

数据主权视野下平台治理的动力逻辑、模式选择与重构路径

冉从敬 刘 妍

摘 要 随着互联网技术深入变革与数据资源重要性急速提升,网络平台迅猛发展,提升了社会资源的配置效率,便利了人们的生产生活,也引致了多种政治经济风险和不确定性。在数据赋能的权力结构变迁中,市场权力向占有大量数据资源的平台流动,平台权力兴起。平台权力挑战了国家数据主权的身份与权威,对网络空间国家安全与数据安全产生深刻影响。现行的政府外部强制性监管、平台内部审视性自治和官民合作协同性治理的平台治理模式在主体与工具方面均存在缺陷,难以回应数据主权视野下的治理诉求,亟需注入新的平台治理精神,以应对权力转移带来的网络空间治理结构变化。应当以数据主权为原则嵌入国家安全与主权威威的治理理念,以主权权能让渡为工具增强平台开展合法性自治的能力,同时培养以社会责任为引导的平台行为,兼顾政府监管与平台自我规制,搭建以国家权力为中心的法律制度与以平台权力为中心的平台规则的良性互动框架,追求主权安全、权责平衡、充满活力、制度正义的平台善治模式。表 1。参考文献 50。

关键词 数据主权 网络平台 平台权力 平台经济 数据安全 政府治理

分类号 G250.253 F49

Dynamic Logic, Mode Selection, and Reconstruction Path of Platform Governance in the Perspective of Data Sovereignty

RAN Congjing, LIU Yan

ABSTRACT

With the in-depth transformation of Internet technology and the increasing importance of data resources, the rapid development of network platforms has facilitated people's lives, but also caused a variety of political and economic risks and uncertainties. The platforms artificially construct an internal social ecology with the help of digital technology and algorithms. This ecosystem is to a certain extent independent of the legal norms constructed by the country in practice for centuries. Thus, platforms have gained data-dominated power in cyberspace, which profoundly impacts the government-led national governance order and data sovereignty. Therefore, platform governance must consider the national political, economic, and even cultural capabilities in cyberspace together with data sovereignty policies. This article finds that carrying out platform governance in light of data sovereignty is an institutional need to enhance national data competitiveness, consolidate national data sovereignty authority, guarantee national data sovereignty security and promote the healthy development of the digital market. Under these four institutional dimensions, a number of cases are cited to demonstrate, and further, from the data sovereignty perspective, summarize the platform governance's theoretical logic.

通信作者:冉从敬, Email: rancongjing@163.com, ORCID: 0000-0001-6138-6785 (Correspondence should be addressed to RAN Congjing, Email: rancongjing@163.com, ORCID: 0000-0001-6138-6785)

From the perspective of practice, the existing platform governance models can be divided into three main categories, namely, the “top-down” external mandatory supervision model of the government, the “bottom-up” internal review autonomy model of the platform, and the “top-bottom linkage” collaborative governance model of government – civilian cooperation. After analyzing the subjects, objects and tools of these three governance models, we find that all the existing platform governance models have defects in both subjects and tools, making it difficult to respond to the governance demands from the perspective of data sovereignty. Therefore, it is urgent to inject new platform governance spirits in response to the changes in the governance structure of cyberspace brought about by the shift of power.

This article improves the path of platform governance under the vision of data sovereignty, and proposes that the principle of data sovereignty should be embedded in the governance concept of national security and sovereign authority, and the transfer of sovereign power should be used as a tool to enhance the platform’s ability to carry out legal autonomy. Meanwhile, platform behaviors guided by social responsibility should, aiming at building a sound interaction framework between a legal system centered on state power and platform rules centered on platform power, and a good platform governance model of sovereign security, balance of rights and responsibilities, vitality, and institutional justice, be cultivated while taking into account government supervision and platform self-regulation. 1 tab. 50 refs.

KEY WORDS

Data sovereignty. Network platform. Platform power. Platform economy. Data security. Government governance.

1 问题的提出:数据主权视野下的平台治理研究亟需深化

随着“互联网+”与数字经济的深度融合,平台作为各国网络空间经济人文发展的基础设施,在整合数据资源、挖掘数据价值和提供数据服务的过程中,成为了引领国家在数字经济领域创新驱动发展的关键力量,平台经济模式逐渐成为互联网产业的主流模式。从政治到劳资关系,再到文化生产和消费,Meta(原 Facebook)、YouTube、Google、淘宝、新浪微博、微信、今日头条、抖音、滴滴出行和许多其他在线服务的全球性平台企业已几乎涉足当代社会生活的所有方面^[1]。平台虽大大提升了社会资源的配置效率,便利了生产生活,在促进消费者福利方面卓有成效,但不可忽视的是,其经营运作过程中也显现出种种社会问题,尤其在数字技术的加持下平台经济全球化愈加明显,并且其全球化趋势正在向国际经贸、政治领域延伸。正因如此,对平台的治理和平台发展的审思成为学界研究焦点,诸多学者做出了启示性探索。

早期文献集中在经济学领域,关注平台定价^[2]与企业竞争^[3]等市场问题,主要谈论平台的商业行为,随后此问题引起政治学、法学等领域专家的关注,平台治理开始转向内容与行为的共同规制,体现在言论自由、知识产权保护、反垄断、用户隐私等议题讨论上。学者们指出,在由平台经济带来的产业革新中,出现了网络盗版^[4]、产权侵权^[5]、寡头垄断^[6]、个人信息滥用等许多负面现象,制约着产业健康发展,因此应当从治理主体、治理方式等方面着手改革,使政府、平台、商户和消费者等多方主体参与治理进程^[7],利用立法、行政、司法和平台规则协同配合的规制体系构建多方位的规则架构,形成有效的产权制度以保护知识产权^[5],采用匿名化方式保护隐私信息^[6]。

在平台规模增势日趋强劲的背景之下,由平台经济所衍生的实践问题愈发复杂。学者们意识到,平台经济不仅拓宽了消费模式,在数据处理和数据服务过程中,平台获得了一种依赖市场与技术的平台权力^[8],并重塑了市场权力结构。这与以往出现的任何市场问题有本质区别,市场治理机制的形式和功能在平台权力下发生了异化^[9],传统公权力监管、私权力配合的管制方式出现“水土不服”。学界开始对平台权力的形成机制与扩张表现^[10]、法治困境^[11]开展相应分析,指出其既加剧了经济垄断现象^[12],又在权力扩张中愈加流失社会责任感^[13],更导致国家权力流散,挑战着国家的社会治理权威^[14]。而后对这些问题提出了创新性的解决对策,譬如,面对平台企业社会责任的缺失,肖红军等构建了一种内生型、整体性与可持续的全过程生态化治理范式^[13];面对平台可能产生的经济垄断,高薇提出可以将平台作为一种新的公用事业进行监管,与反垄断法相结合,达成更大范围的社会性规制^[12];面对平台跨境经营所产生的法律上的“水土不服”,Liu 等构建了一种内容—技术“双轨制”的治理机制^[15];鉴于平台所占有的资源规模,Ansell 等探索了一种元治理思路,希望将平台力量服务于公共利益^[16]。

可见,已有研究从平台治理的主体、平台治理面临的困境、治理模式等方面开展了丰富的讨论,所关注的方向囊括了服务与内容、竞争与反垄断、隐私与数据保护,其中谈及的治理原则与治理路径都为后续研究提供了有益思路。然而,现有研究视角更多的是强调平台对企业、个人的影响,对国家、社会产生何种制约虽有论及但是寥寥无几,更缺乏深入研究。当任何产业或市场掌控了足够的技术、资本、供应网络或用户并获得垄断地位时,就会对国家主权和社会公平提出挑战^[17,18]。在国家间数据竞争日益激烈的当下,平台治理已经不仅是经济问题,更是政治问题。基于数据掌控、处理能力与算法算力悄然发生的平台权力不仅为其自身带来了商业上的巨大利益和影响力,也对由政府主导的国家治理秩序和国家数据主权产生深刻影响并造成一定冲击。平台治理必须考虑国家在网络空间的政治、经济乃至文化权能,与数据主权政策关联起来。忽略主权来讨论平台治理,就像只谈发展不谈安全,是“坡脚”的治理,无法行之长久。

