

【区域开放与合作】

全球数字贸易竞争格局与中国数字贸易 国际合作的战略选择

张 茉 楠

摘 要:数字贸易已成为当代国际经济政策制定和贸易谈判新领域展开的一个关键性紧迫议题。美国、欧盟等发达经济体正通过双边贸易协定或区域贸易协定展开谈判,构建各自主导的全球数字贸易规则,全球数字贸易规则博弈更趋激烈。中国应当抓住数字贸易规则形成的关键期,积极应对数字贸易新议题带来的挑战,完善自身法律法规,并在自贸试验区、自由贸易港等对外开放高地探索对接CPTPP^①、DEPA^②等数字贸易规则,提出积极参与全球双多边数字贸易谈判的“中国方案”,把握参与全球数字贸易治理的主动权。

关键词:数字贸易竞争;美式模板;欧式模板;亚太模板;数字贸易规则

中图分类号:F744 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2022)05-0122-10 收稿日期:2022-06-26

作者简介:张茉楠,女,中国国际经济交流中心美欧研究部副部长,研究员、博士(北京 100738)。

数字经济发展推动了全球数字贸易迅猛增长,数字贸易规则制定成为世界主要经济体竞相聚焦的新议题。当前,世界各国正围绕发展数字贸易及其规则框架抓紧布局,数字贸易规则成为大国博弈的前沿领域。2019年11月,中共中央、国务院出台《关于推进贸易高质量发展的指导意见》,首次做出了“加快数字贸易发展”的重大决策部署,体现了党中央对全球大势的深刻把握。但总体而言,我国仍面临数字贸易领域基础性制度建设滞后、国际经贸规则谈判话语权不足的被动局面,为此,研判全球数字贸易以及数字贸易规则发展态势,加快推动我国数字贸易制度型开放,意义深远。

一、全球数字贸易竞争格局及其主要特征研判

当前,新一轮科技革命和产业变革加快推进,数字技术广泛渗透经济社会各领域,推动数字贸易模式、贸易对象、贸易结构、贸易格局不断演变。所

谓数字贸易,并未形成严格统一的界定,但一般是指以数字技术为手段、数字服务为核心、数字化平台为载体、数字化交付为特征的贸易新业态。目前,国际组织及各国对数字贸易概念界定与统计存在分歧。其中,WTO-OECD-IMF根据贸易交付形式进行分类,将数字贸易分为数字交付、数字订购和非货币数据流三个类型,属于宽口径定义。美国国际贸易委员会(USITC)主张数字贸易是“通过数字化交付的服务贸易”,其交易标的以无形的服务和信息为主,不包括在线订购的货物和有数字对应物的实体货物,着重强调服务贸易的数字化转型,口径较窄。值得关注的是,由数字贸易发展带来新的数字结构性权力强化,也加剧了大国间数字权力竞争博弈,并深刻作用于全球经贸秩序格局。

(一)全球数字贸易增幅远高于传统货物和服务贸易

近年来,逆全球化、保护主义、单边主义、排外主义风潮迭起,地缘政治及新科技革命下国际竞争

加剧。但以数字化驱动为特征的新一轮全球化却保持高速增长,推动全球产业链、供应链、价值链和创新链深刻变革,重塑着全球化格局。数字贸易超越传统贸易成为国际贸易新引擎,推动更多产品和服务嵌入全球价值链,加速实现贸易的可数字化部分,数字服务贸易增速超过服务贸易和货物贸易。此外,数字产品贸易、数字技术贸易等均出现高速增长。新冠肺炎疫情暴发以来,数字化需求大幅增长,全球数字贸易加速发展。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据显示,2010—2020年,全球可数字化服务贸易^③出口规模由1.87万亿美元增至3.19万亿美元,增幅近70%。其中,2020年全球数字贸易出口同比增长3.8%,占全球服务贸易的比重从2010年的47.3%上升至2020年的52%,占全球贸易比重升至12.9%,正成为全球贸易复苏的重要引擎。预计疫情结束后,全球将更加适应数字化的经济与贸易方式,全球产业链、供应链将基于数字而发生深刻重构,数字贸易将继续保持高速发展。

(二)美欧在全球数字贸易格局中占据主导地位

从规模上来看,根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)发布的“可数字化服务贸易规模”指标,从2005年到2020年,全球可数字化交付服务出口以平均每年12%的名义增长率增长,发达经济体占据全球数字贸易的主导地位(见图1)。按照数字贸易总规模,前10大经济体分别是美国、英国、中国、德国、爱尔兰、荷兰、法国、印度、日本和新加坡,其中的8个发达经济体数字贸易规模合计19269亿美元,占10大经济体数字贸易总额的84%。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)最新发布数据显示,2020年,发达经济体、发展中经济体和转型经济体的数字贸易出口规模分别为24310亿美元、7204亿美元、412亿美元,在全球数字贸易出口中占比分别为76.1%、22.6%、1.3%。

发达经济体凭借其在数字服务规模、数字技术和产业方面的绝对优势,成为全球数字服务的主要出口方。从国际市场占有率来看,2020年美国以17%的国际市场占有率遥遥领先于其他国家。英国、爱尔兰、德国位于第二梯队,国际市场占有率介

