国际数字贸易规则:演进趋势与对接逻辑

刘　斌　屈一军

摘　要　当前数字贸易方兴未艾,赢得数字贸易规则主导权具有重要战略价值。对接高标准数字贸易规则是中国融入国际数字贸易规则体系、赢得未来发展主动权的关键路径。尽管中国目前在数字贸易治理领域还存在一些不足,但在对接问题上始终坚持积极开放的态度。现阶段中国部分领域的开放水平与国际高标准数字贸易协定的要求还存在差距,与高标准数字贸易规则对接仍面临诸多挑战。这需要中国明确对接主体、对接方向和对接优先序,并结合各协定中规则条款的特性以及当前自身发展实际,发挥中央和地方两个积极性,先试验再推广,同时化被动为主动,在对接中抓紧形成"中式模板",先易后难、循序渐进,稳步对接全球高标准数字贸易规则。

关键词　数字贸易规则　演进趋势　对接逻辑

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2024.03.008

数字化正深刻影响着全球贸易的发展,推动贸易主体转型和贸易方式变革。中国高度重视数字贸易发展,党的二十大报告指出,要"推进高水平对外开放","创新服务贸易发展机制,发展数字贸易,加快建设贸易强国"①。2023年中央经济工作会议进一步明确提出,要"扩大高水平对外开放","加快培育外贸新动能",拓展数字贸易和跨境电商出口②。如何更好地融入国际数字贸易规则体系、更优地完成高标准数字贸易规则的对接,对中国实现数字贸易高质量发展,提高在国际数字贸易规则制定中的话语权具有重要意义。本文首先对全球数字贸易规则的现状进行分析,明确其最新的发展动向;然后对主要协定中的数字贸易规则条款进行对比分析,探究不同协定间的差异与共识;进而分析当前中国数字贸易治理中存在的不足以及数字贸易领域的政策取向;最后结合各规则条款的特性以及自身发展实际,提出中国对接高标准数字贸易规则的逻辑。

一、国际数字贸易规则演进趋势

目前全球范围内尚未形成一套各国普遍接受的数字贸易规则体系,因此在面对日益扩大的数字贸易治理供需失衡时不同国家形成了各具特色的治理方案③。当前全球数字贸易治理领域主要有美欧新三大成形模板,即以《全面与进步跨太平洋伙伴关系

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《光明日报》2022年10月26日。

② 《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》,新华社,2023年12月12日。

③ 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》,《中国特色社会主义研究》2022年第2期。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

协定》(CPTPP)、《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)、《美国—日本数字贸易协定》(UJDTA)为代表的“美式模板”,以《欧盟与日本经济伙伴关系协定》(欧日 EPA)、《欧盟—英国贸易与合作协定》(欧英 TCA)为代表的“欧式模板”,以及以《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、《新加坡—澳大利亚数字经济协定》(SADEA)为代表的“新式模板”。这三大模板的发展动向将深刻影响全球数字贸易治理的演进趋势,值得中国密切关注。

(一)“美式模板”开始夹杂地缘政治目的

早在奥巴马执政时期,美国政府就已认识到数字贸易规则的重要战略价值,积极致力于构建《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)框架下美国主导的数字贸易规则体系。但由于特朗普反传统的外交政策,在其上任伊始美国就宣布退出 TPP 谈判,这导致美国目前并不主导任何一个真正意义上的多边数字贸易协定,仅在 USMCA、UJDTA 等小范围区域性数字贸易协定上具有主导权。拜登政府上台后美国外交政策回归传统,但受国内政治掣肘,短期内美国重新加入 CPTPP 的难度较大。因此,美国另辟蹊径提出“印太经济框架”(IPEF)。该框架共包括四大支柱,即联通经济、韧性经济、清洁经济和公平经济,并借鉴 DEPA 模块化方法,参与国可“菜单式”选择加入全部或部分模块,更具包容性和灵活性。IPEF 是在拜登执政后美国将中国视为“最严峻的竞争对手”和将与中国的关系视为“21 世纪最大的地缘政治考验”的背景下产生的,其目标并不仅限于经济领域,还夹杂着地缘政治目的。美国旨在通过 IPEF 拉拢其他国家联合遏制中国,并掌控印太地区数字贸易规则制定的主导权。

(二)“欧式模板”不断强化个人隐私保护

个人隐私保护是人权保障的重要方面,欧洲人权保护的历史传统催生出极其严密的个人隐私保护体系。欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)要求,在数据跨境流动过程中,非欧盟国家对个人数据的保护水平不得低于欧盟内部的保护水平。在此背景下,“欧式模板”对个人隐私保护问题的关注不断加强。本文运用 Python 对欧日 EPA 和欧英 TCA 的文本材料中与“隐私”有关的词汇(比如“privacy”“confidentiality”“security”“data protection”等)进行词频分析后发现,在后签订的欧英 TCA 中相关词汇的出现次数(436 次)明显高于更早签订的欧日 EPA(124 次)。近期,欧盟又进一步强化了其个人隐私保护措施。欧盟委员会于 2023 年 7 月通过了《欧盟—美国数据隐私框架》(DPF)的充分性决定以替代先前被宣布无效的“隐私盾”协议。这个新的框架引入了更具约束力的隐私保障措施,包括将美国情报部门对欧盟数据的访问限制在必要和适当的范围内,以及设立数据保护审查法院(DPRC),欧盟公民可通过访问 DPRC 获得权利救济。

