

数字平台权力与监管动力机制： 一个整体的分析框架*

张健¹ 周旺旺²

(1. 英国伦敦国王学院数字人文系, 伦敦 WC2R 2LS;
2. 深圳技术大学外国语学院, 广东 深圳 518118)

[摘要] 当前对数字平台权力与监管动力机制的国内外研究文献大多集中在单一平台权力维度；而数字平台权力不止一个维度，市场维度的平台权力可以渗透到社会或政治领域，形成新的平台权力与秩序冲击。本文提供了一个整体的分析框架，描绘了平台权力的市场、社会与政治三个维度与监管平台权力的三维图，解释了数字平台与市场、平台与社会、平台与国家的关系，展示了三维平台权力渗透与集中趋势，以及对应的中外数字平台监管框架。监管平台市场权力，以约束平台守门人、保护供需两端数据、降低算法寻租、通过反垄断保持市场开放性与公平竞争的结构；监管平台社会权力，以保护公共价值、社会规则、平台劳动者、青少年等特殊群体和社区秩序等；监管平台政治权力，以维护国家的核心数据安全、金融安全、网络安全和政治秩序。本文重点阐释了平台权力的政治维度，将大型云计算平台和大型金融科技平台均放入分析框架，还原了真实、多维、复杂的数字平台权力。这一研究有助于我们更系统地把握全球主要国家和地区制定整体性平台监管框架的市场、社会与政治逻辑，也更深刻地理解数字经济时代国际政治影响下的政商关系。

[关键词] 平台权力 平台监管 守门人 政商关系 数字经济

[中图分类号] F49; D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)03-0116-13

一、引言

数字平台的健康有序发展，是国家治理现代化与数字经济高质量发展的新要求，也是建设数字时代人类命运共同体的新内容。数字平台企业广泛连接了供给侧与需求侧，从广度上打造网络效应、从深度上搭建垂直结构、在关键节点提供重要基础设施，并通过并购与投资

等多种方式，建立“平台生态系统”或“平台事业群”^[1]。在当今多个国家和地区，数字平台拥有了前所未有的数字平台权力，或成为国民数据收集者与平台守门人，或成为社会规则再造者与社会认知培养者，或成为关键数字基础设施提供者与政治行为动员者等。面对这一复杂局面，各国的公权力机构在实践层面开展了一系列新监管努力。在欧盟，《通用数据保护条

收稿日期：2023-08-11；修回日期：2024-01-05

*基金项目：深圳市人文社科重点研究基地深圳技术大学德国工业文明研究中心项目

作者简介：张健，博士候选人，主要从事数字平台政治经济学、平台监管与创新研究；周旺旺（通讯作者），助理教授，政治学博士，主要从事数字政治、工业互联网平台与产业政策、货币政治、德国政治经济研究等。

例》之后又陆续出台了《数字市场法》《数字服务法》《数据法》和《网络与信息安全指令2.0》；在英国，讨论中的《数字市场、竞争与消费者法案》和新出台的《在线安全法》将大大加强对数字平台企业滥用市场支配地位的监管和对儿童用户的保护力度，同时新的《运营弹性》监管框架将提升英国数字金融领域云计算平台等关键基础设施提供者的运营安全；在美国，新布兰代斯主义学派呼吁并着手将脸书、亚马逊等大型数字平台置于反垄断、数据保护、算法治理和改革《通信规范法》第230条款等的约束框架之下；在中国，国家“十四五”规划中明确规定了要促进平台经济健康发展、营造良好数字生态，要依法依规加强平台经济监管，并建立起多个新的监管机构与法律规约，例如成立国家金融监督管理总局与国家数据局，颁布《关键信息基础设施安全保护条例》和《非银行支付机构监督管理条例》，等等。

为什么在以上数字经济的发达地区，公共权力不但制定出新的反垄断举措以约束平台守门人，而且重视维护在线用户权益、提升数字金融运营平稳、保护关键基础设施安全？为什么欧盟会在短短几年内密集出台多部监管数字平台法律，涵盖对守门人平台的制约、对数字内容的治理、对关键数字金融基础设施的规定、对工业数据安全的保护等？为什么中国和英国也采取了相似努力，在对数字平台的强监管上达成了国际共识？因为以上国家认识到了新型数字平台权力的复杂性或多维度性。在国内外学界，一些前沿研究已经关注到了新型平台权力带来的冲击以及公共权力对数字平台权力的监管动力机制。然而，这些对于数字平台权力的前沿讨论大多集中在市场维度，以法学领域为主；^[2-3]部分学者聚焦分析了平台权力的社会维度，以社会学和传播学领域居多；^[4-5]也有一些学者深入考察了数字平台的政治权力维度，由政治学和经济社会学的研究领衔。^[6-7]但由于不同学科之间的研究边界，大多数既有文献聚焦在单一维度分析平台权力与平台监管议题，

比如平台反垄断或平台内容治理领域。而数字平台权力不止一个维度，市场维度的平台权力可渗透到社会或政治领域，形成新的平台权力与秩序冲击。有些新文献已意识到了单一维度分析平台权力的局限性，呼吁从多个维度考察复杂的数字平台权力；^[8-10]部分前沿文献也已经开始尝试将政治或社会维度的平台权力纳入数字平台的监管分析。^[11-15]然而，大量国内外前沿文献并未提供一个系统而清晰的平台权力分析框架。

以最新两个典型研究为例，英国学者安娜·戴维斯等人(Davies et al)对于平台权力的分类是混乱的，其将平台权力分为硬权力、软权力和非对称权力；^[16]但并未清晰界定硬权力和非对称权力的边界——因为某些平台权力(例如标准设置权、施压公共政策)既是硬权力、又是非对称权力。上述从两个维度考察平台权力的部分文献也存在这一问题。相较之下，德国马普所两位政治学者迈克尔·克默林与克里斯汀·特兰普什(Kemmerling and Trampusch)的新研究提供了一个更清晰的权力分类，并考察了既有文献中缺失的工业领域与金融领域的数字权力；^[17]但其分析依然有两个局限性：其一，重点关注传统行业(例如电信和汽车行业)在数字化转型之后获得的新型权力，而不是平台权力；其二，研究聚焦美国、英国、德国、法国四国，缺乏对中国大型数字平台及其平台权力的考察。中国有全球第二大数字平台企业群体、拥有十亿级别的数字平台用户，同时在消费互联网和工业互联网领域都发展出了一批顶尖的数字平台企业。因此，研究当代数字平台权力与监管动力机制，中国的平台监管故事是一块极为重要的版图。

