

【区域高质量发展】

数字经济治理的现实挑战与优化路径

吕昭诗 陈宇

摘要:数字经济已成为拉动经济增长的重要引擎,取得了显著成效。然而,随着人工智能等新兴信息技术的快速发展,数字经济正经历着革命性的变革,对现有治理体系提出了严峻挑战。监管体系与新技术新业态的适应性不足、大型数字平台垄断性竞争频发、数字平台企业出海保障不完善等关键问题制约着数字经济的进一步发展。未来需通过加强政策法规协同优化、探索完善反垄断法规体系、帮扶数字平台企业出海等措施,推动数字经济在治理能力现代化的保障下实现可持续发展,从而助力中国经济实现高质量发展。

关键词:数字经济;监管叠加;企业出海;反垄断

中图分类号:D922.29 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2026)01-0083-10 **收稿日期:**2025-05-12

作者简介:吕昭诗,男,中国政法大学数据法治研究院博士生(北京 100088)。

陈宇,男,国家发展和改革委员会创新驱动发展中心(数字经济研究发展中心)助理研究员(北京 100038)。

一、问题的提出

发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择。目前,数字经济已然成为拉动经济增长的重要引擎(郎元柯等,2025)。2024年,中国数字经济核心产业增加值占GDP比重达10.5%,集成电路、人工智能、工业软件、基础软件等产业取得长足进步,数字经济产业规模由2012年的11.2万亿元增长至2024年的57万亿元,且未来持续增长势头明显。特别是在人工智能等技术的推动下,中国数字经济规模预计将在2030年总量达到80万亿元。2025年政府工作报告明确提出要持续推动“人工智能+”行动。根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《中国互联网络发展状况统计报告》,2024年中国人工智能产业规模突破7000亿元,连续多年保持20%以上的增长率。未来,人工智能的数字化优势将与制造业基础和庞大的市场规模深度融合,进一步推动数字经济的快速发展。

然而,在数字经济蓬勃发展与技术加速迭代的同时,数字经济的风险隐患也日益凸显。产业的爆发式增长、商业模式的颠覆性创新与技术应用的快速渗透,与相对滞后的规则体系形成矛盾,带来了巨大的治理挑战(陈岳飞等,2022)。一方面,人工智能等新技术不断催生新业态、新模式,推动经济形态持续演进;另一方面,现有治理体系在应对数据权属、平台垄断、跨境合规等新型问题时,显得力不从心。快速发展与规则滞后之间的矛盾,不仅制约了数字经济的深化创新,也对其健康、可持续发展构成了现实挑战,需要有针对性的法律、政策和监管措施来应对快速发展的技术变革。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,要“促进平台经济创新发展,健全平台经济常态化监管制度”,明确将数字经济的健康发展作为国家战略的重要组成部分。为了确保数字经济的规范、健康、可持续发展,构建一套适应新时代

需求的数字经济治理体系,已成为当务之急。当前,中国面临着如何在快速发展的数字经济环境中,解决制度建设滞后、监管能力不足等一系列问题,以确保技术创新与风险防控的有机统一。因此,面对中国数字经济发展的新阶段,如何完善数字经济的治理体系,保障其规范、有序和可持续发展,从而进一步推动数字经济高效增长,成为亟须思考和解决的关键问题。

二、全球数字经济治理实践检视

随着数字经济的快速崛起,各国在推动数字经济发展的同时,治理问题也逐步被重视。中国数字经济治理体系逐步完善,政策和法规的实施为数字平台企业发展提供了根本遵循;美国则强调市场自由与创新,在推动数字经济发展的同时,加强了对科技巨头的反垄断监管;欧盟则通过严格的数据保护和反垄断制度,力求在保障市场公平的基础上促进数字经济的可持续发展。

1. 中国持续加强数字经济治理体系建设

随着数字经济的迅猛发展,信息技术的快速进步以及互联网平台的广泛应用,网络安全、数据保护和数字经济监管等问题日益成为中国社会经济治理的重要议题。为此,中国持续加强数字经济治理体系建设,从法律体系的建设到政策指引的出台,各项措施共同推动数字经济的健康、有序发展。

首先,中国数字经济整体政策体系逐步健全(王伟玲等,2019)。一方面,为加强网络安全治理,中国相继出台《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等多部法律条例,构筑起互联网空间治理基础性“法律堡垒”。在促进发展方面,中共中央、国务院印发了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》等文件,推动数据基础制度的构建,进一步激发数据资源的潜力,促进数字经济的发展。国家发展改革委等多部门印发的《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》,为数字经济发展与规范并重的政策导向提供了政策指引。另一方面,针对新兴产业和新兴业态,尤其是在人工智能等领域,政策层面逐步探索和形成前瞻性治理模式。在新产业新业态新模式不断涌现的当下,效率和公平、创新和保护的需求更趋多元,亟须探索创新

符合数字经济、产业数字化、新个体、微经济、共享经济等新经济特点的监管模式(欧阳日辉,2024)。例如,为促进生成式人工智能(AIGC)技术健康和规范应用,国家网信办发布《生成式人工智能服务管理暂行办法》,对AIGC服务提出了多项规制,强调AIGC产品提供者的责任、突出个人信息保护、明确向监管部门备案和申报安全评估的硬性要求。通过提前介入、预判风险和规范监管,政策为企业创新发展提供了合规的框架,有效降低了可能出现的风险。

