

比较

2019年
第2辑
总第101辑

COMPARATIVE STUDIES

吴敬琏 主编

江小涓

网络时代的政府与市场

蔡昉

如何认识中国经济增长潜力

华莱士·奥茨

第二代财政联邦制理论

奥利弗·威廉姆森

交易成本经济学的机理与展望

OECD秘书处

论竞争中性

尼古拉斯·佩蒂特

竞争中性对竞争监管机构的影响

楼继伟

全国社保基金的运作理念

孙国峰

货币创造、银行公司治理与系统性风险防范

郑秉文 等

加拿大、瑞典、波兰和爱尔兰的主权养老基金

比较

总第101辑

2019年第2辑

COMPARATIVE STUDIES

吴敬琏 主编

中信出版集团 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

比较·第 101 辑 / 吴敬琏主编. —北京: 中信出版社, 2019.4

ISBN 978-7-5217-0291-0

I. ①比… II. ①吴… III. ①比较经济学 IV.

① F064.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 055099 号

比较·第 101 辑

主 编: 吴敬琏

策 划 者: 《比较》编辑室

出 版 者: 中信出版股份有限公司

经 销 者: 中信出版股份有限公司 + 财新传媒有限公司

承 印 者: 北京华联印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2019 年 4 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-5217-0291-0

定 价: 38.00 元

字 数: 220 千字

第 1 次印刷

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有缺页、倒页、漏页, 由发行公司负责退换。

<http://www.caixin.com>

E-mail: service@caixin.com

服务热线: 400-696-0110

010-58103380

比较

COMPARATIVE STUDIES

主管 中信集团

主办 中信出版股份有限公司

出版 中信出版股份有限公司

主编 吴敬琏

副主编 肖梦 吴素萍

编辑部主任 孟凡玲

编辑 包敏丹 马媛媛

封面设计 李晓军 / 美编 杨爱华

经营部

总经理 张立晖

副总经理 傅继红

发行总监 周广宇

品牌传播部高级总监 马玲

独家代理：财新传媒有限公司

电话：(8610) 85905000 传真：(8610) 85905288

广告热线：(8610) 85905088 85905099 传真：(8610) 85905101

电邮：ad@caixin.com

订阅及客服热线：400-696-0110 (8610) 58103380 传真：(8610) 85905190

香港地区订阅热线：(00852) 21726522

订阅电邮：circ@caixin.com 客服电邮：service@caixin.com

地址：北京市朝阳区工体北路8号院三里屯 SOHO 6 号楼5层 (邮编：100027)

卷首语

目前中国的人均 GDP 已经超过 9700 美元，离 1.26 万美元的高收入国家标准看上去距离已经不太远了，然而，正如编委楼继伟指出的，“在这一关键跨越期，前 10 年不显著或者关注不足的挑战愈加显现”，这不仅考验政策应对战略，更直接体现国家治理体制的能力。本辑《比较》将围绕这一主题，为读者提供国内外学者从不同角度的思考和讨论。

开篇江小涓的文章聚焦于网络时代的政府与市场关系。她认为，网络与数字技术及其带来的社会高度联通性，改变了政府与市场的关系，开启了秩序再造和价值重塑的过程。原先“市场失灵”的公共服务变成了与“市场相容”的公共服务，其供给者可以从政府变成市场；网络时代的大型平台企业成为一个个局部市场，承担起部分公共治理的职能，挑战了现有的监管体系。这些新的变化正在导向一个立体多边形的秩序架构，而不仅仅是政府或市场的二元线性选项。因此，“今日谈改革谈体制，要立足当下、展望未来，既要补课，更要创新”。

蔡昉的文章主要讨论中国经济的增长潜力问题，中国经济当前的增速下滑需要从更长期的增长角度予以观察。通过对中国与日本、韩国、新加坡、泰国等东亚国家和其他金砖国家的比较分析，他认为中国经济减速的主要原因是，人口红利的消失从供给侧导致传统经济增长源泉式微，因而潜在增长率下降。中国经济增长速度不太可能重返过去的轨道，从 30 年左右的较长时期看，更可能是一个“回归均值”的过程。认识到这一点，有助于选择正确的应对战略，即通过深化改革，一方面挖掘生产要素供给和配置方面的潜力，另一方面开启全要素生产率新源泉，以保持长期可持续增长。

