



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

第七届会议

2024年5月6日至8日，日内瓦

临时议程项目3

提高数字化就绪程度：从评估到执行

贸发会议秘书处的说明

概要

为了弥合目前的鸿沟并从数字化中取得更具包容性的成果，各国提高数字化就绪程度至关重要。本说明概述了发展中国家参与电子商务和数字经济并从中获益面临的主要挑战，强调了对国家和区域电子商务生态系统进行循证评估的重要性，这种评估为各国制定促进电子商务包容性发展的国家战略框架提供了坚实基础。本说明基于贸发会议的经验，讨论了良好做法和工具，并强调需要让各利益攸关方，包括国家政府机构、发展伙伴、联合国驻地协调员办事处和其他方面，参与实施电子商务改革。此外，还探讨了国际合作对于发展中国家最大限度地发挥电子商务优势的作用，并指出了协调、国际伙伴关系和有效知识交流的重要性。



导言

1. 贸易和发展理事会成员通过 2023 年 6 月 16 日截止的一项默许程序决定，电子商务和数字经济问题政府间专家组第七届会议的重点议题应为“提高数字化就绪程度：从评估到执行”。¹

2. 这一议题非常及时，因为电子商务和数字经济的扩张正在处于不同发展水平和数字化就绪程度的国家以不同方式展开。鉴于经济和社会越来越依赖数字化选项，必须解决数字鸿沟问题，以减轻这种鸿沟可能加剧现有经济不平等的风险。2021 年，发达和发展中经济体企业的电子商务销售额达到约 23 万亿美元，占全球国内生产总值的 70%。²

3. 电子商务可以定义为“在计算机网络上通过专门为接单或下单而设计的方法进行的商品或服务的买卖”。³ 数字贸易可以定义为“所有以数字方式下单和/或以数字方式交付的国际贸易”。⁴ 以数字方式下单的贸易包括国际电子商务。现有证据表明，约 20% 的电子商务销售额是国际销售额，但国家之间差异很大。⁵

4. 发展中国家准备从电子商务和数字经济的增长中获益。数字化选项有助于刺激经济增长，促进生产力和创新，创造规模效益和新的就业机会，并减少进入区域和全球市场的地理和物理障碍，最终推动包容性发展。然而，数字化的快速发展往往超出了一些国家适应数字化转型以及随之而来的社会和经济变革的能力。数字鸿沟不断扩大，有可能导致许多发展中国家，特别是最不发达国家和其他发展中国家进一步被落下。例如，自 2010 年以来，最不发达国家在全球可数字化交付服务出口额以及服务贸易总额中的比例均有所下降。随着客户越来越期待这类服务的数字化交付，最不发达国家需要加强应对关键挑战的能力。⁶

5. 电子商务和数字经济问题政府间专家组是一个独特的平台，成员国、专家和其他利益攸关方可以在这个平台上开展讨论，分享知识并确定适当的政策选择，以便所有人都能利用电子商务和数字经济带来的好处。自 2017 年第一届会议以来，政府间专家组推动了关于应对新的和正在出现的数字挑战的全球辩论，包括数据治理、数字经济中的价值创造以及危机时期电子商务带来的发展收益等问题。第七届会议的重点议题是提高数字化就绪程度，以期分享国家和区域经验并提出快速实现数字化就绪的政策选项。本届会议旨在确定如何从诊断电子商务生态系统走向加强政治承诺和在国家和区域层面执行相关战略和政策。本届会议的建议将在贸易和发展理事会以及联合国贸易和发展会议第十六届会议等政府间论坛上审议，并且与联合国全球数字契约等背景下的区域和全球辩论有关。

¹ TD/B/70/4.

² 贸发会议，即将发布的《企业电子商务销售额估计和线上平台的作用，关于信通技术促进发展的技术说明》。

³ 见 <https://www.oecd.org/sdd/its/handbook-on-measuring-digital-trade.htm>。
注：脚注中提及的所有网站均于 2024 年 2 月访问。

⁴ 同上。

⁵ 见 <https://unctad.org/publication/measuring-value-e-commerce>。

⁶ 见 <https://unctad.org/news/digitally-deliverable-services-boom-risks-leaving-least-developed-countries-behind>。

6. 在这一背景下，本说明第一章概述了发展中国家提高数字化就绪程度的主要挑战；第二章介绍了诊断电子商务生态系统、制定战略框架和加强执行方面的良好做法和工具；第三章强调了国际合作如何有助于从电子商务和数字贸易中获得更大利益；第四章讨论了伙伴关系和协调对加快提高数字化就绪程度的作用。

