

平台经济下的垄断与治理：新特征、新挑战、新对策

李 韬 刘弋锋 冯贺霞*

【摘要】 平台经济下的垄断与治理正在成为全球关注的焦点。与传统的垄断相比，平台经济下的垄断呈现哪些新特征，对监管带来哪些新挑战？如何更好应对这些问题与挑战，促进平台经济的健康发展？本文在分析平台经济下垄断新特征、新挑战的基础上，提出相应的治理措施，旨在为相应制度规则、政策措施的完善提供参考。

【关键词】 平台经济 垄断与治理 挑战 对策

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.02.003

党的十八大以来，党中央高度重视互联网和数字经济发展，提出了一系列新理念、新思想、新战略，推动实施了一系列重大举措，我国数字经济发展取得了积极进展和重大突破。2020年，我国数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到7.8%，数字经济为经济社会持续健康发展提供了强大动力^①。平台经济作为数字经济新业态发展迅速。中国信通院有关数据显示，2019年，全球市场价值超过100亿美元的数字平台企业74家，我国30家，仅次于美国的35家，位列全球第二。另外，我国新平台在涌现，小平台在成长。相比2015年，我国2019年市场价值在100亿美元以下10亿美元以上的平台数量增加了108家，数量增长了近2倍，市场价值增长了151.9%^②。

然而，平台经济在快速发展的同时，平台

经济下的垄断与治理正在成为全球关注的焦点问题。欧盟委员会连续3年以“反垄断”为由对谷歌做出巨额裁罚，苹果、脸谱、亚马逊等美国企业也是欧盟反垄断的主要调查目标。2021年7月，美国36个州和华盛顿哥伦比亚特区的总检察长对谷歌发起了反垄断诉讼。我国高度重视平台经济垄断与竞争问题。2020年12月19日，中央经济工作会议明确指出，“强化反垄断和防止资本无序扩张”。2021年2月7日，国务院反垄断委员会印发了《关于平台经济领域的反垄断指南》，3月15日，中央财经委员会第九次会议提出，要“促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张”。8月17日，《禁止网络不正当竞争行为规定（征求意见稿）》，制定了网络竞争行为一般规范。11月18日，国家反垄断局挂牌成立，挂牌两周，国家反垄断局共

* 李韬，北京师范大学互联网发展研究院院长、新闻传播学院教授；刘弋锋，中国电子科技集团公司电子科学研究院高级工程师；冯贺霞（通讯作者），北京师范大学互联网发展研究院研究员。

披露 46 起行政处罚案件，处罚涉及的企业中互联网企业有 26 家，占比超过六成^③。

那么，与传统的垄断相比，平台经济下的垄断呈现哪些新特征？又对监管者带来了哪些新挑战？在数字化条件下，如何更好应对这些问题与挑战，促进平台经济健康发展？在全球平台经济快速发展、平台经济垄断与治理成为全球关注焦点的时代背景下，上述问题的回答具有重要的理论与实践价值。

一、平台经济下垄断的新特征

互联网平台是指通过网络信息技术，使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互，以此共同创造价值的商业组织形态^④。实质上，平台是一种居中撮合、连接两个或多个群体的市场组织，其核心在于促进不同群体之间的交互和匹配。而互联网平台是通过互联网将传统市场中的供给端和需求端连接在一起，实现跨区域、跨行业的海量产品、服务和资源的交换与配置。实质上，平台在“互联网+”连接一切的过程中起的是“中间人”“中介”或者“经纪人”的角色^⑤，核心功能在于匹配双边市场或多边市场，实现资源最优化配置。与传统经济相比，平台经济具有一些本质属性：互联网本身的开源性、开放性，容易实现共享发展、包容发展；平台的网络外部性、规模效应等优势，使得平台具有准公共物品属性，公共部门与私人部门的边界日益模糊；平台零边际成本优势，具有显著的规模经济效应；通过数据和算法等数字技术，能够有效匹配不同参与者的需求；大数据、区块链等数字技术赋予平台具有较强的信息透明性。

平台经济独有的特征属性，意味着平台经济下垄断的独特性、复杂性。

一是规模经济从供给侧转向需求侧。在工业经济时代，规模经济更多地体现在供给侧。在技术创新、劳动分工、生产流水线、模式创

新等综合因素驱动下，在企业发展到一定程度时，随着企业产品生产量的增加，企业的单位生产成本下降，也即，可通过扩大经营规模降低平均成本，从而提高利润水平。生产规模越大，生产、市场、销售等相应成本也就越低，随着生产规模的逐步扩大，企业的市场势力与范围将进一步扩大，进而形成市场垄断。在平台经济条件下，平台上的用户受益于同处于一个平台上的其他用户，即使他们之间没有直接交互，也即，平台以直接和间接的形式，产生巨大的网络效应。通常，一家公司就主导了市场，如谷歌、微软、脸书等。用户最终会不可避免地聚集到一两家平台上，而诱发市场集中的原因主要源于网络外部性和规模经济^⑥。网络的效率、需求聚集、应用程序开发等促使规模越大的网络越有价值，形成需求规模经济^⑦。

