

国际数字贸易规则博弈背景下的融合趋向 ——基于中国、美国和欧盟的视角

陈寰琦

(广东外语外贸大学, 广东 广州 510006)

摘要: 近年来各大数字经济体致力于构建代表自身诉求的数字贸易规则体系。各经济体对跨境数据流动、数字知识产权、数字产品非歧视性待遇和数字税等议题存在差异化立场, 数字贸易规则构建呈现以中国、美国和欧盟为代表的三足鼎立之势。在此博弈背景下, 各方就以下议题内容存在规则融合的可能性: (1) 在考虑各经济体自身监管要求的前提下, 重视和允许数据跨境流动; (2) 在数字知识产权领域承诺技术非强制转移和网络中介责任豁免, 在设置关键基础设施例外的前提下保护源代码; (3) 在考虑监管要求等例外的前提下构建数字产品“非歧视性待遇”; (4) 承诺有限期的“电子传输免关税”, 完善数字服务税的征收条款。

关键词: 数字贸易规则; 发展特征; 规则融合趋向; 区域贸易协定

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2022) 03-0085-11

一、引言

数字技术进步是数字贸易近年来迅猛发展的主要原因, 它让全球贸易转型升级, 给跨境服务提供者带来新机遇。但与此同时, 多边框架下的数字贸易规则构建并未取得相应进展。世界贸易组织(WTO)框架下的《服务贸易总协定》(GATS)和《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)虽然涵盖了数字贸易相关规则, 但大部分承诺只停留在WTO成立之初的水平(Meltzer, 2015; 周念利等, 2018)。这主要是因为数字贸易是一种新兴贸易, 它的发展给贸易谈判带来了不少新议题。这些新议题在多边框架下南北差异颇大, 导致多边博弈的过程纷繁复杂, 谈判效率较低。因此, 近年来美国和欧盟等大型数字经济体多聚焦于区域贸易协定(RTAs)谈判, 推进数字贸易规则构建进程, 以营造符合自身数字贸易诉求的法治环境。目前, RTAs已成为数字贸易谈判的重要平台, 涵盖了大量数字贸易规则, 内容涉及金融、电信和知识产权等多个部门。根据各大经济体的数字贸易诉求, 可将它们分成以中国、美国和欧盟为代表的三大类别(Aaronson, 2018)。欧盟和美国形成了“欧式模板”和“美

作者简介: 广东外语外贸大学经济贸易学院讲师, 硕士生导师, 经济学博士, 研究方向: 数字贸易、服务贸易。

基金项目: 2021年国家社会科学基金青年项目“美式数字贸易规则在‘一带一路’的扩展及中国应对研究”(项目编号: 21CGJ044)。

式模板”等数字贸易规则体系，中国也基于《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）表达了其在核心议题上的立场。值得注意的是，虽然中国、美国和欧盟在数字贸易核心议题上立场差异明显，但在全球数字贸易博弈过程中也存在共性。针对数字贸易规则，不少文献分别就 RTAs 框架下美国、欧盟和日本^①等大型数字经济体引领的规则体系进行分析（Meltzer, 2019；周念利等，2018，2019；蓝庆新等，2019），但是鲜见探讨未来全球数字贸易规则融合动向的文献。

中国近年来数字贸易发展瞩目，是名列前茅的数字贸易大国。中国基于电商平台提供的零售服务以及数字基础设施产品（如 5G 技术）已具备一定的国际竞争力，因此，数字贸易规则也是中国参与国际贸易谈判的关切所在。鉴于此，有必要把握国际上各大经济体在数字贸易规则谈判中的立场诉求，分析这些规则的演进情况和探讨未来可能融合的趋势，为中国参与全球数字贸易治理、制定符合自身诉求的数字贸易规则体系提供决策参考。本文聚焦中国、美国和欧盟三大全球数字贸易治理的代表性经济体，就跨境数据流动、数字知识产权、数字产品非歧视性待遇以及数字税等议题，展开规则博弈背景下的融合趋向分析。

二、跨境数据流动规则的融合趋势分析

数字贸易谈判涉及数据流动的议题主要为“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”。“跨境数据自由流动”要求不得限制跨境数据流动，“数据存储非强制本地化”则禁止强制将数据存储在东道国。制定这两大规则的目标是推动跨境数据流动，让跨境服务提供者可以低成本且高效地获取数据。

