



Committed to Improving
Economic Policy.

Research Note

2019.10.12(Y-Research RN102)

作者: Joshua P. Meltzer/布鲁金斯学会高级研究员

整理: 吴越/第一财经研究院研究员

wuyue@yicai.com

www.cbnri.org

研究简报 宏观与央行

关于 WTO 电子商务（数字贸易）规则改革： 数据流动与国际监管合作

任何 WTO 改革理念都必须把成功完成 WTO 数字贸易谈判作为一个关键要素。本文关注的是支持跨境数据流动需要什么，以及为数字贸易治理提供有效机制所需的国际监管合作和良好的监管实践。在制定国际监管合作规则方面，本文将 WTO 作为一个平台，研究如何解决日益阻碍数字贸易发展的各国国内监管问题。

WTO 电子商务（数字贸易）的概念

本文中的数字贸易是指，通过互联网跨境搜索、购买、销售和提供商品或服务，以及如何通过互联网和跨境数据流动促进国际贸易。

数据流动和数字技术带来的经济效益

数据获取和使用对创新、生产力、经济增长和贸易十分重要。人工智能、云计算等由数据驱动的技术正在并将带来越来越大的经济效益。据麦肯锡全球研究院估计，到

2030 年，人工智能将促进全球产出增加约 16%，约合 13 万亿美元。

全球数据流动和新兴技术日益成为国际贸易的关键驱动力。麦肯锡估计，2014 年跨境数据流动的价值约为 2.8 万亿美元，超过商品贸易总额。根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）2019 年的报告，2017 年全球电子商务价值 29 万亿美元，约 13 亿人在线购物，比前一年增长 12%。世界贸易组织（WTO）称，到 2030 年，利用数字技术

降低贸易成本将使世界贸易增长 34%。这包括使用数字技术提高物流效率从而减少运输，使用机器人优化仓储和库存，以及使用区块链让海关程序更加便利。例如，通过使用人工智能，企业正在改善供应链风险管理，发展智能制造，并使用人工智能（AI）语言翻译服务，增加对语言曾是商业障碍的国家的出口。

国际贸易的数字化转型

全球数据流动和数字技术在以下方面改变着国际贸易。

1、国际电子商务机会

全球商品贸易中约有 12% 是通过国际电子商务完成的。企业可以拥有自己的网站，也可以利用数字平台走向全球。国际电子商务包含线上购买和线下交付。

电子商务为小企业提高国际贸易参与度提供了重要机会。只要拥有一个网站，就可以让小型企业立即获得国际呈现，而无需在海外建立实体。此外，互联网还可以让小企业接触到国外市场上的广告和通信服务，以及信息，都将有助于它们参与国际贸易。在美国，eBay 上的小企业有 97% 有出口业务，而线下的小企业只有 4% 会出口。AI 技术也相关。eBay 的机器翻译服务使 eBay 对讲西班牙语的拉丁美洲的出口增加了 17.5%。

2、数字服务贸易

互联网接入和跨境数据流动对服务贸易的增长尤为重要。越来越多的服务可以在网上购买和消费，尤其是信息技术(IT) 服务、专业服务、金融服务、零售服务和教育服务。云计算等新的数字服务正成为至关重要的商业投入。金融业依赖跨境数据传输来完成电子交易和转账。人工智能也需要访问大量的数据集，因为机器学习需要将尽可能多的过去结果纳入对未来的预测中。

对一些国家来说，开展数字服务贸易也

是一个发展机遇。比如，印度 2016-2017 年 ICT 出口额为 1030 亿美元，占服务出口总额的 63%，其中 80% 的数字服务是通过服务贸易的模式一（跨境提供），通过互联网提供的（注：服务贸易的四种模式为跨境提供、境外消费、商业存在、自然人移动）。更具体地说，服务作为生产投入的关键要素意味着，在有效监管的前提下，如果数字贸易可以促进服务自由化，将能促进发达国家和发展中国家提高生产效率和经济增长。

3、商品出口的数字化

数据收集和分析使新的数字服务能够为商品出口增加价值。跨境数据流动促进整个制造企业数字化和供应链上下游的合作和连接。数字服务正日益成为制造过程的关键投入要素，包括研发、设计、营销和销售等商业服务。这反映了制造业中数字服务对于提高生产率的重要性，这将影响企业在国内、外的竞争能力。事实上，考虑到出口产品中所蕴含的服务价值，比如设计、专业服务和 IT，欧盟出口的服务占其总出口的 55% 以上。

