

亚太地区 数字经贸治理机制的 新发展与新挑战

樊莹



百年变局与世纪疫情叠加影响下的世界正在进入数字经济快速发展期。数字经贸治理已成为数字经济时代全球经济治理的前沿和重要组成部分。近年来，亚太地区在数字经贸治理领域走在了世界前列，且有着鲜明的本区域合作特色。

亚太地区数字经贸治理机制的特点

亚太地区一直是全球经济最具活力的增长带之一，也早已成为世界经济增长的动力源。在数字技术大发展时代，亚太地区在数字经贸治理机制领域的合作别具特色，主要表现在以下几个方面。

一是形式多样、内容各异。从形式看，目前亚太数字经贸治理机制呈现多样化的存在，已经完成了由区域经贸协定项下的条款(Provision)到专门章节(Chapter)，直至最终形成聚焦数字经贸治理的专项协定(Agreement)等比较完整的演进路径，这一进程也是亚太区域数

字经贸治理规则由少到多、由简至繁、由量变到质变不断升级的过程。从内容看，亚太区域既有比较激进严苛、充分体现美国《数字贸易法案》、《数字贸易12条》等国内法最核心部分的“美式”数字经贸治理主张的《美墨加协定》(USMCA)，也有在保留USMCA数字贸易专章模板基础上对“使用加密技术的信息和通信技术产品”条款进行修正、拓展和适度回调的《美日数字贸易协定》(USJDTA)，更有能够充分顾及区域内发展中国家尤其是欠发达国家因竞争力整体偏弱而强调开放应与自身发展水平相匹配的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)。

此外，从2020年智利、新西兰、新加坡三国构建的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)以及2022年的《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)来看，现有数字经贸治理专项协定越来越多以“模块化”形式呈现，并将跨境数据流动谈判不断拓展至金融科技和金融服

务、网络安全、数字贸易便利化，以及数字身份合作等新领域。

二是具有较强的灵活性、包容性和弹性。灵活、包容、有弹性历来是亚太经贸合作的突出特色。以世界首个区域多边数字经济治理专项协定DEPA为例，其内容几乎涵盖了当前数字经贸领域诸如商业和贸易便利化、数字产品处理及相关问题、数据问题、商业和消费者信任、新兴趋势和技术、创新与数字经济、中小型企业合作和数字包容性等所有议题。为吸引更多数字经贸处于不同发展阶段的国家参与，该协定采用了可自选的“点餐式”成员加入方式，即允许缔约方可根据自身数字经贸发展水平，适度选择加入其中的部分模块而非履行全部义务。这使得DEPA具有较大的灵活性和弹性，并为发展中经济体更多、更深度地参与亚太数字经贸治理合作提供机会和路径，更进一步提高21世纪新型国际经贸规则的可触及度。在包容性方面，凭借其灵活、有弹性、可选择履约内容的加入方式，DEPA显示

出越来越大的吸引力和影响力，已经引起越来越多国家的关注，目前已有中国、韩国、英国等域内外经济大国申请加入。

三是以新加坡为代表的亚太开放型中小经济体表现亮眼。在数字技术日新月异、数字经济高歌猛进的新形势下，亚太开放型中小经济体通过主动发起、积极参与多个数字经贸和电子商务专项协定的谈判，努力推动协议签署和生效落地，为地区乃至全球数字经贸治理领域合作的提质增速提供了国际公共产品。从近两年亚太地区数字经贸治理实践来看，历来以“小国大外交”著称的新加坡表现突出。作为亚太开放型中小经济体的代表，新加坡短时间内接连成功签署并实施多个数字经贸治理专项协定，充分表明其对数字技术对世界经贸重要影响的深刻认知和准确把握，以及对数字经济时代积极参与国际经济治理、争夺国际经贸规则话语权制高点的渴望。新加坡参与数字经贸治理的实践凸显了其参与国际经济合作时所奉行的身段灵活有弹性、开放包容和左右逢源、积极与贸易伙伴寻找利益契合点等突出特色，体现了其在更高水平和更深层次上积极推进地区经济一体化的统筹力、协作力和一定程度的领导力。目前，新加坡在数字经贸治理方面的成功已经产生了积极的外溢效应——英国、欧盟、印度等域外大型经济体或已与之签署数字经济协定，或已积极表达了与之谈判达成数字经贸治理专项协定的意向。在DEPA等数字经贸治理专项协定的诞生过程中，亚太地区

