

“一带一路”数字经贸 规则构建与中国改革方略探索

于立新 冀兆鹏 杨文秀

【内容提要】 由于“一带一路”框架内的各国处在数字产业和贸易发展的不同阶段,要构建符合自身特点的数字经贸规则,尚需遵循既有的国际经贸规则,借鉴数字经济发达国家和地区的先进经验,走出规则缺失、治理机制分化、贸易壁垒居高不下的困境。中国作为全球第二大数字经济体,正在加快数字经济先立后破的体制机制改革,其重要任务是坚持法治思维,提高数字治理软实力,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。在“一带一路”框架内,一方面,中国在跨境电商、人工智能、工业互联网等新信息技术成果运用上,帮助部分国家跨越数字鸿沟;另一方面,本着共商、共建、共享的原则,践行多边主义的数字命运共同体理念,为构建“一带一路”数字经贸规则及时提供中国改革路径探索的经验。

【关键词】 “一带一路” 数字经贸规则 制度型开放 中国方案

【作者简介】 于立新,中国社会科学院财经战略研究院研究员;冀兆鹏,山东财经大学经济学院硕士研究生;杨文秀,山东财经大学经济学院硕士研究生。

引言

2013年,中国国家主席习近平提出“一带一路”倡议,得到国际社会的高度关注与热烈反响。十年来,伴随着互联网数字技术的快速进步,“一带一路”框架内的数字贸易呈现蓬勃发展态势,助推全球经济增长。与此同时,各国或国际组织围绕着数字贸易及其规则展开的研究探索与谈判协调,拉动了全球数字经济的健康发展,也对我国实现高水平开放,特别是制度型开放提供了新的机遇与挑战。而构建“一带一路”数字经贸规则,及时探索中国制度

治理改革方略是中国把握机遇、应对挑战的重要举措。

数字经贸规则即关于数字经济与数字贸易运行的框架准则,是促进数字经贸发展的有力“武器”。数字经贸规则内容主要分布于数字贸易便利化与自由化、跨境数据共享与流动、数字治理三大领域。首先,在数字贸易便利化与自由化中,通过电子传输、数字产品、电子商务监管框架、电子认证和电子签名、无纸贸易等条款,创造适合数字经贸发展的友好环境。其次,在数据共享与流动中,通过数据开发、政府数据开放、网络访问和使用等条款提升数字治理透明度,促进电子商务对话和有限度的跨境信息传输,加强产业合作及主管部门间的交流与对话。最后,在数字治理中,通过线上消费者保护、源代码(算法)保护、互联网平台知识产权免责、例外等条款,减轻或避免电子商务产业发展对用户权益、产业竞争秩序以及社会公共利益的侵害。在新时代新征程加快科技创新、推动高质量发展的时代背景下,新质生产力的形成离不开数字经贸规则的保驾护航。生产力要上新台阶,不仅意味着以科技创新推动产业创新,营商环境也需要持续优化。营商环境法治化的改革内涵在于为市场主体从事经济活动、营利行为提供全方位的行为规制与法治保障^①。只有国内具备完善的且被不折不扣遵循的法律制度,才能确保国际规则得到不断完备。总之,符合时代变迁的逻辑思维是:国内规则强,则国际规则强;国内规则弱,则国际规则弱。因此,法治化、国际化、市场化营商环境的构建,就是实现制度治理改革开放目标、夯实“一带一路”数字经贸规则行稳致远的坚实基础。

与不断壮大的全球数字经济贸易规模相比,作为全球公共产品的数字经贸规则发展却呈现不均衡、不充分的格局。虽然WTO一直在努力推进数字经贸规则构建,但囿于各经济体间数字经济发展水平差距较大,目前尚未形成统一标准的数字经贸规则。截至2023年上半年,超过130个双边及区域协定包含数字经贸规则,有双多边自贸协定(FTA)及数字经济专门协定两种形式^②。目前来看,全球数字经贸规则形成了以美式模板、欧式模板和亚太模板三大板块为主导的格局,这三大板块在数字贸易便利化与自由化、跨境数据共享与流动、数字治理规则条款方面均存在一定的认知和文化差异,反映各缔

^① 《法治化的营商环境,需驰而不息》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/06/content_5577549.htm

^② 《全球数字经贸规则年度观察报告(2023年)》, http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202311/t20231127_466665.htm

约方不同的立场主张、理念观点和利益诉求。由于“一带一路”涉及国家数量众多,数字技术发展水平参差不齐,尚未形成统一的数字经贸规则,目前呈现多模板交织与地缘规则混杂的局面。

本文以区域国别维度分析“一带一路”数字经贸规则构建的客观条件及存在问题,并结合全球数字经济所引发的制度变迁及趋势,对构建“一带一路”数字经贸规则提出有关中国改革方略的建议。

