

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.01.016

平台垄断的治理转型:合规体系的 适用逻辑及实践路径

魏婷婷

(西安建筑科技大学 文学院,陕西 西安 710055)

摘要:数字经济浪潮下,平台垄断问题日益突出,平台垄断治理出现转型发展的趋势。为克服传统治理弊端,有必要引入竞争倡导理论来构建平台垄断合规体系。这一体系的实践路径是:紧抓平台主体、行为和数据要素,建立分级合规制度,健全运行审查制度,强化敏感数据管理制度;建立垄断风险识别、风险评估与风险应对的系统规程。基于此,为确保该体系的实现,必须强化多维度机制供给,健全政府引导机制,建立合规激励机制,培育公众信任机制。

关键词:平台垄断;治理转型;合规体系;实践路径

中图分类号:D912.29

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2023)01-0117-07

平台垄断治理是数字经济时代转型的产物,具有深刻的历史成因。2010年欧盟启动对谷歌公司的反垄断调查,揭开了平台垄断治理的时代帷幕。近年来,平台企业作为新型商业组织正日趋重要,随之而来的平台垄断也不断升级。为快速遏制因平台垄断引发的诸多风险,世界各国不断调整平台垄断治理方式以应对新问题、新变化。众所周知,传统平台垄断治理是以反垄断执法与司法为主,但是囿于此种方式过于刚性,严重忽视了企业本身对利益价值的追求,且具有惩罚性、事后性的特点,势必会造成企业守法压力过大、压制市场竞争等问题。对此,为弥补传统治理模式的不足,化解垄断规制难题,有必要探寻一条更为高效优越的平台垄断治理路径,即以市场自治为基础,构建平台垄断合规体系,以此满足平台垄断治理的现实需求,适应平台经济的发展趋势。事实上,合规体系在平台垄断治理方面的应用已经具有坚实的政策支持。早在2017年,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议,就指出“加强企业海外经营行为合规制度建设”^①。2022年新修订的《中华人民共和

国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)第九条明确提出经营者不得利用平台规则从事垄断行为,昭示了平台垄断治理的重要性与紧迫性;第十四条则提出了市场经营者合规经营的创新理念。因此,构建规范有效、体系完整的平台垄断合规体系无疑将成为突破传统治理模式,实现平台垄断治理转型的重要途径。

一 传统平台垄断治理的问题反思

传统平台垄断治理是指以反垄断执法与司法为主的国家公权力治理模式。长期以来,世界各国一直倚重于此种模式规制垄断行为。根据《中国反垄断执法年度报告(2021)》,我国2021年查处各类垄断案件175起,罚没金额235.92亿元,其中涉平台垄断案件131起,约占案件总数的75%,主要涉及腾讯、阿里巴巴、美团、京东等大型平台企业。从罚款数额看,2021年的行政处罚款额是2018年的21倍。2021年,国家市场监督管理总局针对阿里巴巴平台“二选一”的违法行为处以高达182.28亿元的巨额罚款。纵观国际社会,欧盟一直采用严格的反垄断监管模式,自

收稿日期:2022-09-15

基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目(21SFB4068)

作者简介:魏婷婷(1986—),女,陕西西安人,博士,讲师,主要从事国际私法、经济法研究。

①《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议》,人民网,<http://jhsjk.people.cn/article/29295525>。

1990年至2019年,欧盟委员会共开出高达288.32亿欧元的罚单^①。谷歌、亚马逊、苹果、脸书等大型平台企业接连遭受重创,在2017年至2021年就面临150起反垄断诉讼与调查^②。

