

# 数字平台反垄断的目标考量

易靖韬 陈 煜 李三希

**[摘要]** 选择合适的反垄断目标是对数字平台进行有效监管的重要前提。欧盟与美国等众多国家和地区的数字平台反垄断目标选择存在较大差异，存在“一元论”（专注于经济福利单一目标）和“多元论”（包括经济福利在内的多种目标）的分歧。本文从反垄断机构和数字平台企业两个视角分析我国数字平台反垄断的目标选择问题。研究表明，数字平台的反垄断目标应当以经济福利为主，其他目标应当诉诸尽可能少地扭曲竞争的其他政策工具。在国际数字平台博弈日益激烈、国内加强反垄断监管成为常态的背景下，本文的研究具有重要的理论参考价值和政策借鉴意义。我国在借鉴国外成熟经验的同时，应充分考虑中国反垄断执法机构的最优政策选项及其约束条件。

**[关键词]** 数字平台；反垄断目标；平台监管；国际竞争力

## 一、问题的提出：数字平台反垄断的目标

反垄断目标是反垄断执法的根本之所在。目标规定了反垄断法应当保护的利益和实现的功能<sup>①</sup>，并引导反垄断执法机构通过规范交易和维护市场竞争等政策工具对具体的经济主体进行规制。因此，选择合适的目标是反垄断执法实践的前置性问题。<sup>②</sup> 然而，反垄断的潜在目标有很多选项，并且主导性目标可能随着时间的推移而改变。<sup>③</sup> 只有恰当的目标才能使反垄断执法以一致的、有逻辑的方式进行<sup>④</sup>，以最小的法律成本获得最佳的法律收益<sup>⑤</sup>。

数字平台是当前最具活力的经济主体之一，也是反垄断机构的重点关注对象。数字平台依托数字技术撮合大量的买方和卖方达成交易，同时承担了市场参与者和市场组织者的双重角色，具有典

---

**作者：**易靖韬，中国人民大学商学院教授，中国人民大学数字生态竞争跨学科交叉平台首席专家，yijingtao@rmbs.ruc.edu.cn；陈煜，中国人民大学商学院博士研究生，rmbschenyu@163.com；李三希（通讯作者），中国人民大学经济学院教授，中国人民大学数字经济研究中心主任，sanxi@ruc.edu.cn。

\* 本文系中国人民大学科学研究基金项目（中央高校基本科研业务费专项资助）“数字平台反垄断的目标选择”（22XNH148）的阶段性成果。厦门大学龙小宁教授提供了大量建设性意见，《中国人民大学学报》“数字平台反垄断”专题研讨会评审专家提供了专业细致的意见建议，在此谨表诚挚谢意，文责自负。

① 王为农、许小凡：《论我国反垄断法价值目标的选择与实现》，载《浙江社会科学》，2013（12）。

② 叶卫平：《反垄断法的价值构造》，载《中国法学》，2012（3）。

③ R. Blair, and D. Sokol. “Welfare Standards in U. S. and E. U. Antitrust Enforcement”. *Fordham Law Review*, 2013, 102: 81 - 145.

④ R. Blair, and D. Sokol. “The Rule of Reason and the Goals of Antitrust: An Economic Approach”. *Antitrust Law Journal*, 2012, 78（2）: 471 - 504.

⑤ 王翀：《论反垄断法的价值目标冲突及协调》，载《政法论丛》，2015（3）。

型的多边市场属性,网络效应尤为突出。<sup>①</sup>为了使网络效应产生的收益最大化,数字平台会采用非对称定价、独家协议、跨界竞争、先发制人的并购等行为获得竞争优势。这些行为是正常的商业策略还是垄断手段,往往很难识别。因此,数字平台更容易呈现寡头垄断的市场格局,也更容易不受监管地滥用市场支配地位。例如,数字平台利用“二选一”锁定优质商户,对未签署独家合作协议的商户收取高抽成。随着商户利润被抽走得越来越多,数字平台一方面会迫使部分商户通过涨价把平台抽成的成本转嫁给消费者,另一方面也更易导致商户偷工减料、以次充好和拖欠工资。一旦商户突破与数字平台间的独家合作协议,平台就可能采取搜索降权、流量限制、扣取保证金等措施对商户施加惩罚。这不仅会对商户造成沉重打击,还会削弱市场竞争、侵害消费者利益、降低社会总体福利水平。

因此,保障经济福利是反垄断机构对数字平台执法的重要目标之一。经济福利有两种较为普遍采用的定义:社会总福利(消费者剩余和生产者剩余之和)<sup>②</sup>和消费者福利(仅消费者剩余)<sup>③</sup>。一般而言,当市场价格等于垄断价格时,经济福利最低;当市场价格等于边际生产成本时,经济福利最高。因此,经济福利是衡量一个行业竞争水平的重要且直观的指标。

但是,选择社会总福利还是消费者福利作为竞争政策的目标,在各国反垄断实践中存在分歧。美国在针对传统企业的并购反垄断执法中通常以消费者福利作为审查目标,但在其他案件中,二者并未得到明确区分<sup>④</sup>;而加拿大、澳大利亚和新西兰则倾向于采用社会总福利目标<sup>⑤</sup>。主张以消费者福利作为反垄断目标的学者认为,由于市场中消费者的数量通常远远多于厂商数量,市场结构变动对单个消费者造成的影响小于对厂商的影响,这使得消费者难有动力集中力量争取权益,因此反垄断机构赋予消费者剩余更大的权重将更有利于均衡各方利益。<sup>⑥</sup>此外,垄断厂商往往比反垄断机构拥有更多的信息优势,采用消费者福利作为反垄断目标将在一定程度上减轻信息不对称造成的执法结果偏差。<sup>⑦</sup>另外,消费者福利落实到执法中可以通过计算价格或产出变化来衡量损害竞争的程度<sup>⑧</sup>,在实践中更容易度量<sup>⑨</sup>。但支持将社会总福利作为反垄断目标的学者指出,仅考虑消费者福利将带来如下问题:首先,大量消费者拥有企业的股票或基金,直接或间接地分享企业利润,如果忽视生产者剩余,可能会低估消费者实际遭受的福利损失;其次,若厂商的福利增加能够补偿消费者的福利损失且仍有剩余,这种市场结构是有效率的,仅关注消费者福利可能会破坏有效率的市场运行秩序。另有学者认为,反垄断对福利的保障处在“终极”层面,即需要通过维护竞争秩序才能最终保护福利<sup>⑩</sup>,因此,反垄断的直接目标不应当是福利本身,而应该是竞争过程。

反垄断目标在定义上的争议也与反垄断执法实践面对的环境有关。相关市场的竞争结构多元

① J. Rochet, and J. Tirole. "Platform Competition in Two-sided Markets". *Journal of the European Economic Association*, 2003, 1 (4): 990-1029.

② R. Posner. *Antitrust Law*. University of Chicago Press, 2009.

③ R. Bork. "Legislative Intent and the Policy of the Sherman Act". *Journal of Law & Economics*, 1966, 9 (1): 7-48.

