平台经济治理的现实困境与完善路径

李心灵　祁敬宇

[摘　要] 平台经济发展关乎国家经济安全、数据安全、政治安全。当前我国平台经济治理面临的现实困境主要有四个方面：监管主体权责不清，监管理念存在偏差，监管技术相对落后，法律体系不完善。加强政府平台经济治理体制建设，需要划清政府部门权责界限，建立健全协同监管机制，强化政府数字化技术监管支撑，创新平台经济专业人才队伍建设机制，秉持包容审慎和敏捷治理理念，不断完善平台经济相关法律法规。

[关键词] 平台经济；治理；现实困境；完善路径
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）06-0033-11

2021年国家发展改革委等部门发布的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》指出，平台经济是以互联网平台为主要载体，以数据为关键生产要素，以新一代信息技术为核心驱动力，以网络信息基础设施为重要支撑的新型经济形态。平台经济是经济发展的新动能，对优化资源配置、推动产业升级、拓展消费市场、增加就业有非常重要的作用。平台经济的高速发展在给世界经济注入新活力的同时，也带来诸如平台垄断、数据安全、网络安全、个人隐私泄露、违规监管套利、劳资议价不对称等问题。近年来，世界各国政府纷纷加强了对平台经济的监管。2022年欧盟正式通过《数字市场法案》《数字服务法案》，实施对平台巨头的强监管。德国2021年正式通过《反对限制竞争法》第十修正案，重点加强“对跨市场竞争具有重要意义的”平台企业的监管。美国禁止支配性平台从事自我优待行为，要求对支配性平台实施结构性分拆和业务范围限制，[1] 日本2021年正式实施《提升特定数字平台的透明度和公平性的法案》，对特定数字平台服务协议提出透明度要求。澳大利亚针对本

[基金项目] 中国行政体制改革研究会2021年度行政改革研究基金资助课题“深化中国特色社会主义行政文化研究”（2021CSOARJJKT011）。

[作者简介] 李心灵，中共中央党校（国家行政学院）文史教研部博士后、助理研究员；祁敬宇，首都经济贸易大学金融学院教授、博士生导师。

国新闻媒体企业与谷歌、脸书等数字平台之间议价能力不平衡问题，2021 年正式通过《新闻媒体和数字化平台强制议价准则》。我国政府高度重视平台经济领域反垄断工作，2021 年制定《关于平台经济领域的反垄断指南》，2022 年正式实施的新反垄断法强化了对平台经济领域的反垄断监管。

同时，国内外学者聚焦平台经济治理多个议题，进行了深入探讨。Nanjala Nyabola 等指出，平台经济治理需要全球响应，全球平台治理应重点着眼于平台内容、数据、竞争和基础设施等领域。[2] Mark MacCarthy 认为，平台经济监管要重点关注平台（尤其是社交网络平台）的透明度和问责制问题。[3] 王诚等认为企业合规是加强平台经济反垄断治理的有效方法。[4] 邓如一等从技术赋能、制度约束、主体善治角度对平台经济信息安全进行了探讨。[5] 段鹏从透明性、规范性和责任认定角度分析了平台经济的算法治理问题。[6] 陈兵认为平台经济数据治理应该推动多主体、多制度、多工具协同治理。[7] 罗英等认为网络平台应当构建自治规则的备案审查和适度司法审查制度，建立明确的责任追究制度。[8] 从国内外近期主要研究成果来看，对于平台经济的治理，学者大多强调平台自治，从政府治理体制角度研究的文献较少。2021 年中央财经委员会第九次会议强调，我国平台经济的总体态势是好的、作用是积极的，但监管体制不适应的问题也较为突出。2022 年中央政治局会议指出，要促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。持续完善政府治理体制，提高政府监管效能，有利于推动平台经济高质量发展。本文从政府视角切入，探讨当前我国平台经济治理的现实困境，并提出完善路径。

一、平台经济发展关乎国家整体安全

平台经济发展速度快、辐射范围广、影响程度深，推动了生产方式、生活方式和治理方式的深刻变革，是重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。平台经济的发展牵一发而动全身，关乎国家整体安全。