其次,中国在反垄断领域执法实践力度不断加大(陈嘉鑫等,2025)。在法规层面,国家出台了一系列反垄断指导性文件,以进一步规范数字经济领域的市场行为。2021年,《关于平台经济领域的反垄断指南》发布,标志着中国反垄断法律体系在数字经济领域的进一步深化。该指南明确了互联网平台的市场控制力、数据使用及算法推荐等方面可能涉及的垄断行为,针对平台经济的新特点,提出了切实可行的监管措施。在执法层面,近年来中国加强了对典型反垄断案件的处理,体现出对市场垄断行为的严厉打击和震慑。其中最具代表性的是对阿里巴巴集团和美团“二选一”垄断案的查处。阿里巴巴因实施“二选一”政策,强迫商家选择与其独家合作,限制了平台竞争,最终被罚款182.28亿元。美团也因类似行为,被罚款34.42亿元。这些处罚不仅在中市场引起了强烈反响,也传递了国家对于垄断行为零容忍的信号。同时,监管部门发布了《行政指导书》,要求相关数字平台企业在运营过程中加强自我约束,遵循公平竞争原则。此外,中国针对数字平台企业在数据收集和使用中可能出现的违法行为,实施了严格的监管措施。典型案例包括对滴滴公司违法收集个人信息、过度收集用户数据等行为处以80.26亿元罚款等,切实维护国家网络安全、数据安全和社会公共利益。

最后,中国持续鼓励数字平台企业出海发展(欧阳日辉,2023)。一是出台鼓励贸易创新的顶层设计。为应对国际市场激烈竞争和多变的贸易环境,中国从顶层设计层面支持数字平台企业拓展海外业务。例如,国务院办公厅在2020年10月发布《关于推进对外贸易创新发展的实施意见》,明确提出优化监管、创新业态模式等要求,旨在鼓励对外贸易创新,为数字平台企业的国际化发展提供更多便利。二是采取便利化、减税等措施助力数字平台

企业“走出去”。中国通过简化贸易流程、优化财税政策等方式帮助数字平台企业在全市场稳步扩展,大力支持数字平台企业增强出海能力。2015年6月,国务院办公厅发布《关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见》,从提升通关效率、简化物流和支付流程等方面优化电商企业的运营环境。财政部等三部门于2018年11月发布《关于完善跨境电子商务零售进口税收政策的通知》,优化了跨境电商的税收政策,同时强化了对跨境电商企业的信用管理和监管,促进了行业的健康发展和公平竞争。三是提供数字平台企业遭受制裁时的反制措施。为帮助数字平台企业应对外国歧视性限制措施,中国陆续颁布众多保护性法律措施。例如,2021年1月,商务部发布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》,该办法明确了中国企业在面对外国不合理法律措施时,经评估可采取拒绝承认、执行或遵守相关外国法律与措施等方式,为数字平台企业提供了必要的法律保护。在面对非法制裁方面,通过立法明确反制手段,以维护我方利益。例如,2021年6月,全国人大通过《中华人民共和国反外国制裁法》,该法律赋予中国政府在对外国制裁时采取反制措施的权力,确保中国企业能够在国际市场中获得公平竞争的机会。

2. 美国倡导数字经济的自由发展

美国数字经济发展水平全球领先,其依托世界领先的数字经济地位,倡导数字自由建设。作为全球数字经济发展的领军者,美国少数大型科技企业与众多创新独角兽企业共同发展(李括等,2021)。这些企业不仅在技术领域占据了全球领先地位,还通过业务并购和技术合作不断扩展其市场份额,形成了强大的产业生态圈。美国的数字经济政策强调自由市场原则,在监管方面倾向于支持市场竞争和技术创新,而非过度干预。其数字经济市场大致可以分为由科技巨头主导的产业集团以及一系列蓬勃发展的独角兽企业两大部分,形成了强有力的产业竞争优势。以谷歌、亚马逊、苹果、微软等为代表的企业,已成为全球数字经济的核心支柱。

然而,随着这些大型科技企业的力量不断增长,数字经济市场中的垄断问题也逐渐显现(Shapiro, 2019)。为了平衡自由市场与监管的关系,确保市场竞争的公平性,美国在数字经济领域亦出台了一系列法规政策。2021年,美国众议院司

法委员会审议并批准了六项重要法案,包括《终止平台垄断法案》《美国创新和选择在线法案》《平台竞争和机会法案》《收购兼并申请费现代化法案》《通过启用服务交换法案增强兼容性和竞争性法案》以及《州反垄断执法场所法案》。这些法案的出台标志着美国在数字经济监管方面迈出了关键一步。这些法案的共同特点是,强调通过促进市场竞争、打破企业垄断行为、加强对大企业的监管等手段,推动数字经济的健康发展。它们被业界普遍认为是美国数十年来在反垄断领域的最全面改革计划,主要目的是应对日益增长的数字平台企业力量,尤其是科技巨头在市场中的强势地位。

总的来说,美国的数字经济政策虽然强调自由发展,但在面对科技巨头垄断行为和市场不平等时,也在逐渐加强政府的干预和监管。通过一系列的法律法规和反垄断法案,美国正试图在促进创新和保障公平竞争之间找到平衡点,以确保其数字经济在全球竞争中的持续优势。

