

新形势下中国平台经济治理的政策困境与发展 向度研究

——基于政策网络理论的分析

邓 婕

重庆大学公共管理学院，重庆

收稿日期：2022年10月22日；录用日期：2022年11月21日；发布日期：2022年11月30日

摘 要

平台经济治理是指在新形势下平台经济迅速发展所塑造的生态系统中，以治理的实践科学设计平台经济活动的规则与激励机制的一种制度创新活动。本文以政策网络理论为基础，结合我国平台经济发展的三个阶段，归纳出科层型网络、委托型网络、多元主义网络三种平台经济治理的政策网络类型及其相应特征。进一步通过梳理各阶段行动主体的网络互动关系和平台经济治理行为，剖析三种政策网络下治理主体的互动问题，并根据其运行机制特点，分别与英、美、欧盟的平台经济治理策略进行比较，从而针对中国平台经济的未来走向提出适合中国本土的治理策略，以期为中国营商环境的深入发展从平台经济治理的角度提供一些思考。

关键词

平台经济治理，政策网络，营商环境

Research on the Policy Dilemma and Development Direction of China's Platform Economic Governance under the New Situation

—An Analysis Based on Policy Network Theory

Jie Deng

College of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Oct. 22nd, 2022; accepted: Nov. 21st, 2022; published: Nov. 30th, 2022

Abstract

Platform economic governance refers to an institutional innovation activity that scientifically designs the rules and incentive mechanisms of platform economic activities with the practice of governance in the ecosystem shaped by the rapid development of platform economy under the new situation. Based on the policy network theory, combined with the three stages of China's platform economic development, this paper summarizes the policy network types and corresponding characteristics of three platform economic governance types: bureaucratic network, entrusted network and pluralist network. Furthermore, by sorting out the network interaction relationship and platform economic governance behavior of actors at each stage, the interaction of governance entities under the three policy networks is analyzed, and according to the characteristics of their operating mechanisms, they are compared with the platform economic governance strategies of the United Kingdom, the United States and the European Union, so as to put forward governance strategies suitable for China's local government for the future trend of China's platform economy, in order to provide some reflections from the perspective of platform economic governance for the in-depth development of China's business environment.

Keywords

Platform Economic Governance, Policy Network, Business Environment

Copyright © 2022 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

近年来,中国头部互联网平台企业快速崛起,中小平台企业成长加速,越来越多的行业呈现平台引领新特征,我国平台经济发展态势迅猛。2019年国务院政府工作报告中曾指出要“坚持包容审慎监管,支持新业态新模式发展,促进平台经济、共享经济健康成长”。随后,《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》指出,要着力推进监管理念和监管方式创新,支持平台经济新业态成长,优化平台经济发展环境。2021年3月召开的中央财经委员会第九次会议强调,要明确新形势下推进平台经济治理的战略意义,坚持平台经济发展和规范并重,营造国家竞争新优势。2022年1月,国家发改委、中央网信办等九部门联合发布的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》提到,要遵循市场规律,着眼长远、兼顾当前,补齐短板、强化弱项,建立健全规则制度,优化平台经济发展环境。这些制度建设为平台经济的发展营造了良好的营商环境,助推平台企业持续健康发展。

2. 文献回顾

伴随着中国互联网的发展迈向平台经济治理推动平台经济健康发展的新节点,平台经济治理政策也日益引起了学术界的广泛关注。埃文斯(2018)将平台定义为聚合资本和社会关系的新型组织[1],指出其在推动根本性和全球性秩序转变中的重要作用。帕克(2017)指出平台经济治理推动国家治理在数字转型方面的制度调适,并日益成为国际竞争的重要方面[2]。正因如此,在疫情肆虐加剧全球撕裂的背景下,中美欧几乎同时掀起了平台经济治理风暴,它席卷了电商、搜索引擎乃至社交媒体各个领域,从脸书的剑桥分析丑闻到法国对以谷歌为首的技术巨头开征数字税,再到蚂蚁金服的上市风波,大型平台正全方位

地冲击传统市场治理、社会治理乃至国家治理。作为回应，从美国的《永久性互联网免税法案》到中国的《中华人民共和国网络安全法》，再到欧盟的《通用数据保护条例》《数字服务法》，各国相继围绕数据保护、信息管理、市场竞争和税收立法等方面调节数字经济生产、数字社会关系与数字财富分配。换言之，以平台经济治理为媒介，全球正在数字转型所驱动的制度演化中形成“数字主义的多样性”。

面对新的危机和挑战，我国平台经济治理政策呈现什么样的特征？在政策过程中存在哪些问题？平台经济治理的发展方向在哪里？本文立足于中国数字经济发展的现实语境，基于政策网络模型对我国平台经济治理相关政策加以梳理分析以回答上述问题，并试图从系统性和多元性的角度出发，展望未来网络平台经济治理的重点，以期重塑网络平台的公共价值与创新底色。

3. 基于政策网络理论的平台经济治理政策运行分析

与平台经济野蛮生长、无序扩张相比，平台经济治理实践才刚起步，学术界关于平台经济治理的理论研究也处于初步阶段。戴勇和刘颖洁(2022)将平台经济治理分为外部治理和内部治理，外部治理侧重于政府监管、平台责任以及垄断与不正当竞争等问题，内部治理主要探讨核心企业通过不同的策略来协调与管理平台生态系统的成长与扩张[3]。王震宇和张晓磊(2021)认为平台经济治理是对平台在数据运营、信息管理和企业市场竞争三大关键领域的政治调适，以及由此引发的全球国家治理体系和政治制度的变迁[4]。在上述研究的基础上，本文认为平台经济治理是指在新形势下平台经济迅速发展所塑造的生态系统中，以治理的实践科学设计平台经济活动的规则与激励机制的一种制度创新活动。

3.1. 平台经济治理政策网络的主体分析

政策网络是分析复杂政策过程的新视角(Börzel, 1998)，也是揭示政府部门间复杂关系的新工具[5]。按照罗德·罗茨的研究，政策网络共有五种类型，而这一分类比较符合我国平台经济治理政策中所形成的各种网络关系[6]。平台经济治理政策网络中涉及的主体在宏观层次应包括：国务院、商务部、工业和信息化部、财政部、人社部、国家市场监督管理总局等；在中观层面上，包括一些地方政府；在微观层面上主要包括平台企业、行业组织、专家学者、企业成员以及大众传媒等。按照罗茨分类，可以将平台经济治理政策网络中的各主体归置于以下五类网络之中(如表 1)。

