

世界贸易组织改革背景下数字贸易规则的构建

汪晓风 王正珺*

【内容提要】 世界贸易组织运行日益面临争端解决机制、例外条款规制、单边措施限制等结构性问题,在世界贸易组织框架下构建数字贸易规则也面临多种障碍。本文主要从数字贸易与大国竞争及国家安全密切关联的特性、世界贸易组织协定与数字贸易相关的条款及其适用性、区域贸易协定中数字贸易规则的积极进展等几个方面,分析这些因素如何对世界贸易组织成员就数字贸易规则进行谈判产生影响。由于数字贸易蕴含复杂的技术和安全因素,在世界贸易组织框架下建立统一的数字贸易规则体系将是漫长而曲折的进程,而多个区域贸易协定正逐步建立起分化的数字贸易规则架构,原因在于区域自由贸易协定既能为双边或多边数字贸易提供较强规制,又能有效应对数据传输可能带来的个人隐私、社会稳定和国家安全的风险。

【关键词】 数字经济;贸易规则;世界贸易组织;中国

【Abstract】 The running of World Trade Organization is increasingly facing structural issues such as dispute settlement mechanisms, exception clause regulations, and unilateral measure restrictions. There are also multiple obstacles to constructing digital trade rules under the WTO framework. This article mainly analyzes how these factors pose impact on WTO members' negotiations on digital trade rules, concerning the characteristics of close relations between the digital trade and the competition among major powers as well as national security, the applicability of the provisions related to and digital trade of the WTO agreements, and the positive progress of digital trade rules in regional trade agreements. Because digital trade contains complex technical and security factors, establishing a universal digital trade rules system under the WTO framework will be a long and tortuous process, and some regional free trade agreements are gradually establishing a differentiated digital trade rules framework. The reason is that regional free trade agreements can not only provide strong regulations for bilateral or multilateral digital trade, but also effectively deal with the risks of personal privacy, social stability and national security that data transmission may bring.

【Key Words】 Digital Economy, Trade Rules, WTO, China

* 汪晓风,复旦大学美国研究中心副研究员;王正珺,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

20世纪90年代以来,以世界贸易组织为核心、以规则为基础的多边贸易体制为经济全球化提供了持续动力,也为国际贸易稳定运行提供了重要保障。近年来,随着经济民族主义和贸易保护主义成为越来越多国家、特别是以美国为代表的西方国家用来应对经济滑坡和呼应民粹思潮的政策工具,世界贸易组织规则的权威性和多边贸易体制的有效性均面临前所未有的挑战。

与此同时,以互联网为核心的网络空间与世界各国经济社会运行日益融合,数字贸易在全球贸易中的比重不断上升,迫切需要为这一新贸易形态建立相应国际规则体系。一些国家利用自身数字技术、产品和服务优势,力推数字市场开放和数字贸易自由化,一些国家则基于产业保护和安全保障的关切,强调数字贸易规则应兼顾发展与安全的平衡。

世界贸易组织积极推动从电子商务到数字经济的贸易规则谈判,主要数字贸易大国均表示支持在世界贸易组织框架下建立数字贸易规则,与此同时,这些国家限制数字贸易的立法和政策也呈现不断增长趋势。那么,构建全球统一的数字贸易规则究竟面临哪些主要障碍?世界贸易组织能否为数字经济发展制定合适的贸易规则?世界贸易组织改革能否为数字贸易规则谈判带来契机?本文拟对上述问题进行分析。

一、数字贸易的竞争与安全特性

作为一种新贸易形态,数字贸易与以互联网为核心的网络空间运行密切相关,网络技术构建的交易平台和互联互通的贸易环境赋予数字贸易重要的竞争和安全特性,以及由此带来数字贸易规则的特殊性,这是主要数字贸易大国及世界贸易组织在参与协商或主导构建针对数字贸易的国际贸易规则体系时首先应予以考虑的因素。

(一) 数字贸易的竞争特性

数字贸易是以网络为平台、通过电子交换和传输实现交易或支持实现贸易的模式。数字贸易的竞争特性源于贸易标的即数字商品和服务的基本属性,数字贸易不仅包括通过网络进行数字产品交易和在线服务提供,还包括支持跨国协同制造和产业分工等服务及应用的数据流动。美

