

全球数字经济治理存在的问题、演进趋势与中国定位

高笑宇 陆泉志*

(广州商学院, 广东 广州 511363)

摘要: 在全球数字经济加速演进与各国竞合关系日益复杂的背景下, 既有国际治理框架在规则协调、制度衔接与全球共治等方面面临系统性挑战。本文首先梳理了当前全球数字经济治理存在的突出问题, 包括治理议程尚未制度化、规则体系碎片化与包容性不足、发展中国家参与能力受限, 以及区域规则叠加带来的协调困境。在此基础上, 本文进一步总结了全球数字经济治理的演进趋势, 具体表现为: 负外部性议题逐渐凸显、多主体协同治理不断强化、治理规则博弈持续加剧, 以及治理方式呈现多元创新。最后, 结合我国数字经济发展实践, 本文从机遇与挑战两个维度, 探讨我国在全球数字经济治理中的角色与定位, 以期对相关议题研判与政策制定提供参考。
关键词: 全球数字经济; 数字经济治理; 治理碎片化; 多主体协同

一、引言

信息技术的持续演进正在深刻改变全球经济活动的组织方式和运行逻辑。随着数字技术在生产、流通和消费等领域的广泛应用, 数字经济逐步成为推动全球经济增长和结构转型的重要力量^[1]。与此同时, 数字经济所具有的跨领域、跨区域和高流动性特征, 也不断冲击着既有的国际治理体系, 使传统以国家为核心的治理理念和治理规则面临新的适应性挑战^[2]。

从全球层面看, 数字经济的快速发展并未同步催生出相对成熟的治理框架。不同国家在数字经济发展阶段、制度基础和治理理念上的差异, 使相关政策取向和规则安排呈现出明显分化, 增加了国际协调的复杂性。同时, 数据、平台和数字服务的跨境流动不断强化, 弱化了既有治理边界, 使现有国际合作机制在规则协调和制度衔接方面暴露出不足。在此背景下, 如何在兼顾效率、公平与安全的前提下推进全球数字经济治理, 已成为国际社会普遍关注的现实议题。

基于上述背景, 本文以全球数字经济治理为研究对象, 系统梳理当前全球数字经济治理中存在的主要问题, 并在此基础上概括其发展趋势。同时, 结合我国数字经济发展的现实实践, 分析我国在参与全球数字经济治理过程中面临的机遇与挑战, 旨在为理解我国在新阶段参与全球数字经济治理中的角色定位提供分析参考。

二、全球数字经济治理存在的问题

(一) 全球治理议程尚未制度化

在数字经济运行领域, 全球层面的治理议程尚未实现制度化。2016年, 中国在杭州举办的二十国集团(G20)峰会上正式提出《二十国集团数字经济发展与合作倡议》, 此后主要经济体才开始系统关注数字经济发展问题。2018年, 联合国秘书长古特雷斯首次在联合国层面提出数字经济全球治理相关议题, 通常被视为数字经济全球治理讨论的重要起点。总体而言, 与互联网治理相比, 数字经济全球治理议程起步较晚, 尚未形成稳定、持续的全球性讨论机制。

在多边数字贸易领域, 治理规则体系同样尚不完善^[3]。尽管欧盟已与美国、加拿大、越南等国家和地区签署了数字贸易相关的双边或区域性协定, 但在世界贸易组织(WTO)框架内, 仍缺乏覆盖全球范围的系统性数字贸易规则。围绕跨境数据流动、数字产品界定以及平台责任等关键问题, 各国立场分歧明显, 尤其是在发达国家与发展中国家之间, 尚未形成基本共

基金项目: 广州商学院博士科研启动经费项目(2025KYQD32)

