

2021

互联网反垄断与投资影响报告



《互联网反垄断与投资影响报告（2021）》

【出品】南方财经全媒体集团合规科技研究院 21世纪资本研究院

【监制】虞伟 陈晨星

【策划】曹金良 李新江

【统筹】张雅婷

【研究员/撰写】王俊 张雅婷 孙煜

【设计统筹】林军明

【封面/版式/图表】陈国丽 徐晖 焦子强

【校对】黄志明

（实习生李倩对本报告亦有贡献）

2022年1月

版权声明

本报告版权为南方财经全媒体集团合规科技研究院所有，并受法律保护。其他媒体、网站或个人以转载、摘编或其他方式使用本报告内容的，必须注明“来源：南方财经全媒体集团合规科技研究院”字样，否则不得进行商业性的原版原式转载，也不得歪曲和篡改本报告所发布的内容。违反上述声明者，我们将依法追究其相关法律责任。

前言

FOREWORD

多年后再来定义 2021 年的话，“反垄断”必然是一个重要的注脚。

这一年，中国针对平台企业的法律、行政法规、规范性文件不断完善，数字法治的框架逐渐清晰。国家反垄断局挂牌成立，执法力量强化。阿里、美团因实施“二选一”垄断行为被国家市场监督管理总局分别罚款 182.28 亿元、34.42 亿元，虎牙斗鱼合并被叫停，多家平台巨头领到违法实施经营者集中行政处罚罚单……席卷的反垄断风暴之下，大案陆续落地，监管态度果决严厉，执法手段也呈现出穿透式、多元化特点，中国的监管模式逐渐确立。

在互联网平台反垄断这一趋势上，环球同此凉热。2021 年，美国、德国、韩国、欧洲等多个国家与地区加快反垄断立法与修法进程，对于企业滥用市场支配地位、违法实施经营者集中等垄断行为进行更严厉、更全面的打击。苹果、谷歌、亚马逊、脸书四大互联网巨头的滥用市场支配地位行为，被多国反垄断机构通过调查、诉讼、处罚等手段加以规制。

资本市场也因反垄断而演变。2021 年，海外科技公司股价无视反垄断监管继续向上，而中国互联网公司则多数遭遇了近乎“腰斩”的巨幅下跌。股价趋势反映了资金的长期偏好，也反映出反垄断监管影响力的中外差异。反垄断对部分互联网企业的业务逻辑和未来空间影响剧烈。

2021 年，南财合规科技研究院推出《互联网反垄断与投资影响报告（2020）》，解读反垄断监管趋势与资本市场动向。2022 年初，南财合规科技研究院联合 21 世纪资本研究院，继续推出《互联网反垄断与投资影响报告（2021）》，聚焦国内外反垄断的立法修法、执法监管、典型案例、企业影响，详细解剖 2021 年在互联网领域发生的监管水温变化以及互联网底层逻辑的变革，研判 2022 年反垄断趋势，从政府监管、企业合规、行业投资等方面给出建议。

反垄断，既是规范平台经济健康发展必要举措，也是数字经济高质量发展的内在要求，对平台经济应平衡规范与发展。反垄断的最终目的是实现公平竞争的市场环境与社会福利最大化，我们未来共同期待。

CONTENTS

01 前言

04 第一章 反垄断立法立规

- 05 (一) 中国平台治理法治框架逐渐搭建
- 05 1.平台经济领域反垄断指南明确反垄断执法原则
- 08 2.平台分类分级监管模式逐渐搭建
- 11 3.反垄断法首次修订回应数字经济新挑战
- 13 (二) 海外多国加速立法修法
- 13 1.美国加速推进多个法案，GAFA迎更严监管
- 15 2.德国通过《反对限制竞争法》第十修正案，创新平台监管
- 15 3.韩国通过《电子通信事业法》修正案，剑指应用商店抽成
- 15 4.欧洲议会通过《数字市场法》，限制“杀手级收购”

17 第二章 反垄断执法

- 18 (一) 执法大案落地
- 18 1.国内平台反垄断交出“沉甸甸”成绩单
- 20 2. 国外GAFA迎全球监管
- 23 (二) 密集、常态化监管
- 23 1.中国探索平台治理新解法
- 26 2.国外聚焦前置式反垄断监管
- 27 (三) 执法力量增加
- 28 1.国内执法升级开启新纪元
- 29 2.国外强化细分领域监管力量

31 第三章 反垄断司法

- 32 (一) 反垄断成司法领域重要工作内容

- 32 1.发布规范性文件加强反垄断司法
- 32 2.相关司法解释稳步推进
- 33 (二) 公益诉讼取得重要突破

34 第四章 投资影响

- 35 (一) 海外公司
- 35 1.股价影响
- 36 2.业务影响
- 37 (二) 国内公司
- 37 1.股价影响
- 39 2.业务影响

42 第五章 建议与趋势

- 43 (一) 反垄断监管建议
- 43 1.增加执法专业性，升级执法工具
- 43 2.协同管理，避免执法竞争
- 44 3.执法司法加强衔接，统一标准
- 44 (二) 互联网企业合规建议
- 44 1.加强算法规则与数据处理合规
- 45 2.注重细分领域的市场力量评估
- 45 3.投资并购需谨慎
- 46 (三) 2022年反垄断动向研判
- 47 (四) 投资建议
- 47 1.密切关注反垄断监管对企业核心竞争力的影响
- 47 2.把握企业遭反垄断监管后的短期波动
- 48 附录 2021年中国互联网反垄断典型案例分析

CHAPTER 1

反垄断立法立规

2021 年是数字经济领域反垄断的强监管年，也是监管规范完善之年。相关立法、法规、规范性文件密集出台，规则的空白和漏洞在逐步填补，数字法治框架逐渐确立，反垄断监管轮廓逐渐清晰。

从中央到部委，发展和监管规范数字经济的态度旗帜鲜明。随着我国反垄断监管的轮廓渐渐清晰，全方位、多层次、立体化监管体系将加速构建。

（一）中国平台治理法治框架逐渐搭建

反垄断工作本身专业性技术性强、复杂性高、挑战难度大，平台经济反垄断迥异于传统竞争分析，监管更为复杂。进一步完善反垄断执法制度保障来作为监管前提成为必要，2021年中国反垄断多个法律法规、部门规章、规范性文件等密集落地。

1. 平台经济领域反垄断指南明确反垄断执法原则

《关于平台经济领域的反垄断指南》（以下简称《指南》）系我国第一部官方正式发布的、专门针对平台经济领域的反垄断指南。作为导向性文件，《指南》不具有法律约束力，但进一步明确平台经济领域反垄断执法原则，为平台经济领域经营者依法合规经营提供更加明确的指引。（详见图 1 2021 年中国反垄断相关政策和重要精神、图 2 中国 2021 年地方反垄断合规指引）

（1）算法共谋需警惕

平台是以数据为关键生产要素，以网络作为重要载体，以算法作为配置资源方式的集合体。平台经济领域借助大数据和算法的力量可以隐秘地实现排除、限制市场竞争的行为，业内将此称为“算法共谋”。这一问题日益成为全球反垄断司法执法的难点。

《指南》用了大量笔墨对数据和算法的运用进行判定。在第二章“垄断协议”中，分别就达成横向垄断协议、纵向垄断协议的行为方式提到了“利用数据和算法实现协调一致行为”以及“利用数据和算法对价格进行直接或间接限定”“利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式限定其他交易条件，排除、限制市场竞争”。

2021年，中国对互联网领域的监管进入深水区，从对行业的规范、企业的约束逐渐走向对互联网运行逻辑、运行规则的治理。算法治理将是企业未来合规的重头戏。（详见图 3 2021 平台算法治理时间轴）

（2）直击“二选一”“大数据杀熟”

《指南》明确“大数据杀熟”可能构成滥用市场支配地位差别待遇行为。构成差别待遇可以考虑的因素包括：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。

“二选一”也被《指南》明确为可能构成滥用市场支配地位限定交易行为，并从惩罚性措施和激励性措施两个角度，进一步细化了判断“二选一”等行为是否构

2021年中国反垄断相关政策和重要精神

(图1)

日期	名称	发布机构	法律效力	要点
2月7日	平台经济领域反垄断指南	国务院反垄断委员会	导向性文件, 不具法律约束力	细化平台经济领域的反垄断规则, 分析平台经济领域反垄断执法的具体思路和考虑因素
3月15日	网络交易监督管理办法	国家市场监督管理总局	部门规章	涉及平台经济的垄断、不正当竞争、个人信息保护、消费者权益保护等内容
8月17日	禁止网络不正当竞争行为规定(公开征求意见稿)	国家市场监督管理总局	部门规章	平台封禁、大数据“杀熟”等热点问题的规制
8月19日	反不正当竞争法司法解释(征求意见稿)	最高人民法院	司法解释	聚焦流量劫持行为、互联网干扰行为、恶意不兼容行为及数据权益保护等热点问题
8月20日	个人信息保护法	全国人大常委会	法律	确立算法制自动化决策治理基本框架, 对“大数据杀熟”针对性规范
8月27日	互联网信息服务算法推荐管理规定(征求意见稿)	国家互联网信息办公室	部门规章	禁止“大数据杀熟”; 完善平台调度服务, 保障劳动者权益
8月30日	关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见	中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过		
9月29日	关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见	国家互联网信息办公室、国家市场监督管理总局等九部委	部门规章	企业应建立算法安全责任和科技伦理审查制度, 健全算法安全管理组织机构, 加强风险防控和隐患排查治理, 提升应对算法安全突发事件的能力和水平。企业应强化责任意识, 对算法应用产生的结果负主体责任
10月23日	反垄断法(修正草案)	全国人大常委会	法律	将典型的“轴辐合谋(hub-and-spoke conspiracy)”行为明确纳入反垄断规制范围; 要求经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争; 加强对民生、金融、科技、媒体领域的经营者集中审查; 并且大幅提高罚款数额, 对垄断协议这种严重垄断行为实现“双罚制”
11月11日	中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议	中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过		强化市场监管和反垄断规制, 防止资本无序扩张, 维护市场秩序, 激发各类市场主体特别是中小微企业活力, 保护广大劳动者和消费者权益

中国2021年地方反垄断合规指引

(图2)

时间	地区	名称	发布机构
3月1日	四川	四川省经营者反垄断合规指引	四川省市场监督管理局
5月19日	贵州	贵州省行业协会和经营者反垄断合规指引	贵州省市场监督管理局
5月27日	湖南	湖南省经营者反垄断合规指引	湖南省市场监督管理局
8月10日	天津	天津市经营者反垄断合规指引	天津市场监督管理委员会
8月24日	浙江	浙江省平台企业竞争合规指引	浙江省市场监督管理局
9月22日	江苏	江苏省经营者反垄断合规指引	江苏省市场监督管理局
11月15日	陕西	陕西省经营者反垄断合规指引	陕西省市场监督管理局
12月7日	北京	北京市平台经济领域反垄断合规指引(2021年版)	北京市市场监管发展研究中心和中国政法大学竞争法研究中心

2021平台算法治理时间轴

(图3)

8月

《互联网信息服务算法推荐管理规定(征求意见稿)》

8月27日,国家互联网信息办公室发布《互联网信息服务算法推荐管理规定(征求意见稿)》,明确算法推荐服务提供者不得将违法和不良信息关键词记入用户兴趣点或者作为用户标签并据以推送信息内容,不得设置歧视性或者偏见性用户标签。

9月

《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》

9月29日,国家互联网信息办公室、国家市场监督管理总局等九部委制定了《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》,计划将利用三年左右时间,逐步建立治理机制健全、监管体系完善、算法生态规范的算法安全综合治理格局。

10月

《反垄断法(修正草案)》

10月23日

经十三届全国人大常委会第三十一次会议审议后,《反垄断法(修正草案)》公开征求社会公众意见,强调经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争。

10月29日

《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》

国家市场监督管理总局发布《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》,要求互联网平台经营者利用其掌握的大数据进行产品推荐、订单分配、内容推送、价格形成、业绩考核、奖惩安排等运用时,需要遵守公平、公正、透明的原则,遵守法律、法规,尊重社会公德和基本的科学伦理,不得侵害公民基本权利以及企业合法权益。

成限定交易的标准：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。

(3)VIE 架构企业并购需申报

过去二十年，包括新浪、网易、阿里巴巴、京东在内的互联网企业纷纷采用 VIE 架构实现赴美上市融资，在引入外资的同时间接游走在国内反垄断监管的灰色地带。VIE 架构通过设立境外控股公司来控制境内业务主营企业，由于这种特殊性，此前反垄断执法机构基本不受理涉 VIE 架构企业的反垄断申报。

《指南》明确涉及 VIE 架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围。《指南》发布后，2021 年有数十起处罚涉及 VIE 架构的经营者集中案例。

2. 平台分类分级监管模式逐渐搭建

2021 年 10 月 29 日，国家市场监督管理总局发布两个文件征求意见，分别是《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》与《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》，二者相互联系，确立了平台分类分级的监管思路。

如何为平台企业配置相应的权利义务与责任，成为反垄断重要课题。不同类型、不同规模的平台，社会影响力以及对各类主体的控制力千差万别，因此实施合理的分级分类规范要求，而非“一刀切”非常必要。^[1]

两个文件作为指南，强制力较弱，更多的是行为倡议，体现了对平台企业规制而非强制的思路，是一种事前监管的方式，体现了科学管理的精神。

(1) 平台分级分类分配责任

根据《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》，平台分为以下六大类：网络销售类平台、生活服务类平台、社交娱乐类平台、信息资讯类平台、金融服务类平台、计算应用类平台。【详见图 4《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》平台分类】

对平台进行分级，需要综合考虑用户规模、业务种类以及限制能力。《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》解释，用户规模即平台在中国的年活跃用户数量，业务种类即平台分类涉及的平台业务，限制能力即平台具有的限制或阻碍商户接触消费者的能力。

