

数字平台监管策略新论

王银路

新疆大学，法学院，新疆 乌鲁木齐

收稿日期：2023年10月9日；录用日期：2023年10月18日；发布日期：2024年1月17日

摘要

数字经济的快速发展推动了数字平台的崛起，而数字平台自身独特的网络效应、多边市场等竞争特性使其更容易形成垄断，这对市场良性竞争和创新发展带来不利影响。数字平台的垄断行为呈现出有别于传统垄断行为的特点，这就使得数字平台在适用传统反垄断分析工具的过程中面临的困局愈加明显。因此，应结合平台自身特点，借鉴国外监管和执法经验，调适传统反垄断分析方法和工具，完善相关数据立法，提升监管技术能力，为数字平台建立一个协调事前预防和事中事后监管的反垄断监管体系。

关键词

数字平台，反垄断监管，监管体系，事前监管

A New Approach to Regulatory Strategies for Digital Platforms

Yinlu Wang

Law School, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Oct. 9th, 2023; accepted: Oct. 18th, 2023; published: Jan. 17th, 2024

Abstract

The rapid development of the digital economy has promoted the rise of digital platforms, which are more prone to forming monopolies due to their unique network effects, multilateral markets and other competitive characteristics, which adversely affect the healthy competition and innovative development of the market. The monopoly behaviour of digital platforms presents characteristics different from traditional monopoly behaviour, which makes the dilemma faced by digital platforms in the process of applying traditional antitrust analysis tools more and more obvious. Therefore, an antitrust regulatory system that coordinates ex ante prevention and ex post supervision should be established for digital platforms by taking into account the platforms' own cha-

characteristics, drawing on foreign regulatory and law enforcement experience, adapting the traditional antitrust analysis methods and tools, improving the relevant data legislation, and upgrading the regulatory technological capabilities.

Keywords

Digital Platform, Anti-Monopoly Regulation, Regulatory System, Ex Ante Regulation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

进入 21 世纪以来,随着新一代通信技术的崛起和数字数据技术的飞速发展,衍生出了数字经济这一新型经济形态。数字平台利用互联网作为基础,采集、整理和分析用户数据,将多边市场中相互依赖的群体汇聚在一起并便利它们之间进行交易。数字平台垄断是一种新型的产业组织形态,不同于传统经济中垄断的根源。数字平台的垄断是基于其具备多边市场、交叉网络效应、动态竞争和算法优势等新特征。这些特征相互作用,催生出了数字平台垄断的现象。数字平台的滥用数据、利用算法进行自我优待、杀手并购、限制性交易等垄断行为,增加了反垄断的难度,给反垄断监管带来了新的挑战。纵观全球数字平台反垄断监管措施,各个主要国家纷纷开展相关领域的反垄断行为,加大对数字平台垄断的调查力度,制定和出台数字平台领域相关竞争立法。在数字经济全球竞争的格局下,本文拟通过对数字平台反垄断监管的现状进行分析,针对当前数字平台反垄断遇到的前沿问题提出相应监管措施。

2. 数字平台反垄断监管的现状

数据是数字平台关键经济资源之一,数字平台通过对海量用户数据资源进行掠夺和圈占,一些超大型数字平台为了维持和巩固市场支配地位进一步实施排除、限制竞争,严重损害当前市场竞争秩序。自 2010 年欧盟调查谷歌垄断行为,引起全球对数字平台反垄断监管的重视。随后从 2017 年开始,全球加大对数字平台垄断行为的调查力度。自 2017 年 8 月至 2020 年 10 月,全球针对大型数字平台企业发起的反垄断调查达到 48 起[1],多集中于 2019 年以后。

