

“技术后冲”时代全球互联网治理的趋势与路径： 基于五大主题的文献分析

史安斌 俞雅芸

摘要:随着全球互联网治理进入“技术后冲”时代,无论是现实实践还是学术研究都出现了两个明显的转向:以政府监管替代平台自治、以民族国家的治理经验替代全球治理模式。从2022年国际学术期刊发表的与互联网治理相关的论文提炼出五大主题进行综述与评析,在数字治理路径的多轨化趋势、平台治理三角模型中政府角色的凸显、数字治理研究的“基础设施转向”、互联网的全球性与民族国家治理模式、全球南方的显现五个维度的理论框架下回顾和总结互联网治理的趋势与路径。

关键词:互联网治理;技术后冲;平台化互联网;网缘政治;国家监管时代;多利益主体主义

中图分类号:G206 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-5443(2023)03-0017-10

随着人类从“开放互联网”阶段迈入“平台化互联网”阶段,私人拥有的平台生态系统不仅仅关乎市场价值,影响市场和行业,而且开始根植于社会的基础设施和组织设计,与社会权力紧密相连。商业利益驱动的私有平台与公共价值之间的冲突浮出水面,长达20余年的“互联网狂热”逐渐消弭,取而代之的是公众对大型科技公司的不信任与政府对其权力扩张的担忧,这一现象被《经济学人》定义为“技术后冲”(Techlash)。^[1]为应对平台权力无限且无序的扩张,越来越多的国家立法者、监管机构和国际组织就用户隐私、数字经济产业的竞争机制以及误讯、恶讯、谬讯等“问题信息”提出监管措施,这也标志着人类已然踏向互联网治理成为“合法性话语”的历史新阶段。^[2]

置身于技术治理的关键时期,数字之治这一跨学科热点议题在新闻传播学界同样成为重要关切,本文旨在对过去一年来国际重点新闻传播学期刊中兼具启发性与影响力的相关论文进行综述,根据最新发布的Journal Citation Report中对期刊影响因子的评估,在23本新闻传播学一区期刊中检索2022年1月1日至12月31日收录于学术数据库的论文,挑选出与互联网治理、数字政策、平台监管等主题相关的108篇代表性文章,通过关键词共现分析、主题聚类等方法总结出以下五个主题进行提炼和分析。

一、数字治理路径的多轨化趋势

在数字治理文献的议题层面,2022年的新闻传播学研究依旧延续着上一年的问题框架,包括用户隐私与数据安全问题;误讯、谬讯、恶讯等“问题信息”;数字权利保护;算法系统可能导致的“过滤气泡”与观点极化;平台的支配性地位及其对数字经济产业形成的不利竞争影响。学者依据不同国家的政策重点理论化了三种不同取向的监管路径,呈现了平台治理的多轨化趋势,围绕多元化监管路径各自优劣性的辩论成为数字治理研究的重心。^[3]

从根本而言,三种治理路径反映了研究者理解平台属性、内涵、隐喻与功能的不同侧重点。^[4]第一种路径将平台理解为信息载体,因此沿袭了传统的媒体治理思想旨在加强内容监管,要求平台作

为管理的中介方建立明确的内容审核规则从而监管用户言论和规范用户行为;第二种路径将平台理解为技术网络系统,从技术伦理层面治理平台内嵌的技术及运营模式,旨在从数字权利保护为出发点建立问责制并提高透明度;第三种路径将平台理解为数字经济产业主体,以市场竞争机制为锚点,通过竞争监管或创建替代商业模式,“对冲”互联网行业整合与平台垄断的潮流。

内容监管路径凸显平台的媒介本质特征,因而长期以来成为新闻传播学研究者最为关注的治理路径。为回应对内容负责的要求,内容调节作为自我治理机制最早被平台引入,主要指对社交媒体上发布的有害或非法内容进行审核与处理,通常涉及删除非法内容、停用转发评论功能、封禁违规账号等措施。随着新冠肺炎疫情以来“信疫”问题的进一步突出,平台面临着政府内容监管要求与“过度调节”指摘之间的两难境地。一组实证研究发现,大量平台开始使用机器学习分类器识别具有误导性、危险性或令人普遍反感的内容,当面对未违反法律或网站指南的“问题内容”时,平台开始部署多样化的预防性或补救性措施以避免删除与封禁带来的强刺激:①施加年龄限制或地理封锁实现用户与内容的区隔;②附加事实核查标签及警告标识以便当用户遇到“问题内容”之时进行提醒;③实行非货币化、惩罚性罢工制度作为抑制“问题内容”生产的措施;④添加示范性内容及反例作为社区规范,通过预防性措施提升整体话语水平;⑤减少“问题内容”的影响力。^[5]值得注意的是,随着对“问题内容”采取算法排名和推荐降级成为平台治理的主要方式,多位学者引入了“可见性”的概念探讨该手段起到的缓和作用。其一方面使得该信息继续停留于数字空间中,另一方面平台可以决定它是否或如何作为推荐内容或搜索结果以限制其传播条件。^[6]与此同时,内容调节的治理路径仍在经受挑战。除了无论是在学术界还是实践领域都饱受诟病的审核效率问题外,批评者还指出了跨平台治理的困境。由于不同平台缺乏对问题信息及有害内容的通用定义,内容审核准则往往大相径庭,这就导致用户向不受在线审核的数字空间转换。^[7]

