

数字平台数据互操作性的反垄断事前监管

——以开放银行为例

王俞夫

(华南理工大学, 广东 广州 510641)

【摘要】数字经济发展,带来了数字平台的勃兴,先发的数字平台以成长为具有数据垄断力量的超级平台,正在影响市场竞争。为了解决银行业的数据垄断问题,英国完善了反垄断法的事前监管,建立了开放银行制度,提高了数字平台之间数据互操作的水平。本文以开放银行为例,提出了针对数字平台反垄断事前监管的建议,包括厘清数据权属、根据平台规模制定差异化的数据开放义务、建立政府主导的数据流通平台、完善反垄断监管模式。

【关键词】数字平台; 数据互操作; 开放银行; 反垄断监管

一、问题的提出

数据收集的边际成本趋近于零,而数据的收集却存在很强的时效性和一定的人身依附属性。在一个新兴市场中,用户最初产生的数据汇集到几个先发平台,平台通过这些数据优化算法,掌握了消费者的消费习惯,进而进行精准推送,以锁定客户,获取客户后续的数据,如此循环。因而数据在数字经济中具有基础性的地位,数据的自由流动是一切竞争得以产生的前提,而数据的专属性和平台的排他性天然地使得数据难以在竞争者之间自由流动,由此产生的竞争问题日益严重。执法者认为,应当通过加强数据互操作,以应对市场中的数据垄断问题,消除竞争阻碍。

当前数据互操作的规定多见于反垄断的事后救济中,表现为反垄断救济令。而一方面数字市场相较于传统市场,具有更强的动态性,垄断行为的传导性更强,传统的事后规制恐无法有效维护市场的竞争秩序。另一方面,反垄断事后规制过度仰赖以价格分析为基础的反垄断分析框架,数字市场的竞争存在显著的非价格特征,故过度依赖价格分析无法有效衡量反竞争行为的损害结果。因此,需要确立合适的反垄断事前监管框架,以完善我国的反垄断监管体系,更好地维护市场竞争,发挥竞争政策的基础性地位。

英国竞争管理局创造新地建立了开放银行制度,让数据脱离九家大型商业银行的掌控,向中小型商业银行和金融科技公司开放,有效缓解了银行业存

在的竞争不足问题,提升了消费者福利,促进了金融产品创新。在开放银行实践过程中形成的差异化数据开放义务制度,政府主导标准设定制度,和协同监管制度等,为数据互操作的事前监管提供了可行的经验参考。

二、数据互操作性基础分析

(一) 数据互操作性的内涵

互操作性是指的一个系统与其他采用不同标准的系统进行交流 and 协同运作的 ability,而数据互操作则是指的不同数字平台之间通过一定的程序安排或者硬件设计实现数据的跨平台传输和处理的能力。

数据互操作分为横向的数据互操作和纵向的数据互操作。纵向数据互操作指的是具有互补功能的数字平台之间,串联和使用彼此数据的能力。例如地图软件和智能汽车之间互相连通,为驾驶者提供实时的导航服务。纵向的互操作对于互补平台是有利的,故平台天然有进行纵向数据互操作的激励。横向的数据互操作则是指的经营相似类型服务的数字平台之间彼此传输和应用各自数据的能力。例如不同的电讯服务商的客户跨网络拨打电话。纵向数据互操作可以降低用户的转换成本,消解平台对用户的锁定效应。这也必然带来数字平台市场力量的削弱,是故,平台缺乏进行横向数字互操作的动力。

(二) 数据互操作实现的技术基础

实现数据互操作的方式主要是通过应用程序接口(API)和抓屏技术。API API可以用来提供应用程序和开发人员基于某软件或硬件访问的一组程序入

口，但不需要访问源码和理解内部实现的细节。数字平台之间的数据流动需要使用一个统一的 API，以在不开放源代码的前提下，允许其他程序接入平台，访问平台的部分数据。平台通过 API 规定了传输数据的格式，访问方式和访问范围。但是开放的 API 仍有可能因为安全漏洞，造成数据泄密。故占有大量数据的主导平台会有条件的限制其他平台的接入，这种限制有时则会带有限制竞争的目的。如果无法获得其平台的 API 接口，开发者则会通过抓屏技术来获取平台的数据，抓屏技术本质上与手机截图类似，故会带来安全风险。

