

# 论我国平台经济反垄断事前监管的实现路径

杨雪菲

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月6日; 录用日期: 2023年3月17日; 发布日期: 2023年5月22日

## 摘要

我国平台经济正处于繁荣发展时期, 并逐渐成为推动国民经济发展的主力军。但平台经济的快速发展的同时也暴露出我国在平台经济领域制度设置的不完善之处。尤其是在反垄断领域, 中国知网、美团、阿里巴巴等互联网平台反垄断案件的频繁发生, 反映出我国在平台经济领域反垄断监管的缺失。平台经济的巨大规模和影响力, 使得垄断问题一旦发生, 所造成的损害是难以估计且无法弥补的。而现行以事后规制为主的监管制度和反垄断法的相关规定, 不能及时有效地解决垄断问题。因此, 有必要在平台经济领域建立以包容审慎监管、适度干预、促进竞争鼓励创新为基本原则, 以消极的动态监管为主要内容的事前监管制度。

## 关键词

平台经济, 反垄断, 事前监管, 消极义务

# On the Realization Path of Antitrust Regulation of China's Platform Economy Pre-Regulation

Xuefei Yang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 6<sup>th</sup>, 2023; accepted: Mar. 17<sup>th</sup>, 2023; published: May 22<sup>nd</sup>, 2023

## Abstract

China's platform economy is in a period of prosperous development, gradually becoming the main force to promote the development of the national economy. However, the rapid development of the platform economy also reveals the imperfections of the institutional setting in the platform economy in China. Especially in the field of anti-monopoly, the frequent occurrence of anti-monopoly

cases of Internet platforms such as Cnki, Meituan and Alibaba reflects the lack of anti-monopoly supervision in China. The huge scale and influence of the platform economy makes the damage caused by monopoly problems, once they occur, difficult to estimate and irreparable. The current regulatory system and the relevant provisions of the anti-monopoly law cannot solve the monopoly problem in a timely and effective manner. Therefore, it is necessary to establish an ex ante regulatory system in the platform economy with the basic principles of inclusive and prudent regulation, moderate intervention, promoting competition and encouraging innovation, and negative dynamic regulation as the main content.

## Keywords

Platform Economy, Antitrust, Pre-Regulation, Negative Obligations

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

对互联网领域反垄行为实行事前监管是目前世界各国都在尝试推行的一种方式。事前监管是指在平台经济领域垄断行为发生之前，行政机构通过采取必要的手段和措施，防止损害竞争秩序等垄断行为的发生。也就是说事前监管目的在于发现问题，在违法、违规事实发生之前对相关问题进行预先规制。而平台经济是经济发展出现的新兴形式。在工业时代的经济中，市场是买卖双方进行货物交换和活动的理想化场所，在市场中，商品和服务按照自主意思进行，数量和价格由供求规律自主地调节。而在新兴的信息经济中，这些活动的场所变成了互联网平台，互联网平台通过数据和算法，为交易双方提供线上互动场所，甚至有些平台既是服务的提供者又是交易的中介方。但互联网平台不仅仅是一种新的商业模式或者一种新的基础设施形成。相反，它是新兴信息经济的核心组织形式<sup>[1]</sup>。互联网平台既能使经济交换的竞争动态成为可能，又能从中受益，这些竞争动态与传统的片面市场有着深刻的重要区别。由平台构成的交易所是双面或多方面的：它们为买家服务，为寻求接触的卖家提供服务，并且通常为寻求买家关注的广告商提供服务<sup>[2]</sup>。因此，我们将这个过程描述为平台经济。

随着平台经济的迅速发展，平台经济领域实施反垄行为越来越多，涉及金额重大且影响深远，如阿里巴巴和美团案件<sup>1</sup>。2022年知网事件<sup>2</sup>的爆发更是明显突出监管的缺失。即使事后对阿里巴巴和美团处以巨额罚款，但其对竞争秩序以及消费者带来的损害是无法弥补的。像中国知网、阿里巴巴、美团这样的互联网平台，基于正反馈效应理论<sup>3</sup>和网络外部性<sup>4</sup>，其市场优势越加明显，更有可能为了保证其竞

<sup>1</sup> 阿里巴巴自 2015 年以来，滥用其在中国境内网络零售平台服务市场的支配地位，禁止平台内经营者在其他竞争性平台开店或者参加促销活动，直到 2021 年才被国家市场监督管理总局处罚。美团自 2018 年以来，凭借其市场支配地位，实施限定交易行为，同样在 2021 年被国家市场监督管理总局处罚。上述两个互联网平台滥用市场支配地位的行为分别持续了 6 年和 3 年，带来极其恶劣的影响。

