

限时禁发

报刊、广播或电子媒体不得在2021年9月29日欧洲中部夏令时间上午7时之前引用或摘录本报告内容

数字经济报告 2021

跨境数据流动与发展：数据为谁流动

概述



联合国

联合国贸易和发展会议

贸发会议



数字经济报告 2021

跨境数据流动与发展：数据为谁流动

概述



联合国
2021年，日内瓦

© 2021, 联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织创立的知识共享许可协议 <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物所采用的名称及其图表中材料的编排方式，并不意味着联合国对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物提及任何公司或许可程序，并不意味着联合国对其表示认可。

文中资料可影印和转载，但须注明出处。

本出版物经外部编辑。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

UNCTAD/DER/2021 (Overview)

说 明

贸发会议技术和物流司信通技术政策科负责就信息和通信技术(信息技术)以及电子商务的发展影响开展着眼于政策的分析工作。该科负责编写《数字经济报告》，旧称《信息经济报告》。信通技术政策科推动关于信通技术促进发展相关问题的国际对话，并协助发展中国家建设测度电子商务和数字经济的能力，以及设计和实施相关政策和法律框架的能力。该科还负责管理普惠电子贸易倡议。

本报告中，“国家/经济体”酌情指领土或地区。国家类别名称的使用完全是为了便于统计或分析，未必表示对某一国家或地区在发展进程中所处发展阶段的判断。除非另有说明，本报告所用主要国家类别沿用联合国统计处的分类，即：

发达国家：经济合作与发展组织(经合组织)成员国(智利、墨西哥、大韩民国和土耳其除外)，加上不属于经合组织成员国的欧洲联盟成员国(保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、立陶宛、马耳他和罗马尼亚)，再加上安道尔、列支敦士登、摩纳哥和圣马力诺。经济转型国家指东南欧国家和独立国家联合体。发展中经济体泛指所有不在以上之列的经济体。出于统计目的，中国的数据不包括中国香港特别行政区(中国香港)、中国澳门特别行政区(中国澳门)及中国台湾省的数据。载有本报告所用主要国家类别的 excel 表可从贸发会议数据库下载：<http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>。

除非另有说明，文中提到“拉丁美洲”时也包括加勒比各国。

除非另有说明，文中提到“撒哈拉以南非洲”时也包括南非。

文中提到美国系指美利坚合众国；提到英国系指大不列颠及北爱尔兰联合王国。

除非另有说明，“美元” (\$) 指美国美元。

“十亿”代表 1,000,000,000。

表格中可能使用了下列符号：

两点 (..) 表示没有数据或没有单独报告的数据。

表格中如果整行均无数据，则删除该行。

破折号 (—) 表示该项数据等于零或可略去不计。

除非另有说明，表格中的空白表示该项目不适用。

代表年份的数字之间的斜线 (/)，如 1994/95，表示财政年度。

在代表年份的数字之间使用连接符 (-)，如 1994-1995，指所涉整个时期，包括开始年份和结束年份。

除非另有说明，年增长率或变动率指年复合率。

表内各分项数字或百分数由于四舍五入的缘故，其合计数未必与总计数相等。



序 言

新冠疫情加速了数字化转型进程，也加剧了各国政府应对这一进程的紧迫性。如何管理和利用激增的数字数据造福全球是我们面临的一大挑战。据估计，2022年全球互联网流量将超过截至2016年的互联网流量之和。

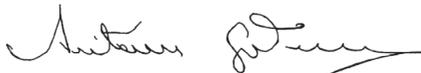
数据已成为创造私人价值和社会价值的重要战略资产。如何处理这些数据将极大地影响我们实现可持续发展目标的能力。确定最佳路径绝非易事，却是必要之举。数据是多层面的，数据的使用不仅影响到贸易和经济发展，而且还影响到人权、和平与安全。此外还需要采取措施，降低国家、非国家行为方或私营部门滥用和误用数据的风险。

在此背景下，我对联合国贸易和发展会议的《数字经济报告》表示欢迎，这份报告研究了跨境数据流量增加的影响，特别是对发展中国家的影响。报告建议重新构建并扩大国际政策辩论，以求建立多边共识。

走上一条数字和数据治理的新道路，现在比以往任何时候都更加重要。目前碎片化的数据格局可能使我们无法获取数字技术可能带来的价值，不仅如此，还可能导致与泄露隐私、网络攻击及其他风险有关的重大伤害。

