

# 数字经济制度环境建设的国际经验和启示

杨娟

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

**摘要:**数字经济是世界经济结构调整的主要趋势和方向。在数字经济背景下,生产要素和生产方式都发生了巨大变化,相应的法律制度和监管制度也要适应数字经济发展的需要。当前世界各国(地区)着重从数据隐私保护、数据本地化、网络安全、反垄断、保护消费者权益以及数字知识产权等方面推动构建数字经济的制度环境,为数字经济发展拓展空间。我国亟需围绕数字经济发展的特点和需求,加快制定相关政策法律,为数字经济发展创造良好环境。

**关键词:**数字经济;垄断;知识产权

**中图分类号:** F490.2 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2019.03.004

## 1 数字经济发展需要构建完善的制度保障体系

数字经济的兴起和发展成为世界经济结构调整的主要趋势。据2016年经济合作与发展组织(OECD)测算,在短短20年内,互联网接入人口占世界人口的比例从4%增长到40%。经济合作与发展组织成员国都对数字基础设施做出了部署;越来越多的新兴经济体也在电子商务、农业及金融等领域使用数字技术<sup>[1]</sup>。2016—2017年20国集团(G20)部长级会议上,各国领导人一致认为发展数字经济<sup>①</sup>是各国深化经济结构调整的最佳途径,也是启动新一轮世界经济增长周期的钥匙。2018年G20峰会公报进一步呼吁各国制定一整套有力措施,充分发挥数字化和新技术对创新型增长和生产提升的积极作用。

我国发展数字经济亟需构建完善的制度保障体系。数字化转型需要为与数字经济发展相适应的法律制度和监管制度提供保障。一是不完善的法律

制度将成为阻碍数字经济发展的主要瓶颈。与传统的实体经济相比,数字经济中的生产资料,除了土地、厂房、机器设备等传统要素,还包括数据、流量、知识产权等新要素。因此,如果在数据隐私、与数字相关的知识产权、网络安全、消费者权益等方面不具备完善的制度安排和相应的政策支持,将难以保障安全、便捷的数字交易,无法维护良好的数字市场环境,还有可能阻碍数字经济的发展<sup>[2]</sup>。二是政府监管能力和监管水平亟待优化。数字经济跨领域与跨地区的特点十分突出,而目前条块化与属地化的监管模式已不能适应跨界融合发展的需要;数字经济不断衍生出新的岗位和生产模式,而且业务模式迭代迅速,导致监管对象数量庞大、违规行为类型多样、依靠人力集中检查的监管手段难以适应数字经济发展需求,亟需采用新的监管思路 and 手段<sup>[3]</sup>。

## 2 数字经济制度环境建设的国际经验

目前,各国(地区)从数据隐私保护、数据本

作者简介:杨娟(1981—),女,助理研究员,主要研究方向为科技创新政策及影响。

收稿日期:2019-02-20

① 2016年G20给出了数字经济的定义:利用数字化信息和知识作为生产核心要素、利用现代信息网络作为重要活动空间,以及积极使用信息通信技术作为提高生产率和优化经济结构重要驱动力的一系列广泛活动。

地化、网络安全、反垄断、保护消费者以及数字知识产权等方面推动构建数字经济的法律体系，为数字经济发展拓展空间。

### 2.1 加强对数据隐私保护和数据本地化的立法，争夺数据主导权

制定数据隐私保护的法律法规。根据联合国贸易和发展会议的全球网络规则追踪系统<sup>①</sup>，107个国家和地区已明确要保护数据和隐私。有些国家将隐私权作为一项基本权利给予法律保护；有些国家认为侵犯个人隐私是民事责任；还有一些国家尚未采取隐私保护措施。2018年欧盟的《一般数据保护条例》实行了最为严格的个人隐私保护等级。马来西亚、新加坡和南非建立了独立的国家数据保护监管机构。澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、波兰和俄罗斯修改了数据保护的相关法律，重点是取消豁免、建立独立的国家机构来监管数据隐私保护，并将数据保护与国家安全挂钩。

推出数据跨境流动措施。欧盟关于个人数据跨境流动规制的法律包括1981年的《与个人数据自动化处理有关的个人保护公约》、1995年的《个人数据保护指令》和2018年生效的《一般数据保护条例》（GDPR），《一般数据保护条例》对个人数据的跨境流动进行严格控制，只允许将欧盟公民的个人数据转移至那些能提供充分保护的地区和国家。为了确保非个人数据在欧盟内部自由流通，欧盟委员会正在制定新的措施促进非个人数据在欧盟内部的存储和处理，以提高欧洲企业的竞争力，并在欧盟单一市场中实现公共服务的现代化。许多发展中国家（如中国、巴西、印度、俄罗斯、印度尼西亚等）也都相继制定数据本地化法律和政策，限制数据自由流动。美国一方面在国际上推行宽松的数据跨境流动政策，认为数据本地化是一种贸易壁垒和不正当竞争行为<sup>[4]</sup>。同时，美国通过制定《澄清境外数据合法使用法案》，为合法调取并存储他国境内数据提供制度保障。另一方面美国国内在对外国投资的安全审查中，如果涉及与外国投资者签订安全协议，可能包含数据本地化要求。

