

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2021.10.005

周念利、孟克:“美国拜登政府的数字贸易治理政策趋向及我国应对策略”,《太平洋学报》,2021 年第 10 期,第 55-63 页。

ZHOU Nianli, MENG Ke, “Research on the Digital Trade Policy of Biden Administration and the Countermeasures of China,” *Pacific Journal*, Vol. 29, No. 10, 2021, pp.55-63.

美国拜登政府的数字贸易治理 政策趋向及我国应对策略

周念利¹ 孟 克¹

(1. 对外经济贸易大学, 北京 100029)

摘要: 通过分析拜登总统的党派属性及其在数字贸易治理领域的一系列举措, 本文认为拜登政府的数字贸易治理政策趋向将呈现出四点特征: 第一, 更注重美国高科技发展, 除加大高科技的研发投入外, 还会通过“构建国家知识产权规则联盟”和“有选择松动技术出口管制”来捍卫高科技产业利益。我国在顶尖科技和知识产权保护领域将承受更大压力。第二, 积极缔结《美英自由贸易协定》推动“美式模板”演进升级, 打造全球数字贸易治理的黄金标准, 其中的金融科技沙盒创新计划和新兴技术行业标准设定会给中国带来压力。第三, 将借助《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 之壳重返亚太数字贸易治理的引领者地位, 我国在亚太的数字贸易治理影响力将受到抑制。第四, 务实推进 WTO 数字贸易谈判, 弥合与欧盟在数字服务税、跨境隐私保护等问题上的间隙, “数字贸易治理地缘政治竞争”和“数字产品及服务对华准入”会成为中美对抗焦点。据此, 本文提出四点对策建议: 提升我国在顶级技术上的自主研发能力; 积极开展数字贸易治理合作和制度协调, 部分理性对接“美式模板”; 理性深入开放国内数字服务市场; 强化我国在亚太数字贸易治理领域的影响力。

关键词: 数字贸易; 中美分歧; 拜登政府; “美式模板”

中图分类号: D815/F744

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2021)10-0055-09

2021 年 1 月 20 日, 拜登正式宣布就任美国第 46 任总统。拜登在党派属性、成长背景、价值取向、行事风格等方面与特朗普存在明显差异。根据拜登的竞选承诺及上任后表现可预

见, 通过“规则塑造”重构国际自由秩序、反对单边遏制和回归多边主义是拜登政府参与全球贸易治理的基调。目前全球贸易已历经传统贸易、价值链贸易, 进入到数字贸易的发展阶段。

收稿日期: 2021-04-25; 修订日期: 2021-06-21。

基金项目: 本文是 2019 年国家社科基金重点项目“数字贸易规则‘美式模板’的演化升级与扩展适用趋向及中国的应对”(19AGJ012)、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”(ZD3-07)的阶段性成果。

作者简介: 周念利(1977—), 女, 湖北安陆人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员、博士生导师, 经济学博士, 主要研究方向: 数字贸易; 孟克(1997—), 男, 天津人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 2021 级博士研究生, 主要研究方向: 数字贸易。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

美国是全球的数字贸易大国和强国,也是数字贸易治理的积极参与者和引领者。美国政府的数字贸易政策势必会影响全球数字贸易治理。另一方面,中国与美国同属全球数字领先经济体,但中美在支撑数字贸易的产业基础、经济体制和政治文化等方面存在广泛且深刻的差异。继关税贸易战后,数字贸易已成为中美博弈的主战场。拜登政府的数字贸易治理政策会如何影响中美数字贸易战,中国应如何应对,需要未雨绸缪。深入把握拜登政府数字贸易政策的发展特点与趋向,有助于明确中美数字贸易的矛盾焦点,并为我国参与全球数字贸易治理早作准备。

