

CAICT 中国信通院

平台经济与竞争政策观察 (2021 年)

中国信息通信研究院政策与经济研究所
2021 年 5 月

版权声明

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

前 言

2020年，突如其来的新冠肺炎疫情席卷全球，让世界经济陷入上世纪30年代大萧条以来最严重的衰退，对世界经济中长期发展带来的负面冲击不容低估。平台经济作为生产力新的组织方式，对推动产业升级、优化资源配置、贯通经济循环发挥愈发重要的作用，为应对疫情冲击、推动经济复苏注入了新动能。回顾2020年平台经济发展以及主要国家监管政策态势，其中的“变”与“不变”值得关注。

平台经济高速增长的态势没有变。疫情之下，居家隔离使人们的日常工作生活都更加依赖于数字平台，平台经济得以逆势高速增长。从全球来看，截至2020年底，全球市场价值超100亿美元的数字平台企业达76家，较2019年增加7家；价值总额达12.5万亿美元，同比增速达57%。从国内来看，截至2020年底，我国市场价值超10亿美元的数字平台企业达197家，较2019年增加23家；价值规模达3.5万亿美元，同比增长56.3%。

中美平台引领全球发展的态势没有变。从价值超过100亿美元的数字平台来看，中国和美国仍然保持绝对引领。2020年，中、美百亿美元以上平台企业数量合计达64家，全球占比84.2%，全球新增的7家平台均来自中美；市值总额高达12万亿美元，占据全球总量的96.3%，与2019年占比相比基本保持不变。

中美平台发展仍存较大差距的局面没有变。从中美比较来看，

2020年，中国超百亿美元数字平台的数量虽达到了36家，首次超越美国，但价值总额仅为3.1万亿美元，约为美国的三分之一，差距仍然显著。而头部平台与美差距则在不断扩大。2017-2020年，我国Top5平台价值之和占美国Top5平台价值之和的比重从45.3%下降到26.6%，差距越发明显。

主要国家监管机构对超大型平台的监管态度发生重大变化。近年来，数字平台力量日益强大带来的市场竞争失序、用户权益损害、财富分配失衡等突出问题，以及充斥于社交媒体平台上的各种虚假新闻、极端主义内容等在西方引发的社会分裂加剧、民主遭遇威胁等深层次矛盾，引发了各国监管机构的高度关注。在新冠肺炎疫情爆发期间，这些问题被进一步放大和激化。在此背景下，2020年，多个国家和地区的监管机构不约而同重拳整治超大型数字平台，平台反垄断浪潮被推向高点。

平台经济的竞争政策发生重大变化。2020年，主要国家和地区均加快数字领域竞争政策的改革步伐，在平台反垄断方面做出了重大调整和创新。欧盟、德国通过建立“事前监管”制度直接对超大型平台行为进行规制，提出“超越反垄断”的新工具。我国在充分考虑平台经济发展特征基础上，首次发布了针对平台经济领域的系统性反垄断指南。

平台经济的反垄断执法力度发生重大变化。2020年，针对数字平台的反垄断执法十分活跃，成为数字市场反垄断史上波澜壮阔的一年。全球范围内的多个超大型平台均被监管机构提起不同程度的

反垄断调查、起诉，甚至处罚。监管机构在对待平台数据集中、自我优待、生态封闭、跨市场力量传导、“二选一”以及并购等涉嫌垄断和阻碍竞争的问题上都表现出了更加审慎和趋严监管的态势。其中，欧盟以附条件形式同意谷歌收购 Fitbit 案、德国诉脸书滥用数据案以及我国对阿里巴巴“二选一”的行政处罚、处理 VIE 架构经营者集中等更是对相关问题的首次执法。

“十四五”时期，全球经济增长的不稳定性不确定性仍然较强，平台经济对世界经济增长的引领带动作用将进一步显现。与此同时，与数字平台密切关联的各类经济、社会乃至政治问题也同样未得到有效解决。伴随各国监管机构在平台垄断问题上形成更多共识，关于如何推动平台经济规范健康持续发展将成为未来一段时间的总体基调，数字平台特别是超大型平台的发展战略、增长模式都面临改变，但我们相信，平台经济蓬勃发展的总体态势不会改变。

编写成员：张春飞 李强治 王甜甜 殷勇 刘志鹏

目 录

一、平台经济逆势保持高速增长.....	1
（一）全球平台经济蓬勃发展，线下经济加速向线上迁移.....	1
（二）我国平台经济活力依然强劲，市场集中格局明显.....	6
二、全球主要国家和地区加速平台竞争政策创新.....	10
（一）欧盟：提出“超越反垄断”的新工具.....	11
（二）德国：率先修订实施“数字竞争法”.....	14
（三）美国：平台垄断监管的风向大逆转.....	17
（四）日本：提升交易平台透明度和公平性.....	20
（五）澳大利亚：强制平台与新闻媒体公平议价.....	22
（六）中国：首次系统回应平台垄断挑战.....	24
三、数字市场反垄断执法强化推动监管规则重构.....	27
（一）谷歌收购 Fitbit 案：向平台附加数据隔离与数据开放义务.....	28
（二）德国诉脸书滥用数据案：利用隐私规则规制平台数据归集行为...	29
（三）亚马逊自我优待案：确保数字平台中立与规则非歧视.....	31
（四）苹果“应用内购买”案：不得独家指定应用程序支付系统.....	33
（五）美司法部诉谷歌垄断案：限制平台将支配力量进行跨市场传导...	34
（六）美 FTC 诉脸书“杀手型并购”案：强化对平台并购初创企业的监管	36
（七）阿里巴巴“二选一”案：不得以排他方式限制商家的多栖行为...	38
（八）腾讯、阿里巴巴等经营者集中案：首次将 VIE 架构企业纳入反垄断	
监管.....	40
四、总结与展望.....	41

一、平台经济逆势保持高速增长

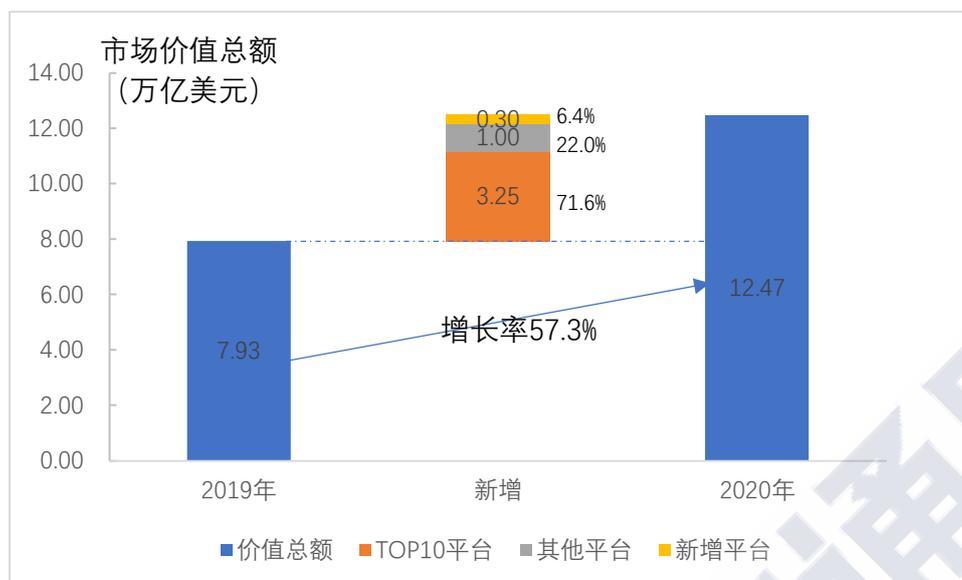
随着新一轮科技革命和产业变革的深入，平台经济崛起成为不可阻挡的历史潮流。2020年新冠疫情在全球范围内爆发，人们的购物、娱乐、医疗、教育、办公等活动加速向线上转移，进一步推动了平台经济的快速发展，成为全球深度衰退背景下的一道独特风景。

（一）全球平台经济蓬勃发展，线下经济加速向线上迁移

全球平台经济逆势高速增长。截至2020年12月31日，全球市场价值超100亿美元的数字平台企业¹为76家²，价值总额达12.5万亿美元，同比增速高达57%。其中，前十家平台平均增长率高达55.4%，对总体增长的贡献率达71.6%，是带动平台企业价值增长的主要来源；6家平台跌出名单，13家平台进入大型平台行列，新增平台规模合计3000亿美元，对总体增长贡献率为6.4%，成为平台经济增长的新引擎；其他腰部平台保持稳定增长态势，对总体增长贡献率为22%，是平台经济增长的坚实力量。在全球经济陷入深度大衰退的背景下，平台经济逆势增长，展现出了强大的经济活力和韧性，在经济社会发展中的地位和作用更加突出。

¹ 以下称为大型数字平台

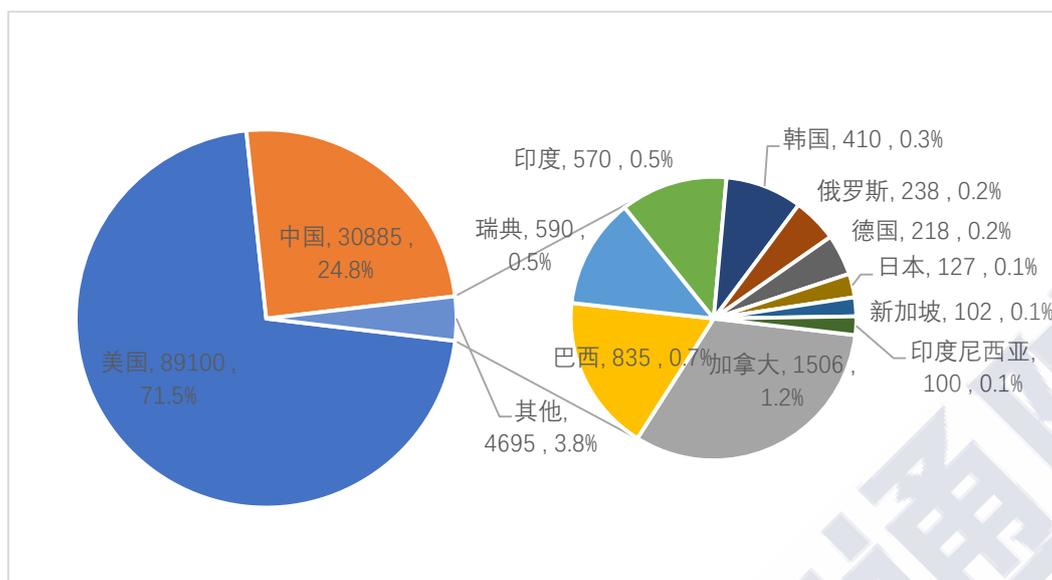
² 与2019年相比，依照双边市场做了更严格筛选，并按此标准对之前数据进行了修正。



