

跨境数据流动、数据要素价值化与全球数字贸易治理*

马涛 刘秉源

伴随数字技术兴起，以跨境数据流动为底层支撑的全球数字贸易在迎来蓬勃发展的同时，其面临的治理困境也愈发凸显。本文从数据作为新型生产要素的视角，深入分析了数据在跨境流动下的价值实现形式，即数据要素通过资源化、资产化、资本化的价值形态演进过程，促进全球数据价值链的构建。全球数字贸易治理一方面需通过跨境数据流动规制为数据要素价值化创造前提条件；另一方面需以数字贸易为实践场景，激活数据要素价值潜能。基于跨境数据流动的全球数字贸易治理要平衡处理数据自由流动与数据安全，加强多边合作，弥合数字治理区域碎片化，构建适应性更广的数据标准与以数据作为生产要素的数字贸易规则体系。以数据要素价值化为实现路径的全球数字贸易治理要统筹推进数字技术与数字基础设施建设均衡发展，构建数据跨境流通交易机制，推动数据要素多场景应用及新兴问题治理。为此，本文提出了加强数字贸易顶层战略设计、搭建全球跨境数据流动框架、积极推动共建“数字丝绸之路”、加强数字技术领域治理合作、完善国内数据治理体系、构建数据要素全国统一大市场、培育数字贸易新业态新模式等方面的政策建议。

关键词：数字贸易治理 跨境数据流动 数据价值链 数据要素

近年来，在经济数字化背景下，全球数字贸易蓬勃发展，深刻改变了传统国际贸易体系和全球价值链分工格局。尤其在后疫情时代，数字贸易作为国际贸易新业态为世界经济复苏注入了强劲动力。跨境数据流动作为数字贸易的底层支撑，其规制成为全球数字贸易治理的重要议题。数据作为一种新型生产要素，在

马涛系中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员，Email: matao@cass.org.cn；刘秉源系中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士研究生。

* 作者感谢匿名审稿专家和编辑部的宝贵意见，当然文责自负。

全球化生产过程中扮演着越来越重要的角色。然而在经济学研究中，数据要素在跨境流动下的价值释放路径仍不清晰，学界对其价值创造机理还在不断探索中。厘清数据要素在数字贸易领域的价值演进过程与价值释放路径，有助于构建基于数据要素价值化的跨境数据流动规则，也能更有针对性地完善全球数字贸易治理体系。

全球数字贸易发展现状与治理体系特征

随着大数据、人工智能、云计算等数字技术兴起，国际贸易正由传统价值链贸易向新型数字贸易加速转变。跨境数据流动极大促进了全球数字贸易发展，数据要素可以通过数字贸易这一实践场景不断创造价值。但随之而来的则是数字贸易治理困境愈发凸显，全球数字贸易治理呈现碎片化特征，围绕数据要素的数字贸易治理议题的讨论范围扩大，特别是其中的数据安全治理成为各方关注的焦点。

（一）全球数字贸易发展现状与内涵

根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）数据及相关测算，2011—2021年，全球跨境数字服务贸易规模从2.15万亿美元增至3.81万亿美元，年平均增长率为6.76%。2021年，在全球经济面临下行风险的背景下，跨境数字服务贸易逆势上扬，同比增长14.3%，为过去10年最高增速，在服务贸易中占比达63.6%。^[1]在数字贸易规模快速增长的同时，全球跨境数据流动也获得突飞猛进的发展，2011—2021年，其规模从53.57TB/s（T字节/秒，衡量数据传输速率）扩张至767.23TB/s，增长超过14倍。2011—2019年，跨境数据流动规模年平均增速超过25%，2020年之后，增速持续稳定在高位，连续两年超过29%。^[2]跨境数据流动的大规模增长与数字全球化及数字贸易发展密切相关。第一，数据成为关键生产要素，数据要素通过跨境流动驱动国际经济活动数字化转型，赋能传统生产过程不断创造经济价值。第二，跨境数据流动成为数字贸易的核心。数字贸易是以现代信息网络为载体的国际贸易活动，跨境数据流动是数字贸易最本质的属性之

[1] 中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书（2022年）》，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202301/t20230110_413920.htm[2023-01-10]。

[2] 中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书（2022年）》，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202301/t20230110_413920.htm[2023-01-10]。其中，跨境数据流动数据参考国际电信联盟（ITU）的做法，通过国际出口带宽来衡量。

一。^[1]第三，数据要素通过与大数据、人工智能、物联网等数字技术结合广泛融入生产过程，数字产品服务、数字平台服务已成为重要的数字贸易标的。

尽管数字贸易蓬勃发展，但目前学界尚未对这一概念达成广泛共识，各方对数字贸易的解读不尽相同，导致了统计口径的差异化。数字贸易作为数字经济的延伸与应用，其内涵与外延也伴随数字经济发展不断丰富和拓展。数字贸易的内涵演变大致可分为三个阶段：电子商务、数字产品与服务贸易、实体货物及数字产品与服务贸易。^[2]2013年，美国国际贸易委员会（USITC）正式提出：数字贸易是通过互联网传输产品和服务的国内商务和国际贸易活动。^[3]迪尔多夫认为，数字贸易是涉及数字化产品或使用互联网及类似的数字技术达成广告、订购、交付、付款或服务行为的跨境商务。^[4]马述忠等认为，数字贸易是以现代信息网络为载体，通过信息通信技术的有效使用实现传统实体货物、数字产品与服务、数字化知识与信息的高效交换，进而推动消费互联网向产业互联网转型并最终实现制造业智能化的新型贸易活动，是传统贸易在数字经济时代的拓展与延伸。^[5]经济合作与发展组织（OECD）、世界贸易组织（WTO）和国际货币基金组织（IMF）联合发布的《数字贸易测度手册》将数字贸易定义为“所有通过数字订购或数字交付的贸易”。^[6]《中国数字贸易发展报告（2021）》对OECD-WTO-IMF框架作了进一步细分，将数字订购贸易分为跨境电商贸易的货物与服务，数字交付贸易分为数字技术贸易、数字服务贸易、数字产品贸易及数据贸易。^[7]

以上对于数字贸易的解读，并未涵盖数据要素这一关键概念。数字贸易是数据要素创造价值的重要实践场景，推动数字贸易基础设施建设、完善数据跨境流

[1] 李俊、李西林、王拓：“数字贸易概念内涵、发展态势与应对建议”，《国际贸易》，2021年第5期。

[2] 蓝庆新、窦凯：“美欧日数字贸易的内涵演变、发展趋势及中国策略”，《国际贸易》，2019年第6期。

[3] U.S. International Trade Commission, *Global Digital Trade 1, Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions*, Washington: USITC, 2017.

[4] Deardorff A. V., *Comparative Advantage in Digital Trade, Cloth for Wine? The Relevance of Ricardo's Comparative Advantage in the 21st Century*, London: CEPR Press, 2017.

[5] 马述忠、房超、梁银锋：“数字贸易及其时代价值与研究展望”，《国际贸易问题》，2018年第10期。

[6] OECD, “Handbook on Measuring Digital Trade”, July 28, 2023, <https://www.oecd.org/sdd/its/Handbook-on-Measuring-Digital-Trade.htm>[2023-09-09].

[7] 中华人民共和国商务部：《中国数字贸易发展报告（2021）》，2023年1月16日，<http://images.mofcom.gov.cn/fms/202301/20230117111616854.pdf>[2023-04-07]。

通机制等措施，有利于激活数据要素潜能，做优做强数字经济。^[1]所以，厘清数字贸易的概念，还要认识数据要素在其中的重要作用。国内外诸多学者研究了跨境流动的数据要素在数字贸易中的价值创造。琼斯和托内蒂考察了数据如何进入生产过程，并指出非竞争性的数据要素在跨企业流动时会产生增量收益，但同时会带来隐私风险。^[2]陈寰琦指出，数据跨境自由流动对数字贸易将产生积极的促进作用，尤其在保险和部分商业服务领域十分显著。^[3]齐俊妍等认为，对数据要素的有效利用将进一步弱化企业源自地理空间的贸易成本约束，压缩与贸易相关的调度和运输成本。^[4]易子榆等研究了数据要素对全球价值链重构的影响，指出数据要素能通过变动贸易成本、促进技术创新等方式直接或间接推动全球价值链重构。^[5]