一 国际数字经贸规则的发展

伴随着互联网数字技术以及全球数字贸易的发展,国际数字经贸规则经历了从无到有、由浅入深的演进历程。1995年1月生效的《服务贸易总协定》(GATS)考虑了公共电信网络准入与个人信息保护等议题,通常被视作数字经贸规则的萌芽。2000年签署的《约旦—美国自由贸易协定》首次采取非强制数字经贸规则处理电子商务问题。随后相当长的时间里,再没有出现过特色鲜明的数字经贸规则条款。

2015年以后,数字经贸规则开始朝模板化方向演变,美、欧、亚太三大模板逐渐成形。从美式模板来看,2015年签署的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)涵盖的数字经贸规则内容丰富,在数据的跨境流动、数据存储本地化、源代码保护等方面提出一系列新的要求,美式模板初见端倪。特朗普当选美国总统后美国退出该协定,原缔约方日本、澳大利亚等国在该协定基础上于2018年重新签订了更高水平的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。同样是在2018年,美国、墨西哥和加拿大三方利用区域地缘优势签署《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA),在电子商务、知识产权等问题上制定了较为严苛的数字经贸规则,美式模板基本成形。2022年,美国又怂恿、拉拢以印度为代表的亚太国家启动“印度太平洋经济框架”(IPEF),企图通过数字经贸规则来遏制中国的数字技术与贸易发展。从欧式模板来看,2018年欧盟与日本签署的《经济伙伴关系协定》(EPA)作为欧式模板的代表,比较注重保护个人隐私、知识产权与欧盟本土文化在数字经济发展领域的体现。从亚太模板来看,新加坡是数字经贸规则制定、发展、创新的“领头羊”,而中国是数字经济基础设施建设、数字技术研发的全球领跑者^①。从发

^① 《全球数字经济发展指数报告(TIMG 2023)》, <http://ifb.ccssn.cn/newpc/sjk/202306/P020230601501807198861.pdf>

展趋势上看,中国与新加坡根据自身的立场主张,在构建数字经贸规则方面有诸多共识,形成中式板本和新式板本共同推动亚太模板融合发展的局面。

二 “一带一路”数字经贸规则的区域国别发展

(一) 中国

习近平主席指出:“中国积极对接高标准国际经贸规则,建立健全数字贸易治理体系,促进数字贸易改革创新,不断以中国新发展为世界提供新机遇。”^①面对错综复杂的国际数字经贸环境,作为“一带一路”倡议的发起者与推动者,中国积极应对来自外部的地缘冲突和规则挑战,结合自身数字经济发展情况,主动对标高标准国际经贸规则,参与相关数字经贸规则的谈判和制定,致力于打造中式模板。《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正是中国开展数字经贸规则构建路径的重大探索,作为目前全球最大的区域自贸协定,其电子商务和电信服务专章内容颇具法治思维特色。目前,中国拥有着庞大的国内数字经济市场,2022年数字经济规模超过50万亿元人民币,总量稳居世界第二^②。凭借市场份额优势,中国本着共建共享数字命运共同体的目标,积极维护和完善多边数字经济治理机制,力争获取更多的国际话语权。同时通过制度型开放来加快制度治理改革,秉承先立后破的改革思路,积极弥补国际公共产品的短板,不断探索构建更加开放、包容的数字经贸规则。

(二) 俄罗斯

受西方持续制裁等因素影响,俄罗斯对外参与制定的数字经贸规则较少,对数字贸易的规范和限制主要体现在其国内法律上。俄罗斯先后出台了个人数据法,信息、信息技术和信息保护法,关键信息基础设施安全法,数字金融资产法等一系列法律法规,涉及跨境数据流动、个人信息保护、网络安全和数字金融等方面^③。与其他发达经济体相比,俄罗斯在数据监管领域

① 《新华时评:数字贸易 高通全球》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6916791.htm

② 数据源自中国信息通信研究院发布的《中国城市数字经济发展报告(2023)》, <https://sh.cctv.cn/2024/01/15/ARTIgYP2DVIY8sxPtnZKite3240115.shtml>

③ 李西林、游佳慧、张谋明:《俄罗斯数字经济:回顾与展望》,《服务外包》2022年第7期。

极为严苛,注重数据隐私的管理与保护^①。可预见,未来在构建数字经贸规则的地缘博弈中,俄罗斯“脱欧拒美”的趋势短期内不会改变。通过《金砖国家数字经济伙伴关系框架》提升与东亚、南南发展中国家数字经济合作的广度与深度,将成为俄罗斯的现实选择。

