

高质量共建中国—东盟数字“一带一路”： 发展特征与推进路径^{*}

姜志达 王 睿

[内容摘要] 自数字“一带一路”倡议提出以来,短短几年内中国与东盟高质量共建数字“一带一路”进展迅速,取得令人瞩目的成就,成为中国—东盟合作的新增长点与亮点。中国—东盟高质量共建数字“一带一路”具有强大的内生动力,它是双方高质量共建“一带一路”的必然要求,也是应对技术革命与产业变革、参与全球治理、提升规则制定权的共同需要。中国—东盟高质量共建数字“一带一路”具有契合度高、互补性强、机制化程度高、市场生态逐渐完善的显著优势,但也面临数字规则标准碎片化、数字人才短缺、数字安全风险突出、地缘政治竞争日益加剧等挑战。为此,双方需要强化顶层设计与战略对接,推动构建数字安全保障机制与数字治理机制,通过数字“一带一路”框架帮助东盟培养数字人才,妥善应对地缘政治风险。

[关键词] 中国—东盟合作 数字“一带一路” 高质量发展 全球治理

[作者简介] 姜志达,中国国际问题研究院副研究员;王睿,重庆大学公共管理学院教授

东盟是中国外交的优先方向,也是“一带一路”合作最有潜力的地区之一。共建中国—东盟数字“一带一路”是中国—东盟深化战略合作、打造“一带一路”协作的亮点所在。中国与东盟共建数字“一带一路”,正值以数字技术为代表的

^{*} 本文系国家自然科学基金一般项目“高质量共建‘一带一路’背景下深化中国—东盟数字合作机制研究”(项目编号:22BGJ023)和中央高校基本科研项目“共建‘一带一路’高质量发展下发展中国家产业转移与供应链重构研究”(项目编号:2021CDJSKPT04)的阶段性研究成果。

第四次工业革命和产业变革进入快速发展期,开展数字合作有利于双方致力于产业转型与可持续发展问题,也是发展中国家实现数字自主以及参与数字规则治理以及全球治理的共同实践。正因为此,中国—东盟数字“一带一路”建设从一开始就具有高质量发展的显著特征。本文将梳理总结中国—东盟数字“一带一路”高质量发展的基本特征以及面临的挑战,并就如何进一步推进高质量共建中国—东盟数字“一带一路”提出建议。

一、高质量共建中国—东盟数字“一带一路”的发展动力

中国与东盟有着面对技术变革以及提升综合国力的共同挑战和发展目标。二者在数字“一带一路”高质量发展上具有强大的内生动力,推动双方迈向更高层次、更为紧密的数字经济合作。

(一) 中国—东盟共建“一带一路”高质量发展的必然要求

习近平总书记在第三次“一带一路”建设座谈会上强调,“以高标准、可持续、惠民生为目标”,“努力实现更高合作水平、更高投入效益、更高供给质量、更高发展韧性,推动共建‘一带一路’高质量发展不断取得新成效”。^①“十四五”规划提出,推动共建“一带一路”高质量发展。坚持共商共建共享原则,秉持绿色、开放、廉洁理念,深化务实合作,加强安全保障,促进共同发展。^②加强发展战略和政策对接,推进基础设施互联互通,深化经贸投资务实合作,架设文明互学互鉴桥梁。^③高质量共建“一带一路”已经上升为国家意志。作为中国—东盟“一带一路”合作的重要组成部分和新的合作增长点,高质量共建数字“一带一路”是高质量共建中国—东盟“一带一路”必然要求,需要秉持共商共建共享原则,倡导多边主义;需要坚持开放、绿色、廉洁理念,不搞封闭排他的小圈子;需要努力实现高

^① 《习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content_5652067.htm。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

^③ 同上。

标准、惠民生、可持续目标,引入各方普遍支持的规则标准,推动企业在项目建设、运营、采购、招投标等环节按照普遍接受的国际规则标准进行,同时要尊重各国法律法规。^①

此外,高质量共建数字“一带一路”有其独特的经济、环境与安全内涵。经济上,高质量共建数字“一带一路”意味着数字“一带一路”项目需要在融资方面可持续,同时能够促进经济复苏,推动经济增长与转型。当前东盟数字经济已经从消费端向产业端转换,数字“一带一路”能够推动中国—东盟数字科技研发合作,加快数字技术创新应用,帮助东盟建立数字经济产业,实现数字经济的自强与自主发展,摆脱美国的数字霸权。环境上,近几年东盟面临的环境恶化问题日趋严重,已经成为东盟民众眼中最为紧迫的问题。而采用数字技术与发展数字经济是东南亚国家解决生态环境问题的一个重要路径。中国与东盟国家可合作研发融合数字技术与绿色技术的新技术、新产品,通过采用新的环保技术改善东南亚国家的生态环境。安全上,受制于资源投入不足、技术水平有限和能力建设滞后等因素,东盟面临严重的网络安全威胁。通过加强与东盟国家的网络安全合作,以能力建设、信任提升和网络规范制定为重点,探索具有韧性和包容性的网络安全合作框架,可为构建中国—东盟数字命运共同体打下良好基础。^②

(二) 中国与东盟应对技术革命与产业变革的共同需要

21世纪以来,全球创新活动进入活跃期,各类高新技术日新月异,世界正悄然兴起新一轮的以信息、生物、新材料、新能源技术为代表,^③将对人类社会进行全方位技术渗透的工业革命。在此背景下,科技创新水平能力的提升特别是数字技术的推进将成为重塑全球战略格局的关键一环。随着世界经贸格局的不断变化,逆全球化主张和贸易保护主义愈发凸显。近年来,中国面临的国际环境复杂多变,我国在全球产业链中的低端锁定难以突破,西方大国试图通过启动“印

