



**国家市场监督管理总局**

State Administration for Market Regulation

# 识别和解决数字市场竞争问题 的中国举措

国家市场监督管理总局反垄断局

2021.4.28

# 目 录

一、竞争问题逐步显现

二、积极开展执法行动

三、不断完善制度规则

# 竞争问题逐步显现

数字平台经济特点

- “赢者通吃”、“强者愈强”
- 兼具“企业”和“市场”双重属性
- 数据、资本及技术优势
- 市场力量
- 平台管理地位

- 实施垄断行为
- 限制和排除竞争
- 损害消费者利益
- 影响行业创新发展

对竞争的不利影响

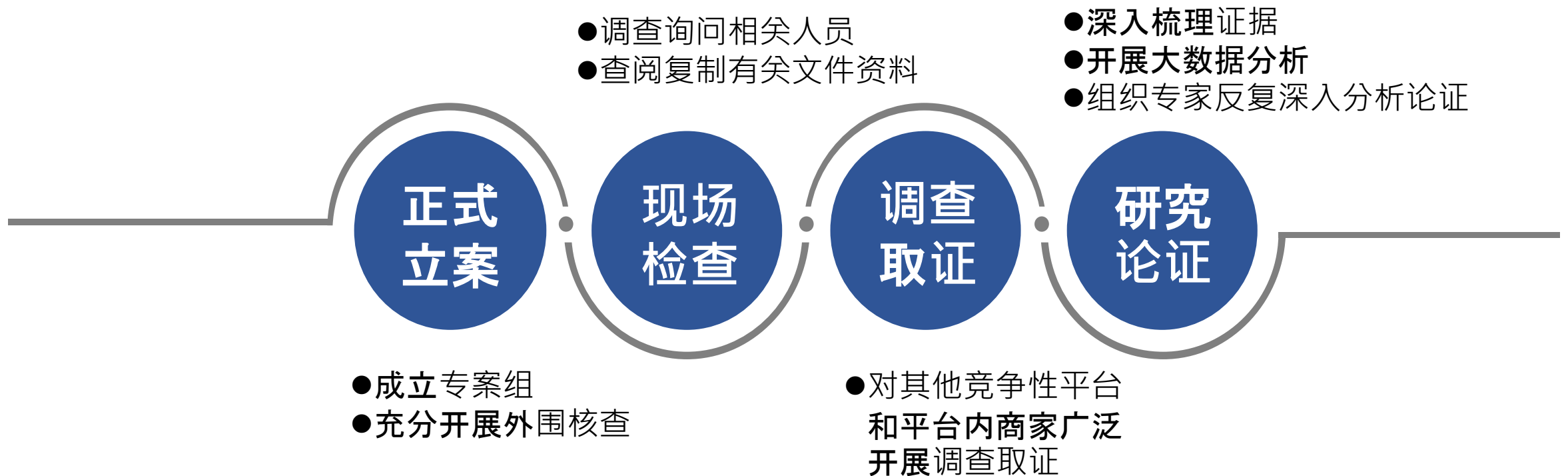
# 积极开展执法行动

- 2020年12月，市场监管总局依据《反垄断法》对阿里巴巴集团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。
- 2021年4月，对阿里巴巴集团作出行政处罚决定。



# 积极开展执法行动

## (一) 高效有序组织案件查办



# 积极开展执法行动

## (二) 科学界定相关市场

消 费 者



商 家

本案相关市场界定为中国境内网络零售平台服务市场

- 根据《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》所确定的一般原则
- 充分考虑商家和消费者两个群体之间的跨边网络效应
- 从商家和消费者两个角度进行需求和供给替代分析
- 结合平台服务内容、特点和地域范围等综合研判

