

# 数字贸易高质量发展： “十四五”回顾与“十五五”展望

文 / 刘洪愧 赵文霞

**摘要：**数字贸易是数字经济的重要组成部分，也是全球贸易发展和经济增长的新动力。“十四五”时期，在一系列数字贸易发展政策支持下，中国数字贸易新动能新优势不断积累，跨境电商持续稳步增长，数字服务贸易、数字技术贸易和数字产品贸易快速发展壮大。“十五五”时期，随着国际贸易政策不确定性的加剧，中国跨境电商的价格优势可能弱化，保持高增长面临较大挑战，推动数字贸易高质量发展的要求更加迫切；同时也存在数字服务贸易和数字技术贸易国际竞争力不足、数字产品贸易面临较高跨境数据流动壁垒与隐私信息保护要求等问题。为此，要加快完善数字贸易发展体制机制，稳步推进跨境电商高质量发展转型，更加重视数字交付产品核心竞争力挖掘与提升，促进数字产品贸易自由化便利化，构建合规与预警体系以有效应对信息审查强化及数据安全风险。

**关键词：**数字贸易；高质量发展；跨境电商；数字经济

**中图分类号：**F752 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2025)03-0023-12

23

2025.3

数字贸易是与数字经济相适应的新型贸易模式，其借助数字技术来实现产品或服务的传输、交易和消费，从而极大拓展了可贸易产品的范围。从人类社会贸易经济的发展历史来看，数字贸易在交易媒介和方式上显著有别于传统贸易，代表着全新的生产、交易和消费模式，代表未来贸易发展的方向，具有重要的理论意义和现实价值。<sup>[1]</sup>数字贸易是数字经济的重要组成部分，已经成为世界贸易发展和经济增长的新动力。中国对数字贸易发展的重视由来已久，自2012年以来出台了一系列鼓励数字贸易发展的政策举措。“十四五”时期，中国更加重视数字贸易发展，出台

**基金项目：**国家自然科学基金面上项目“数字贸易开放对出口竞争力的影响：理论研究、实证检验与政策建议”(72373161)；天津社会科学院重点课题“高标准自由贸易区网络构建与枢纽港地位提升研究”(23YZD-11)

**作者简介：**刘洪愧，中国社会科学院经济研究所副研究员，经济学博士，北京市，100836；赵文霞（通讯作者），天津社会科学院海洋经济与港口经济研究所副研究员，经济学博士，天津市，300191。

了更多支持鼓励政策。党的二十届三中全会提出创新发展数字贸易。2024年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于数字贸易改革创新发展的意见》全面系统提出了推动数字贸易高质量发展的举措。“十四五”时期,中国数字贸易新动能新优势不断壮大,跨境电商继续稳步增长,数字服务贸易、数字技术贸易和数字产品贸易快速发展,数字贸易发展的体制机制进一步完善,为“十五五”时期数字贸易进一步迈向高质量发展新阶段奠定了基础。

### 一 从跨境电商到数字贸易

跨境电子商务(简称跨境电商)是数字贸易的最初表现形式,直到现在仍是数字贸易的最重要组成部分。跨境电商较早可追溯到1998年世界贸易组织(WTO)发布的《电子商务工作计划》,其将电子商务界定为“通过电子方式生产、分销、营销、销售或交付货物和服务”。1999年,阿里巴巴国际站成立,标志着中国跨境电商的起步。2004年敦煌网创立,使得中国跨境电商由简单的信息撮合向真正线上交易转型,买家可以线上进行搜索、下单、支付、评价等操作。2012年开始,中国各级政府对跨境电商更加重视,推出了一系列政策文件和措施以支持跨境电商发展,且在上海、重庆、杭州、宁波、郑州等五个城市设立首批国家跨境贸易电子商务服务试点。2015年开始,随着跨境电商政策支持体系进一步完善以及相关平台企业的业务模式基本成熟,中国跨境电商开始向线上交易全面转型。

经过多年的发展,跨境电商形成了企业对企业(B2B)、企业对个人(B2C)、个人对个人(C2C)、企业对企业对消费者(B2B2C)等多种模式。早期的跨境电商以B2B为主,B2B至今仍在中国跨境电商出口中占较高比重。2007年eBay(中国)的上线以及其他

B2C跨境电商平台的兴起,推动了B2C迅速发展,B2C占中国跨境电商出口比重逐年上升,但是相比B2B仍较低。据网经社发布的《2023年度中国跨境电商市场数据报告》,在2023年中国跨境电商的交易模式中,B2B占比高达70.2%,B2C仅占29.8%,但从2019—2022年的变动趋势看,中国跨境电商B2B交易占比分别为80.5%、77.3%、77.0%、75.6%,呈下降趋势。这表明,虽然B2B交易仍然是中国跨境电商的主流模式,但得益于Temu、SHEIN、TikTok Shop等新兴跨境电商平台的崛起,B2C交易的占比在逐年上升。同时,以个人线上直接销售手工品和收藏品为代表的C2C模式也较早就出现,但占跨境电商比重非常低。2015年之后,随着各国跨境电商政策的完善,同时为了快速响应海外消费者需求,B2B2C模式快速发展。B2B2C使得货物可以先批量运送到海外仓存储甚至加工,并在订单生成后快速将货物由海外仓快速配送给海外消费者。<sup>[2]</sup>

