

全球数字平台治理最新发展 态势 (2023 年)

中国信息通信研究院知识产权与创新发展中心

2024年1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、摘编或利用其他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

人工智能牵引智能时代加速到来，各类技术涌现以及众多企业接力创新的过程中，将给产业发展带来巨大的乘积效应。数字平台的竞争也随之呈现出新的特点：一是数据层面竞争更为激烈及由此引发的争议更为频发；二是闭源与开源两种创新模式竞合发展；三是超级平台企业成创新与价值网络的核心节点。

鉴于数字平台治理的边界极为广泛，为了更明晰地展现 2023 年各国针对数字平台最新发展趋势与竞争特点所作出的回应，本报告将从竞争法的视角出发，对各辖区数字平台治理的最新趋势进行总结与分析。美国治理制度方面，不断加强对数字平台企业经营者集中反垄断审查的制度完善；治理重点领域方面，强化对前沿产业如人工智能领域有效竞争环境的构筑与保护；治理典型案例方面，数字平台巨头将自身不同服务捆绑、渠道不合理限制、排他性交易、并购等行为受到法律的评价与约束。欧盟治理制度方面，动态调整以适应数字平台发展带来的挑战；治理重点行为方面，对于数字平台企业数据搜集与使用行为展开重点引导与规制；治理典型案例方面，数字平台巨头的算法使用、数据使用等相关行为受到重点治理。英国治理制度方面，引入新立法加强对数字平台的事前治理；治理重点领域方面，关注 AIGC 带来的治理挑战并积极应对；治理典型案例方面，加强对数字平台损害竞争收并购行为的规制。中国治理机制方面，有效回应人工智能产业需求，“软硬兼施”协同治理；治理手段方面，不断丰富反垄断监管手段、增强反垄断监管效能；治

理典型案例方面，数字平台巨头滥用数据与算法优势，限定交易、不公平高价交易等行为受到有效治理。

从全球数字平台治理的共性趋势来看，**一是**治理共识都基于对数字平台巨头根深蒂固市场优势的认知，监管机构逐渐将监管时间、节奏和重点前移。**二是**治理思路从事后治理向事前治理延伸，以针对快速发展的数字平台中的结构性障碍和反竞争做法的风险，采取快速有效的行动。**三是**治理重点为“类基础设施”数字平台相关行为。如随着人工智能技术的发展，监管机构对于数字平台的治理重点集中于“类基础设施”数字平台如大模型平台、云计算平台经营者相关行为的规范。**四是**消费者角色、作用等不同于以往传统经济的特征逐步突显，消费者利益在智能时代背景下能否成为独立的价值诉求问题愈加突出，以数据为代表的数字平台治理问题更加复杂化。

展望未来，各国将普遍采用复合型的政策工具、发挥各个治理手段的合力。治理重点围绕数字平台竞争特点进一步展开，生态构建规则的开放程度仍将持续成为平台治理焦点；数据问题的复杂性将进一步延续，数字平台数据搜集与使用行为相关规则将逐步清晰；开源或闭源数字平台将自身优势变现到其他相关市场并实施渠道封锁、技术封锁等反竞争行为，将持续成为数字平台治理的重点规制方向。

目 录

一、数字平台最新发展现状与竞争特点	1
(一) 发展现状	1
(二) 竞争特点	2
1. 数据竞争更为激烈及由此引发争议更为频发	2
2. 闭源与开源两种模式竞合发展	4
3. 超级平台企业成创新与价值网络的核心节点	5
二、主要辖区数字平台治理态势	6
(一) 美国	7
(二) 欧盟	10
(三) 英国	13
(四) 中国	17
三、全球数字平台治理共性趋势	19
(一) 治理共识为数字平台巨头具有根深蒂固的市场优势	19
(二) 治理思路为从事后治理向事前治理延伸	20
(三) 治理重点为“类基础设施”数字平台相关行为	21
(四) 治理难点以数据治理为典型代表	22
四、展望	23
(一) 治理制度在“变与不变”中动态调整	23
(二) 治理理念秉持“协同与平衡”继续前行	24
(三) 治理重点围绕数字平台竞争特点进一步展开	24

一、数字平台最新发展现状与竞争特点

（一）发展现状

生成式人工智能为数字平台带来新的发展机遇。自2017年谷歌发布Transformer网络结构¹以来，衍生出涵盖各种技术架构、各种模态、各种场景的大模型家族。2022年11月30日，OpenAI发布基于Transformer网络结构的ChatGPT应用，通过学习和理解人类的语言，与人类进行对话和互动。生成式人工智能已成为人工智能领域的一次发展范式转换。数字经济时代，以生成式人工智能为代表的技术突破再一次将数字平台的技术创新推到时代前沿，平台经济不仅改变了特定市场，而且“已经开始颠覆社会的基础设施和组织设计”。²截至目前，生成式人工智能已带动一波新的独角兽的兴起。据CB Insights统计，截至2023年第一季度，全球生成式人工智能企业的估值总计达到约480亿美元；除了占一半估值以上的OpenAI以外，Anthropic、Jasper等五家企业已成为估值在10亿美元以上的“独角兽企业”。

人工智能市场规模快速扩大，但行业渗透率有所差异。全球人工智能产业相关技术快速发展，下游应用也不断丰富。据IDC估算，2022年全球人工智能市场达到4328亿美元，按同比增长近20%推算，2030年全球人工智能市场规模将超过1.8万亿美元。但不同行业人工智能

¹ 2017年，谷歌人工智能团队发表《Attention is all you need》论文，自此，Transformer架构成为神经网络学习中最重要架构之一，并且深刻地影响深度学习技术的演进与发展。

² José van Dijck, *Governing Digital Societies: Private Platforms, Public Values*, 36 *Computer Law & Security Review* 1,1-4(2020); 转引自刘凯. 数字平台公共性的理论重塑及其生态治理路径[J/OL]. 比较法研究:1-16.[2023-12-05].

