

# 结构主义视阈下的 互联网平台经济治理困境研究

——以网约车为例

王 俐 周向红

**内容提要** 新一代信息技术孕育出互联网平台经济模式,对现代经济社会产生了重要影响。但互联网平台市场乱象屡有发生,折射出互联网平台经济面临的治理困境。基于结构主义理论视角、以网约车为案例的研究发现,互联网平台经济驱动社会治理从“官僚制”治理结构转向“合作式”治理结构、从“物理空间”的线下治理结构转向“赛博空间”的“镜像”治理结构。在新型治理结构中,传统政府治理范式与互联网平台经济特征的不相匹配诱发政府治理失效,市场逐利本质产生平台治理失灵,公民“有限理性”与社会组织主体性缺失导致社会治理参与不足。政府治理失效、平台治理失灵与社会参与不足的共生时态成为互联网平台经济治理的困境所在。对互联网平台经济治理困境进行学理性解释,为完善互联网平台经济治理奠定了理论基础,具体治理举措等现实问题仍有待进一步探索。

**关键词** 互联网平台经济 网约车治理 治理失灵 结构主义

王 俐,同济大学经济与管理学院博士生 200092

周向红,同济大学经济与管理学院教授 200092

## 一、问题的提出

新一代信息技术驱动网络经济与实体经济深度融合发展,百度、阿里巴巴、腾讯、携程、滴滴出行、P2P网贷等互联网平台应运而生。这些互联网平台兼具“互联网+”、数字经济与平台经济的多重身份,颠覆了传统企业的产业链依附模式,塑造出以互联网为基础设施、以平台为中心的双边或多边市场生态<sup>[1]</sup>。双边或多边市场的低边际成本与显著网络效应<sup>[2]</sup>,又赋予互联网平台天然的扩张基因,它们

---

本文为国家自然科学基金面上项目“电子商务生态链减碳作用机理、实现路径及影响评估研究”(71473177)阶段性研究成果,得到国家社科基金重大招标项目“基本公共服务均等化实施效率和实现程度研究”(13&ZD041)资助。

[1]徐晋:《平台经济学(修订版)》,上海交通大学出版社2013年版,第5-26页。

[2]Armstrong, M. and Wright, J., “Two-sided Markets, Competitive Bottlenecks and Exclusive Contracts”, *Economic Theory*, 2007, 32(2), pp.353-380.

以破竹之势汇聚着高黏度活跃用户和海量数据信息,迅速成长为亿级乃至十亿级用户规模的超级网络平台,在激发实体经济活力、降低市场交易成本、拓展经济活动空间等方面发挥着重要作用<sup>[1]</sup>。

互联网平台经济在惠及大众的同时,也滋生诸多市场乱象。百度“魏则西事件”、阿里“二选一”事件、腾讯云事件、携程“搭售”事件、滴滴顺风车乘客遇害案件、P2P网贷集中“爆雷”事件等,无一不超出了传统理论对市场失灵和治理失灵的认知,凸显了传统治理范式与商业模式创新的不对称,引发公众对互联网平台的信任危机。有鉴于此,国内外学者和政府意识到加强互联网平台经济治理的重要性,一些理论建议与实践举措纷纷出台,如:欧盟委员会因谷歌非法支持自家购物服务开出27亿美元的罚单;美国加州大学教授Jonathan Taplin在*Move Fast and Break Things*一书中建议对不断扩张的超级互联网平台进行分拆<sup>[2]</sup>;英国《卫报》提议对谷歌、Facebook和亚马逊实施国有化管理<sup>[3]</sup>;我国交通运输部就滴滴“空姐遇害”发表《检验网约车发展的标准是人民群众的获得感》,警醒关注网约车平台的社会责任和治理问题。但是,现有治理举措的实施效果不甚明显,且治理措施本身也常引起争议。这既反映出互联网平台经济存在的市场风险,也折射出互联网平台经济治理面临的现实困境。

现实的演绎引发我们关注和思考以下问题:政府治理为什么没能有效防范互联网平台经济乱象的发生?互联网平台经济的治理困境是怎样形成的?引发互联网平台经济治理困境的原因又是什么?本文尝试以网约车为案例展开研究,从结构主义的理论视角探究互联网技术创新、平台经济模式变革与治理活动之间的耦合关系,阐释互联网平台经济治理困境的形成机理,为优化互联网平台经济治理寻找理论视角和分析工具。

## 二、文献综述

互联网平台经济是网络经济学和产业组织学的前沿课题。自1996年起,美国沃尔玛对Visa和Master这两大信用卡巨头的反垄断监管引起学者对平台经济现象的关注。互联网平台经济具有哪些新型特征?是否需要互联网平台经济实施治理?政府治理政策又应作何变迁?相关研究主要从定价、垄断和外部性方面解答上述问题。在定价方面,Armstrong & Wright首先证明了平台企业实施不对称定价和低于边际成本定价的可能性<sup>[4]</sup>,Rochet & Tirole进一步指出平台企业实施不对称定价不会导致市场失灵的发生<sup>[5]</sup>,Jullien & Sandzantman认为禁止内容供应商的价格歧视政策反而会偏离帕累托最优,建议政府不要干预平台企业的不对称价格结构<sup>[6]</sup>。在垄断方面,D. S. Evans指出针对平台企业垄断情况的判断比传统工业企业更加复杂<sup>[7]</sup>,平台企业实施交叉补贴或捆绑销售的行为不再是判定

[1]薛澜、洪志生、周源:《“互联网+”时代的战略性新兴产业:共享经济打破固有发展模式》,〔北京〕《中国战略新兴产业》2016年第17期。

[2]Corcoran, T., “Big Tech ‘Trust Busters’ Are Coming To Ruin Your Internet Fun”, *Bloomberg News*, 2017-11-1(1).

