热点聚焦

平台经济发展如何严监管补短板

曾 铮

我国平台经济发展正处在关键时期，要深刻认识平台经济的基本特征，针对相关市场失灵环节或领域强化监管，提升监管体制和体系的适应性，以良法善治推动平台经济规范健康持续发展。

近年来，平台经济已经成为全球范围内发展最迅速的经济形态。习近平总书记指出，我国平台经济发展正处在关键时期，要着眼长远、兼顾当前，补齐短板、强化弱项，营造创新环境，解决突出矛盾和问题，推动平台经济规范健康持续发展。要看到的是，当前我国平台经济快速发展，在经济社会发展全局中的地位和作用日益凸显，但平台经济仍存在一些突出问题，平台经济发展不充分、存在短板，监管体制不适应的问题也较为突出。其中，要有效提升监管体制的适应性，就必须深刻认识平台经济的基本特征，针对相关市场失灵环节或领域强化监管，以促进我国平台企业规范运营和健康发展。

理解四个基本特征

平台经济是数字经济时代背景下的新的经济模式，既是对传统经济组织的升级，又是对传统经济形态的革命，其特征主要表现在以下几个方面。

一是属于典型的双边市场。平台企业一侧面对消费者，一侧面对商家，这个平台上的众多参与者有着明确的分工，平台运营商负责聚集社会资源和合作伙伴，通过聚集交易，扩大用户规模，使参与各方受益，达到平台价值、客户价值和服务价值最大化。但是，平台企业也可能利用在双边市场中的优势地位，产生垄断定价、捆绑销售等行为。

二是存在较强的规模经济性。如果某一平台企业率先进入一个领域，或者由于技术、营销优势占据这一领域较大市场份额时，由于交叉网络外部效应和锚定效应的存在，这家企业就会越来越大，出现强者愈强的局面。同时，市场集中度高有利于降低商家和消费者交易成本，平台企业往往具有较强的规模经济性。

三是具备一定的类公共属性。当前平台经济涉及领域多为事关人们衣食住行的民生领域，公共服务提供者的属性特征突出。平台还具有非排他性和非竞争性的特征，呈现出一定的公共基础设施属性。因此，平台企业虽然大多由私人资本建设运营，但具有较为显著的公共属性。

四是数据要素的重要性较为显著。平台经济根植于互联网，是在新一代信息技术高速发展的基础上、以数据作为生产要素或有价值的资产进行资源配置的一种新的经济模式，其运行天然就会产生大量数据。与此同时，平台企业之间的竞争越来越多表现为数据资源与算力算法的竞争。因此，各平台企业极为注重数据要素的积累与关联，以提升平台价值、赢得竞争优势。

关注四个重点领域

针对平台经济的上述重要特征，应着眼“量身监管”，有针对性地设计重要监管制度和重点监管领域，提升监管体制和体系的适应性。

一是促进形成合理价格。平台企业提供的服务具有类公共属性，平台经济也具有自然垄断性的特点，因此对其价格水平和服务质量应进行有效规制。一方面，应有效规范平台商户接入的相关费用，切实提高平台经营者的服务水平；另一方面，应对不合理收费行为加以约束，提升平台上提供的商品或服务的质量。通过对双边的价格和质量的合理规制，形成良好的市场运行环境。

二是推动优化企业治理。平台企业与其他经济组织有较大不同，其股权治理、治理模式和运行边界需要有特殊安排。特别是一些平台企业涉及基本民生、行业发展、国家安全等重大问题，相关部门应对这些企业的内部治理结构进行有效且合规的指导，推动企业治理优化。

三是有效遏制垄断行为。平台经济本质上具有一定的规模经济性，而且平台经济的发展固然离不开规模效应和网络效应，但绝不意味着平台企业可以走向垄断。需要关注的是，平台企业为了追求更大的规模经济效应和最低的经营费用成本，往往利用优势地位加速扩张，形成垄断的可能性更大、速度更快。特别是一些平台企业利用平台优势地位迅速向其他领域和行业扩张，形成跨领域和跨行业的垄断地位，极大提升了反垄断认定和执法的难度，对市场公平造成严重影响。因此，要强化反垄断并创新反垄断工具，遏制相关垄断行为。

四是切实保障数据安全。平台经济与数字经济天然关联，平台企业要在行业竞争中获得优势，获取数据、开发数据和利用数据是必由之路。但是，一旦平台企业对于搜集的数据管理不善或者肆意滥用，就会产生相关风险。因此，我们必须对平台企业数据进行全方位监测和全周期监管，从而保护个人、组织的合法权益，维护国家主权、安全和发展利益。

