

WTO电子商务谈判的前景和我国的对策建议

付 丽

商务部国际贸易经济合作研究院, 北京
Email: fufuli2008@163.com

收稿日期: 2021年1月8日; 录用日期: 2021年2月1日; 发布日期: 2021年2月9日

摘 要

电子商务已成为全球经济发展的新引擎, 但相关国际规则谈判滞后于产业和技术发展需求。2019年1月的《电子商务全球宣言》开启了WTO电子商务谈判的序幕, 截止2020年底WTO电子商务谈判取得一定进展。但WTO电子商务谈判仍面临严峻挑战, 美国和中国等主要成员方在谈判立场上存在较大差异, 各成员方在谈判内容、谈判模式上也存在分歧。中国应严守国家安全底线, 以积极有为地态度参与WTO电子商务谈判, 并通过双边和区域合作领域的积极推动对WTO层面的规则制定形成坚实支撑。

关键词

电子商务, WTO, 数字贸易

The Prospect of WTO E-Commerce Negotiation and China's Countermeasures

Li Fu

Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, Beijing
Email: fufuli2008@163.com

Received: Jan. 8th, 2021; accepted: Feb. 1st, 2021; published: Feb. 9th, 2021

Abstract

E-commerce has become a new engine of global economic development, but the relevant international rules negotiation lags behind the needs of industrial and technological development. Declaration on Global Electronic Commerce in January 2019 opened the prelude of the WTO e-commerce negotiations, and by the end of 2020, the WTO e-commerce negotiations have made some progress. However, the WTO E-commerce negotiations are still facing severe challenges. The major members such as the United States and China have great differences in negotiation positions, and there

are also differences in negotiation contents and negotiation modes among the members. China should strictly abide by the bottom line of national security, actively participate in the WTO e-commerce negotiations, and form a solid support for the WTO level rule making through the active promotion of bilateral and regional cooperation.

Keywords

E-Commerce, WTO, Digital Trade

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着全球互联网技术的跨越性发展，全球电子商务经历了飞速的增长，《联合国贸发会议 2018 年全球电子商务评估报告》统计，2018 年全球电子商务规模达到 25.6 万亿美元。电子商务已成为全球经济发展的新引擎，根据 WTO 研究报告，数字技术的发展将通过降低成本和提高劳动生产率，在 2030 年使得全球贸易额外增长 34%。在新冠肺炎疫情大流行的背景下，对全球数字贸易规则需求更为迫切。新冠肺炎疫情加速了全球经济数字化转型的步伐，电子商务发展对全球经济复苏也至关重要。但此领域的全球经贸规则谈判滞后于产业和技术发展的需要，尽管 WTO 长久以来一直保持在电子商务规制领域的讨论，但多边领域的规则谈判进展缓慢。2019 年 1 月 76 个 WTO 成员方发表的《电子商务全球宣言》开辟了既有多边框架下电子商务谈判的序幕，但诸多困难使得相关谈判面临严峻挑战。

2. WTO 电子商务规则谈判取得积极进展

WTO 对电子商务议题的规制讨论经历了较长的时间，1998 年 WTO 通过《电子商务全球宣言》，WTO 成立了电子商务工作小组，下设服务贸易、货物贸易、TRIPs 和贸易与发展四个专题小组，总理事会行使监督职能并着重交叉削减相关问题。专题小组定期向总理事会提交工作报告，总理事会也定期向部长会议提交工作进展报告。2001 年开始多次 WTO 部长会议也涉及电子商务议题。2017 年 12 月，美国、欧盟、日本在 WTO 第十一届部长级会议上正式提出了发起数字贸易自由化谈判的声明。2018 年 7 月 71 个 WTO 成员签订共同声明，承诺在电子商务领域共同开展探索性工作，为今后 WTO 关于电子商务的谈判做准备。

2019 年 1 月在瑞士达沃斯举行的电子商务非正式部长级会议上，中国、美国、欧盟、俄罗斯、日本、澳大利亚等 76 个成员签署了《关于电子商务的联合声明》，确认有意在世贸组织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。启动电子商务谈判对于重振世贸组织谈判功能、提振各方对多边贸易体制乃至经济全球化的信心有着特殊意义。截止 2020 年 12 月，WTO 电子商务谈判的参与方增加至 86 个成员方，其贸易总额占全球贸易总额的比重超过 90%。目前谈判取得一定进展，基于各参与方的提案形成一个综合的谈判文本，内容涵盖支持电子商务发展、开放与电子商务、信任与电子商务、交叉问题、电信、市场准入、范围和一般规定，为进一步谈判奠定了基础。谈判在小范围内就电子签名和认证、无纸贸易、海关关税、电子传输、公开政府数据、开放互联网接入、消费者保护、垃圾邮件和源代码等问题上取得了积极进展，服务市场准入承诺也形成了可能的谈判框架，未来支持和促进数据流动的条款将是高标准电子商务规则和其商业意义的关键所在[1]。