[3]Smicek, N., “We need to Nationalize Google, Facebook and Amazon. Here’s why”, *The Guardian*, 2017-11-27(2).

[4]Armstrong, M. and Wright, J., “Two-sided Markets, Competitive Bottlenecks and Exclusive Contracts”, *Economic Theory*, 2007, 32(2), pp.353-380.

[5]Rochet, J. C. and Tirole, J., “Platform Competition in Two-Sided Markets”, *Journal of the European Economic Association*, 2003, 1(4), pp.990-1029.

[6]Jullien, B. and Sandzantman, W., “Internet Regulation, Two-Sided Pricing, and Sponsored Data”, *International Journal of Industrial Organization*, 2018, 58, pp.31-62.

[7]Evans, D. S., “The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets”, *Yale Journal on Regulation*, 2003, 20(2), p.325.

垄断势力存在的充分条件。程贵孙等认为政府需要遵循“宁宽勿窄”的原则,建立一套新的基于平台经济的产业治理策略,为互联网平台企业创造比传统企业和网络性不强的创新型企业更加宽松的产业发展环境<sup>[1]</sup>。在外部性方面,部分学者对互联网平台模式化解市场失灵的能力予以肯定,如认为网约车可以通过动态优化资源配置避免“公地悲剧”的发生<sup>[2]</sup>;专车除存在公共安全风险外,可自行避免过度竞争和信息不对称问题<sup>[3]</sup>。同时有学者对互联网平台模式的负外部性表示担忧,指出互联网平台市场存在严重的“柠檬问题”<sup>[4]</sup>;也有学者认为网约车数量激增加剧了交通拥堵和环境污染,建议通过数量上限管制和价格上、下限管制的组合策略降低网约车的负外部性<sup>[5]</sup>。

为适应互联网平台经济特征而开展的治理变革,不仅体现在治理政策的调整方面,也反映在治理结构与治理模式的变迁中。正如俞可平所言,是市场失效和政府失效的双重困境让西方学者意识到“治理”取代“统治”的必要性<sup>[6]</sup>。建立在合作治理理论的基础上,提倡非政府主体以合作伙伴的角色参与治理,成为互联网平台经济治理研究的主流观点。黄璜认为互联网平台企业因具备技术优势和平台优势而在某些方面比政府更擅长治理市场,政府同互联网平台企业建立“合作规制”关系十分必要<sup>[7]</sup>;李俊生和姚东旻通过分析“魏则西事件”发现,要破解互联网搜索服务领域的治理失灵现象,应当构建以市场平台观为核心的新市场财政学范式,确立互联网搜索服务商与政府同属市场平台平等成员的关系体系<sup>[8]</sup>;汪旭晖和张其林认为解决互联网平台市场的“柠檬问题”离不开平台治理机制,传统的“市场治理-行政治理”二元模式应转变为“市场治理-平台治理-行政治理”三元复合模式<sup>[9]</sup>;王俐和周向红则指出互联网平台企业参与治理面临主体、制度与环境的多重挑战,主张秉持政企合作治理理念,推动平台治理向深度参与和有效参与的方向转变<sup>[10]</sup>。

综上所述,互联网平台经济的创新发展推动着治理活动的系统性变革。现有研究既觉察到互联网平台经济存在的市场风险及治理政策调整的必要性,又肯定了治理模式从单一走向多元、从管制走向合作的变迁路径。然而,既有研究缺乏对互联网平台经济治理有效性的深入讨论,忽视了互联网平台经济治理存在的现实困境。基于此,本文尝试探究互联网平台经济的治理困境及其形成机理,揭示互联网平台经济治理与传统经济治理的差异性,以搭建连通互联网平台经济变革与治理变革之间的理论桥梁。

### 三、理论基础与研究方法

1. 理论基础:结构主义与社会治理 治理活动的产生有着深刻的政治、经济和社会根源。事实上,治理活动是由若干要素相互作用而形成的动态复杂系统。不少学者从系统的视角出发,借助利益

