



## 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

第六届会议

2023年5月10日至12日，日内瓦

临时议程项目3

### 如何让数据为《2030年可持续发展议程》服务

#### 贸发会议秘书处的说明

##### 概要

本说明阐述了数据在落实《2030年可持续发展议程》方面可发挥的作用。数据和数字技术对于监测和实现可持续发展越来越关键。本说明探讨了利用数据和跨境数据流动方面的挑战，特别是发展中国家面临的挑战，如何从数字经济中获益并且更公平地共享收益，以及国家、区域和国际一级如何设法利用数据助力落实《2030年议程》，追回因近几次危机而落下的进度。为此，必须加强全球数据治理和能力建设方面的国际合作，弥合数据和数字鸿沟，为人类和地球创造更美好的未来。



## 导言

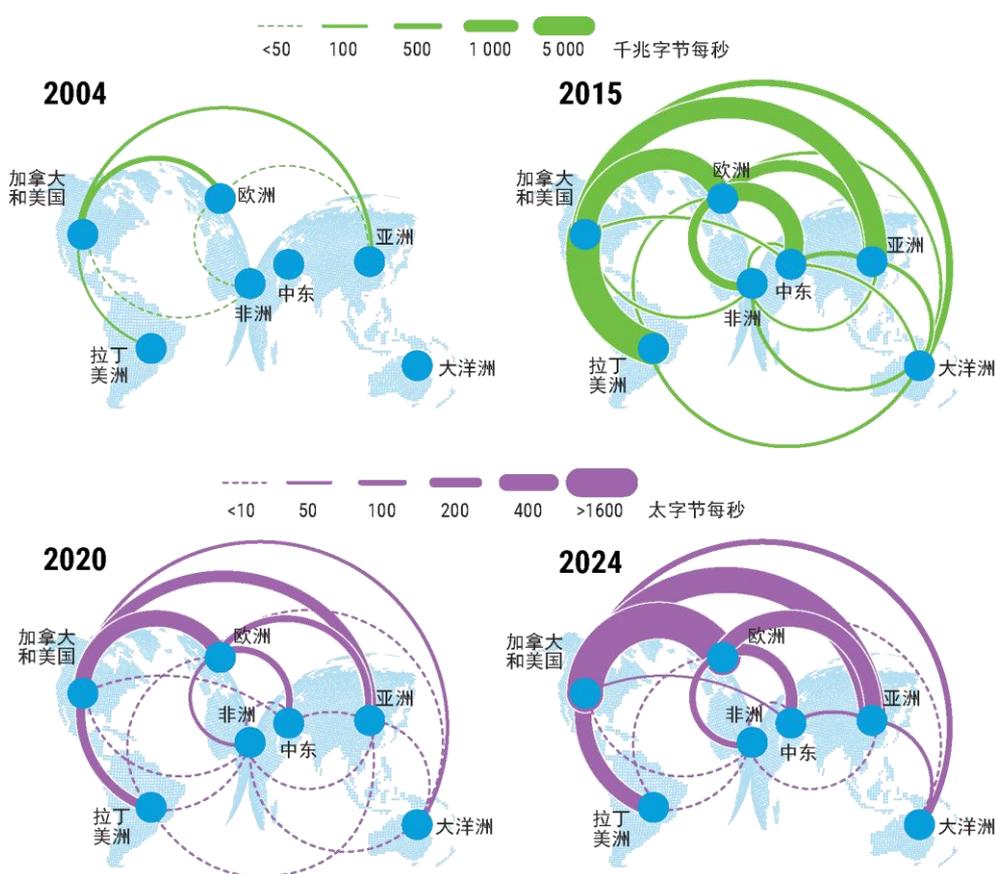
1. 贸易和发展理事会成员通过 2022 年 7 月 13 日终止的默许程序决定，电子商务和数字经济问题政府间专家组第六届会议的重点议题应为“如何让数据为《2030 年可持续发展议程》服务”<sup>1</sup>。
2. 数据已成为解决许多经济、社会和环境问题，创造私人和社会价值，同时确保人权、和平、安全和环境可持续性的关键战略资产。如果管理得当，数据可用于应对大流行病和气候变化等全球发展挑战，同时促进繁荣。
3. 数据和数据流动对于实现《2030 年议程》的经济、社会和环境目标主要有两方面的作用。首先，以创新方法收集的数据可作为官方统计数据的补充，有助于更全面地了解可持续发展目标的进展，数据产生的数据智能可越来越多地用于有效且资源效率更高的政策制定过程，实时服务于人类和地球发展。其次，数据和数据流动可协助开发各种技术解决方案，加快实现可持续发展目标。另一方面，数据处理不当可能导致发展成果极度不均衡，有损互联网的运作，阻碍实现可持续发展目标。
4. 本届会议的议题十分及时，主要有五个原因。首先，在疫情期间，很多活动迁移到线上，国际数据流动的增长趋势进一步加快；据估计，到 2022 年，全球网络上的因特网协议流量可能比 2016 年底之前所有“互联网年”的总和还要多。<sup>2</sup> 然而，数据流量的增加和从数字经济中所获价值的扩张在国家之间和国家内部分布不均衡。很多发展中和中等收入国家拥有丰富的数据，是数据的主要生产国，但数据流量主要集中在两条线路上，即加拿大和美利坚合众国与亚洲之间的线路，以及加拿大和美国与欧洲之间的线路(见图)。<sup>3</sup> 数字转型仍处于早期阶段；随着越来越多人和企业开始上网，虚拟现实和增强现实、物联网、第五代宽带蜂窝网络技术标准、大数据和人工智能的应用越来越普及，数据流量预计将继续迅猛增长。

