

# 全球数字经贸规则 年度观察报告

(2022 年)

中国信息通信研究院

2022年7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

进入 21 世纪以来，全球科技创新空前活跃，新一代信息技术加速向国际经贸领域延伸，数字贸易应运而生，对贸易方式、贸易对象、贸易规则、贸易格局产生深远影响。2011-2020 年期间，全球数字贸易快速发展，数字服务贸易复合增长率达 4.4%，显著高于服务贸易（1.19%）和货物贸易（-0.4%）。与此同时，数字贸易领域的“规则赤字”逐步凸显——部分传统货物、服务贸易规则亟需演变为适应数字贸易发展的规则；贸易对象和方式的数字化使得诸多新兴规则空白亟待健全；原有贸易规则体系和谈判机制面临挑战。数字贸易规则体系伴随全球贸易模式变革逐步构建，2012 年至今，超过 90% 的服务贸易协定中，包含数字贸易（电子商务）条款或专章。

近年来，各国更加重视数字技术的创新应用、数字经济的协同发展以及数字贸易的稳定繁荣，频繁达成数字经济和数字贸易协定，推动数字经济和贸易相关规则体系不断演进。总体来看，规则内涵外延正不断丰富，从传统贸易数字化向数字经贸全领域拓展，目标从降低贸易壁垒，向实现更高质量、更可持续、更为安全的发展目标转变。从组织机制来看，多边机制重新成为数字规则制定的重要平台；“同心圆”效应促进数字治理议题和经贸规则协同演进；亚太区域数字伙伴关系网络加快建立。具体规则来看，近年来，涉及数字贸易便利化、数字市场准入、跨境数据流动、数字税收及新兴议题的部分关键数字经贸规则，在多方关注下取得一定进展——贸易便利化规则向全流程

数字化方向升级；市场准入目标更加多元、体系更加灵活；跨境数据流动规则形成部分共识，中国积极推动与国际接轨；全球数字税制度初步解决如何征税、征多少税两大关键问题；涉及人工智能、金融科技、数据创新等新技术应用发展的新兴规则正逐步形成。

未来十年，将是全球数字经贸规则体系深刻重塑的十年。各方需进一步促进包容性增长，推动弥合数字鸿沟，解决数字经贸发展不平衡的突出问题；坚持多边数字经贸体系，推动机制更加开放，发挥多边主义关键作用；提升议题前瞻性，深化新兴技术规则合作，共同推动填补新技术和应用带来的数字经贸规则空白。

2021 年，中国宣布申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），展现了我国加强全球数字经贸合作、促进创新和可持续发展的真诚意愿。在此背景下，中国信息通信研究院发布《全球数字经贸规则年度观察报告（2022 年）》，总结当前数字经贸规则总体发展态势，梳理关键规则的演进和走向，从包容性增长、开放性机制、前瞻性议题等维度，提出深化数字经贸国际合作的努力方向，希望能为各界了解数字经贸规则领域的趋势和动态提供参考。

# 目 录

一、数字贸易发展驱动国际经贸规则进入新阶段 .....	1
（一）技术革新推动国际贸易模式三次变革.....	1
（二）规则随贸易形态和规制诉求转变而不断演进.....	4
（三）数字经贸规则的内涵外延不断丰富.....	7
二、数字经贸规则总体发展态势 .....	10
（一）多边机制重新成为规则制定重要平台 .....	11
（二）“同心圆”效应加速数字经贸规则构建.....	12
（三）数字经贸规则在协调融合中不断演进.....	13
（四）亚太地区数字伙伴关系网络加快建立.....	14
三、数字经贸关键规则最新走向 .....	16
（一）数字贸易便利化向更高标准升级.....	17
（二）市场准入制度复杂变化形成新框架.....	18
（三）跨境数据流动规则持续协调孕育新共识.....	20
（四）数字税收规则分歧弥合实现新突破.....	23
（五）新兴议题加快向国际经贸规则渗透.....	25
四、发展展望 .....	28
（一）促进增长包容性，推动弥合各国数字鸿沟.....	29
（二）推动机制开放性，发挥多边主义关键作用.....	30
（三）提升议题前瞻性，深化新兴技术规则合作.....	31

图 目 录

图 1 数字贸易规模与增速.....4

图 2 不同时期贸易模式与经贸规则相伴演进.....4

图 3 货物贸易、价值链贸易到数字贸易规则体系演进框架.....7

图 4 2000-2020 年服务贸易、数字经贸协定签署数量折线图 .....10

图 5 跨境电商全流程数字化视图.....18

图 6 前沿技术市场规模饼图（10 亿美元） .....26

表 目 录

表 1 全球化浪潮的主要特征、驱动因素和贸易政策.....3

表 2 数字经贸规则内涵外延演进.....8

表 3 主要数字经贸协定中的跨境数据及本地化规则对照表.....21



## 一、数字贸易发展驱动国际经贸规则进入新阶段

### （一）技术革新推动国际贸易模式三次变革

在技术产业发展的驱动下，全球贸易不断发展演进，由传统贸易、价值链贸易发展至如今的数字贸易，全球贸易的模式、结构、格局持续变化调整。

**传统贸易时期，国际贸易相对集中于最终产品的贸易。**随着人类社会生产力水平的提升，生产和消费开始分离，人们通过销售手中多余的产品获得货币收益，再进一步地购买所需的其它产品，从而实现福利水平的提升，并导致交易乃至贸易活动开始出现和发展。特别是航海能力的提升，贸易的运输成本极大减少，地理范围极大扩张，使得传统贸易活动逐渐由区域拓展至全球，开启了全球贸易时代。在这一阶段，由于生产、运输和协调水平处于相对较低水平，全球分工较为简单，贸易的标的大多是最终产品，如原材料、茶叶、工艺品等，表现为“一国生产、全球销售”。

**价值链贸易时期，中间产品贸易在国际贸易中的占比大幅增加。**随着技术产业的进一步发展，出现了飞机、汽车、计算机、手机等更复杂的产品，由单一国家独立完成复杂产品生产的难度越来越大，从原材料获取、技术开发应用、规模化生产等角度看都变得不再经济。此外，运输和通信的成本不断降低，企业间协同变得更加容易。在此背景下，“一国生产”转变为“多国生产”，跨国企业开始对全球进行更广泛的布局，将原本由自身独立完成的研发、生产和管理等环节进行更细化的切分，通过对外投资、中间品贸易、离岸服务外包等方式与海外企业进行合作。根据世界贸易组织（WTO）统计，2009 年

全球中间产品的出口首次超过了制成品和资本产品的出口总值，占非燃料商品出口的 51%。2020 年，经济合作与发展组织（OECD）报告显示，70%的国际贸易涉及原材料、零部件、企业服务以及企业用于生产和服务客户的资本货物的交换。

**数字贸易时期，国际贸易的方式和对象都呈现“数字化”特征。**数字贸易的出现主要是基于互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等信息通信技术加速创新，伴随上述技术日益融入经济社会发展各领域全过程，催生出大量线上数字服务活动。相比传统服务，数字服务可以存储复制、线上交付，进而塑造出一个全球性数据流动和数字服务贸易的网络。**与传统贸易、价值链贸易相比，数字贸易<sup>1</sup>的突出变化体现在两个方面。贸易方式的数字化**，即面向贸易全流程、全产业链的数字化转型。一方面是推动传统贸易大部分流程的数字化、网络化和智能化发展，实现贸易成本更低、效率更优、主体更多元。如许多中小企业通过数字平台获取海外市场信息、推广商品服务、达成交易，以及获取通关、物流、金融等外贸服务。另一方面是促进各类服务贸易跨境交付方式的数字化变革，丰富了贸易的形式。如传统上以商品交易、面对面互动实现交付的文化、娱乐内容、教育、研发等跨境贸易领域，可以通过广泛丰富的、基于在线途径交付和互动的跨境服务贸易方式来实现。**贸易对象的数字化**，即以数字形式存在的要素和服务成为国际贸易中的重要交易对象，可以大体分为三类：①信息通信（ICT）服务的贸易，包括电信服务、计算机服务、软件复制和分发等，可以为经济社会各领域的数字化发展提供强有力的支撑。②

