



“兼相爱则治”：亚太地区数字经贸规则治理

耿楠 全毅

摘要 亚太地区数字经贸规则合作取得一定成效，同时面临贸易保护主义、大国博弈等挑战。美国在亚太地区推动构建跨境数据流动、数字知识产权、数字产品非歧视性待遇、电子传输关税和国内数字税、跨境隐私规则等领域的规则构建，并试图重新主导亚太地区经贸规则治理。美式模板提高了区域数字治理的标准，但其鼓动阵营对抗、搞排他性的“小圈子”等做法严重干扰了亚太数字规则合作。为此，中国应制定国内数字战略和规则、坚持多边主义和包容性的原则、积极参与高标准数字经贸谈判，推动能力建设和经验分享，并形成数字贸易规则的中国模版。

关键词 数字经济 数字贸易 APEC USJDTA

亚太地区是全球数字经济最活跃的区域之一，近年来区域贸易协定下的数字贸易规则不断增加，亚太经合组织（APEC）大力推动数字经济合作，在规则合作等领域取得显著成效。当前，亚太地区数字经贸规则的大国竞争与博弈更加激烈，美国以其数字经济领域的实力推动规则构建，并希望以此重新获得亚太地区经贸规则的主导权。美式数字贸易规则的高标准客观上提高了区域数字治理的标准，但是其鼓动阵营对抗，搞排他性的“小圈子”等做法严重干扰了亚太数字规则合作的进一步推进。中国在规则治理中应该做出什么样的战略选择是值得思考和研究的问题。

一、亚太数字经贸规则合作的“兴与难”

亚太地区数字经贸规则合作持续取得

进展，数字基础设施互联互通持续推进，数字经济规模不断扩大，区域经贸协定中数字经贸规则不断增多，同时 APEC “探路者方式”为数字经济合作提供更为灵活的空间，这对提升地区以及全球数字治理水平，促进数字经济发展起到重要作用。但亚太数字经贸规则合作也面临贸易保护主义、规则制定和合作立场分歧、数字鸿沟以及美国对华数字战略对亚太数字经济合作的破坏等诸多挑战。

（一）亚太数字经济勃发，经贸规则频繁达成

1. 数字基础设施互联互通持续推进

数字化时代的到来为亚太互联互通注入新的动力。新冠疫情使货物服务和人员往来受到阻碍，也使数字技术在推动亚太互联互通方面的作用越发凸显，促使数字

耿楠，商务部国际贸易经济合作研究院研究员；全毅，福建社会科学院亚太研究所所长。本文为福建社会科学院课题“从亚太合作转向印太合作：回顾与展望”的成果。

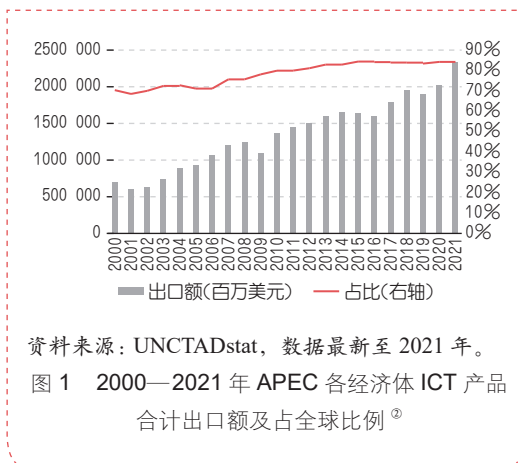


互联互通向更加深入的方向发展。近年来，各经济体加大对高速宽带网络、数据中心、云计算等数字基础设施的建设投入力度。区域内互联网的接入和使用能力快速提升，移动通信迅速普及。数字技术也对促进偏远地区和贫困人口实现互联互通起到重要作用，促进了包容性发展。这些基础设施的建设为数字规则合作提供了必要的硬件支持。

2. 数字经济规模显著，数字企业成长迅速

亚太地区数字经济规模不断扩大。根据 2023 年 4 月国际数据公司 (IDC) 数据，亚太 (不包括日本) 公共云服务市场规模将在 2026 年达到 1 536 亿美元。IDC 预计，到 2026 年，基础设施即服务 (IaaS) 的市场规模将达到 656 亿美元，占亚太地区公共云服务市场的 42.7%。根据联合国贸发会议 (UNCTAD) 数据，亚太地区 ICT 产品出口总体上呈快速增长 (图 1)。2021 年 APEC 各经济体^① ICT 产品合计出口占全球 84.4%，出口额比上年增长 15.8%。

