

滥用市场支配地位行政处罚适用研究

——以互联网平台为探索点

杨 悦 陈家佳

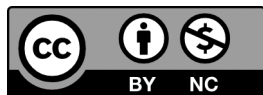
上海政法学院法律学院，上海

摘 要 | 随着网络技术和数字经济的飞速发展，互联网平台的规模和影响力不断扩增，极大的市场支配力掌握在个别互联网平台手中。互联网平台由于具有双边市场、交叉网络外部性、价格结构的不对称性等特点，导致其较其他传统行业而言滥用市场支配地位的情形更为频发，因此，通过反垄断机制抑制互联网巨头滥用市场支配地位至关重要。本文剖析了市场支配地位及相关市场的概念，结合互联网平台的特点，发现互联网平台滥用市场支配地位的成因，分析滥用市场支配地位行政处罚适用的相关案例，就其困境进行问题研究，并提出相关建议，促进互联网平台反垄断制度的完善。

关键词 | 行政处罚；滥用市场支配地位；反垄断法；互联网平台

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



滥用市场支配地位是我国《反垄断法》中所明确规定的垄断行为，互联网平台凭其传统行业的特殊性与复杂性激化了平台间的经营竞争与对立，因此互联网平台滥用市场支配地位更易频发。特别是 2021 年的阿里巴巴滥用市场支配地位处罚案和 2022 年的知网滥用市场支配地位处罚案将其推向了高潮，强化互

作者简介：杨悦，上海政法学院法律学院研究生，研究方向：民商法；陈家佳，上海政法学院法律学院研究生，研究方向：宪法学与行政法学。

文章引用：杨悦，陈家佳. 滥用市场支配地位行政处罚适用研究——以互联网平台为探索点 [J]. 法学进展, 2023, 5 (3) : 215-224.

<https://doi.org/10.35534/al.0503022>

联网平台领域反垄断监管已是大势所趋。

一、市场支配地位及相关市场的概念厘定

（一）市场支配地位的概念

市场支配地位各国的表述虽有不同，但内核都是一致的，在一定市场中经营者对其他经营者具有垄断状态或者占据重大市场优势等。我国《反垄断法》第二十二条对市场支配地位的概念予以厘定，它是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件，或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位，只要满足上述两个条件之一，即可认定为具有市场支配地位。^①并且第二十三、二十四条对其认定影响因素和推定因素都进行了明确的规定。在市场支配地位的认定中要从经营者自身情况以及其他经营者两方面予以考虑，前者受经营者的市场份额、在相关市场的市场份额和竞争状况、控制销售市场或者原材料采购市场的能力、财力、技术条件等其他因素影响，后者受其他经营者在该经营者的经营行为影响下对其的依赖程度和进入市场难易程度影响。

（二）相关市场及其界定

相关市场是指经营者就某一特定商品或者服务进行竞争的商品和地域范围。在反垄断执法机构公布的行政处罚决定书中，都会对该案件的相关市场进行进一步界定，只有对相关市场予以厘定，才能判断该经营者的行为是否构成滥用市场支配地位的行为，这是对市场竞争行为进行分析的起点，也是反垄断法实施的基础。^②2013年的华为诉交互数字技术公司、交互数字通信有限公司、交互数字公司一案就已经被深刻证实。而我们可以从《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第四条中对平台经济的相关市场表述中得知，相关市场的界定应从相关商品市场、相关地域市场、相关时间市场等方面为切入点。

① 梁晓. 滥用市场支配地位行政处罚案例研究 [D]. 西安: 西北大学, 2021.

② 任宣怿. 互联网经济背景下反垄断法的适用研究 [J]. 中国价格监管与反垄断, 2023 (4): 52-55.

