



贸易和发展理事会

电子商务和数字经济问题政府间专家组

第四届会议

2020年4月29日至5月1日，日内瓦

临时议程项目3

发展中国家的数字平台和价值创造：对国家和国际政策的影响

贸发会议秘书处的说明¹

内容提要

本说明审查了数字经济中价值创造的动态，特别是数字数据和数字平台的动态，以及对处于不同准备程度的国家的影响。说明讨论了发展中国家在应对全球数字平台时在价值创造方面的机遇和挑战。概述了能够帮助发展中国家创造和捕获更多价值的各种国家政策。还探讨了国际决策与协作在促进更具包容性的数字经济中的作用。本说明最后提出了由会员国确定的一套指导性原则。

¹ 对任何公司或许可程序的提及并不意味着联合国的赞同。



导言

1. 在 2019 年第六十八届执行会议上，贸易和发展理事会批准了电子商务和数字经济问题政府间专家组第四届会议的重点，即“发展中国家的数字平台和价值创造：对国家和国际政策的影响”。²
2. 迄今为止，关于数字化和发展的辩论大多集中于各国在多大程度上能够负担得起各种技术，以及这些技术是否正在得到使用。本说明旨在更进一步，讨论价值创造的范围、价值捕获及其政策含义。它考虑了发展中国家如何受到数据驱动的经济活动和商业模式特别是数字平台的影响，以及如何促进它们扮演生产者和创新者的角色。
3. 数字化正在改变价值链，为增值和结构转型开辟新的渠道。在几乎每个价值链中，收集、存储、分析和转换数据的能力能带来额外的力量和竞争优势。尽管数字转型的速度各不相同，但所有国家都受到影响。这对实现《2030 年可持续发展议程》具有重大影响，给发展中国家既带来了机遇，也带来了挑战。
4. 数字经济的一个特殊特征是全球数字平台的主导地位、它们对数据的控制和它们创造价值并随后捕获价值的能力。这些往往会加强集中和整合，而不是减少国家之间和国家内部的不平等。
5. 因此，必须考虑在价值创造和捕获方面，发展中国家如何受这种演变/革命的影响，以及应该做些什么来改善现状。为了确保多数人而不是少数人能享有数字未来，国内和国际政策不应仅争取更多发展中国家用户和消费者上网；还应该能够有助于建设国内创造和捕获价值的能力。
6. 以此为背景，第一章通过关注数字经济的主要驱动因素，即数字数据和数字平台，审视了数字经济中价值创造的动态；第二章介绍了价值创造对处于不同准备程度的国家的影响；第三章讨论了发展中国家在应对全球数字平台时在创造价值方面的机遇和挑战；第四章概述了能够帮助发展中国家创造和捕获更多价值的各种国家政策；第五章探讨国际决策与协作在促进数字经济更具包容性方面的作用；最后第六章作为结论提出了一系列指导性问题。³

一. 数字经济中的价值创造

7. 两种新兴而相关的力量正日益推动数字经济中的价值创造，即数字数据和数字平台。
8. 第一项驱动因素是收集、使用和分析大量可机读信息(数字数据)的能力。全球互联网协议流量，作为数据流的替代值，从 1992 年时每天约 100 千兆字节增

² TD/B/EX(68)/4.

³ 本说明大量借鉴了贸发会议《2019 年数字经济报告：价值创造和捕获——对发展中国家的影响》(联合国出版物，日内瓦)。说明还参考了政府间专家组前几届会议的讨论。

长到 2017 年的每秒超过 46,000 千兆字节；到 2022 年，全球互联网协议流量预计将达到每秒 150,700 千兆字节。⁴

9. 一个全新的“数据价值链”已经形成，其中包括支持数据收集、从数据产生见解、数据存储、分析和建模的公司。一旦数据转化为数字智能并通过商业用途货币化，就创造出了价值。数据已经成为创造和捕获价值的新经济资源。数据控制对于将数据转化为数字智能具有重要的战略意义。这会转化为额外的力量和竞争优势。数字数据是所有迅速出现的数字技术的核心，如数据分析、人工智能、区块链、物联网、云计算和所有基于互联网的服务。

10. 第二个驱动因素是平台化。在过去的十年里，世界各地内出现了大量使用数据驱动商业模式的数字平台，扰乱了现有行业。按市值计算的全球八大公司中有七家都使用基于平台的商业模式，这个事实就体现了平台的力量。数字平台提供了让一组参与者聚集在一起进行在线互动的机制。以平台为中心的企业在数据驱动型经济中具有主要优势。由于既是中介，又是基础设施，它们有能力记录和提取与平台用户之间的在线行为和互动相关的所有数据。