《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》平台分类（图4）

平台类别	连接属性	主要功能
网络销售类平台	连接人与商品	交易功能
生活服务类平台	连接人与服务	服务功能
社交娱乐类平台	连接人与人	社交娱乐功能
信息资讯类平台	连接人与信息	信息资讯功能
金融服务类平台	连接人与资金	融资功能
计算应用类平台	连接人与计算能力	网络计算功能

《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》平台分级（图5）

平台分级	分级依据	具体标准
超级平台	超大用户规模	在中国的上年度年活跃用户不低于5亿
	超广业务种类	核心业务至少涉及两类平台业务
	超高经济体量	上年底市值（估值）不低于10000亿人民币
	超强限制能力	具有超强的限制商户接触消费者（用户）的能力
大型平台	较大用户规模	在中国的上年度年活跃用户不低于5000万
	主营业务	具有表现突出的平台主营业务
	较高经济体量	上年底市值（估值）不低于1000亿人民币
	较强限制能力	具有较强的限制商户接触消费者（用户）的能力
中小平台	一定用户规模	在中国具有一定的年活跃用户

据此，将互联网平台分为以下三级：超级平台、大型平台、中小平台。

【详见图5《互联网平台分级分类指南（征求意见稿）》平台分级】

可见，微信、支付宝、淘宝、QQ、抖音、快手、拼多多、微博等多款App符合超大平台标准。（详见图6中国超大平台）

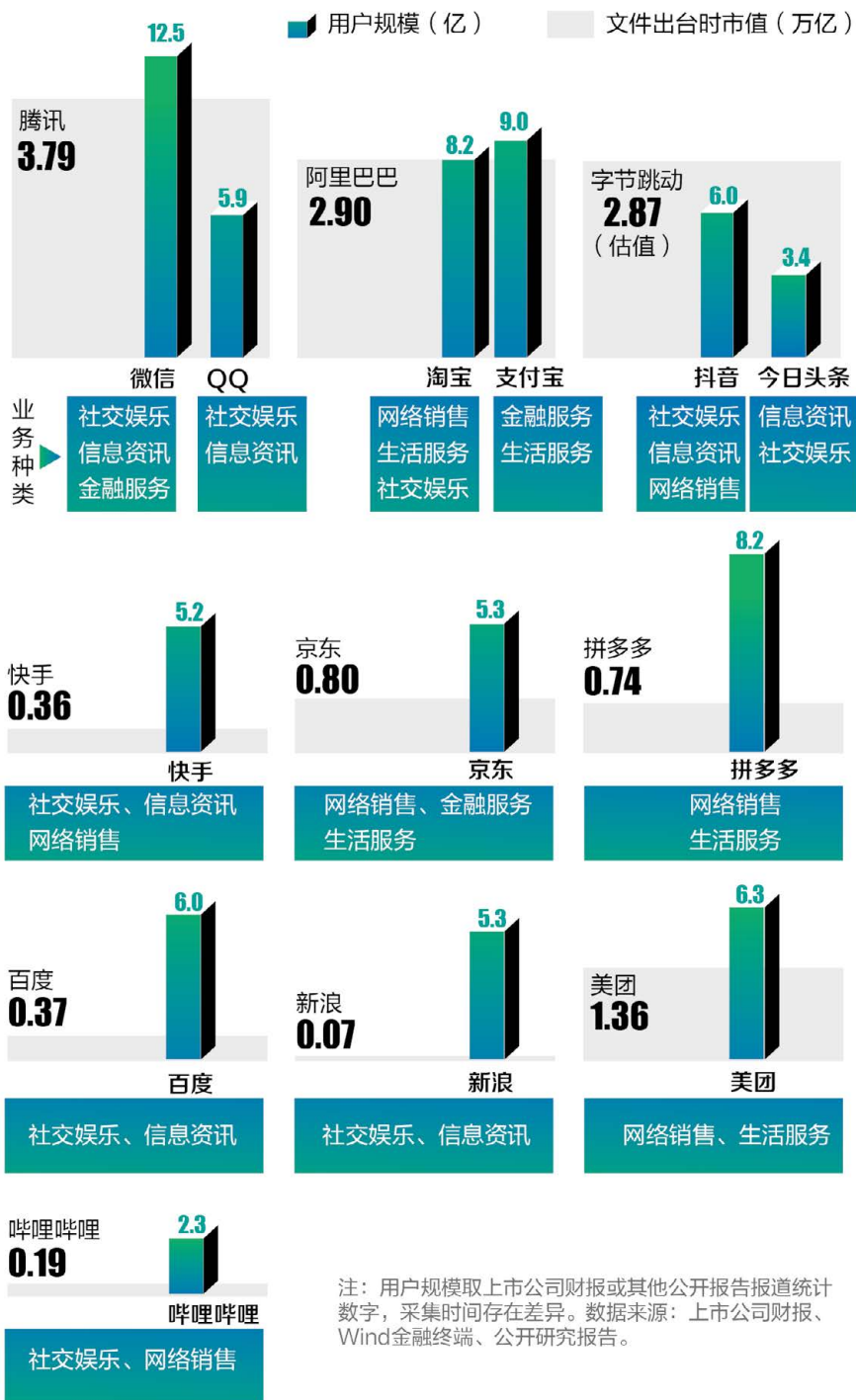
(2) 超大平台经营者应开放生态

基于明确的分类分级，《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》从公平竞争示范、平等治理、开放生态、反垄断、反不正当竞争、算法规则、价格行为规范等34个方面进行规范。特别针对超大型平台经营者，单独从9个方面规范。

“平等治理”要求超大型平台经营者应当遵守公平和非歧视原则，提供相关产品或服务时，平等对待平台自身（或关联企业）和平台内经营者，不实施自我优待。

中国超大平台

(图6)



“开放生态”则要求超大型平台经营者应当在符合安全以及相关主体权益保障的前提下，推动其提供的服务与其他平台经营者提供的服务具有互操作性。超大型平台经营者没有正当合理的理由，应当为符合条件的其他经营者和用户获取其提供的服务提供便利。

这与2021年下半年互联网领域的“互联互通”的推进工作异曲同工。未来平台生态将在保障安全前提下，实现开放的应有之义。

3. 反垄断法首次修订回应数字经济新挑战

实施十三年，被称为“经济宪法”的反垄断法迎修订。中国数字经济发展迅猛，需要通过修法回应数字经济发展提出的新挑战，对相关的反垄断规则进行明确和必要的调整。

国家市场监督管理总局2020年1月公布反垄断法修订草案，时隔一年半，2021年10月19日，《反垄断法（修正草案）》首次提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。

从《反垄断法（修正草案）》可以看出，数据、算法、技术、资本元素被纳入反垄断法的规制体系，有利于加强对互联网平台的法律监管，为科技创新和新业态、新模式的发展提供更多空间。

(1) 全面应对新型限制竞争行为

针对平台经济领域中的滥用市场支配地位行为，《反垄断法（修正草案）》第十条与第二十二条明确规定，经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争。具有市场支配地位的经营者利用数据和算法、技术以及平台规则等设置障碍，对其他经营者进行不合理性限制的，属于滥用市场支配地位的行为。

这一定程度上解决了现行《反垄断法》列举式的滥用行为规定，无法全面应对互联网平台衍生的新型限制竞争行为。

如上述法条最终通过，平台经营者应全面地审查自身经营行为可能存在的限制竞争影响，自我优待、差别待遇、歧视性定价等行为予以更高重视。可以根据《平台经济领域的反垄断指南》中提及的“利用数据和算法、技术以及平台规则实施滥用行为的具体表现形式”进行合规处理。

(2) “轴辐协议”或成未来关注焦点

现行《反垄断法》采用的是横向与纵向垄断协议二分法，将“轴辐协议（hub-and-spoke conspiracy）”这一新型垄断形式纳入反垄断法的考量一定程度上回应了平台经济的特点。

典型的“轴辐协议”行为在《反垄断法（修正草案）》第十八条规定中得以规制：经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助。

此前出台的《关于平台经济领域的反垄断指南》中首次明确了轴辐协议：具有竞争关系的平台内经营者借助与平台经营者之间的纵向关系，或者由平台经营者组织、协调，所达成具有横向垄断协议效果的轴辐协议。分析该协议是否属于《反垄断法》规制的垄断协议，可考虑具有竞争关系的经营者之间是否利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式，达成、实施垄断协议，排除、限制相关市场竞争。

《反垄断法（修正草案）》对“轴辐协议”的规定一定程度上给《指南》提供了法律支撑。不过，以往学术及法律上没有垄断协议的“实质性帮助”问题的表述，如何认定“实质性帮助”存在较大的空间。在实践中，认定“轴辐协议”时如何与滥用市场支配地位加以界分仍存在争议。

可以预见，平台经济领域的轴辐合谋，或将成为未来反垄断执法中重点关注的行为。平台需更加谨慎地处理对平台内经营者的管理措施以及与平台内经营者之间的竞争性敏感信息的互换、共同算法软件的使用等。^[2]

实践中如电商平台、外卖平台等聚拢了大量商家的平台企业，以及采用分销模式、与众多经销商开展合作的企业，在与处于自身上下游的平台内商家、合作方、经销商互动的过程中需要保持足够的谨慎，避免成为“辐条”企业之间沟通联络、达成一致意思的渠道。

《反垄断法（修正草案）》增加了对达成垄断协议的经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员的处罚规定，以及信用惩戒的规定。这是对垄断协议这种严重垄断行为实现“双罚制”，即不仅处罚单位，而且处罚相关负责人，双罚制使得威慑效果极大提升。

(3) 民生、金融、科技、媒体投资并购重点审查

《反垄断法（修正草案）》第三十八条规定，国务院反垄断执法机构应依法加强对民生、金融、科技、媒体等领域经营者集中的审查。

民生、金融、科技、媒体等涉及国计民生、经济安全、科技创新或者意识形态等重要甚至关键的领域，加强经营者集中审查，有助于及时发现潜在问题。中央以及监管侧表现出对上述领域的重视，国家市场监督管理总局副局长、国家反垄断局局长

甘霖 2021 年 12 月接受采访时强调“持续规范平台经济、科技创新、信息安全、民生保障等重点领域竞争行为”。^[3]

(4) 拟大幅提高对违法实施经营者集中的处罚力度

现行《反垄断法》第四十八条，对应申报而未申报可以处 50 万元以下的罚款，近年来争议较大。尤其是对于互联网领域动辄几十亿元计算的交易规模来说，50 万的罚款数额起不到足够威慑。并购方在交易进程的压力、庞大利益的驱使之下，可能会选择不申报或是事后才补报。

《反垄断法（修正草案）》强化了处罚力度。第五十八条规定，违法实施经营者集中，具有或者可能具有排除限制竞争效果的，除由执法机关责令采取必要措施恢复到集中前状态外，还将处以上一年度销售额 10% 以下罚款；不具有排除、限制竞争效果的，将处以 500 万元以下罚款。

根据修正草案，企业未依法申报或在“抢跑”交割面临的处罚将从五十万元大幅提升至数千万元甚至上亿元。^[4]

(二) 海外多国加速立法修法

在互联网平台反垄断这一趋势上，环球同此凉热。2021 年，美国、德国、韩国、欧洲等多个国家与地区加快反垄断立法与修法进程。对于企业滥用市场支配地位、违法实施经营者集中等垄断行为进行更严厉、更全面的规制。（详见图 7 2021 年海外反垄断相关立法）

1. 美国加速推进多个法案，GAFA 迎更严监管

2020 年 7 月，四大科技巨头——亚马逊、苹果、脸书、谷歌母公司 Alphabet 掌门人罕见同框，出席美国国会反垄断听证会，被视为美国向科技巨头举起反垄断的“镰刀”。

2021 年，美国提出多个反垄断的法案推动监管进程。2 月，美国参议员提出新法案《竞争和反垄断执法改革法案》，旨在改革美国反垄断法。法案重点聚焦三个方面：加强对反竞争合并的规制，更新允许合并的法律标准，让合并方承担举证责任；为监管机构增加执法经费资源；防止有害的排他性行为。法案一旦通过，美国科技巨头们将迎更严监管，通过并购寻求主导优势的行为需警惕。

2021年海外反垄断相关立法

(图7)

地区	时间	立法进程	名称	要点
美国	2月	参议院反垄断委员会主席提出	《竞争和反垄断执法改革法案》	改革美国反垄断法，聚焦加强对反竞争合并的规制，为监管机构增加执法经费资源，防止有害的排他性行为等
	6月	众议院司法委员会审议通过	《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》	聚焦增加反垄断执法机构预算、平台互操作性、扼杀式并购、拆分巨头业务线等
	8月	参议院三名跨党派议员正式公开	《开放应用市场法案》	禁止在美国拥有5000万及以上用户的应用商店所有者迫使开发者只使用商店内的支付系统
德国	1月	联邦议会通过	《反对限制竞争法》第十修正案	引入“中介势力”概念、高度重视数据问题、强化对平台规则的监管、拓展相对市场势力范畴、改革并购审查制度、扩大事前监管权力等
韩国	8月	国会表决通过	《电子通信事业法》修正案	限制谷歌和苹果等科技巨头在应用商店抽成
欧盟	12月	欧洲议会内部市场和消费者保护委员会通过	《数字市场法》	禁止利用个人数据投放定向广告，允许用户在任何时刻卸载预装软件应用程序，限制“杀手级收购”

4月，美国参议院举行反垄断听证会，苹果与谷歌对智能手机生态系统的影响力成为焦点。流媒体音乐平台 Spotify 和在线约会网站 Tinder 等应用开发者指控大型科技平台不当利用市场支配地位破坏竞争。苹果被指禁止 iOS 上的应用从苹果 App Store 之外安装，谷歌的指控集中在搜索和广告业务上。

