

数字贸易发展与合作报告

Digital Trade: Development and Cooperation

2025



国务院发展研究中心对外经济研究部

中国信息通信研究院

序

数字贸易是以数字技术赋能、跨境数据流动牵引、现代信息设施支撑的国际贸易新形态。近年来，数字技术革命持续深化并加快向其他产业领域渗透，推动数字贸易呈现“发展快、韧性强、潜力大”的特征，已成为全球化向前发展的新动力。

当前，百年未有之大变局加速演进，全球经贸格局、国际秩序与治理体系深刻调整，外部环境不确定性增加，但谋求发展仍是国际社会的普遍优先选项。数字贸易作为经济增长新引擎，受到国际社会广泛重视，正成为各国竞相布局的新赛道与国际竞争的新焦点。为抢占未来制高点，主要国家纷纷出台数字贸易相关战略，力图通过技术创新与应用拓展提升产业竞争力，同时愈发注重统筹发展与安全。

发展需要合作，合作需要互信，互信需以互利共赢的贸易往来和贸易规则来保障。当前，全球数字治理呈现“多边探索”与“区域先行”并进的格局。WTO 框架下的电子商务谈判持续推进，新议题探讨方兴未艾；同时，各类数字贸易专章和协定数量激增。然而，各国发展水平与利益诉求的差异，使得多边进程步履维艰，规则“碎片化”风险加剧，对国际合作构成现实挑战。

尽管前路挑战重重，但扩大开放、深化合作仍是数字贸易发展的时代大势。中国在对接高标准国际规则加快自主开放的同时，积极参与数字领域国际谈判，并为加强国际合作、消除“数字鸿沟”“智能鸿沟”提出中国方案、贡献中国智慧、付诸中国行动。可以预期，数

字贸易将在全球贸易合作与世界经济发挥越来越大的作用。

在 2025 年中国国际服务贸易交易会召开之际，国务院发展研究中心对外经济研究部与中国信息通信研究院联合推出《数字贸易发展与合作报告 2025》。作为该项联合研究的第五期成果，本报告在延续既往研究框架的基础上，力求精准把握最新动态，深度解析前沿趋势，旨在为各界读者洞察数字贸易发展脉络、把握时代机遇提供一份权威、及时的参考。

摘要

数字贸易作为数字技术与国际贸易深度融合的新形态，通过拓展贸易边界、革新贸易模式、赋能更多主体参与，正展现出强大韧性和潜力，成为世界各国在全球经济格局深度调整与不确定性加剧背景下的战略选择。特别是，生成式人工智能、云计算等新兴技术迭代速度显著加快，深度渗透贸易全链条，重塑贸易业态与价值链分工，推动数字服务、跨境电商升级创新，为全球经济发展注入了更加强劲的新动能。

世界贸易组织（WTO）最新数据显示，2024 年全球数字服务贸易规模达 4.64 万亿美元，同比增长 8.3%，同期全球货物贸易增速放缓至 2.3%。其中，ICT 服务以 10.3% 的增速、25% 的占比和 30.3% 的增长贡献率持续领跑。全球跨境电商不断扩张，2024 年交易规模达 1.17 万亿美元，同比增长 22.2%。全球外国直接投资（FDI）连续第二年下滑，但数字领域投资强势反弹，信息通信业绿地投资同比上升 73%，数字核心产业投资实现翻番。

中国数字贸易呈现稳中向好的发展态势。2024 年 8 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于数字贸易改革创新发展的意见》，进一步加强数字贸易系统谋划、政策创新和统筹协调，推动构建更高水平开放型经济新体制，为当前和今后一个时期促进数字贸易发展提供指引。2024 年，中国数字服务贸易规模达 3857.6 亿美元，同比增长 5.2%，净顺差规模达 553.7 亿美元。其中，ICT 服务贡献近六成增长，计算机服务出口全球占比 9.3%；个人文娱服务表现亮眼，网文、

网剧、网游（文化出海“新三样”）出海规模显著扩大，成为数字服务贸易新增长点。跨境电商规模创历史新高，进出口总额突破 2.71 万亿元，同比增长 14%，占货物贸易比重升至 6.2%。

与此同时，地缘政治、保护主义也深刻影响着各国数字贸易政策取向。经合组织（OECD）数字服务贸易限制指数在 2024 年达到最高值，数据显示全球 70 余个经济体增加了数字领域的限制措施。主要经济体近年来的数字贸易政策，呈现出一些新变化。一方面，区域性和“小多边”协定推动数字市场开放、数据流动与前沿科技合作；另一方面，部分主要经济体以“国家安全”“公平贸易”为由强化技术出口管制、数据审查等保护性政策，企图形成排他性“俱乐部”。新政策以技术竞争和安全博弈为典型特征，深刻影响着全球数字贸易。

全球数字贸易规则体系建设的机遇与挑战并存。从机遇看，WTO 电子商务谈判发布首个多边协定的稳定案文，为全球开展数字贸易提供规则基础。区域及双边谈判取得积极进展，通过新签或升级自贸协定及时回应数字贸易发展及监管需要。从挑战看，囿于国际形势变化及各方利益诉求的深层次矛盾，全球尚难以就数据跨境流动等核心议题达成普遍共识，各国 AI 监管碎片化将为技术持续创新带来较大不确定性，多边规则磋商因美国等主要经济体退出进程愈发艰难。

联合国贸易和发展会议（UNCTAD）最新贸易报告指出，2025 年全球紧张局势与经济挑战相互交织，致使全球贸易政策不确定性攀升至空前高度。这种不确定性将不断侵蚀全球贸易信任，扰乱全球供应

链、抑制跨境投资，尤其对低收入国家和小型企业造成严重冲击。历史反复证明，开放包容、合作共赢是应对全球挑战的根本途径。人类要破解共同发展难题，比以往任何时候都更需要国际合作和开放共享。面对日益增多的单边措施和贸易保护主义行为，国际社会需要进一步深化政策协调凝聚发展共识，强化多边机制与贸易协定承诺，增强贸易体系韧性与可预测性，以缓解不确定性带来的负外部性。各方应积极携手构建开放、包容、公平、公正、非歧视的数字发展环境，充分释放数字贸易的强大韧性与增长潜力，为全球经济增长注入持久动能，共同推动世界经济在数字化浪潮中实现可持续和包容性发展。

目 录

序.....	2
摘要.....	4
一、 全球数字贸易发展态势.....	8
二、 中国数字贸易发展情况	14
三、 全球数字贸易政策主要动向	21
四、 全球数字贸易规则制定新进展	25
五、 人工智能对数字贸易的影响	28
六、 深化开放汇聚合力，携手共创数字贸易广阔未来	31

一、 全球数字贸易发展态势

2024 年，全球数字贸易整体发展态势良好，在全球贸易面临地缘政治冲突、经济增速放缓等诸多不确定性因素干扰下，依旧保持平稳增长，为不确定的全球贸易提供一定的确定性，为全球贸易发展不断注入新动能。数字服务贸易构成数字贸易的核心内容。跨境电商通过贸易方式数字化成为数字贸易的重要形态，为中小微企业出海提供了重要渠道。数字跨国企业是数字服务提供的主体，其海外资产和销售规模的变化可多维度反映全球数字贸易发展态势。

（一）全球数字服务贸易规模持续扩大，ICT 服务发挥主引擎作用

2024 年，全球数字服务贸易规模达 4.64 万亿美元，同比增长 8.3%，增速与上一年（8.4%）基本一致¹（见图 1-1）。从占比看，全球数字服务贸易占服务贸易比重为 53.4%，较 2023 年小幅回落（53.8%）。主要原因是 2024 年旅行服务贸易强势复苏，同比增速达 13%，使得数字服务贸易增速低于服务贸易总体的同时，挤压了数字服务贸易在服务贸易总体中的份额。分结构看，ICT 服务占据主导地位。2024 年，ICT 服务出口 11567.8 亿美元，在占比（25%）、同比增速（10.3%）和对数字服务贸易的增长贡献率（30.3%）三方面均排在首位（见图 1-2）。

