

印太战略

# 美国主导 IPEF 数字贸易 规则构建：前瞻及应对

周念利 于美月

**[摘要]** 美国通过启动“印太经济框架”(IPEF)回归印太数字贸易治理体系,旨在占据印太地区数字贸易治理高地,同时获取印太地区数字经济发展的红利。为兼顾 IPEF 数字贸易治理谈判效率与成员多元性,美国预计采用“整合谈判”与“零散谈判”双轨并行的方式,且优先着眼于与核心成员达成“早期收获”。IPEF 数字贸易规则将根植于“美式”和“新式”数字贸易治理理念,也会回应新兴趋势和技术发展所需,并与美国“以工人为中心”的贸易政策相契合,还将受到美国国内政治生态和中美数字贸易治理地缘政治竞争的影响。其中,“跨境数据流动和存储规则”“数字产品非歧视性待遇规则”和“新兴技术规则”是美国推动 IPEF 数字贸易规则构建的重要抓手。中国将面临在印太地区数字贸易便利化系统构建、新兴技术标准制定以及中小企业合作中被边缘化的风险。对此,中国应理性务实加入印太地区既有数字贸易安排,并依托数字服务市场制度型开放,积极提供数字贸易治理的“中国方案”,提升数字贸易治理话语权。

**[关键词]** 印太经济框架;数字贸易规则;中美博弈;地缘政治;“美式”数字贸易规则;“新式”数字贸易规则

**[中图分类号]** F744

**[文献标识码]** A

**DOI:** 10.13654/j.cnki.naf.2023.04.006

**[文章编号]** 1003-7411(2023)04-0082-(16)

**[收稿日期]** 2023-01-23

**[基金项目]** 国家社科基金重点项目(22AGJ008);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(22JJD790010);对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金(CXTD14-02);对外经济贸易大学国家(北京)对外开放研究院智库科研团队专项经费(2023TD01)

**[作者简介]** 周念利,对外经济贸易大学中国 WTO 研究院,国家(北京)对外开放研究院研究员;于美月,对外经济贸易大学中国 WTO 研究院博士研究生。(北京 100029)

当前,以 WTO 为代表的多边贸易体制停滞不前,区域性贸易安排在全球数字贸易治理体系中的重要性凸显。<sup>[1]</sup>印太地区占世界经济总量的 60%,是数字贸易发展的沃土,对印太数字贸易治理权的争夺显得尤为关键。事实上,印太数字贸易治理主导权的地缘政治竞争已经展

NORTHEAST ASIA FORUM

开。2022年5月23日,拜登政府正式宣布启动“印太经济框架”(以下简称 IPEF),<sup>①</sup>这是拜登上任后在印太地区的首个重大经济举措。区别于传统的贸易协定,IPEF 不关注市场准入和关税削减问题,而是以互联经济、韧性经济、清洁经济和公平经济为支柱,聚焦构建数字贸易规则、提升区域供应链韧性、普及清洁能源与碳排放及加强税收与反腐败四大领域,成员国可以“菜单式”选择加入感兴趣的任一支柱。<sup>[2]</sup>

拜登团队的表态已证实数字经济会是印太经济合作的重点,数字贸易治理尤其是数字贸易规则塑造将被置于印太数字经济合作的优先位置。数字贸易的主体是可数字化的服务贸易,<sup>[3]</sup>目前能够决定数字服务领域竞争成败的关键因素并非是谁掌握最先进、最闪亮的技术,而是谁能主导相关贸易规则的制定。<sup>[4]</sup>美国积极推动与印太经济体的数字贸易治理合作,表面上看是为进一步打造和夯实印太数字经济秩序做出努力,实则是为了获取印太地区数字经济发展的巨大红利,更是为了在印太数字经济领域全面挑战、打压和遏制中国,加剧中美关系的竞争性和对抗性风险。<sup>[5]</sup>因此,正确解读美国推动印太数字贸易治理合作的意图动向和内容挑战具有重要意义。但是,既有研究大多将 IPEF 作为整体,围绕其推出动因、内容特点以及对华影响等展开讨论,鲜有文献专门关注 IPEF 下的数字贸易治理问题,而针对 IPEF 数字贸易规则塑造的系统性预判则更为缺乏。鉴于此,本文围绕美国依托 IPEF 进行数字贸易规则构建的角色定位、谈判模式、关键内容、适用细节、挑战及应对策略等进行前瞻性研判,以期为中国理性务实应对中美印太数字贸易治理地缘政治竞争提供参考。

## 一、美国推进印太数字贸易治理谈判的基本策略

### (一) 美国回归印太数字贸易治理的可选路径

拜登政府在回归印太数字贸易治理时,理论上可选择的路径至少有如下三种:

#### 1. 缔结大的综合性贸易协定

在这一路径下,拜登政府既可选择重回《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(简称 CPTPP),承袭之前的成果,也可选择另起炉灶,联合盟友洽签一个全新的综合性贸易协定,并在新的协定中纳入数字贸易章节。但不论是重回 CPTPP 还是起草新的综合性贸易协定都困难重重。首先,综合性贸易协定通常横跨制造业、农业和服务业等多个部门,在美国国内结构性矛盾不断、两党之间互相制衡且存在分歧的情况下,协调各方利益对拜登政府而言难度很大。其次,综合性贸易协定必然涉及关税减让与市场准入方面的安排,将面临来自国内民众的巨大压力;并且若民主党无法连任,缔结综合性的贸易协定很可能存在“短命”的风险。事实上,美国商务部部长雷蒙多已于 2021 年 11 月明确表示美国不会加入 CPTPP,<sup>[6]</sup>说明通过缔结综合性贸易协定来推进印太数字贸易治理对拜登政府而言并非现实可行的路径选择。

#### 2. 签署专门的数字贸易协定

理论上,专门就数字贸易展开谈判达成共识的难度相比于缔结庞大的综合性贸易协定

<sup>①</sup> IPEF 成员包括美国、韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾、新加坡、越南、文莱和斐济 14 个国家。

更低。在这一路径下,拜登政府可以选择“借‘壳’而生”,即选择加入印太地区既有的区域数字贸易协定或更新升级既有的双边数字贸易协定;也可以选择“另起炉灶”,即筹备全新的区域或双边数字贸易协定。一方面,若选择借“壳”回归印太,则拜登政府需要寻找同时满足“能够保证美国在该协定中的绝对领导地位”和“与美国数字贸易治理理念尽量相契合”的“壳”,目前来看,《数字经济伙伴关系协定》(简称DEPA)是这个“壳”的合意之选。<sup>[7]</sup>另一方面,若拜登政府选择另起炉灶,缔结全新的数字贸易协定也并不可行。根据WTO区域贸易协定数据库统计,印太地区的贸易协定中有超过一半已涵盖数字贸易规则,<sup>①</sup>早已形成“意大利面碗”格局,<sup>②</sup>推出全新的数字贸易协定无疑会加剧印太地区数字贸易规则的碎片化程度。更为重要的是,缔结区域或双边的数字贸易协定意味着拜登政府需对缔约方做出承诺并履行相应义务,此时须得到国内立法的支持与认可。在拜登政府对国会的控制权持续弱化的背景下,修改国内相关立法来满足数字贸易协定中的要求将面临国会的阻挠。在以上各种现实因素的共同作用下,通过推进数字贸易专门谈判来回归印太数字贸易治理这一路径也难以实现。

### 3. 推出全新的经济合作框架

在推进综合性贸易协定和专门的数字贸易协定行不通的情况下,拜登政府可依托其行政力量,尝试在数字经济领域推出区域的经济合作倡议或者双边的贸易、投资框架。这一路径既能够避免缔结综合性贸易协定时所面临的国内民众反对,也可绕开国会,排除在印太地区推进专门的数字贸易协定时国内立法阻碍,具有更强的灵活性。并且推行区域性的经济合作倡议,显然比缔结双边贸易协定的谈判效率更高、辐射范围更大。因此,本文认为综合美国国内民众阻力、立法阻力以及谈判效率三个影响因素,目前拜登政府凭借其行政权力依托IPEF来回归印太数字贸易治理是现实且理性的选择。