4、增加全球价值链的参与度

全球数据流动支撑着全球价值链，为各国企业参与国际贸易创造了新的机会。对许多经济体来说，参与全球价值链是参与国际贸易的决定因素。50% 以上的货物贸易和 70% 以上的服务贸易是中间投入。数据和数字技术正以多种方式影响全球价值链的参与。全球互联互通和跨境数据流动促进了全球价值链的发展，促进了通信，并可用于协调物流。全球数据流动也使所谓的供应链 4.0 成为可能。在供应链 4.0 中，信息流是综合的、全方位的，而不是从供应商到生产商再到消费者的线性流动。供应链 4.0 带来的综合信息流为提高生产率和扩大就业机会创造了新的机遇。有一种趋势是在制成品出口中增

加使用进口服务投入，这表明全球价值链内部也在进行数字服务贸易。

数字保护主义的蔓延

随着全球数据流动和数字技术带来的机遇不断增加，各国政府的监管正在向更多地限制全球数据流动的趋势发展。对数据流动的限制多种多样，包括禁止将数据转移到国外、允许跨境转移但要求在国内保存一份副本，以及资料转往海外前须先取得同意。数据存储本地化要求中通常也包含数据流动限制。

限制数据流动和要求数据本地化存储的原因很多。比如，防止数据流向监管保护水平较低的司法管辖区。例如，2018年4月生效的欧盟《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)禁止在欧盟境内收集个人数据的企业将数据转移到欧盟以外，除非接收国拥有同等水平的隐私保护。

政府要求数据本地化的理由之一是，监管机构需要获得数据才能履行其监管职能。最常见的是在金融服务领域，金融监管机构要求金融数据保持本地化，以防出于监管目的的需要随时访问数据。比如，2018年，印度出台了支付系统运营商需在当地存储数据的规定；中国要求保险公司将数据本地化；土耳其要求金融数据本地化。

确保网络安全是要求数据本地化的另一个理由。因为数据本地化降低了未经授权访问的风险。网络安全是印度要求金融数据本地化的另一个原因。中国的网络安全法要求数据本地化和对“关键信息基础设施”的源代码的访问权。

为了控制对某些类型的在线内容的访问，也是限制数据流动的一个原因，通常是出于道德、宗教或政治原因。例如，伊朗旨在建立“清真互联网”的审查制度，限制对

被视为冒犯伊斯兰教的内容的访问。中国屏蔽了全球排名前25位的网站中的11个。

保护主义也正在成为要求数据本地化的原因。中国屏蔽或降低互联网接入质量的做法，支持了本土冠军企业的发展。例如，屏蔽对谷歌、Facebook和Netflix的访问，已经让百度、人人网、腾讯、阿里巴巴和新浪微博受益。印度的数据本地化法律在一定程度上也是为了支持当地企业的发展。

许多导致政府要求限制数据流动或数据本地化的原因，例如保护隐私和执法，本身的目的是合法的。然而，数据限制是否是实现这些目标的最佳方式还不太清楚。例如，在执法要求的情况下，政府可以要求数据镜像，即数据副本在本地保存，而不是要求所有数据都留在本地。在其他情况下，比如在本地数据中心的安全性较差的地区，要求数据本地化可能会适得其反，而且会错过全球数据中心提供的更强大的网络安全保护的机会。

WTO 现有规则在数字贸易中的应用

虽然引领WTO成立的谈判是在上世纪80年代和90年代初进行的，那时商业互联网还没有大量存在，但有几项WTO协议与数字贸易有关，包括《关税及贸易总协定》(GATT)、《服务贸易总协定》(GATS)、《电信协议》附件、《信息技术协定》(ITA) I和II、以及《技术性贸易壁垒协定》(TBT Agreement)。在提供支持跨境数据流动的法律框架方面，WTO最重要的协议是GATS。特别是，GATS的承诺在交付上是技术中立的。这意味着成员在做出模式一服务承诺的时候，会允许数据流动以实现服务的交付。限制数据流动和要求数据本地化会使数字服务的国际供应商处于竞争劣势，违背了WTO成员GATS框架下的国民待遇和市场准入义务。此外，WTO有一项具体承诺，