④⑨ R. Blair, and D. Sokol. "The Rule of Reason and the Goals of Antitrust: An Economic Approach". *Antitrust Law Journal*, 2012, 78 (2): 471-504.

⑤ B. Lyons. "Could Politicians Be More Right Than Economists? A Theory of Merger Standards". University of East Anglia, Centre for Competition and Regulation Working Paper No. CCR 02-1, 2002.

⑥ D. Neven, and L. Röller. "The Allocation of Jurisdiction in International Antitrust". *European Economic Review*, 2000, 44 (4-6): 845-855.

⑦ D. Besanko, and D. Spulber. "Contested Mergers and Equilibrium Antitrust Policy". *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1993, 9 (1): 1-29.

⑧ M. Steinbaum, and M. Stucke. "The Effective Competition Standard". *The University of Chicago Law Review*, 2020, 87 (2): 595-623.

⑩ 王晓晔:《反垄断法》,24-33页,法律出版社,2011。

化、市场主体的垄断形式多样，尤其在数字经济情境下，企业大多涉及跨界竞争，垄断手段不断更新，垄断协议也更为隐蔽，这都要求反垄断执法根据具体情况具体分析。由于缺乏一以贯之的标准，反垄断目标的范畴也缺乏明确界定。

从逻辑上看，对反垄断目标的界定应当符合两个要求。第一，反垄断目标应当非常清晰，即从理论上能够用经济学或法学概念清楚地衡量，否则会与其他政策目标界限不清，也会削弱反垄断目标的理论解释力。第二，反垄断目标应当有利于反垄断执法实践，即能够为执法提供明确的指引，反映市场竞争的各方面情况，不以偏概全，也不过于宽泛，在标准清晰的原则下保留一定的灵活性。因此，综合上述讨论，本文认为反垄断追求的经济福利目标应当既包括最终结果（即在不损害消费者福利的基础上保护社会总福利），也包括达到这一结果的必要过程（即市场充分竞争与技术创新）。<sup>①</sup>与此同时，经济福利目标应当放在动态的视角下考察。若反垄断机构系统地限制企业按边际成本定价，虽然能在静态意义上（或短期）最大化经济福利，却使企业无法收回与投资相关的固定成本，缺乏在未来（或长期）创新产品的动力。换言之，未来的福利和当前的福利同样重要。<sup>②</sup>

与传统厂商相比，数字平台的垄断行为可能不仅涉及经济福利，还会产生广泛的社会影响。因此，反垄断机构在经济福利目标之外还可能考虑其他“竞争性”目标。

一是保护数据安全。数字平台争夺的焦点正在从市场份额等结构性指标转移到用户的注意力和大数据上。在资本实力、数据优势、规则制定权的加持下，数字平台能够运用大数据、用户流量和算法算力等杠杆扩大市场份额，甚至限制或排除竞争。“大数据杀熟”、经营者数据资产集中、算法合谋等新型垄断行为频发。因此，反垄断机构可能会借助反垄断工具应对个人信息保护、重要数据安全、数据跨境安全、数字平台运营者义务等问题。

二是维护社会公平。中小企业在技术研发、人才引进、内部管理等方面明显落后于大型数字平台，在市场竞争中处于不利地位。2020年10月6日，美国众议院司法委员会发布《数字市场竞争调查报告》，指控四大科技巨头GAFA（谷歌、亚马逊、脸书<sup>③</sup>、苹果）滥用各自相关市场中的垄断地位，包括数据合并、自我优待、掠夺性定价、对潜在竞争对手选择性地执行平台政策、策略性地阻碍竞争对手进入市场等，大幅削弱创业创新动力。<sup>④</sup>因此，对中小企业进行特殊保护是对抗大型垄断数字平台的有力工具。《中华人民共和国反垄断法》（下称《反垄断法》）也将“提高中小经营者经营效率，增强中小经营者竞争力”作为反垄断审查的豁免理由。

三是提升数字平台国际竞争力。数字经济已经成为国际市场竞争的主战场。以欧盟和美国为代表的反垄断辖区甚至试图直接锁定头部数字平台，明确划定其不能实施的行为或必须履行的义务。支持国家冠军企业或拆分外国冠军企业，也开始成为反垄断政策的“责任”。例如，欧盟放松对欧洲企业的并购审查，同时加强对硅谷科技巨头的监管，特别是其针对欧洲初创企业的并购。

此外，数字平台的反垄断可能出于其他经济、政治、社会因素的考虑。例如，在大萧条时期，美国通过放宽反垄断审查发展经济，欧盟短期利用“危机卡特尔”应对经济危机。当少数公民和团

<sup>①</sup> J. Brodley. “The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress”. *New York University Law Review*, 1987, 62 (5): 1020–1053.

<sup>②</sup> 本文讨论的经济福利仅限于产品市场的福利。目前，已有文献证实产品市场的竞争会对数据市场的竞争产生影响。限于篇幅和本文的关注点，关于数据市场的经济福利，值得在未来的研究中深入讨论。

<sup>③</sup> 现已更名为 Meta Platform，本文仍沿用旧称 Facebook。

<sup>④</sup> U. S. House Judiciary Committee. “Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations”. Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law Committee on the Judiciary, U. S. House of Representatives, 2020.

体控制了大部分资源时,民主可能会受到威胁,政府也可能通过反垄断政策引导社会再分配,以减少资源过度集中。现有文献从不同角度讨论了数字平台反垄断的潜在目标,但没有涉及对反垄断机构应该如何选择目标及上级政府如何分配目标方面的研究,而这正是本文的研究重点。

因而,本文试图系统性地回答以下三个主要问题:(1)中国数字平台的反垄断应当选择何种目标?(2)不同的目标应当全部交给反垄断机构,还是分配给不同的监管部门?(3)不同的目标在部门之间应当如何协调?在回答上述问题的基础上,我们可以更好地厘清数字平台反垄断的理论逻辑和政治使命,由此可以更准确地辨析反垄断目标与反垄断执法之间的逻辑关系,从而为政府更有效地促进平台经济健康发展、实施常态化监管提供政策参考。

## 二、欧盟与美国在数字平台反垄断目标选择上的分歧

欧盟与美国是两个最重要的数字平台反垄断辖区,也是中国数字平台反垄断的重要参考对象。然而,欧盟和美国在平台反垄断执法上存在较大差异,这种差异的来源之一就是反垄断目标选择的分歧。<sup>①</sup>

欧盟长期以来支持反垄断目标多元化,除了经济福利还考虑其他政治和社会因素,这与欧盟的历史背景紧密相关。近代欧盟反垄断理念受到德国弗莱堡学派竞争秩序主义(Ordoliberalism)<sup>②</sup>的较大影响。竞争秩序主义强调,竞争具有重要的经济和政治关切,竞争不充分意味着企业的经济与政治权力被剥夺。运用到实践中,竞争秩序主义非常重视培育中小企业,不惜以打压大企业为代价来保证市场的竞争强度。这个学派也赋予政府在保持市场竞争上的强大话语权,允许政府采取强制手段监管垄断企业。<sup>③</sup>