“十四五”时期以来,全球线上购物需求爆发,促进了中国跨境电商规模的加速增长。在跨境电商发展的同时,“十四五”时期数字技术和数字经济快速发展,数字产品和服务的可贸易性显著提高,随之出现数字贸易的概念。<sup>①</sup>一是随着5G通信、大数据等技术的发展,服务的可数字化交付程度显著提高,数字服务贸易规模稳步增长。二是随着数字内容平台企业的出现,例如随着抖音海外版(TikTok)等短视频平台打开海外市场,数字产品贸易快速发展,并对传统的跨境电商起到了较大的带动作用。三是随着云计算、区块链、卫星定位等技术的发展以及国际需求的增长,数字技术贸易开始出现并迅速增长。四是各类数字贸易通常伴随数据的交易,生产和服务活动中也形成了各类数据,这使得数据成为重要的生产要素,进而推动形成了数据贸易。国内外学术界和政策界对这些

新型的贸易类别进行了深入探讨和研究，将它们统一纳入数字贸易范畴，形成了关于数字贸易概念、内涵、范围的基本界定。其中，比较有代表性的界定是2023年7月，WTO、IMF、OECD、UNCTAD联合发布的第二版《数字贸易测度手册》，该手册将数字贸易分为数字订购贸易和数字交付贸易两类。数字订购贸易指通过互联网接受或下达订单而进行的国际贸易，跨境电商是数字订购贸易的主要形式；数字交付贸易指通过互联网直接实现远程交付的国际交易。

在此过程中，中国与时俱进地形成了加快数字贸易发展的政策体系。早在2005年，国务院办公厅就印发《关于加快电子商务发展的若干意见》，提出积极应用电子商务开拓国际市场。2012年，商务部印发《关于利用电子商务平台开展对外贸易的若干意见》，明确提出利用电子商务平台开展对外贸易。2015年，国务院办公厅出台《关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见》，全面系统提出了促进跨境电商健康发展的政策举措。2019年1月1日，《中华人民共和国电子商务法》正式施行，成为我国第一部电商领域的综合性法律，对规范并促进电商发展具有重要意义。2019年11月，中共中央、国务院印发《关于推进贸易高质量发展的指导意见》，首次明确写入“数字贸易”概念，提出加快数字贸易发展，提升贸易数字化水平，积极参与全球数字经济和数字贸易规则制定。

“十四五”时期，数字贸易概念频繁出现在相关政策文件中。2021年，中国商务部服贸司顺势在《中国数字贸易发展报告2020》中将数字贸易定义为“以数据为生产要素、数字服务为核心、数字交付为特征”，并将其初步划分为数字技术贸易、数字产品贸易、数字服务贸易、数据贸易四大类。2021年12月，国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》，明确提出加快贸易数字化发展，完善数

字贸易促进政策，加强制度供给和法律保障，大力发展跨境电商，扎实推进跨境电商综合试验区建设。2022年，党的二十大明确指出，推动货物贸易优化升级，创新服务贸易发展机制，发展数字贸易，加快建设贸易强国。2024年7月，党的二十届三中全会进一步提出，创新发展数字贸易。2024年12月召开的中央经济工作会议进一步强调，要积极发展服务贸易、绿色贸易、数字贸易，将其作为扩大高水平对外开放、稳外贸的重要方式。

## 二 “十四五”时期数字贸易高质量发展的主要成效

“十四五”时期，在一系列数字贸易发展政策支持下，中国数字贸易新动能新优势不断积累，跨境电商持续稳步增长，数字服务贸易、数字技术贸易和数字产品贸易快速发展壮大。

### （一）跨境电商稳步增长，占全球市场半壁江山

第一，跨境电商平台快速发展以及国际竞争力稳步提升。一大批本土平台企业的崛起是中国跨境电商持续稳步发展的重要推动因素。第一类是B2B平台，如阿里巴巴国际站、敦煌网和中国制造网等；第二类是B2C平台，如Ali Express（阿里速卖通）、Temu（拼多多国际版）等；第三类是B2C卖家，如SHEIN（希音）、安克创新等；第四类是区域型跨境电商平台，如主攻东南亚市场的Shopee（虾皮）和Lazada，主攻俄罗斯市场的Ozon等；第五类是在短视频背景下出现的新型社交网络数字贸易平台，如TikTok Shop和小红书等。近年来，中国各类跨境电商的国际竞争力显著上升。根据阿里巴巴国际站网站信息，截至2024年，其业务已经覆盖190多个国家和地区，可以为4800多万全球中小企业提供采购、线上交易、数字营销、物流履约、售后保障等服务。

根据电商营销平台 Omnisend 的数据, 2024 年, 美国消费者中, 首选 Temu、SHEIN、TikTok Shop 和 Ali Express 的比重分别达到 23.0%、18.3%、11.9% 和 7.3%, 市场占有率总计达 60.5%。据市场研究机构 GKF 的数据显示, 2024 年, Temu、SHEIN、Ali Express、TikTok Shop 等中国跨境电商平台预计向欧盟国家发货约 40 亿件。根据“欧洲跨境商务”的报告, 2024 年, 全球速卖通已成为欧洲最大的跨境电商平台。<sup>[3]</sup> 在东南亚, Shopee、Lazada 市场份额超 50%。<sup>②</sup> 此外, 在国外的重要跨境电商平台 Amazon 和 eBay 上, 中国卖家也占据相当大比重。数据显示, 2024 年 Amazon 上的中国卖家市场份额超过 50%, 且近十年呈稳步上升态势。<sup>③</sup>

