



两会好声音

全国政协委员周世虹：规范和保护平台经济健康发展

“以互联网企业为代表的平台经济快速发展，虽然在拉动消费、便民利民方面作出了很大贡献，也创造了大量就业机会，但随之而来的‘大数据杀熟’‘二选一’‘社交平台封禁’等问题也日益凸显。”

为此，周世虹认为，有关方面加强对平台经济的监管确有必要，“一方面能够规范和保护平台经济健康发展，另一方面也是保护消费者权益、维护市场公平竞争的重要手段。”

近日，《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》的出台，为我国平台经济领域的反垄断制定了统一规范，也标志着平台经济领域的反垄断步入常态化。

周世虹建议，首先要在法律法规上健全完善，严格规范数据收集行为，明确数据收集权限，有效保护处理数据。同时，还要有针对性地细化监管思路，为平台经济经营者依法合规经营提供更加明确的指引。

强化反垄断 同筑公平“网”

社交、出行、电商、外卖、旅游……数字经济时代，供人们进行交易交互、匹配供需的场所或机构纷纷被“搬到了网上”。

3月5日，李克强总理所作的政府工作报告中指出，国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，同时要依法规范发展、强化反垄断和防止资本无序扩张，坚决维护公平竞争市场环境。

不久前，《关于平台经济领域的反垄断指南》正式出台，对“二选一”“大数据杀熟”“数据垄断”“社交平台封禁”等热点问题作出专门规定，明确了相关行为是否构成垄断行为的判断标准。

“平台”的喜与忧

数字经济时代，“平台”成为人们日常生活中的不可或缺，由此衍生的平台经济正逐步壮大成中国经济大家庭中的重要角色之一。

数据集中、产业集中、内容集中……互联网平台具有动态和跨界特点。随着平台高频度创新，商家与消费者之间的匹配成本大幅降低，时空障碍一扫而除，平台企业在争夺稀缺的用户时间和资源过程中，数据、产业、内容等高度集中，由此导致的垄断可能性也随之产生。

“自由竞争容易引起资本集中和垄断。”全国政协委员、中央党校(国家行政学院)马克思主义学院院长张占斌表示，竞争作为市场经济的一种外在强制规律，为资本实现价值增值提供了很好的方式。

广阔的市场、海量的供需、巨大的流量……成为互联网平台茁壮成长的“沃土”。一些快速成长起来的平台，给消费者带来一定便利和实惠，也因实力不断壮大而成为行业中的“巨无霸”，垄断现象频发，让市场滋生出不确定因素。

“随着用户群体的增长，平台经济领域‘二选一’‘大数据杀熟’‘社交平台封禁’‘搭售行为’等恶意行为极大地侵犯了消费者权益。”全国政协委员、重庆市政协副主席王济光对此表示，随着互联网和新一代信息技术加速发展，以大数据、智能化平台为引领的平台经济在发展的确出现了“领先者通吃”的垄断迹象和风险苗头，如果对其放任自流、弱化监管，势必打乱市场的有序规则。

2020年中央经济工作会议指出，强化反垄断和防止资本无序扩张。反垄断、反不正当竞争，是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求。1月31日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建设高标准市场体系行动方案》明确提出，推动完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。

王济光认为，在国家监管层面上，应顺应现代市场经济有序发展的客观规律要求，从打破自然垄断、打击行政垄断以及强化公平竞争审查等方面全方位开展反垄断工作。要逐步把长期游离于监管体系外的业务纳入监管体系中，防止新型金融领域资本无序扩张。

王济光认为，在国家监管层面上，应顺应现代市场经济有序发展的客观规律要求，从打破自然垄断、打击行政垄断以及强化公平竞争审查等方面全方位开展反垄断工作。

市场呼唤公平

近年来，我国数字经济蓬勃发展，数字经济规模占我国GDP比重已近4成，对GDP贡献率近7成。细化到平台经济领域，因具活跃市场、促进消费和科技创新等卖点和优势，互联网企业快速发展，创新的模式价值获得社会认同，但如果无序扩张和过度垄断任其发展，平台经济的未来绝非能“高枕无忧”。

“要深入认识资本无序扩张和过度垄断的危害。”张占斌表示，资本追求价值增值的本性无可厚非，如果规制得好，资本能够为社会和民众贡献力量，这也是我们把市场经济引到中国的理论和实践底气所在。但是如果不加正确引导，一旦放任资本无序扩张，很容易造成过度垄断，导致市场失灵。

