CAICT 中国信通院

互联网平台治理研究报告

（2019 年）

中国信息通信研究院

2019年3月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前　言

平台经济的蓬勃发展，是近年来全球经济发展的重要现象。从全球来看，市值最高的10家上市公司中，已经有7家平台企业。从我国来看，已经涌现了20家市值/估值超100亿美元的超大型平台企业，其中16家是2012年以后成长起来的。无论从规模、数量或者成长速度看，我国平台经济崛起的大势已然形成。

与此同时，平台经济也带来了一系列新的治理挑战。网络售假、虚假宣传、不良信息等问题的治理态势依然严峻。特别是近三年，伴随大量新兴超大型平台企业的快速崛起，数据、算法、垄断、法律责任与社会责任等问题不断受到各界关注，一系列争议性问题亟待解决。

平台经济是一种新型的复杂经济现象。平台的核心功能主要是匹配双边或多边市场，然而，正是其特殊的双边/多边市场结构，决定了平台具备市场参与者与组织者的双重身份，扮演了信息壁垒打破者与重构者的双重角色。特别是那些规模很“大”的超大型平台企业，甚至已经成为具备准公共产品属性的基础设施。

对平台企业多重社会经济角色的重新认识，构成了本报告对平台经济的治理模式、平台企业的责任划分、平台垄断的规制策略等诸多争议性问题应当如何选择的基本指导。本报告主要价值导向是，努力在平台经济创新发展与有效治理之间寻找平衡性的应对策略，以推动平台经济不断向高质量发展迈进。主要结论如下：

第一，未来对互联网平台的治理仍应坚持包容审慎的理念，并将这一理念贯彻到处理很多争议性治理问题的价值导向中，在坚持底线

监管的原则下，为平台经济的成长留足空间。

第二，超大型平台企业崛起已经在推动经济社会的资源重组和权力重构，从治理的角度看，那些对市场“具化”程度越高、占据信息优势越多、公共产品属性越强的平台，应该受到更多的治理关注，并在平台治理中发挥更加重要的作用。

第三，平台企业一系列新的经济社会角色使得平台企业在生态治理中的必要性和重要性大大提升，政府直接治理所有市场主体的传统模式不再适用，构建政府与平台协同的多元治理体系应当是未来平台经济治理模式设计的主要方向。

第四，随着平台企业经济社会角色的转变，平台承担必要的主动审查义务已经成为更现实的选择，但应限定在非全面审查义务范围内，构建以“制度性、机制性”为导向的系统性责任评估机制，设置必要的多方参机制，夯实平台履责的正当性基础。

第五，在垄断规制上，建议我国结合产业发展实际，采取包容审慎的反垄断态度，将促进创新作为反垄断的主要价值导向，以应对超大型平台企业的崛起。同时，充分利用其他法律手段，对涉嫌“垄断”的争议行为进行综合约束。

目 录

一、平台经济的全球崛起.....1
（一）平台企业走到世界经济舞台中央.....1
（二）我国超大型平台企业快速涌现.....2
二、新老问题交织加剧平台治理复杂性.....6
（一）传统问题治理任重道远.....6
（二）新兴治理难题集中出现.....10
三、平台的经济社会角色.....12
（一）平台的核心价值在于链接双边或多边市场.....12
（二）平台具有市场参与者与组织者的双重身份.....14
（三）平台具有信息壁垒打破者与重构者的双重角色.....16
（四）超大型平台成为具有准公共产品属性的新型基础设施.....17
四、平台治理模式的探索与设计.....20
（一）政府与平台协同治理的典型实践.....20
（二）政府与平台参与治理的作用比较.....23
（三）构建多元主体参与的协同治理体系.....26
五、平台责任的法律界定与合理边界.....27
（一）国外平台企业法律责任的现状.....27
（二）我国平台企业法律责任的现状.....29
（三）平台责任界定的主要争议与难点.....31
（四）平台责任设置的合理边界.....34
六、平台垄断的规制实践与治理策略.....36
（一）欧盟的严格规制策略.....36
（二）美国的审慎规制策略.....39
（三）欧美反垄断实践比较.....42
（四）平台垄断规制的策略选择.....44
七、完善平台治理的思路与建议.....46
（一）继续坚持包容审慎的治理理念.....46
（二）重新认识超大型平台的经济社会角色.....47
（三）科学设计平台经济的治理模式.....47
（四）合理划分平台企业的责任边界.....48
（五）建立创新导向的综合垄断规制体系.....48

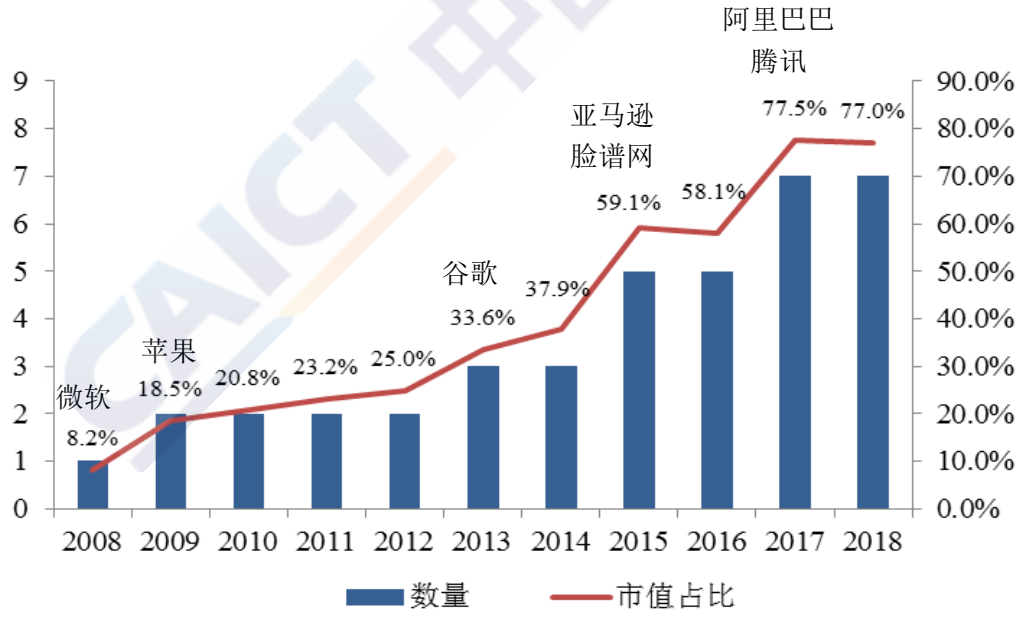
图表目录

图 1 全球市值 Top10 企业中平台企业的数量与占比 1
表 1 平台企业业务领域演变 2
表 2 2018 年我国超大型平台企业排名 3
图 2 中国超大型平台企业数量 4
图 3 超大型平台成长周期演变趋势 5
表 3 网络交易类平台主要问题监测情况 7
表 4 信息内容类平台主要问题监测情况 9
表 5 近三年我国平台治理热点事件 10
图 4 互联网平台架构示意图 10
表 6 互联网平台经济的四种主要模式 14
表 7 平台对市场的“具化” 15
图 5 部分平台的准公共产品属性 19
表 8 淘宝治理方式分析 22
表 9 政府与平台参与治理的比较分析 25
图 6 多元协同治理体系 26
表 10 主动审查义务两种形式的比较 33
表 11 近年来欧盟及成员国对超大型平台的反垄断审查 37
表 12 美国对超大型平台的反垄断审查 39
表 13 欧盟与美国对超大型平台反垄断的异同分析 42
表 14 五种市场结构的特点 45

一、平台经济的全球崛起

（一）平台企业走到世界经济舞台中央

当前，平台经济在全球范围内蓬勃发展，平台模式已成为企业生产经营的重要组织方式。2009 年以前，全球市值 Top10 企业中还仅有微软一家平台企业，而 2017 年这一数字升至 7 家，实现对传统企业数量的反超。其中，苹果于 2009 年，谷歌于 2013 年，亚马逊和脸书于 2015 年，阿里巴巴与腾讯于 2017 年先后进入全球市值 Top10 榜单。统计显示，2018 年全球 Top10 上市企业中平台企业市值比重已由 2008 年的 8.2%上升至 77%，规模达到 4.08 万亿美元，较 2008 年规模增长了 22.5 倍，成为全球经济增长的新引擎。



数据来源：中国信通院监测。2008-2018 年企业市值选取每年 12 月 31 日数据。

图 1 全球市值 Top10 企业中平台企业的数量与占比

从进入榜单的先后顺序看，平台经济崛起的驱动力不断演进和叠加。第一代是 PC 端操作系统类平台，如微软的 Windows 平台和苹果

的 macOS 平台。第二代是移动端操作系统和应用商店类平台，这主要得益于移动互联网的发展，如谷歌凭借 Android 和 Google Play 的成功，于 2013 年跻身全球市值 Top10；而苹果则进一步凭借其 IOS 和 APP store 在移动端的成功，市值在 2012 年已经约等于两个微软，成为全球市值最高的公司。第三代是互联网应用类平台，如电子商务平台企业亚马逊和阿里巴巴，网络社交平台企业脸书和腾讯。这些应用型平台企业的快速崛起，很大程度上也得益于移动互联网的普及，使其具备了服务全球大部分地区和人口的能力。

表 1 平台企业业务领域演变

产品平台	操作系统		应用商店	互联网服务
	PC 端	移动端		
微软	Windows	Windows Phone		
苹果	macOS	IOS	APP store	
谷歌		Android	Google Play	Google 搜索、YouTube
亚马逊				Marketplace
脸书				脸书
阿里巴巴				淘宝、天猫、支付宝
腾讯				QQ、微信

（二）我国超大型平台企业快速涌现

根据平台企业的市值或估值规模，本报告将超过 1000 亿美元、100-1000 亿美元、10-100 亿美元、10 亿美元以下的平台企业分别称为巨型、大型、中型和小型平台企业。据此标准统计，截至 2018 年 12 月，我国共有 20 家超大型平台企业[1]，市值/估值合计 1.38 万亿美元。其中，巨型平台企业 3 家，分别是阿里巴巴、腾讯和蚂蚁金服；大型平台企业 17 家，如表 2 所示。这些超大型平台企业，除了市值/估值规模大之外，还具有用户规模、交易（交互）量大的特点，一般

[1] 注：巨型和大型统称为超大型。

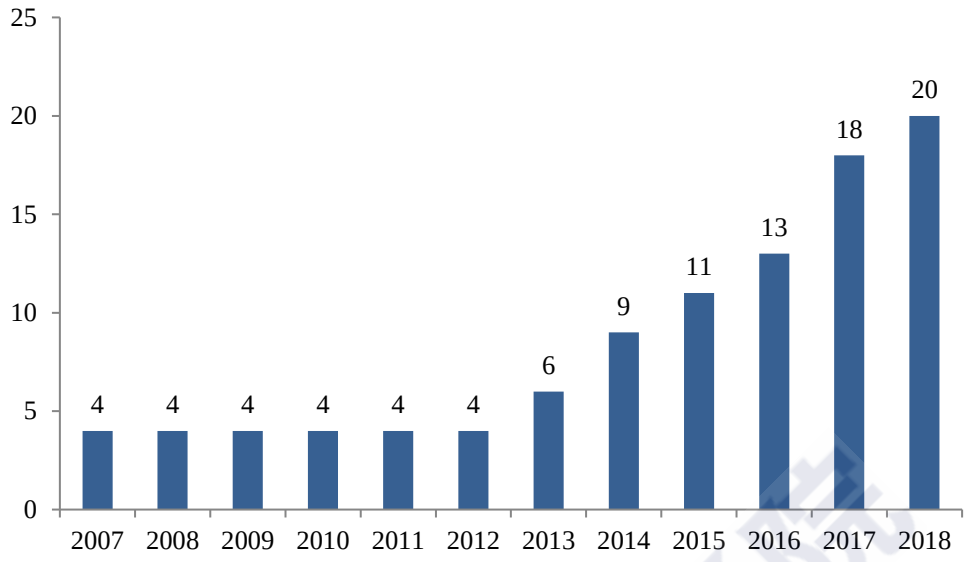
在某个垂直领域占据主导地位或形成独特竞争力，甚至横跨多个领域，形成庞大的平台经济生态。

