第一财经研究院 RESEARCH
Committed to Improving Economic Policy.

Research Note

2019.8.16(Y-Research RN081)

作者：阿斯塔·古德伦·黑尔加多蒂尔
翻译：邵玉蓉/第一财经研究院研究员
shaoyurong@yicai.com

www.cbnri.org

研究简报 新经济与政策治理

欧洲是否会吓跑硅谷？

欧盟所实施的过于激进的监管政策让外国公司进入欧盟市场成为了一种无利可获的行为，那么欧盟是否会因此而与互联网世界隔绝呢？

过去一段时间里，互联网监管始终带有强烈的倾向性。近年来欧盟率先制定了以消费者为导向的监管规则，以基于欧洲价值观的框架来管理数字业务。

规则之一就是于 2018 年生效的《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）。这一条例赋予消费者权力。如今，线上服务从用户那里免费获取的信息也已成为价值连城的产品，因此，条例就这些个人数据的使用规范对企业加以限制。

然而，在面向欧洲消费者的数字服务提供商中，欧盟的此类倡议并不总是受到欢迎。当《通用数据保护条例》生效之后，美国的一些数字服务提供商已决定屏蔽来自欧盟的用户访问。

第二项重要法规是《版权指令》（Copyright Directive），欧盟对其成员国的要求是在两年内必须将其融入各自的国家法律之中。这项法规的实施意味着，当用户在 YouTube 和 Facebook 等社交媒体平台上传受版权保护的内容时，平台需要向版权所有者支付报酬。过去，对受版权保护的内容，硅谷的公司所承担的责任属于可有限豁免，这项法规的实施则意味着科技公司以此获利的时代将就此终结。伴随着这一法规的实施，未来很可能会出现以下情形：你自制了一个视频，内容是你的宠物狗跟随着当下的热门歌曲一起“演唱”，计划上传到社交媒体平台上。但是，如果你没有获得这首歌曲

版权所有者的授权，那么你将不能把自制的这个可爱的视频上传到平台上。

另一个悬而未决的大问题是，一旦《版权指令》融入欧盟成员国的国家法律，类似于谷歌新闻（Google News）这样的线上服务是否会撤出欧盟？迄今为止，谷歌（Google）尚未就在其网站上刊登的欧洲新闻向相应的媒体公司支付版权费用。而当西班牙引入了相关条款，赋予出版商收取版权费用的权利时，谷歌新闻便中止了其在西班牙的服务。

类似的冲突主要出现在欧洲政策制定者与美国科技公司之间，但这并不令人意外。大多数人在接入互联网时所使用的基础设施和服务平台都是属于美国的，因此就有了这样一个问题：在建设互联网世界时，欧盟并未作出多大的贡献，而如今欧盟却自封为互联网世界的监管者，对此，这些美国企业还能容忍多久？欧盟所实施的过于激进的监管政策让外国公司进入欧盟市场成为了一种无利可获的行为，那么欧盟最终是否会因此而与互联网世界隔绝呢？

美国的互联网

互联网，一个由无数网络编织而成的巨大网络。它诞生于美国军方与美国学术界之间的合作，目的是确保美国能拥有一个强大的信息交换系统，并且这一系统能在核战争中正常运转。尽管互联网的诞生拥有着军事背景，但它的发明者并不认为它是一种秘密通信形式。互联网的发明者认为，对手所使用的信息交换系统越可靠，世界就越安全。

这种观点所体现的开放性是互联网的基本特征之一，即允许人们互相联系并传播信息。互联网诞生于 20 世纪 70 年代，那是一个自由主义盛行的年代，时代的哲学是“分享即关爱”（sharing is caring），同时信仰着言论自由。诞生在这一时代下的互联网总是能找到一条可以绕过障碍的道路。

