



法治日报  
星期五  
2025年11月21日

# 法治政府

05  
专刊

编辑/刘欣 李立娟  
美编/李晓军  
校对/张学军

LEGAL DAILY

## 互联网平台反垄断合规指引征求意见

# 平台间算法共谋等8种垄断风险场景被明示

### 热点关注

□ 本报记者 万静

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，支持和引导平台经营者有效防范反垄断合规风险，健全反垄断合规管理机制，保护相关主体合法权益，维护市场公平竞争秩序，促进平台经济健康发展，国家市场监督管理总局研究起草了《互联网平台反垄断合规指引（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），近日向社会公开征求意见。

《征求意见稿》致力于营造公平竞争的市场环境，充分激发经营主体内生动力和创新活力，不断提升竞争水平和发展质量。《征求意见稿》以示例方式为平台经营者列举了8种风险场景：平台间算法共谋、组织帮助平台内经营者达成垄断协议、平台不公平高价、平台低于成本销售、封禁屏蔽、“二选一”行为、“全网最低价”和平台差别待遇。鼓励平台经营者结合指引列举的风险示例，主动开展风险评估自查，避免发生示例中提及的反垄断合规风险。

#### 提示风险明晰行为边界

党的二十大对完善公平竞争市场经济基础制度，加强反垄断作出决策部署。党的二十届三中全会指出，促进平台经济创新发展，健全平台经济常态化监管制度。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》强调，完善监管，推动平台经济创新健康发展。2025年《政府工作报告》也明确，制定重点领域公平竞争合规指引，改革完善招标投标体制机制。

近年来，我国平台经济快速发展，在提高社会资源配置效率、推动技术创新和产业变革、促进经济社会发展等方面发挥着重要作用。同时，互联网平台网络效应

#### 核心阅读

《互联网平台反垄断合规指引（征求意见稿）》以示例方式为平台经营者列举了8种风险场景：平台间算法共谋、组织帮助平台内经营者达成垄断协议、平台不公平高价、平台低于成本销售、封禁屏蔽、“二选一”行为、“全网最低价”和平台差别待遇。



明显，涉及平台经营者、平台内经营者、消费者和从业人员等多方主体。平台经营者具有一定的管理者属性，通过平台规则、数据、算法、技术手段等影响平台竞争生态，一旦从事排除、限制竞争行为，将会损害多方主体利益。执法实践显示，平台经济领域垄断风险多发，平台经营者期待反垄断执法机构制定出台具有较强针对性和可操作性的合规指引。

市场监管总局反垄断执法一司有关负责人介绍：“制定《征求意见稿》有利于帮助平台经营者精准识别、评估、防范反垄断合规风险，进一步明确行为边界，稳定市场预期，提振发展信心。”

记者注意到，此次《征求意见稿》引发社会各界广泛关注的一点是：为了帮助平台经营者更好识别反垄断合规风险，增强条文可读性、生动性。《征求意见稿》结合反垄断监管执法经验，以示例方式为平台经营者列举了8种风险场景。

上述有关负责人解释道：这8种风险示例是对互联网平台具体场景中垄断风险的明确提示，涉及数据传输、算法适用、服务定价、搜索排序、推荐展示、流量分配、补贴优惠等多种平台经营活动。但认定一项行为是否构成反垄断法禁止的垄断行为，需要依据反垄断法及相关法规规章，经过调查取证和分析论证方能得出结论。

#### 助力健全合规保障机制

《征求意见稿》致力于帮助平台经营者加强反垄断合规风险管理，具体从风险评估、风险提醒、风险防控、配合调查、合规整改等维度，引导平台经营者健全全链条风险管理体系，鼓励平台经营者开展平台规则审查和算法筛查，并对合规激励作出规定。

关于开展风险评估，《征求意见稿》提出，平台经营者可以根据所处行业特点和市场竞争状况，结合自身经营规模、商业模式等因素，建立风险评估指标体系，全面评估反垄断合规风险，鼓励平台经营者基于风险评估施行分类分级管理，对不同类别、等级的风险采取不同措施。

关于进行风险提醒，《征求意见稿》鼓励平台经营者对内施行分岗分级提醒，根据不同岗位、级别和工作范围的员工所面临的不同风险，针对性开展风险提醒，并对各类需要重点做好风险提醒的人员进行详细列举。