允许“金融服务提供商日常业务运作所必须的”金融信息的跨境转移。

然而，GATS 在支持数据流动的范围方面能力有限。首先，在许多服务领域，GATS 的承诺是有限的。即使在 GATS 做出承诺的行业，也不清楚云计算或在线游戏等新型数字服务应该被归入 1991 年联合国临时中央产品分类中的哪一类。

其次，GATS 的承诺也受到 GATS 第十四条的约束，该条款允许 WTO 成员国在必要时限制数据流动，以实现保护隐私和公共道德等合法公共政策目标。出于审慎的原因，WTO 允许金融数据转移的承诺可以受到限制，以保护个人数据。

这些 WTO 规则和例外为平衡数据流动承诺与 WTO 成员的其他监管目标提供了框架。为了发展有效的数字贸易治理，WTO 需要一个全面且清晰的数据流动承诺，适当地为这一承诺定制例外情况，并支持国际监管合作机制。

制定 WTO 数字贸易规则

本文重点是 WTO 如何直接支持跨境数据流动，包括发展国际监管合作，以减少监管部门限制数据流动的需要。

1、支持跨境数据流动的承诺

如上所述，各国在隐私和网络安全等领域的监管需求和监管差异是限制跨境数据流动的关键因素。如果不了解这些数据限制的监管驱动因素，即使对跨境数据流动做出承诺，预计各国政府也将严重依赖例外条款，继续为限制数据流动辩护。

鉴于此，WTO 规则应该能够解决国内限制跨境数据流动的根本监管动机。国内监管机构更关心的是确保国内监管的有效性，而不是海外市场准入。国内监管机构需要评估减少对数据流动的限制对国内监管目标的影响、可替代的行动方案、审查在其他国

家行之有效的做法以及这些方法的成本/效益。这表明 WTO 作为一个平台可以在促进这种审议、评估和对话方面发挥作用。监管合作十分重要，尤其是在网络安全、隐私、消费者保护和确保在线购买的产品符合国内安全标准等领域。

2、WTO 支持发展数字贸易国际服务标准

在制定国际服务全球标准时，WTO 需要具备灵活性，确保能够覆盖那些由部分 WTO 成员参与制定的标准和原则。事实上，WTO 上诉机构已准备考虑非协商一致制定的标准。但是，上诉机构也表示，在将一项标准视为基准之前，会对标准制定过程进行更严格的审查。

如果国际标准仅由部分 WTO 成员制定，那么 WTO 不应要求那些不属于标准缔约方的成员将这些标准用作其国内监管的基础。然而，要求成员在制定国内监管时需要考虑这些标准，包括国内监管偏离这些标准的原因，将有助于 WTO 成员间的学习和对话，以尽量减少监管多样性及其对数字贸易的影响。此外，这些标准应该通过透明、公开的投票和审议程序建立，这将支持标准的合法性。

在现有 WTO 和自贸协定（FTAs）承诺的基础上，WTO 数字贸易协定在参照和使用国际标准方面，应考虑以下几类承诺：

- 承诺在隐私、网络安全和消费者保护等受全球数据流动影响的关键领域制定国际服务标准。
- 承诺将国际服务标准作为国内监管的基础。
- 在不存在国际服务标准的情况下，承诺考虑其他 WTO 成员和国际组织（如经合组织）制定的标准是否能够实现其合法目标，并提供背离

这些标准的理由。

3、国际标准在解决数字贸易监管挑战方面的局限性

各国之间监管的差异导致了数据流动受限，也在很大程度上反映了各国不同的根本价值。这在一定程度上限制了国际服务标准推动地方一级监管趋同的能力。例如在欧盟，隐私和数据保护是宪法权利；而在美国，宪法对隐私权的保护则有限，当涉及到商业企业数据保护时，隐私规则需要符合宪法规定的言论自由。这意味着 OECD 关于隐私原则的标准需要给予各国政府在制定隐私法规上充分的灵活性，以使可以符合各国的价值观和法律。

