



# 第一篇

## 监管理论基础

# 第一章

## 数字经济监管基础



## 第一节 数字经济概念

### 一、数字经济的定义

目前，世界经济正在经历一个重大的历史转变——从工业经济转向数字经济、从实物产品转向数字产品。数字经济是推动中国经济高质量增长的新引擎。数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深达到了前所未有的程度，它正推动生产方式、生活方式和治理方式产生深刻变革，成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。

数字经济的概念分为窄的界定和宽的界定。窄的数字经济概念的界定特指完全是由于现代信息通信技术、数字技术发展所催生的新兴产业，这些行业主要指互联网金融、互联网零售、数字内容、数字文化娱乐、智慧医疗、互联网教育、互联网新兴住宿、互联网新兴餐饮等。宽的数字经济概念的界定则泛指所有基于互联网、信息通信技术、数字技术的有关产业，既包括新兴的数字经济行业（也称数字产业化行业），也包括传统产业采用互联网和新兴数字技术实现转型发展的产业数字化。为此，宽的数字经济总体概括为数字产业化和产业数字化。由于本书主要是针对互联网和大数据技术发展所引发的政府监管新挑战，回应以数据、算法、平台等为主的监管新问题，因此本书所使用的数字经济主要是窄的概念。

G20 杭州峰会发布的《数字经济发展和合作倡议》指出，数字经济指以使用数字化的信息和知识作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列的经济活动。<sup>①</sup>这一概念实际上是将包括数据核心要素、互联网在线空间和信息通信技术利用在内的供给侧资源要素所推动的经济增长和结构优化作为数字经济基本特征。2021 年中华人民共和国国务院（以下简称“国条院”）印发的《“十四五”数字经济发展规划》对数字经济概念进行了较为全面的界定：“数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，是以数据资源为关键要素，以现代信息网络为主要载体，以信息通信技术融合应用、全要素数字化转型为重要推动力，促进公平与效率更加统一的新经济形态。”

本书将数字经济界定为：数字经济是一种以数据作为关键要素、以现代信息通信技术为载体、以产业数字化发展和数字化社会运行为核心的经济形态。

### 二、数字经济的基本特征

#### （一）数据是关键生产要素

数据要素是数字经济深化发展的核心引擎。数据对提高生产效率的乘数作用不断凸显，成为最具时代特征的生产要素。2017 年，英国《经济学人》杂志指出，在数字经济时代“整个世界最有价值的资源不再是石油而是数据”。在数字经济中，数字商务企业采

<sup>①</sup> G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative.

集大量关于消费者的数据并对这些数据进行挖掘分析，然后进行商业创新来为消费者提供更好的产品和服务并获得利润回报。在数字经济中，大数据技术能够为企业挖掘大量数据，为企业实现数据驱动的创新和获取经济价值提供重要的资源基础。数据的爆发式增长、海量集聚蕴藏了巨大的价值，为智能化发展带来了新的机遇。协同推进技术、模式、业态和制度创新，切实用好数据要素，将为经济社会数字化发展带来强劲动力。

## （二）数字经济具有显著的规模经济与范围经济

规模经济指随着更多的数据被采集和利用，数据的采集和利用成本会逐步下降。这主要是因为数据的采集和利用具有一次性的高固定资产投资和非常低的边际成本支出特征。数据作为一种资源，必须聚合成大规模和多维度才具有经济资源价值，单个数据或单一维度数据并不会创造价值，因此数据只有完成采集聚合、挖掘开发、商业化应用这一完整的价值链才能创造最大的商业价值。

范围经济指当更多的不同种类的数据被采集和开发利用时，数据的采集和利用成本会下降。特别是当相同的数据被用在不同的领域时，由于数据重复再用的边际成本近乎为零，所以在不增加成本的情况下，企业的收益会大幅度增加。并且数据的多领域应用会产生独特的协同效应，会进一步提高大数据的质量和数据分析预测的准确性，从而出现数据要素利用的乘积效应。

## （三）数字经济具有显著的网络效应

网络效应也被称为网络外部性或需求方规模经济，指一个新消费者额外消费一单位商品时会因更多的人已经消费该商品而获得更高的价值。网络效应分为直接网络效应和间接网络效应。首先，直接网络效应指随着某一商品或服务的用户数量增加，额外一个消费者消费商品所带来的递增价值。典型的如在社交平台中，使用微信的用户越多，则一个用户的价值就越大。由于直接网络效应主要是反映数字平台单侧用户的数量越多，则彼此的价值越大，因此直接网络效应也称为“成员外部性”。其次，间接网络效应指当平台一侧用户群体的数量增加给另一侧用户带来的商品或服务的递增价值，即平台一侧用户的价值受到另一侧用户的数量影响。典型的如电子商务平台——淘宝：在平台购物的买家越多，则越会吸引卖家，那么商品也就更丰富且价格竞争更激烈；反过来，在平台销售的卖家越多，则会越吸引买家在平台购物，卖家的销售机会也就越多且营销成本越低。由于间接网络效应反映的是平台一侧用户决策对另一侧用户成本和收益的影响，因此间接网络效应也称为“交叉网络效应”。

## （四）数字平台是重要的市场主体

在数字经济中，数字平台成为经济活动的重要主体，数字平台是数字经济生产、交易、消费的中心，不仅深刻地影响经济活动，而且对社会活动和个人生活产生重大的影响。以谷歌、亚马逊、阿里巴巴、优步（Uber）、滴滴、美团等为代表的数字平台企业成为决定和影响一个国家数字经济发展的最重要力量。自2017年以来，全球市值Top10企业中有7家是平台企业，分别是美国的苹果、微软、亚马逊、谷歌和脸书，以及中国的

腾讯和阿里巴巴。截至 2020 年 12 月 31 日，这 7 家平台总市值达到 8.87 万亿美元。根据中国信息通信研究院监测，截至 2020 年年底，在中国，价值超 10 亿美元的数字平台企业达 197 家，比 2015 年新增了 133 家，平均以每年新增超 26 家的速度快速扩张。从价值规模看，2015—2020 年，在中国，超 10 亿美元的数字平台总价值由 7702 亿美元增长到 35 043 亿美元，年均复合增长率达 35.4%。<sup>①</sup>

### （五）数字经济具有高创新密度

数字经济发展的根本动力是创新，创新极大地重构了原有的生产和消费模式，促使新产业和新商业模式不断出现。因此，数字经济也被称为高创新密度的行业和动态竞争的市场。数字经济中的企业竞争主要是创造新的产品、进入新的市场、建立新的商业模式和应用新的技术。数字经济的创新往往是颠覆性的，创新竞争者不是蚕食在位企业现有业务的市场份额，而是通过创新商业模式对在位企业构成颠覆性影响或完全取代在位企业。因此，创新通常会改变整个行业的商业模式和竞争状态。