① 陶朗道:《论中国式现代化法治国家的企业合规改革模式》,《上海对外经贸大学学报》2023年第2期,第48~61页。

② 王睿:《东盟网络安全政策与中国—东盟合作》,《国际问题研究》2023年第1期,第72~92页。

③ 《准确把握新一轮产业技术革命的特征》, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/wsdwhfz/202107/t20210712_1290219.html。

太战略”等破坏中国—东盟的深度合作,^①限制中国在亚太地区的发展,制约东盟经济的高质量提升,不利于其解决“数字鸿沟”、数字基础设施不足、本土化数字生产能力不强等问题。^②

东盟地区是中国高水平对外开放的重要战略切入点,推进共建“一带一路”合作建设的优先选择,中国是东盟国家最具影响力的贸易合作伙伴,中国和东盟人民的命运紧密相连。要想突破西方大国设置的技术壁垒,搭上工业化4.0的快速列车,共建数字“一带一路”是中国与东盟两个命运相济的主体应对技术革命的共同需求。虽然中国的创新治理体系发展水平仍有待提升,但数字领域技术正处于创新成长期后期,技术创新十分活跃,^③已成功跨入创新型国家行列。新一轮的技术革命和产业变革推动经济基调从效率优先向以公平为主旋律转型,数字“一带一路”建设承载着中国与东盟传统价值链向数字价值链的升级。构建区域数字产业高端价值链,高质量建设数字“一带一路”将提高创新要素的流动,加快科学技术在东盟地区的普及应用,推动中国与东盟国家之间弥合数字鸿沟、强化区域合作一体化。以共建“一带一路”为主线,双方在数字领域的创新发展将为正在进行的时代变革做好充足准备,共同维护产业链、价值链、供应链安全,应对全球性挑战。

(三) 中国与东盟参与全球治理、提升规则制定权的共同需要

由于国际合作日益呈现集团化、碎片化的特点,国际规则的制定者往往能够享受更多政治权力和经济利益,这导致地缘经济与制度竞争盛行。全球治理的碎片化伴随着治理主体的缺位和已有治理机制的失灵,这不仅不利于全球性问题的解决,而且使得区域范围内的规则建构与合作难以促进全球层面的发展质量提升。全球问题的治理需要全球国家共同参与,中国和东盟作为多边主义的践行者,把握全球治理的主方向,掌握国际规则制定的主动权是彼此间共同需要

① Mohammadbagher Forough, “America’s Pivot to Asia 2.0: The Indo-Pacific Economic Framework,” <https://thediplomat.com/2022/05/americas-pivot-to-asia-2-0-the-indo-pacific-economic-framework/>.

② 罗圣荣:《东盟数字经济与中国—东盟“数字丝绸之路”建设》,《当代世界》2023年第3期,第59~65页。

③ 王山、陈昌兵:《中美人工智能技术创新的动态比较——基于人工智能技术创新大数据的多S曲线模型分析》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2023年第3期,第54~67页。

面临的问题。而高质量共建数字“一带一路”是一个良好的契机,它是中国为世界发展提供的重要国际公共物品,是推动构建人类命运共同体的生动实践平台,^①是中国和东盟掌握发展主动权的共同需要,是中国引领全球治理改革与发展的需要,也是东盟不断提升发展质量的需要。

数字“一带一路”将有效解决国际发展不平衡、全球治理碎片化等问题,助力双方深化合作。借助“一带一路”对话交流平台,加强中国和东盟高层对话,有利于双方对国际治理问题进行协商;在“一带一路”的合作中践行共建共商共享的全球治理原则,推动制定和实施更加民主、公平、正义、包容的国际规则和典范;通过推进数字“一带一路”基础设施建设,加强两地技术流通,将促进数字经济、云上服务、智慧城市等领域的发展,不仅能为东盟地区提供更多的发展机遇,而且可以为中国和东盟参与全球治理,把握国际规则制定权提供智力和社会基础。数字“一带一路”建设越来越具有全球治理的实践属性,^②将为维护全球秩序和稳定做出积极贡献,是中国和东盟应对全球挑战,实现多边主义的重要战略方向。

二、高质量共建中国—东盟数字“一带一路”的特征

虽然中国与东盟数字“一带一路”合作起步较晚,但发展迅速,合作韧性高,双方数字“一带一路”合作具有以下几个显著特征。

(一) 双方合作契合度高、互补性强

中国东盟的数字经济政策契合度高。中国非常注重数字技术和数字经济的发展,将数字领域作为高质量发展和实现弯道超车的重要推进器。“十四五”时期,我国数字经济转向深化应用、规范发展、普惠共享的新阶段,^③习近平总书记指出:“要把握数字化、网络化、智能化方向,推动制造业、服务业、农业等产业数

① 中国—东盟中心:《中国与东盟携手打造高质量共建“一带一路”的东南亚样板》,《中国报道》2023年第3期,第74~75页。

② 郭树勇、舒伟超:《论习近平外交思想理论内涵的丰富发展》,《世界经济与政治》2022年第11期,第4~28页。

③ 刘坤:《数字经济日新月异 应用场景全球领先》,《光明日报》2023年2月20日,第1版。

字化,利用互联网新技术对传统产业进行全方位、全链条的改造,提高全要素生产率,发挥数字技术对经济发展的放大、叠加、倍增作用”。^① 未来,中国要“加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群”。^②东盟国家多为外向型经济,对外经济依存度高,面临新技术革命与产业变革的压力。自2015年开始,东盟国家积极规划数字化转型、提升营商环境、吸引外来投资,实现赶超战略。《2025年东盟互联互通总体规划》将数字创新确定为实现东盟无缝互联的五大战略领域之一,提出“加强中小微企业技术平台、制定东盟数字普惠金融框架、建立东盟开放数据网络、建立东盟数字数据治理框架”。^③ 2021年1月《东盟数字总体规划2025》^④提出了“将东盟建设成一个由安全和变革性的数字服务、技术和生态系统所驱动的领先数字社区和经济体”。^⑤ 各成员国也陆续出台了数字化发展战略,例如,马来西亚的“数字马来西亚”发展蓝图,柬埔寨的《数字经济和数字社会政策框架(2021~2035)》。