虽然有这些限制，但是制定一个关于隐私原则的共同标杆是有用的。OECD 的隐私原则虽然在实践中没有导致共同的做法，但已将监管的异质性降至最低，这使得开发能够弥合国内隐私制度差异的互操作性机制的过程不那么具有挑战性。事实上，美国和欧盟在隐私问题上的许多共识促成了隐私盾（Privacy Shield）的建立。在其他领域，例如网络安全领域，成功开发了一些国际标准，比如 ISO/IEC 27000 系列等，表明国际标准在促进全球共同网络安全实践上也许会有更大空间，这将使网络监管机构更有信心相信跨境数据流动不会破坏网络安全。

4、WTO 是建立国际监管合作的平台

制定国际服务标准充满挑战，而且标准对解决导致数据流动受限的监管多样性是有局限性的。这说明 WTO 有必要制定规则，以支持国际监管合作和互操作性机制，就像 APEC 的跨境隐私规则，从而弥合成员国内监管的差异。

在不同监管体系的国家之间架起桥梁，使贸易成本降至最低的做法并不新奇。OECD 确立了 11 种国际监管合作形式，包

括互认协议（Mutual Recognition Agreement, MRAs）和对同等效力（Equivalence）的认可。这两种互操作性机制具有政府间属性，是 WTO 能够开展的国际监管合作模式。

互认协议（MRAs）

在一个典型的互认协议下，根本的规则是不一致的。数字贸易中的互认协议要求数据目的国对进口数据采用数据源国家的监管规则，而数据出口国承认这种安排并允许数据流动。这实际上就像《欧盟-美国隐私盾》中的安排。

互认协议对各国政府的挑战之一是要有能力将另一国的法规应用于数据收集和服务贸易并执行。在所谓的增强型互认协议下，还需要监管具有一致性。然而，这些安排目前仅限于欧盟和《澳大利亚——新西兰更紧密经济关系协定》。

同等效力（Equivalence）

数据源国家还可以承认数据目的国的法规与本国法规具有同等效力，可以单方面或通过协议确立同等性。实际上，当欧盟委员会就另一个国家的隐私保护制度发布具有充分性的调查结果时，就是在 GDPR 框架下认可其具备同等效力。

要成为国际监管合作的平台，WTO 应：

- 认识到互认协议和对等机制是解决监管差异的手段，并鼓励 WTO 成员制定此类安排，以避免对跨境数据流动设置不必要的障碍。
- 确保无论在何处发展的所有形式的国际监管合作，都向 WTO 通报，并向其他 WTO 成员开放。
- 承诺考虑将其他 WTO 成员的服务监管和合格评定视为具有同等效力，并在不能这样做时提供理由。
- 考虑根据需求提供技术援助，帮助各国建立合格评定的能力。

- 考虑将各国相关监管机构就隐私、消费者保护和网络安全等关键问题聚集在一起的方法，并保证该方法具有可更新和可扩大的灵活性。例如，在网络安全领域可以包括承诺合作、建立识别网络攻击的机制、共享信息和最佳实践，包括风险管理实践。

5、数字贸易监管的最佳实践

要成为数字贸易监管最佳实践的平台，WTO 应：

- 加强透明度要求。例如，成员国承诺评估其监管对数据流动的影响并通知 WTO。
- 在 WTO 建立记录所有影响数据流动措施的资料库。
- 同意对所有新规进行监管影响评估，包括对跨境数据流动的影响。
- 同意在发布影响数据流动的法规前，对该法规做出解释，同意考虑替代方案，给所有相关方提供就拟议法规发表评论的机会，并公布采用最终方案的理由。
- 形成可在 WTO 服务委员会就影响数字贸易和数据流动的监管提出“具体的贸易关切”的一种机制，类似于《技术性贸易壁垒协定》（TBT）中的机制。
- 在制定规则，包括在其他国际或区域性论坛制定规则时，考虑其他 WTO 成员的发展情况。

结论

WTO 要成为一个有效的平台，应发挥四个作用：1、建立记录影响数据流动的措施的资料库；2、提高数字贸易的透明度；3、分享监管数据流动的最佳实践经验；4、提供一个论坛让大家更好地了解监管对数字

贸易的影响。如果 WTO 能发展为一个支持数字贸易、国际监管合作和良好监管实践的平台，将更有利于边境内监管。从这个角度来看，数字贸易谈判还可以检验一些新想法，而且这些新想法一旦得到扩展，WTO 在处理边境内贸易壁垒问题时可能会更得心应手。（如有侵权，请联系我们。）

参考文献：

Brookings: A WTO reform agenda--Data flows and international regulatory cooperation

