

从 Temu 被调查看欧盟《数字服务法》 对中国平台企业出海的影响

作者：杨迅 | 郑学易

欧盟《数字服务法》(DSA)旨在通过规范数字平台的责任, 为用户营造安全的数字空间, 并保护其基本权利。随着中国平台企业出海进程的加速, DSA 给这些企业带来了新的合规机遇和挑战。Temu 作为中国电商平台在欧洲市场的代表之一, 其近期遭遇的调查案件引发了广泛关注。该案不仅凸显了中国出海平台企业在欧盟面临的严格监管环境, 也为中国其他出海企业敲响了警钟, 促使它们重新审视自身的合规策略和运营模式。

一. 欧盟《数字服务法》简介

欧盟《数字服务法》是以 2000 年《电子商务指令》的法律框架和原则为蓝本起草的。随着欧洲数字化转型的发展, 《电子商务指令》逐渐难以适应新的数字化环境, 欧盟亟需一套新的法律框架, 维护一个安全、可预测且值得信赖的网络环境, 促进欧洲数字经济的创新发展, 并有效保护个人的基本权利。在此背景下, DSA 孕育而生。

1. 立法目的

DSA 于 2022 年 11 月 16 日正式生效; 自 2023 年 8 月底起, 其规则适用于在欧盟拥有超过 4500 万用户(约占欧盟人口的 10%)的指定平台, 即所谓的“超大型在线平台”(VLOPs)或“超大型在线搜索引擎”(VLOSEs); 自 2024 年 2 月 17 日起, DSA 规则适用于所有平台。

DSA 是欧盟数字治理框架的一次具有里程碑意义的改革, 体现了欧盟在数字主权、统一监管和基本权利保护方面的战略愿景, 其旨在通过制止非法和有害的在线活动以及虚假信息的传播, 保障用户安全、保护欧盟居民享有《欧洲联盟基本权利宪章》所保障的基本权利。DSA 将用户、平台与公共监管机构之间的角色关系根据以公民为中心的欧洲价值观进行了重新平衡, 以营造一个公平、开放的在线平台环境。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

2. 适用范围

DSA 的监管对象是向欧盟境内受众提供在线中介服务(online intermediary service)的中介服务提供者,无论其设立地点。换言之,设立在中国的,但面向欧盟用户的电商平台亦将受到 DSA 管辖。

DSA 延续了 2000 年《电子商务指令》对在线中介服务的划分,将其划分为纯管道服务(如 DNS 域名解析服务)、缓存服务(如 CDN 内容分发服务)和托管服务(如云托管服务)。其中,托管服务项下的在线平台被予以特殊规制,在线平台是指应服务接受者的要求,存储并向公众传播信息的托管服务,如搜索引擎、社交媒体平台和电商平台等。在此基础上,DSA 根据在线中介服务的服务性质、规模和复杂性设定了分层的义务架构,确保不同性质、规模的在线中介服务提供者都能在合理的框架内履行其责任。

- (1) 所有的在线中介服务提供者都必须履行的一些基本义务,比如根据第 11 条和第 12 条的规定公开联络信息,便于服务接受者和主管机关联络。
- (2) 托管服务提供者需在此基础上面临额外义务,比如根据第 16 条建立一套让用户能够举报非法内容的机制。一旦平台收到这类通知,就必须迅速采取措施,对非法内容进行及时标记和处理。
- (3) 在线平台提供者需要进一步承担更多责任,比如追溯商家信息、检查产品合规性,防止非法商品销售(第 30 条和第 31 条),说明推荐系统的主要参数,并提供用户可修改主要参数及其顺序的选项(第 27 条),并禁止使用“黑暗模式”诱导用户做出非自愿行为(第 25 条)。
- (4) 对于重点规制对象——超大型在线平台和搜索引擎,DSA 规定了最严格的义务。除上述义务之外,超大型在线平台和搜索引擎还需进行系统性风险评估(第 34 条)、制定风险缓解措施(第 35 条)、接受独立审计(第 37 条)。此外,超大型在线平台和搜索引擎还需向用户提供至少一种不基于用户画像的内容推荐选项(第 38 条)。这些严格规定旨在让大型平台在数字生态系统中承担更大责任,保护用户权益和并促进市场公平竞争。

