

数字平台反垄断的 国际观察与国内思考^{*}

王先林

【摘 要】近年来，强化数字平台反垄断已经成为全球范围内的普遍趋势，这在美国和欧盟表现得更为明显。一方面，数字平台发展带来的现实挑战促使各个法域共同选择在这个领域强化反垄断；另一方面，不同法域在平台经济发展上的不平衡决定了各自的反垄断战略。中国平台经济发展的现实情况决定了强化反垄断是必然的选择，而国家整体利益的考量决定了中国的反垄断战略，以便实现数字平台反垄断的合理与适度。

【关 键 词】数字平台 平台垄断 反垄断法

【作者简介】王先林，法学博士，上海交通大学特聘教授。

【中图分类号】D922.29 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125 (2022) 05-0049-16

反垄断是市场经济发展的内在要求，也是现代多数国家和地区的共同选择。虽然反垄断法作为市场经济基本的法律规则，应适用于各个行业和领域，但是由于不同国家和地区在不同时期所面临的市场竞争和垄断问题存在差异，因此相应的反垄断重点领域和力度也就有所不同。例如，20 世纪初期的反垄断主要针对石油、钢铁和铁路等行业巨头（如标准石油、摩根集团）；20 世纪中后期的反垄断主要针对电子信息等行业巨擘（如 AT&T、英特尔）；21 世纪以来的反垄断主要针对互联网行业的头部企业（如谷歌、亚马逊、脸书、苹果等数字平台）。近几年来，数字平台的反垄断在全球范围内都受到高度的关注，尤其美国和欧盟这两个主要法域都强化了数字平台的反垄断，但两者的具体情况又有所不同。观察国际上数字平台反垄断的发展

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“强化反垄断促进平台经济健康发展研究”（21AZD017）的阶段性成果。

情况,分析其中的相同和相异之处,对确立我国数字平台反垄断的原则和思路具有启示意义。

一、强化数字平台反垄断已成为全球范围内的普遍现象和明显趋势

近几年来,针对数字平台的反垄断在全球范围内风起云涌、此起彼伏,可以说形成了一股数字平台的反垄断浪潮。这不仅体现在传统的反垄断两大法域——美国和欧盟,也体现在一些其他国家和地区。根据南都反垄断课题组统计,从2017年至2021年12月9日,四大科技巨头谷歌、苹果、Facebook(现名Meta)、亚马逊涉及垄断相关的案件共149起,其中2021年新增34起。四大巨头中,谷歌涉案最多,占其中的1/3,被罚超100亿美元,其中超90亿美元由欧盟贡献。^①

(一) 美国在数字平台反垄断方面呈现出明显强化的趋势

美国作为世界上公认的开始最早和影响最大的实施反垄断法的国家,自20世纪80年代以来,受芝加哥学派经济理论的影响,反垄断有放缓趋势。然而近几年来,美国明显强化了针对大型数字平台的反垄断力度,并且在多方面都有值得关注的新发展。

在反垄断调查和诉讼方面,2020年10月,美国司法部联合11个州对谷歌正式提起反垄断诉讼,指控其通过签订搭售等具有排他性的协议,非法维持其在搜索引擎和搜索广告市场的垄断地位,并利用垄断利润为其搜索引擎获取优先权利,削弱消费者的选择权,破坏市场竞争和创新。^②2020年12月,美国联邦贸易委员会(FTC)以及48个州和地区的总检察长联盟,分别对脸书发起本世纪规模最大的反垄断诉讼,要求脸书剥离包括Instagram和WhatsApp在内的资产,禁止脸书向软件开发者施加反竞争条件,并且脸书未来的收并购案都必须事先通知和寻求批准。2021年6月29日,美国联邦地区法院驳回起诉,但2021年8月19日,FTC向联邦法院提交修改后的诉状,着重修正了关于“脸书在美国个人社交网络市场的垄断地位”这一关键部分。2022年1月12日,一名联邦法官驳回脸书撤销该案的请求,批

^① 参见《南都年度反垄断报告:监管改写互联网规则,各国争夺话语权》, <http://m.mp.oeeee.com/a/BAAFRD000020211217634947.html>, 2022年1月18日。

^② 参见 Justice Department Sues Monopolist Google for Violating Antitrust Laws: Google Complaint, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1328941/download>, 2021年12月18日。

准 FTC 对脸书母公司 Meta 的反垄断诉讼继续进行。^① 此外，2021 年 7 月 7 日，美国 36 个州及华盛顿哥伦比亚特区的总检察长联合对谷歌提起诉讼，指控该公司对其应用商店的控制违反了反垄断法。此次诉讼的重点围绕谷歌计划向所有应用商店开发商对超过 100 万的销售额收取 30% 佣金的政策，诉讼方认为该行为迫使开发商提高服务价格并违反了反垄断法。据悉，这是各州针对谷歌提起的第三起关于反垄断法的诉讼。^②

