

“数字丝绸之路”重在规则建设

中国国际经济交流中心“一带一路”课题组

“数字丝绸之路”正成为推动新型全球化的数字桥梁。但是，目前“一带一路”沿线大部分国家和地区仍处于数字化转型的起步期，巨大的数字增长潜能有待释放，特别是相关数字治理规则滞后已成为制约其经济发展的主要短板。为此，亟待构建适合“一带一路”发展的数字治理规则框架，助力建设互联互通的“数字丝绸之路”，共同促进更具包容性和可持续性的新型全球化。

数字经济是全球经济增长日益重要的驱动力。近年来，“一带一路”倡议为中国与沿线国家和地区加强数字经济合作注入新的发展动力，未来应以“数字丝绸之路”建设为契机，积极参与构筑数字经济发展区域平台和数字治理规则新框架。

全球“数字鸿沟”依然突出

近年来，经济全球化严重受阻。然而，以数字化驱动为特征的新一轮全球化却保持高速增长，正在重塑全球化格局。数字化驱动新一轮经济全球化，表现在跨境数据流动与数字贸易大幅增长。

据研究，2009年至2018年十年间，全球数据跨境流动对全球经济增长贡献度高达10.1%，预计2025年数据跨境流动对全球经济增长贡献有望突破11万亿美元。数据流动支撑了商品、服务、资本、物流等几乎所有类型的全球化活动，成为推动经济全球化的重要力量，数字贸易超越传统贸易成为国际贸易新引擎。

目前，国际上对数字贸易内涵和分类还没有统一明确定义，国际相关组织及各国对数字贸易及其分类内容还存在争议。我们认为，数字贸易是指依托互联网与数字技术，以数字交换技术为手段，以互联网传输为媒介进行跨境交付的产品、服务和技术贸易，包括数字产品贸易、数字服务贸易、数字技术贸易三大部分及其未来可能独立于数字贸易的数据贸易范畴。特别是新冠肺炎疫情暴发以来，电子商务、无接触服务、线上服务等新业态逆势发展，数字贸易正成为推动全球贸易复苏及贸易规则重塑的关键力量。

一方面，数字全球化引发了系统性、全局性变革。但另一方面，与数字经济、数字贸易极不相称的是数字治理规则依然滞后，并呈现出以下特征：首先，全球尚未形成统一的数字治理规则框架，世界贸易组织在推进数字经贸规则方面明显滞后，各成员方纷纷转向签署各类区域贸易协定，目前全球尚未形成统一的国际规则和各国相互协调的治理体系。其次，全球“数字鸿沟”问题依然突出，一些发展中国家和不发达国家连最基本的互联网、电信、数字基础设施尚不健全，与全球形成“数字隔离”，变成全球数字化大潮中的“数字孤岛”。再次，大国围绕数字规则竞争与博弈日趋激烈，全球数字治理之争必然会超出数字经济本身的范畴，赋予其超出经济层面的政治色彩，数字治理博弈也易成为大国博弈中的一种工具和手段。最后，全球数字贸易“联盟化”趋势进一步加强，以WTO为代表的多边框架未能就数字贸易新议题取得有效进展，这也加速了欧美等国拉拢利益相关者构筑规则同盟的趋势。

亟待构建数字经济规则框架

一是为重构全球价值链、产业链、供应链提供了新机遇。全球正处于新一轮科技及产业革命爆发期，中国信通院发布的《全球数字经济白皮书》显示，去年全球数字经济规模达到32.6万亿美元，同比增长3.0%，占GDP比重为43.7%。联合国贸易暨发展会议数据显示，2019年全球数字服务贸易（出口）规模达到31925.9亿美元，逆势增长3.75%，增速超过同期货物贸易和服务贸易，占全球贸易比重上升至12.9%。新冠肺炎疫情加速了全球数字化转型，“一带一路”沿线国家和地区也面临着打破发展失衡，弥补“数字鸿沟”和实现数字化转型的历史机遇。

二是我国数字红利转化为“一带一路”区域红利空间巨大。去年我国数字经济规模达到39.2万亿元，占GDP比重为38.6%，同比增长9.7%，由2005年的14.2%提升至2020年的38.6%。2014年至2020年，我国数字经济对GDP增长始终保持在50%以上贡献率，成为驱动经济增长的核心关键力量。据预测，到2023年我国51.3%的GDP将与数字经济直接或间接产出相关。在跨境电子商务方面，我国更具有先发优势。2018年10月，我国牵头编制并发布了《世界海关组织跨境电商标准框

