

平台经济与竞争政策观察 (2020 年)

中国信息通信研究院政策与经济研究所
2020 年 5 月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院政策与经济研究所，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院政策与经济研究所”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前 言

平台经济是推动经济增长的新动能，数字平台作为平台经济的微观基础，展现出了强大的生命力。随着数字平台规模的不断扩大，平台竞争成为政策监管的核心领域。聚焦平台竞争议题，准确把握全球数字平台竞争政策发展的总体趋势，是保障平台经济高质量发展的基础，对研究平台经济发展、完善平台政策体系具有重大实践意义。

2019 年，全球平台经济保持快速增长态势，全球市场价值超 100 亿美元的数字平台企业达 74 家，价值总额达 8.98 万亿美元，同比增长 41.8%；美国和中国分别以 35 家和 30 家的数量绝对引领，但规模差距明显，美国仍有较大领先优势。从国内看，过去 5 年是我国平台经济大规模发展的时期。截至 2019 年底，我国市场价值超 10 亿美元的数字平台企业达 193 家，比 2015 年增加了 126 家；市场价值总额达 2.35 万亿美元，较 2015 年底增长了近 200%。新冠肺炎疫情爆发以来，数字平台开创的新技术新业态新模式，体现出较强的适应能力，在一定程度上缓解了经济下行趋势。

平台经济在为全球发展注入巨大活力的同时，由其引发的竞争争议也持续发酵。特别是针对谷歌、脸书、亚马逊、苹果等数字巨头的反垄断调查此起彼伏，如何重新理解数字市场，营造一个公平有序的竞争秩序成为各国竞争政策改革的重要方向。从全球监管态势来看，2019 年欧美主要国家针对数字平台的监管呈现趋严态势。欧盟继续保持高压态势，欧委会完成谷歌反垄断执法第三案，德、英、法等国

也频频主动出击，并尝试将隐私保护、平台规则透明化、数据安全等更多因素纳入反垄断监管范畴，对全球数字平台反垄断监管形成重要示范作用。2019年以来，美国针对数字平台的反垄断监管态度发生较大转向，同时开启了针对四大数字平台的反垄断调查，从传统上以私人诉讼为主的较为宽松的市场监管转向更多带有行政监管意志的反垄断执法调查。与欧盟监管意志明确，旨在维护本区域数字市场公平竞争环境不同，美国国内对数字平台的反垄断监管仍存在较大分歧，态度转变主要受其国内经济、社会和政治分化的影响。特别是美国国内经济结构不平衡的问题，如贫富差距拉大、制造业萎靡、失业率上升等，导致不满情绪日益增长。

从全球监管实践看，数字平台的特殊性引发了一系列反垄断监管的新议题，包括数字平台的非中立行为、早期并购、对数据的使用等都引起了反垄断执法机构高度关注。如何提升数字平台规则的公平性和透明度，探索并购审查新标准与竞争损害新理论，创新数据影响的评估方法等已经成为各国数字平台反垄断监管创新的重点。

未来，平台经济发展和竞争政策趋势处于动态变化之中。综合运用科学的研究方法，注重分析数字平台发展的新特征，持续跟踪平台竞争的新议题，准确判断竞争政策新趋势是研究我国平台经济发展的重要方向。

目 录

一、平台经济发展态势.....	1
（一）全球平台经济发展态势.....	1
（二）我国平台经济发展态势.....	5
二、平台崛起引发反竞争忧虑.....	9
（一）谷歌：在线广告市场.....	10
（二）脸书：并购和数据驱动.....	11
（三）亚马逊：自我优待.....	12
（四）苹果：封闭生态.....	13
三、全球主要国家数字平台竞争监管态势.....	14
（一）欧洲持续加强数字平台反垄断监管.....	14
（二）美国对数字平台反垄断监管由宽松转向审慎.....	19
（三）中国大力推进数字平台竞争规则建设.....	23
四、数字市场反垄断监管重要议题.....	26
（一）数字平台非中立行为成为监管焦点和难点.....	26
（二）初创公司并购审查提上反垄断日程.....	28
（三）数据集中对竞争的影响仍具有不确定性.....	31
五、平台经济发展趋势与竞争政策展望.....	32

一、平台经济发展态势

（一）全球平台经济发展态势

平台经济是生产力新的组织方式，是经济发展的新动能。2019年全球平台经济继续保持快速增长态势。一方面，头部平台发展势头强劲与新平台快速成长并行；另一方面，中美两国继续引领全球平台经济发展与美国优势扩大并存。

全球平台经济保持快速增长态势。根据中国信通院监测（图1），截至2019年底，全球市场价值¹超100亿美元的数字平台²企业达74家，价值总额达8.98万亿美元，同比增长41.8%。其中，TOP10的头部平台企业对增长的贡献达75.5%，是带动平台企业价值增长的主要来源。值得关注的是，从企业数量看，2019年新增加了15家价值超百亿美元的平台企业，成为推动平台经济成长的新的重要来源。

¹ 包括上市企业市值和非上市企业估值。

² 基于数字技术，具有双/多边市场特点的平台。

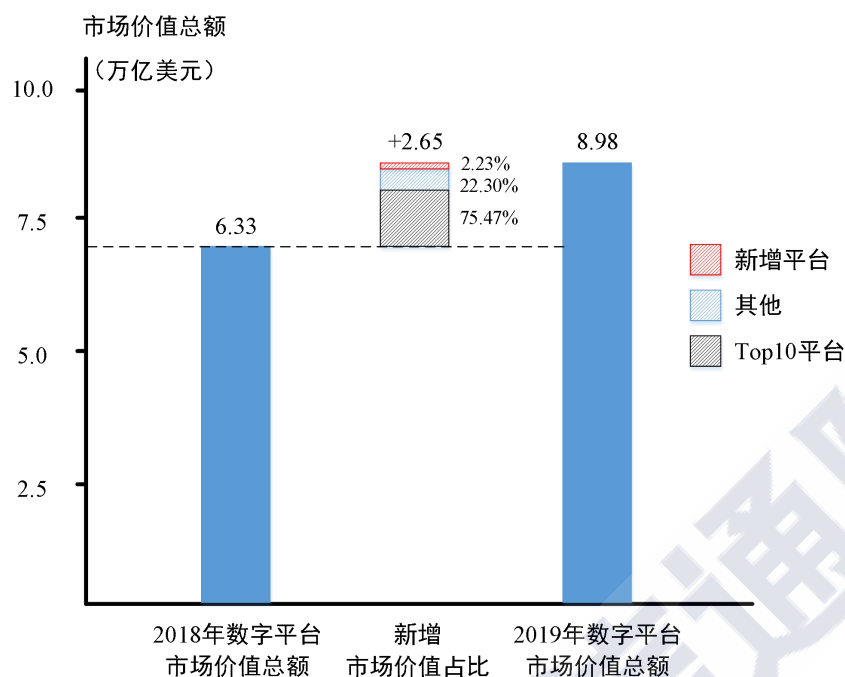


图 1 2018-2019 年全球数字平台市场价值总额情况（100 亿美元以上平台）

数据来源：中国信息通信研究院监测

中美继续引领全球平台经济发展，但规模差距仍然较大。从平台企业总量看（图 2），美国和中国分别以 35 家和 30 家的数量绝对引领，此外还包括印度 3 家、英国 2 家、德国、瑞典、新加坡和印度尼西亚各 1 家。从新增部分看，2019 年美国新增了 8 家价值超百亿美元的平台企业，中国新增了 6 家，也都处于全球引领的水平，是全球平台经济发展和成长最为活跃的地区。然而，从价值规模看，美国则是中国的 3.3 倍，具有较大的领先优势，相比 2018 年差距有所扩大。2019 年，美国数字平台总价值达 6.65 万亿美元，占据全球总量的 74.1%；相比，中国数字平台总价值为 2.02 万亿美元，仅占全球的 22.5%。价值差距背后反映的是中美数字平台企业创新能力、全球化竞争力等方面的差异。

