



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

金融專報

2021 年第 35 期 总第 124 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021 年 9 月 2 日

大型互联网平台的市场行为、监管挑战 与政策应对

胡滨 郑联盛

- 大型互联网平台作为平台经济的典型代表，是一个具有基础设施秉性、发挥双边市场匹配作用、具有去中介并再中介功能，以及有效链接多个主体或产业的复杂生态系统。
- 大型互联网平台所构建的双边市场经济作为资源配置新范式，为供求匹配提供了新机制，但是，部分大型互联网平台存在的价格歧视、限制竞争、排他条款、损害消费者权益、监管套利等现象受到广泛关注。
- 大型互联网平台对现有监管体系构成了重大挑战，应对政

策如下：一是实施包容性监管政策框架，鼓励平台经济创新发展；二是注重大型互联网平台关联性，着力系统性风险防范化解；三是有效应对平台垄断风险，健全垄断监管长效机制；四是充分重视数据主权，构建跨境互联网平台监管框架；五是加强消费者保护，强化大型互联网平台社会治理。

一、大型互联网平台的市场行为及其特殊性

（一）平台经济与双边市场

平台经济是以平台作为载体、以双边市场作为支撑、实现双边或多边主体供求匹配的资源配置模式。随着多要素融合发展，特别是数字化技术的广泛应用，平台经济演进成为一种依托平台、基于数字化进行的双边或多边主体的资源配置模式。

平台和平台经济的基础市场属性是双边市场。双边市场是一个交易双方依托平台相互决定需求与价格的市场体系，服务供给方和需求方具有内在的相互决定性，同时平台在双方供求上发挥了基础性的链接功能和匹配功能。双边市场的存在需要三个基础条件：一是存在需求和供给可相互匹配的双边主体或多边主体；二是一边主体可以从另一边主体的需求或供给中受益；三是存在平台机构及其相关机制能有效匹配需求和供给。双边市场存在需求驱动供给和供给创造需求

的双向相互决定的特殊性。

（二）大型互联网平台的特殊性

实际上，平台及平台经济并非新鲜事物。证券交易所就是典型的平台，其所支撑的供求匹配机制就是典型的平台经济。大型互联网平台之所以引发重大关注，是因为其具有与传统平台显著的特殊性或差异性。一般地，大型互联网平台的特殊性可以归结为以下四个方面。

首先，互联网技术的创新使用使得大型互联网平台能够突破传统机构以及传统平台的时间和空间约束，形成开放式、跨行业、跨市场甚至跨国境的产品与服务体系，为双边市场的集聚效应提供技术支撑。互联网技术赋予平台链接此前相互隔离的细分市场这一功能。

其次，大型互联网平台具有多重网络效应，基于直接网络效应、间接网络效应和跨边网络效应，一旦平台双边或多边用户数量越过“倾覆点”就非常容易实现规模经济和范围经济，平台成本的上升比例可低于平台用户的上升比例甚至能突破边际成本递增约束，最终形成极端规模效应。

再次，大型互联网平台具有去中介化同时再中介化的功能，而再中介化过程中则是发挥基础设施的功能，能链接双边或多边主体，同时主体数量越大越有利于双边市场功能的发挥以及双边主体的成本收益性。互联网平台的大型化可能对所有主体都有效益边际改善的内在支撑。

最后，大型互联网平台具有扎实的数据支撑，数据资产一定程度上成为物理资产的替代品，并在资源配置中发挥了日益重要的作用。大型互联网平台实践的是一个数据驱动的业务发展和市场竞争模式。

（三）大型互联网平台的市场行为

大型互联网平台作为新型平台经济的典型代表，是一个具有基础设施秉性、发挥双边市场供求匹配功能、去中介并同时再中介、有效链接双边或多边主体、以数据作为核心资产和竞争力的复杂生态系统。同时，大型互联网平台具有较为独特的市场行为，进而可能形成不同于传统组织理论的市场结构。

特殊的替代性竞争策略。互联网平台的市场竞争具有动态的迭代性，在快速频繁的技术创新、模式创新和市场创新中进行主导权的争夺。互联网平台的经济竞争呈现特殊格局：一方面，由于网络和数据开放性，新进入者如能寻得替代性竞争策略，则在位平台的竞争优势或竞争保护策略将可能失效；另一方面，由于网络和数据“赢者通吃”效应，新进入者如在原有市场内进行竞争，在位平台的用户规模、数据积累和规则体系是新进入者难以逾越的藩篱。鉴于互联网平台经济竞争的特殊格局，特别是在数据驱动下，大型互联网平台的竞争过程已从市场内的竞争转变为争夺市场的竞争，呈现的是替代性竞争策略。为此，在技术与模式创新支