作者简介: 高笑宇(1995-), 女, 博士, 研究方向为数字经济。

陆泉志(1994-), 男, 博士, 研究方向为数字经济。

通讯作者: 陆泉志

识。在此背景下，各国更多转向双边或区域规则安排，进一步加剧了全球数字贸易治理的碎片化，为数字经济和数字贸易发展带来不确定性。

（二）规则体系碎片化与包容性不足

在数据标准和使用原则方面，全球尚未形成统一规范^[4]。随着数字经济发展，数据逐渐成为重要的生产要素和核心资源，数字经济的持续扩展高度依赖跨区域、跨国界的数据流动。然而，目前各国在数据采集、存储、使用和流通等方面的标准和原则差异较大，整体仍处于各自推进制度建设的阶段。例如，欧盟的《通用数据保护条例》以保护“个人数据基本权利”为核心，对数据跨境流动设定了高标准保护要求；而美国的《加州消费者隐私法案》等规则体系则更侧重于“消费者隐私保护”与商业实践的平衡，在数据主体的权利范围、企业的告知义务以及跨境传输机制等关键条款上存在明显不同。这种在基础理念与具体规则设计上的差异，导致跨国企业必须应对多套合规标准，不仅增加了运营成本，更典型地体现了全球数据规则体系的碎片化现状。一些国家通过罚款、市场准入限制等方式，要求其他国家或企业遵从本国数据规则，数据资源在区域间流动受限，透明度不足。这种以单边规则为主导的治理方式，在一定程度上制约了全球数据共享水平，进而影响全球数字经济的发展进程。

在数字经济制度化建设方面，各国推进节奏和侧重点也不一致。美国较早提出数字经济发展议程并制定相关国家战略；澳大利亚和日本分别在2009年和2011年加大对数字基础设施的战略布局；我国则在2017年明确提出以数字技术推动经济高质量发展。总体来看，各国在数字产业政策、知识产权保护制度以及统计体系建设等方面差异明显，发达国家普遍更加重视数字贸易统计和制度创新，而部分国家对此关注不足，不同国家之间在数字经济制度建设目标和路径上尚未形成广泛共识，全球层面的制度融合仍然面临较大障碍。

（三）发展中国家参与能力受限

从全球范围看，数字经济发展尚未实现均衡分布。许多发展中国家仍处于工业化初期阶段，数字经济基础薄弱，数字化进程推进缓慢。由于在经济基础、数字技术水平、人才储备和创新能力等方面与发达国家存在显著差距，发展中国家在数字基础设施建设和数字经济战略布局上普遍面临较大制约。世界银行在2016年发布的《数字红利》报告指出，尽管数字技术扩散速度加快，但全球仍有约40亿人口尚未接入互联网，其中大多数集中在发展中国家。此外，国际数字公共产品供给不足，针对发展中国家的技术转移与能力建设援助机制松散且低效，进一步限制了这些国家借助外部资源弥补数字鸿沟的能力。

在数字经济发展成果分配方面，普惠性不足的问题同样突出^[5]。发达国家凭借技术和资本优势，在数字技术研发、数据资源获取和数字产业布局中形成明显优势，通过“虹吸效应”吸引大量数据和高端人才，进一步拉大资源差距。同时，一些发达国家通过限制关键技术出口、强化技术壁垒等方式，将地缘政治因素引入数字经济竞争之中。例如，在中美经贸摩擦背景下，美国对我国部分高科技企业实施技术限制措施，干扰市场正常竞争秩序，使数字经济发展成果难以在全球范围内实现共享。

（四）区域规则叠加与协调困境

当前，各国参与全球数字经济治理的路径和切入点仍不清晰。作为全球经济治理的重要平台，联合国在推动数字合作方面具备制度优势，但在具体规则整合方面仍面临挑战^[6]。早在2015年，联合国就已梳理出数百项与数字贸易相关的制度规则，此后相关规则数量不断增加。然而，在规则高度分散的情况下，究竟以何种机制作为主要协调平台、由谁承担规则制定和监督职责，仍缺乏明确安排。

与此同时，各国开展数字经济合作的出发点和价值取向差异明显。受文化背景、发展阶段和治理理念不同的影响，各国在“数字经济”“数字贸易”“电子商务”等议题上的关注重点并不一致。2019年6月日本大阪G20峰会期间，各国围绕数字经济改革和谈判的立场分歧明显：美国强调数字贸易自由化，欧盟更关注公平性，日本侧重隐私保护和程序正义，我国则坚持以发展为导向，关注发展中国家的参与能力和数字鸿沟问题。多种立场并存，使全球数字经济治理规则呈现出交织叠加、协调难度上升的局面^[7]。

综上所述，当前全球数字经济治理在议程设置、规则体系、参与能力以及协调机制等方

面均面临不同程度的现实约束。这些问题在短期内难以通过单一制度或单一主体加以解决，也在客观上推动全球数字经济治理不断调整其议题重心、参与方式和治理手段。在此背景下，全球数字经济治理正在呈现出一系列新的变化趋势，有必要加以系统梳理和分析。