第二, 跨境电商交易额及其占比显著上升。根据海关总署数据, 2020—2024 年, 中国跨境电商进出口总额从 1.98 万亿元增加到 2.63 万亿元。根据商务部数据, 截至 2024 年 6 月, 中国跨境电商企业数量已超 12 万家, 跨境电商企业累计在海外注册商标超 3 万个。从国际占比看, 据海关总署数据, 2023 年, 中国跨境电商进出口总额达 2.38 万亿元, 按国家统计局公布的 2023 年 1 美元兑 7.05 元人民币的平均汇率折算, 约为 3375.89 亿美元, 占全球跨境电商交易额 (约 2.8 万亿美元) 的 12%。

第三, 基本形成完善健全的跨境电商供应链服务链。从 2012 年开始, 中国就开始推动跨境电商供应链服务链不断完善, “十四五”时期已经基本形成比较完善的供应链服务链体系。<sup>[4]</sup> 主要包括: 平台企业、中小卖家、供应链优化、供应链金融、通关、物流仓储配送、跨境支付、营销推广、知识产权保护、法律咨询、平台搭建、网店设计、大数据分析、网络安全、运营维护、人才培养、售后服务等。跨境电商供应链服务链的完善极大降低了中国跨境电商企业的国际贸易成本, 使它们可

以涉足更广的地理范围、更多的产品种类和更多的市场主体。此外, “十四五”时期, 中国政府鼓励大型企业建设海外仓, 旨在为跨境电商企业提供境外清关、仓储、包装、贴换标、转运、配送及售后等综合化一体化服务。越来越多的跨境电商平台企业和物流企业加快“走出去”, 建设海外仓, 2024 年 6 月, 商务部等联合发布《关于拓展跨境电商出口推进海外仓建设的指导意见》, 指出中国跨境电商产业园区已经超 1000 个, 建设海外仓超 2500 个、面积超 3000 万平方米。

(二) 数字服务贸易规模持续上升, 成为贸易增长新引擎

数字服务贸易主要包括数字金融、在线教育、远程医疗、数字化交付的专业服务等, 提高数字服务贸易国际竞争力是中国数字贸易发展的重要目标。据商务部《中国数字贸易发展报告 2024》显示, 2023 年可数字化交付的服务进出口规模达 2.72 万亿元, 2024 年上半年达 1.42 万亿元。中国信息通信研究院等发布的《数字贸易发展与合作报告 2024》则显示, 2023 年中国数字服务出口占全球比重达 4.9%, 相比 2019 年上升 1.6 个百分点; 而且中国自 2019 年起已经连续 5 年实现顺差, 数字服务贸易净出口额在 2023 年达 474 亿美元。不难发现, 数字服务贸易已经成为中国服务贸易发展的重要引擎。随着中国服务业进一步扩大开放、数字贸易基础设施不断完善, 以及服务企业加快数字化转型, 可数字化交付的服务贸易规模将继续上升, 占服务贸易比重也将稳步提升, 有望在“十五五”后期 (2029 年) 提高到 45% 以上, 2035 年提高到 50% 以上。<sup>④</sup>

(三) 数字技术贸易厚积薄发, 形成新的贸易增长点

数字技术贸易是随着数字技术发展而出现的新服务贸易种类, 主要包括通信、物联网、云计算、人工智能、区块链、卫星导航

等。特别是在云计算方面,中国出口显著提升。根据中国信息通信研究院发布的《云计算白皮书(2023年)》,2022年全球云计算市场规模为4910亿美元,需求旺盛,预计到2026年全球云计算市场将突破万亿美元。同年,中国云计算市场规模达4550亿元(约合640亿美元,占全球市场的13%左右)。预计到“十四五”规划末期(2025年),中国云计算市场规模将超过万亿元(约1400亿美元),占全球市场的份额将提升至13%—15%。从云计算服务商看,亚马逊云、微软 Azure、谷歌云是全球前三大服务商,占全球市场份额超过60%。但是,近年来阿里云、华为云、腾讯云等中国云服务商加快自身发展和出海步伐,占全球市场的份额逐步提升。阿里云在东南亚、中东、欧洲等地建设了多个数据中心,可以为30多个国家和地区提供服务;华为云发布AI“出海”计划,将在海外上线自然语言、视觉、科学计算、预测等大模型;腾讯云从游戏、音视频等领域入手,加快投资东南亚市场。

在此背景下,中国云计算服务商的国际竞争力显著提升。Synergy Research Group 数据显示,阿里云2023年第四季度的云计算收入占全球比重达到4%,紧随亚马逊云(31%)、微软 Azure(24%)、谷歌云(11%),位居全球第四位。阿里巴巴集团2025财年第二季度业绩显示,过去五年阿里云海外收入增长超20倍,国际业务显著增长。中国信息通信研究院数据显示,中国云服务商已经为全球超过200个国家和地区提供过IaaS、PaaS、SaaS类服务,特别是在亚太地区市场占有率较高,2023年中资云服务商占据了亚太地区云计算IaaS市场47%的市场份额,已经超过美国云服务商的市场份额。在出海应用方面,云计算出海主要集中在互联网行业,其次是金融、零售、制造等行业。此外,随着2020年北斗三号全球卫星导航系统的开