表 1 截至 2022 年 11 月底全球已签署的主要专项数字经贸（含电子商务）协定一览

协定名称	参与国	签署时间	生效时间
《东盟电子商务协定》(ACEA)	东盟国家	2019-01-22	2021-12-02
《美日数字贸易协定》(USJDTA)	美国、日本	2019-10-07	2020-01-01
《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)	智利、新西兰、新加坡	2020-06-12	2020-12-28
《新加坡—澳大利亚数字经济协定》(SADEA)	新加坡、澳大利亚	2020-08-06	2020-12-08
《南方共同市场电子商务协定》(MCEA)	阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭	2021-04-29	尚未生效
《英国—新加坡数字经济协定》(UKSDEA)	英国、新加坡	2022-02-25	2022-06-14
《韩国—新加坡数字伙伴协定》(KSDPA)	韩国、新加坡	2022-11-21	尚未生效

资料来源：作者根据新加坡贸工部和瑞士卢塞恩大学“区域贸易协定电子商务和数据条款数据库”(TAPED)公布资料整理而成，分别参见<https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/KSDPA>，https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/rf/burri/TAPED/Codebook_TAPED_Burri_Vasquez_Polanco_June_2022.pdf。

“小国引领、大国相随”的区域合作模式特点凸显。

四是亚太地区已经成为 21 世纪全球数字经贸治理的合作高地。近年来，伴随着互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等信息技术的不断创新并日益融入经济社会发展各领域全过程，数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有。越来越多的亚太国家已经深刻认识到数字经贸治理不仅成为 21 世纪国际经济治理前沿和制高点，更成为一国掌握国际经济治理话语权的重中之重。在上述背景下，亚太地区的数字经济先发国家掀起了一波谈判商签数字经贸治理专项协定的浪潮。在全球现有已签署的 7 个数字经贸治理专项机制中，《东盟电子商务协定》《美日数字贸易协定》《数字经济伙伴关系协定》《新加坡—澳大利亚数字经济协定》《英国—新加坡数字经济协定》《韩国—新加坡数字伙伴

协定》等 6 项均来自亚太地区（见表 1）。

21 世纪是亚太世纪。先后诞生于亚太地区的多个数字经贸治理专项机制，因参加方相对较少、成员数字经济发展水平和价值观念接近而易于达成，从而在一定程度上满足了成员国对数字经贸治理的迫切需求。同时，这些专项机制极大丰富了数字经济时代国际经贸治理的形式和内容，强化了亚太乃至全球数字经贸治理的机制化趋势，使本地区跃升为全球数字经贸治理新机制的忠实实践者、奋勇开拓者和积极引领者。

亚太地区领跑全球数字经贸治理的主要原因

亚太能够成为全球数字经贸治理合作的创新者、领跑者和高地，特别是 DEPA 作为世界首个区域多边数字经贸治理专项协定能够诞生于

亚太地区绝非偶然，而是有其适宜的土壤和深厚的基础。

一是全球数字经济先发大国云集亚太，强化了对区域数字经贸治理规范的需求。总体看，亚太地区因拥有世界领先的数字技术、巨额的发展资本，以及人口众多、充满潜力的数字产品消费市场，而产生了如美国、中国、韩国、加拿大、澳大利亚、新加坡、日本等一大批数字经济先发国家。据联合国亚太经社委员会(ESCAP)统计，亚太地区数字服务贸易在全球数字服务贸易总额中的占比增幅显著，已从2005年的17%升至2020年的24%。再以世界主要在线零售(电子商务)大国的销售规模走势为例，据联合国贸发会议(UNCTAD)统计，2018—2020年，世界在线零售交易大国中，中国、美国、韩国、加拿大、澳大利亚、新加坡等亚太国家位列其中，且无论其社会总零售额持平(如澳大利亚)还是下降(如中国、韩国、加拿大、新加坡)，这些国家的在线零售额规

