

基于 TES 框架透视平台社会影响与治理路径

方兴东^{1,2}, 钟祥铭³

- (1. 浙江大学传媒与国际文化学院, 浙江杭州 310012;
2. 浙江大学社会治理研究院, 浙江杭州 310012;
3. 浙江传媒学院互联网与社会研究院, 浙江杭州 310018)

摘要: 互联网平台不仅成为人们日常生活的重要构成, 也开始成为社会治理、国家治理乃至国际治理的全新挑战和核心问题。社会影响以及影响背后的权力和利益是理解平台与平台治理的主线与核心逻辑。如何理性、深刻地理解互联网平台的社会影响, 选择和校准最佳的平台治理路径, 首先要走出技术导向的工具理性, 走向价值理性和交往理论。建立全新的、前瞻的理解框架至关重要。平台作为基础设施的综合视角则提供了这个新的可能性。基于历史研究和比较研究的路径, 通过对中介、平台和守门人的平台三阶段之分析, 文章确立了理解和洞察当今超级平台本质的技术、经济和社会 (TES) 三重属性。超级平台作为数字时代关键基础设施的本质属性, 使得中美欧不同体制和战略的全球三大核心区域, 不约而同地形成了“数据-竞争-安全”的三大治理路径。文章以数量和规模为基本指标, 划分了初级平台、一般平台和超级平台 (“守门人”) 三大层次, 凸显了不同维度的特性且总结了互联网诞生以后, 经历了科学驱动、资本驱动和制度驱动等三大力量协同与叠加的互联网平台整体发展历程和趋势。

关键词: 互联网平台; 基础设施; 平台治理; 反垄断; 超级平台

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2022) 03-0053-12

一、隐喻的背后：互联网平台概念的追根溯源

超级平台已成为当今世界焦点问题, 平台治理成为全球浪潮的同时, 也开始上升为学术热点。尽管, 互联网平台是新生事物, 理解互联网平台问题涉及众多学科, 但万变不离其宗, 理解平台现象的主线和核心路径依然是从平台对社会的影响出发, 贯穿始终。社会影响的底层直接关乎权益、权力和利益。

“互联网平台”是一个典型的隐喻。美国语言学家乔治·莱考夫 (George Lakoff) 说: “对于大部分人而言, 隐喻只是一种修辞, 无关紧要。但事实恰恰相反, 隐喻是我们思想和行为所依据的概念系统本身的基础, 无处不在。”^[1] 今天, 互联网平台已不仅仅是人们日常生活中的应用之一, 也开始成为整个人类生活、经济、文化、社会, 甚至政治的主导性力量, 而且其影响力的扩张还未见止境。乔治·莱考夫对隐喻的论述正通过“互联网平台”得以生动地展现: “这些支配着我们思想的概念不仅关乎我们的思维能力, 它们也同时管辖我们日常的运作, 乃至一些细枝末叶的平凡细节。这些概念建构了我们的感知, 构成了我们如何在这个世界生存以及我们与其他人的关系。”

“Platform”的词源来自古法语 “plateforme”, 意思是“平坦的地方”, 由 plat (平的) 与 form (形成) 构成。它在 16 世纪 50 年代出现于英语中, 主要意涵是“支撑个体和事物活动的凸出平面, 通常采用比较松散的结构以满足各种不同的运营活动”^[2]。平台作为一种从产业和管理角度被提出来源于史

蒂文·惠莱特 (Steven Wheelwright) 和金·克拉克 (Kim Clark)。他们认为, 平台能够根据消费者需求来增加、替代或消除一些功能, 实现生产产品流程的逐步完善。^[3] 根据柯林斯词典, “Platform” 一词使用频度, 在过去 400 多年一直保持稳步上升态势 (见图 1)。尤其是最近半个世纪, “平台” 一词已成为一个流行语, 在社会各个方面都保持着较高的使用频度。计算机科学家、经济学家、数字媒体学者和法学学者对平台的理解方式都存在着差异, 同时也伴随着一系列误解与争议。^[4]

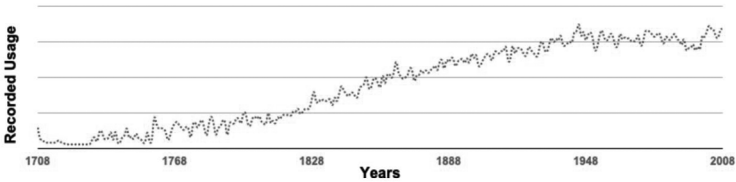


图 1 “Platform” 一词使用频率年度趋势①

对互联网平台的界定以及其内涵诠释是理解平台本质的起点, 也是研究平台治理和治理范式转变的基本前提。平台的概念经过时间的推衍, 已经得到了极大的延伸。“平台” 本身并不新鲜。拥有交易规则、互动环境和多方参与的群体, 如古代的集市、现代的商场, 都可称之为平台。^[5] 从作为一种经济形态、一种商业模式、组织形式, 到作为一个新的研究领域, 在逐渐兴起的“平台研究” (Platform Studies) 中, 相关概念相继涌现, 诸如平台架构 (platform architectures)、平台搅动 (platform churn)、平台合作主义 (platform cooperativism)、平台经济 (platform economy)、平台治理 (platform governance)、平台劳工 (platform labour)、平台的自我再现 (platforms’ self-representation)、平台种族主义 (platformed racism) 以及平台战略 (platform strategies) 等。

对互联网平台的定义不仅有广义和狭义之分, 不同领域、不同学科、不同视角也造成了互联网平台概念的复杂性。对“数字” (digital) 或“非数字” (non-digital) 的区分成为理解数字平台概念的基础。在《现代垄断: 它拿什么来主导 21 世纪经济》一书中, 亚历克斯·莫塞德 (Alex Moazed) (2016) 提出, 互联网平台的要义是可以促进两个或更多相互依赖的群体之间的交流来创造价值。^[6] 虽然平台定义不断演变, 但核心仍是提供平台界面, 扮演交易通道或信息中介角色, 通过连接共创价值, 借助需求侧的规模经济实现网络效应。^[7] 乔·肯尼迪 (Joe Kennedy) (2020) 认为, 互联网平台是促进同一市场的两方或多方之间达成商业协议的在线企业, 通常是特定商品或服务的买家和卖家。^[8] 数字平台可以定义为纯技术人造物, 其中平台是一个可扩展的代码库, 生态系统包括补充该代码库的第三方模块, 同时也被描述为包含技术要素 (软件和硬件) 以及相关组织流程和标准的社会技术集合。^[9]

