

DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2024.06.009

中国如何因应欧盟《数字服务法》“布鲁塞尔效应”

王智珑

摘要：数字时代，平台经济已成为全球经济增长的重要引擎，世界各国与地区高度重视数字平台治理的国际规则构建。欧盟正有意识地推动数字平台治理规则的立法进程，希望通过《数字服务法》及其“布鲁塞尔效应”向外输出其数字平台治理规则，以抢占全球数字平台治理规则的制定话语权，进而构建并维护其“数字主权”。在数字平台治理领域，欧盟可基本满足市场规模、监管能力、监管规则、规制目标以及监管标准等“布鲁塞尔效应”的形成条件。欧盟《数字服务法》既有可能因平台的商业需求而形成“事实上的布鲁塞尔效应”，亦有可能因为其他司法管辖区的监管目标或发展需求而形成“法律上的布鲁塞尔效应”。在全球数字平台治理博弈背景下，我国既是平台市场大国亦是平台输出母国，应辩证看待欧盟《数字服务法》及其“布鲁塞尔效应”，积极完善我国国内的数字平台治理规则，推动数字平台的全球治理合作与规则制定。

关键词：数字平台；平台治理；《数字服务法》；“布鲁塞尔效应”

中图分类号：D996 **文献标志码：**A **文章编号：**1673-1883(2024)06-0075-11

收稿日期：2024-08-05

作者简介：王智珑（1996—），男，广东珠海人，广东外语外贸大学法学院硕士研究生，研究方向：国际经济法，平台治理，E-mail: enzowzl@163.com。

“布鲁塞尔效应（The Brussels Effect）”最早由美国学者阿努·布拉德福德（Anu Bradford）提出，指欧盟可依靠其单方面的市场规制能力，在无需其他国家或地区协作的情况下，通过多种途径向外输出欧盟规则与标准，进而制定出影响全球市场的示范性规则。近年来，随着全球数字经济迅速发展与欧盟在数字治理领域的全球崛起，欧盟在此领域的立法实践及其规则所形成的“布鲁塞尔效应”引起了各国学者的广泛关注。其中，欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）便是欧盟规则形成“布鲁塞尔效应”的最新实例，该条例以一己之力大幅推动了世界各国在数据隐私领域的立法趋同化现象^[1]。2022年11月，以平台内容治理规则为核心的欧盟《数字服务法》（Digital Service Act，以下简称DSA）正式生效。此法再次

彰显出欧盟希望在数字平台治理领域继续演绎“布鲁塞尔效应”神话的企图, 以及其期望增强全球数字规则制定话语权的野心。随着数字平台在各国数字经济发展中的重要地位日益凸显, 许多利益攸关方与旁观者开始关心欧盟是否会继续通过 DSA 等数字平台治理规则及其“布鲁塞尔效应”持续影响欧洲以外的数字平台治理活动。中国作为数字平台市场大国与数字平台输出母国。本文将围绕欧盟 DSA 及其可能形成的“布鲁塞尔效应”展开研究, 剖析欧盟近年来积极推动 DSA 立法进程的现实动因, 分析欧盟 DSA 能否满足“布鲁塞尔效应”的形成条件, 进而为我国应对全球数字平台治理规则博弈提供强有力的支撑。

一、欧盟积极推动《数字服务法》立法进程的现实动因

在 GDPR 逐渐形成“布鲁塞尔效应”并显著影响了全球数据隐私保护规则的制定进程后, 为何欧盟又在极短时间内提案并通过了 DSA? 欧盟的数字平台“硬实力”却难以在短期内追赶上中国、美国等平台经济大国, 为保护自身的数字经济利益, 欧盟期望通过规则先行的方式提升数字平台治理规则制定的国际话语权, 从而得以构建并维护自身的“数字主权”(Digital Sovereignty), 希望通过 DSA 及其“布鲁塞尔效应”, 持续向世界各国输出反映其治理理念与经济利益的数字平台治理规则, 以此直接或间接获取与其数字经济、技术等资源占比不成比例的国际影响力^[2], 并在数字经济蓬勃发展的数字时代实现欧洲各国在数字领域的“再主权化”^[3]。

“数字主权”这一概念产生于美资数字平台无序扩张并日益侵蚀欧盟数字市场的时代背景。近年来, 美资数字平台逐渐占据欧盟数字市场的主导地位并开始垄断市场, 而欧盟认为必须防范并化解这种沦为美国“数字殖民地”(Digital Colony)的潜在风险^[4]。2011年, 法国 SkyRock 广播电台的首席执行官皮埃尔·贝朗格首次提出“数字主权”的概念, 并将其定义为“通过技术和计算机网络的使用来体现和指导我们现在和未来命运的控制”^[5], 此观点很快被法国政府以及其他公共机构采纳^[6]。随着数字技术的重要作用在“棱镜门”“颜色革命”等事件中日益凸显, 世界各国不可避免地开始对美资数字平台垄断数字市场所引发的个人隐私、数据、国家等数字安全风险产生顾虑, “数字主权”这一概念也随之步入国际社会的视野。2020年7月, 欧洲议会发布了《欧洲“数字主权”》报告, 首次在官方正式文件中使用“数字主权”概念, 并将其定义为“欧洲在数字世界中独立自主行动的能力, 系一种保护机制与防御工具, 用以促进数字创新”^[7]。“数字主权”便成为国际政治话语体系中又一个强有力的术语。2020年12月, 欧洲政策中心发布了《提升欧洲的战略自主权——增长、规则及合作的“数字主权”》报告, 标志着构建并维护“数字主权”已然成为欧盟在数字领域实现“战略自主”(Strategic Autonomy)的重要途径之一^[8]。