发力四个主要方向

从平台经济长远健康发展角度看，依法规范、强化监管与支持发展并不矛盾，而是相辅相成、相互促进的。唯有在鼓励创新的同时进行有效监管，才能以良法善治推动平台经济规范健康持续发展。我国平台经济监管尚处于起步期，应以建章立制为战略重点，以监管执法为重要抓手，以促进企业合规为重大目标，强化监管机制、夯实监管责任、创新监管手段，为建立公平竞争、创新发展、开放共享、安全和谐的平台经济新秩序提供重要制度保障。

一是优化平台商户服务费和相关收费规制。建议尽快出台平台价格行为规则，针对不同行业出台商户服务费管理指南，着力规范平台收费行为，引导平台合理降低商户的服务费用。同时，还要研究制定平台销售商品和服务价格与质量管理办法，切实维护消费者权益。

二是探索完善平台企业治理管理相关政策。从规范平台企业运营角度出发，针对平台经济的特征，建议尽快制定平台企业治理模式、融资规范、社会责任等方面的意见指南，夯实和完善平台企业治理的法律框架；强化平台企业治理的合规监管，建立常规化重点企业经营的全过程监管；进一步完善平台企业境外上市监管制度，努力推进国际监管政策协同。

三是推进平台经济反垄断制度化和常规化。建议尽快调整和优化相关反垄断法律法规，增加平台经济领域的反垄断监管内容，进一步完善相关市场认定的规则，将网络效应、规模经济、掌握和处理相关数据的能力等纳入对市场支配地位的认定标准，构建和健全平台企业数据、流量、算法等领域垄断行为的认定标准以及处置规则。建议设立平台经济行业监管协会，加快平台经济反垄断细分化，加强行业监管能力；推动平台经济反垄断执法常规化，强化平台企业的行政指导和过程监管，推动平台企业合规发展。

四是切实保障平台企业数据合规和数据安全。尽快推进平台企业落实相关法律法规，建设和完善平台企业数据分类分级合规体系，常态化开展平台企业数据处理活动的风险监测和风险评估，健全平台企业数据交易管理制度，规范数据交易行为。要加快落实个人信息保护法，促进平台企业在数据收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等层面的合规管理；加强数据安全和个人信息保护方面的执法，切实做到严监管、补短板。

（作者系中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员）

加强平台经济治理

孟凡新

平台经济是数字技术和商业模式创新的结果，是数字经济的典型样态。平台经济以数据作为关键生产要素、以现代网络作为重要载体，不仅有利于提高全社会资源配置效率，推动技术和产业变革朝着信息化、数字化、智能化方向加速演进，有助于贯通国民经济循环各环节，也有利于提高国家治理的智能化、全域化、个性化、精细化水平。中央财经委员会第九次会议强调，要从构筑国家竞争新优势的战略高度出发，坚持发展和规范并重，把握平台经济发展规律，建立健全平台经济治理体系。这是基于平台经济发展规律，对优化平台经济治理提出的新要求。加强平台经济治理机制创新，不仅是打造数字经济新优势的重要内容，也是更好发挥平台经济服务高质量发展和高品质生活的必然要求。

加强平台经济治理，核心在于形成高效的市场规则供给、良性的市场组织生态和完善的权益保障机制，以有效解决平台垄断、消费者权益保护等问题，形成有利于创新活力激发的新型市场。对此，有三重目标需要重点把握。

一是高效的市场规则供给。有效的市场运行离不开高效的规则制度供给。相比传统线下市场，平台经济具有主体多元、客体多样、业务多维、竞争多变等特征，监管的难度和复杂性更高。在市场发展初期，依托平台企业所提供的具有准公共物品性质的规则、协议等，起到了辅助平台内市场运行的作用。但平台企业在规则供给方面往往容易出现目标短期化、协调机制不强等问题，导致平台规则供给不全面、不充分。随着平台经济进一步发展，外部效应开始显现，这就需要政府完善产权、市场准入、公平竞争等基础性制度，与平台企业的内部规则形成良性互动，保证平台经济有序运行。

