

平台经济中检察公益诉讼制度的嵌入与完善

伍丽华

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2024年9月10日; 录用日期: 2024年10月16日; 发布日期: 2024年11月11日

摘要

随着互联网时代的到来, 平台经济发展空前繁荣, 为我国社会经济建设注入了新的活力。但在制度体系尚不健全的情况下, 资本的无序扩张使得在算法操作、资本控制下市场的竞争秩序遭到严重破坏。故而, 本文以平台经济反垄断检察公益诉讼制度为研究对象, 对该制度的建立进行了必要性和可行性的分析, 针对制度推行过程中可能遇到的障碍提出了解决的建议, 以期该项制度能够在我国市场经济中最大化发挥其应有价值。

关键词

电商平台, 电商经营者, 电商消费者, 检察公益诉讼

Embedding and Improvement of the Procuratorial Public Interest Litigation System in the Platform Economy

Lihua Wu

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 10th, 2024; accepted: Oct. 16th, 2024; published: Nov. 11th, 2024

Abstract

With the advent of the Internet era, the development of platform economy is unprecedented and prosperous, which has injected new vitality into China's social and economic construction. However, in the case of the imperfect system, the disorderly expansion of capital seriously destroys the market competition order under the algorithm operation and capital control. Therefore, this paper takes the anti-monopoly procuratorial public interest litigation system of platform economy as the research object, analyzes the necessity and feasibility of the establishment of the system, and puts

forward suggestions for solving the possible obstacles in the implementation of the system, in order to ensure that the system can maximize its due value in China's market economy.

Keywords

E-Commerce Platform, E-Commerce Operator, E-Commerce Consumer, Procuratorial Public Interest Litigation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

平台经济是一种基于算法技术、由数据驱动的网络经济系统，具有较强的开放性、聚集性，能够以平台作为中介将各行业各领域的电商经营者、消费者纳入这一新型经济网络中，极大地缩短交易时间、提高交易的便利程度。但随着平台经济的迅速发展，各大电商平台、电商服务者在利益目标的驱动下分别出现不同程度损坏市场竞争秩序的行为。价格歧视、大数据杀熟、平台二选一等现象无不体现出明显的垄断性特征。尽管这些问题都为社会经济发展安全带来极大隐患，但现实司法实践中对该类行为的规制并未达到理想效果。由于对于平台经济垄断行为的发现和举证有一定的技术门槛，算法的隐蔽性和数据处理的复杂性都将大部分的社会公众拦在门外，私法救济很难实现。因此，作为公共利益的代表，检察机关应当发挥其自身的监督职能，发现平台经济中的违法违规行为，更好地引领平台经济朝着健康有序的方向稳步推进。

2. “个人呐喊”式救济难以化解平台垄断危机

“个人呐喊”式救济在面对平台垄断危机时，往往显得无力和局限。尽管个体用户通过社交媒体和在线平台表达不满，试图引起关注，但由于缺乏组织性和系统性，这些声音往往难以形成有效的合力。平台巨头掌握着大量资源和信息，个体的呐喊在其庞大的运作机制面前显得微不足道。此外，现有司法救济途径不足使得用户的权益难以得到有效保护，个人的诉求常常被忽视或压制。因此，单靠个人的努力无法真正化解平台垄断带来的危机，亟需更为系统的解决方案来推动变革。

2.1. 平台经济的垄断危机

垄断是一种极具破坏力的不正当竞争行为，平台经济的互联网交易模式使得垄断行为在算法和计算机技术的加持下变得更加隐蔽，破坏范围更为广泛。作为平台经济的构成主体，电商平台、电商经营者和电商消费者都难免逃于平台垄断行为的迫害。对于电商平台而言，那些在平台经济发展初期就发家的平台企业掌握着更多资金、更丰富的数据以及更加先进的算法技术，这些大型平台企业利用自身的优势地位不断阻挠新兴市场参与主体进入。主要通过吸收那些掌握技术、数据优势的高新技术产业，实现更大规模的数据收集、完成更为先进的算法开发，最终形成技术垄断和算法封锁，不断巩固自身的优势地位[1]。平台企业的垄断地位一旦形成，都会在一定程度上对电商经营者和消费者造成利益伤害。电商经营者可能会被平台强制“二选一”，消费者在购买同一款产品时也可能会因为消费水平的不同而遭受区别对待。由此可见，平台经济垄断行为的风险往往都是波及广大公众的合法权益，平台经济中垄断行为蕴含的危机不容忽视。