“获得垄断地位后的高价低质策略，首先损害的是消费者权益。”张占斌表示，通过资本无序扩张获得垄断地位，高额利润便成为垄断的追求目标，会相应地采取垄断高价策略，再加上缺乏有效竞争，垄断地位获得者没有动力提升产品质量，有时甚至提供低品质的产品，高价低质策略严重损害消费者权益。

对于互联网领域垄断带来的危害，全国政协委员、北京市科协常务副主席、民建北京市委主委司马红表示，中小企业在市场竞争中相对弱势，面对大企业的不公平交易难以有效维护自身权益。一些显现的垄断行为，不仅破坏了正常市场秩序，还直接侵犯了消费者自主选择权，损害了中小企业商家的自主经营权，对买卖双方合法权益均造成了较大损害。

经营得当，平台企业与发展红利共生共存；经营不当，“多米诺骨牌”式倒塌无不可能。强化平台经济领域的反垄断，是为了树立良好的互联网竞争规则，长远地促进数字经济健康稳定成长。

前不久，《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《经营者集中审查暂行规定》等3部规章相继制定，对互联网等新业态法律适用问题有针对性地作出规定，相关反垄断法律制度更加细化。加强和改进反垄断与反不正当竞争执法……打击互联网领域垄断行为的拳头越来越重。

法治是最好的营商环境

3月8日，全国人大常委会工作报告

显示，根据立法工作计划，围绕建设现代化经济体系、促进科技创新，将制定期货法、乡村振兴促进法等，修改反垄断法、公司法、企业破产法等。

反垄断法自2008年8月1日起施行，已经实行了超过12年。从无到有，目前，我国的反垄断法律体系越来越完善。反垄断法的修订也是今年委员关注的重点，不少委员表示，反垄断法修订的一大亮点是关注互联网领域，首次增加了互联网领域反垄断条款。

“互联网领域资本扩张，容易损害竞争机制和创新动力，为更好促进市场公平竞争、维护消费者合法权益，建议尽快修订反垄断法。”王济光提出，可借鉴国际反垄断先进经验，加强互联网领域重点企业全业务流监管，启动反垄断法程序，消除通过排他性合同捆绑销售行为和利用垄断地位进行的不正当竞争。

“比如，可以限制流量分发倾斜，对互联网企业流量平台利用自有流量优势向自有业务倾斜的行为，进行高额处罚。还可以对互联网平台利用规模、大数据牟取对第三方卖家的不正当竞争优势，或利用特殊平台地位，单向强化产品、价格等管理优势削弱第三方卖家利益的，进行强力规制。尤其要严格监管违规并购，对阻碍市场竞争的并购行为，适时启动反垄断程序，对资本无序扩张进行行政制止或法律限制。”王济光说。

在完善反垄断监管方面，司马红表示，要全面落实公平竞争审查制度，细化有利于保护中小企业的相关规定，“特别是对市场准入和退出、商品要素自由流通等与中小企业生存发展密切相关的领域，要进一步细化完善审查标准，消除中小企业市场进入壁垒并降低制度性成本。”

法治是最好的营商环境。“要积极营造稳定公平透明的营商环境，不断推进市场有序竞争，从而构建出高水平的市场经济。”张占斌认为，法律、政策、技术等多方面的综合治理，才能将垄断的危害降到最低。

反垄断是新时代完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求，也是针对我国从小康社会迈向中等发达国家过程中可能面临的国家安全形势，所作出风险防范的重大举措。

不过，反垄断不是反对大平台，而是为了竞争主体在法律上平等、政策上一致的公平待遇。与此同时，法律还在修订，服务也要跟上，过于故步自封，终有淘汰之日。中小企业也应脚踏实地抓住发展之机。委员们表示，平台经济不是赢家通吃，公平环境才能合作共赢。

平台经济反垄断监管大事记

●2008年8月1日《中华人民共和国反垄断法》正式颁布实施。这部有着“经济宪法”之称的法律颁布十余年，为保护市场公平竞争发挥了重要作用。

●2019年8月8日，公布的《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》指出，市场监督管理总局负责制定出台网络交易监督管理有关规定，依法查处互联网领域滥用市场支配地位限制交易、不正当竞争等违法行为，严禁平台单方面签订排他性服务协议，保障平台经济相关市场主体公平参与市场竞争。