7. 本说明基于贸易和发展理事会成员通过 2023 年 6 月 16 日截止的默许程序决定的以下指导性问题：

(a) 发展中国家参与电子商务和数字经济并从中获益的主要挑战是什么？

(b) 有哪些在国家一级有效执行政策措施以克服主要挑战的良好做法和工具？国家政府、机构、联合国驻地协调员办事处和其他方面在此过程中可发挥什么作用？

(c) 国际合作如何有助于从电子商务和数字贸易中获得更大利益？

(d) 数字合作方面的国际伙伴关系和协调如何有助于加快提高电子商务和数字经济就绪程度？

一. 参与电子商务和数字经济并从中获益：发展中国家的主要挑战

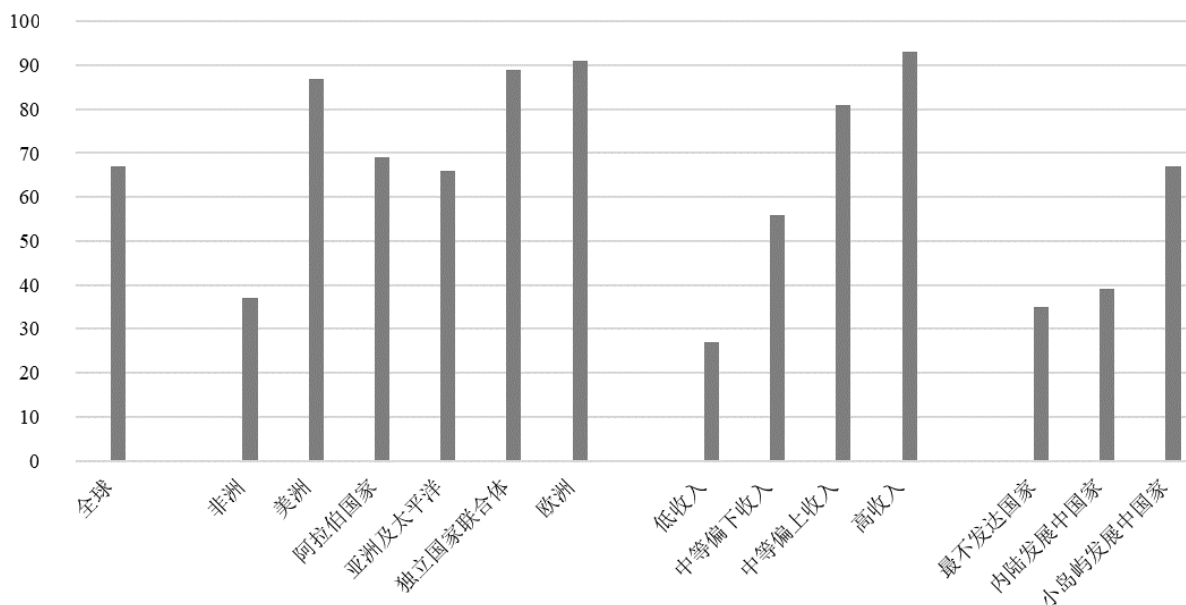
8. 仅仅有互联网连接还不足以充分从数字化中获益；要想参与电子商务和数字经济并从中获益，需要提高数字化就绪程度，而这是一项复杂和涉及多方面的工作。在经济发展水平相对较低的国家，挑战尤为突出，需要解决贸发会议提出的一些相互关联的问题，其中一些将在本章详细论述。⁷

A. 信息和通信技术基础设施和服务

9. 频繁的电力短缺和电网不稳定妨碍了数字基础设施所需的能源供应，再加上互联网连接不足和成本高，特别是农村地区的这种情况，限制了大多数发展中国家，尤其是内陆发展中国家和最不发达国家广泛采用数字化选项的潜力。2023 年，全球仍有 33% 的人口无法上网(图 1)。在高收入国家，这一比例为 7%，而低收入国家为 73%。智能手机和电脑等数字设备可能对很大一部分人而言非常昂贵，他们很难有效利用这类数字工具和相关服务。

⁷ 贸发会议，2015 年，《2015 年信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.1, 纽约和日内瓦)；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)；贸发会议电子贸易就绪程度评估，可查阅 [https://unctad.org/publications-search?f\[0\]=product%3A603](https://unctad.org/publications-search?f[0]=product%3A603)。

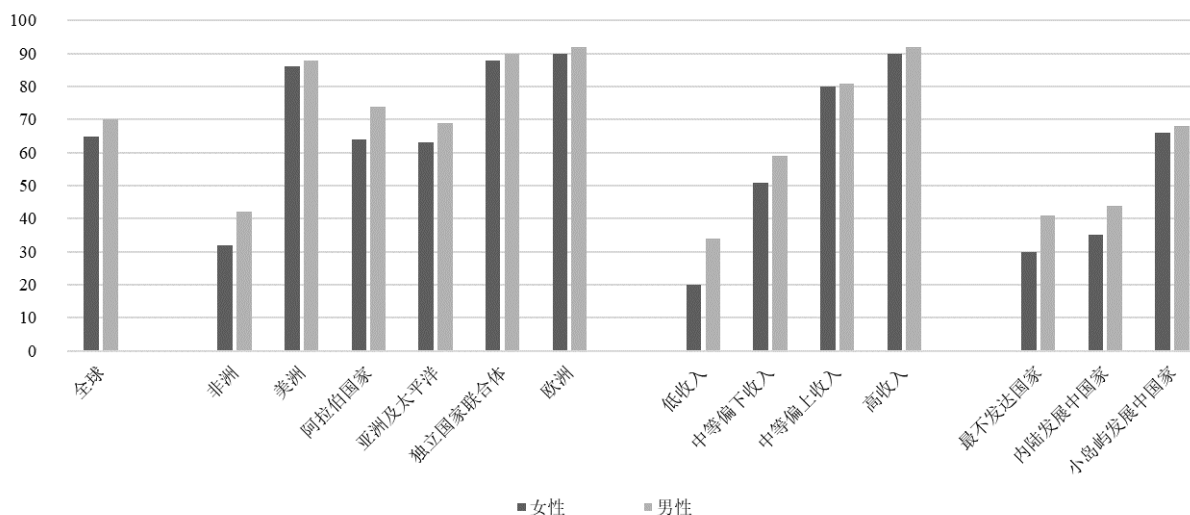
图 1
2023 年按区域和收入水平分列的互联网普及率
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据国际电信联盟的数据计算得出。

10. 一些区域还存在与性别有关的巨大数字鸿沟。2023 年，在全球范围内，互联网男性用户估计比女性用户多 2.44 亿。在低收入国家，五分之一的女性可以上网，而男性有三分之一可以上网(图 2)。城乡之间也仍然存在巨大的数字鸿沟。

图 2
2023 年按区域、收入水平和性别分列的互联网普及率
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据国际电信联盟的数据计算得出。

