

国际数字服务贸易下欧盟《数字服务法》 超大型在线平台监管规则研究

章入方

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2025年6月16日；录用日期：2025年7月16日；发布日期：2025年8月11日

摘 要

欧盟《数字服务法》构建了全球数字平台监管的“黄金标准”，其针对超大型在线平台的差异化监管框架，对全球数字治理格局产生深远影响。文章深入剖析欧盟《数字服务法》超大型在线平台的关键监管条例，分析了平台需履行的内部治理责任，以及监管机构应承担的监督职能等内容，并结合欧盟执法实践分析其初步成效与挑战。在此基础上，深入探讨中国可借鉴之处，立足本土数字生态特点，平衡安全与发展，探索具有中国特色的数字平台治理道路，为构建安全、可信、创新的数字空间贡献中国智慧。

关键词

《数字服务法》，超大型在线平台，平台监管

Research on the Supervision Rules of EU's “Digital Services Act” Super Large Online Platform under the International Digital Services Trade

Rufang Zhang

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jun. 16th, 2025; accepted: Jul. 16th, 2025; published: Aug. 11th, 2025

Abstract

The “Digital Services Act” of the European Union has established the “gold standard” for global

文章引用：章入方. 国际数字服务贸易下欧盟《数字服务法》超大型在线平台监管规则研究[J]. 电子商务评论, 2025, 14(8): 904-909. DOI: 10.12677/eci.2025.1482599

digital platform supervision, and its differentiated supervision framework for super-large online platforms has a far-reaching impact on the global digital governance pattern. This paper deeply analyzes the key regulatory regulations of the European Union's "Digital Services Act" on super-large online platforms, analyzes the internal governance responsibilities that the platform needs to perform, and the supervisory functions that the regulatory agencies should undertake, and analyzes its initial achievements and challenges in combination with EU law enforcement practice. On this basis, we will deeply explore what China can learn from, balance security and development based on the characteristics of local digital ecology, explore the governance road of digital platform with Chinese characteristics, and contribute Chinese wisdom to building a safe, credible, and innovative digital space.

Keywords

"Digital Service Act", Very Large Online Platform, Platform Supervision

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言：数字时代的在线平台责任重构

伴随数字技术的迅猛演进，平台逐渐在人们生活中占据关键地位，于社会与经济领域扮演着独特角色。尤其是部分超大规模的数字平台，在为大众带来便捷的同时，也衍生出一系列风险与挑战。怎样界定这类平台、怎样对其实施有效监管、怎样保障用户的合法权益，已成为世界各国关注的核心议题。2022年欧盟颁布的《数字服务法》(Digital Services Act, 以下简称“DSA”)对超大型在线平台提出了清晰的界定，划定了明确的责任，通过严苛的法律规定应对其带来的潜在风险。2024年2月17日DSA全面生效，标志着全球数字治理进入新纪元。DSA不仅反映了欧盟对平台权力扩张的深刻忧虑，更代表了数字平台监管从“避风港”原则向“看门人”责任的范式转变。研究DSA对超大型在线平台的监管规则，剖析其设计逻辑与实施挑战，对中国构建适应自身国情和发展阶段的平台治理体系具有重要的参考价值和启示意义。

2. DSA 监管框架下超大型在线平台的管理义务

DSA 创造性地引入了“超大型在线平台”(Very Large Online Platforms, VLOPs)的概念，将其定义为在欧盟境内月均活跃服务接收者人数等于或高于 4500 万的在线平台。¹这些平台因其巨大的规模、广泛的影响力和潜在的系统性风险，被施加了最严格、最全面的义务，构成 DSA 监管体系的核心。