数据来源：中国信息通信研究院监测

图1 2019-2020年全球数字平台市场价值总额情况（100亿美元以上平台）

中美是全球平台经济双引擎，中国在数量上占优，美国在规模上占优。从平台企业数量来看，中国有36家大型数字平台，较去年净增加9家，主要涉及电子商务、在线教育、在线医疗、数字媒体和物流等领域，反映了这些领域在疫情期间的迅速成长。美国有28家企业上榜，与去年相比减少了2家。此外，印度有3家，加拿大、巴西、瑞典、俄罗斯、德国、韩国、日本、新加坡和印度尼西亚各1家。从大型数字平台价值规模来看，中美两国企业占据了全球总量的96.3%。其中，美国大型数字平台总价值达8.9万亿美元，占据全球总量的71.5%；中国大型数字平台总价值为3.1万亿美元，占全球的24.8%，只有美国的三分之一左右，仍存在较大差距。



数据来源：中国信息通信研究院监测

图2 2020年各国数字平台市场价值及占比（100亿美元以上平台）

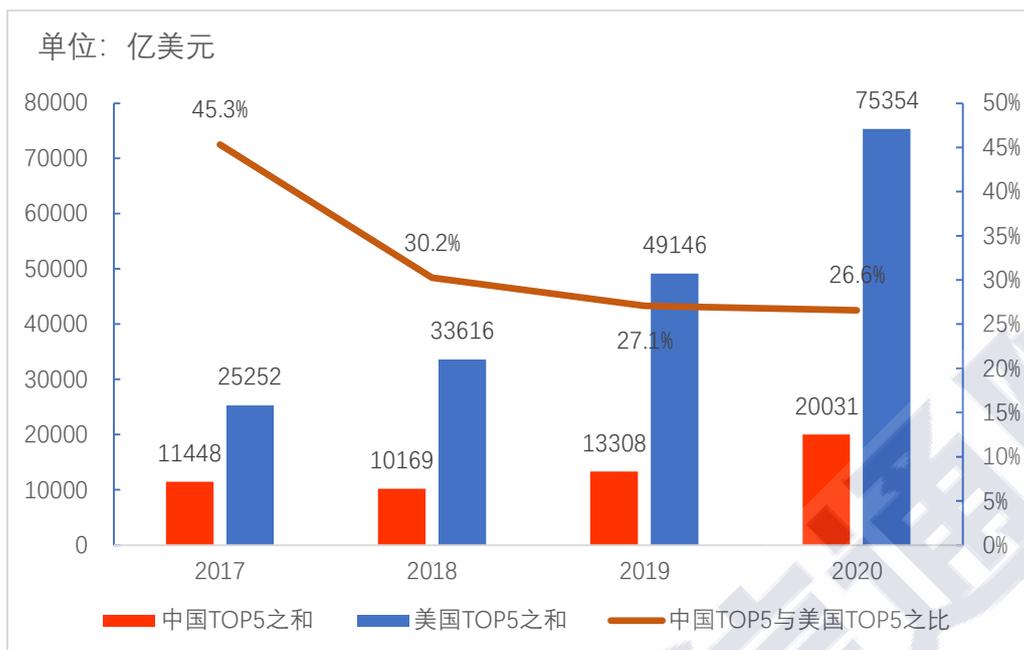
头部平台发展势头强劲，中美差距不断扩大。自2017年以来至今，全球市值Top10企业中有七家是平台企业，分别是美国苹果、微软、亚马逊、谷歌和脸书以及中国的腾讯和阿里巴巴。截至2020年12月31日，七家平台总市值达到8.87万亿美元，同比增长49.3%。从市值变化来看，除阿里巴巴被反垄断立案后市值受到大幅缩水外，其余平台在2020年均实现了快速发展。其中，亚马逊市值增长率高达77.7%，苹果、腾讯、微软都取得了超过40%的市值增长，脸书和谷歌的增长率也保持在30%左右的较高水平。目前，前十家平台完全被中国和美国垄断，前二十家数字平台有18家是中国和美国企业，其中美国有11家，中国有7家，中美两国头部平台占据着绝对引领地位。然而，从价值规模来看，中美头部平台差距在不断扩大。2017至2020年，中国Top5数字平台市场价值从11448亿美元增加到20031亿美元，增长率为75%；而美国Top5数字平台市场价值从

25252 亿美元增加到 75354 亿美元，增长率达 200%；与此同时，中国 Top5 平台价值之和占美国 Top5 平台价值之和的比重也从 45.3% 下降到 26.6%，差距越发明显。



数据来源：中国信息通信研究院监测

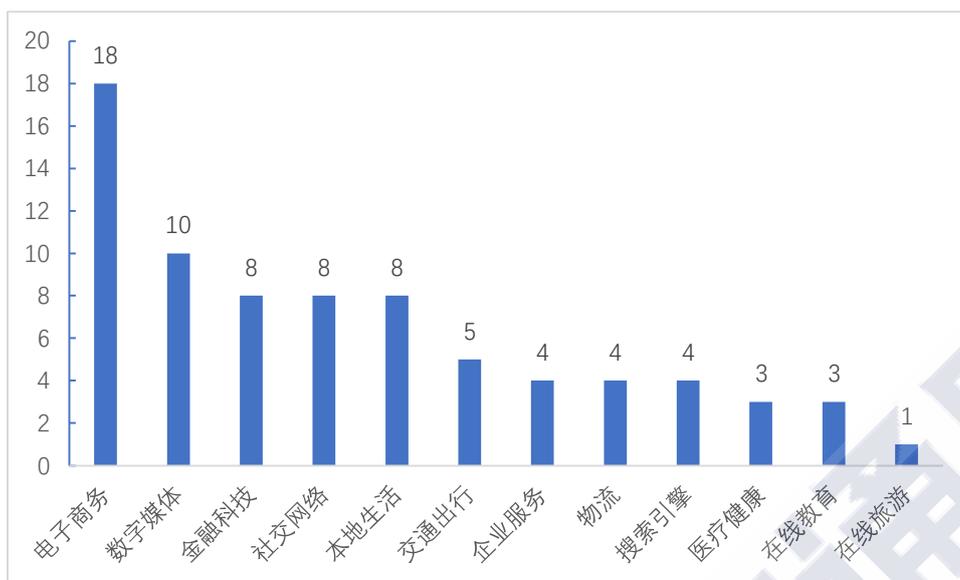
图 3 全球市值 Top10 企业中数字平台的数量与市值占比



数据来源：中国信息通信研究院监测

图4 2017-2020年中美Top5数字平台市值比较

疫情驱动经济活动加速线上转移。分领域来看，电子商务平台数量最多，100亿美元以上电商平台多达18家，其中有五家是当年新进入的平台，是平台经济最为活跃的领域。其次，数字媒体（10家）、金融科技（8家）、社交网络（8家）、本地生活（8家）等平台数量也较多，是平台经济发展的重点领域。在疫情冲击和数字技术的带动下，在线教育（3）、医疗健康（3）等领域也迎来了发展的黄金时期，出现了大型数字平台企业引领的格局。新冠肺炎疫情进一步促进了人们购物、娱乐、医疗、教育等活动加速向线上转移，相关行业获得快速发展。从市值变化来看，医疗健康领域增速最快，高达716%；其次是在线教育，增速达146%；第三是本地生活服务，增速达98.5%；此外，电子商务在较大体量的基础上仍然实现了72.7%的高速增长。

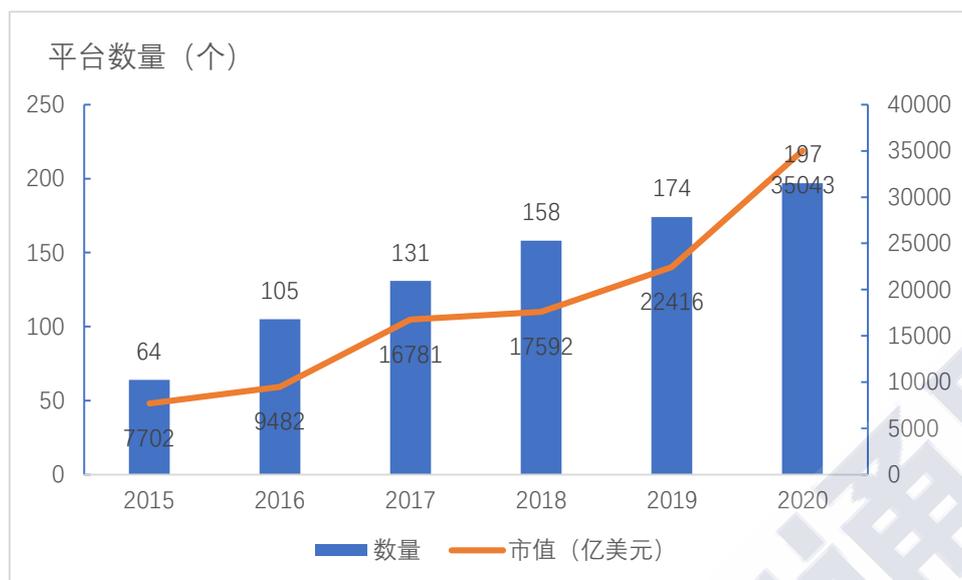


数据来源：中国信息通信研究院监测

图5 2020年全球数字平台行业分布情况（100亿美元以上平台）

（二）我国平台经济活力依然强劲，市场集中格局明显

我国平台经济保持快速发展态势。根据中国信息通信研究院监测，截至2020年底，我国价值超10亿美元的数字平台企业达197家，比2015年新增了133家，平均以每年新增超26家的速度快速扩张。从价值规模看，2015-2020年，我国超10亿美元数字平台总价值由7702亿美元增长到35043亿美元，年均复合增长率达35.4%，尤其是在2020年全球经济低迷的背景下，实现了56.3%的超高速增长。