表 2 2018 年我国超大型平台企业排名

排名	企业名称	市/估值（亿美元）	排名	企业名称	市/估值（亿美元）
1	腾讯控股	3767	11	拼多多	244
2	阿里巴巴	3577	12	腾讯音乐	219
3	蚂蚁金服*	1500	13	奇虎 360	201
4	今日头条*	750	14	菜鸟网络*	200
5	百度	565	15	京东数科*	190
6	滴滴出行*	560	16	好未来	151
7	陆金所*	380	17	携程	150
8	京东	314	18	苏宁易购	134
9	网易	311	19	微博	131
10	美团大众点评	308	20	爱奇艺	111

数据来源：带*为估值，来源于 CB insights 和媒体公开报道；其他为上市企业市值，选取 2018 年 12 月 31 日数据。

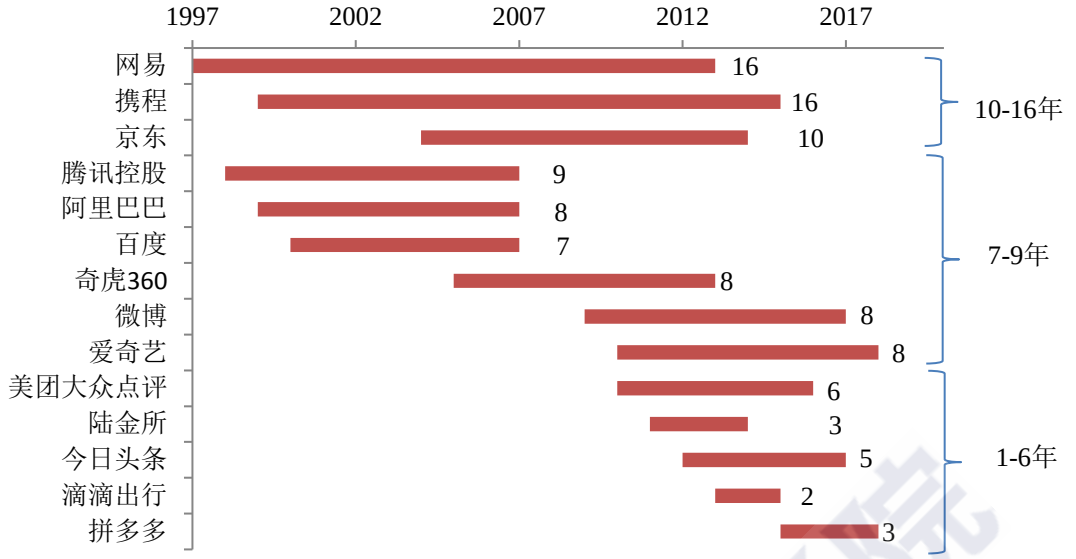
与全球平台企业崛起的原因相似，我国超大型平台企业的大范围崛起也搭上了我国移动互联网发展的快车。其中，阿里巴巴和腾讯借助在移动端的创新，成功甩开百度、网易、京东等企业，跻身全球平台领导者行列。与此同时，一大批直接基于移动互联网发展起来的超大型平台企业快速崛起，如滴滴出行、美团点评、今日头条、微博、拼多多等都是 2010 年以后快速兴起的。尤其是 2013 年以后，这些新兴超大型平台企业数量的增长明显加快，平均每年新增 3 家。



数据来源：中国信通院监测。截至 2018 年 12 月 31 日。

图 2　　中国超大型平台企业数量

我国超大型平台企业数量快速增加的一个重要特征是超大型平台的成长周期不断缩短。据统计，我国早期兴起的互联网平台企业，从起步到市值/估值过 100 亿美元，网易、携程、京东用了超过 10 年的时间；百度、阿里巴巴、腾讯（以下简称为 BAT）、奇虎 360、新浪微博花了 7-9 年时间；而 2010 年以后出现的超大型平台的成长周期则普遍在 6 年以下，甚至仅需 2-3 年。从订单量的维度看，淘宝网实现日均 1000 万单大概花了 8 年，美团点评、滴滴出行等平台则用了 3-4 年。究其原因主要有：一是新的人口红利，尤其是后发地区人群加速上网；二是线下高频交易领域的交易成本大幅下降，如打车、外卖；三是以 BAT 为主导的产业资本的快速跟进；四是激烈市场竞争下的强强联合等。



数据来源：中国信通院监测。

注：部分平台企业是在以前业务基础上整合而成的新实体，因此起始时间或平台业务的市值难单独计算，未纳入分析，如苏宁易购、好未来、蚂蚁金服、菜鸟网络、腾讯音乐、京东数科。

图 3 超大型平台成长周期演变趋势

超大型平台所涉领域由综合向垂直、由线上向线下延伸是其数量爆发的另一个重要特征。2007 年 BAT 就成为我国最早一批超大型平台，并依托企业核心业务优势（搜索、电商、社交）不断向其他领域渗透，形成了无所不包的综合性超大型平台。然而随着新技术的涌现和“互联网+”不断向传统领域渗透，BAT 也受到挑战。比如，依托新的算法技术，今日头条迅速成长为新的超大型平台，并对腾讯构成了挑战；再比如，依托移动社交优势，拼多多也迅速成长为新的超大型平台，并对淘宝构成了挑战。据统计，2017 年我国以互联网平台为依托销售实物或提供线下相关服务的垂直型独角兽企业就达到了 48 家，比如物流领域的运满满、在线短租领域的小猪短租、共享办公领域的优客工场、在线医疗领域的春雨医生等等。可以预见，未来线上线下融合的垂直业务领域，我国仍将涌现更多的超大型平台企业。

二、新老问题交织加剧平台治理复杂性

平台经济的快速崛起，在对经济社会产生颠覆性影响的同时，也带来了一系列治理难题。那些在传统经济活动中尚未被解决好的问题，在平台时代被进一步放大。新老问题的交织叠加，进一步加剧了平台治理的复杂性，也对政府治理能力提出更高的要求。

（一）传统问题治理任重道远

互联网平台将传统市场中的供给端和需求端通过网络连接在一起，汇聚了不同地区、众多领域的海量产品和服务资源，在更大范围内实现了产品交换与资源配置。但同时，也使网络售假和不良信息等传统问题被进一步放大。近年来，政府与平台企业已不断加强对这些问题的治理，但许多问题依然存在。

1. 网络交易类平台的治理态势

目前，侵权假冒、虚假宣传、虚假促销、售后服务差等一系列传统线下交易市场存在的问题，在网络交易类平台中更为凸显。2017年，全国网络交易违法案件持续增长，案件总数达2.2万件，同比增长106.8%;全国网络购物类投诉总量达68.57万件,同比增长184.4%。投诉量的增长主要受三方面因素影响，一是投诉渠道更加便捷，二是用户投诉意识逐渐增强，三是各种问题依然大量存在。

在治理方面，早在2014年初，原国家工商总局为进一步规范网络商品交易及有关服务，保护消费者和经营者的合法权益，就已颁布实施《网络交易管理办法》。近年来，更是通过设立电子商务12315投诉维权中心和网络商品质量监测中心等机构，不断加强对网络交易

市场的监督。

从侵权假冒问题来看，近三年来，我国网络购物假货投诉量与电子商务产品不合格检出率等数据未出现明显改善，而国家知识产权局数据显示，我国电子商务领域专利执法案件却呈显著上升趋势，2017年较2016年上涨51%，可见侵权假冒仍是困扰我国电商平台发展的顽疾。**从虚假宣传问题来看**，中国消费者协会数据显示，2017年我国网络购物虚假宣传投诉量较2016年上涨60%，在总投诉中的占比也逐年上升。与此同时，各项监测数据显示，我国“双11”期间虚假促销、价格明升暗降等问题得到明显改善，这得益于我国各部门对电商平台特殊节点重点关注，加强专项检查等治理措施。整体上，我国网络交易类平台中侵权假冒、虚假宣传等问题依旧较为明显，其治理依然任重道远。

表3 网络交易类平台主要问题监测情况

问题归类	数据指标	数据来源	2015年	2016年	2017年
总体情况	网络交易违法案件查处数（件）	国家市场监督管理总局	--	10638	22000↑
	网络购物投诉量（件）	国家市场监督管理总局	14.6万	24.1万↑	68.57万↑
侵权假冒	电子商务领域专利执法办案量（件）	国家知识产权局	7644	13123↑	19835↑
	网络购物假货投诉量（件）	中国消费者协会	245	1314	1264
	网络购物中假货投诉量占总投诉比例	中国消费者协会	1.28%	6.05%	4.35%
	电子商务产品不合格检出率	国家市场监督管理总局	26.92%	27.30%	25%
虚假宣传	网络购物虚假宣传投诉量（件）	中国消费者协会	1344	2214↑	3546↑
	网络购物中虚假宣传投诉量占总	中国消费者协会	7.01%	10.20%↑	12.20%↑

问题归类	数据指标	数据来源	2015 年	2016 年	2017 年
	投诉比例				
	“双 11”期间使用广告禁用语内容的商品比例	信用中国	--	42.19%	26.02%↓
虚假促销	“双 11”虚假促销商品比例	中国消费者协会	--	16.70%	6.10%↓
	“双 11”价格“明降暗升”商品比例	信用中国	53.57%	--	29.43%↓

2. 信息内容类平台的治理态势

信息内容类平台的主要问题包括违法信息、虚假广告、版权侵权、低俗内容等，其治理形势相比传统线下媒体渠道也更加严峻。在治理方面，自 2014 年以来，国家互联网信息办公室先后发布了《互联网新闻信息服务管理规定》《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》《互联网信息搜索服务管理规定》《互联网直播服务管理规定》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》《微博客信息服务管理规定》等一系列规章或规范性文件，并采取了多种监管措施，以促进信息内容类平台健康发展。

然而，**从违法信息问题来看**，中国互联网违法和不良信息举报中心数据显示，2017 年，全国网络举报部门受理网络违法和不良信息有效举报 5263.9 万件，同比增长 74.1%。**从虚假广告问题来看**，国家市场监督管理总局数据显示，2017 年，虚假违法互联网广告查处量达 14904 件，同比增长 168%。**从版权侵权问题来看**，国家版权局数据显示，2015 年至 2017 年，网络侵权盗版行政案件量与被关闭的侵权盗版网站量均呈现逐年上升趋势。**从内容低俗问题来看**，全国“扫黄打非”工作小组办公室数据显示，2017 年，“净网”行动中处置的

