

# 知网滥用支配地位实施垄断行为被罚 警醒企业建立体系化竞争合规机制

## 热点关注

□ 本报记者 万静

一直身处“垄断争议”舆论旋涡的中国知网(中国国家知识基础设施,英文名称China National Knowledge Infrastructure,简称CNKI),终于迎来处罚结果。12月26日,国家市场监督管理总局发布调查结果:2014年以来,知网滥用支配地位实施垄断行为,通过连续大幅提高服务价格、拆分数据库变相涨价等方式,实施了以不公平的高价销售其数据库服务的行为。对此市场监管总局作出处罚决定:责令知网停止独家合作行为,不得以不公平的高价销售数据库服务,并处以罚款8760万元。

业内专家对此评析指出,知网垄断案正是以典型案例的方式,警醒市场主体一定要重视竞争合规工作,通过以案说法的方式倡导了公平竞争制度和公平竞争文化,并推动企业建立体系化的竞争合规机制。

### 综合认定知网支配地位

知网作为学术平台,主要业务是向高校、科研院所、公共图书馆等用户销售网络数据库服务,同时提供学术不端检测等增值服务。

市场监管总局认定,知网同方知网(北京)技术有限公司、同方知网数字出版技术股份有限公司、《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司共同运营,三家公司共同决策,实施了本案滥用市场支配地位行为。

按照反垄断法相关规定,对于如何认定某市场主体滥用市场支配地位行为,主要从以下步骤进行:界定相关市场;认定经营者在相关市场上是否具有市场支配地位;认定具有市场支配地位的经营者是否从事了滥用行为且没有正当理由;分析滥用行为是否产生了排除、限制竞争后果或者显著损害了公平竞争交易等社会公共利益。

在市场监管总局作出的行政处罚决定书中,对于知网具有相关市场的支配地位主要是从市场份额来认定的。

从知网市场份额看已经超过50%,具有较强市场力量。2014年至2021年,在中国境内中文学术文献网络数据库服务经营者合计服务收入中,知网背后的三家公司市场份额每年分别为59.95%、58.62%、63.27%、66.91%、66.99%、65.22%、68.03%、69.38%,均超过50%。

## 新政解读

□ 本报记者 刘欣

“有些手机自带的软件没什么用处还占内存”“不能卸载真的好难受”……

近年来,关于手机预置应用软件的问题一直层出不穷,其中无法卸载的问题更是饱受诟病,手机“难瘦”的同时也“难受”,面临着消耗流量、泄露隐私、恶意扣费等潜在隐患。如今,这些问题有望破解。

近日,工业和信息化部、国家互联网信息办公室联合出台《关于进一步规范移动智能终端应用软件预置行为的通告》(以下简称《通告》),自2023年1月1日起执行。《通告》指出,移动智能终端应用软件预置行为应遵循合法合规、用户至上、安全便捷、最小必要的原则,依据谁预置、谁负责的要求,落实企业主体责任,尊重并依法维护用户知情权、选择权,保障用户合法权益。生产企业应确保移动智能终端中除基本功能软件外的预置应用软件均可卸载,并提供安全便捷的卸载方式供用户选择。

### 不可卸载涉嫌侵权

预置应用软件在一定程度上方便了消费者使用新设备,但不可卸载,让人气得“牙痒痒”,那么,手机中到底为什么会存在不可卸载应用软件?

中央财经大学数字经济与法治研究中心执行主任刘权认为,预置不可卸载应用软件,根本原因是为了牟取不当利益。通过预置不可卸载应用软件,可以实现“强买强卖”和捆绑销售,可以强行推送广告,可以过度获取个人信息。一些不可卸载的流氓应用软件,还可能存在植入病毒、发送诈骗短信等行为。

北京航空航天大学法学院副教授、北京科技创新中心研究基地副主任赵精武告诉记者,一些生产

## 核心阅读

知网垄断案正是以典型案例的方式,警醒市场主体一定要重视竞争合规工作,通过以案说法的方式倡导了公平竞争制度和公平竞争文化,并推动企业建立体系化的竞争合规机制。



知网数据库收录了95%以上正式出版的中文学术文献,数量最多、最全。截至2022年5月,知网拥有机构用户2万多家,个人注册用户1.23亿人;当事人覆盖90%以上的高校用户,其他类型用户覆盖率均在60%以上。

