实中以网约车为例，网约车是网约和运送两个行业的事情，分别受工信部和交通运输部监管，只从交通运输部的角度看就要限制轴距、车长、车价、速度等等。如果从工信部角度，要看算法和信息服务其他方面的问题。与此类似，数字金融包括移动支付也有同样的问题，一方面有金融属性，另一方面有互联网属性，数字保险、小额信贷本身就不全属于传统的金融行业领域，又加上了数字和互联网方面的特征，网络平台上的小额信贷弥补了这部分的金融供给不足，等于创造了新的市场形态和新的行业，如果用传统思维限制这些新行业就容易为人所诟病，也会阻碍创新。

现在有些平台公司和企业确实在数据利用方面、限制小企业的发展方面有些不当行为，与国外的同行相比，科技创新和基础研究也不足，这从市场监管或反垄断入手是没有问题的。但要注意的是，如果行业监管用老办法、旧思维来监管新经济、新行业可能会阻碍创新。因为网约车服务、移动支付、网络金融等都是新行业，也是新市场。因此

行业监管和市场监管之间应该衔接，否则就要担心会出现不当的干预和政策调整，引起一窝蜂的运动，最后阻碍了数字经济的发展，陷入了欧盟所走过的老路。欧盟的选择和欧洲的历史传统、人文习惯是一致的，但如果中国经济也那样做，我们是承受不了的，尤其是在当前的国际形势和疫情情况下，这是我非常担心的事情，但愿我这种担心不会出现。

## 二、反垄断措施力度得当促进数字经济发展

对于杨教授的关于反垄断与数字经济发展和数字创新的关系问题，我认为数字领域的反垄断（或市场监管）和数字经济发展应该是一致的，而且反垄断措施如果得当反而会促进数字经济和平台企业的顺利发展。在标准产业分类中，国家统计局使用的《标准行业目录》中，互联网金融还不属于“互联网信息服务”行业、网络金融也不属于“互联网平台”，而是标注属于金融行业。但是按照2017年出台的标准行业目录，金融领域没有列出数字金融这些类，属于“两不管”，现在工信部门管不着，金融部门又按传统金融思维进行监管，让人担心没有被单独列出的行业在监管上就没有独立的部门或者综合部门做这件事情。数字经济和平台服务的重要特点就是跨行业和网络化，这是市场特别是相关市场的概念。现在解决互联网金融、平台经济反垄断问题应该以市场监管为主和反垄断为主，而不是以行业监管为主，这是非常重要的事情。国务院也出台了一个关于老年人适应智能社会发展的文件，这是非常好的，态度应该非常明确。从发展的角度上讲，落后就要淘汰，不能为了保护既得利益阻碍商业模式和科技创新。但同时要救济弱势群体，“淘汰落后”和“救济弱势”并行不悖，但后者主要是政府和社会的事，不是企业的主业，虽然从企业社会责任角度也不能毫不顾及。市场监管一方面要保护消费者，另一方面要维护公平竞争秩序，打破行业封锁。这两方面工作和措施得当，可以促进数字经济和整个经济的健康发展。

## 三、数字经济反垄断执法有其新特征

首先我强调一个观念，社会上很多专业人员包括很多人都有一个错误的想法，反垄断法就是“违法必究，执法必严”，这种想法是不对的。反垄断法是高悬之剑，重在威慑。这和其他的一些法律是不一样的。比如民法执法是“民不举，法不究”；行政执法是“民不举，法也究”；发现的问题对宏观经济和对社会有重大影响，不举也究。但总体来讲，社会上出现的垄断问题和案子，能够立案和执法的只占很小的一部分，不少还

是采取和解和承诺改正的方式。数字经济发展中有许多法律问题目前还看不准，如数据要素的产权属性与收益、隐私保护、相关市场界定、零边际成本、网络外部性与规模经济等，因此在一定时期“包容审慎”也许恰是良策。“违法必究、执法必严”不是反垄断法的执法特征，这是我想说的第一点。

其次是相关法律不一定急于细化。美国没有修改那么多的法律，但那些法律对指导现在的反垄断执法，也没见得耽误什么。现在社会上存在一个现象，一出现什么问题，马上就要出台法律。要知道，法律总是滞后的，反垄断执法很多情况下不是“当然违法”，而是要采取“合理推定”原则。所以，很多时候它解决不了急病，除了有“市场失灵”和“政府失灵”，在法律界还有一个“法律失灵”的问题，不要对法律执法期望过高。

