

RCEP 与 USMCA 电子商务规则 的比较及中国策略选择

■ 柯晶莹 厦门工学院

摘要:RCEP 作为高标准的自贸协定,其电子商务规则紧密围绕着增强合作、促进各国数字经济快速发展的目标和原则进行制定,具体内容主要包括数字产品关税征收、通过电子方式跨境传输信息、计算设施的位置以及线上消费者及个人信息保护等方面。相对于美国主导的 USMCA,RCEP 与其保持了部分一致,同时在例外安排、“数字壁垒”规制、非歧视待遇等规则方面观点不一。在电子商务领域缺乏国际性规制体系的背景下,我国应坚守“中式模板”立场,并提出与国内相关规则良性互动的新需求。

关键词:RCEP;USMCA;电子商务规则;比较

《区域全面经济伙伴关系协定》(简称 RCEP),历经近八年多轮谈判后,于 2020 年 11 月 15 日正式签署。RCEP 电子商务专章是亚太地区第一个涵盖范围广泛、规则标准较高且能够兼顾各方利益的多边成果。该章以促进电子商务发展、加强缔约方在电子商务方面的合作为目标,主要包括电子商务领域合作的展开、贸易便利化措施的实施、线上消费者权益和个人信息的保护、电子关税免征等安排。此外,还就计算设施的位置、通过电子方式跨境传输信息等国际电子商务领域普遍关心的问题达成了共识。这些内容为域内各方电子商务及数字经济的发展提供了强有力的规则保障,为亚太地区数字贸易发展营造了良好的环境,最终将有效地促进亚太区域电子商务的合作与进步。在此背景下,本文对 RCEP 电子商务规则谈判背景简单梳理,与《美墨加协定》(USMCA)中的电子商务/数字贸易规则进行对比,最后就 RCEP 对全球

电子商务规则整体走向展开分析,以期对我国未来电子商务谈判具有一定参考意义。

一、RCEP 电子商务规则的 出台过程

RCEP 谈判经历了一个漫长的过程。谈判伊始,电子商务并未作为重点议题被列入其中。然而,在谈判过程中,信息技术推动下的数字贸易快速发展及发达国家主导的数字贸易规则日渐完善,在 RCEP 中制定电子商务专章的必要性显而易见。从整体发展趋势来看,越来越多的国家和地区选择将电子商务/数字贸易规则置于 FTA 中。全球主要区域性自贸区相关的贸易协定中,几乎均包含电子商务/数字贸易相关规则。这主要是由于以下几个方面原因造成的。一方面,WTO 既有规则不能有效应对电子商务发展带来的新挑战。其一,近年来以单边主义和贸易保护主义为代表的逆全球化

思潮盛行,严重冲击了多边贸易规则,对降低了多边贸易规则的权威性和适用性,同时 WTO 改革过程中各方争议较大,使得 WTO 的权威性在降低。其二,虽然 WTO 框架下的规则具有对新议题一定的包容性,但是毕竟不能满足新形势下跨国电子商务活动的规则需求。总体而言,不能有效规制电子商务发展过程中产生的新问题。另一方面,区域贸易协定从某种程度上是一种“俱乐部”式的互惠框架,可以推动域内贸易的增长,但无法推动域外贸易的增长。过多的区域贸易协定带来了规则体系的重复和适用的混乱,增加了贸易协调成本,导致“意大利面碗效应”。但基于多边贸易规则谈判的困境,以区域贸易协定制定电子商务的形式更加符合实践的需求。

具体到 RCEP 电子商务规则的制定过程,从合作共识来看,在亚太地区,各国之间始终保持增强合作、促进电子商务发展的共识。早在 21 世纪初,《APEC 电子商务行动蓝

[作者简介]柯晶莹(1983—),女,厦门工学院商学院副教授,研究方向:贸易经济。

图》等文件的出台,就为亚太地区各方开展电子商务合作提供了政策支持,契合了信息技术发展的方向。在国家层面上,RCEP 缔约国也普遍将电子商务合作作为经济战略的布局重点。我国在过去 10 多年内先后出台了《国家信息化发展战略纲要》等多个促进信息技术发展的政策文件,致力于推进信息技术、电子商务、数字贸易等领域的国际交流与合作,并将技术创新作为推动数字经济发展的核心要素。其他 RCEP 缔约国基于本国国情和发展目标亦各自推出本国的电子商务发展战略,例如新加坡智慧国家 2025 计划、越南国家数字化转型计划、泰国 4.0 战略等,其中均强调在信息互联互通的基础上,促使本国产业转型升级。