美、日、欧着手制定跨国数据流通规则，构建“数据流通圈”。日本将与美国商务部、美国

贸易代表办公室和欧洲委员会等机构从2019年初开始启动制度设计，具体议题包括：允许个人和产业数据的相互转移；严格限制向个人信息保护体制不完善的国家转移数据；对违反要求的企业处以罚款。

### 2.2 加快制定网络安全战略，对网络安全的保护日益深入

根据国际电信联盟2017年的《全球网络安全指数》，193个成员国中，38%的受访经济体发布了网络安全战略，11%的经济体有专门的独立战略，另有12%的经济体正在制定网络安全战略。其中，法国国家安全战略较为全面，包括“维护国家信息系统的基本利益；维护数字信任和保护个人数据；提高了解网络安全并促进网络安全专家的培训；为企业数字化和促进欧洲数字战略自治创造有利环境”。

一些国家在市场准入条件中要求外国公司提供商业源代码和限制加密。在外国公司参与政府IT系统方面，有的国家禁止所有外国公司参与，有的明确禁止来自单一国家的组件。对于民用IT系统中的关键基础设施，有的政府要求外国提供商必须披露软件的源代码；有些国家要求外国公司对数字产品和服务进行限制加密，或采用本国制定的加密标准和方法。

### 2.3 加强对数字经济领域垄断行为的识别和打击，为数字经济发展提供公平有序的市场环境

数字经济领域的垄断行为主要是数据平台滥用市场支配地位来影响用户购买行为和打压竞争对手，有的数字平台甚至还会对民主选举造成影响。

第一，滥用市场支配地位，影响用户购买行为并打压竞争对手。亚马逊网站与其他竞争对手通过算法达成垄断协议，将价格维持在高位，2015年美国司法部查处了亚马逊通过算法达成价格垄断协议的案件。2017年欧盟委员会对谷歌公司开出高达24.2亿欧元的反垄断罚单，认定谷歌滥用其在搜索引擎领域的市场支配地位，偏袒其公司名下的比较购物服务，在在线搜索广告、安卓操作系统方面故意打压竞争对手，构成垄断。此前，欧盟动用了约4000名监管人员，分析了17亿条搜索结果，

① 贸易和发展会议全球网络规则追踪系统是有史以来第一个全球网络规则地图。它跟踪了194个贸易和发展会议成员国在电子交易、消费者保护、数据保护/隐私和网络犯罪方面的电子商务立法情况。

经过7年时间才得以指控谷歌这种典型的数字经济中的垄断行为<sup>[5]</sup>。

第二，数据平台对选民行为产生重大影响。数据平台通过自动提示和推荐功能，影响选民的观点和行为。对点击搜索引擎结果的长期研究表明，人们对前3个搜索结果的点击率超过50%，75%的点击率仅限于搜索结果的第一页，当人们还没有做出决定时，可以通过过滤信息的方式，即显示什么和隐藏什么，以及信息在搜索结果页面上的排名来改变他们的观点，这种转变可能性高达20%。

#### 2.4 切实保护数字领域消费者权益，提升数字市场和在线交易的信任度

健全的消费者保护法律框架能增强消费者对数字市场和在线交易的信心，并有利于提高跨境电子商务的便利化程度。大多数国家（地区）与消费者保护有关的现行立法有3个目标：一是保护消费者免受网上欺诈和欺诈性商业活动的影响。例如，越南的《消费者权益保护法》禁止供应商共享消费者数据，以及与其商品和/或服务相关的误导、欺骗和不完整信息。二是保护消费者不被在线广告误导和骚扰。因为垃圾邮件是对隐私的侵犯，一些国家已通过立法，保护消费者免受“垃圾邮件”的侵害。澳大利亚联邦政府通过了《2003年垃圾邮件法》，该法规定发送商业电子信息将构成违法，除非收件人提供了“明示或推断的同意”。三是通过国际合作建立适用多国法律要求的跨境电子商务法，例如在线跨境贸易发生管辖权争议、冲突等问题时，通用的跨境电子商务法将降低出口商适应多国法律的成本。

#### 2.5 加大对数字知识产权的保护力度

数字盗版问题层出不穷，许多国家和地区采取强有力的法律措施打击数字盗版。在所有知识产权侵权中，电影和音乐行业的数字盗版问题造成的损失最为严重<sup>[6]</sup>。欧盟正在通过建立单一数字市场平台，以寻求更强有力的知识产权保护并打击盗版活动。瑞典建立了专门的执法机构关闭网站和起诉数字盗版。印度、印度尼西亚、俄罗斯等国开始通过增强技术保护措施和积极的反盗版活动，缓解该行业的数字盗版问题。