关于做好风险防控，《征求意见稿》规定平台经营者可以在对重要事项作出决策前，对有关事项进行反垄断风险识别评估，对有关人员进行风险提醒。平台经营者在经营过程中要根据法律法规、行业情况、市场结构、业务布局等发生的变化，及时更新风险评估指标体系，重新评估风险，提出合规建议。平台经营者可以在相关工作完成后对反垄断合规风险进行复盘，及时加强和改进风险防控工作。

关于开展平台规则审查和算法筛查，在平台规则审查方面，《征求意见稿》列举了重点审查的平台规则，包括账户管理规则、终端用户政策、平台内经营者协议和管理办法、第三方服务商合作协议、流量分配规则、促销活动政策等。在算法筛查方面，《征求意见稿》列举了可以进行定向筛查和动态监测的算法，明确了重点关注的风险，鼓励平台经营者将技术手段与人工复核相结合，建立算法迭代纠偏机制。

关于配合调查和合规整改，《征求意见稿》明确平台经营者及其员工要配合反垄断执法机构的调查，如实提供反垄断执法机构要求提交的证据材料，避免拒绝或者阻碍调查的各类行为。《征求意见稿》指出，按照反垄断相关要求整改时，平台经营者要注意及时提交整改方案，有序推进整改工作，同时可以开展整改效果评估并做好相应的完善改进以及接受社会监督等工作。

此外，为帮助平台经营者健全反垄断合规保障机制，《征求意见稿》鼓励平台经营者健全风险闭环管理机制，提出了合规汇报、合规培训、合规考核、合规监督以及合规管理信息化等多项在实践中行之有效的合规保障运行机制，引导平台经营者实现风险闭环管理，落实落细合规管理主体责任。

#### 构建协同联动合规体系

为实现规则公平、算法向善、竞争合规，《征求意见稿》指出，平台经营者开展反垄断合规管理应结合所处

行业、商业模式和治理结构等因素，有针对性地识别、评估和防控合规风险，开展反垄断合规管理。同时推进事前事中事后全链条合规，实现业务领域、部门、员工全覆盖，贯穿决策、执行、监督各环节，构建协同联动的全面合规体系。

为了帮助平台经营者更好识别垄断协议风险，《征求意见稿》总结提炼了平台间算法共谋、组织帮助平台内经营者达成垄断协议两个场景中的垄断协议风险，采取风险概述和具体案例相结合的方式，为平台经营者提供合规参考。

上述有关负责人向记者介绍，平台经营者依据《征求意见稿》加强反垄断合规有着非常积极的意义。

首先，优化竞争生态。《征求意见稿》强调“宽严相济”的监督思路，致力于厚植公平竞争文化，引导平台经营者用好超大规模市场优势，改变“圈地”竞争思路，走出排除、限制竞争有利于“幸存者”更好发展的误区，呼吁各领域平台经营者建立起“共同体”思维，通过合作开放推动竞争升级，企业转型和互利共赢。

其次，集中创新力量。《征求意见稿》有针对性地对多类型新型垄断风险作出提示，主要目的在于增强平台经营者公平竞争发展信心，使其有能力、有动力摆脱低水平同质竞争的桎梏，释放更多开展前瞻性研发的潜能，推动平台企业将力量向优质创新倾斜，布局更多新兴产业，将力量进一步集中到积极服务民生福祉、深度参与国家战略的科技创新中，更好把握新一轮科技革命和产业变革带来的机遇。

此外，赢得更多青睐。在当下动态性较强的市场环境中，合规经营已成为企业赢得各方认可的关键“通行证”。消费者愈发理性，为优质平台的商品和服务买单的意愿更强；从业人员重视权益保障，平台合规口碑直接影响岗位吸引力；合作方、投资者倾向于与合规企业携手，降低不确定性引起的商业风险。

### 慧眼观察

## 擘画数字时代的中国竞争法治新图景

□ 时建中

“法与时转则治，治与世宜则有功。”反不正当竞争法施行三十多年来，对于鼓励和保护公平竞争，制止不正当竞争行为，保护经营者和消费者的合法权益，保障社会主义市场经济健康发展，发挥了重要作用。伴随着数字经济的蓬勃发展新经济、新技术、新业态不断涌现，反不正当竞争法迎来了第三次修改。今年10月15日起，新修订的反不正当竞争法正式施行。本次修订体现了鲜明的中国特色、时代精神，问题导向与科学观念，以高质量立法完善中国特色社会主义法律体系。