三、开放银行的背景和运行模式

（一）开放银行的定义

发现银行市场存在竞争问题后，在当局的要求下，九家商业银行共同出资成立开放银行组织（OBIE），承诺在 OBIE 系统内的数据互操作。商业银行和金融科技公司之间通过提供应用程序接口，开放数据的访问及使用权限，实现机构间数据共享。

（二）开放银行的实现方式

在 OBIE 中，实现数据互操作，主要依赖 APK 和软件开发工具包（SDK）。APK 能经业务数据查询，简单业务办理等基础服务功能，开放给经过审查的第三方。而 SDK 则是多个 API 的结合体，将多个 API 结合，接入第三方开发者的框架中，使得其能更为便利地封装金融服务，或进行自由组合，以促进金融服务的创新。

开放银行的结构由上到下分为三层，上层是商业生态系统，包括金融消费者和金融科技公司，各个商业银行处于下层，OBIE 则居于中层。商业银行通过 OBIE 提供 API 和 SDK，上层的金融消费者和金融科技公司则通过 OBIE 来接入前者提供的服务，以获得前者的数据。在此模式中，商业银行由原来的传统银行服务提供者转变成为数据的经营商，通过提供数据，来促进金融产品的创新，满足了用户的需求，同时增强了市场的竞争性。

上述的开放银行结构，带来了三类法律主体之间的不同数据共享协议类型。用户是数据所有者，银行是数据经营者，金融科技公司是数据的使用者。第一种类型，所有者、经营者和使用者之间签订共享数据协议。用户授权银行处理其数据，在授权银行向金融科技公司传输数据的同时，自己也与后者签订传输协议，明确权利义务关系。第二种类型，只有所有者和经营者之间签订协议，而所有者和使用者之间

没有直接合同关系。在 OBIE 系统内部，金融科技公司、银行和用户之间，会根据实际需要签订数据协议，以保障各方利益，避免数据泄露。

（三）开放银行的监管制度框架

英国开放银行监管制度主要包括两个部分，《开放银行标准框架》和《商业银行调查指令》。前者规定了开放银行的具体技术细节，包括数据格式、数据传输协议的安全标准、数据的所有权和使用权、开放银行的监管方式等。后者是促进开放银行建设的工作方案。

参与方式的方面，英国开放银行使用的是申请审批制。申请加入开放银行的实体需要向英国金融监管部门提交申请，后者对申请者的资质和数据安全能力等方面进行评估后，会决定其是否可以加入。数据类型方面，在获得用户同意后，银行网点的位置，金融服务的类型和收益等非隐私数据可以在开放银行的参与方之间传输。用户的账户交易记录等隐私数据，也可以进行传输。共享义务的主体方面，仅市场份额最大的九家银行有经用户要求后必须共享数据的义务，而小银行和市场的新进入者，则可以依据市场的竞争情况，自身的经营水平和未来的经营策略选择开放部分数据。这种制度安排有效维护了数据安全，确定了数据共享的范围，也防止了大型银行对于小型银行的虹吸作用。

四、开放银行的竞争效果和经验借鉴

（一）开放银行数据互操作的竞争效果

首先，开放银行的实施增加了市场的竞争度。数据开放举措，使数据不再成为主导银行的专属，打破了数据的垄断，让新进入者能够接触到竞争必需的数据，增强了市场竞争。其次，开放银行的实施提高了消费者福利。通过采用 API 和 SDK 技术，金融科技公司和传统商业银行进行更紧密的合作，以创造多样化的金融产品，满足消费者的需求，同时，数据的跨平台传输使得消费者的转换成本降低，避免垄断高价对于消费者的剥削。

（二）开放银行监管的经验借鉴

开放银行制度对于我国数字平台数据互操作制度建设的经验主要体现在设立数据互操作标准，划定数据开放义务的主体范围和明确数据类型这三个方面。第一，数据开放和处理工作作进行的基础是标准建设，大型数字平台会通过限制性的 API 准入，独立的 API 标准来实施拒绝开放数据的行为，OBIE