与本文相关的既有研究主要包括两类。一是数字贸易规则“美式模板”的发展研究。探究拜登政府期间“美式模板”的发展趋向是本文研究的要点之一。整理此类文献旨在厘清数字贸易规则“美式模板”的演进升级规律及特征,并基于此评估拜登任内《美英自由贸易协定》成为更高水准“美式模板”代表的可能性。追溯至奥巴马时期,米娅·布里(Mira Burri)对该政府对外缔结的 Mega-FTA 中的数字贸易新议题进行了总结^①。特朗普政府时期,美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)重启《北美自由贸易协定》(NAFTA)。周念利等指出在北美自由贸易协定 2.0 版(即《美墨加协定》)谈判中“美式模板”呈现出内容深化及范围扩展的趋势,“网络审查和跨境访问限制”、“数据存储强制本地化要求”等问题是美国的核心关切^②。国外学者沙梅尔·阿兹梅(Shamel Azmeh)认为,“互联网准入及跨境数据”等是美国对外输出数字产品及相关服务的重要方式,将“美式模板”扩展适用符合美国利益^③。目前尚未有学者研究拜登上台后的“美式模板”或将如何演进。因此本文拟尝试基于已有研究以及拜登政府数字贸易治理现状,对该问题进行解答。二是对拜登政府贸易政策的研究。由于数字贸易政策是贸易政策的组成部分,本文对拜登政府数字贸易政策研究必须建立在对其整体贸易政策基调和特征进行研究的基础之上。对拜登政府贸易政策新变

化趋势进行预测的文献包括:哈比卜·阿拉姆(Md. Habib Alam)整理了拜登政府的贸易政策倾向,包含其对区域自贸协议、世界贸易组织(WTO)、中国等议题的态度^④;国内学者盛斌阐述了拜登政府的政策趋向,并认为拜登政府大概率会重返 TPP^⑤;朱锋对拜登执政后重大国际问题进行了梳理,包括中美围绕《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)的互动前景,分析了美国对华科技产业政策的立场等,但没有数字贸易政策的翔实分析^⑥。在此情形下,本文尝试对拜登政府数字贸易治理政策趋向进行梳理,并对拜登任内中美在数字贸易领域的焦点矛盾展开深入分析,旨在给中国参与构建数字贸易治理提供借鉴参考。

一、拜登政府的数字贸易治理政策发展趋向

根据拜登及其团队在参与美国总统大选时所做表态及执政以来的表现,再结合民主党政府尤其是拜登担任副总统的奥巴马政府执政的相关特点,本文将从“科技发展及数字知识产权政策”、“美式模板演进升级”、“重返亚太数字贸易治理”、“参与多边数字贸易治理”四个维度对拜登政府的数字贸易治理政策趋向进行研究。

① Mira Burri, “The International Economic Law Framework for Digital Trade,” *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Vol.135, No.2, 2015, pp.10-72.

② 周念利、陈寰琦、王涛:“特朗普任内中美关于数字贸易治理的主要分歧研究”,《世界经济研究》,2018年第10期,第55-64、136页。

③ Shamel Azmeh and Christopher Forest, “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade,” *International Studies Review*, Vol.22, No.3, 2019, pp.671-692.

④ Md. Habib Alam, “Next Steps Might be Considered by Joe Biden for the Development of International Trade Law,” *European Journal of Engineering Research and Science*, Vol.5, No.11, 2020, pp.1372-1375.

⑤ 盛斌:“美国贸易政策评析与中美经贸关系展望”,《当代美国评论》,2021年第1期,第1-13页。

⑥ 朱锋、丁纯等:“拜登政府执政后的重大国际问题笔谈”,《国际展望》,2021年第2期,第1-26页。

1.1 科技发展及数字知识产权政策

拜登作为民主党总统候选人,在大选期间获得了来自硅谷互联网企业员工98%的政治捐款。硅谷和旧金山为代表的湾区向来是民主党的大本营,支持拜登竞选委员会的前7名政治捐款人中,科技公司占据5席(谷歌、微软、亚马逊、苹果和脸书)。从党派属性及个人认知差异判断,拜登政府对科技发展以及科技发展对于美国的战略意义与价值会更重视,这至少会体现在两个方面。

第一,在国内拜登会积极助推美国高科技产业发展。拜登在竞选时将5G、人工智能、生物技术、先进材料和清洁能源汽车界定为会影响美国国家竞争力的关键技术。拜登高度重视研发投资的战略意义,其在当选前承诺会延续奥巴马时代重视研发投入的战略,4年内会投入3000亿美元创新资金,以确保美国在全球创新中的引领地位。上任后,拜登在3月31日宣布了规模为共计2万亿美元的基础设施建设计划,明确其中有1800亿美元用于投入研发以加快新兴科技的发展。6月8日,美国参议院通过了《2021美国创新与竞争法案》(USICA),拜登政府将授权1900亿美元用于科技领域的支出,540亿美元专门用于半导体、微芯片和电信设备的生产,其中《无尽前沿法案》拨款520亿美元来应对半导体短缺问题。此一系列动作均意在构建“没有中国”(China-free)的半导体和其他具有战略意义产品的科技供应链^①。除此之外,拜登还会通过改革移民和签证制度来吸纳全球的高科技人才,并促进美国公民具有平等接受科技教育的机会。5月10日,美国公民与移民服务局宣布恢复“国际企业家规则”计划,体现出拜登政府欲吸引世界各地的科技人才以巩固自身科技领先地位。