<sup>2</sup> 2022 年 4 月，中国社会科学院宣称因无法承受中国知网近千万的续订费而停用中国知网数据库，引发各界对中国知网是否涉嫌垄断问题的热烈讨论。事实上，中国社会科学院并不是第一所因服务费用过高而宣布暂时停止使用中国知网的学术研究机构。从 2016 年起，武汉理工大学、北京大学、太原理工大学、南京师范大学、金陵科技学院、集美大学等高校先后发布相关声明称，因知网的续订费用过高而不堪重负。笔者认为，虽然仅凭目前所报道出来的只言片语，我们不能直接得出结论认定中国知网的行为是否违反反垄断法的相关规定。但中国知网的问题并不是 2022 年才出现，从 2016 年起对中国知网续订价格的质疑和争议一直持续到现在，在长达 6 年的时间里，我国相关机构都没有对该问题引起重视。

<sup>3</sup> 正反馈效应理论是近年来随着互联网产业高速发展而引入的一种新的解释现实经济现象的方法。负反馈效应揭示的是大企业逐渐衰败而小企业不断扩大的过程。正反馈效应将导致“强者更强，弱者更弱”的现象，即在一定的条件下，优势地位一旦出现，就会不断加剧而自我强化，出现滚动的累积效果，在极端的情况下，甚至可能出现“赢家通吃，输家出局”的局面。在正反馈效应的影响之下，互联网行业中往往会出现几家独大的市场格局。

<sup>4</sup> 网络外部性是指消费者选择商品时不仅要考虑商品自身性能、价格等因素，更重要的考虑因素是使用该商品的外部网络即消费者规模。

争优势而采取各种手段损害他人合法利益。因此，对于互联网平台存在的反垄断问题如果不加以关注，会产生不可估量的后果。

但适用传统途径难以规制平台经济反垄断问题。面对平台经济领域，适用反垄断法规制的直接困难是缺乏对相关市场的明确定义。相关市场是竞争主管机构和法院评估市场力量的存在和具体行为的影响的透镜。而互联网平台不同于传统市场单一的运行模式，出现双边市场、多边市场，即平台作为中间人向两个或两个以上不同的群体提供不同的产品或服务。由于双方或多方之间的相互关系，这些平台表现出间接网络效应。这意味着双边平台中一方的参与者多少决定另一方服务提供的价值。因此在界定相关市场时不能仅考虑一方市场的控制能力，还需评判多个市场之间的相互影响作用，这使得相关市场的界定更加困难。如在奇虎诉腾讯滥用市场支配地位案件<sup>5</sup>中，最高院认识到在平台经济领域界定相关市场难度非常大，在很多时候由于证据材料不足、案件情况复杂，即使在现实中以一般人的思维都能判断该平台的影响力不低，但也很难拿出具体证据证明。而徐书青诉腾讯<sup>6</sup>、深圳微源码软件公司诉腾讯<sup>7</sup>这些案件中，皆因原告未能提出合法证据证明被告在相关市场的支配地位而败诉。因此，若适用传统认定路径，很难以个人或小部分的力量对平台经济反垄断案件进行规制，需要反垄断执法机构更积极主动的履行职责。

近年来，美国、欧盟、日本等国家纷纷在平台经济领域通过一系列法案，希望通过建立事前的监管制度以防止互联网平台滥用市场地位、垄断等的行为发生。我国知网、阿里巴巴、美团等事件的发生和传统规制的局限性，使我们确有必要考虑在平台经济领域建立反垄断的事前监督制度。因此，笔者将从理论基础、基本原则和实践路径这几个方面，具体阐述平台经济反垄断事前监管的实现机制。

## 2. 平台经济事前监管制度的理论基础

### 2.1. 监管思维的转变

生产和信息交流方式上的变革必然会引发自我管理所用规范的变革。平台基于用户规模和算法技术的发展，更容易掌握大量的数据信息，并根据这些大数据的分析和处理结果，监控市场动态，预测市场走向。数字经济时代的平台已不是普通的私主体[3]。平台以规模为依托，大型平台逐渐拥有强大的渗透力和社会影响力、支配力[4]。面对平台经济的出现，传统的监管或者治理方式对数字平台企业基本是失效的。因此有学者提出转变监管思维，认为数字经济时代的反垄断不应局限于适用反垄断法，作为一种反垄断方法和理念上的转变，可以以对垄断行为的事前规范平台进行反垄断管制[5]。

