



江小涓：广义数字治理与平台治理难点



文/江小涓



我今天所说的数字治理是广义的，包括三层含义：一是用数字技术治理，二是对数字技术治理，三是数字社会治理。这三层治理的含义都很复杂和深刻，超出人们的通常理解，带来传统角度的治理难题。有效治理需要理解问题本质、更新监管理念、转变治理载体和手段。

第一，用数字技术来治理。

通常人们所说的利用数字技术进行治疗，是指用数字技术为政府治理赋能，提供更多治理手段，例如通过监控设备进行远程现场监管、利用线上流程为市场主体和公民提供更好的公共服务等。然而，我这里所讲的“用数字技术治理”，超出这个理解，将其延伸到政府和市场边界划分这个大

问题上。

埃莉诺·奥斯特罗姆是唯一一位获得诺贝尔经济学奖的公共管理领域学者。她的重要贡献是提出多中心治理的概念，现代社会治理不像一些经济学家讲的那样，要么市场要么政府。在一个很好的制度设计下，公民、社会组织、市场、企业都可以参与治理，我们原来讲所谓有外部性因而需要政府伸手的领域，有些可以通过一种有效的制度设计，通过各方的共同治理来完成。

在数字时代，多方治理问题可以极大扩展。数字时代之前，通过制度设计解决的问题通常是非常具体的，因为各方损益的计算很复杂。比如污水排放问题，只能在一个很局部的范围内设计。范围一大，就没有办法来计算各方在这个行动中的得与失。而现在有了数字技术提供的海量连接能力和巨大算力，环境问题中的多种形态排放、减排行为的贡献等，宏观上可以在很大范围内计算，微观上可以颗粒化到个人，而且可以追踪动态足迹。

更进一步就需要思考政府调控问题。需要政府干预市场的理由之一是政府具有“信息优势”：掌握统计数据，知道面上情况，因此能做出从全局角度看的正确决策。这些情况企业不知道，行业不知道，他们不听政府指导，就有可能是盲目在做决策。现在情况发生变化，政府的数据是层层报上来的，而数字平台的数据是各个现实场景实时汇聚出来的，很多行业组织甚至头部企业都能知道宏观数据，并不比政府知道的少，而且数据更

加实时和准确。

例如，几个大的工程机械平台实时监控全国 85% 以上大型工程机械设备的开工时长和运转情况，由此得到所谓的“挖掘机指数”，能够精准推断出全国投资项目的开工进展情况，成为了观察固定资产投资的风向标，还有货运车平台得到的“物流热度指数”、租房平台得到的“租房供求倍数指数”等，都是经典的宏观指标。

还有，数字经济在经济中已经占有重要地位，但其运行逻辑和传统经济并不相同，例如网络空间大量可复用、复制、复刻的内容，供应方收益有限，消费者获益极大，但却无法合理估值使其体现在 GDP 中。因此，政府原来依据信息优势进行的宏观指导，就成为一个值得思考讨论的问题：政府的公共立场仍然无法被替代，但政府宏观调控行为、调控指标和调控手段是否需要进行调整优化？

第二，对数字技术的治理。

对数字技术的治理主要聚焦于数据问题、垄断问题和价值观导向这几个问题上。这几个问题都是对数字技术负面作用的治理。社交平台上经常有很多的虚假信息，这是所有国家都不愿看到的。欧洲 2018 年开始实施《通用数据保护条例》，旨在加强个人对网络隐私的控制。即使在这样的情况下，国内外平台的虚假信息都不少，平台持有的个人数据仍在持续增长，这是监管者和被监管者的博弈。

我国的平台企业在全世界最宽松的环境中发展了 20 年，的确积累了不少问题，加强治理很有必要。不过对平台与传统大企业的差别要有清醒认识。“垄断”是监管中的高频词，但是对于平台企业的垄断判定有一些困惑，垄断的定义是具有市场控制力并因之获取不当利益，是状态和行为双标准。如果只是大而没有作恶，并没有什么什么问题。现在平台型企业从其“大”来看超乎以往任何时期，但是现在很多大的平台没有“高收费”这种传统大平台损害消费者利益的行为，相反平台免费给消费者提供服务。

现在判定垄断多数都用经营者合并消灭同业竞争的这个理由，或者说平台有自我优待问题，即给自己的关联企业导流让它们优先接触到消费者。现在有些学者批评说监管者不理解数字时代的垄断问题，不过在我观察的范围内，监管者还没有如此轻率地说，由于平台太大了所以我要打击你，真正处罚的时候还是讲究专业性的。当然有许多值得讨论的新问题，例如平台易于跨界经营和消费者易于多平台转换，就使得没有同业竞争者并不等于没有竞争者。

第三，数字社会的治理。

在这里讲数字社会，并不是经济问题、社会问题这种定义中的社会，而是与农业社会、工业社会、信息社会并列的一种划时代的社会形态。数字社会是一种新的社会形态，数字技术为其赋予了新的市场交易和社会交往的规则。比如大数据和算法可以在一定程度上决定每个人可以得到什么信息（智能推送）和获得什么资源（例如网络银行用算法决定谁能获得贷

款)。数字技术还可以为早期的其它交易规则增效。比如市场信誉有利于增进交易，以前这种信誉都是局部的，骗子一处一处行骗走遍全国，但是现在互联网平台，一处失信处处难行。这对整个社会秩序的改变有重要影响。

从监管角度看，平台监管肯定是数字社会监管的重点，但确实面对许多难题：

一是大而管不了，一些消费者日常使用的大平台，出了问题肯定不能一关了之，有问题要整改但不得停运。

二是快而跟不上，平台上的商户、商品和服务数量巨大，以百万、千万计，而且更新极快，外在监管力量完全跟不上。

三是深而看不透，大平台都是上千项多层次投资项目及其它利益关联，不细查深查，不易看透看准。

四是新而看不懂，不同平台商业模式不同，相似平台也有很大差异，视频平台 B 站、抖音、快手还有小红书，经营模式有挺大差别，而且各自都在持续创新，外部监管者看明白理解到位很不容易。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_45347

