

专访法律学者张湖月：当中国式监管遇到互联网巨头，揭露出体制什么样的问题？

2020至2022年的“监管风暴”与其说是政府强势的表现，不如说是制度失灵的体现。



香港大学法学院副教授、黄干亨中国法研究中心主任张湖月。摄：林振东/端传媒

在疫情封控解除后的第二年，中国经济增长面临各种问题，从地缘政治紧张、外商投资减弱，到政府负债增加、产业发展疲软、房地产危机、青年失业率高企等一连串问题。当中，占比中国GDP近40%的数字经济亦大不如前，很大程度与2020-2022年刮起的一场监管风暴有关。

这场中国政府针对本国互联网巨头的监管运动从2020年底开始，首先是史上融资最高、募资超340亿美元的蚂蚁集团沪港上市计划被叫停。到圣诞节前夕，阿里巴巴又接受反垄断调查，股价大跌13%。翌年4月，阿里因违反《反垄断法》，遭创纪录罚款27.8亿美元。到2021年7月，中国网约车巨头滴滴出行在美上市后，遭中国网信办作网络安全审查，其后APP下架，同年底宣布将从美国退市。监管风暴一路蔓延，更席卷教培、游戏等行业，产生巨大冲击。

到2022年3至4月，在股市抛售潮下中央终于释出信号，要求保持资本市场“平稳运行”，并就平台治理、房地产和中概股等给出正面政策风向。其后监管从运动模式转向常态化监管，一场历时18个月的监管风暴暂告一段落。然而震动已经造成，互联网大厂重组业务，裁员不断，市场仍心有余悸，如今中国科技巨头的市值比三年前的顶峰下跌75%。

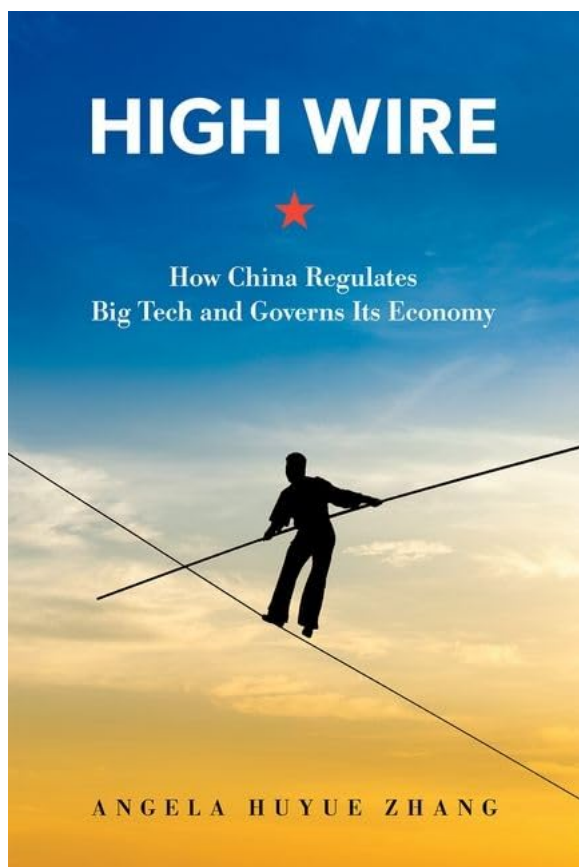
我们应如何理解这场已然平息但仍未远去的监管风暴？这场监管运动造成什么深远影响？又怎样揭示中国政治经济体制的深层次矛盾？这些问题都在香港大学法学院副教授、黄干亨中国法研究中心主任张湖月2024年3月在牛津大学出版社出版的新书《走钢丝：中国如何监管科技巨头并治理经济》（High Wire: How China Regulates Big Tech and Governs Its Economy）有深入的解答。在书中，张湖月提出“动态金字塔模型”（dynamic pyramid model），藉考察政策制定者、监管部门、科技公司和平台参与者的动机、行动和互动，探讨中国特色监管体制的牢固层级、动荡过程和脆弱结果。

High Wire: How China Regulates Big Tech and Governs Its Economy

作者：Angela Huyue Zhang

出版社：Oxford University Press

出版日期：2024年4月



端传媒就此专访张湖月，她带我们复盘蚂蚁事件和滴滴事件，讨论最高领导层和监管部门的互动、不同监管部门的张力如何导致种种监管的反效果，并分析中国的人工智能监管、香港在中国监管形势下的有限红利，由此透视中国政商关系的博弈，并剖析中国政治经济制度的深层次问题。

张湖月指出，中国向上负责的政治制度导致监管部门缺乏独立性和自主性，陷入管太少和管太多的循环，一切端着政治风向和自身的部门利益，带来种种反效果。她认为，2020至2022年的监管风暴与其说是政府强势的表现，不如说是制度失灵的体现。

一、意外还是必然？复盘蚂蚁事件

我觉得必然会发展成这样，但是意外的是什么时候发生，这个引爆点 (tipping point) 是无法预测的。若马云当时没这么高调地当面发表有争议的演讲，也许这个事情就不会马上发生，也许蚂蚁就上市了。

端传媒：互联网巨头的崛起是当代社会与市场的现象。不同国家都因为哪些原因监管科技巨头？中国政府又为什么监管科技巨头？背后的原因一样吗？

张湖月：我觉得共性大于差异。当互联网企业形成垄断地位，会产生种种法律上的问题，包括垄断、数据、隐私、劳动权利方面，这些都是各个国家都面临的共同问题。

在西方，他们也会担心科技巨头对于政治的影响，包括之前特朗普参选时，他们可能觉得俄罗斯用 Facebook 影响选民，如很有名的剑桥分析 (Cambridge Analytica) 数据丑闻，他们担心科技巨头的垄断影响民主政治。

在中国，政府也担忧互联网巨头对公共舆论的影响。当互联网企业强大到一定的程度，对社会舆论有影响，政府肯定是担忧的。但在中国的监管事件上，最直接的导火索其实是政府对金融稳定的考虑，整个事情的导火线是蚂蚁上市。



