

全球数字经济规则议题特征、 差异与中国应对

谢 谦

摘 要:全球数字经济规则分化趋势增强,对于全球数字经济发展形成制约。聚焦综合性区域贸易协定(RCEP、CPTPP)与数字经济专项协定(UJDTA、DEPA),发现全球数字经济治理规则不断深化,并呈现典型异质性分化趋势。中国参与的 RCEP 在关税及贸易便利化、数据跨境流动与存储等规则方面议题深化水平相对较低、例外条款较多,呈现“例外+自由”数字治理格局。CPTPP 在数据跨境流动治理规则方面呈现更高的自由化水平,而 DEPA 的数字治理规则水平领先大部分自由贸易协定,对数字经济前沿领域治理规则具有较高的创新性。UJDTA 美式模板数字治理深度高、影响广,数字经济例外条款少、适用范围广。因此,要注重依托 RCEP,明晰数据管辖权与开放范围、善用例外条款,建立区域数字贸易体系治理的“中式模板”。

关键词:数字经济规则;区域贸易协定;条款异质性;数字贸易

中图分类号:F49 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)06-0029-11

党的二十大报告指出,“中国坚持经济全球化正确方向,推动贸易和投资自由化便利化,推进双边、区域和多边合作,促进国际宏观经济政策协调,共同营造有利于发展的国际环境,共同培育全球发展新动能,反对保护主义,反对‘筑墙设垒’‘脱钩断链’,反对单边制裁、极限施压。”当前,全球化进入“数字贸易驱动”时代,区域自由贸易协定(FTA)呈现数字经济规则水平深化与垂直深化趋势。全球逐渐形成了以《区域全面经济伙伴关系协定》(简称 RCEP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(简称 CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(简称 DEPA)、《美日数字贸易协定》(简称 UJDTA)等为主的典型全球数字经济治理模式。2019 年美日签订 UJDTA,该协定在

《美墨加协定》(简称 USMCA)的基础上达成,针对数字经济领域规则进行了界定,彰显了美国主导全球数字治理的意图。DEPA 则由新加坡、新西兰和智利签署,代表小型经济体在数字治理方面的利益。RCEP 和 CPTPP 均包含电子商务章节;2018 年底正式生效的 CPTPP 作为当今全球最高标准的区域自由贸易协定,其在数字经济治理规则方面提出了更高的要求,体现了综合性自由贸易协定数字经济规则的演变趋势。

伴随着全球数字贸易的快速发展,电子商务、数字知识产权、数字关税等规则议题成为当前全球数字经济治理主要聚焦的议题。双边、区域、诸边、多边贸易谈判中全球数字治理规则议题大致可分为七类:电子商务与配套制度,为数字贸易

基金项目:国家自然科学基金面上项目“国际生产网络视角下技术创新促进产业升级的机制和路径研究”(72173132);国家自然科学基金青年项目“数字贸易对全球价值链分工的异质性影响及理论机制研究”(72003193)。

作者简介:谢谦,中国社会科学院经济研究所副研究员。

开展提供必要协调和支持;数据管理与流动,是区域数字经济治理谈判中最基础、最核心的问题;数字贸易相关税收,对数字贸易开放与世界经济协调有着直接影响;知识产权与数字资产保护,主要解决数字贸易中的产权保护问题;市场开放与公平竞争,对国际市场竞争秩序进行了规定;数字治理与网络安全,对数字贸易衍生的治理问题规定;数字经贸发展合作,帮助落后国家发展数字贸易。

习近平主席在 2021 年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上的致辞中指出:“我们将加强服务领域规则建设,支持北京等地开展国际高水平自由贸易协定规则对接先行先试,打造数字贸易示范区。”近年来,从签署和实施 RCEP,到有序申请加入 CPTTP 和 DEPA,中国主动对标高标准国际经贸规则,积极参与数字经济国际规则谈判和制定,发挥了越来越重要的作用。但不容忽视的是,全球数字经济规则治理面临着诸多困境与挑战。分析当前全球数字经济规则议题特征、差异,并提供有效的解决方案,对于促进数字经济更好地服务于全球经济发展具有重要的现实意义。

一、相关文献综述

对于全球数字经济治理规则的探究,已有文献集中在数字治理规则分歧、数字贸易规则文本异质性内容以及规则统一等方面^[1-2]。围绕自由贸易协定数字经济规则或数字经济专项协定,部分文献探究了数字经济规则异质性文本条款及经济效应。周念利和陈寰琦发现,美式数字贸易规则在美国主导的自由贸易协定中不断演进升级,同时美式数字贸易规则逐渐融入非美国主导的自由贸易协定中^[3]。焦朝霞发现,欧盟关于数字治理规则的主张较为保守,且缺少一个完整的规则体系,而新兴经济体则主张保护主义^[4]。在自由贸易协定数字治理规则的发展前景方面,盛斌和陈丽雪指出,WTO 数字治理各项条款存在