在政策性定义上, 德国垄断委员会 (German Monopolies Commission) 提出了一个宽泛的定义, 即“数字平台” 是所有提供“中介服务” 的互联网企业, 允许通过间接网络效应连接的两个或多个不同用户群体之间进行直接交互。欧盟委员会将“在线平台” 定义为在两个 (或多个) 市场中运营的企业, 使用互联网实现两个或多个不同但相互依存的用户群体之间的互动, 从而为其中至少一个群体创造价值。尽管在术语的使用上存在差异, 但在内容上则具有一定程度的相似性。正如乔治·雷斯塔 (Giorgio Resta) (2017) 注意到的, 这两个政策性定义之间的区别与经济理论争论中产生的双边非交易市场 and 双边交易市场之间的二分法相似。^[10] 关键因素是数字平台是否允许客户订购商品、服务或数字内容以换取收益。每种选择都有优点, 亦有缺点。如果选择狭义的定义, 强调“交易元素”, 那么如互联网搜索引擎、评级网站和社交网络等平台将被搁置。另一方面, 如果采用更广泛的数字平台概念, 分析的范围将大大扩大, 包括重要的社会现象, 其代价是使确定共同的法律框架变得更加困难。从这个层面而

① 数据来源参见: <https://www.collinsdictionary.com/zh/dictionary/english/platform>。

言,“数字平台”是零碎的,适用于数字平台的规定分散在法律体系的各个部分,如《民法典》《消费者法典》《数据保护法典》、旨在促进企业间竞争的各种法规、地方法规和细则,缺乏一个有机和全面的监管框架。

随着数字经济的快速发展,诸多学者已经从经济角度定义数字时代的平台。互联网对经济增长和日常生活产生重大影响,这些影响的一个重要来源是多边互联网平台的崛起。在新古典主义经济学范式中,需求和供给不断地调整价格和产出,使之趋于理性秩序,但这一过程始终受到分散和不完全信息的限制。数字平台影响分布式信息的“范例假设”(paradigmatic assumptions),并通过允许更快地响应供求变化来提高效率,它遵循不同的模式吸引多方进行交易。与经济学定义不同,对不同用户群体(如买家和卖家)进行调解的平台通常被称为多边平台(multisided platforms),它更强调用户之间的互动,它允许各方通过工具进行交互,以促进匹配、搜索、交换、执行交易等。^[11] 产业创新管理学者将平台视为稳定的核心和可变的外围。^[12] 这种概念化为分布式开发和通过模块化进行重组创新提供了机会。^[13] 从功能角度来看,一个平台可以根据其生产流程范围进行分类:(1)内部平台,实现公司内部子单位的重组;(2)供应链平台,围绕装配商协调外部供应商;(3)行业平台,平台领导者从互补者那里汇集外部能力。^[14] 然而,马克德·勒弗尔(Mark de Reuver)等人(2018)认为,上述类型不属于数字平台的概念范畴,他们实际上忽视了数字技术产生的影响。卡洛·玛丽亚·罗塞托(Carlo Maria Rossotto)等人(2018)发现,针对数字平台的经济定义通常被用于相对成熟的市场,反映出消费者行为的演变。发展中国家则通常采用更技术性 or 功能性的数字平台定义。在英国等高收入市场以及印度等国家,“政府作为平台”的概念正在发展。此外,任何针对互联网平台提出的法律问题的讨论一开始都面临一大困难,就是缺乏一个明确和广泛共享的互联网平台定义以及随着平台治理进入深水区,富有隐蔽性和复杂性的“围墙花园”已成为当今互联网发展的威胁之一。^[15] 因此,确定数字时代平台的定义将为发展中国家关于平台的未来研究提供一个重要指引和发展方向。

互联网平台的发展路径之一是平台间集成度的提高。平台正在转变为集成到更广泛的数字基础设施中的组件。从计算机网络、ARPANET 和早期公告板的出现,到在线、数据驱动的应用程序和服务,平台被看作是技术、科学和国家三个关键因素共同驱动下的产物。与市场相似,平台也不是自然而然出现的,它是时刻进行的政治竞争的对象,这些竞争将平台嵌入到社会的监管框架中。^[16] 功能、经济,包括结合政治和社会的定义逐渐融合。范·迪克(José van Dijck)认为,平台是通向日常生活生态系统的门户(gateways to the ecosystems of everyday social life):自动化技术、商业模式、网络平台的社会性和文化性在更广泛的生态系统中相互交织。这些都是由用户和技术架构相互作用产生的规范机制所形成的。^[17]

二、平台演进三阶段:中介阶段、平台阶段和守门人阶段

“互联网平台”并不是一个严谨的学术概念,而是一种约定俗成的称谓。在语言学角度,它是一个隐喻,形象、直观、生动,架起我们便于理解的桥梁。隐喻的形成通常不是基于相似性,相反,它依靠人类经验中的跨域关联。虽然其缺乏清晰的内涵和外延,但这种开放性也契合互联网不断发展、演进与变化的特点。“互联网平台”概念呈现了非同一般的生命力和活力。

尽管“模糊概念”(fuzzy notion)越来越受到学术界的欢迎,但对于模糊概念的确切定义和含义,以及如何在具体研究中更好地运用模糊概念,还没有达成共识。社会学研究表明,学术界流行语的成功和广泛采用,大多源于其“模糊性”和“开放性”。^[18] 然而,“互联网平台”概念的模糊性和开放性为人们的理解带来了实际挑战,尤其是当“互联网平台”开始成为制度构建的核心概念。如欧盟副主席安德鲁斯·安西普(Andrus Ansip)认为,目前还没有被所有人一致认可的平台定义,当不同人谈论

平台时，他们可能有完全不同的理解。从早期互联网平台概念所体现出的技术思维（互联网中介），到平台经济背景下催生的更广泛的社会、经济和政治意涵（互联网平台），^[19] 平台作为一个开放性的概念，还在不断演进。“互联网平台”有很多相近的词汇，比如数字平台、在线平台、科技型平台、大型科技平台等。也衍生出更多相关的术语和词汇，比如平台资本主义、平台社会、平台经济等，一个越来越丰富且复杂的概念系统正在形成。

尽管边界模糊，但“互联网平台”核心内涵依然达成了广泛的共识。不管哪一种定义，“互联网平台”主要是依托热门互联网应用或海量用户基数形成的双边或者多边市场机制。在欧盟对在线平台定义的基础上，互联网平台也被描述为通过数字服务的形式促进两方或者多方具备不同要素但是相互依赖的用户进行互动交流的信息技术服务企业，其表现形式具体包括，网络商城、搜索引擎、社交媒体、应用商店、通信服务、支付服务等不同形式的平台。^[20] 平台的核心是与各主体形成紧密的连接，因此，平台治理的关键往往在于把握多元主体的相互关系，理清各主体所扮演的社会与政治角色。^[21] 此外，善待创新者被认为是互联网平台治理现代化转型的根本方向。^[22]

