

# 全球数字经贸规则年度 观察报告 (2024 年)

中国信息通信研究院

2024年9月

---

## 版权声明

---

本报告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报告文字或者观点的，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。

---

## 更名声明

---

原“集智”白皮书更名为“集智”蓝皮书。“集智”蓝皮书将继续秉承原有的编撰理念和高质量标准，致力于提供有价值的信息和洞见。



## 前 言

数字贸易是继货物贸易、服务贸易之后的新兴贸易形态。积极参与数字经贸规则制定、大力发展数字贸易，已成为世界各国把握数字时代机遇的普遍选择。数字经贸规则对数字贸易发展兼具“加速器”和“稳定器”作用。一方面数字经贸规则有利于提升贸易自由化和便利化，促进数字贸易发展。APEC 研究报告发现，两个贸易伙伴之间每增加一项数字贸易规则条款，数字服务贸易流量就增加 2.3%。另一方面数字经贸规则有助于推动塑造稳定的国际监管环境，降低贸易运行中的不确定风险。当前，在新一轮科技革命和产业变革兴起、数字贸易格局调整和数字贸易监管环境趋严等新形势下，数字经贸规则正在经历新一轮变革和演进。

**全球数字贸易规则体系呈现新格局，“纯数字”协定逐渐引领数字经贸规则演进。**2023 年，数字贸易在全球贸易中的占比持续扩大，提速作用持续发挥，全球数字贸易规则体系发展也迈入新阶段。WTO 电子商务谈判历经 5 年发布全球首个多边规则模板，形成多边协定、双边及区域协定、框架性协议并行的多层次立体化格局。数字经济协定、数字贸易协定和框架协定等“纯数字”协定以其体例灵活、议题广泛、谈判高效等优点正逐渐引领数字经贸规则演进。

**全球数字贸易格局深刻调整，新兴经济体规则构建能力和影响力开始显现。**伴随全球数字贸易重心不断向亚洲转移，非洲等欠发达地区数字服务出口增速加快，亚洲等地区的数字经贸协定加快部

署，新加坡、中国、印度等新兴经济体开始在规则制定中发挥重要作用，推出一系列数字转型新规则，促进数字经济协同包容发展。美国、欧盟、中国等主要国家和地区也在积极变革和创新国际经贸合作模式和规则制定机制，加快部署符合自身利益的数字经贸规则。

**数字技术驱动国际贸易方式和产品形态变革，新兴技术规则开始兴起。**数字技术是推动数字贸易创新发展的关键因素，发达国家率先推出新兴技术规则抢占先机。在人工智能、5G/6G、量子技术领域加强研发与应用、标准与互认、人才交流与发展方面的合作，共同提升半导体等关键技术供应链韧性，加强国际机制下的立场协调。人工智能作为一种颠覆性通用技术，更是引发了多方面规则关切。

**各国寻求贸易自由化和监管自主权平衡，数字经贸规则博弈复杂性上升。**伴随数字“马太效应”持续扩大和数字主权意识提升，各国数字监管政策对数字贸易的限制日趋严格，数据跨境流动、计算设施本地化、数字产品非歧视等自由化议题规则进展放缓。数字平台等非国家行为体在国际治理和规则制定中发挥日益重要作用，援引国际规则敦促各国调整监管政策，平台治理规则重要性突显。

中国信息通信研究院持续开展数字经贸规则研究，《全球数字经贸规则年度观察报告（2024年）》在挖掘数字经贸规则历史数据基础上，结合新进展、新形势，对数字经贸规则的总体演进态势、焦点规则和议题走向进行了分析，并对规则趋势进行了展望。期待为各界了解数字经贸规则动向、促进交流合作贡献绵薄之力。

# 目 录

一、数字经贸规则制定面临新形势.....	1
(一) 数字贸易重要性日益提升, 地理重心逐步发生转移.....	1
(二) 新兴数字技术驱动国际贸易方式变革, 全球发展不均衡状况依旧突出.....	5
(三) 全球贸易数字化程度不断提升, 数字贸易面临的监管环境日趋严格.....	9
二、数字经贸规则总体进展.....	13
(一) 全球数字经贸规则体系呈现新格局.....	13
(二) 数字贸易便利化和自由化议题进展分化明显.....	18
(三) 新兴经济体开始在规则构建中发挥重要作用.....	20
(四) 主要国家和地区积极变革和创新经贸合作模式与规则制定机制.....	23
(五) 针对大型数字平台的公平待遇和市场竞争规则受到关注.....	28
三、焦点规则及议题最新走向.....	32
(一) 新兴技术规则开始兴起, 增强创新合作与供应链韧性.....	32
(二) 人工智能议题成新焦点, 引发新旧规则制定与调整热潮.....	35
(三) 数据跨境流动规则进入新一轮调整期, 规则方向与模板不断演进.....	41
(四) 数字产品待遇规则发展进入瓶颈阶段, 各国立场差异阻碍多边共识达成.....	44
四、数字经贸规则趋势展望.....	47
(一) 数字包容性议题重要性进一步提升.....	47
(二) 数字环境可持续议题将成为新的关注点.....	49
(三) 人工智能等新兴数字技术规则进程获得新动力.....	50
(四) 数据跨境流动等合作继续向“小多边”下沉.....	51
(五) 数字平台治理国际协调进一步密切.....	52



## 图 目 录

图 1 2010-2023 年全球数字服务在全球服务出口中的占比变化.....	3
图 2 2023 年全球及各地区数字服务、商业服务和货物出口同比增长率.....	3
图 3 2005-2023 年各地区数字服务出口全球份额变化.....	4
图 4 2005-2023 年主要国家数字服务出口全球份额.....	5
图 5 2023 年各地区 B2C 跨境电子商务收入市场份额.....	5
图 6 2023 年全球新兴技术在企业中的采用率.....	7
图 7 2023 年全球不同发展水平国家的新兴技术准备度平均排名.....	9
图 8 2019、2021 和 2023 年全球各地区的贸易数字化指数.....	11
图 9 2014-2023 年全球经济体数字贸易限制指数走向.....	12
图 10 2014-2023 年各领域监管政策的限制指数变化.....	13
图 11 2014 年和 2023 年各地区数字服务贸易限制指数比较.....	13
图 12 各类数字经贸规则被经贸协定采纳的数量统计.....	18
图 13 2000-2023 年各区域签署的包含数字经贸规则的贸易协定数量.....	21

## 表 目 录

表 1 WTO 协定案文、典型数字经济协定与 FTA 中的主要条款比较.....	15
表 2 国际数字经贸规则两阶段模板演进情况.....	17
表 3 主要数字经济协定与数字框架性协议.....	17
表 4 各项数字贸易规则首次出现的协定及时间.....	23
表 5 美跨国科技企业援引贸易规则质疑各国监管政策的部分案例.....	29
表 6 主要数字协定及框架协议中的竞争规则要点.....	31
表 7 数字产品非歧视待遇义务适用范围梳理.....	46

在本报告中，数字经贸规则指通过国际贸易协定、框架性协议等形式，调整国家等主体之间的数字经济和贸易相互关系的一系列规则，旨在为各国提供一套共同的行为准则，推动数字政策协调，确保数字贸易的公平性、安全性和效率，促进全球数字经济规模效应发挥及利益共享。数字经贸规则不仅涵盖关税、市场准入等边境规则，也涵盖了涉及数字营商环境的一系列边境后规则，本报告将其划分为数字贸易便利化、数字产品的市场准入和待遇、数据治理、消费者信任、企业信任、数字协同包容发展六类。这些规则通常包含在具有法律约束力的双、多边经贸协定中，例如 CPTPP、DEPA。截至 2023 年底，涵盖数字经贸规则专章的自贸协定和数字经贸专门协定总量已达 125 项。随着全球数字化转型深入发展，近年来开始出现更灵活的、无约束力的数字经济框架协议，以加快各国谈判速度，响应数字经济协同发展迫切需求。

## 一、数字经贸规则制定面临新形势

数字经贸规则的出现和演进与数字技术、数字贸易以及各国数字监管政策发展密切相关。在百年未有之大变局加速演进背景下，数字技术发展、数字贸易格局演变、数字监管偏好呈现出新特点、新趋势，数字经贸规则制定也面临新机遇、新挑战。

### （一）数字贸易重要性日益提升，地理重心逐步发生转移

数字技术变革了国际贸易中产品的订购和交付方式，减少了传

<sup>1</sup>根据 WTO 对数字贸易的定义，主要由跨境数字订购的货物以及跨境数字订购及/或交付的服务组成。由于现阶段没有精确统计数据，本报告用跨境 B2C 电子商务和数字交付服务两类贸易数据进行表示。

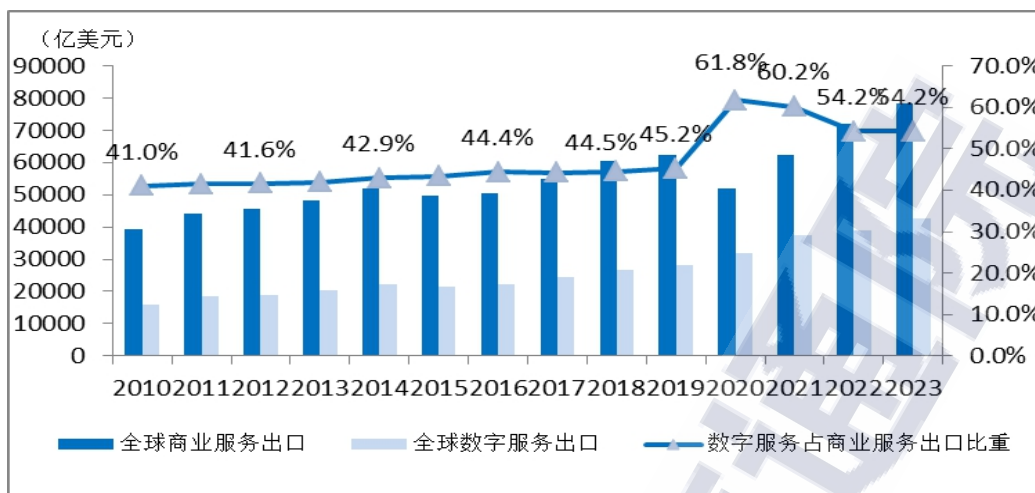
统上从事国际贸易中存在的物理距离、信息不对称等障碍，数字贸易重要性日益提升，数字贸易的重心也逐步发生变化。

**一是数字贸易在全球贸易中的重要性日益提升。**近年来，在全球贸易呈现动荡及不稳定的走势背景下，数字贸易在全球贸易中的占比持续扩大，提速作用持续发挥。**一是数字贸易增速高于全球贸易增速。**2023 年全球货物和服务总出口同比下滑 2%，其中全球货物出口同比下降 6%。与此同时，全球数字服务出口表现出强大的韧性，同比增长 9%，达到 4.25 万亿美元。全球 B2C 跨境电子商务收入 7855.7 亿美元<sup>2</sup>，同比增长 20.5%，同样高于-5.2%的全球货物进出口同比增长速率。**二是数字贸易在全球贸易中的占比持续提升。**2023 年，全球数字服务出口占全球货物和服务总出口的 13.8%，比 2022 年上升 1.4 个百分点。在全球服务贸易出口占比中已经超过半数，为 54.2%。全球 B2C 跨境电子商务收入占全球货物进出口总额的 1.6%，比 2022 年上升 0.3 个百分点。

---

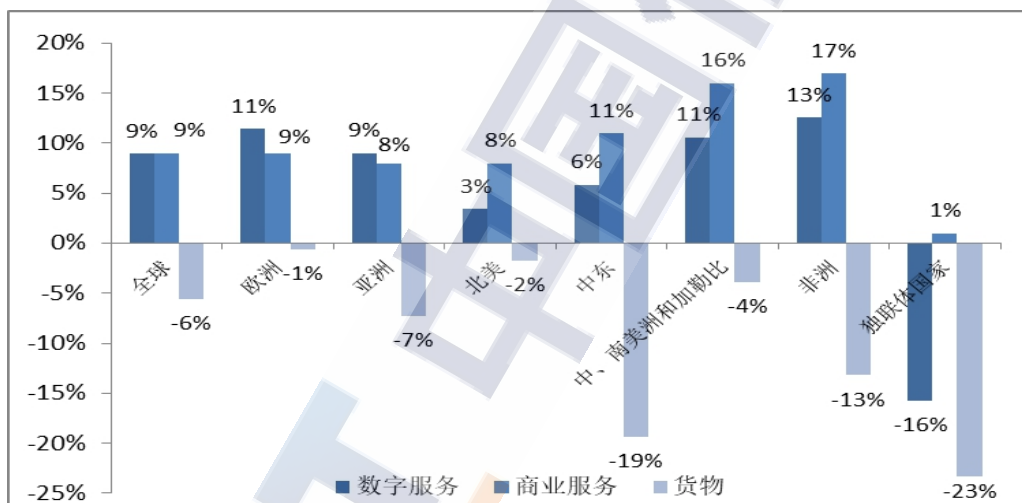
<sup>2</sup> 数据来自 Maximizemarketresearch，这里的电子商务收入仅包括实体商品的电子商务收入。





