

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2022年05月16日 星期一

**政策观察**

*Policy to observe*

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



## 目 录

【县城如何顺利成为中国城镇化的下一个载体？】 .....	2
一、推进县城城镇化文件提出的背景	
二、推进县城城镇化是否行的通？	
三、县城城镇化如何服务乡村振兴？	
四、人口流失的县城如何转型发展？	
五、如何保障进城农民农村土地的合法权益？	
六、推进以县城为重要载体的城镇化建设有利于推进共同富裕	
【中央对平台经济的监管政策正在释放积极信号】 .....	14
一、平台经济迎来中央全新定调	
二、平台经济是一个新兴经济领域	
三、强监管政策不是要整垮平台企业	
四、平台治理逻辑应从突击型向规范化转变	
五、中央对平台经济的全新定调正释放积极信号	

## 【县城如何顺利成为中国城镇化的下一个载体？】

### 目录

- 一、推进县城城镇化文件提出的背景
- 二、推进县城城镇化是否行的通？
- 三、县城城镇化如何服务乡村振兴？
- 四、人口流失的县城如何转型发展？
- 五、如何保障进城农民农村土地的合法权益？
- 六、推进以县城为重要载体的城镇化建设有利于推进共同富裕

### 正文

#### 一、推进县城城镇化文件提出的背景

作为中国城镇体系重要组成部分的县城迎来中央文件的支持。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（下称《意见》）。《意见》提出，顺应县城人口流动变化趋势，选择一批条件好的县城作为示范地区重点发展，防止人口流失县城盲目建设。《意见》强调，科学把握功能定位，分类引导县城发展方向：加快发展大城市周边县城，积极培育专业功能县城，合理发展农产品主产区县城，有序发展重点生态功能区县

城，引导人口流失县城转型发展。

这次文件非常重要的一个背景，就是中国区域经济在空间格局上正在出现重大变化。这个变化在过去几十年以来慢慢发展，现在这个趋势已经非常明显了：中国的国土上，出现了区域经济的分化，一部分地区持续成为人口流入地，而另外一部分成为人口流出地。

总体而言，人口流入的地方，有两个特征，一是在沿海地区，特别是长三角、珠三角，另外一个是在一些大城市、省会城市及周围。如果一个地方既远离沿海，又远离中西部和东北的大城市，那么总体上人口是减少的。一些人口流出的城市，他们的中心城区也是人口正增长的，真正人口负增长的其实是在郊区的县和农村地区，这样就导致了中国县域经济的分化。

这份文件对县域经济面的人口分化有非常清楚的认识，对于人口流入的地方，特别是大城市周围，要去顺应经济发展的趋势，推进它与大城市的融合发展，而人口流出地就引导它去找新的发展空间，甚至要顺应人口减少的趋势，避免盲目扩张。在这个背景上，不能把文件理解为未来就要大力发展县城，更确切来讲，应是在县域经济的发展中，要差异化对待，不是一刀切地去做增量。

中国今天的区域经济已进入到一个阶段，即在城市群内部的大城市、中等城市、小城市、小城镇、农村，已经成为一个体系，这个阶段的到来实际上还是因为区域经济一体化的程度在不断提高，而这本身又是以区域经济发展的集聚和规模效应为前提的。具体而言，中国今天的经济，不同的城市之间，功能是互补的。大城市的经济结构开始逐渐以服务经济为主，包括为制造业赋能的现代服务业，包括消费服务业，如会展、演艺、文化等容易在人口密度高的大城市发展起来的

行业。

小城市和县城，分成两种，一种是在大城市周围的县城，与中心城市的功能互补，有一些承担制造业的功能，跟大城市的现代服务业配合，还有一些承担着居住、休闲旅游度假功能，都是与核心大城市紧密连接的，那的确需要加强相关功能的提升。另外一种，在地理位置上远离大城市，有的周围是农业生产基地，承担连接农业和现代化大中城市的功能，如农产品的加工、销售及为农业所提供的服务业等，有的承担旅游的节点功能，如提供旅游配套的住宿、交通、服务业等，还有一些县城有较好的资源，如森林、矿产，那么也可以做资源型的产业。还有一些边境地区的县城，承担国防安全的功能，以及人口稀少地区的县城，承担生态安全的功能。大中小城市和小城镇、农村，实际上是一个体系，不同的县城，由于位置不同，功能也会不同。

这份文件应该说理念非常先进。对于中国的农村地区、县域经济要差异化发展，本质是经济地理的问题，要具体分析县城在自然地理和经济地理处于的位置。部分县城靠近大城市，靠近沿海，就可以工业化、城市化，融入以大城市为核心的辐射范围，而远离沿海，远离大城市的县城可以更多的承担粮食安全、生态安全、国防安全等功能。有的地方人口流入，有的地方人口流出，实际上是一个大国建设统一大市场必然会出现的格局。因此，这次文件对于县域经济的发展按照经济功能做了仔细的分类，并分类提出未来发展的方向。

