互联网平台企业的信用责任研究

朱国华 刘 思

摘 要: 平台私主体的营利性质极易引发道德风险,对其苛以信用责任能够有效解决平台面临的两难选择。在社会信用立法即将出台的当下,推动政府引导下的平台信用责任的主动承担,从个体、平台经营者、平台生态圈主体三个维度界定平台企业信用责任,有利于实现平台企业外部监管与内部治理的协同共治,促进我国平台信用体系乃至社会信用体系的建设。

关键词: 平台企业;信用责任;平台生态系统;数字权力
中图分类号:F272.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2023)05-0074-10

一、平台企业的信用责任证成

(一)信用责任的理论溯源

信用一词来源已久,而信用责任作为一种新的责任形式,尚属于新兴概念。信用的含义经历了“信誉或商誉说”到“守法与履约说”再到“信誉及社会治理说”的流变。信用的最初概念产生于社会化生产和商品经济的发展,由于交易双方即时占有的物品或金钱价值并不对等,物品价值和金钱价值之间的等量兑换没有同步完成,这种单方面转移物品价值的特殊活动方式即信用活动[①]。信用的概念是从经济学、社会学等扩展到了法律方面的。早期法学文献中使用的信用概念是当事人一般经济能力的表现,即“信誉或商誉说”,具有浓重的经济色彩。如史尚宽将信用界定为主体在社会中应受的关于经济能力的评价[②],吴汉东将信用界定为社会对民事主体的债务偿付能力给予的信赖与评价[③]。“信誉或商誉说”凸显出信用的经济属性与经济价值,但不足以涵盖信用的功能。

由于某些交易关系已经被纳入法律调整范围,信用活动不仅带来经济利益的得失,还可能会引发相

作者简介:朱国华,同济大学经济法治研究中心教授;
刘思,浙江省嘉兴市中级人民法院知识产权审判庭法官助理。

① 范水兰:《企业信用监管法律制度研究》,法律出版社 2019 年版,第 2 页。

② 史尚宽:《债法总论》,台北:荣泰印书馆 1978 年版,第 147 页。

③ 吴汉东:《论信用权》,《法学》2001 年第 1 期。

应的法律后果,信用的法律内涵需要扩充。法律后果有积极也有消极,如信用良好可以享受某些更加宽松的行政政策,又如不履行承诺的失信行为可能承担违约责任。杨立新将信用定义为法人履行其允诺的行为能力,是主观表现和社会评价的结合①。王淑芹将信用分为规则和承诺信用两种类型,其中,规则信用通常代指法律、政策法规等集体意志的反映②。罗培新将信用的含义扩张为履行法定或约定义务的状况③。“守法与履约说”迎合了法治环境社会信用体系建设的需要。这一定义也被我国地方性法规、行政规章广泛采纳,如《上海市社会信用条例》将“社会信用”定义为“在社会和经济活动中遵守法定义务或者履行约定义务的状态”,江苏、广东、陕西等地的信用条例都采用了这种表述。

此后,不断有学者对信用的内涵提出新的见解。如门中敬提出折中的“信誉及社会治理说”,将信用视为一种特殊的治理手段,从社会治理角度解读个人、企业和政府信用。事实上,从社会治理细化至信用责任的研究,已成为众多学者新的论证思路。

笔者更赞同将信用定义为守法与履约,一方面,这种内涵并未脱离现实需求,更能实现失信行为和法律后果的衔接;另一方面,社会信用基本法尚未出台,相对统一的法律术语界定更有利于法规规章的实施。笔者认为广义上的信用指主体基于自身能力和行为获得的社会评价,是能够产生外部性的一种无形资产,狭义上(法律层面)的信用指主体守法或者履约的状态。本文研究的信用责任中的信用专指狭义概念。

综上,广义上的信用责任指主体基于自身角色和行为而应承担作为或不作为的义务,因违反义务而信用受到减损,并因此承担法律、经济、人格等多方面的不良后果,具体表现为法律责任和道德责任。狭义上(法律层面)的信用责任指主体因违法或者不履约而承担的不良法律后果。限制与否定失信者的信用权益是确立信用责任的内在法治逻辑,为保障法律条文的可操作性,未来社会信用立法中的信用责任应专指狭义概念。

(二)平台信用责任的基础:平台信用关系

信用责任虽然是一个新兴概念,但并未脱离主体-行为-责任的研究框架。对平台企业的研究应当突破企业独立个体的传统思维范式,在国家宏观层面和企业微观层面之间增加平台、区域、社会组织、行业协会等中观层面,探究平台作为组织中介者的双重特性和双元情境。在研究内容上偏重于平台的法律责任,尤其是平台注意义务的范畴,以及平台的系统性风险、平台法律制度完善等④。

平台在繁杂的运作管理过程中,与多方主体进行互动并产生多种信用关系。具体而言,可以根据商业生态系统理论,从平台作为企业个体、平台经营者和平台生态圈主体三个维度,分别讨论平台企业经营者与各利益相关方的信用关系。

