

# 中国应如何对接 DEPA ——基于 DEPA 与 RCEP 对比的视角

周念利, 于美月

(对外经济贸易大学中国 WTO 研究院, 北京 100029)

(摘 要)当前,数字贸易发展如火如荼,全球数字贸易治理博弈也日趋激烈。以 DEPA 为代表的“新式”数字贸易规则旨在解决数字贸易治理中的关键问题,具有较强的前瞻性和进步性。中国作为 RCEP 的成员,现正式申请加入 DEPA。整体上看,DEPA 在数字贸易治理规则的“广度”和“深度”上均超越了 RCEP。与 RCEP 相比,DEPA 引入了“新兴数字技术”“数字身份”“数据创新”“数字包容”等新议题,还在“数据跨境流动和本地化存储”及“数字产品相关规则”等方面进行了深化。中国在与 DEPA 对接时,应重点关注和应对“数据跨境流动和本地化存储”“数字产品相关规则”“数字贸易便利化”“新兴趋势和技术相关规则”“数据创新与数据公开”“中小企业及数据包容”等六个方面规则所带来的挑战,理性务实地提升我国的数字贸易治理水平。

(关键词)DEPA; RCEP; 规则对接

(中图分类号)F744

(文献标识码)A

(文章编号)1002-3909(2022)02-0055-10

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2022.02.013

## 一、引言

数字技术的兴起改变了国际贸易格局。当前全球贸易模式正在由“价值链贸易”向“数字贸易”发展过渡。数字贸易发展方兴未艾,我国对数字贸易的重视程度也日渐提升,《“十四五”服务贸易发展规划》中提到,要“大力发展数字贸易,建立健全数字贸易治理体系”。2020 年 9 月,商务部发布了《中国数字贸易发展报告 2020》。报告显示,2020 年我国数字服务贸易额为 2947.6 亿美元,占服务贸易的比重达到 44.5%,意味着数字贸易已经成为我国贸易发展尤其是服务贸易发展的关键动力。中国在致力于发展数字贸易的同时,也积极参与数字贸易治理。一方面,努力尝试推动多边框架下的数字贸易规则体系建立,于 2019 年与 WTO 成员共同签署了《关于电子商务的联合声明倡议》;另一方面,主动构建双边及区域层面的数字贸易规则,例如中国—韩国 FTA 和中国—澳大利亚 FTA 中均包含了专门的电子商务章节。在中国目前已签署的所有区域贸易协定中,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)囊括了“电子传输免征关税”“数据流动及本地存储”以及“个人信息保护”等前沿议题,兼具深度与广度,体现出中国现阶段参与国际数字贸易治理的最高水准。

[基金项目]本文系国家社科基金重大项目“重大公共卫生事件对我国全球价值链分工地位的影响及对策研究”(项目编号:20&ZD119)、对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助“美式数字贸易规则的发展演进及中国的政策选择”(项目编号:ZD3—07)的阶段性成果。

[作者简介]周念利,女,经济学博士,对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员、博士生导师,研究方向为数字贸易;于美月,女,对外经济贸易大学中国 WTO 研究院博士生,研究方向为数字贸易。

随着数字贸易的蓬勃发展,各国结合自身经济水平和利益诉求,纷纷围绕数字贸易展开日趋激烈的规则博弈。目前关于数字贸易治理,全球共有四种代表性声音:一是以《美墨加协定》(USMCA)和《日美数字贸易协定》(UJDTA)为代表的“美式”数字贸易规则。美国积极主张推进跨境数据自由流动、数据存储非强制本地化以及源代码保护等。二是以《日本—欧盟经济伙伴协定》、欧盟—韩国 FTA 为代表的“欧式”数字贸易规则。欧盟强调保护个人隐私,坚持文化和视听例外原则等。三是以 RCEP 为典型代表的“中式”数字贸易规则。中国强调在数字贸易治理中要重视尊重各主权国家的互联网及数据主权等。四是以新加坡主导缔结的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)<sup>①</sup>和《新加坡—澳大利亚数字经济协定》(SADEA)为代表的“新式”数字贸易规则。“新式”数字贸易规则创新性较强,考虑了数字身份和新兴技术领域行业标准设计等独创议题,且相比于前三种数字贸易规则模板,更加注重中小企业的合作发展,是全球数字贸易治理中不可忽视的新力量。而在“新式”数字贸易规则中,尤以 DEPA 见长。DEPA 共包含 16 个模块,主要特点为约束性规则较少,聚焦于数字贸易便利化、数据跨境流动和本地化存储问题以及数字产品相关问题,还涵盖了人工智能、金融科技等多项新兴技术和中小企业合作等软性安排,目的是搭建政府间的数字贸易合作框架,解决数字贸易中的关键问题,具有较强的前瞻性与先进性。