数据流动两大议题是中国、美国和欧盟近年进行数字贸易谈判的焦点所在。三大经济体的立场区别主要是缔约方监管空间的大小（表 1），它们缔结的相应规则分别呈现以下立场和演变特征。其一，高约束力的数据流动条款。近年美国在其主导的 RTAs 中逐步提高和扩大了数据流动规则的强制性和约束范围。在《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）中，美国构建的“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”条款已具备强制性，但设置了监管和公共政策例外。美国在《美墨加协定》（USMCA）中进一步通过大幅删减 TPP 的特定例外条款，降低了各缔约方施行个性化监管政策的自由度。2019 年，美国特别在 WTO 框架下的电子商务提案（INF/ECOM/23 第 1/8 条）中要求将“数据存储非强制本地化”适用于限定范围的金融领域。这些都体现出美国追求跨境数据流动壁垒最小化的立场。其二，较慎重但具有约束力的数据流动条款。相比于美国对数据流动的高强制性条款，中国和欧盟虽然也在 RTAs 框架下签订了推进跨境数据自由流动的条款，但出于数据安全考虑设置了多样化的例外

^① Nakagawa, Junji. Japan-US Trade Negotiations on Promise of Trade Liberalization: Results in Better Than Equal Terms[EB/OL]. Japan Foreign Policy Forum, Feb 2020, https://www.japanpolicyforum.jp/pdf/2020/no55/DJweb_55_eco_02.pdf.

规则。一方面，中国在 RCEP 设置“公共政策目标”和“基本安全利益”等特定例外的前提下推动数据流动（RCEP 第 12.14 条和 12.15 条），这被视为中国数字贸易谈判的里程碑式举措。因为中国此前就跨境数据流动规则一直持较慎重的态度，如在 2019 年的 WTO 提案中提出，因数据的敏感和复杂性，需就数据进一步讨论（INF/ECOM/19 第 4.2 条和第 4.3 条），而 RCEP 和 TPP 都采取特定例外的形式就数据流动进行承诺（马光，2021）。因此，对比中国既有协定，RCEP 承诺的数据流动规则取得了重要进展。但与此同时，RCEP 设置的“基本安全利益”例外给缔约方保留了较大的自主规制空间，增加了数据流动限制措施的不确定性。另一方面，欧盟虽也认识到数据流动的重要性而承诺在限定时间内考虑引入跨境数据流动规则（如欧盟—日本 EPA），但也强调外企获取欧盟本地数据的前提是保护个人隐私。欧盟的《个人信息跨国流通安全港协议》（2000 年）、《欧盟—美国隐私盾》（2016 年）和《通用数据保护条例》（GDPR，2018 年）都对境外企业获取欧盟数据的行为施行监管。GDPR 对企业就搜集目的不再需要或完成使用的数据，要求企业毫不拖延地删除；且需要得到消费者的同意方可将数据传到境外。这些规定虽然有助于保护用户隐私，但并不利于数据搜集。

表 1 中国、美国和欧盟在跨境数据流动和获取上的诉求

经济体	跨境数据自由流动	数据存储非强制本地化	代表性文件
中国	提倡就数据获取和流动进行合作；承诺跨境数据自由流动，但提出各国的监管例外；在边境后设定了监管要求	在协定中承诺不强制要求将数据计算设施放置在本地，但保留通信安全、保密和公共政策目标等例外；在边境后设定了监管要求	RCEP
美国	对跨境数据自由流动提出强制性要求，不考虑缔约方经济体的监管要求，并拓展至金融领域	对数据存储非强制本地化提出强制性要求，不考虑缔约方基础设施监管的要求	USMCA
欧盟	明确设立跨境数据自由流动的前提条件，如隐私安全等	承诺数据存储非强制本地化，但保留基础设施例外	欧盟—日本 EPA、GDPR

从表 1 可以看出，尽管例外的广度和深度不一，中国、美国和欧盟仍存在融合点：在保留例外的前提下推动跨境数据流动。它们都认可数据流动的重要性并制定相应法规，例如，RCEP 和 TPP 保留了特定例外条款，GDPR 设置了境外企业获取欧盟数据的前提条件等。这主要是因为，在市场体量、技术优势、服务输出等方面，三大经济体皆为数字贸易的领先者。数据乃至跨境数据流动是它们提供和接收数字服务、推动数字经济发展的的重要根基，数据也因此成为它们制定贸易规则的重要关切。从长远来看，三大经济体的这一融合点可否延续下去？笔者从以下方面进行分析。

