DOI:10.13539/j.cnki.11-5475/f.2022.04.004

大型互联网平台反垄断规制之道

大型互联网平台发展过程中出现的垄断问题，叠加大数据、算法等新兴技术，使其在开展金融业务时，诸多风险会进一步放大。

文/张淑芬 尹振涛 编辑/王亚亚

伴随着大数据及人工智能技术的应用，互联网行业出现了以谷歌（Google）、脸书（Facebook）、阿里巴巴、腾讯等为代表的一批互联网平台巨头。这些互联网巨头主导的平台经济模式天然具备“赢者通吃”属性，可发生市场垄断，降低创新效率。对此，欧美等主要司法区域均在2021年对大型互联网平台进行整顿治理，我国也在2021年全方位规范数字经济发展、推进互联网平台领域反垄断。

大型互联网平台反垄断治理潜在问题

十余年来，我国互联网平台飞速发展。部分大型互联网平台凭借技术、资源和市场力量，依靠强烈的网络效应和极端规模效应，呈现出“赢者通吃”的局面，其在细分领域/行业形成单寡头竞争垄断格局，由此引发市场垄断、监管手段匮乏、数据安全等系列问题。

一是垄断问题日益凸显。这既是平台治理的重点，也是平台治理的难点。随着大型互联网平台的不断发展，大型互联网平台更关注跨界融合与集中，不再局限于通过运营平台获取单纯的广告利益，而是除了运营平台，还直接下场参与竞争，在其平台销售自己的商品和服务。大型互联网平台正在或已经发展成为兼具“裁判员”与“运动员”双重身份的超级市场主体，这也显示了其超强的市场力量。而为了维护自身优势和市场地位，部分大型互联网平台开始采用各种手段阻碍竞争、妨碍创新，如收购处于成长阶段的竞争对手，将其收归旗下或消灭于萌芽状态，从而维持自己一家独大的局面；滥用市场支配地位，通过自我优待、二选一、数据搭售、算法合谋等手段，在数据、市场和获客等方面提高市场进入壁垒，排除/限制竞争；利用市场垄断地位进行掠夺性定价，获取超额利润。平台垄断不仅涉及相关市场内的竞争问题，还涉及跨市场竞争、国内外平台竞争，国家之间的经济博弈，甚至政治、民主等经济之外的问题。

二是监管目标有待进一步优化。2019年以来，全球主要国家和地区均对大型互联网平台展开反垄断调查、诉讼和处罚，并取得了一定成效。然而，传统的反垄断监管目标无法完全适应当前大型互联网平台治理过程中出现的新情况、新问题。传统观点认为，反垄断的立法初衷在于提高经济效率，立法的最终目标是提高消费者福利。但是，大型互联网平台基于平台、数据和算法形成市场竞争新格局，叠加新兴的技术、复杂的市场与网络，极易在细分领域出现垄断，同时由于平台的跨界经营，这种垄断局面可能会突破单个行业或领域，对多个行业或领域的市场竞争产生影响，出现市场集中度畸高的情形。如果将反垄断目标仅局限于提高经济效率与消费者福利，那么平台垄断问题可能无法得到有效规制，反而有可能出现垄断性平台在某个阶段会因提高经济效率与消费者福利从而导致平台的垄断程度越来越高的情况。因此，我国的反垄断也亟需设置多元化的反垄断目标，以应对当前平台反垄断的新情况、新问题。

三是数据安全问题多发。大数据是平台的核心生产要素和最重要资产，大型互联网平台实际上是在数据驱动的经济发展模式下发展壮大的。但同时，大数据也加剧了大型互联网平台的垄断问题，加大了平台金融风险。互联网平台过度收集个人信息，并利用过度收集的信息对客户精准画像，从而增加用户黏性、吸引更多用户。互联网平台的用户数据包括用户个人基本信息、生物识别信息、财产信息、交易数据、行为轨迹等。用户

