

# DEPA 规则比较及中国加入路径分析

文 洋<sup>1</sup> 王 霞<sup>2</sup>

(1. 中共中央党校(国家行政学院), 北京 100091; 2. 浙江师范大学,  
浙江 金华 321004)

**摘 要:**《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)的数字经贸规则围绕促进数字贸易便利化与自由化、构建数字系统信任体系、实现数字经济包容发展以及探索数字经济创新发展4个方面展开。DEPA与其他区域贸易协定的数字条款相比,议题范围更加广泛,具有更强的创新性,体现了DEPA对于全球数字治理体系的时代价值。DEPA对数字经贸规则的扩充和升级有经济、技术和政治方面的多重动因。中国加入DEPA具有重要的战略价值,应以规则路径提高加入DEPA的可能性,以伙伴路径增强加入DEPA的成效,以价值路径推动包容、创新、协同的数字经济治理,为未来数字经济的健康发展开辟更大空间。

**关键词:** DEPA; 全球数字经济治理; CPTPP; RCEP

**中图分类号:** F744

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-1894 (2022) 06-0080-14

## 一、引言

数字经济规则和治理体系正在加快构建,将对数字经济发展产生重要影响。《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)于2021年1月生效,是全球首个数字经济专项协定。2021年11月1日,中国正式申请加入DEPA。在数字经济快速发展和治理方式深刻变革的背景下,研究中国加入DEPA的实现路径具有重要的战略价值。

近年来,国内外学者广泛关注国际数字经济与贸易规则的发展变化,相关研究可以分为以下方面。第一,对全球数字经济治理的总体研判。陈伟光和钟列炀(2021)分析了全球数字经济治理的原则、主体、客体、方式、目标以及运行机制。王璐瑶等(2020)认为,数字资源禀赋差异、国家间数字战略竞争、发达经济体对数字规则的实质垄断等给全球数字经济治理带来巨大挑战。第二,对多边、区域和双边数字贸易规则的研究。在多维维度,学者们主要围绕WTO电子商务谈判展开研究。徐程锦(2020)分析了WTO电子商务谈判的进展、形势与主要议题。岳云嵩和霍鹏(2020)对WTO电子商务谈判成员、提案内容和规则议题进行梳理,分析了谈判的博弈焦点和国家间的立场分歧。在区域和双边维度,研究主要集中于《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)、

**作者简介:** 文洋,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院副教授,研究方向:国际贸易理论与政策;王霞,浙江师范大学经济与管理学院副教授,研究方向:国际贸易理论与政策。

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目“中国加入《数字经济伙伴关系协定》的路径研究”(项目编号:22BGJ041)。

《日本—欧盟经济伙伴关系协定》（日欧 EPA）和《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等大型区域贸易协定（RTA），对各协定中的数字贸易规则进行梳理、解析和比较（李墨丝，2020；王蕊等，2022）。第三，对国别数字贸易规则模板的研究。学者们对美国和欧盟倡导的数字贸易规则进行研究，总结出“美式模板”和“欧式模板”的内容和特点（李杨等，2016；周念利等，2018）。对亚太国家数字贸易规则的研究也是一个重要分支，例如，Janow 和 Mavroidis（2019）对韩国 FTA 中有关电子商务规则进行了详细研究，认为韩国的数字贸易规则具有一定的先进性。第四，对重点数字贸易规则的研究。重点数字贸易规则的研究主要涉及 3 个焦点议题：跨境数据流动、源代码和算法规制以及电子传输关税。跨境数据流动是最受关注的议题，大量研究探讨了跨境数据流动国际规制面临的障碍、博弈及中国应对（陈咏梅等，2017；张荣楠，2020；王中美，2021）。源代码及算法披露与保护商业秘密之间的矛盾也是研究重点，学者们主要研究了源代码规则的实施现状、规制困境及影响（黄家星，2021；鄢雨虹，2021）。电子传输关税的争议主要在于是否继续延长甚至永久化（石静霞，2020）。

国内关于 DEPA 的研究也逐渐增多。首先，对 DEPA 主要条款的解读与比较。赵旸岷等（2020）阐述了 DEPA 的内容、特征并进行协定文本比较。周念利和于美月（2022）对比了 DEPA 与 RCEP 的差异。其次，对 DEPA 特定议题规则的研究。陈寰琦和陆锐盈（2022）专门解析了 DEPA 的数据安全规则，殷敏和应玲蓉（2022）针对 DEPA 的数字贸易互操作性规则展开研究。再次，对 DEPA 影响效应的研究。周念利等（2022）探讨了 DEPA 对亚太地区数字贸易治理的影响，裘莹等（2021）研究分析了 DEPA 对中国数字价值链构建的影响。最后，关于中国参与 DEPA 的机遇、挑战及相关政策研究（赵龙跃和高红伟，2022；郁建兴等，2022）。国外关于 DEPA 的研究可大致分为两类：一是对 DEPA 协定文本的分析（Soprana，2021；Peters，2022）；二是基于各国视角对 DEPA 进行的政策研究。例如，Hufbauer 和 Hogan（2021）探讨了美国如何应对包括 DEPA 在内的数字协定及其规则，Fay 和 Ciuriak（2022）探讨了加拿大是否应该加入 DEPA，提出加拿大应尽快参与 DEPA 谈判，并应推动新成员扩容和新议题补充。

既有文献为理解数字贸易规则演变及 DEPA 的协定内容提供了学术支持，但仍有相关内容需要补充和完善。其一，缺少对 DEPA 具体条款的细致考察。既有研究大多从整体上梳理 DEPA 的文本内容，未研究其具体议题与其他 RTA 的差异，特别是缺乏对议题承诺程度的比较研究。其二，鲜有对 DEPA 数字经贸规则发展动因的分析。DEPA 数字经贸规则实际上不同于以往 RTA 电子商务 / 数字贸易规则，在诸多方面进行了扩充和升级，但相关文献没有分析 DEPA 从 RTA 电子商务 / 数字贸易规则向更深层次数字经贸规则发展演变的原因。其三，缺少综合性视角的研究。DEPA 不仅是中国参与全球数字治理的战术选择，更是在中美战略博弈背景下应对美国“规锁”的战略选择。本文旨在对 DEPA 数字经贸规则进行详细解析，通过

