数字贸易国际监管合作与类型选择

——以“成本—收益”为视角的分析

蔡　楠，徐崇利

（厦门大学 法学院，福建 厦门　361005）

摘要：数字贸易监管措施及其差异对数字贸易发展将产生重大影响，各国高度重视数字贸易谈判中的国际监管合作议题。当前，国际监管合作的形式多样，但类型划分尚有不足。鉴于国际监管合作与贸易协定的紧密联结，本文将监管合作方法与贸易协定置于统一的类型框架中，将数字贸易国际监管合作类型化为“合作方法+制度结构”的不同组合。在类型化的基础上，本文进一步引入“成本—收益”的分析工具，从监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量出发揭示国家对数字贸易国际监管合作选择的原理，同时测量数字贸易监管规则的趋同化程度。本文研究对中国参与数字贸易国际监管合作具有一定的理论参考。

关键词：数字贸易；国际监管合作；类型选择；“成本—收益”分析；监管趋同

[中图分类号]F744　[文献标识码]A　[文章编号]1002-4034(2025)01-0016-20

引　言

近年来，数字贸易作为国际贸易的重要组成部分，呈现出由边境开放向边境后开放的发展趋势。随着数字贸易自由化的深入，各国国内法规及监管差异逐渐成为隐形的贸易壁垒，对数字贸易发展具有显著的负向作用(Marel 等，2016)。在此背景下，各国数字贸易国内监管的协调与融合逐渐引起国际社会的关注，国际监管合作议题也引入数字贸易谈判的进程，由贸易协定进行规制。鉴于全球数字贸易规则难以统一，WTO 对数字贸易监管措施的约束有限，区域和双边贸易协定逐渐成为发达国家开展数字贸易国际监管合作的主要平台，以在一定范围内寻求数字贸易监管规则的趋同。

现有关于国际贸易协定与监管合作的研究多从具体制度层面展开讨论。Hoekman 和 Mavroidis(2015)、徐泉和耿旭洋(2021)分析了国际监管合作的发展趋势，

[作者简介]蔡楠(1997—　)，女，江西高安人，厦门大学法学院博士研究生，研究方向：国际经济法、国际贸易法；徐崇利(1966—　)，男，浙江平阳人，厦门大学法学院教授、博士生导师，研究方向：国际经济法、国际私法及国际法基本理论

Bull 等(2015)、张磊和徐琳(2021)比较了国际监管合作的具体规则在不同协定之间的差异。然而，国际监管合作的形式多样，贸易协定中纳入的监管合作也愈发复杂，需从理论层面对其作系统性分类。张亮和黎东铭(2021)从理论上探讨了国际监管合作的概念，OECD(2013)和 Dunoff(2015)尝试将国际监管合作的形式类型化，吴泽林(2017)同时归纳出了国家对国际监管合作类型的不同选择，但未讨论国家选择不同类型的内在原理，进行类型划分的标准亦有不足。Winslett(2019)从国际关系角度出发，提出了国内利益集团影响国家对国际监管合作类型选择的理论框架，但该理论框架更多是普适性分析，缺乏具体领域国际监管合作类型选择的研究。

在数字贸易领域，各国实施的数字贸易监管措施及其差异将严重阻碍数字贸易的发展。OECD 公布的“数字服务贸易限制指数”将数字贸易监管措施分为基础设施与联通性、电子交易、支付系统、知识产权及其他影响数字服务贸易的监管措施等。王岚(2021)则将其归纳为数字贸易环境限制、数字贸易技术限制、数据本地化要求及知识产权保护等方面。数字贸易监管措施本身会阻碍服务业出口复杂度的提升(齐俊妍和强华俊，2021)，数字贸易监管措施的差异也是制约双边数字交付服务贸易发展的重要因素(孟夏等，2020)，抑制数字服务行业双边价值链关联(齐俊妍和李月辉，2022)。因此，各国需要加强国际监管合作，国际监管合作能够消除数字贸易监管措施及其差异的负面影响；扩大和深化数字服务贸易的监管同质化伙伴关系能够促进主要经济体数字服务的出口(杨翠红等，2023)；缔结数据流动类规则和合作包容类规则能够促进规制融合效应，缓解数据规制政策差异对服务业价值链关联的负面影响(党修宇和殷凤，2024)。

