

# 15处预警 北京版平台经济反垄断指引来了



平台企业哪些行为属于垄断,如何避免垄断?针对这一问题,北京有了专门的反垄断指引。12月7日,北京市市场监管发展研究中心和中国政法大学竞争法研究中心组成课题组联合发布《北京市平台经济领域反垄断合规指引(2021年版)》(以下简称《指引》),这份北京版的平台经济反垄断指引,正面回应了“二选一”等互联网领域的业态和竞争行为,并对经营者做出15处风险预警提示。

2020年9月11日

国务院反垄断委员会印发《经营者反垄断合规指南》

从合规管理制度、合规风险重点、合规风险管理、合规管理保障四方面,为经营者提出具体建议。

2021年2月7日

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》

首次将“二选一”写入法律法规中。

2021年11月18日

市场监管总局制定《企业境外反垄断合规指引》

引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度,防范境外反垄断法律风险。

## 回应“二选一”、搭售等问题

结合互联网业态特点《指引》就反垄断法规制的涉嫌垄断行为的基本内容、行为表现和风险提示进行了说明,并列明相应案例,指导平台企业进行反垄断合规管理。

例如,“二选一”是最典型的限定交易方式。平台经济领域经营者通过独家协议或排他协议等方式,要求交易相对人进行“二选一”,排除、限制现有竞争者,或影响潜在竞争者进入市场。

对此《指引》提出,具有市场支配地位的平台经济领域经营者,除非能够证明存在正当理由,否则“二选一”很可能构成限定交易行为。即便平台经营者不具备市场支配地位,但通过实施“二选一”或者利用平台规则、数据、算法、技术等方式进行纵向限制,在产生明显排除、限制竞争影响时,也可能具有构成纵向垄断协议的风险。

再如搭售是指违背交易惯例、消费习惯或者无视商品的功能,将不同商品捆绑销售或组合销售。但具体哪些捆绑销售或组合销售行为才算是搭售呢?

《指引》明确,具有市场支配地位的平台经济领域经营者,在没有正当理由的情况下,利用格式条款、弹窗、操作必经步骤等交易相对人无法选择、更改、拒绝的方式,将不同商品进行捆绑销售;在交易价格之外额外收取不合理费用;强制收集非必要用户信息等,均可能会被认定为搭售。按照反垄断的要求,此类搭售行为均应避免。

此外,这份《指引》还对用户在实操过程中可能出现的风险,做出了具体的说明。比如,具有市场支配地位的平台经济领域经营者,在给用户提供服务或应用程序的下载过程中,应避免捆绑用户下载其他软件或应用程序,并以适当方式告知用户,保障用户自行选择下载或拒绝下载软件或应用程序的选择权。

## 实际案例与指引性规则结合

值得一提的是《指引》还列举了来源于我国及欧盟、美国反垄断执法机构公开的12个处罚案件,以及8个模拟示例,供经营者检视自身行为,以此提高垄断风险识别能力。此外,结合平台企业特点,归纳平台经营者垄断行为的表现形式,分析反垄断执法考量的因素,对经营者做出15处风险预警提示,培养反垄断合规和风险预警意识。

“多数指引只是泛泛而谈,北京的这份《指引》与其他地方出台的指引不同,让人耳目一新,更务实,更具指导性,实用性较强。”北京知识产权法研究会竞争法专业委员会副主任兼秘书长魏士广告诉北京商报记者,《指引》用实际处罚案例与指引性规则相结合,能让企业更容易理解和把控自己企业的风险。

由于我国平台经济发展正处在关键时期,加强平台经济领域反垄断监管备受关注。

华东政法大学教授徐士英在相关研讨会上曾表示,平台经济利用庞大规模取得强大的市场权力和市场地位。政府的监管方式、传统的反垄断实施的工具、行为判断,必须要根据数字经济的特点改进,甚至于是革新。

平台经济的监管早已成为业界共识。上海大邦律师事务所高级合伙人游云庭律师指出,现行反垄断法的实施门槛比较高,如果依靠被损害利益的企业自力救济,存在法律成本高、举证难、维权时间长等问题。另外,现行的行政法规对于行政机关的执法也存在规定不够明确、效率不够高的问题,而《指引》厘清了之前存在争议的部分法律问题和程序问题。

## 反垄断指引进入密集出台期

从全国范围来看,反垄断相关指引正进入密集出台期。2020年9月11日,国务院反垄断委员会印发了《经营者反垄断合规指南》,

从合规管理制度、合规风险重点、合规风险管理、合规管理保障四大方面,为经营者提出具体建议。

专家认为《经营者反垄断合规指南》具有开创意义。北京斐石律师事务所管理合伙人周照峰在接受北京商报记者采访时曾表示:实践中,很多企业的反垄断意识是比较薄弱的。这份指南比以前任何指南都好。因为它不是解释法律,而是告诉企业怎么做才能合法合规,才能遵循《反垄断法》,而且向企业传递反垄断合规的重要性。”