（一）互联网平台经济发展关乎国家经济安全

经济安全是非传统国家安全重要的构成要素之一，也是国民经济健康发展根本保障。平台经济是经济发展的新动能，对优化资源配置、促进跨界融通发展和带动社会就业、推动

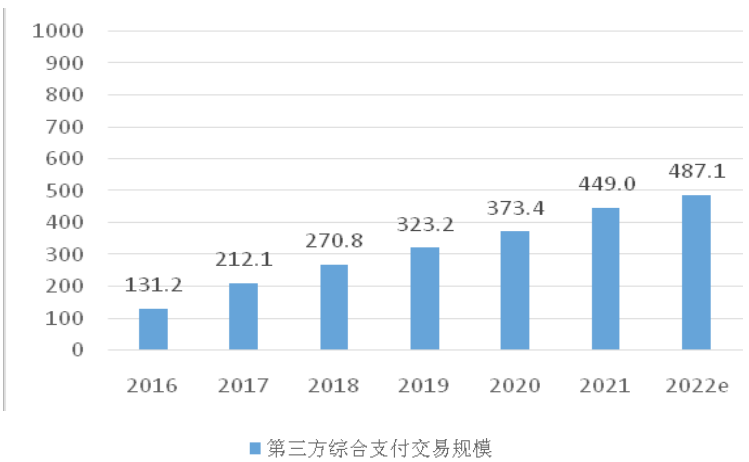


图1　2016—2022年中国第三方综合支付交易规模（万亿元）

产业升级、拓展消费市场有非常重要的作用。平台经济在促进经济新发展的同时，也带来了金融安全隐患。以第三方支付平台为例。近年来，随着用户规模的不断扩大，第三方支付平台市场交易规模也持续扩大。CNNIC 发布的第 50 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2022 年 6 月，我国网络支付用户规模达 9.04 亿元。据艾瑞咨询发布的《2022 年中国第三方支付行业研究报告》,自 2016 年至 2021 年，我国第三方综合支付交易市场规模已从 131.2 万亿元增长到 449.0 万亿元（图 1），2026 年预计达到 877.5 万亿元，通过第三方平台支付正在成为当前人们进行网络交易的主要方式。

从金融安全角度来看，尤其对于某些大型或者超大型第三方支付平台来说，本身拥有海量的交易主体，交易场景广泛，交易次数频繁，关联交易繁多，市场交易体量庞大，一旦运营不善或者遭黑客攻击，很容易发生系统性金融风险，危及国家经济安全。2020 年《码上经济影响力报告》显示，2019 年微信生态带来的码上经济规模达 8.58 万亿元，微信支付绑卡用户超 8 亿元，服务商超过 30000 家，覆盖超 300 座城市，服务数千万家线下门店，每分钟 10 万人出行使用微信支付，人均日交易量 5.8 次，每月使用微信支付的车主超 1.3 亿元，中小商户收款码覆盖 70%。一旦微信支付发生操作风险、市场风险、流动性风险等金融风险，将会造成巨大的经济损失。同时，与传统线下交易方式不同，平台线上交易具有较强的隐蔽性，部分违法犯罪分子很可能通过平台实施网络赌博、网络诈骗、金融洗钱、非法集资和恐怖融资等活动，从而危害国家经济安全。据公安部国家反诈中心相关数据显示，2021 年第一季度，全国 22 万多起网络诈骗案中，平台 APP 诈骗案件超过 60%，涉案金额高达 185 亿元。[9] 平台经济安全正在成为影响国家经济安全的重要领域之一。

（二）互联网平台经济发展关乎国家数据安全

数据是互联网平台经济运行的核心引擎，对提高生产效率的乘数作用不断凸显，是最具时代特征的生产要素。随着数据生产和使用的日益普遍，对于国家而言，数据已经成为基础性战略资源。[10]《数字中国发展报告（2021）》显示，2017 年到 2021 年，我国数据产量从 2.3ZB 增长至 6.6ZB，全球占比 9.9%，位居世界第二。平台经济是典型的数据驱动型经济，互联网平台尤其是大型和超级平台掌握海量的双边市场或多边市场数据。一方面，平台通过大数据、人工智能以及先进算法对收集的海量用户数据进行分析后，进行商业布局、产业升级和战略调整。另一方面，海量数据背后蕴藏着国家某些方面的重要信息，一旦平台发生数据泄露等情况，不法分子通过分析这些数据，就可以轻松掌握一个国家政治、经济、军事、文化等发展情况。例如，对文化大数据的分析可以得到国民的文化喜好和心理意识，对移动支付数据的分析可以得到国家金融数据等，[11] 对地理和交通大数据的分析可以掌握国家重要的军事和国防信息。海量的平台数据一旦被爬取滥用、暗网兜售、泄露贩卖，将严重危及国家安全。