---

<sup>1</sup>本报告将数字贸易界定为：信息通信技术赋能的，以数据流动为关键牵引，以现代信息网络为重要载体，以数字平台为有力支撑的国际贸易新形态。



信息通信（ICT）赋能的其他服务贸易，即信息通信（ICT）服务以外的传统服务通过数字化转型，嵌入不同的数字化载体，从而实现交付内容的数字化，包括数字金融、数字教育、数字医疗、工业互联网等的数字化服务贸易。③具有商业价值的数据要素的跨境流动。数字经济时代，数据成为一种关键生产要素，广泛融入价值创造过程，推动商业模式创新发展。随着数据交易相关技术、产业和制度的完善，其贸易价值有望得到进一步发掘。

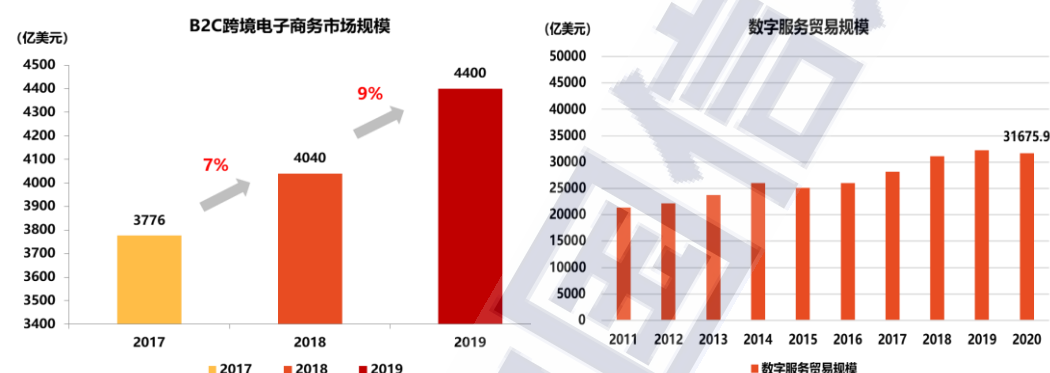
表 1 全球化浪潮的主要特征、驱动因素和贸易政策

阶段	特征	驱动因素	贸易政策议题
传统贸易	-跨国生产和消费分离 -最终产品贸易	-运输成本下降	-市场准入
价值链贸易	-跨国工厂的联通 -中间产品和服务贸易 -服务外包兴起	-运输成本、合作成本下降	-贸易-投资-服务 -知识的联系 -贸易便利化、国内市场、边境后非关税措施
数字贸易	-生产、物流和消费的联通，更多的传统和价值链贸易：超连接时代 -小金额货物贸易和数字服务贸易 -改变服务的可贸易性 -商品和服务捆绑	-运输成本、合作成本、信息共享成本下降 -数字化转型	-数据流动 -数字连接 -互操作性

来源：OECD

数字贸易已成为全球贸易增长的关键驱动。当前，国际上对数字贸易统计测度尚没有形成统一认识。根据 OECD、WTO、国际货币基金组织（IMF）发布报告，数字贸易统计主要包括数字订购贸易和数字交付贸易。前者指通过专门用于收发订单的计算机网络所完成的商品或服务的国际贸易活动，主要反映了贸易方式数字化，较有代表性的业态为跨境电子商务。据统计，2019 年全球 B2C 跨境电子商务市

场规模达到 4400 亿美元，全球跨境网购人数上升至 3.6 亿人，保持快速增长势头。后者指通过专门设计的计算机网络完成的远程交付的电子格式服务的国际贸易，主要反映了贸易对象的数字化，代表性的业态为各类型可以通过线上交付的服务贸易。据统计，2020 年全球数字服务贸易规模达 31675.9 亿美元，尽管受新冠疫情等因素影响同比下降 1.8%，但下降幅度远低于服务贸易（同比下降 20.0%）和货物贸易（同比下降 7.5%）。

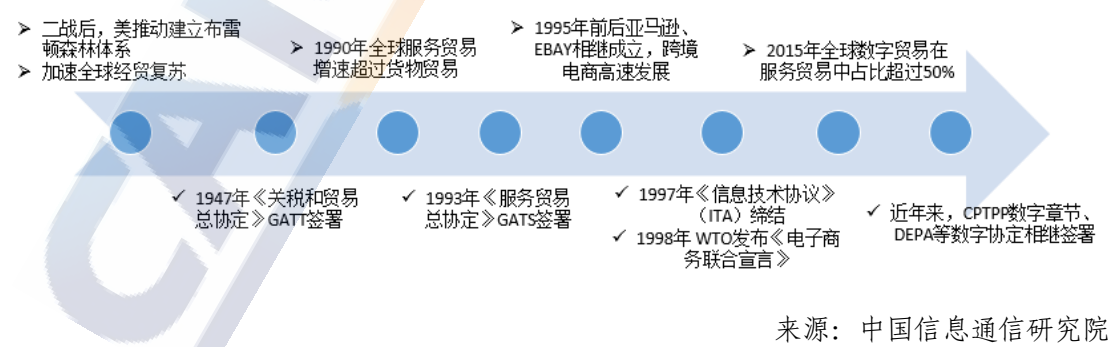


来源：UNCTAD、中国信息通信研究院整理

图 1 数字贸易规模与增速

## （二）规则随贸易形态和规制诉求转变而不断演进

伴随全球贸易模式不断演进，需要构建与发展阶段适配的国际贸易规则，以明确贸易活动中的互惠政策、监管制度等问题。



来源：中国信息通信研究院

图 2 贸易模式及对应的贸易规则相伴演进

**传统贸易时期，规则主要解决货物贸易壁垒和关税减让问题。**为扩大商品的生产与流通，促进国际贸易自由化，经过多轮谈判，23 个初始成员国于 1947 年在日内瓦签署《关税及贸易总协定》（GATT）。从内容来看，规定缔约方在关税及贸易方面提供无歧视的最惠国待遇和关税减让；对缔约方采取进出口数量限制、补贴等非关税措施进行约束。从机制来看，约定通过“回合制”谈判，进一步取消国际贸易中的歧视性待遇；同时提供磋商、第三方裁决等争端解决机制，加强规则约束力和执行力。此外，部分国家开始通过签署多双边自由贸易协定（FTA），削减关税和其他贸易障碍。上述多双边协定进一步促进国际货物贸易增长，至 1994 年乌拉圭回合结束时，发达国家工业产品平均关税从 40% 下降到 4.7%，发展中国家下降至 13%，参与谈判国家达 125 个。

**价值链贸易时期，针对服务业市场准入、投资便利化、知识产权保护**的贸易规则逐步诞生。伴随中间品贸易、对外投资和服务外包兴起，除货物贸易外，技术、服务、资本、劳动力的国际流通日益频繁，GATT 乌拉圭回合谈判开始关注服务贸易规则、与贸易有关的投资和知识产权规则。二十世纪九十年代，《服务贸易总协定》（GATS）、《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS）、《与贸易有关的投资措施协议》（TRIMS）相继签署。从内容来看，聚焦服务贸易市场准入、投资便利化、知识产权保护等非关税壁垒议题。其中，GATS 包含《电信附件》及《基础电信协议》，纳入电信设施接入、普遍服务等规则，为全球贸易的信息化、数字化提供设施保障。货物贸易方面，《信息技术协议》（ITA）专门针对信息技术产品进行减税。中间品贸易带来技术标准协调问题，《技术性贸易壁垒协议》（TBT）签署，约定