撑下，平台可以采用以份额和价格为核心的传统型竞争策略，还可以采用以数据、流量和活跃度为核心的替代性竞争策略。

特殊的非对称定价策略。大型互联网平台的网络外部性极为凸显，使得大型互联网平台的定价策略与传统厂商或服务的定价存在巨大的差异。为了创造、维系并强化双边市场的集聚效应或极端规模经济，平台主要以不对称定价作为核心，采用对一边免费而对另一边收费的模式来链接供求双方。大型互联网平台所形成的双边市场最为重要的特征是价格结构影响交易量，这与传统产业组织理论中的边际成本定价模式形成实质性差异。大型互联网平台的非对称性定价策略将会决定平台双方主体的市场行为、竞争策略和价格结构，同时对平台的市场竞争力起到决定性作用。一定程度上，不对称性定价是平台经济特别是大型互联网平台特殊性的体现，具有一定的合理性。在数据支撑下，大型互联网平台可以实现差异化定价，但会带来潜在的消费者歧视以及垄断风险。

特殊的双重角色及双重职能。平台机构具有基础设施和公司组织的双重属性。一方面，作为基础设施或市场运营者，平台需要维系市场平稳运行的功能，提供各种支持并制订相应的市场运行制度与规则；另一方面，作为追求利润的营利性公司，平台需要考虑成本收益性，以利润最大化作为基本诉求来参与市场竞争和规则制订。由于网络效应、规模经济和数据资产等的特殊性，大型互联网平台两个功能的权衡更

加困难，当平台倾向于利润最大化的目标时，较为容易走向市场支配地位滥用的“歧途”。

与此同时，大型互联网平台具有服务供给者和市场监督者的双重职能。一方面，大型互联网平台是中介机构，为供求双边提供基础设施，同时也是以平台作为中介、以平台作为生态体系核心的软件、硬件、接口及规则的提供者，即大型互联网平台是服务供给者；另一方面，大型互联网平台具有治理功能或承担“看门人”的职能，并且围绕平台构建了一套“私有性”治理结构，这是传统组织理论中所未曾遇见的，即大型互联网平台是市场监管者。大型互联网平台既扮演私有治理框架的“看门人”角色，又作为营利机构参与市场运营，能够直接触达市场、用户和规则，一定程度上控制了市场准入和市场竞争，并具有市场支配地位。同时，大型互联网平台私有治理结构或“看门人”的角色一定程度上是对公共部门监管体系的弱化甚至替代，使得部分业务或系统没有受到充分监管。

二、大型互联网平台引发重大社会关注

（一）大型互联网平台特殊市场行为容易引致垄断

大型互联网平台具有特殊的市场行为特征。一是平台能突破时间和空间约束，形成跨行业、跨市场甚至跨国境的服务覆盖体系。二是互联网平台具有网络化和开放性特征，较为容易实现规模经济和范围经济，甚至是极端规模效应。三

是平台具有基础设施的功能，能链接双边或多边主体。四是大型互联网平台替代性市场策略、非对称定价策略和基于数据资产的运营模式是有别于传统产业组织和市场行为的重要方面。这些特性并不必然导致坏的结果，但是，相对传统产业组织更容易形成垄断或市场支配地位滥用。

在大型互联网平台的发展过程中，其特殊的市场行为产生“杀熟”“二选一”“无序扩张”“数据滥用”等问题，进而形成“赢者通吃”、一家独大的局面，成为平台走向垄断的基础，或导致市场支配地位滥用。一是大型平台存在“赢者通吃”效应。在网络效应、极端规模经济和锁定效应的影响下，平台易出现一家独大或市场寡头的格局，或所谓“赢者通吃”效应。二是易形成准入门槛。部分在位“赢者”平台在用户数量、数据、技术和制度方面设置门槛，妨碍新竞争者进入，比如让用户必须接受“二选一”。三是自我优待。部分“赢者”平台既作为基础设施进行运营，同时还在平台上销售自己的商品和服务，并给予自身商品和服务优惠待遇，实施自我优待。四是非对称定价和差异化定价。通过在一端进行低收费或价格补贴吸引客户，最大程度获得客户规模和市场占有率，增加用户黏性，在另一端则以较高收费获得收入。当达到一定市场规模时，平台采取差异化定价或者“杀熟”，进一步提高收益。

