

全球数字治理白皮书



中国信息通信研究院
2021年12月

版权声明

本白皮书版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。



前 言

新冠疫情期间，一个美国男孩因无法使用家中网络上课，坐在人行道上连接赛百味餐厅的免费 Wi-Fi 进行在线作业，目睹者连连感叹数字鸿沟的冷酷。美欧“隐私盾”协议失效后，众多初创企业、中小企业失去了连接两大数据保护机制的高速通道，经营成本显著增加。2021 年 2 月，脸书（Facebook）禁止澳大利亚用户观看或分享其网站上的新闻，其他人也无法看到澳大利亚用户发布的网络内容。从路边网课到中小企业困境，再到一个国家成为信息孤岛，数字技术的力量正在汹涌地冲击着一片片固有边界。隐私保护、人工智能、跨国平台、数字贸易等领域的治理问题和治理需求层出不穷，系统化、精细化应对日趋紧迫，全球数字治理顺势开启。

G20 将“数字治理框架”概括为两大支柱：一是促进互联互通，二是建立全球治理制度和规范。战略与国际研究中心（CSIS）将“全球数字治理”定义为“与数字的控制、存储和流动相关的单边、双边和多边机制，贸易规则、全球接受或采用的原则和规范、标准的集合。”国内有学者将“数字治理”理解为国家掌握数字规则主导权和影响力的活动。透过目前尚未达成一致的种种定义，可以勾勒出全球数字治理的大致轮廓：全球数字治理是为解决数字化引发的国家间差异拉大、利益冲突或立场难以调和等问题，所依托的组织机制和行动过程，既包括正式制度、规则、标准，也包括各种非正式制度安排；其中，数据是治理的核心问题，跨国协调是治理的基本维度，多/双边机制是治理的主要途径，正式与非正式规则是治理的落脚点。

当前，数字规则和秩序的塑造正在国际舞台上积极推进和展开。以二十国集团（G20）等为代表的国际组织大力推进数字议题，彼此间联系更加紧密；世贸组织（WTO）与区域贸易协定为数字规则发展演进铺设多元化路径；数字基础设施建设与相关的制度供给正在成为全球治理新模式。

重点领域的数字规则也在快速构建。2021年，人工智能治理向专业组织、具体场景和细化规则下沉；跨境数据流动规则历经国际贸易协定的不懈推动，规则加速整合；数字平台的民事责任已经开始出现在高标准国际贸易协定中，未来更可能囊括平台公共责任；全球企业税收改革取得历史性进展；数字货币的国际规则构建正在紧锣密鼓展开，甚至可能先于实际产品或服务诞生与落地。

近年来，中国积极推动数字经济健康发展，努力推动数字应用和服务造福全体人民。持续完善国内法律法规、政策规范，对接融入全球新兴数字技术治理框架。积极申请加入高水平数字贸易协议，加强全球数字经济合作。推进数字“丝绸之路”共建，致力于缩小“数字鸿沟”，推动全球数字治理向开放包容、互利均衡方向发展。

数字经济的兴起与发展是百年变局的重要组成，全球数字治理能否向更均衡、更开放、更科学的方向发展影响重大，全球数字规则与秩序的构建将注定是一个长期而充满挑战与希望的进程。习近平总书记在2021年11月二十国集团领导人第十五次峰会上提出，面对各国对数据安全、数字鸿沟、个人隐私、道德伦理等方面的关切，中方愿同各方探讨并制定全球数字治理规则，携手打造开放、公平、公正、

非歧视的数字发展环境。

在此背景下，中国信息通信研究院发布《全球数字治理白皮书》，分析近期全球数字治理重要机制和核心议题的主要进展，研究各国数字治理模式和主要经验，为探索数字时代的全球数字治理之道贡献一份微薄之力。

目 录

一、全球数字治理格局正在演变重塑	1
(一) 疫情大幅加快全球经贸的数字化.....	1
(二) 主要经济体积极布局全球数字治理.....	3
(三) 多边机制在全球数字治理中作用再次凸显.....	5
(四) 多方力推数字议题取得积极进展.....	6
二、全球性机制与多元平台推动数字治理建章立制	7
(一) G20/OECD/G7: 数字治理的国际舞台	8
(二) WTO/区域贸易协定: 数字贸易规则制定的多元化路径.....	11
(三) 数字基础设施建设: 积极探索全球治理新模式.....	13
三、重点数字议题规则持续构建	15
(一) 人工智能治理向专业组织、具体场景和细化规则下沉.....	16
(二) 跨境数据流动政策持续演进.....	18
(三) 数字平台责任规则加快向国际贸易规则渗透.....	19
(四) 全球数字税规则取得历史性突破.....	21
(五) 数字货币国际监管框架和基本规则已具雏形	23
四、全球数字治理未来展望	26
(一) 多/诸边机制将扮演更积极活跃的角色.....	26
(二) 印太地区数字贸易规则构建成为各方关注焦点.....	26
(三) 全球数字治理新问题新议题不断涌现.....	27
(四) 数字规则持续演进需高度关注	27

图 目 录

图 1 2011-2020 全球数字服务贸易规模和占服务贸易比重	2
图 2 2018-2020 主要国家网络零售额在社消零中的占比	3

表 目 录

表 1 全球主要国际组织常设数字议题情况	7
表 2 2016 年-2020 年 G20 有关数字议题的成果	8
表 3 2016 年-2020 年 G7 有关数字议题的成果	10