总体而言，互联网平台诞生于最近 20 年。随着互联网的发展，经历了一个明显演进过程，大致可以分为三个阶段（见表 1）。20 世纪 90 年代，互联网刚刚开始商业化，在很长一段时间内，互联网应用主要还是 Web 1.0 模式，网民的角色主要还是被动的用户和消费者。互联网企业更多被视为一种“互联网中介”（Internet Intermediary），尤其是信息中介，包括雅虎、亚马逊和中国新浪、搜狐和网易等三大门户网站等。^[23] 从 2005 年至 2016 年，随着 Web 2.0 浪潮的深入，网民成为互联网应用的主角，真正意义上的“互联网平台”概念开始凸显。尤其是移动互联网的全面崛起，带动了“互联网平台”术语的爆发式发展，形成了以 Facebook、微信等社交媒体为核心的平台、以苹果和谷歌等移动操作系统和应用商店为基础的平台、以亚马逊和阿里巴巴等电子商务为基础的平台以及 Uber、滴滴、Airbnb 等分享经济的平台等。在此阶段，无论是互联网产业、社会影响抑或是政治和法律层面，“互联网平台”开始从边缘走向中心。从 2016 年至今，尤其以欧盟《数字市场法案》（DMA）草案的出台，“守门人”（Gatekeeper）开始脱颖而出，成为全球平台治理的中心概念，也成为全球平台治理制度体系核心理念。

表 1 全球互联网平台演进历程三大阶段

| 阶段 | 中文名称 | 英文 | 典型出处 | 侧重点 | 产业阶段 | 基本属性 | 驱动力 | 典型代表 |
|-----------|-------------|-----------------------|---|----------|-----------|------|-----|---------------|
| 1990–2005 | 互联网中介 | Internet Intermediary | 2000 年 欧盟《电子商务指令》 | 技术 维度 | PC 互联网 | 信息中介 | 信息 | 门户、 电商等 |
| 2005–2016 | 互联网平台 | Internet Platform | 2016 年 欧盟《在线平台和欧洲 数字单一市场的机遇 与挑战》 | 经济 维度 | 移动 互联网 | 多边市场 | 用户 | FAANG/ BAT |
| 2016–至今 | 生态 “守门人” | Gatekeeper | 2020 年 欧盟《数字市场法案》 | 社会 维度 | 智能 物联网 | 基础设施 | 数据 | FAANG/ BAT |

从“互联网中介”到“互联网平台”，再到“守门人”，既展现了互联网发展的演进和蜕变历程，也呈现了互联网对人类社会影响的不断深入，更展示了人类社会治理层面带来的制度挑战和制度创新。

三、互联网平台三属性：技术、经济和社会属性（TES 框架）

理解互联网平台，需要多学科交叉与融合的视角，平台作为基础设施（Platform as a Infrastructure，

PaaI) 的综合视角则提供了这个新的可能性。PaaI 的视角不仅仅将平台视为工具性的中介，以及功能性和关系型的市场组织形式，它是从数字时代人类社会关键基础设施的视角，重新定义互联网平台的价值与意义。因此，我们结合互联网平台主要的三重属性（技术属性 T、经济属性 E 和社会属性 S）提出互联网平台的 TES 理论框架，通过互联网平台自下而上的三重属性出发，从不同的侧重点入手分析互联网平台的社会影响，并提出互联网平台的三种治理路径。三个层次和三种视角，涉及不同的核心学科，以及更多的相关学科，如技术属性（媒介信息、传播与数据视角）：传播学、信息科学与科技哲学等；经济属性（市场、经济与法律视角）：经济法与经济学、市场竞争、市场法等；社会属性（公共治理与权力视角）：政治学、公共管理与国际关系等（见表 2）。

表 2 互联网平台的三重属性及其影响

| 三重属性 | 治理路径 | 核心学科 | 相关学科 | 核心概念 | 特性 |
|---------|------|------|-------|----------|-----|
| 社会属性（S） | 安全视角 | 公共管理 | 国际关系等 | 公权力、公共物品 | 影响层 |
| 经济属性（E） | 竞争视角 | 经济法 | 经济学等 | 反垄断、负外部性 | 核心层 |
| 技术属性（T） | 数据视角 | 传播学 | 科技哲学等 | “守门人”、媒介 | 基础层 |

透视互联网平台涉及的三个主要学科，分别拥有各自的视角和侧重，概念、话语与理论体系都不尽相同。但是，三个视角相互之间也存在原有的交叉，存在一定的融合。所以，如果对交叉与融合加以系统性优化，则可以为理解互联网平台提供更完整（而不是碎片化）、更一致（而不是更分散）、更有效（而不是混乱）的理论工具（见图 2）。

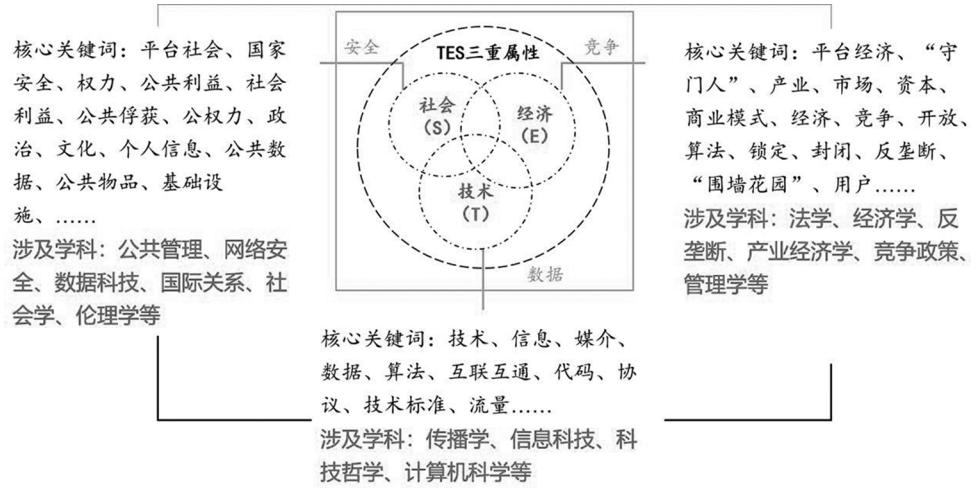


图 2 平台作为基础设施的 TES 框架：以平台三重属性为出发点

每一个平台都有各自独特之处，不同类型的平台呈现不同的特性与社会影响，也需要使用不同的政策与法律工具进行治理。2021 年 10 月 29 日，国家市场监督管理总局公布《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》，将互联网平台拟划分为网络销售类平台、生活服务类平台、社交娱乐类平台、信息资讯类平台、金融服务类平台、计算应用类平台等六大类。平台的分类标准目前尚未统一，不一而足，各有千秋。根据平台服务的侧重点，最概要地可以分为三大类：

