

数字经济的北京强音——《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》简述与展望

安杰律师事务所 合伙人 马翔翔

2022年5月7日北京市经济和信息化局发布了《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》（“《意见稿》”）。《意见稿》公开征集意见时间为2022年5月7日至2022年6月6日。

一、背景

2021年，北京数字经济发展水平保持全国领先，数字经济增加值达到1.6万亿元，同比增长13.1%，占GDP比重为40.4%；数字经济核心产业增加值8918.1亿元，同比增长16.4%，占GDP比重达22.1%，北京在推动数字经济发展过程中形成了很多创新实践，但也存在一定的瓶颈制约。ⁱ《意见稿》的发布旨在通过制定数字经济领域综合性地方法规，将在北京有效的政策上升为法规，通过制度创新助力数字经济发展。

《意见稿》的发布也为落实国家政策和相关上位法。《关于〈北京市数字经济促进条例（征求意见稿）〉的说明》（“《意见稿说明》”）指出对《数据安全法》《个人信息保护法》《无线电管理条例》等国家法律的贯彻实施，在地方层面则延续《北京市信息化促进条例》（已废止），并衔接《中国（北京）自由贸易试验区条例》。其中，《北京市信息化促进条例》于2007年9月14日发布，2007年12月1日生效，现已废止。自2007年至今，数字经济作为经济新形态产生，与15年前信息化赋能传统经济情况相比不能同日而语，有必要通过新的数字经济领域法律进行调整。而《中国（北京）自由贸易试验区条例》（“《北京自贸区条例》”）于2022年3月31日发布，2022年5月1日生效。其中第五章“数字经济发展”，专章规定了自贸试验区支持数据资源与产业发展深度融合，推动数字产业化和产业数字化。《意见稿》可以从纵向层面补充《北京自贸区条例》，以期为构建具有国际竞争力的数字产业集群提供产业法规支持。

此外，地方制定和发布“数字经济”相关法律法规亦为目前的一个立法趋势。如下为笔者整理目前部分地方数字经济法规。

序号	名称	发文日期	生效日期	基本体例
1.	《广东省数字经济促进条例》	2021年7月30日	2021年9月1日	第一章 总则 第二章 数字产业化 第三章 工业数字化 第四章 农业数字化 第五章 服务业数字化 第六章 数据资源开发利用保护 第七章 数字技术创新 第八章 数字基础设施建设 第九章 保障措施 第十章 附则
2.	《浙江省数字经济促进条例》	2020年12月24日	2021年3月1日	第一章 总则 第二章 数字基础设施 第三章 数据资源 第四章 数字产业化

				第五章 产业数字化 第六章 治理数字化 第七章 激励和保障措施 第八章 法律责任 第九章 附则
3.	北京市数字经济促进条例（征求意见稿）	2022年5月7日	公开征集意见时间为2022年5月7日至2022年6月6日	第一章 总则 第二章 数字基础设施 第三章 数据资源 第四章 数字产业化 第五章 产业数字化 第六章 数字化治理 第七章 数字经济安全 第八章 保障措施 第九章 附则

二、数字经济时代立法需回应的术语

1. “数字经济”定义

《意见稿》借鉴《“十四五”数字经济发展规划》（“《十四五规划》”）就数字经济的定义。《十四五规划》所定义数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，是以数据资源为关键要素，以现代信息网络为主要载体，以信息通信技术融合应用、全要素数字化转型为重要推动力，促进公平与效率更加统一的新经济形态。

《意见稿》项下的数字经济是指以数据资源作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。

对比《十四五规划》是从国家政策层面描述数字经济，《意见稿》更结合数字经济本质进行定义，这也承袭了其他地方性数字经济促进条例就该等定义的思路。

2. 平台企业治理

就平台企业治理，2021年12月24日，国家发改委会同有关部门联合印发了《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》。在2022年5月17日全国政协召开“推动数字经济持续健康发展”专题协商会（“数字经济政协会议”）后，国家发改委进一步梳理下一步平台治理监管的工作，即将坚持规范和发展并重，重点推动两方面工作。一方面，健全平台经济治理体系，推动构建稳定可预期的政策环境。另一方面，推动平台经济高质量发展，鼓励平台企业增强创新能力，赋能实体经