# 积极开展执法行动

## (三) 准确认定市场支配地位

- 多指标考察市场份额和相关市场竞争状况 - 平台服务收入份额>70%，全部商品交易额（GMV）>50%
- 多维度判定市场控制力 - 制定平台服务规则和交易协议，控制服务价格、商家获得流量能力、商家销售渠道
- 多角度衡量财力和技术条件 - 销售额、净利润、市值；掌握数据、算法、算力
- 多方面研判商家对其依赖性 - 活跃用户数、用户平均消费、消费者跨年度留存率、数据可迁移性、锁定效应
- 相关市场进入难度大 - 进入成本高、获得临界规模难度大
- 关联市场具有显著优势 - 物流、支付、云计算

# 积极开展执法行动

## (四) 充分掌握违法事实证据

2015年以来，阿里巴巴集团为阻碍和迟滞其他竞争性平台发展，维持、巩固自身市场地位，通过签订书面协议或者口头等方式，对大量核心商家提出“二选一”要求：

- 不得在其他竞争性平台经营
- 不得参加其他竞争性平台促销活动

阿里巴巴集团通过“二选一”将核心商家锁定在自身平台，获取不当竞争优势

- 背离平台经济开放、包容、共享的发展理念
- 排除、限制了相关市场竞争
- 损害了平台内商家和消费者的利益
- 削弱了平台经济创新动力和发展活力



# 积极开展执法行动

## （五）依法作出行政处罚

调查表明，阿里巴巴集团实施“二选一”行为排除、限制了中国境内网络零售平台服务市场的竞争，妨碍了商品服务和资源要素自由流通，影响了平台经济创新发展，侵害了平台内商家的合法权益，损害了消费者利益，构成《反垄断法》第十七条第一款第（四）项禁止的“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”滥用市场支配地位行为。

**2021年4月10日，市场监管总局依法作出行政处罚决定：**

- 责令阿里巴巴集团停止违法行为
- 处以其2019年中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款，计182.28亿元
- 发出《行政指导书》，要求阿里巴巴集团全面整改，并连续三年提交**自查合规报告**