2020年11月4日，香港的报章头版刊登蚂蚁集团取消首次公开募股的新闻。摄：Lam Yik/Bloomberg via Getty Images

端传媒：在2020年底到2022年初，中国官方重锤多个互联网巨头，被外界形容为“监管风暴”，引起舆论和资本市场一片哗然。事隔几年回看，你觉得这场监管是意外出现的吗，还是中国体制逻辑的某种必然结果？

张湖月：我觉得必然会发展成这样，但是意外的是什么时候发生，这个引爆点 (tipping point) 是无法预测的。

若马云当时没这么高调地当面发表有争议的演讲，也许这个事情就不会马上发生，也许蚂蚁就上市了。后面的事情我们也不好说，但是迟早会发生，因为矛盾已经积累到一定的程度了。其实蚂蚁的终止上市是双方博弈的结果，并不是说中国政府单方面想停止他上市，也是因为蚂蚁自己用力过猛了，太激进 (aggressive) 了。

你知道它之前的一系列操作，包括把自己的名字从“蚂蚁金服”改成了“蚂蚁集团”，可以说是逃避金融的监管，然后一直标榜自己是科技企业，不是金融公司——如果是金融控股公司，是需要取得牌照，并且有很多金融监管的问题。但蚂蚁一直跑得特别快，监管就一直在后面追。

当它快上市时，蚂蚁金服的正式独立才6年时间，这6年它做了很多事情，刚开始从支付宝到搞余额宝，都特别成功，后来央行开始要求压缩这块业务，然后又有花呗借呗，不停推出一些新的金融产品。这些产品有点“四不像”，是类似传统金融产品但又不受金融监管。从监管的角度，是希望了解这些产品是怎么回事，不想一下子就压制创新，但也不太好下手，因为跟传统的金融产品不一样。

所以我感觉这是场蚂蚁跟监管的赛跑，马云曾经在彭博社的访问也说过类似的话，他说监管的角度是不管发展，就管监管，所以我们必须要比他们跑得快，不然我们什么都做不了。基本上蚂蚁的逻辑是一直往前推，我觉得它可能推得有点过头了，包括最后上市前把自己的名字改了，然后在上市招股书说自己不是“fintech”（金融科技），而是“techfin”（科技金融），强调自己是科技公司，这样首先可以不受监管，第二 IPO 的估价可以很高。最后估值高达3200亿美元，超过当时最大银行 J.P. Morgan 的市值。这个估值也超乎了央行的想像力，它可能没觉得这个公司能值那么多钱，所以这个定价出来之后我觉得央行还是挺意外的。

本来大家也知道蚂蚁的商业模式涉及道德风险 (moral hazard) 的问题，因为蚂蚁做的事情是作为中间人联系双方，帮银行借钱，不断劝客户借钱；又通过各种手段，如在淘宝买东西，不小心就按到花呗借呗借钱，而且还鼓励大学生过度消费，可见道德危机的苗头。从业务的角度，蚂蚁想进取地推产品，但不一定考虑风险是怎么样、这些客户能不能还，虽然实际上坏帐率是很低的。

这个危机是存在的，到 IPO 定价出来之后，我觉得央行更加担忧。本来是有担忧，但后来觉得这是一个很大的问题，因为体量很大，在香港、上海上市，这个“泡沫”如果破了，对金融系统的影响很大，是一个系统性风险。



2021年1月20日，阿里巴巴创始人马云以影片的方式参加乡村教师奖颁奖典礼。摄：Justin Chin/Bloomberg via Getty Images

二、中国特色的监管：要不管太少，要不管太多

这些表面上技术性很强的监管工具，在中国背后的执法还是有很大的裁量性，所以当政治风向比较强的时候，执法机关想把监管结果引导到特定方向的推动力是很大的。

端传媒：蚂蚁停止 IPO 是一个引爆点，后面引起一连串的事情，比如说反垄断、滴滴事件，还有教培行业。这些事件是怎么从金融监管领域扩散出去？背后的逻辑是怎样的？

张潮月：这就是我书里说到，中国的监管逻辑是“动态金字塔”（dynamic pyramid model），里面很重要的执行者是监管者，他们有一个特色：要不就做特别少，要不就做特别多。

当上面的信号不是特别清楚，或者说上面想的和监管者需要做的有一定冲突的时候，监管者就做得比较少。所以过去十几年互联网行业野蛮生长，监管该做的没做，包括涉及 VIE 架构的合并，基本上都没有查过（注：VIE 即 Variable Interest Entity，是一种中国公司为绕过禁止外国投资者购买中国互联网公司股份而设置的离岸架构）。早期的话，政府不做事情，做得很少。像滴滴，把市场的第一、二、三名合在一起，买了快的打车、跟优步（Uber）合并，商务部都没有积极介入。

这其实是政府的失灵导致市场的失灵，但当北京的信号非常清晰，监管者就做得有点矫枉过正，做得有点太多，本来积怨已深的东西都浮上水面。

其实一直都有问题，而且各个行业都有问题，像反垄断不是新的问题，2015年京东就[投诉](#)阿里（威逼商家二选一），做了很多舆论攻势，然后跑去工商局举报，去法院告，最后都没有任何动静。

当一个公司大到一定的程度，有垄断地位之后，它跟平台的参与者和消费者之间肯定有矛盾，这个矛盾已经积累很多，当政策信号是清楚的时候，官员原本是不作为的，现在就一下子层层加码。

中国互联网巨头的监管风暴时间线

- 2020-10 ● 马云在「外滩金融峰会」讲话，批银行「当铺思想」、《巴塞尔协定》像老年人俱乐部
- 2020-11 ●  **蚂蚁集团** ANT GROUP 史上最高、融资超340亿美元的蚂蚁集团沪港两地上市计划被叫停
- 2020-12 ● 中共中央政治局会议，罕有提出强化反垄断和防止资本无序扩张
圣诞节前夕，中国国家市场监督管理总局称正调查阿里垄断行为
阿里股价暴跌13%
- 2021-04 ●  **阿里巴巴** 因违反《反垄断法》，遭创纪录罚款27.8亿美元
- 2021-07 ●  **滴滴** 在美IPO后，遭中国网信办作网络安全审查，其后AP
- 2021-08 ● 央媒点名《王者荣耀》，批电子游戏为「精神鸦片」，致腾讯股价大跌
- 2021-10 ●  **美团** 因垄断行为，被罚逾5.33亿美元
- 2022-03 ● 刘鹤主持国务院金融委会议：通过**规范、透明、可预期**的监管，稳妥推进并尽快完成大型平台公司整改工作，红灯、绿灯都要设置好

