

互联网平台反垄断的本质与对策*

方兴东 钟祥铭

内容摘要：2020年年末，中国、美国和欧洲不约而同地掀起互联网超级平台反垄断浪潮。如何认识这一轮互联网超级平台反垄断的本质，无疑是首要问题。综合考察中美欧三地各自应对内在挑战的反垄断举措，可以清晰地看到，这一轮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，还有深层次的权力问题。深入互联网演进历程，可以发现中外所有互联网超级平台都经历了互联网中介到互联网平台再到生态的跃变，成为“中介+平台+生态”三位一体和“平台+数据+算法”三元融合的“守门人”。其属性也从过去的技术权力和信息权力，延展到市场权力和经济权力，进而延伸到社会权力和政治权力。如果缺乏有效的制度创新和治理举措，甚至会渗透到媒体、学术、监管和司法等领域，形成“公共俘获”。不加以制约与驯服，互联网超级平台不但可能冲击现有市场秩序，危及社会和政治秩序，并且可能突破现有制度框架，挑战国家权力和治理能力。只有抓住问题的本质，才能正确理解当下全球性的反垄断浪潮，实现理论创新，推进制度创新，秉承以人民为中心的思想，形成行之有效、多管齐下的应对之策，最终把互联网超级平台的超级权力“关进笼子里”。

关键词：反垄断；互联网平台；数字治理；守门人；制度创新；媒体融合

课题：2018年度国家社科基金重大项目“全球互联网50年发展历程、规律和趋势的口述史研究”（18ZDA319）

2019年度国家社科基金重点项目“新媒体环境下公共传播的伦理与规范研究”（19AXW007）

DOI：10.3969/j.issn.2095-0330.2021.02.005

一、如何理解平台反垄断的本质

2020年年末，中国、美国和欧洲不约而同掀起互联网超级平台治理浪潮，可谓前所未有的，非同寻常。如何认识这一轮互联网超级平台反垄断和治理的本质及问题，无疑是首先需要思考的问题。众所周知，传统的反垄断主要就是市场问题和经济问题，但是这一轮中美欧反垄断浪潮，不仅仅是通过反垄断法来维护市场公平竞争和创新，保障

经济运行效率，维护消费者权益，还有更重要的目的和使命。欧盟委员会《数字未来报告》提出了三个关键原则和目标——为人民服务的技术，公平竞争的经济，开放、民主和可持续的社会。这也是2020年12月15日欧盟推出《数字服务法》和《数字市场法》两项“里程碑式的法案”的宗旨。美国政治学家福山等学者在《外交事务》2021年1/2月刊上发表《如何从科技手中拯救民主？》。文章警告世人，在享受垄断型科技巨头带来的技术便利时，也应警

钟长鸣,因为它们不仅拥有巨大的经济权力,还对政治传播拥有极大的控制权。“这些庞然大物现在支配着信息的传播和政治动员的协调。这对一个运转良好的民主国家构成了独特的威胁。”^① 2020年12月11日,中共中央政治局召开会议,分析研究2021年经济工作,会议提出,要强化反垄断和防止资本无序扩张。这是自《反垄断法》生效以来,中共中央政治局首次明确表示要强化反垄断。2020年12月16日至18日,中央经济工作会议将强化反垄断和防止资本无序扩张联系在一起,列为2021年度经济工作的重点之一,强调要完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。

综合分析和考察中美欧三地的举措,可以清晰地看到,这一轮互联网超级平台反垄断的本质不仅是经济问题,还是政治问题;平台与政府博弈的不仅是利益问题,还有深层次的权力问题。三地联动的这一轮反垄断的驱动力都是内生的,源自各自的内在需要而非外部压力,目的都是应对互联网超级平台造成的共同挑战和危机,也就是防范互联网超级平台崛起冲击现有市场秩序、社会和政治秩序,防范互联网超级平台突破现有制度框架,挑战国家权力和治理能力。

二、平台反垄断的本质不仅是经济问题还是政治问题

平台治理和反垄断逐渐成为全球性的浪潮。中国、美国和欧洲几乎同时对互联网超级平台展开前所未有的反垄断,其核心问题在于其严重破坏市场公平竞争,而且全面深入生活和社会,甚至直接影响政治运行和国家稳定。^② “商业学者”是平台化研究的重要组成部分之一,他们通常将平台理解为“平台中介网络”(platform-mediated networks),通过跨国家视角分析平台企业之间以及平台企业与用户之间的关系。此类分析能提供对平台市场下经济机制和管理策略的洞察,有助于解释平台企业日益占据主导地位的原因,因此包括反垄断和平台治理等在内的平台研究一直由经济问题所主导。随着数字市场的发展,平台的技术研发和经济标准以及控制一套平台机制的能力,加上其利用网络效应全球扩散的潜力,已经成为权力积累的关键条件^③,导致人们对其权力集中和寡头垄断市场结构的担忧相应增加^④。

在美国和欧洲,这些担忧主要集中在谷歌(Google)、亚马逊(Amazon)、脸书(Facebook)、苹果(Apple)和微软(Microsoft)等企业。许多人认为,五大巨头不仅是参与竞争的单个公司,而且是利用超级平台控制数字市场门户的“企业平台精英”。^⑤ 在政治经济学家的批判下,对“平台资本主义”^⑥的讨论存在一种“平台帝国主义”^⑦(platform imperialism)的转向,然而目前的研究还不足以分析当下的政治现实^⑧。