在逐渐意识到内容审核路径的局限后,新闻传播学界开始吸纳跨学科的视角,探索强调过程性和根本性的方法倡导科技行业的改变,即前文所总结的后两种治理路径。随着逐渐意识到原本鼓励创新竞争和强调个体赋权的互联网发明已然演变成为私人巨头控制、侵犯用户权利的产业,公众对Web 2.0的失望情绪达到顶点。因此,在第二种路径的探讨中,研究者一方面着重规范数字技术的伦理道德以解决平台与用户互动过程中的个人权利侵害问题,聚焦“监控资本主义”引发的数字隐私困境,倡导通过提高透明度、强调公共责任和建立问责制等方式实现平台的公共利益^[8],另一方面关注老年人、女性等数字弱势群体,探讨社会既有的基于阶级、种族、性别的不平等困境如何在数字空间中被系统的、可重复的算法歧视进一步深化^[9]。该改善路径虽在理论层面作出不少贡献,但在政策改革话语中未受到市场保护主义者的青睐,并因其关注权利的零碎与分散承受了“盲目跟风热点新闻及其舆论风向”的指责。

与之相反,强化竞争机制的替代性商业模式诉诸解决技术平台市场力量集中的问题,以实现新兴企业的创新和更多的用户选择等目的,被视为系统性的行业改革方案。伴随着世界各国的反垄断法律实践,打破技术垄断这一政策前提似乎已然被实现。自美国参议员伊丽莎白·沃伦2019年提出“分拆科技巨头”计划后,美国的政策辩论便开始不再“跟随”内容监管原则,而将竞争政策视作数字治理的主导性政策方法框架,更多地关注如何改善公司之间的竞争以打破垄断。英国同样在政策框架设计中强调建立替代性市场竞争机制快速扩展技术和创意产业,以助推初创型企业与技术型企业改变互联网行业的垄断机制,倡导Web3.0的灵活性和创新性。有学者提出以竞争政策作为主要政策框架可以同样有效地解决数字权利问题。^[3]例如,当用户隐私被归为企业竞争的产品质量因素,消费者会转向注重隐私保护的替代平台,从而迫使占主导地位的平台调整其做法。然而,批评者指出用户的平台转移是一种过于乐观主义的想象,同时反垄断法案往往侧重于少数的、占主导地位的公司,数字隐私则牵涉到多个数据实体之间的网络化流动。^[10]有效的数据监管不仅需要检视平台所

有权和控制结构,还关乎数据流的许可审核。即使强化竞争的替代性商业模式能够促成数字权利的保护,也无法取代依靠内容监管路径消除“问题信息”的负面影响。

二、平台治理三角模型中政府角色的凸显

随着越来越多的国际政策辩论主张国家政府对数字平台进行法律和监管方面的改革,世界各国对互联网行业的干预性立法进入深水区,依赖行业自律的自我监管模式逐渐转为共同监管模式,这一国际趋势象征着“受监管的互联网时代”的到来。由政府监管部门、互联网公司和非政府组织组成的“三方共治体系”成为全球互联网治理的主流范式。从2022年发表的相关研究来看,政府监管部门积极性的提升成为一个新动向。一项制度比较研究发现,即使作为自由市场主义的代表国家,美国也在构建软法律以及更为传统的“硬立法”的进程中突出了政府监管部门与立法机构的作用,基于自由主义的治理哲学已然改变。^[11]截至目前,美国在隐私保护、不公平竞争与数据访问方面的国内立法已经相对完善,包括《隐私法》《反垃圾邮件法案》(2003年)、《电话消费者保护法》(1991年)、《澄清合法海外使用数据法》和相关州法律等。同时,以“联邦贸易委员会”(FTC)和“联邦通信委员会”(FCC)为首的政府机构也对推特、谷歌和脸书等在线平台采取了行政干预手段以及执法行动,以应对互联网公司在安全、隐私等方面暴露的风险,并在过去的十年间通过500多起诉讼案件中要求平台对其使用和收集信息的承诺负责。

与美国相似,世界上大部分国家开始采取立法和行政措施,以应对互联网公司市场力量所带来的政治及社会影响。在技术后冲时代,“互联网行业是否需要政府参与治理”已经不再是学界争论的议题,“政府应如何在共治体系中发挥作用”才是关键所在。从新闻传播史的视角来看,这类类似于20世纪初有关“传统媒体市场化”辩论的回归。^[3]其同样由于泛滥的虚假信息、极端主义以及负面新闻导致公众信誉的丧失,于是,就政府应在多大程度上施加监管作用这一问题,行业从业人员与公共决策者之间的关系开始紧张起来。与之相仿,国家政府监管阶段的互联网治理围绕着政府与平台之间的两个主要矛盾展开:平台内部的治理与外部的监管如何平衡?立法与监管机构如何定义数字违法行为并在多大程度上进行监督?