有鉴于此,本文在数据主权视野下探讨平台治理的制度诉因,指出其内在动力,凝练主权视角下平台治理的理论逻辑,继而梳理平台治理现行的几种模式,归纳、比较各种治理模式的内涵及优劣势,在掌握先行经验的基础上理出最优治理思路,希冀在数据主权框架内构建平台治理的有效方案,在捍卫国家安全与利益的基础上,为国家开展平台善治、促进数字市场健康发展和平台经济充分繁荣提供新的监管视角。

2 数据主权视角下平台治理的动力与逻辑

数据主权是指一国基于国家主权对本国境内的数据基础设施、数据资源、数据主体及其数据行为所享有的最高权威,对保障数据资源发展利益、维护网络空间中人民安全与国家安全具有重要意义,现已成为各国在网络空间竞争的新型资源^[19]。平台经济、平台的数据占有和处理能力对国家数字经济市场的发展至关重要,大规模、大体量、复杂的平台经济生态也赋予平台在政治、经济、文化等诸多领域广泛而深远的影响力和高度复合的作用机制,深刻影响着国家政治经济形态,对其开展治理既是在国际数据博弈背景下的战略考虑,也是安全考量。

2.1 主权视角下平台治理的制度动力

平台治理的制度动力是国家治理平台的正当性基础,放之数据主权视角下检视,该动力主要来源

于对国家数据竞争能力、国家权威、主权安全、经济发展等方面的考量。

2.1.1 增强国家数据竞争能力

国家竞争能力是一个动态的概念,与社会发展、科学技术进步相互型塑。数字时代的大国关系正在迈入一个新的阶段,围绕科技主导权、数字经贸规则以及网络空间安全规范的大国博弈更加激烈,赋予大国竞争新的内涵^[20]。如今一国数据竞争能力主要体现在数据资源储量、数字服务效能、数据政策影响力和网络空间话语权等方面。

平台经济是由数据驱动、平台支撑的开放协同产物,无论从当前的数据体量还是技术能力、发展潜力来看,平台都是一国数据竞争能力的重要禀赋,对平台的治理也就构成了储备、提升国家数据竞争力量的关键抓手。其一,所谓“谁掌握了数据,谁就掌握了主动权”,平台大数据是提高国家竞争能力的战略资源。平台占据着海量数据,且拥有处理海量数据的算法算力,这种数据储存、利用能力既可以成就其自身的平台权力,也可以赋能国家数据竞争。正如国务院《“十四五”数字经济发展规划》所指出的,数字经济正“成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量”,拥有足够充裕的数据供给已经是国家数据竞争能力的重要彰显。对于国家而言,平台治理的重点之一就是数据本身的治理,国家既要平台掌握的海量数据控制在安全、可控的环境中,也要将这些数据转化为提升自身竞争能力的战略资源。

其二,平台凭借其服务能力可辅助国家提高实际效能,完善平台监管就是完善政府的数字服务能力。在社会服务层面,平台能够帮助政府更精准地掌握公民的需求状况,继而精准拟定相应政策、对策,提高服务响应速度与社会治理的智能化水平。平台还可以直接参与社会公共管理,如华为、腾讯、京东等大型平台积极参与抗疫工作,利用其高效的数据服务能力与政府合作向社会提供必要的公共服务^[21],减轻了政府在应对突发公共事件时的负担。对于具备先进技术能力和服务效能的平台,国家一方面需要善加利用,将平台服务能力转化为政府面向社会开展数字服务的能力,另一方面也需要加强引导、教育,谨防平台数据权力位移成冲击社会架构和国家统治的破坏性力量。

最后,提升网络空间话语权需要具有竞争力的平台治理政策支撑。全球国家数字竞争力的博弈与竞争,既是技术和市场的竞争,更是监管政策的竞争^[22]。平台治理现已成为全球公共政策领域热议话题,平台数据、业务、产品的跨国性使得许多国家都在积极利用政策工具对其展开规制,背后目的都是争夺网络空间国家治理的话语权。从19世纪末20世纪初开始,现代法律体系就历经挑战,在大数据时代更是面临着由数字技术主导的颠覆性革命,这场“数字革命”正在进行新一轮的洗牌。对于中国而言,不论在法律还是技术领域,自工业革命至今的绝大部分时间都是在“师夷长技”,栖息在西方法律话语体系下的许多传统法知识缺乏足够的自主性,但互联网、大数据、人工智能在平台交易、智慧服务等应用上使中国与其他国家回到同一起跑线乃至领先地位^[23]。这为中国国家发展提供了一个难得的契机,我们必须珍惜这个时代的数字革命,积极开展平台治理、数据治理,完善相关治理政策。

2.1.2 巩固国家数据主权权威

平台在获取数据市场竞争能力的过程中,受资本裹挟孪生出的侵蚀公权力根基的平台权力,影响了国家权威,其中之一便是挑战了国家数据主权身份权威^[19]。基于算法技术的衍生作用,平台积累了许多数据优势和经济优势,通过这些优势,平台可以对用户进行精准推送,“操纵”个人选择,同时也获得了事实上的规则制定权、行政执法权甚至纠纷裁判权,或称准立法权、准行政权以及准司法权^[8]。可见,平台权力侵蚀了国家核心权威,对国家权力与国家政治合法性造成巨大冲击^[24],需要重

新审视平台的权力扩张。

现阶段平台权力的扩张呈现以下三个基本向度。其一,向政府政治权力行使领域的扩张。在数字技术与算法的加持下,平台影响主权国家的政治生态已经成为一个普遍存在的事实。平台崛起拓展了政府对平台技术能力、数据能力的依赖,政府进行社会治理的权力乃至司法纠纷判决权力一部分被分流到平台。譬如,淘宝平台具有自己的在线纠纷解决机制,在买卖双方发生冲突时,可以申请平台“小二”介入调查取证并作出判决,这种判决具有立即生效的效力且程序不可回转。美国也具有相似情形,Facebook 在 2019 年曾高调宣布一个由 40 名成员组成的内部委员会,专门对被撤下的用户帖子作出“最终判决”。对于平台的这种“准司法权”,国外有学者戏称平台已经拥有私人的“最高法院”和“宪法大会”^[25]。并且,对数据占领着支配地位的平台实际上已经改变了权力的力量平衡,形成了与政府讨价还价的“数据特权”,不论是微软拒绝美国政府访问其存储在爱尔兰的数据,还是滴滴出行不愿接受与中国政府的数据互通,都显示出平台实际上拥有与政府在网络空间抗衡的能力,或者说权力。

其二,向政府经济权力行使领域的扩张。从占有的资源规模来看,平台已然是一个堪比国家的超级行为体,而不少平台也尝试在网络空间行使原属于国家的经济管控行为,导致市场与政府的边界开始“漂移”。通过网络外部性和跨界融合性特点,平台经济范式改变了传统服务模式、贸易模式、分工方式和价值创造机制,许多平台在推销其商品或商业模式时,实际上已经在市场构建和实施其游戏规则。譬如,平台可以通过服务协议选择入驻商家或消费者,通过其准入规则给入驻者发放牌照,掌握着数字市场准入权力。在提供数字商品或服务的过程中也会产生侵蚀国家经济权能的效果,2019 年中国金融科技巨头蚂蚁集团上市前夕,马云在演讲中谈到国家现有金融模式需要被更改,而蚂蚁金融可以提供更大范围更深程度的信用体系。从上市被叫停的结果来看,蚂蚁集团所称的“未来货币的革命”不应当由企业来主导,其“金融帝国”的扩张显然触碰了国家经济权威的底线。