淫秽色情等有害信息量达 455 万件，同比增长 39%；关停的网站、公众号等违法违规主体超 6000 个，同比增长 140%。后者数据与 2015 年相比虽有显著降低，但 2018 年上半年这一数据又激增为 22000 余个。从中也可以看出问题的解决并非一朝一夕，在加强监管得到改善后，仍有可能出现反弹，治理难度不言而喻。综上，信息内容类平台的治理仍面临诸多挑战。

表 4 信息内容类平台主要问题监测情况

问题归类	数据指标	数据来源	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年上半年
违法信息	违法和不良信息有效举报受理量（件）	中国互联网违法和不良信息举报中心	1383.4 万	3022.7 万↑	5263.9 万↑	3902.8 万
虚假广告	虚假违法互联网广告查处量（件）	国家市场监督管理总局	2302	5561↑	14904↑	8104
版权侵权	“剑网”专项行动查处网络侵权盗版行政案件量（件）	国家版权局	383	514↑	543↑	--
	“剑网”专项行动关闭侵权盗版网站量（个）	国家版权局	113	290↑	2554↑	--
内容低俗	“净网”行动处置淫秽色情等有害信息量（件）	全国“扫黄打非”工作小组办公室	100 万+	327 万↑	455 万↑	175 万
	“净网”行动关停网站、公众号等违法违规主体（个）	全国“扫黄打非”工作小组办公室	20650	2500+	6000+↑	22000+↑

（二）新兴治理难题集中出现

近年来，随着我国众多新型平台企业的大量涌现，特别是一批新兴超大型平台企业的快速崛起，许多新情况和新的治理难题集中出现。综合近三年来，在我国引发社会各界广泛关注的热点平台事件看，平台治理引发许多讨论。

表 5 近三年我国平台治理热点事件

<table>
<tr><th>2016 年</th><th>2017 年</th><th>2018 年</th></tr>
<tr><td>百度血友吧事件</td><td>顺丰与菜鸟数据大战</td><td>美团与滴滴价格战</td></tr>
<tr><td>百度魏则西事件</td><td>华为与腾讯微信数据争夺战</td><td>“内涵段子”被永久关停</td></tr>
<tr><td>滴滴与 Uber 中国合并</td><td>大众点评诉百度抓取用户点评信息案</td><td>郑州空姐顺风车遇害案</td></tr>
<tr><td rowspan="5">脉脉非法抓取、使用新浪微博用户信息案</td><td>嘀嗒指责滴滴“二选一”</td><td>头腾大战</td></tr>
<tr><td>新浪与今日头条有关微博内容爬取争议</td><td>拼多多假货风波</td></tr>
<tr><td rowspan="3">网友曝光携程等平台利用“大数据”杀熟</td><td>自如房被爆甲醛超标</td></tr>
<tr><td>乐清顺风车案</td></tr>
<tr><td>马蜂窝涉嫌抄袭竞品网站的用户点评信息</td></tr>
</table>

1. 平台间数据争议问题

近年来，数据逐渐演变为平台竞争的核心要素。不仅有新浪微博起诉脉脉非法使用微博用户信息、大众点评诉百度非法抓取用户点评信息等直接诉诸法律以争夺数据所有权的案件，还有华为与腾讯微信数据争夺战、顺丰与菜鸟数据大战、新浪与今日头条有关微博内容爬取争议、马蜂窝涉嫌抄袭竞品网站的用户点评信息等一系列关于数据的纠纷事件。这些争议不仅直接关系到部分平台核心商业模式的合法性与合理性，更是反映出平台模式下数据流动与数据保护的矛盾与冲突，成为平台治理亟待解决的重要议题。

2. 平台企业责任问题

自互联网平台兴起以来，关于平台企业是否应该就平台上发生的侵权行为承担法律责任的问题，一直饱受争议。比如，电商平台应对网络售假行为负何种责任，至今没有清晰边界。然而，近年来，接连发生的一系列平台事件，比如百度“血友吧事件”与“魏则西事件”、滴滴顺风车司机杀人事件等，进一步引发了社会公众对平台社会责任的关注。自媒体时代，社会个体案件很容易引发共鸣，上升为社会公共事件。在此背景下，平台企业如何权衡商业利益与公共利益的冲突成为必须面对的问题。尤其是那些影响广泛的超大型平台企业，在追求商业利益之外，如何承担更多的社会责任日益迫切。

3. 平台垄断规制问题

平台经济运行过程中很容易出现“赢家通吃”、“一家独大”现象。有些观点认为，平台变大变强是各类问题集中爆发的“元凶”，关于平台垄断规制的呼声也越来越高。在电商平台“二选一”、携程大数据“杀熟”等问题发生后，相关平台均遭到垄断质疑。然而，目前想要对互联网平台进行垄断规制却面临诸多现实挑战。例如，2016 年 8 月，滴滴出行与 Uber 中国业务宣布合并。9 月，商务部表示对滴滴优步中国的合并案依法进行调查。但至今，这一调查并无相关进展或结论公布。“一家独大”的现象如何认识以及如何规制已成为平台治理不可回避的问题。

4. 平台算法价值观问题

算法在深刻影响信息生产及传播方式的同时，也带来了内容低俗化、信息茧房等问题。2018 年 4 月 10 日，国家广电总局责令“今日

头条”永久关停“内涵段子”客户端软件及公众号，并要求其举一反三，全面清理类似视听节目产品。所谓算法没有立场和价值观的“技术中立”论遭到强烈声讨。将算法纳入监管显得愈发必要和紧迫。然而，算法作为新型生产力代表，极有可能涉及到平台商业机密，如何对其进行有效监管，面临许多困难，这也是平台治理需要关注的重要内容。

通过上述分析可以看出，数据竞争、社会责任、算法价值观、平台垄断等治理难题，与传统的侵权假冒、虚假宣传、不良信息等问题相比，更加牵动社会公众的敏感神经，平台治理的复杂性进一步提升。未来，伴随互联网平台的不断发展与演变，势必还会产生新的治理难题。

三、平台的经济社会角色

平台经济的迅速崛起正在对传统的“政府与企业”二元治理结构产生巨大冲击，引发了从法律到监管再到公共安全等一系列治理挑战。不断涌现的超大型平台以及日益频发的安全事件，都指向了加强平台治理的必要性与紧迫性。我们认为，平台经济，特别是超大型平台，是一种新的经济社会组织方式，实施有效的平台治理离不开对平台本质的准确把握及其经济社会角色的再定位。

（一）平台的核心价值在于链接双边或多边市场

平台就是一种居中撮合、链接两个或多个群体的市场组织，促进不同群体之间的交互与匹配是其主要功能。从要素构成看，互联网平

台可以分为技术、规则与应用三个层面。其中，技术层包括网络、数据与算法等底层要素，为平台上的用户活动提供基础支持；规则层包括准入、交互、评价、退出规则等，为平台用户的行为提供规范；应用层主要指平台上的双边或多边用户群体基于平台开展交互活动。

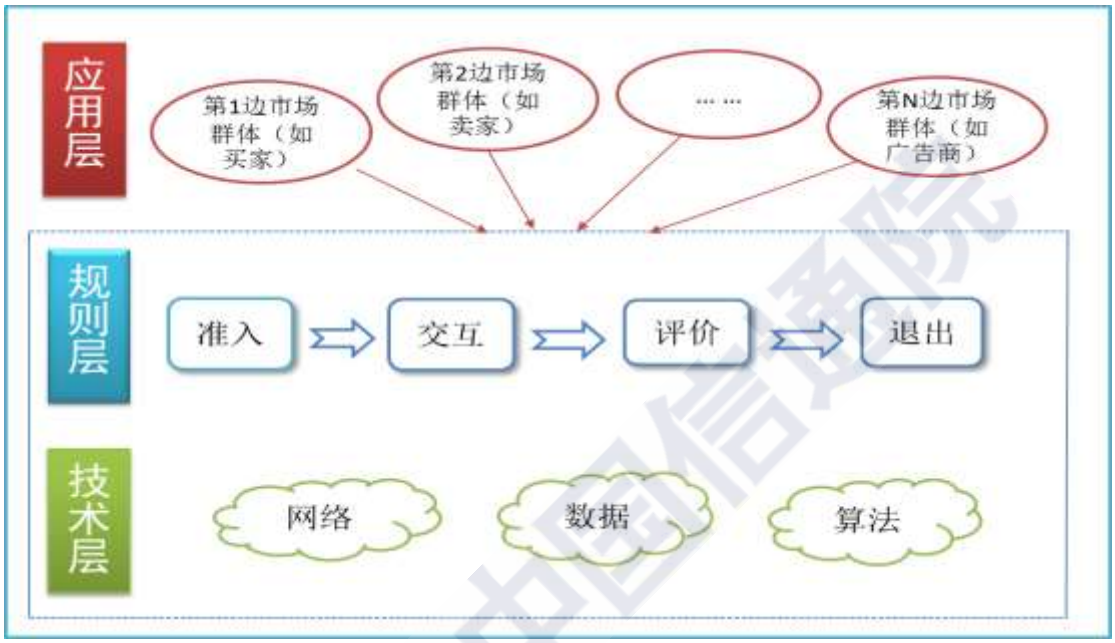


图 4 互联网平台架构示意图

事实上，平台早在几千年前就存在，如古代集市、媒人中介等。但是，直到信息技术与平台模式的结合，才使平台的价值得到最大发挥，平台模式在更大的地理空间和人口规模中得到广泛应用。今天平台经济的全面崛起，主要得益于以互联网为核心的信息技术带来交易成本的极大降低，使得平台模式所内含的网络效应、特别是跨边网络效应被发挥到了极致。

网络效应是指一个网络产品或服务对用户的价值取决于网络中其他用户的数量。比如，邮箱、微信就是典型代表。而平台经济进一步拓展，出现了跨边网络效应，即一个平台产品或服务对用户的价值取决于平台另一边用户的规模。比如，网约车平台上司机越多，平台

对乘客的价值就越大。再比如，微信用户越多，微信公众号或朋友圈广告对商家的吸引力就越大。这种**跨边网络效应是平台模式较之传统非平台商业模式的核心优势**。为了充分激发这种效应，平台企业往往采取补贴一边用户进而吸引另一边用户的非对称策略。

随着技术的演进，互联网平台模式也在不断创新，先后出现了门户模式、搜索模式、社交模式和算法模式等四种模式，如表 6 所示。但无论哪种模式，如何更加有效地促进双边或多边市场的交互与匹配都始终是其不变的根本与核心。

表 6 互联网平台经济的四种主要模式

模式		门户模式	搜索模式	社交模式	算法模式
主要驱动力		网站编辑	搜索算法	社交关系网	数据+算法
典型代表	信息内容类	新浪、网易	百度	微博、微信	今日头条、抖音
	网络交易类	58 同城、淘宝、京东		微商、拼多多	滴滴
信息匹配方式		编辑分类投放，消费者分类查找	平台提供搜索框，用户通过关键词检索信息	人人都可成为内容生产者，平台提供公众号、微社群等方式促进匹配	人人都可成为内容生产者，平台借助算法，向用户做个性化信息匹配
核心价值		更有效地促进双边或多边市场之间的交互与匹配			

（二）平台具有市场参与者与组织者的双重身份

平台作为市场的参与者，与其他市场主体一样，首先是一家企业。根据经济学的定义，企业就是以盈利为目的，运用各种生产要素，向市场提供商品或服务，实行自主经营、自负盈亏、独立核算的法人。但是，与其他市场主体不同，平台企业向市场所提供的商品或服务就是组织市场本身，即组织双边或多边群体进行交互与匹配，因此平台

