

# 中国互联网平台的反垄断监管：动态探索、国际经验与未来思考<sup>①</sup>

陈宏民，陈志洪，杨云鹏

**【摘要】**本文旨在研究中国互联网平台的反垄断监管问题，通过分析互联网平台监管的国际经验和中国探索，提出未来互联网平台反垄断监管的新思路。本文总结了近 10 年来政府对互联网企业的监管，从行业属性确定，到与传统企业实行“拉架式”区别管理，再到当前对超级平台的反垄断强监管。本文提出了对互联网平台“规模监管从宽，行为监管从严”的监管原则，分析了其背后的经济学原理，并对未来监管思路提出了相关建议。

**关键词：**互联网平台；反垄断监管；中国探索；国际经验

数字技术、通信技术、网络技术的迅猛发展与平台型商业模式的持续创新，使得数字化平台日益成为经济社会的重要形态，引领越来越多的行业转型发展<sup>[1-2]</sup>。数字化平台充分促进了社会生产力的发展，同时也变革了人们的生产关系与生活方式，体现在社会生产、分配、交换与消费活动的方方面面。数字经济时代，互联网平台已经发展成为社会生产与再生产的新组织形式，其在众多领域的跨界发展激发了传统行业的活力，重构了传统行业运行的生态体系<sup>[3]</sup>。

中国的互联网经济经过 20 多年的蓬勃发展，已经取得了举世瞩目的成就<sup>[3-4]</sup>。互联网平台经济的快速发展在大力推动经济循环、有效提升产业升级、整合优化资源配置、充分提高生产效率等方面起到了重要作用。但随着互联网领域在经济社会中全方位的扩展，互联网平

## 【作者简介】

陈宏民 上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博士生导师，行业研究院副院长、数字化平台团队负责人，上海市人民政府参事，研究方向为平台经济、产业组织理论。曾先后主持过多项国家自然科学基金、教育部哲社重大课题等项目。在《管理科学学报》等期刊发表论文 100 余篇。在人民网、新华网、财新网、《解放日报》《文汇报》等知名媒体发表数十篇文章。

陈志宏 上海交通大学安泰经济与管理学院副教授，行业研究院数字化平台团队成员，研究方向为产业组织理论、企业竞争策略。

杨云鹏 上海交通大学安泰经济与管理学院助理研究员，行业研究院数字化平台团队成员，研究方向为数字平台模式创新。

<sup>①</sup> **基金项目：**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（20JZD010）；上海市哲学社会科学规划青年课题（2021EJB006）。

台呈现快速、多领域跨界的发展态势，并逐渐出现了互联网超级平台滥用市场支配地位、限制自由竞争等阻碍市场健康发展、影响消费者权益的一系列突出问题，且这些问题愈演愈烈<sup>[1-4]</sup>。

21 世纪以来，世界各国政府都在积极出台政策规制平台巨头的反垄断行为<sup>[5-6]</sup>。中国政府也从 2010 年开始积极探索互联网平台的反垄断监管，并出台了一系列关于行业监管的指导意见与用于规范市场的指导文件。对平台经济加强监管不是为了制约互联网平台的快速发展；恰恰相反，而是为了让平台经济健康持续发展。互联网企业的迅速扩张以及对这类企业的反垄断监管，仍是目前中国乃至全球政府共同面临的挑战<sup>[7-11]</sup>。

本文旨在研究中国互联网平台的反垄断监管问题，通过分析互联网平台监管的国际经验和中国探索，提出未来互联网平台反垄断监管的新思路。本文研究内容如下：第一部分阐述中国互联网领域的快速发展；第二部分介绍中国互联网企业的垄断态势和政府的反垄断探索；第三部分梳理互联网企业反垄断监管的国际经验；第四部分提出互联网企业反垄断监管的理论思考；第五部分展望未来互联网平台监管的趋向。

## **1 中国互联网领域的快速发展**

中国互联网领域的发展起始于 20—21 世纪之交，壮大于非典疫情之后（2003 年），到 2015 年前后已经蔚为壮观。按照 2015 年 5 月的市值排名，阿里巴巴、腾讯和百度分别位于全球最大互联网企业的第三、第六和第八名。继门户网站和电商之后，餐饮、传媒、出行、社交、金融、医疗、物流等领域先后迈向平台化，中国正式进入平台经济时代。

“平台经济时代”应该有如下两个特征：一是在越来越多的行业出现平台型企业；二是平台型企业在行业中发挥着越来越重要的作用。

### **1.1 互联网平台深入各个传统领域**

1994—2002 年，中国互联网处于探索期。早期互联网进入中国后，互联网从信息检索向商业化探索发展。中国互联网早期在商业领域主要表现为门户网站和搜索引擎等形态。其中，互联网企业包括新浪、搜狐、网易、腾讯等门户网站，另外还包括百度、慧聪网、房天下等信息搜索平台。

2003 年非典疫情过后，中国互联网从探索期发展到成长期，互联网业务受到巨大激励。先是淘宝（2003 年 5 月）、京东（2004 年）相继上线，电商成为一道靓丽的风景线。随着资本市场的全力推动，互联网企业先后进入餐饮、传媒、出行、社交、金融、医疗、物流等领域。尤其是 2009 年移动互联网兴起并爆发式增长之后，中国互联网进入快速发展期。互联网企业在传统行业迅速扩张，头部企业涌现，并通过进一步融资实现持续扩张。2009 年年

初，3G 网络的开通使得手机上网的速率大幅度提升，手机上网成为潮流。再加上高度活跃的 SNS 社交网站，以人人网（校内网）、开心网、QQ 等 SNS 平台为典型代表，吸引了庞大的手机用户，拉动了新一轮网民规模的增长（见表 1）。

2010 年团购网站兴起，团购成为城市一族最潮的消费和生活方式，典型代表是 2010 年 1 月成立的中国首家 Groupon 模式团购网站“满座网”和 3 月成立的“美团网”“拉手网”“淘宝聚划算”以及 12 月成立的“京东团购”<sup>①</sup>。王兴创办美团引发“百团大战”后，拉手网“G+F”开启了中国团购创新时代。随后 C2C 巨头淘宝进军团购，团购网站改变团购行业的游戏规则，引发了“千团大战”。以门户网站为首的互联网巨头（搜狐、腾讯、新浪）相继进入网络团购领域，大型门户网站和社区、大型新闻媒介集团、电信运营商、银行等都纷纷利用自身资源优势，开展团购服务。值得一提的是，1288 网成为国内首家团购骗子网站，引起社会对团购网站道德诚信问题的广泛关注，团购网站的信用认证和行业监管被提上日程。

2012 年微信朋友圈和今日头条上线，同年天猫与淘宝的日总销售额创造了新的历史记录，天猫在中国 B2C 市场以 56.7% 的市场份额位居第一，而京东在 2012 年的中国自营 B2C 市场占据 49% 的份额<sup>②</sup>。2013 年余额宝上线，2014 年打车软件上线，同年中国手机网民规模首次超过 PC 段网民规模（见表 1）。2015 年中国首次提出“互联网+”，中国互联网进入高速发展阶段。拼多多成立于 2015 年 9 月，是专注于 C2M 拼团购物的第三方社交电商平台。2016 年互联网直播、网红等热词“风靡全国”，同年知识付费崛起，2016 年 12 月 3 日是喜马拉雅 FM 发起的国内第一个知识内容消费节。2016 年滴滴出行收购优步中国后，在中国网约车领域的市场份额达到近 90%， “互联网+交通”出行模式发展迅速。2017 年自媒体百家争鸣（诞生了百家号、搜狐号、网易号、京东号、迅雷号等）。2018 年中国互联网发展稳步推进，4G 网络覆盖率已超全国人口的 98%<sup>③</sup>。2019 年 8 月 26 日，中国工信部信软司公示 2019 年十大跨行业跨领域工业互联网平台清单。2020 年中国短视频用户规模达 8.8 亿人，首次超越了网购用户 8.12 亿人、游戏用户 5.09 亿人的规模，短视频正在成为全民最热休闲方式<sup>④</sup>。2021 年中国工业互联网发展成果突出<sup>⑤</sup>，有全国影响力的工业互联网平台已经

<sup>①</sup> 腾讯网. 证券日报. 2010 年中国互联网十大事件[EB/OL]. (1997-11-12) [2022-01-20].