最后,向政府文化权力行使领域的扩张。平台权力之“触角”已蔓延至公民的物质文化生活,与国家政治文化治理的惯性产生张力,技术也使信息扩散的进程被改变,减弱了国家对信息流动的控制力^[26]。平台通过搜索引擎的过滤器和算法,决定着人们能看到什么、不能看到什么,“过滤泡”“信息茧房”与“回音室”等现象一道,代替政府实现了对公民意识形态生活的智能“隔离”^[27]。同时,平台有意无意地培养了一大批“意见领袖”,这其中就有部分“网络公知”宣传破坏我国社会文化安定的意识形态,渗透不利于国家政权稳定的价值观,缺乏道德规制的平台成为负能量发酵的温床。尤其是,伴随网民群体的增大,这种在错误价值观渗透下的群体发展到一定程度时形成了负面“群体极化”现象^①,挤压着正能量、正确意识形态的生存空间。质言之,一直以来被国家“垄断”的舆论权力正在被平台这类私营资本所打破,以平台媒体为代表的网络信息裂变式传播行为,不仅会激发和助推虚拟社会风险事件,而且会使虚拟社会的风险事件变得更加难以预测和控制,在网络空间中凸显出放大效应或者极化效应,可能危及国家数据安全和正当权益,乃至扰乱整个社会的稳定。可见,对平台权力的治理就是在巩固国家主权权威。

2.1.3 保障国家数据主权安全

2018 年,习近平总书记在全国网络安全和信息化工作会议上的讲话中指出,“没有网络安全就没

^① “群体极化”现象是指,虚拟社区的分众化将思想、政见、价值观和爱好基本相同的个人吸引到一起,加深他们原有的价值观或者偏见,从而出现的极化现象。

有国家安全,就没有经济社会稳定运行,广大人民群众利益也难以得到保障。”安全是主权的底线。国家数据主权安全是指一国数据的安全、数据基础设施的安全、数据主体及其数据活动的安全,国家保证本国数据不受他国监控、不受数据霸权国家侵蚀,国家维持传统私权利形成的个体安全感和传统主权所维护的国家安全感^[28],防止复杂多样的数据风险影响国家发展与稳定。

毫无疑问,平台运营过程中所形成的超级数据权力不仅创造了巨大的社会福利,也意味着新社会风险源的诞生。开展平台治理就是保障国家数据主权安全,这一逻辑主要体现在三个方面。其一,平台收集、存储、分析、处理的数据与总体国家安全有重大关切。维护重点领域的国家安全向来是中国国家战略的主阵地、主战场,依据总体国家安全观思想,这些重点领域包括外部安全、政治安全、国土安全、经济安全、社会安全、网络安全。在运营过程中,平台收集的并不仅仅是个人的隐私信息,还有许多涉及国家重点领域的信息。譬如,地图类、出行类服务商可以实时采集国家地理信息,教育类、学习类服务商可以采集国家教育信息;国家将服务外包给平台时也会产生相同的结果,如科大讯飞开发的智慧警务系统就可以收集国家安防信息。个人隐私信息在一定程度上也会转化成包含国家安全与利益的关键信息,当平台在采取大数据分析手段处理这些巨量隐私信息时,能够获得我国整体经济运行、民生发展、政治动态等涉及国家机密的信息。这些信息在平台经济下面临着巨大的安全风险,平台依靠网络的即时传播特性加大了安全风险的传播速率,依靠人们对网络的依赖加深了安全风险的传播范围,成为各类社会问题或安全问题的集聚地和加速器。数据流动、泄露的风险在平台的作用下愈加难以控制,平台大规模数据泄露事件层出不穷,个人数据的泄露加深着人们对网络技术的恐慌,而地理数据、空天数据的泄露则危及国家产业安全和国家数据主权安全。

其二,平台业务与关键信息基础设施安全相关联。后斯诺登时代,保护本国平台的数据、关键信息基础设施免受外国监控或干扰就是在维护国家数据主权安全。2006年,美国学者尤查·本科勒在其著作 *The Wealth of Networks* 中提出互联网架构包含物理层、逻辑层和内容层三层模型,其中物理层是指将人类相互联系起来的物质事物,包括计算机、电话、移动设备、无限线路等^[29]。网络空间数据主权在这三层中得以体现,数据主权在物理层的安全其实就是要求关键信息基础设施的安全。依据我国2021年颁布的《关键信息基础设施安全保护条例》,平台属于其所规制的对象,即重要行业和领域的以及其他涉及“可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等”。平台运营过程可能带来相关风险,如产品和服务使用后会使得关键信息基础设施被非法控制、遭受干扰或破坏,或被国外政府影响、控制或恶意利用,产品和服务供应渠道的可靠性受到影响,也会因为政治、外交、贸易等因素导致供应中断^[30]。

最后,平台的商业行为本身就存在削弱主权安全的风险。平台自身具有国别属性,作为主要在中国经营的平台企业,数据存储应当遵循《中华人民共和国数据安全法》等法律规定存储在境内。然而现在许多企业渴望赴美上市,就不可避免地涉及出境与跨国传输问题。平台业务的开展具有跨国特性,譬如产品的设计、原材料的供给、服务器的连接、平台代码、算法改进等,都可能是国际合作的结果,更遑论平台背后的资本。在这种国家边界逐渐消弭的新经济体中,国家安全变得岌岌可危,国家数据主权安全既难稳定也难监测。

2.1.4 促进数字市场健康发展

在应对网络空间新兴经济体壮大的过程中,国家面临着发展与保护的经典命题,既要在平台经济的蓬勃发展下实现国家数字经济的内生增长,扶持部分数字巨头企业的崛起,在国际上占领更大的经济份额,又要保障国内数字市场的公平正义,打击垄断行为,防止某一平台垄断市场,同时保障数据安

全,充分维护消费者的合法权益。

当前所谈的平台治理肩负着促进国家数字经济健康发展的使命,诉求主要体现在两个方面。其一,平台利用数据优势实现市场垄断,需要政府加以调控。平台垄断的危害是非常致命的,多重数据驱动型网络效应及支配地位平台的排斥行为不仅仅抬高了市场壁垒,实际上还会“堵塞”市场入口,如 Maurice 的形象比喻,“拥有重大数据优势的支配性企业相比竞争对手拥有一套独一无二的雷达系统,能够在竞争威胁起飞之时就对其飞行路线远距离追踪,并将其拦截或者击落。”^[31] 市场竞争的缺乏又将重新巩固占据支配地位的平台“统治”,构成恶性循环,导致竞争活力降低,数据流通渠道受阻,更减损了数据资源的配置效率。因此,对这样的平台行为进行治理既是挽救中小企业或初创企业的生命,也是保障国家数字经济向健康可持续方向发展。

其二,平台利用算法盘剥消费者福利,需要政府加以管控。支配性平台滥用地位行为造成的重大损害在个人层面具体表现为使消费者丧失选择、知情、个人自治、隐私和自由乃至对平台经济的信任。在商业利益的驱动下,平台滥用算法技术盘剥消费者福利的现象屡见不鲜,如美团利用其在网络餐饮外卖平台服务的支配地位,排斥竞争对手饿了么等平台加入赛道,通过独家协议、合作保证金、算法等行为保障“二选一”行为实施,既妨碍了市场资源要素自由流动、削弱平台创新动力和发展活力,也损害平台内商家和消费者的合法权益;利用算法推荐机制对消费者实施大数据杀熟、“差别对待”、歧视性对待更是平台惯用的手段,网约车行业根据交通需求情况实时“加价”就是攫取消费者剩余价值的一种不正当竞争行为。治理平台的这种“非正义”行为,于保障国计民生十分紧迫。

2.2 主权视角下平台治理的理论逻辑

通过以上分析可以看出,平台借助数字技术、算法人为地构建了平台内部的社会生态,这一生态系统在一定程度上独立于国家几百年来在现实世界中构造的法治规范,平台在网络空间获得了数据支配型的权力。面向个人时,减损消费者福利且波及用户的决策行为;面向平台企业时,不是结成强大的商业联盟就是造成潜在的垄断风险;面向国家时,平台处理数据尤其是跨国传输数据的行为则动摇了国家主权安全。因此,如果从主体层面考虑,对平台的治理既是要求其妥善收集、存储个人数据,维护个人数据权益,又是督促平台合理开展数字经济活动,禁止平台垄断行为,保证数字市场活力,更是将平台权力控制在一定的范围,捍卫国家数据主权权威与安全。

