

# 互操作性的反垄断法审思与制度因应

□ 宁立志 孙慕野

**摘要：**数据平台监管以及其中的互操作性问题在世界范围内受到越来越多的关注。原始意义上的互操作性概念产生于技术领域，美国通过一系列司法判例将其引入反垄断法律部门，将其作为企业实施垄断行为的一种补救措施。随着数字经济的蓬勃发展，互操作性也逐渐成为执法机构规制数字平台的监管工具并有从事后补救措施向事前监管工具转变的趋势。互操作性作为数字经济时代的新型监管工具有其独特优势和反垄断法意义，但美国 AT&T 案及其后续发展表明，通过个案使用互操作性工具具有成本高昂、难以监管、法院角色偏离等一系列风险，因此未来我国引入互操作性时应构建以平台和数据分级分类为基础，以许可和白名单制度为补充，同时允许正当商业理由抗辩的多层次规则体系。

**关键词：**互操作性 数据互操作 互联互通 数字经济 反垄断法

## 引言

数字经济的蓬勃发展和基于数据收集、处理的商业模式兴起，使得数据相关的竞争问题在世界范围内受到越来越多的关注。在平台经营模式下，数字平台存储的大量用户数据使其在产品和服务方面比其他经营者更具竞争优势，但同时也产生了“围墙花园”、“信息孤岛”等不利于市场竞争的现象。在此背景下，“互操作性”用以解决数据可能产生的竞争法问题，正在被竞争法学界和世界主要反垄断执法机构纳入考量。对于数字市场中的互操作性而言，其作为执法工具的吸引力在于，它保留了互联网商业模式所带来的规模效益，同时促进了大型科技企业与其他企业之间的竞争。

但同时互操作性作为执法工具也存在一定的内生性挑战：从经营者角度而言，互操作性往往意味着需要向其他经营者开放其生态系统，这种

要求可被视为一种强制缔约义务，反垄断法通常将其纳入拒绝交易的理论框架中进行考量，但传统反垄断理论并不要求经营者负有与其他经营者或消费者进行交易的义务，只有在特殊情况下才通过拒绝交易理论对经营者是否有义务与其他经营者进行交易进行个案研判。由此，以交易义务为底色的互操作性与以自由竞争为基点的反垄断法就产生了一定的矛盾，也带来一系列问题：在反垄断法语境下，互操作性的内涵应当如何把握？互操作性对于反垄断法乃至整个竞争法律部门有何积极作用？域外的互操作性实践产生了哪些问题？我国在后续的制度构建中又将如何应对？传统的反垄断理论可能难以为互操作性问题提供足够的理论支撑。因此，有必要对“互操作性”这一概念及与创新、消费者福利、市场进入壁垒等竞争要素的相互关系进行系统的研究与梳理，并从比较法的视角对域外互操作性实践进行检视，从中吸取经验和教训，从而为我国相关制度的构建供给智识。

## 一、互操作性的基本范畴

### （一）互操作性的技术面向

“互操作性”作为技术领域中的专业术语，其并非一个法律概念，对其技术描述也不尽统一。Herber 和 Schweitzer 在技术和法律两个层面对互操作性进行了界定，并在技术层面将其分为语法互操作性和语义互操作性，在法律层面将其分为横向互操作性和纵向互操作性。语法互操作性是指系统可以物理连接并交换数据的可能性，语义互操作性是指系统理解所交换信息含义的能力。横向互操作性是指具有竞争关系的产品和服务的互操作性，例如通信网络之间的互连；纵向互操作性是指具有互补关系的产品和服务的互操作性。欧盟在其“关于在欧洲共同体建立空间信息基础设施的决议”（INSPIRE 指令）中也对互