第二,拜登将在对外贸易政策议程中赋予数字贸易更高权重以捍卫美国高科技产业的相关利益。目前看,比较明确的至少有两点:一是拜登政府在国家知识产权保护方面的态度会更加强硬,他曾表明“将尽一切可能对付偷窃美国

知识产权的国家”^②。数字内容产品版权、软件产品源代码、人工智能算法和密钥等会是拜登政府的重点保护对象,其可能采取的政策工具主要是与盟友(尤其是欧盟)合作,以共同“对抗”中国在数字知识产权领域的“不公平”做法。如美国—欧盟贸易技术理事会的建立即为典型案例。二是为照顾美国高科技产业利益,在技术贸易与投资管制上,拜登政府会持有选择松动的态度。拜登的国家安全顾问杰克·沙利文曾明确表示“要加强对双向技术投资和贸易的限制”,但应“有选择地”设限。对于敏感领域的中低端技术和其他非敏感技术,拜登政府会适当放松管制,以确保美国高科技产业的贸易与投资利益,但针对关乎5G、人工智能等关键领域的顶级技术,美国仍会保持高度警惕和实施极端管制。目前拜登政府已在美国国内采取一系列法案助推科技发展。以《2021美国创新与竞争法案》(USICA)为例,其作为“一揽子”法案包含了1个拨款方案和4个相互独立的法案,即芯片和5G紧急拨款方案、《无尽前沿法案》《2021年战略竞争法案》《确保美国未来法案》及《2021年应对中国挑战法案》。这五部法案之中,部分条款有明确针对中国之意。对中国的技术贸易和投资管制的具体工具会比较多元化,如《无尽前沿法案》强调“禁止向有中国政府背景的实体提供基站建设许可”、“禁止美国航空航天局(NASA)和科技政策办公室与中国公司开展双边合作”。

1.2 数字贸易规则“美式模板”的演进升级

在过去的二十年中,美国不断在其主导的区域贸易协定中推出符合其意志的数字贸易规则,即数字贸易规则的“美式模板”。《美韩自由贸易协定》(KORUS)、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《美墨加协定》(USMCA)分别是数字贸易规则“美式模板”第1.0版、第2.0版和第

^① 竺彩华、刘让群:“中美博弈对国际经贸规则体系重构的影响”,《太平洋学报》,2021年第4期,第1-14页。

^② The Democratic National Committee's Platform Committee, "2020 Democratic Party Platform," July 27, 2020.

2.5版的代表。拜登作为“建制派”领袖定将在任内竭力推动“美式模板”的继续演进升级。本文认为,拜登政府将积极推进缔结美英自由贸易协定(美英 FTA),力求为全球数字贸易发展设定更高标准。这主要基于如下两方面依据:一是美英历来是盟友,两国均是世界上重要的数字贸易大国,且美英双边数字贸易规模较大。相较欧盟,美英的贸易治理理念更为趋同。英国脱欧后,呈现出明显地接受美式数字贸易治理理念,向美国所主导的区域数字贸易协定或规则靠拢的趋势。典型的如英国在脱欧后于2021年1月30日明确表示要申请加入CPTPP,英国还可能成为《美墨加协定》的扩围对象,成为其观察成员方。二是基于对美英 FTA 谈判现状所做观察,至少有四个方面的制度创新元素值得密切关注^①:(1)美英在典型的数字服务市场(如金融服务、人工智能和专业服务等)上所做市场准入承诺;(2)美英在强化个人隐私保护、推进跨境数据流动协调、制定新兴技术(无人支付、3D 打印、medtech、fintech 等)以及关键交叉技术(人工智能、物联网、机器学习和区块链等)的行业标准、界定互联网中介责任、促进中小企业参与数字贸易等方面所做制度创新;(3)美国预计会加入英国的科技沙盒创新计划,这一举措体现了美国追求更快的技术创新节奏,诸如日本、韩国、澳大利亚、新加坡等亚太技术驱动型国家也可能跟随其后;(4)美英会着手建立数字贸易委员会并常设数字贸易联合理事会,负责审查美英数字自由贸易协定的执行情况和对双边数字贸易状况展开评估。综上所述,本文认为美英 FTA 或将成为继《美墨加协定》之后雄心水平最高的“美式模板”的代表。美英 FTA 中的数字服务市场准入规则、数据跨境流动规则、新兴关键技术标准、技术创新以及知识产权保护规则等,会成为拜登政府未来参与国际数字贸易谈判的参考模板。

