

数字经济治理白皮书

(2019 年)

中国信息通信研究院
2019年12月

版权声明

本白皮书版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前 言

数字经济治理是国家治理在数字经济领域的生动实践，是国家治理的重要组成部分。党的十八届三中全会首次提出了国家治理体系和治理能力现代化的重大命题，党的十九届四中全会第一次全面阐释了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求、总体目标和重点任务，为数字经济新形势下推进国家治理现代化作出了重大部署、指明了方向。

数字经济的蓬勃发展，给经济社会带来了颠覆性影响。无论是从生产组织形式，还是从生产要素等方面来看，数字经济都是一种与农业经济、工业经济截然不同的经济形态。尤其是数字经济的数据化、智能化、平台化、生态化等特征，深度重塑了经济社会形态，引发了数字经济治理的根本性变革。传统的治理理念、治理工具等，均面临前所未有的挑战，而且这些挑战是全球数字经济治理面临的共同难题。在此背景之下，寻找数字经济治理的准确定位，构建适应全球数字经济发展趋势的治理体系，具有极大的紧迫性与必要性。

数字经济治理议题繁杂，本报告并未涵盖全部内容，而是基于数字经济典型特征，聚焦于全球关注度极高且在治理实践上有重要进展的数据治理、算法治理、数字市场竞争治理、网络生态治理这四大议题。未来，各国对于数字经济治理话语权的博弈将日趋激烈，全球数字治理体系将在探索中不断完善。

目 录

一、数字经济治理的形势与挑战.....	1
(一) 数字经济成为经济高质量发展的重要动能	1
(二) 国家治理对数字经济治理提出新要求.....	2
(三) 全球数字经济治理话语权博弈日趋激烈.....	4
(四) 数字经济新特征带来四大治理挑战	5
二、数据治理的态势与特点	8
(一) 全球个人信息保护制度与执法实践不断丰富	8
(二) 数据跨境流动领域国家间主权冲突问题凸显	11
(三) 非个人信息自由流动规则助力建构数字市场	13
(四) 中国积极推进个人信息保护立法与实践.....	15
三、算法治理的态势与特点	16
(一) 算法价值观问题受到全球各国关注	17
(二) 提高算法透明度和可解释性成为各国努力方向.....	18
(三) 各国对算法治理仍处于探索阶段	20
(四) 我国积极引导算法向善	21
四、数字市场竞争治理的态势与特点	23
(一) 美国对数字平台反垄断监管由宽松转向审慎	24
(二) 全球数字市场竞争监管聚焦三大重点方向	27
(三) 数据集中对竞争的影响仍具有高度不确定性	29
(四) 我国积极着手破解数字市场竞争监管难题	31
五、网络生态治理的态势与特点.....	32
(一) 网络生态从“自治”走向“法治”成全球趋势.....	32
(二) 加强平台在网络生态治理中的作用成为共识	35
(三) 我国积极推进网络生态多元共治	37
六、数字经济治理的趋势与展望.....	39
(一) 强化对数字经济的治理成为全球趋势.....	39
(二) 适应数字经济发展水平是各国治理根本出发点.....	40
(三) 协同治理的价值将进一步显现.....	40
(四) 全球数字经济治理规则博弈正在加剧.....	41

一、数字经济治理的形势与挑战

当今世界，信息技术革命日新月异，引领生产生活方式的重大变革。全球数字经济的发展，在为经济社会注入新活力的同时，也催生了一系列革命性、系统性和全局性变革，给治理带来了前所未有的挑战。面对这些挑战，如何创新治理理念、变革治理体系，是全球面临的共同难题。

（一）数字经济成为经济高质量发展的重要动能

数字经济成为全球经济增长的关键动力。2018年，全球47个国家数字经济规模达到30.2万亿美元，占GDP比重的40.3%，平均名义增速为9.2%。2018年我国数字经济总量达到31.3万亿元，占GDP比重为34.8%，名义增长20.9%，高于同期GDP名义增速约11.2个百分点，对GDP增长贡献率达到67.9%，贡献率同比提升12.9个百分点。在全球经济下行压力加大的形势下，数字经济的持续稳定快速发展，成为稳定经济增长的重要动能。未来，伴随着数字技术持续创新，加速向传统产业融合渗透，数字经济对经济增长的拉动作用将愈发凸显。

数字经济高质量发展呼唤数字治理体系创新。习近平总书记指出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。当前，互联网、大数据、人工智能、区块链、物联网、5G等新技术迭代迅猛，共享经济、无人驾驶、数字货币等新业态层出不穷，数字经济成为全球经济增长的新动能。数字经济能否实现高质量发展，密切关系到我国能否抢抓新一轮科技革命与产业变革新机遇。当前，数字经济发展正面

临一系列新情况新问题，亟需加快构建面向数字经济的制度规则体系，治理好数字经济发展中存在的问题，为经济高质量发展添薪续力。

（二）国家治理对数字经济治理提出新要求

党的十九届四中全会审议通过的《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》（以下简称《决定》）明确指出，“**推进国家治理体系和治理能力现代化**”。这为数字经济治理提供了顶层设计与理论指导，也提出了更高的治理要求。具体而言：

一是“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展”。

社会主义基本经济制度随着实践发展不断完善，为经济高质量发展提供了根本遵循。在数字经济领域，新技术新业态新模式创新发展，给原有的治理规则造成了一系列不适应。因此，数字经济治理需要加强制度供给，努力让治理规则更符合数字经济的发展阶段与特性。

二是“**强化竞争政策基础地位**”。市场经济的核心是公平竞争，只有竞争是公平的，才能实现资源有效配置和企业优胜劣汰。因此，需要强化竞争政策基础地位，以竞争政策来协调相关政策。针对数字市场的竞争与垄断问题，数字经济治理需要不断创新垄断规制的理论基础与政策工具，为数字经济的规范健康发展创造公平竞争的市场环境。

三是“**健全科技伦理治理体制**”。科技伦理是科技创新与应用必须遵守的行为准则。近年来，随着科技应用的广泛拓展，科技所引发的社会规范问题也日益受到关注。针对算法等技术应用所产生的技术

价值观与社会伦理等争议，数字经济治理需对于科技伦理予以充分的关注，从社会公共利益出发，建立风险防范与约束机制，赋予算法正确的价值观。

四是“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则”。面对高度复杂的数字经济治理，政府的治理能力受到了严重挑战。技术带来的问题也需要充分借力技术去解决，因此，数字经济治理应强化科技支撑，依靠互联网、大数据、人工智能等技术来赋能，不断提高降低治理成本，提高治理效率。

五是“建立健全网络综合治理体系，加强和创新互联网内容建设，落实互联网企业信息管理主体责任，全面提高网络治理能力，营造清朗的网络空间”。网络空间构建了一个庞杂的生态，该生态是优还是劣，是有序还是混乱，与治理能力密切相关。数字经济治理需要充分发挥多元主体，尤其是互联网企业的作用，加大对虚假、暴力、恐怖信息的治理力度。

六是“积极参与全球治理体系改革和建设”。国家治理需要统筹国内国际两个大局，国内成熟的治理规则可以为国际治理提供参考与借鉴。数字经济具有天然的开放性与全球性，因此，数字经济的治理必将面临国与国之间的博弈与较量。在旧的治理规则严重不适应、新的治理规则尚未建立起来的阶段，我国参与全球数字经济治理体系的改革和建设，建构我国的治理话语权，有了更多空间与可能性。

本质上，国家治理现代化是让生产关系更好地适应生产力发展。以互联网、大数据、人工智能、物联网、区块链等新技术的发展，给

现有的数字经济治理体系与治理能力造成了前所未有的挑战，生产关系与生产力存在不适应。落后的数字经济治理势必会约束数字经济的发展，使我国错失发展的战略机遇期。因此，落实国家治理一系列要求，创新数字经济治理势在必行。数字经济治理亟需通过建构适应数字经济发展规律与趋势的治理体系，解决数字经济发展中的重点难点问题，破除新技术新业态新模式制约瓶颈，才能为经济发展的质量变革、效率变革、动力变革注入强劲动力。

（三）全球数字经济治理话语权博弈日趋激烈

数字经济的发展，重构了世界经济发展格局。从历史发展来看，技术的重大革命往往会带来经济版图与政治格局的调整，当前的科技革命与产业变革正是驱动世界经济政治格局重构的核心力量。无论是数据的跨境流动，还是互联网平台的跨境运营，数字经济天然具有全球性特点，这意味着不同的国家需要处理共同的问题。对此，美国、欧盟等纷纷提出自身的数字经济治理理念与主张，并力推转化为国际规则，以在全球数字经济中抢占规则制定权与博弈主动权。

不同文化背景、不同治理体制、不同数字经济发展阶段的国家，有着不同的价值偏好与治理策略，必然会产生博弈与冲突。如 2019 年 G20 大阪峰会上，印度等国认为《数字经济大阪宣言》不符合其数据本土化主张，因而拒绝在文件上签字。又如，经合组织于 OECD 于 2018 年 3 月发布了《数字化带来的税收挑战 2018 中期报告》，并计划在 2020 年前就数字化商业模式推出具有广泛共识的一致性税收政策。超过 110 个成员国参与了包容性框架关于数字税收政策的工作。