# 不断完善制度规则

中国反垄断机构在积极开展反垄断执法活动的同时，**加快完善数字经济监管制度规则**

## ➤ 完成反垄断法修订草案

积极配合有关部门加快立法工作，**增设数字经济专门条款，强化数字经济监管的法律保障。**

## ➤ 起草制订反垄断指南

总结执法经验，**借鉴国际做法，及时起草制订《关于平台经济领域的反垄断指南》、**

**《经营者反垄断合规指南》等指南，由国务院反垄断委员会发布实施。**

# 不断完善制度规则

《关于平台经济领域的反垄断指南》：市场监管总局起草，2021年2月，国务院反垄断委员会颁布实施

## 起草工作

- 全面评估竞争状况
- 深入研究执法实践
- 充分基于现有规定
- 总结中国执法经验
- 借鉴国际先进做法
- 把握行业特点规律
- 广泛听取各方意见

## 主要特点

- 支持创新发展
- 突出问题导向
- 注重把握规律
- 坚持广采众长

## 具体内容

共6章24条，包括：

- 总则
- 垄断协议
- 滥用市场支配地位
- 经营者集中
- 滥用行政权力排除限制竞争
- 附则

# 不断完善制度规则

## 《关于平台经济领域的反垄断指南》具体内容

总则	<ul style="list-style-type: none"><li>明确指南的目的和依据，界定《指南》涉及的相关基础概念</li><li>提出保护市场公平竞争、依法科学高效监管、激发创新创造活力、维护各方合法利益的原则</li><li>对相关商品市场、相关地域市场界定作了详细阐释，坚持个案分析</li></ul>
垄断协议	<p>对协同行为作出了具体解释，对认定经营者通过数据、算法、平台规则等方式实施协同行为等作细化规定</p> <p>对经营者达成或者实施垄断协议的具体方式、执法考量因素等作出说明</p> <p><b>明确</b>经营者可能利用技术手段、数据、算法、平台规则等方式达成协议。</p> <p>规定轴辐协议并提出分析思路</p>
滥用市场支配地位	<ul style="list-style-type: none"><li>详细列举认定或者推定经营者具有市场支配地位的考量因素</li><li>细化滥用市场支配地位行为表现形式</li><li>有针对性地回应“二选一”、<b>数据垄断</b>、大数据杀熟等社会广泛关注的热点问题</li></ul>
经营者集中	<ul style="list-style-type: none"><li>在申报标准方面，对不同类型的平台经营者营业额的计算方式予以区分</li><li><b>明确</b>协议控制（VIE）架构的经营者集中属于反垄断审查范围</li><li><b>明确</b>对未达申报标准的平台经济领域经营者集中，具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，将主动调查</li><li>细化对涉及平台经济的经营者集中进行反垄断审查时的具体考量因素</li><li><b>明确</b>对平台经济领域附加限制性条件经营者集中的附加条件</li></ul>
滥用行政权力排除、限制竞争	<ul style="list-style-type: none"><li>细化了平台经济领域滥用行政权力排除、限制竞争行为的具体表现形式</li><li><b>要求</b>对制定涉及平台经济领域市场主体经济活动的规章、规范性文件和政策措施等进行公平竞争审查</li></ul>

# 不断完善制度规则

## 《关于平台经济领域的反垄断指南》具体内容：总则

<b>目的和依据</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 目的：预防和制止平台经济领域垄断行为，保护市场公平竞争，促进平台经济规范有序创新健康发展，维护消费者利益和社会公共利益</li><li>• 依据：《中华人民共和国反垄断法》等法律规定</li></ul>
<b>相关概念</b>	平台、平台经营者、平台内经营者、平台经济领域经营者
<b>基本原则</b>	保护市场公平竞争、依法科学高效监管、激发创新创造活力、维护各方合法利益
<b>相关市场界定</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 一般原则 - 《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》</li><li>• 相关商品市场- 需求替代可考虑平台功能、商业模式、应用场景、用户群体、多边市场、线下交易等因素<ul style="list-style-type: none"><li>- 供给替代可考虑市场进入、技术壁垒、网络效应、锁定效应、转移成本、跨界竞争等因素</li><li>- 多边市场：可界定一边或多边、考虑跨平台网络效应可根据平台整体界定</li></ul></li><li>• 相关地域市场- 综合评估考虑多数用户选择商品的实际区域、用户的语言偏好和消费习惯、相关法律法规规定、不同区域竞争约束程度、线上线下融合等因素<ul style="list-style-type: none"><li>- 通常界定为中国市场或者特定区域市场，根据个案情况也可以界定为全球市场</li></ul></li></ul>
<b>个案分析</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 不同类型垄断案件对于相关市场界定的实际需求不同</li><li>• 调查平台经济领域滥用市场支配地位案件和开展经营者集中反垄断审查，通常需要界定相关市场</li></ul>

# 不断完善制度规则

## 《关于平台经济领域的反垄断指南》具体内容：垄断协议

垄断协议的形式	<ul style="list-style-type: none"><li>经营者排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为</li><li>协同行为 - 经营者虽未明确订立协议或者决定，但通过数据、算法、平台规则或者其他方式实质上存在协调一致的行为<ul style="list-style-type: none"><li>- 有关经营者基于独立意思表示所做出的价格跟随等平行行为除外</li></ul></li></ul>
横向垄断协议	<ul style="list-style-type: none"><li>利用平台收集并且交换价格、销量、成本、客户等敏感信息</li><li>利用技术手段进行意思联络；</li><li>利用数据、算法、平台规则等实现协调一致行为</li></ul>
纵向垄断协议	<ul style="list-style-type: none"><li>利用技术手段对价格进行自动化设定</li><li>利用平台规则对价格进行统一</li><li>利用数据和算法对价格进行直接或者间接限定</li><li>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</li></ul>
特殊形式	最惠国待遇、轴辐协议
协同行为的认定	<ul style="list-style-type: none"><li>直接证据认定</li><li>逻辑一致的间接证据认定</li></ul>
宽大制度	<ul style="list-style-type: none"><li>鼓励主动报告</li></ul>