模及其在总零售额中的占比都呈现正增长态势(见表2)。

亚太地区作为多年来世界经济增长的引擎，区域内一些国家在数字化时代不断加速数字化转型步伐，日益成为数字驱动型的经济增长国家，并对数字经贸治理规则产生了较为迫切的需求，从而倒逼数字经贸治理专项机制的不断产生，以服务于较高水平的亚太数字经贸市场竞争之需。

二是长期以来亚太经合组织(APEC)秉持的开放包容、合作共赢地区合作精神在数字经济时代结出了新的硕果。早在21世纪初，鉴于日新月异的数字技术对传统国际经贸合作的形式、内容、对象，乃至世界经贸格局等产生的巨大影响，APEC便将探索区域内数字贸易和电子商务的治理规则提上日程，尤其在对成员的跨境隐私保护和跨境数字贸易便利化等两个方面进行了积极尝试。前者主要包括《APEC隐私框架》及其更新版(2004年、

2015年)、《APEC数据隐私探路者倡议》(2007年)、《APEC跨境隐私执法安排》(2009年)、《APEC跨境隐私规则》(2011年)等，还构建了APEC隐私框架和跨境隐私规则体系(CBPR)。后者主要包括《关于实施APEC数字经济和贸易政策的声明》(2003年)、《APEC关于实现跨境无纸化贸易环境的行动战略》(2004年)和《APEC跨境电子商务便利化框架》(2017年)等。此外，在涉及电子认证、电子签名和电子发票等贸易无纸化方面，APEC成员目前已经达成初步共识，这成为其推进跨境贸易便利化工作的亮点。同时，2017—2018年，APEC还先后通过了涵盖11项发展数字经济重点领域框架的《互联网和数字经济路线图》，并创建了APEC数字经济指导小组。APEC长期以来在数字经贸和电子商务方面治理的诸多实践，不仅为本地区更高层次的数字经贸治理合作奠定了坚实基础，更为全球数字经贸治理提供了重要参考和宝贵经验。

三是中国共建“数字丝绸之路”的实践成为助力亚太地区发展中国家高水平数字互联互通的新亮点和新引擎。2017年习近平主席在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上首倡建设“数字丝绸之路”。据中国国家发展改革委统计，截至2022年11月，中国已经与包括新加坡、韩国、老挝等亚太国家在内的17个“一带一路”沿线国家签署了“数字丝绸之路”合作谅解备忘录，还与包括新加坡、越南、柬埔寨、新西兰、澳大利亚、

表2 2018—2020年世界在线零售交易主要国家的零售额一览(单位:十亿美元、%)

国家	在线零售额(十亿美元)					总零售额(十亿美元)					在线零售额占总零售额的百分比(%)		
	2018	2019	2019 同比 变化 (%)	2020	2020 同比 变化 (%)	2018	2019	2019 同比 变化 (%)	2020	2020 同比 变化 (%)	2018	2019	2020
中国	1,060.4	1,233.6	16.3	1,414.3	14.6	5,755.0	5,957.0	3.5	5,681.0	-4.6	18.4	20.7	24.9
美国	519.6	598.0	15.1	791.7	32.4	5,269.0	5,452.0	3.5	5,638.0	3.4	9.9	11.0	14.0
英国	84.0	89.0	6.0	130.6	46.7	565.0	564.0	-0.2	560.0	-0.7	14.9	15.8	23.3
韩国	76.8	84.3	9.8	104.4	23.8	423.0	406.0	-4.0	403.0	-0.7	18.2	20.8	25.9
加拿大	13.9	16.5	18.7	28.1	70.3	467.0	462.0	-1.1	452.0	-2.2	3.0	3.6	6.2
澳大利亚	13.5	14.4	6.7	22.9	59.0	239.0	229.0	-4.2	242.0	5.7	5.6	6.3	9.4
新加坡	1.6	1.9	18.8	3.2	68.4	34.0	32.0	-5.9	27.0	-15.6	4.7	5.9	11.7
以上总计	1,769.8	2,037.7	15.1	2,495.0	22.4	12,752.0	13,102.0	2.7	13,003.0	-0.8	14.0	16.0	19.0

资料来源:作者根据联合国贸发会议(UNCTAD)数据库公布的数据计算整理而成, <https://unctad.org/news/global-e-commerce-jumps-267-trillion-covid-19-boosts-online-sales>。



(签约摄影师/C photo图片)