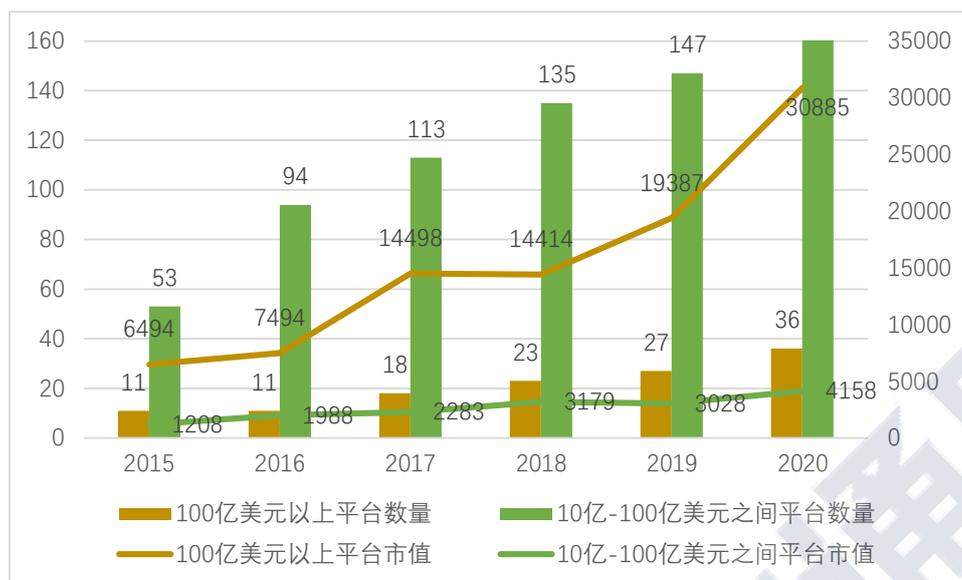


数据来源：中国信息通信研究院监测

图6 2015-2020 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)

中型平台不断涌现并加速成长为大型数字平台。一方面，中型数字平台的规模在不断扩张，2020年市场价值在10亿美元以上100亿美元以下的平台³数量从2015的53家增加到161家，市场价值从6494亿美元增加到30885亿美元，增长率达230.5%。另一方面，中型平台成长为大型平台的速度在加快。2015年至2019年，每年平均有4家平台进入大型数字平台行列，而2020年共有9家数字平台跻身于大型数字平台队伍之中，展现出了强大的经济活力。

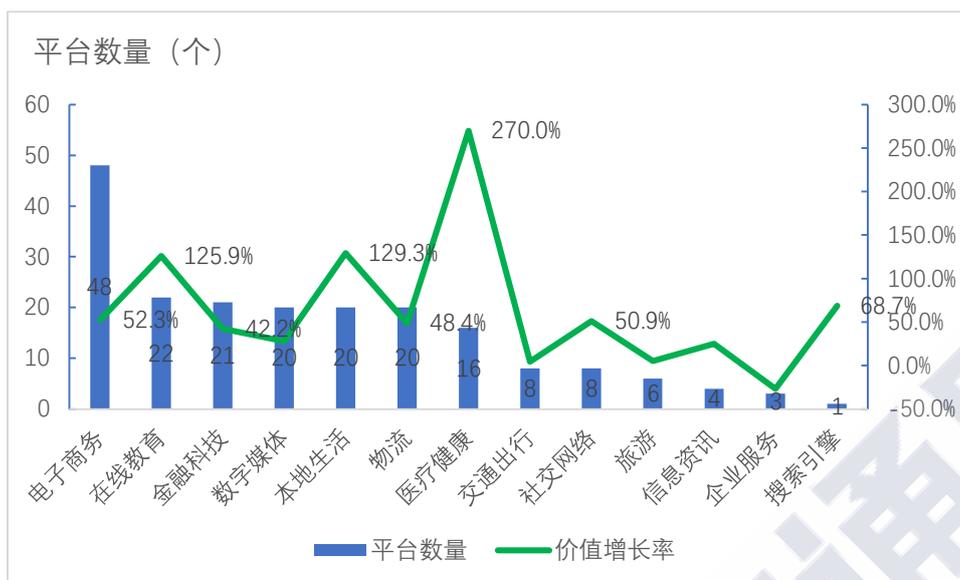
³ 价值在10亿美元-100亿美元之间的数字平台称为中型平台；1亿美元-10亿美元之间的称为小型数字平台；低于1亿美元的称为微型数字平台



数据来源：中国信息通信研究院监测

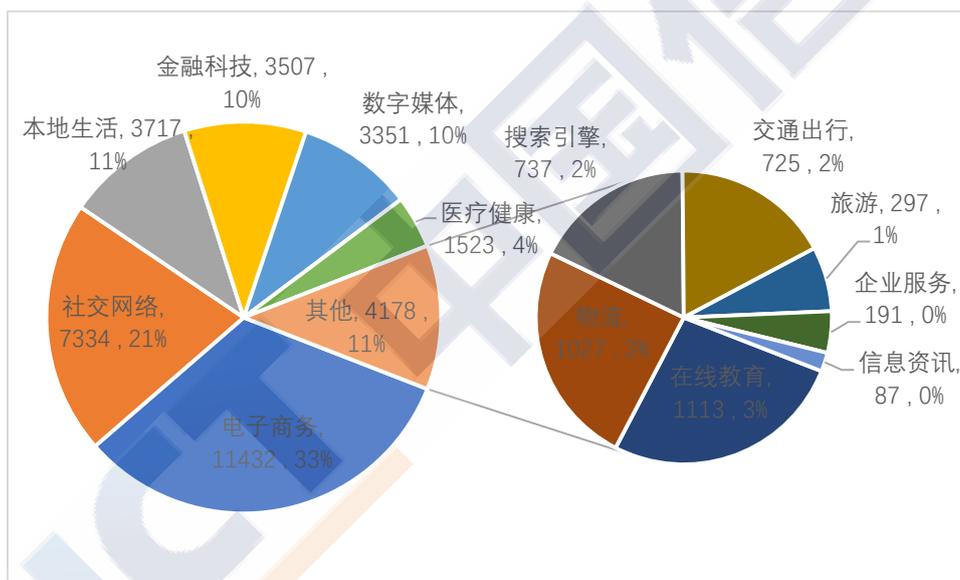
图7 2015-2020中国中型和大型平台数量和价值变化

各领域平台经济都展现出巨大活力。从平台数量来看，电子商务平台数量最多，占全部超10亿美元以上平台数量的四分之一，是平台经济领域占据主导性的行业；在线教育、金融科技、数字媒体、本地生活、物流等领域平台数量均超过了20家，发展较为活跃。从市值占比来看，电子商务和社交网络处在第一梯队，两者合计占比超过超10亿美元以上平台总价值的一半。其次是金融科技、本地生活和数字媒体，占比均在10%左右。从发展趋势来看，医疗健康、本地生活、在线教育发展最为迅速，市值增长率均超过了100%；电子商务、物流、社交网络、搜索引擎、金融科技等领域也保持高速发展，增长率均在40%以上。



数据来源：中国信息通信研究院监测

图 8 2020 年中国各领域数字平台数量和发展情况（价值 10 亿美元以上平台）

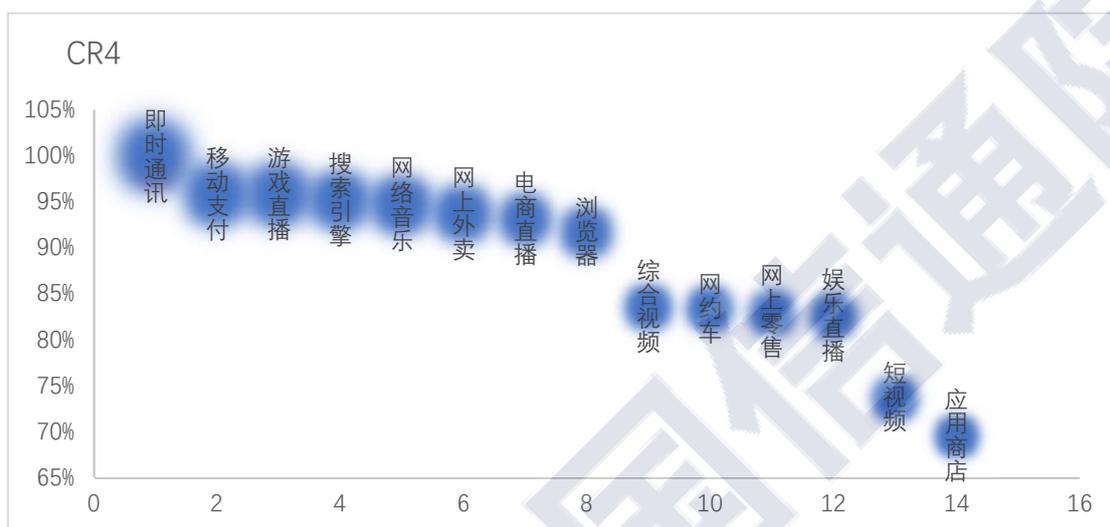


数据来源：中国信息通信研究院监测

图 9 2020 年中国各领域数字平台价值（亿美元）和占比情况
（价值 10 亿美元以上平台）

我国平台经济典型领域呈现集中格局。平台经济具有较强的网络效应和规模效应，使得平台间竞争的“马太效应”凸显，用户和数据资源加速向少数头部平台集中，各细分领域集中化和寡占化现象极为普遍。从细分领域来看，即时通讯、移动支付、游戏直播、

搜索引擎、网络音乐、网上外卖、电商直播等市场 CR4 均超过了 90%，综合视频、网约车、网上零售、娱乐直播等市场 CR4 也在 80% 以上，大部分领域市场份额均被少数头部平台占领，市场竞争格局高度集中。



数据来源：易观千帆、Quistmobile、艾媒数据中心、各企业财报等

图 10 2020 年我国平台经济各细分市场集中度⁴

二、全球主要国家和地区加速平台竞争政策创新

2020 年，全球主要经济体均加速了平台经济领域竞争政策的改革步伐，尤其在平台反垄断方面做出了重大调整和创新。西方国家和地区似乎正试图绕开传统反垄断工具中相关市场界定这一先决条件，力图直接锁定头部平台为规制对象，以问题为导向，明确其不能实施的行为或必须履行的义务；我国也首次系统回应了平台带来的垄断挑战。总体而言，全球监管者在应对数字市场竞争问题方面正变得更加有经验。

⁴ 注：网约车、网上外卖、移动支付、电商直播和网上零售数据以交易额为依据，其余均以月活跃用户数为依据；移动支付、美团外卖为 2020 年 Q2 数据，电商直播为 2019 年数据，其余均为 2020 年 12 月数据。

（一）欧盟：提出“超越反垄断”的新工具

2020年12月15日，欧盟委员会发布酝酿已久的专门针对数字平台进行监管的新规则。该规则包含两项具体提案，即《数字服务法案》和《数字市场法案》，这是新一届欧委会在未来十年实现“数字欧盟”雄心计划的核心。其中，《数字市场法案》是对那些具有持久市场地位的超大型数字平台可能实施的不公平竞争行为进行严格限制而提出的一套新监管工具。