在现有数字贸易定义的基础上，结合数据要素跨境流动在数字贸易中发挥的关键作用，数字贸易的内涵可以概括为：以现代信息网络为载体，以新兴数字技术为依托，以大型数字平台为媒介，以数据作为关键生产要素并高度依赖跨境数据流动的新型经贸活动。所以，相较传统国际贸易，数字贸易不仅贸易模式和贸易对象发生了变化，还包括数据要素带来的生产方式革新与生产技术变革。

（二）当前全球数字贸易治理体系的特征

1. 全球数字贸易治理困境凸显

由于传统贸易规则不能满足数字贸易治理的现实需要，全球数字贸易治理困境凸显，数字贸易治理供需两端严重失衡。

全球数字贸易治理供给。第一，WTO制度框架中有关数字贸易治理规则的供给不足。随着数字技术发展与数字全球化演进，WTO中涵盖的电子商务定义范畴不能满足数字贸易现实需求。2019年1月，76个WTO成员签署《关于电子商务的联合声明》，开启电子商务多边谈判进程。此次电子商务谈判涉及数字贸

[1] “中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见”，2022年12月19日，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5736707.htm?eqid=ca5cfd8f00014132000000036459eb38\[2023-01-08\]](https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5736707.htm?eqid=ca5cfd8f00014132000000036459eb38[2023-01-08])。

[2] Jones C. I. and Tonetti C., “Nonrivalry and the Economics of Data”, *American Economic Review*, 110 (9): 2819-2858, 2020.

[3] 陈寰琦：“签订‘跨境数据自由流动’能否有效促进数字贸易——基于OECD服务贸易数据的实证研究”，《国际经贸探索》，2020年第10期。

[4] 齐俊妍、任奕达：“数字经济渗透对全球价值链分工地位的影响——基于行业异质性的跨国经验研究”，《国际贸易问题》，2021年第9期。

[5] 易子榆、魏龙、蔡培民：“数据要素如何重构全球价值链分工格局：区域化还是碎片化”，《国际贸易问题》，2023年第8期。

易各环节规则，包括贸易便利化、关税减免、非歧视性待遇、网络安全、个人信息保护、源代码及技术保护、网络接入、跨境数据流动、市场准入等多项条款。但受限于成员产业数字化进程与数字制度水平差异，谈判进展较为缓慢。2023年12月20日，WTO电子商务谈判召集方新加坡、日本和澳大利亚发布三方部长声明，宣布包括中美欧在内的90个WTO成员实质性结束部分全球数字贸易规则谈判，并呼吁参加方尽快在2024年全面结束谈判。第二，多边或双边贸易协定成为全球数字贸易治理重要供给，但其中的数字贸易规则缺少成体系的完整性规范。各国或各地区基于自身优势提出符合自身利益的数字贸易规则主张，试图将其转化为通行的全球规则，导致难以达成大范围数字贸易规则共识。此外，数字贸易面临区域发展不均衡问题，发达经济体与发展中经济体存在显著的数字鸿沟，基于贸易协定的全球数字贸易治理供给难以向普惠化方向推进。

全球数字贸易治理需求。全球数字贸易发展迅猛，亟须建立相关治理体系来对其规范协调，由此产生数字贸易治理需求。第一，传统经贸规则无法对数字贸易进行有效规范。以数据作为生产要素的数字贸易出现了传统贸易规则无法协调的非经贸问题，例如隐私保护、数据安全、知识产权保护、数字税、技术主权，由此产生新的治理需求。第二，构建数字贸易治理体系成为大国博弈的重要领域。随着数字全球化演进，数字贸易愈发成为推动世界经济复苏的引擎，各国围绕争夺数字贸易规则制定权与话语权展开博弈，符合不同利益诉求的数字贸易规则成为各方需求。

2. 全球数字贸易治理呈现碎片化特征

WTO体系下的数字贸易规则缺失以及各方在多边、双边贸易协定中的竞争博弈使全球数字贸易治理呈现碎片化特征。

第一，主要经济体在数字贸易规则主张上存在不同利益诉求，表现为美欧力推基于自身优势制定的数字贸易“美式模板”“欧式模板”、中国积极参与数字贸易规则制定、其他经济体政策立场呈现多样性的特点。^[1]“美式模板”主张数字贸易自由化，代表性的数字贸易规则包括跨境数据自由流动、数据存储非强制本地化、数字知识产权保护、技术非强制本地化等。^[2]“欧式模板”的典型特征是对隐私权保护和数据安全保护持坚定立场，但也会根据缔约方比较优势强弱灵活

[1] 梁国勇：“全球数字贸易规则制定的新趋势与中国的战略选择”，《国际经济评论》，2023年第4期。

[2] 周念利、陈寰琦：“RTAs框架下美式数字贸易规则的数字贸易效应研究”，《世界经济》，2020年第10期。

调整谈判要求。^[1]例如,《欧盟—英国贸易与合作协定》设立了在线消费者保护和隐私保护条款,并增加了数字贸易监管问题的相关条款,主张在隐私保护、数据安全等数字贸易议题中采取合作监管措施。中国尚未形成符合自身利益诉求的“中式模板”,但主张电子商务便利化,以发挥其在跨境电商领域的优势。对于跨境数据流动、源代码开放等关键问题,中国的态度较为保守,主张以多边谈判管控分歧。在具体实践上,2022年6月达成的《金砖国家数字经济伙伴关系框架》为中国进一步开展数字贸易规则合作提供机制保障,^[2]申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)也彰显了中国积极参与数字贸易规则制定的决心。其他经济体部分认可“美式模板”或“欧式模板”,部分也在试图自主制定符合自身利益诉求的数字贸易规则。

第二,发达经济体和发展中经济体在数字贸易规则主张上普遍存在分歧,数字贸易治理呈现区域化、集团化特征。发达经济体多主张推进数字贸易自由化,推动市场开放,发展中经济体则主张构建工业化优先、限制跨境数据流动、数据本地化、源代码开放等数字贸易规则。《美墨加协定》(USMCA)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、DEPA、CPTPP等包含数字条款的区域贸易协定凸显数字贸易治理碎片化特征。以跨境数据流动为例,CPTPP和USMCA对跨境数据流动持坚定支持的立场,RCEP则在此基础上赋予了各缔约方采取限制措施的权利,DEPA的数据自由流动低于CPTPP和USMCA,但更注重保留自主监管空间和信息安全,这些数字条款的并存及交叉适用使得跨境数据流动的不确定性增大。

3. 围绕数据要素的数字贸易治理议题的讨论范围扩大

数据要素不仅是数字贸易中具备价值的标的物,也对数字贸易起着优化流程、资源配置、提升效率的关键作用。当前,围绕数据要素的治理议题主要从两方面展开。第一,数据要素跨境流动涉及的数字主权、隐私安全、数字税等议题。以数字税为例,美国在《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和USMCA中强调对电子传输内容不得征收关税,欧盟曾计划推行的统一数字服务税方案也因成员意见不一而搁置,^[3]目前主要经济体尚未对数字税方案达成较为一致的意见。第

[1] 周念利、陈寰琦:“数字贸易规则‘欧式模板’的典型特征及发展趋向”,《国际经贸探索》,2018年第3期。

[2] “金砖国家数字经济伙伴关系框架开启金砖国家数字经济合作新进程”,2022年6月27日, https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/28/content_5698066.htm[2023-05-24]。

[3] 邵军、杨丹辉:“全球数字服务税的演进动态与中国的应对策略”,《国际经济评论》,2021年第3期。

二，数据要素外延的数字技术监管、平台垄断治理、数字基础设施建设等议题。例如平台垄断问题，“数字寡头”造成的市场机制扭曲、贫富差距、数据滥用等，正成为全球数字贸易治理中亟待解决的难题。^[1]

4. 跨境数据流动下数据安全治理重要性日益上升

在数字全球化背景下，数据要素和数字技术已经成为各国的重要战略资源，维护本国数字主权与数据安全、有效治理数字风险成为主权国家的重要职责。数据安全关系国家安全，因此治理的紧迫性更加凸显。美国在2022年《国家安全战略》中，强调促进数字技术发展与完善数字治理秩序以维护国家安全利益。欧盟在2016年制定的《通用数据保护条例》（GDPR）中规定与欧盟存在跨境数据流动的经济体应承担更高的数据安全与隐私保护义务，同时设立了白名单、标准合同条款等制度。2021年中国实施的《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）强调了在统筹发展与安全的前提下促进数据要素开发利用。由于治理主体存在利益诉求差异，数据安全治理亦呈现规则碎片化、机制效用不足、治理乏力等问题，^[2]数字贸易治理体系下的数据安全治理规则亟待完善。