各国技术性法规、标准和认证程序需向国际接轨。从机制来看，WTO的成立，提供了多样的争端解决和贸易政策审议机制。此外，多双边自由贸易协定数量大幅提升，伴随全球服务贸易增速逐步超过货物贸易，越来越多自由贸易协定包含服务贸易及投资规则。

**数字贸易时期，随着互联网和信息通信技术的应用和普及，数字治理赤字逐步凸显。从内容来看，贸易方式和对象的数字化导致新的规则诉求。一方面，部分货物、服务贸易模式面临“数字化转型”，传统规则随之演变为数字贸易规则。包括传统货物、服务的准入、待遇、税收、贸易便利化、技术标准互认和用户保护规则，衍生为数字产品和服务的准入、数字产品和服务待遇、数字税收、数字贸易便利化、数字技术互认以及在线消费者保护规则。另一方面，数字贸易以信息技术、数据流动、信息网络和数字平台为驱动和要素，催生一系列内生性的新兴贸易规则。数字贸易依靠信息通信技术赋能，衍生出高新技术的互认、使用和创新规则；以数据流动为关键牵引，衍生出数据的跨境、共享和隐私保护规则；以信息网络为重要载体，衍生出通信设施的普遍服务和稳定接入、网络和信息安全规则；以数字平台为有力支撑，衍生出平台责任、竞争等规则。近年来，在全球经济波动背景下，各国对数字贸易和数字经济协同发展的诉求更加凸显，因此，规则逐步延伸至数字贸易和数字经济相关的各个新兴领域。**

**从机制来看，数字技术、数字应用对原有贸易规则框架体系和规则生成机制提出挑战。一方面，数字贸易模式、形态伴随技术创新而演进，新业务、新主体不断涌现，而产业数字化使得不同业务相互交融，具体业务边界更加难以界定。因此，原有服务贸易规则体系整体采用分行业的正面清单模式，逐渐难以覆盖不断出现的新模式和新问**



题。另一方面，数字经贸规则的选择，不仅涉及一国经济利益，还需考虑诸多公共安全和地缘政治因素，由于各国数字产业发展、制度完备水平以及政策价值取向存在较大差异，相关数字经贸规则在 WTO 等诸边框架下进展相对缓慢，呈现高度碎片化趋势。以负面清单为主的、更加独立灵活的数字经贸规则体系加速构建。



来源：中国信息通信研究院

图3 货物贸易、价值链贸易到数字贸易规则体系演进框架

### （三）数字经贸规则的内涵外延不断丰富

为应对上述问题和挑战，越来越多的国际协定中引入了数字贸易和数字经济相关规则。近年来，全球数字经济创新活跃，外贸新模式新业态不断涌现，推动数字经贸规则的边界范围、核心目标和协定形式演进变化。

一是规则范围伴随技术产业发展而不断拓展。早期数字贸易中最为活跃的部门为电子商务，1998年《全球电子商务宣言》发布至2010年前后，数字经贸规则的焦点为确保线上交易形态的合法性地位、去除绝对壁垒、建立市场和消费者信心，以保障产业平稳起步和发展。随着数字贸易的快速发展，全球经贸格局深刻变革，产业链、供应链

相互融合渗透，2010 年以来，确保数字贸易开放发展的制度环境与监管协调、降低数字贸易合规成本，成为数字经贸规则解决的又一关键问题。近年来，新冠疫情加速全球数字化转型背景下，数字经济作为世界经济新动能的重要地位逐步凸显，除降低数字经贸壁垒外，如何促进各方共同把握数字经济的发展合作机遇成为新的目标，相关协定中开始纳入涉及系统互通、信息互认、技术互信的数字经济协同发展议题，进一步强调利用数字技术改善业务模式、创造新产品和新市场，确保国家间数字经济在设施、标准、监管框架等各层面的包容、协调、安全、可持续发展。

表 2 数字经贸规则内涵外延不断丰富

背景	核心问题	典型协定	涉及主体	主要条款
跨境电商高速发展	确保跨境电子商务合法性地位、保护消费者权益	WTO 电子商务宣言、美智 FTA、美新 FTA	跨境电子商务及相关服务提供者	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 电子传输免征关税</li> <li>➤ 无纸化贸易</li> <li>➤ 数字产品非歧视待遇</li> <li>➤ 电子签名</li> <li>➤ 在线消费者保护</li> <li>➤ 非应邀电子信息</li> <li>➤ 电子交易框架</li> </ul>
数字贸易全球化发展	去除数字贸易壁垒、促进“自由贸易”	美韩 FTA、CPTPP、美墨加、美日	数字内容、社交媒介、搜索引擎等数字产品服务提供者	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 跨境数据自由流动</li> <li>➤ 计算设施位置</li> <li>➤ 源代码、使用密码术的信息通信产品</li> <li>➤ 互联网接入和使用</li> <li>➤ 交互式计算机服务</li> <li>➤ 个人信息保护</li> <li>➤ 政府数据开放</li> </ul>
数字经济协同发展	促进新兴产业发展、维护技术标准和系统兼容、释放数字经济潜能	DEPA、新澳、英新、韩新数字经济协定	数字服务上下游产品、数字化转型企业、各类中小企业	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 数字身份</li> <li>➤ 数据交换和系统兼容</li> <li>➤ 电子发票</li> <li>➤ 电子支付</li> <li>➤ 金融科技</li> <li>➤ 数据创新和监管沙盒</li> <li>➤ 人工智能</li> <li>➤ 数字包容性</li> </ul>

来源：中国信息通信研究院



**二是规则议题从消除贸易壁垒向促进数字经贸协同发展延伸。**服务于跨境电商发展的规则，主要聚焦于贸易便利化议题，确保电子传输、数字产品受到“非歧视”待遇，确保电子签名、无纸贸易获得“同等性”认证，确保用户在线上交易中受到“合法性”保护。服务于数字贸易全球化发展的规则，更加强调数据要素的自由流动和相关主体权益的保障，进一步排除数据、设施等流动限制，降低服务准入壁垒，加强技术、隐私和网络安全保护。服务于数字经济协同发展的规则，更注重国内监管治理政策的协调，一方面创设人工智能、金融科技等新兴发展议题，另一方面通过数据共享、创新监管、政府数据开放等规则，激发数据要素应用价值。此外，升级电子身份、电子发票、电子支付等贸易便利化措施，促进数字治理和数字经济产业全方位发展的新兴议题逐步丰富。

**三是规则谈判机制更加灵活，形式从条款、专章到专门协定。**为更好的服务于数字经济发展的目标，相关规则框架设计体现独立性、包容性、可操作性等特征。WTO 于 1998 年通过了《全球电子商务宣言》，针对电子产品暂免关税；2000 年，《美国约旦自由贸易协定》中首次出现专门的电子商务条款，明确双方针对电子商务市场准入和监管问题开展合作。2002 年《日本新加坡自由贸易协定》针对无纸化贸易设立独立章节；2003 年《美国新加坡自由贸易协定》首次设立电子商务章节，包含电子产品关税、无纸化贸易等规则。

2012 年《美国韩国自由贸易协定》包含跨境信息传输等 9 个条款，初步形成了相对完整的电子商务规则体系。随后数字经贸规则成为各国关注焦点，纷纷围绕数字贸易专门签署合作协议，2012 年至今，超过 90% 的服务贸易协定中包含数字贸易条款或专章。