对 DEPA 与 CPTPP、RCEP、USMCA、日欧 EPA 的数字经贸规则比较研究,探讨 DEPA 数字经贸规则的发展动因,提出中国加入 DEPA 的实现路径。

## 二、DEPA 数字经贸规则的核心内容

不同于其他 RTA 在跨境服务贸易或电子商务章节单独涉及数字经济问题,DEPA 是“唯一数字(Digital Only)贸易协定”。<sup>①</sup>DEPA 包含 16 个模块,前 11 个模块是实质性条款,后 5 个模块涉及协定的运作和争端解决。DEPA 的议题设置已超出单纯的数字贸易范围,延伸到数字经济的更多领域。<sup>②</sup>按照目标和功能,可以将 DEPA 的协定内容划分为 4 个部分,即促进数字贸易便利化和自由化、构建数字系统信任体系、实现数字经济包容发展以及探索数字经济创新发展。

### (一) 促进数字贸易便利化和自由化

DEPA 将促进数字贸易便利化和自由化作为重要内容,致力于消除壁垒和增进协调,该领域包括“商业和贸易便利化”和“数字产品待遇问题”两个模块。

在商业和贸易便利化部分,DEPA 的目标是消除数字经济中的贸易壁垒,促进端到端的数字贸易无缝连接。主要包括:(1)无纸贸易。提高企业对贸易管理文件电子版本和电子记录的接受程度,赋予贸易管理文件电子版本与纸质单证同等法律效力,设立单一窗口并无缝高效连接,建立彼此兼容的数据交换系统。(2)国内电子交易框架。遵守联合国国际贸易法委员会的《电子商务示范法》《国际合同使用电子通信公约》和《电子可转让记录示范法》,构建规范、完整的电子商务使用环境。(3)高效物流。致力于提高供应链的速度和可靠性,分享关于物流部门的最佳实践。(4)电子发票。强调电子发票的重要性,保证电子发票系统的可交互操作。(5)快运货物。保证以可预测、一致和透明方式实施海关程序,并规定具体的快速海关程序。(6)电子支付。促进相关国际公认标准的适用,以支持高效、安全、可靠的跨境电子支付。

在数字产品待遇部分,DEPA 分别从海关关税、非歧视待遇及密码技术 ICT 产品 3 个方面作了具体规则安排。(1)在海关关税方面,承诺免征电子传输关税,包括以电子方式传输的内容。(2)在非歧视待遇方面,承诺给予缔约方的数字产品最惠国待遇和国民待遇,但不包括数字形式的金融工具和货币。(3)在密码技术 ICT 产品方面,不得要求开发者或供应商提供密码技术,或者强制要求使用特定密码技术标准作为该产品市场准入的条件。

### (二) 构建数字系统信任体系

“信任”是 DEPA 的关键词,目标是要实现可信任基础之上各国数据之间的互

<sup>①</sup> ASEAN.Singapore's Digital Economy Partnership Agreement[EB/OL].<https://www.aseanbriefing.com/news/singapore-s-digital-economy-partnership-agreement/>. [2021-02-03](2022-06-15).

<sup>②</sup> Centre for Economic Policy Research. Addressing Impediments to Digital Trade[EB/OL].<https://voxeu.org/content/addressing-impediments-digital-trade>. [2021-04-27](2022-06-15).

联互通。DEPA 有 4 个模块涉及构建数字系统的信任体系,包括数据问题、更广泛的信任环境、商业和消费者信任及数字身份。首先,实现可信任的数据流动。建立个人信息保护法律框架,促进个人信息保护不同体制之间的兼容和互认,鼓励企业采用数据保护可信任标志并相互承认。其次,开展网络安全合作。强调网络安全是数字经济的基础,在打击恶意侵入或恶意代码传播方面开展合作,促进网络安全领域的劳动力发展,努力推动形成全球性网络安全合作的解决方案。再次,保障线上消费者权益。避免接受非应邀商业电子信息(即垃圾邮件),保护消费者在电子交易中免受欺诈和误导,促进消费者保护机构在跨境电子商务领域开展监管合作。最后,实现数字身份的互操作。促进数字身份的政策法规、技术实施、安全标准的相互交流,增强数字身份建设的安全性和互操作性。

### (三) 实现数字经济包容发展

强调数字经济包容发展是 DEPA 的特点,目的是使个人和企业都能平等参与数字经济并从中获益,相关内容包括“中小企业合作”和“数字包容性”。在中小企业合作部分,承诺利用数字工具和技术,增强中小企业在数字经济中进行贸易和投资合作的机会,改善中小企业获得资金和信贷支持的能力,给中小企业提供帮助信息,开展中小企业的数字对话。在数字包容性部分,提出缔约方应就数字包容性相关事项进行合作,促进妇女、农村人口、低收入社会经济群体和原住民参与数字经济。

### (四) 探索数字经济创新发展

DEPA 在模块 8“新兴趋势和技术”中重点关注新兴技术合作,在模块 9“创新和数字经济”中重点探讨数据创新应用,目的是促进数字经济高效、健康、创新发展。主要包括:(1)金融科技合作。促进缔约方金融科技产业的合作,帮助企业有效参与金融科技合作,制定金融科技解决方案,开展金融科技部门的创业和人才合作。(2)人工智能合作。增强人工智能技术接受和使用的便利性,构建具有国际一致性的人工智能技术治理框架,形成透明、公平和以人为本的统一价值观。(3)加强数据利用创新。包括使用“监管沙盒”促进数据驱动创新,开展数据共享项目和建立共享机制等。(4)开放政府数据。承诺在一定限度内开放政府数据,扩大获取和使用公开数据的方式,创造和增加商业机会。