相关商品市场的界定采取代替性分析的方法,从需求代替分析和供给代替分析对产品进行剖析,判断哪些商品之间存在竞争关系、替代关系。相关地域市场又称相关区域市场,是经营者对于某一特定商品的经营区域,在实践中主要受运输成本、消费者购买习惯、跨区域限制、贸易进出口、价格因素等多方面的影响。相关时间市场是指相同或具有可替代性的商品在同一区域内相互竞争的时间范围,是经营者所经营的一种稳定状态,虽然不是确定相关市场的主要维度,但却是不可忽视的特征。^①

二、滥用市场支配地位的界定与行为类型

滥用市场支配地位是大经营者利用自身经济实力或手段对其他经营者进行遏制或排除竞争的行为,该行为具体有以下几点特征:一是主体特殊性。即是指该行为的主体是在市场占据市场支配地位的经营者,具有一定的市场优势。二是牟利性。经营者滥用市场支配地位的行为都是为了巩固或提高市场占有率,进而谋取超额的垄断利益。三是主体特殊性。即是指该行为的主体是在市场占据市场支配地位的经营者,具有一定的市场优势。四是反竞争性。经营者用不公平的高价或者低价销售、购买商品。无论是高价还是低价本质都是相同的,都是为了获得利润,都是损害市场公平公正秩序的行为。

在《反垄断法》第二十二条中采取了列举的方法对滥用市场支配地位的行为进行了明确界定,我们由此可以区分该行为类型。第一种,不公平的价格,这里包含不公平的高价和不公平的低价。国家市场监督管理总局发布的《禁止滥用市场支配地位行为规定》中第十四条中对其进行了规定,例如销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于其他经营者、统一经营者在相同或相似市场条件下的价格提高或降低是否超过正常幅度等。正是因为经营者所处的垄断地位,从而使得其可以实施违背市场原则的行为,让自己的利益得以最大化。第二种,掠夺性定价,经营者在某时期以不正当合理的低价出售商品,从而达到排挤其他竞争对手的效果。第三种,拒绝交易,占据市场优势地位的经营者

^① 申乐诚. 互联网平台反垄断相关市场界定[J]. 经济研究导刊, 2023(10): 143-147.

在没有正当理由的情况下拒绝出售商品或者拒绝向消费者提供服务，这无疑违背自由竞争、公平交易的市场初衷。第四种，独家交易，经营者在自身优势的情况下阻碍上下游企业之间的经营者只能与自己交易，或与其制定的操作者进行交易，不合理的强制交易本质是一种“强买强卖”行为，这里最具代表性的就是“知网垄断案”，利用自己的学术系统和数据库限定学术期刊出版单位、高校不得向任何第三方授权使用学术期刊、博硕士学位论文等学术文献数据，并采取多种奖惩措施保障独家合作实施。第五种，搭售及附加不合理条件的行为，搭售是经营者在出售商品时强迫他人购买其他商品或者要以不合理的条件才能获得商品的行为，以达到增加市场占有率、排挤其他竞争者的目的。第六种，差别对待，经营者无正当理由的情况下对相同交易者设置不同的交易方式、交易条件、价格限制等。国务院反垄断委员会制定发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》中明确了构成差别待遇可以考虑的因素，明确了“大数据杀熟”可能构成滥用市场支配地位差别对待的行为，其中包括平台经济领域经营者基于大数据和算法，根据交易相对人的支付能力、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。^①

三、互联网平台的特征

随着科学技术和数字经济的快速发展，互联网公司和平台经济的融合依据其与传统市场的独特优势让它更容易获得市场支配地位。

首先，互联网平台具有双边市场的特征，《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第二条规定指出：本指南所称平台为互联网平台，是指通过网络信息技术，使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互，以此共同创造价值的商业组织形态。它既可以向消费者提供服务，又可以向商家收取平台服务费，形成了消费者和商家之间的双边市场，这种双边市场也无疑是给反垄断规制中的相关市场界定增加了难度。其次，互联网平台具有交叉网络外部性。交叉网络外部性可以分为交叉外部性和网络外部性，前

^① 杨慧玲. 平台经济领域相关市场界定方法适用研究 [D]. 南昌: 江西财经大学, 2022.