在实践中，可以从产业发展、隐私保护和国家安全等方面探究中国、美国和欧盟存在跨境数据流动规则这一融合可能性背后的政治和经济逻辑。其一，美国倾向于高水平数据流动。美国是世界上主要的数字服务输出国，数字金融等新兴数字服务依托的云计算和区块链等技术都是以获取大批量东道国数据为运作基础的，同时，

东道国的存储设备未必比境外（如美国）更加安全和稳定。尤其在金融领域，美国近年受制于本地高昂的劳动力成本和金融危机后的强监管政策，将大量金融数据处理和整合的服务外包给印度等国家，因此，美国需要依托跨境金融数据流动，实现自身金融服务的正常运营甚至优化。其二，欧盟积极构建 GDPR 数据监管政策，制定跨境数据流动相关规制。这是因为欧盟市场的用户普遍接受了较高水平教育，是庞大且优质的数字贸易市场，保持一定程度的数据流动是维持数字贸易发展的基础，但其市场的大部分份额由美国的 Google、Amazon 和微软主导。因此，出于推动本土产业发展和保护用户数据安全的考虑，欧盟比较重视跨境数据流动规则的制定。其三，中国近年在 RCEP 等推进含例外条款的跨境数据流动规则，主要是出于国家安全和自身数字贸易发展的考虑。中国是数字贸易大国，但对国家安全有着较高诉求。相比于国际规则，中国制定数据流动法制的考虑更多地体现在国内法上，典型的有《网络安全法》《个人信息保护法》和《数据安全法》，对数据流动以及数据安全级别进行了规定。但从中国签订 RCEP、申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）可以看出未来对接国际高标准跨境数据流动规则的愿景。

从经济学理论视角看，可从以下方面阐释跨境数据流动对这些经济体的重要性，剖析它们推动数据跨境流动的背后驱动力。一是产品差异化理论。大数据的广泛运用可使数字产品提供者精确把握消费者的不同需求，并基于此实现产品差异化。相比同质产品，差异化生产的数字产品厂商更能保持市场竞争力，维持价格稳定甚至提高价格的空间更大。数字产品通常是依托数字技术的复杂产品，复杂产品叠加差异化生产使得某细分类别的数字产品消费者需求弹性降低，这意味着其他竞争者难以轻易进入差异化生产的数字产品市场。二是差别定价理论。数字产品可通过大量搜集用户数据实现差别定价，使商家在销售时对估价更高的用户采用更高的价格，而估价较低的用户则采用原始统一的定价，最终使数字产品提供者最大限度地攫取消费者剩余。这些潜在利益都推动大型数字经济体对数据跨境流动抱有诉求。

因此，制定跨境数据流动规则，为数据流动营造安全的环境对中国、美国和欧盟都有重要意义。尽管早期三大经济体在数据上的立场分化程度较高，但经过长时间的规则演变发展，三大经济体在该议题上亦存在共同点，即它们都致力于推动各自认可的“合理化”数据流动，这也为全球范围内的数字贸易规则谈判提供了可能性。欧盟在数据监管法制的构建上进展较快，但也承认数据在经济发展中的重要作用，推动安全、合理的跨境数据流动。2021年2月，在欧盟—日本 EPA 的进一步谈判中，欧盟和日本就数据流动进行了探索性讨论。2020年以前，中国在数据流动上的慎重立场饱受发达经济体诟病，但2020年签订的 RCEP 则纳入跨境数据流动条款内容，承诺保留例外的“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”。美国虽然在 USMCA 中大幅删除了例外条款，体现了其对“跨境数据自由流动”和“数据存储非

强制本地化”这两大议题的雄心，但奥巴马时期签订的 TPP 亦认可例外条款的存在。因此，虽然美国对数据流动的强制性条款给各大经济体带来巨大的挑战，但也不排除其顺应各方要求保留例外的可能性。中国在 RCEP 保留的“安全例外”虽与美式模板 TPP 存在较大差异，但新近申请加入的 CPTPP 和 DEPA 都深受“美式模板”影响。CPTPP 和 DEPA 的数据保留例外条款和 TPP 高度一致，可以视为“美式模板”核心条款在亚太地区的扩展，从这一角度也可以看出未来这些经济体就数据议题进行融合的可能性。综上，在全球数字贸易规则博弈的大背景下，各方都致力于构建跨境数据自由流动的相关规则（王中美，2021），并普遍设置例外条款，而在现有共同点的基础上继续考虑各方例外诉求并达成一致意见并非全无可能，这也是未来各方就跨境数据流动达成融合的可能趋势所在。

