

平台型企业内部竞争合规管理体系研究*

靳小翠 苗瑜

(河南理工大学财经学院 河南 焦作 454000)

摘要:互联网平台企业的快速发展,给经济社会和居民的生产生活带来了众多变化,同时也出现了垄断和不正当竞争等损害公共利益和市场可持续发展的问题。为了规范互联网经济的发展秩序,同时也为了平台型企业预防控制竞争合规风险,应该加强平台型企业的竞争合规管理、在企业内部建立完善竞争合规管理体系。平台型企业内部竞争合规管理体系应以竞争合规文化建设为核心,以组织、人员和制度建设为保障,包括竞争合规风险识别与评估、风险控制、合规监督与改进、合规宣传与培训等内容。希望平台型企业内部竞争合规管理结合外部其他方面的规制,最终达到促进平台型企业预防和控制垄断与不正当竞争风险、实现平台型企业高质量可持续发展的目的。

关键词:竞争合规 内部合规管理 平台型企业

DOI:10.16144/j.cnki.issn1002-8072.2023.14.020

一、引言

互联网平台企业的快速发展,给国家和社会的经济发展、居民的生产生活等各方面带来了极大的效率提升和产品质量改进,甚至在一定程度上改变了民众的日常工作和生活方式。但是,在互联网平台企业快速发展的过程中同时出现了诸多妨碍市场公平竞争、损害消费者和社会公众利益的垄断经营、不正当竞争等行为,如数据垄断、扼杀式并购、平台企业“二选一”、自我优待等。为了互联网经济健康可持续发展、防止资本无序扩张,国家市场监督管理总局在2020年11月出台了“关于平台经济领域的反垄断指南(征求意见稿)”,并在12月份对涉嫌未依法进行经营者集中申报的阿里巴巴、阅文集团和丰巢网络三家平台企业进行了反垄断处罚,以遏制平台型企业过度剩余索取的行为、维护其他主体的基本权益和生存空间。2021年4月份国家市场监督管理总局会同中央网信办、税务总局召开了互联网平台企业行政指导会,市场监督管理总局就平台经济领域的垄断和不当竞争行为,要求与会的34家互联网平台企业在一个月内进行全面自检自查,并对外公布《依法合规经营承诺书》。

平台型企业因为垄断和不正当竞争被严厉处罚,给企业带来了重大风险。以阿里巴巴集团为例,在2020年反垄断调查相关事件出现之前,阿里巴巴每股股票价格

在300元以上,公司市值最高达8000亿美元以上,但自2020年末国家加强平台型企业垄断和不正当竞争监管之后截至到2022年年底,阿里巴巴的股票价格最低时每股股票价格已经跌至80元以下,阿里巴巴市值最低时也跌到了3000亿美元以下,跌幅达到60%以上,企业在市场份额、社会声誉等各方面都遭到了严重负面影响。在世界各国政府都在趋严规制垄断和不正当竞争行为、社会公众对平台企业反垄断的要求也越来越强烈的背景下,平台型企业应着力加强企业内部日常竞争合规管理建设,为企业预防和降低合规风险、维护良好企业形象和实现健康可持续发展提供保障。

二、平台型企业内部竞争合规管理的含义

竞争合规管理,是指企业及其员工的经营管理行为符合反垄断法律和规则等的要求,有效防控反垄断风险、保障企业健康发展所建立的一整套公司治理体系^[1]。竞争合规管理着眼于企业风险控制和管理,是企业内部控制活动的一部分,根本目的在于合理保证企业经营管理合法合规、确保企业发展战略的实现。

企业竞争合规理念起源于20世纪40年代的美国,先后经历了企业非正式被动建设时期的竞争合规、政府引导和强制要求下的正式合规建设和20世纪90年代后企业主动实施竞争合规管理三个发展阶段。政府对企业合规管理实施“胡萝卜+大棒”政策,同时商业伦理理念、可

