

数字平台权力 与欧盟成员国数字平台监管 ——以德国、瑞典与荷兰为例*

周旺旺

摘 要：数字平台因凭借海量数据、强大的算法算力和连接整个数字生态系统的功能而具备强大的平台权力。数字平台权力可分为经济权力、社会权力和政治权力。美国因其数字平台权力对欧盟地区经济、社会、政治形成的巨大冲击而成为欧盟及成员国的重点监管对象。本文通过对主要成员国监管美国超大数字平台的典型事件的分析得出，数字平台权力对当地社会和政治冲击是欧盟成员国开展数字平台监管的动力所在。在监管过程中，各国基于核心关切点的多方协调来决定监管的方式和力度。本文的研究意义在于将研究层次回落到成员国层面，补充了欧盟地区数字平台监管研究的国家维度。

关键词：数字平台； 平台权力； 欧盟成员国； 数字平台监管

作者简介：深圳技术大学 外国语学院 助理教授 德国工业文明研究中心
执行主任 深圳 518118

中图分类号：D99

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2023)06 - 0118 - 26

* 本文为深圳市人文社科重点研究基地德国工业文明研究中心成果之一。感谢匿名评审及《德国研究》编辑部的宝贵意见。

当今世界已经迈入数字时代，数字平台凭借其掌握的海量数据、网络效应、先进算法等优势，丰富了经济活动中的供给和选择，但是也给数字平台监管带来了巨大挑战。海量数据收集会与隐私保护、国家安全产生矛盾，而算法设计和数字内容过滤标准又会影响一个国家或地区的政治、经济和社会活动。在过去的20年里，欧盟并未产生类似于美国五大数字平台(GAFAM)的公司。^①在欧盟地区占据主导地位的多是美国数字平台企业。比如，谷歌在欧洲的搜索引擎市场独占90%的市场份额，遥遥领先必应和雅虎；^②脸书则超过其他社交平台成为欧洲用户数量最多的社交平台，拥有近4.7亿欧洲用户；^③亚马逊在欧洲线上零售市场保持独一无二的优势，占据54%市场份额，是第二名易贝的6.5倍；^④亚马逊同时还在全球云计算业务领域与微软、谷歌共同占据全球三分之二营业额。^⑤这些美国的数字平台企业凭借自身强大的经济实力，在欧洲市场占据主导优势。然而，这些强大的美国数字平台企业也是欧盟社会和政治秩序的强大冲击者，成为欧盟机构与欧盟成员国的重点监管对象。因此，尽管欧盟地区已存在一些约束数字平台公司的法律，如《反垄断法》《消费者保护法》《反限制竞争法》等，但现有规制平台企业经济权力的市场监管法律并不能有效制约美国数字平台在欧盟地区的社会影响力和政治影响力。

从欧盟新通过的《数字市场法》(Digital Market Act, 简称DMA)和《数字服务法》(Digital Services Act, 简称DSA)中可看出欧盟地区数字平台监管的两大方向：一是以反垄断和反不正当竞争为主的市场监管，二是以打击虚假、非法与仇恨内容为主的内容治理(Content Moderation)或内容监管(Content Regulation)。^⑥2022年8月25日和2022年11月6日，《数字服务法》和《数字市场法》分别正式生效，标志着欧盟层面对美国超大数字平台的监管正式开启。而实际上，在欧盟层面针对美国数字平台发起严格监管之前，主要成员国德国、瑞典、荷兰等已经针对美

^① GAFAM是谷歌(Google)、苹果(Apple)、脸书(Facebook)、亚马逊(Amazon)和微软(Microsoft)五大数字平台的首字母缩写。

^② “Search Engine Market Share Worldwide Sept 2022 — Sept 2023”, Statcounter, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe>, 访问日期:2023-10-08。

^③ “Number of Users of Selected Social Media Platforms in Europe from 2017 to 2027, by Platform (in Millions)”, Statista, <https://www.statista.com/forecasts/1334334/social-media-users-europe-by-platform>, 访问日期:2023-10-08。

^④ Nitika Lobo, “Digital Advertising — Amazon is Europe’s Biggest Digital Retail Media Network”, June 21, 2023, <https://ecommercedb.com/insights/digital-advertising-amazon-is-europes-biggest-digital-retail-media-network/4514>, EcommerceDB, 访问日期:2023-10-08。

^⑤ Felix Richter, “Amazon Maintains Lead in the Cloud Market”, Statista, August 8, 2023, <https://www.statista.com/chart/18819/worldwide-market-share-of-leading-cloud-infrastructure-service-providers/>, 访问日期:2023-10-08。

^⑥ 对各国在数字内容监管领域的公共政策跟踪,可参见 Digital Policy Alert, <https://digitalpolicyalert.org/policy-area/content-moderation?period=2020-01-01,2023-06-16>, 访问日期:2023-11-03。

国数字平台的强大冲击采取了相应监管措施,试图规制数字平台权力对本国社会和政治的冲击。

对欧盟主要成员国数字平台监管的动机和路径进行研究具有重要意义。欧盟成员国是面临美国数字平台权力冲击和治理挑战的前线国家,而欧盟是由27个成员国构成的政治实体,并没有自己的数字经济。因此,欧盟对数字平台的监管以对所有成员国和全部欧盟公民的利益为基础,对此开展研究有利于了解不同成员国数字平台治理的多样性和更多细节。同时,主要成员国对美国数字平台的监管属于欧盟地区数字平台治理的典型事件,在监管过程中,主要成员国既得到了欧盟机构的关注和回应,又促进了欧盟机构加强数字平台监管立法。从成员国角度研究数字平台监管,有助于把握欧盟数字平台监管的背景并预判其未来发展走向。

国内已有对欧盟数字平台监管的研究主要聚焦对欧盟重要监管法律的解读,如对欧盟《一般数据保护条例》的解读,^①对《数字服务法》和《数字市场法》的分析,^②或者对欧盟地区反垄断法的回顾,^③并在总结欧盟经验基础上得出其对中国数字平台监管的借鉴意义。^④国外学者对该主题的研究有的重在探索欧盟数字平台监管从自我监管到共同监管的转变和国家作用的变化,^⑤有的分析数字平台对欧盟地区的具体冲击和欧盟监管数字平台的必要性,^⑥有的从区域国别视角比较

① 例如金晶:《欧盟〈一般数据保护条例〉:演进、要点与疑义》,载《欧洲研究》,2018年第4期,第1-26页;魏依然:《预测性警务与欧盟数据保护法律框架:挑战、规制和局限》,载《欧洲研究》,2019年第5期,第86-102页。

② 例如吴沈括、胡然:《数字平台监管的欧盟新方案与中国镜鉴——围绕〈数字服务法案〉〈数字市场法〉提案的探析》,载《电子政务》,2021年第2期,第111-120页。

③ 刘迪:《论数字平台反垄断与个人数据保护之重叠——以双重程序为视角》,载《德国研究》,2021年第3期,第117-136页;袁嘉:《数字背景下德国滥用市场力量行为反垄断规制的现代化——评〈德国反限制竞争法〉第十次修订》,载《德国研究》,2021年第2期,第86-103页。

④ 钟鸣:《欧盟数字平台监管的先进经验及我国的战略选择》,载《经济体制比较》,2021年第5期,第165-172页;李本、徐欢颜:《中国方案:欧盟对数字平台“守门人”监管革新的启示》,载《上海大学学报(社会科学版)》,2023年第5期,第105-109页。

⑤ Daniela Stockmann, “Tech Companies and the Public Interest: The Role of the State in Governing Social Media Platforms”, *Information, Communication & Society*, Vol. 26, No. 1, 2022, pp. 1-15.

⑥ 参见 Elias Deutscher, “Reshaping Digital Competition: The New Platform Regulations and the Future of Modern Antitrust”, *The Antitrust Bulletin*, Vol. 67, No. 2, 2022, pp. 302-340; Anne Witt, “Platform Regulation in Europe — Per Se Rules to the Rescue?”, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 18, No. 3, 2022, pp. 670-708; Jose Van Dijck, “Seeing the Forest for the Trees: Visualizing Platformization and Its Governance”, *New Media & Society*, Vol. 23, No. 9, 2021, pp. 2801-2819; Jose van Dijck, “Platform, Power, Public Counter-Power: Governing Platformization in Europe”, *The Pontifical Academia of Social Sciences*, https://www.pass.va/en/publications/studia-selecta/studia_selecta_07_pass/van_dijck.html, 访问日期:2023-10-08; Jose Van Dijck, “Governing Trust in Europa Platform Societies: Introduction to the Special Issue”, *European Journal of Communication*, Vol. 36, No. 4, 2021, pp. 323-333.

分析数字平台的负面影响和不同地区的监管举措,^①还有研究提出欧盟数字平台监管可能对商业创新带来的负面影响。^②然而,当前研究中缺乏系统分析欧盟成员国对不同类型美国数字平台监管实践的比较,没有从不同成员国层面追溯欧盟对数字平台的监管动力和路径特点。在欧盟通过统一的数字平台监管法前,主要成员国分别面临不同类型数字平台带来的何种社会冲击和政治冲击?主要成员国德国、瑞典、荷兰做出了哪些监管数字平台的努力?为何监管方式和力度不一样,比如德国和荷兰为何实施了强监管,而瑞典却没有?

