

| 非洲经贸投资法 |

# 非洲大陆自贸区《数字贸易议定书》解读

非洲大陆自贸区《数字贸易议定书》及其附件为自贸区内的数字贸易提供了完善的法律框架，有助于协调非洲各国的数字贸易法规，促进跨境数据流动，推动非洲的包容性数字化转型和可持续发展

文 | 曲轩谊 中国社会科学院大学国际政治与经济学院博士生 朱伟东 中国社会科学院西亚非洲研究所非洲法律研究中心主任、研究员

2024年2月18日，在亚迪西亚贝巴召开的非盟第37届常会正式通过了《非洲大陆自贸区数字贸易议定书》（以下简称《数字贸易议定书》）。这是非洲大陆上的第一份数字贸易议定书，是非洲构建数字单一市场的重要基础。由于《数字贸易议定书》的很多规定需要通过附件的形式予以明确，因此在2025年2月15日~16日举行的非盟第38届常会又通过了《数字贸易议定书》的8个附件，分别涉及原产地规则、披露源代码的法定和合法公共利益理由的确定标准、网上安全与保障、跨境数据转移、新兴和高端科技、数字身份、跨境数字支付以及金融科技。《数字贸易议定书》及其附件为非洲大陆自贸区内的数字贸易提供了完善的法律框架，有助于协调非洲各国的数字贸易法规、促进跨境数据流动、推动非洲的包容性数字化转型和可持续发展。

## 《数字贸易议定书》的制定背景及意义

非洲大陆自贸区也是非盟《2063年议程》的一项基石性倡议，其宏伟目标是通过建立一个涵盖商品和服务的统一市场，以及促进人员的自由流动，进而深化非洲国家间的经济联系并提升非洲经济实体在非洲大陆乃至全球范围内的竞争力。以数字技术为代表的新兴技术在促进创新和贸易方面正产生日益重要

的作用。非洲国家普遍期望利用数字技术和数字创新来促进非洲内部贸易和投资，推进非洲的经济一体化进程。近年来，非洲在全球数字贸易市场中发展迅速。据统计，自2010年~2023年，非洲的数字服务出口价值增加了146%。同时，非洲拥有庞大的期待数字化转型的青年人群，这使其成为全球范围内数字产业发展潜力最大的地区之一。在这个背景下，《数字贸易议定书》应运而生，它不仅是非洲联盟推动非洲大陆自由贸易区建设的长期战略规划产物，也是非洲国家领导人对数字时代非洲发展路径深刻思考的成果。此外，《数字贸易议定书》并非孤立的贸易准则，其制定与包括非盟《2063年议程》和《非洲数字转型战略（2020~2030）》等在内的更宏大的非洲发展蓝图相契合。

《数字贸易议定书》的总体目标是，通过在《非洲大陆自贸区协定》的框架下建立统一协调的规则以及共同的原则和标准，促进非洲的数字贸易发展，进而实现可持续和包容性的社会经济发展以及推动非洲大陆的数字化转型。其战略意义体现在多个层面。首先，《数字贸易议定书》致力于解决当前非洲数字市场存在的法规碎片化问题，为跨境数字贸易提供稳定的制度环境。其次，通过降低交易成本、扩大市场准入、赋能中小微企业等途径，《数字贸易议定书》有望提升非洲大陆自贸区的整体经济效

益，从而比传统贸易模式更有效地促进包容性发展，进而对非洲的经济结构产生深远影响。再次，《数字贸易议定书》致力于为企业和消费者创造一个透明、安全和可信赖的数字贸易环境，这对于提升民众对于非洲国家数字化转型的信心和信心至关重要。最后，《数字贸易议定书》的目标不仅仅局限于制定一套贸易规则，其具体目标涵盖了基础设施建设、人才培养、创新激励以及信任环境的构建等多个维度，体现出非盟国家致力于建设一个覆盖非洲大陆的整体性数字生态系统的雄心。

## 《数字贸易议定书》的主要内容

《数字贸易议定书》正文分为十一个部分，共有52个条款。其中，主体内容包括总则、数字产品的市场准入和处理、促进数字贸易、数据治理、商业和消费者信任、数字贸易包容性以及新兴技术与创新七个部分。

### （一）总则及数字产品的市场准入和处理

《数字贸易议定书》的第一部分“总则”和第二部分“数字产品的市场准入和处理”界定了有关数字贸易的核心概念、适用范围，并确立了市场准入的基本原则，共同构成了这一数字贸易规则体系的基石。在总则部分，《数字贸易议定书》第1条为“数字贸易”“数字产品”“数字身份”等关键技术语提供了