为 API 接口设立了统一标准,有效避免了上述情况。第二,根据主体的不同规模,设立差异化的数据开放义务是数据互操作的内在要求。一方面,大型平台拒绝数据开放会增加竞争障碍,但全面的数据开放则会导致马太效应,使得数据从小平台向大平台转移,更不利于竞争性的市场结构形成。另一方面,全面的数据开还有可能增加小型平台的数据合规成本,不利于其参与竞争。开放银行只对九家大型银行施加数据开放义务解决了这个问题。第三,明确数据类型有利于设立更清晰的数据转移规则,保护消费者的隐私权和数据安全。

五、完善数字平台数据互操作性反垄断事前监管的建议

(一) 划定数据权属,确定数据互操作的规则

我国可以根据数据产生的过程将数据分为三种:用户产生的,经观察得到的数据和经处理得到的数据。用户产生的数据,包括其姓名,网络账户名称等,与其本人具有较强的关联性。故平台开放该类数据时,应当依用户的主动要求传输,平台不能主动开放。经观察得到的数据,包括用户的偏好,消费习惯等,与用户本人有一定的关联性,但数据的产生过程也脱离不了平台的收集和加工,故平台可以在取得用户统一的情况下,主动传输。经处理的数据,例如特定地区在特定时段的交通流量数据,是平台收集后,进行脱敏,并经加工得出的,其产生过程与用户本人关联较弱,平台可以不经用户同意进行传输。

(二) 依据平台类型分配义务

无论是欧盟的《数字市场法》中的守门人制度,还是我国的《互联网平台分级分类指南(征求意见稿)》中,都对平台依照其规模进行了分类,并依据其类别施加不同类型的数据开放义务,以确保竞争公平。具言之,平台应当根据上述的三种数据类型来确定数据开放的细则。对于用户产生的数据,参照欧盟的数据迁移权,各类应当依据用户的主动请求,其他平台传输。对于经观察得到的数据,大型数字平台应当在获得用户通过以后向中小型平台开放。对于处理后的数据,大型平台需秉承非歧视原则向中小平台开放,但可以收取费用。

(三) 建立政府主导的数据流通平台

数据的经营者多为大型平台,是私人产权,具有逐利性的特征。数据的传输如果采用数据直接从经营者向使用者传输的模式,会产生数据安全隐患,

也会使得监管者难以查明大型平台履行开放义务的过程是否合规。故应当建立政府主导的数据交易和传输平台,降低数据成本的同时,降低监管工作的难度,增加市场透明度。

(四) 完善反垄断监管模式

首先是要建立反垄断跨部门的协同监管机制。数字平台与传统商品市场的经营者相比具有跨界竞争的特点。数据互操作也因此涉及到更广的行业范围,每个行业的数据流通和开放的具体规则会因为行业特征而存在差异。因此在反垄断的事前监管过程中,反垄断执法部门应当和不同的行业监管部门密切合作,加强与行业监管部门的信息交流,掌握不同行业的竞争特点,在充分了解行业运行的总体情况的基础上确立行业内和不同行业的数字平台之间的数据互操作标准。

反垄断的事前监管,要解决传统反垄断执法的问题,以达到监管的有效性。首先要完善反垄断法的跨部门协作监管机制。数字平台呈现出较强的综合性,相较于传统经营者,具有显著的跨行业竞争特点。监管者也需要摒弃传统的行业监管模式,进行跨部门的协作监管,加强合作,以避免监管漏洞的出现。其次是要建立多元主体共同监管的反垄断事前监管模式,被监管者和监管者之间的关系需要做出调整,数字市场依赖数据和算法,平台的经营存在复杂性,这些特征都显示,对于数字市场的监管需要很强的专业性,同时也需要监管柔性,避免抑制新产业发展。被监管者应当参与到监管过程中来,与监管者共商监管细节。行业协会和消费者亦可成为数字平台反垄断事前监管的一环。

参考文献:

- [1] 陈来瑶,马其家.平台企业数据共享的反垄断法规制[J].情报杂志,2022,41(06):99-107.
- [2] 许可.开放银行的制度构造与监管回应[J].财经法学,2019(05):122-136.
- [3] 陈兵.因应超级平台对反垄断法规制的挑战[J].法学,2020(2):125.
- [4] 王佳佳.论数字平台市场力量的异化与反垄断规制[J].湖南社会科学,2022(03):97-104.

作者简介:王俞夫(1999—),男,汉族,湖南武冈人,在读硕士研究生,研究方向:竞争法。