## (二) IPEF 数字贸易规则构建的角色定位

### 1. IPEF 在美国“印太战略”中充当配角

首先,从奥巴马政府的“亚太再平衡战略”,到特朗普政府的“印太战略”,<sup>[8]</sup>其主旨始终是推进政治军事合作,而缺乏有力的经济性政策和有效的经济平台。<sup>[9]</sup>IPEF作为地缘政治竞争的工具,能够在一定程度上回应各方对美国在印太地区经济议程不足的质疑,弥补美国“印太战略”中的经济短板。其次,拜登政府的出发点在于借IPEF之名,着眼于地区经济分裂和构建封闭排他的“小圈子”,尤其是遏制和打压中国,因此IPEF是“印太战略”的经贸拓展,<sup>[10]</sup>以达到重塑印太乃至全球经济体系的目的。此外,考虑到美国官方针对该经济框架的谈判模式、谈判内容等释放的信号始终含糊混沌,可基本判断IPEF在“印太战略”中只是配角而非核心,<sup>[11]</sup>是拜登政府迫于形势仓促出台的反华举措。换言之,若美国与印太盟友的政治军事合作目标与经济合作目标相冲突,后者必让位前者,IPEF在“印太战略”中屈居配角。

### 2. 数字贸易规则构建在 IPEF 中担当主角

一方面,拜登政府的表态已证实数字经济会是印太经济合作的焦点,该框架将在数字经

① 数据来源为WTO区域贸易协定数据库:<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

② “意大利面碗”效应指在贸易协定下,不同的优惠待遇和原产地规则等像“碗里的意大利面条”彼此缠绕,难以厘清。

济领域制定高标准规则,包括数据跨境流动和数据非强制本地化存储等问题。另一方面,虽然在印太地区现有的区域或双边贸易协定中或多或少体现了美国的数字贸易治理立场,但在无法缔结新的综合性贸易协定和专门的数字贸易协定的情况下,发起模块化的数字经济倡议,再逐渐扩张其适用范围,有助于拜登政府将印太现有数字贸易规则进行整合升级,可谓是拜登政府在印太地区间接构建数字贸易权威的尝试。<sup>[12]</sup>因此,数字贸易规则构建将是 IPEF 尤其是“支柱一——互联互通的经济”中的核心组成部分。

### (三) IPEF 数字贸易规则构建的谈判模式

#### 1. 成员自主选择加入“支柱一”

为使 IPEF 下数字贸易治理谈判取得成效,同时兼顾谈判成果的雄心性与谈判成员的多元性,拜登政府已明确表示会以灵活方式推进谈判,成员方可“菜单式”选择加入感兴趣的谈判模块。目前 IPEF 成员对加入数字贸易治理谈判的意愿已呈明显分化。本文对参与数字贸易治理合作谈判的成员构成进行以下预判:

首先,从印太经济体对“美式”数字贸易规则的接受度来看,新加坡、新西兰和澳大利亚在数字贸易治理领域一贯态度积极,三者主导签署或参与的 DEPA 及《新加坡-澳大利亚数字经济协定》(简称 SADEA)与“美式”数字贸易治理理念存在较多相似之处,较为容易接受“美式”规则,加入意愿较大;日本是 CPTPP 的成员,且与美国单独签署的《美日数字贸易协定》(简称 UJDTA)中纳入了大量典型的“美式”数字贸易规则,对“美式”规则的接受度较高;而韩国近年来在数字贸易治理上态度积极,不仅于 2022 年正式申请加入 CPTPP,还与新加坡签署了《新加坡-韩国数字伙伴协定》(简称“新-韩 DPA”),意味着已经做好了与“美式”和“新式”等先进规则对标的准备,因而其加入 IPEF“支柱一”谈判的可能性较大。其次,从拜登政府对特定印太经济体的拉拢意愿来看,IPEF 成员的人口规模、经济实力、战略价值以及技术创新水平都在一定程度上影响其对拜登政府的吸引力,由于除东盟外的其他大型经济体均与美国缔结过数字贸易合作安排,因此东盟国家是拜登政府推出 IPEF 时极力联络的“新增量”。<sup>[13]</sup>其中,新加坡是重要的国际数据枢纽,且新加坡国内的高质量初创企业最为密集,因此在东盟国家中美国对其拉拢意愿最高;而根据谷歌、淡马锡和贝恩公司联合发布的《2022 年东南亚数字经济报告》,<sup>[14]</sup>印度尼西亚的数字经济体量排名第一,占整个东南亚市场的 40%,对拜登政府具有十足的吸引力;马来西亚和越南的数字经济发展规模也较为可观,同时二者均是 CPTPP 的成员,因而其加入的可能性不低;而菲律宾的数字经济规模增速最快,势头最猛,预计拜登政府也将有意拉拢。再次,从印太经济体与中国数字贸易治理合作基础来看,泰国、菲律宾、印度尼西亚和文莱均是《区域全面经济伙伴关系协定》(简称 RCEP)的成员,相比于“美式”数字贸易规则,这些国家与中国的数字贸易治理理念存在相似之处。并且上述国家的数字贸易治理基础并不深厚,接受高标准的“美式”规则存在难度,因此这些国家对于“支柱一”的参与意愿取决于 IPEF 的利益承诺力度。另外,斐济在数字贸易治理实践中并无突出进展,是否加入“支柱一”需要根据其后续表态来判断。最后,印度对于印太地区的经济一体化进程一直态度消极,已经正式宣布不参与“支柱一”的谈判。

综上所述,本文认为目前来看新加坡、新西兰、澳大利亚、日本和韩国最有可能加入 IPEF

数字贸易谈判,越南、文莱和马来西亚的加入意愿次之,菲律宾、泰国、印度尼西亚、斐济是否加入存在不确定性,印度确定不加入。

## 2.“整合谈判”与“零散谈判”双轨并行

“整合谈判”是启动雄心水平较高的囊括多成员多议题的谈判方式,其目的是达成印太区域内整体的数字贸易安排和倡议,辐射范围较大,有助于拜登政府实现在印太数字贸易治理中的领导地位。但考虑到各成员在技术水平、产业基础、资源禀赋和规则合作上具有动态复杂性,且在数字贸易治理进程中的利益诉求也不尽相同,容易形成“合作悖论”,导致“整合谈判”耗时长难度大。因此拜登政府大概率会采取更加灵活和创新的方式,辅之以“零散谈判”,即针对特定成员特定议题启动若干项小范围谈判,其目的是达成一系列双边或次区域的数字贸易安排和倡议,以双边、模块化的渐进方式解决各国在数字贸易领域的不同关切,进而分批推出实质性协议,先达成的先执行,有效提高谈判效率。<sup>[15]</sup>

## 3.“早期收获”<sup>①</sup>的优选对象和优选议题

综合考虑 IPEF 的议题范围、美国国内阻力以及既往区域性贸易协定的谈判实践,美国很难在其计划的时间内(2023年2~8月)敲定 IPEF 的具体协议。相较于结束谈判达成完整的协议,更为现实的选择是就一个或多个领域与特定成员方通过“零散谈判”达成“早期收获”,<sup>[16]</sup>并以“早期收获”为基础形成清晰的原则框架,为日后更高层次的谈判提供指导。事实上,“早期收获”成果的质量和数量对 IPEF 数字贸易规则塑造的后续成就将产生关键作用。