反垄断要竞争执法与竞争倡导相结合。从社会文化的角度讲，过去的经验包括现在的做法告诉我们要竞争执法与竞争倡导结合起来。很多时候竞争执法只是竞争政策的一小部分，反垄断执法部门——市场监管部门应该把竞争倡导规范化、常态化，这才是我们很重要的一个方面。当然我不反对反垄断法继续修订、继续科学执法，包括经济分析和法律分析往前推进，这些我都完全赞成，但是我非常强调一定要加强竞争倡导。过去我们不是没做，包括李三希教授谈到那么多案例，有些案例一看就知道了，有些案例是几年前就启动调查了，有些是撤销了。而且经营者集中的案件比较多，垄断协议和滥用市场支配地位的比较少，行政执法的比較快，法院司法比較滞后，这是反垄断法本身的法律特点所决定的。所以，我非常强调竞争倡导的重要性。在 OECD 国家和市场发达国家，都非常重视竞争倡导。竞争倡导包括两大部分，一个是行业分析，一个是市场研究。竞争执法包括两大部分，一个是市场调查，一个是反垄断执法。所以，我们把前两部分作为常态化是非常重要的。竞争倡导至少要包括这样一些内容，过去我们没有明确，在现在的形势下应该明确了。比如说在适当的时机表示反垄断机构对某些行业和某项事情的关注，或者重点关注，这都可以；二是可以组织市场研究、发布研究报告，对某个领域和某个市场的竞争情况要研究一下，发表一条意见，但不是正式执法；还可以组织行业指导座谈会，过去市场监管总局做过一些，这是非常好的，也可以组织专题性的学术讨论会，大家发表意见，组织专家专门发表个人意见；严重的时候可以再升级为约谈，出台白皮书。所以，竞争倡导的范围非常多，方法也非常多，可以避免不能及时执法或执法不当的情况出现。企业在竞争倡导过程中会自觉的自己掂量一下，要不要冒这个险

去违法，既然明知政府部门和监管部门重点关注，是不是就应该小心点。所以，反垄断执法既要科学又要艺术，科学要严格执法，艺术要重视竞争倡导，这两者是非常重要的组成部分。在竞争执法方面，可分几大步骤：正式立案、调查取证、听证辩护、处罚。处罚里面还有行为禁止、承诺整改、没收违法所得、行政罚款、依法赔偿、刑事处罚等等，这些处罚要提出一个概念，要优化处罚结构，有的时候可以“单一处罚”，有的可以“数罪并罚”，也可以有所侧重，对不同的行业，不同的时期，不同的行业的作用大有不同，这是非常值得重视一件事情。

#### 四、反垄断加强执法的新思路

我提出一个加强执法新的思路。产业经济学包括产业组织过去的结构-行为-绩效（SCP）范式有点过时了，由于其对市场结构和相关市场的界定在很多方面都有问题，所以在新经济情况下和数字经济条件下有的不能再用。所以我们研究发明了一个EBC范式，替代SCP范式。E是实体，B是业务，C是行为，把实体-业务-行为构成“三位一体”，依次递进执法，这种做法和刚才三希教授提出的VIE的做法也是一致的。不能说这个企业市值多少就是垄断，市值不等于销售收入，销售收入不等于利润，问题太多了，不能那么外行武断。所以，EBC范式可以作为未来反垄断执法的一个范式。

另外还有一条，我们要提高国务院反垄断委员会权威性、稳定性和专业性。目前它是行政执法中最高权力机构，但做过的重要事情很有限，当然可能是当无名英雄了，市场监管总局在前台，它在后台。这个委员会有一个不足之处，就是委员不固定，十多个部委部长或副部长一调整了马上就变，这些委员有一些不具备反垄断法的专业性，他们在自己的业务领域，比如发改委、银行、知识产权等领域是合格的领导和专家，但在反垄断领域不一定是行家，专业性不够。稳定性不够和专业性不够就会导致权威性不够，所以我们发挥市场配置资源的决定性作用，同时也要发挥竞争政策的基础地位，要对其他部门的法律法规进行公平竞争审查的时候，反垄断委员会的作用就非常重要，但目前还未达到要求。所以我非常提倡发挥国务院反垄断委员会的权威性、稳定性和专业性。

