

■ ■

域外制度研究

英国《数字经济法（2017）》 的核心内容及启示*

刘 阳**

摘 要：数字化发展已经成为塑造国家竞争力的重要战略。一些国家通过立法保障数字经济的发展成果并进一步为其提供指引。2016年，英国全面修改“数字经济法”并最终通过《数字经济法（2017）》，该法在构建发展数字经济的法律框架的基础上填补了宽带普遍服务、网络色情禁止等相关领域的空白，并进一步完善了消费者权益保障制度。英国《数字经济法（2017）》的主要制度与特色规定对于完善我国相关立法、推进“数字中国”建设具有重要的启示意义和借鉴价值。

关键词：《数字经济法（2017）》 数字基础设施
网络色情 网络监管 消费者保护

收稿日期：2019年1月1日。

* 本文系国家社会科学基金项目“产业融合中平台竞争规制与用户权益保障机制研究”（14CFX041）、中南大学研究生科研创新项目“网络交易平台连带责任司法认定实证研究”（2018zzts279）阶段性研究成果。

** 刘阳，中南大学经济法专业硕士研究生。

目次

- 一 《数字经济法(2017)》的制定背景与立法意图
- 二 《数字经济法(2017)》的立法结构与主要内容
 - (一) 《数字经济法(2017)》的立法结构
 - (二) 《数字经济法(2017)》的主要内容
- 三 《数字经济法(2017)》的特色与局限
 - (一) 《数字经济法(2017)》的特色
 - (二) 《数字经济法(2017)》的局限
- 四 《数字经济法(2017)》对我国的启示
 - (一) 加快构建数字经济法律体系
 - (二) 《数字经济法(2017)》对我国法律具体内容上的意义

在中共中央政治局第二次集体学习时,习近平主席强调,“加快建设数字中国”“构建以数据为关键要素的数字经济”。^①建设数字中国、发展数字经济需要法制保障。我国已经制定了一些关于数字经济的法律,但整体性的数字经济法律体系有待建设。2017年,英国全面修改“数字经济法”并通过《数字经济法(2017)》(*Digital Economy Act 2017*),该法案修改范围广泛、内容丰富,其中不乏有特色的规定。全面了解并学习《数字经济法(2017)》的立法背景、主要内容与特色规定对完善我国数字经济立法、推进数字中国加快发展具有重要的价值。

^① 参见《习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调 审时度势精心谋划超前布局力争主动 实施国家大数据战略加快建设数字中国》,载新华网, http://www.xinhuanet.com/video/2017-12/09/c_129761345.htm, 最后访问日期2018年12月31日。

一 《数字经济法（2017）》的制定 背景与立法意图

打造“数字国家”是英国在 20 世纪的核心发展目标之一，英国将其视为持久竞争力的重要保障。为促进信息通信行业的发展并使自己摆脱国际金融危机，英国于 2008 年 10 月启动“数字英国”战略项目并开始酝酿制定“数字经济法”。^① 2009 年 6 月 16 日，英国商业创新和技术部（Department for Business, Innovation & Skills, BIS）与文化媒体和体育部（Department for Culture, Media & Sport, DCMS）联合发布白皮书——《数字英国（最终报告）》[*Digital Britain (Final Report)*]，旨在通过改善数字和通信基础设施、保护创意产业创新、促进电视和广播架构现代化确保英国在全球数字经济发展中处于领先地位。^② 为了具体落实《数字英国》白皮书中所规定的改革目标，2009 年 8 月 17 日，英国 BIS 与 DCMS 再次联合发布“数字英国实施计划”（Digital Britain Implementation Plan），其中明确了制定“数字经济法”等 20 个具体项目。^③ 2009 年 11 月

① 参见闫德利：《数字英国：打造世界数字之都》，载《新经济导刊》2018 年第 10 期。

② 《数字英国》分为《数字英国（中期报告）》和《数字英国（最终报告）》两部，《数字英国（中期报告）》于 2009 年 1 月出台，《数字英国（最终报告）》于 2009 年 6 月颁布。此处所引用的为《数字英国（最终报告）》。See <<https://dera.ioe.ac.uk/9559/>> , last visited: December 15, 2018.

③ See http://www.culture.gov.uk/images/publications/DB_ImplementationPlanv6_Aug09.pdf, last visited: December 18, 2018.

