数字平台与犯罪治理转型*

单　勇

提要:面对新型网络犯罪的组织化调控危机,促进“社会长期稳定奇迹”在数字社会延续发展成为犯罪治理转型的目标。在国家能力的分析框架下,本文认为“基于平台的治理”从技术、组织、制度上为犯罪治理提供转型路径,包括基于超大平台的治理和基于综治平台的治理。两类治理蕴涵着以数据控制为手段的技术安排、以社会整合为目标的组织安排和以预防型法为依托的制度安排,其兴起源于“技术→组织→制度”三元逻辑传导的建构路径,形塑出“数字科层”体系。平台治理转型的意义不仅限于以“通过平台的治理”回应治理能力危机,更在于以“针对平台的治理”趋向良法善治和回归价值理性。

关键词:数字平台　网络犯罪　平台治理　数字科层体系　法治实现

一、新型网络犯罪的组织化调控危机

(一)源自事后回应模式的危机

在“社会长期稳定奇迹”①及“犯罪拐点”②形成背景下,我国总体犯罪态势在数字化时代发生了传统犯罪与网络犯罪此消彼长、从“城市吸引犯罪”到“网

* 本文系2020年度国家社会科学基金一般项目“数据正义视域下犯罪的技术治理均衡发展研究”(20BFX066)的阶段性成果。感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

① 党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“新中国成立七十年来,我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”。

② “犯罪拐点”是对当前全国公安刑事案件立案数大幅持续下降趋势的描摹。根据《中国统计年鉴》,改革开放以来,刑事案件立案数呈总体上升趋势;但自2015年开始持续下降,2015—2020年的立案总数分别为717、642、548、506、486、478万件,盗窃、抢劫、杀人等案件降幅明显。2015—2020年,盗窃案件立案数分别为487、430、345、278、225、165万件;抢劫案件立案数分别为86747、61428、39230、25413、17106、11303件,杀人案件立案数分别为9200、8634、7990、7525、7379、7157件。

络吸引犯罪”的结构性变化。传统犯罪全面触网,互联网从犯罪对象和工具嬗变为犯罪空间。据公安部透露,网络犯罪占我国犯罪总数的1/3,且呈上升态势(练洪洋,2019)。检察机关近年办理的新型网络犯罪数量年均增长40%,其中2020年的增幅为54%(郭洪平,2021)。“2018—2020年,检察机关起诉电信网络诈骗犯罪嫌疑人4.39万、5.71万、7.45万,年均增长30%以上”(庄永廉等,2021)。以电诈为主的诈骗犯罪立案数在2020年首次超越盗窃,成为我国第一大罪。① 笔者从调研中获知,2021年1—7月,全国公安机关共立案电诈案件57.4万起,同比上升17.6%,造成百万元以上损失的案件超过2500起。

网络犯罪的严峻挑战激起了积极的治理回应与丰富的理论研讨。在实践中,国家以《刑法修正案》增设了帮助信息网络犯罪活动罪等多个新罪名,为刑事治理提供法律依据,形成了基于回应型法②(以刑事法为主)的事后回应模式。事后回应模式是在刑事法制度下,以政法机关统揽为组织形式、以事件性治理(个案办理)为组织机制的犯罪治理模式。在理论上,如何完善事后回应模式依托的回应型法成为研究主流,包括对积极主义刑法观的倡导(付立庆,2019),对网络犯罪的刑事立法体系(皮勇,2018)、新犯罪类型(刘宪权,2017)等问题的研讨。同时,学界也出现了对事后回应模式的反思声音。有学者指出,我国惩治犯罪的刑事对策主要是以传统犯罪为基准设置的,而沿袭传统犯罪的对策应对网络犯罪没有充分考虑网络犯罪自身特点(喻海松,2018);司法管控电诈犯罪存在较大局限性(王洁,2019,2020)。这种反思可能发现了真正的问题。从破案率看,作为诈骗罪的主要类型,远程非接触型电诈的破案率远低于线下接触型诈骗和全部刑事案件的平均破案率。③ 以刑法为代表的“回应型法”仅能惩治少数已侦破案件,该模式对大多数未侦破案件乃至未被发现的犯罪黑数力有未逮。

① 根据《中国统计年鉴》,2015—2020年,全国公安机关立案的诈骗和盗窃案件数量变化此起彼落。2020年,诈骗立案数为191万件,盗窃立案数为165万件。

② 刑法和后文提到的《反电信网络诈骗法(草案)》(以下简称《反电诈法》)均兼具回应性和预防性,但在事后回应模式与平台治理对应的研讨语境中,刑法在事后回应中主要发挥了惩治不法分子的作用,故称其为回应型法;通过平台等看门人对电诈犯罪的前端防范是《反电诈法》的最大特色,该法在平台治理中彰显出浓郁的预防性特质,故称其为预防型法。

③ 在南方某经济较发达的地级市,2018—2020年电诈犯罪立案数分别占全部诈骗立案数的86.5%、86.4%、92.5%。其中电诈破案率分别为5.7%、12.8%、15.9%,线下接触型诈骗的破案率分别为80.2%、50.4%、80.1%。在南方某经济发达县级市,2017—2019年,电诈犯罪立案数分别占全部诈骗犯罪立案数的86%、87.7%、62.1%。其中电诈破案率分别为3.8%、3.4%、5.3%,线下接触型诈骗的破案率分别为41.2%、56.2%、72.2%。与之对比,2017—2019年,全国公安机关刑事案件平均破案率分别为38.03%、37.92%、39.3%。

基于事后回应模式的传统“组织化调控”[①]体系应对网络犯罪的失灵问题愈发严重,其引发的治理能力危机包括两个方面。

第一,“在场的组织化调控”失灵。“在场的组织化调控”主要针对现实空间中的盗窃等街面犯罪,基于科层体系进行属地管辖,具有鲜明的“在场性”;而网络诈骗为远程非接触型犯罪,具有显著的“在线性”。不法分子在网络中利用技术跨区域、跨国作案系常态,犯罪牵涉社交、网购、金融等多个领域,案件侦破、罪犯引渡、证据固定、国际司法协助难度大。一起 P2P 平台爆雷引发的涉网涉众型犯罪有时会造成数十亿元损失,牵涉数万乃至数十万集资参与人,其危害远超传统案件。“在场的组织化调控”难以适应超越现实空间的网络犯罪挑战,执法反应迟缓,防范效果不佳,资源投入高昂,复杂案件办理周期长,预警和追赃等环节困难重重,涉众型案件维稳压力大。数字化时代的犯罪大多兼有网络维度,“现实空间中的犯罪”也多与网络有关联,犯罪治理不可避免地要从网络空间找寻犯罪活动的数字线索。数字社会的犯罪治理既非单纯针对现实空间,也非仅控制网络空间,而是始终面对现实空间与网络空间融合的“新世界”。组织化调控从“在场”到“在线”的转型可谓迫在眉睫。

第二,“事后的组织化调控”迟滞。事后回应模式依托回应型法对案件进行事件性治理,其预防效果有限。该模式对网络黑产的治理距离过远。新型犯罪滋生于网络黑产的土壤,各种犯罪分属黑产中相互关联的不同环节。完整的黑产包括由提供账号、提供工具、提供交易平台、技术辅助、实施中游犯罪、下游转移赃款等环节组成的产业链条。据报道,我国网络黑产从业者超过 150 万人,黑产规模达千亿级别(陈慧娟,2018)。“中游犯罪环节”因易被感知获较多关注,但其仅为黑产冰山一角,其他环节的治理难度更大。这表现为难以核实违法用户的真实身份,难以及时察觉违法“线头”,犯罪手段迭代快且隐匿性强,罪犯职业化突出等。“事后的组织化调控”对网络黑产的渗透度有限且控制力不足,仅打击某一环节的犯罪无法起到治本功效,单凭传统体系在现实空间的属地管辖亦力不能及。针对现实空间和传统犯罪、侧重事后回应的组织化调控与网络黑