跨境数据流动下的数据要素价值化及其演进机制

数据要素具有显著的非竞争性、异质性、规模报酬递增效应及产权模糊性。基于数据要素的这些特性，数据要素价值化的演进机制可以表示为：碎片化数据转化为数据资源，数据资源转化为数据资产，数据资产转化为数据资本。^[3]全球数据价值链是数字贸易背景下跨境数据要素实现价值化的具体形式。

（一）数据作为生产要素的关键特征

广义上，数据是对事实或现象的记录，是用于表示客观事物的未经加工的原始素材。《数据安全法》将数据定义为“任何以电子或其他方式对信息的记录”。琼斯和托内蒂认为，数据是信息中不属于创意（Idea）和知识（Knowledge）的部

[1] 陈伟光、钟列扬：“全球数字经济治理：要素构成、机制分析与难点突破”，《国际经济评论》，2022年第2期。

[2] 阙天舒、王子玥：“数字经济时代的全球数据安全治理与中国策略”，《国际安全研究》，2022年第1期。

[3] 李海舰、赵丽：“数据成为生产要素：特征、机制与价值形态演进”，《上海经济研究》，2021年第8期。

分，以此为基础考察数据如何进入生产过程，并定义了数据要素。^[1]除了虚拟性这一基本特征外，数据要素还具备以下四个方面的关键特征。

数据要素具有非竞争性。非竞争性源于数据要素的可复制性。^[2]数据要素可同时被多个主体使用，且多个使用过程互不影响，使用者增多也不会影响数据要素本身的价值。^[3]在少数情况下，数据要素共享会令使用主体陷入不利竞争，进而损害使用者权益，因此，此时需要对数据产权、使用权、收益分配作明确界定。非竞争性使数据具有规模效应，同时极大提高了数据要素利用效率并能释放其潜在的巨大经济价值。

数据要素具有异质性。受制于信息不对称、数字技术水平差异、与其他要素融合方式差异等，数据要素价值对于不同主体存在巨大差别。异质性决定了数据在流动中才能释放最大价值：通过不断流通与交换，数据流动到最能发挥其价值的主体手中，并与其他要素融合赋能生产过程，实现数据要素价值化。

数据要素具有规模报酬递增效应。这可以从两方面理解。首先，规模报酬递增源于数据要素非竞争性。当数据可以被多个主体同时使用时，数据规模越大、种类越丰富，产生的知识和信息就越多，释放的经济价值就越大，因此呈现出规模报酬递增的特点。其次，从要素成本角度理解，数据要素生成过程的固定成本较高，其额外使用的边际成本近乎为零，使得之后的可变成本基本不会增加，从而降低了要素利用的平均成本，使其呈现出规模报酬递增效应。

数据要素具有产权模糊性。^[4]目前，在数字贸易背景下，数据要素的产权归属尚不明确，这进一步造成了数据要素的产出在使用主体间的分配不清晰。产权模糊性涉及一系列数据确权问题：明确使用权和产权是数据要素流通交易的前提。由于权利归属不明晰，导致数据要素的收益分配体系尚不完善。由此可见，数据确权是数据要素价值化的关键。

（二）数据要素价值化演进机制

数据要素价值化是指数据要素在生产过程中不断改变价值形态以释放其经济价值的过程。结合数据要素前述特征，数据要素价值化演进机制主要体现在以下

[1] Jones C. I. and Tonetti C., “Nonrivalry and the Economics of Data”, *American Economic Review*, 110 (9): 2819–2858, 2020.

[2] 熊巧琴、汤珂：“数据要素的界权、交易和定价研究进展”，《经济学动态》，2021年第2期。

[3] Moody D. L. and Walsh P., “Measuring the Value of Information: An Asset Valuation Approach”, *Proceedings of Seventh European Conference on Information Systems*, Denmark: ECIS, 1999.

[4] 徐翔、厉克奥博、田晓轩：“数据生产要素研究进展”，《经济学动态》，2021年第4期。

三个转化过程：碎片化数据转化为数据资源，数据资源转化为数据资产，数据资产转化为数据资本，分别对应着数据积聚、流通、应用的三个价值释放过程。

1. 碎片化数据转化为数据资源

碎片化数据是指参与主体在数字经贸活动中产生的未经技术加工的数据信息。数据资源化是对处于“原料”状态的数据进行初步加工，形成具备价值释放基础的高质量数据的过程。借助第五代移动通信技术（5G）、大数据、人工智能等数字技术，将流动在数字贸易各阶段的碎片化数据以低成本、高效率完成收集整理、加工分析，形成对贸易参与主体具有潜在经济价值的数据资源。数据资源所包含的信息对于提升生产效率、优化资源配置具有关键作用，^[1]同时还可以通过与其他要素融合形成倍增效应以参与价值创造。^[2]

2. 数据资源转化为数据资产

数据资产化是通过流通交易数据资源给使用者或所有者带来经济利益的过程。数据资源通过数据要素市场得以充分流通交易而形成数据资产，并融入传统生产过程，为数据持有者创造收益。数据资产具备未来收益性、所有者对资产的控制权、由流通交易结果形成等资产的一般特征。数据资产化的重要前提是数据资源具备流通交易属性，只有从供给侧流通到更能激发其价值潜能的需求侧，数据资源才能释放其经济价值。数据资源流通交易需要具备两个条件：一是解决数据定价、数据产权、数据使用权等数据确权问题；二是培育成熟的数据要素市场，构建完善的数据流通交易制度、配套的数据流通治理体系。例如，中国在“数据二十条”^[3]中提出“三权分置”的数据确权基本框架，但中国尚未形成较为统一的数据要素市场。

3. 数据资产转化为数据资本

数据资本化是指数据资产市场化后流动到各个生产环节与应用场景，持续释放价值、实现价值增值的过程。数据资产经过市场化交易后融入多场景应用中形成数据资本，在数字技术支持下优化各阶段生产，为数据持有者创造倍增的经济价值。数据资本是参与主体利用自身已有或在数据要素市场上取得的市场化数据资产，通过结合数字技术和运营决策的多场景应用实现价值增值的数据财产。数

[1] Briel V. F., Davidsson P. and Recker J., “Digital Technologies as External Enablers of New Venture Creation in the IT Hardware Sector”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 42(1): 47-69, 2018.

[2] 何苏燕：“数据生产要素化及其价值创造机制研究”，《企业经济》，2023年第1期。

[3] “数据二十条”即上文提到的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，其中提出了二十条构建数据基础制度体系的政策举措。

据资本化的过程使参与主体能够利用数据提高生产率，优化资源配置，降低生产成本并获得超额收益。数据要素资本化的本质是按照市场化手段管理并利用数据要素，是释放数据要素活力、提升数据要素价值的重要路径。^[1]

（三）跨境流动的数据要素价值化

数据资本创造价值的过程也是数据要素在各个生产环节不断流动的过程。跨境流动使数据资本在全球范围内重组再配置，进而在国际生产分工体系中形成全球数据价值链。全球数据价值链最早由阮晋勇和帕佐斯提出，他们认为，经济数字化使得数据收集、传输、分析、应用过程的物理分离成为可能，进而使数据要素得以在全球范围内通过跨境流动形成价值循环，从而建立起全球数据价值链。^[2]与传统价值链的本质是生产要素跨国界流动类似，数据价值链的本质是数据作为新型生产要素的跨国界流动。跨国企业作为微观行为主体，通过对全球各地数据的搜集、汇总、分析及应用建立起全球数据价值链，以数字化方式优化供应链、生产研发及售后服务等环节。根据数字原理可知，数字全球化的速度是以跨境数据流动的几何级增长为基础的。大量数据通过跨境流动得以在全球范围内完成资源化、资产化、资本化，在构建全球数据价值链的同时完成数据要素价值化演进（见图1）。

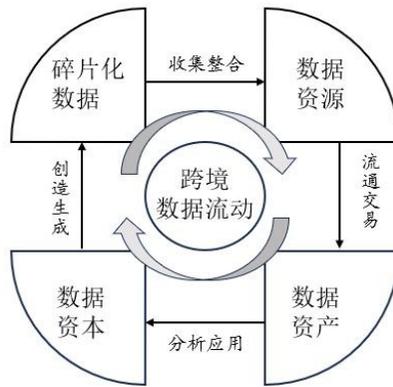


图1 跨境数据流动下的数据要素价值化演进机制

资料来源：笔者自制。

[1] 杜庆昊：“数据要素资本化的实现路径”，《中国金融》，2020年第22期。

[2] Nguyen D. and Paczos M., “Measuring the Economic Value of Data and Cross-Border Data Flows: A Business Perspective”, *OECD Digital Economic Papers*, Paris: OECD Publishing, 2020.