旨在弥补现有反垄断工具“失灵”问题。欧盟是全球在平台经济领域实施反垄断监管最活跃的地区，拥有丰富的反垄断监管经验。但经过长期监管实践，欧委会发现其并未实现为本土企业营造公平竞争环境的目标，由超大型平台实施的不公平行为问题仍普遍存在，反垄断工具面临“失灵”。这主要是因为，一方面，平台经济的网络效应、动态竞争、数据驱动、跨界传导等特性，使相关市场界定、支配地位认定等变得高度复杂、异常困难；另一方面，对支配地位、损害影响分析的困难导致平台领域反垄断案件周期被显著拉长，规制出现明显滞后性，成为一种“事后”纠偏的监管方式。在此背景下，欧委会提出了《数字市场法案》，希望借助新的监管工具，系统性遏制数字市场的不公平竞争问题。

创新性的引入了“守门人”平台概念。“守门人”平台是指那些对欧盟市场具有强大影响力、提供“核心平台服务”⁵并作为企业用户

⁵ 核心平台服务指以下八类中的一项：包括网上中介服务、搜索引擎、社交网络、视频分享、即时通讯、操作系统、云计算和在线广告。

接触终端用户的重要通道、在市场中持久占据或可预见将会占据牢固地位的平台。欧委会在《数字市场法案》中设置了三大量化指标，同时满足以下三个条件的“核心平台服务”提供者通常将被界定为“守门人”：**一是**平台过去三个财年在欧盟年营业额达 65 亿欧元或在上一财年平均市值或估值达 650 亿欧元（约 5200 亿元），这意味平台有重大经济影响力。**二是**平台上一财年中月活终端用户超过 4500 万（约 10% 欧盟人口）或年活企业用户超过 1 万，这意味平台是关键的用户通道；**三是在**过去三个财年中每年都能达到以上两个条件，这意味平台有持久牢固的地位。“守门人”平台概念和定量指标的引入直接避开了反垄断工具对相关市场界定、支配地位认定的难题和复杂程序，从而使其成为与反垄断一样具有巨额罚款威慑，但又超越了现有反垄断框架的新型竞争监管工具。

明确提出了 18 项“守门人”平台义务。《数字市场法案》共对“守门人”平台提出了 18 条具体义务，要求其确保不实施这些限制竞争或造成不公平竞争的行为。大致可以归纳为以下七大类。**一是**限制“守门人”平台实施数据集中，如不能随意将不同业务数据进行合并使用等。**二是**强制“守门人”平台将数据开放共享，如赋予企业用户和终端用户数据携带、转移的权利，并提供必要的便利支持等。**三是**限制“守门人”平台实施排他性行为，如允许第三方支付服务或身份验证服务提供商接入平台等。**四是**限制“守门人”平台进行自我优待，如不能在排名上进行自我优待等。**五是**限制“守门人”平台利用“杠杆传导”效应。**六是**限制“守门人”平台对企业用户

实施不公平或歧视性行为。**七**是对提供广告服务的“守门人”平台提出更高透明度要求。

直指数字平台的核心模式和商业利益。例如，法案第 6 条第 1 款 j 项规定“提供在线搜索引擎服务的‘守门人’平台须应任何第三方在线搜索引擎要求，以公平、合理和非歧视的条件，向其提供终端用户在守门人平台上产生的免费和付费搜索的排名、查询、点击和查看数据，相关个人信息需匿名处理”。这极有可能意味着谷歌将不得不面临向其他搜索服务平台提供数据的情景。又如，法案第 6 条第 1 款 c 项要求“提供操作系统服务的‘守门人’应允许第三方 APP 和第三方应用程序商店在其平台上安装和直接使用”。这可能意味着苹果 iOS 系统不能只有“App Store”一个应用下载入口，必须允许第三方应用商店、浏览器等其他应用分发渠道接入和直接使用。目前，该法案仍处于草案阶段，需待欧洲理事会和欧洲议会最终审议通过，从以往经验来看，这可能仍需数年时间。但就当前来看，其颁布必将对超大型数字平台带来显著影响。

赋予了欧委会更强大的调查权。该法案还允许欧委会开展针对性市场调查，以便立法机构及时更新监管规则，包括对指定“守门人”的市场调查、系统性违规行为的调查以及对新服务、新做法的调查。在调查过程中，欧委会可通过简单的请求或决定要求企业提供一切必要的资料，包括进入企业的数据库和算法，并要求企业对其做出解释。欧委会及其委任的审计师或专家还可以对企业进行现场视察，并向关键人员提问，而企业必须接受欧委会下达的现场检查决定。

这可能会为欧委会加强对数字巨头的调查扫清执法层面的障碍。2020年7月，欧委会在对脸书的反垄断调查中曾遭遇起诉。脸书称欧委会要求其提供包含一些关键词和短语（如“大问题”、“免费”、“对我们不利”以及“关闭”等）的所有文件的做法过于宽泛，将会从其员工获取私人信息。当时，法院要求欧委会在全面听证前暂停相关信息索取。

（二）德国：率先修订实施“数字竞争法”

德国是全球数字市场反垄断立法的先驱。早在2017年3月通过的《反对限制竞争法》第九修正案就已经对多边市场和网络中的竞争问题给予了高度关注。经过若干年酝酿，2021年1月德国联邦议会又正式通过了《反对限制竞争法》第十修正案，该修正案是世界主要国家中首部系统针对数字化挑战而进行全面修订的反垄断法，对数字市场反垄断监管进行了大量创新，因此又被称为“数字竞争法”。

强化“对跨市场竞争具有重要意义”的平台企业的监管，简化相关法律程序。第十修正案最重要的创新是引入19a条款。一方面，该条款使德国联邦卡特尔局有能力通过三阶段处理程序尽早对那些“对跨市场竞争具有重要意义”的企业威胁竞争的行为进行干预。这一概念直指谷歌、亚马逊等数字平台企业，这些企业与各类市场主体存在广泛而深入的关联，可能对市场竞争产生重大影响。在三阶段处理程序中，第一阶段是对于“对跨市场竞争具有重要意义”

的认定，一经认定有效期可达五年，便于此后快速启动监管。在认定过程中，可以从在一个或多个市场的支配地位、对资金和数据等资源的获取能力、纵向一体化情况、对第三方经营活动的影响力等五方面因素进行考量。而在对市场支配地位的认定中，联邦卡特尔局可以把“中介势力”纳入市场支配地位的考虑因素中，由此涵盖了平台企业所提供的各类中介型服务。在第二阶段，联邦卡特尔局可以对此类企业的七种滥用市场支配地位行为颁布禁令，实现事前监管。其中包括自我优待、跨界竞争等平台经济领域的典型现象。通过联邦卡特尔局的事前禁令，可以防止数字平台继续实行垄断行为，带来显著实际危害。第三阶段，联邦卡特尔局可以采取适当补救措施，如要求违规企业进行整改或对其进行罚款等。另一方面，对于联邦卡特尔局依据 19a 条款所做的决定，企业如果上诉，将直接由德国联邦最高法院受理。这大大缩短了诉讼处理周期，旨在防止平台企业利用诉讼拖延事前禁令的实际执行。

系统性提升数据治理在反垄断监管中的重要性。一是数据可以构成必需设施，推动平台开放、共享数据资源。通过对第 20 条第 1 款的修订和增设的第 20 条第 1a 款，新修正案规定当一家企业的经营活动依赖于另一家企业的数据资源，无法找到合理的替代品，其他企业也不具备相应能力时，被依赖的企业不得对依赖方进行不公平待遇。并且即使该数据资源尚未开放商业交易，这一条款依然适用。由此，被依赖企业的数据资源相当于构成了必需设施，可能将被迫向对其存在依赖性的第三方开放。二是在对滥用市场支配地位

行为的监管中高度重视数据作用。首先，在对市场支配地位的评估中，将数据与市场份额等传统指标并列，作为市场支配地位的基本衡量标准；其次，将一系列与数据相关的行为列入滥用市场支配地位的行为中，包括阻碍数据的可转移性、在用户或第三方企业没有充分选择空间的情况下把同意分析数据作为使用其服务的前提、利用优势地位要求其他公司在交易中提供非必要的的数据资源等。

对超大型企业的并购行为进行更为专注的监管。一是为集中监管力量，新修正案大幅提高了并购触发申报要求的营业额门槛。例如，由一方在德国的营业额超过 2500 万欧元和另一方超过 500 万欧元，分别提升至 5000 万欧元和 1750 万欧元等。由此大大减少了需要申报和审查的并购案例总数。二是要求超大型企业进行全面、低门槛的并购申报，以防止扼杀式并购。对特定的超大型企业⁶，联邦卡特尔局可以要求其在三年内通报所有满足以下较低门槛的收购：被收购公司在上一财年实现营收不少于 200 万欧元，并且在德国的销售额占其总销售额三分之二以上。通过这一条款，联邦卡特尔局可以对重点企业实施更具针对性的监管，防止跨国数字平台对德国初创企业的“扼杀式收购”危害市场竞争和产业发展。

扩大了反垄断机构的事前监管权限。对于反垄断机构事前监管的权限，除依据 19a 条款可以颁布禁令的情形外，《反对限制竞争法》还规定“如果侵权行为极有可能发生，或者临时措施是保护竞争或防止对另一企业严重侵害所必需，那么反垄断机构有权采取临时措施”。

⁶ 主要指全球营收达到 5 亿欧元、在德国指定行业所占市场份额不低于 15%，并且其未来的合并可能阻碍这些行业有效国内竞争的企业

根据新修正案的其他条款，这实际上成为一个比较宽松的条件：例如，法案第 18 条 3a 款规定，如果企业的市场支配地位使得其竞争对手难以实现必要的网络效应，即可视为竞争受到严重威胁，也就满足事前监管的条件。由此可见，德国联邦卡特尔局的事前监管权力将得到较大提升。

（三）美国：平台垄断监管的风向大逆转

2020 年 10 月 6 日，美国众议院反垄断小组委员会发布题为《数字市场竞争调查》的报告，公布其对数字市场竞争状况长达 16 个月的审查结果，特别强调了苹果、亚马逊、谷歌和脸书四家数字平台的市场支配地位及其商业行为所带来的影响和挑战。针对平台垄断问题，该报告提出了三大类具有操作性的建议，覆盖具体行为处置、法律修订和强化执法的配套措施。总体而言，报告所提建议都较为激进，部分措施甚至比欧委会的监管标准更为严格。

控诉了四家垄断平台存在的共同竞争问题。该报告指出，在过去十年里，数字市场已经变得高度集中且垄断，削弱了消费者的选择、侵蚀了美国经济中的创新和企业精神、降低了自由和多样化媒体的活力、损害了美国人的隐私。虽然四家公司领域不尽相同，但他们存在共同的竞争问题。**一是**每个平台都对一个关键互联网细分领域拥有控制力，它们控制着市场准入、信息获取或交易本身。**二是**每个平台都利用其对数据的控制权，监视其它企业的增长和业务活动，判断它们是否可能构成竞争威胁，并通过收购、复制以及

