

# 德国超级平台反垄断规制的 制度演进与本土启示

## ——以《反限制竞争法》第 19a 条为例\*

袁 嘉 张桅铭

**摘 要:** 超级平台跨市场扩张与滥用市场力量引发了新型竞争风险,传统单一市场规制逻辑难以应对市场力量的跨市场传导,导致规制滞后与救济不足。德国《反限制竞争法》第 19a 条创设了“具有显著跨市场竞争影响的经营者”条款,有针对性地回应了超级平台垄断风险,经过五年实践已取得积极成效。该条的两阶段结构、一般条款与标准示例相结合的模式、特殊举证责任设计的制度安排独具优势,但存在主体界定模糊、禁令威慑不足、部分条款假阳性风险较高、企业程序性权利保障缺失等局限。我国反垄断法对该制度的借鉴具有必要性与可行性,应立足本土实践,通过明确保护竞争过程目标、优化主体认定规则、廓清滥用行为边界、完善程序保障机制,构建“目标—实体—程序”三位一体的超级平台规制体系,以实现维护竞争秩序和促进平台发展的有效平衡。

**关键词:** 超级平台; 跨市场竞争; 反限制竞争法; 滥用市场力量

**作者简介:** 四川大学 法学院 教授 成都 610211

四川大学 法学院 硕士研究生 成都 610211

**中图分类号:** D951.6; D912.291

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-4871(2026)02-0116-20

---

\* 本文系国家社科基金项目“数据商业化利用的反不正当竞争法规制研究”(项目批准号:23BFX086)的阶段性成果。

## 引言

数字经济时代,超级平台已深度融入全球经济生活,其跨市场扩张引发的竞争风险,成为中国、美国、德国等数字经济大国共同面临的挑战。<sup>①</sup>尤其是谷歌(Google)、苹果(Apple)、脸书(Meta,原 Facebook)、亚马逊(Amazon)、微软(Microsoft)(以下简称 GAFAM)等超级平台在核心市场站稳脚跟后,催生出自我优待、平台封禁、限制互操作性等新型竞争行为。这类行为打破了传统竞争模式,形成兼具传导性、生态性与不可逆性的新型竞争风险。而我国现行反垄断规制体系植根于传统经济的滥用控制框架,在应对超级平台跨市场竞争行为时暴露出诸多局限,导致规制滞后与救济不足。放眼全球,德国于 2019 年通过《反限制竞争法》第十次修订草案,创设第 19a 条“具有显著跨市场竞争影响的经营者”(Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb)制度,<sup>②</sup>早于欧盟《数字市场法》(Digital Market Act,以下简称 DMA)草案近两年。该法率先突破了传统反垄断的事后监管逻辑,其五年实践积累的 GAFAM 案例经验,为中国应对同类挑战提供了重要借鉴。

学界对超级平台反垄断规制的讨论已从是否规制转向如何规制<sup>③</sup>,对其垄断生成机理、表现形式与监管理念的研究已初具成效<sup>④</sup>,但仍存在深化空间。其一,域外制度研究多聚焦欧盟 DMA“守门人”制度<sup>⑤</sup>,鲜少有学者系统探讨德国《反限制竞争法》第 19a 条的跨市场力量认定标准与行为规制逻辑<sup>⑥</sup>。其二,在规制模式对比中,部分学者赞成 DMA 行业直接规制模式<sup>⑦</sup>;另有学者坚持我国传统市场支配地位模式,主张通过

① 关于超级平台的定义讨论及其反垄断规制的系统阐述,参见陈兵:《因应超级平台对反垄断法规制的挑战》,载《法学》,2020 年第 2 期,第 103-128 页,这里第 103-104 页。本文所称的超级平台是指同时具备超大用户规模、超广业务种类、超高经济体量和超强限制能力的平台,参见国家市场监督管理总局,《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》,https://www.negq.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=242&id=193,访问日期:2025-12-02。

② Bundesministerium der Justiz, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, 11. Auflage, Berlin: Bundesministerium der Justiz, https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html,访问日期:2025-09-25。

③ 孙晋:《数字平台的反垄断监管》,载《中国社会科学》,2021 年第 5 期,第 101-127 页,这里第 104 页。

④ 马平川:《超级平台权力的进化与规制——以“微信小程序”为例》,载《政法论坛》,2025 年第 1 期,第 180-191 页;侯利阳:《平台形态演变视域下垄断行为的异化与因应》,载《法学研究》,2024 年第 1 期,第 184-204 页;郭传凯:《平台反垄断事前规制模式的反思与制度启示》,载《法商研究》,2024 年第 6 期,第 35-51 页;黄尹旭、杨东:《超越传统市场力量:超级平台何以垄断——社交平台的垄断源泉》,载《社会科学》,2021 年第 9 期,第 100-108 页。

⑤ 王晓晔:《论数字时代多边平台的相关市场界定》,载《中外法学》,2025 年第 4 期,第 886-904 页,这里第 899-902 页;上官子欣:《数字生态系统发展背景下平台企业跨市场竞争行为的规制研究》,载《湖北师范大学学报(哲学社会科学版)》,2025 年第 1 期,第 42-51 页,这里第 48-50 页。

⑥ 翟巍:《〈德国反限制竞争法〉数字化改革的缘起、目标与路径——〈德国反限制竞争法〉第十次修订述评》,载《竞争法律与政策评论》,2020 年第 6 期,第 25-37 页,这里第 33-37 页。

⑦ 李希梁:《反垄断监管与事前监管——互联网平台监管模式的二元建构》,载《交大法学》,2023 年第 2 期,第 89-103 页,这里第 93 页。

扩张解释以适配数字经济<sup>①</sup>；少数学者倡议引入德国第19a条专门规制模式<sup>②</sup>。但现有研究对不同模式的对比较为粗浅，缺乏实践支撑。其三，在具体行为规制上，现有研究多聚焦平台封禁、自我优待等典型行为<sup>③</sup>，对拒绝互操作性、平台包络等覆盖不足，研究角度较为单一。由此可见，现有研究普遍认可超级平台跨市场竞争带来的规制困境，但对德国专门规制模式有所忽视且研究不足，这正是本文的研究切入点。

鉴于此，本文循着困境剖析、域外借鉴、启示反思、制度建构的脉络展开，聚焦三大创新：一是立足中国实践，以定位传统单一市场规制思维与跨市场竞争特征的适配困境；二是深度剖析德国《反限制竞争法》第19a条的核心逻辑与实施局限，提炼本土化可借鉴经验；三是创新构建“目标—实体—程序”三位一体超级平台规制体系，为破解我国超级平台跨市场垄断难题提供针对性理论支撑与实践指引。

## 一、我国超级平台跨市场竞争的反垄断规制困境

数字经济时代，超级平台凭借技术、数据与生态优势实现跨市场扩张，其滥用市场力量的行为引发了区别于传统垄断的新型竞争风险。而我国现行反垄断规制体系仍锚定单一市场逻辑构建，难以应对市场力量的跨市场传导特性，最终陷入规制滞后与救济不足的系统性困境，无法从根本上遏制垄断损害的扩散与固化。

### （一）新型竞争风险的跨市场生成与传导

超级平台的跨市场扩张依托核心市场支配地位，通过数据、流量、算法等核心资源跨域赋能，形成核心市场垄断、关联市场封锁的完整链条。<sup>④</sup>其跨市场生成与传导的新型竞争风险，兼具传导性、生态性与不可逆性，其破坏力远超传统单一市场垄断。

第一，传导性是新型竞争风险的核心特质，这一特质使其区别于传统垄断的地域与领域局限。在实践中，超级平台可凭借其核心市场的资源垄断优势，通过数据、流量等无形载体实现风险的快速跨域扩散，产生平台自我优待、平台包络、拒绝互操作性、大数据杀熟等垄断行为。例如，腾讯依托社交领域的用户与入口，将竞争优势快速延伸至短视频、本地生活领域，通过流量壁垒实现风险传导；阿里巴巴则将电商领域的排他性做法延伸至关联领域，形成跨市场的风险扩散链条。相较于传统企业跨领域扩张的漫长周期，超级平台的核心市场支配力向关联市场的传导更为高效且隐蔽，其传导

<sup>①</sup> 方小敏、张亚贤：《超级平台市场力量的三种规制模式》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》，2023年第1期，第94—104页，这里第103—104页。

