

WTO电子商务协定下数据治理的现实困境与优化路径

——基于规则适配与实践落地的双重维度

佟佳怿

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2026年6月22日; 录用日期: 2026年7月28日; 发布日期: 2026年8月4日

摘要

2024年WTO《电子商务协定》稳定文本公布, 确立了全球多边数字贸易核心规则框架。为支持数字领域开放、对接国际高标准规则, 需破解数据治理面临的规则适配冲突、实践落地短板及安全例外适用困境。本文解析协定核心规则与创新点, 提出“规则优化-实践强化-国际协同”三维路径, 通过细化数据分类、建立分级监管、参与全球治理等举措, 平衡数据治理与贸易便利, 为数据治理与协定有效对接提供参考。

关键词

WTO, 电子商务协定, 数据治理, 数字贸易

Real Dilemmas and Optimization Pathways of Data Governance under the WTO E-Commerce Agreement

—Based on the Dual Dimension of Regulatory Alignment and Practical Implementation

Jiayi Tong

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: June 22, 2026; accepted: July 28, 2026; published: August 4, 2026

Abstract

With the publication of the 2024 WTO Agreement on Electronic Commerce, a core multilateral rule framework for global digital trade has been established. To support openness in the digital sector and align with high-standard international rules, it is essential to address the conflicts in rule adaptation, the shortcomings in practical implementation, and the difficulties in applying security exceptions within data governance. This paper analyzes the core rules and innovations of the Agreement and proposes a three-dimensional path of “rule optimization, practice reinforcement, and international collaboration”. By refining data classification, establishing tiered regulation, and participating in global governance, the study seeks to balance data governance with trade facilitation, providing a reference for the effective alignment of national data governance with the WTO Agreement.

Keywords

WTO, JSI on E-Commerce, Data Governance, Digital Trade

Copyright © 2026 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. 研究综述

依托区域贸易协定、WTO 电子商务诸边谈判、跨境数据治理相关文献,学界围绕多边数字规则演化、各国差异化规制模式、跨境数据例外适用难题形成系统研究成果。2024 年七月,历经八年成员谈判,WTO 电子商务联合声明倡议下的《电子商务协定》稳定文本正式落地[1]。赵宏瑞在提到,《电子商务协定》为建立公平合理的国际数字经济规则提供了可能,并对现有的多边数字经济治理体系带来变革[2]。李墨丝梳理 WTO 二十余年电子商务谈判脉络,提出早期 WTO 电子商务工作计划成效有限,区域贸易协定成为数字规则先行试验场,美、欧依托大型自贸协定输出各自规则模板,各方在跨境数据流动、数据管控例外等核心议题分歧显著[3]。张磊进一步指出,各成员在数据跨境流动及安全例外等议题上存在持续博弈[4]。

吴嘉斌进一步细化三类规制范式的核心差异:美国依托 USMCA 推行跨境数据自由流动、禁止强制本地化的刚性约束;欧盟将数字产品归入服务范畴,以隐私保护作为数据跨境前置门槛;RCEP 采用“数据自由流动为原则、公共政策与安全例外为补充”的弹性架构[5]。赵文霞与谢心荻探讨了高标准区域贸易协定对数字贸易壁垒的规制差异[6]。刘薇专门对比《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, 后文简称“RCEP”)与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 后文简称“CPTPP”)例外条款设计差异,提出两类协定对缔约方裁量权、外部审查机制设置截然不同[7],学界由此衍生两大分歧:一部分研究主张对数据限制措施统一适用比例性、非歧视审查标准,另一类观点认为应当保留各国自主监管空间,适配差异化治理基础[8]。

综上可见,既有文献多限于抽象规则文本的横向比较,缺乏 WTO 多边新协定、区域自贸规则及国内数据规制实践相结合的整体性透视,并未提供层次分明的遵从和抗辩框架,在应用维度有所缺失。李墨丝也曾指出,现有研究侧重于文本层面的理论分析较多,缺乏对于国内规制对接多边协定现实困境及解

决方式的研究[3]。

结合当前经贸发展态势，数字贸易已经成为全球贸易主流发展方向，相关发展导向明确提出拓展数字领域对外开放、培育数字贸易新业态、深化国际协作等内容，国内数字产业规模持续扩张，但现有数据治理机制仍存在国际规则适配不足、落地执行效能偏弱等现实短板。在 WTO《电子商务协定》落地、国内数字经济持续扩容双重背景下，如何调和国内监管安排与多边规则约束，成为亟待解决的核心议题。