2.2. “个人呐喊”式救济的法律效果有限

在传统的垄断行为规制方式中，垄断行为中的权益受害者往往通过向国家公权力机关反映现实情况以此实现对垄断行为实施者的责任追究和对自身合法权益的补救，或是向负有监管职责的行政机关举报，或是向人民法院提起诉讼，这两种方式都能在一定程度上减少垄断行为的发生。但这种“个人呐喊”的方式发挥的效果是有限的[2]。首先，垄断平台企业本身就具有先天的资金优势和技术优势，社会公众在与其对抗的过程中，面对诉讼能力的悬殊，都会面临着维权成本高、举证难度大的现实困境；其次，“个人呐喊”仅仅能解决平台经济中的个别垄断行为，还有部分垄断行为危害的主要是社会公共利益，由于这种垄断行为对单个主体造成的利益损害较低，损害的方式也较为隐蔽，社会公众难以对这类垄断行为提起民事诉讼。久而久之，这类垄断行为对市场公平竞争的秩序造成破坏。

3. 检察公益诉讼或能破除平台垄断危机

检察公益诉讼作为一种重要的法律手段，有望在破除平台垄断危机中发挥关键作用。通过代表社会公众的利益，检察机关能够对大型平台的不当行为进行法律追责，维护市场的公平竞争。公益诉讼不仅能够集中处理涉及广大用户权益的案件，还能提高法律透明度，促进社会对平台行为的监督。通过这一机制，检察机关能够激励更多社会力量参与到反垄断行动中，共同推动市场的健康发展。

3.1. 平台经济中反垄断检察公益诉讼的制度价值

在数字化浪潮的推动下，平台经济已经成为现代经济体系中不可或缺的一部分。它以其独特的商业模式和创新能力，极大地促进了资源的优化配置，提高了经济效率，同时也为消费者带来了前所未有的便利。然而，平台经济的快速发展也带来了一系列问题，尤其是垄断行为的滋生，这不仅扭曲了市场竞争，也损害了广大消费者的利益。在这一背景下，平台经济反垄断公益诉讼应运而生，成为保护社会公众利益的有力武器。

3.1.1. 保护社会公共利益

平台经济中的垄断行为对社会公共利益的损害是多方面的。对于消费者而言，垄断平台可能会滥用市场支配地位，进行不公平定价、降低商品或服务 quality、实施价格歧视等，这些都直接损害了消费者的选择权和公平交易权；对于中小企业来说，中小企业在面对垄断平台时往往处于不利地位，难以获得公平的竞争机会，这会缩小这些企业的发展空间，造成企业的生存困境；对于市场经济而言，垄断企业可能会通过不正当手段排挤竞争对手，限制新企业的进入，导致市场竞争减少，创新能力下降，最终影响整个行业的健康发展[3]。反垄断公益诉讼在平台经济中具有重要的制度价值，它可以帮助保护消费者权益、维护市场公平竞争、促进技术创新和经济发展，以及保障数据安全和国家安全。通过法律手段对垄断行为进行制约和预防，可以有效地维护社会公共利益，促进平台经济的健康发展。

3.1.2. 实现对平台垄断行为的司法监督

在反垄断法领域，司法监督的对象不仅包括实施垄断行为的互联网平台，同时也包括具有监管职权的执法机构。检察机关提起反垄断公益诉讼有助于填补反垄断行政执法监管的空白[4]。实践中存在反垄断执法机关对于群众提出的垄断行为线索可能不作为、乱作为的现象，检察院提起反垄断公益诉讼制度的建立为社会主体检举垄断行为提供了新的途径，有利于司法机关对于执法机构尚未发现或不予理睬的垄断行为进行法律制裁。