[1]程贵孙、陈宏民、孙武军:《双边市场视角下的平台企业行为研究》,〔北京〕《经济理论与经济管理》2006年第9期。

[2]董成惠:《网约车类共享经济的价值分析》,《兰州学刊》2017年第4期。

[3]张珍星、陈虹睿:《市场失灵视角下互联网专车监管制度的构建》,〔广州〕《广东财经大学学报》2017年第4期。

[4][9]汪旭晖、张其林:《平台型网络市场“平台-政府”二元管理范式研究——基于阿里巴巴集团的案例分析》,〔北京〕《中国工业经济》2015年第3期。

[5]甄艺凯:《网约车管制新政研究》,〔北京〕《中国工业经济》2017年第8期。

[6]俞可平:《治理和善治引论》,〔北京〕《马克思主义与现实》1999年第5期。

[7]黄璜:《互联网+、国家治理与公共政策》,〔北京〕《电子政务》2015年第7期。

[8]李俊生、姚东旻:《互联网搜索服务的性质与其市场供给方式初探——基于新市场财政学的分析》,〔北京〕《管理世界》2016年第8期。

[10]王俐、周向红:《平台型企业参与公共服务治理的有效机制研究——以网约车为例》,〔沈阳〕《东北大学学报(社会科学版)》2018年第6期。

集团博弈分析框架<sup>[1]</sup>、多中心嵌入分析框架<sup>[2]</sup>、政策过程与工具分析框架<sup>[3]</sup>考察治理活动的运作机理。其中,利益集团博弈和多中心嵌入分析框架把治理对象由单一政府拓展到多元主体,政策过程与工具分析框架将治理活动从单一环节延伸至全过程。但上述理论框架侧重于考察治理活动某一特定要素的特征,难以有效阐释治理活动与经济模式之间的非线性复杂关系。

结构主义是社会科学领域一个相对成熟且具有持久影响力的研究工具。结构主义在生物学功能主义、孔德实证主义、斯宾塞社会有机论的基础上形成和发展起来。20世纪中叶,帕森斯(Talcott Parsons)系统地阐述了结构功能主义理论<sup>[4]</sup>,指出结构在于系统要素的有机组合而非机械堆积,强调特定结构表现出特定功能的理论内涵。20世纪末,吉登斯(Anthony Giddens)在反思结构功能主义理论和吸收马克思主义实践观的基础上,摒弃了社会学中结构与行为二元分立的理论分野,提出社会系统的结构性特征既构成社会系统客观条件也构成社会系统结果表现的观点<sup>[5]</sup>。从内在本质上看,结构主义强调结构要素对社会系统的重要作用:当社会系统结构处于稳定状态时,系统行为与系统功能得到巩固或强化;当社会系统的既有结构被打破或重塑时,系统行为与系统功能也会发生变迁。

结构主义对治理活动具有很强的契合度和解释力。社会治理理论的更新以及国家治理体系的变革便是伴随社会治理结构的演化而展开的<sup>[6]</sup>。在结构主义范式下,学者探讨了社会治理转型<sup>[7]</sup>、社会治理绩效<sup>[8]</sup>、社会治理失灵<sup>[9]</sup>等社会治理实践中的结构性因素。既有研究表明,结构主义理论可以弥补利益集团博弈理论、多中心嵌入理论和政策工具过程理论的不足,为解析治理活动提供一个整体性和综合性的理论视角。

2. 个案研究法与网约车治理案例 理解互联网平台经济的治理困境,需要对互联网平台经济治理的自然情境进行深入的探索性分析。个案研究作为探索性、描述性与解释性研究中的重要方法,在回答“为什么”(解释性研究)和“怎么样”(描述性研究)的问题时更加有效,对探索性研究从经验到理论的提升来说是十分必要的<sup>[10]</sup>。虽然人们常常对个案研究的代表性和一般化问题表露不解与偏见,但是总体代表性问题并不能遮蔽个案研究所具有的推广代表性意义<sup>[11]</sup>,个案研究需要具备的是典型性特征而非总体代表性特征,两者不可混为一谈<sup>[12]</sup>。本文选取具有典型性的案例并结合扩展个案研究思想,时时体察宏观因素对微观个案的影响力,亦反观微观个案对宏观环境的渗透性<sup>[13]</sup>,均有利于

[1]冯巨章:《政府、市场、企业和商会治理机制演化研究》,〔北京〕《中国经济问题》2012年第4期。

[2]周小梅:《对多中心嵌入治理食品安全问题的探讨》,〔北京〕《价格理论与实践》2015年第2期。

[3]苏竣、杜敏:《AVS技术标准制定过程中的政府与市场“双失灵”——基于政策过程与工具分析框架的研究》,〔北京〕《中国软科学》2006年第6期。

[4]〔美〕塔尔科特·帕森斯:《社会行动的结构》,张明德译,〔南京〕译林出版社2003年版,第787-850页。

[5]Giddens, A., “The Constitution of Society Outline of the Theory of Structuration”, *Political Geography Quarterly*, 1986, 5(3), pp.288-289.

[6]薛澜:《顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2014年第4期。

[7]张康之:《走向合作的社会》,〔北京〕中国人民大学出版社2015年版,第284-321页;何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,〔北京〕《中国社会科学》2018年第2期。

[8]涂晓芳、魏葱葱:《结构功能主义视角下地方政府治理创新路径研究——以青岛市政府为例》,〔北京〕《国家行政学院学报》2013年第1期。

[9]邱忠霞、胡伟:《公共治理何以失灵? ——基于结构—功能的逻辑分析》,〔武汉〕《学习与实践》2016年第10期。

[10]Yin, R.K., *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage Publications Ltd, 2009, p.108.