知网作为中国境内最大的学术文献网络数据库服务经营者,具有影响和决定交易价格等关键交易条件的能力。2014年至2021年,在知网数据库服务持续涨价的情况下,机构用户数量仍保持年均2%的增长。同时,机构用户普遍希望与当事人开展长期合作维持价格基本稳定,但知网基本以一年为限签订协议,并在续签合同时提高价格,体现了知网对市场具有很强的控制能力。

此外,中文学术文献网络数据库服务同时具有知识产权产品、互联网信息服务、网络出版服务等多重属性。经营者进入中国境内中文学术文献网络数据库服务市场,需要取得《网络出版服务许可证》《电子出版物出版许可证》等资质方可开展经营,新进入者达到用户临界规模难度大。知网围绕中文学术文献网络数据库服务,研究开发了一系列系统或平台,

包括学术不端检测系统、期刊采编平台等。以学术不端检测系统为例,与其他主要竞争性平台相比,知网学术不端检测系统具有显著技术优势,已成为国内学术期刊出版单位、高校、科研院所和个人用户普遍使用的检测工具。

根据综合分析,市场监管总局认定知网在中国境内中文学术文献网络数据库服务市场具有支配地位。

### 扰乱市场正常竞争秩序

如果仅仅具备市场支配地位,还不足以构成反垄断法打击的违法行为。但是市场监管总局的调查显示,知网滥用其上述市场支配地位,通过独家合作限定学术期刊出版单位、高校只能向其提供学术文献数据,和以不公平高价销售中文学术文献网络数据库服务等手段,排除限制市场竞争。

市场监管总局对外披露,2014年以来,知网通过与学术期刊出版单位、高校签订格式化独家合作协议等方式,要求学术期刊出版单位、高校向当事人独家授权使用期刊、博士学位论文等学术资源,不得授权其他竞争性平台使用,并以多种手段保障独家合作协议实施。这些手段包括:知网通过免费提供学术不端检测等服务,要求学术期刊出版单位、高校执行独家合作协议,知网会根据是否独家合作,支付差别性的版权使用费。

此外,2014年以来知网为获取超额利润,滥用其具有的市场支配地位,通过连续大幅提高服务价格、拆分数据库变相涨价等方式,实施了以不公平的高价销售中文学术文献网络数据库服务的行为。比如在成本基本稳定的情况下,超过正常幅度提高数据库服务价格。2014年以来,用户采购当事人数据库服务年均价格涨幅超过30%的有66家,10%至30%的达622家。部分用户2021年数据库采购价格达到2014年的数倍,其中,高于4倍的有91家,高于3倍的有157家。由于购买当事人数据库服务的主要用户为高校、科研院所等财政拨款单位,用户对当事人数据库服务为刚性需求且议价能力弱,只能压缩其他费用支出,以高价购买当事人数据库服务。

对此,市场监管总局认定,知网滥用中文学术文献网络数据库服务市场的支配地位,通过独家合作维持、巩固、强化自身市场支配地位,排除、限制了相关市场竞争,以不公平的高价销售数据库服务,损害了用户合法权益,阻碍了中文学术文献网络数据库服务市场技术进步和创新发展,影响了学术交流传播,破坏了良好的科研学术生态环境。

国务院反垄断委员会专家咨询组成员、中国政法

大学教授时建中分析指出,市场监管总局的行政处罚决定及时纠正知网知识获取渠道,提高知识获取成本的违法行为,是促进我国中文学术文献网络数据库服务质量和水平的提升,增进社会整体福利的必要之举。

国务院反垄断委员会专家咨询组成员、中国人民大学教授孟雁北认为,通过知网垄断案,市场监管总局要实现的目标是维护我国中文学术文献网络数据库服务市场的公平竞争,塑造我国学术文献网络数据库服务市场开放、包容、共享的发展理念。

### 依法规范促发展并重

12月26日,市场监管总局对于知网滥用在中国境内中文学术文献网络数据库服务市场的支配地位,排除限制市场竞争,侵害用户合法权益,破坏良好学术生态环境的违法行为作出行政处罚决定:责令知网停止违法行为,包括停止独家合作行为,不得限制学术期刊出版单位、高校等与其他竞争性平台开展学术资源合作。不得实施不公平的高价行为,应以公平、合理、无歧视的价格在中国境内销售中文学术文献网络数据库服务。