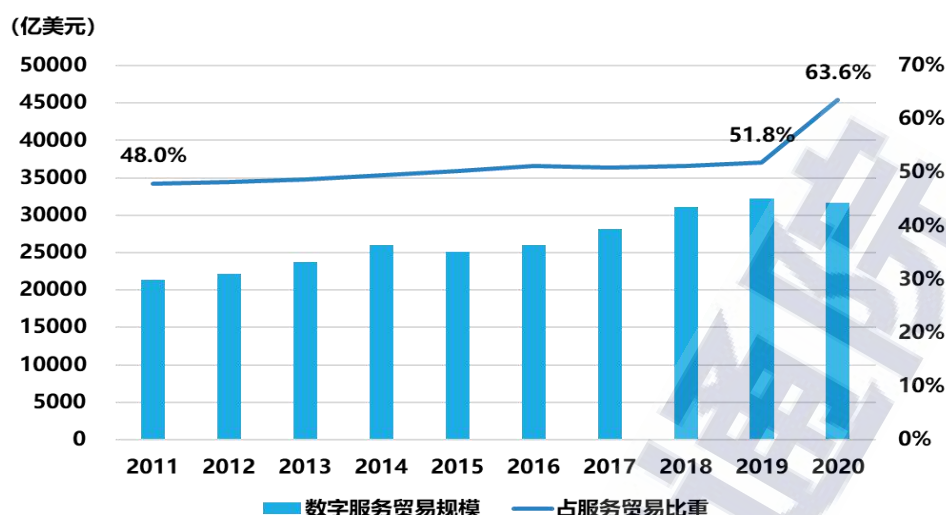
一、全球数字治理格局正在演变重塑

数字技术加速创新，日益融入全球经济社会各领域全过程，全球数字治理的调整与走向日益受到重视。观察全球数字治理总体图景和各个领域规则，需要关注影响全球数字治理的核心因素，包括新冠疫情对全球贸易的显著影响，主要国家的数字治理观念塑造，主要机制在国际格局中的地位变动，以及关键主体的力量重组等等。这些因素决定了全球数字治理将在新的互动进程中重塑机制与规则。

（一）疫情大幅加快全球经贸的数字化

为了应对新冠疫情的快速蔓延，各国采取了居家隔离、边境封锁、中断航班等严格的疫情防控政策。基于数字技术的远程医疗、在线教育、共享平台、协同办公等线上新模式新业态蓬勃发展，加快数字全球化发展跃升，并带来新的挑战。

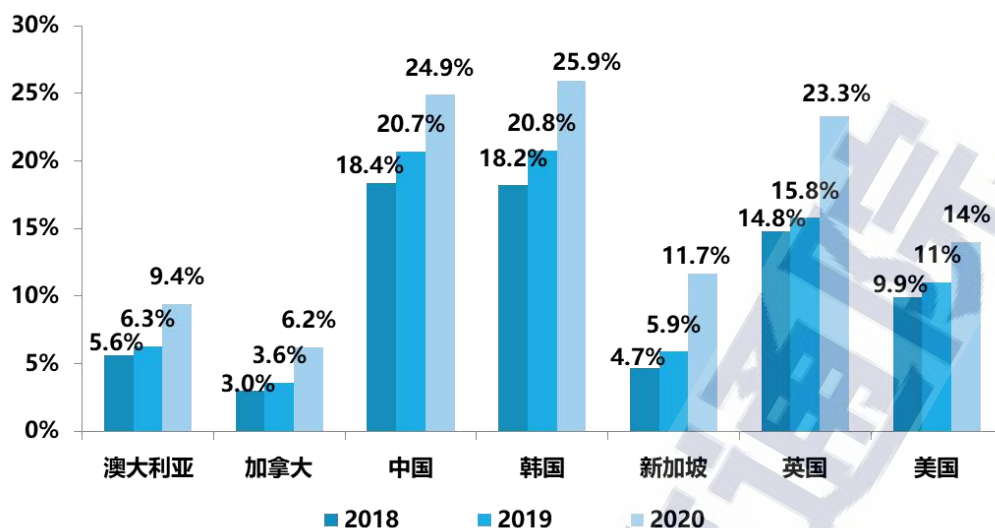
一是数字服务贸易占比迅速提升。数字服务贸易是指可以通过线上远程交付服务的贸易。由于“面对面”接触需求远低于旅行、维修等传统服务贸易，数字服务贸易受到疫情冲击最小，甚至还有一些新兴的数字服务业务出现了爆发式增长。据统计，2020 年全球数字服务贸易规模达 31675.9 亿美元，虽然同比下降了 1.8%，但是在整个服务贸易中占比大幅提升至 63.6%，相比去年提高 11.8 个百分点，增幅超过过去 10 年总和。



来源：UNCTAD 数据库和中国信息通信研究院整理计算

图 1 2011-2020 全球数字服务贸易规模和占服务贸易比重

二是数字技术加速全球资源整合和生产协同。跨境电商、供应链数字化等外贸新模式新业态蓬勃发展，在避免密切接触、保障卫生和防疫安全的前提下，为广大消费者提供基本生活保障，为外贸生产企业原材料采购和商品出口提供便利，确保全球产业分工有序进行。根据 UNCTAD 测算，2020 年主要经济体网络零售额在社会消费品零售总额中的占比均出现明显上涨，如中国和美国分别提升了 4.2 个百分点和 3 个百分点，上涨幅度超过 2019 年。在网购群体中，跨境网购人数的占比约为 25%，并持续上涨。除了面向消费者的贸易外，生产企业也更广泛地借助数字技术上下游企业，使得对上游的原材料采购和对下游的中间品供给更加顺畅。



来源：UNCTAD 数据库

图 2 2018-2020 主要国家网络零售额在社消零中的占比

三是数据价值链分配不平衡问题凸显。随着数字产业的国际化扩张和数字贸易的快速发展，数据这一数字经济时代的关键生产要素实现了更大范围的收集整理、汇聚共享和分析应用，在全球创新网络和生产网络中的作用日益凸显，形成全球性的数据价值链。一些超大型跨国数字平台主导了全球数据价值链。UNCTAD 的研究发现，全球前 100 大数字平台企业中有 41 家位于美洲国家，对应的市值占比达到 67%。这些平台企业在为各国消费者提供数字服务的同时，也获取了全球数据价值链中的大部分收益。

（二）主要经济体积极布局全球数字治理

欧盟继续强化新兴数字技术治理，引领全球规则。2021 年 3 月，欧盟委员会发布了《2030 数字罗盘：欧盟数字十年战略》报告，为欧盟数字化转型发展提出战略目标。该战略提出将与成员国合作建立基于该战略的治理框架，旨在欧盟层面实施数字技能、数字基础设施、

企业数字化和公共服务领域的十年目标，并确定和实施欧盟和成员国层面的大型数字项目。2021年4月，欧盟发布《人工智能法》提案，一旦获得通过，将成为全球首部人工智能规制法律，预计将与《欧盟通用数据保护条例》(GDPR)等政策工具起到类似的全球示范效应。

主动深化数字领域全球合作。通过一些列举措逐步推动美欧数字领域政策协调从战略构想走向实践；发布《欧盟印太战略》，提出要与日本、韩国新加坡等国家达成新的数字伙伴协定，升级在新兴技术标准、技术产业供应链、数据保护与流动等议题上的双边合作，推动数字伙伴关系制度化稳固化。