在政治学领域,治理通常指政府制定、执行规则与提供服务的能力^[32]。在经济学领域,治理是指一系列为市场经济的良好运行提供产权保护、契约执行和公共物品三项基础性制度支持的公共秩序和私立秩序^[5]。平台治理兼具政治性、经济性和社会性,需要形成公共秩序与私人秩序、公共利益与私人利益的良性协同。

从治理动力层面来看,与以往平台治理所主要关注的资本运作、反垄断等问题不同,数据主权视野下的平台治理是以战略视野考量全球数据博弈背景下的国家数据竞争能力问题,国家政治、经济、文化权力稳定下的国家身份权威问题,国家领土安全、政治安全、经济安全、文化安全、数据安全等视角下的总体国家安全问题,以及国家整体的数字市场健康有序运作、消费者自由安全下的经济发展问题。这些也是主权视角下国家开展平台治理问题的制度动力。

从治理目的层面来看,数据主权视野下平台治理的核心目标是平衡国家安全与发展,在保障本国数据主权安全和国家统治权威的基础上充分发挥平台的内生力量推动平台经济的繁荣发展,借助平台的数据能力完善国家政治、经济、文化管理,提高国家在数据驱动时代中的综合国力。

3 网络平台治理的模式与选择

为把握平台治理的内在诉求和未来演变,需要对现有经验予以考察。治理的主体最初指向国家,随着 20 世纪 90 年代初期“全球治理”运动的开展,治理超越了单一的国家中心主义,被拓展到“没有政府”的领域^[33],非国家组织、企业乃至个人都加入到治理的互动网络之中,丰富了治理所表征的权力关系。现有平台治理模式主要可分三类,分别是“自上而下”的政府外部强制性监管模式、“自下而上”的平台内部审视性自治模式、“上下联动”的官民合作协同性治理模式。可将其提炼为两种,一种是有政府参与的治理,一种是无政府参与的治理。

3.1 政府外部的强制性监管模式

早期的平台治理沿袭国家对传统商企的监管式治理,于平台而言是一种“自上而下”的、垂直式的外部治理模式,强调政府的主导地位,突出特征是政府的强制性干预,一般通过严格的法律规则来调整平台商业行为与市场秩序的关系。当前,我国政府常用的法律工具和政策杠杆有《反不正当竞争法》《反垄断法》《网络安全法》《电子商务法》《个人信息保护法》《数据安全法》《网络交易监督管理办法》和《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》等。世界各国也在制度层面积极探索平台治理,如美国在 2021 年通过了《终止平台垄断法案》等五项平台反垄断法规;欧盟在 2022 年通过《数字市场法》,旨在构建一个公平竞争的平台经济秩序。这些法律规制一部分可称作竞争法,一部分是数据法,前者一般指向平台的商业运作,杜绝平台利用市场垄断地位排斥其他竞争者的进入,保护数字市场活性,后者通过赋予平台严格的数据保护义务,规范平台处理数据或者个人信息的行为,如记录备案、安全评估、数据泄露通知等义务的设定。

政府监管的优势体现在三个方面。其一,政府主导监管平台经济符合国家战略安排,符合一直以来的实践经验。相较于美国以企业自由、英国以公共责任为制度偏好的平台治理,我国一直以来以国家安全为治理归宿^[17],政府主导平台治理有利于这一目标的贯彻实施,符合我国国情。同时,平台治理中现行的许多法律规则和原则确立于平台经济兴起之前,是其他领域的治理模式向平台经济的映射,相较于其他随平台经济而生长的主体,政府具有沉淀已久的治理经验。其二,政府占据较多的社会监管资源,可以全面调动立法、执法和司法力量。当然,平台也占有网络空间广泛的数据资源、技术资源和基础设施资源,但由于治理往往是多方主体的主动或被动参与,对于平台之外的人员(譬如用户),平台缺乏调动效率以及调动权威。其三,政府作为公权力机关,能够以更加平等的眼光对待市场主体,尊重多方主体的诉求,也能以最公正的态度保障公民利益。并且,现代国家是高度与世界融合的国家,面对海外贸易、跨国纠纷时,政府拥有定分止争的主权权威,更有利于平台经济纷争的解决。

与此同时可能带来的问题也有三个方面。其一,平台经济是动态发展变化着的,面对平台的数据交易、数据传输等行为的即时性,政府监管举措并不具备合理规制的灵活性,执法效益不高。面对平台的产品销售、广告创收、直播引流等多样性业务和场景,并无统适的制度规范来惩治全部违法行为,执法成本较大。其二,面对平台经济带来的巨大市场创收,严格的政府监管恐难以平衡发展与管控的关系,尤其是政府在并不熟练平台业务的背景下苛以平台严格责任,有可能打压平台经济的活力,使其丧失自主创新发展机遇。而且相较于资本操纵带来的垄断,平台垄断主要是数字技术发展的结果,难以简单地运用反垄断法加以应对^[34]。其三,政府监管也存在过度的风险,从实践中看,政府强制性

监管发展出了一种十分严厉的模式,即政府对平台的“穿透式监管”——从结果监管扩张为全流程监管,政府对平台所控制的算法进行直接调整,在一定程度上达成监管部门“风险可控”目标的同时,也可能穿透平台自我规制的边界,造成“运动式执法”的反噬效果^[35]。

3.2 平台内部的审视性自治模式

许多学者之所以赞同“自下而上”的平台内部审视性自治,是由于规制对象对自身的运营掌握更多的知识与信息,且倾向于认为自治规则比外部规制更为合理,可以找到最符合成本有效性要求的解决方案^[36]。平台通过其服务协议确定用户进入与退出规则,通过其交易规则决定消费者权益保护和数据保护的规范,形成准立法权控制用户、商品和服务入驻的质量;平台通过其准入规则给入驻者发放牌照,尤其是管理入驻商家的经营数据,核验、审计入驻商家的商业行为,对违反法律法规或平台协议者予以暂停营业、封号等处分,形成准行政权维护平台生态的正常运转;平台作为第三方调停入驻商家与消费者纠纷,自拟在线争端解决机制处理平台用户的争议,形成准司法权维持平台的公平正义。除此之外,平台还采取各种措施保障其网络安全、数据安全,对可能存在的经营风险、数据风险设置及时处置措施。

在理想情况下,平台自治的效率应当是比较高的。其一,平台有着充盈的治理内生动力,平台开展自治的目的,或者说平台的本质归根结底是实现盈利,构建平台内良好的交易秩序、交易规则、惩罚机制从而建立声誉、获取消费者信任,也就成为了平台实现利益最大化的工具。其二,平台运营方对平台服务具有最为全面的了解和最为直接的权限,他们可以在数据泄露的第一时间采取措施终止服务或者及时溯源并加强设备安全,尤其是在法律滞后于实践的时候采用灵活的平台规则稳定平台生态。其三,平台拥有数字环境下最高效的治理工具——算法。正如莱斯格所称“代码即法律”,相比于政府监管采用的立法、行政手段,平台自治工具一般是其技术架构、算法和合同规则。这些技术优势有利于平台通过去中心化措施来更新现有的商业模式,改善用户对平台及其产品、服务和其他内容的体验和参与^[37]。

但在实际生活中,这些便利和权限却也造成了平台权力溢出的风险。其一,在商业利益的促使下,平台可能出现投机主义倾向,往往对数据安全事件隐而不报,吸纳更多的用户加入平台。在成本的考量下,也很难要求平台运营方做好万全措施维护数据安全,尤其是在数据流转具有巨大价值的背景下。质言之,平台的天然逐利本性使其作为商业体的工具理性超越了作为治理者的价值理性。其二,平台自治从本质上而言,秉承的是一种放任主义,考虑到平台对数字经济的贡献而放任其崛起,由平台自发治理的方式实际上非常容易造成权利与义务上的不对等以及事实上的不平等。平台构建了一个自我规范式的免责机制,规制着平台上的商家与/或用户,增强了自己权力的同时又反过来加固了自我赋权治理的正当性。平台的独立运转也使得平台自治具有“黑匣子”特性,加剧了平台与用户的信息不对称,这样的信息势差也使平台治理的程度和效果大打折扣。不加克制的“放权”也可能导致平台“滥用职权”,平台相当于既是“裁判官”又是“运动员”,这将驱动平台权力更深一步异化。其三,单一的平台自治模式既忽略了内部治理可能造成的算法歧视、算法霸权等潜在不良影响,也忽视了平台既是内部治理主体又是被监管对象这样的双重身份。更为关键的是,如果从治理效果上来看,面对跨辖区、跨国界的商业行为,平台往往缺乏与国际、国家主体谈判的资格或者说权威。最后,持平台自治观点的学者其实是将平台视作“类政府机构”,将政府的立法、行政和司法权力架构内化为平台权力架构,实际上未能深刻检视平台治理的实质与所具有的私主体优势。在数字经济的洪流中,