综上，本文选取数字贸易这一代表性领域，研究国家对数字贸易国际监管合作的类型选择问题。本文将监管合作方法与贸易协定置于统一框架中，对实践中的数字贸易国际监管合作进行类型化分析，并进一步引入“成本—收益”的分析工具，说明双边、区域和多边框架下具有代表性的数字贸易国际监管合作类型的选择原理。国家作为理性行为体，经济因素在数字贸易国际监管合作中占有重要比重。OECD(2017)讨论了不同国际监管合作方法的经济利益及其局限，但未作具体分析。为了进一步比较不同国际监管合作类型的成本和收益，本文在“成本—收益”的分析工具下提出监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量，使成本的测量具体化，以弥补这方面研究的不足。本文的主要创新点在于：第一，在现有双边、区域和多边数字贸易监管规则基础上，提出了数字贸易国际监管合作的类型化框架；第二，运用“成本—收益”工具分析数字贸易国际监管合作类型选择的内在原理，并从监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量展开，更具体地呈现国家对国际监管合作的经济考量以及全球数字贸易监管规则能够实现的趋同程度；第三，以实践中具有代表性的数字贸易国际监管合作模式为分析对象进行检验，并提出中国参与数字贸易国际监管合作的应对之策。

一、数字贸易国际监管合作的类型及选择原理

结合合作方法和制度结构两个维度，数字贸易国际监管合作可以类型化为“合作方法+制度结构”的不同组合。在“成本—收益”的分析工具中，监管同质性、监管偏好和交易频率三大合作特征通过影响构建合作方法和制度结构所需的成本，决定了数字贸易国际监管合作的不同类型选择。

（一）数字贸易国际监管合作的类型框架

国际监管合作是国家间为促进监管目标、监管方式、监管标准和监管部门的一致性而构建的一种合作机制，其目的是使各国边境后措施更为透明、协调（OECD，1994）。为了消除国际贸易中的监管壁垒，各国在实践中开展了形式多样的国际监管合作机制。OECD 将实践中常见的国际监管合作机制划分为 11 种类别，包括但不限于通过超国家机构实现监管一体化、签订监管合作国际协议、建立监管合作伙伴关系、相互承认协议、采纳良好监管实践、开展监管合作的非正式对话等（OECD，2013）。然而，OECD 的类型划分采取的是一维划分方法，没有明确区分不同国际监管合作模式的边界，导致了不同类别间的重叠。具体到数字贸易领域，其监管同样存在着各种类型的合作模式。鉴于 OECD 一维分类法存在的不足，本文将常见的数字贸易监管合作类型从监管合作的方法和制度结构两个维度进行划分。

①监管合作的方法（approaches），即用来实现监管趋同的工具，包括监管对话、良好监管实践、相互承认、国际标准化、监管一体化等。从监管合作的方法来看，遵循的基本逻辑是从浅层合作向深层合作递进。监管对话是最初层级的合作方法，即各国代表就数字贸易领域的监管问题展开沟通交流和信息共享。监管一体化属于最高层级的合作方法，即国家间旨在就监管目标、监管标准、监管部门等方面实现全方位的监管协同。监管一体化通常伴随着超国家机构的设立，国家将监管权限让渡于该超国家机构，以确保监管合作的实际履行（OECD，2013）。其他合作方法居于监管对话和监管一体化之间，良好监管实践注重从国内监管程序出发，鼓励国家开展监管影响评估、利益相关方参与及事后评估程序来提高监管质量和一致性（Basedow 和 Kauffmann，2016）。相互承认是国家在监管法规的要求、标准以及合格评定程序等方面互相承认彼此监管制度的效力（Correia 等，2016）。国际标准化是指国家在国内监管法规中纳入该领域已有的国际标准。国际标准通常由国际组织来制定，与数字贸易监管相关的国际组织有国际标准化组织、国际电信联盟等（OECD，2016）。根据是否触及国家监管目标和主权，监管合作方法可以作进一步区分。监管对话、良好监管实践属于浅层合作，不触及本国监管目标和主权的实质，一国是否开展监管对话和采纳良好监管实践也并不影响其他国家的监管目标和主权（Hoekman，2018）。相互承认、国际标准化和监管一体化属于深层合作，需在一定程度上调整监管制度和让渡监管主权，以达到与他国的等效，或国际标准的水平，或监管一体化的要求。触及程度越高，越偏向深层合作，监管一体化触及程度