但是截至目前，包容性框架内国家和地区尚未就应对数字化税收挑战的长期解决方案达成一致意见。这些正是各国对数字经济治理议题存争议与冲突的典型体现，而且随着全球范围内数字经济进一步发展，这种分歧会不断增加。

（四）数字经济新特征带来四大治理挑战

数字经济呈现出了数据化、智能化、平台化、生态化等一系列典型特征，对这些特征与挑战的认识理解，是数字经济治理的逻辑起点。

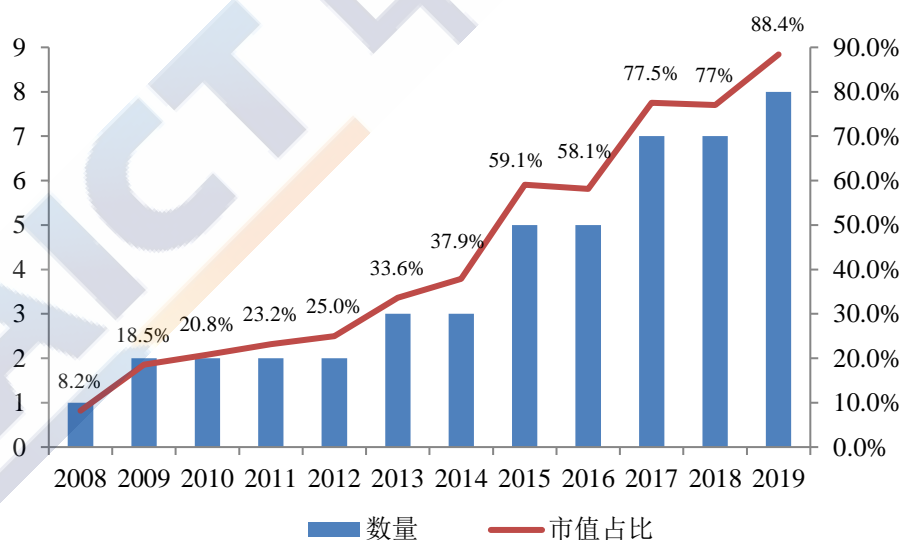
数字经济具有数据化特征，数据相关规则体系严重缺失，数据开发与保护的平衡成全球难题。从生产要素来看，农业经济的核心要素是土地，工业社会的核心要素是资本、煤炭、石油，而数字经济的核心要素则是数据。数字经济领域时刻有海量数据产生，而且随着万物互联时代的到来，数据资源将呈几何级数爆发式增长，预计到 2020 年，全球数据总量将达到 44 个 ZB，我国数据总量全球占比将接近 20%。数据是驱动数字经济技术创新与模式创新的核心力量，对数据的分析、挖掘与利用，可以释放巨大价值，数据日益成为重要战略资源和新生产要素。但是，在对数据资源进行开发利用的同时，也不可避免的引发了一系列难题。一方面，随着数据价值增长，保护国家重要数据资源安全，平衡数据本地化政策与企业发展的需要，保护政府部门、企业、个人数据免遭窃取、滥用成为监管难题。2019 年 3 月曝出约有 2 亿至 6 亿的 Facebook 用户密码以纯文本方式储存。这些包含纯文本用户密码的数据元素被数千名 Facebook 工程师或开发人员访问了约 900 万次。另一方面，只有数据的流动才能充分带动数据的分析、

挖掘和利用，最大化释放数据价值，数据确权、非个人信息自由流动、数据开放制度同样亟待构建。所以，如何有效制定数据相关规则，在数据利用与安全保障之间寻求平衡，是当前全球数字经济治理面临的共同挑战。

数字经济具有智能化特征，打开“算法黑箱”、赋予算法价值观成为全新治理议题。智能化是指事物在互联网、大数据、物联网、人工智能等技术支撑下能动地满足人类需求的属性。智能化的实现依赖于算法，算法是计算机程序运行的一系列规则。作为构建平台的底层技术要素，定价算法、推荐算法等被广泛运用于电子商务、新闻媒体、交通、医疗等各领域。随着算法的日益普及，算法所引发的经济社会问题引起了广泛关注，如推荐算法相关的“信息茧房”问题、定价算法相关的“大数据杀熟”问题等。社会对算法的讨论并未仅仅停留在技术层面，而是从技术属性衍生至社会伦理与价值观层面。如何在保护平台企业商业秘密的前提下，打开“算法黑箱”？如何减少算法在性别、种族、肤色、宗教等方面的歧视？算法到底是中立，还是应该被赋予价值观？科技既可以向善，也可以作恶，而且技术可能降低作恶的成本，放大作恶的后果。如何才能更好地制约技术恶的力量，让其“不作恶”，抑或更进一步，让“科技向善”？这些都是算法治理中亟需回答的重大问题。

数字经济具有平台化特征，平台型市场结构提出新的反垄断难题。互联网平台模式是数字经济的重要组织形式。平台是一种居中撮合、链接两个或多个群体的市场组织，促进不同群体之间的交互与匹配是

主要功能。平台具有跨边网络效应，即一个平台产品或服务对用户的价值取决于平台另一边用户的规模。比如，网约车平台上司机越多，平台对乘客的价值就越大。在网络效应作用下，数字经济在许多细分领域易形成“赢家通吃”、“一家独大”的市场格局，数字平台的崛起成为全球数字经济发展的现象与必然规律。截至 2019 年 12 月 20 日，全球市值前十的企业中，有 8 家为数字平台企业，市值占比达 88.4%，市值规模达到 6.23 万亿美元（图 1）。数字平台在极大降低交易成本、提高资源配置效率的同时，也带来了资源重组与权力重构，模糊了政府与市场的边界，对传统的政府与企业的关系、政府与市场的关系产生巨大冲击。如何定位平台的经济社会角色，如何理性认识数字经济的寡头垄断型市场格局，如何看待“赢者通吃”现象，这些都是数字经济治理亟需思考的难题。



数据来源：中国信息通信研究院监测

(2008-2018 年企业市值选取每年 12 月 31 日数据，2019 年选取 12 月 20 日数据)

图 1 全球市值 Top10 企业中平台企业的数量与占比

数字经济具有生态化特征，如何适应自媒体传播形势与机理的变化，发挥多元主体力量以治理数字经济生态，对政府而言是一大考验。互联网平台链接了海量主体，并为这些主体提供了开展经济活动的网络空间。根据《2019年第四季度全球数字领域简报》显示，截止2019年10月，全球社交媒体平台活跃用户数达37.2亿。在传统的信息发布机制下，监管部门扮演了“把关人”角色，将大量虚假、恐怖等信息过滤掉了。但是，在自媒体时代，“人人都有麦克风”，信息发布主体海量、分散，信息传播高速、便捷，政府的传统“把关人”角色被极大弱化，海量危害信息出现在网络上，对社会稳定造成严重威胁。根据Facebook发布的社群守则执行情况报告显示，2019年第一季度该平台处理的仇恨言论达400万条、宣扬恐怖主义内容达640万条、暴力和血腥内容达3360万条。

二、数据治理的态势与特点

全球数据爆发增长、海量聚集，数据流增长速度远超全球商品流、贸易流和资金流的增长速度，数据治理渗透至经济发展、社会治理、国家管理、人民生活的各个场景。该领域近十余年相对稳定的国际规则制度被不断推倒重建，进入了新的变革期。

（一）全球个人信息保护制度与执法实践不断丰富

欧盟GDPR显著推动欧盟乃至全球个人信息保护制度完善。欧盟《通用数据保护条例》（以下称GDPR）实施一年以来，24个成员国（占成员国总数89%）均依据GDPR修订了本国法规，确立了本国专门数据保护机构。GDPR规定的主要管理机制，包括执法调查和

行政处罚、投诉处理和数据泄露报告、推动企业组织开展数据安全评估等均已实际运行。GDPR设计的主要国家间协调机制，包括跨国互助、一站式问题处理、联合案件等均已实际处理有关请求和案件。近年来，GDPR对世界其他国家个人信息和数据保护制度的示范带领作用明显。中国、日本、新加坡众多国家以GDPR及其附属文件为蓝本，制定修订了自身的数据保护规则。

GDPR“执法元年”塑造数据保护制度权威性。GDPR在诞生之初就以严格处罚闻名，实际实施以来执法新闻不断，成为数据保护领域的“达摩克利斯之剑”。据欧盟数据保护委员会（EDPB）监测情况显示，截至2019年7月，欧盟内部共发生17起依据GDPR实施行政处罚的案件。主要特点如下：一是执法活动广泛开展。17起案件来自于法国、德国、意大利等14个国家，占欧盟成员国50%以上；处罚对象涉及互联网、金融、征信、交通、制造等众多行业，甚至包括政府机构和个人；所有处罚案件均要求涉事对象整改，并缴纳罚款，所有案件的罚款总额近6000万欧元。二是多与较严重的数据事件挂钩，具有明显的社会回应性。2019年1月，法国数据保护机构对Google处以5000万美元罚款，该案是GDPR生效以来罚款金额最高的一宗处罚。此外，2019年多家机构依据GDPR在欧盟对Google提起诉讼，理由是该公司通过收集用户敏感信息进行用户画像和标注，并将有关信息分享给数千家第三方企业助其投放广告。从整体统计上来看，GDPR处罚事由按数量排名前三的分别是：①未采取有效措施导致发生严重数据泄露，②超过必要程度收集、处理、存储用户数据，③未