2.1. 超大型在线平台的基本义务

如何保持平台治理规范化，主要取决于平台的自治行为^[1]。作为数字服务的提供者，超大型在线平台需率先履行基础治理职责。在提供数字服务过程中，它们应严格把控平台内容审核，健全用户权益保障体系，同时为用户开辟便捷的维权通道。在 DSA 中，超大型在线平台是托管服务的提供者主体，根据 DSA 第 19 条第 2 款的规定，超大型在线平台是特殊的数字服务提供商，它的特殊性在于规模更加庞大、服务内容更加复杂，但是它仍然应当满足对一般数字服务提供商的规则要求，甚至更加严格适用作为数

¹DSA, 第 33 条。

字服务提供商的基本治理责任。²

超大型在线平台兼具创建者与管理者双重身份。为推动平台经济稳健长远发展，该平台需要制定配套管理方案，全力构建安全稳定的网络环境。DSA 要求超大型在线平台对非法内容、在线交易、技术应用的管理，以及对滥用行为进行处罚。

首先，DSA 要求超大型在线平台加强对非法内容的监管。在 DSA 中，“非法内容”是指任何因其本身或因其与特定活动，包括涉及产品销售或服务提供有关，但是却不符欧盟法律或任何应当符合欧盟法律的成员国法律的信息，无论相应法律的确切主体或性质如何，平台应当对非法内容采取强有力的审核和处理措施^[2]。超大型在线平台存储着服务使用者主动提交及按需求提供的海量信息，且向其他使用者开放访问权限，在此过程中，不可避免会夹杂非法内容。因此，这类平台应将非法内容的处理作为工作重点。

其次，超大型在线平台承载着频繁的网络交易活动，对其强化监管势在必行。在线交易中，消费者处于弱势地位，承受信息不对称带来的不利影响^[3]。为切实维护消费者权益，DSA 规定，数字服务供应商必须保证在线交易中交易方身份具备可追踪性。同时，供应商需监督交易方履行欧盟相关法律所规定的合同前信息披露、合规经营及产品安全信息告知等义务，一旦交易方提供违法产品或服务，应及时向消费者进行通报。

此外，超大型在线平台可借助技术手段，为使用者创造便捷体验，尽可能避免通过技术影响甚至决定服务接收者的行为。DSA 第二十五条要求在线界面的设计和组织应当更加合理，考虑服务接收者做出自由和知情决定的能力³；第二十六条要求在线广告的展示应当让服务接收者可以清晰准确识别其性质和相关的信息⁴；以及第二十八条要求还应当对未成年人加强保护，确保未成年人在其服务中享有高水平的隐私、安全和保障⁵。

最后，针对滥用行为，超大型在线平台还应当采取中止措施。中止程序应当规定在用户协议之中，保障用户能够预见相关行为的后果和可能承担的责任。⁶

2.2. 超大型在线平台的额外义务

因为超大型在线平台上服务接收者活跃数量大、影响大、情况复杂等特点，在放大和塑造在线信息流方面发挥了系统性作用，而且它们的设计选择对在线安全、公共舆论和话语权以及在线贸易具有很强的影响力^[4]。故超大型在线平台不同于一般的数字服务提供商，还应当承担额外的义务。

一是，超大型在线平台应当加强风险管控。DSA 第 33 条第 6 款和第 34 条第 1 款的相关规定，风险评估应当在义务适用前开始进行，并在之后的每一年定期进行相关评估工作。⁷另外，在满足相关要求的前提下，还需组织不定时的风险排查工作，以便快速察觉潜在问题，并及时制定切实可行的应对方案。

二是，超大型在线平台需开展独立审计工作。根据 DSA 规定，此类平台每年必须自行承担费用，至少接受一次独立审计评估，并且确保审计的独立性和有效性。一份独立、有效的审计报告，能清晰地反应平台的规则执行和运营情况，提高平台的透明度和信任度。三是，超大型在线平台应当预先制定良好的危机应对机制。从 DSA 的规定来看，若危机的严峻程度已对欧盟及其内部的重大公共利益和安全构成威胁，超大型在线平台需采取更为特别的应对手段。除此之外，超大型在线平台需承担更严苛的责任，包