20日,英国政府向议会提交了“数字经济法”草案。2010年4月8日,英国议会通过《数字经济法(2010)》(*Digital Economy Act 2010*)并获王室批准。该法案于当年6月8日开始施行。

在《数字经济法(2010)》的实施过程中,全球数字经济发生了根本性的跃前,无线、宽带等网络的普及,互联网的蓬勃发展和大数据的兴起引发新一轮全球数字化浪潮。在国际上,一些国家呈现新兴数字立法的趋势,^①以期在全方位的综合国力竞争中取得优势。在英国国内,数字基础设施普及、网络知识产权强化保护和消费者利益的维护等问题受到更多关注。此种背景下,聚焦于解决与数字媒体相关的媒体政策问题的《数字经济法(2010)》未涉及正在或将要受到数字化影响的领域和产业,难以进一步为英国的数字雄心提供支持和指引,故英国政府对法案进行了全面的修改。2016年7月5日,英国文化大臣约翰·惠廷代尔(John Whittingdale)向下议院提交了新修“数字经济法”,2016年秋季草案获得通过,随后被移交至上议院。2017年4月27日,上议院通过《数字经济法(2017)》并于同日获得王室同意。其中部分条款于法案通过当日生效。2017年7月12日,英国政府制定《〈数字经济法(2017)〉第1号实施条例》,规定广播、消费者保护、数据保护、信息披露、

① 欧盟、澳大利亚和德国等已经开始探讨或推进数字经济立法。欧盟将推进“数字单一市场战略”界定为十大政治优先事项之一。澳大利亚政府公开征求社会公众对于完善数字经济立法监管的意见。德国“数字经济与法律”调研报告显示绝大多数企业希望有更为明确的法律规范。参见蒋洁:《全球推进数字经济立法的趋势》,载《中国社会科学报》2018年8月24日第5版。

电子通信、知识产权方面的诸条款分别于2017年7月31日、10月1日和2018年10月1日生效。^①其后，英国陆续通过《数字经济法（2017）》的第2—6号实施条例^②，进一步明确了《数字经济法（2017）》其他条款的生效时间。

二 《数字经济法（2017）》的立法 结构与主要内容

《数字经济法（2017）》是对《数字经济法（2010）》的全方位的优化升级。新法在结构和内容上均呈现全新的面貌。

（一）《数字经济法（2017）》的立法结构

《数字经济法（2010）》全文48条，主要包括英国通信管理局（Office of Communications, OFCOM）的职能、网络著作权侵权、互联网域名注册规则、第四频道电视公司（The Channel

① See “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 1) Regulations 2017”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/765/contents/made>, last visited: December 10, 2018.

② See “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 2) Regulations 2017”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1136/contents/made>; “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 3) Regulations 2017”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1286/contents/made>; “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 4) Regulations 2018”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/382/contents/made>; “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 5) Regulations 2018”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/624/contents/made>; “The Digital Economy Act 2017 (Commencement No. 6) Regulations 2018”, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2018/690/contents/made>, last visited: December 18, 2018.

Four Television Corporation)^①的职能、独立电视服务、独立广播服务、电视和广播服务规制管理规则、电磁波谱使用规则、视频游戏的相关规则、侵犯著作权和表演者权的处罚规则、电子出版物的公共借阅权11个主题以及1个附则。《数字经济法(2017)》相对于《数字经济法(2010)》，不仅条文数由48条增加至120条，而且对立法结构进行了全面的调整。除仍保留附则(第117—120条)外，其主体内容形成了六大板块，具体包括：①获取数字服务(第1—3条)；②数字基础设施(第4—13条)；③网络色情(第14—30条)；④知识产权(第31—34条)；⑤数字政府(第35—81条)；⑥其他(第82—116条)。

《数字经济法(2017)》的辐射范围远超过《数字经济法(2010)》所关注的与数字媒体相关的媒体政策问题，而拓展到为公民所获取的数字化服务提供全面的保护；不仅要求普及和完善数字基础设施，而且进一步深入至网络内容的规制。

(二)《数字经济法(2017)》的主要内容

归纳梳理《数字经济法(2017)》的主要内容，可以将其大致划分为数字服务获取及数字基础设施、网络色情与知识产权、数字政府及其他三大方面。

1. 数字服务获取及数字基础设施

《数字经济法(2017)》第一部分就规定了“获取数字服

^① 第四频道电视公司是英国的一家公共媒体公司，最初的和主要的活动是英国国家电视台第四频道。目前公司的业务范围超出了第四频道的范围，但电影等其他公司业务活动都与第四频道相联系，主要使用“4”品牌。See https://en.wikipedia.org/wiki/Channel_Four_Television_Corporation, last visited: December 22, 2018.