由碎片化数据到数据资源的跨境演进过程中，不同国家或地区具有不同的数据采集和生产优势。一些经济体在数据采集设备、传感器技术或数据收集基础设施方面具有领先地位，另一些经济体在特定行业或领域的数据生成和生产方面更具有竞争力。碎片化数据及其加工后的要素资源会在全球范围内流动，形成全球数据价值链的上游环节。

由数据资源到数据资产的跨境演进过程中，数据经过加工分析和流通交换，转移到更容易实现其潜在价值的贸易主体手中。一些经济体在大数据、人工智能或机器学习等领域具备先进技术和专业人才，另一些经济体在特定行业的数据分析和应用方面更有优势。多样化的数据资产以数据要素市场为依托不断流通交易，在世界范围内流动，形成全球数据价值链的中间环节。

由数据资产到数据资本的跨境演进过程中，数据要素的多场景应用是实现数据价值的关键。不同经济体可能在数据应用和创新方面具有不同的市场和消费需求以及差异化的商业模式。一些经济体在数据驱动的业务模型、数字化产品或服务创新方面处于领先地位，通过多元应用不断释放数据资本的商业价值。数据资本在全球范围内流动，形成全球数据价值链的下游环节。

由此可见，数据要素价值化不仅局限于一国境内，还体现在全球数据价值链下的跨境数据流动过程与数字经济增长过程中。对于数据资源化进程，跨国数字平台可以在不同经济体收集消费者或企业所创造的碎片化数据，借助数字技术加工凝练为数据资源，但这也引发了数据安全、资源垄断、数字鸿沟等亟待治理的问题。对于数据资产化进程，数字贸易中内含的数据本身即可作为贸易产品与服务参与到全球贸易中，流通至各参与主体并融入生产过程不断创造价值。随着跨境数据流动、数据确权规则、数据安全协议等制度的不断完善，数据资产的商业价值将在数字贸易中不断释放。对于数据资本化进程，一方面，数字贸易中的数据资本化表现为通过大数据、云计算等数字技术优化市场营销和经营策略，利用人工智能、区块链等数字技术开发高附加值产品与服务，通过与传统产业融合实现相关产业数字化，如线上娱乐、线上教育等；另一方面，数据资本以数字平台为媒介，不断创新贸易方式、优化贸易流程，并创造以数据要素为驱动的全新模式。电子商务平台、在线分享平台、金融科技平台、在线社交网络服务平台等跨境平台，为数字服务贸易、数字产品贸易、数字技术贸易等提供广阔空间，并在数字贸易过程中不断产生新的碎片化数据，实现数据价值利用的正反馈循环，最终形成全球数据价值链。

全球数字贸易治理与跨境数据流动、数据要素价值化的内在逻辑

基于全球数据价值链视角，本节主要阐释全球数字贸易治理分别与跨境数据流动、数据要素价值化的内在逻辑（跨境数据流动与数据要素价值化的关系已在上文阐释），并从以下两方面对全球数字贸易治理展开分析（见图2）。第一，全球数字贸易治理对跨境数据流动加以规制，在平衡自由流动与数据安全的前提下，为跨境数据要素价值化创造前提条件。第二，以数字贸易为实践场景，通过全球数字贸易治理激活数据要素潜能，构建全球数据价值链，实现跨境数据要素价值化。

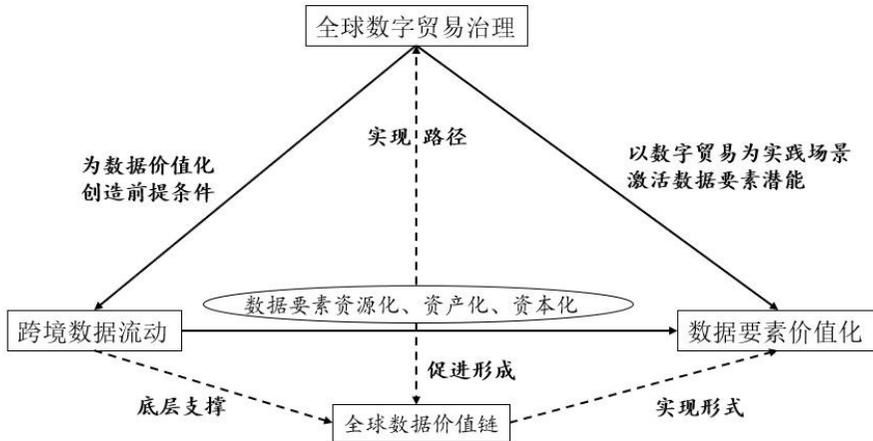


图2 跨境数据流动、数据要素价值化与全球数字贸易治理的逻辑关系
资料来源：笔者自制。

（一）全球数字贸易治理与跨境数据流动

跨境数据流动是数字贸易的底层支撑。当数据监管政策推高跨境数据流动成本时，会形成数字服务贸易壁垒，^[1]进而产生贸易成本效应，^[2]阻碍数据要素释放价值。同时，跨境数据流动衍生的知识产权保护、数字税、技术主权等问题层

[1] Ferracane M. and Marel E. V. D., *Do Data Policy Restrictions Inhibit Trade in Services?* Italy: RSCAS, 2019.

[2] 齐俊妍、强华俊：“跨境数据流动限制、数字服务投入与制造业出口技术复杂度”，《产业经济研究》，2022年第1期。

出不穷。基于此，数字贸易治理对跨境数据流动的规制可从两个维度展开：一是数据流动自由性，二是数据自由流动下的衍生问题。

1. 关于数据流动自由性的全球数字贸易治理

与跨境数据自由流动相关的治理议题主要集中在数据安全、隐私保护、数字主权等方面。多数发达经济体基于自身产业优势及数字经济领先地位，对跨境数据自由流动有着更大需求，而新兴经济体普遍偏向限制数据跨境流动的“保护主义”措施，^[1]这导致了数据要素在全球范围内的流动受阻，加大了数字鸿沟。此外，数字经济发达经济体对跨境数据流动的治理也各有偏重，如美国主张相对自由的跨境数据流动，欧盟和中国虽然不反对跨境数据流动，但也分别在《通用数据保护条例》和《数据安全法》中对跨境数据流动采取不同程度的限制性措施。如何平衡数据利用与数据安全是国际社会亟待解决的难题。

2. 关于跨境数据自由流动衍生问题的全球数字贸易治理

跨境数据自由流动衍生了数字税、技术主权、知识产权保护等治理议题。当前，关于这些议题的讨论主要集中在区域贸易协定的数字条款中。数字知识产权规则能够有效促进缔约方数字贸易出口，^[2]USMCA、CPTPP、DEPA 及《美日数字贸易协定》(UJDTA) 中均包含源代码条款，以加强对数字知识产权的保护。数字税虽然可以保护本国数字产业，但也会扰乱他国数字经济发展，构成一种新型服务贸易壁垒，^[3]这显然不利于全球数据价值链的构建。可见，上述问题的治理对于实现跨境数据要素价值化也起着关键作用。

(二) 全球数字贸易治理与数据要素价值化

跨境数据流动仅是构建全球数据价值链的必要条件，若要激活数据要素价值潜能，全球数字贸易治理必须以数字贸易为实践场景，以数据要素价值化为实现路径，逐步推进数据要素的资源化、资产化、资本化。

1. 数字贸易治理需推进数据要素资源化

数据要素资源化涉及碎片化数据的采集、存储、预处理，是形成关联数据价值链 (Linked Data Value Chain, LDVC) 及数据价值链网络 (Data Value Chain

[1] 焦朝霞：“全球数字贸易规则立场分歧、治理困境及中国因应”，《价格理论与实践》，2021年第10期。

[2] 周念利、李玉昊：“RTAs 框架下数字知识产权规则的数字贸易效应测度及异质性分析”，《国际经贸探索》，2021年第5期。

[3] 茅孝军：“新型服务贸易壁垒：‘数字税’的风险、反思与启示”，《国际经贸探索》，2020年第7期。

Network) 的基础。^[1]当前,关于数据要素资源化的数字贸易治理议题主要分为两方面。一是围绕信息网络的数字基础设施建设议题。数字基础设施是从数据要素价值释放的角度出发,提供一体化数据汇聚、处理、流通、应用、运营的一类新型基础设施,^[2]涵盖网络设施、算力设施、数据流通设施、数据安全措施等多个维度,是实现数据要素资源化、使数据从“无用”变为“有用”的关键。数字基础设施建设有利于弥合数字鸿沟,促进全球数字贸易均衡发展。二是围绕数据资源流动的技术互认及互操作性议题。各国在数据资源的技术标准及隐私监管框架上存在较大差异,不利于数据资源的跨境流动和统一处理。各类多边机制应寻求建立协调、可互操作的治理框架,以提升数据资源的兼容性和联通性。