## 三、同与不同: DEPA 与其他 RTA 的比较

选取 4 个重要的区域贸易协定作为比较研究对象,包括 CPTPP、USMCA、RCEP 和日欧 EPA。采用这 4 个协定的电子商务章节或数字贸易章节与 DEPA 进行比较(表 1)。<sup>①</sup>选取这 4 个协定,笔者是从时效性和代表性两方面考虑。一方面,这 4 个协定的签署时间与 DEPA 比较接近,都是近年来缔结的协定,反映了数字贸

<sup>①</sup> 除 USMCA 为数字贸易章节外,其余协定均为电子商务章节。

易规则发展的最新趋势；<sup>①</sup>另一方面，这 4 个协定的经济规模比较大，GDP 总量均超过 10 亿美元，在全球自由贸易协定体系中举足轻重。

表 1 DEPA 与其他 RTA 的条款比较

| 类型     | 条款                | DEPA    | CPTPP    | RCEP      | USMCA     | 日欧 EPA   |
|--------|-------------------|---------|----------|-----------|-----------|----------|
| 基本条款   | 无纸贸易              | Y+(2.2) | Y(14.9)  | Y(12.5)   | Y(19.9)   | Y-(8.76) |
|        | 国内电子交易框架          | Y+(2.3) | Y(14.5)  | Y-(12.10) | Y(19.5)   | Y-(8.74) |
|        | 网络安全              | Y+(5.1) | Y(14.16) | Y(12.13)  | Y(19.15)  | Y-(8.80) |
|        | 线上消费者保护           | Y+(6.3) | Y(14.7)  | Y(12.7)   | Y(19.7)   | Y(8.78)  |
|        | 电子传输免关税           | Y(3.2)  | Y(14.3)  | Y-(12.11) | Y(19.3)   | Y(8.72)  |
|        | 非应邀商业电子信息         | Y(6.2)  | Y(14.14) | Y(12.9)   | Y(19.13)  | Y(8.79)  |
|        | 合作                | Y(12.5) | Y(14.15) | Y(12.4)   | Y(19.14)  | Y(8.80)  |
| 创新条款   | 电子发票              | Y(2.5)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 电子支付              | Y(2.7)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 物流                | Y(2.4)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 网络安全保障            | Y(5.2)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 数字身份              | Y(7.1)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 金融科技合作            | Y(8.1)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 人工智能              | Y(8.2)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 数据创新              | Y(9.4)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 数字包容              | Y(11.1) | N        | N         | N         | N        |
|        | 竞争政策合作            | Y(8.4)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 政府采购              | Y(8.3)  | N        | N         | N         | N        |
|        | 中小企业 <sup>②</sup> | Y(10)   | N        | N         | N         | N        |
| 未涵盖条款  | 电子认证/签名           | N       | Y(14.6)  | Y(12.6)   | Y(19.6)   | Y(8.77)  |
|        | 源代码               | N       | Y(14.17) | N         | Y+(19.16) | Y(8.73)  |
|        | 交互式计算机服务          | N       | N        | N         | Y(19.17)  | N        |
|        | 互联网费用分摊           | N       | Y(14.12) | N         | N         | N        |
|        | 无需事先授权原则          | N       | N        | N         | N         | Y(8.75)  |
| 其他差异条款 | 个人信息保护            | Y+(4.2) | Y(14.8)  | Y-(12.8)  | Y(19.8)   | N        |
|        | 快运货物 <sup>③</sup> | Y(2.6)  | Y(5.7)   | Y(4.15)   | Y(7.8)    | N        |
|        | 跨境数据自由流动          | Y(4.3)  | Y(14.11) | Y-(12.15) | Y+(19.11) | N        |
|        | 禁止数据本地化           | Y(4.4)  | Y(14.13) | Y-(12.14) | Y+(19.12) | N        |
|        | 数字产品非歧视待遇         | Y(3.3)  | Y(14.4)  | N         | Y(19.4)   | N        |
|        | 密码技术 ICT 产品       | Y(3.4)  | N        | N         | Y(12.C.2) | N        |
|        | 互联网的接入和使用         | Y(6.4)  | Y(14.10) | N         | Y(19.10)  | N        |
|        | 开放政府数据            | Y(9.5)  | N        | N         | Y-(19.18) | N        |

注：以 CPTPP 为“基线”进行比较，Y 表示条款相似或相同，Y+ 表示条款承诺程度更高，Y- 表示条款承诺程度更低；N 表示不包括类似条款；括号内显示该条款在协定中的具体位置。

资料来源：作者根据 DEPA、CPTPP、RCEP、USMCA 和日欧 EPA 的协定内容制作。

## （一）议题范围比较

本文分析的样本协定主要条款共 32 条，其中 DEPA 包含 27 条，议题范围比其他 RTA 更加广泛。具体来看，将 DEPA 与其他 RTA 对比，将所列条款分为基本条款、

① 各协定签署时间分别为：CPTPP（2018 年）、USMCA（2018 年）、日欧 EPA（2018 年）、RCEP（2020 年）。

② 关于竞争政策合作、政府采购和中小企业条款，虽然在其他贸易协定中有类似议题，但并未涉及数字经济领域，而 DEPA 的竞争政策合作、政府采购、中小企业条款专门针对数字经济领域，因而与其他 RTA 不同。

③ CPTPP、RCEP 和 USMCA 的快运货物条款在电子商务/数字贸易章节以外的其他章节。

创新条款、未涵盖条款及其他差异条款。

1. 基本条款。所有协定都涵盖基本条款，具有普遍性，一般来说没有争议。因此，也有学者将这类条款称为“好管家”条款（“Good Housekeeping” Provisions）（Hufbauer and Hogan, 2021）。基本条款包括无纸贸易、国内电子交易框架、网络安全、线上消费者保护、电子传输免关税、非应邀商业电子信息以及合作。