华莱士·奥茨的《第二代财政联邦制理论》系统地梳理了第二代财政联邦制理论，如何借助委托代理理论、信息经济学、新企业理论、组织理论及合同理

论等新的分析方法,探讨集权与分权的权衡、财政分权下的软预算约束与财政救助、财政联邦制中的风险共担及跨区保险,以及财政联邦制的稳定性和自我实施等问题。相比于第一代财政联邦制理论侧重于从纯粹静态视角考察财政制度的激励结构和潜在表现,第二代财政联邦制理论则转向了更广泛的财政结构随时间演化的动态思考,它扩展了我们对财政联邦制的理解,也为财政制度设计提供了启示。

奥利弗·威廉姆森的文章是对交易成本经济学的一个说明。交易成本经济学是新制度经济学和新组织经济学的产物。它以交易为分析单位,将企业、市场和其他组织形式视为治理结构,分析不同特性的交易与不同成本及不同功能的治理结构如何匹配,最终达成(主要)节约交易成本的目标。它与新制度经济学中的产权理论、代理理论、合同理论等新领域相结合,引入了资产专用性、协调性适应和自主性适应等概念,并产生了大量可验证的研究发现。它不仅深化了经济学理论,拓展了经济学的分析范围,也使新制度经济学超越了“制度重要”的论断,证明“制度是可以被分析的”。

“法和经济学”栏目是OECD关于竞争中性的两篇文章。OECD秘书处的文章是OECD竞争委员会组织的2015年圆桌会议的纪要。文章围绕竞争政策和确保竞争中性的挑战,讨论了竞争为什么重要,受竞争法管辖的商业行为和行为主体、竞争法执法中面临的挑战,竞争法适用的例外条款和地理范围。该纪要还特别提到了竞争监管机构如何通过宣传、研究和咨询等非执法权力,矫正一些不违反竞争法的行为,对颠覆性创新施加影响,确保竞争和创新带来的最大利益。尼古拉斯·佩蒂特从程序角度阐述竞争中性及其对竞争执法的影响。在竞争诉讼中,国家关联企业作为被告或原告可能因为竞争监管机构采取的不当程序而享有优势,从而扭曲竞争中性;同时国家作为“外部人”介入竞争诉讼也会扭曲竞争中性。对于前一种情形,可从制度、实体法和程序等方面消除对竞争中性的扭曲;对于后一种情形,需要明确竞争监管机构管理竞争中性的授权,并向政府倡导竞争中性原则。但是,强调竞争中性原则也会对竞争执法产生影响:一是削弱竞争监管机构的自由裁量权,二是可能使竞争执法与财政纪律、银行稳定等更大的经济政策问题相脱节。

孙国峰的文章主要讨论银行公司治理和系统性风险。他认为,在现代银行信用货币制度下,银行追求利润最大化与创造货币这一公共品之间的天然矛盾,导致了内生性的金融风险。无论是基于监管者视角的“公共秩序”观,还是基于被监管者视角的“私人秩序”观,都无法解决上述矛盾,防范由此导致的风险,因为前者面临监管套利的问题,后者在所有权和经营权分离的背景下难以解决道德风险问题。为此,需要在这两种视角之间寻找结合点,构建一个将公众利

