

数字经济时代下平台经济的全球治理

——基于大国博弈视角

裴丹, 陈伟光

[摘要] 随着全球数字经济高速发展, 跨境数字平台企业的规模不断增长, 不仅在促进经济发展上发挥重要作用, 其政治影响力和社会影响力也不断扩大, 因此成为国际政治力量博弈的重要筹码。首先, 分别分析了中国与美国、美国与欧盟、中国与欧盟间平台经济的竞合现状及趋势, 并发现目前中美竞争较多、合作较少, 美欧分歧正逐渐扩大, 但中欧合作空间广阔。然后, 进一步分析大国博弈造成的平台经济全球治理困境, 具体表现为难以形成治理规则、难以建立治理框架、难以构建治理机制, 并提出可尝试通过区域性协定和非正式规则突破目前的治理困境。最后, 针对中国应主动参与、推进平台经济的全球治理体系建设的战略目标, 从完善平台经济国内监管框架和推动平台经济国际合作两个维度提出数字经济时代下具有中国特色的平台经济发展路径。

[关键词] 平台经济; 数字经济; 全球治理; 大国博弈; 国际政治经济

[中图分类号] F49; D81 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5072(2023)03-0111-12

DOI:10.11778/j.jnxb.20222025

一、问题提出

在数字经济和大数据时代, 以互联网为依托的大型平台企业因具有规模经济、范围经济和网络外部性等特征而发展迅速, 突破了传统企业在用户数量、地理空间和信息量等方面的限制。加上由电子支付带来的便利性、由技术创新浇筑起来的进入壁垒, 以及数字经济发展初期部分国家相对放松的监管, 部分互联网平台企业迅速成长为大型垄断企业。虽然许多平台型企业在各种财务手段及经济形式变化下至今仍未盈利, 但其市值却不断攀升, 且远超传统型企业。

因行业的规模经济、范围经济和网络外部性等垄断特征, 平台经济逐步与国家力量绑定。在全球经济朝数字化转型的大背景下, 平台经济的发展已成为各国经济转型升级的关键, 其依托用户规模和黏性取得的影响力更是不容小觑。互联网平台企业不仅已成为促进数字贸易发展的引擎, 还承

作者简介: 裴丹、陈伟光, 广东外语外贸大学广东国际战略研究院。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”(20&ZD061); 广东省自然科学基金项目“‘新基建’新型基础设施: 产业组织结构、市场结构与机制设计”(2022A1515110978); 广东外语外贸大学全球治理与人类命运共同体重点实验室和广东省哲学社会科学创新工程 2022 年度特别委托项目(GD22TWCXGC12)。

载着科技、信息和文化传播的功能。也正因如此,平台经济正逐渐成为大国竞争和博弈的焦点领域。

在实践中,从全球视角、大国博弈视角来看,平台型企业确实已成为国际政治力量博弈的筹码。2020年初,时任美国总统特朗普以国家安全为由签署行政命令,禁止美国人与中国平台企业字节跳动和腾讯进行交易。拜登上任后,以数据安全为由,废除特朗普此前的行政命令,并代之以更广泛的“与外国对手(包括中国)有联系的应用程序”的新行政命令,以限制和约束中国平台企业在美国经营。从某种意义上来看,美国联邦政府试图以国家力量制裁来自中国的平台企业。2020年6月,在中印边境争端和民族主义的煽动下,印度政府宣布禁用中国的59个手机应用程序,其中就包含阿里、腾讯、字节跳动等多个中国平台企业开发运营的应用程序。在平台经济领域,由于缺乏全球治理,某些国家可以任意使用行政手段,单方面驱逐跨国公司,或按国内法对其进行制裁。

平台经济的全球治理体系建设迫在眉睫。因为,虽然短期内各国对平台经济治理各自为政的局面似乎难以扭转,但从长远的眼光看,制定平台经济全球治理规则,才是避免冲突、实现全球和平发展的突破点。一方面,对平台经济进行全球治理的效率将比其他传统领域高,且全球消费者存在许多共同诉求。平台经济领域的市场集中度高,因此治理对象主要是 Facebook、Google 和 Amazon 等数十家巨头,企业数量较少,重点监管对象集中,因此对其进行全球治理的效率就相对较高。同时,随着平台巨头企业规模无止境增大,全球对科技平台的态度开始朝同一方向转变,并一致要求应该加强对平台的监管,例如对大型科技平台进行严格的反垄断监管,杜绝赢者通吃现象,维护市场秩序,以及加强对用户隐私的保护等。另一方面,国家间平台经济发展极其不平衡,各国之间由于制度差异,对平台经济治理的偏好也不尽相同,这些都加大了达成共同政策的难度。美国占据了全球平台经济的核心地位,中国虽然位居第二,但与美国相差甚远。在全球市值排名前十的平台型企业中,除了阿里巴巴和腾讯为中国企业外,其余均为美国企业。欧盟、俄罗斯、印度、日本等地的平台企业如 Flipkart、日本乐天、Allegro 等正迅速崛起,成长为区域性平台龙头企业,但其规模和业务范围与全球性平台相差甚远。目前各国出于国家利益考量,围绕消费者权益、税率、用户隐私、劳动者权益等议题各自出台了平台经济国内治理规制。

在此背景下,全球平台经济治理将何去何从?本文从大国在平台经济领域的冲突利益和共同利益出发,深入探讨了数字平台全球治理的难点与中国的参与路径。

二、平台经济的大国博弈与“三国演义”:中美欧平台经济的竞合与现状

数字经济已成为促进经济发展的新引擎,而平台经济则是数字经济的重要组成部分。经合组织将平台定义为一种互联网中介,认为其具有将互联网上第三方之间的交易聚集在一起或促成交易的功能。^①根据平台的影响力与服务的地域,又可将其分为本土数字平台和跨境数字平台。^②随着跨境平台对经济和政治的影响力不断增加,中美欧之间的大国博弈也就自然而然地进入跨境数字平台领域。

(一)中美平台经济的竞合机制及其特征:多维度竞争,小范围合作

在经济上,美国把制裁跨境平台企业作为打击中国和维护美国企业竞争力的手段。保证美国企业对先进技术的垄断、保持其在重要行业的领先地位是美国实现全球霸权的重要途径之一,也是其国家战略的核心目标之一。在平台经济领域,美国在技术和市场上都遥遥领先,平台经济作

^① Perset, K., “The Economic and Social Role of Internet Intermediaries”, *OECD Digital Economy Papers*, No. 171, 2010, pp. 1-50.

