

# 网络平台信息内容治理现状、问题与对策

戴明飞

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年10月12日; 录用日期: 2023年11月9日; 发布日期: 2023年11月17日

## 摘要

在互联网服务中, 随着网络平台不断向纵深发展, 其资金和技术上的优越性不断得到发挥, 使得网络平台成为控制信息主要力量。但由于网络平台隐私性与公共性矛盾, 使得其数据采集、存储、传输、处理、利用等环节不当行为更易产生风险, 因而网络信息内容治理面临监督机制、网络平台监管机制以及用户权益保护制度欠缺的一系列挑战。应当集中数据监管执法力量, 整合多部门治理优势, 加强协同治理来完善行政监督体制; 构建网络平台行为监管制度, 加强网络平台内部控制, 完善网络平台信息内容治理授权机制; 完善网络平台信息披露制度, 健全公众参与, 构建完善的用户权益保障体系。

## 关键词

网络平台, 内容治理, 监管机制

## Current Situation, Problems and Countermeasures of Network Platform Information Content Governance

Mingfei Dai

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 12<sup>th</sup>, 2023; accepted: Nov. 9<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 17<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the Internet service, as the network platform continues to develop in depth, its financial and technical superiority continues to be brought into play, making the network platform the main force in controlling information. However, due to the contradiction between the privacy and publicity of the network platform, the improper behavior of data collection, storage, transmission, processing and utilization is more likely to cause risks. Therefore, the governance of network in-

formation content faces a series of challenges, such as the lack of supervision mechanism, network platform supervision mechanism and user rights protection system. We should focus on data supervision and law enforcement forces, integrate the advantages of multi-sectoral governance, and strengthen collaborative governance to improve the administrative supervision system; build a network platform behavior supervision system, strengthen the internal control of the network platform, and improve the authorization mechanism of the network platform information content governance; improve the network platform information disclosure system, improve public participation, and build a sound user rights protection system.

## Keywords

Network Platform, Content Governance, Oversight Mechanism

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 网络信息内容治理现状

### (一) 网络信息内容治理理论分析

网络信息内容指的是，网络平台在使用网络服务过程中，采集、储存、传输、处理和使用的各类电子数据，它将用户网络活动中所保留的所有符号及对应的符号组合都囊括了进去。尽管在互联网上，通过其网络化的运作与活动，可以生成大量的数据，但是，在这些数据中，有一部分是来自于使用者的输入，而对应的使用者所提供的资料也必须是以真实的环境为基础，因此，为了保证网络服务的不断更新与更新，与使用者分离的平台技术型数据是没有任何市场与社会价值的。从表面上来看，互联网平台上的数据是真实存在的，但是，互联网平台通过对这些数据进行处理与分析，也会产生与其特性迥异的新的数据。互联网平台对使用者的真实数据拥有性，构成了互联网平台对使用者的权力结构，尽管使用者拥有互联网平台上某些资料所有权，但这样的权能理论并不能有效地解构互联网平台对使用者的真实强制力。因而，互联网信息的实质就是对使用者资料的占有与处理所产生的一种新的资料，它与一般意义上的使用者资料有着根本性的不同。

当前，国际上的讨论多集中两个层面上。一是宏观上对整体性的数据治理问题进行了研究，对数据治理的理论构建、现实问题和改进对策进行了研究。而对于政府信息与个人信息的关系，主要是从信息的拥有者与拥有者的角度来讨论。在政务数据方面，以政府为基础，关于政务数据的安全与开放等问题的讨论，成为了学者们讨论的焦点。而在个人数据方面，学者们把目光集中在其权属与保护问题上，并强调要明确个人主体在网络环境中的数据所有权，并要求采取措施对其加以保护。随着互联网服务平台化的发展，从互联网上获得的数据权限使得互联网平台变成了与之关联的数据的所有权，其中有些平台上的数据已经超出了个人数据的范围，变成了一种新型的数据。对于互联网信息内容的研究，仅仅是在对其数据权属和责任之争进行了静态的讨论，是比较欠缺的。在这个大数据的背景下，应该怎样去检讨和检讨网络信息内容治理的合法性，并对其展开有效的治理，这是一个必须要面临的问题。因此，将这个问题作为一个切入点，尝试分析有关问题，或许具有某种逻辑上的可能性和现实的必要性。

### (二) 对互联网内容进行治理的合法性

互联网平台是联系货物或服务供给与需求的中介，它为用户提供了一个进行交互、交易的使用入口

和行为场所，有很强的虹吸作用，可以将各种不同的人群聚集在一起，形成大量的数据，同时，这些数据本身所蕴含的商业价值也使得它具备了进行商业开发的可能。但是数据来源的广泛性、依托数据研发应用场景的开放性与信息内容处理的隐蔽性及行为的商品性之间存在矛盾关系，即便数据处理技术被公之于众，人们对它的理解也会遇到一种认知障碍。互联网平台和互联网数据所具备的公共属性和风险属性，是互联网信息内容治理的现实依据，同时，各方利益主体间的多方博弈均衡需求，也是互联网信息内容治理的合法性依据。