作为全球数字经济企业最活跃的地区，亚太许多国家和地区都在积极创建科技创业生态系统。亚太地区已经出现以美国、中国、日本三国为主导的数字经济企业群体。其中，美国的数字经济企业发展最为成熟，在广播和有线电视、商业及个人服务、消费者金融服务等互联网传输的



数字服务贸易和电信、电器 / 电气设备、半导体等 ICT 产品具有明显的领先优势。日本在数字基础设施、半导体等 ICT 技术产品、ICT 服务业等领域具有优势。而中国的优势表现在跨境电商和巨大的数字消费市场。

3. 亚太地区经贸协定中数字经贸规则不断增多

近年来，亚太地区数字经贸协定频繁达成，数字贸易规则不断增加，成为规则合作的基础。亚太地区签署的自由贸易协定普遍设有电子商务 / 数字贸易专门章节，如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 等，同时也出现了《美日数字贸易协定》(USJDTA)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 等数字贸易规则的专门协定。亚太地区数字经贸协定比较见表 1。

① 巴布亚新几内亚 2020 年、2021 年数据缺失，越南 2021 年数据缺失。

② 文莱 2000、2005 年数据缺失；印度尼西亚 2000—2002 年数据缺失；巴布亚新几内亚 2005—2010 年及 2013—2021 年数据缺失；越南 2021 年数据缺失。



表 1 亚太地区数字经贸协定比较

协定名称	生效日期	参与国家	涵盖条款
全面与进步跨太平洋伙伴关系协定 (CPTPP)	2018 年 12 月 30 日	澳大利亚、文莱、加拿大、智利、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡和越南	设有电子商务专章，包含电子传输关税、数字产品和服务的非歧视待遇、国内电子交易框架、电子签名和电子认证、跨境数据流动、个人信息保护、互联网接入等 18 个条款
美国-日本数字贸易协定 (USJDTA)	2020 年 1 月 1 日	美国、日本	包含数字产品的征税和关税问题、跨境数据传输的自由流动、数据本地化存储、隐私保护、源代码保护和加密技术及密钥算法的保护等内容
美国-墨西哥-加拿大协定 (USMCA)	2020 年 7 月 1 日	美国、墨西哥、加拿大	包含关税、数字产品非歧视待遇、国内电子交易框架、电子认证和电子签名、无纸化交易、跨境数据流动、计算机设备所在地、源代码、交互式计算机服务、开放政府数据等条款
新加坡-澳大利亚数字经济协定 (SADEA)	2020 年 12 月 8 日	新加坡、澳大利亚	包含电子认证和签名、海底电信电缆系统、金融服务计算设施的位置、源代码，以及数字贸易的标准和合格评定等内容
新加坡-新西兰-智利数字经济伙伴关系协定 (DEPA)	2021 年 1 月 7 日	新加坡、新西兰、智利	包含商业和贸易便利化、数字产品及相关问题的处理、数据问题、广泛的信任环境、商业和消费者信任、数字身份、新兴趋势和技术等 16 个模块
区域全面经济伙伴关系协定 (RCEP)	2022 年 1 月 1 日	中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、东盟十国	在电子商务专章纳入了无纸化贸易、电子认证和电子签名、保护电子商务用户个人信息等 17 个条款
英国-新加坡数字经济协定 (UKSDEA)	2022 年 6 月 14 日	英国、新加坡	包含数字市场、数据流动、消费者、企业保障、数字交易系统、金融服务和技术合作 7 个领域
韩国-新加坡数字经济伙伴关系协定 (KSDPA)	2023 年 1 月 14 日	韩国、新加坡	包含电子传输关税、跨境数据流动、计算机设施本所在地等内容

资料来源：作者整理。

以上协定比较有代表性的是 CPTPP、RCEP 和 DEPA。CPTPP 在数据流动方面仍沿用 TPP 的规定，致力于拓展市场化的边界，在保护本国数据隐私和更大范围开放中倾向于选择后者。而 RCEP 基于成员国数字化程度同步性差的背景，对于跨境数据流动则采取保守态度，即在确保数据不流失的基础上倾向于低程度的数据跨境流动，为本国监管机构实施监管留出较大空间，确保跨境数据流动的可管制性，从数据通道上进行主动截断。因此，RCEP 对跨境数据流动的自由度设置障碍较多

