

数实融合下电商平台监管的变迁逻辑

王宇琼

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2025年10月13日; 录用日期: 2025年10月29日; 发布日期: 2025年11月28日

摘要

在数实融合背景下, 电商平台既促进资源配置, 也因垄断行为与合规不足带来监管挑战。传统刚性执法存在滞后与抑制创新的局限。本文基于多源流理论, 选取2015~2025年典型约谈案例, 分析问题、政策与政治源流的互动及耦合机制。研究发现, 平台垄断显性化、消费者权益受损与监管滞后构成问题压力; 政策协同、国际经验与地方试点形成多元方案供给; “强化反垄断”战略导向、社会公平诉求和利益格局调整则提供政治动力, 使监管由事后惩戒向事前预防转型。本文揭示了柔性监管工具的演化逻辑, 为完善平台经济治理与构建统一大市场提供启示。

关键词

数实融合, 电商平台监管, 多源流理论, 反垄断约谈, 监管变迁

The Evolutionary Logic of E-Commerce Platform Regulation under the Integration of Digital and Real Economies

Yuqiong Wang

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: October 13, 2025; accepted: October 29, 2025; published: November 28, 2025

Abstract

Against the background of the integration of digital and real economies, e-commerce platforms not only facilitate resource allocation but also pose regulatory challenges due to monopolistic behaviors and insufficient compliance. Traditional rigid law enforcement has limitations, including lagging responses and inhibiting innovation. Based on the Multiple Streams Theory, this paper selects typical regulatory interview cases from 2015 to 2025, and analyzes the interaction and coupling mechanism

of the problem stream, policy stream, and political stream. The study finds that: the manifestation of platform monopoly, damage to consumers' rights and interests, and regulatory lag constitute the problem pressure; the policy community, international experience, and local pilots form a diversified supply of solutions; the strategic orientation of "strengthening anti-monopoly", demands for social equity, and adjustments in interest patterns provide political impetus, driving the transformation of regulation from *ex post* punishment to *ex ante* prevention. This paper reveals the evolutionary logic of flexible regulatory tools, and provides insights for improving platform economy governance and building a unified national market.

Keywords

Integration of Digital and Real Economies, E-Commerce Platform Regulation, Multiple Streams Theory, Anti-Monopoly Regulatory Interviews, Regulatory Evolution

Copyright © 2025 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. 问题的提出

当前，推动实体经济与数字经济深度融合已成为全球产业变革的核心方向，更是我国推进中国式现代化的战略抉择。世界主要经济体纷纷通过完善平台监管制度、优化数实融合机制，抢占数字经济发展主动权。我国高度重视数实融合的制度建设，2024年党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出“健全促进实体经济和数字经济深度融合制度”，为破解数实融合中的结构性矛盾提供了根本遵循。

在本研究中，数实融合指数字技术与实体产业在生产、流通、消费等环节的深度耦合过程，其核心目标是以数据要素驱动实体产业升级，实现服务实体经济、强化产业链韧性与创新协同。其中电商平台作为数实融合的核心载体，在赋能经济转型中发挥着不可替代的作用：一方面通过数字化工具下沉，打通中小微企业数字化转型“最后一公里”，显著降低技术与成本门槛；另一方面通过整合产业链上下游数据，实现生产、流通、消费全环节高效衔接，成为提升产业链效率的核心引擎[1]。然而，伴随规模扩张与生态延伸，电商平台的垄断风险与监管困境日益凸显，成为制约数实融合高质量发展的突出障碍。头部平台凭借数据、流量与资本优势，在市场准入、交易规则制定等领域形成强势控制力：“二选一”强制商家站队扼杀中小平台生存空间，大数据杀熟侵害消费者公平交易权，数据泄露事件既威胁用户隐私又埋下产业安全隐患[2]，这些问题直接冲击市场竞争生态与社会公共利益。

对此传统监管模式在应对平台新问题时适应性明显不足：刚性执法陷入“规制滞后”困境，平台创新迭代速度远超立法与执法周期[3]；过度依赖罚款等惩戒手段易抑制创新活力，与数实融合的发展需求形成张力；平台生态的复杂性导致执法取证难度大、成本高，监管效能受限。在此背景下，2022年《反垄断法》修订后，执法约谈作为柔性监管工具实现常态化应用，成为破解监管困境的关键抓手[4]。从2015年淘宝商品监测争议约谈推动网络交易质量监管制度雏形形成，到2021年阿里、京东等头部平台反垄断集中约谈催生《禁止滥用市场支配地位行为规定》修订，约谈已从应急性手段升级为监管闭环的核心环节，其推动监管模式变迁的实践价值日益凸显。

既有研究多聚焦于平台垄断的经济后果、单一监管工具的效果评估，或数实融合的技术路径，鲜有从动态生成视角对数实融合背景下“约谈事件如何推动监管变迁”的内在逻辑进行系统解析。一项监管

模式的迭代绝非偶然因素作用的结果，其背后蕴含着多元主体博弈、问题识别、方案形成与政策落地的复杂机理[5]。约谈作为政策议程中的关键事件，如何触发“问题-政策-政治”源流耦合？其推动监管变迁的核心机制是什么？多源流理论能否为解析这一过程提供科学框架？探究这些问题，对完善数实融合的监管制度、推动平台经济规范健康发展具有重要的理论与实践意义。

