

数字贸易对全球多边贸易规则体系的挑战、趋势及中国对策

张茉楠 周念利

摘要：数字贸易是科技之争、规则之争，也是主导权之争。美国、欧盟、日本、中国在内的全球贸易大国竞相塑造数字经济和数字贸易的未来，数字贸易正成为国际新一轮规则竞争的前沿。本文全面分析全球数字贸易规则框架发展趋势及其走向，研判全球数字贸易政策主张及其分歧，并在对全球数字贸易规则中的中美议案进行深入比较基础上，提出中国参与推动全球多边数字贸易规则的路径与建议。

关键词：数字贸易 国际贸易规则 数字贸易谈判

作者简介：张茉楠，中国国际经济交流中心美欧所首席研究员、博士后；
周念利，对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员、博导。

数字贸易在全球经济和贸易中扮演着越来越重要的角色。在过去十几年间，全球数字贸易从数量到价值呈现指数级增长，成为全球贸易增长最为显著的新形态。然而，从全球治理与规则层面看，多边贸易协定未能适应数字贸易快速发展，其贸易规则不仅不完善，且远远滞后于实践，这也导致建立适应数字贸易发展新态势的全球规则框架的呼声越来越高。特别是当前全球“逆全球化、保护主义、单边主义、排外主义”风潮迭起，地缘政治及新科技革命下国际竞争加剧，全球治理体系重构，经济全球化面临方向性选择。中国应以超前的眼光洞察，把数字贸易规则制定作为参与新一轮全球多边贸易治理改革的契机，积极参与规则制定，加快推动数字贸易及新型全球化发展。

一、数字经济时代数字贸易概念及其发展趋势

数字贸易是具有挑战性的前沿性议题。目前对“数字贸易”的界定尚无定论，其内涵和外延仍在演变之中。有两个国际组织文件明确规定了数字贸易概念。一个是联合国经社理事会发布的《全球化对国民核算的影响》，另一个是联合国和世界贸易组织（WTO）等6个国际组织共同制定的《国际服务贸易统计手册》。它们的要义在于：数字贸易包括有形商品和无形数字商品两类；通过线上订货的交易属于数字贸易或者电子商务，否则属于传统贸易或传统商务。

（一）国际上对数字贸易概念的主要定义

不同的国家或国际组织对数字贸易的范围和定义均各不相同。最狭隘的定义是将数字贸易定义为数字化产品的贸易，而更广泛的数字贸易定义似乎是利用数字技术（ICT）进行商业活动。同时，这些主体也不都使用数字贸易这一新词汇，电子商务也时常出现，如WTO并没有采用“数字贸易”这种表述，而是采用“电子商务”这个概念，并将其定义为“通过电子方式生产、分销、营销、销售或交付货物和服务”。

美国方面：2013年，美国国际贸易委员会（USITC）在《美国和全球经济中的数字贸易1》报告中，首次把数字贸易定义为通过互联网传输而实现的产品与服务的商业活动，其中既包括以互联网为媒介传输产品和服务的商业活动，也包括以互联网为载体和平台传输产品和服务的国际贸易。2017年，USITC在《全球数字贸易1：市场机遇与主要贸易限制》报告中进一步完善了此前的定义，指出数字贸易是各个领域的公司通过互联网进行产品和服务的交付，以及如智能手机和互联网传感器等相关产品的交付。它虽然包括电商平台提供的相关产品和服务，但排除了网络订购的实体产品及其数字附属品。

欧盟方面：欧盟在数字贸易方面制定了建立“单一数字市场”的目标。这被定义为“个人和企业可以在公平竞争的条件下无缝访问和行使在线活动的区域，无论其国籍或居住地”。这一举措超越了改善数字贸易环境的改革，包含了电信行业日益激烈的竞争，以及数据保护和隐私条款的改进。

中国方面：目前中国主要使用的是电子商务和跨境电子商务的概念。由于数字贸易发展时间短、发展速度快，加之数字贸易的发展模式多样，使得社会各界对数字贸易的认识不一。中国较为关注的跨境电子商务，对象以货物贸易为主，但与传统跨境电子商务的概念也发生变化。如，中国信通院研究认为，数字贸易是指不同行业的企业通过相关设备在网络上进行的产品和服务的交易。

从上述定义中可以看出，数字贸易的定义随着时间的变化似乎越来越广泛了，外延有了极大的拓展，这也是各国争相展开数字贸易竞争的一个原因。本文认为，数字贸易是以现代信息网络为载体，线上线下一体化，是以跨境数据流动带动全球消费者和生产者、供应商、中间商集成产生贸易流量，通过大数据、云计算、物联网、人工智能等新一代信息技术融合使用实现实体货物、数字产品与服务、数字化知识与信息等高效交换的新型贸易形态。