资料来源：端传媒综合整理

 端傳媒 Init

端传媒：所以以前政府对市场的管制没有放在监管的框架，反而让这些公司自然生长，没有太多干预。但蚂蚁事件之后，可能直接引起了领导人的关注和重视，当政治信号非常明显，底下的行政力量就开始想自己的方式去监管。

张湖月：当时也有监管，不能说不监管，比如“双十一”之前工商局会找电商约谈，说你们今年“双十一”不要搞“二选一”，但是震慑力非常小，因为没有真枪实刀地反垄断，监管的思维还是“包容审慎”。2015年政府工作报告提了“互联网+”之后，好几次的政府报告都提“包容审慎”，那底下的行政机关就“包容审慎”，并不说什么事情都不做，但回应的方式是柔和的，会跟你约谈、劝说，甚至有点吓唬你，你再不改我就可能用反垄断，但最后没有真正用上。

中国监管科技企业的重要法规

生效日期 法律和行政法规

- 2000-09 ● 《互联网信息服务管理办法》
- 2017-06 ● 《网络安全法》
- 2019-01 ● 《电子商务法》
- 2020-06 ● 《网络安全审查办法》
- 2021-09 ● 《数据安全法》
- 2021-11 ● 《个人信息保护法》
- 2022-08 ● 《反垄断法（2022）》
- 2022-02 ● 《网络安全审查办法》
2022年2月15日施行，代替2020年6月施行的旧法
- 2022-03 ● 《互联网信息服务算法推荐管理规定》
- 2023-01 ● 《互联网信息服务深度合成管理规定》
- 2023-08 ● 《生成式人工智能服务管理暂行办法》

资料来源：端传媒综合整理



端传媒：回到“监管”这个概念，其实我们应该怎样理解监管？以前我们会说西方自由市场不怎么管的，中国的政经体制则有“看得见的手”在直接干预，而这些年欧美有专门的监管制度对付互联网巨头，监管好像变得更专业，背后技术性比较强。那监管和管制、干预市场有什么差别呢？

张湖月：我觉得（监管）技术上肯定是强很多。反垄断是治理互联网企业最主要的一张牌，比如加强反垄断的执法，“防止资本无序扩张”，这在各种监管里技术性是很强的。

即便如此，这些表面上技术性很强的监管工具，在中国背后的执法还是有很大的裁量性，所以当政治风向比较强的时候，执法机关想把监管结果引导到特定方向的推动力是很大的。尤其是企业无法去挑战监管的结果，像阿里巴巴面对监管会说“谢谢，我们会整改”，没有一个企业会公开不同意这个结果、挑战这个结果。

我的书里面也讲到，中国监管者的震慑力太大了，不单靠法律的震慑威力，还很会利用媒体，通过公开点名“羞辱”（strategic shaming）的方式震慑企业。比如2020年的圣诞节前夕，国家市场监督管理总局发了一个公告，说我们正在查阿里巴巴二选一的垄断行为，第二天阿里巴巴已经收到惩罚——它的市值跌了13%，一夜之间蒸发了1000亿美元，最后被罚的28亿美元跟这个比差远了。

在一个法律制度不够健全的国家里，大家对制度的权力制衡（checks and balances）缺乏信心，资本市场回应的更多是政策信号。只要监管者很巧妙运用方法，并不是说有什么证据证明阿里巴巴“二选一”，就是发个公告已经达到震慑的目的，已经向资本市场释放信号：阿里麻烦大了。



2021年1月20日，一名员工走过蚂蚁集团在杭州的总部。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

