2022年第2期(总第341期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2022年5月25日

**本期主题：平台经济**

[按]近年来，平台经济在全球范围内蓬勃发展，在新冠肺炎疫情冲击、世界经济陷入低迷的情况下，平台经济仍保持强劲发展韧性，实现逆势增长。平台经济作为生产力新的组织方式，在优化资源配置、促进跨界融通发展和大众创业万众创新、推动产业升级、拓展消费市场尤其是增加就业等方面发挥了重要作用，已成为经济发展新动能。与此同时，互联网平台企业发展不规范问题日益突出，滥用市场支配地位和数据造假等扰乱市场秩序现象频频发生，威胁数据安全的风险不断增大。2022年1月19日，国家发改委等九部门联合印发了《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，4月29日，中共中央政治局会议为促进平台经济健康发展定调，明确提出要促进平台经济健康发展，下一步要尽快完成平台经济专项整改，实施常态化监管，着力营造公平竞争的市场环境，促进平台经济健康发展。

**基本概念、特征及重要意义**

一、平台经济的基本概念

平台经济(Platform Economics)是一种基于数字技术，由数据驱动、平台支撑、网络协同的经济活动单元所构成的新经济系统，是基于数字平台的各种经济关系的总称。平台，在本质上就是市场的具化，是一种虚拟或真实的交易场所。平台本身不生产产品，但可以

促成双方或多方供求之间的交易，收取恰当的费用或赚取差价而获得收益。近年来，由于互联网技术的高速发展导致全球产业组织发生深刻变革，而平台作为新的组织形式，逐渐被应用于商业的各个领域，平台经济也由此兴起。

 二、平台经济的基本特征

 平台经济是[数字经济](https://baike.so.com/doc/7909987-8184082.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)时代背景下新的[经济模式](https://baike.so.com/doc/1443968-1526411.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)，既是对传统[经济组织](https://baike.so.com/doc/3015707-3180097.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)的升级，又是对传统[经济形态](https://baike.so.com/doc/4329068-4533680.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)的革命。其特征主要表现于以下几个方面。

1.属于典型的[双边市场](https://baike.so.com/doc/426268-451448.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)。一个双边市场通常包含两个主要方面：市场中有两个不同类型的用户，他们通过一个中介结构/平台来发生作用或者进行交易；会出现“跨边网络效应”，即某一边的数量提升，可以提升另一边的效用/收益。在生产-消费组成的双边市场模型中，生产者（品类/数量）的增加可以提高消费者的选择丰富度，从而提高消费者的效用；消费者的增加可以增加生产者的销量，在单位生产成本随数量递减的情况下，消费越多，企业收益越大。

2.存在较强的[规模经济](https://baike.so.com/doc/23896-24916.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)性。在双边市场效应与集群效应的作用下，平台经济可以促使众多参与者们形成明确合理的分工，所有平台上的主体都可以做出自己的贡献，协作共赢，从而达到平台价值、客户价值和服务价值最大化的同时，还能进一步聚集人气，扩大用户规模，有利于降低商家和消费者交易成本，具有较强的规模经济性。在强规模效应下，平台之间的竞争常常出现垄断格局，即如果某一平台企业率先进入一个领域，或者由于技术、营销优势占据这一领域较大市场份额时，由于交叉网络外部效应和锚定效应的存在，这家企业就会越来越大，出现强者愈强的局面。

3.零成本复制。在平台经济环境下，低成本无限复制成为可能，对于整个平台而言，每新生产一个单位商品的边际成本几乎趋于零。以电商平台为例，电商平台的建设固然需要一定量的成本投入，但上面的商家只需申请账号，就可以在平台上开设一家网店，这种模式不仅可以无限复制，其成本同样是低到忽略不计，继而极大地推动了平台经济的发展。

4.创新与分享。平台经济的每个服务主体都能提供特定的产品或服务，每个用户也能产生个性化的需求，不同主体之间相互对接，无时无刻都在进行着物质、能量与信息的交换。故而商家可以第一时间掌握市场需求的最新变化，以及科技领域最前沿的动态，进而不断地进行产品创新与技术迭代。此外，平台还通过有序整合各类分散资源，将其提供给有需求的用户，以“分享”来促进资源更为合理地流动，优化资源配置。

5.[数据要素](https://baike.so.com/doc/30066727-31684679.html%22%20%5Ct%20%22https%3A//baike.so.com/doc/_blank)的重要性较为显著。平台经济根植于互联网，是在新一代信息技术高速发展的基础上、以数据作为生产要素或有价值的资产进行资源配置的一种新的经济模式。与此同时，平台企业之间的竞争越来越多表现为数据资源与算力算法的竞争。因此，各平台企业极为注重数据要素的积累与关联，以提升平台价值、赢得竞争优势。