^② 邹爱其、刘一蕙、宋迪:《跨境数字平台参与、国际化增值行为与企业国际竞争优势》,《管理世界》2021年第9期。

为数字经济的重要组成部分,对促进经济增长以及推动经济高质量发展的重要性正不断提升。也正因如此,制裁外国的平台企业在一定程度上是符合本国利益的,打压了国外的竞争对手可能更有利于本国企业进入市场并抢占市场份额。在高科技领域,一旦行业内出现威胁美国地位的大型企业,美国也经常以国家安全为由,对其进行打击,逼迫其退出本国市场,或以数据安全和数据主权为由,迫使外国平台企业把股份出售或转让给本国,以维护本国企业的利益,其中美国对华为和阿尔斯通的打击就是典型的案例。在平台经济领域,抖音依靠算法优势,在三年内就在美国吸引了超亿名用户下载,打败了许多美国竞争者,成了短视频平台的领跑者。在此背景下,2020年8月,时任美国总统特朗普就以国家安全为由,签署行政命令,限制中资平台软件微信和抖音海外版TikTok在美国运营,并提出如不出售TikTok,将直接对其进行封杀。印度在2020年6月封禁以TikTok为代表的大批中国平台软件,背后离不开美国的推手。^①中美在平台经济利益上的冲突实质上是由中美相对实力变化引起的,随着中国平台企业不断升级技术和开拓海外市场,中美竞争也将持续。

在国际政治上,美国把社交媒体平台作为舆论战的重要工具,并利用平台散播对中国不利的言论。美国总统特朗普上任后,开始频繁地在社交媒体推特(Twitter)上发布有关中国的言论,据统计,中国是其在社交媒体上提及频率最高的国家,而且几乎全部是较为负面的消息。^②美国近年来已经形成了一套以国务院为主导的全方位对华舆论作战体系。以此为基础,美国就新冠疫情、新疆棉花以及涉疆涉藏等问题在社交媒体平台上多次对中国发起舆论攻击,致使中国在部分发达国家的形象受损,甚至影响了中国与部分发展中国家的关系,并间接导致中国在部分东南亚国家的基础建设投资受到当地居民反对。随着平台经济的不断发展,其对全球政治的影响也将不断加深,美国企业在平台经济领域的垄断性市场地位,使美国能轻易通过社交平台发起不利于中国的舆论战,影响中国的全球形象。

在意识形态上,美国在潜移默化地通过社交平台输出其价值观和政治观点,干涉他国的选举和內政。中美在意识形态上分属两个不同阵营,中国近几十年来取得的重大成就与美国经济增长相对停滞形成了鲜明对比,许多欠发达国家开始学习中国的增长经验。在此背景下,美国逐渐失去对其制度的自信,开始在各种媒体平台上鼓吹“中国威胁论”^③,通过在平台上提出“阵营对抗”、“文化站”等概念来拉帮结派,打压中国,维护美国霸权^④。此外,为了输出其意识形态,美国还通过跨境平台企业干预其他国家的选举和国家政治。在东南亚,2019年的缅甸事件就是美国平台Facebook影响国家政治的典型案列。在非洲,美英则通过为其支持的候选人在平台上投放广告和其他有利于获得选票的内容来扶持其上台。^⑤美国的平台巨头企业已成为美国向全球输出意识形态的重要工具。

在数据和隐私保护方面,中美的治理观念也存在较大差异。中国强调数据主权,主张境内收集和产生的重要数据不得出境。2021年6月以来中国政府已陆续出台数个数据安全的法律和新规,并起草了《网络安全产业高质量发展三年行动计划(2021—2023年)》的征求意见稿,旨在加强对数

① Miao, W., Huang, D., Huang, Y., “More than Business: The De-Politicisation and Re-Politicisation of TikTok in the Media Discourses of China, America and India (2017 - 2020)”, *Media International Australia*, Vol. 186, No. 1, 2021, pp. 97 - 114.

② Lewandowsky, S., Jetter, M., Ecker, U. K. H., “Using the President’s Tweets to Understand Political Diversion in the Age of Social Media”, *Nature Communications*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 1 - 12.

③ 张永红:《美国新一轮所谓“中国威胁论”:特点、根源与应对》,《学术前沿》2022年第3期。

④ 胡惠林:《国家意识形态安全关系:“新冷战”趋势下中国意识形态安全策论——兼论中美国家意识形态安全关系治理》,《学术月刊》2018年第10期。

⑤ Bosch, T. E., Admire, M., Ncube, M., “Facebook and Politics in Africa: Zimbabwe and Kenya”, *Media, Culture & Society*, Vol. 42, No. 3, 2020, pp. 349 - 364.