大量分歧,同时 WTO 多边、诸边协定都对数字治理规则的商定有一定影响,电子商务谈判难以推进^[5]。沈玉良等也认为,多边层面的高水平数字经济规则的达成难度很大,数据流动的复杂性是其中非常重要的影响因素^[6]。在全球数字贸易规则分歧方面,张荣楠指出,当前全球数字贸易制定规则主导国家和地区主要有美国、欧盟及一些新兴经济体,数字贸易规则主张的差异导致全球化数字贸易治理难以达成共识^[7]。

现有关于中国参与全球数字治理规则研究的文献,主要聚焦于数字规则治理路径、数字治理差异等方面,缺乏针对典型自由贸易协定全球数字经济治理模式的差异对比研究。在全球数字治理参与路径研究中,沈玉良等认为,中国应在尊重原有 WTO 电子商务提案的前提下,提出能够全面反映当前全球数字经济发展特征和趋势,并且符合中国与大多数成员国际贸易利益的完整提案^[6]。刘斌、甄洋、李小帆提出,中国应在多边和双边谈判中积极促进达成数字贸易章节,并提出符合自身利益诉求的“中式模板”^[8]。在全球数字治理水平规则差异分析中,部分研究仅从单一 RCEP 视角出发进行差异分析,缺乏完整框架下典型自由贸易协定差异特征的对比研究。代丽华等对 CPTPP 和 RCEP 进行了对比分析,发现 CPTPP 较 RCEP 规则范围上涵盖更广^[9]。周念利和于美月通过对 DEPA 和 RCEP 细致的对比发现,DEPA 除去 RCEP 中完全没有涉及的条款外,在其他条款上相较 RCEP 更为深入^[10]。

突破已有仅针对专门数字贸易协定的单一研究视角^[8,11],本文聚焦全球典型数字规则治理议题的差异,以综合性区域贸易协定(RCEP、CPTPP)数字治理规则特征差异、数字经济专项协定(UJDTA、DEPA)数字治理规则特征差异为基础,全面完整分析全球数字经济治理的典型异同,同时以中国现有的数字规则治理特征为立足点,阐述中国数字经济治理议题的异质性特

征,进而为弥合全球数字规则治理分歧以及提出全球数字治理“中式模板”提供全面的经验证据与对策。

二、综合性自由贸易协定数字经济治理规则特征与差异

不同区域自由贸易协定在数字经济治理方面的差异性,代表着不同数字经济发展水平经济体的核心诉求。CPTPP 是全球最早包含数字贸易特定条款的协定,其相关条款的要求也是最高的,后续签订生效的自由贸易协定(如 RCEP、DEPA 等)数字经济治理均参考其框架及核心条款。RCEP 代表中国关于数字贸易的最新主张,鼓励推动成员国区域内的数据跨境自由流动,承认各国在数据跨境流动领域可以制定各自的规则,同时严格限制金融信息、电信信息的跨境自由流动,设置了多种限制性条款。这里基于综合性区域贸易协定数字治理规则特征差异(RCEP、CPTPP),全面透视中国在自由贸易协定数字经济规则治理方面的异同。

(一)RCEP 关税及贸易便利化深化水平仍然较低

RCEP 和 CPTPP 两个自由贸易协定中都有数字关税的条款,均涉及通过消除关税壁垒促进贸易自由化。相较于 CPTPP,RCEP 的标准更加灵活,目前采用的是免征数字关税的做法,但保

留了可以依据世贸组织部长会议进一步决定而进行调整的空间。CPTPP 明确规定对以电子方式传输的内容免征关税,但国内税费征收没有纳入其相应条款中,这也为各成员国征收国内数字服务税等相关政策留有余地。

RCEP 和 CPTPP 在贸易便利化的相关条款差异,体现在国内电子交易条款、电子认证和电子签名、互联网互通费用分摊三个方面(见表 1)。在国内电子交易条款方面,RCEP 明确规定各成员国要在符合联合国现有法规(主要包括《联合国国际贸易法委员会电子商务示范法》《联合国国际合同使用电子通信公约》)的基础上,在维持国内法律框架的同时,尽可能避免对电子交易施加额外的条款和相应的监管负担。而 CPTPP 在规则内容上更加开放,没有设立成员国例外条款。在电子认证和电子签名方面,RCEP 考虑到不同国家的数字经济发展水平,允许柬埔寨、老挝和缅甸三国在协议生效 5 年内可以不适用该条款。在互联网互通费用分摊方面,CPTPP 鼓励各成员国互联网供应商就互联网基础设施的建设和运行维护费用进行谈判并设立相应的费用分摊机制,这在一定程度上促进了协定内成员国数字经济基础设施建设,而 RCEP 中并未涉及此议题。

