

# 国家创新体系视角下的数字平台垄断现象及其治理策略

蔡笑天<sup>1</sup>, 马爽<sup>2</sup>

(1. 中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038;  
2. 北京科技大学经济管理学院, 北京 100083)

**摘要:** 数字经济已成为中国经济发展的新增长极。数字平台企业作为数字经济时代的代表性产物, 凭借双边或多边市场特性汇聚海量用户和数据, 在取得快速发展的同时也引发了数字平台垄断现象。数字平台垄断现象治理应在不突破底线的前提下, 从多维度把握鼓励平台健康发展与防止平台垄断之间的平衡点, 以大国科技博弈和提升国家创新体系整体效能的视角, 权衡加强创新产出和反垄断规制间的关系, 秉持“促创新、强监管、守底线”原则健全数字经济治理体系, 明确数字平台垄断现象治理的动态调节标准, 创新反垄断调节方法, 建立数字平台垄断现象治理动态调节机制。

**关键词:** 国家创新体系; 数字平台垄断; 数字经济; 垄断现象治理

**中图分类号:** F27 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2023.01.003

近年来, 信息通信技术发展迅速, 推动全球经济形态发生重大调整, 逐步从网络经济时代进入数字经济时代。数据作为新的生产要素和驱动要素时刻影响着新经济形态下的产业发展规律<sup>[1]</sup>。由于数字化的“马太效应”, 一批掌控大量数据要素的数字平台(以下简称“平台”)企业迅速发展, 并不断横向扩张到其他领域。一方面这些数字平台企业加速了相关产业数字化转型进程, 对提升国家创新体系效能具有一定的积极作用; 另一方面海量数据的集聚引发了数字平台垄断现象, 为其治理带来新的挑战<sup>[2]</sup>。

## 1 国家创新体系视角下数字平台垄断的内涵与特征

企业是国家创新体系中的主要创新主体之一。

平台企业作为一类新兴企业, 和其他企业一样能够为国家创新体系中创新主体开展创新活动提供数据、资金支持, 同时具备将各种创新要素进行整合的能力<sup>[3]</sup>。作为数字经济时代的代表性产物, 平台企业凭借双边或多边市场特性汇聚海量用户和数据, 在取得快速发展的同时也形成了平台垄断。随着多边市场效应不断叠加, 平台企业连接相关各方网络的集中度不断提高, 现有相关法律法规、治理和监管模式相对滞后, 由平台企业间的竞争、平台与用户间的不良关系引发的治理问题不断增多, 逐步形成平台垄断现象。

传统垄断现象往往具备市场结构相对单一、开放程度较低、进入者壁垒高、竞争不充分等特点。与传统垄断现象相比, 平台垄断现象在业务发展、

第一作者简介: 蔡笑天(1986—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为企业技术创新等。

项目来源: 教育部人文社会科学研究一般项目“3D打印驱动的供应链关联优化机理与方法研究”(21YJCZH104); 中国科协智库青年人才项目“颠覆性技术驱动下的供应链关联优化机理与方法”(KXZK202205); 中央高校基本科研业务费“3D打印驱动的供应链协同优化与复杂决策研究”(FRF-IDRY-20-001)。

收稿日期: 2022-11-15

市场状态、垄断成因、垄断结果及垄断治理等方面均有所不同(见表1)。由此可以看到,数字经济时代的平台垄断现象的内在机理、外在表现和对经济的影响都与传统垄断现象有很大不同,很多平台企业通过商业模式创新赢得大量用户,逐渐形成“寡头垄断”格局。信息行业中大多数平台企业一直处于相对充分的竞争状态,若不实施大量垄断行为则很难长期保持垄断地位<sup>[4]</sup>。此外,平台垄断这种“竞争型垄断”的市场开放程度较高,同时具有较强的创新驱动力和核心技术攻关能力,这会不断吸引后发企业进入<sup>[5]</sup>。因此,平台企业垄断现象及跨

界竞争行为既对国家创新体系有积极影响,也存在潜在风险。一方面,平台垄断和跨界竞争使平台企业融合技术创新模式和商业创新模式并应用到新领域,这使得企业在提升自身市场力量和扩张业务覆盖范围的同时,也能促进新兴产业发展<sup>[6]</sup>。另一方面,政府需要对这类行为的合法性保持高度警惕,有效区分两类跨界竞争行为:预防性扩张和进攻性扩张<sup>[7]</sup>。对于在市场上居于垄断地位的平台企业,这两类跨界竞争行为的共性特征是涉足新兴市场领域,但行为的本质边界模糊、不易判定,垄断治理需审慎判定、区别对待。