2.1. 国际监管现状

2.1.1. 欧盟:严格监管与创新立法并举

近年来,欧盟对于数字平台垄断问题非常重视,并且欧盟不断采取行动来确保数字市场的公平竞争和消费者的权益得到保护。其执法机构对数字平台企业始终严格监管的态度和执法经验都得到很多国家的借鉴。一个重要的例子是《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)的出台,旨在保护中小企业平等竞争、普通消费者福利以及个人数据的隐私和权利等[2]。自 2017 年开始,欧盟先后多次向亚马逊、脸书、苹果、谷歌大型数字平台展开反垄断调查,展现出其对数字平台反垄断监管更加强势的态度。

然而,传统的反垄断监管方式在解决当前新型数字平台垄断问题方面存在一定的滞后性,无法完全适应这一挑战。仅仅依赖个案处罚难以实现欧盟营造公平竞争环境的目标。在这一背景下,欧盟委员会开始寻求通过立法创新来全面监管数字经济领域,以解决大型数字平台企业垄断的问题。在 2020 年 12

月，欧盟委员会针对数字经济领域制定了两项重要法规即《数字服务法》(Digital Services Act)和《数字市场法》(Digital Markets Act)草案，这两项法规成为补充欧洲数字经济竞争法律和规则的重要措施。其中，《数字服务法》侧重于对在线平台的监管，而《数字市场法》旨在解决大型数字平台的垄断问题，内容包括定义了单一数字市场“守门人”的概念和标准及其责任和义务，旨在确定具有市场优势地位的大型数字平台企业，强化了监管机构对大型数字平台企业的监管能力。这两部草案旨在建立更加公平和竞争性的数字经济环境，促进中小型企业创新和公平竞争，给消费者提供更多、更优的产品和服务，并致力于促进平台数据的利用和流转，确保数字市场的共享开放性[3]。

2021年1月，德国通过了《反对限制竞争法》(GWB)的第十次修正案，这是全球首部着眼于数字平台垄断问题的反垄断法。该修正案首次提出了针对数字平台领域滥用市场支配地位问题的规范方法，并强调了评估数字平台市场支配地位时需要考虑平台企业获取相关数据的能力和“多边市场中介”的作用[4]，这是因为数字平台通常会收集大量用户数据，借此获得市场优势并对竞争对手造成壁垒。该修正案对于占有市场支配地位的经营者实施的限制网络访问、拒绝开放数据和其他基础设施等行为进行了严格的规定，是全球反垄断监管领域的先驱之举[5]。

2.1.2. 美国：宽松监管转向积极监管

受主张市场自由的芝加哥学派思想的影响，美国自20世纪90年代以来，一直采取宽松的反垄断政策，较为谨慎的打击垄断行为。然而，随着美国国内经济结构不平衡问题的凸显，导致劳资矛盾日益激化，同时，大企业垄断形成，政治腐败和权力集中也受到了广泛关注。在这一背景下，强调政府干预市场竞争的新布兰代斯主义思想逐渐兴起。这一学派认为经济权利的集中可能会导致政治权利的集中，商业领域的集中结构会限制个人的自由，进而威胁到公民领域的民主；主张反垄断政策应该从更宏观的角度来解决垄断问题，应关注市场结构和竞争过程，而不仅仅单纯关注企业行为和消费者福利[6]。2020年10月6日，美国众议院反垄断小组发布了《数字市场竞争调查报告》，通过对四家科技巨头进行深入的调查和分析，认定它们在各自市场形成了强大的主导地位，并对其他竞争者和市场参与者施加了压力和限制，通过垄断和排斥竞争者的行为来维持和扩大其垄断地位。同时重点建议改进反垄断相关立法，强化反垄断机构执法，对部分企业实施结构性分离等，以适应数字平台经济的发展变化。2020年12月和2021年8月，美国联邦贸易委员会(FTC)先后两次在华盛顿特区联邦法院对脸书占据主导地位提起诉讼，以规范本土大型数字平台在市场主导地位方面的行为，这表明美国政府在规制数字经济市场竞争秩序方面采取了积极的举措。