同时,对知网所涉三家公司处以2021年度中国境内销售额1752亿元5%的罚款,计8760万元。

孟雁北认为这是知网垄断案的一大亮点,市场监管总局坚持依法规范和促进发展并重,不仅依法作出了行政处罚决定,而且监督知网消除违法行为后果,要求知网围绕解除独家合作,减轻用户负担、加强内部合规管理等方面进行全面整改。

在市场监管总局依法对知网作出行政处罚决定后,知网按照行政处罚决定,结合社会各方面的意见和建议,制定并对外公开了五个方面共15项的整改措施,承诺接受各方监督,从而使社会公众感受到了反垄断法成效的落地。

时建中分析指出,对知网开展反垄断调查并进行行政处罚,目的不是罚款,而是规范知网的经营行为,尽快恢复相关市场竞争秩序,充分激发市场活力和创新动力,促进行业持续健康发展,更好地保护消费者利益和社会公共利益。行政处罚者与自查整改形成合力,会收到更好的经济效果、社会效果和法治效果。良性互动经济高质量发展,不仅需要竞争和创新的良性互动,还需要更好地实现有效市场和有为政府的结合。通过实施常态化的反垄断监管,能够有效预防和制止垄断行为,持续净化平台经济领域的竞争环境,维护和激发创新的动力和活力,保障平台经济更加健康地高质量发展,更好地发挥平台经济在推动科技创新和繁荣经济、便利人民生活、参与国际竞争等方面的积极作用。

## 两部门进一步规范移动智能终端应用软件预置行为

# 非基本功能预置软件均可便捷卸载

企业还可以通过预装大量不可卸载应用软件,获得软件商前承诺的推广营销费用和广告费用。

然而,这些行为明显涉嫌侵犯消费者合法权益。中国法学会消费者权益保护法研究会副秘书长陈音江说,预置不可卸载应用软件涉嫌侵犯消费者的知情权和选择权。预置应用软件直接关系到消费者的正常使用,如果生产企业没有事先告知预置应用软件情况,尤其是没有告知预置了不可卸载的应用软件,则涉嫌侵犯消费者的知情权;如果预装了不可卸载的应用软件,导致消费者被变相强迫使用,则涉嫌侵犯消费者的自主选择权。

刘权说,预置大量不可卸载应用软件,不仅会对个人的人身权、财产权、隐私权等造成重大损害,而且会破坏公平竞争的市场秩序,损害网络安全。

据工信部信息通信管理局有关负责人介绍,2016年工信部出台《移动智能终端应用软件预置和分发管理暂行规定》,对移动智能终端预置、分发应用软件等行为加强监管,明确了只有预置的“基本功能软件”才可设为不可卸载等管理要求。该文件自2017年7月实施以来取得良好效果,有效规范了终端预置应用软件行为,有力维护了用户合法权益。

近几年,随着应用软件产业的迅猛发展和不断创新,为广大消费者提供了丰富多彩的互联网应用,便利了人民群众生产生活,但同时也出现了一些新情况、新问题,有必要在现有规定基础上,进一步明确和细化“不可卸载”预置应用软件的定义和范围,压实终端生产企业主体责任,强化预置应用软件全链条管理。因此,工信部、国家网信办联合发布了《通告》。

### 压缩不可卸载范围

《通告》要求,生产企业应确保移动智能终端中除基本功能软件外的预置应用软件均可卸载,并提供安全便捷的卸载方式供用户选择。基本功能软件限于以下范围:(一)操作系统基本组件:系统设置、

文件管理;(二)保证智能终端硬件正常运行的应用:多媒体摄录;(三)基本通信应用:拨打电话、收发短信、通讯录、浏览器;(四)应用商店下载通道:应用商店。实现同一基本功能的预置应用软件,至多有一个可设置为不可卸载。

工信部信息通信管理局有关负责人表示,《通告》在现有规定基础上,按照“最小必要”原则,进一步明确每一类基本功能软件包含的具体应用软件类型,既充分保障用户能够正常使用终端产品,又最大限度地压缩不可卸载应用软件的范围,维护用户知情权和选择权。

记者注意到,《通告》指出,工信部会同国家网信办加强对预置应用软件的监督检查。对违反《通告》的行为,依照相关法律法规规定进行处理。那么违反《通告》的行为,可能面临哪些法律责任呢?