事实表明,近年来各国反垄断诉讼案件数量已呈现持续攀升的局面,反垄断执法也呈现常态化、严厉化的趋势,行政处罚数额更是不断增多。可是在传统治理模式下,垄断案件的数量并未因企业对法律制裁的畏惧、惩处力度的加大以及罚款数额的增加而减少,反而日益增多。这说明了在平台垄断治理层面,传统治理模式已经存在规制失灵的情形,存在严重的治理局限。这些局限主要表现在:首先,传统治理模式无法满足快速遏制平台垄断行为的市场需求,难以发挥预期效果。一是在规制手段上,反垄断执法司法是由国家公权力介入,具有外部性、惩罚性特征,关注事后的责任承担与权利救济,只有当垄断行为充分暴露于市场竞争中,国家机关才能予以施策,因此难以深入平台内部及时发现病灶并提前矫正垄断行为,具有严重滞后性。二是在实施效果上,反垄断执法司法受制于传统管制思维桎梏,具有严厉性、制裁性。从长远看,一旦试图依赖于“严刑峻法”的单一治理路径,其所产生的被动性和威慑性的负面效果会使平台企业长期处于高压状态,萌生抵触抗拒心理,不仅将持续加重被处罚企业负担,抑制市场活力^③,还会形成与国家机关之间压制与被压制的紧张关系。其次,传统治理模式面临技术风险与挑战。一是平台垄断形式因技术革新更趋隐蔽化复杂化,国家机关无法及时发现察觉,难以有效规制平台的策略性垄断行为。二是平台企业垄断形式复杂多样,而目前垄断行为违法分析框架依然停留在对商品价格和市场划分因素的考量之下,现有法律依据难以准确判定平台垄断行为的违法性。即便各国已经在努力调适认定依据,但是碍于其法律调整的周期长、论证过程复杂,新的违法认定标准依然可能存在不易操作的问题。三是平台垄断行为识别难度大,数据痕迹

易被平台篡改修正,受害者存在取证困难的问题。最后,国家公权力资源的有限性极大地束缚了平台垄断行为的治理。垄断行为的认定过程如技术鉴定、证据搜集等环节必定需要大量投入,其人力成本与资金支持对政府来说是严峻考验,而目前我国反垄断执法机关却面临着在编人员相对紧缺、执法投入尚待增加等现实问题。同时,我国反垄断执法还面临着愈发激烈的国际网络空间竞争以及国外政治势力频繁干扰的局面,仅凭借国家机关规制更大范围的侵害行为,必定会导致政府治理心有余而力不足。

二 平台垄断治理的路径转向

(一) 平台垄断合规体系的提出

从既有平台垄断治理模式来看,仅凭反垄断执法司法显然不足以解决平台垄断所带来的更为隐蔽和深刻的问题,这就倒逼我们必须从另一个维度寻找更为妥当的治理体系。而合规体系恰好可以凭借其预防性、自治性、软法性以及根植于平台内部设计的优势定向补强和完善传统治理体系,与既有模式形成互补共生的多元治理路径。

1. 平台垄断合规体系的概念诠释

目前,学界对合规体系的内涵界定并无统一论定。在我国,有学者认为合规体系是为了规避行政处罚与刑事处罚风险而建立的专门性公司治理机制^④;也有学者认为合规体系是企业践行守法规则^⑤;还有学者认为合规体系是企业或其他组织体在法定框架内,结合组织文化、性质等,设立的违法犯罪的预防、发现及报告机制^⑥。2006年中国银监会发布的《商业银行合规风险管理指引》第三条对商业银行的合规作出概念界定,它是指商业银行的经营活动要与法律、规则和准则相一致。国际上,合规翻译为 compliance,其被解释为遵守规则与命令。德国学者乌尔里希·齐白的见解比较具有代表性,他认为合规体系是对预定目标的遵守程序,而这一程序包括但不限于法

①方翔:《竞争合规的理论阐释与中国方案》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2020年第4期。

②熊鸿儒,韩伟:《全球数字经济反垄断的新动向及启示》,《改革》2022年第7期。

③王诚,魏雅雪:《企业合规治理:平台经济反垄断行政执法新视角》,《东岳论丛》2022年第4期。

④陈瑞华:《论企业合规的中国化问题》,《法律科学(西北政法学报)》2020年第3期。

⑤蒋安杰:《企业合规:企业治理模式的司法探索》,《法治日报》2021年3月17日。

⑥李本灿:《合规计划的效度之维——逻辑与实证的双重展开》,《南京大学法律评论》2014年第1期。

定的和伦理的规则与要求^①。据此,笔者认为,合规体系是指企业基于遵守法令的目的而在企业内部建立的系统化法律治理方式,其目的在于及时发现与预防某种行为产生的法律风险^②,并在行为发生时及时向企业提供有效的报告和应对方法。基于此,合规体系拓展延伸到平台治理领域形成平台垄断合规体系,则可以被定义为:平台企业为了防控化解垄断风险,依法依规经营,根植于平台内部而建立的一套具有标准化、体系化且具有法律规制效力的自查自纠专项治理机制,其本质是在守法层面形成与执法、司法对应的以平台自我规范为主导的治理模式,以最大限度地实现平台企业利益与维护竞争秩序均衡的目的。其中,平台垄断合规体系中的“规”既包括企业的规章制度、行业标准、国家法律规则、国际公约等,也包括职业操守等软法性规范。