据类企业海外上市和跨境数据流的审查,降低地缘政治冲突带来的数据安全风险。美国则倡导数据自由流动、反对服务器和数据本土化的模式。然而,美国的立场是基于其在平台经济上的市场地位出发的,在现有市场格局不变的情况下,美国并不需要参与全球治理,就能保护美国的数据安全。一是由于大部分全球性平台巨头企业本身就是美国企业,其服务器和数据大多都在美国本土。二是美国只需借助国内法律,就可以强制在美国经营的平台企业把数据存储在国内,例如美国曾要求 Tiktok 将其用户数据存储在美国境内,而 Tiktok 为了保住美国市场也答应了美国的要求。三是美国能轻易获得全球其他国家的数据。在现有国家安全法框架下,美国可以以国家安全为由,获得美国平台企业的数据主权。四是数据是平台企业的生产力来源,数据自由流动也是符合平台巨头的利益的。正因如此,美国一直积极倡导数据自由流动。中美在社交平台数据上的治理观念冲突,实则也是双方国家安全和经济利益的反映。

虽然中美在平台经济领域存在许多利益冲突,但也存在共同利益。一方面,在全球化的背景下,中美作为经济大国,在面临平台企业税收治理等超越国家边界的经济性问题时必须合作,才能制定全球性的规则。另一方面,由跨境平台企业制造出来的虚拟社区没有地理上的边界,因此中美在打击网络犯罪、假新闻、有害言论等方面仍存在合作空间。^①

(二)美欧平台经济的竞合机制及其特征:分歧逐渐加剧

在跨境平台的税收问题上,虽然欧美利益存在一定利益冲突,但已达成基本合作框架。美国是众多跨境平台巨头企业的母国和数字服务提供商,征收数字税将损害这些巨头企业的利益,因此美国一直强烈反对开征数字税,但以法国、英国、意大利为代表的众多欧洲国家则支持征收数字税,并制定了国内税收规则开始单边征收数字税。^②为防止本国平台巨头被征收更高的惩罚性税收和避免税基侵蚀,美国主动在 OECD 包容性框架会议上提出全球最低税率方案,以平衡各国利益、调节全球在税收问题上的冲突,该计划将有利于解决跨境平台企业的税收问题。

在平台经济反垄断议题上,欧美冲突正在逐渐加剧。作为在平台经济领域的既得利益者,反垄断会威胁美国平台巨头的市场地位,因此虽然美国在国内提出了平台反垄断的概念,但实质上却表里不一,其国内的反垄断力度并不强。2020年10月,美国众议院司法委员会开启了一系列动作,包括科技四巨头听证会,发布了一份长达449页的《数字市场竞争状况调查报告》,并在2021年提出《终止平台垄断法案》《美国选择与创新在线法案》等六项激进的反垄断相关法案,但许多学者预测,这六项法案最终完全通过的概率较小,美国现阶段很可能只是在形式上通过立法提案来回应国际上对美国平台企业的反垄断压力,但实质上美国期待更宽松的国际市场规则,以维持美国大型平台的国际市场地位。^③与之对比,欧盟现阶段对平台巨头的反垄断监管则更为严格。虽然欧盟是平台企业的重要市场,但目前全球性平台巨头企业中几乎没有欧盟企业,因此,反垄断是符合欧盟自身利益的。只有打破了垄断,提升市场竞争度,欧盟才有可能孕育自己的平台企业以及让本土企业进入市场。早在2017年,欧盟就对 Google 连续发起了3次反垄断调查,均处以高额罚款。2020年底,欧盟出台了《数字市场法》和《数字服务法》两部法案的草案,其中提到“守门人”制度的概念:平台在满足一些定量标准后会被认定为数字守门人,将被禁止利用其在数据共享、软件安装、平台选择、广告推广等方面的优势地位限制市场竞争。与美国对比,欧洲对平台反垄断的决心和力度都更强,其背后的实质是双方经济利益的冲突。

在隐私保护上,欧美之间存在一定差异。隐私保护一直是欧盟在平台经济治理上较为关注的

① 郎平:《大变局下网络空间治理的大国博弈》,《全球传媒学刊》2020年第1期。

② 王克智:《数字服务税立场和税制的国际比较与应对》,《税务研究》2021年第9期。

③ 戚聿东、杨东、李勇坚等:《平台经济领域监管问题研讨》,《国际经济评论》2021年第3期。

领域。欧盟出台的 GDPR 通用数据保护条例，被称为全球最严苛的数据管制规则。^①虽然欧盟国家与美国有共同的价值观，是传统的盟友关系，但自斯诺登事件发生后，欧洲对美国的信任感开始逐渐下降，并于 2015 年废止了美欧的《安全港协议》，随后在 2018 年实施 GDPR，宣示其数字主权。^②2020 年 2 月，欧洲情报学院成立，时任法国总统甚至公开表示，此举是为了摆脱对美国信息技术领域的依赖。^③在平台数据和隐私管理上，美国一直鼓励数据应跨境自由流动，欧洲则越来越重视数字主权，美欧之间的分歧在不断扩大。

在平台内容管理上，欧美的监管力度和侧重点也明显不同，但同时欧洲内部各个国家的监管也有所差异。^④美国时常打着保护“言论自由”的旗号，主张不对用户发言进行管制，而且从政治利益出发，严格的内容治理不利于美国对其他国家进行政治渗透，同时也会增加美国平台巨头的成本，因此美国对平台内容的监管一直较为松散，对政治言论和假新闻等负面信息几乎完全没有监管。^⑤但以德国为代表的欧洲国家则对平台内容的监管较为严格，德国对媒体上的政治言论有非常严格的要求，对仇恨言论和白人至上主义言论的容忍度也明显较低，因为媒体曾被用作纳粹言论的散发地，对第二次世界大战起到了一定的推动作用。法国对社交平台里有害内容的管理也较为严格，但英国则与美国类似，对平台内容的监管力度较弱。

虽然与其他经济领域相比，欧美在平台经济领域的分歧较大，且有不断加剧的趋势，但欧美是传统的盟友关系，其在价值观、意识形态等多方面仍有许多共同点，在平台经济的税收治理、市场规则和有害内容的治理上仍有相对广泛的共识。