在反垄断立法方面，2020 年 12 月 23 日，时任美国总统特朗普签署《刑事反托拉斯报复法》，明确禁止雇主对举报违反反垄断法的个人进行报复，鼓励知情者曝光违反反托拉斯法的行为，保护作为举报人的员工不受报复性行为的影响。在专门针对数字平台的反垄断方面，美国国会在 2019 年 6 月 3 日正式启动了一项“数字市场调查”，向社会各界征集关于超大型网络平台与反垄断法相关问题的意见并自行进行相关的实证调研。在经过一年的调查并召开多次听证会后，美国国会于 2020 年 10 月出台了一份详细的调研报告。该报告中列举了四大平台巨头——亚马逊、脸书、谷歌和苹果，自 20 世纪 90 年代以来涉嫌滥用市场地位打击并扼杀对手的行为表现。^③ 美国众议院司法委员会于 2021 年 6 月 23 日审议通过了六项旨在加强反垄断执法以及恢复平台竞争的反垄断相关法案，这一揽子立法计划包括《合并申报费现代化法案》《州反垄断执法场所法案》《通过启用服务交换法案》《平台竞争和机会法案》《美国选择与创新在线法案》《终止平台垄断法案》。^④ 这六项法案虽然还需由众议院、参议院审议通过，并由美国总统签署后才能成为法律，但已经体现出美国立法机关对平台垄断行为的警惕。

值得注意的是，美国总统拜登于 2021 年 7 月 9 日签署了一项行政命令，以促进美国各行业竞争。这项命令针对科技、医疗和其他领域反竞争做法提出了指导和限制措施，同时意在提高工人收入、保护消费者权益。这项命令针对劳动力市场、农业市场、医疗保健市场（包括处方药、医院合并和保险等问题）、交通行业、互联网行业、银行和消费者信贷系统以及科技创新市

① 参见《难逃反垄断制裁 美国法院驳回 Facebook 对 FTC 的反击》，<https://finance.china.com/tech/13001906/20220112/37267416.html>，2022 年 2 月 10 日。

② 参见《美国 36 个州及华盛顿哥伦比亚特区对谷歌提起诉讼 称其违反反垄断法》，<http://m.news.cctv.com/2021/07/08/ARTIQHi8xTJGYCxiYAY7U8eJ210708.shtml>，2022 年 2 月 10 日。

③ 参见 Jerrold Nadler and David N. Cicilline, Investigation of Competition in Digital Markets, https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf，2021 年 12 月 10 日。

④ 参见李玲：《美国众议院司法委员会通过六项反垄断法案，科技巨头加紧游说反对》，https://mp.weixin.qq.com/s/Lkd_oVQJRGdBa0k0jkVdMg，2022 年 3 月 30 日。

场发布了72项行动措施和建议。此项行政命令包括呼吁主要的反垄断机构——司法部和联邦贸易委员会大力执行反垄断法，鼓励它们采取法律措施限制前政府忽视的不良垄断行为，并禁止不必要的职业许可限制。政府还将寻求加强反垄断指导，防止雇主通过相互共享薪酬信息进行合作以压低员工工资或减少福利。^①虽然这项行政命令涵盖范围广泛，但其中许多措施主要还是针对数字平台。尤其值得关注的是，拜登政府先后聘任了三位主张积极反垄断的新布兰代斯学派的代表性人物实际负责主管反垄断政策、协调与执法方面的工作，他们分别是联邦贸易委员会主席莉娜·汗（Lina M. Khan）、司法部负责反垄断事务的助理部长乔纳森·坎特（Jonathan S. Kanter）以及美国国家经济委员会科技与竞争事务总统特别助理吴修铭（Timothy S. M. Wu）。他们对芝加哥学派的一些核心概念与衡量指标提出了强烈质疑，对大型企业的并购等行为抱持严厉的批判态度，甚至对一些数字平台持有明显的敌视立场。^②在很大程度上，这也预示着美国数字平台反垄断有进一步强化的趋势。例如，FTC于2021年7月1日宣布废除2015年一项以“促进消费者福利”指引其反垄断调查的声明，此举将降低FTC决定何时启动反垄断诉讼的门槛，这被视为莉娜·汗执掌的FTC准备采取大胆和果断行动的初步迹象。

此外，就美国理论界的讨论情况来看，以近年几份颇具影响的调研报告为例，针对数字平台反垄断的态度仍存在不同认识。芝加哥大学2019年发布的一份报告认为：市场无法自动矫正目前数字平台存在的相关问题，需要对现行规则予以完善，加大反垄断执法力度。^③乔治·梅森大学会集了一批反垄断领域的重要法学、经济学专家于2020年发布了一份报告，就数字经济领域的系列反垄断问题进行深入分析，该报告对于加大干预力度整体上持更谨慎的态度。^④美国反垄断协会（AAI）2022年的一份研究则强调，应当扩大当前对数字平台反垄断的调整范围，关注整个行业的发展情况，包括

① 参见《拜登签署行政命令以促进美国各行业竞争》，<http://m.news.cctv.com/2021/07/10/ARTI9WzpGyJUXRPYhp33qG4q210710.shtml>，2021年12月10日。

② 例如，莉娜·汗从多个角度剖析了亚马逊，打破了美国数十年来关于反垄断的思维定式。而乔纳森·坎特则是谷歌的长期批评者。参见 Lina M. Khan, Amazon's Antitrust Paradox, *The Yale Law Journal*, Vol. 126 (3), 2017, pp. 564-907。

③ 参见 Stigler Center for Study of the Economy and the State, Stigler Committee on Digital Platforms Final Report, <https://sipotra.it/wp-content/uploads/2020/02/Stigler-Committee-on-Digital-Platforms-Final-Report.pdf>, 2022年2月15日。

④ 参见 The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy, <https://gaidigitalreport.com/>, 2022年2月17日。