1.3 重返亚太数字贸易治理政策

在特朗普时期,关于美国重返亚太数字贸易治理的呼声就一直存在。拜登执政后,美国

政府重回亚太数字贸易治理再次成为焦点问题。事实上,在今年7月中旬,拜登团队的核心成员、美国国家安全委员会亚太政策高级协调员科特·坎贝尔(Kurt Campbell)对此事已做出明确表态。拜登政府会以何种方式重返亚太数字贸易治理成为新的关键问题。本文认为拜登政府重返亚太数字贸易治理会基本上秉持如下基本策略:(1)该政府会谋求与部分亚太经济体达成临时适用的“数字贸易部门协议”而非“多部门的综合贸易协定”的方式重返亚太。一方面,这是由于在亚太推出“多部门的综合贸易协定”难度较大,拜登政府要平衡亚太经济体制造业、农业、服务业各方利益,在短期内恐难以实现。另一方面,“多部门的综合贸易协定”谈判周期较长,民主党能否连任目前尚不确定,而“数字贸易部门协议”谈判难度较低,协定的谈判与签署更容易在其任期内完成。(2)拜登政府将借“亚太地区现有数字贸易协定”而非“洽签新数字贸易协定”的方式重返亚太。当前亚太经济体所签署的数字贸易规则雄心水平高低不一,缔约方数字经济发展水平不一导致了不同协定中的同一承诺对各缔约方的约束力不一。换言之,亚太地区数字贸易规则本身具备着“复杂化”和“碎片化”的特征。依照上一任“建制派”领袖奥巴马基于 P4 协定打造 TPP 的既往经验看,拜登政府所选的“壳协定”应当满足下述条件:数字贸易治理理念与美国理念契合、所涉经济体的数字经济发展潜力较大、最好不包含大型经济体以确立自己绝对主导的位置。基于此本文认为新加坡、新西兰和智利缔结的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)或将成为美国“重返亚太”的依附首选。因为 DEPA 协定是模块化设计的,加入者可以选择适当的模块加入,体现包容开放理念。另外拜登政府也有可能通过将数字贸易议题从美新 FTA 剥离出来达成“美新数字贸易协定”再以此为“壳”的方式来重返亚太,美国贸易代表戴琪在 2021 年

^① Heather A. Conley, Allie Renison, Kati Suominen, “A Policy Roadmap for U.S.-UK Digital Trade,” CSIS, November 2019.

8月已与包括新加坡贸易部长就数字贸易协定展开了会谈。综上,无论拜登政府是借DEPA还是美新FTA为壳,都会在亚太推出符合自身利益诉求的数字贸易协定。预计数字贸易规则“美式模板”与“中式模板”将在亚太地区激烈博弈。

1.4 多边数字贸易治理政策

特朗普政府处理对外贸易事务时一直奉行“美国优先”理念,重双边、抑多边,形成了地缘对抗和单边贸易保护主义盛行的局面。特朗普执政时期美国与其盟友的关系近乎跌至零点。与特朗普不同的是,拜登是多边主义者,其意识到民粹主义会给美国带来更深重危害,若任由民粹主义泛滥,美国国内的对立、分歧甚至撕裂会更加激化深重,美国苦心经营的后冷战体系也可能彻底崩溃。在此情形下,拜登政府实施团结盟友和重回多边的贸易政策已迫在眉睫。在数字贸易治理方面,本文认为拜登政府至少会在如下方面通过主动妥协和让渡利益的方式,来拉拢盟友关系,以期重振美国在全球多极化竞争中的大国形象。

一是积极推动目前WTO框架下的数字贸易诸边谈判取得实质性进展^①。通过特朗普提交给WTO的一系列谈判提案和文案观察,美国政府在多边数字贸易治理中的要价太高,希望将《美墨加协定》框架下数字贸易规则在多边进行扩展适用。由于拜登政府正意欲部署重返亚太数字贸易治理引领者地位,目前有英国等经济体已申请加入CPTPP,拜登政府可能会主动调低在WTO框架下的谈判要价,着手将CPTPP框架下的数字贸易规则进行多边扩展适用,以促进WTO数字贸易诸边谈判尽快取得实质性进展和恢复美国负责任大国形象。