任何主体都将面对“必然的无知”,平台的自我规制应当是更加自发和自律的,而非遵守政府规制那样的“金科玉律”。

3.3 官民合作的协同性治理模式

在政府监管和平台自治无法单独达至最优效果下,平台治理走向了主体间合作的综合性调整,即官民合作的协同治理模式。这种模式简言之就是政府与平台或其他利益攸关方共同参与治理,各自发挥优势规避不足,从而意图达成最优解,是一条“上下联动”的治理路径。协同治理本质上要求政府与公民社会、市场对话、协商,并建立合作关系,共同治理社会公共事务,最大限度实现公共利益^[38],强调的是多治理主体之间的平等地位。

目前学界对此种治理模式的研究又可分为两类。一是政府与平台二者共治的模式。在这种模式下,多数观点认为政府仍承担主导地位、平台是协助地位。有学者将政府与平台合作治理的方式称为类行政实务处理的治理任务“发包”,分配结构体现为“发包方正式权威+承包方自由裁量”,政府通过处罚等负向激励监督平台有效执行政府所发包下来的治理任务^[39]。从形式上看,政企共治的模式有利于吸收政府与企业各自的治理优势,关注双方主体的诉求,具有民主与平等的表现形态。从实际情况来考虑,这种政企共治不一定达到最优效果,一方面政府与平台各自治理的边界难以界定,会出现公权过度侵入私权,或私权越位挑战公权的问题,现有经验缺乏对平台权力的原则性规制,另一方面政府和平台双方的政策权力和平台规则权力的不平衡将导致权力外溢风险,最终使用户承担负面后果。可见,在政企合作治理中,治理的限度、原则、秩序仍然匮乏,是影响治理效果最主要的因素。

二是政府与平台、公民、行业组织等多方非政府主体共治的模式。相较于政企共治,这种模式强调更多主体的参与,有学者通过 CA-MAS 方法构建网络社会治理动力仿真实验,发现多元治理主体的协同配合的确可以实现最优的网络社会治理效果^[40]。这种观点一般认为,平台治理不应当延续传统商业治理模式的等级制度,而应当创造一个扁平、开放和包容的组织环境,利用平台生态系统中所有利益攸关方的才能,打破传统商业组织明确定义的、固定的等级制度、静态角色和授权程序^[37]。2017年,中国信息通信研究院发布的《互联网平台治理白皮书(2017年)》也是持此种观点,认为未来平台治理的发展方向应是形成政府统筹、平台自治、第三方协调、公众参与的多方共治格局^[41]。在这种模式下,关键在于培养和发展非政府组织参与平台治理的能力和合作水平,构建协同治理的有效衔接机制,然而平衡多元主体的利益也是十分困难的,这也正是协同治理模式的最大弊端。

3.4 三种治理模式的比较与选择

结合优劣势,将以上三种模式予以梳理(见表1),可以发现,从治理主体来看,“自上而下”的政府外部强制性监管虽然符合我国国情且具有较强的执行性,但难以跳出直接干预主义的窠臼,法律的实质理性仍占主导地位,具有较为明显的行政倾向,无法实现充足的信息了解、适应变化的数字社会 and 平台经济生态,并且容易导致运动式执法,平台发展利益受损。“自下而上”的平台内部审视性自治虽更为“专业”,但对市场经济自由的认识过于理想,容易陷入逐利图囤,可能产生“大数据杀熟”“二选一”的严重负外部性结果,公共利益受损。“上下联动”的官民合作协同性治理模式具有平衡监管与自治的制衡思想,但其中的多元主体参与样态很容易只是形成表面上的热闹,实际治理权力的权重如何分配既不足以知晓也难以进行,治理理念、效果更是难以协调,沟通成本无限增大。这本质上是缺乏规范理论指导和原则指引的体现,造成政府与非政府监管、自治的范畴难以分清,主体之间的

弹性难以控制,并且主体的平台治理责任和活力未得到完全激发,久而久之各治理主体演变成了力量博弈的抗衡关系,而非平衡机制。

表 1 三种平台治理模式的对比分析

治理模式	治理主体	治理对象	治理工具	优 势	劣 势
政府监管	政府	平台行为	反垄断、数据保护等立法,行政手段	通过监管克服平台经济的负外部性	信息不足、手段严厉
平台自治	平台	平台行为	技术架构、算法、合同规则	外部干预程度较低,平台经济较为自由	趋利、垄断等负外部性严重
官民协商	政府、平台	平台行为	立法、行政、司法、合同、技术、算法	二元主体形成治理优势互补	主体责任和活力尚未完全激发
	政府、平台、公民、社会组织等	平台行为、平台内容	立法、行政、司法、合同、技术、算法、舆论监督	形式上更为民主,能在最大程度上接收多方利益诉求	各主体治理水平参差不齐,合作难度较高

从治理对象看,由政府、平台参与的治理一般更多关注的是平台的商业行为、技术使用行为、数据收集与处理行为,纳入公民、社会组织参与的治理模式除了关注平台行为外还关注平台的内容治理,关注算法歧视、算法黑箱、言论自由、个人数据保护等道德与伦理议题。从治理工具上看,政府行为体一般使用法律政策杠杆,通过立法、行政与司法实现治理目的,非政府行为体则借助合同、算法、技术、舆论或者举报机制参与治理。

我国可从以下三个方面抉择平台未来治理的思路。第一,治理主体。为了完善治理逻辑、监管逻辑,防止单方利益过度受损,需要选择各方利益代表参与治理“议价”,而基于各项成本考量,参与主体不宜过多,在考虑我国平台经济发展的实际情况和政府数据安全执法的现状下,采取政府协同平台共治的模式是最优选。由于政府主导和平台主导治理都有避不开的问题,因此改良治理主体并不能是单纯的政府与平台之间的角色互换,而是二者关系的进一步优化。第二,治理对象。多数观点认为平台是一个技术网络系统,强调平台是一种基础设施^[42],但平台事实上具备双重属性,既是媒介又是内容,这承袭了 20 世纪著名哲学家麦克卢汉的经典论断“媒介即信息”^[43]。因此对平台的治理既要关注行为治理、技术治理,又要关注内容规制。技术治理的对象一般是平台在数据收集、存储、处理、传输等方面的权利与义务,核心目标是制衡平台权力,内容治理的对象则更多的是平台上流通的数据以及相应的行为。第三,治理工具。在考虑到政府与平台共治的前提下,利用二者最具优势的治理工具协同治理,即充分发挥法律、政策、规则、合同、算法、技术的作用。

4 重构网络平台治理的可能路径

以上分析揭示了数字时代的平台治理是一个由公共管理、社会治理与数字治理共同作用的复杂过程,治理内容涉及行为、数据、算法、技术、规则、垄断、安全、权力等要素。为了平衡经济发展与安全保障,政府强制性介入或全然放任的规制方式都有失偏颇,需要构建合作治理机制。而过于复杂的多元主体治理体系也将陷于治理水平参差、合作难度高的旋涡,故政府与平台合作的二元治理值得认

可。当然,二者因其资源掌握能力存在差异而展现出不同的治理能力,需要采取不同的治理手段,赋予差异化的治理权重,形成政府主导、平台赋能的合作机制,带动从单纯的反垄断向风险社会治理的监管理念转型。概而言之,应当把握政府在平台治理中的主导地位,坚持网络空间的国家数据主权,并通过权利赋能、责任承担等方式培养平台实施公益导向的、规范化的自治能力,以作为平台治理的辅助机制。