¹ 因 WTO 数据库会定期更新全部数据，往年报告数据据此进行调整，今年报告数据截至 2025 年 5 月更新。

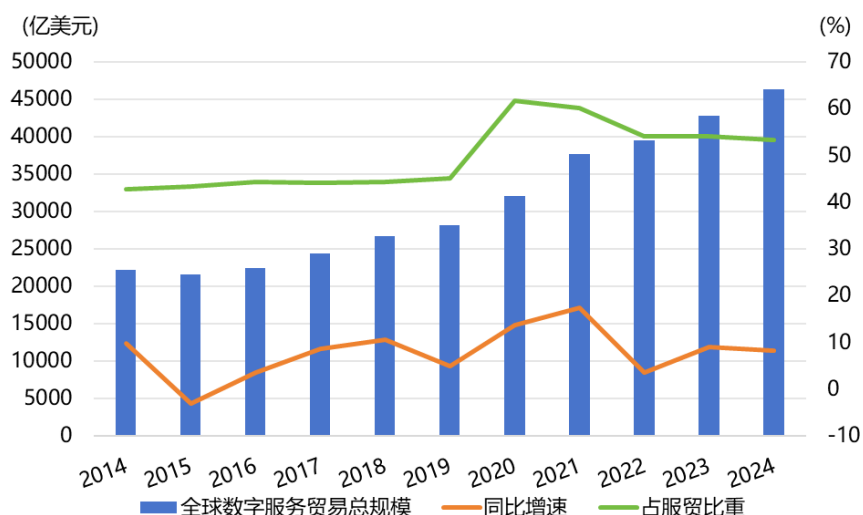


图 1-1 2014-2024 年全球数字服务贸易规模、增速及占比

资料来源：世界贸易组织（WTO）。

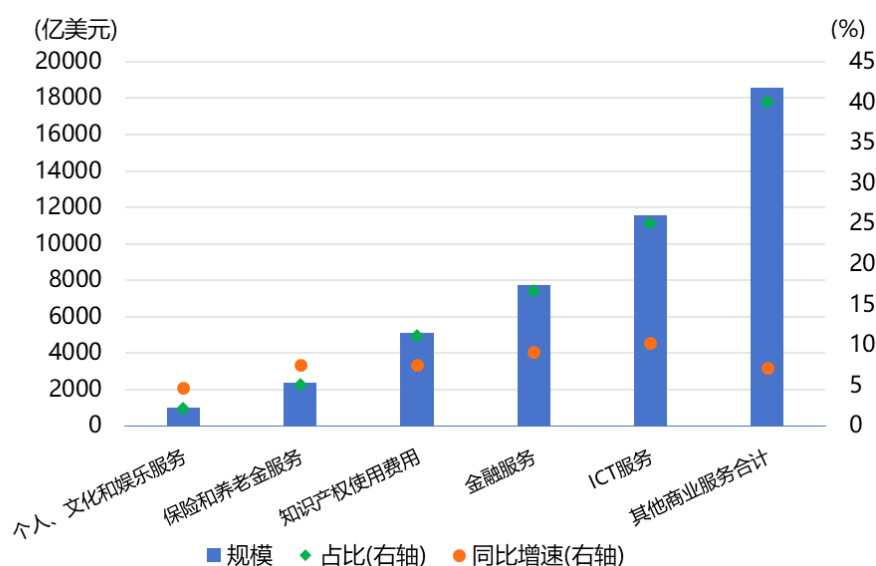


图 1-2 2024 年全球数字服务出口分行业增速及占比

资料来源：世界贸易组织（WTO）。

（二）数字服务贸易集聚进一步上升，区域平衡性发展面临挑战

国别看，数字服务贸易集聚程度仍在强化。2024 年，全球数字服务贸易前 10 强的构成和规模排名未发生变化，仍然由 8 个发达经济体和 2 个发展中经济体构成（见图 1-3），且相比 2023 年均实现规模

增长。前 10 强经济体数字服务总出口占全球数字服务出口的 66%，相比 2023 年（65.6%）和 2022 年（65.7%）均在进一步上升。其中，美国数字服务出口全球占比 15.3%，其次是英国（9.8%）和爱尔兰（9%）。区域看，欧洲继续主导，亚洲第二，北美洲第三，非洲增长强劲。2024 年，全球数字服务出口仍主要集中在欧洲、亚洲和北美三大区域，共占据全球数字服务出口的 94%。其中，欧洲在全球数字服务出口中所占比重超过一半（53.5%），其次为亚洲（23%）和北美（17.4%）（见图 1-4）。非洲虽绝对规模仅 400 亿美元，数字服务出口全球占比不到 1%，但增势显著，以 13.5% 的增速领跑全球。

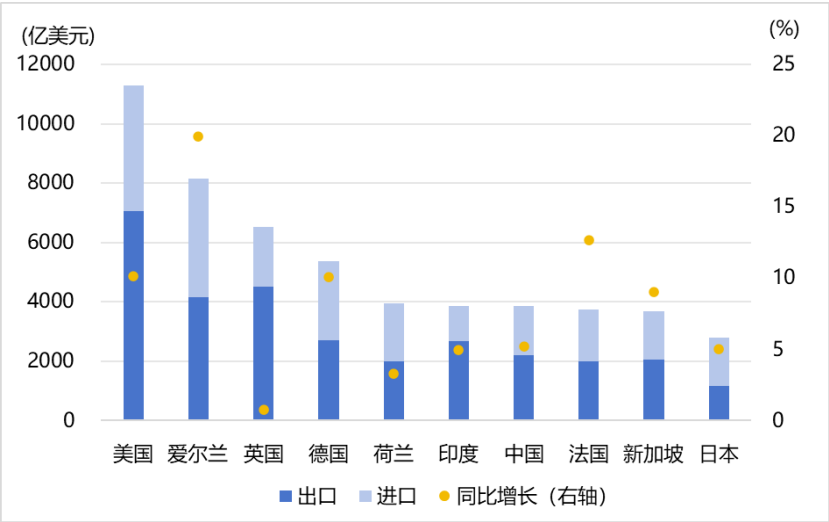


图 1-3 2024 年数字服务贸易规模前 10 强

资料来源：课题组基于 WTO 数据计算。

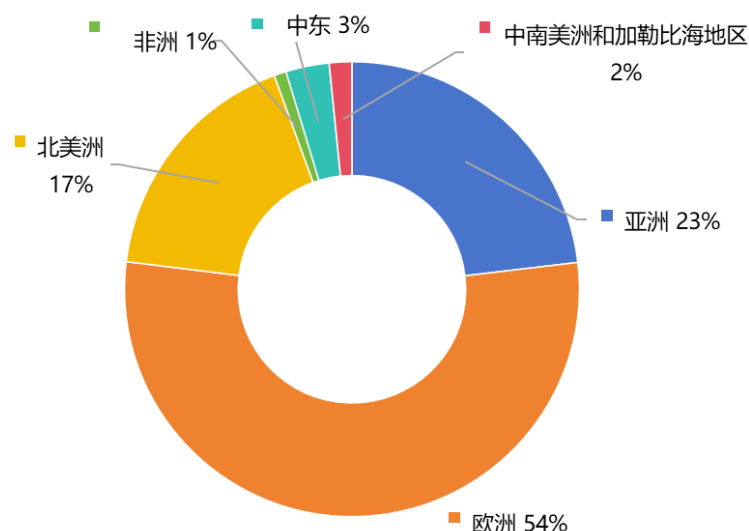


图 1-4 2024 年分区域数字服务贸易占比情况

资料来源：世界贸易组织（WTO）。

（三）全球跨境电商规模迅速扩张，中小微企业成跨境电商主力军

全球跨境电商交易规模高速增长。根据 Maximize Market Research 数据，2024 年全球 B2C 跨境电商交易规模达 11671 亿美元，同比增长 22.2%，远高于全球货物贸易增速（2.3%），占全球货物进出口总额 2.4%，较 2021 年（1.5%）提升近 1 个百分点。预计 2029 年，规模将达 38134 亿美元（见图 1-5）。中国所处的亚太地区占据全球跨境电商市场近一半份额。2023 年亚太地区在全球 B2C 跨境电商市场中占据了约 46.3% 的收入份额，其次是北美（25.1%）和欧洲（21.1%）。

