

【网络社会变革与管理】

互联网平台的自我规制及其再规制

赖 风

(南京邮电大学 马克思主义学院,江苏 南京 210023)

摘 要:互联网平台凭借对互联网关键基础设施的高度垄断,形成了巨大规模效应、网络效应和信息生产影响力。准确认知互联网平台自我规制的独特优势和价值,深入探究对互联网规制进行再规制的意义和路径,通过规制机制优化、规制策略优化、规制责任强化,实现互联网平台自我规制与政府规制的互补、互嵌和互动,以更小的成本实现更高的规制效益,对于加强互联网内容建设、建立健全互联网综合治理体系、营造健康有序的网络空间,具有重要的现实意义。

关键词:互联网平台;自我规制;再规制;网络空间治理

中图分类号:D64 **文章编号:**1673-5420(2021)02-0083-10

互联网平台凭借对互联网基础设施的高度垄断,占有广大用户在平台上产生的各种数据,对互联网信息的生产、传播、转化和处置产生重要影响。全面深化互联网规制改革,推进互联网规制体系和规制能力的现代化,理应高度重视并深入研究具有巨大规模效应、网络效应和潜在的信息生产影响能力的互联网平台的规制问题。充分发挥互联网平台自我规制的独特优势和重要作用,不仅是互联网管理向互联网治理跃升的关键,而且是“中国之制”推进“中国之治”在互联网领域的重要举措。充分认知并切实发挥互联网平台自我规制的独特优势和作用,深入探讨对互联网平台自我规制的再规制问题,对于“加强互联网内容建设、建立健全网络综合治理体系、营造清朗的网络空间”^{[1]33},不无裨益。

收稿日期:2020-12-15 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:赖 风,副教授,博士,研究方向:马克思主义与网络思政。

基金项目:国家社科基金项目“复杂系统视域下网络思想政治教育集成创新研究”(20BKJ122);江苏省社科基金项目“互联网时代我国高校意识形态工作系统化创新研究”(18MLB007)

一、互联网平台及其自我规制

研究互联网平台的规制与自我规制,首先要厘清互联网平台及其自我规制的基本内涵。

(一) 互联网平台概述

互联网平台,是指为人类的生产和再生产活动提供一般性数字化基础设施的数字化平台。运营和维护互联网数字平台,并依赖平台参与社会经济运行的企业组织,一般可称为互联网平台组织。由于互联网平台与互联网平台组织之间存在着紧密的共生关系,本文在行文中不对二者做专门区分。

根据核心功能和业务,互联网平台大体上可以分为两大类型。一是以促进商品和服务流通为主旨、充当商品和服务线上交易中介的互联网平台。此类平台主要通过向卖方收取服务费或者从交易金额中提取一定比例盈利。亚马逊、淘宝、拼多多等是商品线上交易中介的典型代表。爱彼迎、优步、携程网等是服务线上交易中介的典型代表。二是以促进信息流通和社会交往为主旨、提供免费的社交媒体和搜索引擎服务的互联网平台。此类平台主要通过出售广告位盈利。脸书、腾讯的微信和QQ等是提供免费社交媒体服务的互联网平台代表,谷歌、百度等是提供免费搜索引擎服务的互联网平台代表。从类型学意义上说,互联网平台还可以有很多其他分类方法,譬如,根据平台规模和影响力,互联网平台可以分为大平台和中小平台。尽管有些互联网平台由于规模较小暂时未能通过垄断互联网关键基础设施获取垄断收益,但基于互联网特性,互联网平台具有天然的垄断倾向,因此,本文对互联网平台自我规制及其再规制的研究,聚焦处于垄断地位、具有规模效应和网络效应的互联网平台。

互联网平台以及相应的组织,通过对现实物理世界的海量信息进行数字化的抽象同构(标准化为二进制可编程数字信息),为全社会提供强大、廉价、可及的算力,最终实现社会生产、分配、交换,以及消费信息的集成、快速传递和处理。概言之,互联网平台的具体应用主要包括:一是为全社会集中提供最基础的互联网硬件和软件;二是为产品和服务的跨地区和跨品类交易提供一般性的数字场所;三是提供全球化数字社交的媒介设施^[2]。