针对既有研究的抽象化、应用性偏弱等问题，本部分缩小研究范围，在规则匹配性和可行性两个层面，首先厘清《电子商务协定》内部硬约束机制及软规定性，并指出我国管理与国际规则衔接的实际障碍，最后构建“机制完善－落地实践－统筹联动”的立体化解决框架，具体化数据治理合法性和对外抗辩策略，填补已有研究空白之处。

2. WTO 电子商务协定中数据治理的核心规则解析

WTO《电子商务协定》以“营造开放包容、公平合理的国际数据治理格局”为核心目标，全文涵盖五个部分、八个章节及一个附件，构建了围绕“流动－保护－监管”三维度、原则和例外并存的完整规则体系，既延续多边贸易体制基本精神，又针对数字贸易特性实现制度创新，为全球数字贸易提供了统一的规则指引。

(一) 核心规则框架

1. 数据流动规则

明确电子传输、元数据等核心概念，确立“载体＋内容”双重覆盖的电子传输免关税原则，突破 RCEP 界定模糊的局限。以每五年审查一次的长效机制替代 WTO 暂免安排，增强规则稳定性；明确数字产品关税属性，虽引发部分国家的质疑，但为全球数字产品跨越国家间的流通划定了合法的边界[9]。

2. 个人数据保护规则

构建保护优先、传输可控的机制，承认缔约方规则制定的自主权，禁止以隐私保护为由滥用数据本地化措施。该规则已成国际范本，《欧盟－新西兰自由贸易协定》数字贸易章采纳类似条款，推动全球规则协同[10]。

3. 电子商务便利化规则

涵盖电子交易框架、电子签名、无纸化贸易等 7 项内容，聚焦降本增效。明确电子签名与手写签名等效，破解身份确认难题；比如我国提案的电子支付条款，依据 GATS 确立支付清算系统接入国民待遇，为发展中成员参与规则创新提供范例。

4. 数据安全规则

援引 GATS 第 14 条之二，赋予缔约方以采取必要措施的权利，但需符合法理，要求措施与紧急状态具备最低限度相关性及比例原则，避免变相阻碍贸易发展。

5. 电信服务规则

构建“基础设施保障－监管协同”架构，将电信服务参考文件的核心义务纳入协定并适用于基础电信服务，全球 100 余个成员承诺部分或完全实施。部分成员(如泰国)设置例外条款，反映规则实践存在差异化适用空间。

(二) 规则创新突破

相较于 CPTPP、RCEP、《数字经济伙伴关系协定》(Digital Economy Partnership Agreement，后文简称“DEPA”)等区域协定，WTO《电子商务协定》立足全球多边治理视角，在核心议题上实现规则升级[11]，破解了区域规则碎片化、适用范围有限等难题：

1. 数据本地化

采用例外兜底的方式，CPTPP 采用“原则禁止 + 严格例外”模式(第 14.13 条)，对数据形成了一种刚性约束；RCEP 则因“合法公共政策目标”界定宽泛、争议解决机制薄弱，呈现“包容式留白”特征(第 12.14 条)。WTO《电子商务协定》通过第 23 条“安全例外”、第 25 条“隐私例外”与第 16 条“非歧视性保护”的协同设计，既赋予缔约方维护核心公共利益的政策空间，又明确禁止歧视性措施，有效弥补了区域协定的制度缺陷[12]。

2. 数据流动规则

确立动态调整的统一原则：CPTPP 的“刚性自由推定”模式(第 14.11 条)忽视发展中经济体监管差异，RCEP“原则允许 + 宽泛例外”条款(第 12.15 条)约束效果有限，DEPA 模块化设计则导致规则碎片化。WTO《电子商务协定》在全球多边层面确立贸易相关数据可以进行数据流动的基本原则，同时通过例外条款预留监管弹性，为不同发展水平成员提供适配空间，实现贸易自由化与监管自主权的平衡[2]。

3. 安全例外条款

校准“客观关联”的适用标准：RCEP 第 12.18 条未限定安全范围，赋予缔约方“自我判断”的宽泛权限；CPTPP 则限于军事、核能等传统领域，排除经济数据泛化适用(新加坡据此拒绝金融数据本地化)。WTO《电子商务协定》援引《服务贸易总协定》(The General Agreement on Trade in Services, 后文简称“GATS”)第 14 条之二，要求援引安全例外时需提供措施与紧急状态的“客观关联”证据，如我国规定的核心数据本地化，需证明其与国防、关键基础设施安全的直接相关性，否则可能被认定为滥用例外条款。

