































**高资源配置效率。**从目前互联网平台的功能或属性来看，可以分为**信息内容类平台、交易类平台、其他类平台**三类。**信息内容类平台**提供信息的交互、检索和传播，有门户网站平台、社交平台、搜索引擎平台、即时通信平台、网络视频平台、直播平台、游戏平台等。**交易类平台**为供需双方提供匹配与交易的载体，包括电子商务平台、生活服务平台、**P2P**网贷平台、出行平台等。另外，随着平台发展实践，出现了不同于上述两类的运营模式，称为**其他类平台**，例如工业互联网平台还会提供物与物之间的信息交互，既不是交易也不属于信息内容。鉴于工业互联网刚刚兴起，本白皮书暂不将其纳入研究范畴。当然，不同类别的平台，甚至是同一类别的不同平台，其内在规律、外在表现、突出问题都存在差异，因此治理思路及治理内容侧重点均应有所不同。

从互联网平台所涉及主体的关系来看，其又可以分为**第三方平台、自营平台和混合型平台**。其中，**第三方平台**是指独立于产品或服务的供给方和需求方，为买卖双方提供居间服务的互联网平台。**自营平台**是传统只涉及单边市场主体的互联网企业，平台方自身是供给方，B2C的电子商务平台、共享单车平台等都属于此类。**需要指出的是**，随着互联网平台经营范围的不断延伸拓展，部分自营平台逐步向第三方平台转变，同时，也存在一些既不是纯粹的自营也不是纯粹第三方的**混合型平台**，这些平台的商业模式需要持续关注。

从上述分析可以看出，互联网平台经济处于不断发展之中，互联网平台的内涵和范围也将不断迭代。鉴于目前自营平台管理体系相对

完善，本白皮书侧重于研究第三方互联网应用平台，该类平台主要是指双边或者多边市场的用户之间进行信息交互或交易的载体。如网约车平台是司机与乘客这双边市场用户进行交易的载体，电商平台是买家、卖家、广告商等多边市场用户进行交易的载体。

## （二）平台治理是推动平台经济发展的重要保障

当前，互联网平台成为数字经济的重要组成部分，其规模和影响力呈现爆发式增长态势。数字经济的发展对于实现经济的创新驱动发展，实现新旧动能的接续转换，实现企业发展的提质增效等方面具有显著作用。平台经济发展的方向和质量关系到数字经济发展的效率和质量，目前平台经济发展已遇到不规范经营、信息内容优劣混杂、平台不正当竞争行为等诸多问题，明确平台治理核心内容，构建互联网平台治理体系将是推动平台经济发展的重要保障。

### 1. 有利于优化平台生态环境，有效促进创新驱动发展

随着互联网平台生态化发展模式的不断演进，大型互联网平台企业之间的竞争愈发激烈，其对生态的掌握能力也越来越强，一定程度上使中小企业处于劣势地位，限制了中小企业的创新活力。例如，少数大型互联网平台依托平台优势设立霸王条款，要求商家签订“独家合作”协议，强迫中小企业低价转让知识产权、优势资源等。在3Q大战（360和腾讯之间基于业务垄断和不正当竞争的诉讼案）爆发之后，互联网平台治理受到高度关注，相关部门进一步创新平台治理手段，提升平台治理能力，从而有效净化了平台生态环境，激发出相关主体的创新活力，营造了协同创新的发展氛围。随着平台治理的推进，



一些互联网平台开始转型，纷纷将自身生态系统向社会开放，从而实现创新驱动与共赢发展。例如，腾讯构建了 Q+开放平台，自成立以来共带动 400 万家企业成功创业，帮助 20 家平台企业上市，构建 30 余个众创空间，促进 1100 万人就业。

## 2. 有利于拓展平台发展空间，加快推进新旧动能转换

互联网平台与传统产业的融合是一个不断衍化逐渐发展的过程，其首先产生于那些具备天然条件的领域，如电子商务、信息传播等领域。借助互联网平台提供的技术手段，这些领域率先实现了由传统业态向互联网新业态的升级，有效推动了新旧动能的转换。以农村电商为例，其有效推动了我国偏远地区商品流通交易模式的优化升级。2017 年上半年我国农村实现网络零售额 5376.2 亿元，同比增长 38.1%，高出城市 4.9 个百分点，占全国网络零售总额的 17.3%。与此同时，互联网平台在一些传统领域中的应用还面临不同制约因素，如劳动保障不健全、平台责任难以划分等，在一定程度上限制了传统产业与互联网的融合发展。例如，由于平台责任难以划分、纳税体系不够完善等难点问题，民宿短租业态虽然出现较早但一直难以深入发展。推进平台治理体系的构建、治理制度的完善和治理手段的提升，有助于从根本上破除这些发展困境，扩大互联网平台的应用领域和渗透程度，进而在更大范围内推动新旧动能的转换。