11. 数字平台的发展与它们收集和分析数字数据的能力直接相关，但它们的兴趣和行为在很大程度上取决于它们如何将数据货币化以创造收入。将数据货币化的方式包括：销售有针对性的在线广告，运营电子商务平台，将传统商品转化为可租赁服务或出租云服务。单个数据成分价值很低或没有价值；一旦汇编形成大规模数据并加以处理以提供洞见，使政府、企业、组织和个人能够作出数据驱动的决策，价值就会显现。因此，正是数字平台聚合、处理、传输、存储、分析和理解数据的能力让它们能够创造价值。

12. 美国和中国的一些全球性公司占全球 70 个最大数字平台市值的 90%。欧洲在其中的份额为 4%，非洲和拉丁美洲的份额总和为 1%。七个超级平台，即微软，其次是苹果、亚马逊、Alphabet(谷歌的母公司)、脸书、腾讯控股和阿里巴巴，占据了总市值的三分之二。

13. 数字干扰已经致使在创纪录的时间内创造了巨大的财富，但这些财富高度集中在少数国家、公司和个人手中。因此，主要的政策目标不仅仅是创造价值，还包括价值捕获或分配，以便数字经济的潜力可以为所有人所用。

二. 对处于不同准备程度的国家的影响

14. 数据在经济和社会互动方面的转型力量意味着政府、企业和人民需要适应，以便抓住新出现的机遇，应对陷阱和风险。各国和各利益攸关方掌控数字转型的能力差别很大，取决于它们的发展水平和数字准备程度。与资源和能力有限的国家相比，发达国家在许多方面更有能力应对与数字平台作用日益壮大相关的挑战。准备程度有限可能不仅与连通性和技能问题或是技术、财务、后勤因素有关，还与当地内容的开发和薄弱的监管和体制框架有关。存在的风险是，数字干扰将主要有利于那些已经做好准备在数字时代创造和捕获价值的人，而不是有助于更具包容性的发展。

⁴ 除非另有说明，本说明中的数据来源于贸发会议，2019 年。

15. 当今世界，连通力不足的国家 and 高度数字化的国家之间的差距越来越大。例如，在最不发达国家，只有五分之一的人使用互联网，而在发达国家，这一比例为五分之四。因此，虽然情况正在改善，但负担得起和可靠的数字连通性仍然是许多发展中国家关切的问题。

16. 此外，发展中国家，特别是最不发达国家的许多小企业主缺乏充分利用数字经济的必要能力、技能和意识。即使他们可以使用移动电话或互联网，他们也可能不知道如何利用这些工具来发展业务运营。

17. 在其他领域，如利用数字数据和前沿技术的能力，差距要大得多。例如，非洲和拉丁美洲合起来拥有的主机托管数据中心占世界总数的不到 5%。此外，国家之间和国家内部电子商务准备程度方面的巨大差异增加了电子商务的收益分配不平等的风险。⁵

18. 数字经济的经济地理没有显示出传统的南北差距，而是一直由一个发达国家和一个发展中国家共同领导：美国和中国。例如，如上所述，除了在全球数字平台领域占据主导地位之外，美国和中国还占区块链技术相关专利的 75%，全球物联网支出的 50%，以及全球公共云计算市场的 75% 以上。因此，在许多数字技术发展方面，世界其他地区，尤其是非洲和拉丁美洲，远远落后于美国和中国。

19. 当前技术和市场的集中化趋势对发展中国家和发达国家参与技术学习过程的能力都有影响，而要在数字经济中迎头赶上并实现繁荣，就必须参与技术学习。在价值创造方面，那些将数字数据转化为数字智能和商业机会的能力有限的国家显然处于劣势。人工智能和数据分析的使用日益增加，可能会进一步扩大拥有和缺乏利用这些技术的能力的国家之间的技术差距。

20. 尖端数字技术在发展中国家并不普遍。各国必须继续发展技术能力，但许多发展中国家最初的目标是将至关重要的数据作为本地资源加以利用，以创造和捕获数字价值。然而，如果没有将这些数据转化为数字智能和经济机会所需的适当数字技术和技能，这些数据就没有什么用处。建设足够强大的国内数字产业和能力对于一个国家有效参与数字经济并在其中创造价值至关重要。软件产业发达的国家更有能力实施量身定制的解决方案，创造学习机会，同时提高生产率和运营效率。

21. 在许多发展中国家，数字创业者在国内发展基础数字技术的能力有限，并面临各种障碍，特别是在寻求扩大活动规模时。发展数字创业和创新生态系统的主要瓶颈包括市场规模和范围小、创业知识和技能不足、缺乏拥有高技能和可负担的劳动力以及融资渠道有限。

22. 发展中国家的本土公司如果能够利用全球平台提供的数字服务，便能从中收益。在某些情况下，本土知识，例如搜索习惯、交通状况或文化差异，也可以给植根于本地的数字平台带来优势，使它们能够提供符合当地需求的服务。一些发展中国家的平台都出现了规模的迅速扩张，例如印度的 Ola 出租车公司、印度尼