（1）商品服务类：侧重连接商品与服务。大致涵盖上述《指南》中的网络销售类平台、生活服务类平台和金融服务类平台。典型代表就是阿里巴巴和亚马逊的电子商务平台、出行服务的 Uber 和滴滴、金融服务的支付宝和微信支付、生活服务的美团和 Airbnb 等。

（2）内容社交类：侧重连接信息、内容与社交。包括《指南》中的社交娱乐类平台、信息资讯类

平台。代表性的包括谷歌的搜索业务和 Youtube、字节跳动的抖音（TikTok）、Facebook 和微信等社交媒体平台。

（3）技术基础类：技术基础层，侧重连接设备与设备、系统与系统之间。对应《指南》中的计算应用类。最具代表性的就是 Google 的安卓系统、苹果的 iOS 系统、亚马逊的 AWS 云计算和微软、阿里、华为的云计算等。

全球范围针对大型平台的治理重点，既包括以反垄断为核心的竞争秩序，以个人信息保护和跨境流动的数据治理，还包括内容治理（假新闻和未成年人保护等）以及数字基础设施的普遍服务等。上述三大类别的治理有相当多的共性，都会不同程度涉及竞争、数据、安全和内容等维度，但也各有一定侧重。比如，商品服务类平台竞争秩序是焦点，内容社交类治理当然以传播秩序为侧重，而技术基础类多侧重数据秩序与规则。因此，在学科背景、知识体系和制度侧重点上都有所不同。其中，平台的规模是一个关键因素，尤其是平台用户的规模。

四、平台四层次：初级平台、一般平台、大型平台和超级平台

从经验主义角度来看，隐喻是一种富有想象力的理性，它使人们能够通过一种经验来理解另一种经验，通过赋予由经验的自然维度结构化了的经验完形来创造连贯性。新的隐喻可以创造新的理解，从而创造新的现实。如果新隐喻进入我们赖以活动的概念系统，它将改变由这个系统所产生的概念系统、知觉、活动。作为典型的结构性隐喻，“互联网平台”不仅仅是为了便于我们理解的需要，它开始承担起构建当下理解平台本质的理论体系和制度体系的重任。

与大多数隐喻一样，无论是作为发展的用语还是作为治理的用语，“互联网平台”都呈现出不断蔓延和泛滥的趋势。为了便于理解，我们必须对“互联网平台”进行一定的分门别类。才能更好地抓住主要矛盾，解决核心问题（见图 3）。

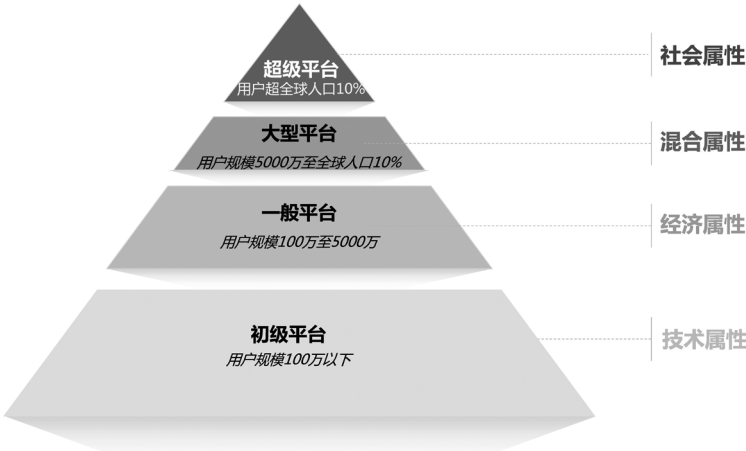


图 3 互联网平台的四个层次划分及其对应属性

从影响和规模对“互联网平台”进行划分，迫在眉睫。任何一项互联网技术、互联网应用和互联网系统，都有被称为“互联网平台”的可能性，至少也是赋予了创造者的期望。但是，面对治理的需求，必须抓住主要矛盾与问题焦点。所谓权力越大责任越大，平台治理也得有的放矢，科学地分出层次。立足当下的互联网格局，结合中国、欧洲和美国的平台治理实践，我们大致可以将“互联网平台”分为四类：初级平台、一般平台、大型平台和超级平台（“守门人”）。这个分类标准目前已经开始有现实的依据和越来越清晰的界定。

2021 年 7 月 10 日，国家互联网信息办公室发布关于《网络安全审查办法（修订草案征求意见

稿)》公开征求意见的通知。征求意见稿包括了“掌握超过 100 万用户个人信息的运营者赴国外上市，必须向网络安全审查办公室申报网络安全审查”等内容。所以，我们将 100 万用户设定为“一般平台”之列。而影响力最大的超级平台，最早学术文献来自 2017 年的基本定义，“超级网络平台即活跃用户数量达到 10 亿级，对用户具有高粘性并已成为重要信息基础设施，具有强大动员能力与产业支配地位且仍在持续扩张的网络平台。”^[24] 正式的制度化标准对应于欧盟《数字市场法》的“守门人”。《数字市场法》确定“守门人”的标准之一就是欧盟占总人口的 10%，也就是大约 4500 万用户。而美国政府正在审议流程之中的诸多反垄断法案中，最为严厉的《终止平台垄断法案》，称为“涵盖平台”(Covered Platform)，将门槛设定为市值超过 6000 亿美元和美国月活用户超过 5000 万的平台。因此，我们将活跃用户超过全球人口 10% 的平台称为超级平台，或者“守门人”。当然，具体考虑一个平台，需要结合更多因素的进一步具体深入考察。用户数量需要区分不同类别和行业，还有注册用户与日活跃用户、月活跃用户等区分。还需要辅助与行业特性、市场价值、收入规模、应用特性等不同的因素。而在超级平台和一般平台之间，还有处于过渡区域的大型平台，情况比较复杂，需要根据特定领域、特定情况进行特定分析，也是当今世界治理和监管的重要领域。