<https://tech.qq.com/a/20101229/000059.htm>

<sup>②</sup> 艾瑞咨询. 2012 年电子商务市场监测数据[EB/OL]. (2013-01-25) [2022-01-20].

<https://news.iresearch.cn/zt/192594.shtml>.

<sup>③</sup> 国家互联网信息办公室. 2018 年中国互联网发展稳步推进[EB/OL]. (2020-04-14) [2022-01-20].

[http://www.cac.gov.cn/2020-04/14/c\\_1588409502123830.htm](http://www.cac.gov.cn/2020-04/14/c_1588409502123830.htm).

<sup>④</sup> 文汇报客户端. 短视频用户达 8.88 亿，60 岁以上银发族贡献“新流量”[EB/OL]. (2021-08-27) [2022-01-20].

<https://wenhui.whb.cn/third/baidu/202108/27/421430.html>.

<sup>⑤</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第 49 次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL]. (2020-05-14)

超过 150 个，接入设备总量超过 7600 万台套。

## 1.2 互联网用户规模持续增长

随着中国互联网的不断普及，中国互联网用户规模持续高速增长。中国互联网络信息中心（CNNIC）从 1997 年开始发布《中国互联网络发展状况统计报告》（以下简称《报告》）<sup>①</sup>，《报告》显示，截至 2002 年 12 月，中国网民规模突破 5000 万人；截至 2009 年 12 月，中国网民规模突破 3.8 亿人；截至 2014 年 12 月，中国网民规模突破 6.49 亿人，手机网民规模突破 5.5 亿人，首次超过 PC 端网民规模；截至 2021 年 12 月，中国网民规模达 10.32 亿人，较 2020 年 12 月增长约 0.43 亿人，互联网普及率达 73.0%（见表 1）。

表 1 1998—2021 年中国网民规模增长

| 年份                | 网民规模/亿人 | 手机网民规模/亿人 | 典型特征                 |
|-------------------|---------|-----------|----------------------|
| 2021 <sup>②</sup> | 10.32   | 10.29     | 短视频用户规模首次超越网购用户和游戏用户 |
| 2020              | 9.89    | 9.86      |                      |
| 2015 <sup>③</sup> | 6.88    | 6.20      |                      |
| 2014              | 6.49    | 5.57      | 手机网民规模首次超过 PC 端网民规模  |
| 2009 <sup>④</sup> | 3.84    | 2.34      |                      |
| 2004 <sup>⑤</sup> | 0.94    | --        |                      |
| 2002 <sup>⑥</sup> | 0.59    | --        |                      |
| 2001              | 0.34    | --        |                      |
| 1999 <sup>⑦</sup> | 0.089   | --        |                      |
| 1998              | 0.021   | --        |                      |

数据来源：根据 CNNIC《中国互联网络发展状况统计报告》（1997—2021 年）自行整理。

[2022-02-25]. <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/202202/P020220407403488048001.pdf>.

<sup>①</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 1997 年 11 月 CNNIC 发布第一次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. （1997-11-12） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/gywm/ppjz/ppsyz/201206/t20120612\\_27983.htm](http://www.cnnic.cn/gywm/ppjz/ppsyz/201206/t20120612_27983.htm).

<sup>②</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第 49 次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL]. （2020-05-14） [2022-02-25]. <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/202202/P020220407403488048001.pdf>.

<sup>③</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第 37 次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL]. （2016-01-22） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201601/t20160122\\_53271.htm](http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201601/t20160122_53271.htm).

<sup>④</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第 25 次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL]. （2010-01-15） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2010nrd/201207/t20120710\\_31687.htm](http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2010nrd/201207/t20120710_31687.htm).

<sup>⑤</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第十五次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL]. （2005-01-21） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201206/t20120612\\_26706.htm](http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201206/t20120612_26706.htm).

<sup>⑥</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第十一次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL]. （2003-01-16） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2003nrd/201207/t20120710\\_31344.htm](http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2003nrd/201207/t20120710_31344.htm).

<sup>⑦</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）. 第三次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL]. （1999-01-01） [2022-01-20]. [http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201206/t20120612\\_26723.htm](http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201206/t20120612_26723.htm).

《报告》显示<sup>①</sup>，截至 2021 年 12 月，中国农村网民规模已达 2.84 亿人，农村地区互联网普及率为 57.6%，较 2020 年 12 月提升 1.7 个百分点，城乡地区互联网普及率差异较 2020 年 12 月缩小 0.2 个百分点；中国手机网民规模达 10.29 亿人，较 2020 年 12 月增长 4298 万人，网民使用手机上网的比例为 99.7%。

中国互联网应用用户规模持续增长。一是即时通信等应用基本实现普及。截至 2021 年 12 月，即时通信用户规模达 10.07 亿人，占网民群体的 97.5%；我国网络视频（含短视频）用户规模达 9.75 亿人，占网民整体的 94.5%，其中短视频用户规模为 9.34 亿人，占网民整体的 90.5%。二是在线办公、在线医疗等应用保持较快增长。截至 2021 年 12 月，在线办公、在线医疗用户规模分别达 4.69 亿人和 2.98 亿人，同比分别增长 35.7%和 38.7%，成为用户规模增长最快的两类应用；网上外卖、网约车的用户规模增长率紧随其后，同比分别增长 29.9%和 23.9%，用户规模分别达 5.44 亿人和 4.53 亿人。

中国网络基础资源发展迅速，截至 2021 年 12 月，中国累计建成并开通 5G 基站数达 142.5 万个，全年新增 5G 基站数超 65 万个；中国域名总数约 3593 万个，IPv6 地址数量达 63052 块/32，较 2020 年 12 月增长 9.4%；移动通信网络 IPv6 流量占比已经达到 35.15%。

中国工业互联网发展成果突出，截至 2021 年 12 月，有全国影响力的工业互联网平台已经超过 150 个，接入设备总量超过 7600 万台套，全国在建“5G+工业互联网”项目超过 2000 个，工业互联网和 5G 在国民经济重点行业的融合创新应用不断加快。

### 1.3 互联网企业的规模和体量不断壮大

数字经济时代，越来越多的行业出现了平台型企业，平台型企业在行业中发挥着越来越重要的作用。平台是数字经济时代新的市场主体类型，大体上讲，平台可区分为两种类型。一类是需求匹配型平台，通过需求方搜索、供给方推送和平台智能系统，供需双方在平台上被精准匹配。另一类是技术支撑平台，这类平台上各方的交易关系原本就存在，技术平台通过自身改进提升了用户间交互体验<sup>[1]</sup>。近几年，全球平台型企业的规模和体量不断壮大，中国互联网平台规模持续扩大。