依法报告数据泄露事件。

业界关注 GDPR 对企业经营成本和技术创新的影响。GDPR 在实施第一年内带来企业与政府合规成本上升。欧盟官方机构和民间机构众多调查一致认为，GDPR 在实施一年内增加了企业的合规成本。企业成本主要用于合规行为记录、获得用户同意、按规定处理数据泄露事件，改造内部技术系统和管理流程等方面。合规成本还可能来源于制度实施的不一致，例如，虽然 GDPR 在制度设计上考虑了中小企业的承担能力并给予一定程度的豁免，但有些特殊行业如医疗行业，仍会强制中小企业履行相关义务以增加安全性。根据思科公司 2019 年发布的数据隐私报告现实，87% 的受访企业认为经营活动因 GDPR 合规而放缓。同时，各国数据保护机构的监管成本也在短期内大幅上升，17 个受访成员国数据保护机构的人员、预算等资源缺口率平均为 42%。此外，GDPR 对大数据、区块链和人工智能等互联网领域未来创新发展的影响备受关注，但影响尚不明朗。其中，典型的是第 22 条关于限制自动处理系统，并必须获得用户明示同意的规定，被业界认为有可能会阻碍新业态新产品的设计研发。

美国在务实立场下推进个人信息和隐私保护进程。立法方面，备受关注的《加州消费者隐私保护法案》将于 2020 年 1 月正式生效实施。加州作为 Amazon、Google、Apple 等互联网巨头的总部所在地，加州的地方法案对美国、乃至世界互联网行业都将产生重要影响。《法案》明确了消费者在个人信息保收集过程中享有知情权，企业必须披露收集的信息、商业目的以及共享这些信息的第三方；明确了消费者

在个人信息使用过程中选择不出售其个人信息的决定权；明确了未成年人保护规则，即禁止企业在未经本人授权情况下出售 16 岁以下未成年人的个人信息，而对于未满 13 周岁的未成年人，则需要获得其父母的同意。应该看到，《法案》在强化个人信息保护水平的同时，仍然坚持了美国在个人信息保护领域的弹性和灵活性特点，对个人信息的收集使用总体采取“默示同意”（opt-out）模式，而非欧盟 GDPR 的“明示同意”（opt-in）模式。“默示同意”（opt-out）模式是美国隐私保护制度中的重要内容，该模式的前提是默认用户同意数据收集方利用个人信息或向第三方分享，同时赋予用户通过明示方式选择不允许与非关联第三方共享他们个人信息的权利。与“明示同意”（opt-in）模式相比，该模式降低了企业获得用户个人信息数据成本，为企业探索创新商业模式留下更多自由空间。实践方面，从 2015 年起，Facebook 将 5000 万用户的个人信息分享给英国政治分析公司“剑桥分析”，后者在数据分析的基础上了解用户偏好，并通过定向推送信息影响用户在政治领域的投票倾向。2018 年该事件曝光后引发广泛关注和忧虑，当年 Cambridge Analytica 宣布破产，美国政府立即开展针对 Facebook 的调查、国会听证。2018 年 12 月，美国华盛顿特区司法机构就“剑桥分析”丑闻起诉 Facebook。

（二）数据跨境流动领域国家间主权冲突问题凸显

“长臂管辖”规则强化了一国政府对境外数据的执法能力。2018 年，美国总统特朗普签署《澄清数据合法使用法案》（CLOUD 法案），赋予美国政府调取存储于他国境内数据的合法权力，为获取他国数据

扫清制度性障碍。2019年，澳大利亚政府实施《电信和其它法律关于协助和准入的修正案》，旨在加强通信运营商、互联网服务提供者等数据平台的通信执法协助义务，为协助解密、设置后门打开绿灯，引发业界广泛关注和担忧。该法案明确其管辖对象包括位于澳大利亚境外的主体，因此法案实际上具备“长臂管辖”效力。

经济社会领域的数据跨境流动安全审查有渗透扩展之势。在外商投资领域方面，美国通过的《2019年外国投资风险审查现代化法》，明确将外国人投资保存或收集美国公民敏感个人数据的公司纳入审查范围。在基础设施建设方面，2018年以来，华为在全球多个国家遭遇抵制，美国、澳大利亚、新西兰、英国政府先后以华为可能通过5G网络基础设施收集本国数据，对本国用户开展监听，具有“国家安全风险”为理由，禁止华为参与本国5G网络建设。

美国加紧利用数据出境的国际机制争夺数据资源。2018年2月，新加坡加入亚太经济合作组织（APEC）倡议构建的跨境隐私规则体系（CBPRs），同年11月，澳大利亚也加入该体系，至此，APEC的21个经济体中有8个加入了CBPRs体系，进一步扩大了亚太地区以美国为主导的多边数据跨境流动机制。2018年12月，美国、墨西哥、加拿大三国签订《美墨加协议》，《协议》在数据存储非本地化部分提出了“监管例外”和“公共安全例外”条款，显著提高了数据跨境流动的自由程度。据专家预测，此类条款将成为未来美国在全球推行其数据自由流动政策的模板。由于美国占据互联网及数字经济相关产业的高点，一旦成员国统一个人信息保护标准，放松数据跨境流动的限

制政策，结果将是大多数国家的数据资源流向美国。2017 年至 2019 年，美欧日三方多次举行高层会谈并发表六次联合声明，其中两份联合声明就数字贸易和电子商务的有关问题进行了说明，表面三方以合作促进发展的意愿，并通过数字保护改善商业环境。在此期间，日本通过了欧盟 GDPR 下的个人信息保护“充分性认定”，日本企业获得了更便捷处理欧盟公民个人信息的权利；美日之间在 2019 年两国首轮部长级自由贸易协定谈判中便提出，要达成高标准的数字贸易协定；欧盟与美国于 2019 年 9 月进行“隐私盾”协议自 2016 年生效实施以来的第三次联合审计，促进两大经济体在安全框架下的个人信息流动。发达经济体正积极通过双、多边协议，努力将承载本国数字经济利益的国内政策推行为国际规则，掌控数据治理规则全球话语权的意图显露。

（三）非个人信息自由流动规则助力建构数字市场

欧盟非个人数据流动监管的主要规则逐步清晰、细化。2019 年 5 月，《欧盟非个人数据自由流动条例》（以下简称《条例》）正式生效，为增强《条例》的操作性和实用性，欧盟委员会同步出台了《欧盟非个人数据自由流动条例的实施指南》。《条例》明确了欧盟成员国政府非个人数据流动监管领域须遵循的基本原则，即自由流动、规则透明，公共安全保留。其三大核心内容为：1、成员国政府除非基于公共安全原因，不得对非个人数据的存放位置、存储或处理加以限制。2、为实现监管执法目的，成员国可以依法获取存储在另一国的数据。3、鼓励通过行业自治规范数据迁移行为，在客户改变云服务提供商

或者将数据转移至其它系统的情况下，明晰相关方的行为准则。《指南》则在现有规范的基础上再次重申了“个人数据”与“非个人数据”的区别，并进一步明确：如果数据库中的“个人数据”和“非个人数据”可以独立，则分别适用《条例》和 GDPR。如果两类信息不可分离，则统一适用 GDPR。

非个人信息自由流动规则为欧盟数字经济发展注入强心剂。 现今，欧盟认为虽然自身在数字经济发展方面暂时步伐缓慢，但具有众多相关优势：如强大的基础设施，快速发展的行业生态等，善加利用仍然可以促进数字经济的迅猛发展。此次《条例》及《指南》的颁布，可以看作是**欧盟在促进数字经济发展方面的又一次重要努力**。对内，《条例》进一步推动了成员国之间的制度统一性和协调性，打通数据流通关卡，消除数据流通人为障碍，让数据在流动中释放价值，使不同主体最大限度受益。对外，《条例》倡导通过行业自治推动云计算行业的数据流动条例，鼓励用户采用欧盟本土云计算企业所提供的服务，鼓励用户在云计算服务提供商之间迁移数据（一般是从美国等目前先进的云计算企业迁出，迁入欧盟本土云计算企业），为互联网行业在数字时代的重新洗牌开辟道路。

德国实施“数据空间”项目推动数字经济领域的数据开放共享。 作为德国工业 4.0 下的重要子项目，德国启动了“工业数据空间(IDS)”项目，旨在基于标准化通信接口构建一个安全的数据共享虚拟结构，将分散的工业数据转化为可信的数据交换网络。该网络不但为工业数据的交换和利用提供基础设施，更为数据交换提供清晰的制度、规则。