2022年9月1日，世界人工智能大会上海徐汇西岸会场聚焦AI元宇宙。



(中新社汤彦俊/摄影影像/C photo图片)

智利和俄罗斯等 APEC 成员在内的 23 个国家建立了“丝路电商”双边多层次多领域合作机制。此外，中国还与以东盟成员国为代表的亚太发展中国家在加速数字化转型、发展跨境电商、智慧物流等新业态新模式方面开展富有成效的合作。目前，双方在深化“数字丝绸之路”建设方面的合作取得了多项软硬件阶段性成果，大大提升了东盟国家数字经贸治理能力和治理水平，使“数字丝绸之路”不仅成为高质量共建“一带一路”的有机组成部分，更成为助力亚太国家数字经贸硬件有序联接、软件积极对接、人员密切往来的助推器，并以此共同打造区域内高水平数字互联互通网络伙伴关系。

亚太地区数字经贸治理面临的主要挑战

当前，亚太在数字经贸治理机制合作方面取得了重大进展，也面临着诸多挑战和不确定性，主要表现在以下几个方面。

一是如何妥善协调数字化转型与数字经济安全防护问题，以减少亚太数字经贸治理规制的不确定性。相比于传统国际贸易，数字贸易涉及数据这种具有巨大战略价值的关键核心生产要素，并触及一国的国家安全、国家治理、意识形态、国际交往、公民权利等多个方面，因而更加复杂和敏感。因此，尽管越来越多的亚太发展中经济体认识到加快国民经济数字化转型的重要性，但仍普遍对以数字经贸自由化为导向的治理规制

持较为谨慎的态度。例如，出于安全考虑，印度尼西亚、越南、马来西亚和泰国等大多数亚太发展中国家都对本国的数据流动制定了较为严格的规定，“要求互联网公司只能在本国境内存储数据”。亚太国家从自身的经济安全利益出发，对数字经贸产业开放的谨慎态度以及治理政策调整的不确定性，一定程度上增加了区域内数字经贸治理合作的难度。

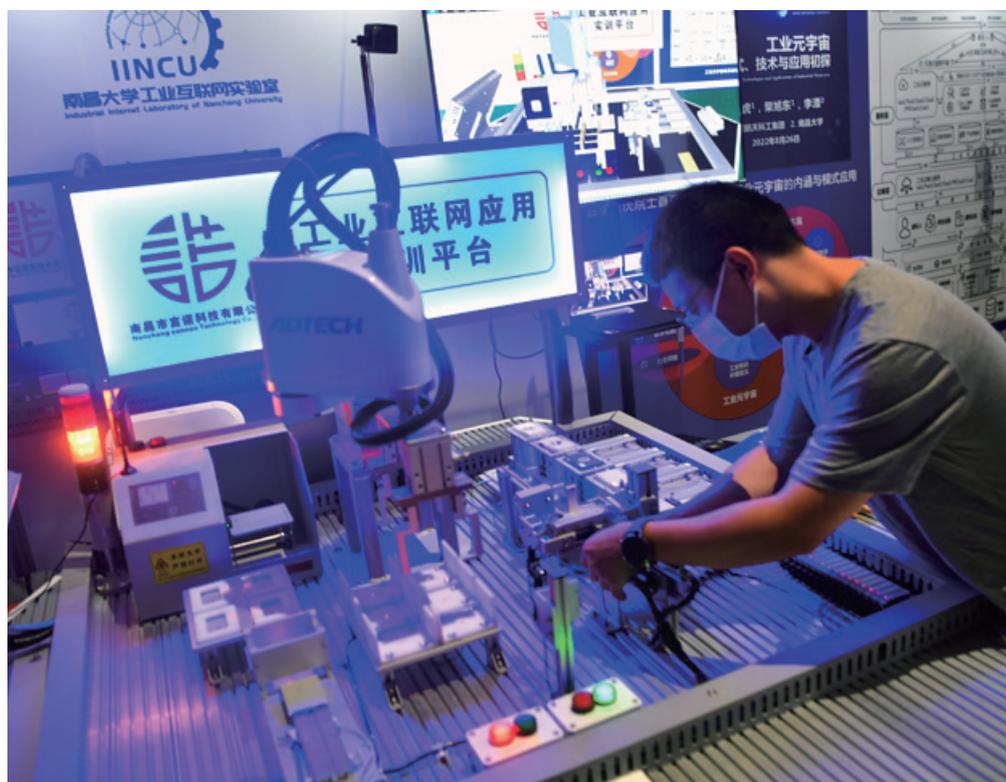
二是多样化治理平台和较为复杂的建构模式使亚太数字经贸治理规则呈现“碎片化”趋势。亚太数字贸易治理平台的多样化和构筑模式的多层次、多架构特点，在不断提升区域内数字经贸治理水平、强化区域内国家数字伙伴关系网络的同时，也在一定程度上加速了区域内数字经贸治理规则的“碎片化”趋势。无论是以协定条款，还是以专门章节或是以专项数字经贸和电子商务治理规范的形式（包括双边和区域多边）呈现，同一缔约方因在不同的治理规则框架下遵循不同治理标准和规则，同时承担的责任和义务及享受的权利不尽相同，从而有可能造成不同规则之间的重叠和分裂，甚至一定程度上引发成员国数字经贸政策监管的冲突。这种“碎片化”趋势最终将增加企业从事数字经贸活动的经营成本，也将增加亚太乃至全球数字经贸治理的成本和规则整合的难度，并降低其治理效率，从而不利于亚太地区和全球数字经贸治理体系的总体稳定和发展。