(全毅，2022)。作为最有代表性和最有前瞻性的数字经济贸易协定，DEPA 的主题模块涵盖了支持数字经济和贸易各个方面的内容，比如支持工商界的无纸贸易、加强网络安全、保护数字身份、加强金融科技领域的合作，见表 2。DEPA 也有章节应对市民和社会关注的问题，比如个人信息的隐私、消费者保护、数据管理、透明和开放等问题。DEPA 的条款有些是三个签署国早前的协定中已有的内容，有些是新的内容。比如数字包容性，比传统的贸易协定中的电子商务章节，或者 WTO 当



表 2 数字经济贸易协定的主要内容框架

贸易自由化便利化	数字贸易便利化
	数字产品和电子交易的关税
	数字产品的非歧视性待遇
	电子认证和签名
	无纸贸易
网络安全与消费者保护	国内电子交易框架
	网上消费者保护
	个人信息保护
	反对恶意电子商业广告的措施
	网络安全
规制与政府监管	跨境信息转移 / 跨境数据转移
	数据本地化 / 金融服务数据本地化
	中介服务提供者的责任 / 交互式计算机服务
	软件源代码和算法保密 / 知识产权保护
	政府监管 / 开放政府数据

资料来源：作者根据相关数字贸易协定归纳。

前的电子商务谈判中的内容更有雄心（杨泽瑞，2023）。DEPA 与 TPP/CPTPP 协定中的“电子商务”一章相比，内容更全面、规定更细致，该协定也是一个“活”的文件，可以随着贸易政策和电子商务样式的发展而修改。

4. APEC “探路者方式”为数字经济合作提供空间

为了适应亚太各经济体在经济发展、社会制度、文化环境、成员利益诉求、立场观点的差异，APEC 创新性地采用了“探路者方式”（Pathfinder Approach）开展合作，允许和鼓励部分成员依据自身情况，率先制订单边行动计划，推动前沿议题的合作，在经验积累足够或条件成熟后，再将合作逐步推广至全体成员。截至目前，APEC

发起的“探路者行动”中有关数字经济合作的“探路者行动”超过半数，这为亚太数字经济合作提供了更灵活的空间（史佳颖，2021）。APEC 探路者计划最为突出的是 2007 年由澳大利亚等经济体提出的数据隐私探路者行动计划，该计划最终推动建立了跨境隐私规则体系（CBPR），见表 3。

（二）亚太数字经贸规则合作的分歧

1. 贸易保护主义使合作面临更多不确定性

近年来，逆全球化、单边主义和保护主义持续蔓延，给多边贸易体制带来严重冲击。大国博弈加剧，政治因素对亚太地区国际经济合作的影响越发严重，成员利益分化导致合作的不确定性显著增加。比如 2018 年 APEC 领导人非正式会议，美国拒绝将“反对贸易保护主义”写入领导人宣言，导致 APEC 莫尔兹比港会议未能发布领导人共同宣言，这在 APEC 近三十年历史中尚属首次。保护主义的盛行削弱了亚太经济体合作的动力和信心，对数字经济领域规则合作带来诸多不确定性。

2. 亚太经济体数字贸易规则制定和合作立场存在分歧

由于亚太经济体在数字经济的发展阶段、制度理念、监管水平等方面的在较大差异，各经济体对数字贸易规则的诉求存在较大分歧，对合作优先领域、具体方式、能力建设重点等持不同立场，增加了区域数字贸易规则合作的难度。总的来讲，亚太发达经济体数字贸易规则自由化诉求较高，更多倾向将数据隐私、标准和规则制定、网络安全等作为开展亚太数字经济合



表 3 与数字经济相关的 APEC 探路者计划

探路者行动	领导经济体	发起时间
电器及电子设备相容性评估相互认证安排（EEMRA）	马来西亚、新西兰、澳大利亚	1999
电子原产地认证（ECO）	新加坡	2002
APEC 贸易与数字经济相关政策的实施	美国	2002
APEC 技术选择原则	美国	2006
数据隐私	澳大利亚、加拿大、美国	2007
电子传输（包括电子传输的内容）永久性暂停征收关税	美国	2016
促进数字贸易发展的基石	美国	2019
旅行者信息预知系统（API）	澳大利亚	2002
电子提货单的应用	韩国	—

资料来源：史佳颖（2021）；APEC, Appendix 12 — 2023 Update on Status of Committee on Trade and Investment Pathfinder Initiatives, 2023/AMM/009app12.