<sup>1</sup> 本说明大量借鉴了贸发会议，2021 年，《2021 年数字经济报告：跨境数据流动与发展：数据为谁流动》(联合国出版物，出售品编号 E.21.II.D.18, 日内瓦)，包括相应的数据来源和参考资料，除非另有说明。

<sup>2</sup> TD/B/EDE/5/2; Global News Wire, 2018, Cisco predicts more IP[Internet protocol] traffic in the next five years than in the history of the Internet, 27 November.

<sup>3</sup> 贸发会议，2021 年，第 19 页。

## 区域间国际带宽的演变情况，部分年份



资料来源：贸发会议，2021年。

注：1 太字节等于 1,000 千兆字节。2024 年的数据为预测数据。

5. 其次，由于疫情和其他危机，衡量人类发展重要方面的人类发展指数自其创建以来首次下降。超过 90% 国家的人类发展指数在 2020 年或 2021 年下降，“让世界倒退回《2030 年可持续发展议程》刚刚通过之时”。<sup>4</sup> 通过发挥数据和数据流动的创新潜力，有机会改善监测、加快进展，追回在落实《2030 年议程》方面落下的进度。

6. 第三，地球气候变化正处于转折点，可能会进一步影响人们的生计和生物多样性。在此背景下，数据和数字化可用于改善能源管理和能效，实时监测栖息地情况，开发新的低排放技术等，从而防止环境退化。然而，对数字产品和服务的需求提升也有可能催生更多原材料需求，增加电子废物数量，从而加快环境退化。<sup>5</sup>

7. 第四，正如《2021 年数字经济报告》所强调的，全球数据治理格局碎片化，各国监管和保障跨境数据流动的办法各不相同。与数据和数据流动有关的基本概念缺乏全球商定的通用定义和理解。这可能会削弱数据访问和共享、包括跨境数据访问和共享的互操作性。为了发挥数据推动发展的潜力，发达国家和发展中国家的政策制定者建立的数据治理框架需要服务于国家优先事项，同时不妨碍

<sup>4</sup> 联合国开发计划署，2022 年，《2021/2022 年人类发展报告》(出售品编号 E.22.III.B.4, 纽约)。

<sup>5</sup> 见 <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>。

注：脚注中提及的所有网址均于 2023 年 2 月访问。

数据跨境共享带来机会。利用数据助力实现《2030 年议程》的能力也分布不均，妨碍在确保数据利用成果公平分配方面取得进展。

8. 第五，数字经济依然由全球性数字平台高度主导，它们控制着全球大部分数据，有能力创造和获取大部分价值。这种格局导致市场势力高度集中，非但不能降低反而会加剧国家之间和国家内部的不平等。因此，必须同时考虑如何在全球一级治理数据，以及如何帮助发展中国家加强创造和获取价值的的能力，而非停留在数字平台使用者和消费者的位置上。<sup>6</sup>

9. 在此背景下，本说明第一章概述了发展中国家在跨境数据流动方面遇到的主要问题；第二章探讨了从数据驱动的数字经济中获益和更公平分配收益的方式；第三章阐述了国家和国际一级应对发展中国家数字经济相关挑战的办法；第四章讨论了跨境数据流动对落实《2030 年议程》的影响；第五章提出了促进数据治理辩论以便最大化发展效益的最佳方式。

10. 本说明以贸易和发展理事会成员国通过于 2022 年 7 月 13 日结束的默许程序决定的下列指导性问题为基础：

- (a) 在跨境数据流动方面有哪些关系发展中国家利益的关键问题？
- (b) 需要怎么做才能确保数字经济收益更公平分配？
- (c) 哪些国家和国际政策及支助措施有助于应对发展中国家在电子商务和数字经济方面的挑战？
- (d) 区域和国际一级跨境数据流动对落实《2030 年议程》有何影响？
- (e) 如何最好地促进数据治理辩论，以便最大程度发挥数据推动发展的潜力？

## 一. 跨境数据流动：发展中国家面临的关键问题

11. 最近几十年，数字化的迅速推进重塑了人和企业互动、工作、购物以及创造和交换价值的方式。这种数据驱动的数字创造了全球性机遇，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。数据和跨境数据流动对发展越来越重要。

12. 在《2030 年议程》的背景下，数据可以发挥两个作用。首先，汇总数据转化而成的数据智能可用于衡量发展目标的进展，意即“用数据监测可持续发展目标”。这既包括传统的统计指标数据，也包括利用大数据和机器学习等新方法收集到的数据。例如，亚洲及太平洋经济社会委员会联合官方统计使用大数据和数据科学专家委员会下属的利用大数据实现可持续发展目标任务小组，汇编了各国利用大数据监测 64 项指标进展情况的实例，这些指标涵盖除一个以外的所有可持续发展目标。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 见 TD/B/EDE/4/2。