（二）全球数字贸易发展趋势

数字化革命正在引起全球经济根本性变革。特别是随着全球经济活动的重心开始逐步由货物贸易和服务贸易向数字贸易转移，以及各种贸易形态的深度融合，数字贸易正成为新一轮全球化的竞争焦点，并将成为未来全球最主要的贸易方式。一方面，服务贸易加速数字化，服务的可贸易性显著提升，全球约 50% 服务贸易实现数字化；另一方面，数字贸易以及全球电子商务平台逐步成为货物贸易交易的重要平台和载体，超过 12% 的跨境货物贸易通过平台实现。《2018 年世界贸易报告》显示，数字技术的发展带来全球贸易结构的变化，不仅对货物贸易有利，还促进服务贸易便利化、催生新的服务业态。自 2005 年以来，数字化服务已成为全球增长最快的服务出口种类。WTO 预计全球服务贸易占比将由目前的 21% 增至 2030 年的 25%。其中，发展中国家服务贸易占比将由 2015 年的 46% 增至 2030 年的 57%。

联合国贸发组织（UNCTAD）于 2017 年 10 月发布《2017 信息经济报告：数字化、贸易和发展》针对全球正在演进中的数字经济，进行了阐述和衡量，并对数字化与全球贸易和产业链、数字经济及其就业和技能、国际贸易协议变革和互联网治理等进行了研究，并提出了数字经济时代的贸易和发展政策建议。数据显示，2013—2018 年美国数字贸易年均增速达到 13% 以上，高于美国同期货物贸易和服务贸易出口增速。除了美国，欧盟、日本和澳大利亚等发达国家（地区）也看到了数字贸易的重要性，加大了对数字贸易的扶持力度。欧盟高度重视数字经济发展，数字经济在欧盟国内生产总值（GDP）中的占比已经达到 8%，在生产增长中的贡献率更是达到 25%。日本政府高度重视数字经济发展，提出了通过数字信息技术在全社会的渗透打造新日本的战略目标。

二、全球数字贸易政策主张及其分歧表现

数字贸易作为一种新型贸易方式，其主要依托互联网体现出的自由化和开放性等特点，因此这也就造成了不同的国家对于数字贸易的态度各不相同。同时，数字贸易与传

统WTO框架下货物贸易与服务贸易规则之间都产生了不适和冲突，WTO各成员国对于数字贸易究竟适用货物贸易规则（GATT）还是服务贸易规则（GATS）还未达成一致，数字贸易面临发展过程中的各种全新挑战，具体包括以下几方面。

一是逐步分化的数字贸易政策。一些分析观点认为，在数字贸易呈现战略性贸易竞争特征、具有垄断支配地位的数字企业日益引发全球关注的背景下，不少经济体正在追求分化的数字贸易政策。由于其监管方式及其适用范围和领域的差异，不仅对各国间的监管互认构成了挑战，也加剧了国家之间因政策不同而引发的紧张局面。例如，欧盟在“数字税”问题上尚未达成整体性意见。2018年12月，欧洲议会以压倒性结果通过了与数字税相关的两份决议，第一份是关于如何对数字服务进行征税，第二份则是希望改革数字服务的税基。虽然该项决议不具约束力，仍需欧盟理事会批准。英国、法国、意大利等10个欧盟成员国已明确表示，如不能在欧盟内部达成关于“数字税”协议，他们将各自独立开展对科技公司征税计划。其中，英国已先行宣布将在2020年开始征收2%的“数字服务税”，预计2020年征收的税额可达2.75亿欧元，之后逐年增加，到2023年增加到4.4亿欧元。

二是数字贸易壁垒制约数字贸易自由化发展。对于促进数字贸易发展以及降低贸易障碍而言，国际间对于数字贸易障碍讨论，按性质可分为“发展障碍”以及“法规制度障碍”两个层面。对于数字贸易“发展障碍”而言，国际间讨论重点主要在于如何藉由基础设施建设普及支持数字贸易发展、促进中小企业利用参与数字贸易价值链，以及数字鸿沟的消除。至于“法规制度”障碍，综合WTO、亚太经合组织（APEC）、各类新型贸易协定及美国等的讨论方向，归纳出强制本地化义务、市场进入限制、数据/数据及个人隐私保护措施、消费者权益维护、知识产权保护、平台业者法律责任不明确、内容审查及数字贸易环境不健全等几大主要障碍。

三是数字隐私与保护标准难以达成共识。目前，全球尚无统一的与数据隐私及保护相关的法律条文，不同国家、不同行业间关于数字保护的法律条例大都出于本国的核心利益和贸易政策出发，因此具有明显差异。美国数据跨境流动政策主要由贸易利益驱动，认为各国在公民隐私保护方面迥然不同的政策，有可能会形成非关税贸易壁垒。与美国将数据跨境政策与贸易政策深度捆绑不同，欧盟更多是从个人权利保护项下考虑数据流动。而国际标准的缺失不仅导致全球数据隐私与保护规制分歧较大，更致使数字密集型企业无法同时满足不同国家、不同行业的差异化标准、规则和法律要求，这大大提高了贸易成本。欧盟相关统计显示，各国之间数据保护政策的差异每年将对欧洲企业造成30亿美元的额外贸易成本；美欧数据隐私与保护标准的差异，导致双边贸易流量每年减少