又扮演了市场组织者的角色。正是平台具有了市场参与者与组织者的双重身份，使得很多经济学家认为，这对科斯的经典企业理论提出了挑战，企业与市场作为配置资源的两种方式的边界变得模糊，平台既是企业又是市场。因此，也有经济学家甚至直接将平台称为“市场的具化”。

在经济学中，作为资源配置方式的市场概念，可以简单的概括为若干资源配置的机制，比如价格机制、交易机制和竞争机制等等。所谓平台成为“市场的具化”，也可以从这些机制的角度进行剖析和理解。表 7 对各种类型的平台在几种主要市场机制中的作用进行了梳理。可以看出，几乎所有的平台都在两个或以上的机制中扮演了重要角色，对资源配置产生着重要影响。比如，淘宝平台扮演了交易机制的设定、竞争秩序的维持、信用体系的构建等角色，滴滴平台则参与价格、交易、竞争、信用四个机制的构建。

表 7　平台对市场的“具化”

市场机制	价格机制	交易机制	竞争机制	信用机制
淘宝	——	平台提供分类目录和检索框等匹配机制	平台制定规则，并参与维护市场竞争秩序，打击侵权、盗版、刷单、违法信息等行为	平台建立信用评价体系
京东	——			
拼多多	——	平台提供分类目录、检索框、社交拼单等匹配机制		——
滴滴	平台参与定价	平台提供抢单、派单等匹配机制		平台建立信用评价体系
美团	——	平台提供分类目录、检索框等匹配机制		
微信	——	公众号、朋友圈、微信圈		——
今日头条	——	算法、头条号		——

各平台在市场机制中扮演的角色或参与的程度不同，也反映了平

台对市场“具化”程度的不同，因而平台对市场资源配置的影响力就不同。平台作为一个企业主体，对市场资源配置的影响力，正是我们讨论和认识平台治理问题的根本起源。市场这只“无形的手”，在平台经济条件下，变成了自身有盈利性诉求的“有形之手”。当然，这种转变，即平台经济兴起，在总体上确实带来了经济效率的极大增进，但市场参与者与组织者双重角色之间的内在矛盾决定了其也必然会带来局部的效率损失。平台治理的基本内涵就是要应对平台这种商业模式可能带来的局部效率损失及可能由此引发的公平等问题。由此可以得出**第一个推论：那些对市场“具化”程度越高的平台，应该受到更多的治理关注。**

（三）平台具有信息壁垒打破者与重构者的双重角色

平台信息壁垒打破者的角色至少体现在两个方面：**一是打破供需之间的信息壁垒**。比如，电子商务平台解决了跨地域的供需信息匹配，使得远距离陌生人之间的交易成为可能；再比如，今日头条基于个性化的算法推荐，解决了哪些资讯更适合被推荐给哪些人看的问题，极大提高了信息匹配效率。**二是打破传统中心化的信息壁垒**。比如，微博、微信等网络社交平台的崛起，使得传统的中心化的信息来源模式（传统媒体）被打破，变为“人人都有麦克风”，每个人都有可能成为信息的发布者或者信息传播路径上的关键一环。再比如，共享出行平台打破了必须由出租车提供出行服务的中心化供给模式，使得“人人都可成为出行服务提供商”。

然而，**平台在打破既有信息壁垒的同时，也塑造着新的信息壁垒，**

突出表现在平台天然成为了新的信息枢纽，出现信息在政府、平台、双边用户之间的不均衡分布。信息就意味着权力，这种信息分布结构的变化，也就必然意味着各方主体经济社会影响力的此消彼长。相比其他主体而言，平台依托位置、技术、计算、数据等优势，进而在市场中获得更大话语权。比如，平台在市场规则的制定、市场秩序的维持方面表现出更强的影响力。这种信息失衡，就对政府治理能力和社会治理能力提出了新的挑战。

进一步看，不同平台模式下，平台在信息分布结构中的地位会有所差异，而这种差异某种程度上体现了平台话语权或影响力程度。以淘宝平台为例，其模式是卖家将所有的商品信息放到平台上展示，理论上只要买家愿意，他可以浏览到所有的商品信息。因此，卖家、平台和买家“可以”看到的信息是一样的；当然，正如前文所述的平台的系列优势，使得平台在事实上实现了更充分的信息占有。再以滴滴平台为例，其模式是所有的供给信息和需求信息共同汇聚到平台上进行算法匹配，司机或乘客都不直接知道市场信息（当然这更有利于提升匹配效率）。相比淘宝模式，滴滴模式使得平台占据了更多的信息优势。由此可以得出**第二个推论：那些占据更多信息优势的平台，应该受到更多的治理关注。**

（四）超大型平台成为具有准公共产品属性的新型基础设施

超大型平台的崛起是平台经济发展的重要现象与必然规律。平台在启动市场之后，用户不断积累，当用户达到一定的临界值时，网络

效应开始发挥重要作用，平台的双边市场相互增强，进而在某一垂直领域形成“一家独大”的优势。当平台在细分领域占据稳定地位之后，往往会依托其在垂直领域形成的规模优势，进行横向扩张，比如通过自己开发、投资并购等方式，开展跨界竞争与生态布局，超大型平台崛起。超大型平台的“大”是理解其经济社会影响力的另一个重要维度。正是这种“大”将平台所具有市场组织者和信息壁垒重构者的身份引向新的质变——**超大型平台在一定程度上成为具有准公共产品属性的新型经济社会基础设施**。

非竞争性和非排他性是衡量一个产品或服务是否具有公共品属性的两个重要特征。**从竞争性来看**，对于平台服务，一个用户的注册使用，并不影响另一个用户的注册使用，用户与用户之间在使用平台服务上并没有竞争性。平台服务的竞争性仅在少数极端情况下会出现，比如双十一期间的支付拥堵、春节期间的抢红包拥堵、高峰时段打车出行或叫外卖等。因此，总体来看平台服务主要表现出非竞争性特征。**从排他性来看**，平台服务商所追求的就是要服务更多的用户，一般情况下不会主动将用户排除在平台服务之外，而且还常常通过免费甚至补贴等方式吸引用户使用平台服务。但平台至少也会表现出如下两个方面的排他性：一是那些不符合国家准入要求或有违法违规行为的用户，平台会通过技术手段排他；二是排他很多时候是平台的一种策略性选择，比如京东第三方平台的商家准入门槛要高于淘宝等。因此，总体来看平台服务表现出有限的排他性特征。

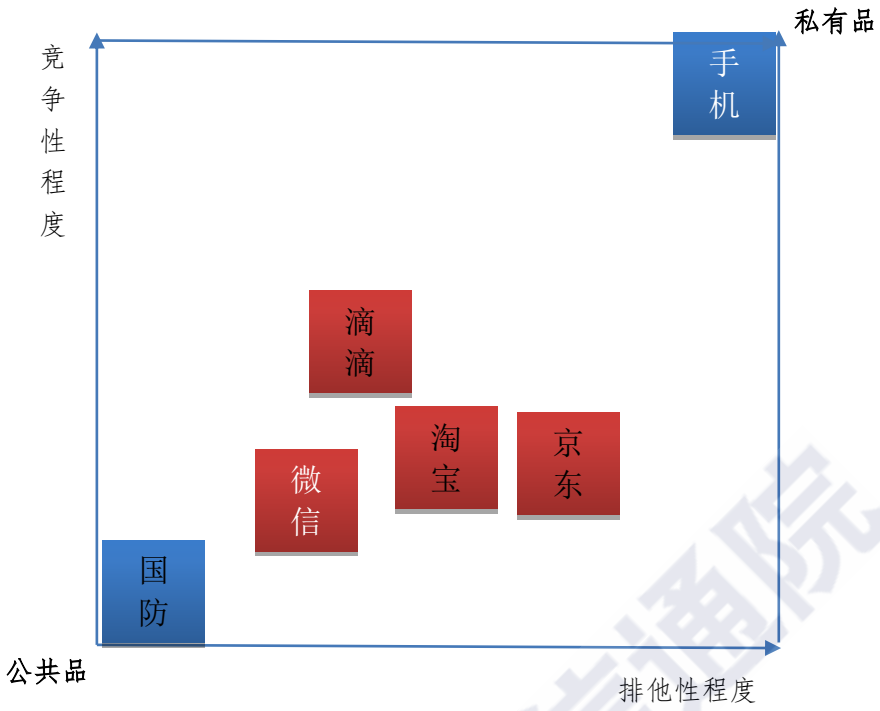


图 5 部分平台的准公共产品属性

结合以上两个方面的分析，**平台作为一种服务，较大程度上表现出了非竞争性和有限排他性特征。因此，可以说平台是一种由私人提供的准公共服务**。当然，不同的平台所表现出来的公共产品属性的程度也是不同的，如图 5 所示，从非竞争性角度看，微信>淘宝/京东>滴滴，而从非排他性角度看，微信>滴滴>淘宝>京东。综合这两个方面来看，微信所表现出来的公共产品属性要明显强于其他平台，其新型基础设施的角色地位也更加突出。对外部性的管理是公共品治理的主要出发点，而平台的公共产品属性越强可能产生的外部性就越大。由此可以得出**第三个推论：那些公共产品属性越显著的平台，应受到更多地治理关注。**

四、平台治理模式的探索与设计

随着治理复杂性的提高以及平台企业一系列新的经济社会角色的出现，传统单一依靠政府直接治理所有市场主体的方式已经难以适应新的形势。让政府、平台、用户等多元主体充分发挥各自优势，构建多元主体共同参与的协同治理体系，既是治理实践的客观需要，也是国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。

（一）政府与平台协同治理的典型实践

在政府与平台的协同治理中，政府主要是做好法律法规层面的监管要求，由平台主要对用户身份与行为进行监管，同时政府发挥对平台责任监督和用户权利救济的作用。下面以淘宝平台的治理实践为例，对协同治理进行详细分析。

在事前准入方面，从政府侧来看，长期以来，我国对从事网上经营的商家给予非常宽松的环境，除少数需要特殊许可经营的行业外[2]，绝大部分网上商家无需工商登记，甚至不需要到工商部门做店铺信息备案。在淘宝上开一家网店，是点点鼠标就可以完成的事。直到《电子商务法》出台才做出调整，要求进入电商平台的经营者需首先依法办理市场主体登记。尽管这一改变遭到一些电商平台的强烈反对，但市场主体登记只是一种一般性的经营资质要求，并不是行业准入许可。因此，《电子商务法》的出台，并没有实质性地改变政府在用户事前监管方面的角色[3]。**从平台侧来看，**电商平台一般会对平台内经营者

[2] 如食品、药品等。

[3] 《电子商务法》还对特殊行业网络商家需要依法取得相关行政许可做出规定。但这一点在电商法出台之前也是需要，电子商务从来也不是法外之地。

的身份、地址、联系方式、资质许可等信息进行登记与核验，这一点也在《电子商务法》中得到进一步明确，并要求平台按照规定向市场监督管理部门报送相关身份信息。举个简单的例子，淘宝会对所有用户的名称使用规范进行合规性审查，规定会员在选择其淘宝会员名、淘宝店铺名或域名时应遵守国家法律法规，不得包含违法、涉嫌侵犯他人权利、有违公序良俗或干扰淘宝运营秩序等相关信息。此外，商家所有的商品在发布前也需要经过合规性审查后，才允许上线。