（三）互联网平台经济发展关乎国家政治安全

政治安全是国家安全的根本。互联网平台经济发展关乎国家政治安全。一方面，平台基于海量用户、多元分发机制和算法推荐技术优势，吸引大量资本进入的同时，如果疏于监管，很有可能成为某些政治利益集团宣传错误思想、散播反动言论、发布有害信息的阵地。以平台广告为例，广告是平台的主要收入来源，广告越多，平台营利越多，但如果对平台广告内容和资金来源尤其是重点领域的广告监管不

到位，则有可能出现政治安全事故。另一方面，平台私权力的持续扩张有可能干扰、影响甚至威胁到政府公权力。在梅特卡夫效应、交叉网络外部效应和马太效应的持续作用下，随着市场规模的不断扩大，平台不仅会垄断用户数据和流量，还可能掌握相当程度的舆论引导权、网络话语权，平台自身有可能形成凌驾于国家政治权力之上的“超国家权力”，“平台企业的发展基石是用户数量，用户规模越大，平台企业的市场价值和市场支配地位越强，这种特性已经使得平台企业具备了通过引导社会舆论来影响和冲击国家政权的能力”。[12]

二、平台经济治理的现实困境

平台经济发展迅猛，潜力巨大，但也存在监管主体权责不清、协调机制不健全、监管理念存在偏差、监管技术落后以及法律制度供给不足等诸多困境。

（一）监管主体权责不清，协调机制不健全

监管主体权责不清，协调机制不健全是当前我国平台经济治理体制存在的主要问题之一。与传统大多只涉及单个行业、领域、地域的单一业态经济形态不同，平台经济正在成为跨行业、跨领域、跨地域、跨区域的多元业态融合经济形态，这对于政府传统监管体制是巨大的挑战。从监管主体来看，当前，我国平台经济治理涉及多个监管主体，既有行业性监管部门，比如人民银行、工信部、商务部、公安部、文化和旅游部、交通运输部，又包括市场监管总局、中央网信办、税务总局、国家发改委等一般性监管部门。由于多主管部门、监管主体在事前、事中、事后监管的权责不清，分工不明，在治理领域上偏重于条块化，在治理地域上以属地化为主，在治理时间上往往多部门同时出手，导致在权责交集的地方出现重复执法、多头监管，政出多门、政令不一等碎片化管理情况。同时，由于部门之间、区域之间、央地之间协调机制不健全，导致平台经济相关监管信息在部门、区域、央地之间流通不畅，数据孤岛现象时有发生，政府多个部门向同一平台索要数据现象频繁出现，这不仅降低了政府监管效能，也阻碍了平台经济的健康发展。例如，在平台经济领域反垄断监管方面，存在如国家市场监督管理总局、工信部、商务部、国家税务总局、中国人民银行等多监管主体权责不清、协调不畅的问题，导致平台经济反垄断监管和执法过程中出现重复执法、多头管理等情况。

（二）监管理念存在偏差，监管效率低下

平台经济作为新的经济形态，需要新监管理念。当前我国政府在监管互联网平台时，部分理念存在偏差，导致监管效能低下，这主要体现在两个方面。

一是偏重于事后处罚。当前，政府在监管平台经济时，往往以事后处罚为主，事前预警、事中规范引导不足。对于某些大型或超级平台来说，如果政府偏重事后处罚，而忽视对其进行事前预警和事中规范引导，这不仅有可能造成巨大的经济利益损失来不及补救，酿成平台重大经济安全事故，且不一定具有明显的惩戒效果，反而容易适得其反，也在一定程度上损害了平台内经营者和广大用户的利益，从根本上不利于平台经济健康发展。

二是监管路径依赖。受传统计划经济时代规制理念影响，政府在规制平台经济时，仍习惯借用传统的监管思路。但实际上，随着数字技术的不断创新，互联网平台正在形成一个非线性、立体化、去中心化、无边缘的网状系统，内部关联错综复杂，平台跨界投资、经营、竞争成为常态，个别头部平台甚至进行跨市场垄断。传统的监管思维并不适合平台经济的监管。例如，在互联网平台垄断的问题上，按照传统的监管思路，市场

规模大的企业很大程度上可以形成行业垄断，但实际上，互联网平台垄断行为的判定需要审慎辨别，不能简单以市场份额作为参考标准，而是要看其竞争性，高市场占有率的平台不一定具备限制竞争的市场支配地位，“规模经济是数字平台的基本特性之一，如果做大了就要受到反垄断打击，平台经济也无法正常发展”。[13] 因此，不能用传统的监管思路即平台市场占有率高、市场规模大就一定形成行业垄断，而对平台经济进行反垄断规制。