二是数字化加速了垄断进程。大数据和智能算法等数字技术改变了传统的商业和市场竞争模式，在这一模式下，平台通常不直接参与生产过程，而是凭借中间人身份，通过数字化手段加速匹配双边或者多边市场需求，形成巨大网络效应与规模经济，能够在较短的时间内形成市场势力，这极大缩减了垄断进程。如，在酒店行业，与希尔顿、万豪这样的行业巨头竞争，一个新企业若按照传统的线下模式建设酒店、培训员工等方式形成行业垄断地位将需要一个非常漫长的过程。爱彼迎通过平台，运用数字化手段连接起生态系统中互动的人、企业、机构和资源（包括闲置资源），在平台一端接入公寓、普通住宅、城堡、酒店等，在平台另一端，房间拥有者可通过平台直接向顾客提供房间并获得相应报酬，作为汇报，爱彼迎会在每笔交易中加收一定比例的服务费，通常顾客端最高支付 14.2%，房东大约支付 3%，提供体验的房东需缴纳 20% 的服务费。在短短的十多年里，爱彼迎在从未拥有一间自己的酒店房源的情况下，目前在全球大约 190 个国家/地区拥有超过 600 万个房源^⑧。

三是数据成为竞争的焦点。从农业经济到工业经济,再到如今的平台经济,生产要素发生了根本的变化,相应地,生产力与生产方式也发生了极大的变革。在农业经济时代,土地和劳动力是重要的生产要素,手工作坊是主要的产业组织模式,不同产业之间市场竞争的根本在于土地、劳动力的竞争;工业经济时代,资本、技术成为重要的生产要素,企业成为新的产业组织模式,不同企业间、产业间、产业内部间竞争的根源主要在于资本、技术等方面的竞争;平台经济时代,数据作为重要的生产要素,具有零边际成本、非排他性(如,甲使用某社交平台,不影响乙的使用)^⑨、可复制、无限增长、无限供给等特征,且数据具有非常强的流动性,由此带来巨大的规模经济、范围经济,为平台企业的快速发展与行业地位的形成提供了强大支撑。在平台模式下,一旦平台企业积累了数亿的用户,平台企业将在市场中占据绝对的优势。数据是平台竞争的核心要素,平台成为新的产业组织模式,有别于传统经济下垄断与竞争,平台经济下的垄断与竞争异常激烈与复杂,其根本在于数据权力的争夺。

二、平台经济下垄断带来的新挑战

首先,企业、产业边界日益模糊,难以界定市场范围。长期以来,企业是在一定的界限内运营。Coase(1937)认为,企业只有在内部以更低的价格完成生产过程的额外部分而不是转向公开市场采购,才能实现增长^⑩。平台经济条件下,企业的边界和产业的边界都不再像过去那样清晰。与传统经济追求超额利润或者竞争效应带来的“赢者通吃”相比,平台企业更加强调网络效应带来的规模经济、范围经济,更加追求产业融合、合作共赢带来的价值增值。企业为了追求规模经济、降低单位成本、提高市场竞争力,往往采取一体化经营策略,通常在一个商业平台上,就会有上万个依托平

台但独立运营的客户,这些客户可能是不同规模的企业,也可能是数量庞大的独立运营的个体。平台经济下,跨产品、跨市场的范围效应对按产品市场份额判断垄断的传统经济学方法带来极大的挑战,增加了事前监管的难度。

其次,平台双边市场差异化定价,价格垄断行为难以辨别。主流经济学认为,判断一个企业是否具有垄断行为,一个重要标准就是看该企业是否利用其市场势力提高产品或服务价格,损害消费者福利。但在平台经济条件下,技术在变化,经济的核心机制也在变化,商业模式是全新的,市场定价机制和运作方式也不同。平台企业一般是在市场一边制定非常低的价格,甚至是免费的,以激发平台另一边用户的增长,通过网络效应确保平台在另一边赚取收入。如,谷歌搜索引擎对用户端提供免费的搜索服务,巨大的用户规模吸引了广告商,广告商可以有针对性地在平台上宣传他们的产品,并为此支付费用。平台的价格结构往往是有利于市场的一边而对另一边不利,即使是那些根本不在其市场上占据支配地位的小平台企业也是采取这种定价策略,这对通过差异定价判断垄断的标准提出了新挑战。

