

平台经济领域的反垄断规制研究： 以经营者集中为视角

欧阳耀福

[摘要] 在构建高水平社会主义市场经济体制背景下，平台经济成为反垄断监管的重点领域，经营者集中审查作为唯一的事前监管手段，正面临来自平台模式复杂性与数字技术演进的多重挑战。基于 2022—2023 年对中国主要互联网平台的实地调研，结合三个典型案例，对平台经济领域经营者集中审查的实施情况进行系统性事后评估。结果表明，近年来中国不断完善平台经济领域经营者集中审查的制度体系，在审查路径上初步实现了平台特征与行业特性相结合的本地化适配，提升了市场透明度和企业合规意识，发挥了维护市场公平竞争的重要作用。但与此同时，当前平台经济领域经营者集中审查面临监管仍有不确定性、相关市场界定规则尚需完善、规范与发展之间的协调仍需加强、创新导向机制尚需健全等问题。为此，应持续推动平台经济领域经营者集中审查的法治化、透明化、精准化，降低监管不确定性，完善相关市场界定，坚持规范与发展并重，强化对平台整合资源与驱动创新能力的正向引导，为数字经济高质量发展提供有力支撑。

[关键词] 平台经济；经营者集中；实施情况；反垄断

[中图分类号] F062.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-8298 (2025) 04-0023-16

[DOI] 10.14007/j.cnki.cjpl.2025.04.002

[引用方式] 欧阳耀福. 平台经济领域的反垄断规制研究：以经营者集中为视角[J]. 产经评论, 2025, 16(4): 23-38.

一 引 言

加强反垄断是构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容。经过十多年的发展，平台经济已成为中国经济增长的新引擎，在促进技术进步、提高资源配置效率、提高人民生活水平方面发挥了重要作用。然而，平台经济在快速发展的同时，也伴随着一些不正当竞争行为和潜在风险，逐渐成为反垄断监管的重点领域。经营者集中审查是反垄断制度体系中唯一的事前规制手段，也是平台经济反垄断治理的核心环节，是针对经营者之间合并、取得其他经营者的控制权或能对其施加决定性影响的集中的规制措施，其核心目标是防止企业通过并购等形式排除或限制市场竞争。平台经济具有显著的网络外部性和规模经济特征，容易形成“赢者通吃”的市场格局，市场竞争更多体现为“为市场而竞争”

[收稿日期] 2024-05-28

[基金项目] 中国社会科学院国情调研重大项目“平台经济领域反垄断法规实施情况调研”（项目编号：GQZD2022003，项目负责人：杜创）；国家自然科学基金青年项目“产业互联网背景下企业数据共享的市场机制与政府治理”（项目编号：72403247，项目负责人：欧阳耀福）；国家自然科学基金面上项目“国际生产网络视角下技术创新促进产业升级的机制和路径研究”（项目编号：72173132，项目负责人：谢谦）。

[作者简介] 欧阳耀福，经济学博士，中国社会科学院经济研究所副研究员，中国社会科学院大学经济学院副教授、硕士生导师，研究方向为：产业经济、数字经济。

(Competition for the Market) 而非“市场内竞争”(Competition in the Market), 即潜在进入者通过技术或模式创新, 试图打破现有平台的主导地位, 争夺未来的市场控制权。因此, 对平台经济领域经营者集中的有效规制, 是保障市场活力、维护市场公平竞争的关键。

互联网平台的并购活动十分频繁^①, 已经成为其进入第三方市场、获取更多用户流量、数据或补充性功能、扩大规模、进行差异化竞争的战略工具 (Parker et al., 2021)^[2]。然而, 互联网平台的并购主要面向初创企业, 交易规模通常未触及现有申报门槛, 从而规避了审查流程, 引发了对其排除或限制竞争的普遍担忧。

现有文献详细探讨了平台经济反垄断监管和经营者集中审查的理论挑战。平台垄断问题严重且复杂, 数字垄断工具在运营上具有高效性, 对监管机构与消费者存在隐蔽性, 在策略应用上具有组合性 (王世强, 2021)^[3]。平台经济发展中的价格歧视、平台“二选一”、大数据杀熟、链接封禁等问题的分析, 不能简单套用普通产品市场的经济理论, 而需以平台的双边市场结构和网络外部性为分析基础 (杜创, 2021)^[4]。加强反垄断监管, 不应片面强调从严监管、加重责罚, 而应聚焦于反垄断监管的理论创新和机制转型 (孙晋, 2021a)^[5]。具体到经营者集中审查问题, 目前平台经济领域经营者集中审查的运行状态与行业的快速发展尚不匹配 (仲春, 2021)^[6], 在市场界定、竞争效果评估、申报机制等方面显著滞后 (王健和姜厚辰, 2021^[7]; 孙晋, 2021b^[8]; 陶银球和张恺依, 2023^[9])。对于数据驱动型并购、潜在竞争者收购等新型集中行为, 现有规则难以及时识别和有效规制 (陈弘斐等, 2021^[10]; 傅晓, 2021^[11]; 王煜婷, 2022^[12]; 秦勇和宋丽玉, 2022^[13]; 汤霞, 2022^[14])。上述研究从理论上提出了提升平台经营者集中规制效能的方向, 如优化申报门槛、更新相关市场界定方法、引入适应性强的竞争评估模型等, 为经营者集中审查后续研究和实践提供了重要启示。

然而, 这些研究多聚焦于理论层面, 对中国平台经济领域经营者集中审查的实施情况, 尚缺乏系统性的事后评估。平台经济领域经营者集中审查的实施情况如何? 当前面临何种问题与挑战? 针对平台经营者集中, 相关制度体系如何动态完善? 对平台经营者集中的审查思路有何改变? 这些重要的问题仍没有得到回答。

为此, 本文基于 2022—2023 年对中国主要互联网平台企业的实地调研, 结合典型案例分析, 对中国平台经济领域经营者集中审查的实施情况进行系统评估和研究。与现有理论研究不同, 本文是针对中国平台经济领域经营者集中审查的一项事后评估研究, 不仅是反映行业发展需求、完善制度体系的重要环节, 也是实现以监管促进发展的关键环节。缺乏这一环节可能导致反垄断规制与行业发展脱节, 无法实现规制的预期目标。尽管国际上已有不少对新兴科技领域经营者集中审查的事后评估 (Crémer et al., 2019^[15]; Morton et al., 2019^[16]; Argentesi et al., 2021^[1]), 但针对中国平台经济领域经营者集中审查的系统评估研究仍相对稀缺。从更宏观的视角来看, 数字经济具有高度动态、创新迭代快、竞争格局多变等特征, 这要求竞争政策具备更强的响应性和前瞻性 (Tirole, 2023)^[17]。在成文法系的制度框架下, 法律规范的制定常常滞后于行业发展和市场演化。面对平台经济领域不断涌现的新模式、新业态及新问题, 监管体系亟须提升适应性, 及时更新不适应行业发展的制度规范, 纠正不正当竞争行为, 实现制度演进、市场竞争机制与行业发展之间的良性互动。本文对平台经济领域经营者集中审查的事后评估为研究这三者之间的互动提供了实证材料, 有助于理解平台经济领域反垄断规制、制度完善与行业发展之间的互动关系, 进而为其他新兴行业的监管提供有益参考。

近年来, 中国通过出台《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》, 修订《反垄断法》、《经营者集中审查规定》和《国务院关于经营者集中申报标准的规定》等, 持续完善平台经济领域经营者集中审查的制度体系, 同时加强平台经营者集中审查的监管实践。2020—2022 年间, 监管机构共处理了 128 起未依法申报的经营者集中案件和 1 起违法实施集中案件, 并禁止了 1 起交易,

① 据统计, 谷歌、苹果、脸书、亚马逊和微软等互联网平台在过去十年间完成并购交易超过 300 起 (Argentesi et al., 2021)^[1]。

主要集中在信息传输、计算机服务和软件、批发和零售、金融等领域，涉及多家互联网平台企业。案例分析显示，尽管平台经济具有诸多特殊性，但监管机构没有改变审查方法，仍以相关市场界定—市场势力判断—竞争影响评估为基本思路，不同的是将平台经济因素融入到这一思路的各个环节中。对平台经济因素的考量基本遵循了《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》的相关规定，重点考量了平台经济的多边性、竞争动态性、行业融合趋势等因素，体现了监管机构对平台经济发展规律认识的不断深化，以及平台经济因素在经营者集中审查实践中的具体落地。此外，平台经济领域经营者集中审查不仅要考虑平台因素，还需要考虑行业特色因素，如版权独家协议、纵向封锁。