如今大多数国家所采用的共同监管模式与传播学者设想的多利益攸关方共治体系相兼容,确保平台、用户和公共机构得以共同承担实现公共价值观的合作责任。不可否认的是,尽管“多利益主体主义”(multistakeholderism)成为当前全球互联网治理的底层逻辑,但在各国的具体实践中形成了多种实施方式。一些国家沿用了互联网行业的自我监管模式,即政府更多起到的是构建广泛法律框架与形成战略的作用,在国家法规赋予科技公司高度自主权和灵活性的基础上,互联网公司依旧是决策与实施的关键者,但为了回应公众日渐关注的争议性问题,引入第三方机构裁决并提出相关建议。^[12]另一方面,学界对于把互联网公司作为主要监管实施者的传统政策框架持强烈的批评态度。多项研究表明,科技行业自我监管的规则制定往往大幅落后于其运营方式,在执行力与有效性方面存在明显缺陷。^[13]

近年来,以欧盟、德国、澳大利亚为首的国家与地区引入政府监管部门主导的“他律”模式以替代互联网行业的自我监管。对于西方国家而言,“他律”模式使得言论自由保护与解决潜在有害内容之间出现不可避免的紧张关系,这一深具政治性的问题招致了科技公司与非政府组织的强烈抵触。数字治理学者对“他律”模式的辩论仍在继续,并对“是否应该进一步扩大政府的监管作用作为自我监管模式的改善路径”形成较大分歧。^[14]作为政府监管模式的首个代表性案例,德国的《网络执行法》(NetzDG Laws)专门针对社交媒体仇恨言论进行立法,通过要求大型平台作为中介机构运行投诉程序审核用户,确保仇恨言论内容被迅速删除。反对者认为社交媒体促进仇恨言论的关键因素包括算法推荐、匿名及非个人化的环境以及缺乏媒体“把关人”,但《网络执行法》只解决了其中的最后一个

问题,不宜用于监管大规模、网络化、算法化的社交媒体平台,并且引发了“侵犯言论自由”的风险。^[15]“他律”模式的支持者认为,政府部门的监管添加了符合现实、行之有效的正当保护程序,其要求平台披露的透明性报告、用户投诉反馈与自愿仲裁为公众带来了足够的透明度,其所引发的言论自由担忧未有实证数据证明,因此政府对内容施加适当的“规则”约束并不会对言论自由形成本质上的危害,这也是该法成为后续欧盟《数字服务法案》法律母本的主要原因所在。^[16]

毋庸讳言,平台化与数据化加剧了数字和技术融合给通信和数据流治理制度带来的复杂性,挑战了现有的政策范式和传统的法律框架,也给跨部门之间的合作和协调带来了困难。例如,美国联邦通信委员会(FCC)对电信产业拥有一定的管辖权,但数字平台的管辖权则归属于美国联邦贸易委员会(FTC),因此各机构对隐私监督的分歧导致了对数据化采取不同方法的局面。同样,在现有的执法机制下,平台利用其数据基础设施扩展到教育和卫生等非传统技术部门,仍然没有受到监督。大多数国家在数字治理中形成分散且重叠的政策,造成监管权限和政策焦点之间的脱节或失衡,这样的“政策孤岛”(Policy Silos)模式限制了宏观层面的政策设计。^[10]尽管有学者关注到了英国自疫情以来建立了强调政府部门协调配合的新兴数字监管模式,与国际组织所倡导的政府机构合力的“一站式”模式相契合,但是由于其面向数字治理的《在线安全法》于2022年才正式实施,多部门协调执法的有效性仍待实践检验。^[17]

三、数字治理研究的“基础设施转向”

基础设施通常指资本密集型的物质成果,如铁路、电网和电缆网络,在政治学、地理学和地区研究中得到了广泛的研究。在过去几年里,新闻传播学界开始重视基础设施,数字治理研究的“基础设施转向”呈现了两种不同的侧重点。

第一种侧重于关注电信行业中的基础设施。在21世纪的第一个十年间,数字治理研究主要集中在平台与应用程序层面,互联网基础设施很少受到学者的关注。一种可能的解释在于,作为大多数最终用户互联网接入点的电信服务行业并非新兴监管领域。同时,以往的政策制定者往往鼓励平台公司进入基础设施领域,为这些集中化的市场创造竞争环境。然而在第二个十年中,原本主导平台服务的互联网公司开始进入基础设施层(云架构、网络电缆和硬件),逐步延伸其控制权。2012年,微软、“元”(原“脸书”)、亚马逊和“字母表”(谷歌的母公司)所占有的海底电缆不到全球市场份额的10%,但到2022年,份额已达到66%的峰值。^[18]因此,一些从事科技与社会研究(STS)的学者提出,将互联网基础设施不仅仅理解为实体的、物质的工具,而是通过界面、接触和控制点建构与实现数字空间的权力载体。^[19]在这一视角下,宽带、计算机设备等互联网基础设施被视作一种分析的介质,其所有权、覆盖人群、使用形式可将原本抽象的权力秩序和权力关系变得可见。研究者开始探讨基础设施如何作为不同行为者获得渠道的控制权,影响数字技术、资金和思想市场的流动,并对建立在它们之上的应用程序产生关键影响。^[20]