目前全球数字贸易治理的四种理念呈现出既竞争又融合的趋势。中国已于 2021 年 11 月正式申请加入 DEPA。由于中国在区域贸易协定层面就数字贸易治理所作最高承诺主要体现在 RCEP 中,中国在立足于 RCEP 的基础上申请加入 DEPA。这意味着 RCEP 与 DEPA 的差异恰恰成为中国对接 DEPA 所面临的关键挑战。有鉴于此,本文尝试将 RCEP 与 DEPA 进行对比分析,针对这两个协定的核心差异来探讨中国加入 DEPA 的挑战并提出应对策略。

## 二、DEPA 与 RCEP 中数字贸易规则的对比分析

RCEP 中的数字贸易规则主要分布于第 10 章“投资”、第 11 章“知识产权”、第 12 章“电子商务”、第 14 章“中小企业”以及第 8 章“服务贸易章”及三个部门附件(“金融服务”“电信服务”以及“专业服务”),而 DEPA 则是全文均与数字贸易相关,共包含 16 个模块,其中实质性模块共 10 个,流程性模块共 6 个。各实质性模块相互独立,因而日后有意愿加入 DEPA 的经济体可结合自身数字经济发展水平与利益诉求自主选择相对应的模块进行谈判,有利于缔约方之间尽快在关键领域达成共识,避免漫长的协商过程,实现利益最大化。

通过逐一对比 RCEP 和 DEPA 的规则文本可以发现,总体而言,RCEP 与 DEPA 的议题存在部分重叠,但 DEPA 在数字贸易治理上的雄心水平明显高于 RCEP,不仅对 RCEP 既有规则进行了深化,还结合缔约成员的自身经济发展结构和数字贸易治理优势纳入了 RCEP 中未涉及的新规则,当然 RCEP 也覆盖了少量 DEPA 中所缺少的条款。因此,本文对二者的对比分析将从以下四个角度展开:(1) RCEP 扩展条款(RCEP-extra),指的是 RCEP 中未包含,而 DEPA 纳入的新规则;(2) RCEP 深化条款(RCEP-plus),指的是 DEPA 和 RCEP 中均有所涉及但 DEPA 在 RCEP 的基础上进行了深化升级的规则;(3) RCEP 对等条款(RCEP-equal),指的是 RCEP 和 DEPA 中均有所包含,且深度基本一致的规则;(4) RCEP 紧缩条款(RCEP-minus),指的是 RCEP 中涵盖但 DEPA 中不涵盖的规则。具体的规则对比见表 1。

<sup>①</sup> 由新加坡、智利、新西兰三国于 2020 年 6 月 12 日共同签署。

表1 DEPA 与 RCEP 中数字贸易规则的比较

RCEP-extra 扩展条款		RCEP-plus 深化条款	
RCEP	DEPA	RCEP	DEPA
/	第 2.5 条 电子发票	第 12.5 条 无纸化贸易	第 2.2 条 无纸化贸易
/	第 2.7 条 电子支付	第 12.11 条 电子传输免关税	第 3.2 条 电子传输免关税
/	第 3.3 条 数字产品非歧视性待遇	第 12.8 条 线上个人信息保护	第 4.2 条 线上个人信息保护
/	第 3.4 条 数字知识产权保护	第 12.15 条 数据跨境自由流动	第 4.3 条 数据跨境自由流动
/	第 6.4 条 接入和使用互联网的原则	第 12.14 条 数据存储非强制本地化	第 4.4 条 数据存储非强制本地化
/	第 7.1 条 数字身份	第 12.7 条 线上消费者保护	第 6.3 条 线上消费者保护
/	第 8.1 条 金融科技合作	第 14 章 中小企业	第 10 模块 中小企业
/	第 8.2 条 人工智能		
/	第 9.4 条 数据创新		
/	第 9.5 条 公开政府数据		
/	第 11.1 条 数字包容		
RCEP-equal 对等条款		RCEP-minus 紧缩条款	
RCEP	DEPA	RCEP	DEPA
第 12.10 条 国内监管框架	第 2.3 条 国内电子交易框架	第 12.6 条 电子认证/签名	/
第 12.13 条 网络安全	第 5.1 条 网络安全合作	第 12.16 条 电子商务对话	/
第 12.9 条 非应邀商业电子信息	第 6.2 条 非应邀商业电子信息		