者是指平台一方用户的数量会影响其他各方用户的数量和交易量,后者则是指整个平台中用户的数量越多平台所能获取的效益就越高。最后,是互联网平台的价格结构不对称性。^①互联网平台利用自己交叉网络效应的优势对于市场中的价格因素进行影响,为了实现利益的最大化利用和用户资源的锁定,互联网平台对价格较敏感的一方用户很有可能实行低收费或零收费,与此同时为了弥补成本、获取收益对另一方收取较高的价格。而这种削弱价格因素的经济行为,取而代之的是对平台用户更有价值的资源的攫取,例如个人简介、个人信息、通讯方式等个人数据的获取,这种价格结构的不平衡性就是大多数互联网平台经济的运营模式。

四、互联网平台滥用市场支配地位的行政处罚分析

(一) 滥用市场支配地位的成因

互联网平台滥用市场支配地位的成因和它的自身特征紧密相连。一是双边市场和交叉网络性的特点导致互联网平台在实践中给相关市场界定增加了难度,执法机关在判断过程中把双边市场界定为一个相关市场还是分别界定为不同的相关市场一直是反垄断执法争议的热点。这种在双边市场的双重身份导致互联网平台经营者会通过数据优化及其平台运行的规则实施自我优化的权力恣意,滥用其市场支配地位造成平台内经营者有失公平的竞争。并且,一些初创平台在开始时采取一些吸引用户的商业政策,例如优惠券、秒杀折扣、免单等手段获取大量的用户,提高自己在市场上的占有率,排斥其他经营者,使其平台迅速壮大。二是互联网平台垄断行为的低违法成本和高隐蔽性。互联网属于高新技术产业,对数字技术的要求极高。使得平台可以利用自己的互联网技术低成本地违反《反垄断法》,并且这对执法机构来说也是不易被发现的。例如:阿里巴巴集团的违法行为就是运用算法降低特定店铺的曝光权重,倒逼商家遵守其规则即承诺仅在阿里巴巴旗下的网购平台开设店铺。这对互联网平台来说

^① 方翔. 数字平台滥用市场支配地位行为的创新损害分析——基于国内外典型案例的比较研究[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023, 10(2): 49-60.

违法成本并不高但隐蔽性极强。

（二）滥用市场支配地位的行政处罚

法律是治国之重器，行政机关做出行政执法的目的是惩戒和教育，根据我国《行政处罚法》的相关规定，反垄断行政处罚作为普通程序，当行政相对人做出违反相关法律规定的事情时则应当承担相应的法律责任。我国《行政处罚法》第九条规定的行政处罚法种类主要有警告、通报批评、罚款、没收违法所得、没收非法财物、暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业、行政拘留等。

而《反垄断法》第二十二至二十四条中规定了滥用市场支配地位行为的表现形式、情形和因素。除此之外，还有《反不正当竞争法》《价格法》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》中都对其经营者做出了相应规定，实践过程中执法机关对有垄断行为的经营者做出的执法行为主要参见《反垄断法》的第四十七条。例如行政机关可以进入被调查经营者的经营场所或有关场所进行检查、询问，可以查阅、复制、查封、扣押有关文件和证据等。第五十六条中规定了经营者应当承担的法律责任，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款，上一年度没有销售额的，处五百万元以下的罚款；尚未实施所达成的垄断协议的，可以处三百万元以下的罚款。对滥用市场支配地位的经营者采取行政处罚法的目的在于采用经济制裁的手段对相对人进行惩罚，对受侵害者给予经济性赔偿。相比刑事处罚的威慑性和严重性，行政处罚更能够节省国家刑事资源的支出，发挥行政制裁的作用。