近年来，美国对大型数字平台企业展现了严格和积极的监管态势。在2021年，美国众议院司法委员会先后审议并通过了6项与平台反垄断相关的法案¹。这类法案旨在加强规制大型数字平台的主导地位，营造公平的竞争环境，降低数字市场的准入障碍，防止平台企业对自身产品和服务进行偏袒。这些法案表明美国政府对数字市场竞争以及保护消费者权益的关注，明确传达出美国针对大型数字平台企业的反垄断监管逐渐趋向严格规制的态度。

2.2. 国内监管现状

我国对于数字平台反垄断监管的主要特点是通过频繁发布监管政策并采取科学有效的多元协同监管措施。2020年12月召开的中央政治局会议针对当下竞争环境提出了“要强化反垄断和防止资本的无序扩张”的要求。2021年2月7日，《平台经济反垄断指南》正式发布，标志着我国成为全球首个对数字平台垄断问题进行全面规定的国家。该指南对平台经济反垄断适用范围、平台滥用市场支配地位的行为、

¹该6项反垄断法案分别是《终止平台垄断法案》《美国创新与选择在线法案》《平台竞争和机会法案》《收购兼并申请费现代化法案》《通过启用服务切换(ACCESS)法案》以及《州反垄断执法场所法案》。

平台的“二选一”和“大数据杀熟”行为等行为的监管和执法进行了细化规定。此外，在2021年10月先后发布了《反垄断法(修正草案)》、《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》和《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》，有效地回应了我国在数字经济时代下反垄断的法治需求。可见，我国市场竞争监管的措施从国家政策转向法律制度，而强化数字经济领域内的反垄断监管是重中之重。

从2020年起，我国对平台企业的监管力度也在逐渐增强。在同年12月，国家市场监督管理总局对未依法进行违法实施集中申报的阅文集团、阿里巴巴、丰巢网作出了顶格行政处罚[7]，这是我国首次针对数字平台的垄断行为实施行政处罚。随后，国家市场监督管理总局先后针对阿里巴巴集团的“二选一”垄断行为和腾讯违法实施经营者集中行为进行了行政处罚。这一案对促进营造公平竞争的市场环境、推动创新发展有着积极意义。

3. 数字平台反垄断监管的难题

与传统企业的监管相比，数字平台由于其技术和经济特征，使得对其进行反垄断调查变得更加复杂，如果依然沿用传统反垄断监管的理念、分析框架及评估工具则必会陷入方枘圆凿的尴尬境地。如何构建自由、公平的营商环境，提升数字平台规则的公平性和透明度，探索适用于数字平台反垄断审查的标准等已经成为创新全球数字平台反垄断监管领域的焦点。

3.1. 相关市场界定的挑战

目前，传统的相关市场界定方法主要是从需求者角度考量商品功能、质量、价格信息等的需求替代分析方法和基于价格的假定垄断者测试方法(SSNIP)。而数字平台的新特性使得如果使用传统相关市场界定方法就会出现一定的误差。这是因为，首先，传统的定性分析方法大多从消费者角度考量产品或服务的价格、需求、质量等。然而对于以“非价格竞争”的数字平台竞争领域无法适用该分析方法。加之，数字平台同时面向消费者和经营者，单一的需求替代分析方法适用难度增加。其次，数字平台具有双边市场的特性，通过多种参与者提供多元化的在线服务，而这种服务大多是免费使用的，这使得适用于单一、稳定市场的传统SSNIP分析方法在确定相关市场时面临挑战[8]。

3.2. 市场支配地位认定的挑战

数字平台领域的市场支配地位认定变得更加困难。一是数字平台的竞争具有动态性，市场份额大小也当然具有动态性，那么单纯使用市场份额这一标准来判断企业是否具有市场支配地位会导致错误的结论。二是由于平台前期投入的维护成本高昂，大部分数字平台企业会采用低价、补贴甚至免费的服务来扩张市场，当用户达到一定规模时提高收费标准以补贴沉没成本，其边际成本很低，很难通过价格因素去衡量潜在损害。