(二) 互联网平台自我规制概述

鉴于互联网平台的巨大规模效应、网络效应和潜在的信息生产能力,互联网治理要实现安全与发展的有机统一,理应高度重视并充分发挥互联网平台的自我规制作用。

互联网平台的自我规制,即互联网平台自愿制定相关规范并主动按照相关规范进

行自我约束、自我监督。自我规制的具体形态是复杂多样的。根据不同的标准,可以分出不同形态的自我规制。譬如,根据自主程度,自我规制可以分为被动型自我规制、自愿接受型自我规制和主动参与型自我规制。

随着互联网平台规制改革的不断深化,有关互联网平台规制体制、规制工具、规制结构、规制机制以及规制过程中各类规制主体角色的讨论日益增多。起初,对互联网平台规制的探讨主要聚焦政府规制,而今越来越多的学者强调要关注作为被规制者的互联网平台的作用,强调互联网平台要通过法定的参与程序加入规制过程,确立互联网平台在规制过程中的主体地位,发挥其在规制中的主体作用,改变互联网平台规制的结构,以更小的规制成本实现更高的规制效益。

二、互联网平台自我规制的必要性

各国在互联网规制改革实践中,之所以聚焦互联网平台的自我规制、致力于确立互联网平台在互联网规制体系中的主体地位、发挥其在互联网规制实践中的主体作用,是因为互联网平台自我规制具有独特的优势和作用。质言之,互联网平台自我规制具有独特价值。

(一)从互联网规制的演化进程考察互联网平台自我规制的必要性

在互联网规制中,自我规制和政府规制各有特色、各具优势,它们在互联网发展的不同阶段处于不同的地位,发挥着不同的作用。互联网规制的发展趋势是:先从自我规制为主的规制形态转向政府规制为主的规制形态,再从政府规制为主的规制形态转向自我规制与政府规制互补的规制形态。

在互联网发展早期阶段,出于鼓励创新、引导发展的考虑,自我规制是互联网规制工具箱中的主要选项,政府规制则受严格约束。此时,自我规制是互联网规制的主要形态。

随着互联网发展进入到快速扩张阶段,各类问题和矛盾日益突出并集中爆发,社会对政府规制的需求强烈,政府规制逐渐成为互联网规制工具箱的主要选项,并长期占据主导地位,成为互联网规制的主要形态。

政府规制是一种命令控制型规制,要求被规制者必须遵从,其实施伴随着对违规行为的处罚,进而对被规制者构成控制。如果规制事项简单、规制目标有限,规制成本小、收益大,那么政府规制就是规制工具箱中的优先选项。

但是,面对技术快速更新、应用不断推广、边界无限扩张的互联网,政府在信息、专

业知识方面的应对存在严重不足。要么因为规制俘获而导致规制不足,要么因为规制过度而引致规制者和被规制者之间形成对抗。规制俘获、规制不足,直接威胁互联网的有序安全发展;规制过度,不仅意味着政府规制投入巨大、成本极高,而且由于规制者与被规制者间的对抗,导致规制效果不彰。可见,规制不足和规制过度都意味着政府规制失灵。因此,重新审视自我规制在互联网规制体系中的地位和作用,确立互联网平台自我规制的主体地位,发挥互联网平台自我规制的独特优势和特有作用,极其必要。简言之,充分发挥互联网平台自我规制的重要作用,是提升互联网规制整体质量的不二选择。

(二)从政府规制的不适应反观互联网平台自我规制的必要性

一般而言,政府的互联网规制主要通过事先的行政许可、事后的行政处罚和行政强制等手段和方式,维护互联网经济社会的良好秩序,矫正运行中的恶意行为和不良现象。

政府规制作为一种命令控制型规制,具有明显的行政强制性,特别强调规制标准、规制流程、规制方案的统一性、严肃性和权威性。但是面对复杂、多样的矛盾和问题,“一刀切”的政府规制,极容易把复杂问题简单化,无法兼顾互联网安全有序和创新发展的双重需求,极易陷入“一管就死、一放就乱”的规制怪圈。