二是拜登政府将重视跨大西洋关系,弥合数字贸易治理领域的跨大西洋间隙。前任总统特朗普政府宣布退出经合组织(OECD)框架下的数字税谈判,并针对征收数字服务税的欧洲诸国发起了单边“301调查”。拜登上台之后,美国已重返经合组织数字税。通过拜登政府财

政部部长耶伦的数次表态可看出,在经合组织的“税基侵蚀与利润转移”(BEPS)的“双支柱谈判”框架下,拜登政府是希望在与数字服务税相关的支柱一谈判中做出妥协的方式,来换取其他成员在支柱二(全球实际有效税率)的谈判中对美做出让步。目前该谈判已取得实质性进展。2021年10月8日,136个辖区在G20/OECD包容性框架第十三次全体成员大会上就“税基侵蚀与利润转移”(BEPS)的“双支柱方案”达成共识,支柱一表明“企业无需在市场国设立物理存在,便可以一种显著/积极且持续的方式参与市场国的经济生活,从而赚取利润”。另外作为美欧数字跨境流动协调机制的“隐私盾协议”已被欧洲法院宣告无效,本文与美国学者、律师玛丽·科琳(Mary Colleen)的观点一致,认为美国为了保证跨大西洋数据流动对美国经济的助推作用,将迅速找到跨境数据传输的替代法律机制,拜登政府将会积极与欧盟洽签新的强化版数据跨境流动协议^②。

二、拜登政府数字贸易治理政策对中国的影响

2.1 中美“数字贸易战”的内容与层次将更加丰富

中美贸易战的本质是战略不信任,美国两党均将中国的崛起视作战略威胁。中美关系在拜登任内不会有本质改变,遏制中国会是拜登政府的对华政策底色。在数字贸易领域,中美对抗的内容和层次甚至还会更丰富。在特朗普任内,中美贸易战以关税贸易战为主体,中美数字贸易战主要聚焦于两类问题:一是美国发难中国在数字产业发展上的“国家资本主义”做法(指责中国窃取知识产权、实施政府补贴等);二

^① Wendy Cutler, “First Steps for Biden Administration on Global Trade Regime,” East Asia Forum, December 9, 2020, para.4.

^② Mary Colleen, James Melendres, “Go with the Flow: Developments in Cross-Border Data Flows Following Schrems II and the Release of New Draft International Standard Contractual Clauses,” Jdsupra, March 19, 2021, para.11.

是高新科技领域打压和警惕中国赶超(阻隔中国5G产品和服务的对美准入、敏感技术对华出口管制、收紧关乎高技术和敏感数据的外资安全审查等)。在拜登政府任内,中美数字贸易战在以上层面还会继续发酵。从《2021美国创新与竞争法案》(USICA)可看出,拜登政府十分重视美国在半导体、5G等领域的世界领先地位,且法案字里行间透露着“中国威胁论”。拜登政府为维持自身科技地位,拟通过科技局部脱钩的方式对中国进行“围追堵截”。从微中观层面上讲,华为等中国科技型企业还将继续受到“重点关照”,“卡脖子”问题依旧是我国科技企业面临棘手问题之一,科技行业顶尖技术短期内的的发展或将受阻。宏观层面上看,中国或将面临“科技产业链去中国化”的威胁,虽然在拜登任内中美高科技领域全面脱钩不太可能,但在关键领域顶级技术的局部脱钩会是必然^①,同时也不能排除中美在某些科技领域进行合作,最终形成“竞合交替、斗而不破”的局面。总体上拜登政府实施的“小院高墙”的技术管制战略会让中美科技博弈持续保持高压态势。考虑到拜登政府的“建制派”背景和党派属性,除上述两个层面之外,中美数字贸易治理博弈还至少会在另两个层面蔓延和深化。一是中美数字贸易治理上的地缘政治竞争。如前文所述,拜登政府会努力在跨太平洋的区域数字贸易治理上占据主导,并谋求在WTO框架下的数字贸易治理谈判中充当积极分子,这会严重挤压和抑制中国的国际治理空间。作为全球电子商务大国和强国,中国完全有能力对外输出数字贸易规则的“中式模板”,可以预见“中式模板”与“美式模板”的区域与多边尤其是在亚太的冲撞会很激烈。二是美国数字产品及服务的对华市场准入要价。硅谷云集了全球最具竞争力的数字服务企业,对于中国的云服务、视听服务、金融信息服务、互联网信息服务等市场他们觊觎已久。对于“金主”的诉求,拜登政府会非常重视。