① 作为犯罪治理的本质特征,组织化调控是指通过党的组织网络和政府的组织体系,在组织建设和组织网络渗透中不断建立和完善执政党主导的权力组织网络,使社会本身趋向高度的组织化,通过组织来实现国家治理目的的社会调控形式(唐皇凤,2008:60—61)。必须承认的是,以“枫桥经验”为代表的组织化调控并非仅局限于在场和事后,也有其灵活性和弹性,反诈被害预防通过走群众路线发挥了预警作用,行政机关的在线监控对电诈治理亦有重要作用;但这种组织化调控方法投入资源甚巨,在效率和成本上似乎并非最为经济。此外,传统的组织化调控仍有其生命力,本文提出的平台治理与之并非是对立的,而是兼容并包、相互促进的。

产治理几乎是两个时代的问题,以传统体系应对新型犯罪的做法必然陷入南辕北辙的窘境。必须承认,两百年来的犯罪学主要是针对传统犯罪的阐述,新型犯罪在网络空间与现实世界的虚实交融改变了犯罪学的发展方向。新型犯罪对传统组织化调控的挑战是总体性的,这一挑战呼唤犯罪治理的整体转型,以"事前的组织化调控"改善"事后的组织化调控"的局限。

(二)回应危机的国家能力分析框架

组织化调控危机的实质在于犯罪治理的国家能力危机,"国家能力"(state capacity)学说强调社会在国家治理中的作用,关注国家对社会的渗透、吸纳与控制。国家能力包括"渗入社会的能力、调节社会关系、提取资源及以特定方式配置或运用资源的能力"(米格代尔,2012),指向对社会渗透、汲取与控制的能力。国家与社会的关系构成了犯罪治理转型的理论基础,相关研究指出二者关系经历了从"国家与社会的二分"到"国家与社会的互动"的变化(郁建兴、关爽,2014),表现为"层级结构的国家与网状结构的社会多元互动"(米格代尔,2013),呈现"国家中的社会"与"社会中的国家"的交融景象(李友梅,2021)。在传统的国家治理中,国家与社会之间发生在场的互动,国家能力聚焦于国家对现实社会的渗透、汲取与控制的能力。在数字化时代,国家治理面对的社会基础发生了根本性变迁,现实社会演变为虚实交融的数字社会,国家与社会的互动转变为在线的互动,犯罪治理的国家能力内涵转换为科层国家对数字社会的在线的渗透、汲取与控制的能力。那么,这种在线控制是通过何种方式实现的呢?

1. 引入平台的国家能力改善思路

数字平台的崛起为上述关键问题及国家能力危机的回应提供了变革契机,平台成为国家与社会在线互动的连接枢纽。"平台是一种以实现用户之间的组织、交互为目的的数字基础设施。平台由数据驱动,通过算法、接口实现组织和运行,在商业逻辑中形成平台关系,并受制于用户的同意"(van Dijck et al.,2018)。平台的崛起成为一种极为重要的新生社会现象。平台创设出强联结、再中心化的社会组织方式,构成了数字社会泛在链接、信息汇聚的公共设施,也构成了科层国家与数字社会在线互动的信息枢纽和组织通道。如今,平台的价值扩散至社会治理和犯罪治理领域,平台居于网络空间的看门人地位(Furman & Coyle,2019),承担防范用户利用其服务从事网络违法的看门人责任。在实践中,阿里、腾讯等超大型互联网平台(简称"超大平台")防控网络犯罪的应用颇为丰富;各级各地政法机关搭建综治平台的变革如火如荼,打造出"国家反诈大

数据平台”等标杆性应用。超大平台和综治平台成为国家渗透、汲取乃至控制数字社会的中介力量,催生出“基于平台的治理”的全新模式。

2. 平台治理的三个层面

平台治理不仅囊括了运用信息技术的治理,还以平台为枢纽形塑出新型组织系统,更孕育出以网络法规范和《反电信网络诈骗法(草案)》为代表的预防性法律制度,实现了技术安排、组织安排、制度安排的有机整合,指向了总体性的犯罪治理转型。既有研究对事后回应模式的反思除提出修改刑法入罪标准等回应型法的完善,还提出加强被害预防、与互联网企业合作治理等对策(王洁,2020;江溯,2020)。遗憾的是,这些对策缺乏技术安排、组织安排及制度安排的支撑。相关建议看上去有必要,但由哪些主体、基于何种制度安排、通过怎样的组织机制贯彻落实则语焉不详。平台治理对国家能力危机的回应有别于此,深深扎根于数字社会结构之中。数字社会由处于社会基础层的技术系统、中间层的组织系统和上层的制度系统组合而成。三个子系统分别对应治理转型的技术视角、组织视角和制度视角,犯罪治理的总体性转型既是一种创新治理方法的技术安排,也是一种调整治理主体关系的组织安排,更指向一种在规范层面为治理转型提供依据、巩固和规制技术安排与组织安排的制度安排。

3. 三重安排的内在逻辑

平台治理包括技术安排、组织安排和制度安排三个层面。三重安排的逻辑关系构成了把握治理转型的理论关键。一方面,平台治理变革体现出“技术→组织→制度”的建构过程。平台治理源自技术系统的重大革新;但网络空间主要由互联网平台搭建,科层国家与数字社会的在线互动离不开组织和制度上的安排。“国家治理规模所面临的负荷和挑战是所谓‘技术治理手段’无法解决的,技术手段不能自行解决治理中的实质性问题,对治理危机的应对有赖于国家治理体系的组织重建”(周雪光,2017:18)。“组织安排和制度安排作为一种中介因素干预了技术的执行”(方汀,2010:8)。另一方面,随着平台治理的扩张,国家通过平台拥有的数据权力日益增长,如何维系科层国家的数据权力与数字社会的国民权利的均衡成为亟待关注的问题。平台治理不能仅限于效率导向的工具理性,更不能陷入全景式控制的“数字利维坦”陷阱,而应从“高效的治理”走向“好的治理”。可见,运用制度安排规制组织安排和技术安排是平台治理的应有之义,其中还包括“制度→组织→技术”的规制过程。

由此,平台治理的建构路径指向技术系统对组织系统和制度系统的形塑,表现为效率导向的“通过平台的治理”;平台治理的规制路径则聚焦于制度系统对

组织系统和技术系统的规制,表现为强调价值理性的“针对平台的治理”。平台治理的双重面相及两种路径成为回应国家能力危机的研讨重点。

二、引入平台的犯罪治理探索

(一)超大平台的犯罪治理

“超大平台”①是为社会提供核心平台服务的头部商业平台,拥有数以亿计用户,比执法部门更能掌控用户在线活动,构成了数字社会的新型基础设施。超大平台对用户违法犯罪的在线控制表现在四个方面。

第一,超大平台协助公安机关侦破以网络犯罪为主的各类违法犯罪。腾讯公司以“守护者计划”推出智能反诈中枢。2020 年疫情突发以来,腾讯守护者安全团队每日向国家反诈中心推送疫情类诈骗线索近万条;在两个月内协助公安机关抓获电诈嫌疑人四千余名、破案过万起(中国新闻网,2020)。由于掌握不法分子以用户身份实施的社交、支付、出行、购物等活动的数字轨迹,平台对传统案件的控制效果也极为显著。

第二,超大平台针对网络黑灰产业的专项治理。平台系网络黑产治理的第一道防线。字节跳动公司针对刷量黑产发起“啄木鸟 2019”专项行动,以上千种策略和模型实施在线风控,封禁刷量作弊的违规抖音账号 203 万个,拦截黑产刷量注册账号请求 9199 万次,拦截黑产刷赞、刷粉类刷量请求 5.51 亿次(中关村在线,2020)。针对网络黑产的专项治理构成了对网络犯罪的溯源治理。

第三,超大平台对用户发布违规违法及不良信息的在线内容审核。这些信息既为网络赌博等违法犯罪引流,又是不法分子与受害人差异交往的基本形式。根据《网络信息内容生态治理规定》,各大平台开展了自查自纠专项治理。百度公司通过建章立制弥补制度漏洞;快手平台成立网络生态治理专项小组;今日头条平台调整算法推荐逻辑,完善色情低俗图片模型库,以 AI 技术提升审核效率。各大平台累计清理淫秽色情、低俗炒作、赌博诈骗等违法和不良信息 3.3 亿条,处置违法违规账号 367.5 万余个(尤一炜,2020)。内容审核义务亦成为平台承