<sup>7</sup> 见 <https://www.unescap.org/kp/2021/big-data-sdgs-country-examples-compiling-sdg-indicators-using-non-traditional-data-sources>。

13. 其次，数据可用于开发数据驱动的创新和技术，运用传感器、物联网、卫星和机器学习，创造新的解决方案，弥合经济、社会和环境发展差距，意即“用数据助力实现可持续发展目标”。例如，在巴布亚新几内亚，联合国全球脉动倡议与当地一家电信服务提供商合作，开发了一个绘制地震后人口流离失所地图的工具；亚洲开发银行正在与多国的国家统计局合作，利用创新数据源进行小地区估算，对绘制更精细的贫困图尤其有帮助。<sup>8</sup> 在未来，利用这些新办法得出的洞察可帮助制定更有针对性的福利方案。

14. 互联网是一个由无数子网络组成的网络，鉴于这种结构，大量数据跨境流动，以供保存、分析和转化为数字智能，这些数据和信息的全球性流动是数据创造价值的基础。<sup>9</sup> 此外，数据的特点意味着数据流动有助于增加价值。换言之，原始数据本身的价值相对较小，价值来自于汇总数据、分析数据、将数据转化成洞见和技术解决方案。因此，跨境汇总不同来源的数据有助于实现可持续发展目标。例如，在疫情期间共享卫生相关数据，用于研究冠状病毒和研发疫苗，对减轻疫情的影响起到关键作用。<sup>10</sup>

15. 数据和数据流动应日益成为推进《2030 年议程》的工具，融入到发展政策中，但收益不是自动获得的。必须确保数据产生的私人或社会价值公平分配，尤其要让弱势群体成为受益者，避免少数国家和大型跨国公司攫取大部分价值。目前的数据利用和数字化进程存在权利不均衡和不平等，需要通过在各级制定政策来解决。数据远远不只是一项经济资源，它关系到隐私和其他人权，还关系到国家安全和环境。因此，需要采取综合、全面的办法制定与数据有关的政策。

16. 在利用跨境数据流动方面，正在出现一个新的数字鸿沟，加剧了国家之间及国家内部数字接入和连通性受限造成的鸿沟。2022 年，在高收入国家，92% 的人口是互联网用户，但在最不发达国家，这一比例仅为 36%。<sup>11</sup> 网速和价格方面也存在巨大差距，这意味着发展中国家用户的数据访问量少于发达国家用户。例如，高收入国家互联网用户的人均带宽使用量是低收入国家用户的 17 倍。<sup>12</sup>

17. 此外，数据高度集中于少数几家跨国公司，其中大部分位于中国和美国，这意味着一部分人在访问和利用数据方面处于优势，其他人则处于劣势，导致国家之间和国家内部的数据鸿沟扩大。最大的数字平台公司投资于全球数据价值链的各个部分，包括：通过提供面向用户的平台服务收集数据；通过卫星和海底电缆传输数据；数据存储；以及利用人工智能等技术分析、处理和利用数据。这些投资强化了网络效应和全球数字经济市场的集中化倾向，导致搜索引擎、社交媒

<sup>8</sup> 见 <https://www.unglobalpulse.org/project/population-displacement-estimates-from-mobile-network-data-in-papua-new-guinea/> 和 <https://development.asia/insight/using-machine-learning-satellite-images-map-poverty>.

<sup>9</sup> 贸发会议，2019 年，《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，出售品编号：E.19.II.D.17，日内瓦）。

<sup>10</sup> TD/B/EDE/5/2.

<sup>11</sup> 国际电信联盟，2022 年《衡量数字发展：2022 年的事实和数字》（日内瓦）。

<sup>12</sup> 同上。

体、云存储、移动应用和电子商务等特定领域高度集中。例如，2015-2022 年，五大平台合计占数字广告支出的份额从 50% 升至 70% 以上。<sup>13</sup>

18. 由于数据驱动的技术需要依赖大量数据和数据流动，人口大国是很多企业重要的原始数据来源。在此背景下，很多较小的发展中国家可能处于劣势，因为从数据获取价值的活动集中在少数几家全球性企业手中。发展中国家可能只是原始数据的提供者，同时需要购买以这些数据衍生的数字智能为基础的服务。这可能导致各国倾向于通过限制跨境数据流动来监管数据流动。然而，单边做法可能对当地经济和发展产生消极影响，可能限制商业机会，包括进入更大的国际市场或获得更具竞争力的投入品的机会，尤其是对微型企业和中小企业而言。因此，一味支持采取普遍、严格的数据本地化政策，或一味支持无限制数据流动，不充分保障隐私和安全，不适当考虑经济发展关切和成果公平分配，都是有问题的。

19. 大部分发展中国家，特别是最不发达国家，在国家一级利用数据还面临其他挑战，包括数据基础设施薄弱、公民对互联网信任度低、财政资源有限、法律和法规框架存在不足、缺乏利用数据方面的政府战略等。同时，大多数发展中国家推动数字化和将数据转化为数字智能以获取价值的能力有限。