3. 欧洲对数字经济实施严格监管

欧盟的数据保护规则和反垄断制度同步实施,走在全球数字经济监管前列(Botta et al., 2019)。针对数字治理和平台竞争问题,欧盟出台了《数字服务法案》和《数字市场法案》,明确界定了数字平台企业的责任和义务。创新性地引入“守门人”概念,通过赋予大型平台特殊地位,实现事前对其进行规制和针对性治理。同时,欧盟还将个人隐私数据保护纳入反垄断监管执法中,出台《通用数据保护条例》加强对个人隐私数据的保护力度。欧盟数字“守门人”指的是那些提供核心数字服务,并通过自身的数字系统控制商业用户与终端用户之间接触通道的大型数字平台企业。数字“守门人”制度旨在对“守门人”数字平台企业进行全面的监管,以防止其采取反竞争措施,从而维护市场的公平竞争和信息流通的有效性。

在“守门人”制度中,首先,欧盟采取两步法界定数字“守门人”,确保准确和公平。一是划定平台类型。欧盟明确划定了在线搜索引擎、在线社交网络等九类核心数字服务及一类附属核心数字服务,只有提供核心数字服务的数字平台企业才能被认定为“守门人”。二是划定平台规模。欧盟采取了定性与定量相结合的标准来界定数字“守门人”。定性标准主要评估数字平台企业自身的影响力,具体包括三

个方面,分别为对内部市场的重大影响、其提供的核心数字服务在商业用户与消费者之间的重要性、稳固的市场地位;定量标准旨在确保判定的准确性,其设定了具体的阈值,包括市场份额、用户规模和市场地位等。此外,即使一个数字平台企业满足了定性标准,但未达到定量标准,仍可以通过综合其他弹性标准进行认定。在界定数字“守门人”过程中,数字平台企业一旦被纳入“守门人”的监管范围,其将被赋予提出异议的权利,以尽量减少对其的误判。

其次,欧盟设置分层责任体系,激励数字平台企业进行内部监管(Trier et al.,2023)。欧盟根据各类平台用户规模、社会影响力和市场地位等因素的差异,赋予了不同的监管义务。被界定为“守门人”的大型数字平台企业,需承担更多的责任义务,包括互操作义务、事前申报与审计披露义务、清单义务的合规责任等,以防范系统性风险,激励大型数字平台企业进行更有效的内部监管。而相较之下,小微型企业则享有一定的豁免权,以促进其生存与发展。数字“守门人”制度的设计还将监管责任前置,意味着即便在大型数字平台企业尚未实施垄断行为的情况下,监管机构也会对其施加相应的责任,这种预防性措施有助于确保大型数字平台企业在竞争环境中的有序行为,避免事后的反垄断追责困难。

最后,欧盟限制大型数字平台企业权力,促进充分公平竞争。为确保市场的公平竞争,欧盟的数字“守门人”制度还通过多种方式限制大型数字平台企业的权力。一是降低市场准入门槛。欧盟通过要求大型数字平台企业对外开放,并制定合理的市场准入标准,促进中小企业的参与。例如,DMA要求“守门人”提供必要的技术接口,使其能够与第三方服务进行互操作,这些规定通过促进服务之间的互操作性和数据的可移植性,降低中小企业在大型数字平台上的运营成本,为新兴企业提供成长的空间。二是维护消费者权益。欧盟进一步扩大消费者的选择权,确保消费者在多个数字平台间拥有更多选择,避免被大型数字平台企业的不公平行为所束缚。例如,DMA规定应赋予终端用户卸载“守门人”预设应用、更改“守门人”操作系统、虚拟助手和浏览器默认设置的权利,以规制数字生态的潜在“锁定效应”。三是防止不公平竞争做法。数字“守门人”制度明确禁止大型数字平台企业采用不公平

的竞争手段,如排挤竞争者、操控市场价格、垄断数据资源等。例如,DMA要求“守门人”必须基于公平、合理和非歧视条款,为提供在线搜索引擎的第三方企业提供终端用户在其引擎上生成的数据接入权限。

综合来看,美、欧两种主流的数字经济治理模式,其政策取向的差异根植于各自不同的产业基础和市场结构。美国采取事后监管与促进创新并重的模式,在维护其全球技术领先地位与自由市场理念的同时,对国内科技巨头的垄断行为进行选择性的干预,旨在巩固其产业生态的全球领先能力。欧盟采取严格监管的先发制人路径,与其内部缺乏本土领军数字平台、较强的个人权益保护传统密切相关,其本质是在统一市场规则下构建防御性“数字主权”。这两种模式的形成逻辑为中国提供了双重镜鉴。一方面,欧盟的强监管体系,尤其是在数据保护、平台责任界定及对“守门人”的前瞻性约束方面,为中国在数字经济常态化监管、数据安全治理等领域提供了制度设计的参考。另一方面,美国的经验可以启示中国,过度宽松的监管可能导致市场过度集中,而过早、过严的规制也可能抑制技术迭代与产业生态的繁荣。因此,中国的治理体系不能简单移植任一模式,而需基于中国数字经济规模庞大、应用场景丰富的现状,不简单采取禁止或限制性措施,而是通过明确监管底线,探索一条既能防范系统性风险,又能激发市场活力的治理道路(许建峰等,2025)。

三、中国数字经济治理面临的挑战

随着数字经济的快速发展和全球化进程的推进,中国在数字经济治理中面临的挑战日益严峻。当前,现有的法律法规体系在面对新兴技术和市场变革时显得力不从心,大型数字平台企业的垄断性质,制约了中小企业的发展(宁立志等,2024)。同时,世界范围内,由美国发起的关税贸易战愈演愈烈,中国数字平台企业出海面临诸多困难,通过法律法规保障中国数字平台企业出海的合法利益十分迫切。