首先,平台作为企业个体,应当对股东、投资者、雇员、债权人、政府与社会承担责任。平台应当维护股东和投资者的合法权益,追求股东利润最大化;平台用工过程中遵守劳动法规和劳动合同约定,保护劳动者合法权益;平台应当秉持诚实信用原则进行各项商业交往活动,守法并履约;平台应当积极配合相关部门的监管工作,创新平台与政府的协同治理模式。企业信用责任的缺失可能引起不正当竞争与垄断问题,基于平台“赢者通吃”的竞争特性得到进一步放大,因此,平台企业在参与市场竞争的过程中,还应当减少垄断定价、价格同盟等信用责任缺失行为,规范自身的竞价排名、虚假宣传等信用寻租行为,对社会公众承担信用责任。

其次,平台的经营者需要对平台内经营者、消费者、其他用户、第三方机构承担信用责任。平台内经

① 杨立新:《人身权法论》,中国检察出版社 1996 年版,第 694 页。
② 钱大军:《法律义务的逻辑分析》,《法制与社会发展》2003 年第 2 期。
③ 罗培新:《社会信用法:原理·规则·案例》,北京大学出版社 2018 年版,第 38 页。
④ 王坤:《平台企业法通论》,知识产权出版社,第 5—6 页。

营者和消费者都属于平台用户的范畴,与平台之间名义上是平等的合同法律关系,但实质上处于被管理与管理的不平等关系。入驻的用户必须完全接受平台方提供的格式条款,受到平台规则的有效约束。与此相对应,平台负有为平台用户提供高效快捷服务的义务,应不断完善平台信息传递机制、支付担保机制,鼓励诚信并惩戒失信,搭建平台与平台用户、平台内经营者与消费者之间的信任机制。平台作为竞争者提供自营商品或服务时,应当处理好自身裁判员与运动员的双重角色,与平台内经营者适用相同竞争规则以实现公平竞争。平台内消费者相对于平台处于弱势地位,受到我国《消费者保护法》《电子商务法》等法律的倾斜保护,平台应当充分维护消费者的信息权等合法权益。对于其他用户和第三方机构,平台需要构造合理有序的交易机制与诚实信用的互动环境,承担起相应的信用责任。

最后,平台商业生态圈作为平台、用户和第三方机构的交易场所①,平台负有平台商业生态圈竞争秩序建构与维护的相关义务。平台作为平台生态圈的主体,对生态圈成员、技术弱势群体和社会承担信用责任。在此层面上,平台责任治理的重点在于提供完善的平台运作机制,强化平台商业生态圈各方主体的信用责任,实现最大化的经济价值与社会价值。平台责任治理的难点是合理设定并压实生态圈成员的责任,通过平台内部制度规范倒逼各方诚信行为,营造健康有序的共生发展生态。

综上,通过梳理围绕平台产生的纷繁复杂的信用关系,可将平台主要的信用责任归为三类:平台基于企业个体身份产生的公平竞争责任;平台基于平台经营者身份对平台用户产生的依规管理和权益保护责任;平台基于平台生态圈主体身份对政府机构产生的配合监管及协同监管责任。平台企业应积极撬动、整合与优化配置各类资源,促进政府与平台的协同治理,最终打造可持续性的平台商业生态圈。

(三)确立平台企业信用责任的可行性与必要性

1. 平台企业的特殊性

互联网平台基于网络信息技术,为双边或多边主体提供经营场所、交易匹配、信息交互服务,具有信息连接性、共赢增值性、网络外部性、多元开放性特征②。平台和平台企业相辅相成,有学者将平台企业视为平台这一新型经济形式的关键组织载体③,提出平台企业即设置、管理和运用这些虚拟平台的企业④。还有学者直接将平台视为企业,认为平台是通过连接各方创造中间价值的拥有双边市场的企业⑤。笔者赞同后一种观点,因为实践中平台与平台企业的界限并不明晰,如阿里巴巴既是全球最大的B2B2B 平台又是商业集团⑥,平台或说平台企业可以视为一种特殊的企业组织形式。

平台企业具有区别于纯粹企业的明显特征:第一,平台企业具有多边或双边市场属性,一边用户的决策会影响另一边用户的选择,这一方面使得用户之间具有更强的交互性和动态影响,另一方面决定了平台经营具有规模效益和垄断倾向。第二,平台企业具有网络外部效应,除了传统企业对消费者、劳动者、债权人各方承担的责任,平台需对平台内经营者、第三方机构等承担更加广泛的责任,平台责任也需要更适配的监管理论。第三,平台企业兼具商业生态系统的建构者与管理者的双重身份⑦,在接受政府监管的同时需对平台用户进行管理,提供的产品和服务具有较鲜明的准公共品属性⑧,平台生态圈掌控

① 肖红军、李平:《平台型企业社会责任的生态化治理》,《管理世界》2019 年第 4 期。

② 贾若凡、妥建清:《平台经济的治理难点与法律规制》,《人民论坛·学术前沿》2021 年第 4 期。

③⑧ 肖红军、阳镇、姜倍宁:《平台型企业发展:“十三五”回顾与“十四五”展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020 年第 6 期。