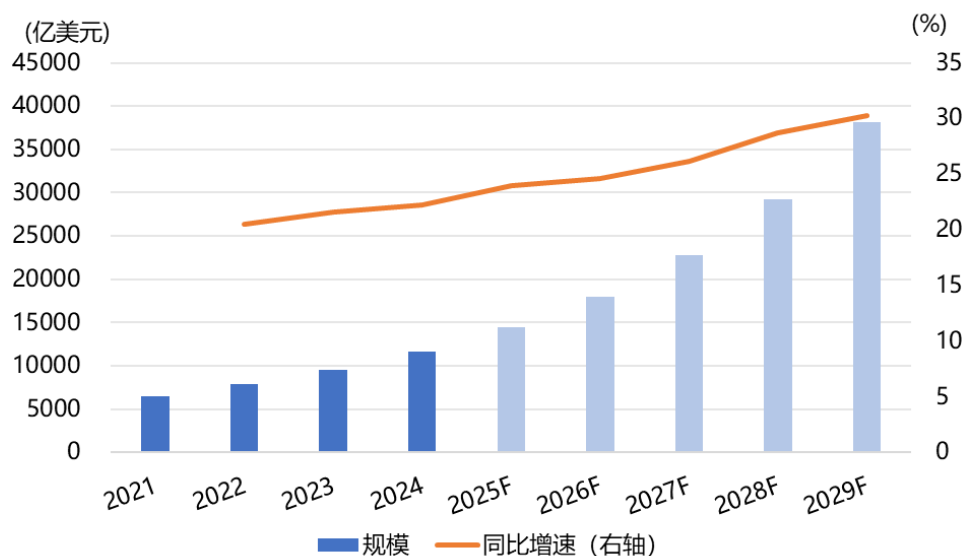


图 1-5 2021-2029 年全球 B2C 跨境电商交易规模

资料来源：MAXIMIZE MARKET RESEARCH，2025-2029 年是预测值。

跨境电商为中小微企业出海提供重要渠道。数字技术降低国际贸易门槛，跨境电商通过数字化技术构建集成化服务体系，支持中小微企业突破全球市场竞争壁垒且赋能效应显著。欧盟 24% 的中小微企业已经参与跨境销售，通过数字平台实现收入增长的企业较本土经营企业收入增长率高出 35%。²根据 eBay 的数据显示，eBay 平台上 96% 的美国小企业开展出口，平均销往 17 国；而美国传统企业中仅 1% 为出口商，平均进入 4 个海外市场。³在亚太地区，85% 的跨境电商为百人以下规模的小微型企业，年收入规模小于 100 万美元的占比超 50%⁴。

² <https://e-leaders.eu/thoughts-on-the-topic/cross-border-ecommerce>

³ <https://www.ebayinc.com/stories/news/ebay-empowering-u-s-small-business-trade-and-inclusive-growth>

⁴ 德勤报告《2021 年科技赋能下的亚太数字贸易》

（四）数字跨国企业加大全球布局力度，数字领域成全球投资最具活力领域之一

数字跨国企业国外销售强势反弹，国外资产增速创 5 年新高。大型数字跨国企业通过国际投资和业务出海，在全球数字基础设施建设和数字服务供给方面扮演着越来越重要的角色。本报告从全球非金融类百强企业中筛选出分属 5 个数字行业的 17 家跨国企业⁵，并对它们的财报数据进行挖掘分析。结果显示，2024 年代表性数字跨国企业的国外销售收入增速强势反弹至 7.2%，相比上年增幅扩大 14.6 个百分点；国外资产规模同比增长 3.5%，为近 5 年新高（见图 1-6）。

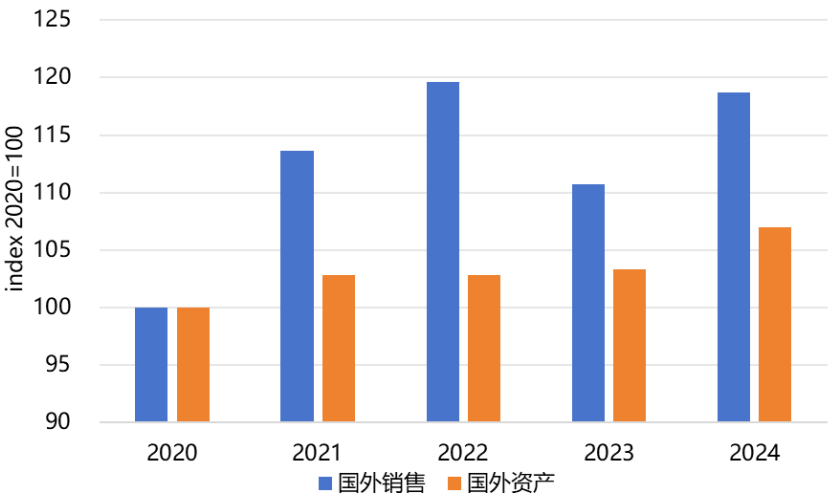


图 1-6 代表性数字跨国企业国外销售和资产规模

资料来源：课题组整理。

数字领域跨境投资呈爆发式增长。本报告基于联合国贸发会议（UNCTAD）关于数字相关产业⁶的投资数据分析显示，2024 年，绿

⁵ 代表性数字跨国企业包括：三星、苹果、字母表、微软、SAP、亚马逊、鸿海、英特尔、康卡斯特、德国电信、日本电报电话、西班牙电信、沃达丰、索尼、华为、腾讯、法国电信。涉及行业包括：电信服务、计算机服务、电子商务、通讯和计算机设备、电子元器件。
⁶ UNCTAD 中的数字核心产业与我国数字经济中的数字核心产业分类有所区别，主要包括数字内容、数字解决方案、电子商务和互联网平台，其中数字内容和数字解决方案是数字服务贸易的重要组成部分，电子商

地投资金额达到 760 亿美元，较 2023 年（370.7 亿美元）同比增长 107%。2024 年，数字内容（含流媒体服务、游戏和数字出版等）、互联网平台、数字解决方案（含网络安全、办公软件、云计算、数据中心、人工智能等）和电子商务等四类核心产业的绿地投资金额分别增长 4218%、281%、106%、62%（见图 1-7）。