在事中监管方面，从政府侧来看，监管部门会采取“双随机、一公开”或专项检查的方式，对平台上商家的商品进行抽检，并向社会公布。比如，市场监管总局等八部门于 2018 年 5 月至 11 月联合开展网络市场监管专项行动（网剑行动），以更好地营造诚实守信、公平竞争的网络市场环境。**从平台侧来看，**按照相关法律法规要求，平台企业对平台内经营者行为需履行一定的监督义务，否则当平台内经营者侵害消费者合法权益或侵犯知识产权时，平台需承担连带责任。目前，淘宝平台已对侵权假冒、虚假宣传、虚假交易等用户行为建立了大数据排查机制。比如，淘宝研发了“假货模型”系统，该系统可以从账号、商品、交易、物流等多个维度对涉嫌售假的商品和账号等进行排查。

在事后处置方面，从政府侧来看，监管部门会对违反法律法规的商家，依法处罚并通知平台采取关店、下架商品、禁止进入等措施。此外，政府还会设立投诉处理机制，以保障商家或消费者合法权益。**从平台侧来看，**目前，淘宝对于违规用户，会采取查封账户、删除店

铺、下架商品、限制创建店铺或发布商品、店铺屏蔽、扣除信用分等处置措施。

表 8 淘宝治理方式分析

环节	监管内容		政府监管	平台监管
事前	用户准入	经营者	市场主体登记，特殊行业需取得相应许可	对用户填报的各项信息进行审核，核验真实身份、资质等
		消费者	——	
	商品、评价发布		——	发布前进行审核，对明显违规的不予发布
事中	侵权假冒监督、虚假宣传、虚假交易监督		随机抽检、专项检查，公开检查结果	大数据系统排查，发现疑似违规店铺或商品，进一步人工审核后进行处置
事后	违规用户处理		对违反法律法规的商家，依法处罚，并通知平台采取关店等措施	对违反平台规则的商家，采取扣除信用分、查封账户、删除店铺、下架商品等措施
	权利救济		用户维权处理	——

可见，在淘宝平台的治理模式中，政府很少对用户行为进行直接监管，不论事前还是事中事后监管方面，主要是通过平台对用户实现管理和规范。当然，并不是所有类型的平台均采取了类似淘宝的协同治理模式。以网约车平台为例，按照《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的规定：在事前准入方面，政府对司机和车辆制定了明确的准入标准，并直接审查发放经营许可。在事中监管方面，政府一方面建立大数据监管平台，要求平台企业将所有运营数据实时上传至监管平台，便于政府对所有车辆情况直接进行动态监管；另一方面，监管部门会实施街头执法，采取类似随机抽查的方式，但检查力度与频率明显增大。在事后处置方面，政府一旦发现违规车辆或司机，会直接采取扣车、罚款等相应措施。显然，网约车平台的监管中，政府

从事前、事中和事后都对平台上的用户及行为进行了大量直接监管。从目前的实践来看，对于那些可能存在系统性风险的平台领域，政府直接介入监管的程度一般相对更高。

（二）政府与平台参与治理的作用比较

平台治理主要有两种方式，一种是**单一依靠政府，直接对用户行为进行治理**，另一种是**政府与平台协同治理**，强调发挥平台企业的作用。从第三章分析的平台企业的双重属性看，协同治理更加强调平台的市场组织者身份，更加倚重平台在规范和约束用户行为中的作用；而单一治理更加强调平台的市场参与者身份，更加倚重政府直接对平台上用户行为进行规范和约束。两种治理方式各有利弊。

1. 政府参与治理的优势与不足

单一依靠政府进行治理，主要有以下三方面优势：**一是**更具威慑力。政府是公权力的拥有者和行使者，对相关主体具有采取行政强制措施和做出行政处罚的权力。政府在对平台内用户及其行为进行直接监管时，具有更强的威慑力。**二是**更具公信力。政府在做出罚款、责令停业等处罚时，依据的是现行法律法规，相比平台基于合同条款对用户的处置，更具公信力和正当性。**三是**能更好地维护公共利益。平台内用户相对平台而言，事实上处于弱势地位。例如，平台是规则的主要制定者，用户的话语权有限；平台掌握的信息更加全面，可能存在市场失灵等。政府直接监管能够更好地维护公共利益。

但政府单一治理相对平台经济的特征而言，也具有明显的局限性。**一是**监管体制不适应。传统的条块管辖无法与平台模式下交易与服务

的跨地区性、跨领域性相适应，极易出现监管部门互相推诿导致用户维权困难，或多重监管造成企业负担加剧等现象。**二是**监管力量不足。互联网平台具有海量连接的特性，与传统产业不同，其用户规模往往数以亿计，拥有的内容或产品以及提供的服务次数和交易规模更是百亿级甚至千亿级的。政府监管力量根本无法对如此庞大的主体及其行为全部进行直接监管。**三是**监管存在滞后。互联网平台发展速度极快，许多内容和行为都是实时产生的。相对平台自身而言，政府在发现、处置问题上都存在极大的滞后性。**四是**监管成本较高。政府想要对平台内用户实现直接监管，必须提高技术手段，配备相应的物力与人力，从而增加监管成本。相反，如果借助平台已有技术优势，利用平台实现用户管理，则无需付出较高的监管成本。

2. 平台参与治理的优势与不足

协同治理将平台纳入其中，相当于政府把一部分管理责任赋予了平台，不仅可以减轻政府的监管成本，还可以提高整体的监管效率。其优势主要体现在以下三个方面。**一是**平台具有担当好管理角色的主观能动性。良好的平台秩序有助于促进平台中各方用户间的互动，并最终提高平台收益，这使得平台企业在主观上有意愿去管理好平台中的用户和行为。**二是**平台采取的管理手段更加丰富。平台可通过建立信用机制、调整价格结构、应用大数据技术、构建算法模型等手段对平台内部进行全天候、全范围监管。比如，淘宝平台会通过智能鉴黄技术、敏感人脸检测技术等对卖家推销商品的直播进行实时过滤和监测。**三是**平台在事后处置方面更加及时。平台可在发现问题时立即采

取相应措施，避免造成更不利后果。比如，微博平台可在发现谣言信息后，予以禁止转发、禁止评论等处理。

然而，平台作为商业主体，在扮演监管角色时，也存在一些天然局限性，主要体现在三个方面。**一是**管理“失灵”。平台的根本目的始终是为了追求自身商业利益最大化。因此，在其商业利益与公共利益发生冲突时，极有可能牺牲公共利益。**二是**权力有限。平台本身并不具有法定的行政征收、行政监督、行政处罚、行政强制等行为的执法权，其处置行为均是基于与用户之间的合同关系做出的，在某些情形下可能会面临争议。比如，部分网络交易类平台在进行违规认定时，会遭遇商家对其判定依据披露不充分的质疑。**三是**内部腐败。平台工作人员可能受到利益驱使，利用平台管理权限谋取私利。比如，网络交易类平台中，删差评、刷信誉等沦为员工与卖家的私下交易标的等。

表 9 政府与平台参与治理的比较分析

	政府参与治理	平台参与治理
治理手段	单一，行政手段为主	丰富，价格手段、信用手段、技术手段等
治理时效	具有滞后性、间歇性、选择性；政府监管力量限制，难以覆盖海量用户	具有及时性、动态性、全面性；平台治理能力更强，能够实时掌握海量用户的情况
治理成本	政府监管成本较大	政府监管成本较小
处罚力度	力度大，实施额外经济惩罚、行业禁入等	力度小，合约范围内的经济惩罚、平台禁入等
公信力	大，相对公开、公平、公正	小，平台可能对一些商家行为放松监管或对竞争对手实施不公平待遇等

（三）构建多元主体参与的协同治理体系

鉴于互联网平台具有跨地区、跨领域、海量连接等特征，而平台企业在治理手段、治理时效、治理成本等方面都比政府直接监管更具优势。因此，综合考虑治理成本与治理效率等因素，建议构建多元主体参与的协同治理体系，充分发挥政府、平台、社会组织、用户等多元主体作用。如图 6 所示。从管理依据看，政府“管”是人民与国家之间的社会契约赋予政府监管的权力，而平台“管”主要是用户与平台之间的商业契约赋予平台监管的权力。

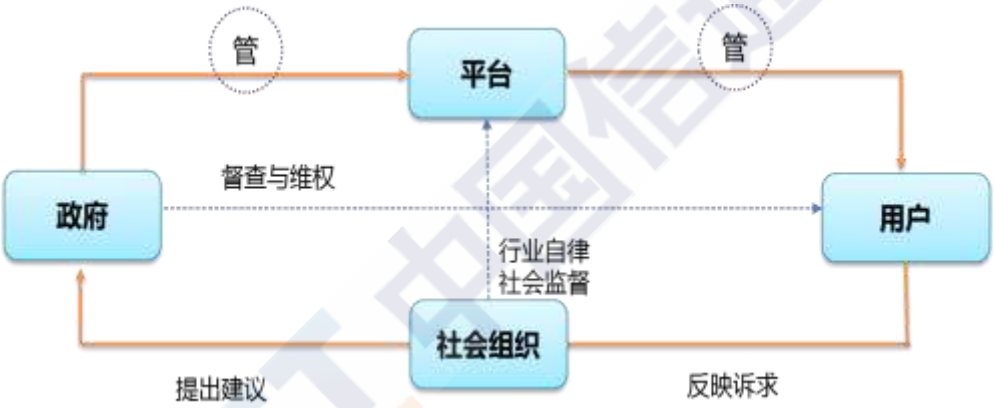


图 6　多元协同治理体系

这种协同治理体系的有效建构要注意以下几点：一是合理界定政府与平台之间的责任边界。在协同治理结构下，既要充分发挥平台企业参与治理的主体作用，同时又要避免给平台企业过多过重的责任，才能在保证协同治理有效的同时，也保持平台经济创新发展的活力。这点将在下一章中详细论述。二是政府应建立适应平台特点的监管体系。政府所构建的监管体系是以增进协同治理的效力而构建的，督促平台责任的有效落实。比如，大数据监管手段的使用，是以事中事后为核心的，强调关键数据的报备与风险预警，而非全量运营数据，以

降低监管成本，提高监管效率。三是对不同领域的平台，政府与平台之间治理介入的程度并不完全一致。对于那些存在系统性风险的领域，政府直接介入监管的程度可能相对更高。四是用户、行业协会等其他相关社会主体也应发挥各自优势、参与治理，最终形成多主体共同参与的协同治理体系。

五、平台责任的法律界定与合理边界

科学合理地界定平台责任是平台治理的重要议题。一般而言，给予平台企业较多、较重的义务与责任，能更好地实现平台生态的有效治理，但会抑制平台经济的发展活力；相反，如果给予平台企业较少、较轻的义务与责任，就能为平台经济发展营造宽松环境，但各种问题就容易滋生与放大。因此，平台责任界定的重要目的就是要实现平台发展与规制之间的平衡，做到有效管控与保持活力的统一。

（一）国外平台企业法律责任的现状

1.世界主要国家越来越倾向于增加平台企业的义务与责任

在美国，平台责任经过了“通道”定位、避风港原则确立、红旗原则补充的三阶段演进，力求平衡互联网发展过程中平台、用户、权利人之间的利益关系。1996 年美国《通信规范法》（CDA 法案）Section 230 设定了互联网平台的免责条款，将互联网平台仅作为信息内容的“通道”。1998 年美国《数字千年版权法案》（DMCA 法案）确立了以“通知-删除”规则为核心的避风港原则。依据避风港原则，网络服