数据来源：根据 WTO 统计数据绘制

图 1 2010-2023 年全球数字服务在全球服务出口中的占比变化

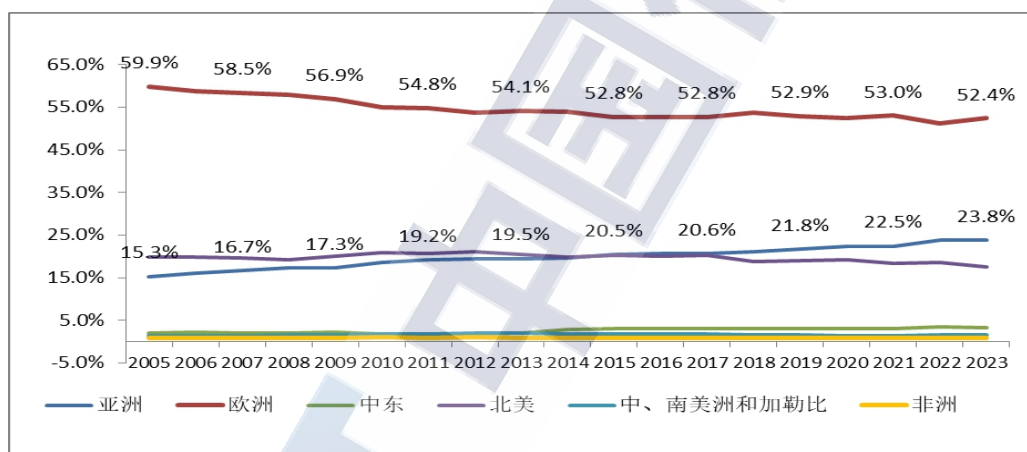


数据来源：根据 WTO 统计数据绘制

图 2 2023 年全球及各地区数字服务、商业服务和货物出口同比增长率

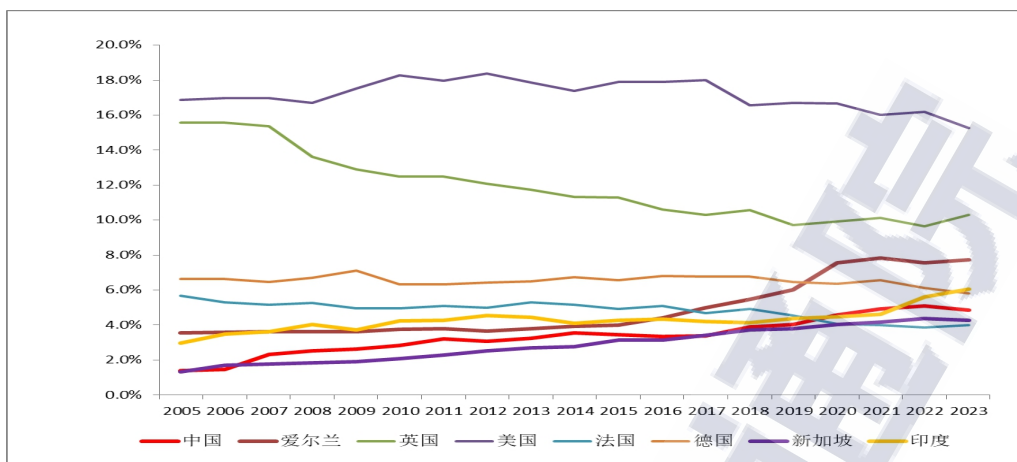
**二是数字贸易重心逐步向亚洲转移。**过去近二十年间，随着亚洲地区成为全球经济发展的新引擎，数字贸易的地理分布也逐渐发生变化。在数字服务贸易方面，欧洲是全球最大出口地区，但自 2005 年以来，欧洲、北美地区出口份额已逐步下降。亚洲地区出口份额上升最快，中东份额小幅增长，非洲和中美洲、南美洲及加勒比地

区基本保持不变。具体而言，欧洲出口份额已由 2005 年的 59.9% 下降至 2023 年的 52.4%，北美出口份额由 19.9% 下降至 17.5%，亚洲地区出口份额由 15.3% 上升至 23.8%，增长最快的三个国家是中国、新加坡和印度。中东、非洲、中美洲和南美洲及加勒比地区 2023 年的出口份额分别为 3.3%、1.6% 和 0.9%。在跨境电子商务方面，根据 Maximizemarketresearch 的统计，2023 年亚太地区占全球 B2C 跨境电子商务收入最大市场份额，为 46.3%。北美、欧洲分列第 2、第 3 名，收入份额分别为 25.1 和 21.1%（见图 5）。



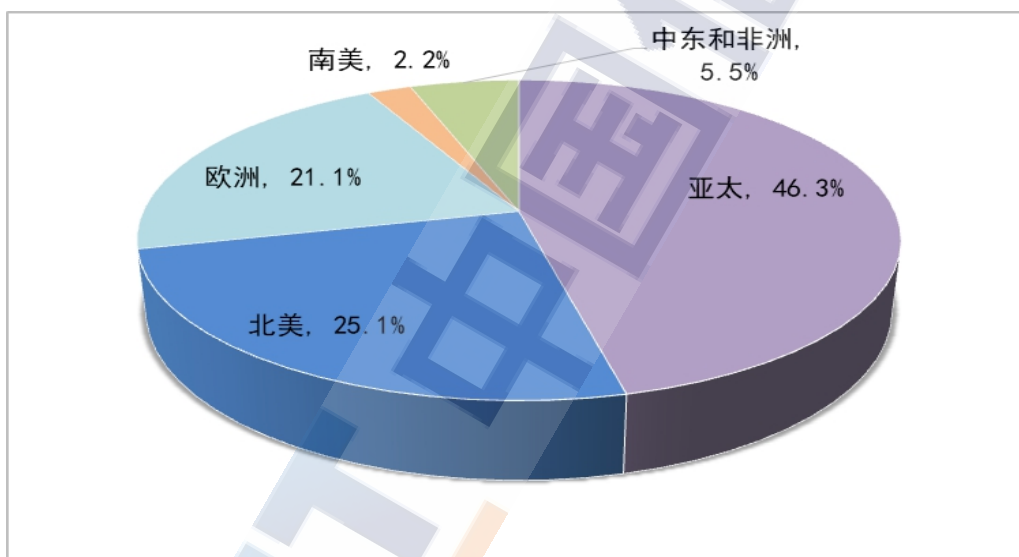
数据来源：根据 WTO 统计数据绘制

图 3 2005-2023 年各地区数字服务出口全球份额变化



数据来源：根据 WTO 统计数据绘制

图 4 2005-2023 年主要国家数字服务出口全球份额



数据来源：Maximizemarketresearch

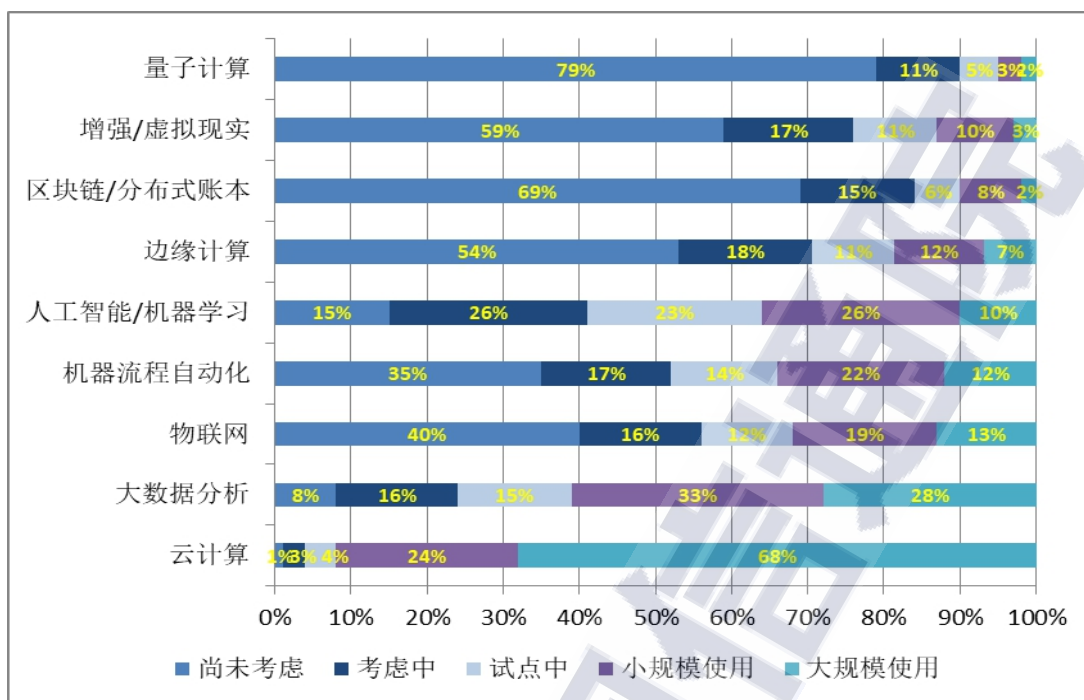
图 5 2023 年各地区 B2C 跨境电子商务收入市场份额

## （二）新兴数字技术驱动国际贸易方式变革，全球发展不均衡状况依旧突出

随着新一轮科技革命和产业变革的到来，新兴数字技术开始渗透到全球贸易当中，对全球供应链管理和国际贸易方式产生变革，

推动全球贸易转型。2020 年，世界经济论坛（WEF）提出“贸易技术”（TradeTech）概念，认为贸易技术是一套使全球贸易变得更有效率、更具包容性和更可持续的技术，包括物联网、人工智能、区块链、云计算等，能够促进贸易便利化、提高贸易效率、降低贸易成本以及增强供应链的透明度和韧性。数字技术能否充分发挥其在国际贸易中的潜力，受其发展阶段、全球监管政策的国际协调、全球发展的均衡性等因素影响。

**不同数字技术对驱动全球贸易数字化转型的影响阶段不同。**数字技术对全球贸易转型的驱动作用与其发展阶段密切相关。根据世界经济论坛的调查，**短期内**，对全球贸易转型产生直接影响的主要是电子商务、数字支付、云计算、物联网、5G 等发展相对成熟的数字技术，这些技术在新冠疫情期间在推动全球供应链及贸易流程重组方面发挥了重大作用。根据世界贸易组织（WTO）、世界关税组织以及其它市场分析机构调查，大规模采用云计算、物联网的企业比例分别为 68%和 13%，物联网技术在海关程序中的采用比例达到 51%。**中长期看**，人工智能、机器人、虚拟现实、3D 打印等新兴技术被认为将对全球贸易转型产生重要影响。目前大规模使用人工智能、区块链、虚拟现实、量子计算等新兴技术的企业比例均在 10% 及以下。已经在海关程序中使用人工智能和机器学习技术的海关机构为 26%，区块链技术主要处于概念验证和试点阶段。



数据来源：Statista

图 6 2023 年全球新兴技术在企业中的采用率

新兴数字技术正在变革国际贸易管理和运作方式。2019 年新冠疫情和 2022 年俄乌冲突对全球供应链韧性及效率带来重大冲击与挑战，引发各国对现行供应链及跨境贸易管理的广泛反思、重新评估、设计与改进。人工智能、区块链、物联网等新兴技术在改变全球资源分配和国际贸易运作方式中的潜力和应用受到各国广泛关注。在供应链管理方面，人工智能结合物联网技术，可以检测数据处理中的异常情况，自动化和优化业务流程，改进清关时的风险管理，并提出最佳路线建议。区块链与人工智能技术结合可以创建智能合约，实现自动支付处理、托管服务和贸易融资，降低跨境贸易中的支付延迟、纠纷和欺诈风险。区块链与物联网技术结合，可以捕获供应



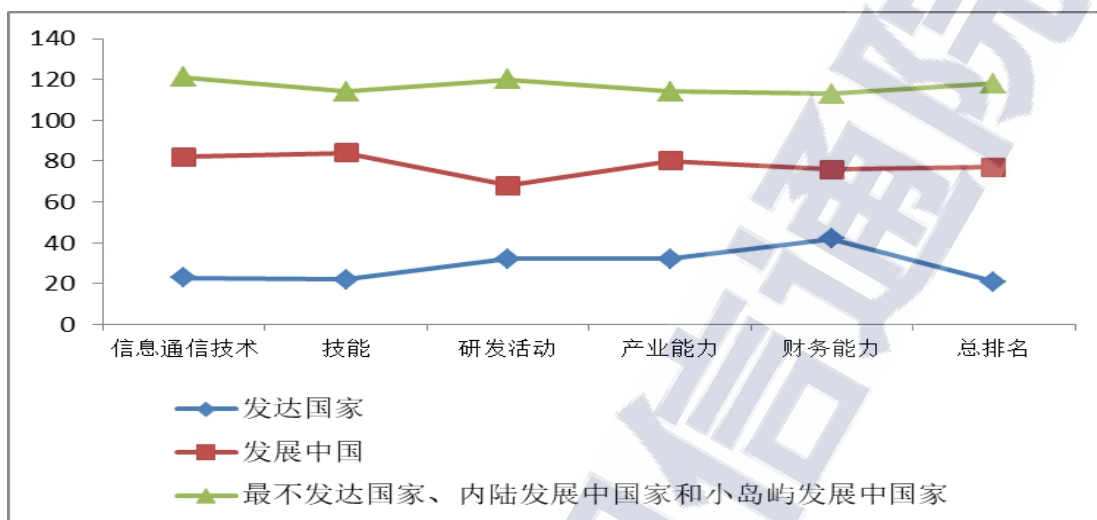
链每个阶段的数据，并在区块链上记录交易数据，提高供应链透明度和可追溯性。在贸易合规方面，人工智能正被用于阅读和理解商品的描述，并根据关税代码对其进行分类，帮助企业识别与海关程序和关税相关的要求。区块链平台可用于记录监管文件、合规证书和质量保证记录，确保国际贸易遵守进出口法规、行业标准和认证要求。在贸易融资方面，基于区块链技术的贸易融资解决方案可促进国际贸易交易中安全、透明和高效的融资和支付结算，扩大中小型企业获得融资服务的机遇，加强财务控制和合规措施，增加对客户财务状况和交易历史的了解，减少融资风险等。