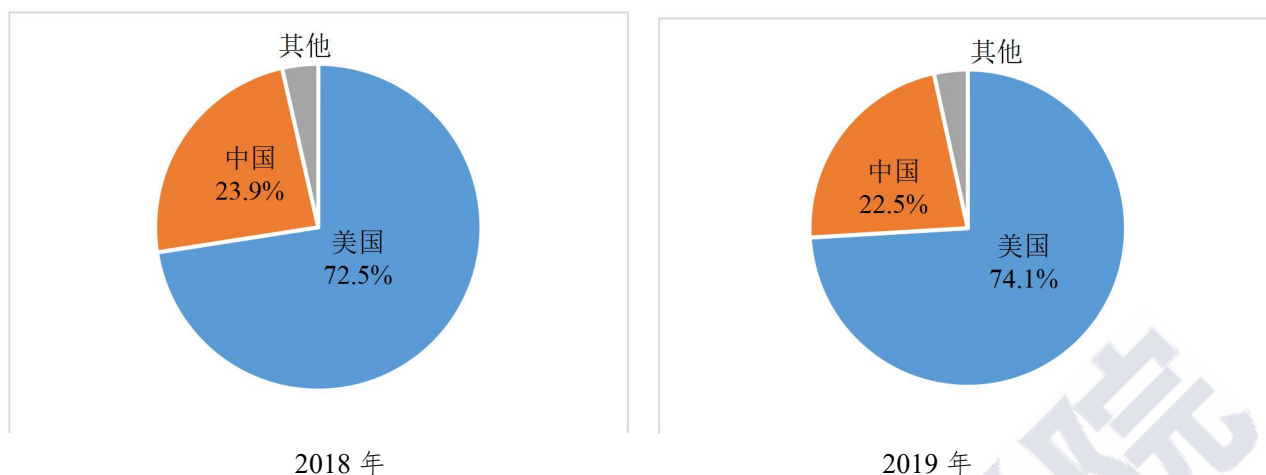


图 2 2018-2019 年各国家数字平台数量和市场价值占比（100 亿美元以上平台）

数据来源：中国信息通信研究院监测

头部平台发展势头强劲，总体价值占比相对稳定。从全球市值 Top10 企业看（图 3），截至 2019 年底，有 8 家为数字平台企业，总市值达到 6.3 万亿美元，同比增长 44.8%，占比达 87.1%。其中，苹果市值增长率高达 72.6%，阿里巴巴、微软、Facebook 都取得了超过 50% 的市值增长；而谷歌、亚马逊和腾讯的增长则相对较缓，但也都超过了 20%。值得关注的是，得益于数据处理业务、跨境交易业务的快速增长，Visa 首次进入全球前十，进一步凸显了平台经济的影响力。³从全球平台经济的总量看，TOP10 的平台企业占 74 家价值的比重相对稳定，2018 和 2019 年分别为 74.2% 和 75.5%。

³ 注：2019 年（Q3）Visa 业务收入来源主要依次是数据处理业务收入（36.0%）、跨境交易收入（32.6%）、服务收入（26.8%）和其他（4.6%）。来源：Visa，2019Q3 财报。

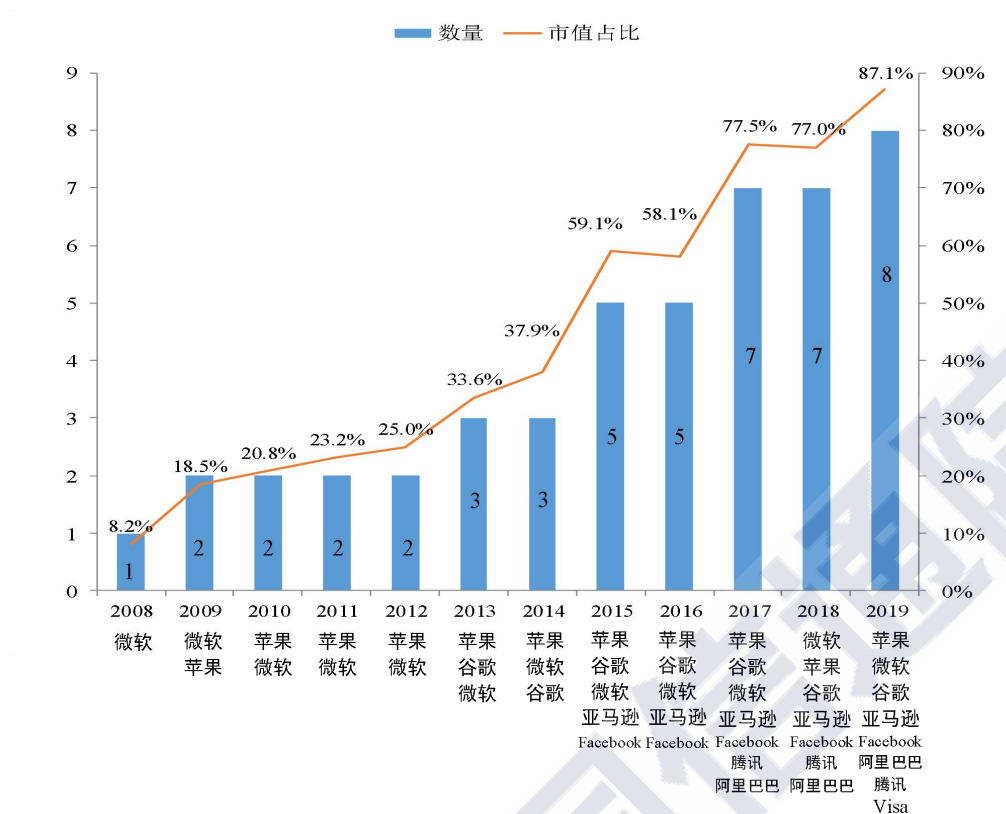


图3 全球市值 Top10 企业中数字平台的数量与市值占比

数据来源：中国信息通信研究院监测

平台经济在多领域发挥引领作用。首先，从企业数量看（图4），2019年平台经济最活跃的领域是金融科技和企业服务，分别有16家和15家；从新进入平台的行业分布看（图5），这两个领域也是最多的。当前，由数字平台驱动的金融业变革已经成为当前金融创新的重要方向。同时，随着5G和人工智能等应用场景的不断开放，以及产业互联网大潮的开启，数字平台赋能垂直行业的潜力将会进一步释放。其次，电子商务（9家）、数字媒体（8家）、社交网络（7家）、本地生活（7家）、交通出行（5）也是平台经济发展的重点领域。特别是随着移动互联网发展带动了数字技术向线下的渗透加速，我们看到本地生活、交通出行等行业也逐步出现了数字平台企业引领的格局。

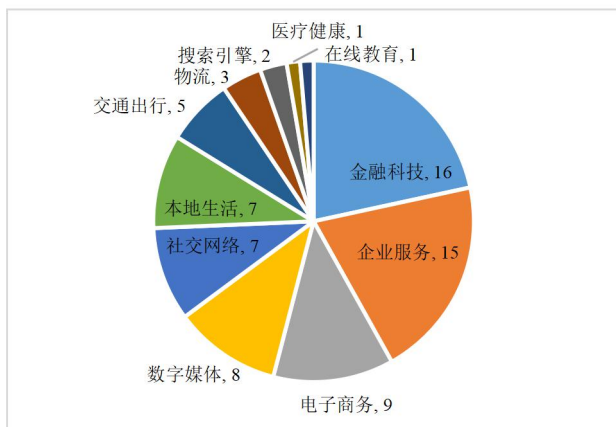


图 4 2019 年全球数字平台的行业分布情况
按平台数量分类 (100 亿美元以上数字平台)

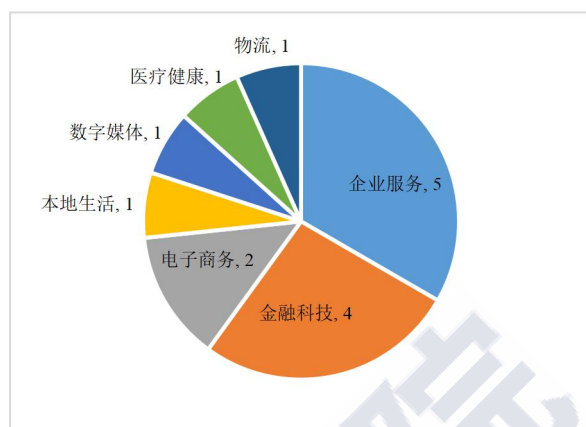


图 5 2019 年新进入数字平台的行业分布情况
按平台数量分类 (100 亿美元以上数字平台)

数据来源：中国信息通信研究院监测

(二) 我国平台经济发展态势

随着移动互联网快速普及和“互联网+”向垂直领域加速融合，近年来我国平台经济保持良好发展态势，表现出头部平台崛起、中小平台快速成长以及越来越多行业出现平台引领的新特征，成为壮大数字经济发展的的重要动能。

我国平台经济保持快速发展势头。过去 5 年是我国平台经济大规模发展的时期。根据中国信息通信研究院监测（图 6），截至 2019 年底，我国价值超 10 亿美元的数字平台企业达 193 家，比 2015 年新增了 126 家。从价值规模看，2015-2019 年，我国数字平台总价值由 7957 亿美元增长到 2.35 万亿美元，年均复合增长率达 31.1%。