尽管互联网技术取得了重大进步,但全球南方国家以及全球北方的农村地区人口仍然缺乏宽带服务,特别是当更高带宽以及更低延迟的光纤宽带成为城市人口首选时,其昂贵的连接成本使得贫困人口无法负担。虽然不少政策制定者已经以公共利益为前提对数字基础设施制定了政策建议,但澳大利亚、加拿大及美国研究者分别关注了本国各级政府的政策如何介入调和私有企业的逐利性与基础设施的公共服务性质之间冲突所带来的城乡数字鸿沟,发现政策效果依然十分有限。^[21]虽然政府在政策层面上促进了区域连接并构建了数字规划,但若缺乏对电信基础设施平等化的大量投资,农村、城镇和城市的消费者难以获得平等地位。^[22]

第二种则是始于2018年“互联网平台基础设施化”的讨论,强调将平台本身视作一种基础设施。^[23]数字技术的快速发展使得互联网平台越来越多地吸纳公共基础设施的根本属性,如普遍性、

不可或缺性和隐蔽性,数字平台在某种意义上正在被“基础设施化”,与水、电、气等传统基础设施在支持社会运行方面的作用相当。然而,与全球互联网中基础设施化平台兴起相伴相生的是私有的、以盈利为目的互联网公司对日常基础性数据的空前控制,这将对数据安全与信息隐私形成重大威胁,特别是当政府监管或行业自律措施落后于新兴产业的发展之时。研究发现,当家居物联网的普及率逐渐增长时,互联网连接应用功能被广泛地应用于日常生活中,政府监管却严重不足。^[24] 相关公司正基于个人日常家居活动对飞速增长的用户群建立“个人数据库”,并在未能明确告知其同住人的情况下依旧收集数据。

另一方面,当平台在全球扩张中成为跨国基础设施时,这一趋势对围绕数据本地化和网络安全的讨论也产生了直接影响。从19世纪末的海底电缆到20世纪初的无线电报,再到两次世界大战中的跨国通信网络系统,对全球信息基础设施的控制一直是强权国家部署和争夺的优先事项。^[25] 然而,全球互联网中基础设施化平台的崛起提出了新的问题。随着跨境电子通信已经使信息基础设施成为一种关键资源,主权问题从物理空间和领土超越到虚拟空间与治外法权。但由于数字平台的可编程性、数据的可及性、异质行为者的可连接性等独特特征,战略和非战略信息之间的界限早已被模糊。^[26] 即使是位置、电子邮件或日常对话等最平凡的数据类型,一旦通过机器学习等计算方法进行汇总、处理和分析,也可以被进一步挖掘出战略价值,进而对传统地缘政治形成冲击,进而形成新的“网缘政治”格局。

四、互联网的全球性与民族国家治理模式

关于民族国家的角色以及相关规范一直是全球互联网治理研究的重要议题。在“初代互联网”时期,学术界的主流观点预期数字网络会大幅加强全球化的效果,导致民族国家的重要性普遍下降。^[27] 随着公共话语进一步加强互联网“无边界”与“虚拟性”的想象,大批“网络例外主义”支持者将互联网描述为一种独立于现实地理边界的新型虚拟空间,与基于民族国家和领土主权的想法不可调和。^[28] 在过去十年中,平台媒体的“基础设施转向”使得虚拟的、不可见的数字空间变得“可见”。有学者一针见血地指出,当代互联网平台的许多核心服务是由大规模的物理网络支持的而不是“非物质”的存在。^[29] 因此,学界逐渐意识到了互联网的自治意识形态蓬勃于政府权力衰落和私人治理兴起的“国家撤退”背景之下,互联网的全球一体化想象逐渐褪去。与此同时,虽然民族国家的治理角色被逐步强化,但是互联网的全球性特征却未被减弱。在跨国社交平台的影响力不断增长的背景下,互联网的“全球性”与民族国家治理模式之间的冲突与调和成为学者关注的热点。