**新兴数字技术全球发展不均衡状况突出。**尽管新兴技术迅速发展，但发达国家和发展中国家的增长并不均衡，对全球贸易增长与效率带来不利影响。从新兴技术的使用情况看，根据联合国贸发会议（UNCTAD）对 166 个经济体的新兴技术“准备度指数”评估<sup>3</sup>，名列前茅的主要是美国、瑞典、新加坡、瑞士和荷兰等高收入经济体。发展中经济体排名最高的依次为中国第 35 位<sup>4</sup>，巴西第 40 位，印度第 46 位，南非第 56 位。拉丁美洲、加勒比地区和撒哈拉以南非洲国家排在最后，缺乏足够的基础设施、数字技能和强大的监管能力（见图 7）。从新兴技术的提供看，全球领先企业集中于美国、中国、欧洲、日本、韩国等少数经济体。其中，人工智能、物联网、

<sup>3</sup> 参见《联合国技术和创新报告 2023》，该指数综合了信息通信技术部署、技能、研发活动、产业能力和融资能力五类指标，涉及人工智能、物联网、大数据、5G、机器人技术、3D 打印等 17 项前沿技术。

<sup>4</sup> 《联合国技术和创新报告 2023》称，考虑到中国在前沿技术领域的生产和创新能力，中国的排名低于预期，主要归咎于在互联网覆盖率和宽带速度方面的城乡差异。

大数据、3D 打印技术的全球领先企业以美国企业居多。5G、机器人、区块链技术的全球领先者相对多元化。



来源：联合国贸发会议《2023 年技术和创新报告》

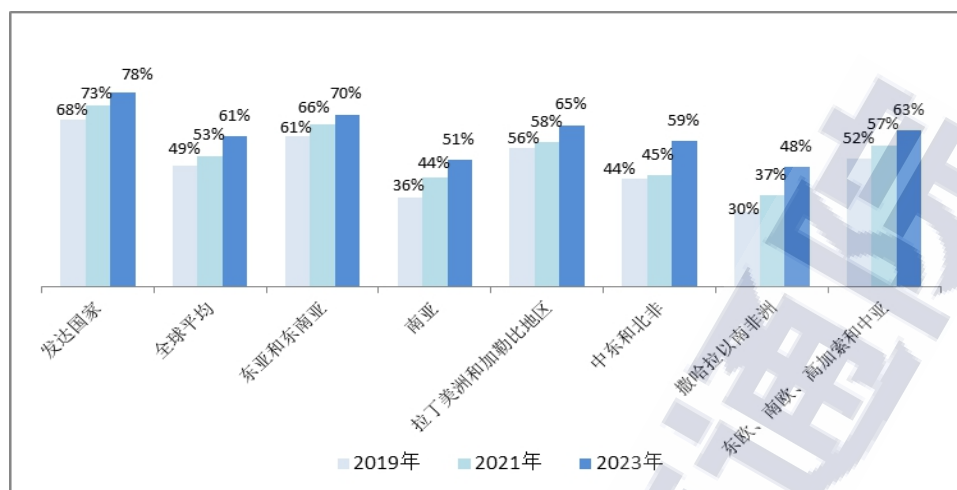
图 7 2023 年全球不同发展水平国家的新兴技术准备度平均排名

### （三）全球贸易数字化程度不断提升，数字贸易面临的监管环境日趋严格

在数字技术发展的推动下，一方面各国政府积极利用数字解决方案不断提升跨境贸易流程数字化程度，促进贸易便利化；另一方面，面对日益紧张的地缘政治局势以及不断突显的数字“马太效应”和安全风险，各国政府纷纷提出网络主权、技术主权、数字主权、主权人工智能等新理念，强调对本国数字产业发展和监管的自主决策权，加强国内政策对市场竞争、产业发展和安全风险的控制作用，数字贸易发展面临的监管环境正变得日益严格。

全球贸易流程数字化、便利化程度不断提升。各国积极探索和

利用数字技术促进贸易流程数字化，以实现高效、便利的边境管理和贸易程序管理。联合国数字和可持续贸易便利化全球调查(UNTF)在对 163 个国家实施国内和跨境无纸化贸易措施进展情况进行调查后，用贸易数字化指数对各国、各地区的贸易程序数字化程度进行了衡量。发现：**新冠疫情发生后全球贸易数字化进程加快**。2023 年全球平均贸易数字化率达到 61%，比 2021 年提升了 8 个百分点，比 2019 年提升了 12 个百分点。**发达国家贸易数字化进程快于发展中国家**。发达国家 2023 年的贸易数字化率为 78%，其贸易流程数字化水平普遍优于发展中国家。贸易数字化率最高的国家为荷兰和新西兰，均为 96%，其次为澳大利亚、比利时、韩国和新加坡，均为 93%。**区域之间、区域内部发展不均衡**。东亚和东南亚地区表现优于拉丁美洲、南亚、东欧、南欧和非洲地区。南亚和非洲地区的贸易数字化率最低。区域内部发展也严重不均衡，例如，在东亚和东南亚，新加坡、中国的数字化率已经达到 93%和 87%，而东帝汶和蒙古仅有 28%和 32%。在南亚，印度最高，为 87%，阿富汗仅为 18%。



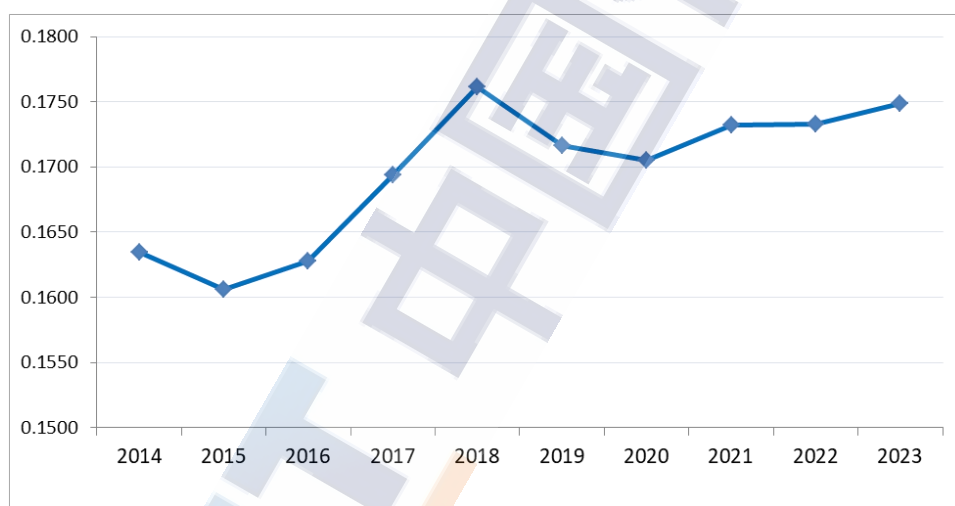
来源：根据 [www.untfsurvey.org](http://www.untfsurvey.org) 数据计算及绘制

图 8 2019、2021 和 2023 年全球各地区的贸易数字化指数

数字贸易发展面临的监管环境正变得日益严格。根据经合组织（OECD）针对全球 90 个国家的数字监管政策制作的数字服务贸易限制指数<sup>5</sup>发现：从全球平均水平看，数字服务贸易限制指数不断上升，2023 年全球数字服务贸易限制指数比 2022 年上升 1.2%，比 2014 年上升了 8.0%。分区域看，非洲限制指数最高，亚洲和欧洲限制指数呈上升态势。具体而言，非洲地区的限制指数最高，但由于部分国家近年来在数字领域引入了重大自由化措施，因此限制指数呈现下降趋势。限制指数第二高的为亚洲地区，除了韩国、泰国等少数国家，多数亚洲国家近年来的限制指数均有所上升。欧洲近年来提倡“数字主权”，多数欧洲国家的国内监管政策也有所趋严。拉丁美洲地区监管环境长期以来保持相对稳定，有适度自由化的迹象。北

<sup>5</sup> OECD 数字服务贸易限制指数（DSTRI）衡量的是限制或完全禁止企业通过 ICT 网络提供服务（无论哪个服务部门）的程度。它包括五类政策壁垒：1）基础设施和数据连通性，2）电子交易，3）电子支付系统，4）知识产权和 5）数字服务贸易的其他壁垒。DSTRI 是一个综合指数，其值介于 0 和 1 之间，其中 0 表示完全开放的监管环境，1 表示完全封闭的制度。

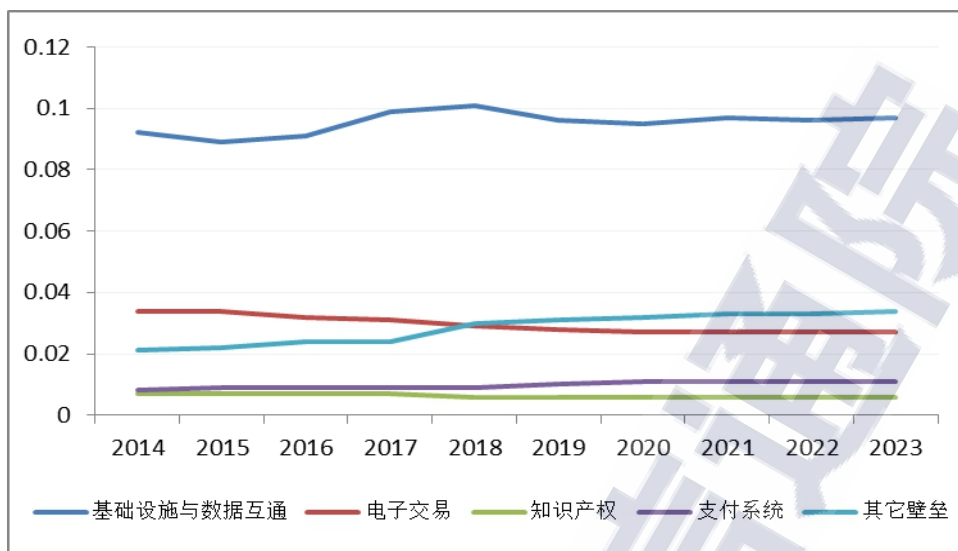
美地区的自由化程度最高。分政策领域看，数字监管政策壁垒主要来自通信基础设施与数据领域，这是由于不合理的限制跨境数据流动，要求数据本地化存储，以及对通信基础设施领域互联互通缺乏有效管制造成的。支付体系中的监管壁垒（例如国家支付安全标准与国际标准不一致）以及其它监管壁垒（商业存在要求等）也在不断上升。只有电子交易和知识产权两个领域对数字贸易的壁垒在下降，反映了支持电子交易的许可、税收、电子签名认可等条件有所改善，知识产权相关的贸易壁垒有所降低。



来源：OECD

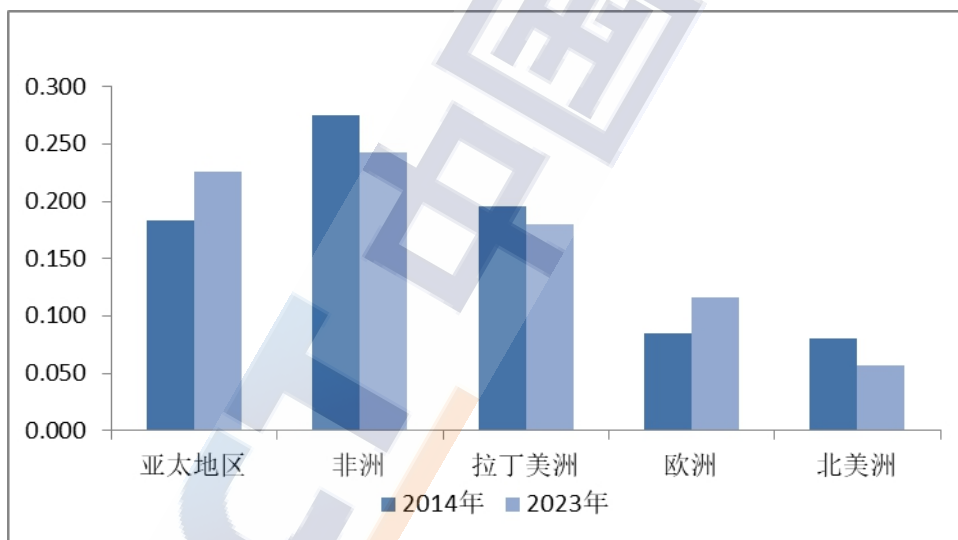
图 9 2014-2023 年全球经济体数字服务贸易限制指数走向





来源：OECD

图 6 2014-2023 年各领域监管政策的限制指数变化



来源：OECD

图 7 2014 年和 2023 年各地区数字服务贸易限制指数比较

## 二、数字经贸规则总体进展

### （一）全球数字经贸规则体系呈现新格局

全球数字经贸规则体系形成多边协定、双边及区域协定、框架

性协议并行的多层次立体化格局。2024 年 7 月，WTO 电子商务谈判发布首个诸边协定的稳定案文，国际数字经贸规则进入新发展阶段。多边协定层面，WTO 电子商务谈判历经 5 年达成实质性成果，最新发布的协定案文包含 38 个条款和 1 个电信服务附件，涵盖众多对数字贸易发展具有重要意义的议题，特别是在促进贸易便利化和提升企业和消费者信任方面。但是并未包含数据跨境流动、数字产品非歧视待遇等自由化议题，以及人工智能、数据创新等新兴议题（见表 1）。后续仍需讨论如何将案文纳入 WTO 法律框架，纳入后将为 91 个成员在全球开展数字贸易提供规则基础。双边及区域协定层面，截至 2023 年底，涵盖数字经贸规则专章的自贸协定和数字经贸专门协定数量达到 125 项。2023 年，中国与尼加拉瓜签署自贸协定，与新加坡完成自贸协定升级；欧盟与新西兰签署自贸协定，与智利将早期联合协议中的电子商务条款全面升级为数字贸易章节；英国、乌克兰签署数字贸易协定。2024 年，日本、印尼修订经济合作伙伴关系协定，纳入电子商务章节；欧盟与新加坡完成首个数字贸易协定谈判；韩国正式加入 DEPA，数字经贸圈持续拓围。框架性协议层面，2023 年，欧盟与新加坡、加拿大建立数字伙伴关系，中国与东盟签署《关于加强电子商务合作的倡议》，与阿富汗、阿根廷等 35 个国家共同发布《数字经济和绿色发展国际经贸合作框架倡议》，东盟启动《东盟数字经济框架协议》谈判。全球数字贸易领域国际合作不断加深，数字伙伴关系网络更加紧密。