简言之，在平台权力与监管动力机制的前沿研究领域，国内外文献还缺乏统一而清晰的分析框架。数字平台是一个新型企业组织，其中的超大型数字平台更是拥有了前所未有的强大平台权力。数字平台整合了数据中心、在线内容、电子商务、金融科技、地图出行、云计算与

工业互联网等多个关系国计民生的重点领域，也占据了数字产业的多个关键位置，形成了多维度的平台权力。这些新型平台权力不但在平台市场、平台社会和平台政治中有所渗透，而且在超大型平台集中。所以，针对多个维度的平台权力搭建系统性的监管框架，成为各主要国家和地区公共权力的共同选择。正因为如此，我们需要一个更为整体的分析框架，以系统考察数字平台拥有的多维度平台权力，以及由此引发的主要国家和地区的平台监管回应。本研究将提供一个整体的分析框架来解释数字平台权力的多维度和复杂性，并引用欧美与中国的新监管规约以充分阐释为什么要针对平台权力建立一个系统的监管框架，随后深入分析监管平台权力的三类动力机制和形成的三维监管框架。

二、数字平台权力的三个维度

从一个整体的视角来看，既有文献对数字平台权力的研究集中在市场权力、社会权力和政治权力三个维度。^[14, 18-19]鉴于跨学科的分析界限，归纳既有研究，本文从市场、社会和政治三个维度分析当代的数字平台权力，并重点分析平台政治权力。

(一) 市场维度

数字平台运用市场维度的权力成为用户数据收集者、平台门槛设定者、平台算法设计者和平台标准制定者。数字平台在市场上提供了数字基础设施，成为“守门人”，进而拥有了对于平台用户和平台供应商的一系列非对称权力。例如，平台可以收集海量的用户数据，用于与广告商、应用开发者的谈判或自营产品的优先推荐；平台也可以收集第三方开发数据与销售数据，用于自营产品的创新升级，或者将销售政策向自营产品倾斜。市场权力的基础是市场结构。2022年，谷歌拥有全球超过90%的搜索引擎市场份额；谷歌安卓和苹果iOS占据了全球移动应用开发市场的70%和28%；亚马逊和微软占据了全球云计算市场的一半以上；脸书集团在全球的用户数

已超过36亿，月活跃用户数接近30亿。数字平台一边在扩张规模、增强网络效应、整合垂直领域、持续收集数据；一边在运用市场权力设置“千人千面”的价格、设定应用程序接入门槛、强迫供应商二选一、自我优待、扼杀式并购等。但是平台用户和供应商的代替性选项较少、而且转换成本可能较高。作为数字市场上的垄断者，数字平台重塑了数字领域的市场竞争格局。

(二) 社会维度

数字平台运用社会维度的平台权力成为了社会结构再造者、社会认知培养者、社会规则重塑者和社区环境冲击者。数字平台运用底层技术实现了所有参与者的数字在场，因而也就有了因数字平台组织规模而产生的社会影响。^[20]数字平台连接了用户与用户、平台与用户、平台与商户、平台与劳工、线上与线下，逐渐成为一种“社会基础设施”。随着时间的推移，“平台社会”（Platform Society）也应运而生^[5]，即数字平台企业不但在显示社会信息，而且会重塑社会结构。例如，用户在平台的自然汇聚可以产生社会认知，平台也能利用算法和信息推送去塑造用户的社会认知。传播学者在分析电视等大众传媒影响力时强调的“培养理论”，在数字平台那里同样适用。数字平台能更长时间、更多频次接触用户，使得数字平台对用户的社会认知培养更加容易。再如，外卖送餐平台可设置不合理的算法，迫使外卖员违反交通规则；房屋共享平台可以不设置共享房源的接待限制，破坏旅游地区的社区秩序等。概言之，数字平台正在重构平台社会秩序。

(三) 政治维度

数字平台运用政治维度的平台权力成为了核心数据收集者、关键数字基础设施提供者、政治偏好塑造者和政治行为动员者。数字平台所收集的海量数据中有一部分是用户的普通数据，另一部分则是国家的核心安全数据，例如出行数据、地图数据、实时人口数据、生物识别数据、公共卫生数据、工业生产数据等。数字平台如果非法对这些核心数据进行收集、追踪、

处理、跨境传输等，将严重影响一个国家的安全与政治秩序。与此同时，金融科技与工业互联网的快速发展让数字平台企业有了更多的平台权力运用空间。在金融科技数字平台上，有大量关系国计民生的金融消费数据；而在云计算平台上，既有许多工业生产核心数据，又架构并运行着至关重要的工业云、社会服务云、政务云等，形成了一种新的基础设施权力。这些平台成为了关键的数字基础设施，与平台业务所在地的金融安全、网络安全与关键数字基础设施安全均形成了强关联关系，也具备了潜在的强大平台权力。

数字平台权力对政治维度的冲击还体现在：一个是自上而下的路径，数字平台可以通过政治游说、竞选支持、研究资助、政商“旋转门”等方式增强其政治权力；^[21]另一个是自下而上的路径，谷歌、脸书、推特等可以通过信息筛选和推送，塑造普通用户的政治偏好、动员普通用户的政治行为。例如，平台在收集和计算群体用户愤怒、恐惧、焦虑等数据之后，再推送出平台想让用户看到的信息，重新汇聚的群体情感可能更加强烈。再如，大量西方社会案例显示数字平台可以通过应用程序、邮件、短信等迅速而广泛地直接与平台群体终端用户和商户进行对话，动员用户为平台企业的自身利益而加入针对特定公共政策的抗议、游行与联合游说。所以，数字平台不仅是信息传播的工具，它本身就是一个政治偏好塑造与行为动员者。

需要指出的是，数字平台拥有权力而不拥有权威，因为数字平台企业并不具备调动公共资源与公共权力的合法性。因而，数字平台权力在三个维度的渗透越深，具有权威属性的公共权力监管平台权力的必要性也越大。在市场、社会和政治三个维度同时深度扩展的平台权力是起源于美国的谷歌、亚马逊、微软、苹果、脸书这些超大型平台企业。它们在多维度的平台权力已经渗透到了所有发达经济体（包括美国本身）和大量中等收入国家。加强监管成为必然，但这并不代表上述国家和地区已经具备了监管