资料来源: RCEP 及 DEPA 文本

由表 1 可知,DEPA 中具有 RCEP-extra 特征的拓展性条款共 11 条,这是中国对接 DEPA 时需重点关注的部分。DEPA 对 RCEP 的扩展可以总结为如下几点:一是引入了强调增强成员方电子贸易管理文件系统、电子支付系统和电子发票系统的互操作性提升数字贸易便利化程度的规则。二是在数字产品方面,不仅要求缔约成员应给予其他成员方的数字产品以非歧视性待遇,还纳入了数字知识产权保护的相关规则。三是 DEPA 中特别规定了如数字身份、金融科技和人工智能等新兴技术相关条款,目的是希望成员方能从数字技术和经济融合中受益。四是 DEPA 的缔约成员如新加坡、新西兰等在电子政务、

智慧交通、智慧医疗等数字基础设施建设领域颇有建树,因而协定中包含了数字包容、数据创新等独创性条款。

DEPA 中具有 RCEP-plus 特征的深化条款共 7 个,主要体现在以下几个方面:一是电子传输免关税的规定更为严格,DEPA 将 RCEP 中“电子传输免关税是可调整的临时性义务”变更为“永久性义务”。二是在提出了更加严格的推进数据跨境流动自由化和数据存储非强制本地化的义务外,补充规定了通过电子方式传输的信息还包括个人信息,且对例外条款进行了缩略。三是在中小企业合作方面,由于 DEPA 缔约成员国内缺乏大型 ICT 企业,因而在规则制定时有意向中小企业倾斜,将 RCEP 中概括性的“中小企业合作”条款细化至数字经济领域的协作,并明确了中小企业信息共享的范围。四是对于线上消费者保护和个人信息保护,DEPA 在 RCEP 的基础上也进行了细化,尤其是规定了个人信息保护的原则。

相较于 DEPA 对 RCEP 中数字贸易规则所作升级和拓展,RCEP 对等条款以及 RCEP 紧缩条款数量较少,分别为 3 个和 2 个。其中,RCEP 对等条款主要包括国内监管框架、网络安全以及非应邀商业电子信息等,说明 RCEP 和 DEPA 在上述议题上立场较为一致。相比于 RCEP,DEPA 中所缺乏的条款主要是电子签名/认证条款,RCEP 中的第 12.6 条明确了电子签名和电子认证的法律效力,并且鼓励各缔约成员使用可交互操作的电子认证系统,而 DEPA 中未有提及。

### 三、中国加入 DEPA 所面临的挑战及对策

通过前文对 DEPA 与 RCEP 的比较分析可知,中国加入 DEPA 的挑战主要来自于其框架下所包含的 RCEP 扩展条款和 RCEP 深化条款,因此本文将着重分析这两类规则为中国带来的对接压力,并结合中国的实际情况提出应对策略。

#### (一)“数据跨境流动及存储规则”的挑战与应对

1. 数据跨境流动规则。根据 RCEP 和 DEPA 数据跨境流动规则的对比分析(见表 2)可见,RCEP 和 DEPA 都意识到数据跨境流动的重要意义,均承认针对信息跨境传输的监管权,并且关于核心义务和适用范围的规定也较为一致。但是在 DEPA 中,第 4.3.2 条明确规定通过电子方式传输的信息包括个人信息,即一个可识别或已识别自然人的任何信息(包括数据)都是可跨境传输的,但 RCEP 中没有对电子传输信息是否包含个人信息作出明确界定。除此以外,为了确保数据能够最大限度地跨境自由流动,DEPA 还删除了 RCEP 中第 12.15.3 条的基本安全例外,同时强调基于合法公共政策目标所实施的措施应控制在目标所需限度之内,防止该条款被滥用或扩大使用。中国一直以来都强调基于数据主权安全的数据跨境流动,DEPA 对于数据跨境自由流动(包括个人信息)的要求,可能将个人或者国家数据安全暴露在危险之中,电信诈骗、网络攻击等违法行为发生的概率将会增加,因而对我国数据跨境流动监管提出了更为严格的要求。

针对数据跨境流动领域的挑战,我国可以从以下三个方面着手应对:一是对数据实行分层分类分级保护。具体而言,数据的分类标准可按照业务范畴划分且保证分类颗粒度合理适中,分级标准可基于数据的敏感程度、关键程度或司法管辖要求等维度进行考虑。此外,对于数据跨境输入方也应当有明确的分类,须依照不同国家对数据跨境流动的治理水准进行区分。对于 DEPA 中特别提及的个人信息,应进一步明确个人信息保护的责任主体,提升数据流动安全性。二是与 DEPA 缔约方探索建立标准格式合同的管理机制,以提高数据管理的“灵活性”。三是以国内的数据交易所尤其是北京、上海数交所为突破口,挖掘“数据特定使用权流通”的交易,从而绕开数据所有权的法律争论,将其打造成为国内领先的数据交易基础设施和国际重要的数据跨境流通枢纽。

