

# 中国城镇化促进会 研究报告

2023 年第 3 期（总第 116 期）

2023 年 5 月 31 日

## 加快数字经济立法 护航数字经济高质量发展

张金来<sup>1</sup>

数字经济发展速度快、辐射范围广、影响程度深，是重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量，也是推动中国式现代化加速前进的重要引擎。第六届数字中国建设峰会上发布的《数字中国发展报告（2022 年）》显示：“2022 年，我国数字经济规模达 50.2 万亿元，总量稳居世界第二，同比名义增长 10.3%，占 GDP 比重提升至 41.5%。”与此同时，数字

<sup>1</sup> 张金来：中国城镇化促进会办公室主任，数字经济专委会副主任兼秘书长。

经济治理问题日益凸显，制约着数字经济高质量发展。习近平总书记指出：“要完善数字经济治理体系，健全法律法规和政策制度，完善体制机制，提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平。”加快数字经济立法，建设和完善我国数字经济法律规范体系，是数字经济治理的基础工程，进而是数字经济高质量发展的护航工程。

## **一、数字经济高质量发展离不开完善的法律规范体系**

数字经济发展过程中，出现了一些损害公民合法权益和群众、社会、国家利益的行为和现象，出现了一系列事关发展和安全的不容忽视的问题。个人信息安全、数据安全、网络安全问题对统筹发展和安全带来威胁，数字鸿沟阻碍城乡融合、社会公平和共同富裕，资本无序扩张侵蚀着社会主义基本经济制度，平台垄断导致平台从业人员和消费者合法权益屡屡受到侵犯，税收“跑冒滴漏藏”扰乱着国家的财政税收秩序，等等。

数字经济领域违法犯罪现象频发，以北京市为例，2018 至 2022 年 5 年间，北京法院审结涉数字经济案件 23608 件。从各地案件和纠纷类型来看，数字经济案件和纠纷类型多样，包括非法泄露公民个人信息案件，利用网络侵犯人格权案件，侵害数据资产权益案件，扰乱市场竞争秩序的案件，侵害平台经营者、算法运用者及相关主体权益案件，利用数据技术实施网络犯罪及从事灰黑产业的案件，元宇宙、人工智能、物联网等数字新业态、新技术、新模式、新产品、新基建等方面的纠纷，等等。

快速发展的数字技术给数字经济治理带来了诸多复杂严峻挑战，如不及时和有效应对，数字经济高质量发展则无从实现。这些挑战不仅需要政府部门在政策层面作出快速回应，更需要立法部门在法律层面作出及时回应。社会主义市场经济本质上是法治经济，数字经济的发展不能离开法治轨道。有效应对复杂严峻的数字经济治理形势，护航数字经济高质量发展，离不开系统、完善的数字经济法律规范体系。

## **二、当前数字经济法律规范体系不能很好适应数字经济高质量发展要求**

近年来，我国与数字经济相关的法律规范不断出台，如网络安全法、数据安全法，个人信息保护法等，涉及行政法、民法、商法、经济法、知识产权法等多个领域。据统计，各部门、各地区已出台与互联网、信息、数据相关的具有法律效力的规范性文件 100 多部，数字经济法律规范体系的内容不断充实。既有的数字经济立法在维护网络安全、保护个人信息安全、保护知识产权、维护市场秩序、保护消费者权益等方面发挥了重要作用。同时也应看到，我国当前数字经济法律规范体系建设存在许多短板和弱项，不适应数字经济治理现代化和数字经济健康高质量发展要求。

其一，国家层面的数字经济专门立法缺失。目前，我国还没有一部国家层面的专门以数字经济为规制对象的立法。近年来，国家相继出台了《国家信息化发展战略纲要》（2016）、《数字乡

村发展战略纲要》(2019)、《“十四五”数字经济发展规划》(2021)、《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(2022)、《数字中国建设整体布局规划》(2023)等,我国数字经济发展有了初步的顶层政策设计,但顶层立法设计依然缺失,国家层面的数字经济专门立法有待出台。

其二,数字经济立法发展不平衡。首先,国家最高权力机关、国务院相关部门、地方政府之间立法发展不平衡。高层级和高效力的全国人大及其常委会立法步伐相对缓慢,国务院相关部门、一些省区市的立法反应相对较快,这导致大量数字经济立法的效力层次较低、覆盖范围窄,部门、地区制定的法律规范之间的冲突现象时有发生。其次,地区之间立法发展不平衡。近年来,为完善数字经济治理,促进数字经济发展,全国各省区市先后出台数字经济地方性法规。有的省区市立法数量较多,既有关于数字经济的综合性立法,如《浙江省数字经济促进条例》《广东省数字经济促进条例》,也有数字经济细分领域的立法,如《深圳经济特区数据条例》《山东省大数据发展促进条例》《贵州省政府数据共享开放条例》等。总体上看,各地数字经济立法发展不平衡,经济发达地区数字经济立法建设步伐较快,经济相对落后地区步伐相对慢一些。再次,数字经济立法发展不平衡还体现在数字经济某些领域立法明显滞后,如数字平台、人工智能、自动驾驶、政府数据开放等领域,相关法律法规匮乏。