欧盟多元化的目标落实到数字平台反垄断执法中至少体现为三方面。首先,对数字平台的反垄断执法具有明显的产业保护特征。欧盟部分成员国呼吁借助欧洲产业政策<sup>④</sup>培育“欧洲冠军”,以此对抗中美科技巨头。其次,为大型平台定制全新的事前监管规则,凸显对公平竞争的关切。2020年12月,欧盟委员会颁布《数字服务法案(草案)》和《数字市场法案(草案)》,两部法案均以民主、平等和法治等欧洲基本价值观为基础,为欧盟境内所有数字企业确立了明确的事前义务、监管措施和制裁措施。最后,利用对数字平台的强监管形成全球示范效应,获取监管标准的全球话语权。欧盟的强势监管促使与其贸易关系紧密的国家出台相应的合规措施,以维持本国企业与欧盟企业的对等关系。

与欧盟相比,美国的反垄断更专注于经济福利单一目标。从历史上看,美国反垄断目标是从多元化逐步向一元化过渡的。<sup>⑤</sup>现代美国反垄断法肇始于1890年《谢尔曼法》,其在颁布之初包含四重价值目标:(1)新古典经济学中的配置效率;(2)商业行为中的正义与公平;(3)保护消费者福利;(4)维护中小企业等非消费者利益集团的诉求。这一时期,美国反垄断执法严格,案例判决遵

① 英美法系和大陆法系在反垄断问题上,均以自由竞争为首要原则,以效益、效率和公平作为评价垄断在经济上的价值尺度。二者在禁止的范围上具有趋同性,在限制的范围上存在着差异性,这与社会经济的内部结构所存在的差异是分不开的。参见邓自力:《对英美法系和大陆法系反垄断法的经济分析》,载《法商研究》,1994(6)。

② Ohio et al. v. American Express Co. et al. Certiorari to The United States Court of Appeals for the Second Circuit. Supreme Court of The United States, No. 16-1454, 2018.

③ 当前的欧盟竞争法依然留存了来自竞争秩序主义的深刻影响。例如,欧盟条约第81条和第82条明确限制了企业获取和利用市场势力,防范少数企业主导市场;第91条限制有助于行业集中和获取市场势力的静态垄断协议,制止各类垄断协议破坏完全竞争的市场结构。

④ France Ministry for the Economy and Finance, and Germany Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. *A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century*, 2019.

⑤ D. Sokol. "Antitrust's 'Curse of Bigness' Problem". *Michigan Law Review*, 2020, 118 (6): 1259-1281.

循本身违法原则（per se illegal）或事实违法原则（de facto per se illegal）。到了 20 世纪 70 年代，美国反垄断目标逐渐剥离政治因素和社会因素，转而专注于经济福利。这一转变受到美国当时的宏观经济状况驱动。1973—1982 年，美国经济陷入“滞胀”，而欧洲和日本逐渐崛起，致使美国的国际竞争力相对下降。为了鼓励企业发展，美国开始减少政府对企业的干预，其中就包括放松反垄断执法。同时，芝加哥学派兴起，进一步为促进反垄断目标向一元化转变提供了理论支持。芝加哥学派主张反垄断法的唯一目的是保护消费者福利，而实现这一目的的最好方法是提升经济效率<sup>①</sup>；即使公平等其他目标也很重要，那也是其他法律制度需要考虑的问题。美国反垄断执法态度的关键转折点是 1977 年的 GTE-Sylvania 案。在该案中，美国最高法院对非价格约束的审查不再依据本身违法原则，而是合理原则（rule of reason），这表明反垄断执法开始注重分析竞争行为在经济上的合理性。随后的 1982—2006 年，美国政府进一步延续了专注于经济福利单一目标，具体表现为放宽对主导企业行为的限制、将横向合并的审查重点放在合并效率上、放宽对垂直限制的审查等，以此促进信息经济发展。

尽管美国目标一元化的思路得到贯彻，近日呼吁反垄断目标选择回归多元化的声音却逐渐高涨。新布兰代斯学派（Neo-Brandeis School）兴起，提出以经济福利作为唯一目标的反垄断策略没有真实反映反垄断法的初衷，并呼吁将追求平等自由、维护民主制度作为反垄断目标，让反垄断承担解决社会结构性问题的责任。<sup>②</sup> 尽管新布兰代斯学派的主张尚未在执法中得到体现，但在一定程度上动摇了以经济福利为中心的观点。美国众议院司法委员会发布的《数字市场调查报告》建议，数字市场的反垄断法律不仅仅旨在保护消费者，也要保护工人、企业家、开放市场及民主政治。

欧盟与美国反垄断目标选择的差异造成了反垄断执法的不同，至少体现在以下方面：

其一，欧盟判定企业占据市场主导地位的门槛更低。欧盟推定企业占有市场支配地位的门槛是拥有超过 50% 的市场份额<sup>③</sup>，而这一门槛在美国为 60%<sup>④</sup>。因此，一些在美国反垄断法下并不涉及滥用市场支配地位的案例也可能遭到欧盟委员会调查。

其二，欧盟反垄断审查对排他性协议、价格歧视、捆绑搭售等单边主义行为的打击力度更大、范围更广。例如，欧盟委员会与美国联邦贸易委员会几乎同时开始对谷歌的反垄断调查，但在调查范围、调查持续时间、和解协议效力及和解协议的监督方面，欧盟都更加严苛，详见表 1。

表 1 欧盟和美国对谷歌的反垄断调查

	欧盟委员会	美国联邦贸易委员会
调查范围	购物搜索、在线广告	购物搜索
调查持续时间	2010 年 11 月—2014 年 4 月	2011 年 6 月—2013 年 1 月
和解协议的效力	基于具有法律约束力的无异议裁决书	基于谷歌的自愿承诺，包括终止从竞争对手的网站抓取评论及其他数据、允许广告商从其网站导出数据用于评估广告促销活动的效果等，和解协议效力取决于谷歌自身
和解协议的监督	由一个独立的监督委托人监督谷歌的执行情况，确保谷歌履行承诺	没有明确的监督条款

① R. Posner. “The Chicago School of Antitrust Analysis”. *University of Pennsylvania Law Review*, 1979, 127: 925–948.

② L. Sawyer. “US Antitrust Law and Policy in Historical Perspective”. Harvard Business School Working Paper No. 19–110, 2019.

③ See *AKZO v. Commission*, Case C–62/86, 1991 E. C. R. I–3359, at para. 60.

④ D. Evans. “Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy”. *Northwestern University School of Law Review*, 2008, 102 (4): 1–22.