平台经济领域经营者集中审查在制度完善、监管实践和行业发展方面均取得了积极成效，提高了平台经济领域经营者集中的合规程度，对维护市场公平竞争，推动互联网平台企业有序竞争具有重要的引导作用。然而，当前平台经济领域经营者集中审查面临着四个问题：第一，监管仍有不确定性，表现为常态化监管的思路尚不确定和行政裁量空间较大，不利于市场主体特别是民营企业形成稳定预期。第二，相关市场界定规则尚需完善。现行的《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》仍是基于旧版反垄断法制定，尚未充分考虑平台经济的动态结构特征。第三，规范与发展之间的协调仍需加强。当前政策更多着眼于行为规范，促进平台经济发展的措施相对较少，部分平台企业的发展预期和投资信心受到影响。第四，创新导向机制尚需健全。尽管反垄断立法强调鼓励创新是立法目标，但在经营者集中审查、滥用市场支配地位认定等关键环节，创新因素未系统嵌入审查框架。互联网平台并购对行业和企业创新激励的影响仍非当前规制的核心考量。

现阶段，我国经济总体运行平稳、稳中有进，高质量发展扎实推进，但仍面临有效需求不足、预期偏弱等挑战。在此背景下，平台经济作为推动科技创新、带动就业、服务民生的重要力量，其规范健康发展对于增强微观市场主体活力、提升全要素生产率具有重要意义。为进一步激发平台企业的活力与创新潜能，应持续推动平台经济领域经营者集中审查的法治化、透明化、精准化，降低监管不确定性，增强市场主体预期，完善相关市场界定，提升审查科学性和适配性。同时，坚持规范与发展并重，将促进创新纳入审查考量，强化对平台整合资源、带动产业协同和技术进步的正向引导，从而推动竞争政策与产业发展目标的协调统一，为建设高标准市场体系、推动高质量发展提供制度保障。

二 平台经济领域经营者集中审查的理论逻辑

如何有效规制平台经济领域经营者集中以防范反竞争行为，是当前反垄断理论与实践面临的关键挑战。相较于传统产业，平台经济具有多边市场结构、网络外部性和数据驱动的价值创造机制，这些特征使其并购行为对市场结构和动态竞争的影响更为复杂。在此背景下，平台经济领域经营者集中审查的理论逻辑不应围绕“是否集中”这一形式问题展开，而应聚焦于“是否形成反竞争行为”的实质判断，充分考量平台经济的特性，评估平台经营者集中对市场结构、创新动态和消费者福利的中长期影响，并推动相关制度规则的动态适配与优化。

图1展示了平台经济领域经营者集中审查的理论逻辑路径。平台经济领域经营者集中规制的逻辑起点在于互联网平台企业之间的所有权或控制权合并。平台经营者集中可能通过压制潜在竞争、抑制创新、提高进入壁垒等方式损害市场竞争，由此引发监管部门的制度响应。反垄断监管介入的核心目标是判断集中行为是否会构成反竞争效应，并据此决定是否放行、附条件放行或禁止。平台经济的特殊性决定了平台经营者集中可能造成的竞争损害不仅表现为价格上涨或产出减少，还可能表现为创新活力削弱、数据壁垒叠加、双边市场失衡等新型竞争损害。因此，对平台经营者集中行为的规制策略应从传统静态的结构分析范式，转向更加注重动态市场表现与创新激励机制的分析视角。

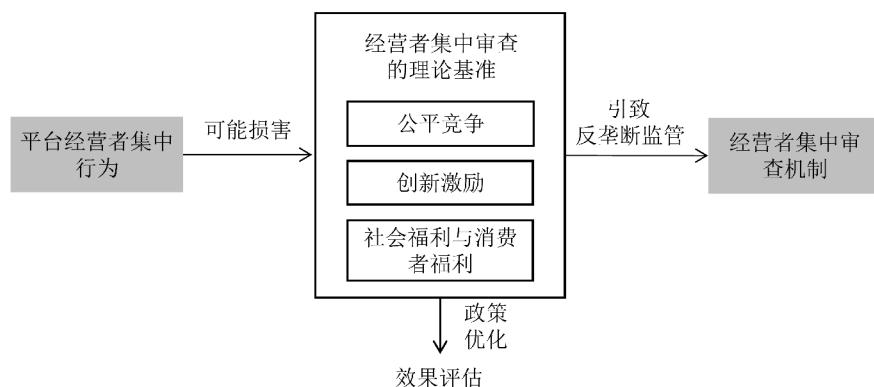


图1 平台经济领域经营者集中审查的理论逻辑框架

接下来，本文将围绕三个规制目标——保护市场公平竞争、激励创新、维护消费者利益和社会公共利益，进一步系统阐述平台经济领域经营者集中审查的理论逻辑及损害理论基础。

（一）保护市场公平竞争：防范扼杀式并购与进入壁垒抬升

与传统领域的企业并购类似，互联网平台并购行为可能导致市场集中度上升，减少实际或潜在市场竞争者。然而，互联网平台并购具有特殊性。一方面，互联网平台并购行为更为频繁，且其并购目标多为初创企业，可能具有“扼杀式并购”（Killer Acquisition）的特征，即并购的目的可能并非实现整合协同，而是终止被并购方的创新项目，从而垄断未来的市场竞争（Cunningham et al., 2021^[18]；Gautier 和 Lamesch, 2021^[19]）。另一方面，互联网平台高价并购初创企业可能在创业生态中形成“杀伤区”，打击创业动机与创新活力（Kamepalli et al., 2020^[20]）。而且，互联网平台持续并购可能“反向扼杀”其内生创新激励，转向以收购替代研发（Caffarra et al., 2020^[21]）。此外，互联网平台并购还会大幅扩大其用户规模和数据资源优势，提高同类平台获取用户的成本，增加潜在竞争者进入市场和突破临界用户容量的难度，抬高潜在进入者的准入门槛，使其难以构成有效的竞争和威胁，显著提高竞争门槛（Zhu 和 Iansiti, 2012^[22]）。而且，并购完成后的互联网平台还可能自我优待，排除或歧视其他竞争方，进而减少产品多样性并提高价格（Anderson 和 Bedre-Defolie, 2022^[23]）。

因此，已有研究普遍呼吁加强对互联网平台并购行为的监管，具体包括：修订并购审查门槛、重新分配并购举证责任、引入对潜在竞争者影响的动态评估等（陈弘斐等，2021^[10]；Motta 和 Peitz, 2021^[24]）。

（二）激励创新：评估并购行为的双重效应

平台经济领域的经营者集中既有可能阻碍创新，也有可能促进创新。一方面，互联网平台并购可能造成垄断，削弱其创新激励，因为垄断者创新只剩下“替代效应”驱动（Arrow, 1962^[25]；Federico et al., 2017^[26]）。同时，互联网平台并购可能造成“扼杀式并购”，阻碍潜在竞争者创新项目的推进（Gautier 和 Lamesch, 2021^[19]；Lancieri 和 Sakowski, 2021^[27]；Affeldt 和 Kesler, 2021^[28]）。另一方面，互联网平台并购也会带来创新“协调效应”，降低创新成本，提高创新收益，进而促进创新（Denicolò 和 Polo, 2018^[29]；Bourreau et al., 2018^[30]）。互联网平台并购在技术转移中扮演着关键角色，保持“收购梦想”的活力可以促进企业创新创业（Cabral, 2021^[31]）。部分研究发现，大型互联网平台并购不会减少风险投资，反而会增加风险投资，其在创业生态中形成“杀伤区”的说法不成立（Prado 和 Bauer, 2022^[32]）。在某些情况下，互联网平台并购还可能促进小企业创新项目的孵化（Motta 和 Peitz, 2021^[24]；Doan 和 Mariuzzo, 2022^[33]）。因此，互联网平台并购对创新的影响呈现出高度情景依赖性，现有理论和实证研究尚未形成一致结论。鉴于创新的重要意义和创新的长期性、动态性，互联网平台并购规制实践需要加强对创新影响的前瞻性与动态性评估。