益纳入考量并且能够平衡各方利益的银行公司治理框架。

“比较之窗”的五篇文章集中讨论主权养老基金，介绍了国际上一些主权养老基金为了应对人口老龄化，提高基金的可持续性，如何进行制度创新，采取专业化、市场化和国际化的投资策略，提高投资收益，改善养老金制度的可持续性。楼继伟简要回顾了养老金改革历程和全国社保基金的管理现状，着重介绍了全国社保基金的六大投资理念。郑秉文分析了加拿大养老金制度转型的动因，介绍了作为主权养老基金的加拿大养老金投资公司的治理结构、投资策略转型、投资运行特征。他还对中国主权养老基金的发展提出了建议，其中包括建立“外汇型”主权养老基金的设想。吴孝芹和黄念介绍了瑞典养老金制度框架，系统梳理瑞典五大国民养老基金的治理架构、投资规则、资产分配及运行绩效，并概括了这五大基金的运行特点。陈星回顾了波兰养老金制度的历史与现状，重点探讨波兰人口储备基金的建立、资产积累、基金投资与监管等。刘桂莲讨论爱尔兰国家养老储备基金的建立和发展、基金融资来源、管理体制和投资策略等关键问题，分析了该基金投资运营的成功经验。

目 录

Contents

第101辑

- 1 网络时代的政府与市场：边界重组与秩序重构 江小涓
- State and Market in the Internet Era: Reconstruction of Boundary and Social Order *by Xiaojuan Jiang*

争鸣

Debation

- 20 如何认识中国经济增长潜力：回应林毅夫对人口红利解释的批评
- 蔡 昉
- Understanding China's Growth Potential: A Response to Critics on Demographic Dividend as Growth Sources of the Chinese Economy *by Fang Cai*

前沿

Guide

36 第二代财政联邦制理论

华莱士·奥茨

Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism

by Wallace E. Oates

比较制度分析

Comparative Institutional Analysis

66 交易成本经济学：机理与展望

奥利弗·威廉姆森

Transaction Cost Economics: How It Works, Where It is Headed

by Oliver E. Williamson

法和经济学

Law and Economics

104 论竞争中性

OECD秘书处

Discussion on Competitive Neutrality

by OECD Secretariat

122 竞争中性对竞争监管机构的影响：程序的视角

尼古拉斯·佩蒂特

Implications of Competitive Neutrality for Competition Agencies:

A Process Perspective

by Nicolas Petit

金融论坛

Financial Forum

132 货币创造、银行公司治理与系统性风险防范

孙国峰

Money Creation, Banking Corporate Governance and Systematic Risk

Prevention

by Guofeng Sun

- 142 全国社保基金的运作理念 楼继伟

The Management Philosophy of National Council for Social Security
Fund *by Jiwei Lou*

- 147 长期主义投资的“枫叶革命”：对中国的三点启示 郑秉文

The “Maple Revolutionaries” of the Long-termism in Investing:
Three Enlightenments to China *by Bingwen Zheng*

- 168 瑞典国民养老基金：记账式账户下的养老基金投资典范

吴孝芹 黄 念

The Swedish National Pension Funds: The Paragon of Pension Funds
Investment under NDC *by Xiaoqin Wu and Nian Huang*

- 185 波兰人口储备基金：安全投资的理念与实践 陈 星

The Demographic Reserve Fund of Poland: Safety Investment Principle
and Practice *by Xing Chen*

- 205 爱尔兰储备型主权养老基金：肩负“双重目标”使命的投资 刘桂莲

Irish Sovereign Pension Funds: With the Mandate of Double Bottom-line
Investment *by Guilian Liu*

网络时代的政府与市场

边界重组与秩序重构

江小涓

改革开放四十年来，中国经济社会各方面变化巨大，技术背景和经济社会基础已有很大不同。今日谈改革谈体制，要立足当下、展望未来，既要补课，更要创新。

当下之“新”表现在各个方面，网络与数字技术及其带来的社会高度联通性是一个广泛而深刻的新变化。历史经验表明，技术突破并带来经济和社会结构的重大变化，致使现有市场秩序、秩序背后的逻辑以及逻辑背后的价值判断都面临根本性挑战。

自市场经济出现以来，市场与政府、自主与干预一直是各种规则中的核心问题。网络与数字时代的来临，意味着政府与市场关系面临着多方面的调整，并开启秩序再造和价值重塑的过程。

