

## 二、中共加強反壟斷平臺企業監管之研析

中華經濟院第一所所長劉孟俊、分析師謝念億及

輔佐研究員鄭至涵主稿

- 中共對平臺經濟發展的政策態度轉向包容審慎，2021 年定調「強化反壟斷和防止資本無序擴張」。
- 近期針對「濫用市場支配地位」、「經營者集中」反壟斷行為加大監管，並將數據主導權收歸，確保數據安全阻絕境外勢力。
- 強化反壟斷監管或扼殺產業創新，影響外商外資投資，惟基於政治發展需要，各行業監管措施將持續至 2022 年。

### （一）前言

隨著近年中國大陸金融科技與平臺企業崛起，包括阿里巴巴、騰訊、美團等多家科技公司因此而獲得發展機會，然而新技術應用衍生諸多金融問題與社會亂象，企業影響力漸增亦使中共當局對其顧忌日深，進而選擇採取高強度監管措施，以抑制過度生長的平臺企業體系。

以 2020 年 11 月螞蟻集團首次公開發行股票（IPO）突遭中止為肇始，在近 1 年時間內，各平臺企業陸續遭監管單位祭出裁罰或整改要求。例如：2021 年 4 月，市場監管總局以阿里巴巴違反《反壟斷法》為由，對其裁罰人民幣 182.28 億元；同月，三部委聯合約談百度、騰訊等 34 家互聯網平臺企業，責令 1 個月內完成自我審查及整改程序；滴滴打車 6 月底在紐約交易所上市後，不到 1 周便被網信辦以「違規收集用戶資訊」為由，勒令「滴滴出行」應用程式下架，並進行網路安全審查；外送平臺美團因違反《反壟斷法》的「二選一」條款，10 月遭監管當局重罰人民幣 34.42 億元。

近來中國大陸加強反壟斷平臺企業有其背後監管思維，本文首先說明強化反壟斷的作為與特點，再進一步探討其意涵與影響。

### （二）中國大陸強化反壟斷的作為與特點

#### 1. 反壟斷立法架構愈趨成熟

中國大陸對平臺經濟發展的政策態度是由包容開放向包容審慎

轉變。2015 至 2017 年為「促成長」階段，中國大陸國務院積極推進「互聯網+」行動。2018 至 2019 年開始收斂，「政府工作報告」提及「健康發展才是互聯網平臺經濟的春天」。2020 年至今則轉為「加強監管」，其中 2020 年底為關鍵時點，中央在此時定調 2021「強化反壟斷和防止資本無序擴張」（見表 1）。

在反壟斷的政策工具方面，中國大陸反壟斷體系是以《反壟斷法》與細分指南為依據，市場監管總局執行。中國大陸《反壟斷法》定義壟斷行為，包括：經營者的壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中；行政機關和組織濫用行政權力排除、限制競爭等。反壟斷的政策工具有：自查整改、數位稅、罰款、企業拆分、開放技術等。其中，企業拆分可能對企業競爭力產生負面影響；運用數位稅，對應歐盟的反數位壟斷作為。

## 2. 目前反壟斷集中「濫用市場支配地位」和「經營者集中」

針對「濫用市場支配地位」方面，執法主要集中在「限定交易」，處理方式為停止違法行為，沒收違法所得，並處以上一年銷售額的 1% 至 10%，經典案例為電商和外賣平臺阿里巴巴/美團的「二選一」問題。

2021 年 4 月，市場監管總局對阿里巴巴實施「二選一」壟斷行為作出行政處罰，責令停止違法行為，並處以人民幣 182.28 億元罰款（相當於 2019 年中國大陸境內銷售額的 4%）。同時，向阿里巴巴集團發出《行政指導書》，要求其全面整改，並連續三年向市場監管總局提交自查合規報告。同年 4 月底，市場監管總局官網公布，依法對美團實施「二選一」等涉嫌壟斷行為立案調查。

針對「經營者集中」方面，執法主要為「未依法申報」的行政罰款，處理方式為恢復到集中前的狀態（包括停止實施集中、限期處分股份或資產、限期轉讓營業等），以及人民幣 50 萬元以下的罰款，經典案例為虎牙鬥魚停止合併、騰訊音樂（TME）案。

禁止虎牙和鬥魚合併為網路平臺領域首起停止集中的處罰。2021 年 7 月，市場監管總局禁止虎牙和鬥魚合併，判定合併後「進一步強化騰訊在遊戲直播市場的支配地位」，「具有或者可能具有排除、限制競爭效果」，並且「騰訊提出的附加限制性條件承諾方案不能有