本文将从以下角度回答上述问题:首先,定义数字平台,界定平台权力的三个维度;其次,回顾欧盟地区数字平台监管的演变过程并分析成员国监管必要性;最后,分析主要成员国的典型监管事件并得出结论。本文的研究意义在于将研究层次回落到欧盟成员国层面,阐释主要成员国数字平台监管的必要性和监管结果差异原因。

一、数字平台、平台权力及对欧盟地区的冲击

(一)数字平台

本文将数字平台定义为那些拥有并充分利用关系型大数据与强力算法来提供数字产品,连接了线上与线下、供给侧与需求侧,实现网络效应与追求利润的企业组织。^③数字平台具有以下三个显著特点:一是其拥有海量用户的数据和先进算法,包括用户的关系网络与行为偏好,能够提供线上内容、中介服务与基础设施等,具有快速占有市场的能力与边际成本递减的优势;二是其可以逐渐形成网络效应与“赢者通吃”的市场效果,并可形成商业生态系统集群;三是其可以直接、实时、多频次与群体用户互动,也可以支持用户之间的线上线下互动,具有社会公共平台的

^① 参见 Mathias Hong, “Regulating Hate Speech and Disinformation Online while Protecting Freedom of Speech as An Equal and Positive Right — Comparing Germany, Europe and the United States”, *Journal of Media Law*, Vol. 14, No. 1, 2022, pp. 76 – 96; Jose Van Dijck/Thomas Poell, “Understanding the Promises and Premises of Online Health Platforms”, *Big Data & Society*, January–June 2016, pp. 1 – 11; Robert Gorwa, “Elections, Institutions, and the Regulatory Politics of Platform Governance: The Case of German NetzDG”, *Telecommunications Policy*, Vol. 45, No. 6, 2021, pp. 1 – 26; Natali Helberger, “The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power”, *Digital Journalism*, Vol. 8, No. 6, 2020, pp. 842 – 854; Craufurd Smith, “Fake News, French Law and Democratic Legitimacy: Lessons for the United Kingdom?”, *Journal of Media Law*, Vol. 11, No. 1, 2019, pp. 52 – 81.

^② Meredith Broadbent, “The Digital Services Act, The Digital Market Act, and the New Competition Tool”, CSIS Report, November 10, 2020, Center for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org/analysis/digital-services-act-digital-markets-act-and-new-competition-tool>, 访问日期:2023 – 12 – 03.

^③ Annabelle Gawer/Nick Srnicek, *Online Platforms: Economic and Societal Effects*, Brussels: European Parliament, 2021.

属性。超级数字平台具有丰富的用户数据和“挖矿”能力,以及强大的资源调配与利润分配能力,既是平台经济发展的领头羊,又是各国监管的重要对象。当前占据欧洲市场主导地位的数字平台多为美国公司,例如,谷歌搜索引擎在欧洲的市场份额超过了90%。^① 美国数字平台企业在广度和深度上不断拓展,将数字产品与服务带到各个欧盟国家,也被描绘为数字“平台树”(Platform Tree)。^② 它们扎根于由数据中心、光纤宽带、数字硬件和传输协议构成的土壤中,树干层则提供了云计算、数字身份标识号码(ID)、电子邮箱、支付结算、数字地图等平台型基础服务,最终在不同社会生活场景中(例如教育、医疗、金融、新闻、短视频等)开枝散叶。

面对数字平台企业的广泛影响,欧盟委员会在《数字市场法》中将大型数字平台界定为“守门人”。这些“守门人”型平台企业位于数字业务的核心位置,即“平台树”的树干或关键枝叶层,能够广泛连接个人用户与商业用户,具有长期而稳定的市场地位。欧盟对于“守门人”型平台企业还制定了一系列的量化标准,例如,平台须在欧盟地区拥有超过4500万月度活跃个人用户或者超过10000家年度活跃商业用户。^③ 在欧盟2023年9月确定的第一批6家“守门人”型平台企业中,有5家是美国数字平台企业。^④ 虽然欧盟委员会在《数字服务法》中没有突出“守门人”的概念,但依然将主要监管对象确定为在欧盟地区拥有4500万用户或者占据欧盟10%人口的数字平台。这些企业必须严格遵守线上内容的规范与审核标准。^⑤ 其中,以脸书、推特、谷歌为代表的美国数字平台企业占据了欧盟市场的绝对优势地位,是欧洲民众生活中不可替代的线上基础设施提供者。

(二)数字平台权力

美国的数字平台企业凭借强大的平台权力,影响了欧盟地区的经济、社会与政治。根据罗伯特·达尔(Robert Dahl)对权力的经典定义,即权力是让某人去做在其他情况下他不会去做的事,那么平台权力(Platform Power)就是数字平台拥有

^① “Search Engine Market Share in Europe”, Statcounter, November 7, 2022, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe>, 访问日期:2023-03-05。

^② José van Dijck, “Seeing the Forest for the Trees: Visualizing Platformization and Its Governance”, p. 2805.

^③ “The Digital Markets Act (DMA)”, <https://www.eu-digital-markets-act.com/>, 访问日期:2023-11-03。

^④ European Commission, “Gatekeepers of Digital Markets Act”, https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en, 访问日期:2023-11-30。

^⑤ European Commission, “The Digital Services Act: Ensuring a Safe and Accountable Online Environment”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en, 访问日期:2023-03-05。

的对资源和其他行为体的一系列可以做什么与不可以做什么的控制力。^① 数字平台可以决定平台的准入、生产、分配等各个环节,可以获得数据的采集、跟踪及使用权,可以设置平台门槛、运行规则,可以挑选分发信息、培养用户认知,也可以塑造用户偏好、动员用户行为。本文将数字平台权力分为经济、社会和政治三个维度,其层次具体见图 1。

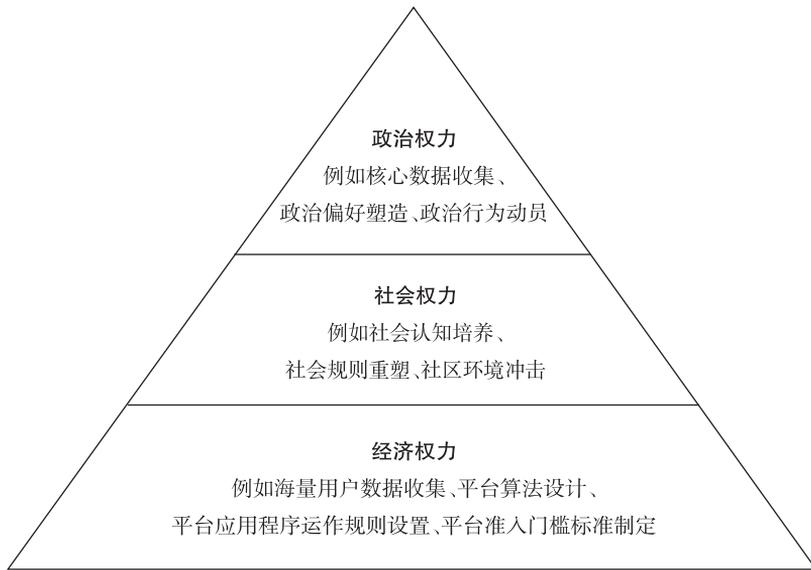


图 1 数字平台权力三层图

来源:作者自制。

在经济领域,大型数字平台由于拥有平台数据处理权、平台准入规则设置权和数字内容筛选权,作为商业领域的搜索引擎,以及社交、零售等线上基础设施提供者,把握着进入线上商品和服务的门户。欧盟成员国及欧盟机构对美国数字平台权力监管的经典案例包括苹果公司对瑞典数字音乐应用 Spotify 的限制更新、谷歌公司对自营产品在搜索结果中的自我优待(例如提高排名)、共享平台的偷税漏税行为等,导致近年欧盟和主要成员国对美国数字平台频繁发起反垄断调查并处以天价罚款惩罚。一些涉及各种生活领域的平台应用,如家庭保洁(Helping)、出行共享汽车(Uber/ Snapp Car)、家庭共享(Airbnb)以及家庭共享餐厅(AirDnD)等,也存在潜在地侵害消费者权益、偷税漏税和不公平竞争等违法行为。某些平台还

^① Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, Vol. 3, No. 3, 1957, pp. 201 – 215, here pp. 202 – 203.

有为出价高者服务的倾向,将用户隐私数据兜售给广告商、商业伙伴以谋取利益。^①

在社会领域,数字平台具有用户认知塑造权和用户行为动员权,是人们日常社交、内容发布和信息获取的重要载体,成为塑造公共舆论、影响社会价值观的重要媒介。比如,数字平台开发的医疗健康(Google Health app)、教育学习(Google classroom)等应用程序直接管控用户数据流动。一方面,大量数据被平台用于不为人知的商业目的,公民隐私和社会信息安全受到严重威胁;另一方面,平台算法会直接对性别、种族、阶层和核心价值观等施加规范性影响。因此,如何防止平台上蔓延的仇恨、歧视、恐怖主义内容侵蚀欧洲的主流价值观,对欧盟立法来说也是一项重要挑战。

在政治领域,平台的政治权力分为两个维度。第一个维度是数字平台“筛选”(Pick and Choose)信息的权力。数字平台尤其是社交网络、搜索引擎和共享视频等虽然基本自身不生产内容,但是凭借用户生成的流行数字内容与先进算法汇聚了大量用户的注意力,进而塑造群体用户的社会与政治认知。数字平台是大众媒体,大众媒体具有传播力,而传播力可以转化为一种政治权力。选择传播什么内容、不传播什么内容,让数字平台有权力来界定什么是有“价值”的信息。^②对于用户来讲,用户可能会沉浸于平台算法和筛选权力编织的信息茧房;对于平台来讲,平台享有了许多不受约束的信息删除权力和偏好塑造权力,可以轻易地将筛选过的政治诉求优先排序。在当今欧洲,美国数字平台占据了搜索引擎、社交媒体的绝对主导地位。这些美国的数字平台在欧洲民众的注意力争夺战中占得先机,让用户们“人人皆可表达”。但是,更大的平台规模意味着更少的竞争和更集中的垄断,也意味着更为重要的言论表达场所和更大的公共责任。

第二个维度是数字平台的用户数据、网络效应和放大效应,可被政客、选举团队、利益集团、国外势力等操纵。^③欧洲大量的大众舆论表达场所、新闻信息的收集与分享方式,从之前的报纸、广播、电视转移到现在的数字平台上。如果没有相关监管政策,各种信息都有可能平台泛滥并被政治力量操纵。数字平台上虚假信息 and 仇恨信息的汇聚容易形成认同极化,甚至造成暴力事件和政治运动。平台线上实时、可见的快速分享,模仿与汇聚,可能会被动员为线下的集体行动,导致政

① 很多文章从不同角度研究了众多数字平台在隐私数据泄露、消费者保护、不公平竞争等方面的负面影响。以下为两篇代表性研究:Koen Frenken/Arnoud van Waes/Peter Pelzer et al., “Safeguarding Public Interests in the Platform Economy”, *Policy and Internet*, Vol. 12, No. 3, 2020, pp. 400 - 425; José van Dijck/Thomas Poell, “Understanding the Promises and Premises of Online Health Platforms”。

② Manuel Castells, *Communication Power*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 28.