3.3. 经营者集中审查困难

当前的经营者集中以企业的营业额作为申报门槛，重视价格因素而忽视了数据、流量对数字平台企业的重要作用。比如，数字经济领域比较常见的大型企业对初创企业猎杀式并购这一行为受到的监管较为宽松。其次，进行经营者集中审查需要监管机构具备高水平的专业能力，而数字平台的动态性会极大增加经营者集中审查的预测难度[9]。

4. 我国数字平台反垄断监管体系建设的策略

新兴数字平台的崛起大幅度提高了经济运行效率，加快了社会生活方式的变革，同时也导致了一些新难题，尤其是数字平台垄断问题。针对数字经济领域存在的反垄断挑战，全球各国都积极探索解决方

案，我国也需要不断探索和借鉴国外经验，积极推进中国数字平台反垄断建设。在监管方式上，需要建立和完善事前预防与事中事后监管的协同机制；在监管内容上，重视数据的流通和开放。同时也要激发企业的创新力、创造力，增强国际竞争力。

4.1. 推动研究反垄断新方法、新工具

结合数字平台动态、双边市场特性等运行规律，须积极研究数字平台领域反垄断新分析方法和工具。在界定相关市场时：首先，可以修正替代性分析方法，将非价格因素如数据、算法等纳入界定考量范围。其次，基于价格变动的数字平台仍可适用 SSNIP 界定方法，对于非价格因素的数字平台不宜适用。最后，在数字平台反垄断监管上引入多边市场评价机制和动态监管机制。《反垄断指南》中提出可以从界定多个相关市场入手，并考量其相互关系和影响，通过引入多边市场评价机制，更能灵活、准确地界定相关市场。积极引入数字平台动态监管机制，可以预测平台垄断行为并作出风险提示，还可以检测、追踪、评估平台的垄断行为。

4.2. 完善数字平台领域的相关数据立法

数据是平台经济最核心的资产和关键竞争力，通过收集和占有海量数据，数字平台迅速抢占市场份额。然而，随着数字平台企业竞争加剧，一些大型数字平台开始拒绝开放和共享数据，导致数据垄断和信息壁垒的问题逐渐出现。若要真正实现数据对创新的驱动作用，要高度重视数据的规范有序使用和高效流通。因此，要重点完善数字平台市场的相关数据竞争立法，通过立法明确数据收集、使用的规范和数据的所有权等问题。其次，开放数据共享渠道，打破数据垄断。欧盟针对数字平台的“守门人”规定了数据共享、数据互操作和可移植等方面的协助性义务，美国也规定了数据互操作性的标准。我国可以制定相关法律法规，建立数据共享机制，并明确具有优势地位的平台在数据互操作方面的义务，从而促进数据的高效开发和利用，正当合法的数据共享，可以激励中小企业的创新动力。

4.3. 加强反垄断监管技术能力建设

数字平台普遍利用技术手段实施垄断行为，通过利用大数据和算法对消费者进行差异化定价，限制消费者的选择权，从而侵害消费者合法权益，监管机构在评估这类案件时常需要较长时间进行调查。为了提高监管效率，监管机构必须增强数字平台反垄断监管技术能力，提升对垄断行为的监测和评估能力。可以借鉴欧美国家的经验，在反垄断监管机构内设立具备数字技术专长的部门，采用技术手段对数字平台的竞争行为进行分析，以有效监管和修正数字平台的竞争行为。比如，美国准备建立数字管理局来监管数字市场参与者，并采取补救措施支持反垄断机构的工作^[10]。同时，还需要建立反垄断机构与平台、企业和利益相关者的合作机制，完善数字平台竞争行为规则，推进数据的开放和移植监管，保护数字平台公平竞争秩序。