④ 王坤、周鲁耀:《平台企业的自治与共治》,《浙江学刊》2021 年第 1 期。

⑤ 赵镛浩:《平台战争》,吴苏梦译,北京大学出版社 2012 年版,第 15 页。

⑥ 汪旭晖、张其林:《平台型网络市场“平台—政府”双元管理范式研究——基于阿里巴巴集团的案例分析》,《中国工业经济》2015 年第 3 期。

⑦ 王坤:《平台企业法通论》,知识产权出版社,2020 年版,第 15 页。

范围远远大于一般企业的管理边界①,在秩序维护、协助给付和经济秩序调节方面发挥着“类政府”功能②。因此,平台企业信用责任的建构需要超越传统企业的责任范畴,具有动态性、多元性和协同共治的特性。

鉴于平台企业的准公共品属性、平台生态圈内主体多元化等特性,平台企业信用义务的违反具有多重主体性、强危害性和治理复杂性③。因此,必须将平台与一般商事主体的信用责任相区分,并对不同类型的平台企业与双边用户关系予以细分研究,才能克服平台信用监管体系运行混乱化、市场主体性质和服务对象模糊化、管理资源和工具碎片化等问题。平台企业失信类型分为治理缺失与治理寻租,前者包括侵犯用户权益、破坏市场竞争秩序等,后者包括流量交易及信用交易等,均可产生劣币驱逐良币的市场逆向选择效应④。平台企业信用缺失的原因,主要是宏观信用责任体系供给缺乏、中观层面的民间监督不力、微观组织层面的信用意识薄弱。具体而言,平台企业作为私主体的营利性质极易引发道德风险。平台企业自治与政府管控的边界尚不明晰,呈现公私力量的博弈与共生局面,传统监管体系未有效介入平台治理而形成监管“黑箱”,间接纵容平台企业为获取利益而违反信用义务⑤。在虚拟的交易环境中,落实平台信用责任成为保障平台有序运行的关键手段。

2. 平台权力扩张与越位的危害性

随着数字技术日益渗透到人们的日常生活中,数据之上俨然已附着一种新型权力,超级平台企业是这种新型权力的重要载体。平台权力最初来源于平台的管理者地位,因为平台控制了数据这一大生产要素而实现扩张,后来随着平台规模和能力的扩大而被赋予更多公共管理职能。如何规范数字权力运用,防范平台滥用权力,已成为世界各国的一大治理难题⑥。

平台企业的发展正在深刻影响着经济、政治及民生,具体有如下表现:其一,平台颠覆了传统经济发展模式,优化了交易形态与资源配置的方式。平台减少中间商的层层加价,提供生产企业与消费者之间直接的交易渠道,增加了消费者福利。打破传统经济中商品和资金双向同时流动的限制,实现跨时空跨地域的分时交易,通过第三方担保机制降低支付过程中的道德风险。平台强大的集聚效益和交互功能使得多个交易可同时进行,实际上具备了市场的属性。平台企业创造了新型定价策略和竞争模式,边际成本随着商品数量不断增加而不断下降并趋近于零,平台在市场初创时期可以采用低价模式和价格补贴广泛吸引用户,打击竞争对手并增加用户粘性和路径依赖,占据相当市场份额后另行定价以获利。典型案例如盒马鲜生、每日优鲜、叮咚买菜等社区团购,创立初期采用该种不对称定价策略在竞争中获取有利地位。平台企业在竞争中呈现出更加明显的垄断倾向,基于双边市场属性和规模报酬递增效应,先行进入市场或进行颠覆性创新的平台可以获取更多资金、数据、信息及用户资源,出现“强者恒强,弱者恒弱”的马太效应⑦。平台呈现出新的竞争特点,也对我国传统经济监管手段提出了挑战。近几年,我国针对阿里巴巴、腾讯和美团等不正当竞争或垄断行为作出的行政处罚,正是平台权力越位的缩影。

其二,平台企业发展影响国家政治稳定和国家治理。平台的公共性日益凸显,成为政治权力和市场权利之间的第三力量⑧。平台通过政府购买服务、自主经营等方式,广泛参与到公用事业建设当中,如支付宝的疫情信息发布功能和发放消费券等。政府日常运作中对平台也具有依赖性,政务平台、信息服

① 王坤、周鲁耀:《平台企业的自治与共治》,《浙江学刊》2021 年第 1 期。

② 肖红军:《责任型平台领导:平台价值共毁的结构性治理》,《中国工业经济》2020 年第 7 期。

③ 易开刚、黄慧丹:《平台经济视阈下企业社会责任多中心协同治理模式研究——基于平台型企业视角双案例的研究》,《河南社会科学》2021 年第 2 期。

④ 肖红军、阳镇、姜倍宁:《平台型企业发展:“十三五”回顾与“十四五”展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020 年第 6 期。