## 第二节 数字经济监管需求

### 一、监管的概念界定

传统的监管主要指政府为解决市场失灵问题和保护公共利益，基于规则对市场主体实施的干预或控制。监管作为一种政府政策工具，其核心含义在于指导或调整个人或企业的行为，以实现既定的社会公共利益目标。

在监管理论研究中，经常被引用的概念是菲利普·塞尔兹尼克（Philip Selznick）提出的，即监管是“公共机构针对社会共同体认为重要的活动所施加的持续且集中的控制”。国内监管经济学研究的著名学者王俊豪则直接采用政府监管的表述，认为“政府监管是具有法律地位的、相对独立的政府机构，依照一定的法规对被监管者所采取的一系列行政管理与监督行为”。显然，传统的监管概念界定的共同之处都是将政府作为监管主体，将维护公共利益作为监管的根本目标，将行政性命令控制机制作为主要监管政策手段。根据上述观点，为了维护公共利益，政府必须承担起必要的监管职责，对损害社会公共利益的行为实行有效的约束或控制。

由于数字经济具有独特的经济规律和诸多新的监管问题，数字经济监管的概念需要重新界定，以更好地适应数字经济现实。2022 年 6 月，英国数字化、文化、媒介和体育部发布的《数字化监管：驱动增长与释放创新》的政策文件中对数字化监管给出了界定，“数字化监管指政府、监管机构、企业和其他组织用来管理数字技术和经济活动对个人、企业、经济和社会产生的负面影响的一系列监管工具，这些监管工具包括标准、自我管理、行为准则和法律规则等。”<sup>②</sup>这个概念强调了数字经济监管的三个核心问题：一是数字

<sup>①</sup> 数据来源：中国信息通信研究院《平台经济与竞争政策观察（2021 年）》。

<sup>②</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation>.

经济监管针对的是数字技术开发应用及数字经济活动所产生的各种负面损害；二是数字经济监管是多主体监管，包括政府、独立监管机构、企业和其他组织；三是数字经济监管具有多种政策工具，不是单一的行政命令。

据此，本书将数字经济监管界定为“数字经济监管指政府、监管机构、平台企业和其他组织为预防和消除数据要素、数字技术开发应用及数字经济社会活动所产生的各种损害，从而确保社会公共利益目标，而采用的包括政府行政、法律、自我监管、伦理等多种手段的控制活动”。

## 二、数字经济的市场失灵

政府监管的前提是存在市场失灵。以阿弗罗德·卡恩为代表的学者所开创的传统经济监管理论指出，政府监管的前提是存在市场失灵。政府监管是解决市场失灵的政府公共政策选择。因此，政府监管的基本前提是市场存在自身无法克服的市场失灵，并且市场自身无法自我修复。传统政府监管关注的市场失灵主要是自然垄断、市场垄断、外部性、信息不对称。

在数字经济背景下，以大数据和互联网为基础的数字经济在显著降低市场交易成本、促进经济效率提升和消费者福利增加的同时仍然会带来市场失灵问题。数字经济的市场失灵主要体现为市场垄断、信息不对称、消费者隐私保护、公共安全与社会价值目标。因此，有效的政府监管是促进数字经济高质量发展、维护消费者利益和社会公共利益的重要保障。

### （一）超级平台引发的强市场垄断势力

规模经济、范围经济、网络效应、大数据优势的结合造成市场出现赢家通吃或赢家多吃的市场冒尖现象，从而出现高集中度的市场结构，支配企业往往具有可维持的市场垄断势力，使市场不再具有可竞争性。例如：在全球搜索引擎市场中，谷歌占90%的市场份额；在全球社交媒体市场中，Facebook占2/3的市场份额；<sup>①</sup>在中国在线零售市场中，阿里巴巴占60%的市场份额；在中国移动支付市场中，支付宝与腾讯金融两家企业所占的总份额为92.65%，其中支付宝为53.21%，腾讯金融为39.44%。<sup>②</sup>在数字经济普遍出现高集中度的市场结构的情况下，新进入企业的市场竞争面临非常高的进入壁垒，无法在短期内充分吸引规模用户，不能对在位支配数字平台的市场势力构成强有力的竞争约束。数字支配平台具有更强的可维持的市场势力，因此数字支配平台构成了对市场竞争的严重阻碍。数字经济发展中，大企业占据稳固的市场垄断地位可能会限制市场竞争，因此，政府是否应该对这种高集中度的市场实行结构性干预，或对垄断性平台大企业采取更为严格的反垄断执法行动成为各国监管政策争论的重点。

在数字经济中，具有支配地位的平台企业有可能利用市场势力来实施各种限制竞争行为，典型的如谷歌等搜索引擎企业实施的搜索结果偏向行为，在线旅游预订平台对商家实

<sup>①</sup> Facebook公司2021年宣布正式改名为“Meta”。

<sup>②</sup> 数据来源：易观，《中国第三方支付行业年度专题分析（2019）》。

施的最惠国定价行为，阿里巴巴、美团等平台实施的“二选一”独占交易行为，数字平台实施的“大数据杀熟”的价格歧视行为等。同时，越来越多的数字商务企业采用人工智能算法来进行决策，而算法定价就有可能带来企业之间默契合谋的问题。另外，具有支配地位的数字平台还会通过“杀手并购”等来消除潜在竞争者。所以，对于数字经济支配企业实施的各种限制竞争的行为，迫切需要反垄断执法来加以禁止，以维护市场的自由竞争。

## （二）信息不对称引发的在线交易风险

虽然互联网和大数据明显降低了搜寻成本、配送成本，促进了供需匹配和跨区域交易，但同时也显著地恶化了平台用户面对的信息不对称的问题。数字技术的发展使数字平台企业可以收集和处理大量多维度的数据，从而在很大程度上降低了影响市场交易有效性的信息不完全的问题，同时平台企业对消费者的大数据收集和挖掘也明显降低了商家与消费者交易的信息不对称的问题，更好地促进了供需匹配。但是平台对大数据的超级采集和处理能力的提高在降低信息成本和提高信息精确度的同时，并没有有效缓解平台与其用户之间的信息不对称问题，大数据与人工智能算法的结合反而使消费者与平台之间、商家与平台之间的信息不对称表现得更加突出。一方面，平台通过采集和挖掘消费者个人数据，可以更好地了解消费者的偏好和行为习惯，具有明显的信息优势；另一方面，平台掌握了大量的商家与消费者的交易数据，商家只有通过平台才能实现与消费者的交易，因此商家与平台之间也具有严重的信息不对称问题。