① 2021 年 10 月国家市场监管总局发布《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》,意见稿根据用户规模、业务种类及限制能力将互联网平台分为超级平台、大型平台和中小平台三个级别。“超大平台”即为超级平台和大型平台的统称。

担的最具日常性的网络治理及犯罪治理职责。

第四,超大平台等市场主体治理网络犯罪的市场化机制初露锋芒。笔者从调研中获知,某科技公司在某超大平台支持下研发出 SaaS(Software as a Service)云计算平台,为侦办网络案件提供基础性技术支持。自 2017 年以来,有 1700 家公安机关以免费形式、900 家公安机关以付费形式接受该公司的服务。该公司开发“云捕”“云觅”“风洞”等多款犯罪分析软件,以数据分析提供侦破案件的“线头”,对嫌疑人进行精准定位,对复杂犯罪进行“拆链”和固定证据,等等。2020 年,该公司协助公安抓捕逃犯 2 万余人。基于 SaaS 平台的数据分析服务不同于传统的警企合作。以前企业为公安提供的产品是软硬件智能系统,这些系统均内嵌于公安内网中;SaaS 平台独立于警务平台,为执法部门开辟出一条通往网络空间的市场化渠道。

上述第一种形式是平台协助公安侦破个案;第二种形式是平台针对平台生态的系统性风险(网络黑产)开展专项治理;第三种形式是对用户发布信息的内容审核,在网络违法事前和事中阶段及时预警阻断。前三种形式皆为对网络法规范之平台义务的履行,是平台承担主体责任的“规定动作”。第四种形式是平台创新犯罪治理的“自选动作”,形成了效率更高、形式灵活的市场机制。这四种形式共同的底层逻辑在于平台利用技术、数据、网络效应及规模效应等优势对用户(国民的数字身份)违规违法的在线控制。超大平台从传统的“技术提供方”变身为针对用户的“在线监管者”;合作治理的内涵从“为公安提供技术工具”转变为“在线监管用户”,国家负责对超大平台的犯罪治理提供合法性依据、日常监督和政策引导。平台治理促成了国家与平台的组织分工,实现了治理权力再分配,减轻了科层体系的负荷,推动了网络治理共同体的生成。

(二)综治平台的犯罪治理

在党政机关数字化转型背景下,各地政法机关等部门以综治平台建设助推犯罪治理的再组织化转型。综治平台包括两类:一是专门性平台,如国家反诈大数据平台;二是综合性平台,如杭州“城市大脑”平台。两类平台的治理主体囊括公安机关、政法委、基层政府等部门;治理对象既包括电诈犯罪等重大风险,还包括来自警源、诉源、访源的基层治理中的源头性、综合性问题。综治平台构成了对包括网络犯罪在内的各类综治问题进行信息汇聚、综合研判、组织协同、部门整合、在线指挥的数字化载体。综治平台是国家治理数字化转型的硕果,体现了治理现代化的国家意志,更新了组织化调控的体系和方式,拉开了“平台型政

府”的整体智治帷幕。笔者在浙江和江苏等地调查了大量综治平台，选取七个代表性案例（参见表1）深入分析。

1. 针对电诈等网络犯罪的专门性平台

案例1的“国家反诈大数据平台”是公安部打击电诈犯罪的全国统一平台。该平台扩展了更多信息资源，研发出更科学的犯罪分析模型，协同近三千家金融机构和支付机构，实现了对电诈犯罪各环节的智能风控和精准干预。上线不到半年时间，平台下发预警数据数百万条，成为全国反诈工作当之无愧的指挥中枢。案例2的“国家反诈中心App”分客户端（群众使用）和警员端，两端均与反诈大数据平台互联互通。该App依托诈骗预警、快速举报、聊天对象身份验证、报案助手等功能，成为被害预防和预警劝阻的“防火墙”。从2021年初上线到同年7月底，该App累计向用户预警4147万次，帮助核验可疑人员身份742万次，接受举报173万条。案例3的“温州反诈大脑”是地方公安开展全警反诈、全社会反诈的典范。该平台以七大业务场景实现打防联动、人员管控、预警止损、宣传发动等目标，在“风灯”场景感知全域电诈风险，在“风阻”场景实现预警劝阻和资金止付，在“风警”场景管控诈骗前科、缅北回流及滞留等重点人员，在“风声”场景支撑电诈犯罪的数字勘查，在“风箱”场景助力与银行等部门的数据共享和智能研判，在“风洞”场景线上和线下挖掘本地电诈及黑产窝点，在“风笛”场景描摹高危被害人的数字标签和定制反诈宣传。案例4是针对民营企业恶意逃废债违法行为的专项治理。企业恶意逃废债涉及骗贷、合同诈骗、虚假破产等涉网涉众型经济犯罪，如今此类犯罪已出现全面触网态势。宜兴市公安局以该平台汇聚各部门数据30类、120项、1200万条，促进了监管部门的高效协同，以风险预测模型研判和推送风险线索137次。在平台的介入下，当地不良贷款率从2015年的6.3%降至2019年的1.57%。

表1　　综治平台的典型案例

项目名称/治理理念	基于综治平台的治理举措	平台化转型对组织化调控的促进
1. 国家反诈大数据平台（全国性专门平台）	①对接银行、互联网企业、公安数据库等更多信息资源。 ②基于智能模型自动化研判涉诈团伙、窝点、网址、应用程序、受害人等案情信息。 ③对接刑专体系、实现数据共享，建立特征模型，扩充黑样本库，优化资金查控效率，追踪虚拟货币资金流。	①以平台协同更多部门、关联更多数据、指挥电诈案件治理全流程。 ②以平台实现公安内部各层级、各警种的内部协作，实现与其他单位的外部合作。

续表 1

项目名称/治理理念	基于综治平台的治理举措	平台化转型对组织化调控的促进
2. 国家反诈中心 App(全民反诈的组织载体)	①客户端:集预警劝阻、风险查询、身份核实、报案助手、宣传防范等多功能于一体,与反诈大数据平台互联互通。 ②警员端:民警据此接收线索、分析研判、案件串并、对外推送案件线索。	①连接上亿用户和几十万民警的预警劝阻系统。 ②服务导向的被害预防组织载体。 ③客户端和警员端构成反诈平台的组织化调控触角。
3. 温州反诈大脑(全警反诈、全社会反诈的组织载体)	①将反诈的五大目标拆解为 7 项二级子任务、17 项三级任务和 35 项四级任务,实现反诈的全流程控制。 ②横向协同 23 个政府部门、运营商、银行;纵向贯通 5 个警种及城市各街道网格员,实现最小颗粒度事项一屏可见。 ③根据 33 类数据需求,汇聚 500 多万条数据支撑核心业务。 ④综合集成“风灯”“风阻”“风箱”等七大应用场景。	①跨层级、跨区域、跨系统、跨部门的共享数据、传递指令、协同行动。 ②以数据中台突破数据壁垒,打造多重犯罪分析模型。 ③以平台推动警务运行模式的组织变革。
4. 宜兴企业恶意逃废债风险预警防控平台(防范涉网涉众型经济犯罪的专门平台)	①公安通过平台为贷款超千万元的 1600 余个法人制作数据画像,以“2333 战法”实时监测企业经济犯罪风险。②基于各类指数模型评估企业经济违法风险。③以企业金融信息数据库、数据平台、业务应用平台及 10 余个智能系统整合监管部门、创新治理机制、贯通业务协作。	①以前端防范于事前化解金融风险,将涉网涉众型经济犯罪风险消弭于萌芽。②监测企业运行的金融、税务等数据,推动预防导向的组织化调控。③整合金融、经济、公安等业务条线。
5. A 省重大风险监测预警平台(重大风险的综合处置平台)	①以综合性的风险监测平台排查 22 个领域的重大风险,统一平台、一级建库、两网部署、分级应用,实现风险数据集中汇聚、预警交办一键流转、风险研判可视展示、风险处置在线协同。 ②政务云平台和公安数据湖的互联互通。	①省级层面的组织化调控信息中枢和组织枢纽。 ②平台驱动 12 类风控专项治理,极大提升党政科层制的组织化调控能力。
6. 杭州“城市大脑”(平台驱动的整体性智慧综合治理)	①基层社会管理综合信息系统与网格化治理、组团式服务的两网融合。 ②综治工作 + 监管执法 + 应急管理 + 便民服务的四平台建设。 ③“中枢系统 + 部门 + 数字驾驶舱 + 应用场景”的城市大脑治理架构的运行。	①基于“城市大脑—镇街小脑—村社微脑”的组织化调控体系重构。 ②综合治理的线上线下融合。 ③以数字驾驶舱的交互界面优化组织化调控方式、重构组织体系。
7. 嘉兴社会治理云平台(以平台型政府再造综治体系)	①以城市大脑驱动“一朵云 + 五平台 + 百系统”的智慧治理。 ②以数据集成、风险预警、决策支持、指挥调度、共治服务为内容的五平台建设。 ③以网格为单位将 200 万市民接入微信群,实现再组织化。	①以平台型政府为标志的组织再造。 ②以组织化调控体系的重塑整合社会。 ③以国家和国民的线上对接夯实综合治理的社会基础。