欧盟构建并维护“数字主权”的战略实施主要围绕提升其主权地位而展开, 主要包括提升数字空间治理的自主能力与占据数字治理规则的主导地位两个方面。一方面, 欧盟竭力提升其数字“硬实力”, 以此摆脱数字空间治理的对外依赖性, 进而提升国家独立处理数字空间事务的自主性^[9]。在中、美、欧三方竞争博弈格局下, 欧盟数字化水平相对落后, 数字竞争力严重不足, 数字平台和数字经济等数字空间事务的治理严重依赖于美国科技企业^[10]。为扭转此不利局面, 欧盟已采取了一系列措施。2019年10月, 欧盟推出了“Gaia-X”项目, 计划建立一个基础设施平台将欧洲中小型云服务商结合起来, 以此建立欧盟的自主云数字技术设施^[11]。2020年12月, 欧盟再次推出“数字欧盟项目”(The Digital Europe Programme), 拟专项拨付75亿欧元的专用资金, 用以支持欧洲社会和经济的数字化转型^[12]。另一方面, 鉴于欧盟的数

字“硬实力”鸿沟难以在短期内弥合，因此欧盟更致力于在数字治理领域的规则制定方面率先垂范，力图充分发挥欧盟规则的“布鲁塞尔效应”，以规则先行的方式先一步抢占全球数字治理规则制定的话语权，进而占据国家数字治理规则制定的主导地位。如2018年欧盟颁行的GDPR，便是欧盟规则形成“布鲁塞尔效应”并影响世界各国的典型法案。该法案已被世界众多国家视为保护隐私的“黄金标准”，并将其部分规则移植于本国法中。无独有偶，鉴于数字平台在欧洲数字经济发展与数字化转型中无可替代的重要作用，而欧盟各成员国的数字平台“硬实力”又难以在短期内突飞猛进，欧盟立法机构近年来积极推进DSA等数字平台治理规则的立法进程，期望通过这些规则及其的“布鲁塞尔效应”再次率先抢占全球数字平台治理规则制定的话语权，进而构建并维护其“数字主权”。

二、欧盟《数字服务法》“布鲁塞尔效应”的形成条件

欧盟若想推动DSA再次形成“布鲁塞尔效应”，其需要在数字平台治理领域满足足够庞大的市场规模、足够强大的监管能力、相对严格的监管规则、“非弹性”的规制目标、不可分割的监管标准等条件因素。

（一）足够庞大的市场规模

市场规模是指某一产品或服务在一定时间、某个范围内的市场销售额，而欧盟市场规模的大小会在一定程度上影响“布鲁塞尔效应”的形成。为确保能够进入规模更大的市场以获取更多的利润，跨国企业基于商业效益的考量，往往会选择自愿进行调整以遵守市场当地的监管规则。易言之，跨国企业会优先评估进入市场的调整成本及其收益，当市场规模足够庞大且市场准入收益超过遵守监管规则所带来的合规成本时，跨国企业才会选择自愿接受约束并调整自身的产品或服务，进而使欧盟监管规则形成“布鲁塞尔效应”。

在英国脱欧后，欧盟数字平台的市场规模有所缩减。一方面，自英国脱欧后，欧盟数字平台的绝对市场规模确实有所缩减。以电子商务平台服务为例。在英国脱欧之后，欧盟仍是全球第三大电子商务平台服务市场，2023年电子商务市场总额达4980亿美元^[13]。但英国2023年的市场总额亦达到1950亿美元，接近欧盟市场总额的39%^[14]。另一方面，自英国脱欧后，欧盟数字平台市场的相对规模也有所缩减。以亚马逊（Amazon）平台为例。2023年，亚马逊全球年净销售额达到5760亿美元^[15]。其中，美国以3956亿美元的净销售额成为亚马逊2023年最大的市场，再扣除英国的336亿美元的净销售额，亚马逊在欧盟的相对市场规模可想而知^[16]。

然而，欧盟境内的美资数字平台不大可能因为规避DSA的规则而轻易放弃欧盟市场，毕竟欧盟依旧拥有超过4.4亿高质量消费者与庞大市场规模组成的单一内部市场^[17]。以亚马逊为例。尽管与其在美国市场的收益相比，亚马逊在欧盟市场的收益略显微小，但作为“欧盟最受欢迎的电商平台”，其不大可能放弃来之不易的市场优势地位^[18]。再以脸书为例。虽然脸书在欧洲的总体受众规模不大，但其在欧洲境内的年盈利仅次于北美地区，居全球第二。因此，脸书等社交平台也不会轻易放弃欧盟市场。