美国参议院 8 月提出的《开放应用市场法案》，规范对象为在美国拥有 5000 万及以上用户的应用商店所有者。法案将禁止应用商店迫使开发者只使用商店内的支付系统，以及禁止这些公司“不合理地优先或排名”自己的应用程序或业务合作伙伴的应用程序领先于其他公司。同时，应用商店不得对通过其他系统使用不同定价条款的开发商进行惩罚，并允许侧载应用程序，这意味着用户无需从手机官方应用商店下载应用。

美国众议院也在推行反垄断法规。2021年6月，众议院司法委员会审议通过6项重要反垄断法案，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》，聚焦增加反垄断执法机构预算、平台互操作性、扼杀式并购、拆分巨头业务线等问题。

2. 德国通过《反对限制竞争法》第十修正案，创新平台监管

2021年1月，德国联邦议会通过《反对限制竞争法》第十修正案，针对平台经济垄断问题进行监管回应，体现出欧洲数字竞争政策的重要走向。

此次修订的创新体现在引入“中介势力”概念、高度重视数据问题、强化对平台规则的监管、拓展相对市场势力范畴、改革并购审查制度、扩大事前监管权力等六个方面。^[5]

例如，对于平台跨市场的影响，新修正案第19a条新增不得“在一个自身并不占支配地位的市场上，利用迅速的扩张能力直接或间接地阻碍其他竞争者”，同时严禁具有市场支配地位的企业未获用户授权跨平台将数据合并使用；对于滥用市场支配地位行为，新增“平台企业给予自营业务相对于其他经营者的优待”；改革并购审查制度，大幅度提高经营者集中申报营业额门槛。

3. 韩国通过《电子通信事业法》修正案，剑指应用商店抽成

2021年8月，《电子通信事业法》修正案被韩国国会表决通过，这意味着韩国将成为全球首个限制谷歌和苹果等科技巨头在应用商店抽成的国家。

新修正案要求，谷歌的Google Play商店与苹果的App Store商店均不得再强制要求开发者使用平台唯一的支付系统。同时，应用商店还被禁止不合理地拖延审核应用程序，或从市场平台删除应用程序，以防止软件开发商遭受报复。如有公司违反规定，最高将面临在韩国营收3%的罚款。

法案通过次日，苹果修改App Store规则，允许开发者通过电子邮件等方式与用户共享第三方支付方式，但在App内的购买仍然只允许使用苹果支付。

4. 欧洲议会通过《数字市场法》，限制“杀手级收购”

2021年12月，欧洲议会审议通过《数字市场法》，修改包括提高了“守门人”

的判定标准，新增对“杀手级收购”的限制等。

监管对象为被定义为“守门人”的互联网企业。这些企业主要提供中介服务、社交网络、搜索引擎、操作系统、在线广告、云计算、视频共享等核心平台服务，需满足三个要求：至少在三个欧盟国家提供核心平台服务，每月至少有 4500 万的终端用户以及超过 1 万个商家用户，在欧洲经济区（EEA）的年营业额达到 80 亿欧元，市值达 800 亿欧元。

该草案重点对可能形成行业垄断的收购交易，即“杀手级收购”进行规定。并购意向必须在事前获得欧盟委员会许可，如“守门人”企业违反规定，将被处以年营业额 4%-20% 的罚款。

CHAPTER 2

反垄断执法

2021 年一场持续的反垄断风暴在全球掀起，对平台巨头的约束规范已成为各大司法辖区的共识。

从国内执法来看，经历了 2021 年密集、常态、严厉的执法后，有效规范了平台经济发展。在 2021 年年底召开的中央经济工作会议中，提及“要提振市场主体信心，深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断和反不正当竞争，以公正监管保障公平竞争”。可见，平台反垄断将走实走深，科学监管继续推进，稳定市场预期，培育可持续的竞争守法意识，打造公平有序创新的市场环境。

（一）执法大案落地

2021年无论是国内还是国外，在常态化、密集度的执法态势之下，多家平台巨头吃到巨额罚单，并且不少执法案例极具典型意义，为平台监管提供了参考依据。

1. 国内平台反垄断交出“沉甸甸”成绩单

阿里、美团因实施“二选一”垄断行为被国家市场监督管理总局分别罚款182.28亿元、34.42亿元，虎牙斗鱼合并被叫停，多家平台巨头领到违法实施经营者集中行政处罚罚单……2021年平台反垄断交出了沉甸甸的“成绩单”。

大案陆续落地，监管态度果决严厉，执法手段也呈现出穿透式、多元化特点，中国的监管模式逐渐确立。

（1）经营者集中关注度上升

2021年互联网领域有85起违法实施经营者集中被处罚案件，包括4批次集中处罚、腾讯音乐违法实施经营者集中被处罚，以及对虎牙斗鱼合并采取禁止形式。监管呈现出以下特点：

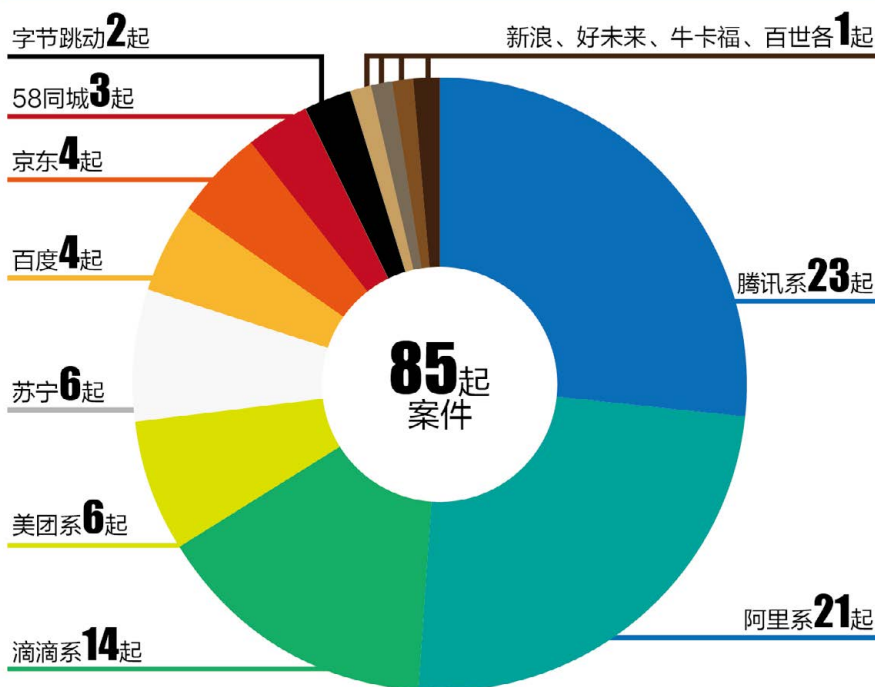
案件多，巨头频领罚单。2021年，执法部门对互联网领域违法实施经营者集中案件密集展开，火力集中在平台巨头。经梳理发现，上述85起案件中涉及腾讯系23起、阿里系21起、滴滴系14起、美团系6起、苏宁6起、百度4起、京东4起、58同城3起、字节跳动2起、新浪与好未来、牛卡福、百世各1起。（详见图8 2021年互联网违法实施经营者集中被处罚案件）

创新监管手段，开创多个“首例”。经营者集中审查力度加大，形式也更为多种多样，除却对违法实施经营者集中进行处罚外，还开创了两个“首例”。虎牙与斗鱼的合并被禁止，成为互联网领域第一起被禁止的经营者集中案，也是反垄断法实施13年以来第三件禁止集中的案件。在腾讯音乐处罚案件中，首次适用“恢复原状”的行政措施，成为《反垄断法》实施后对违法实施经营者集中采取必要措施恢复市场竞争秩序的第一起案件。

追溯处罚，时间跨度长。从案件中可以看到，违法交易时间追溯最早的为十年前，分别是2011年腾讯收购猎豹，苏宁与三菱重工建立合营企业。最近的案件为2021年1月，百度在线与吉利设立合营企业未依法申报。违法实施经营者集中的追溯期比较特殊，只要违法行为仍在持续即没有补报，就处于违法行为的持续状态，执法机关可以追溯调查处罚。这意味着，随着执法深入，企业此前应申报经营者集中申

2021年互联网违法实施经营者集中被处罚案件

(图8)



注：部分案件有重合

查而未申报的案件，都会相应处理。^[6]

(2) 滥用市场支配地位典型案例多

2021年互联网领域出现了多起重大典型的滥用市场支配地位实施“二选一”垄断行为的案件：阿里巴巴被罚182.28亿元、美团被罚34.42亿元、上海英文外卖平台食派士被罚，三起案件对相关市场的界定、对市场支配地位的认定，对滥用市场支配定位以及竞争损害的分析，为未来反垄断执法提供了参考依据。上述案例呈现出以下特点：

罚款数额大、影响大。对阿里巴巴的罚款是中国反垄断执法中的最高纪录，远远超过了2015年高通受到的60.88亿元处罚。处罚金额按阿里巴巴2019年中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款。这也延续了国家市场监督管理总局近年来“全口径”的罚款基数认定标准，采用了涉案企业上市主体在立案前上一年度包含了其他业务的营业额，而不仅限于涉案的网络零售平台服务业务。这一处罚形式同样也适用美团案。值得注意的是，美团除了罚款外，还需全额退赔独家合作保证金12.89亿元，减轻平台内商家特别是中小商家的负担。

细分领域注意垄断风险，反垄断不止巨头。判定滥用市场支配地位行为有四个

前提要件：界定相关市场，是否具有支配地位，是否存在滥用市场支配地位行为，是否排除、限制了竞争。在这几个案例中，执法机构均对四个要件进行了详细、科学的分析。阿里案中，相关市场界定为网络零售平台服务市场，美团案则界定为网络餐饮外卖平台服务市场，上海食派士案件的市场界定更为细化，为“上海市提供英文服务的在线餐饮外送平台服务市场”。尤其是食派士案件中，从界定相关市场，论证提供英文服务的在线餐饮外送平台服务和中文平台服务不具有替代关系，到判断是否构成相关市场的市场支配地位，以及是否构成滥用市场支配地位，既使用了复杂的数学公式“假定垄断者测试”，也运用了临界损失分析法等专业分析方法。可见《反垄断法》对各个领域、类型、规模的市场主体普遍适用，区域性、在细分领域有一定市场支配定位的企业，同样应注意自身的垄断风险。

2. 国外 GAF A 迎全球监管

进入数字经济时代，科技巨头成为全球反垄断的重点监管对象，最引人关注的便是脸书、苹果、谷歌和亚马逊四大科技巨头面临的反垄断监管。2021 年，四大巨头的各种滥用市场支配地位行为，被多国反垄断监管机构通过调查、诉讼、处罚等手段加以规制。（详见图 9 2021 年海外反垄断监管动态）

（1）谷歌滥用市场支配地位被多国处罚

近年来，谷歌收到全球多国的反垄断罚单，仅来自欧盟的罚款就已超 80 亿欧元。2021 年，因谷歌的安卓操作系统、在线广告定价等方面涉垄断而被多个国家处罚与调查。

谷歌在 2021 年面临来自意大利、韩国、法国的反垄断处罚。5 月，因谷歌的安卓移动操作系统及其应用商店 Google Play 滥用市场主导地位，谷歌被意大利罚超 1 亿欧元。6 月，因谷歌滥用网络广告市场的支配地位自我优待被法国罚款 2.2 亿欧元，理由是谷歌在广告管理器服务中自动计算出广告空间，并在用户点击网页时向广告商和出版商提供广告价格，以此帮助谷歌自身线上广告系统获得优势地位，损害竞争对手与出版商的利益。9 月，韩国以谷歌与设备制造商的合同条款涉嫌滥用市场主导地位为由，开出 1.77 亿美元的罚单。

7 月，美国 37 个州的总检察长向谷歌提起反垄断诉讼，认为其在应用商店领域存在反竞争行为。这些总检察长认为，谷歌采取反竞争策略抑制竞争，使安卓设备用户很难从谷歌 Play Store 之外的应用商店下载应用，而这些竞争原本可以令安卓设备用户享有更多选择和创新，并显著降低移动设备应用的价格。

2021年海外反垄断监管动态

(图9)

企业	监管形式	地区	时间	原因	罚金
谷歌	处罚	意大利	5月	安卓操作系统及其应用商店滥用市场主导地位	1.02亿欧元
		法国	6月	滥用在网络广告市场的支配地位	2.2亿欧元
		韩国	9月	与设备制造商的合同条款滥用市场主导地位	1.77亿美元
	诉讼调查	美国37个州	7月	应用商店反竞争行为	
		德国	5月	市场地位和数据处理条款	
		英国	6月	对移动生态系统的控制是否阻碍竞争、数字广告定价是否合规	
		欧盟	6月	在线广告业务中是否限制第三方获取用户数据并留为己用	
		9月	是否逼迫设备制造商用谷歌语音助手		
苹果	处罚	俄罗斯	4月	滥用在移动应用市场中的主导地位	1200万美元
	诉讼调查	欧盟	4月	在应用商店设定限制性条款	
		英国	3月	在iOS设备的应用分发是否占据主导，是否对开发者强加不公平或反竞争条款	
			6月	对移动生态系统的控制是否阻碍竞争、数字广告定价是否合规	
		德国	6月	是否在特定市场拥有垄断地位并利用优势阻碍正常竞争	
亚马逊	处罚	意大利	12月	滥用市场主导地位，损害竞争对手提供的物流服务	11.28亿欧元
	诉讼	美国华盛顿哥伦比亚特区	5月	禁止商家在其他购物平台上提供更便宜的售价	
			9月	与批发商签署具有反竞争效果的“最低保证金协议”	
脸书	调查调查	德国	5月	是否滥用市场支配地位	
		欧盟	6月	是否在提供在线分类广告和在线交友服务时，获得不公平竞争优势	