[11]曾东霞、董海军:《个案研究的代表性类型评析》,〔广州〕《公共行政评论》2018年第11期。

[12]王宁:《代表性还是典型性? ——一个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》,〔北京〕《社会学研究》2002年第5期。

[13]卢晖临、李雪:《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》,〔北京〕《中国社会科学》2007年第1期。

个案研究突破“只见树木不见森林”的局限,增强研究的正当性。

具体地,选择网约车作为研究样本符合个案研究的典型性原则,可为理解互联网平台经济治理提供杯水观澜的范例。一方面,伴随信息技术的发展迭代,网约车颠覆性创新出“专车”“快车”“顺风车”等新兴业态。基于“乘客-平台-司机”的交易模式具有交叉网络外部性和价格结构非中性,体现了互联网平台经济的一般性特征。另一方面,网约车在发展之初绕开政府审批直接进入市场运营,“技术红利”与“非法客运”的双重标签让有关网约车治理的争论甚嚣尘上<sup>[1]</sup>。在几经公开与非公开的多方博弈后,国务院于2016年7月28日发布《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(2016年第60号)》(下称《管理办法》),正式肯定了网约车运营的合法地位。在《管理办法》实施以来的近三年时间里,相关国家部委和地方交通执法部门多次开展网约车整治运动并约谈网约车平台,但是网约车市场仍存在诸多处于制度“灰色地带”甚至超出制度边界的市场乱象,如表1所示。执法运动与市场乱象的反差凸显了网约车治理存在的现实漏洞,也折射出互联网平台经济面临的治理困境。

表1 2017年以来有关网约车乱象的部分报道

日期	来源	内容
2017-6-2	南方+	深圳网约车交通事故率为出租车的4倍、私家车的25.5倍
2017-7-27	人民日报	全国合法网约车司机不及滴滴高峰期总量的0.6%
2017-8-1	新华社	商务部就“滴滴一下,马上加价”现象约谈滴滴
2017-9-29	中国消费网	中消协就“充值返券”不当得利现象约谈首汽约车
2018-2-1	人民网	滴滴接入南京交通局的数据滞后且不完整,证件数据错、漏严重
2018-2-8	新华网	网约车平均加价1.21倍,存在实际车费与预估车费偏差现象
2018-4-4	浙江在线	杭州市责令滴滴就司机和车辆无证经营及平台数据接入问题进行整改
2018-5-11	新京报	2018年5月6日,郑州空姐乘顺风车遇害
2018-8-26	央视网	2018年8月24日,温州乐清女孩乘顺风车遇害
2019-3-28	北京市消协	网约车位列“大数据杀熟”榜前三名

注:本表由作者整理而成。

#### 四、治理困境的结构基础性

1. “官僚制”治理结构到“合作式”治理结构 长期以来,城市空间、经济水平与人口规模塑造了传统出租车服务的区域性特征,各城市出租车的运营模式不尽相同,如表2所示。虽然如此,我国政府采取特许经营、统一定价和标准规范对传统出租车实施严格的数量管制、价格管制和质量管制,治理活动带有鲜明的“官僚制”色彩。“官僚制”治理的科层规则和理性精神为出租车运营秩序提供了有效保障,避免了恶性竞争及交通拥堵等负外部性。与此同时,“官僚制”治理结构却难以有效响应动态多元的市场需求,黑车盛行正是“官僚制”治理压抑多元诉求而滋生的社会现象。

表2 传统出租车运营模式

运营模式	经营权	管理权	产权
温州模式:个体经营	政府→个体	个体	个体
北京模式:承包经营	政府→公司	公司	个体
上海模式:公车公营	政府→公司	公司	公司

注:本表由作者整理而成。

2010年5月,网约车采用“四方协议”模式<sup>[2]</sup>进入我国出租车市场。灵活分散的供给主体和基于平台的交易模式彰显互联网平台经济的效率逻辑与共享精神,也对创建共治共享的社会治理格局提出新的要求。2016年7月,《管理办法》放松了对网约车市场的数量规制和价格规制,并赋予网约车平台实施准入规制的治理权限,政府则主要以“网约车运

[1]周向红、刘宸:《多重逻辑下的城市专车治理困境研究》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2016年第4期。

[2]“四方协议”通常是以网约车平台为主要发起者或组织者、劳务派遣公司提供驾驶劳务关系、私家车辆挂靠汽车租赁公司而形成的多元民事法律关系。根据法律关系的不同,“四方协议”进一步分为“私家车主+私家车”模式、“租赁公司车辆+劳务公司派遣司机”模式、“平台自有车辆+劳务公司派遣司机”模式。

营数据接入监管平台”的方式监管网约车市场。如图1所示,从传统出租车治理到网约车治理,“官僚制”治理结构被“合作式”结构所取代,治理活动对非政府主体的依赖性显著加强。

