

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：宗良 叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
审稿人：宗良
联系人：叶银丹
电话：010 - 6659 6874

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

平台经济反垄断的最新趋势、 特征及建议*

近年来，在全球数字经济、平台经济快速发展的同时，也催生了互联网科技巨头垄断行为。针对这一现象，包括欧美、中国在内的主要经济体纷纷开展相关领域的反垄断行动。2021年2月7日，《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》（简称《指南》）发布，旨在预防和制止平台经济领域垄断行为，促进平台经济规范有序和创新健康发展。未来，建议规范平台公司业务范围，创造公平竞争的市场环境；从保护消费者权益出发、以技术中立的态度，完善平台经济反垄断监管；通过征收数字税等方式，使得数据创造的部分价值能够反馈社会；处理好创新与反垄断之间的关系，促进科技企业回归到以科技创新为核心的发展路径；加强反垄断国际合作，推出权利与义务更加平衡的数字规则标准。

我国货币市场基准利率探索历程、问题及建议

近年来,在全球数字经济、平台经济快速发展的同时,也催生了互联网科技巨头垄断行为。针对这一现象,包括欧美、中国在内的主要经济体纷纷开展相关领域的反垄断行动。2021年2月7日,《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》(简称《指南》)发布,旨在预防和制止平台经济领域垄断行为,促进平台经济规范有序和创新健康发展。未来,建议规范平台公司业务范围,创造公平竞争的市场环境;从保护消费者权益出发、以技术中立的态度,完善平台经济反垄断监管;通过征收数字税等方式,使得数据创造的部分价值能够反馈社会;处理好创新与反垄断之间的关系,促进科技企业回归到以科技创新为核心的发展路径;加强反垄断国际合作,推出权利与义务更加平衡的数字规则标准。

一、欧美及中国的平台经济反垄断最新动向

近年来,在数字经济浪潮下,平台类科技公司“一家独大,赢家通吃”的商业模式更加突出,马太效应十分明显。2009年,全球市值前十大公司主要是石油公司和银行,而2019年市值前十家中有七家是互联网企业,分别为微软、苹果、亚马逊、谷歌、脸书、腾讯和阿里巴巴。当前,谷歌拥有大约90%的互联网搜索市场;脸书占据了全球三分之二的社交媒体市场;亚马逊在全球在线零售活动中占近40%的份额;中国App前十名中,腾讯系占四席,阿里系占三席;阿里巴巴拥有中国电子商务市场近60%的份额;微信支付与支付宝占中国移动支付市场90%以上的份额。对此,近几年,主要经济体掀起了一股对科技巨头展开反垄断调查的浪潮。

(一) 美国频繁对科技巨头展开反垄断调查

美国在1890年颁布了第一部反垄断法《谢尔曼法》,由此奠定美国反垄断法律体系的基础。1914年5月通过的《克莱顿法》更加注重预防垄断,是对《谢尔曼法》的补充。这两部法律和《联邦贸易委员会法》及相应修正案作为美国联邦层面的反垄断

成文立法，在随后一个世纪里，在美国标准石油、美洲铝业公司、IBM、AT&T 和微软公司五个著名反垄断事件处理中发挥关键作用。

2019 年，美国众议院开始调查谷歌、脸书、苹果、亚马逊四家科技公司的垄断行为。2020 年 7 月，美国国会召集这四家科技公司举行反垄断听证会。随后，美国国会众议院司法委员会反垄断小组委员会发布了《数字市场竞争调查报告》（简称《报告》），指出这四大科技巨头存在垄断行为，阻碍行业的创新与发展，损害消费者利益，应该对其实施更严格的监管并对其实行“结构性分离”，比如强迫企业拆分或者调整业务结构、禁止其经营与自己已经占主导地位的类似业务等。同时，《报告》还提出应把持续收集和滥用消费者数据作为认定企业在互联网相关市场具有市场力量的重要指标。2020 年 10 月，美国司法部与佛罗里达等 11 个州联手对谷歌提出反垄断诉讼。随后，美国联邦贸易委员会和 48 位州检察长也对脸书提起反垄断诉讼。

（二）欧洲对数据及科技巨头加强监管

为了确保欧共同体内部竞争制度的公平，鼓励人员、资本、商品、服务的自由流动，早在 1957 年德国、法国等六个欧洲国家就签订了《欧洲经济共同体条约》，推动了鼓励竞争法规的形成。针对数字经济的快速发展，以及由此催生的科技巨头凭借数据优势造成的垄断现象，2020 年，欧盟推出《数字服务法案》及《数字市场法案》草案，旨在规范数字市场秩序，限制科技巨头的不正当竞争行为。针对从不同服务里整合用户的个人信息，在平台上优待自家产品和服务，利用平台商家产生的数据开发竞争性服务以及令用户无法卸载平台预装应用等违规行为，《数字市场法案》草案提出了严厉的惩罚措施，罚金最高可达年营业额的 10%。此外，对于有“系统性不合规行为”的平台，欧盟监管者可能会采取针对公司“结构层面”的整治措施，其结果可能导致科技巨头的欧洲业务被拆分。此外，欧洲还通过调整税收等方式规范数字市场的秩序，例如，2020 年英国开始对脸书、谷歌、亚马逊等企业征收数字税。

（三）中国加大对平台经济反垄断力度

与欧美相比，我国反垄断立法起步较晚，1980年国务院发布的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》是我国关于保护市场竞争的第一部行政性法规。2008年起我国开始施行《反垄断法》，进一步预防和遏制垄断行为，保护市场公平竞争地位。