务提供者遵守“通知-删除”规则即可免责。但在随后的《数字千年版权法案》的国会报告中，美国很快确立了“红旗原则”，旨在对避风港原则进行补充与纠正。因此，可以说红旗原则是对避风港原则的一种合理限制。近年来，美国进一步加强对互联网平台管理的呼声越来越高。比如，2018 年 4 月，扎克伯格因用户隐私数据泄露以及 Facebook 上的虚假信息等问题受到了美国参众两院的质询，要求 Facebook 必须做出努力和改变。

在欧洲，2000 年欧盟《电子商务指令》第 15 条第 1 款规定，成员国不应当要求服务提供者承担监督其传输或储存信息的一般性义务。欧洲人权法院认为，新闻网站并非新闻用户评论的出版者，且“通知-删除”规则已较好平衡各方利益，严格责任不必要也不合理。近年来，互联网迅速发展引发的一系列社会问题，如涉及恐怖、宗教、仇恨等煽动性言论充斥网络，迫使欧洲国家不断强化网络平台监管责任。比如，德国于 2018 年正式颁布《网络执行法》，明确要求符合条件的社交媒体平台强制建立不法信息内容投诉与处理机制，违者将遭受巨额行政罚款。再比如，2018 年 3 月，英国文化部部长表示可能要在脱欧后摆脱《电子商务指令》的约束，不再像现有法律那样仅将社交媒体作为一个“通道”。此外，欧盟准备建立一个反“假新闻”机构来审查互联网，欧盟委员会也发布了指导方针，要求社交媒体网站快速发现并移除仇恨内容。

2.避风港原则和红旗原则仍是欧美界定平台责任恪守的基本边界

尽管欧美等主要国家对互联网平台加强监管趋势和呼声越来越高，且正在个别点上寻求突破避风港原则，但总体看来，关于平台企业的法律责任的界定仍维持在避风港原则与红旗原则的界限内，没有对平台企业施加一般监督、主动发现违法内容等义务。

欧美“监管趋严和恪守边界”责任现状是互联网平台固有特点与日趋严重的网络问题交织作用的结果。一方面，信息网络本身具有高速快捷、信息量巨大的特点，平台服务提供者对所传输信息内容的复制和传播是被动的，不能期待平台服务提供者对海量繁杂信息进行筛选、甄别，否则容易使平台服务提供者的责任和负担过重，不利于促进网络发展。因此，平台服务提供者一般不负有主动审查义务，而只在避风港原则和红旗原则的范围内承担责任。另一方面，随着互联网的迅猛发展，虚假信息泛滥，不法行为丛生，侵犯了人们的合法权益，带来种种社会问题，各国被迫出台大量互联网信息监管法律法规，收紧互联网信息监管。

（二）我国平台企业法律责任的现状

1. 我国上位的法律法规对平台企业责任的要求的用语较为模糊，缺乏限定或清晰解释

我国通过 2000 年《最高人民法院关于审理涉及计算机网络著作权纠纷案件适用法律若干问题的解释》、2006 年《信息网络传播权保护条例》第 20 条至 23 条以及 2010 年《侵权责任法》第 36 条的规定，基本建立起了以避风港原则为基本指导的法律、行政法规以及司法解释三个不同层面的规则体系。不过，我国相关法律对平台企业法

律责任的界定相对模糊。2016 年通过的《网络安全法》第 47 条规定“网络运营者应当加强对其用户发布的信息的管理，发现法律、行政法规禁止发布或者传输的信息的，应当立即停止传输该信息，采取消除等处置措施，防止信息扩散，保存有关记录，并向有关主管部门报告。”2018 年颁布的《电子商务法》第 45 条规定“电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者侵犯知识产权的，应当采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施；未采取必要措施的，与侵权人承担连带责任。”此处“知道或者应当知道”对法律责任边界的界定不够清晰。

2. 部门规章要求平台承担一般监督、主动发现违法内容的义务

在已出台的部门规章中，有要求平台建立检查监控制度、信息安全管理制度等相应规定。例如，《网络交易管理办法》第 26 条规定：“第三方交易平台经营者应当对通过平台销售商品或者提供服务的经营者及其发布的商品和服务信息建立检查监控制度，发现有违反工商行政管理法律、法规、规章的行为的，应当向平台经营者所在地工商行政管理部门报告，并及时采取措施制止，必要时可以停止对其提供第三方交易平台服务。”《互联网新闻信息服务管理规定》第 12 条规定：“互联网新闻信息服务提供者应当健全信息发布审核、公共信息巡查、应急处置等信息安全管理制度，具有安全可控的技术保障措施。”

（三）平台责任界定的主要争议与难点

平台企业责任界定，主要是指平台上由第三方用户产生或传播的违法或不良内容，平台企业应尽到何种治理义务，及未尽义务时应承担何种法律责任。对此，目前主要有两种观点：一种观点认为平台尽到“通知-删除”义务即可，即平台企业只要在接到通知后采取适当行动，处理违法内容，即可因履行义务而免除责任；另一种观点认为平台在“通知-删除”义务基础上，还应尽到主动审查义务，即要求平台企业对网络信息内容或商品服务等进行合法审查，发现并处置违规内容。社会各界的争议主要集中在第二种认识的合理性边界上。争议主要表现如下：

1. 平台是否应当承担主动审查义务？

从平台的性质看，如果平台仅仅是信息“通道”，发挥信息中介作用，那么违法或不良内容的责任主体就是发布或传播这些内容的用户，而非平台本身，所有的用户都应该为自己的行为负法律责任。目前，几乎所有互联网平台企业都宣称自己是科技企业，而非媒体、金融或商贸企业，因此对平台责任的限定也大多由此出发，并得到很多国家法律的认可。然而，正如我们在第三章所分析的，尽管平台的核心价值仍然在于促进双边市场的信息匹配，但其经济社会角色已经发生了巨大的变化，不论是在市场资源的配置还是信息资源的占有上，平台都具备了强大的影响力，特别是对于已经具有经济社会准公共基础设施属性的超大型平台而言，其性质俨然已经不是简单的信息中介。因此，如果我们认可当下平台企业经济社会角色已经变化，那么对平

台企业责任的理解，特别是超大型平台企业应承担何种责任，就不能仅仅从一般市场主体之间的侵权责任来分析，还应当从更宽泛的经济社会责任的视角来审视。从这一新的视角看，承担与超大型平台相匹配的经济社会责任，可以作为我们理解平台企业应承担主动审查义务的一个合理性来源。

然而，**将主动审查义务与责任赋予平台的同时，也意味着将内容审查（或者说监管）的权力赋予了平台**。这就带来了两个不可回避的难题：

第一，主体属性与权力属性不匹配的问题。因为对市场主体的监管应当是政府部门的职责，只有政府才是合法的市场监管主体，而平台企业作为市场主体本身，能否对其他市场主体采取强制性的制止、删除、禁入等措施，缺乏合法性依据。因此，如果要求平台企业承担主动的内容审查义务，就意味着赋予了平台企业实施行政监管的权力，这种主体属性与权力属性之间的不匹配是我们赋予平台企业主动审查义务面临的第一个难点。

第二，平台“执法私法化”的问题。主要表现在三个方面：一是过度过滤。平台为规避政府处罚，可能采取过于严格的内容过滤，容易对用户权利产生不合理伤害，即误伤用户。二是缺少正当程序保护。平台审查使被处理的用户无法享有行政监管过程中应当享有的正当程序保护与救济。三是民事协议外观滥用。一方面在协议签订过程中，用户与平台地位不对等，平台可能单方制定格式条款与免责条款，不利于用户权利保障；另一方面平台可能借助民事协议外观绕过行政程

序中的合法性判定。

实际上，不论是平台在履行主动审查义务，还是履行“通知-删除”义务中，都面临以上两个问题。只是这两个问题的严重性在平台履行主动审查义务时表现得更加突出和尖锐。因此，平台是否应当承担主动审查义务成为平台责任争议的焦点。

2. 平台主动审查义务需尽到何种程度？

根据审查的范围和程度不同，我们将平台主动审查义务区分为全面审查义务和非全面审查义务。全面审查义务是指平台企业需要对平台上传播的信息和商品等内容进行逐一审查，并对所有平台不法内容承担相应法律责任。非全面审查义务一般指通过构建符合要求的监管、巡查制度以及技术监测手段，对平台内容进行审查，发现不法内容并及时进行处理，即认为平台已经尽到审查义务，不要求平台企业对具体违法个案承担法律责任。二者之间的比较，详见表 10。

表 10 主动审查义务两种形式的比较

	全面审查义务	非全面审查义务
审查范围	平台上的所有内容	部分内容
审查方式	无明确要求	审查制度、技术手段
责任承担	对违法个案负责	不对具体违法个案承担责任，仅对审查的系统性、制度性失控负责

可以看出，如果要求平台承担全面审查义务，平台需要对海量平台内容进行全面审查，平台主体属性与执法权力不匹配和执法私法化两大问题会更加突出，平台即便用尽现有技术手段，也不可能完全消除所有的违法内容，保证不出现违法个案。如果监管部门就个别违法

案例进行追责，最终造成所有平台都极易“违法”的境地：一方面，会导致平台企业责任过重，企业即便投入过高成本，仍可能因为个案疏漏被追责，最终丧失治理积极性，另一方面，也会极大损害平台经济的发展活力。比较而言，非全面审查义务比较符合当今平台治理的现实需求：一方面，平台企业承担一定的主动审查义务已是大势所趋，这是由平台企业在网络社会飞速发展过程中逐渐显露的公共性的社会角色决定的；另一方面，监管机构通过要求平台企业构建监管制度和技术手段，平台企业仅对制度、手段缺失或者制度性、系统性失控承担责任，不对具体个案负责，可以对平台责任进行更合理的限定。

然而在具体实施非全面审查义务时，仍然面临责任边界划分的难题。比如平台的审查手段应做到何种程度？技术识别和人工审查各有优劣，对企业技术能力、专业知识（包括如何筛查出有问题的内容、如何判定内容是否违规等）、审查成本的要求都不相同。特别是，新的侵权方式、新的虚假信息、新的反审查手段不断进步，如何评估企业尽到合适的审查义务是很大的难题。再比如审查和处理时效的问题。很多法律要求平台企业对违法内容立即做出处理，但“立即”到底是多长时间，仍然存在很多争议。这主要在于平台主动筛查或接到投诉的内容可能是海量的，而且对其中很多疑似违法的内容并不容易快速做出判定。所以在平台责任的界定上，仍然需要根据不同领域或类型的平台面临的具体情况做出合理的划分。

（四）平台责任设置的合理边界

尽管将内容审查责任赋予平台企业仍然面临诸多挑战，但由平台

企业承担非全面审查义务，不仅是完善经济社会治理的现实需要，可能也是平台企业经济社会角色变化的内在要求。因此，我们认为，合理的方向应当是对平台承担非全面审查义务的边界做出合理性的限制，既要避免平台责任无线扩展，也要避免平台权力不受约束。

一是平台责任设置的要求应以“制度性、机制性”为导向，强调平台治理的系统有效性。比如，政府部门可以明确平台企业履行内容审查义务应当建立的必要的审查制度，包括必要的技术手段、投诉处理机制、判定规则、救济机制等，政府对平台责任考察的重点在于这些制度或机制的系统有效性，而非针对个案进行评估。