（三）监管技术落后，执法能力欠缺

尽管当前我国政府的监管技术和能力有一定程度的提高，但与平台对大数据、算法、云计算、区块链、人工智能等数字技术的掌握和运用的能力相比，仍然较为落后。一则平台经济本身是数字技术竞争和创新发展的产物，很多算法技术隐蔽性强、技术壁垒高，平台企业大多走在技术的前沿，而政府的数字技术水平本身落后于平台企业，且更难在技术上对诸如算法合谋、大数据杀熟、平台利用算法自我优待等技术隐蔽性行为进行准确追踪、精确识别和监管。二则就算监管机构能够在技术上识别和追踪，但是由于平台经济运营链条上监管主体多，监管内容广，监管频次高，监管难度大，监管部门很难在技术上实现对互联网平台生态系统内的每种业务模式、每笔网络交易进行全面和全程监管。再加上，平台经济相关问题具有前沿性、复杂性，而现有相关执法人员对平台经济前沿知识和数字技能的掌握不够，执法专业性不足，导致平台经济监管收效甚微。“我国监管部门的执法工具及执法知识仍根植于传统经济体系中，缺乏关于平台经济的专门知识和技术，缺乏互联网技术、法学、经济学等复合型人才储备。”[14] 例如，在平台经济反垄断领域，平台经营者早已并非通过传统的口头、书面协议实施垄断，而是通过算法实施合谋、自我优待和大数据杀熟等行为。但是，从当前反垄断监管实际来看，不仅政府运用算法技术的能力不足，相关执法人员的专业性也有待提高。

（四）法律供给有限，执法依据不足

以健全的法律规章强化对平台经济的监管，是发达国家普遍运用的手段之一（表 1）

从表 1 可以看出，一方面，我国在平台经济领域相关法律制度建设方面紧跟国际趋势，在一些重点领域比如平台经济反垄断、数据安全、在线用户隐私保护等方面弥补了法律空白，取得了一定成就。

但另一方面，在部分关键问题上，与欧美发达国家相比，我国仍然存在很多法律和规则漏洞。以平台经济领域反垄断相关法律法规为例。尽管《平台经济领域反垄断指南》和《反垄断法》加强了对于平台实施非法垄断行为的约束，但还不够完善。一是很多都是概括性条款，且在具体实施时仍存在适应性不足、落实有难度、配套细则欠缺等问题。二是还有不少重要的议题缺乏明确的法律依据，存在很多规则漏洞。如从与欧盟对比来看，当前我国大型和超级平台的法律责任与义务边界不明确，平台跨市场垄断行为缺乏明确的法律规制，平台猎杀式并购行为的认定标准及处罚措施缺少细则，平台自我优待和屏蔽外部链接的合法性有待明确。与拥有 6 部反垄断法案的美国相比，我国在地方政府反垄断执法权、平台服务协议的透明度、平台算法的透明度和可解释性等问题上，仍存在法律依据不足的情况。

同时，面对平台经济带来的新问题、新矛盾、新特点，如在音视频平台“独家”版权垄断、平台广告监管、平台税务监管、平台灵活用工劳动者权益保障等方面，我国现有著作权法、广告法、反不正当竞争法、企业所得税法、个人所得税法等法律法规也存在不适应性，亟待继续完善、修订和补充。

