



# 数字经济全球化下竞争政策协调困境与对策

大连海事大学法学院 林子樱

**【摘要】**在经济全球化背景下，数字经济给各国竞争政策制定者带来了挑战。由于国家利益需求存在差异，竞争政策与贸易政策的冲突在数字经济中的表现愈发明显。数据的大规模泄露、消费者个人信息被不当使用等事件频发，也引发了竞争政策与数据安全政策、隐私保护政策的协调困境。解决困境的关键是厘清竞争政策的核心价值目标，明确坚持消费者福利标准，并以此为基础，在 WTO 框架下探索协调路径，构建国际层面的共同规则。

**【关键词】**数字经济 全球化 竞争政策 消费者福利

**【中图分类号】**D996

**【文献标识码】**A

**【DOI】**10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2021.10.015

在经济全球化背景下，数字经济是各国共同面临的机遇和挑战，各国非常重视竞争政策在激励数字平台创新发展中的重要作用。竞争、数字化与全球化的探讨被置于更宽泛的政策背景下，各国以平衡和实践为基础，对竞争政策的定位进行重新评估，尤其注重竞争政策的协调合作。2020年10月，中国国家市场监督管理总局反垄断局与欧盟竞争司在北京联合举办第20届中欧竞争政策研讨会，就竞争政策的制定与执行进行技术讨论与合作。2020年11月，欧盟委员会起草了《欧盟—美国全球变化新议程》，旨在推动“以共同的价值观、共同利益及全球影响为基础的全球合作”，该文件还表明，欧盟希望以2021年上半年的欧盟—美国峰会为起点，重建跨大西洋贸易与科技领域的合作关系，共同应对数字市场带来的竞争挑战。

## 竞争政策国际协调的复杂性

由于国家政治、经济体制的差异及不同时期国家利益的驱使，各国竞争政策虽能反映本国发展的需要，却难以满足经济全球化对全球数字市场竞争秩序保护的需求。<sup>[1]</sup>同时，数据的大规模泄露和消费者个人信息被不当使用等事件频发，政府在制定数据安全政策和隐私保护政策时应对此类问题引起高度重视。随着竞争与国际贸易、数据安全、隐私保护等问题的相互关系日益密切，政策协调的复杂性也逐步加深。

竞争政策与贸易政策的冲突。科技主导地位的争夺隐藏在世界各国紧张的贸易关系中，国家之间的贸易冲突使某一国家的竞争政策及其全球竞争力面临愈发复杂的环境。越来越多的国家意识到，恪守自由竞争，对市场“袖手旁观”的做法已经不合时宜，数字经济时代不能“一刀切”地拒绝产业政策。各国之间的竞争政策与贸易政策相互协调，要求实现利益的微妙平衡，这也是很多国家开始采取扶植“国家冠军企业”策略的

原因，某些国家甚至由政府牵头组建垄断性企业。由此可见，在数字经济背景下，全球多边贸易体系正努力形成新的经济增长模式、新的商业实体和贸易保护主义政策。

从全球视角来看，数字经济由发达国家主导，使得全球竞争政策与贸易政策的协调变得更加复杂。一方面，数字平台促使发展中国家的中小企业通过第三方B2B（business to business）平台进入全球价值链并接触境外客户，增加跨境贸易机会，带动经济发展；另一方面，发展中国家正处于数字化经济发展过程的不同阶段。发展中国家是否能从数字科技中获益，取决于其政策的灵活性，即能否通过调整其经济和工业政策及国家监管框架，来促进数字经济的基础设施和数字化能力建设。发展中国家需要确保相关贸易和投资规则不妨碍其紧随技术革命的脚步。而实际上，贸易保护政策限制了企业之间的良性竞争，对新进入者造成威胁，对经济增长已经产生负面影响。尽管“数字全球化”正在扩张，但其很难打破数字贸易的壁垒，竞争政策与贸易政策之间的矛盾冲突愈发明显。

竞争政策与数据安全及隐私保护政策协调的困境。发达国家利用技术优势获取发展中国家的数据，直接威胁处于信息技术劣势的发展中国家的国家安全与社会安全，带来数据安全和隐私保护的难题，可能使“数字全球化”面临数据使用限制而产生分裂。<sup>[2]</sup>竞争政策制定者面临另一个困境，即如何实现竞争政策、数据安全及隐私保护三者的政策协调。数据安全政策通过法律法规维护政府内部、企业及个人的数据安全，以达到保障国家安全和企业、公民合法权益的政策目标。隐私保护政策是数据安全政策在个人信息安全方面的体现。大量复杂的维护数据安全的义务，给中小企业带来了不成比例的合规成本和市场壁垒，削弱了中小企业的竞争力。而数据安全规则下的数据可携带权（right to data portability），可通过将数据所有权交还给消费者的方式，方便消费者自由更换服务提供商，降低新兴企业进入市场及扩张的壁垒，达到提高企业竞争力的效果。全球范围内的竞争政策制定者和竞争执法机构都面临一个共同问题：数据是数字经济商业模式的核心部分，那么数据安全及隐私保护是