“第二梯队”的新兴数字企业，而非仅仅关注现存的第一代大型数字企业。^①综上，要全面把握美国在数字平台反垄断方面的发展，理论界的不同认识以及对相关问题的争论也值得我们重视。

（二）欧盟层面在数字平台反垄断方面集中体现了其严格监管的传统

长期以来，欧盟层面反垄断执法本就很严厉，并且主要针对美国的跨国巨头。近几年来，欧盟层面在强化数字平台反垄断执法方面更是充当了急先锋，同时加强了针对数字平台的监管立法。

在对超级数字平台的反垄断执法上，欧盟层面表现得丝毫不手软。仅在2017—2019年的三年间，欧盟就对谷歌作出三次反垄断处罚，总计开出82.5亿欧元的罚单。其中，2017年6月，欧盟因谷歌滥用在搜索引擎市场的支配地位操纵搜索结果，不公平地把客户引向自己的购物市场，对其罚款24.2亿欧元。2018年7月，欧盟以谷歌滥用安卓操作系统市场的支配地位为由，对其罚款43.4亿欧元。该罚款占谷歌上一年度在欧利润的35%，创下了全球反垄断罚款数额的最高纪录。2019年3月，欧盟因谷歌滥用在搜索引擎市场的支配地位限定交易对象，排挤互联网广告服务领域的竞争对手，对其罚款14.9亿欧元。此外，2019年5月，因苹果滥用其应用商店偏袒自家音乐服务，对其他音乐应用软件收取用户支付的30%的费用而被欧盟进行反垄断调查。2020年12月，欧盟因亚马逊涉嫌利用其规模、实力和大数据牟取对其平台上第三方卖家的不正当竞争优势，对亚马逊启动反垄断调查。

2020年12月15日，欧盟公布了《数字服务法》和《数字市场法》草案。这两项法案是欧洲“数字十年计划”的核心，目的是对美国科技巨头的特定市场行为予以限制，进而规范欧盟的数字市场秩序。根据《数字服务法》草案的规定，具有约束力的义务将适用于欧盟范围内所有为消费者提供商品、服务或内容的数字服务，其中包括更快地删除非法内容以及全面保护用户在网上的基本权利的新程序。《数字市场法》草案则规定了统一的规则，界定和禁止“看门人”的不公平做法，并根据市场调查采取执行措施。两部数字新法案都指向谷歌、亚马逊、脸书、苹果等美国大型数字平台。通过两项新的数字立法，欧盟还希望确保规模较小的科技企业，尤其是欧洲自身的科技企业，在欧盟市场范围内能够与全球性的网络巨头展开竞争。这两部法案一旦正式生效，大型数字平台将面临更严格的监管，在欧洲市场同时也将面临包括业务被拆分、巨额罚款等在内的严苛处罚。其中，《数字市场

^① 参见 Diana L. Moss and David Hummel, *Anticipating the Next Generation of Powerful Digital Players: Implications for Competition Policy*, <https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2022/01/NextGenDigitalAAIRreport.1.18.22-1.pdf>, 2022年2月17日。

法》草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，明显超出了单纯的反垄断范畴。值得注意的是，以欧盟《数字市场法》草案为代表的强监管思路，如何与传统竞争法以及行业监管规则有效衔接，仍待观察。实际上，针对《数字市场法》草案思路的合理性，已经引发国际学界的争论。^① 对该草案后续进展的把握，有助于我们更好地理解欧盟数字平台反垄断的整体政策环境。

（三）其他国家和地区也以各自的方式强化了对数字平台的反垄断

除美国和欧盟层面外，其他一些国家和地区（包括欧盟成员国）也以各自不同的方式和侧重点不断加大对数字平台的反垄断力度。这里以德国、英国和日本为例简要说明。

德国对数字平台反垄断监管的诸多方面都走在世界前列，不仅率先发布系列研究报告、积极进行执法，还全面修订了法律。德国垄断委员会于2015年发布了题为《竞争政策：数字市场的挑战》的特别报告。2016年5月和6月，德国联邦卡特尔局与法国竞争管理局联合发布了题为《竞争法与数据》的研究报告，并单独发布了题为《平台和网络的市场力量》的研究报告。德国在数字经济领域的反垄断执法和司法也走在世界前列。早在2013年德国联邦卡特尔局就对亚马逊的最惠国待遇（MFN）条款开展过反垄断调查，同时认定德国在线酒店预订平台HRS公司在与合作酒店签订合同中设定的广义MFN条款，违反德国和欧盟竞争法。2015年12月德国联邦卡特尔局在缤客网（Booking）一案中作出了缤客网的狭义MFN条款违反德国和欧盟竞争法的决定，并最终得到了德国联邦最高法院的支持。2016年德国联邦卡特尔局启动对脸书涉嫌滥用市场支配地位、制定不合理的数据收集使用政策等垄断行为开展调查，于2019年作出脸书构成违法的决定最终得到了德国联邦最高法院的支持。在针对脸书的反垄断案中，德国联邦卡特尔局首次将隐私作为一类重要的质量标准纳入反垄断监管范围，认为被调查的平台强迫用户允许其无限制地收集其他接入脸书的数据，这种行为实质上对消费者构成了剥削性滥用。尤其值得注意的是，德国在2017年对《反限制竞争法》进行了第九次修订后，又于2021年1月进行了第十次修订。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；第十修正案更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

^① 参见 Wolfgang Kerber, Taming Tech Giants with a Per-Se Rules Approach? The Digital Markets Act from the “Rules vs. Standard” Perspective, *Concurrences Review*, June 8, 2021, pp. 28 – 34; Pierre Larouche and Alexandre de Streel, The European Digital Markets Act: A Revolution Grounded on Traditions, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 12 (7), 2021, pp. 542 – 560.