本文分析网络与数字技术对政府与市场关系的影响：边界变化和秩序重构。第一部分讨论新技术致使公共服务领域政府与市场边界的移动，第二部分讨论平台自身治理与政府监管边界的移动，第三部分讨论自发秩序、政府监管、法律治理以及技术治理在秩序重构过程中的作用。

一、从“市场失灵”到“市场相容”：公共服务边界的变化

提供公共服务是政府的重要职责。按照传统理论，公共服务是“市场失灵”的部门。因为这类服务是典型的劳动密集型服务，生产和消费同时同地，

以人工为主提供服务，不能大规模批量生产，不能使用高效能的机器设备，因此效率无法提升。比如教育、医疗、文化、养老等服务，长期以来都不能用机器设备替代人力。过去一个世纪，制造业的效率提升数倍甚至数十倍，而公共服务业的效率提升缓慢甚至停滞。由于不同部门的劳动报酬水平趋同，因而这类服务的单位成本较快上升。然而，享有这类服务，是公民的基本权利，如果由市场提供，由于价格昂贵，不能实现人人享有。

因此，各国政府都在程度不同地为公民提供这类公共服务。政府提供虽能解决普遍享有问题，却不能解决高成本的问题，而且政府机构更缺乏提高效率和创新的激励。因此，即使服务总量不变，也需要国民收入中越来越大份额的投入。更何况随着经济增长和收入提高，政府提供的公共服务总量还在持续增长。国外有不少学者把高收入阶段公共服务财政支出的持续增长作为影响竞争力和导致增长率下降的重要因素来处理，认为公共服务成本的持续增长成为发展的拖累和负担。

现在，信息技术高度发达，网络广泛渗透，社会高度联通，许多公共服务效率极大提升。一些以往由政府提供的公共服务具备了商业化提供的条件，政府与市场的边界发生了变化。以往企业也提供了一些公共服务，但那时是公益或慈善行为。当今时代，许多企业踏入公共服务领域，是因为这类服务已经可以商业运作，并且与政府提供时相比，成本相同甚至更低。

这种变化源自以下因素：

规模经济显现。公共服务面向公众，受众人数很多。以往受制于提供方无法规模化提供，导致服务效率较低。网络空间中，一项服务可以便捷、低成本地送达众多消费者，规模经济和范围经济极为显著。例如教育服务，过去百余年来，各类学校的师生比没有什么变化，甚至有所下降，现在，一些远程教学课程，一个老师可以教成千上万名学生，有些著名慕课甚至有几万、几十万人在在线观看。再以文化服务为例，由于音乐会等艺术表演现场票价昂贵，普通民众难以承受，政府通过补贴向社会提供一些低票价的公益性演出，但由于补贴有限，受惠人数很少。现在，卫星电视和互联网将大量艺术表演送达全国甚至世界各地，普通消费者可以用极低成本甚至免费观赏大量演出，供给效率极大提升。2016年，我国全年走进音乐厅的现场观众仅为628万人次，其中享受到低价补贴的人数不足60万。而现在我国网络音乐用户规模达5.5亿，依托互联网的数字音乐已经成为大众音乐消费的主流市场，其规模、多样性、价

格和可得性都是以往公共文化服务无法比拟的。

流量产生价值。有了互联网，争夺关注力成为竞争焦点。公共服务都是普遍服务，受众广泛，进入这个领域能迅速聚集大批用户，产生正反馈：用户量越大，就会有越多人关注，就会带来“免费”服务之外的巨大商机，特别是投放广告的价值。例如。组织群众体育活动是政府的基本公共服务，但限于人力财力，能做的事情有限。现在不少企业进入群众性体育活动之中，组织了众多的赛事、训练以及跑友圈、走友圈等。就连广场舞这个老年人自发的健身活动，也成了热门商机。这项活动上粘着几千万老年人，有若干互联网企业盯住这个庞大人群，提供各种服务，包括提供数百套舞蹈供大家选学，还时常组织各种比赛和其他活动。这些网站希冀的商业模式是：“当下中老年群体生活、运动和社交的入口，未来购买商品和服务的平台。”