除了在发展模式与方向上具有很大的契合度外,中国与东盟在发展数字经济方面具有很大互补性。一方面,中国在发展数字技术方面处于领先地位,在资本投资和运营管理方面积累了丰富的经验。东盟与中国在地理和文化上有着天然的纽带,双方在贸易和供应链上的利益高度互补,使中国成为东盟在数字经济增长方面合作的理想伙伴。中国数字企业充分了解和尊重东盟数字经济实际情况,着眼于因地制宜地促进和完善当地基础设施,强调其发展模式对推动本地数字经济发展的能力。基础设施的重大改进和合适的商业模式为东南亚数字化经济增长注入了巨大的推动力。与此同时,中国作为全球产业链最完备的国家之一,其在工业互联网、智能制造、智能网联新能源汽车、电子家电产品等产业数字化转型领域具有比较优势,为东盟在产业数字化转型方面提供经验和借鉴。

① 习近平:《不断做强做优做大我国数字经济》,《求是》2022年第2期,第4~8页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

③ The ASEAN Secretariat, “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025,” p. 7, <https://connectivity.asean.org/wp-content/uploads/2018/10/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>.

④ 刘慧:《东盟加快发展数字经济》,《人民日报》2021年8月11日,第16版。

⑤ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Digital Masterplan 2025,” p. 4, <https://asean.org/book/asean-digital-masterplan-2025/>.

(二) 双方数字经济合作日益机制化

“机制化建设是‘一带一路’框架下深化合作的内在要求,是应对外部挑战的必然选择”,^①是“一带一路”高质量发展的基本路径。当前,“中美战略博弈向多领域蔓延,‘一带一路’建设面临日趋复杂的国际政治环境。全球经济复苏不稳定不平衡,共建‘一带一路’国家诸多风险凸显”。^②例如,部分共建“一带一路”国家的地缘政治风险长期处于较高水平,局部地区有冲突升级迹象。数字“一带一路”合作涉及数据安全和网络安全,尤其需要合作国家具有较高的互信。建设数字“一带一路”合作机制,可以促进合作双方的信任,提高双方数字合作的发展韧性。因此,机制建设是高质量共建数字“一带一路”的重要保障与本质特征。

中国与东盟着手构建数字创新合作机制。在中国与东盟“10+1”合作框架下,中国科技部和东盟通过中国—东盟科技创新合作联委会和中国—东盟科技创新合作部长会等机制开展合作;中国工信部与东盟方在以往14次中国—东盟信息部长会议的基础上建立了中国—东盟数字部长会议机制,^③成为双方开展科技创新合作的两大政府间渠道。2022年1月《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式实施以及双方同意开展中国—东盟自贸区3.0版谈判为中国与东盟的创新合作提供了更广阔的机制平台。同年9月,中国商务部国际贸易谈判代表兼副部长王受文强调,中国商务部将推动高质量实施RCEP,与东盟成员一道积极打造高质量的中国—东盟自由贸易区升级版,拓展数字经济、绿色经济等新领域高质量的合作。^④2022年11月,中国—东盟建筑产业互联网联盟成立,进一步汇聚产业力量、深化产业融合,打造立足中国、辐射东盟的建筑产业前沿合作平台,为探讨企业数字化转型提供新思考和新路径。^⑤

中国与东盟各国的数字经济合作框架正在不断发展并逐渐健全,以适应数

① 李向阳:《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》,《世界经济与政治》2020年第5期,第51~70页。

② 《推动共建“一带一路”高质量发展——“十四五”规划〈纲要〉解读》, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzllgh/gjzgh/202112/t20211225_1309711.html。

③ 曹筱阳:《加强中国—东盟数字经济合作》,《中国发展观察》2022年第12期,第76~78页。

④ 张来明等:《携手应对危机 共享发展机遇——亚洲金融危机25年来中国—东盟经济金融合作的启示和未来重要方向》,《管理世界》2023年第1期,第1~14页。

⑤ 《中国—东盟建筑产业互联网联盟成立探寻数字化助力建筑业“智”变之路》, http://gx.news.cn/newscenter/2022-11/27/c_1129163891.htm。

数字经济发展的新趋势,为数字经济合作提供更加有效的方式和手段。如中国分别与泰国、越南、柬埔寨建立了“数字经济合作部级对话机制”,签署了“电子商务合作谅解备忘录”;同时,有关中国与马来西亚数字经济合作的谅解备忘录的签署,旨在推动双边跨境电子商务合作正在商签进程中。^① 中国同泰国、柬埔寨等东盟9个国家建立了政府间双边技术转移工作机制,与7个国家组建双边技术转移联合工作组,为中国—东盟数字经济合作提供了技术支撑。^②

中国与东盟的地方合作不断深入。2021年7月,“2021中国—东盟数字经济发展合作论坛”在武汉举办,中方将着力从建立数字经济交流平台、推进基础设施建设合作等10个方面加快与东盟国家合作交流。广西壮族自治区已建成中国—东盟跨境医疗合作平台、中国—东盟动植物疫病疫情联防联控大数据平台等多个数字合作平台,正加快推进中国—东盟信息港建设。^③