⁵ 贸发会议，2019 年，“贸发会议 2019 年企业对消费者电子商务指数”，贸发会议关于通信技术 [信息和通信技术] 促进发展的技术说明第 14 期，可查阅 <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2586> (2020 年 2 月 14 日访问)。

西亚的 Gojek 公司以及巴基斯坦、土耳其、中东和北非的 Careem 公司，这些公司虽然资产相对较少，却能够与现有的运输服务提供商竞争。

23. 然而，在大多数发展中国家，这种规模扩大存在重大障碍。地方和区域平台在扩大规模和与全球性的参与者竞争方面存在困难。此外，由于全球数字竞争对手已经占据了最具可扩展性的数字产品类别，在发展中国家以数字方式服务本地市场通常需要建立混合的数字—模拟流程，这种流程与更先进经济体中数字平台所使用的策略相比，“轻有形资产”程度较低。由于当地生态系统的弱点、客户和员工的技术能力较低和(或)实体物流问题，许多发展中国家的数字平台需要采用一系列商业模式创新才能实现可行性。这涉及复杂而繁琐的离线能力开发、供应链流程和物流基础设施。这类平台面临重大挑战，因为它们可能不得不在支付意愿(最重要的是支付能力)相对较低的环境中寻求更高的利润率。实际上，这使得用户基数难以扩展。

24. 关于源自发展中国家的数字平台，长期以来的发现是，它们大多数是交易平台，而不是创新或集成平台。交易平台创建一个虚拟环境来促进用户之间的直接互动和交易，而创新平台为代码和内容制作者开发应用程序和软件创造环境。对于数字经济和发展之间的关系而言，创新平台可能更有意义，因为它们为组合创新和数字基础设施产品创造了生态系统。此外，发展中国家的创业者和创新者可能缺乏必要的途径和技能来利用这些关键的数字构建模块。

25. 随着智能设备在缺乏规划或监督的情况下激增，监管和执法能力有限可能让发展中国家的消费者和企业面临欺诈、网络犯罪和侵犯隐私的风险。单个国家，包括发达国家，缺乏与全球数字公司打交道的法律和经济力量。在设有竞争主管机构的发展中国家，这种主管机构往往相对较新，规模较小，在日益集中的全球经济中处理竞争案件的资源有限。

26. 对全球数字平台公平征税是处于任何发展水平的国家都关心的问题，但在发展中国家，尤其是最不发达国家，这一点可能更为重要，因为这些国家更需要调动国内资源促进发展，而且其税务部门征税能力较弱。它们面对主要数字平台时的议价能力也更低。此外，大多数发展中国家不是实体数字平台的东道国，尽管它们作为数字平台的市场，通常对用户创造的价值做出了重大贡献。

27. 劳动力市场和劳动保障政策在劳动力市场机构更加发达的发达经济体可能更容易实施。发展中国家通常也缺乏足够的资源用于社会保障。

28. 最后，许多发展中国家处于更加不利的地位，因为在与制订和监测利用数字转型好处的政策直接相关的领域缺乏可靠的证据和统计数据。

三. 发展中国家在应对全球数字平台时的价值创造

A. 机会

29. 数字数据和平台的扩展可以创造许多新的发展机会。数字数据可用于发展目的，也可以用于解决社会问题，包括与实现可持续发展目标相关的问题。因此，它可以帮助改善经济和社会成果，并成为创新和生产力增长的动力。平台提供的基础设施可以实现更有效的连通、交易、信息交换和网络建立。

30. 发展中国家的本土公司，若能够利用全球平台提供的数字服务，就可能获得重大惠益。与模拟交易相比，数字平台可以降低交易成本，从而在国内外市场创造机会，特别是为中小微企业创造机会。电子商务平台可以提供出口机会，使此类企业能够走出规模小的国内市场，降低创业门槛，引进非专业人员和同行，并为小型初创企业提供新的资金来源。利用现有的支付和电子商务平台可以使中小微企业提高销售额，如果它们面向的是特定的利基市场，则尤为如此。因此，这些企业可以依靠全球电子商务平台来接触到新买家，但不会与这些平台竞争。通过使用数据，企业可以通过提供按需商品和服务以及开发定制产品来改进流程并更好地满足消费者的需求。通过降低交易成本和搜索成本，同时减少摩擦，数字平台使提供资产或服务者得以与(潜在)消费者更便利地建立联系。这不仅催生了新的贸易形式(数字化交易的产品、服务和任务)，还促进传统贸易转移到线上，利用各种在线平台更好地为卖家和买家牵线搭桥并提高产品曝光度。发展中国家企业和消费者的潜在收益包括：效率更高、专业化程度更深、分工更细、从多样化和所有参与者的可预测性中获益，以及投入和最终产品的成本和价格更低。对个人而言，数字平台使他们能够以较低的成本获得种类和选择更多的商品和服务，还提供便利了，以及定制或个性化的产品和服务。消费者不用中介也能更快地获得商品和服务，从而进一步受益。