<sup>②</sup> 袁嘉：《数字背景下德国滥用市场力量行为反垄断规制的现代化——评〈德国反限制竞争法〉第十次修订》，载《德国研究》，2021年第2期，第86—104页，这里第95页。

<sup>③</sup> 殷继国：《互联网平台封禁行为的反垄断法规制》，载《现代法学》，2021年第4期，第143—155页，这里第153—155页；孟雁北、赵泽宇：《反垄断法下超级平台自我优待行为的合理规制》，载《中南大学学报（社会科学版）》，2022年第1期，第70—82页，这里第70—79页；殷继国：《人工智能时代算法垄断行为的反垄断法规制》，载《比较法研究》，2022年第5期，第185—200页，这里188—190页。

<sup>④</sup> 阿利尔·扎拉奇、莫里斯·E. 斯图克：《算法的陷阱：超级平台、算法垄断与场景欺骗》，余潇译，北京：中信出版社，2018年版，第156页。

周期显著缩短,大幅提升了执法识别难度。<sup>①</sup>

第二,生态性体现为新型竞争风险的系统性与联动性。譬如,腾讯微信生态将社交领域的垄断风险,通过流量分配、规则限制传导至电商、短视频等关联板块;美团则以外卖生态为核心,实现了本地生活全领域的风险联动扩散。这背后是超级平台通过数据、流量与规则的深度协同,构建起闭环生态系统,使竞争风险不再孤立存在于单一领域,而是形成“核心引领、全域联动”的扩散格局。这种生态闭环对用户、商家等主体的锁定效应,不仅催生了内生性垄断风险,更降低了风险跨市场传导的门槛。核心市场的风险可通过生态协同快速渗透至所有关联领域,形成系统性损害。生态性的存在使新型竞争风险从单一领域风险升级为系统性风险,对市场竞争秩序的破坏更为全面且深远。

第三,不可逆性是新型竞争风险跨市场扩散后的核心后果。一旦风险完成传导并形成稳定垄断格局,便会固化为长期市场失衡状态,即便采取规制措施也难以完全消除损害。在我国的实践中,阿里巴巴“二选一”行为形成的跨市场排他格局、腾讯流量壁垒导致的短视频领域失衡,即便经过执法干预,相关市场的竞争秩序也难以恢复至之前状态,这正是不可逆性的典型体现。这种不可逆性源于生态壁垒固化与用户习惯锁定。超级平台通过跨市场风险传导构建的优势格局,会形成强烈的路径依赖,使新进入者难以突破,中小企业生存空间被持续压缩,市场创新活力被长期抑制。归根结底,不可逆性是新型竞争风险传导的最终恶果,会长期固化市场失衡,阻碍数字经济领域的公平竞争与创新发

## (二) 传统滥用控制的适配失灵

我国现行以单一市场为导向的反垄断规制体系,与超级平台跨市场竞争特性存在根本适配矛盾,其适配失灵体现为三大层层递进、相互关联的困境。

其一,事前预防机制缺失是适配失灵的首要问题。我国反垄断规制长期以事后救济为核心导向,缺乏针对超级平台跨市场垄断风险的事前预防安排。这一缺陷集中体现在法规设计与执法实践两个层面,且二者相互影响,进一步加剧了制度的弊端。法规上,《反垄断法》第1条虽设定“预防垄断”的立法目标,但滥用控制的框架仍围绕事后救济逻辑构建,未设立针对市场垄断行为的事前干预条款;2021年《平台经济领域反垄断指南》(以下简称《指南》)仅原则性提及预防目标,未明确具体的预防措施、实施流程与责任划分,导致预防目标难以落地。在实践中,阿里巴巴“二选一”、腾讯封禁外部链接等跨市场垄断行为,均在实施数年、垄断格局初步形成、损害规模化后才被执法机构干预。执法机构干预未能在垄断行为萌芽阶段介入,凸显了事前预防缺失的弊端。质言之,事前预防的空白导致规制从源头陷入被动,无法提前遏制垄断风险的跨市场传导。

其二,单一市场支配地位认定的思路局限是适配失灵的基础难题。该局限进一

<sup>①</sup> 张卫东:《欧盟平台经济领域的反垄断监管及其借鉴》,载《电子政务》,2022年第3期,第77-87页,这里第84页。

步放大了事前预防缺失的负面影响,导致规制陷入“认定难、干预难”的两难境地,成为制约规制效果的瓶颈。现有规制体系仍固守传统单一市场支配地位的认定框架,未建立适配超级平台跨市场竞争特征的主体评估体系。其问题在于认定思路单一化,无法精准衡量超级平台的真实市场力量。2022年《反垄断法》第23条以单一市场为核心评估维度,且2023年《禁止滥用市场支配地位行为规定》(以下简称《规定》)第12条列举的“关联市场的市场力量”,对数字平台跨界竞争能力的理解仅限于对单一市场力量的考虑,尚未认识到其跨越多市场乃至生态系统层面的市场力量影响。<sup>①</sup>例如,在字节跳动诉腾讯滥用市场支配地位案、美团滥用市场支配地位调查中,执法机构均因聚焦单一市场指标,而未能触及超级平台跨市场生态控制力的核心,无法精准识别其跨市场滥用行为的本质,最终要么难以认定、要么干预滞后。这种局限直接导致规制无法精准锁定垄断核心,难以形成有效干预,从而进一步加剧垄断损害的跨市场扩散。

其三,跨市场竞争规则的分散与模糊是适配失灵的终端体现。这一问题导致前两大困境无法通过规则层面得到有效缓解,最终导致新型跨市场滥用行为难以精准规制,加剧了市场竞争无序性。现有与超级平台跨市场竞争相关的规制规则,散见于《反垄断法》《指南》《规定》等多部文件,缺乏体系化整合与专门化设计,其核心缺陷是规则模糊、可操作性弱,未针对超级平台跨市场滥用行为的特殊性制定专门条款。回溯规则设计,2021年《指南》第15条和第16条虽完善了自我优待行为表现,却因概念不周延、规定分散而导致定性模糊;<sup>②</sup>2021年《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》第3条虽提出网络平台应确保互操作性,但未将其上升为正式规制要求;而2022年《反垄断法》新增第22条第2款试图概括所有新型跨市场竞争行为,却因适用条件不明而陷入兜底适用被动的境地。执法上,规则模糊导致规制标准不一,执法机构在面对平台限制互操作性、数据封锁等新型跨市场行为时,要么因无明确依据不予规制,要么过度干预平台正常业务扩张。这一问题导致新型跨市场滥用行为无法得到精准规制,进一步破坏了数字经济领域的公平竞争秩序。

### (三) 规制滞后与救济不足的现实表现

规制滞后在于事后救济逻辑适配不足,集中表现为干预不及时,从而加剧后续救济难度。具体而言,其一,超级平台跨市场垄断多以算法调整、流量分配等隐性形式开展,无传统垄断行为的显性特征,执法机构难以实现精准识别与动态监测,往往在垄断行为已造成实质性市场损害后才能识别。其二,传统反垄断规制流程沿用单一市场查处模式,环节繁琐、流程冗长,无法跟上超级平台跨市场垄断的快速扩散节奏,难以及时介入与干预。其三,干预时机滞后进一步放大了损害后果,多

<sup>①</sup> 王晓晔:《论数字时代多边平台的相关市场界定》,第901-904页。

<sup>②</sup> 孙晋、马姗姗:《数字平台自我优待的反垄断规制困境与优化进路》,载《法治研究》,2024年第1期,第139-149页,这里第144页。

数超级平台跨市场垄断行为持续时间较长，待执法机构启动规制程序时，核心市场与关联市场的垄断格局已基本固化，后续规制措施难以扭转失衡态势，前期市场损害也无法得到有效弥补。

救济不足主要体现在传统规制逻辑的适配偏差上，即仅聚焦于干预后效果短板，从而与规制滞后形成负面循环。申言之，一是救济启动被动。受前期规制衔接不畅影响，救济程序往往在垄断损害规模化扩散、市场秩序严重失衡后才启动，难以及时遏制损害。二是救济措施笼统。现有救济方案未充分兼顾超级平台跨市场垄断的生态化、系统性特征，多以责令停止相关行为等表层措施为主，未能触及生态垄断、数据封锁等核心症结，难以从根源上破解垄断格局。三是救济效果有限且难以持续。由于缺乏适配跨市场竞争的救济效果评估与动态调整机制，部分超级平台在短期配合救济后，仍会以隐性方式延续垄断行为，从而导致救济效果难以持续，市场损害存在持续扩散风险。