2. 面向社会治理的综合性平台

社会治理是更具整体意义的犯罪治理,综合性平台将犯罪治理置于“平安

建设”大局中筹划,以综合性平台搭建综合治理的组织化调控体系,重构主体关系,重塑组织机制。案例5反映了A省综治体系整体性的平台化转型,平台针对网络治理等22个重点领域进行全面风险排查,以实现对重大风险的预防性控制。案例6是杭州基于“城市大脑”平台的综治创新,形塑出以“中枢系统+部门+数字驾驶舱+应用场景”为框架的整体智治格局。在案例7中,嘉兴的社会治理云平台搭建了“一朵云+五平台+百系统”的组织化调控体系,以实时感知、数据研判与精准干预推动平台型政府的崛起。该平台的“微嘉园”模块以网格为单元设置微信群及微信小程序,将200万市民(截止到2021年6月)实名纳入线上网格化治理,推动了社会矛盾纠纷的在线协商和源头治理。综合性平台虽不直接针对网络犯罪,但对专门性平台的运行起到了基础性支撑作用。

(三)平台治理的三种机制

1. 以数据控制为手段的技术安排

平台治理以平台与用户关系为基础,表现为平台对用户开展大规模、实时化、精准化的数据控制。超大平台具有数据控制者身份,用户系数据主体。“数据控制者获取的数据并非一般商品,而是数据主体的生命密码”(冯果、薛亦飒,2020)。“用户即数据”的商业逻辑形塑出平台监视用户的“控制者在线”图景,实现了对用户活动是否违法的识别、关联、自动化干预、线索输出等闭环控制。超大平台施展的监控技术紧密融入国民的数字化生活,与用户的身体逐步融合,监控的运行愈发不易察觉,这使得平台治理成为一种“消失”的治理术。综治平台依靠物联网、互联网等数据资源,对网络犯罪及各类风险进行全面采集、实时感知、科学研判、精准处置,以数据控制提升了治理的可识别性。由此,不仅将网络空间纳入治理视野,还将“在场的组织化调控”数字镜像化,以“在线控制”统摄“在场控制”,推动犯罪治理转向前端防范,更新了组织化调控的底层逻辑。由此,数据控制成为现代社会治理的通行模式。

2. 以社会整合为目标的组织安排

互联网及数字平台的崛起为拉近国家和社会的距离创造了一个基础性结构,该结构以平台与用户的关系为纽带。数据控制的技术安排对外形成了全景式的在线控制和全覆盖的在线动员,对内推动了组织化调控体系的再组织化和再中心化,催生了以平台为枢纽的全新治理态及新型组织逻辑。

一方面,超大平台已成为国家施展在线控制的新型组织载体。国家通过平台责任的制度安排赋予超大平台防控网络犯罪的主体地位,使其在提供平台服

务的同时兼具犯罪预防职责。这种组织安排避免了因犯罪治理被国家统包统揽而陷入“全能主义”危机。作为链接亿万用户的“超级整合器”,平台成为在线动员的最佳载体。不同于国家在物理空间的街头动员,平台的在线动员具有明显的网络化、跨地域、即时性、规模化、生动化特性,在打击网络犯罪的专项行动中,在全网形成瞬时全覆盖的规模效应。例如,入驻某短视频平台的公安账号多达上万个,对被害预防起到重要作用。平台通过算法赋予公安类资讯更多流量和更高权重,将反诈宣传信息以生动鲜活的方式送至用户眼前。

另一方面,综治平台也对综治的主体、职能、技术进行全面整合,贯通各部门、各层级、各环节,优化了综治体系的运行流程,成为破解治理碎片化和低组织化困境的钥匙。在案例 7 中,社会治理云平台将全市 4559 个全科网格细化为 92600 个微网格,配备 15.83 万名以党员干部为骨干的微网格长,将网格镜像为线上“微嘉园”模块,吸纳 200 万市民实名加入,实现了“市—县(区)—乡镇—村社—网格—微网格—户”的纵向贯通,催生出为国民提供无缝隙服务的整体治理格局。当用户为综治人员时,平台与用户之间存在针对治理事项的指挥和执行关系;当用户为居民时,平台与用户呈现在线交互和数字协商的形式。这种由综治平台搭建的平台型政府奠定了网络犯罪前端防范的组织基础。

3. 以预防型法为依托的制度安排

以刑事法为代表的回应型法是事后回应模式的制度依据,而针对网络犯罪的平台治理扎根于各类网络法规范和即将出台的《反电诈法》等预防性法律制度之中。预防型法将实践中行之有效的前端防范的技术安排和组织安排予以制度化,为互联网平台设定体系化的犯罪预防义务。

第一,预防型法为平台设定了针对用户实施网络违法犯罪的主动控制义务。2021 年 1 月,《互联网信息服务管理办法(修订草案征求意见稿)》第二十一条第一款规定,“互联网服务提供者应当采取技术措施和其他必要措施,防范、发现、制止所提供的服务被用于实施违法犯罪”。意见稿要求平台对违法犯罪进行主动控制。2021 年 6 月施行的《未成年人保护法》明确了平台对用户实施以未成年人为侵害对象的违法犯罪具有主动控制义务。

第二,预防型法为平台设定了针对平台生态系统的综合性安全保障义务。义务的综合性表现在内容审核、算法推荐管理、个人信息保护、数据安全、网络黑产治理等多方面。2020 年 3 月施行的《网络信息内容生态治理规定》为平台设定了处置用户传播非法信息的预防义务。2022 年 3 月施行的《互联网信息服务算法推荐管理规定》不仅为平台对非法内容开展反制技术措施提供了法律依

据,还要求平台履行针对老年人群体的反诈预防义务。2021 年 9 月施行的《个人信息保护法》为平台设定了个人信息保护义务,从源头上避免因个人信息泄露引发网络犯罪。如果说上述法规范对安全保障义务规定过于零散的话,那么 2021 年 10 月公布的《互联网平台落实主体责任指南》(征求意见稿)将安全保障义务予以体系化设定,包括对用户传播非法内容的评估、建立内容审核机制、平台内用户管理(主动识别和控制用户的在线违法)、平台内容管理、禁限售管控、网络黑灰产治理、网络安全、数据安全、个人信息保护及配合执法。

第三,预防型法以《反电诈法》为平台设定了专门化的反诈预防义务。该法将互联网服务提供者等主体设定为在线反诈的“看门人”。该法第 5 条要求平台建立内部风控机制和安全责任制度;第 18 ~ 23 条为互联网服务提供者设定了落实用户实名制、处置异常账户、监测涉诈产业等职责;第 27、28 条为平台开展反制技术措施和公安针对潜在受害人建立预警劝阻系统提供了制度依据。

与超大平台相比,综治平台治理的制度安排相对滞后,但在省级条例中亦有体现。2020 年 12 月公布的《浙江省数字经济促进条例》、2022 年 3 月 1 日施行的《浙江省公共数据条例》为综治平台的整体智治建设提供了制度依据。

综上,“通过平台的治理”以独特的技术安排、组织安排和制度安排推动了犯罪治理体系从“在场”到“在线”、从事后回应到前端防范的转型,为“稳定奇迹”在数字社会的延续发展探索出新路。