3. 针对中国公司的近期执法行动

自 DSA 生效以来,多个中国平台企业在欧盟运营过程中吸引了监管关注,受到欧盟委员会调查。

例如,2024 年 3 月欧盟委员会启动对速卖通的调查,评估速卖通是否在风险管控、内容审核、广告透明度、商家可追溯性等方面违反 DSA。2025 年 6 月欧盟委员会发布初步调查结果,认定速卖通违反评估和减轻非法产品传播风险的义务,并接受速卖通提出的一系列承诺。

再如,从 2024 年 2 月起,欧盟委员会启动了一系列对 TikTok 的调查,调查内容涉及评估 TikTok 是否未成年保护、广告透明度、研究人员数据获取及有害内容风险管理等方面违反 DSA;评估 TikTok 在法国和西班牙推出的“TikTok Lite”任务和奖励计划是否违反 DSA,该计划被认为可能

具有成瘾性且未进行风险评估；由于怀疑外国势力通过 TikTok 干涉罗马尼亚总统选举，调查 TikTok 对选举风险的管理，聚焦其推荐算法和政治广告系统。

这些执法行动表明，中国平台企业在欧盟市场面临着严格的监管挑战，需要高度重视 DSA 的合规要求。

二. Temu 案件要点分析

Temu 调查案件由欧盟委员会于 2024 年 10 月 31 日正式启动，主要针对其作为“超大型在线平台”在非法商品传播风险评估、成瘾性设计、推荐系统透明度以及研究数据访问等方面的合规性问题。

1. 调查程序

Temu 于 2023 年 4 月开始进入欧洲市场，并在欧洲市场迅速扩张。2024 年 5 月 31 日，欧盟委员会正式宣布，鉴于 Temu 在欧盟每月拥有超过 4500 万活跃用户，正式将 Temu 列为超大型在线平台。据此，Temu 必需在收到通知后的四个月内(即 2024 年 9 月底之前)，遵守为超大型在线平台设定的最严格义务。2024 年 6 月 28 日，欧盟委员会依据 DSA 向 Temu 发出首轮信息索取请求，要求 Temu 提供信息说明其为遵守 DSA 项下多项义务所采取的措施。2024 年 9 月 30 日，Temu 向欧盟委员会提交了系统性风险评估报告。2024 年 10 月 11 日，欧盟委员会再次向 Temu 发出信息索取请求，进一步要求 Temu 提供详细信息及内部文件，以说明其为遵守 DSA 项下多项义务所采取的措施。2024 年 10 月 31 日，欧盟委员会正式启动对 Temu 的调查程序，并重点关注如下四个领域：

- (1) Temu 为限制在欧盟销售不合规产品而建立的相关系统；
- (2) 服务的成瘾性设计(例如类似游戏的奖励计划)；
- (3) Temu 的推荐系统；
- (4) Temu 向研究人员提供其公开数据访问权限的情况。

2025 年 7 月 28 日，欧盟委员会初步认定 Temu 因为“未能正确评估平台内非法商品传播风险”而违反 DSA。这一初步调查结果仅是针对“Temu 未能正确评估平台内非法商品传播风险”这一问题，其余的问题，包括：(1) Temu 针对平台内非法商品传播风险的风险缓释措施的有效性；(2) 成瘾性设计特征的使用情况；(3) 推荐系统的透明度；以及(4) 研究人员获取数据的情况，仍在调查过程中。

2. 欧盟委员会调查和指控违规点

此次欧盟委员会对 Temu 调查和发现的主要问题如下：

(1) 非法商品传播问题

根据 DSA 第 34 条和第 35 条, 超大型在线平台服务提供者应审慎识别、分析并评估其服务及相关系统(包括算法系统)在欧盟境内可能产生的系统性风险, 并针对识别出的特定系统性风险制定合理、相称且有效的风险缓解措施。