2.2 我国会面临更高雄心水平美式数字贸易规则的挑战与冲击

在数字贸易治理问题上,中美可谓亦敌亦

友。中美同为全球数字经济领先经济体,在数字贸易治理问题上中美存在一些共同诉求。但由于在产业基础、意识形态、安全文化等方面存在差异,中美在数字贸易治理上也存在分歧。概括而言,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《美墨加协定》中给中国带来冲击和挑战的数字贸易规则主要包括:“数字知识产权保护规则”(源代码非强制本地化等)、“力推跨境数据流动”、“数据存储非强制本地化规则”、“数字产品的非歧视性待遇规则”等。如前文所述,在英国脱欧后,作为“建制派”精英代表,拜登政府会通过积极与英国洽签FTA的方式将数字贸易规则“美式模板”推向新的第3.0版。该FTA会从“代表性数字服务市场准入规则”“新兴及交叉技术(3D打印、人工智能等)行业标准设定”“沙盒创新机制构建”“数字贸易委员会及争端解决机制设立”等方面来融入彰显美式数字贸易规则升级趋向的制度创新元素。对于美英FTA框架下的这些“USMCA+”及“USMCA-extra”因素,究竟会给中国带来哪些新的挑战与冲击的确值得深入思考。

第一,美英在金融科技沙盒创新计划方面开展的合作值得关注。根据美英FTA谈判的既有资料看,基于美英FTA框架下的金融科技监管沙盒应用条款,美英两国的初创型科技企业可以在金融科技沙盒的作用下迅速进入对方市场,提前开展金融业务拓展。两国的监管机构将会监测相应的市场反应并评估风险,然后以迭代的方式制定最适合的监管规定,其目的旨在向大西洋两岸提供服务的金融科技公司创造一个共同市场。尽管我国也在积极探索运用自身的金融科技沙盒计划,但潜在的隐患和问题是,我国的监管沙盒如何与其他国家实现互操作性。若无法实现对接,中国的金融高科技企业在实现业务的跨境扩展时,会面临较高壁垒。由于美英在FTA框架下所进行的沙盒创新协调

^① 刁大明:“CMF中国宏观经济专题报告(第15期):美国大选结果对中美经贸关系走向的影响”,中国宏观经济论坛,2020年10月,第20页。

会帮助两国在高科技业务与创新节奏方面更快更好发展,美英 FTA 的金融科技沙盒还会不断拓展,亚太地区的一些技术驱动性国家(日本、韩国、澳大利亚和新加坡等)估计会加入其中,中国若被排除在外会对中国的金融科技企业跨境提供服务造成困难和挑战。

第二,在新兴技术和交叉技术领域的行业标准设定方面对中国的挑战。从全球范围来看,新兴技术和交叉技术相关行业尚处于发展的萌芽阶段,美英两国作为该领域的“先行者”,对行业标准设定拥有绝对的话语权。由于“行业标准”具有“公共属性”,因此预计美英两国在制定的行业标准时,将基于自身新兴技术产业的发展现状,以竭力助推本国企业能够“搭便车”。行业标准制定的“高地”被美英两国占领,我国相关企业会面临较高的“国际标准”成本。目前我国新兴技术发展相对落后,依照我国行业标准制定国际标准这一设想较难实现。倘若中国在新兴技术和交叉技术领域行业标准设定没有“话语权”,则新兴技术相关行业的发展定将受到阻碍,3D 打印、人工智能等高新科技将面临技术驱动型国家全方位打压。

2.3 对我国参与亚太数字贸易治理形成阻碍和威胁

我国作为正在崛起的数字经济大国已主导并签署了 RCEP、《中—新自由贸易协定升级议定书》等多项数字贸易协定,且当前我国仍在不断拓展数字贸易“朋友圈”,并向更高水准的数字贸易规则“迈进”——我国已于 2021 年 9 月 16 日正式申请加入 CPTPP。一方面,中国加入 CPTPP 将有助于我国数字贸易加速发展,倒逼数字贸易相关行业与高国际高标准规则对接;另一方面,加入 CPTPP 也将进一步提升我国在亚太地区的数字贸易治理“话语权”。与此同时,正如前文所述,拜登政府拟通过借壳《数字经济伙伴关系协定》的方式“重返亚太”,且美国也意欲回归 CPTPP。中美两国数字贸易治理理念存在分歧,拜登政府“重返亚太”数字贸易治理必将导致我国在亚太地区的数字贸易治理“话语权”削弱。拜登政府“重返亚太”将会重