截至 2020 年底，全球市场价值超 100 亿美元的平台企业（大型平台）达 76 家，价值总额达 12.5 万亿美元，较 2019 年增加 7 家。从中国平台企业增长数量来看，截至 2020 年底，中国市场价值超 10 亿美元的平台企业达 197 家，价值规模达 3.5 万亿美元，较 2019 年增加 23 家，比 2015 年增加 133 家，以平均每年新增超过 26 家的速度快速扩张。其中，中国市场价值超过 100 亿美元的数字平台企业（大型平台）达 36 家。从中国平台企业的价值规模

<sup>①</sup> 同第 4 页脚注①。

来看，2015—2020 年，中国超过 10 亿美元的平台企业价值由 7702 亿美元增长到 35043 亿美元，年复合增长率达 35.4%，并呈现中型平台规模不断扩张且加速成长为大型平台的趋势（见表 2）<sup>[12]</sup>。

表 2 2015—2020 年中国互联网平台规模增长

| 年份   | 中国大型平台数量 <sup>①</sup> /个 | 中国中型平台数量 <sup>②</sup> /个 |
|------|--------------------------|--------------------------|
| 2020 | 36                       | 161                      |
| 2019 | 27                       | 147                      |
| 2018 | 23                       | 135                      |
| 2017 | 18                       | 113                      |
| 2016 | 11                       | 94                       |
| 2015 | 11                       | 53                       |

数据来源：中国信通院《平台经济与竞争政策观察（2021）》。

## 2 中国互联网企业的垄断态势和政府的反垄断监管探索

### 2.1 互联网平台的市场影响力和垄断态势

#### 1) 市场集中度高

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<sup>[1,4]</sup>。从细分领域来看，即时通信、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（行业前四名份额集中度指标）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（见表 3）。

表 3 2020 年中国平台经济各细分市场集中度

| 市场 CR4   | 平台经济细分领域                      |
|----------|-------------------------------|
| 100%     | 即时通信                          |
| 90%~100% | 移动支付、游戏直播、搜索引擎、网络音乐、网上外卖、电商直播 |
| 80%~90%  | 综合视频、网约车、网上零售、娱乐直播            |
| 70%~80%  | 短视频                           |
| 60%~70%  | 应用商店                          |

<sup>①</sup> 百亿美元级，市场价值在 100 亿美元以上的大型平台数量。

<sup>②</sup> 十亿美元级，市场价值在 10~100 亿美元之间的中型平台数量。

数据来源：江小涓、黄颖轩，《数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理》，2021。

从大型平台的分领域来看，电子商务平台数量最多，100 亿美元以上的大型电商平台多达 18 家，是平台经济最为活跃的领域<sup>[12]</sup>。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。新冠肺炎疫情进一步促进了购物、娱乐、医疗、教育等活动加速向线上转移，使得相关行业获得快速发展。在疫情冲击和数字技术的带动下，在线教育（3 家）、医疗健康（3 家）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。从市值变化来看，医疗健康领域增速最快，高达 716%；其次是在线教育领域，增速达 146%；然后是本地生活服务领域，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<sup>[12]</sup>。

## 2) 拥有海量用户、供应商和数据流量

大型平台不仅是一个规模巨大的企业，还是巨量交易场所和联结广泛的基础设施提供者<sup>[14]</sup>。平台上有数以十万计、百万计的商家和数以千万计甚至亿计的消费者，平台提供的商品和服务内容丰富，数量庞大，交易和交互数量巨大，是一个局部市场。同时，平台联结范围极广，接入平台成为企业参与分工与协作的基础条件，因此，平台也具有基础设施的性质。以下是几个具有代表性的购物平台上的企业/品牌商数量（见表 4）。

表 4 中国四大平台上的企业及品牌商数量（单位：万家）

| 年份   | 淘宝      | 天猫    | 京东    | 拼多多    |
|------|---------|-------|-------|--------|
| 2020 | 1065.61 | 35.60 | 23.64 | 860.00 |
| 2016 | 940.00  | 15.77 | 13.20 | —      |

注：数据来源于江小涓、黄颖轩在 2021 年发表的《数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理》一文；“—”表示未找到相关数据。

平台企业汇聚着巨量消费者，截至 2021 年 12 月<sup>①</sup>，中国各类个人互联网应用用户规模呈普遍增长态势。其中，即时通信用户规模突破 10 亿人，短视频用户规模约达 9.34 亿人，网络支付用户突破 9 亿人，网络购物用户约达 8.42 亿人，网络直播用户突破 7 亿人；在线医疗（约 2.98 亿人）、在线办公（约 4.69 亿人）的用户规模增长最为明显，较 2020 年 12 月分别增长 8308 万人、1.23 亿人，增长率分别为 38.7%、35.7%；网上外卖（约 5.4 亿人）、网约车（约 4.5 亿人）的用户规模分别较 2020 年 12 月增长 1.25 亿人、8733 万人，增长率分别为 29.9%、23.9%；在线旅行预订、互联网理财、网络直播、网络音乐等应用的用户规模增长率也均在 10% 以上。

<sup>①</sup> 中国互联网络信息中心（CNNIC）。第 49 次《中国互联网络发展状况统计报告》[R/OL]. (2020-05-14) [2022-02-25]. <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/202202/P020220407403488048001.pdf>.

中国几大具有代表性的平台的消费者数量庞大，且呈现逐年上涨的趋势。截至 2021 年 6 月 30 日，阿里巴巴生态系统全球活跃消费者数量达到 11.8 亿人，其中，中国消费者约有 9.12 亿人；淘宝天猫平台月活用户为 9.39 亿人；拼多多平均月活跃用户数为 7.385 亿人；京东平台活跃买家数为 5.319 亿人<sup>[1]</sup>。

与此同时，头部互联网平台利用其所积累的大数据优势迅速形成先发优势，由于具备规模效应、网络效应，平台累积了海量用户，拥有了大量的数据资产，易形成市场垄断地位和滥用支配地位的行为<sup>[13]</sup>。数字经济时代，作为资产的数据能够产生财富效应，因此，平台拥有了海量数据就拥有了巨额资产。数据作为新型生产要素具有非竞争性，边际成本低至零，使得平台经济具备超越传统规模经济与范围经济的特征。再加上网络价值与网络节点数的平方成正比的麦特卡夫定律，决定了平台经济本身通过技术进步与数据积累就可以实现成本陡降效益倍增，产生网络效应和财富效应<sup>①</sup>。

### 3) 引起业界和学界的广泛争议

《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）出台于 2007 年，自 2008 年《反垄断法》生效以来，“奇虎诉腾讯滥用市场支配地位一案”<sup>②</sup>是最高人民法院依据《反垄断法》审理的第一起案件。

2010 年中国两大互联网公司北京奇虎科技有限公司和腾讯公司互相指责对方不正当竞争并提起诉讼。2010 年 9 月 21 日，腾讯公司发出公告称，正在使用的 QQ 软件管理和 QQ 医生将自动升级为 QQ 电脑管家。2010 年 11 月 3 日，腾讯公司和腾讯计算机公司发布《致广大 QQ 用户的一封信》，明示禁止其用户使用奇虎公司的 360 软件，否则停止 QQ 软件服务；拒绝向安装有 360 软件的用户提供相关的软件服务，强制用户删除 360 软件；采取技术手段，阻止安装了 360 浏览器的用户访问 QQ 空间，在此期间大量用户删除了奇虎公司相关软件。

2011 年 11 月 15 日，奇虎公司向广东省高级人民法院提起诉讼，围绕三个焦点内容：一是腾讯公司和腾讯计算机公司在即时通信软件及服务相关市场具有市场支配地位（奇虎称：腾讯公司和腾讯计算机公司在中国（除港澳台地区）的即时通信软件及服务市场的份额达 76.2%，QQ 软件的渗透率高达 97%，由此推定腾讯公司和腾讯计算机公司具有市场支配地位）。二是腾讯公司和腾讯计算机公司滥用市场支配地位，排除、妨碍竞争，违反了《反垄

<sup>①</sup> 刘英. 坚持平台经济反垄断[EB/OL]. (2021-03-11) [2022-02-25].  
[https://share.gmw.cn/theory/2021-03/11/content\\_34677286.htm](https://share.gmw.cn/theory/2021-03/11/content_34677286.htm).

