

打破垄断是经济社会高质量发展的根本途径

——以知网案为个案

王晓晔

摘要：“加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断”作为我国规范经济和市场秩序的主旋律，对维护我国社会的公平和正义，合理有效配置资源，改善营商环境，提高消费者社会福利，均有着极其重要的意义。知网案说明，即便提供公益性服务的企业，也应当认真履行其社会责任，通过公平竞争提高经济效益。知网案彰显了国家强化反垄断的决心和信心，因为几乎所有的包括得到过政府部门特别扶持的企业，都应当受到反垄断法的约束，这不仅体现出政府与市场、政府与企业的关系，也说明打破垄断是我国经济社会高质量发展的根本途径。

关键词：反垄断；滥用市场支配地位；公益性服务

中图分类号：D922.29 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2023)02-0093-06

2022年12月26日，国家市场监督管理总局依据《反垄断法》对知网做出了行政处罚决定^①。决定书指出，当事人滥用其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，不仅通过签订并实施独家合作协议排除和限制竞争，而且还以不公平高价销售其数据库服务，严重损害了用户和消费者的权益。这个处罚决定除制止当事人的违法行为，还对其2021年度中国境内销售额处以5%的罚款，计8760万元^①。知网案是《反垄断法》修订后首个大案，反映了反垄断执法机关对滥用市场支配地位行为的反对态度，彰显了国家强化反垄断的决心和信心。鉴于知网在此案中是把公益性服务作为“吸金”的手段，对社会

各界特别是知识界产生了不利影响，同时知网提供的数据库服务相当程度上得到有关政府部门的扶持，案件具有复杂性，笔者就禁止滥用行为在反垄断法的重要地位以及知网案的几个问题进行深入探讨。

一、禁止滥用行为是反垄断核心内容之一

反垄断法的目的是反对垄断和保护竞争。几百年市场经济的经验证明，只有竞争才能使社会资源得到优化配置，企业才能具有创新和发展的动力，消费者才能得到较大的社会福利。然而，因为市场本身没有维护公平和自由竞争的机制，恰恰相反，为了减少竞争压力和逃避竞争风险，市场上的企业总会想方设法地排除限制竞争，因

基金项目：国家社科基金重大项目“系统论视野下的数字法治基本问题研究”（22&ZD201）。

① 本文数据全部来源于行政处罚决定书。

此市场经济国家一般都颁布了反垄断法，目的是给企业提供一个公平和自由竞争的法律环境。我国2007年颁布了《反垄断法》，这标志我国配置资源和调节供求的基本方式已经从过去计划经济体制下的行政命令转变为市场机制和竞争机制，这部法律不仅是我国经济体制改革中的一个里程碑，而且被称为我国的经济宪法。

反垄断法反映了产业组织学派关于市场结构、市场行为和市场绩效三者之间的关系，即市场结构影响企业的市场行为，市场行为则影响市场绩效。出于这个理念，反垄断法除禁止竞争者之间的垄断协议和控制经营者集中之外，还关注市场上有着垄断或市场支配地位的企业，需指出的是，反垄断法尽管名称为“反垄断”，但它并不认为企业的垄断地位或者市场支配地位本身违法，因为企业的这种市场地位往往是通过合法方式取得的，例如，通过国家授权、自主知识产权或者优良的经营管理。然而，即便企业以合法方式取得市场支配地位，因为在它们没有受到或仅有限程度受到竞争制约的情况下，有能力实施有效竞争市场条件下不可能实施的行为，反垄断法在这方面的任务就是努力开放市场，通过禁止滥用市场支配地位来代替市场上缺少的竞争机制。这说明，有着市场支配地位的企业虽然原则上可以与其他企业一样参与经济交往，但如果它们凭借市场势力排除限制竞争，滥用交易自由，这种行为应被予以禁止。

我国《反垄断法》第22条第1款规定，禁止具市场支配地位的经营者从事滥用市场支配地位的行为，这包括以不公平高价销售商品或以不公平低价购买商品的行为。这个条款还规定，具有市场支配地位的企业在没有正当理由的情况下，不得以低于成本的价格销售商品、不得拒绝交易、不得强制交易、不得搭售或在交易中附加不合理条件，也不得对条件相同的交易相对人实行差别待遇。上述各种滥用行为中，以不公平高价销售或以不公平低价购买的行为显然在剥削交易对手，这些行为一般被称为“剥削性滥用”。其他滥用行为其目的或者后果都是排挤竞争对手，这些行为一般被称为“排他性滥用”。该条第2款还增

加涉及数字企业的规定，即禁止具有市场支配地位的经营者利用数据和^[2]算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用行为。