最高，具有最高的深层合作属性。总体而言，这些监管合作方法以监管对话和监管一体化为两端，共同构成了一个连续的排列顺次，逐渐由监管异质走向监管同质。

②监管合作的制度结构(institutional structures)，即国家间就数字贸易监管合作达成的协定安排，以将不同的监管合作方法单独或组合嵌入不同的制度结构中。国际制度具有降低交易成本、减少不确定性和增加违约代价等功能(罗伯特·基欧汉，2001)，由于国家间的监管限制和差异可能会构成隐形的贸易壁垒，国际监管合作中的制度结构能就监管事项达成具有约束力的承诺，尽可能实现国内监管法规对贸易限制的最小化(OECD，2017)。从监管合作的制度结构来看，以行为体的数量为准，可以分为双边协定、区域协定以及多边协定。制度结构作为嵌入监管合作方法的载体，将数字贸易的监管合作类型化为“合作方法+制度结构”的不同组合。目前，数字贸易国际监管合作在双边、区域以及多边框架下分别形成了以《数据隐私框架》《一般数据保护条例》《美墨加协定》《印太经济框架》以及 WTO 电子商务协定文本为典型的监管合作规则。其中，《数据隐私框架》是欧盟整体与美国达成的“相互承认+双边协定”的监管合作类型，作为协定主要内容的充分性认定机制本质上是相互承认的合作方法在数字贸易监管中的体现，表明双方互相承认彼此在数据跨境流动监管上的效力。《一般数据保护条例》为欧盟对内发布的，以“监管一体化+区域协定”为类型的合作，旨在打破数字监管壁垒，在欧盟内部构建全方位的数字市场一体化。《美墨加协定》《印太经济框架》均以美国为主导，与周边区域国家形成的“良好监管实践+区域协定”的监管合作类型，为促进缔约方之间的监管合作，协定鼓励缔约方之间开展信息交流和实施以监管影响评估为核心的良好监管实践。WTO 电子商务协定文本则是 WTO 成员方形成的“监管对话+多边协定”的监管合作类型，旨在鼓励 WTO 成员通过开展监管交流的方式提高成员间的监管互信和合作(见表 1)。

表 1　数字贸易国际监管合作的类型

类型			合作的制度结构		
			双边协定	区域协定	多边协定
合作方法	深层合作	监管一体化	—	《一般数据保护条例》	—
		国际标准化	—	—	—
		相互承认	《数据隐私框架》	—	—
	浅层合作	良好监管实践	—	《美墨加协定》 《印太经济框架》	—
		监管对话	—	—	WTO 电子商务协定文本

(二)数字贸易国际监管合作类型的选择原理

结合合作方法与合作的制度结构两个维度，数字贸易国际监管合作可被类型化为多种不同的组合。然而，合作类型并不是合作方法加制度结构的随机排列，国家作为理性的行为主体，需要综合考量选择的国际监管合作类型所需的经济成本。因此，本文引入经济学上的“成本—收益”分析工具，说明国家如何作出符合经济理性的正确决策，其整体逻辑在于当合作的收益和成本相抵后得到的净收益最大，该类型的数字贸易国际监管合作便是国家的最优选择。

具体而言，合作产生的收益和成本受制度结构和合作方法两个因素的影响。从合作的制度结构来看，国家在一系列双边框架中谈判的成本要远高于在一个多边框架下谈判的成本(利莎·马丁，2003)，所以，制度结构覆盖的行为体数量越多，越能降低国家间的交易成本，收益越大。反之，覆盖的行为体数量越少，越难降低国家间的交易成本，收益也越小。因此，制度结构从双边协定到多边协定的过程中，收益由小变大。合作方法也是如此，合作的层级越高，对付国家采取机会主义行为的能力越强，越能降低国家间的交易成本，获得的收益也越大。反之，合作的层级越低，对于国家采取机会主义行为的能力就越弱，越难降低国家间的交易成本(田野，2018)，获得的收益也越小。因此，合作方法由浅层合作向深层合作递进的过程中，收益也由小变大(见表 2)。理论上，为了获得最大收益，国家将选择行为体数量最多、合作层级最高的“监管一体化+多边协定”的监管合作类型。但事实并非如此，因为国家间达成国际监管合作本身需要付出成本，包括搜集合作伙伴意图和资源的信息成本，界定合作伙伴权利和义务的成本，以及对合作条件进行议价的成本等(田野，2018)。由于这些成本是国家间为了达成该合作去准备谈判和进行谈判所付出的成本，本文将其统称为谈判成本。从制度结构看，随着行为体数量的增加，达成该制度结构所花费的成本也在增大。从合作方法看，随着合作层级的提高，达成该合作方法所花费的成本也在提高。因此，尽管合作的收益随着制度结构的扩大和合作方法的层级提高而增加，但成本也在不断加大。“监管一体化+多边协定”的监管合作类型所获得的收益虽然很大，但达成该合作类型的成本也很高。