就“早期收获”的优先合作对象而言,本文认为拜登政府至少会基于如下标准进行慎重考量:优先选择占据印太数字经济发展战略位置的经济体,例如作为国际数据枢纽的新加坡;优先选择在数字技术创新方面具有比较优势的经济体,如新加坡、新西兰等;优先选择对参与数字贸易治理态度积极,尤其是推崇“美式”数字贸易治理理念且与美国数字经济合作深入的经济体,如日本、澳大利亚和韩国等;优先选择人口和市场规模较大、数字经济发展潜力可观的经济体,如泰国、印度尼西亚和越南等;优先拉拢与美国数字贸易治理合作基础相对弱于其与中国合作基础的经济体,如泰国、菲律宾和印度尼西亚等。

就“早期收获”的优选议题和具体的细分领域而言,结合美国与各经济体既有的数字贸易合作基础和拜登政府的表态,本文认为针对不同的优选对象,拜登政府的优选议题可能也会存在差异:例如,在与新加坡的谈判中,将聚焦于新兴技术规则和包容性规则;<sup>②</sup>在与日本的谈判中,关键数字技术的保护、网络安全问题以及跨境隐私保护问题将会成为重点;而在与韩国的谈判内容中,智慧城市、网络安全问题以及数字能力建设问题很有可能出现;与澳大利亚的优先合作领域将围绕互联网开放、数字贸易便利化展开;而在与东盟各经济体(如泰国、菲律宾、印度尼西亚、越南)的谈判中,则可能侧重于如何缩小数字鸿沟、网络安全问题以及智慧城

<sup>①</sup> “早期收获”概念起源于中国-东盟自贸区框架,是指缔约方就感兴趣的领域,以较快的速度和较大的幅度提前达成一致,先行开放市场。

<sup>②</sup> 数字包容性规则旨在解决参与数字经济的广度问题,是“新式”规则中所倡导的数字贸易治理理念。包括且不限于缔约方间分享经验和数据、制定参与计划、处理参与障碍,增加妇女、农村人口等数字边缘群体参与数字经济的机会以及劳工议题等。

市建设等。

## 二、美国主导 IPEF 数字贸易规则构建的关键内容

美国、中国以及新加坡是印太地区数字贸易治理博弈中举足轻重的三股力量。结合印太经济体以往的数字贸易治理实践与当前印太地区数字贸易治理格局来判断,整体上 IPEF 数字贸易规则将包含五类关键内容,每一类别下所涉及的关键诉求各异又有所重合。具体来看, IPEF 数字贸易规则将扎根于“美式”和“新式”数字贸易治理理念,并在此基础上博弈、融合和升级。另外, IPEF 框架下的数字贸易规则也会回应新兴技术发展所需,还会与美国贸易政策价值取向相契合,也将受到美国国内政治生态以及中美数字贸易治理地缘政治竞争的影响。对于每一类关键内容下可能涵盖的重点议题以及相对应的谈判策略详见表 1。

表 1 IPEF 数字贸易规则构建的五个关键内容及对应的谈判策略

IPEF 数字贸易规则构建的五个关键内容	对应的谈判策略			
	可能涉及的重点规则	谈判模式	是否倾向达成“早期收获”	“早期收获”优选对象
承袭“美式”和“新式”模板相交的关键规则	电子传输免关税规则;数据跨境流动与存储规则;数字产品非歧视性待遇规则等。	零散谈判为主	是	新加坡;新西兰;日本;韩国;澳大利亚等
融入具有前瞻性的新兴趋势与技术规则	贸易便利化系统互操作性规则;数字身份规则;人工智能监管规则;金融科技合作规则等。	零散谈判为主	是	新加坡;新西兰;日本;韩国;澳大利亚等
纳入反映美国两党共识的相关规则	数据跨境流动和存储规则;数据隐私保护规则;新兴技术规则等。	零散谈判为主	是	新加坡;新西兰;日本;韩国;澳大利亚等
涵盖契合美国“以工人中心”贸易政策的相关规则	数字贸易包容规则;中小企业合作规则等。	整合谈判为主	否	\
推出体现“中式”数字贸易治理理念的替代性规则	贸易便利化规则;监管透明度规则等。	整合谈判为主	否	\

资料来源:作者根据相关资料分析整理。

### (一)承袭“美式”和“新式”模板相交的关键规则

为促进数字价值输出与数字产业发展,美国一直积极助推数字贸易自由化。遵循国内规制国际化的基本路径,美国主导缔结的 TPP、《美墨加协定》(简称 USMCA)、UJDTA 中均涵盖了“电子传输永久免关税”“数据跨境自由流动”“数据存储非强制本地化”等代表性“美式”数字贸易规则。近年来,新加坡政府积极搭建数字贸易发展框架,对外输出极具特色的治理理念。例如聚焦于提升数字贸易便利化水平,鼓励和推动研发创新,强调重视中小企业利益等。比较“美式”数字贸易协定(CPTPP、USMCA 和 UJDTA)和“新式”数字贸易协定(DEPA、

SADEA),可以发现“电子传输免关税”“数字产品非歧视性待遇”“数据跨境流动”和“数据存储非强制本地化”等规则,在代表性“美式”和“新式”协定中的表述、标准或诉求相似,<sup>[17]</sup>所以这些规则纳入 IPEF 数字贸易治理谈判的可能性很高。

### (二)融入具有前瞻性的新兴趋势与技术规则

新趋势与新技术通过扩散效应和溢出效应推动数字贸易的内生增长。但技术进步带来比较优势改变和贸易收益扩张的同时,也不可避免地带来监管和道德方面的双重风险。因此,面对日新月异的数字技术,如何推出能够与新兴技术产生良性互动的数字贸易规则是拜登政府需要考量的问题。根据美国智库所做研究,对于 IPEF 下新兴趋势与技术规则的细节,拜登政府主要有两方面的关切:一是注重敦促 IPEF 成员实现新兴数字技术的国内立法与国际合作同步,以防数字技术成为新增壁垒,因此拜登政府将积极促进在新趋势新技术标准化之前开展政策合作,以提升成员间监管体系的互操作性和联通性。二是针对特定数字技术制定印太标准,更好地将标准制定机构和相关政府机构相联结,以开发适用于新兴技术的标准或认证。“新兴趋势与技术规则”是“新式”模板所重点关注的领域,因此 IPEF 极有可能以“新式”模板中的相关规则为基础,遵循“促进-向善-包容”的理念对其进行适度更新升级,从而回应新趋势和新技术发展所带来的挑战。

### (三)纳入反映美国两党共识的规则

为了在国内利益攸关方之间找到平衡点,拜登政府很有可能将反映两党共识的数字贸易治理理念延伸至 IPEF 中。通过对近年来美国国会议员有关网络安全、数字隐私、数据保护等领域的法案进行汇总分析,本文发现其中能代表两党共识的相关提案和治理理念目前主要集中于跨境数据流动和隐私治理、数字技术创新等方面。<sup>[18]</sup>具体来看,一是数据隐私保护规则。共和党承认数据隐私保护,民主党的相关诉求则更为强烈,两党对个人数据权利、义务主体责任的想法虽有分歧但程度不大,无非是权利和义务的多少。因此拜登政府在 IPEF 下输出数据跨境流动和隐私保护的基本取向从而降低企业合规成本具有合理性。二是网络安全规则。目前美国国内企业和工会对日益严重的网络安全威胁尤其是勒索软件表示担忧,两党议员多次提案维护网络安全,因此 IPEF 中纳入这一规则的可能性较大。三是人工智能监管规则。在数字技术规则中,人工智能行业的标准设计与管理尤为重要,一直是两党的关切,因此拜登政府将有可能与 IPEF 成员方就人工智能监管形成较为稳定的合作模式。

### (四)涵盖契合美国“以工人中心”贸易政策的相关规则

虽然拜登政府暂时没有发布明确的贸易政策,但是通过盘点印太事务协调官坎贝尔、贸易代表戴琪等的表态,结合拜登上台后的贸易实践,不难发现,和特朗普政府的“管理贸易”<sup>①</sup>及崇尚霸凌手段的贸易政策不同,拜登政府的贸易政策将以保障美国工人利益和中产阶级为核心。<sup>[19]</sup>事实上,这种国内以工人阶级为中心/以中产阶级为中心的贸易政策理念也会投射到美国在国际社会上的数字贸易治理中,<sup>[20]</sup>从而在 IPEF 中输出符合“以工人中心”贸易政策的