务”。该部分对《通信法案（2003）》（*The Communications Act 2003*）做了修改和增补，旨在保障英国公民能够均等地获取较高质量的数字服务，满足现代生活的需求。具体来说，法案第1条规定了宽带普及服务义务，即每个英国家庭和企业均应获得最低下载速度为10Mbps的宽带服务，并授权OFCOM审查宽带普及服务义务的落实情况。同时，法案明确了终端用户更换通信服务商的要求，以便出现问题时用户能便捷切换通信服务商。此外，当通信服务商提供的宽带服务未能达到普及服务义务规定的速度时，应自动向终端用户做出适当补偿。^①

法案第二部分是关于完善数字基础设施的规定。《数字经济法（2017）》修订了“电子通信法典”，并授权政府大臣制定与新修法典相关的过渡性、配套性规定。法案还在《无线电信法（2006）》（*Wireless Telegraphy Act 2006*）中新引入了动态频谱接入服务规制的规定并进一步明确了违反无线电信许可的处罚，对《无线电信法（2006）》所规定的罚款、搜查令以及查封财产等措施予以完善。^②

2. 网络色情与知识产权

网络色情是《数字经济法（2017）》较为重要的一个部分。在该部分中，法案首先规定任何人基于商业目的在英国境内提供网络色情材料，应确保在任何时间18周岁以下的人无法获取该材料。而后，法案明确了“色情材料”和“极端色情材料”的界定标准。本部分的重点在于禁止未成年人接触网络色情。《数字经济法（2017）》所采取的方式为，指定独立的年龄认证监管员以确保以商业为基础的色情网站的用户在

① *Digital Economy Act 2017*, s. 1 - 3.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 4 - 13.

18周岁以上。法案进一步规定了年龄认证监管员的任命程序和职能。为有效行使职权,年龄认证监管员可发出通知,要求有关人士提供其行使职能所需的任何资料。对于违法或未提供资料的人其有权处以罚款。除此之外,年龄认证监管员还有权要求网络服务提供者屏蔽不提供年龄验证的色情网站,并向该网站的支付服务提供商和辅助服务提供商发出通知要求其停止向色情网站提供服务。^①

在知识产权领域,《数字经济法(2017)》明确了以下规则。第一,关于公共图书馆借阅电子书的规则。法案修改了《公共借阅法(1979)(解释)》[*The Public Lending Right Act 1979 (interpretation)*]中关于“借阅”的定义,放宽了非纸质类作品的借阅条件,允许通过电子传输方式传送到图书馆以外的场所,也即延伸了公共借阅权的范围。此外,本部分还修改了《版权、设计和专利法(1988)》(*The Copyright, Designs and Patents Act 1988*),明确界定了“电子音频书”的含义。^②第二,关于“侵犯版权和表演者权”的规则。针对侵犯版权和表演者权的行为,本部分修改了《版权、设计和专利法(1988)》规定的2年最长刑期,将其延长为10年。^③第三,关于注册外观设计侵权的规则。本部分拓宽了《注册外观设计法(1949)》(*The Registered Designs Act 1949*)中关于注册外观设计侵权的界定,新增以互联网链接标记产品界定侵权行为,即若外观设计权人在产品上添加标有注册外观设计详细信息的互联网链接且公众可免费访问该链接,此时应认定行为人知道该外观设计已被注

① *Digital Economy Act 2017*, s. 14 - 30.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 31.

③ *Digital Economy Act 2017*, s. 32.

册，这将有效打击所谓的“善意侵权人”。^① 第四，关于有线电视转播节目的版权问题。法案废止了《版权、设计和专利法（1988）》的某些条款，这些条款规定通过有线电视转播的行为不构成对公共服务广播的版权以及与表演或录音有关的权利的侵犯。^② 此即意味着允许公共服务广播公司收取转播费。

3. 数字政府建设及其他

“数字政府”部分引入了新的政府数据共享条款，以支持更高效、更便捷的数字公共服务。法案规定了可以共享哪些数据以及出于何种目的可以共享数据，并明确了数据共享的保障措施，以确保公民数据的隐私部分得到保护。在下列情况下，可主张政府数据共享：①为更好地利用数据以改善公共服务，同时保护公众隐私；②为确定符合享受福利或服务资格的人士，以帮助有需要的人士；③为打击对于公共部门的欺诈行为；④为公民提供更好的支持，以协助他们更有效地管理欠公共部门的债务；⑤出于研究的目的；⑥税务和海关官员可以出于公共利益披露其持有的与职能有关的未识别信息；⑦通过允许从公共部门已经持有的数据中收集统计数据，减轻企业的遵从性负担。^③

法案的“其他”部分主要规定了 OFCOM 的职权。OFCOM 作为独立监管机构对通信传播领域的诸事项予以统一、有效的监管。除通信管理局的规定外，法案在这一部分进一步强化了对消费者权益的保护，主要包括以下条款。①关于点播节目服务的规定。法案规定了点播服务提供者的新的法律义务，点播服务提供者提供点播节目时应包含字幕、手语和语音描

① *Digital Economy Act 2017*, s. 33.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 34.

