

# 數字貿易與跨境數據流動治理的發展與困境

澳門科技大學 鹿璐

**摘 要：**跨境數據的安全是數字貿易得以良性發展的最根本、最核心的基礎之一，也是各國制定數字貿易政策法規的關切點。由於跨境數據流動國際規制的不統一，全球數字貿易的發展也面臨許多問題。在大國博弈和技術治理規則滯後的雙重作用下，數據跨境流動國際治理面臨多重困境。作為連接全球經濟的紐帶和新秩序博弈的焦點，如何建立有效的國際數據治理規則成為各國的關切。

**關鍵詞：**數字貿易 跨境數據流動 國際治理

## The Evolution and Challenges of Digital Trade and Cross-Border Data Flow Governance

**Abstract :** The security of cross-border data is one of the fundamental foundations for the sustainable development of digital trade, and it is also a major concern for countries when formulating digital trade policies and regulations. Due to the lack of uniform international regulations governing cross-border data flows, the development of global digital trade faces numerous challenges. In the context of great power rivalry and the lag in technological governance rules, the international governance of cross-border data flows encounters multiple dilemmas. As a linchpin connecting the global economy and a focal point in the competition for a new order, e, establishing effective international data governance rules has become a pressing concern for all countries.

**Key Word:** Digital Trade, Cross-border Data Flows, International Governance

數字貿易是當前和可預測未來的全球經濟中最具有發展和經濟增長驅動的<sup>1</sup>力量，其中數據是數字貿易的基礎性資源。隨著全球經濟的日益一體化，絕大多數國家都積極投身於國際貿易的浪潮之中，特別是在數字貿易這一新興領域的迅猛擴張下，如何在“數據自由流動”與“國家管轄權”之間找到一個恰當的平衡點，已成為國際社會亟待解決的關鍵議題。從市場角度看，數據及其流動是支持經濟發展的關鍵因素；從政府的角度看，如何對數據及其流動進行監管成為各國政府在貿易政策領域最關切的領域。兩者的協調發展可以推動數字貿易的不斷發展，而兩者的不協調則勢必會產生矛盾與沖突。一些國家開始擔心，嚴格限制數據流動的政策很可能產生貿易壁壘，從而阻礙經濟活動，因而開始積極尋求解決機制。因此，本文擬從貿易規則和數據驅動數字經濟發展這兩個方面進行研究，也會由此提出許多問題，比如數據跨境流動的限制是否會造成新的貿易保護主義？數據自由流動和貿易壁壘之間有著怎樣的互動關係？當前針對數據流動的國際治理規則遇到的困境有哪些？本文將從這些層面，對跨境數據流動的規則進行研究。

## 一、數字貿易中的跨境數據流動發展

### （一）數字貿易

#### 1. 數字貿易的內涵

“數字貿易”是由美國國際貿易委員會（USITC）首次提出，包括數字產品與服務貿易。<sup>2</sup>隨後，實體貨物也被歸入數字貿易。<sup>3</sup>截至目前，數字貿易並沒有統一的定義。目前普遍認為，數字貿易是以數據為關鍵生產要素，依托數字化平台，通過使用大數據等數字技術，將可以數字或實物產品與服務進行交換的貿易活動。<sup>4</sup>數字貿易因為有了信息技術的加持，打破了空間限制，簡化了貿易流程，有效降低了貿易成本，因而對傳統貿易帶來了巨大的變革。可以說，數字貿易以其顯著優勢極大地促進了世界經濟的發展。

數字經濟因其固有的跨國界特性，自然而然地成為了全球經濟發展的新引擎。在這一

1 鹿璐，澳門科技大學博士生

2 USITC, Digital trade in the US and global economies, Part 1 [EB/OL], <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4415.pdf>

3 藍慶新、竇凱，美歐日數字貿易的內涵演變、發展趨勢及中國策略，國際貿易，2019年第6期，第48-54頁。

4 López González, J. and M. Jouanjean (2017), “Digital Trade: Developing a Framework for Analysis”, OECD Trade Policy Papers, No. 205, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/524c8c83en.pdf?expires=1703557914&id=id&accname=guest&checksum=3A3F42C32EAC1932D8885CA60BEBF242>