#### 推进有效治理经验的规则化

新修订的反不正当竞争法体现了鲜明的中国特色，既是构建中国法法自主知识体系的实践依托，也是推进中国式法治现代化的有力举措。坚持党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国式法治现代化与西方式法治现代化的最大区别。将党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面是中国特色社会主义法治建设的一条基本经验。新修订的反不正当竞争法坚持走中国特色社会主义法治道路，明确规定“反不正当竞争工作坚持中国共产党的领导”，从而贯彻落实《中共中央关于加强党的政治建设的意见》关于“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”的要求。

扎根中国实践，凝练中国经验。新修订的反不正当竞争法将行政约谈制度纳入反不正当竞争规制工具箱，

秉承柔性规制、合作规制、协商型规制的现代监管理念，具有事前性与灵活性，既能及时干预潜在不正当竞争行为，又能最大限度地降低政府干预对自由竞争的约束，充分彰显了统筹有效市场与有为政府的中国智慧。

#### 纾解数字经济的治理赤字

新修订的反不正当竞争法体现了鲜明的时代精神，在维护原法安定性、融贯性的基础上，及时回应数字经济环境下的规制失灵，实现了新型网络不正当竞争行为的精细化规制。本次反不正当竞争法的修订，延续了案例群类型化的修法思路，进一步完善各类新型网络不正当竞争行为的构成要件，有助于在执法实践中降低涵摄难度，提高涵摄正确率。例如，将擅自把他人商品名称、企业名称等设置为搜索关键词的行为纳入商业混淆的规制范畴，既能鼓励经营者通过勤勉改进自身产品或服务而积累商誉，也有助于保障消费者的知情权与选择权，还能够提升数字经济的信息匹配效率。

新修订的反不正当竞争法尊重数字经济内在运行规律，规范完善数据权益保护的竞争法路径，有利于构建数据法律秩序。数据是数字经济的核心生产要素，已成为衡量经营者市场竞争力的重要标准。2022年12月2日印发的《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》强调“建立保障权益、合规使用的数据产权制度”。本次反不正当竞争法的修订在第十三条中增设“数据专款”，禁止经营者以不正当方式获取、使用其他经营者合法持有的数据，对数据要

素基础制度的构建具有重要意义。

#### 夯实平台公平竞争的责任

新修订的反不正当竞争法体现了鲜明的问题导向，着力夯实平台责任，有利于提升平台合规经营水平。平台是数字经济时代的新型社会基础设施与治理枢纽，实践中形成了“政府治理平台，平台治理网络”的治理模式。新修订的反不正当竞争法明确要求平台经营者承担主体责任与公共义务，规定平台经营者应当在平台服务协议和交易规则中明确平台内公平竞争规则，建立不正当竞争举报投诉和纠纷处置机制，引导、规范平台内经营者依法公平竞争；发现平台内经营者实施不正当竞争行为的，应当及时依法采取必要的处置措施，保存有关记录，并按规定向平台经营者住所地县级以上人民政府监督检查部门报告。夯实平台责任并与政府对于平台的监管形成合力，有助于构建多元参与、有效协同的数字治理新格局。

新修订的反不正当竞争法靶向整治“内卷式”竞争，促进平台经济规范健康发展。2024年中央经济工作会议与2025年《政府工作报告》均强调，要综合整治“内卷式”竞争。国家市场监督管理总局局长罗文也在《人民日报》撰文指出，“内卷式”恶性竞争破坏企业公平竞争秩序，扭曲了资源配置与价格信号，成为企业创新发展、向价值链中高端攀升的阻碍。为此，新修订的反不正当竞争法增加平台强制低价销售的禁止条款，引导平台经济脱离低质竞争，推动行业回归健康发展轨道。

#### 强化市场监管的法治效能

新修订的反不正当竞争法体现了鲜明的系统观念，科学配置法律责任，精准提升监管威慑力。明确经营者不得帮助他人实施混淆行为，实现市场混淆行为的全链条规制；将单边追责受损人完善至“行贿受贿一起查”，同时明确“双罚制”原则，有效填补“企业担责、个人脱责”的规制漏洞；将商业诋毁的对象由“竞争对手”拓宽至“其他经营者”。