²DSA，第 19 条。

³DSA，第 25 条。

⁴DSA，第 26 条。

⁵DSA，第 28 条。

⁶DSA，第 23 条。

⁷DSA，第 33 条第 6 款、第 34 条第 1 款。

括推荐系统、在线广告以及数据访问和审查等方面。

3. DSA 框架下相关监管部门对超大型在线平台的监管

为确保平台遵守法案规定的义务，欧盟委员会和各成员国指定了数字服务协调员，负责监管、执行和检测超大型在线平台 DSA 义务遵守情况。⁸成员国指定的主管机关可以进行现场检查、处以巨额罚款和封锁网站。成员国应指定主管机关之一担任数字服务协调员。⁹与此同时，超大型在线平台还需承担“授信报告者”及庭外纠纷处理机构的认证工作。对于 DSA 中明确的其他平台责任，欧盟委员会与各成员国监管部门将共同行使监督管理职权。

3.1. 一般情况下的监管

欧盟委员会承担着对超大型在线平台的监测、调查及执法等职能。根据 DSA 条款，欧盟委员会有权对超大型在线平台的规制遵循状况开展监测与评估工作。一旦发现平台未落实独立审计要求，委员会可采取相应举措；此外，针对疑似违规行为，委员会将启动调查程序，并有权实施罚款等处罚手段。另外，欧盟委员会可任命独立的外部专家和审计员，以及经所在地有关当局同意，任命成员国主管当局的专家和审计员，以协助欧盟委员会监测 DSA 的执行和遵守情况。¹⁰

与欧盟委员会相比，DSA 赋予数字服务监督委员会的职能更类似于中介咨询。该机构在监测流程中充当顾问角色，与欧盟委员会及各国数字服务协调专员保持即时沟通，针对监管覆盖的事务给出意见并进行专业指导。首先，数字服务监督委员会同样具备对超大型在线平台监管、调查、执行和监测的职能；其次，数字服务监督委员会需配合主管部门有关超大型平台的报告及审计结论，协同欧盟委员会每年发布一份针对超大型平台风险评估与应对策略的综合报告；此外，数字服务监督委员会依旧要行使建言职能，在欧盟标准、指引、报告、范本及行为规范的编制与推行过程中，提供专业性的意见参考。

3.2. 特殊情况下的监管

除一般情况下的监督外，DSA 根据超大型在线平台的特点，设定了特殊的规制。一是，欧盟委员会对监测信息评估后，如果认为超大型在线平台涉嫌违规，将会启动调查程序；二是，发生危机时欧盟委员会可以通过决定，要求超大型平台采取行动。

由于超大型在线平台的私权力涉及公共利益以及用户个人维权不易，公权力有义务对超大型在线平台加强监督和执行。欧盟委员会若认为超大型在线平台涉嫌违规，开展调查程序后，可在任意时间行使调查权。调查方式有三种：其一，超大型平台在提交资料中存在提供虚假、遗漏或误导性信息，未予回应，未修正错误内容，或是拒绝配合检查等情况，将对其处以最高可达平台上一财年营收或全球销售额 1% 的罚款；其二，在当事人同意的情况下，可与任何知晓调查相关信息的人员展开问询交流；其三，对超大型平台的办公场地进行查验，若平台拒不配合，将予以罚款处置。

DSA 语境下的危机是指在面临可能导致公共安全或公共卫生受到严重威胁的特殊情况。¹¹因为超大型在线平台存储数量之大和传播速度之快，非法内容和虚假信息一旦滋生，将可能造成严重的后果。欧盟委员会可依靠危机协议要求超大型平台紧急启动危机应对机制，开展合作，协调快速、集体和跨境的危机响应。¹²此时，超大型在线平台应当调整内容审核流程，增加专门用于内容审核的资源，调整用户协议、相关算法系统和广告系统等。

