

平台监管的多重困境与范式转型

肖红军 阳 镇 商慧辰

[摘要] 平台经济快速发展的同时也呈现出诸多乱象，亟待探索契合平台情境的新监管范式。本文基于场域视角和位势视角对平台监管范式进行了逻辑剖析，发现既有平台监管范式面临监管场域的多层次性难以融合、监管对象的复杂性难以识别和监管行为的内容边界以及监管力度难以把握的三重困境。立足平台监管的困境，本文从平台监管过程中主体的合法性、监管目标的层次性、监管过程的行为边界以及监管目标的合意性等问题出发，主张平台监管亟须从监管理念、监管原则以及监管范式层面系统重构，最终构建出基于场域分层、主体分类、场景分类、目标分类的整合性平台企业监管范式。

[关键词] 平台监管；监管范式；范式转型

一、问题提出

近年来，数字智能技术蓬勃发展，区别于传统农业经济与工业经济形态的数字经济逐渐成为炙手可热的经济形态，数据要素逐渐取代土地、劳动等传统生产要素成为在经济发展中起主导作用的生产要素。数字经济下，以阿里巴巴、美团、滴滴等为主要代表的平台型企业依托于互联网、物联网、大数据算法与人工智能等技术迅速发展，对传统商业模式与竞争模式形成了巨大挑战，受到学界和社会人士的广泛关注。然而，由于平台在诞生初期被赋予了极大的自由发展空间，在大幅降低人类社会交易成本之时，平台算法的隐蔽性、平台权力的集中性也为这一新兴业态的发展带来了风险与挑战，具体体现在平台经济业态发展以及平台企业自身发展两个层面。从产业生态视角来看，主要体现为平台资本扩张的无序性产生诸多负外部性问题，包括侵蚀传统产业的利润空间以及产业间竞争失范等。从平台企业自身的发展层面来看，主要体现为：一方面，平台企业立足数据、算法以及资本的系列优势，凭借庞大的体量滥用市场支配权力、不正当竞争、限制竞争等行为引致平台垄断，比如超级平台企业对其他企业的恶意吞并、场景无所不入，实施“赢者通吃”，扼杀其他企业的创新，并蚕食小微企业与个体工商户的利润空间；另一方面，平台企业自身社会责任问题缺失导致诸多突破法律底线、侵害用户权益以及破坏社会秩序的社会责任缺失与异化现象，既包括平台企业个体的数据与算法责任缺失、平台安全运营底线责任缺失等平台个体社会责任缺失问题，也包括平台内用户的产品服务质量与合规运营等用户层面的社会责任缺失问题，

作者：肖红军，中国社会科学院工业经济研究所研究员，xiaohjxiaohj@126.com；阳镇（通讯作者），中国社会科学院工业经济研究所助理研究员，清华大学技术创新研究中心兼职副研究员，yang-z19@tsinghua.org.cn；商慧辰，中国社会科学院大学商学院硕士研究生，shanghuichen@ucass.edu.cn。

* 本文系国家自然科学基金重大项目“国企混合所有制改革的实现路径选择研究”（208ZD073）阶段性成果。感谢《中国人民大学学报》“数字平台反垄断”专题研讨会评审专家的意见建议，文责自负。

还包括平台个体与平台用户形成的责任寻租、流量寻租、信用寻租、价格寻租等社会责任缺失与异化的嵌套性问题。^①

上述平台业态与平台企业发展乱象的引致因素可以归纳为两个方面：(1) 从平台经济自身发展的特殊性视角出发，平台经济是以数字智能技术为基础的网络经济延伸的全新形态，平台企业立足平台数据、算法，搭建交易服务与链接界面，最终链接双边市场用户形成平台商业生态圈，以商业生态圈的方式参与产业间竞争并影响社会。双边市场下的非中性价格结构^②为激活与治理跨边网络效应提供了基本价格机制，且在平台市场逻辑主导下跨边网络效应被放大，“尽快长大”成为平台成长的内生逻辑，最终演化为“赢者通吃”“强者恒强”的平台垄断局面。^③ (2) 从平台外部监管视角看，平台企业难以得到规范有序发展的关键原因在于平台监管的缺失、缺位与错位。立足公共监管论，政府作为主要的监管主体，其监管缺失一方面体现在监管力度的不足，“包容审慎”理念的提出为平台企业提供了宽松的监管环境与包容的监管政策，但由于监管机构的谨慎性以及监管机构与平台巨头地位的不对称性^④，在实践过程中部分行政机构表现为“不监管”“弱监管”或者“错位监管”。另一方面则体现在监管位势的缺失，目前对于平台监管的政策法规大多具有滞后性，滞后性监管不仅难以在平台企业发展初期对其成长方向进行规范，而且其碎片化的特征以及监管部门各自为政使得难以形成有效的整体性监管框架对平台行业进行系统的制度规范。近年来，针对平台监管引致的系列平台经济发展乱象问题，为更好地弥合平台监管与平台经济发展的实践鸿沟，政府与学界愈加意识到平台监管的重要性和紧迫性，针对平台监管进行了多方面多层次多维度的探索。政府部门持续围绕平台监管尤其是反垄断进行制度探索，相继出台《中华人民共和国电子商务法》《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》《关于支持新业态新模式健康发展 激活消费市场带动扩大就业的意见》以及《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》等法律法规与指导意见。但不可忽视的现实是，尽管政府对平台监管的制度供给从弱制度（诱导性制度）供给转向强制度（强制性制度）供给，但是政府监管主导的平台监管依然面临诸多困境，包括：监管场域的融合性问题、监管对象的识别问题、监管目标的层次性问题以及监管行为的边界问题等。

学界也充分注意到平台监管的特殊性与重要性，对平台监管的研究则主要集中于以下三个方面：(1) 基于平台监管内容，在技术视角下研究认为应当对平台底层技术（算法、大数据等）进行监管，提高人工智能技术透明度^⑤，建立算法备案制度、算法问责制度、算法影响评估制度^⑥等，从编码开始扼杀平台扭曲发展的可能性；在议题视角下，平台经济垄断问题^⑦、平台社会责任^⑧、

① 肖红军、李平：《平台型企业社会责任的生态化治理》，载《管理世界》，2019（4）。

② Y. Inoue, and M. Tsujimoto. "Genres of Complementary Products in Platform-Based Markets: Changes in Evolutionary Mechanisms by Platform Diffusion Strategies". *International Journal of Innovation Management*, 2018, 22 (1): 1850004; 徐晋、张祥建：《平台经济学初探》，载《中国工业经济》，2006（5）。

③ 阳镇：《平台型企业社会责任：边界、治理与评价》，载《经济学家》，2018（5）；王节祥：《互联网平台企业的边界选择与开放度治理研究：平台二重性视角》，浙江大学博士学位论文，2017。

④ 孙晋：《数字平台的反垄断监管》，载《中国社会科学》，2021（5）。

⑤ 季冬梅：《人工智能透明性原则的制度构建：范式选择与要素分析》，载《科学学研究》，2022（4）。

⑥ N. Diakopoulos. "Algorithmic Accountability: Journalistic Investigation of Computational Power Structures". *Digital Journalism*, 2015, 3 (3): 398 - 415; E. Clemons, and N. Madhani. "Regulation of Digital Businesses with Natural Monopolies or Third-Party Payment Business Models: Antitrust Lessons from the Analysis of Google". *Journal of Management Information Systems*, 2010, 27 (3): 43 - 80.