于5%—10%。印度、法国、荷兰、日本、瑞士、加拿大、瑞典、意大利、西班牙、韩国位于第三梯队,国际市场占有率介于1%—5%。俄罗斯、巴西、澳大利亚、土耳其、印度尼西亚、阿根廷、南非位于第四梯队,其余110个经济体的国际市场占有率均不足1%。从国际市场占有率来看,美欧等发达经济体是全球数字服务主要出口方,美欧在全球数字贸易格局中仍处于绝对优势。

美国在全球数字贸易格局中居于绝对主导地位,且长期处于数字贸易顺差状态。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据显示,美国数字服务贸易由2011年的6110.32亿美元增长到2020年的8507.18亿美元,年均增长3.7%,且一直处于大幅顺差状态(见图2)。2020年,美国数字服务出口5330.93亿美元,进口3176.25亿美元,顺差达到2154.68亿美元。2011—2020年,美国数字服务出口占全球数字服务出口比重保持在17%左右,近年来尽管比重略有下降,但仍稳居世界首位。美国数字服务出口占服务贸易出口的比重不断提高。受新冠肺炎疫情冲击,2020年总体服务出口大幅下降,但数字服务出口却逆势增长,数字服务出口占

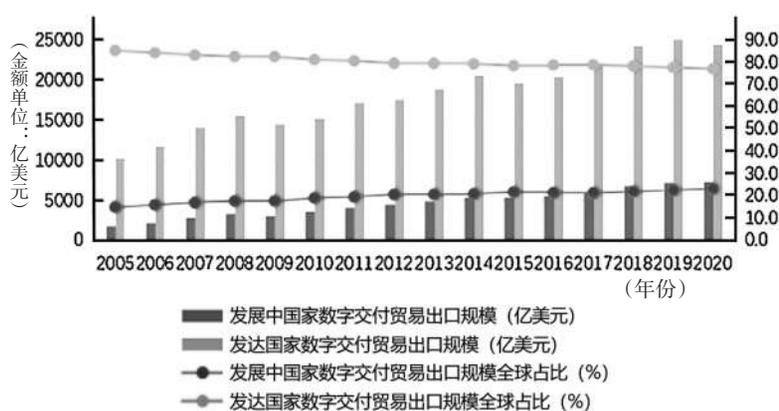


图1 发达国家和发展中国家数字交付贸易出口规模与比重变化情况
数据来源:联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据。

比显著提升,由60%左右提升至75.55%。

(三)新兴经济体数字贸易呈现较快增长态势

在全球数字贸易蓬勃发展的同时,“数字贫困”“数字发展失衡”“数字鸿沟”等矛盾依旧十分突出,这不仅影响到数字弱势群体的经济状况,也会加剧不同地区的贫富差距,进一步形成数字领域的“马太效应”。因此,加快数字化发展成为发展中国家特别是新兴经济体的内在驱动力。近年来,新兴市场和发展中国家数字贸易规模呈现较

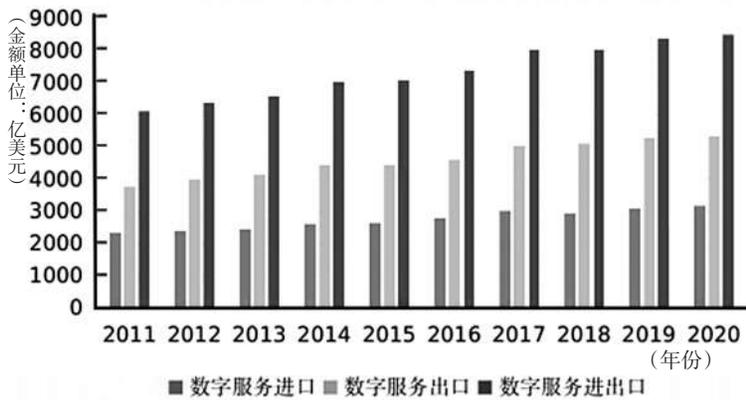


图2 2011—2020年美国数字服务进出口情况
数据来源:联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据。

快的增长态势,数字交付贸易规模占全球比重从2005年的15.3%逐步上升至2018年的22.8%,其中,中国、印度、韩国、土耳其的国际市场占有率逐步提升。

(四)中国数字贸易整体处于全球第二梯队

近年来,我国数字贸易蓬勃发展,已成为全球数字贸易大国,数字服务贸易占服务贸易的比重从2011年的36.7%提升至2020年的44.4%。联合国贸易和发展会议(UNCTAD)统计数据测算显示,2010—2020年,我国可数字化服务的出口规模由2010年的576.53亿美元增至2020年的1543.75亿美元,位居全球第4位、亚洲第2位,年均增幅达到10.35%,可数字化服务出口占总体服务贸易比重也由2010年的32.33%增至2020年的55.01%。

从数字贸易总体规模看,2011—2020年,我国数字贸易规模快速增加,从2011年的1648.38亿美元增至2939.85亿美元(见图3),年平均增幅达6.7%,高于同期服务贸易增速的4.4%和货物贸易增速的2.8%,全球排名由第10位提升至第5位。

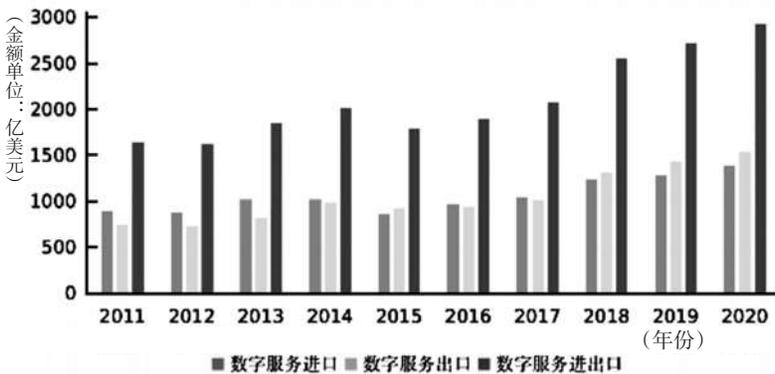


图3 2011—2020年中国数字服务进出口情况
数据来源:联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据。