## 二、推进县城城镇化是否行的通？

在中国城镇化发展进程中，城乡统筹和县域经济发展一直是一条重要线索。据梳理，早在上世纪70年代，为改善当时偏重偏军的产业结构，中国开始引进国外设备和技术，发展社队经济，并出现了所谓“双轨制”经济。城镇化的早期形态出现，此时的城镇化很大程度上和产业结构直接相关。1985年，乡镇企业蓬勃发展，“开通城乡”作为一个新的议题被纳入政策讨论。当时，几乎所有城市人口都在国家保障体系内，每增加一个“正规”的城市人口，就会增加一份财政负担。城市并没有准备好，这主要是由于体制上还没有来得及改革，没有形成有利于农村工业化和农民城镇化这样的发展态势。

到1995年，中国城镇化率达到30%，较10年前翻了一番。由于原材料物料和资金空前紧张，地方政府的财政税收非常紧张，城镇化开始变成“土地的城镇化、人口的非城镇化”。有些沿海地区地方财政80%以上来源于土地征占，这也客观上使农业资源相对人口更为短缺。县城发展问题进一步凸显。同年，十余个国家部委联合组成城市化研究课题组，重点研究城乡两个要素市场自由流动问题。

2005年，基于推进城乡统筹协调发展的考虑，有专家提出了“城镇化是中国城市化发展主要方式”的政策建议。这一年，“建设社会主义新农村”被列为国家“十一五”发展规划的八项重大发展战略之首，城镇化被列为县域经济发展的两个重要支柱之一。

但此城镇化并非城市化。当时强调“城镇化”，源于对县以下的城镇发展的重视。而从1985年开始，县以下建制镇亦得到飞速扩张——从原来不到3000个建制镇，发展到超2万个。眼下，县域发展迎来新的历史节点。过去大约十五年间，“两头在外”的加工贸易在推动沿海城市集群发展的同时，较高的对外依存

度亦带来风险。2020年，在构建新发展格局的要求下，县域经济作为其主要内容，将是城镇化的新方向。

事实上，县域经济已具备发展潜力。作为“两山”理论提出地浙江安吉县余村，光上海人就有3000名，原村民只剩下不到1000名，甚至还有182个外国人。从人口构成看，余村已经构成“人口城镇化”。更多县城在基础设施、产业结构等方面亦在迈向城镇化“门槛”。比如说水、电、路、气、宽带等“五通进村”，已经基本实现。甚至不少农村一二三产融合产值也超过纯粹一产产值了。

在县域生态资源系统开发的要求下，这些县城有望再跨一步——根据其地理资源环境条件，县域经济为单元推动生态产业化、产业生态化，并实现就地城镇化。这涉及多个层面的问题。

一方面，县城体制机制的创新问题。比如，当外来人口、特别是城市人口下乡达到一定的比重，如何推动其就地城镇化？

不能简单地“改县为市”，一个原因是，改市后反而可能增加当地行政成本。就地城镇化应允许形成多种不同管理模式创新，形成各种主体多元互动治理方式的创新，而不要简单地把城市管理体制照搬到就地城镇化上。

另一方面，如何推动生态产业化、产业生态化？今年一号文件提出，要“把产业留在县域”，要“让农民获得更多的产业增值收益”，就意味着要让农民在“共同富裕”这个“新的百年大目标”中，实现“农民获得长期财产性收入”。这绝不是二次分配，而是一次分配。”如何实现“一次分配”？应该是以县域范围内空间生态资源的系统规划、整权开发，实现全地域、全方位、全过程的生态化建设，使产业变成一个不破坏社会的、有利于达成“两碳”目标的新的产业类

别。它一定是多元化的、综合的、系统的。通过一二三四五六产多业态融合，让农民的综合性合作社更多进入二三四五六产业，乃至村集体公司化改制、以资源性资产的股份化来入股县域平台公司，发展县域多种业态，有效提高农民收入。而在此基础上，还有望进一步推动市民与农民联合创业，形成就地城镇化。

### 三、县城城镇化如何服务乡村振兴？

县城建设首先是新型城镇化的结果。长期以来，中国的城镇化主要依靠大中城市在拉动。大中城市由于有产业聚集，公共服务水平较高，且市政建设也比较完善，吸引了一大批农村转移人口，尤其是受过高等教育的高素质人口安家落户。但近些年来，沿海和大城市的一些产业开始向中西部地区转移，且一些地方通过教育、医疗和养老等公共服务资源向县城聚集，开始吸引大量农民进入县城。截至2021年底，我国1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右，394个县级市的城区常住人口为0.9亿人左右，县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%。可见，县城已经是中国城镇化快速推进的主要空间。