首先，互联网平台的公开性为互联网信息内容的治理提供了必要条件。通常情况下，互联网平台都是由私主体创建并运营的，因此它带有很强的私人色彩。但是，互联网平台同样也是公众开展公开活动的一个重要场所，因此它还具备了一定的公共属性[1]。受科技赋权和治理分权的双重作用，互联网平台承担了一定程度的公共权力，在互联网领域拥有规则制定、内容审查、行为规范和纠纷处理等准公共权利。从行使网络权力的行为方式与作为数字基础设施的组织形态来看，网络平台表现出了显著的公开性[2]。与互联网的平台性质相适应，互联网的信息内容同时具有私人性质和公众性质。事实上，通过科技赋能，某些互联网平台已经形成了一种新的互联网“利维坦”[3]。这些企业所拥有的信息若被他人所使用，将严重影响社会稳定，甚至危及国家安全。比如，某些在线社交平台拥有大量的用户姓名、联系方式以及地址等信息，如果发生大规模的泄漏，将会引起社会的恐慌和混乱。因为互联网平台及其数据具有公共性，所以，单纯依靠互联网平台内在逻辑单方面对数据进行治理，很可能造成对公众利益的忽视，所以，必须将它列入到现代意义上的治理之中。

第二，互联网平台风险是互联网环境下信息内容治理的基础。互联网平台的私有属性和公开性之间的矛盾十分突出，互联网平台和互联网数据的私有属性衍生出了互联网平台通过技术手段进行自治活动的风险。一般情况下，互联网平台的数据发展可以被看作是一种市场化的活动，但互联网平台的开放与公共特性使得它的内在活动可以被激发出一种外在的作用，比如，它对数据采集模式的重新定义，会对使用者的数据供给范围、规模、结构等造成深远的影响。然而，由于互联网的隐私属性，使得其在没有外部力量约束的情况下，往往会无限制地追求数据的商业化，从而损害公众和他人的合法权益。在实际生活中，互联网平台通常具有较强的大数据分析功能，但在不知情或者知情无效时，却常常单方面地对互联网上的各类数据进行采集与分析，从而造成了对其知识产权的侵害，例如，某些互联网平台根据其搜索、点击等行为的痕迹，绘制出用户的信息图谱，并据此向其推送相关的信息，从而造成了对其知识产权的侵害。因此，如何有效地控制互联网上的内容，尤其是互联网上的内容收集，存储，传输，处理和使用等各个方面都具有十分重大的意义。

第三，对互联网信息内容进行治理，是多方利益均衡的一种现实选择。信息空间是真实世界的虚拟扩展，其实质是二元编码的多种形态的复合，其内部存在着大量的利益博弈现象。在政府对平台实施或不实施信息采集的过程中，由于自身的利益和技术层面的考量，往往会有选择地实施或不实施信息采集[4]。借助法律赋权和政府的权力外包，网络平台对用户的行为选择也造成了极大的影响。用户所拥有的选择自由往往只局限于退出的自由，而没有其他选择或讨价还价的自由。面对形式多样的多元主体间价值与利益博弈，唯有将互联网信息内容融入现代化治理，强调多元互动与信息共享，方能更好地在多主体博弈中实现多元利益平衡，推动数据领域发展秩序、行业创新与权益保护的动态均衡。

## 2. 网络信息内容治理存在的问题

### (一) 治理监督制度机制存在不足

目前，网络信息内容行政监管体系还不完善，内部职能划转还没有理顺，存在多头监管。例如，网信、公安、市场监管都在这方面发挥着各自作用，其中，网信办负责统筹协调，指导监督个人和关键数

据安全保障，公安机关承担对国家安全领域中数据违法活动打击，同时，市场监管部门负责对数据买卖活动进行监督与打击。这些部门工作中存在着一定重叠，没有形成一个统一体系。此外，企业治理和监督体制还不完善，企业治理水平还有待提高。由于数据高流动性和高度跨界性，使得多部门协同监管、跨区域、跨部门协同监管变得越来越普遍，以及政府与市场、社会等多个主体之间交互作用日益增强，亟待构建新网络数据治理机制，缺少一个统一网络数据监管平台和耦合度较高监管制度，难以为网络数据治理变革带来强大推动力量。

### (二) 网络平台监管机制欠缺

目前法律赋予网络平台权力、压制其责任方式还比较粗放，内在治理和监管体系构建还远远落后于现实需要。《网络安全法》等在授权程序、范围和方法上却没有任何规范，这就使用户数据存在被平台过分收集和解析的危险。虽然我国在立法上明确网络平台应当承担数据安全责任，但是却没有对其在数据收集、分析等活动中具体职责进行系统、完整地界定。在数据治理中，由于缺少相应治理制度，使得在立法上所要求信息披露义务得不到保证，很难保证用户或者公众对其数据知情权。