美国加大与盟友和伙伴的政策协调，塑造联合一致的数字治理规则。特朗普政府时期的“美国优先”战略对大西洋联盟产生了稀释和离心作用，拜登政府进行战略调整，加大与盟友和伙伴的政策协调，共同推动数字领域新规则新标准形成。2021年，美国和欧盟成立“贸易和技术委员会”，旨在主导全球数字经济和技术标准，推广数字治理模式，推动美欧数字领域协调从战略构想走向实践。升级美、日、印、澳三国的“四方安全对话”为四国峰会，设立关键和新兴技术工作组，拟共同制定技术使用原则、促进技术标准协调、推动电信设备部署以及开展关键技术供应链对话。围绕下一代移动通信技术、人工智能等领域成立全球性的技术和产业联盟，加快关键和新兴技术治理。

中国加快完善数字治理法律法规，积极融入全球数字治理体系。“十四五”规划纲要提出促进发展与规范管理相统一，构建数字规则体系，营造开放、健康、安全的数字生态。集中出台《数据安全法》《个

人信息保护法》等法律法规,《数据出境安全评估办法》《互联网信息服务算法推荐管理规定》等规则的征求意见稿,提出数据治理的中国方案。加快参与数字领域国际规则制定步伐。完成《区域全面经济伙伴关系协定》核准程序,并先后申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》,以数字贸易规则为抓手推动深化国内改革和扩大高水平对外开放,与各成员加强数字经济领域合作,积极参与全球数字贸易治理方面又迈出重要一步。

（三）多边机制在全球数字治理中作用再次凸显

大国战略调整推动多边主义焕发新活力。拜登上台后,美国随即重返世贸组织(WTO),世界卫生组织(WHO),气候变化《巴黎协定》(The Paris Agreement),并重回2020年退出的全球数字税谈判。在多重因素推动下,多边机制自身遭遇的“停摆”危机有所缓和,并取得一系列积极进展。2021年,WTO新任总干事上任,第26届气候大会(COP26)召开,全球企业税税收改革取得突破性进展。主要国家进一步强化在多边机制内推动议题的影响力,通过新增议程、提供规则蓝本、以诸边促多边等方式,扩大在多边机制中对全球数字治理的影响力。

多边机制下的数字制度竞争面上升。欧盟力图重塑“规则影响力”,根植于强调规则的多边体系,利用全球最大单一市场的优势与力量,以及贸易和援助等政策工具,着力强化数字规则、数字治理经验的影响力与全球示范作用。美国构建“基于规则的秩序和盟友”,一方面做好盟国体系工作,担当更多国际责任,另一方面联合相关国家推动更

高标准贸易规则，强力影响全球数字规则走向。总体来看，全球数字治理多边机制下的规则与秩序变动将更加剧烈。

特定领域的专业性国际组织明显增加。虽然传统国际组织在全球数字治理中仍然发挥着主导作用，但其在有效性、灵活性方面存在相对短板，未能完全适应各个数字议题的特殊性与主要国家推动议题的需要。数字领域的意愿联盟、议题联盟、多元化伙伴关系应运而生，涉及人工智能、数字货币、隐私保护、6G 等重点领域，由若干盟友国家参与主导，同时联合标准组织、专业机构、企业等多方主体，共同推进相关领域的规则、标准和监管框架，呈现出专业化、封闭化和复合性特点。除自身影响力以外，专业组织还可向多边机制输出治理成果，影响全球数字规则走向，未来值得关注。

（四）多方力推数字议题取得积极进展

主要国际组织下的数字议题覆盖面显著扩展。随着数字技术革命不断带来颠覆性变革，各类数字治理问题层出不穷，迫切需要国际组织开展合作与协调。从全球范围来看，近年来随着数据流动、人工智能、数字贸易等议题的兴起，G20、G7、OECD、APEC 等国际组织均已常设数字议题，涉及发展、监管、治理、贸易投资、金融、知识共识 6 大类，22 个方向。随着数字技术与应用的快速发展，国际组织的数字议题版图更迅速扩展到数字货币等新兴领域。

表 1 全球主要国际组织常设数字议题情况

常设数字议题		国际组织					
		WTO	G20	OECD	G7	APEC	一带一路
1	人工智能		√	√	√		√
2	区块链			√			
3	加密资产		√	√			
4	宽带/数字基础设施		√			√	√
5	消费者政策		√	√	√	√	
6	数字经济		√	√	√	√	√
7	数字政府		√	√			√
8	数字税		√	√			
9	数字隐私					√	
10	跨境贸易/电子商务	√	√	√	√		

来源：中国信息通信研究院根据公开资料整理

国际协定中的数字经贸规则呈现创新性、灵活性趋势。随着贸易谈判不断深入，数字贸易规则逐步向更高水平升级，并向数字经济领域扩展。如全球首个涵盖数字经济问题的专项协定——《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）中，吸纳 CPTPP 电子商务章节的部分高水平数字贸易规则，纳入人工智能、金融科技、电子身份等新兴产业规则，通过单一窗口、电子支付、数据共享等规则，进一步提升数字贸易便利化，降低数字贸易壁垒，统筹各国在产业发展、系统建设和标准制定方面的互操作性。

二、全球性机制与多元平台推动数字治理建章立制

近年来，全球多边机制曾遭遇危机与低谷，有效性受损。随着大国对外战略发生调整，重将多边机制作为发挥全球领导力、实现规则

和模式输出的主要平台，多边机制在全球数字治理中再次发挥出重要的积极作用。与此同时，WTO 电子商务谈判、区域贸易协定、数字基础设施输出机制也以各自独特方式，为数字治理提供多元化制度供给。传统机制与新机制、新平台共同构成全球数字治理的新图景。

（一）G20/OECD/G7：数字治理的国际舞台

G20 成为覆盖数字议题最广泛的多边机制。G20 主体具有较为广泛的代表性，其涉及议题的覆盖面广、与其它国际组织的联结性强，是当前全球数字治理中最重要的平台之一。从主体来看，G20 成员国在全球 GDP 及数字经济排名中大多位列前 20 名，数字技术、数字产业、数据贸易处于领先地位。从议题来看，G20 近年来高度关注数字经济、数字贸易、数字化转型、全球税收改革等议题，自 2016 年杭州峰会发布《G20 数字经济发展与合作倡议》以来，G20 历年都发布有关数字治理的成果文件。从联结性来看，G20 通过共同推动协议、结成知识伙伴和给予行动支持等方式，与世贸组织（WTO）、经合组织（OECD）、世界银行（WB）等多个机构合作，成为协调多方利益、动员多种力量的合作平台。