(二)CPTPP 消费者权益保护与个人信息保护规则可执行度较高

与 RCEP 相比,CPTPP 的在线消费者保护

表 1 RCEP 与 CPTPP 关税及贸易便利化条款对比

		RCEP	CPTPP
关税	相同点	都有条款涉及关税	
	不同点	免征数字关税,但阻止对电子传输征税	明确规定对以电子方式传输的内容免征关税
贸易便利化	国内电子交易条款	相同点	遵循国内法律框架
		不同点	CPTPP 的要求更高,没有任何成员国可以例外
	电子认证和电子签名	相同点	都有条款涉及
		不同点	RCEP 更宽松,部分国家可以不适用该条款
	互联网互通费用分摊	相同点	—
		不同点	RCEP 未涉及此议题 鼓励供应商之间进行费用谈判

注:根据 CPTPP 和 RCEP 协定条款整理而得

表 2 RCEP 与 CPTPP 消费者保护条款对比

		RCEP	CPTPP
在线消费者保护	相同点	维护电子商务消费者权益	
	不同点	对柬埔寨和老挝设置了例外条款	采用相关法律保护消费者
个人信息保护	相同点	都规定缔约方应在考虑国际机构原则的基础上制定法律框架,并公布相关信息	
	不同点	CPTPP 明确了采取非歧视做法和促进机制兼容的规定	
非应邀商业电子信息	相同点	CPTPP 和 RCEP 在“非应邀商业电子信息”条款上达成共识	
	不同点	—	

注:根据 CPTPP 和 RCEP 协定条款整理而得

和个人信息保护条款的细化程度与可执行性更高(见表 2)。CPTPP 规定:在加强相关部门合作的前提下,明确法律的边界,提高法规的透明度和执法力度,切实保护在线消费者的权益,进而有效提升消费者对于电子商务平台的信心。RCEP 在信息发布方面提出了额外要求,各成员国应该更加注重对于“消费者如何寻求救济”和“企业如何遵守任何法律要求”两个方面的信息发布,但同时对柬埔寨和老挝两国设置了例外条款。CPTPP 特别指出,应该不断提升机制的兼容性,遵循非歧视性做法,充分保护电子商务用户个人信息的经济和社会效益。在个人信息保护方面,两个协定也体现出一定的共性,即在“非应邀商业电子信息”方面,都鼓励各成员国在进行监管合作的基础上,明确规定为信息接收人拒绝接受这类信息提供便利,并针对信息提供者提出追偿权。马来西亚出台的《2010 个人数据保护法案》,成为规范个人数据处理的核心法案。越南、柬埔寨、缅甸等网络基础设施不太完善的国家,更加重视网络主权和本土化保护。日本加入的 UJDPA 在个人信息保护方面提出要求采取或维持保护电子商务个人信息的法律框架。在线上消费者保护方面,日本立法保护线上消费者,以避免出现诈骗和商业欺诈行为。中国和韩国都将个人信息可携带权纳入《个人信息保护法》中。线上消费者保护方面,韩国在多个区域贸易协定中都有涉及,并且开放程度较高;中国目前仅在中澳自由贸易协定、中韩自由贸易协定和 RCEP 中有相关

条款。

CPTPP 非歧视待遇条款深化水平显著高于 RCEP。CPTPP 规定数字产品具有非歧视待遇,明确规定数字产品及企业的待遇不能低于同类其他产品。但是 RCEP 中对于这方面内容没有作出明确规定,只是在电子商务对话条款中提到缔约方应考虑数字产品待遇的问题。日本加入的 UJDPA 要求给予其他缔约方数字产品和服务非歧视待遇,韩国也有数字产品的非歧视待遇相关条款,但中国对非歧视待遇方面还没有明确方案。

(三)CPTPP 在数据跨境流动与存储方面具有更高的自由化水平

RCEP 的数据跨境流动与存储规则自由度均低于 CPTPP。在数据跨境流动方面,CPTPP 的核心内容是保证各类数据的无障碍跨国流动,当然在其条款中也充分考虑了各成员国基于数据安全的监管要求,进而对于主要用于实现公共政策目标的相关措施增加了例外要求。RCEP 条款对于合法的公共政策给出了进一步的说明,其界定范围及其必要性由政策实施的缔约方决定。在数据存储规则方面,CPTPP 规定每一缔约方应允许通过电子方式跨境传输信息,政府不能将计算设施本地化作为市场准入的条件,旨在减少数据跨境流动时的壁垒限制。RCEP 第 12.14 条的规定与此类似,但规定了例外情况。

在协定缔约国方面,东盟与中日韩在数据跨境流动规则方面存在显著差异性。东盟数据跨境规则以亚太经贸合作组织(APEC)隐私框架为参

考基础。《东盟个人数据保护框架》明确规定,“在将个人数据转移到另一个国家或地区之前,组织应获得个人有关向境外传输的同意,或采取合理措施确保接收组织将按照本条文原则保护个人数据。”中国按数据分类分级实施跨境数据规则,对在境内收集的重要数据应当境内存储,严格管控跨境数据流动,关键信息和计算设施必须本地化,坚持数据存储本地化原则。韩国在数据跨境流动上采取对等原则。日本在数据跨境流动上政策相对宽松,没有提出数据的本土化要求(包括金融行业),以确保各类数据的无障碍跨境传输。