表1 当前世界主要国家、地区在平台经济领域制定的相关法律法规

国家/地区	时间	正式通过或拟实施的法律法规文件	主要内容
欧盟	2022年	《数字服务法案》	强化对平台定向广告投放和特定内容推送的限制，加大对超大型平台算法透明度、公共责任和义务的强监管
		《数字市场法案》	强化对平台巨头的监管，以确保数字市场的公平和开放
德国	2021年	《反对限制竞争法》第十修正案	世界主要国家中首部系统针对数字化挑战而进行全面修订的反垄断法
美国	2021年	《合并申报费现代化法案》	提高大型交易的申报费用，为反垄断执法提供更多保障资金
		《州反垄断执法场所法案》	保障地方各州独立反垄断执法的权力
		《通过启用服务交换法案》	增强平台兼容性和竞争性，保护消费者具有自主选择平台的权利
		《平台竞争和机会法案》	主要关注平台巨头的猎杀式并购行为
		《美国选择与创新在线法案》	重点针对平台自我优待行为
		《终止平台垄断法案》	提出拆分平台业务线规定
澳大利亚	2022年	《2022年隐私立法（执法和其他措施）修正案》	加强在线用户数据和隐私安全
	2021年	《新闻媒体和数字平台强制议价准则》	解决本国新闻媒体企业与谷歌、脸书等数字平台之间议价能力不平衡问题
日本	2021年	《提升特定数字平台的透明度和公平性的法案》	对特定数字平台服务协议提出透明度要求
西班牙	2021年	《骑手法》	首部平台外卖员法案
中国	2022年	新《反垄断法》	增加对平台经营者滥用市场支配地位或者平台利用数据和算法、技术、资本优势实施垄断等内容
	2021年	《平台经济领域反垄断指南》	针对平台经济领域垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中、滥用行政权力排除和限制竞争等问题进行反垄断约束
		《数字安全法》	加强平台经济领域数据安全
		《个人信息保护法》	加强平台经济领域个人信息安全
		新《安全生产法》	增加平台经济的安全生产监督管理等内容

三、平台经济治理体制机制

平台经济的治理体制机制要与时俱进，这包括划清政府部门权责界限，建立协同监管机制，强化数字化监管支撑，创新政府平台经济人才队伍建设机制，坚持包容审慎和敏捷治理理念，健全平台经济相关法律机制。

（一）划清政府部门权责界限，建立健全协同监管机制

平台经济的治理需要建立一套权责清晰、协调顺畅、合作高效的政府监管体系。传统治理模式垂直管理，存在各自为政、“信息孤岛”等不足，[15] 平台经济作为新经济形态，需要新治理体系。一方面，可按照“法定职责必须为”和“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，根据法律、行政法规、国务院规定，厘清相关行业主管部门、市场监管部门各自的职责，划清各自权责界限，确保事前、事中、事后全链条监管工作的权责清晰明确。同时，要充分依托已有机制，在当前政府相关部门权力清单基础上，针对平台经济领域重大问题和关键环节诸如平台反垄断监管、在线内容监管、广告监管、税务监督、数据和算法安全监管、安全生产监督管理、金融活动监管等方面制定明确的监管责任清单，明确监管主体、监管范围、监管方式、监管标准等内容，坚持责任划分、评估考评和追责问责有机统一。对于涉及多个部门、多头管理的监管事项，“坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮”，[16] 以此推进平台经济监管的精细化。

另一方面，建立健全协同监管机制，形成监管合力。第一，积极搭建部门之间信息交流和沟通一体化在线监管平台，推动各部门间数据共享、信息互通，抽查检验鉴定结果互认，避免重复抽查、检测、监管，同时，也要建立案件会商和联合执法、联合惩戒机制，推动监管联动、执法协作等方面的制度措施在一体化平台的有效贯通。例如 2019 年深圳市税务局、公安局、海关、中国人民银行深圳市中心支行利用区块链技术联合开发了“深圳四部门信息情报交换平台”，[17] 该平台可实现信息情报数据自动查询、自动比对、自动处理，平台数据和信息由各部门共同维护和使用，该平台不仅推动了监管数据、信息在各部门间的顺畅流通，也加速了部门协作进度，提高了联合执法的效率。第二，推动跨地区、跨层级、跨部门协同监管，加强央地、区域、部门间对平台经济领域诸如平台垄断、平台监管套利、税基侵蚀、算法黑箱、平台跨市场杠杆传导、平台自我优待等重大问题的协同研判，加强监管政策、行动的统筹协调，防范政策叠加导致非预期风险。第三，各部门要建立健全与同级人民法院、人民检察院等司法机关之间的数据、信息共享和协调合作机制，有效形成工作合力。

（二）强化数字化监管支撑，加强政府平台经济高端人才队伍建设

平台经济的监管，一靠技术，二靠人才。2022 年《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出，要充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，以数字化手段提升监管精准化水平。同时，也要创新数字政府建设人才引进培养使用机制，建设一支讲政治、懂业务、精技术的复合型干部队伍。