2. 数字贸易治理需推进数据要素资产化

数据要素资产化涉及数据资源的价值评估、权利确属、流通交易。关于数据要素资产化的数字贸易治理议题集中在数据要素市场建设上,难点主要体现在以下两方面。第一,数据要素市场建设面临产权界定难、交易机制不健全、基础制度供给不足等问题。欧美等发达经济体数字经济发展时间较长,目前形成了较完善的数据要素市场化机制,但数据要素的产权模糊问题依然存在;中国数据要素市场建设起步较晚,目前还面临数据要素交易存在壁垒、产权认定及权益分配不清晰、数据流通交易制度不完善等诸多问题。第二,各经济体数据要素市场互联互通及跨境准入问题。一方面,各经济体积极建设数据要素市场化机制,如美国设有数据经销商及数据交易平台、日本设立“数据银行”及成立数字厅、英国建立数据信托以促进数据交易、德国打造数据空间建立数据交易体系等;另一方面,各国的数据要素市场联通性较差,数据准入标准也不一致,致使数据要素的跨境交易存在较大困难,大部分数据交易仅停留在“境内交易”层面。在全球数字贸易治理体系下寻求数据跨境交易的多边合作机制,是实现全球范围内数据要素资产化的关键。

[1] 关联数据的基本思想是利用互联网在全球范围内分享结构化数据,LDVC可以通过数据在全球范围内传递价值(Forming a Global Value)以增加全球生产网络的价值,这与本文提出的全球数据价值链的内涵是一致的;数据价值链网络是指不同参与者基于关联数据节点,共同创造及共享数据价值。可参考Faroukhi A. Z., El Alaoui L., Gahi Y. and Amine A., “A Big Data Monetization throughout Big Data Value Chain: A Comprehensive Review”, *Journal of Big Data*, 7(1): 1-22, 2020。

[2] “国家数据局局长刘烈宏在第二届全球数字贸易博览会上的致辞”, 2023年11月23日, <http://finance.people.com.cn/n1/2023/1123/c1004-40124670.html>[2023-11-29]。

3. 数字贸易治理需推进数据要素资本化

数据要素资本化涉及数据资产在多场景应用下的价值增值。数字贸易下新技术、新应用快速迭代、不断涌现，对数字贸易规则及数字贸易治理体系形成挑战。第一，数字技术快速迭代，数字贸易规则中相关治理手段缺失。大数据、云计算、人工智能、区块链等数字技术加速创新，衍生出区别于传统经贸问题的新兴治理难题。第二，数据要素对生产流通模式的改造不断催生出新业态、新模式，导致监管治理的前沿交叉问题不断增多。数据资本化带来了一系列监管赤字、规则赤字与治理赤字，现有数字贸易治理体系难以全面应对上述难题。

基于跨境数据流动的全球数字贸易治理变革

数据要素对生产流通模式的改造推动构建了基于跨境数据流动的全球数据价值链。同时，跨境数据流动衍生出数据安全、隐私保护、平台垄断等问题与挑战，这不仅反映了跨境数据流动规则的缺失，也激发了数字贸易治理变革需求。当前，各方对于跨境数据流动存在较大立场分歧，国际组织与区域贸易协定（RTAs）正积极推动各方就部分议题达成共识并构建成体系的跨境数据流动规则。全球数字贸易治理应加强多边合作、构建新兴数字贸易规则、制定适用性更广的数据标准，推动跨境数据流动背景下的数字贸易治理体系变革。

（一）跨境数据流动的立场分歧与规制现状

1. 跨境数据流动的立场分歧

当前，数字大国均不同程度地对跨境数据流动加以规制，其立场也存在较大分歧，这在一定程度上阻碍了数字贸易合作与发展潜力的释放。美国秉持跨境数据自由流动和数据开放理念，以充分发挥其在数字经济领域的产业及技术优势。^[1]美国于2018年颁布《澄清境外数据的合法使用法》（即“CLOUD法”），从程序上降低了获取境外数据的难度，为美国在全球数据流动中获取利益背书。此外，美国主导或参加的贸易协定在跨境数据自由流动、禁止数据本地化存储两个议题上都做出了实质性承诺，要求不得限制跨境数据流动，禁止强制将数据存储在东道国。其中，USMCA还对需要差别对待且相对敏感的金融部门作出了相

[1] 刘志雄：“跨境数据流动的全球态势及对我国的启示”，《人民论坛》，2021年第33期。

同承诺，可见美国推动跨境数据自由流动的坚定立场。^[1]欧盟强调数据安全和隐私保护，支持部分限制性的跨境数据流动，在以2016年颁布的《通用数据保护条例》为统领的基础上，近年又陆续推出了《数字市场法》《数字服务法》《数据治理法》，作为落实《欧洲数据战略》的立法举措，逐步构建欧洲数据治理新格局。中国在这一问题上的态度是承认跨境数据自由流动的重要性，但是也强调了实现合法的公共政策目标或保护基本安全利益实施监管的必要性。近年颁布的《数据安全法》《网络安全审查办法》《数据出境安全评估办法》都强调了以维护数据主权为前提的跨境数据流动原则。以印度和俄罗斯为代表的发展中国家和新兴经济体普遍将国家安全和数字主权置于更优先位置，主张数据本地化存储及限制数据自由流动。

2. 跨境数据流动规制现状

目前，数字大国与国际组织在跨境数据流动规制方面主要有以下两个动向。^[2]

第一，国际组织在推动就跨境数据流动规则达成共识方面发挥积极作用。^[3]针对主要经济体在跨境数据流动规则上的分歧，多边机制高度关注数据流动的跨国协调问题。目前，二十国集团（G20）、七国集团（G7）、OECD等国际组织积极推动构建跨境数据流动规则。2019年6月，在G20大阪峰会上，二十国领导人在数字经济特别会议上签署了《大阪数字经济宣言》，提出建立允许数据跨境自由流动的“数据流通圈”，共同完善数据治理规则，确保数据的安全有序利用；2022年，G20召开数字经济工作组会议，将数据跨境流动列为核心议题之一，探讨可信数据自由流动原则；G7发布《促进可信数据自由流动行动计划》，推进各方在监管、数据本地化、政府获取私营部门持有个人数据、国际数据空间知识共享等方面的合作落地；OECD发布《数据本地化措施初步图景》等报告，评估数据流动潜在利益、风险以及相关政策的挑战和解决方案。

第二，区域贸易协定所涉数字条款的跨境数据流动规则不断演化。一方面，跨境数据流动规则形成了“允许数据跨境自由流动+安全例外”的基本模式；另

[1] 陈寰琦、周念利：“从USMCA看美国数字贸易规则核心诉求及与中国的分歧”，《国际经贸探索》，2019年第6期。

[2] 马涛：“全球贸易投资治理变革新进展与中国贡献”，《国家治理》，2023年第21期。

[3] 中国信息通信研究院：《全球数字经贸规则年度观察报告（2022年）》，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202207/t20220729_406686.htm[2023-01-10]。

一方面，数据流动和数字基础设施位置条款向鼓励数据自由流动方向发展。^[1]具体而言，TPP设立了限制各国采取“计算设施本地化”的协议内容，CPTPP基本承袭了TPP关于数据流动及限制本地化存储的各项条款。2022年1月，RCEP正式生效实施，其中包含的数字条款对跨境数据自由流动保持开放态度，即在尊重国家数据主权的基础上允许数据跨境自由流动，同时设置基本安全例外条款。^[2]DEPA在很大程度上保留了CPTPP中关于数据流动的条款，即允许数据跨境自由流动。在多双边贸易机制下，高标准的跨境数据流动规制有序推进，在平衡安全与开放的前提下数据流动持续赋能数字贸易快速发展。

（二）跨境数据流动下的数字贸易治理变革

1. 数字贸易治理变革动力：跨境流动下的数据要素生产方式革新

数据要素特征及生产方式决定了传统国际贸易治理已不适应当前数字贸易发展需要，数字贸易治理规则变革是数字贸易可持续发展的必然选择。数据要素非竞争性、异质性、产权模糊性等特征改变了要素生产方式及其收益分配体系，治理规则需随之改变。琼斯和托内蒂指出数据非竞争性使跨国公司利用数据实现增量收益，但同时会出现隐私风险。企业“窖藏”数据可能会导致效率低下，消费者拥有数据产权可以实现接近最优分配，诠释了数据要素面临隐私与收益权衡、数据产权归属等问题。^[3]卡萨里尼等阐述了跨境数据流动对政府和公民信息隐私产生的影响，强调了在平衡消费者隐私、安全与数据自由流动收益方面面临的挑战。^[4]米切尔等认为需要改革现行的WTO关于电子商务的规则以满足数字贸易时代的变化。改革措施要倾向于促进互联网开放、加强消费者和企业互信、促进发展中经济体数字贸易发展并纳入各国政策豁免例外条例。^[5]

2. 数字贸易治理变革需求：应对跨境数据流动下的数字贸易规则缺失

第一，数字技术规则缺失。数字技术促进全球生产方式变革，同时也对数字

[1] 刘典：“全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对——基于跨境数据流动规制的视角”，《学术论坛》，2021年第1期。

[2] Henry G., “Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade”, *Journal of International Economic Law*, 21(2): 297-321, 2018.