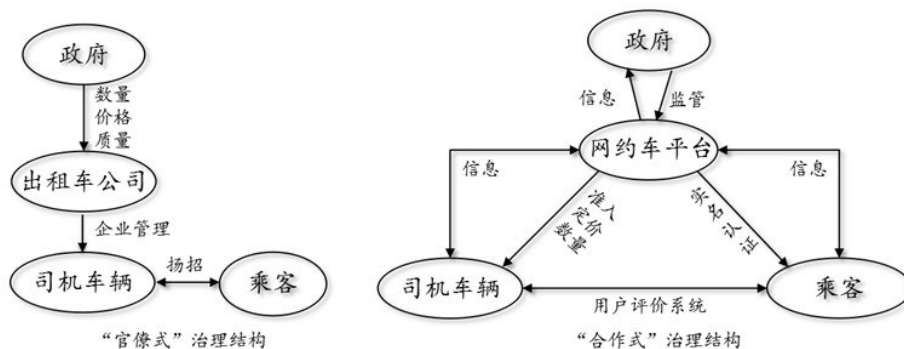


图1 “官僚式”治理结构与“合作式”治理结构的比较

注:本图由作者自制而成。

2.“物理空间”的线下治理结构到“赛博空间”的“镜像”治理结构 “合作式”治理变革要求非政府主体发挥治理功能并承担相应责任。在互联网平台经济中,社会治理工具已经超越了“政府治理工具”的范畴,成为由“政府治理工具”和“非政府治理工具”共同构成的作为总体性存在的治理工具体系<sup>[1]</sup>。实然的层面上,非政府主体参与治理改变着治理活动的技术特征与时空分布,形塑网约车市场的治理格局。

网约车服务前阶段,在线审核系统与网络规则体系用于防范市场运营风险。(1)在线审核系统。互联网平台通常根据经营业务对用户特征的要求制定用户准入标准:按照付费与否,分为免费加入和付费加入两类;按照身份认证条件,分为开放加入、注册加入、实名认证与背景审查四类。出于运营安全的考虑,网约车平台设置了用户在线实名认证及背景审查程序,实现了线上治理与线下情境的交互融合。(2)网络规则体系。网约车平台通过自制管理契约形成了一套具有约束性的平台规则体系,其中规定了平台方、用户方和第三方的权利、义务与责任关系。表3以滴滴出行为例,列举了网约车平台制定的基础规则、专属规则、管理规范与公告通知。这些网络规则由平台主导制定并通过网络途径生效与传播,具备约束现实世界及网络社会的实质性法律效力。

表3 滴滴出行平台的网络规则体系

序号	规则类型	规则示例
1	基础规则	《滴滴出行法律条款与隐私政策》《滴滴车主软件使用协议及隐私政策》《滴滴出行企业版服务协议》
2	专属规则	《“出租车”平台用户专属规则》《“快车”平台用户专属规则》《“礼橙专车”平台用户专属规则》《“顺风车”用户专属规则》
3	管理规范	《用户违规行为管理规范》《车辆升降级条款》《网约车司机违约责任条款》《取消/取消率违约责任条款》《作弊违约责任条款》
4	公告通知	《“礼橙专车”乘客须知》《滴滴车主App所需权限(同意方可下载)》

注:本表根据滴滴出行(V5.2.16\_424)、滴滴车主(V5.1.18)、滴滴企业版(V2.2.6)整理而成,最后访问日期2019年4月6日。

网约车服务中段,智能算法程序用于监测市场秩序并生成市场治理策略。平台利用移动智能终端、物联网与云计算技术,实现对网约车市场的实时动态监测,其所采集的“数字足迹”为智能算法运营提供必要数据信息资料。继而,建立在大数据训练与机器学习基础上的智能算法,可以比人工经验更迅速地匹配网约车供需信息并给定市场出清价格。大数据与智能算法的相辅相成,形塑了一个基于算法代码的数字化市场环境,市场行动的微观机理与平台治理的真实意图隐藏在算法代码中。

[1]郑家昊:《作为总体性存在的“治理工具”:实践特性与理论确认》,〔重庆〕《探索》2018年第1期。

网约车服务后阶段,信任和风险感知是影响用户体验的关键要素。为降低用户风险感知以提高平台信任度,网约车平台利用互联网的交互性和便捷性优势,建立起面向平台双边用户的规模庞大的在线声誉机制(用户评价系统)。有研究认为在线声誉机制存在评价噪音<sup>[1]</sup>、评价参与度低<sup>[2]</sup>等缺陷,也有研究证明在线声誉机制缓解了信息不对称现象,是能够保障消费者权益的自我监管方式<sup>[3]</sup>。尽管在线声誉机制究竟在多大程度上发挥了治理效用尚未有定论,但是在线声誉机制为治理决策提供了必要信息资源,将线下服务与线上治理链接融合起来。

综上所述,移动互联网、大数据与算法技术向非政府主体赋能,互联网平台市场创造出在线审核系统、网络规则体系、智能算法程序和在线声誉机制等新型治理工具。这些治理工具如同一只“数字化的手”,以“上帝视角”监测市场情境并做出治理决策。可以发现,从传统出租车治理到网约车治理,“物理空间”的线下治理结构已经转向“赛博空间”(Cyberspace)<sup>[4]</sup>的“镜像”治理结构。如图2所示,在“镜像”治理结构中,线上与线下、虚拟与现实有机结合,数据与算法成为驱动治理活动的关键要素。