一方面,研究者考察了国家政府治理政策与跨国互联网平台的互动关系,发现尽管在实践过程中存在诸多挑战,但民族国家依旧可以通过立法或设置行政机构等手段,以国家层面的治理原则约束跨国社交平台。^[30] 另一方面,研究者延续了将信息视作地缘政治关键资源的传统,关注民族国家的互联网治理如何在全球竞争中强化或回应地缘政治的影响。当推动全球互联网治理的进展时,民族国家的意识形态(内部因素)及外交关系(外部因素)对国家政府是否支持该国际互联网政策起到了决定性的作用。^[31] 当民族国家开展本土监管,国家之间的竞争意味则更为突出,即使是欧盟、澳大利亚等在政治传统上与美国保持友好关系的国家,也对以硅谷公司为首的跨国互联网平台提出愈发紧缩与强制措施。^[32] 在分析欧洲各国的数字战略时,多位学者提出其主要目的之一在于制约美国互联网企业在本土的霸权影响。^[33]

在此背景下,“主权”再度浮出水面,重新成为互联网治理中的关键概念。该词汇最初是国际关系中的学术术语,意为权威主体在一定地理范围内的排他性权力,通常用于指代民族国家。^[34] 互联网从根本上颠覆了基于物理空间边界的规则制定系统,打破了地理性、政府主权和控制行为者权力之间的连贯关系,但互联网治理研究长期以来对技术性的强烈关注使得民族国家的主权问题看似过

时与无关。这种视角将复杂而多面的互联网活动简化为技术决定论,忽视了人们在网络空间中的主观能动性。^[35]互联网的确创造了数字虚拟空间,但互联网的技术架构和协议并非虚拟真空。相反,它们由某一主权领土内的行为者设计、建立、操作和管理,并由此生成动态权力关系。在欧盟呼吁对“数字主权”的关注后,主权概念再次被研究人员重视,大部分研究着眼于国家的网络安全话语和政策,以评估其为确保数字基础设施和与国家在线空间的安全所做的努力,如政府通过数据本地化的相关立法将数据的存储、移动和处理限制于特定的地域和管辖范围内。^[36]但学界也注意到了“数字主权”一词在不同国家的政治社会生态和与之相关的具体实践演变出了不同内涵。^[37]同时,研究进一步关注技术的持续发展为数字空间主权探讨制造的新难题。近年来数字巨头持续投入的云计算作为一种总体化的商业愿景和组织再度升维开发、收集、处理和利用数据的能力,而当其通过物理数据中心存储非物质数据并以此实现数字资本主义时,领土主权将受到跨国云基础设施的挑战,云计算的跨国扩张将使得商品化和空间化过程中在不同利益相关者间形成冲突。^[35]

在百年变局的背景下,数字治理研究愈发重视以民族国家的治理经验,而非互联网的全球性治理模式,前者逐渐成为研究的焦点。在“初代互联网”阶段,尽管学界普遍认为,国家可以通过立法和监管或通过制定技术标准来影响和控制数字网络的发展和使用,但大多数研究都反映了将网络空间视作一个建基于共享数据通信协议的“全球公域”的学术取向,着重关注互联网治理体系中的“全球规则”。学界呼吁制定世界互联网治理体系框架,探讨互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)等国际治理机构的作用,聚焦于“信息社会世界峰会”(WSIS)或各类“互联网治理论坛”等活动中的政策辩论等。如今,随着越来越多的国家政府对本国和本地区的数字治理进行立法或战略部署,学者将重点从互联网的“全球协调机制”转移到国家层面的规则制定,关注国家或地区行政主体的治理框架和监管实践,分析民族国家通过国家政策、立法和监管来部署数字化转型的尝试,以案例研究的形式着眼于特定互联网政策或就某一监管问题进行跨国比较研究。^[38]

五、全球南方的显现

无论是基于历史源流还是现实发展,现有的全球网络传播体系在很大程度上依赖于美国硅谷的科技巨头,同时无论是全球互联网治理的政策辩论还是国家政府主导的数字模式都难以摆脱“西方中心论”的框架。随着“全球南方”国家互联网接入率的上升与信息资本主义的跨国扩张,全球南方民众正在承受“不平等的数字融入”,主动地或被动地接受全球北方公司作为全球南方数字公共空间规则的制定者与管理者。尽管中国互联网公司由于其用户体量形成了与美国抗衡的格局,但不容否认的是,中国互联网公司的利润很大程度上得益于本土化的经济收益,并且从囊括硬件与软件的科技行业整体而论,中国不仅远落后于美国,也落后于日韩地区。^[39]因此,为了应对美国在几乎所有互联网相关产品与服务行业的主导局面,全球南方国家开始诉诸国家政府联合的区域多边模式监管数字平台。特别是在“数字殖民主义”引起的普遍反思之后,以“数字主权”为核心的治理理念被视为全球南方国家在跨区域网络空间对抗西方霸权的自卫手段。更有甚者,学界在反思有关“初代互联网”的浪漫想象后,主张恢复脱胎于“威斯特伐利亚秩序”的国际互联网体系,以保障各国政府对国家子网络享有更多权力。^[31]