(三) 中欧平台经济的竞合机制及其特征：合作空间广阔

共同反对美国在平台经济领域的霸权地位是中欧的共同目标。为了应对美国的数字霸权策略，2021 年 3 月欧盟提出“数字十年”计划，并开始实施“欧盟数字主权策略”。在国际上，欧盟倾向于保持中立，希望数字经济领域朝多极化发展。^⑥中国也把欧洲视为重要的合作伙伴，2014 年中国对欧盟政策文件指出，“中欧作为最具代表性的新兴市场国家和发达国家集团，对构建多极世界拥有重要的战略共识……欧盟是中国走和平发展道路，推动世界多极化的重要战略伙伴”。^⑦在平台经济领域，美国巨头的垄断市场地位给中欧都带来了负面影响，也扩大了中欧合作的空间。

在平台内容管理上，中欧之间存在广泛共识。与美国相比，以德国、法国为代表的欧洲国家对社交媒体平台的内容管理一直采取较为严格的措施。欧洲大部分国家对假新闻、恐怖主义、种族仇恨言论等有害内容的容忍度都较低。中国在平台内容监管上也一直较为严格，较警惕国外平台对本国的政治渗透以及对国家安全的威胁，不容忍虚假信息、仇恨言论等负面信息的传播，对儿童和青少年的保护规则也较为全面。近年来，中欧都在不断加强对平台内容的监管力度，并一

① Golla, S. J., “Is Data Protection Law Growing Teeth: The Current Lack of Sanctions in Data Protection Law and Administrative Fines under the GDPR”, *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 70–78.

② 刘杨斌、徐能武：《新战略空间安全：一个初步分析框架》，《太平洋学报》2018 年第 2 期。

③ 鲁颖、范郑杰：《欧盟网络空间战略调整与中欧网络空间合作的机遇》，《当代世界》2020 年第 8 期。

④ Saurwein, F., Spencer-Smith, C., “Combating Disinformation on Social Media: Multilevel Governance and Distributed Accountability in Europe”, *Digital Journalism*, Vol. 8, No. 6, 2020, pp. 820–841.

⑤ Brown, N. I., Peters, J., “Say This, Not That: Government Regulation and Control of Social Media”, *Syracuse Law Review*, Vol. 68, No. 2, 2018, pp. 521–542.

⑥ Kao, P., “The Political Economy of China’s Strategic Layout in Europe: A Case Study of the Belt and Road Initiative”, *The Chinese Economy*, Vol. 55, No. 4, 2022, pp. 303–316.

⑦ 中央政府门户网站：《深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件（全文）》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/02/content_2651490.htm，最后访问时间：2023 年 1 月 5 日。

致主张应在互联网平台上赋予国家更大的监管权力。^①在治理观念上,中欧都较强调网络空间主权和数字主权,注重顶层设计。^②

中欧在电子商务平台上的合作空间在不断扩大。近年来,中国已成为欧洲商品的重要市场,而欧洲也希望借助中欧投资协定,在欧洲推广中国电子商务平台的应用,并借助平台把更多商品销往中国市场。^③此前,在一带一路框架下,中欧在数字经济领域已有一定的合作基础,2011年成立的中意技术转移中心为中国与意大利在数字经济领域的合作,尤其是为两国在电子商务平台的合作打下了基础。^④在电子商务平台的数据流通规则上,中国与欧洲的共识也越来越广泛,GDPR的一些要素已经融入中国最近修订的国家行业标准《信息安全技术—个人信息安全规范》(GB/T 35273—2020, PIS 规范)之中,且中欧一致认为应在平台经济领域构建更透明、公平、可靠的市场规则。^⑤随着中欧贸易的扩大,中欧在平台经济领域的合作利益也将不断增加。

中欧在平台经济领域既是竞争对手,同时也存在广泛的合作利益,在市场规则制定、反垄断、内容管理上有着共同目标和广泛的合作前提,双方是重要的合作伙伴。

三、平台经济全球治理的博弈理论分析

现阶段,平台经济全球治理主要针对少数平台巨头进行,一旦中美欧达成共识,其治理效率将比其他传统领域要高,虽然中美欧三大经济体的国家利益与全球利益的冲突使全球性的治理规则、框架和机制都难以形成,但各国仍可通过非正式规则和区域性框架来逐步突破全球平台经济治理困境,探索合作空间。

(一)中美欧利益冲突使全球性平台经济治理规则难以建立

中美欧三方冲突利益反映了治理成本的差异,较大的治理成本差异无疑加大了建立统一治理规则的难度。美国作为大量跨境平台企业的母国,一旦达成全球治理规则,需承担较高的治理成本。中国的跨境平台企业数量仅次于美国,也需承担一定的治理成本。欧洲几乎没有本土的跨境平台企业,但却是重要的市场国,其需要承担的治理成本显著小于中美,为了保护和孕育本土平台企业,欧洲对大型跨境平台企业采取较高强度监管。欧洲把自身定位为“平台经济的制度制定者”,已在隐私保护、用户信息、平台数据等方面制定了一系列的区域性规则。^⑥

中美欧之间的利益冲突也体现在其治理观念上。中美欧在平台经济治理观念上存在较大差异,这些观念上的分歧加大了全球平台经济治理的难度。美国无论是在反垄断还是在平台内容治理上,对社交平台的治理观念一直受其对信息技术产业的治理观念影响,政府不过多干预,当企业规模达到一定程度之后政府才会介入进行反垄断等监管。Facebook、Twitter等社交平台企业从成立之初就把自身定位为互联网平台,而不是媒体,原因是平台的内容是由用户生成的,并非来自平台企业,因此,在平台企业成立之初,全球普遍将其作为信息技术企业进行规制。从20世纪90年代

① Saurwein, F., Spencer-Smith, C., "Combating Disinformation on Social Media: Multilevel Governance and Distributed Accountability in Europe", *Digital Journalism*, Vol. 8, No. 6, 2020, pp. 820 - 841.