架》，成为全球跨境电商监管服务领域首个指导性文件。

三是寻求突破战略围堵与“规则合围”的重要路径选择。数据、算力、算法等正在重新定义数字时代的关键生产力，数字技术、数字规则、数字主权等，正在成为大国博弈的新焦点。近年来，各国围绕“数字主权”的利益诉求、立场分歧与博弈全面展开，美欧等纷纷行使立法、执法和司法管辖权，为数字空间“定规立制”。从国内局势看，当前我国数字贸易规模占数字经济总产值不到1%，大型平台企业全球竞争力对比差距较大，平台企业海外业务收入占比比较低。

四是亟待构建适合“一带一路”数字经济发展的规则框架。我国是数字经济大国，也是数字贸易大国，推进“数字丝绸之路”建设具备良好的产业基础和巨大的市场空间。建议首先从加快建设开放型经济新体制、推动国际国内双循环新发展格局入手，夯实国内制度环境、构建数字贸易规则。其次，应在“一带一路”战略框架下，破除各国数据贸易壁垒，实现全球数据在“一带一路”域内特别是中国境内集聚。此外，区域全面经济伙伴关系协定已签署落地，首次在亚太区域内达成范围全面的多边电子商务规则，可借此契机，加快建立“一带一路”数字治理规则体系，推动“一带一路”数字开放合作。

数字安全威胁不断升级

我国数字治理规则体系仍不完善，仍处于国际谈判博弈相对弱势地位。近年来，我国跨境电子商务、数字贸易、数字基础设施等新业态、新技术发展进入快车道。以数字贸易为例，“十四五”期间数字贸易进出口总额有望超过4500亿美元，占对外贸易总额7%以上。然而，与发展速度和规模不尽相称的是，数字贸易发展的相关基础性制度尚不完善，规制谈判与话语权不足。目前，我国已与26个国家和地区签订了19个自由贸易协定（Free Trade Agreement，FTA），但只有2015年后的7个缔结FTA包会议题有限的电子商务章节，另有8个包含电子商务议题的FTA处于谈判中。这些电子商务章节涵盖了数字产品待遇、数字便利化等电子商务传统议题，但对跨境数据流动、个人隐私保护、源代码与知识产权、数字服务市场准入等新议题覆盖不够或未有涉及，不仅缺乏数字贸易规则与谈判策略的体系性设计，而且主要立场与高标准规则存在较大差距，在多双边数字贸易规则谈判博弈中处于话语权相对弱势地位。

“数字丝绸之路”成中美博弈新前沿。近年来，美国政府以“大国竞争”为导向大幅调整对华战略，尤其是显著加大对“一带一路”倡议的制衡，认为“一带一路”对美国地缘战略利益构成严重挑战。在今年美日峰会期间，双方甚至就在印太以及其他地区加强高质量基建合作达成共识，重点包括5G网络、智慧城市和清洁能源等，以应对“数字丝绸之路”。在东南亚地区，美国加紧通过“美国—东盟互联互通”框架下设立的“创新互联互通”计划，对东盟国家展开数字外交。美国智库外交学会建议拜登政府在发展中世界推动美国的数字转型替代方案。此外，拜登政府还不遗余力地通过其国际网络对他国施加压力，增强对我国数字技术封锁，更在技术标准、国际规则等层面加大对我国的制衡。

围绕“数字主权”及其相关地缘政治经济利益，各国在“一带一路”合作下的战略博弈风险日益突出。数字经济时代国家拥有数据的规模、流动、利用等能力，将成为综合国力的重要组成部分。然而，由于各国出于隐私保护、政府执法、产业发展等目的，其国内法律与国际规则之间存在分歧，并给“一带一路”跨境数据流动带来挑战。我国目前尚未与“一带一路”沿线国家和地区达成任何双边或多边数据跨境流通协议，所以到“一带一路”沿线国家和地区投资的部分中国企业很可能会因不符合沿线国家立法规定而遭到巨额处罚和市场准入等风险。此外，“一带一路”沿线国家和地区受到的数字安全威胁也在不断升级，对关乎国家数字主权和国