6.具备一定的类公共属性。当前平台经济涉及领域多为事关人们衣食住行的民生领域，虽然大多由私人资本建设运营，但公共服务提供者的属性特征突出。平台还具有非排他性和非竞争性的特征，呈现出一定的公共基础设施属性。

三、发展平台经济的重要意义

平台经济在促进就业、提高资源利用率、助推传统产业转型以及刺激消费等方面具有重要意义。

 1.提供就业机会。网络零售业在我国的快速发展，不仅为消费者提供了新的消费选择，也为创业者提供了很好的创业平台——线上经营的模式，打破了传统经济的桎梏，因其低门槛、低成本的经营特点，吸引着越来越多的人进入其中。早在2018年初时，淘宝上的店铺数量就已经达到950万家。除此之外，阿里巴巴开设的“云客服”项目，为社会闲散人士或是残疾人士也提供了更多的就业机会。再如饿了么、美团等平台，外卖配送骑手等几乎无门槛的岗位也为社会上许多人提供了大量的就业机会。2020年美团方面公布数据称拥有399万平台活跃骑手，覆盖全国2800个县级以上的城市，涵盖餐饮、生鲜、商超、书店、鲜花等620万多品类商户，并且美团配送将继续向社会开放提供就业岗位。由此可见，平台经济的发展在促进创业、就业方面发挥了重要作用。

 2.提高资源利用率。传统经济在很大程度上会受到时间和空间等因素的限制，资源利用率较为低下。平台经济则能提高资源利用率，主要表现在以下两方面：一是资源的重复利用。以闲鱼、转转等二手交易平台为例，这些平台为卖家提供发布闲置物品的渠道，使有意向购买者可以直接与卖家进行交流，双方经过友好协商后达成交易。平台会为双方的交易过程提供保障，最大程度提高闲置资源的利用率。传统交易通过跳蚤市场等线下形式组织进行，虽然在交易物品的直观性方面更胜一筹，但这种形式耗时耗力，无法经常性、大规模开展，并且会受到区域范围的影响，无法如线上交易平台一般，可以使闲置资源在各地区之间随消费者需求自由流通。二是在有限的物质资源上产生尽可能大的回报。以直播带货为例，通过直播平台，商家将商品全方位地向消费者进行展示和说明，直接减少了商品的广告宣传成本，以及可能令消费者不满意而退换货导致的时间、运输等成本；消费者也可以直观地了解到自己所需商品的信息，最大程度减少了试错成本。在双方都能获利的情况下，商家以一定的商品和尽可能少的成本获得更大的收益。

 3.助推传统产业转型。传统产业转型升级是适应新时代经济社会发展的需要，而平台经济的迅速崛起则为传统产业转型升级提供了契机。平台经济包含的网络效应、边际成本趋零以及外部经济性等特征很好地弥补了传统经济在某些方面的缺陷。不仅提高了企业与消费者之间的沟通效率，消除了彼此之间的信息不对称，减少了交易过程的中间环节和成本，而且它针对消费者需求提供个性化服务，能很好地促进消费升级，推动产业创新发展。

 4.刺激消费。在平台经济的新业态下，消费市场供求双方信息不对称与信用不足等问题都可以通过互联网技术来有效克服；而社交平台对人与人之间信息流动的促进，电商及支付平台对用户选择购买商品全过程的便利，都会更加高效快捷地促成交易，助力消费升级。具体实践中，在移动互联网普及率不断提升、网民规模持续扩大、城乡物流配送体系日益完善等多重因素的支撑下，基于平台经济的线上消费正如火如荼，就连偏远地区都能通过各种电商平台完成购物，平台经济对消费的推动作用不言而喻。

**发展现状、存在问题及行业政策新定调**

 一、我国平台经济的发展现状

 随着我国互联网技术水平的不断提高和网民数量的日益增加，以此为基础的平台经济迅速发展，各种类型的平台型企业不断涌现，其影响力逐渐扩大，平台经济中的技术应用水平也在不断升级。

 1.种类复杂多样化，涵盖了生活的方方面面。平台经济的发展是由平台型企业直接推动的，我国的平台型企业主要包括百度、腾讯、阿里巴巴等。作为平台型企业，其不参与核心价值的创造，只是作为链接核心价值的创造者以及用户之间的纽带。平台型企业的不断发展促使平台经济的进一步壮大，小到生活琐事，大到国际贸易，处处都可以看到平台经济的存在，其所涉及的行业范围也越来越广，消费者在网上购物时想到的是淘宝、京东，二手转卖时想到的是闲鱼、转转，点外卖时想到的是美团、饿了么。可以说，平台经济几乎涵盖了我们生活的方方面面。除了一些众所周知的大众平台，许多新兴平台也在不断涌现，如第三方支付平台、物流信息平台、社交网络平台等等。