美国超大型数字平台的国家能力；而在中国，公共权力已经针对平台权力都设置了有效的法律与规约监管框架。换言之，平台权力的实际效应大小，受制于平台业务所在地的经济社会与政治情境，而最终取决于公共权力的监管强度。

三、数字平台监管的动力机制

数字平台监管（Platform Regulation）是公共权力部门使用政策手段，例如行政条例、法律、标准、国际规约等，对数字平台公司的运作进行监督管理。数字平台监管是广义上平台治理（Platform Governance）的一种形式。数字平台监管主要涉及公共行政权力与法律的介入。^[22]平台治理的其他形式还包括数字平台的自我监管、行业监管、平台社会责任治理等。数字平台监管的研究可追溯到搜索引擎与互联网流媒体兴起时的数字政治研究，例如搜索引擎与政治、在线平台内容治理等。根据数字平台权力的三个维度，数字平台监管的动力机制也可分为市场维度、社会维度与政治维度。

（一）市场维度：保护在线消费者、约束平台守门人

数字平台在市场维度扮演的两个重要角色是数据管理者和平台守门人。监管机构在市场领域要解决的重点是促进平台规范管理数据，减少平台经济租，降低平台损害市场公平竞争的行为，维护平台多边权益。

1. 保护平台消费者

收集和处理大量用户数据的数字平台公司，必须承担责任保护用户数据。美国杜克大学公共政策研究院教授菲利普·那不勒斯（Philip Napoli）做过一个形象比喻，与过往广播公司获取公共频谱一样，数字平台获取的公共数据是一种具有集体所有权的公共资产，因而数字平台公司需要承担“公共数据信托者”（Public Trustees）的责任。^{[23](P153-158)}数字平台高度集中了供需两端数据，若发生数据泄漏影响将非常大。苹果、脸书均发生过用户数据大

量泄露或遭遇删除的情况。2019年脸书因为对8700万用户数据的不当分享,被美国联邦贸易委员会罚款50亿美元。在欧盟境内有办公场所或业务的平台公司必须承担《通用数据保护条例》中规定的管理数据者责任,例如建立数据处理者正面清单、完善个人数据使用规则等。中国2021年正式施行的《个人信息保护法》也有类似规定,要求严格保护个人用户的敏感信息和强化个人信息处理者的法律义务。

“大数据+算法”是数字平台获取利润经济租的重要方式。英国伦敦大学学院公共政策与创新领域的经济学家玛丽安娜·马祖卡托(Mariana Mazzucato)等学者将其分为两类:平台“网络经济租”(Network Rents)与平台“算法经济租”(Algorithmic Rents)^[24],例如社交网络上的广告收益和出行平台上的歧视性价差。数字平台利用数据和算法对用户的消费行为做助推或操纵,实际上是损害了消费者利益。对平台来讲,更多的数据与更先进的人工智能意味着更精准的产品推送与交易达成,以实现更高的平台利润;更高的利润会带来更多的研发投入用于人工智能、算法升级与数字基础设施扩张,进而带来更多的高质量数据、交易与利润。如此循环往复,超级数字平台公司拥有越来越多的高质量数据、算法、资源和权力。^[25]平台与消费者之间的权力不对称关系可能会一直持续。公权力需要监管平台企业,例如要求平台进行价格透明化和价格清单公示、允许个人用户数据在平台间的有序流动^[26],推动数据确权与授权的制度创新,鼓励为平台数据提供者的数据资产变现提供解决方案,以切实减少数字平台经济租,保护用户数据红利。

2. 约束平台守门人

在数字平台形成的生态系统中,少数几家平台垄断着大量规则的制定权,掌握着平台供应商的数据和信息流动,因此供应商会“在亚马逊上反对亚马逊”(Competing with Amazon on Amazon)。对供应商、销售商和开发商而言,数字平台拥有的是一种非对称的集中的市场权

力。美国主张强力监管数字平台的新布兰代斯学派认为,反垄断的关注重点不应该是自1980年代以来主导美国反垄断思想40年的芝加哥学派强调的高效率、低价格以及随之而来的“消费者福利”,关注重点应该是集中的市场权力对市场结构与竞争过程的破坏,要保持市场的开放性和多样性。^[13]而且在数字产品定价为零的时代,数字平台看中的是用户的注意力和用户数据,若只以经济效率和低价格为标准不足以约束当代数字平台企业。

监管平台市场权力不仅需要关注消费者福利,同样需要关注生产商、销售商、广告商、中小企业、创业者、应用程序独立开发者的利益。《美国创新与选择在线法案》就是为了打击不正当竞争,限制平台的自我优待(例如搜索结果偏向自营产品)、设置准入门槛、捆绑销售等行为,以保护创新。实际上这也是欧洲监管机构对美国数字平台公司的重点监管方向。秉承公平竞争的原则,欧盟委员会和欧盟成员国对美国平台公司进行了多次反垄断调查与罚款。中国监管机构也在2021年对阿里巴巴和美团的不正当竞争行为开出了罚单,在《互联网平台落实主体责任指南》中强调“坚持开放创新、公平参与市场竞争”的准则。新修订的中国《反垄断法》中则明确规定,具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事滥用市场支配地位的行为。中国对超大型平台的监管与欧盟《数字市场法》、德国《反限制竞争法》、英国《数字市场、竞争与消费者法案》、《美国创新与选择在线法案》与《开放应用市场法案》等的监管聚焦相似。

总之,平台市场权力涉及消费者数据保护、算法公平、市场竞争的秩序维护。隐私泄露、数据滥用、数据流动障碍、算法歧视、平台自我优待、设置准入门槛、进行扼杀式并购等问题若不能有效监管,将损害数据提供者的权利、影响数据资产红利的获取、打击中小企业和风险资本投入创新的积极性、破坏公平秩序与市场健康发展的动力。集中而强大的平台市场权力