操作性进行了定义：“互操作性”是指数据集和服务在无需重复人工干预的情况下进行组合和交互的可能性，这种交互结果是一致的，并且在交互中数据集和服务的附加值得到增强。欧盟委员会在其《数字时代的竞争政策》报告中按照系统开放程度将互操作性进行了进一步分类：“1. 协议互操作性（Protocol interoperability）：两个系统可以充分协同工作并提供互补服务，也即欧盟竞争法语境下通常使用的“互操作性”概念；2. 数据互操作性（Data interoperability）：对数据主体及其代理实体具有实时的、潜在的标准化访问权限，这种互操作机制依赖于应用程序接口（API）来实现；3. 完全协议互操作性（Full Protocol interoperability）：通过更深入的集成度和标准化实现两个或多个具有替代关系服务（例如消息传递系统）的互操作。”从以上诸定义中不难发现，互操作的客体既包括产品，也包括服务，互操作的方式既包括物理意义上的连接，也包括虚拟环境中的传输。

## （二）互操作性的法律维度：事后补救措施与事前规制工具

广义上的互操作并非数字经济语境下的新概念。在现代反垄断法发源地的美国，互操作性与“交易义务”这一概念相伴生并作为拒绝交易行为的补救措施，在电信和铁路等网络效应和规模效应明显的行业有着悠久的历史。例如，“金斯伯里承诺”是1913年的一项反垄断协议，要求美国电话电报公司（AT&T）将其电话网络与其竞争对手的电话网络相互连接；1912年的美国终端铁路案中，法院则要求被认定为“必要设施”的铁路运营商允许竞争对手的铁路接入其设施。在全球反垄断另一主要司法辖区的欧盟，互操作义务也被用作规制滥用市场支配地位的一种补救措施。2004年，欧盟委员会（European Commission）指控微软（Microsoft Corporation）违反了欧盟竞争法，因为该公司拒绝向竞争对手提供有关设计工作组服务器操作系统的信息，这些操作系统将具有互操作性，并与微软更大的软件生态系统兼容。欧盟委员会要求微软公司向其竞争对手披露互操作性信息，同时微软公司有权要求竞争对手为互操作许可付费。但作为补救措施的互操作性在数字市场中的适用面临很大挑战：反垄断法中补救措施的适用需要证明相应垄断行为的存在，

然而由于数据的非对抗性和零边际成本，加之用户使用平台的多归属，用户的相同或相似的数据往往不会只被单独一家平台或企业所拥有，即数据在多数情况下能被其他平台的数据或其他相关数据所替代，因此数字经济中的相关市场界定较为困难，此外补救措施也往往具有一定的滞后性。由于作为救济措施的互操作义务面临上述挑战和适用上的种种问题，其正在被另一种趋势所取代。2020年欧盟《数字市场法》（DMA）对数字平台进行分级分类，并对大型数字平台施加“守门人”（Gatekeeper）义务；美国国会众议院司法委员会起草并公布了《终止平台垄断法案》等六项反垄断法案，并对“覆盖平台”施加类似“守门人”的义务。以上法规的出台，标志着美国和欧盟这两大反垄断司法辖区对互操作义务的定位正在从“垄断行为发生后恢复市场有效竞争的一种补救措施”向“对特定主体施加强制义务的事前监管工具”转变。与此同时，作为全球反垄断三大司法辖区之一的我国也在尝试对数字经济下的互操作性问题作出回应。2021年10月29日，国家市场监督管理总局公布了《互联网平台分类分级指南》和《互联网平台落实主体责任指南》的征求意见稿，对超大型平台明确提出了互操作性要求。有学者认为，这意味着我国也正在建立中国版本的“守门人”制度。

## 二、互操作性的反垄断法意义

### （一）降低市场壁垒

当产品或服务的价值随着使用人数的增加而增加时，就会产生网络效应。当市场中的网络效应较强时，占据市场优势地位经营者的反竞争行为更有可能以消除或限制现有或潜在竞争对手的行为（包括收购）为特征。尤其是在具有强大网络效应的数字市场中，新生或潜在的竞争对手（比如初创企业）可能是现有经营者面临的最重要的竞争来源。从另一个角度来看，这些初创企业之所以能够作为市场主体参与竞争，是因为它们对消费者具有足够吸引力的产品，能够创建自己的竞争优势。这样的市场进入者，无论是成功还是失败，都会给现有企业带来竞争压力，迫使其改进产品，并且潜在竞争者成功的可能性越大，这种压力就越大。因此，收购此类公司也就成为了大型数字平台规避竞争风险的措施，此即所谓的