报告呼吁采取创新的数据和数据流动治理方针，以确保更公平地分配数据流动带来的收益，同时化解风险和担忧。从全局出发的全球政策方针必须反映数据的多面性和相互关联性，以推动包容和可持续发展的方式平衡不同利益和需求，并让数字化就绪程度较低的国家充分参与其中。

联合国为所有利益相关方参与推动这一议程提供了一个天然平台。这份报告提供了宝贵的见解和分析，在我们努力缩小数字鸿沟，不让任何一个人在快速发展、数据驱动的数字经济中掉队之际，我向全球广大读者推荐这份报告。



联合国秘书长
安东尼奥·古特雷斯

前 言

数字化的迅速发展影响着人们生活的方方面面——包括人际交往、工作、购物和获得服务的方式，还影响着创造和交换价值的方式。在这一过程中，数据和跨境数据流动对发展的重要性与日俱增。

数据鸿沟正在加深与连通性有关的传统数字鸿沟，反映出国家之间和国家内部在驾驭数据能力上存在的巨大差异。能力有限的国家无法将数据转化为数字智能和商机并用来促进经济和社会发展，则必然处于弱势。

《2021年数字经济报告》指出，以能够带来可持续发展效益的方式治理数据和数据跨境流动，涉及种种复杂问题。报告还强调，关于如何监管跨境数据流动的国际辩论陷入了僵局，各方立场趋于两极化。目前的监管格局参差不齐，不同国家采取的方针截然不同，而且受主要经济大国的影响极大。

面对这种状况，迫切需要一个国际框架。报告虽然没有提出“解决方案”，但试图通过全面的循证分析来重新构建并扩大国际政策辩论。全球数字经济中互联互通和相互依存的挑战日益增长，这就要求我们摒弃各自为政的做法，更多地采用从全局出发、协调一致的全球方针。这可能需要新的和创新的全球治理方式，因为老方法可能无法应对新情况。可能还需要建立一个新的国际机构，专注于数据方面的治理，并让发展中国家和所有利益相关方充分参与其中。

本报告反映了贸发会议的承诺，即让成员国知道如何参与数据和数字经济并从中获益。它还将为亟需的全球对话提供参考，以讨论如何制定游戏规则，以便从数字化中获得更具包容性的结果。我希望，对于处于不同发展水平的国家的人民和企业而言，从全局出发的全球数据治理方针最终将使数字经济产生更大的可持续发展收益和经济效益。



联合国贸易和发展会议

代理秘书长

伊莎贝尔·迪朗

鸣 谢

《2021年数字经济报告》在技术和物流司司长 Shamika N. Sirimanne 的总体指导下，由以下成员组成的小组编写：Torbjörn Fredriksson(组长)、Pilar Fajarnes Garces(第一作者)、Laura Cyron、Martine Julsaint Kidane、Woong Joe Ko、Vincent Riegel、Marcin Skrzypczyk、Thomas van Giffen。

Carolina Aguerre、Shamel Azmeh、Zeynep Engin、Christopher Foster、Neha Mishra 以及国际施政创新中心为报告提供了大量实质性意见。参加 2021 年 2 月线上同行审评的专家提出了宝贵意见。该同行审评由贸发会议、非洲信通技术研究组织和国际施政创新中心联合举办，与会专家有：Susan Aaronson、Anna Abramova、Idris Ademuyiwa、Martin Adolph、Carolina Aguerre、Shamira Ahmed、Renata Avila、Shamel Azmeh、Dan Ciuriak、Niccolo Comini、Diane Coyle、Zeynep Engin、Bob Fay、Martina Ferracane、Christopher Foster、Henry Gao、Alison Gillwald、Ebru Gokce、Anita Gurumurthy、Victor Ido、Taisuke Ito、Jonathan Klaare、Kostantinos Komaitis、Isya Kresnadi、Sophie Kwasny、Patrick Leblond、Stephen MacFeely、Moritz Meier-Ewert、Neha Mishra、Michael Pisa、Lorrayne Porciuncula、Rishab Raturi、Gabriella Razzano、Nivedita Sen、David Souter、Tim Sullivan、Linnet Taylor、Stefaan Verhulst、Dong Wu(武东)、Anida Yupari。此外，还收到了 Jörg Mayer 发来的书面意见。