三、全球数字经济治理的演进趋势

（一）负外部性议题逐渐凸显

随着数字经济的深入发展，其带来的负外部性问题日益显现，并逐步成为全球数字经济治理的重要议题。相对开放的数字环境在促进信息流通和技术创新的同时，也放大了个人隐私泄露、数据滥用以及网络安全风险，对既有治理体系提出了更高要求。特别是在大规模数据采集和跨境流动背景下，个人信息保护已成为各国普遍关注的治理重点^[8]。

在实践层面，围绕数据隐私保护的制度建设明显加快。2018年5月，欧盟正式实施《通用数据保护条例》，通过强化对个人数据收集、使用和跨境流动的监管，系统回应数字经济发展中出现的隐私风险。此后，美国通过《加州消费者隐私法案》，新加坡出台《个人资料保护法令》，均在不同程度上强化了对个人数据权利的保护。数据隐私保护由单一国家政策逐步上升为全球治理议题，成为数字经济治理中不可回避的重要内容。

除数据隐私外，网络信息内容治理同样成为负外部性治理的重要组成部分。随着信息传播主体和渠道的多元化，虚假信息、有害内容以及极端言论在网络空间扩散，对社会秩序和公共安全构成挑战。近年来，欧美国家相继通过或修订相关法律法规，要求平台加强内容审核和风险防控责任，试图在保障信息自由流通的同时，提升网络空间治理能力。

（二）多主体协同治理逐步强化

数字经济治理的复杂性决定了单一治理主体难以有效应对多层次、多领域的治理挑战。无论是在数据治理、平台监管，还是在网络安全和市场秩序维护方面，传统以政府为主导的治理模式均面临能力和边界上的限制。在此背景下，多主体协同治理逐渐成为全球数字经济治理的重要方向。

在具体实践中，政府、平台企业以及社会公众在治理中的角色分工日益清晰。政府主要通过立法和监管措施应对数字经济带来的负外部性问题；平台企业在数据管理、算法运行和市场组织方面掌握关键资源，被逐步纳入治理体系并承担更多合规责任；消费者和社会组织则通过投诉、监督和公共讨论等方式参与治理过程。例如，部分国家通过明确平台在数据保护和内容管理方面的法律责任，强化企业在治理中的主体地位。

在国际层面，多主体协同治理理念逐渐获得共识。2019年大阪G20峰会通过的《大阪数字经济宣言》强调，各国应共同营造开放、公平和包容的数字经济环境。2020年联合国发布的《全球数字合作承诺》进一步提出，应在政府、企业和社会多方参与的基础上推进全球数字合作。这些实践表明，多主体协同已逐步成为全球数字经济治理的重要路径。

（三）治理规则博弈持续加剧

随着数字经济在全球价值链中的地位不断上升，围绕治理规则主导权的竞争日益加剧，数字经济治理逐渐成为国际规则博弈的重要领域^[9]。在数字产品和服务价值链中，技术密集型 and 规则密集型环节占据主要利润空间，而这一环节多集中于发达国家企业手中，从而加剧了规则制定过程中的不平衡^[10]。

在数字贸易领域，主要经济体纷纷通过双边或区域协定推动本国规则的外溢，试图在跨境数据流动、知识产权保护和数字税征收等关键问题上占据有利位置。例如，欧盟在推进数字单一市场建设的同时，积极通过自贸协定输出其数据和隐私保护规则；美国则强调跨境数据自由流动，并反对数字基础设施本地化要求。这些差异化立场在一定程度上加剧了数字贸易规则的碎片化。

在数据保护领域，规则竞争同样日趋激烈。欧盟通过实施GDPR树立高标准隐私保护框架，美国、新加坡等国家也相继完善相关法律制度，既回应国内治理需求，也试图在全球规则制定中发挥更大影响力。围绕数据安全、隐私保护和数据收益分配的制度竞争，正在成为全球数字经济治理中的重要变量。

（四）治理方式呈现多元创新

数字技术的快速迭代不断冲击既有治理工具和制度安排，推动全球数字经济治理方式持续创新^[11]。随着数据在经济和社会运行中的渗透程度不断加深，传统以静态规则为主的治理模式，难以适应数字经济高度动态化的发展特征，数据安全和算法治理逐渐成为治理创新的重要方向。