<sup>①</sup>“管理贸易”又称“协调贸易政策”,是指国家对内制定一系列的贸易政策、法规,加强对外贸易的管理,是介于自由贸易和保护贸易之间的一种对外贸易政策。

数字贸易包容规则,避免劳工和企业责任等领域出现“逐底竞争”,<sup>①</sup>防止损害国内经济利益。关于数字贸易包容性增长规则的具体细节,本文认为:第一,拜登政府将强化大型科技公司关于互联网内容的审查责任。数字技术对企业的影响程度与企业规模大小息息相关,具有明显的非对称性,其中数字技术在中小企业之中的回报率远低于大型企业。因此 IPEF 将对互联网平台分级分类监管,区分不同层次平台和企业的合规责任。第二,在价值目标上反对效率优先论,摒弃将消费者福利标准设定为 IPEF 的唯一竞争政策目标,在治理模式上主张抛开机械的反垄断执法,转向多方共治以干预数字市场。第三,将劳工权利和保护零工利益置于公司利益之前,进一步完善相关监管措施,防止大型科技公司新技术和数据存储等问题损害美国工人和消费者权益。<sup>[21]</sup>

#### (五) 推出现“中式”数字贸易治理理念的替代性规则

如前文所述,拜登政府推出 IPEF 的出发点之一是建立排华的小圈子,因此 IPEF 中的数字贸易规则将不仅包含有利于美国偏好的规则规范,还可能涵盖竞争对手中国可能提供的替代性方案,以此缓解美国对中国数字经济水平快速提升的担忧。目前“中式”数字贸易治理理念主要体现在国内相关立法中,以 RCEP 为代表的贸易协定部分体现出中方诉求。<sup>[22]</sup>与美国相比,中国在数字贸易治理中的核心诉求主要体现在两个方面:一是推动跨境电商贸易便利化程度,<sup>[23]</sup>包括且不限于电子支付、跨境物流、透明度条款,以及电子认证和电子签名等,意欲在全球或区域范围内形成有利于跨境电商这一中国优势领域的基本框架和准则。二是将国家主权和经济安全作为重要考量,追求“安全可控”的目标,对跨境数据传输实施限制,在某些特殊部门实行“数据存储强制本地化”规定,这与其他经济体尤其是美国的期待存在差距。因此,为了更大程度上边缘化中国在印太数字贸易规则塑造中的作用,拜登政府会适当纳入一些体现中国主要诉求的规则。但由于中美在数据治理领域存在较大分歧,在这一层面下,拜登政府纳入中国在数据治理领域理念的可能性不大,而是会集中在“如何提升服务贸易监管的透明度、有效性和独立性”以及“如何升级海关管理和贸易便利化水平”这两个视角。尤其是针对后者,IPEF 很有可能沿用甚至升级 DEPA 中所提倡的三大电子系统(电子支付、电子发票和贸易文件电子管理系统)的跨境互操作规则,不仅能够提升贸易便利化水平,还可以在某种程度上将中国排挤在贸易便利化生态系统之外,避免印太地区经济体对中国形成过度依赖。

### 三、美国主导 IPEF 数字贸易规则构建的细节研判

正如前文所述,美国主导的 IPEF 数字贸易规则构建将从五个关键层面展开。其中,“跨境数据流动和存储规则”“数字产品非歧视性待遇规则”以及“新兴趋势与技术规则”能够体现出五个层面的共同诉求,是 IPEF 数字贸易治理谈判的焦点所在。因此本文以上述三类代表性规则为例,立足于这些规则在“美式”和“新式”模板中的演进特征,结合 IPEF 成员的数字贸易治理水平等因素,对 IPEF 中数字贸易规则的塑造细节进行研判。

<sup>①</sup> “逐底竞争”是指在全球经济和国内经济一体化的背景下,政府通过采取一系列措施降低企业生产成本以吸引资本和劳动力等相关流动性生产要素进入本地的行为。

### (一)“跨境数据流动和存储规则”在 IPEF 中的适用

数据跨境传输能够有效发挥规模经济和范围经济的作用,并提升数字密集型行业的竞争力。结合美式“跨境数据流动和存储规则”的演进特征以及 IPEF 成员的数据治理水平,本文认为 IPEF 中的数据相关规则将呈现出如下特点:

首先, IPEF 将强调各成员跨境数据流动和存储的监管自主权。虽然继 CPTPP 后美式“跨境数据流动和存储规则”的约束力逐渐加强, USMCA 和 UJDTA 中均删除了关于“强调缔约方自主监管权”这一条款,但是考虑到 IPEF 成员甚广,各成员的数据治理水平参差不齐,尤其是对于东南亚地区的发展中经济体而言,接受具有如此强制力的数据规则的难度过高。加之“新式”模板中“跨境数据流动和存储规则”的雄心水平也与 CPTPP 一致,因此本文认为拜登政府很有可能退而求其次,直接承袭 CPTPP 的条款力度,在 IPEF 中继续保留“缔约方的自主监管权”这一条款,以协调各成员间的数据治理理念。

其次, IPEF 将保留“跨境数据流动和存储规则”的“公共政策目标”例外。通常而言,囿于数字产业基础、数字资源禀赋等因素,数字经济发展水平较为落后的国家更加注重采取具有自我保护色彩的“公共政策目标”例外来应对潜在风险。对于“跨境数据流动规则”而言,“公共政策目标”例外在其演进过程中始终存在,因而 IPEF 将顺理成章纳入该条款。而对于“数据存储非强制本地化规则”而言, USMCA 和 UJDTA 直接剔除了“公共政策目标”例外条款,其约束力骤增。但是正如前文所述,若 IPEF 参照这一严格做法,将为各缔约成员的数据治理带来巨大挑战,成员间很难达成合意。此外,“新式”模板中“跨境数据流动和存储规则”均保留了“公共政策目标”例外,因此本文预测为了给予缔约方更大的自治空间,无论是数据流动规则还是数据存储规则都会继续保留“公共政策目标”例外。

再次, IPEF 中保留部门例外条款的可能性较小。由于“跨境数据流动和存储”属于一般义务,因此其适用优先序低于特定的部门义务,即受制于跨境服贸章节、投资章节以及金融章节。而在 IPEF 中,这一部门例外条款被纳入的可能性较低,原因在于 IPEF 并非综合性贸易协定,其中不含跨境服贸、投资和金融等专门章节。

除了纳入上述典型的美式“跨境数据流动和存储规则”外,考虑到 IPEF 成员的多元化,拜登政府将进一步提出更具包容性的数据治理理念。一直以来,在数据跨境流动治理问题上各方态度存在较大差异,<sup>[24]</sup>关于个人数据或重要数据的跨境,一些国家强调数据流出和流入国的数据保护标准或水平需具有一致性,通过“充分性认定”<sup>①</sup>的方式来实现标准的统一。但美国为促进数据跨境流动,强调数据流动双方的数据保护或监管制度存在差异的情况下,数据仍然可以在具有不同监管框架的国家之间流动,换言之,全球的数据及隐私保护框架并不强求一致,只需具有互操作性和协调性即可。为保障数据安全和个人隐私,美国主张实施“事后问责制”,<sup>②</sup>数据管理者需对其管理的数据安全负责,尽管数据并非存储于本地。因此本文认

① “充分性认定”又称“白名单制度”,是指欧盟委员会通过对其他国家、地区、行业领域或国际组织的数据保护水平进行综合评估,从而确定能够对数据提供充分保护(即符合“充分性认定”)的国家、地区或国际组织,当个人数据向该国、地区或国际组织传输时无须欧盟的特别授权或批准。