### 2.2. 加强监管的世界趋势

对于是否在平台经济领域实行事前监管制度，学界存在不同的观点。持反对态度的学者主要基于创新和经济发展的角度出发，认为政府行政政策的出发点应该是加强而不是抑制市场的作用，太过超前的监管容易将创新的发展可能排除在外，忽视企业的市场主体地位[6]。过度的监管会损害平台经济的国际竞争力[7]。而持赞成态度的学者认为平台经济不同于传统经济，其行为具有明显的不确定性和难以预测性。适用于工业经济时期的事后被动监管措施无法有力制止平台企业“天然”的垄断趋势[8]。如果仍执着于坚持事后监管的执法模式，不仅会增加反垄断法的执行成本与试错成本，还有可能无法及时有效地回应促进科技创新和维护自由公平竞争的时代要求[9]。

但随着互联网平台经济规模的增加和发展壮大，赞成事前监管的观点逐渐占领上风。以新布兰代斯

<sup>5</sup> 参见最高人民法院(2013)民三终字第5号民事判决书。

<sup>6</sup> 参见最高人民法院(2017)高法民申4955号民事裁定书。

<sup>7</sup> 参见广东省深圳市中级人民法院(2017)粤03民初250号民事判决书。

学派兴起为标志，他们认为今天的经济，其中财富和经济权力集中在少数大公司，对民主本身构成了深刻的威胁。有必要采取新的反垄断方法，以避免回到一个“普遍的民众愤怒和对新的和不同的东西的要求”的世界，从而导致“回到愤怒和暴力的政治”[10]。并对经济权力日益集中表示担忧，特别是在互联网搜索、社交网络和电子商务等备受瞩目的领域，并质疑以价格、产出和产品质量为重点的消费者福利标准是否能够解决现代经济中有害的经济权力集中问题[11]。随着几位新布兰代斯学派代表人物陆续在美国反垄断机构担任重要职务后，美国对其竞争政策制度进行重大调整，倡导反垄断领域尤其是平台经济领域的立法改革，从而推动公共反垄断机构加强执法力度。

归根到底，学界对平台经济事前监管制度的争议，实质上是对国家干预经济限度的讨论。国家对经济的干预限度，是经济法永恒的命题。从亚当斯密到凯恩斯，各国学者对国家是否应当干预经济运行以及干预程度的探讨从未停止。从经济法理论的发展历程来看，无论是自由竞争还是加强监管针对的都是当时国家的经济状况而言，没有哪一个理论是永恒的真理。反垄断问题所考虑的往往不仅是竞争问题，还有国家利益[12]。因此，对平台经济领域反垄断的问题监管，需要明确原则掌握好合适的度，既能够维护公平竞争秩序又能够激发市场活力推动经济发展。

### 3. 平台经济事前监管制度的基本原则

#### 3.1. 包容审慎监管原则

平台经济的监管，目前世界各国都处于初步实践阶段，对此仍未形成系统的原则理论。2020年，我国国务院在《政府工作报告》中提出发展平台经济要坚持包容审慎监管，但并未对如何实施包容审慎监管做出具体的解释。因此，学界产生了不同的理解。有学者认为包容审慎是较少监管，主张在评估相关案件时保持包容审慎的态度，特别要注意未经思考干预或过度执法对市场调节作用的破坏[13]。有学者认为包容审慎原则并不是说行政机构放弃监管，相反在需要监管的领域应当加强监管[14]。还有学者持中立态度，认为包容审慎是指包容创新和审慎干预，而不是指放纵平台的一切行为。监管机构应坚持行为规范与经济发展同样重要的原则，既不能纵容平台任意妄为，也不能过度干预阻碍平台发展，应实现科学监管、依法监管和精准监管[15]。