3. 数据治理对接 WTO 电子商务协定的现实困境

(一) 数据本地化规则与协定核心要求的直接冲突

目前，我国已构建以《中华人民共和国网络安全法》(后文简称“《网络安全法》”)、《中华人民共和国数据安全法》(后文简称“《数据安全法》”)、《中华人民共和国个人信息保护法》(后文简称“《个人信息保护法》”)为核心，“基础法律 + 配套规范 + 地方细则”的三位一体数据治理体系，形成“核心数据、重要数据、一般数据”三级分类管理框架，其规则设计以国家为导向，通过数据本地化存储实现对关键数据的监管权[13]。

2017 年《网络安全法》的出台，拉开了我国数据安全法律建设的序幕，其明确了网络相关的权利与义务，明确关键信息基础设施运营者收集的个人信息和重要数据应当在国内存储，为后续数据立法奠定了坚实基础。2019 年实施的《中华人民共和国电子商务法》(后文简称“《电子商务法》”)论证了我国从单一安全治理到“安全与发展并存”的多维治理体系转型，起到协同的作用，其中“信用评价制度”为数据分类分级实践提供了支撑。2021 年《数据安全法》的出台，标志着我国数据治理正式进入体系化时代，该法第 21 条明确关系到国民经济命脉、重要民生、重大公共利益等数据属于国家核心数据，实行更加严格的管理制度。同时第 36 条规定了非经中华人民共和国主管机关批准，境内的组织、个人不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的数据。

2022 年进一步细化了数据分类标准与出境流程，明确核心数据限制跨境、重要数据出境需经多层级管理，形成了层层递进的数据本地化监管体系。

然而，这一体系与 WTO《电子商务协定》的核心条款存在本质性分歧。协定构建了原则与例外并存的治理框架，第 5.3 条明确禁止缔约方将数据本地化作为市场准入条件，第 14.11 条更是明确要求缔约方应允许涵盖主体为商业目的的数据流动，其规则设计以贸易自由化为核心，反对任何形式的隐性贸易壁垒。二者的冲突根源在于治理理念的差异：我国立法强调数据与国家优先，通过物理存储防范数据流动带来的安全隐患；而协定侧重数字贸易的便利化，推动数据要素的全球配置。例如，我国对金融、医疗

等敏感行业的重要数据设定本地化要求，在协定框架下可能被认定为变相地限制了贸易，触发 WTO 争端解决机制；《数据安全法》中关于重要数据存储与安全评估的要求，与协定“禁止将数据本地化作为市场准入条件”的条款直接对立，这种制度性对立构成了规则适配的困境。

(二) 数据流动监管与协定无障碍要求的适配断层

我国围绕数据流动构建了多重监管机制，试图在保障安全的前提下实现有序流动，但复杂的监管程序、不统一的执行标准与《电子商务协定》要求的“无障碍数字贸易环境”存在显著适配断层，导致企业合规成本攀升、协定落地效能受限[7]。

2019 年《电子商务法》中的“电子合同订立规则”为《数据安全法》提供了落地场景，“争议在线解决机制”则为《个人信息保护法》数据传输争议提供了解决原则，构建了平台数据治理的基础框架。2021 年《个人信息保护法》借鉴欧盟《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, 后文简称“GDPR”)框架，第 38 条设立“安全评估-认证-标准合同”三重传输机制，要求处理个人信息达到国家网信部门规定数量的企业需履行严格审批程序，形成个人与国家的双重防线。进一步对生成式人工智能训练数据做出规定，强化了对特殊类型数据流动的监管。这种“安全优先”的监管逻辑，虽在数据保护方面具有进步意义，但复杂的审批流程与多层级监管要求，与《电子商务协定》“禁止对电子传输设置壁垒”“建立无障碍数字贸易环境”的要求存在潜在抵触[14]。

在实践层面，这种适配断层带来多重问题。一是国内监管标准不统一，各地对数据流动、数据本地化的执行尺度存在差异，易引发规则冲突，导致企业在数据流动中面临显著的合规不确定性。二是企业合规成本高昂，尤其是中小企业，建立数据监管合规程序需要投入大量人力与技术成本，多数中小企业难以支撑，导致合规执行流于表面[15]。三是国际规则互认不足，我国致力于加强全球数据流动合作，但在与沿线国家进行规则互认、数据分类的实质性接轨中仍存在欠缺。例如，我国与欧盟在数据保护标准上至今尚未达成互认，导致国内企业在双边业务贸易拓展中需同时满足 GDPR 与《个人信息保护法》的双重标准，无形增加了运营负担[16]。此外，《网络安全法》要求关键信息基础设施运营者的数据出境需经前置性审查，这与 WTO《电子商务协定》采用“非歧视原则”禁止构建隐形贸易壁垒、阻碍数据流通的要求相冲突，进一步加剧了数据流动的监管困境。