然而, 欧盟委员会的初步发现表明, Temu 未能勤勉地识别、分析和评估非法内容传播的系统性风险以及影响此类传播的因素。具体而言, Temu 未在风险评估报告中认真分析 Temu 的设计或功能(例如, Temu 联盟与影响者计划)是否以及如何会促成此类风险, 与之相对的, Temu 在报告中评估的是一般在线市场存在的风险及其对消费者保护的影响; Temu 的风险评估报告中参考了外部咨询机构 2021 年的市场分析报告以评判商家销售不合规产品的风险, 但该参考被认为不充分、不严谨, 因为 Temu 于 2023 年才在欧洲市场上线; Temu 的风险评估报告中对“产品合规”和“知识产权”剩余风险的判断(评估结果为“低”)与公开报告显示的非法产品在 Temu 平台广泛存在并传播的情况不符; Temu 的风险评估报告仅考虑了“不良交易商对 Temu 服务的蓄意操作”对“消费者保护”所带来的风险, 而未分析其对“产品合规”与“知识产权保护”所带来的系统性风险。

此外, 欧盟委员会怀疑 Temu 未能采取有效的减小风险措施, 其采用的手段被认为是不合理、不相称且无效的, 并且不是根据风险评估报告所确定的风险量身定制的。

(2) 成瘾性设计相关的风险

根据 DSA 第 25 条第 1 款, 在线平台提供者在设计、运营其在线界面时, 不得采用欺骗或操纵其服务接受者, 或以其他方式实质性扭曲或损害服务接受者做出“自主且知情决定”的能力。

欧盟委员会怀疑, Temu 未能尽职识别成瘾性设计对消费者保护基本权利以及个人身心健康造成损害的风险, 其服务的设计和功能, 包括推荐系统、产品和价格信息展示、倒计时器、游戏化奖励计划、无限滚动和通知等功能, 可能导致消费者受到影响而做出违背自身最佳利益的购买行为, 或在平台上花费比原来更长的时间, 从而导致重大的身体、精神/情感或经济伤害。

同时, 欧盟委员会怀疑 Temu 缺少对成瘾性设计风险的有效减小风险措施, 其风险评估报告中列举的关于定价、促销和产品信息展示及透明度, 以及关于推荐系统及透明度的风险缓释措施被认为是不合理、不相称且无效的, 无法减少对消费者的引导、误导、欺骗或潜在成瘾性问题。

(3) 推荐系统问题

根据 DSA 第 27 条和第 38 条, 在线平台提供者应在其用户条款中, 以简单易懂的语言阐述其推荐系统使用的主要参数, 并解释这些参数如何影响特定信息的推送; 如果在线平台同时存在多个推荐系统选项, 应当允许用户能够随时选择和调整他们的偏好设置; 同时超大型在线平台应为其推荐系统至少提供一项不基于用户画像的选项。

然而, 欧盟委员会怀疑 Temu 未能以清晰易懂的语言, 说明其推荐系统所使用的主要参数、这些参数的相对权重, 以及服务接受者修改或影响这些参数的选项。因为虽然 Temu 已在其在线界面向用户提供了关于推荐系统的某些描述, 但这些描述仅抽象提及 Temu 平台上的所有推荐内容, 并未包含关于每一个推荐系统(例如, 商品选择、评论、闪购和季节性促销活动)的具体信息。

此外, 欧盟委员会怀疑 Temu 并未能在其在线界面中向用户直接且便捷地提供至少一个基于非用户画像分析的明确选项。因为, 其允许用户激活或停用用户画像分析的切换按钮, 仅适用于 Temu 的所有推荐系统捆绑操作, 而非针对 Temu 的每个推荐系统的单独操作。

(4) 向研究人员提供其公开数据访问权限

根据 DSA 第 40 条第 12 款, 对于在其在线界面中可公开获取的数据, 超大型在线平台应毫不拖延地向合格的研究人员开放访问权限, 用于开展有助于发现、识别和理解欧盟境内系统性风险的研究。

然而, 欧盟委员会怀疑 Temu 的服务条款似乎禁止合格的研究人员收集 Temu 界面上公开可访问的数据, Temu 未能提供有关研究人员可申请的变量和数据点的信息, 以及明确获取这些数据的技术条件。