③ Joshua Tucker et al., “Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature”, Hewlett Foundation Report, March 2018, p. 27, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144139, 访问日期:2023-10-08。

治运动、抗争骚乱等难以预测的政治动荡 (Political Turbulence)。^① 比如,亚马逊电商平台曾在线上动员美国用户反对政府针对平台的新政策。^② 剑桥数据公司官网上曾经的广告词是:“我们会找到你的投票者,并敦促他们行动起来。”这家公司曾利用脸书用户数据干预美国大选,后来又被曝干预英国“脱欧”公投。^③ 平台的权力如此强大,以至于欧洲学者叹息,媒体和政治都不能摆脱对它的依赖。^④ 特别是数字平台的社会权力和政治权力日益受到政府关注,平台对成员国的社会冲击和政治冲击也往往是引发政府强监管的主要原因。

(三)美国数字平台权力对欧盟地区的冲击

以往欧盟地区对数字平台企业的监管主要凭借《消费者法》《竞争法》《反垄断法》等市场监管法律。然而,当数字平台权力开始威胁欧洲的社会利益和政治稳定时,欧盟就需要采取不同于以往的监管措施,以减少数字平台的潜在威胁。更具体地说,欧洲监管机构应该将监管数字平台的目标从保护“消费者的利益”扩大到保护“公民的福祉”,从维护市场公平竞争维度上升到捍卫社会价值和政治秩序的维度。有学者认为在“强民主”国家,数字平台可以让决策者更好地倾听与回应民意,^⑤但这一论断忽略了数字平台的逐利本性与数字平台权力的扩张倾向,因为数字平台并不会只甘心扮演一个数字经济中的“管道”或“中介”角色。

此外,在欧盟大获成功的数字平台多是来自美国的平台企业,这些企业在很多方面并不与欧洲的主流价值观契合。^⑥ 这也可以从美国和欧盟对数字平台企业的监管态度中看出:美国上个世纪 90 年代通过的《通信规范法》(Communications Decency Act, 简称 CDA)第 230 条豁免了平台企业对第三方生成内容的责任,并赋权数字平台可以“出于善意”删除相关内容,为硅谷的数字平台企业设置了安全港并给予其极大的自由裁量权。即使是现在,美国政府针对数字平台企业的监管

① Helen Margetts et al., *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2015, p. 74.

② 具体参见 Pepper D. Culpepper/Kathleen Thelen, “Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power”, *Comparative Political Studies*, Vol. 53, No. 2, 2019, pp. 288 - 318.

③ BBC, “Cambridge Analytica ‘Not Involved’ in Brexit Referendum, Says Watchdog”, October 8, 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54457407>, 访问日期:2023 - 11 - 03.

④ 参见 Natali Helberger, “The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power”, *Digital Journalism*, Vol. 8, No. 6, 2020, pp. 842 - 854, here p. 849.

⑤ Guy Schleffer/Benjamin Miller, “The Political Effects of Social Media Platforms on Different Regime Types”, *Texas National Security Review*, Vol. 4, No. 3, 2021, pp. 78 - 103, here p. 80.

⑥ 关于美国数字平台公司代表的是美国的资本主义模式和价值观的论述,可参见 Julia Poble/Thorsten Thiel, “Digital Sovereignty”, *Internet Policy Review*, Vol. 9, No. 4, 2020, pp. 1 - 19, here p. 5; Jose van Dijck, “Platform, Power, Public Counter-Power: Governing Platformization in Europe”.

仍以促进平台企业之间的竞争、打破垄断为主,而不是平台内容的净化或监管。^①较为宽松的监管政策也是美国能够出现在全球市场上占主导地位的超大数字平台如谷歌、亚马逊、苹果、微软和脸书的原因之一。这些超大数字平台不仅具有堪比一国国内生产总值(GDP)的市值,^②也就是巨大的市场权力,还具有影响日常社交、信息传播和公众认知塑造的社会权力,以及强大的市场影响力和不可替代的社会基础设施功能,具有发起线上政治抗议、对抗公共政策和影响政治稳定的政治权力。

总的来看,占主导地位的美国数字平台对欧盟地区的经济、社会和政治均形成了一定程度的负面冲击。第一,在经济领域,以电商巨头亚马逊为例,亚马逊作为电商平台所有者能够管控交易过程中生成的数据,对线上受欢迎的热销产品排名一清二楚,因而可以不顾平台上小众商家的利益,通过所掌握的核心机密将这些热销产品纳入亚马逊自营范围,进而侵蚀众多欧洲商家的线上利益,有损市场公平竞争。^③第二,在社会领域,美国社交平台还有摧毁和重建欧洲公众认知和信任的能力。比如,在新冠危机期间,荷兰民众由于社交平台推特上泛滥的虚假信息和非法内容,对公共健康和防疫政策产生很大的误解,对公共政策失去信任,这对有序治理大流行危机和重建公众信任造成很大挑战。^④第三,在政治领域,美国数字平台对欧盟地区的政治权力持续渗透,2018年在法国爆发的“黄背心”运动就是一个典型的案例。“黄背心”运动的起因是民众因反对马克龙政府提高燃油税的规定而发起的抗议活动,但脸书作为线下暴力事件组织者的重要沟通工具,在该平台上广泛传播的煽动性语言间接导致了抗议活动的失控和政治动荡的出现。法国政府也因此近年来加强对超大社交平台上非法内容的治理。^⑤由此,欧盟委员会执行副主席兼竞争专员玛格丽特·维斯塔格(Margrethe Vestager)认为,欧盟在2000年根

^① Daniela Stockmann, “Tech Companies and the Public Interest: The Role of the State in Governing Social Media Platforms”, p. 4.

^② 比如,苹果的市值高于全球绝大部分国家的国内生产总值。参见 Rajesh Mascarenhas, “Apple’s M-Cap Bigger Than Most Countries’ GDP”, July 7, 2023, https://economictimes.indiatimes.com/markets/stocks/news/apples-m-cap-bigger-than-most-countries-gdp/articleshow/101557439.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst, 访问日期:2023-11-03。

^③ Annabelle Gawer, “Digital Platforms’ Boundaries: The Interplay of Firm Scope, Platform Sides, and Digital Interfaces”, *Long Range Planning*, Vol. 54, No. 5, 2021, pp. 1-16, here p. 9.

^④ 参见 Jose Van Dijk/Donya Alinejad, “Social Media and Trust in Scientific Expertise: Debating the Covid-19 Pandemic in the Netherlands”, *Social Media + Society*, October-December 2020, pp. 1-11, here p. 1.

^⑤ “Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic at the Internet Governance Forum”, Élysée, November 12, 2018, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/11/12/speech-by-m-emmanuel-macron-president-of-the-republic-at-the-internet-governance-forum>, 访问日期:2022-11-03。

据美国《通信规范法》第 230 条制定的《电子商务指令》(E-Commerce Directive, 简称 ECD) 已不足以应对当今美国数字平台上的非法、虚假、极端信息对欧洲社会与政治秩序的冲击。在美国数字平台在欧洲肆意扩张的背景下, 欧洲崇尚的经济规则、社会价值和政治秩序受到严峻挑战。^① 面对美国超大数字平台渗透欧洲社会和政治的强大权力, 欧洲学者惊呼: “谁来守卫欧洲的公共价值和社会利益?”^②

二、欧盟地区数字平台监管回顾

(一) 从非正式监管到正式监管的转变

欧洲对数字平台及互联网公司的监管不是一蹴而就的。20 世纪 90 年代对互联网公司的监管主要是自我监管 (Self-Regulation), 即遵循企业自愿管控原则。在这种情况下, 平台监管成为代理审查者, 国家发挥的作用很小。2005 年后, 共同监管 (Co-Regulation) 代替自我监管逐渐成为主要监管形式。共同监管是指国家牵头确立包括多方利益攸关者如平台企业、广告商、消费者保护组织、公民利益保护组织等在内都可参与的监管框架。共同监管的核心在于确保平台的工作流程兼顾各方利益, 使平台、用户、公民社会组织和公共机构能够合作分担责任, 实现公共价值。^③ 与自我监管框架相比, 在这种监管框架下的政府作用更大一些, 但仍给予数字平台公司更多自由空间。比如, 欧盟在 2000 年初颁布的 ECD 为当时的平台企业及互联网公司提供了一定程度的责任豁免。ECD 将平台界定为向生产内容的用户提供服务的中介, 而非平台内容的生产者, 因此平台不需要为用户生产的内容负责, 或仅在很少情况下需要对平台生产的内容负责。可以说, 在这种情况下, 数字平台几乎游走在监管之外。

不管是自我监管还是共同监管, 这两种监管框架都不具有法律约束力, 属于非正式的监管框架, 其监管效果非常有限。在平台企业和用户之间权力关系不对等、政府监管机构对平台数据和算法设计等信息掌握不透明的背景下, 数字平台的本质是企业, 追逐商业盈利是其首要目标, 因此我们难以保证超大平台企业会严格遵守不受法律约束的非正式监管机制, 以及平台会不顾及自身利益而去履行线上内

^① European Commission, “Speech by Executive Vice-President Margrethe Vestager: Building Trust in Technology”, October 29, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_3031, 访问日期: 2023-11-03。

^② Jose Van Dijk, “Governing Trust in Europa Platform Societies: Introduction to the Special Issue”, *European Journal of Communication*, Vol. 36, No. 4, 2021, pp. 323-333, here p. 333.