2.影响力不断扩大。随着平台型企业和平台经济的不断发展，其对经济等各方面的影响也在不断扩大。以阿里巴巴为例，其2022年第一季度财报显示，截至2022年3月31日止的12个月，阿里全球年度活跃消费者达约13.1亿，年度净增1.77亿，其中我国市场消费者同比净增1.13亿，海外消费者同比净增6400万。实现全年全球商品交易额达83,170亿元。值得关注的是，超过1.24亿的年度活跃消费者在淘宝天猫消费超过1万元，且跨年活跃率超过98%。

 3.技术应用升级。平台经济的发展归根结底是基于信息化数字技术和大数据网络，因此平台经济在信息技术方面的应用也在不断创新升级。最基础的便是数字化平台的搭建，还包括云计算、大数据、物联网、人工智能等各方面。以第三方支付平台为例，移动支付从早期的二维码扫码支付，发展到如今的人脸识别支付，可谓跨越了一大步，前者支付方式依旧要受限于手机等移动支付设备，而后者在消费时，快速进行面部识别，大大提高了支付效率和安全性。技术应用升级便利了人们的生活，并大大提高了社会经济的发展水平。

 二、我国平台经济发展存在的问题

 平台经济虽然对促进我国经济发展具有重要意义，但随之而来的问题也不可小觑。

 1.滥用市场支配地位。在平台经济的发展过程中，平台型企业时常会滥用其市场支配地位损害市场竞争秩序。以电商平台为例，国内电商行业曾屡次发生“二选一”乱象，即商家在入驻某些电商平台时，平台强硬要求商家只能在该平台提供商品或服务，禁止或者变相要求商家不得同时在其他平台经营。2021年2月7日，国务院反垄断委员会制定发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，该垄断指南规定滥用市场支配地位的行为包括不公平价格行为、低于成本销售、拒绝交易、限定交易、搭售或者附加不合理交易条件和差别待遇等六方面。

 2.数据造假。不仅平台之间会有竞争行为，平台内部也存在竞争。许多商家为了更好的销量会进行大量的刷单行为，如安排专门人员进行虚假购买，产生虚假交易行为。为了获得商品的好评，采取“好评返现”的形式激励消费者给予好评。甚至一些商家为了消除差评，会不断地对顾客进行电话骚扰，央求其删除差评。相同类型的商家之间还会产生恶性竞争，如购买对方的商品并恶意差评等。

 3.存在信息安全隐患。在各类平台使用过程中往往会涉及用户的隐私数据等内容，信息安全存在许多隐患。其一是源于平台监管不到位，某些平台内部人员会为了自身利益违反相关规定，私自窃取用户信息进行信息买卖或是其他违法违规行为。其二是源于网络安全风险，平台经济所依靠的运用信息数字化技术搭建的数字平台，虽然使数据的存储和管理更加简便，但由于网络的连接或复制的简便性，易使不法分子通过网络来盗取用户的个人信息和财产或对用户进行欺诈从而给用户或是平台造成损失。还有值得关注的一点便是平台过度调用或收集用户数据。收集个人信息有无必要，很大程度上取决于平台产品的功能和定位。由我国电子技术标准化研究院组织修订的《信息安全技术个人信息安全规范》中就进一步强调了个人信息收集、使用的“合法、正当、必要”基本原则。