全球南北的不平等不仅仅体现在技术权力中,还内嵌于全球互联网治理进展安排的话语权力中。以往的相关研究通常聚焦于以国际机构主导的全球互联网治理模式,却忽略了政策制定过程中民族国家的权力斗争本质。相关研究发现,在各类国际互联网论坛中,以美国和欧洲为代表的全球北方国家依旧主导了治理政策讨论的话语权,通过维护其长期以来在数字空间的权威身份表达超出国家和地区边界的治理建议,并暗中推动服务于本国主张的特定议题升级为亟须解决的全球共同问题。^[40]全球南方国家成了“政策接收者”而非“共同推动者”,原应确保公平秩序的全球互联网治理模

式实质上依旧缺乏包容性与代表性。

为了纠正这一偏向,学界采取一种更为中立的视角分析和重新审视全球南方的本土数字治理经验,以中国、印度为代表的南方国家不再被刻板化甚至妖魔化为异常的、非普遍性的个例。长期以来,中国的互联网治理模式被西方学者粗暴地描述为由国家政府主导的单一系统。即使是计算机科学家奥哈拉和霍尔所提出的“四个互联网模式”也将中国“刻板化”地定义为全权由中央政府塑造、缺乏多利益主体共治、一成不变的“管理型互联网”。^[41]去年年末,知名学术期刊《信息、传播与社会》(*Information, Communication & Society*)开设了一期特刊批判了西方中心主义视角的局限,提倡以一种多样化、多层次、跨越边界的动态视角理解中国互联网的发展与现状,并通过一系列研究从宏观、中观和微观层面上探讨中国互联网治理的在地经验。^[42]研究者们一方面阐述了私营互联网企业、非政府组织和政府等利益攸关方如何通过公私合作、相互影响以塑造中国本土数字空间治理的策略,并探索了以阿里巴巴为代表的本土企业、在中国经营的跨国科技巨头、依赖中国市场的外资公司以及受地缘政治影响被迫切断与中国关系的私营企业与中国互联网政策不同的互动模式。另一方面,以互动视角展现中国的数字治理如何在全球化的过程中主动或被动地应对其他国家的政府与非政府角色所施加的政治经济影响。^[43]同时,西方学者终于开始正视行为者和监管模式的多样化,不再将中国、俄罗斯等国支持的主权互联网治理模式看作“异类案例”,认同数字空间的治理模式既包括但有时也超越国家。一项考察俄罗斯内容推荐平台燕基科斯(Yandex)和新闻媒体之间关系的研究发现,俄罗斯互联网公司在此方面的平台政策显示出与硅谷公司的相似性。^[44]同为追求高利润的商业公司,两国平台的自治政策都很大程度上服务于巩固市场主导地位。在企业语言的使用上,不论是美国还是俄罗斯的互联网平台都“不约而同”地将责任转移至用户,强调使用者的行动和偏好占据内容推荐的决定性地位。

六、结语

随着全球互联网治理进入国家监管时代,不难发现无论是现实实践还是学术研究都出现了两个明显的转向:以政府监管替代平台自治、以民族国家的治理经验替代全球治理模式。值得进一步思考的是,当围绕着互联网行业的“新监管领域”已然形成^[45],互联网治理该何去何从?

受“技术后冲”思潮的影响,研究者与公共政策建议者提出了前文所具体阐述的三种监管路径,囊括了绝大多数国家的数字立法与改革战略。但若从经济模式的角度考察,这些主流的改良主义路径仍服务于平台资本主义模式。批评者指出无论是建设更好的内容审核制度,抑或是以隐私法、反歧视法为核心保护数字权利,还是基于反垄断的市场制度改革,都可能有助于实现经济活动的公平化,却都无法达到真正的去中心化。^[39]近年来,部分欧洲和亚洲学者提出“平台合作主义”(Platform Cooperativism)与“开放合作主义”(the Commons)的学术构想,主张沿袭传统合作社模式和建立公有制的产权结构挑战知识产权的私人所有制,对互联网经济行业进行彻底的经济模式改革。^[46]然而后续研究者虽意识到主流改革模式的弊病,但鲜少投身于这些公共生态系统设想的进一步建设,合作社模式的学术构想仍停留于概念层面,缺乏实现的具体举措。基于资源共享的同侪生产模式是否可以抵御已然主导互联网行业的科技巨头形成的竞争冲击?以弃用现有版权制度为前提的“开放合作主义”构想在多大程度上能够获得公共政策的支持?当数字战略布局受到地缘政治愈发剧烈的影响,彻底的互联网行业改革措施会成为多少国家的主张?这些疑问都使我们意识到,在打破学术想象的桎梏后,若无后续研究者进一步联系实践案例,具有理论突破价值的构想同样无法最终落地。

虽然“全球南方”的角色在2022年的数字治理研究中有所显现,但2018年提出的“四个互联网”格局依旧在学界延续,中国、美国、欧盟的互联网治理经验依旧是学术探讨的主要对象。无论是探讨本土的治理模式还是关注对互联网国际政策的贡献,研究者都缺乏观察中国以外的全球南方国家。