表 2 RCEP 与 DEPA 数据跨境流动及存储规则的对比

	RCEP	DEPA	DEPA 与 RCEP 的差异
数据跨境流动规则	第 12.15.2 条 每一缔约方不得阻止涵盖的人为进行商业行为而通过电子方式跨境传输信息。	第 4.3.2 条 每一缔约方应允许通过电子方式跨境传输信息,包括个人信息,如这一活动用于涵盖的人开展业务。	DEPA 强调个人信息也是可跨境传输的(个人信息指的是关于一个已识别或可识别的自然人的任何信息,包括数据)。
	第 12.15.3 条 本条的任何规定不得阻止一缔约方采取或维持:(一)任何与第二款不符但该缔约方认为是其实现合法的公共政策目标所必要的措施(注:就本项而言,缔约方确认实施此类合法公共政策的必要性应当由实施的缔约方决定),只要该措施不以构成任意或不合理的歧视或变相的贸易限制的方式适用;或者(二)该缔约方认为对保护其基本安全利益所必需的任何措施。其他缔约方不得对此类措施提出异议。	第 4.3.3 条 本条中任何内容不得阻止一缔约方为实现合法公共政策目标而采取或维持与第 2 款不一致的措施,只要该措施:(a) 不以构成任意或不合理歧视或对贸易构成变相限制的方式实施;及(b) 不对信息传输施加超出实现目标所需限度的限制。	差异较大,DEPA 将因合法公共政策目标所实施的措施控制在目标所需限度之内,且剔除了安全例外。
数据本地化存储规则	第 12.14.3 条 本条的任何规定不得阻止一缔约方采取或维持:(一)任何与第二款不符但该缔约方认为是实现其合法的公共政策目标所必要的措施,只要该措施不以构成任意或不合理的歧视或变相的贸易限制的方式适用;或者(二)该缔约方认为对保护其基本安全利益所必要的任何措施。其他缔约方不得对此类措施提出异议。	第 4.4.3 条 本条中任何内容不得阻止一缔约方为实现合法公共政策目标而采取或维持与第 2 款不一致的措施,只要该措施:(a) 不以构成任意或不合理歧视或对贸易构成变相限制的方式适用;及(b) 不对计算设施的使用或位置施加超出实现目标所需限度的限制。	例外条款差异较大。针对合法公共政策目标例外,二者强调措施适用是必要的且附加了适用条件,但 RCEP 对必要性的判断取决于缔约成员。此外,DEPA 剔除了安全例外。

资料来源: RCEP 及 DEPA 文本

2.数据本地化存储规则。RCEP 和 DEPA 都认同数据存储非强制本地化,但 DEPA 第 4.4.3 条对于例外条款的设置更加严格(见表 2),不仅要求在合理限度内使用基于公共政策目标的措施,还剔除了 RCEP 中的安全例外原则,使得中国对此条款接受起来具有一定困难。我国虽然主张数字存储非强制本地化,但是坚持将涉及国家和个人安全的数据存储在本国境内。DEPA 将基本安全排除在外,这样一来如果出现涉事企业数据处理器在境外的情况,则很难确认管辖权,数据泄露的风险大大增加。此外,

数据存储非强制本地化未来将面临跨境调取数据的问题,在数据管辖权方面可能造成冲突,还可能为云存储企业带来营收损失和竞争压力。据此,我国要盘点强制数据存储本地化的相关规定<sup>①</sup>,根据 DEPA 的要求在对接规则时进行调整;做好数据确权工作,从而明晰数据的管辖权,减少冲突发生。此外,要善于利用公共政策目标例外,在数据安全和数据收益之间寻求平衡。

## (二)“数字产品相关规则”的挑战与应对

1. 电子传输免征关税规则。与美式规则中相关规定一致,DEPA 和 RCEP 均要求缔约成员对电子传输免税,也同样保留成员对电子传输征收国内税费的权利( DEPA 第 3.2.2 条, RCEP 第 12.11.5 条)。相较于 RCEP, DEPA 中的规定更为严格,约束力更强。DEPA 不得征收关税的义务是永久性的,并且强调不得对以电子方式传输的内容征税。而 RCEP 的要求则是暂时性的,可根据 WTO 部长级会议关于电子传输关税的决定进行调整,保留了未来征收关税的可能性(见表 3)。

表 3 RCEP 与 DEPA 电子传输免征关税相关规则的对比

RCEP	DEPA	DEPA 与 RCEP 的差异
<p>第 12.11.1 条 每一缔约方应当维持其目前不对缔约方之间的电子传输征收关税的现行做法。</p> <p>第 12.11.2 条 第一款所提及的做法是根据 2017 年 12 月 13 日世贸组织部长会议关于电子商务工作计划的部长决定( WT/MIN( 17) /65) 。</p> <p>第 12.11.3 条 每一缔约方可在电子商务工作计划框架下,根据世贸组织部长会议就电子传输关税作出的任何进一步决定而调整第一款所提及的做法。</p> <p>第 12.11.4 条 缔约方应当根据世贸组织部长会议关于电子商务工作计划的任何进一步决定对本条款进行审议。</p>	<p>第 3.2.1 条 任何缔约方不得对一缔约方的人与另一缔约方的人之间的电子传输及以电子方式传输的内容征收关税。</p>	<p>DEPA 对于不征收关税的义务是永久性的,而在 RCEP 中为暂时性义务,可根据 WTO 部长级会议结果作出调整。</p>

资料来源: RCEP 及 DEPA 文本

电子传输免关税将会导致我国的巨额税收损失,并使得国内数字相关产业的生存空间受到挤压。因此,为了对接 DEPA,需对我国电子传输的规模有清晰认知。可结合自身数字服务产业发展状况,选择代表性的产业和企业进行有针对性的调研,尝试对服务贸易中实际已实现数字化交付的部分进行单独测算,以此掌握我国服务贸易数字化交付的情况,完成对电子传输规模的摸底工作,合理估算出相应的贸易税收损失,预留缓冲空间。此外,还应当从立法层面入手,完善网络监管系统和内容分级分类制度,对电子传输产品进行分类。

2. 数字产品的非歧视性待遇规则。RCEP 文本中没有出现与数字产品非歧视待遇相关的内容,但 DEPA 明确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(第 3.3.1 条),即给予另一缔约方领土内的数字产品和其他同类数字产品相同待遇,依据协定中其他条款作出保留的除外。该条规则在第 2、3、4 款规定包括“知识产权例外”“补贴或赠款例外”和“广播例外”在内的三项例外原则,旨在为缔约成员的产业补贴和文化产业留下政策实施的空间。数字产品非歧视性原则无疑为市场准入带来了挑

<sup>①</sup> 例如《中华人民共和国网络安全法》中间接规定,若企业业务涉及个人信息数据,则必须将数据存储中心设置在中国境内。

战,本国的数字企业将面临更加激烈的竞争;且如果对特定数字产品归类出现分歧,也会对缔约方开放市场带来压力。为了解决这一问题,我国应提前对数字产品市场开放意愿进行摸底,并考虑协定所规定的例外机制能否提供一定的弹性缓冲,针对市场准入这一难题提前预备弹性方案,合理控制市场准入压力。

### (三) “数字贸易便利化”规则的挑战与应对

1. 电子贸易管理文件系统。纸质文件的处理手续繁琐,增加了企业的贸易成本,因此 RCEP 和 DEPA 均倡导无纸化贸易,但存在一定区别。RCEP 仅要求电子形式的贸易文件公开可获得、与纸质文件具有相同的法律效力,对于合作也只提出了宽泛的建议。而 DEPA 则对无纸贸易尤其是电子贸易管理文件系统作出了十分细致的规定。其中第 2.2.2 条要求缔约成员方以“英语或其他任一 WTO 官方语言”及时对外发布贸易管理文件的电子版本,且承认其与纸质文件有相同的法律效力,但是存在法律冲突和低效时除外;并且成员间需建立且确保接受相关数据和文件的贸易单一窗口要能够安全互联,并满足公众在线访问的需求,成员间的数据交换系统和贸易文件管理系统也要求彼此兼容。我国目前的贸易管理文件虽大多有电子版本,但以中文为主;国内关于无纸化贸易的规制局限于“单一窗口”,且散见于各指导性文件。这意味着为了满足 DEPA 的要求,我国不仅要全面梳理贸易管理文件并将其电子化,同时需符合 DEPA 的语言要求,保证其公开可获得;还要开发相关系统并进行培训,使国内企业熟悉无纸化贸易的流程;更重要的是,应吸收缔约成员的经验展开对外交流,提高与其他成员间贸易管理文件系统的互操作性。

2. 电子支付系统。DEPA 超越 RCEP,首次在数字经济协定中倡导构建具有可交互操作性和联通性的电子支付系统(第 2.7.1 条)。为达到上述两点要求,第 2.7.2 条要求电子支付系统应采取国际公认标准,促进应用程序编程接口(API)的使用且应对电子支付系统实行有效监管,达到监管与风险相匹配的要求,为电子支付提供公平安全的市场环境。我国电子支付水平处于全球领先地位,目前国内所使用的电子支付系统为中国现代化支付系统(CNAPS),与 DEPA 进行对接的最大难点在于如何实现与其他成员的电子支付系统的可互操作。一方面,我国需梳理现有支付系统的实施标准,对其中与国际标准不符的部分进行调整;另一方面,很多情况下电子支付是依托第三方平台完成的,但现阶段我国对线上交易监管的力度还有待提升,一旦发生交易纠纷,责任认定将会成为困难。因此在提升电子支付系统效率的同时还应重视电子支付的风险防范意识,提高监管水平,营造安全高效的支付环境。