三、数字知识产权保护规则的融合趋势分析

数字知识产权保护是数字贸易规则谈判的重要内容，核心议题包括：禁止强制公开数字知识产权的“源代码或算法保护”“技术非强制本地化”、避免网络服务提供商为第三方数字知识产权侵权承担风险的“网络中介责任豁免”。具体而言，数字知识产权保护的主要内容涵盖依托信息通信技术实现跨境传输的数字内容版权和著作权以及云计算、人工智能等新兴产业（产品）中的关键技术等。

中国、美国和欧盟构建的数字知识产权保护规则发展演进情况见表 2。三大经济体分歧最大的议题是“源代码或算法保护”。美国在 RTAs 中积极提高数字知识产权保护水平。经过近 20 年循序渐进的发展，“美式模板”的数字知识产权保护规则已较具雄心。美国在 TPP 第 14.17 条提出具有约束力的源代码保护条款，以规避自身企业对外输出密集型数字服务时被要求公开源代码，但受制于其他谈判方的差异化立场，美国在该承诺中保留了公共基础设施例外条款，后来在 USMCA 第 19.16 条删除了该例外条款，扩大了“源代码或算法保护”的约束范围。欧盟对构建数字知识产权规则有所保留，虽然也提出了数字知识产权保护，但在措辞和例外条款上与美国呈现出不一致的范式。欧盟—日本 EPA 第 8.73 条承诺不得强制转移源代码，但其约束力比美国的承诺低，这体现在欧盟使用了较为软性的措辞“may not”而非美国的措辞“shall”进行承诺，同时在法律监督等方面保留了例外条款。出于国家安全考虑，中国在谈判中对数字知识产权保护议题采取审慎态度。中国目前尚未在 WTO 电子商务提案中就此表达立场，即便是在数字贸易上取得较大进展的 RCEP 电子商务章节，亦未引入备受争议的“源代码或算法保护”等议题。

综合表 2 的各项协议，笔者认为，三大经济体在数字知识产权保护方面具有以下融合点。

（1）在保证公共安全等例外的前提下不强制公开源代码，这是三大经济体在“源代码或算法保护”存在分歧的同时具有的潜在融合趋向。美国在 TPP 签订的源

表 2 中国、美国和欧盟在数字知识产权相关议题上的诉求

经济体	源代码或算法保护	技术非强制转移	网络中介责任豁免	代表性协议
中国	未提及	不得以公开技术为市场准入的前提条件	未提及	中国—韩国 FTA、RCEP
美国	要求源代码保护，不得强制公开源代码	不得以公开技术为市场准入的前提条件	满足“通知—删除”的前提下进行保护；将该规则拓展至数字贸易章节	USMCA
欧盟	承诺有条件的源代码保护，将基础设施排除在保护范围以外	不得以公开技术为市场准入的前提条件	满足“通知—删除”的前提下进行保护	欧盟—日本 EPA、欧盟—韩国 FTA

代码保护规则是典型的含“例外”条款。欧盟的规则范围和约束力水平虽然和美国存在差别，但亦在 RTAs 层面就“源代码或算法保护”进行了承诺。中国目前虽未就此议题构建具有约束力的国际贸易规则，但从近期申请加入 CPTPP 的动向以及国内既有法规来看，中国就这一议题是存在谈判空间的。因为，与 TPP 类似，CPTPP 第 14.17 条“源代码保护”亦包含例外条款。另外，在国内法制层面，中国目前主要在金融领域要求备案源代码，对非敏感服务的源代码则未强制要求公开。例如，银监会将金融机构排除在“不强制公开源代码或算法”的范畴之外，要求银行保险机构严格管控信息科技外包服务中的源代码（《银行保险机构信息科技外包风险监管办法》第 32 条）；但《中华人民共和国密码法》提出不得强制公开“商用”源代码。另外，中国亦明确将“健全知识产权保护运用体制”写入“十四五”规划，以改进知识产权的法律监管水平，并鼓励企业开放软件源代码、硬件设计和应用服务。因此，“源代码或算法保护”在考虑各方安全（如保障重大基础设施及个人数据安全）的情况下是可协商的，这也是三大经济体在该议题上取得平衡的折中点所在。