其三,数字经济立法不能有效应对新形势新问题。数字经济

各领域专业性强、复杂度高、技术迭代快，许多问题跨越学科、专业、地域界限，涉及科技、法律、伦理、道德等多个层面，数字经济带来的问题远比传统问题复杂。此外，涉外数字贸易规则竞争与网络安全竞争日益加剧，数字资产在全球范围内跨境流动加速并已成常态化，带来了法律规制难题。所有这些这对数字经济立法提出了严峻挑战。我国数字立法领域专业人才和专业智库缺乏，数字经济领域的涉外法律规范体系不健全，数字经济法律法规实施效果评估和动态调整机制不完善，所有这些导致我国目前的数字经济立法不能很好地回应这些挑战。

其四，对数字政府建设的立法支撑和保障有待加强。近年来，我国数字政府建设成效显著，一体化政务服务和监管效能大幅度提升，服务管理新模式广泛普及，数字营商环境持续优化，在线政务服务水平跃居全球领先行列。但是，对数字政府建设的立法支撑和保障存在薄弱环节。中国政法大学法治政府研究院发布的《中国法治政府评估报告(2021—2022)》指出，目前在数字政府建设过程中政府存在泄露、侵害个人信息的情况，实践中，个人信息保护问题可能出现在政府活动的各个环节，主要原因在于细化的个人信息安全保护制度和规则仍然缺失。法治的核心要义是以法律约束政府权力，加强对数字政府建设的立法支撑和保障，同步推进数字政府和法治政府建设，是法治中国建设的根本任务。

其五，数字经济创新做法、经验和模式有待立法鼓励。随着

信息科技的进步、互联网技术的升级迭代和数字经济的快速发展，数字经济各个领域积极践行新发展理念，服务新发展格局，探索出了许多新做法、新经验、新模式，为数字经济发展增添了新活力和新动能。值得注意的是，其中的一些做法、经验和模式因在现有政策和法律框架中找不到明确的依据，导致在实践中推行时面临不少障碍。鼓励、支持、保障创新的数字经济各细分领域立法亟待出台。

### **三、加快数字经济立法，推动数字经济更高质量发展**

全国人大常委会明确强调，加快数字经济领域立法步伐。系统完善的法律规范体系，不仅能够为数字经济领域的各类主体提供统一明确的行为和活动尺度，也能促进相关领域司法和执法的公平和效率，从而为数字经济健康持续发展奠定良好制度基础、营造良好外部环境。加快数字经济法律规范体系建设，完善数字经济治理，进一步激发数据要素活力，推动数据要素安全和高效流动，是当前和今后一段时期推动我国数字经济高质量发展必须解决的重大课题。

其一，完善数字经济立法顶层设计。组织和动员政府各个部门、企业、高校、专业智库、研究机构、行业协会的力量，广泛深入调查研究，科学严密论证，全国人大尽快制定以数字经济全领域为服务、治理对象的专门法律，形成以全国人大数字经济顶层立法为核心，以网络安全法、数据安全法、个人信息保护法、电子商务法、电子签名法、知识产权保护法等为支撑，国务院条

例、部门规章和地方方法规为补充的中国特色数字经济法律规范体系。

其二，推动数字经济立法平衡发展。除了制定数字经济全领域专门法律之外，加快推进全国人大及其常委会在数字经济重要领域的立法，提高数字经济重要领域的法律效力等级，消除该领域法律适用上的矛盾和冲突。经济欠发达地区积极借鉴相对发达地区的数字经济立法经验，增强发展前瞻性，利用后发优势，抓紧补上数字经济立法短板。加快数字经济重要细分领域立法，系统梳理、总结和评估大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能、网络安全、数据安全、政府数据开放等领域已有的政策文件和行业规范，将实践中行之有效的规范性文件及时通过法定程序上升为法律规范，注重提高立法精准度和法律实效性。建立政府数据、公共数据、商业数据和个人数据分类保护的法律制度，构建完整的数据安全保护法律规范体系。

其三，及时回应数字经济发展中出现的新情况新问题。加快培养数字经济立法人才，建设数字经济立法领域专业智库，为数字经济立法提供智力支撑。建立健全数字经济领域的涉外法律规范体系，提升我国在数字贸易、数据资产流动等领域的国际竞争力和话语权。建立数字经济法律法规实施效果评估体系，根据评估结果及时修改和废止不适应新形势的法律法规，提出新的立法建议。加强立法数字化技术研究，推进立法数字化建设，增强法律规范的动态关联更新能力，推动法律规范之间的协调和衔接，

消除法律规范之间的矛盾和冲突，提高法律规范查阅和使用效率。

其四，以数字经济立法推动数字政府和法治政府深度融合。以法律来保障和推动政府数字化治理、服务能力建设，使政府更好发挥在规范市场、鼓励创新、保护消费者权益方面的作用。加强对政府基于大数据、人工智能、区块链等新技术的统计监测和行政决策的立法规范，防止政府对公民个人信息安全的侵害。探索建立适应平台经济特点的法律监管机制，推动线上线下监管有效衔接，强化对平台经营者及其行为的监管，同时防止政府行政权力对企业正常市场行为和合法经营活动的随意干涉。

其五，立法支持数字经济创新发展。将支持数字经济创新发展作为国家顶层立法设计和地方立法设计的基本精神和基本原则，从立法上鼓励各地区、各行业践行新发展理念，在推进数字产业化、产业数字化、数字经济实体经济融合发展实践中推出新技术、新业态、新模式，消除数字经济创新发展障碍，培育数字经济发展新动能。

---

**编制：中国城镇化促进会研究部**