B. 贸易便利化和物流

11. 在许多低收入国家，电子商务主要局限于国内市场，因为跨境电子商务受到各种贸易壁垒的限制。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家执行数字化和可持续贸易便利化措施的比例在 53% 至 61% 之间，低于 69% 的全球平均执行率。⁸ 尤其是，最不发达国家是国际社会最弱势的部分，基础设施薄弱，能力和资源有限。内陆发展中国家没有直接出海口，因此贸易物流更加复杂和昂贵。小岛屿发展中国家通信和物流成本高，削弱了参与国际贸易的能力。电子商务在速度、规模、频率、可靠性、透明度、货件追踪以及信息和通信技术(信通技术)整合方面的新要求可能会对货物的顺利运输和跨境业务构成重大挑战。贸易便利化措施的实施直接影响决定电子商务这一商业模式成败的三个关键因素——运输成本、运输时间和逆向物流，即退换货的方便程度。这些因素又会对最终用户的最终价格有很大影响。此外，运输网络和寻址系统不完善会导致延误和额外成本，影响货物的及时交付。最后，通常在电子商务平台下单的大量小件包裹可能使传统的海关流程应接不暇。

C. 数字支付系统

12. 纵观全球，从最小额的购买到涉及更大金额的交易，人们越来越依赖信用卡、网上银行、移动货币和数字钱包等服务。许多低收入国家高度依赖货到付款和面对面的交易，可能会限制电子商务和数字贸易的扩张潜力。国家内部和国家之间不同支付系统之间的互操作性有限，可能会增加困难，特别是增加跨境交易的难度，从而阻碍区域一体化以及无缝和包容的数字生态系统的发展。在发展中经济体，近年来以数字方式收付款的成年人比例上升，从 2017 年的 44% 上升至 2021 年的 57%。⁹ 尽管这一比例上升，但在一些发展中经济体中，数字支付的使用仍存在较大的性别差距。

D. 法律框架

13. 许多发展中国家没有全面和专门的电子商务法律。此类法律应涵盖线上合同、电子签名、消费者保护、网络安全、税收和数据隐私等主要内容。例如，37% 的小岛屿发展中国家和 48% 的最不发达国家通过了数据保护和隐私方面的法律，37% 的小岛屿发展中国家和 41% 的最不发达国家通过了消费者保护方面的法律。¹⁰ 一些国家的现行法律过时，无法应对网上交易的复杂问题。缺乏全面的法律法规给企业和消费者的网上交易带来了不确定性，或者即使有相关法律，也不太为用户所熟知。此外，执法和司法机构往往缺乏这些领域的能力和资源。

⁸ 见 <https://www.unfsurvey.org/report>。

⁹ 见 <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>。

¹⁰ 见 <https://unctad.org/page/cyberlaw-tracker-country-detail>。

E. 数字素养和技能

14. 机器人学和人工智能等新数字技术正在改变工作的性质，因此雇主寻求数字技能日益成熟的劳动力。数字技能包含多个领域，个人需要具备不同的熟练程度，才能利用数字化带来的机遇。然而，发展中国家，特别是最不发达国家的大部分人口缺乏从数字经济中获益所需的意识、能力和技能。缺乏数字意识也可能会阻碍采用数字化选项，包括阻碍中小微型企业采用数字化选项，还可能削弱消费者的信任和参与电子商务的意愿。获得优质教育的机会不足，特别是在农村地区，进一步加剧了数字素养和技能的匮乏。数字技能的重要性已得到认可，但是较少关注可用于教学的此类技能和模型的需求规模。

F. 融资渠道

15. 与融资渠道有限(尤其是通过银行系统融资)相关的挑战阻碍了电子商务生态系统的发展。这一问题仍然是一个需克服的重大障碍，因为资金短缺不利于正规化，阻碍中小微型企业的增长。因此，推动替代融资选项，不论是风险资本还是众筹，变得十分重要，这样可以使那些原本经济实力欠缺的企业从数字经济中获益。发展中国家超过 40% 的正规中小微型企业的资金需求未得到满足，估计存在 5 万亿美元的资金缺口。¹¹ 妇女拥有的企业尤其受到影响；这类企业占中小微型企业的 23% 以上，但占这类企业融资缺口的 32% 以上。此外，女性拥有的企业仅获得了 3% 的风险资本融资。发展中国家的许多女企业家陷入了“高不成低不就”的困境，即资金需求对小额信贷来说太大，对传统融资渠道(包括风险资本或私募股权)来说又太小。¹²

G. 文化和社会因素

16. 文化因素和抵制改变可能会阻碍新技术的采用。数字工具和内容若没有本地语言版本，将进一步限制它们对某些人群的可及性。由于社会文化规范、经济资源有限、教育差距和就业市场中的歧视，妇女、青年和弱势群体参与数字活动可能面临更多困难。

H. 缺乏统计数据

17. 许多发展中国家缺乏政府、企业和家庭使用信通技术情况的统计数据，原因是国家统计机构的财政资源和掌握技能的人力资源有限，政府对编制此类统计数据的支持不足。应对如此多样且相互关联的挑战需要一项整体战略，涵盖相关的政府政策领域、与私营部门和民间社会的对话以及在许多情况下发展伙伴的支持。需要采取集体行动，以协调一致的方式应对这些挑战，进行能力建设并提供可能的政策选项，以便可能落后的国家提高数字化就绪程度。

¹¹ 见 <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap>。

¹² 同上；另见 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/653831510568517947/msme-finance-gap-assessment-of-the-shortfalls-and-opportunities-in-financing-micro-small-and-medium-enterprises-in-emerging-markets>。

二. 用于有效执行政策的良好做法和工具

A. 评估数字化就绪程度的重要性

18. 评估国家和区域电子商务生态系统至关重要，有助于政策制定者了解电子商务在关键政策领域的现状，同时评估私营部门实体和消费者的就绪程度。在区域一级，这种评估可用于确定和分析共同的电子商务挑战和机遇，从而促进区域经济一体化，包括通过研究法律框架和线上支付系统等跨境问题促进区域经济一体化。