供需直接对接。互联网空间服务消除了线下服务所需的大量中间环节。而且能够多点相互联结，大大提高了服务效率。以公共图书馆为例，政府建设和运营公共图书馆，以保障公民享受基本文化服务的权利。现在，网络空间的文学及阅读服务，直接连接作者和读者，省略了出版、印刷、分销以及图书馆中的诸多人工服务，其内容广泛、上新速度和获取便捷等方面的程度是实体图书馆无法比拟的。公民从网络上获得的阅读体验远远超过政府公共文化服务的数量和内容。

精准加载服务。一些企业以线下公共服务的受体为对象，加载丰富的网络服务。以公共博物馆为例，博物馆联结的大量人群引起互联网公司的关注，一些公司入局文博领域，例如谷歌推出艺术馆应用软件（APP），有超过 850 家博物馆、档案馆、美术馆等均可通过 APP 定位和导览，内容详尽无余。百度和国家文物局合作建立“人工智能（AI）博物馆计划”，包含智能搜索、智慧地图、图像识别、语音交互导览、机器翻译、人工智能教育等功能模块，互联网公司进入这些领域，可以在精准提供多种服务的同时吸引和了解这些消费意向明确的大量人群，再挖掘其消费潜力。再如医疗服务，保健服务商在公立医院提供公共服务的基础上，加载可穿戴健康监测设备，相关数据由数据库自动分析，发现问题向消费者提示，消费者可以远程诊治，也可以预约就诊，医生的药方自动上传，由医药企业配送到家。

剪裁服务单元。网络提供了一种新的商业模式；按需剪裁服务提供单元、交易单元和消费单元，使得大型公共服务设施、大型公共活动时间、空间及群体能切割成为大小不等的单元，提高资源使用效率。例如，近些年政府一直要

求运动场馆要低价或免费对老百姓开放并给予一定补贴,但运作起来困难,效果好并可持续者寥寥。现在一些体育经营公司用互联网连接大中小多个运动场馆、多个体育社团、多个运动群体以及大量的运动爱好者,时间无缝衔接,场地按需切块,活动类型多样,收费水平市场可以接受而无须政府补贴,不仅大大提高了场馆利用率,还顺利实现了商业化运作。再如,在一些群体活动如马拉松比赛中,一些体育转播公司以新的个性化收视技术吸引参赛者甚至观众上线观看。选手能在转播信号中找到自己的镜头,能够实时与好友、家人互动获得鼓励,还能使用转播方的APP,分享自己的跑步过程到社交平台进行直播,这种为每一位参赛者剪裁的播放单元,让跑者享受到参与和分享的快乐。从商业角度看,又能最大限度地将他们黏在线上,增加流量和商业价值。

获得数据资源。数据资源已经成为当代重要的生产要素及社会治理的核心能力。现在政府有许多依托互联网、物联网和计算能力的管理及服务项目,通过PPP方式外包给一些企业特别是大型平台企业。应用广泛的领域是智慧城市建设。2012年以来我国已经发布了3批国家智慧城市试点,共计290个:截至2018年初,我国95%的副省级城市、83%的地级城市,总计超过500个城市均在规划或正在建设智慧城市,几乎全部外包给几个大型互联网平台企业来建设和管理。为了拿到项目,企业之间竞争激烈,不少项目本身并不直接具有可观的商业价值。企业看重的是,这类项目汇聚海量数据,开发挖掘潜力巨大。还有商业保险公司承担基本医疗服务例如大病保险等,也不为了直接获利,而是从中得到许多数据资源。

减弱信息不对称。信息不对称是导致市场机制失灵从而需要政府提供服务的一个重要原因。网络和数据技术可以通过对海量数据的分析,探究出新的规律和相关性,解决或弱化信息不对称问题。最为典型的是医疗服务,医疗是一个专业性很强的领域,有了互联网,病人可以参与诊治过程,常见的有建立病友网,交流治疗方法和药品的效果。在网站上,患者可以找到成百上千个与自己病情类似的病友,了解他们正在采用的各种治疗方法、不同的药物以及某种治疗方法和药物的副作用等,有了这些知识,就有可能参与到自己的治疗过程中,例如和医生讨论不同的治疗选项等。再如,同类患者可以比较某些药品的价格和疗效。如果多数网友认同某种价格合理且疗效明显的药品,就会带动更多的人选用此种药品。