(三) 安全例外条款适用的举证与透明度双重压力

WTO《电子商务协定》虽允许缔约方援引“安全例外”条款实施数据本地化措施，但严格的适用条件、举证要求与我国实践存在适配难题，叠加规则制定透明度不足的问题，构成潜在法律问题与实践障碍[17]。

协定第 23 条直接援引 GATS 第 14 条之二，赋予缔约方采取“其认为必要”措施的权利，但某些案件的专家组报告确立的法理明确规定，各国援引安全例外时，需保证措施与宣称的紧急状态有最低限度的关联，且符合比例原则。我国在数据治理中遵循的出发点是利用数据本地化切实维护安全，但《数据安全法》对“重要数据”的定义较为宽泛，“基本安全利益”的界定缺乏明确标准，在实践中往往需要举证采取的本地化措施与现实利益间存在直接关联性，否则将会被视为不具有正当性而引发法律争议。例如 2023 年某云服务商因未通过数据出境安全评估被处罚，若此类案例被诉诸 WTO 争端解决机制，中方需提供完整的证据闭环证明处罚措施的必要性与合理性，否则可能面临败诉后果[18]。

此外，我国部分的数据治理规则制定具有密闭性特点，规则内容与制定过程不够公开透明。例如《网络安全审查办法》等法规的制定过程未充分公开征求意见，相关标准、流程与适用缺乏明确的公开说明，既不符合《电子商务协定》第 18 条关于“提前公布数据管理措施”的透明度要求，也进一步加重了举证难度[9]。这种封闭性不仅难以让国际社会认可相关措施的正当性，还易被其他成员质疑为“隐性贸易壁垒”，导致我国在 WTO 争端解决中处于被动地位，加剧规则适用的不确定性。同时，透明度不足也让企

业难以准确把握合规要求,增加了合规与运营成本,成为安全例外条款适用过程中的主要困境。

(四) 国际规则碎片化下的多边适配难题

目前,全球数字贸易规则体系正处于深度重构阶段,国际上呈现出“多边协定+区域协定+单边措施”的碎片化格局。因此,也对我国的数据治理和国际规则之间的对接,造成不小的多边适配难题。

CPTPP、DEPA、RCEP 等区域贸易协定与 WTO《电子商务协定》之间也存在很多制度设计上的分歧:CPTPP 采用“刚性规定”的形式,设置“原则禁止数据本地化+严格例外”的模式,例外的适用严格于 WTO《电子商务协定》[19];DEPA 的“可信数据流动”框架动态治理与《电子商务协定》的静态规则大有不同;RCEP 中没有进行过对电子传输免关税范围明显的规定,而 WTO《电子商务协定》中,直接回应了数据流通中,电子传输免关税的对象包括“载体”和“内容”,对宽泛的政策空间进行了细化。由此不难看出,我国在对接不同层级、不同价值取向的国际规则时,适配难度陡升[20]。

从规则内容来看,不同协定在数据分类标准、隐私安全要求、争端解决机制等关键议题上的规定都缺乏统一性。例如 CPTPP 中也包含安全例外,但其明确在注释中释明,限于军事、核能等传统领域;《电子商务协定》则模糊界定,给予极大的解释空间。我国数据治理规则中“安全可控”的核心导向,既需适应 WTO 协定的多边纪律要求,又要兼顾区域协定的高标准条款,形成“多重规则叠加”的适配压力[21]。

对我国来说,碎片化国际规则带来双重困境:首先,企业在进行经营时,需同时满足国内规则、多边协定以及《电子商务协定》多重标准,合规成本大大增加;再者,我国作为发展中国家中的强国,既要为世界发展中国家数据运输做出表率,又要维护自身数据安全利益,在多边规则谈判中需平衡“接轨国际高标准”与“维护共同利益”的双重诉求,达成统一共识的难度也大大增加。这种多边适配难题不仅制约了 WTO《电子商务协定》在国内的落地效能,也影响了我国在全球数字贸易规则制定中的地位。

(五) 数字税收征管与协定规则的衔接空白

数字贸易的虚拟性等特征,打破传统贸易的地域壁垒,使数据流动中的贸易监管与税收征管变得尤为复杂。我国现行的税收监管体系虽然已经在关注数据流动领域中的税收征管制度,但尚未形成完备、齐全的数据税收征管体系,在数据交易中的定性、征管、分配等方面都存在制度空白,与 WTO《电子商务协定》的规则衔接存在显著断层[15]。

我国现行数字税收征管体系与上述协定规则存在明显衔接空白,具体困境主要体现在三方面:一是关税征管逻辑与协定规则不匹配。二是数字产品确权与税收管辖权存在冲突。三是对国际争议与长效机制的应对不足。