(三)“新式模板”影响力不断扩大

数字贸易规则的“新式模板”发端于 DEPA。DEPA 是全球首个数字经济区域专项协定,由新加坡、智利、新西兰三国于 2020 年签订。该协定采取模块化方法,参与方可根据自身实际情况自由选择加入全部或部分模块。这种新范式更具开放性和包容性,冲破了传统数字经济大国的规则垄断,为小型经济体提供了较为公平的合作平台。DEPA 显示出了极强的吸引力,不仅韩国已完成实质性加入谈判,中国正式成立加入工作组,加拿大也表现出加入该协定的兴趣。在 DEPA 之后,新加坡又相继同澳大利亚、英国、韩国、欧盟等国家和地区签订了数字贸易协定。数字贸易规则“新式模板”的影响力不断扩大。

(四)美欧新三大模板开始关注人工智能等新兴技术对数字贸易的影响

随着数字技术的发展和突破,包括人工智能在内的新兴技术正不断加速推进国际生产方式的数字化转型。近年来,美欧新三大模板都开始关注人工智能等新兴技术在数字经济领域的应用及其对数字贸易的影响。美国主导的 IPEF 在其部长级会议声明的贸易支柱部分明确指出,IPEF 将努力支持和促进负责任地开发和使用新兴技术。在将涉及新兴技术应用的规则条款纳入贸易协定方面,新加坡走在全球前列。新加坡将“数字身份”“金融科技”“人工智能”“数据创新”等涉及新兴技术应用的规则条款纳入了 DEPA 和 SADEA 等“新式”协定。欧盟也未忽视新兴技术的冲击,如在其与新加坡签署的《欧盟—新加坡数字伙伴关系协定》(EUSDP)中明确了双方在“人工智能”等新兴技术领域的合作共识。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、主要贸易协定中数字贸易规则条款的对比分析

（一）主要贸易协定中数字贸易关键规则条款的差异

不同贸易协定在同一规则条款上的主张可能存在差异。这些差异既是当前阻碍数字贸易全球性多边规则达成的主要障碍，也是未来推动全球数字贸易合作的基础[①]。《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）是中国当前深度综合水平最高的自贸协定，因此本文试图通过逐条对比包括 RCEP 在内的当前主要贸易协定的规则文本，探究各关键规则条款在不同贸易协定中的具体差异，以期为中国制定相应的对接策略提供依据。通过对 RCEP、三个美式协定（CPTPP、USMCA 和 UJDTA）、两个欧式协定（欧日 EPA 和欧英 TCA）以及两个“新式”协定（DEPA 和 SADEA）中的关键规则条款进行细致的对比分析，得到具体差异如下：

1. 数字产品类。

电子传输免关税：长期性措施与暂时性义务的差异。1998 年，世界贸易组织（WTO）成员已在《全球电子商务宣言》框架下就“临时性”电子传输免关税达成一致。但此后各成员国在“电子传输永久性免征关税”问题的谈判上却长期未能取得实质性进展。目前，各协定在该规则条款上的差异主要为长期性措施和暂时性义务的差异。RCEP 中“电子传输免关税”被定为暂时性措施，而在其余贸易协定中，“电子传输免关税”均以长期硬约束的形式出现。此外，各协定对“电子传输”的界定也还存在差异。美新模板均明确指出“电子传输”包括传输内容，但 RCEP 和欧日 EPA 都未明确“电子传输”的外延是否包括传输内容，欧英 TCA 则将“电子传输”划入服务贸易的范畴。此外，除 UJDTA、欧英 TCA 以及欧日 EPA 外，其余贸易协定中缔约国都保有边境后征收税费的权利。

数字产品非歧视待遇：攻守利益对立。“数字产品非歧视待遇”包括最惠国待遇和国民待遇，即不得给予另一缔约方境内数字产品或其他同类数字产品差别待遇（有其他例外规定的除外）。该规则条款是美新模板的攻势利益所在，同时也是“欧式模板”的守势利益所在。美新模板与“欧式模板”在该议题上的立场对比鲜明，美新模板积极推行“数字产品非歧视待遇”规则，“欧式模板”则对此有所保留，欧日 EPA 和欧英 TCA 均不涉及该规则条款。进一步地，在美新模板内部，除 USMCA 外，其他协定都包含“知识产权例外”“补贴或赠款例外”“广播例外”等例外条款，USMCA 则仅保留了“补贴或赠款例外”条款，是目前在“数字产品非歧视待遇”议题上雄心水平最高的数字贸易协定。

2. 数据跨境流动类。

数据跨境自由流动：RCEP 同其他协定相比最关键的差异在于其例外规则的特殊性。本文重点分析的协定均涉及“数据跨境自由流动”议题。美新模板在该规则条款上的表述较为一致，明确了各方应允许通过电子方式跨境传输包括个人信息在内的信息，并且都包含“合法公共政策目标例外”条款。“欧式模板”的表述与美新模板存在较大差别。其中，欧英 TCA 既未明确信息是否包括个人信息，又未涵盖“合法公共政策目标例外”条款，但承诺各方不得限制跨境数据流动，并列出了限制清单。欧日 EPA 中涉及该议题的内容较少，仅提及双方应在协定生效之日起三年内重新评估是否需要将该规则条款纳入协议。相比于“欧式模板”，RCEP 在该规则条款上的表述与美新模板更为接近，同样包含“合法公共政策目标例外”条款，但与美新模板不同的是，RCEP 在例外条款上具有自裁决性，即实施公共政策的必要性由执行方决定。这是 RCEP 与其他协定在该规则条款上最关键的差异。