背景下，數字貿易作為數字經濟體系中的核心組成部分，不僅推動了經濟模式的深刻變革，還成為了數字經濟蓬勃發展的關鍵驅動力。與此同時，數據跨境流動作為數字貿易不可或缺的支撐，已構建起全球數字經濟發展的堅實基石，促進了信息、技術、資本等要素在全球範圍內的自由流動與高效配置。在此背景下，研究數字貿易與數據跨境流動地相互影響，就顯得尤為重要。

## 2. 數字貿易的發展態勢

數字貿易依托跨境電商這種初級業態，逐步升級為服務貿易等新興業態。數字貿易是數據跨境流動的載體，二者早已成為不可分割的有機體。隨著信息技術的迅速發展，數據跨境流動也迅猛增長，數字貿易對經濟增長的影響已經超過傳統貨物貿易，成為全球經濟發展的重要推動力。可以說，數字貿易在未來較長時間內仍將是全球數字經濟增長的一個重要方面。各國對於數字經濟的重視，使得數據跨境流動朝著更加規範的方向發展。

數字貿易天然帶著數字經濟和貿易兩種屬性，使其相比較於傳統貿易而言具有更多的不確定性。不同國家受價值觀、文化傳統以及法律法規等因素的影響，加上數據安全的考慮，目前尚無統一的治理範式，大多數國家都在數字貿易的治理上保持亦步亦趨的態勢。

跨境數據的安全是數字貿易得以良性發展的最根本、最核心的基礎之一，也是各國制定數字貿易政策法規的關切點。

## （二）跨境數據流動的形成機制與規制價值考量

### 1. 跨境數據流動的形成機制

“跨境數據流動”這一概念，是經濟合作與發展組織（縮寫為 OECD）最早提出。<sup>5</sup> 當前，國際上並沒有跨境數據流動的統一定義。儘管在表述上存在一定差異，但總體而言普遍的共識是，數據跨境流動主要分為兩種：一種是數據跨越國界存儲或傳輸等；另一類是數據雖在一國境內，但可以被境外主體使用或訪問<sup>6</sup>。

跨境數據流動的發展受到多方面主客觀因素的共同驅動。從客觀層面看，經濟全球化的浪潮不可阻擋，它促使跨境商品、服務及資本的流動日益頻繁，這種趨勢自然而然地要求數據跨越國界，以實現交易、服務及監管等各個環節的無縫對接。跨境數據的流動因此成為經濟全球化進程中的必然產物，其規模與速度均隨著全球化程度的加深而不斷擴大。與此同時，從主觀層面分析，跨境數據流動所帶來的經濟增長潛力成為推動其發展的強大

5 PIPE G R. International Information Policy: Evolution of Trans-border Data Flows Issues, Telematics and Informatics, 1984

6 張茉楠，跨境數據流動：全球態勢與態勢對策，開放導報，2020 年第 2 期，第 44-50 頁。

動力。企業意識到，通過跨境數據流動，可以獲取更廣泛的市場信息，優化資源配置，提升運營效率，進而在激烈的市場競爭中佔據有利地位。這種對經濟增長的渴望促使企業積極尋求跨境數據流動的機會，並不斷探索其潛在價值。在全球層面對數據的共享可以最大化實現數據價值，總體上有利於利益最大化；市場主體日益重視數據的戰略價值，不僅視其為關鍵生產要素，還能夠創造性地將其直接轉化為經營性資產。這種轉變深刻影響了企業的運營模式和市場策略，激發了它們對境外數據前所未有的渴求。全球經濟的數字化趨勢，不僅深刻影響著各國內部數據的快速流轉，更促進了數據的跨境自由流動。這一變化在於數字化進程的深遠影響，它賦予了數據收集、分析及存儲等各個環節前所未有的靈活性與跨國界能力。