IDS 系统连接上游的“智能生产”工厂和“智能物流”公司以及下游需要“智能服务”的个人客户与企业客户，汇聚整合来自工厂、物流公司，电信运营商、政府部门的公共数据等众多来源数据。此外，IDS 还制定了适用于不同场景的多种数据控制者和数据使用者之间的格式合同，以降低数据利用的交易成本，促进数据流通。之后，“工业数据空间”项目进一步拓展为“国际数据空间（IDSA）”，范围、边界和抱负都大大扩展。IDSA 旨在商业数据交换建立标准，并将这种数字分享活动推动至跨国层面。其涉及的数据范围从 IDS 的工业制造数据扩展至整个数字经济领域，涵盖社会、经济和技术等众多领域的的数据。IDSA 不再将数据视为为智能制造过程的结果，而是将其视为一种的产品，通过对其加工能够产生新的价值。IDSA 将帮助企业自主决定如何处理数据，并创造新一代商业模式的基础。

（四）中国积极推进个人信息保护立法与实践

个人信息保护制度不断完善。2018 年 8 月，十三届全国人大常委会将《数据安全法》、《个人信息保护法》纳入一类立法计划，拟于本届人大任期内提请审议。数据安全领域立法进入快车道，将进一步厘清各方在数据保护中的义务与责任，提高抵御安全风险的能力。

2019 年 8 月，国家互联网信息办公室出台《儿童个人信息网络保护规定》，这是我国在儿童个人信息保护方面的首部专门立法。对未成年人采取高于普通人群个人信息保护标准并作出专门规定，是世界主要国家的通行做法，我国借鉴并顺应这一惯例，填补了国内相关领域制度空白。2019 年 10 月，中国人民银行下发《个人金融信息(数据)

保护试行办法》，在行业内征求意见，对明确金融领域个人信息保护边界，划定违法禁区具有推动作用。

重点领域强化个人信息保护执法。2019年1月，中央网信办联合工信部、公安部、市场监管总局四部门启动“App违法违规收集使用个人信息专项治理”，对违法App进行评估和问责。工信部也先后启动“电信和互联网行业提升网络数据安全保护能力专项行动方案”、“APP侵害用户权益专项整治行动”。聚焦数据过度采集滥用、非法交易及用户数据泄露等行业痼疾，以及APP违规收集用户个人信息、违规使用个人信息、不合理索取用户权限、为用户注销账户设置障碍等公众反应强烈和高度关注的侵害个人信息合法权益行为开展规范整治。**大数据行业查处整顿清理行业乱象。**近年来，大数据行业在蓬勃发展的同时也滋生了大量数据黑灰产，非法收集、使用数据问题严重。2019年9月起，深圳、杭州、上海等多家大数据公司因使用爬虫技术收集并违规使用、分享个人信息被查处，大数据行业或将迎来强监管时期。

三、算法治理的态势与特点

智能化是数字经济发展的趋势，要实现智能化，算法是不可缺少的重要环节。算法是计算机程序运行的一系列规则，作为构建平台的底层技术要素，被广泛运用于电子商务、新闻媒体、交通、医疗等各领域。在算法运用越来越广泛的同时，由算法带来的社会伦理和法律问题也日益突出，如传播信息内容的低俗化、信息茧房、大数据杀熟、算法歧视等问题，这些问题给平台治理和监管带来了新的挑战，成为

了世界各国普遍面临的重要难题。

（一）算法价值观问题受到全球各国关注

美国追求算法公平，消除算法歧视，注重建立道德的人工智能。

2016 年 5 月，美国白宫发布《大数据报告：算法系统、机会与公民权利》报告，提出“经由设计的平等机会”法则，即在信用评价、就业、教育等方面进行决策制定时，要建立一种基于研究的方法“弱化偏见”，确保算法公平性和禁止歧视。2017 年 12 月，针对法院、警方等政府机构使用的自动化决策系统存在的严重歧视问题，美国纽约市议会通过《关于政府机构使用自动化决策系统的当地法》，要求自动化决策工作组制定并落实相应程序，以便市政府可以据此决定某个政府机构自动化决策系统是否基于年龄、种族、信条、肤色、宗教、性别、残疾、性取向、公民地位等因素过分地影响某个人群。2019 年 6 月，美国白宫发布《国家人工智能研发战略计划：2019 年更新版》，提出要深入开发人工智能 AI 架构，通过设计提高算法透明度和算法问责制将伦理、法律和社会关注点结合起来，建立道德的人工智能。2019 年 10 月 31 日，美国国防创新委员会发布《人工智能原则：国防部人工智能应用伦理的若干建议》报告，提出人工智能发展应符合“负责、公平、可追踪、可靠、可控”五大原则，与此同时提出建议通过国防部官方渠道将这些原则正式化，确保人工智能伦理原则的正确执行。

欧盟在推动人工智能伦理框架建立方面动作频繁，意欲成为人工智能道德领域的领导者。在人工智能算法使用方面，欧盟更加注重算法的可信赖性。2018 年 4 月，欧盟委员会发布政策文件《欧盟人工

智能》，提出人工智能应当坚持以人为本的价值观立场，人工智能技术需要朝着有益于个人和社会的方向发展，人工智能算法系统的推理和决策需要与现有法律、社会规范和伦理相一致。2019 年 4 月，欧盟发布的《可信人工智能伦理指南》报告中明确提出“可信赖的人工智能”应保证人的能动性和监督能力，人工智能本身并不是目的，只是服务人类的工具，其最终目的应当是增进人类福祉，因此必须制定一个以人为中心的人工智能发展方向。而算法作为人工智能的核心要素，在其设计和使用过程中，保持人类的主导和对算法影响到的人进行保护应该作为算法最基本的伦理规则。

（二）提高算法透明度和可解释性成为各国努力方向

面对“算法黑箱”，提高算法透明度和可解释性成为各国努力方向。算法因其计算机语言的独特编写使得非专业人士无法理解其运行机理，对用户来说是一种技术“黑箱”，用户只能被动接受由它带来的结果而无法洞悉、操控其运行过程，算法带来的偏见等问题与此有着直接的关系。因此，打开“算法黑箱”，促进算法公开透明，提高算法可解释性成为各国共同的努力方向。算法透明是指机构公开使用算法的源代码和数据，接受政府、行业和群众监督，是作为事先监管的手段；算法的可解释性是指算法的设计者能向用户解释算法是如何作决策的，是作为事后问责的重要工具。

美国鼓励算法公开透明，要求算法使用机构对算法结果负责。2017 年 1 月，美国计算机协会发布《算法透明性和可问责性声明》，提出使用算法的机构应采取严格的方法验证算法模型并将测试的结

果公开，与此同时，鼓励机构对算法所遵循的程序以及所做出的特定决策进行解释，即使无法详细解释算法如何产生结果，机构也应对其使用的算法做出的决定负责。2019 年 4 月，美国参议院参议员提出《2019 年算法问责法案》，要求对实体使用的自动决策系统影响进行评估，并对侵犯消费者隐私和安全的算法和涉及种族、宗教、肤色、性别及其他方面偏见的算法进行规制和问责。根据该法案规定，受管制的实体为在最近一个财政年度之前的三个应纳税年度期间的平均年总收入超过五千万美元，或拥有或控制超过一百万消费者或一百万消费设备的实体。该法案明确了联邦贸易委员会（FTC）在监管过程中的权力和责任，规定 FTC 对自动决策系统影响进行评估，但是对于评估中关于歧视、偏见等的价值判断仍是难点。

欧盟建立算法解释权 and 算法影响评估机制以加强算法问责。 欧盟于 2018 年 5 月实施的 GDPR 第 22 条规定：“应该采取适当的保障措施，……保证数据主体获得对此类评估之后达成的决定的解释，并对决定提出质疑”，其目的是让相对人有权知道对其不利的决定是如何做出的，以便在出现算法歧视和数据错误时提供救济。当然，《条例》中关于算法解释的条文没有法律强制性，且解释内容是系统一般功能，因此算法解释权的实现仍存在较大困难。为落实《条例》，欧洲议会未来与科学和技术小组（STOA）于 2019 年 4 月发布《算法责任与透明治理框架》，报告阐明不公平算法产生的原因和可能导致的后果以及在特定背景下实现算法公平所存在的阻碍，并在此基础上提出将算法透明和责任治理作为解决算法公平问题的工具，实现算法公平是算

法治理的目的。在算法透明方面，《框架》认为算法透明不是对算法的每一个步骤、算法的技术原理和实现细节进行解释，简单公开算法系统的源代码也不能提供有效的透明度，反倒可能威胁数据隐私或影响技术安全应用。在算法问责方面，政府部门可借鉴《条例》的数据保护影响评估（DPIA）机制，建立算法影响评估（AIA）机制，此机制可以让政策制定者了解算法系统的使用场景，评估算法预期用途并提出相关建议，帮助建立算法问责机制。

（三）各国对算法治理仍处于探索阶段

算法技术仍处于起步阶段，尚未发展成熟。人工智能的发展以算法为核心驱动要素，算法的发展水平制约着人工智能的发展。目前人工智能系统都是实现特定或专用的智能，属于弱人工智能，离强人工智能仍有很大差距。虽然在如围棋等某些领域，人工智能算法可以战胜人类，然而在大多数领域，算法还不足以取代人类，依然处于探索阶段。以推荐算法为例，智能化推荐系统在判断内容的合法合规性、判断内容的优劣好坏上，很难做到跟人一样准确，所以在算法进化的过程中必须要有人工干预，监督算法进行学习进化。