我国超级平台跨市场竞争的规制困境呈现出清晰的三重递进关系，超级平台所生成的兼具传导性、生态性与不可逆性的新型竞争风险，与传统单一市场规制逻辑形成适配冲突，进而引发规制滞后与救济不足的现实难题，其根源在于传统规制逻辑与超级平台跨市场竞争特征不相匹配。在此背景下，德国《反限制竞争法》第 19a 条创设的跨市场竞争规制制度，有针对性地回应了我国当前的核心规制难题，为我国构建适配数字经济的反垄断规制体系提供了重要借鉴。

## 二、德国超级平台滥用跨市场竞争优势地位的制度应对

超级平台跨市场扩张引发的新型竞争风险，使传统单一市场规制逻辑难以为继。德国《反限制竞争法》第 19a 条创设了针对具有显著跨市场竞争影响的经营者的规制条款，以个案审查与事前预防的混合规制范式主动干预超级平台，五年的实践已充分印证其适配数字经济的规制价值。

### （一）第 19a 条的立法源流与双重目标

第 19a 条的立法源起于传统滥用控制与数字市场的适配难题，经过多轮优化形成应对超级平台跨市场垄断的方案。数字市场的网络效应、规模经济与生态化运营，使超级平台能够将核心市场优势传导至关联领域，其垂直整合、数据封锁等行为的竞争风险已超出单一市场支配地位规制范围。第九次修订《反限制竞争法》时新增的第 18 条 3a 款未能突破传统规制逻辑，欧盟及德国对 GAFAM 的执法更暴露了传统规则的滞后与程序的冗长。<sup>①</sup> 这些问题直接推动了该法对滥用控制机制的重构，其中第 19a

<sup>①</sup> Europäische Kommission, Entscheidung vom 27. Juni 2017, AT. 39740-Google Search (Shopping); Europäische Kommission, Entscheidung vom 18. Juli 2018, AT. 40099-Google Android; Bundeskartellamt, Entscheidung vom 6. Februar 2019, B6-22/16-Facebook (Konditionenmissbrauch); Bundeskartellamt, Fallbericht vom 17. Juli 2019, B2-88/18-Verpflichtungszusagen Amazon.

条的立法也历经多轮调整。2019年,该法草案第19a条赋予联邦卡特尔局对具有显著跨市场竞争影响的经营者的认定权与禁止行为清单,2020年,该条被改为个案认定模式。<sup>①</sup>该条“重构滥用控制”的定位引发了争议,<sup>②</sup>后续立法又借鉴欧盟DMA经验完善了相关规则:删除禁止行为中“没有正当理由”的构成要件、补充两条禁令条款与十项标准示例、增设主体认定的五年期限,最终形成以跨市场竞争优势地位为中心的制度构造。这既突破了传统单一市场规制逻辑,又为跨市场竞争的早期识别与干预提供了支撑。

第19a条先明确聚焦三大竞争挑战,进而确定了其直接目标与间接目标。为回应上述挑战,德国立法者通过该条款将直接目标定为“更有效地捕捉数字生态系统的反竞争风险”。<sup>③</sup>即便某企业未在单一市场达到支配地位,只要其拥有核心战略资源且能对第三方企业施加重大影响,即可能被认定为具有显著跨市场竞争影响的经营者,进而该条款即可为多个尚未形成市场支配的市场提供竞争保护。此外,第19a条的目标设计还直面传统反垄断规制中“中长期竞争损害与消费者短期利益”的核心矛盾,其间接目标并非追求短期内消费者福利的提升,而是以“限制经济权力、保持市场开放和保护竞争过程”为核心,通过降低数字市场准入门槛、强化市场竞争压力,维系数字市场的动态竞争格局与创新活力。<sup>④</sup>这种以“跨市场竞争能力”为核心、“市场力量传导”为重点的制度构造,既超越了传统滥用控制规则的单一市场逻辑,也为执法实践明确了规则解释边界。

## (二)第19a条的规则内容与实践深化

### 1. 具有显著跨市场竞争影响的经营者主体认定

第19a条第1款关于具有显著跨市场竞争影响的经营者的认定规范虽较为简洁,但实践中其认定标准与逻辑正在逐步完善。该条款分为前提条件、考虑因素、认定效力三部分,其中第3句明确联邦卡特尔局作出的具有显著跨市场竞争影响的经营者认定有效期为五年。此处重点解析前两句核心内容。

前提条件部分(第1款第1句)明确了该超级平台需满足“在第18条3a款所指的多边市场或网络市场显著活跃”且“具有显著的跨市场竞争影响”。从联邦卡特尔局对

<sup>①</sup> Florian Bien/Thorsten Käseberg/Gerhard Klumpe/Torsten Körber/Konrad Ost (Hrsg.), *Die 10. GWB-Novelle — Das neue Kartellrecht*, München: C. H. Beck, 2021, S. 4.

<sup>②</sup> 支持者认为该条构建了简洁的平台规制框架,为跨市场竞争治理提供了新路径,参见 Philipp Marc Steinberg/Markus Wirtz, „Der Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle. Ein Dialog zwischen dem BMWi und der anwaltlichen Praxis (Teil 1)“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 12, 2019, S. 606–612, hier S. 611;反对者则批判其干预依据模糊、法律不确定性过高,参见 Tobias Höppner, „Plattform-Regulierung light. Zum Konzept der Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung in der 10. GWB-Novelle“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 2, 2020, S. 71–79, hier S. 72–73.

<sup>③</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23492, S. 73, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/234/1923492.pdf>, 访问日期:2025-12-02.

<sup>④</sup> 同上,S. 75.

GAFAM 的认定实践可以看出，<sup>①</sup>这些案件清晰地呈现了相关判定规律：其一，对“显著活跃性”的判定从双边平台深化为多边市场乃至生态系统，但其始终以中介功能与间接网络效应为核心。早期谷歌案和脸书案聚焦双边主体连接，后期亚马逊案和苹果案则形成覆盖多主体的生态系统。其二，对“跨市场影响”的判定从单一规模升级为多维度评估，其核心聚焦于跨市场竞争能力的综合评估。早期脸书以用户数量和数据规模为依凭，后期亚马逊借亚马逊物流(Fulfillment by Amazon,以下简称 FBA)与规则制定权强化控制，苹果则依托苹果 App 商店构建壁垒。上述平台企业均突破传统市场份额标准，凸显跨市场优先导向。当前，整体执法逻辑已从事后追溯转向事前预防：早期依赖既有数据，后期则更关注平台竞争能力，这体现出对平台生态锁定能力的深刻认知与风险防范意识。

考虑因素部分(第 1 款第 2 句)列举了对具有显著跨市场竞争影响的经营者的认定需考量的五项非顺序、非穷尽且非累积的因素。联邦卡特尔局在 GAFAM 相关案件中均全面纳入了这些因素，其认定逻辑从初始的分散逐步走向标准化。具体而言，其一，最具创新性的是第 1 项。该项要求企业至少在一个市场具有支配地位，其虽非法定构成要件，但在实践中，这五家企业均被认定具备市场支配地位。其中，苹果案中以“iOS 生态的强大市场力量”作为补强，印证了立法未将市场支配地位设为硬性要求的初衷。其二，第 3 项与第 5 项常被结合分析，成为审查重心。第 3 项聚焦垂直整合与其他关联市场的跨市场控制途径，如亚马逊通过 FBA 物流与 Marketplace 的纵向整合、谷歌依托 Android 与 Chrome 的跨市场协同；第 5 项侧重于规则制定权与市场依赖性，如谷歌通过搜索算法规则影响网站运营商、苹果凭借 App 商店控制开发者准入，这两项共同构成跨市场竞争能力的核心评估维度。其三，第 2 项财务实力与特殊资源控制能力以及第 4 项竞争相关数据控制能力则用于评估企业跨市场赋能基础，这两项的审查标准高度趋同。譬如，微软的财务实力支撑 AI 布局、脸书整合社交生态数据强化精准营销，均成为跨市场竞争能力的关键支撑。从认定逻辑演变来看，早期框架具有分散化的特点，例如谷歌案曾纳入社会影响力的其他因素，脸书案还将生态系统单独列为分析因素；后期亚马逊、苹果、微软三案则形成“第 1 项—第 3 项与第 5 项—第 2 项与第 4 项”的标准化分析路径，但联邦卡特尔局尚未明确五项因素的权重分配及内在逻辑关联，认定时仍依赖个案裁量。