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》，旨在进一步加强对数字巨头滥用市场支配地位行为的控制。通过这两次修订，德国立法者对禁止滥用市场力量制度进行了完善和优化：一是增加了第三种市场力量“跨市场竞争优势地位”；二是明确了如何认定平台企业市场支配地位的具体规则；三是将拥有与竞争有关的数据作为认定经营者具有市场支配地位和相对优势地位的重要考虑因素。相较于其他司法辖区，德国立法者做出的上述立法改进具有明显的创新性和前沿性，更好地回应了数字经济给反垄断监管带来的挑战。其中，新修订的《反限制竞争法》加入的第 19a 条可以被视为专门针对超级平台进行规制的条款。^①

脱欧后的英国仍然沿袭欧盟严厉的反垄断监管思路。2020 年 7 月，英国竞争和市场管理局（CMA）发布长达 437 页的《在线平台和数字广告》报告，呼吁引入新的竞争监管制度。2021 年 3 月 18 日，CMA 发布《合并评估指南》，明确 CMA 评估数字市场领域合并审查的要素。英国在近年来也加强了对数字平台的反垄断监管。2019 年 7 月，CMA 对亚马逊的“少数股权投资”开展调查，认为其对英国餐饮外卖公司 Deliveroo 的投资活动，可能使亚马逊获得大量具有商业价值的数据。CMA 对亚马逊发布了初步执行令，要求其投资行为暂停。^② 就眼球追踪技术公司 Tobii AB 对 Smartbox 的收购，CMA 还发布了首例恢复原状命令，要求交易方将已完成交割的收购恢复到交割前的状态。^③ CMA 在 2021 年启动数字平台反垄断调查的数量更是领跑全球，共向谷歌、苹果、脸书、亚马逊发起 7 次冲击。英国政府还于 2021 年 4 月在 CMA 内成立了数字市场部（DMU），专门负责监管谷歌、脸书等具有战略市场地位（SMS）的互联网平台。DMU 有权引入一系列有利于竞争的干预措施，包括强制数据访问、更改消费者的选择和默认设置以及实施相关隔离措施等。^④

日本同样也重视对数字平台的反垄断监管。2021 年，日本公平贸易委员会（JFTC）结束长期调查，与苹果达成部分和解协议。苹果应用商店更

① 参见袁嘉：《德国数字经济反垄断监管的实践与启示》，《国际经济评论》2021 年第 6 期，第 56～76 页。

② 参见 Amazon/Deliveroo Merger Inquiry, <https://www.gov.uk/cma-cases/amazon-deliveroo-merger-inquiry>, 2021 年 12 月 26 日。

③ 参见 Tobii AB/Smartbox Assistive Technology Limited and Sensory Software International Ltd Merger Inquiry, <https://www.gov.uk/cma-cases/tobii-ab-smartbox-assistive-technology-limited-and-sensory-software-international-ltd-merger-inquiry>, 2021 年 12 月 26 日。

④ 参见 Government Response to the CMA Digital Advertising Market Study, <https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-the-cma-digital-advertising-market-study>, 2021 年 12 月 26 日。

新后,阅读类应用用户将有可能通过外部网站订阅付费内容,跳过了30%的交易抽佣。而在立法方面,日本2020年5月27日通过的《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JFTC对网络交易平台和应用商店平台内经营者以及App开发者开展的一项实况调查。该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指定,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。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180亿元)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120亿元)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。法案对特定数字平台服务协议提出透明度要求,包括列明需要公开的具体内容,提出事前通知义务,强化了机制和程序方面的要求。此外,法案还要求特定数字平台企业须每年提交自评报告。^①

可见,强化数字平台的反垄断已经成为全球的共识和各国的实际行动,尤其是近期,各国都针对在经济生活中处于越来越重要地位的巨型平台企业加大了反垄断执法的力度。

二、主要法域在数字平台反垄断上的做法反映了各自不同的反垄断战略

从上述世界范围内数字平台反垄断的发展情况来看,各个国家和地区在数字平台反垄断方面既有共同点,也存在差异。以下就此分别进行简要的分析,特别是差异背后的原因。

(一) 数字平台发展带来的现实挑战促使各个法域共同选择强化反垄断

尽管平台很早就有,但在数字经济条件下所称的平台为互联网平台或者数字平台,“是指通过网络信息技术,使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互,以此共同创造价值的商业组织形态”。^②而平台经济是以互联网平台为主要载体,以数据为关键生产要素,以新一代信息技术为核心驱动力,以网络信息基础设施为重要支撑的新型经济形态。平台经济具有一些不同于传统经济的特点,特别是具有网络效应和跨界竞争的明显

① 参见《〈平台经济与竞争政策观察(2021)〉报告》, http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202105/t20210528_378126.htm, 2022年2月16日。