欧盟竞争委员会6月与9月分别对谷歌开展了反垄断调查，一次聚焦谷歌在视频分享网站YouTube服务中的数字广告活动，了解谷歌是否限制第三方公司获取用户数据并留为己用；一次聚焦谷歌是否强迫设备制造商将谷歌的语音助手Google Assistant设为安卓设备的默认语音助手。德国对谷歌开展的反垄断调查，则就其市

场地位和数据处理条款深入分析。英国对谷歌安卓操作系统、应用商店 Play Store 和 Chrome 浏览器均展开市场调查，了解是否妨碍了数字市场的竞争与创新，以及数字广告定价是否会导致设备、应用或其他商品和服务的价格上涨。

（2）苹果遭遇全球处罚、诉讼与调查

苹果凭借 iOS 生态影响力，在移动应用商店内进行多种不公平交易近年来被全球热议。2021 年，涉及音乐服务、数字广告等领域竞争，苹果面临来自多国的反垄断诉讼、调查与处罚。

4 月，俄罗斯对苹果处以 1200 万美元的罚款，理由是苹果涉嫌滥用移动应用市场中的主导地位，通过其 iOS 系统发布应用程序的做法使自有产品获得竞争优势。11 月，意大利因苹果在销售苹果和 Beats 产品的过程中与亚马逊存在“反竞争合作”，对其处以 1.345 亿欧元罚款。

同月，欧盟正式对苹果发起反垄断诉讼，这是欧盟首次对苹果公司提起反垄断诉讼，这可能导致苹果公司被处以相当于其全球营收 10% 的罚款。欧盟委员会反垄断负责人维斯塔格表示，就苹果在其应用程序商店设定限制性条款发起反垄断诉讼，苹果限制条款可能会扭曲苹果设备上的流媒体音乐服务竞争。

这一年，苹果依然面临着来自多个国家的反垄断调查。3 月，英国竞争与市场管理局（CMA）宣布已对苹果开展反垄断调查，评估苹果在英国 iOS 设备的应用分发是否占据主导地位，以及是否对使用 App Store 的开发者强加不公平或反竞争条款。同对谷歌的调查一样，CMA 6 月对苹果 iOS 操作系统、苹果商店、Safari 浏览器进行调查，聚焦其在移动生态中的地位是否妨碍数字市场竞争与创新，以及数字广告定价是否会导致设备、应用或其他商品和服务的价格上涨。

德国竞争管理机构 6 月宣布的调查，则研究苹果是否在特定市场拥有垄断地位并利用优势阻碍正常竞争，苹果 iOS 和相关的生态体系影响力将是研究重点。10 月，俄罗斯联邦反垄断局对苹果发起调查，称苹果滥用应用程序市场的主导地位，不向消费者告知其他更为优惠的商品支付方式。

（3）亚马逊“自我优待”被罚 11 亿欧元

“自我优待”是互联网平台涉嫌垄断的新迹象，不少平台既是运营者当“裁判”，又下场经营成为“运动员”。亚马逊近几年已因“自我优待”问题被欧盟数次巨额罚款，2021 年同样被多国监管重点关注。

2021 年 5 月，德国联邦卡特尔局宣布，启动对亚马逊疑似滥用市场支配地位行为的调查。依据《德国竞争法》第 19 条 a 款的新规定，使反垄断执法机构能够针

对大型数字公司的反竞争行为进行更早、更有效的干预。调查将首先考察亚马逊是否在跨市场竞争中具有强大市场力量。

同月，亚马逊在美国首次遭到反垄断诉讼。华盛顿哥伦比亚特区起诉亚马逊违反了竞争法，称亚马逊非法将商家与限制性销售规则捆绑在一起，禁止商家在其他购物平台上提供更便宜的售价。9月，亚马逊的反垄断诉讼范围被扩大，政府增加指控亚马逊与批发商签署具有反竞争效果的“最低保证金协议”。

12月，一张来自意大利 11.28 亿欧元的罚单指向亚马逊，理由是亚马逊由于滥用市场主导地位，支持在其购物网站上的活跃卖家采用亚马逊物流，损害了竞争对手运营商提供的物流服务。不久前的 11 月，亚马逊已因在销售苹果和 Beats 产品的过程中与苹果存在“反竞争合作”，被意大利处以 6870 万欧元的罚款。

（4）脸书因广告业务受监管

2021 年 6 月，欧盟委员会和英国竞争和市场管理局（CMA）正式宣布对脸书开展调查，将基于脸书收集和使用特定数据的方式，调查脸书是否在提供在线分类广告和在线交友服务时，获得相对于竞争对手的不公平竞争优势。至此，美国四大科技巨头 GAF A 均被欧盟正式反垄断调查。

（二）密集、常态化监管

推动互联网领域的规范发展，需建立全方位、多层次、立体化监管体系。除却反垄断执法，还要实现事前事中事后全链条全领域监管，统筹把握垄断规制重点，提高公平竞争规制能力。

1. 中国探索平台治理新解法

平台企业具有集成式特点，与传统领域的线性市场不同，往往是双边或者多边市场，提供多种商品、服务，横跨多个行业，法律关系更为复杂。

平台监管是“多法共治、多部门共管”监管体制，涉及市场监管与行业监管，市场监管对应的则是国家市场监督管理总局（包括新成立的国家反垄断局），行业监管对应的是网管办、工信部、交通运输部、央行、银保监会、税务等部门。

2021 年对平台企业的监管态势呈现多部门推进，市场监管与行业监管并重，探索行政指导、专项行动等多元规制方式。未来需避免运动式竞争执法，推进多部门

协同，促进市场竞争执法的科学、常态，为资本设置红绿灯，促进平台规范、发展。

（1）市场监管创新监管方式

国家市场监督管理总局既通过密集、严厉的执法表现出对平台规范治理的决心，又通过行政指导会及行政指导书的行政指导方式来引导平台企业履行持续的合规自查和报告义务，调动平台企业自身参与到平台经济新秩序的构建中。

召开行政指导会，引导企业自查。2021年4月，市场监管总局会同中央网信办、税务总局召开互联网平台企业行政指导会，提出互联网平台企业要知敬畏守规矩，限期全面整改问题，建立平台经济新秩序。针对强迫“二选一”、“掐尖并购”、烧钱抢占“社区团购”、“大数据杀熟”、信息泄露等突出问题，会议要求“企业全面自检自查，逐项彻底整改”，强调平台自我规制、建立合规体系。行政指导会后，百度、京东、字节跳动、拼多多、美团、腾讯、滴滴、快手、哔哩哔哩、阿里、爱奇艺等34家互联网平台企业公布了《依法合规经营承诺》。

创新使用行政指导书，要求企业报送合规报告。在对阿里巴巴实施“二选一”滥用市场支配地位处罚案中，国家市场监督管理总局开创性地使用《行政指导书》配合行政处罚。行政指导书要求阿里巴巴全面规范其自身竞争行为，从落实平台企业主体责任、加强内控合规管理、维护公平竞争、保护平台内商家和消费者合法权益等方面进行全面整改，并连续三年向市场监管总局提交自查合规报告。

（2）行业监管推动互联网生态向好

A. 工信部推动互联互通

工信部召开“屏蔽网址链接问题行政指导会”，要求各平台限期内按标准解除屏蔽，是2021年互联网行业重大事件之一，标志着中国互联网平台“相互屏蔽”的时代正在走向终结。

2021年7月，工信部启动“互联网行业专项整治行动”，将重点整治恶意屏蔽网址链接和干扰其他企业产品或服务运行等问题，包括无正当理由限制其他网址链接的正常访问、实施歧视性屏蔽措施等场景。9月，工信部有关业务部门召开“屏蔽网址链接问题行政指导会”，提出有关即时通信软件的合规标准，要求限期内各平台必须按标准解除屏蔽。（详见图10 2021年政府关于“互联互通”相关举措）

以专项行动与行政指导的形式推进反垄断监管，虽相较于政策法律文件强制力低，但丰富监管方式，提出的指导、建议为互联网行业发展指明了方向。工信部对互联互通的推进强调以安全为底线，分阶段、分步骤进行。当前仍处于“破除网页外链屏蔽”阶段，尚未涉及数据交互。

互联互通推进过程中，行业监管与市场监管如有交叉之处应如何协调平衡、是否放置在反垄断法规制范围之内等问题待解，平台经济领域涉及多种业态，需要完善相关前提性法律制度。

2021年政府关于“互联互通”相关举措

(图 10)

- 4月13日** **国家市场监督管理总局等三部门**
 - 举措：**平台企业行政指导会
 - 要求：**严防网络平台企业实施系统封闭行为，确保生态开放共享
- 8月17日** **国家市场监督管理总局**
 - 举措：**《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》
 - 要求：**无正当理由，对其他经营者合法提供的网络产品或者服务实施屏蔽、拦截、修改、关闭、卸载，妨碍其下载、安装、运行、升级、转发、传播等
- 9月9日** **工信部**
 - 举措：**屏蔽网址链接问题行政指导会
 - 要求：**有关即时通信软件的合规标准，要求限期内各平台必须按标准解除屏蔽
- 10月29日** **国家市场监督管理总局**
 - 举措：**《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》
 - 要求：**超大型平台经营者应当在符合安全以及相关主体权益保障的前提下，推动其提供的服务与其他平台经营者提供的服务具有互操作性

在多部门介入“互联互通”相关工作的背景下，行业监管和市场监管应厘清边界、紧密衔接、协同推进互联网领域治理，加强配合，减少立法资源的损耗和制度权威的削弱。

B. 交通运输部持续推进反垄断

网约车市场的垄断、不正当竞争隐忧已久。早在 2018 年，交通运输部在一次例行新闻发布会上曾经直接指出一家网约车平台涉嫌行业垄断。2020 年底召开 2021 年全国交通运输工作会议上，提及强化交通运输领域反垄断为重要工作。

2021 年 11 月，交通运输部等多部门发布《关于加强交通运输新业态从业人员权益保障工作的意见》，要求继续推动维护公平竞争市场秩序。加强对交通运输新业态企业的事前事中事后全链条监管，及时预警垄断风险，加大反垄断、反不正当竞争监管执法力度。防范资本在交通运输新业态领域无序扩张，依法严厉查处低价倾销、“大数据杀熟”、诱导欺诈等违法违规行为。

目前,国内网约车市场呈现出“一超多强”的局面,滴滴等头部平台垄断风险较高。作为行业主管部门的交通运输部需配合市场监管总局,加强行业运行状态的监测分析,着力预防和制止限制竞争的垄断行为。

网约车覆盖地域广、合规难点多,除却反垄断,网约车的数据隐私保护与安全、定价机制、平台抽成等问题也浮出水面。相关部门应综合运用数字监管、信用监管、协同监管、社会监管等多种监管方式来推进行业监管能力的水平提升,采取措施保障有效的竞争秩序、司机车辆双合规促进网约车市场良性发展,促进行业效率与公平的螺旋上升。

C. 总结

经过一年的专业性、集成性及系统性的平台经济领域的竞争治理,以平台为主要对象的新经济、新业态、新产业领域内的市场监管取得了不错的成效;行业监管也在规制行业垄断,推进行业、产业规范发展。通过行政指导这一事前监管的创新形式,专项行动这一稳准快的行政方式,全方位、多层次、立体化的反垄断监管模式正在搭建。

2. 国外聚焦前置式反垄断监管

为化解平台经济领域反垄断的难题,美国、澳大利亚等域外反垄断监管机关在平台经济领域掀起了向前置式反垄断监管转变的浪潮,如强化对大型科技平台的事前反垄断调查、敦促平台企业进行反垄断合规自查等。基于监管机构之间由于各自执法目标形成的压力,也有国家对执法合作方案进行探究。

(1) 多国调查报告助力监管

2021年,海外诸多国家利用调查报告对反垄断执法提供指引方向,虽不具法律约束力,但对科技巨头造成一定合规压力。

4月,美国众议院司法委员会批准通过了“数字市场竞争最终报告”。这份历时16个月长达449页的报告尖锐指出GAFAM涉嫌滥用垄断地位抑制创新,损害市场竞争和消费者利益。为遏制科技巨头力量,报告提出了系列建议,并强调美国有必要在立法和监管上作出调整。

同月,澳大利亚发布调查报告关注苹果、谷歌应用商店垄断问题。澳洲竞争与消费者委员会(ACCC)对苹果和谷歌应用程序商店的双重垄断进行了新的调查并给出建议。

根据ACCC发布的第二份数字平台服务调查中期报告,苹果和谷歌在澳洲均拥有重要市场力量,并且有能力和动机只推广自有应用程序,以及有控制竞争对手进

入其商店的条款。监管机构提出相应的建议措施，包括消费者能够对所有的应用程序进行评级和审查，消费者有能力改变其设备上的任何预装默认应用程序，允许应用程序开发人员向消费者提供有关替代支付选项的信息。

（2）欧委会或将修改相关市场界定

2021年7月，欧盟委员会发布对1997年版《相关市场界定通知》的评估总结，判断《相关市场界定通知》是否需要修改。

市场界定，是欧盟委员会用来确定公司之间竞争界限的工具，以此确定竞争限制措施可能会对调查企业的经济行为产生约束，以及初步计算企业的市场份额。

评估表明，《相关市场界定通知》对于相关市场的界定起到很好的指引作用，但该文件无法全面涵盖相关市场界定的最新发展，包括数字经济领域等方面。欧盟委员会将分析是否以及如何对其内容进行修改。

（3）英国探究执法合作方案

为了加强监管机构间的合作以提高监管效率，英国反垄断执法机构竞争和市场管理局（CMA）与数据保护监管机构信息委员办公室（ICO）2021年5月发布《数字市场中的竞争和数据保护》联合报告。