2. 多源流理论及其适切性

多源流理论最早由美国政策学家约翰·金登在 1984 年出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中提出，该理论是在全面理性决策与渐进主义的基础上，对科恩等人 1972 年提出的“垃圾桶模式”进行修正与发展[6]。该理论旨在深入探索并揭示政策议程设置的复杂内在机理，可用于解释政策的决策议程，自提出以来在政策研究领域产生深远影响，成为重要的政策分析工具。政策议程的建立受多种因素影响，过程呈现动态变化、模糊混沌的状态，而多源流理论将影响政策变迁的复杂性与多样性因素纳入分析，指出政策过程包含决策者和三股既相对独立又相互交织的过程源流——问题源流、政治源流和政策源流，其中问题源流由各种问题的数据及问题界定内容形成，政治源流由各类选举活动和被选举官员组成，政策源流则涉及政策问题的解决方案内容[7]。一般而言，这三股源流保持着相对独立的运行状态，唯有当它们在某一偶然时空下达成有机耦合，才会凝聚成强大合力，推动“政策之窗”应声开启[8]。而一旦“政策之窗”打开，公共问题便会进入决策者的视野，被正式纳入政策议程，最终转化为具体的政策措施。基于多源流理论，本文对数实融合下电商平台监管的变迁逻辑进行探讨，分析框架如下(见图 1)。

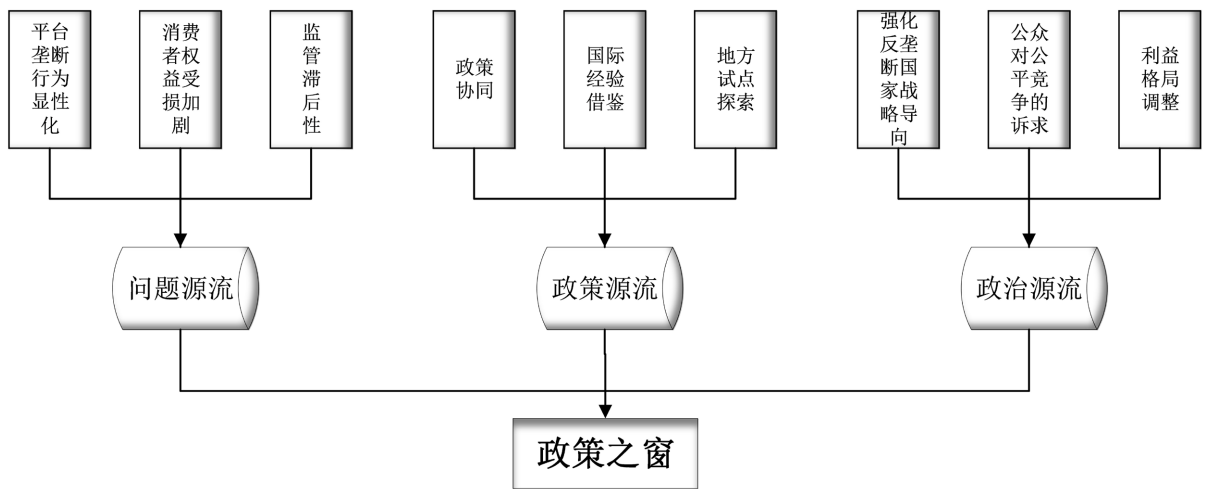


Figure 1. The evolutionary logic of e-commerce platform regulation from the perspective of multiple streams
图 1. 多源流视域下电商平台监管的变迁逻辑

多源流理论是一种聚焦政策制定决策过程的政策过程理论，其核心旨在解释从“问题输入”到“政策输出”的完整决策运作机制，这与我国政策制定中“问题导向、多元参与、系统推进”的现实逻辑高度相符[9]。数实融合下的监管变迁涉及监管机构、平台企业、中小商家、消费者等多元主体博弈，问题识别的动态性、方案形成的多元性、政策落地的政治性特征显著。多源流理论的三维框架恰好为拆解这一复杂性提供了精准对应的分析工具，首先，通过对问题源流的深度剖析，发现平台垄断行为显性化、消费者权益受损加剧与监管滞后性构成政策议题的现实起点，这些问题无法在现有政策下得到解决，需要政策制定者进一步关注与回应。其次，借助政策源流的动态构建，能够涵盖多元方案供给体系，包括专家学者对约谈工具效能的理论建言、国际反垄断监管经验的借鉴、地方监管部门的试点探索等，形成学

界业界政府联动的政策协同方案池；再者，该理论强调政治源流的导向作用[10]，政治源流对应“强化反垄断”的国家战略导向、公众对公平竞争的诉求及利益格局调整等核心动力，可有效解释监管政策变迁的政治驱动力。而约谈事件正是三大源流实现耦合的关键载体，其触发“政策之窗”的机理直接关系监管模式的迭代方向。

3. 数实融合战略下电商监管的政策变迁历程

3.1. 包容审慎期：柔性监管与个案警示(2015~2020 年)

在这一时期，“鼓励创新、包容审慎”成为政策核心原则。国务院在 2017 年《政府工作报告》中首次明确提出“包容审慎监管”理念，强调对新技术和新业态采取审慎态度。监管目标主要集中于消费者权益保护与基本市场秩序维护，同时避免过度干预，以维持市场活力。监管手段以柔性方式为主，包括行政指导、提醒敦促函等非强制性措施，更多依赖事后响应而非前置规划。这一阶段监管机构通过“整合性学习”逐步积累对电商新业态的理解，并在实践中探索数字平台与实体产业协同发展的可行路径。包容审慎的监管方式在保护创新空间的同时，也为传统制造、零售等领域进入数字经济创造了制度缓冲期，使电商平台在赋能中小企业、延伸供应链环节方面发挥了积极作用，从而在早期阶段实现了对“服务实体经济、优化产业链协同”的初步支撑。