6500 亿美元。

表 1 全球数字贸易障碍类型及主要内容

障碍类型	障碍内涵描述
1. 强制本地化要求	<ul style="list-style-type: none"> • 需在当地设置（代表处/分公司/子公司） • 需在当地设置数据中心/数据库 • 对电子商务设备或服务特有标准
2. 市场进入的限制	<ul style="list-style-type: none"> • 包含关税（如数字商品及小额包裹免税待遇） • 服务提供、外商投资、贸易及销售渠道 • 其他歧视性待遇
3. 数据/数据及个人隐私保护措施	<ul style="list-style-type: none"> • 限制数据/数据的跨境移动 • 各国隐私保护的规则差异
4. 消费者权益维护	<ul style="list-style-type: none"> • 跨境诈欺等问题的解决 • 个人隐私保护
5. 知识产权保护	<ul style="list-style-type: none"> • 涉及数字著作权、数字商标权的保护
6. 法律责任不明确	<ul style="list-style-type: none"> • 数字贸易参与者的法律责任不明
7. 内容检查	<ul style="list-style-type: none"> • 不利于数字贸易的通关程序及其他措施
8. 环境框架不健全	<ul style="list-style-type: none"> • 网络基础建设不足 • 网络自由与开放的限制 • 电子签章效力不确定 • 欠缺无纸化贸易机制 • 网络安全问题

资料来源：根据 APEC、OECD 及 WTO 报告整理。

四是多边数字贸易规则的严重缺失。WTO 规则下数字贸易规则缺失是当前全球数字贸易面临的主要问题。20 世纪 90 年代中期 WTO 认识到贸易数字化发展趋向，并制定了一些相关规则。但近年来全球数字贸易发展迅猛，WTO 数字贸易规则制定明显滞后。WTO 成员并没有针对数字贸易问题制定或出台专门规则。与数字贸易相关规则多散见于 WTO 框架下的一些主要的协定文本及其附件之中。针对数字贸易发展中遇到的一些规制问题，WTO 做出了相应规定，主要表现在：《服务贸易总协定》（GATS）（主文本第 1、2、3、6、14 条以及电信附件 5）针对“公共电信网络准入”“跨境数据传输”“数字服务市场准入”“数据本地化措施”等做出了原则性规定；《信息技术协定》（ITA）成员围绕“信息技术产品关税减免”已举行多轮谈判并取得重大进展；《与贸易相关的知识产权协议》（TRIP）可以参照适用于数字贸易中的知识产权问题；《全球电子商务宣言》框架下

WTO成员已就“电子传输免关税”达成一致。由于对数字技术发展可能带来的变革缺乏预见性，且掣肘于多哈回合的谈判效率，上述多边数字贸易规则在文本设计和操作层面都面临着新的挑战。

五是数字贸易规则呈现“碎片化”特征。过去几十年来，越来越多的区域贸易协定纳入了明确提及数字技术的条款。根据WTO有关统计，在目前生效并向WTO通报的286个区域贸易协定中，截至2018年8月，共有217份协定中包括了与数字技术有关的条款。这些条款的内容纷繁复杂，涉及贸易规则和市场准入承诺、通信和数字监管框架、知识产权保护、电子政务管理、无纸化贸易以及在数字技术和电子商务等方面的合作和技术援助，其中最常见的是电子政务管理、电子商务合作和暂缓对电子传输征收关税。虽然一些条款复制或澄清了WTO现有条款或承诺，但其他条款却扩大了原有条款的内容或做出了新的承诺，再加上大多数条款并不遵循特定的模板，即使是同一国家对外商签的区域贸易协定中的相关条款也不尽相同。这种情况导致了区域贸易电子商务规则的“碎片化”以及数字化“面条碗”效应。

三、当前全球数字贸易规则框架发展趋势及其走向

制定数字贸易相关规则成为世界主要经济体争夺新型贸易主导权的重要选择。2018年9月25日，美欧日在三方联合声明中特别对数字贸易和电子商务问题进行了说明，并表示三方同意合作，以促进数字贸易和数字经济的发展，并通过促进数据安全来改善商业环境。2019年1月，美国、欧盟、日本、澳大利亚、新加坡等国宣布将共同制定数字贸易相关规则制定，加强对全球数字贸易规则制定的主导权。在多边层面，WTO也将召开各国部长级和事务级官员汇集的非正式会议，预计最早将于2019年年中正式启动谈判，力争2020年引入新规则。