平台经济以算法、大数据、人工智能、机器学习等数字技术为核心驱动力，产生的诸如平台垄断、算法滥用、数据泄露等问题皆由数字技术引起。强化政府对于大数据、算法、人工智能、区块链等数字技术的运用，提高监管部门用技术规制不当技术的能力，是提高平台经济监管效能的关键。“在经济生活中，理性的社会行动、计划、改革——总之，解决问题——的可能性并不取决于我们选择什么神奇而宏伟的方案，而主要取决于我们选择什么样的社会技术。”[18] 以区块链为例，区块链技术是集分布式算法、密码学、网络编程于一体的新型信息技术，具有去中心化、传输过程私密、全程可追溯、数据不可篡改和伪造、公开透明等特点。基于此，政府可以利用区块链技术对

平台交易进行全过程、全链条、全主体数字化监管，对交易痕迹进行直达源头的追踪，也可用于电子司法取证、固证。区块链技术还可用于平台税务监管，如2018年深圳税务局利用区块链不可篡改、可追溯的特点，推出区块链电子发票，大大提高了税务机关对平台企业税务信息的数字化监管。

数字技术的有效应用主要靠人才。平台经济带来的一系列前沿性、专业性、复杂性问题，对于现有的基于传统学科背景、单一知识结构、简单技能的执法人员是一项巨大的挑战。尽快完善和创新政府平台经济人才培养机制，组建平台经济专业执法队伍迫在眉睫。因此，第一，要积极完善公务员培养体系，加强政府与高校、科研机构的合作，联合培养高端数字技术人才。我国可以依托各类高校、职业院校和研究机构，强化对现有执法人员对算法、区块链、人工智能等数字技能的培训，联合培养高端数字经济人才，提高当前相关行政执法人员利用数字技术来监管平台的能力。第二，加强政府与平台企业、数字技术公司的合作，吸引前沿数字平台企业参与到公务员能力建设当中。

（三）坚持发展与监管并重，实施包容审慎监管和敏捷治理

监管的目的是促进发展，刺激创新。平台经济既要监管，使其始终在政府的监管体系之下规范运行，更要寻求高质量发展和持续创新，还要积极参与到国际市场竞争中。2022年中央经济工作会议指出，要大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中大显身手。在大力提振市场经济信心的总基调下，就必须确保对平台经济的任何监管政策和措施都是有利于经济发展和行业创新的。

一方面，要采取包容审慎式监管。索菲亚·安克达斯在分析监管和创新的关系时，指出监管机构正处于十字路口，一方面，新兴产业的创新不应该被过度和过时的监管框架扼杀；另一方面，确实有必要保护新兴产业服务的用户免受欺诈与侵害。[19]对平台经济实施包容审慎式监管，其重点在于为平台企业设置好红绿灯，处理好创新与监管的关系，这包括四个方面，第一，对于看得准、发展势头好、竞争潜力大的大型或超级平台给予一定的政策和监管弹性空间，在平台统一化、标准化的监管原则、逻辑和指标要求下，进一步考虑大型或者超级平台个性化的效率和风险，[20]为其量身制定适当的个性化、差异化、精准化的监管政策，为大型和超级平台企业推动数字产品与服务“走出去”和国际化发展营造良好的政策环境。第二，本着鼓励创新的原则，对仍处于发展初期，但有利于促进新旧动能转换的新兴的、中小微型平台，要给予先行先试的机会，优化市场准入条件，完善审批流程和服务，只要不违反法律法规，允许相关市场主体先进入，在严守安全底线的前提下为新经济平台发展留足空间，激发中小微平台市场活力和社会创造力。第三，对一时看不准的，设置一定的“观察期”，防止一上来就管死，审慎出台监管政策，以免扼杀创新。对潜在风险大、可能造成严重不良后果的，加大监管频次和力度，严格和重点监管。第四，无论平台规模大小，都要为其资本设置“红灯”，对于非法违规经营和触碰安全底线的经营活动，坚决依法取缔。

另一方面，也可以引入敏捷治理理念。与传统监管政策建立在对产业风险函数、概率的客观计算之上不同，由于平台经济发展瞬息万变、错综复杂，政府在制定监管政策时，需要考虑诸多因素，兼顾多方利益，产业风险的研判具有极大不确定性，政策的制定也就比较困难。同时，政策制定花费的时间越长，平台经济安全隐患就越大。敏捷治理是一套具有灵活