（二）足够强大的监管能力

监管能力是指某一国家或地区颁布与执行法律法规的能力。缺乏足够强大的监管能力，一个国家或地区就无法有效地对其管辖范围内、已进入其市场运营或投资的跨国企业行使权力。相应的，倘若具备

足够强大的监管能力,一个国家或地区则可以通过实施制裁将不遵守规定的跨国企业驱逐出市场。只有那些能够通过将不遵守规定的跨国企业排除在其市场之外而造成重大成本的国家或地区,才能强制进行监管调整并激励遵守规定。此外,监管能力是否足够强大,还体现在一个国家或地区针对某一市场领域设立的监管机构是否专业高效,以及是否具有丰富的监管经验等。

在数字平台治理领域,欧盟的监管能力足够强大,主要体现在其监管制度、监管专业性、监管一致性以及监管处罚权等方面。一是,欧盟针对数字平台服务在政府与企业层面分别设立了专门的监管制度。为确保监管的专业性与执行力,DSA第49、61条在政府层面专门创设了欧盟数字服务委员会与数字服务协调员制度。同时,DSA第41条还在企业层面要求月度活跃用户达到4500万的超大型在线平台在企业层面设立专门的合规职能部门以及合规官员制度。该部门及合规官员负责与欧盟数字平台监管机构进行合作,并敦促超大型数字平台遵守DSA。二是,相关的欧盟监管机构或企业合规部门具有足够的监管专业性。监管专业性意味着相关监管机构或企业合规部门拥有与其监管领域相关的知识与资源,这可以在一定程度上降低监管或合规的成本,并由此提高监管效率。通常而言,欧盟被认为具有较高的专业知识,因为许多欧盟公务员都拥有技术、经济等方面的博士学位与专业知识^[19]。此外,依据DSA第64条,在政府层面,欧盟委员会、欧盟数字服务委员会以及数字服务协调员还会积极合作,共同发展数字平台服务领域的专门知识和能力。同时,这些政府部门还会积极展开与具有相关专门知识的其他欧盟机构、办事处和机构的协作。依据DSA第41条,在企业层面,超大型数字平台则会确保合规官员具备完成其职责所需的专业资格、知识、经验和能力。三是,欧盟对数字平台服务的监管具有监管一致性。2022年11月16日,DSA正式生效。这意味着欧盟各成员国的相关法律不能超越DSA。譬如,德国《网络执行法》(NetzDG)就随着DSA的生效而废止^[20]。鉴于此,在数字平台服务领域,欧盟以DSA确保了欧盟各成员国的监管一致性。四是,相关欧盟监管机构具有明确的监管处罚权。DSA对超大型数字平台的违规制定了严格的法律责任。依据DSA第74条,违反信息披露义务可被处以上年度全球营业额1%的罚款;违反DSA实体义务或未履行纳入欧盟委员会决定的自愿承诺可被处以上年度全球营业额6%的罚款。

(三) 相对严格的监管规则

在经济全球化的时代背景下,相对严格的监管规则是影响欧盟监管规则能否形成“布鲁塞尔效应”的重要因素。对于跨国平台企业而言,在面临多种监管规则时,其可能会被被迫遵守不同国家或地区中相对严格的监管规则。这是因为,基于合规成本的考量,遵守某一可以覆盖多领域、多市场、多环节监管要求的严格监管规则的成本,会比适用多个极其分散且有可能相互冲突的监管规则的成本更低。同时,对于全球规则制定者而言,相对严格的监管规则才更有可能获得其他国家或地区的认可与支持,因为过于宽松的监管规则可能会降低消费者对某一产品或者服务的可预期值,从而降低某一市场对消费者的吸引力。鉴于此,监管规则的相对严格性可能会影响更强有力的单边监管规则全球化。

与其他同样拥有庞大平台市场规模的司法管辖区相比,DSA的监管规则相对严格。一方面,相较于过于严格的中国平台监管规则,DSA相对严格。以平台内容审核义务为例。为有效避免有害内容的传播,我国相关法律法规对数字平台制定了内容审核的强制性义务。例如,《中华人民共和国网络安全法》第47条指出,数字平台等网络运营者应当加强对其用户发布的信息的管理,发现法律、行政法规禁止发布或者传输的信息的,应当立即停止传输该信息,采取消除等处置措施,防止信息扩散,保存有关记录,并