Table 1. Policy network types and characteristics of platform economic governance

表 1. 平台经济治理的政策网络类型及其特征

网络类型	网络主体	网络特征	依赖方式
政策网络	国务院、商务部、工业和信息化部、财政部、人社部、国家市场监督管理总局等	成员稳定、范围有限	垂直双向依赖，有限的平行意见
专业网络	政府部门的相关专业人员，各高等院校、研究所主攻平台经济发展方向的学者	成员稳定、范围有限	垂直双向依赖，有限的平行意见
府际网络	各地方政府	成员固定、范围有限	垂直双向依赖，广泛的平行意见
生产者网络	平台型企业 平台企业从业人员、平台用户	成员流动	有限的垂直双向依赖
议题网络	(消费者)、工会、行业协会等社会组织以及大众传媒等	成员众多，不稳定	有限的垂直双向依赖

3.1.1. 政策高位推动者——政策社群

主要包括国务院、商务部、工业和信息化部、财政部、人社部、国家市场监督管理总局等居于国家

层次的政府部门。它们主要基于社会公平的角度，从人民的根本利益出发，规定政策的方向和准则，并通过制度整合来保证平台经济治理政策的制定与实施，在政策网络体系中居于核心地位。

2019年2月12日，商务部、科技部等12部门发布了《关于推进商品交易市场发展平台经济的指导意见》，指出要培育构建平台生态、激发市场活力，加强分类引导，促进产业融合，形成适应现代化经济体系要求的商品流通体系，更好服务供给侧结构性改革。2019年8月1日，国务院办公厅发布《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》，指出要培育平台经济新业态，优化市场准入机制，创新市场监管方式，降低制度性交易成本，保护平台参与者权益，强化法制保障、优化营商环境、夯实发展基础。2021年2月7日，国务院反垄断委员会发布《关于平台经济领域的反垄断指南》，2021年12月24日，国家发展改革委、国家市场监督管理总局等部门发布《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，指出在新时期新形势下要以新发展理念为指引，尊重和适应市场规律和平台企业发展规律，营造良好平台经济营商环境，将平台经济培育发展成为国家竞争新引擎、新发展格局构建新动力。这些文件都具有高度的指导意义，它们推动政策网络中的其他主体感知平台经济治理政策的最新动向以及要求并按照文件进行下一步行动。在政治势能的推动下，各地方政府以及相关平台经济主体根据本地实际情况有序开展平台经济营商环境建设工作。

3.1.2. 政策规划建议者——专业网络

主要指专家学者，既包括政府部门的相关专业人员，也包括各高等院校、研究所主攻平台经济发展方向的学者。他们凭借专业知识和专业技能，对政策环境及政策执行中的掣肘进行了解和分析，为政府部门提供科学的参考意见。

目前，专家学者们对于平台经济治理的探讨主要集中在治理逻辑、治理困境和治理路径方面。在治理逻辑方面，李韬和冯贺霞(2022)以促进平台经济健康发展为出发点，研究了平台经济市场逻辑、价值逻辑与治理逻辑之间的辩证关系，强调平台经济治理应该在协同治理指导下平衡好发展与规范之间的关系[7]；王震宇和张晓磊(2021)比较了中英美三国的平台经济治理制度模式，探索性地提出了平台经济治理模式的跨国比较分析框架，并构建了以国家为中心的平台经济治理制度变迁动力模型，为中国新时期应对中美竞争的战略选择与制定提供借鉴[4]；许多奇(2021)研究了平台经济治理的私权逻辑与公权干预之间的关系，强调通过自我治理、外部治理、协同治理和问责救济等多元化制度创新，达成“私权力”网络平台数据治理与公权力介入机制之间的动态平衡[8]。在治理困境方面，孙逸啸(2021)从网络平台的自我规制出发，指出算法媒体平台天然的逐利属性决定了其掌握的私权力会逐渐膨胀，并不断挤压甚至减损其他主体的权力(利)，因此导致了平台经济发展存在平台规则设定越位、“多重角色”之间的冲突等实践困境[9]；李志刚和李瑞(2021)基于协同创新理论视角，探讨了平台经济治理框架构建和完善路径，揭示了在共享型平台经济发展过程中相伴而生的主体责任不明晰、反馈渠道不畅通、法律制度不健全等治理困境[10]；宋笑楠(2021)通过研究政府对网络直播平台的治理措施，分析了当前政府在治理网络直播平台时面临着力所不逮、网络直播平台权力扩张以及多元治理体系尚未形成的困境，提出从完善法律体系到加强行业自律，再到引入社会参与的网络直播平台优化路径，促进网络直播平台的完善与长期发展[11]。在治理路径方面，戴勇和刘颖洁(2022)探索了影响平台生态系统内部治理的四大因素，并指出这些条件的耦合形成的四种组态均能实现高效治理，对揭示不同情境下数字平台生态系统的高效治理路径具有重要的理论与实践意义[3]；徐敬宏和胡世明(2022)研究了互联网平台经济治理的体系构建，强调要从内部治理、外部监管和协同治理三大方面来实现新时期平台经济生态的协同与共生[12]；陈荣昌(2021)从法治的时代底色出发，强调应从观念变革、法制完善、多元共治和治理机制四个方面推进平台治理现代化转型[13]。

已有的研究在分析平台经济治理现状和治理逻辑基础上,深入探讨了新形势下我国平台经济的瓶颈问题与原因,他们针对目前平台经济治理的瓶颈问题提出专业性的意见,对于提高平台经济治理政策的科学化程度具有重大作用。新的政策方案出台往往伴随着新的问题,因此在未来要继续推动平台经济治理工作的顺利开展,还需要这些学者进行更深入的研究,以更好应对新的问题。