<sup>②</sup> 中华人民共和国最高人民法院. 奇虎公司与腾讯公司垄断纠纷上诉案判决书[EB/OL]. (2014-10-16) [2022-02-25]. <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-6765.html>.

断法》的规定（奇虎称：腾讯公司和腾讯计算机公司具有强大的财力和技术条件，可以有效提高价格以阻碍竞争对手的进入、发展与壮大，排除相关市场内的竞争。而且由于腾讯公司和腾讯计算机公司用户群庞大，其他潜在竞争者难以进入相关市场，即便进入也难以形成有效竞争）。三是腾讯公司和腾讯计算机公司应对其垄断民事侵权行为承担相应的法律责任（奇虎称：腾讯公司和腾讯计算机公司共同实施滥用市场支配地位的行为，导致奇虎公司受到损害，应当承担连带责任，连带赔偿奇虎公司经济损失 1.5 亿元及合理开支 100 万元）。

广东省高级人民法院一审认为，本案争议焦点主要是：相关市场如何界定，腾讯公司和腾讯计算机公司在相关市场上是否具有支配地位，腾讯公司和腾讯计算机公司是否滥用市场支配地位排除、限制竞争及其应承担何种民事责任。一审法院认为奇虎公司对本案相关商品市场的界定错误，其所提供的证据不足以证明腾讯公司和腾讯计算机公司在相关商品市场上具有垄断地位。广东省高级人民法院于 2013 年 3 月 20 日做出（2011）粤高法民三初字第 2 号民事判决：驳回奇虎公司的全部诉讼请求。

奇虎公司不服，向中华人民共和国最高人民法院提出上诉。2013 年 6 月，最高人民法院受理了该案。这是《反垄断法》出台 6 年来最高人民法院首次审理的互联网反垄断案。最高人民法院于 2014 年 10 月 8 日做出（2013）民三终字第 4 号民事判决：驳回上诉、维持原判。法院生效裁判认为，本案中涉及的争议焦点主要包括：一是如何界定本案中的相关市场，二是被上诉人是否具有市场支配地位，三是被上诉人是否构成《反垄断法》所禁止的滥用市场支配地位行为等几个方面<sup>①</sup>。首先，在反垄断案件的审理中，界定相关市场通常是重要的分析步骤。尽管如此，是否能够明确界定相关市场取决于案件的具体情况，尤其是案件证据、相关数据的可获得性、相关领域竞争的复杂性等。在滥用市场支配地位案件的审理中，界定相关市场是评估经营者的市场力量及被诉垄断行为对竞争的影响的工具，其本身并非目的。即使不明确界定相关市场，也可以通过排除或者妨碍竞争的直接证据对被诉经营者的市场地位及被诉垄断行为可能的市场影响进行评估。其次，法院生效裁判从市场份额，相关市场的竞争状况，被诉经营者控制商品价格、数量或者其他交易条件的能力，该经营者的财力和技术条件，其他经营者对该经营者在交易上的依赖程度，其他经营者进入相关市场的难易程度等方面，对被上诉人是否具有市场支配地位进行考量和分析。最终认定现有证据并不足以支持被上诉人具有市场支配地位的结论。最后，法院生效裁判打破了传统的分析滥用市场支配地位行为的“三步法”，采用了更为灵活的分析步骤和方法，认为：原则上，如果被诉经营

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国最高人民法院. 指导案例 78 号：奇虎有限公司诉腾讯等公司滥用市场支配地位纠纷案 [EB/OL]. (2017-03-16) [2022-02-25]. <https://www.court.gov.cn/shenpan-xiangqing-37612.html>.

者不具有市场支配地位，则无需对其是否滥用市场支配地位进行分析，可以直接认定其不构成《反垄断法》所禁止的滥用市场支配地位行为。法院生效裁判认为，虽然被上诉人实施的“产品不兼容”行为对用户造成了不便，但是并未导致排除或者限制竞争的明显效果。

2014年10月16日，最高人民法院对“奇虎公司诉腾讯公司滥用市场支配地位纠纷上诉案”进行了公开宣判。尽管最高人民法院在二审判决中指出了一审判决中存在一些事实认定和法律适用的不当之处，并依法进行了改正，但这并未影响最高人民法院做出“维持原判、驳回上诉”的裁判结果。本案是最高人民法院首次依据《反垄断法》直接审理的案件，也被称为“互联网反垄断第一案”，影响可谓重大。历时四年的奇虎诉讼腾讯滥用市场支配地位的案件，虽然以奇虎败诉而宣告结束，但它意味着，互联网领域的反垄断已经不再遥远。

因此，中国互联网领域的反垄断与不正当竞争的焦点问题已经非常突出，包括相关市场如何界定、是否拥有并滥用市场支配地位、抑制市场正常竞争等核心问题<sup>[4-8-11]</sup>。互联网领域反垄断呼声日益得到政府的高度重视，这些核心问题在国外互联网反垄断法的成长过程中同样也出现过，执法部门在借鉴国外经验的同时，也必须充分考虑到中国目前处于市场经济发展、改革开放攻艰关键时刻的现实国情。行政监管与法治监管需要与时俱进，适应数字时代特点<sup>[13-15]</sup>，重点推进合规监管、分类监管、技术监管、均衡监管、价值导向监管和敏捷监管等，促进多种秩序力量共同发力，维护市场有序运转、多方主体利益均衡和社会效益最大化<sup>[1]</sup>。

## 2.2 中国互联网领域的反垄断监管探索

随着互联网企业向诸多传统行业渗透，这些平台型企业在传统行业中的影响和作用越来越大，与传统企业的竞争，与同时进入这些行业的互联网平台之间的竞争也越来越激烈，相关的反垄断诉讼也逐渐增加。但是真正有影响力的反垄断判少之又少。

反垄断监管的第一步是对互联网企业的行业属性的界定，因为企业监管通常是以行业属性及其相关市场属性来执行的。美团、大众点评属于餐饮行业吗？滴滴出行属于交通运输行业吗？e租宝属于金融行业吗？这些问题在2015年之前的界定是不清晰的。无论业界、学界还是政界，对此都有不同的看法，也出现许多争论。

其实这个界定并不难

①。所谓行业<sup>[16]</sup>，既不能用技术手段来划分的，也不能按商业模式来划分，而是应该由那些提供相同或者相近的产品或服务内容的企业所组成；它们可以采取不同的技术和工艺手段，也可以选择不同的商业模式来运营。强调互联网应用型企业必须隶属于所服务的行业，

<sup>①</sup> 作者在2015年就撰文强调，互联网应用型企业应该归属于它们所服务的行业。详见参考文献[16]。

既是为了让这些互联网企业更好地发展，且能够更好地融入相关行业，也是为了促使政府有效加强和改善对这些互联网企业的市场监管，从而避免灰色地带，降低行业风险。

互联网监管正是在各界的高度关注和热烈争议下，迈出了艰难的第一步。2015年下半年开始，政府频繁出台一系列行业监管的指导意见，首次明确了众多互联网应用企业的行业属性。

2015年7月初，国务院发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，从总体思路、基本原则，到11个领域的重点行动，再到保障支撑，各个部委分工，给出了完整清晰的框架。随即中国人民银行等十部委推出了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》。8月初，中国人民银行推出了《非银行支付机构网络支付业务管理办法（征求意见稿）》。10月初，交通运输部推出《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》。