⁸DSA，第 56 条第 2 款。

⁹DSA，第 49 条第 1 款、第 2 款。

¹⁰DSA，第 72 条第 2 款。

¹¹DSA，第 36 条第 2 款。

¹²DSA，第 48 条。

4. 我国超大型在线平台规制现状、不足及欧盟 DSA 框架下的启示

当前我国尚未制定统一的数字服务或数字在线平台的立法，对于在线平台的规定相对分散，对超大型在线平台也不存在高阶定义。我国作为一个数字服务贸易大国，DSA 对超大型在线平台的创造性规定，值得我们学习借鉴。

4.1. 我国超大型在线平台规制现状及不足

目前我国对超大型在线平台没有详细的规定，仅有《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》(以下简称《反垄断指南》)将“互联网平台”定义为“通过网络信息技术，使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互，以此共同创造价值的商业组织形态”。¹³《反垄断指南》对平台的描述与 DSA 不同，认为平台具有双边、多边的交互性特征，而没有强调超大型在线平台的技术服务特性。

在平台规制方面，我国的治理规则散落在不同法律法规之中。例如，《个人信息保护法》在有关平台治理的规定中更注重保护个人信息，笼统地规定了平台应当承担的有关责任；《网络安全法》细化了“网络运营者”的网络安全保护义务，加强了对网络安全的监督；《电子商务法》¹⁴中的“电子商务平台经营者”与《网络交易监督管理办法》¹⁵中的“网络交易平台经营者”定义相同，是指在电子商务中，为交易双方或多方提供一个网络经营场所，进行交易撮合、信息发布及其他服务，为交易双方或多方自主进行交易活动之法人或非法人组织。

当然，随着平台经济的快速发展，我国也意识到平台监管的重要性。在 2021 年公布的《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》(以下简称《分类分级指南》)和《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》(以下简称《落实主体责任指南》)两份文件中，提出互联网平台分类分级的治理应遵循的基本原则，并提出“超级平台”的概念。《分类分级指南》把互联网平台划分为超级平台、大型平台与中小平台三大类。《落实主体责任指南》中，专门针对超大型平台规定了一系列义务，对监管部门与主要的平台之间形成良好的监督和合规经营的指导关系具有重要价值。但《分类分级指南》未规定平台具有抗辩分级结果的权利，对平台分级确定时限也未作规定；《落实主体责任指南》中对超大型平台义务的规定也缺少了相应责任条款的设置。总体而言，我国已经意识到超大型在线平台监管的重要性并积极采取行动，但步伐较慢，有待完善。

4.2. DSA 超大型在线平台规制对我国的启示

DSA 自正式实行以来，对欧盟数字服务产生了巨大影响，平台的监管问题也得到较大改善，虽然其中部分问题未能得到有效解决，但 DSA 对超大型在线平台的监管规则为我国平台监管提供了可借鉴的思路。

一是，要打造一套完整的数字服务规则框架，防止规范零散无序。尽管我国长期致力于引导平台有序发展，然而当前各项规定较为分散，不同法律法规间常出现矛盾冲突，且缺少系统性的指导准则。与之相比，DSA 作为欧盟数字服务单一市场法律规范，为欧盟数字服务提供了具体完整的治理思路，稳定有效的规则框架。这提醒我国加强超大型在线平台监管，首先应当建立规范的监管体系，以特别法优于一般法的方式，将散落在各个规范中的平台监管规范串联起来。厘清在线平台的概念、种类、级别，明确超大型在线平台的权利、责任以及权力，搭建更为清晰的体系化治理框架。