向有关主管部门报告。有论者认为这会在一定程度上会加大企业负担, 制约其创新性^[21]; 有可能损害平台用户的内容创新, 由此引发“寒蝉效应”^[22]。而 DSA 第 8 条则重申了欧盟《电子商务指令》(Directive on Electronic Commerce) 中禁止对平台施加一般性内容监控义务的原则。依据 DSA 第 4、5、6 条, 平台只要对用户发布的非法内容不知情, 或未积极介入非法内容, 并在知悉后及时删除非法内容, 便可豁免于非法内容的发布及传播责任。此外, 针对平台自主内容审核导致对非法内容的知悉从而丧失免责条款保护的顾虑, DSA 第 7 条规定平台对用户内容的自查自审并不影响其本身的责任豁免。这亦被称为欧版“见义勇为”条款 (Good Samaritan), 旨在尽可能不干预平台日常业务的运营及私权力执行的前提下, 鼓励平台自愿采取内容审核措施。另一方面, 相较于过于宽松的的美国平台监管规则, DSA 亦相对严格。同样以平台内容审核义务为例。依据美国《通信规范法》(CDA) 第 230 条, 平台只要“善意地”删除违规内容, 无论这些内容是否受到宪法保护, 平台均可享受相应的责任豁免。而 DSA 第 14、15 条则要求平台在执行删除内容、断开链接、暂停用户服务等内容审核措施时, 以勤勉、客观及相称的方式执行其服务限制措施, 合理考虑所有相关个体的权利及合法利益, 包括用户在宪法下受保护的基本权利。此外, 当平台对违规内容进行处理时, 须在移除内容之前或之时将其移除决定告知相关用户, 并提供清晰、特定的理由, 如平台决定的依据, 内容认定为非法的理由, 用户质疑、救济的途径等。

(四) “非弹性”的规制目标

规制目标是指某一监管规则所欲规制的产品或服务, 可简单分为“弹性”的规制目标与“非弹性”的规制目标。“弹性”的规制目标是指流动性强, 因此跨国企业可以很容易地通过转移到不同管辖区来规避监管规则的市场目标, 典型如资本市场; “非弹性”的规制目标则是指与特定监管制度挂钩, 市场群体固定, 且跨国企业很难通过转移司法管辖区来规避监管的市场目标, 典型如食品、服装等产业为主的消费者市场。而只有针对“非弹性”的规制目标时, 相对严格的监管规则才会逐步产生“布鲁塞尔效应”。因为, 市场的“非弹性”性质并未赋予生产者在管辖权方面的选择权, 即生产者无法在不失去进入受监管市场的机会的情况下选择更有利于己的监管规则, 这便使得被规制的目标失去弹性。

就数字平台及其所提供的平台服务而言, 其显然属于消费者市场的范畴, 在 DSA 监管下的数字平台仍属于一种“非弹性”的规制目标。一方面, 欧盟境内的消费者不大可能因为 DSA 的颁行而转移消费 DSA 管辖范围之外的数字平台服务, 因为欧盟境内仍有许多可替代的本土数字平台服务。例如, 在电子商务平台服务领域, 除美国亚马逊、易贝 (eBay) 等跨国电子商务平台外, 欧洲本土亦有一些发展日趋成熟的电子商务平台可供欧盟消费者选择, 如德国的扎兰多 (Zalando)、法国的折扣 (Cdiscount) 以及波兰的快板 (Allegro) 等。另一方面, 欧盟境外的消费者亦可能会因为对合规产品的偏好而更倾向于适用符合 DSA 监管规则的数字平台及其所提供的服务。首先, 欧盟境外的消费者可能会更信赖符合欧盟标准的平台服务, 因此倾向于选择符合 DSA 标准的数字平台。例如, 符合欧盟监管标准的产品或服务在澳大利亚和新西兰的消费市场颇受欢迎^[23]。其次, 欧盟境外的消费者亦有可能会因为抗拒差异化标准而倾向于选择符合 DSA 标准的数字平台。例如, 2018 年谷歌曾因不合理使用“地理封锁技术 (Geo-blocking)”对消费者提供差异化标准的搜索引擎服务, 而遭受欧盟境外的消费者的反对、批评以及抗拒, 这些消费者也倾向于选择符合欧盟标准的搜索引擎服务^[24]。

(五) 不可分割的监管标准

不可分割的监管标准指一家跨国企业应用统一的标准来管理公司的全球行为。当一家跨国企业的生产或行为无法在不同的市场中分割时,它就有最大的动机采用不可分割的单一监管标准。易言之,只有当实施统一的、相对严格的监管标准因市场规模带来的收益显著高于实施分散的、相对宽松的监管标准时,跨国企业才有动机自愿调整自身产品或服务以遵循单一的监管标准,进而使欧盟规则形成“布鲁塞尔效应”。

在数字平台治理领域,数字技术的迅速发展已在事实上打破了各国监管标准的不可分割性,数字企业有可能通过业务拆分、差异化政策、法人人格分割等策略剥离欧盟业务,在不同司法管辖区适用不同技术标准。例如,为保护欧盟境内的消费者群体,2018年欧盟针对谷歌平台不合理使用“地理封锁技术”的行为专门出台了《地理封锁规定》,禁止谷歌平台因不合理地使用“地理封锁技术”而对欧盟境内消费者产生歧视^[25]。为此,谷歌平台通过在欧盟境内与境外适用不同程度的“地理封锁技术”以满足不同的监管标准。又如,2017年字节跳动公司复制抖音的模式,在美国上线了TikTok(抖音国际版)平台。为遵守中美截然不同的平台监管标准,字节跳动公司采用了差异化的处理方式,包括采用两个独立的平台系统、两个平台之间不共享用户数据等,以此打破了监管标准的不可分割性。