再次,垄断的隐蔽性、复杂性对政策制定者带来新挑战。平台经济下的垄断行为具有隐蔽性,相应的识别、认定更具复杂性。如,平台企业基于大数据和算法为用户精准画像,进而实施大数据杀熟等差异化定价策略。另外,许多数字化平台企业在毗邻的多边市场上运营,将不同类型的服务捆绑或者连接在一起。如,企业在市场一端提供服务换取用户数据,在市场另一端通过收集的数据实现盈利,形成了新的市场势力。政策制定者不得不适应新形势并制定新规则。

三、平台经济治理的新对策

基于数字技术变革并获得快速发展的平台

经济已成为当前国民经济的重要组成部分，它颠覆了传统产业边界和传统经济增长模式，最大限度地提高了资源配置效率，成为促进国家经济增长最活跃的元素，在壮大市场规模，促进产业升级，创新服务形态，推动就业等方面发挥了极为重要的作用。但平台经济的高速扩张和网络效应，也带来了垄断与不正当竞争问题。如，平台规模化导致两极化明显，一些超大规模互联网企业利用资源优势形成对后进入者的市场壁垒，抑制中小企业创新发展；由于互联网平台企业产品和服务同质化问题严重，平台之间容易“零和”竞争，扰乱市场秩序、纠纷不断。如何有效应对平台经济下的竞争与垄断问题，促进平台经济健康发展，是摆在我们面前的一个重要课题。

一是用发展的眼光看平台经济下垄断的衡量标准、政策和法规。平台经济下垄断的判定标准的制定，应在市场势力、定价能力等传统的垄断判定标准基础上，再考虑一些新的标准。比如，是否有利于消费者福利的提升、是否有利于增效降本、是否有利于社会整体福利的提升，是否承担社会责任等。应转变治理思维，对平台经济中的垄断与竞争问题，应坚持多元协同、包容创新、审慎监管的治理原则，把握好安全与发展的辩证关系。

二是充分发挥数字化平台和技术在垄断监管中的重要作用。平台经济的发展普遍对数据信息具有极强的依赖性，相应地，以技术“治”技术，针对平台经济中的垄断问题，监管应从人工监管向数字化、智能化监管转变。应十分重视大数据、云计算、人工智能等技术在政府监管中的创新应用，实时掌握新经济新业态发展的动向，进而增强监管的实时性、针对性与有效性，捕捉平台经济垄断的隐蔽性、复杂性。完善监管信息平台建设，适应动态监测和扩大数据处理能力的需求，形成对监管工作的有力支撑。

三是正确处理好监管规范与促进发展的关

系。在平台经济发展中，一些平台企业存在恶性竞争、滥用市场支配地位等情况，不利于市场竞争秩序的维护和中小企业的创新发展。政府应充分发挥监管规范与促进发展的作用，一方面要加大法律政策的制定，规范市场秩序，鼓励良性竞争，针对一些平台企业存在野蛮生长、资本无序扩张等突出问题，应加大反垄断监管力度，规范市场竞争秩序；另一方面，应鼓励和支持平台企业成为研发主体、创新主体、产业主体，创造和把握更大机会，参与国际竞争。

- ① 中华人民共和国中央人民政府网：《国务院关于印发“十四五”数字经济发展规划的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/12/content_5667817.htm。
- ② 中国信通院：《平台经济与竞争政策观察》，2020。
http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202005/t20200529_283407.htm。
- ③ 新京报：《挂牌两周发布46条处罚书 国家反垄断局剑指何处》，<https://www.bjnews.com.cn/detail/163852329214457.html>。
- ④ 中华人民共和国中央人民政府网：《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585758.htm。
- ⑤ 埃文斯 D，施马兰奇 R。张昕译：《连接：多边平台经济学》，中信出版社，2018年版，第12-18页。
- ⑥ 让·梯若尔，张昕竹等译：《共同利益经济学》，商务印书馆，2020年版，第370-389页。
- ⑦ 帕克、埃尔斯泰恩、邱达利著，志鹏译：《平台革命：改变世界的商业模式》，机械工业出版社，2017年版，第19页。
- ⑧ 《What is Airbnb? What to know before becoming a guest or host》，<https://www.digitaltrends.com/home/what-is-airbnb/>。
- ⑨ 王小林，张晓颖，冯贺霞等：《平台经济：数字技术与智能科技南南合作》；南南合作金融中心，联合国南南合作办公室：《数字世界中的南南合作》，社会科学文献出版社，2019年版，第32-57页。
- ⑩ R.H. Coase (1937) .The nature of the firm. *Economica*, 4 (16): 386-405.

(责任编辑：杨婷)