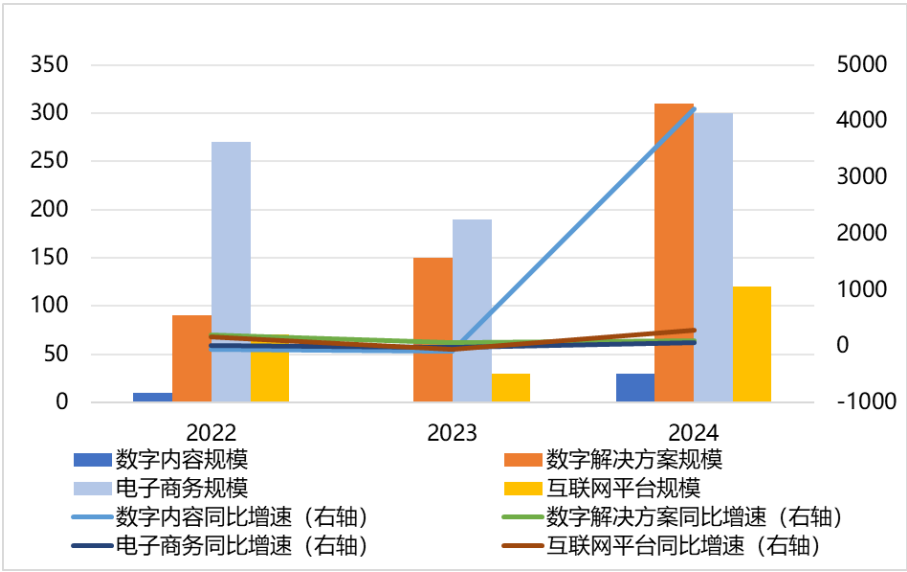


图 1-7 2022-2024 年全球数字相关产业绿地投资规模

资料来源：UNCTAD。

二、中国数字贸易发展情况

（一）数字服务贸易不断壮大，规模继续稳居全球前列

数字服务贸易规模稳中有增。2024 年中国数字服务贸易规模为 3857.6 亿美元，同比增长 5.2%，增速较 2023 年（3.3%）上升近 2 个百分点。其中，出口同比增长 6.1%，进口同比增长 3.5%，分别相较上一年上升 2.1 个和 1 个百分点。数字服务贸易占中国服务贸易比重

务属于跨境电商，互联网平台则是开展数字服务贸易和跨境电商的关键中介平台。

为 36.7%，比 2019 年上升 8.2 个百分点（见图 2-1）。和全球数字服务贸易占服务贸易平均比重(53.4%)相比，中国数字服务贸易有较大提升空间。

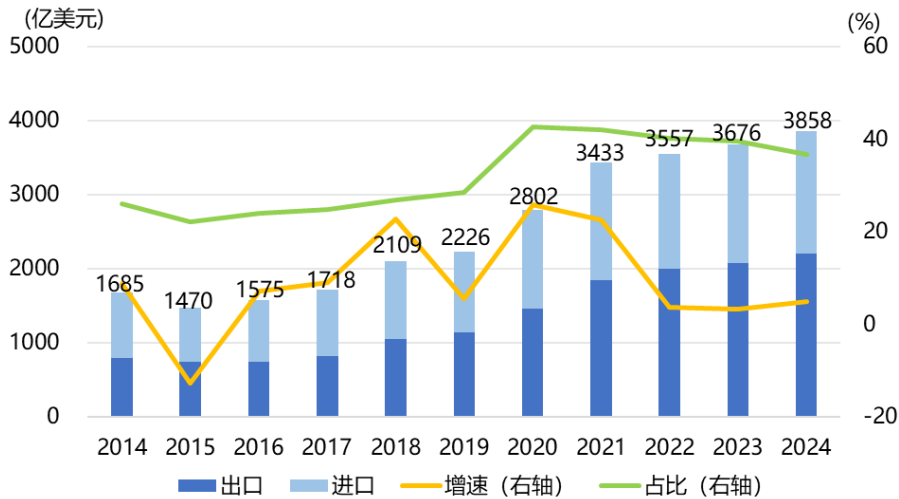


图 2-1 2014-2024 年中国数字服务贸易规模、增速及占比

资料来源：课题组基于 WTO 数据计算。

数字服务贸易全球排名保持领先。从国际市场占有率看，2024 年中国数字服务出口占全球的 4.6%，相比 2019 年的 4%，上升 0.6 个百分点。从国际排名看，2024 年中国数字服务贸易规模全球排名第 7（较上一年无变化），保持较好发展态势。从贸易差额看，2024 年在中国服务贸易总体呈现逆差的背景下，中国数字服务贸易继续保持顺差，净出口规模达 553.72 亿美元（见图 2-2），对平衡和稳定服务贸易总体起到积极作用。

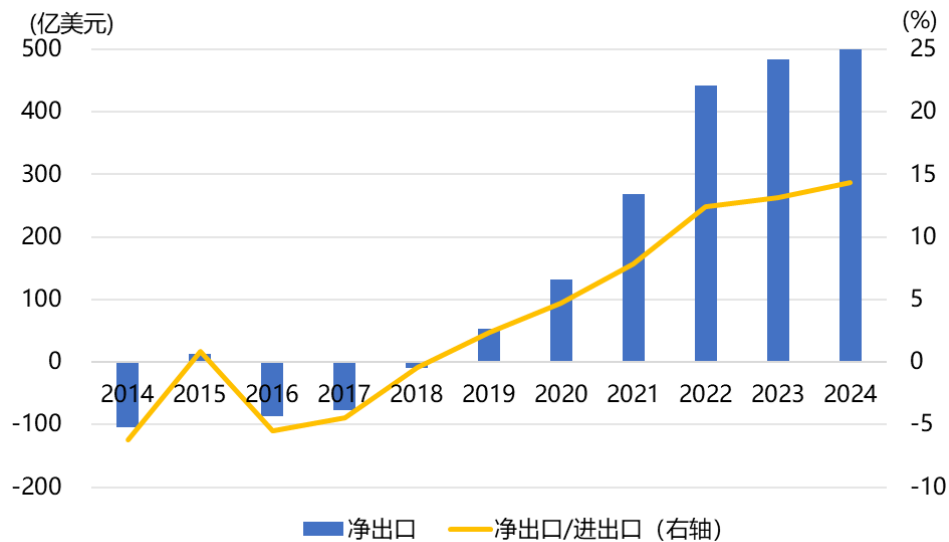


图 2-2 2014-2024 年中国数字服务净出口规模和占比

资料来源：课题组基于 WTO 数据计算。

（二）ICT 服务贡献率近六成、领跑增长，个人文娱增速表现突出

从数字服务贸易结构看，2024 年，ICT 服务（1337.6 亿美元）占比最高，为 34.7%，相较上一年上升 2 个百分点，高于全球平均水平约 12 个百分点（见图 2-3）。从增长贡献率看，ICT 服务对中国数字服务贸易增长的贡献率最高，为 59.7%，其次是个人文娱（8.9%）和知识产权（8.5%）。从出口看，个人文娱增速最高（37.5%），中国网文网剧网游成为 2024 年个人文娱出海“新三样”；ICT 服务增速次之（11%）；保险服务和知识产权使用费出现较大幅度下降，同比分别下降 61.1%和 6.3%。从进口看，个人文娱增速继续保持最高（27.9%），知识产权服务次之（5.3%）；ICT 服务进口小幅增长，同比增长 3.8%，而保险服务和金融服务则分别同比下降 16.1%和 0.5%（见图 2-4）。