當前，跨境數據流動領域尚處於規則探索的初級階段，國際社會在跨境數據流動的理念、基本原則及運作機制等方面尚未達成廣泛的共識。這一現狀下，如何在促進全球貿易繁榮的同時確保數據安全，成為亟待解決的難題。各國因理念差異與制度多樣性，在構建跨境數據流動規則時往往面臨理念碰撞與制度沖突的風險，這進一步增加了規則協調與統一的難度。同時，在主客觀雙重因素的影響下，隨著數字貿易的擴大，跨境數據流動也斷擴大。數據跨境流動開始超出傳統貿易範疇，數據成為了各國爭奪的關鍵資源。尤其是大國都希望可以獲得跨境數據流動規則制定的主動權，從而掌握國際經貿未來格局的走向。跨境數據流動作為當今時代的重要特征之一，正在以不可阻擋的趨勢改變著世界格局和每個人的生活。

## 2. 跨境數據流動規制的價值考量

### （1）維護國家主權和信息安全

在數字全球化時代，數據對國家安全、經濟社會發展方面都有著非常重要的價值。<sup>7</sup>然而，發達國家，比如美國憑借其對信息技術及其基礎設施優勢與發展中國家形成兩極化，即使是其他發展中國家和地區，比如加拿大和歐盟，也對美國數字科技企業獨霸市場的狀況感到擔憂，發展中國家特別是不發達國家必然會陷入經濟劣勢不斷深化的陷阱之中。<sup>8</sup>這也會導致全球數字話水平兩極化進一步加劇。因此，一些國家，尤其是發展中國家，希望通過數據本地化措施來保證本國信息和數據的安全。<sup>9</sup>畢竟，完全自由流動的跨境數據，必

7 洪廷青，“法律戰”漩渦中的執法跨境調取數據：以美國、歐盟和中國為例，環球法律評論，2021年第1期，第38-51頁

8 Juli L. Gittinger, Is There Such a Thing as ‘Cyberimperialism’? Journal of Media & Cultural Studies, Vol. 28, 2014, Pages. 509-519

9 張倩雯，數據本地化措施之國際投資協定合規性與中國因應，法商研究，2020年第2期，第85-98頁。



然會對國家的政治安全、經濟發展等方面造成風險。2013 年爆出的美國“棱鏡門”事件確實讓各國深刻意識到保護跨境數據的重要性。

## （2）掌握數字經濟主導權，促進數字貿易發展

數字貿易議題既特殊又複雜，國際規則始終無法實質性推進。當前正處於跨境數據流動國際規則構建時期，許多國家都希望能引領跨境數據流動規則的構建，從而掌握未來數字貿易規則的話語權。

此外，數據流動已成為推動貿易增長的核心引擎。這一變革不僅深刻重塑了傳統的製造與服務模式，更將流動數據置於貿易擴張的戰略高地。數據作為新時代的生產要素，跨越國界自由流動，不僅消除了傳統貿易壁壘，還開辟了廣闊的機遇空間，讓企業能夠以更低的成本整合全球資源，優化產能配置，從而激發新的經濟增長點，加速貿易的繁榮。同時，貿易的數字化與數字貿易的興起，極大地豐富了可交易商品與服務的範疇，為國際貿易賦予了新的價值維度。基於比較優勢的動態變化，這一過程催生了新的貿易創造效應，不僅促進了數字經濟的蓬勃發展，還顯著提升了全球福利水平。當前，數字貿易領域展現出高度的市場集中特性，歐美等數字技術領先的國家憑借其成熟的數據流動市場與早期的數字貿易布局，穩居全球數字貿易的第一方陣。然而，數字產業競爭力的不均衡也導致了數據控制權在地理上的分化現象，對全球數字貿易的均衡發展構成挑戰。為解決這一問題，跨境數據流動規制被視為重要策略，其目的在於促進數據流動的公平、安全與高效，縮小國家間在數字經濟發展上的差距，進而帶動全球各國數字經濟的協同發展，共創數字時代的新繁榮。