3. 下一步与可能后果

目前, 欧盟委员会对于违法行为的认定仅为初步观点, 对此, Temu 有权在欧盟委员会设立的合理期限内(一般不少于 14 日)行使辩护权, 包括查阅委员会的调查档案, 并就初步调查结果作出书面回应。如最终确认违规, Temu 可能面临最高达全球年营业额 6%的罚款(第 74 条), 以及具有法律约束力的整改措施和强化监管义务。

但参考欧盟委员会既往关于 DSA 的相关执法活动, 实践中欧盟委员会直接对 Temu 处以罚款的可能性相对较低, 大部分情况下, 针对欧盟委员会的调查, 超大型在线平台一般会依据 DSA 第 71 条和第 75 条作出整改承诺和行动计划以回应监管关切, 若其整改承诺被欧盟委员会接受, 欧盟委员将通过裁决使其具有法律约束力, 并终止相应调查进程, 但这也意味着 Temu 后续任何违

反该承诺的行为都将直接构成违反 DSA，进而导致罚款。同时，欧盟委员会亦可能会开启监测程序，根据相应的监测框架，包括定期提交的报告，监测 Temu 对承诺的遵守情况及其有效性。

此外，欧盟委员会亦表示还将继续调查 2024 年 10 月发现的 Temu 的其他涉嫌违规行为，包括其缓解措施的有效性、成瘾性设计功能的使用、其推荐系统的透明度以及研究人员对数据的访问权限，而 DSA 对于调查程序并未设定法定结案期限。

三. 中国平台企业出海建议

Temu 在欧盟被调查固然是个案，但是也给中国出海平台企业提出警示。

1. 开展真实有效的系统性风险评估

中国平台企业在进入欧盟市场时，必须将 DSA 合规视为战略重点。根据 DSA 第 34 条，系统性风险评估不能仅仅停留在纸面上，而必须具有针对性，基于平台实际情况，并能在运营中落地。评估应识别平台设计、商业模式和用户行为所带来的真实风险，使用当前内部数据，而非通用或过时的研究。

DSA 下的风险评估是一项严肃的过程，目的是要求平台运营者自行发现风险、解决风险。一些企业带有“讳疾忌医”的思想，不能正视平台运营可能带来的风险，试图回避问题。这种思维模式是 DSA 下风险评估的大忌。

根据评估结果，平台运营者应采取适当的缓解措施，例如算法调整、商家管控和用户赋权工具，建立由法律、技术和产品团队组成的跨职能合规机制，确保风险识别与应对具有实际效力。只有通过真实有效的风险评估，才能避免因合规问题而面临不必要的法律风险。

2. 理解文化与监管差异

理解欧盟的文化与监管预期至关重要。欧盟秉承二战以来个人权利至上意识，高度重视用户自主权、透明度以及对弱势群体的保护，避免个人权益受到大型企业的侵夺。为此，DSA 要求平台必须避免操控性界面，尊重隐私规范，并积极与监管机构和社会组织互动。同时，平台必须定期发布透明度报告，并提供有意义的用户控制选项。

这与中国企业近年来效率优先的导向，普遍民众“方便性”优于“隐私”的价值取向大为不同。在中国习以为常的、民众普遍认可的商业模式，可能在欧盟是被质疑的。商业思考的差异，背后是中、欧文化价值观的差异。因此，对合规风险的评估也需要建立在理解和切合欧洲价值观的基础上。这样企业才能够更好地融入当地市场，赢得用户和监管机构的信任。

3. 准备应对多重监管体系

中国出海平台企业需准备应对多重监管体系。DSA 只是监管平台业务的一部法规。出海平台企业通常还会受到《通用数据保护条例》(GDPR)、《通用产品安全条例》(GPSR)和《市场监管条例》(MSR)等法规交叉管辖。构建一体化合规框架,是管理跨境电商与平台治理的关键。企业应全面梳理相关法规要求,制定统一的合规策略,确保在不同监管体系下都能保持合规运营。通过有效整合合规资源,企业能够提高运营效率,降低合规成本,同时更好地应对复杂的监管环境。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



杨 迅

+86 21 3135 8799

xun.yang@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025