（三）提升社会福利：平衡效率增益与竞争损害

从社会福利和消费者福利角度看，互联网平台并购可能通过阻碍市场公平竞争和创新而造成福利损失。但是，互联网平台并购可以实现显著的规模经济、数据驱动的范围经济和网络外部性，是其突破临界容量规模、实现正常运营的重要手段。互联网平台的横向合并及其引发的市场集中度提高可能会提高社会总福利，同时在平台的多边用户之间重新分配社会总福利（Jeziorski, 2014^[34]；吴汉洪和周孝, 2017^[35]；Correia-da-Silva et al., 2019^[36]）。类似地，互联网平台的纵向并购对平台双边用户均会产生重要影响，造成社会福利在双边用户之间的再分配。因此，平台经济领域经营者集中审查不应“一刀切”地禁止集中，而应在识别伤害机制的基础上，对其带来的福利影响进行多维权衡，探索附条件放行、结构性分拆等多元化制度回应路径。

综上，平台经济领域经营者集中审查的核心理论基础在于识别并界定集中行为可能产生的实质性反竞争效果，而非机械式地否定集中本身。反垄断的目标应是通过识别和规制排除、限制竞争的行为，提高市场活力与创新能力，实现更高水平的社会福利。互联网平台并购既可能带来效率增益和创新协同，也可能形成“杀伤区”、创新抑制或数据壁垒等竞争伤害。因此，应秉持“竞争导向”原则，聚焦于平台经营者集中对市场结构、创新激励与社会福利的影响，从而实现科学、动态的规制响应。接下来将围绕该核心逻辑，进一步分析我国平台经济领域经营者集中审查的制度演进、实施情况及未来优化方向。

三 中国平台经济领域经营者集中审查的实践依据

为了回应平台经营者集中带来的潜在排除或限制竞争问题，中国反垄断监管部门密集出台了《反垄断法》修正案及其配套法规，逐步建立起一套考虑平台经济特点的审查实践体系。图2展现了近年来平台经济领域经营者集中审查实践依据的演进路径。



图2 平台经济领域经营者集中审查实践依据的演进

由于法律修订周期长，而平台经济领域的反垄断问题十分紧迫，监管机构先通过制定专门针对平台经济领域反垄断的指南进行实践引导。2021年，国务院反垄断委员会制定并发布《关于平台经济领域的反垄断指南》（简称“《指南》”）作为阶段性指导文件，引导监管实践适应平台经济的结构特征和市场形态。

《指南》对“互联网平台”“平台经营者”“平台内经营者”等核心概念进行了界定，确立了平台经济领域反垄断的基本原则为：保护市场公平竞争、依法科学高效监管、激发创新创造活力和维护各方合法权益。针对涉及协议控制架构（VIE）的经营者集中，《指南》明确其属于经营者集中审查范围。在相关市场界定中，强调要考虑平台经济的特点，结合平台的多边性质与具体交易特征，确定一个或多个相关市场。在市场份额计算、审查因素判断、附加限制条件设计等方面，也体现出对平台

经济特征的系统性回应。经营者集中申报标准的设定中，提出要适应平台经济的商业模式、收费方式、行业惯例等。例如，在评估平台经济领域经营者的市场份额时，需要根据具体情况采用交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长或其他指标，并对经营者市场份额的动态变化趋势进行评估。交易影响评估中，需要结合平台经济的双边业务及其他业务、间接网络外部性等特征，考量市场份额、市场控制力、市场集中度、对市场进入、技术进步和消费者福利的影响。在救济措施方面，《指南》提出可以要求互联网平台剥离数据资产、解除或禁止平台与经营者之间的排他性协议、修改平台规则或者算法机制等。

在此基础上，反垄断监管机构加快《反垄断法》的修订，于2022年完成修订并实施，进一步夯实了平台经济领域经营者集中审查的实践依据。相较于旧版反垄断法，修正案新增了“鼓励创新”的表述，强调鼓励创新是我国反垄断工作的重要目标。这一变化充分体现了创新在我国新发展阶段中的核心地位，与国家推行的创新驱动发展战略相契合。这也与《指南》中“激发创新创造的活力”的表述一致。《反垄断法》修正案从多个方面回应了平台经济领域经营者集中审查的挑战。一是补全平台经营者集中脱离监管的漏洞。大型互联网平台并购十分活跃，其并购对象通常是小型初创企业，因未达到规定的申报标准而未被纳入监管范围。针对这种情况，《反垄断法》修正案规定，即便交易未满足经营者集中申报标准，反垄断机构也可以主动展开调查。二是引入了“停表”制度，解决审查时限与案件复杂性之间的现实矛盾。平台经营者集中审查十分复杂，相关的附加限制条件评估耗时较长，审查实践中会出现“撤销再报”现象。针对这一问题，《反垄断法》修正案规定，在审查过程中，若出现材料不全、重大新情况和新事实，或需要评估附加限制条件，国家反垄断机构可以中止计算经营者集中审查期限。三是加强对涉及国计民生等重要领域的经营者集中审查。平台经济已经渗透到人们生活的方方面面。《反垄断法》修正案规定，要加强涉及国计民生重要领域的监管，蕴含着加强对涉及国计民生领域平台经济监管的意义，突出反垄断执法的社会公共利益导向。

在《反垄断法》修正案的基础上，监管部门进一步修订《经营者集中审查规定》，在操作层面指导平台经济领域经营者集中审查实践，确保反垄断执法精准性。该规定与修正案保持高度一致，进一步明确了经营者集中审查工作中控制权、实施集中、共同控制、营业额的判断因素。特别是，该规定针对平台经济领域，提出了附条件批准的附加限制条件，如要求开放平台的基础设施、许可关键技术、终止排他性或者独占性协议、保持独立运营、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。而且，在评估参与集中的经营者对市场的控制力时，可以考虑其在相关市场掌握和处理数据的能力，评估其对市场进入的影响时也可以考虑经营者因控制数据影响市场进入的情况。这一规定表明数据处理和控制也成为经营者集中审查评估的重要考量因素，回应了理论上讨论的数据驱动型平台并购问题。在《经营者集中审查规定》的基础上，监管部门进一步修订《国务院关于经营者集中申报标准的规定》，提高了营业额标准，适应互联网平台并购交易通常较大的要求。

综上，中国平台经济领域经营者集中审查实践依据正逐步从原则导向迈向实践细化，形成以《指南》、《反垄断法》修正案、《经营者集中审查规定》等为支撑的制度体系，不断提升对平台经济领域新问题的治理能力，构建起更具适应性与前瞻性的审查实践依据。

四 中国平台经济领域经营者集中审查的实施情况

（一）总体情况

与制度体系的不断完善相协调，中国反垄断执法机构同步加强了对平台经济领域经营者集中行为的监管执法。根据《反垄断法》及其相关实施规定，经营者集中审查的处理方式主要包括无条件批准、有条件批准（附加限制性条件）和禁止集中。违法行为包括未依法申报经营者集中和违法实施经营者集中。《中国反垄断执法年度报告》披露，2020—2022年间，监管机构对平台经济领域的129起经营者集中违法案件做出行政处罚，并禁止1起经营者集中案件（见图3）。