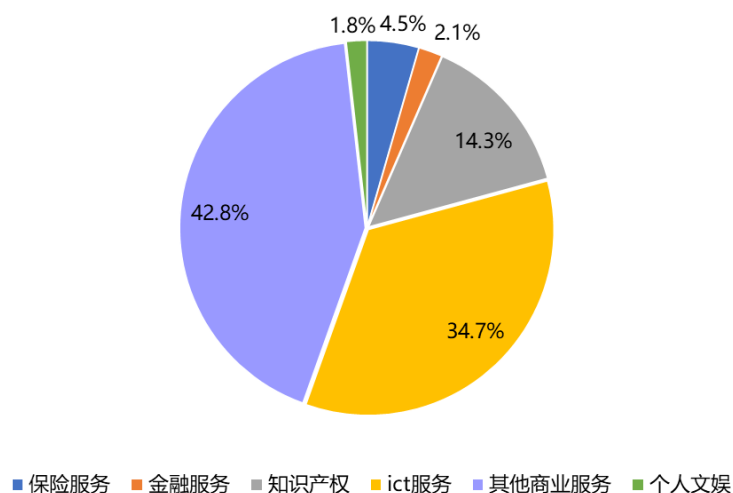


图 2-3 2024 年中国分行业数字服务贸易占比

资料来源：课题组基于 WTO 数据计算。

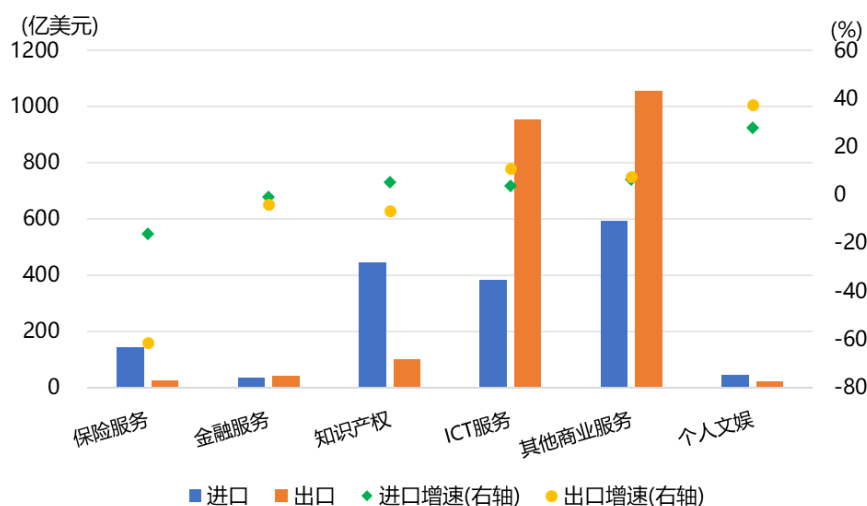


图 2-4 2024 年中国分行业数字服务贸易规模及增速

资料来源：课题组基于 WTO 数据计算。

（三）跨境电商不断取得新突破，呈现快、广、全特点

跨境电商规模持续突破，增长较快。海关总署统计数据显示，2024 年中国跨境电商进出口总额约 2.71 万亿元，同比增长 14%；高于货物贸易增速 9 个百分点，占货物贸易进出口总值的 6.2%。其中出口约 2.15 万亿元，同比增长 16.9%，占货物贸易出口总值的 8.5%；

进口约 5552.5 亿元，同比增长 4.1%，占货物贸易进口总值的 3%。
(详见下表 2-1)。

表 2-1 2018-2024 年中国跨境电子商务进出口情况

年份	金额（亿元）			同比（%）			出口/进 口比例
	进出口	出口	进口	进出口	出口	进口	
2019 年	12903	7981	4922	22.2	30.5	10.8	1.6
2020 年	16220	10850	5370	25.7	35.9	9.1	2.0
2021 年	19237	13918	5319	18.6	28.3	-0.9	2.6
2022 年	20599	15321	5278	7.1	10.1	-0.8	2.9
2023 年	23744	18409	5335	15.3	20.2	1.1	3.5
2024 年	27072	21520	5552	14.0	16.9	4.1	3.9

资料来源：海关总署。

跨境电商贸易伙伴遍布全球，覆盖范围较广。从出口目的国看，2024 年，中国跨境电商对美国出口占 36.2%、英国占 11.7%、德国占 5.7%。从进口来源地看，2024 年，中国跨境电商主要进口来源地为美国（15.8%）、日本（10.5%）、德国（9.8%）。除了美、日、英、德等发达国家伙伴，还有马来西亚、新加坡、泰国、越南等贸易伙伴，尤其注重帮助新兴市场国家拓宽其货物销售渠道、助力其品牌推广、提供新兴就业机会，并促进其中小企业创新发展。

跨境电商生态圈日益完善，体系建设更加全面。中国跨境电商不断取得新突破，是由跨境平台、供应链、物流共同造就，加之一系列利好政策支持。政策支持为生态圈奠定坚实基础。2024 年 11 月，商务部印发《关于促进外贸稳定增长的若干政策措施》，推进海外智慧物流平台建设，支持探索跨境电商服务平台；2024 年 12 月，海关总署发布《关于进一步促进跨境电商出口发展的公告(征求意见稿)》，

以取消备案、简化手续等举措构建高效通关体系。2025 年政策支持加大，更多外贸企业出海。跨境平台通过聚合服务，从交易中介转型为全流程服务中枢。近年来，阿里巴巴国际站、Temu、TikTok Shop 等中国平台崛起，覆盖 B2B、B2C 模式，销售网络触达 220 多个国家和地区。平台借数字技术打通环节，提高交易效率，如阿里国际站人工智能生意助手，具智能接待、市场分析等功能，全球超 3 万家中小企业使用，提升跨境运营能力。跨境电商供应链转型重构，呈现数字化、柔性化的发展特点。一方面，AI、大数据等拓展应用场景，中国制造业优势与数字基础设施融合，对接全球需求，推动行业从大规模生产向小单快反模式转变；另一方面，供应链从贴牌代工转向自主品牌建设，增强全球产业链话语权，抵抗外部不确定性冲击。跨境物流通过数字化基础设施网络，构建立体式物流通道。中国搭建“中欧班列”“空中通道”“海上邮路”等，打造“海陆空铁”立体物流网络；海外仓布局加快，全球运营超 2500 个，打通“最后一公里”；物流数字化程度提高，智能选仓、分单等方案应用，提升生态圈运转效率。

（四）数据交易蓬勃发展，数字贸易与绿色贸易相互赋能

国内数据市场交易规模增长迅猛，交易平台建设取得突破。数据市场规模方面，2024 年全国数据市场交易规模预计超 1600 亿元，同比增 30% 以上，其中场内市场交易（含备案交易）超 300 亿元，同比翻番。《2024 年中国数据交易市场研究分析报告》测算，2021-2025 年年复合增长率 46.5%，预计 2025-2030 年 20.3%，2030 年有望达 7159

亿元⁷。数据交易平台方面，各地数据交易机构陆续建成，产品丰富。截至 2025 年 1 月，国内运行且有上架产品的数据交易所 39 家，同比新增 14 家；上架数据产品 38925 个，同比增超 1.5 倍，应用场景集中于财税金融、营销商贸等领域⁸。

数字贸易为绿色贸易发展引擎。数字服务贸易领域，远程医疗、在线教育等新业态依托网络交付，具绿色特征，减少碳排放，推动产业绿色升级；跨境电商领域，有形产品在包装、物流等环节应用数字智能技术，降低能耗物耗，拓展绿色产品销售，如企业推广 RFID 循环快递箱、研发“碳足迹”管理系统，海关推行电子单证“云流转”，电商平台开展绿色项目。**绿色贸易驱动数字贸易创新发展。**一是绿色贸易复杂性要求催化数字技术创新，如碳足迹核算、供应链溯源。二是绿色贸易支持要素（如绿色金融、绿色技术）拓展数字服务贸易应用场景，如绿色金融。

（五）坚持开放合作，积极打造数字贸易发展新动能新优势

完善顶层设计推动创新发展。一是制定系统性规划，为数字贸易发展提供根本遵循。2024 年 8 月，中共中央、国务院印发《关于数字贸易改革创新发展的意见》，提出到 2035 年可数字化交付服务贸易占比提高到 50%以上，建立高效治理体系并提高制度型开放水平。二是多部门协调支持数字贸易发展。商务部、国家发改委、国家数据局等部门陆续出台政策，推动海外智慧物流平台和跨境电商建设，探索数