4.1 以数据主权为原则,把控平台发展风险

传统垄断企业如工业时代的铁路公司、全球化时代的跨国公司都是通过经济实力影响民生福祉,从而具备一定程度上的社会影响力,但数字时代的平台乃是实实在在地掌握着治理权力,影响着国家安全与人民利益。因此,对平台治权的管控仅仅依靠单一的法律制度是不够的,平台治理在整个场景中应当是动态的规制而非静态的规定,正如 Nooren 等指出的,平台治理需要走向基于原则而非基于规则的监管^[44]。因此还应当贯彻数据主权原则,对平台权力运行过程施加主权权威控制,运用国家数据主权制约平台数据治权,以数据主权为原则在抽象层面苛以平台运用治权时应当考虑国家数据安全的义务。

贯彻以数据主权为原则的平台治理理念,需要注意三个问题。其一,政府开展平台治理时应当多加关注国际态势。一方面,平台治理是全球数字经济治理实践的前沿领域,不同解决方案和选择的背后,实质是数据主权的竞争。从实践来看,国际上十分强调平台、算法、人工智能之于数据主权的重要意义,法国议员西德里克·维兰尼称,对法国和欧盟来说,涉及人工智能的数据政策必须以主权独立和战略自主为目标而加以设计^[45]。另一方面,平台经济是跨越国界的,在贸易跨境、数据跨境的过程中,平台的商业行为不仅受制于本国法律政策,也受到他国法律框架的影响,有时候需要接受国内国际的双重监管和审查,因此平台治理是国内国际的双重治理,在其中可能发生国家间管辖权异议或冲突的问题,这实际上是国家围绕商业数据或者个人信息的主权博弈。因此,政府在开展平台治理时需要在国际、国内双层环境安全的框架下进行,保障国家在网络空间的安全维护能力与秩序掌控能力,将捍卫国家数据主权作为平台治理的公共价值共识,关注各国数据主权战略和政策,有针对性地制定本国平台治理方针,稳住数据主权竞争阵脚。

其二,政府开展平台治理时需要掌握绝对的权威。事实上,坚持以数据主权为原则的治理理念,已然重申了平台治理的方式不可能是多元主体平等赋权参与的治理模式,而是要坚持政府在平台治理中的主导地位,在保证政府政策得到有效实施、公权力系统不受侵蚀的前提下,激活其他治理主体的创新潜力。在物理空间,政府作为社会公共利益的维护者与代表者,集中管理着社会资源,在社会治理中处于主导地位,数据主权同样赋予了政府在网络空间对数据资源的主导地位,这是网络空间治理的政治基础。因此,平台治理的实质是在保证国家数据主权身份与权威的前提下,通过相应的激励措施与协调方式赋权平台企业参与其中的协同治理。

其三,平台开展自治时应当具有总体国家安全观意识。一方面,正如上文所述,平台权力兴起对国家主权权威、主权安全的削弱已是不可否认的事实,平台自治必须将主权安全加入考量。另一方面,平台虽然在网络空间开展着跨越国别的商业活动,但其仍具有国别属性,因此对平台的治理需要依据本国互联网发展的问题构建治理对策。当前我国互联网治理的核心目标是国家安全^[40],平台采取自治措施时应当具备基本的国家安全、网络安全、社会安全等总体国家安全观意识。

总而言之,在数据主权原则的指导下,政府开展平台治理的制度动力得以解决,重点因而转向了如何提高政府的治理能力;平台自身在数据主权与国家安全的检视下,也不得不更加谨慎和认真地开

启内部治理,因而如何采取措施提升治理能力与效益成为平台面临的主要困境。

4.2 以权能让渡为工具,增强平台治理能力

从以往经验来看,平台自治的合法范畴是在其内部规则和内容方面,当超出自治范畴时就会出现越位公权、侵蚀数据主权的风险。而在以数字技术为底色的治理环境下,若要增强平台治理的能力,发展的导向将不可避免地呈现为数字技术与传统力量相结合,政府行为体与非政府行为体相互动。换言之,平台治理的权责边界注定被重新调试,平台企业本身将承担更多的责任和义务。在合法有效的语境下,平台的这种治理义务和责任的更好承担,将通过国家数据主权治理权能的让渡来实现。

应当指出,数据主权归国家所有并非意味着主权不可让渡,但主权的让渡又并非意味着可以无限让渡——主权身份和权威是不可让渡的,但是主权权能可以在自主范围内作出适当有限的让渡。早在20世纪初,美国分析法学家韦罗贝就提出过主权权能可以让渡的思想。1924年,韦罗贝在 *The Fundamental Concepts of Public Law* 一书中指出,“理论上讲,一个主权国家可以在某种程度上将其权力的执行委任给其他国家的政府机构,这些政府机构于是就成了执行该主权国家的政府机器的一部分”^[46,47]。在此理论基础之上,可以将国家数据主权治理权能部分让渡给平台,使平台在合乎法律的情景下发挥治理能力,保障其经济发展过程中的数据安全。

这也意味着平台自治范式应在理念与规范上进行革新。其一,政府打破中心主义,适度放权至平台。政府治权的让渡不仅没有损害政府的管辖权限,反而是一种拓宽。在整个社会系统中,平台也可以看作是一种社会风险治理的工具,政府给予平台自主创新发展的有限自由,然后利用平台发展的数字技术来施行算法行政,实质上是在网络空间拓展了政府管辖的边界。其二,平台从听令式自治转向能动性自治。将平台内部治理生态建构成半自主社会生态,提高“主人翁”意识,建构和培养平台内部发展机制与制衡机制,以灵活应对法律无法有效处理和触及的领域。譬如,面对平台算法的不透明性和自主性有可能导致的算法霸权等社会风险,应当在平台内部构建审计机构,审核算法在事前设计时是否存在价值偏差,在事中运行时是否足够透明和公平,在事后通过算法解释权阐释其相关行为因应,提高平台尤其是平台的算法设计者自我监管的责任感和自我审查的能力。

国家数据主权治理权能让渡的主要领域是法律与经济领域。其一,法律是国家开展平台治理的强势工具,提高平台经济体系中的政府治理能力,可以从政府治理工具上予以变革,改变以往单纯以“硬法”强制性干涉的治理方式,让渡部分主权治理权能至平台,培养平台开展“软法”自治的能力,实现对平台行为、技术和内容的高效规制。从程序上讲,相较于硬法的稳定性和滞后性,软法灵活性大、制定相对容易,可以避免硬法制定、修订或谈判造成的高昂成本,对社会秩序也具有规范作用^[48]。这不仅对于平台的数据权益保护和交易秩序调整具有较强的应用价值,也有利于充分发挥平台的自主性。在实践中来看,已有《中国互联网金融协会自律惩戒管理办法》《淘宝争议处理规则》《微博社区公约》等例证,政府对此等形式的平台自律性尝试应当大力倡导与鼓励。其二,在缺乏经验的平台经济领域,国家可以尝试将制定经济政策的独立性权力部分让渡,在保留监督权的基础上,将信用管理、资源开发、社会福利安排等各项经济政策控制权和制定权让渡给平台企业。

4.3 以主权责任为导向,改善平台治理效益

现代国际法理论和实践已逐渐明确了主权不仅是国家所拥有的一种权力/利,同时也是国家对国内人民和国际社会所承担的一种责任,一般指维持和平共处基本秩序、协调和保护发展人权的责

任^[49]。在我国平台治理这一具体实践上,主权责任主要指向维护国家安全和数字经济发展秩序等社会责任。培养平台的主权责任有利于防止“滥用职权”,有效调节其往“向上”“向善”的方向航行,进而在平台治理中构建国家与社会互动、软法与硬法兼施、监管与自治并重的平台治理机制,促进治理效益向更为自觉、安全、公益的方向演进。