作的优先领域；发展中经济体并不追求深度的数字贸易自由化规则合作，更侧重信息基础设施建设、跨境电子商务便利化、数字化转型等领域的合作。

3. 数字鸿沟问题依然严峻

虽然亚太区域互联网的接入和使用总体呈上升趋势，但部分亚太发展中经济体数字基础设施依然薄弱。互联网使用比例在发达经济体和发展中经济体之间还存在显著差异，在互联网、大数据、云计算、人工智能等新技术创新方面存在明显的“数字鸿沟”。^① 根据国际电信联盟（ITU）数据，2019—2021 年是十年来互联网使用量增长最显著的，但亚太地区仍然有 40% 的人口未使用互联网，导致因无法获得包括卫生服务和疫苗在内的线上服务而面临更高的健康风险。2023 年 ITU 发布《事实与数据》的报告指出，亚太地区约三分之

二的人口使用互联网，与全球平均水平持平。但是，互联网连接进展并不均衡，低收入国家不仅上网人数少，而且联网用户使用的数据也较少；同时，5G 网络的分布也不均衡，低收入国家几乎没有 5G 服务。这意味着他们没有充分享受数字连接的潜力和数字化转型的好处。在 APEC 框架下，《APEC 互联网和数字经济路线图》《APEC 数字经济行动计划》所涉及的更高层次领域的合作，如数据和隐私保护、网络安全、数字经济制度标准等进展缓慢。

4. 美国对华数字战略破坏亚太数字经济合作

近年来，美国在数字产业领域不断强化对华战略竞争。美国通过数字产业全产业链压制，加大国内数字基础设施投入并提升数字基础设施建设的国际影响力，以及主导跨境数据流动规则、人工智能技术

① 中国信息通信研究院.全球数字治理白皮书（2022年）[R].2023(01).



标准与伦理准则等数字规则维护其领导地位。美国在亚太-印太地区推动构建美式数字经济规则体系，与中国形成全面竞争。2021年拜登政府刚上任时就与亚太地区多国探讨签署《跨太平洋数字贸易协定》的可能性。2022年5月启动的印太经济框架(IPEF)包含了数字贸易议题。2023年，美国借举办APEC会议，又“适时”提出“数字太平洋议程”，明确指出该议程的目的就是“打造管理数字经济的规则、规范 and 标准”。^①美国还通过国内立法加强对中国的战略遏制。《2021年美国创新与竞争法案》具有明显针对中国的导向性，法案中有67节涉及对华数字经济竞争，重点聚焦数字技术、数字安全、数字规则等关键领域。美国对华数字经济战略不仅破坏两国科技产业合作，也恶化了全球数字产业生态，并对亚太地区数字经济合作造成严重的负面影响。

二、美国推动亚太数字经贸规则构建

2016年达成的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)协定增加了一系列有关数字贸易规则的开创性的承诺，包括禁止设定数字关税；支持跨境数据流通，同时最小化本地化强制存储要求；禁止以强制性技术转让作为进入其市场的条件；保护商业产品中的源代码不被国家当局强行披露；鼓励使用创新的加密产品，以加强隐私和安全；维护市场化标准和全球互操作性原则等。2019年，美国和日本达成《美日数字贸易协定》，该协定以TPP条款为基础，

并纳入了《美墨加协定》(USMCA)中有关跨境数据流动、数字知识产权、数字产品非歧视性待遇、数字税等规则领域关键要素。这些区域贸易协定集中体现了美国推动构建的数字贸易规则。同时，美国也在APEC框架下大力推动跨境隐私规则等亚太数字经济规则议程。美国主导构建的亚太数字经济、数字贸易规则主要包括以下方面。