2021 年 10 月 29 日，国家市场监督管理总局公布《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》与《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》。其中按照用户规模等划分为超级平台、大型平台和中小平台三级，超级平台概念也第一次进入了官方正式的制度体系之中。由于中美欧三大区域人口规模和市场规模存在显著差异，加上平台的区域属性不同，所以，三大区域在划分标准、衡量指标和侧重点上都存在一定的差异。但是，基本的原则和思路大致越来越趋于一致。站在全球视野综合考虑，权衡平台的社会影响和治理，应遵循抓大放小、分类管理的原则。上述四类划分便于我们走出简单笼统的误区，尤其是避重就轻的陷阱，也便于我们抓住主要矛盾（见表 3）。

表 3 互联网平台的四个层次划分和治理取向

| 平台类别 | 基本标准 | 监管强度 | 治理取向 | 凸显属性 |
|------|-----------------|----------|--------|-------|
| 初级平台 | 0-100 万 | 弱监管 | 自由开放竞争 | 技术属性 |
| 一般平台 | 100 万-5000 万 | 正常监管 | 经济角度规制 | 经济属性 |
| 大型平台 | 5000 万-全球人口 10% | 由正常转向强监管 | 经济社会综合 | 混合属性 |
| 超级平台 | 全球人口 10% 以上 | 强监管 | 社会层面规制 | 强社会属性 |

可以看到，100 万用户以下的初级平台占据了绝大多数，这部分应该鼓励开放、自由竞争，充分发挥市场机制，激活创新和竞争，以此形成优胜劣汰的市场选择机制。而对于用户规模在 100 万以上，而在人口数量 10% 以下的一般平台，开始具备了一定的市场能力和社会影响力，在海外上市等特定情况下，需要纳入国家数据安全审查，日常也需要在市场竞争层面纳入正常监管范围。而当用户规模超过全球人口 10% 以上的超级平台，其影响超越了市场和经济范畴，开始具备重大的社会、文化与政治影响。事关重大的社会利益与公共利益，国家利益以及全球秩序，应该纳入社会关键基础设施的监管范畴。所谓能力越大责任越大，监管这只“看得见的手”应该将重点放在这个层面。同时，现有的法律制度在超级平台监管上仍然“捉襟见肘”。因此，真正围绕平台的治理创新和制度创新也主要围绕在这个层面。欧盟《数字市场法》草案就是针对于此。而美国正在审议中的《终止平台垄断法案》更是“精准制导”针对的目标：市值超过 6000 亿美元、在美国境内月活跃达到 5000 万且被视为“关键贸易伙伴”的企业。根据这一标准，该法案就是为苹果、亚马逊、Facebook 和谷歌（加上微软）量身定制的。

总之，在平台治理的浪潮中，我们应该树立起新的全球视野和价值观，切忌将治理的“火力”盲

目扩大,更不能因此失却了问题的重点。平台治理首先必须明晰“抓大放小、避轻就重”的基本原则。分类的标准和指标也将根据不同的区域与国家,因地制宜。同时,平台发展还处于快速演进之中。所以,随着时间的推移,划分的标准肯定还会因时而变。

五、“守门人”:互联网平台作为数字社会基础设施的责权利

今天,互联网平台的影响力已经超越传统的技术范畴,必须站在复杂的“技术-经济-社会”(TES)新型复合体的角度,才能把握整体和全局。特别是,平台的基础设施特征愈加明显,新的和现有的基础设施正在基于平台的逻辑进行构建或重组。作为数字时代基础设施的互联网平台,不仅是技术、经济和社会的支撑性系统,还是整个社会新的能力系统,更是数字时代社会利益和公共福祉的全新价值系统和意义系统。一方面,如美国南加州大学传播学院教授曼纽尔·卡斯特(Nlmanuel Costells)所言,计算和计算机网络极大地促进了基础设施的分裂。^[25]换言之,数字技术的飞速发展造就了“基础设施平台化”(platformization of infrastructures);另一方面,在平台战略和 Web 2.0 系统和服务的推动下,又形成了“平台基础设施化”(infrastructuralization of platforms)。^[26]数字基础设施被看作是允许多个利益相关者协调其服务和内容需求的计算和网络资源,典型的例子就是互联网。数字平台是在数字基础设施之上创建和培育的。“平台化”(platformization)与“基础设施建设”(infrastructuring)是两个互构的过程,^[27]它们之间的相互作用预示着经济增长和技术扩张的不同方面。通过对 Facebook 发展历史的研究,安妮·海尔蒙德(Anne Helmond)等人(2019)对“平台作为基础设施”(platform-as-infrastructure)进行了经验演化与生成分析。他们发现,Facebook 等社交媒体从非基础设施开始,通过计算和组织平台集成积累外部依赖性,随着时间的推移而获得基础设施属性。^[28]基础设施化被认为是一个长期有效的平台战略,而跳出其作为分析概念的范畴。同时,针对作为基础设施的数字平台的治理问题备受关注。随着媒体化和基础设施化的加速发展,平台也带来遮蔽公共议题、威胁个人数据安全和形成垄断等风险。郭小平等人(2021)认为,面对当下新的社会风险只有从基于规则的监管走向基于原则的监管,并建构更加全面的治理框架,才能营造多样和开放的互联网平台生态。^[29]

欧盟《数字市场法》核心的“守门人”理念昭示着互联网平台治理的重大范式转变,那就是事实上将超级平台视为数字时代社会的关键基础设施,承认超级平台事实上的超级权力,同时赋予一系列的责任。当前平台反垄断的本质不仅是经济问题,还是政治问题;平台与政府博弈不仅是利益问题,还有深层次的权利问题。^[30]作为“守门人”的互联网平台,中美欧三方不约而同地走向共同的三大治理路径。这是因为虽然三方各自制度取向和发展战略不尽相同,但互联网平台作为数字时代全球关键基础设施的地位已经确立,这一本质属性的奠定决定了相关的治理路径和制度取向。

因此,“数据-竞争-安全”的制度架构平台治理正在成为全球浪潮,世界各国也正在多管齐下。巴特·卡默茨(Bart Cammerts)和罗宾·曼塞尔(Robin Mansell)从数字平台的本体论和认识论出发,提出数字平台政策和监管的“根本性转向”(radical turn),这种转向需要超越政策和监管的重组,在当代数字平台时代实现经济和公共价值的再平衡。任何经济和公共价值的“平衡”都需要在一个允许重新定义“常识”概念的背景下进行,即数字平台是否以及如何促进民主社会中的个人自治和集体持有的价值观。^[31]哈罗德·费尔德(Harold Feld)试图为当前关于数字平台监管的辩论提供一个参考框架,该框架旨在将正在进行的关于竞争、内容节制、消费者保护和公共安全/执法的辩论统一为一个整体。他认为,监管的目的是实现一个社会的价值观的特定社会目标,而不是为了自身的利益而促进某种抽象的经济效率状态。对数字平台的任何监管,特别是任何希望以全面方式解决广泛问题的监管,都必须从获得重要服务、促进民主对话和保护消费者免受伤害等基本社会目标和持久价值观开始。^[32]范·迪克等人(2019)通过探讨当前监管框架对科技企业如何在数字生态系统中运作的基本假设,试图解决平台权