其三，欧盟认为企业对市场具有“特殊责任”<sup>①</sup>，企业必须是完全竞争或者从行为上趋近完全竞争，不允许其从事任何可能会提高市场势力的经营行为；美国则关注企业的“额外责任”，只打击主导企业抑制创新的行为。例如，德国联邦卡特尔总局认定脸书在社交网络市场拥有 90% 的份额<sup>②</sup>并将剥削性条款强加给消费者，滥用了市场支配地位。但美国认为，脸书提供的产品和服务显著优于其他企业，理应制定符合其竞争力的价格。

其四，欧盟反垄断处罚倾向于高额罚款等结构性救济，美国则大多数以和解告终。从 2017 年 6 月到 2019 年 3 月，欧盟委员会接连对谷歌开出了高达 24.2 亿欧元、43.4 亿欧元、14.9 亿欧元的巨额反垄断罚单。反观美国，从 1997 年 10 月起，美国司法部对微软非法捆绑销售行为展开反垄断调查，一度要求微软拆分业务，但出于促进产业创新的考虑，拆分裁决最终被撤销。在 2010 年《横向合并指南》发布后，美国司法部加大了对可能导致创新减少的并购交易的审查力度，如两大在线点评网站 Bazaarvoice 和 PowerReviews 的并购交易案<sup>③</sup>，但该案件最终也被撤销。

欧盟和美国选择不同的数字平台反垄断目标，也一定程度上塑造了不同的数字经济发展结果。<sup>④</sup> 欧盟数字经济发展缓慢在一定程度上受到了多元化目标的牵制。欧盟通过保护中小企业来追求公平竞争，忽视了对新技术新工艺的投资，也抑制了正当的市场竞争和创新活动。目前，欧盟数字企业占世界总市值不足4%，缺乏本土的超大型数字平台。美国将经济福利作为反垄断的唯一目标，以创新和效率为导向，促使数字经济获得长足发展。2019年，美国数字经济规模蝉联全球第一，达到13.1万亿美元，数字平台总价值达6.65万亿美元，占据全球总量的74.1%<sup>⑤</sup>；以苹果、谷歌、微软、亚马逊、脸书为代表的超大型数字平台拥有强大的国际竞争力，新技术新模式的涌现也更多。

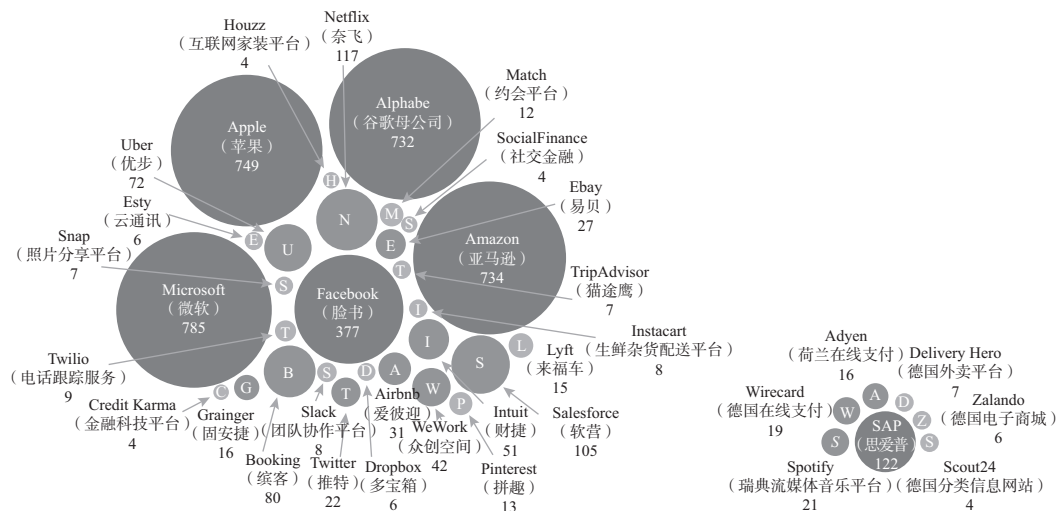


图 1 2018 年美国与欧盟数字平台市值对比 (单位: 百万美元)

数据来源：联合国贸易和发展委员会《数字经济发展报告（2019）》。

① E. Fox. “Monopolization and Abuse of Dominance: Why Europe Is Different”. *The Antitrust Bulletin*, 2014, 59 (1): 129-152.

② 这里不包括 Twitter、LinkedIn、WhatsApp 或 Instagram 等服务。

③ See *U. S. v. Bazaarvoice Inc.*, Case 13-cv-00133-WHO, slip op. at 8 (N. D. Cal., Jan. 8, 2014).

④ 虽然数字平台的反垄断目标和数字平台的发展水平可能互为因果,但是本文认为,反垄断的目标选择很大程度上受到历史的影响。也就是说,反垄断的制度结构具有很强的路径依赖性,而受到当前数字经济发展水平的影响较小。因此,数字平台发展水平更可能是数字平台反垄断的结果,而非原因。

⑤ 《2020 年平台经济与竞争政策观察》，参见 <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202005/P020200530560741723821.pdf>。

由此可见，反垄断目标的分歧是导致欧盟和美国反垄断执法分歧的重要原因之一。相比美国关注经济福利单一目标，欧盟在对数字平台的反垄断实践中具有更多的政治和社会因素的考量。随着数字经济的战略地位越来越高，欧盟和美国在反垄断执法上的分歧会越来越大，双方的博弈态势也会影响世界上其他国家的数字平台反垄断风向。

### 三、中国数字平台反垄断的目标选择

《反垄断法》出台前，国内对反垄断目标的争议较大，不仅目标的选择没有统一定论，而且对目标优先级的排序也存在冲突。

从理论角度来看，对于中国这样一个由计划经济体制向市场经济体制转轨的国家来说，反垄断的目标除了包括维护竞争自由和保护消费者利益，还包括促进经济体制转型和完善市场结构。<sup>①</sup> 因此，在大量文献中提及较多的反垄断目标为公正、效率、自由、平等，其他目标包括促进改革、促进产业结构优化、促进国际互利合作等。<sup>②</sup>

从政治角度来看，反垄断价值目标的阐释是实现《反垄断法》政治诉求的重要途径。<sup>③</sup> 由于反垄断的基本功能是要维护市场竞争机制的正常运行，而包括竞争机制在内的市场机制在市场经济条件下对资源配置起决定性作用，因此反垄断是国家经济发展战略中的重要组成部分。<sup>④</sup> 反垄断目标的选择，一定程度上取决于其在国家治理体系中的战略定位。

2008年8月1日，《反垄断法》正式实施，该法案在第一条立法目的中明确指出要以“保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展”为立法目标。因而，我国《反垄断法》实际上追求“公平”“效率”“消费者利益”和“社会公共利益”四重价值目标。具体而言，“效率”包含静态的配置效率、生产效率和动态的创新效率<sup>⑤</sup>，与前述“经济福利”目标一致。其他目标则属于“竞争性”目标的范畴：“消费者利益”指消费者自由选择权和公平交易权<sup>⑥</sup>，在互联网场景下还体现为用户隐私、知情权和平等对待权等<sup>⑦</sup>；“公平”和“社会公共利益”在实践中更多体现为保护中小企业免受垄断企业的侵害、保护各类所有制经济公平竞争、保证企业自由进入市场和引导垄断企业合乎社会道德等方面。