性、柔韧性、流动性和可持续性的治理方法，强调治理主体多元化，鼓励政府与利益相关者共同参与政策制定，由此降低产业风险研判的不确定性，缩短政策制定的时间，最终实现政府、平台、用户、行业的共赢。敏捷治理要求政府在监管平台经济时，主动加强与平台企业、商家、消费者、行业协会的合作，将平台、用户、行业协会等纳入治理主体范围，共同参与监管政策的制定，通过寻找平台企业经济发展与政府监管、消费者权益保护、行业持续健康运行的平衡点，进一步提高政府对平台经济新业态产业风险研判的准确性，缩短政策制定的时间。根据英国《数字监管计划》，英国数字、文化、媒体和体育部为了使监管敏捷精简，[21]在制定监管政策时，积极加强与包括TechUK①和CBI②在内的一系列利益相关者的合作，这样既有助于平台企业、消费者、商家、行业协会更好地了解政府政策，也有利于政府对平台经济的监管。

（四）完善平台经济相关法律法规，强化平台经济发展法治保障

推动平台经济发展始终在法治轨道上运行是促进平台经济高质量发展的关键。2021年中央财经委员会第九次会议指出，要加快健全平台经济法律法规，及时弥补规则空白和漏洞。积极修订不适应平台经济发展的相关法律法规，加快破除制约平台经济发展的体制机制障碍是实现平台经济高质量发展的重要保障。具体来讲，就是及时对现有著作权法、反垄断法、电子商务法、网络安全法、广告法、反不正当竞争法、企业所得税法、个人所得税法等进行修订、补充和完善，以此回应平台经济产生的新问题、新挑战、新特点，最终实现平台经济的健康持续发展。

以反垄断法为例，“十四五”规划指出，要依法依规加强互联网平台经济监管，明确平台企业定位和监管规则，完善垄断认定法律规范，打击垄断和不正当竞争行为。从2021年制定的《平台经济领域反垄断指南》和2022年新修订的反垄断法内容来看，当前，我国在平台经济领域反垄断法律方面虽然取得了一定的突破和进展，但在一些重要的领域仍然存在规则空白和法律漏洞。以平台巨头实施猎杀式并购（Killer Acquisitions）为例。猎杀式并购指个别头部平台为了维护其垄断地位、消除竞争，以猎杀式方式收购其潜在的竞争对手、初创企业。《平台经济与竞争政策观察(2021年)》显示，过去十年，全球最大的5家数字平台企业共进行了超过400次并购，然而却没有一起被阻止，甚至绝大部分并未遭到监管机构的审查。典型的案例是2020年12月，美国联邦贸易委员会（FTC）和46个州、关岛及哥伦比亚特区总检察长分别对社交网络巨头脸书提起反垄断诉讼，认为脸书在过去十年，为了维持垄断地位和限制竞争，对潜在的竞争对手和初创企业实施了猎杀式并购。③当前，不少发达

①techUK是一个贸易协会，它将个人、公司和组织聚集在一起，techUK在英国拥有900多个成员（其中大多数是中小企业），为企业、政府和利益相关者之间的创新和协作创建了一个网络。其合作伙伴有由政府、学界和行业组成的网络增长伙伴关系、数字连接论坛、数字欧洲、技术技能公司、英国网络安全委员会、英国频谱政策论坛等。https://www.techuk.org/who-we-are/our-partners.html。

②CBI（英国工业联合会）是英国的一个商业组织，成员包括19000家企业和贸易协会，成立于1965年，涵盖英国22各区域和基于主题的政策常设委员会和理事会，成员中有100多名商业领袖。

③脸书Facebook2012年4月以10亿美元收购照片分享初创平台Instagram，2014年2月以190亿美元收购移动即时通信应用WhatsApp。

国家都对大型平台猎杀式并购行为做了法律方面的约束，如欧盟《数字市场法》草案要求平台（守门人）巨头在事前“通报”其所有并购事项。《欧盟企业合并控制条例》强化了对未达到任何成员国申报标准的合并交易的审查。美国《数字市场竞争调查》要求大型平台履行事前通知义务。

尽管我国《平台经济领域反垄断指南》也对平台巨头实施猎杀式并购问题进行了回应，如第十九条指出：“国务院反垄断执法机构高度关注参与集中的一方经营者为初创企业或者新兴平台的平台经济领域的经营者集中”，但这只是简要说明，在平台巨头对初创企业、新兴平台实施并购的申报流程、申报标准，以及监管机构对平台巨头实施猎杀式并购行为的审查流程、垄断认定等问题上还缺乏明确的法律规范，也缺少具有可操作性的反垄断执法细则。