（一）区域和双边贸易协定层面

作为面向21世纪全球经贸新议题的数字贸易，在国际经贸谈判中成为关注焦点，特别是以跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）、国际服务贸易协定（TiSA）为主导的“3T”更注重数字贸易等新议题与规则框架的设置。

1. TPP中有关数字贸易及重点内容

在众多的区域贸易协定中，对数字贸易规则产生重要影响力的是TPP和全面进展的跨太平洋伙伴关系协定（CPTTP）。TPP最初是由美国主导的协定，TPP中强调的关于新贸易规则调整涉及降低数据流动的壁垒，倡导推进数字贸易自由化仍是美国一贯秉承

的原则，并可能在未来国际贸易规则中产生影响。其重点主要包括：一是坚持因特网应保持自由开放；二是对数字产品禁收关税；三是确保贸易伙伴不会采取进一步的保护性措施，如不能将缔约方数字产品置于竞争劣势地位，不能对跨境信息流建立歧视和保护主义壁垒，禁止强迫本国公司在计算服务中采取本地化策略，禁止要求公司向本国个人转让技术、生产流程或专有信息等。目前由于美国退出 TPP，其他 11 个经济体签署了类似但不完全相同的替代协议 CPTPP。从整体来看，CPTPP 仍继续采用美国先前提出的数字贸易规则内容。CPTPP 模式正迅速成为电子商务或数字贸易规则中“现代化”贸易协议的标准参考模板。

2. TTIP 中有关数字贸易及重点内容

就数字贸易以及电子商务领域而言，TTIP 谈判的主要目标是，创设一个有约束力的框架来促进跨大西洋的数字贸易；同时，也可以作为促进经济增长和发展的全球化标准。

欧盟强调“公平”。2015 年 6 月，欧盟推出“数字单一市场战略”，该战略提到为实现成员国数字贸易跨境消费的规则公平，欧盟委员会将修改立法提案，确保国内市场交易方不因强制性国家消费者合同法律的差异，或产品在标签之类的具体规则上的差异而阻止跨境交易。

在数据隐私和数据跨境流动问题上，美国和欧盟适用的是截然不同的法律制度。根据 2014 年 1 月 16 日美国国会推出的《2014 年国会两党贸易优先法案》，就跨境数据流动和数字贸易，法案规定要求贸易谈判方确保政府允许跨境数据流动，不得要求数据本地存储或处理，禁止对数字贸易设置与贸易有关的障碍。

但欧盟则明确表示，任何协定都不能影响“对个人数据传播和处理过程中的隐私保护，以及对个人记录和账户的机密性保护”。近期，欧盟《通用数据保护条例》在欧盟全体成员国正式生效。这一新条例被认为是“世界史上最严格的个人数据保护条例”（GDPR）。《通用数据保护条例》以欧盟法规的形式确定了个人数据保护原则和监管方式，以取代欧盟《个人数据保护指令》，具有更强的法律效力。

3. TiSA 中有关数字贸易及重点内容

TiSA 中，期望建立电子商务、计算机相关服务、跨境数据转移等新兴领域的管制规则，强调制定适当的条款来支持通过“电子渠道”所进行的服务贸易，引导数字贸易和跨境数据流的发展。TiSA 体现的新动向包括：范围广泛的综合协议，不预先排除任何部门或模式，包括金融、快递、传播、电信、电子商务、运输、物联网、数码贸易、移动通信网络、互联网等所有服务业领域；增加 GATS 的附加规则，拟将国民待遇由 GATS 中选择性的承诺变为横向普适性的承诺，并包含锁定开放现状和“棘轮条款”，自动将新出

现的服务部门锁定在自由化范围内；建立一些新兴领域的管制规则，如国际海运、电信服务、电子商务、计算机相关服务、跨境数据转移、运输和快递。特别是关注网络在服务业的应用趋势，强调制定适当条款来支持通过“电子渠道”所进行的服务贸易。

（二）多边与诸边贸易协定层面

在新的世界格局下，特别是在贸易保护主义蔓延、区域主义盛行、多边贸易体制边缘化的背景下，将成员拉回多边平台，开展内部多边对话是 WTO 的当务之急。因此，选择对全球贸易发展具有关键意义的新议题，将数字贸易和电子商务等内容列入其重点关注领域，也是协调与多边贸易规则体系之间的矛盾，实现 WTO 现代化的重要路径。