当前，国内对数字平台反垄断目标选择的争议热度不减。国家发展改革委等九部门联合发布的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》中强调，要“从构筑国家竞争新优势的战略高度出发，坚持发展和规范并重，坚持‘两个毫不动摇’，遵循市场规律，着眼长远、兼顾当前，补齐短板、强化弱项，适应平台经济发展规律，建立健全规则制度，优化平台经济发展环境”。《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国反垄断法〉的决定》由第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议于2022年6月24日通过，这是《反垄断法》实施14年来首次修正，重点回应了数字平台垄断问题。数字平台反垄断不仅关系到国内市场竞争秩序，更关系到我国数字企业在国际市场的竞争力。因此，反垄断是否要在经济福利目标之外加入社会公平、产业发展

① 王先林：《从经济理论、法律制度到国家战略——关于反垄断的三维视角》，载《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学），2018（3）。

② 王源扩：《我国竞争法的政策目标》，载《法学研究》，1996（5）；汤春来：《试论我国反垄断法价值目标的定位》，载《中国法学》，2001（2）；吴宏伟、魏炜：《论反垄断法的价值目标》，载《法学家》，2005（3）。

③ 孔祥俊：《论互联网平台反垄断的宏观定位——基于政治、政策和法律的分析》，载《比较法研究》，2021（2）。

④ 王先林：《以法律为基础的反垄断战略问题论纲——兼论我国〈反垄断法〉的修订与完善》，载《法学评论》，2020（4）。

⑤ J. Brodley. “The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress”. *New York University Law Review*, 1987, 62（5）: 1020-1053.

⑥ 陈兵：《反垄断法实施与消费者保护的协同发展》，载《法学》，2013（9）。

⑦ 陈兵：《因应超级平台对反垄断法规制的挑战》，载《法学》，2020（2）。

与国际博弈的考量,成为当前数字平台反垄断政策关注的焦点问题之一。

支持数字平台反垄断目标多元化的观点主要集中在三方面。第一,从法律地位看,《反垄断法》自始即具有重大的政治经济使命,其本质是有着宏大价值目标和强大经济调节功能的“经济宪法”或“超级法”。<sup>①</sup>在新发展格局下,反垄断应当是一种国家战略<sup>②</sup>,反垄断法的价值定位应以保障数字经济高质量发展为导向,统筹好竞争、效率、创新、安全等价值目标<sup>③</sup>。第二,从执法结果看,反垄断目标一元化容易导致执法宽松。近几十年,美国把狭义的福利作为反垄断目标,使得美国的反垄断立法忽视平等、执法手段软弱和执法结果宽松,造成了美国大型数字企业滥用市场支配地位的局面。<sup>④</sup>第三,从数字平台的特性看,数字平台提供的产品或服务,如即时通信、在线搜索、电子地图等属于免费产品,对此类产品的福利分析比一般商品更为复杂,可能需要借助传统经济福利分析以外的工具。此外,数字平台往往跨界竞争、多元经营,可能触发金融风险、侵犯个人隐私和威胁网络安全,需要协同调动反垄断、金融、工信等多个职能部门,不可避免地诉诸多元化监管目标。

然而,主张反垄断目标专注于经济福利的学者也提出了不同的看法。第一,从法律价值看,《反垄断法》的核心价值是效率,效率依据得到了观念上与事实上的共同支持<sup>⑤</sup>。第二,从制度实践看,现行《反垄断法》虽然提出了多元化目标,但并没有明确指出如何协调目标之间的冲突,导致反垄断机构囿于法义的模糊而不敢作为。例如,仅从《反垄断法》第一条看,就有“效率价值”和“公平价值”如何协调,“社会公共利益”如何理解,“社会主义市场经济”如何定位等诸多问题。<sup>⑥</sup>如果多元化的目标具有相同的优先级,也就等同于没有目标。第三,从执法有效性看,经济福利比非经济目标更容易衡量,经济方法也可以更精确地分析和对比指标。随着博弈论、计量经济学和产业组织理论的发展,经济福利目标的实施过程也将更加科学合理。第四,经济分析方法在国际上容易形成共识,可以基于经济目标形成一个具有国际约束力的统一竞争规则。例如,在2013年4月“英国在线地图企业 Streetmap 诉谷歌滥用市场支配地位恶意操纵搜索结果案”中,英国最高法院以经济目标为桥梁协调了欧盟和美国的反垄断规制。欧盟或美国无须完全放弃自身的反垄断政策,双方对市场主导地位和消费者损害的推定仍然可以设定不同的门槛,并且仍然可以保留对其他非经济目标的考虑。这一实践表明,政治上的考量通常涉及主权和其他复杂因素,各方达成共识的区域相对狭窄;但经济因素的考量方面,各方达成共识的区域相对宽松,适合作为协调国际分歧的“缓冲区”。

#### 四、数字平台反垄断目标选择的制度设计

与欧盟和美国相比,针对中国数字平台反垄断目标选择的争议不仅是一元化和多元化的权衡,更在于探索协同监管和提高监管效能。因此,从理论上需要阐释的问题包括:反垄断机构应当选择何种目标?上级政府应当把不同的目标分配给不同的机构,还是都分配给反垄断机构?在目标分配之后如何协调不同部门实施目标?本文认为,经济福利目标和其他非经济目标都是重要的,但不应该全部由反垄断机构承担。反垄断机构应专注于经济福利目标,其他目标应诉诸尽可能

① 孔祥俊:《论互联网平台反垄断的宏观定位——基于政治、政策和法律的分析》,载《比较法研究》,2021(2)。

② 王先林:《从经济理论、法律制度到国家战略——关于反垄断的三维视角》,载《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学),2018(3)。

③ 陈兵:《新发展格局下反垄断法的使命担当》,载《人民论坛》,2021(23)。

④ U. S. House Judiciary Committee. “Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations”. Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law Committee on the Judiciary, U. S. House of Representatives, 2020.

⑤ 盛杰民:《竞争法在中国:现状及展望》,载《经济法研究》,2000(1)。

⑥ 叶卫平:《反垄断法的价值构造》,载《中国法学》,2012(3)。

少扭曲竞争的其他政策工具。接下来，我们分别从反垄断机构和数字平台企业两个视角进行理论分析。

从反垄断机构的角度看，其一，是否追求目标多元化取决于目标之间是否会产生“激励的外部性”。Holmstrom & Milgrom 刻画的多任务委托代理模型<sup>①</sup>提出：如果委托人加强对一个目标的激励会使得代理人更有积极性去完成另一个目标，那么这两个目标之间是协调的，也即具有“激励的外部性”；反之，目标之间被认为是冲突的。将两个协调的任务捆绑在一起时，委托人更容易调动代理人的积极性；否则，委托人应该考虑将两个任务分开，交由不同的代理人完成。当模型对应到反垄断情境中时，代理人是反垄断机构，委托人是上级政府。如果反垄断机构同时追求相互冲突的两个目标，其在两个方向上的努力会相互抵消。长此以往，反垄断机构必定只会聚焦于唯一的目标，并放弃另一个目标，否则所有目标都无法达成。因此，最好的做法是只给反垄断机构分配一个目标，或一组具有激励外部性的目标。否则，任何目标间的冲突都可能削弱反垄断机构的执法效果。