2. 创新条款。创新条款是 DEPA 独有的，在 CPTPP 等协定中均未出现过，在 DEPA 的 27 项主要条款中占 12 条，可见 DEPA 具有很强的创新性。其中，部分条款突破了数字贸易范畴，拓展到更广阔的数字经济合作领域，具有一定的超越性，主要包括数字身份、金融科技合作、人工智能、数据创新和数字包容条款。第一，数字身份。当前世界上关于数字身份的解决方案非常多，不同方案之间难以互通互认，面临严重的碎片化问题。DEPA 旨在推动成员间不同数字身份方案之间的兼容互认，具有前瞻性。第二，金融科技合作和人工智能。金融科技合作和人工智能条款是一种软性合作安排，不是约束性承诺。尽管如此，在之前的 RTA 中从未涉及特定类型的技术问题，DEPA 将新兴技术纳入协定是独树一帜。第三，数据创新。数据创新条款突出体现了 DEPA 作为数字经济专项协定的核心，即数据是数字经济时代的关键生产要素，只有推动数据的开放共享，才能实现数据驱动型创新。第四，数字包容。DEPA 希望通过其“开拓者”的地位，使其他国家在国际协定中同样采纳数字包容条款（MFAT, 2020）。可以说，数字包容条款体现了 DEPA 的价值导向。

3. 未涵盖条款。虽然 DEPA 是非常全面的数字经济专项协定，但也有一些议题没有涉及，包括电子认证/签名、源代码、交互式计算机服务、互联网费用分摊和无需事先授权原则。DEPA 未包含源代码条款，该条款禁止将强制转让或获取源代码作为市场准入的条件。RCEP 也没有源代码条款，但 CPTPP、USMCA 和日欧 EPA 含有该条款。DEPA 不包含美式规则中的交互式计算机服务条款，该条款豁免了网络平台提供者在非知识产权侵权中承担的连带责任，旨在减免美国互联网企业的中介责任。

4. 其他差异条款。这些条款包括在 DEPA 范围内，但其他 RTA 没有完全涵盖，因而并未形成共识。其中，个人信息保护、快运货物、跨境数据自由流动以及禁止数据本地化条款均包含在 DEPA、CPTPP、RECP 和 USMCA 中，只有日欧 EPA 没有涉及。<sup>①</sup>数字产品非歧视待遇、互联网的接入和使用条款包含在 DEPA、CPTPP 和 USMCA 中，而没有包括在 RCEP 和日欧 EPA 中。密码技术 ICT 产品和开放政府数据条款仅出现在 DEPA 和 USMCA 中。密码技术 ICT 产品条款禁止对密码技术 ICT 产品施加任何市场准入限制。开放政府数据也属于具有创新性的条款，但 DEPA 比 USMCA 更加详细和富有操作性。

<sup>①</sup> 日欧 EPA 在第 8.81 条“数据自由流动”条款中提出未来将重新评估是否需要包含有关数据自由流动的规定。

## （二）议题承诺程度比较

如表 1 所示，以 CPTPP 为“基线”对主要重合议题进行比较，发现 DEPA 在大多数重合议题上承诺程度更高。在无纸贸易方面，CPTPP 等协定的无纸贸易条款比较简短，内容比较单一，只强调电子形式贸易管理文件的公开性、电子与纸质文件的法律等同性。DEPA 该条款有 11 条细则，详细规定了贸易管理文件电子版本的形式、单一窗口的设立、电子记录的交换、数据交换系统的兼容和交互操作。在国内电子交易框架方面，CPTPP、RCEP 和 USMCA 承诺避免对电子商务构成不必要的障碍，同意国内法律框架符合《电子商务示范法》或者《国际合同使用电子通信公约》的原则，而 DEPA 则将其覆盖范围扩大到电子可转移记录（包括电子提单、汇票、本票和仓单等），要求努力采用《电子可转让记录示范法》，从法律上支持电子可转让记录的国内和跨境使用。在网络安全方面，与其他 RTA 对比，DEPA 进一步提出通过采取资格认证互认、多样性和平等的相关措施，促进网络安全领域的劳动力发展。在线上消费者保护方面，DEPA 比其他 RTA 更加全面，详细列出针对消费者的欺诈、误导或欺骗行为的范围，进一步规定了消费者保护方面的合作事项。在个人信息保护方面，DEPA 更加强调个人信息保护不同体制之间的兼容性和互认性，详细规定了具体的实现机制。

## 四、DEPA 数字经贸规则的发展动因

尽管 DEPA 的一些条款与 CPTPP 等区域贸易协定十分相似，但是 DEPA 在范围和目标上都更进一步。在范围上，DEPA 超过了一般意义上的“数字贸易”概念。CPTPP 的电子商务章节适用于“影响电子方式贸易的措施”，<sup>①</sup>而 DEPA 的适用范围包括“影响数字经济中的贸易措施”。<sup>②</sup>在目标上，DEPA 包括新兴技术、数据创新、包容性等更加多样的追求。因此，对 DEPA 的规则描述使用“数字经济与贸易规则”更加贴切。DEPA 对数字经贸规则的扩充和升级有经济、政治和技术方面的多重动因，深入分析这些结构性因素，有助于理解和把握数字经贸规则的发展趋势。

应对疫情和经济复苏的现实需要。DEPA 的签署正值新冠肺炎疫情对国际贸易和供应链造成严重破坏之际，各国的政策目标都是尽可能减轻疫情对经济的负面影响。新冠肺炎疫情大流行期间，数字经济表现出强大的发展韧性和抗冲击能力，虽然全球商业服务贸易在 2020 年大幅下降，但是作为数字贸易组成部分的计算机服务却大幅增长，2020 年第 3 季度比 2019 年同期增长了 9%。<sup>③</sup>2020 年互联网用户数量增加了 7% 以上，社交媒体用户增加了 5 亿，消费类别的电子商务增长高达两位

① CPTPP 电子商务章节第 14.2 条“范围和总则”。

② DEPA 模块 1 “初始条款和一般定义”第 1.1 条“范围”。

③ WTO. Services Trade Recovery Not Yet in Sight[EB/OL]. 2021, www.wto.org/english/news\_e/news21\_e/ serv\_26jan21\_e.htm. [2022-06-07] [2022-08-08].