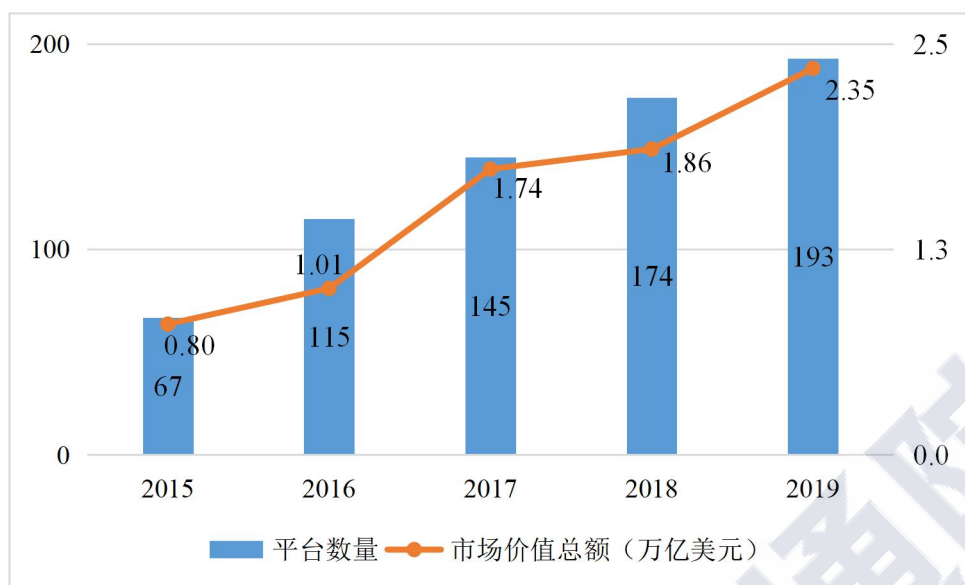


图 6 2015-2019 中国数字平台的数量和市场价值变化情况（价值 10 亿美元以上平台）

数据来源：中国信息通信研究院监测

新平台在涌现，小平台在长大。一方面，中小型数字平台在不断涌现（图 7）。2019 年市场价值在 100 亿美元以下 10 亿美元以上的平台数量比 2015 年增加了 108 家，数量增长了近 2 倍，市场价值增长了 151.9%。另一方面，中小型平台也在不断成长。与 2015 年相比，到 2019 年共有 18 家平台加入到了 100 亿美元以上的行列，数量增长了 1.5 倍，市场价值增长了 204.3%。

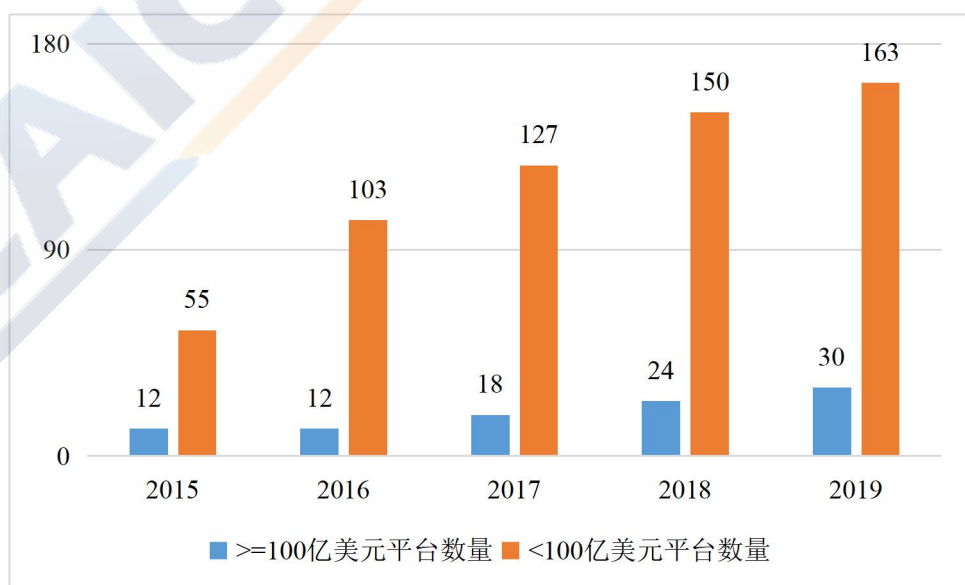


图 7 2015-2019 年百亿和非百亿中国数字平台的数量对比

数据来源：中国信息通信研究院监测

从行业领域来看，相较于 2015 年，2019 年中国数字平台在不同行业的数量均有增长（图 8）。其中，在净增量方面，本地生活、数字媒体、物流、医疗健康、金融科技、电子商务和在线教育七类行业的平台数量增加较多，可见这七类行业是数字平台近五年来增长最快的领域。另外，各领域行业平台增加的同时，电子商务、金融科技、本地生活、交通出行和数字媒体领域的平台数量出现一定程度的减少，说明这五类行业平台竞争较为激烈，尤其是电子商务领域，新增和退出的情况并存。

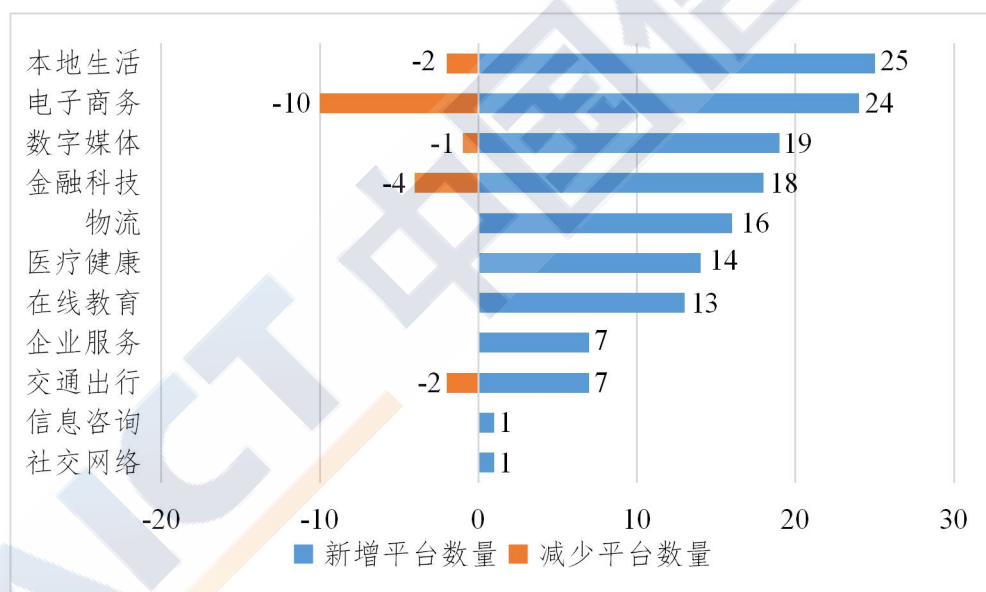


图 8 2015 年和 2019 年数字平台的增减对比

数据来源：中国信息通信研究院监测

平台市场价值结构由“二八”走向“三七”。在我国 10 亿美元以上的数字平台中（图 9），Top10 的平台企业市值占比，整体上呈现下降的趋势，由 2015 年的 79.7%下降至 2019 年的 68.4%，表明中小型数字平台的价值成长更快。其中，2015-2017 年，Top10 平台对其他

平台的市值比重大致为 8:2，而 2018-2019 年则大致为 7:3，呈现明显的阶梯型变化特征。主要原因是受中美贸易战影响，部分数字平台巨头的市值有一定幅度下降；与此同时，受数字媒体、金融科技、本地生活服务等领域的带动以及新增平台的影响，中小型平台市场价值的整体增长幅度超过头部数字平台。

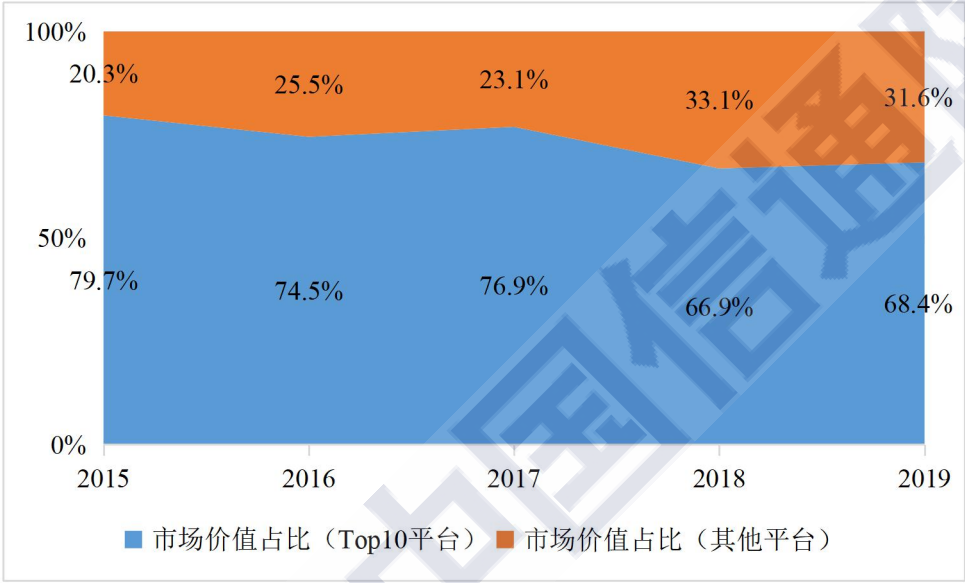


图 9 2015-2019 中国数字平台市场价值占比（市值 10 亿美元以上平台）

数据来源：中国信息通信研究院监测

平台经济在不同领域的发展表现出显著差异。首先，从市值占比看（图 10），排在第一梯队的是电子商务和社交网络，是平台经济占主导性的两类行业领域；其次是金融科技和数字媒体，是近年来平台经济成长最快的领域，尤其对金融交易和支付场景的变革，以及内容创造和创新等方面产生极大的推动作用。其次，从平台企业数量看，电子商务、金融科技、数字媒体、本地生活等领域是目前平台数量较多，发展较为活跃的领域。再者，从发展趋势看，金融科技、数字媒体、本地生活、企业服务领域呈现出平台企业数量和平台经济中价值占比双增加的趋势，代表了平台经济发展的新兴力量。