② 《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第2条。

特点，这使得平台经济领域的规模经济和范围经济明显，平台市场的结构明显存在垄断或者寡头垄断的趋势，存在所谓赢者通吃的现象。在网络效应下，数字平台很容易形成赢者通吃的局面。市场结构趋于垄断，成为平台经济发展的普遍现象。数据显示：截至2020年底，在全球市值排名前10的企业中，平台企业市值比重已由2008年的8.2%上升至74.8%，规模达到8.87万亿美元，较2008年增长了近50倍。^①

数字平台的产业特点使得平台经济的杠杆效应明显，产业成熟的周期在不断缩短，一些数字平台的经营规模迅速扩张，业务领域快速扩大，形成了更强的用户黏性，侵犯隐私等损害消费者权益的情况日益突出，中小企业的生存空间被大大压缩。同时，凭借数据这一数字经济时代的重要生产要素，数字平台可以超越传统托拉斯的纵向一体化，向协同化、生态化的全新组织方式和资源配置方式转变，^②并在这一过程中实施危害市场公平竞争、损害其他企业和公众利益的行为，如自我优待、限定交易以及扼杀式并购等。在一些国家，超级数字平台快速集聚的社会财富与普通民众的收入停滞不前不仅形成经济上的冲突，还带来了舆论引导、选举偏好、政策规划、限制言论自由等前所未有的政治影响力。其中，超大平台凭借巨额财富储备，通过政治游说和“旋转门”等方式源源不断地输出政治影响，还直接影响甚至操纵数字化的政治治理机制（如2016年剑桥分析事件和2021年的社交账号被封事件等）。这引起了很多国家和地区的关注和警觉，并且纷纷采取包括反垄断在内的监管措施，使得近年来在全球范围内掀起了一股主要针对数字平台的强化反垄断的浪潮。显然，当前全球范围内强化超级数字平台反垄断，不仅是缘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。可以说，全球数字平台反垄断浪潮是多种问题交织叠加、多重因素综合驱动的结果。

因此，全球范围内强化数字平台的反垄断不是偶然的，正是数字平台发展带来的全方位现实挑战促使各国做出了共同的选择。而且，正如莉娜·汗在《新布兰代斯运动：美国的反垄断辩论》一文中所说的，反垄断不仅仅是反垄断法，反垄断法只是反垄断工具箱中的一种工具。在过去的两个世纪中，美国政府创造了许多竞争政策杠杆以促进开放和公平市场内的竞争。美联储、农业部、联邦通信委员会、交通部、专利和商标局、美国贸易代表办

① 参见余晓晖：《建立健全平台经济治理体系：经验与对策》，《人民论坛·学术前沿》2021年第21期，第16~24页。

② 参见沈伟伟：《迈入“新镀金时代”：美国反垄断的三次浪潮及对中国的启示》，《探索与争鸣》2021年第9期，第66~76页。

公室、国防部、证券交易委员会、总务管理局及许多其他机构都享有强大的反垄断权。^① 因此,目前在各个国家和地区参与数字平台反垄断的远不限于传统的反垄断执法机构,很多其他机构也以不同的方式参与其中,反垄断的工具也不限于反垄断法,从而形成了多元主体的全过程反垄断局面。

(二) 不同法域平台经济发展不平衡决定了各自的反垄断战略

虽然目前各个法域都普遍强化了数字平台领域的反垄断,但是呈现出的具体情形并不一致,其背后的出发点和监管目标更是存在差异。实际上,不同法域平台经济发展的不平衡决定了各自的反垄断战略,最终都取决于各自的国家利益。

就欧盟层面来说,长期以来,其反垄断执法一直非常严厉,可以说充当了世界范围内反垄断急先锋的角色。但稍加留意就可以发现,欧盟反垄断的对象主要是美国的跨国巨头。无论是2004年以来多次对微软的高额处罚,还是2009年对英特尔处以10.6亿欧元的在当时创纪录的反垄断罚款,以及其他相关的反垄断案件,所针对的绝大部分都是美国的公司,很少是欧洲的企业。近年来,欧盟将这种强势反垄断的风格延伸到数字平台上,但无论是查处谷歌、亚马逊还是脸书、苹果,毫无例外都是美国的超级平台企业。并且相对于前些年面向传统企业的反垄断来说,目前主要针对美国跨国巨头的迹象更加明显。欧盟之所以在数字经济时代频频祭起反垄断大旗,最主要的原因是其数字经济相对比较弱,特别是缺少像以美国的谷歌、亚马逊、脸书和苹果以及中国的腾讯、阿里巴巴为代表的超级数字平台。通过对这些数字平台进行反垄断处罚,欧盟一方面希望能够防止这些数字平台在欧洲市场实施垄断行为,维护市场竞争秩序和消费者利益;另一方面也希望借此为本土数字平台的发展提供空间。尽管这样做能否达到预期目标存在争议,甚至很多人认为欧洲严格的反垄断监管正是抑制其数字经济和数字平台发展的一个重要原因,但这里体现出的战略意图非常明显。正如有研究报告指出的,欧洲数字经济产业的实力部分影响了其反垄断政策选择。与美国相比,欧洲缺乏大型数字平台,中小企业占据市场主体地位,在技术研发、商业模式、用户服务等领域均缺乏竞争优势。部分批评声音指出,欧盟的反垄断政策存在日益政治化的倾向,甚至在某种程度上成为一种特殊的贸易保护工具。^②