3.1.3. 政策具体落实者——府际网络

主要包括各级地方政府,他们是平台经济治理政策的具体制定者与执行者。在收到中央政府下发文件后,地方政府根据文件内的目标、内容、标准来确定具体的实施方案,以推动平台经济治理政策的贯彻落实。全国范围平台经济治理的推动,最初是从实现区域内平台经济治理为起点的,部分地区最先开始试点探索区域性平台经济治理,其有效经验得以推广实现全国平台经济治理。

为推动本市平台经济发展,进一步完善现代市场体系,加快上海国际贸易中心建设,上海市早在2014年就开始探索平台经济发展体系的构建,其探索出的“一网统管”的实践也为后续其他地区推动平台经济治理以及全国平台经济治理的发展提供了宝贵经验。除上海以为,其他地区也都积极开展探索实践,为平台经济治理创新发展作出重要贡献。例如,青海省2021年根据《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》(国办发[2019]38号)、《商务部等12部门关于推进商品交易市场发展平台经济的指导意见》(商建函[2019]61号)等文件要求,制定了青海省平台经济规范治理体系。再如,辽宁省为加快引育新发展格局构建的新动能,推进“智造强省”、“数字辽宁”建设,制定出台了《辽宁省人民政府办公厅关于促进平台经济规范健康持续发展的实施意见(辽政办发[2021]16号)》,优化平台经济营商环境,释放平台企业创新动力和发展潜力。整体看来,各地依据中央指导文件中的要求结合地方特殊性制定本地政策方案,虽然在过程中会遇到种种困难,但在国家层面的帮助与支持下仍然推动跨区域联合、跨部门合作等相关工作的开展,推动平台经济治理的创新发展。

3.1.4. 平台生态产出者——生产者网络

主要指以交叉网络效应为特征,借助特定价格机制为市场上买卖双方提供贸易平台和服务,从而在其中赚取利润的第三方经济体——平台企业,他们是平台经济治理生态中的主要产出者。随着人工智能、大数据等新技术浪潮的不断推进,平台型企业的双链作用对于经济发展的助推力越来越大,它们不仅依靠互联网提高了市场供需链的运行效率,同时凭借其独立性营造平台自己的价格结构和治理生态[14]。除了独立性的特点,平台型企业还具有“经济人”与“社会人”的双重属性[15],也正因如此,平台企业的自利动机与社会责任之间往往冲突,其独立性特征营造的平台自留地容易形成“监管黑箱”,给平台经济整体治理体系的建设带来阻碍。网络平台往往趋于成为“赚差价”的中间商,使得市场交易过程中的“柠檬问题”愈加突出[16]。在网络平台巨头的操纵下,互联网将进入一个封建化的空间,形成一个限制民主自由同时又让强大的守门人和寡头垄断变得更加丰富的空间[17]。在平台内部,用户成为被平台规则约束的“臣民”,通过贡献日常行为的数字踪迹获得平台使用权,而数据又具备边际成本为零且能够自我强化的属性,助长了网络平台的垄断特征[18]。在平台外部,技术巨头的权力已经通过对个体数据的控制深入到社会政治经济系统的微观运行之中,甚至在一定程度上形成了“准公共权力”[19]。由此可见,平台经济在发展过程中存在诸多问题,这对于推动经济高质量发展、构建新发展格局而言都是巨大挑战。如何有效推进平台型企业的自我治理和外部监管,营造良好的平台经济发展环境成为我们所关心的问题。

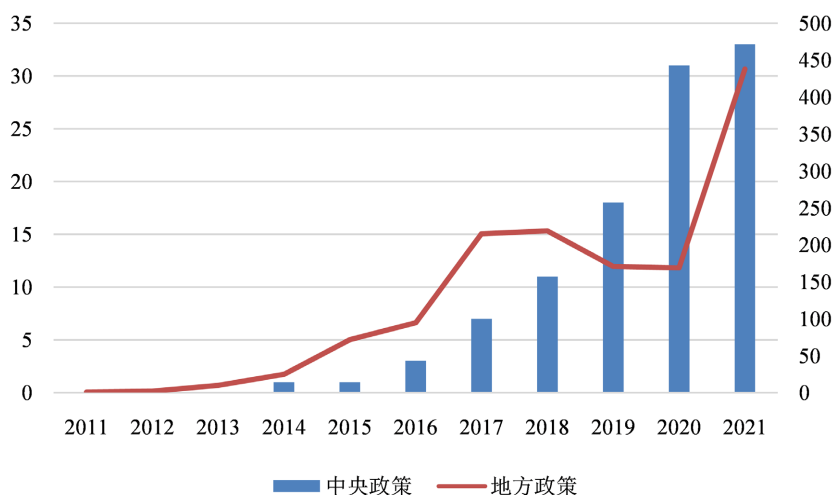
3.1.5. 政策利害相关者——议题网络

主要包括平台企业从业人员、平台用户(消费者)、工会、行业协会等社会组织以及大众传媒等。议题网络是政策网络中不可忽视的重要群体,也是平台经济治理政策的直接或间接受益者。平台经济治理缺

陷导致的垄断现象营造了没有充分自由、平等、开放的竞争环境，而任由某些垄断势力或不公平竞争行为存在，最终会导致消费者必须接受质量很差、价格很高的产品或服务，伤害消费者权益。同时，依托平台经营的企业也会受到不良影响，不公平和非正当的竞争同样也会损害这些企业组织的利益。在重重阻碍下，人们对于平台经济治理的呼声日益高涨，多方面的因素影响下，这些主体对平台经济治理问题的关注将会促使这一问题更有可能进入政策议程。作为直接或者间接的受益人，他们对平台经济治理政策执行的反馈也会在某种程度上影响政策创新和政策变迁。

3.2. 平台经济治理政策网络的类型分析

平台经济治理过程中有着多元的行动主体，这些行动主体通过政策网络影响各阶段区域规划政策的最终结果(如图 1 所示)。不同时期这些政策行动者的参与程度是不同的，因此本文依据平台企业的发展现状和发展态势，分阶段探讨我国平台经济治理政策，整理归纳出科层型、委托型和多元主义这三种政策网络类型的特征。



资料来源：作者根据北大法宝搜索“平台经济”的全文整理

Figure 1. Statistics of the number of public surveys at the central and local levels of governance in my country