⑤ 肖红军、李平:《平台型企业社会责任的生态化治理》,《管理世界》2019 年第 4 期。

⑥ 刘典:《数据治理的“不可能三角”》,《文化纵横》2022 年第 2 期。

⑦ 刘戒骄:《数字平台反垄断监管:前沿问题、理论难点及策略》,《财经问题研究》2022 年第 7 期。

⑧ 张晨颖:《公共性视角下的互联网平台反垄断规制》,《法学研究》2021 年第 4 期。

务平台等被广泛应用,政府微博、微信成为民意反映的重要渠道。有学者认为平台实际上行使着“类公权力”①,具有经营者与管理者的双重身份,在秩序维护、协助给付和经济秩序调节方面发挥着“类政府”功能②。平台权力的扩张也带来不当谋取私利的隐忧。如社交媒体平台推特(Twitter)将新闻和政治内容货币化,引流传播虚假信息和国家阴谋论,依托数十亿用户在国际范围内造成舆论影响。平台企业还可能会导致权力寻租和政务腐败,如在2016年美国大选过程中,脸书(Facebook)将数千万用户的个人信息泄露给分析公司,用于对选民进行综合画像。平台企业私主体身份决定了其逐利性的本质特征,必须严防平台扰乱民主政治。

其三,平台企业发展改变了公众生活方式。平台渗透到人们的日常生活,各类App提供着衣食住行娱等多样化服务,技术的连接大大增加了消费者福利。但平台企业也存在着减损用户权利的行为。平台作为平台交易规则的制定者和监管者,实质上高于而非平等于用户的地位,加上平台行为的强隐蔽性和技术性,用户甚至很难察觉到自身权利受到了侵犯。平台典型涉用户权益的违法和违约行为有:价格歧视、虚假宣传和数据封锁等不正当竞争行为;侵犯消费者知情权、选择权的不当交易行为;违规收集、使用和泄露用户数据等侵权行为。平台用工过程中还涉及到对劳动者权益的侵犯,包括不平等薪酬和福利、不提供社会保险、工作超时、违规劳务派遣等不正当用工行为。平台权力需要外部监管的合理制约,以维护平台内各方主体的合法权利。

3. 信用责任治理手段的有效性

平台权力是一把双刃剑,当前,平台的权力滥用和责任缺失问题严重,如何纠正平台权责不对等的现象是各国同样面临的难题。信用责任兼具公法、私法与社会法属性,以声誉机制和博弈论为作用机理,包涵了公私融合理论和多元治理理念,它的提出为政府治理平台经济的发展乱象提供了新思路。

第一,信用责任是公法和私法的耦合,同时可以视为一种社会法责任。它是对弱势群体的倾向性保护,以达成个体利益与社会整体利益的协调。其中,公法属性是指信用成为政府进行平台监管和公共事务管理的有力工具。私法属性是指平台私主体应当恪守诚实信用原则与平台内用户及利益相关方产生各种平等法律关系。社会法属性是指平台信用体系的建构有利于保护公民权利,减少平台数字权力对公民私权利的攫取。同时,信用责任还是软法和硬法的耦合,软法主要是指部分的信用责任不具有法律强制力,仅为商事主体的交往活动提供价值判断和指导,主要功能是保障商事交易完成的便捷和高效性,如信用分类和信用评级等。硬法是指信用责任为执行失信惩戒提供了框架,主要功能是对违法或违约的信用主体施加不良法律后果,如失信黑名单等。以新型信用责任的视角来实现平台企业权力的制约,能够使平台与用户之间逐渐恢复为平等关系下的权利本位。

第二,信用责任的主要作用机理是声誉机制和博弈论。声誉是公众基于某主体的个性特征和长期历史表现而产生的综合评价,声誉机制是指交易行为、交易价格等受声誉影响而产生的信任博弈过程,市场长期动态博弈产生预期结果,好的声誉成为可带来经济利益的无形资产③。平台经济的有序运行依赖于法律和声誉两大机制,后者对于延时交易、高度信息化的平台而言具有重要影响。博弈论则是考虑个体或组织在受到特定环境和制度规范时,综合各种信息要素,制定行动方案并取得相应结果的过程。在平台商业生态系统这个动态进化的环境中,平台各方主体通过试错、学习等方式获取信息和规则,在重复博弈中对合作者给予正向利益回馈,失信者承受交易机会损失,并最终催生了平台生态群体的合作性倾向。诚信是平台各方主体为达到利润最大化而选择的优化策略,构建支撑起平台企业的良性生态系统。

第三,信用责任有利于实现多元治理。信用责任将公私融合理论、多元治理理念嵌入平台监管制度框架中,实现了公权与私权、平台外部与内部、政府监管与平台自治的协同共治。一方面,适度加重平台

① 阳镇:《平台型企业社会责任:边界、治理与评价》,《经济学家》2018年第5期。
② 肖红军:《责任型平台领导:平台价值共毁的结构性治理》,《中国工业经济》2020年第7期。
③ 胡玉霞:《一个基于双向声誉机制的网络平台重复信任博弈模型》,《河北工业大学学报》2018年第6期。

责任也意味着对平台自治权利的认可,是对平台内部管理的权利、义务、责任的再平衡。另一方面,信用监管是传统政府监管模式的革新,贯彻“双随机、一公开”和“互联网+监管”监管理念的要求,解决了单一政府主体面临的信息、技术监管困境。信用已经成为一种制度性的监管手段,政府可以将部分执法权下放给平台,改变单一的外部惩罚手段,更加凸显监管的激励性功能。