表 2 2016 年-2020 年 G20 有关数字议题的成果

时间	峰会宣言	相关成果文件
2016 杭州	1、释放数字经济潜力	《G20 数字经济发展合作倡议》、
	2、国际税收合作，G20/OECD 税收计划	《G20 创新增长蓝图》、 《二十国集团全球投资指导原则》、
	3、维护 WTO 体制	《二十国集团全球贸易增长战略》
2017 汉堡	1、贸易和投资、发挥数字化潜力	《汉堡行动计划》、 《G20 数字经济部长宣言》、

	2、国际税收合作和金融透明度	《数字化路线图》
2018 布宜诺 斯艾利 斯	1、最大限度发挥数字化和新技术的积极作用	《G20 数字经济部长宣言》、《G20 数字政府原则》、《弥合性别数字鸿沟》、《衡量数字经济》、《加快部署数字基础设施以促进发展》
	2、在全球范围落实 G20/OECD 税收计划	
	3、国际贸易和投资多边体制改革	
2019 大阪	1、贸易与投资，就 WTO 机制采取行动	《贸易和数字经济声明》、 《G20 人工智能原则》
	2、基于信任的数据自由流动	
	3、数字经济的有效监管方法和框架	
	4、建立现代国际税收体系，落实 G20/OECD 税收计划	
2020 利雅得	1、贸易和投资	《可信人工智能的国家政策和国际合作的建议》、《G20 智慧出行指南》、《G20 迈向数字经济测度共同框架路线图》、 《G20 数字经济安全相关实践案例》、 《G20 数字经济部长应对新冠肺炎声明》
	2、数字经济	
	3、国际税收，推进 G20/OECD 税收框架取得进展	

来源：中国信息通信研究院根据公开资料整理

G7 高度关注全球数字治理。G7 近年关注的数字治理问题涉及网络安全、数字化转型、人工智能治理、数字货币、数字贸易等焦点议题。G7 注重在形成内部决议之后，推动更广泛的国际组织达成相似决议。如 2021 年 10 月，G7 发布《数字贸易原则》宣言，涉及跨境

数据流动、电子传输免关税、单一贸易窗口、数字技术标准的较高水平贸易规则，提出推动更多国际组织落实该宣言。2020年，G7推动构建全球数字货币监管框架，发布关于数字支付宣言，带动成员国、相关国家及专业国际组织开展研究评估、形成监管目标、制定规则标准。

表 3 2016 年-2020 年 G7 有关数字议题的成果

时间	数字议题
2021	关于自由、开放、现代、数字化贸易的宣言
2020	关于数字支付的宣言
2019	开放、安全、自由的数字化转型行动计划
2018	人工智能未来图景
2017	以人为本的创新、技术与劳动行动方案
2016	网络空间原则与行动宣言

来源：中国信息通信研究院根据公开资料整理

国际组织联合推动数字治理焦点议题取得显著进展。近年来，传统多边机制在内外压力下仍不懈推动数字议题，随着大国对外战略的转向，多边机制下的国际组织在推动数字议题中取得了新进展，并呈现出明显的同心圆效应。2021年，全球企业税收改革取得历史性进展，这一过程一波三折：OECD自2013年提出包容性税收框架——《关于税基侵蚀和利润转移的行动计划》（BEPS）后历经数年谈判，其间多国推出了针对数字企业的单边税措施，并引发相关国家的调查和单边制裁措施。2021年，OECD将BEPS方案提交G20，随着G7就全球最低企业税税率达成历史性协议。回顾这一历程，国际组织之间的联动关系清晰可见：**一是议程的联动**，主要国家和具有核心影响

力的国际组织强化在数字议题上的推动力，先在小范围达成协议后再向外围扩展，推动协议在更大范围达成。二是规则的联动，影响全球公共政策制定的国际组织将进一步发挥优势，在数据流动、数字货币、人工智能领域提出规则蓝本，对全球多个国家起到示范引领作用。三是共识的联动。数字议题关乎经济、社会与国家安全，短时间内难以达成多方协议，大国开始推动在小范围内通过会议、专家咨询等机制加紧联系磋商，促进共识达成。

（二）WTO/区域贸易协定：数字贸易规则制定的多元化路径

WTO 电子商务谈判旨在寻求包容性的数字贸易规则。2019 年 1 月，在世界经济论坛电子商务非正式部长级会议上，包括中国在内的 76 个 WTO 成员发表《电子商务联合声明》(JSI)，确认启动与贸易有关的电子商务议题谈判。2020 年 12 月，WTO 电子商务谈判合并案文出台，精简、汇总了成员国提交的提案，希望在第 12 届 WTO 部长级会议上取得实质性成果。截至目前，已有 86 个 WTO 成员陆续加入电子商务谈判。虽然主要参加方对 WTO 电子商务谈判有一定共识，包括贸易便利化措施，如电子签名和认证、电子支付、无纸化贸易；增强消费者信心的措施，如在线消费者保护、个人信息保护；增强透明度的措施，如公布电子商务相关措施等。但各方在跨境数据流动、数据本地化、源代码保护、电子传输免关税永久化等核心议题上仍分歧明显。由于各参加方涵盖发达经济体、发展中经济体和最不发达经济体，在数字贸易产业发展、监管机制水平方面参差不齐，因

此对数字贸易规则存在诉求差异。当前，地缘政治因素又进一步增加了谈判的复杂性，新型变异新冠病毒的出现致使第十二届 WTO 部长级会议再次推迟，WTO 电子商务谈判总体进程缓慢。

双边和区域自贸协定成为引领全球数字贸易规则制定的新平台。

面对电子商务领域日益增长的治理需求和多边规则的滞后现状，电子商务条款被越来越多地纳入各项区域贸易协定（RTA）中。截至 2021 年 4 月，全球有 109 个区域或双边自贸协定包含专门的电子商务章节，涉及 WTO 三分之二的成员。当前，主要经济体围绕数字贸易均形成特色鲜明的规则主张。以美国推动的 TPP 文本为基础的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），与《美墨加协定》（USMCA），均体现了美国推动数字贸易规则的核心诉求，即积极推动跨境数据自由流动，宣扬信息和数据自由的立场，并且明确反对数字存储本地化，设置互联网平台免责条款，以便维护美国企业和消费者利益。欧盟则通过与越南、加拿大、新加坡等签署的自由贸易协定（FTA）以及与日本签署的《经济伙伴关系协定》（EPA），凸显其对跨境数据自由流动的审慎态度，更加注重对个人隐私和国家安全的保护等。亚太地区正在成为全球数字贸易规则制定的第三股重要力量，推动着全球数字贸易规则的前进。新加坡与新西兰和智利、澳大利亚分别签署的《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）、《数字经济协定》（DEA），也专门就数字贸易做出制度性安排。韩国已宣布将在 DEPA 的基础上启动“韩国-新加坡数字伙伴关系协定”，新加坡主导的 DEPA 已成为亚洲数字贸易规则发展的又一重要力量。中国参与达成的《区域全面经济伙伴