从数字服务出口规模看,2011—2020年,我国数字服务出口规模由2011年的750.07亿美元上升至2020年的1543.75亿美元,年平均增长率约为8.4%(同期服务出口为3.8%,货物出口为3.5%),在服务出口中的占比从37.3%增长到55%。在此期间,我国在全球数字服务出口中的占比从3.5%增加到4.9%,国际市场占有率有所提升,但相对于GDP和货物出口在全球比重,仍然相对较低,且与主要发达国家间仍有不小差距。美欧数字服务贸易出口约占全球的65%,发达国家仍处第一梯队。我国数字化交付的服务贸易水平明显低于一些发达经济体,整体规模和发展水平处于第二梯队。

对比代表性经济体,我国ICT服务出口和其他商业服务出口占比均位于全球前列,云服务国际市场占有率不断上升,区块链技术国际合作空间不断拓展,北斗系统全球覆盖和服务能力进一步完善。然而,知识产权服务出口等类项占比与发达国家仍存在较大差距。虽然近年来数字内容出口能力有所增强,但总体占比较小,数字内容、数字文化服务等仍处于逆差状态。其中,2020年最重要的两类分别是其他商业服务、电信计算机和信息服务,在数字服务出口中占比分别为48.2%和39.2%,知识产权服务、保险服务、金融服务、个人文娱服务出口相对较少,占比分别仅为5.6%、3.5%、2.7%和0.8%(见表1)。从细分数字服务出口增速看,2011—2020年,个人文娱服务、知识产权服务、金融服务、电信计算机和信息服务出口增速最快,年平均增长率分别达到32.9%、31.5%、21.0%和18.4%,保险服务及其他商业服务出口增长相对较慢。

二、全球数字贸易规则主要特征及其对经贸秩序的影响

当前,各国对多边谈判、对世界贸易组织现有规则的修订抱有期待,但由于各国数字发展水平与国际竞争力存在较大差距,对构建数字贸易规则及治理体系的立场、目标和诉求各异、利益分歧尚难弥合,谈判进展

表1 2011—2020年中国数字服务细分类别出口占比 (%)

年份	保险服务	金融服务	知识产权服务	电信计算机和信息服务	其他商业服务	个人文娱服务
2011	4.0	1.1	1.0	18.5	75.1	0.2
2012	4.5	2.6	1.4	22.1	69.3	0.2
2013	4.8	3.9	1.1	20.7	69.3	0.2
2014	4.6	4.6	0.7	20.4	69.6	0.2
2015	5.3	2.5	1.2	27.6	62.6	0.8
2016	4.4	3.4	1.2	28.3	61.8	0.8
2017	3.9	3.6	4.6	27.1	60.0	0.7
2018	3.7	2.6	4.2	35.6	52.9	0.9
2019	3.3	2.7	4.6	37.5	51.0	0.8
2020	3.5	2.7	5.6	39.2	48.2	0.8

数据来源:联合国贸易和发展会议(UNCTAD)数据。

较为缓慢。而CPTPP、USMCA、RCEP等新一代全球经贸协定成为主导数字贸易议题的重要平台,其规则背后的大国博弈对全球经贸秩序带来深远影响。

(一)全球数字贸易规则未来走向仍未明确

当前,全球经贸规则正处于关键的十字路口,未来全球经贸规则的走向和发展趋势仍未完全确定,正处于剧烈的重构之中。从全球经贸规则趋势看,存在两大趋势之间的竞争博弈。

第一个趋势是高标准自由贸易规则体系,基于国际分工比较优势与效率导向,提倡自由贸易、竞争中性、所有制中性等。这类经贸规则兼具统一性与包容性特征,主要是在世贸组织框架下的非歧视性原则基础上发展起来的,仍属于既有的非歧视自由贸易体系。

第二个趋势是价值观贸易体系,通过民主、人权、国家安全以及ESG(环境、社会和治理)准则等来重塑全球经贸规则。“基于价值观的集团化”正成为当前国际贸易的新趋势。价值观贸易的重点可概括为三个方面:一是从基于效率导向转向基于安全导向,经济效率将不再是贸易关系的最主要驱动力,对共同价值观和地缘战略兼容性的需求将越来越多地影响贸易流向,强调“价值观挂帅”,贸易问题政治化,以西方价值观为先决条件,“非友莫入”;二是弱化多边贸易体制,通过推行价值观同盟来寻求对全球规则的主导权;三是强化以国内法律和长臂管辖来取代国际法律和规则框架。近年来,美欧等西方国家提出的所谓“价值观贸易”名义上更具合理性,但形式上却更具隐蔽性,战略上更具进攻性和排他性,并以所谓意识形态和价值观认同作为