否应当作为对数字平台进行竞争评估的考虑因素之一？有观点认为，隐私应当被视为非经济要素，应被置于竞争政策之外的其他政策调整范畴；也有观点认为，应尊重合同自由，将数据安全和隐私政策视为数字服务供应商与用户之间经济协议的一部分。理想情况下，竞争政策与数据安全及隐私保护政策之间应相互协调，减少不必要的政策冲突，以达到共同促进竞争、维护数据安全和保护隐私的效果。

## 政策协调困境的根本原因

竞争法是竞争政策最直观的体现和实现方式。数字经济背景下的政策协调困境出现的根本原因是竞争政策的核心价值目标之争，即竞争法是否坚持以保障消费者福利为标准。竞争法的目标是保护竞争而非竞争者。经济制度和发展水平不同的国家的竞争政策，以及国家处于不同发展时期的竞争政策，追求的价值目标有所差异。消费者福利标准专注于“福利最大化”，不考虑收入分配问题。在数字经济时代，消费者福利的价值目标被各国重新审视。以欧盟、中国和美国为例：欧盟坚持以提升消费者福利为核心价值目标，不仅关注价格，也尽量将可选择性、质量和创新等其他非价格因素置于考察范围之内。2020年12月15日，欧盟委员会公布两项新的数字法案——《数字服务法》（Digital Services Act, DSA）和《数字市场法》（Digital Markets Act, DMA），以进一步限制科技巨头的市场行为，规范欧盟数字市场秩序，为欧盟数字企业创造自由、公平的竞争环境，确保消费者能够获得多样化的安全产品和服务。虽然中国学术界有观点主张竞争法的实施前提是对竞争秩序的维护，即如果不损害市场竞争秩序，对侵害消费者利益行为的规制与救济只能寻求其他途径；然而，《中华人民共和国反不正当竞争法》（2019年修正版）第1条和《中华人民共和国反垄断法》修订草案（公开征求意见稿）第1条都明确提出，要保护消费者的合法权益，可见，中国在立法上仍明确将消费者福利作为竞争法的核心价值目标。相较而言，美国在将消费者福利作为竞争法核心价值目标方面存在较大



争议，甚至展开了一场数字经济下的“大争论”。其中，保守派和激进派都坚持以消费者福利为立法目的，仅在经济制度上存有争议；而新布兰迪斯学派（New Brandeis School）则主张放弃将消费者福利标准作为竞争法的价值目标，认为该标准注重的是“效率和低价”的竞争结果，忽视了市场结构和竞争过程。新布兰迪斯学派认为，“零价格”用户获取的信息并不是完全免费的，“零价格”下存在一定的制约因素和成本，实则可能产生损害消费者福利的影响。服务和质量的数据难以观测，导致对消费者在交易中真正得到的“福利”也难以判断。现行消费者福利标准过分关注短期价格效应，而不足以充分把握高技术商业形式市场势力组成结构的核心要素。<sup>[3]</sup>

## 竞争政策协调的对策

解决政策协调困境的基础。美国对消费者福利标准的争论，实质是干预主义与自由主义关于面对数字经济对竞争政策的挑战时所应采取的应对方式的争论。因此，在数字经济背景下，应当坚持将提升消费者福利作为竞争法的核心价值追求，并对其进行动态解释，通过创新投资及未来品质的提升来评价新产品或服务。首先，在数字经济与全球化相互作用的背景下，许多数字业务是全球性的。数字化突破了国界的限制，数字经济改变了全球投资模式，并正在改变全球价值链取向。坚持消费者福利标准，为维护全球竞争秩序的国际组织提供了合作的基础，有利于对全球市场中的数字化跨国企业进行动态化监督。其次，相较于数字服务供应商所获得的经济利益而言，数字安全及隐私问题对消费者的最终影响更加值得关注。个人信息的收集和使用不仅是支付多少钱的问题，其实质是数字交易施加于消费者一方的目标成本。这些目标成本被隐藏，消费者完全处于被动地位，不具备能够与之相抗衡的力量，而这些被隐藏因素恰恰是影响数字市场竞争的关键因素。因此，竞争政策应当将数据安全和隐私保护纳入评估反竞争效果的考察范围，数据安全政策和隐私保护政策也应当将对竞争的影响纳入考察范畴。在个人信息保护方面，美国采用“消费者保护模式”，防止企业从事欺诈交易和公

