

CSIS 学者讨论

美国影响数字监管规则的新战略

如何实施数字贸易监管，大型经济体对此持不同态度。欧盟态度最为激进，从最早的 GDPR 到近两年的 DMA 和 DSA，欧盟不断通过监管立法收紧大型平台脖颈上的绳索。而美国因其数字平台企业的垄断优势地位，整体上主张监管不得阻碍数字贸易的自由便利。针对欧盟数字监管的“布鲁塞尔效应”，近期特朗普政府的应对策略出现重大转变。一是从“对抗规则”转向“遏制扩散”，在欧盟的数字监管立法已经出台的背景下，改变欧盟规则的努力将变得十分困难，现在最主要的工作应该是阻止欧盟规则成为全球性规则，因此特朗普政府的重点转向了防止欧盟监管模式向全球扩散；二是将关税视为跨领域威慑工具，把原本属于国内监管主权的“平台规则”转化为可谈判的贸易条件，从而在双边谈判中迫使中小型贸易伙伴接受美式监管思路。上述策略能否实现美国在数字贸易方面的目标还有待观察，但从 2025 年特朗普政府与中小型贸易伙伴的谈判来看，相关条款都已被纳入双边贸易协定。

2026 年 3 月，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）舒尔国际商业讲席负责人菲利普·A·拉克等人发表评论文章。这篇题为《“新遏制战略”：美国如何利用贸易手段阻挠数字监管》讨论了特朗普政府影响其他经济体数字监管的最新策略变化。

以下是该文主要内容，供参考！

2026 年 1 月，美国国务院对五名参与起草《欧盟数字市场法案》（DMA）和《欧盟数字服务法案》（DSA）的欧洲官员实施了签证限制，这标志着特朗普政府针对数字监管的攻势进一步升级。这些签证措施或许是因 DMA 引发的摩擦而针对欧盟采取的最直接手段，但绝非这场日益加剧的冲突中的唯一战场。在直接针对欧盟采取行动的同时，美国政府还试图将反数字监管条款嵌入与其他伙伴（包括马来西亚、印度尼西亚、柬埔寨、阿根廷、危地马拉和萨尔瓦多）的双边贸易协定中，与厄瓜多尔、泰国等国的框架协议中也出现了类似的措辞。

这一策略标志着美国战略的转变。由于无法在源头上推翻欧盟的监管规定，美国政府正试图遏制其扩散。美国利用关税威胁作为筹码，将原本属于国内监管的选择转化为可谈判的贸易让步，试图确立将影响未来数年数字治理谈判的先例。

贸易协议行动

本届美国政府的行动所针对的范围已超出布鲁塞尔。美国已在与拉丁美洲、东南亚及欧洲至少九个国家的双边贸易协定及框架协议中嵌入反监管条款。这些协议的措辞几乎完全一致。具体而言，这些协议的第 3 条规定，相关国家：

不得征收在法律上或事实上歧视美国企业的数字服务税或类似税种。应促进与美国的数字贸易，包括避免采取歧视美国数字服务或通过数字渠道分销的美国产品的措施[确保数据在可信边界间自由传输以开展业务，并与美国合作应对网络安全挑战。]

这些条款虽未明确提及数字市场监管，但显然旨在针对《数字市场法案》（DMA）式的框架。《数字市场法案》要求大型平台确保互操作性，禁止在搜索和应用商店中进行自我偏好，并强制要求数据可携性——美国认为这些规则过度针对美国企业，并破坏了其商业模式。这些贸易协定中刻意采用的宽泛措辞——“具有歧视性的措施”——赋予了华盛顿广泛的裁量权来界定何为违规。

与阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉、马来西亚、印度尼西亚和柬埔寨签署的协议包含这些条款的具有约束力的版本，但因所有国家完整的内部法律程序仍在进行中，目前均未生效。与厄瓜多尔和泰国的框架协议包含类似措辞。尽管不具约束力，但此类框架协议通常会成为最终协议的模板。瑞士和列支敦士登签署的框架协议措辞更为狭窄，仅涵盖“有害的数字服务税”，未包含更广泛的反歧视禁令。

仅马来西亚的协议包含一项例外条款：“马来西亚有权基于公共利益进行监管。”这究竟是提供了实质性的政策空间，还是仅仅作为政治掩护，目前尚不明确。更重要的是，其他所有协议中均未包含这一保留条款——美国似乎在随后的谈判中收紧了措辞。

对于经济规模较小的国家而言，其考量很简单：以接受未来数字监管方面的限制为代价，换取农业、消费品或其他优先领域的即时关税减免。印度尼西亚 2024 年的国内生产总值约为 1.4 万亿美元，是迄今为止接受此类条款的最大经济体。这些协议起到

了试金石的作用，表明当美国拥有强大的关税杠杆，且某国的数字贸易量较低时，美国便能从中获取监管方面的让步。

为何此时采取这一策略

特朗普政府的强硬立场与拜登时期形成了鲜明对比。尽管拜登领导的联邦贸易委员会对大型科技公司展开了国内反垄断执法，但其贸易团队在盟国数字监管问题上采取了更为审慎的态度，甚至曾撤回对某些世界贸易组织电子商务提案的支持，以避免限制国内监管选择。特朗普政府迄今拒绝了这种克制态度。它将贸易政策视为“国家安全的关键组成部分”，并将数字监管视为竞争战场，对维持多边共识的关注度有所降低。