数字市场，营造一个公平有序的竞争秩序成为各国竞争政策改革的重要方向。

（一）谷歌：在线广告市场

谷歌作为全球最大的搜索引擎平台，已在在线广告供应链的各个环节占据重要地位，包括连接广告商（投放广告的需求方）和出版商（提供广告位的供给方）的主要技术平台，以及管理大量用户搜索数据的技术平台等。这种中间人的地位和提供广告供应链多个环节服务的优势赋予了谷歌巨大的力量，可能对竞争构成潜在威胁。

在供给侧，谷歌的 **AdSense** 服务（广告联盟）可以为出版商提供技术支持，根据出版商网站的内容和访问者情况将广告自动匹配到这些网站，帮助出版商获得广告收入。然而，欧委会调查发现，从 2006 年起，谷歌 **AdSense** 在与最具商业地位的知名网站（拥有广告位的出版商）的合同中加入了排他性条款，禁止这些网站在其搜索结果页面上放置其他搜索引擎的广告。从 2009 年 3 月开始，谷歌用“优先投放”条款取代排他性条款，要求出版商在其网站页面中保留最赚钱的广告位置给谷歌，并对谷歌广告的最少数量做了要求，以使其他搜索引擎的广告无法投放在这些网站上明显且容易被点击的位置。谷歌还要求出版商在改变其他搜索引擎广告的展示方式之前，必须获得谷歌的书面同意。此外，在需求侧，谷歌在为广告商提供技术支持的谷歌 **Ads** 平台中，也被质疑利用主导地位在规则设置中进一步为自己谋求商业利益。谷歌 **Ads** 曾在平台规则中表明，要求享受 **Ads** 服务

的广告商，“对于通常免费的产品或服务，禁止向用户收取费用”，而谷歌对“通常免费”并没有做出明确解释。法国竞争管理局认为，当谷歌强调这一规则时，通过其导流的网站就会更倾向于选择“免费内容+依靠广告赚钱”的商业模式，否则就有可能因为被谷歌认定为对“通常免费”的服务收费而拒绝为其投放广告，从而失去流量来源。当更多的企业都选择了“免费内容+依靠广告赚钱”这一商业模式后，谷歌就可以获得更多的广告收入。这最终可能影响创新，并对中小网站造成损害。

（二）脸书：并购和数据驱动

脸书作为全球最大的社交媒体平台，其巨大的覆盖面与使用量，以及依靠跟踪用户兴趣内容和旗下多个社交产品数据匹配而生成的用户画像，为其构筑起了其他平台难以企及的竞争优势。而脸书通过收购等行为不断巩固其在社交媒体市场主导地位的做法，以及对用户数据的过度利用成为外界对其质疑和批评的关键。

目前，脸书的核心社交产品主要包括 Facebook（社交网络）、WhatsApp（即时通信）、Instagram（照片和视频分享）和 Messenger（即时通信）。其中，Instagram 和 WhatsApp 均是脸书靠收购获得，而 WhatsApp 在被收购时月活跃用户数已达 4.5 亿。这两起收购案一直是反垄断监管机构关注的焦点。2019 年底被媒体披露的脸书内部文件显示，在对 WhatsApp 展开收购前，其 CEO 马克·扎克伯格在与高管之间的邮件往来中反复强调，“包括 WhatsApp 在内的即时通信

应用已对 Facebook 及其聊天应用 Messenger 构成威胁。”⁵目前，美国联邦贸易委员会（FTC）已对脸书收购信息展开调查，以确定其是否利用收购打击竞争对手，扩大自己的市场主导地位。而通过收购，脸书不仅获得了更大的用户量，还有背后更加丰富的用户数据，以及由此带来的对用户精准画像的更强能力，同时也意味着可以获得更高的广告收入。2019 年 10 月，美国 47 个州检察长共同对脸书展开反垄断调查，而各州核心关切点便在于担心“脸书可能会使消费者数据陷入风险，降低消费者的选择质量，并提高广告价格”。

（三）亚马逊：自我优待

亚马逊作为全球最具影响力的电子商务平台，既是全球最大的在线零售商，也运营着全球领先的第三方卖家市场。亚马逊既当运动员又当裁判员的双重身份，使欧委会、美国国会、反垄断专家以及部分中小卖家对其是否利用平台优势地位对第三方卖家实施不公平竞争产生质疑。

很多时候亚马逊的竞争对手也是亚马逊的客户，甚至其竞争对手还非常依赖亚马逊提供的在线市场、物流配送、云计算等基础设施服务，这一情况导致了利益冲突，亚马逊可以借助这一点为自家产品提供优势地位⁶。比如，亚马逊可以利用这些优势地位从竞争对手那里采集销售、价格、客户关系等信息来优化自己的产品。2019 年针对亚马逊的多次反垄断调查都指向了这一点。在美国国会众议院的反垄

⁵ WSJ: Facebook Feared WhatsApp Threat Ahead of 2014 Purchase, Documents Show

⁶Lina Khan, Amazon's Antitrust Paradox, The Yale Law Journal, 2017

断调查中，亚马逊承认会利用在线市场上的第三方卖家数据来改善其整体业务。尽管亚马逊强调其利用的是整合的消费者数据（包括自营部分和在线市场的数据），并不会利用单个卖家的数据来改善亚马逊的业务。但这一解释仍然无法消除很多第三方卖家对亚马逊自营品牌自我优待、排除限制竞争的担忧。毕竟，即使是利用整合的数据，亚马逊也很容易根据销售数据来发现热销商品，然后利用全球供应链优势推出自己的版本并制定更低的价格，从而占领细分市场，这已经成为亚马逊自营品类扩张的重要策略。目前，在亚马逊的电商生态中，亚马逊自营商品已经在很多细分品类中获得了绝对领先的优势，作为第三方卖家要么选择避开这些品类，要么进行差异化创新。

（四）苹果：封闭生态

尽管搭载苹果 iOS 操作系统的移动智能终端设备在全球的市场份额远低于 Android 操作系统，但因其相对封闭的生态系统并创造了移动应用市场绝大多数收入，成为几乎所有应用软件开发商无法忽视和回避的存在，由此也遭到不少垄断质疑。

苹果的生态是围绕 iOS 系统所展开的，其关键举措是确立了 APP Store 在 iOS 系统中的唯一合法性。苹果不允许 iPhone 上安装除自家应用商店以外的任何应用商店，也不允许用户从网络或其他地方下载应用，APP Store 成为应用开发者与最终用户交互的唯一通道。随着 iPhone 手机的成功，吸引了越来越多的第三方开发者加入 iOS 生态系统中，APP 数量达到数百万款，由苹果制定和实施的 APP Store 相关

规则成为影响市场竞争的重要因素。其中，最受争议的就是“苹果税”的问题。苹果规定用户不能直接向应用程序开发者支付使用其应用程序或相关数字服务的费用，而必须通过苹果支付系统进行购买，苹果从中抽取最高 30% 的佣金，然后将剩余费用给开发者。⁷很多开发者认为这个定价过高，严重侵蚀了开发者或相关数字服务提供者的收入，也可能造成苹果用户购买相同数字服务的价格高于安卓用户情况，涉嫌损害消费者利益。此外，由于苹果自身提供的相关数字服务无需缴纳这部分佣金，而且可以更深入地访问用户信息，客观上造成相关数字服务提供商的不公平竞争问题。

三、全球主要国家数字平台竞争监管态势

尽管各方对数字平台看似过“大”的影响力产生了质疑，但数字市场具有赢者通吃、双边市场、动态竞争等内在特性，单纯以平台体量难以准确衡量对市场竞争的影响。针对数字平台的快速崛起，全球主要国家市场竞争监管部门均予以高度关注，不断提升数字市场竞争政策的认识，依据本国实际情况采取了差异化的反垄断策略。

（一）欧洲持续加强数字平台反垄断监管

近年来，欧盟以频繁的反垄断调查和高额罚款表明，已经成为数字市场竞争案件的执法中心。2019 年，欧盟对数字平台的反垄断监管继续保持高压态势，并不断创新方式方法，对全球数字平台反垄断