(四)RCEP在数字产品知识产权合作规则方面存在显著缺位

CPTPP保护源代码规则旨在保护数字知识产权,但在RCEP条款中尚未涉及。CPTPP明确规定不能将源代码的获得或转移作为各成员国市场准入的前提条件,但是关键基础设施的软件没有在约定内容中。RCEP中并未涉及该条款,提到缔约方应考虑源代码问题,但认同披露源代码在维护网络安全、实现公共目标时是必要措施。中国在源代码非强制本地化、数据原有规则的扩展等治理规则方面,尚未涉及相关条款的明确规定;韩国在源代码方面的条款也是空白;日本则明确要求禁止将开放源代码作为进口软件的条件。

(五)CPTPP涵盖高水平自由化的监管框架与争端解决机制

RCEP尽管在监管领域传统议题的基础上,加入知识产权保护、竞争中性等内容,但在协议议题广度上与CPTPP存在差距^[12]。目前日韩的数字贸易规则已经涉及环境政策、产业政策和知识产权政策等,而中国和东盟的数字贸易规则仍然聚焦传统电子商务便利化、数据交易规则、数据跨境流动等“边境”领域。

相较于CPTPP,RCEP更倾向于通过磋商方式解决分歧,强制性相对较弱。虽然两个协定文

本中均对争端解决的方案有针对性的内容加以说明,但RCEP更加注重首先使用磋商机制处理分歧,在磋商机制无效时,可进一步提交联合委员会并经缔约方同意后使用争端解决机制。东盟则选择建立一个专门负责处理争端的高级委员会,所有事务由委员会进行认定、处理和投票。

在缔约国差异方面,监管框架呈现多元化态势。中国与东盟均建立了跨境数据监管的基本框架,《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》三部数据保护上位法的形成,标志着中国已建立跨境数据的基本法律框架。东盟方面,通过数字治理框架对成员进行监管指导,重点发展示范合同条款及跨境流动认证。2015年《东盟个人数据保护框架》、2018年《东盟数字数据治理框架》(FDDG)将跨境数据列为四大重点战略之一。2021年1月东盟数字部长会议批准发布《东盟数据管理框架》《东盟示范合同条款中跨境数据流动的部分》,以指导东盟成员国建立数据管理系统。

三、数字经济专项协定数字治理规则特征与差异

与综合性自由贸易协定相比,数字经济专项协定在数字知识产权规则、数据跨境流动与创新、支付便利化、促进中小企业和民众数字参与程度等多个方面所构建的数字经济监管框架值得进一步深入分析研究。分析其数字治理规则特征与差异,对于推动数字经济发展、避免单边规则带来的制度性障碍具有重要意义。

(一)专项协定具备更高的数字知识产权规则体系

UJDTA数字知识产权保护条款水平较高,较CPTPP和DEPA更为严格(见表3,下页)。UJDTA的源代码条款承袭自USMCA,即“缔约方不能以源代码的强制转移及公开作为软件类产品市场准入的前提条件”,并且对“商业软件”和“基础

表 3 UJDTA、DEPA、CPTPP 知识产权保护条款比较

	UJDTA	DEPA	CPTPP
源代码保护条款	源代码不得强制转移及公开	不得强制或设定条件使企业提供源代码	不得以要求转移或获得源代码作为市场准入的条件
适用范围	商业软件及基础设施软件	商业软件	商业软件
例外条款	均为政府执法设定了例外条款		

注:根据 UJDTA、DEPA 和 CPTPP 协定条款整理而得

设施软件”同时适用。除此之外,UJDTA 增列了“保护算法和加密技术”内容,要求缔约国保护企业的加密技术不被迫转让或泄露,同时为了保障政府执法能力作出了例外规定,即政府有权要求企业提供密钥相关信息。

就 DEPA 而言,数字知识产权的保护约束力较弱。DEPA 要求成员国不得强制或设定条件使数字产品制造商或者供应商提供其产品的源代码,同时不能强制企业使用特定代码(为政府服务的除外),可见 DEPA 中的知识产权保护仅适用于“商业软件”,其约束力较 UJDTA 更弱一些。相对于 UJDTA 和 DEPA 对数字知识产权的重视,RCEP 则完全没有相关的条款,而 CPTPP 则有条款涉及源代码的保护,可见大多数东盟国家及中日韩对数字知识产权的保护仍未达到高标准国际水平,对数字知识产权的保护有所分歧。