二是良性的市场组织生态。竞争是市场经济的灵魂，有序竞争是市场机制高效运行的重要标志，也是平台经济治理的基本要求。由于存在网络效应和规模效应，平台经济更容易出现经营者集中、产生损害竞争的垄断结构等问题。加强平台经济治理，关键要构建起健康有序、边界清晰、创新激励的发展生态，有效规避市场恶性竞争，保障平台经济相关市场主体公平参与市场竞争，进而实现市场结构的均衡性、市场运行的稳定性和高效性。

三是完善的权益保障体系。平台经济汇聚了平台企业、商户、个体从业人员、消费者等各类主体，加强平台经济治理，有效保护平台、平台内经营者和平台从业人员等合法权益，不仅需要通过健全平台内契约来约束陌生人之间的经济行为，更需要通过外部规制和法治保障，来确保各类平台经济参与者的合理利益不被侵害。[illegible]法治化、常态化和有序化，但平台企业发展的规范性、监管体制的适应性、市场主体权益保护的有效性等尚待提升，特别是基础性制度建设滞后、监管有效性不足、规则互动性不强，这些都在很大程度上影响了平台经济的健康有效发展，亟待不断改善和提升。要认识到，平台经济有效治理是一个新课题，也是一个复杂的系统工程。当前和今后一个时期，要坚持发展和规范并重，加强平台经济治理机制创新，提升平台经济运行效率，促进平台经济规范健康持续发展。

其一，健全的基础性制度体系是平台经济健康发展的重要保障。基础性制度带有方向性、根本性，事关平台经济发展全局。通过完善健全数据产权、市场准入、公平竞争等基础性制度，补齐制度短板，进一步细化和廓清数据安全、消费者权益、劳动保护等重点领域平台治理的责任边界，加快构建更加成熟的平台经济治理基础制度体系，能够为平台经济发展提供稳定、可预期的制度环境。

其二，平台经济健康发展离不开高效能的监管。基于平台经济特点，需要加快建立与之相适应的监管框架，提升监管能力和水平，根据平台信用等级和风险类型，进行差异化监管，实现跨区域、跨行业、跨领域监管的有机协调，以及事前事中事后全链条监管的高效协同。同时，通过包括平台经济领域信用体系在内的社会信用体系建设，优化社会监督机制，有效规范平台经济参与者行为。

其三，平台经济治理要协同推进、形成合力。建立在多中心治理理论基础上的合作治理模式，对解决平台经济外部性具有积极意义。要加强监管部门与平台企业的信息互换、执法互助，强化平台经济法律法规、标准规范和行业公约等制度的配套衔接，增强法律法规和行业规范的互补性，提高治理整体效能。

其四，平台具有一定的公共属性，强化平台社会责任是应有之义。一方面，要加强对消费者和劳动者权益的保护；另一方面，还要支持和引导平台企业强化普惠性技术创新应用，完善创新服务体系，赋能实体经济企业加快数字化、智能化转型，实现平台企业与实体经济企业协同发展。此外，还要进一步完善平台连接各方行为的约束性规制和激励性支持，强化平台在数据安全、食品健康、公共交通等领域的责任。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

用数字化塑造发展新优势

杨光宇 张丽琴

眼下，人类社会正快速步入数字经济时代。全球约38%的GDP是由数字化驱动，到2030年这个比例可能会超过70%。数字经济在颠覆众多传统行业的同时，也为经济高质量发展开辟了新通道。数字经济既是当下国民经济中增速最快、最具活力的新经济形态，也代表着未来的产业发展方向，能够有效提升经济韧性和抗风险能力。从一定意义上说，数字经济的发展速度和水平将直接影响未来世界各国的经济格局和产业发展主导权。为此，世界主要的发达国家和新兴经济体都将发展数字经济作为提升国家竞争力、促进经济增长和社会发展的重要战略之一，正在积极布局大数据、物联网、人工智能等领域。如何加快数字经济发展，用数字化塑造发展新优势、拥抱数字经济时代，成为全球关注的焦点。

数字经济具有技术创新、产业融合、绿色发展、信息共享等显著特征，以数字经济为代表的科技创新要素正在成为催生新发展动能的核心驱动力，发展壮大数字经济与我国经济社会现阶段的发展规律相适应，是我们推动高质量发展的重要抓手。在全球经济增长乏力甚至衰退的背景下，数字化转型势在必行。近年来，我国数字经济飞速发展，在5G通信、物联网、人工智能等领域，不少中国企业已具备全球创新领先能力，数字经济正处于蓬勃发展的历史机遇期。未来5年至10年将是我国数字经济大发展的时期，也是数字赋能更多领域、重塑传统产业的时期，因此，我们要充分把握这一契机，加快培育数字经济发展新动能。