从去年底开始,平台经济领域成为反垄断执法的重点。2020年12月14日,市场监管总局对阿里巴巴、阅文、丰巢3家企业未依法申报案件做出每家50万元的处罚。今年2月7日,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》,首次将“二选一”三个字写入法律法规中,明确“二选一”可能构成滥用市场支配地位限定交易行为。

北京商报记者注意到,近期也有多部反垄断指引出台。11月18日,市场监管总局制定了《企业境外反垄断合规指引》,引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度,防范境外反垄断法律风险。值得一提的是,该指引的体例及章节安排与国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》也保持基本一致。

“近年来,中国企业国际化经营步伐不断加快,境外投资并购和业务活动明显增多,企业反垄断合规风险不断增加,合规需求日益增长。同时,由于各个司法辖区反垄断法律法规非常专业复杂,企业对境外反垄断法律要求了解十分有限。因此,指引对引导中国企业建立和加强境外反垄断合规管理制度、保障经营者在境外的合法权益具有重要现实意义。”市场监管总局相关负责人表示。

北京商报记者 陶凤 王晨婷

## X 西街观察 Xijie observation

### 关于暴力执法 第三方不当万能背锅侠

杨月涵

协管员“拎棒”卖菜老人的风波还没过去多久,南通再次重蹈覆辙,因为“黑衣人”围抢老人甘蔗而被骂上热搜。

12月6日晚,一段视频在网络上疯传:十几名身着统一制服的人员一哄而上,被围住的老人势单力薄。甘蔗抢完;“黑衣人”散去,只剩老人痛哭的回应和“南通市容”的字样形成鲜明的讽刺。

当晚,通报火速赶到,却不想第二次引爆舆论。通报里说,身着保安制服的为三星镇购买服务的第三方市容公司人员,按合同承担市容管理相关工作。

“临时工”换了个马甲,摇身一变成了“第三方”。以外包的名义,最终扛下了暴力执法这口锅。

一个第三方撤走了,还会有千千万万个第三方“补位”。舆论从愤怒变为冷笑:第三方那么多,还要相关部门干什么。比起通报里字正腔圆的“依照规定进行问责”,人们更想知道的是,执法权力就是这样随随便便外包的吗?

官方反应也很快。一夜过后,第二则通报及时赶到:区纪委介入调查,对三星镇负有管理职责的政府主要领导、分管领导、城管中队负责人、城管片区责任人启动问责程序。

通报接二连三,执法部门的公信力却没那么好挽回。过去这些年,城管暴力执法屡见不鲜。今

有南通“黑衣人”围抢老人甘蔗,前有桐乡市容巡查人员放狠话,不少令人匪夷所思的暴力执法,最终指向了同一个群体:第三方外包人员。

“第三方公司现场处置简单粗暴”“编外执法人员”飞扬跋扈,干起活来官威十足,没有半点服务百姓的样子。问题不怕问,问就是出在外包人员身上。

背锅的总是第三方,但问题的核心却不在第三方。基层部门外包执法权力,是“知法犯法”还是故意懒政,需要深追到底。什么能外包,什么不能外包,是购买服务必须理清的红线。

即便外包的是真正的服务,也不是就此就能做甩手掌柜,高枕无忧。第三方人员怎么监管,业务能力如何,权责怎样划分,边界又在何处,都是需要考虑清楚的问题。毕竟服务可以外包,责任却不能外包。

“有权必有责,有责要担当,失责必追究”,这是底层逻辑,也是行为准则。一纸外包协议解决不了问题,该负责的人更不能全身而退。

城市管理是一项综合性系统工程,事多活杂,矛盾在所难免,所以才最忌简单粗暴,更需下细功夫。这是执法队伍建设的问题,也是城市治理的题中之义。归根结底,城市管理展现暴力执法,第三方不能再当万能背锅侠了。

## 总部经济到核心商圈 京港合作想象空间有多大

第24届京港洽谈会刚刚落幕,京港合作的“想象空间”又一次被拓宽了。12月7日,由北京市商务局、香港贸易发展局共同主办的“以国际消费中心城市为契机,推动京港合作迈出新步伐”专题活动成功举办。整体而言,国际消费中心城市建设在品牌拓展、首店引进、商业地产发展等方面为京港合作提供了平台和场景,而“两区”建设、促进总部经济发展也为京港合作创造了良好的投资发展环境。

### 推动北京老字号开拓市场

立足良好的合作基础,2022年京港两地将聚焦北京国际消费中心城市“两区”建设、“一带一路”等重点内容,进一步加强经贸合作。在主题活动现场,北京市“两区”办专职副主任刘梅英与香港贸易发展局华北、东北首席代表陈嘉贤签署了2022年度京港合作备忘录。