^③ 关于欧洲互联网公司/数字平台监管模式的转变, 可参考 Robert Gorwa, “The Platform Governance Triangle: Conceptualizing the Informal Regulation of Online Content”, *Internet Policy Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 1-22, here p. 6; Daniela Stockmann, “Tech Companies and the Public Interest: The Role of the State in Governing Social Media Platforms”, pp. 2-3。

容净化或者保护用户数据隐私的承诺。比如,尽管一些社交媒体平台也对平台上传播的非法内容做标记,但是复制和传播某些严重违背社会价值的信息对于该内容创作者以及平台而言本身也意味着巨大的广告收入,且传播量越大,商业利益就越大。^①非正式监管框架效果的有限性也因此显而易见。最初自我监管和共同监管等非正式监管框架之所以能受到不同相关方的青睐,是因为对于平台来说,此类监管的好处在于其灵活而不具有约束性以及没有惩罚机制;而对于政府机构来说,非正式监管意味着较低的监管成本。然而,随着大量数字平台公司参与的非正式监管机制面临从技术问题到更公开的政治议题或社会议题的治理挑战,非正式监管机制的有效性更加难以保证。这种情况下,这些监管机制承受着内部和外部冲突带来的冲击:内部冲突源自不同利益攸关者之间的协调困境,外部冲突始自政府主导机构的改革干预。^②在此背景下,最近几年欧盟主要成员国及欧盟层面政府机构越来越强调发挥政府作用,强监管数字平台,更加注重正式监管措施。

表1展示了一些活跃在欧盟地区且具有社会影响力和政治影响力的数字平台的监管框架安排,主要以针对数字内容平台的监管框架为例。从所整理的结果来看,早期的数字平台监管框架几乎都是由企业或者国家、企业、非政府组织共同参与建立的非正式监管安排,有的覆盖全球,有的仅涉及部分地区,约束力有限。比如,2017年,在欧盟的推动下,全球互联网反恐论坛(Global Internet Forum to Counter Terrorism,简称GIFCT)成立,美国四大社交平台公司脸书、微软、推特和油管的高级代表都加入了论坛委员会,以示平台对打击线上非法内容的支持。然而,论坛尽管多次举办了包括各国国防部官员、平台高级代表出席的峰会,但很少对外披露相关会议信息,监管效果十分有限。^③由社交平台脸书发起建立的脸书监督委员会(Facebook Oversight Body,简称FBO)也存在类似的情况。^④虽然该委员会将目标设定为打击线上仇恨、种族歧视和涉恐内容,但是在很多动荡时期,该平台并未很好地履行这一承诺,实现平台内容净化。因此自2017年德国出台针对线上仇恨内容监管的《网络执行法》(Netzwerkdurchsetzungsgesetz,简称NetzDG)后,欧盟在2018年也通过了《视听媒体服务指令》(Audiovisual Media Services Directive)修正案以统一欧盟境内对视听媒体服务的监管规则。正是由于非正式监管效果的有限性,政府监管机构陆续颁布具有强制力的正式监管安排,以期提高监管效果。

① Natali Helberger/Jo Pierson/Thomas Poell, "Governing Online Platforms: From Contested to Cooperative Responsibility", *The Information Society*, Vol. 34, No. 1, 2018, pp. 1-14, here pp. 6-7.

② Julia Pohle/Thorsten Thiel, "Digital Sovereignty", pp. 5-6.

③ 参见 GIFCT website: <https://gifct.org/>, 访问日期:2023-11-03.

④ 参见 Facebook Oversight Body website: <https://oversightboard.com/>, 访问日期:2023-11-03.

表 1 欧盟境内主要数字平台监管框架协议(2008—2022 年)

年份	协议名称	监管参与者类型	监管范围
2008	《全球网络倡议》 Global Network Initiative (GNI)	企业、非政府组织	全球
2009	《更安全的社交网络原则》 Safer Social Networking Principles (SSP)	国家、企业	全球
2014	《平台责任动态联盟》 Dynamic Coalition on Platform Responsibility (DCPR)	国家、企业、非政府组织	全球
2015	《马尼拉中介责任原则》 Manila Principles on Intermediary Liability (MAP)	非政府组织	全球
2016	《推特信任与安全委员会》 Twitter Trust and Safety Council (TWC)	企业	全球
2017	《欧盟恐怖和仇恨内容行为准则》 EU Code of Conduct on Terror and Hate Content (CoT)	国家、企业	区域
2017	《网络执法法》 Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)	国家	德国
2018	《圣克拉拉内容审核原则》 Santa Clara Principles on Content Moderation (SCP)	非政府组织	全球
2018	《全球互联网反恐论坛》 Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT)	企业	全球
2018	《欧盟反虚假信息行为准则》 EU Code of Practice on Disinformation (CoD)	国家、企业	区域
2018	《视听媒体服务指令》 Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)	国家	区域
2019	《脸书监督委员会》 Facebook Oversight Body (FBO)	企业	全球
2019	《基督城倡议》 Christchurch Call (CC)	国家、企业	全球
2022	《数字服务法》 Digital Services Act (DSA)	国家、超国家组织	区域
2022	《数字市场法》 Digital Market Act (DMA)	国家、超国家组织	区域

注：“监管范围”是指某一协议监管全球范围内或某一区域内的数字平台。

来源：作者根据资料整理并有所添加，参见 Robert Gorwa, “The Platform Governance Triangle: Conceptualizing the Informal Regulation of Online Content”, *Internet Policy Review*, Vol. 8, Iss. 2, pp. 1–22, here pp. 7–8.

(二) 欧盟地区既有数字平台监管框架

欧盟及其成员国历来重视法治传统与本土价值，因而必然会采取必要措施应

对美国数字平台权力的负面冲击。欧盟地区既有数字平台监管框架可分为两个维度。第一个维度依然是不具约束力的非正式监管,包含了平台企业与政府机构的合作,主要是针对如脸书、推特、油管等一些社交平台的内容净化,例如2016年欧盟委员会与脸书、微软、推特等平台企业合作制定的《打击线上非法与仇恨言论行动准则》(The EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online),^①但这些美国数字平台对于非正式约束框架的执行力度并不尽如人意。^② 欧盟层面其他类型的监管政策还包括了《反虚假信息行为准则》(EU Code of Practice on Disinformation)及《2022 加强〈反虚假信息行为准则〉》的指南》(2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation)、《视听媒体服务指令》及其修正案等。^③ 其中,《反虚假信息行为准则》为成员国治理虚假内容提供了通用型“自我监管”框架,旨在提升平台内容的透明度和可靠性;《视听媒体服务指令》修正案则旨在治理视频分享平台上的各类非法信息。然而过大的平台用户规模、过深的平台权力渗透、过快的信息传播与过强的平台网络效应,让美国数字平台在欧洲的政治权力难以被自我监管或者共同监管的框架有效束缚。有鉴于此,欧盟亟需出台数字平台企业内容净化和平台权力的监管政策,且有必要在政府层面进行监管施压。^④

第二个维度是欧盟层面与成员国层面具有强制性的正式监管框架,包含了《数字市场法》《数字服务法》和成员国层面的具体法案。欧盟层面的主要监管法律包括《数字市场法》《数字服务法》和讨论中的《欧洲媒体自由法案》(European Media Freedom Act)。^⑤ 这些监管法可以对欧洲的社会价值与欧洲地区的平台用户权利

^① European Commission, “The EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination-0/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en, 访问日期:2023-03-05。

^② Robert Gorwa, “The Platform Governance Triangle: Conceptualizing the Informal Regulation of Online Content”, p. 12.

^③ European Commission, “A Strengthened EU Code of Practice on Disinformation”, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthened-eu-code-practice-disinformation_en, 访问日期:2023-03-05; European Commission, “Revision of the Audiovisual Media Services Directive”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/revision-avmsd>, 访问日期:2023-03-05; 《欧盟加强社交媒体监管》, 人民网, 2020-07-13, <http://sn.people.com.cn/n2/2020/0713/c378286-34150995.html>, 访问日期:2023-03-05。

^④ Michael A. Cusumano/Annabelle Gawer/David B Yoffie, “Can Self-Regulation Save Digital Platforms?”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 30, No. 5, 2021, pp. 1259-1284, here p. 1273.