在平台具有信息优势而消费者具有明显信息劣势的情况下，平台就有可能利用其大数据的信息优势来剥削性占有平台用户的利益。例如，大数据杀熟定价、偏向自己下属部门的歧视性行为，对商家的不公平交易条款以及平台商家实施的假冒伪劣、盗版侵权、金融诈骗等行为，都会对市场竞争、消费者利益和平台商家利益造成伤害，数据支配平台甚至利用数据信息优势来限制竞争对手接入或获取，以维持自己的垄断地位。在中国数字经济领域中，信息不对称引发的市场失灵大量存在，体现在虚假在线广告、网上假冒伪劣商品、网络金融诈骗、网络盗版侵权、网约车安全事故等问题。在电子商务平台中，消费者并不知晓产品质量，所以电商平台中商家销售的商品就会出现假冒伪劣问题；在搜索引擎市场中，消费者无法甄别在线广告的真实性，所以在线搜索广告市场就会存在大量的虚假医疗广告；在互联网金融市场中，信息不对称给网络诈骗公司以可乘之机，造成“套路贷”频发；在婚恋交友网站中，信息不对称造成大量的骗子充斥市场，出现诸多骗财骗色的案例；在数字内容市场中，信息不对称引发大量的盗版侵权问题；在网约车运营中，消费者并不知道司机提供的运营服务的安全性而导致恶性伤害事件。这些由信息不对称引发的市场失灵不仅会严重影响数字经济的市场扩大和行业的创新发展，而且会伤害消费者的利益乃至消费者的生命安全。在信息不对称的情况下，如果政府采取有效的监管政策来缓解因信息不对称而造成的对市场交易的不利影响，则会促进市场更有效运行并有效保护消费者的利益。

## （三）侵犯消费者隐私

数字经济的发展使众多互联网企业可以以更低的成本来收集大量的消费者隐私数据。

互联网企业大量收集和开发利用消费者数据信息可以为消费者带来很多的益处。例如，商家可以设计更具个性化的服务，来降低消费者的搜寻成本。但是互联网企业收集大量和多维度的消费者个人数据信息也引发了消费者对隐私问题的关注。消费者主要是担心自己的隐私信息被泄露或滥用，从而损害自己的利益。隐私泄露或隐私侵犯会造成消费者的不信任，进而影响数字经济的发展。

近年来，在中国数字经济领域中，互联网企业收集、使用和交易消费者个人数据信息，往往是在不告知消费者、未经过消费者明确同意或以不同意就拒绝消费者使用有关服务的方式来迫使消费者同意过度采集和使用个人数据。在现实中，一些互联网企业缺乏有效的内部数据隐私安全保护制度，并且由于安全技术措施不完善造成大量的消费者隐私数据被泄露。更有甚者，一些互联网企业恶意收集消费者隐私数据，并从事非法的个人隐私数据交易，由此造成对消费者隐私的侵犯，甚至是造成大量互联网诈骗案件的发生。

#### （四）网络数据信息安全

数字经济发展不仅对经济活动和商业模式产生巨大的影响，而且深刻影响着社会生活的各个方面。数字平台、平台内容提供者、商家等都是追求个人利益最大化的私人主体，其行为往往并不考虑对其他人或整个社会的影响，不考虑是否会产生负外部性问题。数字经济发展带来的对社会价值和公共安全的负外部性伤害主要体现在如下几个方面：首先，损害社会伦理价值。在社交媒体平台、在线短视频平台、网络视听平台、网络视频游戏平台等，一些商家或用户会发布虚假广告信息、淫秽暴力内容、恐怖主义、敌对政治势力活动等有害内容，不良和违法信息泛滥问题比较突出，特别是近年来发展迅速的网络直播平台中的不健康内容更是突出。其次，影响社会公平。目前很多的互联网平台企业都采用算法进行决策，由于算法决策的不透明，一些企业就可能利用算法进行性别、年龄、从业经历等歧视性筛选，会加剧社会不平等。最后，威胁网络公共安全。互联网的普及也有可能带来对网络安全和公共安全的危害。目前，在网络空间中，木马病毒、僵尸程序等恶意程序的传播，网络安全漏洞等安全隐患，主机受控、数据泄露、网页篡改、网络攻击等安全事件仍大量存在。网络是数字经济时代中国重要的基础设施，网络攻击带来的网络瘫痪将会严重威胁国家的公共安全并带来巨大的社会经济损失。

上述互联网非法有害内容的传播和威胁国家网络安全的网络攻击行为其实是一种典型的互联网空间的负外部性，会给整个社会带来非常大的危害和社会成本。并且，由于上述社会性危害无法完全通过市场化价格机制或简单的经济性监管政策来解决，因此需要政府创新社会性监管政策，综合运用多种监管手段来维护社会价值和公共安全。

### 第三节 数字经济监管供给

数字经济政府监管面临的主要挑战是在快速创新的环境下，如何最大化释放数字技术带来的巨大好处，同时将数字技术发展与应用中可能产生的各种风险降至最低。

## 一、数字经济政府监管的基本原则

### （一）有效性原则

政府监管机构实施的任何监管政策和采取的监管执法行动都应该确保实现政府监管的预期目标。政府监管的有效性不仅应体现为短期的静态有效，制止违法违规的行为，消除违法违规行为造成的各种危害，还应体现为长期的动态有效。政府监管政策设计要考虑政策实施的长期影响，监管政策和监管执法行动应该具有充分的灵活性和适应性来应对动态变化的数字经济市场，从而确保监管的动态有效。

### （二）比例原则

政府监管对被监管对象设定的标准或义务要求不应该超过实现监管政策目标的必要性所要求的合理范围，从而防止带来不可承受的目标任务或过高的行政成本，以及给被监管对象带来过高的合规成本。比例原则要求政府监管应确定有限目标，针对有限数量的平台企业和不同类型的平台企业实行不同的监管强度要求和监管执法密度。在数字经济中，比例原则最主要体现于分级分类监管和基于风险的监管方面。

### （三）创新友好原则

创新是数字经济的根本动力，政府监管应突出创新优先的目标，更好地促进创新。创新友好原则要求政府监管应该成为促进数字经济创新的驱动力，通过监管来营造有利于创新的政策环境，更好地释放创新要素和提高创新主体的创新激励性，避免不恰当的政府监管阻碍创新。创新友好的政府监管要求在政策制定中更多关注监管政策对创新的影响，重视事前规则明确来构建稳定的政策环境和促进企业合规经营，在监管政策实施中更多地采用试验性监管，采用“监管沙盒”等监管政策工具。