* 本文系国家社会科学基金一般项目“平台型企业竞争合规协同治理机制研究”(项目编号:21BGL106)阶段性研究成果。

持续发展理论、无辜第三人保护理论等正当性理论被广泛传播,形成实施合规管理的外在压力;通过合规建设预防风险、在企业和相关责任人之间进行责任切割、并为企业建立良好的信誉,是企业实施合规管理的内在动力。Evans et al.^[2]针对互联网市场的多边性和正反馈性,认为平台型企业形成垄断后对中小创业者、消费者、社会创新和可持续发展等危害更大,更需要加强反垄断和竞争合规治理。Ezrachi & Stucke^[3],Parker et al.^[4]研究了平台型企业竞争合规建设中特殊的算法垄断、数据垄断、掠夺性定价、扼杀型并购等垄断识别问题和政府治理措施。

我国竞争合规建设最早开始于跨国企业在中国的分支机构,又随着中国企业走出国门进行投资经营上市等、需要针对东道国法律法规实施合规管理活动而展开^[5-6]。虽然我国反垄断法自2008年实施至今已有十多年,但实施过于倚重执法的传统路径,忽视了竞争合规的重要价值^[7],竞争合规建设发展缓慢。国内众多学者主要从法学视角开展了什么是竞争合规^[8]、为何进行竞争合规^[9]、国内合规建设方案^[10]等一系列研究。竞争合规治理是一种法律上的激励机制,也是行政管理部门的一种新的监管方式,同时还是企业内部公司治理结构的重新整合,因此竞争合规治理需要多方协同展开。而平台型企业内部竞争合规管理,就是站在平台企业的视角,从预防风险的角度研究企业内部如何进行竞争合规体系建设,帮助平台型企业降低反垄断和不正当竞争处罚的风险、提高企业公司治理和社会责任水平、实现企业健康可持续发展。

三、平台型企业内部竞争合规管理的现状

我国平台经济初创于20世纪末期和21世纪初期,在政府的大力支持下迅速成长发展,国内平台型企业两巨头阿里巴巴和腾讯,在不到二十年的时间内迅速成长为总市值排名世界前十的企业。平台型企业由于存在着用户粘性和数据技术的复杂性,导致互联网平台的市场边界模糊、市场势力测度难度大、市场集中度和成本定价存在争议,以及算法合谋和跨界垄断的判定较为复杂等行业特性,导致平台型企业容易形成垄断、垄断行为不容易被认定等问题^[11]。

我国虽然自2008年就开始实施《反垄断法》,但执法重点主要集中在医药、汽车、零售、港口物流等传统领域。自2011年以来,互联网领域的反垄断诉讼也时有发生,但受制于互联网垄断中相关市场难以界定、垄断势力不能按照传统的价格弹性等方法来确定,通常都以和

解撤诉等方式告终,竞争合规问题并没有引起互联网平台企业内部管理层和社会各界的广泛关注和重视。随着互联网平台企业垄断问题日愈突出,2020年12月14日,国家市场监督管理总局对涉嫌未依法进行经营者集中申报的阿里巴巴、阅文集团和丰巢网络三家平台企业各罚款50万元,以遏制平台型企业过度剩余索取的行为、维护其他主体的基本权益和生存空间,这成为我国加强反垄断监管、特别是平台经济领域反垄断监管的标志和开始。在2021年2月,国务院反垄断委员会发布《关于平台经济领域的反垄断指南》,2021年10月发布《关于对〈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)〉公开征集意见的公告》,2022年6月表决通过关于修改反垄断法的决定,并于2022年8月1日开始实施新的《反垄断法》。相关法律法规的密集出台和修订,充分体现了我国监管部门反垄断、保护市场公平竞争和促进市场经济健康发展的决心。