<sup>①</sup> 截至 2025 年 8 月，联邦卡特尔局根据第 19a 条第 1 款先后完成了对 GAFAM 具有显著跨市场竞争优势地位的认定；并根据第 19a 条第 2 款完成了对谷歌新闻展示案、谷歌数据处理案、谷歌汽车服务与地图平台案等完整案件的认定，而对亚马逊价格管制案、亚马逊品牌门控案、苹果 App 跟踪透明度框架案、脸书 VR 耳机案等“半完整”案件的认定还在进行中。关于联邦卡特尔局依据第 19a 条对 GAFAM 提起诉讼及其案例相关链接可见：Bundeskartellamt, „Verfahren gegen große Digitalkonzerne auf der Basis von § 19a GWB (Stand: August 2025)“, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Downloads/Liste\\_Verfahren\\_Digitalkonzerne.pdf](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Downloads/Liste_Verfahren_Digitalkonzerne.pdf), 访问日期:2025-12-02。

## 2. 具有显著跨市场竞争影响的经营者滥用行为判定

第19a条第2款第1句立法通过增设标准示例,使对禁止具有显著跨市场竞争影响的经营者的行为(即滥用行为)的判定更具体,联邦卡特尔局也逐步积累了相关审查经验,对滥用跨市场竞争优势地位行为的分析愈发全面。对此,下文从规范设计与实践特征两方面展开分析。

第2款第1句采用一般条款与标准示例相结合的模式,详尽列举了七类禁止行为及十项标准示例,以类型化的方式呈现了滥用行为的多元形态。第1项聚焦自我优待,侧重于企业在具体竞争关系中直接控制竞争;第2项针对阻碍其他企业的行为,侧重于经营者利用平台中介地位间接控制竞争;第3项规制平台包络行为,即具有显著跨市场竞争影响的经营者的跨市场策略向相邻或其他市场扩张的行为;第4项针对数据处理妨碍行为,兼具剥削性滥用与排他性滥用双重属性,禁止企业通过滥用数据访问权限创建或者显著提高市场进入壁垒;第5项明确禁止拒绝或阻碍产品或服务互操作性及数据可携性的行为;第6项针对透明度不足问题,防止企业通过信息不对称获取竞争优势;第7项规制索取不合理对价行为,避免企业以数据或权利转移为条件变相剥削竞争对手。自立法加入第2项和第7项之后,上述七项已全面涵盖滥用行为类型,各项虽可能针对同一竞争行为,但各有侧重。

在实践中,第2款第1句虽已取得积极成效,但仍存在些许不足。从具体案例成效来看,德国联邦卡特尔局在其2024—2025年度报告的开篇强调:“第2款下已审结的谷歌新闻展示案、谷歌数据处理案以及谷歌汽车服务与地图平台案均表明,该条款能够有效改善相关市场的竞争秩序,提升消费者的使用效率与福利;未审结的脸书VR耳机案、苹果App跟踪透明度框架案、亚马逊价格管制案以及亚马逊品牌门控案也取得了实质性进展。”<sup>①</sup>从规制范围来看,现有诉讼主要集中于第1—5项,对第7项索取不合理对价的适用较少,第5项中的数据可携性与第6项透明度不足尚无案例涉及。可见,对跨市场竞争行为的规制虽在实践中取得进展,但仍有探索空间。随着实践的推进,联邦卡特尔局对已涉及的行为类型的竞争损害分析与承诺审查日趋成熟:竞争分析与承诺内容的针对性更强,规避义务的防范措施更具体,且引入类似经营者集中行为性救济的“监督受托人”制度以保障承诺的履行。这表明,第19a条的实践通过具有显著跨市场竞争影响的经营者的承诺与行为快速整改,取得了初步成效,并成为保护市场竞争秩序的重要工具。

## 3. 举证责任与应对措施

第19a条第2款第2—5句还规定了特殊的举证责任和救济措施,以更快、更准确地应对跨市场竞争行为。一方面,确定规范对象的举证责任由联邦卡特尔局承

<sup>①</sup> Bundeskartellamt, *Bericht über wichtige Verfahren, Daten und Fakten des Jahres 2024 und von Anfang 2025*, Bonn: Bundeskartellamt, 2025, S. 6, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht\\_2024\\_25.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht_2024_25.pdf?__blob=publicationFile&v=7), 访问日期:2025-11-20。

担,而证明行为具有客观合理性的责任则由具有显著跨市场竞争影响的经营者承担。虽然联邦卡特尔局可以直接推定违反第2款的跨市场竞争行为具有违法性,但该推定行为及后续作出的禁令决定均受到比例原则约束:一是行为具体性,即禁令需明确具体行为,并附具竞争损害预测的相关证明;二是举证相关性,企业仅需就自身相关信息举证,主管机关依职权调查专属信息;三是干预相称性,禁令强度需与风险应对需求适配。另一方面,联邦卡特尔局在认定具有显著跨市场竞争影响的经营者后,可实现“事前—事中—事后”阶梯式的多种应对措施。首先,根据竞争损害的紧急性,联邦卡特尔局可依法发布事前临时救济措施。其次,联邦卡特尔局可发布“预警”(Abmahnung),告知企业行为的违法性,以促其主动整改。同时,联邦卡特尔局可接受企业的承诺。最后,若企业既不整改也不发起承诺,那么联邦卡特尔局可以命令其采取结构性或行为性的必要补救行为。这种设计的独特性体现在其突破了传统滥用控制“要么禁令、要么无干预”的二元模式,通过“临时措施—预警—承诺—命令”的渐进式干预手段,既降低了企业的合规成本,又为联邦卡特尔局的执法预留了灵活调整空间。

综上所述,第19a条兼具传统滥用控制的个案属性与新型监管干预的预防特征。制定法漏洞并非“法无规定”,而是依其内在目的与整体脉络、本应规定却未规定的情形。<sup>①</sup>传统滥用控制规则的核心局限是未能填补跨市场竞争规制漏洞,而第19a条通过嵌入监管预防机制,形成了适配数字市场的规制逻辑。一方面,第19a条实质上仍未突破相关市场界定与市场力量衡量的传统步骤,只是将两者结合为一步,即对市场力量的考察。与第19条市场支配地位、第20条双边相对市场力量规制的区别在于,其专门保护尚未形成市场支配格局的领域。<sup>②</sup>该条的干预门槛以跨市场视角为核心:一是“跨市场”体现为企业可通过垂直、关联市场以及其他跨市场方式整合,对多个市场竞争产生影响,因而跨市场的视角结合了平台核心业务与关联业务进行分析。二是对于“显著”的认定聚焦于企业是否具备跨市场竞争能力,而非是否实际行使该权力。三是不再过度关注单一市场力量,转而认定企业对多个活动领域的综合影响力,以适配超级平台生态化竞争的特性,避免了“售后市场”“必要设施”等理论适用中的不确定性。<sup>③</sup>

另一方面,第19a条的核心特征在于较传统滥用控制更具监管预防属性,执法机构事前介入使得该制度具有事前预防属性。联邦卡特尔局无需证明传统意义上的实际滥

① 齐佩利乌斯:《法学方法论》,金振豹译,北京:法律出版社,2010年版,第93页。

② 袁嘉:《德国数字经济反垄断监管的实践与启示》,载《国际经济评论》,2021年第6期,第56-76页,这里第67-68页。

③ Oliver Budzinski/Steffen Gaenssle/Andreas Stöhr, „Der Entwurf zur 10. GWB Novelle: Interventionismus oder Laissez-faire?“, *List Forum*, Nr. 46, 2020, S. 157-184, hier S. 170-172.

