

APEC 数字经济合作的进展、挑战及中国参与策略

■ 乔平平 河南工业职业技术学院

摘要:随着亚太地区数字信息技术高速发展,APEC(亚太经合组织)大力推动数字经济合作,在合作制度、数字技术、行动方式等领域取得显著成效。然而 APEC 各成员国开展数字经济合作时,仍面临跨境隐私规制体系尚未全面展开、成员数字经济合作立场与诉求存在差异、“数字鸿沟”现象严峻、国际形势不确定性增强等挑战。基于此,中国应强化数字安全保护互联手段、推动亚太地区数字经济合作、弥补“数字鸿沟”、形成数字经济合作共识。

关键词:APEC;数据隐私;数字经济;数字基础设施建设

2020年2月新冠疫情全球暴发,国际货物和人员流通受阻,全球进出口和服务贸易均受到一定冲击。与此同时,数字贸易借助新一代信息技术与互联网技术,以线上营销、订购、交易的方式在疫情中展现出逆势增长态势。2021年11月,APEC新西兰奥克兰会议以“合作应对卫生危机,加速经济复苏”为主题,将“把握科技创新发展”作为 APEC 今后数字经济合作的重要方向。鉴于数字经济对于升级贸易模式的重要性,以及在催生新需求、新业态和新领域的关键作用,APEC 从数字经济合作领域切入,积极建设各国经济往来的旗舰样板工程,以求形成国际经济合作示范效应。总结现有合作经验,探寻可能存在的风险,思考中国参与 APEC 数字经济合作的具体策略,对后期中国数字经济发展具有借鉴意义。

一、APEC 数字经济合作的进展

(一)制定“后疫情”时代数字

经济合作规划

2020年 APEC 数字经济合作进程始终围绕经济复苏主线,更新数字经济合作助力经济复苏规划。2020年5月,APEC 贸易部长发表《关于应对新冠肺炎疫情特别声明》,表明亚太地区会携手抗疫,维护贸易投资环境安稳发展,共同实现经济复苏目标。2020年11月,后 2020 愿景小组在 APEC 吉隆坡会议上积极推动,开展《关于后 2020 愿景的领导人发言》并制定出《2040 年亚太经合组织布特拉加亚愿景》。APEC 愿景小组强调在基础共识不改变的前提下,通过“创新和数字化”、“贸易和投资”、“强劲、平衡、安全的可持续增长”三条路径实现 APEC 愿景。2021年11月12日,习近平主席以视频方式出席 APEC 第二十八次领导人非正式会议并指出,全面落实 APEC 《互联网和数字经济路线图》,加强数字基础设施建设,弥合成员间“数字鸿沟”,推动数字经济全面发展。“后疫情”时代下,经济全球化受到严重负面影响,世界经济持续低迷。而利用数字经济合作

促进经济包容性发展,将成为 APEC 未来发展的优先议题。

(二)数字技术互联互通格局初步成型

数字信息基础设施建设是推进互联网和数字经济发展的必要条件。数字技术基础建设的具体项目由 APEC 信息通信工作组(TEL)及其下设的数字信息通信技术发展指导小组(DSG)、安全和发展指导小组(SPSG)、自由化指导小组(LSG)共同负责组织和推动。2006-2020年12月,信息通信工作组在数字贸易、电子商贸、技术创新、网络安全等重点领域,实施109项合作项目。经过工作组和 APEC 成员的共同努力,亚太地区互联网接入量已提高近两倍。据 GSMA Intelligence 报告统计,2021年亚太地区已有超过12.33亿人使用移动互联网服务,占总人口的28.8%,每百位亚太居民移动宽带用户签约率为31.5%。随后亚太区域的数字信息技术发展计划主要集中于以下两个领域:一是在维持现有互联网接入基础上,不断强化信息基础建设。亚太地

[基金项目]本文系2019年度河南省高等学校青年骨干教师培养计划“一带一路倡议背景下的河南农产品跨境电商物流发展研究”(2019GZGG002)。

[作者简介]乔平平(1983—),女,河南工业职业技术学院副教授;研究方向:国际贸易。

区 5G 网络生态系统需多元化创新,降低建设成本、升级互联网质量、提高网络速度,实现高速宽带普遍性接入;二是加速构建安全、有弹性、可靠的数字信息技术发展环境。未来,APEC 计划建立隐私识别处理 (PRP) 系统,帮助管理者识别有权限的处理器,确保个人信息处理过程遵守相关规则,探索跨境隐私规则与欧盟通用数据保护规则 (EUGDPR) 的关联。