新修订的反不正当竞争法既加大了对不正当竞争行为处罚力度，也彰显了宽严相济的法治温度。一方面，创设针对善意销售混淆商品者的免责条款；优化虚假宣传的罚款标准，取消二十万元的罚款下限，避免“小过重罚”。另一方面，推动处罚金额适配经济发展的需要，将侵犯商业秘密且构成情节严重者的处罚下限提升至一百万元，将商业贿赂、商业诋毁、网络不正当竞争的处罚上限提升至五百万元。新修订的反不正当竞争法通过科学合理的罚则设计，全面提升反不正当竞争法的监管效能，以法治力量校准市场天平。

本次反不正当竞争法的修订，是我国完善社会主义市场经济法治体系的重要里程碑，是进一步完善数智时代公平竞争规则，强化中小企业保护、优化执法司法机制的积极举措，为经济高质量发展提供坚实的制度保障，致力实现保护竞争、维护权益、鼓励创新、守护秩序等多重目标。

（作者系国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组组长、中国政法大学教授）

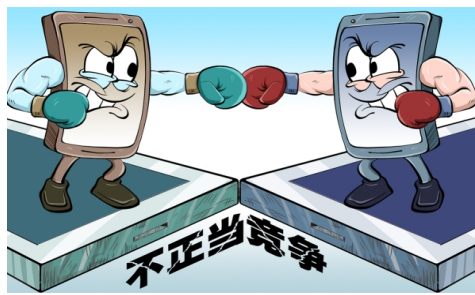
## 健全反不正当竞争规则制度 建设高标准市场体系

□ 张晨颖

随着数字经济日新月异的发展，作为规范市场竞争秩序的基础性法律，反不正当竞争法的重要性日益凸显。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确指出，“加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”。2025年6月27日，十四届全国人大常委会第十六次会议表决通过新修订的反不正当竞争法，自2025年10月15日起施行。这是该法自1993年颁布以来的第三次修改。本次修法充分贯彻落实党的二十届三中全会精神，不仅强化了针对新型网络不正当竞争行为的规制，还对“内卷式”竞争作出了有效回应，为健全统一、开放、竞争、有序的市场体系提供了更明确的法律依据。

一、明确规制“内卷式”竞争，促进数字经济高质量发展

新修订的反不正当竞争法第十四条新增规定：“平台经营者不得强制或者变相强制平台内经营者按照其定价规则，以低于成本的价格销售商品，扰乱市场竞争秩序。”事实上，1993年施行的反不正当竞争法第十一条已对低价竞争提出规制：“经营者不得以排挤竞争对手为目的，以低于成本的价格销售商品。”虽然该条在后续修法中被删除，但其精神在反垄断法中也有所体现。



相对于1993年的相关条款，本次修法的新增条款呈现出两大特色：一是特别针对平台领域。近年来，各类大型平台为抢占市场份额，往往采取低价竞争的策略，以折扣和补贴引流，实现快速扩张用户规模和市场份额的目的。相对于传统产业，平台经济存在显著的网络外部性和规模效应，平台领域的低价竞争对市场竞争的损害更加凸显，理应以关注。二是从纵向关系入手予以规制。低于成本销售的违法行为在我国反垄断法禁止滥用市场支配地位的部分有原则性规定，配套规章、指南中的规则也有所延伸。但和新增条款的表述不同，以往的规定主要侧重于规制企业前期低价竞争排挤竞争对手，后期提高价格以获取垄断利润的行为，并未对平台经营者强制平台内部经营者低价竞争的行为予以专门考察。但近年来，平台与平台内经营者的矛盾日益显著。为在低价竞争中取得优势，平台

往往依托其强大市场力量强制平台内经营者降价，这不仅压缩了中小微企业的利润空间，加剧行业内耗，也间接影响了消费者的购物体验。由此可见，新增条款不仅明确反对平台领域的低价竞争，契合“反内卷式竞争”的治理需求，同时也有利于保障中小微企业的利润空间，保障公平的竞争秩序。

二、保护中小微企业的合法权益，与民营经济促进法相协调

从逻辑内涵来看，对照第十四条表述的平台与平台内经营者关系，新修订的反不正当竞争法第十五条承接了第十四条的要求，进一步强调了中小企业与大型企业间依赖与被依赖的关系，并进一步体现出对大型企业与中小企业在不正当竞争中公平性问题的关注。在市场竞争中，看似平等的竞争规则可能因企业双方体量、资源和影响力等要素的巨大差异，造成实质上的不公平，使得不正当竞争行为对大企业的约束力相对较弱，而对中小企业的破坏力则非常大。因此，新修订的反不正当竞争法第十五条的设计充分考虑到经营主体的结构性差异，给予弱势的中小企业一定的倾斜性保护，以抵消因资源与能力的不对称等造成的竞争劣势。