计算设施非强制本地化：雄心水平存在差异。除“欧式模板”不涉及该议题外，其余协定均包含“计算设施非强制本地化”的硬约束条款，但不同协定中该规则条款的雄心水平存在差异。RCEP 在此规则条款上的雄心水平最低，确认了缔约方可能的规制要求，包含“合法公共政策目标例外”和“基本安全例外”条款，但未涵盖“金融服务计算设施非强制本地化”规则条款。UJDTA 在此规则条款上的雄心水平最高，既未确认缔约方可能的规制要求，也未包含“合法公共政策目标例外”和“基本安全例外”条款，

① 余振：《全球数字贸易政策：国别特征、立场分野与发展趋势》，《国外社会科学》2020 年第 4 期。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

但涵盖了“金融服务计算设施非强制本地化”规则条款。RCEP 和 UJDTA 是该议题上雄心水平的两个极端，其他贸易协定的雄心水平介于这二者之间，具体情况详见表 1。各协定在该议题上的雄心水平由高到低的排序依次为：UJDTA ＞ USMCA ＞ SADEA＞DEPA＝CPTPP＞RCEP（其中“＞”表示“高于”，“＝”表示“等于”）。

表 1　主要贸易协定在“计算设施非强制本地化”议题上的条款细节

	确认缔约方可能的规制要求	合法公共政策目标例外	基本安全例外	金融服务计算设施非强制本地化
RCEP	√	√	√	×
CPTPP	√	√	×	×
USMCA	×	×	×	×
UJDTA	×	×	×	√
DEPA	√	√	×	×
SADEA	√	√	×	√

注：“√”表示包含，“×”表示不包含。与其他条款不同，在其他条件相同的情况下，包含“金融服务计算设施非强制本地化”条款（√）的协定雄心水平更高。

资料来源：作者根据相关资料整理绘制。

开放政府数据：政府数据公开的具体要求不同。美新模板以及“欧式模板”中的欧英 TCA 均涉及“开放政府数据”议题，表明相关成员方都认识到便利公众获取和使用政府信息对于促进经济和社会发展、提高竞争力和创新力的重要价值，也均承诺加强缔约方间的合作以确定各方可扩大获取和使用公开政府信息（包括数据）的方式。但美新模板以及“欧式模板”中的欧英 TCA 在政府数据公开的具体要求上却存在差异。两个美式协定仅要求“机器可读的开放格式”和“可搜索、检索、使用、重复使用和重新分发”；SADEA 的要求更高，在“美式模板”基础上增加了“适当匿名处理”“包含描述性元数据”以及“定期更新”等要求；欧英 TCA 的要求又进一步提高，在 SADEA 的基础上还增加了“提供可靠免费的应用程序编程接口”和“数据使用非歧视以及数据重复使用不受非必要限制约束”等要求，并强调个人数据保护。与上述协定不同，DEPA 在政府数据公开的具体要求上的表述并不明确，其侧重点在合作，列举了缔约方可能的合作范围，包括“共同确定开放数据集”“基于开放数据开发新产品和服务”以及“标准化开放数据格式”等。

3. 数字知识产权保护类。

源代码：政策弹性不同。除 RCEP 和 DEPA 不涉及“源代码”议题外，其余贸易协定都以硬约束方式纳入“源代码”规则条款。根据 STATISTA 网站的统计，截至 2022 年底，全球十大互联网公司中，美国占有七家，分别是亚马逊、苹果、Alphabet、Meta、网飞、PayPal 和 eBay。为保持技术领先地位以长期获取市场垄断利润，美国极力主张源代码和算法保护。为此，USMCA 和 UJDTA 中“源代码”规则条款的适用范围已不仅限于源代码本身，还包括该源代码中表达的算法。此外，这两个美式协定仅保留了“司法例外”条款，政策弹性较小。而相较于 USMCA 和 UJDTA 这两个美式协定，“欧式模板”则保留了更多政策空间，将更多例外条款纳入协定，不仅包括“司法例外”，还包括“一般例外”“安全例外”以及“审慎例外”，政策弹性相对较大。CPTPP 和 SEDEA 同样保留了多个例外条款，这两个贸易协定均包括“商业合同及缔约方要求修改源代码例外”和“司法例外”条款，同时 CPTPP 还包括“关键基础设施软件例外”条款。

使用加密技术的 ICT 产品：多见于美新模板。该规则条款最早出现于 UJDTA 中，随后被“新式模板”借鉴，DEPA 和 SADEA 中均包含该规则条款。DEPA 和 SADEA 基本照搬 UJDTA 中该规则条款的内容，并强化了数字加密技术知识产权保护，同时也为政府执法所需保留了诸多例外规定①。“欧式模板”中的欧日 EPA 和欧英 TCA 则均未涉及该规则条款。

交互式计算机服务：“美式模板”独有。该规则条款为“美式模板”所独有，欧新模板并未涵盖该规则条款，RCEP 中也未包含该规则条款的内容。USMCA 和 UJDTA 这两个美式协定在该规则条款上的表述基本相同，均明确规定交互式计算机服务提供者在第三方非知识产权侵权行为中不承担连带

① 周念利、吴希贤：《美式数字贸易规则的发展演进研究——基于〈美日数字贸易协定〉的视角》，《亚太经济》2020 年第 2 期。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