⑦ 曲创、王夕琛：《互联网平台垄断行为的特征、成因与监管策略》，载《改革》，2021（5）；曲创、刘重阳：《平台厂商市场势力测度研究——以搜索引擎市场为例》，载《中国工业经济》，2016（2）。

⑧ 肖红军、阳镇：《平台企业社会责任：逻辑起点与实践范式》，载《经济管理》，2020（4）。

平台价格歧视问题^①、定价策略^②及其影响^③等社会经济议题成为平台监管研究的重要方向。(2) 基于平台监管模式，现有研究基于监管主体（政府、平台、政府与平台协同）^④、监管过程（事前、事中、事后监管）^⑤、监管内容（经济性监管、社会性监管）^⑥ 等对平台监管范式进行了分类，但是，既有的各类监管模式研究并未将各类监管范式下的监管内容、监管模式及机制与监管过程及工具等进行系统的理论梳理和总结，缺乏对各类范式内在逻辑和融合边界的深层次解析，对于各类监管范式难以达到合意性甚至监管失灵的原因未进行深度剖析。(3) 基于平台监管的实现进路，现有研究主要集中在对欧盟、美国以及中国监管政策进行反思后政府角色的重新定位^⑦、监管理念的重构^⑧、监管工具的再选择^⑨等；另有一些研究则从平台社会责任治理角度出发，聚焦于实现平台企业有效链接与嵌入社会，承担对多元利益相关方的社会责任，实现可持续的综合价值创造^⑩。但遗憾的是，目前平台监管实现路径研究尚相对分散，尚未形成一种系统的平台监管方法论纲，即缺乏对平台监管困境的系统性理论解析，未能探索内在的悖论元素，进而难以寻求一个全面的、有针对性的监管框架指导平台监管政策实施以及平台经济规范发展。

鉴于此，本文首先将现有监管范式进行分类并对政府与平台在监管过程中互相博弈、互相协同的内在逻辑进行剖析，进而探寻现有监管范式之间的内在悖论并识别平台监管的多重困境；其次，本文针对平台监管的核心问题从监管主体、监管目标、监管过程以及监管效果四个维度澄清核心监管议题，并基于理念重构、原则重构构建基于场域分层、主体分类、目标分类的整合性平台企业监管范式。主要研究贡献体现在两个层面：在理论层面，本文深度剖析了现有平台监管范式失灵的内在逻辑，并基于此构建出全新的整合性框架，破解了平台监管研究中的理论难题；在实践层面，本文从政策供给、平台治理以及社会生态方面针对平台监管提出了具有建设性的政策建议，为政府和平台企业乃至社会组织进行平台监管提供了实践参考。

二、平台监管范式的多重困境

从监管主体的视角出发，平台监管范式需要对不同监管主体如何定位、监管主体间的关系以及作用方式、监管主体功效等作出系统性回答。遵循公共监管论的一般理论框架，不同公共监管主体在监管过程中会形成相应的监管场域、监管强度以及监管时序等，进而形成场域视角下的监管范式（公共场域、私人场域与平台场域）以及位势视角下的监管范式（介入时点与力度）两种主要范式。

① 付丽霞：《大数据价格歧视行为之非法性认定研究：问题、争议与应对》，载《华中科技大学学报》（社会科学版），2020（2）。

② 范小军、刘艳：《网络平台零售商自主销售对平台定价策略的影响》，载《运筹与管理》，2021（12）。

③ 丁雪峰、陈前程：《服务商组内网络外部性与物流双边平台定价策略及影响研究》，载《管理评论》，2021（3）。

④ 王勇等：《平台市场的公共监管、私人监管与协同监管：一个对比研究》，载《经济研究》，2020（3）；R. Gorwa. “The Platform Governance Triangle: Conceptualising the Informal Regulation of Online Content”. *Internet Policy Review*, 2019, 8（2）：1-22.

⑤ 王勇、陈美瑛：《平台经济治理中的私人监管和规制》，载《经济社会体制比较》，2020（4）。

⑥ 郭海、李永慧：《数字经济背景下政府与平台的合作监管模式研究》，载《中国行政管理》，2019（10）。

⑦ 吴沈括、胡然：《数字平台监管的欧盟新方案与中国镜鉴——围绕〈数字服务法案〉〈数字市场法案〉提案的探析》，载《电子政务》，2021（2）。

⑧ 李凯、樊明太：《我国平台经济反垄断监管的新问题、新特征与路径选择》，载《改革》，2021（3）。

⑨ 陈少威、范梓腾：《数字平台监管研究：理论基础、发展演变与政策创新》，载《中国行政管理》，2019（6）；R. Gorwa. “The Platform Governance Triangle: Conceptualising the Informal Regulation of Online Content”. *Internet Policy Review*, 2019, 8（2）：1-22.

⑩ 李广乾、陶涛：《电子商务平台生态化与平台治理政策》，载《管理世界》，2018（6）；肖红军、李平：《平台型企业社会责任的生态化治理》，载《管理世界》，2019（4）；肖红军、阳镇：《平台型企业社会责任治理：理论分野与研究展望》，载《西安交通大学学报》（社会科学版），2020（1）。

（一）平台监管的既有范式以及监管悖论

1. 场域视角的监管范式

作为组织新制度主义的重要概念，场域（field）阐释了组织存在与其他主体之间的联结状态，能够对某一组织共同施加影响的相关经济性与社会性主体都能纳入同一组织场域之中，场域内的竞争者、供应商、经销商、消费者、政府部门以及行业协会等众多利益相关者基于特定的联结关系形成相应的制度空间或者制度社区。^① 在这个场域之内，许多彼此交互、相互影响的组织构成了一个认知共同体，场域内成员存在互动关系，能够为了同一目标进行信息共享、协同发展并服从场域内相关制度逻辑。^② 相应地，平台监管本质上是各类主体对平台企业、平台企业内的各类组织与用户施加相应规制、规范行为的过程。平台监管也具有相应的监管场域，其为平台监管提供了全新的监管视角。在场域视角下平台监管范式可以按照场域内的制度主体以及制度合法性作用过程与博弈程度进一步分为三类：公共场域下的政府监管与社会治理模式、私人场域下的私人监管模式以及平台混合场域下的平台治理模式。

（1）公共场域下的政府监管与社会治理模式。公共场域下的政府监管与社会治理模式的主要监管主体是公共场域内的政府机构、社会组织以及社会公众。从政府监管来看，政府机构作为公共事务以及公共社会问题的监管与治理主体，其监管目的在于维护国家和社会公共利益、保证市场中的公平竞争秩序以及提高社会整体福利。从公共监管论来看，政府为主体的公共监管主要是通过制定平台运营的公共法律规制、企业直接性审查与数据监测以及政府约谈抽查等正式与非正式监管形式作用于平台企业，由于平台企业与平台用户在同一平台场域存在，政府公共监管依然对入驻商家企业用户的信息处理活动等进行直接性监管^③。政府公共监管的目的在于确保平台企业本身的运作合法合规以及平台内用户交易秩序的合规透明。但由于平台企业扩张速度的动态性以及平台运营的复杂性等原因，政府公共监管在平台数字场域中存在极大的局限性，主要表现为三个方面：第一，公共注意力的有限性与平台业务的动态变化性难以有效协同。科层制下的政府公共组织由于注意力的有限性难以有效即时动态地介入平台创新与平台扩张的每一个环节中，造成平台监管的滞后性以及基于注意力资源的监管盲区。第二，政府监管规制失灵，即传统反垄断法以及市场界定方法难以完全适用平台情境，政府对于双边市场中的平台相关市场界定以及垄断行为认定的法律规制的滞后性为平台的野蛮生长提供了机遇。第三，政府总体包容审慎监管的核心理念导致平台“尽快长大”的成长逻辑加速演化，最终难以有效遏制平台“赢者通吃”的自然垄断局面，政府此时的介入相对属于事后监管，且强自然垄断性导致平台资本扩张中政府监管难度骤升。

公共监管的另一重进路是社会治理。社会治理模式的监管主体是社会组织与社会公众，其监管的实现机制主要是通过社会媒体的舆论机制以及社会评价机制倒逼平台企业响应社会价值诉求。但社会治理也存在诸多局限性：第一，社会公众注意力的强集中性导致社会压力只能施加于平台企业本身，难以对平台内上亿级的用户信息进行监管。第二，平台数字技术尤其是算法技术的隐蔽性以及算法技术知识的高度专业化导致社会用户在面对平台算法技术的各类歧视行为、算法霸权行为以及算法垄断行为时难以清晰观察，尤其是在平台个性化推荐与机器学习算法驱动下能够实现社会用

① P. DiMaggio, and W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 1983, 48 (2): 147 - 160.