阻止竞争对手访问等方式消除竞争威胁。**三是**这些平台通过自我优待、掠夺性定价、排他性行为等方式滥用其控制力，以寻求进一步扩张。

针对六类竞争行为提出激进的监管举措。一是针对平台利用主导领域的业务优势强化在相邻市场竞争优势的行为，要求支配性平台实施结构性分拆和业务范围限制，禁止特定平台经营相邻业务。**二是**针对平台偏向自营或自有内容问题，禁止支配性平台从事自我优待行为。**三是**针对平台不兼容问题，要求支配性平台与其他竞争性平台实现互操作性和数据可移植性。**四是**针对初创企业并购问题，建议国会考虑改变对初创公司并购行为的推定，即将任何由具有支配地位平台开展的并购都视为反竞争，除非证明并购交易对服务公共利益是必要的，而且不能通过内部增长和扩张实现类似的利益。**五是**针对平台对信息内容及数字广告的强大支配力，导致传统新闻媒体完全屈从于数字平台的现状，要求强化新闻媒体作为内容提供者的议价能力，打造自由和多样化的公平竞争环境，保护民主基石。**六是**针对平台相对于用户和依赖其获取用户的第三方企业，具有明显不对等议价能力的问题，建议国会考虑禁止平台滥用议价权，包括审查反竞争合同，对依赖支配地位平台的个人和企业实行适当程序保护等措施。

修法以恢复反垄断法律效力至早期严格水平。为了配合对以上六种平台竞争高发行为的监管，报告提出对美国反垄断法律体系进行修正。报告认为，近年来的司法审判中形成的判例，正在大大削

弱反垄断法律应有的效力。法院的审判过度重视对价格和竞争效率的评估，而忽略了市场结构集中本身的负面影响。从美国反垄断法的立法历史和立法意图来看，仍应重新回归私人垄断是“对共和制度的威胁”这一基本立场。因此，需要恢复反垄断法的初衷和广泛目标，澄清这些法律不仅旨在提升市场效率，也要保护工人、企业家、开放市场、公平经济和民主理想。在修订内容上，提出禁止显著提高市场集中度的并购活动、重新规划并购举证责任，增加滥用行为类型，强化“基础设施原则”使用等一系列具体方向，提升反垄断法至早期严格水平。同时，建议强化对反垄断执法机构的支持、恢复国会反垄断执法进行有力监督的历史传统、增加联邦贸易委员会和司法部的反垄断力量和预算、减少诉讼的程序障碍提高私人诉讼能力等。

对 Google 和脸书正式提起反垄断诉讼。经过近一年半的调查后，2020 年 10 月 20 日，美司法部及 11 个州针对谷歌率先提起反垄断诉讼，控诉谷歌通过反竞争和排他性做法在一般搜索、搜索广告以及文本类搜索广告三个相关市场非法维持垄断地位。12 月 10 日，美联邦贸易委员会和 48 个州、地区总检察官分别对脸书提起两起反垄断诉讼，控诉其通过并购和限制竞争对手等反竞争行为非法维持在社交网络市场的垄断地位。12 月 16 日，谷歌因在线广告市场中的垄断行为遭到以美国德克萨斯州为首的 10 个州的第二起反垄断诉讼。12 月 17 日，谷歌再次遭到美国 38 个州对其发起的第三起反垄断诉讼，指控谷歌在搜索结果中进行自我优待，并利用反竞争行为扩大其在

家用智能音箱，以及汽车和电视软件等新兴搜索领域的市场影响力。

（四）日本：提升交易平台透明度和公平性

2020年5月27日，日本通过了《提升特定数字平台的透明度和公平性的法案》，于2021年2月1日起正式生效。该法案是基于2019年日本公平交易委员会对网络交易平台和应用商店平台内经营者、APP开发者开展的一项实况调查。调查显示，头部数字平台企业普遍存在“未提前通知即变更服务条款”或“未说明理由即拒绝交易”等行为，以及针对经营者、开发者的投诉处理机制不完善等问题，甚至存在通过变更服务条款提高平台收费、强制使用平台新服务和自我优待等行为。面对数字平台各种不公平行为，平台内经营者、开发者并不具备谈判能力。在此背景下，日本内阁制定提出了上述法案。

该法案的规制对象为“特定数字平台企业”。本法案与欧盟2019年通过的《关于促进商户使用在线平台中间服务的公平和透明度条例》（P2B法案）在出台背景和目的方面有一定的相似之处。但欧盟P2B法案的规制对象包括向欧盟企业用户提供服务的在线购物平台、比价网站、社交媒体平台、应用程序商店和搜索引擎，仅对“员工少于50名，营业额不超过1000万欧元”的小企业在建立投诉处理机制、调解员方面做了义务减免。相比之下，日本法案的规制对象为“特定数字平台企业”，并交由日本经济产业大臣⁷指定。法案规定

⁷ 相当于部长。

经济产业大臣首先要通过政令提出平台类别和规模标准作为指定具体企业的依据。这种不在法案中直接做出规定的方式，进一步提高了法案的灵活性和适用性。2021年1月26日，日本内阁发布政令，规定“日本国内销售额超过3000亿日元（约180亿人民币）的综合在线购物平台以及日本国内销售额超过2000亿日元（约120亿人民币）的应用商店”将作为指定“特定数字平台企业”的参照标准。最终亚马逊日本、乐天市场、雅虎购物三家在线购物平台以及苹果 App Store、谷歌 Play 两家应用商店被指定为“特定数字平台企业”，需要接受新法约束。

对特定数字平台服务协议提出透明度要求。一是列明了需要公开的具体内容。法案要求特定数字平台应在拒绝提供平台服务的情形，平台服务内容、收费及理由，平台排名的主要影响参数，平台内经营者、开发者获取和使用数据的条件、范围及方式，投诉沟通渠道等方面进行信息公开。二是提出了事前通知义务。法案规定特定数字平台有义务在变更涉及上述内容的条款前，事先通知平台内经营者、开发者。三是强化了机制和程序方面的要求。法案规定经济产业大臣应制定进一步的指导意见供企业遵循，包括要求企业建立妥善沟通的机制、制定可确保交易公平性的程序及机制、完善的争端处理机制及程序等。不过，由于该法案基本原则强调发挥平台的主动性和积极性，试图把行政干预降至最小，因此相比欧盟 P2B 法案，在透明度要求方面相对宽泛，并未做特别细致的要求。

要求“特定数字平台企业”须每年提交自评估报告。该法案规

定“特定数字平台企业”应每年向日本经济产业大臣提交报告，内容应包括其业务概况、对本法规定及依本法制定的相关政令的遵守状况。经济产业大臣会根据企业提交的报告进行评定并公布结果，企业则应根据评估结果尽力提高其数字平台的透明度及公平性。未按时提交报告、报告内容不全或报告不属实的平台企业将被处以 50 万日元以下的罚款（约 3 万人民币）。

（五）澳大利亚：强制平台与新闻媒体公平议价

2020 年 4 月 20 日，澳大利亚政府要求澳大利亚竞争和消费者委员会（ACCC）制定一套强制性行为守则，以解决澳大利亚新闻媒体企业与谷歌、脸书等数字平台之间议价能力不平衡的问题。在此之前，ACCC 曾花费近两年时间对谷歌和脸书的市场力量进行调查，认为谷歌、脸书等数字平台作为传统新闻媒体互联网流量的重要来源及其在在线广告市场的强大影响力，使传统新闻媒体根本不具备公平议价地位。7 月 31 日，ACCC 公布了《新闻媒体和数字平台强制议价准则》草案。2021 年 2 月 25 日，澳大利亚议会正式通过以上准则，作为对《2010 年竞争与消费者法》的修订。

该准则仅适用于被“指定的数字平台”。需要指出的是，该准则授权澳大利亚财政部长具体指定哪些平台须接受规制，在做出决定时，应综合考虑以下两点：**一是**新闻媒体企业与数字平台之间存在明显的议价能力不平衡；**二是**通过与澳大利亚新闻媒体达成协议，包括为其新闻内容付费，某数字平台为澳大利亚新闻业的可持续发

展做出了重大贡献。澳财政部长最初表示，将决定该准则仅适用于谷歌和脸书。但目前为止，澳大利亚实际上并未指定任何数字平台，这一立法本身就已基本达到了澳大利亚政府所期望的效果。谷歌和脸书已分别与两家不同的澳大利亚媒体达成付费协议。

“指定的数字平台”在处理新闻内容时须遵守“最低标准”。“最低标准”旨在促使平台实现最低限度的透明度，具体包括两项义务：**一是**要求数字平台向新闻媒体企业提供关于它们目前通过新闻内容收集的数据的相关解释，主要指用户与新闻内容的交互情况。**二是**要求算法修改预先通知，即法案规定如果数字平台修改算法，并可能会显著影响新闻媒体企业新闻内容的推荐流量，则需要提前至少14天通知新闻媒体企业。

未达成协议将触发调解和仲裁机制。法案要求如果“指定的数字平台”在接到某新闻媒体企业发出的议价通知后三个月内——该企业须在澳大利亚通信和媒体管理局注册（ACMA），仍未与该企业就被传播的新闻内容的费用等核心问题达成一致，则将触发调解和仲裁机制。一旦进入仲裁程序，双方当事人必须就其认为适当的费用提出“最终提议”，仲裁小组将根据双方提议或公共利益确定最终的具体费用金额。如果“指定的数字平台”未能遵守仲裁裁决，则可能被处以最高为该平台过去12个月在澳大利亚年营业额10%的罚款。

澳大利亚做法引发西方效仿。欧盟已表示，可能会考虑在《数字服务法案》和《数字市场法案》中纳入类似澳大利亚的一些改革

做法。3月12日，美国国会众议院反垄断小组委员会举行了题为“重振竞争，第二部分：拯救自由和多样化的媒体”的听证会，讨论了两党合作提出的《2021年新闻竞争与保护法案》提议。该立法也试图解决数字平台与传统新闻媒体议价能力不平衡问题，通过提供48个月的窗口期，允许新闻媒体联合起来，以集体联盟的形式与脸书和谷歌等平台就公平条款进行谈判。

（六）中国：首次系统回应平台垄断挑战

2020年我国对平台经济领域反垄断工作给予高度重视，在2020年12月召开的中共中央政治局会议和中央经济工作会议上，两次提出要强化反垄断和防止资本无序扩张。在相关立法上，2020年11月，国家市场监督管理总局对外发布《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》；2021年2月，国务院反垄断委员会正式印发《关于平台经济领域的反垄断指南》（以下简称《指南》），为我国在平台经济领域的反垄断工作提供了初步框架，将在一定程度上解决我国《反垄断法》在平台经济领域的适用难问题，为未来平台经济领域的反垄断工作提供了指引。

