

WTO 数字贸易规则谈判的核心议题及我国应对之策

文 | 郭晓婧 侯雪 (通讯作者)

当前,全球经济活动呈现日益数字化的趋势,并孕育出新的数字贸易运作模式。但数字贸易的快速发展,也会引发一系列的贸易摩擦及贸易监管问题,并对现有的国际贸易规则体系提出巨大挑战。基于对各成员国提交提案的系统梳理与分析,发现 WTO 数字贸易规则谈判在跨境数据流动与数据本地化、网络安全与数据保护、知识产权与源代码保护、开放的数字环境等多个议题方面仍存在分歧。在此情况下,中国作为 WTO 成员方及数字经济发展大国,应明确将 WTO 作为数字贸易规则制定的重要平台,积极向 WTO 提交数字贸易规则的有关提案。同时,完善国内数字贸易相关立法,提高国际数字贸易规则制定话语权。

引言

近年来,全球经济处于疲软状态,不同经济体间的贸易摩擦频频出现,而仅通过加大刺激需求、扩大对传统要素的投入已出现乏力状态。“十五五”规划建议提到“稳步扩大制度型开放”“对接国际高标准经贸规则”。对外贸易作为中国开放型经济的重要组成,也是畅通国内国际双循环的枢纽。数字技术的出现,实现由传统货物贸易及服务贸易向数字贸易的转型,数字贸易已逐步成为全球贸易的新动能。数字贸易的迅速发展对国际贸易规则的变革提出新要求,也是数字贸易规则成为当下全球谈判核心议题的重要因素。

2019年1月,在瑞士举行的达沃斯非正式部长级会议上,中国与WTO的其他76个成员在达沃斯正式启动《关于电子商务的联合声明》(以下简称《联合声明》)的谈判,表明将数字贸易议题正式纳入WTO多边贸易谈判的议程中。截至2025年11月,已有71个WTO成员正式签署,占全球贸易总额约80%。该《联合声明》在六个主题下进行讨论:促进数字贸易、开放与数字贸易、信任与数字贸易、跨领域问题、电信和市场准入,使数字贸易规则能够取得高标准的结果。但WTO已签署的贸易协议对数字贸易的管理有限,各成员的数字贸易发展程度不同,并在经济发展、国家安全、数字技术、文化价值等方面存在差异,增加了在多边框架下协调统一的难度。尽管如此,WTO为国际贸易提供争端解决及谈判的场所,是数字贸易规则制定及谈判的重要权威机构。作为数字经济发展大国,中国也着力通过数据要素改变国际贸易的要素结构,并积极参与WTO数字贸易规则制定,提升在国际数字贸易治理中的影响力和话语权。

WTO 数字贸易规则谈判的核心议题

随着数字贸易规则谈判的逐渐深入,以中国、美国、

欧盟及日本为代表的经济体,在跨境数据流动、数据存储本地化、知识产权保护、个人隐私等议题中存在争议,这几个议题也成为各经济体在区域及双边层面对数字贸易规则谈判的重点。

一是对数据要素共享存在争议,对跨境数据流动立场不同。跨境数据流动能够实现更大范围、更深层次的数据共享及利用,但因各经济体的技术及产业发展程度不同,跨境数据流动所获得的收益与承受的风险会有差异。中国主张,鉴于数据流、数据存储、数字产品等规则的复杂性和敏感性,在将这些问题提交WTO谈判之前,需要进行更多的探索性讨论。表明对跨境数据流动保持审慎的态度。相较之下,美国、欧盟、日本等经济体则普遍支持在合适情况下数据可实现跨境流动。

二是对数据的监管涉及数据安全、个人隐私等多方面,监管对象及主体的复杂化导致国家间在政策、标准方面存在数据治理协调问题。一方面,经济体间对数据本地化限制程度不同。美欧日均提议“禁止数据本地化”,这是因为数据本地化条款的约束可能会加大企业的经营成本,美欧日认为数据本地化存储属于技术性问题,是可以通过数据存储、数据使用及管理等进行区分。但中国出于对数据安全的保护,认为将数据存储在本国服务器能够有效控制跨境数据流动,从而支持对数据本地化进行更多探索性讨论;另一方面对个人数据及隐私保护有不同的解释。美国重视实现跨境数据自由流动,并对个人数据及隐私保护建议采取“与隐私风险相符合的必要限制”。欧盟则重视对个人数据及隐私的保护,通过《通用数据保护条例》为欧盟境内公司实施隐私及数据保护提供依据。日本支持“采取最低限度的贸易限制措施”,表明数据隐私的保护不能作为限制跨境数据流动的前提。中国的提案是“采取必要的措施保护个人信息”,即可以采取