② “问责制”要求企业主动监管自己的数据保护政策和程序,以确保其有效性、时效性以及目的符合性。

为数据监管和保护制度从“统一性”向“互操作性”转变,数据流动风险防范从强调“充分性认证”向“事后问责制”转变,这是拜登政府在 IPEF 框架下会推而广之的理念。

### (二)“数字产品非歧视性待遇规则”在 IPEF 中的适用

数字产品准入的自由便利化程度直接影响到所在国产品的市场竞争,具有明显的就业收入分配效应,因而数字产品的市场准入问题一直受到各国关注。“数字产品非歧视性待遇规则”首次出现在美国-新加坡 FTA 中,此后美国对外缔结的贸易协定中均包含此规则,因此其被 IPEF 纳入的概率极高。具体而言,IPEF 中的“数字产品非歧视性待遇规则”将采取两部分结构,即“国民待遇+区外适用的最惠国待遇”和“例外”。其中,数字产品国民待遇义务预计采用“小国民待遇”标准,即国民待遇仅给予来自其他成员方的数字产品,原因在于 IPEF 成员数量众多,若采用“大国民待遇标准”,则成员们履行该项义务的范围过大,在执行层面将面临较大困难。而数字产品最惠国待遇的适用范围将扩展至区外第三方,美国历来主张“给予非成员的数字产品的待遇也要扩展给予来自其他成员方的数字产品”,IPEF 中大概率会保留这一条款。此外,IPEF 中的“数字产品非歧视性待遇规则”也将沿袭多项例外条款,尤其是“不适用特定类型的产品(如广播)”和“不适用于一缔约方提供的补贴或赠款”等。而适用优先序低于跨境服贸、投资、金融章等条款被纳入的概率则较小,具体原因同前。

### (三)“新兴趋势与技术规则”在 IPEF 中的适用

数字贸易具有明显的技术驱动性,数字技术中的知识外部性和研发溢出效应在推动数字贸易发展的同时也不可避免地带来数字鸿沟,因此如何就技术标准和监管达成共识是各国的关切。新兴趋势和技术规则是“新式”模板的特色所在,因此 IPEF 将以“新式”规则为蓝本,同时考虑印太地区的新兴技术发展水平、技术标准制定现状等众多因素,从“技术促进-技术向善-技术包容”三个角度进行相关规则的塑造。

第一,纳入科技促进型规则,旨在提升数字技术与经济的融合效率,避免数字技术成为贸易壁垒。一方面,尝试将技术规则与贸易便利化规则相融合。IPEF 将提倡贸易便利化三大系统(电子支付、电子发票和贸易文件电子管理系统)的互操作性和联通性,包括形成统一的技术和监管标准等。另一方面,纳入具有互操作性的数字身份规则。数字身份是指将数字贸易主体的生物、信息、行为、组织等个性化特征转换为数据形成数据身份,利用数字技术赋能后成为评估数字贸易主体信用程度的指标。目前大多数 IPEF 成员在数字身份领域的实践经验不足,因此 IPEF 中的数字身份规则将以劝诱性质为主,并且参考《英国-新加坡数字经济协定》(简称 UKSDEA)等新加坡近期签订的协定,在 DEPA 的基础上进一步扩展和细化数字身份兼容性和互操作性举措,例如增加“如何识别和运用数字身份的示例”等条款。

第二,纳入科技向善型规则,以应对数字技术应用可能引发的道德伦理危机。虽然人工智能发展水平较高,但印太地区尚未形成统一的治理框架以应对潜在的人工智能安全风险。而从美国白宫所发布简报的相关表述来看,拜登政府将就人工智能领域与印太地区国家进行磋商。目前来看,人工智能规则主要体现在“新式”模板中,继在 DEPA 中首次提出“基于国家标准和原则在缔约方之间形成人工智能治理框架”后,新加坡在近期签署的协定中(如 UKSDEA)对人工智能治理框架的搭建原则进行了扩充。本文认为,IPEF 将从“有关国际机构

的标准”“基于行业标准和风险管理的最佳实践”“技术中立与技术互操作性”三个角度出发搭建人工智能治理框架。还将讨论成员方如何在人工智能领域展开合作交流,尤其是对合作主体和合作形式进行明确阐述。

第三,纳入科技包容型规则,强调成员方开展深度合作,以弥合各国之间的数字鸿沟。一是金融科技合作规则。本文认为,IPEF将继承DEPA中关于金融科技合作的条款,其中合作领域将涉及“企业合作”“金融科技解决方案制定”“金融科技创新及人才合作”等;而对于UKSDEA中提及的“新金融合作领域”<sup>①</sup>规则,IPEF纳入的概率不大,原因在于这一规则以建议为主,缺乏明确的细则,落实难度较大。二是数据创新尤其是数据共享规则。可信的数据流通可以改善贸易互信的基础环境,而数字信任可以有效避免数字贸易陷入“诺斯型低信任贫困陷阱”。相较于DEPA中较为空泛的数据创新规则,IPEF将从“开发涵盖特定私营部门、研究人员和医疗组织等的联合数据共享框架和许可协议”“确保对政府访问个人数据的法律限制”“强化获取数字信息的政府间合作”等方面出台详细的规定,提出例如“成员间加强学术研究合作”“分享行业层面的实践经验”以及“数据监管沙箱”等具体途径。

#### 四、美国主导 IPEF 数字贸易规则构建对中国的挑战与应对

从2021年10月拜登在东亚峰会上首次提出IPEF的概念,到2022年5月IPEF正式启动,间隔长达7个月之久。事实上,作为美国深陷多重危机但又欲实现多元目标的政治行为,IPEF如何整合印太经济和安全要素并非易事。一方面,IPEF的延续性将受制于美国国内的政治诉求分歧和党派利益博弈;另一方面,IPEF本身存在不确定性,在没有市场准入和关税减让这些传统“胡萝卜”激励的情形下,IPEF中的成员是否会乐意接受“大棒”(高标准数字贸易规则)值得怀疑。尽管短期内IPEF影响较为有限,但不应低估其长期给印太地区数字贸易治理格局带来的改变。对此中国应趋利避害,尽早提出理性务实的应对方案。

##### (一) IPEF 数字贸易规则构建对中国的挑战

###### 1. 面临对接雄心水平较高的“美式”规则的挑战

整体上看,IPEF中的数字贸易规则会是“美式”和“新式”数字贸易治理理念融合、博弈和升华的产物。尤其是“电子传输免关税”“数字产品非歧视性待遇”“数据跨境流动”和“数据存储非强制本地化”等源自“美式”模板的规则,将成为IPEF数字贸易治理中的关键条款。但是在中国所缔结的协定中,即使是在反映中国目前数字贸易治理最高层次的RCEP框架下,这些规则也要么处于缺失状态,要么雄心水平不足。所以本文认为IPEF框架下这些源于“美式”的规则会给中国带来不小的挑战。

对接这些规则的主要困难具体体现在:首先,国内相关立法和执法基础尚未夯实。例如我国关于数据跨境流动立法原则性规定多,包括数据出境安全评估、标准合同以及个人信息保护认证等制度落地难度大,对接“数据跨境流动规则”对我国的跨境数据流动监管水平提出了更为严格的要求。<sup>[25]</sup>其次,我国相关产业竞争力不足。例如,接受“数字产品非歧视性待遇

① “新金融合作”领域包括监管科技、金融诚信、消费者保护、普惠金融、金融稳定、运营弹性和可持续性。

规则”将为我国数字产品市场带来准入压力,中国的数字企业将面临更加激烈的竞争。再次,底层技术难题有待突破。例如,“电子传输永久免关税规则”将使得我国蒙受巨额的税收损失,并挤压国内数字产业的生存空间。<sup>[26]</sup>接受该规则意味着需要对我国基于电子传输方式开展的数字贸易规模及由此带来的关税损失进行合理估算,但如何估算目前尚未有代表性案例,仍需进一步探索。