在数据安全治理方面，跨境数据流动规模的扩大，使数据安全问题超越单一国家范畴，推动治理方式由封闭式监管向协同式治理转变。围绕个人信息保护、非个人数据流通以及数据跨境传输等问题，各国不断探索更加灵活的制度工具，以在安全与效率之间取得平衡。

在算法治理方面，算法作为数字平台运行的核心机制，其不透明性和潜在偏见问题日益受到关注。大数据杀熟、信息茧房和算法歧视等现象，引发了关于算法透明度、可解释性以及责任界定的广泛讨论。一些国家已开始通过指南性文件或立法尝试，对算法应用进行规范。与此同时，监管科技与合规科技的应用，以及“监管沙盒”等柔性治理工具的试点，也为平衡创新激励与风险防控提供了新路径。总体来看，数字经济治理正呈现出治理工具多样化与治理路径不断创新并存的特征。

四、我国参与全球数字经济治理的机遇和挑战

（一）全球治理格局重构为我国提升话语权提供机遇

随着数字经济在全球经济体系中的重要性不断上升，数字治理议题逐步从技术和行业层面上升为国际规则竞争的重要领域。数字贸易规则、数据治理模式和平台监管框架，正在成为影响全球经济运行方式和国际分工格局的关键因素。在这一背景下，全球数字经济治理体系尚处于重塑阶段，相关规则尚未完全定型，为各主要经济体参与规则讨论和表达治理理念提供了现实空间。对于我国而言，全球数字经济治理格局的重构意味着新的话语权机遇^[12]。一方面，我国数字经济发展规模持续扩大，在数字产业、平台经济和应用场景等方面形成了较为完整的体系，使我国具备参与全球数字治理议题讨论的现实基础；另一方面，全球治理规则尚未固化，使我国能够在多边和区域合作框架中，就发展导向、治理包容性等议题表达自身立场，从而在一定程度上影响全球数字经济治理的方向。

（二）数实融合发展实践为我国参与全球治理奠定基础

参与全球数字经济治理不仅取决于意愿，更依赖于现实的发展基础和治理经验。从实践层面看，我国数字经济与实体经济融合程度不断加深，数字技术在制造、物流、金融、公共服务等领域广泛应用，形成了丰富的数字经济运行场景。这些实践为我国理解数字经济运行规律、识别治理风险提供了重要经验来源。在治理层面，我国围绕平台监管、数据安全和数字基础设施建设等领域不断推进制度探索，逐步形成了一套与本国发展阶段相适应的治理实践。同时，我国已正式申请加入《数字经济伙伴关系协定》，并在《区域全面经济伙伴关系协定》框架下推动电子商务章节的落地，这些参与国际规则构建的具体行动，积累了宝贵的实践经验。这些实践经验，使我国在参与国际数字经济治理讨论时，能够基于自身发展实际提出具有现实针对性的观点，为全球治理提供不同于发达经济体的经验参照，从而构成我国参与全球数字经济治理的重要基础条件。

（三）多元规则并存对我国参与治理形成现实约束

与此同时，全球数字经济治理规则的多元化和碎片化，也对我国参与和融入全球治理体系形成了现实约束^[13]。在数字贸易和数据治理领域，多边规则推进缓慢，双边和区域性规则不断涌现，不同规则在数据流动、数字服务和平台责任等方面标准差异明显。这种规则并存的格局，使我国在参与国际协调和规则衔接过程中面临较高的制度适配成本。此外，不同主要经济体在数字治理理念上的差异，也加大了规则协调难度。部分国家强调跨境数据自由流动和市场开放，部分国家更加关注隐私保护和公平竞争，不同治理取向在制度设计中相互叠加，形成复杂的外部规则环境。我国《数据安全法》《个人信息保护法》等国内立法在强调安全与发展并重的同时，如何与强调“自由流动”或“高标准保护”的境外规则进行有效对接与互认，成为一项技术性与策略性兼具的挑战。在这一背景下，我国在参与全球数字经济