特朗普政府广泛利用关税作为杠杆，为这种更为强硬的做法提供了动力。如果贸易伙伴出台了华盛顿认为具有歧视性的数字规则——无论是针对性税收、数据本地化要求还是平台行为规范——美国政府都可以通过对商品加征关税，在数字领域之外施加威胁或造成经济损失。2025年8月，特朗普威胁对实施“数字税、立法或监管”的国家加征“额外关税”，并明确将此类措施描述为旨在损害美国科技公司。值得注意的是，即便失去了《国际紧急经济权力法》（IEEPA）这一政策工具，仍可通过可信的关税威胁，或依据美国贸易法第301条或第232条发起调查，来推进数字贸易目标。

特朗普政府表现出的紧迫感，很可能源于其感知到的“布鲁塞尔效应”正在加速。欧盟《数字市场法案》已成为许多其他国家的模板。巴西于2025年9月出台了全面的数字市场立法。韩国推进了平台公平规则。印度、日本和英国都在考虑类似的框架。

当全球第二大经济体制定出主要约束美国公司的平台规则，且其他主要经济体纷纷效仿时，美国行政部门就有强烈的动机做出回应。其手段包括从谈判豁免条款到威胁采取报复措施以阻止相关规则的实施。

该战略奏效之处——以及失效之处

在小型经济体取得成功并不意味着“布鲁塞尔效应”已被遏制——数字贸易的规模至关重要。与巴西、韩国或欧盟相比，阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉、马来西亚、印度尼西亚和柬埔寨的数字市场总和微不足道。随着美国政府针对更大市场提出更完善的监管提案，该战略将面临更强烈的阻力。

巴西正在试探底线。2025年9月，巴西政府向国会提交了一项关于数字市场公平竞争的法案。该提案拟设立专门部门监管“具有系统重要性”的平台——这一表述主要针对谷歌、Meta和亚马逊等美国公司。该法案包含与《数字市场法案》（DMA）要求相呼应的互操作性和数据共享条款。

因此，美国立法者予以反击。众议院司法委员会致函巴西财政部，称该法案将“主要针对美国平台”，构成非关税贸易壁垒。美国贸易代表办公室（USTR）同时针对巴西的贸易做法（包括数字贸易和电子支付服务）启动了301条款调查。尽管面临这种压力，巴西并未撤回该提案。当监管风险很高，且国内政治群体支持干预时，关税威胁的效力就会减弱。

韩国采取了不同的做法，但依然招致批评。与《数字市场法案》（DMA）基于市场支配地位的广泛监管框架不同，韩国提出

的《在线平台公平法》仅聚焦于平台与商户的关系：合同条款、透明度要求以及中介行为。这种“公平”的表述在一定程度上是出于战略考虑——旨在避免《数字市场法案》式的对抗。

然而，这并未使韩国免受美国的压力。该法案一再成为美韩贸易对话中的摩擦点，华盛顿方面声称，无论如何包装，此类规则都构成歧视性的非关税壁垒。这一争端给两国同盟关系带来了压力：韩国虽是关键的安全伙伴，但即便是针对性极强的数字监管措施，也会引发美国的施压。

欧盟本身则依然难以触及。美国与欧盟于 2025 年 8 月签署了一项框架协议，承诺解决“不合理的数字贸易壁垒”，但欧盟委员会明确表示，《数字市场法案》（DMA）和《数字服务法案》（DSA）不属于贸易谈判的范畴。2025 年 3 月，美国贸易代表办公室在其年度《国家贸易评估报告》中将这两项法案均列为数字贸易壁垒。美国国务院对参与起草该立法的五名欧盟官员实施签证限制，标志着局势升级，但布鲁塞尔方面并未显示出退让的迹象。欧盟掌控着全球第二大数字市场，且成员国对监管措施的立场一致，这意味着华盛顿的关税威胁影响力有限。

这意味着什么

本届美国政府推动的贸易协定行动已取得初步胜利，在与至少八个国家的协议中嵌入了反监管条款，并确立了可能延续至本届政府任期之后的影响。但该战略的局限性显而易见。巴西和韩国等大型经济体表明，当监管风险很高且国内选民支持干预时，关税威胁就会减弱。

即使在已加入这些条款的司法管辖区，关键问题仍未得到解答。美国将如何实际执行这些条款？尤其在联邦最高法院已推翻《紧急经济权力法》（IEEPA）关税的情况下。其中“歧视美国企业”的表述故意保持模糊。这是否意味着禁止任何对大型平台造成不成比例影响的监管？各国能否通过世贸组织争端解决机制对执行行为提出挑战？未来政府会履行这些承诺，还是会悄然放弃执行？协议中并未明确说明。

这种做法将数字监管视为纯粹的贸易问题。这种框架对寻求关税减免的小经济体有效，但当各国追求其视为正当的治理目标时，这种框架便会失效。平台权力集中是所有民主国家面临的政治问题。《数字市场法案》（DMA）引发了关于是否以及如何监管数字守门人的全球性讨论。这种讨论不会因为华盛顿在与柬埔寨和萨尔瓦多的贸易协定中嵌入反监管条款而终结。

美国政府或许能让较小的合作伙伴做出承诺，但无法阻止较大经济体在国内政治压力下实施监管。所谓“布鲁塞尔效应”正通过经济引力蔓延——企业之所以遵守欧盟规则，是因为欧盟市场规模庞大到无法忽视；而它们之所以将这些标准推广至全球，则是因为分散合规的成本过高。贸易协定条款或许能延缓数字市场规模较小的国家采纳这些规则，但无法逆转重要经济体中的监管浪潮。

该战略真正做到的，是开创了一个先例：将数字监管视为可谈判的贸易让步。未来的政府将继承这些协议及其所体现的原则。这一原则能否延续，取决于本届政府无法控制的因素——包括欧

盟的监管模式能否兑现布鲁塞尔的承诺，以及美国科技公司能否维持其市场主导地位，从而使这场斗争具有价值。

来源：上海市开放战略研究中心（上海 WTO 事务咨询中心）