事实上，早在 20 年前，WTO 在第二次部长会议上就设立了“电子商务工作计划”，讨论与贸易相关的全球电子商务议题。由于 WTO 整体谈判裹足不前，数字贸易与电子商务相关讨论多年来也未有实质进展和成果，WTO 内部争议不断。但从 2016 年起，成员方“重燃”对数字贸易与电子商务议题的兴趣，包括中国、美国、欧盟、日本等在内的多个成员方提交了讨论议题清单。2017 年 12 月，WTO 第 11 次部长级会议上，71 个 WTO 成员方共同发布了《关于电子商务的联合声明》，宣布为将来在 WTO 谈判与贸易相关的电子商务议题共同启动探索性工作，提出更加具体的议题和路线图。2019 年 1 月 25 日，中国和澳大利亚、日本、新加坡、美国、欧盟、俄罗斯、巴西、尼日利亚、缅甸等共 76 个 WTO 成员签署《关于电子商务的联合声明》，确认有意在 WTO 现有协定和框架基础上，启动与贸易有关的电子商务议题谈判，这也意味着数字贸易终于向回归 WTO 统一规则方向迈出重要一步。

四、全球数字贸易规则中的中美议案比较

（一）美国推动数字贸易国际规则制定的实践与行动

1. 数字贸易规则的“美国议案”

作为数字贸易大国的美国是数字贸易国际规则谈判最积极的推动者之一。2018 年 4 月 12 日，美国向 WTO 总理事会提交了关于数字贸易谈判的探索性文件，其中称“全面且富有雄心”的贸易纪律将确保一个开放、公平和竞争性的全球数字经济。该文件提出了 7 项美国建议展开谈判的议题：信息自由流动、数字产品的公平待遇、保护机密信息、数字安全、促进互联网服务、竞争性电信市场和贸易便利化。鉴于美国在电子商务领域和多边经贸规则方面均具有较强的主导地位，其议题很可能对未来谈判走向产生较大影响。

2. 特朗普政府数字贸易政策新动向

特朗普对多边协定的敌意与数字贸易全球化特征间的矛盾。作为支撑全球数字贸易发展的基础——互联网和跨境数据流动——具有明显的全球属性。因此构筑规范信息流动的数字贸易规则体系也必须着眼于全球。自由、开放和内在协调一致的数字贸易规制，仅凭双边谈判难以实现。如果特朗普政府一意聚焦于双边贸易谈判，在其任内美国政府在推动构筑全球数字贸易规则方面能取得进展也比较困难。

作为全球 ICT 产品出口大国美国会敦促其主要贸易伙伴降低关税壁垒。世界经济论坛数据显示，在全球商品贸易额排名中，ICT 产品占据了前十名中的四席贸易额，合计占全球贸易总额的 8.3%。其中，集成电路是汽车、石油之后的全球第三大贸易产品，贸易额超过 8000 亿美元。而半导体也是美国最关键的 ICT 出口产品。美国半导体及半导体设备的主要出口对象包括：中国大陆、欧盟、日本、韩国、新加坡、中国台湾、马来西亚、墨西哥、加拿大、以色列等国。

例如，作为美国 ICT 产品的主要出口对象，墨西哥、加拿大虽已与美国缔结美墨加协定（USMCA），但美国出口至加拿大和墨西哥的 ICT 产品并未全面进入“零关税”时代。以墨西哥为例，其对来自美国的 ICT 产品如 HS 9018、HS 9032、HS 9015 施加的进口关税税率分别为 4.51%、4.41% 和 5.00%。敦促墨西哥、加拿大进一步降低 ICT 产品的进口关税，为美国 ICT 产品创建更多的市场准入机会也是美国的现实关切。因此，美国致力于降低甚至剔除非关税的数字贸易壁垒。美国贸易代表办公室发布 2019 年特朗普政府贸易政策议程报告，将数字贸易列为 2019 年的三大任务之一，以及执法优先目标。报告指出，未来的贸易协议将以 USMCA 为范本，就劳工、环境保护、货币操纵、知识产权和数字贸易等关键问题谈判。

目前，特朗普政府已着手建立面向数字贸易政策和挑战的新架构。为了实现国会确定的数字贸易谈判目标，美国从 2016 年开始建立专门针对数字贸易的组织架构。2016 年 7 月，美国贸易代表办公室（USTR）内部建立了数字贸易工作组，以快速识别数字贸易壁垒和制定相应政策规则。该工作组由 USTR 代表 Robert Holleyman 直接领导，其工作人员来自 USTR 内部的电子商务、电信、服务、知识产权、创新和工业竞争力领域。该工作组成立以来已经开展了多项有成效的工作，包括：为《2017 年外国贸易壁垒评估报告》识别出最新的数字贸易障碍，制定在国际上推广数字贸易规则的战略，推动 USITC 对主要国外市场上的数字贸易壁垒开展调查和评估。从特朗普数字贸易战略趋向看，中美在数字贸易领域的交锋也在上升。近两年，美方在《中国履行 WTO 承诺报告》《特别 301 报告》《国别贸易壁垒》等均提及中国数字贸易壁垒问题，未来特朗普很可能会继续