[3] Jones C. I. and Tonetti C., “Nonrivalry and the Economics of Data”, *American Economic Review*, 110(9): 2819-2858, 2020.

[4] Casalini F. and González J. L., “Trade and Cross-Border Data Flows”, *OECD Trade Policy Papers*, Paris: OECD Publishing, 2019.

[5] Mitchell D. and Mishra N., “Regulating Cross-Border Data Flows in a Data-Driven World: How WTO Law Can Contribute”, *Journal of International Economic Law*, 22(3): 389-416, 2019.

贸易规则提出新要求。例如，人工智能算法除存在易受攻击、不确定性大、极度依赖数据的技术风险外，也对现有法律框架、规范体系、伦理与社会秩序提出挑战。大数据应用对各行业的经营模式进行革新升级，同时也带来个人信息泄露、大数据“杀熟”、信息壁垒等问题。

第二，数据跨境流动、共享及保护规则缺失。跨境数据流动在推动数据要素释放价值的同时也带来隐私泄露、安全隐患、传统治理方式失效等问题。数字贸易规则应平衡数据保护和数据流动，探索“可信数据自由流动”下的数据要素价值释放路径。目前，数据安全成为国际社会的共同关切，跨境数据自由流动原则也成为大部分缔约方制定贸易协定的共识。

第三，数字基础设施建设与信息安全规则缺失。5G、数据中心、物联网等数字基础设施加速传统产业转型升级，成为数字经济增长重要引擎，同时也加剧了区域内、地区间发展不平衡，进一步加深数字鸿沟。关键基础设施与相关数据安全保障受到高度关注。中国在《“十四五”信息通信行业发展规划》中提出要建成“高速泛在、集成互联、智能绿色、安全可靠”的新型数字基础设施，金砖国家、“一带一路”共建国家等数字经济欠发达地区也对投资数字基础设施建设形成共识。

第四，在线消费者保护与反垄断规则缺失。一方面，数字平台在提高数据资源配置效率的同时带来平台极化、经济垄断等问题。大型数字平台持续在全球范围内扩张，引发部分东道国对数字平台垄断国内数据资源、攫取数字经济红利的担忧。另一方面，数字平台极化现象明显，头部平台滥用垄断地位，利用其信息优势，结合人工智能算法对用户大数据“杀熟”，严重损害消费者权益。

3. 数字贸易治理变革路径：构建系统的数据治理体系

第一，加强多边合作，推动构建普惠共赢的治理体系。当前，贸易保护主义和单边主义抬头导致数字全球化发展不平衡不充分问题凸显。基于自身利益诉求，不同国家对于数字贸易治理规则的主张存在差异，全球范围内数字贸易治理体系构建受阻。以WTO、G20为代表的多边组织应弥合分歧，积极推动开展多边合作，弥合数字鸿沟，使数字贸易朝着普惠化方向发展。

制定数字贸易规则应采取平等协商的原则，增加数字经济后发国家话语权，满足各方对于数字经济与贸易的发展需求。数字大国要凝聚多边共识，加大区域性数字贸易治理公共产品供给，推动数字贸易规则规范化、系统化发展。以DEPA为例，作为首个数字经济和贸易的专门性协定，DEPA将数字贸易规则模块

化，设定为16个模块，为各国在数字贸易条款制定上提供了合作框架，提高了相关规则和议题的灵活性。^[1]

第二，构建适应数据要素生产方式的数字贸易规则体系。数据要素带来的生产方式变革与技术革新亟须新兴数据治理规则加以规范。针对数据要素跨境流动的生产过程，应在以下层面构建数字贸易治理规则。

流通与交易层面，数字贸易治理应在跨境数据流通的合规性、交易标准、数据管理交换机制等方面对数据要素的跨境流动进行规制。跨境数据流动必须建立在符合数字贸易协定及遵守相关国家法律法规的基础上，包括数据分级分类管理、数据反垄断保护、数据资产定价、数据交易安全可控等重要问题，亟须系统的治理体系加以规范。

产业与技术层面，数字贸易治理应鼓励数字技术合作与知识共享，促进跨境数据流动下的贸易数字化转型与创新合作。通过推动国际合作项目、研究交流和专业人才培养，加强不同国家和地区之间的数字技术交流，共同推动数字产业发展；通过协商和制定相关规则，减少跨境数据流动中的法律和政策障碍，为数字产业发展提供稳定的制度环境；通过制定统一的数据格式和通信协议，促进不同系统和平台之间的数据交换和共享，降低数据流动的技术壁垒，加速数字产业转型升级。

市场层面，数字贸易治理应在规范数字平台发展、降低市场准入门槛、创新市场经销模式、减少跨境数字服务限制等层面规范跨境数据流动，以促进数字贸易的良性发展。通过打造数字贸易新业态新模式，促进数据要素价值释放与价值增值，在规范行业良性运营基础上推动数据资本发挥要素作用。

第三，以构建全球数据价值链为导向，弥合区域碎片化，推动制定适用性更广的跨境数据流动标准。不同利益诉求下的区域话语权争夺使得全球范围内的“数据流通圈”难以形成，在跨境数据流动监管增强及地缘政治冲突加剧的背景下，创建适用性更广的全球标准十分重要。^[2]一方面，主权国家等规制主体可以通过让渡部分话语权给立场较为中立、覆盖范围更广的组织等形式，扩大全球跨境数据治理合作的可能性，搭建全球跨境数据流动的基本框架。另一方面，数字贸易治理应促进全球数据价值链的构建，实现跨境数据流动下的数据要素价值

[1] 李佳倩、叶前林、刘雨辰、陈伟：“DEPA关键数字贸易规则对中国的挑战与应对——基于RCEP、CPTPP的差异比较”，《国际贸易》，2022年第12期。

[2] Manletero A., “The Future of Data Protection: Gold Standard vs. Global Standard”, *Computer Law & Security Review*, 40(1): 1-5, 2021.

化。要平衡数据价值链中数据主权与数据流动的关系，推动数据要素实现跨境流动下的资源化、资产化、资本化，在实现数字要素价值化的同时促进数字贸易高质量发展。

以数据要素价值化为实现路径的全球数字贸易治理

为实现跨境数据要素价值化，全球数字贸易治理应着眼于数据要素在全球范围内的收集分析、流通交易、多元应用。从数据要素价值形态演进的视角来看，结合跨境数据流动促进构建全球数据价值链这一客观事实，以数据要素价值化为实现路径的全球数字贸易治理主要体现在以下三个方面。

（一）数据资源高效利用：推进数字基础设施与技术均衡发展下的数字贸易治理

跨国数字平台依托新兴数字技术，推动数据在各贸易主体间快速高效地流动聚合，形成初具价值潜能的数据资源。数据资源可以减少各贸易主体之间的信息不对称，促进要素资源、数字产品合理配置，优化交易流程，创造更加便利、公平、安全的数字贸易环境。

新兴数字技术和数字基础设施成为数据高效资源化和数据要素释放价值的基础。数字基础设施水平直接决定了碎片化数据收集的难易程度，也反映了数据要素的稀缺程度及生成能力。为高效获取数据资源，提高数字基建水平是必要条件。结合人工智能等数字技术，数字基础设施在数据汇聚、数据处理、数据流通、数据应用、数据运营、数据安全保障等方面可以发挥全流程支撑作用。^[1]