用行为,仅需判断行为存在竞争损害的可能性即可介入。<sup>①</sup>第19a条被联邦卡特尔局局长安德烈亚斯·蒙特(Andreas Mundt)形象地比喻为“在马脱缰之前关闭马厩的门”<sup>②</sup>。对此有学者指出,这标志着制度向“含事前要素的行业特定行为控制”转变。<sup>③</sup>也有学者称其为“轻监管”,强调其主动干预特征。<sup>④</sup>监管与反垄断法并不矛盾,以监管改革反垄断法,能够使得两种治理优势互补,共同维护市场公平竞争秩序,促使市场主体不断创新。<sup>⑤</sup>从规范定位来看,第19a条因被纳入《反限制竞争法》“竞争限制”章节,且联邦卡特尔局需通过个案审查作出禁令,故并未脱离反垄断法的体系框架。这种“竞争法为体、监管法为用”的定位,使该条成为应对超级平台滥用市场力量的创新范式。

### 三、德国超级平台滥用跨市场竞争优势地位的制度检视

第19a条自生效以来,已取得初步成效。该制度既不同于欧盟的行业直接规制模式,也不同于我国的反垄断法准用模式,而是兼具个案裁量与监管预防的混合规制范式。本部分将通过规制模式横向对比以挖掘其制度优势,结合纵向实体与程序设计分析,系统剖析第19a条的进步机制与现存局限。

#### (一) 第19a条的独特优势

##### 1. 两阶段结构产生双重协同效应

第19a条构建了联邦卡特尔局先认定具有显著跨市场竞争影响的经营者,再禁止滥用行为并辅以承诺作为主要救济措施的两阶段结构,形成了制度内部与政企之间的双重协同效应。相比之下,企业一经DMA认定为守门人,即产生事前规制义务,从而形成单阶段结构,而这样不含经济分析的一揽子“事先禁止”将损害企业创新力。<sup>⑥</sup>第19a条采用两阶段结构,其制度优势主要体现在两方面。

一是该结构能够实现专项规制与传统规则的高效联动,使反垄断法制度体系产生内部协同。其一,对具有显著跨市场竞争影响的经营者的五年有效认定可重复适用于

<sup>①</sup> 带有监管属性的竞争法条款对于《反限制竞争法》来说并不陌生,它规定了第五章中的“针对某些经济部门的特殊规则”,以及诸如第20条第3款第1句第1项“关于食品行业”和第47a条及以下“关于电力、天然气、燃料行业”等标准。此外,第19a条与第30条第3款“关于新闻界”和第31条第3款“关于水管理行业”在概念上具有相似性,它们也只能通过反垄断机构命令来启动。

<sup>②</sup> Bundeskartellamt, „Amendment of the German Act against Restraints of Competition (10. GWB-Novelle)“, Pressemitteilung, 19. Januar 2021, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19\\_01\\_2021\\_GWB%20Novelle.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html), 访问日期:2025-09-25。

<sup>③</sup> Alexander Grünwald, „Big Tech-Regulierung zwischen GWB-Novelle und Digital Markets Act“, *MultiMedia und Recht*, Heft 12, 2020, S. 822-826, hier S. 822, 824。

<sup>④</sup> Romina Polley/Friedrich Andreas Konrad, „Der Digital Markets Act — Brüssels neues Regulierungskonzept für Digitale Märkte“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 2021, S. 198-206, hier S. 198。

<sup>⑤</sup> 周汉华:《论平台经济反垄断与监管的二元分治》,载《中国法学》,2023年第1期,第222-240页,这里第229页。

<sup>⑥</sup> 王晓晔:《我国平台经济反垄断监管“欧盟模式”批判》,载《法学评论》,2024年第3期,第11-24页,这里第16-18页。

多类滥用行为,无需针对每类行为重复开展市场地位认定,大幅节省了执法机构的前提审查成本。其二,具有显著跨市场竞争影响的经营者专项滥用控制程序可与传统滥用控制诉讼并行推进。作为独立且高效的并行机制,该程序既能快速取得规制成效,又能为传统程序提供经验参考。<sup>①</sup> 二是该结构通过规则设计降低了政企对抗性,促成合作式治理,形成执法机构与市场主体的外部协同。其一,前瞻性承诺救济机制通过聚焦企业未来行为的规则设计强化互动。此种方式不追究过往行为违法性,甚至不施加处罚,可以有效弱化企业对抗心理,使其更愿通过协商提交合规承诺。其二,该结构突破了传统反垄断本身违法原则与合理原则的二元对立。通过类型化滥用行为与效率平衡分析的结合,既打消了企业“合规即抑制创新”的担忧,又能形成精准规制与企业配合的正向循环。<sup>②</sup>

## 2. 一般条款赋予灵活性,标准示例强化确定性

第 19a 条第 2 款在立法过程中借鉴了 DMA,通过在其一般条款中引入标准示例,提升了法律的灵活性与确定性。第 19a 条第 2 款的基本规定概括性强、范围较广、措辞含糊,类似于一般条款,立法者通过这些条款赋予法律“足够的灵活性,以应对规范对象可能出现的新的或目前未知的行为”<sup>③</sup>。该条款在立法时通过与欧盟委员会的紧密沟通,吸收了 DMA 的经验:DMA 虽以具体禁令提升法律确定性,但灵活性不足;而一般条款虽能适配个案公平,却易因自由裁量权过大导致诉讼冗长、可预测性降低。<sup>④</sup> 德国在数字竞争规制中一贯注重以具象化规则填补模糊性,譬如通过明确平台在算法排名、消费者评价等行为中的信息提供义务,规制新型不正当竞争行为。<sup>⑤</sup> 这与第 19a 条以一般条款结合标准示例的规制逻辑高度契合。该模式既借一般条款保留应对新型行为的灵活性,又以标准示例明晰适用边界以强化确定性。故此,第 19a 条的优势在于,标准示例既能够阐明一般条款的目的、明确危害竞争的具体可能性、提升法律清晰度,又能为个案分析预留空间,减少一般条款固有的执行缺陷。在谷歌数据处理案中,联邦卡特尔局通过 a 项示例拆解“跨服务数据处理强制同意”的剥削性行为,并依托一般条款阐释其生态系统内抬高竞争门槛的妨碍性损害,直接印证了该模式兼顾灵

<sup>①</sup> Jan-François Göhsl, „Das Google-Datenverfahren — ein Verfahren mit Signalwirkung, auch für den DMA“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 12, 2023, S. 659–663, hier S. 663.

<sup>②</sup> 李剑:《制度成本与规范化的反垄断法——当然违法原则的回归》,载《中外法学》,2019年第4期,第1004–1024页,这里第1017–1019页。

<sup>③</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/25868, „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung digitaler Märkte“, 16. Dezember 2020, S. 113–114, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/258/1925868.pdf>, 访问日期:2025-09-25; Philipp Steinberg/Richard L’Hoest/Thorsten Käseberg, „Digitale Plattformen als Herausforderung für die Wettbewerbspolitik in der EU“, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 7, 2021, S. 414–417, hier S. 416.

<sup>④</sup> Fabian Kieß, *Regulierung von digitalen Plattform-Ökosystemen: Implikationen durch § 19a GWB und Digital Markets Act*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2023, S. 418.

<sup>⑤</sup> 尚佳:《数字经济下德国反不正当竞争法的回应性改革及其启示——兼评中国〈反不正当竞争法〉第三次修订》,载《德国研究》,2024年第5期,第88–112页,这里第88页。

活性与确定性的核心优势。

### 3. 特殊举证规则提升执法效率与准确性

联邦卡特尔局可依据第19a条第2款对相关滥用行为直接推定违法,但受比例原则和客观合理性抗辩的限制,该特殊举证规制实现了提升执法效率与兼顾反竞争行为的精准规制。与之相比,DMA第5条和第6条规定的17项具体行为约束相当于本身违法原则,而第19a条对滥用行为设置特殊的举证责任则具有三大益处:第一,举证责任倒置显著降低了执法机构的举证成本。企业为证明其行为具有客观合理性,需全面披露与该行为竞争效益相关的信息,这同时也降低了执法的假阳性风险。例如在谷歌汽车服务与地图平台案中,企业主动配合执法机构并提供详细运营信息,既加快了案件处理进程,也有助于精准识别反竞争行为。第二,联邦卡特尔局需依据比例原则发出预警,以聚焦至具体争议行为。第19a条第2款不适用本身违法原则,该禁令的作出受比例原则约束。联邦卡特尔局需结合个案的经济与法律背景,满足行为具体性、举证相关性、干预相称性的三项限制,才能对竞争行为发布预警。这样的设计限制了联邦卡特尔局的自由裁量权,旨在要求其准确衡量反竞争效果。譬如在苹果App跟踪透明度框架案中,预警内容并非针对合理的用户知情同意机制,而是针对苹果利用规则设计优待自身、扭曲第三方App广告竞争的行为。这样既维护了用户权益,又不妨碍正常的数据保护。第三,该机制迫使企业审慎权衡自身行为,在后续救济承诺中实现竞争保护与效率保留的平衡。譬如谷歌数据处理案的承诺既解决了数据滥用问题,又通过透明化设置保障了用户选择权与服务效率,充分彰显了规则的实践价值。