19. 贸发会议一直走在支持发展中国家理解数字化就绪挑战的前列，并制定了电子贸易就绪程度评估，帮助各国判断采用电子商务的机遇和挑战，并提出适当的政策建议。¹³ 评估由需求驱动，涵盖与电子商务发展有关的七个关键政策领域——电子商务战略制定、信通技术基础设施、支付解决方案、贸易便利化和物流、法律和监管框架、技能发展、融资渠道。评估审查了与性别平等、电子商务衡量和弱势群体需求有关的挑战，涉及以下工作：二级数据收集和分析、重点小组讨论和多利益攸关方磋商、线上调查和有针对性的面谈。作为贸发会议评估方法的一部分，成立了一个由主要政府实体组成的委员会，以确保评估准确反映相关挑战和优先事项，同时确保协调。最后，评估提出政策建议，以帮助提高所调查的每个政策领域的成果，这通常是政策制定者制定战略和政策的第一步。自2017年以来，贸发会议为西非国家经济共同体和西非经济和货币联盟开展了36次电子贸易就绪程度评估，其中25次针对最不发达国家，四次针对小岛屿发展中国家，两次针对区域(图3)。本节中的分析是基于已接受评估的国家和区域的经验。

图3

截至2024年1月的贸发会议电子贸易就绪程度评估



资料来源：贸发会议。

¹³ 见 <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/etrade-readiness-assessments>。

20. 已接受评估的国家和地区反馈表明，评估对政府、区域机构、私营部门和发展伙伴推进数字化转型非常有用，帮助实现了以下目标：¹⁴

- (a) 提高利益攸关方对电子商务和数字经济相关问题的理解和认识；
- (b) 提供公共和私营部门利益攸关方和消费者的见解，以便进行循证政策制定，并加强通常亟需的公共和私营部门对话；
- (c) 将电子商务纳入国家和部门发展计划的主流；
- (d) 促进部际协调以及公共和私营部门对话，以确保电子商务相关政策的一致性；
- (e) 为制定国家电子商务战略和政策奠定基础，这些战略和政策概述了根据国家发展议程发展电子商务的愿景；
- (f) 通过行动矩阵编制一份优先事项建议清单，各国政府也可根据行动矩阵接洽发展伙伴；
- (g) 为确立国家在贸易谈判，特别是数字贸易谈判中的立场奠定更好的基础；
- (h) 在设计数字战略和支持方案方面与发展伙伴建立协同效应并提供指导。

21. 英联邦、联合国开发计划署和万国邮政联盟等其他国际组织和发展伙伴制定了进行类似诊断的方法，包括世界银行非洲国家数字经济诊断、联合国开发计划署数字就绪程度评估、美利坚合众国国际开发署数字生态系统国别评估。其他伙伴，例如太平洋岛屿论坛，与贸发会议合作开展了电子商务评估，或使用了贸发会议的方法进行评估。尚未接受此类评估的发展中国家对相关支持有很大需求。

B. 从评估到行动计划和战略，以提高数字就绪程度

22. 贸发会议的电子贸易就绪程度评估和其他形势分析可作为制定电子商务发展战略和整体路线图的第一步。大多数评估的一个主要结论是，电子商务的发展需要有一个总体战略愿景，并得到所有相关部委的支持。贸发会议为各国制定这一愿景提供的支持既涉及行动计划，也涉及全面的国家电子商务战略。一些国家要求贸发会议在协助制定战略之前，先协助制定行动计划。迄今为止，贸发会议已协助两个国家制定了行动计划，协助十个国家了制定战略(图 4)。

¹⁴ 见 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-third-edition-and-earlier-editions>。

图 4
截至 2024 年 1 月贸发会议协助制定的行动计划和电子商务战略



资料来源：贸发会议。

23. 行动计划是一项业务工具，用以协助各国优先执行电子贸易就绪程度评估提出的建议，并拟订将在 12 个月内实施的项目。行动计划侧重短期目标，旨在寻求伙伴关系和来自各种伙伴的资金支持，行动计划灵活可调整，可根据不断变化的情况和优先事项进行快速调整。

24. 电子商务战略是政府正式批准的更全面的国家政策文件，通常包括愿景和任务说明、战略目标和实施计划中概述的举措，涵盖支持电子商务发展的若干优先政策领域。战略的时间跨度通常长达五年；包含治理、监测和评估框架；制定全政府应对措施，并根据国家发展目标将其纳入公共议程，以便在中短期促进有利的电子商务环境。

25. 迄今为止，全球已有 35 个发展中国家采用了国家电子商务战略。¹⁵ 在 2024 年初之前接受了贸发会议电子贸易就绪程度评估的国家中，至少有 17 个国家制定了这样的战略，七个国家正在制定，四个国家表示了兴趣。¹⁶

26. 重要的是，行动计划和电子商务战略的制定都需要经过多轮磋商，涉及相关部委、代表私营部门和民间社会的主要国家利益攸关方、发展伙伴。需要采取包容性的方法，充分考虑各种不同的相关政策领域。让所有相关利益攸关方和行为体参与进来也有助于更有效地实施各种优先项目和改革。

27. 在许多发展中国家，部委之间协调不力可能导致推动电子商务改革议程的责任不明。这往往意味着机构治理和协调机制薄弱。贸发会议帮助过的国家的经验表明，由政府最高层(包括总统、副总统或总理办公室)领导电子商务改革以及将

¹⁵ 贸发会议的电子商务专项政策文件数据库包含名为战略、政策或计划的此类文件，有别于可能提及电子商务但涵盖范围更广的数字经济政策文件。

¹⁶ 其他发展伙伴，包括英联邦秘书处、强化综合框架、法国开发署、德国国际合作机构、国际贸易中心和东非商标组织，也为国家和区域发展电子商务及相关战略框架提供支持。

电子商务议程置于贸易部的主持下，对于确保电子商务改革的成功至关重要。其他关键部委、机构和部门也应在战略期内全程参与；最相关的是负责以下事项的部委：信通技术或数字化转型、规划和发展(包括中央统计局)、公共行政、财政、国家安全、劳工、小企业发展、妇女、法律事务、海关。