### （四）合作治理原则

数字经济监管需要改变政府一元主体的监管体制，保持政府监管的开放性，发挥平台企业、平台用户、行业组织、社会公众等多元主体的作用，建立多元主体合作治理的监管新体制。在数字经济合作监管治理中，要重点发挥平台主体责任，强化平台私人治理，实现“更好的私人规制”，建立“政府+平台”的合作监管体制；与此同时，要完善相关制度，充分赋能消费者，确保消费者具有充分的自由选择权和决策权，提升消费者的谈判力。

### （五）依法行政原则

依法行政是现代法治政府的重要制度保障，能有效防止政府行政监管权的恣意妄为，更好地维护公共利益。政府监管必须依照科学的法定职权和公正的执法程序，确保程序正义，以合理维护利益相关者的权益，保证政府监管实现公共利益。为此，政府监管应强化依法行政，严格公正地执行执法程序，增强决策透明度和公众参与度，赋予被监管对象必要的申辩程序保障，并强化行政监督和司法监督。

## 二、数字经济政府监管的基本导向

面对数字经济独特的发展规律和迫切的监管创新需求，数字经济政府监管应坚持如下的基本导向。

### （一）应以促进数字经济高质量发展为根本目标

数字经济政府监管不应成为阻碍和牺牲数字经济发展的障碍，而应成为促进数字经济创新发展的保障，最大化释放数字经济增长潜能，促进数字经济高质量发展。数字经济政府监管要合理平衡监管的非经济目标和数字经济发展的关系，既要避免监管过度也要避免监管不足。监管过度和监管不足都会带来限制竞争和阻碍创新的监管市场失灵问题，扭曲市场机制在促进数字经济创新发展中的决定性作用。数字经济监管要科学定位，监管重点是通过消除阻碍数字消费和创新发展的障碍，构建安全的消费环境和激励性创新环境，从而促进数字经济高质量发展，实现社会总福利的最大化。数字经济监管不能以牺牲高质量增长和消费者福利为代价，既不能放任不管，也不能为了少数行业或企业利益而牺牲社会公共利益，这就要求数字经济监管要放弃传统的产业政策思路和保护特定行业或企业的歧视性政策做法，重在构建公平竞争的市场环境和治理有效的监管体制。

### （二）应始终将促进开放共享和鼓励创新作为政策基点

开放共享既是数字经济发展的基础，也是创造更大社会价值的必要条件。政府监管应消除阻碍开放共享的各种障碍，应促进数据可移动性和平台之间的互操作性，培育数据要素市场和完善数据资产交易制度与治理体系，构建开放共享的经济社会体制，促进数据驱动的创新，实现数字经济高质量发展。数字经济是高创新频率和高创新密度的产业集群，但互联网商业也是盗版侵权更为猖獗、假冒伪劣商品更为泛滥的领域，同时数字经济中网络爬虫等恶意盗取商业数据的行为也非常普遍，这些都对企业的创新激励产生重要伤害。这就要求政府进一步完善数据库所有权保护制度和数字版权保护制度，强化对盗版侵权、商业数据盗取和假冒伪劣商品的执法，为创新提供充分的激励制度。

### （三）应将维护市场可竞争性作为重点

数字经济政府监管重在维护市场可竞争性，确保竞争政策的基础性地位。市场竞争机制是促进数字经济创新发展的基础，也是维护消费者福利和社会总福利的基本机制。竞争政策是数字经济监管政策的主体，数字经济竞争政策的重点是禁止企业严重伤害市场竞争的垄断行为。在数字经济行业，由于网络效应、规模经济、大数据优势的结合会造成市场出现“一家独大”的行业结构，垄断性平台有可能滥用市场垄断势力来实施各种限制竞争的行为，因此，需要通过实施有效的竞争政策来维护市场竞争，重点禁止垄断性数字平台实施的各种严重损害市场竞争的垄断行为。同时，为构建全国统一的大市场，促进竞争性全国统一大市场的形成，竞争政策还包括消除各种行政性垄断行为，加快健全市场准入制度、公平竞争审查机制，完善数字经济公平竞争监管制度，预防和制止滥用行政权力排除限制竞争，确保竞争政策的基础性地位。

#### （四）应更突出社会性价值目标

数字经济发展在动摇以市场准入和价格为核心的传统经济性监管需求的同时，对以安全为核心的社会性监管的需求则日益凸显。从广义的政府监管来说，政府监管所追求的社会公共利益目标并不仅仅局限于经济目标，同时也包括社会性目标。尤其是在数字经济情况下，数字经济的发展正在全面地影响一个国家的经济和社会生活的各个领域，数字平台企业的经济活动不仅影响消费者或国家的经济利益，而且对一个国家的社会价值和公共安全等领域产生重大的影响。因此，数字经济监管更突出社会性目标。与传统的安全监管不同，数字经济监管应该重点关注三个方面的社会性监管：一是保障网络与数据安全。随着整个国家经济社会的数字化日益融合，网络安全成为国家的重大安全问题，网络病毒、黑客、网络攻击等对网络空间安全造成的伤害会带来巨大的经济社会成本。同时，数据成为国家的重要资源，需要有力维护国家数据主权。为此，需要以总体国家安全观为统领，加强网络与数据安全监管。二是保护用户隐私。数字平台企业收集了大量消费者隐私数据信息，并使用这些数据信息开展商业活动，导致市场中频发用户隐私信息被泄露事件和大量恶意盗取买卖用户信息的行为。为此，需要建立更有效的个人数据隐私监管机构和实施体制。三是维护社会价值。数字媒体的迅速发展，使网络空间产生海量的数字内容。社交媒体平台、视频平台等往往会出现各种低俗、色情暴力、儿童侵害、恐怖主义、极端主义、邪教、虚假广告、假新闻等有害内容，这些都会对社会主义核心价值观构成严重的危害。为此，需要强化对网络信息内容的监管，维护社会价值。

#### （五）要确保监管的动态有效

数字经济具有技术创新和商业模式创新非常迅速的特征，数字经济监管面对更大的动态性和复杂性。此时政府监管面临的最大挑战是如何防止监管体制和政策落后于数字经济的发展，从而导致政府监管总是过时或无效，并阻碍数字经济的创新发展。因此，数字经济监管在实现公共利益目标的同时，也要防止其对动态创新造成不利的影 响。为防止监管体制和政策的僵化，数字经济监管需要监管体制和政策具有充分的灵活性和动态的监管创新能力，政府监管机构需要和数字商务企业、消费者等利益相关者保持紧密的合作，及时对数字经济监管的现实需求做出迅速有效的政策回应，并更多地采用短期的或临时性政策，监管政策的制定和出台采用试验性程序，通过监管创新来应对数字经济发展提出的监管挑战，从而保证政府监管的动态有效。实现数字经济监管的动态有效需要选择更有效的监管方式，避免在动态市场采用静态的监管方式，而应更多地采用动态的监管方式。