（三）互联网领域反垄断行政处罚案例分析

根据 2020 年至 2022 年的《中国反垄断执法年度报告》中的滥用市场支配地位执法情况中得知 2020 年互联网领域滥用市场支配地位案件 2 件、2021 年 3 件、2022 年 1 件。从这几件案例中，最具有代表性的应当是 2021 年 4 月市场监管总局对阿里巴巴实施滥用市场支配地位的垄断行为做出的 182.28 亿元罚款的

案件，该案件刷新了我国互联网平台反垄断行政处罚金额的最高纪录，并且采用的认定标准及法律分析等为我国现阶段在互联网反垄断规制中所遇困境指明道路，树立标杆，在我国平台经济领域反垄断中具有里程碑意义。而2022年12月，市场监管总局认定知网实施滥用市场地位行为，对其处以上年度销售总额5%的罚款，共计8,760万元，并责令知网停止独家合作行为、不得实施限定交易、不公平高价行为。这些互联网领域的案件，进一步完善了我国反垄断执法体制机制，督促各平台经营者要引导和规范平台企业的发展，主动规范自身的经营行为，为我国在互联网平台反垄断执法提供执法参考和有力保障，促进互联网平台的健康持续发展。^①

五、互联网平台滥用市场支配地位行政处罚适用的困境与相关建议

（一）滥用市场支配地位行政处罚适用困境

1. 相关市场界定困难

相关市场界定是执法机关进行反垄断审查的逻辑起点，只有对相关商品市场、相关地域市场、相关时间市场予以界定才能判断经营者是否有限制、排除竞争的行为。国务院反垄断委员会在《关于平台经济领域的反垄断指南》（以下简称《指南》）中采取了需求代替、供给代替、假定垄断者判断这三种方式对相关市场予以界定，但是互联网领域的相关市场界定困难主要原因在于其是由数据构成，结合自身独特的双边市场和价格定位的特点上，以价格为变量的判断机制在互联网“免费定价”的行为上有所失灵。^②平台在定价上以“免费”为诱导不收取服务费，但是实际上获取了更为有利的价值与利润，并且双边市场的复杂性会导致《指南》所规定的判断方法在互联网领域中难以适用。

① 《中国反垄断执法年度报告（2022）》出炉[J]. 中国总会计师, 2023(6): 10.

② 刘禄. 互联网平台滥用市场支配地位反垄断法律规制研究[D]. 太原: 山西财经大学, 2023.

2. 市场份额考量困难

市场份额是判断经营者是否具有市场支配地位的重要考量标准之一，由于互联网领域的特殊性，让初期的互联网经营者在不具滥用市场支配地位的情形下也可以通过“大数据杀熟”、融资发放补贴、区别定价行为等手段提高自己的市场份额占比，在占据相当有利的市场份额，具有市场支配地位后，再停止发放补贴，对新老客户区别定价，提高价格来进行自己资金的回笼。但是他们的这一行为，已经挤占了大部分中小融资者的生存空间和前景，这种抢占市场份额的垄断行为让执法机关在进行考量以传统的市场份额考量方法来界定该经营者的力量和竞争结果具有很大的局限性，呈现结果上也有较大困难。

3. 救济与监管实施困难

执法机关对互联网平台的救济措施大部分采取的都是处以罚款，很少采用结构性救济措施。因为结构性救济措施要求剥离其资产与义务，并通过增加、帮扶新的经营竞争者来减少后续可能带来的竞争影响，而互联网领域数字技术的运用密集且复杂，在其经营手段不断提升，垄断行为逐渐隐蔽的情况下，仅靠反垄断机构所掌握的信息，很难对更多经营者的垄断行为进行持续性、有效性、结构性的救济和全方面监管。

（二）滥用市场支配地位行政处罚适用的相关建议

1. 建立多样化的相关市场界定机制

在针对互联网平台的特性下可以积极引用双边市场理论来界定相关市场，可以借鉴“俄亥俄州诉美国运通公司案”中相关市场界定的经验，此案中美国联邦最高法院引入双边市场理论，对相关市场界定进行了重新阐释，同时也对纵向限制提供了新的反垄断分析框架。适当应用双边市场理论可以为部分互联网平台相关市场界定的难题创造一个新的解题思路。^①虽然《指南》中的规定更倾向于界定一个相关商品市场，例如一边的商品或者服务进行界定，跨平台网络效应的反竞争效果明显时，才考虑从平台整体即双边进行界定。但是，互联

^① 罗彦博. 大数据背景下互联网平台滥用市场支配地位的反垄断规制 [D]. 南宁: 广西大学, 2022.