政府规制在互联网规制中的不适应主要有如下表现:

第一,政府规制的回应性较弱。为了适应互联网社会的复杂多样性,政府规制的标准、流程和方案不断扩充和细化,但随着时间的推移,政府规制的标准、流程和方案会变得越来越烦琐,对互联网产业升级、技术创新和社会发展的回应日益迟钝。

第二,政府规制的遵从率较低。政府规制的烦琐和僵化,降低了被规制者遵从规制的意愿,甚至对规制产生心理抗拒、出现不同程度的对抗,导致政府规制成本居高不下,规制遵从率递减。

第三,政府规制的前瞻性较差。政府规制侧重于对既往行为进行规制,不能对一些有害行为提前进行风险提示、采取预防措施,这对于网络安全的风险防范极其不利。

在全面深化互联网规制改革中,面对政府规制的种种不适应,必须重新审视规制体制,强化互联网平台在规制体制中的主体地位,充分发挥互联网平台自我规制的作用。

(三)从互联网平台自我规制的优势体认互联网平台自我规制的必要性

充分发挥互联网平台自我规制的独特优势,是实现互联网管理向互联网治理跃升的可靠路径。“坚持用技术化思维管控和治理”^[3],由管理向治理跃升,就是要确立互联网平台在规制实践中的主体地位,充分发挥互联网平台作为规制主体的优势。具体而

言,互联网平台自我规制的优势主要有:

第一,有利于提升规制的遵从率。自我规制的规范由互联网平台自主制定,或者充分参与了规制规范的制定,互联网平台不仅基于道德义务感遵从规制规范,而且出于规制主体的责任感遵从规制规范。因此,互联网平台自我规制对规范的遵从实现了被动向主动、被迫向自愿的转变。质言之,互联网平台的自我规制具有高度的主动性和有效性。

第二,有利于增强规制的专业性。互联网平台对平台企业的特性和行业的运行特点非常熟悉,平台企业或者平台行业协会制定的规制方案通常具有更强的专业性和针对性。譬如,互联网平台在互联网专业知识和信息方面拥有独特的优势,可以通过制定行业规范或团体标准,切实提升互联网平台规制的专业性,降低规制成本,促进互联网平台安全有序发展。

第三,有利于提升规制的前瞻性。互联网平台的自我规制通常基于平台内生风险,出于预防和控制风险、维护和矫正秩序的内部需求,根据内部掌握的相关信息和平台积累的专门知识,提前采取前瞻性规制行动,实施更具灵活性的规制标准和程序,制定或完善平台内部风险控制方面的规章制度,从而以较低的规制成本实现较高的规制效益。

第四,有利于增强规制的可持续性。自我规制可以促使互联网平台重塑内部规范,实现短期的盈利压力与长远的可持续发展之间的动态平衡。自我规制不仅可以较好地消除规制过度或规制不足的问题,而且可以使互联网平台在合规、安全的前提下,聚焦更具解放生产力、发展生产力内涵的主业的发展。由于互联网平台自我规制的规制规范,基于互联网社会规范和互联网平台同行评议,其实质是互联网平台企业对互联网平台行业已经达成共识的规制原则和标准的内化,有助于互联网平台增强规制主体的责任感和道德义务感,这不仅可以避免互联网平台与外部规则形成对抗,而且可以把外部的安全有序要求与内部的创新发展需求有机统一起来,从而切实增强互联网规制的回应性和可持续性。

综上,互联网平台自我规制具有更高的遵从率、更强的专业性和前瞻性、更多的灵活性、更低的成本等显著优势。充分发挥互联网平台自我规制的独特优势和重要作用,不仅契合十九届四中全会提出的坚持自治、法治与德治的有机统一,全面推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,而且可以突显中国特色社会主义制度在统筹安全与发展、守正与创新方面的独特优势。