#### 2. 面临被排除在印太“数字贸易便利化生态系统”之外的风险

当前各国数字贸易相关系统的构建和监管标准各异,国际统一标准和规则的缺失成为数字贸易发展的重大障碍之一。针对这一情形,若 IPEF 各成员方在电子贸易文件管理系统、电子发票系统和电子支付系统等多个重要环节提升彼此互操作性,实现技术标准趋同,或通过承认监管等效性、充分性等方式对各国异质的数字贸易环境进行协调,以达到数字贸易环节的互联互通,则中国有被孤立的风险。数字贸易互操作性规则遵循“权责一致”原则,<sup>[27]</sup>但目前中国国内关于数字贸易互操作性的法律法规几乎空白,且涉及数字技术跨境贸易应用的主要为部门规章和规范性文件。若 IPEF 成员间打造更为便利的“数字贸易生态系统”,并制定统一的技术标准和合作模式,为中国筑起新的技术标准壁垒,而中国则有可能被排除在外,将会大大提升与印太经济体的数字贸易成本并面临较大的“贸易转移”风险,帮助拜登政府实现在数字贸易领域弱化、阻隔中国与其他经济体联系的预期目标。<sup>[28]</sup>

#### 3. 面临丧失印太新兴技术标准制定话语权的风险

数字贸易是技术密集型贸易形态。数字技术日新月异,但当前全球范围内大多数新兴技术规范及应用标准制定尚处于起步阶段。美国凭借其在该领域的先行者优势,掌握着部分技术标准制定的绝对话语权。<sup>[29]</sup>在技术标准“公共产品属性”特质的驱使下,拜登政府在印太地区制定新兴技术行业标准时,一是将基于自身新兴技术产业的发展现状,尽力保障国内相关企业的利益;二是将提倡 IPEF 成员从“促进-向善-包容”三个层面开展深度合作,以形成新兴技术领域较为统一的技术规范、道德和法律标准。一旦美国占领了新兴技术行业标准制定的高地,彼时中国将面临被“边缘化”的风险,在新兴技术行业标准设定中丧失话语权,沦为新兴技术标准的接受者。如此一来,中国的相关企业需要承受较高的技术标准合规成本,新兴技术相关行业的发展以及相关的贸易和投资定将受到阻碍。此外,面对 IPEF 成员之间统一的新兴技术治理框架,中国的高科技企业在跨境拓展业务时,也会遭遇较为严重的技术壁垒,导致中国的新兴技术发展及基于新兴技术的贸易和投资严重受限。

#### 4. 面临在中小企业合作中被“边缘化”的风险

数字技术的广泛应用降低了贸易参与者搜集和获取信息、议价、跟踪、监督等交易成本,还能够提高交易决策效率,促使更多中小微企业广泛参与到全球贸易中。IPEF 中的多数成员,包括新加坡、新西兰、越南和菲律宾等均缺乏大型数字企业,其商业主体是中小企业,这些经济体对中小企业相关规则具有十足的兴趣。因而各成员将承继“新式”数字贸易包容增长理念,同时为了践行拜登政府“以工人中心”的贸易政策,IPEF 会涵盖大量关照弱势群体(中小企业、零工)利益的合作内容,注重开展数字贸易包容性发展合作,提倡缔约方赋予中小企业参与数字经济与投资的机会。例如包含“如何利用数字工具和技术改善中小企业信贷、增

加政府采购,如何利用信息共享平台推动中小企业间交流合作”的相关规则,增强成员方间中小企业的互惠合作。若 IPEF 成员方形成支持中小企业合作的内部圈子,与我国企业尤其是中小企业展开直接竞争,那么我国的中小企业将丧失竞争优势,且与其他经济体间中小企业交流实践的机会也将大大减少。

## (二)中国的应对之策

### 1. 理性务实加入印太地区既有数字贸易安排,深耕与东盟国家的数字治理合作

相比于缺乏实质性承诺的经济框架和协议,目前印太地区甚至全球范围内更加认可的模式依旧是“以关税减让和服务、投资开放为主要内容的协定”。因此,为缓解 IPEF 对中国的消极影响,一方面,中国应全面履行 RCEP 中的承诺与义务,实现更高层次的区域经济一体化进程;另一方面,中国应立足 RCEP,在已正式申请加入 DEPA 和 CPTPP 的情形下,持续深化经济体制改革,逐步适应高标准规则,为后续加入 CPTPP 和 DEPA 的谈判奠定良好基础。重点是厘清加入谈判时会涉及的技术性问题及障碍,在深入调研和盘点国内相关法律法规的基础上,可将国内各自由贸易试验区作为功能载体,尝试对“电子传输永久免关税”“数字产品非歧视性待遇”“数字知识产权保护”“数字身份认证及识别”“当地禁存”等规则进行优先对接。

此外,中国应尤其重视与东盟国家间的数字贸易治理合作。由于除东盟外的其他大型经济体均与美国缔结过数字贸易合作安排,东盟国家是拜登政府推出 IPEF 时极力拉拢的“新增量”。在此情形下,我国除立足 RCEP 并推进 DEPA 和 CPTPP 的加入谈判外,更应注重夯实与东盟之间的数字贸易治理合作。目前来看,存在两个现实路径:一是盯紧抓牢“新-韩 DPA”。新加坡在数字贸易治理方面表现活跃,2022 年与韩国、欧盟和英国分别缔结了数字经济专门协定,考虑到韩国是 RCEP 成员且在积极申请加入 CPTPP 和 DEPA,因此针对“新-韩 DPA”应加强研究,对其特征及影响有更为全面的认知,还可择机谋划加入其中。二是务实打造“中国-东盟自贸区 3.0 版”,尤其注重提升与东盟的数字贸易治理合作水平。中国与东盟均为 RCEP 的成员方,对贸易便利化、透明化、数据安全等规则的接受度较为一致。在已经具备良好合作基础的前提下,中国应在国内国际双循环和“统一大市场”建设过程中继续主动深耕东盟,进一步与东盟国家就数字贸易治理展开更深层次的探讨,加快探索形成数字贸易治理的“中国-东盟方案”,<sup>[30]</sup>努力抵消 IPEF 的负面影响。不仅可尝试构建中国与东盟数据传输的“负面清单”,规范数据有序安全流动;还可以在数字基础设施完善的情况下,尝试与东盟国家相互建立数据中心,以满足数据本地化存储的要求。考虑到东盟国家的数字经济发展水平不一,与中国也存在一定差距,因此在与东盟国家的数字贸易规则塑造中,可充分运用“特殊条款保留”“设立过渡期”等规定,提升“中国-东盟”数字贸易治理体系的协调性。

### 2. 积极提炼和输出升级版“中式”数字贸易规则

各国提出的数字贸易规则归根结底是依托国内优势数字产业的规则跨境溢。目前各界普遍注重从促进电商便利化、提高与电商相关的金融和物流的合作、促进 5G 产品和服务的对外输出等方面来提炼我国的数字贸易治理理念<sup>[31]</sup>。除了这些,本文认为更高版本的“中式”规则应结合我国数字服务产业发展基础和竞争实力,基于广泛调研,围绕“数字内容”“地理信息

服务”等我国具有比较优势的细分领域提炼和输出升级版的“中式”规则。

一方面,中国可探索关于数字内容贸易的原则性规定。例如,在数字内容贸易领域,我国对于数字游戏的知识产权保护具有丰富的立法和司法实践,可将知识产权治理中的最优实践(如“新侵权”界定、数值设计纳入著作保护权)等进行提炼,并以“硬法”(强约束性规则)和“软法”(指导性标准等)的形式对外输出。另一方面,中国可督促人工智能等新兴技术行业和相关企业履行道德伦理主体责任。例如在行业层面制定技术标准和道德伦理框架,建立人工智能道德伦理审查、信息披露等工作机制等,主动推广依据自身利益诉求所构建的人工智能治理框架。此外,还可规范在海外提供服务的数字平台,就数字平台治理提出合理诉求。