“扼杀式收购”。在这种情况下，占据市场优势地位的大型数字平台将潜在的网络效应作为进入壁垒，对反垄断监管提出了挑战。在企业的商业模式高度依赖于用户数据的数字市场中，网络效应、规模经济和用户数据的范围等因素通常被认为是市场进入的障碍。相关研究表明，互操作性和数据可移植性可以影响这些不同的因素，从而影响上述市场的竞争状况，提高互操作性并可能通过减少锁定效应和降低进入门槛来促进创新。互操作性可以使得经营者充分利用其他经营者的数据、设施和生态系统等要素，从而在很大程度上降低市场进入壁垒，并有利于构建良性的市场竞争环境。

就互操作性本身而言，其降低市场进入壁垒的内在机理在于，互操作性通过不同经营者对其数据生态系统有限度的开放使得数据和信息在平台间自由流动，从而导致网络效应发生在市场层面，即新兴和潜在的竞争对手可以在整个相关市场的范围内利用竞争要素，而不是必须借助于取得先发优势的某个或某几个平台。在后一种情况下，新的市场参与者利用竞争要素的前提是必须接入某个平台的生态系统（这种接入通常会附有排他性条件使得经营者无法轻易转换平台），这种接入反过来又会扩大在位平台的用户数量使其竞争优势不断巩固，此时网络效应的积极作用只能在平台内部发挥，只对先发平台有利。而在互操作性标准下，每个网络经营者与所有其他经营者互连，这种互操作性打破了网络效应所构筑的藩篱，从而使网络效应发生在市场层面——每个用户都可以在整个系统中与其他用户相连接，而非只能与同一平台内部的用户形成联系，因此消费者和平台内其他经营者将从系统层面上的用户规模中受益，而不仅仅局限于平台层面。

## （二）提高创新激励

数字市场中互操作性对创新具有双重作用。在2019年的一份报告中，英国竞争和市场管理局（CMA）认为互操作性既能产生积极作用，但也可能对创新造成不利影响：一方面，如上文所述，互操作性降低了作为进入障碍的网络效应，并且一定程度上的标准化可以促进“非标准化功能”的创新；但在另一方面，对于纳入标准的功能的创新可能产生阻碍作用。这种担忧不无道理，但市场经营者总体规模扩大所产生的创新足以弥补

对标准功能创新带来的可能阻碍，这种阻碍可以被视为提高社会总体效率、增进消费者福利所付出的必要代价。在欧盟2004年的Microsoft（微软）垄断案中，微软的竞争对手认为，微软应该在其界面上提供详细的技术信息以供竞争对手设计与Windows系统互操作的代码，但微软认为提供代码会阻碍其后续的创新。欧盟委员会权衡了微软的权益、对整个行业创新的影响以及对微软自身激励措施的影响后认为“创新动机可能受到的负面影响，被其对整个行业（包括微软）创新水平的正面影响所抵消。”2004年的Microsoft（微软）垄断案表明了互操作性对创新影响的两面性：互操作性在为后续创新提供资源的同时，强制性互操作可能会降低当前优势平台的创新动力——作为互操作性规则一部分的功能创新必须与竞争对手共享，同时在不属于标准的功能上进行创新，也有被划入互操作性规则的风险。但如上文所述，互操作性最大限度地减少了网络效应造成的进入壁垒，因此在某段时间内占据竞争优势地位的公司面临着越来越大的竞争压力。如果它不进行创新，其他经营者就有可能通过创新重新获取竞争优势。快速创新仍然可以使得平台经营者在此类创新被纳入标准修订之前获得最大收益。与此同时，即使它知道创新产生的成果可能成为互操作性规则的一部分，占主导地位的公司仍然有创新的动力。比如，一家利用其主要竞争对手网络的公司需要与该网络保持一定程度的兼容性，以享受互操作性带来的网络效应。因此，经营者将把研发资本转而投向“非标准化”服务，从而在长远意义上有利于创新，并且消费者能够自主选择提供服务的平台而避免被单一平台锁定，这为市场参与者提供了强有力的激励，以标准之外的方式改善其用户体验。就某项网络服务而言，可能具有超出标准的特定于某平台的功能。这样的“增量功能”（例如位置标签、表情符号、贴纸、投票、音乐+歌词、动画等）无法在平台网络之外获取，因此在互操作性标准下不同平台仍能通过差异化竞争区分和吸引用户，从而保证市场竞争的活力。虽然目前互操作性的广度和深度都相当有限，其对创新的积极和消极影响可能因相关市场和平台的不同而体现出不同的倾向性，但是总体而言，通过重新赋予消费者选择权和激励经营者进行差异化创新，互操作性仍然可以为市场进入和市场