三、行业政策新定调：尽快完成平台经济专项整改+强调促进发展

2020年以来，中央会议和文件数次围绕平台经济治理、促进平台经济健康发展做出重要决定（见表1和表2），坚持规范和发展并重是平台经济监管的主基调，通常“规范”二字排在更靠前位置。例如2020年底，中央明确强化反垄断和防止资本无序扩张，随后出台的平台经济反垄断指南再次提到，促进平台规范有序创新健康发展；2022年1月份发布的《“十四五”数字经济发展规划》也提到，规范健康可持续是数字经济高质量发展的迫切要求。4月27日召开的国务院常务会议提出“促进平台经济健康发展，带动更多就业”。4月29日召开的中共中央政治局会议则将“促进平台经济健康发展”置于首位，“促进”是其中关键词，表明平台经济对于我国宏观经济的重要性正在提升，平台经济要规范也要发展。尤其是疫情防控期间，面对当前国内外的复杂局势，更要充分发挥平台经济对我国经济的支撑作用。此外，我国是数字经济强国，平台经济发展全球领先，促进平台经济规范健康发展，有助于巩固我国在数字经济领域的优势，更好把握新一轮科技革命和产业变革机会窗口期，实现科技自立自强。会议强调“完成平台经济专项整改，实施常态化监管”，用“实施常态化监管”替代政府工作报告中的“加强和创新监管”，表明监管政策趋于稳定；而“完成”一词的出现，表明2020年以来对平台经济的专项整改——主要涉及公平竞争、数据安全、灵活用工保障等方面，要求企业强化反垄断合规意识、推进互联互通、保护用户个人信息、维护数据安全、强化算法治理、规范用工等等——逐步进入尾声，打消市场对平台经济监管不确定性的担忧，有利于进一步稳定市场预期，平台经济有望加速走出阵痛期。会议还提出“出台支持平台经济规范健康发展的具体措施”，表明平台经济相关法律法规也将加速落地，不仅要为资本设置“红灯”，“绿灯”也要设置好，使资本对未来的预期更明确、具体、更可预期，减少不确定性。

**表1 中央数次会议关于平台经济的要求**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 日 期 | 会议名称 | 政策要点 |
| 2020.12.11 | 中共中央政治局会议 | 要整体推进改革开放，强化国家战略科技力量，增强产业链供应链自主可控能力，形成强大国内市场，夯实农业基础，强化反垄断和防止资本无序扩张。 |
| 2021.3.15 | 中央财经委第九次会议 | 平台经济有利于提高全社会资源配置效率，推动技术和产业变革朝着信息化、数字化、智能化方向加速演进，有助于贯通国民经济循环各环节，也有利于提高国家治理智能化、全域化、个性化、精细化水平。我国平台经济发展的总体态势是好的、作用是积极的，同时也存在一些突出问题，一些平台企业发展不规范、存在风险，平台经济发展不充分、存在短板，监管体制不适应的问题也较为突出。要坚持正确政治方向，从构筑国家竞争新优势的战略高度出发，坚持发展和规范并重，把握平台经济发展规律，建立健全平台经济治理体系，明确规则，划清底线，加强监管，规范秩序，更好统筹发展和安全、国内和国际，促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。要加强规范和监管，维护公众利益和社会稳定，形成治理合力。要加强开放合作，构建有活力、有创新力的制度环境，强化国际技术交流和研发合作。要坚持“两个毫不动摇”，促进平台经济领域民营企业健康发展。 |
| 2021.4.30 | 中共中央政治局会议 | 要引领产业优化升级，强化国家战略科技力量，积极发展工业互联网，加快产业数字化。要有序推进碳达峰、碳中和工作，积极发展新能源。要促进国内需求加以恢复，做好国家重大项目用地等要素保障，制定促进共同富裕行动纲要，以城乡居民收入普遍增长支撑内需持续扩大，要推进改革开放，深入实施国企改革三年行动方案，优化民营经济发展环境，加快建设各类高水平开放平台，推动共建“一带一路”高质量发展。 |
| 2021.7.30 | 中共中央政治局会议 | 要挖掘国内市场潜力，支持新能源汽车加快发展，加快贯通县乡村电子商务体系和快递物流配送体系建设，加快推进“十四五”规划重大工程项目建设，引导企业加大技术改造投资。要强化科技创新和产业链供应链韧性，加强基础研究，推动应用研究，开展补链强链专项行动，加快解决“卡脖子”难题，发展专精特新中小企业。要加大改革攻坚力度，进一步激发市场主体活力。 |
| 2021.10.19 | 中共中央政治局第三十四次集体学习 | 充分发挥海量数据和丰富应用场景优势，促进技术与实体经济深度整合，赋能传统产业转型升级，催生新产业新业态新模式，不断做强做优做大我国数字经济。 |
| 2021.12.6 | 中共中央政治局会议 | 要强化知识产权保护。科技政策要加快落地，继续抓好关键核心技术攻关，强化国家战略科技力量，强化企业创新主体地位，实现科技、产业、金融良性循环。 |
| 2022.3.16 | 国务院金融稳定发展委员会 | 有关部门要按照市场化、法治化、国际化的方针完善既定方案，坚持稳中求进，通过规范、透明、可预期的监管，稳妥推进并尽快完成大型平台公司整改工作，红灯、绿灯都要设置好，促进平台经济平稳健康发展，提高国际竞争力。 |
| 2022.4.29 | 中共中央政治局会议 | 要促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，实施常态化监管，出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。 |