万维网诞生于 20 世纪 90 年代，在此之后，互联网的商业化成为可能。之后，以绘制网络地图并组织网络信息为目标的谷歌诞生了，商业网络的真正潜力至此才得以实现。

社交网络的出现意味着人们可以让他们的生活、观点，甚至是他们未出生的婴儿的扫描影像被更多人看见。如今，对社会心怀不满的人们利用这些社交网络组织抗议，因而社交网络间接地引发了革命。人们认为，这些社交网络所具有的传播信息的能力影响了选举结果。这一现象的产生，部分是无意为之，部分是由于使用了“标题诱饵”来传播强烈观点的做法，而这一做法已经成为这些科技公司商业模式的核心。

互联网的基础设施大部分是由美国构建的，许多互联网平台也是——例如谷歌、YouTube、Facebook 和 Twitter 等，而且许多人认为这些平台就是互联网。地区性或全国性的社交媒体官网已无人问津。对于许多人来说，短信是通过 WhatsApp 发送的，电子邮件的平台是由谷歌提供的，而当人们想要预订新书时则会登陆亚马逊（Amazon）。

这些都是美国的发明、美国公司的产品，它们体现的是美国人行为处事的价值观：如何开展商业活动、如何行使言论自由的权利、如何履行合同、如何利用民主体制并根据可接受的透露范围来保护隐私。

人们大肆讨论该如何监管互联网，但国际上却从未出现过任何清晰的监管框架。早期的互联网开发者认为不应对互联网进行监管。如果互联网将接受审查，那么它也将能绕过审查。在网络空间中甚至存在宣告其独立性的声明，宣称网络空间不欢迎也不需要任何形式的监管或政府控制。

这种以倡导科技自由来对抗监管的做

法在技术人员、自称黑客的人，甚至是大公司中仍然十分常见。

然而，人们常常会忘记，在互联网诞生初期，监管的权利是掌握在有知识的独裁者手中：他们是大学或机构的系统管理员，以一种特别的方式行使着自己的权力。

当时的互联网世界并不自由。它看上去是自由的，只是因为对欺诈、色情等类似的行为的监管基本是隐秘的，或是掌握在精英手中。

国际上对互联网监管政策的制定最多只能说是努力过但却毫无效果。科技发展的节奏太快，以至于任何监管体系都无法对此作出及时的反应。而如今所盛行的包容性理念则让监管体系变得庞大而难以控制。

联合国发起的互联网治理论坛（Internet Governance Forum）采取了多方利益相关者参与的模式，这意味着论坛不仅欢迎各国代表的出席，同时也欢迎科技巨头企业的参与。

欧盟不适应互联网？

互联网监管缺乏普遍的通用策略，这意味着各国政府都已采取了各自本地化的措施。

这一现象通常被称为互联网的“巴尔干化”。互联网的基本理念——联通世界并使信息全球互通——因为各国采取了本地化的措施而被分裂，就像是欧洲巴尔干地区随着奥斯曼帝国的衰落而分裂成互相敌对的国家。

监管使用的放任政策所造成的威胁不只是互联网的巴尔干化。如今，民权人士要求加强数据保护和数据隐私，这意味着新兴公司根本没有任何机会可以与现有的巨头企业竞争。音乐产业也难以适应新的数字商业模式。在现有的格局中，似乎所有由市场创造的价值都被美国抽走了。

从欧盟所采取的行动来看，欧盟根本不认可目前互联网的监管方式，而且正在自行采取措施以保护自己的利益。随着美国逐步褪去世界警察这一角色，欧盟开始拥有更大的权威和合理性去制定全球开展业务的模式以及数据存储的方式。

自由、互通、灵活、再生——互联网是基于这些价值观所建立的，而这些价值观正受到欧洲政客的挑战，他们越发希望自己能够掌控的不仅仅是互联网的基础设施，还包括互联网的各大平台。

欧洲的价值观也关注言论自由、个人对个人数据的所有权，以及企业责任，但是，欧洲的这些价值观在许多方面与美国范式有着细微的差别。例如，一些欧洲国家严格抵制亲纳粹的宣传或是纳粹纪念品的出售，当美国的平台在欧洲国家开展业务时，他们也必须遵守这些规定。