⁷ 苹果向电影、视频、音乐、游戏、电子书等“数字内容产品”销售商收取 15-30% 的费用，但不收取实体产品和服务销售商的费用。

监管形成重要示范作用。

欧盟围绕数字平台的反垄断执法持续活跃。一是持续保持反垄断高压态势。2019 年，欧委会完成了谷歌反垄断执法第三案，判定谷歌滥用在线搜索广告中介市场支配地位，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，并处以 14.9 亿欧元罚款。同时，欧委会也对亚马逊和苹果开启反垄断调查，重点聚焦数字平台是否利用组织市场和数据收集利用上的优势，优待自营商家，同时表示将继续研究谷歌是否通过旗下 Google Jobs 业务影响了求职搜索市场的公平竞争。二是使用“事前”手段强化监管。2019 年 10 月，欧委会对博通（Broadcom）涉嫌独家交易的行为发布了临时禁令，这是欧盟自 2001 年来首次使用临时措施。作为一种重要的“事前”手段，临时禁令将弥补“事后”调查耗时长、变化快等缺陷。欧盟委员会竞争专员维斯塔格（Margrethe Vestager）认为，“在快速发展的市场中，这是一种快速有效执行竞争规则的方法”。鉴于数字平台也具有相应特征，针对博通的事前禁令也极有可能成为未来应对数字平台垄断的新工具。

表 3 欧盟数字市场反垄断调查及执法态势

	平台	案例要点	监管机构	焦点与分析
2019 年 3 月	谷歌	谷歌通过其广告服务“AdSense”在合同中要求客户拒绝竞争对手的搜索广告。	欧委会	罚款 14.9 亿欧元。对数字市场的拒绝交易和限定交易行为予以认定。
2019 年 4 月	Steam	Steam 与五大游戏经销商联合进行游戏锁区，限制消费者跨区购买廉价游戏。	欧委会	开展反垄断调查。平台与游戏经销商间涉嫌纵向协议。
2019 年 5 月	苹果	苹果滥用 App Store 商店偏袒自家服务苹果 Music，对其他应用上的支付收取 30% 费用。	欧委会	开展反垄断调查。平台双重角色与公平竞争问题；滥用在线支付市场支配地位拒绝交易或限定交易问题。

2019 年 7 月	亚马逊	亚马逊利用其既提供市场服务与销售在线商品的双重角色，获得竞争对手产品敏感信息，宣传自身产品销售活动。	欧委会	正式开展反垄断调查。平台双重角色与公平竞争问题；数据获取和使用问题的合理边界。
---------------	-----	--	-----	---

来源：中国信息通信研究院绘制

欧洲各国监管机构将隐私保护、平台规则透明化、数据安全等更多因素纳入反垄断监管范畴。德国联邦卡特尔局（FCO）在 Facebook 反垄断案中，首次将隐私视为重要的质量标准纳入反垄断监管，认为平台强迫用户允许其无限制地收集其他接入 Facebook API 的数据，实质上对消费者形成了“剥削性”滥用。法国竞争管理局认定谷歌在暂停涉嫌发布欺骗性广告的客户时，采取了不公平地行为，具体表现在数字平台规则的不透明，以及执行平台规则时采取了不公平的行动。英国竞争和市场管理局（CMA）对亚马逊的“少数股权投资”开展调查，认为其对英国餐饮外卖公司 Deliveroo 的投资活动，可能使亚马逊获得大量具有商业价值的数据。CMA 已对亚马逊下达了初步执行令，要求其暂停投资行为。CMA 还针对眼球追踪技术公司 Tobii AB 对 Smartbox 的收购发布了首例恢复原状命令，要求已经完成交割的收购恢复到交割前状态。随着英国脱欧进程的推进，英国竞争和市场管理局的执法范围还将进一步扩大，从而对全球规则形成更大影响力。

表 4 欧盟主要成员国数字市场反垄断调查及执法态势

	平台	案例要点	监管机构	焦点与分析
2019 年 2 月	Facebook	Facebook 强迫用户允许其无限制收集其他接入 Facebook API 的数据。	德国联邦卡特尔局	暂停行为并整改。认定数据资源是构成公司经济支配地位的关键因素，基于消费者福利受损的竞争损害理论，判定存在剥削性滥用，要求内部数据剥离。

2019 年 7 月	亚马逊	亚马逊对英国外卖平台 Deliveroo 进行股权投资。	英国竞争和市场管理局	开启对少数股权投资的反垄断调查。
2019 年	谷歌	谷歌不公平地暂停了涉嫌发布欺骗性广告的客户	法国竞争管理局	对谷歌处以 1.5 亿欧元罚款。对数字平台“不透明”规则，以及平台执行规则中的不公平行为进行了查证。
2020 年 3 月	苹果	苹果与批发商达成协议，统一控制价格并不相互竞争，对非实体店和直营店实行供应限制等，对独立经销商构成不正当竞争。	法国竞争管理局	对苹果处以 11 亿欧元罚款，对苹果的两家批发商科技数据公司和英迈公司，分别被处以 7611 万欧元和 6297 万欧元的罚款。

来源：中国信息通信研究院绘制

欧洲数字经济产业实力部分影响了其反垄断政策选择。与美国相比，欧洲缺乏大型数字平台，中小企业占据主体，在技术研发、商业模式、用户服务等领域均缺乏竞争优势。欧盟竞争法首先服务于维护共同市场、协调成员国发展的总体目标，同时特别强调对中小企业创新与发展的保护，《欧盟运行条约》《欧盟小企业法案》等诸多法律法规也明确了中小企业对欧盟经济发展的重要作用。鉴于数字市场具有“赢者通吃”等内在特性，中小平台往往更难与大平台竞争。因此，部分批评声音指出，欧盟的反垄断政策也存在日益政治化的倾向，甚至在某种程度上成为一种特殊的贸易保护工具。

欧盟未来将延续严格竞争监管风格。2019 年 9 月，以“铁腕”著称的欧盟委员会竞争专员维斯塔格在结束五年任期后，再一次被任命为竞争专员，同时出任欧盟委员会执行副总裁，主持欧盟 2019 至 2024 年“构造适应数字时代的欧洲”优先事项，这意味着欧盟很可能继续延续其较为严格的竞争监管风格。从 2020 年初公布的《塑造欧洲数字未来》战略来看，“公平有竞争力的数字经济”被视为该战略的三大支

柱之一，在实现该支柱的关键行动上，将继续评估数字时代欧洲竞争法的适用性（2020-2023 年），同时对特定行业发起调查（2020 年）。为实现数字经济领域的公平竞争，欧盟还将尽快推出新的《数字服务法案》，进一步强化平台责任，明确在线市场运行规则。

欧盟部分成员国呼吁内外有别的竞争政策，培育“欧洲冠军”。在欧盟内部，维斯塔格主持的反垄断监管不仅对美国为主的全球性数字平台施加了压力，也制约了欧洲在轨道交通等多个领域的企业间并购，引起了成员国的不满。部分成员国认为，恪守自由竞争而对市场“袖手旁观”的理念已经变得越来越不合时宜，对产业政策一刀切地说不，将导致欧洲在与中美两大国的竞争中严重落后，欧盟当前的竞争政策已不利于“欧洲冠军”的诞生。2019 年 7 月，德国、法国和波兰签署了共同宣言，要求欧委会在反垄断监管上放松对欧洲企业的并购审批，加强对硅谷巨头的监管，重新评估外国企业、特别是美国科技企业对欧洲初创公司的“恶意”收购；同时强化产业政策支持，以欧委会牵头促进欧洲企业间合作等。为回应欧盟内部对产业政策的广泛呼声，欧盟在《2019-2024 战略议程》的四个优先事项中，增加了“发展强大充满活力的经济基础”。但从实现这一优先事项的具体措施来看，仅重点强调了数字革命和人工智能领域的基础设施和联通性建设，减少研究、开发和创新碎片化，同时仍坚持将促进市场公平竞争作为谋取全球竞争力的基本战略。预计未来欧盟内部围绕“欧洲冠军”的竞争政策与产业政策之争仍将继续，欧盟也将力图在数字市场上保持产业政策和竞争政策的平衡。

（二）美国对数字平台反垄断监管由宽松转向审慎

2019 年以来，美国针对数字平台的执法调查异常活跃，从传统上以私人诉讼为主的较为宽松的市场监管，转向审慎的反垄断执法调查。美国对数字市场监管态度的转变是其强化数字平台监管的重要趋势之一。

针对四大数字平台同时开启反垄断调查。2019 年 6 月，美国联邦贸易委员会（FTC）、司法部（DOJ）、众议院以及多个州的总检察官陆续宣布，将针对谷歌、Facebook、亚马逊、苹果四家大型数字平台开启反垄断调查。目前，执法机构正在从平台内部和企业用户端积极搜集数据，围绕数字平台非中立、初创企业收购、数据收集利用等一系列议题分析数字平台行为对市场竞争的影响。FTC 主席 Joe Simons 在 2019 年 8 月对媒体披露，认为针对 Facebook 等数字平台的调查将在 2020 年底大选前结束。

联邦和州双层执法同步推进。在联邦层面，FTC 和 DOJ 延续备忘录合作形式，初步划定平台调查职责，由 FTC 负责 Facebook 和亚马逊的调查，DOJ 重点调查谷歌和苹果，不过随着调查深入也不排除调查对象的调整，如目前司法部已表示将依据不同角度介入 Facebook 反垄断调查。为提升数字市场监管能力，FTC 自 2018 年 9 月起就已召开 14 场“二十一世纪竞争和消费者保护系列听证会”，邀请各领域专家对数字市场竞争重大问题进行公开研讨，并于 2019 年 2 月在竞争局下创设了由 17 名对数字产业具有专业知识的律师和一名技术专家组成的技术工作组（Technology Task Force），进一步强化涉及数