在欧盟成员国层面,情况也大致如此。德国反垄断政策制定深受弗莱堡学派的影响,德国数字经济反垄断监管的成功之处在于,重塑了更注重消费

^① 参见 Lina Khan, The New Brandeis Movement: America's Antimonopoly Debate, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 9(3), 2018, p. 131。

^② 参见《〈平台经济与竞争政策观察(2021)〉报告》, http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202005/t20200529_283407.htm, 2022年2月16日。

者保护的监管体系，优化了禁止滥用市场力量制度，并有效规制了数据垄断行为，但并未让德国本土的数字平台企业发展起来，无法保障数字主权。但是，这仍然是其基于本国利益所作战略选择的结果。因为美国的数字平台巨头已经占据先发优势，数字经济领域又普遍存在赢者通吃现象。因而，在无法有效扶持本土平台企业发展的大背景下，德国数字经济反垄断监管只能将更多注意力放在对现有大型平台企业进行限制和通过反垄断罚款等方式让其反哺本国经济，同时为德国本地的互联网平台用户提供更好的保护。^①

反观美国，受芝加哥学派竞争理论的影响，自20世纪80年代以来执行的是比较宽松的反垄断政策，特别是在共和党执政期间。这从世纪之交的微软垄断案中微软最终避免了被分拆的结果以及前两年的高通垄断案就可以看出。一般认为，这种相对宽松的反垄断监管，正是美国以谷歌、苹果、脸书、亚马逊为代表的数字经济迅猛发展、领先全球的重要原因之一。有分析指出，美国互联网产业的发展与里根时期的宽松监管政策有很大关系。早在20世纪70年代末计算机刚出现之时，行政机关本有机会对通信技术采取强监管，但它却奉行自由放任理念。比如，联邦通信委员会（FCC）并未对接入电话网的网络设备征收接入费用，同时期的欧洲则反其道而行之，征收高额接入费用。在克林顿执政时期，对互联网产业自由放任成了根本国策，政府取消了电信限制等各类监管，给孵化期的互联网企业开了多盏绿灯。^②很显然，这是美国基于国家利益的政策选择。但自2008年金融危机以来，美国国内经济结构不平衡的深层次问题日益突出，各行业市场集中度不断提高，产生了各个领域的大型企业特别是超级数字平台。这虽然带来了整体经济的发展，但这些巨头因聚集大量财富、攫取超额利润而频遭质疑，而贫富差距拉大、制造业萎靡不振也成为制约美国发展的重要内在原因。面对贫富差距增大造成的巨大压力，开启数字市场反垄断调查成为摆脱当前困境的重要突破口。这也正是前述美国近年来不断加强数字平台反垄断的国内背景。但是，与欧盟相比，美国数字平台的反垄断虽然呼声很高，但真正落地的还很少，甚至给人以雷声大雨点小的感觉。一方面，很多反垄断案件的法律程序才刚刚开始，实际结果还很难预料，有的案件在开始阶段就遇到了波折（如FTC诉脸书案）；另一方面，很多法案还在草案和讨论阶段，两党之间及两党内部也还存在不少争议，最终何时出台以及具体内容仍然是未知数。虽然美国近年来平台垄断带来的问题很多，但同时美国也是从这些数字平台

① 参见袁嘉：《德国数字经济反垄断监管的实践与启示》，《国际经济评论》2021年第6期，第56~76页。

② 参见沈伟伟：《迈入“新镀金时代”：美国反垄断的三次浪潮及对中国的启示》，《探索与争鸣》2021年第9期，第66~76页。

中获利最多的国家。数字平台巨头是美国控制全球经济、获得数字霸权的重要工具，关系美国重大战略利益。这就决定了美国对本国数字平台反垄断的战略选择，既要通过反垄断抑制超级平台垄断带来的日益严重的经济社会问题，又不能从根本上削弱这些平台的实力从而影响美国的数字霸权。尤其需要注意的是，虽然目前美国反垄断执法机构表现出比较激进的反垄断倾向，但是美国反垄断是司法主导的，而联邦司法体系内终身任职的法官大多秉持自由市场观念，坚持现有的反垄断政策，这将在很大程度上影响美国数字平台反垄断的成效。

实际上，基于实现本国利益最大化的考量，很多国家也在数字平台反垄断上采取这种严格监管他国数字平台巨头、支持鼓励本国巨头发展的策略。例如，在“科技巨头对决主权国家”中，韩国媒体积极发声，反对大型科技公司对各国政府发号施令，呼吁打破硅谷网络巨头的垄断。然而一旦回到本国问题，韩国从司法到舆论就变得“温柔”起来。三星在韩国占据绝对垄断地位，但韩国反而以反垄断的方式保护三星。2019年2月，韩国公平贸易委员会宣布，因为谷歌通过协议阻碍了三星在韩国开发智能手机平台Tizen，将对其展开反垄断调查，这明显体现了双重标准。^①

因此，我们在观察国际上强化数字平台反垄断的过程中，既要看到从政策到执法有趋同的一面，也要看到从目标、方式和力度等都存在差异的一面。这种差异源于各个法域数字经济发展的不同情况所要求的国家利益最大化选择。