通,中国的卫星导航与位置服务的全球服务能力快速提升,与全球130多个国家签订了合作协议,为30多个共建“一带一路”国家提供定位服务,中国的百度地图已经可以为东亚、东北亚、欧洲的30多个国家提供地图服务。<sup>[5]</sup>

(四) 数字产品贸易加速出海,国际影响力快速提升

随着5G通信、大数据、虚拟现实、智能手机等数字技术的发展,全球数字产品的消费需求大幅增长,游戏、短视频、动漫、电影等数字产品的国际贸易量显著增长。有学者利用data.ai数据库计算发现,2014年以来中国的数字产品(内容)出口不断上升,2018年后加快增长;截至2021年,中国的数字产品企业收入超25亿美元,占全球市场比重将近50%,中国数字内容App的用户活跃度持续增长,占全球市场比重将近10%,尤其是,“娱乐”“游戏”以及“书籍”类数字内容收入占全球比重均超20%。<sup>[6]</sup>

中国游戏产业特别是手机游戏快速发展,各类游戏企业大量涌现,广泛出口至日本、韩国、美国、东南亚、欧盟等国家和地区。据中国音数协游戏工委数据,中国自主研发的网络游戏海外收入由2015年的53.1亿美元增至2020年的154.5亿美元,覆盖100多个国家和地区。2021年,中国手机游戏出口超过1亿美元的游戏达42款。2023年,中国自主研发游戏的海外收入达到166.7亿美元。2024年,中国自主开发的3A游戏《黑神话:悟空》在海外市场广受欢迎,海外玩家数量创造了中国游戏出海的新纪录。

此外,中国的各类手机App在海外市场广受欢迎,微信、抖音海外版(TikTok)等社交和短视频工具的国际影响力显著提升,全球活跃用户数不断攀升。同时,中国数字影视和数字出版加快出海步伐,特别是在东南亚地区已经具有较强的影响力和稳定

的观众群体。

### 三 “十五五”时期数字贸易高质量发展面临的主要挑战

展望“十五五”时期，中国数字贸易将继续快速发展，还将会有更多具有竞争力的数字产品走向世界。但是也应看到，“十五五”时期中国数字贸易发展也将面临诸多挑战，如国际经贸形势日益严峻复杂、国外跨境电商优惠政策收紧、国内数字服务贸易竞争力不足、跨境数据流动壁垒较高、信息审查与数据安全风险强化等。

#### （一）国际经贸形势日益严峻复杂

“十五五”时期，国际经贸环境和国际贸易格局将发生系统性重构，各类贸易保护措施将更加频繁出现，必将给数字贸易发展产生很大冲击。从2025年2月到4月仅两个月时间内，美国就对中国商品多次加征关税，如宣布对所有中国商品加征20%的基准关税以及高达125%的所谓“对等关税”。这使得中国输美产品的关税达到145%，部分输美产品的关税甚至高达245%。美国对中国的经贸打压可能贯穿“十五五”时期，从而大幅削减中美双边贸易规模。其中，跨境电商B2B业务将受到加征关税的直接冲击。

更严重的是，特朗普的一系列政策使得全球数字贸易发展面临的政策不确定性显著上升，国际贸易壁垒很可能由货物贸易领域的关税上升延伸到服务贸易（包括数字交付贸易）领域的非关税壁垒强化。例如，各国对他国的跨境电商平台和数字内容平台的开放度可能下降，还将以安全和隐私保护为由而提高数字产品贸易、数字技术贸易、数字服务贸易和数据贸易的壁垒。

#### （二）跨境电商小额关税豁免与通关便利政策的收紧

中国跨境电商的发展很大程度上受益于小额关税豁免与相应的通关便利化政策。2025

年4月之前，美国对低于800美元的小额包裹采取关税豁免，并采用T86电子清关政策。该政策适用于单票货值不超过800美元的货物，清关速度快、成本低，且支持空运、海运多种运输方式。同时，欧盟和其他一些国家也采取小额免税政策。这对于中国跨境电商发展尤其是小额跨境直邮包裹业务向全球市场迅速扩张起到了重要作用。美国和欧盟是中国跨境电商主要出口市场，根据海关总署的数据，2024年上半年中国跨境电商出口约9799亿元，其中对美国出口占34.2%，是占比最高的出口国家。但随着美国小额关税豁免政策的取消以及欧盟等小额关税优惠政策的收紧，中国跨境电商面临较大挑战。中国跨境电商既要摆脱对小额免税政策的路径依赖，又要面对国际贸易政策频繁变动的系统性风险，这种双重压力正在重塑行业的底层生存逻辑。小额免税政策使得众多中国跨境电商企业迅速打开了国际市场，许多低货值的日常消费品、时尚服饰、小型电子产品等源源不断地销往国际市场。但是，这也使得中国企业将大量精力和资源投入到利用免税政策拓展业务规模，却忽视了对产品核心竞争力的深度挖掘与提升。许多企业在产品研发创新、品牌建设、供应链优化等方面投入不足，逐渐形成了对小额免税政策的过度依赖。

随着跨境电商规模扩大，小额免税政策引起了较大的税收损失，许多国家已经开始立法针对小额包裹征收关税。例如，2025年2月，欧盟计划取消150欧元以下商品的进口关税豁免。2025年4月，英国提出正认真考虑取消价值135英镑以下跨境电商包裹进口关税豁免。此外，法国、英国、西班牙、马来西亚等30多个国家已经对数字税进行立法。特别是，2025年4月2日，美国宣布取消对中国的小额关税豁免政策，要求自5月2日起对价值低于800美元的商品征收价值30%或每件25美元的关税。2025年4月8日，美国宣布将小