(二)专项协定主张更高程度的跨境信息传输的自由化

UJDTA 跨境信息传输条款开放水平更高,DEPA 在跨境信息传输方面保留了公共政策例外。DEPA 明确规定通过电子方式传输的信息(包括个人信息)都是可以跨境传输的,且只保留了公共政策例外,但要求基于合法公共政策目标所实施的措施应控制在目标所需限度之内,防止该条款被滥用或扩大使用。UJDTA 剔除了各种例外规定。UJDTA 通过在“通过电子方式跨境传输信息”“计算设施的位置”上剔除缔约方监管要求的例外及公共政策例外规定的方式来强化其约束力。这与美国一直强烈主张的数字贸易自由化

和保护知识产权的诉求相契合。

相较于专项协定,RCEP 跨境信息传输条款仍然具有一定的约束和限制。RCEP 与 CPTPP 均规定允许信息以电子方式实现跨境流动,与 DEPA 一样保留了公共政策例外。有所区别的是,CPTPP 要求公共政策措施不能超出实现公共政策目标所需限度的限制,这与 DEPA 的要求更为契合,而 RCEP 则对公共政策的实施没有这方面的限制,同时明确说明了合法公共政策的必要性由实施的缔约方决定。

(三)DEPA 具有高水平的电子支付和数字身份规则

DEPA 明确提出构建电子支付系统,并强调系统的可交互操作性和联通性。DEPA 倡导构建具有可交互操作性和联通性的电子支付系统,要求电子支付系统采取国际公认标准,促进应用程序编程接口(API)使用且需对电子支付系统实行有效监管,达到监管与风险相匹配的要求,为电子支付提供公平安全的市场环境。UJDTA 对于无纸化交易方面仅要求双方接受与纸质文件同等效力的电子文件,而没有关注电子支付方面的规则。CPTPP 和 RECP 与 UJDTA 的规定类似,倡导缔约国接受电子方式的贸易管理文件,并承认电子文件与纸质文件等效,同样没有提及电子支付系统。

DEPA 构建形成实现数字身份的合作及互联互通四种可能的方案。数字身份作为数字世界的信任钥匙,将真实身份信息浓缩为数字代码,形成通过网络等查询和识别的公共密钥。作为数字贸易的新兴趋势,DEPA 提出了实现数字身份

的合作及互联互通四种可能的方案,并重点敦促成员提升各自数字身份制度间的互操作性,同时为缔约方预留了公共政策例外。UJDTA、CPTPP、RCEP 则没有对数字身份进行专门的规定。

(四)DEPA 聚焦彰显中小企业数字经济发展利益

DEPA 聚焦数字经济领域的中小企业合作,相关条款较为丰富和完善。由于 DEPA 的发起国为新加坡、新西兰和智利三个相对小型、外向型经济体,因而很重视中小企业的发展。DEPA 强调利用数字工具和技术增加中小企业的贸易和投资机会,同时,在中小企业搭建信息平台方面,DEPA 对搭建形式、信息共享内容作了详细的规定,提升了可执行度。

UJDTA、CPTPP、RCEP 等均未专门涉及中小企业发展条款,仍然存在一定空白。上述协定均没有对中小企业问题有过多的涉及,这主要与缔约国的组成有关,无论是美日还是中韩,多数大型数字企业是其数字经济的主体,而 DEPA 的三个成员国都属于小型、外向型和贸易依赖型经济体。对于东盟、中日韩来讲,由于东盟的数字经济发展水平有限,中小企业问题同样值得重视,只有带动东盟地区数字经济共同发展,才能促进区域内的数字贸易水平提高。

(五)DEPA 构建了高水平的数字创新共享机制规则

作为首个国际数字经济单独协定,DEPA 对数字创新和数据共享机制作出了明确规定。一是强调监管数据沙箱对于成员加强数据创新的意义,成员可在沙箱中彼此分享数据;二是敦促成员建立数据共享机制以便利数据分享和促进数据在数字环境中的使用。同时,要求成员国努力在数据共享机制、数据新用途的概念认证方面开展合作,促进数据驱动型创新。而 UJDTA、CPTPP、RCEP 对数据创新都没有提及,这方面也是东盟与中日韩应予以高度重视和借鉴的。

DEPA 对人工智能作为当前数字经济中广

泛应用的数字技术,形成了较为完善的数字条款,而 UJDTA、CPTPP、RCEP 没有涉及。DEPA 认为人工智能技术的安全、可信赖和负责任的使用对于经济体的经济社会发展具有重要意义,并明确提出人工智能规则要从“道德”和“治理”两个角度出发,构建国际协调一致的框架,以便促进人工智能技术的跨国发展。

(六)UJDTA 具备较为健全的金融监管机制

较 DEPA 而言,UJDTA 在金融监管方面更为严格。例如,在跨境信息传输方面,UJDTA 剔除了监管要求例外和公共政策例外,而 DEPA 仍保留了公共政策例外;在数字知识产权的保护上,UJDTA 的条款同时适用于“商业软件”和“基础设施软件”,DEPA 则仅适用于“商业软件”。