经贸合作的“门票”,借此形成对中国的战略挤压与战略遏制。

尤其是在数字贸易领域。数字技术关乎隐私保护、伦理道德和信息安全,涉及个人权利和商业自由的冲突,以及个人权利保护和监管治理模式议题,甚至与地缘政治、制度乃至人权等价值观挂钩,推动以价值观为基础的数字外交和组建基于价值观的数字同盟。2021年10月,G7贸易部长宣言通过了《促进可信数据自由流动计划》,就数字贸易和跨境数据使用原则上达成一致,承诺支持开放和民主社会的价值观,并尊重人权和基本自由。目前,从西方主要国家的数字竞争战略中可以看到,数字产业的发展越来越受到地缘政治竞争的影响,意识形态对立色彩日益增强。美西方联盟体系进一步以数字技术合作为工具和手段,加强对中国的围堵,同时推动全球数字生态系统走向“基于价值观”的对立和分化,而这将对全球数字产业发展产生割裂而非合作的弱化影响。

(二)各方对数字贸易规则立场分歧难以弥合

当前,全球已缔结的7个覆盖数字贸易议题的协定包括:《美墨加协定》(USMCA)第19章、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)第14章、《美日数字贸易协定》(UJDTA)、《新澳自由贸易协定》(SAFTA)第14章、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)第12章等。此外,正在推进谈判覆盖数字贸易议题的协定还包括:一是WTO电子商务“联合声明倡议”(JSI);二是由澳大利亚主导(包含澳大利亚、新加坡、日本、韩国、加拿大、新西兰、智利)的印太协定,并邀请美国加入;三是在美国主导的印太经济框架(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF),其重点在于重塑以数字经济和数字贸易为核心的新框架,从未来发展趋势看,IPEF也很可能“借壳”《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)或《新澳自由贸易协定》(SAFTA),加速在印太地区输出“美式模板”。而DEPA作为“新式模板”的代表本就沿袭了“美式模板”的数字贸易规则,涉及众多新兴数字议题。这些新的双多边数字规则会形成全球数字治理的“增量”,会推动现有全球数字规则“存量”的优化调整,使更多国家参与到全球数字治理中来(见表2)。

全球主要数字贸易协定涉及的数字贸易议题众多、范围较广。可以分为三大类。第一大类议题主要是聚焦贸易方式变革,以货物贸易电子化、无

纸化贸易、电子签名和认证、电子合同、电子传输免征关税、数字产品非歧视待遇,以及与保护消费者基本权益相关的,如在线消费者保护、非应邀电子信息等为议题,这类议题主要体现为传统贸易规则的延伸。第二类主要指向消除准入壁垒以及促进数字贸易自由化方面的议题,包括跨境数据自由流动、消除设施服务本地化限制、源代码保护、禁止强制性技术转让、保障互联网接入等,主要体现在,美

欧主导的双诸边贸易协定中。第三类重点涉及数字治理与监管等相关议题。如,豁免交互式计算机服务的内容责任、减轻增值电信业务监管等,对一国监管和法律法规提出挑战。

(三)全球数字贸易“联盟化”趋势进一步加强

目前,以WTO为代表的多边自由协定在促进数字贸易规则达成统一框架方面没有发挥应有的作用,其所涉及的数字贸易规则仅局限于WTO框

表2 主要RTAs中的数字贸易议题立场差异比较

	TPP/CPTPP	USMCA(与TPP比)	DEPA(与TPP比)	RCEP
跨境数据流动(电子方式跨境传输信息)	第14.11条; 第1款认可“成员方关于跨境信息传输有其自身的规制要求”;第2款是义务款,要求数据跨境自由流动;第3款是“公共政策目标例外”,为实现公共政策目标可对跨境信息流动实施限制,但该措施的实施方式不构成对贸易的任意或不合理的歧视或变相限制且是适度的,不超过实现目标所需的限制水平	第19.11条; 剔除了认可成员方的自身规制要求。第2、3款保留	第4.3条; 一致	第15.3条; 增加该缔约方认为对保护其基本安全利益所必需的任何措施。其他缔约方不得对此类措施提出异议
计算设施本地化(数据本地化)	第14.13条; 考虑各方监管要求,任何缔约方均不得要求被缔约方在该缔约方的领土内使用或定位计算设施,作为在该领土内开展业务的条件。(1)有各自监管要求,包括通信安全和保密要求。(2)不得以本地化作为开展业务条件。(3)为实现公共政策目标,该措施的实施方式不构成对贸易歧视,不超过实现目标所需的限制水平	第19.12条; 剔除各自监管要求,包括通信安全和保密要求,剔除公共政策例外	第4.4条; 一致	第14.3条; 增加该缔约方认为对保护其基本安全利益所必需的任何措施。其他缔约方不得对此类措施提出异议
个人信息保护	第14.8条; 各方应采取或维持一个法律框架,应考虑相关国际机构的原则和指南;尽力采取非歧视做法;提供关于个人如何寻求救济、企业如何合规的信息;各方采取不同形式,鼓励增强机制间兼容性	第19.8条; 增加需遵循APEC、OECD(2013)国际框架;明确9项关键原则内容	第4.2条; 明确8项关键原则(较USMCA剔除选择权);增加对各国信任标记和认证框架的使用、信息交换以及可能情况下的承认	第8条; 剔除保护个人信息时应努力采取非歧视做法
交互式计算机服务者责任	无	第19.17.2条; 增加在界定与信息存储、处理、传输、分配、可获得性相关侵害责任时,区分交互式计算机服务提供者与信息内容提供者区别对待。非知识产权责任,非刑法及合法行政执法责任除外	无	无
源代码转让	第14.17条; 不得将转移或获得软件源代码作为进口、分销、销售、使用该软件的条件;关键基础设施所使用的软件除外;商业合同除外;源代码不与专利相冲突	第19.16条; 剔除关键基础设施、商业合同和专利例外;增加监管机构有权查看源代码但未经授权不得披露。《行业附件》第12.C.2提及加密技术	无	无