1. 跨境数据流动规则

美国凭借其在数字经济领域的强大优势，主张数据跨境自由流动，推动全球数字市场开放，构建数字贸易自由化规则体系。美国对个人数据跨境流动的保护主要采取以行业自律为主、政府监管为辅的模式。美国制定了包括《隐私保护框架》《隐私体系框架》《隐私能力保护评估模型》《隐私影响评估》《个人可识别信息保护指南》等ISO/IEC 29100系列隐私政策标准，还对特定行业领域数据保护立法，如《电子通信隐私法》《录像隐私保护法》等。但是，美国对涉及国防和国家安全的重要数据仍然严格管控，如《外国投资风险评估现代化法案》《出口管制条例》等法案通过外商投资安全审查、出口管制等手段对关键领域数据采取相关的跨境限制措施。美国政府还颁布《澄清境外合法使用数据法》，确保政府调取其境内服务商储存在域外服务器数据的合法性，加强对全球数据的控制权。

近年来，美国重点通过自由贸易协定推动跨境数据自由流动规则标准制定，推广关于跨境数据流动的“美国模式”。2012

^① USTR. The U.S. 2023 APEC Host Year Digital Pacific Agenda. 2023APEC第二次高官会文件.



年《美韩自由贸易协定》首次在双边协定中写入跨境数据流动条款。《美墨加协定》规定“各缔约方认为亚太经合组织跨境隐私规则体系是便利跨境信息传输和保护个人信息的有效机制”。

2. 数字知识产权规则

数字知识产权保护成为经贸协定谈判的重要内容, 主要包括数字内容版权保护、源代码非强制本地化、计算机中的商业秘密保护、电子商标系统以及互联网服务提供者 (ISPs) 责任等议题。

美国数字技术在全球处于领先地位, 数字产业包含了大量数字知识产权密集型产品, 其数字知识产权专利数量在世界上有明显优势。美国实施严格的数字知识产权保护, 特别是在“源代码或算法保护”方面雄心水平很高。美国在自由贸易协定中不断提高数字知识产权保护水平。USMCA 有关数字知识产权规则, 以 TPP、CPTPP 为起点并做出更高承诺, 如删除了 TPP、CPTPP 中公共基础设施例外条款, 将“源代码非强制本地化”约束范围扩大至适用于除大众市场软件之外的基础设施软件, 并将“算法”、“密钥”和“商业秘密”也纳入“开放禁令”列表; 强化“互联网服务提供商 (ISPs)”在知识产权侵权中的责任和知识产权保护中的义务。USJDTA 中的关于“源代码条款”的条款直接承袭了 USMCA 中的“源代码保护”规定。此外, 在 USJDTA 中第 21 条“使用密码的信息通信技术产品”中明确规定缔约方不得要求企业公开或转让密钥、算法, 同时也为保障政府执法做出了例外规定。美国认为要求强制转让或提供密钥、算法或加密技

术, 将对企业带来知识产权泄漏风险 (周念利和吴希贤, 2020)。

3. 数字产品非歧视性待遇

目前, 国际社会普遍认可的数字产品主要指的是计算机程序、文本、视频、图像、录音或其他经数字编码、用于商业销售或分销并可以通过电子方式传输的产品。美国在区域贸易协定中要求给予缔约方数字产品非歧视性待遇, 但在例外条款上有不同的规定。USJDTA 规定了给予数字产品非歧视性待遇, 其例外条款包括“知识产权例外”“广播例外”“补贴和赠款例外”三项。这与美国退出的 TPP 中包含的例外条款一致, 而 USJDTA 对“广播例外”的规定较 TPP 更加具体详细, 从非歧视性待遇“不适用于广播”的表述到规定缔约方有权“采取或维持限制外资参与提供广播的企业的措施”, 将“广播例外”的适用范围仅限于外资参与提供广播服务的范围, 实际上是提高了数字产品和服务非歧视性待遇的雄心水平。USMCA 对数字产品非歧视性待遇的例外条款只保留“补贴和赠款例外”, 是美国自贸协定中数字产品非歧视性待遇标准水平最高的。

4. 电子传输关税和国内数字税规则

在电子传输关税方面, 美国主张建立永久免征电子传输关税的贸易规则, 在对外签订的经贸协定中也主张电子传输永久免征关税。USJDTA 同样体现了美国主张, 明确规定缔约方不允许对电子传输 (包括电子内容传输) 征收关税。