### 三、数字经济政府监管的重心

在数字经济中，网络是基础，数据是要素，算法是工具，内容是体现，平台是主体，而数据资源、数字技术和数字经济基础制度是重要的前提。数字经济监管必须对网络、数据、算法、内容和平台的监管进行系统设计，从而取得最佳的监管效果。

#### （一）网络空间监管

在数字经济中，经济社会运行都是建立在网络空间中，数字社会在某种意义上就是基

于网络空间的经济社会活动。网络空间不仅影响一个国家的经济运行和社会稳定，而且影响公民个人的隐私和基本权利，同时网络空间也是国家新的主权空间。因此，维护网络空间安全既是构建网络空间秩序的重点，也是网络空间监管最为重要的监管任务。这就需要通过政府构建有效的监管体制，切实维护网络安全，保护国家主权、经济安全、社会有序运行和公民基本权益。

## （二）数据监管

数据是数字经济的关键要素，数据监管的目的是消除阻碍数据要素开放共享的行为性障碍，重在形成不同主体数据开放共享的激励机制，以及通过完善治理制度来降低数据开放共享的交易成本和各种不确定性风险，促进更深入、更全面的数据开放共享，最大化释放数据要素的价值。首先，阻碍数据要素开放共享的首要障碍是数据安全风险，数据安全风险主要是数据采集处理者在对数据进行采集和开发利用过程中所产生的对数据主体的损害，为此，需要强调数据采集、存储、传输、开发利用全流程的数据监管与治理体系，保护个人数据隐私和数据财产安全，构建安全、信任的网络空间和数字经济商业生态，在合理保护数据隐私安全和数据资产安全的基础上促进数据开放共享。其次，在数据确权 and 培育数据要素市场的基础上，加强对严重阻碍竞争和创新的各种数据垄断行为的反垄断监管，从而构建促进数据开放、共享、流转、再用的制度体系。

## （三）人工智能算法监管

人工智能的大范围应用正在重构经济社会行为规则和组织运行方式，其在提高生产效率、消费者福利和实现有效社会治理方面发挥了巨大的作用。但由于人工智能系统的“黑箱”模式和运行结果的不可解释性会带来严重的经济社会损害，因此，人工智能算法监管治理需要树立以人为中心的基本价值取向，坚持透明度、安全性、公平性、问责性的基本原则，建立以风险监控为基础的监管体制，强化使用者的治理责任，突出技术性解决方案的治理作用，形成有效的多元治理。为此，政府应强化人工智能算法的程序设计、数据投入、算法运行和算法产出结果的系统治理，确保算法的可解释性、透明度、非歧视性和问责性监管。此外，政府还需要强化人工智能算法监管，实行必要的算法代码程序设计规则监管，建立一体化的人工智能安全监管制度，强化企业内部算法风险管理和制度建设，加强算法审计和风险监控，并强化对人工智能系统使用者（私人组织和公共机关）的问责。

## （四）网络信息内容监管

随着数字经济的发展，网络成为人们获取信息并做出决策的主要渠道。特别是网络新闻、在线视频、视频游戏等数字内容产业与数字平台的融合发展，使数字内容的传播具有了更为快速和更加广泛的特点，但此时大量非法有害内容的泛滥则成为数字经济发展带来的新的公害。数字非法有害内容不仅涉及不正当竞争、知识产权侵权等问题，而且暴力色情等内容也会对国家文化和社会价值观产生腐蚀，并且极端主义、邪教、政治攻击等信息的传播还会严重威胁国家政治安全。目前各国都在积极完善网络信息内容监管政策，维护网络空间的社会价值。构建清朗的网络空间是数字经济监管的重要目标，网络信息内容监

管政策的重点是如何明确平台责任，并采取包括平台自治、政府监管、文化与伦理教育在内的多元政策，既维护网络空间健康清明，又促进数字内容产业创新发展。

### （五）数字平台监管

在数字经济中，大型数字平台是主要的数据采集和开发利用主体，是影响经济社会活动的新型基础设施，其不仅影响市场竞争和交易公平，也对社会运行和个人生活产生重要的影响。因此大型数字平台是政府监管的主要对象，数字平台监管的目标是确保平台经营行为合规。政府监管应重点要求支配数字平台不能实施各种严重损害市场竞争和损害公共利益的行为，强化平台主体责任，确保其合规经营。数字平台监管应重点强化事前规则监管和事后执法，事前规则监管主要是通过立法明确企业数据采集、开发利用和经营策略行为的基本规则，明确平台不得从事的禁止性行为或“红线”，实现规则监管和竞争倡导，促进企业主动合规；事后执法主要是强化监督检查，查处严重限制竞争的垄断行为、不公平竞争行为和威胁公共利益的行为。

数字经济监管需要以数据资源、数字技术和数据基本制度为前提（如图 1.1 所示）。为此，要实行高效的数据资源管理和培育数据市场化配置机制，推动数字技术创新，完善数据确权制度和数据要素流转交易制度。

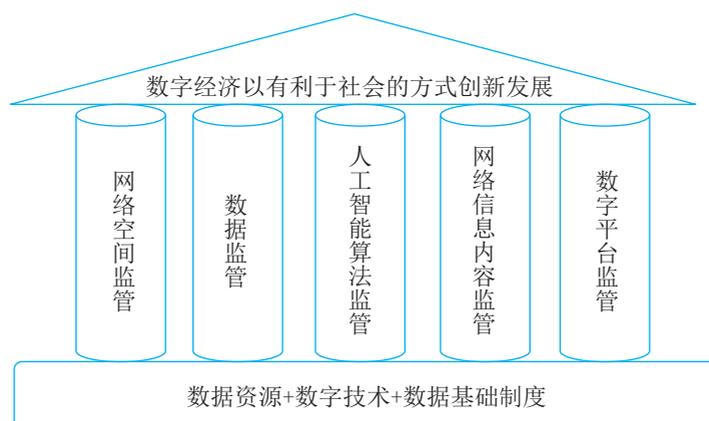


图 1.1 数字经济监管的重点内容

## 四、数字经济监管体制创新

### （一）建立“政府+平台”合作监管体制

数字经济监管应改变传统的以政府为中心的体制，建立“平台+政府”的双中心合作监管体制。在数字经济背景下，“平台+政府”的双中心合作监管是实现公共利益目标的最佳选择。在数字经济中，大型数字平台已经成为重要的经济社会秩序的私人治理主体，其在很大程度上取代了传统的政府单一主体的监管体制。大型数字平台的私人治理或私人监管者角色可以在很大程度上替代一部分政府监管职能，与政府监管形成互补的协同关系，全面提高监管的有效性。这是因为大型数字平台的私人治理具有独特的优势，具体来