网平台的复杂性和独特性需要更多多元化的分析方法和模式，这能让执法机关在执法过程中根据具体案例选择更灵活、更有操作性的界定方法。

2. 完善相关法律责任制度

反垄断案件中垄断责任一般采取“过错责任”机制，由于互联网平台运用信息技术手段使得其违法行为具有较高的隐蔽性和较强的复杂性，让许多原告因追责难的原因望而却步。即使执法机关对知网、阿里巴巴、美团等头部互联网平台惩罚后发放了《行政指导书》，督促其有效整改和合法竞争。但是仅靠反垄断执法机构所掌握的信息而言，平台仍然可以采取其他措施转移自己的违法责任和经济损失。^①此外，我国《反垄断法》中规定了在违法经营者拒不配合调查的情况之下可以追究其刑事责任，并且六十七条规定“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任”，但是并没有对其情形、适用、构成条件进行具体规定，相应的刑事责任也没有明确阐述，这仍然需要相应法律责任制度的完善和进一步明确，才能让互联网平台的反垄断行为得到全面地规制。

3. 设定合理的违法处罚制度

反垄断执法机关科学设置罚款机制能够让其执法行为更具有严厉性和威慑作用，我国《反垄断法》积极借鉴了域外的反垄断经验，例如借鉴欧盟竞争法的相关规定。虽然我国《反垄断法》第五十七条规定由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额1%以上、10%以下的罚款，但二者对“销售额”的界定却有所不同，我国规定的“销售额”是上一年度违法经营者在一定地域范围内的销售额，而欧盟对其存在扩大解释，根据相关案件进行具体的分析，罚款严厉程度会根据案件性质和程度进行上浮，例如欧盟对宝马、大众排放“卡特尔”开出的10亿美元罚单，由此可见制裁手段的严厉性。^②根据我国的《反垄断法》规定，即使对违法经营者罚款的顶格处罚，与其取得的违法所得相比也是相差甚远的。因此应科学设置合理的罚款数值，在面对具体案例的做到具体问题具体分析，遵循比例原则，避免过轻或过当处罚。

① 王冠星. 互联网平台滥用市场支配地位的反垄断法规制[D]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2022.

② 陈林, 张家才. 数字时代中的相关市场理论: 从单边市场到双边市场[J]. 财经研究, 2020, 46(3): 109-123.

Study on the Application of Administrative Penalties for Abuse of Dominant Market Position —Taking the Internet Platform as a Point of Exploration

Yang Yue Chen Jiajia

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: With the rapid development of network technology and digital economy, the scale and influence of Internet platforms have been expanding, and great market power is in the hands of individual Internet platforms. As Internet platforms are characterized by bilateral markets, cross-network externalities, and asymmetric pricing structures, leading to more frequent abuse of market dominance than other traditional industries, it is crucial to curb the abuse of market dominance by Internet giants through the antitrust mechanism. This paper analyzes the concepts of dominant market position and related markets, combines the characteristics of Internet platforms, discovers the causes of the abuse of dominant market position by Internet platforms, analyzes the relevant cases of the application of administrative penalties for the abuse of dominant market position, researches the problems on its predicament, and puts forward relevant suggestions to promote the improvement of the antitrust system of Internet platforms.

Key words: Administrative penalties; Abuse of dominant market position; Antitrust law; Internet platforms