#### (二) 第19a条的固有局限

##### 1. 具有显著跨市场竞争影响的经营者的概念模糊

目前从定性角度看,第19a条跨市场竞争优势地位的定义,以及企业需要在多大程度上符合第1款第2句的门槛才能被认定为具有显著跨市场竞争影响的经营者的定义和特征分析仍具有较大的模糊性。<sup>①</sup>但事实上,符合第18条3a款与第19a条第1款第2句因素的企业远不止GAFAM这五家,其他企业难免因此担忧自身是否会成为规制对象。

目前的规范存在以下局限:一方面,第19a条第1款第1句仅提到适用前提之一是满足第18条3a款的规定,而未明确数字领域,故其适用范围存在不确定性。此外,具有显著跨市场竞争影响的经营者的定义应仅涵盖“大型数字企业”这一限定,只能从解释备忘录中得出,而非从法律文本本身得出。尽管第18条3a款第2项与第4项已隐含数字经济导向,但《反限制竞争法》在第九次修订第18条3a款时明确指出,多边市场亦

<sup>①</sup> Carsten Koenig, “The designation of gatekeepers under the new German competition rules for the digital economy”, *European Competition and Regulatory Law Review*, Vol. 6, No. 3, 2022, pp. 248–253, here p. 253.

涵盖“传统商业模式”，譬如信用卡系统、购物中心、汽车制造商等线下平台，这导致该条款并非专门针对数字经济。由于法律规范的措辞和体系地位都不支持将具有显著跨市场竞争影响的经营者范围限制在数字市场内，立法者希望第 19a 条仅针对少数企业的规制预期，与该条款现实适用范围的扩张之间可能形成冲突，且该冲突难以调和。<sup>①</sup> 由于法律文本的开放性，第 19a 条在实践中的规范对象可能远多于草案预期。另一方面，第 19a 条第 1 款第 2 句规定的五项因素，其具体内容、适用次序与权重分配均不明确。第 19a 条第 1 款第 2 句的五项因素与第 18 条第 3 款第 2—4 项、第 3a 款和第 3b 款规定的判断市场支配地位所考虑的因素高度一致。在此背景下，立法机构特别“挑选”上述因素的动机不无疑问。立法指出这五项因素无需同时满足且无适用顺序，而实践中的认定无一例外都考虑了这五项因素，而尚不清楚这些因素如何在不考虑市场地位的情况下孤立地发挥作用。尽管在实践中，这五项因素逐渐形成标准化分析路径，但此种路径本质上是执法与司法实践中积淀的认定惯性，因此仅具备事实层面的参考价值，不具有规范层面的法律约束力。

## 2. “可以”型禁令威慑力不足

第 19a 条第 2 款第 1 句规定，联邦卡特尔局“可以”禁止具有显著跨市场竞争影响的经营者实施七类滥用行为（以下简称“‘可以’型禁令”）。然而，“可以”与“禁止”在规范逻辑上存在张力，可能致使该条款的威慑力缺失或减弱。

一是“可以”型禁令威慑力缺失。联邦卡特尔局根据第 19a 条第 2 款享有的自由裁量权受到明确性原则限制，<sup>②</sup> 这导致其依法作出的禁令可能过于具体，具有显著跨市场竞争影响的经营者可以轻松“纠正”自身违法行为，同时还可通过承诺来规避处罚。这使得具有显著跨市场竞争影响的经营者能够通过微不足道的变更来维持滥用行为的实际效用。因此，联邦卡特尔局必须在每起案件中仔细审查这些变更是否足以避免滥用行为。有学者认为，依据第 19a 条第 2 款审理的三起谷歌案，其所谓的“成功”存在一定误导性。谷歌通过提交承诺规避实质规制，以维持自身竞争优势，导致市场陷入了假阴性认定困境。<sup>③</sup> 仅仅拥有禁止权并不能使联邦卡特尔局“主动”采取行动，反而会导致侵权企业和联邦卡特尔局陷入被动的“猫捉老鼠”游戏。

<sup>①</sup> Tabea Bauermeister, “Section 19a GWB as the German ‘Lex GAFA’ — lighthouse project or superfluous national solo run?”, in Jean Monnet Network on EU Law Enforcement (Hrsg.), *Working Paper Series*, No. 23/22, Utrecht: Jean Monnet Network on EU Law Enforcement, 2022, S. 1–13, hier S. 4.

<sup>②</sup> 依据第 19a 条作出的禁令，需符合《德国行政法院法》(Verwaltungsgerichtsordnung)第 37 条第 1 款对行政行为明确性的严格要求。该要求的核心是命令接收人能准确理解并能够执行，因此禁令的措辞与理由需精准界定滥用行为，使企业明确禁止范围并相应调整经营。

<sup>③</sup> Carsten König, „Stärkung des Wettbewerbs- und Datenschutzes gegenüber marktbeherrschenden Onlineplattformen“, *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 41, 2023, S. 2979–2982, hier S. 2979; Wolfgang Kerber/Karsten Konrad Zolna, “The German Facebook case: the law and economics of the relationship between competition and data protection law”, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 54, No. 2, 2022, pp. 217–250, here p. 217.

二是“可以”型禁令威慑力减弱。具体个案评估的禁令仅在具有显著跨市场竞争影响的经营者从事此类行为后,由联邦卡特尔局作出才生效,这种做法使第19a条事前规制效力大幅减弱。这导致该禁令在生效前对具有显著跨市场竞争影响的经营者仅具有事实约束力,而不具有法律约束力。立法者赋予了第19a条第2款禁令先发制人的效力,其强度至少相当于国家要求企业遵守某些规则,而这种要求本身也构成了一种事实约束力。<sup>①</sup>但仅有事实约束力会导致其威慑力度明显匮乏,因为联邦卡特尔局在行使权力禁止此类行为之前,所有相关方(包括普通法院)也必须承认该经营者行为的合法性。而等到联邦卡特尔局能够发布足够具体的禁令时,人们所担心的竞争损害可能已经发生。

### 3. 部分行为条款的假阳性风险较高

第19a条第2款部分一般条款的措辞过于宽泛及对抗辩理由的分析不足,导致对滥用行为的认定存在较高的假阳性风险。其中,新增的第2项和第7项一般条款及其标准示例,以及修改后的第4项,这三项适用效果较好,但其他四项本质上都存在忽视促进竞争效益的问题。

一是第1项对自我优待合理性分析不明,存在全面禁止倾向,且与第2项对阻碍其他企业的规制具有互补性。第1项对自我优待行为的全局禁止容易混淆技术进步、创新等促竞争行为与反竞争封锁,从而加剧了该项的假阳性风险。在谷歌新闻展示案、谷歌汽车服务与地图平台案及苹果App跟踪透明度框架案中,联邦卡特尔局均未分析技术进步的合理性,脱离了合理原则效果分析。在立法上,第1项聚焦具体竞争关系、第2项侧重抽象竞争关系;在实践中,上述案例在被认定违反第1项的同时几乎都被认定违反第2项,体现了二者的互补性。<sup>②</sup>二是关于第3项平台包络的一般条款中“迅速扩大”的标准模糊。在谷歌汽车服务与地图平台案中,地图平台市场本身就具有较强的网络效应,因此很难解释“迅速”究竟是以怎样的速度。三是第5项所规制的“拒绝”数据可携性和互操作性过于宽泛,缺乏标准示例,会对相关企业的经营自由构成重大干预。立法备忘录在指出数据可携性和互操作性存在“竞争矛盾”的前提下,未说明未列举示例的理由。<sup>③</sup>目前,尚无案件涉及数据可携性,而且对于企业所提出的投资和知识产权保护理由的分析也甚少。四是第6项规定的透明度不足的一般条款措辞过于宽泛,且无标准示例补充。第6项条款中“中介服务”或“服务提供商”的措辞表明,该项也适用于所有不涉及平台关联的私法情形,但正因为范围过于宽泛,至今尚

<sup>①</sup> Wolfgang Deselaers, „Die ersten Verfahren des Bundeskartellamtes nach § 19a GWB — gelöste und ungelöste Fragen“, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, Heft 12, 2024, S. 366–369, hier S. 368.