额包裹的关税上调到商品价值的 90% 或每件 75 美元；4 月 9 日，美国再次宣布进一步上调到商品价值的 120% 或每件 100 美元，并规定自 6 月 1 日起将每件小额包裹的关税提高到 200 美元。伴随小额免税政策取消，美国还宣布取消 T86 清关政策，要求转用 T11 或 T01（正式报关）政策，所有包裹均需提交正式或其他非正式报关，并缴纳适用关税、税费及相关费用。这使得跨境电商清关手续变得繁琐，清关时效也将会显著延长。

这一系列措施使得中国跨境电商出口面临的成本和风险显著上升。一是中国对美国的跨境电商出口可能明显下降，特别是对于一些价格敏感型和低货值商品。二是跨境电商 B2C 业务特别是直邮模式将受到较大冲击，将迫使跨境电商运营模式调整，并使得一批竞争力不强、利润较低的中小卖家退出美国市场。三是一大批跨境电商企业可能转移到其他市场，但这也会引起其他市场的竞争加剧，从而推高跨境电商行业内部的总体竞争程度。

### （三）数字交付贸易国际竞争力不足

按交易标的，数字交付贸易可分为数字服务贸易、数字技术贸易、数字产品贸易和数据贸易。据商务部数据，2023 年，中国可数字化交付服务进出口额为 3666.1 亿美元，其中，出口 2070.1 亿美元，占全球的 4.9%；进口 1596 亿美元，占全球的 4.4%。同年，美国和英国的数字化交付服务出口占全球比重达 25.6%，美国和爱尔兰的进口占全球比重达 20.3%。中国是数字化交付服务进出口总额排名前 10 位经济体中唯一的发展中国家，其中出口排名第 6 位、进口排名第 7 位。但是，与英美发达国家相比，中国的数字服务国际竞争力仍有待提升，可数字化交付服务长期处于逆差状态。

中国可数字化交付服务贸易的增长主要依赖信息通信技术服务。根据商务部数据，

2024 年，中国的电信、计算机和信息服务出口达 903.4 亿美元，占可数字化交付服务出口的 40% 以上，企业承接离岸信息技术外包、业务流程外包和知识流程外包额约 1500 亿美元，占比超过可数字化交付服务总出口的七成。以外包为主体的数字服务贸易说明中国在全球价值链分工体系中仍处于相对较低的位置，综合竞争实力有待加强。<sup>[7]</sup> 在高附加值领域如知识产权使用费、研发服务等方面，中国的出口仍较少，逆差显著。根据联合国贸发会议估计，2023 年中国知识产权使用费进口 527.31 亿美元，出口 121.68 亿美元，逆差达 405.63 亿美元，表明中国在全球分工中仍处于较低端，数字服务能力与美欧等发达经济体相比还有一定差距。

### （四）数字产品贸易面临较高的跨境数据流动壁垒

数字贸易具有“数据高效流动、数据中台支持、可信交易生态、全球价值链联动”的重要特征，数字贸易发展与跨境数据流动相互促进、紧密关联。<sup>[8]</sup> 一方面，数据跨境流动为数字贸易提供了底层支撑。企业通过分析用户行为、市场趋势等数据可以优化服务模式，推动跨境电商、远程医疗等数字贸易创新发展。另一方面，数字贸易发展直接催生了海量数据交互需求，包括商品信息传输、交易记录处理等，倒逼数据流动技术升级。但是，中国跨境数据流动仍面临国内国外两方面的挑战。

首先，一些国家对中国施加较高的跨境数据流动壁垒。例如，美国在数字贸易领域深度布局，建起“数据高墙”，将中国排除在数据跨境自由流动的数据圈之外。虽然美国倡导跨境数据自由流动，但本质是试图借助自身数字市场庞大体量与技术创新优势来追求自身利益最大化。<sup>[9]</sup> 例如，2020 年美国发布“清洁网络计划”，联合多个国家和地区，从应用程序、云服务系统、光缆等领域禁止

中国云服务商访问美国信息。2022年美国和欧盟通过《跨大西洋数据隐私框架》，缓解了美欧之间的跨境数据流动分歧，促进了美国和欧盟之间的数据流动，但对与中国的数据传输仍施加较多限制。另外，欧盟一直有较强的数据隐私保护要求，欧盟的《通用数据保护条例》(GDPR)规定企业将个人数据传输到第三国时，必须确保接收国能够提供与欧盟同等的的数据保护水平。这可能导致中国跨境电商企业在处理欧盟用户数据时面临较高的合规成本和法律风险。

其次，虽然中国对数据跨境自由流动持支持态度，但仍比较审慎。与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等协定相比，中国更加强调数据安全。〔10〕中国数据跨境流动法律以《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》为总体框架，以《数据出境安全评估办法》等作为具体实施指引，但实际操作过程中，跨境传输数据审批较严。〔11〕2024年，中国发布《促进和规范数据跨境流动规定》，明确了免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证的数据出境活动条件，适当放宽了数据跨境流动的条件，明确将数据出境安全评估的有效期由两年延长至三年，降低了中小规模企业的合规压力，但是缺乏明确的操作指引，且对“重要数据”的范围尚缺乏明确规定。