说：首先，大型数字平台具有显著的数据信息优势。信息不完全是制约政府监管有效性的重要因素，大型数字平台具有大数据优势和非常强的数据分析处理能力，能够及时发现各种风险，大幅降低了信息不完全带来的监管滞后或低效问题。其次，大型数字平台具有多元的治理手段优势。大型数字平台可以采用信用机制、声誉机制、担保机制等多种软的治理手段来实施有效治理，更好地平衡主体之间的利益关系。

但由于平台的私人利益目标以及平台日益突出的对经济社会的影响力，一定的政府监管仍然是必要的，关键是如何科学定位政府公共监管和平台私人治理的角色，形成有效的合作监管体制。因此，数字经济合作监管体制并不是降低监管主体的地位，而是监管主体的重新定位，即政府从直接介入平台的具体运行转向制定规则来引导平台实行更好的自我治理。在合作监管体制下，平台私人规制的主导作用和政府公共规制的引导作用的结合，可以实现更有效的监管，确保平台在实现平台利益的同时也兼顾平台用户和其他第三方的利益，确保平台的经营行为不伤害社会公共利益，从而实现私人利益与公共利益的最佳结合。

## （二）形成多元共治监管制度

数字经济的发展通过互联网、大数据和人工智能算法重构了经济社会秩序，经济社会多元主体之间进一步深度联系和相互影响，任何一个主体的决策都会对其他群体产生影响。特别是大型数字平台，作为一个由平台中介、供应商、第三方服务提供商、消费者等多方参与的、去中心化的商业生态系统，多元主体之间利益相关，并通过协同实现价值共创。因此，数字监管必须建立由政府、行业组织、平台企业、消费者、平台商家、第三方服务提供商、社会等多元主体共同参与的多元共治与有效协同的监管治理体系，形成监管合力。

为此，要积极转变政府角色：监管机构要主动与多元主体之间建立合作机制和协同关系，积极培育多元监管治理体制，进行社会监督、媒体监督、公众监督，培育多元治理、协调发展新生态；注重发挥行业协会的作用，鼓励行业协会牵头制定行业标准、行业自律公约，鼓励行业协会扮演行业自我监管等私人监管者角色，以此来保护平台从业人员和消费者合法权益；进一步明确平台企业主体的责任和义务，引导平台完善平台生态治理机制，加强准入审核、信用治理、声誉机制治理，鼓励建立争议在线解决机制和渠道，制定并公示争议解决规则，以维护平台生态商业秩序和保护消费者权益；引导社会各界积极参与推动数字经济治理的活动，畅通多元主体诉求表达、权益保障渠道，及时化解矛盾纠纷，维护公众利益和社会稳定。

## （三）突出技术性治理的独特作用

数字经济监管要注重发挥技术手段在解决监管问题中的独特作用。传统的政府监管都是将技术性解决方案作为一种政策手段，但是在数字经济背景下，技术性解决方案成为监管治理的重要维度。在数字经济中，人工智能算法越来越决定着经济主体的行为，此时技术在某种程度上会补充乃至替代政府监管。为此，劳伦斯·莱斯格（Lawrence Lessig）提出网络空间中“代码即法律”的观点，他指出可以采用在软件或系统设计中通过代码来实

现企业或网络空间主体的行为合规，从而实现监管的公共利益目标。

技术性治理的数字经济监管主要体现在以下几个方面：首先，发挥技术性治理方案的基础作用。在一些技术手段能有效解决数字经济发展中出现的需要监管的问题的情况下，监管机构不要采用行政执法手段，应优先推广适用技术性解决方案。其次，强化通过技术设计来保证企业守法的理念。鉴于数字经济中很多企业的违规行为都是通过算法来实施的，因此政府监管应该事前明确算法开发设计应该遵循的基本原则或不能侵犯的红线，通过事前的技术设计来保证企业守法。同时，政府要加强对企业算法程序的规制审查，防止算法设计违法。最后，采用现代监管技术来实现智慧监管。积极采用大数据、云计算等监管技术，构建智慧监管体制。为此，需要明确平台的透明度要求和数据接入要求：监管机构在遵守企业商业信息保密规定的情况下，可以接入被监管的平台或数字商务企业；监管机构应基于大数据及其分析技术，加强对数字经济重点行业或领域的分析和监控，及时评估市场运行当中存在的主要风险；未来随着人工智能技术的进一步发展，监管机构也要开发监管算法，实现智能监管。

#### （四）完善全过程监管机制

数字经济政府监管应该是不同阶段政策侧重点差别化的全过程监管体系。数字经济政府监管应由以传统的事前审批为主转向事前、事中、事后全流程监管。事前监管主要是明确基本规制或原则，明确企业经营不能违犯的红线；事中监管主要是充分利用大数据和人工智能技术来加强市场研究和风险评估；事后监管主要是查处各种违法行为并利用处罚手段进行纠偏。以传统的事前行政许可审批为主的监管主要是通过选择合适的经营者来降低风险，并通过事前制定的经营标准、定价方法或价格水平监管以及严厉的事后处罚来保证实现监管目标，很少实施事中监管。在数字经济动态创新发展的情况下，事前明确基本规则、事中监督和事后问责的监管动态模式则赋予更多的微观主体更大的经营自由，并基于数字商务企业的信息透明、企业和监管机构间的信息共享来实现有效的监管。

## 五、数字经济监管政策工具创新

### （一）数字经济监管应采用试验性监管方式

为保持政府监管与行业创新发展的平衡，应采用“监管沙盒”等试验性监管政策工具。数字经济快速创新所带来的新业态、新模式和新产业的不断出现和快速发展使试验性监管的优势凸显出来。英国金融行为监管局在2015年金融科技监管中采用的“监管沙盒”是重要的试验性政策。“监管沙盒”是一个安全空间，在这个特定的安全空间内，企业可以在政府监管豁免的情况下测试其新产品、新服务等新业态和新商业模式，且不会因为试验发展过程中出现的问题而受到监管规则的约束或禁止，以鼓励新业态、新模式的创新发展并促进更好地监管。当企业要开展的新业态、新模式受现行监管政策的限制时，企业可以向监管机构提出监管豁免申请，如果申请被批准，则企业可以获得1~4年的监管豁免期，监管机构在此期间保持对企业创新的监测，并根据试点情况决定是否调整有关的监管规制和监管政策。“监管沙盒”是在可控的环境中推进创新：一方面促进了数字经济创新