国国际贸易委员会曾将数字贸易定义为“通过互联网传输产品和服务的商业活动,包括以互联网为媒介传输产品和服务的国内商业活动,和以互联网为媒介传输产品和服务的国际贸易活动。”^①该委员会继而将数字贸易的概念扩展为不仅包括个人消费品在互联网及相关设备上的销售以及在线服务的提供,还包括实现全球价值链的数据流动、实现智能制造的服务及其他在线平台和应用。^②扩展后的数字贸易概念涵盖了通过电子商务平台提供产品和服务的活动,但仍将通过网络订购的实体产品和其他具有数字内容的实体商品排除在外。^③随着传统产业与网络空间融合发展以及互联网产业形态日益丰富,数字贸易的内涵与外延也在不断扩展,不同国家和国际组织也依据自身认知和目标对数字贸易进行界定,并制定相应的数字贸易政策。

随着数字经济日益成为大国竞争的新领域,主要经济体注重提升数字经济的战略地位,力图在数字贸易领域取得领先地位。美国的数字贸易政策最初主要围绕避免对电子商务征税而制定,随着数字经济的规模和影响越来越大,美国政府逐渐将数字贸易政策的重点转向支持数据开放和提升政府数字化信息服务能力等方面。欧盟的数字贸易政策主要集中在跨境数据保护和交易流程合法两大方面,如加强保护数字化知识产权、确认数字签名的合法性等,欧盟还通过立法规定,欧盟公民或公司仅在保证遵守欧盟隐私法规的情况下,才能将欧盟内产生的数据传输至欧盟成员国以外,并且数据接收国已实施了妥善的数据和隐私保护条款。英国政府要求其通信管理机构定期报告关键信息基础设施的安全和普及状况,采取措施发展以互联网为核心的数字商品和在线服务等。日本政府则将电子政务、人力资源、社会教育等领域的政策与数字经济发展和数字贸易规划密切结合,使各行业和各领域均能抓住数字化的机遇、享受到数字化的福利。而澳大利亚的数字贸易政策主要着眼于数字广告销售、

① U.S. International Trade Commission, “Digital Trade in the U.S. and Global Economies: Part 1,” July 2013. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4415.pdf>.

② U.S. International Trade Commission, “Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions,” August 2017. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4716.pdf>.

③ 沈玉良等:《全球数字贸易规则研究》,复旦大学出版社2018年版,第32页。

多媒体服务等互联网领域,强调关键信息基础设施建设和管理的智能化是数字经济繁荣和数字贸易发展的重要前提。这些主要经济体与数字贸易相关的利益诉求、重点关切、规则预期的差异,进一步强化了在国际间开展数字贸易活动的竞争特性。

(二) 数字贸易的安全特性

数字贸易更为重要的属性是其安全特性,对一个国家而言,任何领域贸易活动的数量和结构失控都可能构成安全威胁,一些国家将涉及供应链稳定性、关乎关键基础设施或政府运行的产品和服务采购纳入需要特别关注的安全议题,但数字贸易包含了更多、更敏感、更易失控的产品和服务,对网络空间的环境风险和活动威胁具有高度敏感性。有研究表明,无论是出口国还是进口国受到的网络攻击都对相关贸易产生阻碍作用,特别是对消费品贸易有着显著的阻碍作用。^①其中一个重要原因是当一个国家曾经遭受网络攻击,或网络攻击威胁显著增加的情况下,该国制定数字贸易政策时往往将安全作为优先考虑的因素,一国为维护网络安全而指定的政策法规一般意味着数字贸易限制的增加。

在世界经济论坛发布的《2018 年全球风险报告》中,网络攻击、数据欺诈或盗窃列在十大最可能发生的风险中的第三和第四位,网络攻击列在影响最大的风险中的第六位,显示网络安全风险和破坏性都在不断增大。报告还显示,一些拥有高商业价值目标的企业受网络攻击造成的每季度损失高达数亿美元。^②如今几乎所有贸易活动都不同程度上需要通过网络技术和应用来进行,或者包含必不可少的网络环节,网络基础设施、交易系统和应用系统都可能成为网络攻击的目标,用户数据和交易记录也可能成为网络窃密的对象。频发的跨国网络攻击除了造成巨大的直接经济损失之外,还会提高对贸易过程安全的关注和担忧,促使和巩固防范网络风险的各种贸易限制措施,加深国家之间的不信任和催生贸易冲突,进而对现行国际贸易体系应对新型风险和威胁的能力提出挑战。

持续和大规模的跨境数据流动是数字贸易的重要特征之一,由此带

^① 胡冠华、李兵:《网络攻击对贸易的影响——基于网络安全公司数据的研究》,《产业经济评论》2018年第5期,第50页。

^② World Economic Forum, “The Global Risks Report 2018, 13th Edition”, January 17, 2018, <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2018>.