总体来看，我国拥有发展数字经济的比较优势。一是具有网民众多的显著优势。目前，我国是全球第一制造业大国，已连续8年成为全球第一大网络零售市场，网民的快速成长为互联网产业的兴起提供了优质的土壤。截至2020年12月，我国拥有近10亿的网民规模，网购群体超过7亿，互联网普及率高达70%左右，促进数字经济发展的内生因素充足，这些都为数字经济发展提供了基础支撑。二是具有数字经济规模庞大的显著优势。当前，我国数字经济体量已跃居世界第二，增速世界第一，成为引领全球数字经济创新发展的重要策源地。同时，数字化转型已成为我国企业升级、生态重塑的重要引擎，以创新为“主旋律”的数字化正在成为驱动我国经济社会发展变革的关键力量。三是具有数字化基础设施全球领先的显著优势。“十三五”以来，我国建成了全球规模最大的信息通信网络，目前光纤宽带用户比重达到了94%，已初步建成全球最大规模的5G移动网络，5G手机终端连接数已达2.6亿，这些都为数字经济发展打下了良好基础。

但也要看到，我国数字经济发展的短板也很明显：由于发展时间短、缺少技术积累，基础能力不强的问题仍然比较突出，对外依赖度较高的问题始终存在；精密传感器、集成电路、工业软件、操作系统、数据库等基础[illegible]有所欠缺，应用的深度不够；数字经济发展存在不平衡性，比如，消费领域强于产业领域、软环境建设滞后于硬指标发展等。这些问题都需要引起我们高度重视。

未来一段时期，推进数字经济发展要聚焦重点、找准短板，从强化顶层设计、加强基础设施建设、培育数据要素市场、加强政策监管等方面发力，为打造数字经济新优势营造良好政策和市场环境。

一是强化数字经济顶层设计，避免低层次重复建设。发展数字经济，做好顶层设计至关重要。要跳出传统发展模式，制定一个明确而连贯的数字化发展战略，进一步明确目标定位、主导产业和空间格局。建议国家层面应尽快成立数字经济发展专门管理机构，负责行业规划与监管，防止一哄而上、重复建设，推动差异化发展，做大做强数字经济。

二是加大新型基础设施建设力度，厚植数字经济创新土壤。要推动“新基建”改造提升传统行业，加快大数据中心、人工智能等新型基础设施建设，打造高效集约、经济适用、安全可靠的现代化基础设施体系，同时推进新型基础设施资源共享、设施共建、空间共用，增强我国经济发展新动能。从国家层面到各级地方政府，要加强统筹协调，合力攻坚，牢牢掌握核心技术，加大支持力度，进一步厚植数字经济创新发展的沃土。

三是加快培育数据要素市场，为做大做强数字经济提供坚实支撑。数字经济时代，数据资源已成为核心生产要素。我国高度重视数据资源的整合和开放共享，当前和今后一个时期，要继续深挖数据要素价值，不断强化互联互通，大力推进基于数据的科技创新、模式创新，以激活数据要素潜力，更好支撑数字经济蓬勃发展。

四是出台政策法规加强监管，营造规范有序的经营环境。数字经济作为新型经济形态，还没有现成的管理经验可资借鉴，要坚持发展和规范并重原则，加快制定完善与数字经济发展相适应的政策法规体系，依法依规加强互联网平台经济监管，有效遏制垄断经营和不正当竞争。还要看到，网络安全的重要性伴随数字化转型和数字经济蓬勃发展而更为凸显。要加强关键信息基础设施保护，研究制定和发布网络数据处理安全规范等国家标准，推动落实个人信息保护法等，筑牢网络安全防线，为数字经济发展提供重要保障。

（作者单位：河北省中国特色社会主义理论体系研究中心北华航天工业学院基地）

促进数字技术与实体经济深度融合

马晓飞

随着新一轮科技革命和产业革命的浪潮席卷而来，特别是大数据、人工智能、移动互联网、云计算、5G等新一代信息技术的应用，人类进入数字经济时代。习近平总书记指出，“当今世界，科技革命和产业变革日新月异，数字经济蓬勃发展，深刻改变着人类生产生活方式，对各国经济社会发展、全球治理体系、人类文明进程影响深远”，并提出要“做大做强数字经济”。党的十九届五中全会提出，要加快数字化发展，发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。这些都为数字经济助力实体经济高质量发展指明了方向、注入了动力。