然而,鉴于在全球范围内统一适用DSA监管标准的额外成本仍处于可控范围之内,平台仍具备足够的动机自愿在全球遵循同一监管标准。这是因为,DSA的关键组成部分——平台内容审核规则、争议解决规则以及信息披露规则,是许多跨国数字平台早已采取的动作,因此这些平台在全球采取DSA框架下同一监管标准的额外成本较为有限。例如,DSA的平台内容审核规则。为遵守各种监管规则与满足平台用户的需求,数字平台越来越多地投资于内容审核工作,并雇佣大量的内容审核员。此外,与DSA类似的“通知-删除”机制早已被世界各国纳入法律法规,如美国《千禧年数字版权法》(DMCA)以及我国的《电子商务法》。因此,数字平台普遍建立了内部“通知-删除”系统。又如,DSA的平台争议解决规则。而各大数字平台早已创建了相应的内部投诉系统以处理平台用户的投诉与申诉。再如,DSA的平台信息披露规则。谷歌、脸书以及TikTok等数字平台也早已创建专门的透明度报告中心,用以履行披露信息的义务,且大多在披露内容的详尽程度方面更胜一筹。

综上,在数字平台治理领域,欧盟及DSA可基本满足“布鲁塞尔效应”的形成条件,在理论上存在产生“布鲁塞尔效应”的可能性。一方面,鉴于DSA的大部分规则是许多跨国数字平台早已采取的措施,其在全球统一适用这些规则的额外成本并不高,且在一定程度上有助于增加其商业信誉与经济利益,因此其确有可能发生“事实上的布鲁塞尔效应”;另一方面,鉴于欧盟DSA在全球数字平台治理规则的制定进程中处于领衔地位且确有可取之处,其他司法管辖区确有可能为了满足自身对数字平台的监管目标或对数字经济的发展需求而选择吸收借鉴DSA规则,因此其确有可能形成“法律上的布鲁塞尔效应”。当然,基于世界各国和地区在言论自由法律文化、平台经济发展需求等方面的差异,欧盟DSA在实践中是否会发生“布鲁塞尔效应”,仍待进一步观察。

三、全球数字平台治理博弈背景下的中国因应

平台经济的快速发展正在重塑全球的数字竞争格局,数字平台治理由此日益成为世界各国数字博弈

的焦点。我国应辩证看待欧盟《数字服务法》及其“布鲁塞尔效应”，积极完善我国国内的数字平台治理规则，推动数字平台的全球治理合作与规则制定。

（一）辩证看待欧盟《数字服务法》及其“布鲁塞尔效应”

一方面，对于欧盟 DSA 及其可能产生的“布鲁塞尔效应”，我国应客观看待其积极作用。首先，鉴于美国平台经济发展的断层式领先地位，全球范围内的其他国家同样面临着美资数字平台的垄断与侵蚀，但往往受限于自身微弱的国际影响力与话语权，力有不逮。欧盟 DSA 及其可能产生的“布鲁塞尔效应”，则会在一定程度上推动全球数字平台治理规范化，促使全球范围内的数字平台调整其内容治理政策以符合更为严格的国际标准，从而帮助其他国家抵御美国超大型数字平台的无序扩张。其次，倘若欧盟 DSA 形成“布鲁塞尔效应”，受其影响的数字平台将不得不进行数字技术创新以满足 DSA 的严格标准，这在一定程度上推动了全球数字技术的创新与进步。此外，从长远来看，欧盟 DSA 及其可能产生的“布鲁塞尔效应”还有助于中资数字平台提升自身的核心竞争力，并由此进一步扩大海外市场^[26]。

另一方面，对于欧盟 DSA 及其可能形成的“布鲁塞尔效应”，我国亦应谨慎防范其负面影响。除向国际输出欧盟规则以抢夺规则制定话语权，欧盟正有意识地借助 DSA 及其“布鲁塞尔效应”向世界各国和地区进行欧洲法律文化的输出，而这会在一定程度上影响中资数字平台在海外的营商环境。许多欧盟国家都存在限制言论自由的法律文化，与其他司法管辖区存在冲突。例如，一些欧盟成员国的法律直接限制否认大屠杀或是美化纳粹意识形态等言论^[27]。在欧盟某些成员国，否认或美化大屠杀都是非法言论。然而，这些言论在其他司法管辖区则会受到宪法保护，如美国。在 DSA 出台之前，欧盟已多次尝试强制在欧区运营的他国数字平台“自愿”向自己的母国输出内嵌于欧盟规则中的欧洲法律文化。譬如，2016年，欧盟激励其司法管辖区内的美国平台“自愿”采用《欧盟打击非法网络仇恨言论行为准则》（Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online，以下简称 CCCIHSO）。根据 CCCIHSO，平台同意在收到此类内容通知后的 24 小时内删除符合欧盟法律的各种类型的非法仇恨言论。此外，CCCIHSO 还间接鼓励平台使其全球适用的服务条款符合欧洲有关仇恨言论监管的法律文化。迫于形势，脸书、推特和油管等在欧运营的美国平台巨头被迫与欧盟签订了 CCCIHSO 下的自愿协议。以此为鉴，在欧洲各国以及受 DSA “布鲁塞尔效应”影响的国家或地区，很有可能以中资数字平台没有“遵循 DSA 或受 DSA 影响下的本国法”为由，拒绝与中资数字平台进行商业往来。对此，我国应谨慎防范其可能对我国国家利益造成的不利影响。