三、中国应从国家整体利益出发选择合理有效的数字平台反垄断战略

观察国际上数字平台反垄断的情况，为思考国内的相关战略选择提供了可资借鉴的经验。从国家利益出发，我国目前无疑要强化数字平台的反垄断，但也需要注意做到合理与适度。

（一）中国平台经济发展的现实情况决定强化反垄断是必然选择

无论是横向观察还是纵向比较，各个法域近年来都普遍加大了反垄断执法力度，尤其集中在数字平台领域。这也构成了中国强化数字平台反垄断的国际环境和经验启示，但中国选择强化数字平台反垄断从根本上还是从自身的数字经济发展现实情况出发。

经过20多年的快速发展，我国互联网平台异军突起，成为经济生活中

^① 参见高艳东：《欧美互联网反垄断各有盘算》，<https://opinion.huanqiu.com/article/41r0Cc6006g>，2022年2月9日。

举足轻重的力量，特别是近些年来，平台经济成为壮大数字经济发展的新动能。一方面，我国平台经济保持快速发展的态势。根据中国信息通信研究院统计，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；同时，中型平台不断涌现并加速成长为大型数字平台，各领域平台经济都展现出巨大活力。但另一方面，我国平台经济典型领域呈现集中格局。^①更为重要的是，我国平台经济在发展中也出现了一些急需解决的问题，尤其是平台垄断和资本无序扩张的问题。实际上，近年来我国的一些头部平台企业不断被指控存在涉嫌垄断的行为，特别是限定交易行为，这突出地表现为近年来愈演愈烈、社会关注度非常高的电商等平台的“二选一”现象。同时，一些商旅平台和外卖平台存在的“大数据杀熟”，以及一些头部平台针对初创企业和新生企业的大规模并购等问题也引起了很大的关注。一些巨型数字平台企业先通过引入资本进行大量补贴把同行竞争者赶出市场，在垄断市场后再进行涨价。而且，一些巨型平台企业的业务牵涉千家万户，一旦形成“大而不能倒”的情况就会酝酿系统性风险，并会将风险转移至银行。需要注意的是，一些巨型平台企业的垄断行为，不仅扰乱市场竞争秩序，损害其他企业和消费者的合法权益，还会引起更为广泛和严重的社会问题。一些超级平台利用规模效应、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以排除竞争，为自己攫取大量超额利润，从而加剧了社会贫富两极分化，阻碍共同富裕目标的实现。

正是在这样的背景下，近年来我国强化对平台企业的反垄断执法。^②继2020年12月中央政治局会议提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”之后，2021年3月中央财经委员会第九次会议进一步强调要促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。^③2020年12月，国家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的涉案企业各罚款50万元，这标志着我国加强反垄断执法特别是平台经济领域反垄断执法的开始。此后，相关反垄断政策法规密集出台，尤其是《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》发布实施，平台反垄断执法动作频频，力

① 参见《〈平台经济与竞争政策观察（2021）〉报告》，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/zltbg/202105/t20210528_378126.htm，2022年2月16日。

② 参见王先林：《论反垄断法对平台经济健康发展的保障》，《江淮论坛》2021年第2期，第5~13页。

③ 参见《这次重要会议，为平台经济健康发展“号脉”立规》，<http://m.gmw.cn/baijia/2021-03/17/34692339.html>，2022年2月16日。

度不断加大。特别值得关注的是,2021年4月和10月,国家市场监管总局分别对阿里巴巴和美团“二选一”等行为作出行政处罚,责令其停止违法行为,并分别处以182.28亿元和34.42亿元的罚款。除严厉打击滥用支配地位实施“二选一”行为外,互联网企业违法并购行为也引起执法机构的关注。近一年来,国家市场监管总局分批次公布了88起平台领域违法实施经营者集中案,当事企业均遭顶格处罚50万元。其中,2021年7月,国家市场监管总局依法禁止虎牙与斗鱼合并,并依法对腾讯作出责令解除网络音乐独家版权等处罚;后者还是《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)实施以来对违法实施经营者集中采取必要措施恢复市场竞争状态的第一起案件。这一系列针对平台垄断行为的监管举措表明国家强化反垄断的决心,是对平台经济发展中问题的及时回应。

(二) 国家整体利益的考量决定数字平台反垄断需要合理与适度

虽然2021年是中国反垄断的大年,但这只是强化反垄断的元年,是中国反垄断迈向持续性和常态化的开始。今后中国需要坚持监管规范和促进发展两手并重、两手都硬的原则,持续强化反垄断,以公平竞争促进高质量发展。在数字平台反垄断的过程中肯定会遇到各种挑战,需要把握好反垄断的合理与适度,以实现国家整体利益最大化。各个法域平台经济发展的实际情况和发展阶段是其实施反垄断战略的重要前提。与国外相比,我国数字平台反垄断面临着更为复杂的情况,需要予以有效应对。

首先,注重反垄断多元价值目标的平衡,尤其是创新与竞争的平衡。目前,美欧等成熟辖区出现反垄断目标由单一目标向多元目标摇摆与回归的趋势。在美国,在数字市场高度集中、巨型平台产生重大影响以及社会贫富悬殊等因素推动下,近年以“新布兰代斯运动”为代表的思潮对美国反垄断法过去数十年的实施进行了反思,重新强调反垄断法在确保社会公平、维系经济民主等方面的作用。在欧盟,基于绿色与数字化转型两大战略目标,欧盟竞争法也日益关注效率之外的公平、经济自由与民主等目标。经济合作与发展组织(OECD)近年来也日渐重视反垄断法在减贫、环保、社会公平、就业等方面的作用。我国《反垄断法》第1条确立了多元的价值目标,这为我国反垄断执法衔接不同政策目标(比如涉及国家安全的特定产业政策、创新驱动发展战略以及可持续发展目标)提供了足够的弹性基础。在今后的执法中,应聚焦竞争机制的维系,重视不同目标的衔接。^①我国目前针对超级