表 1 WTO 协定案文、典型数字经济协定与 FTA 中的主要条款比较

条款	WTO 2024	欧日 2022	中新 升级 2021	新韩 2021	DEPA 2020	美日 2019	CPTPP 2018	RCEP 2020
数字贸易便利化目标	√		√		√	√	√	√
国内电子交易框架	√	√	√	√	√	√	√	√
数字认证和签名	√	√	√	√		√	√	√
无纸贸易	√	√	√	√	√		√	√
电子发票	√	√		√	√			
电子支付	√			√	√			
电子传输免征关税	√		√	√	√	√	√	√
数字产品非歧视待遇				√	√	√	√	
使用密码的 ICT 产品		√		√	√	√		
在线消费者保护	√	√	√	√	√	√	√	√
个人信息保护	√	√	√	√	√	√	√	√
非应邀商业电子信息	√		√	√	√	√	√	√
源代码		√		√		√	√	
网络安全	√	√	√	√	√	√	√	√
跨境数据流动		√		√	√	√	√	√
计算设施的位置				√	√	√	√	√
竞争政策/平台合作		√		√	√			
数据创新				√	√			
开放政府数据	√			√	√	√		
数字包容/发展	√	√			√			
人工智能		√		√	√			
5G/6G、量子技术等		√						

注：包括 WTO 电子商务稳定案文，中国-新西兰自贸协定升级、欧盟-日本数字伙伴关系协议、新加坡-韩国数字经济协定、数字经济伙伴关系协定（DEPA）、美国-日本数字贸易协定、全面与

进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）

来源：中国信息通信研究院整理

全球数字经贸规则经历两阶段协定模板发展，“纯数字”协定逐渐引领数字经贸规则演进。伴随数字技术驱动传统电子商务向数字贸易演进，出台数字贸易规则的相关协定在性质和特点上呈现出两阶段演变特征（见表 2）。**第一阶段协定模板自 2000 年出现**，数字经贸规则主要包含在传统贸易协定中，以条款或专门的电子商务/数字贸易章节出现，重在促进电子商务自由化便利化。**第二阶段协定模板自 2018 年以后出现**，为“纯数字”协定，包含了数字贸易协定、数字经济协定、数字伙伴关系等形式，例如《美国-日本数字贸易协定》《数字经济伙伴关系协定》《欧盟-日本数字伙伴关系》以及最近完成谈判的 WTO 电子商务案文。**第二阶段模板开始引领经贸规则演进**。第二阶段模板体现了数字贸易与货物贸易、服务贸易并列成为经济发展三大支柱的重要意义，正在从如下方向引领数字经贸规则发展：**一是体例形式更为灵活多样**，既可以是国际法律文本，如 DEPA、《英国-乌克兰数字贸易协定》，也可以是不创设任何国际和国内法律义务的纯合作性协议，例如欧盟创设的数字伙伴关系协议。**二是数字议题覆盖更为广阔**，既继承了第一代模板侧重促进数字贸易便利化、自由化的条款，同时更侧重促进数字经济创新包容安全发展，纳入数字创新、数字包容、新兴技术合作、中小企业数字转型、供应链韧性等新兴议题。**三是谈判更为高效**，传统经贸协定覆

盖所有部门，通常谈判耗时多年。而数字经济协定和数字伙伴关系集中就数字领域核心关切进行谈判，在议题设置、章节体例等方面更灵活，有助于各方较快达成国际共识。目前，采纳新模板的成员正在不断扩容，包括中国、新加坡、欧盟、英国、韩国、日本、非洲、东盟等经济体（见表3）。

表2 国际数字经贸规则两阶段模板演进情况

第一代协定模板		第二代协定模板	
典型协定	条款内容	典型协定	条款内容
美国-约旦 FTA (2000)	首次纳入电子商务条款；强调电子商务有助促进经济增长，避免设置不必要的壁垒	美日数字贸易协定 (2019)	首个数字贸易专门协定，源于电子商务章节；含金融服务计算设施的位置、交互式计算机服务、网络安全、开放政府数据、使用密码的 ICT 产品等 22 条
美国-新加坡 FTA (2003)	首个电子商务章节；含国内监管框架、电子认证和电子签名、在线消费者保护、无纸贸易等 10 条	DEPA (2020)	首个数字经济专门协定，新增纳入数字经济创新发展、包容合作和新兴技术议题；含人工智能、金融科技合作、数据创新、竞争政策合作、数字包容性等 59 条
CPTPP (2018)	高水平电子商务章节模板；含数字产品非歧视待遇、跨境数据流动、计算设施的位置、源代码等 18 条	欧日数字伙伴关系 (2022)	首个数字伙伴关系框架协议，纯合作性非约束性；含 5G/6G 技术合作、量子技术和先进计算、人工智能、网络安全、跨境数据流动等数字领域全方位合作

来源：中国信息通信研究院整理

表3 主要数字经济协定与数字框架性协议

数字经济协定/数字框架性协议	签署时间	数字经济协定/数字框架性协议	签署时间
美国-日本数字贸易协定	2019.10	欧盟-韩国数字伙伴关系	2022.11
数字经济伙伴关系协定 (DEPA)	2020.6	欧盟-加拿大数字伙伴关系	2023.11
新加坡-澳大利亚数字经济协定	2020.8	欧盟-新加坡数字贸易协定	2024.7*
新加坡-英国数字经济协定	2021.12	东盟电子商务协定	2018.11



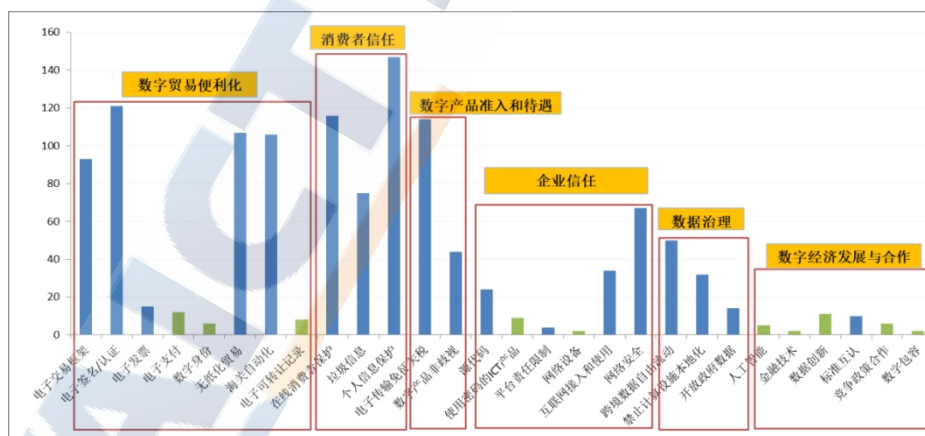
新加坡-韩国数字伙伴协定	2021.12	非洲电子商务议定书	2020.2
英国-日本数字伙伴关系	2022.12	南方共同市场电子商务协定	2021.4
英国-乌克兰数字贸易协定	2023.5	金砖国家《数字经济伙伴关系框架》	2022.9
欧盟-日本数字伙伴关系	2022.5	中国-东盟《关于建立数字经济合作 伙伴关系的倡议》	2020.11
欧盟-新加坡数字伙伴关系	2023.2	中国等 35 个国家《数字经济和绿色 发展国际经贸合作框架倡议》	2023.10

注：\*为完成谈判时间

来源：中国信息通信研究院整理

## （二）数字贸易便利化和自由化议题进展分化明显

各类国际数字经贸规则对数字贸易发展发挥不同的调节作用，其发展和演变深受各国谈判和博弈制约。自 2000 至 2023 年，数字贸易便利化、消费者信任类规则进展最快，数字产品准入和待遇、企业信任、数据治理类规则中与市场自由化相关的规则分歧较大，数字经济发展与合作类规则近五年刚出现，采纳的协定数量最少（见图 12）。



来源：中国信息通信研究院

图 8 各类数字经贸规则被经贸协定采纳的数量统计<sup>6</sup>

<sup>6</sup>标注为绿色柱形的条款为近五年新出现的条款。

**数字贸易便利化和消费者信任类规则数量最多、共识最大。**在多边机制下，这些规则已被纳入新发布的 WTO 电子商务稳定案文中。在双边及区域机制下，除了电子发票、电子支付、数字身份等近几年新推出的条款，数字贸易便利化、消费者信任类相关规则均至少被 75 项经贸协定采纳。**其原因：一是相关规则基本不涉及市场准入等经济利益及安全利益让渡。**数字贸易便利化规则提升的是各国贸易流程的数字化和互操作性水平，消费者信任规则旨在提升消费者在数字贸易中的参与度，营造良好营商环境，容易被各国普遍接受。**二是对一国经济发展和消费者福利增长具有正向促进作用。**根据 APEC 智库报告，电子发票、国内电子交易框架、电子认证等条款旨在降低企业在国内和跨境层面的交易成本，在很大程度上与数字贸易流量呈正相关<sup>7</sup>。因此，数字贸易便利化规则通过在数字贸易环节中纳入可互操作的技术和监管标准，将对数字贸易流动产生积极影响。**三是具有国际法作为规则共识基础。**部分规则源自联合国国际贸易法委员会的《电子商务示范法》《电子签名示范法》等国际法，自 1996 年以来被世界各国在本国立法中广泛采纳，形成了较好的规则共识基础。

**跨境数据流动、计算设施本地化、数字产品非歧视待遇等数字自由化规则分歧长期存在。**在此次 WTO 电子商务谈判中，数据流动和本地化、数字产品非歧视待遇、源代码、使用密码的 ICT 产品

<sup>7</sup> 2023 APEC, Economic Impact of Adopting Digital Trade Rules.

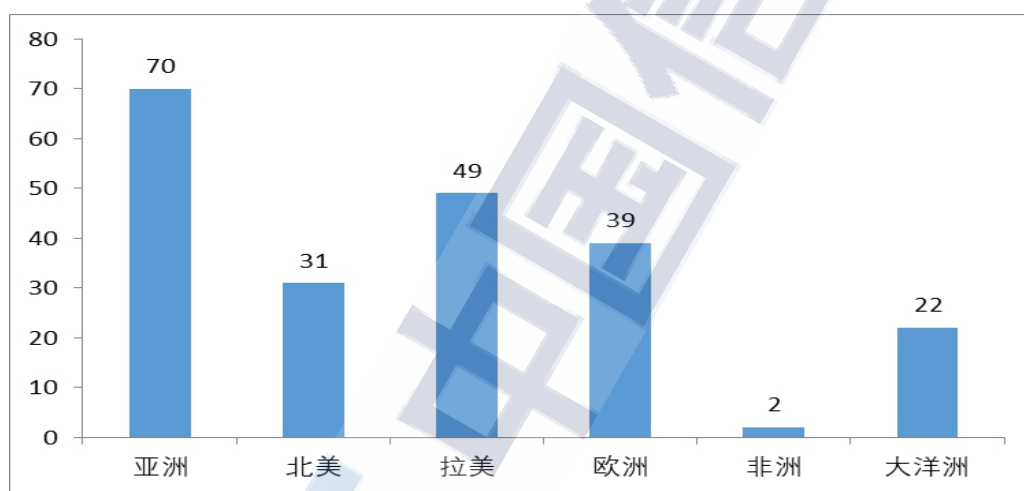
等规则未能形成最终共识。在双边和区域机制下，其进展也远慢于数字贸易便利化等议题。其原因在于：**一是相关规则对各国经济和产业利益及监管自主权产生不同影响，难以达成共识。**例如，禁止转让源代码条款有利于保护发达国家跨国企业的创新技术和利益，但发展中国家认为会阻碍其获取新技术，扩大技术鸿沟。平台有限责任条款为跨国数字平台在内容责任方面提供了避风港，却限制了跨国数字平台运营所在国家的监管政策空间。**二是各国考量的优先利益不同，导致了规则主张差异。**例如，关于跨境数据流动和计算设施本地化，目前存在“市场导向”“人权导向”“主权导向”三类不同优先利益考量的国家，对数据流动秉持不同规则主张。尽管普遍承认“允许数据跨境自由流动/禁止本地化+例外”的规则模式，但是各自允许的“例外”空间存在很大差异。

### （三）新兴经济体开始在规则构建中发挥重要作用

从 2000 年起，美国创设了电子传输免征关税、数字产品非歧视、跨境数据流动、计算设施本地化、保护源代码等以数字贸易自由化为核心的规则。自 2020 年以来，随着新兴数字技术迅猛发展，数字化转型深入推进，全球数字贸易格局发生转变，数字经贸规则制定主体更多元化，数字经贸规则发展方向发生调整。

数字经贸协定签署呈现亚、欧等区域明显加快，北美地区速度放缓的态势。一是亚洲签署的数字经贸协定数量最多。按区域看，亚洲经济体签署的数量最多，为 70 项，其次为拉丁美洲、欧洲、北

