

发挥自贸区优势 探索对接数字贸易国际规则

针对CPTPP、DEPA以及RCEP等协定中的数字贸易规则,我国自贸区(港)可发挥先行先试优势,在规则文本层面、治理理念层面探索对接路径。

文/周念利 于美月 廖宁 编辑/章蔓菁

近年来,我国积极参与全球数字贸易治理,其中与高标准国际数字贸易规则的对接是一项重要内容。从全球范围看,目前数字贸易尚未形成统一的国际化规则体系,双边或区域自由贸易协定以及相关数字协议成为探索数字贸易规则的主要载体。结合我国已加入或正在申请加入的协定情况,我国需着重厘清《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)和《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)中有关数字贸易的规则,并在不同层面做好对接。而作为我国新时代改革开放高地,自贸区(港)可在数字贸易国际规则对接方面展开先行探索。

相关协定框架下的数字贸易规则及总体对接策略

综合CPTPP、DEPA和RCEP中的数字贸易条款制定情况,所涉及的关键规则共有八类,分别是:

“数据跨境流动及存储规则”“电子传输免关税规则”“数字产品非歧视性待遇规则”“数字技术非强制性转让规则”“数字内容版权保护规则”“数字贸易便利化升级规则”“新兴数字技术规则”和“数字贸易包容性增长规则”。相较于RCEP,CPTPP、DEPA在数字贸易规则制定方面所涉及的内容更广、程度更深。

从数字贸易规则制定情况看,我国在数字贸易相关法规制定、管理机制建设等方面仍处于经验积累过程,而CPTPP、DEPA以及RCEP所涉及的数字贸易规则内容较多、范围较广,对我国数字贸易的利益影响较为复杂。鉴于此,我国可在厘清现行国际规则的基础上,根据具体情况的不同,从规则文本和治理理念两个层面进行对接。

在规则文本层面,侧重理解和掌握贸易规则文本,对照规则文本开展实践,确保相关做法与规则文

本要求相一致。在治理理念层面,除了对接规则文本外,在治理理念等方面进行对接。鉴于各地开放水平的不同,自贸区(港)以外的全国其他地区在数字贸易规则对接上可将规则文本对接作为基础,治理理念对接作为更高标准。具体而言,对于挑战性强的硬规则或我国处于弱势、具有防守利益的相关规则,可将规则文本对接作为重点,对于挑战性较低的软规则或我国处于强势、具有进攻利益的相关规则,可将治理理念对接作为重点。

自贸区(港)对接数字贸易国际规则的具体思路

作为改革开放高地,自贸区(港)在数字贸易国际规则对接方面的制度创新主要体现在两点:一是进行具有拔高性质的对接探索,在规则文本对接的基础上,更多地开展治理理念层面的对接;二是进行具有触底性质的对接探索,例如针对具有较强挑战性的规则义务,探寻能够降低该规则负面影响的路径。

对接“数据跨境流动及存储规则”

RCEP、CPTPP和DEPA均包含关于“数据跨境流动及存储规则”的条款,但不同协定在规则的“例外规定”“是否能适用争端解决机制”等问题上存在差异。从国内对数据跨境流动及存储的管理情况看,现阶段针对重要数据和规模以上的个人数据,我国以“境内存储”作为基本原则,数据出境要基于“数据出境安全评估”“个人信息跨境处理活动安全认证”“个人信息出境标准合同”等机制;在操作层面,这些机制在数据分类分级体系、分类颗粒度、重要数据界定标准、数据出境管理制度和流程、数据确权相关底层法规等方面有待进一步完善。