3. WTO 电子商务规则谈判仍面临严峻挑战

3.1. 双边和区域贸易协定在电子商务领域快速进展的挑战

在全球领域电子商务规则谈判停滞不前的情况下，为回应传统经济中数据传输以及新经济活动和新商业模式的发展诉求，双边和区域贸易协定在电子商务贸易治理方面取得较大进展[2]。在 2001 年~2017 年，全球共有 67 个双边或区域贸易协定中含有独立的电子商务章节，其中有超过一半的协定中含有关税减免、消费者保护、认证方法和电子签名、无纸贸易的内容。以澳大利亚为例，澳大利亚在其 12 个自由贸易协定中有 10 个包含电子商务章节，其包含的主要内容有透明度、无纸贸易、电子认证、在线消费者保护、在线个人信息保护、垃圾邮件、电子传输关税、国内监管框架和国内电子交易框架、设施本地化、电子媒介信息跨境传输、源代码披露、合作、电子产品免关税、贸易便利化承诺、准入要求承诺。尽管双边和区域贸易协定在电子商务规则制定方面做出一定的有益尝试，但其碎片化的发展也构成一定的市场扭曲，并对商业和社会发展带来一定的不确定性。

3.2. 主要成员方在电子商务谈判立场上存在差异

作为全球电子商务市场的主要领先者，美国、中国和欧盟等在全球电子商务规则谈判领域仍将发挥主要作用，但以上的这些国家在电子商务规则领域的立场和政策诉求存在诸多差异[3]。从美欧在信息和通信技术服务的贸易原则来看，欧盟由于更为关注个人隐私而对于个人数据要求实现充分保护，导致美欧间数据跨境流动出现争议，但双方能够求同存异，在争执中实现美欧间个人数据跨境转移由“安全港”向“隐私护盾”的变动[4]。这体现出美欧在数据流动方面的立场大致相同，双方同意开放网络、技术中立的情况下，允许信息在国内、跨境间自由流动。除了在隐私保护方面的差异，欧盟不支持数据本地化方面的内容，此立场在加拿大-欧盟全面经济贸易协定中有所显示。另外美欧在技术中立上的理解也出现裂痕，欧盟一直以来较为拥护，而美国近期的做法同技术中立的立场相悖。中国同美欧在电子商务方面的立场也不尽相同。在跨境数据流动方面中国坚持强保护立场。中国支持电子商务谈判中货物跨境流动便利化方面的内容。中国已在若干自由贸易协定中签署了电子商务条款，但其承诺多为再次重申在 WTO 的现有义务。

3.3. WTO 电子商务后续工作面临较大分歧

现有 WTO 有关电子商务的提案对于下一步的工作存在诸多分歧，在谈判模式上，大多数提案支持在 1998 年工作计划框架下的已有授权基础上继续讨论，但也有成员建议部长会议成立新的工作组并重新授权，开展电子商务的谈判和相关准备工作；在工作的组织架构问题上，各成员也存在不同意见[5]：部分成员支持在原有 WTO 各机构下继续相关工作，也就是“自下而上”的谈判方法[6]。部分成员建议成立平行机构，选举主席来开展电子商务相关谈判。在谈判涵盖的范畴上也存在差异，部分成员侧重于规则的澄清和必要性的评估、发展中国家需求的评估，部分成员关注其他更广泛议题的讨论。

4. 美国力争引领全球数字贸易规则谈判

4.1. 以数字贸易取代电子商务

美国为实现引领电子商务全球规则的目的，首先以数字贸易的概念来取代电子商务的概念。美国引入数字贸易的概念和范畴，并将其概念不断拓展，超出传统货物贸易范畴。2014 年 8 月美国国际贸易委员会提交《美国和全球经济中的数字贸易》第二部分，在报告中美国将数字贸易的概念进一步宽泛化，认为互联网和基于互联网的技术在产品和服务的订单、生产和运输环节发挥重要作用的国内商业和国际贸易都属于数字贸易的范畴。而美国贸易代表办公室(USTR)认为，数字贸易是一个广泛的概念，不仅包括消费者产