（二）积极完善我国国内的数字平台治理规则

在平台经济这条国际数字竞争的新赛道，世界各国和地区正在积极探索符合本土经济需求的数字平台治理路径。而中国不仅是全球数字平台市场的重要市场国，亦是许多在境外经营的数字平台的输出母国。为满足对数字平台的监管目标以及对平台经济的发展需求，我国应积极完善国内的数字平台治理规则。

首先，我国尚未进行数字平台治理的专门性立法，导致数字平台治理规则的体系化建构缺乏核心支柱。总体而言，我国数字平台治理规则呈碎片化，散见于各法律规范之中；同时，我国数字平台治理规则亦缺乏体系性的指引，存在法律重复规定等现象^[28]。因此，我国应推进数字平台治理的专门性立法，提高数字平台治理规则的针对性、权威性、体系化，使数字平台对其自治行为形成稳定预期，进而推动平

台经济健康规范发展。

其次,我国尚未对数字平台自治的法律规制提供行之有效的规则。自治一直为数字平台治理的显著特征。一方面,政府因治理资源有限,通过授权或默许的方式将部分治理义务赋予平台;另一方面,平台基于建立商业声誉、维持企业形象等原因亦需进行自我规制^[29]。由此,基于国家法律授权、用户权利让渡以及技术自我赋权等多种权力来源方式,平台便拥有了自治权力。但缺乏法律规制,任何自治均有失范的可能。鉴于此,应结合我国国情,优化完善我国数字平台治理的规则体系。以欧盟 DSA 为镜鉴,我国可优先完善规制平台内容自治的数字平台治理规则:

一是,合理限缩我国数字平台的内容审核义务,使平台经济发展与责任承担相平衡。与欧盟坚持“禁止一般性内容监管义务”的原则不同,《中华人民共和国网络安全法》第 47 条确立了平台进行一般性内容审核的强制义务。这存在过度增加微小平台的运行成本、阻碍平台用户的内容创新、导致数字平台的责任失衡等问题。因此,平台立法应将承担强制性内容审查责任的主体限定为内容治理能力可及、负外部性与责任相匹的超大型数字平台,且仅有在内容违法性已达到“明显”的程度,使一般理性人能够作出直接、正确的判断时,平台才应负有相应的处理义务^[22]。

二是,加强对我国数字平台内容自治的法律规制,将平台自治权力关入“法制牢笼”。一方面,强化数字平台内容自治的信息披露义务以打破“信息黑箱”。例如,在《网络信息内容生态治理规定》第 17 条的基础上,要求平台定期“向社会公开”其编制的内容治理工作报告,并进一步明确具体内容,如报告应包括平台一年内来自监管部门通知、平台主动发现以及用户举报等途径的非法内容总数,已获处理、暂未处理的数量并说明原因。另一方面,完善对平台准则制定、限制措施执行、内容争议解决等平台自治权限的规范。第一,要求平台制定准则时,须建立与用户进行集体协商的机制。此外,超大型数字平台的服务协议及平台准则应在监管部门备案^[30]。第二,平台须及时处理“明显”的和通过举报投诉系统而知悉的违法违规内容,在删除用户内容或断开链接时通知用户并提供相应的删除依据及原因。第三,明确平台内部投诉系统受理用户争议的范围,解决争议的时效,规定平台需将争议处理理由及结果及时通知用户。此外,应鼓励创新平台争议解决机制,在平台内部投诉系统及司法诉讼之外探索建立第三方争议解决机制的可行性。

三是,健全我国政府对数字平台内容自治的监管机制,促进形成公私合治的新格局。第一,明晰不同监管部门之间、政府与平台之间的权责边界,建立相应的合作机制。第二,建立针对超大型数字平台违规的特殊监控机制,以预防平台内生危机外溢而导致的负外部性损害,如聘请独立调查人员,要求超大型数字平台对调查员依法开放在线数据库以及适用的程序界面等。

(三) 推动数字平台全球治理合作与国际规则制定

在中美欧“数字博弈”加剧的时代背景下^[31],我国应积极地推动全球数字平台治理合作,同时将“互利共赢”与“包容开放”作为规则竞争中的路径选择,积极参与并推动全球数字平台治理规则的制定过程。在此基础上,中国才能更好地促进数字平台治理国际新秩序,并以此构建并维护中资数字平台在海外的良性竞争环境。具体而言,在全球数字平台治理规则制定的争议焦点上,可优先聚焦于平台内容治理的相关议题。因为,尽管平台内容治理问题目前往往属于各国国内法的规制范畴,但严格来说,这并非只是一个单纯的国内法问题^[32]。