2. 平台垄断合规体系的特征表述

平台垄断合规体系的提出,其初衷在于从根本上打破平台垄断治理的传统思维方式,弥补反垄断执法与司法的事后性、外部性与被动性的不足,减轻与缓和平台垄断因技术革新带来的行为认定难等问题。其特点在于:第一,内生性。合规体系是内嵌于平台内部建立的制度、措施与方法,平台凭借内驱力构建的法治屏障,颠覆了公权介入的治理模式,直接核查操纵与聚集数据的行为,在识别垄断风险与证据搜集上具有天然优势,其方式更为直接,途径更为便捷,效率更占优势,节约了时间与经济成本,契合效率原则。第二,自治性。合规体系强调充分释放市场自身活力,发挥市场在竞争行为中的基础性作用,唤醒市场自我管理与自己修正能力。第三,预防性。合规体系重视事前法律风险的防范,通过早期对潜在风险的识别与排除,消除危害影响,企业便不会囿于司法、行政制裁的扩大效应而引发舆论关注,减损平台商誉,增加司法诉讼成本,这也拓展了从事后惩罚转到防治结合的发展方向,将推进实现共治合作模式成为可能。第四,软法性。合规体系突破反垄断执法司法的强制性,通过合理配置法律资源与非法律资源,将依法承诺、职业操守等道德规

范纳入合规制度,形成柔性约束机制。概言之,合规体系的上述特性与价值优势为平台企业自愿建立合规体系产生了内在动因,也为平台垄断治理转型提供了合理证成。

(二) 平台垄断合规体系的逻辑必然

1. 源于竞争倡导理论的学理基础

治理方式的转变始于治理理念的转变。竞争倡导理论奠定了平台垄断治理从依赖行政权力、司法权力的干预转向市场主体自觉守法的理论基础。所谓竞争倡导,是竞争主管机构实施的除执法以外所有改善竞争环境的行为^③,其目的在于兼顾多方利益,实现多重目标的竞争。竞争倡导理论引申到平台垄断治理中,是指不以惩罚企业为目的,引导、规范平台企业正当竞争,提高企业的自觉守法意识。国家应相信与肯定市场的自我纠错能力,避免因严苛的反垄断政策阻碍平台经济的创新活力和规模优势。事实上,欧盟一直实施较为严苛的反垄断监管政策,使平台企业发展受到严重影响,目前欧盟数字企业占全球的总市值不足4%,并缺乏本土超级大型数字企业。在我国,平台经济已在经济份额中占有举足轻重的地位,据公开数据显示,截至2021年年底,我国国内市场价值10亿美元以上的平台企业已超200家。因此,为平衡平台垄断规制与平台创新之间的矛盾,我国要秉持审慎的反垄断政策,通过合规体系先行遏制尚不具备违法处罚条件但任其发展可能造成严重危害后果的行为。目前,我国出台的相关政策文件已经体现了平台垄断治理的逐步调整。2020年中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中明确提出强化竞争政策基础地位的要求。2020年国务院反垄断委员会颁布的《经营者反垄断合规指南》从竞争倡导理念出发,提出鼓励经营者培育公平竞争的合规文化,建立反垄断合规管理制度。由此可见,在竞争倡导理念下,构建平台垄断合规体系,改进传统治理模式将成为平台垄断治理发展的现实选择。

① 乌尔里希·齐白:《全球风险社会与信息社会中的刑法:二十一世纪刑法模式的转换》,周遵友等译,中国法制出版社2021年版,第239页。

② Philip A. Wellner. "Effective Compliance Programs and Corporate Criminal Prosecutions", *Cardozo Law Review*, 2005(1):497.