上述变化导致公共服务与市场不相容的性质发生了根本改变。以往不得不

由政府提供的服务，现在具有了商业价值，成为与市场相容的服务。这一变化意义重大，表明政府与市场的边界发生改变。在教育、卫生、文化、体育、社会管理等各个方面，一些以往需要政府直接提供的服务，今后有可能采用政府购买服务的方式提供，或者直接由企业提供。对消费者来说，能够以同样甚至更低价格得到更合意、更多选项的服务，政府也能节约大量支出，减少整个社会的成本压力。

二、平台企业：局部市场治理边界的变化

网络和数字时代，在政府和市场之间加进了“平台”这个具备双重性质的跨界组织形态。许多大型平台已经成为一个局部市场，有众多市场主体在其上从事经济活动和社会交往。政府以往针对单个企业市场的监管，从理念、政策、手段以及人员结构等方面都还不能很好地适应新的需要。平台承担起了部分公共治理的功能。

大型平台上聚集了数以十万计、百万计的商家和以千万计甚至亿计的消费者，提供的商品和服务内容丰富，数量庞大，是一个联通范围极广、高度社会化的分工与协同网络。平台处理海量信息，加盟者类型多样，协作圈不断扩大。因此，平台要处理的纠纷和各种问题数量巨大，要兼顾各方面的诉求和利益，而且要及时有效。一旦处置失当或迟缓，影响就可能迅速蔓延，损失难以估量。

外部监管跟不上，平台又等不起，平台就必然承担起这个局部市场的协调和监管职能，制定出守则、标准、规则、程序等，成为其协作圈内的“有形之手”。例如，用户协议是平台协调其各类用户行为的常用手段。例如，当用户违背协议，如发布不符合政策法律的内容时，平台就会采取删除违法信息、限制信息发布、关闭账号等措施进行惩治。

平台进行局部市场的治理，不仅是不得已而为之，而且有显著的优势。哈耶克等曾强调过“局部知识”（local knowledge）的概念，在当代网络平台上，这类局部信息和知识的丰富程度、独特性质及变化速度等早已远非彼时可比。政府缺乏这些信息和知识，有效治理难度很大。平台依托强大的计算能力和信息来源，在治理中优势突出。

平台治理的机制和方式，与政府的监管模式有明显不同：

协商治理。平台上不同利益主体有不同的利益诉求，平台又无政府具有的强制力量，因此，协调这些利益诉求、对各方关切都给予关注，并尽可能吸收

各方参与规则制定和执行,才能有效进行治理。这种平行空间中的协商治理模式,与政府制定规则、强制市场执行的传统模式相比,理念不同、机制不同、过程不同。从强制转向博弈,从单向转向多向。

精准治理。平台具有强大的计算能力,借助大数据、建模算法等新技术,创造了去中心化的“量身定制”商业模式,交易关系、交易方式异常丰富,个体之间具有差异性明显的权益关系。因此,平台治理规则可以也必须精细化、个性化,有精确的针对性。

灵活治理。从可选的治理手段看,与政府相比,平台的处置手段缺乏行政与法律的强力措施,但设定规则更为灵活多样,从扣分扣点到罚款,到评价体系 and 声誉机制,再至降低活跃度以至驱逐出平台等。

民主治理。去中心化的设计,使得平台上的每一个客户、每一位消费者都能通过点评、反馈等方式参与到治理过程中。许多网站都建立了用户评论、信誉评价、信用查询及问责制度等,解决信息不对称问题,帮助客户和消费者做出选择,为那些表现良好的企业赢得更多机会,并使劣质企业受到惩罚。