三、平台治理兴起的内在逻辑

平台治理的兴起既是对外部犯罪挑战的回应,更有其独特的内在逻辑。该逻辑外化为平台治理的技术安排、组织安排和制度安排,其实质在于治理变革依循“技术→组织→制度”三元逻辑的建构过程。

(一)数字平台的技术重塑

具有巨大规模效应的数字平台逐步嵌入社会核心,推动了网络空间的再中心化,使个体的数字化生存无不依附于平台。平台在最大范围和最强程度上整合数字社会,实现了网络空间与现实世界的无缝对接、虚实交融。国家、平台、用户之间的关系造就了全新的交互方式,形塑出具有“遍在系统”(omnipresent systems)(赵汀阳,2022)属性的平台生态系统。该系统成为国家治理的中介系

统。随着平台的晨晖照射至社会各个角落,以平台关系为根基、以平台生态系统为枢纽的“平台社会”日渐成型。“平台已渗透至社会的核心,绕过传统管理制度,改变了社会和公民行为,重塑着国民生活的社会结构”(van Dijck et al.,2018)。在技术逻辑上,平台的崛起实现了犯罪治理重塑,孕育出以“平台管用户”为形式、以数据控制为实质的平台治理模式。

首先,“平台管用户”的基础在于平台是数据的“存储器”和技术的“工具箱”。数据借助软硬件的感知和传输汇聚于各类平台,平台是挖掘、利用及创造数据价值的载体,也是数据聚合、技术集成的枢纽。平台将技术内嵌且集成于平台生态系统,塑造出意象层面的数据“巨机器”。随着各类平台的数据交汇,不法分子的系统性数据成为在线风控的最佳样本,针对不法分子的风控技术愈发通用。记录犯罪活动的数据与监测犯罪风险的技术均内嵌于“巨机器”,犯罪治理转型必然向平台寻找答案,将平台治理作为贯通物理空间与网络空间的“中间制度”,赋予平台管用户的“中间权力”,使平台成为国家治理主体向网络空间延伸、实施在线控制的关键载体。

其次,“平台管用户”的性质在于对用户的在线编户齐民术。以往,户籍和身份证制度使国民被标识,监控系统对国民的物理空间活动进行缜密记录;如今,国民的数字身份即平台用户,绝大多数人在享用平台服务时被其以统一标识符(用户账号)形式编码。在“用户即数据”的逻辑下,平台借助复杂精妙的算法系统使用户在线活动被时刻记录与自动化分析,逐渐生成海量用户档案,形成“用户以信息换服务”和“平台洞悉一切”的平台关系。平台扩大了监视的范围和深度,创造出新的权力形式、新的影响人们行为的手段、新的治理体系。在线编户齐民术是平台对用户进行观察、记录、画像、标识、赋分、分类的技术,是在数字化时代高效且隐蔽的控制术。在此意义上,网络犯罪属于用户的平台活动;绝大多数传统犯罪人具有平台的用户身份,传统犯罪在平台生态系统中亦留有丰富的数字镜像。鉴于犯罪可归结为“平台内的犯罪”或“与平台有关的犯罪”,故而平台构成了犯罪治理“天然”的在线规制者。

最后,“平台管用户”的实现依赖“数据化—评分—干预”的大数据风控术。“技术巨头的权力运行方式不仅像是一个集中了数据、资本和技术的超级权力体,更像是一个充满力量且隐匿无形的复杂系统”(樊鹏、李妍,2021)。随着平台“看透”用户,平台对用户的在线控制由此形成,其控制的步骤如下。

步骤一:平台对用户活动的数据化是数据控制的基础。用户的在线交互被平台捕获为数据。数据化机制流露出“平台对用户具有‘生命挖掘’的隐喻”

(Mayer-Schoenberger & Cukier,2013)。平台通过分析用户的数字印迹,从中提炼有用信息,判断用户行为与犯罪的关联,创设出"不知疲倦"的全景式监控,从预测现实到干预现实,从预警风险到规训用户。

步骤二:全景敞视的数据控制离不开基于算法决策的评分机制。对用户的画像、行为风险评估、内容审查等监管均有赖于评分规则,评分结果基于人工智能的算法决策实现。"评分折射出具有高度流动性的新型权力如何出现并发挥作用"(胡凌,2019)。评分既是数据化的结果,也为精准干预提供依据。

步骤三:平台根据评分结果对用户行为做自动化检测和精准干预。谷歌公司在2018年第一季度删除了近1000万个用户上传的涉恐怖主义和仇恨犯罪言论的视频,其中700多万个是通过机器学习等自动化手段检测的(Bloch-Wehba,2019)。笔者从调研中获知,针对抖音App中用户违规注册、刷量、发布违法内容等行为,字节跳动公司依靠AI和人工结合的审查流程平均每天拦截处理10亿次。

随着所有的平台不可避免地联系起来,每个人、每件事都与平台发生联系乃至紧紧绑定。相对事后回应模式,平台治理使每个行为都被平台记录和存档、每位用户都被识别和分析,使用户活动愈发具有可预见性和可操控性,使前端防范成为可能,从根本上置换了犯罪治理的底层技术系统。

(二)平台型政府的组织革新

平台虽由数字技术支撑,但从根本上展现出一种新的组织逻辑。平台将组织化调控体系的整合、动员、控制能力前所未有地放大,同时,组织化调控体系本身也发生着面向平台社会的适应性变迁,加速向"平台型政府"演化,催生出平台型政府与平台社会的对接、相融。"平台不仅是此前研究所认为的政府利用技术手段在已有基础上的改进以适应环境变化的简单'创新',而是越来越具有组织层面的'创造'特征"(宋锴业,2020)。平台型政府与平台社会的耦合拉近了国家和社会的距离,犯罪治理体系从"国家管控个体"的单层结构演变为"国家管平台、平台管用户"的双层结构。

首先,平台治理是平台型政府合理组织对犯罪防范的必然选择。平台的兴起依循市场逻辑,而将平台引入犯罪治理更多体现着国家意志,是一种国家建构的过程。在"政府即平台"(O'Reilly,2010)的思潮下,以平台型政府建构"控制者在场和在线一体化"的目标正在成为现实。鉴于社会是整体的而非割裂的,只要网络空间仍依附于现实空间而存在,掌握现实世界的政府必然会在网络空间寻求同等级别的权力。平台的运用表面是政府借助技术进步对自身功能的调

适,却在依托科层组织展开运作的基础上逐渐形成了自身特定的组织属性(Ansell & Gash,2018)。平台型政府通过综治平台将科层体系中的条条和块块整合起来,对现实空间实施全景控制;通过超大平台对网络空间开展在线控制,以此推进犯罪治理的平台化转型。

其次,平台型政府的组织逻辑突破了“国家—社会”二元分立预设,支撑起“国家管平台、平台管用户”的双层结构。“国家管平台”表现为国家通过平台整合社会的组织过程。通过整合技术与组织的关系,将组织的力量延伸至基层环节、治理源头及网络空间;通过综治平台的社会动员,保障基层治理能力如臂使指般运行,防范组织力量在纵横向传导中的衰减和变形;通过治理共同体建设,使综治平台扎根于社情民意的土壤,使其成为衔接国家与社会的组织通道。“平台管用户”以平台的在线控制维系数字社会的秩序,以更好的网络空间治理实现更高水平的犯罪治理,偏重对网络越轨及网络黑产的源头治理,以前端防范和高效回应的统一应对新型网络犯罪等重大风险的挑战。

最后,平台型政府的组织逻辑弥补了技术逻辑的局限性,与技术逻辑共同推动平台治理的崛起。“技术不能决定自己的发展历程,技术的执行受组织安排、政治安排和社会安排的中介性影响”(方汀,2010)。技术逻辑关注以何种方法防控何种对象的问题,但未将对象、方法与主体结合起来,没回答由谁来推动及怎样组织治理的问题。很多技术治理策略虽在理论上逻辑自洽,但往往大而化之,在组织层面语焉不详,易陷入可行性匮乏的窘境。组织逻辑将犯罪治理视为平台型政府的组织过程,将治理体系分为“国家管平台、平台管用户”的双层结构,以此整合“主体、方法、对象”等治理要素。可见,平台型政府及平台治理源于组织逻辑与技术逻辑的双向运动。