<sup>②</sup> 唯独亚马逊价格管制案与亚马逊品牌门控案两者作出了单独区分:前者违反了第1项“自我优待”,后者违反了第2项“阻碍其他企业”。但是,从二者的预警来看,执法机构仍将这两项放在一起分析。

<sup>③</sup> Heike Schweitzer, „§ 19a“, in Torsten Körber/Heike Schweitzer/Daniel Zimmer (Hrsg.), *Immenga/Mestmäcker: Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, 7. Auflage, München: C. H. Beck, 2024, Rn. 207–214.

无案例涉及，该项可能已然丧失适用空间。<sup>①</sup>

#### 4. 在认定过程中对企业程序性权利的保障缺失

认定具有显著跨市场竞争影响的经营者是适用第 19a 条的关键前提，但目前在认定过程中，企业缺乏动态评估和反驳的机会。一方面，虽然第 19a 条第 1 款第 3 句的措辞表明，所有符合该条规定的宣告性裁决都必须以五年为限，但五年期过长且僵化，尤其是在快速发展的数字领域；而被认定为具有显著跨市场竞争影响的经营者可能在短时间之内发生重大变化。另一方面，立法说明虽允许企业对认定结果提出质疑，但第 2 款第 5 句明确规定，认定决定与滥用行为禁令可同时作出。这一规范设计构成了实质冲突：企业刚被认定为具有显著跨市场竞争影响的经营者便可能面临行为限制，缺乏充分的反驳间隙。尽管立法解释称，企业可单独就第 1 款认定或第 2 款禁令提起上诉以捍卫自身权利，但认定与禁令的同步作出，仍使企业在事实层面难以有效反驳对具有显著跨市场竞争影响的经营者主体资格的认定。<sup>②</sup>企业亟须获得单独对具有显著跨市场竞争影响的经营者认定提出挑战的权利与合理反驳空间，唯有如此才能摆脱第 2 款监管的“达摩克利斯之剑”，获得法律地位的确定性。<sup>③</sup>若第 2 款第 5 句持续有效，认定与禁令仍合并作出，那么针对第 1 款认定的法律保护将形同虚设。

### 四、我国超级平台滥用跨市场竞争优势地位规制的制度构建

德国《反限制竞争法》第 19a 条开创了超级平台跨市场竞争优势地位滥用的规制先河，其初步实践为全球竞争治理提供了重要借鉴。比较法的核心价值在于为特定国家的法律改革提供优化方案。<sup>④</sup>我国超级平台跨市场竞争日趋频繁，垄断风险逐步凸显，但现行规则存在思路局限、规则零散、标准模糊等问题。下文结合我国实践缺陷，从引入该制度的必要性与可行性着手，借鉴第 19a 条的优势并改进其局限，构建“目标—实体—程序”三位一体的超级平台规制体系。

#### （一）明确保护竞争过程目标

为改善我国滥用控制预防不足的困境，提高对滥用跨市场竞争优势地位的规制效能，明确保护市场竞争过程是根本路径。这一目标并非背离消费者福利标准，而是纠正“反垄断法一味反对大企业”的思维偏差，其核心是通过防止过度监管，践行促进企

<sup>①</sup> Sabrina Frank/Malte Frank, “The Race to Regulate Big Tech — Lessons from Germany”, *Australian Journal of Competition and Consumer Law*, Vol. 31, Nr. 4, 2023, pp. 312–322, here p. 319.

<sup>②</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23492, S. 74.

<sup>③</sup> Caroline Huppert, „Die Fairsten werden die Letzten sein? Herausforderungen für die deutschen Wettbewerbsregeln durch die digitale Wirtschaft“, *Ilmenau Economics Discussion Papers*, No. 146, Ilmenau; Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, 2020, S. 55.

<sup>④</sup> 康拉德·茨威格特、海因·克茨：《比较法总论》，潘汉典、米健、高鸿钧、贺卫方译，北京：中国法制出版社，2017年中译本第三版，第28–29页。

业创新的稳定经济分析原理。<sup>①</sup>为应对超级平台跨市场竞争挑战,我们需要厘清预防垄断与保护市场竞争的内在逻辑关联。

一方面,预防垄断以保护市场竞争为效果导向。超级平台跨市场滥用行为所造成的损害更具破坏性与不可逆性,现行规则难以形成有效应对。超级平台通过数据封锁、流量倾斜、生态闭环等手段跨领域传导市场力量,挤压中小企业创新空间,最终固化“赢者通吃”格局,这直接违背了《反垄断法》第1条核心宗旨,依“举轻以明重”逻辑更需专门制度优先规制。同时,主动监管预防是我国反垄断法理念的延伸。党的二十届四中全会强调“强化反垄断和反不正当竞争执法司法”<sup>②</sup>,市场监管总局《网络交易平台收费行为合规指南》建立的“事前审核机制”<sup>③</sup>已然践行“预防优于救济”逻辑,这些举措为主动监管超级平台跨市场垄断提供了政策支撑与实践基础。

另一方面,保护市场竞争是预防垄断的根本手段。保护市场竞争需要从以下三个方面着手:一是通过保障平台间、平台内的公平竞争机会,推动创新能力提升、服务质量优化、消费者选择权拓展与数据保护强化;二是通过降低市场进入壁垒,促进竞争主体多元化,倒逼平台降低运营成本并传导至消费者,实现价格与非价格维度的双重福利提升;<sup>④</sup>三是在执法实践中,应完善对滥用跨市场竞争优势地位行为的长期竞争损害评估,重点审查行为对市场准入、技术创新、生态开放的持续性影响,弱化短期市场份额、营收规模等静态指标的权重。我国可借鉴德国《反限制竞争法》第19a条“限制经济权力、保持市场开放”的目标起源,在《指南》或《规定》中明确滥用跨市场竞争优势地位规制的核心导向,即以保护市场竞争过程为核心,兼顾消费者长期福利与数字经济创新活力,纠正短期效率优先的认知偏差。

## (二) 优化主体认定规则

明确超级平台跨市场竞争优势地位的认定规则并对规制主体进行精准定位,是制度构建的基础,其必要性根植于现行规范缺陷与实践困境的双重诉求。一方面,我国虽在《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》中明确了超级平台的定义、分类及义务,但相关规范未上升为法律,仅属政策性指引,存在效力层级偏低、缺乏刚性约束,可操作性不足、未细化量化标准,场景针对性缺失、仍以单一市场规模指标为核心的三重局限。另一方面,规范缺陷引发规制乱象,执法机构在面对超级平台生态化、跨域化市场力量时,既可能因标准模糊放纵跨市场垄断行为,也可能为避免规制缺位陷入认定

<sup>①</sup> 王晓晔:《我国反垄断法为什么保护竞争》,载《法治研究》,2024年第4期,第3-16页,这里第11-14页。

<sup>②</sup> 习近平:《关于〈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〉的说明》, <https://www.qstheory.cn/20251031/cadea786d2614daa946f1ecf066a2d3c/c.html>, 访问日期:2025-12-02。

<sup>③</sup> 国家市场监督管理总局:《关于发布〈网络交易平台收费行为合规指南〉的公告》, [https://www.samr.gov.cn:8007/zw/zfxxgk/fdzdgnr/jjzs/art/2025/art\\_e4eca064b20843c6a97ead0c94fda00e.html](https://www.samr.gov.cn:8007/zw/zfxxgk/fdzdgnr/jjzs/art/2025/art_e4eca064b20843c6a97ead0c94fda00e.html), 访问日期:2025-12-02。

<sup>④</sup> Elias Deutscher, “Reshaping Digital Competition: The New Platform Regulations and the Future of Modern Antitrust”, *The Antitrust Bulletin*, Vol. 67, Nr. 2, 2022, pp. 302-340, here pp. 316-317.