3.1.3. 弥补平台反垄断自诉动力不足

自诉案件需要当事人花费诉讼成本和诉讼时间，当事人很少出于监督行政机关依法行政的目的而提

出反垄断诉讼，更多情况下是为了维护自身合法权益而提出维权诉讼。但尽管如此，当前许多地区法院在反垄断执法方面的知识极为匮乏，对于反垄断法规定的适用理解比较狭隘，反垄断诉讼由于种种原因而难以得到法院的支持。受害者在维权过程不仅要付出较于平台企业来说更多的时间、成本和精力，同时会面临败诉的风险。作为我国的法律监督机关，检察机关具有提起公益诉讼的法定职责，拥有专业的司法人员和诉讼能力，在举证和质证等方面远胜一般原告，检察机关提起平台反垄断诉讼具备先天的优势。

3.2. 平台经济中嵌入反垄断检察公益诉讼制度的可行性分析

反垄断执法存在固有缺陷，单凭其内部力量难以有效根治，反垄断公益诉讼制度凭借独特的体制优势可有效弥补执法不足。自 2022 年推出反垄断民事公益诉讼制度以来，尽管该制度在反垄断执法领域发挥了积极作用，但实际司法案例较少，且许多案件在前期程序中已通过督促执法实现了法律规范效果。考虑到反垄断民事公益诉讼制度的实施效果，增设反垄断公益诉讼制度是否具备可行性？在制度推进的过程中又将面临哪些制度障碍与困境？

3.2.1. 反垄断检察公益诉讼制度具有合法性

为了完善反垄断执法机制、促进市场竞争秩序的健康发展，引入制度具有一定必要性和合理性。根据新修订的《中华人民共和国反垄断法》自 2022 年 8 月 1 日起正式实施，在第六十条第二款中新增了关于民事公益诉讼的规定，明确了当经营者实施垄断行为损害社会公共利益时，设区的市级以上人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。这是中国法律体系中首次从法律层面明确民事公益诉讼在反垄断案件中的应用，旨在通过法律手段保护市场公平竞争和消费者权益，促进社会主义市场经济健康发展。由此看来，检察院提起平台反垄断公益诉讼不仅有行政诉讼法的明确授权，其保护国家利益、社会公众利益的价值取向也切合于反垄断法对经济秩序维护的终极目标。

3.2.2. 反垄断检察公益诉讼制度具有政策支持导向

鉴于对制度推行条件的现实考量，目前平台反垄断公益诉讼案件数量较少，配套机制尚不成熟，但立法者从未停止对平台反垄断公益诉讼的制度设计。在 2024 年 3 月 9 日，最高人民检察院印发公益诉讼检察工作白皮书(2023)中指出，近年来检察机关在反垄断和反不正当竞争公益诉讼方面初见成效。检察机关不断加大反垄断公益诉讼的办案力度，积极推进反垄断案件的审理，与反垄断机构合作，依法处理排除、限制竞争、垄断协议和经营者集中等垄断行为，以保护市场公平竞争秩序。最高人民检察院的这一表态，也反映了中国在加强反垄断执法和司法方面的决心，随着时间的推移，可以预期平台反垄断公益诉讼的制度将逐步完善，从而更有效地保护市场公平竞争和消费者权益。

3.2.3. 反垄断公益诉讼制度价值与公平竞争审查制度的目标耦合

反垄断公益诉讼和公平竞争审查都是为了促进市场竞争的公平和保护消费者权益而进行的一种制度安排。反垄断公益诉讼重点关注的是针对垄断行为的违法行为进行诉讼，以维护市场秩序和保护消费者权益；而公平竞争审查则主要是通过审查市场中企业之间的不正当竞争行为，保障市场竞争的公正与健康。反垄断公益诉讼通过法律手段来打击和制裁垄断行为，而公平竞争审查则通过监管机构对市场中的竞争行为进行定期审查，以确保公平竞争的进行[5]。虽然两者在执行机构、执行范围和手段方法不尽相同，但是其对公共利益的保护和对市场竞争秩序的维护具有目的的趋同性和功能的一致性。