构亚太地区的数字贸易治理格局,其对我国的影响具体体现在以下三方面:(1)美国、新加坡等国家或将成为亚太地区数字贸易的绝对“引路人”,引领亚太经济体构建可互操作和连通的数字贸易系统网络,中国倘若被孤立在外,则会错失数字贸易合作发展黄金阶段,在数字贸易领域被美国钳制、被其他国家“弯道超车”;(2)当前亚太地区数字经济发展水平不一,尤其是在新兴技术与交叉技术等领域,而美国在此领域存在比较优势。倘若拜登政府就新型技术积极与亚太经济体展开合作,我国届时很可能被孤立在外,我国新兴技术的发展定将受到负面影响,科技企业“卡脖子”问题仍然难以解决,甚至形成负反馈进而导致恶性循环;(3)《数字经济伙伴关系协定》较有特色的章节是“中小企业”章,倘若拜登政府基于《数字经济伙伴关系协定》重返亚太,则预计美国及其拉拢的亚太经济体中小企业会形成内部圈子,与我国中小企业参与数字贸易形成直接竞争。

2.4 在代表性的数字服务市场上中国会面临更大的开放压力

可数字化的服务业是美国产业的比较优势所在,促进数字服务的对外输出是美国长期的重要关切。特朗普政府曾动用包括国内贸易救济、双边谈判、发起世贸组织诉讼以及与志同道合的贸易伙伴进行战略接触等方式,敦促中国进一步开放服务市场。虽然 2020 年 1 月签署的《中美第一阶段协议》已为美国金融服务提供了更多的市场准入机会,但该文本远未完全覆盖美国对中国服务市场的全部要价。如前文所述,数字科技企业作为拜登的“金主”,拜登政府会更注重向中国施压,会在数字服务市场上争取更多的准入与准营机会。如针对互联网支付服务,拜登政府可能会敦促中国兑现“允许外国供应商在非歧视的基础上提供该服务”的承诺;针对金融信息服务业,美国可能要求中国兑现建立独立监管机构的承诺,允许外国服务提供商在中国从事本地业务;针对云计算服务,美国要求允许外资独立提供云服务和获得增值电信业务经营许可证(IDC 许可证),降低外资资本

金要求和放开股比限制等。这些准入和准营的诉求,一方面会给我国相应服务行业带来较大的监管压力,另一方面,我国部分企业的利益将受到外资的“侵害”与“排挤”。

三、中国的应对策略

第一,为应对关键科技领域顶级技术上的美国封堵,中国要举全国之力甚至不惜重金网罗全球顶尖人才提升5G、人工智能等领域顶级技术的自主研发能力。针对关乎5G、人工智能关键领域的顶级技术贸易,拜登政府会实施极端管制。只要我国国力同美国差距越来越小,只要我们不放弃中华民族伟大复兴,美国“建制派”对中国的科技打压和战略围堵就不会结束^①。面对拜登任内中美科技脱钩向关键领域顶级技术纵深发展的趋势,中国要清醒意识到5G、人工智能等领域顶级技术较量是成为决定中美战略竞争胜负的关键。因此我国要将提升这些领域顶级技术的自主研发和创新能力设定为国家战略,集中资源加大5G、人工智能等重大科技创新与自主研发项目的实施和支持力度,大力推动关键领域顶级技术攻关和突破。同时在国家高新区、国家新一代人工智能创新发展试验区等打造相关的示范应用场景,促进科技成果的转化应用和产业化。

第二,可基于中美双边投资协定(BIT)谈判框架或构建中美欧三方对话机制与美国开展数字贸易治理合作和制度协调,并在单边努力理性对接美式数字贸易规则。拜登作为“建制派”精英,“规则塑造”是其处理中美双边关系的重点。中美同为全球数字经济领先经济体,中美是构建全球数字贸易治理体系的最大利益攸关者。拜登政府是会有意愿在数字贸易治理方面与中国开展合作的。目前看中国可基于两个机制主动做出相关努力。一是重启中美双边投资协定谈判。此时谈判中美贸易协定有些敏感,为迎合美国国内政治氛围,重启中美双边投资协定相对可行。可在中美双边投资协定中纳入数字贸易相关议题开展协商。二是建立中美欧