报告说明了两家机构在各自执法目标可能存在紧张关系时所采取的协力解决办法，如通过个案谨慎分析和机构间的紧密合作。报告指出两个部门通过监管合作可能实现的效果共识：用户能够了解个人数据如何被收集和使用，确保知情决策权；选择架构和默认设置以反映用户利益的方式被设计；用户具有对个人数据的更强控制力，能拒绝访问个人数据或分享个人数据进行选择；用户对平台或服务提供商具有真正选择权，可以因内容、操作、数据保护方法等原因便利地转向替代供应商；平台有动力发展新的更少利用个人数据的营销手段，进一步提高用户隐私保护水平等。^[7]

为便利今后的执法实践，报告还以CMA对谷歌隐私沙盒计划的反垄断调查、ICO对实时竞价和广告技术产业的数据监管调查为实例，分析两家机构间的合作方法。

（三）执法力量增加

随着对平台巨头的强监管，增加执法力量、提高执法针对性、完善执法工具变得迫切，2021年中国国家反垄断局成立彰显着反垄断的决心；美国多个被誉为“巨头克星”的学者任职反垄断监管机构也体现了对科技巨头的态度；德、英、韩等国

开辟针对数字平台的监管部门也入局了这场全球范围内的反垄断浪潮。

1. 国内执法升级开启新纪元

工欲善其事，必先利其器。随着反垄断监管的推进，提升反垄断执法部门的级别与独立性、扩充执法人员成为必要之举。2021 年国家反垄断局的成立、执法力量扩容开启了反垄断新纪元。

(1) 国家反垄断局成立

2008 年《反垄断法》正式实施后的 10 年间，反垄断执法由商务部（反垄断局）、国家发改委（价格监督检查与反垄断局）、国家工商行政管理总局（反垄断与反不正当竞争执法局）共同承担，分别负责经营者集中反垄断执法、价格监督检查与反垄断执法、反垄断执法职责。

多头执法，协调成本较高。2018 年机构改革“三合一”，国家市场监督管理总局反垄断局成为专门负责反垄断执法的机构。

2021 年 11 月，国家市场监督管理总局挂牌国家反垄断局，设置反垄断执法一司、反垄断执法二司和竞争政策协调司三个司局。这意味着中国反垄断执法体系的强化和完善，反垄断执法资源进一步集中。（详见图 11 国家市场监督管理总局新增新司局职责）

从三个司局的职责来看，竞争政策协调司负责竞争政策协调，监管重点为公平竞争审查制度与行政垄断等；反垄断执法一司聚焦于垄断协议和滥用市场支配地位的反垄断执法；反垄断执法二司则负责经营者集中反垄断审查工作。

国家市场监督管理总局新增新司局职责



(2) 竞争政策与大数据中心成立

国家反垄断局正式挂牌一个月后，市场监管总局竞争政策与大数据中心成立。监管力量进一步充实，反垄断进入常态化阶段。

根据中央编办批复，竞争政策与大数据中心主要职责是开展反垄断、竞争政策、平台经济等领域政策理论研究，承担反垄断执法、市场监测、电子取证固证、大数据分析等的技术支撑工作。

（3）公务员编制扩容

强化反垄断需要资源保障，特别是监管执法队伍建设。相较于世界其他主要反垄断执法机构，中国反垄断执法机构人员编制较少，反垄断监管力量还有待充实。

2018年世界主要司法辖区的反垄断执法人员基本为200人以上，部门预算从3亿至30亿人民币不等。相比之下国内的执法力量严重不足，基于“案多人少”的现实矛盾，充实反垄断监管力量具有必要性。2021年市场监管总局拟招18名反垄断公务员，且要求研究生以上学历，有两年工作经验，为执法力量扩容。

随着反垄断监管的常态化，对反垄断监管专业人才要求随之提升。除却扩充编制、吸收新鲜力量，已有人才存量培训也在加强，2021年市场监管总局举办了反垄断骨干人才培训班。

（4）释放地方执法力量

出于建立全国统一、开放和竞争性大市场的需要，我国反垄断执法为中央事权。不过，反垄断法第10条第2款规定，国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构负责有关反垄断执法工作。

2019年出台的《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》，标志着我国正式授权地方开展反垄断执法。但在实践中，仍有声音指出反垄断执法授权过于集中在上层机构，反垄断部门应适当下放执法权。

2021年深圳争取反垄断执法授权试点资格引起广泛关注。3月，广东省出台《进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》，“支持深圳开展竞争执法先行试点”成为重要突破。广东支持深圳探索公平竞争集中审查、专业审查的工作模式，支持深圳建立独立的公平竞争审查机构，试点实施独立审查制度。

支持深圳建立独立的公平竞争审查机构，一方面是支持特区先行先试的政策，另一方面是让深圳有更多自主权，调动特区探索反垄断执法、全面规范各类滥用行政权力限制竞争行为的自觉性和积极性。如若批准，对释放地方执法力量具有重要意义。

2. 国外强化细分领域监管力量

由于平台经济领域垄断行为的复杂性和认定的困难，各国在2021年加快平台经济反垄断细分化，从监管组织架构、机构要员调整等多方加强行业监管能力，健全平

台经济治理体系，再次反映世界范围内加强数字经济竞争监管的大背景。

（1）德国建立数字经济专门监管部门

2021年5月，德国反垄断执法机构联邦卡特尔局表示，正在建立电子商务领域的专门监管部门。未来，该局第二决议处将在兼顾竞争法在电子商务领域适用的同时，更加关注新生效的《德国竞争法》第19条a款的法律适用。第二决议处还将从第一决议处获得消费电子领域和家用电器领域的监管权限。

（2）韩国增设数字广告执法处

韩国对平台反垄断执法进行了更细分领域的执法监管。2021年6月，韩国反垄断执法机构公平交易委员会（KFTC）宣布，在负责平台企业反垄断执法的信息通信技术执法力量下增加数字广告执法处，专门负责数字广告领域的反垄断执法。具体将负责调查平台企业是否存在要求应用开发商和其他合同相对方不得在平台的竞争对手上播放广告的行为，以及平台企业收集用户数据行为是否违法、涉及平台企业应用内购买的不公平竞争行为。^[8]

（3）美国调整反垄断执法机构要员

美国对反垄断执法机构要员的调整透露反垄断决心。2021年6月，32岁的哥伦比亚大学副教授莉娜·汗被美国参议院授予联邦贸易委员会（FTC）委员的席位，随后被任命为FTC主席。

莉娜·汗曾因2017年一篇《亚马逊的反垄断悖论》论文而成名，直指亚马逊滥用市场支配地位。2020年10月，美国众议院司法委员会发布长达449页的数字市场竞争报告，直指亚马逊、苹果、脸书和谷歌滥用市场支配地位，提出必要时可拆分科技巨头，莉娜·汗便参与并撰写了这份调查报告。由此，这次任命被外界视为拜登政府在针对科技公司的反垄断执法的路径愈加清晰。

次月，美国总统拜登宣布提名科技巨头的批评者乔纳瑟·坎特担任司法部反垄断负责人，标志着美国反垄断继续加大力度。

7月，拜登签署新行政令强化反垄断执法。这是关于促进美国经济竞争的行政命令，指出拜登政府执行反垄断法，主要目的有两个：一是打击行业过度集中、滥用市场力量和垄断的有害影响，特别是当这些问题出现在互联网等市场；二是应对新兴行业 and 新技术带来的挑战，包括占主导地位的互联网平台兴起，特别是当其源于连续合并、收购新生竞争对手、数据聚合、注意力市场的不公平竞争、用户监视以及网络效应的存在。行政命令还提到在总统办公厅下设立了白宫竞争委员会（理事会），负责协调、促进和推进联邦政府解决美国经济中过度集中、垄断和不公平竞争的问题。^[9]

CHAPTER 3

反垄断司法

中国对垄断行为的规制主要为行政主导模式，反垄断行政执法具有高效、专业、强制等优势。不过行政执法可能存在行政权力膨胀以及公平问题，因此司法救济，一方面可作为行政执法的补充，另一方面也可以控制、调节行政权力的使用，是反垄断法实施的调控器。

2021年多方倡导与推动下，反垄断司法有了实质性进展。一是人民法院方面，最高法透露积极信号，称加快推进反不正当竞争法司法解释、反垄断司法解释二的制定工作，这将有力推动反垄断司法的迈进。二是检察公益诉讼迎来重大突破，《反垄断法修正草案》新增对于经营者实施垄断行为，侵害社会公共利益的，人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。

（一）反垄断成司法领域重要工作内容

《反垄断法》基本围绕行政执法设计，除此之外，法院管辖的反垄断案件类型有反垄断民事诉讼、反垄断行政诉讼。

2012年5月，最高人民法院发布《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》，是我国在反垄断审判领域出台的第一部司法解释，意味着司法模式反垄断执行得到进一步解释和确认。

但反垄断领域案件多年来数量少、胜诉少、审理时间长，学界、业界认为举证责任要求较高，一是难以证明垄断行为造成了实际损害，二是难以证明损害到底有多大。随着信息技术创新和平台经济的飞速发展，对反垄断和反不正当竞争审判工作提出新的要求和挑战。

2021年3月，最高人民法院院长周强在工作报告中谈及今后一个时期主要工作时提到，要加强反垄断和反不正当竞争司法，维护市场公平竞争和社会公共利益。随后，中国反垄断司法作出了重要突破。

1. 发布规范性文件加强反垄断司法

2021年4月，最高人民法院发布了《人民法院知识产权司法保护规划（2021-2025年）》，明确了“十四五”时期人民法院加强反垄断和反不正当竞争法审判，表明要适时制定反垄断民事诉讼司法解释，特别是互联网平台领域反垄断前沿疑难复杂问题。

10月出台的《最高人民法院关于加强新时代知识产权审判工作为知识产权强国建设提供有力司法服务和保障的意见》中专设一节“加强反垄断和反不正当竞争司法，维护公平竞争的市场法治环境”，提出加强对平台企业垄断的司法规制，依法严惩平台强制“二选一”“大数据杀熟”等破坏公平竞争、扰乱市场秩序行为，切实保护消费者合法权益和社会公共利益，维护和促进市场公平竞争。

2. 相关司法解释稳步推进

中国反不正当竞争法司法解释目前正在征求意见中，对于数字经济领域商业道德的认定、流量劫持行为、互联网干扰行为、恶意不兼容行为及数据权益保护等多个热点难点问题，都作出了专门规定。

人民法院同时也将适时制定反垄断民事诉讼司法解释，特别是互联网平台领域反垄断前沿疑难复杂问题，开展深入调查研究，积极构建法律、行政监管法规以及司法

解释协调一致、有力高效的反垄断法律规范体系。

（二）公益诉讼取得重要突破

基于反垄断案件的特殊性和影响广泛性，以及公民维权意识与能力参差不齐的现状，近年来呼吁对反垄断案件开放公益诉讼的呼声越来越强烈。个体对抗具有行业垄断实力的巨型企业，力量悬殊，检察机关通过公益诉讼参与其中，成为反垄断司法突破的抓手。

与十几年前相比，中国公益诉讼制度已有突破。2012年公益诉讼制度首次被写入民事诉讼法，2017年检察机关提起公益诉讼明确写入新修订的民事诉讼法和行政诉讼法，标志着我国以立法形式正式确立检察机关提起公益诉讼制度。

检察公益诉讼作为一项新制度，近年来取得了不少成绩。在生态环境保护、食品药品安全等传统领域外，一直在向“等”外探索。互联网领域是重要的拓围方向。

《反垄断法（修正草案）》新增对于经营者实施垄断行为，侵害社会公共利益的，人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。在公益诉讼立案后，违法行为人实施的损害社会公共利益的行为，可以向人民法院提出要求违法行为人停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失等诉讼请求。互联网领域中国特色的公益诉讼模式正在确立。检察机关将作为公益代表，在反垄断司法领域发挥更大作用。

CHAPTER 4

投资影响

海外和中国的科技互联网巨头多为上市公司，反垄断监管是影响公司股价的重要因素。2021年，中外互联网巨头的股价走出了截然相反的趋势，海外科技公司股价无视反垄断监管继续向上，而中国互联网公司则多数遭遇了近乎“腰斩”的巨幅下跌。

股价趋势反映了资金的长期偏好，也反映出反垄断监管影响力的中外差异。长期视角而言，海外巨头公司已经积累了几十年的反垄断处置经验，2021年海外并未出现动摇巨头公司经营根本的重大反垄断事件。而在中国，2021年频繁出台的反垄断监管则彻底改变了互联网公司的经营生态与远期空间。

（一）海外公司

2021年，海外科技巨头们虽然没有遭遇如业务拆分一类的严厉反垄断裁决，但依然普遍面临监管对“滥用市场支配地位”等行为的规制。反垄断监管仍是导致公司股价短期波动的重要因素。

1. 股价影响

2021年，包括亚马逊（AMZO.O）、苹果（AAPL.O）、谷歌（GOOG.O）和微软（MSFT.O）在内的多家海外科技巨头在世界各地都不同程度地遭遇了反垄断审查或处罚。反垄断风险暴露后，海外科技巨头的股价有时会出现短期波动。

（1）亚马逊被罚后股价下跌

2021年12月9日，意大利反垄断监管机构（“AGCM”）以“滥用市场主导地位”为由宣布对亚马逊处以11.28亿欧元的罚款。这是在几周内AGCM开给亚马逊的第二张罚单。11月23日，AGCM刚刚对亚马逊开出了6870万欧元的反垄断罚单，原因是亚马逊在销售苹果和Beats产品的过程中与苹果公司存在“反竞争合作”行为。

AGCM 2021年11月和12月的两张罚单，罚款总额接近12亿欧元。事实上，这只是亚马逊在当时遭遇的反垄断“麻烦”之一。11月23日，美国四大工会要求美国联邦贸易委员会阻止亚马逊收购电影公司美高梅（MGM Studios）的计划。同日，印度最高法院将于11月25日审理亚马逊反垄断案上诉的消息传出。