4. 平台反垄断检察公益诉讼制度的困境及纾解

无论从制度体系还是时间需求上来看，反垄断公益诉讼制度的设立都有其必要性和可行性。尽管反

垄断公益诉讼的推行目前面临着诸多的现实困境，但是结合目前相关制度的完善和实施条件的成熟，这些困境都能够得到相应的解决办法。为了该项制度能够更好更快地在我国司法实践中得以推行，必须要对该制度实施可能面临的制度障碍进行合理预测，并提前设计出应对方案。如此才能保障该项制度能够长久且平稳地在法治道路上运行。

4.1. 平台反垄断公益诉讼制度的困境

4.1.1. 平台反垄断公益诉讼积极性不高

虽然公益诉讼制度的出现能够有效弥补垄断案件中自诉能力不足的制度缺陷，但是制度的推行并未达到预期的法律效果。自反垄断检察公益诉讼制度推出以来，司法实践中的反垄断公益诉讼案件并不多。究其原因在于检察院作为唯一能否提起反垄断公益诉讼的法律主体，在其业务种类繁多、专业能力有限的情况下，检察院能够实现平台经济中的反垄断治理能力受到极大限制。除此之外，相关的社会组织在现有激励机制缺失的情况下其提起反垄断公益诉讼的积极性也不高。

4.1.2. 平台反垄断执法衔接机制尚不成熟

目前，针对平台经济中的垄断现象存在二元治理模式，即行政执法和司法诉讼并行。同时，在司法诉讼模式中，对于同一个垄断案件可能会出现私人诉讼与公益诉讼并行、刑事诉讼与民事诉讼、行政诉讼存在交叉。当处理垄断案件中的主体纠纷时，如何厘清各部门之间的权利义务边界，如何设计案件处理中的程序流转以及如何保障各制度、各部门之间的配合与衔接，相关的制度规范都尚未做出明确规定。

4.1.3. 平台反垄断公益诉讼的原告范围有限

根据现行法律、相关制度的规定，只有因垄断行为受到损失或者因合同内容、行业协会章程等授权的主体才有权向法院提起民事诉讼，在司法实践中其他非直接利益主体因不满足直接利害关系标准被否定原告资格。虽然在后来的制度建设中，检察院可以就垄断案件提起公益诉讼，但从其自身的特点来看，检察院在处理平台经济中的垄断案件其办案能力和办案精力都显得捉襟见肘。为能够有效回应反垄断案件中社会公共利益的保护需求，应当适当扩大平台经济中反垄断公益诉讼的原告范围。

4.2. 平台反垄断公益诉讼制度的困境纾解

4.2.1. 提高平台反垄断公益诉讼的积极性

反垄断公益诉讼制度的设置反映了党和国家对社会公共利益保护的重视，更是对人民群众呼吁加强平台经济治理的有效回应，要深入贯彻平台经济中反垄断公益诉讼制度，就要改革现有单一的检察院原告诉讼模式，扩充反垄断公益诉讼的原告队伍，提高反垄断公益诉讼的积极性。通过立法确定反垄断公益诉讼主体范围，同时增设相应的配套激励机制，动员社会组织加入到平台反垄断治理的监督模式当中，实现法律规制和社会治理的有机结合。