^⑤ European Commission, “European Media Freedom Act: Commission Proposes Rules to Protect Media Pluralism and Independence in the EU”, September 16, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504, 访问日期:2023-03-05。

形成强制性保护,也可对大型数字平台的设计和产生一定制约。实际上,在《数字服务法》颁布之前,德国、瑞典、荷兰等国均在监管美国的数字平台权力方面做出了重要努力。这些成员国的监管机构非常清楚,监管美国的数字平台权力不仅是在维护公平竞争的市场结构,也是在维护欧盟地区的公共利益、公共价值与政治秩序。然而,在不同的监管领域,欧盟成员国对美国数字平台的监管强度是不同的。在经济领域,欧盟成员国机构的监管态度和执行强度趋同,例如德国联邦卡特尔局(Bundeskartellamt)调查谷歌地图的自我优待行为、荷兰消费者与市场管理局处罚苹果应用商店的限制第三方支付行为、法国竞争事务监督总署处罚谷歌搜索引擎的滥用优势地位行为、意大利竞争与市场管理局处罚亚马逊电商与物流的滥用市场支配地位行为。但是在涉及欧洲社会价值观和政治议程稳定的治理领域,由于监管情境的复杂性,欧盟成员国监管机构需与司法机构、立法机构、政治团体、甚至与欧盟层面达成多方协调一致,才能实现监管政策的落地。因此,研究欧盟成员国对数字平台的监管政策强度,不应以成员国做区分,而应对成员国具体的监管政策做比较。德国监管社交平台的《网络执行法》、瑞典柔和治理出行平台的《出租车管理条例》、荷兰监管短租平台的《假日出租法》是欧盟成员国监管美国数字平台的三个典型案例。

三、德国、瑞典和荷兰的监管案例分析

下文将考察美国数字平台权力冲击与不同欧盟成员国的监管回应,并对德国、瑞典、荷兰三个国家的具体监管案例进行讨论,原因如下:第一,从重要性上看,德国、瑞典、荷兰均为欧盟重要的经济实体,也是数字平台在欧盟的重要市场,均面临类似的数字经济治理挑战。第二,从平台类型上看,所选择的三个国家监管案例覆盖了社交平台、短租平台和出行平台等多类型,体现了研究对象的丰富性。第三,从数字平台权力类型来看,德国案例中体现的是社交平台的政治权力渗透,瑞典案例体现的是出行平台的经济权力渗透,荷兰案例中体现的是短租平台的社会权力渗透。第四,从所选择案例的代表性来看,这三个案例均属于欧盟成员国监管数字平台的典型事件。德国监管社交平台是欧盟机构推动统一监管前的重要事件,也是推动欧盟层面通过统一立法的动力所在。同样,荷兰针对大型短租平台的监管也成功获得欧盟的关注和回应,该案例成为欧盟监管大型短租平台的重要借鉴。而瑞典监管出行平台则是一个因平台权力渗透较浅而导致成员国政府监管放松的一个独特案例。第五,从案例结果来看,德国因面对强大的平台政治冲击而对大型社交平台实行强监管,荷兰由于平台对社会的巨大冲击也选择对短租平台实行强监管,瑞典则由于市场冲击较小而对出行平台实行弱监管。

(一) 德国监管社交平台与《网络执行法》

1. 社交平台非法内容威胁德国政治稳定

德国的数字平台监管始终走在国际社会前列。德国率先制定了数字平台内容净化法案,即《网络执行法》。^①在此之前,德国于2007年颁布的《电信媒体法》沿袭了1997年《电信服务法》的内容,对用户在网络服务提供者(即数字平台)生产的内容进行了“平台免责”的规定。^②然而,2015年叙利亚危机后,大批难民来到德国,社交网络平台上涌现出大量针对德国难民政策和政府领导人的仇恨性言论。虽然数字平台企业启用了相关技术进行内容审核与过滤,但平台用户生成的非法与仇恨内容依旧在平台上泛滥。据此,德国联邦司法部和美国脸书公司建立了“打击非法网络仇恨言论工作组”。该工作组搭建了一个共同协商与会晤机制,包含三类监管行为体:一是德国政府,例如联邦司法部;二是美国大型社交平台,例如脸书、油管 and 推特;三是德国社会与政治组织,例如互联网行业协会、多媒体服务供应商、保护儿童与反对种族主义的公民社会组织。该工作组在2015年底通过了一个非强制性的监管协议,其核心内容是要求平台采取行动打击一切违反德国法律的仇恨言论,平台要在24小时内删除被投诉的明显非法言论,同时保障平台的线上投诉通道畅通。^③但当德国政府检查工作组的执行情况时,发现美国脸书、油管 and 推特等平台未严格履行协议内容。同时,在2016年德国联邦州议会选举中,德国极右翼势力抬头。因此,联邦政府认为,仇恨言论和虚假信息的泛滥会对即将到来的联邦大选和政局产生严重的负面影响,因而决定执行强制性的平台内容监管。

2. 联邦政府通过《网络执行法》加强对社交平台非法内容治理

2017年德国联邦司法部起草了《网络执行法》,^④将“打击非法网络仇恨言论工

① 从法律角度的相关分析可参见孙禹:《论网络服务提供者的合规规则——以德国〈网络执行法〉为借鉴》,载《政治与法律》,2018年第11期,第45-59页;查云飞:《德国对网络平台的行政法规划制——迈向合规审查之路径》,载《德国研究》,2018年第3期,72-87页。

② 相关中文研究可参见王华伟:《德国网络平台责任的嬗变与启示》,载《北大法律评论》,2018年第1期,第120-138页。

③ Bundesministerium der Justiz, Facebook und Twitter etc., „Gemeinsam gegen Hassbotschaften. Von der Task Force ‚Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet‘ vorgeschlagene Wege zur Bekämpfung von Hassinhalten im Netz“, December 15, 2015, https://www.fair-im-netz.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/Artikel/12152015_TaskForceErgebnispapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 访问日期:2023-10-10。

④ Bundesministerium der Justiz, „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz — NetzDG)“, April 5, 2017, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 访问日期:2023-03-05。

作组”的关键工作内容纳入其中,其主要内容有四点:一是社交平台有责任在 24 小时内删除被用户投诉的明显非法内容,7 天内删除其他类型的非法内容;二是平台须建立一个针对用户的“投诉—处理”机制,^①告知被投诉者和投诉者对非法内容的具体处理过程;三是平台必须归档、保存已删除的信息或文件至少 10 周,用于检查和评估;四是违规平台将被处以最高 5000 万欧元的罚款。《网络执行法》草案对于非法内容的界定参考了《德国刑法典》,包含了对恐怖主义、纳粹标识、煽动犯罪、儿童色情等非法行为的界定及惩处措施。

《网络执行法》草案一经发出,便引发了轩然大波。德国多个社会组织表达了对数字平台删除权力会侵害公民言论自由的担忧。数字社会组织(Digitale Gesellschaft)和无国界记者组织(Reporters Without Borders)等对这份草案提出了三个批评:一是该草案通过强调“删除速度”而诱导平台过度删除用户言论,^②而言论自由是联邦宪法法院保护的一项基本公民权利;二是该草案给予了平台过多的权力,使平台摇身一变成为言论自由的仲裁官;^③三是德国作为先进的西方民主国家,该草案可能引发世界其他国家效仿德国对言论自由的过度监管。^④德国记者协会(German Journalists Association)、德国维基媒体(Wikimedia Deutschland)、互联网社会组织(Internet Society)以及德国创业公司协会组织(German Startups Association)等其他社会组织也对草案内容提出批评。欧盟委员会尽管对草案也有异议,但并未进行公开批评,而是以非正式信的方式提出了以下担忧:一是德国的平台内容监管法案可能导致欧盟整体监管框架的差异化;二是可能引发其他成员国效仿;三是平台在删除非法内容的同时也可能损害其他国家的信息自由。^⑤

3. 围绕《网络执行法》立法和公民言论自由保护的多方协调

对此,在 2017 年德国联邦议院围绕《网络执行法》草案展开的公开辩论中,时

^① Uta Kohl, “Platform Regulation of Hate Speech — A Transatlantic Speech Compromise?”, *Journal of Media Law*, Vol. 14, No. 1, 2022, pp. 25 – 49, here p. 27.

^② Elke Steven, „Fake News und Hate Speech: Was Hilft Ggen Propagandalügen“, *Digitale Gesellschaft*, December 21, 2016, <https://digitalegesellschaft.de/2016/12/was-hilft-gegen-propagandaluegen/>, 访问日期:2023-03-05; Reporters Without Borders, “RSF Fears Censorship Resulting from German Law on Online Hate Content”, May 3, 2017, <https://rsf.org/en/rsf-fears-censorship-resulting-german-law-online-hate-content>, 访问日期:2023-03-05。

^③ Markus Reuter, „Hate Speech: Union und SPD wollen Klarnamen-Internet durch die Hintert“, February 23, 2017, <https://netzpolitik.org/2017/hate-speech-union-und-spd-wollen-klarnamen-internet-durch-die-hintertuere/>, 访问日期:2023-10-15。

^④ 参见 Wolfgang Schulz, *Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online: The Case of the German NetzDG*, The Humboldt Institute for Internet and Digitalisation Report, January 2018。

^⑤ Robert Gorwa, “Elections, Institutions, and the Regulatory Politics of Platform Governance: The Case of German NetzDG”, p. 9.