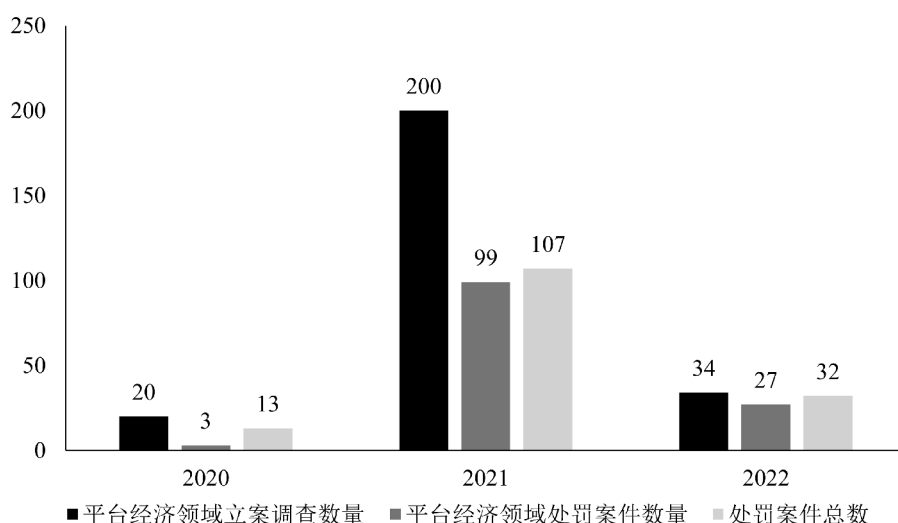


图3 2020—2022年平台经济领域经营者集中处罚案件数量及占比

资料来源：作者根据2020—2022年《中国反垄断执法年度报告》整理。

自2020年起，监管机构开始加强对平台经济领域经营者集中的审查力度，对阿里巴巴、腾讯、丰巢网络、美团、滴滴、京东、百度、字节跳动等20起平台企业未依法申报、违法实施集中交易的行为开展立案调查。当年，监管机构对阿里巴巴投资收购银泰商业等3起未依法申报案件实施顶格行政处罚，每案罚款50万元，标志着平台经济领域反垄断执法强度的提升。2021年，在《指南》的指引下，监管机构进一步强化平台经营者集中审查，全年立案调查数量上升至200起，其中99起案件被做出行政处罚，主要涉及未依法申报行为（98起），另有1起为违法实施经营者集中行为。2022年相关案件数量有所回落，立案与处罚案件分别为34起和27起，违法类型仍以未依法申报为主。

从行业分布来看，互联网平台并购交易主要集中在其活跃运营的关键领域，包括信息传输、计算机服务和软件业，批发和零售业，房地产，金融，交通运输、仓储和邮政业等。企业层面上，腾讯与阿里巴巴（淘宝）在处罚案件中所占比重较高，分别涉及43起和22起；其他如苏宁、百度、京东、滴滴等企业相关案件数量相对较少（见图4）。

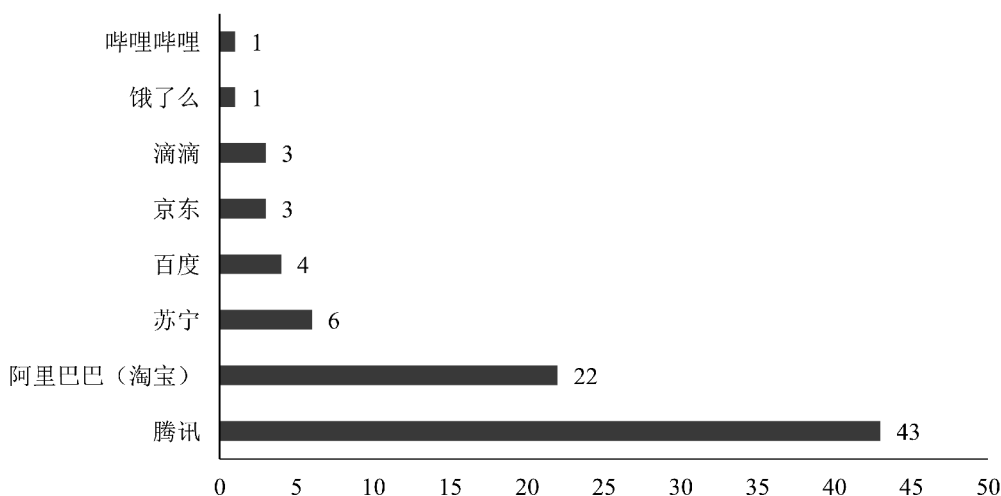


图4 2020—2022年主要互联网平台企业涉及经营者集中违法处罚案件数量

数据来源：作者根据公开数据整理。

进一步地,从处罚类型来看,未依法申报集中案件占绝大多数。这一现象的形成与早期制度界定模糊有关,特别是《指南》出台前,关于协议控制(VIE)架构下的平台经营者集中是否属于申报范围存在不确定性。因此,诸多互联网平台企业未按规定进行申报。随着《指南》的出台,监管机构明确协议控制架构下的平台经营者集中应当申报,对前期未依法申报的历史案件进行了系统性处理。此外,2021年还出现了具有标志性意义的两起审查案例:其一,监管机构禁止了腾讯旗下虎牙公司与斗鱼公司的合并,这是我国平台经济领域首次禁止集中;其二,对腾讯控股公司违法实施经营者集中的案件进行了行政处罚,并责令其解除网络音乐独家版权协议,这是首次通过行为救济方式恢复市场竞争状态。

(二) 案例分析

接下来,本文深入分析平台经济领域经营者集中审查的三类案例,即未依法申报经营者集中、违法实施经营者集中和禁止实施经营者集中的案例^①。

1. 未依法申报经营者集中的案例——阿里巴巴投资收购银泰商业股权^②

在平台经济领域的经营者集中案件中,未依法申报集中是最为常见的违法类型,属于程序性违法行为。该类案件通常因交易各方已达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》所设定的申报标准,但未履行申报义务而被追责。阿里巴巴投资收购银泰商业股权案作为平台经济领域加强反垄断执法的起始案件之一,向市场传递了加强并购审查的信号。

在该案中,阿里巴巴投资2014年通过认购股份和可转换债券的方式取得银泰商业9.9%的股权,并于2017年进一步通过债转股等方式累计获得73.79%的股权,从而实际取得对银泰商业的控制权。根据反垄断法相关规定,阿里巴巴投资与银泰商业的营业额均已超过经营者集中申报的门槛,因此属于法定应申报事项^③。然而,在交易完成前,阿里巴巴投资未按规定向反垄断执法机构进行申报,构成未依法申报的经营者集中行为。

经评估,市场监管总局认为该项集中不会对相关市场竞争产生排除或限制效果,主要理由在于双方主营业务领域并不显著重合。阿里巴巴投资主要业务集中在电子商务平台、全球和中国批发贸易平台以及全球零售市场业务,而银泰商业则从事百货店和购物中心等线下零售业务,业务之间横向重叠较少。此外,投资方与目标公司的业务联系以及平台特性未形成实质性的市场支配或限制竞争效果。基于此判断,监管机构依法对阿里巴巴投资处以50万元人民币的行政罚款,属顶格处罚。

该案清晰展现了经营者集中反垄断审查的标准程序路径:首先判定交易是否导致控制权或等同控制的决定性影响转移;其次判断是否达到营业额等申报标准;再通过竞争评估判断集中是否可能排除或限制市场竞争;最终依法做出审查决定。值得指出的是,由于本案集中双方在相关市场中的业务重合度较低,平台经济中常见的多边市场结构与网络外部性等复杂特征在本案中的影响相对有限。

另一个值得关注的制度性问题是阿里巴巴投资所采用的协议控制(VIE)架构。在我国现行监管框架下,协议控制常被部分互联网平台企业用于规避外资在特定行业(如电信增值服务)中的准入限制。长期以来,反垄断执法机构对VIE架构下经营者集中是否应申报缺乏明确界定。一方面,由于现行法律尚未对协议控制架构的合法性做出实质性确认,执法机构出于审慎原则往往避免就VIE架构

① 下述案例分析的基本素材均来自国家反垄断监管总局对相关案件的处罚公告。

② https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2023/art_a93b313aa8842e89b81dbf461fa085c.html。

③ 当时,《国务院关于经营者集中申报标准的规定》是根据旧版反垄断法制定的,于2008年8月通过施行,尚未完成修订。根据这一规定,经营者集中的申报标准以集中双方的营业额为依据。需要申报条件为:(1)参与集中的至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过4亿元人民币;(2)所有参与集中的经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过100亿元人民币,或者在中国境内的营业额合计超过20亿元人民币。收购方阿里巴巴投资2016年全球营业额为1011.43亿元人民币,超过了100亿元的申报标准,同时中国境内营业额也超过了4亿元的申报标准。被收购方银泰商业2016年中国境内营业额也超过4亿元的申报标准。