③ *Digital Economy Act 2017*, s. 35 - 81.

述, 以确保其服务对视力、听力或两者皆受到影响的残疾人是无障碍的。^① 此外, 禁止点播节目中包含色情材料等需要特别限制的内容。^② ②关于直销的规定。法案对《数据保护法案(1998)》(The Data Protection Act 1998)进行了修订, 要求信息专员根据《数据保护法案(1998)》和《隐私及电子通信(欧洲共同体指示)条例(2003)(S. I. 2003/2426)》[*The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003 (S. I. 2003/2426)*]推出一套新的法定业务守则以促进直销业务的良好运作。^③ ③关于手机账单限制的规定。为使消费者免受“账单冲击”, 法案要求移动通信运营商在合同中与用户订明手机账单上限额度。^④ 如在计费周期届满前可能达到限额, 应尽快通知用户。^④ ④关于互联网过滤器的规定。出于儿童保护或其他目的, 要求终端用户的互联网接入服务提供商使用互联网过滤器自动阻止或限制访问具有成人内容的网站, 除非用户主动选择不过滤此类网站。^⑤ ⑤关于门票销售的规定。为了削减网上高价倒卖门票的行为, 法案对购票者在网上购买“娱乐、体育或文化活动”门票的数量做出限制, 使用“互联网机器人”超越购票限制的行为属于违法行为。^⑥

三 《数字经济法(2017)》的特色与局限

《数字经济法(2017)》做出了一些特色的制度安排, 也

① *Digital Economy Act 2017*, s. 93.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 94.

③ *Digital Economy Act 2017*, s. 96.

④ *Digital Economy Act 2017*, s. 102.

⑤ *Digital Economy Act 2017*, s. 104.

⑥ *Digital Economy Act 2017*, s. 106.

存在部分争议与局限。

（一）《数字经济法（2017）》的特色

《数字经济法（2017）》对外观设计权利的保护方式、网络色情的规制措施做了创新性的安排并对 OFCOM 的监管职权予以了明确的部署。

1. 创新外观设计权利保护方式

《数字经济法（2017）》第 33 条对《注册外观设计法（1949）》予以修订，创新了外观设计权利保护方式——新增网络链接标记产品。在《注册外观设计法（1949）》第 24B 条第 2 款中，“设计编号”后新增“相关网络链接”。^①也即，除非产品上包含注册外观设计编号或相关网络链接，否则不认为被告人知道该外观设计已经被注册。此外，《数字经济法（2017）》在《注册外观设计法》第 24B 条第 2 款后新增 2A 项，明确了相关网络链接应满足的两个条件：（a）免费对公众开放；（b）能够证明产品与设计编号之间有明确联系。^②

“相关网络链接”并非对权利人的一种限制，而是赋予其除了“设计编号”之外一种新的简便的打击所谓善意侵权人的方式。权利人也并非必须在产品上标注设计编号或者添加相

① In subsection (2) (defendant not deemed to have been aware etc that design was registered by reason of the marking of the product unless it includes the number of the design), after “the number of the design” insert “or a relevant internet link”. See *Digital Economy Act 2017*, s. 33 (2).

② After that subsection insert “ (2A) The reference in subsection (2) to a relevant internet link is a reference to an address of a posting on the internet— (a) which is accessible to the public free of charge, and (b) which clearly associates the product with the number of the design.” See *Digital Economy Act 2017*, s. 33 (3).

关网络链接,但不这样的话外观设计权利人可能会更难证明侵权人知道注册外观设计权利的存在。这一条规定在互联网时代背景下是极具意义的。简单来说,对于注册外观设计权利人而言,其不再需要通过设计编号来证明自己的权利,更不需要在每一个包含注册外观设计的产品上给出标示。相反,他们能够通过网站链接告知他们之前注册的外观设计权利,而注册的具体细节就在网站上且用户可以免费访问网站。此时,权利人更容易将潜在的侵权人放在他们的权利公告范围中,因为他们只需要在注册细节发生变化时更新网站页面。^①对于侵权人而言,通过相关的网站链接,其将无法争辩说他们未意识到该外观设计已被注册,并且也没有合理的理由这样假设。

2. 通过年龄验证措施和互联网过滤器规制网络色情

法案就网络色情的规制做出了特色性安排,通过年龄验证措施和互联网过滤器阻止18周岁以下的人接触网络色情内容。年龄验证措施是一项强制性规定,法案要求包含色情内容的网站必须设置年龄验证系统检查访问者的年龄。同时,法案规定由国务大臣指定年龄验证监管员,对色情材料进行评级并对色情网站是否进行年龄验证予以监管。为正确行使职能,年龄验证监管员可发出通知要求有关人士提供其为行使职能所需的资料。“有关人士”包括网络服务提供者和年龄验证监管员认为已经或曾经以商业为目的向英国境内人士提供网络色情材料的人。^②如果色情网站未设置年龄验证系统,监管员可对其予以

^① See “The Digital Economy Act 2017 – Changes in relation to Registered Designs”, <http://www.macroboberts.com/the-digital-economy-act-2017-changes-in-relation-to-registered-designs/>, last visited: November 15, 2018.