发展；另一方面使监管机构能有效控制新业态、新模式创新发展中的风险，以防止出现系统性风险，并不断优化政府监管政策。因此“监管沙盒”是平衡创新发展与风险控制的有效监管手段，是新业态、新模式创新发展与政府监管动态优化的相互促进机制。

## （二）数字经济监管应采用临时性监管政策

政府监管应谨慎监管并给微观主体留下自主选择的空间，保持对监管问题的快速反应和实施短期的政策措施。数字经济的新技术和新商业模式具有较大的不确定性，同时政府政策是否有效也具有不确定性，政府监管政策手段是否依然能有效应对特定行业的监管问题本身也是不确定的。因此，在不确定的环境下，政策需要为微观主体留下充分的试验空间，谨慎采取监管政策。政府监管应主要采取基于规则的监管，而不是通过具体的行政措施或制定详细的经营标准、指标来实施监管，应该让微观主体可以自主灵活地选择具体的合规方式，最小化微观主体的合规成本和阻碍创新发展的风险。在特定的情况下，为了应对特定的监管问题，政府监管政策应更多地采用短期临时性监管政策。

## （三）数字经济监管应更多地采取轻干预监管手段

在数字经济背景下，政府监管不能主要依赖强干预监管体制，即不能依赖运动式执法和强硬的“命令—控制”与事后严厉处罚来进行监管。因为这种强干预监管执法具有非常高的经济社会成本，一旦出现执法错误就会对整个产业造成毁灭性打击。数字经济政府监管应该采取轻干预的监管政策实施机制，更多地采取轻监管方式、软监管手段。数字经济监管的主要政策手段包括：一是市场研究。鉴于数字经济新业态和新模式的不断涌现，政府监管的首要工作不是迅速采取原有的监管政策进行应对，而是要先进行市场研究，明确市场当中不同主体的角色和市场运行规律，并基于对市场实际情况调研的事实来制定有针对性的政策。二是透明度要求。为防止平台滥用其垄断性中介地位来谋取私人利益的最大化并扭曲市场竞争，监管机构可以对平台提出透明度要求。例如：平台对消费者个人隐私数据的收集和使用必须事先明确告知消费者并获得其同意；平台的交易条款或条件应该以明示的方式告知消费者或商家；平台对有关交易条款的变更也要提前告知消费者或商家；平台算法的基本功能和算法排名的依据等也要公开透明。三是加强对数字经济市场的及时监测和风险预警。使用大数据和人工智能技术，消除政府监管机构执法面临的严重的信息不对称的问题，以及时充分地了解市场运行情况和可能的风险，并采取有效的信息公开的风险预警等监管政策措施，以实现对相关主体的可问责性。

## 第四节 中国数字经济监管实践

### 一、初步建立相对完备的监管法律体系

2016年以来，为了加强数字经济监管，国家先后制定并发布了《中华人民共和国网络安全法》（以下简称《网络安全法》）、《中华人民共和国电子商务法》（以下简称《电子商务法》）、《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）、《中华人民共和国

个人信息保护法》（以下简称《个人信息保护法》）等新的法规，以及颁布了修订后的《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）等基础性法律法规，以强化对数字经济的监管。同时，中华人民共和国交通部、中国人民银行、中华人民共和国国家互联网信息办公室（以下简称“国家网信办”）、中华人民共和国文化和旅游部、中华人民共和国工业和信息化部（以下简称“工信部”）等行业主管部门也牵头或单独组织制定了相应的行业规定、指导意见或暂行办法，以更好地落实数字经济监管，如表 1.1 所示。

表 1.1 中国数字经济监管主要法律法规

监管领域	主要法律法规
网络与数据安全监管	《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》
反垄断与反不正当竞争监管	《反垄断法》《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》 《电子商务法》《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》
公共数据开放	《中华人民共和国政府信息公开条例》
算法与信息内容监管	《互联网信息服务管理办法》《互联网信息服务算法推荐管理规定》《网络信息内容生态治理规定》

## 二、实施动态相机的政府监管政策

在数字经济发展初期，中国政府采取“包容审慎”的监管原则，为数字经济的创新发展提供了宽松的环境，是中国数字经济获得快速发展和在全球具有较强竞争力的重要原因。“包容审慎”监管是中国数字经济监管体制的重要创新。“包容审慎”监管原则最初是李克强总理在 2017 年的两会《政府工作报告》中提出，为加快培育壮大新兴产业，应本着鼓励创新、包容审慎的原则，制定新兴产业监管规则。2017 年 1 月，国务院发布的《“十三五”市场监管规划》明确提出对数字经济要坚持包容审慎监管的基本原则，强调要鼓励创新、促进创业、推动以数字经济发展为目标。包容审慎监管是在数字经济发展初期，给数字经济主体、新业态和新模式更宽松的试错空间。由于数字经济发展当中的技术和市场都具有不确定性，给予数字经济发展充分的创新发展空间，实际是鼓励创新、允许试错；包容数字经济、新业态和新模式发展中的瑕疵，相信市场的自我纠错能力和制度创新能力，鼓励数字经济在创新发展中不断完善。

在数字经济发展出现寡头垄断市场结构的情况下，国家及时调整监管政策和执法力度，加强对数字经济的反垄断、公平竞争、网络数据安全等问题的监管，确保数字经济依法规范发展，实现数字经济发展和有效维护公共利益的平衡。2021 年 12 月，国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》提出了数字经济治理体系更加完善的目标，具体要求为：“协调统一的数字经济治理框架和规则体系基本建立，跨部门、跨地区的协同监管机制基本健全。政府数字化监管能力显著增强，行业和市场监管水平大幅提升。政府主导、多元参与、法治保障的数字经济治理格局基本形成，治理水平明显提升。与数字经济发展相适应的法律法规制度体系更加完善，数字经济安全体系进一步增强。”

### 三、构建坚实的网络与数据安全监管制度

党的十八大以来，在习近平总书记关于网络强国的重要思想指引下，我国网络安全政策法规体系不断健全，网络安全工作体制机制日益完善，全社会网络安全意识和能力显著提高，网络安全保障体系和能力建设加快推进，为维护国家在网络空间的主权、安全和发展利益提供了坚实的保障。

近年来，中国加快推进网络安全领域顶层设计，在深入贯彻落实《网络安全法》的基础上，制定完善网络安全相关战略规划、法律法规和标准规范，网络安全“四梁八柱”基本确立。一是加强战略部署。发布《国家网络空间安全战略》，颁布《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《关键信息基础设施安全保护条例》等一系列法律法规，出台《汽车数据安全若干规定（试行）》等政策文件，让网络安全工作在法治化的轨道上运行。二是强化网络安全风险防范能力。实施《国家网络安全事件应急预案》，有效提升网络安全应急响应和事件处置能力；建立网络安全审查制度和云计算服务安全评估制度，发布《网络安全审查办法》和《云计算服务安全评估办法》，有效防范化解供应链网络安全风险；出台《数据出境安全评估办法》，提升国家数据出境安全管理水平。三是健全网络安全国家标准体系。印发《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，对网络安全国家标准进行统一技术归口，制定发布 340 余项网络安全国家标准，推动发布多项我国主导和参与的国际标准，我国网络安全标准国际话语权和影响力显著提升。