来对公民隐私、社会稳定和国家安全的威胁和挑战,这对于理解数字贸易规则的特殊性和复杂性是非常重要的。随着互联网发展带动产业和贸易形态日益丰富,传统产业与网络空间发展不断融合,数字贸易的广度、深度和频度不断延展,不同国家和国际组织依据自身认知和目标对数字贸易进行界定,并制定各自的数字贸易政策。其中的安全关切是数字贸易壁垒形成最重要的动因,表现为各国通过制定法律和行政措施,针对传输内容、数据存储、技术规范等进行各种限制。这些限制措施不仅增加了数字贸易壁垒,也为协商和制定共同遵守的数字贸易规则带来更多障碍。

二、世界贸易组织框架下的数字贸易规则谈判

无论是主张将数字贸易纳入现有货物贸易协定或服务贸易协定,还是主张制定单独的数字贸易协定,多数成员支持在世界贸易组织框架下进行数字贸易规则的谈判,世界贸易组织也一直在积极筹划和推进数字贸易规则谈判的相关议程。

(一) 数字贸易规则的核心议题

数字贸易的国际规则有着广泛的内容,如跨境传输的数字商品和服务的征税、数字商品和服务的市场准入和非歧视性的政府采购、数据存储与跨境传输的审查措施、消费者个人信息的搜集和保护,系统和软件源代码的审核与转移等。

首先,数字贸易归属问题。显然,数字贸易规则是基于贸易标的物即数字产品,而对于相关贸易是属于商品还是服务,则往往成为产生分歧和争议的焦点,也是数字贸易谈判首先要解决的难点。美国一直主张数字贸易适用于关税及贸易总协定,并以此为基础倡导电子商务零关税,但即便其最紧密的贸易伙伴也未能充分支持美国的立场,如在《美墨加协定》中涉及数字产品的定义时就特别注明不应将相关定义“理解为反映缔约方关于数字产品是一种商品还是一种服务的观点。”^①而以欧盟为代表的

^① “United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement,” November 2018, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

世界贸易组织成员则认为数字贸易应当适用服务及贸易总协定,欧盟还主张将在线视听服务纳入数字贸易范畴。

当前,世界贸易组织没有达成关于数字贸易的综合性协议,但一些协议条款涉及数字贸易过程,一条可行的路径是以现行协议为基础涵盖数字贸易活动的核心内容。有学者在分析数字产品贸易现状及主要壁垒的基础上,运用世界贸易组织及其他国际协议相关的规定初步构建数字产品贸易政策及基本合作机制,并对其可行性进行简要分析,得出的结论是以国际服务贸易多边协议(TISA)为主构建初步的合作模式,并将其逐步纳入世界贸易组织管辖权的可行性最强。^①

其次,数字贸易壁垒问题。数字贸易同样面临关税和非关税壁垒,现有世界贸易组织框架下的数字贸易规则主要是有关跨境电子传输的零关税规则,而随着数字经济的崛起,虚拟数字商品的贸易与利用数字技术的服务开始受到重视,因而推动数字贸易发展的障碍并非主要来自关税,而是来自各种类型的非关税壁垒。一些国家为数字贸易设置的非关税壁垒,大致来自为保护本国高科技企业和数字产业的竞争力或为维护国家安全的政策法规,如要求数据本地化、对跨境数据传输设限,出于网络安全或国家安全目的而要求经营企业公布交易平台和应用软件的源代码等等。

第三,安全相关公共政策。数字贸易规则不仅涉及网络运营和电子商务企业的商业利益,还涉及复杂的技术规范、行业标准、公共事务和国家安全的相关政策和法规,以及各国政府对网络安全、数据跨境流动等方面的监管政策。目前影响数字贸易运行的政策法规主要包括个人信息和知识产权的保护、国家安全和社会稳定、政府采购数量和范围的限制等。在世界贸易组织框架下协商构建统一的共同遵守规制,以达到既促进数字贸易和数字经济的发展,又能顾及维护国家安全和社会稳定、保障个人权益的目的,则就必须寻求这些规则与各国安全相关的公共政策之间的兼容和并行。

总体而言,无论是将数字贸易置于货物贸易多边协定或是服务贸易

^① 伊万·沙拉法诺夫、白树强:《世贸组织视角下数字产品贸易合作机制研究——基于数字贸易发展现状及壁垒研究》,《国际贸易问题》2018年第2期,第149页。

多边协定下,建立世界贸易组织框架下的数字贸易规则都需要解决数字知识产权、跨境数据流动和数据存储本地化等核心议题。

(二) 数字贸易规则谈判的进展

世界贸易组织框架下的数字贸易谈判可以一直追溯到 20 世纪 90 年代中期,当时互联网刚刚兴起,应用普及正在展开,对于大多数经济体而言,电子商务仍是新生事物。1996 年,世界贸易组织正式取代关贸总协定,开始独立运作,在第一届部长级会议中即纳入了电子商务议题。在美国政府力主下,主要成员就电子商务传输免于征收关税达成一致,其后《多哈宣言》(2001)、《香港宣言》(2005)、《内罗毕宣言》(2015)也都重申针对电子商务传输免征关税的原则。总体而言,世界贸易组织框架下的数字贸易谈判迄今取得了三个方面的进展:

首先,正式将数字贸易规则纳入世界贸易组织协议谈判议程。在世界贸易组织改革的大背景下,数字贸易等新贸易形态对世界贸易组织规则的权威性和有效性提出新挑战。数字贸易在国际贸易中的占比不断上升,已成为世界经济增长最重要的新动力。然而作为当前最广泛的多边贸易协调机制,世界贸易组织的各项贸易协定并没有为这一新贸易形态提供适用条款。为了建立统一的数字市场,世界贸易组织也力图在其框架下尽早推出数字贸易规则。2013 年,世界贸易组织部长级会议授权秘书处将数字贸易问题提上议程,工作中心主要着眼于如何更新或澄清现有承诺。2017 年底,世界贸易组织成员在阿根廷第十一届部长会议达成协议,决定延长关于电子商务关税的禁令。阿根廷会议上世界贸易组织成员还共同发布了一份《电子商务联合声明》,重申电子商务的重要性及其为包容性贸易和发展所创造的机会,声明呼应了此前世界电子贸易平台宣布的“赋能电子商务”的主题,阿根廷会议声明是制定电子商务和数字贸易多边规则进程的重要里程碑。

其次,主要数字贸易大国对在世界贸易组织框架下建立数字贸易规则持积极开放态度。世界贸易组织主要成员国围绕数字贸易、电子商务等相关议题提出了多份议案,2016 年 11 月,美国向世界贸易组织提交了一份电子商务提案,中国也提交了“中国关于电子商务议题的提案”,就电子商务相关议题的讨论提出了意见和建议,提案使用跨境电子商务的概念,主要包括企业对用户和企业对企业的跨境电子商务交易,涉及内容包

括营造便利跨境电子商务发展的贸易政策环境、提高跨境电子商务政策框架的透明度以及改善跨境电子商务发展的基础设施和技术条件等。2016年二十国集团杭州峰会首次在最高领导人会议上就扩大数据贸易、促进数字经济发展等议题达成一致共识。2017年12月,中国进一步推动世界贸易组织第十一届部长级会议达成电子商务工作计划的决定。

第三,正式确立在世界贸易组织现有协议和框架基础上启动数字贸易议题谈判。2017年12月,世界贸易组织第十一届部长级会议在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯举行,美国、欧盟和日本在部长级会议上正式提出启动数字贸易自由化谈判的声明,美、欧、日的主要意图是利用他们占主导的贸易投资协定展开谈判,大力推动数字贸易国际规则的制定,以维护自身在全球数字贸易领域的地位和利益。2019年1月25日,中国等76个世界贸易组织成员在瑞士达沃斯举行的电子商务非正式部长级会议上签署了联合声明,确认将在世界贸易组织现有协定和框架基础上,启动与贸易有关的电子商务议题谈判。“多数世界贸易组织成员都坚持多边主义,致力于维护多边主义的支持,以规则为基础、以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,希望多边贸易体制继续为促进国际贸易增长、推动世界经济发展发挥积极作用。”^①在联合声明上签字的包括中国、美国、日本、美国、欧盟、俄罗斯、巴西、澳大利亚等主要数字经济和数字贸易大国,既有发达国家也有发展中国家。可以看出,尽管对数字贸易规则的具体认知和合适场所有着不同看法和意见,但都对在世界贸易组织框架下协商和建立数字贸易规则持基本赞同的立场。