③ 王先林:《竞争政策的基础性地位及其主要实现路径初探》,《中国价格监管与反垄断》2016年第5期。

2. 平台垄断合规体系的历史必然性

竞争倡导理念的驱动下,合规体系成为平台垄断治理未来发展的重要路径之一,这绝非法律制度与实践需求的简单拼凑,而是具有深刻的历史必然性。

合规体系诞生于反垄断领域,合规体系的发展与反垄断具有天然联系。追根溯源,合规最早起源于1890年美国制定的第一部反托拉斯法《谢尔曼法》。在该法指导下,1906年美国成立的联邦食品和药物管理局督促企业建立合规制度以保证企业的稳健运营。现代企业合规是以1914年美国出台的《反托拉斯法》为基础建立的。20世纪中期,美国掀起了反垄断大潮,1961年电器行业的领头企业遭受反垄断指控并接受反垄断罚款^①。于是,诸多企业为了防范反垄断风险便在企业内部建立合规制度。20世纪80年代,合规制度被国际社会广泛接受,美国在1991年实施的《联邦量刑指南》将企业建立有效合规机制作为法院定罪量刑的重要考虑因素^②。随后,在2003年更新的《联邦起诉商业组织原则》把企业合规体系确立为刑事诉讼的法定裁量情节^③。2011年英国颁布的《竞争合规指南》确立了合规的基本理念与体系组织^④。2014年国际标准化组织发布国际标准ISO19600《合规管理体系——指南》提出合规义务要与企业结构、规模和运营方式相适应。近年来,这些经验成果逐渐被多国借鉴并应用于各个行业领域。

在我国,属于“舶来品”的合规体系虽然起步较晚,但近几年其发展速度之快已初显追赶超越之势。我国对合规体系的重视始于2005年,国家金融监管机构在金融企业中率先推行建立合规机制。在反垄断合规方面,2015年国务院颁布的《关于推进价格机制改革的若干意见》明确要求促进经营者加强反垄断合规建设,正式开启了反垄断合规的道路。2018年《中央企业合规管理指引(试行)》提出要加强反垄断合规管理,中央企业设立合规委员会。同年,国家发展改革委员会、外交部等七部委共同发布《企业境外经营合规管

理指引》提出企业合规要遵循独立性、适用性与全面性原则。2018年中国国际经济贸易促进委员会发起设立了全国企业合规委员会。2019年浙江省市场监督管理局颁布了《浙江省平台企业竞争合规指引》,随后其他省市也陆续颁布了地方合规指引。可以看出,我国的反垄断合规历经近二十年的发展,呈现逐步深入的趋势。特别是近几年,在行政引导机制的推动下,我国已建立合规指引、合规监管、强制合规等措施,这为合规体系的加速发展提供了重要基础。

三 平台垄断合规体系的实践进路

平台垄断合规体系是平台垄断治理逻辑建构的一次有益尝试与创新。在平台垄断合规体系建构初期,该体系尚停留在功能简单且规则不全的道德倡导层面。这一体系要能有效回应治理难题并担当治理转型的重任,就要求平台企业必须建立内涵丰富、体系完整,适应自身需求的制度程序并探索出能够促进该体系有效实施的举措。因此,合规体系的实践进路是,通过完善平台内部体系设计与健全外部保障机制相结合的方式推动合规体系的建立与顺畅运转。其中,内部体系设计是指平台主动建构一套法律意义上的制度规则与运行程序,实现从制度到程序的二元逻辑传导路径。制度规则是合规体系的骨骼和肌肉,运行程序则是合规体系的血脉,两者并行不悖,构成合规体系的一体两面。外部保障机制是指为避免合规体系流于形式,促进合规体系的效能发挥,平台必须适当借助第三方力量,采取切实可行的措施辅助合规体系的完全执行与实质实现。整体观之,合规体系的建构应彰显积极预防而非被动救济、正和共赢而非零和博弈的全周期数字正义观^⑤。具体来讲,可以从内部设计和外部推进展开。