因此，对于平台巨头实施猎杀式并购行为的反垄断监管，我国还应该在以下方面对相关法律进行完善。一是当前极有必要尽快明确大型平台尤其是超级平台虽未达到申报条件但实施经营者集中行为的申报义务。二是细化大型和超级平台对本领域科技初创公司、新兴平台实施并购的申报标准、认定条件、判定依据、审查流程、调查期限、处罚梯度以及相关执法细则等。三是对大型和超级平台利用杠杆传导效应跨市场、跨行业、跨领域违法实施经营者集中行为进行明确的法律约束。

[参考文献]

[1]中国信息通信研究院.平台经济与竞争政策观察（2021年）[R]. 2021 - 05 - 28, http: / / www. caict. ac. cn / kxyj / qwfb / ztbg / 202105 / P020210528594083206416. Pdf.

[2]Nanjala Nyabolaetc.The Four Domains of Global Platform Governance[R], 2022-06-13.https://www.cigionline.org/publications/the-four-domains-of-global-platform-governance/.

[3]Mark MacCarthy.Transparency Recommendations for Regular Regimes of Digital Platform[R]. 2022-03-08. Conference_Report_GPGN_Transparency_4lBczLn.pdf (cigionline.org).

[4]王诚,魏雅雪.企业合规治理.平台经济反垄断行政执法视角[J].东岳论丛，2022(4).

[5]邓如一,陈盈盈,顾彧婧.平台经济信息安全问题[J].合作经济与科技，2022(10).

[6]段鹏.平台经济时代算法权力问题的治理路径探索[J].东岳论丛，2020(5).

[7]陈兵.平台经济数据治理的法治基调与未来走向——以“竞争与保护”的平衡为中心[J].人民论坛•学术前沿，2021(21).

[8]罗英,谷雨.网络平台自治规则的治理逻辑[J].学习与实践，2021(8).

[9]央视网.诈骗APP层出不穷 谁在给电信诈骗做帮凶？2021-04-15，https://news.cctv.com/2021/04/15/ARTIvYEnlhQZw2QbXC6GWlBH210415.shtml.

[10]黄志雄.网络主权论[M].北京:社科文献出版社,2017:27.

[11]吴垠.平台经济反垄断与保障国家经济安全[J].马克思主义研究，2021(12).

[12]蔡之兵.平台经济治理如何设置红绿灯[N].学习时报，2022-04-06.

[13]黄益平,邓峰,沈艳,江浩.超越“强监管”——对平台经济治理政策的反思[J].文化纵横，2022(2).

[14]田浩明,王波.我国平台经济监管的不足与完善路径[J].海南金融，2022(4).

[15]蒋国银,陈玉凤,蔡兴顺,张美娟.平台经济治理:模式、要素与策略[J].电子科技大学（社科版）,2021(5).

[16]刘祺.提高政府监管效能[N]. 河南日报，2021-12-31. http://newpaper.dahe.cn/hnrb/images/2021-12/31/11/rblilunb20211230.pdf.

[17]中国经济网.深圳应用区块链提升政务服务效能调查,2021-03-28，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/

gdxw/202103/28/t20210328_36416802.shtml.
[18]萨拉蒙.政府工具：新治理指南[M].北京：北京大学出版社,2016:1.
[19]Ranchordás, Sofia. Does Sharing Mean Caring Regulating Innovation in the Sharing Economy[J].MINN. J.L. SCI. & TECH, 2015(16).
[20]胡滨,郑联盛.大型互联网平台潜藏的市场行为、监管挑战与政策应对,中国金融新闻网,2021-08-16.
[21]https://www.gov.uk/government/publications/uks-digital-strategy/uk-digital-strategy.

责任编辑：刘维杰

The Practical Dilemma and Improvement Path of Platform Economy Governance

Li Xinling & Qi Jingyu

[**Abstract**] The development of platform economy is related to national economic security, data security and political security. At present, the governance of China's platform economy are faced with four practical dilemmas: rolesand responsibilities of regulatory authority are unclear; the regulatory philosophy is biased; the regulatory technology is relatively backward; and the legal system is not perfect. To strengthen the construction of platform economy governance system, it is necessary to take a series of measures as below:to clearly define the roles and responsibilities of government agencies; to establish and improve the collaborative supervision mechanism;to strengthen the technical support of government digital supervision;to innovate the mechanism for building the government's digital economy professional talent team;to practice the governance philosophy of inclusiveness, prudence and fast-response; and to improve the relevant laws and regulations of the platform economy.

[**Key Words**] Platform Economy; Governance; Practical Dilemma; Improvement Path