通过双边施压方法，来敦促这些贸易伙伴降低甚至剔除非关税贸易壁垒。

而数字贸易政策也将成为中美经贸和谈判博弈的新焦点。双边施压“化整为零”是特朗普政府数字贸易政策的核心。当前作为数字贸易规则美式模板的集大成者，TPP 协定虽然已被美国拒签，但将 TPP 框架下的数字贸易规则“化整为零”地纳入到双边层面，通过在双边对主要贸易伙伴施加压力来推进全球数字贸易自由化，会是特朗普政府数字贸易政策的核心与焦点。从可能性角度而言，也不排除任期内 TPP 在经重新审视包装后“复活”这一政策选项，特别是当前美国起草的 WTO 现代化改革方案中强力推进数字贸易政策。

（二）中国参与数字贸易国际规则制定的努力与实践

中国正成为快速成长的数字经济和数字贸易大国。根据中国信息通信研究院研究报告，2018 年中国数字经济规模达到 31.3 万亿元，增长 20.9%，占 GDP 比重为 34.8%。与此同时，中国凭借其跨境电商的迅猛发展，也已成为全球电子商务大国，在全球多边贸易层面积极参与全球数字贸易规则的制定，提出“中国议案”。

1. 数字贸易规则的“中国议案”

21 世纪以来，中国数字贸易/电子商务经历了从无到有、从弱到强的跨越式发展，目前中国已成为全球规模最大、最具活力的数字贸易/电子商务市场。在此背景下，中国无法置身于多边规则谈判之外，而缺少中国参加的数字贸易/电子商务多边规则谈判也必然是不完整、不平衡的。事实上，随着国内跨境电子商务的快速发展，中国在 WTO 也逐步参与到数字贸易/电子商务工作计划的讨论中。2016 年 11 月，中国向 WTO 总理事会提交了“中国关于电子商务议题的提案”，就电子商务相关议题的讨论提出了意见和建议。文件建议，考虑到电子商务议题的复杂性和各成员方在数字经济方面存在的巨大差异，应从相对简单的议题开始；现阶段的讨论应当集中于促进通过互联网实现的货物贸易以及支持性服务；讨论目标应当是澄清和改进现有的多边贸易规则，不应增加关税减让等新的市场准入承诺。具体而言，该文件建议讨论以下四个方面议题，包括跨境电子商务便利化、加强政策透明度、改善跨境电商的基础设施和技术条件、B2C 及 B2B 跨境电子商务交易，以及包括消费者保护、隐私保护、知识产权保护等电子商务其他相关政策议题。

2. 中国加入 WTO 数字贸易谈判

2017 年 10 月，在 WTO 第 11 次部长级会议召开之前，中国再次向总理事会和其他相关理事会提交了文件，就部长级会议的电子商务议题提出建议，主要包括延续对电子传

输免征关税的决定、跨境电子商务便利化、无纸化贸易、电子认证和电子签名互认、法规政策透明度以及发展与合作等。2019 年 1 月，中国、美国、欧盟、俄罗斯、日本、巴西等共 76 个 WTO 成员，在电子商务非正式部长级会议上签署《关于电子商务的联合声明》，确认有意在 WTO 现有协定和框架基础上，启动与贸易有关的电子商务议题谈判，中国为加入表明维护全球多边贸易规则的坚定立场，以及中国将数字贸易规则化压力为挑战的决心。作为数字经济大国，以及在数字技术、电子商务等领域的领先优势及市场优势，有机会推动形成符合国家利益，并更有利于形成面向新型全球化的数字贸易框架。

综合来看，中国有关 WTO 电子商务工作计划的提案，具体内容包括：建立良好的贸易政策环境以促进跨境电子商务、允许在其他成员国境内建立保税仓库、促进无纸化交易、增进支付、物流与快递业服务提供商服务、与其他国际组织和机构合作、与二十国集团工商界活动（B20）保持联系，密切关注 B20 建立全球电子商务平台（eWTP）等举措。

（三）中美数字贸易博弈及其发展趋势

中美同为全球名列前茅的数字贸易大国，这是中美共同推进全球数字贸易治理的现实基础。但在实践中，中美还存在很多分歧，主要表现在如下方面。

1. 产业比较优势的差别

美国的数字经济发展领先全球，是数字技术、标准专利、数字内容、商业规则等关键要素的主要输出国，也是全球数字贸易最大的参与国和受益者，数字贸易是美国的核心利益。美国经济分析局（BEA）数据显示，2015—2017 年，美国数字贸易顺差分别达到 1624 亿美元、1601 亿美元和 1725 亿美元，占全部服务顺差比重分别为 61.7%、64.3% 和 67.6%，呈现出逐年提高的趋势。由此可见数字贸易对美国经济的重要性。根据美国国际贸易委员会对数字服务产业所做分类，本文将前述的按市值排在全球前 15 位的 11 家美国互联网企业划分为如下几类：（1）数字内容服务提供者，如线上电影租赁提供商 Netflix；（2）数字搜索引擎服务提供者，如 Google；（3）网络社交媒介提供者，如 Facebook、LinkedIn 和 Twitter；（4）基于云计算的互联网服务提供者，如提供客户关系管理方案的 Salesforce 和互联网门户网站 Yahoo，占美国 GDP 比重高达 12% 以上。