赋予算法价值观仍处于倡导状态，缺乏法律规范约束。随着算法的广泛运用，人们对算法带来的问题越来越重视，目前社会公众已普遍认同“算法也有价值观”，算法的背后是人，算法的价值观就是人的价值观，算法的缺陷是价值观上的缺陷，但是，总体来说，各国对算法的约束和规制，仍旧处于起步阶段，对算法价值观的树立仍然停留在倡导状态，尚未上升为具体的法律规范和基本原则，缺乏法律的

刚性和约束力。从实践来看，由算法产生的价格歧视等问题，在执法和司法层面并未大量呈现典型案例。由于缺乏法律规范的约束，政府部门只能针对具体现象，进行‘头痛医头、脚痛医脚’式的监管，而难以从源头上遏制算法乱象。

促进算法公开透明、提高算法可解释性仍然面临诸多阻碍。尽管各国都在为打开“算法黑箱”努力，但是在让算法公开透明的同时也可能侵犯平台的商业利益。一直以来算法的研发和更新都是以隐蔽的方式进行的，它既是商业机密中的最具竞争力的核心部分，也是企业的知识产权，打开算法黑箱会泄露商业机密，侵犯知识产权甚至个人隐私，因此企业不会轻易公布算法原理，而且即使公布了，普通用户也并不具有相应的理解能力或对其并不感兴趣。此外，算法解释权的设立目前仍处在探索阶段，缺乏可操作性，随着算法越来越复杂，其解释难度也越来越大，如果算法的设计者过于追求可解释性，就势必会影响算法的创新发展。因此，打开“算法黑箱”之路依然漫长而遥远。

（四）我国积极引导算法向善

我国高度重视人工智能伦理和道德问题，积极引导人工智能算法向善发展。2017 年 7 月，国务院发布《新一代人工智能发展规划》，首次将人工智能加入国家战略规划，其后相关部门出台了一系列人工智能发展计划，积极推动人工智能产业健康发展。为进一步加强人工智能相关法律、伦理、标准和社会问题研究，新一代人工智能治理专业委员会于 2019 年 6 月发布《新一代人工智能治理原则——发展负

责任的人工智能》，提出人工智能治理框架和行动指南，强调和谐友好、公平公正、包容共享、尊重隐私、安全可控、共担责任、开放协作、敏捷治理等八条治理原则。负责任的人工智能在算法的设计和使用上应致力于消除算法偏见，促进算法公开透明，引导算法科技向善发展。2019 年 8 月，中国人工智能产业发展联盟发出《人工智能行业自律公约》的倡议，提出“透明可释”，强调不断提高人工智能系统透明度，促进对人工智能系统的普遍理解。

我国算法治理规则在探索中不断完善，强调用户对算法推荐结果的知情和自主选择权。2019 年 1 月 1 日，《电子商务法》正式实施，其中第十九条规定“电子商务经营者根据消费者的兴趣爱好、消费习惯等特征向其推销商品或者服务，应当同时向该消费者提供不针对其个人特征的选项，尊重和平等保护消费者合法权益”，目的是消除搜索领域算法推荐当中的片面信息，避免价格歧视，进一步体现了法律对消费者的选择权和知情权的尊重和保护。2019 年 1 月 25 日，中央网信办、工信部、公安部、市场监管总局四部门联合发布《关于开展 App 违法违规收集使用个人信息专项治理的公告》，提出“倡导 App 运营者在定向推送新闻、时政、广告时，为用户提供拒绝接收定向推送的选项”，不以默认、捆绑、停止安装使用等手段变相强迫用户授权。4 月 30 日，国家市场监督管理总局发布《网络交易监督管理办法（征求意见稿）》，其中拟规定，对于以竞价排名、程序化购买广告等方式显示的商品或者服务，网络交易平台经营者应当采取消费者能够辨识的方式显著标明“广告”；网络交易经营者根据消费者个人特征向其提

供商品或者服务的搜索结果或者展示商业性信息的，应同时以显著方式向消费者提供不针对其个人特征的选项，这是对《电子商务法》第十九条的具体落实。5月5日，App专项治理工作组就《App违法违规收集使用个人信息行为认定方法》公开征求意见，其中拟规定，App利用用户信息和算法定向推送新闻、广告等，若未提供终止定向推送的选项，将被视为未经同意收集使用个人信息。5月28日，网信办发布《数据安全管理办法（征求意见稿）》，其中拟规定，网络运营者利用用户数据和算法推送商业广告等，应以明显方式标明“定推”字样，并为用户提供停止接收定向推送信息的功能，用户选择停止接收定向推送信息时，应当停止推送，并删除已经收集的设备识别码等用户数据和个人信息；网络运营者不得以定向推送信息等为由，以默认授权、功能捆绑等形式强迫、误导个人信息主体同意其收集个人信息。12月15日，国家互联网信息办公室正式发布《网络信息内容生态治理规定》，规定，网络信息内容服务平台采用个性化算法推荐技术推送信息的，应当建立体现主流价值导向的推荐模型，建立健全人工干预机制，建立用户自主选择机制。

四、数字市场竞争治理的态势与特点

数字市场既高度集中又更迭迅速，如何判定数字市场是竞争过度还是竞争不足、能否持续促进产业创新成为竞争监管的核心挑战。2019年，全球各司法辖区均提高了对数字平台反垄断监管的力度，但对具体反竞争行为的认定存在潜在分歧，逐案评估和经济分析是未来竞争监管的重要方向。

（一）美国对数字平台反垄断监管由宽松转向审慎

2019 年以来，美国对数字平台的反垄断监管态度产生了较大转变，包括联邦贸易委员会、司法部、众议院以及多个州的总检查官在内的各方已分别开启对美国四家主要数字平台的反垄断调查，并积极地从平台内部和企业用户端搜集数据展开分析。在 2019 年 7 月 16 日的国会众议院听证会上，议员们对 Google、Facebook、Amazon、Apple 四家企业的高级管理人员进行了质询，公开表达了对硅谷科技企业日益增长的失望情绪，认为数字市场集中度的不断增加和数字平台的日益封闭，已经对产业创新造成了严重的影响，阻止了初创公司参与市场竞争。来自两党的议员均表达出对数字平台垄断的担忧，尽管激进派和保守派在是否需要拆分巨头等问题上仍存在明显分歧，但强化对数字平台的竞争监管越来越占据主导地位。

表 1 美国数字市场反垄断调查及执法态势

	平台	案例要点	监管机构	焦点与分析
2019 年 6 月	Facebook	并购 Instagram/WhatsApp 是否阻碍市场创新和自由竞争；禁止外部社交服务使用“社交图谱”	美国 FTC 众议院 州检察长	开展反垄断调查。聚焦如何认定早期并购是否阻碍创新，平台封闭是否具有正当性
2019 年 6 月	Google	在线广告市场排除、限制广告商；偏向自家产品干预搜索排序；并购问题；用户信息保护问题等。	美国司法部 众议院 州检察长	开展反垄断调查。涉及多个欧盟反垄断调查的类似问题，重点调查垄断地位传导问题。
2019 年 6 月	Amazon	利用平台优势收集第三方数据改善自营商品，打压中小规模经销商等。	美国 FTC 众议院	开展反垄断调查。重点调查平台需在何种程度上保持中立，如何使用从第三方获取的数据。
2019 年 6 月	Apple	软件商店对应用搜索结果排序倾向于自家开发软件；不公平对待应用软件收取 30% 收入作为佣金，第三方独家维修等。	美国司法部 众议院	开展反垄断调查。涉及平台中立问题、算法滥用问题等。

来源：中国信息通信研究院自制

国内压力是美国转变对数字平台竞争监管态度的主要原因。自里根时代起，无论两党如何更替或政策如何摇摆，美国政府始终坚持对市场的有限干预。即便是倾向于加强对大企业监管的民主党人，在1992年之后，均已放弃了将反垄断列入竞选纲目的主张。因此，美国社会针对反垄断的讨论始终维持在较为狭窄的技术性争论之中。此次针对数字平台的反垄断调查，是反垄断执法部门继强化对银行、医药、有线电视等多个领域反垄断监管之后的又一重要举措，但因数字平台的巨大影响力而受到格外关注。美国各界正在将数字市场高度集中、数字企业不断获得超额回报视为国内贫富差距增大、制造业失业率攀升等其它经济社会问题的重要内在原因，而开启反垄断调查将成为美国各界呼吁解决美国国内问题的突破口。

以消费者福利为宗旨的反垄断政策基础开始动摇。20世纪80年代，美国开始放松对大企业的管制，并逐渐形成了以芝加哥学派和后芝加哥学派为基础，以消费者福利为核心的反垄断宗旨。反垄断监管的目标是提高市场效率，并在效率优先的前提下保护消费者利益。要求监管部门在对大企业开展反垄断调查时，需详细分析企业的策略行为，并依据竞争效果做出综合评判。这一审慎原则提高了垄断行为的认定难度，也对监管部门提出更高要求。在面对数字平台带来的免费服务、双边市场、海量数据、新技术新业态等复杂现象时，美国反垄断监管部门始终没有采取积极行动，引发美国各界对反垄断执法乏力、监管失职的批评。近年来，以开放市场研究所（Open Markets Institute）为阵地的新布兰代斯运动（New Brandeis Movement）对结果导向的