（2）不得以公开（或转移）技术作为外资进入市场的前提条件，即“技术非强制转移”规则。该规则广泛出现在美国近年签订的 RTAs 中，一般被设置在投资章节，要求不得以强制转让技术作为外资进入东道国的前提条件。欧盟和美国在“技术非强制转移”以及“网络中介责任豁免”这两大议题上采用了相似的措辞进行承诺。中国在 RCEP 第 10.6.1.6 条也承诺了“技术非强制转移”。三大经济体皆在贸易协定中对此进行了明确承诺，即在“技术非强制转移”规则上的诉求存在交叉。

（3）对数字知识产权侵权施行“网络中介责任豁免”，三大经济体就该议题存在共通点。欧盟虽然并未专门针对数字产品构建“网络中介责任豁免”规则，但欧盟和美国要求在网络服务提供商尽到“通知—删除”等知识产权保护义务以后，不需要为第三方（平台使用者）的知识产权侵权行为负责，有助于厘清数字知识产权侵权责任到个人主体。中国虽未在 RTAs 框架下对此承诺，但《信息网络传播保护条例》第 20 条明确提出，网络服务提供者在未修改第三方传输内容的情况下，不需要对知识产权侵权担负赔偿责任（陈寰琦，2019）。因此，在满足“通知—删除”前提下的“网络中介责任豁免”是三大经济体较易达成共识的议题。

三大经济体之所以重视数字知识产权保护并制定相应法规，主要是出于产业、国家和隐私安全等方面的考虑。美国的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占有优势。^①欧盟具备良好的数字贸易市场基础，对云计算等高新数字技术有着巨大需求，但这些数字技术多来自美国，又往往和政府部门内部日常运营密不可分。中国近年 5G 等数字技术迅速发展并对外输出，同时又有国家安全的防控需要。因此，共同营造良好的数字知识产权法规环境对于三大经济体而言有着重要意义，数字产品源代码和其他数字技术规则成为它们重点关注的谈判内容，这也是上述数字知识产权保护议题存在平衡点的主要原因。数字知识产权保护规则能防止数字知识产权侵权，保障数字产品在市场上的竞争力和所有者权益，对经济发展具有重要意义。因为构建“源代码保护”等数字知识产权保护规则能有效避免商业秘密外溢，提高其他经济体的厂商研发同类产品的难度，从而阻碍其他经济体的同类产品进入市场。鉴于此，虽然三大经济体在数字知识产权规则制定上存在分歧，但都注重数字知识产权保护，在保留例外的前提下，可能会进一步构造有助于数字贸易良性发展的数字知识产权保护规则。

四、数字产品非歧视性待遇规则的融合趋势分析

数字产品“非歧视性待遇”条款被美国等经济体引入专门的数字贸易（或电子商务）章节。“非歧视性待遇”要求缔约方为特定产品承诺“国民待遇”或“最惠国待遇”以削减非关税壁垒，是降低外资市场准入成本的代表性条款。由于各大经济体在特定数字部门的发展水平和国家政策上存在鸿沟，因此对这些部门采取了差异化的边境后歧视性措施。鉴于数字服务是规则敏感型的，东道国这些歧视性措施形成的非关税壁垒会对境外可数字化服务部门的市场准入直接产生不利影响，而“非歧视性待遇”要求东道国给予外国数字产品“国民待遇”承诺，这样可以有效削减边境后措施，提高贸易伙伴在各数字部门的市场准入水平。因此，数字产品“非歧视性待遇”成为数字贸易谈判的焦点，其中，电信和金融等特定部门由于涵盖了不少数字密集型服务，如数据处理、金融科技和线上支付等，备受谈判各方的关注。

美国近年来不断在 RTAs 中深化和拓展“非歧视性待遇”的承诺水平和适用领域，中国和欧盟都未在 RTAs 层面专门针对这些数字产品制定“非歧视性待遇”规则，三大经济体的分歧在包括广播在内的电信领域较为明显。美国在 TPP 第 14.4 条对数字贸易承诺了“非歧视性待遇”，但为“缔约方提供的补贴和补助”及“广播领域”保留了例外条款；USMCA 第 19.4 条则扩展了数字产品“非歧视性待遇”的适用范围，将电信部门也纳入“国民待遇”范畴。与此相对，欧盟的“文化例外”诉求使其在