28. 例如，在柬埔寨，总理担任国家数字经济和社会委员会主席，商务部长牵头利用电子商务促进贸易和经济增长。柬埔寨政府重视制定国家电子商务战略的建议；在商务部倡导下于 2020 年推出了国家电子商务战略，鼓励私营部门大力参与，旨在建立一个包容、和谐的电子商务生态系统。此外，政府还制定了 2021-2035 年数字经济和社会政策框架，提出了建设数字经济和社会的长期愿景。¹⁷

29. 另一个挑战是获得充足的人力和财力资源，以支持经济的数字化转型，特别是电子商务改革。在大多数发展中国家，人力和财力资源往往不足，而且由于政府的各项优先事项相互竞争，资源分配情况可能无法预测。因此，规划部和/或财政部等主要政府机构的参与在战略制定的早期阶段非常重要，有助于确保所推行的改革及其潜在影响得到充分理解并被纳入政府预算。这样做还有助于将现有的捐助方资助机会与政府支出能力无法满足的资金需求相匹配。

30. 出于许多原因，政策制定过程中宜开展多利益攸关方对话以涵盖全社会视角。在确定政策目标和优先事项的阶段，这种方法对于汇集不同利益攸关方的意见至关重要。它可以使不同部委牵头的涉及不同经济部门的举措更加协调一致；各部门与电子商务等有关的举措，例如扩大信通技术基础设施或在线支付系统的措施，需要协调一致。此外，对于涉及更广泛政策领域的举措(电子商务只是其中一部分)，如数字化转型或贸易促进方面的举措，也应寻求措施之间的一致性。

31. 例如，在塞内加尔，贸发会议的电子贸易就绪程度评估为贸易部制定国家电子商务发展战略奠定了基础，有助于协调不同政策领域的努力，包括建设信通技术基础设施，提高发电能力，以及通过 2020 年《启动法》促进数字创业。在多哥，政府采用了公共和私营部门电子商务对话框架，并将加强数据保护和网络安全基础设施的法律框架作为当务之急，于是通过了新的法律并设立了一个处理网络威胁的机构。此外，由于私营部门新增投资、竞争加剧和电力供应改善，网络连接得到加强；电信监管机构已采取积极措施，使上网费用更加亲民；公共和私营部门的合作帮助实现了电子商务通过专门市场推广多哥制造的潜力。最后，贸易部于 2021 年批准了一项国家电子商务战略，该战略有助于促进以协调一致的方式支持多哥快速发展的电子商务生态系统。¹⁸

C. 将执行落到实处

32. 诊断分析、行动计划或战略可以为电子商务改革提供宝贵的见解和方向，但要实现它们的真正价值，需要切实执行被确定为优先事项的政策措施。

¹⁷ 见 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition> 和 <https://digitaleconomy.gov.kh/about/debc?lang=en>。

¹⁸ 见 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition> 和 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-third-edition>。

33. 成功实施改革的一个重要前提是有最高政治级别的持续承诺。在这种情况下，重要的是需要一个牵头人来领导这一进程。贸易部往往最适合牵头，有时与通信技术部密切合作。正如贸发会议大多数伙伴国家所指出的，通常最好有一个专门的执行单位，配备充足的人力和财力资源，以便落实电子商务改革涉及的许多不同政策要素。这对于与各种公共和私营部门机构、民间社会组织和发展伙伴协调也很重要。鉴于电子商务的跨领域性质，理想的情况是，通过法令设立这样一个执行单位，并设在指定部委内，由一个专门单位作为其秘书处。执行单位可以由评估或战略制定阶段成立的委员会发展而来。这种治理结构有助于加强各政策领域之间的沟通，打破各自为政的局面，并在政府结构重组的情况下提高各项举措的韧性。

34. 贸发会议的执行情况审查记录了发展中国家在设立执行单位方面的许多良好做法，执行单位可以是工作队、高级别委员会或其他部际机构，由参与电子商务政策制定和活动实施的相关实体组成。什么形式最合适取决于与国家政策相关的立法和机构设置。除其他外，这样一个部际机构的职权范围应明确规定机构的组成和规模、目的和工作方法。其任务可以是监督各项举措(包括行动计划或电子商务战略中详细列出的举措)的有效和及时执行；确保各项举措之间的机构协调和政策一致性；与包括私营部门在内的相关利益攸关方接触并让他们参与政策制定过程；通过创建良好的政策和数字环境，为长期、统筹的政策执行奠定基础。一些国家设立的机构如下：¹⁹

(a) 不丹：经济事务部政策和规划司于 2019 年成立了一个专门工作队，汇集了来自公共、监管和私营部门的利益攸关方，在加强电子商务政策和治理框架方面发挥了重要作用，并为制定 2021 年国家电子商务政策做出了贡献；

(b) 博茨瓦纳：根据议会 2022 年批准的电子商务战略成立了国家电子商务执行委员会，负责促进执行进程，并由一个技术委员会提供支持；

(c) 汤加：国家电子商务小组委员会为提高透明度和创造公共和私营部门对话空间做出了贡献；

(d) 图瓦卢：国家电子商务委员会的职权范围指出，成员应该是那些主要职责与委员会的目标和职能一致的政府部门和其他利益攸关方。可召集非政府利益攸关方加入委员会，或通过单独的咨询机构或专家组让他们参与进来。