^② *Digital Economy Act 2017*, s. 26.

处罚：①违法者可能被处以不超过 25 万英镑或最近一个会计年度内合法营业额的 5%（两者中的较大者）；②监管员还将有权发出通知，命令英国管辖下的支付处理器、广告网络和其他服务提供商切断与违规者的业务往来，从而使其在事实上陷入财务困境；③不符合年龄验证检查的网站还可能从根本上被屏蔽。^①但是，年龄验证监管员无权据此发出危害国家安全的通知等。^②

除年龄验证措施外，法案对于未成年人的上网安全做出了另一项规定。2013 年 7 月，英国首相戴维·卡梅伦宣布，为了保护儿童不受互联网上不健康内容的危害，政府决定将开始自动屏蔽掉互联网上的色情内容。^③政府的这项行动由于不具法律强制力且要求用户做出屏蔽色情内容的主动选择，因而在实践中收效不佳。对此，《数字经济法（2017）》以立法的形式宣布采取互联网过滤器这一技术措施加强对互联网内容的监管。第 104 条的规定是，网络接入服务提供商可出于保护儿童或其他目的，阻止或限制对该服务的信息、内容、应用程序或服务的访问，只要这一行动符合终端用户的服务使用条款。通俗来说，互联网接入服务提供商（Internet Service Provider, ISP）使用互联网过滤器自动阻止或限制访问具有色情内容的网站，除非用户主动告知 ISP 开通显示网络色情，否则其将无法在网络

① See “Digital Economy Act 2017 Described As Taking ‘Baby Steps’ into the Digital Future”, <https://www.guruinabottle.com/digital-economy-act-2017-described-as-taking-baby-steps-into-the-digital-future/>, last visited: November 12, 2018.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 24.

③ See “David Cameron Welcomes Family-Friendly Internet Filters”, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-25067051>, last visited: October 2, 2018.

上获取色情内容。法案意在赋予父母选择网络内容的主动权,选择屏蔽不适合自己的孩子的信息。

3. 赋予 OFCOM 广泛的监管职权

OFCOM 是英国通信行业的监管机构,该监管机构不属于政府机关,独立行使职权并直接对英国议会负责,这样一种机构设置有利实现对整个通信行业的高效调控。OFCOM 的职能明定于《通信法案(2003)》,《数字经济法(2010)》和《数字经济法(2017)》对其进行了进一步的扩充。

《数字经济法(2017)》就 OFCOM 事权规定如下:①制定和修改实务守则,包括电子通信守则;① ②解决英国电话号码分配问题;② ③发布适用于儿童节目的标准;③ ④作为外部监管机构监督英国广播公司;④ ⑤为终端用户的利益就公共电信服务的质量和价格颁布比较概况;⑤ ⑥评估报告:对电信网络和电信服务等基础设施情况予以评估并提交中期报告和全面报告、⑥ 发布对于电信节目指南和公共服务频道的报告。⑦

不难看出,OFCOM 的事权范围广泛,融电视、电话、广播、网络等多领域监管职责于一身。OFCOM 监管对象级别高、监管事项重大,如对基础设施建设情况予以评估并发布报告,监管具有权威性。

① *Digital Economy Act 2017*, s. 4.

② *Digital Economy Act 2017*, s. 84.

③ *Digital Economy Act 2017*, s. 90.

④ *Digital Economy Act 2017*, s. 88.

⑤ *Digital Economy Act 2017*, s. 83.

⑥ *Digital Economy Act 2017*, s. 82.

⑦ *Digital Economy Act 2017*, s. 95.