本文以2021年中国互联网企业综合实力前20名企业为例,统计了它们2019—2021年公司官方网站中公布的信息中关于企业内部合规管理和竞争合规管理方面的建设情况(见表1)。从表1中可以看出,我国平台型企业在国家加强平台经济反垄断之前,并没有对竞争合规管理有太多的关注,内部竞争合规建设自2021年才刚刚开始。腾讯企业是行业内最早专门设立竞争合规部门的企业,其在2016年发布了《企业公平竞争指引》,并建立了竞争政策办公室,由专业律师负责反垄断合规事务。阿里巴巴的合规理念主要表现在财务合规和廉洁合规方面,在2021年首次提出竞争合规观点。腾讯之所以在竞争合规方面做得最早、制度更完善,很大程度上是由于2011年该企业曾与奇虎360之间发生的涉嫌垄断的诉讼。虽然那场官司并没有宣判腾讯企业法律上的败诉,但却给腾讯企业带来了应该加强反垄断内部合规管理的意识觉醒和制度设立。

四、平台型企业内部竞争合规管理体系的构成

平台型企业垄断的必然性和复杂性,使得政府在互联网平台企业垄断监管方面存在着滞后性。在政府事后实施监管时平台型企业的垄断势力和不正当竞争行为可能已经对潜在竞争对手和消费者的利益造成了严重损害、对互联网技术和市场的创新与发展已经产生了严重阻碍,在政府强势监管背景下甚至会给平台企业自身带来结构性影响。因此,平台型企业的反垄断和反不正当竞争,不能仅仅依靠政府的法律威慑和事后处罚,而是应该建立内部竞争合规管理体系。内部竞争合规管理

表1 中国平台型企业合规管理现状统计

序号	公司名称	合规管理理念			合规管理部门或规章			竞争合规管理理念			竞争合规管理部门或规章		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1	阿里巴巴	-	-	-	-	-	-	无	无	-	无	无	无
2	腾讯	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	百度公司	-	-	-	-	-	-	-	-	-	无	-	-
4	京东集团	-	-	-	无	-	-	无	无	无	无	无	无
5	美团公司	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
6	字节跳动	无	-	-	无	-	-	无	无	-	无	无	-
7	上海寻梦	无	无	-	无	无	-	无	无	无	无	无	无
8	网易集团	-	-	-	无	-	-	无	无	无	无	无	无
9	快手科技	-	-	-	-	-	-	-	-	-	无	无	无
10	三六零	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
11	小米集团	-	-	-	无	-	-	无	无	无	无	无	无
12	腾讯音乐	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	北京五八信息	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
14	新浪公司	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
15	好未来教育	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
16	贝壳控股	无	无	无	无	无	无	无	-	-	无	无	无
17	北京爱奇艺	无	无	-	无	无	-	无	无	-	无	无	无
18	携程集团	无	-	-	无	-	-	无	-	-	无	无	无
19	搜狐集团	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无
20	北京车之家	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无	无

注:数据来自企业官方网站或内部控制报告,“-”表示有相关内容,“无”表示没有相关内容

体系建设,作为企业内部控制建设内容之一,根本目的就是合理保证企业经营管理合法合规,它既是政府为了监管平台型企业垄断和不正当竞争行为,而要求企业建立的事前管理手段,又是平台型企业为了降低自身垄断和不正当竞争风险而主动实施的治理活动。

(一)内部竞争合规管理体系建设的核心

平台型企业内部竞争合规管理体系,需要建立以“遵从合规、尊崇竞争”为核心的企业文化。文化作为一种非正式制度,广泛而深刻地影响着人们的思想、行为和各项经济活动。企业文化作为企业中人们一致认可的价值观和行为准则聚合,常常以企业的核心经营理念、企业价值观、企业精神等形式被写入企业的章程,并被企业所有者或管理者内嵌到企业各层员工的思想、行为中,对企业行为发挥指引、约束等功能^[2]。企业文化紧紧围绕企业生存和发展的目标并为其服务。