字平台的反垄断调查能力。州检察长独立于司法部的执法意愿日益凸显。在联邦政府行动之外，各州也显示出更为积极的监管意愿，在反垄断和隐私保护事务上采取了积极行动。2019 年 8 月，纽约州在通过的《禁止黑客和改善电子数据安全法案》（Shield Act）法案中强化了州检察长的执行权力，多个州的检察长也在 T-Mobile 和 Sprint 并购案中主动发起调查。目前，以德克萨斯州为代表的 48 个州检察长联合针对谷歌、以纽约州为代表的 47 个州检察长联合针对 Facebook 开展了反垄断调查。不过，从以往州检察长的联合调查来看，数字平台企业仍能通过逐个谈判的方式与各州分别达成和解，已发起的调查的后续走向仍值得高度关注。

表 5 美国数字市场反垄断调查及执法态势

	平台	案例要点	监管机构	焦点与分析
2019 年 6 月	Facebook	并购 Instagram/WhatsApp 是否阻碍市场创新和自由竞争；禁止外部社交服务使用“社交图谱”	美国 FTC 众议院 州检察长	开展反垄断调查。聚焦如何认定早期并购是否阻碍创新，平台封闭是否具有正当性
2019 年 6 月	谷歌	在线广告市场排除、限制广告商；偏向自家产品干预搜索排序；并购问题；用户信息保护问题等。	美国司法部 众议院 州检察长	开展反垄断调查。涉及多个欧盟反垄断调查的类似问题，重点调查垄断地位传导问题。
2019 年 6 月	亚马逊	利用平台优势收集第三方数据改善自营商品，打压中小规模经销商等。	美国 FTC 众议院	开展反垄断调查。重点调查平台需在何种程度上保持中立，如何使用从第三方获取的数据。
2019 年 6 月	苹果	软件商店对应用搜索结果排序倾向于自家开发软件；不公平对待应用软件收取 30% 收入作为佣金，第三方独家维修等。	美国司法部 众议院	开展反垄断调查。涉及平台中立问题、算法滥用问题等。

来源：中国信息通信研究院绘制

国内压力是美国转变数字平台竞争监管态度的深层次原因。自里

根时代起，无论两党如何更替或政策如何摇摆，美国政府始终坚持对市场的有限干预。1992 年之后，即便是倾向于加强大企业监管的民主党人，也放弃了将反垄断列入竞选纲目的主张，美国社会针对反垄断的讨论始终维持在较为狭窄的技术性争论之中。但是，自 2008 年金融危机以来，虽然美国经济总体上实现了复苏，但国内经济结构不平衡的深层次问题始终没有解决。贫富差距拉大、制造业萎靡不振，已成为制约美国发展的重要内在原因。为促进经济发展，政府坚持宽松的市场环境，减少对并购等活动的干预，导致各行业市场集中度不断提高，催生了一大批巨头企业。在美国经济结构变革的大背景下，科技企业在驱动经济创新发展的同时，也因聚集大量财富、攫取超额报酬而频遭质疑。在 2019 年 7 月 16 日的国会众议院听证会上，议员们公开表达了对硅谷科技企业日益增长的失望情绪，认为数字市场集中度的不断增加和数字平台的日益封闭，已经对美国的发展和 innovation 构成了风险。面对贫富差距增大造成的巨大压力，开启数字市场反垄断调查成为解决当前困境的重要突破口。

美国国内对数字平台反垄断仍存在较大分歧。尽管已开启反垄断调查，美国国内仍对数字平台反垄断的必要性和前景存在三种不同认识。第一类以两党中较为激进的议员为代表，呼吁加大对数字平台的反垄断审查，甚至要求拆分平台企业。民主党进步派代表桑德斯（Bernie Sanders）和沃伦（Elizabeth Warren），在参加党内初选时将拆分数字平台纳入竞选主张；共和党的保守派人士如参议员克鲁兹（Ted Cruz）和霍利（Josh Hawley）等人则认为，数字平台的巨大影

响力已过度控制和影响了言论自由，正在剥夺保守派表达意见的空间。两党内的激进人士在反对大型数字平台上达成了共识。**第二类**观点主要来自联邦司法体系内终身任职的法官，他们秉持自由市场观念，认为美国信息技术的发展历史证明了数字市场存在激烈的动态竞争，政府无需强化市场干预。应坚持现有的反垄断政策，数字市场集中度的上升不是反垄断的失败。**第三类**持中间立场者主要来自克林顿和奥巴马政府的老将，如曾在奥巴马政府司法部任职的莫顿（Fiona Scott Morton）、奥巴马首席经济学家弗曼（Jason Furman）等，他们认为反垄断执法乏力是美国当前最主要的问题。应坚持以经济分析为核心的反垄断框架，更大力度地开展反垄断执法，强化并购审查，同时建立数据可携带等额外制度以促进数字市场竞争。⁸ 随着桑德斯和沃伦的退选，当前拆分巨头的呼声已逐渐减弱，但强化执法仍可能是未来美国反垄断监管的重要方向。

以消费者福利为核心的反垄断单一宗旨面临挑战。芝加哥学派是支撑美国 80 年代以来反垄断监管最为重要的理论基础，但随着 2017 年新布兰代斯运动（New Brandeis Movement）的兴起，美国反垄断的观念基础正有所动摇。芝加哥学派认为，反垄断的核心宗旨是通过提高市场效率提升消费者福利，该理论要求监管部门在开展反垄断调查时，应充分运用经济学证据，依据企业行为的竞争效果而非市场结构做出判定。这一审慎原则提高了垄断行为的认定门槛，增加了监管难度。在面对数字平台带来的免费服务、双边市场、海量数据、新技

⁸ Jacob Schlesinger, Brent Kendall, John D. McKinnon, *Tech Giants Google, Facebook and Amazon Intensify Antitrust Debate*.

术新业态等复杂现象时，后芝加哥学派提出可竞争理论，认为应动态地理解市场竞争，将市场中是否存在充分的潜在竞争压力视为衡量竞争效果的重要标准。这一修正后的理论进一步鼓励政府减少对数字市场的干预。随着数字平台经济社会影响力日益增强，以开放市场研究所（Open Markets Institute）为阵地的新布兰代斯运动，对结果导向的反垄断政策基础产生了质疑，认为反垄断需重新回到市场结构和竞争过程，正视过度集中的市场力量本身带来的损害。这一运动不仅在学术界引发热烈讨论，还成功影响了多位国会议员，正在成为引发政治辩论的重要推动力。尽管新布兰代斯运动仍因其模糊性受到广泛批评，但这一重大的观念转变正在对三十年来以消费者福利为核心的反垄断单一宗旨形成巨大的挑战，引发美国各界对反垄断政策的反思。

（三）中国大力推进数字平台竞争规则建设

欧美各主要国家和地区差异化的反垄断监管态度和实施策略，为全球数字平台竞争监管提供了丰富的实践经验。但是，如何综合平衡用户权益保护、产业可持续发展与全球竞争力间的平衡，妥善选择适合本国的道路，仍是摆在各国监管机构面前的重要选择。我国在合理借鉴欧美国家成熟的做法和经验基础上，结合产业发展实际，统筹考虑国内国外两个大局，坚持包容审慎的反垄断监管态度，不断完善竞争规则，以公平竞争的市场环境促进产业持续发展创新。

《反垄断法》修订积极回应数字经济发展需求。2020年1月2日，市场监管总局发布《〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》，

其中特别对涉及互联网等新经济的领域的问题作出了回应，认定互联网领域经营者具有市场支配地位还应当考虑网络效应、规模效应、锁定效应、掌握和处理相关数据的能力等因素，与德国《反限制竞争法》第九次修正案中数字市场支配力量认定因素较为一致。但是，目前各方仍就是否有必要为互联网等新经济设置专条，以及专条应涵盖的内容展开讨论。除此之外，《草案》新增的“轴辐协议”条款，明确并购的事后调查等内容，都可能对数字市场竞争规则产生深远影响。

系列配套规章进一步明确数字市场竞争规则。2019年9月，国家市场监管总局颁布了《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》三部规章，对涉及互联网等新经济领域的问题作出针对性规定。在技术细节上，一是明确了市场份额认定的指标范围，二是规定了认定具有市场支配地位的特殊考虑因素，三是规定了以低于成本价格销售商品特殊情形，对涉及互联网等新业态中的免费模式，应当综合考虑经营者提供的免费商品以及相关收费商品等情况。配套规章充分考虑了新经济的特殊性，体现了包容审慎的监管原则，为执法监管提供了更为科学的评估标尺。

平台经济健康发展成为政策制定的重要方向。2019年8月，国务院办公厅发布《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》，首次从国家层面对发展平台经济做出全方位部署。《指导意见》提出，要创新监管理念和方式，落实和完善包容审慎监管要求，推动建立健全适应平台经济发展特点的新型监管机制，着力营造公平竞争市场环境。