**表2 涉及平台经济的相关文件梳理**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **日期** | **文件名称** | **政策要点** |
| **2021.2** | **《关于平台经济的反垄断指南》** | **一是明确二选一可能构成滥用市场支配地位，限定交易行为；二是明确大数据杀熟可能构成滥用市场支配地位差别待遇行为。** |
| **2021.3** | **《常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定》** | **明确移动互联网应用程序（APP）运营者不得因用户不同意收集非必要个人信息，而拒绝用户使用APP基本功能服务，同时明确了39种常见类型APP的必要个人信息范围。** |
| **2021.6** | **《中华人民共和国数据安全法》** | **建立数据分类分级保护，监测预警和出境安全管理等各项基本制度；加大政务数据开放共享中的安全机制；加大违法处罚力度。** |
| **2021.8** | **《关键信息基础设施安全保护条例》** | **阐明了关键信息基础设施运营者应履行的职责，对政府机关、监管、行业、公安机关以及个人进行要求，要求建立关键信息基础设施网络安全监测预警体系和信息通报制度。** |
| **2021.8** | **《中华人民共和国个人信息保护法》** | **明确重要互联网平台服务、用户数量巨大、业务类型复杂的个人信息处理者的义务，建立健全个人信息保护合规制度体系并定期发布个人信息保护社会责任报告。** |
| **2021.8** | **《禁止网络不正当竞争行为规定（征求****意见稿）》** | **明确要求经营者不得利用技术手段，通过限流、屏蔽、商品下架等方式，减少其他经营者之间的交易机会；不得利用技术手段，实施流量劫持、恶意不兼容等行为，妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行。** |
| **2021.9** | **《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》** | **利用三年左右的时间，逐步建立网民监督、治理机制健全、监管体系完善的算法安全综合治理格局，逐步推进算法备案、算法安全评估、推动算法公开透明等工作的进行。** |
| **2021.10** | **《互联网用户账号名称信息管理规定（征求意见稿）》** | **互联网用户账号使用者注册账号时，应与平台签订协议，提供真实身份信息，遵守平台内容生产和账号管理规则。** |
| **2022.1** | **《网络安全审查办法》** | **掌握超过100万用户个人信息的网络平台运营者赴国外上市，必须向网络安全审查办公室申报网络安全审查。** |
| **2022.1** | **《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》** | **坚持发展和规范并重，坚持“两个毫不动摇”，建立健全平台经济治理体系，构建有活力、有创新力的制度环境，促进平台经济规范健康可持续发展。** |
| **2022.1** | **《互联网信息服务深度合成管理规定（征求意见稿）》** | **深度合成服务提供者应当依法对深度合成服务使用者进行真实身份信息认定，提供人脸、人声等生物识别信息的显著编辑功能的，应当提示深度合成服务使用者依法告知并取得被编辑的个人信息主体的单独同意。** |
| **2022.1** | **《互联网信息报备算法推荐管理规定》** | **算法推荐服务提供者不得利用算法虚假注册账号、非法交易账号、操纵用户账号；不得利用算法屏蔽信息、过度推荐、操纵榜单等干预信息呈现；明确了算法知情权、算法备案制度等。** |
| **2022.3** | **《互联网弹窗信息推送服务管理规定（征求意见稿）》** | **弹窗推送广告信息必须进行内容合规审查，未经许可，不可推送新闻；应当具有可识别性，显著标明广告；确保弹窗广告一键关闭，不得滥用个性化弹窗服务、利用算法屏蔽信息、过度推荐等。** |

**平台经济与反垄断**

 **当前，我国平台经济发展正处在关键时期，如何加强平台经济领域反垄断监管备受关注。**面对强化平台经济领域反垄断这一热门话题，从经济学角度进行深入思考，有助于探索和创新监管的有效路径。

 一、**平台经济产生垄断的原因**

 为什么平台企业会逐步走向垄断并持续保持垄断？分析起来，大致与以下三方面有关。

 1.与数字经济时代的新型经营模式有关。在数字经济时代，云计算、大数据、物联网、移动互联网等数字技术大大降低了数字产品的搜寻、生产、运输、跟踪和识别等成本，极大拓展了市场边界，以传统企业的方式来组织供给的必要性大幅下降，平台甚至可以通过个体连接的方式来组织市场交易，从而出现了新型经营模式，容易形成企业对市场的垄断。