责任，但仍需对第三方知识产权侵权行为承担连带责任。

4. 涉及新兴技术应用的规则条款：多见于“新式”协定。

“数字身份”“金融科技”“人工智能”以及“数据创新”等创新性规则条款多见于“新式”协定。目前，“美式模板”和多数欧式协定还未包含上述四个涉及新兴技术应用的规则条款。DEPA 和 SADEA 在上述四个规则条款上的内容基本相似，仅存在较小差异。具体差异如下：(1)SADEA 在“数字身份”规则条款上的雄心水平高于 DEPA。DEPA 在“数字身份”规则条款中还保有“合法公共政策目标例外”，SADEA 则将该例外规定剔除。(2)相比于 DEPA，SADEA 在“金融科技”“人工智能”以及“数据创新”等规则条款上的内容更为丰富。就“金融科技”规则条款而言，DEPA 仅涉及金融科技合作，SADEA 不仅涉及金融科技合作，还涉及金融科技监管；就“人工智能”规则条款而言，SADEA 中明确了缔约方开展人工智能合作的具体方式，DEPA 则不涉及该内容；就“数据创新”规则条款而言，SADEA 中提及的缔约方支持数据创新的方式包括“合作制定数据可移植性政策和标准”，DEPA 中并不包含该支持方式。

(二)美欧新三大模板数字贸易规则共识

大国共识是建构全球性规范的根基。当前，国际数字贸易规则领域呈现出“美式模板”“欧式模板”和“新式模板”三足鼎立的局面。这三大模板的共识预示着未来全球性数字贸易治理的趋向，是中国制定对接策略时的重要考量因素之一，将影响中国融入国际数字贸易规则体系的方式。在三大模板具有共识的领域，尤其是硬约束共识领域，中国方案的发挥空间相对有限，而在其他尚未形成共识的领域，中国可能具有更多的规则输出机会。

为得到美欧新三大模板的共识，本文首先对 CPTPP、USMCA 和 UJDTA 各规则条款的约束力取强，得到各规则条款的“美式模板”约束力；然后对欧日 EPA 和欧英 TCA 各规则条款的约束力取强，得到各规则条款的“欧式模板”约束力；进而对 DEPA 和 SADEA 各规则条款的约束力取强，得到各规则条款的“新式模板”约束力；最后对各规则条款的美欧新三大模板约束力取弱，得到三大模板在各规则条款上的约束力共识。如表 2 所示，三大模板在“电子传输免关税”“电子认证和电子签名”以及“源代码”等规则条款上具有硬约束共识；在“线上消费者保护”“数据跨境自由流动”“个人信息保护”“非应邀商业电子信息”以及“开放政府数据”等规则条款上具有软约束共识；其他规则条款则尚未达成共识。

表 2　美欧新三大模板数字贸易规则共识

	美式模板	欧式模板	“新式”模板	三大模板共识
电子传输免关税	√√	√√	√√	H
数字产品非歧视待遇	√√	×	√√	—
电子认证和电子签名	√√	√√	√√	H
线上消费者保护	√	√	√	S
无纸化贸易	√	×	√	—
数据跨境自由流动	√	√	√√	S
计算设施非强制本地化	√√	×	√√	—
源代码	√√	√√	√√	H
交互式计算机服务	√√	×	×	—
个人信息保护	√	√	√	S
开放网络访问和使用	√	×	√	—
非应邀商业电子信息	√	√	√	S
网络安全	√	×	√	—
开放政府数据	√	√	√	S
使用加密技术的 ICT 产品	√√	×	√√	—
数字身份	×	×	√	—
金融科技	×	×	√	—
人工智能	×	×	√	—
数据创新	×	×	√	—
中小企业	×	√	√	—

注：表中“√√”表示硬性条款，“√”表示软性条款，“×”表示不涉及。就约束力而言，硬性条款强于软性条款，软性条款强于未涉及，即“√√”>“√”>“×”，其中“>”表示强于。“H”表示硬约束共识，“S”表示软约束共识，“—”表示尚未达成共识。

资料来源：作者根据相关资料整理绘制。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

三、中国数字贸易治理的政策取向

（一）当前中国数字贸易治理中存在的不足

中国是世界数字贸易大国，根据商务部公布的统计数据，2022 年中国可数字化交付的服务贸易规模达 2.51 万亿元，同比增长 7.8%，全球排名第五。与此同时，数字贸易对中国的重要性也不断提高。如图 1 所示，2014—2022 年，中国跨境电商交易额呈持续上升趋势，即使在抗击新冠疫情期间中国跨境电商交易额占电商交易额的比重也在不断提高，从 2019 年的 30.2%上升至 2022 年的 40.3%，提高了 10.1 个百分点。然而，目前中国与其他数字贸易大国在国际数字贸易治理话语权以及与数字贸易相关的国内制度建设方面仍存在差距。

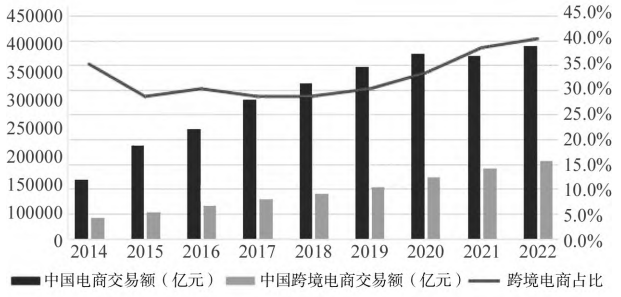

图 1　中国电商交易额与中国跨境电商交易额(2014—2022)

