

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2022年7月 第14期 总第133期

## 数字平台反垄断的目标考量

易靖韬 陈煜 李三希



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

易靖韬，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、商学院副院长、教授、博士生导师、中国人民大学企业创新与竞争力研究中心研究员，北京市青年英才计划获得者（2013），国家发改委、教育部、科技部、网信办、国家自然科学基金委和国家社科基金委等部委的项目评审特聘专家。研究领域为数字经济与全球商务、国际贸易理论与政策、国际商务理论与实证，在国内外知名期刊Journal of International Business Studies、Management International Review、Journal of Business Ethics、《经济研究》《管理世界》《世界经济》等刊物上发表学术论文数十篇。代表性成果为2019年在国际顶级学术期刊Journal of International Business Studies（JIBS）发表的数字平台生态系统竞争优势理论（Ecosystem-specific Advantages, ESAs），被收录到该杂志50周年庆特刊中并成为影响未来50年全球经济发展的奠基性理论之一。

陈煜，中国人民大学商学院博士研究生。

李三希，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院教授、数字经济研究中心主任、杰出学者青年学者，教育部青年长江学者，国家自科优青项目获得者，SSCI期刊Journal of Economics编委，中国宏观经济论坛（CMF）主要成员。研究领域为信息经济学和产业组织理论，发表论文三十余篇，发表期刊包括Journal of Public Economics、Journal of Economic Theory、Management Science、Games and Economic Behavior、《经济研究》《经济学（季刊）》《世界经

济》《中国工业经济》等。2016年获环球时报“希望英才奖”，2017年获中国信息经济学会“乌家培”奖，2019年获“张培刚发展经济学青年学者奖”。论文曾获2018中国信息经济理论贡献奖、2018中国信息经济青年创新奖、2018年中国信息经济学术年会优秀论文奖和2018年中国产业经济学术年会优秀论文一等奖。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

我国的数字平台在过去 20 年间快速发展，但最近垄断问题引发了一系列担忧。事实上，欧美很早便开始关注垄断问题，数字平台的反垄断实际上是一个国际大趋势。目前在数字平台反垄断的理论领域，如何界定平台经济的相关市场、如何衡量平台企业的市场支配地位、如何分析平台企业滥用市场支配地位的具体行为、如何构建平台反垄断整体框架等问题受到诸多关注。从各国数字平台反垄断的目标选择来看，欧盟一向强调比较多元的目标，不仅仅关注经济福利，也关注市场的一体化；美国反垄断的目标是随着历史动态变化而不断变化的；中国的反垄断目标选择兼具理论基础跟政治基础。一方面，从反垄断机构的角度来看，多元化目标会导致执法的低效率；另一方面，从企业的角度来看，应该支持更聚焦在经济目标。因此，中国的反垄断机构应该专注于经济福利目标，其他“竞争性”目标应诉诸尽可能减少扭曲竞争的其他政策工具。综合来看，中国的反垄断制度设计激励机制应充分关注“激励的外部性”和目标的“可衡量程度”，将经济目标和非经济目标分别派给不同的机构负责，通过优化分工完善中国的数字平台反垄断制度。

## 一、数字平台反垄断的理论前沿

目前，关于数字平台反垄断理论，以下四个问题受到人们的关注较多。

**第一是平台经济的相关市场界定。**平台相关市场的界定较传统方法有一些新的特征。比如：平台之间比较动态的竞争导致了平台的迅速迭代，平台通常呈现出跨界竞争的特点，平台通常是多边市场等。这些特征都会给相关市场的界定带来挑战。学者针对这些特征提出了相应的改进思路，比如：尽管平台存在跨界的特点，但本质都是在竞争注意力，那么是否可以用“注意力竞争”这样一个新概念来界定相关市场？对于平台的多边市场特征，只界定一边是否足够，还是要统一界定多边？针对比较动态竞争，有些学者提出可以着重考察一些动态指标。此外，一些更激进的观点是，既然在平台市场里面界定相关市场比较困难，那么是否可以尝试不界定相关市场直接谈垄断行为？

**第二是衡量平台企业的市场支配地位。**假定相关市场能够比较清晰地被界定，那么，高市场集中度，即高垄断势力是否一定意味着必然形成垄断行为？是否意味着市场集中度越高，就越应该反对这样的市场结构？一些前沿研究发现，至少在平台市场里面，由于网络外部性的存在，高集中度不一定是一件坏事，也不一定会损害消费者的福利。

**第三是分析平台企业滥用市场支配地位的具体行为。**第一种行为是平台的二选一，即所谓的排他性竞争。第二种行为是大数据杀熟，价格歧视。这里有两个不是那么清晰的问题，一个问题是大数据杀熟或价格歧视，是否一定会损害消费者的福利或社会总福利？答案是不