¹³ 《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第 2 条。

¹⁴ 《电子商务法》第 9 条。

¹⁵ 《网络交易监督管理办法》第 7 条。

二是，细化平台治理责任，增强用户安全感。DSA 建立分层交叉权利救济机制体系，让多个主体共同参与解决用户的投诉和举报，依据协议条款对投诉进行处置，当事人对处置决定不满意时，可以向第三方争议解决机构申诉[5]。超大型在线平台因其平台特殊性，用户群体庞大，数据存储庞杂，数据交换频繁，应当制定更加详细的平台规则。首先超大型在线平台应当增加平台透明度，向用户披露相关信息；其次，平台应当为用户建立救济机制，以正当程序解决纠纷。实践情况看来，多数平台都设立了投诉和纠纷解决渠道，只有其形没有其魂，利用技术设置自动回复，用户真实诉求得不到及时回应。正当程序具有工具性与独立性的价值，整合权力控制功能、权利服务功能与人权保障[6]。故超大型在线平台应当设立专门机构，接受用户的投诉和举报，并为其提供救济。

三是，构建多层次治理模式，加强平台监督。在平台治理中只有做到公平才能更好地激发市场活力，实现市场资源的高效配置，应当构建多元化的治理主体结构，实现多层次治理[7]。我国目前参与在线平台活动治理的是国家市场监督管理总局和国家互联网信息办公室等，同时法律体系的建构涉及多部门。由于各部门之间存在一定的信息壁垒，在执法过程中可能会出现执法困难、执法成本高昂的情形。我们不妨参考 DSA 的监管模式，于国家层面设立与欧盟数字服务委员会职能相近的专业管理机构，并在地方配备相应的数字服务协调专员。此外，还可以鼓励行业自治，借助软法的协商性、开放性、主体结构多元化提高平台自律性，促进企业之间良性竞争。

5. 结语

数字服务经济持续加速发展，欧盟《数字服务法》率先而行，纵观 DSA 正式实行这几年，欧盟超大型在线平台的监管已经找到方向。对于中国而言，DSA 的经验与挑战提供了宝贵的镜鉴。中国拥有独特的数字生态、治理体系和核心关切。借鉴 DSA 精髓，关键在于精准识别、分类施策、强化透明、压实责任、立足本土、创新发展。中国应进一步完善大型平台分类分级监管框架，构建具有约束力的透明度与问责机制，强化平台在内容治理、数据安全、公平竞争等方面的主体责任，探索安全可控的数据开放与合规审计路径。中国特色的数字平台治理之路，应是在深刻把握数字经济发展规律和平台运行逻辑的基础上，将国际先进经验与中国国情、发展阶段和核心价值相结合，走出一条安全可控、创新发展、开放包容、多方共治的道路。唯有如此，才能在数字洪流中驾驭平台巨轮，驶向一个更加安全、可信、繁荣的未来。

参考文献

- [1] Gamito, M.C. (2016) Regulation.com. Self-Regulation and Contract Governance in the Platform Economy: A Research Agenda. *European Journal of Legal Studies*, 9, 53-67.
- [2] Frank, F. (2020) Optimal Social Media Content Moderation and Platform Immunities. *European Journal of Law and Economics*, 50, 437-449. <https://doi.org/10.1007/s10657-020-09653-7>
- [3] 马更新. 平台经营者“相应的责任”认定标准及具体化——对电子商务法第 38 条第 2 款的分析[J]. 东方法学, 2021(2): 86-97.
- [4] Quintais, J.P. and Schwemer, S.F. (2022) The Interplay between the Digital Services Act and Sector Regulation: How Special Is Copyright? *European Journal of Risk Regulation*, 13, 191-217. <https://doi.org/10.1017/err.2022.1>
- [5] 孙晋, 蔡倩梦. 公平竞争原则下数字平台治理的规则补正[J]. 财经法学, 2023(1): 48-60.
- [6] 解志勇, 修青华. 互联网治理视域中的平台责任研究[J]. 国家行政学院学报, 2017(5): 102-106, 147.
- [7] 杨学敏, 梅宏, 郑跃平. 互联网平台协同监管模式构建: 从单一化到整体性——基于复杂适应性系统理论[J]. 电子政务, 2023(3): 19-31.