 2.与网络外部性与规模经济有关。平台经济最显著的特点之一就是网络外部性，即市场中的网络节点越多，市场给参与者创造的价值越高。但网络建立具有明显的门槛效应，初期搭建平台基础设施的成本非常高，而一旦进入目标市场，其边际成本近乎于零，领先的企业能够依赖用户数量带来超额收益分摊前期成本，不断巩固市场优势，产生规模效应，并会走向垄断。平台规模经济产生于两个方面：一方面是连接扩大效应。若每个新的连接都增加了价值，那么较大的网络将比较小的网络享有更大的规模回报，平台经营者为了摊薄前期成本，具有不断拓展网络的倾向。另一方面是降低摩擦成本。在普遍的信息不对称情形下，契约纠纷时常产生，此时就会出现解决争端的协商成本，平台企业可以利用其市场主宰地位高效解决争端，使买卖双方因忌惮付出信用、经济等方面的代价而选择尊重平台制定的规则。平台的市场占有率越高，用户黏性就越高，解决摩擦的成本就越低。

 3.与数据、流量、算法的垄断强化有关。平台企业在形成垄断后能够长时间维持垄断，主要基于以下几个方面：一是数据垄断。平台企业收集了大量用户数据，对用户的行为进行跟踪画像，再进行有针对性的促销、优惠和广告投放，不断创造新的利润和数据。二是流量垄断。平台企业利用网络优势持续汇集用户所需信息，进而垄断用户流量，而流量优势又可以通过平台业务延伸、衍生的方式，进行多维度扩张，不断巩固其流量优势。三是算法垄断。这是平台垄断的一个独有特征，就是通过对本企业业务的特殊照顾或对竞争对手业务的隐形打压来实现“自我优待”。比较典型的是，在检索平台领域具有支配地位的经营者，在检索排序过程中对自身商品或服务使用“优待性”的算法或规则。

 **二、平台经济反垄断的难点**

 云计算、大数据、物联网、移动互联网等数字技术的广泛应用，造成了平台企业边界的不断扩大，不断演进的网络效应和多边互动的市场结构对目前的反垄断理念与技术造成挑战，也使平台经济领域反垄断面临一些困难。

 1.所处市场范围的界定划分难明确。就经济学实质而言，竞争意味着一个企业的存在对另外一个企业的利润空间形成挤压。值得注意的是，在数字技术的作用下，传统企业边界受到挤压，平台企业边界不断扩大，这说明除了平台与平台之间的竞争外，新兴的平台企业和非平台类传统企业之间也存在着市场竞争关系，在反垄断实践中不应忽视这个方面。另外，平台企业的跨界经营也是值得重视的问题。数据作为一种虚拟资源，与实物资源不同，其通用性更强，平台企业在积累大量数据后，通常会出现规模扩大、跨界经营，这意味着其所处市场范围的扩大。与此同时，互联网平台各产品之间的功能界限愈发模糊，许多看似不同领域的产品随着技术创新可以逐渐相互替代，客观上也提高了竞争商品的认定难度。因此，对于平台企业市场范围的界定，需要用更加宏观的视野来审视。

 2.传统的价格分析方法难有效。在传统的反垄断执法中，对准确识别倾销行为格外重视，并逐步发展出多种方法相互印证的模式，既有定性的分析方法，也有定量的测试。但在实践中，原来看似比较精确的度量方法在平台经济反垄断中面临着不再适用的问题。由于平台企业普遍采取交叉补贴的定价结构，造成某些时刻消费者付出的价格为零，无法继续运用传统的价格分析方法来分析垄断行为。

 3.平台兼并行为的认定难度大。平台企业取得垄断地位后，会通过模仿创业企业的业务或者收购初创企业来压制创业者，消除未来的竞争者。对于收购的反垄断调查取证面临诸多问题：比如，被大型公司收购也可能是初创公司的退出策略，盲目抵制兼并可能会损害初创企业的利益；被收购企业持有的特定数据资源和创新服务模式无法进行定价，监管部门很难以收购价格明显小于公允价格的缘由要求停止收购，等等。

 此外，如何平衡反垄断与创新之间的关系也不好把握。相比于传统反垄断而言，思考平台经济反垄断问题时更应该重视垄断与创新的关系，即在反垄断的同时不能压抑创新。

 **三、世界主要经济体都在加速平台经济法律制度创新改革**

随着平台经济发展特别是超大型平台崛起，世界主要国家普遍认识到平台越大、责任也应越大，欧美日澳等主要经济体针对平台经济的监管政策几乎同时出现重大转向，纷纷加速法律制度创新改革，加强规范和监管互联网平台企业发展。国外法律制度创新主要体现在两个方面：

1.聚焦超大型平台制定专门的监管规则。由于超大型平台不仅引发了排除限制竞争等经济层面的问题，还越来越对社会乃至政治产生更广泛的影响。因此，欧美日澳等发达国家和地区都提出了专门针对超大型平台的监管政策，试图通过建立“事前监管”制度直接对超大型平台进行规制。例如，欧盟《数字市场法案》通过将超大型平台界定为“守门人”平台，直接对其可能实施的不公平竞争行为进行了严格限制。美国提出《终止平台垄断法案》等四项针对超大型平台监管的法案，同样提出“覆盖性平台”的认定标准以及必须履行的特殊义务。日本《提升特定数字平台的透明度和公平性的法案》、澳大利亚《新闻媒体和数字平台强制议价准则》的规制对象均为特定的超大型平台企业。