资料来源：作者根据网经社数据库相关数据绘制。

1. 中国在国际数字贸易治理中的话语权与数字贸易规模不相称。

WTO 早在 20 世纪末就已认识到制定全球性的数字贸易规则对于推动数字贸易发展的重要意义，但由于成员方之间的分歧长期难以弥合，除在“电子传输免关税”“无纸化贸易”“电子认证和电子签名”等规则条款上取得部分进展外，WTO 在其他多数规则议题上始终停滞不前。鉴于 WTO 层面的多边规则供给无法满足成员国的制度需求且短期内这种状况难有改善，部分成员国转而通过签署双边或区域层面数字贸易协定的方式，尽可能抵消这种制度缺失的负向影响。PageRank 值被不少学者引入贸易网络特征的分析，用于衡量国家在贸易网络中的核心地位。基于瑞士卢塞恩大学发布的区域贸易协定电子商务和数据条款数据库（TAPED）相关数据，本文利用 Gephi 软件绘制了 2022 年全球数字贸易规则网络图，同时测算了 2003—2022 年中国、美国、欧盟和新加坡的全球数字贸易规则网络 PageRank 值。如图 2 所示，截至 2022 年底，各国间已形成“意大利面碗”式的数字贸易规则网络，欧盟、新加坡等处于该网络较中心的位置，中国的位置则相对边缘。又如图 3 所示，中国的 PageRank 值与欧盟和新加坡相比长期处于较低水平，这意味着中国在国际数字贸易治理中的影响力长期偏弱。

图 2　全球数字贸易规则网络图(2022)

资料来源：作者根据 TAPED 数据库相关数据绘制。

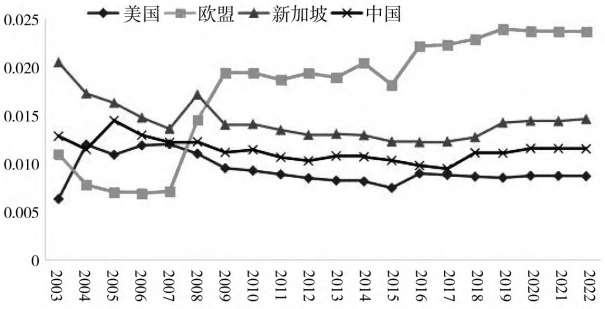

图 3　部分国家和地区 PageRank 值(2003—2022)

资料来源：作者根据 TAPED 数据库相关数据计算绘制。

2. 中国国内数字贸易基础制度建设仍有待完善。

补齐制度短板是中国对接国际高标准数字贸易规则的基础和保障。现阶段，中国与数字贸易相关的多项制度建设还有待完善。尽管中国已通过《中

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

华人民共和国网络安全法》(以下简称《网络安全法》)、《中华人民共和国数据安全法》(以下简称《数据安全法》)、《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)等对数据跨境流动作出了原则性规定,但尚未形成体系化的法律规则,需要进一步健全数据跨境流动的制度体系①。当前中国在源代码强制披露制度的构建方面也还存在不足,无法为国内相对严格的源代码规制提供充足的背书。此外,中国在数据确权、政府数据分级分类开放、新兴技术应用的规则配套以及境外数字产品市场准入等方面的制度建设也还滞后于国际高标准数字贸易规则的发展。

(二)中国以安全为底线积极提升数字贸易开放水平

近年来,中国不断提高数字贸易开放水平。在数据开放方面,积极加强公共数据的汇聚共享和开放开发。国务院印发的《"十四五"数字经济发展规划》第四部分明确指出,"推动基础公共数据安全有序开放","提升公共数据开放水平,释放数据红利"。中国的地方政府也积极致力于政府数据开放的实践。复旦大学数字与移动治理实验室发布的《中国地方政府数据开放报告——省域指数(2022)》显示,截至2022年底,中国已有21个省级政府上线了数据开放平台,上线率达77.8%。在产业开放方面,中国致力于扩大数字产品的市场开放。在第三届"一带一路"国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲中,习近平主席宣布了中国支持高质量共建"一带一路"的八项行动。其中,第二项"支持建设开放型世界经济"行动中指出,中国要"主动对照国际高标准经贸规则","扩大数字产品等市场准入"②。在数据流动方面,中国正在进一步规范和促进数据依法有序自由流动。国家互联网信息办公室于2023年9月发布《规范和促进数据跨境流动规定(征求意见稿)》,通过助力企业破除重要数据判断难点、减轻跨境公司数据出境合规压力以及明确自由贸易试验区可自行制定"负面清单"等方式,进一步放松了数据跨境流动的限制。此外,2023年12月召开的中央经济工作会议又进一步明确提出,要对标国际高标准经贸规则,认真解决数据跨境流动问题。

与此同时,中国在推动数字贸易开放水平不断提升的过程中,始终严守国家安全底线。为维护国家安全,保障公民、组织的合法权益,近年来中国颁布实施了包括《网络安全法》《中华人民共和国电子商务法》(以下简称《电子商务法》)、《数据安全法》《个人信息保护法》在内的一系列法律法规。中国的立法实践紧跟数字贸易快速发展的步伐,并积极服务于融入国际数字贸易规则体系的现实需要。具体而言,2017年颁布实施的《网络安全法》的立法目的还停留在较为笼统的保障网络安全方面,但到了2021年,《数据安全法》的立法目的已进一步细化至保障数据安全。另外,2019年实施的《电子商务法》总则第五条中强调了电子商务经营者在其经营活动中应履行的知识产权保护、网络安全与个人信息保护等义务。2021年实施的《个人信息保护法》将部分境外处理中国境内自然人信息的活动纳入适用范围,并在其总则第十条中明确指出"任何组织、个人不得从事危害国家安全、公共利益的个人信息处理活动"。总之,中国始终坚持以国家安全为底线稳步提升数字贸易开放水平。