经济社会的发展在不断解决问题，同时又制造出一些新的问题。明确互联网企业的行业属性，能为行业监管当局提供监管的依据；可是要把互联网企业和传统企业这两群从体制机制到商业模式都截然不同的“孩子”放在一个班上管理<sup>[17]</sup>，确实很有挑战！<sup>①</sup>

于是，互联网监管迈出了第二步，即对同一个行业中的互联网企业和传统企业实行分类管理。初期的监管采用了我们所称的“拉架式规范”的方式<sup>[18]</sup>，即在行业中划出一个细分市场，供新进入的互联网企业运营。就像在拳击赛场上，互联网企业与传统企业打得不可开交，监管部门就像裁判，上去先将双方拉开，要求气势汹汹的互联网企业站在一个指定区域内。比如交通运输部规定，打车平台只能运营网约车，而传统出租车公司则运营巡游车。又比如央行规定，网络支付机构只能为线上交易（而不能为线下交易）提供支付；等等。

这种细分市场的划分可谓煞费苦心，是监管当局在寻求“鼓励创新”与“规范发展”之间的平衡。这种划分可以引导互联网企业追逐“服务红利”而不是“政策红利”，同时对传统企业提供一定的保护，鼓励它们早日“脱胎换骨”，转型升级<sup>[19]</sup>。

然而，这种平衡很快就被打破。各个行业构造的细分市场壁垒很快被技术创新和商业模式创新所突破。比如支付行业原先“线上交易，线上支付；线下交易，线下支付”的规则被一个二维码的出现所击溃，互联网企业继续攻城略地，快速集中。拉架是暂时的，掐架是永恒的！互联网的反垄断面临着新的挑战。

互联网企业的迅速扩张以及对这类企业的反垄断监管，并不是中国所面临的独特问题，而是全球政府共同面对的挑战。

---

<sup>①</sup> 我们曾提出三条十分形象的监管原则：第一是“嫁出去的闺女泼出去的水”，第二是“男耕女织，男女有别”，第三是“不搞母系社会”。详见参考文献[17]。

### 3 互联网企业反垄断监管的国际经验

对于巨型企业的反垄断监管，西方发达国家有着较长的历史经验，值得我们借鉴。

19 世纪末期，石油、铁路、钢铁等第二次工业革命后的新兴产业出现了垄断特征，彼时这些大型托拉斯（Trust）对产业的高度控制引发了公众担忧并推动了 1890 年《谢尔曼法》的诞生。依据《谢尔曼法》，垄断美国铁路运输的北方证券公司、石油霸主标准石油公司、占据烟草业 95% 的市场份额的美国烟草，以及摩根财团等多个当时的行业巨头被强制解散或拆分。

20 世纪 70 年代后，以芝加哥学派为代表的新自由主义兴起并登上历史舞台。在 130 余年的反垄断执法中，美国逐步发展了二元判断标准：本身违法原则（illegal per se rule）和合理性原则（rule of reason）。本身违法原则是指在某些特定情况下只要存在某些行为就被认定为违法，如行业内的价格合谋。合理性原则延续了英美法系（common law system）的特点，原告和被告可就相关行为是否存在反竞争效应进行辩护。美国反垄断执法中越来越多地强调合理性规则，对于竞争损害的证明标准也不断提高。

#### 3.1 GAFA 等超级平台的市场集中及其政府关注

21 世纪以来，数字经济下信息技术在人们工作、生活中日益普及和深入。以谷歌（Google）、苹果（Apple）、脸书（Facebook）和亚马逊（Amazon）为代表的平台巨头（GAFA）在数字服务行业的市场集中度持续上升，在经济发展中越来越具有举足轻重的作用。2021 年 GAFA 加上微软是当今美国市值最高的 5 家公司，总市值超过 8 万亿美元，占到标准普尔 500 指数成分股总市值的 25%。截至 2022 年 5 月 15 日，GAFAM 五大科技公司市值约 7.54 万亿美元。总市值较 1 月时减少 1.8 万亿美元，相当于蒸发了一间谷歌。

GAFA 市值高涨的同时，其市场支配地位也引发了广泛关注。有研究表明，作为信息时代的数字守门人（digital gatekeeper），它们拥有海量数据信息，并能通过跟踪个人行为，精准了解用户的需求和偏好特征，并通过并购、定价和各种协定，不断在多个领域构建市场进入壁垒，以形成反竞争效应，阻碍经济发展<sup>[20]</sup>。

凭借在浏览器市场接近 70% 的份额的 Chrome 浏览器，在智能手机终端占 75% 左右的 Android 系统装机比例，谷歌公司占据了 60% 左右的搜索市场，并成功将这一庞大流量变现为广告收入。YouTube 在 2006 年被谷歌收购后，现覆盖全球 20 亿用户，每年为谷歌贡献超过 150 亿美元的收入，并仍以 35% 的年复合增长率飞速成长，是谷歌最重要的广告现金牛之一。通过并购策略、技术手段以及与用户、合作伙伴的各种协议，谷歌不断强化其在线广告业务的优势地位，这些策略、手段与协议对广告主、广告分销商和其他广告平台具有潜

在的反竞争效应<sup>①</sup>。

脸书公司拥有全球 20 亿用户。凭借对用户（信息）的实时跟踪，脸书能够进行精准广告投放以获得收益。通过收购 WhatsApp、Instagram 等公司，脸书不断强化其作为个人社交网络平台的垄断地位，并对潜在竞争对手进行打压。

与谷歌、脸书不同，苹果公司通过系列硬件产品和 Apple Store 的各种数字服务获取收入。虽然 iOS 系统相对于 Android 系统的市场份额只有 25%，但 Apple Store 的销售收入远超 Google Play，2021 年上半年两者分别为 340 亿美元和 180 亿美元。Apple Store 收入的大幅增长标志苹果公司在数字服务业务领域的巨大胜利。但为了加强其对 Apple Store 上 App 的抽成收入（俗称“苹果税”），苹果公司向第三方发布者实施应用内购买（in-app purchase, IAP）条款，而这已受到来自 Spotify、Rakuten、Netflix、Hey 等多家公司和 App 开发者的挑战。

占据美国线上销售及相应物流配送半壁江山的亚马逊的市场支配地位不言而喻。有研究表明，那些选择了亚马逊物流（fulfillment by Amazon, FBA），或者购买了亚马逊在线广告的商家产品更容易出现在用户的搜索名单上。此外，亚马逊通过与第三方卖家签订享有最低价（fair pricing policy）等条款，使得其他在线销售平台很难与之竞争。

美国政府已经针对这些平台巨头展开了广泛的调查工作。2020 年 7 月，美国众议院司法委员会召开针对 GAFA 四家巨头的反垄断听证会，并发布《数字市场竞争状况调查报告》（*Investigation of Competition in Digital Markets*）。这份 450 页的报告明确提出 GAFA 存在利用自身优势地位抑制竞争、扼杀创新等问题，并建议采取措施规制科技巨头的平台垄断行为，包括拆分平台、加强反垄断立法、强化反垄断执法等。同年 10 月，美国司法部向谷歌公司提起诉讼，指控谷歌通过反竞争手段，维护其在搜索引擎和线上广告领域的垄断地位。这是 21 世纪以来美国政府对科技公司提出的最严重的反垄断指控。2021 年 6 月 11 日，美国众议院司法委员会颁布了 5 部针对科技巨头的法律草案<sup>②</sup>，被认为是为 GAFA “量身定做”。这一系列动作预示着美国自 20 世纪 70 年代以来盛行的新自由主义的结束。