必须被监管。

(二) 社会维度：规范公共价值与社会秩序

数字平台在社会维度扮演的重要角色是平台内容提供者与社会规则重塑者。平台权力渗透到社会层面，线上平台和线下社会结构之间形成了一种紧密的关系。

1. 规范平台数字内容、保护公共价值

数字平台作为信息和内容的集散地，是重要的公共价值表达和传播空间。数字平台能跨越国界，广泛影响世界多地的公共价值。美国《通信规范法》中第230条款为数字平台创造了一个安全港(Safe Harbor)。为保护言论自由与平台用户创新，平台不被视为出版商，无需为用户自行创作的言论、图片、视频等承担法律责任；即使进行相关干预，例如删除非法内容、注销用户账号，平台也不需要承担法律责任。《通信规范法》第230条免责条款推动了硅谷平台公司的崛起，赋予了美国数字平台影响国内数字内容与社会公共价值的权力。若无相关法律约束，美国数字平台公司可以在世界多个地区执行这一“数字内容编辑”的角色^[27]，平台可以决定选择内容、分发内容、屏蔽内容和删除内容。

数字平台可以在线操纵新闻、图片、视频等，影响用户的社会行为决策；不同于谈判或暴力威胁，这是一种更加隐蔽的“有意为之”^[28]。平台用户的社会认知被逐渐培养起来。硬币的一面是具有相似观点的人在平台聚集，另一面可能是认知错误、认同极化或社会撕裂。当代数字平台企业的规模和网络效应都已经足够大、信息传播也已经足够快，代替了许多进行公共表达的场所和媒介，因此平台需要承担数字内容的管理责任。^[27]监管机构和其他社会利益攸关方也需要承担监管的责任，保护公共价值和社会利益。加强数字平台内容领域的监管力度成为必然。各国都在完善数字平台的内容审核机制，例如明确定义和标准，审核数字平台上发布的暴力、仇恨、公开歧视、低俗诽谤等不利于社会安定、青少年成长和有悖于公序良俗的数字内容。

在内容治理领域，几部重量级的法律或规约都颇具代表性，分别是欧盟的《数字服务法》(Digital Service Act)、德国的《网络执行法》(NetzDG)、英国的《在线安全法》(Online Safety Act)、中国的《网络信息内容生态治理规定》和《未成年人网络保护条例》等。以2023年10月英国正式出台的《在线安全法》为例，其有三个方向引入注目：一是规定社交平台、视频平台、搜索引擎平台等必须主动监控且迅速删除非法内容，例如恐怖主义内容、涉及儿童性剥削与性虐待内容、人身安全威胁内容，同时对非法内容做好风险评估、监测标注与上报工作；二是上述平台必须针对儿童有害的内容(content that is harmful to children)进行分类分级，通过年龄限定、身份验证、投诉机制等减少特定群体儿童接触到各类有害数字内容(例如教唆或刻意自残、欺凌、侵害残障人士、色情内容)，及时上报以上内容且做好记录；三是赋权英国通信管理局(OFCOM)新的监管权力，例如对平台监控与删除行为的评估、对平台上报流程的指导、对平台保护妇女和女童(women and girls)工作的指导、对平台违规行为的调查、取证、审查审计等、对确定违规者的处罚(例如罚款最高至其全球年销售额的10%或1800万英镑、对涉案平台高管的刑事追责等)。英国通过这一新的法律为平台上的青少年等群体提供了一个安全屏障，不给予平台责任豁免特权，严格限制了非法内容在平台上的扩散及其对线上用户和平台社会的负面冲击。

2. 保护数字平台劳动者

数字平台社会权力冲击了既有的劳工保护社会规范。在非对称的平台权力面前，众多平台劳动者的权利、尊严和人身安全并未得到充分保障。例如外卖平台算法提供的线路需要逆行且过天桥，平台骑手只能逆行、闯红灯，给平台骑手和道路行人带来严重的人身安全风险。平台“游戏算法规则”的背后，是平台资本主义的利润至上在打破既有的社会规则。^[29]平台的声誉锁定效应，也让零工经济工作者的平台切

换变得困难。数字劳动者还需要为优质平台订单付出更多的精力、时间和情感,而最终还可能无法享受社会安全网的权益。^[30]一些欧洲学者认为,数字平台企业利用算法匹配与排名等方式管理了大量劳动者,冲击着欧洲福利国家社会保障与工会联盟领域的社会基石。^[31]因此,数字平台企业需要承担社会责任,比如建立平台劳动者最低工资保障制度、允许跨平台的声誉数据流动、改善工作环境、提供社会保险、提高数字劳动者的尊严等。在中国,政府部门通过《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》和《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》等政策,持续优化对平台劳动者的最低工资保障、合理工时计算等。在欧盟,新的《平台工作指令》(Platform Work Directive)致力于保护数字劳动者的合法社会权益、保护平台劳工的个人数据、以及增强对平台不合理算法管理的人工干预等。

3. 维护社区环境

当平台权力逐渐渗透到社会层面时,社区治理问题也随之凸显。例如旅行短租平台虽然带来了热门旅游城市的游客增多和出租人的收入提升,但是也冲击了城市的垃圾清理、交通噪音、风俗习惯、税收规则、居住准则等问题。数字平台不仅改变了经济收入分配,同时冲击了既有公共规则,造成私人收益与社区秩序之间的张力。一些有关荷兰阿姆斯特丹、西班牙巴塞罗那等热门旅游城市的研究发现,爱彼迎短租等平台对社区环境、税收规则、社会习俗等造成了较大冲击。^[32]当地的民众和社会组织甚至发出了抗议呐喊“巴塞罗那不是用来出租的”。当地的监管机构需要更谨慎地平衡平台带来的旅游收入、平台资本主义的趋利性、社区秩序的破坏和社会民众的不满等因素。与平台企业多轮谈判无果之后,欧洲多国监管机构对爱彼迎短租平台的社区冲击进行了强硬回应。例如,阿姆斯特丹市政府要求从事线上短租活动的房东必须在国家注册系统申请登记号,以便管理非法短租行为,稳定社会秩序。

总之,平台社会权力涉及社会认知的培养、公共价值和社会规则的冲击。信息筛选不当、儿童等特殊群体保护不周、数字劳工权益保护不足、社区宜居环境破坏等问题若不断升级,均可能会升级为社会冲突。因此,线上平台对线下社会秩序的冲击需要被公权力认真对待。上述问题在欧盟地区复杂的平台社会治理当中表现得更为突出,欧盟成员国需要根据欧盟和本土的社会情境做好平台监管的多方协调。^[19]

(三) 政治维度: 维护公共安全与政治秩序

数字平台在政治维度的多个重要权力角色分别是:国民核心数据采集者、关键数字基础设施提供者、政治偏好塑造者、政治行为动员者。在世界许多国家和地区,数字平台本身就是一个政治权力行为体。