美、大洋洲，非洲目前仅有 2 项。按国别看，新加坡是签署数量最多的国家，截至 2023 年共签署了 25 项，其次为澳大利亚（19 项）、欧盟（17 项）、美国（15 项）和英国（15 项）。二是亚洲、欧洲、大洋洲签署数字经贸协定速度明显加快。亚洲在过去 5 年共签署了 23 项协定，占 2000 年以来签署总数量的 33%，其次为欧洲（21 项，占 54%）和大洋洲（9 项，占 41%），北美地区经济体仅签署了 2 项（见图 13）。



来源：TAPED 数据库、中国信息通信研究院

图 9 2000-2023 年各区域签署的包含数字经贸规则的贸易协定数量

二是新兴经济体开始在新规则制定中发挥作用，新规则侧重促进数字经济的协同、包容性发展。自 2020 年以来，新兴经济体开始推出一系列数字转型新规则（见表 4）。与传统数字贸易规则侧重于数字贸易自由化与数字环境开放不同，新规则着力于促进数字经济发展与监管合作、数字系统与技术的互操作性、数字包容和数字鸿沟弥合、通信企业的公平竞争环境、中小企业数字化转型等。具



体而言：2020 年，**新加坡**为解决影响数字经济发展的新问题，促进不同经济体之间的数字联通与互操作，牵头发起《数字经济伙伴关系协议》（DEPA），创设了人工智能、数据创新、数字身份、数字包容等一系列新规则，为国际贸易规则提供了新基准。2020 年，**中国**在与柬埔寨签署的自贸协定中创设网络设备规则，提出双方努力营造有利于基础或增值电信服务提供者独立选择网络设备、产品和服务的环境，为通信技术企业提供公平待遇。在 WTO 电子商务谈判中提出电子支付、跨境电子商务便利化等提案，获得部分或全部采纳。2022 年，**印度**基于自身在数字公共基础设施方面的成功经验，在与阿联酋签署的贸易协定中提出数字政务条款，促进数字公共产品、公共数字平台在数字政务中的使用。2024 年，**非洲大陆自由贸易区**（AfCFTA）数字贸易议定书（草案）中提出了数字基础设施、数字技能发展等条款，解决数字鸿沟及基础设施匮乏问题。除了新兴经济体，**欧盟**根据数字战略部署，从 2022 年至今签署了四个数字伙伴关系，以支持包容、可持续和以人为本的数字转型，涉及 5G 技术、量子技术、标准化、平台治理、半导体供应链等议题合作。



表4 各项数字经贸规则首次出现时间及相关协定或政策

时间	条款	首次出现	时间	条款	首次出现
2000年	电子传输免征关税	美国-约旦自贸协定	2018年	开放政府数据	美墨加自贸区协定
2000年	消费者保护	美国-约旦自贸协定	2019年	使用加密技术的ICT产品	美国-日本数字贸易协定
2000年	个人信息保护	美国-约旦自贸协定	2020年	人工智能	DEPA
2000年	电子签名	美国-约旦自贸协定	2020年	数据创新	DEPA
2000年	电子交易框架	美国-约旦自贸协定	2020年	数字包容	DEPA
2000年	电子支付	美国-约旦自贸协定	2020年	金融科技	DEPA
2000年	互联网接入和使用	美国-约旦自贸协定	2020年	数字身份	DEPA
2000年	海关自动化	加拿大-哥斯达黎加自贸协定	2020年	网络设备	中国-柬埔寨自贸协定
2003年	数字产品非歧视	美国-新加坡自贸协定	2022年	数字政府（包括数字公共产品）	印度-阿联酋全面经济伙伴关系协定
2008年	数据跨境流动	美国-韩国自贸协定	2022年	5G及后5G技术	欧盟-日本数字伙伴关系
2008年	垃圾信息	欧共体-加勒比论坛经济伙伴关系协定	2022年	高性能计算和量子技术	欧盟-日本数字伙伴关系
2009年	电子发票	欧共体-太平洋国家临时伙伴关系协定	2022年	数字连接（海缆）	欧盟-日本数字伙伴关系
2015年	计算设施本地化	美国Digital2Dozen优先贸易规则	2022年	平台合作	欧盟-日本数字伙伴关系
2015年	保护源代码	美国Digital2Dozen优先贸易规则	2022年	半导体供应链韧性	欧盟-日本数字伙伴关系
2018年	交互式计算机服务	美墨加自贸区协定	2024年	数字基础设施等	非盟数字贸易议定书

■ 美国    ■ 非美国经济体

来源：中国信息通信研究院整理

#### （四）主要国家和地区积极变革和创新经贸合作模式与规则制定机制

随着全球数字贸易的规模与日俱增，全球数字贸易格局不断演进，新兴技术合作、供应链韧性、网络安全等时代性问题日益凸显，各国也在积极创新和变革国际经贸合作模式和规则制定机制，加快部署符合自身利益的数字经贸规则，抢抓数字经济发展机遇。

美国转变国际经贸合作模式，以其他国际治理成果影响数字经贸规则制定。一是从传统经贸协定转向新型国际经济伙伴关系，构建多层次、灵活多样的伙伴关系网络。传统上，美国主要通过贸易

协定谈判为全球树立高标准数字经贸规则模板，例如《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)、《美墨加自贸协定》(USMCA)。自特朗普 2017 年就任美国总统以来，美国对自贸协定的重视程度开始降低，自 2020 年后未再签署新的贸易协定。2023 年 4 月，美国国家安全顾问沙利文提出，从侧重提升市场自由化和降低关税的传统贸易协定转向新型国际经济伙伴关系，将贸易政策与经济战略相结合，以应对时代核心挑战。迄今为止，拜登政府已构建形式多样的经贸伙伴关系网络。既包括涵盖数字议题的跨领域合作框架，例如美欧贸易和技术委员会、印太经济繁荣框架、美洲经济繁荣伙伴关系、21 世纪美英经济伙伴关系框架、美韩科技创新伙伴关系、美国新加坡增长与创新伙伴关系等；也包括数字领域专门合作机制，例如全球跨境隐私规则论坛(GCBPR)、芯片四方联盟、全球电信联盟(GCOT)、GPAI、6G 联盟、非洲数字化转型倡议等。二是积极产出国际治理成果，“绕道”影响数字经贸规则制定。美国借助其伙伴关系网络，与盟友、合作伙伴、私营部门、G7、OECD、联合国及其它论坛探讨人工智能、数字和数据治理议题，积极制定国际治理原则、准则、指南。2024 年，美国牵头制定了联合国人工智能相关决议，与其它成员共同更新了《OECD 人工智能原则》。目前，《OECD 人工智能原则》《互联网未来宣言》等国际治理成果，已经在欧盟、英国等经济体的数字经济协定或伙伴关系协定中被引用，成为国际间的政策协调基础。一些协定中还明确将在美国牵头成立的 GPAI 等国际机制下进行立

场协调。

**欧盟创新经贸规则制定机制，四轨并进加快部署数字经贸规则。**

作为全球最大的数字服务进出口地区，欧盟高度重视在双边和多边谈判机制中推动制定数字贸易规则 and 标准，以克服全球数字政策碎片化，确保在数字贸易方面处于领先地位。一是构建符合自身利益的数字经贸规则体系。欧盟在经贸协定中推广的主要数字经贸规则包括电子传输免征关税、数据流动和禁止数据本地化、消费者保护和垃圾信息、电子合同和电子签名、源代码保护、合作与监管对话。其中，欧盟关于数据流动和禁止数据本地化条款的规则模板有别于美国模板，其要求在优先保护个人数据和隐私的前提下促进数据流动。在源代码条款下也设置了比美墨加协定更为宽泛的例外。二是通过四层机制加快推进数字经贸规则部署与合作。第一，积极参与 WTO 电子商务谈判，推动达成全面的数字贸易协定，特别是建立符合欧盟数据保护框架的数据流动规则。第二，在传统自贸协定纳入数字贸易章节。目前欧盟已签署 18 项包含电子商务章节或条款的自贸协定。在计划与墨西哥和南方共同市场达成的协议，以及与印度、印尼、澳大利亚、以及东南非洲（ESA）正在谈判的协议中也均存在数字贸易章节。第三，通过专门数字贸易协定补充已签署的自贸协定，进一步加强与志同道合伙伴的数字联系。2024 年 7 月，欧盟和新加坡完成首个数字贸易协定谈判，与韩国的谈判于 2023 年 12 月启动。第四，自 2022 年起，与日本、新加坡、韩国等具有战略重

要性的国家签署不具有约束力的数字伙伴协议，加强新兴技术、海底电缆、供应链韧性、可信数据流动和数据创新、标准等关键数字领域合作，促进在国际组织中的协调合作。

中国多路径扩大数字贸易规则网络，积极对接高标准国际经贸规则，贡献中国智慧与中国方案。中国依托自身数字经济发展基础与监管实践，多路径探索规则制定与对接：**一是以积极建设性立场参与 WTO 电子商务谈判议题磋商。**作为谈判的重要参加方和主要提案方，中国在 WTO 电子商务谈判下先后提出电子支付、跨境电子商务、跨境数据流动等提案，多数被纳入共识。**二是积极对接国际高标准经贸规则。**持续推进加入 DEPA、CPTPP 等高标准国际经贸协定谈判进程，不断提升数字领域对外开放水平，积极完善数据跨境流动等数字贸易领域制度，打造市场化法治化国际化一流营商环境。**三是开展双边和区域数字贸易规则谈判。**中国通过新协定的增量谈判和原有协定的提质升级谈判两种方式，不断扩大数字贸易规则合作网络。截至 2023 年底，中国已签署 10 项包含数字经贸章节的自贸协定，与东盟、秘鲁正在进行的自贸协定升级谈判也纳入了数字贸易相关议题。**四是持续健全数字贸易治理体系。**中国近年来围绕网络空间、人工智能、数字经济等数字领域陆续发布了一系列国际倡议、立场文件以及行动计划等，既遵循共商共建共享的全球治理观，坚持多边主义，兼顾安全与发展，也注重以行动为导向，通过搭建新机制新平台，推动数字治理合作与规则构建，实现共赢



发展。

日本积极担任国际规则组织者和协调者角色，容纳多类型、不同开放水平规则。在多边规则制定中发挥主动作用，作为 WTO 电子商务谈判共同召集方之一，日本积极推动谈判于 2024 年顺利达成实质性成果。在主办 G20 峰会期间，提出“可信数据自由流动”理念（DFFT）并得到广泛认可。2024 年 5 月与 OECD 启动“数字社会倡议”，通过建立全球政策平台促进各国分享与数字经济相关的政策和案例。在双边及区域协定层面接纳融通各类型规则。日本已签署的 10 项包含数字经贸规则的 FTA，在规则开放水平及模式方面存在较大差异，显示了日本较高的规则适应性和弹性。一是对标“美式模板”规则。通过 CPTPP、美日数字贸易协定，在跨境数据流动、源代码等议题上接受美国高开放水平规则。二是融通“欧式模版”规则。日本通过发布国家数据战略、修订《个人信息保护法》等国内法规，为对标欧盟个人信息保护标准、通过欧盟充分性认定等夯实了制度基础。2024 年 7 月，《关于在欧日经济伙伴关系协定中纳入数据流动条款的议定书》生效，在国际规则层面就个人信息保护及数据跨境流动条款达成共识。三是包容发展中国家较低水平规则。日本在 WTO 电子商务谈判中强调发展议题的重要性，同时在与菲律宾、泰国等签署的自贸协定中侧重无纸贸易、信息共享等低水平条款，展示灵活性与包容性。

东盟、非盟加快构建区域性高水平数字经贸规则，促进区域内



**数字一体化和转型进程。东盟打造全球首个区域性数字经济协定。**

2023 年 9 月，东盟启动《数字经济框架协议》（DEFA）谈判，计划于 2025 年完成，旨在全面深化区域内的现有数字经济合作。DEFA 将在 2019 年达成的《东盟电子商务协定》基础上进一步升级，关注的规则议题从电子商务领域扩展到数字经济领域，以改善数字贸易便利化、数字支付、数据和标准等关键领域的数字规则，同时解决人工智能等新兴问题。

**非盟国家首个区域性数字贸易协定对标国际高水平规则。**2024 年 2 月，第 37 届非洲联盟国家元首峰会通过了《非洲大陆自由贸易区数字贸易议定书》，55 个非盟国家首次就数字贸易达成统一规则。该议定书旨在为缔约国在与第三方进行数字贸易协定谈判时提供共同规则和标准，全面覆盖消除数字贸易壁垒，建立可预测、透明的数字贸易环境，实现电子商务系统跨境互操作性，鼓励安全负责地部署新兴技术等内容。特别是在高水平规则方面，纳入数字产品非歧视待遇、永久取消数字产品关税、允许跨境数据传输等规则，还将就《网络安全与保障附件》进行谈判。

### **（五）针对大型数字平台的公平待遇和市场竞争规则受到关注**

跨国数字平台在推动技术发展、催生新业态的同时，以其极高的全球市场集中度引发了各国监管机构担忧。各国纷纷制定立法加强规制，并开始通过经贸协定加强平台治理政策的国际协调。而跨国数字平台也开始援用现有国际规则推动各国监管政策调整，维护

