

欧盟《数字服务法》对我市数字经济立法的启示

文 / 市人大法制委 王 静 侯 雪

当地时间7月5日，欧洲议会以压倒性多数通过了《数字服务法》，接下来，这部法律还需要通过欧盟最高决策机构欧洲理事会的批准，经欧洲议会议长和欧洲理事会主席签署后，将在欧盟官方公报上公布。据悉，这部法律将于2024年1月前生效实施。与此同时，一同通过的还有《数字市场法》。

在促进数字经济的发展以及保护消费者权益的目标上，我国的相关政策与欧盟应当是一致的。随着欧盟《数字服务法》的通过，可以预计未来数字服务相关规则的导向，进而推动我国数字经济立法。在国家上位法尚未出台前提下，对于《数字服务法》的进一步研究以及我国立法的趋势研判，有助于推动我市相关立法工作，进而赢得发展先机，促进数字经济高质量发展。

《数字服务法》基本概况

法案总览

《数字服务法》共设置了五章七十四条，分别为总则、中介服务提供商的责任豁免、透明和安全在线环境的勤勉尽责义务、条例的实施和执行、条例的最终条款。

第一章为总则，列出了一般规定，包括条例的主题和范围以及使用的关键术语的定义。第二章规定了中介服务提供商的责任豁免。第三章规定了透明、安全在线环境的勤勉尽责义务。第四章规定了条例实施和执行的規定。第五章是条例的最终条款，涉及删除电子商务指令中的某些规定、对本条例的评估及其生效和适用等。

法案目标

欧盟委员会力图通过《数字服务法》的制定新规则，意图实现三个目标：

第一，更好地保护消费者在线上的基本权利。提案明确规定了成员国监督在其境内设立的服务提供商遵守拟议条例所规定义务的责任。这确保了规则得到最迅速和最有效的执行，并保护所有联盟公民。

第二，营造更加透明、公平的竞争环境，激励创新型中小企业和初创企业发展。提案的新规则增强了在线平台责任的法律确定性，使平台方明确了“必须做”或“不得做”的业务界限，在强化在线平台内部运营透明度的同时，通过明确的责任平衡机制进一步协调平台方与消费者之间的关系，使平台责任问责框架能够在欧洲便于启动和拓展，更容易导航企业减低合规成本。

第三，促进欧洲单一市场的创新、增长和竞争力。通过一体化立法和成员国立法、综合立法和专业立法相结合，欧盟不断建立全数字治理法律体系，增强其数字战略的重要决策，强调“数字主权”；同时率先出台更为严苛的数字经济规则，对全球科技企业制定相关应对控制战略起到引导的作用，进而推动各国参考欧盟相关数字立法规则制定法律框架，进一步确立欧盟数字领域的“话语权”。

法案特点

《数字服务法》建立了欧盟的网络平台治理与监管的新框架。总体而言，法案主要体现以下特点：

一是分类管理，权责相适。规定了

中介服务、托管服务、在线平台和超大在线平台四类数字服务主体都需要遵循制定透明度报告措施、在制定服务条款时充分考量用户基本权利、按照主管部门的命令配合工作等义务。在线平台和超大在线平台都应建立“可信标记者”机制以甄别应删除的服务、内容和商品，需要提升在线广告和推荐算法的透明度、审核第三方供应商的资质、针对滥用通知采取措施和及时制止犯罪行为等。要求超大在线平台不仅要遵守控制自身风险的具体义务，还要遵守新的监督问责结构，明确风险管理义务并设立“合规官”，应对外部风险审计和问责，与权威机构和研究人员共享数据并与政府开展危机应对合作等。

二是全民参与，多维监督。欧盟层面设立欧盟数字服务委员会，各成员国设立数字服务协调员。协调员独立决策，不对本国政府或其他机构负责。要求平台建立用户报告机制，全民参与平台监督内容，首创“可信标记者”制度，明确了“可信标记者”地位的授予、撤销等事项。超大平台应指定一名或多名“合规官”，并为其提供充分的资源，确保其及时、适当地参与法案有关的所有问题的处理。从超大在线平台的自我监督，到全民参与的全网监督，再到数字协调员和数字服务委员会的机构监督，《数字服务法》旨在建立全方位多层次的监督体系。

三是加强监管，优化生态。法案管辖权涉及平台在欧盟没有设立机构但在欧盟提供服务的情况；要求在线平台多维度提升透明度，包括算法、在线广告、

活跃用户、违规处理和争端解决数量等，不得采用具有迷惑性和欺骗性的“黑暗模式”引导甚至误导消费者选择等；明确处罚应有效、成比例并具有劝阻性，成员国应确保不遵守条约义务的中介服务提供者的罚金，最高不得超过其年收入或年营业额的6%。引入虚假信息概念、危机应对机制，为管理网络舆情提供抓手，在不可预见的特殊情况下，防止在线平台成为可能被滥用于非法内容的快速传播、虚假信息的传播的地方。