三、对互联网平台自我规制进行再规制的必要性及其实践路径

互联网平台自我规制的独特优势和重要作用,仍需要通过政府的再规制才能充分发挥出来。在实践中,纯粹的自我规制非常少见,自我规制一般总是与政府规制相互补充、相互交织、相互嵌入。一方面要高度重视互联网平台自我规制的独特优势,注重发挥互联网平台自我规制的独特作用;另一方面要着力推进政府规制的现代化重塑,深入推动政府的再规制与自我规制形成合力。

本文将从规制理念的历史变迁角度,首先厘清对自我规制进行再规制的必要性,然后从规制机制、规制策略、规制责任三个方面提出对互联网平台进行再规制的具体路径。

(一)对互联网平台自我规制进行再规制的必要性

20世纪的大萧条之后,特别是第二次世界大战之后,凯恩斯主义成为主流经济学,加强国家干预或政府规制成为各国政策的主要取向^{[4]28-29}。凯恩斯主义认为,20世纪30年代的资本主义大危机充分证明,以自由放任为主要特征的规制体制不适应垄断资本主义时代的规制需求,应该用强有力的政府规制替代市场主体的自我规制。凯恩斯主义以强有力的政府规制缓解了资本主义社会的基本矛盾,凯恩斯一度被尊称为“战后繁荣之父”。

但是,自20世纪70年代以来,面对资本主义国家发展的“滞胀”困境,凯恩斯主义失灵。于是,反对国家干预的新自由主义通过“对凯恩斯革命的反革命”,逐渐成为西方发达国家的主流经济学^{[3]29-30}。由此,规制缓和成为各国规制理念的主基调。正是在这样的背景下,自我规制在学术研究中开始受到前所未有的关注,日益成为弥补政府规制不足、应对复杂多变社会、实现规制目标的重要工具。

不过,需要特别指出的是,新自由主义鼓吹的自由化、非规制化,从来不是绝对的,而是相对的;不是抽象的,而是具体的。2008年国际金融危机的爆发向全球表明,纯粹依赖自我规制、全面否定政府规制,不会有稳定的、可靠的、可持续发展的经济社会秩序。

综上,对于互联网平台的自我规制,我们要坚持辩证的观点。“辩证法在对现存事物的肯定的理解中同时包含对现存事物的否定的理解……辩证法不崇拜任何东西,按其本质来说,它是批判的和革命的”^{[5]22}。一方面,自我规制充实了规制的内涵,拓展了规制理论的视野,丰富了规制谱系,我们理应充分发挥互联网平台自我规制的独特优势和作用。另一方面,在人类的现代规制实践中,从来没有纯粹的自我规制,我们理应清

醒地认识到自我规制的内在局限性,理性而不迷信地对待自我规制。也就是说,互联网平台自我规制的独特优势和作用,需要通过政府对自我规制进行再规制,才能充分发挥出来。简言之,政府对互联网平台自我规制进行再规制,是互联网平台自我规制有序有效运行的必要前提和重要保障。这是因为,“在复杂的规制光谱之中,自我规制更接近于无规制,经常与市场机制、自愿规制等相提并论”^[6]。

(二)对互联网平台自我规制进行再规制的路径

第一,规制机制优化,需要建立健全并不断优化三种机制。

一是尊重机制。新时代互联网规制体制改革理应建立健全并不断优化相应的“后发制人”机制,即把事前、事中的规制任务打包交给互联网平台,将规制重点放在对互联网平台自我规制的再规制上面。这里所说的“后发制人”机制就是政府的再规制对互联网平台自我规制的尊重机制,这一机制需要随着规制实践的发展不断完善和优化。

二是威慑机制。互联网平台自我规制的有序、有效运作,需要政府通过再规制的方式形成一种威慑机制,发挥威慑作用。如果互联网平台自我规制的效果不彰,政府的再规制必须随之介入。威慑机制能够保证互联网平台自我规制的效果,是一种重要的监督机制。重视发挥互联网平台自我规制的独特优势和作用,不能否定威慑机制所发挥的重要作用。二者不是相互否定的,而是相互嵌入的,更是相互促进的。