图 1. 我国平台治理中央和地方众测数量统计图

3.2.1. 爆发式增长阶段(2008 年~2015 年)——科层型网络

2008 年~2015 年，我国平台经济发展进入**爆发式增长阶段**，这一时期平台企业发展充满活力，呈现出大众创业、万众创新的局面。伴随着中国网民数量的日益增加，淘宝逐渐发展成为全球最大 C2C 电商平台，众多 SNS 平台社交网站活跃，团购网站兴起，微博迅猛发展，打车软件烧钱发红包争抢用户，“互联网 + 交通”出行一度火爆。

这一时期的平台经济治理政策呈现出科层型网络的特征，科层型网络有着中央主导、自上而下的鲜明特征，且规划决策只发生在政府内部。如表 2，2015 年国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，随后工业和信息化部印发《关于贯彻落实国务院指导意见行动计划(2015~2018 年)的通知》，指出平台经济发展在产业转型方面的重要支撑作用，强调通过云服务平台建设推动跨界融合。总的来说，这一时期与平台经济相关的政策数量较少，并且政策网络主体之间互动很少，大多都是由上到下的政策执行过程，科层制色彩明显。

Table 2. Central governance policies in the stage of explosive growth of platform companies in my country
表 2. 我国平台企业爆发式增长阶段的中央治理政策

发布时间	发布部门	政策文件	法规类别	专题内容
2014年 6月7日	商务部	《关于举办电子商务理论与实践高级研修班的通知》	职业与职工教育	开设研修课程：《平台经济下现代服务业发展》
2015年 11月25日	工业和信息化部	关于印发贯彻落实《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》行动计划(2015~2018年)的通知	互联网	打造服务产业转型的平台经济，支持企业跨界联合

3.2.2. 冒进式竞争阶段(2015年~2019年)——委托型网络

2015年~2019年，我国平台经济领域出现大量企业并购与重组现象，平台企业竞争剧烈，平台经济进入**冒进式竞争阶段**。伴随着“互联网+”概念的首次提出，直播网红等网络热词兴起新的时代潮流，自媒体如雨后春笋般涌现，知识付费平台也涌现并崛起。尽管互联网拓展了平台经济的发展路径，但它也加剧了市场竞争，互联网企业日益壮大的同时采取措施打压和收购自媒体平台，为平台经济治理带来了巨大的挑战。

委托型网络中地方政府组成的府际网络处于支配地位，但开始有少量社会团体参与。随着平台经济的冒进式发展，营商环境建设面临巨大挑战。在诸如商务部等12部门联合发布的《关于推进商品交易市场发展平台经济的指导意见》、商务部发布的《数字商务企业发展指引(试行)》等中央政策的指导下，地方政府纷纷作出应对，上海、江苏、浙江、江西等地积极探索适合本地区平台经济发展的规范性文件，取得了良好的治理成绩，并在政策扩散效应的影响下在全国各地掀起了平台经济治理创新热潮。中央也积极探索和总结地方的治理经验，公布了一批又一批的平台经济治理优秀案例，制定出台了《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》作为新形势下平台经济治理的指导性政策文件。如表3，这一时期地方规范性文件中涉及平台经济的政策文件比中央文件数量多，并且发布时间较中央早，可以看出平台经济治理存在地方探索的政策扩散过程以及由下而上的政策创新过程。

Table 3. Typical central governance policies in the stage of aggressive competition among platform enterprises in my country

表 3. 我国平台企业冒进式竞争阶段的中央治理典型政策

发布时间	发布部门	政策文件	法规类别	专题内容
2016年 12月18日	工业和信息化部	关于印发软件和信息技术服务业发展规划(2016~2020年)的通知	计算机软件	以“软件定义”为特征的融合应用 开启信息经济新图景
2017年 3月30日	工业和信息化部	关于印发《云计算发展三年行动计划(2017~2019年)》的通知	机关工作综合规定	培育一批基于云计算的平台经济、 分享经济等新兴业态
2018年 5月9日	国家互联网 信息办公室	《数字中国建设发展报告 (2017年)》	互联网， 营商环境优化	发展平台经济、分享经济，形成线上 线下结合、产学研用协同、大中小 企业融合的创新创业格局
2019年	商务部	《数字商务企业发展指引 (试行)》	企业综合规定	发展平台经济，建立健全以网络平台 为核心的数字商务生态体系

3.2.3. 全方位整顿阶段(2020年开始)——多元主义网络

从2020年开始，尤其2021年，平台经济进入**全方位整顿阶段**，互联网行业头部企业总体营收创历

史新高、应用场景全方位覆盖、经济拉动效应显著，电商平台、社交游戏平台、信息搜索平台、交通出行平台和新闻资讯平台迅猛发展，而平台快速发展催生出的信息泄露、版权侵害、信息污染、算法歧视等失范现象也日益严峻，资本安全、内容安全、数据安全和权益保护逐渐成为平台经济治理的重要内容。

多元主义网络是包括多个团体、但仍由政府主导的网络。2021年3月15日，中央财经委员会第九次会议召开，就平台经济规范与发展问题展开研究[20]。2020年10月26日党的十九届五中全会提出，要“促进平台经济、共享经济健康发展”。这些重要会议开启了平台经济治理的国家战略新进程，意味着中央政府所代表的政策社群再次进入区域规划政策网络中。而之前作为府际网络联系平台的各地方政府的政策探索与创新也被延续下来，并且积极邀请企业家、研究机构、专家学者等做交流发言，形成了多元政策网络共同推进国家战略决策的新格局。如表4，这一时期区域规划和政策的关注重点逐渐从约束导向的规范管理转向发展导向的协同治理，同时关注平台经济在促就业、助农等领域的重要作用，促进平台型企业在规范治理中持续健康发展。

Table 4. The typical policy of central governance of Chinese platform enterprises in all-round consolidation phase
表 4. 我国平台企业全方位整顿阶段的中央治理典型政策