CPTPP 的金融监管与 RCEP 相比更严格。RCEP 在大量条款中都存在 CPTPP 没有规定的例外条款,同时对公共政策例外的限制水平也低于 RCEP。因此,东盟大部分国家和中韩并不希望金融监管的水平过高,而日本、文莱等国家又可以达到更高的监管水平,这些矛盾是未来区域数字经济体系建设和规则制定的重要阻力。

四、全球数字经济规则治理面临的困境与挑战

数字经济的快速发展对于全球数字经济的规则制定和治理提出了更高的要求^[13]。虽然近年来数字经济国际规则制定取得了卓有成效的进展,中国在其中也发挥了重要的作用,但是包括数字贸易税收政策的不确定性、巨大的数字鸿沟、数字经济安全、地缘政治等因素成为当前全球数字经济规则治理面临的困境与挑战。

(一)数字贸易税收政策存在不确定性,税收协调机制尚不成熟

因为涉及税收主权和税收利益,全球数字税收管辖权和收入分配规则分歧较大。经济合作与发展组织(OECD)一直致力于全球数字税收政策的协调推进并于 2019 年发布了以“用户参与”

“营销型无形资产”“显著经济存在”为核心的数字征税权的提案,2021年,进一步与二十国集团(G20)共同推动全球达成“双支柱”国际税收协定。这些做法虽然一定程度上推动了全球数字经济税收政策的达成,但因为当前多边协议没有强制的约束力,且发达国家与发展中国家在电子传输关税和数字服务税等税种征收方面意见并不统一,因而很难达成共识。

部分国家已开始采取单边行动维护数字经济征税权。中国的数字经济平台企业发展较好、规模较大,不可避免地会增加中国与相关国家的数字经济税收争端,因而需要建立双边、多边和区域内数字专项税收协调机制。

(二)全球数字鸿沟扩大,数字经济区域发展呈现分化态势

全球数字鸿沟扩大,阻碍了数字经济规则治理方面的合作。与发达国家不同,发展中国家与新兴经济体数字经济尚处于初步发展阶段,信息化基础设施建设不够完善,数字经济发展程度的差异以及数字平台企业发展阶段的差异可能会使得发展中国家疑虑在数字合作中获利不均衡或者蒙受损失。据《2020年联合国电子政务调查报告》,东盟国家在通信基础设施指标得分(TII)上存在显著差距,新加坡的TII分数最高,是东盟中排名最低的老挝的4倍。

不同国家企业处于数字化转型的不同阶段,加剧了数字经济发展的区域分化与不平等。发展中国家与新兴经济体采用数字技术的比例远低于大型企业集团。中国投资机构虽然在东南亚地区积极布局,但目前主要集中于相对发达的经济体(如新加坡)以及快速发展的电商平台等,对小微企业的投资规模有限。

(三)数据跨境流动规则体系尚未建立,数字经济安全面临挑战

高水平数字治理规则对数字安全带来挑战。当前数字治理规则的制定愈发趋近于最高水平标准,要求缔约国拓宽数字贸易中的开放领域,

并给予成员国企业非歧视性待遇,同时在数字治理的具体规则中,留给东道国例外条款逐渐减少,政策实施的空间被一再压缩。高水平的数字治理规则将对成员国的数字安全带来挑战,如何保证重要数字信息不泄露成为成员国要面对的重要问题。

大部分国家数据自由流动规则合作仍是空白。部分西方发达国家依靠其先进的互联网和数据处理技术,一定程度上拥有了对全球数据的“管辖权”,再通过其在全球政治、经济、军事等领域的影响力主导国际经贸规则的制定,这些因素进一步加剧了各国对于数据安全传输的重视程度,并成为全球数字经济谈判中的关键核心内容。但现有协定文本中缺乏危害国家安全、个人隐私和产业安全的条款,这一定程度上增加了谈判的难度,阻碍了数字经济合作。

(四)地缘政治因素叠加演化,持续阻碍数字经济规则治理合作

美国推出的印太战略增强了针对东盟地区的数字技术垄断,并在全球范围内加速布局“技术联盟”,力图锁定全球新兴技术规则。在印太战略中,美国制定“技术多边主义”的框架协定,尤其重视与东盟地区的联结,2021—2022年开启了一系列合作机制,建立美国—东盟智能城市伙伴关系,发起数字联通和网络安全合作关系(DCCP)等,加大了美国对东盟的数字基础设施投资,强化了与东盟国家的技术合作。

地缘政治因素和历史遗留因素,对全球主要经济体持续合作带来了挑战。中国的区域数字经济体系建设受到来自美国和欧盟的强力竞争,东盟有较强的动机继续推行大国平衡战略。从历史遗留的争议视角来看,区域数字经济合作容易受外部势力所影响,挑起相应的争端,进而影响区域内政治环境,增强数字经济合作的不确定性。日韩政策取向与中美博弈、国际经济秩序的变化紧密相连,这些因素都给区域数字经济合作带来了不确定性。