从国际规则看,WTO《电子商务协定》“开放与电子商务”章节明确了数字贸易关税核心规则:界定电子传输等关键概念,核心是确立电子传输免关税政策,且明确免关税对象含“载体”和“内容”,这较 RCEP 等区域协定的模糊规定实现突破,为数据流动提供制度保障。同时,协定将数字产品纳入关税范畴以确权,还设置每五年一个监管周期的长效免关税机制,打破过往暂免局限,提供稳定预期。

国际社会对该规则的争议加剧了适配难度。部分国家考虑到监管权削弱,如印度尼西亚拒绝将“内容”纳入免关税范围,核心顾虑是免关税扩围可能冲击数据保障与税收征管权。这种利益博弈使我国对接规则时,需平衡国际义务与自己的利益,大幅增加了规则适配的复杂性。

4. 落实 WTO 电子商务协定的方案建议

我国数据治理对接 WTO《电子商务协定》面临数据本地化规则冲突、数据流动监管断层、安全例外条款适用压力、国际规则碎片化适配难题及数字税收征管衔接空白等现实困境。为系统性破解这些难题,实现国内治理与国际规则的实质性接轨,以下方案严格对应现有困境,形成兼具系统性与实操性的解决

体系。

(一) 破解数据本地化规则与协定核心要求的直接冲突：规则精细化适配

数据本地化规则与协定的冲突本质是“安全优先”与“数据流动”治理理念的碰撞，核心解决路径是通过分类分级细化与隐私保护强化，实现安全与效率的平衡，既坚守数据安全底线，又契合协定对贸易便利化的要求。王金波指出，全球数字治理体系的完善需要依托更具包容性的制度设计[22]。

1. 细化数据分类分级标准

目前我们已确立“核心数据、重要数据、一般数据”三级分类框架，但具体目录的模糊性导致本地化措施适用范围泛化，成为与协定冲突的主要诱因。为此，需构建“法律框架 + 实施指南 + 动态清单”的三级细化体系。由国家网信办牵头，联合多个部门成立数据分类分级工作组，出台分级识别与管理实施指南，明确三类数据的精准范围：将涉及国家军事安全、核设施安全、关键基础设施核心系统、国家秘密等数据界定为“核心数据”，实施“原则禁止跨越国边境和极特殊例外审批”制度，例外情形需经国家层面跨部门联合评估，且全程加密传输并留存审计痕迹；将金融领域的客户资金交易记录、安全评级数据，医疗卫生领域的电子病历、基因检测数据，公共服务领域的人口统计核心数据等列为“重要数据”，不严格禁止数据流动，但建立“事前评估、事中动态监测、事后追溯问责”全流程机制，企业需提交包含数据用途、接收方资质、防控措施评估报告，经属地网信部门审核通过后方可传输；将普通商业交易流水、非敏感用户行为数据、市场调研数据等归为“一般数据”，实行“负面清单”管理，清单明确禁止数据流动的特殊情形(如未经脱敏的个人信息)，清单外数据无需审批即可数据流动。同时，建立分类分级动态调整机制，每年根据技术发展与安全形势更新数据目录，确保规则适配性。这一设计既通过精准管控核心数据筑牢安全底线，又通过差异化管理满足协定数据流动要求。

2. 完善隐私保护机制

隐私保护是衔接国内本地化要求与国际规则的关键纽带，更是响应协定“信任与电子商务”章节消费者保护要求的核心举措。当前国内隐私保护存在同意规则模糊、企业合规成本高的问题，需从授权规范与审查机制两方面优化。在授权规则上，参考欧盟 GDPR“明确同意”标准，减少对数据本地化的“硬要求”[23]，推行“主动确认 + 场景化授权”模式：数据处理者需以清晰易懂的通俗语言告知用户数据收集目的、范围、使用期限及流向，用户需通过勾选确认、人脸识别等主动方式授权，禁止默认同意、捆绑授权等行为，对儿童、老年人等特殊群体数据需获得监护人二次授权[15]。在企业管理机制上，实行“形式为主、实质为辅”的差异化模式：对普通商业场景下的个人信息收集，简化实质性监督流程，企业通过内部合规系统完成形式审核后即可备案；对医疗、金融等敏感领域数据，保留实质性监督要求，但建立“一次性审核 + 年度复核”机制，减少重复管控。同时，健全全链条监管体系，明确网信、市场监管等部门的监管职责，对违规收集、滥用数据行为实施“按次处罚 + 信用惩戒”，提高违法成本。通过强化隐私保护的“软约束”，减少数据本地化“硬要求”，实现与协定规则的无缝衔接。