济，提升国际化发展水平。ⁱⁱ从国家层面，目前思路是推进“平台企业”监管常态化，以促进平台经济健康发展。

《意见稿》就“平台企业治理”有如下回应：从促进角度，本市积极支持平台企业规范健康发展，优化平台发展生态，加强平台企业间、平台企业与中小企业间的合作共享，促进数字技术与实体经济融合发展；同时，促进平台企业相互开放生态系统，通过项目合作等方式推动政企数据交互共享。ⁱⁱⁱ

从规范角度，《意见稿》要求互联网平台企业应当遵守法律和商业道德，建立健全平台管理制度规则。不得利用数据、算法、流量、市场、资本优势，妨碍、破坏其他平台和应用独立运行，不得损害中小企业合法权益、对消费者实施不公平的差别待遇和选择限制。同时，要求相关部门完善平台经济治理规则和监管方式，保障平台从业人员、中小企业和消费者合法权益。^{iv}

3. 其他

在当前法律环境下，我们讨论数字经济时，常见的新词术语包括：协同共治、数字基础建设、数字产业化、产业数字化、数字孪生、数字原生、智慧城市、数字政府。这些因数字经济而生的新术语和理念在《意见稿》中均有所体现，这也是数字经济类促进条例的特色体现。

三、《意见稿》的产业化思路

《意见稿》作为经济促进类法规，在数字经济产业化方面有如下规定：

- 数字产业化：根据《意见稿说明》，这部分是明确北京市人民政府及有关部门关于数字经济创新发展、平台发展、业态创新等方面的职责；支持开源生态建设，打造数字经济开源生态体系；鼓励数据安全产品与服务发展，提高数字安全投入水平；加强数字经济知识产权保护，依法打击侵权行为。
- 产业数字化：根据《意见稿说明》，这部分是明确支持产业互联网发展，明确工业、金融、商贸、农业等领域数字化转型路径、举措以及主管部门责任，促进各产业智慧创新发展；支持中小企业数字化转型；支持和规范教育、文化旅游、广播电视等领域的数字消费新模式，健全未成年人网络保护机制，提升数字生活品质。产业数字化也是“互联网+”概念的体现，为传统行业赋能，也是产业数字化的必经趋势。

四、安全与发展的兼顾

安全和发展是数字经济要平衡的两大价值。对于数字经济的安全关注，一部分是源于数字经济发展以来已出现的如数据隐私泄露等甚至潜在危及国家安全的事件，同时一部分是源于我们对于数字经济可能发展至未知维度的顾虑，毕竟这个未知维度可能有好的一面，也可能有恶的一面。

《意见稿》除在全文各个章节相关问题中散落强调涉及某一具体事项的安全要素外，还在第七章专章规定“数字经济安全”。其中通过五条内容，分别从数据处理活动维护国家安全、公共利益和个人合法权益；关键信息基础设施重点保护；支持建立数据治理和合规运营制度，加强个人信息安全保护；建立完善互联网平台管理制度规则；督促市、区人民政府及有关部门强化数字经济安全风险防范的职责的角度进行说明。^v

五、 具有北京特色的数据治理

从我国现有监管体系来看，数据治理合规领域立法上的“三驾马车”，即《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》和《中华人民共和国个人信息保护法》是在国家层面从安全角度规制数据处理活动。而从《意见稿》来看，主要从数字基础设施（《意见稿》第二章）和数据资源（《意见稿》第三章）两个章节专章规定数据治理相关内容。

就数字基础设施建设，《意见稿》明确要求各项规划应与数字基础设施衔接，统筹和指引数字基础设施建设，促进数字技术与传统基础设施的深度融合。重点建设通信网络、物联网络、智算中心等基础设施，推进新技术设施建设，引导社会主体通过政企合作、特许经营等方式参与数字基础设施建设运营。