(三) 中东欧

从地理位置来看,中东欧地区是“一带一路”的关键功能区,是连接中国与欧洲的重要陆上枢纽,许多国际班列在此中转。从数字经贸规则构建看,未加入欧盟的东欧国家几乎没有具有代表性的数字经贸规则发布,而加入了欧盟的东欧国家则基本上遵循欧盟签署的数字经贸协定。与美式模板相比,虽然欧盟的数字经济治理在规则体系设定上不太严格,但其中地理标志和知识产权保护的特色明显^②。

由欧洲向亚洲方向来看,规则大致呈现从高到低再到高的马鞍型阶梯式分布,欧洲的数字经贸规则发展相对成熟,而中亚地区发展薄弱,亚太地区还处于规则版本升级阶段。中东欧恰处于过渡“台阶”之上,接近西方数字经济发达地区,法制化、国际化、市场化营商环境相对较好,起到辐射带动域内其他国家数字经贸规则融合发展的作用。

(四) 东盟

近年来,作为迅速崛起的新兴数字市场,东盟在“一带一路”数字经贸规则构建中的影响力持续提升,且新加坡最具“先行者”的地位。该区域已成为“一带一路”倡议的前沿核心区域,其数字经贸规则融合发展的示范效应不可小觑。由于东盟成员国主要是发展中国家,故在制定数字经贸规则时思路不同于美欧等发达经济体。这些国家既希望借助世界主要经济体的力量开拓全球数字市场,又要倚仗数字规则促进自身数字产业发展并提升国家整体数字经济的竞争力^③。新加坡、智利、新西兰签署的《东盟数字经济伙伴关系协定》(DEPA)致力于促进数字贸易便利化,其内容相比其他数字经贸规则更为灵活,但规则涵盖范围窄,只具有一定的区域影响力,在助推亚太模板升级换代方面的作用尚待观察。

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。

② 王黎莹等:《基于制度型开放的数字贸易规则国际比较及启示》,《创新科技》2023年第8期。

③ 潘晓明:《国际数字经贸规则制定:争议、策略及博弈》,《国际关系研究》2023年第5期。

(五) 西亚、中亚及南亚

西亚、中亚及南亚地区的大部分国家缺乏代表自身立场的数字经贸规则,只有印度等少数国家例外。一方面,这些国家限于本国条件,如地缘冲突、经济制裁、基础设施落后等,数字经贸新业态发展较为缓慢,参与制定数字经贸规则的意愿不足;另一方面,这些国家在国际上影响力有限,缺乏国际数字经贸规则制定的话语权,常常处于被动接受规则的状态。

表 1 “一带一路”涉及的数字经贸规则

涉及区域	涉及国家和组织	涉及数字经贸规则的文件	签署时间	内容概括及评价
欧洲/东亚	欧盟、日本	《经济伙伴关系协定》(EPA)	2018年	发达经济体间签署的具有代表性的高质量协定,欧式模板典范
东亚/东南亚/北美/南美/大洋洲	日本、加拿大、澳大利亚、智利、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南、墨西哥、秘鲁	《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)	2018年	具有极高影响力的高质量协定,美式模板典范
东亚/东南亚/大洋洲	中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、东盟	《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)	2020年	体现了中国特色的高质量协定,丰富了亚太模板的中式版本
东亚/南美/大洋洲	新加坡、智利、新西兰	《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)	2020年	更加关注数字贸易中的中小企业,创新性地丰富了亚太模板
东亚/东欧/南亚/南美/南非	“金砖五国”	《金砖国家数字经济伙伴关系框架》	2022年	开启了“金砖国家”数字经济合作新进程
北美/东亚/东南亚/南亚/大洋洲	美国、澳大利亚、文莱、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国、越南、斐济	《印度太平洋经济框架》(IPEF)	2022年	主要涉及数据跨境流动与AI技术监管等问题
东南亚	东盟	《东盟数字经济框架协议》(DEFA)	2023年	旨在加强东盟地区数字经济贸易区域一体化
东亚/东南亚/中亚及独联体/南亚/西亚/东欧/非洲/大洋洲	中国、阿根廷、白俄罗斯、智利、伊朗、尼日利亚、巴基斯坦、塞尔维亚、泰国等35个共建“一带一路”国家	《数字经济和绿色发展国际经贸合作框架倡议》	2023年	旨在促进数字领域经贸合作、绿色发展合作与能力建设,弥补数字鸿沟,提升贸易便利化程度

资料来源:根据表中文件及中国信息通信研究院发布的《全球数字经贸规则年度观察报告(2023年)》整理, http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202311/t20231127_466665.htm