确定的。另一个问题是，即使大数据杀熟会损害消费者福利，应该禁止，但是比起显性的价格歧视，隐蔽的价格歧视其实是很难被禁止的。第三种是违法实施经营者集中。近期受关注度较高的是“杀手并购”，其特征是一家大型企业收购一家规模较小、但具有快速增长的用户群和巨大增长潜力的创新型初创企业，防止初创企业形成威胁；平台并购后，还有可能使市场份额迅速扩大，导致该行业的中小型初创企业消亡。对“杀手并购”关注较多的原因包括：在实践中，大家对于 Facebook 收购 Instagram 的这种“杀手并购”批评得比较多，在理论上，“杀手并购”是不是具有法定性界定效应，还没有相关系统的分析。第四种是算法共谋。算法共谋包括预测代理型共谋与自主学习型算法共谋两种形式，而合谋问题正是反垄断最关注的一个点。

第四是有关于平台反垄断整体架构的看法。因为平台具有企业与市场的双重属性，即具备裁判员跟运动员的双重身份。在这种情况下，如何突出规范与发展并重、达成行为监管和功能监管统一、强调私人监管和公共监管的统一、构建整体的框架，这些问题近期备受关注。

## 二、欧美与中国的数字平台反垄断现实

从国际角度上看，历史上欧盟与美国在数字平台反垄断目标选择上是存在分歧的。

欧盟一向强调比较多元的目标，不仅仅关注经济福利，也关注市场的一体化。欧盟推行欧元的本质就是推行市场的一体化，其反垄断也承载着这个功能，包括公平竞争跟自由交易等，因此欧盟的数字平台反垄断的一个很重要的目标就是要建立一个单一的数字统一市场。欧盟数字平台反垄断目标多元化可能与政治历史的背景相关，因为其

受德国弗莱堡学派“竞争秩序主义”（Ordoliberalism）的影响较大，强调静态的竞争与自由的秩序，尤其强调对中小企业的保护。在数字时代可能在其中纳入一些政治考量，比如：欧盟的本土数字平台的实力微弱，所以其反垄断政策被批评成为了一个国家保护主义的工具。在执法过程中，有三个方面的表现：一是其数字平台反垄断具有产业保护特征；二是为大型平台制定事前监管规则；三是试图利用对数字平台的强监管形成全球示范效应。

美国反垄断的目标随历史动态的变化而不断变化。美国自颁布反垄断法（《谢尔曼法》）之初，其所谓的目标多元化便因为芝加哥学派的兴起逐渐走向目标的一元化，到如今新布兰代斯学派兴起，多元化的呼声再起，美国又强调要回到《谢尔曼法》之初。新布兰代斯学派对芝加哥学派批评得尤为强烈。芝加哥学派在20世纪70年代兴起以后，使得美国的反垄断法以经济效率为最大的目标，而在数字时代，以美国现在FTC的主席为代表的新布兰代斯学派，强调不能只关注经济的效率，更不能只关注价格。

所以，欧盟和美国在反垄断选择的一些分歧使得他们在执法上有一些差异。欧盟判定企业占据市场主导地位的门槛更低，而美国相对来说比较宽松。从结果来看，欧盟的反垄断基本上以高额的罚款为主，美国的反垄断大多是走向了国际。图1展示了2018年美国与欧盟的数字平台市值，从反垄断的效果上看，欧盟较美国相距甚远，这跟欧盟和美国反垄断的不同选择有关，这可能是造成如此巨大差距的原因，也可能是差距拉大后不可避免的结果。



### 三、中国的数字平台反垄断的目标选择

在中国数字平台反垄断的目标选择中，经济福利目标和其他的竞争性目标都是重要的，但是，这些目标不应该都交由反垄断机构来执行。反垄断机构应该专注于经济福利目标，其他“竞争性”目标应诉诸尽可能减少扭曲竞争的其他政策工具。下文将从反垄断机构和企业两个方面论证此观点。

从反垄断机构的角度来看，多元化目标会导致执法的低效率。

第一，是否应当追求目标多元化，取决于目标之间是否“协调”。

一个比较合适的理论框架分析基础是多任务委托代理（Holmstrom & Milgrom, 1991）。将反垄断机构以及其他的机构看成是代理人，将中央看成是委托人，那么委托人有产业发展、社会公平、共同富裕、国际竞争等很多的目标、任务要分配给这些代理人。如果目标之间是协调的，最好把这些目标捆绑在一起，否则就应该把目标分开。而在现实中，各个目标之间往往存在一些比较大的冲突。比如：如果反垄断机构追求公平或者是社会公共利益，那么它在处理涉及到行政机关、国有企业的案件时，可能就会消极避让。