(五) 数字贸易面临不断强化的信息审查和数据安全风险

近年来，以美国为代表的发达国家不仅以隐私保护或数据安全为由频繁干扰中国平台企业开展业务，而且竭尽全力探知中国企业或用户的消费信息或使用信息。

一是限制中国平台企业开展国际业务。例如，虽然TikTok的服务器未在中国，主

要数据也未存储在中国，但美国政府仍以隐私和安全为由对其在美国的业务多加阻挠，多次要求将TikTok转让给美国公司。

二是随意获取个人信息。“棱镜计划”显示，美国政府不断从微软、雅虎、谷歌、苹果等美国互联网企业获取全球用户信息。此外，美国2018年通过的《澄清域外合法使用数据法案》(CLOUD法案)明确美国执法机构可以调取美国公民存储在域外服务器中的电子邮件、文档和其他通信内容，同时对外国机构获取美国境内个人信息设定了比美国机构更为严苛的条件。〔12〕

三是强化审查商业信息。除数字交付贸易外，数字订购贸易领域也面临监管审查趋严与商业信息泄露的风险。美国计划对海关申报系统进行全面升级，强化对跨境电商包裹数据的全方位收集。美国海关和边境保护局(CBP)宣布，自2024年11月12日起，将不再接受任何包含模糊描述的进口货物数据，要求准确详细地描述商品的材质和用途，规定最低限度豁免货物要提供特定的附加数据，包括10位海关编码和声称享有“最低限度”豁免的人员信息。此外，美国还要求将低价值货物入境信息填写流程全面电子化，使海关在货物抵达前就能收到入境信息。表1为美国电子商务邮政强制信息要求。在升级后的监管系统下，美国CBP将获知以下信息：发件人姓名及地址、收件人姓名及地址、尽可能详细的内容描述、货物总数量、货物总重量、物品ID、申报价值、指定运营商、始发站、目的站、运输信息、容器信息、原产国等。升级后的美国海关监管机构将获知更为详细的跨境电商进出口信息，依靠更新的信息收集机制，美国能够建立综合的进口货物风险评估与监管系统。对中国跨境电商企业而言，不仅货物查验风险及合规成本增加，也面临较大的商业信息泄露风险。企业区位、企业规模、核心产品、主要客户群、原材料

来源地等信息的主动或被动披露，使得美国更有能力对个别中国企业实施有针对性的精准打击，不利于中国企业长远发展。

出口的新动能新优势。

二是打造数字贸易高水平开放平台。在自由贸易试验区和自由贸易港内加快对接国际高标准经贸协定中的数字贸易规则，在服务业扩大开放试点示范城市建设一批数字服务出口基地，以中国国际服务贸易交易会、全球数字贸易博览会等平台推进数字贸易领域国际交流合作。

三是建立健全数字贸易发展的保障和促进体系。针对当前因美国加征关税而陷入经营困难的数字贸易企业给予贷款、税

收优惠等方面的支持，帮助企业渡过难关。完善数字贸易出口的便利化制度安排，简化各项审批流程。培育一批具有国际竞争力的数字贸易龙头企业，支持中小企业数字化转型。建设数字贸易知识产权公共服务平台，提供政策咨询、市场信息、交易撮合等一站式服务。

#### （二）推动跨境电商向高质量发展转型

在小额关税豁免政策取消的压力下，保持中国跨境电商行业的影响力对稳就业稳投资具有重要意义。为此，既要引导企业重视自身品牌建设提升国际竞争力，又要加大对受影响行业的扶持力度，防止出现中小微跨境电商企业倒闭潮。

第一，着力引导企业提升整体竞争力。引导企业重视在产品研发创新、品牌建设、供应链优化等方面加大投入，降低对小额关税豁免政策的依赖。在产品研发创新方面，提高产品附加值，推出更多差异化、高品质产品，

表 1 美国电子商务邮政数据要求

数据要求	数据信息	备注
寄件人信息	寄件人姓名和地址	个人或企业名称、有效境外地址，含城市或省份、税务识别号码、国家及邮编
收件人信息	收件人姓名和地址	个人或企业名称、有效的外国地址，包括城市或省份、国家及邮编
货物信息	尽可能详细描述	如男式棉袜、空气过滤器，而不是“辅料”或者“汽车零部件”
数量	货物总数量	包裹或邮件内物品总数量
重量	货物总重量	包裹或邮件内物品总重量
物品 ID	唯一标识符	含可读文本及条形码
价值	申报价值	包裹或邮件内物品总价值
指定运营商	运营商	运营邮政服务的官方实体

资料来源：美国海关和边境保护局（CBP）。

## 四 “十五五” 时期推动数字贸易高质量发展的重点路径

“十五五” 时期是中国经济迈向高质量发展的关键阶段，也是全球政治经济格局深刻调整的重要时期，要加快完善数字贸易发展体制机制，妥善处理数字贸易发展中面临的风险和挑战，推动中国数字贸易高质量发展。

（一）加快完善数字贸易发展体制机制以妥善应对外部复杂经贸形势

在当前国际经贸形势日趋复杂严峻的背景下，要以扩大高水平对外开放来争取中国经济发展的主动。具体到数字贸易领域，一是加快推进数字贸易制度型开放。持续放宽数字领域市场准入，推动电信、互联网、文化等领域有序扩大开放，鼓励外资企业扩大数字领域投资，提高数字贸易领域外资企业在境内投资经营的积极性。推动外资企业与国内企业加强合作，共同打造中国数字贸易