1.新业态新技术对现行监管法律法规提出挑战

当前,新技术和新业态的涌现不仅为经济带来了巨大的增长动力,也给现行的法律法规体系带来

了严峻挑战。传统的监管框架在面对日新月异的技术变革时,往往显得滞后和不足,无法及时有效地应对数字经济中涌现出的新兴问题。特别是一些新兴的商业模式和技术应用,如人工智能、区块链等,在为产业带来创新的同时,也加剧了监管的复杂性。由于这些技术跨越了多个行业和领域,其发展往往超越了现有法律体系的适用范围。

其一,数字经济业态的复杂性和创新性为监管带来困难(金梦,2024)。一方面,数字经济线上线下深度融合所带来的虚拟性、跨区域性和即时性等特征,打破了传统监管治理依托的实体边界、地域边界和时间边界,让以属地管理、实体核查、事后处置为核心的传统监管体系难以精准适配。例如,个别电商直播间的运营方与线下工商登记的实体企业相分离,甚至存在代运营、账号挂靠等情况,监管部门核查虚假宣传、货不对板等违规行为时,难以快速溯源定位真实责任主体,且线上交易的留痕多分散在平台、支付、物流等不同环节,碎片化的虚拟数据也让监管取证的难度大幅增加。另一方面,数字经济中,新技术与场景结合形成新业态,易产生监管空白。例如,人工智能融入物流场景,形成无人配餐车、智能快递柜等新产品、新设施,但食品、交通安全等监管体系的治理规范仍有待建立健全。

其二,数字经济监管政策存在滞后、重叠等不足。数字经济深入社会的方方面面,逐渐发展出各种样态以满足生活需求,但传统的条块分割式行政管理体制与数字经济高度跨界融合、动态创新的产业特性之间尚不能合理适配。现有监管体系大多基于工业时代行业边界清晰的分工构建,各部门权责按领域划分。而数字经济天然具有系统化、联动化特征,一项业务往往同时存在数据、技术、金融等多个要素,涉及中央网信办、工业和信息化部、中国人民银行等多部门,难以简单归类至某一传统部门职责。一方面,现有的监管框架未能及时适应行业的变化,一些旧有的法规在面对新的技术和经济形态时存在一定的滞后性(马述忠等,2021)。例如,《中华人民共和国广告法》第二条将广告定义为“一定主体通过一定形式推荐商品或服务”,照此推论,直播带货均属于广告,而中国对于广告要求其在发布前全部进行内容审查,部分特殊领域广告还需经行政部门审批,但直播带货的实时性、互动性难以适应目前广告前置内容审查要求。另一方面,部分

监管政策存在叠加,数字平台企业受垂直领域及所属行业双重监管,多部门均涉及数字经济监管职责。实际运行中,各部门根据分工出台各自管理办法,缺乏系统性协调与信息共享,形成“条块分割、各自为政”(陈宇等,2025)。企业往往需遵守不同监管机构的多重规定,合规成本较大。

其三,政策法规中的不确定因素可能影响市场信心。监管政策法规的模糊易增加企业的制度性、流程性成本,而政企交流通道不畅也在一定程度上增加了政策的不确定性,或影响了企业经营持续性和市场信心(殷俊明等,2022)。一方面,各部门出台政策往往从自身业务出发,存在片面性的风险,造成部分政策间的衔接不畅。例如,《网络反不正当竞争暂行规定》第三十二条要求数字经营者违反规定应依照《中华人民共和国电子商务法》第八十条、第八十三条的规定处罚,而《中华人民共和国电子商务法》上述条款仅将业务主体范围限缩到电商平台,并非针对所有平台,造成了责任主体和义务主体不一致,在实践中出现执行困扰。另一方面,目前针对数字经济的政策法规日渐完善,但政策法规在出台过程中的社会意见反馈往往缺乏时效性。个别法规在修订过程中,向社会公开征求首轮意见之后,直至文件出台前便再未对外披露相关条文修改信息,或导致相关企业的准备和预期不足。

2.大型数字平台企业垄断性日趋加强

目前,中国大型数字平台企业迅猛发展,不仅在市场中占据主导地位,还通过控制关键资源、技术和数据,逐步形成了强大的竞争壁垒,限制了中小企业的生存空间与创新能力,传统的反垄断法律难以适应数字经济中的复杂商业模式和市场形态,无法有效激发整个市场的经济活力。

第一,大型数字平台企业市场优势明显,改变社会权力结构。伴随着数字经济的发展,近年来大型数字平台企业发展迅速。中国大型数字平台企业正迅速扩展其在各领域的商业版图,2025年,中国市值排名前十的互联网企业(腾讯控股、阿里巴巴、拼多多、小米、网易、美团、携程、百度、京东、快手),其总市值高达1.72万亿美元,是中国互联网行业的支柱力量。一方面,大型数字平台企业已从单纯的商业实体演变为连接企业、用户和消费者的核心纽带。大型数字平台企业凭借其庞大的用户基础和海量的数据资源,正逐渐掌握数字信息的流通

控制权,在数字化转型中扮演关键角色(肖冬梅等,2024)。例如,阿里巴巴集团凭借大量的用户基础逐步将业务范围扩展到物流、金融、娱乐等多个领域,构建起庞大的生态系统。另一方面,大型数字平台企业正在从根本上改变传统社会和经济中的权力结构。大型数字平台企业依靠其规模优势和网络效应,呈现出明显的“赢者通吃”效应(谢富胜等,2022),逐步实现数字经济基础设施的角色,不仅在市场中占据主导地位,还能够影响行业规则的制定,这种双重身份赋予其在数字经济中举足轻重的影响力。例如,腾讯通过微信和QQ构建起各领域生活消费体系,实现了从连接人、连接内容到连接社会经济的转变,在现实社会中拥有巨大的影响力。