三、在投资人和监管之间：滴滴的侥幸与不幸

从法律的表面看是没有问题，问题是网信办不想你去，最后你去了，你就很不给面子。

端传媒：但其实因为不是立法层面对这些特定企业做出监管，在外界看来是“监管”也可以，说上面想把这些企业“管一管”也可以。

张潮月：对，这政策的信号已经足以震慑这个公司，只是之前没有这么做。

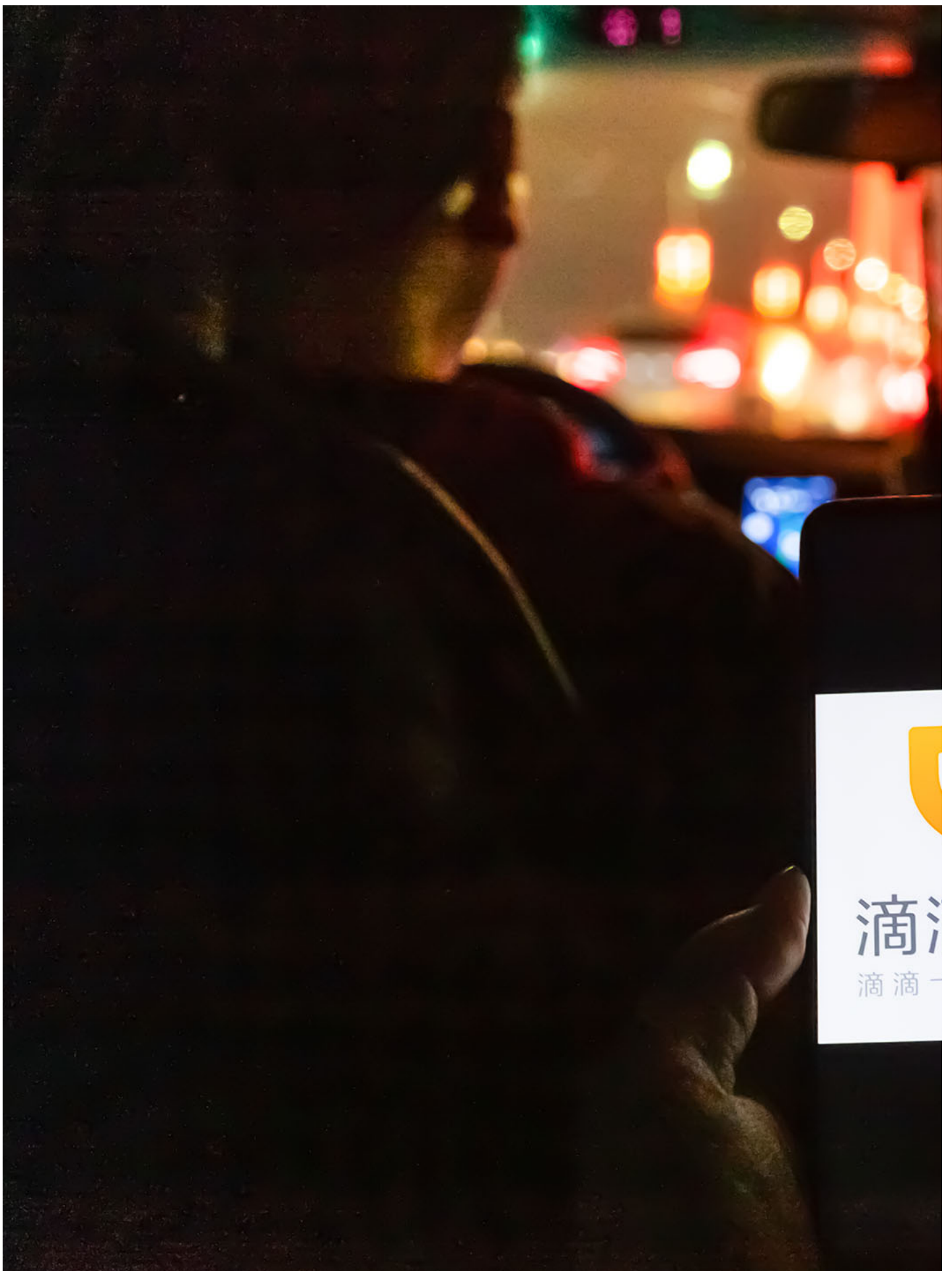
在2020年11月，市场监督管理总局首先出了一个关于平台企业的[反垄断指南（意见稿）](#)，资本市场已经有反应，也跌了挺多，但具体没跌那么多。到12月的调查公告，我作为内行都觉得这不是一般的反垄断调查，这肯定是有高层示意的调查，所以资本市场的反应其实也是理性的。后来2021年4月罚单出来，第二天阿里巴巴的股价是涨了，说明资本市场也调整了自己预期，觉得其实没有这么差，有点如释重负，认为这个事情告一段落了。

所以2021年初阿里的股价还没有那么差，真正开始狂跌的是滴滴和教培的事情，本来以为针对马云的事情已经完了，谁知道后来又来了滴滴。滴滴如果不“作”，就没有那么多问题了。

端传媒：滴滴也是上市太急？

张潮月：对，滴滴是个很有意思的公司，因为柳青特别厉害，上面的投资人特别复杂，包括阿里巴巴和腾讯同时投资，苹果也是投资人，而最大的股东是国外的日本软银（Soft Bank）。这是一家资本运作特别好的公司，但是内部有很多涉及监管的问题。

当时投资人已经看到形势不好，所以给滴滴高层很大压力去上市（注：2021年6月30日，滴滴在纽约首次公开招股后挂牌上市）。但在网信办的角度，一家这么有影响力的平台企业上市，得先通过我，得先审核清楚。



2021年7月4日中国南昌市，一名乘客手持显示滴滴打车应用程序的智能手机。图：Barcroft Media via Getty Images

滴滴咨询了其他政府部门，都觉得没问题，它也不是很清楚网信办的理由，所以就偷偷上市了。整个上市计划非常低调，路演非常快，自己的员工都不知道要上市。滴滴知道自己有点问题，不是特别自信，因为网信办跟他打过招呼（希望推迟 IPO），但它没想到网信办这么狠，有这么一招，真的查他们。

查滴滴的法律理由我觉得比较牵强，说是网络安全审查，实际上这是针对采购网络产品的安全审查。而《网络安全审查办法》中有关上市的规定，是滴滴上市的时间点之后，网信办才加上去的（注：指掌握超过100万用户个人信息的运营者赴国外上市，必须向网络安全审查办公室申报网络安全审查。）。本来网络安全审查法规也就出台一年，内部可能有用过，但公开是没怎么用过，大家不知道怎么操作，外界包括律师都没有想过这个事。滴滴有很好的律师团队，肯定考虑过网信办有什么法律依据，肯定自查过自己没问题。

从法律的表面看是没有问题，问题是网信办不想你去，最后你去了，你就很不给面子。具体怎么沟通我们不知道，但是网信办表示你不要那么著急，你让我们考虑一下过程有没有问题，但也没有明确指出要做什么。滴滴就一定要七一前上市，作为七一献礼，实际上他受到投资人的压力太大了，而且感到风向不对要赶紧上市，不然上不了。

端传媒：当时网上有人说是担心在海外上市泄露地图数据、国家安全相关的？

张湖月：不是，网信办主要的理由是上市需披露主要的供应商，这些供应商可能涉及网络安全采购的供应商，有可能对网络安全造成一定影响。去到这么技术的问题，会不会发生我们不好评论，总体来说还是比较远的。所以滴滴的角度是觉得没事，但网信办很不高兴，这点滴滴也明白，所以这么低调地上市，而且这么快。

如果滴滴不“作”，这个事情就不会发生。但滴滴本身的投资人逼得这么厉害，也是担心自己会是下一个阿里巴巴，合并了三个公司，所以想赶紧上市让投资人套现了，不然像阿里那样被搞一轮就麻烦了。