2.聚焦平台“竞争、数据、算法、内容”等共性要素建立通用监管规则。从竞争来看，欧盟、澳大利亚等均提出了针对互联网平台的创新性竞争政策，德国正式颁布了全球首部系统针对平台经济挑战而进行全面修订的反垄断法。从数据来看，最典型的代表为欧盟《通用数据保护条例》（GDPR），其中对包括平台在内的企业收集、存储和处理用户数据作出了明确要求。从算法来看，欧盟《人工智能法案》提出针对高风险人工智能系统建立数据库并加强算法公开透明；美国《算法正义和在线平台透明度法案》提出加强算法备案审查。从内容来看，德国、法国等均制定出台了相关法律法规，要求平台对内容监管承担更多责任；澳大利亚甚至将平台“未能防止重大暴力内容”在网络上传播列入刑法。

**促进平台经济健康发展的措施**

 对于平台经济发展过程中产生的各种问题，平台经济参与者和政府等各方都应该积极参与其中提出解决方法，维护平台经济的健康发展，从而促进我国经济持续稳定增长。

 一、建立健全规章制度

1.合理设置行业准入规定。完善平台经济准入规则，严格执行全国统一市场准入正面清单和负面清单制度。清理和规范制约平台经济健康发展的行政许可、资质资格等事项。

2.强化平台经济领域公平竞争。全面落实国家《经营者反垄断合规指南》和《关于平台经济领域的反垄断指南》，加强平台企业反垄断合规管理，防止平台经济领域资本无序扩张。完善公平竞争审查评估制度，优化审查机制，不断强化涉及平台经济领域市场主体经济活动的政府规章、行政规范性文件、其他政策性文件的公平竞争审查。

3.加强平台经济相关领域标准体系建设。对部分缺乏标准的新兴行业，要及时制定出台相关产品和服务标准。对一些发展相对成熟的新业态，要鼓励龙头企业和行业协会主动制定企业标准。

二、提升监管能力和水平

1.加强反垄断法的执行。强化反垄断规制，依法查处平台利用技术手段、平台规则和数据、算法等方式实施垄断协议，以及“二选一”“大数据杀熟”等滥用市场支配地位行为。协助平台企业做好经营者集中审查申报工作，落实平台企业并购行为依法申报业务。

2.建立健全协同监管机制。强化网络市场协同监管，依法规范网络集中促销行为，探索开展线上监测和数据比对，强化平台经济领域智慧监管。加强对直播行业的整治和规范。督促银行等机构建立健全互联网贷款风险管理制度。加强互联网金融企业监管。

3.健全包容审慎监管制度机制。转变监管理念，优化监管方式，强化事前事中事后全链条监管，探索符合平台经济特点的监管办法，对平台经济领域新业态实施“包容审慎”监管。

4.建立健全信用监管制度机制。探索建立重点领域信用分级分类监管机制，采取差异化监管措施，对信用低、风险高的平台企业，加大“双随机、一公开”抽查力度。完善守信激励和失信惩戒机制，进一步提升违法成本，形成过惩相当的信用约束机制。

5.推动数字化监管。依托国家“互联网+监管”系统提供的交易、支付、物流、出行等第三方数据分析比对服务，按照国家统一部署开展信息监测、在线数据保全、在线识别、源头追溯等，增强对行业风险和违法违规线索的发现识别能力，探索开展信用风险分类管理，实现以网管网、线上线下一体化监管。

三、加快培育平台经济领域新的增长点

1.积极发展“互联网+服务业”。支持社会资本进入基于互联网的医疗健康、教育培训、养老家政、文化、旅游、体育等新兴服务领域，改造提升教育医疗等网络基础设施，扩大优质服务供给，满足群众多层次多样化需求。鼓励平台进一步拓展服务范围，加强品牌建设，提升服务品质，发展便民服务新业态，延伸产业链和带动扩大就业。鼓励商品交易市场顺应平台经济发展新趋势、新要求，提升流通创新能力，促进产销更好衔接。

2.大力发展“互联网+生产”。适应产业升级需要，推动互联网平台与工业、农业生产深度融合，提升生产技术，提高创新服务能力，在实体经济中大力推广应用物联网、大数据，促进数字经济和数字产业发展，深入推进智能制造和服务型制造。深入推进工业互联网创新发展，加快跨行业、跨领域和企业级工业互联网平台建设及应用普及，实现各类生产设备与信息系统的广泛互联互通，推进制造资源、数据等集成共享，促进一二三产业、大中小企业融通发展。