20. 由于跨境数据流动无法仅在国家一级有效监管，应该采取全球性、平衡的数据治理办法，让数据充分支持以人为本落实《2030 年议程》。因此，发展中国家需要参与到目前由发达国家和主要新兴经济体主导的全球数据治理讨论中。国家、区域和国际一级最终选择何种治理办法，不仅会影响贸易、创新和经济发展，而且还会影响与人权、数字化收益分配、执法、国家安全及环境可持续性有关的一系列问题。总体而言，全球数据治理应有助于数据共享，以开发有助于应对重大全球发展挑战同时也支持国家优先事项，特别是发展中国家优先事项的公共产品。

## 二. 数字经济收益更公平分配的先决条件

21. 数据驱动的解决方案在帮助落实《2030 年议程》方面有很大潜力，但这些潜力必须有效地发挥出来。为此，需要解决多个问题，包括：数据和数字鸿沟；基础设施投资；各行各业的相关技能和能力；法律和法规框架；数据权利和控制问题；以及应对目前数字经济收益和市场势力集中问题的竞争及税收政策。

22. 数字经济的大部分收益通过数据价值链产生，原始数据(通过数据收集、分析和处理成数字智能)转化成可以用于商业目的从而变现或服务于社会目标的产品。<sup>14</sup> 访问数据和获取数字技术是数据价值链上的第一步，也是更公平分配数字经济收益的第一步。为了弥合数字和连通性鸿沟，需要加强国家、区域和国际一级的数字化基础设施。数字基础设施包括很多方面，如宽带网络接入、高速移动互联网覆盖、安全的数据中心和数量更多的互联网交换点，借此改善所有国家的连通性。例如，在德国，“数据经济旗舰”项目与“智慧非洲”合作，正在制定可持续安全数据基础设施的标准。<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 贸发会议，2021 年，第 24 页。

<sup>14</sup> 贸发会议，2019 年。

<sup>15</sup> 见 <https://www.bmz-digital.global/en/overview-of-initiatives/data-economy/>。

23. 除了能够访问数据，各国还需要具备将数据转化为数字智能的技能和能力。这些技能和能力在全球的分布极度不均衡。此外，即使是在国家内部，产生数据洞察的部门和监管数据驱动技术的公共部门之间也存在重大技能差距。例如，越来越多人工智能研究人员从学术界等公共部门转到私营公司；这一趋势可能导致人才流失，减少从事公益人工智能研究或治理和监管监督的人才数量。<sup>16</sup> 此外，除了传统上专注于信息通信技术的部委，越来越多部委和机关也需要有能力理解数据和数字经济的作用，才能制定出与数字化和落实《2030 年议程》相匹配的法律法规。

24. 大部分国家都有机会创造出国内或区域数字产品及应用。<sup>17</sup> 因此，需要培训更多能够运用数据驱动工具和开发新工具的人，帮助发展中国家创造和获取更多价值。在发展电子商务和数字经济、确保电子商务和数字经济顺畅运转的过程中，一项重大挑战是解决消费者对数据保护和线上交易信任度和信心不足的问题。最近对 20 个国家开展的一项调查显示，自疫情之初以来，线上信任度下降；例如，自 2019 年以来，同意“我总体上信任互联网”的受访者比例在巴西下降了 18 个百分点(24%)，在肯尼亚下降了 11 个百分点(15%)，在印度尼西亚下降了 8 个百分点(11%)。<sup>18</sup>

25. 建立对线上交易的信任离不开运作良好的法律和法规框架。在很多地区，这依然是有待改善的重要领域。根据贸发会议网络法跟踪系统，目前非洲 61% 和亚洲 57% 的国家已经通过了保护个人数据和隐私的法律，非洲 54 个国家中的 33 个具备正式的线上交易法律。总体而言，数据治理、保护和安全管理能力依然较低。<sup>19</sup>

26. 由于数据的价值最终取决于数据的用途，如何及由谁访问和使用数据将对数据产生的收益如何分配产生重大影响。关于数据权利和控制，没有一刀切的办法，各国采用的模式各不相同。例如，爱沙尼亚建立了一个数字身份系统，与国家数据交换中心相连，通过该交换中心可以在公共和私营实体之间安全地交换数据，公民只需要提供一次信息，因此可以提高效率和信任，公民还可以跟踪是谁访问了他们的数据，用于什么目的。<sup>20</sup> 印度以知情同意网络为基础建立数字公共基础设施，让公民能够批准数据请求或撤销数据访问权限，从而加强公民对政府部门、银行和医院等实体所持数据的控制；目前，该系统正在金融机构中实施，个人信息托管在账户聚合器中，与不同的金融机构相连，可降低金融服务的交易成本。<sup>21</sup> 瑞士正在推行值得信任的数据空间和数字自决权，以改善获取数据的机会，加强人们对个人数据的控制。<sup>22</sup> 如上述例子所示，目的在于更有效地共享数据。

<sup>16</sup> R Jurowetzki, DS Hain, J Mateos-Garcia and K Stathoulopoulos, 2021, The privatization of AI[artificial intelligence] research(-ers): Causes and potential consequences, 见 <https://arxiv.org/abs/2102.01648>.

<sup>17</sup> 贸发会议，2019 年。

<sup>18</sup> 见 <https://www.ipsos.com/en/trust-in-the-internet-2022>.