贸发会议十分感谢欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会提供的补充意见。此外，以下组织基于自身当前的工作，慷慨地提供了宝贵意见：欧洲委员会、互联网和管辖权政策网络、联合国技术特使办公室、联合国国际贸易法委员会、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、联合国人道主义事务协调厅。

贸发会议感谢国际电信联盟提供了相关数据。

报告封面和其他图表由 Magali Studer 制作，桌面排版由 Magali Studer 和 Carlos Bragunde 完成，信息图由 Natalia Stepanova 制作。Michael Gibson 对报告进行了编辑，Diana Quiros 提供了行政支持。

在此也衷心感谢德国政府的资助。

概 述

《2021年数字经济报告》深入研究了数字数据跨境流动的发展和政策影响。数字数据是数据分析、人工智能、区块链、物联网、云计算和其他基于互联网的服务等所有快速发展的数字技术的核心。这个题目非常切合时宜，因为数据流量扩大对实现几乎所有可持续发展目标都意义重大，而世界各国都在努力确定如何从政策角度处理数据流动。国家和国际层面最终选择何种方法，不仅会影响贸易、创新和经济发展，而且还会影响与数字化收益分配、人权、执法及国家安全有关的一系列问题。

本报告试图从一个全新和全局化的角度探讨这种特殊的国际经济流动，以加深人们对这些复杂而又相互关联的因素的理解。报告回顾了从不同角度对跨境数据流动的研究，概述了数据驱动的数字经济下的全球发展和不平等，探讨了数据的根本性质，并在此基础上进行了分析。报告还审视了国家、区域和多边层面对数据流动产生影响的现有治理方针。报告最后呼吁各国采取更加平衡的全球数据治理方针，既要有助于确保数据能够视需要尽可能自由地跨境流动，又要在国家内部和国家之间实现公平的利益分配，同时又能应对人权和国家安全方面的风险。

数据流量难以测度，但增长迅速

数据流量难以测度，但无论使用哪种方法，趋势都是急剧上升。一项预测表明，2022年的全球互联网协议流量（包括国内和国际流量）将超过截至2016年的互联网流量之和。新冠疫情导致越来越多的活动在网上进行，对互联网流量造成了巨大影响。在此背景下，2020年全球互联网带宽提高了35%，是2013年以来增幅最大的一年。据估计，大约80%的互联网流量与视频、社交网络和游戏有关。每月的全球数据流量预计将从2020年的230艾字节激增到2026年的780艾字节。

测度跨境数据流量更是难上加难。就数量而言，最常用的测度标准是国际互联网带宽总使用量。它显示的是以字节为单位的数据流量，但不显示流动方向，也不显示数据的性质和质量。现有资料还表明，疫情期间，国际带宽使用量增加，从地理位置来看，数据流量集中在两条主要路线上：北美与欧洲之间以及北美与亚洲之间。

数据驱动的数字经济表现出极大的不平衡……

评估数据和跨境数据流动对发展的影响时，需要考虑一些主要的数字鸿沟和不平衡。最不发达国家使用互联网的人口占比仅20%；而且下载速度慢，上网资费高。上网目的也存在差异。例如，在一些发达国家，每10个互联网用户中就有8个在网上购物，而在许多最不发达国家，网上购物的比例不到十分之一。此外，在国家内部，农村与城市之间以及男女之间在网络使用上存在明显的鸿沟。最不发达国家和非洲地区在网络使用上的性别鸿沟最大。

从参与数据驱动的数字经济并从中受益的能力来看，美国和中国脱颖而出。全世界的超大规模数据中心有一半在这两个国家，它们的5G普及率最高，它们占过去五年人工智能初创企业融资总额的94%，占世界顶尖人工智能研究人员的70%，占全球最大数字平台市值的近90%。最大的数字平台——苹果、微软、亚马逊、Alphabet(谷歌)、Facebook、腾讯和阿里巴巴——正越来越多地投资于全球数据价值链的每个环节：通过面向用户的平台服务进行数据收集；通过海底电缆和卫星进行数据传输；数据存储(数据中心)；以及通过人工智能等方式进行数据分析、处理和使用。这些公司因其平台业务而具有数据优势，但它们不再只是数字平台，而是已经成为全球性的数字企业，在全球范围内拥有强大的金融、市场和技术力量，掌握大量用户数据。随着数字化进程的加快，这些公司的规模、利润、市场价值和主导地位在疫情期间得到了加强。例如，纽约证券交易所综合指数在2019年10月至2021年1月期间增长了17%，但顶尖数字平台的股票价格的涨幅从55%(Facebook)到144%(苹果)不等。