1. 维护国家核心数据安全

数字平台对于国民核心数据的收集与处理是一个新型的政治议题。美国乔治城大学信息法律专家朱莉·科恩(Julie Cohen)认为,一个国家或地区大量人口数据资源在跨国数字平台的汇聚涉及一种新的“平台主权”和“生命政治”(Biopolitics),数字平台采集并计算了大规模的人口数据,也就制造出了新的“疆域”与政治权力。^{[33](P67)}在过去,政府是国民税收数据、出行数据、社保数据、进出口数据的最大采集者和拥有者;而现在,政府的这一权力正在被超级数字平台侵蚀。因此美国加州大学平台经济监管研究的领军人物马丁·肯尼(Martin Kenney)等学者指出,当今数字平台广泛收集与利用平台用户数据(即国民数据)的行为,其本质是在与现代政府分数据。^[34]在强大公权力所在的国家和地区,除非是政府主动开放公共数据,数字平台企业与政府分数据的行为必然会引起监管政策的变化。欧盟和美国长期以来对跨境数据流动的规则之争,本质上是对于核心数据主权的争夺。2021年中国《个人信息保护法》明确,应当将在中国境内收集和产生的关键个人信息存储在境内。

在欧盟,新的《数据法》(Data Act)将核心

数据的分享与流通视为一个重点监管领域。欧盟《数据法》有三个条款非常引人注目：第15条关于欧盟公共权力调用欧盟境内数据的规定，第23条关于需云计算平台降低商户迁移和数据流通门槛、建立数据互操作性标准的规定，第27条将“非个人数据”（non-personal data）（例如工业数据）非法提供给第三方（国）的跨境数据流通的规定。其中的第15条款赋予了欧盟权威机构以维护公共安全和公共利益等紧要的特殊需求（exceptional need）为由调用商业平台等数据持有方的数据，例如面对公共卫生紧急情况 and 网络安全重大问题时；而第27条款严格规定了除非有正式的双边协定或合理申请，第三方（国）不可调用欧盟境内的非个人数据，此类跨境数据流通将被认定为非法，这一规定也是欧盟出于国家安全与国防利益的选择。与之相似，国家网信办公布的《数据出境安全评估办法》明确指出，重要数据出境前需展开风险评估申报；工信部在2022年颁布的《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》也明确了对核心数据的处理活动要进行安全保护和提升应对数据安全事件的能力等。

2. 维护金融安全与网络安全

在金融安全领域，金融科技数字平台利用关系型大数据和先进算法，将社会生活场景的各类消费数据与信用数据相结合，通过新型数字金融产品获取利润与改写金融规则的权利。^[35]若监管缺位，数字金融平台的负外部性会形成系统性风险，既破坏竞争秩序，又威胁了金融安全。^[36]在关键数字基础设施领域，有些云计算平台成为了国家核心工业数据的持有者、处理者和关键平台的提供者。虽然许多工业互联网平台刻意将智能工业解决方案进行了多云部署，以优化计算性能、减少安全漏洞或服务中断等问题的影响，刻意不将“鸡蛋放在一个篮子里”，同时符合业务所在地的核心数据安全监管规定；但是，大型数字平台在关键平台网络安全方面依然具有潜在的平台权力。

在数字金融科技领域，平台政治经济学者

们指出了对金融科技平台进行监管的必要性。^[35]一方面，中国的数字平台监管案例显示了公共权力为维护金融安全和金融秩序所做的努力。数字平台因为“大”而带有复杂的风险传染控制问题，这一问题可能因为平台新型数字金融产品创新与安全两方面的失衡而放大，更易触发系统性风险。^[37]中国监管机构针对部分金融科技产品设置杠杆率和注册资本规定，针对金融控股公司实行持牌经营监管，针对平台企业金融业务进行专项整改，在新施行的《非银行支付机构监督管理条例》中提出金融安全与信息安全等领域的规定等，显示了中国公权力对数字金融平台政治维度权力的审慎监管。另一方面，由于集中使用美国云计算平台服务，英格兰银行、审慎监管局和金融行为监管局等高度重视金融领域“关键第三方”（Critical Third Party）的云计算网络安全问题，并在2023年12月《运营弹性》（Operational Resilience）征求意见稿中要求作为关键第三方的基础设施提供者必须建立成熟的网络风险管理流程与人事安排，定期进行金融服务运营弹性的评估与监测工作，对安全事件做好早期、中期和后期的及时与规范上报等，加强审慎治理英国金融系统的稳定与安全。

在工业互联网领域，因为关乎国家工业能力的核心数据，主要国家和地区非常重视关键数字基础设施平台（例如云计算平台）上工业数据的存储、处理、流通的安全和关键平台上的安全漏洞应急处置。中国在2021年颁布的《关键信息基础设施安全保护条例》中明确规定，要采取措施，监测、防御、处置来源于境内外的网络安全风险和威胁，“保护关键信息基础设施免受攻击、侵入、干扰和破坏”。国家网信办在2022年修改《网络安全法》（征求意见稿）时也提升了对于关键信息基础设施的运营者的违法处置力度，并在2023年底推出的《网络安全事件报告管理办法（征求意见稿）》中要求运营者“按照《网络安全事件分级指南》，属于较大、重大或特别重大网络安全事件的，应

当于1小时内进行报告。”与之相似，欧盟在新版的《网络与信息安全指令2.0》(Network and Information Security Directive, NIS 2)中，把云计算平台等实体列为与公共安全和系统性风险议题密切相关的“关键数字基础设施”(Sectors of High Criticality)，并对关键数字基础设施提供者的网络安全风险管理做出了具体要求——例如第23条款规定关键实体必须在24小时内预警上报网络安全威胁，必须在72小时内正式通告该网络安全威胁事件的严重性评估；第34条款明确指出关键基础设施领域的违规者将面临1000万欧元或其全球年营业额2%作为罚款；与之相应，该指令要求欧盟成员国出台相应国家网络安全战略，并组建网络安全事件应对工作组等权威机构，以承担网络安全的监控评估、风险管理、实时应急处置等工作。