三是激励机制。面对复杂多变的互联网社会,互联网平台自我规制的有序有效运行,不仅需要尊重机制、威慑机制发挥保障和监督作用,更需要激励机制去调动各方面积极性,以更高质量实现规制目标。应注重构建并运用激励机制,通过经济、法律、道德等多种手段和方式,提升互联网平台自我规制的积极性、主动性和创造性,努力实现互联网平台利益与社会公共利益的双赢,实现安全与发展、创新与稳定的统一。

第二,规制策略优化。鉴于规制策略的优化涉及面很广,需要考虑的因素很多,本文主要着眼于充分发挥互联网平台自我规制的独特优势来考察规制策略的优化。

一是规制策略要实现简约化。过多的繁文缛节对于互联网平台来说,会增加不必要的负担,构成不必要的障碍。对互联网平台自我规制进行再规制的策略简约化,具体包括:其一,再规制要坚守辅助性定位。在实践中,应当优先发挥互联网平台自我规制的作用;在政府规制和互联网平台自我规制各有优劣、各有利弊的情况下,应优先适用互联网平台自我规制。也就是说,在一般情况下要坚持互联网平台的自我规制为主、政府的再规制为辅的原则。其二,再规制要聚焦为自我规制划定适当边界。互联网平台自我规制容易被大平台操纵产生规制俘获,因此,需要评估互联网平台行业的整体规制水平,确保利益相关者拥有获得适当救济的渠道,确保互联网平台自我规制不危害公共

利益目标、不侵犯基本权利,确保互联网平台自我规制运行在适当的边界之内。

二是规制策略要增强回应性。规制策略增强回应性的根本目的是通过规制工具的匹配促进规制目标的全面实现,强调用具有高度灵活性和适应性的规制工具来替代依赖命令与控制增强威慑、提升遵从的传统套路。至于如何根据情况和条件的变化回应并调整规制策略,回应性规制理论通过“规制金字塔”^{[7]35-39},设计出了回应不同类型情况和条件的规制工具及其组合。具体而言,要求规制从金字塔底端开始,从尊重互联网平台自我规制开始,从选择对话、说服等规制工具开始,规制工具的回应性沿着金字塔逐级提升,当规制强度达到峰值时,足以对违反规制规范者形成强有力的威慑和控制,确保规制者的回应兼具威慑性和公平性。

三是规制策略要提升有效性。规制有效性策略的核心在于,优化规制工具体系的设计和运行,从而实现规制质量的提升。优化规制工具体系,需要对各种规制工具和非规制工具进行比较研究,对各种规制工具的成本、收益进行科学评估。有效性规制策略通常又称为聪明规制策略,强调规制理论要有想象力、规制工具体系要有足够的灵活性和创新性。规制有效性策略强调在规制实践中要尽量使用多样的规制工具,并努力促成规制工具之间的集成互嵌,同时也应鼓励多元主体参与。为了切实提升互联网平台规制的有效性,在规制前、规制中、规制后,相关主体需要综合运用规制咨询、规制专家意见、实验性立法、规制影响分析、规制效益听证等手段和工具,建立相应的评价体系,提出相应的评估报告。

第三,规制责任强化,强调发挥互联网平台自我规制的独特优势和独特作用。

互联网平台的规制者和被规制者之间已经从命令与控制关系转变成为合作与协商关系。如何让被规制者真正负责、让规制者对自我规制展开良好监督,这是责任分配的研究重点,更是自我规制发挥作用的重点^[6]。也就是说,对互联网平台自我规制进行再规制的关键在于,强化互联网平台的责任意识和能力。

责任和权力是一致的。互联网平台通过制定和执行平台运行规则,在一定程度上拥有了准公共权力。其中,制定平台运行规则是一种准立法权,譬如,淘宝网平台通过制定具有约束力的网规体系,行使了某种意义上的准立法权。互联网平台对平台用户进行的内部管理,体现的是一种准行政权,具体包括对平台用户资格和信用的审核、认证权,对平台运行秩序的组织建构权,对违规行为的处罚权。互联网平台对平台用户纠纷进行裁决处置,体现的是一种准司法权。发挥互联网平台自我规制的独特作用,需要赋予互联网平台相应的权力,但是,权力如果没有相应的制约,就有被滥用的巨大风险。因此,要通过对互联网平台自我规制的再规制,强化互联网平台责任,实现对权力的有