# 不断完善制度规则

## 《关于平台经济领域的反垄断指南》具体内容：滥用市场支配地位

### 市场支配地位的认定

- 市场份额 - 交易金额、交易数量、销售额、活跃用户数、点击量、使用时长等指标比重，同时考虑市场份额持续时间
- 相关市场竞争状况 - 相关平台市场发展状况、现有竞争者数量和市场份额、平台竞争特点、平台差异程度、规模经济、潜在竞争者情况、创新和技术变化等
- 经营者控制市场的能力 - 控制上下游市场或者其他关联市场的能力，阻碍、影响其他经营者进入相关市场的能力  
相关平台经营模式、网络效应，以及影响或者决定价格、流量或者其他交易条件的能力等
- 经营者的财力和技术条件 - 投资者情况、资产规模、资本来源、盈利能力、融资能力、技术创新和应用能力、拥有的知识产权、掌握和处理相关数据的能力等  
- 该财力和技术条件能够以何种程度促进该经营者业务扩张或者巩固、维持市场地位
- 其他经营者对该经营者在交易上的依赖程度 - 交易关系、交易量、交易持续时间，锁定效应、用户黏性  
- 其他经营者转向其他平台的可能性及转换成本等
- 其他经营者进入相关市场的难易程度 - 市场准入、平台规模效应、资金投入规模、技术壁垒、用户多栖性、用户转换成本、数据获取的难易程度、用户习惯等

### 细化行为认定条件 回应社会热点

- “二选一” - 平台经营者要求平台内经营者在竞争性平台间进行“二选一”或者其他具有相同效果行为可构成**限定交易**
  - 惩罚性措施：一般可认定构成限定交易
  - 激励性措施：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
- “数据垄断” - 认定平台是否构成必需设施，需将该平台占有数据情况纳入考量
  - 限定交易、拒绝交易、搭售等行为**可能通过**平台规则、数据、算法、技术等方面设置限制或者障碍实施
- “大数据杀熟” - 基于大数据和算法，根据交易相对人的付能力、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可构成**差别待遇**

# 不断完善制度规则

## 《关于平台经济领域的反垄断指南》具体内容：经营者集中

<b>申报标准</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 根据行业惯例、收费方式、商业模式、平台经营者的作用等不同，营业额的计算可能有所区别</li><li>• 平台经营者仅提供信息匹配、收取佣金等服务费的，可以按照平台所收取的服务费及平台其他收入计算营业额</li><li>• 平台经营者具体参与平台一侧市场竞争或者发挥主导作用的，还可以计算平台所涉交易金额</li><li>• 涉及协议控制(VIE)架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围</li></ul>
<b>主动调查</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 未达申报标准，但事实和证据表明具有或可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查</li><li>• 经营者可以就未达到申报标准的经营者集中主动申报</li><li>• 高度关注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平台经济领域的经营者集中</li></ul>
<b>考量因素</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 经营者在相关市场的市场份额</li><li>• 经营者对市场的控制力</li><li>• 相关市场的集中度</li><li>• 经营者集中对市场进入的影响</li><li>• 经营者集中对技术进步的影响</li><li>• 经营者集中对消费者的影响</li><li>• 对涉及双边或者多边平台的经营者集中，可能需要综合考虑平台的双边或者多边业务，以及经营者从事的其他业务并对直接和间接网络外部性进行评估</li></ul>
<b>救济措施</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 结构性条件 - 剥离有形资产，剥离知识产权、技术、数据等无形资产或者剥离相关权益等</li><li>• 行为性条件 - 开放网络、数据或者平台等基础设施、许可关键技术、终止排他性协议、修改平台规则或者算法、承诺兼容或者不降低互操作性水平等</li><li>• 综合性条件 - 结构性条件和行为性条件相结合</li></ul>



谢谢！