中国网络安全保护主要是采取等级保护制度，即根据网络与信息系统在国家安全、经济建设、社会生活中的重要程度，以及遭到破坏后对国家安全、社会秩序、公共利益及公民、法人和其他组织的合法权益的危害程度等，将网络安全由低到高划分为 5 个保护等级，法律规定网络运营者要按照安全等级保护制度的要求履行安全保护义务，政府监管的重点是三级以上网络经营者。为保证等级保护制度的落实，相关法规对网络经营者提出控制措施要求，既包括技术要求也包括管理要求。技术要求包括安全物理环境、安全通信网络、安全区域边界、安全计算环境、安全管理中心；管理要求包括安全管理制度、安全管理人员、安全管理机构、安全建设管理、安全运维管理。同时，国家还建立了分等级的定期等级测试制度、监督检查、监测预警通报等完善的监管实施制度。

强化对网络犯罪和侵犯个人隐私数据的执法处罚。根据网络与数据安全的有关法律法规，违反网络安全与数据保护规定的经营者将面临包括罚款、警告、责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销相关业务许可证等在内的行政处罚。对于侵犯个人隐私信息的违法行为，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》，对于构成侵犯公民个人信息罪（非法获取、出售或提供公民个人信息）的法律责任为处以有期徒刑 7 年以下及罚金处罚。2022 年 7 月，国家网信办对滴滴公司严重的网络信息安全违法行为作出了 80.26 亿元的处罚。

### 四、形成与数字经济相适应的反垄断体系

2020 年 12 月召开的中央经济工作会议明确将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列

为2021年八项重点任务之一，强调反垄断、反不正当竞争是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求。2021年，中央经济工作会议则强调，要为资本设置“红绿灯”，依法加强对资本的有效监管，防止资本野蛮生长。2021年11月18日，将以前作为国家市场监管总局直属局的反垄断局升级为副部级单位，国家反垄断局正式挂牌，这体现了反垄断体制机制的进一步完善。

我国建立了与数字经济相适应的反垄断法律体系。为了消除平台经济领域的垄断行为，2021年2月，国家市场监督管理总局（以下简称“国家市场监督管理总局”）发布《关于平台经济领域的反垄断指南》。2022年6月24日，第十三届全国人民代表大会常务委员第三十五次会议表决通过修改后的《反垄断法》，为新时代强化反垄断、深入推进公平竞争政策实施奠定了坚实的法治根基，为加强和改进反垄断监管执法奠定了坚实基础。新修订的《反垄断法》在总则的第九条规定：“经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。”在关于滥用市场支配地位的第二十二条规定：“具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用市场支配地位的行为。”2022年6月26日，国家市场监督管理总局发布了《禁止垄断协议规定》《禁止滥用市场支配地位行为规定》《经营者集中审查规定》《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》5部配套法规的征求意见稿，对反垄断相关配套法规进行系统修订，着力健全反垄断法律制度体系，打造公平、透明、可预期的竞争法治环境。

我国着力强化重点领域反垄断监管执法。国家市场监督管理总局查处了一批典型的数字经济垄断案件。对阿里巴巴和美团实施的“二选一”行为作出了反垄断处罚——阿里巴巴被处182.28亿元巨额罚款，美团被罚34.42亿元；强化企业并购控制执法，对腾讯、京东等未依法申报经营者集中案的行政处罚，单一案件顶格处罚50万元。

## 五、强调压实平台主体责任

长期以来，中国行业监管体制形成了政府单一主体的集权监管体制，但网约车、互联网金融等数字经济商业模式发展所带来的监管新问题以及监管行为目标约束也在促使政府单一主体的监管体制逐步发生变革。为了实现最佳的监管效果，克服政府监管机构执法面临的信息缺乏、监管能力不足等问题，中国数字经济监管日益突出强化平台主体责任，政府监管机构则主要强化对平台落实主体责任的监督。2018年颁布的《电子商务法》则通过立法明确认可电子商务平台对商家的资质审查、平台信用评价、知识产权保护责任等，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法规都对网络平台运营者、数据占有者和处理者等平台企业的主体责任做出了专门的规定。

2021年，国家网信办发布了《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》，就完善平台社区规则、加强账号规范管理、健全内容审核机制、提升信息内容质量、规范信息内容传播、加强重点功能管理、坚持依法合规经营、未成年人网络保护等多个方面对平台提出了主体责任要求。2021年10月，国家市场监督管理总局发布了《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》和《互联网平台落实主体责任指南（征求意见

稿)》，对超级平台提出了更为宽泛的 34 条责任要求，大体分为平台行为规范、数据治理规范、平台治理责任、特别利益保护四类，以进一步强化以平台主体责任为重点的政府监管。

### ■ 本章总结

数字经济具有独特的经济特征：数据是关键的生产要素，数字平台是重要的市场主体，具有显著的规模经济与范围经济、网络效应和高创新密度。数字经济的市场失灵主要体现在市场垄断、信息不对称、消费者隐私保护、公共安全与社会价值目标。因此，需要有效的政府监管以促进数字经济高质量发展以及维护消费者利益和社会公共利益。

数字经济政府监管应坚持有效性原则、比例原则、创新友好原则、合作治理原则、依法行政原则等基本原则。数字经济监管应坚持以促进数字经济高质量发展为根本目标，将促进开放共享和鼓励创新作为政策基点，将维护市场可竞争性作为重点，更突出社会性价值目标，确保监管的动态有效的基本导向。数字经济监管应构建“政府+平台”的合作监管体制、形成多元共治监管制度、突出技术性治理的独特作用和完善全过程监管机制。

中国数字经济监管初步建立了相对完备的监管法律体系，实施动态相机的政府监管政策，构建了坚实的网络与数据安全监管制度，形成了与数字经济相适应的反垄断体系，强调了压实平台主体责任。

### ■ 关键词

数字经济 网络效应 数字平台 数字经济监管 市场失灵 多元共治 合作监管 技术性治理

### ■ 复习思考题

1. 数字经济的基本特征是什么？
2. 数字经济的市场失灵体现在哪些方面？
3. 如何构建有效的数字经济监管体制？
4. 中国数字经济监管取得了哪些成效？