资料来源:作者根据CPTPP,USMCA,DEPA相关公开信息整理。

架下的协定文本及附件中。如《服务贸易总协定》(GATS)、《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPS)、《信息技术协定》(ITA)等。WTO未能就数字贸易议题取得有效进展,已无法满足全球数字贸易发展带来的规则需求。这也加速了美欧抓紧向外输出规则模板,并拉拢利益相关者构筑规则同盟的趋势。欧盟以保护数据隐私为核心,通过《通用数据保护条例》(GDPR)和“第108号公约”巩固数据盟友。全球数字贸易规制多极化和规制标准正趋向“俱乐部化”。

(1)美国。美国正加紧推进其领导的五眼联盟(Five Eyes)扩展版多国情报联盟的构建。“五眼联盟”构筑“数据同盟体系”,强化以“国家安全”为主要考量的数据跨境流动政策的价值取向。此外,美国从维护“数字霸权”出发,打出所谓“数字自由主义”旗号,并利用WTO、亚太经合组织(APEC)以及美墨加协定(USMCA)、美日数字贸易协定(UJDTA)扩展其全球利益。2022年4月,美国与日本、韩国、加拿大、菲律宾、新加坡和中国台湾地区等宣布建立“全球跨境隐私规则”体系(Global Cross-Border Privacy Rules System, CBPRs),并试图将CBPRs从APEC框架下独立出来,将其扩展至全球层面,以形成美国主导的全球数字同盟。

(2)欧盟。当前,欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)在全球范围的影响力不断增强,各国向欧盟标准积极靠拢。近两年,日本、韩国、印度等均积极申请认证,其中,日本已通过立法改革和双边承诺晋级白名单。在GDPR年度评估中,德国、比利时等成员国都提出应扩大“白名单”的范围,与更多的国家达成充分性决议。

(3)日本。2019年初,日本与美国商务部、美国贸易代表办公室以及欧洲委员会共同商议数字治理相关议题,希望打造美日欧互认的数据共同体,甚至以意识形态和政治制度划线,形成排他性体系。在2019年担任G20主席国期间,日本率先提出了《大阪数字经济宣言》,45个经济体的领导人在宣言中确认就数据治理开展国际对话的重要性,加紧推动“基于信任的跨境数据流动(DFFT)”。

尽管目前“印太经济框架”(IPEF)有关数字规则的具体安排仍不详,但鉴于美国旨在重塑其在印太地区数字贸易的规则主导地位的目标,未来可能在数字经济/数字贸易规则标准、降低数字贸易壁

垒,确保数据跨境自由流动,重构数字技术供应链,加强数字安全审查等方面全面发力,进而影响国际数字贸易规则的走向。

(四)“美式模板”“欧式模板”“亚太模板”三足鼎立

随着数字贸易的蓬勃发展,各国结合自身发展水平和利益诉求,纷纷围绕数字贸易展开日趋激烈的规则博弈。目前,美欧等发达经济体加紧自身规则和模式的输出,已经形成了较为成熟的“美式模板”和“欧式模板”。而随着以新加坡和中国为代表的新兴经济体凭借自身数字经济发展水平,以及数字贸易模式创新所积累的优势的显现,亚太数字贸易也异军突起,并逐步形成有别于“美式模板”“欧式模板”的“亚太模板”(“新式模板”与“中式模板”统称为“亚太模板”)。总体来看,全球已形成了四种代表性的模板:

一是以《美墨加协定》(USMCA)和《日美数字贸易协定》(UJDTA)为代表的“美式”数字贸易规则。美国积极主张推进跨境数据自由流动、数据存储非强制本地化以及源代码保护等。二是以《日本—欧盟经济伙伴协定》、欧盟—韩国FTA为代表的“欧式”数字贸易规则。欧盟强调保护个人隐私,坚持文化和视听例外原则等。三是以RCEP为典型代表的“中式”数字贸易规则。中国强调在数字贸易治理中要重视尊重各主权国家的互联网及数据主权等。四是以新加坡为主导缔结的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)和《新加坡—澳大利亚数字经济协定》(SADEA)为代表的“新式”数字贸易规则。“新式”数字贸易规则创新性较强,考虑了数字身份和新兴技术领域行业标准设计等独创议题,且相比于前三种数字贸易规则模板,更加注重中小企业的合作发展,是全球数字贸易治理中不可忽视的新力量。而在“新式”数字贸易规则中,尤以DEPA见长。DEPA共包含16个模块,主要特点为约束性规则较少,聚焦于数字贸易便利化、数据跨境流动和本地化存储问题以及数字产品相关问题,还涵盖了人工智能、金融科技等多项新兴技术和中小企业合作等软性安排,目的是搭建政府间的数字贸易合作框架,解决数字贸易中的关键问题,具有较强的前瞻性与先进性。

总体来看,我国仍处于数字贸易规则话语权弱势的地位。目前已经正式生效的区域全面经济伙

伴关系协定(RCEP)是我国加速推动数字贸易规则的重要实践和尝试,也是我国参与国际数字贸易规则的最高水平。我国现行数字贸易规则和高标准数字贸易规则的差距主要表现在覆盖议题的广度和深度层面。目前,我国已与26个国家/地区签订了19个自由贸易协定(FTA),但只有2015年后缔结