(二) 破解数据流动监管与协定无障碍要求的适配断层：实践机制创新

数据流动监管的核心困境是“监管安全”与“流动效率”的失衡，国内存在审批流程繁琐、标准不统一、规则互认不足等问题，漆彤在研究中建议，通过机制纾解来降低跨境数据流动的合规障碍，需通过分级监管与政企协同构建高效适配体系[24]。

1. 构建数据流动“分级监管 + 互认”模型

借鉴 DEPA“可信数据流动”框架，建立分级监管机制，实现安全级别越低、监管越严的精准管控。构建“数据出境评估矩阵”，从数据敏感等级、接收国保护水平、传输目的、企业合规资质四个维度设置 12 项评估指标，形成低、中、高三个等级。对低等级数据(如普通商业广告数据)，实行备案制和事后抽查，企业通过线上平台提交备案信息后即可传输，监管部门按 5%的比例随机抽查；对中等等级数据(如非

敏感行业的重要数据),要求接收方签署数据保护标准合同,明确数据安全、争议解决机制等内容,经省级网信部门审核后即可传输;对高级别数据(如涉及公共卫生的重要数据),除签署标准合同外,还需通过第三方机构安全认证,提交数据脱敏、加密传输等技术方案,经国家网信部门审批后传输。为解决规则互认难题,在 RCEP 框架下发起“亚太数据流动互认倡议”,建立“数据保护水平评估 + 白名单管理”机制:联合新加坡、马来西亚等数据保护制度完善的国家,建立统一的评估指标体系,对通过评估的国家纳入“数据流动白名单”,白名单内国家的企业可享受“快速通道”服务,简化审批流程,豁免部分重复材料。例如,我国企业向新加坡传输中等级数据时,凭新加坡数据保护机构的认证文件即可替代国内部分审核流程,审批时限从 30 个工作日缩短至 10 个工作日[25]。待区域试点成熟后,将互认模式推广至 WTO《电子商务协定》缔约国,推动建立全球数据保护标准互认网络,破解企业多重合规难题[26]。

2. 建立政企协同合规支持体系

针对中小企业合规能力薄弱、监管标准不统一等问题,构建行政引导、企业主责、第三方支撑的协同体系。在行政层面,由国家网信办牵头,联合其他部门成立“数据流动合规指导中心”,搭建线上线下协同服务平台:线上提供政策解读、合规模板下载、案例查询等服务,开发智能合规检测工具为企业免费提供自查服务;线下在自贸区、数字经济示范区设立服务站点,开展定制化合规培训。同时,明确企业主体责任,要求年数据流动量超 1000 GB 的企业设立专职合规部门,配备不少于 3 名持证合规人员,中小微企业可通过第三方机构外包合规服务。在第三方支撑方面,推动高校、科研机构与企业共建“数据合规创新实验室”,定向培养数据安全、国际规则等领域专业人才,联合研发区块链存证、数据脱敏、跨境追踪等技术工具,并向中小企业开源推广,降低合规成本。行业协会发挥自律作用,制定“数据流动行业自律公约”,建立企业合规信用评价体系,对信用优良企业给予审批优先等激励。在自贸区开展“压力测试”,探索“数据海关”监管模式,对数据进行实时监测、溯源管理,总结可复制的经验后向全国推广,形成“地方创新 - 全国推广 - 国际对接”的良性循环。

(三) 破解安全例外条款适用的举证与透明度双重压力:争端预防机制构建

针对安全例外适用中的举证难题,董旒与王鹤晓的研究均强调了法律规制与透明度的重要性[27]。安全例外条款适用的核心难题是举证标准不明确与规则透明度不足,需通过国内司法规范与国际机制协同形成解决方案,降低争端出现的可能性。

构建“国内司法规范 + 国际协同调解”双轨争端预防机制[28]。

在国内层面,由最高人民法院出台“数据争议司法解释”,明确安全例外条款的适用标准与举证要求,参考 WTO 争端解决机构确立的“客观证据链”规则,要求行政机关实施数据本地化、出境管理等措施时,必须提交包含安全识别 - 风险量化 - 替代方案评估 - 措施效果预测的完整量化分析报告,证明措施与目标存在直接关联且无更温和的替代方案。例如,对某金融机构数据实施本地化要求时,需提供该数据流动可能导致事故概率、损失规模等量化数据,及采用加密传输等替代措施的可行性分析。同时,强化规则透明度建设,所有数据治理规则制定需公开征求意见不少于 30 天,发布时同步附上政策解读文件,建立多语种规则数据库,主动向 WTO 通报数据监管措施,接受国际社会监督。