<sup>19</sup> 见 <https://www.cgdev.org/publication/why-data-protection-matters-development-case-strengthening-inclusion-and>.

<sup>20</sup> 见 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/510a82b5-en/index.html?itemId=/content/component/510a82b5-en>.

<sup>21</sup> 见 <https://dial.global/research/case-study-india-consent/>.

<sup>22</sup> 见 <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-87780.html>.

27. 更公平分配数字经济收益离不开有助于数据流动的数据治理框架。如前文所述，全球数字治理格局碎片化，各国监管和保障跨境数字流动的办法各不相同。近期贸发会议的一项调查显示，各国所用的办法多种多样，与数据和数据流动有关的基本概念缺乏全球商定的通用定义和理解。<sup>23</sup> 用于数据分类的各种分类法有时采用不同的标准。例如，可分为出于政府或商业目的收集的数据；供公共或私营部门使用的数据；实时或历史数据；敏感或非敏感数据；个人或非个人数据。对关键术语的理解不同、所用办法不同，可能影响国际层面的讨论，最终削弱数据访问和共享、包括跨境数据访问和共享的互操作性。同时，一些定义开始出现共性，例如，个人数据和敏感数据，可以作为进一步讨论的基础。

28. 如前文所述，利用数据方面的领先者主要是市场势力较大的平台，集中于少数几个数字先进国家。因此，适应数字经济的竞争政策是更公平分配收益的重要先决条件。在数据驱动型经济出现之前，反垄断条例的重点是衡量高价对消费者的伤害。近年来，竞争问题专家和执法者的观点逐渐发生变化，开始支持修订竞争法和事后监管，在调查中收集和分析数据，并使用市场研究和一些新工具。<sup>24</sup> 这一做法可以扩大到包括隐私、个人数据保护、消费者选择、市场结构、转换成本和锁定效应等。此外，可能需要在区域或全球框架下出台和执行竞争政策，以应对市场由跨国数字平台主导的局面。

29. 最后，为确保收益在各国之间更公平分配，税收也是一个重要领域，包括考虑税收权利应如何分配，以防止对主要数字平台征税不足。目前，价值产生地和利润征税地不匹配。发展中国家的用户对全球数字平台产生的价值贡献巨大，因此，有人认为这些国家的当局应有权对平台相应征税。2021年，134个经济体加入了在经济合作与发展组织和二十国集团税基侵蚀和利润转移包容性框架下制定的国际税收改革新框架，其中包括对全球最低企业税率的讨论。<sup>25</sup> 然而，考虑到商定的税率相对较低，加上税收规则的结构，这一框架能否提供一个可行的办法，促进收益从大型跨国公司向发展中国家重新分配，还有待观察。<sup>26</sup> 同时，随着税收格局变化，必须确保发展中国家更广泛、更包容地参与到关于数字经济征税问题的国际讨论中，包括为此加强联合国国际税务合作专家委员会，从而确保数据收益在全球更公平分配。<sup>27</sup>

### 三. 应对发展中国家面临的数字经济挑战：国家和国际政策及支助措施

30. 为有效利用数据助力发展数字经济和落实《2030年议程》，需要在国家、区域和国际一级制定政策，解决多个领域的问题。这体现了数据的多面性。处于不同发展水平的国家都需要开展全面的政策制定活动，考虑到数据在所有职能部

<sup>23</sup> 贸发会议，2023年，《二十国集团成员国关于跨境数据流动和基于信任的数据自由流动的条例》(联合国出版物，日内瓦)。

<sup>24</sup> TD/B./C.I/CLP/57.

<sup>25</sup> 见 <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.htm>.

<sup>26</sup> 见 <https://www.southcentre.int/tax-cooperation-policy-brief-27-21-december-2022/>.

<sup>27</sup> 贸发会议，2019年。

委中都可发挥作用，应采用整个政府部门一体联动的办法制定数据治理战略，包括吸收多利益攸关方的意见。然而，由于互联网的国际网络结构、全球市场势力集中于少数几家跨国公司、司法管辖权问题以及监管和执法能力水平差异，国家制定的政策有其局限之处。在这方面，国际合作是确保数据尽可能按需自由流动，同时确保收益在国家之间和国家内部更公平分配并解决数据流动相关风险的关键。本章重点阐述了为更公平分配收益创造先决条件的国家和国际一级政策方案及支助措施。

## A. 数据相关国家政策

31. 发展中国家制定的新法律旨在解决与数字经济有关的挑战。例如，印度于 2022 年 11 月提出了数字个人数据保护法案，旨在放松对跨境数据流动的限制，更严厉处罚数据泄露行为。<sup>28</sup> 印度尼西亚于 2022 年 9 月颁布了一项个人数据保护法，旨在处理数据泄露和网络监控问题。<sup>29</sup> 此外，包括但不限于消费者保护、跨境数据流动、网络犯罪、数据所有权和访问权、电子交易和税收领域的现有国家法律、法规和政策也需要修订，以适应当前情况。最不发达国家尤其需要在这些关键领域通过相关法律法规。