泛化误区，变相抑制平台创新活力。更重要的是，主体认定是反垄断规制的逻辑起点，若无法清晰界定跨市场竞争优势地位的主体范围，后续滥用行为规制、程序保障等制度设计都将沦为空谈。因此，优化该规则不仅是弥补规范短板的需要，更是打通整个跨市场竞争规制体系的关键环节。

针对我国跨市场优势地位主体认定“规则零散、标准模糊”的问题，我国可借鉴第19a条对具有显著跨市场竞争影响的经营者的认定逻辑，将其转化为反垄断法下与滥用市场支配地位并列的制度，并从主体定义、适用范围、认定标准、有效期限四方面优化规则设计。其一，明确跨市场竞争优势地位的定义，以“核心市场支配力及多市场强力量”作为定义前提，并补充跨市场支配地位能力的具体阐述。其二，明确适用领域为数字市场，暂时排除传统多边市场的适用。执法机构可以认定数字领域的经营者具有跨市场竞争优势地位，并将适用范围限定在数字领域，以避免传统多边市场与数字平台混淆规制。认定前提需聚焦“多边市场或生态系统活跃性”与“跨市场竞争能力”双重维度：前者以间接网络效应为审查核心，后者需通过市场份额、用户规模、规则制定权等多维度综合判断。其三，明确认定因素的内容次序与逻辑权重，突出市场整合手段与第三方依赖性的核心评估地位，辅以财务实力、数据控制能力等赋能因素。其四，明确主体认定的期限范围，以适配数字市场技术迭代快、竞争格局动态变化的特性。

### （三）廓清滥用行为边界

我国正面临与德国类似且日益严峻的超级平台跨市场竞争行为损害，现有规制体系无力及时应对，引入第19a条规制逻辑十分必要。一方面，我国超级平台跨市场垄断损害已规模化、常态化，与德国典型样态趋同。譬如，腾讯凭借其在社交领域的支配地位向短视频领域跨界，通过封禁链接、限制分享构建闭环生态；<sup>①</sup>阿里巴巴以电商领域的“二选一”策略向本地生活延伸，强制商家排他性入驻。<sup>②</sup> 这些行为暴露了现有规制短板，即仅针对单一市场或表面行为的事后规制，无法触及跨市场力量传导的本质，导致损害持续扩散且不可逆。另一方面，第19a条早期干预的经验直指我国治理痛点，将其引入是破解困境的恰当选择。德国通过该条规制谷歌、亚马逊，推动企业解除数据封锁、开放关键接口，从源头上降低市场进入壁垒、快速恢复关联市场活力。反观我国，现有反垄断规则依赖单一市场界定与事后救济，既难以应对平台市场力量的快速跨领域传导，也无法阻止竞争格局固化，最终导致垄断损害扩大、创新空间被挤压、中小企业生存环境恶化。<sup>③</sup> 是故，借鉴第19a条规制滥用行为经验，补齐规制短板，构建专门制度，是破解治理困局的有力之举。

<sup>①</sup> 字节跳动科技有限公司诉腾讯科技(深圳)有限公司滥用市场支配地位纠纷案，福建省高级人民法院(2021)闽民辖终167号民事裁定书，2021年3月26日。

<sup>②</sup> 阿里巴巴集团控股有限公司滥用市场支配地位案，国家市场监督管理总局行政处罚决定书，国市监处〔2021〕28号，2021年4月10日。

<sup>③</sup> 郭传凯：《超级平台企业滥用市场力量行为的法律规制——一种专门性规制的路径》，载《法商研究》，2022年第6期，第45-57页，这里第50-51页。

为破解我国滥用跨市场竞争优势地位行为“规则空缺、类型化不足、边界模糊”的困境,我国可吸收第19a条一般条款与标准示例相结合的规制经验,在提升规则威慑力的同时,避免部分条款假阳性风险较高的局限。其一,确立行为规制的核心思路,即优先规制对竞争造成损害的典型行为,包括聚焦自我优待、平台包络、数据处理妨碍、拒绝互操作性、索取不合理对价等五类行为;暂不引入实践成熟度低的类型,如数据可携带性、透明度不足等。设定一般条款以界定跨市场行为本质,并在条款的构成要件上考虑经济正当性,以区分合法竞争,避免全面禁止抑制创新。相比个案抗辩,这种在构成要件中融入经济学原理的分析,更契合法律政策对效率提升的整体考量。<sup>①</sup>其二,强化规则威慑力,针对德国第19a条“可以”型禁令威慑不足的教训,将我国跨市场滥用行为规制明确为强制性规定,在明确行为禁区的同时,允许私人诉讼参与监督,形成行政监管与私人执法的双重约束。其三,通过配套示例细化边界,避免一般条款的模糊性,但示例仅作为执法参考,不替代个案分析。以上行为规制思路可以通过《反垄断法》条款与《指南》示例的协同予以落地。

#### (四) 完善程序保障机制

跨市场竞争优势地位制度的多重程序约束机制,与我国《反垄断法》正当理由、比例原则等核心原则深度契合,能有效避免过度干预,确保规制监管干预的谦抑性。其一,德国第19a条的客观合理抗辩,对应我国滥用控制中的正当理由分析,允许平台举证行为的竞争效益,这与我国竞争损害效果分析的规制逻辑相契合。其二,德国第19a条的行为预警与行为禁令需满足行为具体性、干预相称性的比例原则要求,与我国反垄断法中的比例原则实质相通。<sup>②</sup>其三,德国第19a条主体认定的期限限定为五年,虽不宜直接照搬,但这一做法与我国行政执法限时监管、动态调整的谦抑理念一致,可转化为符合我国国情的动态评估机制。其四,德国法中标准示例对行为边界的限定能压缩自由裁量权,避免规则适用泛化,这与我国通过配套规则细化法律适用的实践路径相符。其五,德国第19a条形成的“预警—承诺—禁令”的渐进式救济设计,也与我国行政执法“教育与惩戒结合”的谦抑导向一致,能够避免直接禁令对企业创新的过度抑制。我国可将以上第19a条的程序约束机制纳入反垄断制度设计,确保规制既不缺位也不越位。

为提升滥用跨市场竞争优势地位规制的效率与公正性,我国可借鉴德国第19a条两阶段结构与渐进式救济经验,构建“事前预防—事中干预—事后救济”全链条程序体系,并遵循以下三项核心原则。其一,合理分配举证责任,采用“执法机构初步举证+经营者合理抗辩”模式。执法机构需先证明行为存在竞争损害风险,经营者仅就

<sup>①</sup> 乌尔里希·施瓦尔贝、丹尼尔·齐默尔:《卡特法与经济学》,顾一泉、刘旭译,北京:法律出版社,2016年版,第624页。

<sup>②</sup> 焦海涛:《我国反垄断法修订中比例原则的引入》,载《华东政法大学学报》,2020年第2期,第29-49页,这里第29-31页。

自身掌控信息举证行为合理性,通过举证边界划分实现规制力度与创新保障的平衡。其二,有限引入“预警—承诺—禁令”的渐进式救济机制。执法机构可优先通过预警推动平台整改,允许平台提交合规承诺以换取暂缓禁令,且承诺可附带委托独立第三方监督履行的内容以提升救济实效;若经营者拒不整改、未提交承诺或承诺不足以消除反竞争担忧,执法机构再启动禁令措施,从而兼顾规制灵活性与企业合规成本。其三,保障经营者程序性权利,建立主体认定动态评估机制,允许经营者在市场地位发生实质变化时申请对其重新认定,明确主体认定与行为规制决定分阶段作出,赋予经营者针对认定结果的单独救济权,避免权利救济缺失。立法可通过上述程序设计明确执法机构权限与操作标准。

## 五、结 语

超级平台的市场力量传导与滥用行为,现已成为全球竞争治理的核心挑战,而传统反垄断法的静态规制逻辑难以应对数字经济的动态性与生态性特征。德国《反限制竞争法》第 19a 条的形成与演进构建了超级平台跨市场竞争优势地位框架,这一制度兼具监管干预的预防特性与反垄断个案的评估属性,其制度创新充分回应了数字经济特性,为各国提供了可借鉴的经验范式;但同时其仍存在许多局限亟待改善,需要进行针对性回应。2026 年是德国联邦经济和能源部报告第 19a 条实施五年以来成效的关键节点。在 2024 年 6 月联邦议院的游说登记中可以看出,《反限制竞争法》第十二次修正案的立法项目正在进行,其中仍然强调对第 19a 条的重视。可以预见,该条作为超级平台跨市场竞争规制的先行探索范式,仍将在实践中持续发挥引领作用。中国如何应对超级平台跨市场竞争行为,已成为当前反垄断治理中的紧迫难题。针对这一难题,在考察德国《反限制竞争法》第 19a 条跨市场竞争优势地位这一规则的演进后,本文总结出对我国反垄断法的两点启示:一是规制的必要性与可行性;二是如何规制。我国 2021 年出台的《指南》、2022 年修订的《反垄断法》以及 2023 年修订的《规定》已奠定数字竞争规制基础,未来若能整合规则资源,构建本土跨市场竞争优势地位的滥用规制体系,不仅可以破解当前困境,更能依托我国实践为全球数字竞争治理贡献中国方案,推动竞争法的数字时代创新。

责任编辑:郑春荣