约谈在此阶段主要用于个案纠偏。启动条件多由消费者投诉或舆情压力触发，操作层面较为单一，通常由地方监管机构独立实施。例如，2015 年上海工商局就电商“双 11”虚假促销问题对部分平台进行行政约谈，要求其下架相关商品并退还货款，但未伴随严厉处罚[11]。2016 年北京发改委开出多份罚单，其中有两份是针对电商的。当当网因存在各种假促销的价格违法行为，被罚 15 万元“聚美优品”则因未标明原价含义，以及未让消费者享受到应有的优惠，被罚款 2 万元，引发地方工商部门约谈，被要求规范宣传内容[12]。整体而言，约谈在这一时期主要起到快速止损和警示作用，但缺乏制度化和长效性，甚至出现“以谈代罚”现象。但从数实融合视角看，这种柔性治理虽尚处于探索阶段，却在“宽容创新、渐进规范”的制度安排中，逐步形成了促进平台创新与实体产业协同并进的政策雏形。

3.2. 强监管期：反垄断强化与行业规范(2020~2022 年)

随着平台集中度提高和“二选一”、大数据杀熟等不公平行为加剧，监管政策逐渐转向强监管。2020 年中央经济工作会议将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列为重点任务，标志着政策基调的重大转折。监管目标从鼓励创新转向维护市场公平竞争，平台主体责任被明确要求。监管工具构建了“金字塔”式体系，既包括约谈、警告等柔性措施，也包括罚款、吊销执照等刚性手段。例如，《禁止网络不正当竞争行为规定》以及“三书一函”制度(提醒敦促函、约谈通知书、行政建议书、监管函)的出台，推动约谈与行政处罚形成制度化衔接。强调监管机构与平台之间的博弈互动。这一阶段的监管转向，实质上反映了国家在“防垄断 - 稳产业链 - 促融合发展”三者之间的平衡追求。通过强化执法、规范竞争秩序，监管政策有效防止了数字资本对实体经济的挤压，使平台经济重新嵌入产业链与供应链体系，为制造业数字化转型和产业链韧性提升提供了更加公平的市场环境。约谈在此过程中从单纯的行政纠偏上升为促进产业协同的制度工具，其柔性谈话机制不仅纠正了不当竞争行为，也通过引导平台加大对产业链上下游的服务投入，实现了监管逻辑与“服务实体经济”目标的深度耦合。

约谈在这一时期升级为行业规范化工具，并趋于常态化与制度化。主体层级上升至国家级监管部门，如市场监管总局、网信办，并常以联合约谈形式实施。2020 年，网信办对 10 家直播平台开展集中约谈，要求其完善内容审核制度，强化合规自律[13]。2021 年，市场监管总局对阿里巴巴集团因“二选一”行为进行了约谈和行政处罚，最终处以 182.28 亿元罚款，这一事件被广泛视为中国电商反垄断监管的标志性

案例[14]。总体而言，约谈逐渐成为推动行业规则重塑的核心工具，其制度演化并非单纯的监管强化，而是在“以规范促融合”的政策逻辑下实现功能转型，通过引导平台合规经营与协同创新，约谈机制逐步从纠偏约束走向促进平台经济与实体产业深度协同，为构建公平竞争、互促共生的产业链生态提供了制度支撑。

3.3. 战略赋能期：数实融合与系统信号(2023 年至今)

进入数实融合战略阶段，电商监管目标已超越风险防范，而是转向促进平台与实体经济的深度融合。政策重点在于通过监管赋能推动中小企业数字化、服务乡村振兴、拓展跨境贸易。2023 年印发的《数字中国建设整体布局规划》明确提出，要推动平台企业合规经营并服务于实体经济。监管方式强调协同共治，工具创新体现在监管沙盒、合规激励等机制，如对积极配合的平台减少检查频率或给予政策便利。与前两个阶段不同，这一时期的监管逻辑不再以“限制风险”为主，而是通过政策激励引导数字平台深度参与产业链重塑和实体经济转型。监管部门利用约谈机制传递政策信号，推动平台资本、算法、数据资源向制造业供应链、农业电商及外贸流通等领域流动，形成了“以监管促融合、以合规促赋能”的新格局。

约谈在此阶段演变为传递系统性政策信号的重要机制。其时机往往具有前瞻性[15]，例如节日前夕的消费安全风险约谈，以及围绕“一带一路”倡议的专项约谈。对象范围从头部平台扩展至中小企业和新兴业态，如人工智能电商。2024 年，网信办依据《生成式人工智能服务管理暂行办法》对多家生成式 AI 平台进行约谈，要求其强化算法安全与数据合规[16]。同年，针对超万家网站的数据安全风险问题，相关部门组织了集中约谈，并公开通报整改要求[17]。这类约谈强调公开性与多元参与，邀请专家、行业协会和媒体列席，增强社会监督。其效果不仅体现在违规行为的整改，更体现在引导平台向实体产业投入。例如，拼多多在被约谈后加大了农产品电商投入，支持农业数实融合发展[18]。由此，约谈已兼具政策导向与合作共治功能，成为国家战略信号释放的重要渠道。可以看出，当下的电商监管已从“政策约束”演化为“结构赋能”，在实现合规治理的同时，促进了数字要素与实体产业的深度融合，构建出“服务实体经济 - 保障产业链韧性 - 提升创新效率”的闭环式监管逻辑。