表1 平台垄断市场与传统垄断市场的比较<sup>[8-9]</sup>

代表行业	行政垄断市场	自然垄断市场	平台垄断市场	
	铁路、邮政、烟草专卖等	水电煤、电信、航空等	电商、社交、出行和生活服务等	
业务发展	追求的核心目标 关注的业务目标 成本收益的特点 实施的定价策略	不以营利为目的 更关注行业政策 规模报酬不变 政府主导价格	追求利润最大化 更关注市场份额 边际成本呈“U”形 不断提高价格	追求流量最大化 关注用户活跃度和有效转化率 边际成本递减 前期免费、后期涨价
市场状态	市场结构特点 新进入者壁垒 自身开放程度 市场竞争情况 客户转移成本 产品服务替代性	单一市场 无法进入 极低 无竞争 无法转移 极小	单一市场 很难进入 不高 寡头竞争 很高 较小	双边(多边)市场 新进入者不断出现 构建开放平台 竞争与垄断并存 极低 很强
垄断成因	市场发展的向度 核心技术能力 主要客户能力	自上而下,人为形成 — —	自下而上,市场自然形成 很强 较强	自下而上,市场自然形成 超强 很强
垄断结果	支持创新的动力 社会整体福利 个体消费者福利 垄断地位巩固性	创新动力很弱 损失,极易发现 损失 极强	前期强、后期弱 损失 损失 较强	自身创新力极强 隐蔽性极强 大多数人福利提升 较弱
垄断治理	相关市场的界定 反垄断主要原则	明确的市场边界 打破行政性干预	明确稳定的市场 推行市场化改革	市场界定难度大 规范市场行为和履行平台责任

## 2 数字平台垄断现象治理的挑战

尽管平台垄断与传统垄断存在很多差别,但两者都需遵循共同的底线原则,即不能出现滥用市场支配地位、反竞争性歧视、恶意并购等违法行为。在不突破底线的前提下,需从多维度把握鼓励平台健康发展与防止平台垄断之间的平衡点。

第一,创新投入产出和保护市场潜在竞争者的

平衡。平台企业通过数据的“马太效应”逐渐形成平台优势,集聚了人、财、物、数据等创新资源。这些创新资源的高效配置帮助平台企业能够在短期内赢取高收益,并在市场驱动下逐渐加大研发投入,提升创新产出能力。然而,平台企业处于市场垄断地位后往往会加速跨界竞争,以大数据优势为原点,不断衍生出用户流量优势、服务能力优势、资金优

势、技术优势等，并基于这些优势实施针对性的反竞争性行为，打击市场潜在竞争者。针对创新投入产出和保护市场潜在竞争者的平衡，美国和欧盟采取了不同的治理思路：美国对于平台垄断行为的治理更聚焦创新产出，只要整个市场能够增加产能并节省消费者成本，即便部分大型平台企业存在集中运营或整合收购等垄断行为，美国政府也会对其秉持宽松执法态度<sup>[10]</sup>。与美国相比，欧盟对平台垄断现象的治理更注重保护市场潜在竞争者<sup>[11]</sup>。究其原因，美国是大型平台的“生产”大国，如脸书、亚马逊等平台企业呈现显著的全球扩张态势，而欧盟本土并不具备超大规模的平台企业，其反制思路相对而言比较被动。

第二，大国科技博弈与市场开放度的平衡。数字经济时代的市场边界往往没有明晰的界定，平台企业利用创新资源优势向相邻市场扩张的行为十分普遍，这种多边市场结构特点决定了平台企业的健康发展需要相对开放的市场环境和自由竞争的创新环境。然而，严峻的国际形势和愈发激烈的大国科技博弈对平台垄断现象治理产生了新的影响。对平台企业是否存在市场垄断行为的界定标准应综合考虑其跨界竞争行为、对国家创新体系的影响和国际形势等多方面因素。越来越多的国家在制定相关政策时将国际形势和各国科技博弈的因素考虑在内<sup>[12]</sup>，例如，1996年美国基于国家利益考虑，支持波音公司兼并航空制造领域的龙头企业——麦道公司。这反映了政府需要一定程度的垄断来支撑大国科技博弈。近年来，部分发达国家提出打破传统的竞争规则以加强本国数字企业市场竞争力<sup>[13]</sup>。

第三，垄断治理方向（包容、严苛）和手段（行为性救济、结构性救济）的平衡。平台经济的市场结构与传统市场有很大差别，各类疑似垄断行为的判定难度较大，需要政府结合当前国情做好平台垄断治理方向和手段的平衡。针对平台垄断现象引发的治理难题，美国和欧盟根据各自国情采取了不同的策略：美国的平台治理方向整体上偏向于审慎、包容，更多的是采取行为性救济措施。例如，在苹果公司与APP开发者一案中，苹果公司对开发者在iOS系统内发生的内容交易实行30%的抽成，并阻断开发者向用户推荐其他的购买渠道。为此，2019年APP开发者发起集体诉讼，指控苹果公司