内的良性竞争创造动力。

### 三、互操作性的实践考察

如上所述，“互操作性”这一概念并非数字经济语境中所独有。在更为广阔的视角下，商业实体与其竞争对手的交易义务在美国电话电报公司(AT&T)案中已经有所体现，随之产生的一些问题值得思考与借鉴。

20世纪初，美国电信网络还没有实现互联，同一区域内不同电话公司的用户甚至无法相互通话。1907年，美国电话电报公司(AT&T)认为拥有多个相互竞争且非互联的通信网络对于改善用户体验毫无意义，并宣布其要么收购竞争对手，要么退出市场。这种运营策略最终导致了对其他运营商的收购。伴随着收购，AT&T开始在其运营的所有当地市场上对电话设备进行标准化，与此同时，当其选择放弃某些地区市场的竞争时，AT&T也同时拒绝与竞争网络相连接。收购和上述经营战略使AT&T的市场份额迅速增长，其竞争对手的市场份额迅速下降，并最终导致AT&T的竞争对手在1911年向美国司法部提起反垄断诉讼，美国政府在1913年也对AT&T提起了反垄断诉讼。为了尽快终结诉讼，AT&T于1913年起草并提交了一份协议，该协议后来被称为“金斯伯里承诺”(Kingsbury Commitment)。在这项承诺中，AT&T同意，除特殊情况外，停止未经政府批准收购竞争对手的电话公司，并允许这些公司将其电话网络连接到AT&T的网络。

这种与竞争对手互操作的交易义务后来被写入美国1934年通信法案，并成为1996年美国《电信法》中促进电话行业竞争愿景的核心要素。但这种互操作义务在后续执行和监管中疲态渐显，也引起了极大的争议。AT&T通过“金斯伯里承诺”取得了一种“受监管的垄断地位”，这意味着监管机构一方面要评估其向消费者收取的价格是否合理，另一方面，监管机构同时也要对AT&T在邻近市场中的竞争行为进行监管。在1982年美国政府与AT&T的反垄断诉讼中，这种电信市场与相邻市场的“掠夺性交叉补贴”成为了诉讼焦点，并最终导致AT&T在1984年被拆分。这起案件的解决方案被称为“修改后的最终判决”(MFJ)，其本身就是对1956年AT&T利用其受监管的垄断地位在不受监管的计算机行业竞争的诉讼中达

成的和解方案的修改。但是，从AT&T分拆出来的本地通信运营商(ILECs)仍然需要政府对其进行监管，并且带来的监管问题更为复杂，因为监管机构必须设计并实施一个明确的制度框架来评估独立电话运营商之间的交叉补贴，而这些补贴在AT&T拆分之前是通过将AT&T在垄断范围内提供服务的义务来内部化隐含计算的。换言之，执法机构为自己施加了本可避免的监管责任。随着1996年《电信法》的通过，情况变得更加糟糕，该法要求从AT&T拆分出来的本地通信运营商提供对其网络的各个部分的访问，并允许其网络之间以受监管的条款和受监管的价格进行互连。1996年的《电信法》是美国有史以来对特定行业主体施加互操作义务的第一次实验，但其带来的结果则是十多年的诉讼，因为联邦通信委员会和法院必须努力确定本地通信运营商网络的哪些元素构成必须根据该法案的条款提供的“非捆绑网络元素”(UNE)，以及必须提供这些元素的有关条款。