^① 参见韩伟:《全球平台经济反垄断十大趋势与中国选择》,《中国外汇》2022年第4期,第23页。

数字平台的反垄断中尤其需要把握维护竞争与促进创新的平衡。^①当然，反垄断促进竞争恰恰是通过反垄断维护市场自由公平竞争来实现的。例如，近期我国针对平台企业“二选一”等严重破坏市场竞争秩序、损害消费者利益的垄断行为进行严格执法，不但不会抑制创新，反而会在维护市场公平竞争秩序、中小企业的公平竞争环境和消费者的合法权益的同时，促使平台企业从注重争夺有限的商家资源、削弱平台经济的创新发展动力向注重技术进步和商业模式创新转变，从而维护和促进创新。

其次，不断提高反垄断执法的精准化和专业化。数字平台是经济、科技乃至综合国力的重要体现，在数字平台等领域反垄断时仍应秉持包容审慎理念下的依法监管原则，做到精准高效执法，不断提高执法的专业性。在这里，“包容”不是包容违法，而是包容创新，通过给予数字平台创新发展和必要的试错空间，鼓励和促进创新；“审慎”是要避免从不监管、松监管的极端，走向过度监管、过严监管的另一个极端。近期数字平台领域的反垄断执法在做到全方位、常态化的同时，将表现比较充分、危害性日益突出的“二选一”行为作为执法的重点，并且进行了较为深入的调查和充分的分析论证，是反垄断执法的精准化和专业化的体现。^②当然，今后还需要在总结经验的基础上进一步改进，使得相关分析论证和法律适用更加准确合理。例如，对平台企业垄断行为应按照上一年度相关市场的销售额而不宜按照整个集团的全部销售额作为罚款的基数，以便体现过罚相当原则（对集团的全业务中涉及违法的业务进行处罚），并符合反垄断法的整体逻辑（对相关市场的界定、市场支配地位的认定和违法行为的确认都是基于相关市场）。同时，对反垄断执法的效果也需要进行及时评估，分析其对企业创新和经济发展的影响。

再次，继续实行硬性执法和柔性指导兼顾，并运用事前监管等手段。数字平台反垄断中，在刚性且主要为事后的反垄断执法之外，强化更具柔性的事前监管非常重要。为此，反垄断执法机构在强化反垄断执法的同时，要加强数字市场调研与竞争评估，准确把握市场的竞争动态，支持和指导平台企业开展反垄断合规工作，培育优质的竞争文化。^③这方面在近期的反垄断执法中已经得到体现。例如，在对阿里巴巴和美团垄断行为的查处中，在依法

① 参见王先林：《平台经济领域垄断和反垄断问题的法律思考》，《浙江工商大学学报》2021年第4期，第34~45页。

② 参见王先林、曹汇：《平台经济领域反垄断的三个关键问题》，《探索与争鸣》2021年第9期，第54~65页。

③ 参见王先林、方翔：《平台经济领域反垄断的趋势、挑战与应对》，《山东大学学报》（哲学社会科学版）2021年第2期，第87~97页。

责令停止违法行为和进行罚款的同时，也都发出行政指导书予以行政指导，这有利于相关企业今后合规经营，也有利于对其他企业和整个行业的反垄断合规进行指导和示范。同时，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，使得单纯运用传统的以事后为主的反垄断往往面临挑战。为此，可借鉴其他法域的经验，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，从而达到更加有效的反垄断效果。对于我国反垄断实践中已有较多运用的多部门联合行政指导和约谈，在总结经验和加强规范的基础上，可以进一步发挥其积极作用，弥补单纯的事后执法的不足。

最后，进一步在战略上审视和把握反垄断。在经济全球化和大国竞争背景下，对反垄断的认识和理解不能就事论事，仅局限于经济理论或者法律制度层面，而应以发展的观点、战略的眼光审视，这就要求从国家经济发展的整体利益上去把握反垄断问题，将其纳入经济发展战略的整体中进行合理规划，并且在反垄断的过程中把握国内市场与国际市场、竞争政策与产业政策、政府的必要干预与防止行政性垄断以及反垄断与保护知识产权等方面关系的协调，以寻求国家整体利益的最大化。^①当前，在数字平台反垄断中尤其需要把握好强化反垄断的力度和方式，真正做到发展与规范并重、竞争与创新协调。国家在强调“强化反垄断和防止资本无序扩张”的同时，也强调“国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力”，这可以看作是我国反垄断战略的体现。正如《人民日报》评论文章所指出的：“防止资本无序扩张，不是不要资本，而是要资本有序发展。……规范发展、加强监管，是为了促进更加健康、更可持续、更为长远的发展；防止资本无序扩张、防止资本野蛮生长，是为了资本能够有序发展、健康发展，对于支持相关企业实现规范创新健康持续发展具有重要作用。”^②

（责任编辑：方 军）

① 参见王先林：《从经济理论、法律制度到国家战略——关于反垄断的三维视角》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2018年第3期，第38～48页。

② 《正确认识和把握资本的特性和行为规律》，《人民日报》2022年2月8日。