现在平台经济发展中出现的诸多损害国家安全的行为,与安全责任匮乏有着较大关联。中国网约车服务巨头“滴滴出行”赴美上市最终受到国家网信办开处的 80.26 亿元罚款,其背后实质是滴滴平台忽视了基本的数据安全问题,丧失了基本的国家安全底线责任^[13]。商业数据跨境流转的问题也造成各国管辖权的溢出乃至争夺,侵蚀了平台母国的数据主权。应当承认,平台在现代政治经济社会中已不仅是商业的居间者,而成为公民参政议政的场所缔结者、全新生产方式的实践者和数字经济市场的组织者,是数字经济社会生长过程中兼具多重角色的社会经济组织^[50],对其必须承担的社会责任要有深刻的认识。社交平台为广大群众提供了了解、学习和评议国家大事的虚拟广场,在该虚拟广场下,平台比任何组织都具有管理和控制舆情的责任;教育、医疗等平台在促进网上交易的同时也为学子、居民提供了便利,对于消弭教育不平等、医疗不均衡等社会问题具有促进作用;餐饮、交通等平台在食品安全、交通安全等方面也自然承担着不可推卸的社会责任。与传统企业相比,平台的社会责任更具有时代发展特色,且更为复杂多层,它既不是平台应当承担的侵权责任、过错责任这样的私法责任,也不是制度责任这样的行政责任,而是一种主权意义上的责任,具有浓厚的安全意识和公益导向。主要包含保障国家数据主权与安全不受威胁的责任,保障平台商业运营遵守社会道德、维护数字市场秩序的责任,保障凭借数据与算法获取的自身平台权力稳定发展不被异化的责任,促进社会福利的增加以及保障消费者福利不受减损的责任。

为更好地承担责任,平台一是要更加关注国家在数字经济领域的战略和法律政策,学习并践行国家发布的有关大政方针,运用平台权力去尽可能地实现公共利益而非单纯的私人利益。二是在开展内部治理时应当更加关注数据安全和用户隐私。平台越来越多地承担了以往公权力机关肩负的义务与责任,却又避开了与公权力相伴的严格审查^[8],因此有必要要求平台承担必要的注意义务以及公法义务。一方面在开展数据活动时应当加强风险监测,出现违规行为或安全风险行为时立即停止服务,并及时采取措施防止损害的扩大。譬如在遭遇大规模数据泄露事件时,应当及时向监管部门和用户报告,履行数据泄露通知义务。另一方面应当强化平台内部的信息公开机制,譬如实现算法透明。三是要主动将算法伦理、算法歧视等问题加入商业行为的考量,可将公共利益、权利保护、国家安全等现实需求嵌入平台算法设计之中,进一步提升网络空间和整个平台经济系统的数据安全责任能力。

5 结语

全球互联网正在进一步加速发展,平台经济以网络平台为载体,成为新型经济形态,在经济社会发展全局中占据重要地位。网络平台作为数据权力主体逐渐走到前台,扮演着“私政府”的角色,成为网络空间的“利维坦”。网络平台的治理也从传统的市场定价、反垄断等议题转向平台权力规制、数据主权安全维护、平台经济健康发展上来。党的二十大报告再次强调要构建“网络强国、数字中国”,健全网络综合治理体系,推动形成良好网络生态。面对当前平台治理问题的纷繁复杂和异质性突出,现有治理模式显然难以面对数据主权话语体系下的新困境,如何从数据主权这一涉及国家安全与重大利益的概念出发去重构治理思路成为当前平台治理最为关键与紧迫的问题。而如何激发政府

与平台企业的治理动力、活力、能力、效益也是题中之意。平台治理应当既关注治理结构的网络化和协同性,也应关注网络空间数据风险问题的复杂性和与国家安全的关联性,将数据主权作为治理的原则加以遵守,围绕平台治理问题的真实需求来构建多主体参与治理的结构,引导平台经济规范化、精细化发展,最终形成富有社会责任感的安全性、行业自律性和国家利益、公共利益导向的新时代平台善治。

致谢:本文系国家社会科学基金重大项目“大数据主权安全保障体系建设研究”(项目编号:21&ZD169)和国家社会科学基金一般项目“‘双循环’新格局下国家数据主权安全风险的多维治理研究”(项目编号:22BTQ104)的研究成果。

参考文献

- [1] GORWA R. What is platform governance?[J]. Information, Communication & Society, 2019, 22(6): 854-871.
- [2] ARMSTRONG M, WRIGHT J. Two-sided markets, competitive bottlenecks and exclusive contracts [J]. Economic Theory, 2007, 32(2): 353-380.
- [3] MANTENA R, SANKARANARAYANAN R, VISWANATHAN S. Platform-based information goods: the economics of exclusivity[J]. Decision Support Systems, 2010, 50(1): 79-92.
- [4] 黄嘉慧, 黄汉章. 平台生态时代的网络版权治理新规则[J]. 出版发行研究, 2017, 33(1): 61-63. (HUANG J H, HUANG H Z. New rules for network copyright governance in the platform ecological era[J]. Publishing Research, 2017, 33(1): 61-63.)
- [5] 孟凡新, 涂圣伟. 技术赋权、平台主导与网上交易市场协同治理新模式[J]. 经济社会体制比较, 2017, 33(5): 43-51. (MENG F X, TU S W. New mode of technology empowerment, platform leading and online trading market collaborative governance[J]. Comparative Economic & Social Systems, 2017, 33(5): 43-51.)
- [6] 冯然. 竞争约束、运行范式与网络平台寡头垄断治理[J]. 改革, 2017, 30(5): 106-113. (FENG R. Competition constraint, operation paradigm and oligopoly governance of network platform[J]. Reform, 2017, 30(5): 106-113.)
- [7] 孟凡新. 共享经济模式下的网络交易市场治理: 淘宝平台例证[J]. 改革, 2015, 28(12): 104-111. (MENG F X. Network transaction market governance under the sharing economy model: example of Taobao platform[J]. Reform, 2015, 28(12): 104-111.)
- [8] 解志勇, 修青华. 互联网治理视域中的平台责任研究[J]. 国家行政学院学报, 2017, 31(5): 102-106, 147. (XIE Z Y, XIU Q H. Research on platform responsibility in Internet governance[J]. Journal of the National Academy of Administration, 2017, 31(5): 102-106, 147.)
- [9] 汪旭晖, 张其林. 平台型网络市场中的“柠檬问题”形成机理与治理机制——基于阿里巴巴的案例研究[J]. 中国软科学, 2017, 32(10): 31-52. (WANG X H, ZHANG Q L. Formation mechanism and governance mechanism of the “lemon problem” in the platform-mediated network market: a case study of Alibaba[J]. China Soft Science, 2017, 32(10): 31-52.)
- [10] 王志鹏, 张祥建, 涂景一. 大数据时代平台权力的扩张与异化[J]. 江西社会科学, 2016, 36(5): 222-228. (WANG Z P, ZHANG X J, TU J Y. Expansion and alienation of platform power in the age of big data[J]. Jiangxi Social Sciences, 2016, 36(5): 222-228.)
- [11] 郭渐强, 陈荣昌. 网络平台权力治理: 法治困境与现实出路[J]. 理论探索, 2019, 34(4): 116-122, 128. (GUO J Q, CHEN R C. Network platform power governance: the dilemma of the rule of law and the realistic way out[J]. Theoretical Exploration, 2019, 34(4): 116-122, 128.)
- [12] 高薇. 平台监管的新公用事业理论[J]. 法学研究, 2021, 43(3): 84-100. (GAO W. The new public utility theory of platform regulation[J]. Chinese Journal of Law, 2021, 43(3): 84-100.)
- [13] 肖红军, 李平. 平台型企业社会责任的生态化治理[J]. 管理世界, 2019, 35(4): 120-144, 196. (XIAO H J, LI P. Ecological governance of platform enterprises' CSR [J]. Journal of Management World, 2019, 35(4): 120-144, 196.)