3. 减少平台对用户的政治偏好塑造

数字平台的政治偏好塑造权力有两个大方向。第一个方向是平台对决策者的偏好塑造，例如美国数字平台巨头的政治游说，投入巨资、招募“旋转门”游说力量等；同时还可进行学术资助，平台企业资助重量级科研人员的相关研究，形成重要研究信息成果以影响决策者；^[21]再如竞选支持，谷歌、微软、脸书、推特都在美国大选时期帮助政治候选人团队做数字竞选，提供云计算服务、管理与分析数据、发布定向竞选广告等。数字平台直接影响决策者的部分途径已经形成产业，但各国监管机构很少有效管理这些领域。

第二个方向是平台对普通用户的政治偏好塑造。前文描述了数字平台对用户社会认知的培养和对用户群体情感的强烈影响，均是基于数字平台筛选分发信息的权力。即使数字平台采用“算法+人工”的方式筛选数字信息内容，平台算法设计者和人工审核员也会带有自身的政治倾向和偏好。^[27]因此，被数字平台“信息茧房”培养起来的不仅是社会认知，还有政治偏好。数字平台可以主动干预对政治类文字、图片、视频信息的筛选和分发，影响群体用户对政

治议题和公共政策的判断。在政治抗争中，脸书或推特的信息过滤分发可以让抗议群体在平台上看到更多的认同者与支持力量，最终让群体用户误判该抗争运动的影响广度和深度，并对线下抗争运动起到推波助澜的作用。平台的偏好塑造需被认真评估。

因此，数字平台不但“比政府更了解选民”，而且可能“比政府更能塑造选民”。需要指出，美国数字平台绝大部分用户都在海外市场，比如脸书90%的用户都在海外。这些数字平台企业可以通过先进好用的产品，吸引世界各地用户的注意力，进而塑造不同地区的用户政治偏好。欧盟对美国数字平台企业进行了强力监管，其中很大原因是欧盟国家与社会都遭遇了美国数字平台带来的强力冲击。^[34]

4. 减少平台对用户的政治行为动员

塑造用户政治偏好之后，动员用户的政治行为就变得容易。牛津大学的政府与公共政策研究者卡尔佩伯(Pepper Culpepper)和麻省理工学院的政治学者凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)认为，不同于过去更为直接的政治游说、学术资助、竞选支持、撤资威胁，数字平台也可以间接影响决策者——通过与平台用户(即选民)的联盟。^[6]当数字平台以效率、便利、创新、认同、收入机会、自由选择等为名，动员群体用户与平台合作进行政治抗争时，也是在联合与动员用户，推动公共政策向有利于平台利益的方向转变。平台动员用户的行为，不仅直接出现在数字内容平台领域，也出现在电商、出行和房屋共享平台等领域。美国优步平台可以直接在手机端APP界面提供给国内用户抗议活动的沟通渠道，发起“用户+平台”的抗争联盟，争取监管规则的让步；亚马逊曾在自家平台发起“不要加税、而要工作”(More Jobs No Taxes)的政治运动；爱彼迎也组织过针对房屋共享平台监管政策的抗争活动。数字平台拥有用户数据、强劲算法和大量用户注意力，更加了解谁会支持平台的立场，从而能更精准高效的动员平台群体用户。以“破坏性创新者”形象

示人的美国数字平台企业，正在为自身利益广泛动员群体用户挑战全球各地的公共政策。这是一种新型的数字平台与用户联盟 (Investor-Consumer Alliance)^[38]。

英国曼彻斯特大学政治社会学者卢克·耶茨 (Luke Yates) 的研究则更进一步^[7]，将优步、爱彼迎等数字平台企业运用新型平台政治权力对普通用户的政治动员分为四大类：1) 通过APP、邮件等信息提醒实时动员平台终端的群体用户，加入政治示威游行、集会抗议等；2) 挑选、培训并在平台上大力宣传具有示范效应的平台用户案例，讲述这些用户如何因数字平台的服务受益而又如何因新的监管政策受损；3) 动员平台商户进行群体性的政治游说或者抗议；4) 将平台用户与特定行业组织和其他类型的政治运动相结合，对平台监管类的公共政策进行持续抗争。在耶茨的统计中，政治动员类的平台政治权力广泛存在于美国、英国、西班牙、丹麦等多个国家和地区，例如优步在伦敦发起的“Save Our Uber”政治抗争迅速累积了超过70万抗争签名，爱彼迎和优步不但在旧金山、纽约等地发起政治抗争活动，而且联合平台商户、行业组织进行了长期的政策抗议和立法抗议运动。这罕见于以往西方社会的传统游说策略中，平台企业展示了一种新型的政治权力与新型的联盟政治策略。

数字平台进行用户动员，在一些国家可能

是相对平和的游行抗争，而在另一些国家可能是极端的暴力冲突。例如在埃及、伊朗、苏丹、亚美尼亚、巴西等地区的一系列政治事件中，美国推特、脸书等平台的信息过滤、分发、偏好塑造、动员行为的平台权力凸显。^[39]数字市场上的平台权力正在侵蚀一些国家的政治权力。而世界各国和地区能否有效限制数字平台的政治权力，则取决于各国监管机构的决心和能力。实际上，早在一百多年前，人们就在努力约束过度集中的市场权力转变为强大的政治权力。^[12]在数字时代，约束数字平台的政治权力，正成为多个国家和地区数字治理的重要方向。

总之，平台政治权力涉及国民核心数据的保护、关键数字基础设施的提供、用户政治偏好塑造与用户政治行为动员。监管数字平台的政治权力，既是在约束“平台资本主义”^[40]，也是在维护国家核心数据安全、金融安全、网络安全和政治秩序的稳定。数字平台监管不只是反垄断和社会治理，更是一个重要的政治经济学问题与公共政策问题。

综上，监管平台市场权力，以约束平台守门人、保护供需端数据、降低算法寻租、通过反垄断措施保持市场的开放性与公平竞争的结构；监管平台社会权力，以保护公共价值、本土规范、社会规则、平台劳动者、青少年等弱势群体和社区秩序等；监管平台政治权力，以维护国家数据安全、金融安全、网络安全和政治秩序。