AT&T案及其后续发展表明，仅仅规定“主体具有互操作义务”或许并不复杂，但相对周延地定义“互操作义务意味着什么”并设计与之相配套的制度规范可能并非易事。正如美国最高法院布雷耶大法官在Town of Concord诉Boston Edison案判决书中所发出的疑问，“法院如何在不审查成本和需求的情况下确定适当的费率，又不充当一个事实上制定费率的监管机构？”美国反垄断监管机构在大量专业知识和资源的帮助下，在监管单个公司的互操作义务方面都遇到了如此困难，那么观照当前我国反垄断执法力量极其有限，大量反垄断案件交由人民法院裁判的现实情况，以个案的形式为特定主体施加互操作义务可能并非平台互联互通问题的“最优解”。

### 四、我国互操作性制度构建的建议

#### (一) 以平台和数据分级分类为基础

在数字市场和平台经济的语境下讨论互操作性，焦点毫无疑问集中在“数据”这一网络时代重要的生产要素之上，事实上近年来我国反垄断学界也在互操作性之前冠以“数据”并将“数据互操作性”作为主要研究对象。由于数字经济的一大重要特征即是数据驱动，“数据就是互联网时代的石油”，某种程度上说，数字经济视域下

所讨论的互操作性可以等同于数据互操作性。如上所述，互操作性在具有积极作用的同时，其消极影响仍有待评估，而反垄断执法与司法成本则是互操作性问题中必须考虑的一个方面。正如美国弗兰克·伊斯特布鲁克法官所说，“反垄断法应寻求将错误和决策成本的总和降至最低，以最大限度地提高消费者福利并减少反垄断干预弄巧成拙的可能性”。而法律程序的成本不仅包括诉讼成本，还包括法院决策成本和执行成本。为了使反垄断法的实施不至于对市场竞争产生难以预测的损害，对于数字市场互操作性的主体和范围就有必要进行尽可能的明确和一定程度的限缩。

互操作性不一定会导致一种所有平台都能自由参与竞争的局面，即所有平台必须使所有功能都能与所有参与者互操作，从而剥夺平台对其自身系统或安全的控制权。相反，正如其他监管工具一样，互操作性也应当尽量做到精确和克制，只应当针对监管机构确信互操作性将促进可竞争性和公平性目标的平台功能授权使用。并且不是任何主体都应该被允许进行互操作，尤其在重要行业，那些不能保证数据安全的公司就不能获得授权。例如，在英国的开放银行法规中，金融科技公司必须获得许可，才能被允许获得互操作性并获取客户信息。事实上，仅有消费者同意是不够的，监管机构也应当考虑对寻求与受监管平台互操作的公司实施强有力的许可要求。从这个意义上说，《平台分级分类指南》已经对数字平台设置了分级分类的相关指标，我们仍然可以期待未来在此基础上对互操作性的适用主体进行更为明确的划定。

就互操作性所指向的数据的范围而言，无论是美国《终止平台垄断法案》等六项法案还是欧盟《通用数据条例》（GDPR）都没有对哪些数据应该纳入互操作范畴，哪些数据则应排除适用制定一个明确而具有可操作性的标准，这一方面反映了两大司法辖区的反垄断执法部门对于数据互操作性问题的谨慎态度，另一方面则体现了数据作为互操作客体的复杂性——目前尚没有数据分类方面的权威而令人信服的标准。《数据安全法》作为我国在数据规制方面的首部全国性法律，虽然其主要目的在于保障数据安全，完善网络治理体系，但其仍未对数据的分类作出规定，只在第二十一条规定了“国家建立数据分级分类保护制