35. 为支持执行单位的正常运作，自设立之时起，就应努力确保所有参与者对影响电子商务的跨领域问题有同等认识，包括那些与其专业领域没有直接联系的问题。例如，在肯尼亚，继 2023 年 12 月启动国家电子商务战略和提名国家电子商务执行委员会成员后，贸发会议举办了一次研讨会，向与会者宣传该委员会的重要性、与会者对协调执行进程的各自作用以及可用于这一目的的工具。

36. 一些国家，例如尼日尔和图瓦卢，设立了专门的公共和私营部门对话技术工作组。这类工作组让消费者团体和微中小型企业等非政府利益攸关方能够讨论某些举措和法规的制定和执行；它们能够汇集来自不同部委和私营部门实体的技术专家和代表，并提供支持和专长，帮助拟订和实施以下内容：电子商务举措、法律和法规；资源调动；提高认识；公共和私营部门实体之间的联系。

¹⁹ 同上。

37. 在区域一级，电子商务战略的制定通常由区域经济共同体秘书处牵头，相关区域机构参与，改革的实施可能得到类似机构的支持。例如，太平洋岛屿论坛秘书处作出了机构安排并采取了举措，以建立治理框架，促进利益攸关方的参与和发展伙伴之间的合作(插文 1)。

插文 1

太平洋岛屿论坛秘书处：电子商务治理和实施方面的合作

2021 年，太平洋岛屿论坛贸易部长批准了太平洋区域电子商务战略和路线图，其中畅想了一个完全不同的太平洋经济体，即所有企业和消费者都积极参与国内和跨境电子商务。部长们指示太平洋岛屿论坛秘书处协调该战略的执行。论坛建立了一系列治理机制和程序，以确保采取协调一致的执行方式，并加强成员国和伙伴之间的合作。

由太平洋岛屿论坛协调的太平洋电子商务委员会旨在为该战略的执行提供支持、指导和战略监督，确保及时有效地采取措施、交付产出并取得成果。一些区域和国际执行组织及发展伙伴是该委员会的观察员。

太平洋区域电子商务联盟是一个区域网络，旨在根据该战略的愿景争取国家、区域和全球伙伴的支持，从而提高太平洋岛国使用电子商务并从中获益的能力。受贸发会议全民电子贸易倡议的启发，该联盟力求创造协同效应，避免参与机构的重复工作。它向所有正在执行或希望执行战略中各项措施的区域和国际机构开放。

2022 年 12 月，太平洋电子商务委员会决定增设两个参与平台，即发展伙伴电子商务小组委员会和私营部门电子商务小组委员会。前者提供平台，让捐助方与执行机构接触、互动和讨论电子商务发展，并向太平洋电子商务委员会提供咨询支持；后者汇集了各国工商会的成员。

太平洋电子商务门户网站于 2022 年启动，作为该区域电子商务发展的综合信息库。这是第一个区域电子商务统计数据库，将为循证政策制定提供支持。

资料来源：贸发会议。见 <https://pacificcommerce.org/about/>。

38. 制定执行计划是一项重要内容，因为它应规定执行机构的责任、时限、基线指标和关键绩效指标。制定这种计划的一大挑战通常是许多政策领域缺乏基线数据和官方统计数据。缺乏统计数据的问题若不解决，可能会影响本应在政策执行结束时进行的影响评估。

39. 为了满足确保有效实施改革的需要，贸发会议基于贸易便利化改革追踪系统的成功经验，开发了电子贸易改革追踪系统。它是一个基于网络的项目管理和能力建设工具，旨在支持国家电子商务委员会或同等机构协调执行电子贸易就绪程度评估中的建议或行动计划或电子商务战略中的优先措施(插文 2)。

插文 2

贸发会议电子贸易改革追踪系统

电子贸易改革追踪系统提供以下功能：分配职责、追踪任务执行情况、报告有时限的交付成果的进展。追踪系统还可以记录与发展伙伴参与有关的信息，以便利对资源调动的监测。为了加强知识管理，追踪系统允许上传和存储会议记录、工作计划和报告等文件，有助于更加有效和透明的信息共享。此外，追踪系统促进了不同执行团队的用户之间的互动交流。

电子贸易改革追踪系统是与贸发会议伙伴国的协调中心合作开发的，将于 2024 年试行。使用追踪系统和准确的数据记录有望为报告提供便利，因为它将实时展示执行过程的结果和影响。

资料来源：贸发会议。

40. 除贸发会议的电子贸易改革追踪系统外，其他互动平台也可以作为有用的工具，用于分享信息，促进各有关政府部门之间的沟通和合作，协助规划和监测任务，加强资源管理，以及确保全面统筹的政策执行。例如，国际贸易中心开发了基于网络的战略实施管理工具，可实时管理贸易发展战略，为各国可能已有的其他监测工具提供补充，以加强透明和问责。²⁰ 在德国，德国国际合作机构正在计划开发一个线上工具，支持东非共同体成员国在东非共同体部长理事会 2022 年通过的电子商务战略的背景下提交报告。²¹

三. 利用国际合作加快提高数字化就绪程度

41. 在许多数字化就绪程度落后的发展中国家，要想发挥电子商务和数字经济的潜力以促进包容性和可持续发展，需要国际社会增加技术和资金支持。这些国家还需要参与建立共识，以制定全球目标和政策行动，使数字化带来更具包容性的成果。

42. 尽管呈现积极趋势，但国际社会目前的资金支持仍然不足。贸发会议的估计表明，与信通技术相关的承诺金额从 2019 年的 15 亿美元增加到 2021 年的 22 亿美元，占贸易援助倡议下承诺总额的 4.1%。²²

43. 许多发展中国家受益于国际资金和技术支持，得以实施电子商务改革，但资源仍然是一个关键制约因素，近年来许多国家财政空间缩小，债务负担增加，强化了这一制约因素，导致难以调动国内资源。