在由数据推动、由平台引导的数字世界发生了根本性变化的今天,没有一个单一的监管框架来解决所有平台权力导致的相关问题。欧洲监管机构和决策者正在重新考虑其面向数字市场的战略,不可否认,他们在全球数字治理领域的积极性和实践确实更进一步。^⑨ 超级权力为互联网巨头获取了超额利润,与此同时,超额利润又不断强化超级权力的基础,进一步扩大垄断力量的范围,形成了强大的正向循环。互联网超级平台创造了前所未有的社会福利,但其私营企业的角色和能力也面临有效治理的巨大压力和挑战。^⑩ 学者、政治家和公民都迫切希望了解,现有的国家和超国家监管工具(如反垄断法、竞争法、隐私法等)是否足够灵活,来“纠正”大型互联网平台在“数字主导”时代的强大地位。^⑪ José van Dijck等人通过探讨当前监管框架对科技企业在数字生态系统中的运作,分析平台权力问题。他们对平台权力是否应该仅从经济市场的角度评估提出质疑,他们认为,重构平台权力是不同监管制度潜在协调的必要前提,这种努力具有深刻的政治性和意识形态性。^⑫ Diane Coyle提出,传统的市场定义应该被放弃,转而将平台更广泛地分类为社会结构。^⑬ 曼纽尔·卡斯特通过考察媒体在舆论形成过程中行使权力的不同方式,提出“传播力”(communication power)概念。除了守门人职能、议程设置以及对必要通信资源的控制,他认为,这种过程还暗示了一种政治权力关系。^⑭ Natali Helberger将社交媒体平台本身视为有效的“政治行动者”,它们所拥有的强大舆论力量很容易转化为政治力量。他认为,“舆论权”(opinion power)会影响政治的进程,它本身就是政治权力。^⑮ 虽然各界在超级平台对经济市场、监管制度、舆论和民主构成威胁等方面逐渐形成共识,但对于如何应对这种威胁却暂未达成一致。在欧洲和美国,目前围绕平台监管的政治辩论在很大程度上仍停

留在如何管理一系列商业行为体方面。福山等人在《如何从科技中拯救民主?》中发出警示:“大多数人并没有意识到,这些平台造成的政治危害实际比经济危害更严重,威胁民主而非扭曲市场才是它们真正的危害之处。”^{①6}

相较于传统市场,数据是数字市场领域中的“货币”,同时也是互联网超级平台中最核心的资源。欧盟消费者保护专员Meglena Kuneva将大数据誉为“互联网的新石油和数字时代的新货币”,这种类比通常会引起某种空洞的比较:拥有更多数据的平台企业是否也拥有更多的权力? Stacy Langworthy (2019)认为,大数据的强大潜力不在于收集数据的技术中介,而在于部署大数据的国家和非国家行为者。^{①7}从选举到立法,近几年发生的一系列事件已经表明,互联网超级平台正在利用其权力将用户变成选民,使组织能力变成抗议手段。除此之外,随着数字化程度的不断提高,互联网超级平台已经成为医疗保健领域的关键参与者。同时,这些互联网超级平台的“学术俘获”行为越加明显,并逐渐成为各研究领域的重要参与者,甚至是管理者。^{①8}互联网超级平台正掌握着决定研究什么、如何研究以及发表什么的权力。^{①9}数据正在成为知识、财富和权力生产中越来越重要的元素,在这样一个时代,如何确保数据不只是被用来增加特权阶层的权力和利润,值得各界深入思考。

在数字时代,新一轮的国际竞争在全球网络治理领域持续展开。在关于“数据保护主义”的争论下,Filippo Maria Lancieri阐述了数据保护和反垄断执法政策在欧盟和美国的区别。他认为,欧洲人利用竞争政策促进人身自由,而美国的反垄断政策则以效率为导向、以经济为中心。^{②0}Eleanor M.Fox发现,欧盟法律更具有攻击性,而美国法律对待平台持温和态度。^{②1}不仅如此,欧洲的法律已经改变了美国利益集团冲突领域的权力平衡。^{②2}Adrian Emch从市场、政策和公众三个方面分析了中国与欧洲在互联网反垄断上的差别,并建议通过灵活的法律框架来分析和解决不断出现的新型反垄断问题。^{②3}总体而言,欧洲施行严格的规制策略,积极运用反垄断手段,聚焦数据对市场竞争的影响;美国对超级平台的反垄断规制则更加审慎。欧美的平台治理旨在通过不断制造冲突来争夺利益,而不是寻求解决方案和促成共识。相较于欧美,中国更注重平台上的内容对公民与社会的影响,通过立法立规构建

社会主义核心价值观,引导社会风气和舆论走向,加大对有害信息的惩处力度。然而,对政策和规制手段的讨论并未触及平台治理的核心,平台治理需要平台参与者、政府和学界共同探索,针对不断出现的新问题提出新的解决思路。