（二）大型互联网平台潜藏重大风险

“杀熟”“二选一”“无序扩张”“数据滥用”“垄断”“市场支配地位滥用”等问题在经济学分析中由来已久，但是，对于大型互联网平台，此类问题绝不是“新瓶装旧酒”，其复杂性远超想象，如果不加监管可能导致更加严重的后果。

一是侵犯消费者权益。互联网平台的一边一般是零售端客户，小平台可能有几万或几十万的用户，大型互联网平台则可能有超过数亿用户。与传统市场存在差异的是，不同规模的用户集中在数量有限的平台上，并且与这些平台之间可能不存在针对特定交易的直接权利义务关系。这就直接带来了权责界定的模糊性，从而导致比传统市场更为广泛、严峻且危险的消费者保护难题。由于消费者权利的界定尚未与平台经济的特殊性有效匹配，消费者歧视及其认定就存在争议，消费者权利的保障也因此缺乏扎实的法律与制度支撑。同时，平台经济的非对称服务与定价策略是平台经济功能发挥的重要支撑，但是，这可能演化为侵犯消费者权益的歧视行为。部分平台通过大数据分析、人工智能对消费者进行分类和画像，并对其实施差别定价，侵占消费者剩余。

二是阻碍创新。在位大型互联网平台经常试图将技术锁定在对自己有利的状态，从而避免其他创新的采用甚至会利用“预防式”开发与并购将可能具有颠覆性的最新技术加以封存，以避免威胁自己的市场地位甚至是垄断地位，但是，

此类创新阻碍对社会而言是重大的福利损失。大型互联网平台阻碍技术创新的一个手段是市场排他性协议，通过与顾客签订独家服务协议，平台可以将效率更高的潜在竞争者排除在市场之外。另一个手段则是技术标准设置。通过设置与自身技术优势更为切合的技术标准，在位平台可以建立起相对于其他平台的竞争优势，而这种行为在相当大程度上会导致技术发展的路径依赖，从而使得颠覆性技术创新更为困难。大型互联网平台的创新阻碍作用还体现在数据垄断及数据屏蔽等方面。与数据滥用相反，由于数据在现代经济中的原始资源作用，一旦在位平台意识到其数据可能被竞争对手所使用，它宁可放弃数据转让的收益，也不会将其分享，这种数据垄断行为也使得潜在的数据协同效应受到极大的限制。

三是系统重要性。大型互联网平台具有基础设施属性，不管在规模上还是在结构上都可能具有系统重要性，潜藏系统性风险。网络节点属性、关联风险低估、过度“技术自信”与“数据依赖”、风险管控同质性等都可能引发系统性风险。第一，大型互联网平台规模巨大，服务客户数量众多。第二，大型互联网平台巨大的多边用户规模潜藏内生的不稳定性，在同一个平台上的用户很容易由于平台特性和相互之间的影响而产生交易行为趋同性或“羊群效应”。第三，大型互联网平台在经济上的重要性还将导致“大而不倒”的道德风险。此外，其系统重要性还体现在其结构复杂性上。双边乃

至多边的客户结构和多样化的业务类型意味着风险源和传染渠道更为多样和复杂，而其风险性却常被平台自身所低估。

（三）大型互联网平台潜藏数据垄断与数据安全风险

由于大型互联网平台的网络化、开放性和跨边交互性以及消费者多宿性等特征，大型互联网平台的数据滥用和数据隐私问题更为复杂，涉及数据初始所有者或来源者、数据收集者、数据控制者、数据使用者和数据监管者等多个主体相互交织的责权利问题。更为严重的是，部分平台在数据采集后通过多种方式又将数据传输甚至出售给第三方机构，造成潜在的更大范围数据滥用问题。平台作为数据管理方一定程度上“越权”或“侵权”成为数据使用方甚至数据所有方，已经超越了数据采集和使用的必要性和合法性原则。更值得注意的是，大型互联网平台汇集多样化数据，进行大数据分析与应用，甚至出现数据跨境转移，这潜藏着数据安全风险甚至是国家安全风险。

三、大型互联网平台对监管体系的挑战

（一）反垄断是大型互联网平台监管的核心内容之一

反垄断是大型互联网平台监管的核心内容之一，但大型互联网平台的监管十分复杂。大型互联网平台利用数据、算法、技术等优势，滥用市场支配地位，实施价格歧视、防御性收购等垄断行为应该得到有效的规范。当然，大型互联网平台监管的内容比反垄断更为多元，而且，大型互联网平台