（二）《数字经济法（2017）》的局限

《数字经济法（2017）》是对英国数字经济发展的整体性、统筹性规划，其中难免有一些局限和不足。

1. 对三振机制存在的问题没有予以回应

“三振机制”^①是英国立法实践的一个重大创新，但因存在一些问题而引发英国国内的争议。《数字经济法（2017）》的一个重大局限在于未对“三振机制”存在的问题予以回应。

该机制的不足主要体现在以下几个方面。^①ISP的侵权通知程序。《数字经济法（2010）》规定ISP在收到版权侵权报告的1个月之内向被指侵权用户发送通知，且该通知可通过用户的邮政地址或电子邮件地址进行。^②但电子邮件的发送具有较大的不可靠性，如被反垃圾邮件软件过滤掉或用户根本不使用ISP提供的电子邮件地址，那么用户可能因为收不到邮件而失去对通知申诉的机会。此外，《数字经济法（2010）》规定了ISP建立侵权清单的义务，以向著作权人提供被指侵权用户身份信息之外的信息。身份之外的信息资料仍然引发了人们对

① 著作权人认为互联网接入服务的用户通过该服务侵犯了自己的著作权，或者互联网接入服务的用户允许他人使用该服务，而该他人通过该服务侵权，其可在取证之日起的1个月内向ISP提交具有特定IP地址和明显侵权证据等的著作权侵权报告。ISP须在1个月内向被指侵权用户发送通知并承担向著作权人提供侵权名单的义务（不包括相关用户身份信息）。在ISP采取上述初始义务规定的措施一段时间后仍不能制止侵权行为时，由国务大臣授权、通信管理局评估并制定、ISP具体实施针对被指侵权用户的技术措施，包括限制网速、阻止获取特定资料或限制资料使用、暂停提供服务或其他限制提供服务的方式。See *Digital Economy Act 2010*, s. 3 - 18.

② *Digital Economy Act 2010*, s. 3 (9).

于隐私保护的担忧。有观点认为, 版权侵权报告和名单的内容构成个人资料, 因为他们可以确定用户的种族或族裔、政治意见、宗教或哲学信仰、健康或性倾向。^① 欧洲数据保护主管 Peter Hustinx 也提出过相关观点, 监察互联网用户的行为以及收集互联网用户的 IP 地址构成对隐私权及通信权的干扰, IP 地址应视为个人资料。^② ②初始义务守则。通信管理局的管理和执行成本由版权所有者和 ISP 共同承担这一规定引发主要 ISP 的反对, 因为绝大部分网络著作权侵权通过其提供的网络服务而发生, 也就意味着其需要履行和开展大量的初始义务和技术业务并进一步承担相关费用。支持这一做法的原因是, 要求 ISP 承担部分费用能确保其以有效和经济的方式履行义务, 并产生减少侵权和参与商业模式的动机。^③ 客观而言, ISP 不需要任何额外动机降低营运成本, 因为盈利本身就是企业的第一目的, 而且分配给互联网服务提供商的成本最终都将转嫁给消费者。^④ ③技术措施。ISP 所采取的技术措施, 特别是阻止用户访问特定材料或领域和断开连接的措施, 已成为该法案批评者之间争论的最主要的原因。一方面, 阻止用户访问特定材料或领域本身就难以实现。另一方面, 一些国家或国际组织持有一种观点, 即接

① See Filby, M., "The Digital Economy Act 2010: Is the DEA DOA?", *European Journal of Law and Technology*, Vol. 2, No. 2, 2011.

② Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Current Negotiations by the European Union of an Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), (2010/C 147/01) para. 25.

③ Hansard HL vol 717 col 1496 (3 March 2010), <<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldhansrd/text/100303-0008.htm>>, last visited: November 14, 2018.

人互联网及其附带服务应被视为一项基本权利或人权。^①

2. 年龄验证措施和互联网过滤器存在弊端

年龄验证措施和互联网过滤器在具体落实上存有较大的不确定性和技术缺陷，有待政府进一步明确和克服。

年龄验证措施在实践中的不足主要体现在以下几个方面。首先，色情网站采取何种具体方式验证用户年龄需要明确。对用户进行年龄验证主要有以下几种具体方式。^①提供邮局身份证明、国家医疗服务体系（NHS）认证以及工作和退休金编号等政府身份信息。英国公民认为将政府身份信息作为年龄验证的凭证具有滥用公民数据和泄露个人隐私的危险。^②提供信用卡信息。这种方式可能被非法利用而造成信用卡被盗刷等财产损失。^③购买“色情通行证”。英国电影分级委员会（BBFC）在法案出台后提出了一个新的年龄验证具体方式，即在报摊等出售包含16位数字验证码的“色情通行证”，用户购买时提供驾驶证或护照等身份证件以证

① 法国、希腊、芬兰持有这一观点，联合国特别报告员发表了一份关于言论自由权利的报告，结论认为以违反知识产权法为理由而切断联系，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第19（3）条。See C Bremner, “Top French Court Rips Heart out of Sarkozy Internet Law” (The Times 2009), http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech_and_web/article6478542. ece, last visited: December 12, 2018. See <http://web.archive.org/web/20030427062355/http://www.vouli.gr/politeuma/syntagmaDetails.asp?Arthroid=6>, last visited: December 15, 2018. See YLE, “1Mb Broadband Access Becomes Legal Right” (Finnish Broadcasting Company 2009), http://www.yle.fi/uutiset/news/2009/10/1mb_broadband_access_becomes_legal_right_1080940.html, last visited: December 15, 2018. See F La Rue, “Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression” (United Nations General Assembly 2011), <https://www.refworld.org/docid/3ae6b07b4.html>, last visited: December 22, 2018.