美国拥有众多跨国数字巨头, 产业优势明显, 一直以来与欧盟为代表的经济体在数字服务税上存在矛盾冲突。目前,



G20/OECD 发布的《关于应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案的声明》已就这一问题达成共识。关于数字国内税问题, USJDTA 的规定相对于 TPP 和 USMCA 更加充实和细化, 特别是首次将非歧视原则引入国内数字税条款, 规定“针对与特定数字产品的购买和消费相关的收入、资本利得、公司应纳税资本等实施的征税措施”应当是非歧视性的。同时也规定非歧视性待遇不适用的情形, 包括“最惠国待遇例外”“缔约方现行税收措施不符合规定或其修正后仍不符合规定的情况”等。美国希望基于非歧视原则征收数字税(唐新华, 2023), 确保谷歌、苹果、脸书等互联网巨头的利益。

5. 跨境隐私规则

2011 年 APEC 跨境隐私规则 (CBPR) 获得 APEC 领导人的表决通过, 是由政府背书, 自愿、可执行和基于责任制的, 为规范成员经济体企业个人数据跨境传输活动的隐私保护认证机制。APEC 跨境隐私规则旨在促进亚太经济体之间尊重隐私的数据流动, 也是将美国的规则扩大到 APEC 成员, 并有利于个人信息流向美国。新的数字经济贸易立法, 应更多地以国际标准为基础。比如, 信息存储或流动、国家安全与个人隐私等核心内容, 应该明确其适用范围和条件, 增加透明度。中国需要对照这些国际法规则, 探索对个人信息、重大数据进行分类管理, 对健康、职业、个性等敏感数据实行跨境传输评估许可, 对

非敏感数据允许其自由流动及非本地化存储(夏融冰和尹政平, 2023)。

美国一直以来力推 APEC 跨境隐私规则, 除了推动盟友加入“跨境隐私规则”体系, 还推动该体系“从 APEC 框架中独立出来”。2022 年 4 月, 美国、加拿大、日本、韩国、菲律宾、新加坡、中国台湾地区共同发布全球跨境隐私规则声明 (Global Cross-Border Privacy Rules Declaration), 宣布全球跨境隐私规则论坛正式成立, 将 APEC 框架下的 CBPR 体系转变成一个全球所有国家和地区都可以加入的体系。^① 美国商务部部长发表声明称全球 CBPR 论坛将在共同的数据隐私价值观基础上, 承认其与本国保护数据隐私方法的差异。2023 年, 英国加入全球跨境隐私规则论坛, 成为自论坛成立以来首个非 APEC 成员。相对于 USJDTA 等高标准规则, 全球 CBPR 论坛仅是原则性的宣言, 加入更加灵活。该论坛宣称包容性开放性, 但依然是美国试图构建小圈子的表现, 导致全球跨境数据流动规则进一步分裂。

三、亚太数字经贸规则合作的可能方式

目前, 亚太区域数字经贸规则不断增加, 从这些规则标准的内容和自由化程度等方面来看, 区域内数字规则逐渐形成不同特征的模式, 为区域数字规则合作提供了可能的方式选择。

一是美式模板的高度自由化方式。美国基于自身在数字技术方面的巨大优势,

① 美国发布全球跨境隐私规则声明, CBPR 论坛首创数据隐私认证[R/OL]. 标准数据合规公社.(2022-04-24). <https://www.secrss.com/articles/41716>.



支持开放、安全、可互操作和可靠的互联网，主张数据的自由流动，更偏向于构建自由化程度高的数字贸易规则。

美国对亚太地区数字贸易规则合作的影响最为显著，其中 USJDTA 能够体现近期美国构建亚太数字贸易规则的主张，也可以视为美国未来一个时期在亚太地区进行数字贸易规则谈判模板。USJDTA 在要求“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”基础上，取消金融服务的例外，且新增了政府数据公开、交互式计算机服务方面的条款。在知识产权保护方面加入对算法的保护，不再设例外条款，新增对使用密码技术的信息和通信技术商品的保护条款，并首次提出关于数字产品非歧视待遇的国内税条款。此外，USMCA 和 UJDTA 大幅减少了以往自贸协定里常规出现的“应努力”“认识到”“同意促进”等软性条款，大幅度提升了规则执行的约束性。

二是体现发展中国家诉求的包容性方式。以 RCEP 为代表的亚太区域贸易协定更多体现了发展中国家对数字贸易规则的诉求，重点关注数字贸易便利化规则、跨境电子商务相关规则等，体现了对发展议题的重视，而对数据和数字服务承诺开放程度相对美国等发达国家较低。