Wind数据显示，亚马逊股价11月22日至12月14日累计下跌8.02%。其中，12月9日至12月14日的三个交易日里，亚马逊的股价就下跌了4.01%。（详见图12：亚马逊公司股价）

（2）苹果因“苹果税”反垄断股价下跌

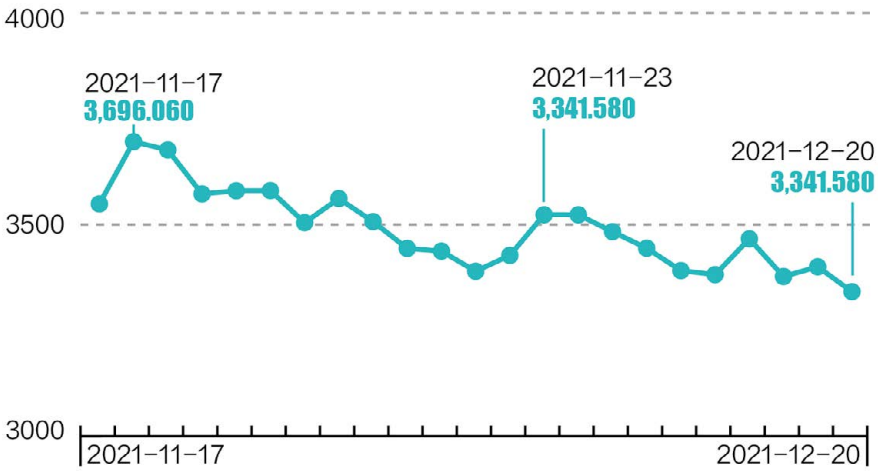
同样在2021年四季度，苹果股价也曾经受到反垄断监管的严重影响。美国当地时间2021年9月10日，苹果股价在盘中大幅跳水，最终收跌3.31%，总市值单日蒸发约843亿美元，约合5432亿元人民币。

这在当时系苹果股价2021年5月以来经历的最大回调。这次下跌和公司面临的反垄断诉讼息息相关：对于游戏《堡垒之夜》开发商Epic Games诉苹果公司反垄断案件，美国加州北区联邦地区法院作出了对苹果App Store不利的判决，即判令苹果允许App开发商引导买家通过第三方支付平台付费。

亚马逊公司股价

(图 12)

2021年11月22日至12月14日累计下跌8.02%。



数据来源: Wind

苹果股价大跌的原因在于，上述判决将增加开发商可能将其用户重新定向到其第三方网站订阅或购买数字内容的可能性，从而不利于苹果公司 App Store 的销售，影响苹果公司抽取的“苹果税”，即苹果对于 App Store 的收费 App 都会抽成 30%。

(3) 反垄断处罚仅是股价影响因子之一

一家公司股价的短期波动，背后有着复杂的因素。即便是数以亿计的反垄断罚款，或者限制业务开展的反垄断判决，也只是短期的影响因素之一。甚至，当市场预期比较充分或者实际影响较小时，互联网巨头的股价并不会因反垄断事件而下跌。

在亚马逊受罚案中，向其开出罚单的 AGCM，也在意大利当地时间 11 月 23 日向涉案的苹果公司开出了一张 1.345 亿欧元的罚单，理由是其涉嫌和亚马逊在销售苹果和 Beats 产品中进行反竞争勾结。不过，在该处罚作出前后（11 月 22 日 - 24 日），苹果股价连续三日收红，并未受之影响出现下跌。

2. 业务影响

从海外的历史情况看，反垄断监管对企业股价的影响，不止体现在短期层面。在长期维度上，如果反垄断动作从根本上改变了企业的业务逻辑，则企业的长期投资价值也会受到相应影响。

反垄断监管是否对公司核心竞争力造成绝对影响，关键要看公司的商业模式是

否依赖于垄断，研判公司所在产业的长期前景。整体来看，2021 年反垄断事件对微软、苹果、亚马逊和谷歌等海外科技巨头的业务影响相对有限。

这一有限影响体现在几个层次。第一，虽然部分反垄断裁决会伴随高额的罚款，但此类一次性损益的支出，对拥有巨额现金储备以及稳定现金流的科技巨头损伤较小。第二，多家美国科技巨头的业务往往遍及全球，对某一地区的收入不存在严重的依赖。因此，区域性、地方性的反垄断措施，不会完全改变企业的业务版图。第三，拆分业务等重磅的反垄断措施实施往往比较困难，最终很可能以折中形式落地。例如，被法院裁定的微软，最终也以和解收场。从海外经验看，和解、罚款、技术开放和取消捆绑等是常见的落地形式。第四，科技巨头已经在长期发展中建立了深厚的产品或业务护城河，各区域和各条线独立的、长时间拉锯的、落地力度有限的反垄断措施，较难伤及巨头公司的业务根基。即便遭遇反垄断，公司还是可以依靠研发和产品等商业层面的优势，重新在新的规则框架下继续前进。从历史数据看，虽然各大公司业绩都不同程度受到反垄断事件影响，但多数年份公司都能保持不俗的盈利增长。

来自二级市场的的历史数据，也显示资金依旧看好处于反垄断阴云下的海外科技巨头。由于二级市场具备“博弈预期”的属性，因此在研判反垄断影响时，微软、苹果、亚马逊和谷歌等海外科技巨头当年的股价走势具备一定的参考价值。

2021 年，四大科技巨头全年无一收绿。苹果股价累计上涨 34.65%，亚马逊股价累计上涨 2.38%，微软股价累计上涨 52.48%，谷歌股价累计上涨 65.30%。

(二) 国内公司

中国在 2021 年密集出台反垄断政策法规，落地了一大批反垄断处罚。国内互联网巨头的投资价值都受到了反垄断监管的巨大影响。涉嫌垄断的巨头公司需要支付巨额反垄断罚款，无法继续保有原先的市场地位，同时未来的增长天花板也被限制。股价大幅下跌意味着市场在重估中国互联网公司。

1. 股价影响

2021 年无疑是中国互联网行业反垄断大年，十多年来高速发展的互联网企业成为了中国反垄断的“重点关注对象”。数据统计显示，截至 2021 年 12 月 14 日，当年国家市场监督管理总局发布的反垄断处罚案例高达 118 余起，其中有 87 起涉

及互联网企业，占比达 77%，累计的处罚金额也超过 200 亿元。

（1）腾讯被罚后股价下跌

在二级市场，反垄断监管对阿里巴巴（BABA.N/09988.HK）、腾讯控股（00700.HK）、拼多多（PDD.O）、美团（03690.HK）等互联网巨头的的影响显而易见。投资者把昔日的核心资产“中概互联”戏谑地称为“中丐互怜”，不管上市地在美国还是香港，大多数互联网巨头 2021 年的股价都出现了大幅下跌。

数据统计显示，2021 年阿里巴巴港股跌 48.88%、美股跌 48.96%、腾讯控股跌 18.79%、美团跌 23.49%、拼多多跌 67.19%、京东（JD.O）跌 20.28%、虎牙直播（HUYA.N）跌 65.18%、斗鱼（DOYU.O）跌 76.13%……

和美国科技巨头已经与反垄断“缠斗多年”不同，中国互联网企业在最近两年才遭遇到密集的反垄断监管。当史无前例的监管大棒落下，互联网公司的股价在短期内依然会出现大幅波动。

2020 年 12 月下旬，国家市场监督管理总局依据《反垄断法》对阿里巴巴在中国境内网络零售平台服务市场滥用市场支配地位行为立案调查。受该消息影响，阿里巴巴美股 12 月 24 日暴跌 13.34%，盘中一度跌超 15%，创赴美上市以来最大单日跌幅，市值险守 6000 亿美元，单日蒸发近 1000 亿美元。

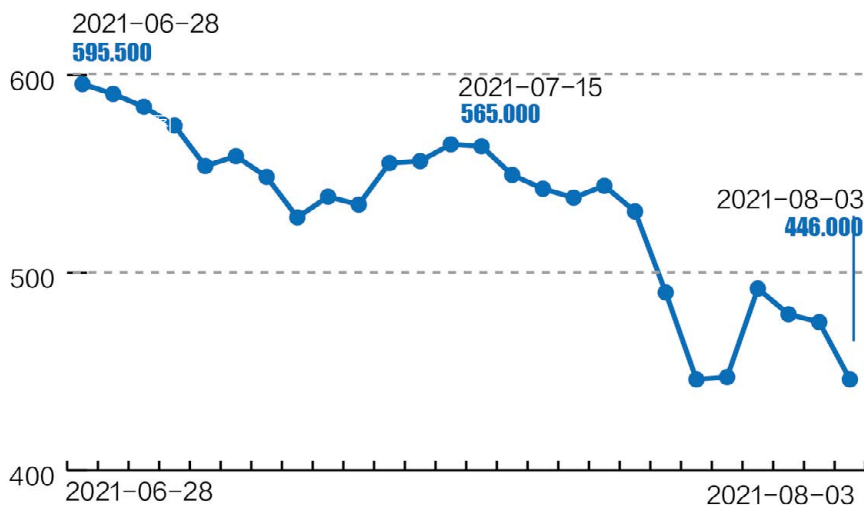
反垄断引发暴跌的“剧情”，2021 年在另一互联网巨头腾讯身上再度上演。7 月 24 日，国家市场监督管理总局公布对腾讯公司收购中国音乐集团股权涉嫌违法实施经营者集中行为的调查处罚结果。这一调查始于 2021 年 1 月，经过半年调查，国家市场监督管理总局责令腾讯及关联公司采取三十日内解除独家音乐版权、停止高额预付金等版权费用支付方式、无正当理由不得要求上游版权方给予其优于竞争对手的条件等恢复市场竞争状态的措施。在处罚结果披露后，腾讯控股于之后的三个交易日内大跌 15.78%。算上该起处罚，腾讯当月合计收到了 7 份反垄断监管处罚（不包括叫停斗鱼、虎牙合并），腾讯控股的股价也在 7 月累计下跌了 17.98%。（详见图 13 腾讯公司股价）

（2）反垄断监管落地具备“风险释放”逻辑

虽然阿里巴巴和腾讯等互联网公司的股价都曾因反垄断调查或处罚大幅下跌，但在二级市场上，反垄断监管并不总是一个利空因素，助涨股价还是助跌股价，主要还是取决于反垄断监管的实际影响以及其是否在市场的预期之内。2021 年的案例显示，反垄断监管对股价的影响，有时候演绎的是“利空出尽”的逻辑。

2021 年 4 月 10 日，国家市场监督管理总局依法对阿里巴巴集团实施“二选一”

腾讯控股在密集反垄断监管的2021年7月，股价大幅下跌。



数据来源：Wind

垄断行为作出行政处罚，罚款 182.28 亿元。这是中国有史以来最大的一笔反垄断罚单，超过了 2015 年高通案的 60.88 亿元。纵观世界反垄断历史，这一罚单金额也仅次于欧盟 2018 年对谷歌作出的 43.4 亿欧元罚款。

吃到历史最大罚单，阿里巴巴股价不降反升。在处罚结果公布后的第一个交易日，阿里巴巴美股大涨 9.27%，港股也上涨了 6.51%。

与阿里巴巴的经历类似，美团的股价也因“利空出尽”、风险释放的逻辑出现过大涨。10 月 8 日，国家市场监管总局依法对美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场实施“二选一”垄断行为作出行政处罚，责令美团停止违法行为，全额退还独家合作保证金 12.89 亿元，并处以其 2020 年中国境内销售额 1147.48 亿元 3% 的罚款，计 34.42 亿元。

在处罚结果公布后的第一个交易日，美团股价大涨 8.36%。有机构指出，美团最终的罚款金额低于阿里巴巴案件 4% 的罚款比例，且低于外媒的预期值（10 亿美元）。^[12]

2. 业务影响

从海外巨头反垄断历史已能看出，在长期维度上，如果反垄断动作从根本上改变了企业的业务逻辑，则企业的长期投资价值也会受到相应影响。对阿里巴巴、腾讯、美团等中国互联网企业来说，反垄断监管是造成它们 2021 年股价大幅下跌的重要

因素，反垄断对部分互联网企业的业务逻辑和未来空间影响剧烈。

（1）反垄断巨额罚款影响短期业绩

在短期业绩方面，巨额的反垄断罚款影响了互联网巨头的利润水平。阿里巴巴被处以 182.28 亿元的罚款，直接导致了公司自 2014 年 9 月上市以来的季度首亏。2021 财年第四季度财报显示，归属于阿里普通股股东的净亏损达 54.79 亿元，阿里巴巴净亏损为 76.54 亿元。美团 2021 年 10 月被处以的 34.41 亿元的罚款也侵蚀了公司业绩，美团第三季度因本次处罚出现近 100 亿元的营业亏损，经调整净亏损达 55 亿元。需要指出的是，由于这些罚款为一次性开支，因此其对二级市场股价的影响相对有限。

（2）反垄断监管影响互联网公司利润增长

长期层面来看，细致且严厉的反垄断监管将成为未来互联网企业发展的新常态。不同于美国科技巨头的全球布局，中国互联网企业大多数都极其依赖内地市场，例如腾讯来自于中国内地的收入高达 90% 以上。中国 2020 年开始的本轮大规模互联网反垄断监管，将彻底改变中国互联网巨头主营市场的市场秩序。

在新秩序下，互联网巨头的抽佣比例，亦即 gmv（交易量）到平台收入的转换率未来存在被普遍削减的可能，各家巨头这一数据的增长空间也将受到更大的限制。一旦抽佣比例遭到严格限制，互联网巨头未来利润曲线的斜率也会随之放缓。