关系协定》(RCEP),是迄今全球最大的贸易协定,其电子商务章节包含数字贸易规则的多数议题,是发展中国家在参与高水平数字贸易规则建设上迈出的重要一步。

(三) 数字基础设施建设: 积极探索全球治理新模式

当前,由主要经济体推动的全球数字基础设施建设计划,以平等、绿色、共享、可持续为特征,共商共建共享为原则,被视为国际合作以及全球治理新模式的积极探索。全球数字基建计划以发展的眼光,致力于缩小发展差距、消减“数字鸿沟”,通过加强发展中国家在信息化建设、数字商业模式开发等方面的合作和交流,统一技术标准,推动国际标准化合作,为各国更好地接入全球化提供平台。更重要的是,全球数字基建计划为各方广泛交流提供契机,逐步形成相关共识,最终形成区域治理规则,为全球数字治理注入新的力量。

“数字丝绸之路”为沿线国家搭建数字化公共服务平台。“一带一路”倡议是中国参与全球治理的顶层设计,数字丝绸之路建设作为其重要组成部分,依托数字技术,与沿线国家共建信息基础设施、推动信息共享、促进信息技术合作,最终实现公共利益的提升。**一方面**数字丝绸之路通过搭建国际会议、论坛等短期或持续性公共服务平台,建立双边或多边合作协议,制定国际规则和规范,助推基础设施标准建立。**另一方面**依靠互联网技术和公共服务平台,就数字丝绸之路建设的相关问题,与“一带一路”沿线国家协商各类政策、法律,签署合作协议、备忘录,最终打破数字丝绸之路建设中的相关约束。**最后**,通过多元主体数字化合作联盟构建的公共服务平台,实现公共价值的

共创和跨国协调，建立数字化共享愿景、战略关系、规则和标准，实现价值的共享。

七国集团“重建美好世界（B3W）”倡议致力于满足中低收入国家巨大基础设施需要。2021年6月13日，七国集团（G7）提出“重建更美好世界”（B3W）旨在满足发展中国家巨大的基础设施建设需求，覆盖拉丁美洲、非洲和印太等地区。根据G7公报，B3W计划有以下**关键原则**：**一是价值观导向**。基础设施的开发、实施和维护，均以透明且对财政、环境和社会可持续的方式进行。**二是强化合作**。通过对外直接融资机构等推进必要的行动，同时加强合作，确定如何扩大向发展中国家提供援助规模。**三是市场导向**。创新基础设施融资方式，实现基础设施融资方式的转变，保证其可持续性。**四是严格的标准**。G7将制定基础设施质量标准，涉及环境、社会、金融、劳工、治理和透明度，作为B3W计划的投资原则。**五是加强多边融资**。除了G7内部机构融资之外，还将与国际多边开发银行和其他国际金融机构进行合作，增加有影响的、可持续的基础设施投资所需要的资金筹措。**六是战略伙伴关系**。G7将和战略性、实质性伙伴国家共同落实这一计划，还将同包括发展中国家在内共同制定切实可行的建议与方案，并向G7报告，届时B3W计划将正式启动实施。

“全球联通欧洲”战略凸显欧盟互联互通战略。2021年7月，欧盟外交部长理事会批准“全球联通欧洲”的战略计划，致力于提升欧盟及其合作伙伴的竞争力，促进价值链多元化并减少战略依赖，并进一步促进欧盟价值观。“全球联通欧洲”战略强调可持续、全面和规则导向

原则，强调平衡气候、环境、社会、经济和财政等目标，涵盖交通、能源、数字等内容。“全球联通欧洲”战略建立在欧盟与其他地区达成的一系列地区合作规划基础之上，包括与亚洲、拉丁美洲加勒比海地区、非洲、东欧、南欧地中海沿岸国家、“印太地区”等的安全合作计划。此外，欧盟还计划将“全球联通欧洲”战略与此前出台的欧盟绿色新政和适应数字时代的欧盟发展战略联系起来，如《2030 年数字指南针》《2021 至 2027 年的新欧盟空间计划》等。“全球联通欧洲”战略将在 2022 年春季之前建立新的联合通信机制，确保欧盟互联互通的目标得以实现。

当前，全球数字基础设施建设各个方案之间分歧与共识并存，合作是全球发展的主流。全球数字基建计划亟需全球各国的支持和合作，以在短期内获得足够的融资、建设队伍和技术。特别是欧盟“全球联通欧洲”战略将中国“数字丝绸之路”列为首要双边合作对象，加强共建“数字丝绸之路”倡议同欧盟欧亚互联互通战略对接，共建中欧互联互通平台合作，探讨共同构建数字治理机制。

三、重点数字议题规则持续构建

从全球数字治理的宏观视角来看，人工智能治理是探索解决数字技术发展带来问题的最佳试验场，跨境数据流动是数字世界的基石，平台责任是对数字经济关键主体的基本约束，数字税是公平分配数字经济红利的制度保障，数字货币将成为数字经济发展的血脉。各领域规则持续变化演进，共同塑造未来数字秩序。

（一）人工智能治理向专业组织、具体场景和细化规则下沉

具体场景下的风险/责任规则写入全球首部人工智能法案（提案）。2021年4月，欧盟委员会发布《人工智能统一规则》法案的提案，这是全球首部人工智能国内立法文本，一旦获得通过，预计将对全球人工智能治理规则产生巨大推动和示范作用。该法案最具特色的内容是将具体应用场景下的AI系统分为4个风险等级，并分别提出相应的法律义务：①最高风险等级——不可接受的风险，具体应用场景是指利用潜意识技术，实质性地操控个人，造成身体或心里伤害；或以政府名义，进行社会评分，给个人造成不利待遇。一旦使用属于该风险等级的人工智能系统，将被禁止。②第二等级——高风险。包括利用自然人的生物特征进行识别和分类；关键基础设施（如供水、供热、供气和供电系统）的管理和运营，教育和职业培训等场景。法案要求要建立覆盖人工智能系统全生命周期的风险控制系统，第三方准入前需经过合规评估。③第三等级——有限风险，即可能会产生误导后果的人工智能系统。法案要求此类系统必须符合透明度要求。④第四等级——低风险，这一等级包括了绝大多数人工智能系统，法案没有提出法律义务，但鼓励其符合人工智能合理应用原则。