的7个FTA议题包含电子商务章节,包括数字产品待遇、数字便利化等传统议题,但对跨境数据流动、隐私保护、数字服务市场准入等新议题覆盖不够或未涉及,数字贸易规则与谈判策略缺乏系统设计,在多双边数字贸易规则谈判博弈中仍处于话语权较弱地位(见表3)。

表3 我国已商签FTA中涉及电子商务专章汇总

FTA名称	主要内容
中国—韩国FTA	涵盖电子传输免征关税、电子认证和电子签名、电子商务中的个人信息保护、无纸贸易、电子商务合作等条款
中国毛里求斯FTA	覆盖电子认证和数字证书、网络消费者保护、在线数据保护、无纸贸易、电子商务合作以及贸易争端解决机制等条款
中国—澳大利亚FTA	覆盖透明度、国内监管框架、电子认证和数字证书、网络消费者保护、在线数据保护、无纸贸易、电子商务合作、争端解决规定等条款
中国—新西兰FTA升级议定书	电子商务章节是《升级议定书》的重要组成部分,主要包括电子认证和数字证书、网络消费者保护、网络数据保护、无纸化贸易等内容。双方将共同为电子商务创造有利的发展环境,提高透明度、提升双边贸易便利化水平,促进两国企业尤其是中小企业通过电子商务开拓市场,推动双边贸易健康可持续发展
中国—新加坡FTA升级协定	维持有关电子交易监管的国内法律框架,关税、电子认证和数字证书、在线消费者保护、个人信息保护、无纸化贸易等内容。双方将共同为电子商务创造有利的发展环境,提高透明度,提升贸易便利化水平
中国—柬埔寨FTA	电子商务专章
区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)	涵盖了丰富的促进电子商务使用和合作等相关内容,主要包括了促进无纸化贸易、推广电子认证和电子签名、保护电子商务用户个人信息、保护在线消费者权益、加强针对非应邀商业电子信息的监管合作等规则。此外,各方还在协定中就跨境信息传输、信息存储等问题达成重要共识

数据来源:作者根据商务部公开文件整理。

(五)全球数字贸易规则从“边境”向“边境后”延伸

当今,全球新一轮高标准自由贸易协定的焦点逐渐由关税、非关税壁垒等“边境”议题转向产业政策、国内监管、知识产权保护等“边境后”议题。从CPTPP、USMCA等区域贸易谈判内容来看,“边境后”政策条款的数量大幅增加,甚至超过了“边境”的政策数量。成员国不仅要受贸易规则的约束,还将受到各国国内监管制约。数字领域的边境后规则凸显了当前贸易协定在数字领域“力争上游”而非“逐底竞争”的趋势,而边境后数字监管规则也日益演变为国际规则的重要组成部分。例如,“个人信息保护”“消费者保护”“知识产权保护”“网络安全要求”等边境后监管规则成为新一轮高标准区域贸易协定(RTAs)中的核心条款,对国内法律法规及治理监管框架提出了更高要求。特别是在强制性的规则外溢之外,对于缺乏立法和执法经验的新兴领域,边境后监管规则更易通过示范效应扩散。其中,欧盟以其积极的立法和执法实践对全球数据和平台监管规则的塑造贡献最为突出。在对大型数

字平台的监管上,2020年12月欧盟正式公布了《数字服务法(草案)》(DSA)和《数字市场法(草案)》(DMA)。《数字服务法(草案)》将为网络中介和托管服务提供商、在线平台等数字服务提供商提出17条新义务,并赋予欧盟对脸书、推特等大型平台的特别监督权和直接制裁权,将重新平衡用户、中介平台和公共当局的权利和责任。

然而,“边境后”治理规则容易形成数字贸易壁垒。数字贸易壁垒涉及数字产品贸易关税壁垒、数字产品贸易数据流动壁垒、个人数据流动的政策壁垒、技术性壁垒、非技术性壁垒等方面。未来我国需要从“边境”开放向“边境后”开放拓展,探索与新一轮高标准数字贸易规则对接,加速构建数字贸易领域的制度型开放。

(六)印太战略/俄乌冲突进一步激化大国“数字竞争”

当前,世界政治经济格局发展深刻变化,美西方将数字经济、数字贸易视为大国竞争的战略前沿。近年来,在美国全面加大对华战略竞争的背景之下,我国受到的“数字打压”不断深化,并对我国

形成“技术遏制”+“规则合围”态势。半导体是美国加强数字领域关键能力建设重中之重,促进美国和盟友在半导体供应链方面的“共同韧性”。美国方面还在审查阿里巴巴云端服务业务阿里云是否构成国家安全风险,其宣称存在美国公民和机构信息等敏感数据被中国政府“窃取”的风险。

在亚太地区,拜登政府希望能以《美墨加协定》数字经济章节和《美日数字贸易协议》等为蓝本,制定印太经济框架(IPEF)下的数字规则。从IPEF所涉及的数字内容来看,预计将增加数字经济包容性、数字基础设施建设、新兴技术研发能力建设等方面的内容。IPEF将推动民主、透明的数字治理标准制定;促进数据自由流动和隐私保护;禁止和限制金融服务等领域的数据本地化要求;确保数字产品的非歧视性待遇;提高中小企业数字经济可及性;加强数字经济包容性发展。此外,IPEF还将为人工智能、金融技术等先进技术的使用设立标准和伦理规则,推动相关国家在敏感和关键技术出口管制方面的协调,形成对华数字规则的战略围堵。未来一个时期,全球数字博弈将会更趋激烈。