(一) 内部设计:主动建构制度与程序体系

平台垄断合规体系要紧抓平台垄断的特性,以平台主体、行为与数据为核心,通过先行细化企业的内部制度,充实与补强合规体系的基本内容,

① 万方:《企业合规刑事化的发展与启示》,《中国刑事法杂志》2019年第2期。

② 李晓明:《合规概念的泛化及新范畴的确立:组织合规》,《法治研究》2022年第2期。

③ 万方:《合规计划作为预防性法律规则的规制逻辑与实践进路》,《政法论坛》2021年第6期。

④ 丁茂中:《英国竞争合规指引机制的考察与思考》,《价格理论与实践》2014年第9期。

⑤ 唐林垚:《数据合规科技的风险规制及法理构建》,《东方法学》2022年第1期。

确保企业合规有章可循,在此基础上,形成完整周密的系统规程,以保证合规体系的可操作性。

1. 制度设计:平台垄断合规体系的要素构造

(1) 平台主体:建立分级合规制度

建立以平台主体规模为梯度的分级合规制度。这一制度是指平台主体根据自身规模可能造成的不同类型、程度的损害影响,建立不同方向与标准的合规制度。按照2021年《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》的规定,当前平台企业可以分为超级平台、大型平台和中小型平台。由于上述平台用户规模、业务种类以及限制能力的差异,各类平台的合规制度设计应各有侧重。首先,超级平台要重点建立国外资本市场准入的安全性合规制度,着重审查国外企业的资质、投资比例是否符合相关法律规定,竭力避免外国政治势力借助对平台的资本投入趁机操控我国情报数据,增加国家安全风险。其次,大型平台基于其市场绝对优势地位已经构建起区别于传统组织理论的双边市场体系,甚至已形成自我强化和自我循环的平台生态系统。因此,大型平台要以市场要素流动的安全性、有序性为重点,着重从平台用户黏度、跨行业兼并、技术应用规范性的角度构建体系,审查平台主体是否滥用跨市场竞争影响力排挤其他竞争对手。最后,中小型平台企业近年也呈现急速扩张趋势,受网络效应与规模效应的影响,同样存在违背公平竞争的潜在风险。因此,中小型平台的合规体系建设应偏重于审查平台主体的义务履行情况、平台应用者的个人信息保护、合规文化建设等内容,以此预防中小型平台迅速崛起造成的新一轮垄断。

(2) 平台行为:健全运行审查制度

健全平台行为运行流程的审查制度,应重点关注平台滥用市场支配地位的行为。目前平台垄断主体以电商平台为主,因此平台垄断合规要侧重于对平台交易过程的合规,这一过程通常包括交易申请、交易磋商和交易实施环节。为快速准确地发现垄断行为,平台应将合规事项内嵌于上述环节。根据《中国反垄断执法年度报告(2021)》显示,2021年滥用市场支配地位案件的行政罚款金额占反垄断行政罚款总额的92.6%,

案件数量远超经营者集中、垄断协议和行政垄断,因此平台需针对滥用市场支配地位的行为重点安排合规策略。具体来讲,在交易申请环节,平台应针对平台规则、格式合同设置审查条款,确保平台如实履行了信息披露义务且信息披露的内容真实完整。在交易磋商环节与交易实施环节,平台应核查交易方式、交易订单的合规性。譬如,审查平台是否设置打包服务,强制交易对方被迫接受不需要的服务或产品,是否过度推广自有产品排挤其他竞争者以减少消费者的选择权;审查平台是否与相关经营者就商品价格、会员资格、商户佣金等达成一致性协议或者采取一致性行动。另外,为提高合规效率,针对算法共谋、大数据杀熟、轴辐协议等平台垄断常见形式应设置更为细致的合规条款。

(3) 平台数据:强化敏感数据管理制度

强化平台敏感数据的合规管理制度,细化敏感数据的合规规则。所谓敏感数据是指平台所掌握的可能产生垄断危害后果的用户及供应商信息,包括但不限于价格、市场策略、新技术发展、折扣政策等。数字经济商业模式下,平台不仅要设置敏感数据在收集存储、使用加工、传输公开环节的合规条款,确保敏感数据应用的合法性与正当性,避免平台经营者借助大量敏感数据寻找市场规律;还要设置数据融合行为的合规条款,审查敏感数据是否是在确需知悉相关信息的最小范围内进行的转移开放、交换共享,以及平台企业对要素流动的限制,尽可能避免数据的跨平台联结与整合^①。