技术渗透率有所差异。据 Gartner 预测，当前生成式人工智能行业渗透率不足 1%，2025 年生成式人工智能渗透率有望提升至 10%。从落地的角度来看，人工智能在自动驾驶、安防、语音识别等领域已经得到大规模应用。

（二）竞争特点

1. 数据竞争更为激烈及由此引发争议更为频发

数据作为智能时代重要的生产要素，已成为经营者重要的竞争手段。大数据本身不仅是一种新技术，也是一种新的思维方式。随着大数据技术的不断发展，已经重构很多细分行业的竞争要素。如搜索引擎行业，各个搜索引擎都有一个度量用户点击数据和搜索结果相关性的模型，通常被称为“点击模型”。点击模型的准确性取决于数据量的大小。一个搜索引擎使用的时间越长，数据的积累就越充分，对于一些长尾搜索就会越准确。即随着数据量的积累，点击模型对搜索结果排名的预测也越来越准确，它的重要性也越来越大。今天，“点击模型”在搜索引擎排序中至少占 70%—80% 的权重。当整个搜索引擎行业都意识到点击数据的重要性后，市场上的竞争就从技术竞争变化为大数据的竞争。这时，各个公司的商业策略和产品策略都围绕着获取数据、建立相关性而展开。³另如人工智能行业，其技术的突破也得益于高质量、大规模、多样性的优质数据，数据是大模型竞争关键要素之一。一方面，大语言模型训练使用的数据集规模持续增长。2018 年的 GPT1 数据集约为 4.6GB，2020 年的 GPT3 数据集达到了 753GB，

³ 参见吴军：《智能时代》，北京：中信出版集团，2020 年，第 154-157 页。

到了 2021 年的 Gopher，其数据集规模已经达到了 10550GB。另一方面，多模态⁴大模型参数量及数据量持续提升。如 2022 年 Stability AI 发布的 Stable Diffusion 数据集包含 58.4 亿图文对/图像，是 2021 年 OpenAI 发布的 DALL-E 数据集的 23 倍⁵。

各方主体在数据方面的博弈愈加激烈。一是企业数据控制者通过收费许可、限制访问等方式加强自身的主导权。如 WebText 作为大模型训练的重要数据来源之一，其数据主要是从社交媒体平台 Reddit 中获取。2023 年 4 月，Reddit 宣布将向使用其 API 训练人工智能聊天机器人的公司包括微软、谷歌、OpenAI 等收取数据使用费。二是用户对自身数据合理使用的边界愈加重视。2023 年 6 月，由美国 Clarkson 律所代理的针对 OpenAI 和微软的第一起集体诉讼，正式向加州北部地区巡回法院提起。原告指控被告在开发、营销和运营其人工智能产品时，非法地收集、使用和分享了数以亿计的互联网用户的个人信息数据，侵犯了用户的隐私权和财产权。2023 年 7 月，多位原告联合向美国加州联邦法院提起集体诉讼，指控称谷歌未经同意窃取了数百万用户的数据用以训练和开发谷歌人工智能产品。原告认为公开渠道的数据并不意味着可以免费用于任何目的，谷歌的行为侵犯了用户的隐私权和财产权。三是监管部门对于数据的治理愈加重视。在人工智能时代，利用庞大数据资源来控制相关市场成为主导企业滥用市场支配地位的另一种表现形式。随着训练数据的扩展，人工智能模型变得更加准确，这意味着拥有庞大数据储备的主导企业具有天然

⁴ 模态是事物的一种表现形式，多模态通常包含两个或者两个以上的模态形式，包括文本、图像、视频、音频等。

⁵ 华泰证券：AI 大模型需要什么样的数据，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/628611810>

优势，主导企业可以通过拒绝竞争对手访问其数据资源的方式形成市场进入壁垒。⁶⁷正如美国联邦贸易委员会(Federal Trade Commission, FTC)主席莉娜·汗(Lina Khan)强调的，“禁止歧视以及禁止剥削性收集或使用个人数据的现行法律，都将适用于人工智能市场监管。”

2. 闭源与开源两种模式竞合发展

头部经营者更偏好通过闭源策略来稳固其竞争优势。自 OpenAI 发布 GPT-3 并实现商业化盈利以来，OpenAI 推出 GPT-4 的形式与以往有所不同，其既没有发布 GPT-4 的相关论文，也没有提供详细的框架说明，仅提供了几乎没有任何技术细节的文档。通过这一方式，OpenAI 阻断了所有借鉴者参考大模型训练数据集的构建、训练方法等的直接途径。⁸谷歌也紧随其后，不再公布 T5 模型及后续版本的细节。头部人工智能企业期望将其技术优势转化为商业上的核心竞争力，以此延缓竞争对手的追赶速度。

相较于头部人工智能厂商，追赶者更倾向于通过开源模式以缩小和头部厂商的差距。头部厂商闭源模型后，Meta、亚马逊等纷纷选择开源路线，希望通过开源模式快速迭代自身技术，以加强自身在智能时代的竞争优势，同时也大大地改变了市场已有的竞争格局。如 2023 年 2 月，Meta 发布 LLaMA 开源大模型，同年 7 月发布免费可商用版本 LLaMA2 开源大模型。对于 Llama2 的出现和发布，深度学习三巨头

⁶ The Brookings, The three challenges of AI regulation, <https://www.brookings.edu/articles/the-three-challenges-of-ai-regulation/>.

⁷ The New York Times, We Must Regulate A.I. Here's How, <https://www.nytimes.com/2023/05/03/opinion/ai-lina-khan-ftc-technology.html>.