4. 数实融合下电商平台监管变迁的多源流解析

4.1. 问题源流：市场失序、权益受损与监管挑战的显性化

问题源流作为政策议程设置的触发机制，主要源于已显性化的社会问题或危机事件。在电商平台监管领域，问题源流的形成体现在三个相互关联的层面：平台垄断行为的常态化与系统化、消费者权益受损范围的扩大与程度的深化，以及监管体系应对新型业态时的滞后与失灵。这些问题共同构成了推动监管政策变迁的现实压力。

4.1.1. 平台垄断行为显性化

在平台垄断层面，数据垄断和“二选一”等限制竞争行为已从个别企业的战术选择演变为影响市场秩序的系统性风险。平台经济特有的网络效应和规模效应使得头部企业能够利用其市场支配地位，通过算法技术、数据控制与规则设定等手段，实质性排除和限制竞争。美团在 2018 年至 2021 年间实施的“二选一”行为就是一个典型案例。该公司滥用其在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，通过实施差别费率、拖延商家上线等方式，促使平台内商家与其签订独家合作协议。同时，美团还通过收取独家合作保证金，并运用数据、算法等技术手段，采取多种惩罚性措施来保障“二选一”行为的实施，此举排除、限制了相关市场竞争。对此，反垄断执法机构于 2021 年 10 月依法作出行政处罚决定，

责令美团停止违法行为，全额退还独家合作保证金 12.89 亿元，并处以其 2020 年中国境内销售额 3% 的罚款，计 34.42 亿元[19]。此类行为不仅扭曲了资源配置效率，压制了创新活力，还对公平竞争环境与全国统一大市场的有序推进带来挑战。

4.1.2. 消费者权益受损加剧

消费者权益受损问题随着平台商业模式创新而日益复杂化，已从传统的假冒伪劣、虚假宣传等单一问题，演进为基于数据与算法的新型侵害。大数据杀熟、算法价格歧视、界面暗黑模式以及自动续费陷阱等，成为侵害消费者知情权、公平交易权和自主选择权的突出问题。这些行为利用了平台与消费者之间的信息不对称和技术能力差距，使得侵权行为更具隐蔽性和系统性。部分平台在自动续费条款上采用不显著提示的方式，导致消费者在非自愿情况下被持续扣费，反映了平台利用规则设计侵害消费者权益的新动向。此类问题的大量积累不仅直接损害了消费者福利，也严重侵蚀了社会对数字经济的信任基础。

4.1.3. 监管滞后性与新业态风险叠加

更为根本性的挑战在于监管体系自身存在的滞后性与新业态风险的叠加。传统基于行业划分、属地管理的监管框架，难以有效适应平台经济跨界融合、技术驱动、动态迭代的特性，从而导致监管盲区的出现。有研究指出中国“平台经济反垄断指南”，这套指南在短期内具有强约束性，但其对跨界新业态的适应性还有待进一步制度设计完善[20]。一方面，面对直播电商、社交电商、跨境代购等新兴模式，监管在规则供给、执法手段和跨部门协同上往往准备不足。例如，直播带货中即时性的内容推广与商品销售紧密结合，产生了责任界定模糊、证据固定困难、跨区域执法协作复杂等新问题。另一方面，平台企业利用技术优势进行的规则创新，如社交电商平台的“砍价”模式及其算法不透明问题，暴露出监管在应对算法黑箱、数据垄断等新型风险时的无力感。这种监管滞后与技术风险叠加的状况，凸显了现有治理体系与平台经济发展现实之间的张力，构成了推动监管范式变革的深层动因。

4.2. 政策源流：方案供给、国际借鉴与地方试点的多元探索

政策源流反映了政策共同体针对电商平台治理提出的解决方案与工具创新。随着平台经济治理挑战的凸显，学界、业界、政府及国际社会共同构建了多层次的政策方案库，推动监管工具从单一惩戒向阶梯式、协同化方向演进。这一过程不仅体现了政策知识的积累与创新，也彰显了中国在平衡发展与规范、借鉴国际经验与本土化实践中的治理智慧。

4.2.1. 政策协同的方案供给

政策协同的方案供给呈现多元主体协同创新特征。学界通过理论建构为监管提供智力支持，例如提出“规模监管从宽，行为监管从严”的原则[21]，以及“阶梯式监管”理论框架，倡导根据违规情节轻重匹配差异化监管工具，从普法宣传、行政指导逐步升级至行政处罚。业界则积极探索实践性解决方案，如大型平台企业建立“合规官”制度，通过内部合规审查机制预防垄断行为，并推出“价格保护”、“仅退款”等消费者保障措施，形成“合规承诺 + 自我整改”的协同治理模式。政府层面，监管制度体系持续完善，电子商务法作为基础性法律，与《网络交易监督管理办法》等规章共同构成“1+N”规则体系，明确平台主体责任，禁止“二选一”等限制竞争行为，并细化数据安全与消费者保护要求。这些方案的形成得益于政策共同体间的互动与共识构建，例如通过专家座谈会、平台合规推进会等形式凝聚治理共识。

4.2.2. 国际经验借鉴

综观欧美英的监管实践(见表 1)，可以提炼出对中国电商监管的多方面启示。首先，应健全数据治理体系，强化个人信息保护和商家身份核验，提升数据流通的透明度与合规性。其次，要强化反垄断规制，

针对具有市场支配地位的平台实施前置监管，重点整治“二选一”“大数据杀熟”等行为。再次，需要完善内容责任机制，借鉴欧盟与英国经验，推动分级分类监管，要求平台及时处置违法信息，建立透明申诉制度。最后，应在处罚之外建立激励机制，对合规表现突出的平台给予政策与信用支持，形成奖惩并重的治理格局。总体而言，中国电商监管的未来发展需坚持事前预防与事后执法并重，法律规范与技术手段并用，以制度现代化和跨部门协同为支撑，构建科学、系统、前瞻的治理体系，从而促进平台经济的健康可持续发展。