《反垄断法》的四重目标之间是存在潜在冲突的，表现最为突出的是经济层面的冲突，即实现“效率”目标的政策工具及其逻辑相互矛盾。一直以来，中国提升经济效率的政策工具不仅有反垄断，还有产业政策，二者有很强的替代关系，但反垄断与产业政策显著不同。首先，二者的目标不同。反垄断政策的目标是促进行业竞争，阻止损害市场竞争功能的市场集中行为；产业政策则是为了对这一市场中的企业运行加以限制（如价格控制、数量限制、市场准入限制等），以减少可能的损失。<sup>②</sup>其次，产业政策与反垄断的工具不同。反垄断通过罚款、资产剥离、市场进入承诺、知识产权许可承诺等措施对垄断企业进行规制；产业政策则常用财政、税收、外汇等工具扶持产业发展。另外，四重目标之间还存在政治、社会和文化层面的冲突，导致反垄断执法机构追求“公平”“消费者利益”与“社会公共利益”目标时，可能会在处理涉及行政机关、国有企业案件时消极避让。<sup>③</sup>

在存在上述冲突的情况下，如果让反垄断机构兼顾多重目标，反垄断机构可能难以把握反垄断政策、产业政策或相关行政条例在具体适用性上的差异。反之，如果让多元执法机构同时执法，很可能诱发部门之间的利益冲突。尤其是在数字平台普遍跨行业经营的背景下，不同目标和不同部门之间的冲突更为严重。例如，当产业政策意图通过强制数字平台企业公开算法、成本和定价机制来促进行业竞争时，其结果反而可能促成合谋，与反垄断目标相背离。这是因为，强制公开算法、成本和定价机制会消除数字平台之间的信息不对称，让原本无法达成的价格合谋变得容易达成和维持。<sup>④</sup>

其二，是否让反垄断机构承担多元化目标，应考虑目标的“可衡量程度”。在目标可衡量程度不同的情况下，如果不能将目标明确区分开来，就很可能扭曲执法结果。

一方面，当难以衡量的目标受到更多重视时，反垄断机构就会选择操纵或模糊这一维度的业绩表现，导致上级政府越想度量的目标往往越无法真实度量。由于现代经济学为计算各类商业行为对社会总福利的影响提供了成熟的工具<sup>⑤</sup>，因此经济福利是相对容易度量的目标。相较而言，其他

① B. Holmstrom, and P. Milgrom. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design". *Journal of Law, Economics & Organization*, 1991, 7 (2): 24-29.

② 杜创：《平台经济反垄断：理论框架与若干问题分析》，载《金融评论》，2021（4）；W. Viscusi, et al. *Economics of Regulation and Antitrust*. MIT Press, 2018.

③ 叶卫平：《反垄断法的价值构造》，载《中国法学》，2012（3）。

④ 孙晋：《〈反垄断法〉修订背景下设立竞争法庭的理据和进路》，载《法律科学》，2022（3）。

⑤ J. Hicks. "The Foundations of Welfare Economics". *The Economic Journal*, 1939, 49 (196): 696-712.

“竞争性”目标可能难以准确衡量。例如,若反垄断机构为了迎合上级政府关注公平的要求,过度扶持不具有竞争力的中小型数字平台,则可能导致资源配置扭曲,使得执法结果只符合特定利益集团的诉求。<sup>①</sup>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。事实上,数据产权界定、算法共谋识别等问题,是各国反垄断法律法规都未涉及的,这给追求保护数据安全的反垄断执法带来了巨大挑战。

另一方面,如果将实现经济福利目标和各种“竞争性”目标的责任全部交给反垄断机构,那么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。例如,欧盟为了促进市场一体化而争取所有国家统一定价,即禁止在不同国家进行价格歧视。<sup>②</sup>但是,由于不同国家的消费者购买力不同,强制定价迫使企业退出消费者购买力较低的国家,只留在消费者购买力高的国家。这实质上造成了后者对前者的完全垄断,形成市场分割<sup>③</sup>,不仅偏离了保护经济福利的初衷,也有悖市场统一的目标。又如,如果上级政府重视保护用户数据隐私,则有可能以牺牲数字平台的服务质量和国际竞争力为代价。2018年欧盟出台《通用数据保护条例》(GDPR)旨在让用户对自己的数据有更多的控制权,加大数字平台以保护隐私的名义收集、存储和分析用户数据的难度。然而,GDPR实施后,欧盟网络技术供应商市场的垄断程度更高了,不仅表现为市场相对集中度增加了17%,数字平台与小型网络技术供应商共享数据的可能性也降低了15%,转而倾向于与大型供应商合作。<sup>④</sup>GDPR也对欧洲人工智能初创平台的增长产生了负面影响,并减少了世界范围内对欧洲数字平台的投资。

其三,是否让反垄断机构承担多元化目标,还应考虑执法机构的道德风险和上级政府的监督成本。<sup>⑤</sup>当反垄断机构承担多元化目标时,同一个案件中负责不同目标的执法人员的贡献是很难准确区分的。此时,执法人员很容易出现“搭便车”行为,即在目标的执行上相互推诿,结果反而会降低反垄断审查的整体效率,这就引发了执法机构的“道德风险”。上级政府为了尽可能减少道德风险则需要对执法机构进行监督。但是,监督执法机构存在一定的成本,且上级政府很可能因为缺乏专业的反垄断能力而无法实现有效监督。在存在道德风险和任务冲突的情况下,与让反垄断机构独自承担多元化目标相比,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。<sup>⑥</sup>

从数字平台企业角度看,目标多元化设定的负面影响也需要高度关注。其一,如果目标是多元化的,数字平台将可能面临一个具有较大不确定性的外部环境。例如,上级政府可能在某一特定时期关注经济福利目标,而在另一时期关注非经济目标。这种调整使得数字平台的合规行为具有很大的不确定性。数字平台的经营行为没有变,但反垄断目标变了,经营行为的性质就发生改变了。相反,如果反垄断目标比较集中,那么合规的界限也很清晰,数字平台对于反垄断执法机构的动作也会形成一个比较准确的判断。此外,如果选择了多元化目标,政府和反垄断机构会更加偏好加强管制,进而导致更多规制和更多市场干预,数字平台运营将面临更多挑战。因此,稳定的法律环境使得

① P. Areeda, and H. Hovenkamp. *Fundamentals of Antitrust Law*. Wolters Kluwer Law & Business, Aspen Publishers, 2011.

② 2015年5月,欧盟正式通过“数字单一市场”(Digital Single Market)战略规划,并将其列为欧盟委员会的十大政治优先事项之一。该战略旨在消除欧盟成员国间不必要的监管壁垒,为消费者和企业提供更好的数字商品和服务,最大程度激发欧洲数字经济的增长潜力。

③ M. Motta. *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2004.

④ C. Cennamo, and D. Sokol. “Can the EU Regulate Platforms without Stifling Innovation?”. *Harvard Business Review Digital Articles*, 2021.