（3）平台型经济及垂类龙头企业或受更大影响

总体来看，平台型互联网企业及各个互联网垂直门类里市占率最高的领先企业，业务可能会受到更大的影响。对“二选一”行为的反垄断监管，限制了资本的无序扩张，这一反垄断措施不仅削弱了领先巨头的市场份额，事实上限制了行业内所有企业的潜在市占率天花板。对平台型经济的反垄断监管措施，也将改变巨头们在未来新领域的打法策略，过去以补贴抢占份额、以资本整合行业，最终实现垄断地位掌握定价权获取超额利润的路径将不再奏效。

在反垄断政策步入成效期后，平台竞争将回归运营本质。以电商平台为例，短期来看，在“二选一”政策取消后，阿里巴巴为了留存商户，加大了让利力度；受益于“二选一”政策取消，京东迎来新（如宝格丽、Berluti 等）旧（如维多利亚的秘密、伊芙丽等）重要商户入驻；拼多多也迎来官方旗舰店批量入驻，数字超反垄断监管前同期 10 倍，提高了百亿补贴商家服务标准。^[13] 反垄断监管引起的电商三大平台商户资源再平衡，将为各家长期维度的运营比拼提供更加公平的“起跑线”。

(4) 反垄断监管下巨头依然占据先手

虽然中国的互联网反垄断监管刚刚拉开新的大幕，监管已经对部分企业作出了严厉处罚，但不必对头部互联网公司的业务前景和投资价值过于悲观。在政策层面，中国将依然支持平台经济和数字经济发展；在微观层面，互联网巨头们也依然可以凭借自身核心竞争力，在新秩序下的商业竞争中继续保持优势。

CHAPTER 5

建议与趋势

回顾 2021 年，反垄断在互联网领域的监管水温变化为互联网行业带来底层逻辑的变革，也深刻影响着资本市场的演变。为实现新发展格局下互联网数字经济高质量发展，从政府监管、企业合规等方面需形成合力，在投资领域也应审慎评估反垄断对公司远期业务布局和增长空间的影响，形成多元主体利益和价值的平衡。

(一) 反垄断监管建议

相比于西方国家漫长的执法周期和来回拉锯的诉讼，我国反垄断执法更为快速。2021年密集、常态的执法表明了“加强反垄断和防止资本无序扩张”的决心。

十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调，强化市场监管和反垄断规制，防止资本无序扩张，维护市场秩序，激发各类市场主体特别是中小微企业活力，保护广大劳动者和消费者权益。可见对市场反竞争、垄断行为的规制将持续推进。2022年需在2021年的“肩膀”之上，进一步提升监管科学性、专业性，多部门协同管理、形成合力，依法制止和打击平台领域垄断行为。

1. 增加执法专业性，升级执法工具

相比于传统的垄断行为，数据、技术、算法等提高了识别和认定平台经济领域的新型垄断行为成本，执法机关应不断提升理论研究、数据分析、技术支持能力，完善、升级执法工具，可搭建数字市场风险监控平台，基于人工智能、大数据技术对异常市场行为进行主动监测。避免干预不足与干预失误，推进专业化、规范化、常态化监管。

监管部门应进一步健全事前事中事后规制链条，推动监管由事后向事中事前延伸。完善市场竞争状况评估制度，推动构建风险监控预警体系。为平台监管提供中国解法，促进平台经济规范发展，提高国家竞争新优势。

中央经济工作会议提出为资本设置“红绿灯”。相关部门应更好地平衡资本产生的利弊影响，反垄断执法部门必须要细化资本扩张相关规则，比如经营者集中审查环节构成控制权的战略性事项与不构成控制权的保护性事项的区分标准，滥用市场支配地位中掠夺性定价的认定要件等。^[14]

2. 协同管理，避免执法竞争

平台经济涉及双边或多边市场，提供多种商品或服务，横跨多个行业，业务场景更为复杂，需多元化监管共同规制平台竞争行为。

对于反垄断监管，应警惕多个监管力量介入而导致的“九龙治水”情况，也要避免卸责推诿的现象。应优化行业监管与反垄断执法的分工，各监管力量需明确监管范围和统一规则，加强分工合作与协调配合，加快建立全方位、多层次、立体化

监管体系，需为平台企业提供可预期、可操作的合规方向，减少市场不确定性，稳定企业心态。

3. 执法司法加强衔接，统一标准

随着中国互联网的高速发展，互联网领域的反垄断诉讼案件也日益增多。尤其是在反垄断执法步入常态化后，执法机构作出的处罚，也可作为反垄断司法的支撑，相关主体依据行政处罚决定提起反垄断索赔的诉讼接下来可能也会呈现活跃态势。

未来应加强反垄断执法和司法的衔接，促进行政执法标准和司法裁判标准统一。司法机关与竞争执法行政部门加强信息交流与互相学习，完善平台治理体系，共同推动形成对垄断和不正当竞争行为的高效监管机制。

(二) 互联网企业合规建议

企业应审视、调整经营策略，为自身设置“红绿灯”，将反垄断内化为企业管理发展的必然要求，加强数据安全、个人信息保护、算法治理等合规工作。这既是响应监管的必然要求，更是未来企业竞争发展的关键。

1. 加强算法规则与数据处理合规

随着平台治理推进，平台在数据收集和处理、平台规则、算法技术透明度等方面都被赋予了更高的合规义务。

已有国家将数据赋予了与市场份额等传统指标同等的重要性，成为衡量市场支配地位的基本标准。多国反垄断执法机构对平台企业的自我优待行为展开了多项反垄断调查。

掠夺性定价、歧视定价（大数据杀熟）以及算法共谋、轴辐协议等“新型”垄断协议需作为企业合规重点。

例如，歧视定价不一定直接体现为价格的不同，经营者也可能设定相同价格，但是实行差异性付款条件和交易方式，致使交易内容或条件不同，或者以返利、折扣等优惠方式导致实质上存在价格差异。

尤其是具有一定体量的平台经营者，具有个人偏好数据掌控的优势，通过推荐定向广告、营销网页等来固化交易相对人对差异定价的认知，向已经形成消费依赖

的客户群体收取高价格，同时以低价格吸引潜在客户群体。通过对交易相对人进行用户画像，对同一商品进行精准的差异化标准、规则或算法定价，实施“大数据杀熟”。此类行为具有明显的价格歧视和竞争损害特征，有较高的垄断风险。

再如算法共谋，平台经济领域经营者之间利用平台收集并且交换价格、销量、成本、客户等敏感信息，利用技术手段进行意思联络，利用数据、算法、平台规则等实现协调一致行为，以及有助于实现协同的其他方式等，都值得企业高度关注。

企业应全面准备把握自身具备的市场力量，准确识别和自我防范可能的垄断风险。

2. 注重细分领域的市场力量评估

在阿里巴巴、美团以及食派士案件中，执法部门用较大篇幅界定相关市场，可以看到在滥用市场支配地位的垄断行为中，相关市场界定的领域划分更为细化。

2021年上海市监局对食派士公司的《行政处罚决定书》释放信号——具备市场支配地位不限于头部互联网平台企业，而对相关市场的界定也在足够细分的领域，限定在特定地市。可以预见，未来的反垄断执法案件中，只要界定的相关市场细化，非头部企业在该市场中所占份额也可能足以推定其具备市场支配地位。

平台经营者应结合自身产品和服务所处的相关市场，以及市场份额等因素，评估自身在相关市场的市场力量。

3. 投资并购需谨慎

从去年执法部门对经营者集中案件的追溯、叫停、处罚可以看出，企业此前的应申报未申报案件，仍会被纳入监管范围。经营者集中审查这一事前监管模式，逐渐成为反垄断创新监管的新方式。

互联网巨头所谓“猎杀式”并购将受到更严格的监管。平台经营者在进行投资并购、设立合营企业等经营行为时，应主动评估是否需要开展经营者集中申报，如达到国务院规定的申报标准应依法进行申报。

尤其是当参与集中的一方经营者为初创企业或者新兴平台、参与集中的经营者因采取免费或者低价模式导致营业额较低、相关市场集中度较高、参与竞争者数量较少等类型的经营者集中，参与集中的平台经营者应高度关注并审慎评估集中是否具有排除、限制竞争效果。

综上，企业应依据业务状况、经营规模、员工人数等实际经营情况，针对垄断

行为建立全方位风控体系，完善反垄断合规制度，设置反垄断合规部门或指定反垄断合规负责人，规范自身规则设立、数据处理、算法制定等行为。

完善第三方监管，企业可以建立消费者、平台用户、社会专家等外部评价机制，自觉接受社会监督，建立并畅通投诉举报渠道，健全投诉处理制度和争议在线解决机制，及时、有效处理平台内经营者和消费者的反映。

(三) 2022 年反垄断动向研判

中央多次强调深入推进公平竞争政策实施，以公平监管保障公平竞争。可以预见，2022 年平台监管相关规则体系也将更为完善，执法将更为常态化，监管协同将进一步推进，稳定市场预期，培育企业可持续的竞争守法意识。2022 年几个重大案件值得关注：

一是京东诉阿里案是否会迎实质性进展。2017 年，在向原国家工商总局举报未果后，京东集团将阿里巴巴集团告上法庭，认为后者胁迫商家“二选一”的做法涉嫌滥用市场支配地位。该案因管辖权争议拉锯多年，最终确定由北京市高级人民法院管辖。2020 年 11 月 24 日至 26 日，该案在北京高院进行不公开质证，进入审判阶段。2021 年阿里实施“二选一”垄断行为被国家市场监督管理总局处罚，行政执法取得的突破是否会助推司法审判，有待观察。

二是抖音腾讯诉讼案未来走向如何。2021 年 2 月，抖音开发商北京微播视界科技公司及其母公司字节跳动，向北京知识产权法院起诉腾讯滥用市场支配地位，索赔 9000 万元。2 月 7 日，北京知识产权法院正式立案。此后腾讯对这起案件的管辖权提起异议，要求移送至深圳中院审理。抖音起诉称“2018 年 4 月以来，微信、QQ 限制用户分享来自抖音的内容，抖音链接到微信和 QQ 平台后均无法正常播放”。腾讯则回应系恶意诬陷，将起诉对方违法侵权。2021 年工信部加紧对屏蔽外链的整治，监管侧对“互联互通”的推动是否会司法产生影响，2022 年该案将有如何走向，值得关注。

三是“苹果税”在全球会否调整。2021 年，美国、韩国、日本政府已经明确表态苹果必须向应用开发商开放第三方支付渠道，App Store 的支付规则与分成机制也受到越来越多的挑战。开放第三方支付渠道，是应用开发商免遭“苹果税”之苦的第一步，2021 年 9 月美国加州颁布禁令，要求苹果不能禁止应用开发商在应用内提供链接引导用户使用非应用内购的第三方支付渠道。这意味着，30% 的“苹果税”——App Store 营收的“护城河”已经悄然被阻断，苹果被迫放开应用生态系

统未来将达到何种程度，全球瞩目。

（四）投资建议

中国和美国的互联网公司有着不同的社会语境与商业生态，双方遭遇严厉反垄断监管的力度和时长都不尽相同。投资者在投资时应密切关注这种不同，审慎评估反垄断对公司远期业务布局和增长空间的影响。

1. 密切关注反垄断监管对企业核心竞争力的影响

反垄断监管对企业投资价值影响的大小，主要取决于监管是否动摇企业的核心竞争力，这一点在海外科技巨头和本土互联网巨头身上都成立。因此，投资此类企业需要密切跟踪其核心竞争力变化，研判其远期业务逻辑和增长空间是否受到反垄断监管扰动。

对于海内外巨头来说，长期发展建立的研发 / 产品 / 渠道等竞争力护城河往往较深，要审慎估算反垄断监管带来的业务空间变化。对中国的互联网巨头来说，遭遇反垄断后依然能保有超级平台流量、资金和数据等方面的优势，依然具备持续创新、继续领先的资金基础和人才基础。及时面向未来调整业务的企业仍会有明朗前景。

2. 把握企业遭反垄断监管后的短期波动

数据统计显示，在交易层面，反垄断监管短期会对海外科技巨头具有较为显著的影响，国内互联网巨头的股价，往往短期也会因反垄断监管而出现一定程度波动。因此，在短期投资层面，要对潜在的股价波动做好预期，尽量避免恐慌式抛售和过早“抄底”带来的损失。

附录

2021年中国互联网反垄断典型案例分析

1. 阿里巴巴“二选一”处罚案例

2021年4月10日，国家市场监督管理总局依法对阿里巴巴集团实施“二选一”垄断行为作出行政处罚，罚款182.28亿元。

这一罚款是中国反垄断执法中的最高纪录，远远超过了2015年高通受到的60.88亿元处罚，其可能也是中国各类企业遭受的最大金额的行政处罚。

在滥用行为方面，市场监管总局调查认为，自2015年以来，阿里巴巴滥用其在中国境内网络零售平台服务市场的支配地位，实施“二选一”行为，通过禁止平台内经营者在其他竞争性平台开店和参加其他竞争性平台促销活动等方式，限定平台内经营者只能与当事人进行交易，并以多种奖惩措施保障行为实施，违反《反垄断法》第十七条第一款第（四）项关于“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”的规定，构成滥用市场支配地位行为。

该案是我国平台经济领域第一起重大典型的垄断案件，标志着平台经济领域反垄断执法进入了新阶段，释放了清晰的政策信号，即国家在鼓励和促进平台经济发展的同时，强化反垄断监管，有效预防和制止平台企业滥用数据、技术和资本等优势损害竞争、创新和消费者利益的行为，规范和引导平台经济持续健康创新发展。该案的调查处理具有重要的标志意义和示范作用。

（1）相关市场界定为网络零售平台服务市场

国家市场监督管理总局认定阿里巴巴实施的“二选一”行为构成滥用市场支配地位。

判定滥用市场支配地位行为有四个前提要件：界定相关市场，是否具有支配地位，是否存在滥用市场支配地位行为，是否造成了竞争损害。处罚决定书中对四个要件进行了细致分析。

相关市场界定为中国境内网络零售平台服务市场。市场监管总局认为，网络零售平台服务市场服务平台内经营者和消费者两个群体，属于双边市场，其显著特征是具有跨边网络效应，双边用户对网络零售平台服务的需求紧密关联。