目前，全球跨境數據流動規則體系仍在構建中，各國主要依靠 RTA 和國內法來進行跨境數據治理。由於跨境數據流動國際規制的不統一，全球數字貿易的發展也面臨許多問題。<sup>10</sup>

## 二、跨境數據流動全球治理的趨勢特點

不同國家、地區之間信息流動規模的增加，造就了數據跨境流動形態的變化。全球數字貿易的規模不斷擴大，已成為全球經濟數字化的重要推力。在此背景下，數據的跨境自由流動水平，會直接影響到數字貿易的發展水平。總體而言，數據跨境流動在驅動經濟增長、激發創新活力以及加速全球化進程等方面發揮著不可估量的作用，它已成為全球化進程中不可或缺的一環，以多維度、深層次的方式塑造著全球格局，並悄然滲透至我們日常生活

<sup>10</sup> 劉典，全球數字貿易的格局演進、發展趨勢與中國應對——基於跨境數據流動規制的視角，學術論壇，2021 年第 1 期，第 95-104 頁。

的每一個角落。這一趨勢不可避免地觸及了多國政策的利益關切，特別是圍繞國家安全、數據主權維護、個人隱私保護以及產業競爭力提升等核心議題。審視當前國際數據跨境流動規制的演進態勢，不難發現，不同國家陣營，尤其是發達國家與發展中國家之間，因發展階段、技術實力、法律體系及經濟利益的差異，而持有各異的立場與訴求。發達國家往往強調數據自由流動的重要性，以促進技術創新、市場拓展及全球經濟一體化；而發展中國家則更為關注數據主權安全、本土產業保護及民眾隱私權利的保障，力求在全球化浪潮中維護自身的發展權益與數字主權。因此，構建既能促進數據高效流通又能兼顧各國合理利益關切的國際數據跨境流動規則體系，成為當前亟待解決的重要議題。

鑒於發展中國家在信息技術領域相對落後的現狀，他們更多地從維護自身核心利益的角度出發去制定更為嚴格的數據保護與本地化存儲規則。這些措施旨在確保數據安全，防範潛在的數據泄露風險，並扶持本土信息技術產業的成長。相較之下，發達國家憑借其技術領先地位和成熟的數據產業體系，更傾向於倡導數據的自由流動，以此作為推動數字貿易繁榮和經濟增長的重要驅動力。而便在發達國家內部，面對數據主權這一敏感議題時，各國的關切點亦非完全一致。各國根據自身國情、法律體系、經濟利益及戰略考量，對數據跨境流動的監管邊界、數據訪問權限、跨境數據處理的法律適用等問題持有不同見解，這在一定程度上增加了國際間就數據跨境流動規則達成共識的難度。

當前跨境數據流動國際治理呈現如下幾個趨勢特點：

### 1. 跨境數據流動治理的“碎片化”

目前，跨境數據流動的全球規制框架仍處於構建初期，尚未形成統一的國際規則。各國在平衡國家安全、捍衛數據主權、保障個人隱私權益與促進產業發展等多重利益考量下，紛紛根據自身國情與利益關切，制定了各自的跨境數據流動規制體系<sup>11</sup>。

在區域層面，鑒於 WTO 在跨境數據流動規制議題上多次談判未能取得實質性突破，一些國家出於對國家主權維護、個人隱私保護以及本土產業發展等核心利益關切，開始尋求在區域貿易協定這一框架下尋找解決方案。

同時，通過在國內制定相關的法律法規，從而實現國家對跨境數據流動的治理。近年，區域貿易協定無論是在數量上還是影響力方面都在不斷增加。對尋求數字貿易發展的眾多國家來說，尋求加入適合的 RTA 成為各個國家對跨境數據流動進行規制的通常選擇。從目前跨境數據國際治理來看，主要形成了兩大模式，一是以美國為代表的治理模式，如