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在安装应用软件或进行注册登记时，应用软件会要求其填写个人信息、签订隐私协议、开通各类权限，其中很多个人信息以及权限对于实现软件功能并无必要，隐私协议中相关条款会将收集的部分信息用于商业用途。尽管个人信息是用户自己填写并提交，隐私协议、授权协议需要经过用户签订才能生效，但是，用户的个人信息条款、隐私协议、授权协议都是格式条款，在提交个人信息或签订协议时，用户并没有太多其他选择。大型互联网平台收集的用户信息越多，对用户的了解越深入，画像越精准，就可以提供更符合用户需求的产品或服务，进一步增强了用户黏性，吸引更多其他用户以及第三方广告商，增强市场集中度，演化成平台垄断的基础。此外，大型互联网平台存储、分析、应用数据时，若管理不当，极易引发数据泄露、数据污染、数据非法使用等数据安全问题。

大型互联网平台存储、分析、应用数据时，若管理不当，极易引发数据泄露、数据污染、数据非法使用等数据安全问题。

大型互联网平台面临的金融风险

部分大型互联网平台依托强大的客户群、渠道以及技术能力，涉足金融领域，通过新设、收购等方式获取多类型的金融业务牌照或业务资质，进行金融业务布局。大型互联网平台将新兴科技手段与传统金融业务进行融合，一方面提高了资源配置效率，降低了金融服务成本，为社会提供了更多优质的金融产品和服务，但另一方面大型互联网平台发展过程中出现的垄断问题，叠加大数据、算法等新兴技术，使其在开展金融业务时，诸多风险会进一步放大。

一是平台垄断加大了系统性金融风险爆发的可能性。大型互联网平台极易形成“赢者通吃”局面，引发市场垄断，增加系统性金融风险爆发的可能性。大型互联网平台涉足金融领域，其拥有的广大客户群与先进技术是一把“双刃剑”，一方面会促进平台金融业务快速发展，推动平台机构迅速占据市场优势地位，甚至形成垄断局面；但另一方面会加快金融风险的扩散与蔓延，大型互联网平台拥有庞大的客户群、新兴技术手段，一旦大型互联网平台的金融业务出现风险，加之金融风险本身就具有很强的传导性，这会让风险的传染难以预测，由于庞大的客户群，相关业务风险可能迅速外溢，引发系统性金融风险。

二是过度依靠大数据风控系统，增加了平台的信贷风险。与传统的金融机构依靠抵押品作为信用背书不同，大型互联网平台往往通过大数据技术建立风控技术，对客户进行精准画像，并以此作为向小微客户提供信贷的主要判断依据。大型互联网平台发展普惠金融，主要面向小微客户提供金融信贷产品，在一定程度上推进了我国普惠金融发展，为解决小微客户融资难、融资贵做出了贡献。但是，部分小微客户收入水平较低、还款能力薄弱、信用资质较差，存在较大违约风险。尤其是近几年，受新冠肺炎疫情和经济下行影响，小微客户违约风险进一步加大。大型互联网平台的大数据风控系统建立时间较短，未曾经历过完整经济周期的检验，很难准确判断不同经济运行背景下客户的经营状况以及偿债能力。一旦出现违约，平台很可能来不及反应与有效应对，从而引发整个平台乃至整个行业的信贷风险。

三是部分风险缺少有效监管。首先，大型互联网平台依靠技术创新推动了金融业务的发展，但也带来新的风险：数据安全问题多发，平台过度收集并滥用个人信息，数据泄露、数据污染、数据非法使用等问题层出不穷；算法技术问题频频出现，平台在运用算法技术时存在算法歧视，产生带有偏见或歧视性后果；平台通过用户使用平台时留下的痕迹向客户推送相关信息，容易形成信息茧房，使得用户难以获取全面信息，进而影响其金融决策；算法技术的复杂性与不透明容易形成算法黑箱，导致外部监管非常困难。其次，面对大型互联网平台开展金融业务时出现的新风险，监管往往无法予以有效、及时的应对。大型互联网平台从事金融业务，往往会淡化其金融属性，将自身定位为科技公司，以规避监管。此外，监管部门往往对于新兴技术在金融业务中的运用难以第一时间了解，对于新技术应用所引发的风险也难以第一时间识别，传统的监管手段面对技术的快速更迭，很有可