## 3. 有利于提升平台运营能力，持续推动企业提质增效

推动供给侧结构性改革，促进企业提质增效成为我国经济转型升级的重要抓手，互联网平台在此过程中发挥了重要作用。加强互联网

平台治理，有助于规范平台发展，推动技术提升，促进多方共治。通过上述多个方面的优化改进，平台治理能够有效提升平台运营能力，为企业提质增效创造良好条件：一是企业深度挖掘用户需求，增加信息匹配。借助互联网平台海量数据运算能力，企业能够开展大数据分析，更好地去了解客户，洞悉用户消费行为，降低服务供需双方的信息不对称，实现精准对接。二是企业重塑服务组织模式，推动线上线下一体化发展。企业一方面利用互联网平台深化品牌覆盖影响力，另一方面通过实体运营增强用户体验，双向同步，提升产业经营整体综合竞争力。三是企业平衡资源分配，提高供给效率。互联网平台能力的提升为共享经济创造了发展条件，企业借此实现了资源均衡化、普惠化的供给与高效分配。

### （三）平台治理是提升社会治理能力的关键抓手

党的十九大报告提出，“打造共建共享共治的社会治理格局”，“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。这是新时代社会治理的新要求，也是新时代社会型企业参与社会治理的重要方面。互联网平台特别是超大型互联网平台企业由于其海量用户和超强影响力而具有一定的准公共服务属性。平台治理内容不仅包括政府对平台的治理，同时也包括平台自身对其生态的治理。因此，完善平台治理，可以有效提升社会治理能力，促进智慧社会建设。

#### 1. 有利于提升社会治理的社会化水平

社会治理的社会化是指在社会治理中，政府不再是单一的治理主体，而是注重发挥其他治理主体的作用，平台治理是这一理念的生动

体现。假货、谣言、网络诈骗、网络传销、非法集资等一系列问题，既是平台治理所需要解决的核心问题，也是社会治理所关注的重点。互联网平台构建了一个生态体系，其中有平台运营方、需求方、供给方等多元主体，这些主体在治理假货等问题中发挥积极作用时，不仅仅是在参与平台治理，更是在参与社会治理。

## 2. 有利于提升社会治理的法治化水平

平台治理对社会治理法治化水平的提升，主要表现在两方面：一方面，平台治理倒逼社会政策法规体系的完善。平台经济在发展过程中，必然会出现一些新业态，如网约车、互联网医疗等，这些业态突破了原有政策法规体系的框架，需要政府不断出台新的政策法规加以监管。同时，对于平台治理中的平台责任等重点难点问题，也需要政府在法律上予以及时回应。这些都促进了社会的政策法规体系不断完善。另一方面，平台治理本身是社会治理的一部分，平台规则的建立及其作用的发挥，既是对社会治理规则的完善，也对社会治理的其他领域形成了示范效应。

## 3. 有利于提升社会治理的智能化水平

智能化是现代社会对于治理提出的新要求，原有被动、落后、高度依赖人力的社会治理方式，早已不能适应复杂、动态、多元的社会，因而，亟需提高社会治理的智能化水平。在某种程度上，互联网平台扮演着信息基础设施的功能，大量的经济社会活动均在平台上开展，平台通常有很强的技术能力，同时也积累了很大体量的数据，这些都是平台的优势所在。平台治理有利于整合好平台所具备的数据与技术

优势，借助这些优势，政府可以更好地感知社会态势、化解社会矛盾、预测社会风险，并实现决策模式从经验决策向数据驱动的决策转变，从而使社会治理的智能化水平不断提升。

#### 4. 有利于提升社会治理的专业化水平

社会分工是社会发展的重要驱动力，让专业的人做专业的事情，是提高社会效率、降低社会成本的重要方式。社会治理是一个系统性工程，涉及到众多领域的众多问题，如果仅靠政府力量来进行治理，将会存在治理效率低、治理成本高、治理效果不佳等问题。平台经济在发展过程中，出现了众多细分垂直领域的平台，这些平台对于细分领域的运行机理、问题出现的深层次原因、治理问题的具体对策等，有着更为精准的理解。平台治理正是强调充分发挥平台在治理这些问题中的作用，如发挥电子商务平台的力量来治理假货、发挥信息内容平台的力量来治理网络谣言等。因而，平台治理的开展，可以有效提高社会治理的专业化水平。

## 二、互联网平台治理六大内容日渐凸显

互联网平台经济的快速发展及其所具备的集聚性、开放性、寡占性、双边/多边市场与生态性等特征，使得平台治理的复杂性大大提升，给新时代政府治理能力造成了极大挑战。当前，互联网平台经济正在中国越来越多的数字化产业领域取得主导优势，一系列在传统经济活动中并不突出或不曾出现的问题日渐凸显，成为互联网平台治理的主要议题。需要再次强调的是，不同业务类型的平台所需治理的内容也有所不同，以下所列内容是目目前及未来一段时期内平台治理可能

涉及的核心内容或普适性问题。

### （一）海量商事主体经营行为治理

规范商事主体经营行为，是市场监管必须面临的重要议题，但在互联网平台经济时代，经营主体的海量化、个体化，竞争行为的线上化、分散化，都对治理能力提出了新挑战，单一的监管主体和传统的监管方式愈发难以满足治理需求。