平台经济的发展势不可挡,网络将进一步放大平台对自留地的管控能力,因此,建立健全平台经济的信息传递、信用服务和产品、守信激励与失信惩戒制度,是大幅提升政府治理能力的必然要求。“责任”具有丰富的内涵,可以指主体因违法行为而受到负面法律评价,如民、行、刑三大法律责任,还可指因其他主体的违法行为或事件发生而承担的某种法律义务,如监护责任①。在确定平台责任时,应当秉持法益均衡保护原则,即考量各方利益大小、平台类型、等级规模、负外部性预知能力和负担水平等,实现多方利益平衡,打造政府与平台企业合作共治的新型监管体系。

二、平台企业的信用责任解构

(一)平台的外部信用监管

1. 平台信用法律法规

在外部制度层面,平台信用立法条件已经成熟,社会信用建设法被列入十四届全国人大常委会二类立法规划,政府也出台相关政策文件推动平台企业落实责任。其中,《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》最为明确、系统地规定了平台责任的相关范畴。“主体责任”虽然不是严格意义上的法律概念,但通过对法律文本和立法目的进行解释,可以得知其含义是指平台负有保障各方主体权益、抑制平台负外部性的责任。从近几年的立法动态来看,监管部门越来越倾向于使用“主体责任”这一概念,如“网站平台信息内容管理主体责任”、“企业安全生产主体责任”和“食品安全主体责任”,等等,用以强调该经营主体的预知及作为能力,确定主体承担责任的范围和限度。“主体责任”基本等同于“信用责任”,凸显主体的组织管理、检查考核、责任兜底的义务,强调主体对社会秩序与社会利益损害后果的承担,但“主体责任”更加偏向于守法,“信用责任”除守法外还应有履约的含义。《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》更是强化了对头部网站平台的监管,激发网站平台履职尽责的内生动能。而《社会信用体系建设法》草案并未专门章节规定平台企业的信用责任,实为缺憾。

通过对现有立法进行分析,可以发现我国平台信用法律仍未形成完整体系。其一,平台作为企业个体,受到一般企业信用法律法规的约束,典型如《公司法》《个人信息保护法》等,再如《征信业管理条例》《企业信息公示暂行条例》《市场准入负面清单(2022 年版)》等法规及文件。然而,专门的企业信用法律法规还存在缺位,需要进一步加强在企业公平信用报告、信用信息披露、信用交易方面的立法规制。其二,平台作为平台经营者主体,应当遵循互联网领域的相关法律法规。如《网络安全法》《电子商务法》等法律,以及《网络交易管理办法》等政府规章及其他规范性文件。数据权力是平台权力的核心,关于数据权的立法工作仍需加强。

我国已初步建立了一套专门的信用运行体系,即信用法律制度、征信评级、信用中介、信用监管与失信惩戒②的动态约束机制。具体而言,当前我国社会信用立法层级较低,存在大量部门规章、地方信用法规,有待于国家统一立法的出台。但地方立法先行模式获得了大量的宝贵经验,某种意义上也推动了我国统一的社会信用立法。信用信息的归集和使用是社会信用体系建设的核心,我国已经建立了高水平的一体化平台,如信用中国、国家企业信用信息公示系统等,实现了不同地方、不同行业信用信息的互

① 孙晋、袁野:《论平台经营者的民事法律责任——〈电子商务法〉第 38 条第 2 款的解释论》,《财经法学》2020 年第 1 期。

② 李晓安:《我国社会信用法律体系结构缺陷及演进路径》,《法学》2012 年第 3 期。

联互通。我国制定统一的信用信息采集和分类管理标准,政府部门依据《企业信用评价指标》国家标准对企业施行信用监管,推行信用承诺制,简化诚信企业的政务审批流程。向第三方信用中介购买服务,推动信用监管活动的公开透明化。

2. 行业自治规范

行业协会是由本行业内大多数企业自发组成的、协调政府和企业关系的中观层面组织,主要发挥着监管和协调功能。行规行约和各类标准具有契约效力,是各会员共同签订并遵守的软法规则。行业协会更是各成员的利益代表者,一方面,通过多方联合可以对公共政策出台产生影响,对立法草案提出建议,发挥行业代表者的角色功能;另一方面,行业组织能够维护本行业市场竞争秩序,协调行业各方主体的利益冲突,为企业提供各种资源和服务。行业协会以维护会员的最大利益为宗旨,客观层面成为政府进行行业监督管理的有力抓手,承载着政府分配的公共管理职能。加强行业协会在相关政策和立法的参与力度,适当赋予部分行政职能,对于促进行业的长远发展是非常有益的探索。