四、中国对接高标准数字贸易规则的基本逻辑

在对接高标准数字贸易规则的过程中,中国应遵循以下原则:第一,平衡好开放与安全的关系。扩大制度开放是释放数字贸易增长潜力的重要途径。但在当前单边主义、保护主义抬头的形势下,逆全球化趋势日益严峻,国家逻辑大于市场逻辑,安全监管应被赋予更大的考量权重。因此,在对接高标准数字贸易规则时要兼顾开放与安全,平衡好开放与安全的关系,在二者的对立统一中实现数字贸易的高质量发展。第二,争取主动,避免被动。中国应积极主动对接高标准数字贸易规则,为自身争取更好的发展条件。与此同时,在贸易规则对接过程中还应主动采取攻势策略,抓紧形成"中式模板"。第三,推动产业和数据的同步开放。产业开放与数据开放已不可分离。产业开放将扩大对数据开放的需求,数

① 王伟玲:《数据跨境流动系统性风险:成因、发展与监管》,《国际贸易》2022年第7期。

② 习近平:《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届"一带一路"国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》,新华社,2023年10月18日。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

据开放又需要以产业开放为依托。不管是产业开放数据不开放还是数据开放产业不开放都将制约数字贸易的发展。下文将从对接主体、对接方向和对接优先序三方面进一步阐述中国对接高标准数字贸易规则的基本逻辑。

(一)对接主体:中央地方联动,先试验再推广

对接高标准数字贸易规则,需要发挥中央和地方两个积极性,形成央地联动机制,并根据各规则条款的特性以及各地区的发展实际,探索形成针对不同规则条款、不同地区的差异化对接策略。信息是决策的基础,中央在制定具体对接政策前要进行全面系统的调研与评估工作,地方层面则应积极配合并及时反馈相关信息。此外,对接部分规则条款前还需在地方进行压力测试以确定现阶段可对接的合适深度。中央可选择部分试验条件较好的自贸区(比如上海自贸区、海南自由贸易港等)先行先试,尝试对标高标准经贸规则,形成可复制经验,待其他地区对接条件成熟后,再在更大范围内推广。特别地,海南与国内其他陆地存在物理隔离,在开展高标准数字贸易规则对接试验上具有天然的地理优势,能更好地控制突发风险的扩散和蔓延。因此,可考虑将更多高标准数字贸易规则对接试验尤其是存在较大对接风险的试验项目放在海南自由贸易港进行。在中央明确对接方向和对接优先序后,地方应充分发挥自身主观能动性,结合本地具体实际,制定本级法规政策,加快落实对接工作。

(二)对接方向:化被动为主动,在对接中抓紧形成"中式模板"

1.数字产品类:统筹发展与安全。

第一,"电子传输免关税"条款。关税政策在某些情况下可作为国家产业政策的延续,能起到保护幼稚产业的作用。承诺电子传输永久免关税会降低未来关税政策实施的灵活性,使得国内企业在突发情况下丧失必要的保护。考虑到"电子传输免关税"为美欧新三方的硬约束共识,中国应尽可能争取电子传输非永久性免关税,同时坚持保留边境后征收税费的权利。第二,"数字产品非歧视待遇"条款。贸然对接"数字产品非歧视待遇"规则条款不仅会给境内数字产品企业带来更大的市场竞争压力,还可能使中国面临更多的文化安全风险。出于审慎考虑,为保留更多政策实施弹性,中国在该规则条款的对接上应最大限度争取例外规则,为相关数字产品企业提供尽可能充足的对接缓冲。此外,中国在该规则条款的对接上还应坚持适度原则和循序渐进原则,当下应进行适当深度的对接,而不是直接对标最高标准(即 USMCA)。

2.数据跨境流动与数据开放类:平衡开放与监管。

第一,"数据跨境自由流动"条款。欧洲法院于2020年7月宣布欧盟与美国的"隐私盾"协议无效,主要原因是该协议并不能为欧盟个人隐私提供充分保护,欧盟个人数据仍可能被泄露给美国情报机构等公共机构。就数据跨境流动而言,不仅欧盟有安全顾虑,中国同样担心本国的数据安全问题,在中美战略竞争日益严峻的当下尤其如此。因此,中国在对接该条款时应坚持"合法公共政策例外",并尽可能地争取例外条款的自裁决性。第二,"计算设施非强制本地化"条款。欧盟在该议题上还有所保留,欧日 EPA 和欧英 TCA 均未涉及该提议相关内容。部分发展中国家在数据出境治理中采取属地原则,限制重要数据出境,通过数据本地化来保障数据安全,比如俄罗斯、印度、巴西等。类似地,当前中国在"计算设施非强制本地化"议题上也还有所保留,数据跨境流动监管也较为依赖数据本地化。出于安全考量,中国在对接"计算设施非强制本地化"规则条款时应"确认缔约方可能的规制要求",并将"合法公共政策目标例外"纳入协定。此外,根据国际货币基金组织(IMF)最新的金融发展水平指标数据显示,2021年中国大陆的金融发展水平为0.633,位于192个样本中的第25名,相较10年前位次提升了12位,但与瑞士(0.939)、美国(0.917)以及英国(0.836)等金融强国相比仍有较大差距。金融数据本地化是保障金融安全、维护金融秩序的必要措施。因此,中国应正确认识数据开放的阶段性,结合自身当前金融发展实际,循序渐进、稳步对接"金融服务计算设施非强制本地化"规则。鉴于中国同俄罗斯、印度、巴西等国在数据本地化问题上存在较多共识,中国在对外输出计算设施非强制本地化的中式规则时,可寻求这些国家的支持。第三,"开放政府数据"条款。中国政府已充分认识到开放政府数据的价值,正积极致力于扩大政府数据开放的广度和深度。但由于中国国内政府数据开放的法律法规体系尚未健全,当下完全对接"开放政府数据"规则条款仍存