数字贸易治理应以加强全球数字基础设施建设，促进数字基础设施互联互通为目标，提高数据资源化效率。第一，构建更加包容的数字基建治理体系，推动全球数字基础设施健康良性发展。当前，以全球数字治理为核心的全球数字标准成为大国竞争的重要方面，全球数字基建布局也成为数字大国博弈的重要领域。^[2]从整体战略上看，美国于2020年发布《数字战略（2020—2024）》，于2021年在G7峰会上提出《重建更美好世界倡议》，旨在加快非洲、印太、拉丁美洲等重点区域数字基建布局。欧盟于近年相继提出《欧洲数据战略》《全球门户

[1] 国家数据局：“国家正加快推进数据基础设施建设”，中国日报网，2023年11月24日，<https://en.chinadaily.com.cn/a/202311/24/WS65606a5aa310d5acd87705dc.html>[2023-11-25]。

[2] 王晓文、马梦娟：“美国对华数字竞争战略：驱动因素、实现路径与影响测度”，《国际论坛》，2022年第1期。

倡议》，致力于以欧盟价值观和标准推动数字化转型，弥合全球数字鸿沟。^[1]中国积极推动“数字丝绸之路”建设，相关的双边和区域机制不断完善，加速形成全球数字合作新格局。中美欧在数字基建领域各有优势，应在管控竞争强度的同时，以“斗而不破”的原则尽可能寻求数字基建领域的合作空间，^[2]为全球数字标准制定及数字治理体系构建贡献力量。第二，建立常态化数字交流与合作机制，提高新兴经济体和发展中国家的数字基建水平。一方面，应充分重视新兴经济体和发展中国家在数字基建中的监管诉求，根据当地数字发展能力和数字治理水平，有针对性地建立常态化合作机制；另一方面，尽可能制定适用性更广的数字标准，促进新兴经济体和发展中国家与数字大国间的数字基础设施互联互通，以弥合数字鸿沟。

另外，数字技术应用带来的数字贸易新业态也呼吁全新的数字治理规则。^[3]一方面，数字贸易规则需进一步完善对数字贸易新业态的监管和治理，以维护公平有序的数字贸易市场环境。例如，数据要素的规模效应和集聚效应往往导致大型跨国公司在数字平台领域的“一家独大”，数据使用权的不对等也会损害消费者权益。对此，要完善跨国数字平台监管体系，加强数据反垄断规制，着力改善平台极化现状。另一方面，数字技术应用也需要通过制定规则、建立监管体系加以规范。数字技术涉及一国的技术主权和经济安全，因此，各国亟须建立统筹发展与安全的数字技术治理框架。数字技术或将进一步加深全球发展不平衡，对数字贸易领域后发国家提出挑战，应秉持开放合作原则，着力推动数字技术合作，提高全球发展质量。目前，国际社会尚未建立完善的数字技术监管治理体系。

（二）数据资产流通交易：促进健全数据流通交易下的数字贸易治理体系

依托要素市场流通交易，静态数据资源向动态数据资产转变。由数据资产创造出的数字产品与服务带动传统价值链向数据价值链转型，在创造数据要素价值的同时改变了传统价值链的生产分配格局。^[4]

数据资产化的关键是解决数据确权与数据定价问题，并使数据资源在数据要素市场中自由流通交易，为其在不同领域的应用中释放价值提供前提条件。目

[1] 吴泽林、王健：“美欧全球基础设施投资计划及其对中国的影响”，《现代国际关系》，2022年第3期。

[2] 陈小鼎、李珊：“美国数字基建的现状与挑战”，《现代国际关系》，2021年第10期。

[3] 马述忠、沈雨婷：“数字贸易与全球经贸规则重构”，《国际经济评论》，2023年第4期。

[4] “The Future of World Trade: How Digital Technologies Are Transforming Global Commerce”, *World Trade Report 2018*, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e.pdf[2023-02-11].

前，数据要素市场建设尚不完备，主要存在以下问题。第一，各国数据要素市场发展模式及价值取向存在差异，难以形成国际上较为统一的制度基础及法律框架。从现有实践来看，美国数据要素市场实行数据经纪人模式，以数据经纪商支撑数据资产流通交易；欧盟采取第三方中介模式，通过建设欧洲数据空间、数据合作社、个人数据交易中心等连接供需双方；英国设立了数据信托、数据交换平台、开放银行以解决不同主体数据权利不对等问题；中国主张建设全国统一数据要素大市场，以“所商分离模式”倡导数据场内交易。各国数据要素市场的制度壁垒降低了数据跨境交易的流通性。第二，数据分级分类标准不一，数据互操作性有待完善，大规模的跨境数据交易难以达成。由于跨境数据交易具有跨边界、多参与者的复杂性，这就要求数据要素市场不仅要在技术层面建立可信流通机制，还需要在保障各方数据主权的前提下完善法律法规。目前，中国正以各数据交易所为依托，积极开展数据跨境交易相关研究与创新实践。2022年，深圳数据交易所成立，截至2022年11月17日，其累计交易额已超过11亿元并实现了首笔跨境数据交易。2023年4月，上海数据交易所率先开设国际业务板块，迈出了中国数据交易流通与国际接轨的第一步。第三，各国数据本地化策略动态变化，仍需探索如何实现数据安全与数据跨境高效流动的政策平衡。由于跨境数据自由流动受限，数据要素在本国以外的价值释放路径受阻。各方在数据开放程度、数据交易制度上存在较大分歧，故难以建立安全、合规、有序的跨境数据流通机制和跨境数据要素市场。

因此，推动数据资源向数据资产转变并不断释放要素价值，需要充分利用数据交易平台，建设区域内共享“数据圈”，为数据资源跨境流通交易创造条件；平衡数据流动带来的经济收益与安全风险，制定数字技术与数据互操作性标准，以完善跨境数据流动治理体系；探索建立数据确权、数据定价的标准办法，创新数据资产高效的价值释放路径，同时构建数字贸易背景下的数据产权制度、数据流通交易制度、数据安全制度，打造全面、完善、系统的数据治理体系。

（三）数据资本创造价值：促进多场景应用与新兴问题治理

数据资本化的特征是数据要素的价值增值。同时，以人工智能为代表的数字技术不仅赋予全球经济发展新动能，促进数据要素释放价值，推动全球生产方式变革，还掀起了全球经济治理话语权的新博弈。^[1]数字贸易治理要着力推动数据

[1] 韩永辉、张帆、彭嘉诚：“秩序重构：人工智能冲击下的全球经济治理”，《世界经济与政治》，2023年第1期。

资本在多场景应用中释放价值，同时积极以多双边机制对数字技术应用引发的新兴问题予以规范。

第一，促进数据资本在多场景应用中释放价值、价值增值。数据资本具有资本增值的一般属性，可通过市场经营来不断实现价值增值。经过与其他贸易主体的合作共享，数据资本可以通过多渠道实现价值变现，持续发挥经济效益，实现价值倍增。例如，跨境电商的消费数据、跨国平台的物流数据可以提供各地区贸易的观测指标，这些数据经过有效地流通整合后可以极大拓展市场规模，使数据要素价值在跨地区多场景应用中持续释放；流媒体等数字服务产生的数据为跨国平台提供用户的偏好信息，以便平台有针对性地拓展新业务。人工智能等数字技术通过促进探索性技术创新，可以提升本国在全球价值链的地位，^[1]使数据资本在全球数据价值链中充分释放价值。为使数据资本持续赋能数字贸易，要激发市场主体的创新活力，积极发挥数字平台的数据资本积聚作用，丰富数据资本的应用场景与价值增值渠道，探索其在数字货币、金融科技、跨境电商等多领域的创新应用，促进数据资本积极参与国际贸易分工，实现其在数据价值链各环节的价值释放。

第二，加强数字技术治理合作与治理体系构建。针对新兴问题创新治理规则，世界范围内尚未构建起成熟的数字技术治理体系。各国主要从两个维度开展数据治理合作：一是在区域贸易协定中设立相关条款，例如DEPA纳入了数字技术治理的相关规则；二是国际组织制定相关指导方针，例如OECD制定了《人工智能原则》等。^[2]数字技术应用不断涌现的非传统经贸问题使得构建数字技术治理体系成为迫切需要。以人工智能治理为例，人工智能在推进产业数字化、智能化升级的同时也引发了法律与伦理层面的广泛讨论。关于人工智能能否替代人类、人工智能情感及其技术边界的问题在全球范围掀起热议。当前，G20、OECD、联合国等成为引导全球人工智能治理的重要国际组织。^[3]OECD于2019年发布的《人工智能原则》确立了负责任地监管人工智能的五项原则，为多边组织制定人工智能治理方案提供参考框架。G20在参考该原则的基础上推出《G20人工智能原则》，倡导人工智能使用“尊重法律原则、人权和民主价值观”，确立了

[1] 张亚斌、谢岳峰、王振国、秦梦舟：“人工智能如何促进贸易强国建设”，《国际贸易问题》，2023年第9期。

[2] OECD, “OECD AI Principles Overview”, 2019, <https://oecd.ai/en/ai-principles>[2023-10-26].