品在互联网上的销售以及在线服务的提供，还包括实现全球价值链的数据流、实现智能制造的服务以及无数其他平台和应用。这就使得数字贸易中要探讨的规则比传统的货物和服务贸易要更广泛、更复杂、更具不确定性。数字贸易更为宽泛化的概念更符合美国囊括更多议题，实现未来引领的战略意图。

4.2. 美国在双边和多边层面主导全球规则谈判

美国“国会研究服务局”公布《数字贸易与美国的贸易政策》研究报告指出，美国要在塑造全球数字贸易政策方面发挥关键作用。美国在《2015年双年度国会贸易优先事项和责任追究法》中，对数字贸易和跨境数据流动的贸易谈判目标做出了明确规定。其后美国在多边和双边的谈判都较好地践行了此谈判目标。首先确保美国在多边领域的领导力。在WTO多边领域，电子商务规则谈判是美国近年来参与的少数的多边谈判之一。美国在多边领域的持续参与将确保世贸组织中的现有义务、规则、纪律和承诺，适用于货物和服务中的数字贸易以及数据跨境流动。

其次在双边层面，美国通过一系列双边和区域自贸协定不断完善和深入数字贸易章节的规则。2019年10月达成的《美日数字贸易协定》中的数字贸易条款，在知识产权保护、数字产品非歧视性待遇、数字服务税等方面出现了一些新的变化，以更强大的规则来确保数字产品的非歧视性待遇、所有供应商(包括金融服务供应商)均可跨境传输数据、禁止采取数据本地化措施限制数据存储，并借鉴了1996年美国《通信规范法》(CDA)中的部分内容，设置了防止美国大型IT企业被卷入诉讼的条款。《美日数字贸易协定》成为美国与其他经济体就数字贸易开展谈判的重要参考。在美加墨贸易协定(USMCA)中数字贸易的重要性有所强化，成为美国“21世纪新贸易规则”的重要支柱，其在数字贸易章节中规定了所有国际协定中最强有力的条款，来保障美国扩大创新产品和服务的竞争力。此章节中一方面对美国具有产业优势的数字产业大幅松绑，为其产业发展和投资创造条件。数字贸易章节中包含有：促进数据无阻碍跨境传输、促进公开获取政府生成的公共数据，以加强在商业应用和服务中的创新使用。限制互联网平台对此类平台所承载或处理的第三方内容的民事责任，从而增强这些依赖用户互动和用户内容的增长引擎的经济可行性。另一方面对其他政府提出更多的约束力和强化自理。条款限制政府要求披露专有计算机源代码和算法的能力，减少数据存储位置的限制；在网络安全领域，促进在应对网络安全挑战方面的合作，同时努力推广业界的最佳做法。从美国在多边和双边贸易规则谈判的实践来看，其在数字贸易领域很好地践行了其设定的政策目标，在全球数字贸易规则领域发挥了引领和关键作用。

4.3. 将降低数字贸易障碍作为其重要的规则导向

美国在数字经济领域在全球占据领导地位。根据腾讯研究院联合中国人民大学统计学院推出的《国家数字竞争力指数研究报告(2019)》的结果，在数字竞争力方面美国仍独占鳌头，中国紧随其后。美国数字行业的全球竞争优势决定其主要谈判立场。为更好地实现其领先企业的发展诉求，维持其在全球竞争力，美国致力于将降低数字贸易障碍作为其重要的规则导向。2016年7月美国贸易代表办公室(USTR)成立数字贸易工作组(DTWG)，以快速识别数字贸易壁垒，制定相应政策规则。从2016年开始，USTR把数字贸易的主要障碍作为《国家贸易评估报告》的重要内容。根据2018年《国家贸易评估报告》，2018年美国数字贸易的主要障碍来自中国、欧盟、印度尼西亚、韩国、尼日利亚、俄罗斯、泰国、土耳其、越南等9个国家和地区，共15项障碍。其中，中国最多，有4项；印度尼西亚次之，有3项。就数字贸易障碍而言，“对数据本地化的要求”涉及国家最多，共有中国、印度尼西亚、尼日利亚、俄罗斯、土耳其、越南6个国家[7]。