发布时间	发布部门	政策文件	法规类别	专题内容
2020.10.19	国家市场监督管理总局， 中共中央宣传部， 工业和信息化部等 14 部门	关于印发 2020 网络市场监管专项行动的(网剑行动)方案的通知	互联网	加大执行办案力度，集中整治网络市场突出问题，不断净化网络市场环境，保护消费者和经营者合法权益
2020.07.14	国家发展和改革委员会， 中央网络安全和信息化 委员会办公室等 13 部门	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	招工与就业	有效发挥数字化创新对实体经济提质增效的带动作用，推动“互联网+”和大数据、平台经济等迈向新阶段
2021.12.12	国务院	关于印发“十四五”数字 经济发展规划的通知 (国发[2021] 29 号)	计划综合规定， 营商环境优化	探索建立适应平台经济特点的监管机制，推动线上线下监管有效衔接，强化对平台经营者及其行为的监管。
2021.12.14	国务院	国务院关于印发“十四五” 市场监管现代化规划的通知	市场管理， 营商环境优化	引导平台经济有序竞争， 强化平台内部生态治理

总而言之，在我国平台经济发展的历程中，政策网络中的各类主体都发挥了积极作用。从 2008-2022 年中央层面发布的有关“平台经济”的 106 份政策文件中可以看出，人力资源和社会保障部发文的频次最高，其次为国家发展和改革委员会、商务部、工业和信息化部、国务院、国家税务总局和交通运输部，具体如图 2 所示。此外，平台经济治理相关政策法规类别大多隶属于营商环境优化类别，涉及知识产权、市场管理、商贸物资、交通运输等诸多方面(如图 3 所示)。由此可见，中国现有平台经济治理在营商环境优化的框架下渐成体系。相应时期出台的平台经济治理政策一方面对于发展时期的平台型企业起到了很好的引导作用，另一方面中央引导下的基层治理创新实践也丰富了我国平台经济治理的内容和形式，在推动产业转向升级、促进经济高质量发展和构建新发展格局方面都起到了重要的作用。

4. 中国平台经济治理的政策困境分析

平台经济治理政策的制定和执行过程，也就是网络中各利益相关主体的博弈过程。主体间由于资源的相互依赖而形成不同的网络类型，也在互动过程中产生诸多问题。平台经济治理政策是否能顺利执行，主要依据各网络类型之间的关系，因此厘清平台经济治理政策中的关系显得十分重要。现实中平台经济

主体间的矛盾关系导致中国平台经济治理政策存在以下困境：

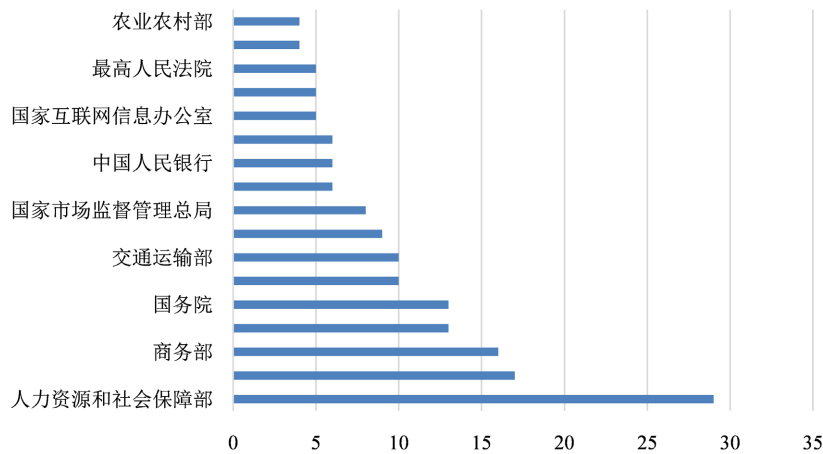
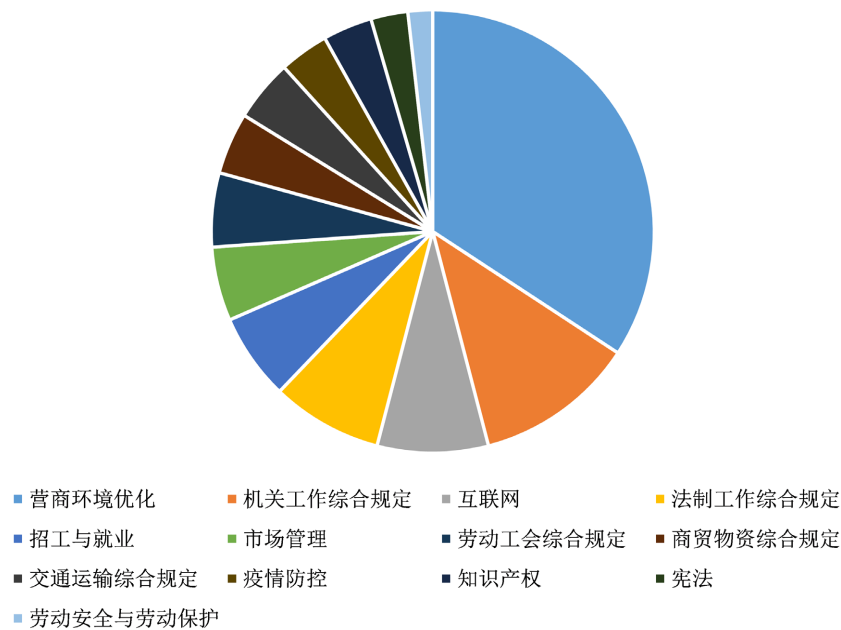


Figure 2. Statistics chart of the frequency of platform economic governance policies issued by the central government

图 2. 我国平台经济治理政策中央层面发文部门频次统计图



资料来源：作者根据北大法宝搜索“平台经济”的全文整理

Figure 3. Category of Chinese platform economy governance policies and regulations

图 3. 我国平台经济治理政策法规类别

4.1. 政策网络高位推动与生产者网络自利动机诱致政策冲突

平台经济治理不仅关乎平台企业的发展命运，更是关乎平台企业运营所涉及的平台用户——消费者和企业用户的切身利益，并且随着平台经济的飞速发展，其也日益成为我国经济高质量发展的重要支柱，对于国民经济良性循环的意义越来越重要。因此，将平台经济治理提高到国家战略地位是大势所趋。但是，平台经济治理是一个系统性、专业性和复杂性并存的过程，政府部门需要了解一定的平台算法知识