2. 程序设计:平台垄断合规体系的系统规程

平台垄断合规体系的顺畅无碍运行离不开完整有序的程序设计,通过技术系统的强制性运行来保障规则付诸实践^②。因此,平台可以设计从风险识别、风险评估到风险应对的全链条闭环模型,建立法律与技术一体化治理方案^③,以促进合规体系操作流程的实现。

(1) 风险识别:及时有效预警

风险识别是平台垄断风险预防的逻辑起点。这一环节主要是查找与识别平台决策、运行流程

①胡凌:《数字平台垄断的行为逻辑及认知维度》,《思想战线》2022年第1期。

②邵春霞:《基层治理常规化的数字赋能路径研究》,《学海》2022年第3期。

③杨力:《论数据安全的等保合规范式转型》,《法学》2022年第6期。

中可能涉及的垄断风险,通过预警式调查形成风险提示,这一调查仅做事实性判断,履行提示注意义务,而不做具体的法律分析。该环节主要建立以下三个模块。第一,识别平台制度规则风险模块。书面审查平台已经预先设定好的管理制度、交易惯例、运行规则等是否存在垄断风险。第二,识别平台内部决策风险模块。识别平台经营者的股东会决议、董事会决议等重大决策有无限制市场竞争的影响。第三,识别平台外部竞争行为风险模块。重点识别平台运用技术手段过滤不良信息为名排挤竞争对手,借助网络促销宣传活动屏蔽限制其他经营者等以合法形式掩盖非法目的的行为。

(2) 风险评估:做好问题核查

风险评估环节是平台垄断合规体系效能体现的关键环节。这一环节是根据合规标准框架,采用定性和定量的方法,对经风险识别环节收集汇总的问题进行全面的分析评价。该环节首先要预测平台经营者的市场力量,估量行为产生的不良影响、造成损失的可能程度以及实质危害性。随后,根据评估结果对垄断行为带来的风险进行精细化、差异化的分级分类,确定风险消减和控制的优先等级,适时补充重点风险领域的控制点。概言之,可以从以下两个步骤推动建立:第一步测算垄断风险危害的广度和深度。平台运用技术手段将垄断行为的违法性标准转换为程序代码并内嵌于评估流程中。合规组织者按照操作规程检查对比事件日志记载的异常情况,查明风险构成的主要原因、内容类型、差异特性,迅速预判未来走向趋势,估测后期风险应对的难易程度。第二步量化风险系数,出具风险等级报告。根据风险评估情况,结合实施者的状态、外在环境、确立危害等级,拟制风险清单与风险等级报告,便于平台企业制定规制策略。

(3) 风险应对:实现自我整改

风险应对环节是平台垄断合规体系实践落地的最终体现。这一环节是平台针对风险评估反馈的重点问题,采取切实可行的调整措施,建立风险处置程序。该环节可以从以下层面完善:第一,设置系统自动发布中止指令的操作。平台企业在接到风险等级报告的异常提示后,系统按照已经设

定好的程序先行采取指令中止平台行为,竭力阻断负面影响的扩大化。第二,设计应对方案,将风险应对的阶段性目标、负责人义务、应对方法、期限与步骤等内容设置于风险应对的全流程。一旦平台垄断风险达到需要内部整改的严重程度,平台则可以立即实施相应措施,并可以根据已发布的风险应对方案自行跟踪、督促措施的落实。

(二) 外部推进:积极塑造多维度的保障机制

为保证平台垄断合规体系的成功实施,需要在廓清现有合规体系问题的基础上,从政府引导、平台激励与公众信任三个方面形成保障机制以促成合规目标的实现。

1. 健全政府引导机制:强化政策举措供给

健全政府引导机制,强化政策举措供给是有效践行平台垄断合规体系的基石。当前,我国平台垄断合规仍存在政府引导形式化严重、政策供给量较少、政策基础薄弱等问题。尽管国家已陆续颁布各类反垄断合规指南,部分省市逐步出台合规指引,但是均属指导性文件,规范效力相对较弱,难以发挥实践作用。对此,政府应提高政策供给量,创设高位阶立法,以法律形式确立合规体系的标准依据,将平台企业的合规义务纳入法律规范范畴,建立一套体系完备、清晰明确的法律参照体系;同时打破单一僵化的引导机制,除制定政策文件外,应尽快实施竞争倡导宣传、座谈会、调研培训等多种举措,更好地发挥政府的规范性、指导性^①,积极引导平台企业反垄断合规建设。