数。<sup>①</sup>一方面,新冠肺炎疫情大流行对数字化转型提出了迫切要求,需要采用更多的电子化措施辅助完成生产经营活动,电子签名、电子文档等的使用更加重要;另一方面,新冠肺炎疫情及防控措施中断或终结了许多长期的商业模式,企业需要迅速开发新的数字业务来应对冲击,这无论是对大型跨国企业还是对中小企业均是如此,数字业务甚至成为企业“生死存亡”的关键。更大程度地利用数字贸易有助于加快经济复苏(OECD, 2020)。新西兰外交和贸易部也指出,DEPA的签署和生效将有助于疫情之下的贸易复苏战略,同时为贸易架构注入新的活力(MFAT, 2020)。可见,新冠肺炎疫情大流行加快了数字经贸规则的制定(Honey, 2021),这些规则在帮助全球经济复苏方面将比以往任何时候都更加重要(MFAT, 2020)。

消除“监管障碍”的协调诉求。亚太地区企业对商业环境的主要担忧之一是参与数字贸易必须应对日益复杂、模糊和多样化的监管环境。调查研究发现,76%的企业认为不一致的法规和标准是数字贸易最重要的障碍(ABAC, 2019);79%的企业认为法律法规的质量和执行是一个显著问题(ABAC, 2015);56%的受访者认为数字系统不能实现互操作性是一个主要或严重的问题(ABAC, 2018)。数字经济领域的商业环境正在出现新的“数字面条碗”,就是关于数字贸易的不同法规。许多商业模式是全球性的,不是只针对特定市场,因此不同市场的监管差异是商业模式的重大挑战。因此,一致、协调或相互承认的标准可以成为推动贸易的重要因素(TRPC, 2020)。然而,以往的RTA并没有将数字领域的监管协调作为优先事项。DEPA回应了这一关切,重点强调数字经济领域的协调性、兼容性和互操作性,致力于消除由监管不一致造成的数字贸易壁垒。DEPA在序言中提到:“认识到标准,特别是开放标准,在促进数字系统之间的互操作性和增强增值产品和服务方面的作用;有必要确定数字经济中与贸易有关的壁垒并更新全球规则;数字经济政策的有效国内协调将进一步促进实现可持续经济增长。”同时,在实体条款中,DEPA要求在无纸贸易、电子发票、电子支付、数字身份领域实现成员之间的标准协调和互操作性。

实现数字经济包容发展的能力建设。数字经济特有的平台模式、网络效应、破坏性创新等特征,导致“赢者通吃”、技术性失业、数字鸿沟等突出的社会公平问题。如何实现数字经济的包容发展是全球数字经济治理面临的重大问题。然而,以往RTA的电子商务\数字贸易章节都没有涉及包容性发展议题,而包容性贸易是DEPA的核心(MFAT, 2020),相关内容出现在“中小企业合作”和“数字包容性”模块。DEPA的包容性规则是对数字经济发展不平衡、不充分问题的有力回应,也是DEPA成员应对数字经济挑战的必然要求。DEPA成员作为中小型经济体,微型、小型和中型企业是其未来创造可持续性和包容性增长的关键。DEPA数字经贸规则对于

<sup>①</sup> Hootsuite.The Global State of Digital 2021[EB/OL].<https://www.hootsuite.com/resources/digital-trends>. [2021-01-27](2022-06-07).

出口型中小企业特别重要，一方面，中小企业通常面临与大型企业类似的固定贸易成本，但是平均成本却比大型企业高很多，DEPA 提出在电子发票、电子支付等系统之间实现对接，同时广泛采用无纸贸易、电子文件、单一窗口等措施，提高了数字贸易便利化水平，将大大降低中小企业贸易成本；另一方面，DEPA 鼓励企业在数字身份、金融科技、人工智能等前沿领域开展产业合作和人才交流，将有效促进企业技术能力和学习能力提升，从而提高中小企业的数字化转型能力。

规范新兴数字技术的治理要求。数字技术正全面融入经济，给生产生活带来广泛深刻的影响。根据预测，2030 年人工智能（AI）可以使全球经济产出增加 13 万亿美元，未来人工智能将对商业和贸易产生越来越大的破坏性影响（Bughin et al, 2018）。截至 2018 年底，全球估计有 220 亿台物联网连接设备在使用，预计 2030 年全球将有大约 500 亿台物联网设备。<sup>①</sup>数字技术创新和迭代速度明显加快，在提高社会生产力、优化资源配置的同时，也带来一些新问题和新的挑战。一方面，数字技术应用会产生相应的“副产品”，例如，数据泄露带来隐私保护风险，人工智能技术带来伦理安全风险等；另一方面，鉴于数字技术的快速更新，政府也密集、迅速地实施新的监管政策，这些政策的制定远远超过传统贸易政策的正常节奏，可能会给数字贸易带来新障碍。因此，为消解数字技术对全球价值链管理和国际贸易关系的负面影响，迫切需要对数字技术应用进行规范和协调。DEPA “认识到有必要利用先进技术为所有人带来的利益”，<sup>②</sup>而以往的 RTA 从未涉及特定类型的技术问题。DEPA 在“新兴技术与趋势”模块对数字技术的应用制定了灵活而非约束性的规则，特别是在人工智能领域采用道德规范的“AI 治理框架”，建立对跨境使用 AI 系统的信任。同时，DEPA 还对规范数字技术采用了两种机制化的应对策略：一是建立社会各领域的对话机制。DEPA 认识到，数字经济领域的良好政策比其他任何领域都更需要技术专业知（Honey, 2021）。因此，DEPA 建立了包括私营部门、非政府组织、学术界和其他利益攸关方在内的数字中小企业对话，提出“利用对话所产生的相关技术或科学投入或其他信息，促进本协定的实施和进一步现代化”。<sup>③</sup>二是利用修正程序确保 DEPA 是适应新兴技术的“活协议”（living agreement）。DEPA 第 16.3 条规定了修正程序，“确保 DEPA 保持最新并反映新兴技术”（MFAT, 2020），并且“随着这些新技术的政策和经济影响变得更加清晰，软规范将变成具有约束力的‘硬法律’”（Honey, 2021）。