最后还有一条，争取创立国际竞争组织（ICO），以协调各国反垄断的立法和执法。当国际上尤其是美国和其他国家出现问题时，现在的WTO已经失去了部分以往的功能，本来WTO在解决贸易争端方面还有些建树，但最近也不奏效了。它在反垄断法的国际协调层面没做太多工作。所以我倡导，也向国家有关部门提出一个建议，中国要积极倡导

主动参加反垄断法或竞争政策的国际协调，甚至提供条件，争取把总部设在北京，设立一个国际竞争组织 ICO，取代 WTO 的一部分功能。我国积极倡导做这件事情，提供帮助，保护我们自己的利益，也维护全世界的公平竞争，这是非常重要的。最近加入东亚地区贸易协定里面也有很多针对国有企业的条款，有的涉及到反垄断，欧盟的“单一经济体”原则，“竞争中性”原则也是这样。反垄断执法或者竞争政策的国际协调是我们下一步要重点防范或者重点关心的领域，所以建议中国政府积极倡导，主动承担义务，把重要的共同发展规律和我国自己的利益诉求结合起来，成立这么一个组织是非常必要的。

## 刘晓春：数字经济时代的反垄断要建立在行业监管基础之上

刘晓春 上海新金融研究院副院长

以下观点整理自刘晓春在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第19期）上的发言

### 一、反垄断会不会影响数字经济的发展？

对于这个问题不能简单的说一定影响或一定不影响，问题的关键在于我们怎样来进行反垄断，要客观的理性的来分析所谓数字经济或者数字平台的垄断。

首先，不能把数字经济和平台简单的合二为一，混在一起讲。单纯强调数字经济的特点，认为最好宽容、不要反垄断，这可能会出现一些偏差，所以首先要把问题搞清楚。我认为平台的集中度或市场占有率不是一个大问题。从平台的角度来讲，今后我们建设数字中国和数字社会，会在不同的领域、不同的场景、不同的行业形成更多的公众平台，而平台的特点正在于它是集中的，才能发挥它的优势，所以不能把平台的集中度简单当作是一个垄断。

平台之所以会集中，一方面是企业自身创新提供了更好的服务，形成了客户更集中的现象。另一方面也是因为人的行为特点或规律，我们的某些活动希望在一个相对集中的平台上进行，比如说支付。如果我们不在一个平台上，互相之间是没有办法实现支付的。所以，如果大家都要互相支付的话，一定会集中到某一个平台或者两个平台上。现在支付宝之所以产生集中，不是因为他们当初有多么宏大的理想，只是因为当时我们的银行信用卡互相之间不能实现支付，这样造成了网上交易不那么顺畅，电商的好多买卖做不起来，逼着淘宝没办法才做了支付宝。所以支付宝不是自己想出来的，而是当时的银行卡之间没有办法互相支付，他们才要搞一个能够连通各家银行账户的平台。像这一类平台集中是很正常的，也是人的行为习惯造成的，简单的要把他们去拆开，要把这种垄断打破，我觉得是行不通的。我们要客观的、理性的来看待一些平台的集中度问题，或者市场占有率大的问题。

第二，现在所谓的数字经济当中的垄断或平台的垄断关键是两个问题：一是通过平台来进行业务结构上的垄断，而不是集中度的垄断；二是通过数据来进行业务结构上的垄断或者行业的垄断，这才是最重要的。举个简单的例子，比如浙江的义乌小商品市场，它提供了这么一个市场，它也有各个商户的信息，但是它并没有利用小商品市场的资源

去自己做其他各种各样的业务，它允许银行进来，允许商户进来，允许保险公司进来，也允许饭店进来，但是它自己不去经营这些东西。所以说平台垄断是利用平台做了很多不是平台该做的事，或者是通过平台垄断了其他的业务，这种垄断是现在我们遇到的比较大的一个问题。