## B. 加强国家能力

32. 将数据转化为洞察和数字智能，需要具备从已收集数据中创造价值的适当技能。因此，发展中国家的能力建设是从数字经济中获益的关键。需要加快建设政策制定者的能力，确保法律和法规框架与最新技术发展相匹配。这包括帮助政策制定者理解各种技术、相关商业模式和对公共财政的影响，以及对隐私、安全、信任和其他人权的影响。例如，德国在关于数字转型促进可持续发展的一项方案下发布了《政策制定者人工智能能力建设方案实施手册》。<sup>30</sup> 为了建设发展中国家内部运用数据驱动工具和开发新工具以创造和获取更多价值的技能，需要扩大培训机会。又如，在印度，政府数字转型旗舰项目“数字印度”的支柱之一是“信息技术促就业”，侧重于为青年提供基于信息通信技术的服务行业所需要的技能培训。<sup>31</sup> 各种建设数字经济所需技能的方法都可以考虑；例如，为了扩大有能力运用数据驱动工具的劳动力队伍，职业技术教育与培训是一个好办法。为了开发新的数据驱动工具，不妨扩大优质高等教育和专门培训机会，如编程集训营。例如，在卢旺达，非洲卡耐基·梅隆大学开设了信息技术和人工智能开发研究生项目，面向整个非洲大陆招收学生。<sup>32</sup>

<sup>28</sup> 见 <https://www.meity.gov.in/content/digital-personal-data-protection-bill-2022>。

<sup>29</sup> 见 IGNP Widiatedja and N Mishra, 2022, Establishing an independent data protection authority in Indonesia: A future-forward perspective, *International Review of Law, Computers and Technology*。

<sup>30</sup> 见 <https://www.bmz-digital.global/en/overview-of-initiatives/fair-forward/>。近期就采取共同办法在国家安全和执法机关访问个人数据时保障隐私和其他人权达成的其中一项协定见 <https://www.oecd.org/newsroom/landmark-agreement-adopted-on-safeguarding-privacy-in-law-enforcement-and-national-security-data-access.htm>。

<sup>31</sup> 见 <https://digitalindia.gov.in/content/programme-pillars>。

<sup>32</sup> 见 <https://www.africa.engineering.cmu.edu/about/index.html>。

### C. 有利环境、能力建设和基础设施方面的国际支助措施

33. 与数字经济有关的另一项挑战是从其他要素着手建立一个有利环境。在这方面，需要采取多层面办法，建立部委之外更广泛的有利环境。对支持电子商务和数字经济的国家政策环境进行各种评估和诊断后发现，部委间协调对于消除障碍至关重要，因为数字化对很多部委和机关的能力都有影响。此外，在制定政府战略的过程中，必须确保多利益攸关方、包括民间社会、企业和企业家特别是妇女的参与。对国家发展电子商务和数字经济准备度进行的评估包括在下列背景下开展的评估：国际贸易中心关于数字贸易和电子商务的工作；贸发会议、联合国资本发展基金和联合国开发计划署联合开展的太平洋数字经济方案；贸发会议的电子贸易准备度评估方案和战略制定支持，包括设立支持机制，帮助落实初步评估的后续行动，并监测进展领域和需要进一步协助的领域；以及世界银行的数字经济诊断报告。<sup>33</sup>

34. 除了评估现状，还有多个能力建设倡议致力于为发展中国家提供支助。例如，海关数据自动化系统方案支持各国建设海关能力，使其符合国际电子商务特别是小企业之间国际电子商务的要求；《强化综合框架》和亚洲及太平洋经济社会委员会联合实施了建设东南亚女企业家电子商务能力的方案；<sup>34</sup> 在太平洋数字经济方案下，为各国国家统计局提供了改进数字经济官方统计数据收集工作的培训。然而，对进一步能力建设的需求依然很大。对电子贸易准备度评估的很多受益国而言，初次评估几年后，电子商务法律规范、企业家相关技能和数字支付方面的公务员和公民能力建设活动依然是优先项目。<sup>35</sup>

35. 在很多发展中国家，缺乏高速互联网连接依然是建设数字经济的重要障碍。连接最难覆盖群体的工作尤其需要进一步加强。例如，国际电信联盟发起了 Partner2Connect 数字联盟，旨在促进互联网接入，普及互联网，增加数字经济创造的价值。此外，还需要采取支助措施，建立安全高效的数据基础设施。例如，塞内加尔在中国的支持下，于 2021 年启用了一个新的数据中心，用于安全存储所有政府数据，并为私营部门提供存储空间。<sup>36</sup>

## 四. 落实《2030 年议程》：区域和国际一级跨境数据流动的影响

36. 过去三年，在疫情影响下，跨境数据流动加速增长。在此背景下，各国正在制定更多关于数据流动的政策，以实现国家政策目标。然而，国家设法控制跨境数据流动可能导致互联网碎片化，从而大大削弱数据共享对发展和实现《2030 年议程》的潜在益处。全球性数据治理办法可能有助于解决这一问题，各类区域和国际论坛上关于跨境数据流动的讨论愈加频繁，显示需要达成更广泛的共识。

<sup>33</sup> 见 <https://intracen.org/our-work/topics/goods-and-services/e-commerce-policy>；<https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/pacific-digital-economy-programme>；<https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/etrade-readiness-assessments-of-LDCs> 以及 <https://www.worldbank.org/en/programs/all-africa-digital-transformation/country-diagnostics>.