在电子商务章节，协定承诺必要限度的数据流动，不得阻止公共政策目标之外的商业行为目的的数据跨境流动，不得将设施的本地化作为市场准入条件，同时要求公共政策目标措施不得构成歧视或变相贸易限制。协定承诺对缔约方国内监管要求给予尊重，针对部分监管水平有限的

成员，采取过渡期、保留性脚注、兼容性表述等方式，体现了对各国监管体系的包容性和产业发展诉求的关注。在电信章节中，协定通过加强互联互通、降低电信运营商市场准入门槛、并为新兴业务模式发展提供保障。通过监管、竞争保障、技术选择等条款保障促进市场竞争，并纳入加强电信市场监管的规则条款。这些自由化程度相对较低，更加注重发展议题，更加具有包容性的数字贸易规则体现了亚太地区发展中经济体的诉求和规则合作的选择。

三是更加灵活的方式。近年来，亚太地区也出现了更加灵活的数字贸易协定模式。较为代表性的 DEPA 由十六个主题模块构成，它包含了“美式模板”的常见条款，但 DEPA 没有对电子认证和电子签名、交互式计算机服务、源代码转让做出进一步承诺，也没有包含内数字税和金融服务计算设施等承诺。DEPA 的灵活性主要体现在两个方面：① 采取创新性的采取“模块化”方式，极大提高了灵活性和开放性，参与国可以根据自身数字经济发展水平和利益诉求，选择其中部分模块加入协议，而不必在满足所有模块要求时加入；② DEPA 突出便利化条款，所强调的非约束原则给缔约成员较大的政策空间和灵活性。这种方式能够兼容发达国家和发展中国家的利益诉求，特别是给发展中国家更大的空间，为亚太数字经济数字贸易规则合作提供新的路径。这一模式也在不断发展，英国-新加坡数字经济协定 (UKSDEA)、韩国-新加坡数字伙伴关系协定 (KSDPA) 就是这一模式更新升级的最新体现。



四、中国的数字经贸战略

面对亚太区域数字经济、数字贸易规则合作的碎片化、大国博弈的激化，中国需要积极推进数字经济发展和数字化转型，在国内制度建设和区域规则合作方面明确战略选择和对策。

1. 制定国内数字经济战略和数字贸易规则

中国相继制定了《“十四五”数字经济发展规划》《“十四五”国家信息化规划》《数字中国建设整体布局规划》，为在国际数字贸易规则制定和谈判提供宏观指导。为参与数字经济贸易标准规则制定，需要首先完善国内法律法规，如完善《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国数据安全法》《数据出境安全评估办法》等实施细则。积极推进数字经济前沿议题的规则标准研究，对标高标准数字贸易规则，并同时维护数字主权和网络安全，保障国家关键信息基础设施和关键数据资源的安全，加强个人信息保护，加强数据确权、交易、跨境流动等规则标准的研究和制定。

2. 坚持维护多边主义，促进包容性合作

结合 APEC 的亚太共同体建设，推动 APEC 数字互联互通与亚太数字共同市场方面的工作，促进亚太数字经济贸易的一体化进程。APEC 数字经济工作的意义在于推动建立亚太数字经济贸易规则，避免亚太地区进入“数字丛林”时代。充分整合资源，优先推进分歧较小、各方利益比较一致、有利于产业发展的数字贸易便利化、数字营商环境、数字能力建设等规则的合作；对于高标准规则，鼓励分享最佳实践进而推进规则讨论。积极推动数字经

济领域包容性发展议题讨论，同发展中国家就其关切的如电子商务规则的国际标准、国家数据安全、隐私保护等规则领域开展务实合作，提高规则的公平性，提升发展中国家数字治理国际话语权和规则制定权。

3. 积极参与数字经贸谈判，对标国际高标准规则

中国应积极参与全球、地区与双边数字经济贸易规则的讨论和制定，关注和研究数字经济贸易协定的内容及其反映的趋势性变化，反对全球性和地区性数字经济贸易的分裂。积极推进加入 CPTPP、DEPA 相关工作，明确中方主要立场、倡议和方案。推动谈判工作取得突破性进展，使中国在区域以及全球数字贸易规则中获得更大的主动权。同时，积极参与亚太地区数字货币、数字税收、人工智能等前沿数字领域的规则标准协商，推动亚太区域数字规则合作不断深化。