在数据资源利用方面，根据《十四五规划》，“数据要素是数字经济深化发展的核心引擎。数据对提高生产效率的乘数作用不断凸显，成为最具时代特征的生产要素”；而数据也是我国有独特优势的生产要素，在安全范围内有效高效使用，可以进一步助力我国数字经济的发展，为我国建设数字经济强国奠定基础。数字经济政协会议和实践各界已达成“数据需要自由流通、扩大共享，加强数据使用效率”的共识。该共识在《意见稿》中也有所体现。在《意见稿》第三章数据资源中，明确了公共数据、各类数据资源共享与数据开放的渠道与规则（即按照需求导向、分类分级、安全可控、高效便捷的原则，通过多种方式向社会开放公共数据，涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的公共数据依法进行脱敏脱密处理）；^{vi}明确各主体有权对其合法收集的数据进行处理，并享有受法律保护的数据财产性收益；建立数据要素登记、评估、入表等资产化制度。这些都旨在促进数据资源的高效流通。

就数据交易，《意见稿》的北京特色之一亦是在法规层面明确促进北京国际大数据交易所的进一步发展。自2015年4月贵阳大数据交易所正式挂牌以来，北京国际大数据交易所、上海数据交易所、湖南大数据交易所、陕西大数据交易所也相继设立运营。北京国际大数据交易所是数字经济的北京特色和优势。《意见稿》规定国际大数据交易所应当制定数据交易规则，探索“可用不可见、可控可计量”的数据交易范式，对数据提供方的数据来源、交易双方的身份进行合规性审查，并留存审核、交易记录，确保数据交易公平有序、安全可控、全程可追溯。鼓励本市公共机构实施的数据采购活动，依托国际大数据交易所实施。鼓励其他市场主体通过国际大数据交易所进行入场交易。^{vii}

六、 展望

目前我国数字经济治理呈现纵向从地方到中央自下而上的立法路径，以及横向各个监管治理机构的协同共治以及法学各个部门学科的交叉。“一千个人眼中就会有一千个哈姆雷特”，就各地发布的数字经济法规，从行政法学者角度，包含数字政府和公权力保护数字经济安全的内容；在经济法学者看来，应包含规制政府和市场主体之间关系的内容；而民商法又是以法律保护数据所形成财产性收益的规定。

当然，笔者理解《意见稿》以及其他地方省市已生效或正在制定中的类似法律法规，总体来看更适于作为纳入经济法范畴的法律文件，这主要体现在对社会公共资源的分配，政府规制市场秩序等方面。随着数字经济的不断发展，经济法调整所面对的经济形态，不再只是传统的工业经济，而是同时包括新兴的数字经济，这与新型工业化与信息化的叠加密切相关，由此也对国家的整体调制（包括宏观调控和市场规制）提出了更高要求，需要更为有效的信号转换。^{viii}

《意见稿》借鉴了其他地方性数字经济促进法规的立法体例和思路，力图体现北京数字经济发展特色，进而有利于促进北京数字经济发展。当然，作为经济促进类法规，其中一些规范性语言难免流于宽泛。具体实施有赖于监管部门的解释，以及与其他法律法规的结合适用。而数字经济本身是持续变化的，在法规具体适用时处理好促进和规范的关系，还需在动态发展中实践和验证。



马翔翔 | 合伙人

业务领域：投融资并购、TMT/科技媒体与通信、数字经济合规、知识产权

邮箱：maxiangxiang@anjielaw.com

i 详见《关于〈北京市数字经济促进条例（征求意见稿）〉的说明》

ii 详见国家发改委网站，文章链接：

https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/lx/liddt/202205/t20220524_1325249.html?code=&state=123

iii 《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》第二十六条

iv 《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》第四十七条

v 详见《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》第四十四条至第四十八条

vi 《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》第十八条

vii 《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》第二十二条

viii 详见张守文：《数字经济与经济法的理论拓展》，转载自《地方立法研究》，2021年2月24日