一方面，在传统电子商务领域的假冒伪劣、虚假宣传、售后服务等方面问题突出。据国家工商总局数据，2017年前三季度共查处侵权假冒、刷单炒信、虚假宣传等网络交易违法案件1.2万件，同比增长124.7%，案件量为近五年之最；查处虚假广告1万件，其中，网络媒体占51.7%，同比增长186.3%。另一方面，在新兴“互联网+”领域，不规范经营问题频现。例如媒体多次曝光网络订餐平台在资质审核方面不严格，存在入驻商家无证经营、无实名登记、卫生条件差、食材无保障等问题，各地工商局对此进行了相应的调查执法，但类似问题仍层出不穷。再如，蓬勃发展的网贷平台成为非法集资、网络诈骗等问题的重灾区，影响范围广的如“e租宝”案件曾一度引发P2P行业市场恐慌。

在互联网平台经济快速发展的同时，要求明确平台在经营活动中的责任和义务，让平台参与多元治理的讨论也与日俱增，平台如何对第三方服务提供商建立健全审核、监管、评价机制，以避免对平台用户的人身安全、财产安全、健康安全等造成潜在影响或威胁，是当下推动新经济健康发展的关键问题，也是对平台治理提出的重大挑战。



## （二）自媒体时代的信息内容治理

随着社交平台蓬勃发展，信息发布主体更加多元化、分散化，自媒体传播以其自由、便捷、迅速等特点，为人们提供了更为丰富的信息传播渠道和思想表达空间，越来越多的人通过自媒体平台参与到网络传播过程中，“人人即媒体”成为一种趋势。

与此同时，自媒体平台存在的违反公序良俗的信息内容也日益增多，如谣言、恐怖主义信息、低俗内容等，这些违反法律与道德的信息，会对公众产生明显误导，继而引发一系列负面效应。此外，各种违法犯罪的信息借着自媒体平台加速扩散。例如，以抢红包等方式进行网络赌博，打着所谓的“微商”、“电商”、“多层分销”、“消费投资”、“爱心互助”等名义从事网络传销活动，这些都可能对公众的财产安全造成威胁，并扰乱社会秩序。

自媒体带来了信息传播方式的变革，从而对主流媒体形成了冲击，传统的监管机制与监管方式未能很好地适应这一趋势，从而导致相关监管部门的信息内容“把关人”角色失效。面对自媒体日益庞大用户群体与不断增强的影响力，如何监管自媒体平台并进而发挥其作用，是互联网平台治理的一个重要议题，这既需要监管部门提升治理能力，也需要落实平台责任，督促平台承担相应的治理职责。

## （三）平台垄断与竞争行为的治理

互联网平台经济是一种具有很强网络效应的经济模式，往往表现出“赢者通吃”的市场格局。比如，阿里巴巴在电子商务领域、腾讯在社交网络领域、百度在搜索引擎领域等，都取得绝对主导的市场地

位，从而引发社会各界关于互联网平台垄断的忧虑。特别是近年来，互联网领域频频发生的合并事件，比如美团与大众点评、滴滴出行与优步中国、携程与去哪儿、58同城与赶集网、百度外卖与饿了么等等，进一步激起了对于平台垄断议题的广泛讨论。

一方面，我国互联网行业出现的很多现象都被归结为互联网平台企业滥用市场支配地位的结果。比如，BAT 依托庞大的流量优势，倒逼很多中小创业企业不得不“选边站队”，寻求“抱大腿”的现象。另一方面，超大型互联网平台企业依托核心优势，在众多“互联网+”领域广泛布局，打造生态系统，掌握越来越多的数据资产，进一步形成难以超越的市场地位。

然而，互联网平台经济的“一家独大”现象能否直接界定为传统经济意义上的“垄断”，这尚存不少争议。传统经济学中关于垄断的界定依据是否适用互联网平台，相关市场统计的边界如何确定等都面临挑战。一般而言，垄断会带来两个负面的结果，即抑制创新和损害消费者权益，这是需要对垄断进行规制的根本原因，但互联网行业的基本生存法则是不断创新和用户至上。因此，如何重新认识和合理规制互联网平台经济的“一家独大”现象是平台治理面临的重要议题。

#### **（四）数据安全及合规利用的治理**

数据是互联网平台经济的核心生产要素，也是平台经济区别于传统经济的重要特征，代表着平台的核心竞争力。近年来，随着数据量的指数级增长以及以数据为核心的互联网平台商业模式创新，数据管理能力和安全利用问题不断引发人们思考。

一方面，传统个人数据保护制度已无法适应大数据时代的发展要求，海量数据收集对用户形成全面追踪，深度挖掘使用户隐私的暴露风险大大增加，数据泄露事件频发。例如，日前亚马逊数据库医疗数据遭泄露，包括患者的姓名、家庭住址、医生信息、病例记录和血液测试结果等个人信息，至少影响 15 万患者。另一方面，数据流动风险难以有效控制，例如企业可能面临境外属地执法部门强制披露数据的情况，提升了数据泄露风险。同时，各国信息产业技术水平的差异导致数据收集、处理、运用能力的差别，部分国家可能形成更强的数据资源优势 and 战略控制能力，损害其他国家的行业话语权和主动权，威胁他国产业安全及数据主权。