结合平台经济新特征，对相关市场界定和市场支配地位认定的方法进行创新。一是提出整体界定相关商品市场，为监管具有多元化业务的平台企业创造便利。在当前法律框架下，相关市场界定是反垄断执法的基础，但对数字平台的相关市场界定一直是监管中的难题。《指南》认为，当数字平台存在的跨平台网络效应能够给平台

经营者施加足够的竞争约束时，可以根据该平台整体界定相关商品市场。这种界定方式的优势在于，在根据一边或多边商品界定一个或多个相关市场时，是否需要考虑同领域内的传统业态经营者存在争议，而在整体界定相关商品市场时，则可以聚焦于平台经营者，由此简化了对数字平台的监管，也为对其进行整体监管提供了基础和依据。二是在认定市场支配地位的过程中，**创新市场份额的计算指标和考量因素**。在市场支配地位的认定过程中，使用点击量、使用时长等新的指标来计算市场份额，并引入网络效应、用户多栖性、数据获取的难易程度等平台经济特征作为考量因素辅助认定。三是在对必需设施的认定中，**将数据作为重点考量因素**。《指南》不但明确了平台可以作为必需设施，还将平台占有数据情况作为认定过程中的首要因素进行考量。

根据互联网行业的常见竞争方式，对滥用市场支配地位的行为进行细化规定。一是将许多常见互联网竞争行为纳入反垄断监管，例如针对平台企业在社区团购等领域通过低价倾销挤出传统经营者的现象，《指南》在第十二条关于“不公平价格行为”的规定中，不仅考虑其他平台经济领域经营者，而是将所有“其他同类业务经营者”纳入商品价格比较的范畴，可以对传统行业中的企业及从业者起到一定保护作用。此外，《指南》对“二选一”、“大数据杀熟”等也做出规定，并着重指出了利用搜索降权、流量限制、技术障碍等手段限定交易的非法性。二是通过划定合理性边界为平台企业发展提供空间。由于平台经济具有跨边网络效应，客观上存在着短时间

内达到一定规模，从而跨越网络发展所需临界容量⁸的需求。为保障平台企业的合理发展需求，《指南》规定了平台企业在合理期限内可以基于发展平台内其他业务、促进新商品进入市场、吸引新用户、开展促销活动等理由低于成本销售，为平台企业提供了充足的发展空间。

防止平台企业利用垄断协议扩大对上下游产业的控制力。一是明确对算法合谋的监管。传统价格协同必须证明经营者间存在直接或间接的协调行为，《指南》首次明确利用数据和算法实现的价格协调一致行动（即“算法合谋”）也涉嫌违法。**二是对最惠国待遇条款的违法性认定。**正式颁布的《指南》中没有直接使用“最惠国条款”这一提法，但对其内容进行了具体描述，并指出其“可能构成垄断协议，也可能构成滥用市场支配地位行为”。**三是首次将轴辐协议作为与横向、纵向垄断协议并列的垄断协议形式，进行重点监管。**轴辐协议作为兼具横向、纵向特征的垄断协议，通常由一个合谋轴心和若干一般参与者构成，是平台企业控制平台内经营者、取得上下游产业定价权的有效手段，有必要对其加以高度重视。

针对平台企业的特有模式，加强对并购行为的监管。一是高度重视“扼杀式并购”。《指南》提出了对未达事前申报标准的并购行为，特别是针对初创企业、新兴平台的并购（又称“扼杀式并购”，即将竞争对手消弭于萌芽状态），反垄断执法机构认为有必要的可以开展事后调查。该规定提升了执法机构监管平台领域并购活动时的

⁸ 临界容量是指具有跨边网络效应的商品或服务能够出现自增长效应的临界规模。在此规模以上，其用户网络会出现自增长效应，进入正反馈，而在此规模以下，则会出现负反馈，自然趋于衰退。

自由裁量权，由此也可以保护创新创业生态，为经济的长期高质量发展提供动力。二是明确 VIE 架构平台纳入并购审查。《指南》首次明确将涉及协议控制架构（即“VIE 架构”）的经营者集中纳入审查范围，阿里巴巴、京东等以 VIE 架构海外上市的企业将与国内企业受到同等监管，确保反垄断监管覆盖所有主体，这一监管思路已于市场监管总局近期的执法中得到落实。

尽管《指南》实现了大量的监管创新，但由于受到上位法约束，仍然具有一定局限性。例如，反垄断执法工作通常依然需要以相关市场界定为基础，但随着互联网各细分领域业务的交叉与重叠，相关市场界定的难度不断加大；对“大数据杀熟”等行为的监管依然需要以认定市场支配地位为前提，但具有竞争关系的平台不约而同地使用类似策略的情况越来越普遍；对于平台的自我优待、平台借助于自身流量对其支配地位进行跨界传导等行为，依然未能给出明确的监管方法。

三、数字市场反垄断执法强化推动监管规则重构

2020 年是数字市场反垄断史上波澜壮阔的一年，针对数字平台的反垄断执法十分活跃。其中，部分执法活动是在反垄断法尚未进行全面修订的情况下做出的。尽管仍有不少争议，但这些案例对数字市场反垄断监管规则、特别是那些平台经济领域出现的新情况新问题的监管规则的形成，做出了有益的探索和创新。本报告选取了其中八个具有一定开创性意义和代表性的案例进行了分析。

（一）谷歌收购 Fitbit 案：向平台附加数据隔离与数据开放义务

2019 年 11 月，谷歌与总部位于美国的可穿戴设备公司 Fitbit 达成合并协议计划。根据该计划，谷歌将以约 21 亿美元的总价值收购 Fitbit 所有已发行和流通股份，获得控制权。监管机构等各方对谷歌因此获得的数据及可能引发的竞争问题表示高度关切，美国、欧盟、澳大利亚等均对此展开调查。

2020 年 12 月，欧委会以附条件的方式批准了这起并购。一方面，欧委会认为 Fitbit 数据及相关技术将进一步强化谷歌在数字广告市场中的数据优势，使竞争对手更加难以匹敌。对此，谷歌须承诺所收集的欧洲经济区 Fitbit 用户的数据将不会被用于谷歌广告；另一方面，欧委会担忧谷歌可能会通过限制 Fitbit Web API 访问的方式，阻止竞争对手获取相关数据，从而损害欧洲数字医疗领域的初创企业。对此，谷歌须承诺在征得用户同意的情况下，维持 Fitbit Web API 的访问权限，并不收取访问费用。而美国司法部至今仍未正式批准这起并购。澳大利亚竞争和消费者委员会也拒绝接受谷歌提供的长期行为承诺，认为在复杂多变的数字市场领域，此类承诺未必能得到有效的监督和执行，并表示将继续调查谷歌收购 Fitbit 的情况。

监管机构普遍认为数据在数字市场力量中扮演着关键角色。谷歌并购 Fitbit 案成为欧盟在将数据纳入平台并购审查以来，首次附条件同意案。从以往案件来看，对于平台并购引发的数据关切问题，欧委会均基于“合并后的数据并不是独一无二的”且“不构成排他性

控制”的思路否定了可能引发的反竞争影响。其他国家监管机构也从未在有关案件中采取干预措施。这表明，欧盟等西方监管机构对待数据集中问题正变得愈发审慎，越来越倾向于认定数据确实是构成或巩固数字市场力量的关键要素。目前，欧委会在《数字市场法案》草案中已明确体现了相关监管思路，提出“守门人”平台不能随意将不同业务数据进行合并使用、不能强制要求用户进行账户关联、不能强制要求企业用户在向终端用户提供服务时使用“守门人”平台的身份验证服务等要求，以此来防止“守门人”平台通过数据集中形成更大的竞争优势。

（二）德国诉脸书滥用数据案：利用隐私规则规制平台数据归集行为

2020年6月，德国最高法院认定脸书将旗下所有应用平台的用户数据以及与其关联的第三方网站、App的用户数据合并处理的做法构成了滥用市场支配地位行为，同意原告德国反垄断机构联邦卡特尔局对脸书数据处理相关行为的禁令可以得到实施。

这起案件的最初调查始于2016年3月。联邦卡特尔局分析指出，脸书在社交网络市场的强大支配地位，使用户实际上没法转向其他社交网络。在此背景下，脸书要求用户要么接受其全部服务协议条款与隐私政策，要么不使用其社交网络服务的做法，实际上并非欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）规定的“自主同意”，属于德国《反限制竞争法》规定的滥用支配地位实施的剥削性行为。

对此，联邦卡特尔局于 2019 年 2 月要求脸书对其内部数据处理活动进行“剥离”：修改隐私政策并据此调整相关数据处理活动，仅在取得用户“自主同意”的基础上，方可将其旗下平台以及关联的第三方网站、App 的用户数据整合至用户脸书账号中，并处理使用。“自主同意”意味着用户正常使用脸书的权利不会因拒绝授权受到影响。如果脸书没有得到用户授权，那么其数据处理活动将在数量、内容、目的等诸多方面受到严格限制。联邦卡特尔局要求脸书在 4 个月内提交相应整改方案，并在 12 个月内完成整改。脸书随即起诉至德国杜塞尔多夫高等法院，并寻求暂缓执行相关命令的临时救济，得到了杜塞尔多夫高等法院的支持。此后，联邦卡特尔局又上诉至德国最高法院，6 月判决正是对此次上诉的回应，但针对的仅是临时救济，案件本身仍然有待杜塞尔多夫高等法院做出正式判决。然而，2021 年 3 月 24 日，杜塞尔多夫高等法院宣告，对于脸书的用户数据收集和處理行为是否违反了欧盟 GDPR，并构成了滥用市场支配地位，将寻求欧洲法院对相关欧盟法律做出解释后做出最终裁决。

该案为数据隐私保护与竞争执法的关系提供了思路。理论上，在非并购领域，利用竞争法对平台数据进行规制可能涉及到的情形主要是滥用市场支配地位，包括剥削性滥用和排他性滥用。其中，对于剥削性滥用主要是指，在现实中，用户通常只能接受平台收集数据或不使用该平台服务，并没有真正的选择权。因此数据可能会被过度收集。但在监管实践中，很难用一个客观通用的标准去评判是否“过度”，对于不同的用户来说，为了某项特定的数字服务所愿

意提供的数据通常并不相同。德国脸书滥用数据案实际上对此提供了一个监管框架，即将数据保护法作为评判是否“过度”的标准，通过认定数据保护侵权与平台支配地位存在关联，来判断是否构成剥削性滥用行为。虽然，其正式诉讼结果仍有待欧洲法院的进一步解释，但德国联邦卡特尔局仍然为数字时代数据隐私保护与竞争执法的关系提供了一种思路。

