

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

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

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