明自己符合年龄要求。^① 这样的好处在于,用户浏览色情内容这种敏感材料时无须在数据库中留下自己的身份信息。但“色情通行证”可能被转赠或者转卖给未成年人使用。其次,色情网站的年龄验证系统面对黑客攻击的潜在脆弱性,也是英国政府亟待解决的问题。再次,强制措施可能会导致更多人转向匿名浏览器以规避对自我年龄的认证,这可能导致年龄认证措施的无效甚至可能反而导致政府对网络色情的失控。^② 最后,年龄验证监管机构屏蔽色情网站、要求服务提供商停止向色情网站提供服务等处罚措施,引发了民众对于侵害言论自由的担忧。

互联网过滤器这一措施受到部分“网络中立论”者的反对,其主张互联网应当公平、开放,网络用户有权自由、自主选择访问内容、运行应用程序等,任何互联网流量应被“公平、无差别、无限制和无干扰”地对待。此外,目前互联网过滤器存在技术缺陷,网站数量繁多且内容多样导致对于网站的错误归类在所难免。

四 《数字经济法(2017)》对我国的启示

在数字革命的浪潮中,英国积极以立法的形式保障发展成果并进一步促进数字经济的发展。《数字经济法(2017)》作为英国的第二部数字经济法,覆盖内容更加广泛、公众权益保护更加完善,具有一定的积极性和进步性。英国《数字经济

① 参见《根据新法律 英国报摊将出售“色情通行证”以验证年龄》,载搜狐网,http://www.sohu.com/a/231519665_472558,最后访问日期2018年11月18日。

② See “Digital Economy Bill: Briefing to the House of Commons on Second Reading”, <https://www.openrightsgroup.org/about/reports/digital-economy-bill-briefing-to-the-house-of-commons-on-second-reading>, last visited: November 8, 2018.

法（2017）》对我国数字经济立法具有借鉴意义。

（一）加快构建数字经济法律体系

英国作为普通法国家，颁布“数字经济法”这一专门立法的目的是通过法制的保障推进数字经济。《数字经济法（2017）》在定位上属于“促进法”，其不仅解决数字经济发展过程中的具体问题，更力图数字经济的可持续发展。从《数字经济法（2010）》到《数字经济法（2017）》，英国政府采用全盘升级而非补丁更新的方式，是因为数字经济并非简单、局部的问题，并非单独的产业政策取向，而是涉及市场、主体、消费者等方方面面的系统性工程，必须以系统性的方式加以推进。2018年4月22日，阿里巴巴集团董事局主席马云在“数字中国建设峰会”上倡议我国制定“数字经济法”，后引发了学者们对于我国数字经济立法的讨论。^① 本文主张我国应加快数字经济法律体系构建以实现“数字中国”战略。英国《数字经济法（2017）》的重要价值在于提供了一个良好的法律框架，我国可通过两国法律制度的对标性检查完善数字经济法律体系。此外，我国数字经济立法应站在系统的角度予以通盘的、前瞻性的考虑，只有这样市场方能健康发展、数字经济方能真正推进。

（二）《数字经济法（2017）》对我国法律具体内容上的意义

《数字经济法（2017）》从英国数字经济发展的基础层和内

① 《马云：中国需要一大批超越BAT的大公司和数字经济法》，载凤凰网，http://finance.ifeng.com/a/20180422/16172819_0.shtml，最后访问日期2018年12月16日。

容层要求以及监管机构的职权设置等方面做了详细的部署。其中,如下三个方面对我国相关立法工作具有重要的参考价值。

1. 普及宽带服务和建设数字基础设施

宽带普及服务义务被规定为《数字经济法(2017)》的第1条,足以看出英国政府对普及宽带的重视。宽带普及服务既涉及消费者保护问题,也涉及基础设施建设的问题。但这里更强调边远地区的基础宽带建设,保障每个英国公民均能获取数字服务。同时英国希望打造世界级的数字基础设施,政府投入了大量资金发展超高速宽带、增加4G覆盖并发布5G战略、帮助实现全光纤并进一步开放公共频谱资源。

普及宽带服务和建设数字基础设施是我国发展数字经济的基础,也是弥合“数字鸿沟”^①的前提。一方面,“数字鸿沟”的表现之一是网络普及和应用的不平等,而我国与英国等发达国家以及我国城乡地区的网络普及率目前仍存在较大差距。^②另一方面,由于网络的普及和蓬勃发展,接入互联网已经成为