(三)看门人规则的制度确立

在“技术→组织→制度”的逻辑传导中,犯罪治理转型从“技术—组织”实践演进至社会的制度系统。平台治理实践推动了以网络法和《反电诈法》为代表的预防性法律制度兴起,实现了从回应型法到预防型法的制度变迁。预防型法将互联网平台视为网络空间的“看门人”,为其设定体系化的看门人义务。

一方面,互联网平台的数字看门人定位源于对其在治理距离、治理能力、道德义务等方面的考量。从治理距离看,网络犯罪发生于平台生态系统,相关参与者均具有平台用户的身份。相对于国家治理主体,超大平台对网络犯罪的治理距离无疑更近。从治理能力看,超大平台对平台生态系统及其用户具有的超强

掌控力,平台在事实上拥有监管用户的权力。从道德义务看,超大平台亦负有对用户免受违法犯罪侵害的道德义务。由此,欧盟《数据市场法(草案)》与我国《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》都将超大平台视为数字社会的“看门人”,并分别明确了看门人的具体标准。

另一方面,预防型法为数字看门人设定了详尽的看门人义务,包括主动控制义务、反诈预防义务、综合性安全保障义务等。《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》第六、七条中专门针对超大型平台设定了对传播非法内容的风险评估义务和建立内容审核的内部机制。欧盟《数字服务法(草案)》要求超大平台对用户的平台活动承担报告刑事犯罪、与执法机关共享数据、非法内容管控等严格的第三方义务。看门人义务的实现在于义务的设定与履行:一是看门人义务的制定及国家对平台履行义务的监督,聚焦于“国家管平台”的实现方式;二是看门人义务的履行是“平台管用户”的实现方式。

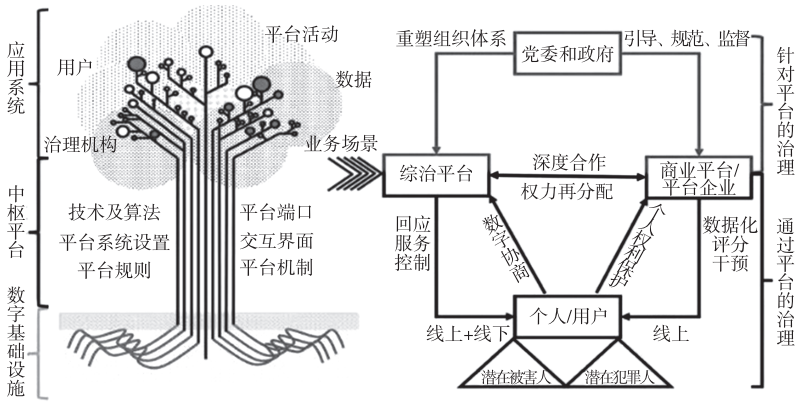
(四)三元逻辑对数字科层的建构

在“技术→组织→制度”的逻辑传导中,平台嵌入科层组织,实现了科层体系的再组织化和再中心化。综治平台与超大平台分别构成科层体系在现实空间和网络空间的组织枢纽。相对于传统体系,兴起于数字化时代、以平台为枢纽、线上线下一体化调控的平台治理推动了犯罪治理的范式转换。这一转换并非以“平台制”取代“科层制”,而是形成了平台嵌入科层的数字科层体系。该体系以“国家管平台、平台管用户”为运行方式,构成了平台治理依托的宏观结构和制度环境。从数字科层看平台治理,有如“伫立在高山之巅观察地平线上发生的一切”(吴晓林,2020)。

数字科层依托的平台生态系统并非传统科层的宝塔结构,而呈现出平台中心的树状结构。“树状结构”由阿姆斯特丹大学教授何塞·范·迪克(van Dijck,2021:2801 – 2819)提出,“平台生态系统是以数字基础设施为树根、以中枢平台为树干、以部门应用系统为树枝树叶的树状结构”。图 1 左侧为技术系统中呈树状结构的平台生态系统,包括数字基础设施、中枢平台、应用系统;图 1 右侧展现了树状平台结构在组织系统中合成的双层治理结构。

树状结构由三部分组成,说明如下。

其一,图 1 左侧的树根部分是数字基础设施,是支撑数字社会以及平台治理的物理基础,也是平台生态系统及各种超级 App 繁衍的根基,包括数据中心、智能设备、基站等软硬件。



注:左图参考了何塞·范·迪克教授(van Dijck, 2021)的树状结构图。

图1　数字科层的树状平台结构与双层治理结构

其二,树状结构的树干作为平台中枢系统,是数字基础设施与应用系统、用户、治理机构之间相互连接的组织枢纽,包括技术及算法、交互界面、平台端口、平台系统设置、平台规则、平台机制等。其中,技术及算法是平台治理的工具,平台将治理活动以算法编码到科层架构中,依据算法决策实现犯罪风险的智能研判和精准处置。交互界面是用户、治理机构与平台系统实现对接的显示屏,也称治理主体操作平台系统的数字驾驶舱。平台端口是感知物理世界数据和采集网络空间信息的平台前端,如监控摄像头等物联网传感器。平台系统设置隐藏于交互界面之后,是应用系统运行的技术规则。平台规则乃是开展平台活动的基本依据,包括隐私权政策、用户协议、数据安全政策等。平台机制指前述的数据控制、社会整合等组织化调控机制。上述要素耦合而成的中枢系统构成了平台治理实现整体智治的结构性支撑。

其三,树状结构的树枝及树叶是中枢平台衍生的应用系统。应用系统既有国家反诈中心 App 等专门性犯罪分析软件,也包括支付、网购、社交等各类超级 App。蔚为壮观的平台应用系统将用户、平台活动、数据、业务场景及治理机构等要素串联起来,共同形塑了数字科层的应用层。应用系统作为中枢系统对接数字社会的神经触角,在基础设施、中枢系统的支撑下不断丰富着“在线的组织化调控”和“事前的组织化调控”的治理场景。

树状的数字科层结构既是传统科层的平台化转型,在权力分层、事本主义、信息流转等方面具有科层的内在属性;还将国家、社会、市场链接起来,实现了从传统“国家管控个体”的单层结构到“国家管平台、平台管用户”的双层结构的革

命性重塑。双层结构包括针对平台的治理和通过平台的治理(参见图1右侧)。一方面,“通过平台的治理”围绕平台和用户的关系,依循技术逻辑和组织逻辑,以“平台管用户”方式创造出“控制者在线”的全新治理场景,填补了我国超大规模社会的治理空隙,覆盖了国家权力此前难以深耕的网络空间,避免了因能力有限导致的间歇性社会控制,回答了如何应对网络犯罪的组织化调控危机问题。另一方面,“针对平台的治理”围绕国家与平台、国家与用户(国民)关系,依循制度逻辑,以“国家保障国民权利”“国家管平台”的方式推动平台治理趋向良法善治,回答何为“好的平台治理”问题。国民作为平台用户,既是需要防范的潜在犯罪人,但主要是有赖于国家保护的潜在被害人及治理的参与主体。用户身份的双重属性决定了平台治理应以不侵犯国民合法权益为底线,不能为了治理效率的提升将平台之数据权力无限扩张。治理效率的提升或治理能力的改善并非平台治理唯一目标。在平台时代,“由政府和商业机构共同推进,正在打造一个能够实现最佳控制、高效规制的架构。真正的困境在于,在这种完美控制的情境下,我们何以保障必要的自由?”(莱斯格,2009)平台治理在回应治理能力危机的同时,还形成了数据权力扩张的新风险和新挑战,从而引发了如何规制平台治理的进一步思考。由此,数字化时代的犯罪治理转型既要迈向平台治理,更要规制和发展平台治理,防范数据权力无限扩张、算法偏误、隐私泄露、数字鸿沟等不公平对待现象的加剧,推动平台治理趋向良法善治的价值理性。