由此可见，仅凭“包容审慎”这四个字我们不能直接判断出行政机关加强还是减少监管的理念。包容审慎虽然在具体执行中存在不确定性，但在一定程度上为市场留足发展空间，是市场发展过程中的试探举措[16]。笔者认为，包容审慎监管原则是平台经济事前监管制度的基本原则之一，但不是唯一的原则。包容审慎监管原则更多的是指政府执法过程中所坚持的态度。监管机构在平台进行事前监管时，要以包容的心态看待在这过程中出现的种种问题。这些问题都是平台经济发展到一定趋势所不可避免而产生的。在处理这些问题的过程中更是要小心谨慎，不能不经过调查就妄下决定。至于是否需要加强还是减弱监管强度，仍然需要根据当前平台经济发展趋势和竞争秩序状况来决定。因此，包容审慎监管不能是平台经济事前监管的唯一原则理论。

#### 3.2. 适度干预竞争原则

适度干预竞争原则是竞争法的基本原则之一，指国家对竞争的干预应控制在必要、合理、适当的限度内，避免过度干预或不当干预[17]。对平台经济的事前监管的反垄断监管应当更多的体现出反垄断法的特色，适度干预竞争原则是平台经济事前监管的核心原则。笔者认为，平台经济事前监管的核心原则应该回到竞争秩序上，其对竞争的干预不是无拘无束的。事前监管的本质是政府对平台经济运行的干预，干预过少无法有效地约束平台滥用权力损害竞争秩序的行为，干预过度同样会阻碍竞争抑制经济发展，政府在执法过程中应当适度干预竞争原则，避免过度干预平台经济市场的正常运行。

具体而言，平台经济事前监管坚持适度干预竞争原则的内容主要包括：1) 明确平台经济事前监管的主体，即哪些机构拥有对平台经济实行事前监管的权力；2) 明确平台经济事前监管的对象，是所有平台都会受到事前监管还是只有部分平台受到事前监管的管控；3) 明确平台经济事前监管的内容，在平台经济的运行中哪些行为需要事前多加关注和追踪，具体事项包括哪些；4) 明确平台经济事前监管的责任，有权力或权利就必须有相应的责任制度，否则就会有出现滥用的可能。只有符合法律规定的干预，才能被认为是适度的、有益的，各种违法干预行为同样为法律所不容。

### 3.3. 保护竞争鼓励创新原则

对平台经济进行事前监管是国家调节经济的表现形式之一，最终目的是为了促进和维护社会经济结构运行和协调稳定发展。因此，平台经济事前监管制度不仅是要监管平台的运行，更要保护平台经济领域的竞争秩序，鼓励平台创新发展。通过事前监管促进平台经济的良性运行和协调发展。不能单纯抑制反垄断行为的发生而不重视其存在的根本原因，也不能单纯重视经济利益。平台经济正处于快速发展阶段，不断出现新型的行为方式和经济形式。在面对未有先例的行为依据现有制度无法下结论时，监管机构应当以保护竞争鼓励创新为原则判断。以是否抑制、排除、限制竞争为核心原则，判断平台经济中出现的新型垄断行为和方式。科学对待能够促进创新推动平台经济进一步发展的行为，避免妄下结论。

## 4. 平台经济反垄断事前监管的实践路径

我国新修订的反垄断法和平台经济反垄断指南，均未对平台经济领域的监管作出相关规定。2021年浙江省作为平台经济发展较为成熟的地区，率先进行探索，推出全国首个平台经济数字化监管系统“浙江公平在线”，对相关互联网平台的运行进行动态监管。2021年10月29日，国家市场监督管理总局为了落实平台主体的责任维护平台用户权利，组织起草了相关征求意见稿<sup>8</sup>，对互联网平台的类别和等级进行划分。总的来说，我国的平台经济事前监管实践仍在起步阶段，我国并未建立起明确具体的事前监管制度体系。而从2020年起，以欧盟、美国为代表的国家纷纷针对平台经济领域的监管指定和颁布一系列法案，规范平台经济领域的运行。日本《数字平台交易透明化法案》，通过赋予特定数字平台积极义务，要求对其平台内所掌握的相关信息应当公开，来规制日本境内数字平台的规范运行。欧盟《数字市场法案》以事前监管的方式对平台“守门人”进行规制。美国自2021年起陆续颁布了《创新与竞争法案2021》、《战略竞争法案》、《终止平台垄断法案》、《平台竞争和机会法案》等多部涉及平台反垄断的法案。