与之形成鲜明对比的是,由于信息资本主义急剧的全球扩张,全球南方民众不平衡的资源分配、相对滞后的立法举措和部分政府的“激进数字主义”承受着更严重的数字人权侵害——例如以脸书为首的美国科技巨头为全球南方国家“量身打造”的“零费率”上网软件、印度大量引入外资企业的智慧城市项目、南非因私人公司安装城市监控所形成的新型“种族隔离”等——因此更需要研究者提供数字治理的对策建议。再者,在面对非西方国家的治理经验时,研究者应进一步摒弃欧美中心论,避免南方国家落入“特殊性”的民族志书写,强化其“被想象”的异质主体的定位,真正将全球互联网治理体系“包容普惠、共生共荣”的底层逻辑落到实处。

参考文献:

- [1] The Economist. Internet Firms Face a Global Techlash(2017-08-10). [2022-12-27] <https://www.economist.com/international/2017/08/10/internet-firms-face-a-global-techlash>.
- [2] J. L. Zittrain. Three Eras of Digital Governance(2019-09-23). [2022-12-29] <https://doi.org/10.2139/ssrn.3458435>.
- [3] D. Stockmann. Tech Companies and the Public Interest: the Role of the State in Governing Social Media Platforms. *Information, Communication & Society*, 2022, 26(1): 1-15.
- [4] J. Liu, L. Yang. “Dual-Track” Platform Governance on Content: A Comparative Study between China and United States. *Policy & Internet*, 2022, 14(2): 304-323.
- [5] T. Gillespie. Do Not Recommend? Reduction as a Form of Content Moderation. *Social Media+ Society*, 2022, 8(3).
- [6] L. Wright. Automated Platform Governance Through Visibility and Scale: On the Transformational Power of AutoModerator. *Social Media+ Society*, 2022, 8(1).
- [7] N. Thurman, A. Nalmpatian, F. Obster. Lessons from France on the Regulation of Internet Pornography: How Displacement Effects, Circumvention, and Legislative Scope May Limit the Efficacy of Article 23. *Policy & Internet*, 2022, 14(3): 690-710.
- [8] S. C. Boerman, S. Kruikemeier, F. J. Zuiderveen Borgesius. Exploring Motivations for Online Privacy Protection Behavior: Insights from Panel Data. *Communication Research*, 2021, 48(7): 953-977.
- [9] B. Chaudhuri. Programmed Welfare: An Ethnographic Account of Algorithmic Practices in the Public Distribution System in India. *New Media & Society*, 2022, 24(4): 887-902.
- [10] P. Popiel. Regulating Datafication and Platformization: Policy Silos and Tradeoffs in International Platform Inquiries. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 28-46.
- [11] C. Cai, T. Wang. Moving Toward a “Middle Ground”? —The Governance of Platforms in the United States and China. *Policy & Internet*, 2022, 14(2): 243-262.
- [12] M. Stilinic, J. Hutchinson. The Internet Regulation Turn? *Policy, Internet and Technology*. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 6-12.
- [13] J. Bayer, B. Holznapel, L. Woods. Perspectives on Platform Regulation: Concepts and Models of Social Media Governance Across the Globe. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2021: 13.
- [14] J. Bayer. Procedural Rights as Safeguard for Human Rights in Platform Regulation. *Policy & Internet*, 2022, 14(4): 755-771.
- [15] R. Griffin. New School Speech Regulation as a Regulatory Strategy Against Hate Speech on Social Media: The Case of Germany’s NetzDG. *Telecommunications Policy*, 2022, 46(9): 1-21.
- [16] T. Klaus. Graduating from ‘New-School’ - Germany’s Procedural Approach to Regulating Online Discourse. *Information, Communication & Society*, 2023, 26(1): 54-69.
- [17] P. Schlesinger. The Neo-regulation of Internet Platforms in the United Kingdom. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 47-62.
- [18] C. Mims. Google, Amazon, Meta and Microsoft Weave a Fiber-Optic Web of Power. 2022-01-15. [2023-01-02] <https://www.wsj.com/articles/google-amazon-meta-and-microsoft-weave-a-fiber-optic-web-of-power-11642222824>.
- [19] F. Musiani, D. L. Cogburn, L. DeNardis, et al. The Turn to Infrastructure in Internet Governance. New York: Palgrave