4.2.2. 建立反垄断公益诉讼案件咨询制度

反垄断执法工作在进入全新历史发展阶段的同时面临着执法资源有限、办案力量不足、规制力度不够等困境，虽然反垄断行政公益诉讼是在一定程度具有补充效力作用，但科技的快速发展与数字经济的到来同样为检察机关的司法审查工作带来了技术性的挑战^[6]。因此，有必要建立反垄断案件咨询制度，加强反检察机关与反垄断执法机构协作。《最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》中第 13 条提到，检察机关办案时就可以就行政执法专业问题向相关专业部门或者专业人员进行问询^[7]。对于检察机关来说，其在反垄断领域的专业程度较反垄断执法机构更为孱弱，而且反垄断行政公益诉讼也只是检察院众多工作项目中的一个分支，所以检察院在查办反垄断违规违法行为时时常面临着办

案能力不足、办案精力不够的僵局,适当引入刑事司法领域中的案件咨询制度,有利于检察机关更好应对反垄断领域的相关专业问题。

4.2.3. 适当拓宽反垄断公益诉讼的原告范围

反垄断公益诉讼制度的设立是为了督促行政执法,保护社会公共利益,维护市场的公平竞争。立法机关作为规则的制定者,无法参与到反垄断行政公益诉讼当中,检察机关在反垄断领域的专业能力有限,实践中检察院还要面对除反垄断公益诉讼之外其他的诉讼工作,在我国目前司法工作人员紧缺的现状下,仅凭检察机关来实现对反垄断执法工作的有效监督远远不够[8]。因此,有必要拓宽反垄断公益诉讼的原告范围。公益组织作为公益诉讼的原告具有检察官和普通公民无法替代的一些优势。首先,赋予公益组织反垄断公益诉讼的原告资格可以有效地杜绝个人起诉“搭顶车”等问题,减少重复起诉及公民滥诉等现象[9]。其次,相较于检察院,公益组织与社会生活联系更密切,对市场中的垄断行为、不正当竞争等损害公共利益的行为发现得更及时。随着社会的高速发展和政治体制改革的深入推进,相关的行业协会、消费者协会等公益组织在代表和维护社会公共利益方面发挥了显著作用。因此有必要将其纳入我国反垄断行政公益诉讼的原告范围当中。

5. 结语

2022年6月24日修订的反垄断法进一步明确了反垄断制度在平台经济领域中的适用规则,专门增设检察公益诉讼相关条款,授权检察机关提起反垄断民事公益诉讼,这是党和国家对检察机关法律监督工作新的更高要求,是人民对公益诉讼检察工作新的更高期待。新经济形态下垄断行为的特点证明,平台经济中公益诉讼制度的植入具有必要性、合理性和可行性。为此,检察机关需要主动适应、能动作为,积极融入平台经济治理格局,加强与相关机构的协调沟通,不断提高自身的专业能力,同时适当拓展公益诉讼的主体范围,扩大反垄断公益诉讼的“原告阵营”,弥补平台经济领域反垄断法律治理体系的“短板”。

参考文献

- [1] 王晓晔. 数字经济反垄断监管的几点思考[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021(4): 49-62.
- [2] 陈兵, 林思宇. “数据 + 算法”双轮驱动下互联网平台生态型垄断的规制[J]. 知识产权, 2021(8): 43-64.
- [3] 谭袁. 检察机关提起反垄断公益诉讼问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023.
- [4] 胡婧. 行政监督管理职责公益诉讼检察监督的限度分析——以 2017-2020 年行政公益诉讼判决书为研究样本[J]. 河北法学, 2021, 39(10): 122-137.
- [5] 汪骏良. 论行政公益诉讼中的“公益”识别标准[J]. 河南财经政法大学学报, 2022, 37(1): 20-29.
- [6] 周虹. 专家意见的证据属性——以民事检察环境公益诉讼为视角[J]. 法治论坛, 2022(1): 126-142.
- [7] 蒋岩波, 戴瑞. 反垄断检察民事公益诉讼与行政执法衔接机制研究[J]. 江西财经大学学报, 2024(1): 124-136.
- [8] 陈云良. 反垄断民事公益诉讼: 消费者遭受垄断损害的救济之路[J]. 现代法学, 2018(5): 130-144.
- [9] 张晓玲. 行政公益诉讼原告资格探讨[J]. 法学评论, 2005, 23(6): 134-141.