31. 总体而言，参与网上平台可能对在特定的、非常明确的细分市场竞争的小型公司更有益处，例如在利基旅游市场和增值食品市场做生意的公司以及区域和新兴市场价值链中的公司。这种细分市场和市场可能看起来规模较小，但这种在线平台可以帮助生产商接触更多客户，从而实现规模经济和创收。在某些情况下，对本地知识的需求可能会给扎根本地的平台带来优势，使它们能够向本地用户提供更好的服务。在其他情况下，一些平台被认为是“具有全球性的地方”平台。例如，脸书的网络效应具有广泛的全球性，而优步的网络效应则在很大程度上是针对其运营的每个城市。这意味着，全球性的地方平台每进入一个新区域，都必须重新创造网络效应，因此，与那些能够在没有地方业务的情况下提供所有服务的平台相比，它们可能在地方上面临更多竞争。如果可以对全球数字平台加以利用，或许能够有帮助，因为它们提供了创新和数字企业可以据以发展的基础设施，从而成为本土创业的基石，并使创造力得到开发利用。

32. 关于竞争力，模拟挑战可能对发展中国家的本地或区域数字平台提供商有利。例如，在一系列垂直市场中，区域性平台已经在与全球平台展开竞争，尤其是在电子商务(如 Flipkart 与亚马逊竞争)、旅行和住宿(Jumia Travel 与爱彼迎(Airbnb)或好订网(Hotels.com)竞争)、多媒体娱乐(Irokotv 与网飞或 YouTube 竞争)和拼车服务(Little Cab 与优步竞争)领域。在这些细分市场中，发展中国家城市中的数字生态系统与全球平台所依赖的条件不相匹配，这可能为地方和区域平台开辟一些受到保护的市场利基。发展中国家初创企业的主要增长选择包括：或进入新产品类别(数字创新)，或寻求全球平台无法或不愿服务的利基市场(差异化)。在依赖不完整和分散模拟基础设施的数字产品类别中，发展中国家的数字平台的竞争机会最大，它们可以在这些产品类别中提供一种本地客户在别处无法获得的价值主张，虽然运营成本会较高。

33. 数字平台工作的增加可以提高工作的灵活性，增加就业机会，特别是在发展中国家。一些发展中国家的决策者和从业者正在促进受信息和通信技术驱动的服务和影响力外包的增长，以便提供就业和学习机会，作为参与数字经济的第一步。

B. 挑战

34. 上文所讨论的各种机会并非天赐，收益也并非得到广泛共享。为了发展的目的，发展中国家不仅应利用全球电子商务平台购买和进口外国产品，还应该利用它们来支持国内生产和出口。目前尚不存在统计数据来分析这方面的发展，但有人担心发展中国家使用全球电子商务平台将主要导致进口增加。

35. 发展中国家若要从全球平台提供的数字服务中充分受益，作为买家和卖家的企业家必须能够同样便利地获得这些服务。许多平台的准入机制仍然不均衡。限制进入的一个常见因素是缺乏跨境支付解决方案。全球电子商务平台提供综合支付解决方案，但在许多发展中国家，如果公司在外国银行或子公司没有必要的账户，就无法使用这些解决方案。在销售移动应用方面也存在类似的不对称，例如，在撒哈拉以南非洲的全球市场平台。在非洲，最大的广告平台不接受阿拉伯语、英语、法语和葡萄牙语以外语文的广告，这限制了将新服务货币化的潜力。

36. 此外，人们越来越担心相关的风险，如全球数字平台日益集中及其市场力量、不公平的商业做法以及寻租的可能性。市场集中的动态是一项主要挑战。一些全球数字平台在特定领域取得了强劲的市场地位，例如，谷歌在互联网搜索市场占据了近 90% 的份额；脸书占据了全球三分之二的社交媒体市场，是全球 90% 以上经济体排名第一的社交媒体平台；亚马逊在全球在线零售市场占有近 40% 的份额，其亚马逊网络服务在全球云基础设施服务市场中也占有类似的份额。在中国，微信(腾讯控股所有)拥有超过 10 亿的活跃用户，其支付方案与支付宝(阿里巴巴所有)合起来几乎占据了整个移动支付市场。据估计，阿里巴巴在中国电子商务市场拥有近 60% 的份额。

37. 这些数字领军企业迅速崛起的部分原因包括网络效应；平台提取、控制和分析数据的能力；以及向用户呈现的高切换成本。这在一定程度上也是这些平台为巩固市场力量所采取的举措的结果，包括收购潜在竞争对手、拓展互补产品或服务、对研发进行战略投资、在国内和国际决策圈进行游说以及在传统部门与跨国企业结成战略伙伴关系。从长期发展的角度来看，一个相关的关切点是，许多发展中国家的成功数字平台一旦达到一定规模，就有可能成为全球性数字平台的收购目标。例如，Lazada(东南亚)被阿里巴巴收购；Souq(西亚)被亚马逊收购；Flipkart(印度)被沃尔玛收购；和 99(巴西)被滴滴出行收购。