因此，界定该案相关市场，需要考虑平台双边用户之间的关联影响。在从经营者、消费者两个角度分别进行需求替代分析及供给替代分析后，相关市场被界定为中国境内网络零售平台服务市场。

这为互联网平台经济领域的潜在后续案件的市场界定提供了参考依据。

（2）市场份额指标淡化

对于市场支配地位的认定，国家市场监督管理总局结合当事人的市场份额（包括

当事人网络零售平台服务收入的份额、平台商品交易额份额)、市场集中度(包括HHI指数、CR4指数)、当事人的市场控制力、当事人的财力及技术条件、其他竞争者对当事人的依赖度、市场进入难度以及当事人的在关联市场具有显著优势为由,认定了当事人具有市场支配地位。

从行政处罚书来看,阿里的市场份额2015—2019年逐年下降,分别为86.07%、75.77%、78.51%、75.44%、71.17%,但下降的市场份额并未影响对其市场支配地位认定,可见市场份额指标在反垄断行为的认定方面进一步淡化。

在滥用行为方面,国家市场监督管理总局调查认为,自2015年以来,阿里巴巴滥用其在中国境内网络零售平台服务市场的支配地位,实施“二选一”行为,通过禁止平台内经营者在其他竞争性平台开店和参加其他竞争性平台促销活动等方式,限定平台内经营者只能与当事人进行交易,并以多种奖惩措施保障行为实施。

在排除、限制竞争效果方面,国家市场监督管理总局认为,阿里巴巴通过限制平台内经营者在其他竞争性平台开店或者参加其他竞争性平台促销活动,形成锁定效应,排除、限制了中国境内网络零售平台服务市场竞争。排除、限制了其他竞争性平台的竞争力和竞争潜力;损害了平台内经营者的利益,并阻碍了资源配置,限制了平台经济创新发展,最终损害了消费者利益。

(3) 年度销售额4% 罚款过罚相当

国家市场监督管理总局对阿里巴巴集团处以其2019年中国境内销售额4%的罚款,计182.28亿元。根据《反垄断法》规定,经营者滥用市场支配地位的,由反垄断执法机构处以上一年度销售额1%-10%的罚款。

阿里巴巴“二选一”行为从2015年开始,涉及面广,持续时间较长。4%的罚款比例较为适中,既体现了依法依规和过罚相当的原则,体现了国家强化平台企业反垄断监管的态度和决心,也体现了支持平台经济发展的政策目标,充分体现了发展和规范并重的原则。

2. 美团“二选一”处罚案

2021年10月8日,市场监管总局依法对美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场实施“二选一”垄断行为作出行政处罚,计34.42亿元。

根据《中华人民共和国反垄断法》第四十七条、第四十九条规定,综合考虑

美团违法行为的性质、程度和持续时间等因素，2021年10月8日，市场监管总局依法作出行政处罚决定，责令美团停止违法行为，全额退还独家合作保证金12.89亿元，并处以其2020年中国境内销售额1147.48亿元3%的罚款，计34.42亿元。

同时，国家市场监管总局向美团发出《行政指导书》，要求其围绕完善平台佣金收费机制和算法规则、维护平台内中小餐饮商家合法权益、加强外卖骑手合法权益保护等进行全面整改，并连续三年向市场监管总局提交自查合规报告，确保整改到位，实现规范创新健康持续发展。

（1）采取激励与惩罚措施实施“二选一”均被纳入考量

国家市场监管总局创新性地构建了以平台功能-市场类型-用户群体（服务对象）为逻辑主线的相关市场分析框架。首先，基于平台的功能是交易性平台还是非交易性平台而界定为一个相关市场还是多个相关市场。该案所涉互联网平台是一个交易性平台，市场监管总局将相关商品市场界定为“网络餐饮外卖平台服务市场”。其次，基于市场类型的不同，分别从“线上和线下”以及“第三方平台和自营平台”对相关市场界定进行验证。分别从消费者和餐饮经营者两个用户群体进行了详细的需求替代分析，结论是网络餐饮外卖平台服务与线下餐饮服务不属于同一相关商品市场。

在市场支配地位的认定方面，美团市场份额被认定超过50%，可以推定具有市场支配地位；基于相关市场竞争状况、市场控制力、财力和技术条件、交易上的依赖程度、市场进入难易程度和生态化布局等六个因素，美团被认定具有市场支配地位。

在滥用行为认定方面，分析实施“二选一”违法性结合了《关于平台经济领域的反垄断指南》，《指南》第15条第3款将构成限定交易的“二选一”行为区分为惩罚性和激励性两种，前者一般可以认定构成限定交易行为，后者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。

可以看到在阿里案中，也有对阿里巴巴结合使用激励与惩罚措施违法实施“二选一”的分析。

在对“二选一”行为排除、限制竞争影响进行详尽分析后，市场监管总局认为美团排除、限制了相关市场竞争，损害了平台内经营者和消费者利益，削弱了平台经营者的创新动力和发展活力，阻碍了平台经济规范有序创新健康发展。

（2）全额退赔独家合作保证金

平台经济生态中，大量中小企业依存平台发展，但往往处于弱势。执法机构

及时要求美团停止“二选一”行为，全额退赔收取平台内商家的独家合作保证金12.89亿元，减轻平台内商家特别是中小商家的负担。

此外，要求美团采取措施切实保护平台内商家、外卖骑手、消费者等各方主体合法权益，充分表明了执法机构依法保护平台经济各类主体合法权益的执法理念，体现了支持和保护中小企业发展、维护人民群众切身利益的价值取向。

3. 依法禁止虎牙斗鱼并购案

2021年7月10日，国家市场监督管理总局发布公告，认为虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司的合并案对中国境内游戏直播市场和中国境内网络游戏运营服务市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果，申报方腾讯控股有限公司提交的承诺方案无法有效降低对竞争的不利影响，决定禁止虎牙与斗鱼的合并案。

合并交易前，腾讯持有虎牙约69.7%的投票权，腾讯单独控制虎牙；腾讯持有斗鱼37.2%的投票权，与创始人团队共同控制斗鱼。合并交易中，腾讯拟通过虎牙收购斗鱼全部股权，交易后，斗鱼将成为虎牙的全资子公司，腾讯将取得合并后实体单独控制权。

国家市场监督管理总局分析评估了参与集中的经营者在相关市场的市场份额、对市场的控制力、市场集中度、集中对市场进入和技术进步的影响、集中对消费者和其他有关经营者的影响等因素，以及腾讯提出的附加限制性承诺方案的有效性，最终决定禁止该交易。

(1) 横向集中与纵向封锁均被纳入考量范围

市场份额占比高，并非禁止企业并购的唯一理由。是否构成垄断，主要看是否存在有效竞争。

根据国家市场监督管理总局的公告，认为此项集中对中国境内游戏直播市场和网络游戏运营服务市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果。在公告中，既分析了合并可能带来的横向集中，又分析了纵向封锁。

公告详细解读了合并后将双方横向重叠的游戏直播市场带来的潜在不利影响：集中将强化腾讯在中国境内游戏直播市场上的支配地位，具有排除、限制竞争效果。公告还分析了腾讯在上游网络游戏运营服务市场及下游游戏直播市场的市场控制力，双方集中将使腾讯在上游中国境内网络游戏运营服务市场和下游中国境内游戏直播市场拥有双向封锁能力，可能具有排除、限制竞争效果。

（2）国内互联网领域首例禁止集中案件

此案标志着我国将加大平台经济领域经营者集中事前审查力度，为反垄断三大支柱在我国平台经济领域的全面铺开打下良好开端；事后监管延伸至事前监管，形成“全链条监管”。

2021 年国家市场监管总局公布 85 起互联网企业违法实施经营者集中的行政处罚决定，体现了国家对事前监管的重视。

4. 腾讯音乐被处罚案

2021 年 7 月 24 日，市场监管总局依法对腾讯控股有限公司（以下简称腾讯）收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中行为作出行政处罚决定，责令腾讯及其关联公司解除独家版权、停止高额预付金等版权费用支付方式等，恢复市场竞争状态。

责令腾讯解除独家版权等措施将重塑相关市场竞争秩序，降低市场进入壁垒，使竞争者均有公平触达上游版权资源的机会，有利于将竞争的焦点从利用资本优势抢夺版权资源回归到创新服务水平、提高用户体验的理性轨道上来；有利于推动与国际接轨的合理方式计算版权费用，减轻下游运营成本；有利于培育新的市场进入者，并为现存企业创造更公平的竞争环境，保障消费者选择权，最终惠及广大消费者，促进网络音乐产业规范创新发展。^[15]

（1）追溯“抢跑”案件

调查表明，本案相关市场为中国境内网络音乐播放平台市场。正版音乐版权是网络音乐播放平台运营的核心资产和关键性资源。2016 年腾讯和中国音乐集团在相关市场份额分别为 30% 和 40% 左右，腾讯通过与市场主要竞争对手合并，获得较高的市场份额，集中后实体占有的独家曲库资源超过 80%，可能有能力促使上游版权方与其达成更多独家版权协议，或要求给予其优于竞争对手的交易条件，也可能有能力通过支付高额预付金等版权付费模式提高市场进入壁垒，对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

市场监管总局评估了交易对进入壁垒的影响，认为交易可能提高版权资源壁垒、增加用户转换成本、导致市场进入活跃度变低，即使交易双方的主要竞争对手的市场份额也从不足 6% 增长至近 18%，并且短视频平台可能通过获得足够数量的音乐版权资源进入网络音乐播放平台市场。

（2）首次适用“恢复原状”的行政措施

本案是《反垄断法》实施后对违法实施经营者集中采取必要措施恢复市场竞争秩序的第一起案件。

根据《反垄断法》第四十八条、《经营者集中审查暂行规定》第五十七条规定，按照发展和规范并重的原则，市场监管总局依法作出行政处罚决定，责令腾讯及关联公司采取三十日内解除独家音乐版权、停止高额预付金等版权费用支付方式、无正当理由不得要求上游版权方给予其优于竞争对手的条件等恢复市场竞争状态的措施。腾讯三年内每年向市场监管总局报告履行义务情况，市场监管总局将依法严格监督其执行情况。

该案直击中国境内网络音乐播放平台市场的“竞争痛点”，着眼打破独家版权和停止高额预付金的版权费用支付方式，终止最惠国待遇条款，重塑相关市场竞争格局，对我国网络音乐产业持续健康发展必将产生深远影响。

【参考资料】

[1] 薛军. 引领平台企业落实主体责任 促进平台经济健康发展

http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/202110/29/t20211029_37043324.shtml

[2] 宁宣凤, 柴志峰, 王叶, 宋雪影. 平台经济领域反垄断合规新动向

<https://www.kwm.com/global/zh/insights/latest-thinking/new-trends-in-antitrust-compliance-in-the-platform-economy.html>

[3] 韩亚栋. 改革创新开创反垄断工作新局面——访市场监管总局副局长、国家反垄断局局长、国务院反垄断委员会秘书长甘霖

https://mp.weixin.qq.com/s/J5S366Njiu_mX23bteWf1A

[4] 蒋蕙匡, 贾申, 于佳永. 《反垄断法（修正草案）》要点速览

<https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404696473777340775>

[5] 李强治, 刘志鹏. 平台经济反垄断的德国经验：“数字竞争法”的创新与借鉴

<https://d.wanfangdata.com.cn/periodical/xjjdk202102008>

- [6] 王俊. 市场监管总局持续敲下反垄断之锤, 多家平台巨头被顶格处罚
https://m.21jingji.com/article/20210708/herald/ac8b0f552c0614623ee2c303aebdc6ab_ths.html
- [7] 初阳. 最新域外反垄断事件梳理及评析 https://mp.weixin.qq.com/s/V2n1j5TL_ZNgJt2P1BfLwQ
- [8] 初阳. 近期域外反垄断事件汇总 <https://mp.weixin.qq.com/s/MiwyOPL35aJMqks6RepRXw>
- [9] 关于促进美国竞争的行政命令
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>
- [10] 项雯倩, 李雨琪, 吴丛露, 崔凡平. 《美团-W (3690.HK): 反垄断风险释放, 罚款优于预期》, 东方证券证券研究报告, 2021年10月12日。
- [11] 文浩, 冯翠婷. 《天风证券互联网传媒行业专题研究: 反垄断政策步入成效期, 平台竞争回归运营本质》, 天风证券证券研究报告, 2021年9月11日。
- [12] 王俊. 平台反垄断安波熨澜 <https://m.21jingji.com/article/20211231/3bd6856f4ba8c14e936a1a6c763d8b99.html>
- [13] 市场监管总局依法对腾讯控股有限公司作出责令解除网络音乐独家版权等处罚
https://www.samr.gov.cn/xw/zj/202107/t20210724_333016.html

【学术指导】

陈兵 南开大学竞争法研究中心主任、法学院教授, 中国新一代人工智能发展战略研究院特约研究员

【致谢】

本报告筹备与撰写过程中得到了不少专家、学者支持, 在此特别表示感谢。

顾正平 北京安杰律师事务所创始合伙人

邓志松 大成律师事务所高级合伙人

刘旭 清华大学国家战略研究院特约研究员

杜广普 北京市京师律师事务所合伙人



南方财经全媒体集团
合规科技研究院

关于互联网反垄断领域，您还关注哪些方面？
对我们的报告有什么意见与建议？欢迎沟通。

南方财经全媒体集团合规科技研究院研究员 张雅婷 zhangyt@21jingji.com

南方财经全媒体集团合规科技研究院研究员 王俊 wangjun@21jingji.com

21世纪资本研究院研究员 孙煜 sunyu@21jingji.com