② S. Furnari. "Interstitial Spaces: Microinteraction Settings and the Genesis of New Practices between Institutional Fields". *Academy of Management Review*, 2014, 39 (4): 439 - 462.

③ 2021年4月26日，第十三届全国人大常委会第二十八次会议审议的《中华人民共和国个人信息保护法（草案二次审议稿）》中提出要为基础性互联网平台服务、用户数量巨大、业务类型复杂的个人信息处理者（即超级平台）增设外部独立机构，以对个人信息处理活动进行监督。

户的三级价格歧视，且社会公众由于知识距离以及信息不完全等造成社会治理失灵，甚至可能会由于社会公众聚焦问题与实质问题的偏离而产生社会治理错位或者出现社会期望过分扩张、社会诉求超过平台企业能力边界的治理过度问题。

(2) 私人场域下的私人监管模式。私人场域下的私人监管模式主要表现为平台企业作为一个市场私人主体对其链接平台的双边用户的监管与治理^①，其落脚点在于监管平台双边市场与用户而非平台企业本身。私人监管下的平台企业作为市场治理者的主导角色，其在平台双边市场交易界面搭建以及交易信息审查等方面具备独特优势，平台企业通过独特的信息优势规范双边市场交易互动行为进而获取利润。^② 在利润追逐动机下，平台企业具有进行私人监管的动机、工具和资源，且信息披露也均出于自愿。^③ 实质上，平台私人监管下的治理模式各异，包括合同治理、软性治理以及技术治理三种模式，其中合同治理规范用户行为，软性治理则强调通过动态激励机制间接引导与约束用户行为，技术治理强调平台用户信息保护与信息安全。^④ 相应地，平台私人监管的主要作用机制包括价格机制、用户声誉机制、交易支付担保机制以及大数据技术赋能机制等。

(3) 平台场域下的平台治理模式。平台场域不再是单一的公共场域或者私人经济场域，而是作为围绕平台企业而产生的多维主体之间、个体与环境之间相互影响、共同演化、功能耦合的传统公共场域与私人场域的混合体，此时平台企业在平台场域中兼具公共规制属性以及私人属性。^⑤ 相应地，平台企业不再是与其用户和监管机构割裂开来的商业主体，而是与多边用户、互补者以及其他社会主体构建出一个相互依存、相互制约的商业生态系统，且生态系统之内平台企业与各市场主体以共同价值的创造与分享为纽带，以共同进化为目标，最终形成动态协同的复杂适应系统。^⑥ 具体看来，在平台场域下，平台监管主要体现为立足整个商业生态系统的平台治理，包括平台企业主导的平台治理、公共社会主体主导的公共监管以及平台用户主导的用户治理等。平台场域下的平台治理模式，一方面体现为平台企业作为治理主体对其双边用户即商家用户和消费者用户的治理，表现出传统私人监管属性，充分利用审核与监管机制、考核认证机制以及声誉激励机制对平台内双边用户进行有效治理^⑦；另一方面，平台场域下的平台治理还体现为平台场域内的其他社会性元素和社会主体包括用户对平台企业的治理，体现出传统公共监管属性。在此类监管范式下平台企业的反应主要包括对媒体舆论监督和社会合理诉求的响应以及对政府监管的响应，以期获得合法性，并通过系统内利益相关方的多方参与机制创造多元主体间的价值共创与价值共享，保证商业模式与周边环境、社会的可持续发展。^⑧

2. 位势视角的监管范式

第二类监管视角是基于位势视角解析监管范式。位势这一概念可以从“位”和“势”两个概念予以解剖。“位”是指监管主体介入的时点和状态，即在什么样的时机和何种发展阶段介入监管；

① T. Gillespie. "Platforms Intervene". *Social Media + Society*, 2015, 1 (1): 1-2; 王勇、冯骅：《平台经济的双重监管：私人监管与公共监管》，载《经济学家》，2017（11）。

② K. Boudreau, and A. Hagiu. "Platforms Rules: Multi-Sided Platforms as Regulators". In A. Gawer (ed.) . *Platforms, Markets and Innovation*. Edward Elgar, 2009, pp. 163-191.

③ N. Suzor. *Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives*. Cambridge University Press, 2019.

④ 时建中、马栋：《双重身份视角下平台自治与反垄断监管的界限》，载《竞争政策研究》，2020（4）。

⑤ 李广乾、陶涛：《电子商务平台生态化与平台治理政策》，载《管理世界》，2018（6）。

⑥ 辛杰、李丹丹：《企业生态系统社会责任互动的涵蕴与管理变革》，载《商业经济与管理》，2016（1）；肖红军、李平：《平台型企业社会责任的生态化治理》，载《管理世界》，2019（4）。

⑦ A. Gutowska, et al. "On Desideratum for B2C E-commerce Reputation Systems". *Journal of Computer Science and Technology*, 2009, 24 (5): 820-832.

⑧ 肖红军、阳镇：《平台型企业社会责任治理：理论分野与研究展望》，载《西安交通大学学报》（社会科学版），2020（1）。

“势”则是指监管介入的力量即各类监管主体以何种监管力度和介入程度投入到平台监管过程中。基于位势视角的监管范式在平台情境下可以从时间位势和主体位势两个视角予以剖析。

(1) 时间位势下的监管范式。基于时间位势的监管范式是指根据监管介入时机将其划分为事前监管、事中监管与事后监管,监管的不同时间位势都要同时考虑平台获得合法性与保持创新活力的动态均衡。^①其中,事前监管主要聚焦于市场准入的控制,即严格控制平台的准入机制,包括入驻用户的资质证书、健康证明等,其目的在于对用户质量进行控制进而预防平台失范行为的发生。事前监管过程中,政府更倾向于提高准入门槛以保证市场秩序,而平台企业则因为想要扩大交叉网络外部性带来的优势和“快速长大”的成长逻辑倾向于放宽准入条件,政府的严格规制与平台的准入放松之间存在公共逻辑和私人逻辑下难以调和的矛盾。因此,政府在监管过程中不仅仅要对用户进行监管,还要关注平台是否存在为不符合准入标准的用户“开后门”的行为。如何在二者之间达成平衡,在不扼杀平台成长活力的前提下严控准入机制就成为事前监管政策制定过程中的关键突破点。

事中监管主要是指在平台运营过程和市场交易过程中的监管,在这一监管位势下,平台企业对用户的监管相较于政府来说则更加灵活有效,平台企业可以依托其数据监控和数据分析对平台参与方进行行为监控并建立激励和惩罚机制,且海量数据的实时监控和大数据分析的时效性、准确性可以对平台内用户建立具有威慑性的监管机制。相反地,政府作为监管主体则一般通过“双随机”的抽查机制进行监管,这类监管方式主要依赖于监管对象和市场主体填报数据实现,操作手段繁琐、灵活性低且监管效果较差^②,甚至还可能出现虚假填报、填报缺漏等现象,导致政府难以获知平台运营的真实状况。

事后监管则一般是指对平台企业或者多边用户的违规行为作出反馈和惩罚。事后监管的主要表现形式之一是回应性监管模式^③,其基本逻辑在于将对于平台企业违规的惩罚手段作为威慑进行相机式监管,即根据平台企业在不同的社会议题之上所采取的不同行为采取不同的监管机制。回应性监管模式主要分为两个层次:第一个层次是以政府教育和劝解、警告和强化执行为基础的平台自我监管;第二个层次是以外部机构调查、法律诉讼甚至刑事制裁为手段的政府强制性监管。但是这一监管逻辑根本上遵循了“包容审慎”的监管理念,即相信市场对用户的约束作用和淘汰作用,尽可能给予平台企业较大的自主权,只有当平台自我监管失灵时,才发挥政府的强制性作用,这类监管模式很大程度上体现了政府监管的滞后性,难以从根本上避免平台发展乱象的发生,甚至会导致平台恶性发展积重难返。