损害开发者与消费者的利益。在美国司法部调解下，2021年8月，苹果公司宣布与APP开发者签署和解协议，将年收入低于100万美金企业的抽成比例从30%降为15%，并设立“小型开发商援助基金”（1亿美元）。目前，和解制度已成为美国反垄断规制中最常用的方式之一，这一制度不仅能够提升执法效率、节约执法资源，还能够极大增强反垄断规制的灵活性。欧盟的平台治理方向整体上偏向于严苛，更多的是采取结构性救济措施。例如，欧盟曾多次针对搜索引擎、移动设备操作系统等领域出现的垄断行为开出天价罚单，2018年7月欧盟对字母表公司开出43亿欧元的罚单，改写了欧盟反垄断史的最高罚款纪录。在微软公司收购领英公司一案中，欧盟便对相关数据市场界定、用户多归属等隐私问题进行详细评估，并深入分析了数据与平台竞争之间的关联性。

中国充分发挥超大规模市场等优势，腾讯、阿里巴巴等大型平台企业快速发展并逐步布局海外市场，但无论覆盖的人口及行政区域面积，与美国超大型平台企业仍有较大差距。因此，中国平台垄断现象治理需结合自身实际进行探索。政府也应充分考虑日益复杂的国际形势，从提升国家创新体系整体效能角度判断平台垄断现象，把握好促进创新和防治垄断的平衡点，认识到反垄断规制针对的是滥用其市场支配地位的反竞争行为。

### 3 思考与建议

针对平台垄断现象的治理，应从国家创新体系视角辩证看待，全球化背景下平台企业的垄断地位会增加政府创新治理的成本，抑制技术迭代和颠覆性技术研发，对创新环境存在潜在负面影响。当前，中美科技博弈不断加剧且主要聚焦信息通信领域，需要平台企业汇聚创新资源，持续增加研发投入，加速现有技术路径突破和颠覆性技术研发。

第一，完善平台垄断分析框架，明确动态调节标准。鉴于大型平台企业跨界竞争日益普遍，需在单一市场禁止单一行为的传统规制范式基础上，更聚焦识别平台企业所构建系统的竞争自由度与对外开放性，围绕垄断地位认定、对创新的影响和对大国科技博弈的贡献度来明确垄断治理调节标准。一是充分利用大数据分析、区块链技术等技术监管手

段, 针对平台企业可能产生的锁定效应、规模效应进行研究, 以此为依据判断其是否构成垄断。二是深入评估竞争对手相关市场的生存空间, 分析大型平台企业是否存在拒绝兼容、链接封闭等限制竞争对手开放性的行为, 是否借助数据、流量等优势迫使用户放弃使用竞争对手的产品或服务, 进而评估其行为是否对创新造成负面影响。三是对大型平台企业在基础研究、关键核心技术和行业共性技术研发方面的投入和能力做出综合评判, 将其作为垄断治理动态调节标准的重要依据。

第二, 完善平台垄断现象监管体系, 创新反垄断调节方法。对于平台垄断现象的监管和治理要在贯彻《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》精神的基础上, 针对不同阶段、不同类型的垄断现象采取调节措施。一是政府统筹建立数据安全监管制度, 不仅要针对不同类别的数据建立“防火墙”, 还要注意统筹管理引发的潜在风险。二是针对算法合谋问题, 加强事前监管, 要求平台企业在算法编写过程中植入“竞争中立”概念, 将反垄断法相关原则加入算法中, 进而形成算法的“决策红线”。三是针对平台企业封禁行为, 加强行为性救济措施的应用, 通过开放关键基础网络或设施进行调节。尽量减少对行为“本身违法”的预判及避免结构性救济措施, 如剥离集中交易双方的资产等行为。

第三, 建立有益于提升国家创新体系整体效能的平台垄断治理动态调节机制。平台企业的快速发展一方面可以加速创新资源配置, 促进各领域技术与信息技术深度融合; 另一方面也可能破坏公平竞争的创新环境, 尤其是会给初创企业和小微企业带来负面影响。因此, 政府需建立相应动态调节机制, 确保平台企业在不破坏市场环境的前提下, 提升国家创新体系整体效能和攻坚能力, 同时也要允许特殊情境下平台企业合法加速集聚创新资源。一是侧重对潜在竞争者状况的分析, 重视动态效率的抗辩机制。加强对双边或多边平台的网络效应、价格结构、使用限制、平台差异化、用户多归属等特性的分析, 更多地采用合理原则。二是完善数据交易体系建设, 从生产要素环节预防和遏制数字经济平台垄断行为。健全政府与企业间的数据共享机制, 发挥平台企业数据资源优势, 为提升政府数字治理能力提供数据信息基础。三是支持和引导平台企业持