- [14] 刘金河. 权力流散:平台崛起与社会权力结构变迁[J]. 探索与争鸣,2022,38(2):118-132,179. (LIU J H. Power diffusion:rise of platform and transition of social power structure[J]. Exploration and Free Views,2022,38(2):118-132,179.)
- [15] LIU J,YANG L. "Dual-track" platform governance on content;a comparative study between China and United States [J]. Policy & Internet,2022,14(2):304-323.
- [16] ANSELL C,MIURA S. Can the power of platforms be harnessed for governance?[J]. Public Administration,2020,98(1):261-276.
- [17] 王震宇,张晓磊. 平台治理的制度之维:基于中美英三国模式的比较[J]. 国际关系研究,2021,9(6):97-124,155-156. (WANG Z Y,ZHANG X L. Institutional dimensions of platform governance;the comparison of models of China,the U. S. and the U. K. [J]. Journal of International Relations,2021,9(6):97-124,155-156.)
- [18] EVANS P B. Embedded autonomy:states and industrial transformation[M]. Princeton:Princeton University Press,2012:4-20.
- [19] 冉从敬,刘妍. 数据主权的理论谱系[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2022,75(6):19-29. (RAN C J,LIU Y. Outline of data sovereignty genealogies[J]. Wuhan University Journal(Philosophy & Social Science),2022,75(6):19-29.)
- [20] 郎平. 网络空间国际治理与博弈[M]. 北京:中国社会科学出版社,2022:12-13. (LANG P. International governance and game in cyberspace[M]. Beijing:China Social Sciences Press,2022:12-13.)
- [21] 高薇. 平台监管公用事业理论的话语展开[J]. 比较法研究,2022,36(4):171-185. (GAO W. Discourse development in the theory and practice of regulating platforms as public utilities[J]. Journal of Comparative Law,2022,36(4):171-185.)
- [22] 腾讯研究院. 国家数字竞争力指数报告(2019) [EB/OL]. (2019-06-22) [2022-10-22]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VNaVVhSGppjz3SRmVNtAzg>. (Tencent Research Institute. National digital competitiveness index report(2019) [EB/OL]. (2019-06-22) [2022-10-22]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VNaVVhSGppjz3SRmVNtAzg>.)
- [23] 马长山. 迈向数字社会的法律[M]. 北京:法律出版社,2021:17-18. (MA C S. Law towards digital society[M]. Beijing:Law Press,2021:17-18.)
- [24] 范如国. 平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J]. 中国社会科学,2021,42(12):131-152,202. (FAN R G. Platform technology enabling,public gaming and complex adaptive governance[J]. Social Sciences in China,2021,42(12):131-152,202.)
- [25] KELLER D. Facebook restricts speech by popular demand[EB/OL]. (2019-09-22) [2022-10-22]. <https://cyberlaw.stanford.edu/publications/facebook-restricts-speech-popular-demand>.
- [26] KELLY G R. Protest in an information society:a review of literature on social movements and new ICTs[J]. Information,Communication & Society,2006,9(2):202-224.
- [27] 伊莱·帕里泽. 过滤泡:互联网对我们的隐秘操纵[M]. 方师师,杨媛,译. 北京:中国人民大学出版社,2020:1-5. (PARISER E. The filter bubble:what the Internet is hiding from you[M]. FANG S S,YANG Y,trans. Beijing:China Renmin University Press,2020:1-5.)
- [28] 肖冬梅,文禹衡. 在全球数据洪流中捍卫国家数据主权安全[J]. 红旗文稿,2017,54(9):34-36. (XIAO D M,WEN Y H. Defend the sovereign security of national data in the global data flood[J]. Red Flag Manuscript,2017,54(9):34-36.)
- [29] BENKLER Y. The wealth of networks:how social production transforms markets and freedom[M]. New Haven:Yale University Press,2006:383-395.
- [30] 网络安全审查办法[EB/OL]. (2022-11-26) [2022-12-30]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/26/content_5728942.htm. (The measures for network security review[EB/OL]. (2022-11-26) [2022-12-30]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/26/content_5728942.htm.)
- [31] 莫里斯·E. 斯图克,艾伦·P. 格鲁内斯. 大数据与竞争政策[M]. 兰磊,译. 北京:法律出版社,2016:10. (STUCKE M E,GRUNES A P. Big data and competition policy[M]. LAN L,trans. Beijing:Law Press,2016:10.)

- [32] FUKUYAMA F. What is governance?[J]. Governance,2013,26(3):347-368.
- [33] ROSENAU J N,CZEMPIRL E-O,SMITH S. Governance without government:order and change in world politics[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1992:65-67.
- [34] 马长山. 数字法治概论[M]. 北京:法律出版社,2022:323. (MA C S. Introduction to digital rule of law[M]. Beijing:Law Press,2022:323.)
- [35] 张凌寒. 平台“穿透式监管”的理据及限度[J]. 社会科学文摘,2022,20(2):75-77. (ZHANG L H. Rationale and limitation of platform “penetrating supervision”[J]. Social Sciences Digest,2022,20(2):75-77.)
- [36] 肖梦黎. 交易平台自我规制的风险与问责分析[D]. 上海:上海交通大学,2019. (XIAO M L. Study on the risk and accountability of trading platform’s self-regulation[D]. Shanghai:Shanghai Jiao Tong University,2019.)
- [37] FENWICK M,MCCAHERY J A,VERMEULEN E P. The end of ‘corporate’ governance:hello ‘platform’ governance [J]. European Business Organization Law Review,2019,20(1):171-199.
- [38] 欧黎明,朱秦. 社会协同治理:信任关系与平台建设[J]. 中国行政管理,2009,25(5):118-121. (OU L M,ZHU Q. Cooperative governance:trust relation and platform construction[J]. Chinese Public Administration,2009,25(5):118-121.)
- [39] 孙韶阳. 网络市场“平台—政府”双层治理模式建构与机理分析[J]. 商业经济研究,2022,41(11):78-82. (SUN S Y. The construction and mechanism analysis of the “platform-government” two-tier governance model in the online market[J]. Journal of Commercial Economics,2022,41(11):78-82.)
- [40] 王芳. 网络社会治理[M]. 北京:商务印书馆,2021:23-45. (WANG F. Network social governance[M]. Beijing: Commercial Press,2021:23-45.)
- [41] 中国信息通信研究院. 《互联网平台治理白皮书(2017)》发布![EB/OL]. (2017-12-14)[2022-10-25]. https://mp.weixin.qq.com/s/qi_vXK-jSf-p5aPFES0ywQ. (CAICT. The White Paper on Internet Platform Governance (2017) was released![EB/OL]. (2017-12-14)[2022-10-25]. https://mp.weixin.qq.com/s/qi_vXK-jSf-p5aPFES0ywQ.)
- [42] PLANTIN J-C,LAGOZE C,EDWARDS P N,et al. Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook[J]. New Media & Society,2018,20(1):293-310.
- [43] 马歇尔·麦克卢汉. 理解媒介——论人的延伸[M]. 何道宽,译. 北京:商务印书馆,2000:103. (McLUHAN M. Understanding media:the extension of man[M]. HE D K,trans. Beijing:Commercial Press,2000:103.)
- [44] NOOREN P,VAN GORP N,VAN EIJK N,et al. Should we regulate digital platforms? A new framework for evaluating policy options[J]. Policy & Internet,2018,10(3):264-301.
- [45] 郑戈. 国际竞争语境下智能化平台的治理结构[J]. 治理研究,2020,36(1):121-128. (ZHENG G. Developing a governance structure of intelligent platforms in the context of international competition[J]. Governance Studies,2020,36(1):121-128.)
- [46] 陈经序. 现代主权论[M]. 北京:清华大学出版社,2010:154-156. (CHEN J X. Modern sovereignty theory[M]. Beijing:Tsinghua University Press,2010:154-156.)
- [47] WILLOUGHBY W W. The fundamental concepts of public law[M]. London:Macmillan Publishers Limited,1924:79.
- [48] 居梦. 网络空间国际软法研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,2021:9-33. (JU M. Research on international soft law in cyberspace[M]. Wuhan:Wuhan University Press,2021:9-33.)
- [49] 赵洲. 主权责任论[M]. 北京:法律出版社,2010:32-36. (ZHAO Z. Sovereign responsibility theory[M]. Beijing: Law Press,2010:32-36.)
- [50] 武长海. 数据法学[M]. 北京:法律出版社,2022:391-394. (WU C H. Data law[M]. Beijing:Law Press,2022:391-394.)

冉从敬 武汉大学信息管理学院教授,博士生导师。湖北 武汉 430072。

刘 妍 武汉大学信息管理学院博士研究生。湖北 武汉 430072。

(收稿日期:2022-12-12)