第二,大型数字平台企业竞争失序,挤压中小企业生存空间。中国大型数字平台企业在市场竞争中表现出一定的竞争失序现象,其滥用市场支配地位形成垄断,削弱了市场的创新与活力。一是大型数字平台企业掌握主要市场资源,其可以通过实施数据垄断、控制买卖渠道、提高转换成本、扩大规模效应等方式设置难以逾越的市场壁垒,有可能导致市场竞争逐渐失衡。例如,阿里巴巴通过其电商数字和支付系统积累的海量用户数据,来预测市场趋势、优化自身产品、制定竞争策略,对竞争对手形成数据信息垄断,使得中小企业难以竞争。二是大型数字平台企业会凭借市场优势地位,要求商家或消费者在其数字和竞争对手数字之间做出唯一选择,以限制竞争对手的发展。例如,美团曾对非独家合作者设置的佣金费率比独家合作者高5%—7%,导致多达163万家商家与美团签订独家合作协议,从而限制了饿了么的市场发展。三是大型数字平台企业会通过收购具有发展潜力的创新型初创企业以消灭潜在竞争对手、进一步巩固垄断地位。例如,滴滴通过与快的打车的合并以及对优步中国的收购,进一步巩固了其在出行市场的领先地位,曾一度占据市场份额的90%,使得其他中小企业难以与之竞争。

第三,现有规则设置失灵,尚需进一步更新完善。当前,数字经济的发展模式带来了新的监管挑战,现行规则的设置在对数字垄断性竞争方面显得力不从心。一方面,传统的反垄断法律体系滞后。由于数字经济的新业态和独特商业模式,大型

数字平台往往涉及多个相关市场,界定这些市场的边界存在较大难度,难以准确判定其市场支配地位,从而难以用反垄断法律进行规制(林思宇,2024)。另一方面,反垄断法律体系之外仍缺乏足够的配套补充制度。中国尚未建立类似“守门人”式的制度,尽管《中华人民共和国个人信息保护法》第五十八条确立了超大型互联网数字平台企业的个人信息保护义务,但仅要求数字平台企业在内部充当自我监管者,侧重于对用户信息的保护,而非全面监管数字行为。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)》,试图构建中国的“守门人”制度,提出将互联网平台按照用户规模、业务种类、经济体量等指标划分为超级平台、大型平台和中小平台,并要求大型数字平台企业承担类似欧盟“守门人”的监管责任。然而,时至今日尚未正式出台。

3.数字经济出海面临政策法规制约

随着全球化的深入,越来越多的数字平台企业通过出海来获取新市场的增长动力。然而,在中美战略博弈的大背景下,美国颁布了《防止外国敌对势力获取敏感数据》等一系列行政命令,限制微信、TikTok等中国应用在美国市场的运营,欧盟推出了《数字服务法案》《数字市场法案》等法规,对大型跨国数字平台企业提出更高的合规要求,均对中国数字平台企业的出海形成新挑战。中国已陆续出台多部政策法规以支持和规范数字平台企业的出海发展,但目前中国出海合规治理措施仍有短板、支持出海投融资政策有待完善、出海的保护性措施不足,数字平台企业国际化发展程度不高(张任之,2024)。

第一,数字平台企业出海合规治理可操作性不强。现有的政策法规形成了基本的法律框架,但部分缺乏细致的规定和操作指南,企业执行仍有困难。一方面,数据出境规定有待明确。根据《数据出境安全评估办法》,数据出境安全评估的结论被称为“最终结论”,但数据出境安全评估属于具体行政行为,而非国家行为或安全审查,并不完全符合现行法律对行政终局行为的规定。此外,《中华人民共和国数据安全法》要求“重要数据”不能出境,但目前法律法规对“重要数据”的界定尚不明确,企业执行存在一定困难(张凌寒,2023)。另一方面,

跨境经营中的合规审查规定有效性问题突出。跨境经营中企业面临的合规要求日益复杂,然而中国现有的合规审查制度尚不够完善,企业在实践中常常难以适应不同市场的合规要求。例如,《企业境外经营合规管理指引》为企业的出海经营提供了基本的合规框架,但现有的政策法规在合规审查方面的规定较为笼统,缺乏具体的操作细则,导致企业在执行过程中较难准确把握合规审查的具体要求。

第二,数字平台企业出海投融资政策有待完善(金瑞庭等,2021)。一方面,目前数字平台企业对外投资沟通协作机制尚不完善。中国数字平台企业对外投资一直面临安全审查风险,而中国与一些国家和地区尚没有签署相关合作的单边或多边协议,缺乏有效的协调机制,特别是在欧美地区,企业的合法投资权益尚不能得到充分保障。例如,美国曾颁布《外国投资风险评估现代化法案》,以安全为由限制中资企业对美投资,欧盟也颁布了《欧盟外资审查框架条例》加大对关键基础设施、关键技术领域的投资审查,对中国数字平台企业对外投资造成极大压力。另一方面,数字平台企业赴境外融资的审批程序和周期不确定性较大。融资是企业出海进程中的关键环节之一,但目前中国数字平台企业赴境外融资的审批流程较为复杂且周期不定,企业难以精准把握融资时机。目前企业海外投融资需由网信主管部门进行前置审查,用时较长,且时限及所需材料不够明确,存在审核完成时限晚于海外投资签约时限的风险。