境。在维护公平竞争市场秩序方面，《指导意见》明确应依法查处互联网领域滥用市场支配地位限制交易、不正当竞争等违法行为，严禁平台单边签订排他性服务提供合同，同时针对互联网领域价格违法行为特点制定监管措施。《指导意见》的颁布为平台经济的规范监管提供了政策保障。

反垄断实践在探索中迈出重要步伐。我国对数字平台的反垄断监管始终坚持包容审慎原则，鼓励以司法审判为突破口，积极调动社会各界参与举证和辩论，共同探索平台反垄断监管边界。2018年12月，在最高法院审理的微信表情包反垄断案中，创新性地通过需求替代分析界定了相关市场，同时强调不应以市场份额作为判定市场支配力量的唯一标准，回应了欧委会在多起较为激进判罚中的裁定。2019年7月，备受瞩目的电商平台“二选一”反垄断诉讼完成了程序性审判，推动案件走向实质性审判，有可能为解决互联网行业近十年来围绕“二选一”的争议提供解决思路 and 方向。另一方面，在《反垄断法》无法规制的案件中，不正当竞争案件的审理也从侧面推动了竞争规则的形成。如在“饭友”微博案中，对数据超范围抓取的边界进行了裁定；在世纪之窗浏览器屏蔽腾讯视频广告案中，从社会总福利视角对不正当竞争行为进行了认定。尽管社会各界对现有司法判例仍有诸多争议，但这些判罚大大推动了对平台间具体竞争问题的讨论，为未来的平台监管提供了理论基础和实践方向。

多制度方案助推数字经济领域竞争规则形成。在由《反垄断法》《不正当竞争法》为主的竞争法之外，《电子商务法》《网络安全法》

等多部相关法律也对部分市场竞争行为做出了规定，市场监管和行业主管部门也出台了多种政策规章对特定行为予以规制，共同组成了较为完备、相互补充的竞争规则体系。2019年4月国家市场监管总局颁布的《网络交易监督管理办法（征求意见稿）》中，对经营者市场主体登记、网络交易经营行为规范、平台内部治理等市场行为进行了针对性规定；在工业和信息化部出台的《规范互联网信息服务市场若干规定》中，明确了软件干扰、不兼容、捆绑等重要竞争规则；同时，一些地方性的不正当竞争条例在具体的市场竞争案例执法中起到了重要。多种制度方案的相互补充，既强化了对市场秩序的监管，也有助于优化执法、司法资源配置，使反垄断执法更聚焦在对竞争排除、限制效果显著的大案要案上。

四、数字市场反垄断监管重要议题

数字市场竞争的特殊性为反垄断监管提供了一系列新的议题。各国监管机构积极探索解决方案，通过规则制定、执法调查、市场调研、听证会等一系列方式，不断加深对数字市场竞争政策的理解。随着数字经济的蓬勃发展，这些议题将持续引发各方讨论。

（一）数字平台非中立行为成为监管焦点和难点

平台既是参与市场竞争的企业，又在事实上承担了组织市场的职能。平台的企业属性使其不可避免地对自有商家实施资源倾斜，但平台的市场属性又要求其构建公平竞争的市场环境。如何看待平台非中立行为，在何种程度上允许平台实施资源倾斜，已成为当前数字市场竞争监管的焦点和难题。

数字平台采用多种方式实施非中立行为。平台非中立行为有三种常见的表现形式：第一种是通过签订排他性协议等方式，要求商家满足独家或优先合作的条件才能入驻平台，本质上是平台为其组织的市场设置了额外的准入或退出标准；第二种是采取排序策略，即依据平台规则，通过控制商家的排序位置影响消费者决策，本质上是平台在自行组织的市场中，设定有利自身的规则，或在规则实施中采取有利自身的手段；第三种是平台将其市场支配地位传导至相邻市场，通过对相邻市场中的商家提供差异化的资源支持，如流量引导、数据分析、技术赋能等方式，经过长期积累实现消费者的转移，增强平台在相邻市场的优势。目前，平台的非中立行为已平台企业成为常见的竞争策略，如何为平台划分合理的商业空间，识别部分行为造成的排除、限制竞争影响，已成为反垄断监管的重要挑战。

主要国家已将部分非中立行为纳入反垄断监管。在美国 2019 年启动的针对数字平台的反垄断调查案中，有多起涉及了平台的非中立行为，如亚马逊对自营和第三方中小商家实施差别待遇，苹果商店对不同应用差异化收取佣金等。**欧盟**近年来的反垄断监管重点是限制平台在相邻市场中的扩张，欧盟竞争委员会主席维斯塔格曾表示，欧盟近年来审查的数字案例中，存在的普遍因素是在相邻市场中存在着较小、专业的公司或初创企业。⁹ 如在谷歌比价购物服务案中，谷歌在搜索结果中优先展示了旗下比价购物服务 **Google Shopping**，欧委会认为谷歌将搜索引擎市场支配地位传导至相邻市场，排除、限制了相

⁹ 2019 年 10 月 18 日，美国众议院反垄断、商业和行政法小组委员会召开“在线平台和市场势力听证会”。Margrethe Vestager 提交相关声明。

邻市场的竞争，最终对谷歌处以 24.2 亿欧元的巨额罚款。

强化透明度规则成为重要方向。2019 年 4 月，欧洲议会批准了《关于提高在线平台服务的公平性和透明度规则》(也称 Platform to Business 法案)，该法案将于 2020 年 7 月正式生效。¹⁰ P2B 法案要求，在线平台中介必须使其标准条款更加透明，尤其需要明确与第三方企业相比，如何对待自身及其控制下的企业提供的商品和服务；平台还需告知企业限制、暂停或终止其账户或产品的理由，建立面向商家的投诉和调节机制等。P2B 法案是首个针对由平台组织形成的市场制定的规则，力图保障为中小企业提供公平、透明、可预期的市场环境。强化平台规则的透明度将有助于消解平台与中小企业之间的信息不对称，塑造更为公平的竞争关系，从而限制平台企业的滥用行为。

(二) 初创公司并购审查提上反垄断日程

面对快速变化的市场环境和巨大的竞争压力，数字平台普遍将在萌芽阶段收购具有潜在竞争威胁的企业视为重要的商业策略。鉴于此类并购行为往往难以达到申报条件，监管部门也较少采取干预措施。近年来，监管部门日益意识到围绕初创企业并购可能对市场创新产生长远影响，开始在事前审查和事后反垄断调查中进行有益的监管尝试。

数字市场早期并购可能阻碍市场创新，但判定标准仍需进一步探索。动态竞争是数字市场的重要特征。数字平台面临的竞争压力，既来自同业竞争对手，也来自跨界和潜在的竞争威胁。由技术进步、商

¹⁰ Promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1150>

业模式转变等带来的“破坏式创新”，将迅速破坏企业长期积累的竞争优势，引发市场竞争结构的颠覆性变革。为应对潜在的竞争压力，数字平台往往提前对具有潜在威胁的企业进行预先收购。与数字平台大规模的并购活动相比，竞争监管部门对数字市场的并购审查却屈指可数。早期并购对市场竞争的最大影响在于可能阻碍市场创新活动，但由于缺乏明确的判定标准，数字市场早期并购的影响始终未得到充分估计。近年来，数字市场并购后经营欠佳的案例引起了竞争监管部门的关注。如谷歌在收购智能硬件企业 Nest 后，创始人和大批团队流失，Nest 生态系统合作的设备和云服务也惨遭淘汰，并购后的企业未能保持竞争活力。再如创办仅两年即被 Facebook 收购的图片社交软件 Instagram，尽管在收购后仍实现了快速增长，但 2018 年创始人出走、独立发展空间受限等问题也引起了各方的反思。

事前审查与事后调查同步推进。从事前审查来看，多数国家仍以营业额为标准要求企业并购申报，导致很多中小型数字平台企业难以纳入审查范围。为应对申报门槛过高的问题，德国和奥地利先后在 2017 年法反垄断法和竞争法的修订中引入以交易额为基础的补充性门槛。在 2018 年 7 月德奥两国竞争监管部门联合发布的《强制性事前并购申报交易额门槛指南》中也明确指出，高额收购价款本身即意味着创新型企业具备重大的市场竞争潜力，为了保护创新潜能和创新竞争，需增加对此类收购的事先审查。但是，作为前置的并购审查，数字市场的动态竞争增加了事先预测的难度，如何通过并购审查避免竞争损害，提高市场竞争活力仍需积极探索。从事后调查来看，多国

竞争监管机构已启动了对数字市场并购案件的事后调查，在 2019 年美国开启的反垄断审查中，将对谷歌收购 YouTube、Android 和 DoubleClick，Facebook 收购 Instagram、WhatsApp 等案件进行重新评估。加拿大竞争局在 2019 年 5 月成立并购情报和通知小组（MINU），对未达申报门槛但可能引发实质性竞争问题的并购进行监测和调查。