此外，大家都比较关注平台利用数据来进行跨业的垄断。这是平台垄断的第二方面的表现。

如果把上面这两个垄断问题解决好了，我觉得其他的一些问题，比如并购等都可以按照常规的反垄断法来进行操作。

## 二、数字经济下的反垄断要建立在行业监管基础上

数字经济中的一些垄断行为，主要是平台垄断和市场垄断，这是新生事物，我们要反垄断，但反垄断也是建立在行业监管的基础上，具体包括四方面：

一是要开放平台。现在之所以平台在垄断，是因为它不开放。科技公司建立平台的同时要求方方面面向它们开放数据，所谓的打通信息孤岛，但这些平台最后自己本身变成了信息孤岛，这是非常有意思的一个现象。正因为如此，才产生了平台的垄断问题。所以，反平台垄断，首先要让平台开放，平台应该向所有相关的机构和行业开放。平台机构不能把平台上的客户都当成是平台所有的客户。举个简单的例子，你去理发，当你理发之后在支付的时候，比如你用支付宝或者银行卡支付，这时你同时也是银行的客户或者是支付宝的客户，不能因为你在理发店，就说你只能是理发店的客户，支付就必须由理发店给你做。所以，平台客户在平台上面进行商品交易的时候，它可能需要银行的服务，可能需要保险的服务，也可能需要物流公司的服务，那么这个平台对这些行业都应该是开放的，包括平台的开放，客户相关数据的开放。当然，我们也不排斥这个平台企业本身也要做这些业务，但这些业务中有的你必须申请牌照，有了资格才能去做。但即使平台自己也做这些业务，不能说你自己做了就不允许别人做。自己做相关的业务，同时也要开放给同业做这类业务，并且应该是公平地与同业在平台上竞争。这是反垄断需要监管的。再举一个例子，比如电信运营商有三个、四个，如果说相互之间电话是不能打通的，最后大家都会集中到某一个运营商身上去，这就是垄断了。但现在的情况是互相能打通，能打通的情况下才能够互相竞争。所以，在整个电信通信平台是开放的，不同的运营商共同参与，就没有垄断问题。所以，因为数字经济条件下，各类平台会越

来越多，平台有它的集中、集群特点，在保持这个特点的同时，平台必须要让它开放，平台不能变成封闭的，不能对另外的行业进行封锁和排斥，同时也不能把客户简单的看成是自己的客户，客户的不同需求是面向不同的服务提供者的，平台就要向不同的服务提供者进行开放。这需要有一系列的制度，不仅仅是反垄断的问题。

二是关于拆分的问题，我觉得应该是分业拆分。不能因为集中了就要拆分，而是作为一个集团，一家公司不同的业务应该分拆，特别是有些业务需要专业监管，更应该分业分拆。这里牵扯到金融业务，像金融业务等这些业务应该是分业的，不能混在一起综合经营，应该要分业分拆，分业监管。

三是在分业分拆监管基础上，要对一些业务的风险进行隔离。再举个简单的例子，比如银行内部的交易室，做外汇买卖、做债券交易等业务，这个交易室与银行的其他部门是需要物理隔离的，信息也是要隔离的。其他部门人员，包括行长是不能随便进去的。同样一支债券，对公客户部门可能是投资而持有，交易部门进行交易也持有，但是这两个部门之间对同一个债券是不能互通信息的，否则就是违反关联交易的规定。所以我们对这些公共平台包括一些数据怎样进行风险的隔离、业务隔离、数据隔离等，要有制度规定。只有具备一系列的行业管理制度，再配套反垄断的制度，反垄断才可能是有效的，单纯讲反垄断不一定能够做到位。

四是数据的一系列采集、应用和交易的规则制定问题，这个刚才毛教授也讲了很多，我这里不展开了。

## 蔡跃洲：数字经济反垄断应当兼顾“安全”与“发展”

蔡跃洲 中国社科院数量经济与技术经济研究所数字经济研究室主任

以下观点整理自蔡跃洲在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第19期）上的发言

### 一、互联网生态系统中主导企业的垄断和剩余索取问题值得关注

反垄断是否会抑制数字经济的发展，需要从怎样理解数字经济发展的角度来看。如果我们仅仅将数字经济的发展理解为数字经济规模的壮大，我认为短期内的一些措施，包括行业的规制和市场监管，确实会在短期内产生一定的影响。

但从另外一个角度来讲，数字经济发展的目的是什么？我认为数字经济发展更多的要赋能中小企业，惠及更多的消费者。从供给侧角度来讲，这符合十九大所提出“质量变革、动力变革、效率变革，提高全要素生产率”的要求；从需求侧角度来讲，就是要满足人民日益增长的对美好生活的需要。这些应该是我们发展数字经济的目标。结合数字经济发展的上述定位，我们如果对滥用市场优势地位，特别是数据优势榨取剩余价值的垄断行为进行规制监管，不仅不会阻碍数字经济的发展，反而可能会对数字经济的健康发展起到积极的促进作用。