Table 1. A comparison of regulatory practices among Europe, the U.S., and the UK
表 1. 欧美英三者监管实践对比

监管维度	欧盟	美国	英国
监管目标	通过“欧洲数字化”战略维护平台竞争与开放，防止大型平台滥用市场支配地位，保护消费者权益和基本权利。	依托反垄断和消费者保护法维护市场竞争，保护创新与消费者福祉，同时强调信息自由和隐私保护。	兼顾竞争与安全：一方面强化数字市场竞争监管，保护中小企业和消费者利益；另一方面要求平台对有害内容和未成年人承担更多责任，保障网络安全。
主要法律法规	以《数字市场法》(DMA)和《数字服务法》(DSA)为核心，配套《通用数据保护条例》(GDPR)、《平台对商业规则》(P2B)等法规。	主要依托《谢尔曼法》《克莱顿法》《FTC 法案》等反垄断法，以及儿童在线隐私保护法(COPPA)等行业法规。无联邦统一数据隐私法；社交平台内容监管仍主要基于《通信规范法案》第 230 条(免除第三方内容责任)。	以 2023 年通过的《在线安全法》为内容监管框架，2024 年实施的《数字市场、竞争及消费者法案》(DMCCA)为数字竞争监管框架，辅以《竞争法》等传统法规。
执行机制	DMA 由欧盟委员会直接监管(违反可被处以全球营收 10%罚款等制裁)，DSA 则实行欧盟委员会与成员国共同监管：成员国设立数字服务协调员(Coordinator)，委员会主要监管“超大平台”，各国监管各自辖区平台。	由联邦贸易委员会(FTC)、司法部反垄断司等机构联合执法，多州检察长亦参与竞争执法；平台内容主要靠法院判例和民事诉讼裁决(230 条款问题亦在立法讨论中)。没有专门的联邦平台监管机构。	竞争监管由竞争市场管理局(CMA)承担，其内部新设“数字市场部门”(DMU)负责指定和监管具有战略市场地位的巨头；内容安全监管由通讯监管局(Ofcom)负责，它将根据《在线安全法》制定细则并执法，对违规公司可处以罚款并采取其他措施。
成效与挑战	DMA 已指定 6 家“门槛者”，DSA 推动内容治理与透明度，但各国执法能力不均，合规成本高。	对 Google、Meta 等巨头提起反垄断诉讼，但案件周期长，230 条争议激烈，缺乏统一数据隐私法。	已启动新体制，调查 Google、Apple 等平台，但监管经验不足，面临言论自由与隐私保护的平衡难题。

资料整理于英国皇家国际事务研究所(Chatham House)于 2024 年 1 月发布的报告《数字平台全球监管路径》[22]。

4.2.3. 地方试点探索

地方试点创新是全国性电商政策的重要实践根基，其探索既破解行业治理难题，更能反哺顶层设计优化。2015 年，杭州设立我国首个跨境电商综合试验区，通过“六体系两平台”框架破解跨境电商发展中的体制性障碍，并依托“无票免税”等政策，为交易、支付、物流等关键环节提供制度保障。历经十年发展，该综试区经验从 1 个试点城市逐步推广至全国 165 个，覆盖 31 个省份，有效推动外贸结构优化与产业升级[23]。今年 9 月，中部六省省会城市针对电商跨区域监管痛点，共同签订合作协议，从共筑认知基础、共建协作机制、共推数据共享、共促标准互认四大维度构建联动体系，打破地域限制、凝聚监管合力，为全国跨区域电商治理提供可借鉴的范本[24]。这些试点不仅充分验证了各类政策工具的可行性，更通过实践反馈持续优化顶层设计，例如全国推行的“百家电商平台点亮行动”，要求平台公开亮照、亮证、亮规则，便是源于地方监管经验，最终实现从局部探索到全国规范的跨越[25]。

4.3. 政治源流：国家导向、国民情绪与利益格局的三重驱动

政治源流作为多源流理论中的关键要素，反映了国家战略意志、社会民意倾向和利益格局变化的动态过程，为电商平台监管改革提供了重要的政治动力。在中国特色社会主义制度背景下，政治源流呈现出国家战略主导、社会民意响应、利益格局重构的鲜明特征，三者相互促进，共同推动监管政策的制定与实施。

4.3.1. 国家政策导向

国家战略导向的升级为平台经济监管提供了明确的政策基调。2021 年中央经济工作会议首次将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列为年度重点任务，标志着平台经济监管进入新阶段。这一政策转向并非孤立事件，而是基于对数字经济发展规律的深刻把握。2023 年《数字中国建设整体布局规划》进一步提出“数据安全与创新发展平衡”的原则，体现了统筹发展与安全的战略思维。“十四五”规划纲要则系统性地提出“完善平台经济分类监管”的要求，展现了国家层面对平台经济治理的顶层设计。这一系列战略部署不是孤立政策，而是制度改革背景下的顶层设计，其核心是建立针对平台经济的集中监管机制[26]。这些战略部署的形成，既源于对国际数字经济治理趋势的研判，也基于对我国平台经济发展阶段的准确判断。