② 鲁传颖、范郑杰:《欧盟网络空间战略调整与中欧网络空间合作的机遇》,《当代世界》2020年第8期。

③ 高运胜、李之旭、王云飞:《中国对欧直接投资:结构性转变与战略性机遇》,《国际经贸探索》2019年第9期。

④ Xiao, Y., Parenti, F. M., "China-Italy BRI Cooperation: Towards a New Cooperation Model?", *Area Development and Policy*, Vol. 7, No. 4, 2022, pp. 365 - 379.

⑤ You, C., "Law and Policy of Platform Economy in China", *Computer Law & Security Review*, Vol. 39, 2020, 105493.

⑥ 刘瑛:《信用视角下的数据安全法律规制》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2022年第1期。

开始,以美国为首的西方国家逐渐放松了对电信业等信息技术产业的政府规制,以鼓励市场竞争。1996年通过的美国通讯法中针对互联网服务供应商(ISP)的“避风港”条款就明确规定,ISP无须为用户的言论负责。可以说,在平台经济领域,美国的治理观念仍然以自由主义为主导,政府主要对大型平台企业采取一定的监管和干预。中国虽然在平台经济发展初期也采用了较为宽松的监管模式,但随着平台规模增长,中国的治理观念发生了较大的变化,监管日渐严格。尤其是在未成年人使用平台、平台虚假信息传播等方面,中国采取比美国更严格的监管措施。虽然中欧在平台内容监管上存在较多共识,但要形成全球性规则仍有较大难度。

(二)中美欧利益冲突使平台经济全球治理框架难以形成

在全球经济治理框架中,国家和跨国企业作为治理主体,彼此之间是相互支持、相互补充的关系,其中国家应是最重要的治理主体,承担全球经济治理的主要责任。然而,在平台经济领域,中美欧之间的利益冲突使全球平台经济治理主体不清,治理框架难以形成。

美国主张以跨国公司为主体形成治理框架,然而由于跨国公司既是治理主体,又是治理客体,其出于企业利润最大化原则制定的治理模式,必将呈现种种弊端。在全球治理框架有待完善,国家作为治理主体的作用尚待发挥的阶段,跨国公司成了平台经济全球治理的主要力量。目前在标准制定上,平台巨头是主要领导者。Google在2019年时就提出了关于数据收集和数字广告的行业标准。正因如此,平台巨头总有动机通过各种途径实现自身利益最大化,以扩大其垄断势力,阻碍市场竞争。例如,苹果就通过更改隐私政策阻止Facebook等竞争对手针对消费者投放广告,从而大幅拉高自身广告收入(这项内部业务称为搜索广告,在App Store的搜索结果上方提供赞助投放。例如,用户搜索“Snapchat”时,屏幕上的第一个结果可能是TikTok)。衡量移动营销有效性的咨询机构表示,在所有通过点击广告获得的iPhone应用下载量中,苹果内部业务在2021年占了58%,而一年前,该比例仅为17%。^①此外,在内容治理上,平台为了吸引流量和节省成本,往往缺乏对假新闻、极端种族主义、恐怖主义等有害内容进行管制的动机。在面对有害内容时,平台总是处理缓慢甚至倾向于不对其进行处理,但对于跟经济利益直接相关且很有可能引发诉讼的侵犯知识产权内容时,平台却能反应迅速。Google旗下的视频平台YouTube在面对侵犯版权的投诉时,总是能非常迅速地删除相关内容,但在应对其他种族仇恨或恐怖主义等极端内容时却常常反应缓慢。此外,平台为了吸引流量和节省成本,往往缺乏对假新闻进行管制的动机,使假新闻泛滥。根据CIGI以全球2万多位网民为样本进行的随机统计显示,86%的网民曾在互联网平台上看到过假新闻。2019年,美国众议院议长的假视频就曾疯狂在Facebook上传播,但由于全球治理规则的缺乏,在经过协商后,Facebook仅限制了该视频的传播,却拒绝将该视频下架。^②在全球规则尚待完善的情况下,跨国公司作为治理主体的弊端将不断显现。美国作为大量平台巨头企业的母国,以跨国公司为主体的治理能最大化美国利益,因为弱化其他国家的治理主体地位可以规避激进的反垄断制裁,有助于维持美国企业垄断地位。

中欧则主张以国家为主体的治理框架。虽然国家在平台经济的市场准入、竞争等市场规则方面发挥着重要作用,但国家的法律法规却是有边界的。例如,在反垄断监管上,全球大部分国家只能以罚款作为主要监管方式,因为平台巨头企业大部分为美国企业,其他国家无法使用拆分等更激进的产业政策对其进行治理。然而,学者指出,使用罚款来监管巨头企业实则是非常低效的:

^① McGee, P., “Apple’s Privacy Changes Create Windfall for its Own Advertising Business”, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/074b881f-a931-4986-888e-2ac53e286b9d>, access on: Jan 5, 2023.

^② Waterson, J., “Facebook Refuses to Delete Fake Pelosi Video Spread by Trump Supporters”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/technology/2019/may/24/facebook-leaves-fake-nancy-pelosi-video-on-site>, access on: Jan 5, 2023.