⁷ 参见上海数据交易所：《2024 年中国数据交易市场研究分析报告》。

⁸ 参见林舒阳、江嘉琳等：《2024 年我国主要数据交易场所发展回顾（下半年期）》

据跨境流动新模式，优化跨境结算与服务。**稳步推进数字领域制度性开放。**一是放宽外资市场准入，推动电信、互联网等领域有序开放，鼓励外商投资数字领域。商务部 2025 年 4 月推出服务业扩大开放新举措，推动电信等服务开放提速，外商投资电信企业增长显著。二是促进和规范数据跨境流动，国务院 2024 年 9 月及 2025 年 7 月分别提出建立高效便利的数据跨境机制，网信办发布《数据出境安全评估申报指南（第三版）》，提升数据流动便利性与安全性。加强高标准规则对接与区域合作。一是积极对接 DEPA 等高标准经贸规则，推动与新加坡、东盟等自贸协定升级，新增数字经济、电子商务等章节。二是深化区域合作，扩展“丝路电商”伙伴国至 33 个，推动中非贸易数字化平台建设，为“一带一路”规则标准软联通注入新动能。

三、全球数字贸易政策主要动向

近年来，基于数字和网络技术的跨境数据流动、商业交易和服务提供成为全球经济的新增长点，数字贸易日益受到各国重视。2024 年以来，伴随国际形势变化与一些国家政策调整，全球数字贸易政策出现一些新变化，主要以技术竞争和安全博弈为典型特征，深刻影响着全球数字贸易。因此，全球主要经济体数字贸易政策面临多维权衡与选择，在数据流动、创新投资、前沿技术、跨境电商等数字贸易相关领域密集出台政策措施，呈现出发展创新与安全兼顾的新特点新趋势。

关键数字技术的创新研发愈加受到重视，与此相关的国家间科技合作更加密切。这体现在：一是实施大规模研发和产业投资。2024 年

以来，美国实施《芯片和科学法》、欧盟继续落地“数字欧洲计划”和“地平线欧洲计划”、日韩通过一系列政府支持资金等，计划投入均超过百亿美元，旨在加强人工智能、量子技术、网络安全等关键数字技术的自主化。二是建立大型创新协同网络。例如，2025年3月，欧盟在数字欧洲计划下启动部署的“AI工厂”算力网络，升级欧洲数字创新中心体系；2025年7月，英国政府提出建立现代公共计算生态系统；日本和韩国在政府换届后继续动员国家力量构建创新网络协同生态。三是发达国家积极建立关键领域的数字科技伙伴关系。美、欧、英、日、韩、加拿大等经济体之间通过多种对话合作方式加强数字领域的科技研发合作，以形成更大竞争优势。近三年来，主要发达经济体之间签订的人工智能、5G、半导体、海缆、卫星、量子技术、网络安全、数据保护等领域的数字科技合作协定或备忘录超过20份。

人工智能及相关服务贸易成为国家战略及国际治理竞争的关键领域。主要经济体通过加强内部创新和对外规则影响力的方式进行全方位竞争与合作。**对内，提出人工智能国家战略或立法。**斯坦福大学统计，截至2024年底，全球已有40个经济体已有国家级人工智能立法。继中美各自提出国家人工智能发展战略、欧盟通过《人工智能法》之后：2024年12月，韩国通过《人工智能发展和建立可信基础框架法》（又称《人工智能基本法》），是继欧盟《人工智能法》之后全球第二部国家级人工智能立法，要求保护公民的权利和尊严，增强国家竞争力。2025年5月，日本国会通过《人工智能促进技术的研发及利用法》，目标是使日本成为世界上“人工智能最友好的国家”。7月，美

政府发布《美国人工智能行动计划》，大力度促进 AI 发展，提出建设美国主导、使用美国标准的全球人工智能联盟，以提升国家竞争力和“全球主导权”。对外，主要国家在重大国际场合积极推动治理议程，提出人工智能发展或安全方面的规则倡议。2019 年以来，主要经济体已提出十余项具有广泛影响力的人工智能国际治理宣言、共识、决议、指南或联合声明。继 2019 年日本首倡《G20 人工智能原则》、2023 年英国推动多国发布《布莱切利宣言》⁹之后，2024 年 5 月，韩国在人工智能首尔峰会上推动发布《首尔宣言》¹⁰，强调安全、创新、包容三原则。联合国 2024 年 3 月通过美国推动的《安全可靠人工智能促进可持续发展》决议，尽管特朗普政府新版《美国人工智能行动计划》转而强调“美国价值观”，但未否定或退出该决议；7 月通过 140 多个国家联署的《加强人工智能能力建设国际合作》决议。

强化安全监管与促进数字贸易自由便利之间的平衡问题更加凸显。在国际贸易协定谈判中，主要经济体积极纳入推动数字贸易便利化的内容条款。WTO 数据显示，2014 年以来，全球已有超过 45% 的自由贸易协定引入电子商务章节。主要经济体通过签署含有电子商务章节的自贸协定或申请加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)¹¹等数字贸易协定推动数字贸易便利化。在主要国际组织和多边机制框架下，各经济体也普遍保持支持数字贸易发展的总体基调。在国内政策层面，各国持续强化数字监管。OECD 数字服务贸易限制指数 2024 年达到

⁹ 签署方是包括中国在内的 29 个国家或国家联盟。

¹⁰ 签署方来自西方的 11 个国家或国家联盟。

¹¹ 2020 年 6 月新加坡、智利、新西兰首次签署；2024 年 5 月扩容，韩国加入。

新高(见图 3-1)，在监测的 92 个经济体中 70 余个经济体加强数据本地化和安全审查，显示全球对数字领域的限制措施持续增加。全球贸易预警数据库(GTA)监测显示，仅 2024 年以来，各国出台或实施的数据本地化或限制跨境数据流动的政策或法案就有超过 50 项。贸易便利化政策与国内监管收紧的并行，反映出主要经济体既希望抓住数字贸易带来的发展机遇，又表现出在当前国际环境下对“国家安全”的担忧。

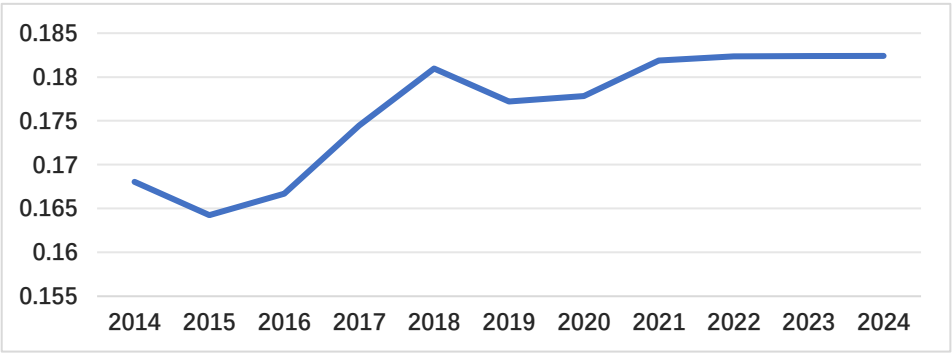


图 3-1 2014-2024 年全球经济体数字服务贸易限制指数变化

数据来源：OECD。

多国修改跨境小额包裹进口关税政策。2025 年 8 月，美国正式宣布取消价值 800 美元以下进口小额包裹的关税豁免，改征 54% 的从价税或每件 100 美元的定额税，引发全球多国邮政暂停对美寄件服务。欧盟计划在 2028 年取消 150 欧元以下包裹免税政策，改为差异化收费，并要求平台在包裹抵欧前提交海关 HS 编码、原产地证明等详细信息。日本公布政策草案，拟从 2026 年起取消 1 万日元（接近 500 元）以下进口商品的消费税豁免，改征 10% 消费税。超过 10 个经济体¹²也已取消或计划取消小额包裹免税政策。相关政策变化将对