来源：中国信息通信研究院

图 4 2000-2020 年服务贸易、数字经贸协定签署数量折线图

2020 年 6 月，首个针对数字经济的专门协定——《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）签署，随着数字经济高速融合发展，美国、英国、澳大利亚、日本、智利、新西兰、新加坡等数字经济先发国家，尝试签署专门的数字伙伴关系协定和数字经济协定，大幅简化规则谈判流程，缩短规则生效周期，并对数字经贸规则进行延展和升级。

总的来看，包含数字贸易便利化、数字市场准入、数据跨境流动、数字税收、数字基础设施、数字营商环境及数字技术保护和创新等的数字贸易规则体系逐步形成，规制水平不断提升，并在不同国家、区域间复制推广，截至 2021 年底，已签署的自由贸易（数字经济）协定中，共有 119 个包含数字贸易相关规则，覆盖全球 110 个国家。

## 二、数字经贸规则总体发展态势

随着全球数字化时代的到来，数字经济和数字贸易不仅成为推动经济发展的重要引擎，也成为各国参与新一轮科技革命和国际经贸合作的重要战略基础。近年来，数字经贸规则在组织机制、构建和演进路径、活跃区域等方面，呈现一系列新态势。

## （一）多边机制重新成为规则制定重要平台

从组织机制来看，随着大国对外战略的转向，多边机制获得更高关注和更大支持，在推动数字经贸规则制定开始发挥重要作用。

大国战略调整重视构建多边机制影响力并加强联动。美国方面，拜登上台后，美重返世贸组织（WTO）、《巴黎协定》等多边机制，高度重视构建在国际电信联盟（ITU）、二十国集团（G20）等多边机制中的领导力，意在“通过参与而领导”，加强以本国利益为导向的国际合作。此外，美国尝试组建新的多边机制，扩展 APEC 机制下的《全球跨境隐私规则》（GCBPR），提出《未来互联网宣言》、推动组建“未来互联网联盟”，发布以公平贸易为重要支柱的《印太经济繁荣框架》（IPEF），拟在上述机制中推广美式数字治理和经贸规则。欧盟方面，通过《数字服务法》《数字市场法》，推动《数据治理法案》，在 WTO 电子商务谈判中积极推广电信和平台监管规则，着力强化数字规则、数字治理经验的全球示范作用，重塑多边框架下的“规则影响力”。联动方面，美欧日等共同推动 WTO 进行机制改革，并在电子商务谈判中提出联合提案，美国及部分欧盟国家在 G7 框架下达成《数字贸易原则》，美欧达成《跨大西洋数据隐私框架》以替代失效的隐私盾，组建贸易和技术理事会（TTC），尝试在数字治理规则方面形成联动并向多边框架推广。

多边机制下的数字经贸规则构建加快步伐。2019 年 1 月，76 个 WTO 成员签署《关于电子商务的联合声明》，启动 WTO 电子商务诸边谈判。2021 年，WTO 电子商务谈判合并案文出台，包含促进电子商务发展、电子商务开放性、可信的电子商务环境、通用规则、电信规则以及市场准入 6 个主要章节，细化并覆盖了数字贸易各环节相关

规则，涉及贸易便利化、非歧视待遇、信息和数据流动、关税减免、网络和数据接入、消费者保护、个人信息保护、源代码和密码术保护、国内监管政策合作与透明度、网络安全、能力建设、电信服务规则、网络设施产品以及市场准入等主要议题，总计 50 余项条款，体现了 WTO 公平、发展、协作的治理目标。2021 年 12 月，86 个 WTO 成员宣布在电子商务谈判方面取得实质性进展，将力争在 2022 年底前就大多数议题达成协议。2022 年 6 月，WTO 第 12 届部长级会议在瑞士日内瓦举办，达成《关于电子商务的工作计划》，将电子传输临时免征关税的做法延续到下一届部长级会议。

## **（二）“同心圆”效应加速数字经贸规则构建**

从生成路径来看，主要国家、国际组织、国际合作机制在数字议题中相互影响、相互配合，先在小范围新增议程，讨论形成规则模板后，逐步推动更大范围形成多边共识，形成“同心圆”效应，最终推动数字经贸规则体系加快构建。

**一是“同心圆”效应推动数字治理议题达成共识。**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。**一方面**，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。如数字货币，2021 年 5 月，G7 财长会议发布关于数字支付的宣言，强调央行数字货币应由政策透明的常设公共机构管辖，受制于法律监管、经济治理和隐私保护。2022 年 5 月，G20 财长会议发表联合声明，敦促各国对加密货币实施金融和技术监管。**另一方面**，先在部分组织内初步设立议程，并提出基本框架，再在其他组织进一步完善相关规则并推动落实。如可信数据流动，2019 年 G20 发布《大阪数字经济宣言》，



提出基于信任的数据自由流动，2021 年 G7 发布《数据互信合作路线图》，通过《数字贸易原则》细化可信数据自由流动规则，并提出《G7 促进数据互信自由流动行动计划》。

**二是数字治理共识加速向经贸规则转化。**影响全球公共政策制定的国际组织进一步发挥优势，在小范围针对部分新兴领域提出规则蓝本，达成共识后，渗透至国际经贸规则中，对全球数字经贸规则制定起到示范引领作用。如人工智能治理，2019 年，OECD 通过《OECD 人工智能原则》，产生人工智能治理领域全球首个政府间协议，随后 G20 将其纳入并通过《G20 人工智能原则》。2021 年，联合国教科文组织正式通过人工智能伦理问题全球性协议。而 DEPA 等协定的人工智能规则，纳入了上述框架中“可信、安全、负责任的技术使用和治理原则”，同时要求各国在制定人工智能、电子支付、个人信息保护等国内监管制度时，需考虑相关国际组织制定的公认标准。相关国际组织的数字治理共识，逐步纳入数字经贸规则范畴，并影响各国监管政策走向。

### （三）数字经贸规则在协调融合中不断演进

从规则演进来看，服务于不同缔约方在特定时期的产业利益和监管需求，各国围绕跨境数据流动、政府调取数据等核心议题的立场，从竞争、对立，开始尝试走向借鉴、融合。

**一是跨境数据流动规则依托国际贸易协定不断演进。**从总体趋势看，各方在重视数据流动对数字经济发展的正向作用的同时，持续回应隐私保护、数据保护、知识产权保护和安全等公共管理政策需求。一方面，跨境数据流动条款在经贸协定中数量不断增多，截至目前，

共有 22 个经贸协定中包含跨境流动条款，共涉及 72 个国家。另一方面，本地化措施同步上涨，根据信息技术与创新基金会（ITIF）统计，全球数据本地化措施数量四年内增加了一倍，2017 年，35 个国家实施 67 项限制性措施，而截至 2021 年 7 月，62 个国家实施 144 项，数据类型包括税收等经济数据、关键信息基础设施及地图等核心数据、部分个人信息等敏感数据，以及通信等部分关键行业数据。在此背景下，“跨境数据自由流动 + 公共政策 / 安全例外”的规则模板日益得到各方支持。

**二是政府调取私人部门数据规则在碰撞中尝试推进。**2018 年美国出台《澄清境外数据的合法使用法》，为其境外调取私营部门数据提供法律支持。随后，多国围绕该问题作出回应，强调尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权，未经他国法律允许不得直接向企业或个人调取位于他国的数据。2021 年 11 月，G7 贸易部长发布《数字贸易原则》，提出就可信政府获取私营部门掌握的个人数据的共同原则达成共识，将有助于提供透明度和法律确定性。2022 年 2 月，全球隐私大会上，19 国个人信息保护专门机构形成决议，强调政府数据获取的透明度、非歧视和尊重数据主体权利。