44. 各种倡议都承认有必要促进国际合作与协调，并分配更多资源用于加快数字化产生包容性成果的进展。在联合国内部，2022 年在秘书长报告《我们的共同议程》中提出的全球数字契约将“概述为所有人创造一个开放、自由和安全的数

²⁰ 见 <https://intracen.org/resources/tools/strategies-implementation-management-tool>。

²¹ 德国国际合作机构肯尼亚办事处提供的投入。

²² 见 <https://unctad.org/publication/e-commerce-and-digital-economy-programme-year-review-2022>。

字未来的共同原则”。²³ 为了加快实现可持续发展目标，共同努力、避免各自为政、分享知识以及协调政策以集体应对复杂的数字挑战变得比以往任何时候都更加紧迫。2023年9月，可持续发展目标联合基金的数字化转型窗口启动，用于探索“释放数字世界力量以加快实现可持续发展目标的新途径”。²⁴ 该基金旨在加强伙伴关系，利用联合国实体、区域委员会和其他伙伴牵头的数字倡议，并寻求催化资金，以促进有规模的影响，实现更快和更具包容性的数字化转型。

45. 进一步加强国际合作也是为了促进多利益攸关方参与的关于塑造电子商务和数字经济未来的深入和多样的讨论。向成员国学习和分享成员国的经验是重要目标，电子商务和数字经济问题政府间专家组为此提供了宝贵机会。贸发会议电子商务周也为促进建设性和包容性对话提供了一个宝贵平台。它已成为一个主要的全球论坛，供部长、高级政府官员、首席执行官及其他企业代表、国际组织、学术界和民间社会讨论数字化的发展层面。²⁵

46. 在研究和能力建设方面也开展了国际合作。在统计领域，贸发会议越来越多地与区域委员会和联合国统计司以及国际货币基金组织、经济合作与发展组织、世界贸易组织等伙伴合作，通过国家和区域培训课程为进行数字经济、电子商务和数字贸易统计的国家提供能力建设和技术援助，以便应对本说明中概述的挑战并帮助它们做出更好的知情决策。政府间专家组的电子商务和数字经济衡量工作组每年举行会议，以促进在这类问题上的合作，并提高发展中国家电子商务和数字经济统计数据的可得性、质量、可比性和相关性。在2023年11月30日和12月1日举行的最近一次会议上，该工作组向政府间专家组提出的建议包括，要求国际社会大力支持就决策所需的电子商务和数字经济统计数据提供方法、能力建设、培训和技术援助。²⁶

47. 电子商务和数字贸易的增长给世界各国政府带来了新的监管挑战。从确保包容和可持续发展的角度来看，一些挑战不仅需要国家方案，还需要国际合作。在跨境数据流动、竞争和在线消费者保护以及电子支付和税收方面可以看到此类挑战。有些与电子商务和数字贸易直接相关，另一些则涉及数字化转型更广泛的影响。

48. 关于跨境数据流动，需要采取平衡的全球数据治理方法，以确保数据能够尽可能自由地跨境流动，同时应对公共政策方面的关切。要想从这一领域的区域和全球对话中获得包容性成果，发展中国家需要有一席之地，并具备切实参与相关进程和会议所需的资源。所有国家都需要划拨更多国内资源用于发展在国内创造和获取数据价值的的能力，然而许多国家，特别是最不发达国家的财政、技术和其他资源可能无法满足这一需求。它们可以借助国际支持，制定相关法律和监管框架以及国家战略，使对待数据和数据流动的方式有助于确保从经济发展中获益，同时尊重人权并考虑各种安全关切。²⁷

²³ 见 <https://www.un.org/techenvoy/global-digital-compact>。

²⁴ 见 <https://press.un.org/en/2023/dsgsm1872.doc.htm>。

²⁵ 见 <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/unctad-eweek>。

²⁶ TD/B/EDE/7/3.

²⁷ 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）。

49. 在竞争方面，数字市场的特征，包括具有网络效应以及规模和范围经济效应，引起了对市场势力和反竞争行为的关切。世界各国政府都希望有效控制市场势力和反竞争行为，这可以通过调整法律框架和加强反不正当竞争执法来实现。应继续努力鼓励交流信息和知识，在可行时采取集体应对措施，采取创新方法，建立共识，以促进数字市场的竞争。在这方面，竞争法和竞争政策政府间专家组是一个所有国家都可以参与的平台。

50. 关于线上消费者保护，缺乏适当的政策和法规以及有效执法所需的资源，削弱了人们对数字经济的信任。制定适当的法律框架、执行相关法规和解决跨境纠纷对于为消费者创造更安全、更包容的数字环境至关重要。主要挑战涉及线上消费者获得的信息和教育不足、误导性广告、不安全的产品和支付系统、未经允许收集和使用顾客个人数据以及纠纷解决和补救机制不足。在这方面，消费者保护法律和政策政府间专家组是一个所有国家都可以参与的平台。

51. 国际合作的另一个作用是提高电子支付跨境监管框架的效率，电子支付可促进数字贸易。支付系统的互操作性对于实现更快捷的跨境转账和增强消费者信心至关重要。使支付交易的国内安全标准与国际标准保持一致，可进一步提高跨境电子支付的效率。²⁸

52. 税收是另一个需要加强合作的领域。电子商务和数字贸易的增长以及不断演变的商业模式给传统税收制度的管理和执行带来了新的挑战。一部分原因是交易的多辖区性质和交易方潜在的匿名性。国内税收，特别是增值税和商品及服务税，作为一种增加政府收入的方式变得越来越重要。²⁹ 增值税管理和合规方面存在挑战，向非居民卖家征税的低收入经济体尤其面临这类挑战，包括传统的增值税法规中没有规定对供应商在顾客所在辖区无实体存在的情况下对供应品征税，导致税收金额过低。针对电子商务和数字贸易的增长而推行的增值税改革尚未发挥其潜力。³⁰ 解决这一差距和加强税收征收需要大量投资和技术援助，以实现税收制度现代化，特别是使税收制度适用于服务和数字产品的线上销售。非洲税务管理论坛、美洲税务管理中心和世界银行等国际和区域组织为发展中国家提供指导和技术支持，经济合作与发展组织通过为非洲、亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比提供增值税数字工具包，提供指导和技术支持。