《反垄断法》禁止滥用市场支配地位的一个关键性概念是“市场支配地位”。《反垄断法》第22条第3款指出：“市场支配地位是指经营者在相关市场具有能够控制商品的价格、数量或者其他交易条件，或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位。”这说明，市场支配地位是一种经济现象，即在相关市场上，有着这种地位的企业能够控制市场，或者反过来说，市场对这种企业几乎没有约束力。然而，市场支配地位是一个相对的概念，即一定经济规模的企业如果被置于一个竞争比较充分的市场，它可能不具备市场势力，如果被置于一个狭小的市场，它对市场可能有绝对的控制权。这两种极端情况之间，还存在各种不同程度的市场力量。这说明，在禁止滥用市场支配地位的案件中，相关市场界定是认定和评估市场支配地位的关键性步骤。因为只有界定相关市场，人们才可能识别企业的市场地位，进而分析企业的市场行为对市场竞争的影响。

二、知网案的竞争分析

作为一个禁止滥用市场支配地位行为的典型案例，执法机关在知网案主要讨论了以下三个问题：

（一）界定相关市场

国务院反垄断委员会2009年发布的《关于相关市场界定的指南》指出：“在反垄断执法实践中，相关市场范围的大小主要取决于商品（地域）的可替代程度。市场竞争中对经营者行为构成直接和有效竞争约束的，是市场上存在需求者认为具较强替代关系的商品或能够提供这些商品的地域。因此，界定相关市场主要从需求者角度进行需求替代分析。当供给替代对经营者行为产生的竞争约束类似需求替代，也应考虑供给替代。”鉴于知网提供的是中文学术文献网络数据库服务，执法机关讨论了这种服务与学术文献网络数据库其他服务包括电子图书数据库服务、学术文献网络搜索服务以及外文学术文献网络数据库服务之间

的竞争关系：一方面从需求替代即从出版单位和普遍用户的眼光看，其他的数据库服务与知网的数据库服务不具有相同的功能，因此，它们相互间不存在紧密替代关系；另一方面，鉴于知网提供的数据库服务需事先获得著作权人的版权许可，其他几种数据库服务也不是知网数据库服务的供给替代。这种情况下，执法机关认定知网提供的中文学术文献网络数据库服务构成一个独立的相关市场。

（二）认定市场支配地位

《反垄断法》第23条规定，认定市场支配地位需要考虑企业的市场份额、控制市场的能力、财力和技术条件、其他经营者对其依赖程度以及其他企业进入市场的难度等。第24条还依据市场份额，提出市场支配地位的推定标准。本案的特点是，知网通过互联网中介平台提供其数据库服务，平台一边是中文学术文献的供应方，包括学术期刊出版单位和提供博士硕士论文的高等学校以及科研院所；平台另一边是这个学术文献数据库服务的需求方，主要是高等院校、科研院所及其研究人员。尽管平台两边的用户如高等院校和科研院所既是学术文献的供应方，同时又是学术文献的需求方，但是因为平台两边用户明显存在着交易关系，知网在这个相关市场的份额可以根据两边用户的交易数量或营业额进行计算^[3]。根据处罚决定，知网收录的中文学术文献占总量95%以上，收录的北京大学中文核心期刊近97%，且与约92%的博硕论文单位存在合作关系^[4]，这些数据可以说明，知网在相关市场占市场支配地位。

（三）认定滥用行为

前文指出，企业仅仅占市场支配地位，这并不违法，但是，如果占市场支配地位的企业滥用其市场势力，可能会违反《反垄断法》。本案中知网的违法行为主要有两个方面：

一是排他性滥用。根据行政处罚决定，自2014年，知网与学术期刊出版单位签订独家合作协议，其目的是制止那些与其数据库服务存在竞

争关系的数据库服务平台获得学术资源的机会。2018年以来，知网还与部分价值较高和影响力较大的学术期刊签订补充协议，要求这些期刊单位授予其独家享有数字版和纸质版的发行权，进一步挤压了竞争性平台获取学术资源的空间。与中文学术期刊相似，知网还与绝大多数高校签订了独家合作协议，目的也是封锁竞争性平台获得高校博硕士学位论文的机会。为了更有效地排除限制竞争，知网针对与其独家合作的机构采取了多重保障措施。例如，根据对方是否遵守独家合作，它可以支付差别性的版权费，或者就学术不端检测服务提出不同条件，并且还数据库服务销售员采取奖励措施。行政处罚决定指出，知网强迫学术资源单位与其独家合作，这不仅严重损害了这些机构的自主权和选择权，人为缩小了学术成果的传播渠道和范围，降低了学术交流效率；而且还封锁了竞争性平台获取学术资源的机会，损害了它们的市场竞争力，提高了潜在竞争者进入市场的壁垒，最终会损害我国中文学术文献网络数据库服务的生态环境，影响这个市场的创新和发展。