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在一些风险，不仅可能损害数据来源者的数据权益，还可能危害国家安全。因此，目前中国应进一步完善政府数据开放的法律法规体系，加快政府数据确权，在有效评估的前提下确定政府数据开放的范围，做好该规则条款深度对接的准备工作。此外，还应不断发展和完善具有中国特色的数据开放制度，抓紧形成政府数据开放的中式规则。

3. 数字知识产权保护类：兼顾企业利益和国家安全。

第一，“源代码”条款。基于公共安全保护的需要，中国在“源代码”问题上的态度较为谨慎，采取相对严格的规制措施，并且尚未将该规则条款纳入任何一个已签订的经贸协定。然而，美欧新三方已就“源代码”问题达成硬约束共识，即任何缔约方均不得以转让或访问另一缔约方拥有的软件源代码作为市场准入条件。因此，长期而言中国无法完全回避该议题，应尽快形成源代码谈判的中国方案，并尽可能多地纳入合理的例外规定，包括“司法例外”“一般例外”“安全例外”“审慎例外”“关键基础设施软件例外”等，以确保国内现行的相对严格的源代码规制在对接后仍具有正当性。第二，“使用加密技术的 ICT 产品”条款。由于 UJDTA、DEPA 和 SADEA 均在该规则条款中保留了诸多例外规定，留有较大的政策空间和政策弹性，因此中国对接该规则条款的总体难度并不大。但值得注意的是，出于安全考虑，中国在对接该规则条款时要坚持“安全例外”。第三，“交互式计算机服务”条款。目前，中国对交互式计算机服务提供者在第三方知识产权侵权行为中所需承担的责任规定较轻。《电子商务法》第四十二条规定平台内经营者的知识产权侵权行为同样适用“通知和删除”规则，只有在被通知后未采取必要措施导致损害扩大时，电子商务平台经营者才需要就损害扩大部分与平台内经营者承担连带责任。因此，在对接该规则条款时，中国还需进一步完善相关立法，强化交互式计算机服务提供者在第三方知识产权侵权行为中的责任，以加强对知识产权的保护。

4. 涉及新兴技术应用的规则条款：加大基础研究，夯实对接基础。

中国在“数字身份”“金融科技”“人工智能”“数据创新”等规则条款所涉及的新兴技术领域大多还处于起步期或摸索阶段，因此对接时应保持必要的审慎态度，积极加强同其他国家在新兴技术领域的合作，加大相关领域的基础研究投入，提升技术积累，不断夯实对接基础。

（三）对接优先序：先易后难，循序渐进

中国应把握好对接优先序，坚持先易后难、循序渐进的原则，稳步对接高标准数字贸易规则。考虑到 RCEP 是当前中国在数字贸易领域作出最高承诺的协定，本文以 RCEP 涉及的各规则条款的深度来代表中国在这些规则条款上的深度水平。另外，中国已于 2021 年 9 月和 11 月分别正式申请加入 CPTPP 和 DEPA，CPTPP 和 DEPA 是当前中国瞄准的高标准数字贸易协定。因此，本文通过对比各规则条款在 RCEP、CPTPP 和 DEPA 中的深度将它们归为两类，即 RCEP-equal 规则条款和非 RCEP-equal 规则条款①。由于中国在 RCEP-equal 规则条款上的开放程度和主张同瞄准的高标准数字贸易协定基本一致，对接难度较小，可直接对接，因此本文将 RCEP-equal 规则条款划为可直接对接的规则条款。具体地，“电子认证和电子签名”“线上消费者保护”“无纸化贸易”“个人信息保护”“非应邀商业电子信息”以及“网络安全”等均为可直接对接的规则条款。进一步地，根据对接难度和策略的不同可将非 RCEP-equal 规则条款细分为三类，即可主动对接的规则条款、争议较大的规则条款以及可对外输出的规则条款（参见表 3）。由于在“电子传输免关税”“数据跨境自由流动”“开放网络访问和使用”“开放政府数据”“使用加密技术的 ICT 产品”“数字身份”“金融科技”“人工智能”“数据创新”以及“中小企业”等十个规则条款上，中国同高水平数字贸易规则在开放程度上存在差异但主张上则较为接近，因此尽管开放程度的差距导致对接存在一定难度，但仍可主动对接。“数字产品非歧视待遇”“计算设施非强制本地化”“源代码”以及“交互式计算机服务”等规则条款的争议还相对较大，可待条件成熟后再逐步落实其对接工作。特别地，受世界海关组织（WCO）委托，中国于 2018 年 6 月牵头制定了全球海关监管的首个指导性文件——《跨境电

① RCEP-equal 规则条款，指的是 RCEP 和当前瞄准的高标准数字贸易协定深度基本一致的规则条款；非 RCEP-equal 规则条款，指的是除 RCEP-equal 规则条款外的其他规则条款。对各规则条款的 CPTPP 和 DEPA 深度取深，得到当前瞄准的高标准数字贸易协定的深度。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