(三) 数字合作的市场生态逐渐完善

东南亚地区是全球数字经济增长最快的地区之一。根据《2022年东南亚数字经济报告》显示,到2025年,东南亚数字经济规模将达3300亿美元。^④ 中国的数字经济总规模稳居全球第二,东盟于2020年成为中国第一大贸易伙伴,2022年双边进出口规模达到6.52万亿元。双方在数字领域的市场合作具有广阔潜力和基础。受益于大数据、人工智能、分布式账本技术等科技发展以及数字基础设施的不断完善,数字支付、跨境电商等多种形式的数字经济促进中国与东盟在数字经济市场化合作。数字支付应用程序(电子银行和电子钱包)成为继社交媒体之后,东盟使用最广泛的数字应用程序之一。^⑤

另一方面,东南亚庞大的数字经济市场为中国—东盟数字经济伙伴关系的发展提供了强大的动力。目前,在数字经济的六个主要东南亚市场——新加坡、

① 翟崑:《数字全球化的战略博弈态势及中国应对》,《人民论坛》2021年第17期,第86~88页。

② 陈敏冲、杜奇华:《共建“数字丝绸之路”背景下中国—东盟数字经济合作研究》,《广西社会科学》2022年第11期,第47页。

③ 刘慧:《东盟加快发展数字经济》,《人民日报》2021年8月11日,第16版。

④ Google, Temasek and Bain & Company, “e-Economy SEA 2022,” <https://economysea.withgoogle.com/report/>.

⑤ World Economic Forum, “ASEAN Digital Generation Report: Digital Financial Inclusion,” https://www3.weforum.org/docs/WEF_ASEAN_Digital_Generation_Report_2022.pdf.

泰国、马来西亚、印度尼西亚、越南和菲律宾,有超过4.4亿人使用互联网。自2020年以来,仅在过去三年中,这些国家就增加了大约6000万互联网用户,其中80%是网上购物者。随着互联网利用率提高及使用规模扩大,东盟数字经济尽管受到新冠疫情负面影响,但2021年依旧实现了49%的逆势增长。巨大的市场进一步吸引了许多中国数字技术巨头到东盟投资。

随着《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》《落实中国—东盟数字经济合作伙伴关系行动计划(2021~2025)》等一系列合作计划的落地实施,^①中国与东盟数字合作的市场生态逐渐完善,初步形成了“制度设计—平台合作—技术研发—企业合作”一体化的市场生态。中国与东盟已建立中国印尼综合产业园区青山园区、中国—东盟数字经济产业园、中国—东盟信息港、马来西亚—中国关丹产业园区等多个产业园区,依托于产业园区,双边数字经济得到了长足发展。依托重庆作为运营中心的西部陆海新通道建设大力发展“数字”通道,积极推动与东盟互联互通,不断加强中国西部与东盟间经贸联系,加速形成“通道—经贸—产业”的网络格局。作为与东盟合作的桥头堡,广西壮族自治区提升面向东盟的数字合作水平,专门出台《关于支持面向东盟的数字化建设实施意见》等面向东盟数字化建设政策激励,激发市场主体活力,鼓励社会力量参与面向东盟的数字化建设之中。

华为、腾讯、阿里巴巴、字节跳动等中国数字经济头部企业不断深耕东南亚数字经济市场,利用技术、资金、平台等优势推动东盟数字经济发展。2022年5月,中国移动和中国联通牵头建设重点面向东盟地区的SEA-H2X国际海缆。中国的北斗卫星导航系统已实现对东盟地区的全覆盖,马来西亚、印尼等国与中国合作建设了北斗系统地面网。数字基础设施的不断完善将有效满足中国和东南亚地区数字经济发展,有力促进数字经济发展生态。早在2013年,阿里巴巴就投资了Lazada和Tokopedia,其分别是东南亚访问量最大和第三的电商网站。京东以全球智慧供应链基础网络为基础,在东南亚大力发展跨境供应链基础设施服

^① 王睿:《东盟网络安全政策与中国—东盟合作》,《国际问题研究》2023年第1期,第72~92页。

务,仅在印尼就已运营 20 座智能物流园区,助力中国出海企业和东南亚当地企业降本增效。为建立跨境电商产业链,2020 年,阿里巴巴与启迪创新跨境在南宁联合打造了 Lazada 跨境生态创新服务中心,大力发展面向东盟为主的跨境网络直播经济等服务。同年,华为与马来西亚数字经济公司 MDEC 签署协议,共同将马来西亚打造为东盟的数字枢纽。^①2021 年,华为技术(泰国)与泰国数字经济促进局合作,在曼谷开设“泰国 5G 生态系统创新中心”。同时,华为与东盟基金会签订备忘录,以弥合东盟地区数字人才缺口。^②2022 年,阿里巴巴 eWTP 与泰国共建的首个数字自贸区正式开始试运营,该自贸区面向所有中国企业和泰国的小企业,进一步激发了区域数字贸易的发展。^③

三、高质量共建中国—东盟数字“一带一路”面临的挑战

数字经济是新兴经济,有着其自身的成长逻辑。中国—东盟高质量共建数字“一带一路”除了会遭遇“一带一路”传统合作领域所面临的挑战外,还将面临数字经济发展的的一些共性问题,尤其是规则标准、数字人才培养、数据与网络安全等问题的挑战。