4.4. 建立事前预防与事中事后监管的协同机制

在传统经济体系中，我国除了对经营者集中进行监管外，通常采用的是事后监管模式来进行反垄断监管。然而，数字经济的交叉动态性，使得使用传统事后监管方式会因其滞后性无法及时有效的达到监管效果。为了适应数字经济的需求，我们需要探索更加主动和前瞻性的监管模式，这包括建立事前预防与事中事后监管的协同机制。纵观全球反垄断领域的实践和经验，加强事前预防机制成为各国反垄断监管的一项重要措施。例如，欧盟在《数字服务法》和《数字市场法》草案中对大型数字平台规定了积极义务和禁止义务。我国在事前预防监管方面也有一些执法实践，如国家市场监督管理总局禁止虎牙和斗鱼合并一案，采用事前禁令的方式维护市场竞争结构避免垄断。其次，在《平台分类分级指南》和《平

台主体责任指南》中,针对不同等级的平台设定不同的主体责任要求。此外,不仅需要通过法律法规等明确平台经营者的行为规范,还要引入科技监管工具,建立以政府监管为主,平台自我激励为辅的多元主体共同治理、各部门协同监管机制[11]。协同监管对于平台反垄断治理至关重要,因此我们应该建立由政府监管机构为主导的治理框架,在这个框架下,各个相关主体共同参与、共同承担责任,加强各部门之间协同合作,实现信息共享和协同行动。通过跨部门的协同监管机制以实现监管部门与平台经营者之间的实时、自动化、全周期的监管。同时也要鼓励数字平台提升技术化水平,建立科学合规的自查自纠机制,定期评估和改进自身的商业模式和竞争行为,以推动反垄断监管的提质增效。通过建立政府监管、平台自我激励以及各部门间的协同监管的监管体系,可以确保数字经济领域的公平竞争与合规发展,并维护市场的正常秩序。

5. 结语

当前,数字经济崛起促进经济快速发展的同时也给我国传统反垄断规制带来了新的难题,尤其是数字平台的动态性和多边市场的特性冲击了相关市场、垄断协议、支配地位等认定方式。为了顺应时代发展要求,结合数字平台的运作特点,对我国传统反垄断分析方式和工具进行调适,完善数字平台领域数据相关立法,推动数据共享建设,建立事前预防与事中事后监管的协同机制,提升反垄断监管技术能力和执法效能,为构建公平、自由、科学的市场竞争环境提供监管制度保障。

参考文献

- [1] 马秀秀. 报告:近四年来,美国四大科技巨头卷入近百起反垄断调查[EB/OL]. <https://www.chinanews.com.cn/gj/2020/08-19/9268645.shtml>, 2023-09-11.
- [2] 赵元元. 数字平台企业市场垄断的潜在风险及防范[D]:[硕士学位论文]. 北京:北京外国语大学, 2021.
- [3] 陈兵, 马贤茹. 全球视阈下数字平台经济反垄断监管动态与中国方案[J]. 统一战线学研究, 2022, 6(2): 66-79.
- [4] 李勇坚, 刘奕. 全球数字经济平台反垄断:现状、趋势及启示[J]. 全球化, 2022(2): 59-71+134.
- [5] 袁嘉. 德国数字经济反垄断监管的实践与启示[J]. 国际经济评论, 2021(6): 56-76+5.
- [6] Khan, L. (2018) The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate. *Journal of European Competition Law & Practice*, 9, 131-132. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpy020>
- [7] 市场监管总局依法对阿里巴巴投资收购银泰商业股权、阅文集团收购新丽传媒股权、丰巢网络收购中邮智递股权等三起未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定[EB/OL]. https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2023/art_a93bf313aa8842e89b81dbf461fa085c.html, 2023-09-15.
- [8] 雷楠, 吴欢. 数字平台垄断问题及其治理策略研究[J]. 中国物价, 2021(11): 36-38+66.
- [9] 徐蓓. 数字经济时代平台反垄断规制的困局和调适[J]. 商业经济研究, 2022(1): 93-96.
- [10] 刘戒骄. 数字平台反垄断监管:前沿问题、理论难点及策略[J]. 财经问题研究, 2022(7): 38-47.
- [11] 胡泽邦. 论我国反垄断监管理念的革新——面向数字平台的回应[N]. 山西科技报, 2022-05-09(B07).