(五)数字贸易规则主张存在分歧,发达经济体形成制度垄断

数字贸易主要国家或区域的规则主张存在差异,发达经济体借治理主导地位获得制度垄断新优势。“中心—外围”逐渐成为全球数字经济治理主要格局和分化趋势,美国作为数字经济治理规则的领导者,将“技术中性”和“互联网中性”视为基本理念,并在美国贸易代表办公室专门设立数字贸易工作组,其主要职责就是快速准确识别国际数字贸易壁垒,并协调数字贸易谈判和相关协定的执行。其主导的“美式模板”深刻影响主要经济体(如澳大利亚、新西兰等)引入数字规则,全球自由贸易协定也朝着美国所呼吁的更加开放自由的数字贸易规则方向发展。

发展中经济体的数字贸易规则与发达经济体冲突明显。成员国超 2/3 为发展中经济体的 RCEP 例外条款较多,缺失源代码、数字产品待遇等核心议题规则,数字贸易自由度和深度远低于 CPTPP,与数字贸易发展方向有所冲突,不利于区域内数字经济发展。发展中经济体若要参与到发达经济体主导的自由贸易协定或数字经济专项协定的谈判中,或将在跨境数据流动等方面让渡部分权利。

(六)数字人权难以保障,数字安全治理严重受阻

美国的数字人权霸权严重危害全球数字安全。美国相关部门对国家安全局收集的美国人的数据搜索次数高达数百万次。美国还在全球范围内开展数字监控,其《外国情报监视法》第 702 条允许美国国家安全局和联邦调查局对海外非美国公民进行无授权的电话和互联网监控。美欧签订的数据传输隐私保护协议允许扫描通过连接欧美的互联网电缆传输的信息,以收集通信簿和定位。发展中国家由于数字技术相对落后、规则治理话语权缺失,更易成为数据单向输出国和信息采集地,公民的数字人权难以保障。

数字伦理问题亟待解决,全球数字治理合作

受阻。美国在数据人权方面实行双重标准,严重破坏各国数字治理国际合作的信任基础,延缓数字治理合作机制的建设进程,给全球数字治理规则体系的制定带来了更多不确定性。

五、研究结论与政策建议

中国自由贸易协定的数字治理规则水平仍然较低。与 CPTPP 相比,中国参与的 RCEP 在关税及贸易便利化、非歧视性待遇、数据跨境流动与存储、消费者权益保护等方面的规定自由程度都相对较低,同时 RCEP 对知识产权保护规定没有涉足,监管领域以传统议题为主,在数字贸易规则的先进性上也逊色于 CPTPP。

RCEP 的例外条款较多,呈现“例外+自由”数字经济治理格局。RCEP 的例外条款多于 CPTPP。就数字关税的条款而言,RCEP 目前的规定为免征数字关税,但可以根据世贸组织部长会议的进一步决定而有所调整,更为灵活的同时也意味着数字贸易自由度偏低。同时,考虑到成员国的数字经济发展情况不一,在消费者权益保护和数据跨境流动与存储的规定中将柬埔寨和老挝列为例外。

DEPA 数字治理规则上的创新性领先大部分自由贸易协定。DEPA 在数字治理规则上关注了大量新兴技术,对电子支付系统、数据创新、人工智能、数字身份进行了规定,UJDTA、CPTPP 等数字治理水平领先的协定都没有涉及这些领域,而中国对这些新兴领域的规定尚属空白。

美式模板数字治理深度高、影响广。美国主导着数字治理规则的制定,在 UJDTA 中虽在数字治理上进行了一定的妥协,但仍比非美式模板自由贸易协定中的数字贸易规则更具深度,具体体现在例外条款少、适用范围广上。而亚太地区的数字治理规则也深受美式模板的影响,目前由日本主导的 CPTPP 中数字治理规则的深度仍远高于 RCEP。

基于上述结论,提出如下政策建议:

第一,以 RCEP 为基础,完善中国数字治理法制建设。虽然 RCEP 中的数字贸易规则的开放程度不高,但它依旧是中国推进数字贸易自由化的里程碑。2022 年 RCEP 正式生效,中国国内有关数字贸易的政策法规也在 RCEP 数字贸易规则基础上不断完善,后续中国应加快《中华人民共和国电子商务法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据保护条例》等的制定或完善,并适当向高标准数字贸易规则贴近,为中国加入 CPTPP 和 DEPA 的谈判奠定基础。

第二,明晰数据管辖权与开放范围,善用例外条款。目前高水平数字治理规则基本都认同数据存储非强制本地化,一旦出现企业数据处理器在境外的情况,便难以确定数据管辖权,以致数据泄露风险大大增加。同时,对于部分协定要求公开政府数据的情况,中国也应做好数据确权工作,避免损害数据所有者的权利,并且应明确政府数据的开放范围以“可作为企业生产要素”的数据集为主。对于协定中为政府监管给出的例外条款,中国也应妥善利用,以便最大程度上保护国家的信息安全。