个人数据保护渗透人工智能新业态新应用监管规则。在人脸识别领域，美欧明确反对在公共场合利用人脸识别技术。美国多个州发布了禁用人脸识别的法案，禁止警察、警察部门以及在公共场所使用人脸识别技术；欧盟也在人工智能法案（提案）中要求禁止企业在公共

场所使用人工智能识别个人特征,包含人脸识别、步态、指纹、DNA、声音等。此外,美欧还反对利用人工智能技术收集个人信息并开展大规模监控,在 G7 成员国代表圆桌会议宣言中明确提出,成员国立法、执法机构要加强合作,提出政府收集和利用个人信息数据的新原则。这可能将对未来人工智能用于公共治理设定规范与限制措施。

多个国际组织争取成为全球人工智能治理的引领者。2019 年,OECD 与 G20 先后通过《OECD 人工智能原则》和《G20 人工智能原则》,两个组织构成了当前全球人工智能治理的两大阵营。2018 年 12 月, G7 成员国法国和加拿大联合牵头成立了“人工智能全球合作伙伴组织”(GPAI),旨在促进全球形成对于人工智能发展和应用的共同价值观,并通过发布相关政策指南,对全球人工智能发展予以规范。

中国持续推动人工智能治理规范取得进展。2021 年 9 月,中国出台《新一代人工智能伦理规范》,提出了 6 项基本伦理要求:一是增进人类福祉,坚持以人为本。二是促进公平公正,促进社会公平正义和机会均等。三是保护隐私安全,不得损害个人合法权益。四是确保可控可信,保障人类拥有充分自主决策权。五是强化责任担当。明确利益相关者的责任。六是提升伦理素养,开展或参与人工智能伦理问题探讨,深入推动人工智能伦理治理实践。此外,还进一步提出了 18 项具体伦理要求,包括提升透明新给、可解释性等要求。《规范》与《G20 人工智能原则》、联合国《人工智能伦理建议书》等多边机制下的人工智能伦理规则的价值观、主要目标和内容保持协调,与全球高水平数字贸易协议相关条款亦具有相通性,体现了中国为融入全球人工智能

治理所作的积极努力。

（二）跨境数据流动政策持续演进

跨境数据流动成为驱动数字经济增长的主要力量。全球数据流动规模大幅增长。据世界银行 2021 年报告估算，以数据流量衡量，2022 年全球数据流动量将超过 153,000GB/s,是 2012 年的 9 倍。全球数据流动对经济增长有明显的拉动效应。据麦肯锡预测，数据流动量每增加 10%，将带动 GDP 增长 0.2%。预计到 2025 年，全球数据流动对经济增长的贡献将达到 11 万亿美元。根据 OECD 测算，数据流动对各行业利润增长的平均促进率在 10%，在数字平台、金融业等行业中可达到 32%。

跨境数据流动条款在国际贸易协定中不断变化演进。数据是数据产业运行发展的重要基础资源。确保数字企业能够接触数据资源，是国家在全球数字治理中的核心利益之一，并且一直是国际贸易协定的关注重点。数据跨境自由流动规则早期出现在美国和欧盟主导的相关 FTA 中，明确在重视个人信息保护的基础上，尽量不对商业活动中的跨境数据流动进行限制；在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴协定》中，要求除公共管理目的外不对数据的跨境流动和计算机设施的位置采取限制措施，同时相关措施需满足合理、必要、非歧视等要求；在更高水平的美墨加、美日协定中，首次在计算设施本地化条款中去除了数据本地化措施的例外条款，进一步提升了贸易活动中数据存储和流动的自由水平。当前正出于谈判阶段的跨境数据流动的国际协调和国内监管都将面临新局面与新挑战。

国际社会或将就跨境数据流动规则达成新共识。2021 年 10 月，G7 贸易部长会议发表关于数字贸易的宣言，提出了可信数据流动的若干原则，包括：为支持数字经济和商品与服务贸易，数据应当在可信的个人和商业机构间进行跨境流动；高度关切出于保护主义和歧视理由，损害开放社会和民主原则的数据本地化措施；在反对跨境数据流动不当阻碍的同时，也要保护隐私、数据、知识产权和安全；应当就政府接触企业所控制的个人信息数据的基本原则形成共识，支持 OECD 就此形成原则和制度蓝本；开放政府数据将在数字贸易中发挥重要作用，政府公开数据库应遵从匿名、开放、可携与无障碍使用等。G7 倡议不但拓宽了跨境数据流动的涵义和监管适用范围，将传统上属于安全的议题扩展到若干发展事项上。更值得关注的是，G20、OECD 等国际组织极有可能响应这一倡议，推出多边机制下的跨境数据流动监管框架和规范文本，利用多边机制的召集力和广泛影响力，迅速达成相关协议，推动全球跨境数据流动规则形成新局面。

（三）数字平台责任规则加快向国际贸易规则渗透

平台责任界定是数字经贸治理的重要问题。近年来，全球范围内的数字平台如雨后春笋迅速发展，截至 2020 年底，全球市场价值超 100 亿美元的数字平台企业已达 76 家，市值总额达 12.5 万亿美元，同比增长 57%。数字平台力量日益强大引发了各国监管机构的高度关注，一方面因为平台可能导致市场竞争失序、用户权益损害、财富分配失衡等突出问题，另一方面平台正成为虚假信息、极端主义内容传播和侵权行为高发的主要场所。平台在数字经济活动中兼具市场经营

者、市场组织者双重属性，因此平台治理不仅需要规范平台经营行为，而且需要对平台责任进行清楚合理界定，从而发挥平台在优化数字经济环境中的积极作用。

从国际经贸协定看，平台民事责任已出现在部分高标准协定中。如 2019 年和 2020 年相继签署生效的《美日数字贸易协定》《美墨加协定》，增加了交互式计算机服务（即平台服务）免责条款，指出交互式计算机服务对于数字贸易的增长至关重要，除知识产权侵权等特定情形外，在界定信息存储、处理、传输、分发和服务可获得性的侵害责任时，不应将交互式计算机服务提供者与信息内容提供者等同。2020 年 12 月发布的 WTO 电子商务谈判合并案文同样纳入了两项来自成员国提案的平台责任界定的款项，一是美国的提案，沿用了以往的表述；二是来自韩国的提案，没有限制交互式计算机服务的责任范围，而是强调交互式计算机服务用户的行为可能侵害他人的知识产权，各方应加强合作，终止不法行为。