三是出于维护霸权和地缘政治考量，美国重塑亚太秩序的种种举措

为本地区经济合作蒙上了阴影。拜登政府上任以来，出台一系列措施重新调整亚太合作秩序，以遏制中国的发展空间。美国先是将美日印澳“四方安全对话”机制（QUAD）升级为四国首脑峰会，后又促成美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS），接着力推由14个成员国组成的“印太经济框架”（IPEF），还试图与日本、韩国、中国台湾组建“芯片四方联盟”（Chip4），并签署旨在对美国芯片行业给予大规模税收减免及补贴政策以加快其发展的《芯片和

科学法案》。美国以意识形态色彩浓厚的“小院高墙”，搞针对中国的阵营化和封闭排他的“小圈子”，最终以“筑墙设垒”、“脱钩断链”方式肢解亚太地区经济合作的企图昭然若揭。这无疑极大增添了亚太区域合作的变数，对亚太总体稳定发展构成严重挑战。

四是数字鸿沟导致亚太欠发达国家参与数字经贸治理的能力不足。事实上，多元化发展的亚太地区同样存在着数字化程度较低的发展中国家特别是欠发达国家较为突出的数字鸿沟问题。首先，亚太区域内国家数字基础设施硬件的发展水平差距较大。以互联网速率为例，2020年，新加坡固定宽带速率是老挝的13.8倍。其次，互联网与普通民众的生活密切程度在不同国家差异较大。从互



2022年8月26日，WMC2022世界元宇宙大会在北京大兴经济开发区开幕。

联网渗透率来看，据2019年世界银行公布的数据，与亚太大多数国家这一指标超过80%相比，老挝和缅甸的这一指标仅在52%左右，低于56.7%的世界平均水平。再次，区域内部分国家数字化转型人才储备严重不足。总体看，区域内发展中国家普遍缺乏数字技术人才，特别是中高端人才较为匮乏。巨大的数字发展鸿沟将影响亚太地区数字经济的整体发展，也会限制区域内国家对数字经贸治理合作的参与度，更不利于推进地区乃至全球数字经贸的高水平发展和治理合作。

结语

随着世界进入新的动荡变革期，地缘政治紧张与经济格局演变叠加，

不仅冲击亚太地区发展环境和合作架构，也加大亚太地区演变成大国争斗竞技场和国际矛盾聚集地的风险。与此同时，数字化转型正成为重组全球要素资源、重塑全球经济格局、改变各国竞争优势的重要手段，也为遭受疫情重创的世界经济和国际贸易增添韧性和活力，日益成为亚太乃至全球经济发展的重要方向和重塑国际经贸格局的关键力量。亚太作为数字经济发达国家云集之地，近年来在数字经贸治理机制方面的合作成绩突出，已成为数字全球化时代国际经济治理的开拓者和积极引领者，也将对进入疫后复苏关键阶段的亚太经济产生深远影响。■

作者系外交学院国际经济学院教授