#### **（四）亚太地区数字伙伴关系网络加快建立**

从活跃区域来看，近年来，数字经贸规则谈判范围逐步从发达国家拓展至发展中国家，特别是最具活力、增长最快的亚太地区发展中国家，主要经济体围绕亚太地区数字市场开拓、数字规制构建的政策部署加速推进。

**一是主要经济体相继出台含数字贸易内容的印太战略。**2021 年



欧盟发布《欧盟印太合作战略》，提出推进数字化领域合作，包括：一是用更高水平的全球标准和监管方法促进数字治理，涵盖与国际法相符的人工智能监管标准、欧盟隐私和数据保护原则等；二是促进关键基础设施的安全和复原力，提升 5G 网络供应链的安全水平；三是充分发挥印太地区数字化潜力，通过基础设施建设弥合数字鸿沟。2022 年 5 月，美国宣布与 13 个国家共同启动 IPEF，提出四个主要支柱，分别为互联经济：包括高标准的数据跨境流动、促进中小企业数字市场获益、在线隐私保护、人工智能伦理等议题；弹性经济：包括建立事前预警系统，提高关键部门可追溯性；清洁经济：促进清洁基础设施建设和清洁能源转型；公平经济：制定和执行有效的税收、反洗钱和反贿赂制度。

**二是亚太地区经贸协定频繁达成，数字经贸规则不断增多。**2018 年 12 月 CPTPP 正式生效，其电子商务专章包含个人信息保护、跨境数据流动、互联网接入、源代码等 18 个条款。2021 年 11 月 DEPA 在三个发起国全部生效，包含数字身份、数字包容性、新兴趋势和技术等 16 个数字经济模块。2022 年 1 月 RCEP 正式生效，其电子商务专章包含无纸贸易、线上消费者保护、计算设施位置等 17 个条款。以上协定签署和生效以来热度大幅上升，已经有多个经济体提出或计划提出加入上述协定，从而深度参与区域贸易发展和规则制定。据不完全统计，2021 年提出 CPTPP 加入申请或启动相关工作的经济体有中国、韩国、英国、泰国、菲律宾、中国台湾等，提出加入 DEPA 的经济体有中国、韩国、英国等。

**三是亚太相关合作机制对数字经贸重视程度大幅提升。**联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（简称 ESCAP）聚焦无纸贸易便利化、弥

合数字鸿沟、数字贸易合作，正开展亚太数字贸易一体化指数、区域数字贸易监管一体化的研究。ESCAP 指出，2005-2020 年亚太地区的数字服务贸易快速增长，占全球份额从 17% 上升到 24%，在业务流程外包和信息技术服务等领域处于领先地位，亚洲国家需要继续投资人力和实物资本，建设促进数字贸易便利化的基础设施，并改善监管和政策环境。APEC 聚焦数字经贸发展与数据隐私保护合作。在发展方面，2017 年 APEC 通过了《互联网和数字经济路线图》，提出发展数字基础设施、促进互操作性、实现宽带普遍接入、制定全面的政策框架等 11 个重点领域框架，并在 2018 年创建了数字经济指导小组；在数据隐私保护方面，APEC 为了推动区域内个人信息跨境流动，建立了 APEC 隐私框架和跨境隐私规则体系（CBPR），目前澳大利亚、加拿大、日本等 8 个成员已将其隐私法与 APEC 隐私框架接轨。此外，APEC 出台了《推进数字贸易促进包容性增长》《促进数字贸易中的消费者保护》《数字内容贸易中的知识产权保护》等多个倡议，强化成员国对数字贸易重点规则的共识和合作。

### 三、数字经贸关键规则最新走向

后疫情时代，数字化转型引领数字贸易、数字经济成为全球经济发展新动能。在此背景下，数字经贸规则也呈现新态势，将鼓励各方参与数字贸易、激发数字经济潜能作为重要目标。近年来，部分关键的数字经贸规则在多方关注下取得一定进展，对于分歧较小的领域，各国探索规则升级扩围，服务全流程数字化转型；对于分歧较大的领域，各方展现一定灵活性并形成初步共识；对新兴技术和应用领域，积极推动统筹各方发展和监管方向，就创新监管模式交换最佳实践。

同时，各方注重平衡自由贸易、产业发展、技术创新与安全保障之间的关系，数字经贸规则体系总体呈现全面性、包容性、开放性、创新性和安全性的趋势特征。

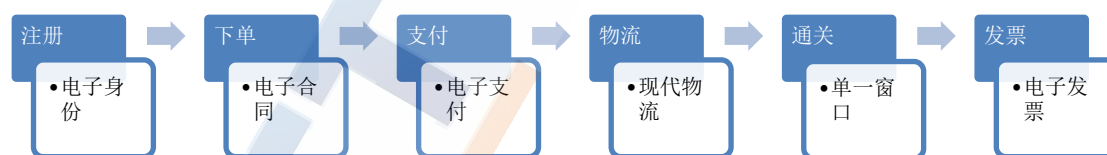
### （一）数字贸易便利化向更高标准升级

数字贸易便利化是出现较早、分歧较小、较为成熟的规则。2000 年前后，WTO 部长级会议发布《全球电子商务宣言》暂缓对电子传输征收关税，联合国国际贸易法委员会通过《电子商务示范法》和《电子签名示范法》，对跨境传输和线上交易引发的程序合法性问题做出回应，在随后签署的《美国约旦自由贸易协定》《欧盟智利自由贸易协定》《澳大利亚新加坡自由贸易协定》中，借鉴吸收上述监管规定，逐步形成了包含电子传输免关税、国内电子交易监管框架、无纸化贸易、电子签名、电子认证等议题的数字贸易便利化规则基本框架。

伴随着数字贸易的蓬勃发展，数字贸易便利化规则制定取得长足进展，各方形成广泛共识。贸易便利化逐步成为国际贸易谈判中数字贸易（电子商务）章节中普遍纳入的议题，截至目前签署的包含数字内容的自由贸易（数字经济）协定中，超过 75% 涉及数字贸易便利化规则。多边框架下，ESCAP 倡导发起的《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》于 2021 年正式生效。该《协定》共有 25 个条款，主要涵盖国家贸易便利化政策框架和有利的国内法律环境、跨境无纸贸易便利化和发展单一窗口系统、电子形式贸易数据和文件的跨境互认、电子形式贸易数据和文件交换的国际标准，以及行动计划、能力建设、试点项目和经验交流等。2021 年 12 月，WTO 电子商务谈判联合召集人澳日新三方发布声明指出，在无纸贸易、电子签名和认证、

电子合同等 8 个领域取得重大突破。

便利化规则向全流程数字化方向升级,促进端到端贸易。2021 年,移动设备的普及和使用进一步推动了 B2C 服务占比;跨境网购人数占网购人数比重,从 2017 年的 20% 上升至 2019 年的 25%;疫情和国际经贸形势对供应链弹性提出挑战,中小型电商企业期望更小库存和更低成本。在技术赋能和诉求转变背景下,数字贸易便利化规则进一步升级,呈现以下趋势:一是促进端到端贸易,鼓励更多消费者和中小企业参与跨境电商,创新升级电子身份、电子合同、电子支付、现代物流、电子发票、快速货运等规则,推动跨境贸易全流程数字化。二是降本增效,通过“单一窗口”提升报关便利性,推动设立便捷化海关程序,降低通关审查、报税成本。三是提升跨境贸易安全性,构建安全的跨境电子支付监管环境,建立可信数字身份互认及同等保护机制。四是强化系统、标准兼容性,提升单一窗口、电子记录、数据交换等系统兼容性,推动电子发票、电子支付、电子身份等标准互认。