目前，数据流转过程中存在的泄露、窃取、篡改等风险，客观上要求业界尽早对平台数据流动和交易等环节的基本原则形成统一认识。规范数据流转过程，建立有效风险规避机制，既是对平台上数据的所有者负责，也有利于保障数据使用者权益。

### （五）自然人主体的税收征管治理

随着电子商务为代表的互联网平台经济快速崛起，与此相伴随的税收问题越来越受到关注。一方面，一些地方出于鼓励新兴产业发展的考虑，未对电商平台采取严格的征管措施。另一方面，电子商务税收难以征管，有的企业商家以个人名义登记，有的自然人商家几乎完全游离于税收管理之外。据统计，与实体店相比，自然人商家 2016 年少缴税 600 亿元，预计 2018 年少缴税数额可能会超过 1000 亿元，造成电子商务与实体店的税负不公平。



事实上，虽然我国现行税法并没有针对电子商务交易的特殊规定，因为电子商务只是交易方式的改变，无论在网上销售货物还是提供劳务，均与线下传统交易适用相同的税法。从公平角度看，税收不应由于商业模式不同而有所差异，对电子商务征税，既不需要专门出台法律法规，也不需要单独设立税种，现有税收体系可以适用于所有的电子商务。但是，监管部门不能仅仅考虑纳税所带来的直接税收损失，更应关注自然人商家在就业等方面所具有的广泛经济社会效益。

电子商务、共享经济等都是当下正在蓬勃兴起的“互联网+”新业态，是大众创业万众创新的主力军，自然人主体广泛参与经济活动对激发经济活力、促进就业和收入增长等具有重要意义。因此，如何兼顾线上与线下、效率与公平，在支持新兴产业的同时，更好体现行业公平，营造公平的税制环境是互联网平台治理应充分考虑的问题。

## （六）平台型就业的劳动关系治理

作为平台经济的典型业态，共享经济的快速崛起正在深刻改变传统的就业模式，其进入门槛低、工作时间灵活等特点吸引了大量个体参与，正在形成庞大的新型劳动者群体。然而，与大多数出租车司机受雇于出租车公司、大多数快递员受雇于快递公司不同，在共享经济模式下，个体与平台之间并不是传统的劳动雇佣关系，而是处于自由职业状态。这种新的就业模式，在增加劳动者工作自由和收入的同时，也引发了如何保障自由劳动者权益的新挑战。

一方面，在传统的劳动雇佣关系下，劳动者的权益受到《劳动合同法》的有效保护，雇佣公司对劳动者有医疗保险、带薪假期等社会

保障的义务；另一方面，再就业培训、住房、医疗、教育、养老等诸多公共服务，或多或少都与雇佣就业有关。显然，在共享经济平台上的自由职业者很难享受到这些服务。尽管我国出台了一些针对灵活就业人员的相关规定，但随着共享经济的发展，未来的就业人口中，灵活就业的比重可能会大幅增加，因此，必须提前思考如何应对这种新的形势。

此外，在共享经济模式下，如何保证分散的自由劳动者在与平台方的博弈中获取足够的话语权，以保障劳动者在面临平台方进行规则调整、责任认定时，免受不合理的权益侵害等，也是政府乃至全社会在未来平台治理中所必须面对的新问题。这就要求平台及政府必须建立权威的劳动者权益申诉、裁定和执行的机制。

### **三、我国互联网平台治理取得积极成效**

互联网平台经济已经成为我国经济发展中最具活力的部分，取得了全球瞩目的成就，对促进新旧动能转换、活跃创新创业氛围、扩大就业空间发挥着越来越显著的作用。长期以来，我国政府对互联网平台经济的治理一直秉持鼓励创新、包容审慎的原则，为平台经济的活跃发展提供了宽松的环境。同时，平台经济的发展，特别是一大批具有全球影响力的互联网平台企业的崛起，也推动着平台治理实践不断适应和完善，逐渐形成了集政府统筹、平台自治、第三方参与、公众监督为一体的多方共治格局。

#### **（一）有利于平台经济发展的制度环境初步形成**

为推动我国互联网平台经济蓬勃发展，监管部门一方面通过现有

法律法规对各方责任与义务进行初步明确，另一方面在新政策出台和监管实践中大力营造宽松的制度环境。

**第一，平台责任的主要方向基本明确。**互联网平台责任分为两种，一种是平台自身违法违规所应承担的法律责任，第二种是平台对平台上用户的违法违规行为所应承担的第三方责任。其中，平台的第三方责任认定，主要基于“避风港原则”和“红旗原则”来进行。具体而言，**民事责任方面**，《网络出版服务管理规定》《互联网文化管理暂行规定》《互联网保险业务监管暂行办法》等法律法规要求，相关平台在提供的服务内容侵犯他人著作权等合法权益时承担单独责任；《侵权责任法》《消费者权益保护法》《广告法》《信息网络传播权保护条例》《网络交易管理办法》等法律法规要求，存在平台上用户上传或发布的内容侵害他人合法权益等行为、平台上用户销售假冒伪劣商品侵害消费者权益或其他经营者权益等行为的，平台应承担连带责任。**刑事责任方面**，平台违反法定义务构成犯罪的按照《刑法》及修正案的规定追究责任。**行政责任方面**，平台违反法定义务，作为行政相对人要接受相应的行政处罚。