一方面,数字平台的强制性内容审核义务在国际贸易法项下长期存在合法性之争。2010年,美国的谷歌平台由于拒绝遵守中国法律规范中关于内容审核的强制性义务而选择主动退出中国市场。这一事件曾在全球范围内引发了关于国际贸易自由与内容审核之间关系的讨论,以及我国平台内容审核的强制性义务是否违反了WTO《服务贸易总协定》框架下有关市场准入承诺的讨论。我国有学者认为,谷歌平台提供的搜索引擎服务属于承诺清单CPC844的“数据库服务”,中国并没有对该服务部门作出市场准入的承诺,因此中国并不承担相应的市场准入的义务^[33]。然而,在双边、区域数字贸易协定谈判不断深化的当下,我国平台内容审核强制性义务的合法性确有必要再次列入讨论与谈判议程。例如,就我国已经加入的《区域全面经济伙伴关系协定》(RECP),以及正在申请加入的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)与《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)而言,我国确有必要完善服务贸易领域的负面清单,包括对我国平台内容审核的强制性义务的相关释明。

另一方面,通过建立全球性的平台内容治理规则体系,世界各国可在达成“最大公约数”的基础上,更好地依据国内法与行政力量进行平台内容治理。平台在商业活动中会大量生产和推送关于商品或服务的信息内容,其中就包含着大量的非法有害内容。而这种非法有害内容的生产和传播行为会给其他主体、社会甚至国家带来严重损害^[34],并由此带来较高的社会负外部性成本^[35]。当前,大部分国家和地区都依据国内法或通过行政力量对这些非法有害内容予以规制,但这并不意味着不能建立全球性的平台内容治理规则体系。这是因为,对于一些平台经济发展较为落后的国家而言,只有构建全球性的平台内容治理规则体系才能使其更好地控制非法有害内容^[36]。此外,建立全球性的平台内容治理体系还具有以下诸多益处:一是,有助于提高各国平台内容治理的效率。通过制定统一的治理标准或原则,可有效减少各国在治理平台内容时的工作重复和资源浪费,使各国能够更为高效地依法治理数字平台及其内容。二是,有助于促进平台内容治理国际合作。在数字平台全球化的背景下,平台内容的跨境传播与互动日益频繁。通过建立全球性的平台内容治理体系,可加强各国在平台内容治理方面的合作,促进各国之间的信息共享与经验交流,从而共同应对平台内容治理的挑战。三是,有助于提高各国平台内容治理法律的适用性。鉴于互联网存在无边界的特征,平台用户可能跨越多个司法管辖区域,因此需要一个具有普适性的全球平台内容治理框架,以确保各国平台内容治理的适用性,从而为数字平台及其用户提供更明确和可预测的法律环境。综上,中国作为平台经济大国,应承担大国责任,积极参与并推动构建更具普适性、适用于平台内容治理的国际规则,使世界各国能够更好地依据国内法进行平台内容治理,进而减少非法有害内容的负外部性影响。

参考文献:

- [1] SIMON G, FERDI V. The Brussels Effect: How the GDPR Conquered Silicon Valley[J]. *European Foreign Affairs Review*, 2021(3): 437-458.
- [2] 周辉,朱悦,龙龙,等. 欧盟平台立法[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023: 6.
- [3] ANNEGRET B. Integrationspolitische Bedeutung des Digital Service Act und Digital Markets Act [EB/OL]. (2021-03-01)[2024-06-21]. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/integrationspolitische-bedeutung-des-digital-service-act-dsa-und-digital-markets-act-dma-1>.
- [4] JULIEN N. Is Europe a "Digital Colony" of the United States[J]. *Politique étrangère*, 2021(3): 51-63.