三 “一带一路”数字经贸规则面临的挑战

(一) 发展不平衡导致发展中国家居于劣势

“一带一路”框架内的各国数字产业和数字贸易处于不同的发展阶段,数字贸易利益诉求存在显著差异。受数据和数字基础设施等因素限制,发达国家和发展中国家之间存在较大的数字鸿沟,导致许多地区无法为自身数字贸易立场“发声”,如西亚、中亚及南亚。拥有大型数字平台企业的国家运用技术和规模优势,在全球范围内获得了更多的数据,进一步提升了数字化水平。伴随着数字化进程的不断推进,大型数字平台所在国逐渐获得了全球数字贸易与数字治理的话语权和规则制定的优先决定权,在数字经贸规则制定中成为主导角色。目前在包含数字经贸规则的全球 130 余个国际经贸协定中,70% 是由数字服务贸易体量排名前十的国家所创制、签署。在 WTO 电子商务谈判中,发达国家提案条文占比约为 71%^①。相比之下,发展中国家成为全球数字经贸规则的追随者甚至“被抛弃者”,不仅在使用数据时受制于头部数字平台企业的所在国^②,而且可能因为数据缺失影响本国数字贸易、数字技术及数字设备与各国平等发展,从而加大数字鸿沟,彻底失去规则制定的话语权。

(二) 分化的规则影响“一带一路”数字经济健康发展

目前,“一带一路”数字贸易治理机制基本依托于某种互相认可的国际关系,而缺乏强有力的高标准、统一、包容的数字经贸规则提供支撑保障。在“一带一路”框架内已签署的数字经贸协定中,既包含具有全球影响力的区域先行的数字经贸规则美式模板和欧式模板,又包含具有局部区域影响力的亚太模板。三大模板下的条款规则各具特色、各有侧重,但也各有各的问题。美式模板重视消除数字贸易壁垒,促进数据跨境流动,实现数字基础设施与相关技术规范与标准的统一^③,但与此同时,该模板带有强烈的区域数字贸易保护主义色彩。欧式模板在以个人信息保护为代表的信息治理领域要求

^① 《全球数字经贸规则年度观察报告(2023年)》, http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202311/t20231127_466665.htm

^② 《2021年数字经济报告》, https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_overview_ch.pdf

^③ 刘洪愧、林宇锋:《数字贸易国际规则的主要“模板”、融合前景与中国应对》,《全球化》2023年第4期。

相当高,强调对互联网平台、数字垄断产业发展进行规制,但有关数字身份等运用数字技术推进发展的规则相对落后,对跨境数据流动和数据本地化不做严格限制。亚太模板中的中式板本体现着发展与治理的平衡,但其法治基础还比较薄弱,且在一定范围内设有较高的关税壁垒,这与美式、欧式模板相比尚有一定差距;新式板本对贸易便利化、隐私保护创新较多,但内容涵盖度太低。多模板交织混杂的局面令国与国之间在处理数字贸易问题时沟通口径有时并不一致,加大了数字治理和数字贸易难度,也给跨国企业活动带来诸多不便。同时,规则的分化也意味着“一带一路”在该领域的话语权被分散和削弱,原本就缺乏“发声”机会的发展中国家也未能借助“一带一路”改善处境。

(三) 数字经贸规则话语权与数字贸易壁垒此消彼长

随着数字经济快速发展,“一带一路”框架内各国对数字贸易的重视程度不断提升,对数字贸易的限制也越来越多。研究发现,发展中国家在数字贸易规则博弈中处于弱势地位,且由于在数字基础设施、数字技术、法律建设等方面远落后于发达国家,对数字贸易会采取更为严格和复杂的限制措施^①。数字服务贸易限制指数反映了各种限制措施对数字服务贸易发展的影响,其数值越低,数字服务贸易自由化程度越高。如表2所示,美国、日本、韩国等发达国家的数字服务贸易限制指数远低于发展中国家。通常发展中国家数字产业发展起步晚、抗风险能力弱,政府会采取行政等手段对数字贸易进行直接干预,为本国数字产业发展赢得机会。合理的法律和关税政策能够助力数字贸易健康发展,但过于严苛的限制往往会打击企业开展数字贸易的积极性。以俄罗斯为例,西方制裁等原因令俄难以制定国际社会认可的数字经贸规则,但其在数据本地化及提供跨境服务方面的限制措施比欧美严苛得多。同时,中国对数字贸易的限制程度也远高于绝大多数发达国家。

表2 2014~2021年部分国家数字服务贸易限制指数

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
美国	0.061	0.061	0.061	0.061	0.061	0.061	0.061	0.061
日本	0.043	0.043	0.043	0.082	0.082	0.082	0.082	0.082

^① 曹颖等:《中国与“一带一路”沿线国家的数字贸易研究》,《商业经济》2023年第9期。

(续表 2)

