

# 中國強化反壟斷監管法規，重拳揮向平臺經濟

中國「國家市場監督管理總局」於2021年4月10日公告，針對阿里巴巴集團控股有限公司濫用市場優勢地位處以182.28億人民幣天價罰鍰，該集團旋即於當日回應：誠懇接受，堅決服從。

■ 撰文 = 陳淑芳  
(公平會綜合規劃處視察)

## 背景說明

近年自歐盟執委會於2017年5月發布「電子商務產業調查報告」(Final Report on the E-commerce Sector Inquiry)<sup>1</sup>以來，除陸續就Google Search (Shopping)<sup>2</sup>(購物比價服務)、Google Android<sup>3</sup>(行動作業系統)與Google Search (AdSense)<sup>4</sup>(線上廣告服務)等案累計共祭出超過82億歐元罰鍰外，2020年11月針對Amazon涉嫌不當地大量近用平臺第三方賣家非公開資訊之行為發出異議聲明書(Statement of Objections)，並就Amazon採用「黃金購物車」(Buy Box)與Prime label標準，是否造成賣家間不公平競爭疑慮展開第二段調查<sup>5</sup>。此外，歐盟執委會已於本(2021)年4月30日宣布針對蘋果公司App Store分銷音樂串流應用程式的運作規則具有濫用市場優勢地位之嫌而發出異議聲明書<sup>6</sup>。

除了歐盟針對電子商務產業大力進行競爭法查處，美國也是動作頻頻。美國聯邦交易委員會(USFTC)於2019年7月針對Facebook未能妥

善保護用戶隱私處以50億美元罰鍰<sup>7</sup>；美國司法部與11個州於2020年10月共同就Google透過反競爭及排他等行為，違法維持其在美國搜尋服務(Search)與搜尋廣告(Search Advertising)市場獨占地位之行為提起訴訟<sup>8</sup>。除行政機關外，美國眾議院司法委員會為調查數位市場競爭情形，也在2019年9月向Google、Apple、Facebook、Amazon等美國四大科技巨擘提出資訊請求<sup>9</sup>，其間於2020年7月舉辦眾所矚目的世紀聽證會後，已於同年10月發布「數位市場競爭調查報告」(Investigation of Competition in Digital Markets)，該委員會於是項報告及相關聲明中指出，在其超過長達16個月調查後，認為前開四大科技巨頭握有強大市場力量，並具有濫用其市場優勢地位之嫌，美國國會以及競爭法執法機關應負起恢復市場競爭、促進創新並保護民主之責<sup>10</sup>。

另一方面，中國「國務院反壟斷委員會」於2021年2月7日發布「關於平臺經濟領域的反壟斷指南」<sup>11</sup>後，「國家市場監督管理總局」

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector\\_inquiry\\_final\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiry_final_report_en.pdf).

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516198535804&uri=CELEX:52018XC0112\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516198535804&uri=CELEX:52018XC0112(01)).

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52019XC1128\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52019XC1128(02)).

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516198535804&uri=CELEX:52020AT40411\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516198535804&uri=CELEX:52020AT40411(03)).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2077](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2061](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2061).

<sup>7</sup> <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/business-blog/2019/07/ftcs-5-billion-facebook-settlement-record-breaking-history>.

<sup>8</sup> <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-monopolist-google-violating-antitrust-laws>.

<sup>9</sup> <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=2209>.

<sup>10</sup> <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3429>.

<sup>11</sup> [http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content\\_5585764.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585764.htm).

(SAMR)於同年4月10日公告，針對阿里巴巴集團控股有限公司（下稱阿里巴巴集團）濫用市場優勢地位處以182.28億人民幣罰鍰（折合新臺幣約800億元），主要原因是阿里巴巴集團對平臺內經營者提出「二選一」要求，亦即禁止平臺內經營者在其他競爭性平臺開店或參加促銷活動等限制競爭行為予以重罰<sup>12</sup>。據悉，阿里巴巴集團於裁罰當日即發布公告稱：今天，我們收到「市場監督管理總局行政處罰決定書」，對此處罰，我們誠懇接受，堅決服從。我們將強化依法經營，進一步加強合規（遵法）體系建設，立足創新發展，更好履行社會責任<sup>13</sup>。此前，阿里巴巴投資有限公司收購銀泰商業集團有限公司股權、閱文集團（騰訊控股有限公司子公司）收購新麗傳媒控股有限公司股權、豐巢網絡技術有限公司（順豐控股股份有限公司子公司）收購中郵智遞科技有限公司股權等3起未依法申報，各被處以50萬人民幣罰鍰<sup>14</sup>；另外，京東、天貓（阿里巴巴集團子公司）、唯品會等平臺因不正當價格行為案分別被處以50萬元人民幣罰鍰<sup>15</sup>。

## 中國「關於平臺經濟領域的反壟斷指南」

中國「國家市場監督管理總局」為了預防和制止平臺經濟領域壟斷行為，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平利益，根據「中華人民共和國反壟斷法」等法規制定「關於平臺經濟領域的反壟斷指南」（下稱「平臺指南」），於去（2020）年11月10日公開徵求意見<sup>16</sup>後，遂於本年2月7日發布施行。