“小国”塑造国际新规则的战略愿景。国际地缘政治格局发生着深刻变化，中美关系进入战略竞争时代，全球经济分化的风险日益加剧。DEPA 的缔结实际上反映了“小国”在应对世界秩序重构及大国博弈的一种战略选择。由于 WTO 在高质量规

① Statista 数据库：<https://www.statista.com/statistics/802690/worldwide-connected-devices-by-access-technology/>。

② DEPA 的序言部分

③ DEPA 第 10.4.4 条。

则方面取得进展非常困难，小型经济体需要通过另外的方式塑造和传播新规则以解决新问题。新西兰将 DEPA 作为其“协同开放的诸边主义”战略，<sup>①</sup>在这一战略中，全球贸易的最小参与者也能在贸易政策设计中发挥创造力，并制定一项雄心勃勃的开放协议（MFAT，2020）。事实上，类似的理念使过去仅包括新西兰、新加坡、智利和文莱的“P4”升级扩容为超大型区域贸易协定 TPP，再到后来的 CPTPP。DEPA 具有传播性，它向所有符合其高标准的经济体开放，因而 DEPA 的价值不仅在于现有的 3 个成员国，而在于其扩展的潜力。<sup>②</sup>新西兰外交和贸易部也指出，“这一新协议将产生新的想法和方法，可供 WTO 成员谈判使用，也可供其他国家谈判贸易协定或参与国际数字经济或数字贸易工作使用”（MFAT，2020）。并且，DEPA 的模块化性质意味着单个元素可以很容易被用于其他 RTA，或者在 WTO 中用作范本。在全球治理时代，小国可以选择“联合自强”的外向策略来提升国际话语权（徐秀军和田旭，2019）。DEPA 数字经贸规则的灵活性、协同性和创新性使得成员在数字经济领域的议题设定、规则制定和治理理念创新等方面发挥远超过其实力基础的作用。

## 五、中国加入 DEPA 的实现路径

DEPA 包含的数字经贸规则代表了除美欧之外全球数字经济治理的“第三种”力量，是中国需要争取和团结的力量。此外，拜登政府提出构建“印太经济框架”（IPEF），美国智库也建议美国加入 DEPA 并进行扩容。<sup>③</sup>中国需要争取合作伙伴，消解美国搭建排华“小圈子”的战略压力。因此，中国需尽快加入 DEPA，以规则路径提高加入 DEPA 的可能性，以伙伴路径增强加入 DEPA 的成效，以价值路径推动数字经济治理，为未来数字经济健康发展开辟更大空间。

### （一）规则路径：重点对标现有承诺与 DEPA 之间的差异条款

DEPA 全面广泛地涉及数字经济的诸多议题，根据前文的比较分析，DEPA 与 RCEP 的议题相似度不到一半，而且部分议题在 DEPA 中的承诺程度更高。可见，中国现有的数字经贸规则承诺与 DEPA 之间存在一定差距，主要的挑战表现在：（1）跨境数据管理承诺与 DEPA 存在差距。DEPA 的跨境数据自由流动和禁止数据存储本地化要求超过中国在 RCEP 中的承诺水平，RCEP 包括基本安全利益的例外规定，而 DEPA 仅允许有条件 and 有限度的例外。（2）数字产品市场开放承诺与 DEPA 存在

① 新西兰将“与志同道合的伙伴合作并达成协议，而且这种协议是开放的，其他国家今后也可以加入”的战略称为“协同开放的诸边主义”。

② The Asia Pacific Foundation of Canada. DEPA: The World's First Digital-only Trade Agreement[EB/OL]. <https://www.asiapacific.ca/publication/depa-worlds-first-digital-only-trade-agreement>. [2021-10-07] (2022-06-15).

③ Why the U.S. Should Join the DEPA Trade Agreement[EB/OL]. <https://www.barrons.com/articles/6-stocks-reopening-51644003539>. [2021-03-01] (2022-06-15).

差距。DEPA 对数字产品及相关规则提出了 3 点要求,分别是免征电子传输关税(包括以电子方式传输的内容)、给予数字产品非歧视待遇以及消除密码技术 ICT 产品的市场准入限制。其中,DEPA 的电子传输免关税条款是“永久性义务”,超出了该议题在 RCEP 中承诺的“临时性义务”,而且中国未在 RCEP 中对数字产品非歧视待遇与密码技术 ICT 产品市场准入作出承诺。(3)中国现有的数字经贸规则没有涉及数字系统互操作性要求以及数据开放共享的议题。这是中国加入 DEPA 面临的焦点问题,需要重点对标相关规则,推进相关领域改革开放,以弥合与 DEPA 之间的差距。

保障跨境数据安全自由流动。中国目前对数据跨境流动的实际限制性措施与 DEPA 鼓励跨境数据自由流动和禁止数据存储本地化的要求有一定差距。应该充分认识到数据是数字经济时代的关键生产要素,不仅是“石油”,也是“阳光”,数据的非竞争性使其具有私人物品、俱乐部物品及公共品的属性(UNCTAD, 2021),需要将数据作为特殊的生产资料进行管理。应统筹处理好数据的安全保护与自由流动,落实好数据分级分类标准以及重要敏感数据的识别评估,对涉及国家安全、个人隐私等数据要求本地化存储,保证一般性商业数据的跨境自由流动。

扩大数字产品市场开放。首先,针对 DEPA 永久性免征电子传输关税的要求,应充分客观估算未来电子传输免关税所致的税收损失以及对消费者福利和电商企业出口竞争力的影响,分阶段、分领域对电子传输免关税做永久性承诺。其次,针对 DEPA 的数字产品非歧视待遇要求,应对非文化类数字产品的市场开放情况进行调查研究,合理控制市场开放压力;对于文化类数字产品,可优先考虑开放与意识形态安全无关的领域。最后,对于 DEPA 消除密码技术 ICT 产品市场准入限制的要求,应进一步厘清《密码法》与现有网络安全法规的交叉重叠,对“国家安全或公共利益”例外规定作出明确解释,降低相关部门相机行事的空间。