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
中国	0.467	0.467	0.488	0.488	0.488	0.488	0.488	0.488
俄罗斯	0.281	0.321	0.321	0.340	0.340	0.358	0.381	0.424
韩国	0.141	0.123	0.123	0.123	0.123	0.145	0.145	0.145
印度	0.239	0.239	0.282	0.282	0.322	0.322	0.322	0.322
印度尼西亚	0.307	0.307	0.307	0.307	0.307	0.307	0.329	0.329

资料来源:OECD Statistics on International Trade in Services (database), https://www.oecd-ilibrary.org/trade/data/oecd-statistics-on-international-trade-in-services_tis-data-en

(四) 中国尚未在“一带一路”数字经贸规则构建中贡献中国经验

中国在数字经贸规则构建方面并未处于全球领先地位,也没能适时贡献构建“一带一路”数字经贸规则的中国经验,主要源于固有思维和传统习惯对法治化的营商环境等软实力的提升有所忽视。

首先,习惯于依靠文件宏观指导,法治化营商环境建设有待进一步改善。中国相关职能部门在数字领域开展工作往往习惯于使用指令、通知、意见、讲话、决议、批示、决定等文件形式层层下达,各地方政府及企业也习惯于依靠相关宏观文件启动工作程序,这在一定程度上忽略了法制化的营商环境建设,从而未能形成规则体系构建的生态环境,相关市场规则公共产品供给不足,无法通过遵守规则降低制度性交易成本。没有扎实地奠定以规则为纲、纲举目张的数字经贸规则法治基础,就不可能打造出世界一流的营商环境,也不可能有新质生产力形成的核心基础——数字经济创新发展。

其次,中国对现有数字经贸规则的利用也不足,其原因有三:一是数字经贸规则了解途径有限,难以从纷繁复杂的规则条款中检索并利用,大大降低已有规则利用率;二是数字经贸规则贯穿于不同的文件,缺乏数字治理规则与法规政策宣讲的专业人员,数字企业充分运用数字经贸规则能力不足;三是难以有效利用规则规避风险、开拓国际市场或进行制造业结构转型升级。受认知条件、法治基础等多方面因素限制,针对数字经贸规则的政策性约束多于规制设计,缺乏具体且可行的落地细则,在实践中难以真正运用。数字经贸规则构建及创新进程在一定程度上被贻误,难以形成国际影响力,这是中国亟待解决的重要问题。应当转换思路,法治基础和政策指令并行不悖,“两手抓”,两手都要硬。

表 3 2018 ~ 2023 年中国与数字经贸规则相关的政策文件

相关政策文件	政策内容概括与评估
2018 年 8 月中共中央、国务院印发《数字经济发展战略纲要》	国家层面的数字经济整体战略
2019 年 1 月《中华人民共和国电子商务法》正式实施	对电子商务经营者的权利和义务、电子商务合同的订立与履行、电子商务争议解决、电子商务促进和法律责任等方面作出了法律规定
2019 年 5 月中共中央、国务院发布《数字乡村发展战略纲要》	把数字乡村摆在建设数字中国的重要位置,明确数字经济在“三农”问题中的新应用
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》	提出要加快数字贸易发展,提高贸易数字化水平
2021 年 3 月发布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	将“打造数字经济新优势”作为一章专门列出,明确提出加快数字化发展,建设数字中国
2021 年 11 月工业和信息化部印发《“十四五”大数据产业发展规划》	培育自主可控和开放合作的产业生态,打造数字经济发展新优势,为建设制造强国、网络强国、数字中国提供有力支撑
2021 年 12 月国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》	从国家层面部署“十四五”期间中国数字经济的发展目标
2023 年 2 月中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》	全面提升数字中国建设的整体性、系统性、协同性,促进数字经济和实体经济深度融合,以数字化驱动生产生活和治理方式变革

资料来源:根据中国政府网站公开文件整理。

最后,比较重视数字基础设施等硬实力的提升,而忽视数字经贸规则等软实力的建设。《全球数字经济发展指数报告(TIMG 2023)》显示,2013 年以来全球数字经济发展整体呈现上升趋势,数字基础设施建设成为主要推动力量。中国将加快数字信息基础设施建设作为构建现代化基础设施的关键任务,在 5G、云计算、大数据等领域获得先发优势。中国的数字市场渗透具有竞争优势,但在数字治理方面存在一定差距,2021 年中国的数字治理指数得分分为 66.61,排名第 41 位。这与中国数字基础设施建设发展水平不匹配,不能很好地发挥国内超大规模市场优势(见表 4)。总体来说,重视有形的硬件

数字基础设施建设,而忽视了无形的法治规则引领的软实力提升。与那些数字经贸规则成熟国家相比,中国数字经贸规则尚未达到应有水平。目前,中国在全球数字经贸规则制定领域的被动化、边缘化地位掣肘中国数字经济利益诉求的实现,这无疑是对践行数字中国战略、数字赋能实体经济高质量发展的一种挑战。