⁸ 从海外视角看人工智能如何重构软件行业, <https://new.qq.com/rain/a/20230602A030IB00>

之一的杨立昆发文表示，Meta 开源大模型的推出将极大地改变大模型的市场竞争格局⁹。在 LLaMA 系列开源大模型发布之后，开源大语言模型有了长足的进展，各种基于 LLaMA 的动物系列模型¹⁰出现，包括斯坦福大学发布的 Alpaca（羊驼），伯克利、卡内基梅隆大学等高校研究人员开源的 Vicuna（骆马），还有基于 LLaMA7B 的多语言指令跟随语言模型 Guanaco（原驼）等，人工智能产业生态愈加丰富与多元。2023 年 4 月初，谷歌工程师 Luke Sernau 发文称，在人工智能大语言模型赛道，谷歌和 OpenAI 都没有护城河，开源社区正在赢得竞赛。¹¹

3. 超级平台企业成创新与价值网络的核心节点

超级平台及其主导的产业创新生态深刻影响着人工智能产业集群的结构和发展方向。在人工智能领域，企业主体已超越科研高校，成为开展基础研究的主要主体。近年来，几乎全球所有前沿人工智能技术的突破都来自超大型平台企业，一方面在于其拥有计算能力，另一方面在于人工智能是少有的基础研究成果可以快速融入产品的领域。据《经济学人》统计，亚马逊和 Meta 开展的人工智能研究数量，分别相当于计算机科学名校斯坦福大学的三分之二和五分之四。据中国新一代人工智能发展战略研究院发布的《建设具有全球竞争力的人工智能产业集群》报告，通过定量分析指出，以华为、腾讯、京东和

⁹ Meta 开源“次世代”大模型 Llama 2，扎克伯格：免费可商用，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23908839

¹⁰ LLaMA 原始的意思是美洲驼。因此，许多基于 LLaMA 的模型也都以动物名称来命名。

¹¹ 谷歌最大 AI 对手不是 ChatGPT? <https://www.163.com/dy/article/I3VSUQP405198CJN.html>

阿里云为代表的超级平台是价值网络的核心节点，位于价值网络的中心区，形成明显的产业创新生态。超级平台及其主导的产业创新生态深深地影响着人工智能产业的技术发展方向及产业集群的结构。

生态构建仍为数字平台巨头的核心竞争要素。纵观信息通信产业发展史，“一体化解体、模块化发展”是行业创新发展的一个重要特征。即随着行业的不断发展，逐渐出现专业化公司，专门为更加大型的合成产品开发特定的部件。产品的模块化设计，为产业提供了一种新的生产方式，即主导者可以将产品的生产分成若干个彼此独立的任务，然后由互相独立其他经营者去完成这些任务；模块化产品的经营者也可以对产品的有关模块进行单独的创新，而不会影响到整个产品的性能。¹²以大模型为核心的技术产业生态逐步探索建立，推动大模型能力通过 API、插件、平台等多种形式赋能，生态的构建与良性发展成为产业竞争的核心要素。以英伟达为例，其在技术层面已经具有极强的竞争优势，但仍然通过收并购等方式进一步加深自己的护城河。如英伟达通过投资，进一步拓宽自身生态系统，投资的企业包括研发芯片间硅光连接的 Ayar Labs，开源模型库 Hugging Face，云算力服务商 CoreWeave，人工智能公司 Cohere、Inflection 等。¹³

二、主要辖区数字平台治理态势

鉴于数字平台治理的边界极为广泛，并且竞争政策是各国加强数字平台治理、促进市场有效创新的重要手段之一，因此本报告将从竞

¹² 参见贝拉·加威尔、迈克尔·库苏麦诺：《平台领导：英特尔、微软和思科如何推动行业创新》，广东：广东经济出版社，2007 年，第 4-5 页。

¹³ 参见财新：“英伟达通过投资布局 AI 产业链，2023 年已投 20 多家企业”。

争法的视角出发，重点对数字平台竞争政策实施的最新态势进行总结与分析。

（一）美国

治理制度方面，加强对数字平台企业经营者集中反垄断审查的制度完善。2023年12月18日，美国联邦贸易委员会和司法部联合发布《2023年合并指南》（2023 Merger Guidelines）。《2023年合并指南》明确了监管机构对经营者集中合并行为进行监管的准则，包括合并不应显著增加已高度集中市场的集中度；合并不应消除公司之间的实质性竞争；合并不应消除市场中的潜在进入者等。对于数字平台巨头企业广泛收并购、杀手型并购等行为，《2023年合并指南》重点予以明晰：一是对于数字巨头广泛收并购的商业策略，即使经营者实施的单项收购不会大幅削弱竞争或构成垄断，但如果经营者的商业策略是通过相关业务领域实施多起小规模收购来消除竞争，此时监管机构将综合考量经营者所有并购行为的累积效应，来对经营者的单项收购行为进行评估。二是如果合并涉及的为两个数字平台经营者，头部数字平台可能会对处于起步阶段的数字平台实施“杀手型并购”，以此减少竞争来巩固自己的市场地位，此时监管机构将强力阻止巨头企业的此类行为。三是如果涉及的为巨头数字平台对其平台生态参与者的并购，数字平台巨头有动力让自己的产品和服务，相对于参与平台的其他竞争对手具有优势，从而损害该产品或服务的产品市场竞争，监管机构此时会仔细审查并购是否会产生损害竞争的利益冲突。

治理重点领域方面，强化对前沿产业如人工智能领域有效竞争环境的构筑与保护。美联邦贸易委员会主席莉娜·汗多次指出人工智能的数据、算力、算法等核心资源被数字巨头企业所掌控，将催生新一轮垄断，呼吁并采取实际行动对现有人工智能平台巨头的算法歧视、数据滥用等行为进行规制，以确保人工智能能够得到负责任的实施。2023 年 10 月 30 日，美国发布《关于安全、可靠和可信地开发和使用时人工智能的行政命令》，明确美国在推进和管理人工智能的开发和使用时，需遵循的原则之一为“促进人工智能及相关技术的公平、开放和竞争的生态系统和市场，以便小型开发者和企业家能够继续推动创新。要做到这一点，需要停止大平台企业的非法勾结、并解决主导数字平台企业利用半导体、计算能力、云存储和数据等关键资产使竞争对手处于劣势的风险，还需要支持利用人工智能技术优势相关市场的发展，以为小企业、工人和企业家提供新的发展机会。”美竞争监管机构下一步工作重点之一，即通过竞争监管机构的积极作为，加强对人工智能大企业控制中小企业发展所需数据等关键资源垄断行为的规制，为中小企业提供充裕的发展空间。2023 年 12 月，美国联邦贸易委员会对微软和 OpenAI 之间的金融伙伴关系展开调查，以评估两者是否违反美国的反垄断法。