**第二，税收环境利于纳税人和小微企业。**互联网平台上的注册商家绝大部分是小微企业或自然人，我国现行的税收征管政策措施为互联网平台用户发展营造了相对宽松的税收环境。例如，根据财政部和国家税务总局关于所得税优惠政策范围的相关通知要求，**纳税人方面**，对月销售额2万元（含2万元）至3万元的增值税小规模纳税人，免征增值税；对月营业额2万元至3万元的营业税纳税人，免征营业税。

**小微企业方面**，2017年1月1日至2019年12月31日，我国将小型微利企业的年应纳税所得额上限由30万元提高至50万元，对年应纳税所得额低于50万元（含50万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税，进一步扩大了小微企业税收优惠政策的适用范围。

**第三，创新和竞争环境较为宽松。**相较于欧美国家严格的不正当竞争监管和反垄断监管，我国对互联网平台、“互联网+”新业态保持包容审慎的态度，尊重“未知大于已知”的客观规律，对互联网行业中发生的各类竞争热点事件密切跟踪关注，尽量用市场规律解决问题，在确实侵害到用户权益等情况下果断介入。例如2011年淘宝店家因保证金新规围攻淘宝，商务部引入第三方交易平台市场准入退出制度，推动平台规则制定。2012年360诉腾讯垄断案件，引得相关部门高度重视搭售、捆绑等优势传导行为，工信部由此出台《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》。另一方面，网约车补贴战、在滴滴和优步中国合并、美团和大众点评并购等一系列事件中，相关部门基本都采取了不过度干预市场行为的态度。

## （二）政府管理的协同机制与手段建设逐步完善

面对互联网加速融合创新带来的新情况新问题，传统监管机制和手段已无法适应，监管部门探索建立了融合监管机制，明确了平台企业主体义务，加强了监管手段能力建设。

**第一，部门协同政企联动的治理模式初步建立。**面对“互联网+”跨界发展、跨界平台的业务形态和属性日益复杂等情况，监管部门加

快创新监管模式。**一方面，多部门针对融合业务齐抓共管。**例如，交通部、工信部等7部委联合发布《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，从个人信息使用、网络安全、信息服务、车辆营运等方面全面规范网络预约出租汽车经营服务行为。**另一方面，探索政企合作新模式。**例如，腾讯联合反电信网络诈骗产业发布“守护者计划”，利用大数据分析、云计算和云存储能力，协助公安机关开展电信网络诈骗、涉计算机黑客类、涉经济类、涉黄赌毒等网络黑产打击行动，2017年上半年协助各地公安机关破获网络案件共计104件，抓获人员2462人。

**第二，平台企业的主体义务逐步明确。**监管部门贯彻“以网管网”的思路，根据现行法律法规要求，在几个重点方面明确了对平台企业的要求，逐步形成政府—平台企业—用户逐级管理模式。**首先，要求平台加强规则制定，履行秩序维护和内容管理义务。**例如，商务部2014年出台《网络零售第三方平台交易规则制定程序规定（试行）》，对网络零售第三方平台的规则制定、修改、实施提出了规范要求。**其次，要求平台落实用户资质核验义务。**例如，《互联网新闻信息服务管理规定》要求，在平台上提供互联网新闻服务的用户应取得互联网新闻信息服务许可，平台应对该类用户资质进行核验。《互联网用户公众账号信息服务管理规定》要求，公众号对留言、跟帖、评论等互动环节有管理义务，管理不当者，平台可以限制其留言等互动功能。**再次，要求平台加强用户网络真实身份信息管理。**根据中央网信办发布的《互联网用户账号名称管理规定》《移动互联网应用程序信息服



务管理规定》《互联网跟帖评论服务管理规定》，平台应按照“后台实名、前台自愿”的原则，对注册用户进行真实身份信息认证，未认证真实身份信息的用户不得提供跟帖评论服务。

**第三，信用体系应用不断加强。**信用体系建设是加强互联网平台事中事后监管的有效手段，有利于强化平台分类管理和科学监管，近年来，我国在公共信用体系建设方面积极探索。**一方面，整合各行业信用系统资源，建立全社会的信用体系。**例如，依托国务院社会信用体系建设部际联席会议，发改委、人民银行等 40 多个部委协同合作，建立全国信用信息共享平台，共同完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，通过信用机制约束平台和用户的行为。**另一方面，加强互联网企业信用体系建设。**例如，工信部已建成上线信息通信行业企业主体信息库和企业违法不良记录信息库，探索建立电信业务经营不良名单和电信业务经营失信名单，明确对失信主体的重点监管和惩戒措施。