效解決前述競爭關注」。TME 案為首起採取必要措施恢復市場競爭狀態的案件。2021 年 7 月，市場監管總局對騰訊作出責令解除網路音樂獨家版權等處罰。

### 3. 設定平臺經濟企業的發展界限

中共對阿里巴巴壟斷裁罰及要求螞蟻金服整改，可看出其整頓平臺經濟的最終目的是，平臺經濟任何業務或創新發展均能有效對接相應的監管體制，降低風險並健全平臺經濟生態系統。

首先是平臺經濟納入監管。按相同的業務、風險、監管原則，避免監管套利和金融混業經營，防止網路效應下企業各種壟斷行為，並確立電商平臺、數據科技和金融中介等服務邊界。短期可能提高網路企業和產業的合規成本，減緩其發展與創新步伐；但長期來看，規模較小的企業可能會有更多的擴張機會。其次是數據使用規範。未來中國大陸平臺經濟企業的數據使用將面臨更多約束或成為「半公共財」。發展戰略須多方考量數據蒐集和分析、隱私權保護、承擔社會責任等議題。

最後是強化數據流動監管。對內將數據主導權從企業收歸至政府手中，降低掌握大數據企業對統治權造成影響的可能性。對外則確保國家、企業與個人之數據流動形成國安問題，並確保主導權不受侵犯。

### 4. 中國大陸反壟斷的目標：效率、公平與公共利益

除解決平臺經濟本身存在問題外，中國大陸反壟斷也對應著其經濟社會背景，即經濟轉型、共同富裕、競爭中性的必然要求。進一步而言，網路平臺的壟斷壓縮小微企業的生存和發展空間，不利創業與財富分配。加上壟斷加劇貧富差距，不利於社會穩定；高所得族群的邊際消費低，難以提振消費內需。

由此可知，壟斷同時影響公平和效率。因此中國大陸《反壟斷法》第一條提到「保護市場公平競爭，提高經濟運行效率，維護消費者利益和社會公共利益，促進社會主義市場經濟健康發展」。國務院關於平臺經濟領域的反壟斷指南第一條提到「保護市場公平競爭，促進平臺經濟規範有序創新健康發展，維護消費者利益和社會公共利益」。

值得注意的是，依法發展平臺經濟具有重要的意義，2020 年中央經濟工作會議和 2021 年政府工作報告均提出「國家支援平臺企業創新發展、增強國際競爭力」。反壟斷是反對經營者的「違法壟斷行為」，而非反壟斷狀態或地位。

### （三）中國大陸平臺經濟反壟斷作為具多元意涵

#### 1. 創造公平競爭的市場環境，鼓勵創新發展

企業非法壟斷行為將影響市場公平競爭、抑制企業研發創新動力，甚至對經濟帶來負面影響，特別是網路平臺壟斷行為。網路平臺企業掌握大數據資源，例如電商平臺可掌握消費者行為數據、金融科技平臺可掌握消費者信用數據等。長期發展下來加劇平臺經濟「強者愈強」的馬太效應，甚至形成「數據壟斷」，排斥新創平臺發展空間，降低創新激勵動力。為此，中國大陸政府透過加強平臺經濟反壟斷與數據管控，防止資本無序擴張、平臺經濟脫實向虛和抑制產業創新。

#### 2. 從追求經濟成長逐步轉為注重平衡及永續性

從勞動、消費、監管等角度來看，企業違法的壟斷行為均不利於促進公平分配。勞動方面，壟斷企業從業人員相比競爭產業收入更高，且壟斷企業會憑藉壟斷地位壓榨勞動力；消費方面，壟斷企業會透過提升價格或價格歧視，掠奪消費者剩餘，平臺經濟具體表現為「大數據殺熟」；監管方面，壟斷企業市場地位無節制擴張將帶來社會風險。例如企業以貢獻生產總值、財稅收入和就業機會為由，遊說地方政府發布對其有利政策。

另，「十四五」時期中國大陸強調經濟高質量發展並持續深化改革；以社會公平、自給自足、數據安全等面向為治理重點，藉由解決貧富差距問題，鞏固中共政權合法性的支持。

#### 3. 習近平力促「共同富裕」，穩定黨長期執政基礎

2021 年以來，習近平多次提及「共同富裕」政策目標，並隨之推行大量的財經、金融、教育、社保等政策。研判其背後有兩大重要意涵：第一，延續共產黨統治的正當性。近年來中國大陸經濟進入新常態、美中貿易戰及肺炎疫情等因素疊加下，經濟無法維持高

速成長，所得分配惡化加劇（圖1），社會問題愈發嚴重，包括「內卷化」（過度競爭）、「青年躺平主義」（消極競爭）等。習近平表示「我們絕不能允許貧富差距越來越大，實現共同富裕不僅是經濟問題，而是關係黨的執政基礎的重大問題。」第二，擴大內需消費。內需消費為「內循環」一大重點，若「共同富裕」能達到「擴大中等收入群體比重」和「增加低收入群體收入」兩大目標，將有助習近平推動雙循環經濟政策。