(三)以“探路者方式”探索数字经济合作

“探路者方式”是 APEC 针对亚太地区多元特征并存特征而采取的行动方式。该方式通过部分成员优先展开相关合作,待成果完善或条件成熟后进一步根据其他成员国具体情况,逐渐扩大 APEC 成员间的合作范围。APEC 通过“探路者方式”,不断对合作模式进行改善与创新,有助于缓解当前贸易保护主义与经济逆全球化发展趋势。大部分“探路者方式”的行动与计划得到多数成员支持并积极参与。据中国信通院发布的《全球数字治理白皮书》统计,截至 2020 年 12 月,APEC 以“探路者方式”实施行动共计 16 项,其中还在进行且涉及数字技术领域的合作有 6 项(表 1)。APEC 通过“探路者方式”不断探索并创新亚太地区合作模式,推动亚太地区数字技术发展,为未来 APEC 数字经济展开合作打下良好基础。

二、APEC 开展数字经济合作面临的挑战

(一)跨境隐私规则体系 (CBPR) 尚未全面展开

表 1 数字经济合作领域的“探路者方式”

主题	发起时间	参与成员数量	推进情况
电信设备合格评定相互认可协议 (MRA)	1999	18	推进中,计划 2 次评估
执行贸易与数字经济相关政策	2002	20	达到预期目标
电子原产地认证 (ECO)	2002	3	已终止
APEC 技术选择原则	2006	15	推进中
数据隐私	2007	16	达到预期目标
暂停征收电子传输关税永久化	2016	12	推进中
数字贸易便利化发展	2019	11	推进中

数据来源:据亚太经合组织秘书处网站以及探路者计划行动指南信息网发布文件以及《全球数字治理白皮书 2020》整理。

数字经济合作的重点在于数据安全保障互通。然而,目前 APEC 制定的跨境隐私规则体系 (CBPR) 落实与推广却十分缓慢。一方面,APEC 国家及地区对 CBPR 的普及和应用还处在起始阶段,数据本质上仍未实现数字合作安全保障互通。而仅有总部设在美国、日本、韩国和新加坡的公司可以申请和获得 CBPR 认证,其他成员国暂未开始实施。另一方面,多数亚太地区企业加入 CBPR 的意愿偏低。欧美企业更倾向于加入欧盟“隐私盾”数据跨境传输保护机制 (GDPR),多数亚太地区的企业却没有加入 APEC 跨境隐私规则体系 (CBPR) 的打算。据 APEC 跨境隐私规则网站统计,截至 2020 年 12 月取得 CBPR 认证的亚太地区企业仅有 36 家,其中 3 家日本企业、1 家新加坡企业、32 家美国企业加入并取得认证。由于亚太地区取得 CBPR 认证的企业较少,与 APEC 成员之间庞大的贸易量形成极大反差。在此情况下,APEC 成员国间长期无法落实数字合作安全保障互通工作,使得各成员国对 APEC 数据隐私话题的关注下降,这无疑会对未来 APEC 深度开展数字经济合作造成负面影响。

(二)成员数字经济合作立场与诉求存在差异

APEC 成员间由于数字经济发展情况迥异,对数字经济合作诉求存在差异,在国际规制和标准制定方面持有不同的立场和观点。美、日、韩等数字经济发展水平较高的国家更重视规制合作,将国际标准的开发应用、治理监管规制制定等方式作为合作优先领域。这些成员国拥有较完善的数字产业链以及多家大型 ICT 企业,一方面希望通过参与 APEC 数字经济合作,宣传相关服务与产品,维系本国企业在数字经济领域的领先实力;另一方面希望利用自身数字产业优势在全球数字治理规制、国际技术标准的制定方面占领先机。在此目标指引下,美国倡导全球数据信息资源自由流动、反对信息基础设施本地化、主张“多利益”模式发展数字经济模式。数字经济发展水平良好的国家,如中国、新加坡等数字基础建设较为完善的成员更重视“数字主权”,倡导维护国家数据安全、保障个人信息安全,主张推动互联网关键资源的公平分配。这些成员虽拥有较为完善的数字基础建设,但因为缺少大型 ICT 企业,在数字合