商标准框架》，可将“跨境电商监管框架”作为可对外输出的规则条款。综上，中国可率先对接可直接对接的规则条款，尽快完成可主动对接的规则条款的对接工作，积极做好争议较大的规则条款的对接准备工作，抓紧输出可对外输出的规则条款，从而与全球高标准数字贸易规则实现稳步对接。

表 3　RCEP、CPTPP 与 DEPA 中的数字贸易规则比较

	RCEP	CPTPP	DEPA	规则类型 1	对接策略
电子传输免关税	√(－)第 12.11 条	√第 14.3 条	√第 3.2 条	非 RCEP-equal	主动
数字产品非歧视待遇	×	√第 14.4 条	√第 3.3 条	非 RCEP-equal	争议
电子认证和电子签名	√第 12.6 条	√第 14.6 条	×	RCEP-equal	直接
线上消费者保护	√第 12.7 条	√第 14.7 条	√第 6.3 条	RCEP-equal	直接
无纸化贸易	√第 12.5 条	√第 14.9 条	√第 2.2 条	RCEP-equal	直接
数据跨境自由流动	√(－)第 12.15 条	√第 14.11 条	√第 4.3 条	非 RCEP-equal	主动
计算设施非强制本地化	√(－)第 12.14 条	√第 14.13 条	√第 4.4 条	非 RCEP-equal	争议
源代码	×	√第 14.17 条	×	非 RCEP-equal	争议
交互式计算机服务	×	×	×	非 RCEP-equal	争议
个人信息保护	√第 12.8 条	√第 14.8 条	√第 4.2 条	RCEP-equal	直接
开放网络访问和使用	×	√第 14.10 条	√第 6.4 条	非 RCEP-equal	主动
非应邀商业电子信息	√第 12.9 条	√第 14.14 条	√第 6.2 条	RCEP-equal	直接
网络安全	√第 12.13 条	√第 14.16 条	√第 5.1 条	RCEP-equal	直接
开放政府数据	×	×	√第 9.5 条	非 RCEP-equal	主动
使用加密技术的 ICT 产品	×	×	√第 3.4 条	非 RCEP-equal	主动
数字身份	×	×	√第 7.1 条	非 RCEP-equal	主动
金融科技	×	×	√第 8.1 条	非 RCEP-equal	主动
人工智能	×	×	√第 8.2 条	非 RCEP-equal	主动
数据创新	×	×	√第 9.4 条	非 RCEP-equal	主动
中小企业	√第 14 章	×	√(＋)模块 10	非 RCEP-equal	主动
跨境电商监管框架	×	×	×	非 RCEP-equal	输出

注：表中“√”表示规则内容相同或非常接近，“√(＋)”表示规则内容更加深化和全面，“√(－)”表示规则不够全面，“×”表示无相似规则。

资料来源：作者根据各协定文本整理绘制。

本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全球经贸规则重构背景下的 WTO 改革研究”（项目号：21JZD023）、国家自然科学基金面上项目“贸易开放、国内运输成本与南北经济差距”（项目号：72173020）、国家社会科学基金一般项目“我国跨境服务贸易负面清单推进路径研究”（项目号：22BJL090）的阶段性成果。

（本文作者：刘　斌　对外经济贸易大学国家对外开放研究院、中国世界贸易组织研究院研究员；通讯作者：屈一军　对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士生）

责任编辑：杨晓丽

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Global Industrial Governance in the Context of the Transformation of Industrial Policies in Major Powers

Chen Weiguang　Pei Dan

Abstract: Global industrial governance is a branch that extends from the discourse system of global economic governance. The reason why it is necessary to probe into this issue separately is that with the intensification of geopolitical and economic competition, new interventionism and national centrism have returned, and the implicit industrial policies of major powers are constantly becoming apparent and the transformation of industrial policies is accelerated. Major powers attach more and more importance to industrial policy arrangements and industrial strategic layout, and industrial competition and cooperation among major powers as well as international coordination and game of industrial policies continue to strengthen. Global industrial governance is essentially the coordination and interaction process of industrial policies among the countries, especially major powers, forming common governance rules and standards. Constructing a theoretical analysis framework for global industrial governance not only aims to investigate and expand the theoretical and practical issues of global economic governance in the field of industry, but also helps to propose implementation strategies for China to accelerate the transformation of industrial policies and actively participate in the coordination of global industrial policy in the context of intensified geopolitical competition.

International Digital Trade Rules: Evolution Trends and Docking Logic

Liu Bin　Qu Yijun

Abstract: At present, digital trade is in the ascendant, and winning the dominance of digital trade rules has important strategic value. The alignment of high-standard digital trade rules is a key path for China to integrate into the international digital trade rules system and win the initiative for future development. Although China still has some shortcomings in the field of digital trade governance, it has always adhered to a positive and open attitude on the issue of rules docking. As there is still a gap between the opening level of some fields in China and the requirements of international high-standard digital trade agreements at the present stage, the docking with high-standard digital trade rules still faces many challenges. This requires China to clarify the docking subject, docking direction and docking priorities, combine the characteristics of the rules and provisions in each agreement and the current reality of its own development, give full play to the initiative of both the central and local governments, conduct trials before promotion, turn passivity into initiative, seize the opportunity to form a "Chinese template" in the docking, start easy before difficult, proceed gradually and steadily align with the global high-standard digital trade rules.

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net