任德国司法部部长的海科·马斯(Heiko Maas)引述了一个黄金准则:“线下禁止的,线上同样禁止(Was offline verboten ist, ist online auch verboten)。”^①马斯在该草案通过前的最后一场辩论中指出:“言论自由是一项公民基本权利,但若言论自由违反了《德国刑法典》,那么言论自由就该打住。”^②与此同时,德国联邦政府与欧盟委员会举行了多轮协商,确保了《网络执行法》与欧盟现有法律的兼容性,并参考德国国内社会组织的意见,柔化了之前的关键监管条款:一是对监管对象进行了重新定义,聚焦有200万用户的大型平台,例如脸书、推特、油管;二是删除了一些被公众强烈质疑不属于非法仇恨的内容,比如对联邦总统的“诽谤”;三是减少了平台在删除非法内容时需要对照《德国刑法典》检查的条款数量。随后,德国联邦议院利用休会前的窗口期迅速通过了《网络执行法》。^③

4. 通过《网络执行法》修订版以加强对社交平台的强监管

2018年1月1日,《网络执行法》正式生效。然而,德国社会关心的两个重要问题仍未能得到解决:一是平台对用户言论的审查权过大,且这项权力不受其他司法机构的监督;二是平台会首先按照自身标准确定被投诉的言论是否“非法”,再按照德国的标准来界定,界定“非法”的第一标准为平台规章而不是德国法律。^④对此,德国在2021年5月推出了《网络执行法》的修订版,对平台权力进行了更为严格的约束:一是要求社交平台必须提供易于识别、可直接访问和永久可用的投诉机制,方便用户投诉;二是让联邦司法部授权庭外仲裁机构为被投诉的平台内容生产者提供合法的维权渠道;三是要求社交平台每半年发布报告,公开披露评估程序及被删除的投诉内容的时间和分类;四是授权联邦司法部负责该法的监管落实工作。^⑤在德国政府的努力下,多方协调达成一致,强监管得以实行。

^① Deutscher Bundestag, „Kontroverse um Gesetz-entwurf gegen Hass-krimi-nalität im Internet“, May 19, 2017, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw20-de-soziale-netzwerke-505074>, 访问日期:2023-10-10。

^② Deutscher Bundestag, „Bundestag beschließt Gesetz gegen strafbare Inhalte im Internet [Bundestag Adopts Act to Combat Illegal Content on the Internet]“, June 30, 2017, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw26-de-netzwerkdurchsetzungsgesetz-513398>, 访问日期:2023-10-10。

^③ Bundesministerium der Justiz, „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz — NetzDG)“, September 1, 2017, <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>, 访问日期:2023-10-10。

^④ Heidi Tworek/Paddy Leerssen, “An Analysis of Germany’s NetzDG Law”, working Paper, April 15, 2019, https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/05/NetzDG_TWOG_Tworek_April_2019.pdf, 访问日期:2023-03-05。

^⑤ Bundesministerium der Justiz, „Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“, <https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NetzDGAendG.html>, June 9, 2021, 访问日期:2023-03-05。

(二) 瑞典治理出行平台优步(Uber)

1. Uber 平台顺利进入瑞典市场

Uber 是一家来自美国硅谷的高科技公司,其同名打车应用 Uber 于 2009 年活跃于商业领域。Uber 于 2014 年 9 月进入瑞典市场后,并没有像在其他国家那样受到大范围反对和排挤,比如在德国, Uber 就遭到了禁止。由于该平台司机的逃税问题, Uber 面临严峻的舆论风暴,但瑞典并没有对 Uber 发起强监管,而是修改了自己的法律,调整了自身的监管框架,接纳了出行平台经济。Uber 在瑞典最后平稳度过危机,这取决于瑞典不同于其他国家的出租车市场环境。

2. 平台司机逃税导致瑞典态度转变

在瑞典,出租车市场是一个相对宽松、自由的运营环境。这种市场环境源自 20 世纪 90 年代瑞典中右翼政府的自由化措施,其中就包括对出租车市场的自由化。1990 年 7 月 1 日,瑞典的《出租车去监管法规》规定了不限制出租车总数、允许价格竞争、允许自由职业等三项重要原则。^① 因此,在 Uber 到来之前,瑞典的出租车市场就已经是一个比较自由的环境。在这种背景下,瑞典的出租车市场上主要存在两种重要的组织:一个是出租车运营商(Taxi operators),另一个是出租车公司(Taxi companies)。前者是指出租车服务品牌,其本身并没有出租车和出租车司机,但是对于乘客和消费者来说具有很高知名度;而后者则连接了运营商和乘客,并从司机那里收佣金。因此,当 Uber 进入瑞典市场后,并没有受到很大的阻力。对于出租车司机来说,与 Uber 这样的运营商合作很方便,只要获得 Uber 的营业执照就可以上路营业;对于出租车协会来说, Uber 只是市场上一个新的竞争者,并没有其他特别之处。同样,面对这样一个完全不同于传统出租车行业组织的“外来者”,瑞典当局并没有在一开始就对其加强监管,而是在某种程度上让数字经济的“初来乍到者”能够在本国监管的“灰色区域”内自由活动。

然而, Uber 司机纳税问题引发了瑞典社会对 Uber 平台态度的转变。在 Uber 顺利留下来后,包括出租车协会、司机、普通公众都开始思考谁该去交税以及该怎么交税。首先,可以很明确的是, Uber 司机在瑞典通过提供出租车服务获得报酬,按照规定须在瑞典报税。其次,怎么计算税费涉及一个微妙的技术问题。在 Uber 到来之前,瑞典出租车司机用的都是里程器(Taximeter)来计算里程和费用,里程器也可以帮助瑞典税务部门计算税目额度,而 Uber 司机的车上并没有这一装置。

^① 这是 1990—1994 年瑞典中右翼政府一揽子自由化措施的一部分,参见 Bengt Finnveden, “Taxi Deregulation in Sweden, July 1, 1990”, Ministry of Transport and Communications of Sweden, Stockholm, <http://www.thredbo-conference-series.org/papers/thredbo3/8.%20Finnveden%20pp.115-122.pdf>, 访问日期:2023-10-15。

尽管后来政府要求所有 Uber 司机在车上安装这个传统的里程器,但 Uber 平台基本还是通过应用服务程序来计算费用和佣金。平台收取每趟行程服务费的 20%,剩下 80%归司机所有。另外, Uber 的总部并不在瑞典,而是在荷兰,也就是说,瑞典政府并没有这些收入的转移记录,这也意味着瑞典的 Uber 司机存在很大的逃税可能。

3. 出行平台监管问题引发多方讨论

当媒体曝出 Uber 司机逃税问题后,瑞典社会对出行平台的态度开始趋向严厉。^① 在瑞典,纳税是一项具有广泛社会认同的公民义务。瑞典是欧盟成员国中典型的全民福利国家,这种福利保障体制不同于德国、法国的社会福利模式,不受公民的雇佣状态影响,需要高税收来维系。没有自律的纳税就没有高福利,对于瑞典国民来说,督促每个公民和组织履行各自应尽的义务,以保证这种全民福利体制的持久有效运转,关乎瑞典人的核心利益,这在瑞典社会中成为基本共识。因此 Uber 司机逃税行为不仅引发传统出租车协会的猜忌和排斥,如瑞典本土的出租车协会(Svenska Taxiförbundet)甚至认为 Uber 的竞争优势就是来自司机的偷税漏税,^②而且对瑞典高福利社会运转产生负面影响,还引发了广泛的社会讨论和批评。

Uber 非常警觉地注意到瑞典社会对这个问题的重视,也意识到妥善解决这个问题的必要性。于是 Uber 快速行动起来,主动与税务部门合作,将敦促司机履行纳税义务作为司机培训项目的一部分。并且, Uber 在与司机的合作协议中清楚表明,各方务必遵守当地的政策法规。同时 Uber 也非常精明地撇清责任,声称没有正常履行纳税义务是司机的责任而非平台的责任。Uber 本以为凭借主动坦诚会让事态获得平息,结果更多的平台司机逃税问题被媒体报道出来。^③ 在此背景下,瑞典政府、税收机构、出租车行业、公共运输机构和工会频频通过媒体对 Uber 司机和出行平台提出尖锐批评。^④ 瑞典各政党也对 Uber 持更加怀疑的态度,瑞典的政治家公开表示,“包括新兴企业在内的所有经济活动参与者都要遵守当地法律,履

^① Sverigesradio, “Uber Pop Drivers Reportedly Dodging Taxes”, July 2, 2015, <https://sverigesradio.se/artikel/6203997>, 访问日期:2023-10-15。

^② 该出租车协会一直关注优步平台和司机偷税漏税的行为,认为这既违反公平竞争原则,也不符合瑞典社会公德,更不合法。参见“Svenska Taxiförbundet; Uber Fails to Report Millions to Swedish Tax Agency ESKILSTUNA”, Epicos, February 4, 2019, <https://www.prnewswire.com/news-releases/svenska-taxi-forbundet-uber-fails-to-report-millions-to-swedish-tax-agency-300788969.html>, 访问日期:2023-10-15。

^③ Sverigesradio, “21 Uber Drivers Have Been Charged”, March 11, 2016, <https://sverigesradio.se/artikel/6388461>, 访问日期:2023-10-15。

^④ 参见 Kathleen Thelen, “Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States”, *Perspectives on Politics*, Vol. 16, No. 4, 2018, pp. 938-953, here p. 944。

行纳税义务。如果 Uber 的司机存在不法行为，Uber 公司自然也要承担责任”。^①在对涉嫌偷税漏税的 21 位 Uber 司机进行定罪时，瑞典政府基础设施部部长安娜·约翰逊(Anna Johnson)用“瑞典模式、社会福利、体面的薪资”总结了定罪的理由和必要性。^②为了更好地解决这一问题，瑞典政府要求包括 Uber 司机在内的所有出租车司机都要定期到监管机构清算里程。当然，这意味着 Uber 司机也需要在自己的车上安装和使用里程器进行计价。

4. 瑞典政府调整管理方案接纳出行平台

与此同时，政府还安排了一个委员会就 Uber 司机偷税漏税一事进行调查评估，并为长期的监管政策提出指导建议。该委员会旨在调查共享汽车行业的三个关键问题：首先，是否应该在出租车中强制安装传统里程器；其次，是否需要设置一类不同于传统出租车司机的，用私家车、轻型卡车或任何其他车辆运送乘客的新专业司机；最后，是否需要更改现有出租车管理规则。经过一年广泛的调查和咨询，该委员会最终向瑞典基础设施部提交了报告。报告提议以一种“渐进的”方式立法，在允许 Uber 继续运营下去的同时，调整现有监管法规，比如不再强制要求这种基于移动设备应用程序提供服务的出租车安装和使用传统的里程器，允许按照移动设备的特点、通过数据记录的方式计算纳税额。^③根据这份报告，瑞典政府拟定了立法建议：针对市场上出现的带有计价器的出租车和配备数字应用装置的出租车做出分类监管安排，^④不对出租车司机认证、营业执照提出不同要求，努力为两类出租车创造公平的竞争环境。^⑤2018 年 4 月，瑞典议会通过了这项提议。新规定原预计于 2020 年 9 月 1 日实施，^⑥但生效日期最终被推