家安全的重要产业，如民航、交通、环保、能源、水利等经济支柱产业存在较大威胁。

“一带一路”尚缺乏相关数字治理规则及其框架。目前全球数字治理规则仍处于摸索初建阶段，美国、欧盟等各有自己的规则且利益诉求不同，尚未形成统一且广泛认可的多边规则。WTO等多边框架下就增加跨境数据传输、隐私保护、数字服务市场准入等尚未有实质性进展，我国与多数“一带一路”国家和地区尚未签署自由贸易协定，在数字贸易国际规则标准制定方面应当积极参与，尤其是在数据跨境自由流动、市场准入、隐私保护、消费者权益维护、知识产权保护、争端解决机制等尚需进一步完善。此外，我国数字经济规则聚焦于全球物流、跨境支付等服务的便利化和跨境货物贸易，但数字知识产权保护法律体系尚不完善，数字治理规则的短板有可能给“数字丝绸之路”发展带来较大挑战。

为建设治理规则建言献策

当前，“数字丝绸之路”正成为推动新型全球化的数字桥梁。应积极推动“一带一路”数字经济规则的规则建设和发展，并利用我国在数字经济方面的市场优势、技术优势，加快适应国际高标准规则步伐，积极参与国际经贸规则谈判。同时，维护全球多边体制，构建开放型世界经济新格局。

第一，以推进“一带一路”数字治理规则为契机，加快完善国内基础性制度安排。制定完善数字贸易规则相对应的基础性制度，加快数字贸易相关立法，逐步形成促进数字贸易发展的规则监管体系。建立健全数据要素市场制度体系，减少阻碍数字贸易发展的体制机制障碍。完善跨境数据流动制度，尽快研究制定数据跨境流动正面清单。推动与相关国家和地区数据双向流动，强化数据出境后的风险评估和监管，有效维护国家数字主权。

第二，促进“一带一路”数字基础设施互联互通，加快规则标准融合对接。依托“中国—东盟信息港”核心节点资源，用足用好“中国—东盟信息港”项目库，强化与东盟在通信、互联网、卫星导航等各领域合作。积极共享数字基础设施建设经验，弥合“一带一路”数字基础设施鸿沟。利用我国在人工智能技术应用及5G网络标准研发等方面优势，引导和支持我国企业更多参与“一带一路”国家和地区数字基础设施建设，拓宽在物联网、智能互联、5G等领域合作范围。加快“一带一路”沿线国家和地区电网、水利、公路、港口以及铁路等传统基础设施与互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术的深度融合，积极推动智能电网、智能水务、智能交通、智能港口等建设。

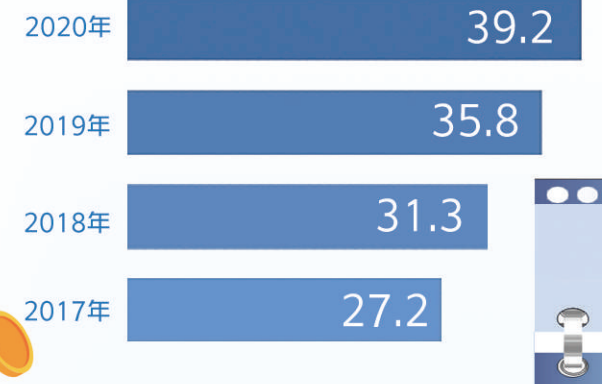
第三，积极探索“一带一路”跨境电子商务规则标准。沿线国家和地区在进出口关税、物流运输、包裹放行、知识产权保护、征信体系等方面存在明显差异，加快统一规则的建立是各方发展的当务之急。以世界海关组织《跨境电商标准框架》为基础，在“一带一路”沿线国家和地区进一步拓展电子世界贸易平台（eWTP）建设，形成广泛适用的eWTP标准化规则体系。重点选择具备条件的eWTP海外市场，如马来西亚、卢旺达、比利时、捷克、埃塞俄比亚等，将其打造成为“一带一路”重要贸易平台和贸易枢纽。

第四，以多双边平台为契机，共商共建共享“一带一路”数字治理规则框架。数字治理是全球治理的新领域，应借助“一带一路”倡议，从探索数字治理经验与协调利益诉求出发，共同制定全球数字治理规则。积极与“一带一路”沿线国家和地区打造数字贸易协同发展机制和国际贸易治理机制，加强数字贸易规则多边磋商。深化数字贸易领域国际合作，加快对接数字贸易高标准规则议题谈判步伐，逐步缩小数字贸易负面清单范围。