<sup>34</sup> 见 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition>.

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 同上。另见 <http://apanews.net/en/news/senegal-opens-first-national-data-center>.

37. 鉴于数据流动的国际性，数据流动日益成为贸易谈判、特别是数据贸易谈判中的讨论话题，因为数据流动是数字产品和服务贸易的基础。大部分相关区域和国际讨论的重点是促进经济增长(与可持续发展目标 8 有关)。近期关于贸易相关数据流动的讨论包括世界贸易组织的电子商务联合倡议，87 个成员国参与了有关讨论；还有各种双边自由贸易和经济合作协定、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》、拉美太平洋联盟、《多边服务贸易协定》、《区域全面经济伙伴关系协定》和《美国—墨西哥—加拿大协定》之下开展的讨论。<sup>37</sup>

38. 关于数据流动和贸易的讨论常常同时发生，但二者不是一回事，在政策上也不能混为一谈；近期大部分与数据和数据流动有关的法律法规并不局限于贸易领域。在贸发会议开展的一项调查中，受访者表示，贸易部或商务部是数据治理相关问题的牵头机构。<sup>38</sup> 然而，在国际一级，跨境数据流动问题目前主要在贸易协定的背景下讨论。大部分全球数据与贸易有关，但并非所有数据都涉及商业交易。如前文所述，监管数据流动还涉及隐私和其他人权、安全及环境问题。

39. 公平是《2030 年议程》的核心，公平也应反映在跨境数据流动的治理框架中。目前为止，贸易谈判结果受到权力不对称的影响，因此，发展中国家常常面临挑战。如果在贸易背景下谈判数据治理框架，这种不对称可能影响到跨境数据流动的政策制度，导致国家优先事项或关切无法得到充分反映，特别是对发展中国家而言。

40. 此外，数据收集和储存分散在全球多个地点，由公共和私营实体进行，同时被全球用户同时使用，这意味着多利益攸关方参与是实现数据价值链上各阶段各利益攸关方收益最大化的最佳方式。然而，贸易谈判依然主要在政府间进行，不采用多利益攸关方参与的办法。

41. 除了贸易论坛，关于跨境数据流动的讨论还发生在其他各种区域和国际场合。很多区域一级的讨论旨在加强数字部门的合作，针对性创造市场机会，这可在一定程度上减轻对于少数几国巨头公司的依赖。有效的区域数据治理可增强发展中国家的数字竞争力，促进落实《2030 年议程》。<sup>39</sup> 这方面的举措包括：非洲联盟数据政策框架及《网络安全和个人数据保护公约》；促进数据流动的亚太经济合作倡议，如《互联网和数字经济路线图》；东南亚国家联盟关于电子商务、个人数据保护、数字数据治理和跨境数据流动示范合同条款等专题的倡议；欧洲联盟《通用数据保护条例》、《数字服务法》和《数字市场法》；以及拉丁美洲和加勒比促进使用数字技术作为可持续发展工具的数字议程。

42. 在国际一级，有多个与跨境数据流动及其经济、社会和环境的影响有关的倡议，分别针对一些具体方面，如隐私和个人数据。例如，作为数据保护领域首个具有法律约束力的国际文书，《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》及其议定书是欧洲委员会的一项条约，向所有国家开放；<sup>40</sup> 经济合作与发展组

<sup>37</sup> 见 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/ecom\\_e/joint\\_statement\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm)，以及贸发会议，2021 年，第 142 页。

<sup>38</sup> 贸发会议，2023 年。

<sup>39</sup> 见 C Foster and S Azme, 2020, Latecomer economies and national digital policy: An industrial policy perspective, *Journal of Development Studies*, 56(7):1247–1262。

<sup>40</sup> 见 <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108-and-protocol>。

织通过了关于隐私和确保国家数据治理办法兼容性的建议。然而，这些倡议往往只适用于一部分国家。自 2019 年日本担任主席国以来，二十国集团一直在讨论基于信任的数据自由流动。2022 年，在印度尼西亚担任主席国期间，成立了数字经济工作组，讨论了基于信任的数据自由流动和跨境数据流动问题，包括以支持可持续发展为目的促进数据流动。2023 年，在印度担任主席国期间，发展问题工作组将以《2030 年议程》为重点，讨论数据助力发展问题；秘书长技术问题特使办公室和贸发会议在该工作组的会议作了发言。<sup>41</sup>

43. 目前区域和国际一级的跨境数据流动框架在地域和范围上存在限制。这可能意味着无法充分化解相关风险，跨境数据流动的收益不能公平分配，对落实《2030 年议程》造成负面影响。为了让数据服务于可持续发展目标，在讨论监管新发展时，需要同时考虑经济和非经济影响，尽可能让更多成员国参与进来，形成平衡、包容的全球数据治理办法。