2. 建立合规激励机制:激发平台内驱力

建立合规激励机制,激发平台内驱力是提升平台垄断合规体系实施效果的关键。当前困扰合规体系发展的一大问题在于,平台企业很难基于持续健康运营的目的主动建立合规体系,多数企业是碍于反垄断处罚的威慑性与严厉性做出的被动选择,导致合规体系实际运行效果不佳。例如,2021年阿里巴巴平台“二选一”事件中,在国家市场监督管理总局督促企业加强内控合规管理的强令之下,阿里巴巴平台才建立合规定期报告制度。随后,为杜绝其他平台产生类似行为,国家市场监督管理总局要求百度、京东等12家平台企业做出《依法合规经营承诺》,各家企业才相继采取合规承诺。因此,现阶段,为扭转平台企业被动合规的

^①卢雁,方翔,王峥:《平台企业竞争合规风险识别与标准化管理》,《中国市场监管研究》2021年第2期。

局面,鼓励平台主动构建与实施反垄断合规体系,政府部门可以设立奖补机制,行政机关可以按照平台建立合规体系取得的成效设置奖励标准,亦可以根据合规体系建立与运行的成本投入比例给予适当补贴。同时,司法机关可以尝试将平台合规体系与司法量刑挂钩。如上文所述,美国早在1991年就已经把企业建立合规体系作为减轻刑罚酌情考虑的情节。我国也可以适时借鉴美国的做法,以建立合规体系作为减轻或免除平台行政处罚的考量情节,对事前合规的企业从宽的幅度更大,从而激励企业进行事前合规管理^①,借以激励平台主动合规。

3. 培育公众信任机制:畅通救济通道

培育公众信任机制,畅通救济通道是平台垄断合规体系被广泛应用与接纳的基础。公众对合规体系的认知与接受程度深刻影响着合规体系在我国平台治理领域的适用广度与深度。囿于合规体系在我国起步较晚,公众对合规体系知之甚少,公众对平台自我治理的公正性与中立性易产生信

任危机。鉴于此,政府可以采取网络宣传等倡导措施,增强公众对合规体系的了解。一旦平台企业存在虚假合规、虚假整改等侵害公众利益的行为,政府、行业组织应为受损方建立多种渠道维护权益,例如建立线上投诉举报渠道、法律援助服务、反垄断公益诉讼等。

结语

平台垄断的治理转型是实现遏制垄断风险与保障公平竞争均衡理念的必然选择。平台垄断合规体系作为治理转型的路径方向,是在赋予平台企业自我检视与自我修正权利的同时,重塑平台治理的基本理念与规制范式。尽管从依赖国家权力机关的传统治理模式转向平台企业的自我合规仍面临诸多障碍,但随着企业合规时代的到来,平台垄断合规体系必将通过科学化、体系化的法律表达被重新定义,合规体系也将持续发挥它旺盛的生命力与吸引力,并形成崭新的平台垄断治理新格局。

Governance Transformation of Platform Monopoly: Applicable Logic and Practical Path of Compliance System

WEI Ting-ting

(School of Literature, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: Under the wave of digital economy, the problem of platform monopoly has become increasingly prominent, and platform monopoly governance is facing the trend of transformation and development. In order to overcome the drawbacks of traditional governance, it is necessary to introduce competition advocacy theory to build a platform monopoly compliance system. The realization path of this system is to grasp the platform subject, behavior and data elements, establish a hierarchical compliance system, improve the operation review system, and strengthen the sensitive data management system. It should establish systematic procedures for monopoly risk identification, risk assessment and risk response. Based on this, in order to ensure the realization of the system, we must strengthen the multi-dimensional mechanism supply, improve the government guidance mechanism, establish the compliance incentive mechanism, and cultivate the public trust mechanism.

Key words: platform monopoly; governance transformation; compliance system; practice path

(责任校对 朱春花)

^①丁胜明,张阳:《合作治理视域下企业合规的刑法立法研究》,《学海》2022年第6期。