的垄断比传统市场垄断的认定和监管困难很多。

传统垄断的判定框架是“结构—行为—效果”的静态、单向范式，即从市场结构（特别是卖方数量、进入壁垒、成本结构等），到市场行为评估（比如竞争策略、定价策略等），最后判定市场行为的影响。对应上述传统市场反垄断的三个核心，大型互联网平台的垄断判定则面临三个重要的难题。一是相关市场界定较为困难；二是数量型指标为核心的市场竞争分析难以反映大型互联网平台竞争的真实状况，市场支配行为及其影响较难认定；三是传统反垄断政策的适用性值得观察。过去一年多的时间里，国内相关部门对平台反垄断进行了重点部署，逐步建立了互联网平台反垄断的政策框架，平台垄断认定以及反垄断执法取得积极进展。

（二）与当前监管体系的兼容性

大型互联网平台系统重要性的形成主要是由于其双边或多边的业务结构，这不仅使得其风险来源和传导途径更为多样化，而且容易造成各类风险的交叉传染，这就意味着对平台系统重要性的认定与监管需要不同领域监管当局的合作，但是，在目前这种监管合作机制尚未建立起来，这给大型互联网平台的监管留下了隐患。具体表现为：一是双边网络化市场模式与垂直化机构监管的不匹配性；二是跨界经营与行业监管的不匹配性；三是数据监管与产品监管的差异性。

（三）“数字主权”与司法管辖权归属

由于互联网技术应用使得平台业务拓展呈现跨国界特征，大型互联网平台自身或者链接平台一定程度上都是跨境平台，这首先导致了监管权的归属问题，即“数字主权”的争议。在法理上，大型互联网平台注册地、主要经营地点、客户所在地的监管当局都可以主张对其的管辖权。

大型互联网平台的跨境业务属性导致了特定维度上监管者的政策选择难题。例如，对于平台注册地的监管者，其关注的可能更多是平台创造的税收等经济收益；对于主要经营地点的监管者，关注的则是工作岗位的创造；对于客户所在地的监管者，消费者保护是其焦点。这种关注角度的差异不仅导致了大型互联网平台经营中的困扰，也常导致监管政策之间的冲突，此时不同法域监管当局的政策协调就成为一个重要问题。

（四）经济监管与社会治理的融合

大型互联网平台监管的社会治理含义来自三个方面。一是作为经济组织，大型互联网平台由于其与社会生活的密切联系而影响社会的运行；二是大型互联网平台的社交属性使其具有显著的社会治理职能；三是大型互联网平台的复杂业务结构对于不同群体的收入分配具有重要影响，而这又会导致相应监管政策上的社会选择问题。大型互联网平台业务运行涉及的内容、对象及相关风险已超越了经济领域，因此，

大型互联网平台的综合治理更为复杂。本质上，在平台经济中，监管目标已从经济范畴的帕累托改进问题变为社会范畴的公共选择问题。此前寻找最优解的政策逻辑可能无法适应公共选择利益权衡的现实需要，必须通过部门协调和治理体系建设来实现对大型互联网平台的有效监管与治理。

四、政策建议

（一）实施包容性监管政策框架，鼓励平台经济创新发展

一方面，监管当局应充分认识到以大型互联网平台为重要支撑的平台经济，构建了与传统模式存在实质性差异的双边市场或多边市场体系，形成了以平台为支撑的供求匹配和自我强化生态体系，创造了网络效应和规模经济，发挥市场在资源配置中的决定性作用；另一方面，平台经济特别是大型互联网平台的监管规范是极其必要的，是有效防范重大风险特别是系统性风险、有效保护消费者权益以及有效促进平台经济长期可持续发展的基础。监管当局权衡效率和风险，应采用包容性监管政策框架，积极鼓励平台经济创新发展，有效防控平台经济潜在风险，实现创新与风险的有效平衡。美国、欧盟等均对包括平台经济在内的数字服务和数字市场发展进行了战略部署，在双循环新发展格局中，中国更应该强化平台经济以及更广泛的数字经济的“弯道超车”功能，防范运动式、“一刀切”或缺乏扎实法律基础的监管或治理，以包容性监管框架来促进经济社会高效有序的数字化转型