鉴于上述情况,我国自贸区(港)在对接“跨境数据流动和存储规则”时,须在数据流动和安全保障之间寻求平衡,侧重在规则文本层面进行对接。第

一，自贸区（港）相关制度创新应以“数据流动”作为底色，“数据管制”作为例外。第二，明确数据跨境流动审批是国家事权，地方进行相关制度创新的关键是让能出境的数据流动更加便利，可采取的创新举措有：加强新型基础设施建设，包括推进通信网络设施建设和应用部署，提升数据的传输便利性，打造枢纽型的数字强港；帮助企业提升处理数据出境业务的能力，例如成立数据跨境服务中心，引导企业构建完善的数据安全管理体系；将数据出境工作委托专人完成，例如将企业数据出境相关业务委托给大数据交易所。第三，在创新数据出境制度的同时，在遵守“不出境”的前提下寻求避免业务受损的替代性办法。例如，基于隐私计算，直接将计算结果进行输出，实现数据可用不可见。第四，立足自贸区（港）的特定领域或行业，通过收集第一手经验数据，就数据流动壁垒对经济增长、产业发展与转型、数字贸易的影响进行测度，并将相关测算结果作为政策制定的参考。

对接“电子传输免关税规则”

电子传输的关税问题涉及不同成员的数字产业利益以及税收收入的衡量。CPTPP和DEPA中所规定的电子传输免关税规则为永久性义务，RCEP中的电子传输免关税规则更多体现为“临时性”义务。当前，我国根据世界贸易组织（WTO）框架，针对电子传输实施暂时性免征关税，未来是否要对电子传输实行永久免关税，需解决的技术性难题在于如何对电子传输方式开展的国际服务贸易规模进行统计，并对电子传输永久免关税规则带来的潜在关税损失进行估算。如果关税损失可观，对财政收入乃至产业利益产生较大影响，则意味着对接电子传输永久免关税规则的代价较高。针对这一难题，自贸区（港）可与相关高校或智库合作，寻找合适的技术方法，探索对可数字化有形产品通过电子传输的比率进行衡量，从而估算由

电子传输带来的关税收入，并在测算结果的基础上，制定符合我国国情的电子传输关税征收规则。

对接“数字产品非歧视待遇规则”

“数字产品非歧视待遇”是重要的数字贸易规则。DEPA和CPTPP在该规则上保持了一致，要求给予来自成员方的数字产品以最惠国待遇和国民待遇；RCEP则未涉及该项规则。对于我国而言，现阶段接受该规则的挑战性较大，原因在于：结合数字产品监管、产业竞争力以及相关市场开放现状，目前我国还难以对其他缔约方的数字产品给予非歧视待遇，保证进口产品与本土产品在电子传输、市场准入等方面享有同等待遇。

鉴于上述原因，我国需要慎重对待该项规则，同时自贸区（港）可尝试对我国数字产品市场的开放度进行摸底，对特定数字产品进行归类，并尝试利用CPTPP框架下有关该规则的例外规定，为我国数字产品市场提供一定的缓冲和保护。由于数字产品非歧视性待遇规则属于“一般规则”，与跨境服务贸易、投资等相关的市场准入、国民待遇相关承诺属于“部门规则”，自贸区（港）应统筹协调和规范数字服务开放一般规则和部门规则间的关系，遵循部门规则适用的优先权高于一般规则的惯例，将数字产品市场开放程度控制在适度水平，例如可在跨境服务贸易、投资的负面清单中引入不符措施，将“数字产品非歧视性待遇”义务进行技术性排除。此外，可在数字内容监管的区域内立法上寻求突破，积极推动数字化监管改革进程，着力提高区域内数字产品相关产业的竞争力。

对接“数字技术非强制性转让规则”

数字贸易的标的多为知识、技术密集型的产品或服务，数字产品或服务的提供者为了维护自身在东道国的垄断地位，往往会寻求对支撑这些产品或服务

的底层技术或知识实施保护,抵制相关技术的非强制性转让。CPTPP中的“源代码”规则就是典型的数字技术非强制性转让规则,该规则聚焦保护软件产品的源代码,规定缔约方的“大众市场软件及其所含产品”在另一缔约方寻求市场准入时,另一缔约方不得以要求开放软件的源代码作为市场准入的前提条件;RCEP则不包含“源代码”条款。对于发达国家而言,披露源代码可能会损害其数字知识产权,动摇其行业优势地位。