(一) 规则标准碎片化

当前,中国与东盟尚未达成统一的数字经济规则体系和标准。碎片化的数字经济规则已无法满足于数字经济发展的切实需求。目前,相互协调的数字化贸易多边协议仍处于空白,但全球商业领域接连出台了一系列多项新型贸易规则,如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《美墨加协定》《数字经济伙伴关系协定》等,呈现出非系统性、碎片化和边境后的特点,并异化成一种泛国家安全、

① 《东南亚传来好消息,中国华为与马来西亚将共同打造东盟数字枢纽》, <https://new.qq.com/rain/a/20200731A0RPOV00>。

② “ASEAN Foundation Joins Hands with Huawei to Bridge Digital Talent Gap in Asia Pacific,” <https://www.huawei.com/ke/news/2021/11/asia-pacific-innovation-day-talent-2021>。

③ 《阿里巴巴 eWTP 与泰国共建首个数字自贸区,东南亚地区 72 小时快速配送》, <https://www.163.com/tech/article/HO2MPIOU00097U7R.html>。

泛数字主权的议题。^①

一是全球和区域间未形成数字经济规则体系标准。主要经济体在数字经济规则方面存在分歧,各国现有数字经济合作多是嵌套在双边或者多边自由贸易协定中。尽管新加坡、智利、新西兰三国在2020年推动设立了全球首个数字经济区域协定,包括中国在内的多个国家表示愿意加入,但仍旧处于谈判前期阶段,尚未出现宽领域、多层次的落地推动。与此同时,全球有关于数字经济规则的协商制定仍以美国、欧盟等发达国家和地区为主,大部分发展中国家因发展阶段以及治理能力缺失等问题导致话语权不足,难以在全球层面形成统一的数字经济规则标准。

二是东盟各国数字经济发展参差不齐,^②东南亚地区各国对数字经济的关注重点不尽一致。虽然东盟地区移动宽带总人口覆盖率达到96%,^③但在老挝、缅甸等欠发达国家仍只有少部分家庭可以接入宽带互联网,且泰国、老挝、东帝汶等国的移动数据收费差距大,^④数字经济发展不平衡,鸿沟凸显。此外,新加坡重点关注规则制度构建,其在全球数字经济规则标准的构建中起到引领作用,分别与英国、澳大利亚、法国等国签订了数字经济协定。而缅甸、柬埔寨等国更强调制度规则对于数字经济发展的保障作用。另外,数字经济规则标准也有赖于国际与国内规则标准、法律制度的衔接匹配。东盟国家针对数字经济发展的国内法律法规尚不健全,一定程度上也影响了中国与东盟在数字经济领域进行更有广度和深度的合作。

三是东盟地区数字经济规则标准多,各规则相互嵌套、孤立且零散,具有典型的“意大利面碗”效应。例如《东盟数据管理框架》和《跨境数据流动示范合同条款》^⑤二者都对数据管理做出规定,但在有效衔接和协调性上还可以有更多探

① 温军、刘红、张森:《数字贸易对国际贸易壁垒的消解、重构及中国应对》,《国际贸易》2023年第2期,第64~71页。

② The ASEAN, “Digital Transformation,” <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/Issue-23-Digital-Transformation-digital-versionpdf>.

③ 罗圣荣:《东盟数字经济与中国—东盟“数字丝绸之路”建设》,《当代世界》2023年第3期,第59~65页。

④ “Worldwide Mobile Data Pricing 2022,” <https://www.cable.co.uk/mobiles/worldwide-data-pricing/>.

⑤ 刘箫锋、刘杨铖:《东盟跨境数据流动治理的机制构建》,《国际展望》2022年第2期,第123~147页。

索；同时，在数字支付、数据隐私保护等方面，各国也通过规则制定有不同的表达，这些规则相互交织。由于各国可以按自身利益选择适用的规则，导致区域层面事实上缺乏集体行动的一致性和相对统一的规则标准。当前，中国和东盟以及东盟各国的经贸规则与数字标准协调性较差，配合程度存在优化空间。尤其是在跨国交易和支付、数据流动和信息传递、海关监管等领域的法规与技术标准有着明显差距，数字技术标准、数字金融规则、法律法规、物流运输标准、外汇制度等方面亦存在不协调、不兼容的问题。^①

（二）数字人才与数字素养问题

数字人才是数字经济发展的核心要素，在数字技术研发和数字产业化等环节中发挥重要作用，在数字经济蓬勃发展的背景下，东盟各国普遍面临数字人才短缺的问题。^② 数字人才的结构短缺成为制约数字经济发展的关键因素。新冠疫情凸显东盟数字人才匮乏、数字技术研发投入不足等问题，导致其在面对重大冲击时缺少快速应对和调整的能力。东盟数字人才挑战至少有以下三个方面。

一是东盟数字技术人才与国际水平仍有较大差距。《2020 年世界数字竞争力排名》报告显示，新加坡数字竞争力位居世界第二，数字人才指数位居世界第一，但其他东盟国家均排在中下位置，如马来西亚在第 30 位，印度尼西亚在第 43 位，菲律宾在第 55 位，其余国家均未上榜。部分落后东盟国家的人才匮乏问题尤为严重。例如，据缅甸计算机协会统计，该国共有 25 所计算机高等院校，但全国每年培养的信息与通信技术专业技术人才却不足 1 万人。预计到 2025 年，缅甸对各类信息与通信技术从业人员的需求量将达到 130 万。东盟数字经济人才的供给不足也会成为中国与东盟共建数字“一带一路”的制约因素。