欧洲市场针对平台巨头的反垄断正在路上。2020 年 12 月，欧盟委员会推出《数字服务

---

<sup>①</sup> 2018 年 7 月，欧盟委员会判定谷歌采取“非法限制措施”加强其在搜索引擎方面的主导地位，对其处以 43.4 亿欧元的罚款。2019 年 3 月，欧盟委员会再次对谷歌处以 14.9 亿欧元的罚款，理由是谷歌滥用主导地位，排挤互联网广告服务领域的竞争对手。

<sup>②</sup> 5 部相关法律草案包括《美国选择和在线法案》（*American Choice and Innovation Online Act*）、《终止平台垄断法案》（*Ending Platform Monopolies Act*）、《通过启用服务交换增强兼容性和竞争性法案》（*Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act*）、《平台竞争和机会法案》（*Platform Competition and Opportunity Act*），以及《并购申请费的现代化法案》（*Merger Filing Fee Modernization Act*）。

法》(Digital Service Act, 简称 DSA) 和《数字市场法》(Digital Market Act, 简称 DMA) 两项法案, 分别于 2021 年底和 2022 年初投票通过。其中,《数字服务法》侧重于加强数字平台在打击非法内容和假新闻及其传播方面的责任,《数字市场法》重点针对数字领域的不公平竞争问题。两项法案对未来打破互联网科技巨头垄断、促进欧洲数字创新及经济发展等具有积极意义。

虽然从立法和执法上,美国和欧盟针对平台企业的反垄断行为已经积极行动起来。但无论是理论还是措施,都亟待更新与发展。与传统经济模式有所不同,以数字技术为基础的平台经济存在典型的规模经济和多样化的网络效应,很多情景并非单纯的横向或纵向关系。在平台商业模式不断创新发展的过程中,需要考虑竞争性平台之间的关系、平台与用户或提供商之间的关系,以及平台企业进行多边市场拓展所面临的各种具体情形,这些都给平台企业反垄断执法带来各种新问题。

### 3.2 美国运通公司案例启示

2018 年美国联邦最高法院就俄亥俄州等州诉美国运通公司案(Ohio v. American Express Co., 后简称“美国运通案”)的案件判决具有一定代表性意义,引发了各界关注。2010 年,美国司法部在历经 2 年调查取证的基础上就维萨(Visa)、万事达卡(MasterCard)和美国运通与商家签订“反转向条款(Antisteering Provisions)”提请诉讼。“反转向条款”禁止商家在顾客已经进入商店并准备购买东西后劝导他们使用其他向商家收取更低费用的信用卡或方式支付,该条款也被称为“非歧视性条款(Non-discrimination Provisiton)”,也就是要求商家不能对顾客用卡进行“歧视”。该条款被认为对发现金融服务公司(Discover)等试图通过给予商户更低费率进行市场扩张的公司起到了抑制作用。被诉后,维萨和万事达卡两家公司迅速与司法部达成和解,同意将该条款从与协议中移除,但美国运通坚持应诉。2015 年在地区法院败诉后的美国运通并没有放弃,并在 2017 年的上诉中赢得了第二巡回法院的支持。此后以俄亥俄州为首的 11 个州提请联邦法院再审。美国联邦最高法院以 5: 4 的微弱优势,判定“反转向条款”并没有违反《谢尔曼法》。

“美国运通案”中被告以《谢尔曼法》第一条——“限制州际间或与外国之间的贸易或商业”提请诉讼。虽然各方都同意以合理性规则来判断美国运通的“反转向条款”是否属于“限制贸易”行为,但反垄断学界和业界围绕该案展开了激烈的争论。美国几乎所有的反垄断法学者都在案件审理过程中及判决前后对此案发表了意见<sup>[21]</sup>。在美国最高联邦法院的判决意见书中,以克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)大法官为代表的多数派意见认为,从信用卡交易数量等指标来看,没有明确证据表明“反转向条款”损害了竞争;而以斯蒂芬·布

雷耶（Stephen Breyer）大法官为首的少数派则认为该条款使得 Discover 公司在试图降低商户费用以扩展市场中受到“反转向条款”的约束，且美国运通在保持市场份额的同时一直在提高价格，这些证据都表明条款在面向商户市场时存在反竞争效应。

### 3.3 欧美反垄断执法的若干焦点和争议点

平台企业在发展初期往往充当交易或交互的媒介。但随着发展壮大，平台企业不仅是市场的组织设计者，也是市场的参与者。例如，亚马逊平台上有大量的自营产品；谷歌的搜索引擎上可以搜到比价业务，但与此同时谷歌本身也提供比价服务。平台企业为了保护自身利益，会利用某些方式来对自营业务予以特别的优待，这可称为“自我优待”。例如，亚马逊会把从平台业务中获得的数据进行分析，并用分析结果来指导其自营业务<sup>[22]</sup>；谷歌会在搜索过程中把自己的比价业务放在靠前位置。“自我优待”也会通过捆绑销售方式进行。1998年，微软就曾将其浏览器（Internet Explore，简称 IE）与 Windows 系统捆绑销售，以限制来自网景公司 Netscape 的竞争。2017年，欧盟委员会认定谷歌在用户购物中进行操纵，把客户引向自己的购物服务，并在搜索结果中降低对手的排名，这属于滥用搜索引擎市场的支配地位。欧盟据此对谷歌开出了 24 亿欧元的罚单。此外，针对亚马逊可能涉嫌将其付费物流服务与其线上销售平台服务进行捆绑销售，欧盟委员会于 2020 年 11 月 10 日对亚马逊公司正式立案。

之前提到美国众议院的 5 部法律草案中，《美国选择和创新在线法案》和《终止平台垄断法案》主要就是针对这些平台巨头的自我优待行为而制定的。根据《美国选择和创新在线法案》，平台巨头借助自身平台优势，对自营业务竞争对手进行排挤、打压，或者歧视的行为都可能被视为是非法，如禁止竞争对手对主导平台进行访问或互操作、将自营产品放在竞品更为显著的位置、使用主导平台上产生的数据来为自营业务服务、阻止商业用户使用或迁移其在主导平台上产生的数据、在主导平台上预装相关应用、阻止商业用户在主导平台上分享链接，等等。除非主导平台的运营者可以证明这些行为不会造成竞争损害，或者是出于满足相应政策法规要求、保护用户隐私等正当原因，否则，以上这些行为都会被要求禁止。

《美国选择和创新在线法案》和《终止平台垄断法案》一旦获批，这些“自我优待”行为将会面临巨额罚款或者强制拆分等结构化调整。

和自我优待相关的另外一个概念是杠杆化行为（leverage conduct），即经营者凭借上下游的市场布局，在特定市场上占据支配地位的同时，通过杠杆化行为将其影响力传导到其他相关市场，实施自我优待<sup>[23]</sup>。例如，平台企业通过针对特定竞争对手拒绝开放数据接口来维系自身的市场优势地位。此外，2020 年针对 Facebook 提起的两起反垄断诉讼之一，就是

指其采用扼杀性并购（killer acquisitions）的方式策略收购 Instagram 和 WhatsApp。美国国会研究服务报告（*U.S. Congressional Research Service Report*）甚至建议禁止数字垄断巨头进入相关邻近市场（adjacent markets）。

和奇虎与腾讯诉讼案类似，相关市场的界定也是欧美平台反垄断执法中的一个争议点。相关市场的界定，不仅涉及企业作为“市场支配地位”的认定，而且对企业并购（经营者集中）审核具有至关重要的影响。“美国运通案”中，多数派与少数派围绕运通信用卡交易平台的“相关市场”界定发表了不同看法。之后，在美国联邦贸易委员会（FTC）对脸书的诉讼过程中，美国哥伦比亚特区联邦地区法院法官认为 FTC 没有能够证明 Facebook 在特定相关市场上中具有市场支配地位。