来源：中国信息通信研究院

图 5 跨境电商全流程数字化视图

## （二）市场准入制度复杂变化形成新框架

市场准入是政府对市场主体、交易对象进入市场所制定的政策框架,是为了公共安全、维护社会稳定和合理配置资源,而对经营者权力范围和行为能力的约束。区别于传统货物和服务贸易,各国对于数



字产品的界定尚无统一共识，同时，数字服务的准入涉及国家公共安全、技术产业发展、公民隐私保护等多重因素。因此，数字市场准入的监管目标更加多元，一些国家通过负面清单+安全审查机制，形成了更为灵活的市场准入管理框架，以兼顾发展与安全。

**负面清单管理模式向全球复制推广，开放水平逐步提升。**在信息化和数字化时代，应用模式、业务形态伴随技术创新而高速迭代，跨界融合特征使得不同业务相互交融，具体业务边界难以界定，传统投资和服务贸易规则体系整体采用分行业的正面清单模式，逐渐难以覆盖不断出现的“新服务”。“准入前国民待遇+负面清单”、“冻结条款+棘轮条款”的出价模式，被更多国家尝试接纳。在 RCEP 中，除日本、韩国、澳大利亚、新加坡等发达国家外，马来西亚、印度尼西亚等发展中成员国也开始尝试采用负面清单出价方式；CPTPP 中，除越南保留 3 年过渡期外，各成员国均全面采纳棘轮机制，即列入负面清单中的不符措施或限制性措施只能减少不能增加。

针对数字技术和服务的外资安全审查制度频繁出台。WTO（2019）测算数据显示，全球约 58.9% 的服务贸易是通过商业存在模式提供的，尤其是涉及关键基础设施的数字服务贸易。伴随国际经贸形势的复杂变化，各国加快完善并灵活运用安全审查等机制，对数字领域的外商投资和市场准入进行限制。近年来，美国出台《外商投资风险评估现代化法案》、欧盟出台《建立外国直接投资的审查框架性条例》，英国通过《国家安全和投资法 2021》，日本修订《外汇及对外贸易法》，新设或授权专门主管机构，对境外主体获取本国关键设施、新兴技术、敏感信息等进行国家安全审查，并尝试在电信等敏感领域，建立专门的业务许可安全审查机制。从美国外国投资委员会（CIFUS）公布的

报告来看，2018年至2020年，进入申报程序的外资审查案件从20起上升至126起，排在前三名的细分领域分别为计算机系统设计、软件及数据处理相关服务。

### **（三）跨境数据流动规则持续协调孕育新共识**

国际组织推动跨境数据流动规则形成共识。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，2022年全球数据流动量将超过153000 GB/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。近年来，多边机制和国际组织高度关注跨境数据流动的跨国协调问题。G20于2019年提出《大阪数字经济宣言》，提出“可信任的数据自由流动”，建立允许数据跨境自由流动的“数据流通圈”，强调要在更好地保护个人信息、知识产权与网络安全的基础上，推动全球数据的自由流通并制定可靠的规则。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 等国际组织可能积极响应这一倡议，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共识。

**区域数字协定中的跨境数据流动规则不断演进变化。**一方面，跨境数据流动规则形成了“允许数据跨境自由流动+安全例外”的基本模式。条约中明确规定允许成员国有各自的监管模式，成员国应允许数据跨境流动，可出于合法保护公共政策和基本国家安全对数据流动采取一定限制。另一方面，数据流动和计算设施位置条款向鼓励数据自由流动方向发展。由于云服务的分布式业务属性，各国的数据本地化政策将大幅提高云服务数字企业的全球运营成本，因此产生了限制各国采取“计算设施本地化”的协议内容。该条款是《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）中新增的一类规则，CPTPP 承袭了 TPP 下的跨境数据流动与计算设施位置条款。在以上协议中仍保留了成员方可以出于通信安全和保密要求进行规制，但在随后的《美墨加自由贸易协定》（USMCA）、美日数字伙伴关系协定中，大幅削减例外条款，限制各成员方政府因公共管理需要，对数据和设施位置进行管制的权力。

表 3 主要数字经贸协定中的跨境数据及本地化政策

条款\协定	CPTPP	DEPA	RCEP
跨境数据流动（电子方式跨境传输信息）	第 14.11 条； 第 1 款认可“成员方关于跨境信息传输有其自身的规制要求”； 第 2 款是义务款，要求数据跨境自由流动； 第 3 款是“公共政策目标例外”，为实现公共政策目标可对跨境信息流动实施限制，但该措施的实施方式不	与 CPTPP 相同	第 12 章第 4 节第 14 条认可各方对于计算设施位置所采取的各自措施。 缔约方可以出于以下目的采取必要计算设施位置限制措施：1. 实现合法的公共政策目标；2. 保护基本安全利益。

	构成对贸易的任意或不合理的歧视或变相限制且是适度的，不超过实现目标所需的限制水平。		
计算设施本地化（数据本地化）	第 14.13 条； 考虑各方监管要求，任何缔约方均不得要求被缔约方在该缔约方的领土内使用或定位计算设施，作为在该领土内开展业务的条件。1. 有各自监管要求，包括通信安全和保密要求；2. 不得以本地化作为开展业务条件；3. 为实现公共政策目标，该措施的实施方式不构成对贸易歧视，不超过实现目标所需的限制水平。	与 CPTPP 相同	第 12 章第 4 节第 15 条 考虑各方监管要求。缔约方可以出于以下目的采取必要限制措施：1. 实现合法的公共政策目标；2. 保护基本安全利益。
争端解决	适用争端解决机制	不适用争端解决机制	适用争端解决机制

来源：中国信息通信研究院

中国积极对接国际数字规则，推动跨境数据流动监管政策不断与国际规则接轨。2020 年，我国发布《全球数字安全倡议》，阐释了汇聚全球安全共识，共享数字经济发展红利的中国主张。2021 年，我国相继颁布出台《数据安全法》《个人信息保护法》，与《网络安全法》共同构成个人信息保护和跨境数据流动监管的顶层制度。通过不断完善制度建设，对数据及个人信息在收集、处理、存储、共享、流通等各个环节的具体规制逐步清晰，数据跨境流动、安全评估等管理体系正在加速构建，有关地方积极开展试点、具体实施方案将进一步细化完善。我国总体上秉持促进数据安全、自由流动原则，注重参与个人信息保护的国际规则制定与规则对接。在数据流动方式上，通过立法确定了安全评估、专业机构认证、标准合同等可操作的具体措施。同时也确立了出于保护国家安全、公共利益的需要，对部分数据的跨境流动进行适度监管的制度。

#### （四）数字税收规则分歧弥合实现新突破

全球数字税制度是平衡国家间数字经济利润分配，塑造数字经济协同发展环境的重要规则。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，随后通过一系列手段将其转移至其他低税率国家的“商业存在”进行避税，以降低企业税负。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费，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。

**全球数字税制度构建历经曲折终获突破。谈判期：OECD 国际税收改革开启。**2013 年，OECD《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移（BEPS）的多边公约》（以下简称《公约》）启动多方谈判。该《公约》是第一份在全球范围内协调跨境所得税收政策的多边法律文件，其目的在于使其签约国一揽子修订现有的税收协定网络，解决人为规避常设机构构成等问题，构建稳定有效的全球税收体系。

**倒退期：多国开征单边数字服务税。**一方面，由于此前缺乏各国普遍接受的国际统一数字税收规则，且税收改革方案将对跨国经营的大型互联网企业税收利益分配产生重大改变，影响企业注册地和经营地所在国家的利益，因此谈判方在核心问题上分歧较大，谈判进展缓慢。另一方面，自 2019 年起，法国、英国、土耳其等全球超 40 个国



