

数字贸易开放进程中的潜在风险及应对

刘洪愧 李欣波

摘要:近年来,数字贸易快速发展并逐渐成为国际贸易发展新引擎。世界主要国家为抢占数字贸易国际竞争优势,不断推动数字贸易开放程度从广度和深度拓展,形成数字贸易开放的“美式模板”“欧式模板”“亚太模板”。但是,数字贸易开放也带来了潜在的风险挑战。推动中国数字贸易高质量发展,在开放的同时兼顾安全至关重要。关于数字贸易开放进程中的潜在风险,可以从产业发展、数字霸权主义和内部数字治理能力视角展开研究。数字贸易开放可能带来产业发展风险、大数据泄露风险、不能快速融入数字贸易国际新规则的风险以及全球价值链参与风险。中国应探索统筹数字贸易开放与安全发展路径、完善数据跨境流动监管体系、积极参与全球数字贸易规则谈判、加强数字贸易治理能力建设、加强企业数字管理能力建设、强化数字贸易开放与安全的理论研究。

关键词:数字贸易开放;开放与安全;潜在风险;数字治理;贸易规则

中图分类号:F49 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2024)08-0060-12

互联网、大数据、云计算、区块链、5G 通信等数字技术的快速进步带动了数字经济的蓬勃发展,并使得数字贸易在全球贸易中的地位越来越重要,成为推动全球贸易的新引擎。根据国务院发展研究中心对外经济研究部和中国信息通信研究院联合发布的《数字贸易发展与合作报告 2023》,2022 年,全球数字服务贸易规模为 3.82 万亿美元,同比增长 3.9%,在全球服务贸易中占比达到 53.7%。数字贸易有助于降低因地理限制造成的产品供需不平衡问题,同时推动数字内容贸易、数字技术贸易、远程服务贸易等贸易新业态的产生与发展。数字贸易也有利于降低交易成本、提高交易效率,逐渐成为经济增长和贸易发展的新动力。但是,数字贸易开放进程中也存在潜在的风险挑战,产生了安全问题,对数字贸

易的发展造成了一定阻碍。促进中国数字贸易高质量发展,在开放的同时兼顾安全至关重要。

一、数字贸易开放的概念界定及发展态势

在数字贸易加快发展的同时,关于其概念界定、规则体系、经济效应等方面的研究不断增多^[1-5],但聚焦于数字贸易开放的研究仍较少。目前关于数字贸易开放的概念界定主要集中于制度型开放,通常指国内数字贸易监管政策的放松或者在对外贸易协定中承诺更高水平的开放。张大卫认为,实现中国数字贸易高质量发展,根本出路在于进一步扩大制度型开放,积极开展制度创新,对接国际经贸规则,构建更高水平的开放型经济新体制^[6]。刘斌和崔楠晨指出,推进数字贸易领域的制度型开放对提高中国在全球经

基金项目:国家自然科学基金面上项目“数字贸易开放对出口竞争力的影响:理论研究、实证检验与政策建议”(72373161);国家自然科学基金面上项目“国际生产网络视角下技术创新促进产业升级的机制和路径研究”(72173132)。

作者简介:刘洪愧,中国社会科学院经济研究所副研究员、中国社会科学院大学经济学院副教授;李欣波,中国社会科学院大学研究生。

贸治理中的国际地位至关重要,中国要在完善国内数字贸易监管机制和治理体系的同时,对标高标准数字贸易规则,主动融入全球数字贸易治理体系^[7]。刘洪愧和杨晨旭从数字贸易壁垒的分类、测算和国际比较角度对数字贸易开放进行了考察^[8]。结合现有文献,本文将数字贸易开放界定为:以现代信息通信技术为手段,以数据为核心生产要素的数字订购贸易和数字交付贸易等方面的全球贸易参与,以及依托现有开放合作平台对标国际高标准数字贸易规则而形成的与数字贸易相关的一系列制度安排。

数字贸易开放程度的提升使传统贸易及其规则体系受到严重冲击。世界主要国家开始争夺新形势下国际贸易规则制定的主导权。总结现有文献和贸易协定,当前全球数字贸易规则已经初步形成以美国为代表的“美式模板”、以欧盟为代表的“欧式模板”,与此同时,“亚太模板”也逐渐发展起来。其中,美国的数字技术最为发达,数字贸易在美国率先发展起来,因而美国最早开始研究并制定国内关于数字贸易的法律法规政策。美国出于本国利益考虑在全球范围内推广符合其利益诉求的数字贸易规则,并将其作为国家层面的重要战略,试图抢夺世界数字贸易霸权。目前形成的以美国为代表的“美式模板”,其代表性协定有《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《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)等,这些协定主张最大限度地推动数字贸易自由化,降低数字贸易壁垒。因此,“美式模板”的数字贸易开放程度很高,美国也成为全球数字贸易开放程度最高的国家之一。近年来,欧盟的数字贸易发展也非常迅速,推动签署数十个自由贸易协定(FTA),其中的数字贸易相关规则条款的开放承诺水平越来越高。总体来看,欧盟所签署的FTA中所涉及的数字贸易条款较为琐碎,缺乏统一的规章制度体系,同时欧盟会根据缔约方的不同而制定不同的数字贸易规则,更具有灵活

性。“欧式模板”目前具有代表性的协定包括《综合经济贸易协议》《欧盟—英国贸易与合作协定》《欧盟—韩国自由贸易协定》等。但是,欧盟十分注重个人隐私的保护,主张在保护隐私的前提下降低数字贸易壁垒。因此,欧盟的数字贸易开放程度相对美国而言较低。亚太地区的数字贸易规模较大,近年来数字贸易发展取得巨大成就。与“美式模板”和“欧式模板”相比,“亚太模板”兴起较晚。“亚太模板”的最大特点是在新兴数字领域具有创新性,这展现了亚太经济体致力于影响全球贸易规则制定的雄心。“亚太模板”代表性协定包括《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),具有包容性和创新性,为缔约国提供多样化的选择,在隐私保护和数据自由流动等问题上要求并不严苛。总体而言,“亚太模板”当前数字贸易开放程度较低。

结合现有代表性贸易协定中的数字贸易规则以及相关研究的总结,当前数字贸易开放主要集中在以下领域:

第一,数据跨境流动与获取。“美式模板”主要强调数据跨境流动与获取的自由化。TPP规定不得限制数据的跨境自由流动与传输,不得强制要求数字必须存储在东道国,但也设立了例外条款。脱胎于TPP的CPTPP更大程度地要求尽量削减数字贸易自由化面临的各种障碍,如不对网络传输征税、平等对待国内外生产者和服务者等。USMCA延续了TPP的逻辑脉络,大量删减TPP中关于数字自由化流动的例外条款,推动缔约国数字贸易政策的统一化。“欧式模板”则十分重视隐私保护,规定任何公司在获取个人隐私数据之前必须经过相关政府部门的批准同意。欧盟与美国先后签署《安全港协议》和《一般数据保护法》,要求数据必须存储在东道国。在“亚太模板”中,DEPA吸收了CPTPP对数据跨境流动与获取相关的高水平规则,致力于推动亚太地区的数字贸易自由化。RCEP则规定允

许成员国采取一定的措施来维护本国的利益,并且他国不得干涉。

第二,数字知识产权保护。数字知识产权保护中最重要的问题之一是源代码保护。在“美式模板”中,TPP规定了强制性非常高的保护源代码条款,防止本国企业在数字贸易中需要公开源代码,但同时碍于其他国家的利益诉求,在TPP中加入了例外条款。CPTPP进一步规定不得强制要求获得或者转让源代码,但是关键基础设施的软件不涵盖在内。USMCA进一步扩大源代码保护的适用范围,大幅删除了TPP中原有的例外条款。欧盟积极主动推进知识产权保护,曾尝试与美国、瑞士等发达国家签订《反仿冒贸易协定》(ACTA)。但ACTA被部分欧盟国家认为违反了隐私保护原则,因而遭到了部分欧盟国家的反对。在欧盟与加拿大签订的《综合经济贸易协议》以及与美国签订的《欧盟—韩国自由贸易协定》中,欧盟却通过了与ACTA相类似的条款。显然,欧盟在面对隐私保护问题时,存在着比较矛盾的心理。在“亚太模板”中,DEPA和RCEP中均未规定源代码相关的数字贸易规则。这是因为规定源代码相关规则更有利于维护数字贸易大型企业的利益。亚太地区中小企业较多,因而“亚太模板”在知识产权保护的规则方面规定较少,但也同意推进技术非强制转移等原则性问题。

第三,数字产品与服务的自由流动。“美式模板”强调免除关税和非歧视原则。TPP规定了数字贸易相关产品的非歧视原则,主张降低数字贸易的非关税壁垒,同时也规定了例外条款。CPTPP进一步规定严禁对所有以线上方式参与数字贸易的企业实施欺诈行为,同时要求降低电子交易的监管障碍与压力,对贸易中的数字产品坚持非歧视待遇原则,尽量保证电子交易的安全性。USMCA扩大了数字贸易非歧视待遇的适用范围,将电信部门涵盖在内,进一步推动了线上交易、数字产品流通的自由化。此外,“美式模版”更加倾向于支持在线传输免除关税,减免数

字税。在“欧式模板”中,欧盟在视听例外问题上十分坚持原则,一直以来都防止外来线上文化产品的入侵,将文化部门作为数字贸易规则的例外。在《欧盟—智利自由贸易协定》中,欧盟规定了双方可以在文化部门进行一定程度的合作,在视听方面加强沟通与交流,但是依然没有从根本上改变欧盟的文化例外理念。“亚太模板”则认为当前实现数字产品和服务自由流动的条件不够成熟,但在积极推动谈判。

第四,贸易便利化。在“美式模板”中,CPTPP对国内电子交易框架的规定更自由,未设置例外条款,同时也提及电子签名与认证,鼓励互联网供应商分摊互通费用。USMCA在国内电子交易框架条款中鼓励缔约方减少对电子交易的不必要监管。“欧式模板”也提及电子认证与电子交易,在鼓励电子认证与交易的同时,允许缔约方对特殊电子交易的认证制定标准。“亚太模板”强调要促进中小企业发展电子商务。DEPA规定了电子发票与物流规则,积极维护电子支付环境的安全,致力于提高成员国之间商业贸易的效率与便捷程度。RCEP中规定了电子签名与认证、无纸化贸易相关的条款,并且提出了建设海底通信电缆以进一步完善亚太地区数字贸易自由化的基础设施。

第五,其他。相较于“美式模板”和“欧式模板”,“亚太模板”关于新兴技术的规定最具有创新性。DEPA中提出的新兴技术包括金融技术、人工智能等,该项议题致力于推动亚太地区企业在新兴技术领域的合作。

二、数字贸易开放进程中的潜在风险分析: 基于三大视角

数字贸易开放有助于推动产业结构调整,促进产业链加速转型升级,使中国更好地融入全球分工体系,从而助力中国畅通国内国际双循环,提升经济增长的韧性,赋予贸易强国建设新动能,但也会带来很多潜在风险。2023年9月,习近平总书记在主持中共中央政治局第八次集

体学习时指出,“要加快建设贸易强国,升级货物贸易,创新服务贸易,发展数字贸易,以数字化绿色化为方向,进一步提升国际分工地位,向全球价值链中高端迈进。同时,要注意维护国家经济安全”^[9]。经济安全对中国数字贸易顺利融入全球体系至关重要。因此,本文尝试从产业发展、数字霸权主义和内部数字治理能力缺失视角讨论数字贸易开放进程中的潜在风险问题。

(一) 产业发展视角下的数字贸易开放与潜在风险

在数字贸易开放进程中,存在发达国家与发展中国家相关产业发展不平衡的问题。由于发达国家的互联网、大数据等数字技术水平较高,数字基础设施更为完善,因而数字经济也发展更早,数字贸易竞争力相较于发展中国家有明显的领先优势。根据《数字贸易发展与合作报告2023》,2022年在全球数字服务贸易排名前10的经济体中有8个发达经济体。总体而言,发展中国家的现代服务贸易规模小,且国际竞争力不强。根据UNCTAD数据,2015—2022年,虽然发达国家和发展中国家服务贸易进出口总额都呈现增长态势,但二者之间差距在扩大。发展中国家的服务贸易进出口长期处于逆差,而发达国家长期处于顺差,发展中国家服务贸易出口竞争力不够强,在国际市场中处于竞争劣势地位。相较于发达国家,发展中国家的数字基础设施不够完善,且数字治理水平不高。

在此情况下,发展中国家如果任由发达国家数字贸易产品进入其市场,可能会导致其相关产业遭受较大冲击。特别是,发展中国家国内现代服务业发展滞后,数字贸易开放程度的提高可能会使其服务业面临激烈的国际竞争,不利于相关行业的发展,导致发展中国家对发达国家服务业的依赖程度进一步加深。而现代服务业在一国产业发展中的重要性日益凸显,是产业竞争力、产业安全、产业韧性的重要组成部分。在国际不确定性因素显著上升的大背景下,现代服务业

对外依赖程度过大可能不利于国内产业稳定发展。此外,现代服务业还能够带动国内其他产业的发展,推动产业结构转型升级,具有外部经济效应,有利于经济增长。因此,数字贸易开放的范围和深度短期内大幅提高可能会对发展中国家产业发展带来不利影响。

(二) 数字霸权主义视角下的数字贸易开放与潜在风险

以美国为代表的发达国家在推行自由贸易时,虽然声称平等公正,但是基本都存在着霸权主义倾向,要求其他国家按照其制定的规则体系进行分工和贸易。一方面,发达国家的经济基础更好,掌握着更先进的技术,在全球分工中处于优势地位,攫取了全球价值链上的大部分增加值。另一方面,发达国家控制着全球经济治理体系,各类经贸规则、协定都是其主导建立的,自然会更多体现其利益诉求,其他国家只能遵守和执行。一旦发展中国家在全球价值链上攀升到威胁发达国家的分工地位或者挑战它们制定的国际规则时,就会遭到它们的打击,如各种类型的贸易制裁。近年来,在传统的产业和贸易领域,以美国为代表的发达国家面临来自新兴经济体的挑战,不再具备绝对的竞争力,且以WTO为代表的多边贸易规则体系也难以给它们带来更多利益,以致它们开始试图脱离这套体系。发达国家在数字技术、数字经济和数字贸易领域相对发展中国家具备竞争优势,试图在此基础上构建另一套国际经贸规则体系,维持其霸权地位,形成数字霸权主义。

发达国家数字霸权主义使得发展中国家的数字贸易开放面临较大风险,可能进一步使得发展中国家依附于发达国家,扩大数字鸿沟。随着数字技术与资本的融合,经济和政治全球化进一步发展,数字霸权主义进一步强化,并且成为部分发达国家在世界范围内推行霸权主义的重要方式^[10]。数字霸权主义体现在技术霸权、经济霸权、文化霸权、军事霸权和政治霸权等方面。在数

字贸易开放过程中,数字技术更为先进的国家在贸易中优势显著。第一,在全球数字贸易中,发达国家可能利用自身优势垄断关键生产资料 and 核心技术,让发展中国家始终处于产业链的低端,导致全球价值链分工固化,发展中国家难以实现全球价值链高端嵌入。第二,虽然全球数字贸易不平等的分工格局已经形成,但数字寡头的最终目标是将霸权主义不断扩张,推广到更多领域和更大范围,形成一个更为稳定的垄断格局,攫取更多的利益。显然,这会导致发达国家和发展中国家的差距进一步拉大,造成数字鸿沟,也会导致发展中国家在开放过程中面临产业被收购或被吞并的风险。第三,美国凭借自身优势地位建立美式“数字霸权”,在世界范围内推行美式价值观,实施利己的数据跨境流动政策,并拉拢盟友形成具有排他性的“小圈子”,对其他国家进行霸凌,从而掠夺数据资源,维系霸权地位^[11]。

总之,数字霸权主义的本质是垄断与剥削,可能加剧国际不平等程度。数字霸权主义的出现是数字化时代资本主义生产方式内在矛盾不断发展的必然结果,加剧了社会化生产和资本主义占有之间的矛盾。其主张的国际经贸规则可能会进一步挤压发展中国家的发展空间,威胁发展中国家的安全^[12]。摆脱数字霸权的根本是要构建公正平等合理的全球数字经济治理体系,这符合广大发展中国家的国情和利益诉求。在数字贸易开放过程中,应做好充分的抵制数字贸易霸权的准备,保证本国经济有充足的抵御风险能力。

(三)内部数字治理缺失视角下的数字贸易开放与潜在风险

内部数字治理能力是决定一国在数字贸易开放进程中能否保障经济安全的重要因素,决定了其数字贸易开放程度。广义而言,数字治理能力是指政府对数字技术和数字经济的认识、把握和管理能力。数字经济的迅速发展使得许多发展中国家的传统经济治理模式受到严峻挑战,它

们的数字治理能力普遍较低,不利于其数字经济的发展以及在数字贸易开放的同时兼顾安全。

就许多发展中国家而言,一是没有形成完整的数字治理理念和系统的法律法规体系,数字治理依靠政府部门规章和政策文件,不够系统和全面,碎片化现象严重。二是没有形成政府、消费者、商家、企业、平台之间关于利益和权力分配的合理格局。三是数字经济领域的知识产权保护、隐私保护存在短板,影响数字经济和数字贸易的发展以及国际竞争力的提升。四是数据要素的产权界定不清晰、数据的使用、交易机制不明确。五是数据的跨境流动分类分级管理机制仍不够完善,数据跨境流动限制过多,影响了数字贸易开放程度的提高。六是数字基础设施和关键数字软硬件无法自主生产,导致数字贸易开放过程中存在大数据泄露风险。在此背景下,数字治理的目标在于重塑更高效的国家治理模式、推进社会数字化进程。相较于传统治理模式,数字治理具有效率高、扁平化、透明性、包容性等特点,为发展中国家在数字贸易开放的同时兼顾安全提供了保障。如何解决内部数字治理缺失问题,提升政府数字治理能力,是当前在数字贸易开放的同时兼顾安全应该重点考虑的问题。

三、数字贸易开放进程中潜在风险的主要表现

数字贸易开放进程中的潜在风险包括产业发展风险、大数据泄露风险、不能融入国际贸易新规则的风险、全球价值链参与风险等。

(一)数字贸易开放进程中的产业发展风险

数字贸易开放程度的提高会给发展中国家的相关产业发展带来一定风险。特别是,发展中国家的服务业将受到来自发达国家的更大冲击。以美国为代表的发达国家在服务贸易领域普遍具有很强的竞争优势,长期处于贸易顺差地位。与之相比,发展中国家的服务贸易国际竞争力不强,长期处于贸易逆差状态。就中国而言,大量生产

性服务如专利、咨询、会计、教育、金融等都需要进口。在当前数字贸易开放迅速发展的环境下,发展中国家的相关产业,特别是服务业会面临激烈的国际竞争,存在不能成功融入全球服务贸易和最终被全球价值链边缘化等多种风险。尤其是金融业,发展中国家在数字贸易开放进程中面临较大的金融风险。发展中国家服务业所面临的一系列风险会进一步影响到实体经济中的各个产业。

一方面,数字贸易开放进程中发展中国家的服务业面临较大挑战,在全球价值链中可能被进一步低端锁定。一直以来,发展中国家基本上都只是参与全球价值链的加工组装环节,较少涉足全球价值链“微笑曲线”两端的研发、营销、品牌等高附加值环节。虽然近年来部分发展中国家在全球价值链中的地位不断攀升,但是在高端服务业方面仍然竞争力较低,这导致其服务企业普遍缺乏参与国际服务贸易的经验,处于起步阶段。而数字贸易开放更多涉及服务业的开放,也即服务贸易的数字化交付程度不断提高,这无疑会使得发展中国家的服务业发展面临激烈的国际竞争。发展中国家对高端服务业人才的培养存在较大不足,服务业发展所依赖的关键技术、核心软件、算力、知识产权都依赖进口。随着数字贸易开放程度的提高,发展中国家服务业发展的比较劣势将进一步凸显,在全球价值链中面临着被边缘化的风险。

另一方面,发展中国家在数字贸易开放进程中面临的金融风险将进一步加剧。随着数字贸易开放程度的加深,资本和数据的跨国流动将更加频繁。部分发展中国家会加大资本市场相关服务业的对外开放程度,放宽境外金融机构的市场准入。数字金融技术的发展也使得发展中国家金融业信息的暴露程度更大,且使得跨国资本流动更加便利。这些因素都会加大发展中国家的金融风险,一旦其经济发展面临不利冲击或者国际金融市场出现动荡,资本就可能大幅流出,加剧经济发展面临的不利冲击。

数字贸易开放引致的服务业发展风险会进一步对发展中国家的实体经济产生影响。当前,生产性服务业已成为制造业的支撑,是制造业在全球价值链中攀升的前提条件。生产性服务业能够通过提高制造业的质量标准、促进制造业的技术创新来引领制造业的发展,一定程度上决定制造业转型升级的方向,成为制造业在全球价值链中攀升的新动能。但是,发展中国家生产性服务业水平较低,大量生产性服务业对进口的依赖程度较高。在部分发达国家产业结构中,服务业占国内生产总值的比重达70%、生产性服务业占服务业比重也达到70%,发展中国家在生产性服务业占比上还存在较大差距,存在不能融入全球服务贸易和全球价值链的风险。数字服务贸易的开放可能进一步使得发展中国家制造业对发达国家生产性服务业依赖程度的加深,造成一系列生产性服务业的“卡脖子”问题,且使得发展中国家的制造业大数据被发达国家掌握,这可能对发展中国家的制造业安全和稳定发展产生一定负面影响。

(二)数字贸易开放进程中的大数据泄漏风险

数字贸易开放程度的提高导致数据生产呈现指数增长态势,数据承载着数字贸易开放进程中关键信息的传递,成为产业发展的关键生产要素。涉及产业信息、商业机密、国防安全等各个领域的大数据跨境流动对维护产业安全、金融安全乃至国家安全都有着至关重要的作用。特别是,无序的数据跨境流动可能损害国家安全、公共利益、企业利益、数据主体权益和个人隐私,并且无论是宽松还是严格的数据跨境流动规则,都会在国家安全、商业利益保护和个人隐私保护等方面面临挑战^[13]。而且,大数据流动规模和范围进一步扩大所带来的风险日益凸显,如果存在制度缺失或者管控不当,甚至可能引发系统性风险。

在数字贸易开放进程中,存在客户隐私信息数据难以得到有效保护、部分产业信息被泄露的风险。例如,数字贸易中使用的数字线上系统

可能存在系统性漏洞,企业可能缺乏充分保护庞大数据安全的技术和能力,在此情况下,一旦系统被黑客攻破,海量客户隐私信息就可能遭受大规模泄露,从而威胁相关产业安全。此外,不同国家、不同地区对隐私重视的程度不同,对隐私保护的程度也不同。如果一国或者地区对客户隐私大数据保护缺乏具体的规章制度,或者监管力度偏低、处罚力度不够,就会加大该国或者该地区产业信息泄露的风险。相较于其他类型大数据,涉及金融领域的大数据更具敏感性。海量金融数据是现阶段支撑金融机构不断发展的关键要素。一旦大数据安全维护不善,就会使金融机构遭受损失。银行、证券、保险等金融机构在进行各类业务过程中会产生海量业务或经营信息。金融机构往往通过收集大量客户数据来掌握客户需求,并且采用大数据分析技术对海量客户需求数据进行分析,从而掌握不同产业、不同人群、不同地域层面的客户群体对金融产品的偏好和需求,以便更好地提供金融服务。这些大数据综合起来影响到金融机构自身的发展状况和整个金融系统的稳定。《2022年数据资产泄露分析报告》指出,2022年中国金融行业是黑客攻击的主要目标,在国内所有数据泄露事件中占比36%。

此外,大数据涉及内容十分广泛,其中不乏一些涉及重要产业领域的大数据,如铁路、能源、电力等领域的数据,一些大数据甚至涉及国家机密。这些领域的大数据反映了一国产业和经济发展的整体情况,如果被他国窃取,将使整个国家的产业发展情况完全暴露在外,产业发展的主动权将受到不利影响。随着数字贸易开放以及社会生产和运营全过程的数字化,大数据泄露风险逐渐扩展至数据产生、流动、汇总、交易、使用全过程。在此情况下,一旦发生大数据泄露风险,将不仅危害单个机构、企业、国家或地区的利益,而且这种风险可能持续扩散,从而传导至其他行业、国家或地区,导致大数据跨境流动系统性风险。数据自身隐蔽性强、流动速度快,且当前数据窃

取和攻击技术越来越先进,这都增大了大数据跨境流动监管的难度。大数据跨境流动存在“马太效应”:发达国家数字技术和数字贸易更为发达,更容易成为大数据流动的中心;发展中国家数字技术和数字贸易相对落后,数据外流严重,处于大数据流动的边缘位置。在这种情况下,发达国家相对更容易进行监管,发展中国家大数据安全监管难度相对更大。未来,数字贸易的发展将使得大数据规模越来越庞大、覆盖领域越来越广、跨境传输越来越便捷,这都将使得大数据跨境流动系统性风险不断累积。

(三)数字贸易开放滞后造成不能融入数字贸易国际新规则的风险

世界贸易组织(WTO)在数字贸易规则制定的探讨上起步较早,但是发展较为缓慢,目前为止仍然没有统一的全球性的数字贸易规则。WTO数字贸易治理规则在电子传输、跨境传输等关键问题上存在分歧,合作缓慢,美国、欧盟、中国等各方立场不同,导致它们主张的数字贸易规则存在差异,在WTO框架下制定统一的数字贸易规则存在较大难度^[4]。其主要原因在于发达国家与发展中国家的数字基础设施、数字技术等发展水平存在较大差距,对于数字贸易的利益诉求不同,且美式“数字霸权”的推行导致各国数字规则的分化。不同经济体之间数字贸易规则的差异可能会影响数字贸易开放的安全性。第一,由于数字贸易规则兼容性较低,在融入全球数字贸易的进程中,各国的数字贸易风险管理容易出现与数字贸易国际规则不一致的问题,从而引发国际争端,对发展中国家来说这一问题更加严重。第二,全球数字贸易规则博弈以主要发达国家和发展中国家为主。发展中国家在数字贸易规则制定上处于相对弱势地位,且主要发达国家在很多关键议题上诉求相似,可能结成联盟。发展中国家数字贸易规则制定进展更慢,在全球数字贸易规则制定中面临被边缘化的风险。特别是,美国已经在积极推动形成以其为主导的数字贸易规则联盟,

遏制中国的数字贸易发展。美国和日本之间通过了 USMCA 中的数据跨境自由流动规则,欧盟实施《通用数据保护条例》(GDPR)以推动与部分国家之间的数据跨境自由流动。此外,东盟各成员国也在积极推动数字一体化,新加坡与智利、新西兰、澳大利亚先后签署数字经济协定。

中国当前签署的贸易协定中的数字贸易条款与国际高标准还有一定差距,数字贸易规则制定的国际参与度和影响力还不高,在数字贸易国际规则融入上存在被边缘化的风险。中国数字贸易发展定位尚不明确,缺乏系统性的顶层设计与布局,尚未推出中国的数字贸易规则主张,这可能会使得中国不能迅速融入国际贸易新规则,影响中国数字贸易发展^[15]。此外,各国主张的数字贸易规则存在分歧,形成较强的贸易壁垒,这会抑制中国的数字产品进出口^[16]。

(四)数字贸易开放进程中的全球价值链参与风险

数字贸易技术的发展、跨境数据流动的加快和数字贸易的开放正在推动全球价值链重塑。一方面,数字贸易开放推动数字产品全球价值链分工的形成;另一方面,部分传统产品的全球价值链分工在数字技术推动下将面临重塑。这都会改变以往的全球价值链分工格局。发展中国家如果不能适应这种变革,不能及时推进数字贸易开放,就可能难以融入这种新的全球价值链分工,特别是难以融入数字产品的全球价值链分工。

数字贸易引起全球产业链供应链组织方式的变革以及全球贸易规则的变化,进而改变各国参与全球产业链的比较优势和竞争优势,发展中国家面临新的不利因素^[17]。在数字贸易的全球价值链中,以往的劳动力成本、传统有形资本、传统基础设施的优势相对下降,而规则制度、人力资本、数字技术、数据的重要性愈发凸显,发展中国家在全球价值链中攀升的难度进一步提高,面临的风险因素更多。发达国家因具有先发优势,往往掌握数字核心技术和数字贸易规则制定的话

语权,对发展中国家构成技术和规则压制,形成数据鸿沟、技术鸿沟和治理鸿沟。这就导致发展中国家在融入全球价值链的过程中可能会面临功能分工陷阱,长期固化在全球价值链中的低端环节。在融入全球数字价值链时,发展中国家面临较大不确定性和卡链断链的风险,存在不能顺利融入全球数字产业链的风险。链主国家可以更加便利地对攀升国进行科技封锁和打压,攀升国在发展过程中更容易遇到核心技术“卡脖子”问题,从而出现全球价值链分工环节的失衡和数字鸿沟加剧问题^[18]。此外,数字技术在全球价值链中应用的日益广泛导致全球价值链出现隐私威胁、数据窃取等技术和安全挑战,企业在参与全球价值链过程中面临信任问题^[19]。

四、应对数字贸易开放进程中潜在风险的建议

中国是世界数字贸易大国,但目前仍存在数字贸易开放水平不高、数字贸易规则建设滞后、数字贸易国际合作参与度不高等问题。在数字贸易国际规则加快形成的重要时期,积极提高数字贸易开放水平,妥善应对开放进程中的潜在风险,是中国对外贸易高质量发展的必然举措。

(一)探索统筹数字贸易开放与安全发展路径

处理好数字贸易开放与安全发展的关系对中国顺利融入全球数字贸易至关重要,也是妥善应对潜在风险的前提条件。要找寻数字贸易开放与安全发展的平衡点,不能盲目推进数字贸易开放而不采取任何保护措施,也不能一味强调安全而延缓开放进程。一方面,尽可能推动数字贸易开放,积极参与区域性和国际性数字贸易协定,融入全球数字贸易体系,提出富有中国智慧的数字贸易方案,通过维护广大发展中国家的权益来提升中国在数字贸易体系中的影响力。另一方面,要在推动数字贸易开放的同时兼顾安全。通过完善数字贸易开放理念和制度体系,建立

有效的数据监管框架,提升数字治理能力,有效防范相关风险。在提出中国方案时,也要充分考虑伙伴国参与数字贸易的安全问题,在充分整合各方利益与诉求的情况下寻求共识。在参与区域性或国际性数字贸易协定时,对于其中的数字贸易规则条款也应该谨慎考虑判断,坚决维护国家数据主权和安全。

(二)完善数据跨境流动监管体系

在数据跨境流动量逐年上升的背景下,防范大数据泄露风险至关重要。为此,中国既要完善顶层制度设计,又要推进总体布局和各项工作安排,多管齐下,以防范大数据跨境流动可能带来的风险。

1.完善数据跨境流动机制

目前我国的数据跨境流动监管机制总体还不太健全,存在监管政策不系统不全面、关于数据安全和隐私保护的法律法规体系不完善、监管方法单一且缺乏灵活性等问题,这导致数据跨境流动保护过度和保护不足并存。2023年10月,国家数据局挂牌成立。国家数据局的成立是我国数据跨境流动监管机制逐渐完善过程中的重要一步。此外,应在以下方面发力:第一,制定数据跨境流动管理综合体系。一方面,完善数据跨境流动法律法规和管理规范。完善抽查执法,加强对数据跨境流动的检查与监督,建立综合性的监督检查制度。同时,要注重突出重点,依据数据资源的重要程度、地域、行业特性等进行更为细致的分类管理,完善数据分级审核制度,并提高管理的透明度。建立统一的数据跨境流动法律体系,改变目前分散立法的局面,对数据跨境流动中的违法行为进行严厉惩处。另一方面,要充分重视行业自律组织和企业的作用。行业自律组织和企业更为熟悉自身行业和企业数据的重要性,因而更方便对数据跨境流动引致的风险进行预测,从根源上防范数据跨境流动带来的风险,推动数据跨境流动安全性评估效率的提升。第二,完善数据跨境流动技术保障体系。推动数据

安全技术的创新与发展对维护数据安全非常关键,要不断吸收先进的数据安全技术成果。

2.注重与国际数据跨境流动规则的接轨

数据跨境流动具有高度国际化的特点,目前我国在积极促进跨境数据流动规则与国际规则接轨。2020年,中国与日本、韩国等15个国家正式签署《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),在数据跨境流动规则方面基本达成一致意见。未来,中国应在完善自身数据跨境流动机制的同时,力求与国际数据跨境流动规则接轨。第一,总结借鉴各国的数据跨境流动规则,结合贸易企业需求,制定个性化数据跨境流动规则,积极推动自贸试验区在数字贸易开放方面加快试点、总结经验,进而制定普适的数字跨境流动规则。第二,完善数据跨境流动合作机制,试点建立双边数据跨境自由流动制度,并进行定期评估和推广,从而拓宽数据跨境流动的渠道,增强与他国的合作。第三,支持与大型国际组织开展数据跨境流动管理合作,积极融入数据跨境流动国际规则,努力谋求国际数据治理合作,选取若干城市推动建设国际数据跨境流动自由港。第四,紧密跟踪全球数字跨境流动规则的最新动态,在结合本国国情的基础上学习借鉴发达国家的有益经验。充分利用世界互联网大会等平台,积极宣传数据跨境流动的中国方案,为未来贸易谈判中数据跨境流动规则的制定提供建设性意见,提高中国在数据跨境流动领域的国际地位。第五,牢牢抓紧“数据命脉”,在面临数据跨境流动争端时积极维护国家数据主权,严守国家安全的底线。

(三)积极参与全球数字贸易规则谈判

在全球数字贸易规则方面,美国和欧盟分别主导形成“美式模板”和“欧式模板”,但是作为世界第二大经济体和数字贸易大国的中国尚没有形成“中式模板”,已经在数字贸易规则制定方面落后于发达国家。为了在全球数字贸易规则制定中争夺主动地位,中国应积极参与全球贸易规则谈判。第一,在多边层面,中国要充分利用WTO

多边平台宣传自身的数字贸易开放理念,在汇聚广大发展中国家利益和诉求的基础上,寻求与其他国家利益诉求的融合点,提出富有中国特色和中国智慧的包容性数字贸易规则提案,从而争取国际数字贸易规则制定的主动权。第二,在区域层面,中国应注重区域数字贸易规则的制定,积极要求参与 CPTPP 和 DEPA,推动现有区域数字贸易协定更加完善,倡导建立更高水平的区域数字贸易协定,以区域带动全球。第三,在双边层面,中国应进一步扩大数字贸易对外开放,提高自身在数字贸易规则制定中的地位,同时充分发挥大国担当,主动削减数字贸易壁垒,为其他发展中国家或地区提供数字技术和数字基础设施的支持和援助。第四,在国内层面,中国应完善顶层设计,进一步夯实促进数字贸易发展的制度基础,鼓励国内专家学者加快研究数字贸易国际规则,提出符合中国实际的数字贸易开放方案以及相应的路径安排。

(四)加强数字贸易治理能力建设

数字贸易开放带来的潜在风险对中国数字治理能力提出了更高要求。目前中国数字贸易治理能力相对不足,在数字贸易治理的国际话语权方面落后于美国和欧盟。中国应加强内部数字贸易治理能力建设,同时推动构建新型全球数字贸易治理新秩序。一方面,加快推动数字中国建设。推动政府组织结构扁平化,促进政府内部协同治理,降低行政成本,提高行政效率。在借鉴先进国家数字政府建设经验的同时,结合自身实际情况探索选择合适的数字治理路径。注重多要素协同发展、全面发展,补齐发展短板,提高政府治理效率。另一方面,积极探索数字贸易治理问题的全球解决之道。要旗帜鲜明地反对数字霸权主义,推动多国、多地区、多主体协同治理,建设全球数字贸易治理共同体,形成国际综合治理中心。大力推动“数字丝绸之路”的建设,积极宣介数字建设成果,吸引更多沿线国家参与其中,提升自身在全球数字治理中的话语权。

此外,积极参与数字贸易治理的国际合作,增加全球数字公共物品的供给,以缩小发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟。

(五)加强企业数字管理能力建设

为了防范数字贸易开放带来的产业发展风险与全球价值链参与风险,中国应该重视企业自身数字管理能力的提升,推动企业数字化转型,提高数字竞争力。《中小企业数字化转型发展报告(2023年)》指出,当前我国中小企业数字化转型整体水平稳步提升,但仍存在资金投入不足、人才不足、顶层设计欠缺等问题,因而需要进一步加强企业数字管理能力建设。第一,鼓励企业加大在数字技术和数字化转型方面的投入,适当给予企业相关的税收补贴和优惠,推动企业数字技术创新。第二,鼓励企业加快研发保障数字贸易开放安全的技术,减少数字核心技术对国外的依赖,降低被“卡脖子”的风险。一方面,为跨境支付与数据流动的安全性提供技术支撑;另一方面,提高产业数字化转型的基础能力,从而推动企业在数字全球价值链中的高端嵌入,提高产业链供应链的抗风险能力。第三,重视对数字化专业人才的培养,提升企业内部员工的数字素养和数字技能,建立完善的企业数字化专业人才培养、考核与激励机制,为企业数字化转型提供坚实的人才支撑。第四,建立完善企业数字化管理制度,变革企业内部治理机制。推动企业管理方式和传统分工格局的变革,完善产业数字化转型的顶层设计,特别是要提高服务业等产业应对数字贸易开放风险的能力。

(六)加强数字贸易开放与安全发展的理论研究

目前关于数字贸易开放与安全的理论研究成果数量较少,理论研究较为欠缺,对数字贸易的开放发展形成制约。例如,传统经济学理论建立在资源稀缺的基础之上,但数据作为新的生产要素,具有可复制性和非排他性等特征,未表现出稀缺性;数字货币的出现可能会冲击传统的货

币金融理论;平台经济的报酬同其规模正相关,一定程度上冲击了传统的规模报酬递减规律。可见,数字贸易开放使一些传统的贸易理论不再适用。为了更深入地理解数字贸易开放和安全问题,加强该领域的理论研究至关重要。关于数字贸易开放与安全发展的理论研究可主要从以下方面展开:第一,探索产业发展新理论。传统产业发展理论的部分假设和理论在数字贸易时代变得不再适用,需要提出新的假设和产业发展理论,特别是国内学者需要结合数字贸易开放进程中出现的具体风险问题作进一步研究。第二,探索数字贸易背景下的全球分工理论。就数字产品的生产而言,劳动力成本的比较优势相对弱化,而市场规模、人力资本和数据的重要性更加突出,这可能改变传统的全球生产分工模式。数字产品的全球价值链分工模式及其影响因素值得深入研究。第三,关于数字治理和数字霸权理论的研究。在国内层面,数字治理能力是数字贸易开放的基础;在国际层面,数字霸权的表现形式、影响程度和范围很大程度上决定一国数字贸易开放的国际环境。关于这两方面的研究都处于起步阶段,需要进一步探索。第四,全球数字贸易规则的制定和中国方案。当前,全球数字贸易规则碎片化严重,主要原因是各大国或地区由于利益与立场不同,对数字贸易规则部分条款存在较大争议,这对全球数字贸易治理不利。因此,还需要研究全球数字贸易规则的走向以及探索建立统一的全球数字贸易规则体系的可能性。国内学者目前在数字贸易规则方面的研究存在不足,主要是梳理总结现有区域贸易协定的数字贸易条款内容,而缺乏针对有利于中国和发展中国家利益的数字贸易规则体系的原创性研究,未来还需针对这方面的问题进行系统性研究。**Reform**

参考文献

- [1]刘洪愧.数字贸易发展的经济效应与推进方略[J].改革,2020(3):40-52.
- [2]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[J].全球化,2023(4):90-99.
- [3]熊鸿儒,马源,陈红娜,等.数字贸易规则:关键议题、现实挑战与构建策略[J].改革,2021(1):65-73.
- [4]姚战琪.数字贸易、产业结构升级与出口技术复杂度——基于结构方程模型的多重中介效应[J].改革,2021(1):50-64.
- [5]杨连星,王秋硕,张秀敏.自由贸易协定深化、数字贸易规则与数字贸易发展[J].世界经济,2023(4):32-59.
- [6]张大卫.扩大制度型开放 促进数字贸易高质量发展[J].全球化,2023(5):19-26.
- [7]刘斌,崔楠晨.数字贸易规则与中国制度型开放:未来向度和现实进路[J].中国特色社会主义研究,2022(2):31-41.
- [8]刘洪愧,杨晨旭.数字贸易壁垒的分类、测算框架与国际比较[J].齐鲁学刊,2024(1):122-138.
- [9]习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力[N].人民日报,2023-09-28(001)
- [10]李秋祺.数字技术能推动世界主义吗——抵抗数字霸权的新路径及反思[J].探索与争鸣,2023(2):65-74.
- [11]马述忠,李折周.美式“数字霸权”:特征、动因与影响[J].宏观经济研究,2023(10):106-115.
- [12]徐宏潇.数字帝国主义的演化特征及其批判进路[J].马克思主义与现实,2023(4):140-147.
- [13]马其家,李晓楠.国际数字贸易背景下数据跨境流动监管规则研究[J].国际贸易,2021(3):74-81.

- [14]戴艺晗.WTO 数字贸易政策与区域主义多边化进程[J].国际贸易,2021(11):15-22.
- [15]刘杰.发达经济体数字贸易发展趋势及我国发展路径研究[J].国际贸易,2022(3):28-36.
- [16]李扬子,杨秀云,高拴平.后疫情时代数字贸易发展新趋势、困境及中国对策[J].国际贸易,2022(11):57-63.
- [17]刘洪愧,赵文霞,邓曲恒.数字贸易背景下全球产业链变革的理论分析[J].云南社会科学,2022(4):111-121.
- [18]阳镇,陈劲,李纪珍.数字经济时代下的全球价值链:趋势、风险与应对[J].经济学家,2022(2):64-73.
- [19]EGWUONWU A, MORDI C, EGWUONWU A, et al. The influence of blockchains and internet of things on global value chain [J]. Strategic Change, 2022, 31(1): 45-55.

Potential Risks and Countermeasures in the Process of Digital Trade Openness

LIU Hong-kui LI Xin-bo

Abstract: In recent years, digital trade has developed rapidly and gradually become a new motivation of the development international trade. In order to obtain the international competitive advantage of digital trade, the developed countries continue to promote the degree of digital trade openness from the breadth and depth, and lead to the formation of the "U.S. Version", "EU Version" and "Asia-Pacific Version" of the digital trade openness. However, the digital trade openness has also brought potential risks. In order to promote the development of China's digital trade, it is crucial to take into account security problems while promoting the openness of digital trade. The potential risks of digital trade openness can be interpreted from the perspectives of industrial development, digital hegemony and internal digital governance capacity. Digital trade openness brings industrial development risk, big data leakage risk, the risk of not being able to integrate into the new international rules of digital trade, and the risk of global value chain participation. Therefore, it is recommended that China should explore the integration of digital trade openness and security, improve the regulatory system for cross-border flow of data, actively participate in the negotiation of global digital trade rules, improve the digital trade governance capacity, strengthen firm's digital management capacity, and increase the theoretical research on digital trade openness and security.

Key words: digital trade openness; openness and security; potential risks; digital governance; trade rules

(责任编辑:罗重谱)