促进数字系统的跨境互操作性。DEPA 要求在无纸贸易、电子发票、电子支付、数字身份领域实现互操作,这些要求与中国现有相关制度建设之间有较大差距。中国需进一步加强数字规则和标准的国际协调,促进数字系统之间的互操作性,包括提升贸易数据交换系统的规范性、加强电子支付系统的兼容性、扩大电子发票系统的应用以及推进数字身份制度的建设。

推进政府数据开放共享。中国的政府数据开放面临数据少、价值低、数据静态化、实用性不高、获取不便捷不及时等问题,与 DEPA 开放政府数据的要求还有差距。中国应积极对标 DEPA 的政府数据开放要求,建立完善的国家数据开放共享体系。一方面,深化推进数据整合共享工作,将具有经济社会价值、允许加工利用的政务数据和公共数据,通过数据开放、特许开发、授权应用等方式,鼓励更多社会力量进行增值开发利用;另一方面,与 DEPA 成员加强政策交流,共同探索扩大访问和使用政府公开数据的方式,完善中国数据开放授权协议,明确地保证用户享有数据

访问和获取等各项权利。

## （二）伙伴路径：构建数字经贸合作网络以适应 DEPA 未来扩容

DEPA 的潜在价值在于不断扩容后发展为大型数字经济协定，扩容后的 DEPA 对中国有更大的战略价值。目前，韩国和加拿大已经正式申请加入 DEPA，未来可能有更多的经济体参与 DEPA。<sup>①</sup>中国需构筑更加广泛的数字贸易伙伴网络，为适应 DEPA 扩容打下坚实的伙伴基础。一方面，积极营造良好的国际合作环境。DEPA 成员与中国经贸关系稳定，而且与中国均签署了双边自由贸易协定，为中国加入 DEPA 奠定了有利基础。但 DEPA 作为开放的诸边协议，还将迎来新成员加入。对于潜在成员韩国和加拿大，中国需保持与韩国稳定的贸易伙伴关系，同时有效化解中加之间的消极因素，促进双边关系向好。依托双边和多边合作机制，开展数字经济标准国际协调和数字经济治理合作。深化政府间数字经济政策的交流对话，积极参与国际组织数字经济议题谈判，建立多边数字经济合作伙伴关系，拓展前沿领域合作，不断凝聚共识，推动互利共赢，减少地缘政治因素干扰。另一方面，加快发展数字贸易关系。助力企业数字化转型和贸易方式数字化变革，营造数字贸易发展的良好环境。加大数字服务业开放力度，探索放宽数字经济新业态准入，引进先进数字跨国企业来华投资，加强国际数字创新资源“引进来”。同时，加大传统产业数字化合作模式创新，推动智能计算、数据存储等新兴服务业的全球布局，支持中国数字经济企业“走出去”。统筹开展境外数字基础设施合作，保障网络基础设施互联互通，构建可信服务网络和应用平台，为开展数字贸易合作奠定坚实基础。

## （三）价值路径：以包容、创新、协同理念推动数字经济治理

通过前文 DEPA 与其他 RTA 数字经贸规则的比较发现，DEPA 在 3 个方面有所超越：更加注重数字经济的包容发展，更加注重新兴技术领域合作，更加注重多元协同的监管治理。中国需要探析 DEPA 数字经贸规则的价值理念，借鉴 DEPA 的数字经济治理思路，从全局高度做好加入 DEPA 的政策准备。

推动数字经济包容发展。美式规则侧重维护大型跨国数字企业利益，而 DEPA 成员作为中小型经济体，十分关注数字包容性发展。数字包容理念既体现了“科技向善”的原则，也符合中国国情和人民利益，应该成为中国数字经济治理的关键价值取向。一方面，深入研究并借鉴 DEPA 成员在缩小数字鸿沟、促进数字经济包容性增长方面的经验；另一方面，推动国内数字包容的实践，开发更多适合妇女、农村和低收入人群的数字化职业和岗位，提高中低收入人群的数字化就业创业能力，完善数字经济领域中低收入人群劳动权益保障和家庭支持政策，致力于在数字经济快速发展的背景下实现共同富裕。

<sup>①</sup> 2021年10月5日，韩国正式申请加入DEPA。2022年5月23日，加拿大正式申请加入DEPA。

拓展新兴技术领域合作。一是积极开展国际金融科技合作。以促进金融开放为基调,深化金融科技对外合作,完善金融科技全球治理体系,积极参与金融科技国际标准制定,推动建立有利于金融创新发展的国际新规则。二是积极参与全球人工智能治理。推动人工智能治理的国际合作,促进建立可信、安全和负责任的人工智能全球治理框架。三是开拓其他前沿领域国际合作。鉴于 DEPA 的“活协议”特性,未来可能纳入除金融科技、人工智能外的新技术合作领域。中国还应在大数据、区块链、云计算、5G 通信技术等前沿数字技术领域开展更加广泛的国际合作,以更加开放的态度加强科技交流,凝聚新兴技术领域的信任和合作共识。

提升多元协同治理能力。通过学习国际经验和进行国际治理合作,探索建立与数字经济健康发展相适应的治理方式,制定更加灵活有效的政策措施,形成“国内共治”和“国际合作”并存的多元治理体系。一方面,建立完善政府、平台、企业、行业组织和社会公众有效协同的数字经济治理体系,形成治理合力,维护公平有效的市场环境。借鉴 DEPA 的中小企业数字对话、“监管沙盒”等方式,促进监管机构与市场主体的相互协作、正向反馈,使治理效果与技术创新、市场需求、企业发展相匹配。另一方面,重视“数字面条碗”给数字经济发展带来的严峻挑战,促进国际监管协调以消除数字贸易壁垒。通过制度化、程序化的方式加入全球数字规制网络,完善数字经济领域的监管政策和法规,鼓励平等互利地开展国际互认活动,向 DEPA 强调的协调性、兼容性和互操作性迈进。