二是剥削性滥用。行政处罚决定披露了知网很多牟取暴利的行为。据悉，2014年以来，知网数据库服务价格年均涨幅10.06%，部分用户年均涨幅超过30%，很多用户2021年支付的费用是其2014年支付的3-4倍。随着知网不合理地将学术影响大的期刊从期刊整库分离出去，这不仅导致整刊库资源的数量和质量严重下降，而且因很多用户不得不同时购买期刊库和个刊库，最终结果就是知网大幅度提高了数据库服务价格。例如，2017年的平均服务价格是30.82万，2021年涨至54.23万，较2017年提高76%，有些用户在这期间的费用甚至上涨3倍多。因此，人们对本案中知网的最大诟病是^①，一方面它的数据库服务包括文献扫描、标引、学科分类、引文链接等人工编辑以及提供文献检索和下载服务的技术含量和成本都比较低，而且它向学术文献资源单位支付的版

① 这里的诟病是指，知网数据库服务的成本增长很有限，但其价格增长的幅度很大。

权费用年均增长仅 1.5%，但在另一方面，由于缺乏竞争约束和由此产生的用户刚性需求，它多年来一直在肆无忌惮地大搞垄断寻租。

这里有必要指出，尽管知网的排他性滥用和剥削性滥用都是违法行为，且学术界最深恶痛绝的是其连年大幅度涨价行为，其排他性滥用的危害远远大于剥削性滥用。如果其他数据库服务企业能够进入市场公平参与竞争，知网想必就不敢大幅度涨价，说明知网的排他性滥用是其剥削性滥用的源头。

（四）知网的整改措施

行政处罚决定指出，知网实施的不公平高价和限定交易行为都是在滥用市场支配地位，并且指出其排除限制竞争的主观意图和实际损害都很明显，情节较为严重，持续时间较长，社会反映强烈。处罚决定主要两个内容：一是责令知网停止违法行为，包括停止独家合作和停止实施不公平高价行为；二是对其处以 2021 年度中国境内销售额 17.52 亿元的 5% 的罚款，计 8760 万元。随着处罚决定的公布，知网同一天作出了五个方面的整改承诺：一是彻底整改独家合作，推进非独家合作模式；二是大幅度降低数据库服务价格，三年内下调 30% 以上，此外还要扩展免费服务，强化知网的公益性；三是保护作者的合法权益，完善与著作权人、期刊、高校等各类用户的交易条件，完善稿酬支付办法；四是提高服务质量，开放论文查重服务，提升学术不端检测的技术水平和检测质量；五是加强企业合规的管理。

三、关于知网案的两个思考

（一）滥用行政权力是市场公平竞争的最大障碍

一方面，知网作为提供学术文献数据库服务的平台非常重要，它借助数字技术对学术期刊和文献进行数字化处理，汇聚学术成果，并且通过数据库服务让社会分享这些成果；另一方面，知网作为网络数据库服务平台，也有着数字平台的各种特征，例如，双边市场、直接网络效应、间接网络效应、规模经济和范围经济等。这里强调一下知网的规模经济和范围经济，前者指其扩大经营规模会降低边际成本，后者指其增加新的服

务类型不会显著增加总成本，例如，知网除提供学术文献网络数据库服务，还提供学术不端检测等增值服务。尽管知网的数据库服务非常重要，存在着互联网平台的各种特性，但可以预见，如果知网服务平台能够像电子商务平台服务市场一样，即具有一定财力和技术条件的企业在满足政府设定的各种资质标准，例如知识产权产品的标准、互联网信息服务标准、网络出版服务标准后，就有权进入市场，公平参与竞争，该案的中文学术文献网络数据库服务就可能像我们今天的电子商务平台一样，尽管集中度很高，但它充满了竞争。