三、超越传统思维:从战略高度认识平台反垄断

早在2017年,就有学者提出:“超级网络平台在全球全面崛起,这种颠覆开始真正进入爆发的临界点。……未来究竟是政府还是平台,将主导人类网络时代的国家与社会治理和国际秩序?任何没有制约的权力,都是危险的。……如果缺乏有效的治理机制,如果权力扩展和滥用稀缺资源,很可能就会走向反面。”^{②4}2020年,这种担忧正在成为严峻的现实,中国、美国与欧洲针对互联网超级平台反垄断的枪声几乎同时响起。

2020年年底,美国司法部和联邦贸易委员会(FTC)联合各州正式对谷歌和Facebook提起反垄断诉讼,全球媒体都将美国这一轮反垄断浪潮与20世纪90年代末期美国政府针对微软发起的反垄断“世纪诉讼”关联起来。但是,这一次最大的不同就是人们关注的不仅仅是市场和经济问题,还是互联网巨头对于美国社会和民主制度的冲击与挑战。无论是克林顿政府还是奥巴马政府,美国民主党一直是互联网商业化以来最大的政治支持力量。即便如此,情况现在也开始逆转。奥巴马对《大西洋月刊》编辑表示,“互联网是美国民主的最大威胁”,并且呼吁政府拿出监管这些公司的方案。福山也说:“这些庞然大物现在支配了信息的传播和对政治动员的协调。这对运作良好的民主制度构成了独一无二的威胁。”

在欧盟,除了加紧反垄断诉讼,制度创新成为其发力重点。2020年12月15日,欧盟委员会正式提交了《数字服务法》和《数字市场法》两部针对数字平台和大型科技企业的法律草案,其中特别设置的“守门人制度”成为继GDPR之后欧洲在数字治理领域最大的制度创新,并有可能引领全球互联网反垄断制度和手段的范式转变。

在我国,习近平网络公平竞争法治观是习近平网络强国战略思想与习近平法治思想的重要组成部分,旨在以良法善治保障新业态新模式健康发展,构建网络空间命运共

同体。自2008年《反垄断法》实施以来,中国的公平市场建设成效显著。《反垄断法》对保护市场公平竞争,提高经济运行效率,维护消费者利益和社会公共利益,促进社会主义市场经济健康发展,发挥了重要作用。2016年4月19日,在网络安全和信息化工作座谈会上,习近平总书记指出,当前,我国互联网市场也存在一些恶性竞争、滥用市场支配地位等情况,中小企业对此意见不少。这方面,要规范市场秩序,鼓励进行良性竞争。办网站的不能一味追求点击率,开网店的要防范假冒伪劣,做社交平台的不能成为谣言扩散器,做搜索的不能仅以给钱的多少作为排位的标准。希望广大互联网企业坚持经济效益和社会效益统一,在自身发展的同时,饮水思源,回报社会,造福人民。2018年4月20日至21日,全国网络安全和信息化工作会议上,习近平总书记指出要培育公平的市场环境,强化知识产权保护,反对垄断和不正当竞争。2021年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建设高标准市场体系行动方案》,明确“加强和改进反垄断与反不正当竞争执法。坚决反对垄断和不正当竞争行为。……推动完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。加强平台经济、共享经济等新业态领域反垄断和反不正当竞争规制”。2021年2月7日,《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》发布,强调《反垄断法》及配套法规规章适用于所有行业,对各类市场主体一视同仁,旨在预防和制止平台经济领域垄断行为,促进平台经济规范有序创新健康发展。

这次互联网超级平台反垄断的焦点已经不仅仅是技术引发的产业问题,而且是平台崛起冲击社会秩序、国家秩序甚至国际秩序的政治问题。站在这样的视角,我们才能准确把握互联网平台的本质和这一轮全球性反垄断浪潮的内在逻辑。

四、平台演进历程:博弈的不仅是利益问题更是权力问题

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政治经济意涵(互联网平台)^⑤,平台是一个开放性的概念,也有各种不同的称呼,比如数字平台、在线平台、科技型平台、平台经济等。欧盟

认为在线平台是在双边或多边市场中运营的企业,该企业使用互联网在两个或多个不同但相互依存的用户群之间交互,从而为其中至少一个群体创造价值。在此基础上,互联网平台被定义为,通过数字服务的形式促进具备不同要素但是相互依赖的两方或者多方进行互动交流的信息技术服务企业,其表现形式包括网络商城、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。^⑥平台的核心是与各主体形成紧密的连接,因此平台治理(platform governance)的关键往往在于把握多元主体的相互关系,厘清各主体所扮演的社会与政治角色。^⑦

互联网平台诞生于最近20年。随着互联网的发展,互联网平台经历了一个明显的演进过程,并且大致可以分为三个阶段。20世纪90年代互联网刚刚开始商业化,在很长时间里,互联网应用主要是Web 1.0模式,网民的角色主要是被动的用户和消费者。互联网企业更多被视为一种“中介”,尤其是信息中介,包括雅虎、亚马逊和中国的新浪、搜狐和网易等三大门户等。^⑧2005年左右,随着Web 2.0浪潮的推进,网民成为互联网应用的主角,平台概念开始凸显。尤其是移动互联网的爆发,带动了互联网平台的爆发式发展,形成了Facebook、微信等以社交为核心的平台,苹果和谷歌等以移动操作系统和应用商店为基础的平台,亚马逊、阿里巴巴等以电子商务为基础的平台,以及Uber、滴滴、Airbnb等以分享经济为基础的平台,等等。