二是政府与平台企业联合建立违法内容共享数据库，作为平台企业履行审查义务的底线性要求。比如，政府可以与平台企业联合委托第三方机构建立假冒侵权数据库、色情图片和视频库、违法信息数据库、判定规则数据库等，勾勒出常见违法内容的主要特征，便于平台企业利用人工智能等技术手段自动识别和判定疑似违法内容。

三是针对平台企业的“监管”行为建立必要的监督、救济机制，保障用户的合法权益。“执法私法化”是赋予平台企业内容审查权力尤为要审慎的问题。一方面，政府应建立必要的监督机制，对平台企业的整套审查制度，包括技术手段、判定规则等的合理性与公平性进行审查。另一方面，政府部门应设立必要的投诉举报和权力救济机制，保障用户合法权利。

四是围绕平台责任建立相关利益主体参与的多方议事机制，促成争议性问题的共识达成。首先，能够为诸多争议问题以及不断涌现的

新问题，提供一个快速响应的解决机制。其次，能够更好地平衡各方的利益诉求，毕竟平台责任界定不是简单的非此即彼，而是要寻找共识和平衡点。再次，共识是平台内容审查权力“正当性”的必要基础。

五是对涉嫌违法的内容建立分级审查制度，对复杂情况的判定引入第三方机构参与机制。对明显违法的内容，可由平台企业直接审查并处理。但内容判定存在争议或需要依据专业知识和结合具体情形进行合法性判断的内容，建议引入受政府监督的第三方机构进行判定，例如专家委员会、公众陪审团等行业自律性组织，以缓解公众质疑。

六、平台垄断的规制实践与治理策略

随着越来越多超大型平台的涌现，特别是许多细分领域逐步形成了“一家独大”的格局，社会舆论对超大型平台崛起引发的经济和社会效果日益关注，对超大型平台的监管和治理方案提出不同的认识。一方面，超大型平台的出现是平台经济发展的必然结果，能够显著提升经济效率，促进产业发展；另一方面，超大型平台的滥用行为也可能妨碍市场公平竞争，损害消费者福利。从全球看，对超大型平台的垄断规制已经有不少实践，为我们提供有益的启发与借鉴。

（一）欧盟的严格规制策略

欧盟对超大型平台采取严格的规制策略，积极运用反垄断手段，审查经营者集中案件，查处滥用支配地位行为，频频开出天价罚单。比如，2018 年 7 月欧盟委员会以违反欧盟反垄断规定为由，对谷歌处以 43.4 亿欧元的罚款，约占谷歌 2017 年利润的 35%，创下全球监

管机构对个体企业的最高罚款纪录。针对互联网平台经济特征，欧盟在垄断地位认定、垄断行为取证、规制工具运用等诸多方面进行了探索与创新，聚焦平台生态传导和数据集中效应，保护消费者福利和中小企业竞争力。

表 11 近年来欧盟及成员国对超大型平台的反垄断审查

时间	超大型平台	案例要点	反垄断措施	反垄断分析
2010-2018	Google	谷歌利用安卓操作系统的市场垄断优势，强行捆绑谷歌搜索服务和谷歌 Chrome 浏览器。	欧盟委员会罚款 43.4 亿欧元	利用手机操作系统领域支配地位，提升移动搜索引擎和浏览器竞争力。
2010-2017	Google	谷歌在欧洲经济区内的 13 个国家开展比较购物服务，在其搜索结果中系统地为其自己的比较购物服务提供显着的位置，降低竞争对手的价值。	欧盟委员会罚款 24.2 亿欧元	利用搜索引擎领域支配地位，提升比较购物领域竞争力。
2016-2017	Facebook	脸书修改 WhatsApp 隐私政策，允许其与母公司分享部分用户手机号码。	欧盟委员会罚款 1.1 亿欧元	将脸书在社交领域的优势地位传导到其他软件。
2017-今	Facebook	脸书强迫用户允许其无限制收集其他接入脸书 API 的数据	德国联邦卡特尔局公布调查结果但尚未判罚	认定数据资源构成公司经济支配地位的关键因素，基于消费者福利受损的竞争损害理论进行规制。
2016	Microsoft	微软收购职业社交网络企业领英。	欧盟委员会附条件批准	审查微软利用其桌面操作系统优势，强化领英在职业社交网络市场地位的能力

1.采用适应互联网特性的分析指标

互联网超大型平台具有以网络结构为核心、以数字和信息为要素的新型产业特征，对传统反垄断分析工具提出了挑战。针对互联网平台免费服务的普遍特征，欧盟弱化了对价格因素的考察，转而对市场壁垒、用户多归属性、用户议价能力等供给或需求替代性进行重点分析。在认定滥用行为时，尤其注重流量、算法、数据等新的互联网关键要素对产业发展的影响，纳入到对市场结构、产业环境、产业创新性等分析结构中来。比如，在谷歌搜索引擎及购物比较服务案中，详细分析了比较购物服务流量的变化与谷歌所采用的不同算法在时间上的关联度，从而认定反竞争效果的来源。新的指标分析体系成为支撑欧盟对互联网平台反垄断规制的基础。

2. 警惕超大型平台垄断地位的传导

市场传导效应是平台经济领域的重要现象。拥有数据与流量巨大优势的超大型平台，通过搭售、捆绑、排他性交易等行为，很容易将在某单一市场的支配地位，传导至其他市场，开展多领域生态布局。随着数据深度挖掘技术逐步成熟，平台传导行为更加多元化、隐蔽化与便利化。欧盟反垄断执法机构针对超大平台的经济和技术特征，采取同一主体多案并行的调查方案，通过多次重罚阻止超大型平台垄断力量的传导。比如，欧盟针对谷歌利用搜索引擎支配地位提升比较购物市场竞争力、利用安卓操作系统市场支配地位提升移动搜索引擎和浏览器市场竞争力、利用搜索引擎支配地位提升在线广告市场竞争力等行为，分别立案调查，规制超大型平台垄断行为。

3、聚焦数据对市场竞争的影响

随着数据量的增长和数据挖掘技术的进步，数据价值不断提升，成为互联网超大型平台的竞争焦点。欧盟高度关注数据驱动型并购、围绕数据收集和处理行为对竞争产生的影响。在 Microsoft 收购 Yahoo、Google 收购 Doubleclic、Facebook 收购 Whatsapp、Microsoft 收购 LinkedIn 等案件中，反垄断机构都表达了对于数据集中的竞争关切。如欧盟在审查 Microsoft 收购 LinkedIn 案时，详细评估了相关数据市场的界定、数据原料封锁、用户多归属与数据稀缺性、数据相关的隐私问题等,对数据与平台竞争力之间的关系进行深入分析。在 Facebook 滥用市场支配地位案中，德国联邦卡特尔局认定数据是企业核心竞争资源，Facebook 使用非法服务条款对用户施加不公平交易条件造成消费者福利受损，构成滥用行为。未来，与数据相关的竞争问题仍将成为欧盟反垄断关注的重点。

（二）美国的审慎规制策略

美国对超大型平台的反垄断规制较为审慎。比如，美国很少对超大型平台企业开出巨额罚单，更多是以和解的方式结束反垄断审查。美国在反垄断规制上以保护创新、促进市场自由竞争、保护消费者福利为目标，采用行为主义视角，采取合理原则，维持动态竞争以提高市场效率，促进互联网平台经济发展。

表 12 美国对超大型平台的反垄断审查

时间	超大型平台	案例要点	反垄断措施	反垄断分析
2015-今	谷歌	FTC 与美国司法部对谷歌的安卓业务展开调查	（暂未看到相关调查结果）	谷歌是否利用其安卓操作系统来支配竞争对手

时间	超大型平台	案例要点	反垄断措施	反垄断分析
2015-2016	优步	Spencer Meyer 诉优步创始人 Kalanickk 与利用定价算法在司机之间达成合谋，限制竞争，损害乘客利益。	上诉法院同意仲裁	一审认定优步市场支配地位，算法有助于横向合谋的实现。上诉法院同意仲裁。
2011-2015	苹果	美国司法部起诉苹果和五大出版公司，指控对方合谋操纵电子书价格。	判罚苹果支付 4.5 亿美元的赔偿。	司法部先后与五家出版商达成和解，苹果成为唯一被告
2011-2013	谷歌	FTC 调查谷歌将搜索结果偏向自己的比价购物服务	达成和解协议，未处以任何罚款	谷歌对搜索结果的调整有益于消费者，并未严重损害竞争对手
2007-2011	谷歌	FTC 调查谷歌收购在线陈列广告公司 DoubleClick	和解，但 FTC 同时警告会密切监视谷歌的反竞争性做法	关注并购案是否会削弱在线广告市场的竞争
1991-2001	微软	司法部指控微软垄断操作系统，将浏览器软件与视窗操作系统非法捆绑销售	和解，微软同意个人电脑制造商可以自由选择视窗桌面	操作系统和浏览器的集成是捆绑销售还是技术创新

1.创新成为反垄断重要价值取向

美国重视互联网平台在技术创新中的重要作用，由关注静态的配置效率转向关注长期动态效率，支持一定程度的市场集中对创新的正向促进作用，鼓励知识产权保护对创新的激励。2010 年，美国司法部和联邦贸易委员会联合发布了新版的《横向合并指南》，首次将由损害创新竞争引发单边效应加入到合并审查的考虑之中。在针对互联网超大型平台的垄断调查中，保护创新成为重要的价值取向。在 2001 年的微软捆绑案中，法院最终撤销对微软的拆分要求而选择采纳和解方案，部分源于 IT 产业开始面向互联网发展，个人电脑和操作系统

不再成为阻碍产业创新的壁垒。而在 hiQ 与 LinkedIn 的数据争夺案中，法院认定 LinkedIn 阻止 hiQ 收集和使用用户公开数据是排他性行为，会对产业创新造成损害。

2.注重对平台垄断行为的经济分析

美国在规制互联网超大型平台时主要采取“合理原则”，即认定反竞争行为需综合评估经营者主观垄断意图和损害竞争后果，经济学分析方法在明确竞争评估分析思路、界定相关市场、确定竞争损害、明确平台支配力的传导效应、确定附条件有效性等诸多环节有重要的支持作用。在平台经济高发的垄断者捆绑销售、忠诚折扣、排挤竞争者、纵向固定价格、拒绝接入和其他阻止竞争等行为上，美国司法和竞争执法机构开始更多地考虑增加经济分析评估的分量，减少误判错判。

3.在反垄断中广泛运用和解制度

和解制度是指反垄断机构在执法的过程中，通过协商谈判与被调查企业达成和解协议，如果企业承诺停止或改变被指控的行为，消除反竞争行为的影响，可以中止反垄断调查。美国联邦贸易委员会通过颁布“同意命令”、司法部提出“同意判决”的方式，积极运用和解制度，有效提高执法效率，节约执法资源，增加反垄断规制的灵活性如 2011 年，谷歌的竞争对手认为，谷歌在搜索结果中不公平地优先显示自身服务，对天气信息、地图、比较购物等领域的竞争对手造成了伤害。美国联邦贸易委员会在对谷歌进行反垄断调查后，认定谷歌并未人为操纵搜索结果，但同意谷歌在本地搜索、广告、向手机厂商

授权专利等方面进行修改，达成和解。

（三）欧美反垄断实践比较

欧美反垄断法的共同目标是为了防止超大型平台排除竞争或限制竞争效果，以提高资源配置效率，提升消费者福利。但是，欧盟与美国在政治经济条件、互联网产业发展阶段上存在的差异，使两者在反垄断的定位与执法实践上存在很大差异性。