#### 4. 中國大陸轉變基本國策跡象：從美國模式轉變為德國模式

外界認為中國大陸正在調整 30 多年來改革開放政策經驗，從偏向美式資本主義經濟社會發展模式，轉向帶有更多社會主義成分的德國模式，國家更多干預企業營運與社會分配的過程，以創建共同富裕與均衡發展的公平社會迎向建政百年（2049）的歷史新階段。

一般認為，美國模式是「重服務、輕製造」，而德國模式則是「重製造、輕服務」。中國大陸「十四五」規劃取消提高服務業占 GDP 比重指標，強調要保持製造業比重基本穩定即被認為是在向德國模式轉變。然考量中國大陸龐大的人口基數和產業鏈尚在爬升的現實，全面採納「德國模式」有其難度。中國大陸降低經濟「脫實向虛」風險，回歸實體的目標長遠來看是正確的，但仍需立足自身發展情況，例如雙循環政策的重點之一是擴大內需，因此不可忽視服務業的發展。

## （四）預判中國大陸平臺經濟反壟斷作為的影響

### 1. 電商平臺對商家控制力減弱，產業格局或將變化

中國大陸強化反壟斷監管的背景下，電商平臺對商家的掌控能力將減弱，商家有更多的平臺可選擇，或將對產業的競爭格局產生一定影響。例如濫用市場支配地位——「限定交易」行為成為平臺經濟反壟斷監管的範圍，包括要求平臺內經營者在競爭性平臺間進行「二選一」、平臺經營者透過遮罩店鋪、搜索降權、流量限制、技術障礙、扣取保保證金等懲罰性措施作為。未來商家有自由選擇平臺營運而不受平臺懲罰的權利。

### 2. 「混改制」國進民退、國有資本參股、強化監管、黨組黨建

中國大陸經濟發展前期，為推動產業加速革新、沖淡國營企業政黨色彩濃厚及行事效率不彰，藉由導入民營企業技術與資金，推動國營企業與民營企業深度融合，進而形成「民進國退」的現象。

然而隨著經濟發展進入新階段，現今政策重點逐漸轉為「管理」及「控制」，藉由國有資本參股、強化監管與成立黨組等舉措，確保企業不致坐大，可牢牢掌握在黨的管理下，進而落實「國進民退」的「混改制」企業經營型態。例如：近3年內國有資本大舉入駐，使90間A股上市公司由民企轉為國企<sup>1</sup>；以《反壟斷法》、《反壟斷指南》及《數據安全法》強化企業監管；在阿里巴巴、騰訊等龍頭企業加強黨組黨建影響力<sup>2</sup>。

### 3.政權與社會的強化掌控：確保數據安全阻絕境外勢力

由中國大陸雷厲風行的手段來看，經濟分權、政治集權的分界已逐漸模糊，未來無論是政治或經濟，愈來愈集權的情況幾乎無可避免。另，中共強化對政權與社會的掌控也是要確保數據安全阻絕境外勢力。在經濟發展新階段，中國大陸對「數據安全」具高度要求，而互聯網平臺企業所擁有的海量資訊，從政府管控角度而言，必須將數據國有化，且絕不可予其洩漏國外的可能性，因此滴滴打車在美國上市便成為高度敏感的政治議題。

總而言之，對內要將數據主導權從企業收歸至政府手中，從根基撲滅掌握大數據企業對統治權造成影響的可能性；對外，要確保國家、企業與個人數據資料，不被西方國家以「公開透明」為理由強行要求開放，進而形成國安問題，務求將任何可用數據牢牢掌握在政府的控制下，確保主導權不受侵犯。

### 4.中共強化平臺企業監管的副作用

首先，中國大陸針對平臺企業的反壟斷與監管舉措，主要目的雖是要規範企業經營秩序與及提升創新活力，長期來看規模較小的企業可能會有更多的擴張機會。但短期可能提高網路企業和產業的合

---

<sup>1</sup>「中共『國進民退』更瘋狂！近3年90家A股上市公司從民企變國企」自由財經，2021年5月6日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3522569>。

<sup>2</sup>「阿里巴巴北京總部黨組織升級建黨委」法國國際廣播電臺，2021年4月3日，<https://reurl.cc/gWVRrX>。

規成本，減緩其發展與創新步伐，有扼殺產業創新的可能性。如何權衡「社會公平」及「科技創新」的輕重，為中國大陸政府與平臺企業未來須共同面對的重要課題。

其次，企業將轉趨低調並積極自我審查，落實「科技威權主義」。提高自我審查及整改頻率，力求合規經營；重視反壟斷或將成為企業 ESG (Environment、Social Responsibility、Corporate Governance) 建設的一部分，例如配合「共同富裕」的「三次分配」政策，將部份營收捐出以響應政府舉措。