以县城为载体的城镇化和以大中城市为载体的城镇化，存在显著差异。大中城市城镇化的主要转移人口是大中专毕业生。近些年，一些省会城市放开了落户限制，也还有一定的学历条件。但县城城镇化的主要转移人口是农民和农民工，具有就近城镇化的特征。由于大中城市的城镇化有产业支撑，且人口素质较高，城市配套服务也比较完善，其城市化的质量比较高。但以县城为载体的城镇化，则很大程度上是公共服务牵引的城镇化，农民为了享受更好的公共服务资源，不

得不在县城买房，多数农民工仍然要到沿海或大中城市务工，老年农民仍然要在农村务农和养老。因此，相当部分县城的城镇化质量其实并不高。

在农民自发进行的以县城为载体的城镇化中，农民家庭可以通过合理安排家庭劳动力，通过半工半耕的家庭生计模式，以及亦城亦乡的生活方式，最大限度地增加家庭收入，减少家庭开支，从而维持县城的城市生活。简言之，在地城镇化的优势是农民在进城的同时，仍然保留回乡的退路。

农民家庭可以通过持续努力，根据家庭再生产周期，一代一代“接力”完成城市化过程。这一有弹性的，且同时享受城市和农村发展红利的以县城为载体的城镇化方式，是建立在城乡融合发展基础之上的。县城通过发展合适的产业赋能乡村，吸引一部分劳动力在地就业；通过完善公共服务体系，让农民就地享受城市生活的便利，减少其生活成本；通过发展交通、通信等基础设施，建立城乡统一的市场，提高农民的收入和生活质量。

但部分县城在建设过程中，往往通过聚集医疗、教育等资源，在没有任何产业的基础之上，吸引农民到县城买房定居。一些贫困地区还通过易地扶贫搬迁的项目，让最没有能力进城的贫困户率先实现城镇化。而由于县政府的财政能力有限，在建设县城的过程中大量融资，欠下巨额债务，导致公共服务不可持续。农民为了子女教育等目的，亦不得不透支进城。其结果是，城镇化看似得到推进，但县城并没有实现高质量发展，农民也没有提高生活质量，这样的县域城镇化并没有带来乡村振兴。

归根到底，以县城为载体的城镇化要兼顾新型城镇化和乡村振兴目标，真正实现城乡融合发展。在可预期的将来，哪怕我国完全达到中等发达国家的城镇化

水平，仍然有数量庞大的农民需要依靠农业和农村生活。县城建设并不仅仅是要服务那些进城人口，更要服务仍然留守农村的人口。唯如此，以县城为载体的城镇化才具有可持续性，才能真正把农村变成中国现代化的压舱石和蓄水池。

#### 四、人口流失的县城如何转型发展？

在讨论人口流失县城转型发展前，需要引导地方政府和社会公众科学认识人口流失县城的规律。此前一直有一种认识的误区，认为在中国人口流入的地方，都是因为优惠政策产生的经济发展机会，而人口流出地是因为没有这样的经济政策，如果这个认识是对的，就会引导决策者和地方政府对于县域的经济发展走向争取政策、争取资源的发展路径上。但要特别强调的是，在中国这样的大国，每一个地方的自然地理条件和经济地理条件差别都非常大。我们必须把县域经济的发展放到经济全球化和现代化的进程中去理解，才能够看到县城人口流入流出的客观经济规律，这样才能科学把握每一种类型的发展路径。

靠近沿海或大城市的地方人口流入，会带来建设用地的需求，要让这些地区的县城在发展制造业和提供居住及配套大城市的功能方面得到更多的发展空间，和大城市一起形成一体化的都市圈。人口流出的地方，往往外围的郊区和农村地区人口呈现负增长，就会出现几个现象，已经得到的建设用地指标没有利用，已经进行的建设出现大量的闲置，在新城建设里还有大量的住房建设、工业园建设出现闲置，此外农村地区随着城市化率不断提高，宅基地逐渐闲置，甚至成为空心村。这种人口负增长地区的闲置建设用地完全可以复耕为农业用地和生态用地，