满足海外消费者多元化消费需求。在品牌建设方面,针对目标市场,塑造契合当地市场且独具特色的品牌定位,如面向环保意识强的欧洲市场,打造可持续发展的品牌形象。同时,利用社交媒体、短视频平台等多种渠道,广泛推广品牌故事和产品优势。支持企业参加国际知名展会,为企业 提供展位补贴、宣传推广协助等。在供应链优化方面,鼓励建设更多高效的物流中心和仓储系统,提前备货,既缩短配送时间,又降低因政策变动导致的运输和清关成本大幅上升的风险。

第二,为跨境电商企业制定针对性扶持政策。一是针对当前美国对小额包裹加征高额关税的现状,帮助跨境电商企业从传统的“小包直邮”转向“大宗海运+本土化运营”模式,给予相应的政策扶持和资金支持。二是引导跨境电商企业健康有序出海,建设一批海外跨境电商产业园,将部分包装、组装环节等转移到其他国家或地区,提升跨境电商供应链国际化程度。三是鼓励跨境电商企业加快开发除美国之外的其他市场,特别是欧洲、东南亚、俄罗斯、中亚、西亚、拉美等,以降低对美国市场的依赖。四是鼓励国内跨境物流企业做大做强,提高国际竞争力,支持相关企业完善海外仓布局,加快在关键国家和海外节点城市建设更多海外仓,形成覆盖全球的海外仓网络,提升跨境电商物流时效和成本优势。五是支持跨境电商平台企业做优做强,支持电商平台企业完善海外服务体系,联合社交平台流量优势,推动跨境电商业务创新,同时提高对电商卖家的合规监管。六是加大对跨境电商企业的金融支持力度,为企业提供更好的结售汇、供应链金融、出口信贷等多元化融资服务,鼓励企业购买货物运输险、出口信用险、海外投资保险等相关保险。七是完善税收支持政策,对处于转型升级关键期或者因外部冲击而暂时经营困难的企业,适当减免企业所得税、增值税等,并给予一定程度的出

口退税。积极探索并参与国际社会关于建立税收利益分配更加合理、税收负担更加公平的数字经济相关税收制度。

### (三) 重视数字交付产品核心竞争力挖掘与提升

与发达经济体相比,中国数字服务贸易的国际竞争力仍有较大提升空间。数字服务贸易是推动全球经济增长的新引擎,提升数字服务贸易竞争力水平有助于增强中国在全球数字贸易规则制定中的话语权。

第一,加大基础研发投入,聚焦人工智能、量子信息等前沿领域,支持企业联合高校、科研机构开展原创性攻关,推动技术成果转化,推动企业技术中心建设,力争在重点前沿领域取得突破性成果。第二,依托自贸试验区开展试点,根据数字技术和数字服务特点,加快推进管理制度创新,探索建立数字服务出口专项通道,打造数字贸易集聚区,助力企业提升品牌影响力和服务交付能力。第三,着力培育数字服务贸易主体和平台,鼓励中小企业数字化转型,构建大中小企业协同发展的数字创新生态。通过技术、制度、市场多维发力,逐步缩小与欧美发达经济体之间的差距,增强中国数字服务贸易全球竞争力。第四,根据中国当前优势,因地制宜培育一批各具特色的数字交付产品出口企业。在数字服务领域,重点聚焦软件外包、跨境支付等中国优势产品;在数字技术领域,加快巩固云计算、卫星导航、通信等方面的核心竞争力;在数字产品领域,加快提升游戏、短视频、动漫、电影、文化等方面的竞争优势。

### (四) 促进数字产品贸易自由化便利化

数据跨境流动有利于促进数据要素在全球范围内优化配置,助力企业高效整合全球数据资源,推动数字贸易发展。应对国外以隐私保护为由对中国平台企业施加限制的挑战,中国应加强数据治理体系建设,深化国际规则协调与合作。

首先,完善数据治理体系以提升数据跨境流动水平。一是完善数据出境安全管理和评估制度。进一步细化数据分类分级标准,明确企业数据和个人数据的边界,简化数据出境的合规流程,提高政策的透明度与可操作性。在自贸试验区尝试扩大数据出境安全评估、标准合同等机制的适用范围,降低中小企业的合规门槛。二是加强技术支撑能力建设,利用区块链、隐私计算等技术提升数据监管效能,增强对数据跨境流动的监测、分析和风险防控能力,在保障数据安全的前提下,促进数据跨境快速有序流动。三是加快完善国内数字贸易治理体系。推进数字贸易领域相关立法,加强数字贸易标准化技术组织建设,加快数字贸易领域标准制定修订,建立健全数字贸易统计监测预警体系,完善数字贸易统计数据收集和发布制度。加强数字贸易领域的知识产权保护,如源代码、数据、算法、加密密钥等,推动数字产品标识化。