治理时，需要同时面对规则竞争与制度协调的双重压力，这构成了现实而长期的挑战。

（四）新技术的广泛应用将增加我国参与的复杂性

新一轮数字技术的快速发展，进一步加剧了全球数字经济治理的不确定性，也增加了我国参与治理的复杂性。人工智能、大数据和算法技术的广泛应用，在提升经济效率的同时，不断模糊数据生成、使用和收益分配的边界，对既有治理框架提出新的挑战。在实践中，围绕数据归属、接口开放和算法运行等问题，相关主体之间的责任边界尚不清晰，治理难度随技术演进不断上升。同时，大数据杀熟、算法歧视等现象引发的社会关注，也使数字经济治理面临更高的规范要求。在全球技术持续演进、治理规则尚未成熟的背景下，这种不确定性将长期存在，构成我国参与全球数字经济治理过程中需要面对的重要挑战。

综上所述，全球数字经济治理仍处于不断演进之中，其规则形态、治理议题和参与方式尚未定型。我国在这一进程中的角色，既建立在自身数字经济发展基础之上，也受到外部规则环境和技术变迁的深刻影响。机遇与挑战并存的格局，决定了我国在参与全球数字经济治理过程中，需要持续进行定位判断与制度适应。这一过程本身，也将随着全球数字经济的发展不断调整和深化。

参考文献：

- [1] 何文彬. 全球价值链视域下数字经济对我国制造业升级重构效应分析[J]. 亚太经济, 2020, (03):115-130+152.
- [2] 王燕. 数字经济对全球贸易治理的挑战及制度回应[J]. 国际经贸探索, 2021, 37(01):99-112.
- [3] 马述忠, 郭雪瑶. 数字经济时代中国推动全球经济治理机制变革的机遇与挑战[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(01):77-89+147.
- [4] 丁迪. 数字时代全球经济治理的挑战与应对: 制度适应的理论视角[J]. 国际经贸探索, 2025, 41(10):108-122.
- [5] 马述忠, 郭继文. 数字经济时代的全球经济治理: 影响解构、特征刻画与取向选择[J]. 改革, 2020, (11):69-83.
- [6] 王皓. 国际组织在全球数字经济治理中的双重角色[J]. 国际经贸探索, 2025, 41(02):106-118.
- [7] 陈伟光, 钟列炆. 全球数字经济治理: 要素构成、机制分析与难点突破[J]. 国际经济评论, 2022, (02):60-87+6.
- [8] 阙天舒, 王子玥. 数字经济时代的全球数据安全治理与中国策略[J]. 国际安全研究, 2022, 40(01):130-154+158.
- [9] 裴丹, 陈伟光. 数字经济时代下平台经济的全球治理——基于大国博弈视角[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2023, 45(03):111-122.
- [10] 徐康宁. 数字经济对世界经济的深刻影响及其全球治理[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2022, (01):83-92+206.
- [11] 马飒, 黄建锋. 数字技术冲击下的全球经济治理与中国的战略选择[J]. 经济学家, 2022, (05):48-57.
- [12] 徐秀军, 林凯文. 数字时代全球经济治理变革与中国策略[J]. 国际问题研究, 2022, (02):85-101+156.
- [13] 王璐瑶, 万淑贞, 葛顺奇. 全球数字经济治理挑战及中国的参与路径[J]. 国际贸易, 2020, (05):21-27.

Global Digital Economy Governance: Existing Issues, Evolution Trends, and China's Positioning

GAO Xiaoyu, LU Quanzhi*

(Guangzhou College of Commerce, Guangzhou, Guangdong 511363, China)

Abstract: Against the backdrop of the accelerated evolution of the global digital economy and the increasingly complex landscape of competition and cooperation among nations, the existing international governance framework faces systemic challenges in areas such as rule coordination, institutional coherence, and global collaborative governance. This paper first outlines the prominent issues in current global digital economy governance, including the lack of institutionalization in the governance agenda, fragmentation and insufficient inclusivity in rule systems, limited participation capacity of developing countries, and coordination dilemmas arising from the overlay of regional rules. Building on this analysis, the paper further summarizes the evolutionary trends in global digital economy governance, which are characterized by: the gradual prominence of negative externalities issues, the strengthening of multi-stakeholder collaborative governance, the intensifying contestation over governance rules, and the diversification and innovation in governance approaches. Finally, integrating the practices of China's digital economy development, this paper explores China's role and positioning in global digital economy governance from the dual dimensions of opportunities and challenges, aiming to provide references for the analysis of related issues and policy formulation.

Keywords: Global digital economy; Digital economy governance; Fragmentation of governance; Multi-stakeholder coordination