- [5] PIERRE B. De la souveraineté en général et de la souveraineté numérique en particulier[J]. Les Echos, 2011(30):1-43.
- [6] LILY M. Exercising Digital Sovereignty over Blockchains: A Case Study from France[J]. Stan. J. Blockchain L. & Pol'y, 2024(2):1-28.
- [7] Digital Sovereignty for Europe[EB/OL]. (2020-07-01)[2024-06-21]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf).
- [8] ANDREAS A. Fostering Europe's Strategic Autonomy—Digital Sovereignty for Growth, Rules and Cooperation[J]. European Policy Centre, Konrad Adenauer Stiftung, 2020:23.
- [9] 史拴拴. 欧盟数字主权:生成逻辑、构建策略与现实挑战[J]. 世界经济与政治论坛, 2022(6):56-77.
- [10] 闫广, 忻华. 中美欧竞争背景下的欧盟“数字主权”战略研究[J]. 国际关系研究, 2023(3):62-86.
- [11] SIMONA A., PAWLOWSKA A. Europe's Quest for Digital Sovereignty: GAIA-X as a Case Study[J]. Istituto Affari Internazionali (IAI), 2022, 1-23.
- [12] The Digital Europe Programme[EB/OL]. (2020-12-01)[2024-06-21]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.
- [13] eCommerce - Europe[EB/OL]. (2023-10-13)[2024-06-21]. <https://www.statista.com/outlook/emo/ecommerce/europe>.
- [14] eCommerce - Worldwide[EB/OL]. (2024-02-22)[2024-06-21]. <https://www.statista.com/outlook/emo/ecommerce/worldwide>.
- [15] Annual Net Sales Revenue of Amazon from 2004 to 2023[EB/OL]. (2024-03-22) [2024-06-21]. <https://www.statista.com/statistics/266282/annual-net-revenue-of-amazoncom/>.
- [16] DANIELA C. Annual Net Sales of Amazon in Selected Leading Markets from 2014 to 2023[EB/OL]. (2024-02-08) [2024-06-21]. <https://www.statista.com/statistics/672782/net-sales-of-amazon-leading-markets/#statisticContainer>.
- [17] The 2024 Annual Single Market and Competitiveness Report[EB/OL]. (2024-02-14)[2024-06-21]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0077>.
- [18] STEPHANIE C. Leading Online Marketplaces in Europe as of April 2023, Based on Number of Monthly[EB/OL]. (2023-10-10) [2024-06-21]. <https://www.statista.com/statistics/288056/leading-retail-websites-in-europe-based-on-unique-visitors/>.
- [19] ANU B. The Brussels Effect: How the European Union Rules the World[M]. Oxford: Oxford University Press, USA, 2020:7-24.
- [20] WERNER S., LEONARD R. Digital Services Act Replaces NetzDG[EB/OL]. (2023-10-18)[2024-08-10]. <https://verfassungsblog.de/a-step-forward-in-fighting-online-antisemitism/>.
- [21] 李欢. 重思网络社交平台的内容监管责任[J]. 新闻界, 2021(3):63-72.
- [22] 孔祥稳. 网络平台信息内容规制结构的公法反思[J]. 环球法律评论, 2020(2):133-148.
- [23] JOHN H., HENRIETTA M. Exporting Hard Law through Soft Norms: New Zealand's Reception of European Standards[J]. Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings, 2015:115-130.
- [24] SABRINA E. The Battle against Geo-blocking: The Consumer Strikes Back[J]. Rich. J. Global L. & Bus., 2016(1):1-20.
- [25] Addressing Unjustified Geo-Blocking and Other Forms of Discrimination Based on Customers' Nationality, Place of Residence or Place of Establishment within the Internal Market[EB/OL]. (2018-02-03)[2024-06-21]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0302>.
- [26] 徐德顺, 张宇嫣. 欧盟“数字双法”对数字经济的影响研究[J]. 国际贸易, 2024(1):29-39.
- [27] PIOTR B. Holocaust Denial in Criminal Law: Legal Frameworks in Selected EU Member States[EB/OL]. (2022-01-26) [2024-06-21]. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698043](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698043).
- [28] 陈珍妮. 欧盟《数字服务法案》探析及对我国的启示[J]. 知识产权, 2022(6):110-126.
- [29] SIH W. Self-regulation of Online Platform and Competition Policy Challenges: A Case Study on Go-Jek[J]. Competition and Regulation in Network Industries, 2019(1):33-53.
- [30] 吴叶乾. 超大型平台自治规则的备案审查制度研究[J]. 科技与法律(中英文), 2023(1):110-118.
- [31] 董纪昌, 战飞扬, 李伟, 等. 数字平台自治的边界重构及政府监管策略研究[J]. 中国科学院院刊, 2024(3):488-497.

- [32] 赵海乐. 主权克制下的平台自决之惑——数字平台规制的国际协调与中国因应[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2023(6):109-120.
- [33] 王哲. GATS下中国互联网过滤审查制度法律问题研究——以谷歌搜索引擎争端为视角[J]. 上海对外经贸大学学报, 2014(2):67-76.
- [34] 王智珑. 我国网络不良信息法律规制的路径[J]. 长江论坛, 2024(4):88-96.
- [35] 唐要家, 唐春晖. 网络信息内容治理的平台责任配置研究[J]. 财经问题研究, 2023(6):59-72.
- [36] 裴丹, 陈伟光. 数字经济时代下平台经济的全球治理——基于大国博弈视角[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2023(3):111-122.

The "Brussels Effect" of the EU Digital Services Act in the Context of the Global Digital Platform Governance Game and China's Response

WANG Zhilong

Abstract: In the digital age, the platform economy has become an important engine for global economic growth. Countries and regions around the world attach great importance to the construction of international rules for digital platform governance. The European Union is consciously promoting the legislative process of digital platform governance rules, hoping to export its digital platform governance rules through the Digital Services Act and its "Brussels Effect" to seize the right to formulate global digital platform governance rules and then build and maintain its "digital sovereignty". In the field of digital platform governance, the European Union can basically meet the formation conditions of the "Brussels Effect" such as market size and regulatory capacity, rules, goals and standards. The EU Digital Services Act may form a "de facto Brussels Effect" due to the commercial needs of platforms, and may also form a "legal Brussels Effect" due to the regulatory goals or development needs of other jurisdictions. In the context of the global digital platform governance game, China is both a large platform market country and a platform exporting home country, and it is difficult to stay aloof. We should view the EU Digital Services Act and its "Brussels Effect" dialectically, actively improve China's domestic digital platform governance rules, and promote global governance cooperation and rule-making for digital platforms.

Keywords: digital platform; platform governance; Digital Services Act; "Brussels Effect"