笔者认为，只有建立规范的平台经济事前监管的制度体系，才能够确保其有效的执行和实施。

### 4.1. 基本立场：“旁观者”角色

与一般的行政执法机构不同，由于事前监管对平台经济干预的影响无法估量，因此需要以更加谨慎的态度对待。在相关垄断行为尚未发生的时候，行政机构不应过多的介入到平台的正常经济活动当中。笔者认为，以“旁观者”的角度参与平台经济的运行是最恰当的。作为一个“旁观者”对平台经济的各种经济活动进行动态监管，结合互联网平台技术优势，依托计算机技术的发展，通过算法自动捕捉数据、经营信息并分析出用户需求和喜爱等手段进行动态监控。如欧盟利用计算机技术对非法内容的传播、对民主进程和公共安全有影响的服务的操纵以及对未成年人有不利影响等内容进行分析监测。我国浙江省推出“浙江公平在线”在科学的模型和大量数据支撑下，能够有效识别“大数据杀熟”、经营者集中等垄断和不正当竞争行为，使用区块链技术实时保存证据，保证能够随时查找问题线索证据，且合法高效。

<sup>8</sup> 参见国家市场监督管理总局《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》。

所以，事前监管并不是提前介入到平台经济的正常运行中，而是充当一个“旁观者”，合理运用现代科学技术对平台的行为进行动态掌控，以便能够在反垄断行为发生之初就及时制止该行为，并通过自动捕捉证据而提高举证效率。

## 4.2. 制度构建：平台经济事前监管的具体设计

### 4.2.1. 平台经济事前监管的主体

有权力对平台经济进行监管的主体是行政机关、法院还是民众。纵观各国相关立法，欧盟《数字市场法》规定，欧盟委员会将是该法规的唯一执行者。欧盟委员会可以决定参与监管对话，以确保“守门人”对他们必须遵守的规则有清楚的了解，并在必要时明确其应用。欧盟委员会是欧洲联盟的常设执行机构，是整个欧共体行政体系的发动机。美国《开放应用市场法》规定其执法将委托给联邦贸易委员会、美国司法部长或州检察长，通过《联邦贸易委员会法》或《克莱顿法》行事。日本《数字平台交易透明化》法案，明确由政府对大型数字平台提交的报告进行审核和评估，对于违反法案中规定的义务的数字平台采取制裁措施。

笔者认为，事前监管的权力主体是行政机关，即国家市场监督管理总局。在平台经济领域进行事前监管的反垄断执法机关，其权力和责任应当由法律明确规定。行政机关运用事前监管的权力应当在法律的制约之下进行，行政机关的执法应当有法可依。我国现行法律只规定了行政机关不得滥用职权实行排除、限制竞争的行为，并未对反垄断执法机构在进行反垄断监管过程中的权力和职责作出明确规定。在这样的立法体制下，反垄断执法机构很容易在司法实践中由于没有权力限制而过度加强监管、滥用监管。因此，建立平台经济监管规范的制度体系必须要明确行政机关的权力和责任。

### 4.2.2. 平台经济事前监管的对象

纵观各国立法实践，平台经济事前监管的对象都是明确且具体的特定平台。欧盟“守门人”严格限制在以下条件：1) 在过去三年中，在欧盟区域内的年营业额至少为 75 亿欧元，或市场估值至少为 750 亿欧元；2) 在欧盟拥有至少 4500 万月度终端用户和至少 10,000 个商业用户；3) 在至少三个成员国控制一个或多个核心平台服务。美国《创新与选择在线法案》规定，市值达 5500 亿美元以上的平台公司，全球月活跃用户数量达 10 亿以上或年度净销售额达 5500 亿美元的平台都将受到反垄断法案管辖。可以看出，受到事前监管的互联网平台是少数且规模巨大，影响力深远的企业。从鼓励创新和发展的角度，中小型平台也不适合纳入事前监管的范围。保护竞争秩序和促进经济发展是实行事前监管的原则，中小型平台由于受规模和影响力限制，其并非是阻碍市场竞争形成垄断的主力，过多的干预反而不利于其发展。

目前，我国《互联网平台分类分级指南》征求意见稿，综合考虑平台在中国境内的年活跃用户数量、核心业务能力和水平以及市值规模，将互联网平台分为六大类<sup>9</sup>和超级平台、大型平台、中小型平台三级<sup>10</sup>。笔者认为，平台经济事前监管的对象应当仅限于超级和大型平台。