其投资者待遇。

**科技巨头援用贸易规则敦促各国数字监管政策作出调整。**近年来，部分国家纷纷出台相关立法，针对头部数字企业强化内容审查、数字税收、反垄断等领域的监管力度，抬高企业经营成本。针对此趋势，美国商会与美国计算机和通信行业协会<sup>8</sup>开始援用国际贸易协定中的相关规则，质疑相关国家监管政策的合法性，敦促其作出调整，以维护科技企业的投资者待遇。其援用协定主要为 WTO《服务贸易总协定》、美墨加自贸协定、美澳自贸协定、美韩自贸协定。**援用的主要条款**包括数字产品非歧视待遇、国民待遇、最惠国待遇、开放互联网原则、跨境数据流动等。**敦促调整对象**主要为欧盟《数字市场法》《数字服务法》、加拿大《在线新闻法》《数字服务税法》、澳大利亚《新闻媒体和数字平台强制性议价准则》、韩国《阻止奈飞搭便车法》草案等。**主要措施**包括将相关国家法律政策作为贸易壁垒通报给美国贸易代表处等美国政府机构，敦促采取争端解决程序等行动（见表 5），以推动相关国家修改监管政策。

表 5 美跨国科技企业援用贸易规则质疑各国监管政策的部分案例

援用的贸易规则	所属贸易协定	反对各国监管政策的具体主张
跨境数据流动	《美墨加协定》 (USMCA)	2021 年，美计算机和通信行业协会将加拿大魁北克省一项隐私保护立法作为数字贸易壁垒通报给美国贸易代表处，美国贸易代表处后在外国贸易壁垒评估报告中表示将致力监督该法律的实施情况，以防出现与 USMCA 的承诺不一致的情况。

<sup>8</sup>美国商会与美国计算机和通信行业协会的会员包括谷歌、脸书等科技企业。

数字产品非歧视待遇、国民待遇、最惠国待遇、绩效要求、知识产权保护义务	《美墨加协定》（USMCA） 《美澳自由贸易协定》（AUSFTA） 《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPs）	2023年10月，美计算机和通信行业协会在给美国贸易代表处关于外国贸易壁垒的意见征求回复中称，加拿大、澳大利亚立法强制美国平台企业谷歌和Meta将收入转移给本地新闻出版商，违反了USMCA、AUSFTA的数字产品非歧视待遇、国民待遇等条款以及WTO下的知识产权保护义务。
国民待遇、最惠国待遇	《美墨加协定》（USMCA） WTO《服务贸易总协定》（GATS）	2024年2月，美国商会发布评论，加拿大政府推进其单方面的追溯性和歧视性数字服务税（DST），违反了现行的国际税收原则。对美国公司提供歧视性待遇，违反加拿大根据USMCA和在WTO下承担的义务。6月10日，美国商会再次致函美国贸易代表戴琪，敦促启动与加拿大的正式争端解决程序。
国民待遇、最惠国待遇	WTO《服务贸易总协定》（GATS）	2024年3月，美国商会认为欧盟《数字市场法》（DMA）将监管置于创新之上，纳入监管范畴的“守门人”被要求满足更严格的平台访问条件。目前欧盟界定的“守门人”主要适用于少数几家公司，而并非所有市场参与者，这引发欧盟违反非歧视义务的担忧。为此，美商会致函美国国家安全顾问和经济安全顾问，敦促美政府对欧盟采取行动。

来源：信通院根据美国商会网站新闻、美国计算机和通信行业协会报告整理

**国际经贸协定开始纳入数字市场竞争相关条款，强调信息共享与执法合作。**面对数字平台垄断及市场力量滥用，数字经贸协定开始纳入数字市场竞争相关条款。DEPA中首次纳入涉及数字市场公平竞争条款，随后在新加坡与澳大利亚、英国、韩国等签署的数字经济协定中均包含了类似条款。欧盟为落实其针对大型数字平台的监管政策，在先后出台《数字服务法》和《数字市场法》基础上，也积极采取措施加强国际监管合作。在欧盟与加拿大、日本、韩国等

签署的数字伙伴关系协定中，包含了更广泛、具体的数字平台监管政策互通及合作条款，表达欧方对数字市场竞争的关切。数字平台竞争条款目前仍处于起步阶段，旨在促进数字竞争政策协调、交流与执法合作，建立开放、竞争、透明、公平的数字市场：**一是聚焦数字竞争政策共享与执法合作。**如新加坡签署的多个数字经济伙伴关系协定中，要求成员方就制定数字市场竞争政策交流信息和经验；分享执行竞争法和促进数字市场竞争的最佳做法；通过提供咨询或培训、加强官员交流，协助成员方建设制定和执行数字市场竞争政策所必须的能力；鼓励各自主管部门之间就数字市场竞争法执法问题开展协商、信息交流等合作。**二是在平台监管相关重点领域开展广泛合作并打造新的协同治理工具。**如欧盟签署的数字伙伴关系协约中，增加消费者保护、网络非法和有害内容治理、打击不当言论和虚假信息等平台治理合作规则；针对新出现的安全、可抗辩性和公平性问题，要求各方建立跟踪和识别机制，搭建信息交流和平台政策执行协调框架，以确保数字服务对公民的安全性和竞争的公平性。

表 6 主要数字协定及框架协议中的竞争规则要点

数字经贸协定/框架协议	数字平台竞争规则要点
数字经济伙伴关系协定 新加坡-澳大利亚数字经济协定 新加坡-英国数字经济协定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 通过技术合作促进数字市场竞争，包括信息共享、最佳实践交流、能力建设（如官员交流和培训）。</li> <li>➢ 数字市场竞争执法问题的合作，如相互通报、磋商和信息交换。</li> </ul>
英国-澳大利亚自贸协定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 侧重竞争和消费者保护机构之间的合作与协调，以促进有效执法。</li> <li>➢ 合作形式包括重要活动的通报、信息（含</li> </ul>



	机密信息) 交换、联合调查协调, 以及技术合作如政策研究分享和官员交流。
欧盟-加拿大数字伙伴关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 聚焦平台监管领域的合作和信息共享, 特别关注非法和有害内容、算法治理等问题。</li> <li>➤ 组织联合专家研讨会, 探讨透明度、问责制, 以支持各自平台政策。</li> </ul>
欧盟-日本数字伙伴关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 强调在线平台监管的信息共享和协调, 目标是保证数字服务安全性和企业竞争。</li> <li>➤ 探索新安全问题识别机制、透明度与问责制工具设计、在线广告市场监管等, 就新问题进行联合专家研讨。</li> </ul>
欧盟-新加坡数字伙伴关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 加强平台治理和监管合作, 减少非法和有害内容。</li> <li>➤ 分享在线环境演变的基本趋势信息。</li> </ul>

来源: 中国信息通信研究院整理

### 三、焦点规则及议题最新走向

#### (一) 新兴技术规则开始兴起, 增强创新合作与供应链韧性

新兴技术是推动数字贸易创新发展的关键因素。自 2022 年起, 在部分发达经济体之间签署的经贸协定或框架协议中, 率先引入新兴技术相关条款, 旨在增强数字技术和政策制度的互操作性, 促进数字技术创新、安全部署和使用。典型协定包括欧盟签署的 4 项数字伙伴框架协议, 英国和新西兰、日本等国签署的自贸协定、数字经济协定和数字伙伴框架协议, 合作范围覆盖创新发展、政策协调、监管合作、标准与互认、供应链韧性等多个方面, 同时强调与国际数字治理机制的互动衔接, 以进一步巩固在技术领域的先发优势。

加强关键新兴技术创新发展合作。相关协定覆盖了 5G/6G、量子技术、人工智能等关键新兴数字技术的创新合作, 但由于不同国



家技术发展进程不同，合作范围存在差异。在 5G/6G 技术领域，欧韩数字伙伴框架协议对研究与创新合作、6G 路线图和 6G 频谱需求对话、国际立场交换、人员交流、6G 标准制定均进行了规定。欧盟新加坡数字伙伴框架协议提出双方将共同构建全球 6G 愿景，推动包括 6G 标准化在内的全球 6G 生态系统建设。欧日数字伙伴框架协议提出加强研发合作和相关技术信息共享。在量子技术和先进计算领域，欧韩数字伙伴框架协议提出促进各自高性能计算机和量子计算基础设施的使用，在高性能计算、量子传感、量子通信等领域开展研究合作。促进高水平研究人员、工程师和学生交流，加强国际标准化合作。欧日数字伙伴框架协议强调，促进日欧研究机构对各自超级计算机和量子计算基础设施的利用，并在共同感兴趣的高性能计算应用程序领域交换信息。欧加数字伙伴框架协议规定双方将在计算、传感和通信等关键领域开展合作，促进各自量子技术在两国研发界的广泛应用。在人工智能领域，英日数字伙伴框架协议提出双方将密切合作，支持可信赖、以人为本和负责任的人工智能开发和应用，确保互操作性，防止全球市场分裂。欧加、欧韩、欧日数字伙伴框架协议均提出促进在国际标准化组织中的合作。欧盟新加坡数字伙伴框架协议提出双方将就人工智能试验台和测试方面的合作展开探讨，促进跨境获取人工智能技术和解决方案，围绕人工智能技术的可信度、可采用性和透明度开展研发合作。

**提升关键技术供应链韧性及数字基础设施安全性。**受地缘政治

博弈、新冠疫情等因素对供应链的影响，发达经济体高度重视提升关键技术供应链韧性和安全性。一是提升半导体供应链韧性。在欧盟、英国签署的各项数字伙伴关系中提出，通过建立论坛、研发合作、技能交流、产学研联系等方式增强双方的互补优势。建立早期预警机制，加强供应链监测，找出全球供应链的脆弱环节和潜在干扰，为供应链中断做好预防准备。二是促进电信供应商多元化。英日数字伙伴框架协议提出通过吸引新供应商和支持全球电信供应商生态系统扩大规模，提升 5G 等供应链上供应商的多元化；制定联合研发计划，以支持 Open RAN 等技术的发展等。三是确保海底电缆安全稳定连接。欧日数字伙伴框架协议、欧盟新加坡数字伙伴框架协议中规定，促进双方海底电缆等数字基础设施之间安全和可持续的互联互通，评估建立海底电缆中断报告系统的需求。英国新加坡数字伙伴框架协议还规定，缔约方应确保另一方获得授权的公共电信服务供应商，以合理、非歧视和透明的条款和条件接入其海底电缆登陆站和电缆系统。

**注重合作成果交付及与国际机制对接。一是建立常态合作机制。**欧日、欧韩、英日等数字伙伴关系都建立了部级合作机制，同时推动政府、学术界、企业、行业协会、非营利组织等之间的跨境合作，确保各类主体共享数字贸易发展红利。二是注重合作成果交付和项目落地。多个协议均强调超越政府对话和信息交流，在各方具有共同关注的领域取得具体成果，并且每年审查进展情况。例如，欧加

数字伙伴框架协议规定，合作成果将纳入欧盟-加拿大首脑会议。根据英国、日本于 2024 年 1 月发布的数字伙伴关系更新报告，双方自 2022 年 12 月建立数字伙伴关系以来，共同发布了无线接入网架构和技术（Open RAN）安全报告，围绕电信多元化、提高网络应变能力等方面开展了一系列政府投资合作和企业研发项目合作。三是加强与国际数字治理机制的成果互动及衔接。根据各方共同参与的数字治理机制情况，欧日、欧加、欧韩、英日等数字伙伴关系规定了合作机制和成果与 G7、G20、OECD 等国际数字治理机制以及 WTO 的对接，共同推动全球数字化愿景。

## （二）人工智能议题成新焦点，引发新旧规则制定与调整热潮

人工智能作为一种颠覆性通用技术，对国民经济各行各业及国际贸易均具有重大潜在影响。各国政府正在积极制定政策法规对人工智能实施监管，以抓住人工智能发展机遇并减轻相关风险。尽管关于人工智能的规则讨论和谈判仍处于早期阶段，目前已经引发三方面关切：一是需要新规则弥合不同司法管辖区治理框架、监管方法、技术标准的差异性；二是需要防止国际规则对人工智能企业进行过度保护阻碍了对人工智能的有效监管；三是需要关注人工智能对国际贸易形态变革给现有规则带来的新挑战。

发达经济体积极构建新规则促进人工智能监管合作及互操作性。新加坡、欧盟、英国、日本、加拿大、韩国等发达经济体自 2020 年

以来签署了一系列包含人工智能条款的数字经贸协定和伙伴关系框架协议协定。2020 年签署的 DEPA 是最早引入人工智能条款的贸易协定，随后在新加坡与澳大利亚、英国、韩国签署的数字经济协议中均采纳了这一条款。英国与新西兰 2022 年签署的自由贸易协定中纳入了包含人工智能在内的数字创新和新兴技术条款。此外，欧盟在 2022 年 5 月-2023 年 11 月间先后与日本、韩国、新加坡和加拿大建立了数字伙伴关系，英国和日本在 2022 年 12 月建立了数字伙伴关系，其中均涉及人工智能方面的合作。从相关条款特点看：**一是促进人工智能治理框架及治理原则共识**，以便建立对跨境使用的人工智能系统的信任。包括：普遍支持促进建立合乎道德的人工智能治理框架，以支持安全、可信和负责任地使用人工智能技术；建议考虑国际公认的原则或者指导方针，例如可解释性、透明度、公平性和以人为本的价值观等，或者 OECD、GPAI 等国际组织制定的原则或准则。《英国-新西兰自由贸易协定》中还提及，采用基于风险或基于结果的监管方法，尽可能考虑行业主导的标准和风险管理实践。**二是明确开展合作的形式及领域**。部分协定（包括根据协定签署的人工智能备忘录）及数字伙伴关系中规定了如下合作形式：交流制定和实施法规政策的相关信息，分享经验和最佳做法；开展联合研发项目，共享资源、数据和基础设施，建立多站点测试床以验证人工智能解决方案的部署；就政策制定者、学者、技术专家、企业专业人员、学生进行交流；在解决意外偏见、扩大鸿沟、算法透明度、