四、平台治理的法治实现

从制度逻辑看,“针对平台的治理”以平台之数据权力为规制对象。“平台管用户”从国家视角看是平台履行看门人义务,从用户视角看无疑是一种真实存在且不断扩张的权力,表现为数据控制者对数据主体的控制。平台通过数据权力链接亿万用户、深嵌于每个治理场景,穿透了国界和组织边界,形成面向基层且超越属地管辖、针对风险且超越事件性治理的超级组织体。“人们用失去隐私、丧失个人生活和失去批判精神的代价换取可预测性、安全性,以及人类寿命的延长”(杜甘、拉贝,2017)。此观点恐怕并非危言耸听。不同于“技术→组织→制度”的建构路径,“针对平台的治理”指向“制度→组织→技术”的规制路径。针对数据权力规制的正当性基础在于数据使用的正义准则,即“数据正义”(data justice)。荷兰蒂尔堡大学教授琳内特·泰勒提出了数据正义的三个核心

原则,即“数据使用的可见性、事先约定、反对不公平对待”(Taylor,2017),为平台治理的法治实现奠定了理论基础。

(一)可见性:平台治理的职责法定

数据使用的可见性强调平台作为数据控制者的法定职责和权限对社会应是清晰可见的,而非处于秘而不宣的状态。“在数字社会,一个重要的法律原则是规范信息权力的关系,尤其是公共和私人管理者以及被治理者之间的权力和知识不对称”(Balkin,2017:1217 - 1241)。为消除这种不对称,平台治理不能超出履行犯罪控制职责所必需的范围和限度,法定职责的明晰是平台治理保持正当性的关键。《个人信息保护法》第六条确立了数据控制的最小化原则。《反电诈法(草案)》第四章“互联网治理”对互联网服务提供者的反电诈职责作出了详细规定,较好地实现了可见性原则;但上述看门人义务不能想当然地适用于对电诈以外的其他犯罪的治理。其他网络犯罪的平台治理及数据控制的职责和权限依据散见于《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》等法律规范的原则性规定中。必须承认,技术的创造性和制度的滞后性导致数据权力的扩张与规制尚处于不均衡状态。今后应在看门人义务中细化《征求意见稿》要求平台开展的具体治理任务,将治理事项以权力清单形式在平台规则和技术规则中固定下来。

当前,平台治理的法定职责亟待明确之处在于超大平台对公安机关等部门的协助执法和技术支持规则。《网络安全法》在原则上要求平台在协助执法等环节积极响应执法机关的犯罪控制指令,但并未形成具体化的协助规则,协助执法的条件和程序、技术支持的范围和类型等均不明确,尤其是执法部门对危害国家安全犯罪等严重犯罪在线索经营阶段(刑事立案之前)的协助尚无明确依据。2021 年 1 月公布的《互联网信息服务管理办法(修订草案征求意见稿)》第二十二条对该问题留有立法伏笔,即“技术支持和协助的具体要求,由公安机关、国家安全机关会同电信主管部门等有关部门另行制定”。对此,应在其他法律规范中尽快完善相关制度依据。

(二)事先约定:技术权力的程序规制

事先约定原则要求平台治理运用数字技术的方式及效果等应对社会保持较高透明度,以正当程序防范算法偏误,打开预测性执法的技术黑箱,保障算法决策的可解释性。平台的数据控制是一种基于算法决策的自动化干预,也时常存在严重的算法歧视、算法偏误等问题,认为算法治理等于公平公正的观点实属天

大的误解。在美国,辅助量刑和罪犯再犯风险评估的 Compas 等软件在自动化决策中对有色人种存在严重的算法歧视(李本,2018)。算法决策只能保障概率公正,未必直达个案公正。芝加哥警局的警务平台自 2012 年开始以“战略对象清单”(Strategic Subject List)系统预测涉枪犯罪的高危人员,警方认为在预测的危险评分前 1400 人中囊括了绝大部分高危罪犯,但实际预测评分前 1400 人中仅有 20% 的人实施了犯罪(Asher & Arthur,2017)。技术权力的运行正以几乎一模一样的方式席卷全球,平台治理引发的算法偏误在其他国家或多或少也存在类似问题。对技术权力的规制亟待法律正当程序的规制,具体包括如下三方面。

一是基于公开程序的规制。平台应将技术系统或风控模型的使用情况向社会公开。用户知情是参与和监督的前提。在实践中,透明度报告制度是公开程序的常见方式。2022 年,抖音安全中心发布国内首份平台治理安全透明度报告——《抖音 2021 年第四季度安全透明度报告》,报告介绍了平台推出的安全干预产品“抖音小安”,将该系统的运行原理和使用效果向社会公开。不仅超大平台的技术权力运行应向社会公开,综治平台的技术系统运行情况更应公开。

二是基于循证程序的规制。考虑到算法偏误的影响,技术系统的有效性应被社会知晓,以根据技术系统运行效果修正技术权力的运行实践,对存在严重偏误的技术应及时发现且予以修正,对效果显著的技术予以推广。2022 年 3 月施行的《互联网信息服务算法推荐管理规定》第八条要求“算法推荐服务提供者应当定期审核、评估、验证算法机制机理、模型、数据和应用结果等”。可见,超大平台治理的算法评估及修正已成为看门人义务的应有之义。

三是基于申诉救济程序的规制。《反电诈法》只有 39 个条文,但有十几个条文出现了反制技术措施的规定。反制技术一旦出现偏误,如何救济用户权利的问题便会凸显出来。“无救济则无权利”。《反电诈法》第 27 条第三款规定了对技术反诈的申诉救济程序,即“对依据本法有关技术措施,针对异常情形采取的限制、暂停服务等处置措施,有关单位、个人可以向作出决定或者采取措施的有关部门、单位提出申诉。有关部门、单位应当建立完善申诉渠道,对提出的申诉及时核查,核查通过的,应当及时解除有关措施”。由此,用户申诉及获得及时救济的权利被法律确认。以内容审核义务为例,平台的审核对用户申诉有专门的人工复核机制,但以内部救济为主,且实行一核终核制。对此,平台应依循《反电诈法》的立法精神进一步完善申诉程序,增强内容审核的透明度,不仅在回复申诉的及时性上做出完善,还应在审核程序上向更有利于保障用户合法权利的方向做出改进。

(三)反对不公平对待:回应社会的价值导向

反对不公平对待原则要求警惕公权力以算法之名侵蚀权利、防范个体因陷入“数字鸿沟”而无法参与治理的边缘化困境。这里的数字鸿沟并非不同群体在使用信息技术上的横向数字鸿沟,而是数据控制者与个体之间的纵向数字鸿沟。平台治理为纵向数字鸿沟的拉大制造了条件,对权利保障造成了新的威胁。由此,何为“好的治理”成为平台治理法治化必须回答的问题。反对不公平对待原则呼唤治理回归权利本位,以综治平台回应社会的方式对国民赋权。

综治平台将国民吸纳为用户,通过平台与用户的数字协商,以线上回应型政府保障最广泛的国民参与,促进国民对“平安建设”知情权、参与权和监督权的实现。在案例 7 中,社会治理云平台将市民按照对应的网格实名加入各自所属微信小程序,微信小程序中网格长与“三官三师”(法官、检察官、警官和律师、医师、教师)亮明身份,15.83 万名党员干部认领服务项目且实现“一编三定”(编员进组、定岗位、定责任、定奖惩),市民依托平台在线问政。“微嘉园”模块成为市民报事、议事、意见分享、集体协商、在线调解及线上回应的组织载体。据当地党委政法委副书记介绍,“在‘微嘉园’中,社会矛盾纠纷的在线协商机制得以形成,民事在网格内解决、情感在网格内升华,实现了‘民有所呼、我必有应’的线上回应与高效动员机制”(访谈时间:2020 年 4 月 25 日)。“微嘉园”上线一年以来,处理群众报事和建议超过 60 万条,办结率和好评率均超过 99%,极大夯实了“平安建设”的群众基础和社会基础。平台治理并非单向度的社会控制,通过国民的参与在线群防群治的方式,“平安建设”的“社会在场”得以实现。“微嘉园”模块在回应社会中形塑出基于“用户视角”的线上服务型政府,使传统“枫桥经验”与现代数字平台相融合,探索出数字化时代对国民赋权的新形式。可见,综治平台的治理不仅具有控制属性,同样蕴涵着实现国民权利的功能。防范因数据权力异化而引发不公平对待的中国方案之核心在于,在党政整体智治的平台化转型中将国民纳入综治平台,形成属地管辖的治理共同体,保障国民在线表达、参与和监督的权利,以平台智治促进自治、法治、德治的共洽,完善“平安建设”的群众参与机制,在平台赋权中彰显以人民为中心的价值意蕴。