第二，多元化目标可能会造成执法的低效率，因为在追求目标多元化时应考虑目标的“可衡量程度”。从目标的可度量性来看，经济的福利相对来说比较好度量，而其他经济的目标比较难度量。那么当目标可度量的程度不同、目标之间关系又存在冲突的时候，最好的方式就是放弃追求目标多元化。因为如果在这种情况下仍要追求目标多元化，可能会导致反垄断机构操纵或者是伪造某些维度的业绩。比如：反垄断的目标是公平，反垄断机构过度扶持不具有竞争力的中小型数

字平台，可能会导致资源配置扭曲，使得执法结果只符合特定利益集团的诉求；若反垄断的目标是保护数据安全，则可能因为缺乏成熟的分析工具使得反垄断调查陷入停滞。

第三，如果将经济福利的目标和其他的竞争性目标全部交给反垄断机构，那么此时反垄断机构可能会以牺牲经济福利为代价，追求竞争性目标。比如：欧盟为了促进市场一体化而争取所有国家统一定价，但实际上造成了市场分割；欧盟重视保护用户数据隐私，但实际上却使网络技术供应商市场的垄断程度更高了。另外，还要考虑到执法机构的道德风险与上级政府的监督成本，在存在道德风险和任务冲突的情况下，让不同的执法机构分别承担不同的目标并付出努力的激励成本更低。

从企业的角度来看，应该支持更聚焦在经济目标。

第一，目标多元化会加剧外部环境的不确定性。因为如果目标并不是很清晰，反垄断机构执法时的目标多元，企业在某种程度上对于违法跟合法的行为界限就会感到模糊，这会加剧企业经营环境的不确定性，从而会削弱反垄断的效率。

第二，目标多元化会增加数字平台寻租的可能性。如果目标是一元的经济福利目标，那么在裁量的时候也比较清晰，可操作空间比较小；但如果目标是多元的，那么可操作空间会更大，也就意味着企业的讨价还价能力变得更弱，进而追求保护，从而有更强的激励去寻租。

第三，目标多元化带来的不确定性可能会产生国际影响，影响企业的海外经营与国际合规。这是国外批评中国反垄断政策的一个重点，

他们认为中国把反垄断作为国家保护主义的工具，同时这也是对欧盟反垄断政策的批评。

#### 四、中国的数字平台反垄断制度框架设计

综合来看，反垄断制度设计的激励机制应充分关注“激励的外部性”和目标的“可衡量程度”，将经济目标和非经济目标分开。反垄断机构应集中精力关注经济目标，非经济目标诉诸其他尽可能减少扭曲竞争的政策工具。如果问题在于再分配，应选择税收转移支付；如果是隐私问题，应当完善隐私保护法律；如果问题出现在行业监管机构，应纠正行业监管机构的结构性问题。通过优化分工，各部门能够形成监管的合力。

美联储的通胀目标制可以作为一个目标优化的参照系。通货膨胀一直是很难解决的问题，因为发行货币是缓解经济压力的一种相对简单的方式，所以很难去抑制住政府超发货币的动机。如果政府抑制不住去超发货币，那么通货膨胀就会产生。美联储从 2012 年就开始采取 2% 的通胀率标准，将通胀率清晰地作为首要考量目标。在这种制度下，通货膨胀问题得到了比较好的解决。

需要特别强调的是，目标一元化不等同于牺牲反垄断机构的灵活性。比如：美联储的通胀目标制也并不是固定不变的。目标一元化也不等同于忽视竞争过程和市场结构。如果目标本身就是模糊的，那么过程和结构也更不具备可操作性。专注于经济目标并不代表只关注经济福利一个目标，而是在众多目标中确立一个明确的纲领性指标，让数字平台反垄断的努力方向更加清晰。

以上是对于中国数字平台反垄断制度设计的介绍，但中国的数字平台反垄断想要发展得更好，还需要做到以下四点：一是让反垄断目标回归到经济福利目标；二是推进政府部门之间协同监管；三是在国家治理能力现代化的框架下，统筹反垄断目标设计和反垄断执法；四是辨明欧盟和美国反垄断监管频繁的行为本质，避免出现误判和盲目跟进模仿，尤其欧盟和美国反垄断趋严，原因是掺杂了多元化的目标，但并不意味着反垄断强监管是国际社会对数字企业应有的态度标尺。

【注：本文根据中国宏观经济论坛（CMF）讲座速记稿整理，已经演讲人审阅。】

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>