发展。最后，还需要考虑到平台的差异性，在标准化、统一化的监管原则、逻辑和指标要求下，进一步考虑平台个性化的效率与风险，有效防控个性化大型互联网平台的潜在风险。

（二）注重大型互联网平台关联性，着力系统性风险防范化解

大型互联网平台潜在的风险是系统重要性问题，其监管是必不可少的，且需要从系统性风险防控角度来强化对大型互联网平台的监管。一是充分认识大型互联网平台大型化、网络化、开放性和极端规模经济的秉性，将大型互联网平台纳入相关的监管规范体系之中，避免出现监管空白和监管漏洞。二是注重功能监管，强化监管机构之间的统筹协调，以平台功能作为实质进行监管，有效覆盖大型互联网平台跨界经营和多边主体的现实风险。三是重新认识并有效界定系统重要性。将大型互联网平台提升到系统重要性或系统性风险防控的战略高度，对大型互联网平台系统重要性的标准判定、内在关联、外部关系和风险应对等进行全局统筹。四是注重强化平台再中介功能和基础设施功能的风险监测，重点防范技术失败、基础设施失灵以及链接机制断裂等的潜在风险。五是所有金融业务必须纳入相关的金融监管范畴之中，根据业务的实质进行必要的、穿透式、同等条件的监管，即同样业务实施一致性监管。在此基础上，考虑到大型互联网平台业务的既定事实，可适当设置过渡期安排以保障其业务合规

化进程的稳定性。

（三）有效应对平台垄断风险，健全垄断监管长效机制

首先，尽快建立健全平台经济特别是大型互联网平台的反垄断政策框架和长效机制。反垄断、反不正当竞争，是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求。要完善平台经济、平台机构和平台垄断等相关的法律制度规范，加强法律规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。其次，亟待建立平台经济和数字经济的垄断判定标准。要科学界定“相关市场”、市场支配地位、非对称定价与价格歧视、数据滥用与算法歧视、先发兼并行为等具有平台经济特色的垄断内涵与标准。垄断和不正当竞争的判定要以法律作为准绳，依法监管、依法治理。再次，尊重平台经济特别是双边或多边市场的垄断特殊性。对大型互联网平台双边市场和极端规模经济形成和维持的特殊性有较为深入的了解，并明确大型互联网平台的极化效应或“赢者通吃”并不必然导致垄断。最后，强化数据垄断的监管与治理。数据是平台经济和数字经济中最为重要的要素。要强化数据治理与规范，尤其注重数据驱动的垄断协议、滥用数据市场支配地位以及数据驱动的经营者集中，强化数据合谋、人工智能叠加的合谋、限制竞争对手获得竞争、自我优待、价格歧视、排他条款、横向集中及纵向集中等的监管。

（四）充分重视数据主权，构建跨境互联网平台监管框架

在大型互联网平台的业务拓展和生态系统形成过程中，跨境业务将是一个日益重要的组成部分。一是深刻认识大型互联网平台及平台经济对金融消费者、金融机构、金融市场以及跨境金融活动等可能带来深远的影响，注重强化互联网、大数据、云计算、区块链等新兴技术应用纳入金融监管规制框架中来。二是着重把握跨境金融科技、数字服务等直达性和安全性目标，注重数字主权，加强完善中国在移动支付、大型金融科技平台、区块链、数字货币及其基础设施等重点领域相关数字主权的规范监管制度。三是深入总结国内金融科技、数字服务和数字市场等的创新、实践与教训，深刻认识数字主权博弈，加快国内平台经济和大型互联网平台的监管规范进程，并将相关标准纳入大型互联网平台监管的国际治理和国际规制标准化进程之中。

（五）加强消费者保护，强化大型互联网平台社会治理

深入认识大型互联网平台、数字服务和数字市场数据隐私、数据安全和消费者保护的必要性和重要性。建立健全数字服务和数字市场的消费者权利界定的相关标准，注重对安全保障权、知悉真情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、监督批评权等的界定与规范。借鉴美欧在数据隐私、数据安全和消费者保护的政策实践经验，强化国内数字服务和数字市场消费者保护的法律法规建设，为消费者权益提供

制度保障，并注重参与数字服务和数字市场消费者保护的国际标准制订，实现与国际规则与标准的有效融合。充分认识大型互联网平台的网络效应及其对监管治理的影响，尤其是充分认识平台从经济范畴向社会范畴演进的治理匹配问题，致力于构建一个多主体、法治化、扁平化、注重问题导向、注重公共选择的大型互联网平台的社会治理体系。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联 系 人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）