### 4.2.3. 平台经济事前监管的内容

在平台经济领域实行事前监管，其具体内容在一定程度上就是对监管对象设定义务，规范其有序发展。但对监管对象设定积极义务还是消极义务，学界有不同的观点。有学者认为互联网平台是生产力发展的新型主体，在网络信息时代承担着维护平台经济市场秩序、保障经营者权益的公共职能[3]。基于平台的公共性所在，对互联网平台设置竞争性义务，要求平台积极承担保护和促进竞争的义务[4]。但是互联网平台具有公共性的观点，并未得到学界广泛认同。笔者认为，平台经济的运行模式，相较于传统经

<sup>9</sup>具体是网络销售类平台、生活服务类平台、社交娱乐类平台、信息资讯类平台、金融服务类平台、计算应用类平台六类。

<sup>10</sup>超级、大型平台上年度在中国的年活跃用户应不低于 5 亿或 5000 万，核心业务至少涉及两类平台业务或平台具有表现突出的主营业务，上年末市值(估值)应不低于 10000 亿或 1000 亿人民币，具有超强或较强的限制商户接触消费者(用户)的能力。

济而言较为特殊，但其仍是民事主体之间基于意思自治而进行的正常商业活动，仅因为其强大的影响力而将其认定为具有公共性并施加积极义务，并不可取。

纵观国外对于互联网平台的义务设置，不同的国家有不同的规定。美国更偏向于设置消极义务。如《美国创新与选择在线法案》规定，禁止拥有支配地位的平台进行自我优待，优先推送平台自身的产品或服务，使竞争对手处于弱势地位；禁止施行打压小企业和消费者，有碍于竞争的行为。如果不公平地阻止或放纵平台间的相互操作，滥用平台数据通过操纵搜索结果诱导性引导消费者等行为，则平台发展终将会走向自我灭亡。《终止平台垄断法案》针对的是苹果在其 App Store 和亚马逊在其数字市场上涉嫌的反竞争行为，规定在线市场平台将不得拥有可以利用该平台完成销售或提供产品或服务的自有业务，或者不得将购买服务作为客户访问该平台的条件。欧盟和日本则对互联网平台设置积极义务。欧盟将符合一定标准的、提供“核心平台服务”的平台指定为“守门人”，并对“守门人”设置了多层次的义务群<sup>[18]</sup>。“守门人”除了应承担不得滥用优势地位采取不合理、不公平的竞争行为等消极义务。还应当承担营造公平的竞争环境，为用户提供必要的信息，并进行充分的信息披露等积极义务。日本《数字平台交易透明化》法案，以提升平台的透明化和公开化为目标，要求平台在每一规定年度向经济产业大臣提交平台报告，并根据经济产业大臣的评估结果积极主动改进。

笔者认为，为促进平台的繁荣发展，不应当对平台施加更多义务，平台经济的事前监管应当以消极义务为限度。欧盟和日本采取积极义务规制的国情和我国并不相同。相比于中国和美国庞大的平台经济市场，欧盟和日本互联网平台市场的规模要小很多。其国内并没有产生像中国和美国这么大规模的互联网平台，欧盟市场基本被美国的数字平台龙头所占领，日本也是相同情况。因此，他们更在意对国内生产力发展的保护，从而采取严格的措施防止他国数字平台对其国内竞争秩序的破坏。欧盟对平台经济领域的反垄断监管措施严格，还有进一步加大监管力度的趋势。基于国情的不同，欧盟和日本严厉的监管措施不一定适合中国的平台经济的实际发展。我国平台经济领域正处于发展上升阶段，作为新兴领域出现问题是难免的。为促进平台经济的长久健康发展，应该采取更加谦抑性的手段和措施，因此以消极义务作为平台经济事前监管的边界是较为合适的。

#### 4.2.4. 平台经济事前监管的责任

平台经济事前监管制度的责任设置包含两个方面。一个是作为监管主体的责任，一个是作为监管对象的责任。

行政机关运用事前监管的权力应当在法律的制约之下进行，行政机关的执法应当有法可依。在平台经济领域进行事前监管的反垄断执法机关，其权力和责任应当由法律明确规定。目前，我国反垄断法只规定了行政机关不得滥用职权实行排除、限制竞争的行为，并未对反垄断执法机构在进行反垄断监管过程中的权力和职责作出明确规定。在这样的立法体制下，反垄断执法机构很容易在司法实践中由于没有权力限制而过度加强监管、滥用监管。