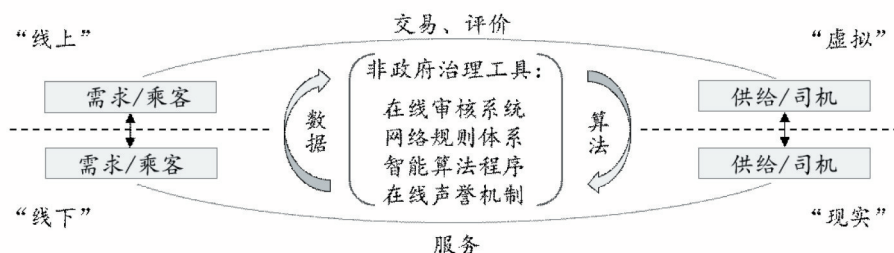


图2 “赛博空间”的“镜像”治理结构

注:本图由作者自制而成。

## 五、治理困境的形成机理

如前所述,互联网技术创新、平台经济变革与治理政策变迁的多元力量作用于网约车治理场景,驱动“官僚制”治理结构与线下治理结构的瓦解以及“合作式”治理结构与“镜像”治理结构的建立。基于结构主义的理论内涵,治理活动的结构性变迁可能诱发不同程度的治理失灵与功能紊乱,产生社会治理的现实困境。

1. 执法工具缺失与政府治理失效 政府治理能力是政府治理成效的基本保障。政府治理能力并非抽象意义上的整体性存在,而是由系列执法工具构成的具体性的存在<sup>[5]</sup>。在“赛博空间”的“镜像”治理结构中,针对数据与算法的治理能力成为影响政府治理成效的核心变量。

20世纪中叶,哈耶克曾对政府获取数据信息的完整性和稳定性提出质疑,认为数据信息广泛分散在个体手中而无法被政府集中掌握,致使政府治理面临“知识问题”<sup>[6]</sup>。在数字化程度攀升的时代,

[1]张新香、胡立君:《声誉机制、第三方契约服务与平台繁荣》,〔北京〕《经济管理》2010年第5期。

[2]Dellarocas, C. and Wood, C.A., “The Sound of Silence in Online Feedback: Estimating Trading Risks in the Presence of Reporting Bias”, *Management Science*, 2008, 54(3), pp.460-476.

[3]Cohen, M. and Sundararajan, A., “Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy”, *The University of Chicago Law Review*, 2015, 82, pp.116-133.

[4]赛博空间(Cyberspace)是由美国科幻小说作家 William Ford Gibson 于 1982 年首次提出的抽象概念,指计算机网络中的虚拟现实世界。赛博空间对经济社会的影响受到学界的广泛关注。

[5]李文彬、陈晓运:《政府治理能力现代化的评估框架》,〔北京〕《中国行政管理》2015年第5期。

[6]Hayek, F.A., “The Use of Knowledge in Society”, *The American Economic Review*, 1945, 35(4), pp.519-530.

互联网技术让政府的数据收集能力远远超越了哈耶克时代的局限,那么政府治理是否已经化解“知识问题”的困扰?事实上,互联网平台经济的崛起正在打造一种以数据为中心的“计划经济”体系,其主导者是互联网平台专业技术人员而非政府部门工作人员<sup>[1]</sup>。在由数据信息建构的“计划经济”体系中,政府部门通过自身获取完整治理信息的成本高昂,通过互联网平台获取治理信息又不得不承担信息不对称可能引发的道德风险。按照《管理办法》和《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》(交办运[2018]24号)的规定,网约车平台应及时、全面地向政府部门提供治理信息并接受政府部门监管。实然的层面上,利益驱动网约车平台产生躲避政府监管的行为动机,接入监管平台的数据信息存在严重错漏问题(见表1),政府监管仍然面临“知识问题”的困扰。

即使政府部门掌握与治理相关的完全数据信息,要实施算法监管仍存在不少现实障碍。在互联网平台经济的“镜像”空间中,基于机器深度学习的算法技术逻辑超越了依赖合规性判断的“事后监管”路径<sup>[2]</sup>，“不可解释隐忧”“自我强化困境”与“主体性难题”的多重挑战致使现有传统执法工具在算法监管中失去效力<sup>[3]</sup>。现有研究针对算法监管的特定议题展开了具体政策分析,却尚未形成整体性思路<sup>[4]</sup>。线上治理压力迫使政府转向“运动式”执法与“约谈”为主的末端治理,专项整治运动在形式上执行了打击非法运营的职责,却无力禁止“大数据杀熟”等互联网平台经济的新型治理难题(见表1)。

2. 市场逐利本质与平台治理失灵 无论是公共利益说或是利益集团说,都隐含着“政府并非治理活动的直接受益者”这样一个命题。不同的是,市场效率逻辑与企业逐利本质深刻影响着互联网平台参与治理的策略选择。当平台价值与公共价值相互协同时,互联网平台产生加强治理的自我激励<sup>[5]</sup>;而当平台价值与公共价值不相一致时,平台治理存在优先平台价值的行为动机,可能产生背离公共利益的平台治理失灵现象。

交叉网络外部性与审核漏洞。平台经济的交叉网络外部性决定了“鸡蛋相生”问题对互联网平台发展的重要意义<sup>[6]</sup>。在市场进入阶段,网约车平台需要快速累积用户基础以达到平台生存所需的最低网络规模。由于严格执行市场准入规范将引发市场挤出效应与成本效应,有违网约车平台的市场扩张战略。因此,市场效率逻辑驱动网约车平台选择“以考代管”“在线审核”的治理路径,放松监管导致大比例非合法司机涌入网约车市场(见表1),为网约车出行留下安全隐患。