和平台运行原理才能准确把握平台经济治理的方向。公共治理的目标是公共利益，这也是政府在高位推动平台经济治理过程中的出发点和落脚点，保护平台双方用户的利益不受侵犯是平台经济治理的最终目的。但是平台企业的发展是一个逐利的过程，不少企业在发展初期通过大量烧钱行为争抢用户，基于利益导向泄露用户隐私，通过企业兼并的方式做大平台企业规模。这种冒进式的发展策略不仅给企业自身带来损害，也侵害了消费者利益。滴滴打车、饿了么、淘宝等平台企业都曾出现过类似问题，这成为政府推动平台经济治理的重要阻碍因素之一。因此，需要政府出台指示性政策文件，以借助政治势能将政策更好地落实到位。但不同企业的发展情况不一致，平台企业会更偏向于保护企业组织的利益。因此政策社群与生产者网络之间在权责关系上还有待进一步梳理，这增加了政策网络之间的沟通难度。

4.2. 网络主体间复杂关系加深政策执行难度

首先，议题网络中的平台用户、消费者、平台型企业的从业人员等平台经济的利益相关人会向政策社群中的人民代表大会、市场监管部门等相关组织表达诉求和寻求权利保护，通过各大媒体平台发表观点，以期自身需求得到满足。近年来，平台用户个人隐私受到侵犯，由此导致的财产安全以及人身安全等问题愈演愈烈，平台企业挤压平台商户利益的现象也越来越严重，这些问题都是新形势下平台经济治理的重难点。其次，专业网络中的主体在知识和地位上具有优势，他们往往能精准指出平台经济治理中的堵点，同时他们对问题的表达有可能会引起网络内其他主体的关注，从而给政策制定者造成压力。但也无法否认，专家学者提出的意见并不一定被政府所采纳，这使得他们的参谋作用难以充分发挥，而往往在政策制定与执行过程中，听取专家意见有助于完善政策执行过程，提高政策执行效率。最后，政策社群与府际网络之间缺乏良性互动，一方面平台经济治理政策宏观性和原则性较强，配套政策供给不足，政策监管力度不够，一定程度上导致执行梗阻；另一方面，中央和地方在平台经济治理政策执行中的价值导向不完全一致，中央政府把反垄断和平台生态体系建设摆在国家战略高度，政策执行过程中突出国家公益性价值导向，而地方政府对平台经济治理的价值认同与政策认知存在偏差。个别实施方案中，府际网络执行主体由工信部、发展改革、财政等多部门协同变成单一的市场监管部门，政策执行合力不足。这两类主体之间既存在合作的必要性，也存在抗衡的可能性，对平台经济治理政策所产生的影响是不容小觑的。

4.3. 议题网络行动主体诉求边缘化导致政策缺失与偏差

议题网络中人员众多，但结构性不强，在议题网络内各主体互动过程中存在许多问题，他们无法像生产者网络和专业网络中的主体那样基于专业知识或高度相关的工作内容，向网络中的权威主体如中央政府及其直属机构或者是地方政府建言献策。议题网络中的大部分主体是实际需要平台经济治理的群体，由于信息不对称、互联网络产生的外部性等问题导致平台用户权益受到侵害，这些障碍正是政府所需要收集到的信息，因此他们的意见具有较高的针对性，对于改进平台经济治理工作具有不可忽视的作用。不过由于缺乏专业知识以及自身资源的缺乏，导致议题网络中的部分人员话语权较弱，使得府际网络以及政策社群中的主体难以关注到他们的意见。此外，议题网络中的主体还会转向媒体发表意见，然而二者之间的沟通渠道也较少，难以形成有效互动，最终导致自身诉求难以实现。

综上所述，新形势下要突破上述治理困境，构建中国平台经济生态协同治理政策网络，需要五大政策网络主体之间加强沟通合作，明确各自的责任权限。具体如图4所示，政策社群各类主体在充分吸收府际网络治理经验、专家学者科学建议以及议题网络的意见反馈的基础上，把握好平台经济的发展规律，做好平台经济治理的“掌舵人”。府际网络需要准确把握中央的文件要求，在积极探索与充分吸收区域内各界意见的基础上推动政策创新，构建适宜本区域发展的平台经济治理政策体系和营商环境。议题网

络应当积极与专家网络联合，坚持维护自身利益不受侵犯的同时，将自己的意见和建议通过正当的渠道传达到专业网络形成专家意见，从而提高自己的话语权。生产者网络要明确自己的社会责任，在接受政府和社会力量监督的同时，自身也应该建立相应的平台经济治理策略，在他律与自律的过程中追求更好的发展，各类平台经济治理主体在交流、协商、监督、保障和共治的理念指导下实现平台经济的协同治理。

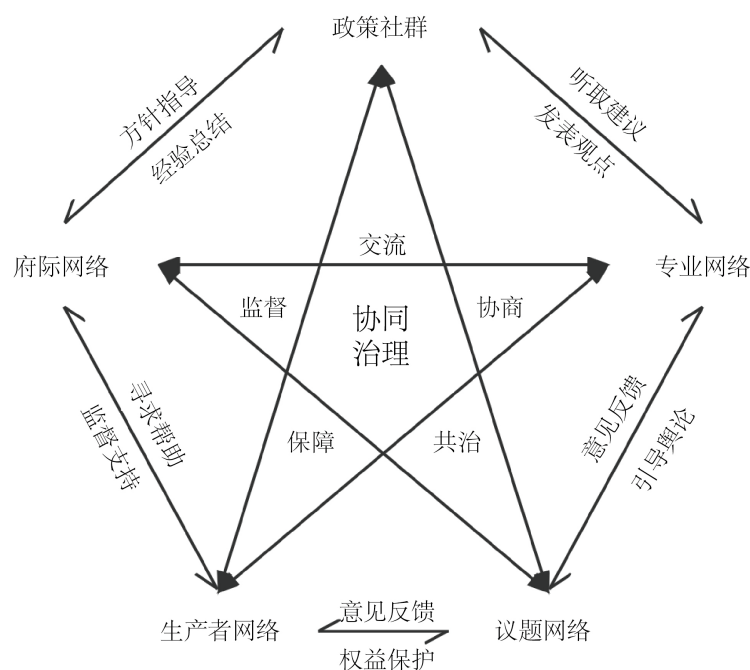


Figure 4. Network diagram of China Platform economic and ecological collaborative governance policies