### (三) 用户权益保护制度缺失

网络平台拥有大量权限，当它与一般私人权益主体对抗时，失去只是个人利益。目前，在互联网上，因对用户信息进行授权确认相对滞后，以及对其行使权限监管体系尚不完善，导致互联网上索权现象较为突出[5]，同时也导致对用户权益保护积极性不够，从而导致对用户权益保护缺失。

首先，缺乏网络平台信息公开机制，使得用户很难知道网络平台是如何收集、分析和使用他们数据，对于网络平台收集、分析问题，在什么情况下，用户几乎很难知晓。其次，还没有形成切实可行公共参与机制，在互联网上，用户很难对互联网上信息内容进行监管和治理，即使用户自己是有关数据知识产权拥有者，也缺少参与到有关数据决策中必要途径[6]。再次，在构建用户权益救济机制方面，存在着一种边缘性，即当用户察觉到自己信息正被网络平台所采集和分析侵害自己权益时，他们却没有与平台讨价还价途径和能力，他们很难将自己在采集和分析过程中，对平台所做违法违规数字化表述，转变成被法院所承认的诉讼语言，因此，他们的权益保护工作遇到很大困难。

## 3. 网络信息内容治理之对策

### (一) 完善行政监督制度

要进一步集中数据监管执法资源与力量，将目光放在数据治理关键环节上，推动中心化治理的体系来面对复杂多样的信息内容及治理难题。考虑到互联网治理工作是由全国网信办承担现实，可以将互联网治理工作确定为领导机构，厘清互联网、公安、工信和市市场监督治理等相关部门责任，建立一个统一组织，各行业主管部门协调配合数据治理体系。

在此基础上，还需要建立一个整合多部门治理优势和加强协同治理体制。主要要构建和完善下面两种类型机制：一是在政府内部建立信息共享机制，构建统一的互联网数据监督执法平台，加强信息共享。二是完善跨区域多部门协同执法体制，推动不同层级、不同单位、不同地区部门间数据交换常态化、机制化，打破部门和地区壁垒，提高政府对网络信息监控水平。

### (二) 构建网络平台行为监管制度

一要加强网络平台内部控制，包括对数据分析公开机制、数据安全保护机制等，以及对数据采集过程中各个环节约束机制。二要完善网络信息内容治理授权机制，对全过程的监督监管、对平台行为的评价、对平台责任的追究机制，确定网络平台等主体在数据采集过程中的权力范围，吸收政府、行业组织、公民等主体参加对网络信息内容监管，评估网络平台治理行为，并对其治理行为进行经常性评估，对违法乱纪行为要严格追究责任，并以此为依据，建立“依法嘉奖”机制，对依法运营网络平台予以嘉

奖，并将其数据治理效果与网络平台其它服务申报及授权联系起来。

### (三) 推动用户权益保护制度完善

第一，完善网络平台信息披露制度，积极推进对公众影响较大、不保密数据披露。需要网络平台以用户易于理解语言，主动公开数据收集和分析等行为的具体信息，对有可能涉及到商业机密、知识产权的数据，也可以进行脱敏化处理，然后将其向社会开放，保证在信息内容自主环节中，信息开放和透明，让用户对自身数据收集和分析等行为拥有知情权，从而增加用户维权积极性，使用户权益得到保护。

第二，健全公众参与制度，为网民参与互联网资讯搜集、分析等活动监管开辟途径，将公众参与、听证等程序充分融入到互联网上公众数据处理过程中，保护网民参与权利。

第三，构建完善用户权益保护体系，并在不同用户之间形成广泛申诉和报告制度，在法律上明确用户在收集证据时帮助责任。在面对用户投诉时，可以首先让网络平台进行处理，在有不同意见之后，可以由网络数据行业组织主管第三方争议解决机构主持申诉。如果仍然对该决定不满，还可以直接向法院提出起诉，从而促进多主体协同参加网络权利保障全过程。

## 参考文献

- [1] 刘权. 网络平台的公共性及其实现: 以电商平台的法律规制为视角[J]. 法学研究, 2020, 42(2): 42-56.
- [2] 陈剩勇, 卢志朋. 网络平台企业的网络垄断与公民隐私权保护: 兼论互联网时代公民隐私权的新发展与维权困境[J]. 学术界, 2018(7): 38-51.
- [3] 周辉. 变革与选择: 私权力视角下的网络治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 48-53.
- [4] 陈荣昌. 网络平台数据治理的正当性、困境及路径[J]. 宁夏社会科学, 2021(1): 72-80.
- [5] 向玉琼. 精确性与情境性: 数据治理的两个面向[J]. 浙江学刊, 2019(5): 144-152.
- [6] 丁晓东. 数据到底属于谁: 从网络爬虫看平台数据权属与数据保护[J]. 华东政法大学学报, 2019, 22(5): 69-83.