(2) 主体位势下的平台监管范式。基于主体位势可将平台监管分为协同式监管及参与式监管。第一类基于主体位势的平台监管模式为协同式监管,主要是指在平台企业对其多边用户进行监督时,政府同时对平台企业本身以及平台企业对用户的监管过程进行监督。协同式监管模式下政府与平台的协同监管作用机制并非单一的互补或替代作用,二者的共同作用机制还取决于处罚强度、平台规模、连带责任等系列参数。特别地,当平台企业承担较大连带责任时,政府与平台协同监管下的监管质量将高于公共或私人的单一监管模式。^④

第二类基于主体位势的平台监管模式为参与式监管,参与式监管下政府对于监管的掌控力度远大于平台企业,政府不仅仅对平台企业自身进行监管,同时还对平台系统中的多边用户进行监管以

① 郭海、李永慧:《数字经济背景下政府与平台的合作监管模式研究》,载《中国行政管理》,2019(10)。

② 王勇、陈美瑛:《平台经济治理中的私人监管和规制》,载《经济社会体制比较》,2020(4)。

③ 陈少威、范梓腾:《数字平台监管研究:理论基础、发展演变与政策创新》,载《中国行政管理》,2019(6)。

④ 王勇等:《平台市场的公共监管、私人监管与协同监管:一个对比研究》,载《经济研究》,2020(3)。

实现对平台监管的深度介入，这类监管模式即所谓“强监管”。一方面，“强监管”模式对平台企业及其用户都通过强制性手段进行规制，在一定程度上可以保证公共治理的有效性，严格控制平台运行中产生的“负外部性”。另一方面，政府对于数据和算法的掌控和了解程度均低于平台企业，政府监管的盲目深度介入可能会在一定程度上降低平台企业自治的效果，甚至使得平台企业难以对数据和算法进行有效利用，不仅降低平台自治的效率，甚至会扼杀平台企业成长和创新的生机与活力，对整个经济业态的发展产生消极作用，使得新经济成为盲目监管、错位监管的牺牲品。因此，基于主体位势如何重构监管结构与监管边界，使得政府避免成为平台内部“免疫系统”的缔造者，而是成为剔除阻碍平台有序竞争和健康成长的“病灶”的“外科医生”，就成为监管范式转型中需要重新设计的重要部分。^①

（二）平台监管多重困境的逻辑剖析

1. 困境 1：监管场域的多层次性难以融合

平台企业所搭建的交易服务市场作为一个多场域嵌套的市场，涵盖平台个体、平台用户、平台链接的商业生态与社会生态等跨层次场域。相应地，对平台企业的监管场域也十分复杂，而无论是公共场域下的社会治理模式、私人场域下的私人治理模式还是平台场域下的平台治理模式，均存在一定的局限性。社会治理模式的治理主体主要来自社会公众，其监督职能主要施加于平台企业本身而难以对平台内多边用户进行监督，而且由于算法的隐蔽性和数据的隐私性以及知识距离过大，社会公众难以从根本上了解平台的运行逻辑，其盲目介入可能会造成适得其反的监管效应，监管失灵成为社会治理下的平台监管困局。私人场域之中，平台企业作为一个独立的商业运营主体，和其他商业组织一样承担着为股东创造经济收益的职能，天然的私人资本盈利属性下利润最大化目标很可能驱使平台企业通过压榨多边用户或市场垄断牟取私利。因此，需要平台监管过程中各类监管主体明确跨场域的监管理念，基于场域融合和协同，以实现多场域、多层次的监管模式。但是，由于不同场域的监管主体、监管动机、监管方式以及监管途径各不相同，监管场域的多层次性难以融合，以致不同场域之间往往会产生监管冲突、监管重叠和监管错位，反而导致监管效率降低。因此，在平台监管过程中，需要构建场域思维，明确特定平台所链接的主要制度场域，通过不同场域之间的利益导向建立不同监管场域的互容空间，形成场域思维下的合意性监管目标，最终通过不同场域之间各类主体的制度合法性压力以及监管目标的互动与协同实现监管过程与多重目标的动态平衡。

2. 困境 2：监管对象的复杂性难以识别

平台监管不仅仅是面向平台企业个体运营行为的监管，更是涵盖平台个体、平台用户以及平台生态的多层次监管，但由于平台内多类主体的相互嵌套性以及交叉影响性，在平台场域内链入平台的主体间交易与互动涵盖企业用户（卖方）与顾客（买方）、企业与企业以及顾客与顾客等多重对象，同时还有基于平台商业生态嵌入社会公共服务生态的情境。这意味着平台价值共毁内隐了企业用户与消费者用户情形、企业用户与企业用户情形、平台生态层面的公共服务情形等多层面，并呈现为多种情形价值共毁的相互嵌套。因此，平台企业运营过程中所产生的负面问题，既涉及参与个体，也涉及平台结构以及生态系统等多重对象的高度嵌入，最终导致平台监管对象呈现出复杂性以及难以识别等困境。

具体来看，从平台个体的视角，一方面，平台与用户之间的商业行为相互交织，平台企业在运营过程中能够充分与平台内的用户产生强关系，即能够与其中一方用户达成合谋，通过倾斜的非中立性的价格结构从另一方用户手中攫取超额利润，侵害用户福利。另一方面，尽管平台企业自身与传统商业组织的企业形态不同，但其具有商业组织所固有的职能，即创造商业价值。在这一过程

^① 时建中、马栋：《双重身份视角下平台自治与反垄断监管的界限》，载《竞争政策研究》，2020（4）。

中,难免会出现商业平台依据其作为平台发起者的优势地位剥削相关用户从而牟利的现象,因此对于平台监管对象的各类负面行为相对难以清晰识别。从平台用户的视角,在网络效应的驱动下平台用户质量难以完全一致,且平台内商家用户作为独立运营个体,商家间的竞争失序与竞争失当也可能导致平台整体对社会福利的侵占与破坏。因此,单一的线性思维或者结构思维均难以形成合意的监管范式与达成合意的监管效果。

3. 困境3: 监管行为的内容边界以及监管力度难以把握

由于双边市场的泛连接性,平台企业运营的相关市场的边界逐步模糊,随着平台企业和双边市场的发展趋向成熟,以往对于企业的监管行为边界已经不再适用于平台经济下的平台企业。传统企业的市场监管行为主要聚焦于单边市场支配地位认定以及同行业的价格机制的非歧视性,但遗憾的是,由于双边市场效应以及平台算法技术的自学习与自决策属性,平台市场支配地位认定难以准确界定其市场边界以及影响边界,且算法的机器学习属性导致三级价格歧视成为平台运营中的常见现象。以平台反垄断为例,互联网等数字技术对交易与服务地域和时间的突破、竞争对象的复杂性以及双边市场与子市场的重叠性都导致以往相关市场界定这一反垄断竞争分析的起点陷入困境。此外,无论是市场支配地位的认定、价格机制的判定还是竞争行为的认定都比传统商业组织的判定存在更大的模糊性。而且以往对反垄断规制的法律认定一般建立在静态价格基础之上,平台企业严重倾斜的价格结构和动态创新能力的多元变化也对平台反垄断监管提出了巨大挑战。进一步考虑到平台经济作为一个新兴业态与经济发展模式,其介入的市场边界以及涵盖的影响群体也呈现动态演化特征。因此,需要监管主体掌握动态性思维,在监管过程中以动态调整的方式清晰界定平台市场范围以及影响范围的边界,优化平台运行与政策制定交互规则,促进平台参与者之间以及平台和政府、平台和社会公众之间的良性互动,从而推动数字平台与治理模式的互动演进。

同时,由于平台创新是平台成长的重要驱动力量,也是平台增长与平台赋能的关键手段。由于管制与创新的悖论效应,监管主体以何种力度监管一定程度上会对平台创新的速度以及创新程度产生直接影响。从创新的角度,平台的产生与生态演化本身就是一种商业模式创新与技术驱动的场景创新的结果,其价值创造效应依赖于企业的技术创新与商业模式创新。因此,从可持续竞争力的角度,平台竞争下的可持续价值创造只有通过从较高科技层次运用互联网、物联网、机器学习、大数据等数字智能技术创新去创造新产品、新场景与新服务,才能实现产业赋能以及推动产业结构转型升级,甚至引领和创造市场需求,保证平台型企业的创新可持续发展。但是,监管力度的把控困难可能导致平台创新意愿与创新速度延缓,呈现出“一管就死、一放就乱”的困局。近年来,平台企业技术与商业模式创新的蓬勃发展离不开国家宽松的产业政策与科技政策的实施,尤其是“包容审慎”监管理念下隐含的对平台企业、新经济、新模式的豁免原则是助力平台经济发展壮大甚至成为我国经济发展中不可或缺的重要力量的根本原因。但令人担忧的是,平台监管过程中的包容审慎理念放大了平台“尽快长大”的成长逻辑,为平台实现“赢者通吃”的垄断局面埋下隐患,最终导致平台体量巨大衍生出资本绑架与无力监管的困局。因此,在包容审慎原则的基础上,更应该为平台企业的行为划出底线、划出红线,保证平台企业发展的同时,严格明确其市场竞争底线责任与社会责任,将平台的发展引向健康成长、规范成长、绿色成长的道路,实现平台经济的可持续发展。

三、平台监管范式的再转型

(一) 澄清问题: 平台监管的核心问题

1. 监管主体的合法性问题

合法性是组织制度主义理论的核心概念,Suchman将合法性定义为活动客体在社会体系的规

则、价值观、期望、信念影响下，对活动的恰当、合意的感知。^① 监管主体合法性问题在平台监管情境下表现为各类监管主体进行平台监管的正当性、规范性以及其他主体的认同性。平台监管主体一直是多年来争议不休的话题，厘清平台监管主体合法性，有利于在市场边界日益模糊、垄断行为难以界定的平台经济范式下，确立监管主体地位、明确监管主体职责，保证平台监管得到有效组织和实施。平台监管的合法性问题主要表现为两个层面：第一，平台企业自我监管与治理的合法性，平台企业作为双边市场的搭建者、聚合者与运营者，有权限作为治理主体以及联合其他公共监管主体开展平台监管与治理。^② 第二，政府与社会组织监管的合法性主要体现在对平台自治失灵的补充，作为商业主体，深刻嵌入在商业组织中的逐利基因引发平台自我寻租、用户共谋等行为，可能会使得平台自治出现失灵。^③ 针对平台用户监管，其主要监管主体是作为平台创立者和规则制定者的平台企业，监管参与方是对平台及其用户进行法律规制的政府机构；针对平台企业监管，其主要监管主体是政府机构，监管协同方和参与方则是包括用户、社会公众以及社会组织等在内的平台生态圈内的成员个体。在澄清针对不同监管对象的监管主体后，还应针对不同的问题及时明确不同监管主体的责任范围与责任边界，使不同监管主体在不同的议题之中达成良好的协同效应。

2. 监管目标的层次性问题

监管目标作为平台监管的价值取向与政策落脚点，决定了平台监管方向的正确性、监管内容重心的倾斜性以及监管执行强度的连续性，是关乎平台监管制度设计与合意的监管范式选择的先导性问题。考虑到平台经济在宏观经济增长、产业创新发展以及社会生产生活等方面的巨大作用，平台监管的价值目标至少需要从国家战略、产业发展与企业可持续三个层面系统构思，基于宏观、中观和微观视角平台监管的目标可以被划分为三个层次。具体来看，宏观视角下的平台监管目标主要是在维护政治安全、经济安全和保护重大国家利益的基础上，推动整个平台经济、数字经济以及新经济业态的可持续发展，即将监管目标落脚于国家产业安全与数字经济的可持续发展。在中观视角下，平台监管的目标应根据平台产业发展的动态性相应地进行调整，从保证平台经济接续发展最终逐步转化为促进优化平台行业资源配置，保障数字化技术赋能的健康有序性，重视平台垄断规制、平台权力滥用规制，防止数据滥用带来破坏竞争格局的行为，建立规范良好的平台商业生态圈。微观视角下的平台监管目标是在微观企业层面寻求创新逻辑、社会逻辑与商业竞争逻辑的多元折中，实现平台企业间、平台企业与其他企业的有序竞争，实现平台商业生态系统内多维主体、多维要素之间的互惠共生、互治共荣，最终实现生态圈内商业价值与社会价值的共创共享。^④

3. 监管过程的行为边界问题

为明确平台监管对象及其主要链接的平台监管模式，保证各类监管主体在平台嵌套性场域内的多维协同，需要确立监管过程的行为边界，即监管权力的影响范围以及监管内容。在多维场域嵌套模式下，平台监管并非传统商业监管中的单一企业监管，而是涵盖技术、商业资本以及平台竞争在内的多层次分类内容的监管，具体包括三个层面：一是平台监管的技术监管边界，特别是在“算

^① M. Suchman. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*, 1995, 20 (3): 571-610.

^② 肖红军等：《平台型企业发展：“十三五”回顾与“十四五”展望》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》，2020（6）。

^③ 时建中、马栋：《双重身份视角下平台自治与反垄断监管的界限》，载《竞争政策研究》，2020（4）；C. Marsden. "Prosumer Law and Network Platform Regulation: The Long View towards Creating off Data". *Georgetown Law Technology Review*, 2018, 2 (2): 376-398.

^④ 肖红军、李平：《平台型企业社会责任的生态化治理》，载《管理世界》，2019（4）。

法黑箱”的掩护下产生的数据滥用、数据垄断、数据卡特尔行为,导致“大数据杀熟”“诱导性消费”等行为层出不穷,算法所带来的伦理风险、法律风险都需要在制度与社会层面予以规范。二是平台监管的资本扩张监管边界,需要明确资本扩张的合理范围与边界,防止资本过度扩张,使资本在合理合法的制度框架之内发挥推动产业转型升级的积极作用,保持资本的健康增值、绿色成长。三是平台监管的平台竞争行为边界,包括平台企业间的反垄断规制以及平台内部商家的竞争规范行为监管。平台企业间竞争行为主要包括“强制商家二选一”、掠夺性定价、限定交易、搭售行为等平台企业对商家用户和消费者用户的负外部性行为。

4. 监管效果的合意性问题

为保证监管手段的实施达到合意性标准,即监管效果获得生态系统内大部分参与主体的认可并维持可持续性,则需要对监管程度的合意性以及监管影响范围的合意性进行把控。从监管程度的合意性出发,由于平台监管与平台创新之间存在悖论,监管强度增加并不会自动引致平台经济的健康发展。合意性监管包括三个方面:第一,监管强度的合意性,即保持监管强度适宜于平台市场充分竞争以及平台经济健康可持续发展;第二,监管内容的合意性,即保持监管内容与平台业态、平台企业运营以及平台技术发展的契合性;第三,监管影响范围的合意性,即监管影响范围应当扩展到整个平台生态圈之中,将外部监管内化成为平台生态系统内各生态位成员的相互制约、协同共治。

(二) 理念重构:平台监管的核心理念

随着平台经济发展壮大并趋于成熟,以往平台经济监管的核心理念已经难以满足平台急剧扩张所带来的监管需求,静态化、单维性和孤立性的传统监管理念已经不再适用于体量庞大、网络化特征突出、具有动态创新性和动态竞争性的现阶段数字平台发展模式。因此,亟须重构平台监管的核心理念,建立动态性、监管主体嵌套性、创新性与生态化的监管理念体系。

具体来看,首先,平台监管动态性思维主要是根据数字平台发展动态以及平台企业运营动态构筑面向事前、事中和事后的动态监管组合机制。在公共监管与私人监管的各类监管机制中保持柔性空间,在监管过程中不断完善和不断调整各类治理机制,为新业态的发展提供容错空间。其次,平台监管的主体嵌套性思维主要是平台场域内的主体多元性和复杂性使得平台监管主体出现多元监管主体的嵌套现象,各类主体复杂多元、相互嵌入、跨层次共存。此外,监管主体与客体身份在平台场域内部可以相互转化,平台企业自身不仅仅作为相对于平台用户的主体,同时也是被政府监管的监管客体。平台生态系统之内的互动演进不仅仅体现为平台企业与平台用户之间的协同演进和互动共治,因而需要破除单一主体监管的不适应性,以嵌套性思维重构平台监管主体。再次,平台创新性主要是要避免将所有平台巨头的创新内容纳入监管范围,重点聚焦关乎国家安全、产业安全与人民安全的平台数据安全与算法技术、平台竞争规范以及外部性评估等方面的创新行为进行监管,以平台创新性思维打造包容性平台创新空间。最后,从平台生态化思维来看,平台作为一个开放性系统,平台企业、双边用户乃至社会公众之间都具有不可分割的联系。平台企业通过连接两个或多个具有互补需求的群体,提供交易场所和机制,满足各群体的需求,并通过外部性从中获利进而构建互利共生的生态系统。^①对于平台的监管目的不应该局限于该平台企业和平台用户的利益最大化,而是要实现平台生态系统内部所有主体的利益平衡与最大化。

(三) 原则重构:平台监管新原则

在传统“包容审慎”监管原则下,数字平台迅速成长,然而“包容审慎”逻辑下所隐含的对平台的豁免性原则导致平台出现了无序扩张的局面,以往对“包容审慎”逻辑的误解使得对

^① 肖红军、李平:《平台型企业社会责任的生态化治理》,载《管理世界》,2019(4)。

平台的监管过多集中于“包容”而非“审慎”。因此，亟须重构新的监管原则确保平台发展的有序性，平台监管的原则重构主要体现在如下三个方面。

第一，以“底线思维+包容审慎”重构单一“包容审慎”。“包容审慎”难以应对平台资本扩张造成的自然垄断与“赢者通吃、强者恒强”的巨大负外部性，在平台成长的任何阶段，均需明确平台运营与创新的行为底线。所谓底线原则，就是要维护国家安全、维护经济社会运行的基本秩序、维护人民群众利益和生命财产安全。在监管过程中要严守底线原则，对于潜在的重大风险隐患进行准确的判定和识别，在监管过程中聚焦于遏制危害国家安全、损害人民利益、破坏行业公平竞争的行为，推动要素有序高效流动，促进微观主体公开公平竞争。在底线原则的基础上支持平台建设健康有序的双边市场环境，保证平台经济可持续发展。^① 特别是平台经济对于产品创新、技术创新和商业模式创新的贡献要求政府在监管过程中应继续坚持包容原则，为市场主体预留出相应的探索空间、发展空间和容错空间，规范行业竞争生态的同时，为平台经济业态与社会生态的共生演化和成长创造条件，激发市场主体创新活力。最终形成在坚持底线原则基础上“对产业包容、对企业审慎”的监管理念以及“对创新包容、对技术审慎”的监管原则。^②

第二，从科层治理走向敏捷性治理。平台的动态创新性与动态竞争性使得静态监管范式难以为继，因此，在平台监管过程中需要树立敏捷性思维模式，建立包容性和适应性并存的敏捷性监管。敏捷性原则主要体现为平台公共监管主体的包容性与适应性。其中，包容性主要表现为在政策制定和政府规制的过程中不追求信息的绝对精准，而是要具有弹性和动态性，要能够根据平台的发展和对平台的监控结果进行实时调整。适应性治理主要表现为制度的制定必须建立在平台发展的特征基础上，甚至要在一定程度上实现事前监管，即对风险的预判和预警。这就需要政府建立动态反应机制，在一定程度上剖析和了解平台企业运营逻辑和运营模式，对人工智能、机器学习、大数据分析以及平台发展所引致的新问题进行持续跟踪并予以快速响应。^③

第三，技术向善论替代技术中性论。平台经济已经深刻嵌入经济社会之中，大数据、人工智能、机器学习等技术作为平台商业模式和盈利模式的底层技术支撑，在特定的情境下支撑起平台双边市场的有序运行，特别是算法技术更是在平台情境下体现为人机交互的决策机制。^④ 由于平台数字智能技术的工具性与社会性双重属性，对于平台数字智能技术尤其是算法技术的监管必须遵循技术向善论。一方面，以技术向善原则重塑平台数字技术应用与创新，实现平台以技术社会化方式更好地嵌入社会并影响社会，推进平台数字技术的责任式创新与治理。另一方面，在监管过程中纳入技术向善原则可以促使平台企业主动或者被动地进行技术披露和技术解释，部分破除因“算法黑箱”存在而产生的监管失灵问题，即将平台监管聚焦于代码层次的社会规范嵌入，可以实现有效的事前监管，通过技术的深度学习实现平台运行的自我监管和自我纠偏机制，进而缓解传统公共监管的监管压力并提高监管效率。

（四）平台监管范式的再转型：分层分类的整合性范式建构

1. 场域分层：公共监管与私人监管范式的相互嵌入

从不同治理场域的视角来看，公共监管场域和私人监管场域在治理主体、治理方式以及治理途径方面似乎没有共同之处，甚至公共监管在私人监管模式中的盲目介入还会降低平台监管效率，扰乱平台正常经营发展秩序。然而，无论是私人场域下的私人监管模式、公共场域下的公共监管模式

^{①③} 曲创、王夕琛：《互联网平台垄断行为的特征、成因与监管策略》，载《改革》，2021（5）。

^② 钱贵明等：《平台监管逻辑的反思与重构——兼对包容审慎监管理念的再反思》，载《西安交通大学学报》（社会科学版），2022（1）。

^④ 肖红军：《构建负责任的平台算法》，载《西安交通大学学报》（社会科学版），2022（1）。

还是平台场域下的平台监管模式都存在局限性。在平台情境下,平台企业不仅仅具有市场属性,同时还具有作为商业组织的经济属性,即具有“企业—市场二重性”^①。如果没有公共规制,私人监管往往可能演变成平台企业利用自己的双边市场属性和“赢者通吃”的平台逻辑进行不正当竞争或者数据垄断的工具,通过“算法黑箱”原理造成平台与用户之间、平台与政府部门之间以及平台与社会公众之间严重的信息不对称,进行不正当牟利。此外,私人监管范式本身存在一定的软弱性和局限性,平台企业作为商业组织难以获取行政或司法部门的行政处罚、行政强制等公权力,公共治理此时可以作为私人监管的补充,运用公共权力对违法违规商户进行依法处置。相应地,在公共监管场域下的公共治理当中,政府和社会公众作为治理主体,其治理目标在于遏制平台企业自身垄断行为、排他性交易行为以及恶性竞争行为。

作为公共社会性监管主体的社会公众与政府机构,由于知识距离的存在难以实现对平台运营逻辑与平台技术向善或者技术中性的深度理解,进而造成监管的错位、缺失或不足。虽然平台企业在公共治理场域中一般作为治理客体出现,但其仍可以作为互补性治理主体为公共治理提供数据支持,通过大数据监控下的数据报告与数据分析,政府机构可以迅速获取现象背后的乱象来源,从而形成有针对性的定点打击。此外,平台企业在公共治理场域之中还可以有效解决双边市场失灵问题以及信息不对称问题,对违反公共利益的行为进行引导和规范,平台企业同样可以在平台生态系统中承担起平台公共场域的治理责任。因此,平台监管场域的重构需要建立动态场域思维,将公共监管与私人监管两种监管范式在场域嵌套中实现相互嵌入、相互耦合,形成互补融合效应,且在冲突之处通过不同场域之间的利益导向寻求相容空间,发挥平台企业在这场域嵌套中的主体性作用和协调效应,达成应对多维监管目标动态平衡、多条监管路径交叉融合、多重制度逻辑共生共存的公共—私人嵌入式监管范式。

2. 主体分类:平台企业治理与平台用户治理范式的相互融合

在以往的研究中,平台企业治理主体一般是政府机构、社会组织和社会公众,平台用户治理范式的治理主体一般是平台企业,二者看似相互分割,但在平台发展与监管过程中存在难以分割的融合性与接续性。

平台企业治理与平台用户治理的不可分割性体现在对于平台企业的治理可以促使平台企业主动转变发展方式和目标诉求,进而改善其恶性竞争行为与数据垄断行为。而平台企业的治理效果会进一步影响其对平台用户的治理效果,平台企业可以在政府规制与社会公众的监管下主动通过平台自组织治理将其交易理念和意志传递到整个平台商业生态圈之中,使得平台内多边用户建立共同的社会愿景,从而动员整个平台商业系统致力于创造社会价值,实现社会价值与经济价值的共创共享。