¹² 这里欧盟成员国计算为单一经济体。

各国消费者和跨境电商上下游的广大中小企业带来较大冲击。

四、全球数字贸易规则制定新进展

近一年来，全球数字贸易发展机遇和挑战均较为突出，数字贸易规则成为国际经贸规则制定焦点，主要体现为多路径同时推进。其中，多边层面规则制定“双轨”并行，取得一定进展；区域及双边层面延续多元化的治理模式，在人工智能、加密资产等新议题上积极探索，是塑造全球数字贸易监管环境的主要路径。

（一）多边层面规则制定“双轨”并行

世贸组织在电子商务相关讨论上主要通过电子商务工作组和电子商务谈判（JSI）两条轨道进行，均取得一定进展：

一是根据 1998 年《全球电子商务部长宣言》确立的多边轨道，由电子商务工作组持续推进相关议题的讨论。近一年来，成员国主要探讨的问题包括法律和监管框架、数字贸易便利化、数字鸿沟、电子传输暂免关税以及新兴技术与气候变化等，目标是为第十四届部长级会议（MC14）提出具体、有针对性的优先事项或行动要点。此外，电子商务工作组更加关注发展中国家和最不发达国家所面临的挑战，例如，增加数字基础设施投资以改善其可用性和可及性；通过促进监管协调和能力建设来充分发挥人工智能对国际贸易的变革性作用。

二是由 91 个世贸组织成员参与的 WTO 电子商务谈判（JSI）。2024 年 7 月，80 个世贸组织成员发布联合声明¹³，宣布各参与方经五

¹³ 另外 11 个参与方因“正在进行国内磋商和考量”，尚未同意该文本，包括巴西、哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、印度尼西亚、巴拉圭、中国台湾地区（澎湖、金门、马祖单独关税区）、土耳其和美国。

年谈判就《电子商务协定》(以下简称《协定》)达成“稳定文本”;其亮点主要体现在两个方面:1) **禁止缔约方对电子传输征收关税**。稳定文本没有包含规定该禁止征收关税的条款在特定时期后失效的内容。这意味着,除非缔约方在协定生效后第五年或未来定期审查中另有约定,否则该禁令将无限期有效。2) **保障发展中国家和最不发达国家的利益**。文本第20条是一项专门条款,旨在通过允许自行指定《协定》中最长五年内可不予实施的条款,保护发展中国家和最不发达国家免受日益扩大的“数字鸿沟”的影响。《协定》为推动多边规则制定提供了重要基准,但未来工作仍面临挑战。如将《协定》纳入WTO法律框架难度较大,跨境数据流动、数据本地化与源代码保护等关键议题走向仍存在不确定性等。

(二) 区域及双边层面谈判进展明显

由于多边层面规则谈判难度大、进展缓慢,全球数字贸易监管环境主要是由协定所塑造。近一年来,发达国家多路径推进规则制定,发展中国家倾向于签署自贸协定等一揽子协定。**一是通过新签或升级自贸协定全面回应数字贸易发展及监管需要**。自贸协定中的数字贸易相关条款通常分散在多个章节中,集中体现在电子商务/数字贸易章节,此外在跨境服务贸易、知识产权等章节也有所涉及。这种一揽子谈判有助于通过相互妥协实现多方共赢,因而成为各国尤其是发展中国家参与全球数字贸易治理的重要路径。近一年来,双边及区域协定取得新进展¹⁴,涉及欧日英等发达经济体、及中印等发展中经济体。

¹⁴ 《东盟-中国自由贸易区3.0升级协定》(ACFTA3.0)(2024.10),《欧盟与日本战略伙伴关系协定》(SPA)(2025.1),《肯尼亚-阿联酋全面经济伙伴关系协定》(CEPA)(2025.1),《东盟-澳大利亚-新西兰

如中国和东盟升级协定，既强化了电子发票、电子支付等系统“软联通”，又注重数字基础设施“硬联通”，同时包含推进数字包容性建设以及加强打击网络诈骗合作等具体措施；CPTPP 在 2024 年 12 月接纳英国正式加入、实现首次扩围，对规则进行全面审查以升级条款、适应形势变化。

二是签署专门的数字贸易协定，提升数字贸易治理与合作的灵活性和前瞻性。以《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）为代表的新模式摒弃传统贸易协定“全有或全无”的做法，为各类经济体提供了多元参与方式。当前，全球已签署或生效 10 个数字贸易专门安排；2024 年以来新增 4 个，除 DEPA 外，其它均为双边性质。如欧盟除了在欧日自贸协定数字贸易章节中纳入数据跨境流动相关规定外，还分别完成了与韩国和新加坡的数字贸易协定(DTA)谈判，全力推广基于欧洲价值观的规则体系。DEPA 持续扩围与升级，分别于 2024 年 11 月和 2025 年 6 月同意成立秘鲁和阿联酋的加入工作组，哥斯达黎加于 2025 年 1 月实质性结束加入讨论，针对中国、加拿大等的加入讨论仍在积极推动中。此外，2024 年 2 月非洲大陆自由贸易区 (AfCFTA)达成《数字贸易议定书》，打破了数字贸易专门协定主要由高收入国家参与的现状。

三是政府间合作因议题及目标差异而选择更趋多样化。近一年来的进展包括：1)公开宣告共同主张的联合声明。如日本与英国(2025.4)推动可信数据自由流动框架下的数据跨境流通，扩大协定适用范围，

数字贸易协定》(2025.4)，《新加坡-太平洋联盟自由贸易协定》(PASFTA)(2025.5)，《英印自由贸易协定》(UK-IndiaFTA)(2025.5)。

将学术界和公共部门纳入更高层级的保护体系。2) 聚焦数据等特定领域合作的谅解备忘录或意向书。如印度与印度尼西亚(2025.1)推动数字领域战略联盟建设,涵盖人工智能、物联网、数字身份等;新加坡与越南(2025.3)加强数字资产完整性、稳定性与互联互通领域的合作;中国与巴西(2025.5)就数字经济基础设施建设等签署投资合作意向书。3) 更具可操作性的合作协议。如欧盟与日本数据流动协议生效(2024.7),为企业更高效处理数据提供可预测的法律环境。

五、人工智能对数字贸易的影响

近年来,全球 AI 产业爆发式增长,技术迭代快,应用广,驱动市场规模不断扩张,预计到 2033 年市场价值达 4.8 万亿美元,10 年增 25 倍,成科技革命和产业变革核心引擎。同时,AI 深刻重塑数字贸易发展轨迹与规则体系,从贸易方式、贸易对象、贸易主体三方面对数字贸易带来变革性影响,并引发规则制定热潮。

(一) 人工智能强力赋能数字贸易发展

从贸易方式看,AI 通过对物流、供应链和海关流程的智能化重构实现降本增效。物流领域通过智能算法优化运输路线,智能仓储使存储容量提升 30%、分拣效率提高 50%。供应链管理实现需求预测和全球物流网络动态调整。智慧海关应用"智能审图"技术,将通关时间缩短至分钟级。WTO 报告显示 AI 将平均通关时间从 3 天压缩至 6 小时,年省 1200 亿美元。在跨境支付领域,AI 结合区块链实现自动化处理,非洲 Jetstream 公司将信用决策时间从 1 个月缩短至 1 分钟。

贸易合规方面，AI 自动解析各国法规，降低企业违规风险。智能营销通过生成式算法提升广告转化率。**从贸易对象看，AI 催生新型数字交易标的并推动数据要素价值释放。**AI 大幅增加对 ICT 服务的需求，重构 ICT 服务技术边界，催生了数据分析、创意设计等新业态。拓展传统服务贸易边界，生成式 AI 使业务顾问效率提升 40%，使得智能投资、风险评估等服务可远程提供。AI 技术产品贸易爆发式增长，全球 AI 芯片市场规模预计从 2023 年 615 亿美元增至 2032 年 6210 亿美元。同时大幅增加了全球市场对数据的需求，从根本上重塑了数据使用和贸易的格局。**从贸易主体看，AI 重塑参与格局与治理逻辑。**供给端方面，AI 为广大中小企业带来提高生产效率和开拓市场的巨大机遇，如 AI 在供应链中可以发挥减少处理时间、简化报关流程、降低错误率、优化库存等作用，可以助力企业对消费者偏好和全球趋势的实时数据进行市场洞察，从而调整价值链的战略和运营计划。消费端方面，AI 通过对消费者数据的精准收集和分析，可以为消费者带来定制化、个性化的服务体验。