38. 许多发展中国家缺乏数字创新平台，这可能对发展产生重大影响。一个可能的结果是，全球创新平台的主导地位将进一步强化可能与发展中国家的市场需求不一致的技术创新路径。全球创新平台很可能继续走在技术前沿，在全球层面上提供最大的相关性和回报。它们不太可能同时有兴趣创造一些适合尚未升级至智能制造的制造业工厂的更简单、成本更低、更稳健的创新。这可能加剧许多发展中国家在数字经济中进一步落后的风险。此外，随着全球平台的市场和创新能力不断增强，发展中国家出现本地数字创新平台的机会也可能越来越少。如果开发

者的关键能力越来越集中于主要为其他地理区域的需求而设计的技术上，在数字经济中落后的国家可能会失去发展本土创新生态系统的能力。

39. 平台化的性质和程度也将对发展中国家的中小微企业产生不同的影响。在更成熟利用数字技术方面进展缓慢，可能反映出技能、动力、资源和适当系统的缺乏。例如，在一些发展中经济体的旅游业中，技能差距限制了小型酒店在技术上与全球系统接轨的程度，即使它们具有良好的连通性。在农业领域，只有当企业能够获得能力建设、培训或其他技术援助形式的补充支持，使它们能够获得资金或达到质量标准时，使用在线平台才是可行之举。

40. 另一个相关和有争议的问题是跨境数据流动，这是政府和数字平台出于不同的原因都关心的问题，但它们观点不同，而且存在利益冲突。由于一个国家的公民、企业和组织生成的数据是数字经济中的主要经济资源，可以用来创造经济价值，因此围绕这些数据的“主权”出现了与国际一级对数据的控制、访问和权利，以及对提炼数据可能产生的价值的占有有关的问题。在目前的体制下，从用户处收集数据的平台控制着这些数据，并且可以将它们货币化。因此，全球数字平台在捕获数据相关价值方面具有优势。所以，希望对其境内生成的数据实施控制的国家的唯一选择可能是限制跨境数据流动。许多国家不愿放弃对数据的控制，因为不清楚从中能得到什么回报。随着数据成为数字经济中价值与日俱增的资源，各国允许外国公司不受限制提取数据的意愿也在减弱。此外，随着全球平台的集中，数据的自由流动通常意味着单向流动。考虑使用跨境数据流动壁垒的其他理由包括对国家安全的感知风险、其他国家的监视、黑客攻击的风险以及为执法目的便利获取数据的需要。

41. 从地理角度来看，新兴全球数据价值链中的大多数国家都被定位为数据供应商，只有少数接收到大部分数据的平台和国家能够将它们转化为增值数据产品，进而实现货币化。在全球数据价值链以及一些具体的相关价值链中，例如广告平台和云基础设施提供商，发展中国家可能继续处于从属地位，而价值和数据仍集中在少数现有的全球平台手中。这可能会导致出现一种新的国际依赖性，即发展中国家有可能成为全球数字平台(主要位于美国和中国)的原始数据提供者，同时必须为从其数据中产生的数字智能向这些平台付费。

42. 对大多数国家而言，在数字经济中捕获价值的一个重要方法是税收。数字平台对发展构成的一个主要挑战是，它们有能力利用税收优化做法来避免缴纳份额合理的税收。数字平台严重依赖无形资产，这些资产很难估价和衡量。由于这种无形资产很容易在世界各地转移，它们为恶意税收规划提供了机会。另一个问题是不清楚价值在哪里产生。数字经济中生成的价值有很大一部分是用户通过他们产生的数据创造的。所有这些因素使得全球平台能够将利润从高税率管辖区转移到低税率管辖区，从而降低其有效税率。例如，2017年，Alphabet和脸书三分之二的利润来自美国以外，但这些公司只有约10%的税收支出流向了海外。

43. 平台化加强的趋势伴随着劳动力市场的变革和新就业形式的出现。特别是，越来越多的人成为按需工作的平台工作者，成为自营个体承包商或独立工作者。在许多情况下，虽然平台所有者像其他雇主一样对工作条件保有同等的控制水平，但个体工作者承受了这种工作关系的负面影响，失去了身为雇员时能够享有的大部分福利。通常，这意味着基于人群的工作报酬低于最低工资水平，工作者必须设法应对不可预测的收入流，而且必须在没有雇佣关系标准劳动保护的情况