明确定义。其中，“数字贸易”被定义为“能够以数字方式或实物方式交付的、且涉及自然人和法人的货物及服务贸易的数字化交易”，这一定义具有广泛的包容性。“数字产品”是指为商业销售或分销而制作并可以电子方式传输的电子节目、文本、视频、图像、录音或任何其他数字编码的产品，但包括货币在内的金融工具的数字化表示除外。“数字身份”则是指用于识别自然人或法人的一组独特且经过验证的数字属性或凭证。在适用范围方面，《数字贸易协定书》适用于“缔约国采取或维持的影响数字贸易的措施”，但不适用于政府采购和缔约国持有、处理和收集信息的有关的措施。

“数字产品的市场准入和处理”这一部分主要涉及原产地规则、关税及非歧视待遇。《数字贸易协定书》第5条只是简单规定，缔约国应通过相关附件确定非洲所有企业（African owned enterprise）、非洲数字平台和非洲内容来源的原产地规则，这一附件应确定协定书所涵盖的数字产品的范围，同时考虑到发展非洲自由贸易区数字市场、非洲产品贸易、促进非洲公司和使用非洲数字平台的目标。这一条款对于确保数字贸易的利益惠及非洲本土至关重要。为了落实这一条款，《原产地规则附件》第三部分第4、5、6条分别对非洲所有企业、非洲数字平台和非洲内容做了明确界定。根据这些规定，“非洲所有企业”是指大陆自贸区成员国的自然人或法人拥有50%以上股权权益的企业，或成员国自然人或法人拥有任命大多数股东或能够合法领导其运营的企业，并且此类企业是根据成员国的法律或规则合法成立、登记、注册或运营且在成员国境内保留实质性商业活动的法人实体；“非洲电子平台”是指在非洲大陆自贸区成员国合法成立、注册、登记、或运营的，并且由成员国的自然

人或法人拥有50%以上股权权益或有任命多数股东或能合法领导其运营的平台；“非洲内容”是指由非洲大陆自贸区成员国的自然人或法人根据成员国的法律或规则所拥有的内容。由非洲所有企业或成员国的法人或自然人所进行的，或在非洲数字平台上所进行的非洲内容交易，就可以根据《数字贸易协定书》第6条和第7条享受关税减免和非歧视等优惠待遇。

## （二）促进数字贸易

《数字贸易协定书》的第三部分“促进数字贸易”致力于通过一系列具体措施为非洲数字贸易的顺畅运行扫清障碍，并构建高效便捷的交易环境。在这一部分中，《数字贸易协定书》首先重点着眼于建立数字交易的信任基础。例如，《数字贸易协定书》第8条规定“不得仅因电子形式而否认电子文件或电子签名等电子信任服务的法律效力”，第9条要求各缔约国建立电子认证法律框架，允许交易方自行决定认证方法，并承认多样化的认证技术，第10条则要求各缔约国接受电子贸易管理文件，使其与纸质文件具有同等法律效力。这些条款共同构成了数字贸易法律框架的基石，旨在大幅降低行政壁垒，推动贸易流程现代化。同时，非洲国家认识到数字贸易的发展不能仅仅依靠虚拟的网络环境，更需要依托实体环节，因此《数字贸易协定书》第11条鼓励缔约国“努力改善物流服务的监管环境并简化与物流服务有关的许可证发放程序”，同时要求各缔约国根据各自的法律法规推动建立相互之间的运输协调机制以改善基础设施、制定具备兼容性的运输标准、确保有关部门对境内的物流服务供应商不采取或维持限制竞争的政策和措施，以及维护或升级国家地址系统、邮政系统和相关基础设施，进而为“最后一公里”配送提供便利。为保障电子商务这一数字贸易核心功能的良好运作，《数

字贸易协定书》还要求各缔约国承认电子合同和电子发票的法律效力，推动建立可互操作的数字身份体系，促进可互操作的跨境数字支付系统。为使得缔约国的法律框架与国际标准接轨，《数字贸易协定书》还要求缔约国参照国际标准建立或维持电子交易法律框架和改进电子可转让记录的使用机制，同时对包括区域数据中心和云系统在内的数字基础设施建设以及电子签名、数字身份等多种数字贸易要素的相互承认做了相应规定。