表 4 2021 年数字基础设施指数、数字治理指数及排名

排名	数字基础设施指数		数字治理指数	
1	美国	93.07	新加坡	97.50
2	新加坡	90.53	芬兰	93.65
3	中国	89.33	丹麦	91.35
4	英国	88.50	美国	90.15
5	卢森堡	88.16	新西兰	89.33
6	日本	87.46	英国	89.06
7	印度	87.10	瑞士	87.61
8	德国	86.93	荷兰	87.47
9	俄罗斯	86.57	阿拉伯联合酋长国	87.12
10	意大利	85.08	挪威	86.85

资料来源:《全球数字经济发展指数报告(TIMG 2023)》, <http://ifb.cssn.cn/newpc/sjk/202306/P020230601501807198861.pdf>

四 构建“一带一路”数字经贸规则的中国改革路径建议

构建“一带一路”数字经贸规则并不是另起炉灶,去挑战国际上已经相对成熟的数字经贸规则,而是本着打造数字命运共同体的理念,尽量缩小国家间的数字鸿沟,以诚相待,求同存异,包容互惠,合作共赢,行稳致远。

在改革开放的前 40 年,中国选择了商品和要素流动型开放路径,国家经济得到了快速发展,但随着国际分工的变化,中国的对外开放需要向制度型开放的新路径延伸。2018 年的中共中央经济工作会议明确要求,“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”^①。中国的制度型开放不仅

^① 《中央经济工作会议在北京举行》, <http://politics.people.com.cn/n1/2018/1222/c1024-30481785.html>

体现在更宽领域,更体现在以深层次开放促进经济体制改革。这意味着,中国不仅要在国际经贸格局中积极构建适合本国国情的数字经贸规则,同时,更要主动参与国际经贸规则、制度、标准的谈判与制定,引领国际经贸规则体系沿着平等、繁荣、普惠的方向前进,积极构建“一带一路”数字经贸规则并为其贡献中国智慧,也为域内各国探索适合自身的数字经贸规则发挥示范与标杆作用。

(一) 落实制度型开放,释放规则红利

在制度型开放的目标导向下,数字经贸规则的落地要求中国各级政府发挥关键作用,精心策划并推动新质生产力数字经济发展中长期战略规划的实施。首先,为数字经贸规则的创新及应用提供强有力的组织支持。为适应全球数字经济竞争的挑战,必须与时间赛跑,努力在政务创新、经济规制、安全迭代、教育改革、社会治理等领域加快建立高效且精简的服务型数字管理制度架构,以协助数字经济的高质量发展。同时,利用大数据、人工智能、区块链等新技术,改变传统的行政管理模式,提高各领域、各行业、各项目的工作效率。其次,打造有利的数字经济营商环境。重视信息技术及数字经济的创新发展,与时俱进地完善数字服务与监管体系;统筹协调政策和监管的力度,夯实数字产业创新发展的制度治理基础;建设一批高效率公共服务数字平台,出台鼓励政策,并纳入营商环境的制度构建框架之中,在研发、投资、运营等方面为数字企业提供全覆盖的法治基础支持。再次,引导企业组织学习既有的数字经贸规则、关注数字经贸规则的发展迭代。及时发布数字经贸规则的最新信息,提高企业对规则的利用率。推进数字经贸规则先行先试,加强各自由贸易试验区、服务贸易创新发展区的协同联动,形成以数字经济为代表的新质生产力。通过深化制度型开放,促进多元文化的包容互鉴,求同化异,推动规则指导实践。最后,以“一带一路”框架内各国中长期数字经贸规则构建释放市场潜力与红利。中国完全可以通过服务贸易四种模式——跨境提供、境外消费、商业存在和自然人移动,扩大数字服务贸易的规则、规制、管理、标准输出,进而带动数字贸易与货物贸易相结合的外贸出口新业态发展,为努力稳定外需拓展国际市场新空间,闯出一条制度型开放的新路,深挖国内实体经济雄厚潜力,迈上一条数字规则兴国、造福人类的康庄大道。同时,也可以满足国内高素质的劳动力就业,发挥人力资本在数字经济贸易领域的比较优势,促进“一带一路”框架内各国数字经贸市场蛋糕做大。这既可以摆脱当前经济发展困局,又能补上公共产品和服务的短板,协调其供给与需求关系,一举两得。