下工作。数字经济中对这类工作的分类已成为一个有争议的问题，可能对劳工权利造成潜在影响。

44. 除了纯粹的经济方面，人们越来越关注与隐私和安全、民主和道德有关的问题，以及与大规模监控和数字殖民主义有关的风险。

四. 国家政策在创造和捕获价值方面的作用

45. 数字化的积极成果绝不是自动获得的。数字化有潜力支持发展，但所实现的任何价值不太可能得到公平分配。如上文所述，净影响将取决于各国及其利益攸关方的发展水平和准备程度，还将取决于在国家、区域和国际各级通过的政策。

46. 数字化也给处于各种发展水平的国家的决策者带来了根本挑战。这主要是由数字鸿沟、准备程度的差异以及市场力量的高度集中造成的，必须找到数字经济的另一种配置，能够带来更平衡的结果，并更公平地分配来自数据和数字智能的收益。政府可以发挥重要作用，通过定义游戏规则来引导数字经济。积极的政策可以引导数字经济朝着积极的方向发展，并支持实现可持续发展目标的努力。这需要调整现有的政策、法律和法规，并在其它领域采用新的政策、法律和法规。

47. 国家政策在帮助各国为数字时代的价值创造和获取做好准备方面发挥着至关重要的作用。然而，由于数字化的影响与环境背景高度相关，因此没有放诸四海而皆准的方法。本章讨论了国家一级的若干政策选择，其中一些政策在第五章中也有所讨论，第五章讨论了区域和国际一级政策反应的作用。

A. 弥合数字鸿沟，提高准备程度

48. 确保连通的可负担性和可靠性，对于在数字经济中创造和捕获价值至关重要。而这仍然是许多最不发达国家的一项重大挑战，特别是在农村和偏远地区。

49. 发展中经济体，特别是最不发达国家的中小微企业需要能够以负担得起的方式获取适当的信息和通信技术基础设施，以便能够在数字经济中有效竞争。这其中至少包括移动电话，但也日益包括宽带连接，还应该以负担得起的接入费用将宽带连接扩展至农村地区。此外，中小微企业需要援助，以便更有效地利用信息和通信技术。

50. 在参与数字化和平台化并抓住其中的机遇方面，各国所处的准备阶段各不相同。有必要努力建设必要的能力，帮助发展中国家的更多人和更多企业成为数字经济中的开发商、生产商和出口商。

51. 为了能够从电子商务中受益，发展中国家需要处理一些政策领域，特别是促进提供负担得起的信息和通信技术基础设施和服务，提供支付解决方案，改善贸易物流和贸易便利化，创建适当的法律和监管框架，促进电子商务技能发展和便利获得资金。贸发会议电子贸易准备程度快速评估为最不发达国家和其他国家提供了一个有益的起点，可据以确定需要改进的领域和能够帮助缓解瓶颈的政策干预措施。

B. 推动数字创业和利用地方数字平台

52. 发展中国家必须发展数字经济的生产能力。这不仅包括创建数字平台，还包括促进数字创业和现有企业的数字化。

53. 只有少数几个国家成功培育了如同中国和美国的那种繁荣的平台生态系统。一些发展中国家制订了旨在促进地方平台发展的具体政策。例如，埃塞俄比亚禁止外国拼车平台建立业务，在没有外国拼车平台的情况下，出现了各种替代服务，如 Ride, Zay Ride 和 Etta，这些服务根据当地条件(如互联网接入速度慢、缺乏智能手机和移动支付系统)进行了调整。在肯尼亚，优步等外国拼车平台面临着 Little Cab 等本土公司的竞争。在其他国家，全球数字平台不进入某个市场的战略决策为当地公司创造了发展空间，如 Jumia 集团和 Souq。因此，根据政策环境和市场条件，本地数字平台在发展中国家是可行的，但在寻求扩大活动规模时往往会面临挑战。

54. 可取的做法是向区域发展潜力和专业相符的数字产品市场提供直接的政策支持，如数字支付、小额信贷和数字医疗的“最后一英里”平台。政府也可以寻求支持建立区域创新平台和生态系统。挑战在于如何确定具有长期潜力的创新路径，并努力提供共享、开放和有利的数字基础设施。这在一定程度上包括更好地整合现有的专利系统，例如通过强制移动运营商开放和/或改善国家内部和国家之间的应用程序接口。

55. 推动数字部门和数字带动部门的创业是本土价值创造的关键所在。在大多数发展中国家，市场机会尤其可能出现在当地和/或区域数字产品和服务市场。政策可以寻求激励一个区域内的不同集群发展互补和深入的技术知识库。难以在其他地方复制的、本地需要的、可以传输或在某个地点以相对较低的成本复制的数字产品，或许蕴含着最大的潜力。

56. 政府可以减少对黑客马拉松和训练营或高关注度项目(如科技园)的侧重，而更多地侧重于通过导师计划、职业培训、学徒制和实习制来促进创造隐性创业知识。政府还应该考虑在这一领域增强女性创业者权能的各种方式。指导、建立关系网并为她们树立榜样可以帮助克服固有的性别偏见或文化规范，这些偏见或规范可能限制妇女在电子商务和数据驱动技术领域启动或维持项目的能力。在这方面，贸发会议推出了妇女电子贸易倡议，以期增强发展中国家女性数字创业者的能力。