发达国家和发展中国家之间仍然存在很深的传统数字鸿沟，体现在互联网连接、接入和使用方面，对发展构成经常性的挑战。而随着数据作为一种经济资源以及跨境数据流动发挥越来越大的作用，数字鸿沟又呈现出与“数据价值链”有关的新层面。这一概念是估算数据价值的关键。原始数据经过转化——从数据收集、分析到处理成数字智能，便有了价值，因为数字智能可以用于商业目的，从而变现，或服务于社会目标，从而具有社会价值。个人数据经过汇总和处理后才有价值。反之亦然，没有原始数据就没有数字智能。要想创造和获取价值，既需要原始数据，也需要具备将数据变为数字智能的能力。使数据获得价值有助于进入更高的发展阶段。

数据驱动的数字经济不断发展的同时，数据方面的鸿沟也加剧了数字鸿沟。在这种新常态下，发展中国家可能处于从属地位，因为数据及相关价值获取集中在几个全球性的数字企业和其他控制数据的跨国企业中。发展中国家可能会沦为全球数字平台的原始数据提供方，要想获得数字智能则必须付费，尽管这些智能来自它们自己提供的数据。

……而对数据和数据跨境流动的定义和作用却尚未达成共识

虽然在不断发展的数字经济中，数据至关重要，但是并未就“数据”这一概念达成共识，因此可能导致困惑，增加分析和政策辩论的复杂性。数据作为一种特殊资源，具备一些有别于商品和服务的具体特征。数据是无形的，具有非竞争性，这意味着同样的数据可以同时或在不同时间供很多人使用，而不会耗尽。与此同时，可以通过技术或法律手段限制数据访问，从而导致不同程度的排他性。例如，最大的一些全球平台收集的数据不容易为他人所用，因为平台所有者具有从数据中获益的垄断地位。此外，所有数据产生的总价值往往大于所有单个数据价值的总和，特别是在与其他补充数据相结合的情况下。收集的原始数据还可能有相当大的“期权”价值，也就是说，这些数据如果可以用来解决今后出现的新问题，就可能变得有价值。数据越详细和细化，用途就越广，

因为详细和细化的数据便于以不同方式进行筛选、汇总和组合，以提供不同的见解。

此外，数据具有多面性。从经济角度来看，数据不仅可以为收集和控制数据者提供私人价值，而且还可以为整个经济体提供社会价值。而后者不能仅依靠市场来提供。此外，从数据中获得的私人收益分配非常不均。因此，有必要在政策制定上支持效率和公平的目标。然而，还有一些非经济层面的问题需要考虑，因为数据与隐私和其他人权及国家安全问题密切相关，而这些问题都需要解决。

要想理解数据和数据流动，需要采取多个不同的视角。首先，一直存在与商业交易相关的数据和信息，如账单数据、银行数据、姓名和送货地址，这些数据通常是自愿提供的，只要新的数字经济参与者遵循与传统经济相同的规则，就很少会造成政策方面的问题。第二，从个人活动、产品、事件和行为中收集到的原始数据本身没有价值，而一旦经过汇总、处理和变现，或用于社会目的，就能产生价值。第三，将原始数据处理成数字智能（包括统计数据、数据库、见解、信息等形式）就形成了“数据产品”，这些产品在跨境销售时可被视为贸易统计中的服务项。

数据有不同的分类法，可以按照不同标准对数据进行分类。主要划分标准有：收集数据是出于商业目的还是政府目的；数据是企业还是公共部门使用；数据是即时数据还是历史数据；数据是敏感数据还是非敏感数据；数据是个人数据还是非个人数据。对数据进行分类非常重要，因为这可能影响在国家和国际层面需要给予每一类数据的访问权限，以及如何从政策角度处理数据及跨境数据流动。

跨境数据流动不是贸易，应区别对待

数据的特殊性意味着需要将它们与传统商品和服务区别对待，包括在数据的跨境转移方面。在数据驱动的数字经济的新背景下，

所有权和主权等概念正受到挑战。重要的不是确定谁“拥有”数据，而是谁有权访问、控制和使用数据。

传统的国家主权概念与国家领土相关，而数据流动的数字空间则具有无边界性、全球性和开放性，二者存在难以调和的矛盾。提到数字主权，人们往往联想到必须在一国境内储存数据，但数据储存在哪里与数据开发之间并无明显联系。确定跨境数据流动的“地域性”也是一个挑战。对数据更好的理解是共享，而不是交易或交换。