赵精武认为,违反《通告》的行为,可能涉嫌违反个人信息保护法、数据安全法、网络安全法、消费者权益保护法、电信条例等法律法规。

刘权说,违法预装应用软件,可能会受到警告、责令停业整顿、罚款、吊销相关业务许可或者吊销营业执照等处罚。情节严重构成犯罪的,还会被追究刑事责任。

赵精武举例说,《通告》提及生产企业应完善移动智能终端权限管理机制,提升操作系统安全性,采取技术和措施预防在产品流通过程中发生置换操作系统和安装应用软件的行为。如果预装行为违反该规定且涉及智能终端用户个人信息处理行为,则属于未履行个人信息保护法第51条规定的合理确定个人信息处理的操作权限等个人信息处理者义务,由履行个人信息保护职责的部门责令改正,给予警告,对相关移动应用程序责令暂停或终止提供服务,对生产企业及其相关责任人员处以相应的行政处罚。

### 修订配套标准规范

移动智能终端生产企业应当把消费者的需求放

到首位,既应满足消费者的正常功能使用,又不能给消费者带来其他负面影响和风险,更不能违反有关法律法规和损害消费者的合法权益。陈音江说,“移动智能终端设备可以预置一些必要的应用软件,但必须遵循依法合规、用户至上、安全便捷、最小必要的原则。确实需要预置的应用软件,应尽量做到可以自由选择,为实现同一基本功能的预置应用软件,最多只能有一个设置为不可卸载。”

陈音江认为,“生产企业还应该在产品说明书或相关介绍的显著位置标注预置应用软件的有关信息,让消费者在购买之前全面了解预置软件的真实情况,充分保障消费者的知情权和选择权。”

刘权认为,生产企业应落实主体责任,同时,工信部、国家网信办应加强对预置应用软件的监督检查,及时查处违法行为。

对于如何进一步规范移动智能终端应用软件预置行为,赵精武建议,可以在《通告》的基础上由监管部门制定并定期更新应用软件预置行为的基本要求和必要范围等相关细则,进一步细化《通告》提及的“实现同一基本功能的预置应用软件”等具体内容,增强《通告》的可操作性。同时,公开手机生产企业预装软件不规范的举报热线,及时处理公民投诉和举报信息,依法处理违法生产企业,监管机构加大抽查力度,对投诉较多的生产企业重点监督抽查。此外,可以推动行业标准和安全技术标准的制定,明确生产企业在预装软件时的安全保障义务。

据悉,工信部将加强移动智能终端预置应用软件管理相关工作指导,组织生产企业将《通告》各项要求及时落实到位,同步修订配套的标准规范,完善应用软件全链条监管体系,在应用软件预置和分发等环节共同发力,加强进网环节对预置应用软件的安全检测,持续强化应用软件管理,促进移动互联网和智能终端产业安全、有序、健康发展。

## 应急管理部部署抓好岁末年初安全风险防范 大力推进农业农村防灾减灾

本报讯 记者蔡若红 应急管理部近日召开部党委全会和部务会,要求锚定建设农业强国目标,大力推进农业农村防灾减灾、安全生产等应急管理工作,毫不放松抓好岁末年初安全风险防范,持续营造良好安全环境。

会议强调,要将服务和保障农业农村安全作为推进应急管理体系和能力现代化重要任务,更好服务“三农”工作。一要全力协助做好农业防灾减灾,全力保障粮食和重要农产品稳定安全供给。密切关注各类灾害发生发展情况,对农村地区特别是脱贫地区、边远山区给予救灾物资资金倾斜支持,坚决防止因灾返贫。二要着力解决乡村安全短板问题。推动各地深入开展乡村交通、消防、经营性自建房等重点领域风险隐患排查治理,有效防范农村各类安全风险,为广大农民安全生产、生活提供必要保障。三要持续加强农业农村基础设施和农村住房安全标准建设,支持农村危房改造和抗震改造,发挥基层安全员、消防员、社会力量作用,提高农村安全保障水平。

会议指出,岁末年初安全生产面临许多新情况新问题,要突出重点,坚决防范敏感事故和重特大事故。加强对医院、医药物资生产企业等重点场所和养老院、托管所、儿童福利院等特殊场所安全服务,帮助消除火灾等安全隐患。加强复工复产企业安全监管,紧盯不放高危行业领域,要统筹兼顾,有力防范应对冬季自然灾害。