这涵盖了一系列务实的举措和合作项目:共推北京“两区”建设,举办走进北京自贸区组团系列活动;共同举办京港消费品牌、时尚品牌活动及京港品牌建设座谈会等;推动北京企业,特别是北京老字号企业借助香港贸易发展局展览平台进一步开拓市场空间等。此外,两地的经贸交流活动也将加快布局,包括组织北京企业参与“一带一路”高峰论坛和“亚洲金融论坛”等内容。

回顾过往,香港地区是北京最主要的投资来源地,也是北京企业“走出去”的桥头堡。北京对港出口贸易额常年占北京出口总额的10%以上。疫情条件下,京港两地经贸合作数据仍然逆势增长,呈现良好发展趋势,充分展现了两地合作的坚实基础。

数据显示,截至2021年10月,北京市企业对香港累计直接投资金额393.27亿美元,占全市46.2%。2021年1-10月,北京市企业对香港新增直接投资26.76亿美元,占全市48.44%,同比增长1.13倍。同期,香港在京实际投资1153亿美元,占全市58.1%,位列第一。2021年1-10月,香港在京实际投资115.2亿美元,

同比增长24.2%,占全市79.3%,位列第一。

“京港合作一脉同源,疫情只是一段插曲,发展才是永恒的主题。”北京市人民政府副秘书长李志杰表示,下一步,京港两地将站在新起点,进一步提升优势互补、包容互信、互利共赢的经贸合作水平,积极推动京港合作迈向全方位、宽领域、高水平的新阶段。

### 认定跨国公司地区总部201家

如今,北京正加快打造国际消费中心城市,而发展“总部经济”正是北京呈现出的新亮点。北京是最早提出总部经济的地区。我们历经五年修订了关于总部企业的政策,更好地服务北京经济高质量发展。”市商务局相关负责人告诉北京商报记者。

今年2月,北京市政府发布《北京市促进总部企业高质量发展的相关规定》,通过总部政策精准支持、优化对总部企业的服务,以总部企业为引领,促进消费品牌加快发展。

北京商报记者了解到,2021年,北京市已认定跨国公司地区总部15家,认定数量创历年新高,全市累计认定数量达到201家。

时尚品牌历来受到消费者的青睐,也是扩大消费的重要内容。目前,北京已认定了一批包括香港企业在内的时尚消费品牌总部企业。12月7日的专题活动中,李志杰向5家境外时尚消费品牌总部企业代表颁发了“跨国公司地区总部”牌匾,包括迪卡侬、阿里健康、屈臣氏等。

某金融机构宏观研究员在接受北京商报记者采访时指出,推动总部企业在北京落户展

业,对北京区域核心城市功能的发挥具有很强的辐射带动作用。可以预见,随着营商环境持续改善,北京未来产业经济发展前景乐观。

### 核心区商圈项目“引力”大

除了发挥总部企业的引领作用,在培育建设国际消费中心城市上,北京也已落地了一批重点项目,对于香港企业的吸引力日益增强。

传统商圈改造升级是一大重点任务。自2019年北京市启动商圈改造提升工作以来,北京市重点推动了王府井、前门大栅栏等22个传统商圈的改造提升。近年来,北京市形成三里屯、五棵松华熙Live、祥云小镇等30个新兴商圈。目前,全市存量商圈为52个。

在12月7日召开的专题活动上,北京也重点推介了两个独具文化底蕴的核心区商圈项目:商业+旅游+文化+科技的王府井商圈、“老字号+国潮”为特色的前门大栅栏商圈;两个潮流时尚消费项目,即SKP南区项目、三里屯太古里西区项目;城市更新和工业遗产改造的首钢六工汇项目;新消费品牌孵化的首创·郎园Station项目;两个标志性消费新增长点环球影城项目、大兴机场临空经济区国际消费枢纽项目。

在鼓励企业参与北京消费季方面,北京也推出了一批奖励政策,具体来看,每个季度奖励20家左右积极参与北京消费季活动并成效显著的城市商业综合体,最高给予80万元支持;每季度奖励400家左右积极参与北京消费季活动并成效显著的限额以上线下零售企业和餐饮企业,最高给予100万元支持。

北京泡泡玛特文化创意有限公司政府事务部资深经理李一峰告诉北京商报记者,泡泡玛特北京公司正按照北京市商务局的指引和要求,申请参与今年四季度消费季活动的补贴政策;目前,我们正和北京市商务局进行对接沟通,期望在符合北京营商政策的背景下,打造泡泡玛特的北京文化创意基地。”李一峰说。北京商报记者 陶凤 王晨婷 实习记者 韦璐