表1 互联网平台演进历程与三大阶段

发展阶段	典型出处	侧重点	产业阶段	基本属性	驱动力	典型代表
互联网中介 (1990—2005)	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
互联网平台 (2005—2015)	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
生态、“守门人” (2015至今)	欧盟《数字市场法》	社会维度	智能物联网	基础设施	数据	FAANG、BAT

从2015年开始,随着领军的互联网平台用户数量迈入十亿级别,其汇聚的海量数据成为新的发展驱动力,加上算力的提升和人工智能的普及,互联网平台进入了新的

发展阶段。平台已经不足以概括这些互联网企业的新特征了。2020年12月15日，欧盟委员会正式提交了《数字服务法》和《数字市场法》两部针对数字平台和大型科技企业的法律草案。其中特别提出了“守门人”——“一家公司具有强大的经济地位，对市场有重大影响，并在多个欧盟国家开展活动；或它具有很强的中介地位，将庞大的用户群与众多企业联系在一起；或它在市场上拥有根深蒂固和持久的地位”——的概念。《数字市场法》的创新之处在于它超越了过去的技术和应用，也超越了传统反垄断最微妙复杂的对相关市场的界定，甚至超越了平台的企业属性，第一次确立了平台的公共性与社会性，并由此明确了一系列需要其承担的责任。

表2 全球主要超级平台演进历程

产品或业务发展阶段	平台名称	阿里	腾讯	亚马逊	谷歌	苹果	Facebook	微软
互联网中介	B2B业务	即时通信	网上书店	搜索	iMac和iPod	校园SNS	操作系统	
互联网平台	淘宝、支付宝	微信	网上零售平台	安卓系统	智能手机平台	社交媒体平台	操作系统+App	
生态，“守门人”	互联网金融、阿里云等生态	微信支付、公众号、投资等生态	B2C+AWS云+智能语音等生态	安卓生态+搜索生态	手机+iOS+应用商店	Facebook+WhatsApp+Instagram生态	云计算为基础的生态	

无论是中国的腾讯和阿里，还是美国的亚马逊、苹果、谷歌、Facebook和微软，无一例外都经历了从中介到平台再到生态的根本性的蜕变。雅虎没能整体性完成向平台的跃变，百度在向生态跃变中不够成功，而完成升级的互联网平台都发展到了新的高度：汇聚十亿级用户，具有千亿美元级收入规模、万亿美元级市场价值，通过横向扩张而主导3至5个甚至更多的领域，通过纵向深入形成数据+算法的新生产方式。互联网超级平台扮演了“中介+平台+生态”三合一的“守门人”角色，形成了“平台+数据+算法”三元融合的强大竞争优势。

互联网平台的每一次成功跃升，都是至少一个数量级的用户和市场价值的提升，实现从量变到质变的突破，都构成全然不同的本质属性、权力逻辑和扩张方式。今天的互联网超级平台是三个层次联动的综合体，其属性也从过

去的技术权力和信息权力，延展到市场权力和经济权力，进而延伸到社会权力和政治权力。

无论是技术、资本还是权力，都有着内在的、天然的、强烈的扩张趋势。互联网平台为资本和权力的扩张提供了前所未有的契机。从互联网商业化早期以信息中介为基础的技术权力，逐渐进入了以海量用户为基础的市场权力和经济权力。到今天，互联网平台背后的资本权力已经不满足于商业领域，开始强有力地扩张到社会领域，强势渗透进公共领域，并频繁地挑战以国家为基础的政治权力。

表3 互联网超级平台的内在特性和扩张方式

发展层次	特性	用户数量	资本	数据	权力机制	扩张方式
第一层次	中介	千万级	十亿美元	Cookie等特定数据	信息权力和传播权力	技术层面扩张
第二层次	平台	亿级	百亿美元	UGC+行为数据	市场权力和经济权力	平台层面扩张
第三层次	生态	十亿级	万亿美元	全息数据和整体画像	社会权力和政治权力	跨平台、跨领域扩张

近期全球范围内的互联网热点新闻，可以更生动、直观地展示平台背后的内在逻辑和本质。

表4 2020年10月—2021年2月的全球互联网热点新闻

时间	新闻事件
2020年10月24日	马云在外滩发言中表示，全球金融体系制度是“一个老年人俱乐部”
2020年11月	谷歌关于提议对抗欧盟强硬新规则，以“激进计划”针对反垄断官员的机密文件遭曝光
2020年12月11日	中共中央政治局经济工作会议将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列为工作重点
2021年1月6日	社交媒体助推美国国会大厦暴力冲击事件
2021年1月8日	推特宣布永久封杀特朗普账号，美国总统“社会性死亡”
2021年1月22日	谷歌抵制向新闻机构内容付费，威胁澳大利亚政府将关闭搜索服务
2021年2月7日	我国国务院反垄断委员会正式发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》

(续表)

时间	新闻事件
2021年2月8日	据特斯拉SEC文件,特斯拉已买入价值15亿美元的比特币,并宣布可以用比特币购车
2021年2月17日	Facebook屏蔽澳大利亚所有媒体的新闻内容,同时限制该国用户分享和获取海外新闻的权限
2021年2月23日	澳政府妥协,将对此前通过的新法进行修订,Facebook宣布将解除针对澳大利亚的新闻封禁