第三,推进创新性数字治理规则在国内落地。在目前的数字治理领域内,DEPA 是唯一关注了新兴技术的协定,其对大量新兴技术、趋势的规定有可能成为未来数字治理规则推进的范本。中国能否成功加入 DEPA,将影响中国在全球数字规则治理中的地位。中国应尽快推进创新性数字治理规则落地,参考 DEPA 中对电子支付系统、数据创新、人工智能、数字身份等条款的规定,并依照中国在这些新兴领域的技术进展,出台相关数字治理规定,提高中国在数字贸易新兴领域的治理水平。

第四,不断夯实自身发展基础,提升全球数字经济规则制定的话语权。数字经济已经成为当前全球经济增长的新引擎,世界主要经济体都非常重视数字经济的发展,并将数字经济上升为国家战略的高度。数字平台影响力的提升,

数字人才的培养和财政、资本持续的投入成为数字经济发展的关键要素和基础。面对相对严峻的全球数字经济规则的挑战,中国应不断提升数字经济平台的影响力,加强自身数字经济生态系统建设,积极参与区域性跨境数据流动规则制定。同时,逐步克服中国数字人才短缺的短板,加强数字经济相关技术的学科建设,构建全方位、多层次的数字经济人才培养体系。进一步加强财政、金融的支持力度,不断完善财政税收政策,拓展数字经济企业的融资渠道。积极推动区域数字治理规则的谈判,早日建立符合中国利益诉求的区域数字贸易体系,使中国在全球数字治理问题上拥有更多的主动权和话语权,以避免被西方发达经济体排挤在全球数字经济体系之外或被迫接受高自由度的数字经济体系。 **Reform**

参考文献

- [1] 裴长洪,倪江飞.坚持与改革全球多边贸易体制的历史使命——写在中国加入 WTO 20 年之际[J].改革,2020(11):5-22.
- [2] 熊鸿儒,马源,陈红娜,等.数字贸易规则:关键议题、现实挑战与构建策略[J].改革,2021(1):65-73.
- [3] 周念利,陈寰琦.RTAs 框架下美式数字贸易规则的数字贸易效应研究[J].世界经济,2020(10):28-51.
- [4] 焦朝霞.全球数字贸易规则立场分歧、治理困境及中国因应[J].价格理论与实践,2021(10):40-44.
- [5] 盛斌,陈丽雪.多边贸易框架下的数字规则:进展、共识与分歧[J].国外社会科学,2022(4):93-110.
- [6] 沈玉良,彭羽,高疆,等.是数字贸易规则,还是数字经济规则?——新一代贸易规则的中国取向[J].管理世界,2022(8):67-83.
- [7] 张莱楠.全球数字贸易竞争格局与中国数字贸易国际合作战略选择[J].区域经济评论,

- 2022(5):122-131.
- [8]刘斌,甄洋,李小帆.规制融合对数字贸易的影响:基于 WIOD 数字内容行业的检验[J].世界经济,2021(7):3-28.
- [9]代丽华,吕雨桐,陈红松.CPTPP 数字贸易规则及影响——基于和 RCEP 的对比分析[J].长安大学学报(社会科学版),2022(3):22-33.
- [10]周念利,于美月.中国应如何对接 DEPA——基于 DEPA 与 RCEP 对比的视角[J].理论学刊,2022(2):55-64.
- [11]张鹏飞.全球区域数字贸易协定的新共识、影响及中国应对[J].科学发展,2022(9):56-64.
- [12]余森杰,蒋海威.从 RCEP 到 CPTPP:差异、挑战及对策[J].国际经济评论,2021(2):129-144.
- [13]BELLIA P L. Problems of policy and jurisprudence in the information age [J].Endocrine, 2003, 3(11): 795-799.

The Issues Characteristics, Differences and China's Response to Global Digital Economy Rules

XIE Qian

Abstract: The trend of divergence of global digital economy rules has increased, which is a constraint for developing the global digital economy. Concentrating on comprehensive regional trade agreements (RCEP, CPTPP) and digital economy-specific agreements (UJDTA, DEPA), it is found that the deepening of the global digital economy governance rules displays a typical heterogeneous differentiation trend. The RCEP China participated, in terms of tariff and trade facilitation, cross-border flow and storage of data and so on rules, has a relatively low deepening level on issues and more exception provisions. In addition, the RCEP shows a digital governance pattern of "exceptions plus freedom". CPTPP demonstrates a higher level of liberalization in the governance rules of data cross-border flow, while DEPA's digital governance rules are ahead of most free trade agreements, which is highly innovative in the governance rules in the frontier areas of the digital economy. The UJDTA American template digital governance has a high depth and wide impact, with few exceptions and a wide scope of application in the digital economy. Therefore, it is necessary to rely on RCEP, clarify the scope of data jurisdiction and openness, make good use of the exception provisions, and establish a "Chinese template" for the governance of regional digital trade system.

Key words: digital economy rules; regional trade agreements; heterogeneity of provisions; digital trade

(责任编辑:罗重谱)