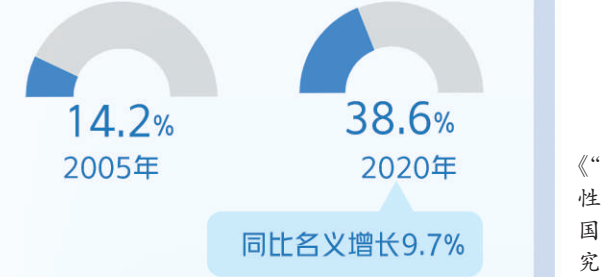
（执笔：张荣楠）

我国数字经济

- 我国数字经济规模呈现快速增长态势（万亿元）



- 占GDP比重



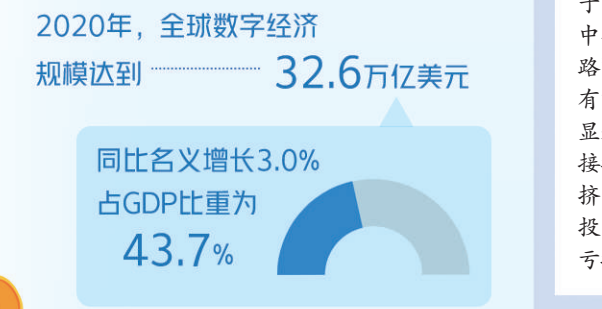
- 2014年至2020年，我国数字经济对GDP增长始终保持在

50%以上贡献率

- 据预测，到2023年我国51.3%的GDP将与数字经济直接或间接产出相关

全球数字经济

- 中国信通院发布的《全球数字经济白皮书》显示



- 产业数字化仍然是数字经济发展的主引擎



- 新冠肺炎疫情加速了全球数字化转型，“一带一路”沿线国家和地区也面临着打破发展失衡、弥补“数字鸿沟”、实现数字化转型的历史机遇

观点速递

“一带一路”沿线国家互补性较强

李虹、陈文娟在《金融理论与实践》2021年第8期《“一带一路”沿线国家金融服务贸易发展现状及互补性研究》一文中指出，“一带一路”倡议提出以来，沿线国家在金融服务贸易方面的交流与合作不断深化。研究发现，“一带一路”沿线国家的金融服务贸易进出口总额和增速发展水平呈现分层化，总体来看金融服务贸易发展程度中等偏下。但我国与“一带一路”沿线国家在金融服务贸易上存在较强的贸易互补性，与乌兹别克斯坦、柬埔寨、埃及等国家存在双向互补关系。沿线国家彼此之间要借助“一带一路”倡议的“东风”发展金融服务贸易，我国也要逐渐通过“放管服”帮助金融机构“走出去”。

制造业出口技术复杂度影响较大

李沛池在《价格理论与实践》2021年第2期《“一带一路”沿线国家制造业出口技术复杂度影响因素研究——基于35个国家交通与能源基础设施相关数据的分析》一文中指出，制造业产品出口技术复杂度的提升对于“一带一路”沿线国家间贸易质量的提升以及产业结构优化升级具有重要意义。研究结果表明：交通和能源设施的改善能够显著推动沿线国家制造业出口技术复杂度的提升，对外直接投资（OFDI）对基础设施的投入—产出存在滞后效应及挤出效应，即当期产出可能出现负收益，而前期接受OFDI投入的基础设施工程一旦完工即可弥补当期的“潜在”亏损。

削减双边贸易成本是必要举措

黎新伍、黎宁在《深圳大学学报》2021年第4期《双循环战略下贸易便利化对双边贸易成本的影响及空间效应》一文中指出，在国际关系日趋复杂、多边贸易合作趋于紧张背景下，削减双边贸易成本是实现国内国际双循环战略发展的必要举措。研究结果表明，“一带一路”沿线国家的贸易便利化水平以及各国与中国之间的双边贸易成本均存在显著的空间自相关，且样本期内贸易便利化的空间自相关程度逐渐加强，而双边贸易成本的空间自相关程度则不断减弱；“一带一路”沿线国家贸易便利化水平的提升能够有效地削减各国与中国之间的双边贸易成本，且削减作用在时间上存在滞后性，在空间上存在空间溢出效应；贸易便利化各领域指标中，海关环境、基础设施和市场准入对双边贸易成本的削减作用较大，电子商务和制度环境的削减作用较小，而金融环境的削减作用不显著；贸易便利化对双边贸易成本的削减作用受国家性质和国家所处地理区位的影响且存在门槛效应，削减强度与“一带一路”沿线国家的对外开放程度、人口密度及其对中国的贸易依存度相关。