图 4. 中国平台经济生态协同治理政策网络示意图

5. 国外平台经济治理的经验借鉴

新形势下平台经济发展迅速，推动行业新模式、新业态、新场景快速迭代。为应对平台经济的治理危机，英国、美国和欧盟纷纷作出应对，本文选取这三个区域平台经济治理政策的典型案例加以分析，按照其运作机制的不同与平台经济治理过程中的三种政策网络类型匹配，通过比较不同国家地区、不同规划机构的政策网络特征及其在区域规划中的行为策略，可以给新形势下我国平台经济治理一些启示。

5.1. 英国：以“有为政府”为主导的科层治理格局

在国际金融危机、脱欧和新冠疫情的冲击下，英国的平台经济治理显示出在安全与发展之间寻求最优平衡的特点。其不断适应国际国内局势和科技发展趋势，在探索创新中构建了一套领先全球的平台经济治理体系。从政策网络的角度来看，与中国平台企业爆发式增长阶段时期相比，尽管英国的平台经济治理体系整体也是呈现科层型网络特征的，但其更偏向于一种以“有为政府”为主导的多元共治格局。一方面，英国充分利用英国的比较优势和资源禀赋，通过制定国家层面的《国家网络安全战略》和《国家数据战略》统筹企业、政府和公民社会。另一方面，在高水平的网络安全基础上，英国制定了《国家数据保护法改革咨询方案》，在现行数据治理相关制度上推动一揽子宽松改革，涵盖数据保护、国际数据。此外，英国作为一个无大规模平台企业的国家，其采取的策略则更强调对国外大型平台的规制和对本国中小企业的保护。一方面，英国向为本国用户提供社交媒体、搜索引擎和在线市场的平台企业征收

数字服务税，成立新的数字市场部门，以行使罚款和撤销公司合并等反垄断职权。这显示出英国在平台经济治理制度上罕见的短期倾向，一定程度上体现了英国在打破大平台垄断地位方面的紧迫性。另一方面，英国通过制定《国家工业战略》、《国家数据保护法改革咨询方案》，减轻中小企业运营成本、扩大政府采购，促进本国中小企业的数字创新。

5.2. 美国：以“网络自由”为核心的多元共治格局

美国的平台经济治理政策体现出鲜明的从宽治理和发展导向。主要制度选择是在国内以加大投资的方式促进大数据技术发展，在国际层面则以“网络自由”为核心观念支持数据自由流动和平台跨国采集数据。除了在奥巴马时期接连颁布的《大数据研究与开发计划》和《联邦大数据研究和开发计划》以外，新上任的拜登政府更是寻求通过立法形式，动用 1000 亿美元投资，实施对数据生产具有重大意义的数字基础设施建设。美国的平台经济治理政策受议题网络的影响极大，这也是与我国平台经济治理政策最大的区别之一。例如：随着平台企业对经济社会生活的影响力不断增大，奥巴马政府相继推出了《禁止网络盗版法》《消费者权益法案》等要求平台对其运载内容和提供的服务负责的法案，但这些法案都在平台企业的资本游说和社会动员下纷纷搁浅，美国仅出台了去除《通信规范法》第 230 条对儿童和性犯罪免责的《制止在线非法性交易》法案。此外，在剑桥分析丑闻爆发后，美国联邦贸易委员会和脸书以一纸长效行政令和解，因此美国仍然没有在联邦层级确立统一的用户隐私保护制度，只在州一级通过了《加州隐私保护法案》。由此可见，美国的议题网络在平台经济治理体系中的作用效力更大一些，往往可以左右政策社群相关文件和法案的出台。

5.3. 欧盟：以“立法规制”为特色的委托型治理格局

欧盟的平台经济治理特色接近于委托型的政策网络，各成员国的平台经济治理立法实践为欧盟搭建科学系统的平台经济治理法案提供了经验借鉴。欧盟在享受数字平台经济规模扩张与深入发展所带来的利好之时，也对平台巨头的野蛮生长与攻城略地有着清醒认识。2000 年 6 月，欧盟颁布《电子商务指令》；2009 年，欧盟通过《欧洲联盟基础条约》；2020 年 12 月，欧盟委员会发布提案力图为网络社交媒体、线上交易平台等所有数字平台企业议定一套全新市场规则体系——《数字市场法》与《数字服务法》，二者共同构成了欧盟数字平台规制的“一体两翼”。欧洲议会和德国、法国、意大利等 27 个成员国商议，将其置于立法程序。两套法案从数字平台监管对象、平台企业经营规范、欧盟方面行政执法权责范畴以及对违法违规行为的处罚措施等方面做出详尽阐释与规定，为欧盟数字平台经济规制提供可行架构。此外，欧盟针对用户信息权益保护专设具备司法属性的监管机构，以解决数字平台商业利益与用户信息安全权益的冲突，推动数字平台经济行稳致远。对比可见，我国的委托型治理阶段法治工具的使用较少，缺乏系统配备的法律保障，也尚未专设司法属性的监管机构，平台经济治理的保障政策不完善。

6. 新形势下中国平台经济治理的发展向度

当前，我国平台企业治理不断遇到新问题、新挑战，如果仅仅依靠政府部门单一力量高位强制推动，不仅在资源和技术上存在不足，还可能导致平台发展受限，引发公权与私权之间的矛盾。研究认为，要促进平台经济持续健康发展，必须转变治理思路，明确责任边界，发展规范并重，构建起科学完善的平台经济治理体系和协同治理的平台经济发展格局。

6.1. 治理思路由规制为主转变为寻求规制与发展的最优平衡

新形势下平台经济治理体系构建工作已深入推进，政策社群、府际网络和议题网络之间的互动显著增加，生产者网络的规制与发展日益成为时代关注的焦点。在平台经济爆发增长的初期，平台经济治理