## （三）数据治理

《数字贸易协定书》第四部分“数据治理”聚焦于数字时代的核心资源—数据，试图在促进数据流动、保护个人隐私和维护国家利益之间寻求平衡。例如针对跨境数据传输问题，《数字贸易协定书》第20条规定，为了促进缔约国公民参与数字贸易，缔约国应允许以电子方式跨境传输包括个人数据在内的各类数据。同时，该条款允许缔约国在不构成歧视或变相限制数字贸易的前提下，为“实现合法的公共政策目标或保护国家基本安全利益”而采取相应的限制措施，且相关限制措施不得超出实现目标所必需的范围。在个人数据保护方面，《数字贸易协定书》第21条要求各缔约国应在参考国际标准的基础上，“提供和完善相关的法律框架，为参与数字贸易的自然人的个人数据提供保护”，而且各缔约国有责任向从事数字贸易的自然人公开其出台的个人数据保护政策及法律法规，并要求其境内的企业出台和完善与个人数据保护相关的政策和程序，还要建立跨境申诉机制。在计算设施的本地化方面，《数字贸易协定书》第22条禁止缔约国以在其境内使用或部署计算设施作为在该国境内进行数字贸易的基本条件，但为实现公共政策目标或保护国家基本安全利益而采取的限制措施除外。为促进当地数字

基础设施的发展和普及并激发数据可带来的经济潜力,《数字贸易议定书》鼓励缔约国建立本地计算设施和通过数据共享项目、合作制定数据流动政策和标准,以及制定数据共享框架等方式促进数据创新。

#### (四) 商业和消费者信任

《数字贸易议定书》第五部分“商业和消费者信任”致力于通过一系列制度和规则建设,为非洲数字贸易的健康发展奠定坚实的信任基础。例如,在源代码政策方面,《数字贸易议定书》第24条原则上禁止缔约国将转让或获取软件源代码作为在该国销售或使用该软件的条件,但这一条款也规定了监管和司法机构有权在特定调查中,或基于“后续制定的附件中规定的合法公共利益理由”要求获取源代码。为落实这一规定,《披露源代码的法定和合法公共利益理由的确定标准附件》的第一部分和第二部分阐述了“算法”“软件”“源代码”“合法公共利益”等术语的明确定义。在网络安全方面,第25条要求缔约国采取措施确保网络安全和打击网络犯罪,并鼓励缔约国在能力建设、行业参与等方面加强国际合作。为确保非洲民众得到普惠的互联网和数字贸易服务,《数字贸易议定书》要求缔约国应努力确保消费者能够在网络管理下接入互联网上的应用程序和选择服务。同时,缔约国应制定消费者保护法或其他法律保护从事数字贸易的消费者,并打击具备误导性或欺诈性的商业行为。最后,为更好地提供在线安全保障,《数字贸易议定书》第29条要求缔约国应“同意促进一个支持数字贸易的安全在线环境,并就此议题制定相关附件”。

#### (五) 数字贸易包容性

《数字贸易议定书》第六部分“数字贸易包容性”体现了非洲大陆自贸区致力于使数字贸易的惠益广泛普及、为弱势群体赋权以及促进中小微企业发展

的愿景。为此,《数字贸易议定书》要求缔约国应通过促进信息通信技术的获取、改善跨境网络连接、提供可负担的安全互联网、削减数字贸易壁垒以及提升数字技能等方式,促进妇女、青年、土著民众、农村民众、残疾人等相对弱勢的群体参与数字贸易。在促进中小微企业的发展方面,《数字贸易议定书》强调缔约国应通过信息共享、在线平台建设、提供激励措施、支持初创企业发展、技术转让以及物流支持等途径促进中小微企业更多地参与数字贸易。同时,《数字贸易议定书》要求缔约国加快建设支持数字创业创新的政策法律框架,并在国家和地区层面上成立数字创新创业中心,以及为从事数字行业的企业和个人提供融资渠道。为了促进非洲民众的数字能力发展,根据《数字贸易议定书》第33条,缔约国应加快推动数字技能培养政策的制定并将其纳入国家发展政策框架,并通过建设国家和区域数字技能发展项目中心、针对中小微企业制定扶持计划以及促进多元合作等方式落实这一目标。

#### (六) 新兴技术与创新

《数字贸易议定书》第七部分“新兴技术与创新”展现了非洲国家积极拥抱技术变革、力图占据数字经济发展先机的决心。例如,在新兴和先进技术方面,《数字贸易议定书》要求缔约国应在符合其合法公共政策目标和基本安全利益的前提下促进新兴和先进技术的采用和监管,同时为安全负责地使用新兴和先进技术制定相应的治理框架;在金融科技方面,缔约国应促进金融科技企业与行业机构之间的合作,支持非洲金融科技企业发展,推动金融科技解决方案的制定。最后,《数字贸易议定书》第36条联动非洲大陆自贸区框架下的其他议定书为信息通信技术方面的数字贸易提供了指导。具体而言,第36条规定缔约国应当根据《货物贸易议定书》取消