算法“黑箱”与潜在风险。在互联网平台经济中,算法犹如一只“数字化的手”配置市场资源并制定治理策略,躲在算法背后的则是追求利润最大化的互联网平台企业。以网约车为例,平台的动态定价算法不仅为乘客提供市场基准价格,还是决定何时/何地提价、提价幅度、存续期间长短等问题的主脑。算法的技术门槛与商业属性令普通用户难以探究算法加价标准与派单逻辑的确实依据,“滴滴一下,马上加价”成为许多网约车用户遭遇过的真实体验(见表1)。然而,“价格歧视”或许仅是算法“黑

[1][美]阿里尔·扎拉奇、莫里斯·E.斯图克:《算法的陷阱:超级平台、算法垄断与场景欺骗》,余潇译,[北京]中信出版集团2018年版,第274页。

[2]贾开、蒋余浩:《人工智能治理的三个基本问题:技术逻辑、风险挑战与公共政策选择》,[北京]《中国行政管理》2017年第10期。

[3]贾开:《人工智能与算法治理研究》,[北京]《中国行政管理》2019年第1期。

[4]张凌寒:《风险防范下算法的监管路径研究》,[上海]《交大法学》2018年第4期。

[5]如在专车为代表的中高端市场,司机准入的层层筛选、严格培训到五星司机认证计划,滴滴出行致力于提升服务安全与服务质量;“无障碍专车”“空地出行交通互联”“宝贝专车”等服务,致力于满足差异化的乘客需求。

[6]Rochet, J. C. and Tirole, J., “Platform Competition in Two-Sided Markets”, *Journal of the European Economic Association*, 2003, 1(4), pp.990-1029.



箱”潜在风险的冰山一角,“算法共谋”“场景欺骗”等算法风险不容忽视<sup>[1]</sup>,互联网平台及其大数据算法应该承担更多责任。

网络格式合同陷阱。格式合同指为重复使用而事先拟定、对方只能选择全部同意或全部不同意的合同<sup>[2]</sup>。格式合同在互联网环境中衍生出拆封合同与点击合同等网络格式合同。表3所列举的基础规则、专属规则、管理规范及公告通知均属网络格式合同的范畴。由于网络格式合同的达成发生在虚拟与现实交融的“镜像”空间中,因此用户容易陷入“独立语境”而难以获得足够信息支持与提醒服务,成为合同条款的被动接受者。如在《专快车服务合作协议》中,“您同意我司按照不时更新的费用结算标准向您因上述合作定期或不定期结算”的网络格式条款,为网约车平台单方变更费用结算标准预留了制度空间。

综上,在“赛博空间”的“镜像”治理结构中,线上与线下、虚拟与现实、公域与私域在网约车市场中交叠,网约车治理场景愈加复杂。平台逐利本质与治理工具的不对称,放大了网约车市场发生审核漏洞、算法黑箱、网络格式合同陷阱的潜在风险。假冒伪劣商品充斥着电商平台、黑餐馆隐匿在外卖平台、竞价排名与虚假信息活跃在搜索平台等现象共同说明,归属平台的治理权力若缺乏有效约束,会因平台逐利天性而发生“平台治理失灵”,滋生市场乱象。

3. “有限理性”、主体性缺失与社会参与不足 互联网平台经济涉及多元主体与多重利益关系,公民和社会组织参与治理的结构地位与功能空间应该被重视。当前,我国互联网平台经济治理处于先试先行的初级阶段,社会主体参与治理的表现喜忧参半。不可否认的是,互联网技术拓展了公民参与治理的“线上”空间,滴滴“公众评议会”<sup>[3]</sup>、用户评价系统等治理工具让现实情境中的利益诉求能够通过网络途径高效表达。从治理行动的本质来看,公民参与治理强化的是个体性的利益自觉与利益意识<sup>[4]</sup>,在反对集权性的政府安排与平台意志方面具有积极意义。但是个体意识的“有限理性”促使公民更多地关注服务收费,常忽略了司机资质、车辆状况与保险情况等不确定性所蕴含的安全风险。安全标准降低的潜在风险向全社会转移,个体意识的“有限理性”汇聚产生社会治理的“公地悲剧”,从网约车人车不符、顺风车乘客遇害(见表1)等现实情境中可见一斑。

除个体之外,社会组织是参与治理的重要社会主体。传统出租车治理场域中,出租车行业协会与工会组织在维护出租车车主与出租车司机权益方面发挥着积极作用。网约车的颠覆性变革重塑了出租车治理场域的主体结构与技术特征,要求行业组织的技术、管理和关系特征应时而变。截至目前,仅有个别省市(如河南省和湖北武汉市)成立了网约车协会和网约车工作委员会,各大城市的网约车行业协会与工会组织仍在酝酿准备中。整体来看,我国网约车相关的社会组织严重不足,更谈不上相关社会组织在网约车治理中发挥主体性作用了。