^① SVD Näringsliv, “Taxitjänsten Uber Pop lägger ner i Sverige”, May 11, 2016, <https://www.svd.se/a/Mgddr/taxitjansten-uber-pop-lagger-ner-i-sverige>, 访问时间:2023-11-03。

^② Dagens Nyheter, “Ministern om Uberförarna: ‘En tragedi’”, March 11, 2016, <https://www.dn.se/ekonomi/ministern-ubers-tjanst-ar-olaglig/>, 访问时间:2023-11-03。

^③ Hugo Guyader, “Sweden Takes Progressive Steps Towards On-Demand Taxi Services”, Ouishare, December 11, 2016, <http://magazine.ouishare.net/2016/12/sweden-takes-progressive-steps-towards-on-demand-taxi-services/>, 访问日期:2023-10-15。

^④ 参见“Taxi och samåkning — i dag, i morgon och i övermorgon”, Regeringskansliet, November 30, 2016, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201686/>, 访问日期:2023-10-20。

^⑤ OECD, “Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi, Ride-Sourcing and Ride-Sharing Services — Note by Sweden”, DAF/COMP/WP2/WD (2018)12, 4 June 2018.

^⑥ Sigurd M. N. Oppegaard et al., “Uber in the Nordic Countries: Challenges and Adjustments”, Nordic future of work Brief 1, March 2019, p. 3, <https://faos.ku.dk/pdf/faktaark/Nfow-brief1.pdf>, 访问日期:2023-11-03。

迟到2021年6月1日。^①

(三) 荷兰阿姆斯特丹市监管短租平台并出台《假日出租法》

1. 荷兰阿姆斯特丹市住房市场紧缺

阿姆斯特丹市政府在1901年就颁布了《住房法》，引入了社会住房分配体系，重视社会弱势群体的住房分配。然而长期发达的旅游业对阿姆斯特丹住房市场产生了不小的冲击。阿姆斯特丹位于欧洲中心，广受世界游客的青睐。作为一个不到一百万人口的热门旅游城市，阿姆斯特丹每年需要接待上千万游客。大量游客的到来加重了本地居民的住房负担，也影响了整个城市的居住环境和社区和谐。自2009年起，市政府开始制定短租政策，严格控制本地房东每年出租房间与整套房屋的总时间。2011年，来自美国的短租平台爱彼迎(Airbeandbreakfast，简称Airbnb)在阿姆斯特丹上线，在当地掀起了出租风潮，加剧了本地的住房短缺状况，激化了居民和平台之间的社会矛盾。

2. 大型短租平台加剧阿市住房短缺并威胁城市宜居

短租平台Airbnb上线阿姆斯特丹后，很多当地人纷纷向市政府申请短租证，热衷于将自家房源挂在网赚短租费用，使原本紧张的住房市场更加不利于本地居民的长期宜居，也加剧了本地居民对短租平台的不满。首先，从住房市场角度来看，当地住房市场上每月低租金价位房子的数量只有5%，对于大量中产阶级来说要租到优惠的房源并不容易。阿姆斯特丹市政府正是考虑到Airbnb短租平台对本地经济和住房市场的两面性，因此一开始做了每年60天的出租限制，既可以让处于中产的房东获取一些额外收入，又能有效抑制短租市场过热。^②其次，从游客、平台引发的城市宜居问题来看，阿姆斯特丹频频曝出短租游客和本地居民、社区之间的冲突以及居民和平台之间的矛盾，比如短租游客不遵守房屋规则、太过扰邻、不注意垃圾分类，城市环境过度拥挤，居民抱怨平台造成城市宜居性下降，等等。可以说，旅游业和房屋短租虽然为本地居民带来了一些经济利益，但是对于阿姆斯特丹市政府和本地居民来说，这些经济利益绝不能以损害城市本身的宜居性、社会和谐及有利的住房条件为代价。一份民意调查的结果显示，75%的阿姆斯特丹受访市民赞成对短租平台实

^① Eurofond, "Uber and Taxi Regulations in Sweden", November 26, 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives/uber-and-taxi-regulations-in-sweden>, 访问日期: 2023 - 10 - 15。

^② 有关荷兰政府对不同收入群体住房分配细节，可参见 Yanwei Li/Genea Canelles, "Governing Airbnb in Amsterdam and Singapore: A Comparative Study on Governance Strategies and Styles", *Original Research*, October-December 2021, pp. 1 - 11, here p. 9。

行严厉监管。^① 因此，如果平台造成的过度短租和游客泛滥问题威胁了阿姆斯特丹社会的核心价值和公共利益，当地政府和社会很难放任不管。

3. 政府—平台监管多轮磋商

在此背景下，阿姆斯特丹市政府和 Airbnb 共进行了三轮监管磋商。第一轮磋商为 2014 年，市政府与 Airbnb 签订了为期两年的《谅解备忘录》。按照备忘录要求，平台须协助市政府加强对非法短租的监管，重点集中在以下三点：第一，平台须分享游客的旅游税信息给政府；第二，平台有义务在网站上告知房客和房东有关政策规则；第三，平台须定期以邮件的方式提醒房东履行纳税义务。此外，市政府也做出了新的短租规定：第一，本地市民如果没有短租证，则每年出租自己的房子不得超过 60 天；第二，每次出租的租客人数不得超过 4 人；第三，房东每年可以出租整个公寓不超过 40% 的空间。^② 第二轮磋商为 2016 年，市政府与 Airbnb 更新了这份谅解备忘录，更新后的备忘录于 2017 年正式生效。而此时市政府对平台的监管要求较之以前也变得更为严格：首先，平台必须配合政府监管提供平台上非法短租房东的相关数据，比如超时出租的时间、房东地址和逃税漏税数据；其次，平台必须即刻停止那些明显超时的出租房源的线上营业；最后，平台必须与政府合作打击线上非法短租。^③ Airbnb 平台似乎也在尽力满足阿姆斯特丹市政府要求，然而，这些还远远不够。此后，短租平台和城市的矛盾越来越深。^④ 第三轮磋商为 2019 年，市政府将之前每年 60 天的可出租时间压缩为 30 天。市政府为了平衡平台经济中的公众利益，致力于打击平台上的非法短租行为，而平台既不支持市政府的 30 天政策，也不愿意向市政府提供非法租赁房东的数据。对此，市政府发言人表示，阿姆斯特丹市将努力在国家层面引入度假租赁登记制度，保持信息和数据透明以方便监管。^⑤ 此次合作破裂后，阿姆斯特丹市马上推出了严格

^① Murray Cox/Kenneth Haar, *Platform Failures: How Short-Term Rental Platforms like Airbnb Fail Cities*, December 9, 2020, <http://insideairbnb.com/reports/platform-failures-how-short-term-rental-platforms-like-airbnb-fail-cities-en.pdf>, p. 34, 访问日期:2023-10-15。

^② “MoU Agreement Amsterdam and Airbnb”, 2017-09-15, <https://sharingcitiesalliance.knowledgeowl.com/help/mou-comprehensive-agreement>, 访问日期:2023-10-15。

^③ 同上。

^④ Curator, “The ‘Airbnb Effect’: Is It Real, and What Is It Doing to a City Like Amsterdam?”, CITI I/O, October 10, 2016, <https://citi.io/2016/10/10/the-airbnb-effect-is-it-real-and-what-is-it-doing-to-a-city-like-amsterdam/>, 访问日期:2023-10-15。

^⑤ “Amsterdam Fails to Reach Deal with Airbnb on Holiday Rental Rules”, DutchNews.nl, February 27, 2019, <https://www.dutchnews.nl/2019/02/amsterdam-fails-to-reach-deal-with-airbnb-on-holiday-rental-rules/>, 访问日期:2023-10-10。

的度假短租登记系统。尽管 Airbnb 的领导层马上发出公开信表示会配合,^①但对于阿姆斯特丹监管机构一直要求平台提供的核心数据,比如短租平台上房东的真实信息,房屋的地址及出租天数等,平台并没有拿出实际行动配合。

4. 成员国号召欧盟加强监管

2020年3月,阿姆斯特丹联合其他欧洲城市一起向欧盟委员会发出公开信,要求欧盟通过立法加强对假日短租平台的监管,提出平台即使在他国注册登记,也必须遵守开展业务的国家的相关法规。^②与之相呼应的是,荷兰政府要求欧盟在制定《数字服务法》时考虑对短租平台实行更严厉的监管,建议对平台的角色和责任进行更清晰的界定,并提出制定合理的政府访问平台数据的路径,以更好地制定监管规则。荷兰还要求正在制定的《数字服务法》务必澄清或改进《电子商务指令》对归属国(Country of Origin, CoO)的规定。^③为了对短租平台实施更有效的监管,荷兰政府还在国家层面推出了《假日出租法》,该法于2021年7月1日正式生效。作为全国的指导文件,《假日出租法》明确了各市政当局可以要求从事线上假日短租活动的房东必须在国家注册系统申请登记号码,并在相应平台房源页面上予以显示。按照《假日出租法》的规定,市政府有权力规定当地的假日出租天数和人数,并对非法短租行为处以最高83000欧元的行政罚款。^④

阿姆斯特丹市也收紧了对线上短租平台的监管规定,即房东必须同时拥有租赁许可证和租赁登记号才能营业,每年私人房屋出租不得超过30晚,一次不超过4人,并及时向政府部门通报出租信息,否则会被处以8700—21750欧元的罚款。^⑤