力问题。他们认为, 对平台权力的重塑可能是更新和整合当前监管制度和政策建议的必要条件。^[33]

挑战是共同的, 手段和方法却不尽相同, 很长一段时间, 将各显神通。但是, 通过深入分析平台的属性, 可以大致了解平台治理的基本路径取向。互联网平台“技术-经济-社会”三重相互交织的属性, 注定了平台治理的复杂性和多重性。现有法律不存在可以“一招致胜”的法宝。就以最具杀伤力的反垄断法为例, 也难以真正有效制约平台问题的进一步恶化。美国互联网反垄断领域全面掀起的“新布兰代斯运动”就是典型。从 20 世纪 70 年代开始, 芝加哥学派开始主导整个美国反垄断的理论基础。反垄断法的目的逐渐收缩和聚焦, 唯一目的就是保护消费者利益。这种理念不仅主导了美国反垄断的进程, 也深刻影响了欧盟的反垄断行动。其后果就是让监管机构无法考虑更广泛的公共利益。这也是最近十年大型互联网平台的野蛮扩张, 如入无人之境。

有“反垄断女皇”之称的维斯塔格 (Margrethe Vestager) 开启了欧盟的理念转向和制度创新。维斯塔格推动欧盟通过一揽子计划来遏制美国科技巨头, 为它们明确划定新的法律边界, 而不是仅仅落实反垄断监管等领域的现有法律。“这件事情非常复杂, 仅靠一项立法无法完成。”维斯塔格表示。欧盟还在草拟一系列详细法规, 以遏制国际科技巨头的反竞争行为, 如缴纳更多税款, 并强制其为平台上的非法内容承担更多责任。法规瞄准谷歌母公司 Alphabet、苹果、亚马逊和脸书等美国大型科技公司。过去 5 年, 欧盟几乎是单枪匹马地引领了全球平台治理的制度创新。

曾经长期引领全球反垄断的美国, 也在最近两年进行急剧的调整和转向。吴修铭在 2018 年出版的《大企业的诅咒》中指出, 经济集中度将不可避免地影响公民政治生活, 而如何构建市场是最重要的政治问题, 因此需要批判性的公众参与。^[34]这一宗旨最直接地反映了“新布兰代斯运动”的核心理念。以莉娜·汗 (Lina Khan) 和吴修铭 (Tim Wu) 为旗手的“新布兰代斯运动”全面掌管拜登政府最核心的反垄断机构, 也意味着“新布兰代斯运动”真正从学术理念转向司法实践。^[35]

尽管平台治理的法律和制度开始“井喷”, 但总体而言, 从平台的三重属性入手, 我们可以大致分辨出其不同侧重, 不过也有相互重合的三种治理路径。那就是“数据-竞争-安全”三种路径的轮廓。以中国的制度进程为例, 从平台的技术属性出发, 以数据为核心, 涉及技术、信息、媒介等不同层面的治理, 主要包括《个人信息保护法》《数据安全法》和《网络安全法》等。从平台的经济属性出发, 以竞争为核心, 涉及市场公平竞争、反垄断、消费者权益等, 主要包括《反垄断法》《不正当竞争法》和《消费者权益保护法》以及《电子商务法》等。从平台的社会属性出发, 以安全为核心, 涉及社会、政治和国家安全等, 目前主要包括《国家安全法》《网络安全法》《数据安全法》等, 还有立足中国国情的内容规制和传播秩序的治理。

“数据-竞争-安全”三条路径相互交织, 不乏重合, 甚至冲突。但各有侧重, 指向清晰。三大路径, 基本构建了相对完备的制度体系和多元治理体系。无独有偶, 这也是中美欧这三大不同机制和发展状况的区域的基本主旋律。当然, 全球三大主要执法区域各自的“数据-竞争-安全”制度架构中, 也有着自己不同的侧重点。比如, 相对而言, 中国更加注重安全维度, 而美国明显侧重竞争维度。欧洲则从数据入手, 考量更基础、更综合的人权与价值观 (见表 4)。

表 4 互联网平台的三重属性及治理要点

| 三重属性 | 关注特性 | 三种路径 | 主要法律 (中国为例) |
|------|----------|------|-------------------------|
| 技术属性 | 技术-信息-数据 | 数据 | 《个人信息保护法》《数据安全法》《网络安全法》 |
| 经济属性 | 商业-市场-权利 | 竞争 | 《反垄断法》《不正当竞争法》《电子商务法》 |
| 社会属性 | 社会-政治-权力 | 安全 | 《国家安全法》《网络安全法》《数据安全法》 |

当然, 三个交织的板块依然凸显了权宜之计的“亡羊补牢”色彩。形式上的完整性和体系性, 却

难以掩饰数字时代创新的制度构建和治理体系的突破。围绕互联网平台治理，依然有很多基础性理论有待厘清和突破，这些问题严重制约了相关治理路径和制度的构建（见图4）。

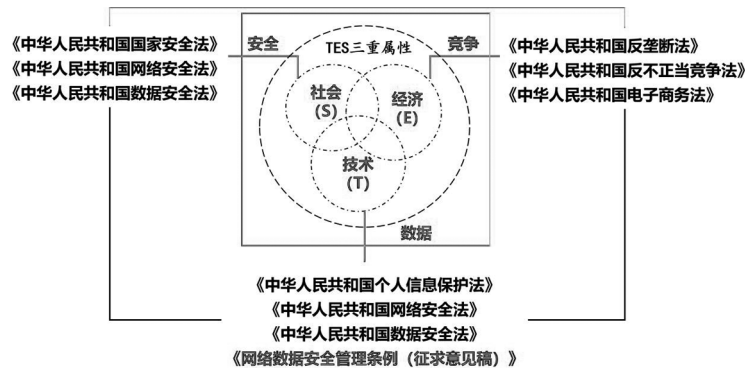


图4 互联网平台三大属性与三大治理路径的中国制度架构

欧盟的《数字市场法》为我们开启了新的思维和治理范式。《数字市场法》初露峥嵘，需要一个统领性的、全新范式的、面向未来的新法案。以《数字市场法》为顶层设计，再与《反垄断法》等现有法律制度形成互补与协调，才能更加高效地构建面对现实挑战和面向未来发展需要的平台治理体系。显然，中国需要制定中国版的《数字市场法》，也就是真正全新的平台治理法，作为奠基性、全局性的平台治理抓手，且可以通过协同与联动，开启一个立足长远、长治久安的平台治理新局面。