笔者进一步将知网案与执法机关 2021 年 4 月针对阿里巴巴的行政处罚决定作比较。这两个案件都涉及互联网中介平台滥用市场支配地位，它们的滥用行为主要涉及独家交易。但是，知网的支配地位除了其财力、技术条件、规模经济等各种有利因素，一个至关重要的因素是它作为“CNKI 工程”得到相关政府部门的政策性支持。例如，新闻出版总署 1999 年发布的《中国学术期刊（光盘版）检索与评价数据规范》明确知网的“检索与评价数据规范”是国家标准，图书馆论文检索须遵循这个规范，由此知网就获得了垄断学术资源的便利条件^[5]。除了知网的文献检索和评价数据成为“行业标准”，有关部门还为知网的垄断性数据库服务提供了市场。例如，教育部 2012 年发布了《学位论文作假行为处理办法》和 2014 年发布了《博士硕士学位论文抽检办法》后，知网的《中国学术不端检测系统》几乎成为本科生、硕士生、博士生毕业论文以及职称评定论文检测学术不端的唯一入口^[6]。尽管有人对知网的学术不端文献检测服务是否真的提高了中国学术论文的质量存在质疑，但是毫无疑问，这个增值服务成为高校学位论文的数据检索、处理或下载服务的热门应用，并在这个服务领域取得了近乎垄断的地位。

相关政府部门当年发布支持知网的政策性文件，一方面是出于这种数据库服务的需要；另一方面基于服务的公益性，版权费和数据库服务费相当大比例来自国家财政，知网应当全心全意为传播和交流学术资源做出自己最大的努力。但凡

是可带来经济收益的活动如果通过某种形式如合作协议交给一家企业独家经营,无论企业所有制是公有还是私有,如果政府对其经营活动特别是价格、质量等方面没有严格的监管,这个企业非常可能利用其独家经营权把公益性服务作为自身“吸金”手段。例如,知网数据库的大幅度涨价行为可以给企业的领导者、管理者、技术人员甚至数据库服务销售员带来经济利益,这种公益性服务是市场行为,不属于《反垄断法》第8条规定的“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业”。

鉴于知网数据库服务是个竞争性领域,竞争政策应当发挥基础性作用,相关政府部门应当遵守《反垄断法》,既不得限定或变相限定他人购买其指定的经营者提供的商品,也不得通过与个别经营者签订合作协议、备忘录等方式,妨碍其他经营者进入市场或者对其他经营者实施不平等对待,排除限制竞争^[7]。为尽快消除知网排他性限制竞争的影响,相关政府部门有必要就其支持或资助知网的政策性文件进行公平竞争审查^[8]。考虑到行政性限制竞争的影响明显要比一般企业的限制竞争影响的时间长、范围广,特别是知网的限制竞争对高校和科研机构的负面影响极大,反垄断执法机关有必要与这些政府机构进行合作,督促他们尽力尽快地肃清其在涉案领域的限制竞争性影响。

简言之,为有效推动数据库服务市场的公平竞争,仅仅通过知网自身的努力包括“彻底整改独家合作和推进非独家合作模式”的承诺是不够的。为了能够使其他企业尽早进入市场,除了知网与其交易对手订立的独家协议应被视为自始无效,相关监管机构应就网络数据库平台与其两边用户的交易行为制定一个行为准则。这个行为准则的制定中,相关机构应咨询相关利益方,应当充分考虑网络数据库平台与其两边用户包括学术资源提供方和数据库服务需求方的特点,此外,还应充分考虑数据库服务可能涉及的反垄断法、著作权法、消费者权益保护法以及反不正当竞争法等各种法律制度。根据市场经济的经验,只要有多个企业参与市场竞争,这个数据库服务市场

不仅会降低价格,改善质量,竞争中的企业还会不断创新,甚至产生新的服务和商业模式。

(二) 反垄断执法应就同类案件适用统一标准

近年来,在禁止滥用市场支配地位的反垄断法领域,两个最有影响的案件是2021年的阿里案和2022年的知网案。两个案件除了违法行为的相似之处,还有一个相似之处是涉案行为都是集团公司内部特定领域的经营活动,即阿里巴巴的电子商务是阿里集团的一个业务;同方知网是同方股份有限公司的子公司,这说明其母公司还有其他业务。然而,让很多竞争法学者感到困惑的问题是,这两个行政罚款的基数有巨大差异,阿里案的行政罚款是依据“对当事人处以其2019年度中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款,计182.28亿元”^[9],这里的当事人是指阿里集团。知网案的罚款依据是“对当事人处以2021年度中国境内销售额17.52亿元5%的罚款,计8760万元”,这里的当事人是知网,即同方股份有限公司的子公司。有人说,知网案的行政罚款力度大于阿里案,就前者的罚款幅度是5%,后者是4%。然而,考虑到两个罚款的基数明显不同,前者基于集团公司一个子公司的营业额,后者基于一个集团公司的全部营业额,这里的5%和4%作比较就没有意义。