以贸易类型、贸易额和贸易地点（包括来源地和目的地）为主的统计数据给国际贸易治理提供依据。用同样的方法去追踪跨境数据流动，即便有可能，也非常困难，因为没有这方面的官方统计数据。鉴于数据的特殊性质，不能简单地将适用于国际贸易的既定方法（如原产地规则）适用于数据。根据若干国际组织制定的《数字贸易测度手册》，不与产品或服务的具体交换相关联的原始数据流动不属于“数字贸易”的范畴。

要确定跨境数据流量，除技术挑战外，还存在政治和文化上的挑战。许多可以概括的数据类别缺乏全球公认的定义，有时导致难以确定应如何处理数据流量。例如，对个人数据的定义不同可能导致被归类为个人数据的数据流量出现巨大差异。尽管数据与贸易密切相关，并可以为那些能从中受益者提供强大的竞争优势，但跨境数据流动本身既不是电子商务，也不是贸易，不应简单地被作为电子商务或贸易来监管。

掌握数据便有了信息优势，但对于建立在数据基础上的经济体而言，这也是除规模经济和范围经济以及网络效应之外，另一个潜在的市场失灵来源。数字经济中固有的信息不对称似乎无法减少，因为没有市场解决方案来纠正这种不对称。与数据伦理相关的其他权衡考虑也同样重要，包括权衡运用数据创造价值与对人口进行数据监控之间的关系，以及数据的过滤与审查之间的联系。有鉴于此，数据和数据流动的治理工作至关重要。然而，尽管在适当的时候制定适当的跨境数据流动规则有助于保障数据权利，减

少结构性挑战，支持经济发展，但对于应采取怎样的政策方针，目前尚未达成共识。

对数据和跨境数据流动的治理方针不同，产生的影响很大

参与数字经济的各大经济和地缘政治主体对数据流动以及更广泛的数字经济的治理模式差异极大，除极个别情况外，在区域和国际层面几乎没有共识可言。世界范围内颇具影响力的治理模式主要有三种。简而言之，美国模式强调私营部门对数据的控制，中国模式强调政府对数据的控制，而欧盟则赞成在基本权利和价值观的基础上由个人控制数据。目前整体而言在这些方面呈现一种紧张态势，尤其是在美国和中国之间。此外，全球性的数字企业正在努力扩大自身的数据生态系统。

各方都在争夺技术发展的领先地位，因为领跑者可以通过控制数据和相关技术，特别是人工智能技术，获得经济和战略优势。在这种情况下，数字空间和互联网可能出现碎片化。总体而言，可能出现一种各自为政的数据驱动的数字经济，从而违背了互联网的初衷，即作为一个自由、去中心化和开放的网络。从经济角度看，这不是最优状况，因为互操作性可以带来更大收益。

数据驱动的数字经济出现碎片化将阻碍技术进步，削弱竞争，导致一些领域出现寡头垄断的市场结构，而在另一些领域，政府影响力会增加。这可能对大多数发展中国家造成很大的负面影响。碎片化将减少商机，因为用户和企业进入供应链将变得更加复杂，数据跨境流动将受到限制。跨辖区合作也会面临更多障碍。

尽管存在碎片化的风险，但主要数据区域之间还是显现出一些趋同的迹象。例如，美国虽强调自由市场，但也采取了措施，限制某些数据驱动型外国企业进入其市场，并禁止相关国内数据外流。与此同时，中国透露了开放一定程度数据流动的口风。最终结果难以预测，取决于全世界的政策制定者是否有意愿找到一个造福所有人的全球解决方案。

国家对跨境数据流动进行监管,可能有各种正当的公共政策理由,例如保护隐私和其他人权、国家安全以及经济发展目标。如果没有适当的国际体系来规范数据流动,一些国家可能别无选择,只能靠限制数据流动来实现某些政策目标。然而,数据本地化并不会自动导致数据在本国创造价值。出于成本和收益的考虑,储存数据的地方未必是创造价值的地方。回顾各国政策可以发现,成本和收益往往因各国技术、经济、社会、政治、制度和文化条件的差异而有所不同。