三方对话机制,就数字贸易中的关键议题(数据流动、隐私保护、知识产权保护等)进行协商。三方博弈既可避免多边谈判利益匹配困难谈判无效率的弱点,也能避免中美双边容易陷入零和博弈的窘境。况且中美欧三方数字贸易治理理念与实践既交叉也互补,谈判空间大。除此,中国要在国内自贸区等努力理性对接“美式模板”中一些有利于我国数字贸易和相关产业发展、有利于推动我国改革开放创新的制度成分,如推动建立在数据分类分层分级基础上的跨境自由流动等。

第三,深入开放国内数字服务市场实现外资既准入又准营,以此回应美国西海岸数字科技和互联网平台企业的重要关切,让中美经济实质性地深入交织融合。美国民主党的政治基础在东西两海岸,对应的是美国金融业和科技产业的利益。在特朗普任内达成的中美第一阶段谈判协定文本中,中国已就开放金融业做出了较深入和扩展的开放承诺,美国东海岸的产业利益得到了一定满足。作为拜登的“金主”,回应来自西海岸的互联网科技企业的利益成为主要矛盾。面对着在云服务、视听服务、金融信息服务、互联网信息服务等领域的开放压力,中国可在国内自贸区等功能载体中,就深入开放国内数字服务市场进行尝试,摸索出一些经验。在审慎做出美资准入承诺的同时,还需优化国内营商环境,使得美国数字服务提供者能够既准入又准营,以此让中美经济能够实质性地深入交织融合。

第四,积极强化中国在亚太数字贸易治理的影响力并积极与拉美及其他“一带一路”沿线国家开展数字贸易治理合作。在亚太地区,中国一方面要追求促成RCEP协议的生效实施以及快速加入CPTPP,积极提振和巩固中国在亚太数字贸易治理的参与度和影响力。二是在亚太数字贸易治理博弈中,存在着“美国”、“中国”、“新加坡”为代表的三股重要力量。为应对

^① Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again,” Foreign Affairs, January 23, 2020, para.19.

中美在亚太地区的数字贸易治理的地缘政治竞争,中国有必要在数字贸易治理领域进一步加强与新加坡开展合作。虽然中国新加坡已完成了中新自贸协定的升级谈判,但该协定中的数字贸易规则还相对不完善,雄心水平也较低。

中国可谋求与新加坡进一步开展数字贸易治理合作。此外,中国有必要加强与拉美国家以及其他“一带一路”沿线国家开展数字贸易治理合作,更加重视中式数字贸易治理理念的对外输出,积极为中美数字贸易博弈预留战略空间。

编辑 邓文科

Research on the Digital Trade Policy of Biden Administration and the Countermeasures of China

ZHOU Nianli¹ MENG Ke¹

(1. *University of International Business and Economics, Beijing 100029, China*)

Abstract: By analyzing the partisanship of President Biden and a series of measures in the field of digital trade governance, this paper believes that the Biden administration's digital trade governance policy trends will show four characteristics: 1) The Biden administration will attach more importance to the domestic high-tech's development, increase investment in high-tech research and development, and is expected to protect the interests of the domestic high-tech industry through "establishing alliance of national intellectual property rules" and "Technology Export Controlling Set to Loosen". China will endure much more pressures from the US and its alliances in the field of intellectual property protection (IPR). 2) The Biden administration will actively promote the "US-UK FTA" to promote the evolution and upgrade of the "American template" and make efforts to create the gold standard for global digital trade governance. The financial technology sandbox innovation plan and the setting of emerging technology industry standards will put pressure on China. 3) The Biden administration will bring the US back to the Asia-Pacific via the "Digital Economic Partnership Agreement" (DEPA). China's digital trade governance influence in Asia-Pacific will be suppressed. 4) It is estimated that the Biden administration will pragmatically make progress in multilateral WTO digital trade negotiations, particularly focusing on reaching consensus with the EU on issues such as digital service tax and cross-border privacy protection. The key of Sino-US conflict will be "digital trade governance geopolitical competition" and "digital products and services access to China". Based on this, this article proposes four countermeasures: 1) Improve China's independent research and development capabilities in top technologies. 2) Carry out digital trade governance cooperation and system coordination actively, and connect the "American template" rationally and partly. 3) Open the domestic digital service market reasonably and deeply. 4) Strengthen China's influence of digital trade governance in the field of Asia-Pacific.

Key words: digital trade; Sino-US divergence; American template; countermeasure