六、平台影响驱动力的演变：科学-资本-制度的历史与趋势

互联网平台的社会影响，很大程度上体现在对社会各层次利益的创造、转移和重构。因此，平台治理的核心依然要回到社会治理的本质：权力的制衡与利益的平衡。在过去几十年中，互联网平台重新定义了商业模式，颠覆了现有行业，为社会创造了巨大价值。^[36] 同时，它们也颠覆了关于资本主义未来进程的学术想象。互联网平台是一个具有挑战性的研究对象，因为它们具有分布式性质，并且与机构、市场和技术交织在一起。由于平台创新的规模呈指数级增长、平台架构的复杂性不断增加以及互联网平台向许多不同行业的传播，新的研究挑战不断产生。吉尔·德勒兹（Gilles Deleuze）指出了—个事实，即当代权力结构正在超越—种米歇尔·福柯（Michel Foucault）意义上的“纪律模式”（discipline mode）走向—种“控制模式”（control mode），转向以信息和通信技术为基础的控制权，以及它们与之相交的社会形式。^[37] 在过去的20年里，互联网平台公司创造了巨大的财富，为用户带来了便利，实现了全球在线连接。当前的互联网平台本身已成为主导性社会结构。

发展是硬道理。除了有效的多元治理，我们还需要更深层次地透视互联网平台发展的内在逻辑。互联网平台的发生和发展，是数字化逻辑、技术逻辑和资本逻辑联手作用的结果。深入互联网历史可以发现，“互联网平台”在不同的历史阶段，呈现不同的特点。尤其是整个行业发展的驱动力，各有侧重。放眼当今全球互联网发展，主要的驱动力可以分为三种：技术层面的科学驱动，经济层面的资本趋势，治理层面的制度驱动。在不同的历史时期，三大驱动力扮演着—样的角色（见表5）。

从20世纪60年代互联网诞生，到20世纪90年代互联网商业化之前，科学是第一驱动力。自由、开放、共享、创新、平等互联网价值观在此阶段奠定。20世纪90年代，商业化浪潮开启，资本成为互联网发展的第一驱动力。在随后的发展过程中，政府经常被置身于互联网产业，乃至互联网治理的主角之外。资本促进了互联网热潮的爆发，极大地激励和创业创新，成为互联网大众化和全球化的主要动能。从21世纪20年代开始，随着全球平台治理成为中美欧等各方的焦点问题，政府主导的制度驱动，成为互联网平台发展的新阶段。在追求发展的同时，必须开始关注公平、公正的问题。除了追求

经济效益和资本收益, 如何更好地平衡互联网平台造成的社会利益和公共利益, 成为世界主要国家社会治理和国家治理的新挑战, 甚至也开始成为国际治理和全球治理的新问题。

表 5 不同时代互联网平台驱动力的角色变化

| 驱动力 | 阶段 (年) | 核心价值 | 主导力量 | 侧重点 | 风险 |
|------|-----------|------|------|------|-------|
| 科学驱动 | 1960-1989 | 人类利益 | 科学界 | 科学技术 | 被边缘化 |
| 资本驱动 | 1990-2019 | 商业利益 | 企业 | 创业创新 | 无序扩张 |
| 制度驱动 | 2020- | 公共利益 | 政府 | 社会治理 | 缺位或过度 |

当然, 事实上, 当前互联网正处于三种驱动共同作用之下, 缺一不可。但随着时间的推移, 互联网平台的发展阶段与社会影响不同, 三种驱动的主次关系会随着问题与时代的不同, 此消彼长, 主次轮转。因此, 未来互联网的发展需积极寻求一种对这三种驱动的协同与平衡模式。把握互联网平台的内在驱动, 精准施策, 发展与治理并重, 以发展促进治理, 以治理保障发展, 让科学、资本和制度三者完美组合, 促进平台的良性发展, 最大程度创造社会福利, 才是最根本的目标。尤其是今天, 在强大的资本力量和政府主导的制度力量之下, 真正催生互联网奠定互联网技术基础, 树立互联网精神核心价值观, 作为始终是互联网发展中流砥柱的科学逻辑, 很容易进入被边缘化, 挤入“被遗忘的角落”, 那互联网的未来就将失去真正的灯塔。权利和利益的再平衡既是平台治理的路径, 也是平台治理的目标。

总之, 作为资本驱动而演进起来的数字时代的关键基础设施, 互联网平台是一个正在深刻影响人类社会, 甚至对人类经济、政治和文化产生颠覆性影响的关键性力量。互联网平台还在快速演进和发展之中, 其发展带来的巨大红利和创新效应毋庸置疑, 是人类数字文明进程的重要体现。但资本驱动下, 其本身固有的颠覆性与网络犯罪等破坏性、变革造成的社会负面影响以及传统制度不适应造成的各类挑战, 都是平台治理的重中之重。

参考文献:

[1] [美] 乔治·莱考夫, 马克·约翰逊. 我们赖以生存的隐喻 [M]. 何文忠, 译. 杭州: 浙江大学出版社, 2015: 1.

[2] 王节祥, 郭斌. 从二元性到二重性 [EB/OL]. http://www.cssn.cn/zx/201603/t20160316_2923882.shtml.

[3] Wheelwright, S. C. & Clark, K. B. (1992). Creating project plans to focus product development. *Harvard Business Review*, 70 (2) : 70-82.

[4] Bogost, I. & Montfort, N. Platform studies: Frequently questioned answers. Retrieved May 24, 2022, from <https://escholarship.org/content/qt01r0k9br/qt01r0k9br.pdf>

[5] 徐晋. 平台竞争战略 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2013: 18-20.

[6] Moazed, A. & Johnson, N. L. (2016). *Modern monopolies: What it takes to dominate the 21st century economy*. New York: St. Martin’ s Press.

[7] Parker, G. , Alstyne, V. M. & Jiang, X. (2017) . Platform Ecosystems: How developers invert the firm. *MIS Quarterly*, 41 (1): 255-266.

[8] Kennedy, J. Monopoly myths: Do internet platforms threaten competition? Retrieved January 19, 2022, from <https://itif.org/publications/2020/07/23/monopoly-myths-do-internet-platforms-threaten-competition>.