随着数据和跨境数据流动在世界经济中变得越发重要,对全球治理的需求也就变得更加迫切。不幸的是,监管理念和立场的不同导致国际辩论陷入僵局。尽管出现了更多涉及数据流动的贸易协定,但数字经济的主要参与者之间仍然存在分歧。例如,在20国集团成员中,不仅在实质问题上(如数据本地化措施),而且在程序问题上也存在截然不同的观点。

不过,对跨境数据流动采取极端立场是徒劳无益的,因为不论是严格的本地化,抑或是完全自由的数据流动,都不可能满足国家实现各种发展目标的需求。需要重新思考这一领域的监管问题,找到达成折衷方案的基础。新法规将需要考虑数据的方方面面,包括经济层面和非经济层面。新法规不应局限于贸易,而是需要从全局出发看待数据流动,并考虑到对人权、国家安全、贸易、竞争、税收和互联网整体治理可能产生的影响。这就提出了一个问题,即在哪个国际论坛讨论与数据有关的发展政策较为适当。

有充分的理由对数据和跨境数据流动进行全球治理

有充分的理由建立一个全球数据治理框架,对其他层面的数据治理进行补充。主要论据和理由可归纳为:

- 全球数据治理将有助于实现全球范围的数据共享,并开发有助于应对全球重大发展挑战(如贫困、健康、饥饿和气候变化)的公共品。

- 最好在全球层面开展跨境技术协调，这对于避免互联网基础设施和数字空间的进一步碎片化至关重要。
- 在 5G 和物联网得到实施、新冠疫情加速了数字化的背景下，全球数据治理变得更加重要。这些趋势扩大了在全球范围内大量收集数据并将其变现的可能性。背后没有一个统一的全球治理框架来创造信任，数据共享可能会遭到强烈反对，目前对数据价值链不透明的担忧，以及对数据收益分配不均的担忧也会加大。
- 关于跨境数据流动的国内法规激增造成了不确定性，提高了合规成本，可能特别不利于小微企业，尤其是发展中国家的小微企业。在数据驱动的数字经济中，相互关联性和高度的全球相互依赖性意味着，这一领域的国家政策可对其他国家产生溢出效应。
- 由于对数字平台缺乏全球治理，自我监管导致市场上充斥着只为自己打算的平台，造成各种发展和政策影响。主要平台不断在全球扩张，影响力越来越大，使得任何一个国家都更难凭一己之力应对相关政策挑战。
- 鉴于全球范围内的线上伤害不断增加，有必要对数字平台，特别是社交媒体平台的商业模式的风险、弱点和结果展开全面和统一的评估。
- 为了防止发展中国家长期面临的不平等在数据驱动的数字空间中被放大，需要采取全球性的数据治理方针。必须确保这些国家的本地知识、需求和观点在全球政策讨论中得到充分体现。
- 互联网全球架构相互依赖、相互关联，因此跨境数据流动的未来不应由少数几个大国来决定。

数据驱动的数字化创造了全球性机遇，也带来了全球性挑战，需要采取全球性解决方案，发挥积极影响并减轻消极影响。有效的



全球数据治理是利用数据帮助实现以人为本的《2030年可持续发展议程》的经济、社会和环境目标的先决条件。

在制定关于数据和跨境数据流动的治理方针时，应注意以下关键政策领域和优先事项：

- 就数据方面的重要概念的定义达成共识；
- 规定访问数据的条件；
- 加强对数据价值和跨境数据流量的测度；
- 将数据视为一种（全球）公共品；
- 探讨新兴的数据治理方式；
- 就数字和数据相关权利及原则达成共识；
- 制定数据方面的标准；
- 加强平台治理方面，包括数字经济中的竞争政策和税收方面的国际合作。

需要一个新的全球架构来应对全球数据治理的挑战

国际上现有的机构框架并不适合应对全球数据治理的具体特点和需求。要进行有效的全球数据治理，很可能需要一个新的全球机构框架，并适当地结合多边、多利益相关方和多学科的参与。

到目前为止，对数据和数字技术的全球治理是沿着不同轨道进行的。首先，与互联网（作为一个通信网路）治理有关的大多数问题已经在各种多利益相关方论坛上得到了处理。一个组织完善、全球化的互联网社区投入了大量资源，寻找协调互联网资源的方法，使互联网的运作更加高效。这些工作通常是在平等的基础上进行的，有对等的参与。

第二，欧洲委员会《第 108 号公约》也设立了一个论坛，各国政府、监管机构、私营部门利益相关方和民间社会代表都可以在该论坛上获得信息，并就如何促进和改进该公约各抒己见。