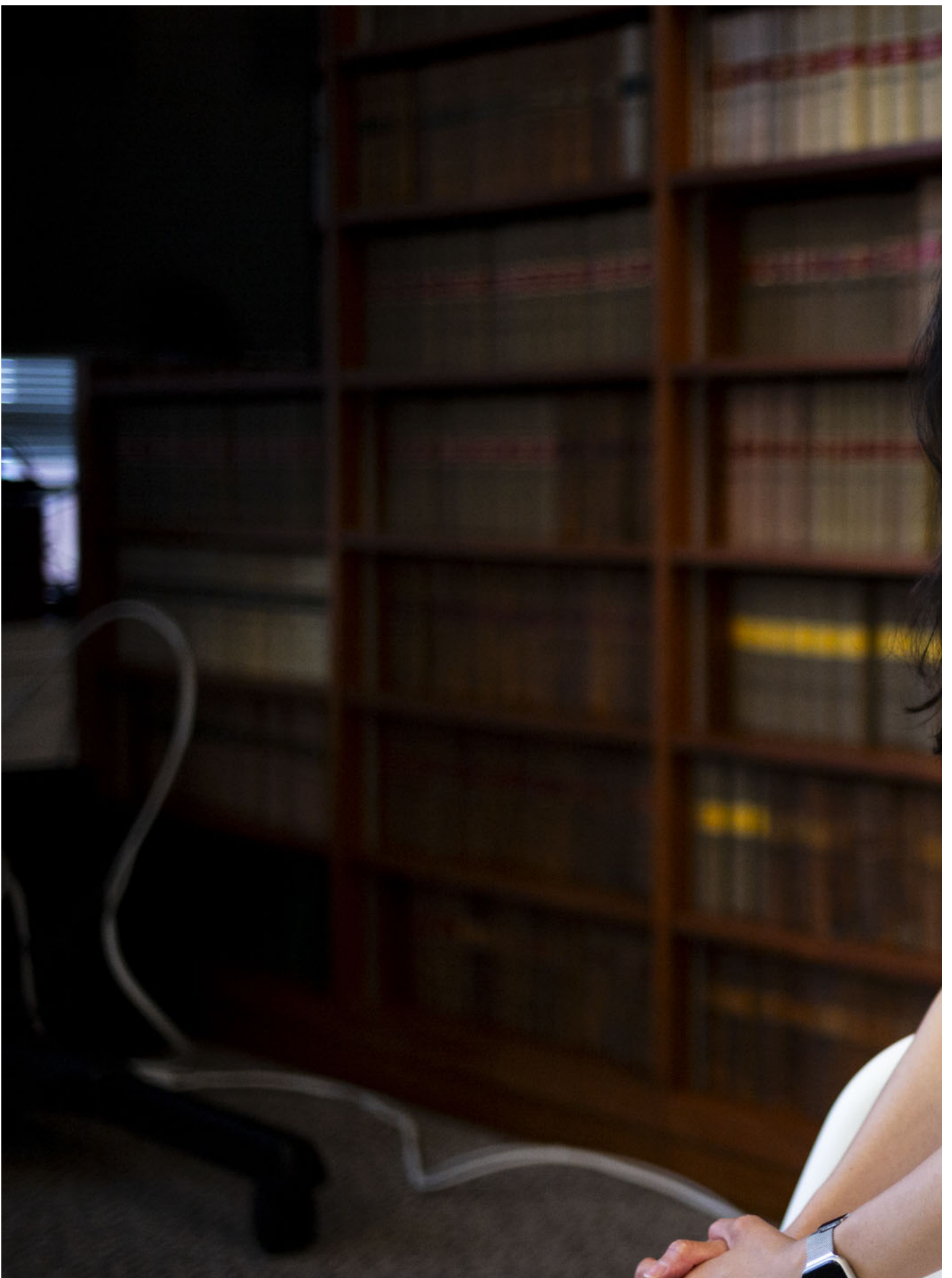
四、向上负责：中国制度的深层问题

初衷是美好的，但执行的过程不可避免地对民营企业有压制，因为实施的过程是通过政府机关去做。那政府机关怎么去做？它们做的时候就简单粗暴，简单粗暴地打压了。

端传媒：当时也有人说，这些监管是中国政府打压民营企业的举动，说是“国进民退”，然后也有“共同富裕”的口号，你觉得可以这么理解吗？

张湖月：共同富裕是在打击互联网公司之后才正式提出来（注：2021年8月，习近平主持中央财经委员会会议，提促进共同富裕），但可以看出整个事件是符合共同富裕的目标，希望一个更平等和谐的社会。

通过反垄断、数据、劳动的监管，其实是增加平台参与者跟平台的议价能力，不然平台这么强大，一个外卖小哥怎么争取自己的权益，现在等于政府直接干预，让相对弱小的平台参与者有更多的权利。像教培行业，也是为了社会平等的考量，希望那些青少年教育平等。



香港大学法学院副教授、黄干亨中国法研究中心主任张湖月。摄：林振东/端传媒

其实整个打击过程（crackdown）贯穿经济运行的三个阶段。在生产前阶段国家想要创造平等的教育机会，于是对教培行业打压。在生产阶段，即生产和提供服务的过程，国家希望平台的参与者有更平等的议价权力，就有数据、劳动和反垄断的监管。到再分配的阶段，国家为了防止贫富分化严重，当时也出了一系列的举措，软硬兼施让平台和企业家去捐款，投入社会公益。

虽然这些案件看起来比较随机，但实际上都符合整个大的政治背景，希望创造一个更加平等和谐的社会。但是我并不觉得中国政府是因为要达到共同富裕的目标而打压这些公司，这不是它的“初衷”，它的初衷是想帮平台从业者与消费者这些比公司弱勢的群体，是希望年轻人有更平等的机会。

初衷是美好的，但执行的过程不可避免地对民营企业有压制，因为实施的过程是通过政府机关去做。那政府机关怎么去做？它们做的时候就简单粗暴，简单粗暴地打压了。

端传媒：你觉得监管的目标最后有实现吗？有让市场变得更有效或者降低科技巨头的垄断地位，让参与者议价能力提高吗？

张湖月：基本上没有，然后反效果还很多。最主要的问题是对市场的冲击特别大，这些行业有很多外资投，政府这一系列行为，包括推出的共同富裕的口号，虽然是美好的一个愿景，本来也不是故意去打压这些行业，但被外界解读成这样。大家觉得中国是不是要回到毛时代，抛弃私营资本，于是造成西方的“误读”和国外资本的撤退，连带自己的民营资本信心也受挫，导致整个互联网的投资急速下降。

那没有投资，就没有新的市场主体进入，就没有什么可选择，选来选去都是这几个巨头。从2022年初到现在已经过去两年，也没有看到新的强有力企业去挑战之前的巨头。原有的垄断巨头确实变弱了，但也很遗憾没有产生新的竞争者。