### 3. 将扩大数字服务市场制度型开放与国际数字贸易治理相结合

服务业是我国对外开放的重点领域,而数字服务市场开放是服务业开放的重点。党的二十大报告已明确指出对外开放要实现从“流动型开放”向“制度型开放”转变。如何从规则、规制、管理、标准等方面构建适用于数字服务市场的制度型开放体系值得重点关注。基于此,我国可利用“大市场优势”,将扩大数字服务市场制度型开放与提升国际数字贸易治理话语权相结合。目前来看,“云服务”“视听服务”“金融信息服务”“互联网信息服务”等是数字服务业开放的压力部门。对此,我国可利用“大市场优势”,依托国内自贸区或国家数字服务出口基地等功能载体,围绕“降低合资要求”“改善营商环境”等关键点进行制度创新;并且从透明度和平衡效率、公平等角度出发,完善国内规制,为更高水平的数字服务市场制度开放奠定基础;还应兼顾部门异质性,例如在金融和增值电信部门,根据其他经济体尤其是我国较为重视的印太盟友的开放诉求设计中国具体的开放方案。与此同时,我国可尝试将制度型开放中摸索的经验和最优做法,如承诺方式、数字服务贸易的分类测度、产权保护以及数据治理等向我国的经贸伙伴推而广之,以提升国际数字贸易治理话语权。

### 4. 通过输出数字技术、产品及服务提升数字经济国际影响力

中国可依托“数字丝绸之路”,拓展数字技术、数字产品服务、数字基础设施、数字平台及商业模式等的输出范围,进而提升数字经济的影响力。一方面,将数字基础设施建设作为重要抓手。我国应充分利用在5G网络标准研发、物联网等领域的优势,积极与“一带一路”沿线国家与地区共享数字基础设施建设经验,同时引导和鼓励国内数字企业积极参与“一带一路”沿线国家与地区的数字经济发展,以弥合数字鸿沟;另一方面,积极探索“一带一路”跨境电商规则。由于“一带一路”国家在跨境物流、知识产权保护等方面发展水平参差不齐,因而建立统一的规则是当务之急,而中国恰恰在跨境电商领域拥有天然优势,因此中国可尝试在“一带一路”沿线国家和地区中推广跨境电商标准化体系。除了夯实“数字丝绸之路”外,还可将中国与东盟国家间现有的“智慧城市建设”作为依托,以此前已在部分东盟国家布局的5G技术为基础,提升我国数字经济的国际影响力,为数字贸易治理合作夯实经济与产业基础。

## 五、结论

拜登政府全面继承并大幅升级了特朗普提出的“印太战略”,于2022年5月正式启动IPEF,弥补该战略在经济合作方面的短板,其中数字贸易规则塑造是IPEF中的重点。拜登政

府之所以回归印太数字贸易治理,原因不仅在于印太地区数字发展经济红利具有巨大吸引力,更是为了能在数字贸易领域竞赢中国,占领数字贸易规则塑造的高地,重夺印太地区数字贸易治理的主导权。

目前,IPEF下有关数字贸易规则的谈判细节尚未披露,但结合印太地区数字贸易治理格局及美国多年来在数字贸易领域的治理实践,本文对参与数字贸易谈判的潜在成员、谈判模式、关键内容以及规则适用细节等进行了研判。本文认为IPEF数字贸易规则塑造将至少包含五个层面:“美式模板”和“新式模板”中有所交集的关键规则;回应新趋势新技术的规则和标准;反映美国两党在数字经济治理上共识的相关规则;与“以工人为中心”的贸易政策相契合的数字贸易包容增长规则;中国可能对外输出的数字贸易治理理念和规则。进一步地,本文以“跨境数据流动和存储规则”“数字产品非歧视性待遇规则”和“新兴趋势与技术规则”为例,基于上述规则的演进特征,深入分析了IPEF中数字贸易规则塑造的关键细节。

尽管IPEF的短期影响较为有限,但不应低估其长期内给中国数字贸易治理可能带来的一系列压力与挑战。一方面,中国在面对雄心水平较高的典型“美式”规则时,就存在一定难度,其中数据跨境流动规则、数字市场开放相关规则带来的压力最大。另一方面,若美国和新加坡带领IPEF成员构建可互操作和联通性的贸易便利化系统或制定统一的新兴技术规范、道德及法律标准,则中国有被排除在外的风险。鉴于此,中国应做好中长期的应对准备。首先,应立足于现有的数字贸易治理成果,理性务实地加入印太地区既有的数字贸易安排,并深耕与东盟的数字贸易治理合作;其次,积极提炼和对外输出“中式”数字贸易规则,尤其关注我国具有比较优势的细分领域;再次,依托扩大“数字服务市场”制度型开放提升国际数字贸易治理的话语权;最后,通过数字技术、数字产品及服务的输出进一步夯实中国数字经济的国际影响力。

#### 参考文献

- [ 1 ] 王俊,王青松,常鹤丽.自由贸易协定的数字贸易规则:效应与机制[J].国际贸易问题,2022(11):87-103.
- [ 2 ] The White House.Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>,2022-05-23.
- [ 3 ] UNCTAD.International Trade in ICT Services and ICT-enabled Services[R].2015.[https://unctad.org/system/files/official-document/tn\\_unctad\\_ict4d03\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d03_en.pdf).
- [ 4 ] Cory,N.Writing the Rules Redefining Norms of Global Digital Governance[R].Washington,D.C:The National Bureau of Asian Research,2022.<https://www.nbr.org/publication/writing-the-rules-redefining-norms-of-global-digital-governance/>.
- [ 5 ] 赵菩,李巍.霸权护持:美国“印太”战略的升级[J].东北亚论坛,2022(4):24-46+127.
- [ 6 ] Jaipragas,B.US Plans "Coalition of Democracies" for Trade but Won't Join CPTPP: Secretary of Commerce Gina Raimondo[EB/OL].<https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3156405/us-plans-coalition-democracies-trade-wont-join-cptpp-secretary>,2021-11-17.
- [ 7 ] 周念利,吴希贤.拜登政府推出亚太数字贸易协定的基本策略、内容、对华挑战及前景研判[J].国际贸易,2022(3):44-50.