表 13 欧盟与美国对超大型平台反垄断的异同分析

	欧盟	美国
产业环境	超国家的区域性组织，没有全球影响力的超大型平台	市场经济发达，有 Google、Facebook 等超大型平台
反垄断特点	过程视角，更关注竞争过程是否开放自由；对谷歌等超大型平台频繁反垄断	结果视角，更关注超大型平台行为产生的影响；反垄断案件相对较少
反垄断目标	中小企业在竞争中机会平等 保护消费者福利 全球经济贸易竞争博弈工具	保护创新 保护消费者福利 提高资源配置效率
法律体系	欧盟竞争法，没有独立法典，主要由《欧洲联盟运行条约》第 101 条和 102 条等确定的规则体系	反托拉斯法，由《谢尔曼法》、《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》及相应修正案构成
执法机构	行政主导，欧盟和各成员国在统一原则下分别实施	主导机构是司法部反垄断局与联邦贸易委员会，联邦和州多层受理
规制惩罚	巨额行政罚款	私人损失的三倍赔偿
和解制度	被执法者明确承认其违法行为并应承担相应法律责任，提出消除影响的承诺，欧委会做出有约束力的决定后结案	同意判决（被执法者与司法部达成和解）、同意令（被执法者与联邦贸易委员会达成和解）

1. 实施机制差异影响反垄断监管效果

反垄断法的实施机制分为公共实施与私人实施两种，其中，公共实施是指反垄断机构依法调查与处理垄断行为的活动，而私人实施则指经营者、消费者等私人，向执法机关提出控告，或者向法院提出诉讼。公共执行反映了以行政为主导的反垄断法实施模式，而私人执行

反映了以司法为主导的反垄断法实施模式。在美国，联邦贸易委员会或司法部主要以公诉人的身份，向联邦法院提起刑事诉讼或民事损害赔偿诉讼，因此，法院成为反垄断法实施的主要力量。同时，私人实施制度是美国反垄断制度的重要特色，法律规定，任何反垄断法所禁止的行为造成的私人受害者，均有权提出三倍赔偿诉讼。这一制度激励私人受害者诉讼积极性，同时对垄断者形成有效威慑。事实上，美国大量的反垄断案件，都是由私人实施提起，但司法判罚效果有限。相比较而言，欧盟的反垄断实施机制中，行政程序占主导地位，行政意志贯彻较为彻底，反垄断判罚较重。

2.欧盟兼具法官与陪审团角色，权力较美国更为集中

欧美的反垄断司法程序不同，欧委会在反垄断中同时扮演法官与陪审团的角色，当其对平台提出正式指控时，权力更大。与此同时，欧盟的竞争专员采用轮换制，反垄断与竞争专员个人的认识高度相关。由于互联网行业反垄断的诸多问题未能达成共识，在此情况下，反垄断执法者个人的认识，往往可能左右反垄断结果。2014 年，欧盟与谷歌经过长期谈判之后，双方即将达成和解协议。但是，在当年 11 月竞争专员玛格丽特·维斯塔格（Margrethe Vestager）履职后，重新着手对谷歌进行调查，并最终开出了 24 亿欧元的罚单。

3.产业环境不同决定反垄断价值取向差异

美国作为世界上最大、市场经济最发达的经济体，互联网经济充满活力，拥有谷歌、微软、脸书等一批具有世界竞争力的超大型平台，是美国经济发展和技术创新的重要推动力。美国对互联网超大型平台

的审慎监管，给予互联网企业更大的成长空间，在技术研发、商业模式、用户服务等领域不断创新发展。欧盟缺乏互联网超大型平台，中小互联网企业占据主体。欧盟竞争法首先服务于维护共同市场、协调成员国发展的总体目标，同时，强调对中小企业创新与发展的保护。《欧盟运行条约》、《欧盟小企业法案》等诸多法律法规明确中小企业对欧盟经济发展的重要作用。因此，部分批评声音指出，欧盟的反垄断规制在某种程度上也是贸易保护工具。

（四）平台垄断规制的策略选择

超大型平台反垄断是一个复杂的新课题，也是全球面临的共同挑战。我国反垄断策略的选择，应以我国互联网产业发展阶段为基础，尊重互联网平台经济发展规律，并借鉴欧美的反垄断经验，以竞争规制促进产业发展，打造自由公平的竞争环境。

1. 将促进创新作为反垄断的主要价值导向

长期以来，我国在互联网平台垄断规制上采取了比较包容的态度，符合我国平台经济发展实际情况，对我国平台经济的发展壮大具有重要的积极意义。截止目前，从全球平台经济发展格局看，美国是全球的引领者，我国紧随其后，但仍有较大差距。基于此，建议我国在平台垄断规制上，仍应采取包容审慎的态度，建立以促进创新为核心价值导向的规制体系，营造公平竞争环境。反垄断不是反平台的“大”，相反是要通过“反”来促进平台不断创新，获得可持续的核心竞争力。

2. 从注重“结构-行为”转向“行为-绩效”分析

产业组织理论的“结构-行为-绩效”框架是反垄断的理论基础。

然而，平台经济的发展正在对此形成挑战。传统产业组织理论认为，市场结构主要有完全垄断、寡头垄断、垄断竞争和完全竞争四种。但是，平台经济开创了第五种市场结构，即单寡头竞争性市场结构。平台经济作为一种新型的市场结构，在“结构-行为-绩效”的关系研究上还有很多理论空白，缺乏实证检验。因此，直接通过判定市场结构实施反垄断的做法已经行不通。未来，对平台企业涉嫌垄断行为的规制，将不得不越来越多地依赖更加复杂的经济分析手段，特别是基于“行为-绩效”的实证分析。

表 14 五种市场结构的特点

市场结构	完全竞争	完全垄断	垄断竞争	寡头垄断	单寡头竞争性垄断
市场集中度	很低	100%	较低	高	一个企业占有绝大多数市场份额
产品差异性	产品同一性很高	产品没有任何替代品	产品有差别	产品基本同质或差别较大	几乎同质
进入/退出壁垒	完全不存在	非常高	较低	较高	基本无
企业的数量	很多	唯一	较多	几个	较多
边际成本	不变	随产量的增加，边际成本递增；到达一定产量后，边际成本递增			趋于零
定价	价格的接受者	根据企业利润最大化原则定价	高于边际成本的定价	价格合谋等	基于消费者偏好的歧视性定价
价格变动趋势	稳定	稳定	比较稳定	基本稳定	趋于零

来源：傅瑜、隋广军、赵子乐，单寡头竞争性垄断：新型市场结构理论构建，《中国工业经济》，2014 年第 1 期。

3. 综合运用竞争规制手段

欧美的反垄断经验表明，对平台企业实施反垄断规制面临诸多争

议性问题，往往都会经历很长时间的审查过程，这与互联网产业创新速度和竞争形势变化极快的市场节奏明显不匹配。为弥补反垄断规制的繁冗和滞后，建议建立专业性评议机构和第三方监测机制，对平台垄断规制中的重大问题进行充分讨论，推动形成共识，配合运用《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《网络安全法》《电子商务法》等相关法律手段，对一些涉嫌垄断的反竞争行为进行综合约束。应重视产业知识在反垄断执法和审判中的作用，对于涉及违反自愿、平等、公平、诚信原则及商业道德的反竞争行为，可综合运用反不正当竞争措施及其他规制手段，及时发现竞争危害，增强竞争评估准确性，共同营造健康公平的竞争环境。

七、完善平台治理的思路与建议

互联网平台的快速发展对促进大众创业万众创新，培育经济发展新动能和改造提升传统动能，具有重要意义。但在发展过程中，也面临着许多深层次的问题和挑战。针对平台经济，应坚持包容审慎的理念，积极塑造和优化平台企业发展的市场生态环境，合理界定平台责任，构建政府、平台企业、行业协会、公众等多元主体参与的协同治理体系。

（一）继续坚持包容审慎的治理理念

当前，尽管我国互联网平台企业广泛涌现，但从创新力、竞争力和全球影响力看，与全球领先的平台企业相比，仍然有不少差距，鼓励平台企业做大做强仍然是首要任务。与此同时，近年来我国兴起的

超大型平台，大多是在资本驱动下短期内快速成长。面临激烈的市场竞争，这些平台往往更关注增长，而对平台责任和内部治理体系建设重视不够，各种问题的爆发具有一定阶段性。因此，我们认为，未来对互联网平台的治理仍应坚持包容审慎的理念，并将这一理念贯彻到很多争议性问题的处理中，在坚持底线监管的原则下，为平台经济的成长留足空间。

（二）重新认识超大型平台的经济社会角色

平台企业的核心价值仍然在于促进双边或多边市场之间的互动与匹配。然而，平台企业特有的商业模式也决定了其具有了市场参与者与组织者的双重身份，具备了企业与市场的双重属性，扮演了信息壁垒打破者与重构者的双重角色。特别是那些规模很“大”的超大型平台企业，进一步放大了平台企业的市场组织者、信息壁垒重构者的角色，甚至已经成为平台经济时代新的经济社会基础设施。当前，超大型平台企业崛起已经在推动经济社会的资源重组和权力重构，那些对市场“具化”程度越高、占据信息优势越多、用户规模越大、公共产品属性越强的平台，应该受到更多的治理关注，并在平台治理中发挥更加重要的作用。

（三）科学设计平台经济的治理模式

平台企业一系列新的经济社会角色使得平台企业在生态治理中的必要性和重要性大大提升，政府直接治理所有市场主体的传统模式不再适用，政府与平台协同治理成为必然趋势。通过综合比较政府作为治理主体和平台作为治理主体的优劣势，我们认为，构建多元主体

共同参与的协同治理体系，应当是未来平台经济治理方式设计的主要方向。其主要特征是，其一对于非特殊的管制性行业，政府应尽量减少对用户准入的干预，平台审查后进行必要的报备即可；其二对于系统性风险不大的行业，政府应尽量减少对用户行为的直接监管，可通过对关键数据、重要规则、抽查评估等方式对平台治理的成效进行监督。

（四）合理划分平台企业的责任边界

当前平台企业的责任界定仍然面临不少的争议与难点，但总体而言，随着平台企业经济社会角色的转变，承担必要的主动审查义务已经成为更现实的选择，重点在于把这项义务限定在合理的范围内。基于本报告的研究，我们认为，首先，平台企业承担的主动审查义务应当限定为非全面审查义务；其次，平台责任的设定应以“制度性、机制性”为导向，强调平台治理的系统有效性；再次，政府应当设置必要的多方参与的议事与判定机制，夯实平台履行审查权力的正当性基础；最后，政府应该设立必要的监督和救济机制，对平台权力进行制约。

（五）建立创新导向的综合垄断规制体系

平台经济一系列新的特征使我们在反垄断政策上面临巨大挑战。建议我国结合产业发展实际，借鉴欧美反垄断经验，采取包容审慎的反垄断态度，将促进创新作为反垄断的主要价值导向，这是应对超大型平台企业崛起及其众多新的经济社会角色的现实选择。为此，经济学界、法学界以及反垄断执法机构应从理论和操作上做更多研究，加

强对平台经济这一新型市场结构下的“行为-绩效”分析，做好理论、实证和工具上的必要储备。与此同时，欧美经验表明，对平台企业实施反垄断必定是一场旷日持久的争论，建议充分利用《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》等法律手段进行综合约束。

CAICT 中国信通院

CAICT 中国信通院

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010- 62305765

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn