

中国参与数字经济协定国际合作的路径论析

朱文龙

(赣南师范大学, 江西 赣州 341000)

摘要: 数字经济协定国际合作的路径包括多边、区域、双边 3 种。目前, 中国双边合作水平较低、区域合作成果较少、多边合作有较大难度。为维护广大发展中国家利益、防止中国在数字经济规则制定中被边缘化, 中国既要积极参与现有的多边合作, 也要努力通过软法促进新的多边合作实现。在区域合作层面上, 中国加入 CPTPP 面临一些挑战, 应抓紧加入 DEPA, 以积累数字经济协定“中国模板”经验, 回应其他国家限制性措施对中国可能产生的负面影响。对于双边合作, 中国既要选择合适的合作对象, 也要适时调整自由贸易协定战略, 发挥自由贸易协定制度构建和话语权强化的作用。为更好实现数字经济协定国际合作, 中国要不断提高国内数字经济治理水平, 并在国际上争取更多国家支持, 共同推动全球治理体系向着更加公平正义的方向前进。

关键词: 数字经济协定; 国际合作; 多边合作; 区域合作; 双边合作

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2026) 04-0085-11

一、引言及文献综述

数字经济浪潮正席卷全球, 各国纷纷采取措施应对以期博得头筹, 加强国际合作、推动数字经济协定制定是其中重要表现。“数字经济”的概念较为宽泛, 得到较多认可的定义是 2016 年二十国集团 (G20) 杭州峰会提出的“以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动”,^①但数字经济协定目前主要指的是数字贸易协定。数字贸易与电子商务也存在一定联系。后者出现时间更早, 但发展至今, 二者很大程度上出现了混同 (石静霞, 2020)。在当下学术研究和规则制定中, 数字经济协定、数字贸易协定、电子商务协定这 3 个概念常常被不加区分使用, 本文亦不作区分。

在这一领域, 国外学者的研究起步较早、成果较为丰富。早在电子商务发展初期, 就有研究对数字贸易规则美式模板的生成路径和前景进行了分析 (Wunsch-Vincent, 2003)。还有研究讨论了对传统贸易规则进行修改和制定专门数字贸易规则的必要性 (Bieron and Ahmed, 2012)。国内学者对电子商务国际规则关注较早 (黄志勇和莫万友, 2004), 但深入研究数字贸易规则大体始于 2016 年 (李杨等, 2016)。总结国内外现有研究, 大体可分为如下 3 类。

第一, 多边层面的研究。这主要集中于世界贸易组织 (WTO) 框架下的电子商务规则谈判。研究对该谈判的进展和前景 (于鹏, 2019; 李墨丝, 2021)、与数字贸易规则的关系和博弈 (柯静, 2020; 岳云嵩和霍鹏, 2020) 等问题进行了分析。第二, 双边和区域层面的研究。由于数字经济协

作者简介: 朱文龙, 赣南师范大学经济管理与法学院副教授, 研究方向: 国际经济法。

基金项目: 江西省管理科学项目“科技赋能江西省企业涉外法律服务需求供给对接机制研究”(项目编号: 20252BAA100028)。

① 二十国集团数字经济发展与合作倡议[EB/OL]. 2016, G20 2016 CHINA. http://www.g20chn.org/hywj/dncgwj/201609/t20160920_3474.html. [2016-09-20](2026-05-21).

定主要集中在双边和区域层面上,因此,这也是研究成果最丰富的领域。从国别区域的角度看,美国、日本、欧盟等一些国家和地区受到较多关注(Gao, 2018; 周念利和吴希贤, 2020; 刘毅群等, 2020)。从协定的角度看,围绕着《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)中的数字经济内容以及《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)也产生了大量成果(赵旻頔和彭德雷, 2020; 王蕊等, 2022; 王金波, 2022)。第三,聚焦于数字经济协定中某一具体问题的研究。如数据本地化或数据跨境流动(Burri, 2017; 汤霞, 2021)、数字服务贸易规则(陈颖, 2021)、数字贸易源代码规则(鄢雨虹, 2021)等。

随着国际规则竞争日益激烈,形成数字经济协定“中国方案”的重要性越发凸显,不少研究者提出了自己的主张。如中国可针对“美式模板”的核心议题,在把握自身诉求的基础上进行“求同存异”,推动国际贸易规则衔接(陈寰琦和曾伟冯, 2023)。又如,中国应充分维护发展中国家利益,寻求与不同国家间的沟通交流(黄家星, 2022)。再如,中国应制定引领全球跨境电子商务发展的规则体系,建立“数字贸易圈”,化解与美欧在数字贸易规则方面的分歧(董小君和郭晓靖, 2021)。这些主张的共同之处都认为中国应加强数字经济协定国际合作,但略显不足的是,较少有成果对不同的合作路径进行对比并提出具体建议。本文将尝试基于中国立场,分析数字经济协定多边、区域、双边这3种不同合作路径各自的优劣、存在的挑战和发展的前景,进而提出中国参与数字经济协定国际合作的具体策略,以期有助于促进中国数字经济协定乃至数字经济进一步发展。

二、中国参与数字经济协定国际合作的现状

截至2026年2月,中国已与31个国家和地区签订了24个自由贸易协定,^①但其中包含数字经济章节的并不多,且内容大体较为简单。中国还参与了WTO《电子商务协定》的谈判,该协定目前虽然已经达成,但距离最终实施仍有一定差距。

(一) 双边层面合作水平较低

在中国已签署并生效的双边自由贸易协定中,仅有与韩国、澳大利亚、新加坡、毛里求斯、柬埔寨、新西兰、尼加拉瓜等国签订的协定或升级协定包含了电子商务或数字经济章节。这些章节的条款大多在10条左右,且内容基本相同。主要涉及关税、透明度、电子认证和电子签名、在线消费者保护、个人信息保护、无纸化贸易、电子商务合作等基础性内容,并明确若产生争议不适用协定中争端解决的规定。这些内容与当下一些主要数字经济协定如《美日数字贸易协定》《美加墨协定》等相比,无论在所涉事项、合作深度、开放程度上都存在一些差距,表明中国数字经济协定双边合作总体还处于较低水平(白洁等, 2021)。

(二) 区域层面合作成果较少

在亚太范围内,中国参与并已生效的数字经济协定目前只有RCEP。2025年10月,中国与东盟签订了自贸区3.0版升级议定书,在数字经济方面建立了各自缔约实践中最高水平的规则体系及合作安排,^②不过该协定文本目前还在履行国内核准程序。RCEP电子商务章节共17条,除包含传统电子商务议题外,还涉及网络安全、计算设施位置等较为前沿的话题。但与DEPA和CPTPP相比,

① 商务部.目前我国已与31个国家和地区签署24个自贸协定[EB/OL].2026,WTO/FTA咨询网.<https://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/s/202602/20260203618302.shtml>. [2026-02-06] (2026-05-21).

② 商务部国际司负责人解读中国—东盟自贸区3.0版升级议定书[EB/OL].2025,中国自由贸易区服务网.https://fta.mofcom.gov.cn/article/chinadongmengupgrade/chinadongmengupgradenews/202510/57385_1.html. [2025-10-28] (2026-05-21).

RCEP 的相关规定有一些不同。例如,在关税问题上,DEPA 和 CPTPP 不仅明确规定免征关税,还将免税范围从电子传输扩展至以电子方式传输的内容,而 RCEP 仅规定维持对电子传输不征税的现行做法,且未来与 WTO 相关决定保持一致。这在一定程度上也反映出发达国家与发展中国家在数字经济议题上的分歧。

(三) 多边层面合作难度较大

1998 年, WTO 发布了《全球电子商务宣言》,对电子传输免征关税。同年, WTO 总理事会通过了《电子商务工作计划》,列出了需要讨论的问题。但由于诸多因素影响,迟迟未能取得成果。随着数字经济发展以及越来越多区域贸易协定纳入相关内容,一些成员国认识到在 WTO 框架下推进相关谈判的重要性,并在 2017 年第十一届部长级会议上发布了《关于电子商务的联合声明》,启动了谈判探索工作。2019 年,谈判正式开始。2024 年,《电子商务协定》达成。2026 年 3 月,包括中国在内的 66 个 WTO 成员宣布达成《电子商务协定》临时实施安排。^①但该协定无论是最终落地还是覆盖更广泛的成员都还存在一定挑战。

由上可知,目前中国参与数字经济协定国际合作还存在一定不足,在数字经济迅速发展的态势下亟需深化。为实现这一目标,选择合适的合作路径尤为重要。考虑到制度成本与实际效益,有必要对多边、区域、双边这 3 种路径做进一步分析。

三、中国参与数字经济协定多边合作的策略

WTO《电子商务协定》的达成对促进全球数字经济发展具有重要意义。中国作为多边贸易体制的受益者和贡献者,既要坚定不移地支持 WTO 框架下的多边合作,同时也应结合自身实际和具体议题,丰富多边合作的模式和路径。

(一) 多边主义的危机

传统观点根据参与方数量将国际合作分为双边和多边。随着时代发展与国际实践不断深入,边数的内涵已逐渐超越形式上的意义,开始更多指向规则与合作的普遍性(钟英通,2021),这尤其反映在 WTO 框架下对多边协定和诸边协定的划分。虽然有多个参与方,但未被广泛接受、形成普遍共识的协定一般不被视为真正的多边协定。

不同国家在不同历史时期对边数选择呈现不同偏好。例如,美国在二战后极力支持形成多边主义国际经贸秩序,因为这有助于形成和巩固其在战后的领导地位,打破欧洲对市场的垄断,从而获取更多利益。随着国际格局中国家实力的变化以及维持领导地位的成本不断上升,近年来,美国愈发不愿或不能扮演提供国际公共产品的角色,并表现出回归单边主义的意愿。但无论哪种边数选择策略都是美国追求国家利益最大化的现实主义外交政策的体现(孙南翔,2019)。从历史经验看,多边合作的实现需要有实力占据绝对优势的国家强力推动。当下,无论中国、欧盟、日本抑或其他国家和地区均无法凭借一己之力填补美国退却后留下的权力真空,并为国际社会提供公共产品,只能加强彼此间协作,但这也加剧了制度博弈与合作难度, WTO 多哈回合谈判历程即是鲜明例证。中国作为多边主义的受益者、倡导者和维护者,应对当下多边主义的危机和困境有充分认识和理解,

^① 商务部世贸司负责人解读世贸组织第14届部长级会议达成《电子商务协定》临时实施安排[EB/OL].2026,WTO/FTA咨询网.https://www.mofcom.gov.cn:8443/xwfb/sjzrfb/art/2026/art_ceb95fe4c60947b9a376e3b011f042ea.html. [2026-04-23] (2026-05-21).

在坚持“真正的多边主义”立场的同时，灵活利用多种工具与其他国家和地区展开合作。

（二）多边合作的模式

有观点认为，全球治理体系中存在代表性、制度化、执行力的三元悖论，任何治理模式最多只能实现其中两个目标（郑宇，2020）。二战后美国主导形成的多边合作具有高制度化和强执行力，但在代表性上有所欠缺。随着参与方数量越来越多，在代表性提升的同时出现了治理的低效率，最终导致美国对现行多边体制的放弃。借鉴这一观点，数字经济协定多边合作可以有3种具体表现形式：高代表性、高制度化、低执行力的合作，高代表性、高执行力、低制度化的合作，高制度化、高执行力、低代表性的合作。对中国来说，高代表性、高执行力、低制度化应是当下多边合作的更优选择。

当下的国际竞争突出表现为规则竞争，本质是国家间的话语权竞争。在政治现实主义者看来，国家实力是决定话语权主要甚至唯一的要素。但在道义现实主义者看来，话语权的构建还离不开国际道义的支持（徐秀军和田旭，2019）。在全球化时代，谋求全球利益、增进全球福祉是彰显国际道义的重要表现，这要求国际合作的议题要能够代表大多数成员利益，并得到他们认同。中国在国家实力上与美欧仍有一定差距，因此在构建话语权、参与国际议题讨论时更应遵循国际道义的要求。具体到数字经济问题上，中国应充分考虑“数字鸿沟”带来的发展差异以及发展中国家面临的竞争劣势，在数字经济协定谈判中代表和主张广大发展中国家利益，追求多边合作的高代表性（林福辰和杜玉琼，2020）。

高代表性会带来集体行动的难题，高制度化产生的刚性约束则会增加各方合作的疑虑，使共识难以达成，最终导致问题久拖不决、影响治理效率。所以，适当降低对制度化的追求反而更容易形成解决问题的方案。例如，无论G20还是亚太经济合作组织（APEC）都不是正式的国际组织，它们不具有制度化特征，所作出的决议也不具有法律约束力，但它们在近些年国际经济治理中发挥着越来越重要的作用。对于某些国家、尤其是无力引领规则制定的发展中国家来说，低制度化的合作方式更加灵活，更有利于维护国家主权、满足自身诉求，使自己不至于在发达国家主导的规则体系中沦为被剥削的对象。

低制度化由于约束力不足可能会导致执行力降低，但这并不绝对。这种合作具有软法性质。从现实主义角度看，软法很大程度上就是在无法形成硬法时的一种替代方案，它的约束力与它是否符合参与方利益密切相关，契合程度越深，约束力也就越强。各国利益有不同的类型和表现形式，其中短期利益决定合作态度、长期利益决定参与意愿。长远来看，各国共同的长期利益是发展的利益，某一项议题或某一种合作机制若不能回应参与方对发展利益的追求，可能也难以争取广泛支持，这甚至成为其具备合法性的重要表征。所以，中国在参与乃至引领数字经济协定多边合作时要坚守发展立场，这恰恰也是高代表性的要求。

WTO《电子商务协定》具有高制度化、高执行力、低代表性的特征。它期望对数字经济发展过程中所涉诸多问题形成一个具有法律约束力的安排，但大型发展中国家如巴西、印度、南非均未加入，美国也未签署该协定。未来，中国需努力推动协定从诸边到多边扩容，践行“真正的多边主义”。此外，中国还应适当运用软法工具明确自身主张、进行规则供给。2020年，中国提出了《全球数据安全倡议》。2022年，中国与中亚五国在该倡议的基础上联合发布了《数据安全合作倡议》，这是中国供给数字经济国际软法的重要成果，并可作为未来进一步扩大合作的基础和模板。在多边合作面临困境时，灵活的软法规则或将有助于促进合作早日实现。

四、中国参与数字经济协定区域合作的前景

由于多边合作难度不断加大,通过少边合作提供新规则,并寻求在多边层面上逐渐推广,是各国更为现实的选择。数字经济协定领域已形成美式、欧式等模板并取得一些缔约成果,对中国构成一定挑战和压力,凸显了中国加强少边合作的重要性。中国申请加入DEPA和CPTPP即是积极回应。但中国能否顺利融入这两个协定还取决于诸多因素。其中,现有成员态度和现有规则水平尤为重要。

(一) 现有成员对中国加入的态度

DEPA各方对中国加入表示欢迎。2022年8月,中国加入DEPA工作组成立。截至2026年4月,工作组已进行10次首席谈判代表会议。^①但CPTPP各方对中国加入的态度并不统一。现有缔约国中,除秘鲁尚未明确表态外,马来西亚、新加坡、越南、文莱、智利明确表示欢迎和支持。新西兰态度较为保守,表示只要满足最低要求就应该允许中国加入。日本、加拿大、澳大利亚以及2023年7月最新加入CPTPP的英国态度较为消极,认为中国只有满足高标准要求才能加入。墨西哥态度较为微妙,其外长曾表示“赞赏并欢迎中方申请加入”,但经济部负责外贸事务的次长却表示不会给予中方“特殊待遇”“不会为了吸纳中国加入而扭曲规则”。

日本或许是CPTPP内部影响中国加入的主要阻力。长期以来,中日两国一直在争夺区域经济一体化的主导权,这使其天然排斥中国加入。而且,近年来由于一系列事件,中日之间政治关系愈发复杂。迅速变化的国际局势很可能对双方关系产生更加消极的作用。而美国虽明确表示不会重返CPTPP,但其影响犹在。特别是《美墨加协定》中的“毒丸计划”很可能左右加拿大和墨西哥对待中国的态度。所以,不少分析都认为,中国加入CPTPP的前景并不乐观。

(二) 现有规则对中国的挑战

除缔约方态度外,规则水平是影响中国加入的另一个现实难题。RCEP是中国目前已生效的水平最高的区域数字经济协定,但与DEPA和CPTPP相比仍有一定差距。中国可以尝试在RCEP基础上进一步开放,但如果这两个协定远高于中国的承受能力无疑会成为发展负担、有悖合作初衷,进而阻碍中国加入。

1. 现有规则的水平

通过比较可以将这3个协定的主要条款分为以下3类。第一,3个协定均有规定,如关税、个人信息保护、无纸化贸易、通过电子方式跨境传输信息、计算设施位置、非应邀商业电子信息、快运货物、争端解决等,但在一些事项的规制水平上有所差异,如对关税的不同规定。第二,DEPA和CPTPP中有而RCEP没有,如数字产品的非歧视性待遇、接入和使用互联网的原则。第三,某一协定所独有,如CPTPP对源代码和互联网互通费用分摊的规定,DEPA对电子发票、电子支付、数据创新、开放政府数据、人工智能、金融科技合作的规定等。通过进一步分析可以得出以下3点认识。

首先,作为第一个专门性数字经济协定,DEPA虽由小国牵头制定,但也表现出引领数字经济协定发展的雄心。它在继承CPTPP相关规则基础上拓展了协定范围,纳入了更多新鲜议题。新加坡在随后与澳大利亚、英国、韩国签订的数字经济协定中延续了相关内容,实现规则扩张,反映出在缺少绝对实力引领多边规则制定的背景下,形塑国际规则的势力和格局愈发复杂,一些小国也在

^① 中国加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)工作组举行第十次首席谈判代表会议[EB/OL].2026,中国自由贸易区服务网.https://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202604/58260_1.html. [2026-04-29] [2026-05-21].

尝试发挥自身优势进行规则供给,以谋求更多利益(朱文龙,2024)。当然,由于自身实力有限且议题十分前沿,相关规则主要是倡导性而非约束性的,但这毕竟在开辟国际合作方面作出了重要贡献。

其次,现实主义利益观对理解国际协定仍有重要意义。任何一项协定的达成都是各方博弈的结果,并服务于缔约方利益。DEPA和RCEP缔约国中有大量中小企业,故这两个协定对此做了较详细规定。CPTPP主要反映了大型公司利益,所以对中小企业的关注不多,仅在第14.15条第一款中略有提到。数字产品是迅速发展但异常复杂的新兴领域,美国凭借其在数字产业中的优势地位率先在自由贸易协定中规定并推广。DEPA和CPTPP继承了相关做法,而RCEP缔约国多为发展中国家,数字产业较为落后,若给予非歧视待遇可能会产生一定负面影响,故RCEP态度较为审慎,仅表示在适当时候展开对话。

最后,随着数字经济迅速发展,一些内容已成为缔约国共识,是数字经济协定不可或缺的基础组成部分。但由于缔约方实力和目标不同,在相同议题上不同条约呈现出不同水平,形成国际规则体系错综复杂的局面。例如,对于“通过电子方式跨境传输信息”这一议题,DEPA、CPTPP和RCEP对基本原则的表述大体相同:一方面允许为商业行为进行信息跨境电子传输,另一方面也承认国家有设置监管的权力和要求。但RCEP为缔约国设置了更大监管空间,如“可以采取保护其基本安全利益所必须的任何措施且其他国家不得提出异议”,这一例外同样存在于RCEP对“计算设施位置”的规定中。通过比较这3个协定共有议题可以发现,在开放水平和自由度方面,RCEP小于DEPA和CPTPP。

2. 中国的态度和立场

中国对加入DEPA和CPTPP一直表现出积极态度,国家“十五五”规划纲要再次提到要积极推动加入这两个协定。但中国能否在RCEP基础上进一步满足这两个协定的要求还存在一些不确定性。

以“接入和使用互联网的原则”与“数字产品的非歧视待遇”这两个CPTPP和DEPA共有而RCEP没有的条款为例。对于前者,中国长期以来对国际联网都有较严格的管制措施且实行网络安全审查,对互联网上一些内容进行屏蔽和过滤。虽然DEPA和CPTPP也承认国家对网络的合理管理,但西方国家对中国的做法一直有所非议,其能否被视为“合理管理”存在疑问。在国际局势日益复杂、巨大风险和挑战接踵而至的时代背景下,中国的网络管理措施对维护网络安全和国家主权有重要意义,有必要坚持自己立场,不能片面追求对接更高标准。

对于后者,该条款早在2004年《新加坡与美国自由贸易协定》中就已存在,是美式自由贸易协定电子商务章节基本条款之一,反映了美国对数字产品以及维护这一领域内优势和利益的重视。它越来越多存在于晚近不同国家签订的自由贸易协定中,但RCEP仅提到未来应考虑就数字产品待遇进行对话,这显然也是受到发展中成员国的制约。而且,数字产品的内容与文化联系密切,一些国家对此也较为谨慎。中国出于文化安全和意识形态安全的需要,长期对外来数字产品进行准入审查和限制,不同类型数字产品面临不同前置程序或特许经营的要求,这很有可能被认为是一种歧视性待遇,仅仅依靠国家安全例外可能难以做出充分的合法性抗辩(廖丽和张颖,2023)。当然,这一条款对降低中国数字产品进入国际市场的贸易壁垒也有积极意义,中国接受该条款可能不存在太大难度,且中国支持高质量共建“一带一路”的8项行动中也提到要“扩大数字产品市场准入”,^①

① 习近平出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲[EB/OL].2023,中华人民共和国中央人民政府.https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909921.htm. [2023-10-18] (2026-05-21).

但在负面清单设置、例外情形规定等方面将十分考验谈判者的缔约智慧。

（三）中国参与区域合作的具体路径

在部分条款无法达成共识的情况下，中国可以考虑通过条约保留选择性加入。CPTPP 并不反对缔约方保留，其电子商务章对某些缔约国也有特别安排，但在与中国既有做法存在较大不同的“接入和使用互联网的原则”“通过电子方式跨境传输信息”“计算设施的位置”等议题上尚无国家提出保留。当然这并不意味着中国不能保留，但中国很可能要为此付出更高谈判代价，这无疑又会增加谈判难度。结合上述其他缔约方对中国的态度看，中国想要加入 CPTPP 面临较大挑战。

至于 DEPA，它在文本中使用的是“MODULE”而非常见的“CHAPTER”，有观点认为这是其一大特色（Soprana, 2021），但也在理解上带来一些困惑。虽然中国商务部提供的参考译本将“MODULE”翻译为“章”，但更多中文著述将其称为“模块”；而且有观点认为，这种模块化设计为不同国家提供了多样性选择，各国可以在一定范围内自行决定是否执行协定中的相关要求（赵龙跃和高红伟，2022）。但协定第 16.4 条只规定“本协定按缔约方之间议定的条件开放供加入”，似乎也无其他官方文件佐证申请方可以对协定的内容进行选择性加入，已提出加入申请的国家也未见相关信息披露，因此，也有观点认为，中国申请加入 DEPA 即意味着接受其规则和理念（靳思远，2022）。如果可以选择性加入对中国当然十分有利，如若不可也未必会带来特别大的阻碍。

首先，DEPA 内容虽然丰富，但有不少条款并未对缔约方进行直接约束，而是寻求在与数字经济相关的规范和标准上达成共识并推动跨境协调与合作。其次，DEPA 附件“关于本协定的谅解”明确了不在缔约方之间创设任何权利和义务的条款，其中就包括中国特别关注的“通过电子方式跨境传输信息”和“计算设施的位置”。虽然 2023 年 7 月各方签署议定书终止了这一谅解，^①但这毕竟提供了一种可能，即中国也可以就某些敏感问题与各方达成谅解，减轻自己的谈判压力。最后，DEPA 第 15 个模块“例外”中规定了“安全例外”，这也为中国相关的规定和措施提供了解释空间。

作为跨境电子商务大国，目前与中国利益最相关的还是进一步促进数字贸易便利化（朱福林，2021）。DEPA 在这一方面有比 CPTPP 水平更高的规定，如电子发票、电子支付等。中国现有做法既有差距也有优势（文洋和王霞，2022）。所以，中国应当借助加入 DEPA 的机遇，缩小差距、扩大优势、实现自身发展。此外，包括数据跨境流动在内的一系列数字经济前沿议题已逐渐成为大国博弈和规则竞争的焦点，中国不可能在国际合作中一直回避，反而需要在与不同国家谈判交流的过程中阐释自身立场，逐渐实现规则输出。目前 DEPA 缔约国较少，谈判难度较小，中国应加强对相关规则的研究，争取早日加入。这不仅有经济上的意义，还可以扩大中国数字经济“朋友圈”，为形成数字经济协定“中国模板”积累经验。

从更长远角度看，中国应推动亚太自贸区建设。2026 年是中国作为 APEC 东道主的“中国年”，是中国加入 APEC 的 35 周年，也是亚太自贸区愿景提出 20 周年。^②正如前文所说，在 APEC 这一非正式国际组织引导下展开的合作具有低制度化特征，但在目前的国际局势下，这种合作方式恰恰可以凭借其灵活性吸引各方加入，体现广泛代表性。在适当时机，软法终将转化为硬法。中国作为亚太地区有重要分量的经济体以及负责任大国，应当致力于提高区域成员共同福祉，降低自由贸易

① Protocol to the Digital Economy Partnership Agreement [EB/OL]. MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY SINGAPORE. <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Microsites/DEAs/Digital-Economy-Partnership-Agreement/DEPA-Protocol---signed-version.pdf>. (2026-05-21).

② 商务部召开 APEC 贸易部长会议专题新闻发布会 [EB/OL]. 2026, 中华人民共和国商务部. <https://www.mofcom.gov.cn/xwfbzt/2026/swbzkAPECbzhyztzwfbh/index.html>. [2026-05-09] (2026-05-21).

协定“意大利面碗”效应，促进国际经贸规则从碎片走向统一。中国应提前布局，明晰自身主张、完善国内制度、积累国际合作经验、关注各国发展态势，做好为各国提供国际公共产品的准备。

五、中国参与数字经济协定双边合作的展开

双边合作是少边合作的重要形式。鉴于区域合作可能受到地理范围制约，双边合作拥有更大灵活性，也更容易体现和满足缔约方的利益诉求。正如前文所述，在中国现有的数字经济协定国际合作中，双边合作占据了主要地位。在努力构建面向全球的高标准自由贸易区网络的目标指引下，中国的自由贸易协定及数字经济协定双边合作将迎来更大发展。在这一过程中，既需要在实践层面上选择合适的缔约对象，更需要在理念层面上形成清晰的合作策略。

（一）双边合作对象的选择

影响中国选择双边自由贸易合作对象的要素较为复杂，在不同时期各有侧重。^①但数字经济协定双边合作往往以自由贸易协定为前提，这符合经济合作水平从低到高的基本规律。如《美日数字经济贸易协定》与《美日贸易协定》同日签订，新加坡与英国、澳大利亚、韩国签订的数字经济协定开篇即指出是对既有自由贸易协定相关内容的升级。基于这一规律，中国开展数字经济协定双边合作的对象可能有限地存在于正在进行自贸协定谈判或升级谈判的国家或地区。但最终是否能够达成合作以及达成何种程度合作仍受到缔约双方能力和意愿的影响。

例如，中国与海合会从自由贸易协定谈判重启以来表态都十分积极，在不同场合多次表示愿尽快完成谈判。海合会国家数字经济快速发展、数字竞争力位居地区前列，互联网普及率远超阿拉伯国家平均值（郭晓莹，2022）。中国与除阿曼以外的其他海合会成员国都加入了WTO电子商务谈判，在数字经济基础领域基本已达成共识。在此基础上，双方可以考虑在数字贸易便利化方面进行更高水平合作，包括借鉴DEPA相关模块内容。但在其他方面，双方未必能取得更开放的成果。除中国自身因素外，海合会国家有关数据安全和隐私保护的法律制度还不够健全，面临数字经济治理水平较低、网络安全风险加剧等问题的挑战，而且还存在一些外部因素影响。虽然海合会国家强调按照自己的标准独立自主进行国际合作，不过基于各方面因素的博弈和平衡，海合会国家与中国合作时难免会更加谨慎，从而影响高水平成果取得。

又如，韩国与新加坡签订了专门的数字经济协定，是RCEP和DEPA成员国，还意欲加入CPTPP。这些都反映出韩国对加强数字经济协定国际合作的重视，但中国与韩国自由贸易协定第二阶段谈判即使涉及相关内容也未必会有更深层次合作。一方面，中国与韩国在数字经济基础领域已达成合作，若继续推进将可能触及某些敏感问题，遭遇制度难题，增加谈判成本。另一方面，有观点认为，中国签订自由贸易协定的目标更多是为了向外传递经济开放和睦邻友好信息这一政治要素，而非基于经济考量（陈兆源，2019），这意味着中国将视双边关系逐步深化经济合作而非一步到位。2020年6月，在中国与新西兰谈判自由贸易升级协定期间，新西兰与新加坡和智利签署了DEPA，但这并未影响中新之间的谈判。2021年1月签署的升级协定主要关注的仍然是跨境电子商务领域，议题范围甚至不及RCEP。中国与新加坡自由贸易协定谈判和升级的历程亦可为此提供佐证。就数字经济国际合作而言，中国现有双边合作水平总体低于已加入或意欲加入的区域合作，与部分国家双边合作水平高于区域的做法有所差异。毕竟，申请加入DEPA和CPTPP，无论最终结果如何，

^① Nargiza Salidjanova.China's Trade Ambitions: Strategy and Objectives behind China's Pursuit of Free Trade Agreements[EB/OL].2015,U.S.-China Economic and Security Review Commission.<https://www.uscc.gov/research/chinas-trade-ambitions-strategy-and-objectives-behind-chinas-pursuit-free-trade-agreements>. [2015-05-28] [2026-05-21].

传递出的中国积极深化改革开放的信号强度显然要远远高于双边合作。

（二）双边合作策略的调整

中国的数字经济已获得明显发展，但就数字经济治理模式而言，相对于美国和欧盟已形成了颇具自身特色的数字经济协定模板并予以推广，中国虽有自己的主张，但在规则制定方面还处于探索和学习阶段，没有形成完善体系，也缺少丰富经验。这既不利于中国数字经济进一步发展，也不利于形成一个造福所有人的全球性方案。

中国很多自由贸易协定的内容都是沿袭 WTO 或其他国际经济条约现有条款，缺少制度创新和对中国利益的特别关切。相对于某些国家意图引领规则制定，中国更多是在跟随和回应。有观点认为，中国应主动参与国际制度竞争，这也是打破一些国家“规则制华”意图的现实要求。中国的自由贸易协定应当超脱促进贸易增长这一简单定位，发展成为制度构建和强化话语权的工具（刘彬，2020）。同理，中国的数字经济协定也应承载这些功能和追求。参与制度竞争广义上可以理解为提供更多选项，让有需要的国家在美欧之外有其他选择。有时候并非一定要提供新制度，在某种意义上，守成也可以视为一种创新。上文已指出，数字经济领域已凝练出一些基本共识，在这些共识之外一些国家还探索了很多新议题。由于“数字鸿沟”的存在，并不是所有国家都能接受高水平数字经济合作。当一些国家凭借先发优势推广高水平规则时，相对落后的国家无论是拒绝还是被迫加入都会使自己陷入更加不利的境地。此时，中国相对保守可以在高水平数字经济合作时代为落后国家提供一个缓冲区域，使它们能够循序渐进适应新时代挑战。中国应在这个问题上保持一定的政治定力，无需一味追求高新规则供给，这样反而容易落入制度竞争陷阱，不仅可能脱离自身实际，也可能失去其他国家支持。

未来，中国应形成更加明晰的自由贸易协定策略，促进中国模板的生成、推广与接受。具体而言，中国应当更加重视与“一带一路”沿线国家的合作。自“一带一路”倡议提出以来，中国与沿线国家在各方面开展了深入有效的合作，共建“一带一路”成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。整体上，“一带一路”沿线国家数字经济水平获得普遍发展，但不同国家间仍存在一定差异。综合各项数字经济相关指标和排名看，新加坡拥有最高的数字经济发展水平，中亚和南亚国家整体偏弱。中国已与新加坡实现了层层递进的数字经济协定合作，但这对其他沿线国家来说，短期内还难以实现。因此，有必要采取更灵活的合作形式。例如，中国与老挝、沙特、塞尔维亚等国共同发起了《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，与 21 个国家签署了数字经济合作谅解备忘录，发表了“中国—东盟关于推动建立可持续和包容性的数字生态合作联合声明”等。^①这些软法机制有力推进了“一带一路”数字经济合作，为将来更深层次、更高水平合作准备了基础。此外，数字经济发展离不开数字基础设施建设，“一带一路”沿线国家在这方面普遍较为落后，难以满足日益增长的数字化需求，制约了数字经济发展与合作。中国的数字基础设施建设成果显著，可以考虑在这方面的“一带一路”沿线有需求的国家提供援助，帮助弥合“数字鸿沟”，尽力消除“数字贫困”，为“一带一路”数字经济合作高质量发展提供动力引擎。

六、结语

数字经济协定国际合作势在必行，具体的合作路径有多边、区域、双边 3 种。通过上述分析可知，

^① 数字中国发展报告（2024 年）[EB/OL].2025,国家数据局.<https://www.nda.gov.cn/sjj/swdt/xwfb/0530/ff808081-96b466bd-0197-2084f21d-0565.pdf>. [2025-05](2026-05-21).

强化区域合作是中国当下现实且必要的选择。区域合作可以提高双边合作效率,并为多边合作准备条件。中国应在力所能及的范围内接受 DEPA 标准,尽快完成相关谈判,在区域合作中抢占先机。在社会网络理论的视角下,国际制度就是一张权力网络。由于网络效应的存在,成员数量既会影响制度的吸引力,也会影响网络中成员的权力。作为数字经济大国,中国加入 DEPA 无疑会吸引更多国家加入,这反过来又会巩固和加强中国在其中的地位,使中国内在地可以维持体系稳定、影响未来发展方向,外在地可以抵御其他制度网络侵蚀、开展竞争与合作。

数字经济协定国际合作离不开国内法治的支持,中国还需要切实提高国内数字经济治理水平,促进国际法与国内法衔接。从《网络安全法》到《数据安全法》再到《个人信息保护法》,一系列相关法律法规的出台使中国建立起较为全面的数据治理框架。从现有规定看,国家安全是中国在数据治理过程中关注的重点,反映在国际条约中即是 RCEP 在“数据跨境传输”和“计算设施位置”上规定的国家安全例外。CPTPP 和 DEPA 也有这一条款,但比 RCEP 更具约束性。如果中国接受了 CPTPP 和 DEPA 的做法,将意味着中国在数据治理方面采取的措施更有可能受到他国挑战。相应的,中国要不断修改和完善包括数据本地化在内的一系列国内措施以满足国际义务要求(黄世席,2022)。中国已在部分自由贸易试验区对数据跨境流动进行了一些探索,这些先行先试积累的有益经验将帮助中国更好满足数据治理现代化的要求。不过,国内法的完善以及国内法与国际法的衔接始终应建立在维护中国国家利益的基础上,实现开放与安全之间的平衡。

统一的数字经济国际规则尚未形成,不同国家的主张还处于相互竞争状态。中国无需一定达到所谓的高标准,毕竟还有很多国家和地区无力参与高水平数字经济合作。中国应站在发展立场上,为更多国家提供开展合作的制度选项,彰显中国的责任感,促进数字命运共同体形成。数字经济协定国际合作离不开其他国家支持,不少国家对中国的發展成绩和发展模式表示肯定和认可,并愿意与中国深化在各个领域的交流与合作。但也有一些国家对中国的發展表现出敌意和抵制,并试图采取遏制措施,这在多边、区域、双边层面上都有所体现。中国不相信“修昔底德陷阱”,也反对零和博弈思维,虽然竞争在所难免,但竞争也可以是良性、积极的。^①中国与其他国家应当协同一致,共同应对全球性的问题与挑战,实现共商共建共享,推动全球治理体系向着更加公平正义的方向前进。

参考文献:

- [1] 白洁,张达,王悦.数字贸易规则的演进与中国应对[J].亚太经济,2021(5).
- [2] 陈寰琦,曾伟冯.“印太经济框架”下美式数字贸易规则的扩展广度和深度分析[J].国际商务研究,2023(3).
- [3] 陈颖.数字服务贸易国际规则研究——基于 CPTPP、EU-JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的比较分析[J].全球化,2021(6).
- [4] 陈兆源.中国自由贸易协定的伙伴选择——基于外交战略的实证分析[J].世界经济与政治,2019(7).
- [5] 董小君,郭晓婧.美日欧数字贸易发展的演变趋势及中国应对策略[J].国际贸易,2021(3).
- [6] 郭晓莹.中国与海合会国家数字经济合作的现实与路径选择[J].阿拉伯世界研究,2022(5).
- [7] 黄家星.国际数字贸易规则碎片化:现状、成因及应对[J].太平洋学报,2022(4).
- [8] 黄世席.CPTPP 中的数据本地化规制与安全例外抗辩[J].国际贸易,2022(11).
- [9] 黄志勇,莫万友.WTO 中的电子商务法律制度研究——对 GATS 中相关条款的实证分析[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2004(3).
- [10] 靳思远.全球数据治理的 DEPA 路径和中国的选择[J].财经法学,2022(6).
- [11] 柯静.WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向[J].国际展望,2020(3).

① 习近平同美国总统特朗普会谈[EB/OL].2026,外交部.https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202605/t20260514_11910264.shtml. [2026-05-14](2026-05-21).

- [12] 李墨丝. WTO 电子商务规则谈判: 进展、分歧与进路 [J]. 武大国际法评论, 2020(6).
- [13] 李杨, 陈寰琦, 周念利. 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).
- [14] 廖丽, 张颖. 数字产品非歧视待遇规则: 立法流变、条款特征及中国适用 [J]. 国际贸易, 2023(6).
- [15] 林福辰, 杜玉琼. 发展与蜕变: 多边视域下数字贸易规则建构路径之审思 [J]. 江海学刊, 2020(5).
- [16] 刘彬. “规则制华”政策下中国自由贸易协定的功能转向 [J]. 环球法律评论, 2020(1).
- [17] 刘毅群, 章昊渊, 吴硕伟. 美欧数字贸易规则的新主张及其对中国的启示 [J]. 学习与实践, 2020(6).
- [18] 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).
- [19] 孙南翔. 美国经贸单边主义: 形式、动因与法律应对 [J]. 环球法律评论, 2019(1).
- [20] 汤霞. 数据开放与开放之间: 数字贸易国际规则构建的中国方案 [J]. 政治与法律, 2021(12).
- [21] 王金波. 《数字经济伙伴关系协定》的内涵、特征与中国参与国际数字治理的政策建议 [J]. 全球化, 2022(3).
- [22] 王蕊, 潘怡辰, 袁波, 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).
- [23] 文洋, 王霞. 中国申请加入 DEPA 的焦点问题与政策研究 [J]. 开放导报, 2022(4).
- [24] 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).
- [25] 鄢雨虹. 国际经贸协定中的源代码规则新发展及中国立场 [J]. 武大国际法评论, 2021(3).
- [26] 于鹏. WTO 电子商务规则谈判新进展及前景 [J]. 中国经贸导刊, 2019(22).
- [27] 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).
- [28] 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(2).
- [29] 赵旻昀, 彭德雷. 全球数字经济规则的 latest 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).
- [30] 郑宇. 21 世纪多边主义的危机与转型 [J]. 世界经济与政治, 2020(8).
- [31] 钟英通. 国际经贸规则的边数选择现象与中国对策 [J]. 国际法研究, 2021(5).
- [32] 周念利, 吴希贤. 日本参与国际数字贸易治理的核心诉求与趋向分析 [J]. 日本研究, 2020(3).
- [33] 朱福林. 数字贸易规则国际博弈、“求同”困境与中国之策 [J]. 经济纵横, 2021(8).
- [34] 朱文龙. 数字经济协定的新加坡模式探究 [J]. 广西社会科学, 2024(3).
- [35] Bieron, B., Ahmed, U. Regulating E-commerce through International Policy: Understanding the International Trade Law Issues of E-commerce [J]. Journal of World Trade, 2012(3).
- [36] Burri, M. The Regulation of Data Flows through Trade Agreements [J]. Georgetown Journal of International Law, 2017(1).
- [37] Gao, H. Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade [J]. Journal of International Economic Law, 2018(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(1).
- [39] Wunsch-Vincent, S. The Digital Trade Agenda of the US: Parallel Tracks of Bilateral, Regional & Multilateral Liberalization [J]. SSRN Electronic Journal, 2003(2).

Analysis of the Pathways for China's Participation in International Cooperation on Digital Economy Agreements

ZHU Wenlong

Abstract: The pathways for international cooperation on digital economy agreements include multilateral, regional, and bilateral approaches. Currently, China's bilateral cooperation level is relatively low, its achievements in regional cooperation are limited, and multilateral cooperation faces considerable difficulties. To safeguard the interests of developing countries and prevent China from being marginalized in the rule-making process for the digital economy, China should not only actively participate in existing multilateral cooperation but also strive to promote new multilateral cooperation through soft law. At the regional level, while China faces certain challenges in joining the CPTPP, it should prioritize acceding to the DEPA to accumulate experience in developing a “China Template” for digital economy agreements and to counter the potential negative impacts of restrictive measures imposed by other countries. In terms of bilateral cooperation, China should select appropriate partners and timely adjust its free trade agreement strategies, thereby facilitating institutional development and enhancing its discursive power. To better achieve international cooperation on digital economy agreements, China must continuously improve its domestic digital economy governance and seek broader international support, jointly advancing the global governance system toward greater fairness and justice.

Keywords: digital economy agreements; international cooperation; multilateral cooperation; regional cooperation; bilateral cooperation

(责任编辑: 金孝柏)