相应地,平台用户治理也可以对平台企业治理产生积极作用。首先,平台用户治理体现在用户对平台企业个体负面竞争行为以及负面社会问题的治理,用户不仅仅是平台企业和政府的监管对象,同时也是平台场域下的社会性监管主体,用户对平台失范行为特别是平台与另一边用户的共谋行为具有极强的敏锐性和洞察力,是平台企业治理的重要主体;其次,平台用户治理还体现在用户对用户的治理之中,用户之间的治理一方面在于需方对供方用户的治理,另一方面在于商家用户之间的互相监管和治理,如同类商家间的价格相互治理、服务质量相互治理,有利于平台市场内部形成合理有序的竞争格局;最后,用户治理还体现在用户连接的微社会生态对平台商业生态的治理,即用户在生态圈内链接的利益相关方在以用户为中心的社会微生态中对整个平台生态系统的运行逻辑、运营模式、价格结构和价值创造进行多维度的监管,以保证这一微生态在平台整体生态系统下的价值创造和社会福利。

^① 陈永伟:《平台反垄断问题再思考:“企业—市场二重性”视角的分析》,载《竞争政策研究》,2018(5)。

因此，不同治理主体在面向同一社会议题时可以在数据共享、政策法律规制、社会反馈机制等各个方面达成不同维度与不同形式的合作，从而实现平台企业治理与平台用户治理的相互融合。

3. 场景分类：平台监管与商业模式创新场景的深度互嵌

与传统企业不同，平台企业价值创造范式最大的特殊性在于不断打造新的交易与互动性场景，通过场景创造、场景嵌入、场景迁移以及场景转换等场景创新方式，实现不同价值主张与价值创造诉求的用户与元素进入平台的特定场景之中，最终实现平台企业商业模式的迭代与创新演化。但是，在这一过程中，从市场竞争的角度看，以场景为基础的平台商业模式创新本质上是平台企业扩展业务领域、市场范围以及技术应用边界。比如，将传统的单边市场转换为双边市场或者多边市场，实现市场链接属性的重构，进而强化市场的支配地位，即通过涉足市场边界的变化以及用户黏性的增强，掌握双边或者多元市场的数据资源等，平台企业逐步控制该市场的定价权，产生相应的市场势力，为平台企业滥用市场地位或者实施价格垄断、价格合谋等不正当竞争行为奠定基础。这一现象的背后实质上是平台创新过程中价值创造场景的迭代与创新。

与此同时，与平台场景创新相伴随的是平台数字技术深度嵌入各类应用场景之中，比如通过大数据、算法等技术实现各类场景的用户画像打造、网络效应迁移以及实施技术锁定等，依靠诸如大数据杀熟、算法垄断定价、算法过度推荐、算法霸权等技术应用，甚至利用数字智能技术手段控制整个平台生态底部的系统标准，形成立足数字技术驱动的统一平台内多场景的横向一体化与纵向一体化的闭锁效应，进而衍生出数字与智能技术应用场景驱动的各类负面社会问题。因此，面向平台监管范式的重塑需要强化以平台场景创新为基础的场景分类监管体系建设，以不同平台场景为基础，明确平台监管的主要内容、监管的主体选择、监管的主要模式以及主要工具，比如特定场景下的数字智能技术应用为基础的技术监管问题、特定场景下的市场准入标准问题、特定场景下市场经营活动滥用市场地位问题。根据场景创新的差异性，构建平台监管相应的正面清单与负面清单，确保平台立足场景创新实现价值创造的合规性与可持续性。

4. 目标分类：平台商业生态圈与平台微社会的共生演化

要实现平台监管的宏观、中观和微观目标，针对平台的监管不应仅仅局限于平台的竞争问题、消费者福利问题与产业的赋能问题，还应包括基于平台资源配置持续增进平台主体对社会的贡献。平台商业生态圈与平台所处社会环境会形成一个平台社会生态圈，商业生态圈和平台微社会的共生演进取决于平台企业是否履行并承担社会责任。因此，平台社会责任治理在平台监管范式中也具有不可估量的作用。平台型企业社会责任的生态化治理要求全方位覆盖社会责任边界范畴内的所有内容，主要分为三个层级：第一层级要求企业引入政府规制，并将双边用户、利益相关方以及社会公民组织作为治理的参与和协同力量，形成联动治理监督网络；第二层级要求平台型企业作为治理主体，对平台内部具有社会责任缺失和异化行为的买方和卖方实施监督和治理；第三层级则是通过松散型的联合治理引导平台型企业、平台用户、利益相关方、社会公众等生态圈成员主动聚焦于社会议题，增强其解决社会问题的意愿，最终形成基于制度共演的社会责任协同共治机制与基于能力共演的社会责任动态治理机制。^①

因此，在商业生态圈视角下，平台企业社会责任治理机制一方面是从平台自身出发，通过发挥其在生态位中的影响力和地位优势，对生态位内的其他组织成员进行社会责任治理，从而规范平台内各用户的社会责任履责行为，与平台微社会进行共生演化，实现价值共享；另一方面，平台企业社会责任治理也要引入政府规制、社会公众与媒体甚至行业内的竞争性平台，这一治理模式主要通过社会公众期望、行业间竞争环境以及政府规制下的惩罚机制来实现。因此，在商业生态系统与社

^① 肖红军、李平：《平台型企业社会责任的生态化治理》，载《管理世界》，2019（4）。

会各类主体的共生共演过程中，平台商业生态圈与平台微社会逐渐耦合到一起，构建出平台与社会共生共益的可持续的商业模式。

四、平台监管的整合性框架与政策建议

（一）平台监管的整合性研究框架

本文基于对平台监管范式的系统梳理和逻辑解剖，剖析了现有平台监管范式下平台监管范式存在的监管场域的多层次性难以融合、监管对象的复杂性难以识别和监管行为的内容边界以及监管力度难以把握的三重困境。接下来，我们将着眼于针对性地解决平台监管的三重困境和构建整合性监管范式，提出平台监管的整合性研究框架（如下图所示）。