（二）人工智能技术引发数字贸易规则制定与更新热潮

数字经贸规则新兴议题构建方面，AI 技术已嵌入更多经贸协定，**由边缘议题成重要关切。**目前，17 份国际经贸协定含 AI 相关规则，9 份嵌套入科技合作等条款，8 份设专门条款。规则内容呈现高度一致性，共包含三项核心要素：一是以伦理治理为导向，11 项规则涉及 AI 伦理问题，强调建立伦理治理框架；二是以提高透明度、推动标准化为抓手，9 项规则明确推动可信、安全、负责任使用 AI；三是通过

合作与能力建设避免监管碎片化，多数规则将“强化合作”设为核心议题。传统数字贸易自由化议题更新方面，数据跨境流动规则通过明确义务边界为 AI 监管预留空间。欧盟在《欧盟—日本跨境数据流动协议》等协定中限定“数据自由流动”义务适用范围，明确为 AI 服务设定认证程序不受相关义务限制。源代码保护规则关注重点转向软件算法，USMCA 首次将保护范围扩大至算法，《欧盟—新西兰自贸协定》等细化“执法与司法例外”，允许为保障非歧视强制披露算法。

（三）多元化人工智能规则制定机制成为推动数字贸易高质量发展的灵活补充

人工智能国际治理成果逐步嵌入经贸协定。以《英国—新西兰自贸协定》为例，条款明确参考 OECD 等国际机构准则。2024 年 OECD 修订《人工智能原则》，强化环境可持续性、虚假信息治理等议题。各类治理成果提出以能力建设弥合智能鸿沟，2024 年中国联合发展中国家提交《加强人工智能能力建设方面的国际合作》决议，联合国通过《全球数字契约》鼓励提升数字技能。人工智能合作备忘录以灵活高效模式获得关注。阿联酋与意大利、法国、马来西亚签署的 MoU 强调合作建设 AI 数据中心。新加坡与澳大利亚签署 MoU，通过建立联合技术试验平台拓展 AI 技术互通渠道。印度与 OpenAI 达成合作备忘录，赋能初创企业成为全球 AI 服务提供者。英国与美国签署 AI 安全备忘录，建立通用安全测试方法。欧盟与新加坡签署行政安排，共同推动 AI 安全研究。这些合作有助于提升数字服务质量与市场信任度，为全球数字贸易发展注入新动能。

六、深化开放汇聚合力，携手共创数字贸易广阔未来

把握数字贸易机遇、促进数字贸易繁荣发展，需要构建更具确定性和一致性的国际规则框架，采取兼顾发展与安全的平衡监管方式，并通过深化国际合作实现各国携手共进。

构建合作共赢、共同繁荣的发展格局，推动全球共享数字贸易机遇。一是**共同构建多边协同的数字贸易治理体系**。充分发挥联合国、WTO 等在全球规则制定方面的引领作用，支持 WTO《电子商务协定》的完善与扩围，深化在隐私保护等共同关切领域的国际合作，倡导普惠平衡、协调包容的多边治理原则，避免治理碎片化。二是**依托数字经济合作机制深化数字贸易合作**。需加强各国政策沟通和发展计划对接，在现有数字经济合作机制下搭建专项合作平台，凝聚广泛共识。此类平台应积极吸纳出海企业的实践经验与诉求，推动形成更符合实际需求的市场准入标准和便利化措施。三是**强化数字基础设施互联互通**。鼓励设立相关数字基础设施建设基金，依托联合国等多边合作机制推进数字基础设施项目合作，协同推进跨境海陆缆、数据中心、卫星互联网等设施建设。加强对发展中国家和最不发达国家的综合援助，发挥 WTO、G20 等多边平台机制的协调作用。四是**支持发展中国家能力建设与普惠发展**。深入推进创新成果互惠共享，加强对发展中国家的数字技术援助，提升其数字化转型与数字贸易发展能力，确保其共享发展红利。鼓励和支持负责任的企业出海，技术转移、人才培养和本地化运营，帮助发展中国家提升数字能力、融入全球价值链。

构建大企业引领、中小企业赋能、公众积极参与的协同生态，汇聚数字贸易深化的市场合力。数字贸易涉及领域广、主体多、因素复杂，企业和公众（消费者）处于核心位置。需依托互补优势、深化协同合作，提升整体生态效能：**一是强化头部企业引领作用。**应鼓励头部企业积极参与数字经贸规则谈判，推动制定切实可行的标准和解决方案；支持大型企业强化技术输出与生态共建，带动供应链技术和上下游协同；发挥大型跨境电商平台直连全球市场优势，构建数字化供应链中枢，整合物流、支付、合规服务，赋能中小供应商实现柔性生产，深化全球产业链合作。**二是赋能中小企业能力跃升。**推动设立数字贸易培训中心，加大人才培养力度；培育中小企业生态，推广中国义乌等地“跨境电商+产业带”模式，降低中小企出海门槛与成本；加大普惠型金融支持，促进中小企业数字化转型，助力构建数字供应链。**三是激励公众深度参与。**建立公开咨询或参与性政策平台，鼓励公众对数字贸易法律和战略提出意见；强化公众数字素养与治理协同，开展发展中国家数字技能培训；提升公民数据安全防护能力，夯实社会信任基础。

构建开放、包容、高效的国际协作机制，促进全球数据安全有序流动。数据作为新型关键生产要素，其跨境流动对于各国数字贸易至关重要。**一是积极探索适合数字贸易发展的全球规则和秩序。**推动构建基于“安全与发展平衡原则”的基本框架，倡导“开放、包容、安全、非歧视”原则，形成协同互操作的稳定体系。**二是搭建政府间对话平台。**大力支持不涉及国家安全、公共利益和个人隐私的数据自由流动，

探索数据脱敏、差分隐私、可信执行环境（TEE）等技术的国际协作应用。**三是利用技术手段构建可信保障。**通过新技术提升信任基础，如增强隐私技术可支持全球大规模协作，“合成数据”既能保护个人隐私，又能提供新的全球数据共享和合作机会；探索国家间、区域间基于技术的合作新模式，如中国提出建设“可信数据空间”，通过体系化的技术部署，确保数据流通的安全与信任，解决数据提供方、使用方和监管方之间的信任问题。**四是尊重数据主权与弥合鸿沟。**尊重各国数据主权，支持发展中国家参与规则制定，努力缩小全球数据鸿沟。

构建“发展导向、安全可控、普惠共享”的全球协作新范式，加强人工智能国际发展和治理合作。人工智能正成为驱动数字贸易发展的关键技术，推动其发展已成为多数国家的战略选择。但当前全球人工智能治理总体仍呈碎片化、阵营化态势，缺乏统一的全球协调机制。统筹人工智能发展与安全，需要：**一是**助力全球南方获取人工智能发展关键要素，鼓励建设当地语言高质量数据集、部署可负担的算力基础设施、开展人才培养等合作，推动包容普惠发展；**二是**开展安全治理协调，鼓励国际组织、产业、研究机构等对话合作，加强安全治理相关知识、规则、标准及技术工具等公共产品供给，分享最佳实践，保障人工智能全生命周期安全可靠可控；**三是**鼓励开放共享，打造安全、可靠的开源平台，促进知识交流和协作，降低技术创新和应用门槛，为人工智能创新发展注入新动力。