3. 电子发票系统。DEPA 作为第一个涵盖电子发票的协定,要求成员的电子发票系统应采用国际通用标准、准则或建议制定其与电子发票相关的措施,并在第 2.5.3 条和第 2.5.4 条敦促各缔约方就电子发票系统建设展开交流合作。尽管 RCEP 中没有相关规定,但我国一直致力于电子发票系统的构建,因而面对电子发票问题,对我国最大的挑战在于如何构建符合国际标准的可互操作系统。国内目前以深圳为首展开了区块链电子发票系统的探索,发票申领、开具、查验、入账等流程实现链上储存、流转、报销。区块链电子发票和纸质发票逻辑一致,信息不可更改,且可以追溯源头,能够有效规避假发票的风险,且开票金额不受限制,适合大宗货物贸易。但是,其应用范围目前仅限于餐饮、金融、零售和交通行业。未来,我国可以在区块链电子发票系统的基础上,扩展应用领域,修改实施标准以符合国际标准,建立可跨境互操作的电子发票系统。

### (四) “新兴趋势和技术”规则的挑战与应对

1. 数字身份规则。数字身份是数字世界的信任钥匙,将真实身份信息浓缩为数字代码,可形成通过网络等查询和识别的公共密钥。DEPA 成员注意到数字身份的重要性,因而成为全球首个纳入数字身份相关规则的数字经济协定。此外,DEPA 缔约方也认识到各成员间所实施的数字身份政策措施具有异质性,因而在协定中重点敦促成员提升各自数字身份制度间的互操作性。其中,第 7.1.1 条规定缔约

成员可以通过在技术和标准方面实现可互操作,也可以建立国际框架交流彼此的政策法规与专业实践。但同时,成员也可以由于公共政策目标而实施例外政策(第7.1.2条)。

现阶段中国所签署的区域贸易协定包括RCEP在内,均未提及数字身份规则,且国内对于数字身份制度的建立也处于摸索阶段,所以对中国而言,对接DEPA中的数字身份规则既是挑战也是机遇。对于数字身份规则的对接,可从两个方面着手:一方面,抓紧尝试建立数字身份制度。具体而言,可根据国际既定框架和通行公认的技术标准推出符合我国国情的数字身份认定的相关办法、标准和技术等,且要确保与DEPA其他成员的数字身份制度之间具有互操作性。例如,国内三大电信运营商可牵头推动完成国际电信联盟(ITU)区块链分布式数字身份标准,实现数字对象的互联互通、数字世界自主可控的目标,在此过程中加强与DEPA成员间的交流和经验分享,防止数字身份“孤岛”的产生。另一方面,起草并完善关于数字身份的法律法规,出台相关政策,做好数字身份领域的制度设计,指明数字身份制度建立的方向和要求。

2.金融科技规则。金融科技作为技术驱动的金融创新,是增强金融服务实体经济能力的重要引擎。DEPA第8.1条规定缔约成员应促进金融科技部门中企业之间的合作、促进商业或金融部门间金融科技解决方案的制定以及鼓励各方开展金融科技部门中的创业或创业人才合作。2022年1月,中国人民银行印发的《金融科技发展规划(2022—2025年)》提到,我国的金融科技发展取得了一定成果,但仍存在发展不平衡不充分的问题,也缺少与其他经济体交流合作的经验。

DEPA中所特有的金融科技相关规则为我国在该领域的发展提出了要求,在对接过程中需重点关注以下三方面:一是加强金融科技核心技术应用攻关。针对金融科技应用的前沿问题和瓶颈,加大关键硬件软件技术金融应用的前瞻性和战略性攻关,以应用场景为切入点实现金融科技核心技术的迭代和完善,为开发金融科技解决方案提供源动力。二是积极开展与DEPA缔约成员之间的金融科技企业交流合作。对大型金融机构而言,要发挥其带头示范作用,支持其获得与DEPA成员间合作的主导机会;对小微金融机构而言,应挖掘其真实需求,发挥数字技术的雷达作用,就DEPA缔约成员在金融科技领域企业合作的实践和经验进行交流。三是做好金融科技人才培养。特别是要制定金融科技人才相关标准,可以在北京、上海、粤港澳大湾区建设高水平金融科技人才高地,形成人才集聚平台,并以此为支撑积极与DEPA缔约成员进行创业人才合作,从而吸取其先进经验与教训。