针对以CPTPP“源代码”规则为代表的数字技术非强制性转让规则,自贸区(港)可从以下方面探索对接方式:第一,CPTPP的“源代码”非强制性转让规则仅适用于大众市场软件,并不适用于基础设施软件,自贸区(港)需要对“大众市场软件”和“基础设施软件”进行明确界定与区分,以确定该规则的适用范围;第二,当我国作为软件等数字服务的出口方时,如果被东道国要求强制性技术转让,可借鉴CPTPP中相关规则的基本逻辑,与进口方达成协议,要求不得将转让源代码作为市场准入的前提条件,从而保持自身技术优势;第三,尝试化解技术合理转让与技术贸易管制规则之间的冲突,例如,目前我国对特定类型算法技术的国际转移设置了出口技术限制,但一些企业在海外投资时需以算法作为无形资产进行投资,针对企业的算法转移需求与国家的技术贸易管制规则之间可能存在的不一致,自贸区(港)可尝试在对企业进行调研的基础上,对算法在企业集团内部的转移设置相关的绿色通道,仿效数据流动的白名单制度,制定算法转移的白名单,在不违反技术贸易管制的前提下,合规开展算法转移。

对接“数字内容版权保护规则”

数字内容版权保护是指将传统版权内容在数字环境下加以保护,包括“版权和相关权的保护期限(要求将著作权保护期限从50年延长至70年)”“电子复制(明确将电子复制权纳入版权的范畴)”“要求政府使用正版软件”三类。CPTPP在数字内容版权保护规则制定方面较为完善,RCEP对此虽有所涉及,但深度不及CPTPP。

针对该类规则,自贸区(港)可首先考虑在规则文本层面实现对接。例如,在“版权和相关权利的保护期限”方面,我国虽然坚持50年的保护期限,但有必要深入分析保护期限延长在我国数字服务开放中所适用的具体场景,通过“例外规定”来满足适应具体场景的保护期限延长需要。另外,结合我国近年来数字内容产业发展趋势,可尝试扩展对“复制权”的概念解释,将电子复制权纳入复制权的保护范畴,维护相关产业的利益。在此基础上,可继续探索在治理理念层面的对接,将此类规则的精神与我国实践相结合,从而提出符合我国利益诉求的新规则。例如,一些自贸区(港)在数字游戏产业方面具有较好的产业基础,针对数字游戏产品在出口中遭遇的侵权行为,如何更有效地制定相关贸易规则,保护我国数字游戏产品的版权,值得深入思考。

对接“数字贸易便利化升级规则”

在DEPA框架下,数字贸易便利化规则主要体现在“无纸化贸易”“电子发票”“电子支付”等相关规定中。这些贸易便利化升级规则旨在实现成员间在贸易管理文件系统、电子发票系统以及电子支付系统等方面的互操作性,提高系统的透明度,促进成员间在相关领域的经验交流和国际合作。自贸区(港)在对接这些规则时,所面临的核心问题在于“提升三大体系的透明度”和“基于国际标准来构建三大体系”。具体而言,自贸区(港)需要能够采用国际公认标准来开发贸易管理文件系统、电子发票系统以及电子支付系统,并实现与其他成员系统的互操作性,包括:全面梳理贸易管理政策相关文件,并将其转化为电子版,以英语或世界贸易组织官方语言和可机读的格式对外发布,保证其公开可获得;检视国内现有的电子发票、电子支付系统标准,针对其中不符合国际标准的地方及时予以调整;提升电子支付监管水平,使监管与风险特征相匹配,营造安全高效的支付环境;此外,自贸区(港)还需要总结相关的优秀管理经验,并进行分享和交流。

对接“新兴数字技术规则”