反垄断政策基础产生了质疑，认为反垄断需重新回到市场结构和竞争过程，正视过度集中的市场力量本身带来的损害。尽管新布兰代斯运动仍因其模糊性受到广泛批评，但这一运动现已突破反垄断理论的讨论范围，其核心观点在美国国会得到部分支持，正在成为引发政治辩论的重要推动力。

与此同时，来自欧盟的竞争监管实践正在给美国反垄断执法机构施以无形压力。欧盟以其频繁的反垄断调查和高额罚款表明，世界竞争案件的执法中心正在转移，欧盟已经提供了一套应对数字平台垄断的实践方法。2019年以来，欧盟及其成员国延续强监管态度，针对数字平台开展反垄断调查及执法。2019年3月，欧委会判定 Google 滥用在线搜索广告中介市场支配地位，与第三方网站签订限制性条款，阻止竞争对手发布搜索广告，并处以 14.9 亿欧元罚款，成为欧盟 Google 反垄断系列案件中的第三案。2019年2月，德国联邦卡特尔局经过三年调查，做出了数据领域首例反垄断判罚，认定 Facebook 无限制地收集和使用用户数据的行为构成剥削型滥用。同时，欧委会宣布正式对 Amazon 展开反垄断调查。

表 2 欧盟及成员国数字市场反垄断调查及执法态势

	平台	案例要点	监管机构	焦点与分析
2019年 2月	Facebook	Facebook 强迫用户允许其无限制收集其他接入 Facebook API 的数据。	德国联邦卡特尔局	暂停行为并整改。认定数据资源是构成公司经济支配地位的关键因素，基于消费者福利受损的竞争损害理论，判定存在剥削性滥用，要求内部数据剥离。
2019年 3月	Google	Google 通过其广告服务“AdSense”在合同中要求客户拒绝竞争	欧委会	罚款 14.9 亿欧元。对数字市场的拒绝交易和限定交易行为予以认定。

		对手的搜索广告。		
2019 年 7 月	Amazon	Amazon 利用其既提供市场服务与销售在线商品的双重角色，获得竞争对手产品敏感信息，宣传自身产品销售活动。	欧委会	正式开展反垄断调查。平台双重角色与公平竞争问题；数据获取和使用问题的合理边界。

来源：中国信息通信研究院自制

同时，我们也应注意到，美国针对数字平台反垄断的走向仍具有不确定性。目前，多起反垄断案件尚处调查阶段，最终结果仍未可知。历史上，美国反垄断执法机构曾多次对 Microsoft、Google 等科技巨头展开调查，最终多以和解告终。但是，恰恰通过较长时间的调查与质询，使占据市场支配地位的企业暂缓了发展脚步，为其他创新性企业赢得了发展空间。此次反垄断调查表明了美国对数字市场监管态度发生了一定的转变，但这一转变的未来趋势及其实质性影响仍需跟踪关注。

（二）全球数字市场竞争监管聚焦三大重点方向

针对中小企业的滥用行为成为监管焦点和难点。平台既是参与市场竞争的企业，又在事实上承担了组织市场的职能，因而对自有资源的倾斜不可避免，平台妨碍中小企业公平参与市场竞争的行为成为监管焦点。此类行为涉及多个相邻市场，无法纳入传统反垄断法类型框架，产生了大量缺乏明确规定的纵向非价格协议、轴辐协议、传导型滥用等新型行为。在 2019 年 10 月美国众议院召开的听证会上，欧盟竞争委员会主席维斯塔格在提交声明中表示，欧盟近年来审查的数字案例中，存在的普遍因素是在相邻市场中存在着较小、专业的公司或

初创企业。¹ 美国在 2019 年 6 月启动的反垄断调查案中有多起聚焦于平台可以在何种程度上实施资源倾斜，如 Amazon 对自营和第三方中小商家实施差别待遇，Apple 商店对不同应用差异化收取佣金等。值得一提的是，2019 年 4 月，欧洲议会批准了《关于提高在线平台服务的公平性和透明度规则》（也称 Platform to Business 法案），² 要求在线平台中介和搜索引擎必须告知企业，与第三方企业相比，如何对待自身及其控制下的企业提供的商品和服务。该法案将有助于进一步解决平台与中小企业之间不对称的竞争关系。

初创公司并购审查再提反垄断日程。大企业将最具竞争威胁或潜质的企业，在萌芽阶段即进行并购，已成为数字市场常见的竞争策略。但是，以营业额为标准的并购审查，无法将以提供免费产品和服务的数字企业纳入审查，早期并购对市场竞争的影响始终未得到充分估计。2019 年美国开启的针对数字平台的反垄断审查中，早期并购是否遏制竞争、减少创新被重新提上日程，并将对 Google 收购 YouTube，Android 和 DoubleClick、Facebook 收购 Instagram、WhatsApp 等案件重新评估。德国和奥地利先后在 2017 年法反垄断法和竞争法的修订中引入以交易额为基础的补充性门槛，加拿大竞争局在 2019 年 5 月成立合并情报和通知小组（MINU），对不超过申报门槛但可能引发实质性竞争问题的合并进行监测和调查。2018 年 7 月德奥竞争监管部门联合发布的《强制性事前并购申报交易额门槛指南》中指出，高

¹ 2019 年 1 月 18 日，美国众议院反垄断、商业和行政法小组委员会召开“在线平台和市场势力听证会”。Margrethe Vestager 提交相关声明。

² Promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1150>

额收购价款意味着创新型企业具备重大市场竞争潜力，为了保护创新潜能和创新竞争，需增加对此类收购的事先审查。但是，作为前置的并购审查，数字市场的动态竞争增加了事先预测的难度，仅在涉及技术封锁时有附条件剥离的案例，如何通过并购审查提高市场竞争活力仍需积极探索。

消费者隐私保护纳入反垄断目标引发多方争议。隐私竞争属于质量竞争的一种类型，涉及数字市场产品和服务时，隐私作为重要的质量标准能够驱动市场创新、提升动态效率。随着数字经济的发展，特别是数据驱动型业务的不断出现，隐私保护受到反垄断执法部门高度重视。2019 年初德国针对 Facebook 的重要判例提供了将隐私纳入反垄断监管的案例，随后日本宣布将效仿德国将非法收集个人数据适用反垄断法。关于如何从竞争角度衡量质量属性影响的理论讨论正日渐活跃。但是，目前来看，隐私保护是否应纳入反垄断框架仍存很多争议，隐私无法量化、反垄断法不应超越经济法宗旨，降低执法确定性等成为反对者的主要理由。

（三）数据集中对竞争的影响仍具有高度不确定性

数据占有与产品优化间的“转化率”是评估数据竞争影响的突破口。数据已成为数字市场竞争的重要基础，数据的获取和分析能够显著改善资源配置效率，甚至成为产品创新的重要投入品。但数据本身对于数据控制者市场力量的影响仍然具有高度不确定性，与其他生产要素相比，数据具有载体多栖、非排他性、边际成本低、价值差异大等特征，数据价值与数据量、数据时效、数据分析能力、具体场景均

有较大关系。总体而言，对数据收集、分析与产品功能改善或服务水平提高之间的“转换率”的评估正在成为破解数据竞争影响的重要切入点。欧盟委员会在经过长期的调查和研究，已经发展出一套分析数据影响力的评估方法，其中包括数据多样性，数据收集速度，数据集规模大小以及数字经济相关性等四个关联指标。日本 2017 年发布的《数据与竞争政策》调研报告指出，需高度重视免费服务、网络效应与数据叠加在短时间内造成的反竞争效果。

数据封锁正成为反垄断监管重点。从监管实践来看，较为严格的反垄断监管仍然聚焦在数据封锁问题，尤其是数据驱动型并购导致了大量数据的积累，令并购后的实体获取他人无法逾越的竞争优势。在 Microsoft 收购 LinkedIn 的交易中，欧盟委员会重点就并购引发的数据集中效果进行了分析。同时，hiQ 与 LinkedIn 之间的竞争纠纷也引发了对数据能否构成必要设施的讨论，这一案件因一方所获取数据为另一方进入相关市场的基本前提的特殊情景而获得高度关注。但是，包括荷兰经济事务部发布的《大数据与竞争》报告在内的研究普遍认为，必要设施理论的适用标准非常高，仍须审慎使用。

多种监管手段提升数据竞争。反垄断并非解决数据集中问题的唯一方案。在 2019 年欧委会组织的“聚焦数字化时代竞争政策发展会议”中，数据创新中心表示，可以通过特定的行业规则，以促进数据共享、数据透明等方式，进一步提升数据所有者间的竞争程度，从而避免广泛的反垄断监管。纽约大学创新法律与政策英格堡中心发布《数据可移植性和平台竞争》研究报告对 Facebook 导出的用户数据

进行分析，认为其仅在特定领域存在一定有效性。报告认为，应进一步鼓励数字平台开放数据接口，但不应将其视为解决数据集中的主要方案。总而言之，在数据权属尚不确定，数据带来的收益和竞争优势不确定的条件下，如何恰当地运用反垄断机制解决数据竞争中的种种问题仍任重道远。