上亿欧元的罚款很可能只相当于巨头企业一天的股票波动,其作用十分有限。^①

(三) 中美欧利益冲突使平台经济全球治理机制难以构建

国际组织是全球经济治理制度的体现,由于中美欧之间的利益分歧,全球尚未成立专门对平台经济进行全球治理的国际组织。但以国际电信联盟(ITU)和互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)为代表的电信和互联网国际组织目前在平台经济领域发挥了一定的治理作用,其中ITU是以联合国为基础成立的国际组织,其投票权和管理权以国家为单位,ICANN则是由美国创建的非营利组织,美国对其的影响力较大。因此,中国一直主张应积极发挥ITU作为平台经济治理主体的作用,但美国却倡导应扩大ICANN作为国际组织的治理职责。在对平台经济进行全球治理时,是应该成立一个全新的国际组织,还是在旧组织的基础上延伸,使其涵盖平台经济的范畴,中美欧之间仍未达成共识。^②

国际社会正处于全球化提升与变革时期,经济活动的全球趋向性不断增强,随着新兴发展中国家的崛起,2008年金融危机后,二十国集团(G20)在全球经济治理中发挥了重要作用。G20既是国际组织,也是一种新型全球治理机制。随着G20的影响不断增强,全球迎来发达国家和新兴市场国家合作共治的时代。随着发展中国家GDP在全球GDP占比的提升,发展中国家在国际贸易、金融等领域的利益开始得到重视,但在平台经济这一新兴领域,由于市场集中度较高,美国跨境平台企业垄断了全球大部分市场份额,治理机制主要由美国供应,以其国内治理为主导,发展中国家的参与性不高,全球公平性明显不足。加上中美欧之间存在一定利益分歧,这使全球性的平台经济国际组织难以建立,全球平台经济治理机制仍难以构建。

(四) 平台经济全球治理困境突破

中美欧三方在平台经济的全球治理中扮演了重要的角色,虽然三方的利益冲突使平台经济的全球治理面临较大困境,但这并不意味着平台经济全球治理无路可走。从目前的发展趋势看,区域性协议及非正式规则在平台经济全球治理上发挥了重要作用,是突破治理困境的重要途径。

1. 以区域性协定推动平台经济全球治理

在平台经济领域,区域治理的难度要明显小于全球治理的难度。治理观念相同的国家可以通过制定区域性协议,弥补全球治理供应不足的情况。由新加坡、智利、新西兰三国于2020年6月12日共同签署的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)就是由小国提出的区域性协定,其中就包含了许多与平台经济和数据安全相关的内容。中国在2021年10月31日举行的二十国集团领导人峰会上提出,决定申请加入DEPA,愿同各方合力推动数字经济健康有序发展。^③随后,越来越多国家纷纷表示加入此协定的意愿。与以往其他协议不同的是,DEPA不是由大国发起的,而是由量级较小的经济体发起的,因此在规则设计上更强调公平互助等原则。

在具体的平台内容治理议题上,大国由于利益冲突,呈现出不同的治理偏好,因此在许多领域无法达成全球性协议,同时,偏好相同或类似的国家仍可以通过区域性协议制定治理规则,从而推动全球治理机制的形成。对于市场体量较小的国家而言,加入区域性协议能团结更多国际力量,获得更大的话语权。在欧美监管部门的推动下,Facebook成立了Oversight Borad,通过第三方对内容进行监管,但对于使用小语种传播的内容,由于相关国家较小,市场体量小,缺乏话语权,Facebook等平台几乎不会对其言论进行监管,以至于仇恨言论和恐怖主义信息的传播对这些国家

① 曾雄:《论我国平台经济反垄断监管模式的转型——基于对回应性规制理论的思考》,《管理学报》2022年第1期。

② 陈伟光、钟列扬、裴丹:《平台经济治理:从国家监管向全球治理跨越的逻辑》,《天津社会科学》2022年第6期。

③ 东艳、郭若楠、曹景怡:《国际经贸规则与国家安全——基于区域贸易协定透明度规则的测度》,《国际经贸探索》2022年第10期。

造成了严重的负面影响^①，而解决困境的方法之一就是鼓励小国通过加入区域性协议“抱团”，更积极地参与平台经济的全球治理。

区域治理无疑是全球治理的必经阶段，在具体的治理实践过程中会成为实现全球经济治理“善治”的推动力。^②中国参与 DEPA 就是以区域治理推动全球治理的案例之一。虽然大国博弈阻碍了平台经济全球治理机制形成，但只要国家和区域之间存在共同利益诉求与相似的治理理念，就可以通过发起或加入区域性协议，更主动地推进平台经济的全球治理。

2. 以非正式规则推动平台经济全球治理

平台经济的全球治理既要依靠具有法律效应和普遍约束力的正式规则，也可通过非正式规则来推进。虽然中美欧之间的利益冲突加大了达成全球性正式规则的难度，但全球仍可通过非正式规则，积极推动平台经济全球治理机制的形成。在主要经济体的共识与合作动机都较强的议题上，为确保政策实施效果，全球可制定强制性的规则，并辅以相应的惩罚机制。例如在税收议题上，除了少数避税天堂之外，全球利益与大国利益趋于统一，因此，达成正式规则的难度较小。美国带头在 OECD 包容性框架会议上提出了全球最低税率计划，该计划作为正式规则，将有利于解决跨境平台企业的税收问题。

虽然目前在除税收外的许多其他平台经济治理议题上，仍缺乏正式的全球性规则，但国家或平台企业仍可制定符合大部分用户利益和价值观的非正式规则，以非正式规则推动全球治理机制的形成。例如，在仇恨言论、反疫苗等有害内容治理上，虽然全球大部分用户存在共识，但美国等西方国家出于言论自由等因素影响，拒绝使用正式规则对其进行治理，导致全球统一规则缺乏，这时自愿性标准和非正式规则就发挥了重要作用。^③在平台内容治理议题上，平台巨头企业出于维护大部分用户权益以及企业社会责任的考虑，很可能会主动通过非正式规则对平台有害内容进行治理。2017 年美国弗吉尼亚州 Charlottesville 首次发生白人至上主义者通过社交平台策划的汽车袭击案后，Facebook、Twitter 和 Youtube 等大型平台意识到仇恨言论的危害性，并开始对其进行整治，以防止其影响扩大。这种自愿进行的内容管理并非由监管部门主导，而是大型平台出于担心仇恨言论造成负外部性以及引起用户不满而主动采取的行动。基于企业社会责任和大部分用户诉求考虑，此前 Youtube 宣布将封杀所有反疫苗内容。