4.3.2. 国民情绪演进

社会民意基础的变化为监管政策实施提供了广泛的社会支持。近年来，公众对平台垄断问题的关注度显著提升，选取新浪微博作为网络舆论场，围绕垄断、经营者集中、市场支配地位等关键词对相关博文进行了分析，在 2020 年 12 月 14 日至 2021 年 12 月 31 日的共计 382 天里，与垄断话题相关的微博数量高达约 41.6 万条，累计点赞数突破 1670 万，评论量约为 147.2 万条，转发量也接近 165 万[27]。这种民意倾向的形成，既反映了平台经济快速发展过程中出现的各种问题，也体现了公众对公平竞争市场环境的期待。全国工商联指出，平台“二选一”及佣金过高，使餐饮企业经营困难，难以盈利，常见夫妻店及新签用户等佣金更高[28]，凸显了市场主体对建立公平竞争环境的迫切需求。同时，社会各界对平台社会责任的期待不断提高，要求平台企业在追求经济效益的同时，更加注重社会价值的创造。

4.3.3. 利益格局调整

利益格局的重构推动了监管政策的精准化调整。中小微企业积极寻求更公平的发展机会，如京东“厂直优品”计划通过供应链优化，帮助中小工厂直接对接消费者，有效规避了平台垄断带来的发展障碍。传统产业的数字化转型需求日益迫切，苏宁易购通过线上线下融合发展，探索出适应平台竞争的新路径。消费者权益保护意识的普遍增强，促使监管政策更加注重保护消费者合法权益，2023 年“3·15”晚会曝光的直播带货乱象，直接推动了相关监管措施的加强和完善。

4.4. 政策之窗：多重源流耦合与监管转型契机

行政约谈作为中国政府监管实践中的重要工具，在平台经济治理中扮演了耦合问题源流、政策源流与政治源流的关键载体角色，并直接触发监管制度的变迁。基于多源流理论框架，本节通过分析 2015 年、2021 年和 2023 年的典型约谈事件，揭示约谈如何促进三大源流的耦合，并推动监管范式从被动响应向主动预防转型。这些事件不仅体现了约谈在解决即时性问题中的效能，更反映了中国监管体系在数字经济时代的适应性与创新性。

4.4.1. 2015 年淘宝商品监测争议约谈：问题源流主导的初步耦合

事件背景源于监管部门在一次网络交易商品质量抽检中公布的结果引发了淘宝平台的公开质疑[29]，暴露出在当时新型电商环境下，传统监管方式与平台自治之间的认知差异与摩擦，进而触发了行业内对

监管标准与执行一致性的信任危机。在此过程中，焦点事件迅速激活了“问题源流”，凸显出线上商品质量监管存在盲区与沟通机制缺失的现实困境。随后，业内专家与法律人士公开呼吁构建常态化、制度化的“约谈沟通机制”，为“政策源流”注入了新的解决方案要素。同时，公众与媒体对“监管公平性”与“程序正义”的关注持续升温，形成一定的舆论压力，推动“政治源流”逐步介入。三股源流在舆论放大的共同作用下产生了互动：媒体将消费者投诉与市场乱象持续曝光，促使政策制定者重新认识问题严重性；专家提出以柔性约谈替代一刀切执法的建议，被监管部门采纳形成制度化探索；监管机关则作为“政策企业家”在此时机推动规则创新，促成《网络交易商品质量监督管理办法》的出台，使约谈机制实现从个案应对向制度性安排的转变，明确了行政约谈作为一种非强制性的沟通与指导手段，标志着约谈机制在电商监管领域的初步制度化。

4.4.2. 2021 年平台“二选一”问题约谈：三大源流深度耦合

该事件的背景是，市场监管总局针对阿里巴巴、京东等大型平台企业涉嫌实施的“二选一”等限制竞争行为组织了集中行政约谈，直指滥用市场支配地位的垄断问题。这一时期，平台经济领域的垄断指标持续恶化，构成显著的“问题源流”；在“政策源流”方面，经过数年实践，“约谈 + 承诺”的监管工具组合已趋于成熟，其柔性执法、督促自查自纠的效能得到验证；与此同时，国家层面将“强化反垄断和防止资本无序扩张”提升至战略高度，反垄断执法的强化为约谈提供了制度支撑，使得从软性约谈到硬性处罚的转换机制成为可能^[30]，形成了强大的“政治源流”。在这一过程中，三大源流实现了明显的互动：媒体舆论围绕“二选一”事件持续发酵，社会公众对平台垄断问题的舆论关注强化了政治源流的聚合性；专家学者在智库与论坛中提出“阶梯式监管”“差异化治理”等政策方案，被监管机构吸收进《反垄断指南》修订过程，成为政策源流的重要支撑；监管部门作为典型的“政策企业家”，抓住舆论与政策方案共振的“窗口期”，通过集中约谈推动政策从倡导性规范走向硬性约束，直接催生了《禁止滥用市场支配地位行为规定》的修订与落地。由此，约谈不仅成为三源流耦合的载体，也成为实现“以规范促融合、以治理促发展”的关键机制，在维护市场公平竞争的同时，为平台经济回归服务实体经济、保障产业链稳定奠定了制度基础。