#### 参考文献:

- [1] 陈寰琦,陆锐盈.《数字经济合作协定》数据安全规则解析及对中国的启示——基于和 CPTPP/USMCA/RCEP 的比对[J]. 长安大学学报(社会科学版),2022,24(2).
- [2] 陈伟光,钟列炆.全球数字经济治理:要素构成、机制分析与难点突破[J]. 国际经济评论,2021,(6).
- [3] 陈咏梅,张姣.跨境数据流动国际规制新发展:困境与前路[J]. 上海对外经贸大学学报,2017,(6).
- [4] 高凌云,樊玉.全球数字贸易规则新进展与中国的政策选择[J]. 国际经济评论,2020,(2).
- [5] 韩剑等.数字贸易谈判与规则竞争——基于区域贸易协文本量化的研究[J]. 中国工业经济,2019,(11).
- [6] 黄家星.强制披露源代码措施对中国的影响[J]. 开放导报,2021,(2).
- [7] 李墨丝.CPTPP+ 数字贸易规则、影响及对策[J]. 国际经贸探索,2020,(12).
- [8] 李杨等.数字贸易规则“美式模板”对中国的挑战及应对[J]. 国际贸易,2016,(10).
- [9] 裘莹等.DEPA 数字贸易规则创新促进中国数字价值链构建与演进研究[J]. 国际贸易,2021,(12).
- [10] 盛斌,高疆.数字贸易:一个分析框架[J]. 国际贸易问题,2021,(8).
- [11] 石静霞.数字经济背景下的 WTO 电子商务诸边谈判:最新发展及焦点问题[J]. 东方法学,2020,(2).
- [12] 王璐瑶等.全球数字经济治理挑战及中国的参与路径[J]. 国际贸易,2020,(5).
- [13] 王蕊等.从 CPTPP 与 RCEP 差异看我国应对数字贸易规则竞争的思路[J]. 国际贸易,2022,(3).
- [14] 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,(4).
- [15] 徐程锦.WTO 电子商务规则谈判与中国的应对方案[J]. 国际经济评论,2020,(3).
- [16] 徐金海,周蓉蓉.数字贸易规则制定:发展趋势、国际经验与政策建议[J]. 国际贸易,2019,(6).
- [17] 徐秀军,田旭.全球治理时代小国构建国际话语权的逻辑——以太平洋岛国为例[J]. 当代亚太,2019,(2).
- [18] 殷敏,应玲蓉.DEPA 数字贸易互操作性规则及中国对策[J]. 亚太经济,2022,(3).

- [19] 郁建兴等. 中国高水平参与 DEPA 的关键领域与路径选择 [J]. 浙江工商大学学报, 2022,(1).
- [20] 岳云嵩, 霍鹏. WTO 电子商务谈判与数字贸易规则博弈 [J]. 国际商务研究, 2021,(1).
- [21] 张茉楠. 跨境数据流动: 全球态势与中国对策 [J]. 开放导报, 2020,(2).
- [22] 赵龙跃, 高红伟. 中国与全球数字贸易治理: 基于加入 DEPA 的机遇与挑战 [J]. 太平洋学报, 2022,30(2).
- [23] 赵旻岷, 彭德雷. 全球数字经贸规则的最新发展与比较——基于对《数字经济伙伴关系协定》的考察 [J]. 亚太经济, 2020,(4).
- [24] 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,(3).
- [25] 周念利等. 基于 DEPA 探究亚太地区数字贸易治理前景 [J]. 长安大学学报 (社会科学版), 2022,24(2).
- [26] 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).
- [27] ABAC. Bridging the Digital Divide: Navigating Cross-border Non-tariff Barriers [R]. 2020, 2.
- [28] ABAC. Driving Economic Growth through Cross-border E-commerce in APEC: Empowering MSMEs and Eliminating Barriers [R]. 2015, 9.
- [29] ABAC. Realizing the Untapped Potential of MSMEs in APEC: Practical Recommendations for Enhancing Cross-border Trade [R]. 2018, 11.
- [30] APEC. APEC Internet and Digital Economy Roadmap [R]. 2017, 11.
- [31] Fay, R., Ciuriak, D. The Digital Economic Partnership Agreement: Should Canada Join? [R]. Policy Brief, 2021, 171.
- [32] Honey, S. Asia-Pacific Digital Trade Policy Innovation, in Addressing Impediments to Digital Trade [R]. Centre for Economic Policy Research, 2021.
- [33] Hufbauer, G. C., Hogan, M. Digital Agreements: What's Covered, What's Possible [R]. Policy Briefs, 2021, 10.
- [34] Janow, M. E., Mavroidis, P. C. Digital Trade, E-commerce, the WTO and Regional Frameworks [J]. World Trade Review, 2019,(18).
- [35] New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT). Digital Economy Partnership Agreement National Interest Analysis [R]. 2020, 6.
- [36] OECD. Leveraging Digital Trade to Fight the Consequences of COVID-19 [R]. OECD Brief, 2020, 7.
- [37] Peters, M. A. Digital Trade, Digital Economy and the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) [J]. Educational Philosophy and Theory, 2022,(2).
- [38] Soprana, M. The Digital Economy Partnership Agreement (DEPA): Assessing the Significance of the New Trade Agreement on the Block [J]. Trade Law and Development, 2021,(13).
- [39] TRPC. Australia-Singapore Digital Economy Cooperation on Standards [R]. 2020, 12.
- [40] UNCTAD. Digital Economy Report [R]. 2021, 12.

## A Comparison of DEPA Rules and Analysis of China's Accession Path

WEN Yang WANG Xia

**Abstract:** The rules of the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) revolve around four aspects: promoting the facilitation and liberalization of digital trade, constructing the trust system of digital system, realizing inclusive development and exploring innovative development of digital economy. Compared with the digital clauses of other RTAs, DEPA has a wider range of topics and is more innovative, which reflects the value of DEPA for the global digital governance system. DEPA's expansion and upgrading of digital economic and trade rules have multiple reasons in economy, technology and politics. China's accession to DEPA has important strategic value. We should improve the possibility of joining DEPA by regular path, enhance the effectiveness of joining DEPA by partner path, and promote inclusive, innovative and collaborative digital economic governance by value path, so as to open up more space for the healthy development of digital economy in the future.

**Keywords:** DEPA; global digital economy governance; CPTPP; RCEP

(责任编辑: 梁丽华)