交易做出判断；另一方面，VIE架构企业在申报过程中可能因合规信息披露要求而选择回避申报义务。本案的处理实际上确立了一个重要执法先例，即协议控制架构下的经营者集中行为亦须履行反垄断申报义务，标志着监管机构开始将VIE架构纳入实质审查范围。此后，2021年《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》进一步明确：“涉及协议控制架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围”，为此类案件的执法提供了制度依据。然而，2022年修订通过的《反垄断法》仍未对协议控制架构的法律地位及其申报义务做出明确规定。

2. 违法实施经营者集中的典型案例——腾讯收购中国音乐集团股权案^①

与未依法申报的程序性违法不同，违法实施经营者集中属于实质性违法。腾讯收购中国音乐集团股权案是目前中国平台经济领域唯一被认定为违法实施集中的典型案例。

本案的核心问题是集中是否产生排除或限制竞争的实质影响。监管机构依循标准审查路径，首先界定相关市场及其参与方的市场份额，继而评估集中对竞争结构的影响，最终做出执法裁决。在这一过程中，平台经济的典型特征被充分纳入分析，尤其体现在相关市场界定、市场力量测算、潜在进入壁垒评估以及行业动态竞争趋势的预测等环节。

第一，在界定相关市场时，监管机构采用替代性分析方法，重点考察平台的核心功能、商业模式、用户使用场景。腾讯主要从事社交和通信服务、社交网络平台、网络音乐平台、游戏、网络视频服务、互动娱乐直播等业务，而中国音乐集团主要从事网络音乐平台、唱片出版、版权代理等业务。两者在网络音乐平台市场存在直接重叠。在其他非重叠领域，如社交、网络视频、直播等业务，监管机构认为它们之间不存在密切的替代关系。腾讯提供的社交、直播、网络视频等平台服务虽然也涉及网络音乐服务，但是这些平台服务与网络音乐平台的核心功能、商业模式、应用场景、市场进入等都不具备密切的替代性。因此，监管机构认定社交、网络直播、网络视频等服务与音乐平台服务不属于同一相关市场，将腾讯和中国音乐集团的相关市场界定为网络音乐播放平台市场。而且，腾讯与中国音乐集团的音乐服务主要面向中国境内消费者，加之相关音乐版权授权传播的地域性，因而相关地域市场是中国境内。总之，反垄断机构认定，本案相关市场是中国境内网络音乐播放平台市场。

第二，在测算市场份额时，监管机构考虑到平台经济新业态的特点，除了传统的销售额指标，还引入了月活跃用户数（MAU）、用户月使用时长、音乐版权资源占有率等反映平台竞争力的指标，体现了《指南》提出的评估维度。基于这些指标的测算表明，交易将会导致市场份额大幅增加，同时传统HHI指数计算也显示交易会导致相关市场集中度上升。

第三，在评估集中影响时，监管机构同时考虑了行业特点和平台因素。通过需求替代分析，监管机构认定腾讯和中国音乐集团是直接竞争对手，合并将减少市场主要参与者数量，削弱市场竞争强度。此外，音乐版权作为该市场的核心资源，是新平台进入的关键门槛，腾讯收购中国音乐集团将建构版权资源的壁垒。同时，由于合并将显著增加市场规模，腾讯可以通过支付高额不可返还预付金等方式来支付上游版权方的版权费用，提高新进入者获得音乐版权的资金需求和难度，从而提高市场进入壁垒。此外，监管机构还考虑了集中对新平台突破临界容量和用户转移成本的影响，认为集中可能增加用户转移成本，阻碍新平台突破临界容量，降低市场竞争活跃度。

第四，在评估行业发展趋势时，监管机构指出，网络音乐平台市场发展迅速，存在动态竞争和跨界融合趋势，仍然保持一定程度的竞争性。一些短视频平台可能会成为相关市场的竞争者，前提是其能够获得必要的音乐版权资源。

基于上述分析，反垄断机构认为本次集中具有排除、限制竞争的效果。考虑到关联平台之间的动态竞争和跨界融合可以对集中后实体形成一定的竞争压力，监管机构没有要求腾讯分拆中国音乐集团，而是附加行为性限制条件，要求腾讯放弃独家版权协议、仅保留对独立音乐人和新歌首发的有期

^① https://www.samr.gov.cn/cms_files/filemanager/1647978232/attach/20233/P020210724302729586098.pdf.

限的独家版权、停止使用高额预付款、最惠国待遇条款等排他性措施。

整体来看,本案中平台经济的特征、平台竞争的动态性以及跨界融合趋势等因素在审查的各个环节都发挥了作用,反映了监管机构对平台经济特征和发展规律的深刻把握。监管机构对平台因素的考量与《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》的相关规定保持一致,体现了其对平台经济领域经营者集中审查的基本思路。而且,监管机构精准识别了本案中音乐版权独家协议问题和版权滥用问题的行业痛点。实地调研表明,音乐版权独家协议问题不仅会影响音乐平台市场,还会影响其他关联行业,如短视频平台市场。解决音乐版权独家协议问题有助于推动网络音乐平台市场及关联行业的良性发展。本案审查中,相关市场的界定主要根据平台功能和消费者群体,未充分考虑网络音乐平台的双边性。而且,在界定相关市场时,监管机构认为短视频平台和网络音乐平台的核心功能、商业模式、应用场景、市场进入没有关联,但在评估未来竞争趋势时又认为短视频平台可以对网络音乐平台形成竞争制约,其中似有矛盾之处。此外,本案审查尚未详细考量经营者集中如何影响消费者福利以及价格等问题。

3. 禁止实施集中的典型案例——虎牙与斗鱼合并案^①

禁止实施经营者集中是指企业依法申报集中后,反垄断机构认定该集中可能会导致排除或限制竞争的效果,依法做出不予批准的决定。这一结果不同于违法实施集中,不涉及违法行为。虎牙与斗鱼的合并案是中国平台经济领域首例也是唯一被禁止实施的经营者集中案例,对平台经济领域的经营者集中申报与监管具有重要的示范与借鉴意义。

本案的审查难点在于平台经济具有高度动态性和复杂性,尤其是对行业未来发展趋势的判断不确定性较强。反垄断机构仍采用标准的分析路径,首先界定相关市场,测算市场份额和市场势力,再评估集中对竞争的潜在影响。平台经济特性主要体现在相关市场界定方法与市场势力评估方式的不同。

首先,在界定相关市场时,反垄断机构采用替代性分析方法,并充分考虑平台业务的多样性。虎牙和斗鱼主要从事游戏直播等互动娱乐视频业务,亦涉足娱乐直播、电商直播及短视频等领域。尽管这些市场之间存在一定重叠,但反垄断机构认为,这些市场在内容、用户群体、市场进入、商业模式以及主要竞争者等方面存在显著差异,彼此之间的替代性相对较低。例如,短视频多为预先录制内容,与直播不同,其时长、用户特点、内容差异较大。因此,反垄断机构将游戏直播、娱乐直播、电商直播和短视频分别界定为独立的相关商品市场,地域范围为中国境内。

其次,在测算市场份额时,反垄断机构考虑到了游戏直播平台的特点,不仅考察传统的营业额指标,还引入了活跃用户数量、主播资源等衡量维度,更加贴合平台经济“多边市场”与“用户参与度高”的特点。据此测算,虎牙和斗鱼在游戏直播市场上位列前两位,合并将消除两者之间的竞争关系,进一步加强腾讯在中国境内游戏直播市场的主导地位。

进一步地,评估集中的影响时,反垄断机构认为该集中将提高市场进入壁垒,降低消费者福利,损害游戏主播等平台内参与者的利益。尤其值得注意的是,本案还具有典型的纵向封锁特征。腾讯作为虎牙的唯一控制者和斗鱼的共同控制者,同时也是游戏直播上游网络游戏运营商^②。若合并完成,腾讯在中国境内网络游戏上游运营服务市场和下游直播市场的份额分别达到40%和60%。反垄断机构判断,腾讯可能实施双向封锁策略:上游通过版权许可壁垒限制其他游戏的下游展示渠道,下游通过平台资源限制其他上游游戏获得流量支持,形成较强的进入障碍。