#### 4 互联网企业反垄断监管的理论思考

对平台经济加强监管的目的不是为了制约其发展，恰恰相反，而是为了让平台经济健康持续地发展。事实上，从政府到社会都充分意识到平台经济的重要性。2021 年 3 月 15 日由习近平总书记主持的中央财经委员会会议，专门研究了促进平台经济健康发展的问题。会议对于平台经济的作用给出了高度评价：“近年来我国平台经济快速发展，在经济社会发展全局中的地位和作用日益突显。平台经济有利于提高全社会资源配置效率，推动技术和产业变革朝着信息化、数字化、智能化方向加速演进，有助于贯通国民经济循环各环节，也有利于提高国家治理的智能化、全域化、个性化、精细化水平。”<sup>①</sup>

根据互联网平台特征和对经济发展的作用，我们认为，对我国互联网平台的反垄断监管应该遵循“规模监管从宽，行为监管从严”的原则。

##### 4.1 规模监管从宽

之所以要对“规模监管从宽”，是因为平台的用户规模是其价值的重要体现，是其核心竞争力的主要来源。这个价值不仅是对平台拥有者的价值，更重要的是对所有平台用户以及生态圈里各利益主体的价值。

设想一下，如果有 10 个打车平台，每个平台上有占总运营车辆 1/10 的运营车辆。在早晚出行高峰期，乘客打开一个打车平台叫车，等了 5 分钟叫不到车就再打开一个……这样的效率肯定不是消费者愿意接受的，他们更希望找到一个打车平台，上面拥有大部分运营车辆。即平台上拥有的车辆越多，乘客打到车的可能性越高，等待时间越短，用户体验就越好。同样的道理适用于电商、餐饮等各类平台。

<sup>①</sup> 新华网。习近平主持召开中央财经委员会第九次会议强调 推动平台经济规范健康持续发展 把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局[EB/OL]. (2021-03-15) [2022-02-25]. [https://www.ccps.gov.cn/xtt/202103/t20210315\\_147975.shtml?from=groupmessage](https://www.ccps.gov.cn/xtt/202103/t20210315_147975.shtml?from=groupmessage).

在欧美国家,对于那些规模经济显著的制造业领域,政府对企业规模包括横向并购的监管就会相对宽松。而互联网平台在许多领域不仅具有相当的规模经济效应,而且还具有显著的网络效应,正是这种巨大的网络效应(包括交叉网络效应和自网络效应),为商业生态中的各类用户创造了巨大价值,使得平台型企业在许多行业中都成为技术进步和行业转型的重要枢纽和关键节点。在这其中,平台的规模扮演着核心角色!因此,在互联网平台的反垄断监管中,其规模扩张需要被格外地宽容。

此外,互联网平台的竞争逐渐趋于全球化,市场范围的界定也根据实际情况向全球拓展。监管政策需要考虑中国企业在全球市场上的竞争力。

自 2017 年以来至今,中美头部互联网平台发展势头都很强劲<sup>[12]</sup>;但是相比之下,中国企业的发展速度还是略逊一筹。全球市值 Top10 的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,7 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的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。然而,从价值规模来看,中美头部平台差距在不断扩大。从 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%;中国 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<sup>[12]</sup>。

## 4.2 行为监管从严

对于互联网平台,行为监管一定要从严。所谓“行为”主要指的是“滥用市场支配地位”所造成的遏制市场有序竞争,损害其他市场主体的垄断行为。传统垄断企业也有常见的滥用市场支配地位的行为,如“垄断性定价”等;还会把这种对市场支配地位的滥用,朝相关领域延伸,比如向上下游纵向延伸。我们要充分意识到,除此之外,互联网平台“滥用市场支配地位”的行为还有着更加广泛的空间。

第一,那些拥有市场支配地位的互联网平台可能在自己的市场内滥用支配地位。比如采取“二选一”“大数据杀熟”等垄断行为来遏制竞争。“二选一”行为会遏制用户的多平台进入(multi-homing),进一步强化平台的市场支配地位;而“大数据杀熟”利用了平台的数据优势,扩大了平台与其他市场主体之间的不平等。此外平台还可能采取一些非中立行为实行“自我优待”,即把与自己有密切利益关系的用户放在各类搜索中的醒目位置。对于这些造

成不公平竞争的行为，政府需要坚决打击和限制。

2021 年，国家市场监督管理总局做出的两例高额行政处罚都是针对企业采用“二选一”等行为来滥用市场支配地位的，包括同年 4 月 10 日对阿里巴巴集团做出的高达 182.28 亿元的罚款（占上年销售额的 4%），和 10 月 8 日对美团做出的 34.42 亿元的罚款（占上年销售额的 3%）。

第二，巨型互联网平台还擅长将其市场支配地位向其他领域延伸，即所谓的杠杆化行为，而且可延伸的领域非常广泛。如果说传统垄断企业只能将其市场力量在横向（同一市场）和纵向（上下游之间）施展的话，那么互联网平台还能将其市场力量往斜向延伸。

依托原有用户资源向新业务跨界是平台型商业属性的优势。对平台而言，每一边的用户同时也是它的资源，甚至是它的核心竞争力。所以它能够用某些边去吸引新的边，建立新的商业关系，这就是平台的跨界<sup>[24]</sup>。比如一个做餐饮外卖的巨型平台，可以凭借其用户黏性向商旅、打车等领域跨界延伸；同样一个电商平台也可以向金融领域跨界延伸。这里新业务与传统业务之间既不是横向关系，也不是纵向关系，所以称为“斜向延伸”。对于平台而言，这种斜向延伸依然存在着一一定的协同效应；当一些互联网巨头拥有多个业务平台时，它们甚至可以利用多个业务平台同时支持一项新业务，形成“围猎型跨界”，这使得互联网巨头在跨界时具有非常重要的优势，其他企业望尘莫及，从而造成严重的不公平竞争。

第三，巨型互联网平台可能运用强大的数据资源优势实现不公平竞争。利用这种优势，平台既能够为不同用户提供“精准”的优质服务，也可以在与不同用户的利益分配中获得占优的比例。这在基于大数据的“精准营销”中能够充分体现出来，其实“大数据杀熟”只是精准营销中的一种形式。站在平台的视角，这是有效利用数据资源；而站在其他利益主体的立场，则是一种不公平竞争。

事实上，互联网平台的反垄断监管所面临的最大的理论和实践困惑是：一方面，平台的快速发展壮大能够促进创新，促进行业的转型升级，提升用户体验；另一方面，巨型平台也可能阻碍其他企业的平等竞争，甚至遏制行业的健康发展，造成收入和财富分配的不公平。

通俗地讲，平台的“大规模”是一把双刃剑，既是导致其“平台坏行为”的根源，但同时也是创造“用户好体验”的前提。这便给监管带来了挑战，这也是我们提出平台的反垄断监管应该“规模监管从宽，行为监管从严”的主要理论依据。