[3] 中国信息通信研究院：《人工智能白皮书（2022年）》，2022年4月12日，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202204/t20220412_399752.htm[2023-01-10]。

“以人为本”的发展理念。联合国教科文组织于2021年发布《人工智能伦理问题建议书》，首次从人工智能伦理方面制定规范框架。中国也在逐步探索制定人工智能治理框架。2023年10月，中国发布《全球人工智能治理倡议》，围绕人工智能发展、安全、治理三方面系统阐述了人工智能治理的中国方案。^[1]

全球数字贸易治理的中国方案

数字技术驱动的新一轮科技革命和产业变革正在以前所未有的方式展开，国际贸易作为全球经济活动中配置要素与资源的关键环节，也在经历数字化的深刻变革。中国作为数字经济与数字贸易大国，理应成为全球数字贸易治理体系的构建者，推动全球数字贸易高质量发展。本文针对全球数字贸易现存问题与挑战，结合跨境数据流动下的数据要素价值化，提出全球数字贸易治理的中国方案。

（一）加强数字贸易顶层战略设计，积极参与数字贸易规则谈判，构建数字贸易规则的“中式模板”

一是积极对接国际高标准数字贸易规则，构建系统的数字贸易制度框架。中国要积极推动CPTPP和DEPA的谈判工作取得积极进展，在全球数字贸易新规则的制定中占据更主动的位置。二是积极参与国际规则谈判，在缓解数字贸易规则碎片化的过程中发挥建设性作用。在WTO数字贸易规则谈判重启的背景下，中国要秉持人类命运共同体理念，在尊重原有规则框架的基础上积极推动达成谈判成果。利用WTO在应对数字贸易规则碎片化上的路径优势，推进数字贸易治理体系的完善进程。三是积极开展数字治理合作，探索与贸易伙伴启动数字贸易的可行性，构建数字贸易规则“中式模板”。例如，与中国最大贸易伙伴——东盟在个人数据保护、跨境数据流动等方面积极开展数据治理合作，在《金砖国家数字经济伙伴关系框架》的基础上制定相关数字贸易规则，逐步形成数字贸易规则的“中式模板”，以增强中国在数字贸易治理体系中的话语权。

（二）推动设立适用性更广的数据标准，搭建全球跨境数据流动的基本框架

跨境数据流动是支撑全球数字贸易发展的基础，具有天然的“全球属性”。^[2]要缓解跨境数据流动的合作区域碎片化，推动形成全球跨境数据流动合

[1] 中央网信办：“全球人工智能治理倡议”，2023年10月18日，http://www.cac.gov.cn/2023-10/18/c_1699291032884978.htm[2023-10-20]。

[2] 张荣楠：“跨境数据流动：全球态势与中国对策”，《开放导报》，2020年第2期。

作圈。立足全球视野，加速构建数据互操作机制，为数据流通设立较为统一的格式和国际标准，畅通其在全球范围内的流动。加快设立国际执法合作机制，为全球跨境数据流动提供制度保障。增强发展中经济体的话语权，对于不同发展水平国家的利益诉求，设立例外条款补充机制，提高全球跨境数据流动框架的普适性。践行网络空间命运共同体理念，积极参与国际跨境数据流动治理议题，推动跨境数据流动治理的多边合作进程。

（三）积极推动共建“数字丝绸之路”，大力弥合数字鸿沟，实现开放包容、普惠共赢的数字贸易发展格局

以“数字丝绸之路”建设高质量发展为依托，积极推进与共建国家的数字技术、数字规则、数字基建合作。加大对共建国家数字基础设施建设投资，降低数据流通成本，提高其数据要素利用效率及数字治理水平，弥合发展中国家和新兴经济体与数字经济发达经济体之间的数字鸿沟，实现数字贸易普惠发展；发展数字“一带一路”“丝路电商”等合作新模式，充分挖掘数据资源的潜在价值；积极探索前沿信息基础设施，构建数字生态系统，促进数字创新、数字服务高速发展，推动发展中经济体数字化转型。以高标准数字规则合作推进中国高水平对外开放，巩固和提升中国在数字贸易及数字规则领域的影响力。

（四）加强数字技术治理领域合作，提升国际数字技术规则话语权

一是充分利用区域贸易协定、WTO框架等多边机制，促进贸易伙伴间的数字技术标准互认和互操作。中国应充分利用在人工智能、物联网、云计算、大数据等领域已有的技术优势，积极拓展数字技术治理合作。二是加强与东盟的数字技术合作，构建以中国数字技术为核心的数字技术规则体系，制衡美国在“印太经济框架”（IPEF）、美日印澳“四方安全对话”机制（QUAD）下构建的“数字技术联盟”。充分利用现有机制同东盟开展数字技术合作，促进与东盟的优势互补和产业对接，同时维护以东盟为中心的区域合作架构，反制美国利用IPEF对中国构筑数字技术壁垒以排挤、遏制中国的企图。

（五）完善国内数据治理体系，以制度为依托释放数据要素价值

通过制定数据隐私保护的相关法律法规、加强个人数据保护、建立数据使用许可和访问权限等机制，以防止数据滥用和侵权行为，维护数据主体的合法权益；建立数据分类标准和管理机制，对不同类别的数据进行相应的安全防护和使用限制，以有效降低数据泄露风险，同时促进数据的合理流动和有效利用；开展数据资产计价研究，以数据交易平台为依托，畅通国内国际市场的数据资源循

环。积极创新数据交易规则，促进技术创新，支撑数据使用权交易；依托区块链、大数据等底层技术架构，实现数据存证、计算合约等交易行为确权，为供需双方提供可信的数据交易融合环境；结合数据要素特征，优化数据要素价值分配结构，健全数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。

（六）构建数据要素全国统一大市场，加强数据跨境交易相关研究

建设数据要素全国统一大市场，有利于激发产业创新活力，消除不同行业、区域之间数字壁垒，畅通数据流通交易渠道以及加速推进数据要素价值化进程。一是细化数据标准规范体系，落实“数据二十条”中“数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权”等“三权分置”的数据产权制度框架，为数据要素全国统一大市场提供基础制度保障。二是完善交易生态，构建有序的多层次数据市场交易体系，减少市场摩擦，推动交易数据的有序共享及相关权益的合理分配。三是以数据交易所为依托，积极开展数据跨境交易相关研究，对接国际间数据接口及传输路径，推进数据要素跨境资产化进程，实现跨境数据要素价值化。

（七）积极培育数字贸易新业态新模式，打造数字贸易示范区，完善数据要素价值释放路径

一是因地制宜建设数字贸易示范区，根据自身基础条件构建适合的数字贸易发展环境。积极在示范区培育数字产业市场主体，在国际合作、营商环境、数字贸易测算体系等方面加强探索，打造国际化数字贸易枢纽。以建设数字贸易示范区为契机，在数字市场开放、跨境数据流动规则、数字平台监管等方面开展政策先行先试，以打破数据流动壁垒、数字贸易及数字产业投资等相关制度壁垒，积极探索中国特色数字贸易发展模式。探索构建数字贸易新场景，包括数字应用场景、数字制造场景、贸易数字化场景、展览数字化场景等，为数据要素释放价值、推动数字贸易持续发展提供动能。

二是积极拓展数据资本的多场景应用渠道，增加数据资本价值变现的方法，加强数据资本在数字贸易领域的实践，实现数据要素价值化的目标。以跨境电商为抓手，运用数字平台和数字技术，推动传统贸易公司积极融入数据价值链，降低贸易成本，提高贸易效率，不断创造贸易增加值；全面推动贸易相关产业的数字化转型，加速5G、大数据、云计算、人工智能、区块链等与农业、制造业、服务业以及医疗、教育等公共服务部门融合，不断提升数字产业化和产业数字化的水平。■

（责任编辑：崔秀梅）