相应的建设用地指标和补充耕地指标可以做跨地区的再配置,用到人口流入的地方,来相应提高建设水平,同时也能让人口流出地的人口换个地方提高就业机会及收入水平。

在这个过程中,人口流出的地方,一定要注意自身的条件,发展的产业需要具有可持续性和比较优势。如果一个地方的比较优势是在农业、旅游、自然资源这样的产业上,在经济总量增长空间、资源总量受到约束的情况下,相应吸纳就业和人口的能力也不强,就有可能持续产生人口的流出。这种情况下,欠发达地区就要着眼于人口流出过程中,提高留守人口的人均资源占有量或使用量,提高人均 GDP 和人均收入。也要求中央政府和省一级政府对人口流出地提供与人口规模相适应的公共服务,来帮助他们改善生活质量。要避免人口流出过程中“人定胜天”的想法,认为优惠政策和行政力量就可以改变经济规律,在地方政府要做大本地经济规模和招商引资税收规模的情况下盲目投资,违背自己的比较优势,结果可能导致债务增长或恶化,只要时间拉长,就发现这样的做法得不偿失。

## 五、如何保障进城农民农村土地的合法权益?

城市化进程中农村人口逐渐减少的情况下,农村土地制度,包括宅基地制度,一定要慢慢顺应城市化的趋势。这次的文件中,关于农村土地制度改革的提法比之前有了一些进步,特别提到保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持其依法自愿有偿转让上述权益。

自愿且有偿,这非常重要。换言之,两个极端都要不得。一方面,认为农村

土地制度不能动，这要不得，这与经济发展的客观规律相违背，也不利于农民自主决定土地的使用权、转让权、收益权，不能保障这些权利，就切掉了带来合理合法的财产性收入的机会，也不能改善土地资源的利用效率。另一个极端在历史上曾出现过，也是不对的，在违背农民自愿且补偿不足够高的情况下，让农民“被上楼”，被动地集中居住。

在这两种极端状态的中间，如果随着城市化的进程，农民在城市里有了就业岗位，甚至已经长期稳定就业和居住，再加上接下来国家如果在推进流动人口市民化的过程中，能够让这些流动人口在所居住和就业的城市转化成市民，然后享受平等的公共服务并且获得社会保障，就可以打消农民的后顾之忧。现在的政策下农民进城并不以放弃土地为前置条件，未来要保障农村各种土地的权益可以在自愿有偿的基础上转让。这就可以避免很多人担心的没有退路的问题，因为哪怕农民在城市中失业了，市民身份下，也能够享受城市地区的失业保险，最低生活保障、廉租房公租房，当然这需要一个过程，要不断努力往这个方向靠近。

还有一些方法是可以探索的，比如，农民在放弃自己土地相应权利的过程中，作为一种过渡的手段和人性化的操作，可以给农民保留一两年的反悔期，这种方式是可以考虑的，根据各个地方的具体实践来操作。但从大的趋势角度而言，不能因为这种担心，就认为农村的土地制度不能改革。农业经济学几十年来的发展证明农民是理性的，他会综合考虑自己所面临的风险以及所获得的补偿，来决定是不是自愿地放弃自己的土地使用权。更为重要的是，我们看到，在城市化的大趋势下，对于农村土地的权利能够更加明确的界定，并且在制度上允许自愿和有偿的条件下转让土地使用权，恰恰是农民提出的呼吁。我们不能因为在极端情况

下，个别农民有可能选择不合理价格转让自己的土地使用权，就在制度设计上去阻碍能够让绝大多数农民受益的改革。

## 六、推进以县城为重要载体的城镇化建设有利于推进共同富裕

在人口发生空间大变局的情况下，推进共同富裕，简而言之，实际是三种类型的人。第一种，在人口流入的地方，有经济发展的空间，技术进步和资本积累推进的产业发展源源不断创造就业机会，提升收入水平。第二种，在他出生的地方自然地理条件和经济地理条件不好，是一个人口流出地，提供的就业机会和经济增长的空间不大，就可以流出，流入到那些经济发展条件较好的地方，来提高自己的收入水平和生活质量。第三种，是不愿意离开自己家乡的那部分人群，当人口流出时，留守的这部分人群可以获得更多的人均资源占有量或使用量来提高收入。

县域经济的发展实际上就需要顺应不同人群提高自己收入和就业空间的需求，实现共同富裕。有些县城能够融入大城市为核心的都市圈的发展，共享经济发展的机会，而且为流动人口创造大量的就业机会，而对于相对偏远的地区，也有自己经济发展的空间，找到符合自己比较优势的产业发展路径，也可以在特定产业中创造一些就业机会，实现就地城镇化。发展条件较差的边远地区的县城，还要通过财政转移支付，来提供更好的公共服务，如此也能实现留守人群的共同富裕。