(二) 兼顾“软件实力”, 内外融合包容互鉴

除了建设数字基础设施硬件以外,“一带一路”数字经贸规则创新发展需要与成熟度相对较高的国际数字经贸规则“软联通”,融合互鉴而非硬性对标。统筹推进国内外规则包容互鉴,尊重各国国情,以平等沟通的原则与各国共同应对全球数字经贸新业态的挑战。首先,需借鉴国际成熟数字经贸规则的构建经验与创新路径。例如,各国普遍做法是将国内法中成熟的数字经贸规则逐渐移植到与别国签署的自贸协定之中,即对内创新与对外推广并行不悖,并以制度规则治理为基础。从各国实践可以看出,数字经贸规则的构建、实施与创新不能一蹴而就,须做好长期探索的准备。其次,为形成中式板本数字经贸规则打造坚实的国内法治基础。在学习国际成功经验、吸取失败教训的基础上,逐步累积和创新,完善国内数字治理和数字法规并加以推广,扩大其国际影响力,逐渐塑造有中国特色的中式板本。一方面,推进国内涉数体制机制改革,打造市场化、法治化、国际化的营商环境;另一方面,提高制度开放度,促进国内外数字经贸规则的交融与整合,增强“软联通”的能力。

当前,中国正在积极推进数字经贸规则的先行先试示范区建设,以便更好地融入全球数字经济,进一步提升中国在全球数字经贸规则制定中的话语权。粤港澳大湾区、长三角核心区域和海南自由贸易港是中国数字经贸规则先行先试示范区的重要载体。在粤港澳大湾区,中国可借助《数字经济伙伴关系协定》的地缘影响力,开创新时代中国数字经贸规则融入地缘战略、对接世界的探索。同时,粤港澳大湾区也为实施高水平开放提供了不可多得的多元文化和法治化市场制度环境,在迎接数字经济全球化挑战、数字规则制定话语权博弈方面具有独特的优势。在长三角核心区域,中国可出台数字经济体制机制改革的区域协调发展政策,改革重构包括数字经贸规则在内的国民经济新运行体系,承担创新数字经贸规则的新型工业互联网体制框架与运行机制任务,承担制造业数字化迭代升级及先立后破的先行先试探索工作。在海南自由贸易港,可坚持全球首创的高水平开放、高标准建设和高质量发展的创新型数字自由贸易港定位,实施自由贸易试验区提升战略,以自由贸易港数字经贸规则为抓手,加强泛南海“海上丝绸之路”框架内的数字贸易合作。

(三) 完善既有数字经贸规则, 竭力消除数字鸿沟

在“一带一路”框架内,以构建更加普惠、繁荣、平等的数字经贸空间为目标,为数字经贸规则缺失地区提供技术支持和路径指引,促进其数字基础设施互联互通,推动其建立和完善自己的数字经贸规则。一方面,深化数字领

域的国际全方位交流与合作。坚持多边主义“众人拾柴火焰高”的理念,充分发挥各国的比较优势,从劳动、资本、技术、数字等多维度加速数字经贸科技成果转化,加快人工智能、大数据、云计算、区块链等新兴技术与经济深度融合,切实提高数字经贸规则构建能力。另一方面,竭力消除数字鸿沟,推动各国数字基础设施建设及应用。数字基础设施建设是数字要素流动的载体和前提,开展数字贸易离不开完善的数字基础设施。中国可引领“一带一路”数字基础设施的互联互通,积极搭建信息技术合作平台,加快提升域内各国信息技术使用能力,让更多国家共享数字贸易发展成果。必须看到,创新发展具有当代发展中国家特色的数字经贸适用规则,应充分发挥“一带一路”的数字经济市场增长潜力和优势,打造多元市场互惠互利,多样结构互补合作,多国发展互利共赢的国际政治经济新秩序。此外,创新发展数字命运共同体要制定长期人才培养储备方案。应加快培养一批适应数字经济时代,熟悉国际法律、国际经贸的复合型专业技术人才,利用优质财经类院校资源,发挥高等职业院校校企合作培养高技能专业人才优势,研究制定对标规则的不同层次实操教学,培养创新数字经贸适用规则的专业人才,以此缩小当代南北数字规则鸿沟,吸引“一带一路”框架内各国青年来华学习新的专业技能。从中长期来看,这也为“一带一路”框架内各国储备更多适应数字经贸规则创新发展的市场生力军。

(四) 生成统一标准,减少模板分化

新技术成果的推出、运用改变了传统生产方式、贸易模式、社会治理及全球地缘格局,为数字全球化与数字贸易发展奠定基础。世界各国从未如此休戚相关,但目前尚未有一个全面系统的全球数字经贸规则或模板,可在“一带一路”框架内尝试迈出第一步,构建全面系统的区域性多边数字经贸规则。一方面,对内而言,各国可积极研究并吸纳美欧等发达经济体制定的数字经贸规则中适合自身的部分,结合本国发展情况,归纳整理出统一标准,加快本国数字经贸规则建设,并积极探索便于各方接纳的共同规则。这里提出的统一标准,并非一味地让高水平国家“削足适履”,而是在平等、开放、包容的理念下,分阶段、分层级、分领域搭建内涵一致的数字经贸规则体系。另一方面,对外而言,各国也应积极融入国际数字经贸规则的大舞台,借助全球的力量提高本国的数字贸易水平,明确对等是权力和适用规则生成的底层逻辑,消除发展差别是包容互鉴和人类命运共同体的终极目标,团结一切可以团结的国家或组织,努力争取国际规则制定话语权,增加发展中国家数字基础设施和技术援助等议题,为“一带一路”标准被世界认同奠定基础。同时,积极