知识产权监管对数字化环境中的新商业模式有十分重要的影响。谷歌曾推出“图书搜索计划”，

将数以百万计的图书数字化并将之上传至网络。如能实施，将极大地改变人类的思考、学习、工作方式。但是这个计划涉及众多利益关系，遭到各国（地区）出版界反对，并遭到欧美国家集体公诉。

### 3 启示与建议

根据腾讯研究院和中国人民大学统计学院指数研究团队的联合研究成果《国家数字竞争力指数研究报告（2019）》，目前全球数字竞争力的发展格局为，中美两国领先，欧亚国家并驱，非洲、南美洲国家暂处下风。从中美两国对比来看，我国数字市场环境要素与美国差距较大。我国已经出台的数字经济相关法律包括2008年实施的《中华人民共和国反垄断法》、2017年实施的《中华人民共和国网络安全法》、2019年实施的《中华人民共和国电子商务法》、以及第4次修改的《中华人民共和国专利法》等。然而与发达国家和地区相比，我国数字经济的制度体系还不够完善，亟需围绕数字经济发展的特点和需求，抓住关键环节，加快制定相关政策法律，为数字经济发展创造良好环境。

一是平衡个人信息保护与数字经济发展之间的矛盾。收集、使用个人信息是数据产业发展的核心动力之一，深度挖掘个人信息能够产生不可估量的数字经济价值。应尽快明确个人身份信息、位置信息、电子邮件、健康记录、检索历史等私人信息的所有权和使用权。

二是形成鼓励竞争和控制垄断的配套法律法规。社交网络、搜索引擎以及电子商务网站可能大量收集个人数据以获得不公平的竞争优势，从鼓励创新和发展的角度，适度开放数据访问，保证消费者和竞争者对数据的可获得性，有利于让其他公司实现数据增值，进而实现更多的创新和竞争。

三是加大数字知识产权保护范围和力度。习近平总书记指出“要制定数据资源确权、开放、流通、交易相关制度，完善数据产权保护制度”。推进数据库受到著作权保护；对公司数据的所有权加以限制，加强对公司的专有信息和公共信息的强制共享；允许和激励研究机构等对合法获取的受著作权保护的数据进行分析<sup>[7]</sup>；提升数字知识产权犯罪的打击成效。

四是创新数字监管方式并完善数字经济监管

体系。数字经济不断衍生出新业态和新模式，涉及贸易、金融、税收、电子商务、信息安全等多个领域，需建立多部门参与及协调配合的数字经济监管体系，营造公平竞争的市场环境；由于技术发展以前所未有的规模和速度在全球快速传播，需要监管部门密切关注技术发展对经济社会造成的负面影响，制定更加灵活的监管措施，监管的目标由为社会提供商品和服务，转为更加关注技术对社会公共福利造成的影响<sup>[8]</sup>。■

#### 参考文献：

- [1] Organisation for Economic Cooperation and Development. Digital Economy Outlook 2017[EB/OL]. [2019-01-10]. <https://doi.org/10.1787/9789264276284-en>.
- [2] World Trade Organization. World Trade Report 2018: The Future of World How Digital Technologies are Transforming Global Commerce[R/OL]. [2019-01-10]. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e.pdf).
- [3] World Bank Group. The World Development Report 2019: The Changing Nature of Work[R/OL]. [2019-01-10]. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>.
- [4] World Trade Organization. World Trade Report 2017: Trade, Technology and Jobs[R/OL]. [2019-01-10]. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/world\\_trade\\_report17\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report17_e.pdf).
- [5] 邓志松,戴健民. 数字经济的垄断与竞争: 兼评欧盟谷歌反垄断案 [J]. 竞争政策研究, 2017 (5): 48-52.
- [6] 崔艳新,王拓. 数字贸易规则的最新发展趋势及我国应对策略 [J]. 全球化, 2018 (3): 98-107.
- [7] Information Technology and Innovation Foundation. IP protection in the data economy: Getting the balance right on 13 critical issues[EB/OL].[2019-01-30]. <https://itif.org/publications/2019/01/22/ip-protection-data-economy-getting-balance-right-13-critical-issues>.
- [8] 陈超凡,刘浩. 全球数字贸易发展态势、限制因素及中国对策 [J]. 理论学刊, 2018 (5): 50-57.

## International Experience and Inspiration of Institutional Environmental Construction for Digital Economy

YANG Juan

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

**Abstract:** Digital economy is the main trend and direction of world economic structural adjustment. Under the background of digital economy, not only the factors and the mode of production have undergone tremendous changes, but also the legal and regulatory system are compatible with the development of digital economy. In practice, governments around the world put comprehensive efforts on constructing the institutional environment, such as the protection of data privacy, data localization, network security, anti-monopoly, protection of consumer rights and digital intellectual property. To create a good environment for the development of digital economy, China urgently needs to speed up the formulation of relevant policies and satisfy the characteristics and demand of digital economy.

**Key words:** digital economy; monopoly; intellectual property