总的来讲，还是要强调，传统上有一些思维误区，要深刻理解中国今天经济

和人口的空间大变局，而不是中央发布关于县域经济的文件，就认为未来中国不发展大城市，又回去发展小县城了。不是这样的，现在关于区域经济发展和城市化的路径，决策层已经有全新的科学的认识。因此，一定要区分人口流入地和流出地的不同情况来走不同的县域经济发展路径。每一种类型的县城都能够发展得更加健康、可持续，为不同类型的人提供满足自己对美好生活向往和提升收入共同富裕的机会，大家共享经济发展的成果。

## 【中央对平台经济的监管政策正在释放积极信号】

### 目录

- 一、平台经济迎来中央全新定调
- 二、平台经济是一个新兴经济领域
- 三、强监管政策不是要整垮平台企业
- 四、平台治理逻辑应从突击型向规范化转变
- 五、中央对平台经济的全新定调正释放积极信号

### 正文

#### 一、平台经济迎来中央全新定调

5月5日召开的国务院常务会议指出，尽快出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。而在此前不久，中共中央政治局会议明确指出，要促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，实施常态化监管。会议传递出中央关于平台经济的态度，对于未来平台经济健康发展具有重大意义和作用。

作为数字经济的重要组成部分，平台经济有助于提高全社会资源配置效率，对于贯通国民经济循环可以起到重要的推动作用。随着数字经济不断发展，平台企业持续壮大，其衍生出的创新产业形态和商业模式，对于促进技术进步、消费

体验以及创业就业等方面，都具有一定的启示性意义。不过，在发展进程中，也出现了一定问题。譬如，有的平台企业在科技创新方面存在一些短板，还有的企业面对竞争时，未遵守科学的经济规律，存在一些不良竞争行为。可见，要持续推动平台经济自身发展，有必要理性考量，稳妥施策。

平台经济的由来已久。早在1997年，著名学者尼古拉斯·尼葛洛庞帝在其《数字化生存》一书中就曾提出过“平台”的概念。在他看来，数字化就是为生存和活动于现实社会的人们提供信息传播和交流的“平台”；这里的“平台”虽是虚拟，却能够真实感受到。而后，互联网技术的飞速发展引发了全球范围内产业组织的深刻变革，而平台作为新的组织形式，被逐渐应用于产业经济与商业领域之中，由此导致了平台经济的兴起。一般认为，“平台经济”是指基于互联网、云计算等新一代信息技术，以多元化需求为核心，全面整合产业链、融合价值链、提高市场配置资源效率的一种新型经济形态，其主要特征大体有四：

### 第一，规模经济性

平台上聚集了海量且多门类的主体，有买方和卖方，有生产运营商和受众，有产品信息、价格信息和商业动态信息，更有复杂的人际关系和社会资源。在双边市场效应与集群效应的作用下，平台经济可以促使众多参与者们形成明确合理的分工，所有平台上的主体都可以做出自己的贡献，协作共赢，从而达到平台价值、客户价值和服务价值最大化的同时，还能进一步聚集人气，扩大用户规模。

### 第二，开放性

平台经济最显著的一个特点就是“筑巢引凤”，即在提供服务的基础上，不断吸引更多的资源与合作伙伴加入到平台的生态系统中来。其中，每个服务主体

都能提供特定的产品或服务，每个用户也能产生个性化的需求，不同主体之间相互对接，无时无刻都在进行着物质、能量与信息的交换，最终实现资源的优化配置，提高运行效率。

### 第三，零成本复制

在平台经济环境下，低成本无限复制成为可能，对于整个平台而言，每新生产一个单位商品的边际成本几乎趋于零。以电商平台为例，电商平台的建设固然需要一定量的成本投入，但上面的商家只需申请账号，就可以在平台上开设一家网店，这种模式不仅可以无限复制，其成本同样是低到忽略不计，继而极大地推动了平台经济的发展。

### 第四，创新与分享

由于平台上参与者众多，且各种信息随时都在相互交换，故而商家可以第一时间掌握市场需求的最新变化，以及科技领域最前沿的动态，进而不断地进行产品创新与技术迭代。此外，平台还通过有序整合各类分散资源，将其提供各有需求的用户，以“分享”来促进资源更为合理的流动，提质增效，节约成本。

一言以蔽之，得益于新技术的不断发展，以数字化为核心的“平台”，可以极大地突破传统意义上“平台”所面临的地域、时间、交易规模、信息沟通等诸多方面的约束，继而获得全新的经济效益和影响力。