2018 年 11 月,浙江省电子商务失信惩戒联盟正式成立。联盟的核心会员有阿里、顺丰、美团等 22 家头部电商及物流平台,占据了相当程度的市场份额,在电子商务领域形成较大的影响力。在浙江省市场监督管理局的指导下,联盟为内部成员提供了完善的相关工作机制,具体包括在法律制度框架下识别失信行为、信息共享、提供违规处罚标准等,通过联合惩戒的信用机制保障了平台交易的正常运行。2021 年,中国互联网协会牵头组织 19 家企业制定了《平台经营者反垄断合规管理规则》。该规则的参与者有阿里、腾讯等数十家平台企业,核心意图是共同构建起平台领域的反垄断合规管理制度,以开放的生态系统为载体,加大对数据封锁、搜索降级、侵犯用户信息权和数据权等失信行为的监管,实现反垄断领域的制度供给、行业监管生态与企业治理层面的协同共治。面对日益复杂的交易结构和信息监管黑箱,通过加强行业协会的自律性监管,能够倒逼行业协会会员进一步完善内部合规制度,切实自觉规避并化解违规与失信风险。同时建立多元纠纷解决机制,内部对可能产生的反垄断司法纠纷予以化解,维护平台运作秩序。

行业协会在国家宏观层面和企业微观层面之间,提供了中观层面的协同治理机制,在平台经济领域已进行广泛的实践。必须重视行业协会的协调者与管理者职能,加强发挥行业自治规范的规制功能,落实平台企业的注意义务和法律责任,构筑包容可靠、安定有序的市场竞争环境。

(二)平台的内部信用治理

平台内部的信用管理是信用责任落实的关键。平台内部信用制度伴随平台设立产生,平台信用生态体现在规则制定、秩序维护、纠纷裁定乃至违规惩罚的方方面面。平台规则尤为重要,不仅为平台内部治理提供了行为规范,还可以作为后续化解争端乃至违规惩罚的依据。以阿里巴巴为例,其内部规则包括平台准入规则;双边用户的产品、行为及声誉评价规则;双边用户互动的程序规则;平台流量分配规则,等等。这些规则共同搭建起了信用生态系统的基础框架。其中,在平台准入方面,阿里通过门槛机制和认证机制对平台双边用户信用进行初步判断和筛选。在流量资源配置方面,阿里将人为干预机制更换为市场化运作机制,市场、平台与系统自发匹配交易,首页产品依据销量、口碑、价格自动决定。这种机制有效减少了工作人员的权力寻租和腐败现象,中小卖家的被边缘化现象得到遏制,提高了平台声誉及竞争力。

在秩序管理方面,平台灵活运用声誉评价、信用分、信用等级认证等机制实现对双方用户的监督。如消费者对商品或服务给予差评或举报,不仅将展示在商品评价页面为其他消费者提供参考,还会影响平台内经营者的店铺评级和商品推送。平台内经营者的刷单炒信、删改评价的不正当竞争行为会受到法律和平台规则的双重管理。同时,平台结合信用分、用户行为偏好、用户历史评价等信息对消费者进行用户画像,具有失信风险的用户将面临平台的处罚。如某乘客在接受网约专车平台共 84 次的出行服务中,进行不实投诉共 40 次,以获取优惠券补偿,平台依规关闭了该乘客账户。信用分制度是平台内部信用管理的又一有益探索。如怪兽充电平台导入支付宝芝麻信用分,为高信用分值的用户提供免押金

服务。再如淘宝通过用户淘气值判断其信用及消费能力等指标,可以享受极速退款、先用后付的专属便利。除对消费者分级外,平台也对平台内经营者实行信用认证,如大众点评平台出具推荐商家榜单,淘宝平台对商家店铺按照成交量和好评数量实行评分累积,给予爱心、灯笼、钻石、蓝皇冠以及黄皇冠的等级认证等。

在纠纷裁定和违规惩戒方面,平台为平台生态体系各方提供了多元化的纠纷解决机制。平台经营者、平台内经营者、消费者及其他相关者的争端可以内部化解,降低了司法成本和诉累。实践中,平台自治规则还被立法与司法裁决所参考、吸收。平台自治规则领先于法律的内容部分,立法机关可将其作为经验来源。在满足法律授权、穷尽可适用法条、当事人接受和选择、法官充分论证等前提条件下,法院可以援引平台规则作为裁判规范。此时,平台规则被视为民间法,维护主体间的信用承诺关系。惩戒机制是信用机制具备约束权能的有力保障,区别于传统的民事处罚和行政处罚效果。基于声誉机制和博弈机制,失信主体受到社会形象的减损,引发交易机会减少、资格减等乃至丧失等一系列后果,最终带来综合利益的损失。