家向大型互联网企业开征数字服务税，以单边措施维护国家财政、打击国际逃税避税与消弭税基侵蚀。如法国对全球年收入超 7.5 亿欧元且在法国境内超过 2500 万欧元的数字企业，征收 3% 的数字服务税。英国对全球年收入超过 5 亿英镑且在英国收入超过 2500 万英镑的企业，征收 2% 的数字服务税。此举引发美国的强烈不满和反制措施，2020 年一度退出谈判，并先后对法、英、印、欧盟等国家和地区的数字经济服务税发起 301 调查，更加剧了全球税收改革多边谈判的倒退。

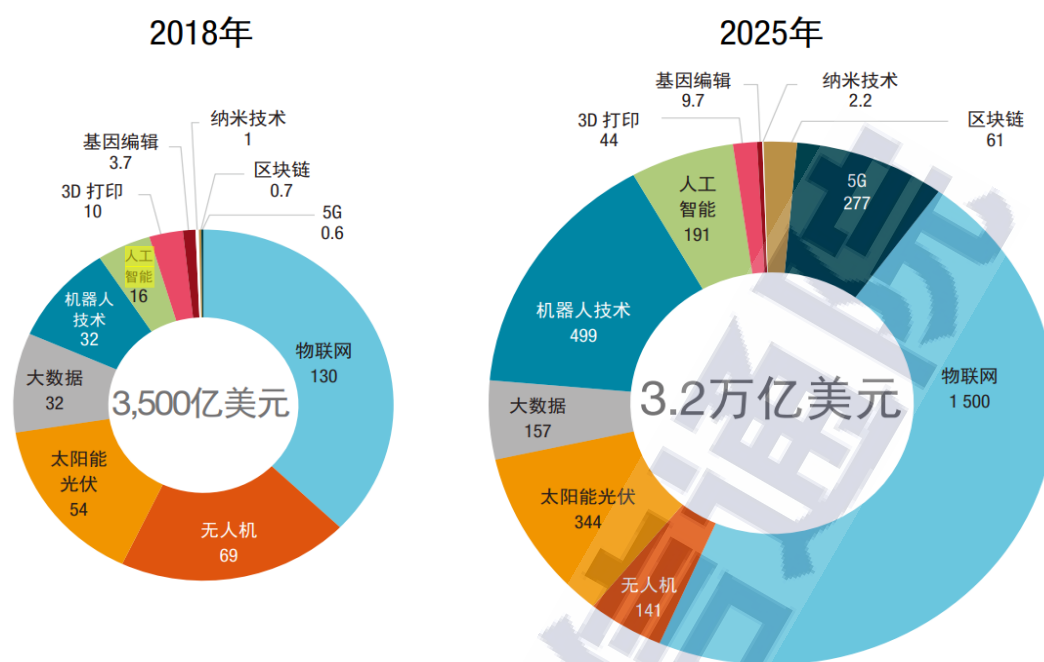
**突破期：多边框架下数字税收规则取得重大进展。**2021 年 6 月，G7 率先宣布就全球数字税收规则达成共识，将向跨国企业征税的最低门槛设为 15%。2021 年 10 月，G20/OECD 第十三次全体成员发布《关于应对经济数字化税收挑战双支柱方案的声明》（简称“双支柱方案”），其中支柱一设计了全新征税权分配机制，认可市场能够为价值创造做出贡献，数据与劳动力、资本、技术等其他生产要素一样应当获得利润回报。引入了“收入额”替代“实体存在”作为企业在市场辖区联结度的判断标准。满足条件的跨国企业即使在“使用或消费商品或服务”市场国没有应税实体，只要营业额与利润超过一定门槛，就需要将部分利润分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。截至 2021 年 10 月，该方案已得到 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。

**单边数字税或将转冷。**“双支柱方案”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，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。

### （五）新兴议题加快向国际经贸规则渗透

数字贸易是技术驱动贸易形式，伴随技术更新速度和产业化周期缩短，国际规则重心从加强技术保护，向促进产业创新协同发展延伸。



来源：UNTCAD

图 6 前沿技术市场规模估计（10 亿美元）

联合国贸发会《技术和创新报告（2021）》将“前沿技术”定义为“充分利用数字化和连通性、结合在一起后能够产生多重倍增效应的新技术”，包含物联网、人工智能、大数据等 11 项重点影响未来全球经济走向的技术。新一代数字技术、应用将极大推动国际贸易数字化转型，从近期签署的数字贸易和数字经济协定来看，涉及人工智能、金融科技、数据创新等新技术新应用创新发展的新兴议题和规则逐步显现，呈现创新型、开放性、包容性、透明性等趋势特征。

**新技术：人工智能伦理及包容性发展规则。**人工智能是引领未来的战略性技术，截至 2020 年 12 月，全球已有 39 个国家和地区制定了提供人工智能战略政策、产业规划，力图在新一轮国际科技竞争中掌握主导权。伴随产业和应用发展，算法黑箱、决策偏见、隐私泄露等一系列安全问题逐步凸显，相关国家、行业和国际组织积极开展技术标准和伦理规范制定，OECD、G20、GPAI 等国际组织先后通过人



工智能发展和治理的原则、准则，形成包容性增长、可持续发展和福祉、以人为本的价值观和公平、透明度和可解释性、鲁棒性和安全性、问责制等基本框架。

近年来，人工智能相关原则和准则逐步向数字经贸规则渗透，基于数字经济全球化发展的特征，DEPA 等协定纳入人工智能规则条款，鼓励各缔约方不断建立共识，最终确保各缔约方的框架保持协调统一，以尽可能推动各缔约方接受和使用人工智能技术；另一方面要求各缔约方建立可信、安全和负责任的人工智能技术开发和道德治理框架，在框架制定中，需考虑国际公认的原则或指导方针，包括可解释性、透明度、公平性和以人为本的价值观。

**新应用：数字货币和金融科技规则。**随着金融科技的快速发展，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。其中，央行数字货币因与法定货币挂钩而备受关注。当前，全球多国进入央行数字货币研发阶段，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，围绕跨境支付、反洗钱、个人信息保护等核心问题构建规则。

在 DEPA 和《澳大利亚新加坡数字经济协定》中，纳入金融科技相关规则，提出促进金融科技领域公司之间的合作，加强商业领域金融科技解决方案开发，鼓励缔约方在金融科技领域进行创业人才的合作，同意通过提出非歧视、透明和促进性的规则（例如开放的应用程序接口），为金融科技的发展创造有利的环境。

**新模式：探索数据开放共享新规则。**随着数据要素资源禀赋逐步凸显，各国大数据战略持续推进，聚焦经贸活动中的数据价值释放，而在个人隐私保护强化、数据权属难以界定的背景下，相关规则以特定类型、应用、机制为出发点，探索各缔约方之间数据开放共享的新

模式。

**一是推进政府数据高质量开放**，目前已有超过 80 个国家出台了政府数据开放相关立法或指导性文件，并探索国家间政府数据开放共享规则。区域框架下，USMCA、DEPA、G7 数字贸易原则先后纳入政府数据开放规则，提出将政府信息以可机读、可检索、及时更新、附随元数据等形式予以开放；同时加强国际合作，增加数据集目录、鼓励以数据集为基础的服务产品、开放数据授权模型，以扩大公开数据的方式和范围。在诸边机制下，WTO 电子商务谈判中政府数据开放规则取得实质性进展，对数据开放范围、质量、重复利用以及国际合作提出相应要求。