本案中,相关市场的界定尤为关键,亦是争议点。反垄断机构延续传统的替代性分析框架,考虑了平台功能、用户群体、商业模式等因素。然而,平台经济具有跨界竞争和跨界融合趋势,若更充分

^① https://www.samr.gov.cn/cms_files/filemanager/1647978232/attach/20233/P020210710327201713322.pdf。

^② 网络游戏运营服务是网络游戏运营服务企业在互联网上运营自主开发或者取得其他游戏开发企业授权的网络游戏,为游戏用户提供增值服务和游戏内置广告等,获得收入的商业行为。

考虑跨界竞争和跨界融合，将虎牙和斗鱼的相关市场界定为更广义的直播平台市场而非游戏直播市场子市场，其市场份额及市场控制力可能不会那么强。事实上，哔哩哔哩、快手等短视频与综合直播平台近年来强势进入游戏直播领域，并对虎牙、斗鱼构成实质竞争压力，斗鱼的市场份额和行业地位下滑，也进一步印证了行业竞争格局的动态演化。因此，如何更科学地界定平台相关市场，是否应综合考虑平台用户侧和内容侧的双边特性，值得进一步深入探讨。此外，如何评估集中对行业长期竞争格局的影响仍存在技术挑战。当前，国际上正在探索以反事实分析等方法量化集中对未来市场演化的可能影响，这对中国的经营者集中审查理论研究和实践具有一定参考价值。

本案还涉及“撤回再报”和“共同控制是否申报”两个实践中具有代表性的问题。一方面，腾讯在审查过程中提出了限制性条件承诺，对这些方案的评估导致审查周期超期，并出现“撤回后重新申报”情况。《经营者集中审查规定》对此问题已做出回应，明确了在限制性条件评估期间可中止审查时限计算。另一方面，腾讯同时为虎牙的唯一控制者与斗鱼的共同控制者，引发了关于“共同控制是否构成申报义务”的争议。《经营者集中审查规定》进一步澄清了共同控制的界定标准，也为类似案件提供了明确的指引。

4. 案例总结

以上三类案例分析表明，中国反垄断机构在平台经济领域经营者集中审查中总体延续了传统的审查思路，即界定相关市场、确定市场份额和市场势力、研判集中对市场竞争的影响，并将平台经济特征融入这一审查思路的各个环节中。在相关市场界定方面，监管机构充分考虑了平台多边市场结构、用户群体差异、业务模式特征以及跨界融合趋势；在市场份额和市场势力分析中，结合平台的活跃用户数量、流量分布和内容资源掌控情况，充分反映平台市场力量的实际表现；在行业发展趋势评估方面，则注重平台竞争的动态性、潜在竞争压力以及平台角色定位与功能演化等因素。这些考量反映出监管机构对平台经济发展规律的渐进式理解，也体现了平台经济因素在经营者集中审查实践中的落地。案例分析还显示，平台因素往往与特定行业因素相互交织，共同影响经营者集中行为对市场竞争的实际效果。例如，平台控制结构、版权独家协议和纵向封锁机制的存在会进一步加剧集中可能带来的排他性影响。平台经济领域的经营者集中审查需要综合考虑平台因素和行业因素的重要影响。

（三）实施效果

监管机构对平台经济领域经营者集中的审查取得了积极成效，主要体现在法规体系、执法实践和行业发展三个层面。

首先，在法规体系完善方面，反垄断机构在应对实践挑战中不断推动制度建设，逐步形成了较为完善的平台经济领域经营者集中审查规范体系。平台经济具有业务形态多元、模式迭代迅速、跨界融合显著等特点，导致市场竞争态势更加复杂多变，对既有法律框架构成了实质冲击。基于近年来的审查实践，监管机构推动出台了《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，并配合对《反垄断法》和《经营者集中审查规定》的修订，构建适应平台经济特性的法律框架，为平台经济领域经营者集中审查提供了明确的制度支撑和规范依据。

其次，在执法实践推进方面，监管机构通过有序推进审查程序、加强案件处理和提升透明度，持续释放清晰的监管预期，不仅有效增强了反垄断制度的权威性，也逐步形成了对平台经济领域竞争行为的系统性认知。反垄断机构自2020年加大了对平台经济领域经营者集中行为的规范力度。截至2022年，已依法审查了254起平台经济领域经营者集中案件，并对其中129起未依法申报或实施的经营者集中行为做出处理，涵盖多个头部平台企业，涉及电商、新零售、物流、游戏视频、影视传媒、软件服务、互联网医疗和在线旅游等多个关键行业。这些审查和处理举措有助于引导平台企业增强合规意识，同时也推动监管机构在实践中不断丰富对平台经济运行规律和市场结构演化路径的认识。

最后，在行业有序发展方面，集中审查有效清理了以往未依法申报的经营者集中行为，显著提升了平台企业在并购行为中的合规意识和风险管理能力。此类举措能够促进平台企业有序竞争，使市场

主体自发遵守反垄断法规，引导市场公平竞争。调研显示，在监管部门的持续审查和清理过程中，各大互联网平台企业普遍设立了专门的合规管理部门，系统开展对历史及当前集中行为的自查与整改工作，整体提升了平台企业的并购合规能力与治理水平。同时，投资基金及相关行业经营者对经营者集中合规问题的关注度也明显提升，表明平台经济领域的反垄断审查已在实践中形成较强的制度引导效应，推动相关市场主体形成更加规范的预期行为。

五 中国平台经济领域经营者集中审查面临的问题

近年来，中国平台经济领域经营者集中审查制度体系不断完善，监管水平不断提升，经营者集中合规程度大幅提高。然而，中国平台经济领域经营者集中审查规制仍面临监管仍有不确定性、相关市场界定规则尚需完善、规范与发展之间的协调仍需加强、创新导向机制尚需健全等问题。

（一）监管仍有不确定性

当前，平台经济领域的经营者集中审查在具体规则和实施层面仍存在一定的不确定性，可能影响市场主体特别是民营企业形成稳定预期。从监管理念来看，常态化审查机制的运行逻辑尚未完全明晰。在具体制度层面，《反垄断法》修正案赋予监管机构对未达申报标准的经营者集中案件进行调查的权力，尽管有助于提升监管灵活性，但尚未明确界定适用范围与操作情形，使市场预期的不确定性提升（张泉，2022）^[37]。此外，现行审查实践中，自由裁量空间较大，审查标准存在弹性，增加了企业合规操作的不确定性。例如，《反垄断法》修正案引入了“停表”制度以增强审查灵活性，但其适用标准、程序机制仍有待进一步明确和细化（刘筠筠和蒋蕊，2023）^[38]。同时，《反垄断法》修正案提出要加强涉及国计民生重要领域的经营者集中审查，但目前对国计民生相关领域的界定尚不明确，可能在企业开展跨界投资与并购时增加不确定性，相关制度配套亟待跟进（周孝，2022）^[39]。

（二）相关市场界定规则尚需完善

相关市场界定是平台经济领域经营者集中审查的关键环节。《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》已对平台经济相关市场界定的基本原则做出初步指引，为监管实践提供了指导。但目前适用于相关市场界定的一般性制度文件，仍为2009年5月施行的《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》，其制定背景主要面向传统经济形态，难以充分反映平台经济的多边市场结构、网络外部性和数据驱动等特征。例如，平台经济具有明显的双边（或多边）市场结构，在界定相关市场时，是否应将平台双侧用户纳入同一相关市场，或划分为两个相互关联但独立的相关市场，已成为平台经济反垄断执法中的重要争议问题（周孝，2022^[39]；陶银球和张恺依，2023^[9]）。调研发现，相关市场界定方式是企业申报经营者集中过程中高度关注的问题。界定过宽可能导致部分具有竞争实质影响的集中行为未纳入审查范围，界定过窄则可能限制平台企业合理的业务扩张与协同发展空间。因此，需要结合平台经济特征，系统修订相关市场界定规则，提升审查工具的适用性与科学性。