11 周念利、陳震琦、黃建偉，全球數字貿易規則體系構建的中美博弈分析，亞太經濟，2017 年第 4 期，37-45 頁，173-174 頁。

《美墨加協定》和《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》中，這些協定側重於數據的自由流通與商業便利化；二是以歐盟模式為主導，該模式以隱私保護為核心，同時致力於在隱私保護與自由貿易之間尋找平衡點，如歐盟的《通用數據保護條例》以及東盟《區域全面經濟夥伴關係》等。然而，這種治理體系的碎片化現狀導致跨境數據流動面臨著統一規制缺失的困境，不僅增加了商業運營成本，還制約了數據驅動的創新發展，對全球經濟的互聯互通構成了挑戰<sup>12</sup>。

## 2. 保護與監管體系“分散化”

當前，數據保護與監管體系的高度“分散化”的態勢，表現在如下幾個方面：

首先，各國對數據保護的立法重視程度不同。從聯合國貿易和發展會議（UNCTAD）公布的數據來看，當前全球 60% 的國家已經對數據流動進行了立法，有 10% 的國家開始對數據流動進行法案起草工作，但仍有 30% 的國家還沒有對數據流動進行立法。<sup>13</sup>

其次，各國對跨境數據流動的理念認知不同。美國基於貿易自由因而支持跨境數據的自由流動；歐盟將個人數據保護看作基本的人權，堅持人權和個人隱私保護為核心的跨境數據流動觀點；中、俄等國更注重國家安全而堅持保護優先。

第三，數據跨境流動合規在不同治理框架下存在不同。美國對境外數據流動問題采用嚴格的“問責原則”。<sup>14</sup> 歐盟對數據跨境流動采用“充分性保護原則”的評估標準。<sup>15</sup> 我國近年頒布的《個人信息保護法》采用“告知 + 同意”的方式，對個人信息跨境提供做了專門的規定。<sup>16</sup> 但目前，各國對跨境數據流動的監管方式還存在著較大分歧，對評估數據跨境的合規性仍存在著巨大的挑戰。

## 3. 數據自由流動與數據主權之間博弈“加劇化”

當前，全球範圍內圍繞數據主權的戰略競爭與博弈正日益加劇。美國採取“戰略進攻”模式，並憑借其強大的數字技術和數字經濟實力，通過 RTA 推廣謀求“美國優先”。一方面通過 APEC、G20 和 WTO 等國際組織推廣其數據自由流動的主張，如以 APEC 隱私框

12 戴藝晗，貿易數字化與監管碎片化：國際貿易制度框架下跨境數據流動治理的挑戰與應對，國際經濟法學刊，2021 年第 1 期，第 1-13 頁

13 見 Data Protection and Privacy Legislation Worldwide，<https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>

14 張生，美國跨境數據流動的國際法規制路徑與中國的因應，經貿法律評論，2019 年第 4 期，第 79-93 頁。

15 根據 GDPR，歐盟委員會除了可以對國家做出評估外，還可以對一國國內的特定地區、行業領域以及國際組織的保護水平作出評估，並以此決定是否允許數據的跨境流動。參考 GDPR 第 45、46 條。

16 參考我國《個人信息保護法》第 39 條規定



架為基礎的隱私規則體系，其本質是為了實現數據向美國或美國企業的流動。<sup>17</sup> 另一方面，嚴格限制涉及科學技術和重要基礎設施領域的數據出境，並通過“長臂管轄”等方式擴大境外數據的執法權利。歐盟則採取了“防守反擊”的策略，亦可視為一種“中立引領”的戰略姿態，通過制定高標準的數據保護規則，旨在樹立標杆，引領並塑造跨境數據流動與數據主權的國際規範。與美國將數據跨境政策與貿易政策密切結合不同，歐盟更多是從個人權利保護的角度規劃其數據法律政策<sup>18</sup>。其通過 GDPR 擴大歐盟管轄範圍，實現從“屬地”管轄向“屬人”管轄的轉變。<sup>19</sup> 這種“長臂管轄”措施不僅增加了歐盟域外企業的數據合規成本，也展示了歐盟一直推廣的個人數據保護戰略。歐盟試圖通過這些措施進一步鞏固歐盟數據規則，從而實現保護本土產業和引領數據治理國際規則的戰略目標。中國目前還沒有明確的數據流動“中國方案”。當前基於國家安全的考慮，對數據主權問題更多採取的是“防守型”戰略，通過數據本地化來解決數據治理問題。<sup>20</sup> 但目前中國數據保護制度體系總體上以國家安全為主，對發展數字貿易等考慮不足。因此，總的來說，不同國家基於數據主權和數字化發展差異，對跨境數據流動採取不同立法政策，這進一步加劇了數字貿易壁壘。在大國博弈和技術治理規則滯後的雙重作用下，跨境數據流動的國際治理不可避免地遭遇了複雜多維的困境與挑戰。。