57. 从数字经济中获取价值不仅需要更强大的数字部门，还需要更广泛的努力，使所有部门的企业都能利用数字技术。在许多最不发达国家，这与农业和旅游业尤其相关。投资于信通技术的公司通常更具生产力、竞争力和盈利能力。然而，发展中国家，特别是最不发达国家的许多小企业所有者缺乏利用数字连通力开展业务的能力、技能和意识。解决这个问题的一种方法是将信通技术技能发展纳入一般的企业管理培训课程。各国政府还应考虑与私营部门合作，就如何利用数字平台向中小微企业提供更多培训。

C. 数据相关政策

58. 为了防止对数据驱动的全球经济日益依赖，国家发展战略应寻求促进数据价值链中的数字升级(增值)，并提高本国“提炼”数据的能力。这可能要求国家政策更好地抓住机遇，并应对与数字数据扩展相连的风险和挑战。关键的政策问题包括如何分配对数据的所有权和控制权，如何建立消费者信任和保护数据隐私，如何监管跨境数据流，以及如何建立利用数字数据促进发展的相关技能和能力。

59. 为确保更公平地分享数字数据带来的经济收益，提出了各种建议。其中有些侧重于向通过个人数据市场或数据信托与平台共享数据的个人提供报酬。另一些呼吁使用集体数据所有权和数字数据基金作为新的“数字数据共享资源”的基础。有必要对这种种选择进行试验，并评估它们的可行性和各自的利弊。

60. 数据隐私和数据安全需要特别关注。各种安全安排对于防止故意滥用数据非常重要。需要制定法律和法规来打击盗窃个人数据行为，为可以收集、使用、传输或删除哪些个人数据及采取的相关方式制定规则，并确保数据驱动的商业模式为整个社会带来收益。2018年5月生效的欧盟《一般数据保护条例》是目前最全面的数据保护方针，具有全球影响。

61. 对跨界数据流动影响的平衡分析需要考虑到不同国家和各类政府、公司、行为方和个人的不同利益。由于这些利益并非始终一致，便会出现两难和权衡。政府可能出于隐私和保护公民、安全以及促进国内经济发展和市场竞争的需要等原因决定限制数据流动。最终结果取决于政策选择。不同国家采用不同的制度，从允许数据自由流动到采取数据本地化的做法。

D. 竞争政策

62. 鉴于数字经济的网络效应和市场集中趋势，竞争政策必须在创造和捕获价值方面发挥更重要的作用。需要对现有框架进行调整，为数字时代有竞争力和可竞争的市场做准备。目前反垄断法规中占主导地位的方法依据的是，衡量较高的价格对消费者造成的伤害。这种方法应该得到扩展，加入例如消费者隐私、个人数据保护、消费者选择、市场结构、转换成本和锁定效应之类的考虑。

63. 有不同的方法可以使竞争法的执行对占主导地位的数字参与者更加有效，例如，仔细界定相关市场、评估市场力量滥用的可能性和更新兼并审查工具。如果所提供的服务可比作公用事业，监管应被视为确保对所有企业的开放和公平准入的工具。无论选择哪种方法，发展中国家都需要加强其执行竞争政策的能力。⁶

E. 税收政策

64. 税收是价值捕获的另一个关键问题。各国正在重新思考如何分配税收权，以防止在快速发展的数字经济中对主要数字平台征税过低的可能性。目前，利润征税地与价值创造地及方式之间存在不匹配现象。由于发展中国家主要是全球数字

⁶ 竞争法和竞争政策政府间专家组的届会也在讨论这些问题

平台的市場，其用戶對創造價值和利潤做出了重大貢獻，這些國家的主管部門正在探索對此類平台在其管轄區內所創造價值徵稅的方法。

65. 在世界大部分地區，與數字經濟中的稅收相關的政策努力主要集中於公司稅收和主要的數字平台。然而，在非洲的幾個國家，關注重點是對互聯網和移動貨幣用戶徵稅。這種稅收可能對政府有吸引力，但如果由於減少互聯網活躍用戶數量而導致經濟活動削減，則會適得其反。

F. 就業和勞動力市場政策

66. 數字化可能對就業和工作條件產生重大影響，從而影響工作的數量和質量。數字轉型的快速步伐要求決策者和個人迅速做出反應，以適應勞動力市場中由技術引發的變化。隨著工作性質發生變化，新工作出現，其他一些工作則消失，個人需要在他們的工作生活中學習新的技能。必須採取政策行動來應對技術過渡時期，使那些失去工作的人能夠針對新的條件進行適應和調整。政策包中創造和捕獲數字經濟價值的一個重要工具是建立適當的終身學習方案，使勞動力做好更充分的準備，適應力更強，更能適應變化。在這方面，特別社會保護措施和安全網也很重要。