●2020年1月2日，国家市场监督管理总局发布《反垄断法》修订草案，对颁布了十余年的我国《反垄断法》正式修订。同时，出台《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《经营者集中审查暂行规定》等三部规章，制定《经营者反垄断合规指南》等5部指南，细化相关反垄断法律制度，对互联网等新业态法律适用问题有针对性地作出规定。

●2020年11月10日，国家市场监督管理总局发布《关于平台经济领域的反垄断指南(征求意见稿)》。关于互联网行业反垄断相关内容被写入其中。

●2021年2月7日，国务院反垄断委员会正式发布《关于平台经济领域的反垄断指南》。这意味着互联网平台经济领域反垄断的号角终于吹响。《指南》共24条，结合平台经济的特点，对相关商品市场、地域市场等方面进行创新规定，明确《反垄断法》的基本制度、规制原则和分析框架适用于平台经济领域所有市场主体。

全国政协委员连玉明：

进一步健全数据反垄断规制

“当前数字企业间不断出现涉数据的不正当竞争纠纷，平台二选一、独家交易权、数据拒接入、大数据杀熟等涉嫌垄断的问题与日俱增。”全国政协委员、北京国际城市发展研究院院长连玉明在接受记者采访时表示，当前数字企业竞争已呈现“内卷化”格局，而现行立法却在制度供给上不足。

在连玉明看来，背后的原因主要在于立法所具有的天然滞后性和内在的抽象性，最后导致对具体数据不正当竞争行为缺乏必要的规制平台。

“数据垄断在一些超平台确实存在。”连玉明委员说，有的平台凭借数据先发优势“操纵”市场，甚至产生一些数据安全问题。连玉明认为，应当综合运用科技和法治手段，立足于纠正数据市场失灵和数据公共产品供给，最大限度地鼓励创新，兼顾市场公平、权益保护以及国际竞争与合作等多重目标。

连玉明进一步建议，在数据安全法中进一步健全数据反垄断规制，重点考虑新增超平台、算法垄断、歧视操纵、数据主权、域外效力等规制条款。提升数据反垄断执法机构级别，进一步增强数据反垄断执法机构的独立性和专业性，提高数据掌控能力、数据安全能力、数据治理能力。在反不正当竞争法、反垄断法现行规定基础上审慎思考和积极应对，努力维护公共利益、促进产业发展、保障用户权益。

记者：今年的政府工作报告提到，强化反垄断和防止资本无序扩张，坚决维护公平竞争市场环境。您如何看待这一信号释放的时代背景？

王坤：近年来伴随着互联网技术的蓬勃发展，平台型企业横空崛起。平台企业，特别是极少数超级平台企业具有流量优势，掌握数据资源，有的还跨界进入金融、房地产等传统行业，容易对这些行业的监管模式产生影响。同时，包括反垄断法在内的现行法律体系主要形成于现代工业经济时代，也不能完全适应对平台企业的调整需求。

记者：关于平台企业的监管问题，您提出应实行“平台自治与政府监管”，如何认识这一问题？

王坤：平台企业特殊性的根源，在于其承担大量的管理职能。面对庞大用户，平台企业不仅从事经营行为，而且需要对双边市场进行管理，包括制定规则、执行规则、裁决纠纷等等，这就是所谓平台自治。但随着用户规模的不断扩大，平台设施的公共属性就越强，这时候就需要引入一定的政府监管层面。主要原因有：第一，平台实施管理时缺乏强制力。在遇到对社会危害较大的行为，其处罚能力就较为有限；第二，平台活动的外部性比较大，比如像一些互联网金融平台，一出问题就可能引发金融领域系统性风险；第三，平台企业本质上仍然是一个盈利性机构，也会存在脱序行为，如垄断行为等。

记者：您提到企业间的垄断行为，近年来也出现相关反垄断案例，您觉得应如何构建公平有序的竞争规则？

王坤：平台企业的反垄断监管写入今年政府工作报告，未来对平台企业反垄断工作强化是一个趋势。但传统的反垄断法是现代工业经济时代的产物，对平台企业的特殊角色身份，进而对平台经济领域反垄断的特殊性方面考虑不多。鉴于平台企业的特殊性，我认为，平台经济领域反垄断应注意以下三点：一是平台企业在双边市场中拥有天然的支配地位；二是平台企业在双边市场中拥有管理权力，有条件实施准行政垄断；三是平台企业作为双边市场的管理者，对平台内的各种垄断行为本身也负有管理职责，既是被监管者，也是监管者。

访浙江省社会科学院法学研究所研究员王坤

平台企业的自治与共治



宰熟客

新华社发