透视表4列举的事件可以发现,这些互联网巨头开始不断挑战国家权力和制度,包括传播制度和金融制度。从人类社会进程角度看,这些互联网超级平台已经具备全新属性,现代社会第一次迎来超国家权力的非国家行为体。超级互联网平台因为实际掌控海量用户、实时数据和巨额交易,已经大大超越了传统跨国公司的实力与能力,成为人类有史以来最强大的超国界与超主权的新非国家行为体。随着技术成为美国国家安全不可或缺的一部分,大型科技公司和互联网平台企业与政府之间的关系被相互锁定为一种依赖状态,而这也产生比这些平台能力更强的反作用力,从而对国家安全构成威胁。^⑨事实上,它们已经掌控了超越国家权力的能力:超越国家的社会动员能力、掌控超越国家的个人和社会数据、具备很多突破国家治理的基础条件。

安东尼·吉登斯认为,权力是所有社会关系的特征,是“变革能力”,即干预给定事件及以某种方式改变事件的能力。^⑩曼纽尔·卡斯特认为,权力是社会中最根本的进程。权力是一种关系能力,它能够维持有权力的社会群体的意愿、利益和价值观,而不对等地影响其他社会行动者的决策方式。权力要基于对传播和信息的控制,无论是国家和媒体公司等宏观权力还是各种组织等微观权力,皆是如此。^⑪互联网超级平台通过对信息和数据独一无二的控制力,缔造了全新的权力集合体。下一步就看平台会如何使用这些权力,以及社会如何对这些权力进行有效的规制。

当然,互联网超级平台的本质属性是商业企业,谋求利益最大化是其主要驱动力,挑战社会秩序和国家秩序不是其内在诉求。所以,它们平时不会轻易显示和施展其能力和权力,但这并不表示在突发情况或者非常时期其不会冲击甚至颠覆社会和国家秩序。目前几乎所有国家都不具

备驾驭和驯服它们的制度体系,不具备在非常时期和紧急状态下确保国家安全的技术能力。

互联网是人类创造的最伟大、最重要的公共物品,具有开放性和全球化的天然特征。我们熟知的互联网是完全基于科学逻辑,立足于开放、自由、共享的价值观,以整个人类福祉为基本考量的。^⑫但经过50年的发展,人类社会的信息传播范式已经发生根本性改变,随着超级平台的崛起,互联网的发展方向开始改变。计算、传输、存储、数据和算法等核心要素组成了新型传播基础设施,人类传播范式从传统大众传播主导的自上而下、集中控制的大教堂模式走向了数字新媒体主导的自下而上、开放分布式的大集市模式,数字传播已成为人类社会主导性的传播新范式。^⑬

可以说,某种程度上,今天的超级平台已经成功地俘获了技术,俘获了互联网。因此必须明确平台反垄断不仅仅是经济问题和利益问题,也涉及政治问题和权力问题。依靠技术创新和经济发展已经不足以真正解决平台垄断造成的各种问题了。显然,这也是中央要把反垄断提升到如此高度的根本原因所在。

五、中国互联网如何演进到“公共俘获”阶段

相比于在法律制度相对完善、企业更加自律的欧美国家,互联网超级平台在中国的快速扩张以及由此引发的问题更加尖锐。我们可以简单回顾一下中国1994年接入国际互联网之后的演进历程。直到2008年之前,互联网还处于一个自由竞争阶段。这一阶段全球高科技领域的反垄断主要针对传统IT业和通信领域,尤其是微软和英特尔形成的Wintel双寡头。无论是中国还是美国,此时的互联网还是反垄断的“保护对象”,政府要防止传统IT业和通信行业的垄断力量挤压和打击互联网领域的创新创业。中国的互联网领域既要面对传统IT巨头以及巨无霸通信运营商,还要面对美国的互联网巨头雅虎、eBay、亚马逊等。这一阶段,中国的《反垄断法》还没有正式出台,舆论成为反垄断的主要方式。

表5 竞争视角下中国互联网发展进程的三个阶段

发展阶段	典型代表	转折点	网民数量	市值量级	侧重点	产业阶段	基本属性	主要挑战
自由竞争阶段 (1994—2008)	网易、搜狐、新浪等门户网站	2000年泡沫破灭	0—3亿	亿美元级	技术维度	PC互联网	信息中介	信息把关
垄断竞争阶段 (2008—2016)	BAT	2010年3Q大战	3亿—7.3亿	百亿美元级	经济维度	移动互联网	多边市场	控制市场
公共俘获阶段 (2016至今)	AT	强化反垄断和防止资本无序扩张	7.3亿—14亿	千亿美元级	社会维度	智能物联网	基础设施	俘获公共领域和公共权力