续增加研发投入。政府可重点从财政投入、税收减免和成果转化政策激励方面进行引导: 一方面重点面向关键核心技术加大财政科技投入力度, 减免企业相关研发投入的税收; 另一方面以平台企业核心技术转化作为改革的试验区, 探索企业牵头、高校院所共同参与的核心技术攻关、成果转化的机制与模式。■

#### 参考文献:

- [1] 张蕴萍, 栾菁. 数字经济平台垄断治理策略研究[J]. 经济问题, 2021(12): 9-15.
- [2] 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.
- [3] 李勇坚, 夏杰长. 数字经济背景下超级平台双轮垄断的潜在风险与防范策略[J]. 改革, 2020(8): 58-67.
- [4] 苏雪琴, 刘乃梁. 平台经济视阈下的股权控制和市场竞争[J]. 商业研究, 2020(8): 146-152.
- [5] 陈弘斐, 胡东兰, 李勇坚. 平台经济领域的反垄断与平台企业的杀手并购行为[J]. 东北财经大学学报, 2021(1): 78-85.
- [6] 汪旭晖, 王东明. 互补还是替代: 事前控制与事后救济对平台型电商企业声誉的影响研究[J]. 南开管理评论, 2018(6): 67-82.
- [7] 熊鸿儒. 数字经济时代反垄断规制的主要挑战与国际经验[J]. 经济纵横, 2019(7): 83-92.
- [8] 刘太刚. 从审慎监管到包容审慎监管的学理探析: 基于需求溢出理论视角下的风险治理与监管[J]. 理论探索, 2019(2): 56-62.
- [9] 高红冰. 平台经济崛起改变互联网治理模式[J]. 前线, 2016(2): 36-38.
- [10] 傅瑜, 隋广军, 赵子乐. 单寡头竞争性垄断: 新型市场结构理论构建: 基于互联网平台企业的考察[J]. 中国工业经济, 2014(1): 140-152.
- [11] EINER E. Horizontal shareholding [J]. Harvard law review, 2016, 129(5): 1267-1317.
- [12] 蔡笑天, 李哲. 海外投资推动企业创新的经验、问题与启示研究: 以中国化工集团为例[J]. 全球科技经济瞭望, 2020, 35(3): 16-20.
- [13] ERIC A P, FIONA M S M, E GLEN W. A proposal to limit the anticompetitive power of institutional investors[J]. Antitrust law journal, 2017, 81(3): 669-728.

# Digital Platform Monopoly Phenomenon and Its Governance Strategies from the Perspective of National Innovation System

CAI Xiao-tian<sup>1</sup>, MA Shuang<sup>2</sup>

(1. Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038;

2. College of Economics and Management, University of Science and Technology, Beijing 100083)

**Abstract:** The digital economy has become a new growth pole for China's economic development. As a representative product of the digital economy era, digital platform companies gather a large number of users and data by virtue of the characteristics of bilateral or multilateral markets. While achieving rapid development, they also cause digital platform monopoly. Digital platform monopoly governance should grasp the balance between encouraging the healthy development of platforms and preventing platform monopoly from multiple dimensions, on the premise of not breaking the bottom line, and from the perspective of great powers' technological game and improving the overall efficiency of the national innovation system, weighing the strengthening of innovation output and countermeasures. The relationship between monopoly regulations, adhere to the principle of "promoting innovation, strengthening supervision, and keeping the bottom line" to improve the digital economy governance system, clarify the dynamic adjustment standards for digital platform monopoly governance, innovate anti-monopoly adjustment methods, and establish a dynamic adjustment mechanism for digital platform monopoly governance.

**Keywords:** national innovation system; digital platform monopoly; digital economy; monopoly governance

---

(上接第4页)

## Tech-economic Paradigm: Characteristics and Policy Suggestions

CHEN Zhi, ZHU Huan-huan, XU Hai-long

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

**Abstract:** The revolution of science and technology brings about the change of tech-economic paradigm, which leads to the fluctuation of economic cycle, and has formed 5 long waves so far. At present, the world is in the second half of the fifth tech-economic cycle, the economy has stepped into the downward channel, and the international political and economic pattern is turbulent. Today's world is in the midst of great changes that have not been seen in a century, China needs to grasp the "variance" and "invariance" of the driving force of scientific and technological innovation behind the long-term cycle, and make greater contributions to realizing the country's self-reliance and self-improvement in science and technology. China should improve the quality and efficiency of science and technology supply, create new supplies, lay out the science and technology of the future, improve originality and lead in tackling key problems in science and technology, support new development patterns, develop scientific and technological strength at a faster pace and lead the way in creating new long waves.

**Keywords:** tech-economic paradigm; technological revolution; long wave theory; innovation policy