美国《纵向并购指南》出台可能对数字平台并购产生深远影响。

2020 年 1 月 10 日，美国司法部与联邦贸易委员会联合发布《纵向并购指南（草案）》。该指南是对 1984 年《非横向并购指南》的首次重大调整。传统认为，纵向并购对市场竞争的影响较小，因为此类并购不会减少市场上竞争者的数量，反而能够降低交易成本，解决“双重边际化”问题。因此监管部门在进行纵向并购审查时，需要对潜在的反竞争效果提供更为充分的证据，2018 年司法部起诉 AT&T 收购时代华纳的案件就因证据不足而遭到驳回。新版指南改变了这种前提假设，认为纵向并购与横向并购对市场竞争的影响同样显著，并认为可以从单边效应和协调效应的角度考察竞争损害。尽管该指南草案已大幅强化了对纵向并购的审查，FTC 的两位民主党委员仍因指南草案不够激进而投了弃权票。他们认为，草案将 20% 市场份额设置为安全港的依据并不充分，在数字市场上，即便并购企业的市场份额较低，也可能在资本、技术和数据的共同作用下获得巨大的市场力量，不应忽视此类纵向并购造成的反竞争效果。该草案的推出引发各界重新审视数字市场并购问题，对当前正处于事后调查中的并购案件，以及司法部正在审查的谷歌对 Fitbit 的收购活动，都可能产生较大影响。

（三）数据集中对竞争的影响仍具有不确定性

数字经济时代，数据已成为重要的新型生产要素，数据的获取和分析能够显著改善资源配置效率，提升生产效率，促进产品和服务创新。是否掌握充分的数据资源和足够的分析技术，已成为衡量数字平台竞争力水平的重要因素。但是，与其他生产要素相比，数据具有载体多栖、非排他性、边际成本低、价值差异大等特征，数据价值与数据量、数据时效、数据分析能力、具体场景均有较大关系，依据数据本身的多寡判定数据控制者的市场力量，仍然具有高度不确定性。

主要国家监管机构积极创造新的数据评估方法。针对数据集中带来的不确定性，欧盟委员会在经过长期的调查和研究，发展出一套分析数据影响力的评估方法，其中包括数据多样性、数据收集速度、数据集规模大小以及数据经济相关性等四个关联指标。日本 2017 年发布的《数据与竞争政策》调研报告指出，在数字市场中，需高度重视免费服务、网络效应与数据在短时间内叠加形成的市场势力。总体而言，各国监管机构均将数据收集分析与产品功能改善（或服务水平提高）之间的“转换率”视为理解数据对竞争影响的重要切入点。

数据封锁是当前反垄断监管重点。从监管实践来看，较为严格的反垄断监管仍然聚焦在数据封锁问题，尤其是数据驱动型并购导致了大量数据的积累，令并购后的实体获取他人无法逾越的竞争优势。如在 Microsoft 收购 LinkedIn 案中，欧盟委员会重点就并购引发的数据集中效果进行了评估，判定该并购是否对市场其他竞争者形成数据封锁。同时，hiQ 与 LinkedIn 之间的竞争纠纷也引发了对数据能否构成

必要设施的讨论。这一案件的特殊性在于，LinkedIn 的公开数据已构成了 hiQ 进入相关市场的基本前提，因此法院要求 LinkedIn 停止相关行为，允许 hiQ 继续获取 LinkedIn 的公开数据。但在该案中，法院没有对必要设施原则进行认定，包括荷兰经济事务部发布的《大数据与竞争》报告在内的研究也普遍认为，必要设施理论的适用标准非常高，须审慎使用。

多种监管手段提升数据竞争。反垄断并非解决数据集中问题的唯一方案。在 2019 年欧委会组织的“聚焦数字化时代竞争政策发展会议”中，数据创新中心表示，强化数据共享将进一步提升数据所有者间的竞争程度，从而避免广泛的反垄断监管。通过制定行业标准和规则，鼓励平台开放数据 API 接口，推动企业间数据流通，促进数据的共享利用，将会有效缓解数据集中对市场竞争的影响。2020 年初，欧委会发布的《欧盟数据战略》中表示，将在战略部门和公共利益领域建立九大数据空间，进一步促进数据的共享和使用。总而言之，在数据权属尚不确定，数据带来的收益和竞争优势不确定的条件下，如何恰当地运用反垄断机制解决数据竞争中的种种问题仍任重道远。

五、平台经济发展趋势与竞争政策展望

平台经济价值将进一步凸显。新型冠状病毒的全球蔓延，正在对全球经济形成巨大压力。新冠肺炎疫情发生以来，众多数字平台企业依托其技术优势和数据资源，推动新模式新业态创新，提供丰富在线服务，不仅成为全球抗击疫情的重要力量，而且成为新形势下稳经济

增长和保居民就业的重要动能。截至 2020 年 4 月 12 日，相比 2019 年底，全国市值超过 10 亿美元的数字平台数量减少了 5 家，但总市值仍有 2.39 万亿美元，较去年底略有上升，表现出较好的抗外部冲击能力。从行业领域看，疫情期间，在线购物、视频直播、远程会议、在线教育、在线医疗等诸多领域都实现逆市增长，特别是直播带货等已经成为疫情下企业自救的重要途径，但在线上线下融合较深的旅游、出行、少儿培训等领域，线下经济的重创也对线上业务造成了较大冲击。总体而言，经历此次疫情，使越来越多的企业认识到数字化、网络化、智能化将成事关企业存亡的重要能力。

疫情可能增加竞争执法的例外情形，但长远来看对数字市场竞争政策影响有限。疫情期间，为保证供给、应对供应链危机或提供公共服务，企业间合作进一步加强。如苹果和谷歌作为全球两家最大的手机操作系统提供商，已宣布合作开发基于智能手机蓝牙的接触者追踪技术。为应对疫情挑战，美国发布《应对新冠病毒的反垄断联合声明》，介绍了疫情期间反垄断快捷程序以及对部分技术合作、医疗服务联合采购的豁免；欧盟调整国家援助措施，允许成员国向受疫情影响的公司提供紧急救助；英国竞争及市场管理局（CMA）更是于 4 月 17 日紧急批准了亚马逊对英国在线食品配送公司 Deliveroo 的投资（此前这项投资因可能减少竞争而一直未被 CMA 允许），以避免其因财务状况恶化而退出市场。但总体来看，受到豁免的领域仍然有限，在其他市场中，多大程度上允许竞争者出于公共利益目标开展合作，以及合作中哪些信息或数据的交换不会违反公平竞争原则，仍存在较多争

论。同时，抗疫物资价格的急速上涨使定价问题重新成为竞争监管机构的关注焦点，电子商务平台需承担更大责任以降低排除、限制竞争的风险。尽管疫情可能延缓反垄断调查进程，但目前尚无明确证据表明针对数字平台的竞争监管有放松迹象，长期来看疫情对竞争政策的影响仍较为有限。

竞争规则回应数字平台特征成为全球趋势。各国监管机构均高度重视数字市场对竞争规则的影响，采用多种方式回应数字经济挑战。从规则制定来看，德国《反限制竞争法》在第九次修订案中已新增了有关数字市场的内容外，奥地利在反垄断修正案中修正了并购审查门槛，我国公布《反垄断法（修订草案）》公开征求意见稿中也对数字市场做了特殊规定。从市场调研来看，世界主要的国际组织和司法辖区已就数字市场涉及的一系列反垄断问题展开调研，发布官方报告阐述其对数字市场竞争政策的认识，这些报告正在成为未来竞争规则形成和竞争执法的重要依据。

竞争政策与相关政策交叉影响将日益突出。竞争政策与隐私保护政策、平台透明化规则、数据流通规则、知识产权规则、内容审查规则乃至国家安全审查规则的交叉日趋显著，数字平台将受到多重规则制约，相关领域规则的明确可能间接限制平台行为从而弱化竞争问题。2020年欧盟将重点推动《数字服务法案》的形成，预计将覆盖公平竞争、隐私保护、内容审查、灵活用工等多个领域，极有可能成为塑造欧洲平台经济的基础性规则，对全球数字平台监管产生重要的示范效应。

统筹国际国内两个市场，探索适合国情的反垄断监管策略。数字平台反垄断是一个复杂的新课题，也是全球面临的共同挑战。我国反垄断策略的选择，应立足国际国内两个市场，深刻认识我国数字平台与全球数字平台在技术创新和全球市场上的差距和不足，深刻认识数字平台全球化发展面临严峻的政策环境挑战，继续坚持包容审慎的监管态度。建立以促进创新为核心价值导向的规制体系，积极营造公平竞争的市场环境，以竞争规制推动产业升级和可持续发展。积极借鉴欧美的反垄断经验，尊重互联网平台经济发展规律，不断推动数字市场竞争问题研究，积极开展市场调查，为监管实践提供充分的理论依据和有效的政策工具。鼓励我国数字平台以更高标准自我规范，在全球更为激烈的市场竞争中打造核心竞争力。

中国信息通信研究院 政策与经济研究所

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010-62304440

传真：010-62302476

网址：www.caict.ac.cn