## 二、平台经济是一个新兴经济领域

我国平台经济的发展，既是数字技术进步的产物，更是市场化改革的成果。

所有头部平台都是民营企业，创造了一个又一个的传奇故事。从头部企业数量或市场规模看，目前我国平台经济稳居全球第二，仅次于美国。对于一个发展中国家而言，这是非常了不起的成绩。不过如果与全球领先平台企业相比，我国大部分头部平台企业并不拥有多少技术优势，主要还是学习、应用国际前沿的数字技术。值得指出的是，在前三次工业革命期间，我国的技术应用都是显著滞后的，但在第四次工业革命期间，我国的平台企业却一直在紧随着国际经济技术前沿往前赶。

我国平台经济能得到快速的发展，除了数字技术突破和市场化改革，还得益于如下几个重要因素：一是良好的数字基础设施。我国的互联网普及率与智能手机渗透率都比较高，这为数字平台随时、随地连接海量用户提供了技术基础。二是巨大的人口数量。市场规模大，推广数字平台新模式相对容易，同时也更加容易实现数字平台的规模经济。三是相对较弱的个人权益保护。不好的地方在于私自搜集数据、侵犯个人隐私的问题十分普遍，但确实也催生了许多基于大数据分析和数字技术创新的新的经济模式。四是与国际市场的相对分隔。这样，国内平台企业就免受国际平台的竞争冲击，赢得了宝贵的成长空间。在这几个因素中，第三个已经在改变，第四个迟早也会改变。因此，如何支持平台企业创新、保障平台经济成长，是企业与政府共同面对的迫切任务。

平台企业已经给我国经济带来了翻天覆地的变化。一方面，平台企业支持创新、促进增长、改善效率、增加就业。它们不仅利用长尾效应，覆盖海量的用户，还运用大数据分析，实现精准营销、改善交易效率。今天，数字平台已经成为百姓日常生活不可或缺的部分，大大降低了线上创新、创业与就业的门槛，极大地

推动了生产率提高和经济增长。另一方面，平台经济领域也出现了许多不公平竞争和损害消费者利益的行为：一些平台利用其庞大的市场势力，排挤竞争对手；有的则通过“猎杀式并购”等手段，扼杀创新；还有的不合法地获取个人信息，并利用“算法”对消费者实行歧视性定价；更严重的是，个别平台通过资本无序扩张，干扰市场与社会秩序。

正是在这个背景下，我国的平台经济在 2021 年迎来了“强监管”政策元年。2020 年 12 月召开的中共中央政治局会议和中央经济工作会议均明确提出要“强化反垄断和防止资本无序扩张”，发出了“强监管”的动员令。2021 年，国家多个部门发布了一系列数据保护、反垄断、反不正当竞争和劳动者权益保障等方面的法律与政策。习近平总书记号召，“要坚持促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬，在发展中规范，在规范中发展”。可见，“强监管”政策的目的是要发扬优势、克服不足，做强做优做大平台经济。

完善治理体系是平台经济实现有序发展的基本前提。平台经济是一个新兴经济领域，没有成熟的监管框架。因此，“强监管”政策一方面要矫正那些不恰当的行为，另一方面还要补全监管政策拼图。应该说，这些举措对平台经济健康发展发挥了积极的作用，但同时也给平台经济发展带来了一些负面影响：目前很多头部平台的员工数量都在减少，从业人员的职业自豪感显著下降，原先“996”的工作时间安排现在变成基本上不加班，投资者对当前的政策方向产生了疑虑，这直接导致流入平台经济投资规模的萎缩，一些平台的创始人纷纷选择退休，同时我国平台经济的国际地位也出现了下降的趋势。“强监管”短期内导致发展态势转弱，或许是正常现象，但需要竭力避免因为一些部门对政策的理解和执行出

现偏误而导致平台经济持续性衰落，这会与“做强做优做大”的初衷背道而驰。

### 三、强监管政策不是要整垮平台企业

始于 2021 年的平台经济“强监管”政策面临至少两个方面的困难。一方面，平台经济是个新生事物，治理政策完全是个空白，“强监管”政策的一个重要目的就是建立一套完整的平台经济的治理体系。但多部门同时出手，很容易造成“运动式”施政的结果，对平台经济造成较大打击。

另一方面，平台经济具有许多不同于传统经济的特性，这些特性既可以带来很多好处，也可能造成不少问题，“强监管”的目的是保留好处、解决问题。但如果治理政策简单地沿用传统经济的思路，很可能造成“婴儿和洗澡水一起泼出去”的后果，不利于平台经济的健康发展。

平台经济的治理政策可以分为经济监管与反垄断执法两个方面，但在实践中两者经常被混淆。监管政策的目的是维护有效市场的正常运行，而反垄断执法的目的是恢复有效市场的正常运行。两个方面都迫切地需要政策创新。