从实际需求来看,RCEP 各缔约方亟需一个新的全面、现代、高质量、互惠的自贸协定以满足自身电子商务发展需求。在 RCEP 域内,我国电子商务规模最大,在全球数字经济市场占有率较高的地位。联合国《数字经济报告 2019》中指出,当前数字经济发展集中化趋势明显,中美两国占据了全球 50% 以上的物联网市场和 75% 以上的云计算市场和区块链技术专利。同时,《福布斯》杂志在 2020 年发布的《全球数字经济前瞻》中指出,全球市值排名前 20 位的大型数字企业被中美两国所垄断,其中美国 11 家,中国 9 家。相对而言,东盟各国的数字经济发展水平较为落后。国际管理发展研究院(IMD)的数据显示,除新加坡、马来西亚和泰国之外,东盟其他国家的“工业 4.0”竞争力都居于 50 名之后,部分国家竞争力排名下降幅度较大。但因数字技术的无边界性,东

盟数字经济发展具有后发优势,且市场潜力巨大。一方面,东盟各国 35 周岁以下的劳动力人口有 3.5 亿,这些人具有较大的消费潜力;另一方面,东盟各国互联网用户数量增长幅度较快,是全球互联网用户增速最快的地区之一。IMD 预计,到 2025 年东盟数字经济规模将会超过 3000 亿美元,对东盟 GDP 的贡献率将超过 15%,一个具有庞大消费群体和巨大消费潜力的成长性数字市场正在形成。虽然东盟各国普遍与中、日、韩等国家的电子商务发展水平差距较大,但是基于技术与市场等方面的考量,推动电子商务的各方合作能够强化各方的优势互补。

最终,RCEP 电子商务规则紧密围绕着增强合作、促进电子商务的发展目标和原则进行制定,主要包括数字产品关税征收、通过电子方式跨境传输信息、计算设施的位置以及线上消费者及个人信息保护等方面。RCEP“电子商务”一章共四节,包括 17 个具体条款。

二、RCEP 与 USMCA 电子商务规则的比较

(一) 与 USMCA 规则的趋同之处

不同于我国参与的相关贸易协定规则表达,“美式模板”多采用“数字贸易”一词而非“电子商务”。因为数字经济发展模式在技术的推动下,更新迭代较快,“数字贸易”和“电子商务”这两个术语只是反映各国数字经济发展方式的差异,从其涵盖议题等方面考察,二者并无本质区别。

RCEP 电子商务规则与 USMCA

呈现出的趋同之处首先体现在具体规则的设置上。无论是 RCEP 还是 USMCA,同样要求缔约方展开合作、分享信息和经验以更好地发展电子商务;要求缔约方接受无纸化贸易,认可电子单证与纸质单证具有同等法律效力,电子签名在交互认证过程中应得到同等确认;要求每一缔约方应采取和维持透明及有效的措施以保护消费者免受欺诈和误导行为的损害;强调电子商务个人信息的保护,未经消费者同意,商家不得发送电子营销信息,并提供追索权保护,以确保用户不受非营销商业信息的骚扰;继续维持不对缔约方之间电子传输进行征税的现状;认识到网络安全及合作的重要性;要求缔约方不得将涵盖的人使用该缔约方领域内的计算设施或者将设施置于缔约方领土之内,作为在该缔约方领土内进行商业行为的条件;规定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等。

上述规则的趋同,在更深层次上反应不同区域、不同国家在数字贸易规则领域的共识性规则需求。任何国际条约在适用过程中,条约中的某些规则或条款也会被非缔约方作为国际通行规则适用,在实践中会主动对接;缔约各方在履行过程中,会按照条约中的规则要求修改国内法,使得这些规则和标准成为国内法的一部分。最终,通过非缔约方的对接及缔约方的反复使用,进而会成为国际通行规范。在电子商务及数字贸易发展过程中,相同的商业模式会带来规则的趋同化,在多边体系和平台的推动下,可以期待在这一领域部分规则突破条约的范畴,在国际层面成长为习惯法。

(二)与 USMCA 规则的差异之处

1. 包括“计算设施的位置”等规则的例外设置不同。虽然 RCEP 与 USMCA 均支持对“数字本地化”措施的限制,但是不同于 USMCA 严格禁止数字本地化措施的要求,RCEP 将“必要性下的合法政策公共目标”以及“基本安全利益”作为数字本地化规则的例外。基于数据流动对电子商务的重要性,在原则上承认了数据自由流动的价值,以及确立了在远期内推进数据在域内各方流动的目标。虽然可能存在内生目标的冲突问题,但是考虑到数据存储完全本地化或完全禁止本地化的弊端,相较于 USMCA 完全禁止数字本地化措施,RCEP 代表的立场更加务实可行,同时也更加符合发展中国家的利益。