标准制定等问题上进行合作等。三是强调在国际机制下进行立场协调。部分协定中就国际立场协调进行了规定。例如在《欧盟-日本数字伙伴关系》中提出双方希望在七国集团(G7)、二十国集团(G20)、OECD 和联合国教科文组织等国际论坛上寻求人工智能立场的协调。《英国-新西兰自由贸易协定》《英国-日本数字伙伴关系》和《欧盟-加拿大数字伙伴关系》中提及深化 GPAI 和 G7 等国际论坛的合作。四是以制度化方式不断深化与推进人工智能合作。在欧盟建立的四项数字伙伴关系以及英国和日本建立的数字伙伴关系中，均成立了部长级的数字伙伴关系理事会进行管理和监督，每年举行一次会议评估进展并确定未来可交付的成果。例如，在 2024 年 4 月欧盟和日本举行了第二届数字伙伴关系理事会，双方确定将加强欧盟人工智能办公室与日本人工智能安全研究所之间的合作，继续支持 G7 广岛人工智能进程和行为准则，以塑造可信赖的人工智能全球治理。

“源代码”条款引发阻碍实现人工智能问责、透明监管的担忧。2023 年 10 月美国贸易代表处在 WTO 撤回了对源代码保护等核心条款的支持，为监管科技巨头留出“政策空间”。随后，相关条款由于其敏感性及各方分歧较大，被排除在 WTO 电子商务谈判的议题范畴。美国及 WTO 电子商务谈判突然产生转向的渊源及部分可能原因如下：“源代码”条款初衷是防止外国政府访问跨国科技企业的源代码。该条款禁止各国政府将访问或转让源代码作为允许外国提供者的软件产品进入本国市场的前提条件，首先由美国 2015 年在 TPP



谈判中提出，以防止外国政府强制美国科技企业披露源代码。截至 2023 年年底，共有 24 项贸易协定中包含了保护源代码条款，其中明确适用于源代码中表达的算法的有 6 项。目前主要获得美国、欧盟、日本、英国、新加坡等发达或开放经济体采用。发展中国家在 WTO 电子商务谈判中对该条款普遍持反对意见，认为其阻碍了知识和技术转让<sup>9</sup>。“源代码”条款为监管预留一定空间，但难以迅速跟上人工智能发展。“源代码”条款中预留了一定的监管空间，但不同国家、不同协定的条款存在差别。在 CPTPP 中，禁止披露源代码的要求不适用于关键基础设施软件及专利申请和授予要求。在 USMCA 中，仅给监管机构和司法机构的具体调查、审查、执法行动或司法程序预留了例外。美日数字贸易协定通过“使用密码的 ICT 产品”条款，将“非强制转让”的适用范围扩大至使用密码的 ICT 产品的算法，进一步限缩监管空间。在欧日自贸协定中预留的监管例外包括竞争机构执法，知识产权保护和执法以及政府采购。随着人工智能的迅速发展，美西方国家发现，保护源代码和算法的例外条款预留的监管空间，难以跟上人工智能的迅猛发展。对禁止披露源代码和算法的担忧主要集中在阻碍透明度要求和问责制的实现。美国工会联盟（AFL-CIO）认为，任何 USMCA 式的源代码/算法保护条款都将“阻碍保护工人免受算法管理的过度影响”，其原因在于源代码条款将使工作人员难以检查招聘算法的内部原理，并带来偏见和歧视。此外，

<sup>9</sup><https://www.hinrichfoundation.com/research/article/digital/can-the-wto-build-consensus-on-digital-trade/>

有美国贸易专家认为，美国在 WTO 的源代码条款提案将影响对人工智能的事前监管，例如拜登政府 2023 年 10 月发布的《关于安全、可靠、值得信赖地开发和人工智能的行政命令》中要求的算法影响评估和透明度报告等<sup>10</sup>。该规则同样影响了欧盟的人工智能立法空间。2021 年 4 月，欧盟委员会贸易部门就《人工智能法案》向数字政策部门提出请求，要求删除有关授予市场监督机构“完全”访问源代码的权限等，使其与欧盟贸易承诺保持一致<sup>11</sup>。以上原因影响了拜登政府关于源代码条款的主张。欧盟贸易协定中关于源代码条款的例外措辞也在不断演变，以适应政府的干预需求。在近期签署或正在谈判的自贸协定中，给监管、执法、司法和合格评定机构的事前、事后调查、审查、执法和司法预留了空间。

人工智能发展对传统国际经贸规则的适用性提出挑战。随着人工智能对全球经济和贸易的重塑，现有国际贸易规则体系的不适应问题日益突显。尽管仍处于国际讨论的初期，但如下几个领域目前已经受到关注：**一是人工智能产品分类问题**。人工智能产品通常涉及软、硬件的结合，具有多产品性质和多功能用途，例如智能设备、自动驾驶汽车，这将带来货物和服务分类、适用的关税编码以及关税估值问题。不同的分类将决定其适用的 WTO 规则（《关税及贸易总协定》（GATT）或《服务贸易总协定》（GATS））、税率和估值高

<sup>10</sup><https://www.techpolicy.press/trade-pacts-should-not-have-special-secrecy-guarantees-for-source-code-algorithms/>

<sup>11</sup><https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/how-trade-commitments-narrowed-eu-rules-to-access-ais-source-codes/>

低不同。二是适用国际标准问题。目前各国在积极开发制定人工智能标准，可能会产生互操作性问题。根据 WTO《技术性贸易壁垒协定》(TBT)，各国应使用国际标准作为其国内监管的基础。但是 TBT 只适用于货物，而不适用于服务<sup>12</sup>。人工智能系统和大语言模型在许多情况下作为服务通过 API 和云部署，可能无法适用 TBT 的监管。

三是知识产权问题。人工智能创造的图形、音乐等属于传统知识产权的法律范围。传统上，WTO 的《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS) 为知识产权保护和执法设定了最低标准。但 TRIPS 协议没有定义如何对待人工智能生成的作品，各国在其国内立法中对人工智能创作的作品是否受到法律保护采取了不同的做法<sup>13</sup>。随着人工智能产生的知识产权跨境交易持续上升，可能会对新的国际规则产生需求。

四是竞争监管问题。人工智能技术表现出明显的规模经济、范围经济特性，提升了数字市场集中度，国际合作对于促进数字市场的竞争至关重要。到目前为止，各国竞争主管机构的合作重点在于相互交流经验和合作执法，尚未在贸易协定中商定一套共同的规则，具体规定政府的反竞争义务。此外，关于人工智能“数字人格”在 GATS 协定下的法律、医疗等服务部门市场准入中的适用，人工智能嵌入产品的交付模式分类等问题的讨论，也均对传统规则体系提出了挑战。

<sup>12</sup> “TOWARD INTERNATIONAL COOPERATION ON FOUNDATIONAL AI MODELS”, JOSHUA P. MELTZER, November 2023, Brookings.

<sup>13</sup> “Is trade policy ready for Chat GPT?”, Pascal Kruppenacher, April 14, 2023.

### （三）数据跨境流动规则进入新一轮调整期，规则方向与模板不断演进

数据跨境流动作为数字领域国际经贸规则的核心议题之一，在 WTO 电子商务谈判中未能达成一致并形成全球统一规则体系。目前数据跨境流动议题已进入新一轮规则调整期，各经济体规则方向发生调整，规则模板进一步丰富，双边、“小多边”内求同存异，频繁开展务实合作。

数据跨境流动规则未能在 WTO 电子商务谈判中形成共识。2023 年 11 月，由于各成员在如何平衡数据流动与隐私保护、国家安全等问题上存在广泛分歧，日本代表 WTO 电子商务谈判联合召集人宣布有关跨境数据流动议题的讨论将被推迟至下一阶段谈判。在 WTO 电子商务谈判中，对于数据跨境流动议题存在四类规则主张：一是澳大利亚、加拿大、日本、韩国等成员共同主张禁止限制数据跨境流动，并将例外范围限定于实现合法公共政策目标的措施；二是欧盟鼓励数据流动，但主张允许优先采取保护个人数据和隐私的监管措施；三是中国、巴西在设置合法公共政策目标例外的同时，保留国内监管框架。中国还设置了网络安全例外，维护网络主权。四是尼日利亚要求给予发展中国家和最不发达成员特殊待遇，允许保留任何限制数据流动的合理措施，降低规则法律约束力。由于各成员出于避免加剧数据鸿沟、保护公民隐私、保护数据主权与国家安全等考虑，对跨境数据流动的监管理念存在差异，当前难以在多边机



制下形成规则共识。

各经济体数据跨境流动规则呈现不同发展方向，规则模板进一步多样化。一是美国回撤跨境数据流动立场转向加强国内规制。美国在 WTO 电子商务谈判中撤回跨境数据自由流动主张后，2024 年 2 月，首次专门针对数据跨境传输活动制定国内政策《关于防止受关注国家获取美国人大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令》，对受关注国家获取敏感个人数据和美国政府数据的活动进行管控。二是中国放宽数据跨境传输制度进一步对接国际高标准经贸规则。2024 年 3 月，国家互联网信息办公室发布《促进和规范跨境数据流动规定》，对不包含个人信息或重要数据的数据出境，以及订立合同、实施人力资源管理等部门情形下个人信息出境予以豁免申报，并赋予自贸试验区数据出境管理“负面清单”制定权，进一步推进高水平对外开放。三是欧盟数据跨境流动规则模板获更多双边协定采用。2023 年签署的《欧盟-新西兰自由贸易协定》《欧盟-智利高级框架协定》以及 2024 年 1 月签署的《关于修订欧盟-日本经济伙伴关系协定议定书》均采用了欧盟规则模板，即，在优先保护个人数据和隐私的前提下，禁止强制要求计算设施或网络元素本地化，以促进跨境数据流动。四是全球出现首个鼓励和支持在本地设置计算设施的规则模板。2024 年 2 月，非洲联盟通过了《非洲大陆自贸区数字贸易议定书》，在数据跨境流动和设施本地化规则中，鼓励各国在其国内设置并使用计算设施，促进当地基础设施的接入，加速区



域数字化转型进程。

各国基于各自数据跨境流动监管政策差异性，寻求共同点和互补性并展开务实合作。一是 G7 于 2023 年 12 月《数字和技术部长关于可信数据自由流动的声明》宣布建立基于“可信数据自由流动”（DFFT）共识的伙伴关系制度安排，各成员将通过灵活合作的方式，共同探索实现 DFFT 的技术工具、标准合同条款及隐私保护认证机制，与包括政府、数据保护机构、企业及相关组织等利益攸关方共同提出切实可行的数据跨境流动解决方案。二是依托 APEC 框架建立的 GCBPR 保持活跃，并于 2023 年 10 月成立“全球隐私执法合作安排”（CAPE）。CAPE 成员目前已达 27 个，包括加拿大、日本、韩国、墨西哥等经济体的隐私执法机构，将在跨境数据传输的执法活动等方面提供相互协助。参与成员可保留原有数据跨境流动监管框架，仅需满足标准较低的隐私保护立法与执法规则要求，即可与其他参与成员开展合作。2024 年，美国国务院《国际网络空间与数字政策战略》提出，将在肯尼亚、墨西哥、智利、巴西、英国、以色列、约旦、巴拿马、哥伦比亚、斐济、巴巴多斯以及东盟国家举办研讨会等努力的基础上，将相关国家纳入 GCBPR，通过开展数据隐私认证和执行可互操作的数据保护标准来促进数据流动。三是中国、新加坡等寻求建立灵活性国际合作机制。新加坡于 2023 年与墨西哥、澳大利亚分别签署或升级了关于强化个人信息保护的合作备忘录：新墨将合作开发兼容两国监管框架的数据传输机制，新澳

则计划针对各自数据监管框架下的违法数据传输活动开展执法合作，以合作方式寻求数据跨境流动制度差异着陆区，促进可信数据跨境流动。2024 年 6 月，中国与新加坡举行数字政策对话机制首次会议，双方同意推动建立共同的基线标准，便利企业数据跨境流动。中德共同签署《关于中德数据跨境流动合作的谅解备忘录》，双方将加强数据跨境流动议题交流，给两国企业营造良好营商环境。2024 年 8 月，中欧数据跨境流动交流机制正式建立，将通过召开会议等方式交流相关政策和实践，促进中欧数据跨境流动。

#### **（四）数字产品待遇规则发展进入瓶颈阶段，各国立场差异阻碍多边共识达成**

数字产品非歧视待遇条款最早于 2003 年出现，要求给予从另一缔约方进口的数字产品最惠国待遇与国民待遇。迄今共有 47 份双边或区域性经贸协定包含相关议题，主要在美国、新加坡、日本、澳大利亚、韩国、智利签署的自贸协定中得以采用。数字产品规则曾出现在 WTO 电子商务谈判的 2020 年文本提案中，但由于成员间立场差异而被搁置。

一是数字产品非歧视待遇义务条款内容已趋于稳定。2003 年《美国—新加坡自由贸易协定》（以下简称美新 FTA）首次提出数字产品非歧视待遇相关规则。2016 年，TPP<sup>14</sup>对美新 FTA 相关规则进行修改，提出沿用至今的数字产品非歧视待遇规则模板。相较早期美新

<sup>14</sup> 虽然 TPP 后被 CPTPP 取代，其提出的数字产品非歧视待遇规则模板并未出现变化。

FTA 设置的规则，主要呈现三方面变化：**一是**剥离电子传输免征关税条款与数字产品非歧视待遇条款。美新 FTA 通过“数字产品”条款，不仅要求缔约方给予另一缔约方数字产品非歧视待遇，同时还对于通过电子方式传输的数字产品免征关税做出了明确安排。TPP 则对 2 项义务指向对象做出区分，将免征关税的对象限定于电子传输及通过电子方式传输的内容。**二是**修改数字产品属地、属人判断标准。在属地标准中删除了“存储、传输”两个标准，在属人标准中删除了“分销商”标准。仅通过缔约方领土内计算设施存储或传输，或仅通过缔约方分销商进行分销的数字产品不再是非歧视待遇的保护对象。**三是**合并最惠国待遇与国民待遇义务表述。TPP 不再对数字产品的最惠国待遇与国民待遇分别描述，而是将二者合并，更为直接地确认了缔约方之间同类数字产品的“不低于”待遇。