2008年全球金融危机，中国应对得当，所受冲击相对不大。中国互联网告别了三大门户阶段，百度、阿里巴巴和腾讯分别在搜索、电商和即时通信领域确立垄断地位，市值都突破了百亿美元大关。中国互联网进入了新的垄断竞争阶段。互联网企业充分享受了中国人口的红利，更抓住了经济蓬勃发展和政策宽松的机遇。2010年3月23日，谷歌正式宣布退出中国大陆，中国互联网市场从此失去了与国际第一流互联网企业直接竞争的机会，基本上只是国内互联网巨头的内部竞争，开始出现了明显的内卷化趋势。《反垄断法》从起草到实施历时14年，于2008年8月1日生效。这一阶段，面对互联网领域越来越严重的恶意垄断行为，“包容审慎”成为平台监管套利的口头禅。我们需要进一步精准落实和完善“包容审慎”的监管要求，把握好竞争监管政策的方向、节奏和强度，更多普惠中小微企业创新创业，更好激励青年才俊创意创造，更准适用新模式新业态的婴幼儿期，而不是“包庇纵容”平台权力在各个层面的无节制扩张和滥用。

2016年开始，腾讯和阿里巴巴等实际上开始成为社会和生活的基础设施。互联网超级平台不再满足于固有的商业领域，开始向很多公共领域快速渗透。中国互联网进入了新的“公共俘获”阶段。公共俘获概念是监管俘获概念的延伸。斯蒂格勒指出，为获得监管收益，被监管者会动用种种资源和手段“俘获”监管者。监管者一旦被“俘获”，监管的设计和实施都将围绕被监管者的利益展开。公共俘获的本质就是互联网平台超越了企业的“本分”和固有边界，通过

“俘获”公共领域和公共权力，为自己谋求最大化的利益。这些行为直接侵蚀和损害了社会利益和公共利益，甚至危及国家全局利益，严重侵蚀国家治理能力和效能，未来有可能危及国家稳定。

公权力来自于人民的支持，公共领域是人民意志的表达领域，它是权力产生的根本源泉。对于哈贝马斯而言，公共领域的基本内涵就在于它的公共性，它是向所有公民开放的领域，是所有公民平等对话的领域，是所有公民自由地表达并公开形成他们意见的领域，也是依靠传媒表达意见的领域。作为与政治相关的问题，公共领域是形成政治意见的领域，因此，对于一个民主国家而言，它是形成国家权力合法性的根源。^③然而，虽然真正的公共权力来自于公共领域，但“暴力”却来自于资本和政治的霸权，这种霸权能干预公共权力的形成吗？^④

互联网发展到超级平台阶段，商业领域的滥用行为屡禁不止，比如屏蔽竞争对手链接，破坏互联网基本的互联互通；不公正地自我导流，破坏公平竞争；实施二选一、过度收费等霸王条款，压制中小企业；几大超级平台通过无限制的收购兼并，基本控制了整个互联网行业的创新与竞争。互联网超级平台走出商业领域，全面介入甚至控制了社会和公共领域。

随着互联网超级平台的权力从经济领域扩张到社会领域，缺乏有效制约和治理的权力就进一步延伸到了公共权力领域。传媒权力是一种公共权力，它应该为社会公众所拥有，不能为私人、团体、派别等少数人员所垄断。^⑤互联网超级平台本身就是当今世界主导性的媒体传播平台，它们一直在不断投资和控制各类媒体平台，并且深度影响甚至操纵媒体传播。最明显的一点就是，最近几年是它们扩张和滥用垄断地位越来越严重的时期，但反而越来越鲜见相关的媒体批评言论。

同时，由于相关政府部门的监管滞后于技术发展，治理能力难以及时覆盖到网络平台内全部用户（包括平台内经营者、消费者及“物”或“行为”等），形成权力真空。互联网超级平台凭借其强大的技术、数据、资金、管理、公关等优势力量，本身既是运动员，又是裁判员，接管了本来应该由公共权力来行使的职责，形成了事实上的监管俘获。受互联网超级平台的游说，一些地方和部门不自觉让渡监管职能，部分引入“政府管平台，平台管用户”的双层管理模式。

式,形成主动式监管俘获,助长了平台借助公共权力进一步谋求企业利益最大化的错位思想。典型的例子就是数字化抗疫中产生的健康码,其最大隐患就是市场力量借助技术优势、数据优势和资本优势,对健康码造成事实上的监管俘获。^⑦ 凭借技术和数据优势,它们甚至在反垄断、电子商务等多个领域,通过高薪挖人、共建机构、聘请顾问和委托课题等多种方式,对相关领域关键机构和核心学者实施定向的学术俘获。在网络治理等领域的立法进程中,互联网超级平台歪曲方向、虚构民意、伪饰舆论,妄图达成立法俘获。尤其严重的是,2020年这场席卷全球的新冠肺炎疫情,不仅极大强化了互联网超级平台的商业控制能力和盈利能力,更主导了全国各地的“健康码”,完成了一次有史以来规模最大的个人数据的精准收集与使用。迄今,对这些数据的合理使用规范与适切监管尚未完善。这一系列现象充分展示了互联网超级平台的超级权力和顶级能量,更说明了相关治理的失效和缺失将使互联网超级平台不断突破企业固有的边界,背离企业本分和互联网精神,可能滑向社会利益的对立面。