三、我国数字贸易高水平开放与国际合作的战略选择

加快数字贸易高水平开放与国际合作是提升我国数字贸易国际竞争力,应对国际规则挑战的关键路径。要采取双边、区域、多边三条路径齐头并进与相互配合策略,加快贸易协定谈判数字贸易条款升级,以及FTA数字条款缔约谈判,是扩大中式模板的国际影响力与规则话语权的有效途径,同时在自贸试验区、自由贸易港等对外开放高地先行先试CPTPP、DEPA、USMCA等高水平自贸协定中的数字贸易规则,为国家在更高水平、更大范围、更宽领域的数字贸易规则探索上进行压力测试,总结经验,增强我国参与全球数字贸易谈判的主动权与话语权,努力形成反映自身特色诉求的“中式模板”。

(一)积极在WTO等多边机制中开展数字贸易规则谈判

坚持在多边体系下探讨全球数字贸易规则。尽管自多哈回合以来,WTO关键议题谈判就陷于停滞,但WTO作为全球最重要的多边经贸合作机制,仍具有重要战略和政治意义。在WTO中,围绕数

字贸易的相关条款主要在电子商务议题中,主要涉及数字贸易便利化、数字传输免关税、电子签名等,关于数字市场开放、数据跨境流动、个人隐私保护等关键议题基本没有涉及。应积极发挥好WTO作用,维护WTO权威,展现更加积极主动的开放姿态。同时,要坚决反对美西方将数字规则议题与政治、意识形态、人权等相捆绑,使数字规则议题超出经济层面范畴。

(二)推动我国已商签经贸协定按照高标准规则进一步升级

加快现有自贸协定谈判数字贸易条款升级,以及FTA数字条款缔约谈判。一是尽快升级双边自贸协定的数字经济/数字贸易条款。在中韩FTA第二阶段协定谈判,以及RCEP等协定中,增加跨境数据流动等议题的相关内容,或直接纳入DEPA相关议题,进一步提高FTA规则水平。二是加快完成RCEP国内核准程序,在跨境电子商务、电子认证和签名、在线个人信息保护、网络安全等条款基础上,进一步向DEPA、CPTPP高标准规则靠拢,适时地推动协定升级。此外,应继续以《中欧全面投资协定》(CAI)为基础,进一步促进数字服务、互联网/增值电信等领域的开放,可借鉴欧盟“充分性认定”^④机制中的“白名单制度”,推动中欧跨境数据流动的对外开放。

(三)充分利用国际经贸协定中相关规则设置例外条款

在参与数字贸易规则与谈判进程中,建议在警惕国家安全例外适用的泛化的前提下采用“原则+例外”模式,可充分运用一般例外、安全例外、审慎例外等例外条款坚持自己的立场,维护国家核心利益和国家安全。

一是文化和视听产业例外。将文化和视听产业排除于数字产品交付以及跨境数据流动范围之外,借鉴欧盟经验,将电子交付的文化产品归为文化类服务,在数字贸易规则中不涉及文化和视听产业的规制,保护中国的文化多样性。

二是监管例外。政府为实现合法公共政策目标,允许限制跨境数据自由流动,且允许计算设施本地设置。

三是跨境数据流动以及计算设施物理位置要求,应当符合各自的监管要求,包括寻求保证通信安全和保密的要求。

四是设置例外弹性条款,设置“修改、实施和终止”条款,为未来更好适应数字贸易变化预留谈判空间。如,对于源代码披露问题,鉴于目前国际算法法规制还处于探索阶段,可暂不纳入源代码规则中。同时主张源代码规则排除适用于关键基础设施,主张更宽松的网络安全例外,即让成员自行决定是否有必要采取保障网络安全的措施。

(四) 加快打造以我国为主的区域乃至全球“数字流通圈”

我国需要灵活选择多边合作框架,扩大国际合作空间,与利益攸关方共同探讨普惠性的数字贸易规则制定,并尝试建设跨平台框架间的数字贸易合作。我国在数字贸易领域具有潜在的超大市场优势,在跨境电子商务、移动支付、数字货币、第五代移动通信技术等领域也具有一定的先发优势,可考虑立足我国的优势领域,通过数字贸易实践率先构建具有示范引领性作用的相关制度,加快构建数字贸易规则的“中式模板”,并通过双多边经贸安排和谈判的方式,在“一带一路”共建国家力推基于中国数字治理模板的“数字丝绸之路”(DSR),探索与共建国家签订个人数据、重要数据的《数据跨境传输合作协议》,合作制定数字贸易相关规则和技术标准,逐步形成由我国主导的“数字流通圈”,以此对冲分化美国“印太经济框架”(IPEF)。

与此同时,将境内自贸试验区作为联通内外制度框架的关键节点,海南自由贸易港、上海自贸试验区、北京自贸试验区等有条件的地区加快推动数字经济、数字贸易国际合作的压力测试,择优设立数字经济、数字贸易国际合作区,推动与东盟、中日韩、欧盟等相关区域在跨境数据传输、数字知识产权保护、ICT等数字供应链合作、关键信息基础设施、数字服务市场准入、技术规范和标准等领域开展规则对接与机制对话,力争形成具有基本共识、互利共赢的制度安排。