非正式规则的覆盖面比正式规则更广，能更灵活地实现治理目的。云服务、内容分发网络和域名注册商被认为是互联网的骨干和基础设施，在平台经济运行过程中发挥着重要作用。正式规则的透明度与统一性较强，对全球治理制度至关重要，但与国际贸易等其他传统领域相比，平台经济领域的正式规则较少。为了应对平台经济负外部性，非正式规则正在不断增加，其作用也不断显现。即使小型平台不愿遵循内容管理原则，其上游大型服务器或云服务供应商也可能在自愿性原则的基础上关闭其服务，使其有害内容的负面影响无法继续扩散。在美国德州 El Paso 枪击案发生后，虽然 8chan 平台仍然未被强制关闭，但其上游服务器运营商 Cloudflare 在全国舆论的影响下，决定自愿对其终止服务，从而使 8chan 平台被迫关闭。此外，在 Charlottesville 事件发生后，Google 立刻冻结了组织该事件的纳粹网站。可见，当非正式的治理规则符合大多数用户的利益，或当大众舆情严重时，平台会有较强动机自愿对内容进行治理。

① Whitten-Woodring, J., Kleinberg, M. S., Thawngmung, A., et. al, "Poison If You Don't Know How to Use It: Facebook, Democracy, and Human Rights in Myanmar", *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 407 - 425.

② 俞可平:《中国的治理改革(1978—2018)》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2018年第3期。

③ Zhang, Y., Li, J., Tong, T. W., "Platform Governance Matters: How Platform Gatekeeping Affects Knowledge Sharing among Complementors", *Strategic Management Journal*, Vol. 43, No. 3, 2022, pp. 599 - 626.

四、参与平台经济全球治理的中国路径

从国内视角来看,中国平台经济的发展正处于关键时期,在行业快速发展的同时,一些平台企业发展不规范的问题逐渐暴露。从全球视角看,创建国际制度或建立国际规则非常困难,新兴经济体不可避免地会受到既有权力结构的约束。随着中国自身实力,尤其是在数字经济上实力的提升,中国应以国际体系结构的多极化为前提,塑造蕴含中国新安全观、新文明观和新发展观的国家形象。

(一) 构建更完整的平台经济国内监管框架

平台经济作为发展迅速的新兴领域,各国仍在积极探索其治理路径。中国不仅是许多平台企业的母国,也是平台企业的重要市场国。因此,一方面,中国要学习其他国家的成功治理经验,吸取其失败教训;另一方面,也要主动提出中国特色的平台治理方案。在国内构建更完整的平台经济治理框架,保持政策连贯、统一,以促进市场竞争,推动平台经济规范健康持续发展。

在反垄断规制上,美国作为世界首个通过反垄断法的国家,其治理经验值得中国借鉴。美国的反垄断法针对科技巨头滥用市场支配地位,强迫商户签订排他性协议,侵蚀中小企业甚至新兴企业的空间等行为做出了界定,并制定了相应的惩罚机制,此经验也影响了其他国家的反垄断立法。同时,其他国家也在吸取其失败的教训,在美国现行的法律体系下,只有被兼并的公司达到一定的规模,反垄断法才有权力对其进行审核。但在平台经济领域,由于消费者越来越倾向于简单快速的一站式服务,致使在位平台企业为了抢占更多的市场份额,更倾向于横向拓展服务,通过兼并来获得范围经济优势。其中 Facebook 对 What's App 和 Instagram 的收购就属于较为典型的案例。然而,美国现行的反垄断法却无法介入和阻止这类兼并,因为横向兼并时,被兼并的公司所处的市场与在位企业不同,往往达不到反垄断法介入的标准。为此,中国应吸取其教训,不断改进反垄断法,防止大型平台企业利用既有优势进行与范围经济相关的兼并。

中国对未成年人使用平台采取较为严格的监管模式,为其他国家提供了借鉴。世界各国正在学习和观察中国的监管政策,华尔街日报甚至指出“美国互联网公司的投资者及其批评者都应该密切关注中国的经验”。^①澳大利亚目前正在立法,要求社交网络平台必须获得家长批准才能让儿童注册,此次立法还涉及了其他方面,其中许多条例都与中国较为严格的监管政策有相似之处。

欧洲较早关注跨境平台企业的隐私保护和数据安全问题,其经验值得中国借鉴。早在 1973 年瑞典就颁布了《数据法》,1978 年,法国颁布了《数据处理、档案及自由法》,1984 年英国制定了《数据保护法》。在数字经济时代,欧盟《通用数据保护条例》为中国提供了可参考的样本。

(二) 积极推动平台经济全球治理与合作

中国作为平台经济大国,不仅要不断完善国内监管规则,同时也要积极承担大国责任,积极参与全球治理,提升中国话语权,通过国际组织、区域性协议、多边论坛等形式推动平台经济领域的全球合作。

首先,在平台内容全球治理上,中国应积极参与并推动制定更具有普适性的、适用于内容管理的“宪法”,赋予各国在本国境内管理平台内容的权力。例如在内容治理上,即使全球难以在何为有害内容上达成共识,也并非意味着不能建立全球平台内容治理框架,以控制平台内容的负外

^① Wong, J., “Algorithms vs. Regulators Battle Royale Kicks Off in China”, *Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/algorithms-vs-regulators-battle-royale-kicks-off-in-china-11634125270>, access on: Jan 5, 2023.