治理典型案例方面，数字平台巨头将自身不同服务捆绑、渠道不合理限制、排他性交易、并购等行为受到法律的评价与约束。在 Epic Games 诉苹果案中，Epic Games 认为苹果收取 30% 的“苹果税”构成垄断，于是向法院提起诉讼，一审法院认为一方面苹果在 iOS 应用分

发市场进行限制并收取 30% 的佣金存有不合理性；另一方面，苹果基于安全、品牌竞争、知识产权等方面的辩护理由也具有一定的合理性。在对于竞争正反效应皆存在的情况下，Epic Games 却没有举证证明苹果还存有与现有发行模式几乎一样有效的替代方案及这个方案能够不显著增加苹果投入成本。最终法官认为苹果的应用分发渠道限制不构成垄断。该判决作出后，苹果和 Epic Games 均向美国第九巡回上诉法院提起上诉。2023 年 4 月，美国第九巡回上诉法院大体上维持了地区法院的裁决，但认为地区法院在相关市场认定、律师费用支付等方面的裁决和理由有明显的错误。目前，双方已向美国最高法院提出再审理求。在 **Epic Games 诉谷歌垄断案** 中，2023 年 12 月 11 日，陪审团一致裁定，谷歌在应用商店和应用内支付服务市场拥有市场支配地位，谷歌将其应用商店与支付服务捆绑、实施内部项目“Project Hug”¹⁴ 等行为构成垄断。此外，美国司法部于 2023 年 4 月指责 **谷歌通过排他性交易垄断搜索市场**，从而扼杀人工智能创新，并声称如果谷歌没有垄断搜索市场，ChatGPT 和其他技术创新可能在几年前就已经发布。¹⁵ 此案目前正由哥伦比亚特区地方法院进一步审理中。在 **英伟达收购 ARM 案** 中，美国 FTC 提起诉讼以阻止英伟达 400 亿美元收购 ARM 的交易。FTC 认为拟议的收购将使合并后的公司能够通过各种机制使用封锁策略，使智能网卡市场上的竞争对手处于不利地位，包括通过控制 ARM 的定价、获取其处理器技术的条款和时间、其技术开发和功能，以及其提供的服务和支持以及其他机制等。ARM 虽然此前已

¹⁴ 旨在通过交易要求 20 家开发商不创建与 Google Play 竞争的应用商店。

¹⁵ Google's Monopoly Delayed Innovations Like ChatGPT, DOJ Says, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-13/google-s-monopoly-delayed-innovations-like-chatgpt-doj-says>

经具备这样的能力，但它没有动机使用这种机制来削弱英伟达的竞争对手。收购后，合并后的公司可能有很大的动机采取封锁策略限制英伟达智能网卡相关竞争对手的发展，拟议的并购将大幅减少市场的竞争，从而导致创新减少、产品价格更高或质量更低。

（二）欧盟

治理制度方面，欧盟通过动态调整制度以适应数字平台发展带来的挑战。2022 年 11 月，欧盟委员会发布《相关市场界定指南草案》。为适应数字经济的发展，《相关市场界定指南草案》对数字生态系统相关市场的界定、研发与创新市场的界定等前沿问题，进行了进一步明晰：如针对数字平台的动态竞争特点，欧盟委员会可以考虑由于市场的动态变化性，在使用替代分析方法确定相关市场时，应将市场动态发展的预期变化纳入考量；针对数字平台生态系统的特征，欧盟委员会在界定数字生态系统时，委员会可将适用于售后市场（after markets）的类似原则应用于定义相关产品市场。当二级数字产品作为一组产品提供时，欧盟委员会也可评估该一组产品单独构成相关市场的可能性。尽管并非所有的数字生态系统都适用后市场方法，但欧盟委员会在确定相关产品市场时，将会重点考量数字平台的网络效应、转换成本等因素。2023 年 3 月 27 日，欧盟委员会发布《关于排他性滥用市场支配地位行为的执法重点指南》的修订稿。欧盟委员会表示，这是自 2008 年以来，在滥用市场支配地位规则领域的第一项重大政策举措。¹⁶《关于排他性滥用市场支配地位行为的执法重点指南》修

¹⁶ http://www.ccpitbj.org/web/static/articles/catalog_40fcc0367c729df20181af782c2307f1/article_40fcc036830c53550187748a806a1fd5/40fcc036830c53550187748a806a1fd5.html

订重点包括：一是扩大数字平台反竞争排他行为的概念范畴，即不仅包括具有市场支配地位数字平台企业实施垄断、完全排斥或边缘化竞争的情况；还包括数字平台企业削弱市场竞争、导致市场竞争结构被扭曲的行为。欧盟委员会通常会在有关行为已经发生或数字平台有能力使相关行为发生的情况下进行干预。这是欧盟委员会在数字经济发展背景下，对于巨头数字平台企业不断兼并集中的状况下，市场结构的集中趋势可能会造成竞争性的市场结构遭到不可逆的损害行为，作出的有效回应。二是优化对数字平台排他行为认定的考量因素。如在具有市场支配地位数字平台企业掌握关键数据、计算资源等情况下，其拒绝供应是否构成垄断。欧盟委员会认为需要区分具有市场支配地位企业是直接拒绝供应的情况，还是构成结构性拒绝供应（constructive refusal to supply）的情况。在结构性拒绝供应的情况下，监管机构不仅只会关注涉及的为市场竞争不可或缺的关键投入，或者涉及必要设施的案件，还会对数字平台的其他拒绝供应行为进行优先分析与考量。

治理重点行为方面，对于数字平台企业数据搜集与使用行为展开重点引导与规制。如 2016 年起，德国联邦卡特尔局对 Meta 的用户信息收集与使用行为展开调查，并认定 Meta 在用户账号中收集、合并和使用数据的行为，违反了欧盟通用数据保护条例（General Data Protection Regulation, GDPR），且不当增强了其市场力量、损害了消费者的利益，构成垄断。2023 年 9 月 6 日，欧盟委员会根据《数