（三）规范与发展之间的协调仍需加强

近年来，平台经济领域的经营者集中审查逐步走向规范化、制度化，在推动市场秩序规范、强化企业合规意识方面取得了积极成效。然而，平台经济作为兼具技术创新与多边市场特征的新兴形态，其治理需要在“发展”与“规范”的良性互动中不断优化。2021年国家发展改革委等九部门联合印发的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，明确提出坚持发展与规范并重。但在具体实践中，个别情况下存在“重规范、轻发展”的倾向：一方面，平台经济监管制度日益完善，地方或行业执行中有时更趋严格；另一方面，支持平台企业赋能实体经济、促进数字创新的政策措施尚不充分，尤其在具体落地层面缺乏系统性推进。

在此背景下，部分平台企业的发展信心与投资意愿受到影响。近年来，我国对平台企业实施了较为密集的经营者集中审查，并陆续发布了典型执法案例。同期，宏观经济面临有效需求不足、消费互

联网增长趋缓、产业互联网尚处初期阶段的挑战，多重因素叠加使得部分平台企业对平台经济发展前景产生观望情绪。部分头部互联网平台企业在接受反垄断执法处理后，股价表现较为低迷，资本市场一度出现波动。更值得关注的是，中国互联网平台企业与美国互联网平台企业在规模和市值上的差距进一步拉大，影响我国在平台经济领域的国际领先地位（欧阳日辉，2023）^[40]。根据胡润研究院发布的《2023 年全球独角兽榜》，中国独角兽企业总数为 316 家，相比前一年新增 19 家，美国新增 179 家，总数达到 666 家^①。因此，在加强反垄断规制的同时，需要关注规制过程中可能产生的负面外溢影响，兼顾规范与发展，增强企业发展平台经济的可预期性与信心。

（四）创新导向机制尚需健全

互联网平台企业的创新能力不仅决定其自身的技术演进和竞争优势，更关乎消费者福利与全社会的创新生态构建。平台经济领域的经营者集中对企业或行业创新激励具有重要意义。平台经济领域的创新主体仍主要是大型互联网平台企业。相较于中小企业或初创组织，头部互联网平台企业通常更具备支持底层技术研发所需的人力、物力和资金基础。以生成式人工智能领域为例，腾讯、百度、阿里巴巴集团等互联网平台的相关专利数量均位居全球前列，国际上 OpenAI 的技术成果得以落地也离不开微软等大型互联网平台企业的资源支持。然而，从调研与行业反馈来看，在当前制度背景下，部分互联网平台企业在全人才引进、大型创新项目投入方面遇到一定困难，创新积极性受到影响。尽管《反垄断法》修正案明确提出“鼓励创新”是其立法目标之一，但在经营者集中审查、滥用市场支配地位认定等关键环节，创新因素未系统嵌入审查框架。例如，目前仍缺乏“创新抗辩”的法律依据，也尚未建立系统评价平台并购或集中对创新生态影响的有效方法。又如，《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》中提出支持平台企业推进数据开放与技术创新，但在数据和算法使用中如何界定合规与违规、如何确保鼓励创新目标的实现，尚缺乏具体操作指引。相关案例分析也表明，互联网平台并购对行业和企业创新激励的影响仍非当前监管审查的核心关注维度。因此，未来在制度构建中需要进一步加强创新考量维度，建立审查标准与评估工具之间的合理衔接机制，鼓励平台企业在合规前提下持续加大创新投入。

六 进一步优化平台经济领域经营者集中审查的政策启示

当前，我国经济运行总体平稳、稳中有进，高质量发展扎实推进。平台经济作为引领创新、拉动内需、推动数字化转型的重要力量，其活力和效率关系到经济高质量发展全局。优化平台经济领域的经营者集中审查，提升市场的动态竞争能力和创新效率，有助于激发互联网平台企业的发展活力，增强资源配置效率和全社会创新能力，为打造高水平市场化、法治化、国际化营商环境，助力中国式现代化发展注入新动能。

（一）降低监管不确定性，增强市场主体预期

平台经济经过集中式监管阶段，已基本步入规范发展轨道。在常态化监管阶段，应注重提升政策的可预期性与透明度，减少监管不确定性对平台企业经营决策和长期投入的影响。反垄断监管机构应基于平台经济的特征，形成一套逻辑自洽的监管框架与细则，明确经营者集中审查的基本原则、适用标准与程序规范，增强市场参与者对监管规则的理解和适应能力，稳定企业预期与信心。在审查实践中，应充分考虑不同行业、不同平台类型之间的差异，特别是对国计民生领域和产业互联网领域的并购行为，应基于其动态性、可变性、周期性等特点，科学划定适用边界和审查重点。同时，在程序机制上鼓励更多企业参与抗辩，提高监管互动效率，增强规制弹性，避免“一刀切”式执法带来的负面外溢效应，从而为平台创新与产业融合留出空间。

① <https://www.hurun.net/zh-CN/Info/Detail?num=PH71LJQIPANH>。

（二）完善相关市场界定，提升审查科学性与适配性

互联网平台普遍具有多边市场结构，存在交叉网络外部性、数据外部性与动态竞争特征，这使得传统的相关市场界定方法面临挑战。为更好识别市场结构和竞争动态，应根据《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》提出的基本原则，加快推进《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》的修订，纳入平台经济的技术与经济特征，丰富 SSNIP 测试的适用方式，合理使用包括价格弹性、用户多归属、替代性、创新趋势等因素在内的定量和定性分析工具。具体而言，可以借鉴国外相关案例的处理，灵活选用定量和定性经济学分析工具（陶银球和张恺依，2023）^[9]。例如，新加坡在调查 Uber 和 Grab 合并案中，根据平台双边分别界定了两个相关市场：提供预定点对点运输服务平台市场和提供车辆的汽车租赁市场（仲春，2021）^[6]。这不仅有助于提高对市场竞争格局判断的准确性，也有利于维护有效竞争，避免因监管失当而对市场活力和创新动力产生不利影响。

（三）坚持规范与发展并重，激励平台资源整合与产业赋能

平台经济的反垄断规制应坚持促进公平竞争与鼓励创新并重。一方面要促进平台经济规范发展，依法审查并规制排除、限制竞争的集中行为，促进市场公平竞争；另一方面是鼓励平台经济创新，引导平台经济向开放、创新、赋能方向发展，为我国经济发展注入持续的发展动力。在具体执法实践中，兼顾规范与发展较为困难（王晓晔，2022）^[41]。但是，落实规范与发展相统一，对保持我国平台经济发展国际领先地位至关重要。在经营者集中审查中，应将激励平台提升资源配置效率、扩大产业协同效应、推动传统行业数字化转型作为重要目标。对平台经营者集中的规制不仅要防止互联网平台滥用市场支配地位、遏制恶性收购，更应识别和鼓励能有效提高互联网平台综合服务能力的兼并重组。尤其是当前平台经济正由消费互联网向产业互联网转型，应防止因过度谨慎导致创新项目流产或行业协同创新受阻。建议探索分类审查机制，对不同类型并购进行差异化监管；通过“红绿灯”机制设置鼓励性案例，释放政策积极信号，避免形成“反并购”“反规模”的市场误读，从而稳定头部互联网平台企业投资意愿，带动中小企业融通发展。

（四）强化创新导向，构建以竞争促进创新的审查机制

平台经济的发展高度依赖创新驱动，经营者集中审查政策应鼓励良性竞争结构的形成，通过创新实现动态效率提升。经营者集中往往涉及资源重组与技术整合，对创新的影响具有多面性。在制度层面，应将“创新促进”作为经营者集中审查的重要考量，尤其对处于行业技术变革期的平台并购行为，应评估其是否有助于形成新的市场竞争路径、提升行业整体创新水平。平台创新的抗辩过程应当成为促进平台经济持续健康发展、优化平台经济领域经营者集中规制的关键考量因素。互联网平台企业可在申报时主动提交有关并购如何提升研发投入、促进技术扩散、优化产业链协同等方面的实证材料，监管部门也应建立创新影响评估指标体系，科学衡量集中行为对市场活力的潜在影响。与此同时，适度引导互联网平台企业将并购资源更多地配置到智能制造、工业互联网、绿色转型等国家重点支持领域，促进实体经济与数字经济深度融合，推动我国经济结构优化与高质量发展。

【参考文献】

- [1] Argentesi, E., Buccirosi, P., Calvano, E., et al. Merger Policy in Digital Markets: An Ex Post Assessment[J]. *Journal of Competition Law & Economics*, 2021, 17(1): 95 - 140.
- [2] Parker, G., Petropoulos, G., Van Alstyne, M. Platform Mergers and Antitrust[J]. *Industrial and Corporate Change*, 2021, 30(5): 1307 - 1336.
- [3] 王世强. 数字经济中的反垄断：企业行为与政府监管[J]. *经济学家*, 2021(4): 91 - 101.
- [4] 杜创. 平台经济反垄断：理论框架与若干问题分析[J]. *金融评论*, 2021, 13(4): 12 - 22, 123 - 124.
- [5] 孙晋. 数字平台的反垄断监管[J]. *中国社会科学*, 2021a(5): 101 - 127, 206 - 207.