(三) 数字贸易规则谈判的障碍

在世界贸易组织框架下建立数字贸易规则尽管得到了主要经济体的支持,但共识归共识,规则谈判的实质性进展相对有限,其主要原因仍然与大国竞争和安全密切相关。

首先,全球数字经济和数字贸易发展不均衡。世界贸易组织作为全球性的多边贸易组织,在促进全球经济一体化中发挥了重要作用,但各成员数字经济和数字贸易水平差距巨大,发达国家与发展中国家对数字贸

^① 2019年1月28日外交部发言人就《关于电子商务的联合声明》的表态, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1633124.shtml。

易的期待和诉求也不一致。一般而言,发达国家依靠领先的数字贸易水平和数字技术,都希望数字贸易的自由度能进一步提高,而发展中国家因为数字贸易水平和数字技术相对落后,更希望保留对发达国家数字产品进入本国的限制条件,比如提高征税及进行数据本地化监管等。此外,发达国家之间、发展中国家之间对数字贸易特性的认知和发展的诉求也不完全一致。美、欧、日虽则数字贸易自由化的立场基本一致,但都意图争夺数字贸易模式主导权和规则制定权,中国作为最大的发展中国家,伴随着数字经济和数字贸易的蓬勃发展,对市场的开放态度及数字贸易的自由化程度也与其他一些发展中国家不尽相同。

其次,世界贸易组织机制不能解决各国在发展数字贸易问题上的核心关切。在数字贸易这种新的商业模式中,货物和服务之间的界限变得越来越模糊,因此应当适用货物贸易还是服务贸易就存在很大争议。在服务贸易范围内,对于数字贸易应当属于何种类型的服务模式也有很大分歧。对于这些争议没有简单的解决方案,但这又是制订数字贸易规则的基础性问题,因此使得数字贸易规则谈判一开始就遇到了难以逾越的障碍,更遑论触及引发数字贸易规则制定的分歧的实质内容,即安全关切的问题。各国均将贸易壁垒作为维护网络安全的重要手段。在国际关系中,国家安全是更高层次的战略目标和国家利益,安全议题更加刚性,更少妥协和回旋空间。

第三,世界贸易组织自身的改革面临困境。世界贸易组织面临争端解决机制的有效性不断下降、安全规则的例外条款被滥用和成员频繁采用单边贸易措施等难题,世界贸易组织三大核心功能即争端解决、贸易谈判和贸易政策审议运行不畅的问题日益严重。近年来,世界贸易组织主要成员关于自由贸易和公平贸易原则立场的分歧不断加大,大国竞争背景下经济民族主义、贸易保护主义兴起,造成世界贸易组织框架下的贸易谈判往往迁延时日、无果而终,国际贸易壁垒呈现反弹趋势,数字贸易壁垒更是有增无减,加剧了国际贸易和数字贸易的波动和不确定性。根据世界贸易组织公布的数据,至2019年10月,各国实施的贸易限制措施对国际商品和服务产生了巨大影响,其中逾100项新的贸易限制措施,包括数量限制、进出口关税等,一年间影响了预计价值约7470亿美元的商品和服务,比前一年度期间增加27%,是2012年以来的最高水平。世界贸

易组织总干事罗伯特·阿泽维多在年度报告中表示,世界贸易组织成员大量实施新的贸易限制措施,处于历史高位的贸易壁垒正在损害全球的经济增长、就业和购买力。^①在此背景下,世界贸易组织推动数字经济发展、构建数字贸易规则的投入自然就无法达到应有的成效。

三、区域贸易协定下数字贸易规则的进展

与在世界贸易组织框架下构建全球层面数字贸易规则踟蹰不前的局面形成鲜明对比,区域层面的探索和实践正取得积极进展,双边和多边、地区和跨地区的经济体就涵盖数字贸易的区域贸易合作进行谈判,一些新签订的贸易协定中已经包含了详尽的数字贸易条款,利于数字贸易便利化和跨境数据流动安全的数字贸易规则正在区域层面付诸实施。

(一) 区域贸易协定中的数字贸易规则

近年来达成的诸项重要双边和多边贸易协定中均纳入了数字贸易相关规则,包括从《北美自由贸易协定》到《美墨加协定》、从跨太平洋伙伴关系到全面进步跨太平洋伙伴关系,以及欧盟数字单一市场等等,这些区域贸易协定在推动数字贸易方面均取得了相较于世界贸易组织框架下更为明显的进展,显示了在区域层面协商和扩展数字贸易规则的优势。