4.4. 密集出台国内相关立法

近年来，美国密切出台多项与数据、网络安全等数字贸易相关立法，力图通过国内立法和相关配套

措施，系统推动美国数字产业的发展。相关立法体现出国内法域外适用的趋势，实现美国长臂管辖的目的，在制度设计上体现美国优先。美国《澄清域外合法使用数据法》(CLOUD ACT)于 2018 年 3 月 23 日由美国总统签署生效。该法通过两个方面的规定，强化了美国在全球数据版图的控制者地位。一是采用“数据控制者”标准，只要数据掌握在美国公司手中，无论通信、记录或其他信息是否存储在美国境内，提供者均应当按照该法所规定的法律流程的要求，保存、备份、披露通信内容记录或履行其他法律流程的要求。这实质上将美国数据企业在全球市场份额的扩大等同为美国“网络空间国土”的延伸；二是通过界定“合格政府”的方式，选定“合格”国家打通双边数据合作通道，实现更便捷跨境数据调取的目的。美国一方面对“符合资格的外国政府”设限，要求“外国政府的国内立法，包括对其国内法的执行，是否提供了对隐私和公民权利足够的实质和程序上的保护”，实质上干预了别国内政，将美国的监管理念和监管模式向国际延伸。另一方面设定特定条件，限制外国政府调取美国数据，以表面上的双边合作、对等待遇掩饰“美国随时能够关闭外国政府数据沟通渠道”的企图。

5. 中国在 WTO 电子商务谈判中的立场和对策建议

5.1. 中国在电子商务谈判中的主要立场

近年来电子商务在中国迅速发展，中国在相关领域上有一定的技术和产业基础，位于全球电子商务产业领域的领军位置。我国电子商务企业基于目前发展需求和未来发展空间，希望政府能够积极参与国际规则制定。

在多边层面，中国在 WTO 积极参与到电子商务工作计划的讨论中，通过提案和讨论提出中国的主张和建议。2016 年 11 月，中国与巴基斯坦联合向 WTO 总理事会及其他相关理事会提交了一份文件，文件建议电子商务议题应从相对简单的议题开始，并主要集中在促进通过互联网实现的货物和服务贸易，讨论的目标应着眼于澄清和改进现有多边规则，不应增加关税减让的新的市场准入承诺。2017 年 10 月，在 WTO 第十一次部长会议召开之前，中国再次向总理事会和其他相关理事会提交了文件，就部长会议的电子商务议题提出建议，此次提案既体现出对上次提案的继承性，也包括一些新的内容。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。此次提案更为关注电子商务谈判中发展议题的“维度”，建议解决电子商务基础设施问题，确保发展中国家获得相关技术支持和能力建设。就具体的后续谈判事宜，中国也提出具体的主张，中国支持建立平行机构来开展电子商务方面工作，并建议成立专门机构，以此作为主要的电子商务讨论平台[8]。

在双边和区域合作领域，在中韩和中澳自贸协定中开始纳入电子商务条款的内容并设立专门章节。这是我国在电子商务规则谈判方面的一个有益尝试，但其中的规则内容也显示出我国在此领域尚处于起步阶段。电子商务章节的内容一方面是重申对 WTO 规则的遵守，另一方面是侧重于合作方面内容的规定，缺乏更广范围的其他条款来体现中国在电子商务谈判上的立场，更无法通过双边规则的完善和深入实现中国在未来引领全球规则谈判的目的。2020 年底刚刚达成的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)中电子商务也作为单独章节。RCEP 电子商务章是首次在亚太区域达成的范围全面、水平较高的电子商务规则成果，在计算设施位置、电子方式传输信息等方面有了一定突破。在其他区域合作和全球治理平台，电子商务(或数字贸易)是 G20、APEC 和金砖合作等平台中重要的合作内容，中国积极参与相关议题的讨论。

5.2. 相关对策建议

5.2.1. 积极参与和引领 WTO 电子商务规则谈判

中国一贯维护多边贸易体系在全球贸易治理体制中的核心地位，支持 WTO 在电子商务、投资、环

境等议题上加速推进，回应国际贸易发展的新趋势。电子商务领域是发达国家尚未制定最终规则的新领域，中国应积极参与，提出符合发展中国家发展阶段、发展诉求的新主张，争当新规则的制定者。中国一直积极参加 WTO 框架下电子商务议题的讨论，并选择在 2019 年初加入 WTO 电子商务声明，表明了中国对电子商务议题在多边框架下进行谈判的支持。目前的 WTO 电子商务谈判各成员方分歧较大，中国应在电子商务之友等 WTO 内部各组织内联合更多利益共同体，着重解决发展中国家发展更为关切的问题，促进电子商务基础设施的互联互通和跨境贸易便利化问题，解决数字鸿沟问题，使得广大发展中国家能够从电子商务的发展中获利。