从法律体系来看，新修订的反不正当竞争法第十五条与民营经济促进法的内在要求相一致。对于大型企业利用优势地位拖延支付中小企业账款的问题，2024年发布的《最高人民法院关于大型企业中小企业合同约定以第三方支付款项为付款前提条款效力

问题的批复》已有所关注。为保护中小企业公平交易权，该司法解释强调，大型企业中小企业在建设工程施工、采购货物或服务合同中，约定以收到第三方支付款项作为向中小民营企业支付账款的条件，因违反《保障中小企业款项支付条例》，应根据民法典相关规定认定为无效。除此之外，民营经济促进法致力于优化民营经济发展环境，保证各类经济组织公平参与市场竞争，第六十八条特别强调“大型企业向中小民营企业组织采购货物、工程、服务等，应当合理约定付款期限并及时支付账款，不得以收到第三方支付款项作为向中小民营企业支付账款的条件”。新修订的反不正当竞争法第十五条的规定与上述司法解释、民营经济促进法具有一致性。而且，从体系解释的角度出发，新修订的反不正当竞争法第十五条与第二条、第三条的目标相一致，都在促进企业公平参与市场竞争，健全统一、开放、竞争、有序的市场体系。

值得一提的是，新修订的反不正当竞争法第三条特别提及公平竞争审查制度，将其增加到反不正当竞争法的体系中。以往涉及公平竞争审查时，多谈及反垄断法，依靠反垄断法来规制行政性垄断行为，但依法开展公平竞争审查也涉及各类经营者依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争，与反不正当竞争法的价值目标相一致。

（作者系国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组成员、清华大学教授）

### 规范涉企行政检查

本报讯 记者唐荣 近日，广东省深圳市人民政府新闻办公室举行新闻发布会，解读《深圳市行政执法监督码管理规定》（以下简称《管理规定》）相关情况。据介绍，该《管理规定》是全国首部以政府规范性文件形式出台的“扫码入企”制度文件，此举给执法行为装上“电子眼”，让企业拥有“护身符”和“服务码”。

深圳市司法局党委书记、局长蒋小文在新闻发布会上介绍，市司法局从2023年底开始谋划建设行政执法监督码系统，破解行政执法不规范的难点问题。经过前期试点，目前已正式启用行政执法监督码系统，在全市推广“扫码入企”。实施一段时间以来，执法人员的企业检查频次有所下降，企业满意度有所提升，成效初显。

蒋小文表示，出台《管理规定》是用制度将“顶层设计”转化为基层的“生动实践”。《管理规定》是全国首部以市政府规范性文件形式出台的“扫码入企”制度文件，让企业拥有“护身符”和“服务码”。

深圳市司法局党委委员、市律师行业党委专职书记陈明介绍，《管理规定》共25条，构建起“一码统筹，企业、执法、监督三方协同”的执法监督体系，对“扫码入企”工作进行全面规范。

《管理规定》要求，涉企执法必须登记，全程留痕、有据可查。若遇突发应急事件，或者不及时检查可能导致证据损毁灭失等特殊情形，执法人员可先行检查，但在离企前须补充扫码，如果遇到网络故障或系统异常，也可在检查结束后10个自然日内补录信息并说明理由。《管理规定》赋予企业三项关键权利：实时查询权、评价权、投诉权。对不规范行为可一键投诉，切实提升企业的话语权。《管理规定》要求行政执法监督机构通过监督码系统实时分析检查数据，跟踪投诉处理情况，定期通报各单位工作成效。



为进一步提升应急救援队伍应对复杂灾害事故的协同处置能力，切实增强冬季火灾防控效能，近日，新疆昌吉回族自治州消防救援支队联合石河子市消防救援支队、昌吉州矿山救护大队等多方力量，在玛纳斯县集中开展24小时火灾扑救与地震救援跨区域拉动综合演练，全面锤炼队伍实战本领，筑牢区域安全防护屏障。图为消防人员利用视频生命探测仪进行人员搜救。

本报记者 潘从武 本报通讯员 李进龙 刘臣 摄

### 深圳出台行政执法监督码管理规定