4. 积极推动数字经济能力建设和经验分享

面对数字经济发展机遇，中国应通过探索新技术、新业态、新模式，与世界各国共同探寻新的增长动能和发展路径，将中国领先全球的云计算、AI 平台、移动互联网应用市场分享给更多国家，通过“数字基建援外”帮助发展中国家建立数字经济基础设施，让所有友好的数字经济共同体成员接受中国的数字经济贸易规则。与周边和“一带一路”发展中国家分享中国数字经济发展经验，在跨境电商、数字物流、移动支付等领域为数字经济发展水平相对较低的国家提供有针对性的人员、技术和资金等方面的帮助和能力建设支持，推动亚太数字互联互通，帮助其加快数字



化进程。在 APEC 框架下, 以《互联网和数字经济路线图》为指导, 推动落后成员数字基础建设和弥合数字技术差距, 缩小数字鸿沟, 使 APEC 成员共享数字经济发展红利, 实现亚太地区数字规则合作向更加公平和非歧视的方向发展。

5. 提出数字贸易规则的中国模版, 增强地区影响力

鉴于中国在数字贸易领域的优势和巨大市场, 可立足优势领域, 在数字贸易规则主要领域完善自身立场, 充分吸收欧盟

数字经济规则和《亚太数字经济伙伴关系》(DEPA) 规则, 探索并逐步形成符合自身经济利益和发展要求的数字贸易规则“中国模版”, 提出双多边层面数字贸易协定的倡议和构想, 并推动开展经贸协定谈判, 推动亚太地区的数字贸易规则合作。例如, 利用在电子商务领域优势, 制定符合中国利益诉求的条款内容, 并在对外谈判中推出中国模版, 引领亚太区域数字贸易标准制定。[N]

学术编辑: 卢超群

参考文献

- [1] 耿楠. 亚太区域数字互联互通的机遇、挑战与对策[J]. 海外投资与出口信贷, 2021(08).
- [2] 全毅. CPTPP与RCEP服务贸易规则比较及中国服务业开放策略[J]. 世界经济研究, 2022(12).
- [3] 史佳颖. APEC 数字经济合作评估及中国的参与策略[J]. 亚太经济, 2021(02).
- [4] 唐新华. 美国印太数字战略与数字秩序构建研究[J]. 智库理论与实践, 2023(02).
- [5] 夏融冰, 尹政平. 中国参与全球数字贸易治理——基于亚太地区规则合作的机遇与挑战[J]. 国际经济合作, 2023(01).
- [6] 杨继军, 艾玮玮, 范兆娟. 数字经济赋能全球产业链分工的场景、治理与应对[J]. 经济学家, 2022(09).
- [7] 杨泽瑞. 亚太数字经济贸易规则发展趋势与中国的策略选择[M]//《亚太区域经济合作发展报告》(2022). 天津: 南开大学出版社, 2023.
- [8] 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[J]. 亚太经济, 2020 (02).
- [9] USTR. FACT SHEET on U.S.-Japan Digital Trade Agreement. [EB/OL]. (2019-09). <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/october/fact-sheet-us-japan-digital-trade-agreement>.

"Care Each, Govern Better": Digital Economy Governance and Trade Rules in the Asia-Pacific Region

GENG Nan¹ QUAN Yi²

(1. Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation;

2. Institute of Asia-Pacific Studies at the Fujian Academy of Social Sciences.)

Abstract The Asia-Pacific region has achieved notable results in cooperation on digital economic and trade rules, but it is facing challenges from trade protectionism and big power competition. The U.S. has promoted the adoption of rules in the Asia-Pacific region in the areas of cross-border data flow, digital intellectual property rights, non-discriminatory treatment of digital products, tariffs on electronic transmissions and domestic digital taxes, as well as cross-border privacy rules. This is partly an attempt to regain dominance over the governance of the Asia-Pacific region's rules of trade and economic rules. The U.S.-style template has raised the standard of regional digital governance, but it has seriously interfered with Asia-Pacific cooperation on digital rules by promoting confrontation between divergent camps and engaging in exclusive "small circles" of interest. China needs to respond by formulating domestic digital strategies and rules, adhering to the principles of multilateralism and inclusiveness, actively participating in high-standard digital trade and economic negotiations, promoting capacity-building and experience-sharing, and developing a Chinese template for digital trade rules.

Keywords Digital Economy, Digital Trade, APEC, USJDTA

JEL Classification F13 F15 F59