今天主报告里讲到的平台企业更多是消费互联网领域的平台互联网企业。事实上，最近我们做了一些关于加速推进的工业互联网的调研，发现制造业和工业互联网领域也存在着不正当竞争行为。消费互联网领域，平台企业是连接商户和消费者，在整个消费服务生态中占据绝对的主导地位。在制造业领域，围绕枢纽型企业，往往也会形成了一个庞大的产业生态体系。通常，主导企业或者枢纽企业推动建设工业互联网平台，将产业链上下游企业全部接入到平台上，形成了一个产业生态系统。在产业生态系统中占据核心地位和主导地位的企业，它的行为会直接影响到产业链上其他企业能否享有公平发展的机会。现实中，生态系统中的主导企业利用优势地位，将剩余索取权最大限度控制的情况时有发生，这显然不利于整个产业生态体系的健康发展。十九届五中全会提出的二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标包括“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障”。

为此，数字经济时代的反垄断，不仅要考虑互联网平台（巨头）的行为是否影响同类企业的公平竞争，更要考虑巨头的行为是否会影响到生态体系中其他企业和主体的公

平发展，能否实现整个产业生态系统大多数企业的共赢。未来的监管和规制，需要行业主管部门和市场监管部门共同配合，对数字经济领域特别是围绕互联网平台形成生态体系中处于主导地位的企业行为及时跟进、认定并进行相应干预，以利于整个生态体系的健康发展。

## 二、数字经济领域中美欧激烈争夺背景下，安全因素也是反垄断中的重要考量

从2018年4月中兴事件以来，中美贸易摩擦逐步演变成科技战，演变成大国之间的博弈。在这种大的博弈背景之下，中国和美国、欧盟在数字领域的竞争表现非常激烈，竞争的核心我个人感觉是围绕数字经济市场的争夺和数据资源的争夺。

美国因为科技实力强，新一代信息技术的商业化应用起步早，所以它的互联网企业在全世界用户非常多，美国政府在数据保护和跨境数据流动方面对外也非常强势，实施的所谓长臂管辖原则本质上是非常霸道的。欧盟因为市场分割，没有培育出大的互联网企业巨头，所以在数据保护和跨境流动方面非常严格，其出台的《通用数据保护条例》(GDPR)很大程度上也是一种自我保护。当然这两者之间有一个内生性的问题，正因为它自己发展的不好才会更严格的保护，但更严格的保护又限制了它自己的发展，最后的结果是欧盟在数字经济领域相对中国和美国处于比较弱势的地位。

中国更多是凭借国内超大规模市场的优势培养出阿里、腾讯、京东、字节跳动等若干世界级互联网公司，但本土数字企业在“走出去”方面总体还不是特别成功。当然，也有个别优异的企业，像抖音/TikTok确实成功走出去，受到全世界追捧，但它成功后又受到国外政府的排挤，特别是像美国政府这样强势的打压。从国际竞争视角看，未来国内的数字经济反垄断应该采取什么样的措施和力度，某种程度上还要取决于大国之间的博弈。

在五中全会公报中，多次提到要统筹安全与发展，“安全”被放到了比以往更重要的位置。未来竞争和反垄断部门在对待互联网公司，特别是本土平台企业，包括消费互联网平台和工业互联网枢纽型企业，对这些企业实施监管时，还应当考虑国际博弈背景，考虑国家产业安全和数据安全等问题。在关注怎样通过监管和规制促进产业发展的时候，还要更多考虑我们能不能在数字经济国际竞争中保持一个相对优势的地位。为此，我们在实施监管和规制时，要着眼于国际竞争和国家安全，考虑如何保持本土互联网公司规模实力和竞争力；维护和提升本土互联网企业的规模实力，我国的数据安全和产业安全

就有了更多的保障。与此同时，从国内数字经济发展角度来看，我们最终发展的目的是惠及互联网生态系统的每一个参与主体，包括众多中小企业和广大消费者，赋能更多中小企业/商户，并让更多消费者得到实惠。为此，面对在生态系统中处于主导地位的平台企业或枢纽性企业，我们的反垄断措施就要在“维护国家安全、数据安全、促进平台企业规模壮大”和“促进互联网生态健康成长”这两者之间寻求一个更好的平衡。



把脉中国经济 传递中国声音  
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层  
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,  
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,  
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：<http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号：