跟美国形成鲜明对照的是，中国是制造业大国，同时在以互联网为代表的信息通信技术的带动下，跨境电商在中国飞速发展。根据最新发布的《2018—2019 中国跨境电商市场研究报告》显示，2018 年中国跨境电商交易规模达到 9.1 万亿元。在前述市值排名居全球前 15 的 4 家中国企业中，阿里巴巴和京东是著名的电商平台企业，其发展势头令

人瞩目。全球十大电商公司中，阿里巴巴以 26.6% 的市场份额成为全球第一电商公司，亚马逊以 13% 的份额排行第二，EBAY 以 4.5% 的份额排在第三，京东商城以 3.8% 的份额排在第四，乐天以 1.5% 的份额排在第五。总体看，在数字贸易和电子商务领域，中国的比较优势依旧存在于基于互联网，依托大的电商平台所进行的跨境货物贸易。

2. 主要贸易规则诉求的差别

概括而言，由于美国的比较优势是数字服务贸易，数字贸易规则美式模板无疑会重点引入与数据流动、知识产权等相关的内容，着力推动“跨境数据自由流动”“数据存储设备以及数字技术非强制本地化”“保证网络自由接入”等有助于促进数字服务输出的相关规则。中国的比较优势是基于互联网从事的货物贸易，因此会更加关注能促进跨境货物贸易便利化、强化微观主体从事跨境电商信心等的相关规则，如：“低价值货物免关税”“完善法律及金融支付机制”“构建跨境电商争端解决机制”等。中美两国在数字贸易规则领域的重要分歧主要存在以下三个方面。

表 2 中美具有不同的数字贸易规则诉求

国别与诉求	数字贸易谈判焦点
中国：树立数字货物贸易中企业和消费者的信心	争端解决机制
	消费者保护法律
	完善金融支付机制
	个人信息和隐私保护
	数字贸易中的关税及其他税（如电子传输和低价值货物免关税）安排
美国：数据跨境流动合作	追求跨境数据自由流动
	数据存储设备及存储技术非强制本地化
	限制出于保护本国企业目的的网络准入约束
	国民经济安全和公共利益例外
	推动 ICT 合作

资料来源：Meltzer Joshua. Maximizing the Opportunities of the Internet for International Trade. Social Science Electronic Publishing, 2016.

3. 实现利益诉求的路径差异

如前文所述，目前能够凸显美国意志的数字贸易规则已在美国所主导的一系列国际贸易协定中充分得以体现。国际贸易协定是主权国家之间经过协商所缔结的法律文本。可以说，美国是遵循与主权国家展开官方协商方式，“自上而下”地推动其所关注的数字贸易规则的产生和实施。尽管中国已对外缔结了一系列区域贸易协定，但直至 2015 年签

署的中韩 FTA 及中澳 FTA 才开始涵盖独立的电子商务章，而其中只涉及一些简单的、分歧较少的第一代数字贸易规则。中国曾试图加入 TiSA 谈判，以更好地参与到国际服务贸易规则尤其是国际数字贸易规则的制定之中，但该申请遭到美国强烈反对。在此情形下，中国须另辟蹊径。目前中国主要遵循非官方的、自下而上的路径来提出符合自身需求的政策主张。

表 3 中美基于不同的路径来推出其政策主张

美国	官方路径 (自上而下)	政府驱动 (政府之间的协商机制)	TPP TISA TTIP 美韩自贸协定
中国	非官方路径 (自下而上)	市场驱动 (企业、其他利益相关方共同参与协商的机制)	eWTP

五、中国参与推动全球多边数字贸易规则的路径与建议

数字贸易国际规则是 21 世纪的国际贸易规则的重要核心内容，对双边、区域和多边贸易规则原则等都将产生重大影响。当前中国面临较大的数字贸易规则压力与挑战，但应充分意识到，作为数字经济大国，以及在数字技术、电子商务等领域的领先优势及市场优势，有机会推动形成是符合国家利益的。中国对于电子商务和数字贸易全球规则具有多层次的丰富需求——以维护国家网络安全为底线；以促进电子商务进出口为重点；以推动中国数字产品和服务全球化为目标。为深入研判数字贸易和电子商务涉及的技术、商业、政策和法律等问题，平衡好近期和长远、局部和整体、商业和政策、国内与国外之间的关系，最大程度上争取于中国有利的国际规则，这需要中国政府统筹谋划和顶层设计。