《反垄断法》第56条规定,行政罚款可“处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款”。这里没有就“销售额”如何计算做出明确规定,这说明执法机关针对企业的罚款有一定自由裁量权。国家市场监督管理总局反垄断局曾就“销售额”做出过如下表述:“2018年机构改革前,执法机构在此问题上做法不完全统一,有的案件中以相关市场的销售额为罚款计算基数,有的以全部销售额为罚款计算基数。机构改革后,市场监管总局负责反垄断执法,高度重视规则统一,认真研究罚款计算基数问题,经商全国人大法工委,在垄断案件执法中原则上按照经营者的全部销售额作为计算罚款的基数。”^[10]阿里巴巴案的行政处罚决定证实了执法机关的这个规定。笔者认为,行政罚款应当有个合理范围。从法律的角度看,这种罚款应当发生在因违法行为而受到实际损害的范围。在反垄断案件,这个范围指相关市场,

因为在企业经营多种业务的情况下，如果执法者不考虑哪些产品或者哪些服务存在违法问题，而是按照企业集团全部业务计算销售额，那肯定会出现对合法经营活动进行罚款的情况。这种罚款方式不合理，也不合法，而且从全球角度看，很少存在反垄断行政罚款不考虑违法行为所处相关市场的情况。

笔者认为，知网案的行政罚款基数是合理的，因为这里考虑到本案的相关市场即知网违法行为及其影响的范围，而不是基于其母公司同方股份有限公司的营业额。知网案和阿里案罚款基数不同，执法机关可能考虑到“当事人能够按照要求深入自查并积极整改等因素”。然而根据反垄断法，即便当事人与反垄断执法机关合作态度较好，执法机关可一定程度上减轻其罚款金额，但减轻的程度应当在一定基数的百分之一以上和百分之十以下的范围内，而不能对不同案件的行政罚款采用不同的罚款基数。还有一种观点认为重罚不是目的，整改才是重点。的确，本案的重要意义是通过处罚违法行为，警示那些有着市场势力的企业不得随意侵犯其他企业的竞争自由，目的是维护市场的开放性。但是，反垄断执法的透明度也非常重要，考虑到明确行政罚款的基数不仅涉及企业的核心利益，而且关系到反垄断执法的稳定性和透明度，我国《反垄断法》应当完善这方面的法律规定。

四、结束语

党的二十大报告提出，“加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断，依法规范和引导资本健康发展”。市场监管总局对知网的行政处罚决定就是依据《反垄断法》和党的二十大精神，不仅惩罚市场上不合理的限制竞争，维护市场公平竞争秩序，维护用户和消费者的选择权，由此彰显法律的公平和正义，而且对改善我国网络数据库服务质量，改善国家学术生态环境，推动学术资源在更大范围进行交流和传播，由此促进国家文化和科学事业的发展有极其重要的意义。为推动国家经济和社会的高质量发展，反垄断执法不仅需要提高其独立性、执法能力、透明度和执法效率，而且还应当要求其他政府机构与其同心合力，需要行业监管与反垄断执法进

行统筹的协调。就网络数据库平台企业包括知网来说，鉴于这种服务相当程度具有公益性，这些企业应当认真履行社会责任，在竞争中努力降低价格，改善服务质量，并且通过创新不断开发新的服务和商业模式。知网案更是一次对整个社会和企业宣传市场经济体制和《反垄断法》的重要机会，即市场经济就是要维护市场的竞争性，就是要以竞争作为配置资源和调节供求的根本手段，并且由此激发企业的创造性和进取精神，让他们在优胜劣汰的机制下和法治环境中发展和壮大自己。

参考文献：

- [1][4] 国家市场监督管理总局行政处罚决定书（国市监处罚〔2022〕87号）[Z].
- [2] 王晓晔著. 反垄断法[M]. 北京：法律出版社，2011：191-222.
- [3] 王晓晔. 论电商平台“二选一”行为的法律规制[J]. 现代法学，2020：157-161.
- [5] 莫洁. 光明时评：毕业生声讨的只是查重涨价吗？[EB/OL]. 光明网，[2021-05-28]. https://politics.gmw.cn/2021-05/28/content_34883996.htm.
- [6] 孙建波. 垄断的知网形式主义的查重[EB/OL]. 第一财经网，[2019-02-20]. <https://www.yicai.com/news/100120236.html>.
- [7] 反垄断法：第39条和第40条[Z].
- [8] 市场监管总局等五部门关于印发《公平竞争审查制度实施细则》的通知（国市监反垄规〔2021〕2号）[Z].
- [9] 国家市场监督管理总局行政处罚决定书（国市监处〔2021〕28号）[Z].
- [10] 国家市场监督管理总局反垄断局著. 中国反垄断立法与执法实践[M]. 北京：中国工商出版社，2020：349.

作者：王晓晔，深圳大学特聘教授，中国社会科学院法学研究所二级研究员、博导

责任编辑：熊哲文