2020年以来，随着全球科技领域反垄断浪潮的兴起，以及国内数字经济、平台经济等行业的蓬勃发展，中国对相关领域的反垄断力度持续加大。2020年1月国家市场监督管理总局发布《〈反垄断法〉修订草案》，将关于互联网行业反垄断相关内容写入其中；11月发布的《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》进一步对不公平价格行为、限定交易、大数据杀熟、先杀对手再提价、不合理搭售等情况进行了明确界定。12月，中央经济工作会议首次提出强化反垄断和防止资本无序扩张，并明确“完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范”“加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为”等。同月，国家市场监督管理总局根据举报，依法对阿里集团控股有限公司实施“二选一”等涉嫌垄断行为进行立案调查，对阿里、阅文、丰巢未依法申报违法实施经营者集中案作出顶格处罚，三家企业各被罚款50万元。

2021年2月7日，国务院反垄断委员会发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》（简称《指南》），旨在预防和制止平台经济领域垄断行为，促进平台经济规范有序和创新健康发展。《指南》主要明确了以下三方面的内容。

一是强调《反垄断法》及配套法规规章适用于所有行业。明确了《反垄断法》对各类市场主体一视同仁、公平公正对待，互联网经济和平台经济不是法外之地，线上经济活动同线下一样，也需要建立规范、有序的市场秩序。

二是明确了大数据杀熟可能构成滥用市场支配地位差别待遇行为。《反垄断法》禁止经营者滥用市场支配地位，无正当理由对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇。《指南》明确了构成差别待遇可以考虑的因素，其中包括平台经济领域经营者基于大数据和算法，根据交易相对人的支付能力、消费偏好、使用习惯等，实行差异性交易价格或者其他交易条件。

三是明确了“二选一”等行为可能构成滥用市场支配地位限定交易行为。《反垄断法》禁止经营者滥用市场支配地位，没有正当理由限定交易相对人只能与其进行交易或只能与其指定的经营者进行交易。关于构成限定交易行为的标准，《指南》明确了平台经营者要求平台内经营者在竞争性平台间进行“二选一”或者其他具有相同效果的行为构成限定交易行为。此外，平台经营者通过屏蔽店铺、搜索降权、流量限制、技术障碍、扣取保证金等惩罚性措施实施的限制，因对市场竞争和消费者利益产生直接损害，一般可以认定构成限定交易行为；平台经营者通过补贴、折扣、优惠、流量资源支持等激励性方式实施的限制，如果有证据证明对市场竞争产生明显的排除、限制影响，也可能被认定构成限定交易行为。

由此可见监管部门对大型平台类科技公司加强监管与反垄断的决心。短期来看，反垄断的强力措施可能会使互联网巨头的增长速度有所放缓。但长期来看，反垄断能为平台上的中小微企业以及行业内孵化期的初创企业提供更加良好的发展环境，使互联网企业从价格补贴、赢者通吃的野蛮发展模式回归到依靠科技创新发展的正轨，使我国互联网行业孕育出更多有过硬技术实力和突出创新成果的企业。

二、平台经济反垄断的主要特征

（一）“用户创造价值”是平台类科技企业的典型特征，平台经济反垄断的重点是平台类科技企业数据资源收集与滥用带来的不公平竞争

大型平台类科技企业构建的数字服务平台、算法技术以及从平台获取的用户数据构成其重要的盈利来源和竞争优势。数字服务平台的建立方便了大型平台类科技企业利用其综合性的数字服务平台收集大量的用户数据。同时，平台类科技企业往往还通过其公司旗下或者母公司集团内的不同应用，为用户提供的全生态链的服务，从而全方位地收集用户信息。然后运用大数据分析等技术手段，洞察用户的特征、习惯、需求和偏好，更好地感应市场变化，调整竞争策略，为客户提供更加精准的定制化服务，

从而加强企业的市场竞争优势。这种简单地依靠用户数据设置竞争壁垒、阻碍新竞争企业加入的行为不利于平台经济的健康持续发展。

同时，数据的获取、处理和利用也可能带来一些问题。一是科技公司借助其对数据的掌控，在监管缺位时进行伪创新，导致用户数据的滥用，巩固公司在行业内的优势地位。二是公司垄断数据获取途径，形成实质上的垄断，阻碍行业公平竞争。三是大型科技公司作为平台中介，借助平台及数据优势，使得其他企业不得不与平台合作，在数据、流量来源方面无法摆脱对其的依赖。

因此国际上关于平台经济反垄断及监管的核心内容便是平台类科技企业数据资源的获取和利用。美国国会众议院司法委员会反垄断小组委员会发布了《数字市场竞争调查》与欧盟发布的《数字服务法案》及《数字市场法案》草案中均提到科技巨头基于对用户数据的收集与滥用将导致不公平竞争的现象。此外，《数字服务法案》及《数字市场法案》草案还强调了大型平台基于商家产生的数据开发竞争性服务的行为涉及垄断性质。这都体现了大数据搜集与滥用带来的不公平竞争是针对平台类科技企业反垄断的核心内容。

(二) 平台经济反垄断需打破科技公司形成的垄断性生态圈，创造更加公平的竞争环境

平台经济的发展以及技术的创新催生出一些新型垄断行为。大型平台类科技公司往往不仅在细分领域中占据不可撼动的市场地位，而且通过收购、战略投资、商业合作等方式，扩展进入互补或关联领域，形成以科技和数据为支撑的垄断性生态圈，并

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_18029