第三,数字平台企业出海的保护性措施不足。一方面,目前国内的法律保护措施仍显不足,缺乏有效的支持和申诉机制。出海企业在应对域外法律要求时,面临资源和能力的限制。许多数字平台企业由于资源有限,难以应对复杂的各国法律要求,导致其在国际市场中处于不利地位。例如,目前美国加大对中概股的打击力度,其SEC证券交易委员会《外国公司问责法案》要求中国赴美上市企业提交审计底稿,可能冲击《中华人民共和国国家审计准则》要求的审计独立性,极大影响了企业的海外融资和出海发展。另一方面,出海企业在面对国外质疑时,缺乏有效的申诉和解释途径。跨国企业不仅需要满足本国和东道国的法律要求,还时常面临公众舆论的质疑或政府部门的调查。在这种情况下,企业需要通过合理合法的渠道进行申诉和

解释,但却缺乏有效的反馈机制。例如,《中华人民共和国国家情报法》等法律相关条款规定,企业有配合执法机关的相关义务。这本属正当合理规定,但条款却被部分美西方国家和媒体恶意曲解,导致中国数字平台企业海外发展面临不少安全疑虑。

四、数字经济治理的路径优化

在推动数字经济高质量发展的过程中,治理路径的优化不仅需要政府的宏观引导,还需结合企业的实际情况和技术创新的需求。尤其是在数字技术日新月异的今天,如何实现政策与技术发展的动态适应,如何为企业创新创造更加灵活且稳定的政策环境,成为数字经济治理的关键挑战。为破解上述难题,既需要借鉴国际经验,又需要创新性地提出符合中国国情的治理路径,为数字平台企业和数字经济的发展提供有力的支撑。

1. 加强政策法规协同以优化防风险、促创新举措

为应对前述新业态新技术带来的监管滞后、重叠及不确定性等挑战,需进一步加强政策协同,强化政企之间的沟通与合作,更好地平衡风险防控和创新支持(杨帅,2016)。同时,推动建立动态适应性的监管体系,将为新技术的试点和推广提供一个灵活的监管框架,也有助于推动新业态的健康发展。

第一,深化监管部门联动机制聚合合力、提效能。一是通过数字经济发展部际联席会议机制加强监管部门的横向协调和纵向联动,建立跨部门风险发现、研判会商、协同处置工作机制。通过联席会议机制带动省、市各级对口部门协调,推动各级政务部门携手市场、企业协同构建立体监管网,建立多主体动态融合监管机制(周昌发,2024)。二是明确监管重点、落实监管责任、创新监管方式,强化事中监管,明晰反垄断和反不正当竞争的边界,保护新业态领域公平竞争。建立动态适应性监管体系。三是探索建立“沙盒监管”机制,允许企业在特定区域内试行新技术与新业态的创新,并通过定期评估动态调整监管要求,为无人配送、智能设施等新兴业态及时提供专项监管指引。

第二,加快政策完善补不足、助发展。根据数

数字经济监管过程中出现的问题,需有针对性地完善监管政策制度,为新业态新模式发展留足空间(李鹏,2024)。在政策更新方面,需针对新兴技术和新业态建立常态化的政策适应性审查机制,及时废止或修订滞后条款,确保政策与新兴技术、新经济形态的发展保持同步。在政策重叠方面,需加强政策一致性评估,各部门在制定政策前须评估现有政策适用情况,在数字经济发展部际联席会议机制框架下加强协作沟通,定期对数字经济相关政策进行整体性审查,减少多头监管或重复要求,防止政出多门、监管重叠,减轻企业合规负担。在政策衔接方面,需强化上位法对下位法的指导性,在出台下位法之前加强法规衔接审核,及时发现并修正法规之间的矛盾或脱节,提升法规体系的连贯性和稳定性。

第三,强化政企交流强信心、稳预期。针对数字平台企业的创新性特点,优化政企联系机制,着力提高政策透明度。在政策支持上,鼓励金融机构提供符合数字平台企业合理融资需求的金融产品和服务,引导数字平台企业依法合规开展普惠金融服务,最大化惠企利民。在政策实施中,对数据跨境流动、数字经济税收、数据保护和数据存储等方面加强政策解读与指导,区分个人信息与特殊数据的出境要求,加深企业理解,避免政策被误读误判。在意见收集上,扩大意见反馈渠道,建立更为透明和高效的公众参与机制,确保公众能够及时了解政策修订进展,提前做好准备,降低政策出台对市场的冲击。

2.探索大型数字平台企业反垄断治理以规范市场、激发活力

为应对大型数字平台企业垄断性加强带来的社会权力结构改变、竞争市场失序、规则设置失灵等问题,可以借鉴欧盟通过界定数字“守门人”对超大型数字平台实施监管的方式(陈菲等,2024),从反垄断单一治理迈向二元共治、从事后监管迈向事前监管、推动数据从封闭转向开放。

第一,从单一治理迈向二元共治。中国可借鉴欧盟“守门人”制度的分类监管思路,将数字平台企业进行分类管理。界定类似“守门人”的大型数字平台企业,可以参考欧盟“两步法”的形式,从数字类型和规模出发,结合定性和定量两方面界定数字“守门人”,对“守门人”大型数字平台企业进行重点

