中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2021 年 2 月 18 日　　2021 年第 8 期（总第 331 期）

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，国家市场监管总局根据举报，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，并通过生态圈掌握的大量用户数据以及领先的市场地位对其他公司展开不公平竞争。**其扩展方向包括从上游到下游，从线上到线下，从 C 端到 B 端，从科技到金融等，由此形成以科技和数据驱动的庞大商业帝国。垄断性生态圈的形成将对平台经济行业本身以及平台上的企业发展带来许多危害。例如，科技公司对于用户数据的垄断以及平台资源的不可替代性，将破坏公平竞争的市场环境，不利于行业发展。倘若市场因垄断失去了竞争性、市场竞争的规则遭到破坏，将会出现中小企业生存环境恶劣、消费者

失去对产品的选择权，处于垄断地位的公司逐渐失去创新动力等问题，最终导致行业发展缓慢或出现停滞。

（三）平台类科技企业反垄断强调的是规范公司的业务范围，而不是缩小其业务规模

数字平台规模以及算法技术等因素与平台上普通企业产品的竞争力密切相关。缩小平台规模不利于数字平台实现资源整合，将减弱平台内产品的竞争力。但体量庞大的平台往往会依托其优势地位对普通企业进行“降维”打击，实现其自身产品的垄断地位。在互联网平台上，众多普通企业与大型互联网公司提供的数字平台共同构成了庞大的企业群落。平台的存在为普通企业提供了资源获取与整合的途径，一个整合了多种企业的数字平台能够为用户提供高效、便捷的服务。但与此同时，互联网平台也可以通过为普通企业提供服务所产生的数据开发竞争性服务，通过不公平价格竞争以及优待自家产品与服务等手段，在与平台上普通企业竞争过程中获得优势，实现互联网企业自家产品在平台上的垄断地位。针对这一现象，2020 年底，中央经济工作会议提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”。**对于在竞争中处于优势地位的互联网平台企业，应在保持平台规模的同时规范和限制其业务范围，注重引导互联网企业专注于优化平台建设、为企业及用户提供优质服务，避免出现平台企业自身产品取代普通企业产品的情况，从而促进平台经济健康可持续发展。**

（四）全球数字领域规则更加注重平台类科技公司的权利与义务平衡

近期,美国总统特朗普的账户和与其相关的内容，遭到包括推特、脸书、谷歌、YouTube 等十余家全球知名互联网媒体或平台的封禁及限制，这种做法在世界范围内引起质疑，反映出国际社会对美国互联网巨头的警惕态度。因此，必须确保科技平台权利与义务的平衡，否则就难以避免其滥用庞大的数据资源。欧盟委员会公布的《数字市场法案》，矛头直指美国大型互联网平台企业，对这些企业在欧盟滥用市场地位、遏制竞争对手等行为做出处罚，包括对违规行为处以全球业务年收入 6%-10%的高额罚

款等。若垄断行为仍难以禁止，不排除对其进行拆分。欧盟《数字市场法案》以及中国在互联网领域强化反垄断和防止资本无序扩张相关规定的相继出台，有利于防止平台类科技企业利用“互联网自由”实现市场的快速扩张与垄断。

三、政策建议

平台经济的快速发展在贴合消费者的个性化需求、提升交易效率等方面发挥重要作用，但也需要重视其暴露出来的企业规模过大与不正当竞争行为，并采取有效措施，推动平台类大型科技企业的持续健康发展和国际竞争力提升。

第一，规范平台公司业务范围，创造公平竞争的市场环境。资本具有盲目性与逐利性的特点，互联网公司在具备技术与数据优势时会制造竞争壁垒，阻碍行业健康发展。未来，政策一方面要加强限制平台对于数据的无限制使用以及平台对自身产品的保护，防止平台通过自身优势与平台上普通企业的产品进行直接竞争，挤压普通企业的生存空间。同时，加大力度鼓励平台企业更加注重于平台自身业务的发展与优化。

第二，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规范。在市场竞争的模式下，平台类科技公司往往在发展阶段具有较强的创新动力和创新能力，不断在商业模式与技术等方面推陈出新。但当企业获取垄断地位后往往不再专注于技术创新，而在市场中采取不公平竞争行为，压缩其他企业生存空间，阻碍技术和行业发展。欧盟的监管思路带来的启示是从保护消费者权益、加大反垄断力度保护市场的公平竞争环境、以技术中立的态度促进行业发展三个方面入手完善相关监管规则，从而遏制企业不正当竞争行为，引导企业重视技术创新，为创新营造良好的环境，谋求平台经济的可持续发展和国际竞争力的提升。

第三，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。相较于传统的经济模式，互联网平台的最大优势在于科技创新与大数据。科技创新为平台经济的发展提供了技术条件，而大数据则是平台公司在市场中确立优势地位的基础。可以说平台创造的价值很大一部分来源于用户以及用户提供的数据，因此用户理应享受平台创造的部分收益。基于上述“用户创造价值”的理念，政府有必要对平台企业征

收数字税，使得企业通过数据获得的部分收入能够用于社会服务。此外，还可以考虑让代表公众利益的企业入股平台，通过这些企业向社会提供公共产品来实现互联网企业基于数据的部分收入用于社会服务。

第四，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。平台经济的技术更迭较快，并且相关技术的进步具有不可预测性，因此，反垄断行动要及时根据科技企业的创新行为与趋势作出改变，要针对相关技术进步情况，及时有效地完善平台企业垄断认定、规范数据的收集使用，防范企业由于相关技术的进步在新的领域形成垄断。特别需要注意的是，在保证新技术带来的新垄断行为处在监管范畴之内的同时，要降低政策对企业技术创新积极性的打击，促进科技企业回归到以科技创新为核心的发展路径。

第五，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。科技巨头往往具有业务规模大、经营范围广、同时为多个国家提供服务等特点。因此应当大范围、多时间段跟踪和研究他们的垄断行为及其带来的不良后果，在保持反垄断法规政策相对稳定的基础上，及时关注同一公司在不同地区的表现，发挥监管的最大效能。同时，积极参与全球反垄断合作，推动建立国际反垄断合作组织，推动平台类科技企业反垄断信息的共享，推出平台类企业权利与义务更加平衡的数字规则标准。