67. 數字平台工作的增加有助於提高工作的靈活性，增加就業機會，特別是在發展中國家。然而，在勞動條件和標準方面也存在每況愈下的風險，需要予以解決。這方面的一個主要問題是對工作的分類，也就是說，工作者被視為平台的雇員還是獨立工作者。這對勞工權利影響重大。修改服務條款以改善工作條件的余地很大。

五. 國際決策與合作在促進更包容的數字經濟方面的作用

68. 數字化以不同的方式影響不同的國家，取決於它們的發展程度和數字準備程度，每個政府都需要政策空間來規範數字經濟，以實現各種合法的公共政策目標。與此同時，有一些政策調整在區域或國際一級加以應對可能更為有效，例如數據保護和安全、跨境數據流、競爭、稅收和貿易等。因此，需要全球共同努力，使迅速擴張的數字經濟惠及許多目前從中受益甚微的人。

69. 關於在國際貿易和發展中越來越重要的跨境數據流動，有人試圖在世界貿易組織和通過貿易協定將政策制度國際化。在這一領域，觀點各不相同，表明需要對所建議的不同方法進行更多分析和仔細考慮。特別是，實現合法公共政策目標所需的靈活性應得到進一步考查和討論。優先獲取數據的機會能提供競爭優勢，這就產生了與收入分配、市場集中度以及缺乏各國參與和受益於數字數據和平台的公平競爭環境有關的問題。鑑於數據的多面性，以包容的方式考慮開展此類討論的最合適論壇也很重要。

70. 必須允許數據便利地流動，才能利用數字經濟的好處，但同樣重要的是確保參與價值創造過程的國家和行為者公平分享相關收益。此外，影響評估需要超越經濟增長，考慮與權力關係、依賴性、數據隱私和價值捕獲相關的因素。這可能需要探索考慮到所有相關方面的新替代方法。例如，在可以開發本地“所有權”和控制各種重要數據的框架的情況下，數據可以成為重要的談判籌碼，與尋求使用本地數據和在國內經濟中開展工作的全球數字平台談判公平的条件。這種框架

可以用来促进数字产业的发展，包括通过与全球性公司的合资企业。可以此作为采用本地数据的条件。

71. 从目前的趋势来看，仅仅依靠数据的自由流动和更多地获取数据不是必然能够解决全球不平等问题。发达国家和发展中国家的政府都日益认识到，个人数据的收集和处理不能完全交给私营公司。在日益繁荣的全球数字经济中，重要的是确保发展中国家拥有必要的经济、法律和监管空间，以符合其人民利益的方式引导数字经济，包括帮助他们从数字数据中创造和捕获价值。

72. 另一个例子是对全球数字平台征收国际公司税。在经合组织的主持下，正在审查不同的备选方案，目标是在 2020 年底前就解决方案达成共识。随着未来几年税收形势的演变，必须确保发展中国家广泛和更具包容性地参与关于数字经济税收的国际讨论，例如加强联合国国际税务合作专家委员会。

73. 此外，应当在区域或全球框架内制订和执行适当的竞争政策。在处理滥用性做法和兼并审查，以及确保主要平台在公平的条款和条件下向当地和区域公司开放方面，区域和全球一级的努力可能更加有效。

74. 发展中国家为了确保数字转型有助于获得更加普惠成果的国家努力应该得到更多国际支持的补充。发展界需要探索更全面的方式来支持在数字经济中落后的国家。发展伙伴迫切需要将数字层面纳入它们的援助政策和战略。援助的宗旨应该是缩小数字鸿沟，加强对价值创造有利的环境，建设私营和公共部门的能力，支持通过和执行相关法律和法规来促进数据驱动的数字经济中的价值创造和捕获，从而增强信任。

75. 总体而言，找到适当的解决办法需要在发展中国家的充分参与下加强国际合作和政策对话。任何共识都需要有充分的灵活性，以便所有国家都能参与。同样重要的是，必须强调，数字经济中的价值创造和捕获是一个影响许多领域的发展问题，贸易只是其中一个方面。

六. 指导性问题

76. 在此背景下，并经贸易和发展理事会核准，电子商务和数字经济问题政府间专家组第四届会议的讨论应以下列指导性问题为基础：

(a) 数字经济活动如何创造价值？对处于不同数字准备程度的国家有何影响？

(b) 发展中国家在应对全球数字平台时面临哪些价值创造方面的机遇和挑战？

(c) 国家政策可以发挥什么作用来帮助各国创造和捕获更多价值，包括弥合数字鸿沟、促进数字创业和利用地方数字平台？

(d) 国际决策与协作在促进更具包容性的数字经济方面可以发挥什么作用？