我国数字领域立法现状

国家层面数字经济立法特点

从国家层面来看，我国数字经济立法现状主要有以下几方面的特点：

一是法律法规规范数字经济有效发展。一方面，传统立法为数字经济发展营造了良好的环境，在夯实发展基础方面，制定了《电信条例》《互联网信息服务管理办法》；在强化知识产权保护方面，出台了《著作权法》《专利法》等；在规范数字市场秩序方面，制定了《侵权责任法》、修改了《反不正当竞争法》等。另一方面，近年来全国人大及其常委会和相关立法部门不断加快立法进程，从2000年以来，全国人大审议通过了《网络安全法》《电子商务法》《数据安全法》《个人信息保护法》《民法典》等，这些立法共同组建了数字经济发展基础法律规范。

二是数字经济相关领域专门性的法律法规较为完善。例如，目前针对数字经济的一些新型业态，如电子商务、金融科技、网络直播、即时通信、搜索引擎等，已经出台了相关法律法规规定，《电子商务法》《电子签名法》《网络发票管理办法》《网络零售第三方平台交易规则制定程序规定（试行）》《互联网广告管理暂行办法》《网络交易管理办法》等对于规范电子商务行为和网络市场秩序发挥了积极的作用。

三是对于平台经济等数字经济某些

领域的法律规范仍较为碎片化。例如，目前针对平台经济的法律规范，《民法典》《网络安全法》《电子商务法》《个人信息保护法》《反垄断法》中都有相关间接的规范，但对于网络平台等在线中介服务机构的有针对性的法律法规尚不完善。相比较于欧盟的《数字服务法》，尽管《网络安全法》第12条明确了使用网络时不得侵害他人隐私，但对于合法处理隐私的方式、是否系通过在线平台侵害隐私、有什么许可条件、有什么限制、对被侵害方的救济手段以及侵害者和在线平台的相关责任处罚等没有具体的规定。

四是数字经济立法已经纳入国家视野。2022年2月6日出版的第四期《求是》杂志，发表了中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平的重要文章《坚持走中国特色社会主义法治道路，更好推进中国特色社会主义法治体系建设》。文章指出，要加快重点领域立法。加强国家安全等重要领域立法，加快数字经济等领域立法步伐，努力健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。全国人大常委会2022年立法计划明确“加快数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等领域立法步伐”，将数字经济立法提上日程。

地方数字经济立法现状

据不完全统计，截至8月1日，我国12个省市出台的数字经济领域立法于2022年开始施行。通过对相关地方立法进行分析，可以看出以下几方面的特点：

一是地方数字经济立法呈现积极态势。各地紧锣密鼓开展数字经济立法，全国34个省级行政区，有数字经济领域相关立法的达到18个，占比52%以上。立法主体以省级人大常委会为主，也有广州、深圳、沈阳、贵阳等市级人大常委会。从实施日期来看，基本都在近三年内开始施行，尤其是2022年仅

8个月内就施行12部相关地方性法规，此外《北京市数字经济促进条例》《黑龙江省促进数字经济条例》等处于征求意见阶段。有些地方为加大促进力度，在不同的场景均有相关立法，例如浙江省2021年出台了《浙江省数字经济促进条例》，2022年出台了《浙江省公共数据条例》。

二是地方数字经济立法目的各有不同。以政务数据为调整对象的政务数据共享开放条例，侧重于政务数据归集、共享、开放以及安全监管等方面，以推动政务数据资源优化配置和有效利用为直接立法目的；以数据作为生产要素促进数据发展应用条例，侧重于明确市场主体在数据采集、加工、使用交易等方面基本权益的保障，对数据交易和竞争行为予以规范，以完备数据要素市场化配置机制为直接立法目的；以数字经济为调整对象的促进型条例，侧重于经济领域以及数字经济背景下社会治理的推动和发展，在基础设施建设、数字产业化、产业数字化、数字治理等方面均有涉及，以推进数字经济与实体经济深度融合、促进数字经济发展为直接立法目的。

三是地方数字经济立法不断探索创新。从共性的角度而言，各地数字经济立法以促进型立法为主，大多包含新型基础设施建设、数据安全、加强数字治理体制机制建设的规范，明确建立健全数字经济发展工作协调机制。有些地方明确了产业支持重点，例如河南省支持建设数字经济园区；有些地方在立法中明确协同推进数字经济融合发展，例如江苏省明确县级以上人民政府应当加强省内外数字经济跨区域合作机制，加强政策协调。

我市数字经济立法思考

我市数字经济发展现状

一是从政策制度层面来看，政策制度框架初步构建。我市出台了《大连市

促进数字经济发展行动方案》《大连市推进新型基础设施行动方案》《大连市数字经济发展“十四五”规划》等，明确我市数字经济发展的目标、展望，对打造全国重要的大型数据枢纽、全国知名的数字技术创新高地、全国一流的数字产业发展高地、全国领先的数字经济融合应用高地等作出规划和具体措施。近期拟出台《大连市数字经济发展20项重点工作任务》，对我市“十四五”期间数字经济发展提出了明确的方向和目标。