（四）我国积极着手破解数字市场竞争监管难题

数字市场反垄断规则不断完善。2019年9月1日，《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》等三部反垄断法配套规章正式落地，充分吸纳了我国及其他司法辖区在数字经济领域执法和诉讼案件的优秀经验和成熟做法，对涉及互联网等新经济领域的问题作出针对性规定，为反垄断法修订草案的出台做好了过渡准备。在技术细节上，一是明确了市场份额认定的指标范围，二是规定了认定具有市场支配地位的特殊考虑因素，三是规定了以低于成本价格销售商品特殊情形，对涉及互联网等新经济业态中的免费模式，应当综合考虑经营者提供的免费商品以及相关收费商品等情况。2019年8月，国务院办公厅发布《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》，首次从国家层面对发展平台经济做出的全方位部署，提出要依法查处互联网领域滥用市场支配地位限制交易、不正当竞争等违法行为，重点强调严禁平台单边签订排他性服务提供合同，针对互联网领域价格违法行为特点制定监管措施等要求。法律法规的完善对进一步优化平台经济监管提供制度性保障。

反垄断实践在探索中迈出重要步伐。我国对数字平台的反垄断监管始终坚持包容审慎原则，鼓励通过司法审判为突破口，积极调动社会各界参与举证和辩论，共同探索平台反垄断监管边界。2018年12月，在最高法院审理的微信表情包反垄断案中，创新性地通过需求替代分析界定了相关市场，认为表情包投稿的需求和用意并非为了获取社交服务，因而应扩大对相关市场的界定范围。2019年7月，备受瞩目电商平台“二选一”反垄断诉讼完成了程序性审判，推动案件走向实质性审判，有可能为解决互联网行业近十年来围绕“二选一”的争议提供解决思路 and 方向。与此同时，一系列重要不正当竞争案件的审判助推了数字经济领域竞争规则的形成。如在“饭友”微博案中，对数据超范围抓取的边界进行了裁定；在世纪之窗浏览器屏蔽腾讯视频广告案中，从社会总福利视角对不正当竞争行为进行了认定。尽管社会各界对现有司法判例仍然存在诸多争议，但这些判罚大大推动了对平台间具体竞争问题的讨论，为未来的平台监管提供理论基础和实践方向。

五、网络生态治理的态势与特点

信息技术的飞跃发展带来了信息传播方式的巨大变革，信息发布主体和传播渠道日益多元化，虚假、暴力、恐怖等有害内容不断扰乱社会秩序。如何构建天朗气清的网络空间，创建良好的网络生态，成为全球范围内共同面临的重要议题。

（一）网络生态从“自治”走向“法治”成全球趋势

很长一段时间内，在互联网技术本身去中心化特征以及网络自由

主义思潮的影响下，世界许多国家对网络信息内容的监管主要依靠“网络自治”和互联网企业的“自律管理”模式。然而，近年来，受犯罪分子在网上直播犯罪过程、黑客干预政治选举、极端言论增多等事件影响，关于政府应加强对网络信息内容监管的呼吁越来越多。Facebook 创始人扎克伯格甚至表示，对有害内容的管理是各国政府的职责。一向高举“互联网自由”旗帜的欧美发达国家也开始转变态度，主动加强网络信息内容治理。

表 3 世界主要国家网络信息内容治理最新立法

	日期	国家	法律名称
1	2017 年 9 月 1 日	德国	《改进社交网络中法律执行的法案》（Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken，简称《网络执行法》）
2	2018 年 12 月 2 日	法国	《反假信息操纵法》
3	2019 年 3 月 18 日	俄罗斯	《关于禁止传播有辱国家和社会虚假消息的法令》
4	2019 年 4 月 5 日	澳大利亚	《分享重大暴力内容》刑法典修正案 [Criminal Code Amendment (sharing of Abhorrent Violent Material) Bill 2019]
5	2019 年 6 月 28 日	新加坡	《防止网络假信息和网络操纵法》（Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019）
6	2019 年 7 月 9 日	法国	《反网络仇恨法案》草案
7	2019 年 8 月	美国	《保护美国人免受网络审查》提案（Protecting Americans from Online Censorship）

来源：中国信息通信研究院自制

极端主义与暴力内容治理成为重中之重。2019 年 3 月 15 日，新西兰克赖斯特彻奇市 2 座清真寺遭枪击，枪手在社交媒体平台上向全球直播了行凶的全过程。在众目睽睽之下，满口散布极端仇恨言论的枪手，在 17 分钟内夺走了 49 条生命。Facebook、YouTube 等西方主流社交媒体平台的流量被刷爆，造成极其恶劣的影响。此次事件成为

推动部分国家出台相关法律的直接影响因素。由于枪手来自澳大利亚，2019 年 4 月 5 日，澳大利亚国会紧急通过《分享重大暴力内容》刑法典修正案，并于 4 月 6 日起实施。修正案要求社交媒体平台和其他网站迅速删除令人憎恶的暴力内容，包括涉嫌恐怖主义行为、谋杀未遂、酷刑、强奸或绑架的画面等，并将其提交给澳大利亚联邦警察（AFP）。2019 年 5 月，法国、新西兰、澳大利亚、加拿大、英国、日本、印度等 17 个国家在第二届“科技向善”峰会上与 8 家互联网平台企业共同签署“克赖斯特彻奇倡议”，签署国政府承诺将尽一切努力使社会“抵制暴力恐怖主义和极端主义”，遵守在互联网上删除恐怖主义内容的相关法律。此后，法国国民议会于 7 月通过《反网络仇恨法案》草案，要求月访问量超过 200 万次的社交媒体平台须在 24 小时内删除以种族、宗教、性别、性取向或残疾为由的煽动仇恨或歧视性侮辱言论，以遏制网络仇恨言论的传播。

虚假信息治理在备受关注的同时引发广泛争议。虚假信息在 2016 年美国大选后得到各国高度重视，多国采取立法方式加强应对。例如，法国成为欧洲第一个针对选举中的操控信息进行专门立法的国家，法国宪法委员会于 2018 年 12 月通过了《反虚假信息操纵法》。根据该法，选举前的三个月内，候选人有权就疑似被刻意操纵的网络虚假信息向法院申请禁令，而法官需在 48 小时内就投诉内容作出裁决。此外，俄罗斯与新加坡也立法进一步加强了政府在打击虚假信息方面的权力。根据俄罗斯 2019 年 3 月颁布的一项新法律，那些在网上传播官方认为的虚假信息或发布对国家“公然不尊重”言论的个人将面

临严厉罚款。新加坡《防止网络假信息和网络操纵法》则于2019年10月起正式生效。根据该法案，新加坡任一部长都有权下令，对作者本人或网络平台发出更正或删除“违反公共利益”的虚假信息的指示。然而，鉴于这些国家本身制度及文化背景等因素影响，关于加强虚假信息治理的立法引发一系列争议，包括在对信息真假判定方面是否赋予了政府或法官过大的自由裁量权，是否会引发寒蝉效应以及是否真正在防止言论自由滥用与保障民主之间做到了平衡等。马来西亚早在2018年4月通过的《反假新闻法令》（Anti-Fake News Act 2018），就因相关争议遭遇两次废除动议，虽被国会上议院挡下，但两次都获得国会下议院通过。而关于废除《反假新闻法令》的动议也成为马来西亚立法史上第一个下议院通过但被上议院挡下的动议。

（二）加强平台在网络生态治理中的作用成为共识

一直以来，欧美发达国家对互联网平台企业在网络信息内容方面的法律责任界定主要遵循的是以“通知-删除”规则为核心的避风港原则和对显而易见的违法内容应负责的“红旗原则”。然而，近年来，伴随关于加强互联网平台责任的呼声越来越高，部分国家正在尝试做出改变，一些新的立法或提案已体现了相关诉求。

通过立法提升平台治理主动性。虽然许多国家的最新立法并没有明确提出平台应承担“主动审查义务”，然而却通过加大事后处罚的方式倒逼平台主动加强对平台上信息内容的治理，积极承担起更多的治理责任。例如，澳大利亚将平台“未能防止重大暴力内容”在网络上的传播列入刑法规制范畴。根据澳大利亚《分享重大暴力内容》修正

案，如果平台企业“在意识到重大暴力内容存在后的合理时间内”未能向澳大利亚联邦警察局报告，或未能“确保将内容迅速删除”，则将面临刑事起诉，且可能被处以年全球营业额 10% 的罚款。其中，修正案对于“合理”或“迅速”等并无量化规定，将由陪审团来决定。这意味着修正案没有给出明确的平台免责条款，相当于向平台施加压力，以促使平台进一步加强主动治理。此外，修正案还规定，对“提供网络服务”而未能及时删除重大暴力内容的个人，最高可处以 3 年监禁或 210 万澳元（约 1000 万人民币）罚款，或两者并罚，这很有可能意味着平台企业高管在澳大利亚有面临被刑事起诉的风险。又如，2018 年起正式生效的德国《改进社交网络中法律执行的法案》，大量违法内容未被删除或屏蔽的社交媒体平台，将面临最高 5000 万欧元（约 3.9 亿人民币）的巨额罚款。