效制约。

鉴于互联网平台的公共性和非中立性,我国政府依据“谁受益谁负责”的原则确立了“以网管网”的规制进路,这一做法源于传统新闻媒体的“守门人”理论^[7]。鉴于互联网平台的规模效应、网络效应和潜在信息生产能力,互联网平台责任理应做到事前、事中、事后全覆盖。具体而言,互联网平台责任可以基于政府规制的四大类型,分为行为责任、结果责任、制度责任和原则性责任四类^[8]。互联网平台承担责任的方式具体包括:一是警告、约谈、责令改正、停业整顿等行为类处罚;二是罚款、没收违法所得等经济类处罚;三是关闭网站、吊销许可证、禁止进入等资质类处罚^[8]。

互联网平台规制责任的强化,关键在于建立健全互联网平台的责任承担体系,主要有如下两个具体环节。一是互联网平台与平台用户作为命运共同体的责任分担体系建设。互联网平台与平台用户共享一整套以数据采集和传输为基础的数字技术体系,二者之间是一种休戚与共、命运相连的关系,理应各负其责、相互负责。二是互联网平台间作为产业共同体的责任内化体系建设。鉴于互联网平台以绝对优势控制了数字化基础设施,从而在与非平台组织的竞争之中,建构了以平台对非平台的支配为主要特征的支配-依赖关系,因此,在互联网产业共同体中,需要重点考察的是大平台与小平台、大平台与大平台之间的竞争态势和责任分配机制体系。互联网平台具有天然的垄断倾向,互联网大平台对小平台的相对控制是互联网平台间竞争的最显著特征。互联网大小平台之间在产品与服务的提供上互为上下游,在股权投资关系上互为投资方和被投资方,形成动态的嵌套型层级结构,而互联网大型平台之间则基于不断发展的平台体系进行着持久的垄断竞争^[2]。在长期的竞争与合作的动态变迁中,各类互联网平台间形成了产业共同体的内部自觉,对互联网产业的繁荣有着共同的期待和愿望,从而自觉将相关责任内化于平台行为之中,显著降低了外部规制、监督的成本和困难。

参考文献:

- [1] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [2] 谢富胜,吴越,王生升.平台经济全球化的政治经济学分析[J].中国社会科学,2019(12):62-81.
- [3] 宋振超,邹文秀.共轭与融通:空间转向视阈下网络意识形态安全建构的逻辑理路[J].南京邮电大学学报(社会科学版),2020(5):53-59.
- [4] 赖风.新自由主义与国际金融危机[M].南京:南京大学出版社,2015.
- [5] 马克思.资本论:第1卷[M].北京:人民出版社,2004.
- [6] 高秦伟.食品安全法治中的自我规制及其学理反思[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),

2020(3):50-63.

[7] AYRES L, BRAITHWAITE J. Responsive regulation: transcending the deregulation [M]. Oxford: Oxford University Press, 1992.

[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(5): 102-106.

(责任编辑: 张秀宁)

Self-regulation and re-regulation of Internet platform

LAI Feng

(School of Marxism, Nanjing University of Post and Telecommunications, Nanjing 210023, China)

Abstract: With a high degree of monopoly over the critical infrastructure of the Internet, Internet platforms have formed huge scale effect, network effect and information production influence. We need to recognize the unique advantages and value of self-regulation of Internet platform, deeply explore the significance and path of re-regulation of Internet regulation, then realize the complement, embedding and interaction of the self-regulation of Internet platform and government regulation which leads to achieving higher regulation efficiency with less cost through the optimization of regulation mechanism, regulation strategy and regulation responsibility, which is of great practical significance to strengthen the construction of Internet content, establish and improve a comprehensive Internet governance system, and create a healthy and orderly cyberspace.

Key words: Internet platform; self-regulation; re-regulation; Cyberspace governance