第一,从《北美自由贸易协定》到《美墨加协定》。美国、加拿大和墨西哥之间的《北美自由贸易协定》于1992年8月12日签署并于1994年1月1日正式生效,协定文本没有专门的电子商务或数字贸易章节,仅在总则(第一部分)涉及有关最惠国待遇下的局域网设备的关税分类和免税问题,以及在知识产权章(第六部分)的版权节(总第1705条)中对被列入《伯尔尼公约》文艺作品意义下的所有类型的计算机程序进行了说明及权利范围的界定。^②显然,这是与协定签署时全球互联网仍未起步,数字经济尚

^① “Report shows trade restrictions by WTO members at historically high levels”, December 12, 2019, https://www.wto.org/english/news_e/news19_c/dgra_12dec19_e.htm.

^② 《北美自由贸易协定》文本包括总则,商品贸易,技术性贸易壁垒,政府采购,投资、服务及相关事宜、知识产权,行政和机构规定,其他条款等八个部分。参见 Office of the United States Trade Representative, the full NAFTA text, <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>.

在萌芽状态,数字贸易所占比例微不足道的背景相适应的。随着网络技术应用快速普及和数字经济的迅猛发展,《北美自由贸易协定》越来越面临如何将数字贸易纳入议程的迫切压力。

特朗普执政后即要求对《北美自由贸易协定》重新展开谈判,虽然直接原因并非为了数字贸易,但将数字贸易纳入新协定仍属理所当然。2018年11月,三国完成谈判并签署《美墨加协定》,数字贸易成为新协定核心内容之一,也被认为是最具关键突破意义的章节之一^①,新协定充分显示了相关国家对数字贸易的重视,以及借此完善数字贸易规则的决心。协定确定了一系列数字贸易规则,包括禁止将关税和其他歧视性措施应用于电子书、视频、音乐、软件、游戏等由电子商务贡献的数字产品;确保允许跨境传输数据,并最大限度地减少对数据存储和处理的限制,从而增强和保护全球数字生态系统;确保供应商不受电子认证或电子签名的使用限制;确保可实施的消费者保护,包括针对隐私和未经请求的通信的保护适用于数字市场;限制政府要求公开特定计算机源代码和算法的能力;在寻求推广行业最佳实践以保持网络和服务安全的同时,促进在应对网络安全挑战方面的协作;促进对政府生成的公共数据的开放访问,以增强在商业应用程序和服务中的创新使用等等。总体而言,《美墨加协定》的数字贸易部分除了合作应对网络安全威胁之外,主要是减少或消除各国政策法规中对数字贸易的限制和壁垒。

第二,从跨太平洋伙伴关系协定到全面进步跨太平洋伙伴关系协定。奥巴马政府将跨太平洋伙伴关系协定谈判作为实现数字贸易和跨境数据流一致承诺的最重要依托,跨太平洋伙伴关系历经多次谈判,电子商务是谈判过程中重要的技术性议题,协定规定了电子商务相关概念的具体含义、范围及一般规定,关税征收,数字产品的非歧视性待遇,本地电子交易框架,电子认证及电子签名,线上消费者保护,个人信息保护,无纸化贸易,保证基于互联网进行电子商务的原则,通过电子手段进行的跨境信息传递,互联网互联费用的分摊,计算机设施的位置分布,主动提供的商业电

^① 除此之外还包括知识产权、微量条款、金融、服务环境四个章节,参见“United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement,” November 2018, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/fact-sheets/modernizing>.

子信息,合作及网络安全合作,程序源代码,争端解决机制等十多个方面的内容。总的来说,涉及电子商务条款的核心规则是促进数字贸易,保证信息的自由流动和互联网的应用。美国贸易代表办公室在一份报告中指出,跨太平洋伙伴关系包含强有力的规则,将极大的促进数字贸易的发展,可以确保最佳创新、限制贸易壁垒和审查制度,从而塑造数字市场的增长方式。^①跨太平洋伙伴关系是首个开展数字贸易和促进电子商务的协议,各项规则基本以美国主导的数字贸易规则为基础,确保数据可以自由跨境流动,确保企业基于成本、效率和安全自由选择放置服务器,以及鼓励通过电子手段促进跨境贸易等原则,对逐步展开的数字贸易规则的谈判和制定产生了重要影响。