字市场法》首次指定了六家数字平台企业为“守门人”¹⁷，包括 Alphabet、亚马逊、苹果、字节跳动、Meta 和微软，共涉及守门人提供的 22 项核心平台服务。欧盟委员会将对这些“守门人”企业是否履行相关义务，进行重点监督。此外，欧盟委员会同时对苹果展开市场调查，以进一步评估苹果在 iPad OS 是否应被指定为“守门人”。根据《数字市场法》确定的“守门人”必须遵守一系列数据相关义务，包括限制以提供线上广告的目的处理终端用户个人数据；限制合并和交叉使用个人数据；要求确保终端用户使用平台而提供、产生的数据具有可移植性等。欧盟委员会进一步表示，为了保持《数字市场法》等工具能够适应快速发展的数字经济，将通过加强市场调查以确定新的“守门人”、必要时动态更新“守门人”的义务、设计补救措施以解决数字平台系统性违反《数字市场法》竞争规则等措施，来有效回应行业的发展与诉求。

治理典型案例方面，数字平台巨头的算法使用、数据使用等相关行为受到重点治理。在欧盟委员会调查亚马逊算法垄断案中，监管机构重点评估亚马逊的数据及算法在影响消费者选择购买中的作用，以及亚马逊可能使用竞争敏感的市场卖家信息数据对该选择的影响。亚马逊随后作出为期五年的数据与算法合理使用相关承诺，从而结束欧盟委员会针对其的调查。¹⁸在 Meta 数据滥用垄断案中，由于德国联邦卡特尔局认为 Meta 的收集与处理数据的行为，不符合 GDPR 而构成垄

¹⁷ 《数字市场法》是首个全面监管大型数字平台守门人权力的监管工具之一，是对欧盟竞争规则的补充；守门人是满足一定标准的，提供核心平台服务如在线搜索引擎、应用商店、社交网络、广告、视频网站等服务的大型数字平台，https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en

¹⁸ https://cj.sina.com.cn/article/norm_detail?url=https%3A%2F%2Ffinance.sina.com.cn%2Ftech%2Finternet%2F2022-12-06%2Fdoc-imqmmthc7264493.shtml&wx=1

断，Meta 向杜塞尔多夫地区高等法院提起诉讼。杜塞尔多夫地区高等法院受理并在审理针对该决定提起的诉讼时，向欧盟法院询问可否依据 GDPR 判定数字巨头的行为构成垄断。欧盟法院指出，在审查数字平台的相关行为时，有关成员国的竞争主管机构可以审查该平台的行为是否符合竞争法以外、与竞争法相关的规则（如 GDPR 的规则）。但适用 GDPR 规则的范围应受到限制，即国家竞争主管机构适用 GDPR 的唯一目的仅是作为确定垄断行为的依据，并根据竞争法规范采取措施制止这种垄断行为，该判决确立了竞争法案件中可以将数据保护规则纳入考量范围。

（三）英国

治理制度方面，引入新立法加强对数字平台的事前治理。2023 年 4 月 25 日，英国政府推出《数字市场、竞争与消费者法案》草案，截至 11 月底，该草案目前仍在英国上议院全院委员会审议阶段。草案拟引入“战略市场地位”的概念，对在数字经济领域具有战略市场地位的经营者施以更高的合规义务，这一举措与欧盟的“守门人”制度异曲同工。¹⁹具体而言，从**满足要件**来看，如果英国竞争和市场管理局（Competition and Markets Authority, CMA）认为某数字平台开展的数字活动满足三项要求：平台的数字活动与英国相关、平台具有强大且根深蒂固的市场力量、平台处于具有战略意义的位置，则 CMA 即可以将该数字平台指定为具有“战略市场地位”。具有“战略市场地位”数字平台应**承担一定“为与不为”的义务**：一是平台应该

¹⁹ https://mp.weixin.qq.com/s/_RCKcGqgqKc59iuShnM2iw

实施的行为包括以公平合理的条件进行贸易；具有有效的流程来处理用户或潜在用户的投诉和争议；向用户或潜在用户提供清晰和准确且易于获取的信息；在对数字活动进行更改之前应向用户提供解释并给予合理的通知期限等。二是平台不应实施的行为包括不应对某些用户或潜在用户应用歧视性条款、条件或政策；不应利用其在相关数字活动中的地位实施自我优待；不应开展在相关数字活动以外的、可能会实质性增加该平台在相关数字活动中的市场力量，或实质性加强其战略地位的相关活动；不应强迫或激励用户或潜在用户使用相关数字服务以外的其他一项或多项产品或服务；不得限制与其他数字平台相关服务或数据的互操作性等。

治理重点领域方面，关注 AIGC²⁰带来的治理挑战并积极应对。2023 年 5 月，CMA 对人工智能基础模型可能对市场竞争与消费者保护带来的挑战，展开初步审查。2023 年 9 月 18 日，CMA 发布《人工智能基础模型：初步报告》，一是对基础模型经营者的相关行为要求，及未来英国在人工智能市场的治理原则进行了明晰：在模型开发阶段，治理重点应维护人工智能市场发展所需关键资源的可获得性，以及人工智能商业模式创新的多样性；在模型使用阶段，治理重点应维护人工智能市场基础模型使用者的可选择性、商业部署的灵活性，以及基础模型经营者在交易过程中的公平性；在消费者使用阶段，治理重点应通过提高信息透明度的方式，加强对消费者相关利益的保护（如下表所示）。二是对人工智能数字市场治理的复杂性和竞争政策的重要性

²⁰ AIGC 是 AI Generated Content 的缩写，即利用人工智能技术来生成内容的新型内容创作方式。

进行了分析：对于大模型引发的多种问题，包括基础大模型的滥用、有意或无意制造虚假和误导性信息、产生或加剧对某些人群的偏见和歧视、基础大模型的行为方式不符合设计者的意图或人类价值观引发的错位等问题，这些更广泛的安全问题与 CMA 的竞争和消费者关注点相交叉，竞争法是数字平台重要的治理工具。当不同治理政策优先事项之间存在潜在紧张关系时，如开源模型的存在对于促进竞争非常重要，但是又可能引发广泛的安全问题，此时则需要监管部门在不同利益之间进行适当的平衡与考量。2023 年 12 月 8 日，就微软和 OpenAI 之间的合作关系及其对市场竞争可能产生的影响，CMA 已向微软、OpenAI 和第三方发起意见征求²¹。