二是东盟国家人才外流问题严重。根据东南亚风险投资公司 Alpha JWC Ventures 与全球咨询公司科尔尼和技术招聘平台 GRIT 共同推出的《增长与规模

^① 陈敏冲、杜奇华：《共建“数字丝绸之路”背景下中国——东盟数字经济合作研究》，《广西社会科学》2022 年第 11 期，第 45～51 页。

^② 薛新龙、岳云嵩：《世界各国如何构建数字人才体系》，《理论导报》2022 年第 10 期，第 61～63 页。

人才手册》，东盟90%的公司在招聘、培养和留住科技人才方面面临挑战。91%的受访创业公司员工表示他们愿意离开现有的工作。他们离职的三大原因是存在更好的薪酬、与公司的愿景和文化不一致以及缺乏个人成长机会。^①

三是东盟国家在劳动力数字素养方面的挑战同样严峻。数字素养是指一个人自信和自主地使用数字平台进行学习、社交以及参与创建和交流数字内容的能力。^②随着数字经济的蓬勃发展，数字素养在现代工作场所中已成为不可谈判的要求。《东南亚崛起中的工作岗位》报告强调，在来自15个工作行业的67个职位中，至少有41个职位需要熟练掌握基本的数字技能，如执行数字营销技能、操作基本办公软件（如微软办公软件）、管理云计算、并建立互联网和数字通信工具。此外，12个职位需要高级数字技能，例如精通编程、编码、数据科学和分析以及UI/UX设计。^③但是东南亚各国政府普遍对提高东盟国家劳动力能力的支持不足，使得东盟劳动力市场存在大量劳动力技能不合格、劳动力短缺、技能岗位不匹配、教育水平过低或技能已经过时的问题。^④

（三）数字安全威胁的挑战

随着5G、区块链、人工智能等高新技术在中国和东盟国家的数字经济、交通、金融、能源等关键领域的广泛应用和深度拓展，网络犯罪和网络恐怖主义等问题日益突出。作为全球数字经济发展最快的地区之一，中国和东盟成为遭受数字安全威胁的重灾区。双方在数字安全方面既存在内生性挑战，还面临外部威胁。^⑤

第一，东盟各国之间的“数字鸿沟”问题阻碍了中国与东盟各国共同应对网

① “Nine In Ten Companies in ASEAN Face Challenges in Recruiting, Nurturing and Retaining Tech Talent, A Survey Shows,” <https://technode.global/2022/12/01/nine-in-ten-companies-in-asean-face-challenges-in-recruiting-nurturing-and-retaining-tech-talent-a-survey-shows/>.

② Heng Molika, “ASEAN Needs to Prepare Now for the Future of Work,” <https://thediplomat.com/2023/02/asean-needs-to-prepare-now-for-the-future-of-work/>.

③ Dio Herdiawan Tobing, “Preparing Southeast Asia’s Youth to Enter the Digital Economy,” <https://blogs.adb.org/blog/preparing-southeast-asia-s-youth-enter-digital-economy>.

④ 《华为为东盟数字人才生态发展提供巨大助力》，https://t.10jqka.com.cn/pid_242213146.shtml。

⑤ Anna Ribeiro, “Chinese State-Sponsored Hacker Group RedDelta Targeting Organizations Within Europe Southeast Asia,” <https://industrialcyber.co/ransomware/chinese-state-sponsored-hacker-group-reddelta-targeting-organizations-within-europe-southeast-asia/>.

络安全威胁的集体行动能力。^①当前,东盟各国应对数字安全的能力参差不齐,存在明显的“数字安全鸿沟”。根据国际电信联盟发布的《2020年全球网络安全指数》显示,除新加坡、马来西亚入围全球防范网络攻击的前20强以外,缅甸、老挝、柬埔寨分别排名第99、131、132位,应对网络安全能力明显不足。虽然东盟各国都成立了计算机应急响应小组,但各国视国情出发在数据本地化、跨境数据流动等方面关注的重点不一,加之对网络安全投入资源和防范力度的差异,导致其集体行动能力较弱,影响中国—东盟数字“一带一路”建设。

第二,区域数字安全制度缺失影响中国与东盟开展深层次合作。数字安全治理涉及各国电信部、公安部等多个政府部门,各国安全诉求差异致使选择路径分歧,尚未建立统一的数字安全治理框架。如新加坡、马来西亚等安全治理能力较强的国家倾向于通过制定互联网行为安全准则等方式提升对数字安全的监督管理,而老挝、柬埔寨等能力较弱的国家则侧重于对关键数字基础设施的保护制定规章。此外,中国与东盟在数字基础设施建设、数据保护、跨境数据流动等方面尚未形成规则统一的顶层设计和实施框架,缺乏系统性数字风险应对机制与防范措施,增加了中国—东盟在数字“一带一路”建设过程中的复杂性和不确定性。而这些未知风险将会削弱东盟国家进一步参与共建数字“一带一路”的合作意愿。

第三,外部威胁加剧持续冲击中国—东盟数字安全合作基础。中国崛起使西方大国产生了前所未有的危机感,美国试图通过拉拢东盟来制约中国发展,不仅对中国的数字领域建设进行技术封锁、卡脖子遏制,而且将中国共建方案定义成“数字威权主义”“数字专制主义”,^②打击东盟与中国共建数字“一带一路”的信心。此外,根据《2021年东盟网络威胁评估报告》,东盟地区自身还面临着商业电子邮件攻击、电子商务数据拦截、网络诈骗等网络安全攻击。网络犯罪问题普遍存在,与电子商务、数字建设形成共时性矛盾,将对民众转向数字平台、支持数字经济的意愿产生负面影响。