^① 根据 USPTO（美国专利商标局）专利数目报告统计所得，<https://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/plant.htm>。

文化传播相关部门（包括广播）设置规则红线；中国则在增值电信领域设置外资股比限制。

但在特定部门的立场存在区别的背景下，三大经济体在该议题上亦存在共通点：即构建保留“例外条款”的“非歧视性待遇”，在边境后措施上探寻特定部门的合理监管机制以及产业发展政策，为这些部门的发展营造成熟的法规环境。随着谈判的开展，中国和欧盟近年亦推进了“非歧视性待遇”规则的构建进程。欧盟虽然并未专门对数字产品承诺“非歧视性待遇”，但也在一些协定的其他章节（如服务贸易章节）纳入“非歧视性待遇”规则。从市场准入水平的角度看，中国近年也致力于构建良好的外商营商环境，提高外资在市场准入方面的待遇。中国在 RCEP 等协定中承诺提高金融监管的透明度、推动电信中的 ICT 产业向前发展；与此同时，中国在 RCEP 的减让表中承认《对外投资法》在特定部门市场准入方面的适用性。在《外商投资法》中，中国进一步放开了电信等领域的措施，部分试点城市实施开放增值电信业务，降低股比限制等门槛。中国在金融领域的负面清单内容也大幅度减少，整体呈现逐步放开的趋势。“非歧视性待遇”的目标之一是优化外商产品在东道国市场的待遇，因此，结合开放国内市场的举措来考虑，中国在保留国家安全等例外的前提下就数字产品“非歧视性待遇”进行部分承诺也是可能的，如通过“国民待遇”让外资在合理监管许可下，于中国境内享有与国内产品同样的提供相应服务的权利。

这一议题产生融合可能性的根本原因在于市场对大型数字贸易经济体的重要性。其一，基于“规模经济”理论进行分析，规模经济将产品成本划分为固定成本和可变成本，数字产品的非排他性使其复制和传输等操作的可变成本较低，固定成本占据成本的主要部分。因此，在数字技术支撑下，随着数量的增加其边际成本趋向于零，市场规模对数字产品非常关键。其二，从“网络外部性”看，梅特卡夫法则认为网络具有显著的正外部性，即用户数量的平方和互联网经济效益成正比。互联网使用人数的增多使互联网成为行业标准，提高了互联网的价值。另外，网络的负外部性可逐步转化为正外部性，如多人使用同一网络会降低网络速度，但是，根据“摩尔定律”，数字技术更新换代可缓解这一问题，使网络呈现更明显的正外部性。因此，有必要增加数字产品的用户数量，市场准入水平则是其根源所在。

中国、美国和欧盟等大型数字贸易经济体要么拥有较大市场规模，要么在数字产品输出上具有竞争优势。市场的重要性导致它们在特定部门趋向于保持或逐步提高特定数字产业的市场准入水平。由于数字产品“非歧视性待遇”对进入他国市场的成本控制非常重要，是影响市场准入水平的关键所在，因此各方也对该议题抱有继续谈判的意愿。与此同时，它们大都保留自身的“减让表”，出于国家安全等考虑难以完全开放，尤其是在增值电信领域的数据处理业务上有所保留。因此，在保留特定例外条款的前提下，从提高市场准入水平的角度出发，部分实现数字产品“非歧视性待遇”是融合的趋势所在。

五、数字税征收规则中的融合趋势分析

数字税直接关系到贸易双方的经济效益。数字产品是一种无形服务,难以直接适用传统协定的货物征税模式。因此,如何因应数字贸易特点制定税收规则,成为各大经济体贸易谈判的关注焦点。按照“征收标的”不同,数字税可分为以下两类。