2. “数字壁垒”限制规则的不同。相较于 RCEP,USMCA 对于“数字壁垒”的限制规则更加多样化,不仅关注“数据本地化”等问题的规制,还包含了“源代码披露禁止”等规则。美国作为数字经济强国,其发展的重要动力之一即来自海外市场的支持,因而其着重对本国企业海外利益的保障,要求限制对数字贸易可能产生阻碍的任何规则。但是 RCEP 大部分成员国普遍处于电子商务发展的初始阶段,对海外企业利益保障需求并不是十分突出,相反,出于保护本国市场的角度,对于外来企业持审慎态度。电子商务发展水平的不同决定了二者之间对于“数字壁垒”限制的不同态度。

3. 数字产品待遇问题的差异。USMCA 明确规定给予数字产品非歧视待遇,其第 19.4 条规定,缔约方给予另一方领土内首次创造、生成、

出版或代理的商业化数字产品待遇不得低于给予其他同类数字产品的待遇。确立数字产品的非歧视性待遇,实际上就是为数字产品构建一个累积的原产地规则。由于数字产品的流动性和制作过程线上进行的特点,很难具体认定数字产品的“国籍”究竟属于哪里。USMCA 明确赋予所有数字产品的非歧视待遇,并将“创造、生成、出版、订约、代理或者首次商业化”等一系列行为均列入本国数字产品的认定范畴,扩大认定范围。而目前 RCEP 还并未对数字产品的待遇问题作出明确规定。

三、中国的策略选择

(一) 坚定国际电子商务规则“中式模板”的立场

在全球电子商务规则构建的新阶段,美国等发达国家已经将符合自身意志和利益的电子商务规则模板在参与的贸易协定中广泛推行,构成“美式模板”、“欧式模板”等多种典型规则。伴随着美欧将数字贸易条款加入越来越多的区域自贸协定和协定的不断生效,其数字贸易规则主张、框架可能作为“黄金标准”在更大范围内得到推广,甚至左右诸边、多边谈判走势。应对以“美式模板”为代表的规则主张,是我国目前在电子商务领域的当务之急。RCEP 的签订,我国在电子商务领域的谈判更要固守我国基本立场。

1. 我国坚持安全可控前提下的电子商务贸易自由。自由贸易与数据安全之间的平衡,是目前各国在电子商务发展过程中必须面对的难题。其中,数据安全不仅包括国家安全,还包括社会安全以及个人安全。目前我国参与的贸易协定中电子商

务贸易自由的立场体现在原则目标以及诸如“通过电子方式跨境传输信息”等具体条款中,同时明确对以数据本地化为代表的“数字壁垒”表示反对态度,以有效应对部分国家以“排他性的市场化”和“实用性的发展策略”为核心的“数字保护主义”战略。同时通过例外条款和有效保护个人权利的规则的安排,在保障数据安全的基础上,服务于建设网络强国的客观需要,以保持电子商务良好发展的势头。

2. 我国坚持构建公平合理的电子商务贸易秩序。电子商务贸易秩序与一般的商业贸易秩序有所不同。因为数字技术具有无边界性,掌握核心技术的一方,不仅能够降低贸易往来的边际成本,还能够实现贸易过程的“赢家通吃”。因此,构架电子商务贸易秩序,必须保障技术发展相对弱势一方的参与机会,使其能够享受到技术发展带来的贸易利益。由此,在电子商务发展过程中,我国应该平等地向 RCEP 域内各方提供平等的市场准入机会,与愿意进入中国市场的所有主体构建一个公平的竞争环境。我国通过透明度原则,公平、公开电子商务规则体制的倡导与构建,维护电子商务合作体系的公平合理,在履行经济职能的同时,恰当兼顾国际社会间的秩序正义。

3. 坚持合作对话沟通保持对电子商务新议题的开放态度。“合作”及“电子商务对话”等规则体现了我国与其他发展中经济体携手参与数字贸易规则制定的决心,随着电子商务与“一带一路”建设的结合,“一带一路”逐步从传统项目发展到以大数据、互联网、人工智能等为代表的新兴领域,这些变化对于我国的

电子商务规则谈判也提出了新要求。未来我国在与其他国家商谈或升级电子商务议题时,按照商谈或升级对象的差异,保持开放的商谈态度。如果是针对发展中国家,应注重电子商务的发展属性,重点加强数字贸易便利化的技术合作,注重发展中国家的参与度;如果是针对发达经济体,可以商谈开拓新的电子商务规则,如强化区块链技术的电子认证及互通,强化规则的约束力,提升规则适用的标准,以进一步提升我国的数据治理能力以及规则话语权。