在国际层面,推动在 WTO《电子商务协定》框架下建立“技术评估 + 法律仲裁”混合争端预防机制[18]:由 WTO 电子商务委员会牵头,成立由法律专家、数据安全技术专家、贸易专家组成的技术评估小组,定期收集缔约国数据治理披露报告,对可能引发争端的措施提前预警。建立数据争议调解中心,为缔约国提供调解服务,在争端进入诉讼程序前化解分歧。我国可联合发展中国家提出“安全例外条款适用清单”提案,明确“基本安全利益”的具体范围,将数据安全、关键基础设施安全等纳入其中,为举证提供清晰依据,降低在 WTO 争端解决中的被动风险[24]。

(四) 破解国际规则碎片化下的多边适配难题

国际规则碎片化导致企业多重合规压力,我国需通过多边规则升级与区域协同,构建统一适配框架。

以推动 WTO《电子商务协定》后续谈判为核心,构建多边升级和区域协同的规则适配体系。我国应继续联合巴西、印度等发展中国家,建立“多边数字规则协商框架”与“发展中国家利益协同机制”,形成统一谈判立场,在后续谈判中推动核心议题的发展:

一是明确不同协定规则的衔接标准,建立 CPTPP、DEPA 等区域协定与 WTO 协定的规则对照清单,对数据流动、隐私保护等核心条款的差异作出解释,为企业提供合规指引;

二是推动规则包容性升级,考虑发展中国家的技术水平与治理能力,在数据保护标准、合规成本等方面设置“发展导向”条款,允许发展中国家设置 3~5 年的规则过渡期;

三是将数据分类分级、政企协同等实践经验融入规则制定。在区域层面,深化与 RCEP、东盟等区域组织的规则协同,推动建立“区域数据规则互认联盟”,统一数据分类、安全评估等核心标准,实现区域内规则“无缝对接”。例如,推动 RCEP 认可我国的重要数据评估标准,我国企业向 RCEP 会员国传输数据时,无需重复评估。通过多边与区域协同,逐步弥合规则差异,为企业提供统一的国际规则适配指引,降低多重合规成本。

(五) 破解数字税收征管与协定规则的衔接空白: 征管体系优化

我国在数字交易定性、征管分配等方面存在制度空白^[1]。数字税收征管的核心困境是关税征管逻辑不匹配、确权与管辖权冲突,需结合 WTO《电子商务协定》规则构建适配体系。

围绕协定关税规则构建“分类征管 + 国际协同”的数字税收体系。

一是校准关税征管逻辑,针对协定“载体 + 内容”免关税要求,由海关总署牵头制定“数字产品关税归类与征管指南”,明确数字产品的界定标准与征管标准,区分“纯数字内容”(如电子书籍)与“数字载体 + 内容”(如预装软件的设备):对纯数字内容严格执行免关税政策,企业通过线上平台备案即可;对数字载体 + 内容产品,仅对载体部分征收关税,内容部分豁免。建立数字产品价值评估机制,以交易双方实际成交价格为基础,参考同类产品市场价格确定计税依据,解决价值评估难题。

二是平衡确权与税收管辖权,参考协定数字产品确权逻辑,建立“来源地 + 消费地”双重征税协调机制:在遵循电子传输免关税原则的基础上,对数字服务采用“消费地征税”模式,通过区块链技术追踪用户所在地,由消费地税务机关征收增值税,来源地与消费地按比例分成,保障双方税收权益。

三是建立国际协同与动态调整机制,依托“一带一路”税收征管合作机制,与沿线国家签订数字税收协定,协调征税权分配。针对协定监管机制,成立国内数字税收规则评估小组,提前预判规则调整方向,动态优化国内征管政策。联合发展中国家推动 WTO 成立数字税收工作组,制定统一的数字税收规则框架,破解部分国家单边数字税政策带来的混乱,实现与协定规则的深度衔接。

5. 结论

WTO《电子商务协定》的达成,为全球数字贸易治理树立了新里程碑,其创新性规则体系破解了数据安全的核心矛盾,推动全球规则从区域碎片化迈向多边体系化。本研究通过解析协定数据治理核心规则,明确了我国在对接协定过程中面临的双重困境:一方面,国内数据治理规则与国际义务存在制度性错位,数据流动、安全例外适用等方面与协定规则存在冲突;另一方面,企业合规成本高、指导支持不足等问题,制约了协定的实践落地效能。为此,在维护数据安全与防范数据危险的前提下,本研究提出“规则优化 - 实践强化 - 国际协同”三维路径,通过细化数据分类分级、完善隐私保护机制,建立分级监管模型与政企协同合规体系,积极参与全球数字治理与协定后续谈判,实现我国数据治理与国际高标准规则的高水平对接。这既是落实“扩大数字领域对外开放”与“释放数据要素价值”的必然要求,也是推动国内治理体系与国际经贸规则良性互动的关键举措^[24]。