(1) 在边境上各经济体对跨境传输的数据流征收的关税。多边框架下的《全球电子商务宣言》自1998年开始已经宣布“电子传输免关税”。中国、美国和欧盟等大型数字经济体在RTAs框架下普遍认可该提案,原因如下:一方面,各经济体都认识到跨境数据流动是支撑数字贸易乃至国际贸易发展的重要因素;另一方面,技术上对跨境传输征税比较困难。各方在该议题上的分歧主要是在免关税的“时效性”上。美国在RTAs中倾向赋予“电子传输免关税”永久性期限,而《全球电子商务宣言》的“电子传输免关税”承诺只是一个暂时性条款,但《全球电子商务宣言》终止期限被不断延长至今。因此,在国际数字贸易治理中,虽然美国推崇的永久性“电子传输免关税”没有得到普遍认可,但各经济体就有时效限制的“电子传输免关税”达成共识的可能性较大,这也构成全球数字贸易规则融合趋向的重要方面。

(2) 在边境后各经济体针对数字服务征收的国内税。各经济体在境内征收的数字税是典型的边境后措施,过度征收会成为一种数字贸易壁垒。在数字贸易规则谈判中,边境后的数字税是各大数字经济体的主要分歧所在。以欧美的数字税冲突为例,欧盟主要成员法国2019年提出对大型互联网企业实施数字服务征税法案,在美国“301调查”的冲击下,法国将该法案的实施日期延缓至2020年12月。虽然中国、美国和欧盟对数字税征收比例和方式的立场差异较大,但都有就数字税进行谈判并制定规则的意愿。事实上,数字税的相应内容已逐步纳入RTAs和各经济体的法规中。中国在RCEP第12.11.5条中承诺,税费符合限定要求的前提下,不得限制对电子传输征收税费;“十四五”规划亦将制定数字税国际规则列为推动构建网络空间命运共同体的重要举措。美国虽然在实践中倾向减免边境后数字税,但在《美日数字贸易协定》中并没有禁止征收数字税,只是强调成员方针对数字服务和产品征收国内税需基于非歧视原则(周念利,2020)。

因此,美国即便比较抵触征收数字税,但在各国博弈的背景下可能难以完全免税。从产业诉求看,这是必然趋势。因为美国数字企业如Google、Amazon和微软等都体量颇大,也是跨国经营的大企业,对其他经济体的经济发展影响颇深。因此,就数字税进行谈判并构建相应规则也成为今后数字贸易规则构建的焦点所在。事实上,从保护本地产业的角度出发,数字税有助于减少他国数字服务对东道国产业的冲击、维护税基以及完善监管机制。此外,目前提倡征收的数字税率普遍在10%以下,相对于传统产品20%以上的税率而言较低,因此,未来数字税的征收比率还有较大的提升空间。鉴于此,中国和欧盟等越来越多的大型数字经济体提出或考虑征收数字税。

在其他经济体制约下，美国并未在数字贸易规则中引入非常清晰翔实的国内数字税减免规定。综合这些因素可以预测，征收数字税可能是大势所趋，各方将就数字税进一步探讨；征收数字税的经济体可能会增加，但短期内税率可能较低，不会高于传统产品。这亦是数字贸易规则融合趋势之一。

六、结论及对中国的启示

随着数字贸易的发展，中国、美国和欧盟因应自身诉求在多边或区域层面提出和构建数字贸易规则。三大经济体的立场诉求差异颇大，就同一议题塑造的数字贸易规则相互间呈现嵌套、重叠和背离等复杂关系。其一，美国在数据流动、数字知识产权和数字产业市场准入上颇有雄心。欧盟虽然重视数字经济和知识产权，但会坚守隐私保护和文化例外两条红线。其二，欧盟对推动数据流动和保护数字知识产权有所保留。其三，中国虽然在数据跨境流动上构建了保留例外的条款，但对数字知识产权相关规则予以慎重考虑。值得关注的是，数字贸易规则在不断深化和拓展的过程中，在一些焦点议题上出现了交叉，亦是将来规则融合的可能性所在。首先，三大经济体对“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”表现了积极的态度，但也设置了例外条款，把涉及缔约方个人隐私、数据安全等情况排除在规则适用之外。其次，在数字知识产权方面，各经济体在基于“通知—删除”豁免平台第三方侵权责任以及“技术非强制转移”等原则上持有一致意见。再次，在数字产品“非歧视性待遇”方面，多方在保留例外条款的前提下就该议题进行探讨，如在构建监管措施的前提下逐步提高电信和金融部门的外资准入水平和外商待遇。最后，在数字税方面，目前普遍对短期跨境传输免关税达成一致意见，同时不排除征收国内税的可能性。从促进数字贸易发展的角度看，各经济体有必要在贸易规则上达成共识，以营造统一的法规标准。