政策通过大量规制导向的文件减少平台企业越轨行为的发生，但是由于治理体系的不完善、监督机构和体系的不健全、沟通渠道的不通畅，平台经济治理大多流于形式，并未起到保护公民权益的目的。随着我国平台企业的深入发展，平台经济呈现出更多残酷的竞争态势，企业之间的竞争较之以为更加激烈，平台企业之间通过兼并收购等方式寻求新的竞争优势，不断扩大覆盖范围、丰富运营内容、优化运作方式的超级平台应运而生，这无疑为平台经济治理带来了新的挑战。因此，我们应当从英国“有为政府”主导的科层治理模式中看到，适合时代趋势的治理出路必然是在发展与规制中寻求动态平衡的治理策略，对平台企业的规制是必然的，但是为了适应平台企业面临的新形势，鼓励和支持平台企业积极探索合适的治理模式，并给与他们财政、政策、法律方面的保障，也是促进平台经济持续健康发展的必然要求。

6.2. 治理过程由政策社群决策转变为多元主体协作参与

一直以来我国平台经济治理的政策规划都是由政策社群制定的，以规划通告的形式发布给地方政府、平台企业和公众。因为平台经济治理涉及的行动主体很多，如果像美国一样采用协作式规划模式，会产生大量的交易成本，且暂时没有合适的区域规划机构来负责主持。但可以改变传统低效的公众参与方式，先通过专家网络和区域大数据筛选拟定一些区域规划议题，再让市民网络投票选择核心主题、表达利益诉求。这样不仅使区域规划政策在制定前就获得了一定的民众基础，规划机构还能对投票结果进行地域、人群分析等，以便有针对性地进行激励性区域政策创新。当然，在区域规划制定后，还应共建共享联合政策执行信息平台，定期监测区域规划政策的实施情况，允许专家学者获取相关数据，并在研究的基础上对区域规划政策提出调整建议。

6.3. 治理方式由单一政策工具为主向多样化的正式工具转变

传统的平台经济治理政策强调平台企业越轨行为的约束，并且大多政策文件里面提到的也只是一个方向性的引领和目标计划的象征性地带过，但是新形势下的平台经济治理不仅涉及到隐私安全、算法治理、反垄断政策等核心议题，更是与就业政策、农村扶贫和国家数据安全等热点议题相关联，单一的方向指引和统筹性的布局难以实现政策协调。从欧盟发布的一系列数据治理法案可以看出，欧盟的平台经济治理体系不仅有类似于《电子商务指令》的指导性政策文件，还配套有《数字市场法》、《数字服务法》这样的具体性操作类法律，更专设了具有司法属性的监督机构，灵活应用法律工具、货币工具等多样化的政策手段，从而实现对平台企业的科学性、全方位、动态化的治理。因此，面对越来越大的平台企业规模和越来越复杂的平台运营现象，平台经济治理的方式应该更加灵活多变，综合运用法律手段、货币政策等多样化的治理工具，构建科学完善的平台生态治理体系，促进平台经济健康发展。

参考文献

- [1] 埃文斯 D, 施马兰奇 R. 连接: 多边平台经济学[M]. 张昕, 译. 北京: 中信出版社, 2018: 12-18.
- [2] 帕克 G, 艾尔斯泰恩 MV, 邱达利 S. 平台革命: 改变世界的商业模式[M]. 志鹏, 译. 北京: 机械工业出版社, 2017: 43-48.
- [3] 戴勇, 刘颖洁. 基于组态分析的数字平台生态系统内部治理因素及效果研究[J]. 科研管理, 2022, 43(2): 46-54. <https://doi.org/10.19571/j.cnki.1000-2995.2022.02.006>
- [4] 王震宇, 张晓磊. 平台经济治理的制度之维: 基于中美英三国模式的比较[J]. 国际关系研究, 2021(6): 97-124+155-156.
- [5] Börzel, T.A. (1998) Organizing Babylon—On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100>
- [6] Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- [7] 李韬, 冯贺霞. 平台经济的市场逻辑、价值逻辑与治理逻辑研究[J]. 电子政务, 2022(3): 66-76.

- [8] 许多奇. 论网络平台数据治理的私权逻辑与公权干预[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(21): 67-74.
- [9] 孙逸啸. 网络平台自我规制的规制: 从权力生成到权力调适——以算法媒体平台为视角[J]. 电子政务, 2021(12): 69-79.
- [10] 李志刚, 李瑞. 共享型互联网平台的治理框架与完善路径——基于协同创新理论视角[J]. 学习与实践, 2021(4): 76-83.
- [11] 宋笑楠. 网络直播平台的治理困境与对策——以政府治理措施演变轨迹为例[C]//智启雄安——第九届公共政策智库论坛暨乡村振兴与“一带一路”国际研讨会论文集. 2021: 574-577.
<https://doi.org/10.26914/c.cnkihy.2021.056684>
- [12] 徐敬宏, 胡世明. 5G时代互联网平台经济治理的现状、热点与体系构建[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 43(3): 144-150.
- [13] 陈荣昌. 网络平台数据治理的正当性、困境及路径[J]. 宁夏社会科学, 2021(1): 72-80.
- [14] 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[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2020, 40(1): 57-68.
- [15] 肖红军, 李平. 平台型企业社会责任的生态化治理[J]. 管理世界, 2019, 35(4): 120-144+196.
<https://doi.org/10.19744/j.cnki.11-1235/f.2019.0054>
- [16] 孙新波, 马慧敏, 何建笃, 张庆强. 平台型企业价值创造机理及演化案例研究[J]. 管理学报, 2022, 19(6): 801-810.
- [17] Meinrath, S.D., Losey, J.W. and Pickard, V.W. (2011) Digital Feudalism: Enclosures and Erasures from Digital Rights Management to the Digital Divide. *Advances in Computers*, **81**, 237-287.
<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-385514-5.00005-7>
- [18] 袁志刚. 东西方文明下数字经济的垄断共性与分殊[J]. 探索与争鸣, 2021(2): 5-8.
- [19] 李文元, 王远, 顾桂芳. 平台企业脆弱性对平台参与者间履约策略选择的影响研究[J/OL]. 系统工程, 1-21.
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/43.1115.N.20220701.1957.007.html>, 2022-07-05.
- [20] 新华社. 习近平主持召开中央财经委员会第九次会议[EB/OL]. 中国新闻网.
<https://www.chinanews.com/gn/2021/03-15/9432980.shtml>, 2021-03-15.