## 琼中在海南率先建立四级信访事项风险等级制度

本报讯 记者邢东伟 翟小功 近日,海南省琼中黎族苗族自治县信访服务中心接到营根镇番沟村村民代表上访,县信访服务中心研判后认为此事存在引发群体性事件的风险,按照四级信访事项风险等级制度划分为Ⅱ级,由县信访局启动信访工作“吹哨”机制,协调职能部门调查,县领导带队下访,最终推动问题解决。

近年来,琼中县坚持把信访制度优势转化为解决信访问题、化解突出矛盾纠纷的社会效能,在全省率先建立四级信访事项风险等级制度,根据信访事项的相关要素进行综合评估确认风险等级,由县信访工作联席办及时给职能部门、乡镇“吹哨”预警,按时依法依规处置,形成工作协调、齐抓共管、运转高效的矛盾纠纷调解工作格局。

2022年以来,琼中县共收到信访件300余件,按照四级信访事项风险等级分类并采取针对性举措,截至目前办结率达93%以上,平均办结时效约18天/件,比国家规定办结时效(受理后60天内办结)缩短了近42天。

## 淮滨建网格排查矛盾纠纷

本报讯 记者赵红旗 通讯员王益前 河南省淮滨县利用网格化管理优势,建立县、乡、村信访矛盾纠纷排查化解工作机制。

淮滨县以县信访联席办为“指挥中心”,统一部署矛盾纠纷排查工作;以各乡镇(街道)为“中枢纽”,由分管副职和信访办主任负责日常联络;以各村(社区)网格长和网格员为“神经末梢”,做好日常矛盾纠纷排查和信息收集。全县19个乡镇(街道)、294个村(社区)全部纳入网格化矛盾排查范围。今年以来,全县共排查各类矛盾纠纷2672起,化解2581起,化解率96.59%。

## 武汉经开区靶向攻坚信访积案

本报讯 记者刘志月 通讯员李跃梅 今年以来,上级交办的28件重复信访事项,13件信访积案已全部化解。湖北武汉经济技术开发区信访局主抓矛盾攻坚,对信访积案开展党政主要负责“挂帅出征”,责任单位“挂图作战”,重点突出矛盾“挂牌督办”,强化考核督办“挂责问效”等多种“靶向治疗”措施,尽最大可能推动问题妥善解决,实现案结事了。



为确保辖区食品安全,维护消费者合法权益,近日安徽省含山县市场监督管理局联合县森林派出所,对辖区火锅店、农家乐等场所开展食品安全检查,要求食品经营者认真落实主体责任,确保食品来源可查、安全可靠。图为执法人员正在对餐馆进行安全检查。

本报通讯员 冯善军 摄

## 青海税务推出20条举措增信心促消费

13条重点工作举措,主要包括助企纾困保市场主体,支持重点行业恢复发展,促进基本消费品保供,提振汽车消费市场,推进居住消费健康发展,扩大农畜产品消费,引导医养养老育幼健康消费,加快教育体育全面提升,助力培育消费新业态,服务普惠金融发展,落实社保费降费降费政策,倡导绿色低碳消费,持续释放消费潜力。持续聚焦税费支持政策精准落实,助力提振市场信心,更好促进消费回暖。

青海省税务局将主动对接政府职能部门,强化信息共享和相互协作,共同帮助企业用足用好税费

政策。同时,梳理发布《促进消费相关税费支持政策指引》,收录现行有效促进消费相关税费优惠政策13项55条,并保持动态更新。

在着力提升办税便利度方面,进一步明确了7条工作举措。创新性提出精准推送税费支持政策,多种形式强化政策辅导,提高政策享受便利化水平,扩大银税互动享受范围,柔性执法营造良好环境,畅通诉求响应反馈渠道,深层次挖掘税收大数据等内容,力求帮助广大市场主体爬坡过坎、渡过难关,为消费这驾“马车”助跑,坚持重培育、赋动能、减负担、优服务,以税费优

惠政策红利直达共享,服务经济社会高质量发展。

青海省税务局有关负责人表示,将以党的二十大精神为指引,认真贯彻落实中央经济工作会议精神,围绕国家税务总局和青海省委、省政府工作部署,保持奋发有为的精神状态,增强“时时放心不下”的责任意识,确保促进消费各项税费支持政策不折不扣贯彻落实到位。同时,注重效应分析,及时查找政策落实中存在的薄弱环节,深化协同共治,进一步优化政策执行“工具箱”,建立政策分类“标签库”,打好政策落实“系列牌”,为促进消费、拉动经济贡献力量。