### 三、跨境數據流動規制的困境

從目前全球數據流動規制的發展來看，圍繞數據跨境流動規則體系構建的博弈日趨激烈，主要涉及數據主權、隱私保護以及國際貿易規則等等。

#### （一）數據主權

隨著信息化發展的不斷深入，數據已躍升為國家發展不可或缺的戰略性資產，其重要性堪比石油、電力等傳統資源，深刻影響著經濟繁榮與社會運行的方方面面。各國產業對數據采集、存儲、分析、傳輸等領域的巨大需求不僅促成了許多新型產業的興起，同時也對傳統國家安全理念、政府治理能力等提出了前所未有的挑戰，並催生了“數據主權”這

17 洪廷青，推進“一帶一路”數據跨境流動的中國方案——以美歐範式為背景的展開，中國法律評論，2021年第2期。

18 王融，數據跨境流動政策認知與建議——從美歐政策比較及反思視角，信息安全語通信保密，2018年第3期。

19 參見 GDPR 第3條規定。

20 馬其家、李曉楠，國際數字貿易背景下數據跨境流動監管規則研究，國際貿易，2021年第3期，第74-81頁。



一概念。近年來，全球範圍內對數據主權價值的認知顯著提升，各國政府紛紛將維護數據主權提升至國家戰略高度，採取一系列積極措施來強化數據管理和保護。一方面，通過制定和完善相關法律法規，建立健全數據從收集、存儲到分析、利用管理機制，強化對數據資源的掌控力。另一方面，採取數據分級等方式對重要的數據出口進行嚴格管理，以免關鍵數據外流導致數據安全面臨威脅。

國際社會對數據主權的態度並不一致。一方面，雲計算、雲存儲等新興業態的持續發展給數據主權的界定帶來了很大爭議。越來越多的大型企業通過“雲”提供數據服務，數據處理和存儲設備打破了物理空間的限制。這些雲端數據的歸屬權究竟在哪個國家，目前仍存在很大的爭議。另一方面，雖然很多國家都出台了法律法規，希望加強數據管理，維護數據主權，但由於不同國家所處的發展階段和國際環境不同，導致其對數據主權的態度也有很大不同，這在一定程度上阻礙了國際社會就維護數據主權開展合作的進程。可以說，從本質上看，當前有關跨境數據流動的規制體系其核心均聚焦於數據流動與國家主權、利益保護等主題。然而不容忽視的是，數據主權與數據自由流動之間的微妙平衡至關重要。在當前的國際體系中，“數據主權論”與“數據自由論”並非孤立對立的觀念，而是往往交織共生。各國在堅決捍衛自身數據主權的同時，亦需深刻認識到數據跨境自由流動對於促進經濟繁榮、社會進步所蘊含的巨大潛力與價值。

### （二）隱私保護

自 20 世紀 70 年代起，公民個人權利意識逐漸覺醒，針對個人數據和個人隱私權的保護也日益受到世界各國的重視。當前，針對跨境數據流動中的個人隱私保護問題，各國家和地區採取的態度略有不同。以歐盟和美國為例，歐盟更加強調個人權利的保護，認為個人數據跨境流動首先要滿足人權保護的前提；而美國則側重於保障數據跨境流動的暢通和自由，在涉及隱私保護的特殊情況下才會考慮對數據流動實施一定限制。