（三）亚马逊自我优待案：确保数字平台中立与规则非歧视

2020年11月，欧盟委员会就亚马逊使用非公开的第三方卖家数据向其发出反对声明，并将进一步调查其给予亚马逊自营业务和那些使用亚马逊物流服务的第三方卖家的优惠待遇。调查内容显示，亚马逊违背了其所声明的平台政策，曾利用平台上第三方卖家的数据来调整自营业务的零售品供应和商业策略制定，从而使亚马逊自营业务能够专注于最畅销的产品，并在定价中相对平台上的第三方商家拥有巨大的信息优势。此次调查还关注了亚马逊是否在其“Buy Box”⁹服务选择优胜者的时候，偏爱亚马逊自营业务和那些使用亚马逊物流服务的第三方卖家。

欧盟委员会认为，必须确保像亚马逊这样扮演双重角色且拥有市场势力的平台企业不会扭曲竞争。首先，亚马逊一方面是为卖家提供市场的平台企业，另一方面其自营业务也是第三方卖家的竞争

⁹ 得到“Buy Box”的优胜卖家，在其商品展示的旁边会有一个“Add to Cart”的按钮，允许客户直接添加到自己的购物车中。据统计，70%至80%的顾客会从获得“Buy Box”的卖家那里购买商品。亚马逊并没有公开关于“Buy Box”如何分配给卖家的算法。

对手，不应该享有由第三方卖家的数据带来的优势。其次，亚马逊作为头部电商平台，所制定的竞争规则也必须公平，不能给予自营业务和那些使用亚马逊物流服务的第三方卖家特殊优待。如果本次调查中的内容被最终证实，亚马逊就违反了《欧盟运行条约(TFEU)》第 102 条关于禁止滥用市场支配地位的规定¹⁰。

自我优待成为各国反垄断机构高度关注的问题。早在 2017 年，谷歌就因为通过操纵搜索结果的方式对旗下的购物比价服务进行自我优待，被欧盟处以 27 亿美元的罚金。由于 2020 年数字平台反垄断在各国均引起高度重视，对自我优待的关注度也普遍出现迅速提升。2020 年 10 月，美国众议院发布的《数字市场竞争报告》中，认为谷歌、亚马逊等平台企业存在着自我优待问题，并建议针对这一现象设立非歧视条款；同月，意大利竞争执法机构联合税务机关对谷歌的意大利办公室进行突击检查，调查其在线上广告市场的自我优待等行为；韩国公平贸易委员会就本土最大的搜索引擎和门户网站 Naver 在搜索结果中自我优待的行为处以 2300 万美元的罚款；11 月，印度就谷歌对旗下支付业务 Google Pay 的自我优待展开调查。各国对自我优待的广泛关注主要在于：如果放任平台自我优待行为，数字平台会在与其相关的上下游市场形成不公平的竞争优势，并以此排除竞争、形成垄断，最终可能对上下游产业的健康发展构成威胁。

¹⁰ 《欧盟运作条约》第 102 条第 3 款规定，禁止具有市场支配地位的企业在同等交易中对其他交易方进行差别待遇，使其在竞争中处于劣势地位。

（四）苹果“应用内购买”案：不得独家指定应用程序支付系统

2020年，苹果因“应用内购买”遭遇多起诉讼缠身，欧盟委员会也于6月对其启动反垄断调查，重点评估苹果针对应用程序开发商通过其应用商店App Store分销应用程序的规定，是否违反了欧盟的竞争规则。此外，苹果在7月底美国众议院司法委员会举行的听证会上，也被要求对此问题做出回应。2021年3月，英国竞争与市场管理局（CMA）也对苹果应用商店展开调查。针对苹果的反垄断关切主要聚焦两点：一是强制要求应用程序开发者使用自己的专有应用内购买系统“IAP”（In-App-Purchase）提供付费数字内容或服务，并从中抽取通常30%的佣金。二是限制开发商向用户提供应用程序以外的其他购买选择。虽然苹果允许用户在APP中使用在其他渠道（例如应用开发者的网站）购买的音乐、电子书和有声读物等内容，但它却不允许开发者主动告知用户可以通过其他渠道购买。

监管机构或试图打破苹果生态封闭现状。通过建立平台生态系统，进而坐收佣金并非只是苹果一家所为。事实上，谷歌应用商店也会收取相当比例的佣金。然而，相较之下，安卓平台允许用户安装第三方应用商店，或直接下载应用。这也令强制征收的“苹果税”近年来愈发受到应用程序开发者的诟病。目前，欧盟《数字市场法案》草案已明确对此做出回应。此外，2021年3月，美国亚利桑那州众议院也通过了一项法案，该法案要求每年下载量超过100万次的应用商店不得将特定的应用程序支付系统指定为独家方式，不得

对使用其他支付方式的应用程序开发者或用户进行报复。该法案将适用于亚利桑那州的企业和用户。虽然其正式生效仍需经过州参议院等相关机构审议通过，但美乔治亚州和明尼苏达州也正在考虑推动类似立法。这表明已经有越来越多的监管者对苹果生态封闭及其收取的“苹果税”表示关注，采取强制措施仅差一步之遥。

（五）美司法部诉谷歌垄断案：限制平台将支配力量进行跨市场传导

2020年10月，美国司法部连同十一个州的总检察长向美国哥伦比亚特区地区法院提起了反垄断诉讼，以阻止谷歌通过反竞争和排他性做法在一般搜索、搜索广告以及文本类搜索广告三个相关市场非法维持垄断地位。

美司法部起诉书中详细描述了谷歌如何通过排他性协议，使其在全球数十亿移动设备上被预设为默认搜索引擎，尤其是安卓设备，从而锁定了用户访问互联网的主要途径。2005年，谷歌收购初创企业移动操作系统安卓（Android）。2007年，谷歌通过免费开放安卓核心源代码（开源）吸引移动设备制造商、APP开发商进入安卓生态。安卓开源原本代表任何人都可以访问源代码并使用它来构建自己的、经过修改的操作系统，即“安卓分叉”。然而，谷歌却通过反分叉协议——限制移动设备制造商销售不符合谷歌技术和设计标准的安卓设备、预安装协议和收益共享协议事实上限制了“安卓分叉”的开发和创建，将主要移动设备制造商锁定在谷歌版安卓生态系统

中，从而保证了谷歌在这些设备上被预设为默认搜索引擎。移动设备制造商如果违反反分叉协议，将无法获得谷歌应用商店授权以及使用谷歌应用服务（如搜索 APP、Chrome 浏览器等），也无法获得谷歌的收益分享。此外，谷歌在一般搜索市场主导地位的维持及巩固进一步提升了其在搜索广告及文本类搜索广告市场的竞争力。

平台支配力量的跨市场传导已引发监管机构高度关注。美司法部关于谷歌的指控，反映了这样一个现象：即占主导地位的数字平台具备将已经拥有的强大市场力量传导至其他相关市场的能力。这种行为通常被称为“杠杆传导”。在传统反垄断实践中，此类行为并不适用本身违法原则，而要依据合理原则进行个案分析。然而，欧盟 2017 年对谷歌、脸书的反垄断处罚以及 2018 年对谷歌的创纪录罚款均是基于对此类行为的关注。此外，如前所述，在已公布的《数字市场法》草案中也明确针对具有操作系统服务“守门人”平台地位的企业施加了“杠杆传导”限制；美国众议院《数字市场竞争调查》报告与德国《数字竞争法》同样对此类行为进行了回应。这表明监管机构对于数字市场“杠杆传导”行为的警惕度在普遍提高。这或许是因为，数字平台跨边网络效应、数据驱动等特征使其相较传统企业的“杠杆传导”更易实现、影响更大。一方面，在某一细分市场占据主导地位的平台很容易凭借用户规模等通过跨边网络效应在短时间内进入新市场甚至获得显著优势。另一方面，主导平台一旦实现跨市场布局，就意味着将拥有更丰富的数据，这极有可能会进一步提升主导平台的竞争优势、抬高市场壁垒。

（六）美 FTC 诉脸书“杀手型并购”案：强化对平台并购初创企业的监管

2020年12月，美国联邦贸易委员会（FTC）和46个州、关岛及哥伦比亚特区总检察长分别对脸书提起反垄断诉讼。起诉认为，在过去10年，这家社交网络巨头以掠夺性方式收购其潜在竞争对手，以维持其垄断地位、消除竞争，从而削弱了消费者的选择，剥夺了广告商从竞争中获益的机会。这主要是指脸书2012年4月以10亿美元收购照片分享初创平台 Instagram，以及2014年2月以190亿美元收购移动即时通信应用 WhatsApp 的行为。FTC认为，这两次收购不仅让脸书消除了其直接竞争威胁，同时还帮助其在个人社交网络市场构筑起一条强大的“护城河”。对此，FTC在诉讼请求中提出：一是要求脸书进行资产重组或剥离（包括但不限于 Instagram 和 WhatsApp），以恢复市场竞争；二是要求脸书在未来并购中必须履行事前通知义务，获得批准后方可执行。

监管机构对超大型数字平台并购行为的反竞争影响有了更深入的认知。过去十年，全球最大的5家数字平台企业共进行了超过400次并购，然而却没有一起被阻止，也很少被附条件批准，甚至绝大多数都并未遭到监管机构的审查¹¹。这主要是因为：一方面，数字平台收购的往往是处于早期发展阶段的企业，很难触发基于营业额的并购审查门槛；另一方面，传统基于短期价格影响和静态市场结构

¹¹ Furman, J, D Coyle, A Fletcher, D McAuley and P Marsden (2019), Unlocking Digital Competition, Report of the Digital Competition Expert Panel, 2019-03

的损害分析框架也难以适用于数字市场，增加了监管机构的预测难度。然而，伴随数字市场的日益集中，监管机构逐渐意识到部分超大型平台的并购确实带来了反竞争影响。一方面，超大型平台利用并购实现了向相邻市场的扩张，提供与其核心业务相辅相成的产品和服务，进一步增强了其市场地位，如谷歌收购广告交易平台 DoubleClick；另一方面，超大型平台还通过并购直接消除了其未来的潜在竞争对手，正如 FTC 对脸书收购 Instagram 和 WhatsApp 的指控。

监管机构欲加强对超大型数字平台并购行为的监督。在上述背景下，监管机构开始试图做出变革，以更好地适应数字市场的特征，尽可能恢复竞争，防止垄断。欧盟在《数字市场法》草案中，要求“守门人”平台在事前“通报”其所有并购；并于 2020 年 9 月修订了《欧盟企业合并控制条例》中关于成员国与欧委会管辖权移交的相关内容，以强化对那些未达到任何成员国申报标准的合并交易的审查，以此来更好的应对数字市场中参与交易的经营者的营业额可能与其实际或潜在的影响力不符的情况，如对那些具有重要竞争潜力的新进入者、创业企业的收购。美国众议院《数字市场竞争调查》报告建议彻底改变对占主导地位平台并购交易的审查和监管，同样要求主导平台履行事前通知义务，并建议消除当前对监管机构最后审查期限的限制¹²。英国竞争与市场管理局（CMA）建议，对于具有“战略市场地位”（the Strategic Market Status）的平台企业采取更严格的