^① 王睿:《东盟网络安全政策与中国—东盟合作》,《国际问题研究》2023年第1期,第72~92页。

^② 同上。

(四) 美国对华“大国竞争”引发地缘政治风险

自特朗普政府上台以来,美国政府以“大国竞争”为导向大幅调整对华战略。^① 美国提出“印太”战略,将东南亚视为“印太”战略的核心地区,认为中国与东盟共建数字“一带一路”对美国地缘战略利益构成严重挑战。为此,美国采取了诸多制衡中国与东南亚国家开展数字“一带一路”合作的举措,使得数字“一带一路”建设在东南亚面临较大的地缘政治风险。

美国通过技术封锁、舆论抹黑、抢定规则标准等措施,阻挠和破坏数字“一带一路”建设。美国对中国开展技术封锁,延缓中国企业技术创新和开展技术对外合作。拜登政府沿袭特朗普政府科技遏华战略,试图更精准地对中国封锁关键技术,如成立美欧贸易技术委员会、“半导体四国集团”、推出“芯片法案”等。拜登政府还不遗余力地通过其国际网络对他国施加压力,增强对华数字技术封锁。美西方战略界积极对华进行“话语围堵”,建构“数字威权主义”等概念,推动数字空间意识形态化与政治化,并借机拉拢盟友及广大发展中国家围堵、孤立中国。美国还提出“印太经济框架”,将建设数字经济规则纳入“印太经济框架”的重点。其中,美国依托美日印澳四方安全对话机制建立数字经济与新兴技术工作组是上述现象集合的典型案列。该工作组旨在在数字领域排除中国,与盟友与伙伴合作一道试图为印太地区的数字经济提供规则标准。

美国在数字科技领域高度政治化、安全化的政策措施在某种程度上将割裂、破坏中国与东盟之间的数字产业合作格局,有可能推动形成由中美两国分别主导的两种数字系统。^② 这将迫使中国企业在每个数字系统构建业务平台,然后将其本地化,导致企业运营成本上升。^③ 而许多东盟国家为了对冲美国对华地缘政治竞争,不得不花费更多成本建立两个业务系统,这在东盟国家的5G建设上体现得非常明显。另外,美国提出的相关数字标准和规则同样是基于“美国优先”

① 赵明昊:《美国对“数字丝绸之路”的认知与应对》,《国际问题研究》2020年第4期,第42~61页。

② 姜志达、崔越:《数字霸权与美国对华科技遏制的影响》,《和平与发展》2021年第5期,第18~33页。

③ Stephen R. Nagy, “A Reset in Japan-China Relations?” <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/10/24/commentary/japan-commentary/reset-japan-china-relations>.

原则。如果东盟国家不愿与美国合作,^①美国势必会通过取消各种援助等手段,强迫它们接受其主导的标准和规则,从而影响东盟构建基于其利益基础上的数字经济规则体系。

四、推进高质量共建中国—东盟数字“一带一路”的路径

在推进高质量共建中国—东盟数字“一带一路”合作时,既要着眼于解决阻碍高质量数字经济合作所面临的困难与挑战,也要为双方数字合作的长远目标服务。

(一) 强化顶层设计与战略对接

2021年,习近平总书记在在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会的讲话中提到,要高质量共建“一带一路”,同东盟提出的印太展望开展合作。^②《东盟“印太”展望》是东盟应对美国“印太战略”对其地区中心地位的挑战所提出的地区发展战略,是当前东盟最为紧迫的发展战略。2022年11月在柬埔寨举行的东盟峰会上,东盟领导人强调要将实施《东盟“印太”展望》纳入东盟所有的重点活动,并通过了《东盟领导人关于将东盟“印太”展望的四个优先领域纳入东盟重点推进领域的宣言》。^③由于东盟国家将尽可能集中资源用于落实《展望》提出的四大优先合作领域,中国可顺势提出“数字‘一带一路’对接《展望》”框架,这不仅体现了中国对东盟的尊重,也有助于实现双方发展的有效对接。

为此,双方在坚持“共商共建共享”原则下,兼顾彼此利益共同点和交汇点,强化数字“一带一路”与《东盟“印太”展望》的顶层设计与战略对接,围绕“规划—政策—项目—平台”等重点领域,明确彼此间的建设目标,对接政策框架、技术

^① 姜志达、崔越:《数字霸权与美国对华科技遏制的影响》,《和平与发展》2021年第5期,第18~33页。

^② 《习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm。

^③ “ASEAN Leaders’ Declaration on Mainstreaming Four Priority Areas of the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific within ASEAN-led Mechanisms,” p. 128, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/25-ASEAN-Leaders-Declaration-on-Mainstreaming-Four-Priority-Areas-of-the-ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific-within-ASEAN-led-Mechanisms.pdf>。

方案与保障体系,确定对接的优先领域与重点方向。中国政府可依托数字技术比较优势在东盟关注的海洋科技、东盟智能城市网络、科技研发、智能基础设施等领域确定一批数字合作项目;充分利用西部陆海新通道建设“数智通道”为契机,探索数字通道相关规则,建立数字化供应链产业链服务平台,推动全链条高效协同运行,推动通道数字经济发展;推动中国跨国企业在东盟当地的数字产业化和产业数字化发展,以数字物流、数字金融、数字交易等平台建设促进数字经济和跨境数据流的便利化,加强电子商务贸易便利化和物流基础设施和服务建设。

(二) 推动双方构建数字安全保障机制与数字治理机制

中国与东盟的数字经济合作要改变以往重发展轻治理的做法。为适应中国—东盟高质量共建数字“一带一路”的要求,双方需要正确看待发展、安全与治理三者的关系,完善关键信息基础设施安全保护、数据安全保护和网络安全审查等制度,健全网络安全标准体系,完善数据安全和个人信息保护认证体系,确保网络安全、数据和个人隐私安全。虽然中国与东盟于2020年建立“中国—东盟网络事务对话”机制,但该机制不仅层级较低,而且还停留在意见交流层次,双方有必要投入更多资源,构建更高层级、更有行动力的数字安全保障机制。