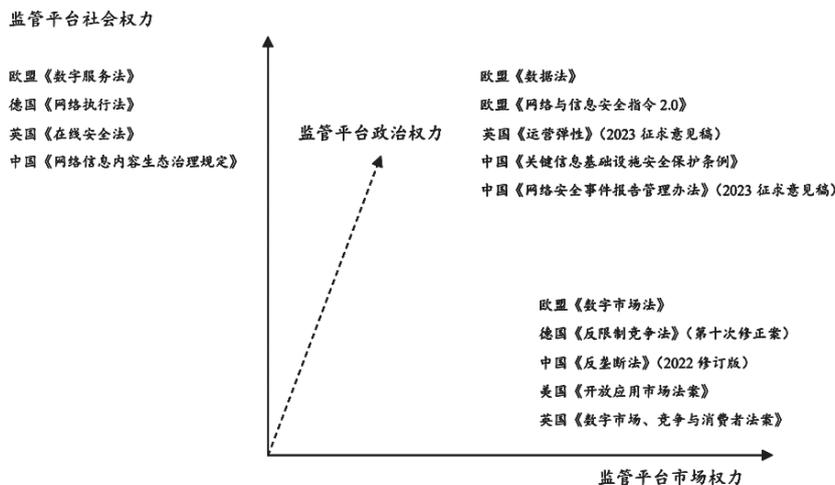


图1 监管平台权力三维图与代表性法律规约

图1展示了针对三个维度的平台权力,代表性国家和地区制定的重要监管法律或规约。需要指出,部分法律和规约可以同时约束两个或三个维度数字平台权力,例如欧盟新出台的《数据法》,既规范了云计算平台之间的数据流通,又约束了非个人数据的非法跨境流动;中国的《网络安全法》既保护了平台用户的权利,又强力监管了平台权力在政治维度的扩张;而德国的《网络执行法》既限制了社会维度的平台权力渗透,又减轻了内容平台在政治领域的权力效应。通过监管数字平台权力的三维图,我们可以更好地理解这些中外法律和规约的市场、社会与政治逻辑。监管大型数字平台给当代国家带来了打造合理政商关系的新挑战。中国、美国、英国、欧盟成员国等数字经济发达地区,既需对三个维度的平台权力设置有效的监管框架,也需谨慎应对监管过度(Over-Regulation)问题。

四、结语

当前国际社会的数字经济蓬勃发展,平台监管成为一个重要的公共政策议题。数字平台既成为了用户数据收集者、平台门槛设定者、平台算法设计者和平台标准制定者,也成为了社会认知培养者、社会规则重塑者和社区环境冲击者,有的平台还成为了核心数据收集者、关键数字基础设施提供者、政治偏好塑造者和政治行为动员者。因此,数字平台监管是公共权力在一个更大的政治经济框架下对数字平台企业私权力的监管。中国、欧盟、德国、英国、美国等数字经济发达地区都在加强对超级数字平台企业的监管。一切有效的数字平台监管政策框架都需因地制宜。数字平台权力在市场领域的监管难点包括了对垄断的认定、对滥用市场支配地位的确定等;平台权力在社会领域的监管更为复杂,尤其是在西方社会广泛讨论的内容平台豁免责任领域、劳动保护和社区治理等领域,而社会领域的平台权力若未得到有效监

管,很有可能会转变为一个政治问题;而在政治领域,数字平台权力必然会受到公共权力的约束。这也是为什么欧盟在观察到平台自我监管和行业规约的限度之后,系统地制定由《数字市场法》《数字服务法》《数据法》和《网络与信息安全指令2.0》等组成一个整体性的监管框架,目的在于约束多维的平台权力。

同时需要警醒,国际政治因素对于平台业务所在地的政商关系有重大影响。中美欧三大数字经济体面对的具体情境非常不同:欧盟及其成员国的监管对象主要是美国的平台企业;美国监管的主要是本土公司和来自中国的新兴平台;中国监管的大型数字平台企业均为本土公司。因此,对于中国的公共权力机构而言,需审慎看待欧盟和美国的平台监管政策,平衡平台监管与平台发展的关系,持续优化平台经济领域的政商关系,引导中国数字平台企业在投入新质生产力、推动产业升级、促进共同富裕、助力乡村振兴、完善公共服务数字治理中发挥更大作用。对于中国“走出去”的平台企业而言,一方面要认真应对平台业务所在地的新型监管政策,在平台权力三个维度进行系统性的自我监管布局,并着力提升平台业务所在地的经济与社会发展;另一方面要运用平台业务所在地的成熟法律与新监管条例做“依法”抗争,进行充分的博弈准备,因为国际政治因素可能严重影响平台海外业务的正常运营。美国立法强行要求字节跳动母公司剥离TikTok是一个典型的监管过度案例。从中美贸易战到中美科技战,再到以国家安全为由对中国新兴平台公司的极端监管手段,美国并没有为中国企业的平稳运营打造一个好的政商关系。因而,中国的平台企业出海需更为科学的政治风险计算与积极应对,^[41]统筹好海外发展与风险管理。

参考文献:

- [1] JIA K, KENNEY M. The Chinese platform business group: An alternative to the Silicon Valley model[J]. Journal of Chinese Governance, 2022(1): 58-80.