二是从数字治理层面来看，工作机制不断完善。市委、市政府联合发文出台相关行动方案，将政策制度具体到责任单位，压实主体责任；进一步明确政府各部门关于数字经济领域相关职能；建立书记市长统抓、市政府常务副市长主抓的“数字大连”建设工作领导小组，牵头推进年度重点任务；成立了市、区两级发展改革部门“智能制造装备产业集群建设领导小组”；建立联席会议制度，采取联席工作协调会、年度调度会等形式，制定发布产业发展扶持政策，推进重大项目建设，助力智能制造装备产业发展等等。

三是从经济领域层面看，我市数字经济快速发展。数字产业化生态初步建成，建成高新区与金普新区两大核心产业集聚区，形成了软件和信息技术服务业、集成电路制造业“双轮驱动”发展模式；产业数字化转型取得丰硕成果，全面推进工业、农业、服务业数字化转型，新业态模式不断涌现；新型数字基础设施激发新动能，移动通信网络、光纤宽带网络、互联网、数据中心等建设力度加大，数字基础设施迈上新台阶。截至2020年，全市数字经济核心产业占全市地区生产总值比重达7.2%，可以说数字经济已成为我市经济增长核心引擎。

四是从横向比较层面看，我市数字经济发展存在一定空间。数字经济整体发展质量有待提升，数字经济核心产业规模有待扩大，城市数字治理能力有待提高。按照2020数字政府发展指数报告显示，我市数字政府发展排名在十五个副省级城市中排名十三，从组织机构、制度体系、治理能力以及治理效果方面均有待提升的空间。

我市数字经济立法思考

一是充分认识到数字经济立法对地方数字经济发展的意义。数字经济立法是数字经济高质量发展的内在要求，是完善数字经济发展的软环境。从国际层面可以看出，随着欧盟《数字服务法》的通过，欧盟的数字服务领域立法不断完善成熟，其中的制度规则必将引领世界各国立法以适应全球数字经济发展的需要。我国也正在积极构建数字经济立法体系，在国家上位法尚未出台的情况下，地方立法探索创新，一方面为地方数字经济发展赢得立法红利，另一方面也为国家立法积累经验。因此可以说，数字经济立法能够为数字经济带来规范效应，未来数字产业发展在立法的引领和推动下将更加有序，也有利于进一步激发数据要素活力和完善数字经济治理，提升数字经济的竞争力，挖掘新的经济增长点。

二是《大连市人大常委会2022—2026年立法规划》紧扣振兴发展之需，将制定《大连市大数据发展应用促进条例》、制定《大连市通信基础设施建设与保护条例》列入立法调研论证项目，待充分调研论证后提请市人大常委会审议。从规范的内容上来看，《大连市大数据发展应用促进条例》与2022年8月1日起施行的《辽宁省大数据发展条例》有一定重复，建议相关部门在立法规划的论证阶段，加大对省条例实施的调研，进一步论证我市相关立法空间，

再结合立法需求推进立法进程。

三是建议相关部门对制定《大连市数字经济促进条例》开展调研论证。以立法的形式固化我市数字经济治理已有的成果，明确协调机制以及相关部门职责，结合我市数字经济现状，在坚持安全与发展相统一的前提下，着重推进“发展”，促进信息共享、数据开发、产业发展等，切实为我市数字经济发展提供法治保障。在论证的过程中，应当适当借鉴国际、国内相关立法先进经验。欧盟《数字服务法》主要针对在线平台进行规制，而我市的平台经济尚不完善，处于探索萌芽阶段，因此对其在立法引领上应当以鼓励、促进为主基调。在地方立法权限内借鉴《数字服务法》对数字经济发展中的相关监管机制，进一步明确监管责任主体，并适当引入公众监督机制；此外，保护权利主体合法权益的理念也应在立法中得以贯彻落实，尤其在注重保护中小微企业的合法权益方面。借鉴各省市立法经验，在数字经济基础设施建设、数字产业化、产业数字化等方面以具体的措施推动数字经济与实体经济深度融合；倡导协调发展理念，鼓励与其他省市协同推进数字经济发展。

四是把握好立法节奏，适时启动立法程序。推动数字经济立法是一项复杂的系统工程，目前我市政策制度框架已经基本形成，在运行的过程中还需要加大实施情况调研，应当兼顾问题导向和目标导向，既要充分发挥好立法的引领和推动作用，又要避免立法资源的浪费，防止立法过度前瞻、操作性不强和立法滞后、监管敏捷度差等现象发生。因此，针对市委、市政府的重点工作，适时启动地方立法程序，为经济社会发展提供法治保障。★