表 1: CMA 对基础模型开发和部署的指导原则

流程	指导原则	具体内涵
模型开发	可获得 作为一种关键投入持续可被获得	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不受不当限制地获取数据、计算资源、专业知识和资金 2. 市场新进入者对先行者持续有效的挑战 3. 成功的基础模型开发者，不会因为率先开发基础模型，而获得根深蒂固的、不成比例的优势 4. 基础模型企业强大的伙伴关系和上下游整合能力，不会降低其他企业的竞争能力
	多样性 包括开放和封闭的、持续多样的商业模式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 开源和闭源模式都有效促进创新 2. 开源模式有助于降低市场进入和扩张壁垒
模型在其他市	可选择 为企业充分的选择，以便他们可以决定如何使用基础模型工具	<ol style="list-style-type: none"> 1. 包括内部基础模型开发、伙伴关系、API 或插件等一系列可供选择的部署选项
	灵活性 企业根据需要灵活切换或使用多	<ol style="list-style-type: none"> 1. 互操作性，支持企业混合使用或部署多个基础模型 2. 消费者可以轻松切换和/或使用多种服务，而不

²¹ 这是 CMA 正式启动第一阶段调查之前进行的前序阶段。

场上使用	个基础模型	会被锁定在一个数字平台提供商或其生态系统中
	公平交易 没有反竞争行为，包括反竞争的自我偏好、搭售等	1. 相信最好的产品和服务会胜出 2. 无反竞争行为：包括反竞争的自我偏好、搭售，尤其是垂直整合 3. 竞争可以抵消任何数据反馈（data feedback）或先发效应
消费者对模型进行使用	透明 消费者和企业被告知 AI 生成内容的风险和局限性，以便他们做出明智的选择	1. 消费者和企业被告知基础模型的使用方法与限制 2. 开发人员向基础模型部署人员提供相关信息，使其能够承担起对消费者的责任

来源：CMA，中国信通院知识产权中心整理翻译

治理典型案例方面，加强对数字平台损害竞争收并购行为的规制。

在 **Meta 并购 Giphy** 案中，CMA 认为这项交易将影响英国广告市场的竞争，Meta 通过改变其条款并向其竞争对手收取过高的 GIF 访问费用，进一步增强了其在全球范围内的社交媒体中的强大市场力量。在并购完成的三年后即 2023 年 5 月 25 日，Meta 遵从监管机构的要求，把 Giphy 公司出售给了图片素材网站 Shutterstock，这是 CMA 第一次对数字平台采取资产剥离的救济措施，要求平台企业取消已完成的并购。CMA 认为救济措施需要能够恢复 Giphy 作为 Meta 的潜在竞争对手的地位，无论是行为性救济还是 Meta 部分撤资都无法有效解决竞争问题，因此本案唯一有效的救济办法是将 Giphy 从 Meta 剥离。

在 **微软并购动视暴雪** 案中，CMA 因担心该收购会损害云游戏市场的竞争，于 2023 年 4 月阻止了这起拟议收购。微软随后提出促进市场竞争相关协议，包括将动视暴雪现有 PC 和主机游戏的云使用权、动视暴雪未来 15 年发布的新游戏的云使用权，剥离给法国游戏发行商育碧娱乐公司；微软将动视暴雪游戏移植到 Windows 以外的操作系统等，CMA 认为微软的这些承诺解决了监管机构的竞争担忧，于 2023

年 10 月 13 日正式批准了微软对动视暴雪的收购。2023 年 11 月 20 日，CMA 首席执行官 Sarah Cardell 发表演讲称，开放、竞争的市场为充满活力与创新的数字经济奠定了基础，这对于英国吸引投资和推动经济增长至关重要。数字经济市场失去动态的竞争，将严重损害英国数字经济健康发展。因此对于更具活力和快速发展的数字经济市场，英国未来将进一步加强对其涉及的并购案件的事前审查。²²

（四）中国

治理机制方面，有效回应人工智能产业需求，“软硬兼施”协同治理。2023 年 5 月，为深入贯彻《中华人民共和国科学技术进步法》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强科技伦理治理的意见》，提升工业和信息化领域科技伦理治理能力，工业和信息化部正式成立工业和信息化部科技伦理委员会、工业和信息化领域科技伦理专家委员会，以将科技伦理要求贯穿于数字平台企业科技创新活动的全过程中。同年 7 月，国家互联网信息办公室、国家发展和改革委员会、教育部、科学技术部、工业和信息化部、公安部、国家广播电视总局联合发布《生成式人工智能服务管理暂行办法》，明确提供和使用生成式人工智能服务，不得利用算法、数据、平台等优势，实施垄断和不正当竞争行为。同年 9 月，市场监管总局印发《经营者集中反垄断合规指引》，有效引导包括数据平台在内的产业主体落实经营者集中反垄断合规主体责任，增强经营者集中反垄断合规意识和管理水平。

²² Sarah Cardell: the future of UK merger control, <https://www.gov.uk/government/speeches/sarah-cardell-the-future-of-uk-merger-control>

治理手段方面，不断丰富反垄断监管手段、增强反垄断监管效能。

2023年11月，国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室、国家市场监督管理总局，为及时预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，联合发布《关于建立反垄断“三书一函”制度的通知》，规定如果数字平台存在从事垄断协议和滥用市场支配地位行为风险，或者未依法申报并违反审查决定等违法实施经营者集中风险的，国家市场监督管理总局或者国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室可以对相关企业发出《提醒敦促函》，提醒敦促其做好相关问题的预防和整改工作；如果数字平台涉嫌从事垄断协议、滥用市场支配地位等行为，国家市场监督管理总局或者国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室可以发出《约谈通知书》，对数字平台及其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其提出改进措施。在同一时间段，市场监管总局与北京知识产权法院建立起反垄断行政执法和司法衔接机制，双方将通过加强数据信息共享、相互提供专业技术支持等方式，共同促进反垄断行政执法与民事司法形成合力。