平交易，体现了竞争政策与隐私保护政策的不可分割。政策制定者应充分考虑政策之间的相互协调，由此方能控制成本，实现政策资源的合理分配。<sup>[4]</sup>当合理解释与消费者相关的所有竞争因素时，仍应将消费者福利标准作为竞争法的逻辑起点和价值目标，应当意识到每一个人都是消费者，这既印证了竞争法的目的是保护对全民有利的竞争，而不是保护以自身利益为核心的竞争者，又与数字安全政策及隐私保护政策的价值目标相契合，符合贸易政策制定与发展的价值追求，有利于发挥政策协调效力，促进数字经济与消费者福利的平衡发展。

优化竞争政策协调的路径。从全球化视角审视和制定数字经济竞争政策，各国已基本达成共识。在厘清价值目标的基础上，竞争政策的国际协调主要有以下几种路径。

第一，在WTO框架下协调竞争政策与贸易政策。WTO在解决国际经济纠纷、消除贸易限制方面一直发挥着重要作用，在WTO框架内协调各国竞争政策、建立国际统一的竞争法规则是竞争政策国际协调的发展趋势。WTO规则中已有的有关竞争的规则，用于在一定程度上解决贸易自由化和竞争政策之间的冲突，为政策协调打下基础。面对新一轮科技革命和数字经济变革带来的机遇和要求，WTO改革也在数字经济发展中逐步向前推进。各国正积极加强贸易政策协调方面的沟通，共同寻求解决方案，促使WTO更好发挥全球经济治理的作用，提升运行效率；同时积极探索革新WTO争端解决机制，确保全球贸易治理体系的有效运转。<sup>[5]</sup>以WTO为核心的多边贸易体制是经济全球化和自由贸易的基石，因此，在数字经济时代，协调竞争政策与贸易政策应在WTO框架下进行。

第二，构建国际层面的共同规则。在全球范围内，制度的可预测性和趋同性将有利于科技及投资创新。因此，建议构建国际层面的共同规则，包括竞争规则、数据安全规则及隐私保护规则。目前，国际上暂无具有强制约束力的多边竞争规则，全球运营企业要遵从130个不同司法辖区的竞争制度，这在一定程度上给跨国企业的科技创新及发展造成了阻碍。经济合作与发展组织（OECD）、联合国贸易和发展会议（UNCTAD）和国际竞争网络

(ICN) 等国际组织正在努力填补此空白, 并分别在数字经济竞争问题上出具报告, 帮助竞争执法者达成共识, 找到共同的原则并加强执法领域的国际合作。数字经济带来的竞争政策协调困境, 理应从国际层面予以回应。在科技无国界的基础上, 共同制定国际竞争规则能够产生长远的有利影响。国际统一的数字经济竞争规则, 不仅可以创造公平的竞争环境, 将竞争引入本地市场并降低合规成本, 还可以在跨境价值链的基础上, 促进国际贸易。

当前, 世界各国都已经意识到促进数据自由流动和保护个人数据隐私的重要性, 但对数据安全及隐私保护的相关立法差异很大, 甚至存在冲突。例如, 谷歌根据美国《爱国者法案》(USA Patriot Act) 的规定, 将欧洲资料中心的信息交给美国情报机构, 无疑是不符合欧洲数据安全政策与隐私保护政策的行为。国际统一的数据安全标准及隐私保护措施, 有利于跨境数据流动和数字经济背景下的隐私保护。正确而全面地解释消费者福利标准, 包括价格、质量和选择等影响竞争的因素, 并将数据安全和隐私保护纳入竞争考虑范围, 积极发挥政策

协同的最大效应, 可以为合作建立国际层面的共同规则提供政策导向。

#### 注释

[1]金善明:《困境与路径:竞争法国际化的规范分析》,《社会科学》,2012年第11期。

[2]Catherine L Mann, "For Better or Worse, Has Globalization Peaked? Understanding Global Integration", <https://www.citivelocity.com/citigps/catherine-mann-globalization-peak>.

[3]吴汉洪、王申:《数字经济的反垄断:近期美国反垄断领域争论的启示》,《教学与研究》,2020年第2期。

[4]闫倩、马海群:《我国开放数据政策与数据安全政策的协同探究》,《图书馆理论与实践》,2018年第5期。

[5]赵东喜、陈伟雄:《G20促进全球贸易政策协调的成效、困境及对策分析》,《经济研究参考》,2019年第24期。

责编 / 陈璐颖

## Resolving the Dilemma Facing Competition Policy Coordination under the Globalization of Digital Economy

Lin Ziying

**Abstract:** In the context of economic globalization, digital economy brings challenges to competition policy makers in various countries. Because of the difference in national interest demand, the conflict between competition policy and trade policy is increasingly prominent in the digital economy. The massive data leaking, improper use of consumer personal information and other incidents have also led to the coordination dilemma among the competition policy, data security policy and privacy protection policy. This article believes that the key to resolve the dilemma is to clarify the core value objectives of the competition policy and adhere to the consumer welfare standards; and on this basis, explore the coordination path and construct the common rules at the international level under the framework of WTO.

**Keywords:** digital economy, globalization, competition policy, consumer welfare