(一) 进一步加强数字贸易发展与国际规则问题研究

目前，全球数字贸易规则还未形成统一意见，美欧之间存在的分歧依然没有得到解决。中国应加强对数字贸易规则最新发展趋势的研究，开展关于数字贸易壁垒、知识产权保护、数字贸易统计、争端解决机制、新型数字贸易规则影响等一系列问题的研究，以应对可能出现的“电子摩擦”。同时借鉴欧美之间数字贸易规则谈判经验，未雨绸缪，研究中国与发达国家之间数字贸易领域谈判的应对预案。

（二）加强国内数字贸易治理与法律规则体系完善

进一步加快相关法律体系的建设，为数字贸易发展营造良好的制度环境，建立完善的数据保护法律体系：一是推进个人数据保护立法。数据保护的核心是保护现实世界对应主体的合法权益，国家应从立法角度对本国公民的数据安全予以保障，并明确对相关数据跨境流动的规定。二是要妥善处理好开放与安全的关系。完善国家安全立法，关系国家安全和国计民生的重要数据都对应着现实世界中的基础设施，对这些重要数据的保护应从国家安全出发，将相关数据纳入到基础设施保护的范畴。针对电信、金融、石油、电力、水利、制造等涉及关键基础设施和重要工业装备领域制定数据分类管理制度、跨境数据流动合同监管制度、安全风险评估制度。三是形成跨境数据流动管理机制，成立专门的数据保护监管机构，对涉及网络数据搜集、存储的企业进行审查和管理，针对涉及跨境数据流动的企业建立专门审核机制。

（三）“求同存异”化解中美数字贸易的分歧与障碍

妥善处理中美分歧是多边数字贸易体制发展的关键。中美两国是全球数字贸易发展的最大利益攸关者。由于两国在数字贸易相关产业上的比较优势迥异，因此会具有不同的规则诉求。为降低中美分歧，中国有必要从“减少甚至剔除不合理的阻碍数据跨境流动的部门规章”“改进数据监管技术对数据进行分类管理”“加强与主要贸易伙伴就跨境隐私保护展开规制协调”等方面做出努力，从战术层面来努力对接“美式模板”的核心规则。这也是多边数字贸易体制能够得以推进的关键之一。

（四）积极参与构建全球数字贸易规则新框架

数字贸易治理须避免碎片化，尽快积极推进达成全球统一、透明、公平的规则框架。但同时也要减少数字贸易保护主义，避免导致更大的“数字鸿沟”和“数字贸易失衡”。要探索公平透明的全球数字贸易税收监管模式；加大全球数字基础设施投资，实现全球数字价值链的包容性增长；要兼顾开放与安全之间的平衡，尊重主体的数字主权，在国家关键数字基础设施予以科学系统地安全评估，分阶段、分层次地推动全球数字经济和数字贸易治理。

参考文献：

1. 周念利、李玉昊：《多边数字贸易治理现状、进展和中国的角色定位》，《国家治理》2018年第8期。
2. 周念利等：《全球数字贸易规制体系构建的中美博弈分析》，《亚太经济》2017年第4期。

3. 张茉楠:《全球数字贸易战略:新规则与新挑战》,《区域经济评论》2018 年第 5 期。
4. 弓永钦、王健:《TPP 电子商务条款解读以及中国的差距》,《亚太经济》2016 年第 3 期。
5. 龚柏华:《论 WTO 规则现代化改革中的诸边模式》,《上海对外经贸大学学报》2019 年第 2 期。
6. 李墨丝:《超大型自由贸易协定中数字贸易规则及谈判的新趋势》,《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 1 期。
7. 雷蒙:《诸边谈判:推动贸易自由化的良方?》,《WTO 导刊》2018 年第 7 期。
8. 李杨、陈寰琦、周念利:《数字贸易规则“美式模板”对中国的挑战及应对》,《国际贸易》2016 年第 10 期。
9. 周念利、陈寰琦、黄建伟:《全球数字贸易规制体系构建的中美博弈分析》,《亚太经济》2017 年第 4 期。
10. Office of the United States Trade Representative (USTR). 2018 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE.
11. Washington Trade Daily. E-Commerce for Developing Countries, Volume 26, Number 83, 26 April 2017.
12. APEC. 35th Electronic Commerce Steering Group Meeting, Data Privacy Sub-Group Work Plan for 2017-Endorsed, 2017/SOM1/ECSG/024, 24-25 February 2017.
13. OECD. Measuring the Internet Economy: A Contribution to the Research Agenda. 2013.
14. WTO. Council for Trade in Services, S/C/M/129, 30 January 2017.
15. WTO. Work Programme on Electronic Commerce, Electronic Commerce and Development, JOB/GC/117, JOB/CTG/5 JOB/SERV/249, JOB/IP/22 JOB/DEV/43, 14 February 2017.
16. USTR. National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers [R]. March, 2017. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-national-trade-estimate>.
17. USITC. Global Digital Trade: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions. 2017, p. 23
18. Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance, 2018; 35.

责任编辑:沈家文