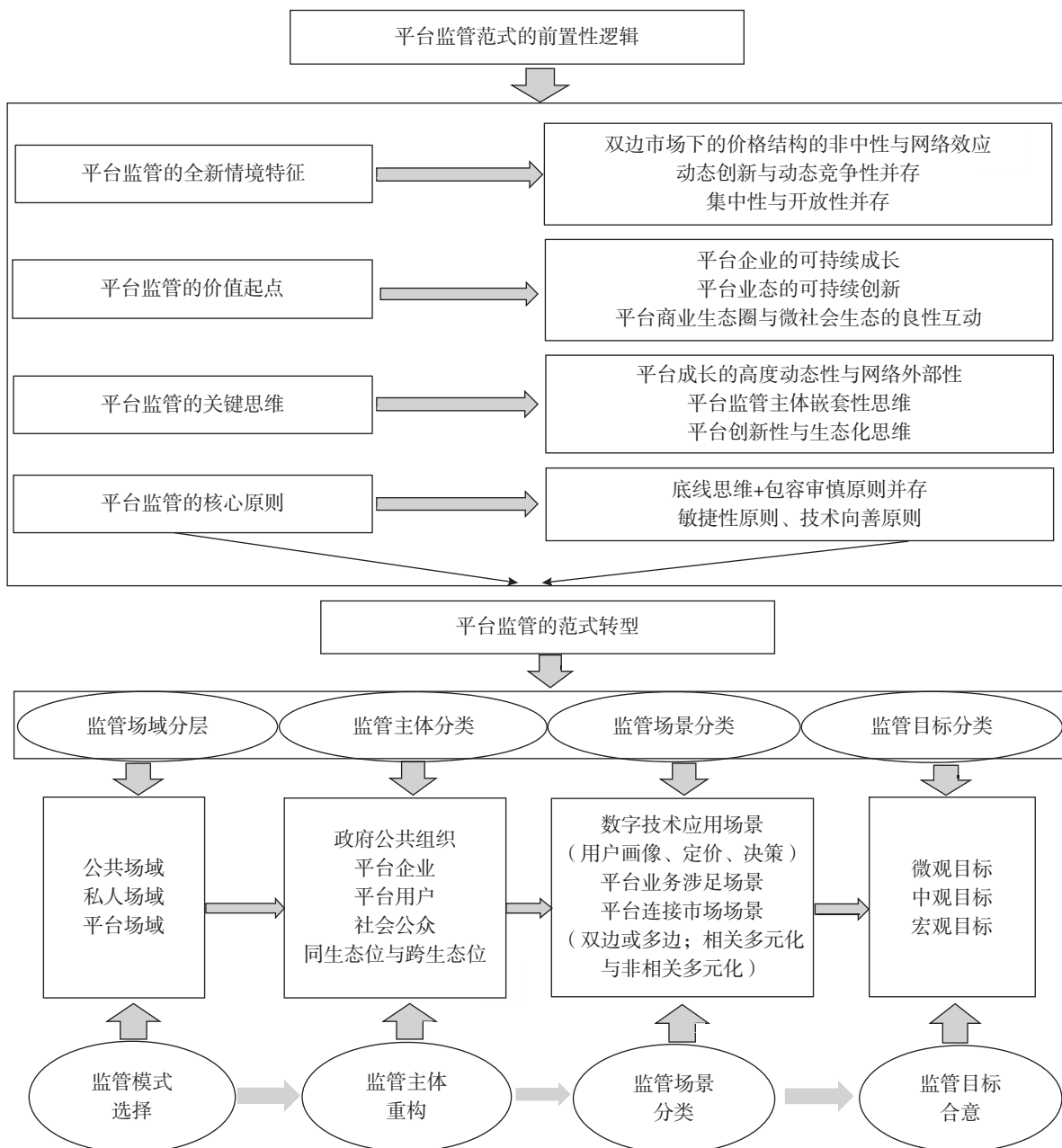


图 平台监管的整合性研究框架

本文认为平台监管范式转型与重构需要重新审视平台监管的前置性逻辑，前置性逻辑主要回答平台监管面临的全新情境特征以及相应的价值导向与核心监管理念的问题，理清前置性逻辑方能更好地契合平台发展特征，明确监管的基本价值定位与价值导向。主要包括：第一，平台监管所面临的全新平台情境特征，基于平台全新特征重新审视平台各类商业竞争行为以及运营管理行为的相关市场界定与负外部性问题。第二，平台监管不同于一般性的企业市场监管，其需要基于全新的平台情境审视监管的价值逻辑起点问题，即平台监管的公共价值逻辑起点不仅包含驱动平台企业的可持续成长，更涵盖面向平台企业、平台业态以及平台链接的商业生态圈与社会生态圈的良性互动与价值共赢共益。第三，在平台监管的关键思维理念上，需要摒弃单一的静态思维或者原子式思维，基于嵌套思维、动态思维、创新与生态化思维理念审视平台监管中的各类复杂性的监管对象与监管议题。第四，在核心监管原则上，需要在平台包容审慎的基础上，进一步强化平台竞争与运营过程中的底线原则，明确平台生命周期中的各个阶段运营管理的基本底线，实现平台产业业态的包容创新成长与平台企业运营底线的双重结合，更好地为平台业态与平台企业的可持续发展保驾护航。同时树立敏捷性原则和技术向善原则，实现监管的灵活性和社会规范性并存。相应地，在明确平台前置性逻辑起点后，本文认为平台监管的范式需要基于分层分类视角予以重新建构，具体地要从监管场域分层、主体分类、目标分类以及场景分类方面实现平台监管模式选择、监管主体系统性重塑以及监管目标的合意性建构，最终构建监管场域嵌套性、监管主体合法性、监管目标合意性的整合性监管范式结构。

（二）推进平台合意性监管的政策建议

第一，基于政策供给视角，政府要注重平台监管的顶层制度设计，构建合意性的平台监管制度体系。建立合意的制度供给，首先要填补既有监管关键议题与关键监管行为的制度空白，平台监管的首要任务就是在政府层面建立完善的法律法规制度，保证平台监管有法可依。其次要为制度和政策供给制定相应的配套细则和制度阐释，使得法律法规的实施更具精准化和场景化，破除由于法律规制的模糊性带来的监管放松和监管空白，促进平台的良性竞争和有序发展，为构建合意性的平台生态圈监管体系提供制度支持。最后要加快面向平台数字智能技术的数字技术监管治理体系建设，尽快建立一整套明确赋予组织或者个人特定数据保护权和特定算法监督权的法律法规，提高算法的透明度，从而在根本上维护平台生态圈内各主体的正当权益。

第二，基于平台治理视角，要建立“价格治理—技术治理—社会责任治理”三维治理融合制度体系。政府和平台企业仍可通过传统价格机制对市场进行规范，平台企业可通过价格结构的规范化设计进行用户治理，保证平台内部市场运行的稳定性；政府则可以通过价格机制与竞争效果进行反垄断认定和反垄断规制，保证平台外部市场竞争的有序性。技术治理维度，一方面体现在平台企业可以利用其新技术和新组织形态带来的发展前沿优势地位，通过大数据监控平台内用户的交易行为，通过硬性约束和软性激励机制规范平台用户市场交易行为；另一方面则体现在政府作为监管主体，需要创新大数据监管路径，利用互联网、人工智能、大数据等技术赋能平台监管，防止平台企业通过数据垄断、数据滥用等行为开展剥削性定价以及损害消费者整体社会福利，建立多部门协同、多层次统一指挥的智慧监管、智能监管新体系。社会责任治理维度，一方面是平台企业作为商业生态圈的社会责任治理引擎，承担对商业生态圈内各类经济主体的社会责任治理责任，催化和撬动商业生态圈内的多元用户与其他社会性主体承担社会责任的意愿与动力；另一方面是平台商业生态圈内的多元公共性主体与社会性主体发挥对平台企业个体以及平台内商家用户的社会责任治理责任，确保平台企业个体价值创造以及商业生态圈内的用户价值创造不偏离社会公共属性，最终实现涵盖经济、社会与环境的综合价值创造。

第三，基于社会生态视角，要打造社会资源支持、社会环境协同的社会共促机制。首先，社会

生态治理要求尊重平台发展逻辑和发展阶段，特别是社会公众的公共期望要进行合理定位和调整，以包容开放的态度看待平台运营逻辑，为新业态的发展提供成长和容错空间。其次，合意的社会生态需要通过社会资源的有效整合为平台企业的发展注入新鲜血液，包括社会舆论引导机制、社会融资与投资机制以及专业性行业协会的第三方评估机制等。最后，通过打造社会力量共同参与的社会治理平台，引导社会公众多维参与平台监管与治理的各个过程与环节，形成互惠互利、共创共建与共享的文化氛围和社会治理格局，最终构建政府、平台企业与社会生态三维共治模式，实现动态性、整体性、多方协同的融合性社会治理机制。

On the Dilemmas of Platform Supervision and the Transformation of Its Paradigm

XIAO Hongjun¹, YANG Zhen^{1,2}, SHANG Huichen³

(1. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences;

2. Research Center for Technological Innovation, Tsinghua University;

3. School of Business, University of Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: As platform economy grows, problems regarding the wild growth of digital platforms appear and cry for change and reform of platform supervision. Based on the theory of new institutionalism and supervision potential, this article analyzes the platform regulatory paradigm, and points out the dilemmas confronting the platform regulatory paradigm, including its difficulty in integrating multiple domains, identifying the regulatory objects, and defining the boundary of regulatory behavior and the regulatory power. In considering such issues as the legal rights of the supervised subjects, the hierarchy of the supervision objectives, and the behavioral boundary in the process of supervision and its acceptability, this article argues that the platform supervision needs to be systematically reconstructed from the aspects of supervision concept, principle, and paradigm to build an integrated platform of supervision paradigm based on the domain stratification, subject classification, and target classification.

Key words: Platform supervision; Regulatory paradigm; Paradigm transformation

(责任编辑 王伯英)