特朗普执政伊始即决定退出跨太平洋伙伴关系协定,2017年1月23日,特朗普签署行政命令,宣布美国正式退出该协定。2017年11月11日,启动跨太平洋伙伴关系谈判的11个亚太国家共同发布联合声明,宣布已经就新的协议达成了基础性重要共识,并决定改名为全面进步跨太平洋伙伴关系,致力于建立一个更加自由化和低关税的贸易体系。新协定基本继承了跨太平洋伙伴关系协定的主要内容,尤其未对数字贸易章节内容作任何修改,各成员国依然在推动数据跨境自由流动、保护市场不受政府干预等方面达成一致。随着全面进步跨太平洋伙伴关系协定的正式实行,电子商务及数字贸易的发展得到了进一步的推动,经由跨太平洋伙伴关系协定继承下来的相关数字贸易规则也将进一步稳固。

第三,从《个人数字保护指令》到《通用数据保护条例》及欧盟数字单一市场。早在1995年,欧洲议会和欧盟理事会共同推出《个人数字保护指令》,该指令旨在欧盟范围内设定统一的最低法律标准和依据,为成员国针对保护个人数据以及保障数据自由流通相关立法提供参考。为了更好地保护欧盟公民个人数据,欧洲议会和欧盟理事会2016年4月通过欧盟《通用数据保护条例》,赋予欧盟公民更广泛的个人数据保护权力和选择。

2015年5月,欧盟委员会推出《数字单一市场战略》,将建立数字单一市场战略确认为欧盟的政治优先事项,该战略旨在为欧盟个人和企业打

^① “Office of the United States Trade Representative,” <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Promoting-Digital-Trade-Fact-Sheet.pdf>.

开数字机会,并增强欧洲在世界数字经济领域的领导地位。数字单一市场战略设定了接入、环境和经济与社会三大支柱,即让消费者和企业更好地访问整个欧洲的数字商品和服务,为数字网络和创新服务的繁荣创造适宜的条件和公平的竞争环境,提升数字经济的增长潜力。^①具体而言,欧盟数字单一市场确定的数字贸易规则涵盖面广、适用性强,通过制定和简化欧洲跨境电子商务共同规则、创造高质量性价比的跨境投递服务,预防不合理的地域屏蔽,对版权框架进行本土化和现代化更新,减少跨境销售中增值税负担等政策规则,来为在欧洲的消费者和企业提供更好地跨境网络使用体验。通过保证大数据、云服务和物联网这些欧盟具有竞争优势的领域,加强在跨境以及社区之间、公共服务和主管机构之间的更为有效的联通和新技术的标准化应用、支持公民和企业具有必要的能力且可以从互联和多语言的电子服务、电子政务、电子公正、电子健康、电子能源或电子交通中受益等政策规则,来实现数字经济的增长潜力最大化。

(二) 区域层面取得进展的主要原因

世界贸易组织框架下制定数字贸易规则面临各种难题和分歧,这些难题和分歧在区域层面则得到了不同程度的解决和弥合,这使得构建数字贸易规则的努力能够首先在区域层面取得突破。

首先,全球化和区域化两大进程的消长带来的挑战和机遇。人类社会进入 21 世纪以来,特别是 2008 年全球经济危机之后,越来越精细的国际分工和全球贸易出现了收益不均的问题,相互依赖不断加深的全球化势头开始出现主动减弱迹象。体现在全球治理层面,不仅数字贸易规则谈判,还有应对气候变化、消除发展鸿沟等众多治理议题均出现不同程度的阻滞,一度力推经济全球化的西方发达国家的自身发展也遭遇了诸多困难,民粹主义和保守势力抬头,推动全球议程的动力减退,新兴经济体也面临结构调整,参与全球治理的意愿尚未能转换为积极的成果。主要经济体面临是进一步通过国际合作以解决全球化进程中出现的安全困境和发展赤字问题,还是通过筑起壁垒以应对短期风险和保护一己利益。国际社会面临着方向性选择,区域层面的合作正是在全球化遭遇困难之

^① European Commission, "Shaping the Digital Single Market," <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market>.