企业内部竞争合规管理体系,是专门为了预防反垄断风险和不正当竞争风险来建立的。企业面临的竞争合规风险千差万别,不可能在事前建立一套管理体系来预防所有的竞争合规风险。因此建立的内部竞争合规管理体系,通常是指导性和原则性的,而不是事务性的。当管理人员和业务人员在现实中遇到管理体系中没有明确规定的可能涉及竞争合规风险的活动或事务时,他们需要通过企业文化的指引和约束来进行相关的业务事务处理。企业文化中包含的“合规文化”和“竞争文化”,会成为平台企业处理涉嫌垄断和不正当竞争行为的基本行为准则,指导和约束企业的人员,按照这样的准则进

行价值判断和行为规范。

(二)内部竞争合规管理体系建设的保障

竞争合规管理作为企业合规管理的一部分,需要有完善的组织、制度和人员形成保障。合规管理是独立于决策治理、业务治理和财务管理的管理活动^[3]。竞争合规管理,是企业合规管理大类中的一个分支,强调的是企业垄断和不正当竞争方面风险的控制和管理。平台型企业如果已经有合规管理体系,需要在合规管理中增加竞争合规的内容;平台型企业如果没有合规管理体系,需要从零开始设立合规管理体系。

(1)竞争合规管理的组织保障。在组织结构上,平台型企业首先要在董事会层面建立合规管理委员会。该委员会由董事长牵头,包括首席合规官和其他各执行团队的负责人,对平台型企业的廉洁合规、财务合规以及竞争合规等各项合规管理负有最高责任,是最具权威的合规决策机构和监督机构。在合规管理委员会下,在管理层层面要设立合规管理办公室,首席合规官领导合规管理办公室直接开展合规管理工作。合规管理办公室对企业所有合规问题进行检查和监督,并及时把合规风险和有关事项报告给合规管理委员会。企业各业务部门和分支机构要设立合规部门或合规专员,合规部门或合规专员既受业务部门管理、又受合规管理办公室领导、向合规管理办公室汇报,从而使合规管理能够渗透到企业的各项业务流程之中,部门主管或分支机构领导是本部门合规风险的第一责任人。

(2)竞争合规管理的制度保障。在制度体系上,平台型企业要在董事会层面制定平台型企业竞争合规章程,在管理层层面制定竞争合规管理工作手册。合规章程是企业最高效力合规管理指南,要包括合规理念、合规基本原则以及合规管理体系的基本框架等。平台型企业可以把所有合规业务的理念、基本原则和管理体系汇总在一个合规章程中,也可以根据合规业务分别设立不同的合规章程,比如廉洁合规章程、财务合规章程、竞争合规章程等。竞争合规管理工作手册,向全体员工介绍竞争合规要求、提示合规风险。工作手册中要梳理平台型企业在营销、并购、数据使用、算法推荐等竞争合规方面容易出现风险的领域和业务环节,通过风险提示及时识别和规范重点领域的竞争合规风险。另外,平台型企业还要确立合规审查制度、绩效考评制度、问责制度和举报制度等,使合规部门、首席合规官乃至合规管理委员会拥有否决不合规业务的权威、合规结果成为对员工进行考核和奖惩的依据,确保相关合规管理制度能够落实到

位、真正发挥作用。

(3) 竞争合规管理的人员保障。企业董事长作为企业合规管理的第一责任人,必须包含在企业合规管理委员会中,从而为企业整体合规管理坐镇和把握方向。企业合规管理委员会由首席合规官直接领导和负责,他的工作职责就是保证企业合规管理体系建设的完善和正常运转,确保企业经营管理活动合法合规。企业要在其分支机构和各部门设立合规执行部门或合规专员,并确保其具有独立性和权威性。平台型企业竞争合规管理人员在专业素质上,应该既有法律专业人才来把握法律法规方面的总体要求和潜在合规风险,又有平台型企业技术方面人才来洞察平台企业算法技术方面的垄断风险和疏漏等,还需要包括有管理或内部控制方面人才从内部管理和控制方面考虑风险防范和治理等。