## 五. 推动数据治理辩论，最大化发展效益

44. 考虑到各国之间的经济、政治和文化差异，关于如何处理数据有不同观点是可以理解的。利益冲突可能导致国家之间、国家内部和不同行为者(包括政府、社区、数字部门或其他部门的大小私营公司、民间社会和个人)之间关系紧张。全球解决方案是复杂和难以实现的，但必须寻求这样的解决方案，才能利用数据驱动型经济和社会快速发展带来的机遇，并减轻相关风险。由于数据治理观点和立场的多样性，国际讨论尚未产生共识。然而，随着数据和跨境数据流动在全球经济中变得越来越重要，迫切需要在国际一级妥善加以监管，以发挥数据和跨境数据流动推动发展的潜力。为此，需要在经济层面和非经济层面上全盘考虑数据问题。在此背景下，还必须考虑需要克服哪些主要障碍，才能最大限度发挥数据和数据流动推动发展的潜力。

45. 为推动关于数据治理助力发展的区域和国际讨论，必须更深入理解各国对数据治理相关概念的定义可能存在的共性和差异，以找到共同点。可能需要特别注重采用相关办法，促进在设计和实施影响数据和数据流动的不同法律法规时，充分反映数据的多面性和不同利益攸关方的观点。此外，政策讨论可能需要解决如何确立数据访问条件和数据相关标准的问题，使其能够用于实现可持续发展。在这方面，应加紧努力衡量数据和跨境数据流动的价值，更好地了解数字经济的性质和相关变化，并了解平台化和平台治理需求。

46. 目前为止，关于数据的全球辩论往往不够包容。为了扩大所有国家和利益攸关方的参与，更好的办法可能是在联合国支持下开展讨论，以确保尽可能多国家参与进来。政策讨论必须反映处于不同发展水平的国家的需求和文化背景，以防止从数据驱动的数字经济中获取的价值分化，导致鸿沟进一步扩大。

47. 联合国有多项与数据和数字化有关的倡议，包括：<sup>42</sup>

(a) 人权事务高级专员办事处：B-Tech 项目，为落实《联合国工商企业与人权指导原则》提供指导和资源；

<sup>41</sup> 见 <https://www.g20.org/en/media-resources/press-releases/december-2022/first-working/>.

<sup>42</sup> 贸发会议，2021 年。

(b) 联合国国际贸易法委员会：在整个联合国系统进行协调，解决与数字贸易和数字经济有关的法律问题，包括云计算服务、跨境数据流动和数字隐私方面的问题；

(c) 联合国开发计划署：数字环境可持续性联盟的联合倡导者，该联盟旨在增强数字可持续性，即通过设计、开发、部署和监管数字技术，加快社会和环境可持续发展；

(d) 联合国教育、科学及文化组织：采用多利益攸关方办法，为监管数字平台提供指导，以推进落实将信息视为公共产品的《温得和克会议三十周年纪念宣言》；

(e) 联合国统计委员会：设立了官方统计使用大数据和数据科学专家委员会，召开主题为“可持续发展数据”的世界数据论坛；

(f) 世界卫生组织：技术工作队由来自 40 家大型技术公司的代表组成，鼓励数字平台根据相关全球原则，查明其频道中的卫生信息是否具备可靠信源。

48. 贸发会议还以多种方式参与数据治理讨论，包括发布《2021 年数字经济报告》和通过政府间机制开展讨论。贸易和发展理事会的会议、电子商务和数字经济问题政府间专家组的会议以及竞争法和竞争政策政府间专家组第二十届会议都曾讨论这一议题。

49. 重点关注数据治理相关问题的联合国倡议已有很多，但数据和数字技术对全球经济和社会的重要性迅速提升，数据治理有其特殊性，可能需要建立一个专注于全球数据治理和发展的专门国际协调机构，全面负责协调联合国系统内部的数据相关活动。大会第 77/150 号决议指出，数字经济是全球经济重要而且不断扩大的组成部分，科学和技术促进发展委员会不妨探讨数据和可持续发展之间的联系。这种做法的一项优势是，委员会虽然通过经济及社会理事会向大会汇报，但讨论可以在不与任何一个联合国实体有关联的场合进行。在秘书长的报告——《我们的共同议程》发布后成立的有效多边主义高级别咨询委员会也正在讨论是否需要建立新的协调机制。

50. 联合国如果想在在这方面发挥作用，就需要与联合国内外的现行进程和倡议保持有效的联系。这些倡议的牵头者可能是多利益攸关方，如可持续发展数据全球伙伴关系，也可能是成员国；民间社会，如数据圈倡议(Datasphere Initiative)和非政府组织“信息技术促变革”；学术界；或私营部门。

51. 关于数据治理的讨论预计会变得更加频繁，越来越注重落实问题。在此背景下，可以利用现有进程，如互联网治理论坛和信息社会世界峰会二十年周年审查之下的进程。2024 年举行的未来峰会将为成员国和其他利益攸关方讨论数字和数据治理问题提供机会；在秘书长技术问题特使办公室编写《全球数字契约》的过程中，借助卢旺达和瑞典作为共同召集人牵头的政府间进程，成员国和相关利益攸关方将能够通过一个公开、包容的进程形成关于数字合作的共同愿景。

52. 应充分利用这些倡议，开展多层面、多利益攸关方讨论，探讨如何通过有效治理和旨在弥合数据及数字鸿沟的能力建设，发挥数据助力落实《2030 年可持续发展议程》的潜力。