3.人工智能规则。人工智能技术是当前数字经济中广泛应用的数字技术。各国对人工智能技术开发和使用的重视程度也日渐提升。DEPA中的第8.2.2条指出,人工智能技术的安全、可信赖和负责任地使用对于经济体的经济社会发展具有重要意义。作为第一个涵盖人工智能相关规则的数字经济协定,DEPA为中国带来的对接压力主要体现在如何与成员们建立起协调一致的框架以及如何便利对人工智能技术的接受与使用。

DEPA中明确提出要从“道德”和“治理”两个角度出发,构建国际协调一致的框架(第8.2.3条)。就“治理”而言,我国可在现有的《国家新一代人工智能标准体系建设指南》等基础上出台符合国情并与国际标准接轨的法律法规,并借鉴DEPA成员的经验,强化人工智能治理的顶层设计,完善我国的人工智能治理结构。就“道德”而言,我国应督促人工智能行业和相关企业履行道德伦理主体责任,例如可在行业层面制定人工智能道德伦理公约,企业层面设立人工智能道德伦理委员会,建立人工智能道德伦理审查、信息披露等工作机制等。《2021—2022 中国人工智能算力发展评估报告》显示,北京、杭州和深圳位列我国人工智能城市前三,在人工智能企业和科研机构数量、政策支持力度、优质学术和人才资源等方面优势明显。因此可将上述三个城市作为对接DEPA人工智能相关规则的试点城市,从其自身人工智能产业实力出发,基于安全、可信赖和负责任的基本原则,不仅可以与DEPA缔约成员的人工智能企业开展合作,还可以主动推广依据自身利益诉求所构建的人工智能治理框架。



### （五）“数据创新与数据公开规则”的挑战与应对

1. 数据创新规则。DEPA 对如何进行数据创新提出了两种方法：一是在第 9.4.1 条中强调监管数据沙箱对于成员加强数据创新的意义，成员可在沙箱中彼此分享数据；二是在第 9.4.2 条中敦促成员建立数据共享机制以便利数据分享和促进数据在数字环境中的使用。此外，各缔约成员要努力在数据共享机制、数据新用途的概念认证方面开展合作，促进数据驱动型创新（第 9.4.3 条）。

有关数据创新的相关规则，RCEP 中没有涉及，国内在数据创新领域的建设正处于起步阶段，对接 DEPA 时确实存在一定难度。基于现有基础，我国应侧重于在该领域与 DEPA 的各个成员精诚合作，且合作可从建立数据监管沙箱和数据共享机制两个渠道开展。目前我国已在北京、上海和苏州等城市开展监管沙箱试点，接下来需进一步明确数据沙箱的监管主体，完善沙箱的进入机制和退出机制。另外，在数据共享过程中，容易存在数据泄露等风险，因而我国应从数据脱敏和数据分类着手，对共享数据进行合理筛选，尽量在数据创新和数据安全之间寻求平衡。

2. 公开政府数据。DEPA 认识到政府向公众公开提供数据对于企业增加和创造商机具有重要意义，并要求成员间就公开政府数据展开合作（第 9.5.2 条和第 9.5.3 条）。第 9.5.4 条规定具体的合作范围包括但不限于：确定使用开放数据集的部门，并强调具有全球价值的数据集的开放；鼓励基于开放数据集来开发新产品和服务；标准化公开数据的模型和格式等。“公开政府数据”是 DEPA 中有所包含而 RCEP 中未有涉及的条款，因而中国在对接过程中难免经验不足，尤其是如何确定数据集的开放范围并利用开放数据集开发新产品和服务将成为难题。此外，开放政府数据固然对推动数字经济发展和社会治理大有裨益，但仍然存在着两方面的风险：一是政府数据开放可能侵害数据来源主体（企业或个人）的合法权益，甚至威胁国家安全；二是在扩大对开放数据的访问和利用方面存在一定困难。而中国目前尚无关于政府数据开放的相关法律法规，只有少数地方政府制定的规范性文件<sup>①</sup>。

因而中国在对接 DEPA 中与公开政府数据相关的规则时，应采取如下对策：一是加快完善与政府数据开放有关的法律法规，实现政府公开数据的规范化。二是做好政府数据确权。由于“政府数据”并不代表着政府对其所掌握的数据均享有所有权，因而在公开政府数据时，有必要做好数据确权工作，避免损害数据来源主体的合法利益。三是开展数据开放评估，明确政府数据的开放范围。开放政府数据的主要目的在于将数据作为生产要素参与生产过程并获得经济效益，因此政府数据开放的范围应以“可作为企业生产要素”的数据集为主，结合部门特征、国家安全等方面的考量，确定可进行数据集开放的部门。四是与 DEPA 成员展开交流合作，学习其先进经验，尤其是对于开放数据集格式和模型的统一化、标准化，真正便利公众对数据的访问和使用。