- [ 8 ] The White House. U.S. Strategic Framework for The Indo-Pacific [EB/OL]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 2021-01-05.
- [ 9 ] 张晓君, 马小晴. “印太经济框架”的战略意蕴与中国对策[J]. 国际商务研究, 2023(1): 15-25.
- [ 10 ] 苏可桢, 沈伟. 从“印太经济框架”看美国小多边主义的滥觞与因应[J]. 亚太经济, 2022(6): 1-9.
- [ 11 ] 谢晓光, 杜洞光. 美国“印太”联盟体系转型: 措施、特征与限度[J]. 东北亚论坛, 2022(6): 54-71.
- [ 12 ] 潘晓明. “印太经济框架”展望及其对亚太经济融合的影响[J]. 国际问题研究, 2022(6): 119-134.
- [ 13 ] 李鸿阶. “印太经济框架”的意涵、影响及其前景剖析[J]. 亚太经济, 2023(1): 1-9.
- [ 14 ] Google, Temasek, Bain&Company. E-Conomy-Sea-2022: Through the Waves, Towards a Sea of Opportunity [EB/OL]. <https://tmsk.sg/e-economy-sea-2022>, 2022-10-24.
- [ 15 ] 杜兰. “印太经济框架”的动向及其对华影响[J]. 当代美国评论, 2022(3): 87-105.
- [ 16 ] 陈靓. 美国贸易政策新思维映射下的“印太经济框架”[J]. 国际展望, 2022(6): 91-107.
- [ 17 ] 赵旻頔, 彭德雷. 全球数字经济规则的最新发展与比较——基于对《数字经济伙伴关系协定》的考察[J]. 亚太经济, 2020(4): 58-69.
- [ 18 ] Arasasingham, A. Et al. Domestic Perspectives on IPEF's Digital Economy Component [R]. CSIS, 2023. <https://www.csis.org/analysis/domestic-perspectives-ipefs-digital-economy-component>.
- [ 19 ] 盛斌, 孙天昊. 美国贸易政策评析与中美经贸关系展望[J]. 当代美国评论, 2021(1): 1-14.
- [ 20 ] Office of the United States Trade Representative. Testimony of Ambassador Katherine Tai Before the House Ways and Means Committee Hearing on the President's 2022 Trade Policy Agenda. [EB/OL]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/march/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-means-committee-hearing-presidents-2022-trade-policy>, 2022-05-30.
- [ 21 ] 顾宝志, 郑梦婷, 李卓宇. “印太经济框架”对我国影响及应对建议[J]. 国际贸易, 2022(10): 77-86.
- [ 22 ] 林创伟, 白洁, 何传添. 高标准国际经贸规则解读、形成的挑战与中国应对——基于美式、欧式、亚太模式的比较分析[J]. 国际经贸探索, 2022(11): 95-112.
- [ 23 ] 彭磊, 姜悦. 数字贸易规则本质与中国数字贸易规则体系构建研究[J]. 国际贸易, 2022(9): 71-78.
- [ 24 ] 王燕. 跨境数据流动治理的国别模式及其反思[J]. 国际经贸探索, 2022(1): 99-112.
- [ 25 ] 徐程锦. 中国跨境数据流动规制体系的 CPTPP 合规性研究[J]. 国际经贸探索, 2023(2): 69-87.
- [ 26 ] 周念利, 于美月. 中国应如何对接 DEPA——基于 DEPA 与 RCEP 对比的视角[J]. 理论学刊, 2022(2): 55-64.
- [ 27 ] 殷敏, 应玲蓉. DEPA 数字贸易互操作性规则及中国对策[J]. 亚太经济, 2022(3): 27-34.
- [ 28 ] 赵明昊. 盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”[J]. 世界经济与政治, 2022(6): 26-55.
- [ 29 ] 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[J]. 太平洋学报, 2021(10): 55-63.
- [ 30 ] 许翔宇, 杜雨珊, 许培源. 中国—东盟数字经济合作水平及潜力研究[J]. 亚太经济, 2023(2): 34-45.
- [ 31 ] 汤霞. 数据安全与开放之间: 数字贸易国际规则构建的中国方案[J]. 政治与法律, 2021(12): 26-38.

[责任编辑 许佳]

to address climate change, but it has also intensified the struggle for leadership in global climate governance, may trigger a new round of global trade protectionism and make the green competition of major countries more intense. It should be noted that Biden administration's climate diplomacy strategy faces many challenges at home and abroad, including domestic politics and the evolution of great power relations.

Key Words: Biden Administration; Climate Diplomacy; New Climate Policy; Global Climate Governance; Sino-U.S. Relations

### **The Path of Asian Economic Integration Promoted by China in the Age of U.S.-China Strategic Competition: Analysis from the Perspective of Global Value Chain**

WANG Zhi-fang ZHANG Dan · 66 ·

Abstract: International relations among great powers are significant elements for international structure. Developed countries lead by America, are upholding protectionism now, which is preventing global governance reform and promoting international relations into regionalization. As U.S.-China relation steps into the age of strategic competition, the regional cooperation in Asia is dispersed and complicated. Asian economy has strong dependence on the outside world and its economic integration is far from completion. Regional governance theory of neo-liberal institutionalism has important guidance for international regionalization revolution, whose key framework includes great power promotion, multilateral cooperation, and the perfect institutions. The regionalization of GVC is the key for regional economic integration. But the regionalization of GVC for Asia is blocked for great power function absence and institution imperfection. China and Asia have deep GVC connection, and Asia is the core benefit for China. As a great power, China should play more important functions in regional GVC constructing and institution perfecting.

Key Words: Sino-U.S. Strategic Competition; Asian Economic Integration; Global Value Chains; Regional Integration; Neoliberal Institutionalism

### **The Construction of Digital Trade Rules in the U.S.-led Indo-Pacific Economic Framework: Foresight and Response**

ZHOU Nian-li YU Mei-yue · 82 ·

Abstract: By launching the "Indo-Pacific Economic Framework" (IPEF), the U.S. is returning to the Indo-Pacific digital trade governance system, aiming to occupy the high ground shaped by the Indo-Pacific digital trade rules and at the same time capture the dividends of the Indo-Pacific digital economy development. In order to take into account the negotiation efficiency and membership diversity of IPEF digital trade governance, the United States is expected to adopt a dual track approach of "integrated negotiation" and "scattered negotiation", and give priority to achieving "early harvest" with core members. The IPEF digital trade rules will be rooted in the "American-style" and "Singapore-style" digital trade governance concepts, respond to emerging trends and technological developments, and fit in with the "worker-centered" trade policy of the United States. It will also be influenced by the domestic political ecology of the United States and the geopolitical competition between China and the United States in digital trade governance. Among them, "rules on cross-border data flow and storage", "rules on non-discriminatory treatment of digital products", and "rules on emerging technologies" are important starting points for the United States to promote the construction of IPEF digital trade rules. As a result, China risks being sidelined in the development of digital trade facilitation systems, standards setting for emerging technologies, and SME cooperation in the Indo-Pacific region. In this regard, China should rationally and pragmatically join in the existing digital trade arrangements in the Indo-Pacific region, and actively export the "China plan" on digital trade governance based on the institutional opening of the digital service market, so as to enhance the voice of digital trade governance.

Key Words: Indo-Pacific Economic Framework (IPEF); Digital Trade Rules; Sino-U.S. Game; Geopolitics; "American-style" Digital Trade Rules; "Singapore-style" Digital Trade Rules

### **A Study on the Impacts of Domestic Factors on the Implementation of U.S. "Indo-Pacific Strategy"**

LI Xue-wei WANG Lu · 98 ·

Abstract: Domestic factors of the United States have significant impacts on the implementation of the US "Indo-Pacific Strategy". Among them, the leader images of U.S. governments', as core factors, determine the promotion and adjustment of the "Indo-Pacific Strategy" in different period at the domestic level. The American strategic cultures, dominated by hegemonism, conservatism, liberalism, foreign alliances, and democratic values, have subtle impacts on the content and characteristics of the "Indo-Pacific Strategy" as deep-seated factors. The favours of the American public, businesses, think tanks, and scholars namely the state-society relations, are important reasons for the implementation of the "Indo-Pacific Strategy". The domestic political institutions such as the "Presidential Republic" system, the "Separation of Powers" system, and "Two-Party" system, act as operational factors in the specific implementation process of the "Indo-Pacific Strategy". These four domestic factors are mutually integrated and indispensable, jointly influencing the implementation of the U.S. "Indo-Pacific Strategy".

Key Words: Indo-Pacific Strategy; the Images of American Leaders; American Strategic Cultures; State-society Relations in the United States; American Political Institutions

### **Survey Research and Causal Explanation: A Discussion of Methodology of Regional Country Studies**

YE Cheng-cheng · 113 ·

Abstract: Regional Country Studies is an interdisciplinary field that primarily focuses on nation-states with regional attributes and policy research elements. Since its inclusion as a first-class discipline in 2022, its disciplinary construction and methodological research have been increasingly emphasized. The approach of regional country studies aims to integrate humanities and social science methods. On one hand, it emphasizes survey research within the humanities, placing importance on evidence collection through fieldwork and historical verification. On the other hand, it also values causal explanation within the social sciences, employing methods such as process tracing, comparative case studies, qualitative and quantitative analysis to explain the causal relationship between social phenomena. With the abundance of data and advancements in computer technology, cutting-edge methods such as big data analysis, machine learning, geographic information systems, and computer simulations are gradually being applied in Regional Country Studies.

Key Words: Regional Country Studies; Methodology; Survey Research; Causal Explanation; Mixed Methods; Big Data