該平臺指南共計6章24條，包括：總則、壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中（結合）、濫用行政權力排除、限制競爭以及附則等內容<sup>17</sup>，各章規範重點如下：

- 1.第一章「總則」：除區分平臺、平臺經營者、平臺內經營者、平臺經濟領域內經營者等概念外，明定依平臺經濟特性，針對相關產品市場界定採基本的需求替代分析、供給替代分析方法，並根據平臺單邊或多邊產品進行界定，或考量各相關產品市場間的相互關係和影響，根據該平臺整體界定相關產品市場；另外，相關地理市場界定同樣採用需求替代與供給替代分析方法。最後，由於不同類型的壟斷案件對於相關市場界定的實際需求亦不相同，故仍需依個案情形進行分析。
- 2.第二章「壟斷協議」：平臺經濟之壟斷協議係指經營者排除、限制競爭的協議、決定或者其他聯合行為，而協議、決定可以是書面、口頭或其他實質上具有協調一致的行為。該平臺指南對於平臺經濟領域經營者間達成之橫向壟斷協議（水平聯合行為）、縱向壟斷協議（垂直聯合行為）、軸輻協議（指水平競爭事業間，藉由垂直關聯形成合意，進而組成聯合行為），以及其聯合行為的認定方式、執法考量因素等作出具體規定。此外，並鼓勵前開壟斷協議參與者向「國家市場監督管理總局」申請適用寬恕政策，並說明是項政策適用之標準與程序等規範。
- 3.第三章「濫用市場支配地位」：認定平臺經濟領域濫用市場支配地位行為，通常需要先界定

<sup>12</sup> [http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202104/t20210410\\_327702.html](http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202104/t20210410_327702.html).

<sup>13</sup> <https://www.chinanews.com/cj/2021/04-10/9451743.shtml>.

<sup>14</sup> [http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202012/t20201214\\_324335.html](http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202012/t20201214_324335.html).

<sup>15</sup> [http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202012/t20201230\\_324826.html](http://www.samr.gov.cn/xw/zj/202012/t20201230_324826.html).

<sup>16</sup> [http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/11/content\\_5560405.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/11/content_5560405.htm).

<sup>17</sup> [http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207\\_325967.html](http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html).


相關市場，分析經營者在相關市場是否具有支配地位，再根據個案情況分析是否構成濫用市場支配地位行為。而為認定或推定經營者是否具有市場優勢地位時，則可考量市場占有率與市場競爭狀況、控制市場的能力、財力和技術條件、競爭者對其在交易上的依賴程度、市場進入障礙等因素。另針對具市場支配地位的平臺經濟領域經營者的不公平價格行為、低於成本銷售、拒絕交易、限定交易、搭售或者附加不合理交易條件、差別待遇等亦訂有相關考量因素及豁免的正當理由。

4. 第四章「經營者集中」（結合）：在結合申報門檻方面區分不同類型的平臺經營者營業額的計算方式，並明確指出涉及協議控制架構<sup>18</sup>之結合案件屬於陸方反壟斷的審查範圍。而當需要評估平臺經濟領域經營者間結合對市場競爭的影響時，則考慮計算經營者在相關市場的市場占有率、對市場的控制力、相關市場的集中度，以及渠等對市場進入、技術進步、消費者等面向的影響。同時，對於不禁止之結合案件，亦可附加相關限制條件，例如拆分資產等結構面矯正措施，開放網路、數據或平臺等關鍵設施之行為面矯正措施，或是同時納入結構面與行為面之綜合性矯正措施等。

5. 第五章「濫用行政權力排除、限制競爭」：除

指出可能構成濫用行政力排除、限制競爭之行為以外，並明確說明當行政機關濫用行政權力排除、限制平臺經濟領域市場競爭時，「國家市場監督管理總局」將依法調查並且提出處理建議。此外，該平臺指南並要求行政機關於制定涉及平臺經濟領域市場主體經濟活動之相關規定以及政策措施時，應依陸方相關法規進行公平競爭審查。

## 結語

從中國「國家市場監督管理總局」對阿里巴巴集團的行政指導書<sup>19</sup>中要求該集團應建立健全公平參與市場競爭的長效機制，包括全面規範自身競爭行為、嚴格落實平臺企業主體責任、完善企業內部合規控制制度、保護平臺內經營者和消費者合法權益、積極維護公平競爭促進創新發展等，並需連續3年向「國家市場監督管理總局」提交自查合規報告等種種措施，對於中國未來針對平臺經濟的監管方向或可窺得一二。再者，除歐盟與美國外，英國、德國、法國、加拿大、澳洲、韓國等全球主要競爭法主管機關近來屢屢對數位市場之強力干預與執法，未來是否進一步修法或提出新興執法工具以因應一波波席捲而來的數位浪潮，相關後續發展仍有待持續觀察。 

<sup>18</sup> 即可變利益實體結構（Variable Interest Entity, VIE），目前被普遍認為是一種用於規避國內外商投資產業限制以及境內企業境外上市限制的企業架構，其實質是境外實體以協議代替傳統的直接持股方式，以實現對境內實體的控制。詳見<http://lawdata.com.tw/tw/detail.aspx?no=204525>。

<sup>19</sup> 同註12。