### **（三）互联网平台企业自治意识与能力显著提高**

互联网平台企业是平台经济中的重要主体，在平台治理中起到至关重要的作用。随着企业不断壮大，平台企业积极承担了部分治理责任，在自身能力建设和用户管理方面进行探索与创新。

**第一，平台规则制定和用户管理逐步完善。**平台主动对平台内的秩序和用户行为进行管理。**一方面，加强平台秩序维护。**例如，淘宝网推出了《淘宝规则》，内容覆盖用户从注册到经营、交易到评价的全部过程，此外，淘宝网还制定了行业市场规则、营销活动规则以及临时公告等 100 多项具体规则，对维护淘宝网正常经营秩序发挥了重

要作用。另一方面，加强内容管理。例如，微信平台在《微信个人帐号使用规范》《微信朋友圈使用规范》《微信公众平台运营规范》等规范中列举了十余项违规内容类别及具体违规内容，进一步加强了对平台内容的规范和管理。

**第二，平台自身能力不断提升。**平台企业作为互联网平台治理主体不断提升服务。一方面，加强消费者权益保护。例如，阿里巴巴对消费者诚信水平进行量化评级，推出极速退款、退货、维权等多项诚信分级服务。京东设立了1000万的退换货保证金，当第三方卖家在一定时间内不回应消费者退换货要求时，将启用保证金先行退还消费者相应货款。另一方面，加强安全防控和个人信息保护。例如，微信设立了微信安全中心，向用户普及安全防护知识，设置账号冻结、解冻等安全工具，建立了用户投诉维权机制，对用户合法权益进行保护。新浪微博制定了《微博个人信息保护政策》，承诺除必要特定情形外，未经用户本人许可，不会向任何第三方公开（包括共享、转让、公开披露等方式）用户的个人信息。

#### **（四）企业联盟与行业组织的桥梁作用日益增强**

经多方推动，第三方机构在平台治理中的角色逐渐明晰，效果逐渐显现。

**第一，企业联盟成为行业协同共治的重要形式。**行业协会、企业联盟等组织在互联网平台治理过程中发挥了积极作用。一方面，通过行业自律公约规范企业行为。例如，中国贸促会商业行业分会和百度外卖共同起草发布了《外卖配送服务规范》，对外卖配送的服务机构、

服务人员、服务流程等方面内容提出要求。滴滴出行、e袋洗、小猪等41家企业签署《中国互联网分享经济服务自律公约》，条款宣示了对恶意诽谤、损害商业信誉、恶意排斥、恶性竞争等不良经营行为的反对和抵制，保障行业企业的公平发展。另一方面，建立行业内信用信息共享机制。例如，中国互联网金融协会召集17家会员单位建设启用互联网金融信用信息共享平台，通过收集各个平台的信用信息，对借款人的信用状况进行交叉比对，降低资金风险。宝驾租车牵头筹建汽车租赁诚信信息平台“车立信”，通过对汽车租赁行业的经验数据以及公检法等公共信息进行分析，帮助汽车租赁企业有效防范骗租事件的发生。

**第二，行业组织成为政府、平台与用户的协调平台。**行业组织在受理投诉举报、协助政府监管方面的效果逐步体现，成为连接政府、平台、用户三方的纽带。例如，中国互联网协会设立12321网络不良与垃圾信息举报受理中心，利用电话、网站、微博微信、客户端多种渠道受理网络举报，建立网络曝光台，协助相关部门处置不良APP和网站、垃圾短信。仅2017年7月，12321举报中心就接到手机应用软件举报77428件次，涉及平台应用23592个，联合百家应用商店下架处置恶意移动应用458款。

### **（五）社会监管与公众参与的约束效应愈发显现**

近年来，社会媒体一直对互联网行业高度关注，同时，越来越多的网络用户也主动参与，通过评论、举报、自媒体传播等多种方式，对互联网平台及平台上经营者的经营活动进行监督。特别是在社交网



络高度发达的今天，每一个网民的声音都成为约束互联网平台上相关行为的重要力量。

**第一，媒体监督力度加大。**央视 315、行业协会等社会媒体频繁曝光平台侵害个人用户权益行为，引起全社会广泛关注，推动相关监管部门和机构介入干预。例如，2016 年，央视 315 曝光“饿了么无证经营”、“车易拍竞价欺诈”、“淘宝大众恶意刷单”等平台问题，北京工商、中国消费者协会及时约谈处置相关涉事平台企业，及时遏制行业环境进一步恶化的态势，避免广大用户权益受到更大影响与损失。

**第二，用户消费维权意识增强。**近年来，我国互联网用户的法治观念与维权意识大大提升，在权益受侵害时主动寻求相应维权途径，维护自身合法权益。特别是在公众人物的强大影响力下，一些行业顽疾得到快速改变。例如某演员在微博上批评某在线旅游平台存在搭售等不正当营销行为，该条信息快速得到众多大 V 和网友的力挺、转发，形成较强的社会舆论压力，随后中消协介入调查事件，该平台暂停了相关服务。