- Macmillan, 2016; 268.
- [20] F. Musiani. Infrastructuring Digital Sovereignty: a Research Agenda for an Infrastructure-based Sociology of Digital Self-determination Practices. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(6): 785-800.
- [21] C. Biedny, B. Whitacre, R. Gallardo. Do ‘dig once’ and Permitting Policies Improve Fiber Availability? *Telecommunications Policy*, 2022, 46(5).
- [22] H. E. K. Randell-Moon, D. Hynes. ‘Too smart’: Infrastructuring the Internet Through Regional and Rural Smart Policy in Australia. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 151-169.
- [23] J. C. Plantin, C. Lagoze, P. N. Edwards, C. Sandvig. Infrastructure Studies Meet Platform Studies in the Age of Google and Facebook. *New media & society*, 2018, 20(1): 293-310.
- [24] D. Harkin, M. Mann, I. Warren. Consumer IoT and its Under-regulation; Findings from an Australian Study. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 96-113.
- [25] D. Schiller. Geopolitical-economic Conflict and Network Infrastructures. *Chinese Journal of Communication*, 2011, 4(1): 90-107.
- [26] H. Shen, Y. He. The Geopolitics of Infrastructuralized Platforms: The Case of Alibaba. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(16): 2363-2380.
- [27] Elden, S. Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2005, 30(1): 8-19.
- [28] D. R. Johnson, D. Post. Law and Borders: The Rise of Law in Cyberspace. *Stanford Law Review*, 1996, 48(5): 1367-1402.
- [29] V. Mosco. *To the Cloud: Big data in a Turbulent World*. New York: Paradigm Publishers. 2014: 58.
- [30] S. Ahn, J. Baik, C. S. Krause. Splintering and Centralizing Platform Governance: How Facebook Adapted its Content Moderation Practices to the Political and Legal Contexts in the United States, Germany, and South Korea. *Information, Communication & Society*, 2022.
- [31] J. Pohle, D. Voelsen. Centrality and Power. The Struggle Over the Techno-political Configuration of the Internet and the Global Digital Order. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 13-27.
- [32] D. Bossio, T. Flew, J. Meese, T. Leaver, B. Barnett. Australia’s News Media Bargaining Code and the Global Turn Towards Platform Regulation. *Policy & Internet*, 2022, 14(1): 136-150.
- [33] A. Afilipoaie, K. Donders, P. Ballon. The European Commission’s Approach to Mergers Involving Software-based Platforms: Towards a Better Understanding of Platform Power. *Telecommunications Policy*, 2022, 46(5).
- [34] S. M. Powers, M. Jablonski (2015). *The Real cyber War: The Political Economy of Internet Freedom*. Chicago: University of Illinois Press. 2015: 23.
- [35] M. Tang. The Challenge of the Cloud: Between Transnational Capitalism and Data Sovereignty. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(16): 2397-2411.
- [36] S. Bannerman. Platform Imperialism, Communications Law and Relational Sovereignty. *New Media & Society*, 2022.
- [37] R. Prasad. People as Data, Data as Oil: the Digital Sovereignty of the Indian State. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(6): 801-815.
- [38] H. Dorwart. Platform Regulation from the Bottom Up: Judicial Redress in the United States and China. *Policy & Internet*, 2022, 14(2): 368-389.
- [39] M. Kwet. The Digital Tech Deal: a Socialist Framework for the Twenty-first Century. *Race & Class*, 2022, 63(3): 63-84.
- [40] R. Grover. The Geopolitics of Digital Rights Activism: Evaluating Civil Society’s Role in the Promises of Multistakeholder Internet Governance. *Telecommunications Policy*, 2022, 46(10).
- [41] K. O’Hara, W. Hall. *Four internets: Data, Geopolitics, and the Governance of Cyberspace*. Oxford: Oxford University Press. 2021: 42.
- [42] J. L. Qiu, P. K. Yu, E. Oreglia. A New Approach to the Geopolitics of Chinese Internets. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(16): 2335-2341.

- [43] W. Chen. Zoom in and Zoom Out the Glocalized Network: When Transnationalism Meets Geopolitics and Technopolitics. *Information, Communication & Society*, 2022, 25(16): 2381-2396.
- [44] O. Dovbysh, M. Wijermars, M. Makhortykh. How to Reach Nirvana: Yandex, News Personalisation, and the Future of Russian Journalistic Media. *Digital Journalism*, 2022, 10(10): 1855-1874.
- [45] P. Schlesinger. After the Post-public Sphere. *Media, Culture & Society*, 2020, 42(7-8): 1545-1563.
- [46] E. Papadimitropoulos. Platform Capitalism, Platform Cooperativism, and the Commons. *Rethinking Marxism*, 2021, 33(2): 246-262.

Internet Governance and Regulation in the Era of "Techlash": A Literature Analysis of Five Frontier Topics

Shi Anbin, Yu Yayun (Tsinghua University)

Abstract: In the era of "Techlash", the evolution of the Internet governance has presented two shifts in both academic research and industry practices: government supervision instead of platform autonomy and nation-state regulations instead of global governance. In this paper, five major themes are summarized from reviewing Internet governance related studies published in international academic journals in 2022, including the multi-track trend of digital governance, the increasing prominence of the government in the platform governance triangle, the "infrastructure shift" in digital governance research, Internet's global nature and nation-state governance models, as well as the emergence of the Global South in the academic filed.

Key words: internet governance; "Techlash"; platform-based internet; digital geopolitics; governance in an age of national regulation; multistakeholderism

■ 收稿日期: 2023-02-13

■ 作者单位: 史安斌, 清华大学新闻与传播学院; 北京 100083
俞雅芸, 清华大学新闻与传播学院

■ 责任编辑: 刘金波