(五) 将自贸试验区/自由贸易港打造成数字贸易开放新高地

一是对自由贸易区、自由贸易港进行综合授权。自由贸易试验区、自由贸易港是我国对标国际先进规则,持续深化改革的“试验田”,也是形成与数字经济、数字贸易等发展相适应的政策体系和制度环境的创新高地。应进一步建立健全独特的数字贸易法治体系,进行综合授权赋能。同时,中共

中央、国务院相关主管部门对自贸试验区、自由贸易港探索数字经济、数字贸易领域立法给予支持和指导,围绕自贸试验区、自由贸易港推进高水平制度型开放的需要,突出示范引领和制度集成创新。

二是制定完善自贸试验区数字贸易、数字市场外资准入等的负面清单管理制度。我国境内云服务及SaaS等,要先获国内ISP互联网业务供应商执照,尚存在不同法律限制,可尝试在自贸试验区率先探索数据中心、云服务等在内的增值电信业务等领域的市场开放,将自贸试验区(港)打造成为数字营商环境改革示范区。

三是自贸试验区率先对接数字经济国际规则标准。对接CPTPP、DEPA等高标准自贸协定中有关数字经济的开放条款,聚焦数字基础设施、人工智能、区块链、智能网联、自动驾驶、金融科技等领域国际标准,加快推动跨境供应链数字化转型,积极拓展国际供应链数字平台海外布局,积极开展数字经济“沙盒监管”试点,探索建立可复制可推广的数字经济国际合作监管制度框架。

四是支持自贸试验区建立“离岸数据中心”“数字贸易港”。重点支持海南、上海、北京、粤港澳大湾区等地设立“离岸数据中心”“数字贸易港”,并进一步推动建立“数字自由贸易区”(Digital Trade Zone),打造“数字贸易国际枢纽”。积极推动自贸试验区、数字服务出口基地建设,支持发展数字技术服务、数字内容服务出口、离岸服务外包以及服务型制造,形成数字经济、数字贸易的产业集群。

注释

- ① CPTPP 是全面与进步跨太平洋伙伴关系协定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 的英文缩写。
- ② DEPA 是数字经济伙伴关系协定 (Digital Economy Partnership Agreement) 的英文缩写。
- ③ 可数字化交付服务贸易包括:通过互联网等在线方式进行交付的服务,包括保险服务,金融服务,电信、计算机和信息服务,知识产权使用费,个人、文化和娱乐服务,其他商业服务等。
- ④ “充分性认定”是欧盟核心的个人数据出境管控制度,由欧盟委员会负责对欧盟以外国家或地区的数据保护立法实施、执法能力、监管机构设置和国际条约等因素进行综合评估,最终确定数据自由流动的“白名单”国家。

参考文献

- [1] OECD, WTO, IMF. Handbook on Measuring Digital Trade,

- Version 1[R/OL].(2020-02-10)[2020-06-20]. <https://www.oecd.org/fr/sdd/stats-echanges/handbook-on-measuring-digital-trade.htm>.
- [2] USTR. U.S.-Japan Digital Trade Agreement Text [EB/OL]. <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations/us-japan-digital-trade-agreement-text>, 2019.
- [3] 中国信息通信研究院. 数字贸易发展白皮书(2020)[R/OL]. (2020-12-16) [2020-12-20]. http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202012/t20201216_366251.htm.
- [4] 张茉楠. 全球数字贸易战略: 新规则与新挑战[J]. 区域经济评论, 2018(5).
- [5] 张茉楠, 方元欣, 邱晨曦. 全球数字贸易规则博弈与“中国方案”[J]. 全球化, 2022(2).
- [6] 商务部研究院. 全球数字贸易与中国发展报告(2021)[R]. 2021.
- [7] 张茉楠. 全球数字治理博弈与中国的应对[J]. 当代世界, 2022(3).
- [8] 中国信通院. 全球数字治理白皮书(2020) [R/OL]. (2021-12-13) [2021-12-13]. http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202112/t20211223_394423.htm.
- [9] 王蕊, 潘怡辰, 袁波, 等. 从CPTPP与RCEP差异看我国应对数字贸易规则竞争的思路[J]. 国际贸易, 2022(3).
- [10] 刘斌, 崔楠晨. 数字贸易规则与中国制度型开放: 未来向度和现实进路[J]. 中国特色社会主义研究, 2022(2).

The Global Digital Trade Competition Pattern and the Strategic Choice of China Digital Trade International Cooperation

Zhang Monan

Abstract: Digital trade has become a key and urgent issue in the new field of contemporary international economic policy making and trade negotiations. The United States, the European Union and other developed economies are negotiating through bilateral trade agreements or regional trade agreements to build their own dominant global digital trade rules, and the game of global digital trade rules is becoming more and more intense. China should seize the critical period in the formation of digital trade rules, actively respond to the challenges brought by new issues of digital trade, improve its own laws and regulations, and explore the integration of digital trade such as CPTPP and DEPA in the highlands of opening up such as pilot free trade zones and free trade ports. In addition, put forward a “Chinese Program”, which actively participate in global bilateral and multilateral digital trade negotiations, and seize the initiative to participate in global digital trade governance.

Key Words: Digital Trade Competition; American Template; European Template; Asia-Pacific Template; Digital Trade Rules

(责任编辑:柳 阳)