数字经济是指以数据作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济资源优化配置的重要推动力、以数据充分流动降低复杂经济系统不确定性的一系列经济活动。可以说，数字经济代表了围绕数据这种关键的生产要素所进行的一系列生产、分配、流通和消费的经济活动的总和。这一经济形态正深刻影响着人类的行为方式，不断催生出新组织、新业态、新模式。当下，我国数字经济迅速发展壮大，数字经济规模已占到经济总量的三分之一左右，数字经济与实体经济各领域的深度融合所带来的生产效率的提升以及生产模式的改变，成为产业转型升级的重要驱动力。但也要看到的是，数字经济发展不平衡、不充分等问题仍然存在。如何通过完善数字基础设施建设、发展工业互联网、用好人工智能，促进数字技术与实体经济深度融合，释放大规模“数字红利”，是需要我们深度思考的问题。

第一，持续完善数字基础设施建设，为数字经济发展奠定基础。在传统观点中，基础设施主要指为社会生产和居民生活提供公共服务的工程设施，是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统，是社会赖以生存发展的物质基础条件。在农业经济、工业经济时代，基础设施一般指“铁公基”等以钢筋、水泥、砖石以及其他工业材料为主体构建的物理基础设施。而新型基础设施是指以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。其中数字基建是新型基建的核心内容，是服务于数字经济发展所进行的基础设施建设。数字基建通过对技术、人才、资本、数据等各类产业资源的泛在连接、弹性互补和高效配置，打通全要素、全产业链、全价值链，促进各行业深度融合、上下游联动，赋能传统产业数字化转型，是数字经济发展的底座和基础所在。完善数字基础设施建设，重点要加快关键核心技术创新，强化应用牵引，实现数字基础设施“建”“用”并重，提升数字基建服务数字经济的能力。在这一过程中，既要完善政府顶层设计和规划引领，扩大对数字基建和数字经济的有效投资，构建“政府引导、市场主导、多方参与”的共建共投共享的体制机制，还要大力推广数字基础设施的建设与应用，强化应用牵引，围绕数字经济发展需求，构建数字基础设施“建”“用”互促的生态体系。

第二，系统推进工业互联网应用，为数字经济发展提供支撑。作为直接服务工业的数字经济新赛道，工业互联网具有多学科交叉、多应用驱动、多技术融合的内涵，通过结合新一代信息技术，推动数字经济进一步向实体经济更多行业、更多场景延伸，成为数字经济创新发展的关键支撑。眼下，通过发展工业互联网推动制造业转型升级，已成为政府、企业、研究机构等各方的共识。当前和今后一个时期，要深入实施工业互联网创新发展战略，继续强化政策引导，加大对产业支持力度，系统推进工业互联网基础设施和数据资源管理体系建设，发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，加速产业数字化过程中的重点产业培育，做强做优工业互联网企业，从而更好支撑数字经济持续健康发展。

第三，加快突破人工智能前沿技术，为数字经济发展注入动力。经济的数字化转型发展是全球新一轮科技革命和产业变革的典型标志，其中最关键的动力来自人工智能等前沿技术的创新突破。当前，作为第四次工业革命的核心引擎，人工智能正在全球范围内蓬勃兴起，已成为国际竞争的新焦点。可以说，人工智能既是引领产业变革的战略性技术，也是实现产业转型升级的重要资源和动力。根据《新一代人工智能发展规划》设定的战略目标：到2025年，人工智能基础理论实现重大突破，部分技术与应用达到世界领先水平，人工智能成为我国产业升级和经济转型的主要动力，智能社会建设取得积极进展；到2030年，人工智能理论、技术与应用总体达到世界领先水平，成为世界主要人工智能创新中心。可以预见的是，未来几十年，我国数字经济将进入以人工智能为核心驱动力的新阶段。我们要用世界眼光、全局思维，不断深化对人工智能内涵、外延、功能和发展前景的认识，深入思考和系统解决未来可能出现的突出问题，扎实推进人工智能与传统产业的深度融合，大力培育基于人工智能的新业态、新模式，不断推动传统产业转型升级，从而优化供给体系、扩大内需市场，以人工智能技术和应用的创新突破为数字经济发展注入源源不断的强大动力，助力实体经济高质量发展。

本版编辑 欧阳优