(二)提出与国内相关规则良性互动的新需求

目前,随着跨境电商、数字贸易的快速发展,在积极参与国际数字贸易规则谈判的同时,我国国内已经出台了系列有关电子商务和跨境电子商务治理的法律法规和相关政策,具有较为丰富的电子商务治理经验。但整体来看,我国国内的电子商务规则尚不成体系,碎片化现象严重。RCEP 电子商务规则的制定,为中国参与全球数字经济治理提供了规则支撑,同时也对国内相关规则的制定和完善提出了新的要求。

1. 避免壁垒性规则的设置。不同于我国以往参与的贸易协定,RCEP 首次对数字壁垒采取了明确的规制态度。虽然具体规定仅涉及“电子方式跨境传输信息”、“计算设施的位置”等情形,但是却充分显示了我国清除数字贸易壁垒、保障数字贸易自由的立场和决心。相应地,我国国内规则应尽量避免电子商务领域壁垒性规则的设置。一方面,关于 RCEP 具体规则中明确规定的“信息流动自由原则”以及“非必要禁止

数据本地化”的规则,应尤其注重例外规制的衔接问题。关于“必要性”和“公共政策目标”等例外情况下国内规则的限制性设置,必须谨慎对例外标准加以认定,并严格限制适用范围,否则容易被认为违背条约义务,破坏数据流动自由。另一方面,在 RCEP 明确促进数字贸易自由、反对数字保护主义的背景下,未来贸易协定中电子商务规则的谈判必然是更加自由化、便利化的,因而我国应提前梳理国内可能被归类于电子商务壁垒的规则设置,并提前加以修改,以便进一步明确立场,避免不必要的指责。

2. 完善相关规则的制定。目前我国国内电子商务规则仍有诸多需要完善的方面,RCEP 将作为“外在推力”有效带动国内电子商务规则的完善。以电子商务中消费者权益保护为例,在以往的贸易协定中,线上消费者保护采用“相当性标准”——其保护应相当于采取与其他商业形式的消费者在相关法律法规和政策项下享有的保护,与国内规则具有天然连接性,从一定程度上避免了规则间可能出现的冲突,但是也缺乏电子商务环境下的针对性。而 RCEP 将电子商务消费者保护从“相当性标准”细化为“保护使用电子商务的消费者免受欺诈和误导行为的损害或潜在损害”,对国内规则的安排提出了新的要求。首先,虽然我国《电子商务法》第十七条规定,电子商务经营者不得虚构交易数量和用户评价等形式欺骗、误导消费者,具有保护原则设置上的一致性,但是关于欺骗、误导行为的具体认定和惩罚标准缺乏配套的实施细则。其次,还存在对电商平台的监管不到位等问题。因而我国目前的

规则并不能有效地保证电子商务的消费者免受欺诈和误导行为的损害,需要进一步加以完善,更好地保护电子商务消费者的权益。

3. 优化整合数字监管体系。作为内容全面、标准较高的多边电子商务规则,其如何在国内得以良好地运行,需要相关数字监管机构间的相互适应与协调。在当前监管模式无法适应高标准多边电子商务规则的情况下,应由商务部等主管部门牵头,理顺现有的多头化监管模式,构建多元主体良好互动的监管协作体制。针对我国在电子商务发展中监管体系中政出多门、权责不清及职能重合等问题,应通过立法来推动监管体制改革,在全面总结现有监管体制优劣基础上,借鉴其他国家高效的监管机制,构建权责分明、协同顺畅的多元监管体制。同时,要特别注意协同机制的顺畅,通过推进资源共享机制建设,切实解决现有的监管条块分割问题。最终通过整合、优化相应的监管机制,按照我国电子商务发展实际需求,强化各部门、各区域之间的横向、纵向合作,从单环节监管转向全链条监管,不断提升监管效率。▲

参考文献:

- [1] 张俊城,董晓红.从 USMCA 看中美数字贸易规则领域的分歧及中国应对策略[J].对外经贸实务,2021(2):42-45.
- [2] 徐程锦.WTO 电子商务规则谈判与中国的应对方案[J].国际经济评论,2020(3):29-57.
- [3] 王建丰,王玉林.数字经济下我国跨境电商规则升级新路径[J].宏观经济管理,2020(7):66-71.
- [4] 高建树,李晶.数字贸易规则的“求同”与“存异”——以欧盟 RTAs 电子商务章节为例[J].武大国际法评论,2020(2):114-136.
- [5] 姜志达,王睿.中国—东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战[J].太平洋学报,2020(9):80-91.