### （六）“中小企业及数据包容规则”的挑战与应对

1. 中小企业规则。RCEP 成员和 DEPA 成员在进行规则制定时均对中小企业进行了关照，但存在一定区别：一是针对中小企业合作，RCEP 罗列了具体的合作事项，但关于数字经济领域合作的规定有限，而 DEPA 则聚焦于数字经济领域的中小企业合作，强调利用数字工具和技术增加中小企业的贸易和投资机会，相较而言更具针对性。二是 RCEP 中的第 14.2 条提出要为中小企业搭建信息共享平台用以共享知识、经验等，但规定较为含糊。为解决该问题，DEPA 在第 10.3 条对中小企业信息平台的搭建形式（主要为可公开访问的免费网站）、信息共享的内容进行了十分详细的规定，提升了可执行度。类似地，RCEP 仅在第 14.4 条提及设立联络点促进中小企业对话，而 DEPA 在第 10.4 条对这一问题进行了深化，对中小企业对话的主体、开展对话的具体渠道都进行了细致的规定。

<sup>①</sup> 王东方《政府数据开放规范的精细化构建——基于政府数据开放与政府信息公开的关系视角》，《电子政务》2021 年第 10 期。

由于 RCEP 中已经有与中小企业的相关规则,因此我国对于此类规则接受起来较为容易,但在对接时仍有两点需要关注:一是要为中小企业优化营商环境,提供融资支持,提高中小企业对数字技术和数字工具的接受程度,增加其贸易和投资机会。例如建立和维护免费的、可公开访问的网站为中小企业提供与海关、数据流动、隐私保护、知识产权、技术法规、检验检疫、贸易促进等方面的信息,提升政策的透明度。二是搭建桥梁,积极推动国内数字中小企业与 DEPA 成员相关企业进行交流合作,建立中小企业的信息共享制度,提高对话频率,帮助中小企业获得更多经验,提升竞争力。

2. 数字包容规则,为解决“数字鸿沟”问题,DEPA 中的相关规则敦促成员消除数字包容的障碍以扩大和便利数字经济机会的获取(第 11.1.2 条),并在第 11.1.3 条中要求成员就数字包容开展合作,具体包括推动弱势群体参与到数字经济中以及分享最佳做法和经验等,并建议在企业、工会、民间社团、学术机构或非政府机构之间进行协调合作(第 11.1.4 条)。

由于我国缺乏在数字包容规则制定方面的经验,RCEP 中也并未包含任何数字包容规则,因而在对接 DEPA 时,我国应以学习交流为主,充分吸收发达国家的既有实践<sup>①</sup>,以及借鉴 DEPA 其他成员方的优秀做法并对外分享。可从数字包容的三个阶段分别着手:在数字准备阶段,加快完善数字基础设施建设,增强公众数字访问的可及性,还可通过补贴等方式减轻弱势群体的数字负担,达到数字公平;在数字就绪阶段,注重普及数字教育与进行数字技能培训,尤其是针对老年人、残疾人等弱势群体,可推出诸如关于线上支付、电子政府等知识普及活动,从而提升数字信心;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时代,享受数字技术所带来的好处。

## 四、结语

本文对 RCEP 和 DEPA 进行了全面的对照分析,发现这两个协定中的数字贸易规则依据深度和广度的不同大致可分为四类,分别是 RCEP 扩展条款、RCEP 深化条款、RCEP 对等条款和 RCEP 紧缩条款。其中前两类条款是 DEPA 的特色所在,也是中国对接 DEPA 时需要直面的挑战。

就 RCEP 拓展条款而言,几乎是中国在数字贸易规则制定领域从未涉猎的内容,无论是新兴趋势和技术,还是数据创新、公开政府数据以及数字包容,都对我国提出了严格的要求。面对这些新规则,我国需要抱着学习的态度,基于国内已有实践,主动增加与 DEPA 成员的交流合作,吸收其先进经验。在数字身份、金融科技、人工智能等领域的规则制定上有所突破。就 RCEP 深化条款而言,中国已经具备了一定基础。面对这些规则在 DEPA 中的升级版,我国应结合既有经验,对 RCEP 和 DEPA 相关规则的差异部分予以重点关注,对不符合 DEPA 要求的部分进行适当调整。尤其是如何提高数字贸易便利化三大系统的互操作性、数据跨境流动和存储问题以及数字产品问题,都值得认真思考。期望我国能够在努力尝试汲取“新式”规则先进做法的同时,夯实在全球数字贸易治理体系中的影响力。

[责任编辑:赵丽娜]

<sup>①</sup> 杨巧云等《数字包容:发达国家的实践探索与经验借鉴》,《情报理论与实践》2021年第11期。