在推进数字贸易规则融合、构建良好的数字贸易发展法治环境的背景下，中国可作出以下努力。一方面，可在自身数字贸易规则体系的规划上，明晰和构建符合中国核心诉求的数字贸易规则。如针对基于电商平台的零售服务，构建有利于各方合作发展的规则框架，包括通关程序管理、线上支付手段监管与推动创新协调、保障消费者权益等。另一方面，在对外规则谈判中可采取以下对策。一是“求同存异”。顺应市场规律，寻求大部分国家的利益共同点，不能违反大部分经济体的诉求或者伤害到其利益。遵守规则发展的主旋律，以寻求符合各谈判方需求的均衡点，如需要考虑到每个经济体在发展中关乎自身产业和国家安全的诉求，在贸易谈判中触及到国家安全利益时必须坚守底线。二是“顺应大势”。在对外签订数字贸易协定的过程中，需要在把握各大经济体立场的基础上判断规则的融合趋势。在不触及各方经济利益底线的前提下，寻找合适的时间节点和平台，与其他经济体基于共同利益构建数字贸易规则。例如，RCEP 就已经在数据流动上把握了主流，考虑了各缔约方的签

订诉求。事实上,贸易自由化是规则发展的必然趋势。构建贸易协定可为数字贸易的发展营造良好的法制环境,符合大多数经济体的诉求。今后可在中日韩谈判、“一带一路”共建、CPTPP和DEPA等区域经济合作平台中把握时机,共同构建符合各方利益的数字贸易规则体系。

参考文献:

- [1] 蓝庆新, 窦凯. 美欧日数字贸易的内涵演变、发展趋势及中国策略 [J]. 国际贸易, 2019, (6).
- [2] 马光. FTA 数据跨境流动规制的三种例外选择适用 [J]. 政法论坛, 2021, 39(5).
- [3] 王中美. 跨境数据流动的治理框架: 分歧与妥协 [J]. 国际经贸探索, 2021, 37(4).
- [4] 张莉, 曹子瑛, 易艳春. 数字化商品跨境交易税收制度的国际比较与协调 [J]. 中国流通经济, 2020, 34(8).
- [5] 周念利, 陈寰琦. 数字贸易规则“欧式模板”的典型特征及发展趋向 [J]. 国际经贸探索, 2018, 34(3).
- [6] 周念利, 陈寰琦. 基于《美墨加协定》分析数字贸易规则“美式模板”的深化及扩展 [J]. 国际贸易问题, 2019, (9).
- [7] 周念利, 李玉昊, 刘东. 多边数字贸易规制的发展趋向探究——基于 WTO 主要成员的最新提案 [J]. 亚太经济, 2018, (2).
- [8] Aaronson, S. A., Leblond, P. Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and Its Implications for the WTO [J]. Journal of International Economic Law, 2018, 21(2).
- [9] Meltzer, J. P. A New Digital Trade Agenda [J]. International Centre for Trade and Sustainable Development, 2015, (8).
- [10] Meltzer, J. P. Governing Digital Trade [J]. World Trade Review, 2019, 18(S1).

Convergence Trends in the Context of International Digital Trade Rules Game: Based on the Perspectives of China, the US and the EU

CHEN Huanqi

Abstract: In recent years, major economies have devoted themselves to building a digital trade rule system that represents their own demands. Various economies have differentiated positions on such topics as cross-border data flow, digital intellectual property rights, non-discriminatory treatment of digital products, and digital taxes. The construction of digital trade rules is represented by China, the United States, and the European Union. However, in the context of this game, the parties have the possibility of rules convergence on the following topics: (1) Under the premise of considering the regulatory requirements of each economy, valuing and allowing the cross-border transfer of data; (2) In the field of digital intellectual property rights, promising unforced technology transfer and network intermediary liability exemptions, and protecting the source code under the premise of retaining critical infrastructure exceptions; (3) Constructing a “non-discriminatory treatment” for digital products while considering exceptions such as regulatory requirements; (4) Committing to a limited period of “duty-free electronic transmission” and improving the terms of the collection of digital service tax.

Keywords: digital trade rules; development characteristics; rule convergence trend; regional trade agreements

(责任编辑: 梁丽华)