5.2.2. 在数字贸易领域保持积极参与态势

尽管中国更为关注电子商务中货物贸易领域内的跨境贸易便利化问题，但从战略性和前瞻性发展的角度，中国也应积极参与数字贸易领域的规则谈判[9]。中方首先应该借助多平台的经贸谈判，在结合国内产业现状的基础上，提出对自身有利的数字产品定义。我国数据产业已经具备一定国际竞争力。美国咨询公司 Gartner 对亚太数字颠覆性企业进行排名，前 10 家企业中有 8 家来自中国，腾讯、阿里巴巴和百度分列前三甲。我国企业对数据跨境流动自由化国际规则诉求较强，我国应在多边平台上积极参与相关问题的讨论，借助 G20、APEC、金砖等多边场合，参与和引领相关数字贸易议题的讨论。只有积极参与国际讨论，才能防止被抹黑、被孤立，并不断提高规则制定话语权。

5.2.3. 在双边和区域性协定中积极推进电子商务议题

短期内全球无法形成相互协调的数据规则体系，双边、区域性协定已经成为美、欧在未来解决数据流动的主要途径。美欧主导的数据国际规则体系已对中国形成孤立之势。中国应配合“一带一路”倡议的实施，同沿线国家加强信息安全监管、数据保护国际规则 and 良好实践的交流和合作，在沿线国家中选择电商产业发展迅速的东盟国家和存在数据安全需要的独联体国家设立白名单机制，将部分地区纳入数据可自由流动的国家和地区，扩展司法协助路径，从战略上对冲美欧数据战略对我国形成的孤立影响。

5.2.4. 严守国家安全底线，审慎对待跨境数据流动等问题

电子商务规则谈判内容涵盖广，不仅包含货物和服务贸易便利化等传统领域，而且包含网络安全、国内规制等边境内问题，还要回应不断发展创新的技术性要求。美国也希望通过电子商务规则谈判，取消数字贸易方面的诸多限制，特别在跨境数据流动方面的壁垒限制。中国在数据跨境流动问题上，和欧美的立场不同，且将国家安全和个人数据并行处理。这就要求中国在谈判中应该坚持国家安全底线，把握网络安全等红线，对数据跨境流动等涉及网络安全等问题，提前拟定预案，为 WTO 等多边和双边谈判中提供支撑。

5.2.5. 加大国内数据流动等领域改革试点力度

在自贸试验区、自由贸易港和北京服务业扩大开放综合试点示范区等开放平台，加强试点示范作用，为我国参与电子商务国际规则谈判提供国内制度支撑。加大在数据流动领域的试验力度，在集成电路、人工智能、生物医药、总部经济等关键领域试点开展数据跨境流动的安全评估，建立数据保护能力认证、数据流通备份审查、跨境数据流通和交易风险评估等数据安全管理体系，建立完善的国内发展政策体系和监管治理体系，突破数字服务贸易发展的制度障碍。

参考文献

- [1] WTO (2020) Joint Statement Initiative on E-Commerce: Co-Conveners' Update. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf.
- [2] 李涛, 刘曼. 数字经济对多边贸易体制的挑战[J]. 对外经贸, 2020(11): 20-25.

-
- [3] 王新奎. 数字经济全球化与 WTO 电子商务谈判[J]. 对外经贸实务, 2020(7): 8-10.
- [4] WTO (2017-12-5) WT/Min(17)/19. <https://docs.wto.org/>.
- [5] 石静霞. 数字经济背景下的 WTO 电子商务诸边谈判: 最新发展及焦点问题[J]. 东方法学, 2020(2): 170-184.
- [6] WTO (2017-12-1) WT/GC/W/739. <https://docs.wto.org/>
- [7] Office of the United States Trade Representative (2017) Key Barriers to Digital Trade. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2017/march/key-barriers-digital-trade>
- [8] 柯静. WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向[J]. 国际展望, 2020(12): 43-62.
- [9] 徐程锦. WTO 电子商务谈判与中国的应对方案[J]. 国际经济评论, 2020(3): 29-57.