## 5 未来互联网平台监管的趋向

如上所述，互联网平台监管的基本思路应该从两方面入手。一是平衡好“大规模”与“坏行为”，即以遏制“坏行为”为主要目标；当监管手段一时难以遏制平台的“坏行为”时，

才退而求其次，去限制平台的大规模。二是平衡好“用户好体验”和“平台坏行为”的关系。

根据这个基本思路，可把互联网平台的反垄断监管分为微观层面和宏观层面来分别考虑；前者针对该行业的有效竞争，后者则着眼于该行业的转型发展以及在经济社会发展中的作用。

## 5.1 微观层面对互联网平台的反垄断监管

### 1) 对平台规模扩张的约束适度从宽

比如对经营者集中的限制适度放松，对违规（如未申报经营者集中审查等）的惩罚不必趋严。曾经有人建议，对于规模违规的惩处应该向行为违规的惩处力度靠拢（占上一年销售额的 10%），这是不妥的。

### 2) 面对平台滥用市场支配地位的“创新型”行为要创新监管手段

比如限制平台自营范围和搜索盈利范围以维护其中立性；再比如规范平台对行为数据的使用权限以保护用户权益；又比如拆分一些关联性平台的股权结构，以维护多平台联合形成的商业生态系统更加公平等。可以借鉴欧美近期出台的一系列平台反垄断法案中的创新手段及其思路。

### 3) 动态平衡对规模和行为的监管力度

如果目前对互联网巨型平台的行为监管一时还缺乏有效手段，则可以对其规模监管略严一些；但是未来目标仍应该是加强和改善对垄断行为的监管，届时应适当减弱对规模的监管。

## 5.2 宏观层面对互联网平台的反垄断监管

### 1) 行业规模

当互联网平台在该行业中所发挥的作用还不大时，应以扶持为主；要依托平台促进数字经济在该行业的快速发展，以及在该行业的转型升级。当互联网平台在该行业的作用已经足够大，而且个别平台的规模和行为也严重制约行业竞争时，政府才应该采取严格监管。

即在一个给定的行业中，应该鼓励“一马绝尘”，还是追求“万马奔腾”，是要有取舍的。说到底，是产业政策优先还是竞争政策优先，取决于该行业处于怎样的发展阶段。

比如在电商和打车等领域，互联网平台的渗透率已经很高，在线服务成为独立的甚至接近主流的市场。这时应该强调公平竞争，打击垄断行为。而在许多制造业领域，工业互联网平台还在新兴阶段，这些平台的快速发展对于这些行业的转型升级起着关键性的作用。因此，即便单个平台规模很大，在发展过程中采取了一些利用市场优势的行为，总体来讲仍应给予其支持。

### 2) 行业属性

从整个经济社会发展的视角考察，不仅要考虑互联网平台对所在行业的影响，还要考虑

该行业在整个经济社会发展中的作用。我们可以清晰地看到，随着信息技术和数字经济的发展，有些领域正在演变成为未来社会的“新基建”，那些巨型平台将像道路、桥梁和电力等领域一样，成为人类工作生活的基础性设施。也就是说，对于“新基建”的理解，不仅要看技术的先进性，还要看应用的广泛性和必需性。

面对那些带有公共品性质的服务平台，对其的监管需要有新的思路。一方面，平台的规模变得更加重要，因为只有让平台有效连接到绝大多数用户，其公共品价值才能充分发挥，即网络效应很显著。而且这类平台的建设和运营成本很高，规模经济效应也很显著。另一方面，鉴于其具有一定的公共品性质，平台就不宜以利润最大化为主要追求目标，即便长期利润最大化也不合适，而需要充分考虑公共利益的最大化，所以这种类型平台从社会资源配置到股权结构设置都需要借鉴社会基础设施的建设原则来进行。

总之，互联网平台的反垄断监管要追求一种动态平衡。一是要在创新与规范之间找平衡。平台的创新带来新的用户体验，形成新的商业生态，从而快速成长；但同时也不断创造出新的监管灰色地带，需要监管当局去调整、去改善。二是在效率与安全之间找平衡。新的平台模式往往能提升效率，但是也带来了资金和信息等方面的安全隐患。

## 参考文献

- [1] 江小涓, 黄颖轩. 数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理[J]. 经济研究, 2021, 56 (12): 20-41.
- [2] Lee R S. Vertical integration and exclusivity in platform and two-sided markets[J]. American Economic Review, 2013, 103 (7): 2960-3000.
- [3] 谢富胜, 吴越, 王生升. 平台经济全球化的政治经济学分析[J]. 中国社会科学, 2019 (12): 62-81+200.
- [4] 孙晋. 数字平台的反垄断监管[J]. 中国社会科学, 2021 (5): 101-127+206-207.
- [5] Katz M, Sallet J. Multisided platforms and antitrust enforcement[J]. Yale Law Journal, 2018, 127: 2142-2175.
- [6] Parker G G, Van Alstyne M W. Innovation, openness, and platform control[J]. Management Science, 2018, 64 (7): 3015-3032.
- [7] 杨剑侠, 陈宏民. 自我控制、上瘾与纵向差异化竞争[J]. 管理科学学报, 2018, 21(7): 11-34.
- [8] 周文, 韩文龙. 平台经济发展再审视: 垄断与数字税新挑战[J]. 中国社会科学, 2021 (3): 103-118+206.
- [9] 刘小鲁, 鲍仁杰. 组合排序规则、产品质量与平台生态[J]. 经济研究, 2020, 55(6): 73-88.
- [10] 王勇, 刘航, 冯骅. 平台市场的公共监管、私人监管与协同监管: 一个对比研究[J]. 经济研究, 2020, 55 (3): 148-162.
- [11] 范如国. 平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J]. 中国社会科学, 2021 (12): 131-152+202.
- [12] 中国信通院. 平台经济与竞争政策观察(2021) [R]. 北京: 中国信通院, 2021.
- [13] 王春英, 陈宏民, 杨云鹏. 数字经济时代平台经济垄断问题研究及监管建议[J]. 电子政务, 2021 (5): 2-11.
- [14] 谢运博, 陈宏民. 多归属、互联网平台型企业合并与社会总福利[J]. 管理评论, 2018, 30 (8): 115-125.
- [15] 谢运博, 陈宏民. 互联网平台型企业横向合并的模式研究[J]. 软科学, 2016, 30 (9): 104-107.
- [16] 陈宏民. 别再说互联网是一个行业 [EB/OL]. (2015-12-18) [2022-02-24]. <https://opinion.caixin.com/2015-12-18/100889888.html>.
- [17] 陈宏民. “互联网+”不能成为互联网“母系社会” [EB/OL]. (2016-03-08) [2022-02-24].

<http://www.mjshsw.org.cn/n2967/n2971/n3037/u1ai1844655.html>

[18] 陈宏民. 互联网+时代的第一个回合 [EB/OL]. (2015-08-23) [2022-02-24].

<https://opinion.caixin.com/2015-08-23/100842624.html>.

[19] 陈宏民. 传统企业的“互联网+”转型[J]. 北大商业评论, 2015 (9): 104-111.

[20] Marc J, Ethan G, Kate B, et al. Reviving antitrust: Why our economy needs a progressive competition policy[R/OL]. (2016-06-29) [2022-02-24].

<https://americanprogress.org/issues/economy/reports/2016/06/29/140613/reviving-antitrust/>.

[21] 丁晓东. 平台反垄断的法律标准: 美国“运通案”的反思与互联网市场界定[J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2021, 39 (4): 77-92.

[22] Feng Z, Liu Q. 2018. Competing with complementors: an empirical look at Amazon. Com[J]. Strategic management journal, 2016, 39 (10), 2618-2642.

[23] 吴鹏, 马成豪, 杨朔. 自我优待问题初探 (一): 以两大科技巨头自我优待案为切入点 [EB/OL]. (2022-02-22) [2022-02-24].

<http://www.zhonglun.com/Content/2022/02-22/1321143086.html>.

[24] 陈宏民. “互联网+”时代: 从跨界到颠覆[N]. 解放日报, 2015-05-24 (007).