五、结 语

面对网络犯罪治理的国家能力危机,走向“在线”和“事前”的组织化调控成

为“社会长期稳定奇迹”延续发展的必由之路。回应危机的思考应置于国家能力的分析框架下,国家和社会的互动关系成为国家能力改善的理论基础,以超大平台和综治平台为代表的数字平台成为国家渗透、汲取乃至控制数字社会的信息枢纽和组织载体。“基于平台的治理”不仅囊括了以数据控制为手段的技术安排,还包括以社会整合为目标的组织安排,更孕育出以预防型法为依托的制度安排。平台治理包括超大平台的治理和综治平台的治理。超大平台的治理将超大平台定位为数字看门人,以“平台管用户”方式构筑防范网络犯罪的第一道防线;综治平台的治理实现了组织化调控体系的线上线下整合、信息整合、层级整合,拉开了“平台型政府”为国民提供无缝隙服务的整体智治帷幕。

从“技术—组织—制度”安排的关系看,平台治理的兴起经历了从平台的技术重塑到平台型政府的组织革新、再到看门人制度确立的建构过程,“技术→组织→制度”的逻辑传导形塑出数字科层体系。“国家管控个体”的单层结构进化为“国家管平台、平台管用户”的双层结构,对应着“针对平台的治理”与“通过平台的治理”。“通过平台的治理”以工具理性为导向,致力于回应犯罪治理的能力危机;“针对平台的治理”以价值理性为主导,聚焦于平台治理如何趋向良法善治,关注对平台之数据权力扩张、算法偏误、数字鸿沟等问题的规制。“通过平台的治理”源于“技术→组织→制度”的建构路径,而“针对平台的治理”依循“制度→组织→技术”的规制路径。规制路径以数据正义为规制数据权力的正当性基础,指向平台治理的法治实现,其实现路径包括平台治理的职责法定、技术权力的程序规制、回应社会的价值导向三个方面。

平台治理的崛起作为党的十八大以后“平安建设”适应数字社会变革的重大探索,其实践价值和理论意义远超出传统犯罪学的理论范畴与西方犯罪学的分析框架,成为数字化时代“中国之治”的标志性成就和当代犯罪学的理论富矿。平台治理转型的重大意义不仅在于回应了网络犯罪的治理能力危机,更在于从“通过平台的治理”迈向“针对平台的治理”,以规制数据权力的方式推动平台治理回归价值理性和权利本位。

参考文献:

陈慧娟,2018,《网络黑灰产业如何治》,《光明日报》11 月 27 日。

杜甘,马尔克、克里斯托夫·拉贝,2017,《赤裸裸的人——大数据、隐私与窥视》,杜燕译,上海:上海科学技术出版社。

樊鹏、李妍,2021,《驯服技术巨头:反垄断行动的国家逻辑》,《文化纵横》第 2 期。

方汀,简,2010,《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,北京:中国人民大学出版社。

冯果、薛亦飒,2020,《从“权利规范模式”走向“行为控制模式”的数据信托——数据主体权利保护机制构建的另一种思路》,《法学评论》第 3 期。

付立庆,2019,《论积极主义刑法观》,《政法论坛》第 1 期。

郭洪平,2021,《网络空间不容犯罪藏身》,《检察日报》2 月 22 日。

胡凌,2019,《数字社会权力的来源:评分、算法与规范的再生产》,《交大法学》第 1 期。

江溯,2020,《论网络犯罪治理的公私合作模式》,《政治与法律》第 8 期。

莱斯格,劳伦斯,2009,《代码 2.0:网络空间中的法律》,李旭、沈伟伟译,北京:清华大学出版社。

李本,2018,《美国司法实践中的人工智能问题与挑战》,《中国法律评论》第 2 期。

李友梅,2021,《中国现代化新征程与社会治理再转型》,《社会学研究》第 2 期。

练洪洋,2019,《打击网络犯罪要技术革新》,《人民日报》11 月 25 日。

刘宪权,2017,《论新型支付方式下网络侵财犯罪的定性》,《法学评论》第 5 期。

米格代尔,乔尔·S.,2012,《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东等译,南京:江苏人民出版社。

——,2013,《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,李杨、郭一聪译,南京:江苏人民出版社。

皮勇,2018,《论新型网络犯罪立法及其适用》,《中国社会科学》第 10 期。

施瓦布,克劳斯,2016,《第四次工业革命——转型的力量》,李菁译,北京:中信出版社。

宋锴业,2020,《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》第 11 期。

唐皇凤,2008,《社会转型与组织化调控——中国社会治安综合治理组织网络研究》,武汉:武汉大学出版社。

王洁,2019,《电信网络诈骗犯罪的独特属性与治理路径》,《中国人民公安大学学报》(社会科学版)第 4 期。

——,2020,《司法管控电信网络诈骗犯罪的实效考察》,《中国刑事法杂志》第 1 期。

吴晓林,2020,《新结构主义政治分析模型——马克思主义结构分析的回溯与发展》,《复旦学报(社会科学版)》第 2 期。

尤一炜,2020,《国家网信办:累计清理买卖公民信息等违法不良信息 3.3 亿余条》,网易新闻,6 月 29 日(https://3g.163.com/news/article/FGA57LTK05129QAF.html)。

喻海松,2018,《网络犯罪二十讲》,北京:法律出版社。

郁建兴、关爽,2014,《从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展》,《探索与争鸣》第 12 期。

赵汀阳,2022,《假如元宇宙成为一个存在论事件》,《江海学刊》第 1 期。

中关村在线,2020,《抖音打击黑产封禁账号 203 万 拦截刷量 5.5 亿次》,1 月 9 日(https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655241214708523732&wfr=spider&for=pc)。

中国新闻网,2020,《协助警方破获诈骗案万起 腾讯智能反诈中枢全链条打击网络黑产》,3 月 30 日(https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662571079487076931&wfr=spider&for=pc)。

周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,上海:生活·读书·新知三联书店。

庄永廉、刘艳红、郑新俭、傅建飞、常锋,2021,《电信网络诈骗治理难题与破解》,《人民检察》第 11 期。

Ansell, C. & A. Gash 2018, “Collaborative Platforms as a Governance Strategy.” *Journal of Public*

Administration Research and Theory 28 (1).

Asher, J. & A. Arthur 2017, *Inside the Algorithm That Tries to Predict Gun Violence in Chicago* (https://www.nytimes.com/2017/06/13/upshot/what-an-algorithm-reveals-about-life-on-chicagos-high-risk-list.html).

Balkin J. M. 2017, "The Three Laws of Robotics in the Age of Big Data." *Ohio State Law Journal* 78.

Bloch-Wehba, H. 2019, "Global Platform Governance: Private Power in the Shadow of the State." *SMU Law Review* 72(1).

Brantingham, P. & Faust, F. 1976, "A Conceptual Model of Crime Prevention." *Crime and Delinquency* 22 (3).

Furman, J. & D. Coyle (eds.) 2019, *Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel*. London: UK Government Publication.

Jessop, B. 2005, "The Political Economy of Scale and European Governance1." *Tijdschrift voor Economische en Sociale Ge-ografie* 96 (2).

Kraakman, R. 1986, "Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy." *Journal of Law, Economics & Organization* 2(1).

Mayer-Schoenberger, V. & K. Cukier 2013, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. London: John Murray Publishers.

O' Reilly, Tim 2010, "Defining Government 2.0: Lessons Learned from the Success of Computer Platforms." In D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Scott, J, 1999, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Taylor, L. 2017, *What is Data Justice? The Case for Connecting Digital Rights and Freedoms Globally* (https://doi.org/10.1177/2053951717736335).

van Dijck, J. 2021, *Seeing the Forest for the Trees: Visualizing Platformization and Its Governance* (https://doi.org/10.1177/1461444820940293).

van Dijck, J., T. Poell & M. de Waal 2018, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford: Oxford University Press.

作者单位:南京大学法学院

责任编辑:向静林