这些垄断巨头变弱之后，表面上做的功夫多了，比如之前对外卖小哥的要求比较苛刻，现在受到政策压力可能不能这么做了。但你去问外卖小哥，你觉得自己的待遇好了吗？大部分我见到的都说没有，因为现在竞争激烈了，单少了，他赚得钱少了。

原来把996骂一通（注：指上午9时上班，晚上9时下班，工作6天的长工时工作安排），那现在企业裁员，大家压力更大，怕丢了工作，就更卷了。

2019年4月1日愚人节，公众号“shachiku东亚保健所”策划一场行为艺术，志愿者一人扮演老板、一人扮员工，老板在员工脖子上拴上绳子，像遛狗一样遛员工，来到北京九家加班文化盛行的互联网公司门口演出。网上图片

本来还说这些企业被打压后，会转向做一些更高科技的、可以跟美国抗衡的硬科技。但就算转到那去，国家也拨很多资源，但这些企业的整体体量变小了。同时美国上来了，他们这波AI和科技股市在过去一年爆炸性增长，现在英伟达一个公司的市值就等于我们十个公司。

所以我一直觉得中国政府想法是很美好的，就像个理想青年，但执行的过程就引起很多问题，副作用比原来的问题还要大。中国政府一直处在打地鼠的危机状态，而我们今天讨论的问题，不仅是互联网，包括对新冠疫情的控制、房地产的监管也是一模一样。

你说中国政府对民营企业不友好？2020年之前你看房地产都火成什么样，那怎么2020年中国政府才突然变脸色？我觉得这是西方对中国的误读，政府没有必要故意打压私营经济，它们创造了80%的就业机会。是因为野蛮生长之后一直不管，然后突然管了，那这个冲击太大了。突然画三条红线地产公司就全倒

了，那之前干什么了？之前有很多信号，但地方政府也没有管。

端传媒：但中国的问题好像都这样，要累积到一定的体量，才引起高层的注意和介入。

张湖月：这就是我说的信息匮乏（information deficit），信息的传递非常慢，所以导致悖论的现象，监管部门要不做很少，要不做很多，做很多引起的效果又很差。

端传媒：那最主要的原因也是这些监管部门向上负责。

张湖月：对，所以国家领导人一直知道，一抓就死，一放就乱。前些年搞 P2P（网络个人借贷）红红火火，后来就出现e租宝爆雷（注：一个大型网络借贷诈骗平台），还有诸多网络借贷平台集体倒闭，突然之间政府就完全关闭这些平台。所以不能说这些民营创新都是好的，向上的，它们也有很多问题。我觉得中央确实要管的，但管的太慢了。

端传媒：这个问题好像是中国制度脆弱的地方，好像是很难克服的一个问题。

张湖月：主要很难克服的问题在于监管部门本身的设置，它们是向上的，没有自己独立的监管能力，没有独立性和自主性，执行的时候就要配合上面的风向，上面说这个好的时候，他就管的少一点。

上面都说了包容审慎，我还怎么管，我也不想做错事。这是中国特有的政治经济架构下的结果，但你要上面放权给下面，上面又不放心。

大家不要觉得2020-2022年是中国政府强势的表现，我觉得反而是制度失灵的表现，也就是说之前这个制度是失灵的，所以为什么北京要有这么大的举动。这个举动说到底不是为了克服市场失灵，而是试图克服政府的失灵。

2023年3月17日，上海陆家嘴金融区的电子板显示股票指数。摄：Aly Song/Reuters/达志影像

端传媒：那大部分的行政部门是不是在管的时候，既缺乏独立性，也缺乏市场领域相应的专业技能和能力，达不到监管积极的意义？

张湖月：我觉得专业还可以，他们都是技术官僚。其实监不监管也要看部门利益，部门利益非常重要，要看部门觉得做这个事情对我有没有好处。

有时候出现一个问题，像 P2P 出来之后没部门愿意管，因为太麻烦了，P2P 就像蚂蚁的很多金融产品那样，有点四不像，不是很清楚哪个部门可以管，而且大家也不想管。这个不管就出现了诸多问题，突然上面要整改，要重组金融监管体制，给很清晰的指令去管。你会发现，机关在决定管不关的时候，是有很强的部门利益考虑的：我管这个事情对我有没有好处？是不是有助我这个部门的发展？

每个部门的利益很不一样。像劳动监管部门，它的职能复杂，除了要监管这些公司有没有符合劳动法规，还要增长就业、保就业，要扶贫，当你的职能领域这么复杂，就很难认真监管，因为你还要靠着这些互联网企业扶贫保就业。疫情的时候，很多人失业，外卖平台企业吸收了很多工厂停工的工人，也去很穷的地方招聘外卖小哥，达到扶贫的效果。所以监管者的利益是很复杂的，要平衡。

每个人都在平衡，顶层的政策制定者要平衡，官员自己也要平衡自己执行是不是跟上面一致，同时考虑自己的部门利益。部门利益决定了怎么回应，有时候部门的回应是象征性的，只是表面上应付一下，因为真的认真对待对自己部门的利益也有影响。

所以我的书也揭露了官场的百态。你看到不同的部门回应的力度是不一样的，劳动监管部门跟负责数据安全、反垄断的部门是不一样的。地方政府、地方法院回应的也不一样，你看第六章，法院的回应是象征性的，就出几个典型案例，好像做了很多，其实没有太多影响。因为地方法院跟地方政府利益是挂钩的，也跟互联网公司关系密切，它们还等著互联网公司创造就业，不可能真正去打压它们。它们跟中央的部委不一样，跟市场监督管理总局不一样，它们不管这些范畴。最不管的是网信办，它不管经济后果，因为它的职能单一，只管国家安全、信息控制，不像劳动部门要管扶贫就业，所以做的时候当然可以毫无顾忌，然后地方政府更多面向和有更多的职责，就会有更多的衡量。

端传媒：那我们可以说中国这些监管部门其实没有一个专职的监管体系，横向对比欧盟有专门的委员会，但中国则由传统部门承担这些职能，它们又有很多考虑，中间很多是冲突的。

张湖月：那我们跟欧盟是不能比的。欧盟的那些部门完全是为了监管而设立的，你可以看到他们执法的时候力度很大，毫无顾忌去罚，但单个国家内部去罚的时候，就考虑多很多，因为还要考虑本国的利益。但欧盟更独立，达到另外一个极端，当然他罚的基本上都是美国的企业。