美国的反垄断政策相对比较成熟，起步于 1890 年制定的《谢尔曼法》，明确指出联合共谋是违法的，企图支配市场就是犯罪。在 1914 年发布了《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》，这两个法与《谢尔曼法》一起构成了美国反垄断的基本法。在过去很长一个阶段，消费者福利成为判定是否存在垄断的一个重要标准，而反映消费者福利的一个重要指标是价格。这个方法使得现行的反垄断调查对巨型互联网公司的垄断行为无能为力，因为许多平台企业不仅没有提高消费

者价格,反而压低价格甚至提供免费服务,但这并不一定意味着消费者得到了“补贴”或者平台没有垄断行为。这就是近年“新布兰迪斯主义”兴起的背景,其核心主张是“大就是问题”,一些线上平台不仅存在“球员兼裁判员”的利益冲突问题,而且还经常采用“掠夺性定价”和“垂直整合”等策略获取市场垄断力。

但“大就是问题”的思路其实并不适合平台经济。规模经济是数字平台的基本特性之一,如果做大了就要受到反垄断打击,平台经济也就无法发展。事实上,我国一些平台企业规模很大,但包括电商、网约车、外卖等行业的竞争程度仍然非常高,在过去10年间,电商市场份额变化非常大,说明之前占到很大份额的平台并不拥有垄断地位。所以规模大不等于垄断,关键要看“可竞争性”,即潜在竞争对手的进入门槛,进入门槛既包括牌照,也包括其他沉没成本,比如用户和数据。只要进入门槛足够低,平台即使占据很高的市场份额,也无法实行垄断行为。比如,最大的电商平台企业在全国市场上的份额从2012年的92%下降到2020年的42%,这说明这家平台在2012年并不拥有垄断能力,这家企业减少的市场份额大多被社交媒体平台和短视频平台瓜分了。这就涉及数字平台的范围经济特性,即同时生产多种产品的总成本低于分别生产各个产品的成本之和,可能使得平台经济在充分竞争和规模经济之间实现调和。社交媒体平台可以基于其已有的用户和数据跨界进入电商领域,这样即便一家独大的电商平台也无法享受垄断的红利。事实上,我国平台经济中跨界经营非常普遍,说明反垄断并非当前最为迫切的任务,反垄断执法的重点也不应是简单的罚款,更不宜采取分拆的做法,而应增强“可竞争性”,也就是降低潜在竞争者的进入门槛。

相比较而言,平台监管的任务很重,特别是因为需要构建一个完整的监管体

系。当前平台经济监管的重要特征是白手起家、“多龙治水”、运动式施政，实际上造成平台经济政策环境很大的不确定性。在过去很长时间，很少有监管部门出手规范平台企业的行为，“强监管”政策一开始，各部门争先恐后、竞相监管，不但涉及的部门非常多，颁布的法律、办法、条例也越来越多。许多过去比较普遍的做法，现在忽然变成了大问题，而且还常常做“追溯性”的处罚。这就很容易造成平台经济的大起大落。具体地看，“强监管”政策存在两个方面的短板，一是虽然相关的法律法规已经不少，但缺乏一个统一的政策框架。二是缺乏一个有效的政策协调机制，各个部门基本上是各自为政，相互之间缺乏协调，长期目标与短期效应之间也缺乏平衡。加强平台经济治理的目的应该是建立一套完整的监管规则和施政手段，最终把治理从突击性的冲击转化为日常性的行为。

此外，对于受到很多关注的“不规范行为”如排他性协议或差异化定价，需要在充分考虑平台经济特性的基础上做深入的分析。大多数情形并不属于垄断行为，比如平台基于信息不对称条件对个别消费者收取高额费用，并不一定是基于其市场势力，更像是欺诈行为。而且对于所谓的“不规范行为”也需要具体情况具体分析，以“二选一”的排他性协议为例，如果平台依仗市场地位排除竞争对手，那就应该禁止。但如果平台对产品或服务的推广、营销投入了大量的资源，排他性协议也许就是合理的，这有点像医药领域的独家代理。同样，差异化定价是否合理，要看市场供求关系与成本，而不能一概认定为歧视性行为。这就要求监管政策基于严谨的经济学分析，同时需要有明确的程序来帮助判定合理性。

#### 四、平台治理逻辑应从突击型向规范化转变

实行“强监管”政策的目的是实现“在发展中规范，在规范中发展”，而不是整垮平台企业。政策既要考虑长远方向，也要关注短期影响。我国平台经济在全球市场占据重要地位，应该珍惜这一来之不易的相对优势。近10年来，我国数字经济产业的生产率持续减速。客观地说，自从开始实施“强监管”政策以来，我国与美国平台经济的差距明显扩大，欧洲等地区的平台经济也在迎头赶上，这些新趋势都值得高度警惕。改善平台经济治理既有必要，也很及时，但政策的制定与实施要相互协调、把握力度，尽量避免在一些部门出现的“运动式监管”和“监管竞争”的现象。首先应该考虑放弃“强监管”的提法，尤其要防止“强监管”变成打击民营企业、科技公司和国际资本的借口，平台经济治理应该是常态性的过程。