⑤ M. Dewatripont, and J. Tirole. “Advocates”. *Journal of Political Economy*, 1999, 107 (1): 1-39.

⑥ P. Bolton, and M. Dewatripont. *Contract Theory*. MIT Press, 2004.

企业面临的不确定性降低，有利于数字平台在合规的基础上做大做强。

其二，目标多元化会增加数字平台寻租的可能性。<sup>①</sup> 经济福利的衡量是有明确定义的，这能够极大程度上防止反垄断执法机构滥用权力，也能减少反垄断执法过程受到相关利益集团的影响。然而，目标多元化意味着反垄断标准变得模糊。一旦反垄断机构不能在反垄断调查的最初阶段给予明确的标准，就很难保证数字平台不会通过权力寻租对反垄断机构的决策过程施加不正当的影响。因此，目标多元化可能会反过来扩大大型数字平台的影响力，与反垄断预期背道而驰。

其三，目标多元化带来的不确定性可能具有国际影响，从而影响数字平台的海外经营与国际合规。反垄断的行政干预会通过两种方式产生国际影响：一是由于国内补救措施不足而通过外溢效应影响其他国家。例如，在全球金融危机的背景下，各国依据产业政策向重点产业或企业提供保护，以一种扭曲竞争的方式维持国际竞争力，使得全球经济复苏变得更加困难。二是通过政府干预限制国外企业的竞争机会。出于保护本土数字产业的考量，欧盟凭借其市场力量建立单方面的全球性反垄断监管标准，并通过跨国企业输出欧盟标准，成为悬在跨国数字平台头上的“达摩克利斯之剑”。而欧盟日趋严格的监管标准可能引发美国做出不可预测的反应，为两国反垄断规制增加额外的协调成本。

综合上述分析，我们可以得出基本结论：反垄断兼顾多重目标可能会导致执法的低效率和企业合规的不确定性。因此，上级政府在分配目标时，应充分关注“激励的外部性”和目标的“可衡量程度”，将经济福利目标和其他“竞争性”目标区分开。反垄断机构应当集中精力关注可衡量的经济福利目标，而对于其他目标，更好的解决方案是诉诸其他政策工具，这样才能尽量避免扭曲执法结果。如果问题在于再分配，那么税收或转移支付是比反垄断更好的工具选项<sup>②</sup>；如果是隐私问题，则应当加强隐私保护法律的建设<sup>③</sup>；如果问题出在特定行业的结构层面，则应当寻求相应的政策工具去纠正特定行业的结构性问题。本文梳理了政府管理部门近年来关于“竞争性”目标的分配和具体的部门分工，如表2所示。通过优化行业监管与反垄断执法的分工，强化反垄断和实施常态化监管的任务将不只由反垄断执法部门独力承担。当反垄断任务超出经济福利的范畴时，其他管理部门可以通过相应的政策工具进行监管补位，形成监管合力，为反垄断执法争取更有利的条件。

表2 “竞争性”反垄断目标对应的管理部门

发布时间	主管部门	指导文件/会议	监管内容	涉及反垄断目标
2019年11月7日	交通运输部、发展改革委	《交通运输部 国家发展改革委 关于深化道路运输价格改革的意见》	要求网约车平台公布运价结构、计价加价规则，保持加价标准合理且相对稳定，保障结算账单清晰、规范、透明，并接受社会监督。	公平
2021年9月9日	工业和信息化部	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。	
2021年9月17日	国家互联网信息办公室等九部委	《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》	对健全算法安全机制、构建算法安全监管体系、促进算法生态规范发展提出意见。	

<sup>①</sup> J. Wright, et al. “Requiem for a Paradox: The Dubious Rise and Inevitable Fall of Hipster”. *Arizona State Law Journal*, 2019, 293: 1-51.

<sup>②</sup> L. Kaplow. “On the Choice of Welfare Standards in Competition Law”. The Harvard John M. Olin Discussion Paper Series, 2011.

<sup>③</sup> W. Hartzog, and D. Solove. “The Scope and Potential of FTC Data Protection”. *George Washington Law Review*, 2015, 3 (6): 2230-2300.

续前表

发布时间	主管部门	指导文件/会议	监管内容	涉及反垄断目标
2022年3月17日	工业和信息化部	工业和信息化部专题会议	健全公正公开透明的平台治理规则, 加强标准制定, 推动业务和数据互联互通, 引导平台企业公平竞争、创新发展, 更好赋能制造业转型升级。	公平
2021年4月29日	人民银行、银保监会、证监会、外汇局等金融管理部门	深入贯彻落实党的十九届五中全会、中央经济工作会议及中央财经委员会第九次会议精神	约谈腾讯、度小满金融、京东金融、字节跳动、美团金融、滴滴金融、陆金所、天星数科、360数科、新浪金融、苏宁金融、国美金融、携程金融等13家数字平台, 针对数字平台从事金融业务中普遍存在的突出问题提出整改要求。	消费者利益和社会公共利益
2021年8月20日	国家网信部门和地方政府有关部门	《中华人民共和国个人信息保护法》	规定提供重要互联网平台服务、用户数量巨大、业务类型复杂的个人信息处理者应当履行的义务。	消费者利益

数据来源: 各政府主管部门官方网站。

专注于单一目标的一个参照系是美联储的“通胀目标制”。2012年, 美联储正式采用2%的通胀率标准, 货币当局要以保持2%的通胀率为首要目标, 并根据实际通胀水平与目标通胀水平之间的差距决定货币政策如何调整。在通胀目标下, 美联储控制通胀时可以免受政治周期等外界干扰, 而且在进行通胀和产出之间的短期权衡取舍时会受到中长期目标的约束, 从而确保控制通胀政策的连续性和稳定性, 进而实现既定的通胀目标。除美国之外, 英国、加拿大等国家都已经实施了通胀目标制, 均取得了较好的政策效果。在集中关注通胀率的通胀目标制下, 这些国家的通胀率和通胀预期都大大降低, 而且通胀率长期保持在较低可控水平, 在随后的经济周期扩张阶段也没有出现大幅反弹。

让反垄断机构重点关注经济福利目标, 并不意味着限制了反垄断机构执法的灵活性。相反, 经济目标是能够随着经济理论的发展动态调整的。仍以美联储为例, 尽管美联储集中关注通胀率, 但“通胀目标制”也不是一成不变的。2018年, 美联储放松了盯住目标; 2020年8月, 美联储引入“平均通胀目标”, 允许通胀在一段时间内超过2%, 以扭转金融危机以来长期低利率的环境。这种修正仅仅是对操作方式的调整, 美联储仍然维持了对长期通胀这个单一目标的关注。

此外, 专注于经济目标, 也不意味着忽视竞争过程和市场结构。现任美国联邦贸易委员会主席Lina Khan认为, 现行的反垄断框架仅关注经济福利, 不足以把握潜在的反垄断危害, 主张在衡量数字平台的竞争时分析市场的深层结构和动态变化。<sup>①</sup>但是, 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。

## 五、数字平台反垄断目标选择的政策建议

本文的分析表明, 专注于经济福利目标可以减少反垄断机构执法失误, 提高数字平台经营环境的稳定性。这并不意味着经济福利以外的目标不重要, 而是强调哪些措施与增加经济福利的目标一

<sup>①</sup> L. Khan. “Amazon’s Antitrust Paradox”. *Yale Law Journal*, 2017, 126 (3): 710–805.