① 数字鸿沟,是指在全球数字化进程中,不同国家、地区、行业、企业、社区之间,由于对信息、网络技术的拥有程度、应用程度以及创新能力的差别而造成的信息落差及贫富进一步两极分化的趋势。经济因素是造成数字鸿沟的主要原因,而数字鸿沟又进一步拉大了国家间的经济发展差距。参见《数字鸿沟进一步加剧社会的不平等》,载《人民日报》2013年7月24日第23版。

② 以英国为例,2013年英国固定宽带家庭普及率为77%,移动宽带用户普及率为84%。我国2017年固定宽带家庭普及率为72%,移动宽带用户普及率为70%,农村人口占总人口的比重为41.48%,网民中农村网民占比27%,农村互联网普及率为35.4%。See “The European Broadband Scorecard from OFCOM”, <https://www.strategyanalytics.com/zh/strategy-analytics/blogs/networks/teligen-tariff-and-benchmarking/teligen-tariff-benchmarking/2013/03/14/the-european-broadband-scorecard-from-ofcom—the-scores-are-in>, last visited: December 29, 2018. 国家互联网信息办公室:《数字中国建设发展报告(2017年)》,载中国网信网, http://www.cac.gov.cn/2018-05/09/c_1122794507.htm, 最后访问日期2018年12月29日。

发表言论的重要途径，联合国进一步将互联网接入作为一项基本人权^①。为弥合“数字鸿沟”和保障公民接入互联网的权利，宽带的普及以及信息和通信技术基础设施的投资显得尤为重要。此外，政府应支持下一代通信技术的建设，发展超光速宽带、光纤和5G，还应当进行未来网络建设，尤其应充分、高效利用好无线电频谱资源，以使我国在未来网络的竞争中取得优势。

2. 完善消费者及特殊人群权益保护

英国政府十分重视解决消费者权益保障问题，尤其是残疾人等特殊消费者面临的问题，《数字经济法（2017）》中存在大量的消费者权益保护条款。互联网背景下的消费者权益保护问题相较于传统背景下的消费者权益保护问题更具普遍化、严重化，我国广大消费者也饱受骚扰电话、垃圾邮件以及手机账单“冲击”等的影响，但政府对此着力不够，而英国政府通过制定直销业务守则和要求移动通信运营商与用户订明手机账单限额，切实解决消费者关注的问题。英国在解决互联网环境下新出现的消费者问题上的经验为我国提供了良好的思路。我国《残疾人保障法》第38条规定了国家和社会为丰富残疾人的精神文化生活所采取的措施，保障残疾人参与社会生活和共享社会物质文化成果。英国以立法的方式要求点播服务对视力和听力或两者皆受影响的残疾人是无障碍的。两相比较，我国对于措施的具体实现缺乏明确的制度设计。英国消费者权益保护的理念和具体制度对我国具有极强的启示意义和学习

① 虽然该项决议不具有约束力，但一定程度上体现了接入网络的重要性和普及性。参见《联合国投票表决互联网接入为一项人权》，<http://www.ccpitecc.com/article.asp?id=6877>，最后访问日期2018年12月20日。

价值。

3. 设置统一的监管机构及明确其职能安排

《数字经济法(2017)》实施的重要保障机制是统一监管机构的有效监管,英国通信管理局即为这样一个融合性、独立性、权威性、专业性的监管机构。法案调整广播电视、电信、互联网等通信传播领域的相关事项,相关监管事权覆盖广、关联大,融合性机构的设置有助于监管机构义务和责任的有效切割,避免监管的真空区域。由于OFCOM的监管对象包含政府,作为独立监管机构其方能客观、真实地表达意见,进而对政府行为发挥监管作用。之所以要求OFCOM具备权威性,在于其监管事项不仅包括地方事务,还包括整体性、全国性事务,如针对基础设施建设情况做出报告。专业性是指作为通信主管机关有足够的专业技术能力与业务管理经验以及高质量的、具备专门知识的监管人员处理通信传播领域出现的问题。就我国互联网监管主体而言,互联网监管部门主体众多,互联网内容监管机构和互联网建设机构具备非同一性,^①监管的不协调性问题难以避免。目前来看,建立统一互联网监管部门存在较大难度,中央层面通过部际联席会议增强监管机构的融合性、协调性更为可行。由于互联网业务不断融合、新型治理问题频出,亟待培育专业的、高素质的监管人员队伍。

(责任编辑:张瑜)

^① 中央网络安全和信息化委员会办公室主要负责互联网信息内容监管工作,发改委、工信部主要负责互联网建设相关工作。