歐盟方面，歐盟委員會出台的《數據保護指令》和 GDPR 中都明確規定，歐盟數據的流入國應對個人數據實現“充分保護”。此外，只有在獲得數據主體的授權後，個人數據才可以在歐盟成員國之間流動，但不得直接流出歐盟範圍之外。歐盟通過比例原則來衡量隱私保護與數據流動之間的動態關係，即數據流動帶來的經濟利益不能超過對個人隱私保護的基本限制。可以說，歐盟嚴格按照自身標準推動數據跨境流動中的個人隱私保護的態度非常堅決，並希望在國際社會上推廣。

美國方面，美國對個人數據的保護基本上採取了行業自律發揮主導作用、政府立法監管進行必要補充的。美國通過隱私保護框架，努力向世界推廣行業自律型的數據流動方案。

一方面，美國個人數據保護立法方面存在著缺陷。與歐盟立法相比，美國個人數據保護立法有著明顯的零散性，分散在不同的領域，缺少統領性質的基本法規；不同法律對個人數據的範圍規定也不相同，這也影響著美國個人數據保護體系的整體性和一致性，給法律執行帶來了一定阻礙。另一方面，美國缺乏專門針對數據保護的機構，美國的數據保護相關職能依然分散在各傳統機構中，為數據保護工作增加了成本。

對比歐盟和美國有關個人數據保護的制度不難發現美兩者之間的理念存在著巨大差異。隨著數字經濟不斷地向前發展，數據跨境流動中的個人數據和隱私保護問題也需要向前繼續推進。

### （三）數字經濟和數字貿易

全球範圍內安全有序的跨境數據流動是數字貿易的蓬勃發展的前提。麥肯錫（MGI）發布的《數字全球化：全球流動的新時代》一文提到<sup>21</sup>，自 2008 年以後國際貿易和金融流動就開始趨於平緩或下降。而全球化和數字化的大趨勢並未逆轉，跨境數據流動的規模持續擴大，在世界範圍內傳遞信息、傳播思想、引領創新，數字貿易在全球經濟中的參與深度和重要程度仍在與日俱增。2023 年 1 月麥肯錫全球研究院發布的《全球流動：世界互聯互通的紐帶》文件中認為，“我們身處一個相互依賴的世界，在商品、服務、資本、人員、數據和創意的全球化流動中彼此相連。在這些流動基礎上建立起的全球價值鏈，創造了一個日益繁榮的世界。”並指出，數據、服務、知識產權等成為當前增長最快的類別。<sup>22</sup>在全球流動的當今，放眼世界，沒有哪一個區域能做到自給自足，大力推動數字貿易發展已經成為國際社會的共識。然而，當前跨境數字貿易的發展依然面臨著諸多方面的障礙。

一是關稅壁壘。發達國家數字產業起步較早，體系發展較為成熟，產品競爭力更強。通常情況下，發達國家的發數字產品出口額會大於進口額，發展中國家則相反。因此，發展中國家傾向對數字產品徵收關稅，以此保護本土產業；而發達國家則主張減少數字關稅，強調數字貿易自由。這使得國際社會關於數字產業關稅的談判經常陷入僵局，關稅壁壘已經成為數字貿易發展過程中亟待研究的重大問題。

二是文化壁壘。包括電影、音樂、遊戲等類型的文化產品借助數字貿易渠道在全球範圍內高速流通。一些國家為了減少外來文化產品對本土文化的沖擊，會對相關文化產品的進口進行一定限制。但隨著本國經濟、文化等方面實力的增強，往往會採取更加自信的方

21 MGI, [https://www.the-digital-insurer.com/wp-content/uploads/2016/06/709-mgi\\_digital\\_globalization.pdf](https://www.the-digital-insurer.com/wp-content/uploads/2016/06/709-mgi_digital_globalization.pdf)

22 MGI, [https://www.mckinsey.com.cn/wp-content/uploads/2023/02/MGI\\_Global-Flows\\_Discussion-paper-CN-20230215.pdf](https://www.mckinsey.com.cn/wp-content/uploads/2023/02/MGI_Global-Flows_Discussion-paper-CN-20230215.pdf)