必要且适当的措施保护数据安全。

三是知识产权保护程度存在不同。美欧日保持一致的态度是“确保非强制要求转让源代码”，这是其禁止将强制转让源代码作为在其他国家开展业务的先决条件的做法，但条款中的具体例外情况存在差异。比如，美国与日本提出的例外条款以“不会致使软件所有者失去其软件的商业机密”为前提，依据法律及监管要求进行源代码公开。欧盟将“纠正违反竞争法的行为”“保护和实施知识产权的行为”“解决安全问题”等作为允许强制公开源代码的情况。中国在提案中未涉及源代码的相关内容，对“非强制要求转让源代码”这一做法持保留态度。

四是数字贸易的收入分配存在争议。税收能够影响数字贸易的收入分配，而税收主要分为国际、国内两种。国际税收主要为是否暂停对电子传输征收关税，在2024年阿布扎比举行的WTO第十三届部长级会议期间，成员国同意在第十四届部长级会议之前不对电子传输征收关税。从目前提案看，美国、欧盟、日本均主张避免征收关税，中国提议对电子传输媒介暂停征收关税；国内税收为数字税，是以大型数字平台为征税对象，以一定的业务规模为征税条件，以解决数字化时代跨境税收争议为目的的征税。数字税主要包含多边框架下OECD及G20主导的“双支柱”方案，以及以欧盟发起，印度、加拿大、新加坡等多个经济体采取的单边数字税收方式。

五是数字贸易存在市场空间之争。目前数字贸易涉及的市场开放主要包含“关税”“市场准入”及“开放互联网接入”等议题。发达经济体的网络服务供应商具有较强的竞争力，倡导要营造开放的互联网市场环境，因此美日提议“允许例外的开放”，欧盟表示“企业应以公平的方式接入和使用”。发展中经济体则以国内安全为目的，强调网络主权和其他网络内容审核，取消审核环节就等同于将内容监管权外移，这将损害自身发展利益。中国的态度是实施严格管控，提议应考虑到互联网主权问题。

WTO 数字贸易规则核心议题的发展趋势

目前，《联合声明》在“电子传输关税、跨境数据流动、数据本地化、源代码、网络安全、市场准入”等相关议题上仍有待讨论，这些核心议题将是WTO谈判的重点。

一是在保持数据安全的基础上实现对数据要素的共享。数字化时代，数据要素作为推动数字贸易发展的重要组成部分，各国在“跨境数据流动”问题上必将达成共识。以美国为代表的西方发达经济体，可能会在WTO成员间推广APEC框架下的“跨境隐私规则体系”。中国在WTO提出跨境数据自由流动与隐私安全保护的议题时，寻求两者之间的平衡，

通过加强法律法规建设、国际合作和数据出境管理等措施，既促进跨境数据的自由流动，又确保隐私安全得到有效保护。

二是“数据本地化”议题仍是WTO数字贸易规则谈判的重点与难点。随着技术的不断发展和创新，数据本地化的实施方式和效果也会发生变化。从发展趋势来看，WTO有望优先明确数据本地化的界定标准，通过数据分类施策与场景化适配的方式，构建数据本地化规则体系，以此降低对全球数据自由流动的约束。

三是加大对知识产权的保护力度。随着数字贸易的发展，加强对知识产权的保护已是势在必行，因此美日欧等发达经济体很可能会申请将“保护源代码”“禁止强制技术转让”等保护数字知识产权的规则条款加入TRIPS中。中国则会坚持维护WTO作为多边贸易体制的核心和基石，加强WTO在数字知识产权保护等领域的作用。

四是涉及数字贸易的收入分配的议题将逐渐达成共识。目前西方发达经济体对免征关税态度更为强硬，为促进数字贸易发展该条款会逐步达成共识，但不同成员对该条款的落实时间可能会存在差异。中国将始终重视发展中国家在数字贸易收入分配中的利益，对于电子传输永久免征关税的议题，其在WTO的立场不会固化，而是将结合国内数字贸易发展进程的跟踪研判与数据积累逐步明确。

五是逐步缩小“开放互联网接入”议题谈判的分歧。全方位严格管控开放互联网接入的举措，对全球数字贸易发展会存在制约。因此WTO的改革方向将体现为逐步缩小“开放互联网接入”的谈判分歧，完善非歧视性、透明性的国内管制机制，逐步推进电信、互联网等领域有序开放。

中国的应对之策

中国应提出符合发展中经济体利益的数字贸易规则，并完善国内数字贸易相关立法，为参与WTO数字贸易规则谈判提供依据。

依托WTO多边框架，明确中国数字贸易发展立场

一是向WTO提出中国的“跨境数据流动”倡议。中国可根据《全球数据安全倡议》中提出的“要保证尊重他国主权、司法管辖权及对数据的安全管理权”“要严格遵守所在国法律，不得要求将境外产生、获取的数据存储在境内”等内容，表明对“跨境数据流动”的态度，而不是采用美国向WTO提交的提案中使用的“数据自由流动”表述，以保证我国数据流动的安全。

二是在谈判议题中针对源代码保护提出中国立场。中国可倡导通过对话和协商来解决源代码保护方面的分歧与争议，提议在维护国家安全的前提下对源代码的跨境转移及获取问题进行规制，并积极推动与其他国家在源代码监管方面