(三) 内部竞争合规管理体系的运行

竞争合规管理体系建设如果只是一种纸面上的合规计划,不能在平台型企业的日常运营过程中真正发挥监督治理作用,那么这种合规管理将是毫无价值的。内部合规管理体系的有效运行必须有对应的运行机制,确保竞争合规风险在事前能够及时预防、事中得到有效控制和事后进行查处改正。基于上述内部竞争合规运行目标,平台企业要建立对应于内部控制基本要素“合规风险识别与评估、合规风险控制、合规监督与改进、合规宣传与培训”等要素的运行体系。

(1) 合规风险识别与评估。平台企业紧紧围绕合规文化和竞争文化,在合规管理委员会的领导下,首席合规官和合规管理办公室充分发动各分支机构和业务部门的合规部门或合规专员的积极性和主动性,对企业所有可能产生合规风险的业务和事项进行竞争合规风险摸排,制定竞争合规风险工作手册,使得企业所有人员都清楚企业竞争合规管理的目标、竞争合规管理的重点业务和风险点。这些业务和风险点既包括一般反垄断和不正当竞争关注的垄断协议、经营者集中、滥用市场支配地位等问题,又包括平台型企业特有的算法合谋、自我优待等问题。同时,运用风险矩阵、风险评审技术和组织专家实施头脑风暴法等手段,采用定量与定性相结合的方法,利用大数据技术,确定平台型企业竞争合规风险预警识别评估中的风险环节、风险要素、驱动因子和指标构建等,对竞争合规风险进行预警识别和评估,确保后续治理机制的有的放矢。

(2) 合规风险控制。合规风险控制是竞争合规风险的事中控制流程,是指平台企业对日常经营活动按照

《反垄断法》和《反不正当竞争法》以及政府行政管理政策等法律法规和企业内部竞争合规管理章程和工作手册等的监管要求进行实时监督和控制,对平台企业一般风险环节和业务与特有风险环节和高风险敏感行为等重点风险环节和业务实施不同的风险管控政策,既确保全方位风险监控、又确保重点突出,及时识别风险、及时处置风险等。平台企业可以结合企业战略目标和可持续发展规划,对企业与竞争对手、上下游供应链企业和消费者以及潜在行业进入者之间可能涉及垄断和不正当竞争的业务与风险点按照“遵从合规、尊崇竞争”的文化指引,接受合规专员的全程咨询、按照合规专员的要求接受检查和监督、合规专员和业务管理人员同步进行过程审核和事后跟踪总结等,实现竞争合规风险始终在可防可控可承受的范围之内。

(3) 合规监督与改进。合规监督体系由四个要素构成:一是合规检查,二是合规审计,三是举报机制,四是合规报告制度。平台企业的合规管理委员会组织合规专员,对企业竞争合规风险高危环节和高危人员定时不定时进行全面检查审计或专项调查审计,对平台企业的竞争合规风险防微杜渐,同时还通过检查和审计活动,对相关人员进行威慑,使得他们在日常业务处理过程中始终感受到自己的活动是受到合规管理部门和规章制度的监督约束。监督体系中的举报机制和合规报告制度,是合规管理委员会与所有人员之间就合规管理进行沟通的渠道,帮助消除管理委员会对业务活动的信息不对称问题。合规改进体系要求平台企业要对检查、审计、举报、报告等监督体系中发现的合规问题及时完善和改进,以避免再次发生类似的违规行为,同时还要对层出不穷的互联网新业务和可能存在的新合规风险进行新的风险识别、评估和控制手段等。

(4) 合规宣传与培训。合规宣传和培训首先是对企业合规管理人员的业务培训,其次是企业对全体员工、供应链上下游、会计师事务所等合作机构开展合规培训。企业所面临的竞争合规外部规制和内部风险环节风险业务是频繁变化和层出不穷的。企业合规管理人员要不断接受外部规制环境和规制主体对本企业竞争合规管理活动要求方面的培训,还需要实时了解行业知名企业在竞争合规管理方面的最新动态和最佳做法,从而把先进经验应用于企业竞争合规管理方面。企业竞争合规管理人员要对企业员工定期组织宣传培训活动,帮助企业内部员工提高竞争合规意识、改进竞争合规管理办法、增强竞争合规管理效果。同时,这些宣传和培训还要