4.4.3. 2023 年数据安全合规约谈：政治源流引领的新耦合

此次约谈的背景聚焦于跨境电商平台 SHEIN 等在跨境数据流动中可能存在的合规风险^[31]。在这一案例中，“政治源流”发挥了主导作用，随着《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规密集出台，数据安全已被明确提升至维护国家安全的高度。这一强烈的政治信号引领并重塑了“问题源流”（如数据出境风险识别、合规指标动态完善）和“政策源流”（如探索“约谈 + 数据审计”的新型监管模式）。三大源流在此背景下形成了由上而下的联动机制：政治源流以国家战略导向为核心，明确了“以安全保障融合发展”的总体方向；政策源流则通过专家与行业协会的研究成果，提出以数据分级分类监管和跨境评估机制来平衡创新与安全；问题源流中的平台风险暴露为政策实施提供了现实抓手。监管部门作为政策企业家，主动通过约谈机制实现三者的制度耦合——既回应了安全风险，又推动了跨境数据流通规则体系建设。监管机构主动出击，通过约谈提前介入，指导企业进行合规整改，体现出从被动应对到主动防控的转变。作为耦合成果，《数据出境安全评估办法》《促进和规范数据跨境流动规定》等规章相继落地，约谈被系统地纳入数据安全治理闭环，成为事前预警、事中审查、事后追责全流程管理的关键环节之一，并在保障数据要素安全与促进数实融合发展之间实现了动态平衡。

4.4.4. 耦合规律提炼

综合分析上述案例可见，监管约谈成为三大源流耦合的关键载体，其触发通常需满足两方面条件：其一，需有具备足够影响力的“焦点事件”打破原有平衡，暴露出现行政策的滞后或失灵；其二，需要

“政策企业家”主要为负有监管职责的政府部门敏锐捕捉窗口期，主动运用约谈工具推动源流互动。从演化路径观察，我国网络市场领域的约谈实践呈现出清晰的发展脉络：早期约谈多为针对已发生问题的回应性举措，属于“问题触发型”；随着监管经验积累与理念升级，约谈逐步转向侧重于风险预防和合规引导的“预防导向型”运用。这一转型不仅反映了监管工具自身的优化创新，更深刻体现了国家治理能力与治理体系现代化的整体进程。

5. 监管变迁的内在逻辑与实践启示

5.1. 变迁逻辑的三重维度

5.1.1. 价值逻辑：从效率优先到公平与效率兼顾

早期监管以效率为导向，通过放宽准入激发市场活力，但引发失衡与垄断风险。随着市场成熟与公共利益诉求增强，监管逐步转向公平与效率并重：既通过反垄断与公平竞争审查遏制资本无序扩张，又以差异化监管保留创新空间，实现“单一目标”向“多元平衡”的转型。

5.1.2. 工具逻辑：阶梯式约谈体系

约谈制度呈“诱导－警示－制裁”阶梯演进，依据违规程度匹配工具。诱导约谈重在事前预防，警示约谈强调纠偏提醒，制裁约谈则联动处罚与信用惩戒，实现柔性引导与刚性约束的统一，体现“过罚相当”原则。

5.1.3. 体系逻辑：全链条治理闭环

监管逐步形成“事前预防－事中监测－事后修复”的闭环治理。通过前端制度建设与风险评估降低隐患，中端依托数据技术实现动态监测，后端通过责任追究与经验反馈完善制度，实现从“碎片化”向“系统化”的转变。

5.2. 实践启示

5.2.1. 优化问题识别机制

针对问题识别被动、滞后的局限，构建“数据监测＋事件预警”系统。打通数据壁垒，汇聚市场交易、信用、投诉等多源信息，建立标准化数据流程；设计分层预警机制，针对行业共性与企业个体设定指标，引入算法动态分析，指标异常时自动触发预警并推送至对应层级，提升识别及时性与准确性。

5.2.2. 完善政策供给体系

推动约谈规则标准化与国际化。标准化方面，明确主体(界定职责避免空白)、程序(规范启动、记录等流程)、结果应用(衔接信用评价与处罚)三要素；国际化方面，参考欧盟 GDPR、国际竞争网络框架，优化跨境约谈机制，参与国际合作推动规则互认，减少跨境监管冲突。

5.2.3. 强化政治导向引领

监管不仅是技术与制度安排，更是国家战略意图的体现。应以数实融合为导向，在促进数字经济发展的同时，确保产业安全与公共利益。一是构建弹性监管机制，对新兴业态实行“试点－总结－推广”的路径，利用监管沙盒留出制度空白区，鼓励探索创新；二是对传统产业的数字化转型实施差异化监管标准，避免“一刀切”；三是将监管成效纳入区域和产业发展评价体系，实现“以监管促规范、以规范促发展”，从而在发展与安全之间实现动态平衡。

5.2.4. 健全约谈耦合机制

明确约谈与立法、执法的衔接。立法层面，在反垄断法等法规中明确约谈地位与范围，将成熟规则

上升为法律,并吸收约谈反映的需求完善制度;执法层面,建立“事前-事中-事后”衔接:事前通过约谈了解情况、引导整改,事中以约谈记录为处罚参考,事后将案例反馈至约谈主体开展行业培训,构建“立法-约谈-执法”闭环,提升监管效能。