未来,我国将继续立足自身实际,深化协定文本解构与国际接轨实践,为发展中国家提供参考借鉴。以协定实施为契机,推动国内与国际治理体系向“安全、开放、协同”转型,统筹安全与发展,既通过制度开放提升全球数字贸易地位,也为全球化与贸易化提供实践路径,在数据安全与全球协作中寻求动态平衡。同时,将持续关注协定生效后的实践动态,构建规则适配效果量化评估体系,深入研究数字贸易谈判策略、发展中国家技术标准联盟构建等前沿议题,为数字时代国际治理理论创新贡献力量。

参考文献

- [1] 赵可嘉. RCEP 框架下电子商务规则比较研究[J]. 中国价格监管与反垄断, 2026(6): 67-69.
- [2] 赵宏瑞. 世界多极化的数据治理与 WTO 合规审视[J]. 政法论丛, 2025(3): 91-104.
- [3] 李墨丝. WTO《电子商务协定》稳定文本: 重要进展和遗留问题[J]. 国际贸易, 2025(9): 85-96.
- [4] 张磊. WTO 电子商务谈判: 进展、分歧与中国立场[J]. 国际商业技术, 2025(2): 1-5.
- [5] 吴嘉斌. 区域贸易协定电子商务规则研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南交通大学, 2024.
- [6] 赵文霞, 谢心荻. 高标准区域贸易协定与数字贸易壁垒[J]. 中国科技论坛, 2025(6): 167-177.
- [7] 刘薇. RCEP 背景下中国对于数据跨境流动例外条款的适用挑战与制度因应[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2025.
- [8] 薛名珊. 国际贸易协定中数据跨境流动安全例外条款的适用问题研究[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2025.
- [9] 岳云嵩, 霍鹏. WTO 电子商务谈判与数字贸易规则博弈[J]. 国际商务研究, 2021, 42(1): 73-85.
- [10] 冯洁菡, 周濛. 跨境数据流动规制: 核心议题、国际方案及中国因应[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2021, 38(4): 88-97.
- [11] 李平, 谭雅文, 高椰. 制度型开放与 WTO 改革[J]. 上海对外经贸大学学报, 2025, 32(6): 5-18.
- [12] 黄家星. 国际数字贸易规则碎片化: 现状、成因及应对[J]. 太平洋学报, 2022, 30(4): 70-82.
- [13] 周帆. 贸易协定对数据本地化措施的规制及中国应对[D]: [硕士学位论文]. 广州: 广东外语外贸大学, 2024.
- [14] 何波. 中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应[J]. 行政法学研究, 2022(4): 89-103.
- [15] 许多奇. 治理跨境数据流动的贸易规则体系构建[J]. 行政法学研究, 2022(4): 50-60.
- [16] 张莱楠. 全球数字贸易战略: 新规则与新挑战[J]. 区域经济评论, 2018(5): 23-27.
- [17] 董旻. WTO 安全例外条款在数字贸易中的适用问题研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 外交学院, 2023.
- [18] 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.
- [19] 王诗雨. CPTPP 数字产品非歧视待遇规则对中国的法律影响及应对研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2025.
- [20] 王中美. 跨境数据流动的治理框架: 分歧与妥协[J]. 国际经贸探索, 2021, 37(4): 98-112.
- [21] 李青, 赵璇. CPTPP 数字服务贸易规则检视与中国因应策略[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2026, 50(2): 58-67.
- [22] 王金波. WTO 电子商务谈判与全球数字治理体系的完善[J]. 全球化, 2024(3): 68-78, 135.
- [23] 李淮. 个人信息跨境监管的域外规则与中国因应[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2025.
- [24] 漆彤. 全球数字贸易争端解决机制发展现状、困境及纾解[J]. 财经法学, 2025(6): 71-85.
- [25] 贾心茹. RCEP 框架下跨境数据流动规则研究及中国因应[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东政法学院, 2025.
- [26] 胡思敏. CPTPP 跨境数据流动规制的例外条款与中国因应[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海财经大学, 2024.
- [27] 王鹤晓. WTO 安全例外条款下数据跨境流动规制研究[D]: [硕士学位论文]. 泉州: 华侨大学, 2023.
- [28] 孔庆江. 国家间数字贸易争端解决机制研究[J]. 财经法学, 2025(6): 55-70.