四. 伙伴关系和协调对提高数字化就绪程度的作用

53. 国际伙伴关系和协调对于加快提高电子商务和数字经济就绪程度至关重要。这样可以促进调动资源，包括通过能力建设支持和协调机制，帮助各国推进数字化转型。鉴于捐助方资源有限，而电子商务和数字经济领域对发展资金的需求持续存在，有效的捐助方协调至关重要。促进协调的积极例子包括：数字影响联盟的数字捐助者交流平台；欧洲联盟的数字促进发展中心；以及 2021 年成立的贸

²⁸ 见 <https://unctad.org/publication/digital-trade-development>。

²⁹ 贸发会议即将发布的关于对电子商务和数字贸易征收间接税及其对发展中国家影响的出版物。

³⁰ 见 <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Notes/Issues/2023/09/07/Fiscal-Revenue-Mobilization-and-Digitally-Traded-Products-Taxing-at-the-Border-or-Behind-It-538487>。

发会议电子商务和数字经济方案核心捐助方咨询委员会，其成员不断扩大，目前包括澳大利亚、德国、荷兰王国、瑞典和瑞士。³¹

54. 与发展伙伴以及发展伙伴之间的协调与合作如果达不到最优水平，可能导致干预措施各自为政。缺乏国际协调可能导致一国不得不接洽多个提供类似技术援助的发展伙伴。通过能够提供互补专长和支持的各组织之间的伙伴关系扩大协同效应的可能性，对于建设一个包容和一体化的数字环境以及最大限度地扩大实地影响至关重要。

55. 在国家一级，改善联合国各实体和发展伙伴之间数字协调的努力在区域协调员的指导下进行，他们在确保联合国全系统的举措和发展伙伴的干预措施与总的国家发展议程产生协同效应方面发挥着关键作用。联合国可持续发展合作框架还有助于促进联合国发展系统与政府之间的合作，并确定最需要支持的领域。

56. 全民电子贸易倡议对于促进合作和对话十分重要。该倡议于 2016 年建立，旨在促进成员之间的协同效应，方便政府确定不同类型的优先行动可获得哪些支持。该倡议目前有 35 个合作伙伴，它们的共同愿景是确保数字化带来发展收益，每个合作伙伴提供相关政策领域的专长、技能和资源，以实现共同目标并产生更大影响。该倡议通过一个信息枢纽传递合作伙伴发布的新闻、活动、课程和出版物，并通过发挥协调作用，加强国际合作，打破各自为政的局面。其合作伙伴在贸发会议开展的许多技术援助和能力建设活动中发挥了重要作用，这些活动包括电子贸易就绪程度评估、妇女电子贸易倡议和电子商务周。

57. 为了促进各国有效实施电子商务改革，贸发会议建立了电子贸易执行支助机制(插文 3)。贸易部或电子商务领域具有公认领导作用的其他实体的高级官员构成了电子贸易从业者群体的核心，是电子贸易执行支助机制的重要贡献者。他们推动并受益于定期的执行情况审查，审查的目的是根据国家自主、包容和成果管理制原则，提供各国取得所进展的证据，并为有效执行建设机构能力。该机制鼓励在实践社区分享提高数字化就绪程度的经验和良好做法，并定期举行会议。该机制还协助各国动员合作伙伴，以便加快实施电子商务方面的优先行动，并提供一个对政府和发展伙伴都有用的进展追踪工具。

插文 3

贸发会议电子贸易执行支助机制和从业者之间的经验交流

为了支持经验交流和能力建设，贸发会议自 2020 年以来，在接受了电子贸易就绪程度评估并制定了电子商务行动计划和战略的国家，与政府协调中心举办了研讨会。这些研讨会使协调中心和合作伙伴能够创造协同效应，国家利益攸关方之间能够开展合作，并讨论如何促进国家执行工作和倡导电子商务政策行动。此外，研讨会使各国能够交流经验和确定良好做法，有助于思考如何改进贸发会议和其他发展伙伴，如全民电子贸易倡议成员、捐助方和联合国区域协调员办事处提供的援助。下一次研讨会定于 2024 年 5 月举行，将开展一次关于如何使用电子贸易改革追踪系统的互动培训。

³¹ 为贸发会议关于实施电子商务改革的工作做出贡献的其他捐助方包括澳大利亚、中国、德国国际合作机构、大韩民国、欧盟委员会和非洲进出口银行。

执行支助机制利用贸发会议的相关技术支持方案，包括与电子商务立法、竞争和消费者保护以及贸易便利化有关的能力建设方案，例如海关数据自动化系统方案和工商促进项目，协助各国推进若干领域的改革。此外，贸发会议还就电子商务和贸易谈判提供咨询服务，并就税收政策和衡量电子商务价值等主题开展分析工作，这些都是扩大数字化就绪程度的关键。

资料来源：贸发会议。见 <https://unctad.org/publication/fast-tracking-etrade-readiness-assessment-implementation-snapshot-unctads-support>。

58. 本说明利用贸发会议的专长，提出了良好做法和工具，并强调各利益攸关方，包括国家政府机构、发展伙伴、联合国区域协调员办事处和其他方面，必须参与实施电子商务改革。本说明强调了国际合作对于发展中国家最大限度地发挥电子商务优势的作用，同时强调协作、国际伙伴关系、知识交流和资源调动的重要性。通过协作，各国可以更有效地提高数字化就绪程度，并发挥电子商务和数字贸易的变革潜力，促进可持续和包容性发展。