**二是探索数据保护标识互认和可信数据共享**，各国认识到数据的开放和共享能够进一步促进经济和社会发展、提升竞争力和创新，但由于各国对数据的监管框架存在较大差异，国家间的数据开放共享面临诸多技术性、制度性、安全性问题。实践中，英国、新加坡、新西兰、澳大利亚等在数据开发和保护方面，持续探索相关标准互认和国际合作机制，在近期上述国家签署的数字经济协定中，提出各方探索开展数据保护可信标识认证、可信数据共享框架、开放许可框架等尝试，以平衡数据创新与安全。

#### 四、发展展望

随着数字贸易的迅猛发展，如何更好兼顾发展与安全、效率和公平，在真正的多边机制下协调各方，更好地应对前沿数字领域的挑战，将是未来全球数字经贸规则发展的重要方向。

## （一）促进增长包容性，推动弥合各国数字鸿沟

全球数字贸易发展不平衡问题仍然突出。从跨境电子商务看，美国、德国、日本、韩国四个发达经济体的电子商务销售额在全球中的占比超过了 50%，少数数字平台主导了全球跨境电子商务市场。从数字服务贸易看，全球数字服务出口高度集中于少数国家，且仍在进一步上升。美欧是全球数字服务供给的核心区域，数字服务出口规模排名前 10 国家中有 6 个来自欧美地区（美国、英国、爱尔兰、德国、法国、荷兰），其合计数字服务出口份额占全球 48.9%。

发展中国家数字贸易发展面临更大挑战。虽然数字技术可以通过降低贸易成本和进入门槛使发展中国家中小企业受益，但是受到技术产业发展规律和超级平台的影响，出口可能更加集中，区域发展和贸易分配也可能更不平等。例如，发展中国家中小企业通过在线平台开展国际贸易时将遇到新的挑战。在线平台不仅向他们收取过高的中介服务费用，而且利用数据管理和规则制定优势直接参与市场竞争。例如，发展中国家的关税收入面临侵蚀风险。随着信息技术的发展，越来越多的货物贸易转变为数字化、虚拟的服务贸易。由于国际层面的电子传输关税暂时约定免征，而国内层面的数字服务制度尚待推动落地，许多发展中国家不仅无法从快速增长的数字服务贸易中获得税收，而且可能进一步损失传统货物贸易关税收入。

数字经贸规则谈判需加强对包容性发展议题的关注。目前，UNCTAD、G20、APEC 等国际组织或机制虽然对数字领域包容性发展进行了广泛的讨论，形成了一系列的声明和倡议，但是仍缺乏进一步可落地执行的机制。在约束性较强的数字贸易相关区域经贸协定中，更是几乎没有针对发展中国家的规则设计。未来应加强数字领域包容

性发展议题的讨论，围绕发展中国家关切领域开展更务实合作、制定更公平规则，如通过具体措施推动发展中国家数字基础设施建设，改善互联网接入和联通水平；推动有针对性的技术援助和能力建设，加快数字化发展进程；减少对来自发展中国家的产品和服务壁垒，提供更便利的市场准入；加强实践经验分享和平台监管合作，为发展中国家中小企业发展创造良好环境。

## **（二）推动机制开放性，发挥多边主义关键作用**

**全球数字经贸规则碎片化导致适用复杂度提升，“意大利面碗”效应凸显。**部分国家在不同框架下签订多个包含数字经贸规则的协议，规则交叉导致适用难度提升。如新西兰和新加坡两国同为 RCEP、CPTPP、DEPA 等 6 个协定的成员国，不同协定的承诺水平、执行机制、争端解决体系均存在差异，规则协定交错导致适用难度提升。此外，部分协定针对“非市场经济体”创设贸易壁垒，呈现一定的封闭性、排他性。以 USMCA “毒丸条款”为例，该条款规定若美、墨、加三国中任意一方与“非市场经济体”签署自由贸易协定，则其他协议伙伴有权在 6 个月后退出现 USMCA，并以新的双边协议取而代之。

**数字经贸规则制定和参与集中度不断上升，难以形成广泛共识。**在规则制定权方面，CPTPP、DEPA、WTO 电子商务谈判合并文本中的典型数字经贸规则模板，其制定者和主导者集中于美国、欧盟、新加坡等数字经济先发国家或地区；规则参与度方面，截止 2020 年底，数字服务贸易排名前 10 的国家，签署约 70% 的数字经贸协定。规则制定和主导权进一步集中，数字经贸规则壁垒逐步形成。从数字经贸规则的影响来看，在数字化和全球化背景下，一方面，数字经贸规则



中涉及的数字治理、网络安全和隐私保护等问题，是各国乃至全人类面临的共同议题；另一方面，在数字经济占 GDP 比重日渐升高的背景下，数字经贸规则涉及的新兴产业、数据流动和创新议题，与各国未来经济发展直接相关。因此，数字经贸规则涉及各国基本问题和未来发展权，应当在多边框架下共同协商解决。

**推动数字经贸规则和治理体系构建回归多边机制。**习近平总书记在讲话中指出，要“推动建设开放型世界经济，坚定维护多边贸易体制”。下一步，建议支持发挥联合国系统的核心和引导作用，推进“全球发展倡议之友小组”落实 2030 议程，积极推动 WTO 电子商务小组等诸边机制谈判，推动各方公平参与全球数字治理规则制定。强调在复杂国际形势背景下，多边主义是新兴市场和发展中国家的保障，针对部分呈现“排他性”特征的区域和小范围机制，鼓励其提升开放度和包容性，反对缺乏国际法依据的歧视性、针对性单边行为，提倡各国保持供应链和基础设施投资的非歧视和多样化，以最大程度增加经济韧性。规则方面，选取分歧较小、符合各方利益和产业发展方向的议题，如数字贸易便利化、数字营商环境、数字能力建设等规则，予以优先推进；对于部分高水平规则，鼓励各方交流最佳实践，以最大的诚意弥合各成员之间的分歧，做多边数字贸易体制的坚定拥护者。

### （三）提升议题前瞻性，深化新兴技术规则合作

数字领域新技术新应用不断涌现、快速迭代，对国内监管与国际规则形成挑战。数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有，一方面表现在互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新，另一方面表现在数字技术日益融入经济社会发

展各领域全过程。数字经济的发展催生出新产业新业态新模式，导致监管治理中面临的前沿、交叉、涉外领域问题不断增多，部分领域的现有监管治理手段已经无法满足技术产业发展需求，出现了监管赤字、治理赤字和规则赤字。

各国均在加快完善新兴领域监管治理，但是治理的方式和理念存在较大差异。在面对新兴领域监管治理问题时，各国由于自身发展水平和治理能力的差异，从完善监管中获得的社会福利收益和付出的监管成本将存在差异，进而导致不同的监管选择。例如，监管制度与政策法规相对健全国家更有可能率先推动新兴领域监管治理政策法规的制定；而相对落后国家则可能因为监管成本过高，而选择完全放开或完全禁止。再如，技术产业实力较强国家对新技术发展应用可能持更为开放态度，以便在国际竞争中获得优势；而发展相对滞后国家则可能更为谨慎，以应对外部输入的新技术和产品。

加强新兴数字领域监管治理国际协调和规则制定，可以为数字企业营造一个开放、公平、可预期的发展环境。考虑到国家间数字贸易往来日益密切，不同的监管治理政策和标准将增加跨国企业的合规成本，不断调整变化的监管要求则会增加企业的投资风险。应提升数字领域监管治理的前瞻性，推动国家间政策协调和国际规则，在保证安全的同时促进创新与发展。

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：010-62302071

传真：010-62304980

网址：[www.caict.ac.cn](http://www.caict.ac.cn)