**二是特定制度设计提升非歧视义务的适用性和灵活性。**在目前包含数字产品非歧视待遇条款的相关协定中，主要通过如下两项制度设计缓冲非歧视义务带来的开放压力。**一是增设例外。**针对数字产品非歧视待遇条款的专门例外，包括“非交互视听内容例外”、“广播例外”、“知识产权例外”、“补贴赠款例外”以及“政府行为例外”等为国内文化安全、产业发展需求预留政策空间。**二是引用正面或负面清单。**虽然数字产品非歧视待遇条款未直接设置正面或负面清单限缩其适用范围，但多数协定通过间接引用缔约方在其他章节做出的正面或负面清单承诺，寻求维持缔约方现有市场开

放水平（见表7）。以2022年签署的《韩国—新加坡数字伙伴关系协定》为例，该协定明确数字产品非歧视待遇义务不适用于双方在《新加坡—韩国自贸协定》服务与投资章节负面清单中保留的不符措施。同时，双方还通过贸易部长信的形式收窄非歧视义务范围，仅限于“国民待遇”而不包含“最惠国待遇”义务的适用。

表7 数字产品非歧视待遇义务适用范围梳理

双多边协定名称	条款例外规定				服务/投资具体承诺是否适用
	补贴赠款	政府行为	视听/广播	知识产权	
美国—新加坡 FTA			•		√
美国—智利 FTA					√
美国—摩洛哥 FTA					√
美国—多米尼加—中美洲 FTA					√
美国—巴林 FTA					√
新加坡—印度 FTA					√
韩国—新加坡 FTA	•		•	•	√
美国—阿曼 FTA					√
巴拿马—新加坡 FTA			•		√
美国—秘鲁 FTA					√
尼加拉瓜—中国台湾 FTA					√
美国—哥伦比亚 FTA					√
智利—哥伦比亚 FTA					√
美国—巴拿马 FTA					√
美国—韩国 FTA		•	•		√
哥伦比亚—中美洲北三角 FTA					√
加拿大—秘鲁 FTA					√
新加坡—海合会 FTA				•	√
日本—瑞士 FTA					√
新加坡—哥斯达黎加 FTA			•		√
墨西哥—中美洲 FTA					√
新加坡—中国台湾 FTA					√
日本—澳大利亚 FTA		•		•	√
日本—蒙古 FTA					√
太平洋联盟框架协议附加议定书	•				√
新加坡—土耳其 FTA	•		•		√
TPP	•		•	•	√
澳大利亚—新加坡 FTA	•		•	•	√
新加坡—斯里兰卡 FTA	•		•		√
澳大利亚—秘鲁 FTA	•		•	•	√
韩国—中美洲 FTA					√
澳大利亚—美国 FTA	•	•	•	•	√
CPTPP	•		•	•	√
美国—日本数字贸易协定	•		•	•	×
澳大利亚—新加坡数字经济协定	•		•	•	√
DEPA	•		•	•	×
智利—厄瓜多尔经济合作协定	•		•	•	√
以色列—韩国 FTA	•				√
智利—巴拉圭 FTA	•		•	•	√
新加坡—太平洋联盟 FTA	•		•		√
韩国—新加坡数字伙伴关系协定	•		•	•	√
非洲大陆自贸区数字贸易议定书		•			√

来源：中国信息通信研究院整理



### 三是各国对数字产品分类属性的立场差异阻碍多边共识形成。

在 WTO 电子商务工作组对该条款的讨论中，美国基于全球数字经济领先地位，倾向将数字产品贸易类同货物贸易处理，以提高数字产品自由化程度。《美国—日本数字贸易协定》相应要求给予数字产品非歧视待遇，适用不依赖于特别承诺的市场准入与国民待遇义务。欧盟基于对视听等文化产业的保护，主张通过电子传输手段交付的电子产品应归类为服务贸易，以适用更为严格的市场准入要求。欧盟迄今尚未在经贸协定中引入这一条款，在《欧盟—加拿大全面经济贸易协定》亦体现出欧盟对于数字产品市场开放的审慎态度，明确联合国《产品总分类》（CPC）未包含的“新型服务”不适用现有市场准入承诺，相关服务开放须进行额外谈判，进一步确保数字产品的提供不会被解释为“新型服务”实现任意开放。新加坡作为开放型经济体和全球网络枢纽，虽未采纳将数字产品贸易归类为货物贸易的立场，但主张通过非歧视待遇保障电子商务领域公平、开放且透明的市场准入环境。

## 四、数字经贸规则趋势展望

### （一）数字包容性议题重要性进一步提升

自 2015 年联合国在可持续发展目标(2015-2030 年)中首次纳入“数字包容”目标以来，数字包容性规则基本框架和内涵外延不断构建和延伸。近年来，国际电信联盟、APEC、OECD、全球移动通信系统协会（GSMA）等先后发布报告，强调各方在数字基础设施



互联互通、数字技能素养可获取、人工智能应用公平性、性别和种族包容性等方面的国际合作和规则对接。**联合国、WTO 等多边机制更加重视数字包容性议题。**拟于 2024 年 9 月联合国未来峰会通过的《全球数字契约》将包容性作为核心原则并贯穿始终，强调“重视发展中国家的平等发展权利，缩小数字鸿沟、数字基础设施投资、能力建设和技术转让、数字网络全球连接等方面的全球合作；将性别问题纳入数字连通性战略，以解决妇女在数字连通方面遇到的障碍”。在 WTO 电子商务谈判达成的稳定文本首次增加“发展议题”，强调为发展中国家和最不发达国家提供技术援助和能力建设支持，同时设置委员会和执行透明度规则保障其有效实施。**发展中国家和地区积极贡献包容性规则方案。**在 WTO 电子商务谈判中，南非提出设立基金，为包括最不发达成员在内的发展中经济体提供有针对性的支持，以解决数字鸿沟问题。萨摩亚代表非洲、加勒比和太平洋集团提出各成员应继续关注发展问题。毛里求斯提出必须继续以发展问题为中心开展电子商务相关工作。

**展望未来**，一是在 WTO 框架下，电子商务协定批准后“发展议题”的落实将成为重点关注领域。二是在双边、区域机制下，预计发达国家将重点关注人才发展、种族平等、性别鸿沟等包容性议题，而发展中国家将更加强调解决数字基础设施建设、数字技能提升、公平获取人工智能技术等问题的国际合作与援助。三是关于数字化转型水平的评价、数字成熟度的评估、中小企业数字化转型将

继续作为包容性治理的重点议题推进。在此背景下，应在重点领域数字经贸规则建设中更加注重提升包容性和互操作性，协助发展中国家，特别是最不发达经济体参与制定规则和执行规则、进一步融入数字经贸体系。关注包容性增长，避免“数字鸿沟”扩大，加快数字贸易基础设施建设，强化互联互通和标准互认，丰富数字技能培训、融资等支持措施，确保所有国家和地区共享数字经济发展红利。

## （二）数字环境可持续议题将成为新的关注点

2024年，数字经济发展的环境可持续性和包容性成为联合国、WTO及欧盟等经济体高度重视的议题。联合国贸发会议《2024年数字经济报告》指出，数字技术和数字基础设施发展带来的原材料依赖、设备生产和处置、水资源和能源消耗正在对地球环境造成日益严重的损害。但迄今为止，尚未有一个全面的国际议程或协议来解决数字设备和基础设施在生命周期内对环境的影响。在未来几年，必须确保数字化与环境可持续性之间的关系在相关国际论坛和协议中得到充分和连贯的处理。2024年发布的联合国《全球数字契约》草案中也将确保环境可持续发展作为全球数字合作的基本原则之一。WTO在贸易和环境可持续性结构性讨论（TESSD）中已经成立了一个关于循环经济的非正式工作组。展望未来，数字化和绿色化日益成为全球经济社会转型发展的重要趋势，而环境可持续相关标准和监管合作、环境监测与供应链透明度、电子垃圾管理、知识共享、能力建设、技术援助等环境可持续发展议题，将会成为未来的国际

经贸规则制定与谈判新的关注点。2024年8月，中国发布《数字化绿色化协同转型发展实施指南》，为制定相关领域国际规则奠定了国内制度实践基础。为进一步加强数字经贸规则和数字经济发展的适配性，须前瞻部署与绿色化相关的数字经贸规则，加快数字化绿色化协同发展，促进数字技术在减碳等领域的国际合作，为全球经济实现数字化绿色化转型提供国际规则保障、注入发展动能。

### （三）人工智能等新兴数字技术规则进程获得新动力

当前，利用贸易协定促进人工智能国际合作仍处于早期阶段。2023年人工智能的高速发展推动了人工智能国内立法、国际治理进程的加速，可能推动更多国内政策及国际共识加速上升至国际经贸规则，以提升约束力及可操作性。在国内立法方面，全球存在人工智能相关立法的国家数量从2022年的25个激增至2023年的128个。2024年7月，全球首部综合性人工智能立法《欧盟人工智能法》正式发布。在国际治理方面，国际组织及论坛2023年以来成果频出。2023年10月，G7发布了《开发先进人工智能系统的国际指导原则》和《开发先进人工智能系统的国际行为准则》。2024年，联合国大会分别通过了美国主提的《抓住安全、可靠和可信赖的人工智能系统机遇，促进可持续发展》和中国主提的《加强人工智能能力建设方面的国际合作》两项决议。中国、英国等经济体积极推动多边协调，发布了《人工智能全球治理上海宣言》《布莱切利宣言》等。欧盟与英美等国正式签署了全球首个具有法律约束力的国际人工智能条约。

**展望未来，一是**主要经济体将积极推动本国立法主张上升至经贸协定及其它国际合作机制，例如欧盟一直在国际上提倡的《欧盟人工智能法》中的风险分类管理方法以及美国提倡的 NIST AI 风险管理框架等。**二是**在联合国、OECD 伦理原则被多项贸易协定及合作框架采纳后，联合国决议、G7 行为准则、人工智能公约等最新多边治理成果可能后续会被纳入其中，以推进具体领域合作。**三是**随着人工智能等新兴技术的发展，将会更加关注人工智能产品的标准制定、市场准入、产品互认等方面的相关规则。

#### **（四）数据跨境流动等合作继续向“小多边”下沉**

基于：一方面，在 WTO 电子商务联合声明倡议框架下，由于各方分歧较大，数据跨境流动、数字产品非歧视待遇、源代码等涉及数字市场与环境开放的核心规则难以达成多边共识，相关条款的谈判工作已经搁置。另一方面，少数国家在数字领域开展合作日益强调“志同道合”、共同价值观、数字“信任”、数字“团结”等理念，增加了数字合作的碎片化风险。**展望未来，一是**数据跨境流动等规则将从寻求多边共识向寻求双边、小多边共识下沉，规则模板进一步多样化以反映各国差异化需求，规则碎片化趋势将进一步延续。**二是**数据跨境流动议题将从寻求规则共识向开展务实合作下沉。对此，应在尊重各国监管框架基础上建立互信合作机制，求同存异、互利共赢。通过增进政产学研多层次对话，探索制定共同标准、认证机制，建立数据跨境流动试点等方式，推动数据跨境流动务实合



作，构建开放共赢的数据领域国际合作格局。

### （五）数字平台治理国际协调进一步密切

数字平台引发的问题是全球性问题，目前已成为国际组织及各国政府关注的重点事项。一是各国针对大型数字平台监管的立法频繁出台。中国近一年来颁布《网络反不正当竞争暂行规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》《经营者集中反垄断合规指引》等政策法规，进一步细化对数字平台竞争行为规制。欧盟陆续推出《数字市场法》《数字服务法》《数据法》等多项数字经济监管法规，明确数字平台责任并遏制大型平台的恶性竞争行为。美国、日本、印度、和巴西等国也正在制定相关立法，计划对大型平台引入事前管制。二是国际间数字平台监管协调与合作日渐紧密。2024 年 5 月和 6 月，欧盟委员会分别与英国、澳大利亚通信监管机构签署行政协议，通过技术专家对话、技术人员联合培训、最佳实践分享、联合研究项目等方式加强平台治理合作，合作领域涵盖透明度和问责制、算法和人工智能、未成年人保护、风险评估和削减等。三是联合国、WTO 开始加强数字平台治理工作。2023 年 10 月，联合国教科文组织发布《数字平台治理准则》，阐述了国家、数字平台、技术社群等利益攸关方在在线内容治理方面的义务和责任。2024 年 3 月，联合国贸发会议发布《关于数字市场的全球竞争法和政策方法》报告，指出由于数字平台引发的竞争问题是全球性挑战，因此需要全球性解决案。7 月，WTO 电子商务协定案文也提出要在数字市场竞争上

进行合作。展望未来，一是面对当前全球碎片化的数字平台监管方法，需要全球各国进一步加强监管协调、信息共享，分享最佳实践，开展人员交流和联合执法等，以提高监管效率和降低监管风险，充分激发数字平台对全球经济的增长潜力。二是数字平台竞争监管、透明度和问责制、内容治理、算法监管等领域的监管方法协调将成为重点合作领域，某些国际治理准则或区域性、国家监管方法可能会作为国际标杆纳入规则。三是鉴于发展中国家的平台监管经验和能力往往存在不足，有必要在多边、区域以及双边机制下对发展中国家提供能力建设等必要援助。

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：010-62302632

传真：010-62304980

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