五、中间人和旋转门：私企的“被监管策略”

前官员的关系、内部信息能更好帮助企业应付监管，这个全世界都这么做，但在中国的环境下更加重要，这些官员被更加赏识，因为他们掌握思路。

端传媒：你这本书提到互联网企业的策略很有趣，它们不是被动地等待监管部门的监管，而是发展出一套“被监管的策略”。这部分可以解释一下吗？

张湖月：中国的非正式的制度比正式制度某种程度上更加重要，私人企业不像国有企业那样可以在体制里面造成影响，但它们是市场上非常有影响力的主体，肯定是需要很灵敏地应对政策，同时希望能影响到政策。

在2020年前，它们在整个参与政策的过程中起到了非常关键的作用，也正是因为它们的有策略地游说（strategic lobbying），所以没被监管，或者监管非常松。我在书里讲到，互联网巨头利用两种中间人，一种是信息中间人，一种是政治中间人。

信息中间人包括很多学者，主要靠学者做桥梁，通过他们了解和洞察监管机构的风险，也通过学者游说和影响政策。政治中间人包括很多投资者，透过 VC（Venture Capital 风险投资）和私募基金跟高层有联系，影响政策，这里面还包括国有基金、地方政府等。

互联网企业必须要在非常独特的政治经济的环境，走出自己生存的一条路，过去一直都很成功。

2024年1月31日，中国北京，市民在的购物中心内踢毽子。图：Bloomberg

端传媒：这些公司在面对监管的策略，是不是包括中式旋转门的现象，也会雇用之前的体制内人士？

张湖月：这个全世界都这么做，也不是只有我们中国才这么做。前官员的关系、内部信息能更好帮助企业应付监管，但在中国的环境下更加重要，这些官员被更加赏识，因为他们掌握思路。

端传媒：这其实是更隐密、非正式的游说系统，像是一个大家都知道但默默操作的一个游说系统。

张湖月：对，中国说到底还是一个关系社会。不过他们的影响力有多大呢？在非常态的执法运动过程中，也是相对有限的，因为上面已经把大的政策框架定下来，底下的操作空间是很小的，反而是在常态监管的时候影响会大一些，因为之前政府部门的自主性也大一些。

端传媒：我们刚刚说的监管都是企业之外的，中国企业很有特色的一点是有党组织，他们理论上也要贯彻党的路线，你觉得这些公司内部的党组织有发挥监管的作用吗？

张湖月：我觉得不要过份解读党组织，很多只是形式上的。前些时间提倡私营企业修改公司章程，要把党建写进去，我自己也研究过，也采访过民营企业，发现这些都是比较象征性的，我不觉得它们能真正起到监管的作用。党组织里面本来都是企业的一把手、二把手，那他们会自己调节的；如果不是一把手、二把手，那党组织也没什么用。

端传媒：那会不会黄金股权才比较能从内部监管这些企业？（注：黄金股指国有单位在私营企业占有**特殊管理股份**）

张湖月：黄金股主要是针对短视频和舆论平台这些行业，如字节跳动公司，但也是个别的子公司有黄金股权，并不说整个集团都有。当然黄金股有一个好处是一定程度帮这些公司拿到牌照，很多时候这些公司没有牌照，这样合规风险很高，所以黄金股令这些公司有一定的优势去拿到牌照。政府投资黄金股的主要目的是帮助控制舆论，但有些企业的黄金股包括字节的子公司，允许政府代表在重大决策上**有否决权**。

六、疾风骤雨后，仍然弱勢的平台参与者

过去了就过去了，这波监管做完该做的事情，舆论能够衬托就行了，后期（权益维护）有没有效，大家就不管了。

端传媒：我们现在是不是已经过了那个集中打击互联网公司的阶段，进入另外一个时间点，是比较常态化的阶段？

张湖月：对，我们从2022年初就已经开始常态化了。当然很长时间西方见到只要监管出一点事，他们就以为是另一场 crackdown。我觉得这是误读，因为监管者在监管过程要做事情，不能完全无作为。

像前段时间游戏行业的事情（注：2023年12月，中国国家新闻出版署公布了《[网络游戏管理办法](#)草案》），他们就觉得这是一个 crackdown，对资本市场影响很大。但其实不是，那是因为监管想年底把草案推出来，是一个常规的行为。但是因为里面加了那个第18条（注：有关限制游戏过度使用和高额消费的问题），大家觉得特别紧张，因为这18条之前没有看过。其实18条也没有具体设定标准，监管是想征求各方的意见，看看大家的反应，但没想到这样就已经引起资本市场的震动。

2021年9月11日，中国北京，年轻人在网吧玩电脑线上游戏。摄：Andrea Verdelli/Getty Images

端传媒：但反过来也不能怪投资者或资本市场误读了，如果想要建立一个比较健康的、友好的营商环境，不能反过来怪市场误读了那个决策。

张湖月：事实上因为市场情绪非常悲观，投资者的避险倾向很强，任何监管的动静反应都特别大，这个时候监管就更加不敢作为了，所以导致钟摆又回到另外一个极端，再加上经济下行得这么厉害，就更加不敢作为。我们现在特别松，使劲往后拉了，削弱了监管的权力。

端传媒：我们可以说中国经济的低迷，跟这场监管风暴有直接的联系吗？

张湖月：有一定的联系，直接导致经济低迷除了中国原有的结构性问题，直接的影响还包括房地产的监管和互联网的监管，这些都对国外投资者的信心造成了很大的打击，然后那些公司的市值也都下降了。中国的数字经济占 GDP 四成，现在体量减少了这么多，投资又少了。当然影响没有房地产监管那么直接，但对就业还是有影响，这些互联网企业都有裁员。

端传媒：也有分析说，本来教培行业是吸纳很多毕业生的就业池，现在就没有了。

张湖月：其实打压教培业初衷也不能说是坏，国内的小朋友成风地上辅导班也确实不好，但这么搞了之后，又造成另外一个很大的问题，失业问题。所以就一直打地鼠，冒出头打一下，又出现另一个更大的问题，这个新的问题可能比原来的问题还大。