治理典型案例方面，数字平台巨头滥用数据与算法优势，限定交易、不公平高价交易等行为得到有效治理。2023年4月，最高人民检察院印发《关于加强新时代检察机关网络法治工作的意见》，指出要聚焦数字经济健康发展，依法保护和规范数字技术、数字产业和数字市场；积极稳妥开展涉案互联网企业合规工作等。具体举措包括大力加强对企业数据产权的司法保护，依法惩治非法获取企业数据、侵犯企业商业秘密等犯罪活动，保障数字产业创新发展；探索推进反垄

断公益诉讼，防止数字平台滥用市场支配地位和数据算法优势实施垄断等行为。在中国知网垄断案中，市场监管总局对中国知网通过连续大幅提高服务价格、拆分数据库变相涨价等方式，实施以不公平的高价销售数据库服务；通过签订独家合作协议等方式，限定学术期刊出版单位、高校向任何第三方授权使用学术文献数据等行为，进行有效治理，促进我国平台经济健康规范发展。

三、全球数字平台治理共性趋势

（一）治理共识为数字平台巨头具有根深蒂固的市场优势

全球监管机构逐渐认识到，数字平台市场竞争的失灵，重要原因在于数字平台拥有根深蒂固的市场力量。数字平台的市场力量部分源于数字市场独特的经济特征：包括存在边际成本低或为零的强大规模经济；极端的直接和间接网络效应，使拥有大量已建立用户的平台更容易吸引更多用户；数据驱动的反馈进一步强化了网络效应；由于数据作为关键输入的作用，存在显著的范围效应等。当这些特征结合在一起时，可能会导致有效竞争无法全然实现。并且由于消费者粘性和单归属性，进一步巩固了经营者的市场力量，导致市场更容易发生倾斜，并高度集中在一个或几个主导数字平台周围。如果一个数字平台能够获得关键资源（例如数据或对基础设施的访问）、资本和大量稳定的用户等，它就可以利用这种市场力量将其进一步拓展到其他市场上，如生态战略构建、“扼杀式并购”等。因此监管机构逐渐将监管时间节奏和重点前移，将加强对“守门人”经营者的监管、提高主导

经营者规则与算法的透明度等事前监管作为重点。例如，消费者并不具有与数字平台巨头博弈的足够的力量，因此当他们想使用数字平台经营者提供的相关服务时，只能全盘接收数字平台设置的不透明合同条款或条件，这将进一步强化数字平台巨头的优势地位。因此各国监管机构纷纷出台提高数字平台经营者透明度等规则，以对平台经营者根深蒂固的市场优势予以调整。

（二）治理思路为从事后治理向事前治理延伸

在关于数字平台的竞争法治理中，监管机构需对企业未来一段时期内的市场行为和面临的市场竞争环境作出预测，这需要未来的市场环境相对稳定，但数字经济的动态竞争特性恰恰破坏了这种稳定的基础，尤其是破坏性创新，当市场主体并非完全清楚竞争者来自何方、新的商业模式如何创新与进化时，监管机构就更难对行业的竞争格局做出完全准确的判定。因此监管机构逐渐趋于达成广泛的共识，即需要某种形式的事前监管和合规引导作为竞争执法的补充，以针对快速发展的数字平台中的结构性障碍和反竞争做法的风险，采取快速有效的行动。如德国 2021 年竞争法第 10 次修正案，赋予监管机构能够在更早的阶段对跨市场竞争具有重要意义的公司从事某些类型的行为，予以制止的权力。2023 年 3 月，德国联邦卡特尔局启动针对微软的调查程序，审查其是否具有显著跨市场竞争影响力，以便监管机构能更早、更有效地干预大型数字平台实施的潜在反竞争行为。此外，2023 年 4 月，德国联邦卡特尔局正式认定苹果公司对跨市场竞争具有重要意义。这意味着，苹果及其子公司将在德国受到更加严格的监管。

（三）治理重点为“类基础设施”数字平台相关行为

随着人工智能技术的发展，为数字平台带来新的发展范式与发展动力，监管机构对于数字平台的治理重点集中于“类基础设施”数字平台相关行为的规范。以云计算为例，其已成为各国竞争监管机构对数字平台进行监管的重点领域。在美国，2023年3月22日，FTC就可能影响竞争和数据安全的云计算提供商的商业行为征求意见，征求意见的主题包括：特定经济部门对少数云服务提供商的依赖程度；云客户与云提供商谈判合同的能力；客户获得更多云服务的机会；云服务商在为客户数据提供安全存储的能力方面展开竞争的程度；云服务商提供的基于、依赖人工智能或与之相关的产品或服务类型；以及这些产品或服务在多大程度上是专有的或与提供者无关的；云服务商识别并通知其客户与安全设计、实施或配置相关的安全风险的程度等。在欧盟，自2021年起，Nextcloud、OVHcloud、贸易团体CISPE等纷纷向欧盟委员会投诉，指责微软通过歧视性的捆绑和搭售产品、对自己有利的定价和运用技术手段等将客户引向Azure，微软实施的新合同条款及其他做法正在损害欧洲云计算生态系统、构成垄断。2023年5月，欧盟反垄断监管机构对微软在云计算领域的行为进行全方位评估，评估的内容包括微软的竞争对手需要向微软提供数据的内容、提供数据的频率、提供数据的对象以及不遵守这些要求是否会产生具有威胁性的实际后果等。²³在英国，英国信息通信管理局（Office of Communication, OFCOM）于2023年10月5日发布云计算市场调查报

²³ EU antitrust regulators quiz cloud rivals on Microsoft's request for customer data, <https://www.reuters.com/technology/eu-antitrust-regulators-quiz-cloud-rivals-microsofts-request-customer-data-2023-05-19/>