时出现的新契机。

随着数字经济和数字贸易飞速发展,美国等西方国家为继续维持在国际贸易体系中的既有地位,不再完全依靠世界贸易组织框架下的多边贸易谈判已制,转而积极建立、扩大和巩固有利于维护自身利益和主导地位的区域自由贸易,从而方便将其他一些本身处于国际贸易体系外围、意图建立公平和自由贸易规则的国家排除在外,进而实现自身地位的巩固和自身经济的发展。

其次,区域数字经济发展水平相对均衡。一般而言,签署区域自由贸易协定的成员大致处于经济社会发展的类似阶段,信息化水平和信息基础设施完备程度大致相当,由此决定了区域层面的核心关切相对而言较为一致,这有助于将谈判聚焦于解决区域层面数字贸易发展面临的主要问题。如欧盟从《个人数字保护指令》到《通用数据保护条例》,均体现了平衡加强个人数据保护和促进个人数据利用的原则,以最大化地挖掘潜力,实现数字经济和数字贸易的增长,同时提高个人数据保护的标准。标准的提高对于域外企业参与欧盟市场而言,是意味着运营成本的提高和实实在在的数字贸易壁垒,但对域内企业而言,成本提升相对可控,且能够在域内市场上获得更多贸易机会,完全可以覆盖成本的增加。

第三,区域自由贸易协定中往往存在一个主导国,能为双边或多边数字贸易提供较强规制。正是因为区域主导力量的存在及区域范围的有限性,以区域主导力量为取向偏好的数字贸易规则制定方案则更容易在区域贸易协定中被推行和实施,如《美墨加自由贸易协定》、《美韩自由贸易协定》中数字贸易条款就明显体现了美国的支配地位。而相对来说,现在美、欧、日等主要经济体都无法在世界贸易组织框架下的获得绝对的力量优势和主导地位,也无法将各自的核心诉求和主张上升为世界贸易组织成员的一致共识,从而使得这些主要经济体转向通过区域贸易协定寻求更加有效地建立数字贸易规则。此外,区域合作也为应对数字贸易规则相关的安全关切提供了更为有效的途径,通过区域自由贸易协定制定严格的条款能够有效应对数据传输可能带来的个人隐私、社会稳定和国家安全的风险。

区域贸易协定在制定数字贸易规则上的进展,展示出区域路径在应对兼具竞争性和安全性的数字贸易的优势。区域路径在数字贸易规则构

建过程中展示活力并不意外,在一些网络空间全球治理议题上,区域合作的优势已经显现出其有效性,如2001年在匈牙利首都布达佩斯签署的《网络犯罪条约》,是世界第一部也是迄今唯一有效的针对网络犯罪的国际公约,至2019年11月底,已有64个国家签署了该公约。^①由于得到成员国主权合法性支持,依托稳定的成员国权力架构,推动规则制定、政策协调都更有力,机制化的区域合作稳步推进,从而在合作应对互联网全球治理和网络信息安全的现实风险和潜在威胁方面取得明显进展,在建立共同遵守的数字贸易规则方面也更为有效。应当指出,区域路径并非全球路径的否定或替代,世界贸易组织具有与各种区域自由贸易协定并行不悖的经验和机制,在构建数字贸易规则过程中同样可以从各区域贸易合作中已经形成的数字贸易规则寻求契机。

结 语

世界贸易组织及其协议体系构成了迄今覆盖面最广的多边贸易机制,具备协商和制定从货物贸易、服务贸易到政府采购等广泛贸易议题的原则、规则和争端解决程序的合法性和公信力,从而在世界贸易组织框架下探索适用的数字贸易规则理当成为各主要经济体的优先选择。目前的问题在于,网络技术和应用的发展对全球贸易过程的影响日益显著,现行多边贸易机制却未能及时回应数字贸易的复杂性。中国和多数成员都支持世界贸易组织在规范和促进全球数字贸易中发挥积极作用,而世界贸易组织也需要逐步形成管理这一新型贸易型态的能力和机制。

数字贸易将给世界贸易组织的未来带来更多的机遇,世界贸易组织总干事罗伯特·阿泽维多认为,数字贸易是由技术驱动的结构变化,将对国际贸易的发展趋势和世界贸易组织的改革产生重大影响。“我们正经历前所未有的技术变革时代,大量基于互联网的创新将产生重大影响。

^① Council of Europe, “Chart of signatures and ratifications of Treaty 185: Convention on Cybercrime,” December 1, 2019, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures>.

数字技术不仅有利于货物贸易,还将促进服务贸易便利化、催生新的服务业态。物联网、人工智能和区块链等应用也将深刻改变贸易模式、贸易主体和贸易对象。历史表明,成功管理技术驱动的结构变化是确保大家共同受益的关键。”^①在世界贸易组织框架下建立数字贸易规则,并促其成为全球数字贸易一致遵守的规范,正是为了推动世界各国在数字经济发展过程中共同福祉增长的结构性调适。

^① Robert Azevedo, *World Trade Report 2018: Preface*, November 2018, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e.pdf.