信息通信技术产品的关税和非关税壁垒,并根据《服务贸易议定书》开放信息技术服务贸易,还要在《投资议定书》的框架下促进信息通信技术领域的投资和技术转让,同时以《竞争政策议定书》为依据制定信息通信技术行业竞争监管框架,并根据《知识产权议定书》鼓励信息通信技术产业的创新活动,这体现出了非洲大陆自贸区在政策和制度上的协同一致。

### 《数字贸易议定书》的实施框架

实现《数字贸易议定书》中的宏伟蓝图的关键在于其能否在非洲大陆自贸区内得到有效实施。为此,《数字贸易议定书》设计了一套涵盖机构设置、信息公开、能力建设、法律程序及监督评估等多方面的实施框架。

首先,在机构设置上,《数字贸易议定书》将设立的“数字贸易委员会”作为其核心执行机构,该委员会可设立由缔约国代表组成的小组委员会和工作组,负责促进《数字贸易议定书》的实施并推进其目标的落实。

其次,在信息公开方面,《数字贸易议定书》要求缔约国及时公布相关法律法规、政策措施以及政府信息,并且缔约国应通过秘书处通报相关协定以及新制定或修订的法律法规并设立国家联络点。

再次,在能力建设方面,鉴于非洲各国数字发展水平的巨大差异,《数字贸易议定书》将技术援助和能力建设置于重要位置。例如,《数字贸易议定书》第42条和第43条不仅要求缔约国在秘书处的协调下支持数字贸易的能力建设,还列出了涵盖数据保护、数字技能和金融科技等诸多需深化合作的领域。

最后,《数字贸易议定书》的实施还涉及一系列法律和程序性安排。例如,第44条和第45条明确了《数字贸易议定书》与非洲大陆自贸区其他议

# 欢迎关注 微信公众号



微信订阅号  
中国投资参考

《中国投资》杂志创办于1985年，属中央级刊物。  
《中国投资》每月出版丝路版，非洲版。  
以全球视角看中国投资，  
涵盖宏观经济、行业分析和企业投资案例，  
同时以全球市场为坐标，  
聚焦特定国家、地区和重大国际趋势。

定书的关系，规定在冲突事项内容和争端上以其他议定书和《非洲大陆自贸区争端解决规则和程序议定书》为准。《数字贸易议定书》还要求缔约国应在其生效后5年内使其国内法律、规则和条例与该议定书保持一致。在监督与评估机制建设上，为确保《数字贸易议定书》的条款得到有效执行，数字贸易委员会应负责监督和评估《数字贸易议定书》的实施情况并向部长理事会报告，同时，秘书处也应为其提供协助并编写年度报告。

## 《数字贸易议定书》带来的机遇与挑战

《数字贸易议定书》是一项具有里程碑意义的法律文书，它不仅为构建一个统一、包容的非洲大陆数字市场提供了全面的行动指南，更为非洲大陆描绘了一个通过释放数字贸易的巨大潜力，进而在根本上重塑其经济版图的宏伟愿景。《数字贸易议定书》不仅有望显著降低非洲国家间的数字贸易壁垒和成本，从而极大地促进跨境数字商业活动并深化区域经济融合，还可以通过激励创新、创造就业、技能培养等方式为非洲培育一个兼具包容性和创新性的本土数字生态系统，使数字化带来的益处能更加广泛地惠及非洲各阶层的民众。

然而，《数字贸易议定书》的落实仍然面临诸多挑战。首先，各缔约国之间存在较大的数字基础设施差距，一些非洲国家在互联网覆盖率、电力供应稳定性以及支付系统建设上仍存在较大问题，这使得部分非洲国家既难以达到《数字贸易议定书》的要求，也难以从中充分受益；其次，《数字贸易议定书》要求缔约国应在议定书生效后5年内使国内的相关法律法规与其保持一致，但是非洲各国与数字发展相关的法律法规仍然呈相对“碎片化”的状态，且非洲各国在数据主

权和本地化等问题上尚未达成共识，加之专业人才缺乏和资金短缺等限制，导致这一目标能否实现仍面临较大的不确定性；最后，《数字贸易议定书》强调数据的“跨境自由流动”，鉴于非洲国家在数字科技方面的整体实力上尚显薄弱，且非洲国家内部也存在较为明显的数字能力差距，这一点可能会导致在非洲运营的域外科技公司具备控制非洲民众个人数据的能力并加剧非洲数字企业发展的不平衡。

对于中国企业来说，《数字贸易议定书》致力于构建统一、透明、公正的法律标准，可以有效降低企业的合规成本，为中国投资者加大对非数字贸易合作和投资建设提供了机遇。同时，中国企业应密切关注发展水平不均衡和相关条款不完善等问题，积极了解《数字贸易议定书》的有效实施造成的挑战并做好应对措施。☑