① “An Update on Environmental, Social, and Governance (ESG) at Airbnb”, Airbnb, December 2021, [https://s26.q4cdn.com/656283129/files/doc_downloads/governance_doc_updated/Airbnb-ESG-Fact-sheet-\(Final\).pdf](https://s26.q4cdn.com/656283129/files/doc_downloads/governance_doc_updated/Airbnb-ESG-Fact-sheet-(Final).pdf), 访问日期:2023-10-15。

② “22 Cities Call for Stronger European Regulation of Holiday Rental Platforms”, EURO CITIES, March 4, 2020, <https://eurocities.eu/latest/22-cities-call-for-stronger-european-regulation-of-holiday-rental-platforms/>, 访问日期:2023-10-15。

③ 这里是指 Airbnb 虽然在荷兰提供服务,但由于其在美国建立,因此,为约束 Airbnb 对荷兰本土的负面影响并对其进行服务制定规则,荷兰提出了有关“归属国”的修改规定。具体可见 The Netherlands at International Organizations, “Dutch Non-Paper on the Digital Services Act Package and the Short-Term Holiday Rental of Residential Spaces”, November 9, 2020, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/11/Dutch-non-paper-on-the-DSA-package-and-the-short-term-holiday-rental-of-residential-spaces-003-1.pdf>, 访问日期:2023-10-15。

④ Eerste Kamer der Staten-Generaal, „Wet toeristische verhuur van woonruimte“, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35353_wet_toeristische_verhuur_van?start_docList=0#p3, 访问日期:2023-10-15。

⑤ “Apply for A Permit”, The City of Amsterdam, <https://www.amsterdam.nl/en/housing/holiday-rentals/applying-permit/>, 访问日期:2023-10-15。

(四)数字平台权力渗透下对德国、瑞典、荷兰监管回应的比较

从上文对三个案例的分析可以看出,美国数字平台权力对欧盟成员国社会和经济的渗透越深,成员国政府的监管动力越强;不同数字平台在各国引发的核心关切点不一样,对核心关切点的多方协调决定了各国监管的方式和强度。基于案例研究结果,第一,从数字平台权力渗透深度和监管动机大小来看,数字平台的政治权力、社会权力、经济权力越大,对一国政治、社会、经济的潜在冲击越明显,成员国政府实施强监管的决心越强,这在德国联邦政府监管社交平台和荷兰阿姆斯特丹市政府监管短租平台的案例中得到充分体现。在瑞典案例中,出行平台司机逃税尽管威胁了全民福利社会的维持,但是并不具有前两个案例的冲击强度,因此政府主管部门只是调整自身的管理条例,将 Uber 纳入新的经济体系中,使其符合瑞典社会的价值观。第二,从多方协调和争论的核心关切点来看,德国各方争论的焦点在于在严格的内容净化和言论自由保护两者之间取得平衡,而联邦司法部通过多方协调成功实现了这一点。在荷兰案例中,阿姆斯特丹市政府要求平台提供非法短租用户信息来协助治理非法短租现象,在平台明显不配合的背景下,市政府联合其他欧洲城市,争取国家和欧盟支持,通过了强监管法案。在瑞典案例中,由于社会各方对全民高福利体系的高度认可,因此多方协调一致通过了一种较为宽松的管理规则,对出行平台司机做出了无须通过传统里程计价器计算应纳税额的管理安排。第三,从监管结果来看,社交平台对德国政治秩序、短租平台对荷兰社会的强烈冲击导致了强监管的出现,属于强监管案例;而出行平台对瑞典出租车市场的冲击可控,因此,瑞典政府采取的治理措施比较柔和,属于平台权力渗透较小而监管较弱的案例。

具体而言,在德国案例中,德国监管大型社交平台如脸书、推特和油管主要是因为平台上泛滥的仇恨内容和其他非法信息冲击了德国的政治稳定,这是德国政府决心强监管大型数字平台的动力所在。该案例的核心关切点是《网络执行法》将平台内容净化权力移交数字平台的做法存在损害言论自由的可能,对此,联邦司法部出面为强监管做出公开解释,通过高效的多方协调使得强监管顺利达成。

在瑞典案例中,出行平台 Uber 较为顺利地进入了瑞典自由、开放的出租车市场,然而出行平台司机逃税漏税行为对瑞典出租车市场公平竞争形成一定冲击,并引发了瑞典社会对出行平台逃税对高福利社会体系负面影响的广泛讨论,这是瑞典决心实施有效管理的动机所在。如何让 Uber 在瑞典履行纳税义务,这是瑞典监管案例中的核心关切点。瑞典政府通过调整管理规定、改进 Uber 司机纳税方式,协调各方即平台司机和传统出租车司机、出租车公司和运营商的利益,实现对出行平台的软规制。

在荷兰案例中,短租平台的出现加剧了荷兰首都也是其最大城市阿姆斯特丹

的住房市场紧张,威胁着社会宜居性和社会核心价值观的维持,这是阿姆斯特丹市政府和荷兰政府立志加强短租平台监管的动力所在。该案例的核心关切点在于如何让短租平台配合监管机构打击平台上非法短租用户。阿姆斯特丹市政府虽然没有争取到短租平台 Airbnb 的监管配合,但其联合众多欧洲旅游城市并获得荷兰政府支持,要求欧盟在未来立法中加强监管,并优先在国家层面通过《假日短租法》强监管非法短租。具体可见表 2 对三个监管案例的比较。

表 2 德国监管社交平台、瑞典监管出行平台、荷兰监管短租平台案例比较

	德国	瑞典	荷兰
监管对象	社交平台	出行平台	短租平台
监管主体	德国联邦司法部	瑞典基础设施部	阿姆斯特丹市政府
数字平台	脸书、推特、油管	Uber	Airbnb
监管法律	《网络执法法》	《出租车管理条例》	《假日出租法》
核心关切点	平台须在 24 小时至 7 天内删除非法内容的义务威胁了用户言论自由	司机逃税威胁市场公平竞争和全民福利体系的维持	发展短租平台经济的同时要顾及住房市场和社区宜居
监管核心条款	平台须在 24 小时至 7 天内删除非法内容,否则将受严厉处罚	传统出租车和 Uber 出行平台出租车按两种管理方案管理	Airbnb 提供违规房东信息,平台房东须在国家平台注册登记号
多方协调参与者	德国政府、社交平台企业、公民社会组织、欧盟	瑞典政府、出行平台企业、出租车运营商/公司/传统司机群体	阿市政府、荷兰政府、短租平台企业、其他欧洲城市、公民群体、欧盟
平台权力渗透	政治层	经济层	社会层
政府监管意愿	大	小	大
监管强度	强	弱	强

来源:作者自制。

以上三个案例是欧盟采取统一监管措施之前的典型监管事件,体现了欧盟地区数字平台监管的独特性。尤其是德国对平台内容净化的治理实践,随后几年成为法国政府制订《反网络仇恨法》、欧盟委员会制订《数字服务法》的参考模板。阿姆斯特丹市和荷兰政府对短租平台的强监管号召也引起其他同类型欧洲旅游城市的积极响应以及欧盟层面的重视。此外,数字平台权力渗透在很多情况并不单单局限在一个维度,而是多维度混合的。比如,瑞典案例中讨论的 Uber 司机逃税行为本身是市场行为,影响了出租车市场的公平竞争,属于市场权力渗透;而由于瑞典人对高福利社会的认可,导致对 Uber 司机逃税的讨论进

一步上升到社会层面,从而在一定程度上也具备社会影响力。但由于其影响有限且并未对社会形成真正的冲击,因此我们仍将该案例的渗透层面界定为经济层。荷兰案例也同样如此。短租平台上房东的超时短租行为和平台的经济吸引力体现了其对经济权力的渗透,而由于短租平台的非法短租行为严重冲击了荷兰城市宜居和社会价值观,短租平台的社会影响力显然更受关注,因此,我们将荷兰案例的渗透层面确定为社会权力渗透。总之,针对超大数字平台复杂的权力渗透,需要综合考虑多种因素。

四、结 论

本文研究的是美国数字平台权力冲击下欧盟主要成员国对超大数字平台监管回应强度和回应方式的差异。美国数字平台凭借海量数据、超强算法和网络效应等优势,不仅在欧盟地区具有占主导地位的市场权力,而且对欧洲本土政治议程和社会秩序也具有显著影响力。总体而言,数字平台权力冲击越大,欧盟成员国监管动力越大;数字平台监管在不同国家引发了不同程度的社会讨论,围绕核心关切点的多方协调最终决定了各国的监管强度和力度。本文在案例部分考察了欧盟采取统一监管之前,德国监管社交平台、瑞典治理出行平台、荷兰监管短租平台这三个典型事件,验证了本文核心观点。近年来,尽管欧盟颁布了多部重量级监管法,例如《数字市场法》《数字服务法》《数据法》《网络与信息安全指令2.0》和正在酝酿中的《欧洲媒体自由法》,但欧盟成员国依然有大量的对接和落地工作要做,不同成员国由于国内情境不同,对于同一种大型数字平台的态度和行为也不一样。因此,从欧盟成员国层面梳理不同国家数字平台监管的动机、路径和效果,有利于理解欧盟统一市场框架下的数字平台监管趋势,把握欧盟数字平台监管的全面实景和细节。

展望未来,成员国层面数字平台治理经验和需求如何进一步影响欧盟层面数字平台监管立法方向,欧盟地区普遍重视的欧洲价值观和社会利益又如何影响欧盟下一步数字平台算法治理,欧盟地区监管决策如何平衡本土数字平台企业创新和抑制超大数字平台企业冲击这两个目标,欧盟又如何通过监管美国数字平台扩大全球规则制定领域的“布鲁塞尔效应”,仍待细致探查。

责任编辑:郑春荣