度”，虽然随后规定了数据分级分类的具体要求，但相比于实践中纷繁复杂的数据治理难题仍略显笼统，这固然不排除由于数据类型繁多，不同行业对作为生产要素的数据取得和利用方式不一的可能，因此该法并未在国家层面对数据进行分级分类，但是从另一个角度来说，对于互联网行业这一数据利用的“主阵地”而言，法律又给予了制定相关行业标准的空间。全国信息安全标准化技术委员会发布的《网络安全标准实践指南——网络数据分类分级指引》也对数据分级分类进行了原则上的指引，并且已经有部门和地方政府出台了相关区域、行业数据分类分级保护规定。互联网数据分级分类相关行业标准的出台，将为解决数据互操作性问题提供重要的制度资源。

## （二）以许可与白名单制度为补充

互操作性对市场不同经营者的意义并不完全等同。对于市场力量强大的大型数字平台而言，互操作性对其而言更像是“义务”，即以一定程度上的开放换取继续保有目前的市场力量，但是对于中小企业尤其是初创企业来说，借助互操作性可以享受开放市场网络效应所带来的种种便利，其性质更加类似于“权利”。正是由于互操作性对于大企业与小企业的不同意义，笼统地规定为“义务”显然在保护立场上有失偏颇。如前所述，在对不同平台分级分类的基础上为满足门槛的大型平台施加互操作义务有其内在合理性，但是在错综复杂的市场竞争环境下如何平衡大型平台与中小企业利益仍需考量。大型企业通过诚实经营日积月累获得的数据信息被强制开放，如果不对互操作另一端的经营者的经营者施加某种限制，其势必演变成对大型平台某种程度的剥削。

此外，数据互操作性的要求与数据安全和隐私的目的之间天然存在着矛盾——数据互操作性要求的理念是让消费者和经营者更容易访问信息，而信息在更易接触的同时，也势必增加其安全风险。原始意义上（即不施加任何额外限制）的互操作性可以使得任何第三方主体都更容易获取并利用数据和信息，而不论这些主体是否享有获取和利用相应数据信息的权利。因此除了技术标准之外，反垄断执法机构还需要制定竞争平台参与互操作标准所必须满足的行为要求，互操作性框架的设计也应当以许可制度作为利益权衡的制度工具并设定经营者接入互操作标准的门槛，经营

者需要满足一定标准才可以向其他经营者和监管机构发出互操作请求(即“白名单制度”)。许可和白名单制度使得互操作性对经营者利益的保护更加对称:受益于互操作的平台网络也为所有其他被许可方提供了互操作性,数据安全和用户隐私也获得了更高层次的保护。在“许可——白名单”框架中,一个想要接入互操作标准的平台必须证明其提出的互操作要求符合所有相关法律,特别是有关隐私和数据安全的法律,并具备适当的治理模式和内部培训流程,必要时可能需要提交其产品代码的某些内容以供审查,然后才能从监管机构处获得许可。一旦一个平台获得了许可,它将被要求使用许可中的标准与所有其他许可持有者平台进行互操作,而不能回避这种互操作性要求。

### (三) 允许正当商业理由抗辩

一套合理的制度应当能够平衡各方利益诉求并提供相应的救济,这也符合“有权利则必有救济”的基本法理。考察国内外反垄断执法实践与相关研究,涉及互操作性的垄断案件中,被诉企业(通常是在相关市场中占据支配地位或优势地位的大型科技企业)通常会提出拒绝提供互操作性的“正当商业理由”,根据理由本身的合理性和反垄断执法机关的认定情况来看,这些合理理由也构成了认定拒绝互操作合理性的考量因素,在考虑行为合法性时可以将下列因素纳入考量:

1. 防止竞争对手“搭便车”。对于大型数字平台而言,其作为主导企业具有很强的拒绝与竞争对手互操作的动机——如果它选择开放互操作性,将会反向提高竞争对手产品对消费者的价值。互操作性意味着将其在数据方面的竞争优势向其他经营者分享,在使得竞争对手利用经营者的市场能力吸引客户的同时,也有可能损害经营者的商誉,这种抗辩理由有其合理之处,但实践中,拒绝互操作性要求的行为人主要以用户数据为基础来增加各种增值服务,拥有庞大数据的平台可能会将不提供增值服务的其他经营者以防止“搭便车”的理由,拒绝与其进行互操作,实质上会产生排除、限制竞争的效果。