从国内治理看，平台公共责任已被纳入部分国家政策法规，未来有可能拓展至国际经贸谈判。由于互联网商业化程度不断加深和网络相关安全事件频繁发生，原有主张平台免责的观点正受到巨大挑战。如 2020 年 12 月欧盟发布的《数字服务法案（草案）》、2021 年 10 月我国市场监管总局发布的《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》，均提出对平台进行分类分级监管，根据平台所属等级确定其应承担的责任范围。从平台责任类别看，大致可以分为五类：一是维护公平竞争环境，不将使用

其他关联平台提供的服务作为前提条件，推动平台服务的可互操作性，不得从事垄断协议、滥用市场支配地位等。二是保障用户数据安全，落实数据分类分级保护制度相关要求，建立健全全流程数据安全管理制度，明确数据安全负责人和管理机构。三是平台内容和用户监管，建立有效的内容管理制度，避免违法违规信息在平台上的传播；建立针对平台内用户行为的有效管理制度，确保用户行为合法、合规。四是规范在线交易活动，提高规则透明度，确保参与商家的可追踪性，审核第三方供货商的证明材料等，五是配合执法等其他责任，根据法律、法规要求的程序，提供执法部门为履行职能以及进行调查所需要的数据资料，配合执法部门进行监测。鉴于全球兴起的平台企业监管热潮，各国在平台企业公共责任的监管规则存在一定程度上的共通之处，未来相关规则写入国际贸易协定，上升为对国家具有约束力的条约义务亦存在可能性。

（四）全球数字税规则取得历史性突破

数字税是重塑数字经济发展环境的制度。随着数字经济崛起，互联网平台的国际扩张使企业与客户之间的交易更加无国界。跨国互联网公司通过跨境方式将数字化产品和服务供应至该国并获得收入，随后再将其汇入设立在其他低税率国家的“实体存在”进行避税，以降低全球税负。用户所创造的价值经过转化形成的收入却没有被赋予给来源国征税权，价值创造来源与支付来源在不同国家之间出现错位，成为全球性数字治理问题。据联合国估算，每年全球因跨国公司利润转移行为损失税收可达 5000-6000 亿美元。“数字税”这一新税种的设定

将确保大型跨国公司在全球各地缴纳公平份额的税收，有利于平衡数字经济背景下国际税收权益分配格局，并遏制税基侵蚀和利润转移，解决数字经济带来的税收挑战。

OECD 多边框架下数字税收规则取得重大进展。2021 年 10 月，G20/OECD 第十三次全体成员发布《关于应对经济数字化税收挑战双支柱方案的声明》，对多边框架下数字税收规则完善具有里程碑意义。在最新“双支柱”方案中，支柱一设计了全新征税权分配机制，认可市场能够为价值创造做出贡献，数据与劳动力、资本、技术等其他生产要素一样应当获得利润回报。引入了“收入额”替代“实体存在”作为企业在市场辖区联结度的判断标准。满足条件的跨国企业即使在“使用或消费商品或服务”市场国没有应税实体，**只要营业额与利润超过一定门槛，就需要将部分利润分配给市场国以征收所得税。**支柱二将国际税收核心规则延伸到税基和税率等税负要素，**确定了企业所得税方面的全球最低税率 15%：**只要跨国公司全球整体税负低于全球最低税率，该公司所在国即有权对该笔利润补征税款。

单边数字税征管或将转冷。在此前缺乏国际统一数字税收规则的情况下，数字服务税或实施其他单边措施已成为以欧盟成员国为代表的超 40 个国家，为维护国家财政、打击国际逃税避税与消弭税基侵蚀的普遍选择。但是，“双支柱”最新提案要求缔约方撤销数字服务税以及其他类似单边措施，并承诺未来不再引入类似措施。2021 年 7 月，欧盟委员会表示，将暂缓推出原定于 7 月底出台的数字税征收计划。2021 年 10 月，美国与奥地利、法国、意大利、西班牙、英国联

合宣布，在 OECD 推动的“双支柱”方案生效后，欧洲五国将取消征收数字服务税。2021 年以来，“双支柱”方案的火热推进为单边数字税带来了一定的“降温”效果，根据方案实施的时间表，数字税收规则的制定工作计划于 2022 年完成，2023 年实施。因此，各国单边数字税能否被顺利撤销，尚有赖于未来“双支柱”方案的顺利落地。

各方就数字税征收的分歧正在多边框架下不断弥合。在“双支柱”方案谈判因各方分歧停摆近一年后，G7 于 2021 年 6 月率先打破这一僵局，宣布就全球数字税收规则达成共识。截至 2021 年十月，OECD 多边框架下的数字税收方案已得到 136 个国家的支持，其中包括了百慕大群岛、开曼群岛、爱尔兰等依靠低税率吸引跨国公司在其境内开设海外分部的“避税天堂”。美国亦决定接受“双支柱”方案，同时放弃了针对单边数字税的关税报复措施。由于全球数字税收框架的统一将优化全球营商环境、增加税收确定性并降低企业为应对各国不同数字税收政策的合规成本，谷歌、亚马逊以及脸书等互联网巨头也一改此前对于单边数字税的抵触态度，对“双支柱”方案表示了支持。

（五）数字货币国际监管框架和基本规则已具雏形

数字货币已进入发展期，呼唤国际规则出台。随着金融科技快速发展，世界范围内出现多种形式的数字货币，主要有私人数字货币、全球稳定币和央行数字货币三类。在私人数字货币方面，私人数字货币起源于比特币，具有去中心化、匿名化等特点。截至 2021 年 12 月 27 日，全球私人数字货币种类共计 9596 种，私人数字货币总市值达到 2.7 万亿美元，其中比特币市值 1.3 万亿美元。在全球稳定币方面，

2019 年 10 月，G7 稳定币工作组的《全球稳定币评估报告》中第一次正式提出全球稳定币的概念，彼时主要指 Libra。Facebook 于 2021 年推出与美元挂钩的稳定币 Diem（前身为 Libra），JP 摩根的“根币”亦是银行稳定币中的先行者。在央行数字货币方面，相较于上述两种数字货币，央行数字货币因具有国家信用背书与法定地位而备受关注，其有助于保护国家货币主权。当前，全球多数主要国家在央行数字货币研发方面已取得进展，而各国尚未就央行数字货币的规则建设形成国际共识。鉴于央行数字货币涉及到技术选型、系统互联、跨境业务标准，央行-商业银行模式、法律体系等复杂问题，其国际规则的缺位或将导致国家金融稳定、网络安全与国家安全受到威胁。