对平台透明度提出更高要求。各国最新立法对平台公开相关信息方面提出了更多要求，旨在加强政府和公众对平台的监督，从而达到更好的治理效果。例如，德国《网络执行法》详细规定了社交媒体平台的通报义务，要求社交媒体平台必须至少每半年发布一次报告或发布季度报告，公示收到的用户关于违法内容的投诉数量和平台对应的处理情况。又如，法国《反假信息操纵法》规定，Facebook、推特（Twitter）等社交媒体平台在选举前的三个月内必须就“关于公共利益问题的辩论”内容做到“三公开”：一是公开相关内容赞助方的真实身份，这主要是为了让读者了解谁在为这些内容付费以及付费的人代表了谁的利益，从而帮助读者更好地作出相关判断；二是公开推广相关内容

而使用到的有关个人信息的情况；三是公开平台推广相关内容所获得的报酬。此外，2019年4月，英国政府发布的《网络危害白皮书》（Online Harms White Paper）中也提出，应要求社交媒体平台每年发布关于其平台上有害内容数量的透明度报告，并说明平台为解决这一问题所采取的措施。

平台在审查时是否中立受到关注。这主要是指平台企业在对内容审查时是否会由于创始人政治立场、企业文化等存在某种偏见，导致一些内容更容易或更不容易在平台上被呈现，从而引发不公平等问题。美国政府就此展开了对平台企业的专门调查。2019年5月，美国白宫推出网站，邀请网民举报社交媒体平台涉嫌存在的党派偏见，并于2019年8月起草了一份《保护美国人免受网络审查》的提案。该提案要求联邦贸易委员会（FCC）与联邦通信委员会（FTC）合作调查月用户数量占美国人口八分之一以上的平台企业在内容审查时是否保持中立。此外，该提案还被看作是对美国《通信规范法》第230条关于互联网平台保护的削弱，该法规定了平台自愿和善意地限制来自于其他主体的五种不良信息时，免于承担法律责任。相比之下，美国的最新提案却要求联邦贸易委员会指出，在哪些情形下，社交媒体平台在不通知用户而删除或限制其内容时是不符合善意条款的责任豁免权的，从而防止平台在内容审查时设置偏见。

（三）我国积极推进网络生态多元共治

我国一向倡导基于主权的网络空间治理理念。2010年，我国国务院新闻办发布了《中国互联网状况白皮书》，其中首次阐明了我国

互联网政策立场，提出了“互联网主权”的概念。2014年起，我国开始系统形成并积极阐述基于主权的网络空间全球治理理念。习近平主席通过在巴西国会的讲话以及首届世界互联网大会贺词，表明了我国愿同世界各国“共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系”的主张。2015年，习近平主席在第二届世界互联网大会的讲话中又进一步提出推进全球互联网治理体系变革应坚持的尊重网络主权、维护和平安全、促进开放合作、构建良好秩序等“四项原则”和共同构建网络空间命运共同体的“五点主张”。因此，与曾经崇尚“互联网自由”的欧美发达国家相比，我国向来重视政府在引导健康有序互联网发展环境方面的积极作用，主张在政府主导下，积极构建企业、行业组织、公众等多主体参与的网络生态治理体系。

我国积极倡导构建多主体参与的网络生态治理体系。我国网信办于2019年12月15日正式发布《网络信息内容生态治理规定》（简称《规定》），第一次将“网络信息内容生态”作为网络空间治理的目标，并写入政府正式文件中。《规定》以网络信息内容为主要治理对象，以营造文明健康的良好生态为目标，强调“政府、企业、社会、网民”等多元主体参与网络信息内容生态治理的主观能动性，对网络信息内容生产者、网络信息内容服务平台、网络信息内容服务使用者以及网络行业组织等主体在网络信息内容生态治理中的权利与义务都进行了明确规定。关于平台责任，《规定》提出“网络信息内容服务平台应当履行信息内容管理主体责任，加强本平台网络信息内容生态治理，

培育积极健康、向上向善的网络文化”。关于用户，《规定》提出“鼓励网络信息内容服务使用者积极参与网络信息内容生态治理，通过投诉、举报等方式对网上违法和不良信息进行监督，共同维护良好网络生态”。关于行业组织，《规定》鼓励引导会员单位增强社会责任感、建立完善行业自律机制、开展相关教育培训和宣传引导工作，并建立相应评价奖惩机制。在加强网络信息内容治理日益成为世界各国普遍共识的大背景下，《规定》的出台无疑向世界展示了网络生态治理的中国主张。

六、数字经济治理的趋势与展望

随着数字经济的进一步发展，全球数字经济治理的话语权博弈将日趋激烈。未来的数字经济治理需直面数字经济发展带来的一系列风险与挑战，优化经济治理方式，在发展与保护等多重目标中寻求动态平衡。

（一）强化对数字经济的治理成为全球趋势

一直以来，相对自由的互联网发展环境给数字经济增长创造了充分的发展空间，但其带来的风险、冲突、矛盾、问题与不确定性也与日俱增，缺乏价值观的算法导致低俗信息泛滥，数据泄漏严重侵犯个人权利，平台垄断挤压中小企业成长空间等，特别是相关风险从经济社会领域传导至政治领域，影响进一步扩大，引起各国政府高度重视。2019年，数字经济在经历多年持续高速增长之后，迎来治理热潮，多国在规则制定、调查执法等方面强化作为。美国一改以往包容姿态，对 Google、Facebook、Amazon 等数字平台频繁开展反垄断调查；欧

盟依据 GDPR 实施多起处罚；多国加强网络信息内容相关立法等。可以预见，未来，各国政府将进一步加大对数字经济引发的负外部性问题的治理力度，持续深化对数字经济发展规律的认识，积极探索新的规制以更好地应对数字经济治理要求。

（二）适应数字经济发展水平是各国治理根本出发点

值得注意的是，数字经济治理的目标选择是多元的，这些目标之间并非完全统一，如何在多元目标中寻求均衡将考验各国政府的治理艺术。数字经济治理在个人层面需要关注消费者权益、隐私保护等，在产业层面需要关注促进数字经济的发展，而在国家层面则需要考虑如何提高本国的数字经济全球竞争力。不同层面的价值考量往往存在冲突，如个人信息保护与企业算法训练需要获取更多数据之间的矛盾；甚至在同一层面也会存在价值冲突，如对于数字平台的反垄断而言，过于严可能会打击本国数字经济产业，削弱大平台的全球竞争力，过于松又可能会挤压中小企业的成长空间等。显然，如何选择并没有明确标准答案，但各国的数字经济治理都是服务于本国数字经济发展这一根本宗旨的。不同国家和地区在制定各自数字经济规则时，也是基于本国数字经济发展实际情况和发展阶段进行的。我国在制定数字经济相关规则时应综合考虑我国市场优势和核心技术短板劣势等，在多种治理目标之间作出妥善平衡。

（三）协同治理的价值将进一步显现

无论是数据治理、算法治理、数字市场竞争监管，还是网络生态治理，均可看出，数字经济具有高度不确定性与复杂性，这决定了单

靠政府或者参与主体中的某一方力量，难以有效应对诸多挑战。事实上，就数字经济治理的理论内涵而言，从管理到治理的转变，正是强调政府、平台、行业协会、平台用户等多元主体在治理中作用的发挥。政府着力于负外部性、平台垄断等市场失灵问题的解决，为数字经济发展提供公平竞争的市场环境；互联网平台，尤其是数字平台应约束自身竞争行为，并充分发挥算法、数据、贴近用户等治理优势，打造清朗网络空间；行业协会积极构建政府与平台之间的沟通渠道，加强行业自律。未来，打造权责利清晰、激励相容的协同治理格局，形成治理合力，将成为数字经济治理的重要选择。

（四）全球数字经济治理规则博弈正在加剧

当前正处于数字世界规则重塑窗口期，信息技术快速发展，新技术新应用层出不穷，必将深刻改变数字世界规则。在全球数字贸易领域，以贸易便利化、规则透明、非歧视待遇为代表的第一代规则已经基本成熟。以跨境数据自由流动、数字产品关税、知识产权保护为核心的第二代数字贸易规则正在积极构筑阶段。可以预见，跨境数据自由流动与数据本地化的协调，数字税征收的平台化和属地化之争，信息技术产品和服务的保护等议题，将成为未来一段时间国家间在数字贸易领域的博弈焦点。在重塑世界数字经济治理规则的关键时期，主要国家都在积极构建并推广本国制度模板。在全球数字贸易领域，“美国模板”与“欧盟模板”基本成型，美欧通过国际协议、自贸区等机制积极扩大各自影响圈。在数据保护领域，欧盟个人信息制度发达，逐渐成为全球个人信息保护和执法中心；美国则一面加快本国个人信

息和隐私保护进程，一面推动自身成为跨境数据自由流动规则的主导者。未来，各国的规则博弈将在更多领域上演，竞争也必将更为激烈。我国作为全球第二大数字经济体，也应增强数字经济关键领域规则制定能力，强化布局、把握机遇，在全球数字经济治理规则创新中贡献中国智慧和方案。



中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010-62304839

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