第三，随着数据跨境流动量的增加，各国政府试图将数据治理纳入国际贸易规则。这些过程需要签署方之间谈判达成一套规则，可能还包括争端解决机制。与上述其他两个轨道相比，贸易协定的透明度有限，因为谈判往往是关起门来进行的，非国家利益相关方极少参与。

建立一个负责评估和发展全面的全球数字和数据治理并具备相关技能的协调机构的呼声越来越高，这是有别于加强现有机构的另一种思路。它认识到，目前的全球机构并非为数字世界构建，新的数字世界由无形资产主导，需要新的治理结构。

要达成共识，找到全球解决方案绝非易事。事实上，当今世界民粹主义和反全球化思潮兴起，既得利益竞相在数字技术和数据的使用中寻租，在这样一个时代，提出建立一个新的国际机构似乎会吃力不讨好。然而，正因为如此，我们比以往任何时候都更需要走上一条新的全球数字和数据治理之路。

强化数据区域或分裂为多个领域只会乱上添乱。这会大大降低这些技术和相关数据所能产生的价值，还可能造成与隐私、网络安全和其他风险有关的重大伤害。

为了使关于数据和跨境数据流动的治理问题的全球辩论具有充分的包容性，最好在联合国的主持下进行辩论，因为联合国是最具代表性的国际论坛。目前，发展中国家在全球和区域倡议中往往代表性不足，这意味着在开展全球政策讨论时，这些国家的需求、当地知识和文化背景可能被忽视，这又会加剧不平等。联合国已经提出了各种与数据治理有关的倡议，提出倡议的机构包括：联合国科学和技术促进发展委员会、联合国人权事务高级专员办事处、联合国国际贸易法委员会、联合国教育、科学及文化组织、互联网治理论坛和国际电信联盟。贸发会议也在通过其工作的三大支柱，即研究、建立共识和技术合作做出贡献。联合国要想在



这方面发挥作用，就必须确保与民间社会、学术界和私营部门牵头的其他现行进程和倡议建立有效的联系。

要想让数据流动造福所有人，就需要更大力地缩小鸿沟

要想驾驭数据和跨境数据流动，就必须充分考虑当前全球数字经济中存在的鸿沟。这种鸿沟不仅存在于国家之间，也存在于利益相关方之间。例如，政府如果缺乏适当的技能组合，会直接导致立法和监管框架的制定过程中缺乏技术和分析方面的专业知识。这反过来又会限制政府发现数字技术可能带来的机遇和可能出现的潜在风险和威胁，并会限制政府对数字技术进行监管的方式。这种情况可能让公众越来越依赖逐利的私营部门，民主价值观和个人的人权可能受到严重损害。欠发达国家还会因顶尖人才流失到发达国家而受到影响，它们在构建全球政策的讨论中发言权更小，这又会进一步加剧全球不平等。

任何治理跨境数据流动的国际框架都必须辅助利用数据驱动的数字经济促进发展的国家政策，并与其保持一致。它需要具有灵活性，以便所有国家，不论其数字化就绪程度和从数据中获益的能力如何，在数据驱动的数字经济下制定和实施其发展战略时，都能获得必要的政策空间。另一方面，数字经济下的国家政策或发展战略若没有全球视角，就很可能失败。

虽说所有国家都需要调动更多国内资源来加强在国内创造和获取数据价值的 ability，但许多国家的财政、技术和其他资源可能无法满足这一需求。最不发达国家尤其如此。新冠疫情及其对政府收入的影响进一步压缩了可用的公共资金，但也让各国政府和其他利益相关方越发意识到，需要更加积极地参与不断发展的数据驱动的数字经济，并从中受益。这就凸显了国际支持的必要性。

在跨境数据流动方面，国际支持可侧重以下领域。首先，可以为制定相关法律和监管框架提供援助。例如，只有不到一半的最不发达国家制定了数据保护和隐私方面的法律。第二，许多国家需要制定关于数据和跨境数据流动的国家战略，帮助它们在尊重人

权和顾及各种安全关切的同时，获得经济发展收益。第三，可能需要开展能力建设活动，以加深对数据相关问题及其发展影响的认识。最后，这一领域的区域和全球对话要想取得包容性成果，发展中国家就必须在谈判中占有一席之地，并具备有效参与相关进程和会议所需的手段。