欧盟的《版权指令》是欧盟试图将其价值观追加于美国现有的基础设施的另一个例子。这一次，欧盟采取的方式是要求平台与版权所有者之间签署许可协议，从而来保护欧洲的创意产业。

这一做法可能产生这样的副作用：这些平台也许会从欧盟撤出自己的服务，或者这些平台会被要求过滤掉那些它们没有获得许可协议的内容。《版权指令》将两种情况划为例外：一是引用作品，二是模仿作品。但关键在于，目前还没有研发出一种足够成熟的技术来分辨模仿作品与侵权作品之间的区别。

同样的，反恐内容监管的一项提议要求，平台应在接到相关部门通知后的一小时内删除可疑内容，与此同时，需要阻止这些内容被再次上传，并对平台上所发布的内容采取积极的检测措施。但问题是，从 YouTube 的案例中我们可以看到，可以过滤恐怖主义内容的现有技术不足以达到这一要求

（YouTube 的算法将法国巴黎圣母院塔楼起火事件标记为恐怖主义事件）。

这些例子表明，欧盟所期望的范式并不总能与现有技术可达成的效果相符。但是，既然互联网服务已经适应了美国的价值观，或许是时候让它也适应欧洲的价值观了。

代价会是什么？

欧盟偶尔采取的那些缺乏计划性的政策措施已经造成了麻烦。一些公司因欧盟复杂的数据保护条例已将其服务撤出欧盟地区。然而，欧洲用户并没有因此遭受严重的损失。

目前尚存的两个问题是：面对这些限制，谷歌、Gmail、Facebook、WhatsApp、Twitter、Instagram 和其他的公司还能忍受多久？欧盟对于其单方面施加监管的美国服务的依赖会让欧洲付出什么样的代价？

很明显，欧盟在监管互联网时采取了一种对大企业有利的方式，因为这些企业能够负担得起遵守规则所需的成本，而这也就意味着后来者们所面临的困难会更加艰巨。结果是，欧洲互联网不会被巴尔干化，它不会完全独立于世界其他地区的网络。但是，欧盟采用繁重的监管框架就意味着如今互联网世界的强者将继续占据主导地位。

拥有技术知识的消费者将能够访问“网络中的网络”，但大多数人对互联网的访问将局限于 Facebook、谷歌、Instagram 等平台。这些平台从官方上来说都是独立的，但实际上它们为大多数人所能提供的选择却少之又少。严格来说，多样性仍然存在。但是，提供受用户欢迎的服务所需的法律成本或许将让欧盟市场对企业失去吸引力，哪怕对欧洲企业来说也是如此。

这些服务已然成为互联网不可或缺的一部分，它们几乎和水或者电一样是社会的公共设施。但实则不然：谷歌不仅是一个搜索引擎，而是一家名为 Alphabet 的超级跨国企业；Facebook 不仅是一个纯粹的社交媒体平台，而是一家无论它的老板们是否愿意，都有力量去改变选举结果的私人公司。

下一个类似于谷歌的平台能否进入欧盟市场？下一个 Instagram 能否有足够的资金来应付日益复杂的欧盟法律？这些都是悬而未决的问题。欧盟期望让互联网符合其对数据保护、隐私以及企业责任所明确的规范。人们至今无法想象这样的企业会是什么样的，这样的企业至今也尚未出现。也许这就是欧盟需要为互联网监管付出的代价。同时，这也可能意味着，开放和自由的原则或许不得不为了欧洲价值观的利益而作出妥协。（如有侵权，请联系我们。作者阿斯塔 •古德伦 • 黑尔加多蒂尔（Asta Gudrun Helgadottir），2015 年至 2017 年冰岛议会海盗党（Pirate Party）成员，目前在牛津互联网研究所（Oxford Internet Institute）学习。）