参考文献

- [1] 胡文岭, 阎立波, 关军锋. 基于电子商务发展视角的数字经济与实体经济融合机制研究[J]. 商业经济研究, 2024(3): 123-127.
- [2] 郭克莎, 杨侗龙. 促进实体经济和数字经济深度融合的机制与路径[J]. 广东社会科学, 2025(1): 42-53, 285.
- [3] 蔡泽洲, 薛澜. 不确定性下新兴产业监管的组织学习——以中国电商平台监管为例[J]. 管理世界, 2024, 40(12): 147-170.
- [4] 成协中. 反垄断监管工具金字塔的构建与应用[J]. 行政法学研究, 2025(6): 76-91.
- [5] 李文娟, 王国华. 回应性监管视角下互联网行政约谈的实践检视与制度反思[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2024, 44(4): 109-121.
- [6] 魏淑艳, 孙峰. “多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2): 1-13, 152.
- [7] 金登约翰·W. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 213-214.
- [8] 苏福根, 杨伟平. 多源流理论视域下我国教育数字化战略行动政策议程研究[J]. 中国编辑, 2025(5): 53-60.
- [9] 刘珊. 我国劳动教育政策的变迁分析——基于多源流理论视角[J]. 上海教育科研, 2024(5): 9-17.
- [10] 陈先才, 柯力. 多源流理论视域下新文科实验室建设问题及对策[J]. 东南学术, 2025(5): 85-94.
- [11] 中国新闻网. 上海工商召谈 40 家网商: 投诉激增电商售卖次品[EB/OL]. 2015-11-06. <https://www.chinanews.com.cn/cj/2015/11-06/7608972.shtml>, 2025-10-21.
- [12] 人民网. 当当网因假打折被罚 15 万元[EB/OL]. 2016-08-01. <http://it.people.com.cn/n1/2016/0801/c1009-28601350.html>, 2025-10-21.
- [13] 国家互联网信息办公室. 国家网信办指导属地网信办依法约谈处置虎牙、斗鱼等 10 家网络直播平台[EB/OL]. 2020-06-23. https://www.cac.gov.cn/2020-06/23/c_1594459834502044.htm, 2025-10-21.
- [14] 人民网. 市场监管总局依法对阿里巴巴集团控股有限公司在中国境内网络零售平台服务市场实施“二选一”垄断行为作出行政处罚[EB/OL]. 2021-04-11. <http://society.people.com.cn/n1/2021/0411/c1008-32074752.html>, 2025-10-21.
- [15] 吕欣欣. 反垄断执法约谈的规制反思与效能优化[J]. 行政法学研究, 2025(3): 178-192.
- [16] 腾讯新闻. 违规从事生成式 AI 服务, 3 家网站被网信部门查处[EB/OL]. 2024-07-23. <https://news.qq.com/rain/a/20240723A06AJD00>, 2025-10-21.
- [17] 人民网. 2024 年全国网信系统关闭违法网站上万家, 关闭账号超十万个[EB/OL]. 2025-02-25. <https://www.peopleapp.com/column/30048350820-500006111421>, 2025-10-21.
- [18] 央广网. 拼多多发布 Q2 财报: “千亿扶持”先商家后平台继续加大投入惠商助农[EB/OL]. 2025-08-25. http://tech.cnr.cn/techgd/20250825/t20250825_527338492.shtml, 2025-10-21.
- [19] 国家市场监督管理总局. 市场监管总局依法对美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场实施“二选一”垄断行为作出行政处罚[EB/OL]. 2021-10-08. https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2023/art_31910760066b4f69aa119a20dee250ad.html, 2025-10-21.
- [20] Rong, K., Sokol, D.D., Zhou, D. and Zhu, F. (2024) Antitrust Platform Regulation and Entrepreneurship: Evidence from China. Harvard Business School/USC CLASS.
- [21] 陈方若, 陈宏民. 安泰行业评论第 1 卷[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2022.
- [22] Chatham, H. (2024) Global Regulatory Pathways for Digital Platforms. Chatham House.
- [23] 今日中国. 跨境电商综合试验区十年之路[EB/OL]. 2025-03-17. http://www.chinatoday.com.cn/zw2018/bktg/202503/t20250317_800395595.html, 2025-10-21.
- [24] 国家市场监督管理总局. 中部六省省会城市共建网络交易协同监管机制[EB/OL]. 2025-09-16. https://www.samr.gov.cn/xw/df/art/2025/art_ad474a4ff3d34878bd8e327ef2ad4139.html, 2025-10-21.
- [25] 国家市场监督管理总局. 市场监管总局网监司有关负责人就“百家电商平台点亮”行动答记者问[EB/OL]. 2022-

- 05-31. https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2023/art_6f97e8e31d34454db9402d9a34fd1c06.html, 2025-10-21.
- [26] Zeng, M. (2025) Institutional Reforms and Regulatory Shifts in China's Digital Platform Sector: How Domain-Specific Centralization Shaped the 2020-2022 Transition. *Business & Politics*, 1-20.
- [27] 南方都市报. 反垄断大年, 23 万人在微博谈垄断: 他们是谁, 最关心什么? [EB/OL]. 2022-01-21. <https://news.qq.com/rain/a/20220121A04IG000>, 2025-10-21.
- [28] 澎湃新闻. 全国工商联建议: 加强外卖平台反垄断监管[EB/OL]. 2021-03-04. https://m.thepaper.cn/baijiahao_11564995, 2025-10-21.
- [29] 中国新闻网. “淘宝售假”争议继续升级淘宝投诉“情绪执法” [EB/OL]. 2015-01-29. <https://www.chinanews.com/cj/2015/01-29/7016170.shtml>, 2025-10-21.
- [30] Khoo, K., Lai, S. and Tian, C.Y. (2025) The Impact of Antitrust Enforcement on China's Digital Platforms: Evidence from SAMR v. Alibaba. *International Review of Law and Economics*, **83**, 106268. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2025.106268>
- [31] 华尔街日报. Shein 上市还有新障碍: 中国的网络安全审查[EB/OL]. 2024-01-17. <https://cn.wsj.com/articles/%E5%B8%8C%E9%9F%B3%E4%B8%8A%E5%B8%82%E9%82%84%E6%9C%89%E6%96%B0%E9%9A%9C%E7%A4%99-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%9A%84%E7%B6%B2%E7%B5%A1%E5%AE%89%E5%85%A8%E5%AF%A9%E6%9F%A5-0e253891>, 2025-10-21.