部性。现行规则没有赋予国家治理跨境平台言论的权力，平台内容治理仍然以自治为主导^①，全球可以借鉴电信业的经验，赋予国家权力，以减少有害信息的负面影响。在电信服务上，全球规则赋予了政府对其进行干预的权力，例如 ITU 在 2012 年的《国际电信规则》中给予了所有国家拦截垃圾邮件的权力。虽然部分国家已使用国内力量约束了大型平台企业，如 Facebook 在欧盟的压力下，允许法国政府在平台内安插监管机构，直接参与有害内容处理过程^②，德国也规定平台要在 24 小时内移除违法内容，否则就要面临巨额罚款^③，但对于话语权和市场主体量较小的国家而言，全球规则的构建才能使其有效控制平台的负面内容。

其次，中国和中国平台企业应更积极参与国际组织及其规则制定过程。近年来，美国在平台上抹黑中国，塑造中国的负面形象，削弱中国在平台经济领域的话语权。中国申请加入 DEPA 是继 2021 年 9 月提出申请加入 CPTPP 后，在亚太地区又一个领先于美国争取主动权的举动，这是中国在全球数字经济规则构建过程中争取话语权的关键一步。要想赢得未来世界经济的话语权，就必须首先赢得数字经济的话语权。近年来，中美两国在数字经济领域的竞争日益激烈，作为数字经济第二大国的中国申请加入 DEPA 表明，它将致力于为全球数字经济的发展和网络空间治理贡献中国方案。而美国政府一直认为，应当由美国主导全球数字治理。知名智库“美国战略与国际问题研究中心”(CSIS)的专家曾指出，如果中国在全球数字经济治理和技术标准制度化的竞赛中获得胜利，将对全球创新和竞争造成影响。根据美国《贸易内情》网站 2021 年 11 月 2 日消息，鉴于印太地区通过签署贸易协议日渐加强相互合作，尤其是中国近年签署了 RCEP 并正式申请加入 CPTPP 和 DEPA，而美国均未参与其中，故美国开始转向积极考虑缔结印太地区数字贸易协议。近期，拜登政府与日本、新加坡和澳大利亚多次就缔结数字贸易协议进行了讨论。

最后，在平台内容治理上，中国也应积极推动科技创新，通过关键词过滤、人工智能识别等技术进步丰富全球治理的方法和手段。由于平台内容大多由用户生成，信息量巨大，因此部分学者认为，即使有全球政策和国内政策，这些政策很可能也难以执行^④，但事实上科技进步也创新了内容治理的方式，关键词过滤、人工智能识别等技术的发展会大幅度提高平台内容治理的效率。荷兰、英国、德国、比利时和西班牙发起的“CleanIT”行动，就是用科技应对互联网上恐怖主义相关的内容，制定“一般性规则和实践标准”，并定期通过 GIFCT(Global Internet Forum to Counter Terrorism)论坛更新规则，其经验值得参考。^⑤

五、结 语

2015 年 12 月 16 日，中国国家主席习近平在第二届世界互联网大会上发表主旨演讲，首次向世界发出了共同“构建网络空间命运共同体”的倡议，并提出了推进全球互联网治理体系变革的“四项原则”和构建网络空间命运共同体的“五点主张”。

大国博弈对全球治理的关系是双向的。一方面，大国是全球公共产品的主要提供者，大国间

① Haggart, B., Keller, C. I., “Democratic Legitimacy in Global Platform Governance”, *Telecommunications Policy*, Vol. 45, No. 6, 2021, 102152.

② Lischka, J. A., “Strategic Communication as Discursive Institutional Work: A Critical Discourse Analysis of Mark Zuckerberg’s Legitimacy Talk at The European Parliament”, *International Journal of Strategic Communication*, Vol. 13, No. 3, 2019, pp. 197–213.

③ Griffin, R., “New School Speech Regulation as a Regulatory Strategy Against Hate Speech on Social Media: The Case of Germany’s NetzDG”, *Telecommunications Policy*, Vol. 46, No. 9, 2022, 102411.

④ Wu, P., “Impossible to Regulate: Social Media, Terrorists, and the Role for the U. N. ”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 16, No. 1, 2015, pp. 281–311.

⑤ Gorwa, R., “The Platform Governance Triangle: Conceptualising the Informal Regulation of Online Content”, *Internet Policy Review*, Vol. 8, No. 2, 2019, pp. 1–22.

的共同利益是推动和改善全球治理的重要力量，但大国间的利益冲突可能会导致大国博弈加剧，使全球治理的步伐停滞不前。另一方面，全球治理也为大国互动和利益协调提供了稳定可靠的平台。因此，理解大国治理观的差异、协调大国利益，是保障全球治理正常运作的重要前提。

作者贡献度说明：裴丹，论文构思、资料收集与整理、理论分析、初稿撰写及后期修改；陈伟光，论文主题及思路指导、提出后期修改建议。

Abstract

Global Governance of Platform Economy in the Digital Economy Era: On the Perspective of the Game of Great Powers

PEI Dan, CHEN Weiguang

Abstract: As digital economy continues to develop rapidly on a global scale, the user base of cross-border digital platform companies keep growing constantly. Digital platforms not only play an important role in economic development, but also exert important political and social influence, making them important bargaining chips in international political power games. This paper first analyzes the current situation and trends of the platform economy competition and cooperation between China and the United States, the United States and the European Union, and China and the European Union respectively. It is found that there is currently more competition than cooperation between China and the United States, and the differences between the United States and Europe are gradually widening, while there is broad space for cooperation between China and Europe. Then, this paper further analyzes the global governance dilemma caused by great power competition in the platform economy, specifically the difficulty in forming governance rules, establishing governance frameworks, and constructing governance mechanisms. It is proposed that regional agreements and informal rules should be adopted to overcome the current dilemma. Finally, this paper proposes development paths for China's platform economy with Chinese characteristics in the era of digital economy, focusing on the strategic goal of actively participating in and promoting the construction of the global governance system for the platform economy. Policy recommendations are made on the perspectives of improving domestic regulatory framework and promoting international cooperation of platform economy respectively.

Key Words: platform economy; digital economy; global governance, game of great powers; international political economics

责任编辑 王治国
责任校对 邹雅嘉