因此笔者认为，对于反垄断执法机构在平台经济领域的事前监管，应当受到法律的严格限制。首先，应明确事前监管的权力主体是国家市场监督管理总局。虽然“浙江公平在线”对事前监管的具体实施作出了很好示范作用，但基于互联网平台的经济效力和强大影响力，还是应当将对平台经济的整体动态监管收归于国家市场监督管理总局手中，由国家市场监督管理总局对其进行具体的动态监管。其次，应当严格规制反垄断执法机构采取措施的前提。只有发现相关平台有涉及违反反垄断相关法律、法规的确凿证据时，才能采取制约措施。在日常监管活动中，反垄断执法机构在事前监督阶段应充当好“旁观者”的角色，不能轻易采取措施规制平台运行发展。最后，应当明确反垄断执法机构的滥用执法权限的责任承担。反垄断执法机构责任的明确是平台经济长期实行事前监管制度的必要屏障。

监管对象的责任,即受到事前监管的平台的责任。欧盟规定,如果一个守门人违反了法律规定的规则,它将面临最高为其全球总营业额 10%的罚款。对于重犯者,可能会被处以最高达其全球营业额 20%的罚款。笔者认为,平台机构的责任设置应当与反垄断法相衔接,对于真正实施垄断行为的平台根据其行为按照反垄断法的相关规定处理,以法律的强制力保障事前监管制度的实施。

## 5. 结语

平台经济作为一种新兴经济发展形式,带动着我国国民经济发展和社会进步。在发展的过程中难免会出现垄断问题。探讨是否对平台经济加强监管,本质都是希望能采取更好的方式保护平台经济的发展趋势,促进其稳定持续增长,以此带动国民经济增长,提高人民生活水平。目前我国正处于平台经济监管制度的起步阶段,一切规章制度都为完善确定。在数字经济、平台经济下,建立事前监管的反垄断制度,反垄断执法机构应坚持保护竞争秩序为原则,审慎监管、依法监管。

## 参考文献

- [1] Cohen, J.E. (2017) Law for the Platform Economy. *UC Davis Law Review*, **133**, 133-204.
- [2] Evans, D.S. and Schmalensee, R. (2013) The Antitrust Analysis of Multi-Sided Platform Businesses. Working Paper No. 18783, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w18783>
- [3] 刘权. 网络平台的公共性及其实现——电商平台的法律规制为视角[J]. 法学研究, 2020, 42(2): 42-56.
- [4] 张晨颖. 公共性视角下的互联网平台反垄断规制[J]. 法学研究 2021, 43(4): 149-170.
- [5] 高薇. 平台监管的新公用事业理论[J]. 法学研究, 2021, 43(3): 84-100.
- [6] 张穹, 曾雄. 数字经济领域的创新与公共政策的匹配[J]. 财经问题研究, 2019(3): 3-16.
- [7] 黄益平, 邓峰, 沈艳, 汪浩. 超越“强监管”——对平台经济治理政策的反思[J]. 文化纵横, 2022(2): 64-73+158.
- [8] 杨东. 论反垄断法的重构: 应对数字经济的挑战[J]. 中国法学, 2020(3): 206-222.
- [9] 王先林, 方翔. 平台经济领域反垄断的趋势、挑战与应对[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 87-97.
- [10] Wu, T. (2018) The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age. Columbia Global Reports, New York. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1fx4h9c>
- [11] Greenfield, L.B., Lange, P.A. and Callan, N. (2020) Antitrust Populism and the Consumer Welfare Standard: What Are We Actually Debating? *Antitrust Law Journal*, **83**, 393-428.
- [12] 王先林. 以法律为基础的反垄断战略问题论纲——兼论我国《反垄断法》的修订与完善[J]. 法学评论, 2020, 38(4): 119-129.
- [13] 熊鸿儒. 我国数字经济发展中的平台垄断及其治理策略[J]. 改革, 2019(7): 52-61.
- [14] 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[J]. 竞争政策研究, 2020(4): 41-53.
- [15] 曾雄. 论我国平台经济反垄断监管模式的转型——基于对回应性规制理论的思考[J]. 管理科学, 2022, 35(1): 1-12.
- [16] 刘权. 数字经济视域下包容审慎监管的法治逻辑[J]. 法学研究, 2022(4): 37-51.
- [17] 吕明瑜. 竞争法教程[M]. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 24.
- [18] 李世刚, 包丁裕睿. 大型数字平台规制的新方向: 特别化、前置化、动态化——欧盟《数字市场法(草案)》解析[J]. 法学杂志, 2021, 42(9): 77-96.