辐射到平台型企业上下游商业伙伴和第三方等相关机构,构建优化平台企业竞争合规生态圈,促进生态圈内所有企业的健康持续发展。



图1 企业内部竞争合规管理体系图

五、平台型企业内部竞争合规管理体系的局限性

有效的合规计划,并不意味着企业不发生任何违规、违法或者犯罪行为。世界上众多知名跨国公司都已经在企业内部建立了看似完整的合规管理体系,例如德国西门子公司、美国谷歌公司和中国中兴公司、腾讯公司等,但这些企业仍然不时受到美国、英国、法国等国家法律或政府的制裁,这是因为内部合规管理体系本身具有难以克服的局限性。

第一,平台型企业建立内部竞争合规管理体系,是基于可能存在的垄断和不正当竞争行为而预先设立的合规管理体系,企业对于自身的经营决策、业务市场、财务人事等环节可能出现的不合规风险,很难作出准确无误的评估和诊断,更难以对可能出现的合规风险逐一识别,并将预防性措施在合规管理体系中完全对应。因此,企业建立的竞争合规管理制度只能是指导性的,需要管理者和执行者在实践过程中根据指导意见采取尽可能有效的行动措施。

第二,企业内部竞争合规管理体系发挥作用,意味着企业公司治理结构的深层次改变,即合规管理部门对企业的业务活动进行优先合规审查,必要时还可以否决那些虽然盈利但存在明显合规风险的业务;同时,合规管理体系的有效运行,会需要企业投入大量的人力、财务和物力,增加企业的成本和消耗。这与企业最大化经济利益的目标发生冲突,必然会受到股东、董事会、管理层、业务层等各方人员的反对。在没有企业外部强力监管和激励机制的保障下,很难实质性发挥作用和长期有效运转。因此,企业内部竞争合规管理体系,仅仅是竞争合规管理体系的一部分,需要企业外部政府的行政监管、正式的法律法规和社会舆论等的协同治理。且前

国务院国资委发布了《中央企业合规管理办法》,要求中央企业加强合规管理,并起到示范带头作用,促使所有企业加强合规管理建设、提高合规管理能力。

参考文献:

- [1]陈瑞华.企业合规基本理论[M].北京:法律出版社,2020.
- [2]Evans D.S,Schalensee R.Matchmakers:The New Economics of Multi- sided Platforms [M].Boston:Harvard Business Review Press,2016.
- [3]Ezrachi A ,Stucke M.E.Virtual Competition [J].Journal of European Competition Law & Practice,2016,7(9):585-586.
- [4]Parker G.G,Vanalstyne M.W,Choudary S.P.Platform Revolution:How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You[M].New York:Norton & Company,Inco,2017.
- [5]王志乐.我国企业“走出去”与合规经营[J].国际经济合作,2012(11):19-20.
- [6]万志宏,王晨.中国对外直接投资与跨国公司国际化[J].南开学报:哲学社会科学版,2020(3):67-77.
- [7]方翔.竞争合规的理论阐释和中国方案[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2020,48(4):48-50.
- [8]王先林.我国反垄断法实施的基本机制及其效果——兼论以垄断行业作为我国反垄断法实施的突破口[J].法学评论,2012,30(5):96-103.
- [9]喻玲.从威慑到合规指引-反垄断法实施的新趋势[J].中外法学,2013,25(6):1199-1218.
- [10]刘乃梁.“预防垄断行为”的理论逻辑及其制度展开[J].社会科学,2020(12):90-99.
- [11]李涛,吉木拉衣.互联网垄断企业的缘起、挑战与治理:研究进展回顾[J].财会通讯,2021,8(18):13-17+54.
- [12]姜付秀,石贝贝,李行天.“诚信”的企业诚信吗?——基于盈余管理的经验证据[J].会计研究,2015(8):24-31.
- [13]陈瑞华.有效合规管理的两种模式[J].法制与社会发展,2022,28(1):5-24.

(编辑 张芬)