有限治理。平台作为治理者,并无政府的强制力量,特别是没有法律法规赋予的更多处罚权力。因此,碰到严重的违法行为,只能向监管部门反应情况和投诉维权、向司法机关提起诉讼等。此外,平台治理的对象如果对平台的治理行为不满意,也可以向外部监管者提出抗议甚至提起诉讼。

平台治理的实践还能对政府治理有助推和制衡作用:

首先,以技术和信息为政府监管赋能。政府作为外部监管者,信息和能力都不足。平台在自身治理的同时,能够识别和判断各方行为及相关风险,可以用自身的技术能力为监管部门赋能,提升其监管能力和水平。现在大型平台都与政府监管部门密切合作。提供各种技术和信息支撑。例如,阿里作为一个具有几万亿规模、5亿消费者、近千万卖家和多种协作者的巨大市场组织,“打假”、“保护知识产权”等需求强烈且紧迫,为此阿里专门成立了一个平台治理部门,自身治理的同时也与政府密切合作。不少平台还承担起消除平台负外部性的责任,例如,微信平台通过社会化的“谣言过滤器”和“微信辟谣助手”等,按照政府的要求,联合各方力量去除谣言等有害信息。再如,万科集团在横琴新区试行“城市空间物业管理”,由高水平的物业公司进行统筹基于大数据进行智慧管控,实现管理+服务+运营的高效统一,大大提高了市民的参与感和获得感,减轻了政府多个管理机构的压力,明显降低成本提高效率。

其次，防止公共政策偏差。作为被监管对象，平台比单个企业更有能力主张自己的合法权利，与监管形成良性互动。近些年来，平台有一些损害公众利益的行为。社会各个方面要求政府加强监管，政府出手理所应当且义不容辞。但是，用传统“线下单个企业市场”的规则来规范平台企业，有时也会出现规制不当、规制偏差甚至规制过度的问题，需要各方发声来纠偏。例如，在“电子商务法”的制定过程中，各方观点和利益博弈，某些条款反复修改。以最受关注的第三十八条第二款为例，对关系消费者生命健康的商品或服务，电商平台经营者对平台内经营者的资质资格未尽到审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务，造成消费者受损害的，应承担的责任从三审稿规定的“连带责任”，到四审时的“相应的补充责任”，直至最后通过时的“相应的责任”。虽然只有两字之差，但“连带责任”与“补充责任”在法律上有明显区别。在修改和征求意见过程中，社会许多方面认为“补充责任”过轻，而平台企业及一些专家又认为“连带责任”过重。最后平衡各方观点和利益，规定为“相应责任”。

上面的分析表明，互联网平台这类组织如何治理，政府没有经验，企业也没有经验。靠政府对这种量级和变化速度的问题及时有效地进行治理的确难以做到。但企业等不起，只有边干边探索可行的治理方式，并由此踏入了市场监管和社会管理等公共领域。

平台也有损害公众利益的潜在意愿、能力和行为。这里讲的意愿是有意为之的意思，即平台与用户形成共同违法。例如，网上信息有不少与炫富、猎奇、隐私等相关，为了吸引眼球，平台不仅不制止，还有可能推波助澜甚至有意造谣生事。互联网公司不仅创造了新的经济体，而且创造了新的社会基础设施、新的公共空间，具有多种外部性，个体在网络空间中的言行具有一定的公共性，有可能影响其他公民的正常工作和生活，影响社会稳定和安宁。因此，需要允许包括政府在内的各相关方共同治理这一公共空间。由此看，在有些方面，政府进行更强有力的干预是合理的，干预的边界可以进入平台内部空间、进入平台用户层面甚至进入具体产品和服务层面。美国国会询问脸书，让它说明如何给其他企业授权使用数据，《欧洲通用数据管理条例》对企业获取和应用数据做了详细规定以保护个人隐私，等等。因此，政府对互联网企业的放手或干预，都不能照搬工业时代的理念和标准，在有些方面需要更严格、更深入。

对平台违法违规行为如何判定和监管，也是新的问题。从近期一些案例的