面对数字技术研发与应用的快速更迭,DEPA框

架纳入了与新兴数字技术相关的规则，主要包括“数字身份识别”“金融科技”“人工智能”等规则。针对自贸区（港）的对接策略，本文有如下建议。

第一，DEPA框架下的数字身份识别规则重点在于强调成员在建立与数字身份识别相关的制度体系时，所应用的技术和标准要具有互操作性。现阶段，我国部分地区进行了数字身份制度的相关尝试，例如苏州市高铁新城引入了“分布式数字身份产业联盟”等。但总体而言，我国对于该类规则仍处于摸索和实验阶段。对于自贸区（港）而言，对接数字身份规则既是挑战也是机遇，可根据国际既定框架和公认的技术标准出台数字身份认定的相关办法、标准，并保证与DEPA其他成员的数字身份制度之间具有互操作性。


第二，DEPA着眼于金融与科技产业的融合趋势，鼓励成员在金融科技领域展开研发和人才培养的合作。我国自贸区（港）在对接时，需要加强金融科技核心技术应用攻关，加大大数据、云计算在金融领域的应用；积极与DEPA缔约方的金融科技企业开展互动交流，扩大我国金融科技的影响力；深化相关部门在金融科技人才引进和培育方面的合作，加快构建多层次的金融科技人才培养体系。

第三，针对人工智能技术领域法律法规、监管制度建设滞后的挑战，DEPA要求人工智能技术在制度约束下进行安全、可信赖和负责任的使用。对此，北京、深圳以及杭州等具有人工智能产业优势的自贸区，可将人工智能规制作为重要抓手，一方面督促人工智能行业和相关企业履行道德伦理主体责任，建立人工智能道德伦理审查、信息披露等工作机制；另一方面，可与DEPA缔约方在人工智能方面分享最优治理实践，并主动推广自身所构建的人工智能治理框架。

对接“数字贸易包容性增长规则”

在数字贸易飞速发展的过程中，“数字鸿沟”问题日益凸显，如何促进数字经济包容性发展尤为重要。DEPA框架下的数字包容性发展理念主要体现在中小企业和数字包容等规则中。在中小企业方面，

DEPA鼓励缔约方积极推广数字工具和技术的应用，使中小企业在政府采购、投资、信贷等方面能够获得更多机会；并且，相较于RCEP对搭建中小企业信息共享平台的倡议，DEPA对平台的搭建形式、信息共享范围和内容均进行了详细规定，从而提升了可执行度。通过对接这些规则，有助于我国中小企业利用数字技术实现信息共享，提升信贷、投资的便利度。对此，自贸区（港）要优化营商环境，为中小企业提供融资支持，助力其更加便捷地参与贸易和投资；同时，积极推动我国中小企业与DEPA成员方的企业开展交流合作，建立中小企业的信息共享制度，加大对话和沟通；此外，积极推动中小企业进行数字化转型，结合行业、企业特点，将数字技术融入企业经营，培育一批“专精特新”的数字化中小企业。

在数字包容方面，DEPA敦促成员消除数字障碍，以增加更多个体参与数字经济的机会，并要求成员分享经验；RCEP则未纳入任何数字包容规则。在对接数字包容相关规则时，自贸区（港）应充分吸收和学习DEPA成员方在克服国内外数字鸿沟方面的优秀做法和经验，努力提升数字弱势群体对数字经济的参与感，将数字鸿沟转化为数字红利，具体可从三个阶段着手：在数字准备阶段，加快完善基础设施建设，增强公众数字服务的可得性；在数字就绪阶段，针对数字弱势群体进行普及数字教育，开展数字技能培训；在数字实践阶段，将数字技术与生产生活相结合，实现数字赋能，帮助各个群体更好地融入数字经济。

作者周念利系对外经济贸易大学中国WTO研究院研究员

作者于美月系对外经济贸易大学中国WTO研究院2021级博士研究生

作者廖宇系对外经济贸易大学中国WTO研究院2022级硕士研究生