六、新形势下中国平台反垄断面临的挑战与对策

要最终把互联网超级平台的超级权力“关进笼子里”,可以在五个方面发力:一是通过政策限制互联网超级平台可以进入的领域,尤其是媒体、金融、教育、医疗等公共服务领域;二是扫除盲区,明晰边界,对企业超越本分,操控媒体、学术、政策、监管和法治等公共领域的行为要严厉惩戒;三是通过技术创新和制度创新,实质性提升政府治理能力,有效防范和抵御监管俘获;四是进一步加强反垄断法等制度创新,加强防范与制裁垄断行为的及时性、有效性和严肃性,提升法律威慑力;五是把数据作为治理的抓手,进一步加快个人信息与数据保护立法,强化个人对数据的主导权,在国家层面建设立足公共利益的公共数据运营商,通过权力平衡实现结构性的改善。

我们有必要重塑企业边界,明晰企业本分。一是媒体与舆论领域:严格企业与媒体的合作关系,企业不得影响媒体的独立性;鼓励媒体调查和发表批评意见,防范企业显性和隐性的干预与胁迫;针对企业投资和兼并设立严格的制度,严格设限投资数量和内容干预等;针对企业操纵媒体与舆论的情况建立有效的惩戒制度。二是行业公共

空间领域:必须严格控制企业投资行业媒体和网站的数量;企业研究院发布行业报告必须明示代表企业立场;企业对行业协会的支持不得影响其独立性,不得干预其正常活动,尤其不得禁止批评等;全面审查垄断企业对外投资协议,禁止排除竞争条款。三是学术领域:企业对学者研究的支持不得干预其独立,并且建立必要的公示制度,遵从信息披露,回避利益冲突;学者参与政府决策机制,比如成为国务院反垄断专家委员会专家咨询组成员时,应完整申报之前与相关企业的合作信息,并签署与相关企业合作的利益回避承诺;学者参与立法和司法等,应该遵从信息披露和利益回避制度。四是公共服务和关键基础设施领域:反垄断应该首先从清查各级政府公共服务和政务办公领域的涉嫌垄断的行为入手;对垄断企业设立严格的准入制度,严格坚守流程的公开性和透明性,严格控制市场份额,对一些特定行业应禁止其进入,且进入公共服务的领域和区域要有数量限制。五是地方政府:出于政绩和招商引资需要,垄断企业备受各地方政府青睐,往往能够获取超常规的显性和隐性优惠政策,为此应该设立严格的问责制度,谨防地方政府行政垄断与市场垄断的合谋行为。六是立法和司法领域:必须设立严格的规章制度,禁绝垄断企业在立法阶段和司法阶段多层次的渗透与影响。

我们有必要大胆进行制度创新,形成制度突破。有破有立,有堵有疏,除了强化反垄断和防止资本无序扩张,还可以实施建设性的制度创新方案,其中关键之一就是可以以传统媒体为核心,构建公共数据运营商体系。目前的状况是,几乎所有互联网超级平台收集数据都超越了正当、合法、必要的基本法律准则和底线,且其数据使用缺乏透明度,几乎是个黑匣子。与之相比,传统媒体以公共利益、社会利益和国家利益为重,以谋求可持续发展的商业利益为辅,其体制机制可以转变为独特的优势,更好地履行公共数据职能。传统媒体具有完整覆盖从中央到省再到县一级的完备体系,且其价值观与公共数据运行非常吻合。在数字时代,传统媒体的首要职能应调整为以公共数据的运营为基础,做好公共服务和民生服务,为政府和商业机构合理地运营公共数据,并以此为基础促进内容建设,形成以数据驱动用户和内容生产的全新机制,促进社会信息传播体系和治理体系的协同与融合。这既是解决互联网超级平台不合理地垄断数据问题的长久之计,又为长期陷入僵局的媒体融合战略

找到了真正长远的突破口。^③ 这方面中国可以发挥制度优势,比欧美国家更好更快地找到突破性的解决方案。

平台反垄断无疑是全球面临的共同难题和共同挑战,中国虽然起步较晚,但并不甘于落后。国家及时叫停蚂蚁金服IPO事件,就展现了政府在关键时候的英明与果断,必将成为全球平台治理的里程碑事件。中国的现代化治理之路,很大程度上体现在基于数字技术的全新治理范式之上。

反垄断、反不正当竞争的本质都是维护消费者利益,体现了以人民为中心的思想。互联网是创新和变革的引擎,更是走向共同富裕的引擎。某种程度上说,中美欧这场不约而同的互联网超级平台治理浪潮,不但是关于科技创新活力的比拼,也是数字时代国家制度创新能力与治理能力的竞争,更是共同构建网络空间命运共同体的良好契机。我们要像一贯学习国外科技创新那样,努力学习国外优秀的平台治理机制,坚持将习近平网络强国战略思想与习近平法治思想作为依法管网治网的指导思想。中国现在的发展态势和全球开放格局,加上我们的制度优势,完全可以成为数字时代的全球引领者。通过跨越式的创新与突破,形成技术创新、模式创新、制度创新三者联动的新态势,既进一步增强产业竞争力和经济活力,又以此促进国家治理体系和治理能力现代化。

(作者方兴东系浙江大学融媒体研究中心副主任,浙江大学社会治理研究院首席专家;钟祥铭系浙江传媒学院互联网与社会研究院助理研究员)