告，称亚马逊和微软作为英国领先的人工智能基础设施服务提供商，存在可能损害市场竞争的行为，建议英国反垄断机构对其发起调查；同日，英国反垄断机构即宣布对亚马逊、微软等正式展开反垄断调查，以为本国产业发展提供有利的竞争环境。

（四）治理难点以数据治理为典型代表

数据成为人工智能产业发展的关键要素，各辖区已从战略高度构筑数据资源优势。如欧盟除 2020 年出台《欧洲数据战略》外，近期推出《数据法案》，以通过加强对来自不同领域高质量数据的互操作与共享，全面提高欧盟的创新能力和竞争力。但实践中，涉及数据权益的立法付诸阙如，相关主体的权利义务关系仍处于不确定状态的状态。此外，随着消费者逐渐成为数字经济生态系统竞争的重要生产要素，消费者数据上附着的利益是反垄断法的附属保护还是独立保护之争问题进一步凸显。对于智能时代的平台经营者来说，用户的意义不仅仅是消费者，更重要的是平台重要的生产资料和生产要素。并且，消费者提供的数据和信息成为数字经济发展的关键生产要素。一方面，用户数据是否具有财产价值，在智能时代成为愈加无法回避的问题。如在美国 Klein 诉脸书案²⁴中，法院认为用户通过向脸书提供他们的信息允许脸书创建有针对性的广告，以及用户在脸书上花费时间等方式，为脸书提供了重要的价值。如果用户向脸书提供的信息更少或者花费在脸书上的时间减少，脸书的盈利将会大幅减少。因此，毫无疑问用户的信息和关注具有物质价值。如果因为数字平台巨头不正当地

²⁴ No. 5:2020cv08570.

形成高度集中的市场结构、限制了用户的选择权，则用户可以寻求竞争法的救济。随着数字经济逐步深入发展以及数据产权制度的逐步完善，消费者的选择权、消费者的数据隐私利益与反垄断法的关系等问题将会愈加频繁地被提出。人工智能大语言模型技术以巨量数据投入为基础，云计算则作用于对数据的处理和挖掘等，数据已经成为重构和升级数字经济生产关系的核心引擎，数据已经成为推动传统要素流动升级的重要工具。随着消费者角色、作用等不同于以往传统经济的特征逐步突显，消费者利益在智能时代背景下能否成为独立的价值诉求问题反而愈加突出，以数据为代表的数字平台治理问题愈加复杂化。

四、展望

（一）治理制度在“变与不变”中动态调整

随着人工智能技术发展以“智能”的真正实现为总纲，技术维度要素创新加速演进的新阶段，数字平台治理叠加人工智能技术的快速发展将面临更大的挑战。在数据、算力与算法等方面综合能力都较强的经营者，在人工智能时代，仍具有极强的市场竞争力和产业掌控力，微软、谷歌等传统数字平台巨头仍为人工智能产业的领导者。人工智能技术的产业化虽然是一种新兴事物，但是竞争法治理面临的并非完全是新的命题，作为产业发展基础设施的类操作系统如大语言模型、开源与闭源存在的反垄断问题，都是竞争法治理一直以来规制与处理的问题。因此人工智能时代，虽然竞争法治理的重点有所不同、经营者实施具体行为的方式会有所不同，但是行为的本质以及基于行为归类于具体的垄断行为的类型，仍是不变的命题。“类基础设施”

数字平台自身经营、与生态内部和外部其他企业合作、与消费者权益和数据保护等相关行为的规范化实施，仍是未来全球对数字平台治理的关键点。

（二）治理理念秉持“协同与平衡”继续前行

一方面，数字平台动态竞争特征显著。随着互联网、大数据、人工智能等逐渐成为泛行业要素，数字平台行业竞争空间的广度不断扩大，从线上扩展至线下、从消费领域扩展至生产领域；竞争主体也从具体经营者逐渐演变为不同商业生态之间的动态竞争。颠覆行业主导者、重塑市场竞争格局已经成为数字平台行业发展的新常态，如人工智能新浪潮之下，大模型将赋能经营者的各个业态形态，与人工智能技术结合最为紧密的业务的发展空间急剧被拉大，新的独角兽迅速兴起。另一方面，数字平台巨头在数据、算法、算力方面的优势在智能时代被进一步强化。如何在市场动态变化中有效促进各方主体协同创新，成为各国监管机构开展数字平台治理的主要政策考量出发点。因此各国普遍采用复合性的政策工具、发挥各个治理手段的合力，并且改良原有的事后监管为主导的监管方式，将监管时间节奏提前，探索合规、指引、沙盒监管等模式的创新，以有效平衡和协调数字平台治理的短期目标和长远可持续发展的目标。

（三）治理重点围绕数字平台竞争特点进一步展开

随着大模型逐步展示出通用技术的特征，其已成为推动数字经济加速向智能经济演进的重要助推剂，数字平台也随之呈现出如下竞争特点：一是以云计算和基础大模型经营者为中心的行业生态正逐步建

立，“类基础设施”经营者的市场优势进一步凸显；二是由于人工智能大模型对于训练数据的数据量和场景覆盖面的高要求，具有较完整生态、用户数量较大、应用使用频次较高、同时拥有大模型和众多垂域场景数据的数字平台，其对于数据的采集与获取方式、与其他数字平台分享数据的模式等，将对数据要素的高效流通和有效利用产生较大的影响；三是开源与闭源模式的良性竞争，成为促进数字平台商业模式持续多样发展的重要助力。未来，数字平台的治理重点也将围绕数字平台在新形势下的竞争特点展开，其涉及的治理问题包括数字平台生态规则如何构建；数据互联互通与数据合理使用的边界；开源或闭源数字平台将自身优势变现到其他相关市场并实施渠道封锁、技术封锁等反竞争行为如何规制等，仍需各方主体进一步研究探讨以形成有效的治理法案，并充分发挥多制度、多手段的治理合力，以促进我国数字平台经济健康发展。

中国信息通信研究院 知识产权与创新发展中心

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62304212

传真：010-62304101

网址：www.caict.ac.cn