第三，外商外資避險情緒升溫。日本軟銀集團 (SoftBank) 社長孫正義表示，由於近期中國大陸政府對科技行業的監管舉措，軟銀及其基金擬推遲在陸進一步投資，觀察中國大陸監管類型與範圍，及其對市場的影響，以明確投資風險，預計觀望期約 1 至 2 年。

第四，在陸臺商供應鏈風險可能拉升。由於中共黨組織直接介入民企運營，透過供應鏈關係可能間接影響在陸臺商的營運，例如陸方可透過民企為代理人，在更多面向實質控制與影響在陸臺商。

## (五) 結語

近期中國大陸對民營企業與資本市場的干預，在外界看來難以理解，但若理解中國大陸的政治體制與決策模式，就會知道這些干預並非率爾而為。短期來看，中國大陸進入對抗肺炎疫情的關鍵階段，不單是公衛議題，更是內部政治與對美競爭關鍵一役。預期未來半年中國大陸將以維穩優先，各行業的監管措施都將對應此一目標。

而關鍵的中長期考量因素是 2022 年下半年中共「二十大」，習近平屆時任期將滿十年。經濟與金融穩定影響習執政的權威，當經濟出現變革時，將牽動整個國家的變革方向。因此，近期對經濟的各種調控措施出自於中國大陸政治發展的需要，這股風潮可能要到 2022 年「二十大」後才能停歇或看出新的風向。

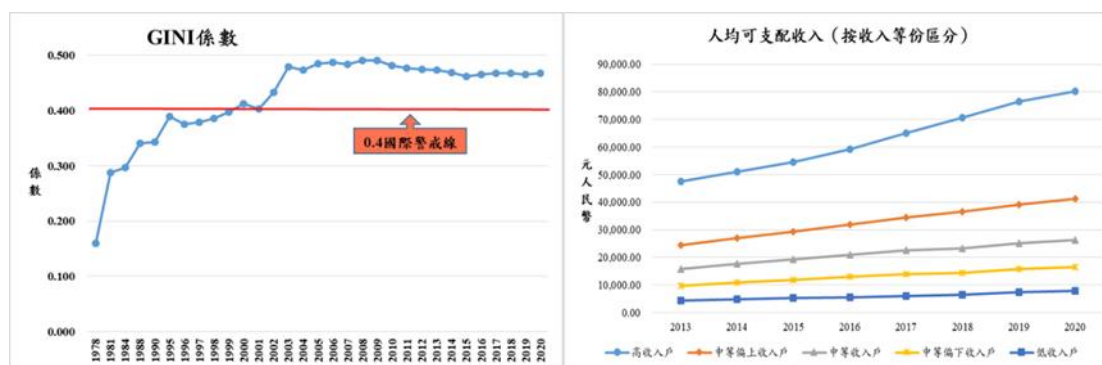
對企業而言，中國大陸營商監管轉變趨勢加劇，需有法務相關協助掌握政策走向。若存在相關合規風險，應及時與專業律師團隊進行聯繫，儘早評估相關風險，做出應對方案，最大化降低風險成本。

表 1 中國大陸反壟斷立法進程

時間	重要事件
2008年8月	《反壟斷法》正式開始實施
2009年5月	國務院反壟斷委員會發布第一個反壟斷指南：《關於相關市場界定的指南》
2015年3月	國務院探索實施公平競爭審查制度
2016年4月	中共中央全面深化改革領導小組審議並通過公平競爭審查制度
2019年7月	市場監管總局發布「三部反壟斷新規」，並自2019年9月1日起正式實施
2020年1月	市場監管總局公布《反壟斷法修訂草案（公開徵求意見稿）》，為《反壟斷法》頒布以來首次修訂，新增網路經營者市場支配地位認定的相關規定
2020年9月	市場監管總局發布「四部反壟斷指南」
2020年9月	國務院反壟斷委員會發布《經營者反壟斷合規指南》，第一次從國家層面透過建章立制來鼓勵企業建立反壟斷合規體系
2020年10月	市場監管總局發布《關於原料藥領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》
2020年11月	市場監管總局發布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》
2020年12月	中央政治局會議要求強化反壟斷和防止資本無序擴張
2020年12月	中央經濟工作會議中強調將強化反壟斷和防止資本無序擴張作為2021年經濟工作的八項重點任務之一
2021年2月	國務院反壟斷委員會頒布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南》
2021年2月	浙江在全國率先正式發布平臺經濟數位化監管系統
2021年3月	2021年政府工作報告提出，強化反壟斷和防止資本無序擴張，堅決維護公平競爭市場環境

資料來源：本研究整理。

圖 1 中國大陸 GINI 係數與人均可支配收入變化



資料來源：整理自 CEIC。