监管,设定法定义务清单,确保大型数字平台企业在市场中的竞争行为不损害消费者利益和市场公平。同时,实现“守门人”制度与反垄断法律的有效衔接,“守门人”制度将在反垄断法律之外提供有效补充,实现对大型数字平台企业的二元共治。若能够证明大型数字具有市场支配地位,则适用反垄断法进行规制,而对于那些未被证明具有市场支配地位的数字,则可以通过适用“守门人”规定进行重点监管。通过这种双轨监管的模式,既能保障市场竞争,又能避免对新兴数字技术的过度干预,激发市场创新活力。

第二,从事后监管迈向事前监管。面对数字经济新业态新模式的事后监管困难,中国可将监管重点转向事前(黄尹旭等,2021)。事前设立法定义务和保障措施,加快平台监管“一库一码一系统”建设,提升监管效率,为市场主体提供明确的预期,促进其创新发展。在这一过程中,将举证责任倒置是一项重要的举措,欧盟数字市场法(DMA)首先将超大型数字平台企业预定义为“守门人”,然后赋予相关企业以申诉的权利,借鉴这一制度将使监管机构在对数字进行审查时可以更加主动,有效减少潜在的市场风险。同时,还需畅通数字平台企业的救济渠道,坚持比例原则下的谦抑性,确保企业在面对不合理监管时能够及时获得救济,进一步提升监管的合理性和有效性。

第三,推动数字资源从封闭转向开放。推动数字资源从封闭模式转向开放模式,将有效提升数字平台的创新能力和市场活力。可以在《中华人民共和国个人信息保护法》基础上,探索细化与落实个人数据可携带权的实施细则,加速数据的流转,充分释放数据的活力(汤霞,2023)。通过实现数据的可携带,消费者在不同数字间转换的成本将大大降低,不仅增加了消费者的选择权,也促使数字平台企业之间进行更加积极的竞争。此外,加强数字平台的互操作性能够有效解决当前市场中存在的“二选一”和“自我优待”等不法实践,进而实现互联网生态系统的开放共享与健康运行。这一机制将有助于打破信息孤岛,增强数字平台间的协同效应,同时激励数字平台企业进行技术创新。

3.帮扶数字平台企业出海发展以开拓市场、提升竞争力

为应对数字平台企业出海面临的政策法规制

约,需完善平台经济合规治理措施、推动国际投融资环境的优化、形成多元治理体系,进一步降低企业在跨国经营过程中面临的法律风险,从而促进数字平台企业出海发展。

第一,完善平台经济合规治理措施。政策法规的完备性是企业走向海外市场的重要保障。针对目前数字平台企业出海进程中的法律空白,应厘清当前合规治理体系不足,补全相关政策法规。一方面,针对数据出境的问题,出台更加合理的法律规定。对数据出境评估,可以通过将“最终结论”明确为国家安全例外,使其成为不可诉的行政终局行为;也可以对“最终结论”进行限缩解释,使其成为网信部门的最终结论,同时允许企业通过行政复议或诉讼渠道寻求法律救济(张凌寒,2023)。而且,应通过立法进一步明确“重要数据”的范畴,可以根据行业、数据类型、敏感度等因素,对不同类别的数据做出分类规定。另一方面,出台更详细的合规审查操作指南,明确各类企业在不同市场的合规审查要求。为确保审查的全面性和有效性,可以建立多层次的合规审查机制,涵盖从企业设立、业务运营到数据处理等各个环节的合规要求,确保企业在“走出去”的过程中,能够全面、深入地了解并遵守目标市场的政策法规。此外,应充分发挥“一带一路”合作框架作用,完善中国与“一带一路”国家数据监管互认互通机制,与“一带一路”国家共同建构统一的数字治理规则,积极开展自贸区、“数字丝绸之路”框架下的数据跨境流动试验区创新试点建设,在减少制度成本的同时实现数据流动价值的充分实现。

第二,优化数字平台企业对外投融资政策。政策支持对于推动企业成功“走出去”至关重要,应进一步优化对外投融资政策框架,创造友好的国际环境,推动企业在国际市场上的市场拓展(王晶晶等,2022)。一方面,需加强与国际组织和其他国家的沟通与协作,构建更为广泛的国际合作网络。积极与相关国家签订双边或多边投资协定,在国际法律框架内,推动制定更加公正、透明的投融资审查标准,特别是对涉及关键技术、基础设施等敏感领域的投融资,制作并向企业推送双边投资协定应用指南,普及国民待遇、争端解决等条款,为中国数字平台企业在全世界市场上的健康发展创造更有利的环境。另一方面,完善对境外融资的审批标准和流

程,缩短赴境外融资审批周期。加快出台相关政策并制定实施细则,简化赴境外融资的审批程序,列明审批的具体标准,确保审批流程更加透明、高效,同时发挥“一带一路”融资窗口作用,通过丝路基金、国家进出口银行等支持重要融资项目,进一步激发企业在国际资本市场上的融资活力。

第三,推动多元主体协同治理。在数字平台企业出海过程中,面对的法律挑战和多样风险,仅靠企业自身的力量难以全面应对。因此,推动多元主体协同治理成为提升数字平台企业出海法律合规水平的重要途径。通过政府、行业协会、企业形成合力,可依托国家海外综合服务平台,共同应对出海过程中遇到的法律问题,从而为企业提供更加全面和有效的法律支持。在这一过程中,政府需发挥主导作用,引导搭建“抱团出海”生态圈,出台更加积极的法规政策,建设数字经济出海创新服务基地和境外合作园区,帮助企业日常经营和市场拓展。行业协会需发挥桥梁作用,倡导制定数字经济海外标准,建立行业合规联盟,通过企业间的信息共享、优势互补等,带动上下游企业“链式出海”。数字平台企业也应主动提高自身的法律合规能力,可以通过建立专业的法律合规团队,加强与国际法律服务机构的合作,应对其在出海过程中面临的各种法律挑战。