- [6] 仲春. 我国数字经济领域经营者集中审查制度的检视与完善[J]. 法学评论, 2021, 39(4): 140-150.
- [7] 王健, 姜厚辰. 互联网平台经营者集中: 风险、挑战与应对[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2021, 20(5): 88-96.
- [8] 孙晋. 数字平台垄断与数字竞争规则的建构[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021b, 39(4): 63-76.
- [9] 陶银球, 张恺依. 数字经济背景下经营者集中审查制度的困境及完善[J]. 产业经济评论, 2023(1): 136-148.
- [10] 陈弘斐, 胡东兰, 李勇坚. 平台经济领域的反垄断与平台企业的杀手并购[J]. 东北财经大学学报, 2021(1): 78-85.
- [11] 傅晓. 警惕数据垄断: 数据驱动型经营者集中研究[J]. 中国软科学, 2021(1): 56-67.
- [12] 王煜婷. 数字经济背景下我国经营者集中制度的完善[J]. 中国政法大学学报, 2022(1): 161-172.
- [13] 秦勇, 宋丽玉. 平台经济领域扼杀式并购的反垄断规制[J]. 南方金融, 2022(4): 79-90.
- [14] 汤霞. 我国数字平台经营者集中的反垄断审查: 挑战与因应[J]. 经济法论丛, 2022, 39(1): 91-101.
- [15] Cr mer, J., De Montjoye, Y. A., Schweitzer, H. Competition Policy for the Digital Era[R]. European Commission Publications Office of the European Union, 2019.
- [16] Morton, F. S., Bouvier, P., Ezrachi, A., et al. Committee for the Study of Digital Platforms: Market Structure and Antitrust Subcommittee Report[R]. Chicago: Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago Booth School of Business, 2019.
- [17] Tirole, J. Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age[J]. *Annual Review of Economics*, 2023, 15(1): 573-605.
- [18] Cunningham, C., Ederer, F., Ma, S. Killer Acquisitions[J]. *Journal of Political Economy*, 2021, 129(3): 649-702.
- [19] Gautier, A., Lamesch, J. Mergers in the Digital Economy[J]. *Information Economics and Policy*, 2021, 54: 100890.
- [20] Kamepalli, S. K., Rajan, R. G., Zingales, L. Kill Zone[R]. NBER Working Paper, No. 27146, 2020.
- [21] Caffarra, C., Crawford, G., Valletti, T. How Tech Rolls: Potential Competition and ‘Reverse’ Killer Acquisitions[J]. *Antitrust Chronicle*, 2020, 2(2): 1-9.
- [22] Zhu, F., Iansiti, M. Entry into Platform Based Markets[J]. *Strategic Management Journal*, 2012, 33(1): 88-106.
- [23] Anderson, S., Bedre-Defolie,  . Online Trade Platforms: Hosting, Selling, or Both? [J]. *International Journal of Industrial Organization*, 2022, 84: 102861.
- [24] Motta, M., Peitz, M. Big Tech Mergers[J]. *Information Economics and Policy*, 2021, 54: 100868.
- [25] Arrow, K. J. *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*[M]//In R. R. Nelson(ed.). The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1962: 609-626.
- [26] Federico, G., Langus, G., Valletti, T. A Simple Model of Mergers and Innovation[J]. *Economic Letters*, 2017, 157: 136-140.
- [27] Lancieri, F., Sakowski, P. M. Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports[J]. *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, 2021, 26(1): 65-170.
- [28] Affeldt, P., Kesler, R. Competitors’ Reactions to Big Tech Acquisitions: Evidence from Mobile Apps[R]. Discussion Papers of DIW Berlin, 2021.
- [29] Denicol , V., Polo, M. Duplicative Research, Mergers and Innovation[J]. *Economic Letters*, 2018, 166: 56-59.
- [30] Bourreau, M., Jullien, B., Lefouilli, Y. Mergers and Demand-Enhancing Innovation[R]. TSE Working Papers, No. wp 18-907, 2018.
- [31] Cabral, L. Merger Policy in Digital Industries[J]. *Information Economics and Policy*, 2021, 54: 100866.
- [32] Prado, T. S., Bauer, J. M. Big Tech Platform Acquisitions of Start-Ups and Venture Capital Funding for Innovation[J]. *Information Economics and Policy*, 2022, 59: 100973.
- [33] Doan, T., Mariuzzo, F. Digital Platform Mergers and Innovation: Evidence from Cloud Computing Market[C]// Proceedings of the 2022 CRESSE Conference, 2022.
- [34] Jezierski, P. Effects of Mergers in Two-Sided Markets: The US Radio Industry[J]. *American Economic Journal: Microeconomics*, 2014, 6(4): 35-73.
- [35] 吴汉洪, 周孝. 双边平台横向并购的福利效应: 基于文献的评论[J]. 中国人民大学学报, 2017, 31(2): 146-156.

- [36] Correia-da-Silva, J., Jullien, B., Lefouili, Y., et al. Horizontal Mergers Between Multisided Platforms: Insights from Cournot Competition[J]. *Journal of Economics & Management Strategy*, 2019, 28(1): 109 – 124.
- [37] 张泉. 中国平台经济反垄断制度创新、现实困境与突破路径[J]. *贵州社会科学*, 2022(3): 125 – 133.
- [38] 刘筠筠, 蒋蕊. 比较视域下经营者集中审查制度的实效与转变[J]. *中国市场监管研究*, 2023(4): 61 – 64.
- [39] 周孝. 民生导向下的经营者集中审查研究[J]. *经贸法律评论*, 2022(5): 1 – 22.
- [40] 欧阳日辉. 互联网平台高质量发展: 影响因素与推进策略——基于中美两国互联网平台发展现状与态势的分析[J]. *人民论坛*, 2023(16): 90 – 93.
- [41] 王晓晔. 中国数字经济领域反垄断监管的理论与实践[J]. *中国社会科学院大学学报*, 2022, 42(5): 31 – 48, 134, 137.

Antitrust Regulation in the Platform Economy: A Perspective on Merger Control

OU YANG Yao-fu

Abstract: Against the backdrop of building a high-standard socialist market economy, the platform economy has emerged as a key area of focus for antitrust regulation. As the only ex-ante regulatory tool, merger control faces multiple challenges arising from the complexity of platform business models and the rapid evolution of digital technologies. Based on field research conducted on major Chinese internet platforms during 2022 – 2023 and drawing on three representative cases, this paper conducts a systematic ex-post evaluation of merger control enforcement in the platform economy. The findings show that China has made continuous improvements in the institutional framework of merger control for the platform sector in recent years. A localized and adaptive review approach has begun to take shape, which integrates platform-specific and industry-specific characteristics, enhances market transparency and corporate compliance awareness, and plays a vital role in safeguarding fair competition. However, several issues persist, including regulatory uncertainty, the need for more refined rules on relevant market definition, insufficient coordination between regulation and development, and the lack of a well-functioning innovation-oriented mechanism. To address these challenges, it is essential to further promote the legalization, transparency, and precision of merger control in the platform economy, reduce regulatory uncertainty, improve the methodology for defining relevant markets, strike a balance between regulation and development, and strengthen positive guidance for platform resource integration and innovation. These efforts will help provide robust support for the high-quality development of the digital economy.

Key words: platform economy; merger control, implementation status; antitrust

[责任编辑: 刘鸿燕]