式應對外來文化。如中國，近年來就逐漸降低了對外資在國內進行文化投資的限制，展示了其參與全球數字貿易和文化交流的開放態度。

三是知識產權保護措施不健全。目前，不同國家對知識產權保護的重視程度不同，相關立法情況也存在著差異。為保護數字產品知識產權不受侵害，相關企業往往會選擇不向知識產權保護程度較低的國家出口，這也在一定程度上阻礙了數字貿易的發展，不利於數據自由跨境流動。因此，加強對知識產權的保護也已經成為越來越多國家的共識，也是國家數字貿易中越來越重要的議題。

在當前的雙邊和多邊數字貿易框架中，各方都致力於減少對數據跨境流動的限制和推動出台統一的國際標準，以期更好地促進國際數字貿易的發展。

#### 四、數據跨境流動規制的建議

無論從國家層面，還是個人層面，如果任由數據跨境自由流動都會產生諸多問題。規則往往滯後於新生事物的產生。規則的制定一方面是為了規範事物的發展，但同時也是一種限制。全球化時代，若任由新生事物隨意生長，則相關領域會完全失控，從而產生的風險會波及到其他地區和領域。若規則制定的過於嚴格，則會阻礙新生事物的發展。因此，規則的制定和實施要在把握底線、平衡各方利益的基礎上，適時根據事物發展情況進行調整。

安全與發展是全球化時代諸多領域都要面對的議題，數字貿易領域也不例外。數字貿易領域的良性發展需要數據跨境流動與多層面的有機配合。美國貿易代表辦公室（USTR）把數字貿易障礙分為數據本地化障礙、技術障礙、網絡服務障礙和其他障礙四種類型，ISITC 則把限制數字貿易發展的主要風險歸納為數據保護及隱私（包括數據本地化）、網絡安全、知識產權、內容審查、市場准入及投資限制等六個方面。<sup>23</sup>

若將全球化進程劃分為三個階段，首輪無疑是商品貿易的全球化浪潮，它推動了全球商品市場的互聯互通；其後的第二輪全球化，以金融資本的跨國流動為顯著特征，加速了全球經濟的金融化進程。而今，我們正身處第三輪全球化的浪潮之巔——數據流動的全球化時代。這一輪全球化深刻改變了全球競爭的格局，非經濟因素如數據安全、隱私保護等成為競爭的新焦點，“國家安全”的邊界在數據無界流動的背景下變得愈發模糊與複雜。數據驅動的全球化不僅重塑了經濟形態，更將世界經貿體系引領至一個全新的階段，其中價值觀、文化 / 意識形態、制度差異等成為影響國際經貿關係的重要因素。這一轉變導致

23 孫益武，數字貿易與壁壘：文本解讀與規則評析——以 USMCA 為對象，上海對外經貿大學學報，2019 年底 6 期，第 85-96 頁。

了貿易規則日益政治化，國家間傾向於通過組建經濟集團來強化自身立場，同時貿易工具也被更多地用作實現政治或經濟目標的手段。在此背景下，全球經貿合作與競爭呈現出更加多元化、複雜化的態勢。

數據跨境流動作為全球經濟互聯互通的橋梁與新秩序構建的核心議題，其在強化跨國合作效能的同時，也觸發了數據主權捍衛、國家安全維護、利益沖突調和、個人隱私保障、數據監管強化等多重挑戰，以及治理體系碎片化與政治化傾向加劇的難題。隨著數字貿易的迅猛崛起，各國基於自身經濟發展階段與利益關切，競相投身於數字貿易規則制定的激烈競爭中，紛紛出台各具特色的數據跨境流動規制措施，旨在構建符合本國利益的數字貿易秩序。雖然在大國博弈背景下數據跨境流動國際規則的構建面臨諸多困境，但跨境數據流動和其他任何國際規則的構建過程一樣，都需要一個長期動態發展的過程。因此，要建立有效的國際治理規則，必須從制約跨境數據流動規制發展的根源出發，消除數字鴻溝，分享數字經濟帶來的發展利益，在數據保護和利用間尋求平衡。