2. 提升相关产品或服务的质量。经营者商品和服务的某些特征和功能在某些情况下确实需要在特定平台范围内运行以保证用户体验,例如美国苹果公司在因其饱受诟病的封闭应用商店(App

Store)而面临来自美国和欧盟的一系列反垄断调查时,就常以“保证用户体验”为由进行抗辩。但是如果交易相对人提供的产品和服务只有唯一或来源有限的供应商,则要考虑拒绝互操作性所产生的限定交易是否会对交易相对人权益产生不利影响。

3. 保护商业秘密。因为互操作性涉及的主体之间彼此存在竞争或潜在竞争关系,在开放其产品功能的同时,客观上也增加了其他经营者知悉其商业秘密的风险,故此作为互操作义务方的经营者为保护其作为商业秘密可能会对其产品或服务的互操作性进行封锁,但是互操作性相关规则在我国还未正式落地,互操作性中商业秘密保护的相关认定标准也未确定,例如到底在什么程度上的数据才能作为商业秘密予以保护,因此应适当地对其视为商业秘密的数据给予一定说明,否则很可能将此种理由不当泛化从而架空互操作性有关规则,并可能导致拒绝互操作成为不正当竞争的手段。

## 五、结语

世界范围内,互操作性正在受到竞争执法机构越来越多的关注。但同时也必须认识到,互操作性在市场竞争中具有多种不同面向,无论是坚守传统反垄断思路将其作为一种反竞争行为的补救措施还是秉持一种更为实用主义的立场另行制定新法将其作为事前监管工具,都有可能降低竞争法旨在促进的竞争激励。总体而言,互操作性对于市场竞争结构的优化、创新的激励和社会总福利的提高仍然具有重要意义,我国互操作性有关规则的建立应当在充分考察域外实践的基础上结合我国竞争政策和市场状况,坚持推进互操作的基本立场,同时对互操作性的适用保持一定程度的谨慎,使得互操作性真正服务于构建“统一大市场”的政策目标。

## 参考文献

[1] OECD. Big Data: Bringing competition policy to the digital era[EB/OL].(2016-11-30)[2022-07-25].<https://www.oecd.org/competition/big-data-bringing-competition-policy-to-the-digital-era.htm>.

[2] 参见宁立志,喻张鹏:《平台“封禁”行为合法性探析——兼论必需设施原则的适用》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第23卷第5期。

[3] Wolfgang Kerber, Heike Schweitzer. Interoperability in the digital

economy[J].Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law,2017,8(01):39-58.

[4] European Parliament, Council of the European Union.Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE).[EB/OL](2007-03-14)[2022-07-25].https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0002&from=EN.

[5] Montjoye Y,Schweitzer H,Cr é mer J.Competition policy for the digital era[EB/OL].(2019-05-20)[2022-07-25].https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf.

[6] See United States v. Terminal R.R. Ass'n, 224 U.S. 383 (1912).

[7] Commission Decision of 24 May 2004 relating to a proceeding pursuant to Article 82 of the EC Treaty and Article 54 of the EEA Agreement against Microsoft Corporation (Case COMP/C-3/37.792 - Microsoft) (notified under document number C(2004) 900) (Text with EEA relevance).

[8] 参见王健、吴宗泽：《论数据作为反垄断法中的必要设施》，载《法治研究》2021年第2期。

[9] 参见焦海涛：《平台互联互通义务及其实现》，载《探索与争鸣》2022年第3期。

[10] Gasser Urs.Interoperability in the Digital Ecosystem[EB/OL].(2015-07-06)[2022-07-25].https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/28552584/SSRN-id2639210.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[11] The UK's Competition and Markets Authority.Online Platforms and Digital Advertising: Market Study Interim Report[EB/OL].(2019-12-18)[2022-07-25].https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5dfa0580ed915d0933009761/Interim\_report.pdf.