三、平台企业信用责任的现存问题

(一)信用责任法律概念界定不足

与英国、美国等发达国家的信用体系不同,中国信用市场产生较晚、不够发达。因此,我国的信用责任制度发展过程中具有浓厚的行政色彩,对政策驱动、行政化、硬基础三要素的依赖性极大。平台企业信用责任制度由中央层面进行顶层设计,走平台企业信用法治化发展轨道,但相关立法中还存在概念表述不清、界定不明等问题。第一,对互联网企业信用责任未进行明确的规定。《社会信用体系建设法》草案未专门设置章节规定平台企业信用责任。《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》通篇采用“主体责任”,但立法部门未在法条中对这一概念作出权威解释。主体责任的责任范围过于宽泛,意味着平台需对平台内发生的一切违法行为承担连带责任,这一要求超过平台合理的管控边界,既不利于主体责任的压实,也不利于平台企业的长远发展。因此,立法者需对主体责任概念进行明确释明,或采用学者广泛倡导的信用责任①。第二,缺乏对平台责任限度的明确法律界定。一味压实平台对于平台内全部违法行为的主体责任,缺乏对于平台对其负外部性的预知能力、管控能力的科学评估,忽视了平台经营者责任限度这一关键问题,存在监管者随意限缩或扩张信用责任内涵的风险,并最终导致道德滑坡和内部腐败②。实现平台企业信用体系建设的有序推进,需要引入更为多元灵活的监管手段,进一步加强关于数据权的立法工作,推动社会信用立法。

(二)政府监管难以打破平台信息技术壁垒

我国政府的治理能力大幅提升,但同时平台对自留地的管控能力被网络放大。政府面临着外部层面监管有心无力、平台牢牢把控数据权力、大量平台监管难题的法律界定不明等众多困境。当前,政府将大量精力耗费在对平台企业的行为审查和事后处罚上,从监管成本和实际效果上来看都不甚理想。必须转变监管思路,由单一主体的传统监管体系转变为政府与平台合作共治,抓大放小。政府秉持谦抑性原则尊重、保障平台的自我管理,在平台企业权力滥用或越位的情况下及时介入管理。政府可以依照法定程序实施平台的相关服务协议的实质审查,利用技术手段或要求平台予以配合来打破监管“黑箱”,查处平台滥用优势地位、对用户施加不当处罚等违法行为。这一方面要靠政府引入多元、灵活的新型监管理念,运用信用机制赋予互联网平台企业更多的信用责任;另一方面,政府在不断强化自身信息技术能力的同时,也应积极引导平台参与协同监管,推动数据共享以减少信息技术壁垒。

①②　叶逸群:《互联网平台责任:从监管到治理》,《财经法学》2018 年第 5 期。

（三）平台内部的信用制度尚不完善

平台企业的自我管理是平台信用建设的重要一环。当前，平台企业存在着巨大权力催生腐败、信用治理内生动力不足、管理行为存在灰色地带等问题，阻碍着平台内部的信用制度完善。首先，平台企业权责不对等的现象严重，如平台自治规则事实上已具备软法的效力，但其由平台单方面起草并提供，是典型的格式条款。巨大的准公共权力容易催生各种类型的腐败，如企业内部腐败、外部商业贿赂等，扰乱平台商业生态圈的竞争秩序。其次，平台作为营利性质的市场主体，缺乏加强信用体系建设的内在动力。美团、阿里巴巴与腾讯等超大型平台企业的诞生，标志着平台企业进入强者恒强的发展阶段。巨头平台建构的商业生态管理体系是否充分维护了社会公序良俗与公共利益，还值得商榷。最后，平台具有管理者、经营者的双重属性，其内部管理行为存在灰色地带，在竞价排名、违规处罚等过程中存在弹性空间，容易产生监管黑箱。综上，必须激发平台完善自身信用制度的内生动力，同时通过外部监管施压，对平台不当制定平台协议条款等失信行为施以司法审查，实现外部监管与平台内部管理的协同。

四、构建信用责任框架下的平台监管体系

（一）加快信用立法进程

信用建设是社会治理的系统工程。第一，信用领域的立法应当秉持系统性原则，自上而下、协调各方，确保我国信用法律制度体系的统一。2022 年 11 月《社会信用体系建设法》草案公布，是社会信用立法的巨大进步。该草案不仅厘清了信用、失信、严重失信等法律概念，明确对失信行为的认定、惩处规则，更为各地方政府提供了参考标准。后续，各地区各部门应参照上位法规定，出台或修改当地的地方性信用法规、信用规章。

第二，我国信用立法应当全面化、精细化，制定专门规范企业信用、个人信用和政府信用等不同主体的单行法。在企业信用方面，应当重视数据权的立法工作，出台信用报告、信息披露等相关法规，在单行法中专章或者专节规定平台企业的信用责任。立法机关应当综合考虑平台对负外部性的预知能力和内部管理能力，规制平台责任的合理限度和承担方式。互联网平台承担信用责任的方式应灵活化，综合运用白名单或黑名单、信用评价等声誉机制分配资源等手段，激发各类主体的积极性。

第三，引入多方主体参与制定平台企业责任规则。立法机关遵循多元、灵活和有效的治理理念，实现政府外部监管和平台内部信用治理双元互动机制，建构起政府、行业协会、平台共治的多元治理格局。立法机关通过听取多方的立法建议，弥补自身在专业知识和信息掌控方面的不足。同时，行政机关应发挥行业协会的积极作用，督促互联网平台领域的行业协会组织制定行业规则。行业规则作为软法，可以有效补充硬法在实施过程中的灵活性和专业性缺失，对具体类型平台进行专门规定以实行平台企业的分类治理，并降低平台企业信用监督和信用惩戒成本。