**第三，公共事件的舆论效应呈现。**伴随社交网络传播属性增强，个人事件通过社交网络能迅速发酵放大，触发社会广泛共鸣，倒逼相关行业改革和监管政策的出台。例如，魏则西事件、徐玉玉事件等，暴露出了一些监管盲区和漏洞，将长期存在于行业中的弊端放到聚光灯下，加速了相关行业的改革步伐，也推动了国家多个部门对虚假网络广告、不良信息传播等违法违规问题的大力整治。

**第四，社会众包机制逐步建立。**面对每天大量的客户服务、投诉

维权事件，平台尝试引入社会力量参与，既解决了自身能力不足的问题，也提升了公众在互联网平台治理中的参与度。例如，大众点评网上积累了海量产品、服务质量评级和评价，这些评价都是由网络用户自愿填写，具有较强的客观性和准确性。新浪微博通过建立社区委员会制度，加强对信息内容的管理，其中，判定用户纠纷的普通委员会委员通过公开招募入选。

#### **四、努力构建互联网平台治理新体系**

我国互联网平台治理虽然已经在制度环境建设等多个层面取得了一定成效，但总体来看，平台治理尚处于初级阶段，还面临着许多深层次的问题和挑战。比如，对平台自我管理的必要性和重要性认识尚有不足，与平台经济发展相适应的法律保障还需不断完善，分业化、条块化的管理体制还未完全向融合监管调整到位，由事前审批向事中事后转移的监管方式改革仍有差距，现有治理能力和治理效果尚需改进等等。面对这些问题和挑战，我们应准确把握新时代的历史方位，顺应新形势新要求，系统化推进平台治理总体进程，明确下一阶段总体思路与重点工作，优化互联网平台经济发展环境，让互联网平台经济成为推进供给侧结构性改革、助力数字经济蓬勃发展、促进大众创业万众创新的重要驱动力量。

##### **（一）着力增强互联网平台治理的思维理念**

基于对互联网平台经济形态特点的认识，从总体发展考虑，互联网平台治理应着力于提升治理思维理念，优化互联网平台经济发展的生态环境，充分激发互联网平台经济活力，促进“互联网+”应用创

新，积极培育新业态，服务经济社会发展。同时，应充分发挥互联网平台作用，维护用户权益，确保个人信息、数据、意识形态等安全。

具体而言，互联网平台治理需要坚持以下三大基本原则：一是**线上和线下同步治理**。互联网平台经济的问题不仅体现在线上，更多的是线下问题向线上的延伸或转化，必须坚持线上线下统一规范、同步治理。二是**政府和企业协同治理**。互联网平台经济是一个复杂生态系统，其问题的解决不能仅依靠政府监管或企业自律，应在政府监管下充分发挥企业自主能动作用，开展政企协同治理。三是**立法和技术并重治理**。既要根据平台经济发展趋势，加快互联网立法建设依法监管，同时又要加强信息技术手段的运用开展科学监管，提高企业违法违规成本。

## （二）着力完善互联网平台治理的制度环境

法律制度的相对稳定性与互联网平台经济的创新性之间存在矛盾，从而会带来法律法规的空白，或者法律法规与业态发展的不适应之处。因此，应加快修法释法，及时出台行业监管政策，明确各方责任边界，使得互联网平台经济的发展有法可依、有章可循。

**第一，对关键性领域应尽快出台专门性法律。**加快推进个人信息保护与电子商务领域的相关法律制定工作。在个人信息保护方面，现有政策大多分散在不同的法律法规中，相对分散不集中，权威性不足，亟需出台专门立法以加大个人信息保护力度。对于电子商务而言，我国电子商务发展迅猛，但目前尚未对电子商务进行专门立法，为促进电子商务健康快速发展、规范市场秩序、保障各主体利益，亟需出台

专门的电子商务法。

**第二，行业管理部门应及时出台新的监管政策。**一些互联网平台经济业态的发展，已突破既有的监管框架，需要出台新的政策加以规范。法律的出台需要经历一个漫长的过程，相对而言，行业管理政策的制定则周期更短、灵活性更强。所以，行业管理部门应提高政策的时效性，及时回应市场发展需求。同时，对政策的实施效果进行及时跟踪和调研评估。

**第三，应避免用旧思路管理新业态。**互联网平台经济具有与非平台经济不同的特性，如果继续沿用传统的思路来管理新业态，必然会抑制新业态的发展。因此，新政的出台，应该以促进发展为指引，在发展与规范之间找到平衡，制定出适应互联网平台经济的管理政策。

**第四，尽快明确互联网平台企业的责任义务。**如何把握好平台责任的度，是平台治理的一大难题。互联网平台的责任如果过重，可能导致平台企业成本过高、创新脚步受到束缚，如果责任过轻，则可能使得互联网平台经济发展呈现脱缰之势，难以持续健康发展。因此，建议首先是厘清互联网平台法律责任的种类，在保护用户个人信息等基本规则之上，针对不同类型的平台，区别规定其应承担的法律责任。其次是明确平台的权责，减少平台应承担责任的随意性，避免赋予平台过多的责任，以充分释放平台经济的活力。另外，政府应为互联网平台履行责任提供必要的支持和帮助。