- [2]KHAN L. Source of tech platform power[J]. Georgetown Law Technology Review, 2018, 2(2): 325-334.
- [3]DEUTSCHER E. Reshaping digital competition: The new platform regulations and the future of modern-antitrust[J]. The Antitrust Bulletin, 2022, 67(2): 302-340.
- [4]PLANTIN J-C, LAGOZE C, EDWARDS P N, SANDVIG C. Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook[J]. New Media & Society, 2018, 20(1): 293-310.
- [5]VAN DIJCK J, POELL T, DE WAAL M. The platform society: Public values in the connective world[M]. New York: Oxford University Press, 2018.
- [6]CULPEPPER P D, THELEN K. Are we all Amazon primed? Consumers and the politics of platform power[J]. Comparative Political Studies, 2020, 53(2): 288-318.
- [7]YATES L. How platform businesses mobilize their users and allies: Corporate grassroots lobbying and the Airbnb ‘movement’ for deregulation[J]. Socio-Economic Review, 2023, 21(4): 1917-1943.
- [8]GUIHOT M, MANAUGHT H. Platform power, technology, and law: Consumer powerlessness in informational capitalism [J]. Law, Information and Technology, 2021, 13(2): 510-549.
- [9]刘凯. 数字平台公共性的理论重塑及其生态治理路径[J]. 比较法研究, 2023(6): 77-90.
- [10]周汉华. 论平台经济反垄断与监管的二元分治[J]. 中国法学, 2023(1): 222-240.
- [11]LYNSKEY O. Regulating ‘platform power’[J]. LSE Working Paper, 2017(1) :1-30.
- [12]WU T. The curse of bigness: Antitrust in the New Gilded Age[M]. New York: Columbia Global Reports, 2018.
- [13]KHAN L. The separation of platforms and commerce[J]. Columbia Law Review, 2019, 119(4): 973-1098.
- [14]BUSCH C, GRAEF I, HOFMANN J, GAWER A. Uncovering blindspots in the policy debate on platform power [R]. Brussels: European Commission, 2021.
- [15]LI Z, Q.I. H. Platform power: Monopolization and financialization in the era of big tech[J]. Cambridge Journal of Economics, 2022(46) : 1289-1314.
- [16]DAVIES A, DONALD B, GRAY M. The power of platforms—Precarity and place[J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2023, 16(2): 245-256.
- [17]KEMMERLING M, TRAMPUSCH C. Digital power resources (DPR): The political economy of structural and infrastructural business power in digital(ized) capitalism[J]. Socio-Economic Review, 2023, 21(4): 1851-1876.
- [18]VAN DIJCK J, NIEBORG D, POELL T. Reframing platform power[J/OL]. Internet Policy Review, 2019, 8(2). (2022-09-10) [2023-08-11]. <https://doi.org/10.14763/2019.2.1414>.
- [19]周旺旺. 数字平台权力与欧盟成员国数字平台监管——以德国、瑞典、荷兰为例[J]. 德国研究, 2023(6): 118-143.
- [20]邱泽奇. 数字平台企业的组织特征与治理创新方向[J]. 学术前沿, 2021(21): 44-55.
- [21]TEACHOUT Z, KHAN L. Market structure and political law: A taxonomy of power[J]. Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy, 2014(9): 37-74.
- [22]HOFMANN J, KATZENBACH C, GOLLATZ K. Between coordination and regulation: Finding the governance in Internet Governance[J]. New Media & Society, 2017, 19(9): 1406-1423.
- [23]NAPOLI P M. Treating dominant digital platforms as public trustees[M]// MOORE M, TAMBINI D. Regulating big tech: Policy responses to digital dominance. New York: Oxford University Press, 2022.
- [24]MAZZUCATO M, ENTSMINGER J, KATTEL R. Public value and platform governance[R]. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working paper, 2020: 1-17.
- [25]SRNICEK N. Two myths about the future of the economy[M]// SKIDELSKY R, CRAIG N. Work in the FUTURE. London: Palgrave Macmillan, 2020: 133-142.
- [26]贾开. 数字平台经济的分配影响与治理改革[J]. 电子政务, 2022(5): 69-78.
- [27]GILLESPIE T. Regulation of and by platforms[M]// BURGESS J, MARWICK A, POELL T. The Sage handbook of social media. London: Sage, 2018: 254-278.
- [28]SUSSER D, ROESSLER B, NISSENBAUM H. Technology, autonomy, and manipulation[J/OL]. Internet Policy Review, 2019, 8(2). (2022-09-10) [2023-08-11]. <https://doi.org/10.14763/2019.2.1410>.
- [29]VAN DOORN N, CHEN J. Odds stacked against workers: Datafied gamification on Chinese and American food delivery platforms[J]. Socio-Economic Review, 2021,19(4): 1345-1367.

- [30]LEHDONVIRTA V. Cloud empires: How digital platforms are overtaking the state and how we can regain control[M]. Massachusetts: MIT Press, 2022.
- [31]FRENKEN K, FUENFSCHILLING L. The rise of online platform and the triumph of the corporation[J]. *Sociologica*, 2020,14(3): 101-113.
- [32]AGUILERA T, ARTIOLI F, COLOMB C. Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris, and Milan[J]. *Environment and Planning A*, 2019, 53(7): 1689 -1712.
- [33]COHEN J E. Between truth and power: The legal construction of information capitalism[M]. New York: Oxford University Press, 2019.
- [34]KENNEY M, ZYSMAN J, BEARSON D. Transformation or structural change? What Polanyi can teach Us about the platform economy[J]. *Sociologica*, 2020, 14(3): 227–240.
- [35]LANGLEY P, LEYSHON A. The platform political economy of FinTech: Reintermediation, consolidation and capitalization[J]. *New political economy*, 2021, 26 (3): 276-388.
- [36]孙晋. 互联网金融平台传统监管的局限与法治化改革[J]. *华东政法大学学报*, 2023(1): 59-71.
- [37]周矍铄. 大型互联网企业进入金融领域的潜在风险与监管[N/OL]. (2020-11-01) [2023-12-12]. https://www.financialnews.com.cn/11/gdsj/202011/t20201101_204322.html
- [38]RAHMAN K S, THELEN K. The rise of the platform business model and the transformation of twenty-first-century capitalism[J]. *Politics & Society*, 2019, 47(2): 187.
- [39]SCHLEFFER G, MILLER B. The political effects of social media platforms on different regime types[J]. *Texas National Security Review*, 2021(3): 77-103.
- [40]SRNICEK N. Platform capitalism[M]. Cambridge: Polity Press, 2016.
- [41]唐世平. 计算风险：中国企业准备好了吗？[EB/OL]. (2019-02-20) [2024-03-15]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3013632.

【责任编辑 邱佛梅】

Digital Platform Power and Regulatory Dynamics: A Holistic Analytical Framework

ZHANG Jian & ZHOU Wangwang

Abstract: This article illustrates the three dimensions of the power of the novel digital platforms: market, societal and political. Regulating platform market power protects online data, regulates data flows and algorithms, reduces platform rent and promotes fair market competition and openness. Regulating platform societal power means moderating online content, protecting public values, children and other special groups, digital labor, local community, etc. Regulating platform political power safeguards core national security data, critical digital infrastructures, fintech security, and cybersecurity, as well as lowers political preference formation and user mobilization effects. This paper highlights the political dimension of platform power and explains the platform power across cloud computing, industrial Internet, and fintech platforms. This work revisits the real, multi-dimensional, and complex platform power and the dynamic mechanism of platform regulations in China, the E.U., the U.K., and the U.S. It re-examines the relationships of the platform and market, the platform and society, and the platform and state, providing a holistic framework to analyze and govern the platform power. Meanwhile, it highlights balancing platform regulation and development to avoid over-regulation issues and establishing good state-business relations in the the digital economy.

Keywords: platform power; platform regulation; gatekeeper; state-business relations; digital economy