专业机构和国际标准制定组织积极搭建数字货币的治理框架。

G20 下的金融稳定委员会（FSB）负责全球稳定币监管政策建议的制定，并制定了跨境支付路线图。G7 下的金融工作组（TATF）负责数字货币的反洗钱/反恐怖主义融资标准的工作。国际清算银行（BIS）下辖多个机构亦参与了数字货币规则制定：支付与市场基础设施委员会（CPMI）在全球支付和清算基础设施的标准制定方面发挥核心作用，并领导了央行数字货币工作组；创新中心负责引领全球央行应对数字创新，今年的重点工作就是央行数字货币的跨境支付；巴塞尔银行监察委员会（BCBS）对银行加密资产和相关服务的风险审慎处理要求。国际货币基金组织负责评估稳定币对成员国货币主权的影响，而国际证监会组织（IOSCO）则负责评估全球稳定币提案对证券市场监管者的影响。

跨境支付与全球稳定币成为全球数字货币治理的重要议题。在跨境支付方面，相关标准即将出台。G20、G7、国际清算银行等多边机制和机构均已出台推进跨境支付路线图或计划，并将其视为全球跨境支付创新与标准建立的基础。国际资金清算系统 SWIFT 将于 2022 年底出台新修订的 ISO20022 (SWIFT (2020a))，作为全球数字货币跨境支付标准。在全球稳定币方面，G7 对其威胁金融稳定的风险报有警惕，但美国及其盟友一直为稳定币留有政策空间，留待其成为美元及盟友国家数字货币发行的重要支撑。G7 集团将敦促国际证监会组织、金融稳定委员会等机构其制定支付系统的通用国际标准及金融市场基础设施原则，以指导稳定币的运营。G20 金融委员会将于 2021 年底之前完成制定全球稳定币国际标准，并指导成员国建立符合国际标准的国内监管框架。

中国努力推动央行数字货币研发试点及国际协调。截至 2021 年 10 月，已经在国内 11 个城市和地区开展试点应用，试点场景超过 132 万个。2021 年 7 月，中国人民银行发布《中国数字人民币的研发进展》白皮书，首次对外披露数字人民币的研发背景、目标愿景、设计框架及相关政策考虑，增进各方对数字人民币的了解和信任。国际货币基金组织 (IMF) 在 2021 年 11 月发布的《亚太地区经济展望报告》中指出，中国发展数字货币的经验可以为考虑发行央行数字货币的国家提供有益借鉴。中国表示，支持国际货币基金组织在数字货币领域的工作，愿与各国以及国际货币基金组织、国际清算银行、金融稳定委员会等国际机构加强合作，就央行数字货币的规章制度及透明度规

则涉及开展对话协商。

四、全球数字治理未来展望

（一）多/诸边机制将扮演更积极活跃的角色

以多边主义为主要原则的国际秩序，是世界各国共同维护国际和平与安全、促进全球可持续发展以及应对人类共同挑战的基础和保障。在全球数字治理这一人类社会需共同应对的新课题新挑战面前，多边机制将持续发挥重要作用。G20、OECD 等国际组织将在数字货币、智慧城市等领域推动新的监管框架和监管规则蓝本尽快形成，推动全球政策规则加速构建。诸边机制成为一支值得关注的力量。WTO 有可能以开放的或封闭的诸边模式继续讨论电子商务规则。专注人工智能、隐私保护、6G 等专业领域的新组织，将发挥更集中、更灵活的优势，逐渐成为汇聚各方共识、形成规则标准、协调监管执法的推动力量。《数字经济伙伴关系》将形成数字经济领域的新合作议程，丰富数字贸易治理体系。未来全球数字治理多种机制将迎来活跃变动期，数字规则加速形成，治理主体加速生成，治理议程复杂交织，深刻影响全球经济社会发展走向。

（二）印太地区数字贸易规则构建成为各方关注焦点

印太地区是全球经济增长的重要引擎，拥有世界五分之三的人口，占全球 GDP 的 60%，在疫情爆发以前贡献了全球经济增长的三分之二，并处于数字经济发展的前沿。随着《美墨加协定》《欧日经济伙伴关系协定》等高水平区域自贸协定相继签署，发达经济体将数字经贸规则输出重点转向印太地区。2021 年以来，欧盟提出，通过数字伙伴

关系协定来加强新兴技术标准合作和互操作性，扩大双边贸易和投资，建立更有弹性的技术供应链等；美国也正在着手讨论一项涵盖印太地区主要经济体的数字贸易协议，试图制定区域数据流动、贸易便利化等数字贸易规则。未来，在各方积极推动下，印太地区或将成为发达国家与发展中国家开展数字经贸合作、推动相关规则构建的中心地带。

（三）全球数字治理新问题新议题不断涌现

在蓬勃发展的数字技术的推动下，新数字治理议题不断涌现，数字包容性、政府获取私营部门持有个人数据等诸多领域逐步成为全球数字治理的焦点，并出现在数字贸易协定谈判议题中。在数字包容性方面，G7 贸易部长会议已就“公平和包容的数字治理”达成共识，当前先进的数字贸易协定中也含有数字包容性条款。数字包容性要求各方通过解决国家之间和国家内部的“数字鸿沟”，致力于确保所有人和企业获得参与、贡献和受益于数字经济的能力，推动世界经济以包容性的方式增长。在政府获取私营部门持有数据方面，当前 OECD、G7 等已就政府可信地获取私营部门持有个人数据的共同原则达成共识，支持商业实体在各管辖区之间的数据转移，以建立信任并最大限度地减少数据流动障碍。相关规则在摸索中继续前进，国际组织有望进一步公布政府获取私营部门持有个人数据的高级别政策指南。但针对政府获取私营部门个人数据的监管规则也为智慧城市的建设带来了挑战，成为未来全球数字治理的重点问题。

（四）数字规则持续演进需高度关注

数字技术发展、国际格局变动、新冠疫情持续加剧了国家间利益

失衡，全球数字规则的演进方向更加复杂。已有数字规则将进一步下沉，发展出针对更多具体应用场景的可操作可执行规范；新达成的数字规则仍待完善，全球企业税税收协议将在各国商议中进一步细化；全新的监管框架与规则即将出台，央行数字货币监管规则有望在多边机制下开始落地。

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62304440

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