[12] Microsoft Corp. v. Commission of the European Union, Case T-201/04,(2007).

[13] Michael Kades & Fiona M. Scott Morton, Interoperability as a Competition Remedy for Digital Networks[EB/OL].(2021-03-19)[2022-07-25].https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=3808372.

[14] See Letter of N.C. Kingsbury, Vice President of AT&T, to the Attorney General of the United States (Dec. 19, 1913).

[15] 例如，在计算机行业仍处于起步阶段的同时，电话交换机的计算机化程度越来越高。这给美国联邦通讯委员会（FCC）如何确定AT&T的研发成本带来了挑战。这些费用既涉及其受管制的电

话业务，也涉及其努力进入不受管制的竞争性计算机服务市场。将与进入竞争激烈的计算机服务市场相关的研发成本归咎于其电话业务（该业务获得了监管机构保证的回报率），可能会使AT&T在不受监管的计算机市场中获得反竞争优势。参见1966年美国联邦通信委员会《关于计算机和通信服务与设施的相互依赖性提出的监管和政策问题》调查通知书和《联邦通信委员会规则条例》第64.702节修正案。

[16] James Ming Chen.Price-Level Rerelation and Its Reform[J].Marquette Law Review,2016,99(04):931-992.

[17] 这些诉讼包括但不限于AT&T v. Iowa Util' s Bd, 525 U.S. 366 (1999)、Verizon Commc' n Inc. v. FCC, 535 U.S. 467 (2002)、United States Telecom Ass' n v. FCC, 359 F.3d 554 (D.C. Cir., 2004)、Covad Commc' n Co. v. FCC, 450 F.3d 528 (D.C. Cir. 2006)。

[18] Town of Concord v. Boston Edison Co., 915 F.2d 17, 25 (1st Cir. 1990).

[19] 参见王晓晔：《数据互操作的竞争法思考》，载《竞争法律与政策评论》2021年第7期。

[20] Frank H. Easterbrook,The Limits of Antitrust[J].Texas Law Review,1984,63(01):1-40.

[21] 数据分类分级应按照数据分类管理、分级保护思路，依据合法合规、分类多维、分级明确、就高从严、动态调整等多项原则进行划分。参见全国信息安全标准化技术委员会《网络安全标准实践指南——网络数据分类分级指引》第3页。

[22] 2022年2月1日起，根据《江苏省公共数据管理办法》，江苏对公共数据将依法实行分类分级保护。上海、浙江、福建、重庆等地也出台了公共数据开放分级分类试行指南。此外，中国人民银行于2020年9月发布《金融数据安全分级指南》；工业和信息化部于2021年9月发布《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）（征求意见稿）》，在第二章专门规定“数据分类分级管理”。

基金项目：司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“数字经济背景下《反垄断法》理论与实践路径研究”（21SFB2024）

（作者单位：宁立志：武汉大学法学院教授、博士生导师、武汉大学知识产权与竞争法研究所所长；孙慕野：武汉大学法学院硕士研究生）

## 八方来鸿

# 成都市新津区规范价格行为 严厉查处价格欺诈

为维护市场秩序，促进公平竞争，保护消费者和经营者的合法权益，近日，成都市新津区市场监管局结合“春雷行动2023”，对新津区口腔诊所开展为期三天的专项执法检查。重点对新津区瑞通路段口腔诊所进行现场检查，详细检查实体店证照办理和网店证照公示情况，经营

台账，进货查验单据及货签对位等；重点检查了网店公布的促销活动范围和规则与实际是否相符，促销活动是否存在低价诱骗、虚构原价、价格比较等方式销售商品或提供服务的违法行为。检查发现，一家诊所网店涉嫌通过虚构原价的方式诱导消费者消费，目前已立案，正在深入开展

调查。下一步，新津区市场监管局将持续加强检查力度，进一步规范价格行为，严厉查处价格欺诈行为，维护市场诚信交易、公平竞争的大环境，促进市场经济健康发展，为消费者和经营者合法权益保驾护航。

（信息来源：成都市新津区市场监督管理局）