致。当目标之间产生冲突时，应当适当调整目标的优先级。数字平台反垄断并不是只关注最大化福利并在不同司法管辖区统一应用的精确政策。相反，它是在充分考虑“激励的外部性”前提下一系列综合的政策考量选择，使反垄断工作既有明确的纲领性目标，也具有与时俱进的灵活性。

本文的研究为中国反垄断目标的选择提供了一些政策借鉴。

第一，让反垄断目标回归到经济福利目标。当经济目标和非经济目标存在冲突时，让反垄断机构追求多元化目标，会导致反垄断机构选择性地完成使自己收益最大化的政策组合，使得目标的完成情况达不到预期。此外，由于激励不相容、反垄断机构人员专业能力不足、政策执行预算约束缺乏等原因，政策执行都可能发生较大偏差。因此，让反垄断机构回归到经济福利目标本身，同时将存在冲突的政策分别委托于相对独立的执法部门，并提供相应的激励结构，是避免扭曲竞争的关键。

《反垄断法》的多元立法目标是基于中国经济社会在转型时期的现实选择。但在实施层面，实现目标之间的逻辑自洽是至关重要的。国际上已经提供了一些可供借鉴的做法。例如，韩国的立法优先咨询原则规定，政府产业规制部门在制定竞争政策时事前咨询竞争主管机构公平交易委员会的意见，确保竞争不被扭曲；再如，OECD 颁布《竞争评估工具》（2007）、《竞争评估指南》（2010）、《竞争评估原则》（2010）、《竞争评估步骤》（2010）等文件，构建竞争评估体系<sup>①</sup>，指导反垄断和其他机构评价拟定中的法律可能产生的影响，提出不妨碍政策目标实现且对竞争损害最小的替代方案。

第二，推进政府部门之间分工合作进行协同监管。在执法层面，应强化国家反垄断局在反垄断执法工作中的主导地位 and 统筹作用，金融、工信、网信以及司法、公安等职能部门在证据获取、信息搜集等方面协同配合、商定政策、共享信息、合作执法。在机构设置层面，可以借鉴国际通行经验组建专门的数字平台反垄断部门，以此统筹各部门协同监管，促进国内和国际合规。美国联邦贸易委员会竞争局建立了特别工作组，专门负责监管美国技术市场的竞争；众议院司法委员会设置在线平台和势力听证会，讨论数字市场的竞争问题。丹麦竞争管理局、澳大利亚竞争和消费者委员会也设立数字平台中心，集合各方力量探讨数字平台反垄断问题。另外，中国也可以探索建立“竞争法庭制度”<sup>②</sup>，由国家反垄断局牵头，聘请法律、经济等方面的专家组成专家咨询组，为竞争法庭提交的需要研究的重大问题提供建议，监督反垄断执法过程，最大限度地减少法律适用不当。

第三，需要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。在反垄断目标中纳入政治价值观是否会导致不可接受的行政或反效率成本，取决于如何将政治价值引入反垄断执法。<sup>③</sup> 在国家治理能力现代化的框架下推进反垄断执法，需要贯彻新发展理念，通过强化反垄断的基础地位支撑国家治理能力现代化的建设，并通过构建高标准的统一、开放、竞争、有序的现代市场体系来实现国家治理能力现代化的目标。

近年来，党中央、国务院把保就业、保民生作为宏观调控的重要政策取向之一，把保市场主体放在更加突出的位置。当前，国际外部环境更趋复杂严峻和不确定，国内经济面临着需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，市场主体发展还面临很多困难和挑战。因此，必须深入研究强化反垄断实施的宏观效应，通过正确的优先顺序推行其他适度的配套改革，反垄断在增加经济福利上的努力可能会同时实现其他“竞争性”目标。

第四，辨明欧盟和美国反垄断监管频繁的行为本质，避免出现误判和跟进模仿。欧盟加强监

① 孟雁北：《我国反垄断执法机构与政府产业规制部门的关系》，载《中国人民大学学报》，2015（2）。

② 孙晋：《〈反垄断法〉修订背景下设立竞争法庭的理据和进路》，载《法律科学》，2022（3）。

③ R. Pitofsky. “Political Content of Antitrust”. *University of Pennsylvania Law Review*, 1979, 127（4）: 1051-1075.

管,是出于为本土数字企业争取发展空间、争夺未来治理规则制定权的考虑。美国加强监管,一是考虑到互联网科技巨头涉足政治民主和安全隐私引发了美国民众不满;二是为了对冲欧盟强监管的压力;三是就美国政治生态而言,放出审慎监管的信号不乏民主党与共和党对保持或争夺政权的考虑。因此,欧盟和美国反垄断监管动作频繁的本质是掺杂了多元化的目的和考量,并不等同于国际社会对数字平台反垄断应有的态度标尺。

当前,我国数字经济体量位居全球第二,数字经济增加值规模由2005年的2.6万亿元增加到2019年的35.8万亿元,占GDP比重相应由14.2%上升到36.2%。价值10亿美元以上的平台数量不断增加,阿里巴巴、京东、百度、腾讯等数字平台在国际上崭露头角。需要对欧美监管措施有足够谨慎和深刻的认识,避免因反垄断执法打击行业的整体创新积极性。尤其在美国对GAFA监管施压的窗口期,我们更应鼓励科技企业抓住机遇充分发展,提升整体竞争力。

## Evaluating the Goals of Digital Platform Antitrust

YI Jingtao<sup>1,2</sup>, CHEN Yu<sup>1</sup>, LI Sanxi<sup>3,4</sup>

(1. School of Business, Renmin University of China;

2. Digital Ecosystem Competition Interdisciplinary Research Center, Renmin University of China;

3. School of Economics, Renmin University of China;

4. Digital Economy Research Center, Renmin University of China)

**Abstract:** Appropriate goals for antitrust are important tools for digital platform regulation. There are two different views, the single-goal and multiple-goal views, which focus on the single dimension of economic welfare and on multiple dimensions including economic welfare respectively, in different countries and regions to deal with this issue. This article explores this issue in its Chinese context from the perspectives of both anti-monopoly law enforcement agencies and Chinese digital platform firms. It shows that the goal of digital platform antitrust should focus on the dimension of economic welfare, while other goals of economic development should consider other policy tools that would restrict corporate competition to the least extent. This study has significant implications for policymakers and managers under the current circumstances of regulating platform competition in China and developed countries. When learning from developed country experiences of platform regulation, we should fully consider the best policy options of China's anti-monopoly law enforcement to support its economic sustainable development.

**Key words:** Digital platform; Antitrust goals; Platform regulation; International competitiveness

(责任编辑 王伯英)