* 中国互联网协会秘书长胡钢对本文也有重要贡献,特此致谢。

注释

- ①⑥ FUKUYAMA F, RIHMAN B, GOEL A. How to save democracy from technology: ending big tech's information monopoly[J]. Foreign Affairs, 2021(1-2): 98-110.
- ② 方兴东. 中美欧反垄断枪声为何同时响起[N]. 环球时报, 2020-12-12.
- ③ NIEBORG D B, POELL T. The platformization of cultural production: theorizing the contingent cultural commodity[J]. New Media & Society, 2018(11): 4 275-4 292.
- ④ DOLATA U M, SCHRAPE J F. Collectivity and power on the internet: a sociological perspective[M]. Cham: Springer, 2018.
- ⑤ EZRACHI A, STUCKE M E. Virtual competition[J]. Editorial Journal of European Competition Law & Practice, 2016(9): 585-586.
- ⑥ SRNICEK N. Platform capitalism[M]. London: Polity, 2017.

- ⑦ JIN D Y. Digital platforms, imperialism and political culture[M]. New York: Routledge, 2015.
- ⑧ RAK J. Book review: digital platforms, imperialism and political culture[J]. International Journal of Comparative Sociology, 2015(5): 398-399.
- ⑨ CRÉMER J, DE MONTJOYE Y A, SCHWEITZER H. Competition policy for the digital era[R/OL]. [2020-02-26]. <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.
- ⑩ 方兴东, 严峰. 网络平台“超级权力”的形成与治理[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(14): 90-101.
- ⑪ MOORE M, TAMBINI D. Digital dominance: the power of google, amazon, facebook, and Apple[M]. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- ⑫ VAN D J, NIEBORG D, POELL T. Reframing platform power[EB/OL]. (2019-06-30)[2021-02-23]. <https://policyreview.info/articles/analysis/reframing-platform-power>.
- ⑬⑭ COYLE D. Practical competition policy implications of platforms[EB/OL]. [2020-02-26]. https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/Practical_competition_policy_tools_for_digital_platforms.pdf.
- ⑮ CASTELLS M. Communication power[M]. Oxford: Oxford University Press, 2009: 2-10.
- ⑯ HELBERGER N. The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power[J]. Digital Journalism, 2020(8): 842-854.
- ⑰ LANGWORTHY S. Power dynamics in an era of big data[R/OL]. [2020-02-26]. <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE-IDEAS-Power-Dynamics-in-an-Era-of-Big-Data.pdf>.
- ⑱ MCGOEY L. No such thing as a free gift: the gates foundation and the price of philanthropy[M]. London: Verso, 2015.
- ⑲ VAN D J, POELL T, DE W M. The platform society: public values in a connective world[M]. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- ⑳ LANCIERI M F. Digital protectionism? Antitrust, data protection, and the EU/US transatlantic rift[J]. Journal of Antitrust Enforcement, 2019(7): 27-53.
- ㉑ FOX M E. Platforms, power, and the antitrust challenge: a modest proposal to narrow the U.S.-Europe divide[J]. Nebraska Law Review, 2019(98): 297-318.
- ㉒ SHAFFER G. Globalization and social protection: the impact of EU and international rules in the ratcheting up of U.S. data privacy standards[J]. The Yale Journal of International Law, 2004(25): 1-88.
- ㉓ EMCH A. Antitrust and the internet: is China different? [J]. Competition Law International, 2019(15): 167-174.
- ㉔ 方兴东. 可以把未来交给科技巨头吗? [N]. 环球时报, 2017-12-18.
- ㉕ 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.
- ㉖ 刘云. 互联网平台反垄断的国际趋势及中国应对[J]. 政法论坛, 2020(6).
- ㉗ EVANS D. The antitrust economics of multi-sided platform markets[J]. Yale Journal on Regulation, 2003(2): 327-381; GORWA R. What is platform governance? [J]. Information Communication and Society, 2019(2): 1-18.
- ㉘ 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.
- ㉙ SITARAMAN G. The national security case for breaking up big tech[J]. Foreign Affairs, 2020(3-4): 116-126.
- ㉚ GIDDENS A. A contemporary critique of historical materialism. Vol. 2: the nation-state and violence[M]. Cambridge: Polity Press, 1985.
- ㉛ 方兴东, 钟祥铭, 彭筱军. 草根的力量: “互联网”(Internet)概念演进历程及其中国命运——互联网思想史的梳理[J]. 新闻与传播研究, 2019(8): 43-61.
- ㉜ 方兴东, 严峰, 钟祥铭. 大众传播的终结与数字传播的崛起——从大教堂到集市的传播范式转变历程考察[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2020(7): 132-146.
- ㉝ 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东, 等译. 上海: 学林出版社, 1999: 10-18+46+94.
- ㉞ 孙承叔. 公共领域与权力的合法性基础——西方马克思主义基础理论研究[J]. 学术月刊, 2012(44): 45-52.
- ㉟ 陈先元. 传媒权力是大众社会的一种公权力[J]. 新闻记者, 2005(5): 31-33.
- ㊱ 方兴东, 严峰. “健康码”背后的数字社会治理挑战研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(16): 78-91.
- ㊲ 方兴东, 钟祥铭. 中国媒体融合的本质、使命与道路选择——从数字传播理论看中国媒体融合的新思维[J]. 现代出版, 2020(4): 41-47.