¹² 美国司法部反托拉斯局和联邦贸易委员会对企业并购审查做出决定的法定期限为 15-50 日。如果在这一期限内未做出决定，则企业可以默认并购被同意执行。

合并规则，包括广泛的事前通知义务，确定强制申报门槛标准并采取未批准不得执行的监管举措¹³，以及在评估竞争损害时采用更低的证明标准等。

（七）阿里巴巴“二选一”案：不得以排他方式限制商家的多栖行为

2020年12月，国家市场监督管理总局宣布对阿里巴巴的“二选一”等涉嫌垄断行为立案调查，并于2021年4月10日作出行政处罚，认定其在中国境内网络零售平台服务市场具有支配地位，所实施的“二选一”行为属于滥用市场支配地位行为，责令其停止违法行为，并处以其2019年度中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款，计182.28亿元。本次处罚是我国2008年《反垄断法》实施以来的最高行政处罚金额，是第二名的近3倍。在世界范围内，本次处罚金额也稳居前三甲，仅次于2018年欧盟对谷歌开出的43.4亿欧元罚单，与2017年欧盟对谷歌24.2亿欧元的处罚金额接近。

首次从反垄断角度对“二选一”行为进行规制。我国此前已从反不正当竞争角度对多起“二选一”行为进行过调查和处罚。2017年，金华市市场监管局就曾依据《浙江省反不正当竞争条例》，对美团外卖的“二选一”行为作出处罚决定，合计罚没52.6万元；国家市场监督管理总局也于2021年2月对唯品会利用巡检系统等技术手段，强迫品牌经营者在唯品会和爱库存两个平台之间“二选一”的行为处以

¹³ 目前英国的并购审查制度并未阻止并购各方在获得许可之前完成交易。

300 万元的行政处罚。与反不正当竞争监管相比，反垄断执法的难度更大，但救济力度也显著增强。

首次在反垄断执法中将互联网平台整体界定相关市场。本案中相关市场被界定为“中国境内网络零售平台服务市场”，处罚决定书中详细论证了为何网络零售平台服务与线下零售商业服务不属于同一相关商品市场，并明确论述了为不同类别经营者（即 B2C 和 C2C）、不同商品销售方式、不同商品品类提供的网络零售平台服务属于同一相关商品市场，其分析逻辑和论证方式为未来平台经济反垄断中的类似工作提供了借鉴与参考。

或将成为全球范围内类似案件的指引。全球在平台经济领域已经有多起反垄断案件，但至今尚未形成类似阿里巴巴电商平台“二选一”的相关判例。2019 年 8 月，沃尔玛曾在墨西哥市场对亚马逊进行了类似的“二选一”行为，未能得到监管干预；2020 年 1 月，印度竞争委员会(CCI)则对亚马逊和沃尔玛旗下的 Flipkart 发起调查，认为这两家电商平台与智能手机厂商之间的排他性合作（即独家发售）属涉嫌垄断行为，目前该案还未做出最终判决。我国阿里巴巴“二选一”案很有可能为其他国家和地区类似案件提供一定指引作用。同时，也预示着我国对互联网平台滥用市场支配地位的监管将走向更专业、有效的方向。

（八）腾讯、阿里巴巴等经营者集中案：首次将 VIE 架构企业纳入反垄断监管

2020 年 12 月，市场监管总局对 VIE 架构企业违法实施集中作出行政处罚。阿里巴巴投资收购银泰商业股权、腾讯控股子公司阅文集团收购新丽传媒股权、丰巢收购中邮智递股权，这三起已完成的股权收购案件均因未依法申报，违法实施经营者集中，依据《反垄断法》分别被处以 50 万元人民币罚款的行政处罚。

我国首次明确了《反垄断法》对 VIE 架构企业的适用性。VIE 架构，即可变利益实体（Variable Interest Entities），也称为“协议控制”，是指不通过股权控制实际运营公司，而通过签订各种协议的方式实现对实际运营公司的控制及财务的合并。我国互联网企业为到香港、海外资本市场上市融资，通常采用 VIE 架构，众多大型、超大型数字平台也不例外。但我国法律并未对 VIE 架构及相关问题作出明确规定，仅在一些部门规章中有所涉及。在反垄断领域，很多法律法规对 VIE 架构企业的适用性此前都存在疑问，相关企业也很少就经营者集中进行主动申报。本次处罚首次明确了《反垄断法》对 VIE 架构企业的适用性，具有十分重要的意义。但同时也凸显了我国相关法律法规在立法上的滞后性。按照《反垄断法》第四十八条规定，对企业经营者集中“应报未报”行为的最大处罚金额仅为五十万元。违法成本过低使得大型、超大型数字平台在对其他企业进行并购的过程中，几乎不考虑主动进行申报。如果不通过立法的方式对法律进行及时修订，这一问题很难仅靠执法努力加以解决。

四、总结与展望

2020 年是全球平台经济反垄断具有重要转折意义的一年。这一年欧盟提出超越现有反垄断法的、更加简便易用且更具威慑力的新监管工具；这一年德国正式出台了全球首部系统针对数字化挑战而进行全面修订的反垄断法；这一年日本和澳大利亚也出台了专门针对头部平台的新监管政策；这一年美国和中国作为全球平台经济发展的绝对引领者，都不约而同的加大了对本国头部平台企业的反垄断监管力度。不论是立法的创新还是执法的转变，关于如何推动平台经济健康可持续发展的问题才刚刚迈出步伐。特别是对于我国而言，由于有着与欧美日等完全不同的平台经济竞争生态，如何探寻平台经济健康发展和垄断规制的中国道路仍然任重道远。

两大因素驱动平台经济将持续增长。一方面，疫情加速了线下向线上转移，为平台经济的持续增长铺平道路。居家隔离大幅提升了人们对互联网的依赖，进一步促使人们购物、社交、娱乐向线上转移，同时也刺激了人们对远程医疗、在线教育、远程办公等的需求，培养了用户习惯。例如，从国内来看，卖房、卖车等多类线下商业场景通过直播方式转至线上；从国外来看，2020 年，美国电子商务销售额增长 32.4%¹⁴，增速显著提升。**另一方面**，人工智能在平台经济发展中将扮演日益重要的角色。伴随数据量的不断提升和数据种类的日益丰富，算法将得到不断改进，平台为用户提供的各类数字服务也将得到进一步的提升和优化。此外，人工智能在远程办

¹⁴ 数据来源：美国人口普查局。

公、远程医疗等新业态的发展中均扮演着重要角色，随着相关技术不断成熟，将推动这些业态实现更大范围的应用。

多重因素交织推动平台经济反垄断将持续深化。当前，全球范围内针对超大型平台反垄断的普遍关注，并不仅仅是源于其引发的市场竞争等经济层面的问题，还有平台力量日益强大后带来的财富分配失衡等社会问题，西方国家甚至还面临社会分裂加剧、民主遭遇威胁等更深层次的问题。这一切在2020年全球新冠肺炎疫情爆发的背景下被进一步放大。在此期间，许多国家、许多行业都被迫处于停摆状态。然而，那些数字巨头却逆势大幅增长，失衡进一步加剧。正是在这样一个多种问题交织叠加、多重因素综合驱动的背景下，全球数字平台反垄断浪潮被推向高点。并且可以预见，在未来一段时间内，强化数字平台监管都将是全球主要国家和地区的总体基调。

创建事前监管成为平台反垄断的新趋势。平台经济的网络效应、数据驱动、跨界传导等特性，以及各细分领域在商业模式、竞争状况上的差异性和复杂性，再加上数字市场竞争问题与个人隐私保护、经营者权益保护等问题的交织，令各国监管机构均面临传统反垄断法及竞争政策“失效”的困境。在此背景下，以德国、欧盟为代表的国家和地区正试图通过建立“事前监管”制度直接对头部平台行为进行规制，以此来避开传统政策工具低效的问题。日本、澳大利亚最新的平台监管政策以及美国的部分立法提案均体现了这一思路上的转变。虽然其有效性、科学性以及对数字市场的影响有待进一步

验证和评估。但未来仍可能引发更多国家和地区效仿。因此，通过平台市场规模、营业额、市值等直接锁定某些头部平台企业，从事前角度规定其不能实施的行为和必须履行的义务，或将成为平台反垄断监管的重要趋势和转变。

平台经济发展差异决定各国将探索适合自己的路。全球主要经济体虽不约而同加强了对平台的反垄断监管力度，但其背后的出发点和监管目标实则存在显著差异。本区域平台经济发展的实际情况和发展阶段仍是不同国家和地区制定监管政策的重要前提。对于除美国以外的欧盟、澳大利亚等其他经济体而言，这些国家和地区的超大型平台企业几乎均来自美国，其反垄断的最大目的在于维护本土利益、为本土中小企业的成长和发展赢得空间。而对于我国而言，平台经济领域虽也表现出了像美国类似的高度集中特征，但我国平台在海外市场并不占据优势，同时本土又存在着极其激烈的竞争，许多细分市场均出现了低水平重复竞争、持续恶性价格战等问题。此外，我国平台经济还存在着资本无序扩张、平台生态封闭、大规模金融渗透等其他特有问题。与国外相比，我国平台反垄断监管面临更加复杂的局面。如何进行政策工具创新、如何兼顾国内市场竞争与企业国际竞争力等都需要政府更大的监管智慧。

平台经济将在规范健康中持续发展。多年来，大平台都在利用规模效应、网络效应、跨市场优势传导能力、多业务数据整合能力等不断巩固其主导地位、排除竞争，为自己攫取了大量超额利润。伴随监管机构在平台公平竞争、数据收集和处理、内容使用、广告

透明度等各个方面的全面介入和强监管，必将深刻影响和改变平台未来的发展方式。例如，头部平台期望通过旗下多个业务用户数据整合、提高广告推送精准度的做法极有可能会被判定为剥削性滥用行为；平台广告交易透明度的要求也将打破在线广告市场黑箱，这些都会对平台主要盈利来源产生影响。此外，伴随对头部平台并购行为的严格规制等，平台领域的生态扩张也将得到遏制。未来，无论是资本市场对于平台企业的估值逻辑，还是平台自身的发展战略都面临改变，但我们相信，平台经济蓬勃发展的总体态势不会变。

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：010-62301984

传真：010-62302476

网址：www.caict.ac.cn