的合作，共同制定科学合理的监管规则 and 标准。

三是中国应在电子传输免征关税的问题上持积极立场，通过积极参与谈判来推动达成共识。目前中国在议题中提出“对电子传输媒介暂停征收关税”，未来需要结合实情判断免征关税对中国的影响，决定是否提议对“电子传输媒介永久免征关税”。

四是研究“开放互联网接入”领域的可实施性。中国可依据网络平台是否合法、是否侵害用户权益等标准对其采取措施，就“开放互联网接入”议题提出分阶段开放部分网络管制，并完善国内监督机制，为国内消费者提供救济服务。

五是申请促进成员国间务实和包容的发展合作。中国可在 WTO 层面申请促进成员国间数字贸易务实和包容的发展合作，并提议积极构建数字贸易的信息共享平台，促进 WTO 与其他国际组织的数字贸易合作。

完善数字贸易治理体系，提升贸易规则制定话语权

一是应健全我国数据要素的市场体系，加强数据安全保障。数据安全是数据要素市场建设的底线。应建立健全数据安全管理制度和技术保障体系，加强数据分类分级保护，确保数据在采集、存储、加工、交易等各环节的安全可控；要明确数据产权制度。目前制约数据要素跨境流动的因素包括：产权归属、权益分配、隐私保护及国家安全等方面。因此需要明确数据要素的产权归属，完善权益分配问题，减少数据跨境流动的制约因素。要在考虑个人隐私、产业发展、政府监督等因素的基础上，通过立法制度明确数据要素的产权归属问题。通过数据交易市场，采取协议定价、实施定价等方式针对数据类别制定最合适的定价标准。要实现数据的安全共享，比如，促进政府间的数据共享交换、公共数据的开放，培育不同行业的数据开发利用。

二是完善我国的跨境数据流动规则。要在实施《网络安全法》《数据安全法》两部法律规则的基础上，根据具体情况对数据分类进行完善，细化我国数据分级分类管理机制，对于安全敏感系数低、涉及贸易因素的数据可实现跨境流动。对于金融、医药等关键行业的数据，需要制定明确的数据清单作为判断依据。对于安全系数高的数据，则需要依据《数据安全法》实施保护。同时，要依据第 36 条、第 48 条规定，对境外机构调取存储在中国境内的数据须经国内主管机关批准，相关人员与部门违反规定时则须承担法律责任。要依据《个人信息保护法》第 41 条规定，明确个人数据出境条件，并阻止境外机构对我国机构和个人数据的“长臂管辖”行为。在数据安全的监管方面，应依据《数据安全法》保证各级各类数据安全，构建多部门的统一监管机制，避免多头监管导致的监管竞争或监管真空。

三是坚持“源代码保护”安全与发展的统一。目前中

国并未在上交至 WTO 的提案中涉及源代码议题，但出于对网络安全保护、预防网络犯罪，必要时需要市场主体披露源代码。中国需要完善相关的法律条例，明确中国对网络安全保护的立场。一是要保护好境内国外企业的知识产权，使用加密技术对存储和传输中的源代码进行加密；二是市场主体将涉及关键信息基础设施的源代码公开，保障国内对网络安全的规制权；三是要在保障国家安全和利益的前提下，积极推动源代码的开放与共享。即在保护核心技术和商业秘密的前提下，适度开放源代码，促进技术的传播和共享。

四是要完善数字税收征管法律及相关政策。在国内税收方面，“双支柱”方案仍处于商议阶段，我国应依托 OECD 等国际组织平台，积极参与国际税收协调与合作，及时关注国际税收规则制定及实施的动态，根据所收集整理的税收数据，及时评估国际税收规则变动对我国的影响。一方面要完善国内数字税制度对接国际税制。要在现行税法的基础上，修订完善和数字税相关的条款与规定。明确数字税的征税范围、征税标准和征税程序，确保数字税的征收有法可依、有章可循；另一方面结合国内数字经济发展情况和国际税收趋势，研究制定适合我国的数字税政策，包括确定数字税的征税对象、税率、征税方式等关键要素，并制定相关配套措施。

五是完善互联网接入服务管理的法律。2024 年 4 月，工信部公布《增值电信业务扩大对外开放试点方案》，表明中国在主动对接国际高标准经贸规则，激发市场竞争和主体活力，与全球共享中国数字经济发展红利。中国应进一步完善互联网接入服务管理的法律，在服务的分类、职责定位、管理要求等方面明确职责划分，强化网络和数据安全监管能力，督促企业切实履行安全主体责任。

作者简介：郭晓婧 中国电子信息产业发展研究院世界工业研究所助理研究员
侯雪（通讯作者） 中国电子信息产业发展研究院世界工业研究所副所长

责任编辑：王子祺 投稿邮箱：zhouhl@staff.ccidnet.com