参考文献

- [1]SHAPIRO C. Protecting competition in the American economy: merger control, tech titans, labor markets [J]. *Journal of economic perspectives*, 2019(3), 69-93.
- [2]BOTTA M, WIEDEMANN K. The interaction of EU competition, consumer, and data protection law in the digital economy: the regulatory dilemma in the Facebook odyssey [J]. *The antitrust bulletin*, 2019(3), 428-446.
- [3]TRIER M, KUNDISCH D, BEVERUNGEN D, et al. Digital responsibility: a multilevel framework for responsible digitalization [J]. *Business & information systems engineering*, 2023(4), 463-474.
- [4]郎元柯,范柏乃,曾辰宇,等.数字经济对产业跃迁的驱动机制与提升路径:基于科技创新的中介作用和产业生态的调节效应[J].*科学学研究*,2025(2).
- [5]陈岳飞,赵鑫,于连超.数字经济风险防范方略:法治化治理[J].*上海经济研究*,2022(5).
- [6]李三希,刘希,豆江利.全球数字经济三极格局:发展特征、重要举措与中国应对[J].*经济纵横*,2024(5).

- [7]王伟玲,王晶.我国数字经济发展的趋势与推动政策研究[J].经济纵横,2019(1).
- [8]欧阳日辉.科学构建数字经济发展体制机制[J].人民论坛·学术前沿,2024(23).
- [9]陈嘉鑫,李宝诚.风险社会理论视域下生成式人工智能安全风险检视与应对[J].情报杂志,2025(1).
- [10]欧阳日辉.数字企业上市:困境与机遇[J].人民论坛,2023(3).
- [11]李括,余南平.美国数字经济治理的特点与中美竞争[J].国际观察,2021(6).
- [12]许建峰,吕昭诗.人工智能分类分级监管研究:从风险基准到重要性导向的逻辑转变[J].济南大学学报(社会科学版),2025,35(5).
- [13]宁立志,龚涛.数字经济背景下反垄断法的时代使命[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2024(5).
- [14]金梦.数字时代科学立法的法理研究[J].中国法学,2024(4).
- [15]马述忠,郭雪瑶.数字经济时代中国推动全球经济治理机制变革的机遇与挑战[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021(1).
- [16]陈宇,王灏晨,吕昭诗.推动平台经济独角兽企业做大做强[J].宏观经济管理,2025(12).
- [17]殷俊明,罗丹,李争光,等.同舟“共济”还是同舟“共挤”:供应链关系与成本行为[J].审计与经济研究,2022(2).
- [18]肖冬梅,刘鑫鑫.欧盟“数字守门人”的认定标准与启示[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2024(4).
- [19]谢富胜,江楠,吴越.数字平台收入的来源与获取机制:基于马克思主义流通理论的分析[J].经济学家,2022(1).
- [20]林思宇.数字平台反垄断事前监管的“中国模式”构建[J].学术论坛,2024(6).
- [21]张任之.数字平台企业高质量发展驱动形成新质生产力的内在逻辑和实现路径[J].理论学刊,2024(4).
- [22]张凌寒.论数据出境安全评估的法律性质与救济路径[J].行政法学研究,2023(1).
- [23]金瑞庭,原倩.建设更高水平开放型经济新体制:基本思路和政策取向[J].宏观经济研究,2021(8).
- [24]杨帅.我国产业融合创新发展趋势及其政策支持体系[J].中州学刊,2016(4).
- [25]周昌发.数字金融法律监管的现实困境及优化路径[J].江汉论坛,2024(3).
- [26]李鹏.加快构建高水平社会主义市场经济体制[J].理论视野,2024(8).
- [27]陈菲,蒲文杰.《数字市场法》:欧盟规制数字“守门人”的制度路径[J].欧洲研究,2024(1).
- [28]黄尹旭,杨东.超越传统市场力量:超级平台何以垄断?——社交平台的垄断源泉[J].社会科学,2021(9).
- [29]汤霞.数据携带权的适用困局、纾解之道及本土建构[J].行政法学研究,2023(1).
- [30]王晶晶,周婕,岳中刚.开发区设立能否助力企业“走出去”:来自微观数据的准自然实验[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2022(6).

Realistic Challenges and Optimization Path of Digital Economy Governance

Lü Zhaoshi Chen Yu

Abstract: The digital economy has become an important engine for driving economic growth and has made remarkable achievements. However, with the rapid development of emerging information technologies such as artificial intelligence, and the digital economy is undergoing revolutionary changes and posing serious challenges to the existing governance system. Key issues such as the lack of adaptability of the regulatory system to new technologies and new business forms, the lack of protection for digital platform enterprises going overseas, and the frequent occurrence of monopoly problems on large digital platforms enterprises are restricting the further development of the digital economy, and it is necessary to promote the sustainable development of the digital economy under the guarantee of the modernization of the governance capacity by strengthening the synergistic optimization of policies and regulations, exploring the improvement of the antitrust legal and regulatory system, and helping digital platform enterprises go overseas, so as to assisting the high-quality growth of China's economy.

Key Words: Digital Economy; Regulatory Overlay; Enterprises Going Overseas; Antitrust

(责任编辑:文 锐)