向其他国家推荐使用“一带一路”数字经贸规则标准,寻求最大公约数,为国际数字经贸规则标准趋同贡献力量。

综观“一带一路”框架内各国数字经济发展指数,从区域来看,东亚和太平洋地区、东盟、中东欧地区数字经济的发展水平处于领先地位,西亚和独联体地区紧随其后,中亚和南亚属于数字经济发展相对薄弱的地区。在制定“一带一路”统一标准时,应以东西两端为抓手,由两端向中间地区推进,以成熟的区域性数字经贸规则带领尚未成熟的区域性数字经贸规则协同发展,逐渐形成向外辐射且辐射力度逐渐增强的、标准统一的数字经贸规则体系。

表5 2021年“一带一路”框架内各国数字经济发展指数(前20名)

排名	国家	所属地区和组织	数字经济发展指数
1	新加坡	东盟	87.55
2	中国	东亚和太平洋	81.42
3	阿拉伯联合酋长国	西亚	76.18
4	以色列	西亚	75.91
5	马来西亚	东盟	74.03
6	印度	南亚	72.17
7	俄罗斯	独联体	71.43
8	沙特阿拉伯	西亚	70.46
9	土耳其	西亚	70.13
10	爱沙尼亚	中东欧	68.88
11	波兰	中东欧	67.86
12	印度尼西亚	东盟	66.41
13	捷克	中东欧	65.83
14	立陶宛	中东欧	65.24
15	泰国	东盟	63.77
16	塞浦路斯	中东欧	62.64
17	希腊	中东欧	61.55
18	匈牙利	中东欧	61.18
19	斯洛文尼亚	中东欧	60.98
20	拉脱维亚	中东欧	60.47

资料来源:同表4。

(五) 践行多边主义,扩大对外开放

实践证明,数字经济的全球化进程不可逆转。在确保本国安全利益的基础上,“一带一路”框架内的各国应尽可能地扩大数字贸易对外开放,降低数字贸易壁垒。一方面,基于平等互利原则,各国努力深化与其他国家在数字贸易领域的合作,完善双边或多边自贸协定,秉承数字命运共同体理念,推动构建平等、开放、包容、有序的世界经济新格局。另一方面,践行构建人类命运共同体的多边主义,反对全球数字霸权主义,推动各方对关键数字经贸规则达成共识,保障新兴市场国家和发展中国家的利益,塑造一个共商共建共享的全球数字治理新秩序。

值得注意的是,降低数字贸易壁垒并非让所有发展中国家一蹴而就,最终沦为全球数字贸易发展的牺牲品。数字经贸基础好且抗风险能力强的国家可以积极在全球范围内寻求合作机会,把握时代发展红利;而数字经贸基础薄弱且抗风险能力不足的国家则应把握对外开放与自身经济稳定的平衡点,在维护自身利益的同时进一步推动对外数字经贸合作与谈判。我们必须牢固树立做好自己的坚定信念:新质生产力的形成离不开科技创新,而新质生产力蓬勃发展,更需要数字经贸规则主导的新型生产关系保驾护航。唯有公平合理、平等协作、普惠多边、互利共赢的多边数字经贸规则方能推动数字命运共同体构建。

“一带一路”倡议已历经十年风雨,但中国坚持共商、共建、共享的初心不曾改变,即为世界经济增长注入新动能,为全球发展开辟新空间,为国际经济合作打造新平台^①。十年来,“一带一路”倡议从萌芽到蓬勃发展,各领域合作不断拓展壮大。数字经贸作为当下发展热点与未来全球经济可持续发展新动力,离不开规则的支撑与遮风挡雨。中国愿同各国风雨同舟,破除数字经贸发展新困境,共享数字技术新机遇,共担数字治理新挑战,打造“一带一路”多边数字经贸规则体系,构建数字命运共同体,行稳致远,久久为功。“一带一路”数字经贸规则构建的基本原则是:引导而不是干涉,法治而不是管制,共商而不是专断,共建而不是独建,共享而不是专享,共有而不是特有。构建中国自己的数字经贸规则应符合中国式现代化要求,符合规则制定的规律,互鉴包容,平等开放,合作共赢,切忌特立独行、强加于人。

(责任编辑:于树一)

^① 《习近平在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲(全文)》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909882.htm