（二）实行平台的层级监管和分类监管

2018 年 4 月，习近平总书记指出要动员多主体参与网络综合治理，提升行业自律水平，形成一套多主体、有层次的自发循环的平台信用生态系统。在科学合理制定平台上述三类信用责任的基础上，应当构建以平台企业为支点的层级监管，建立起“政府—平台—用户”的监管模式。发挥平台企业和行业协会的自治功能，通过形成监管合作，进一步提升政府的管理水平。政府在管理平台经济的过程之中，应当秉持谦抑性原则审慎选择监管工具和技术工具，实现维护法益的最大化和行政成本的最小化。不得随意对信用责任进行限缩或扩大，也不得无节制赋予平台企业以管理权能，严格依照相关法律法规进行操作。在监管体制方面，加强平台经济领域执法权力的整合，依托联席会议、备忘录等方式实现跨部门的协同执法，强化平台监管职能。在监管技术方面，深度利用大数据和算法技术，完善全国统一信息平台和信息共享机制，保障失信惩戒措施的可操作性。

虽然我国平台类型较多，超级平台的跨领域发展趋势更使得划分边界日益模糊，但对互联网平台分

类分级监管仍有其必要性。其一,不同种类平台的信用责任类型具有差异,信用评价标准也会有区别。如网络销售类平台有产品安全责任,平台对平台内经营者销售假冒伪劣产品的行为具有信用惩戒权能。信息资讯类平台更加注重用户信息的保护,平台经营者倒卖个人信息和不当利用用户画像的行为会构成失信。其二,不同领域平台的信用监管强度不同。如出行服务等公众安全领域,更应丰富信用监管维度,对失信行为实施严厉打击。

根据国办发〔2019〕35 号①、国发〔2019〕18 号②文件,信用分级分类监管是指对不同监管对象按其信用状况选取监管措施。具体操作中,第一是进行信用评价。先按照特定标准对信用主体进行分级分类,再构建系统完备、相对统一的信用档案,包括企业基本信息、执法记录、处罚记录、社会公众的举报投诉等,定期展开信用安全评估和动态调整。市场监管部门根据平台经济特点进行评价标准的更新,确保信用信息的公开透明,建立信用主体的信用评价补救机制。第二是按照分级分类选取不同的监管措施。监管方按照信用情况选取检查频次和强度。实施联合奖惩,对低风险者予以降低市场准入门槛、提供低息贷款等奖励,形成平台企业信用生态,实现重点监管和全面监管的有机统一。

(三)指导平台建立内部信用制度

面对复杂的治理问题,厘清平台企业自治与政府管控的边界,指导平台建立内部信用制度是压实平台主体信用责任的重要保障。首先,政府应当指导平台建立双方用户交易信用互评、信用积分、交易后评价或追加评价制度,保障各方主体的信用权利义务和责任的有机平衡。其次,政府应当监督平台加大内部失信惩戒力度,支持平台根据平台规则赋予的实质处理权限进行内部管理,如对失信主体进行搜索降级、减少流量分配等违规惩罚。再次,鼓励平台利用海量后台数据和先进技术手段加强异常交易监控,严厉打击刷单炒等的违法行为。最后,政府应当定期开展年检年巡、专项行动,公开黑、白名单,督促平台积极履行配合义务。加强行政监督和司法监督,防范平台恃强凌弱、内部腐败等道德风险。

在指导平台建立内部信用制度的过程中,还需要意识到政府始终是监管的主体,不能将政府应承担的责任转嫁给平台。平台虽然具有公共属性,但实质上仍属于逐利最大化的市场私主体,不应对其施加过高的义务要求与信用责任,以至于超出平台能力范畴或者导致平台私权力的进一步膨胀。平台企业信用责任制度的构建需要平台恪守契约自由与意思自治,有效发挥主体能动性参与到治理当中。更需要政府不断提升管控理念和管控能力,依照法定程序进行外部的指导与监管。

五、结论

当前,政府大力整治平台经济的发展乱象,其本质是抑制平台企业的权力过度扩张与越位。在信用立法日益成熟的当下,信用责任的出现为纠正平台权责不对等现象提供了新的思路。平台信用责任制度包含平台的外部信用监管和平台内部信用治理两个部分,现在面临着信用法律体系与信用运行制度供给不足、外部层面监管有心无力、平台企业信用治理缺乏内生动力等问题,究其根源是监管理念与监管手段的滞后。实现信用责任框架下的平台监管重构,应当采用多元、灵活的新型监管理念,实现政府主导下的平台协同监管,不断强化行业协会和行业自治规范的作用。在后续的信用立法中,应系统梳理平台责任的限度,明确政府介入监管的条件和方式,结合实践不断进行调整,构建传统法律责任与失信惩戒相辅相成的两套评价体系,并在信用市场发展更为完善的未来,逐步减少政府的行政干预,探索以平台企业、行业协会等中观层面组织为主体的信用运行体系。

(责任编辑:新中)

① 参见《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》(国办发〔2019〕35 号)。

② 参见《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发〔2019〕18 号)。