[9] Tiwana, A. , Konsynski, B. & Bush, A. A. (2010) . Platform evolution: Coevolution of platform architecture, governance, and environmental dynamics. *Information Systems Research*, 21 (4): 675-687.

[10] Resta, G. Digital platforms and the law: Contested issues. Retrieved January 19, 2022, from <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/17.-Resta.pdf>

[11] Evans, D. Economics of vertical restraints for multi-sided platforms. Retrieved January 19, 2022, from <https://chicagounbound.uchicago.edu/handle/2133/61721>

icago.edu/cgi/viewcontent.cgi? article=1187&context=law_ and_ economics.

- [12] Baldwin, C. Y. & Woodard, C. J. (2009). The architecture of platforms: A unified view. In Gawer, A. (eds.). *Platforms, markets and innovation*. Cheltenham; Edward Elgar, 19-44.
- [13] Hatch, N. W. (2001). Review: Design rules, Volume 1: The power of modularity. *The Academy of Management Review*, 26 (1): 130 - 133.
- [14] Gawer, A. (2014). Bridging differing perspectives on technological platforms: Toward an integrative framework. *Research Policy*, 43 (7): 1239 - 1249.
- [15] 钟祥铭, 方兴东. “围墙花园” 破拆: 互联网平台治理的一个关键问题 [J]. 现代出版, 2021 (5): 62-67.
- [16] Gernot, G. & König, J. (2020). Disruption, embedded. A polanyian framing of the platform economy. *Sociologica*, 14 (1): 95 -118.
- [17] Dijek, J. #AoIR2016: Opening keynote “The Platform Society” by José van Dijek. Retrieved January 19, 2022, from <https://www.youtube.com/watch?v=-ypiiSQTnQo>.
- [18] Davis, K. (2008). Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist Theory*, 9 (1): 67-85.
- [19] 程莹. 数字经济背景下互联网平台概念探析 [J]. 法制与社会, 2020 (29): 123-124.
- [20] 刘云. 互联网平台反垄断的国际趋势及中国应对 [J]. 社会科学文摘, 2021 (2): 13-15.
- [21] Gorwa, R. (2019). What is platform governance? *Information Communication and Society*, 22 (6): 854-871.
- [22] 朱春阳, 毛天婵. 论互联网平台治理的现代化转型——以腾讯为例的考察 [J]. 现代出版, 2021 (1): 43-47.
- [23] 方兴东, 钟祥铭. 中国门户网站之发展历程、规律和启示——反思门户思维对中国互联网和传统媒体转型的内在影响 [J]. 新闻与写作, 2019 (2): 5-10.
- [24] 方兴东, 严峰. 浅析超级网络平台的演进及其治理困境与相关政策建议 [J]. 汕头大学学报 (人文社会科学版), 2017 (7): 41-51.
- [25] Castells, M. (2000). *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- [26] Plantin, J. C., Lagoze, C., Edwards, P. & Sandvig, C. (2016). Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook. *New Media & Society*, 20 (1): 293-310.
- [27] Constantinides, P., Henfridsson, O. & Parker, G. G. (2018). Introduction - platforms and infrastructures in the digital age. *Information Systems Research*, 29 (2): 381-400.
- [28] Helmond, A., Nieborg, B. D. & van der Vlist, N. F. (2019). Facebook's evolution: Development of a platform-as-infrastructure. *Internet Histories*, 3 (2): 123-146.
- [29] 郭小平, 杨洁茹. 传播在云端: 平台媒体化与基础设施化的风险及其治理 [J]. 现代出版, 2021 (6): 30-37.
- [30] 方兴东, 钟祥铭. 互联网平台反垄断的本质与对策 [J]. 现代出版, 2021 (2): 37-45.
- [31] Cammaerts, B. & Mansell, R. (2020). Digital platform policy and regulation: Toward a radical democratic turn. *International Journal of Communication*, 14 (1): 135-154.
- [32] Feld, H. The case for the digital platform act: Market structure and regulation of digital platforms. Retrieved January 19, 2022, from https://www.publicknowledge.org/assets/uploads/documents/Case_for_the_Digital_Platform_Act_Harold_Feld_2019.pdf
- [33] Van Dijck, J., Nieborg, D. & Poell, T. (2019). Reframing platform power. *Internet Policy Review*, 8 (2): 1-18.
- [34] Wu, T. (2018). *The curse of bigness: Antitrust in the new gilded age*. New York: Columbia Global Reports.
- [35] Khan, L. (2018). The new Brandeis movement: America's antimonopoly debate. *Journal of European Competition Law & Practice*, 9 (3): 131-132.
- [36] Cusumano, M. A. Gawer, A. & Yoffie, D. B. (2019). *The business of platforms: Strategy in the age of digital competition, innovation, and power*. New York: Harper Business.
- [37] Deleuze, G. (1992). Postscript on the societies of control, In Wilson, D. & Norris, C. (eds.). *Surveillance, crime and social control*. London: Routledge.

strengthened the trust among member states and coordinated cooperation to respond to threats derived from cyberspace. China's participation in the future demonstrates the realistic basis for building a community of common destiny in global cyberspace. It is a new research and judgment on the new world situation and a true portrayal of the principle of "seeking common ground while reserving differences, sharing weal and woe, and equal respect" in the normative process of global cyberspace governance. It is an objective testimony to the responsibility of the international community.

Perspective on the Social Impact and Governance Path of Platform based on TES Framework

FANG Xing-dong & ZHONG Xiang-ming

Internet platform has not only become an important part of people's daily life, but also began to become a new challenge and core issue of social governance, national governance and even international governance. Social influence and the power and interests behind the influence are the main line and core logic for understanding the platform and platform governance. In order to rationally and deeply understand the social impact of the Internet platform and select and calibrate the best platform governance path, we must first go out of the technology-oriented instrumental rationality and move towards value rationality and communication theory. It is very important to establish a new and forward-looking understanding framework. The comprehensive perspective of platform as an infrastructure provides this new possibility. Based on the path of historical research and comparative research, through the analysis of the three stages of intermediary, platform and gatekeeper's platform, this paper establishes the triple attributes of technology, economy and society (TES) to understand and have insight into the essence of today's super platforms. As the essential attribute of the key infrastructure in the digital age, the super platforms make the three global core regions of different systems and strategies in China, the United States and Europe form three governance paths of data competition security. Taking the quantity and scale as the basic indicators, it divides into three levels: primary platform, general platform and super platform ("gatekeeper"), highlights the characteristics of different dimensions, and summarizes the overall development process and trend of Internet platform after the birth of the Internet, which has experienced the synergy and superposition of three forces, science driven, capital driven, and system driven.