4. 治理困境:政府治理失效、平台治理失灵与社会参与不足的共生时态 网约车乱象并非一个孤立的现象,互联网平台经济乱象遍及各个市场领域,而现有治理举措的成效不甚理想。互联网平台经济治理为什么出现真空地带?互联网平台经济的治理困境是如何产生的?基于结构主义理论、以网约车为案例的研究发现,政府治理失效、平台治理失灵与社会参与不足的共生时态成为治理困境的原

[1][美]阿里尔·扎拉奇、莫里斯E.斯图克:《算法的陷阱:超级平台、算法垄断与场景欺骗》,余潇译,[北京]中信出版集团2018年版,第104-107页。

[2]张渊、朱晓燕:《网络时代的新契约网络格式合同》,[长春]《当代法学》2002年第12期。

[3]滴滴“公众评议会”是“滴滴出行”微信公众号于2018年11月2日上线的面向社会各界的网约车话题投票与评论机制,投票结果与评论建议将直接反馈给网约车平台相关团队,为平台优化产品方案、更新平台规则提供参考。

[4]张康之:《走向合作的社会》,[北京]中国人民大学出版社2015年版,第267-283页。

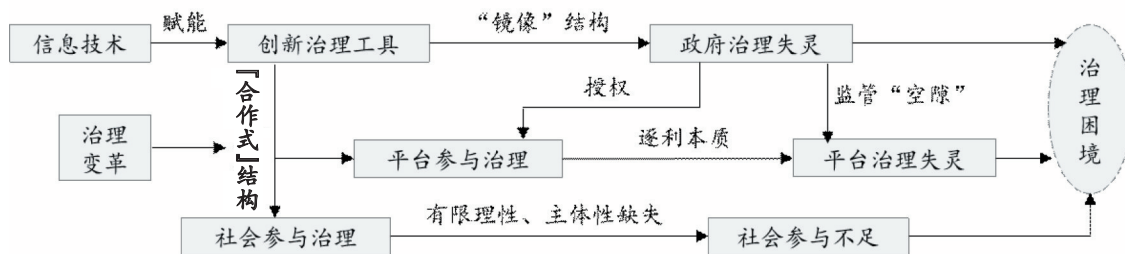


图3 政府治理失效、平台治理失灵与社会参与不足的共生时态

注：本图由作者自制而成。

因所在。图3描绘了治理困境形成的多重机理。

(1)治理困境的产生源于治理结构的系统性变迁。信息技术赋能与合作治理变革,驱动治理结构从物理空间的线下治理转向“赛博空间”的“镜像”治理、从“官僚制”治理转向“合作式”治理。在传统治理结构瓦解与新型治理结构建构之间,产生了互联网平台经济的治理困境。(2)政府治理失效与互联网平台经济变革相伴而生。互联网平台经济将大数据与算法技术融入治理行动,推动治理场景从物理空间延伸至“镜像”空间。传统政府治理范式与“镜像”治理场景的不相匹配,引发了政府治理失效的问题。(3)平台治理失灵也受到政府治理失效的影响。政府治理失效意味着政府治理在互联网平台经济中产生监管“空隙”,为互联网平台释放逐利天性创造了制度性空间。在市场逐利本质的驱动下,平台参与治理存在审核漏洞、算法黑箱、格式合同陷阱等平台治理失灵现象。(4)单纯依靠政府力量解决平台治理失灵或者依靠平台力量解决政府治理失效的路径,难以破解互联网平台经济的治理困境。提升公民参与治理的公共理性以及培育社会组织参与治理的主体性力量,对合作治理的重要意义不容忽视。如何做到政府治理、平台治理与社会治理之间的合作与制衡,实现明智监管的回流,成为考验互联网平台经济治理的现实问题。

## 六、结 语

互联网技术增进与平台经济变革叠加作用于城市治理层面,政府、平台与社会协同合作的治理模式应运而生。该模式是对互联网平台经济治理的有益尝试,却并未取得理想的治理效果。多项治理举措与互联网平台经济乱象之间的反差,凸显互联网平台经济所面临的治理困境。现实的演绎促使人们关注和思考互联网平台经济治理困境的产生机理及其内在原因。本文基于结构主义理论、以网约车为案例的研究表明,互联网平台经济驱动治理结构从“官僚制”治理向“合作式”治理、从线下治理向“镜像”治理演变。在新型治理结构中,政府治理失效、平台治理失灵与社会参与不足的共生时态成为互联网平台经济治理的困境所在。

本研究为互联网平台经济的治理困境提供了学理性的解释,研究的理论创新性及局限性主要体现在两个方面。一是本研究从结构主义的理论出发,将技术创新、经济变革等多元要素融入社会治理研究中,描绘了互联网技术和平台经济模式重塑治理结构与治理成效的内在机理,为社会治理问题提供了更加丰富的研究视角。二是个案研究方法可以挖掘其他研究方法可能忽略的经验事实,更加深刻、细致地阐释互联网平台经济治理困境的内在机理,对探究性研究具有重要意义。在本研究的基础上,采用多案例研究方法检验与归纳互联网平台经济治理的一般性规律、探寻互联网平台经济治理的现实举措,应该成为后续研究的重要内容。

[责任编辑:史拴拴]