首先，需要建立一个完整的平台经济治理的法律与政策体系。目前已经有很多诸如数据保护、反垄断等政策，但相互之间缺乏衔接，应尽快制定一步能够覆盖所有数字经济领域的《数字经济法》，作为数字经济领域的基本法，为平台经济治理提供系统性的法律依据。明确平台经济治理的目标为保障充分竞争、支持创新、保护消费者权益等。最好能清晰地阐释“资本无序扩张”等概念，避免在执行过程中做扩大化的解读。

其次，改善平台经济治理政策的协调性，短期尽量清晰机构分工、增强政策统筹，长期可考虑建立综合性的平台经济治理机构。我国的平台经济监管部门既有行业监管部门比如交通部、人民银行和工信部，又有一般性的监管部门如市场监管总局。它们既管理市场秩序，又负责反垄断执法，还制定数据治理规则。短

期可以考虑在国务院层面设立一个协调机制，长期应该考虑建立综合性的平台经济监管机构，这样才能全面地评估综合性平台的行为与效果。同时，平台经济监管和反垄断最好能分开，同时采取日常性的、回应型的、适应平台经济特性的监管方式。平台经济监管关注的是维持市场秩序，反垄断执法看重的是恢复市场效率，反垄断与监管都要高度重视“可竞争性”条件。另外，对于“二选一”和“价格歧视”等平台行为，要认真分析其是否合理，不要搞简单化的“一刀切”。最后，建立适应平台经济的劳动者权益保障体系，成立平台行业协会和零工工会。

最后，创新性地制定、协调数据政策，同时推行算法审计，而非简单地套用传统要素的治理思路。基于数据作为准公共品的非竞争性和部分排他性等特征，先确权、再交易的传统方法不再适用。建议成立一个高规格的数据治理委员会，统筹数据政策，包括制定数据生产要素的交易范围、算法治理和个人信息保护与数据安全等方面的指南；执行数据牌照的申请、审核、发放、限制使用和吊销；推动算法审计；协调个人信息保护和数据安全方面的工作；设定争端解决与协调机制等。同时建议算法审计以要求相关企业报告输入输出和结果评估为治理重点。

## 五、中央对平台经济的全新定调正释放积极信号

最近几年，针对平台经济在数据安全、算法安全、滥用市场支配地位、侵害用户个人隐私等方面存在的乱象，我国坚持规范和发展并重，建立健全平台经济治理体系，并取得了显著成效。不过从市场反馈上看，平台经济的口碑似乎越来越不及从前，而在资本市场上，我国的互联网企业更是普遍遭遇股价大撤退，部

分公司市值甚至蒸发了8成以上。在此背景下，此次政治局对于平台经济的全新定调，无疑是一个重磅的积极信号。

其实自今年年初以来，官方的口径已经在发生变化。比如1月19日，国家发改委等8部门发布《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，重点包括：加强全链条竞争监管执法；强化超大型互联网平台责任等；3月16日国务院金融委会议指出：“平台经济方面，稳妥且尽快推进大型平台公司整改，相关部门需设置好红绿灯”；4月29日政治局会议指出：“要促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，实施常态化监管，出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。”

不难发现，从“加强”和“强化”，到“设置红绿灯”，再到“支持”，传递的信号越来越积极。客观来看，虽然有不适应的阵痛，但历经了集中整改后，平台经济已面貌一新，创新性、开放性以及对宏观经济的支撑性随之提升。

事实上，就互联网产业政策而言，反垄断和防止资本野蛮扩张依旧是常态化监管重点。但对互联网平台公司而言，红线已经明确，只要合规经营便可有效规避政策的不确定性，对市场的边际影响已趋于消退。更何况，作为我国参与国际市场竞争的重要力量，5G、人工智能、物联网等新技术的研究与探索离不开平台企业，商业化的开发与应用亦是离不开平台企业。

而此次会议再度重申了平台经济的健康发展，既是对平台经济的肯定和正名，又给行业未来的长远发展指明了方向。

在政策的托底之下，平台经济也正在迎来不错的投资机会。除了电商、社交等领域各自的巨头之外，建议广大投资者还可以关注产业链上游的硬件设备以及

云计算、大数据等软件支撑，产业链下游的各类应用场景，以及“东数西算”题材下的各个细分领域，或许能有不错的收获。

## 重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com/>  
e-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162