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

能无法发挥作用。

大型互联网平台反垄断规制建议

对大型互联网平台进行反垄断规制，并不是要限制平台企业发展，而是为了规范和引导其健康发展，鼓励创新，保护消费者利益，提高社会福利，促进平台有序竞争。

一是实施包容性监管政策框架。在双循环新发展格局中，我国应该鼓励大型互联网平台发展，以实现“弯道超车”，防范运动式、一刀切或缺乏扎实法律基础的监管或治理，而应以包容性监管框架来促进经济社会高效有序的数字化转型发展，促进平台高质量发展。首先，监管部门要充分认识到，以大型互联网平台为重要支撑的平台经济，构建了与传统模式存在实质性差异的双边市场或多边市场体系，形成了以平台为支撑的供求匹配和自我强化生态体系，创造了网络效应和规模经济，有助于发挥市场在资源配置中的决定性作用。其次，强化大型互联网平台的监管规范，不断创新监管手段，是有效防范重大风险，特别是系统性风险，有效保护消费者权益以及有效促进平台经济长期可持续发展的基础。再次，健全平台从事金融业务的监管制度，既要发挥平台在普惠金融发展中的作用，又要防止其无序发展金融业务，盲目扩大金融布局。此外，还需要考虑到平台的差异性，注重平台个性化的问题与风险，有效防范不同大型互联网平台的潜在风险。

二是设置多元化平台反垄断规制目标。结合当前大数据及大型互联网平台的实际情况，重新审视我国的平台反垄断问题，反垄断规制目标应当更加多元化。首先需要明确的是，尽管大型互联网平台的市场集中度畸高对传统反垄断理论和制度带来新的挑战，但仍需将提高消费者福利和促进经济发展作为重要的目标，绝不能因为平台经济的特殊性而忽视，但也不能作为唯一标准。其次，在大型互联网平台反垄断立法规制的目标设置中应更多关注竞争结构和竞争过程。与传统行业不同，大型互联网平台兼具管理者和经营者双重属性，其既作为管理者，承担守门人的职责，为其他经营者提供基础设施；还作为经营者，亲自下场，在平台上开展自营业务。面对平台的双重属性，以及掠夺性定价和跨界经营、动态竞争等特征，在反垄断立法规制的目标设置中关注竞争结构和竞争过程就显得尤为重要。此外，对于大型互联网平台，平台反垄断立法规制还要把维护和鼓励创新作为重要目标。一方面，在大数据驱动下，平台往往会高度集中，出现一家独大或市场寡头的格局，并迅速获取超额利润。但这种类型的超额利润在某种程度上是对创新的激励，不同于滥用市场支配地位攫取的超额利润。另一方面，大数据的经济属性在加快创新速度的同时，也加剧了平台的动态竞争，因创新引起的市场集中和获取的超额利润往往不会持久，很快会被下一轮创新打破，经济在这种动态竞争中不断发展，大型互联网平台很有可能迅速被下一个平台赶超甚至取代。因此，反垄断立法规制目标的设置应当维护和鼓励创新，推动大型互联网平台良性竞争，从而使消费者从中获益。

三是加强平台数据治理。在平台反垄断问题中，应当强化数据治理，防止运用大数据实施垄断行为。首先，要加强数据共享，通过平台之间数据的共享与融合，进一步推动创新，提高效率，增加消费者福利。比如推动相关政府机构、金融机构、大型互联网平台与企业联合建立不同类型的公共服务平台，通过公共服务平台共享数据与资源。尤其对于开展金融业务的互联网平台，公共服务平台的建立可以共享更多数据，了解更多信息，对用户进行更精准的画像，提供更多符合用户需求的金融产品与服务，从而有利于进一步发展金融业务，降低系统性金融风险与信贷风险。其次，实现数据的可移植性和互操作性，打破不同生态体系平台之间的数据孤岛，降低用户在不同平台之间的转换成本，降低市场进入壁垒。大型互联网平台可开发具备互操作性和可移植性的应用程序与开放端口，增强与其他平台的兼容性，允许用户将应用和数据迁移到其他平台，支持用户在不同平台之间的操作。此外，加强数据保护。在平台的发展过程中，防止其利用大数据实施垄断行为，防范数据滥用、数据泄露、数据污染等问题，同时还有注重保护个人隐私，维护消费者利益。

作者张淑芬系中国社会科学院金融研究所在站博士后研究人员
作者尹振涛系中国社会科学院金融研究所金融科技研究室主任

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net