其次,加强国际规则协调,着力化解跨境数据流动壁垒。一是完善隐私保护政策和数据产权保护体制。明确数据使用规则和保护措施,推动数据安全技术标准与国际接轨,增强数据治理能力的可信度。二是加快推动跨境数据流动国际规则协调与合作。加强与其他国家和地区的对话与协商,推动建立全球统一或互认的隐私保护标准和规则,减少因标准差异而导致的数据流动限制。在国际数字贸易规则制定中,结合中国数字内容贸易的发展特点和现实需求,推动建立平衡、包容的跨境数据流动国际规则体系和透明、非歧视的跨境数据流动框架,为中国数字贸易发展创造更加有利的国际规则环境。三是积极参与数字贸易国际规则制定。积极参与世界贸易组织、二十国集团、亚太经合组织等多双边和区域数字贸易相关规则制定,在中国已经签订或正在商签的贸易协定中加入更多高标准数字贸易条款。尽可能与更多贸

易伙伴开展双边或多边数据合作谈判,签订数据共享与合作协议,建立数据跨境流动互信机制,推动数据保护认证体系互认,降低数据跨境流动的合规成本。四是拓宽数字贸易国际合作领域和范围。加强云计算、人工智能、大数据、跨境结算、移动支付等领域国际合作,深化与世界各国的数字基础设施互联互通。加快数字贸易认证体系建设,促进数字信任前沿技术的开发创新与应用推广,推动数字证书、电子签名等国际互认。完善“丝路电商”合作机制和安排,加强与共建“一带一路”国家的数字贸易合作。

#### (五) 构建合规与预警体系以应对信息审查强化及数据安全风险

目前,全球数字贸易存在监管趋严的趋势,“十五五”时期中国数字贸易发展既要努力拓展平台业务,又要防范数据安全风险。面对信息审查强化与信息泄露风险,需要构建涵盖法律援助、合规保护、供应多元、监管预警等的多层次应对举措。

第一,制定应对国外隐私限制的政策指南和危机解决机制。为企业提供法律解读、合规建议等方面的支持,帮助企业更好地理解和应对国外的监管要求;在平台企业遭遇不合理限制时,提供法律援助和贸易救济措施。第二,优化合规服务。提醒企业精准把握目的地海关对货物信息收集的新要求,根据政策动态及时调整应对策略。一方面,确保信息申报详尽准确,避免因信息不全、不规范或错误导致清关延误;另一方面,加强与专业报关机构的紧密合作,依据政策变化及时调整申报策略,防范商业机密泄露风险。第三,分散供应链和入驻更多平台。尝试与目的国本地平台企业建立供应链联系,从多个国家和地区采购原材料和产品,利用海外仓提前备货,减少直邮包裹频率,降低包裹信息申报频次,削弱信息收集强化带来的不利影响。第四,完善升级国内监管体系。联

合财政部、海关总署等相关部门，针对部分国家补充信息申报要求，对等强化跨境电商进出口安全监管，加强行业企业供应链重点节点分析研判，制定对应预警系统。

### 注释：

① 2013年，美国国际贸易委员会（USITC）在《美国和全球经济中的数字贸易 I》中较早对数字贸易进行界定，认为数字贸易是指通过线上传输而实现的产品和服务的交换活动，包括数字交付内容、社交媒体、搜索引擎和其他数字化产品和服务。但是，该定义强调产品和服务必须通过线上实现交付，排除了借助互联网实现交易的货物产品。2014年，USITC发布《美国和全球经济中的数字贸易 II》，对数字贸易的内涵进行扩充和延伸，定义“数字贸易既包括服务也涉及货物，其中互联网和基于互联网的技术在产品订购、生产和交付中发挥重要作用”。

② 根据墨腾创投发布的《2024年东南亚电商报告》，2023年东南亚电商平台商品交易总额达到1146亿美元，其中Shopee以48%的市场份额位居榜首。

③ 数据来自卖家精灵《亚马逊2024年度数据报告》。

④ 数据来自中共中央办公厅、国务院办公厅2024年11月发布的《关于数字贸易改革创新发展的意见》。

### 参考文献：

[1] 刘洪愧：《数字贸易发展的经济效应与推进方略》，《改革》2020年第3期。

[2] 曲维玺、王惠敏：《中国跨境电子商务发展态势及创新发展策略研究》，《国际贸易》2021年第3期。

[3] 禹丽敏：《欧洲电商市场持续扩大》，《人民日报》2024年8月28日，第15版。

[4] 刘洪愧：《我国跨境电商发展历程、

影响因素与政策建议》，《中国外汇》2025年第6期。

[5] 王晓红、夏友仁：《中国数字贸易发展：现状、挑战及思路》，《全球化》2022年第2期。

[6] 周念利、于美月、孟克：《地方数据治理与数字内容出口》，《中国工业经济》2024年第5期。

[7] 邵军：《我国数字贸易的发展成效、现实挑战与推进策略》，《人民论坛·学术前沿》2024年第24期。

[8] 李姝卉：《数字贸易中的隐私权保护》，《华东政法大学学报》2025年第1期。

[9] 梅傲、朱嘉炜：《数字贸易国际规则的新发展及制度型开放背景下的中国因应》，《经济学家》2025年第2期。

[10] 王林彬、邓小婷：《JSI谈判模式下中国国际数字贸易规则的建构》，《国际贸易》2024年第12期。

[11] 李墨丝：《数字贸易制度型开放：特殊意义、重点领域和基本思路》，《人民论坛·学术前沿》2024年第24期。

[12] 郑智航：《数据安全与数据利用平衡的法治保障》，《人民论坛·学术前沿》2023年第6期。

责任编辑 杨晓曦