3.深入推进“互联网+创业创新”。加快打造“双创”升级版，依托互联网平台完善全方位创业创新服务体系，实现线上线下良性互动、创业创新资源有机结合，鼓励平台开展创新任务众包，更多向中小企业开放共享资源，支撑中小企业开展技术、产品、管理模式、商业模式等创新，进一步提升创业创新效能。

1. 优化平台经济发展环境

 1.加强政府部门与平台数据共享。依托全国一体化在线政务服务平台、国家“互联网+监管”系统、国家数据共享交换平台、全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，进一步归集市场主体基本信息和各类涉企许可信息，为平台依法依规核验经营者、其他参与方的资质信息提供服务保障。加强部门间数据共享，防止各级政府部门多头向平台索要数据。畅通政企数据双向流通机制，制定发布政府数据开放清单，探索建立数据资源确权、流通、交易、应用开发规则和流程，加强数据隐私保护和安全管理。

2.推动完善社会信用体系。加大全国信用信息共享平台开放力度，依法将可公开的信用信息与相关企业共享，支持平台提升管理水平。利用平台数据补充完善现有信用体系信息，加强对平台内失信主体的约束和惩戒。完善新业态信用体系，在网约车、共享单车、汽车分时租赁等领域，建立健全身份认证、双向评价、信用管理等机制，规范平台经济参与者行为。

3.营造良好的政策环境。充分听取平台经济参与者的诉求，有针对性地研究提出解决措施，为平台创新发展和吸纳就业提供有力保障。加快研究推进增值税专用发票电子化工作。尽快制定电子商务法实施中的有关信息公示、零星小额交易等配套规则。鼓励银行业金融机构基于互联网和大数据等技术手段，创新发展适应平台经济相关企业融资需求的金融产品和服务，为平台经济发展提供支持。允许有实力有条件的互联网平台申请保险兼业

代理资质。推动平台经济监管与服务的国际交流合作，加强政策沟通，为平台企业走出去创造良好外部条件。

五、加强平台各市场主体权益保护

1.保护平台、平台内经营者和平台从业人员等权益。督促平台按照公开、公平、公正的原则，建立健全交易规则和服务协议，明确进入和退出平台、商品和服务质量安全保障、平台从业人员权益保护、消费者权益保护等规定。抓紧研究完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策，开展职业伤害保障试点，积极推进全民参保计划，引导更多平台从业人员参保。加强对平台从业人员的职业技能培训，将其纳入职业技能提升行动。强化知识产权保护意识。依法打击网络欺诈行为和以“打假”为名的敲诈勒索行为。

2.加强平台经济领域消费者权益保护。督促平台建立健全消费者投诉和举报机制，公开投诉举报电话，确保投诉举报电话有人接听，建立与市场监管部门投诉举报平台的信息共享机制，及时受理并处理投诉举报，鼓励行业组织依法依规建立消费者投诉和维权第三方平台。鼓励平台建立争议在线解决机制，制定并公示争议解决规则。依法严厉打击泄露和滥用用户信息等损害消费者权益行为。

3.完善平台经济相关法律法规。及时推动修订不适应平台经济发展的相关法律法规与政策规定，加快破除制约平台经济发展的体制机制障碍。涉及金融领域的互联网平台，其金融业务的市场准入管理和事中事后监管，按照法律法规和有关规定执行。设立金融机构、从事金融活动、提供金融信息中介和交易撮合服务，必须依法接受准入管理。

六、加强网络基础设施建设

1.加强新型信息基础设施建设。加快5G基站建设，优化提升网络性能和速率，推进下一代互联网、广播电视网、物联网建设，进一步降低中小企业宽带平均资费水平。

2.强化平台网络安全保障能力。监督指导各类互联网平台企业落实网络安全主体责任，建立健全以互联网备案、网络实名、作息管理、日志留存、数据保护、安全防护为重点的安全管理制度和技术保护措施，制定网络数据安全标准，确保平台的终统安全、信息安全、数据安全。常态化开展网络安全监测、预警、通报、处置工作。落实平台企业数据安全责任，规范数据处理活动，保障数据安全，维护用数据权益及隐私权，依法严厉打击泄露和滥用用户作息等损害消费者权益行为。

业务指导：于京东 地 址：沈阳市皇姑区北陵大街45-13号

策　　划：张 季 邮 编：110032

采 编：王东伟 电 话：(024)22826560