端传媒：在你的书中，金字塔分析框架中最下面是平台参与者，我们可不可以说中国的平台参与者比起欧美是最弱勢的？

张湖月：我觉得是最弱勢的，因为大部分时候他们的声音是被淹没的，当然有的时候他们的声音会被放大，那是当政府执法的时候，向著监管的舆论会被释放出来，非常明显。比如蚂蚁上市的时候，就很多舆论把马云说成一个贪婪的资本家，然后蚂蚁是一个高利贷公司，然后针对滴滴的调查公布后，网络就流传说滴滴的总裁柳青和她爸爸柳传志是卖国贼。你会发现监管控制舆论的方法还是很多的，在特定时候向著监管的声音就突然出来。

端传媒：那最后其实也没有解决这些问题，平台各方参与者的权益还是很少的。

张湖月：过去了就过去了，这波监管做完该做的事情，舆论能够衬托就行了，后期有没有效，大家就不管了。

端传媒：并没有在规则上彻底的解决一些问题。

张湖月：规则上也改了一些，但能够解决的问题也非常有限。不能说完全没有达到保护从业者的目的，有些地方肯定是有改进了，但另外一方面竞争更激烈了，现在得到的一点点好处在其他地方失去了，整体的体验没有觉得好到哪去。

搞了半天，很多平台参与者也没觉得好啊。说到底外卖小哥最关心的还不是我在受伤的时候平台或者外包公司有没有给我赔钱，他最关心是我能赚多少钱一个月，他现在赚的少了，当然就不高兴了。虽然现在受伤了，捍卫权利的方法多一些，法院可能更友好一些，但他还要养家糊口，温饱问题才是他最在乎的。

2020年3月6日，北京的实验室中，一名软件工程师正在开发一个面部识别程式，该程序可以识别佩戴口罩的人。摄：Thomas Peter/Reuters/达志影像

七、最宽松的人工智能监管，香港的有限红利

有没有知识产权侵权，有没有侵犯数据隐私，有没有造成就业歧视，这些都不是首要任务，首要任务是内容监管。

端传媒：那我们回到书里面最后一章——人工智能，今年两会中国也提出人工智能+，你如何理解中国政府现在监管人工智能的方式？

张湖月：我们现在非常像前期管互联网的时期，是很宽松的，“包容审慎”、“让子弹多飞一会”这些语言再次出现。

端传媒：那背后也有一个动机，不希望中国在全球 AI 竞争中落后。

张湖月：这是很重要的原因。另外一方面 AI 跟硬科技有很多结合，所以政府在这里的角色是更深入，很多时候这些 AI 背后都有政府的投资，政府也在 AI 的供应链起到不可或缺的角色，很多时候提供数据、算力，也是重要的采购者，尤其你想想人脸识别，很明显政府是深入参与 AI 产业，尤其是硬科技。

这样的情况下，政府不可能搬起石头砸自己的脚。当然政府不是不监管，只是监管的力度没有那么大，况且科技竞赛的压力更大。对比美国和欧洲，我们监管算是非常松的一个。当然中国监管的思路是松的，但法律不一定写得很松。看一下《[生成式人工智能服务管理暂行办法](#)》，什么都写了，但我们看中国的法律不能看表面的字眼，更重要是看制度本身，和制度中行动者的动机。牵涉其中的行动者，从政策制定者到监管机关，都是非常重视发展，这样的话无论法律写成怎样，执行的力度都不大。

端传媒：除了发展之外，安全也是中国的一个主要考虑，那中国政府如何平衡 AI 监管的发展与安全？

张湖月：安全主要是确保内容符合“社会主义核心价值观”，这是网信办的执法重点，这也是为什么一直以来它很积极发布规则，避免公众舆论受到 AI 的控制。在他看来，这就是国家安全，所以中国是目前唯一一个有安全审查制度的国家，我们对于 AI 的算法推荐、深度合成和生成式人工智能服务都要事先审查。

端传媒：这个审查逻辑跟其他网上言论平台是一样的。

张湖月：是的，有很明显的路径依赖。但网信办主要管这个，不太管别的范畴。那有没有知识产权侵权，有没有侵犯数据隐私，有没有造成就业歧视，这些都不是首要任务，首要任务是内容监管，而其他部门不一定有很强的动机去管。

现在整体的风向是求发展，就回到互联网初期这样，必须包容审慎。

端传媒：那会不会像互联网那样，发展一段时间后很乱，突然又会有一个重锤砸下来？

张湖月：现在 AI 究竟会产生怎样的风险还不是特别清楚，所以这是一个不确定的地方。当然如果是出现了很大的意外或者灾难，我想会有重锤。

香港大学法学院副教授、黄干亨中国法研究中心主任张湖月。摄：林振东/端传媒

端传媒：最后，我们聊一聊香港。你觉得香港是游离在中国监管体制之外，还是中国监管体制的延伸范围内？

张湖月：肯定是在延伸之内，因为香港跟大陆是紧密联系的。像跨境数据的规条出来之后，对香港也是有影响，因为跨境的数据也不能去到香港，也要接受这个审核。

香港一样受到国内的监管影响，当然香港还是有一定的红利，比如说到香港上市可能不需要做网络安全审查，但你去美国上市就要。

香港还是被认为是自己的地盘，在国家的眼里你跑到香港上市比到美国好，所以香港有一定的红利。但总体来说大环境也不好，国内不好，香港也不好。

端传媒：像前两年，大家都会说香港可以做“第二上市”，可以拿到这个红利，现在还能拿到吗？

张湖月：因为现在经济低迷，哪都上不了。本来说经济好的时候你不让我去美国上市，我可以跑来香港上市，那是可以的。但现在经济形势不好，那还上什么市，香港也上不了。我觉得香港的利益跟国内是唇亡齿寒的，国内的经济大环境不好，香港肯定受挫，所以红利的空间相当有限。

回想2020年底，我觉得当时是国内经济一枝独秀，国外很乱，疫情也没有控制住，国内的民意特别高涨，所以给我们的监管者和政策制定者很大的信心，觉得自己可以做这些事，然后就做得有点猛了。

[#中国互联网企业](#) [#中国监管](#) [#互联网巨头](#) [#蚂蚁集团](#) [#中国政治](#) [#中国经济](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。