### **（三）着力搭建互联网平台治理的协同机制**

互联网平台经济是一个生态体系，政府、平台、用户等参与其中，

单靠政府或者平台某一方的力量，很难真正治理好平台经济存在的众多问题。因此，应该建立协同治理机制，动员各方力量形成治理合力。

**第一，加强政府内部的协同。**许多互联网平台经济业态的发展具有跨界融合性与跨区域性，这意味某一业态的发展，可能会涉及多个行业管理部门，或者多个地域，单靠某一部门或某一地区的力量，难以对该业态进行有效管理。因此，各行业管理部门应建立跨部门、跨地区协同机制，加强数据开放与共享，提升治理效率。

**第二，加强政府与互联网平台之间的协同。**平台具有数据与技术上的优势，是治理的重要参与者，也是政府的重要合作伙伴。应优化“政府管平台、平台管用户”与政府管用户的双重管理模式。一方面，政府应当为平台更好地履行管理职能创造条件，并且在用户涉嫌违法时，及时介入对用户进行直接管理。另一方面，鼓励平台积极完善内部规则，对平台与用户的权利义务、用户的行为规范等进行详细规定，积极依靠规则来对平台与用户等多主体的行为提供指引。

**第三，积极动员社会力量参与治理。**首先，充分发挥行业协会的作用，构建政府与平台之间的沟通渠道，制定实施行业规范与自律公约，加强行业自律。其次，鼓励社会公众积极参与到平台治理中。

#### **（四）着力提升互联网平台治理的手段建设**

互联网平台的治理，既需要完善治理理念与规则，也需要优化治理手段与方式。

**第一，形成事前、事中、事后的全生命周期监管体系。**政府应将以往重事前审批为主的监管方式，积极转变为事前、事中、事后全流



程监管，从注重“管主体”转变为注重“管行为”，不断降低事前准入门槛，充分运用技术手段、信用管理等方式，加强事中事后监管。

**第二，积极运用大数据、人工智能等新技术提高治理能力。**政府应充分利用多种技术手段对典型平台的突出问题，如交易类平台的假货问题、信息内容类平台的网络谣言等问题，进行精准高效管理。首先，对于交易类平台，政府应加强对平台信息的采集与分析，推动实行网络经营者身份标识制度，完善网店实名制，加强网上支付安全保障，对黑灰产业链进行溯源打击，切实维护消费者权益。其次，对于信息内容类平台，政府应提高对网络谣言源头与流向的识别能力，并及时进行辟谣。

**第三，完善多层次信用体系，对各主体行为进行高效约束。**互联网平台上存在海量主体，信用体系是一种低成本、高效率的精准管理方式，是互联网平台治理的重要抓手。在当前社会信用体系尚未完全建成的情况下，应加快培育信用服务市场，积极发展第三方信用服务，提高第三方信用服务的科学性、可靠性和权威性。同时，建立各平台间的守信激励与失信联合惩戒的机制，通过加强各平台之间的信用合作，建立类似“行业信用库”的信用记录库，提高个体失信成本，共同促进业态的健康发展。

### **（五）着力发挥互联网平台企业的主体作用**

互联网平台是平台经济的关键主体，是平台经济运行中的核心节点，平台企业因其独特的商业模式，对平台上的各类主体具有天然的管理优势。特别是，与政府往往依靠事后的监管模式不同，平台企业

对各主体在平台上的行为进行实时追踪、统计、分析等方面更具优势，在整个平台治理中发挥着不可替代的作用。然而，目前各类平台企业内生治理的能力和成效差异较大，未来还需更好地发挥平台企业主体作用，共同营造良好的平台经济发展环境。

### **第一，鼓励企业在平台责任边界内，制定更加合理的内生规则。**

平台企业应制定更加公平、清晰、透明的规则，明确平台生态下的各类主体的基本行为底线，利用协议、合同、信用管理等方式，保证规则的履行效果。另外，根据业务特点差异，不同类型的平台企业应当加强针对性研究，对可能影响平台健康生态的风险进行预估，制定更加专业化的条款。

**第二，鼓励企业完善内部管理制度，加强技术手段建设。**平台企业应加强内部管理制度的完善、实施，例如身份核验制度、行为日志留存管理制度、数据管理制度、服务和产品质量保障制度、用户投诉处理制度、信用管理制度、网络安全防护制度等等，一方面保障平台健康运行，另一方面也为政府部门实施相关监管工作提供支撑。同时，平台企业也应提升技术手段应用能力，支撑内部管理制度的有效实施。

**第三，鼓励企业积极参与行业规则制定，履行更多社会责任。**超大型互联网平台企业在规则制定、手段建设等方面已经积累了许多成熟经验，应鼓励这些企业主动参与行业标准或规则的制定，将经验中可复制和可推广的内容，转化为行业内的普遍性标准规范，推动整个行业自律自治。

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：010-62304839、62301580

传真：010-62304980

网址：[www.caict.ac.cn](http://www.caict.ac.cn)