在数字治理方面,重点是建立数字贸易的治理规则。中国与东盟可从探索数字治理经验与协调利益诉求出发,共同制定区域数字治理规则,构建数字贸易协同发展机制和国际贸易治理机制。双方还宜加强数字贸易规则多边磋商。中国与东盟国家应该推进在《数字经济伙伴关系协定》的数字规则标准谈判。该协定以电子商务便利化、数据转移自由化、个人信息安全化为主要内容,^①其目的是加强亚太成员彼此之间的数字贸易合作并建立相关规范。中国申请加入《数字经济伙伴关系协定》,也可以被视为对数字贸易高标准规则的认可,这也可以反

^① 陶风、冉黎黎:《加入 DEPA 工作组成立 中国新基建出海加速》,《中国外资》2022年第19期,第24~25页。

映其进一步开放的立场。^①

2022年开始实施的RCEP为亚太地区数字贸易发展提供良好的制度保障,有助于推动形成数字贸易发展产业链和生态圈。通过推进构建和完善《数字经济伙伴关系协定》和RCEP,将有效规避美国“印太经济框架”所体现的数字霸权与贸易保护主义对业已成型的地区一体化进程的冲击,使中国与东盟在制定数字规则标准方面拥有更大的话语权。

(三)通过数字“一带一路”框架帮助东盟培养数字人才

在数字“一带一路”合作中,“民心相通”包括帮助参与国数字人才培养,提高民众的数字素养。中国可在数字“一带一路”框架下深化和细化“民心相通”的交流与援助项目,帮助东盟国家在内的数字“一带一路”参与国家缓解数字人才短缺问题。

一是确定中国在东盟的数字企业在培养东盟数字人才中的主体地位,鼓励中国数字企业有针对性地提供东盟国家所需的数字人才培养计划,而且能够做到边学边用,学以致用。而中国政府则可通过减税和提供优惠贷款等方式支持中国企业帮助东盟国家培养数字人才。

二是中国政府还可与东盟国家政府开展政策协调,建议东盟政府为数字技术培训机构和咨询公司提供良好的政策环境,鼓励中国与东盟双方的行业协会、培训机构、咨询公司等在数字技能人才培育中发挥作用,促进双方相关机构建设面向中国—东盟科技创新交流与合作的网络、联盟和数字人才实训基地,打造新型数字技能人才培育发展体系,加快应用型数字人才培养。

三是中国可以将对外援助资金的一部分用于增加留学生、交换生、访问生等国际交流项目。此外,还可通过数字“一带一路”统筹相关合作资源,制定为“一带一路”沿线地区数字人才联合培训计划,提高培训效益和效率。总之,培养数字人才是一项综合性工程,需要政策和资金支持,并发挥市场的积极作用。

^① Laura Zhou and Amber Wang, “China Can Set the Rules and Counter US Moves On Asia-Pacific Digital Trade, If DEPA Bid Succeeds,” <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3157616/china-can-set-rules-and-counter-us-moves-asia-pacific-digital>.

(四) 妥善应对地缘政治风险

美国单方面挑起对华大国竞争,打压数字“一带一路”,挑拨中国与东盟关系,加大了中国企业与东南亚国家开展数字“一带一路”合作的地缘政治风险。为此,中国企业要有针对性地采取防范措施,降低企业经营的地缘政治风险。

一是要加强企业的合规经营。^① 习主席要求中国企业“走出去”时要自觉尊重当地的法律、风俗习惯,特别提出加大跨境腐败治理力度。^② 相关政府部门和行业主管及协会等应督促和要求企业在对外经营活动中遵守全球市场竞争规则、国内及所在国法律规范,建立健全符合国际标准的合规体系,严格履行社会责任、环境责任、全球公司责任,建构“一带一路”建设合规管理新模式。^③

二是做好舆论传播工作。中国要加强数字“一带一路”的国际传播力度,尤其要大力宣介中国共商共建共享的“一带一路”理念,以及中国促进东盟国家实现数字化转型的努力与成效,揭穿所谓“威权主义”和“债务陷阱”等谣言。我们要认识到,对于美国挑起的大国竞争,东盟总体上保持中立、平衡立场,并不会对美国的威逼利诱改变立场,更不会被美国“口惠而实不至”的言辞所蒙蔽。

在发展中国—东盟数字“一带一路”合作上,我们既要积极应对美国的干扰破坏,同时也要敢于斗争、善于斗争,运用法律武器维护中国企业的合法权益。在项目建设上,不急于求成,避免因当地局势不稳拖累项目推进,或为后续项目运营制造麻烦。对于一些具体项目面临的实际困难,通过制定“一项目一策”有针对性地解决问题,缓解各方压力,避免负面效应外溢。^④

① 合规通常指履行组织的全部合规义务,包括外部合规监管要求与企业自愿选择的合规承诺。它表现为三种形态:法律法规;规章制度,即企业内部响应合规监管、体现合规承诺的制度准则;职业操守和道德规范。参见王志乐:《增强企业合规管理能力和合规竞争力,实现“一带一路”高质量发展》, <https://www.163.com/dy/article/HCQN5FA40519BMQ6.html>。

② 《习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content_5652067.htm。

③ 郑雪平、林跃勤:《“一带一路”建设进展、挑战与推进高质量发展对策》,《东北亚论坛》2020年第6期,第94~106页。

④ 《大国竞争中的东南亚——激荡中的微妙平衡》, <https://www.dx2025.com/archives/30816.html>。