表 2 “成本—收益”分析框架

成本收益 / 影响因素	由小到大				
制度结构	双边协定		区域协定		多边协定
合作方法	监管对话	良好监管实践	相互承认	国际标准化	监管一体化

所以，国家在进行监管合作的类型选择时，需要综合考虑合作带来的收益与达成合作所花费的成本。即，国家为了追求收益最大化，偏好深层合作模式，但会受到成本制约。如果成本过高，国家只能选择较低层次的合作模式。为了进一步比较国际监管合作中的成本大小，需要引入影响合作成本的基本变量，使其测量具体

化。本文选取监管同质性、监管偏好和交易频率三个合作特征作为测量成本的主要变量，当国家之间监管同质性程度有所差别，或监管偏好存在差异，或交易频率不同时，构建制度结构与合作方法所花费的成本大小也不同。

①监管同质性(regulatory homogeneity)。交易成本理论认为，国家之间在政治制度和经济制度等方面的同质性越高，合作的成本越低，合作也越容易达成(Werner 和 Lemke，1997)。数字贸易国际监管合作中，这种一致性或相似程度表现为监管同质性，指的是不同国家在监管政策方面的一致性或相似性程度。在其他因素给定的条件下，国家数字贸易监管政策的一致性或相似程度越高，国家间的谈判成本越低，相互之间达成合作就越容易。即，不论在双边、区域还是多边协定下，监管同质性越高，谈判成本越低；不论采取监管对话、良好监管实践、相互承认、国际标准化还是监管一体化的合作方法，监管同质性越高，谈判成本越低。因此，当国家间的监管政策差异较小时，就更容易形成深层次的监管合作安排；而当国家间的监管政策差异很大时，国家在国际监管合作中将面临高昂的合作成本，相应地也难以形成深层次的监管合作安排。例如，欧盟内部国家间的监管政策协调性好，在欧盟内部进行监管合作的谈判成本相对较低，所以欧盟内部可以在区域层面实现监管一体化的最高层次的监管合作。

②监管偏好(regulatory preference)。国家由于国内监管现实和文化的差异会表现出的不同监管偏好。监管偏好作为国家的主观判断，基于一国内部的现实监管情况形成，也影响着国家对于国际监管合作的类型选择。合作达成前，各个国家的政策被其他国家看作实现它们监管偏好的障碍。合作则需要通过谈判的过程，将各个独立的个体或组织的行动变得互相一致起来。当行为者将其行为调整到适应其他行为者现行的或可预料的偏好上时，合作就会出现(罗伯特·基欧汉，2001)。在分析国际监管合作的挑战时，Bull 等(2015)也认为，即使国家的监管政策相似，监管偏好和监管文化的不同也会对合作造成重要阻碍。这是因为合作的过程需要国家调整自己的政策以适应其他国家的偏好，并为此付出一定的政策调整成本。为了节省政策调整的成本，国家在谈判的过程中均希望依照本国的偏好进行合作(苏长和，2009)。因此，在其他因素给定的条件下，国家之间的监管偏好越相似，在制度结构与合作方法两个指标上的谈判成本就越低，更容易形成深层次的合作安排。监管偏好差别越大，谈判的成本就越高，则更难形成深层次的监管合作安排。

③交易频率，即交易发生的次数。交易成本理论认为，信息不对称会带来机会主义行为的发生，从而对交易造成损失(奥利弗·威廉姆森，2011)。国家之间的合作也是如此，在缺乏有效约束的情况下，国家可能会按机会主义的方式行事。所以，国家要为防止其他国家可能采取的机会主义行为付出信息搜集等合作成本。一般而言，交易频率越高，国家采取机会主义行为所造成的损失越大，越需要通过深层次的合作安排来抑制机会主义行为造成的损失(田野，2018)。虽然更深层次的合作安排成本更高，但对于大量的、重复发生的交易来说，合作的成本更容易收回(奥利弗·威廉姆森，1998)，从而使单次的合作成本降低。如果交易不是经常、

重复的，合作的成本就很难收回。据此，交易频率越高，达成制度结构与合作方法所花费的合作成本就越低，则越容易形成深层次的合作安排。反之，合作的成本就越高，越难形成深层次的合作安排。

总之，表 1 所示的合作类型框架呈现的是数字贸易国际监管合作的实然样态，表 2 建立的“成本—收益”分析框架是国家对数字贸易国际监管合作进行类型选择的理想假设，但据此仍难以解释实践中出现不同的数字贸易国际监管合作类型的原因。因此，图 1 从谈判成本的角度出发，引入测量谈判成本的三个变量，说明影响国家进行类型选择的现实因素，以此与数字贸易国际监管合作的实然样态相印证。

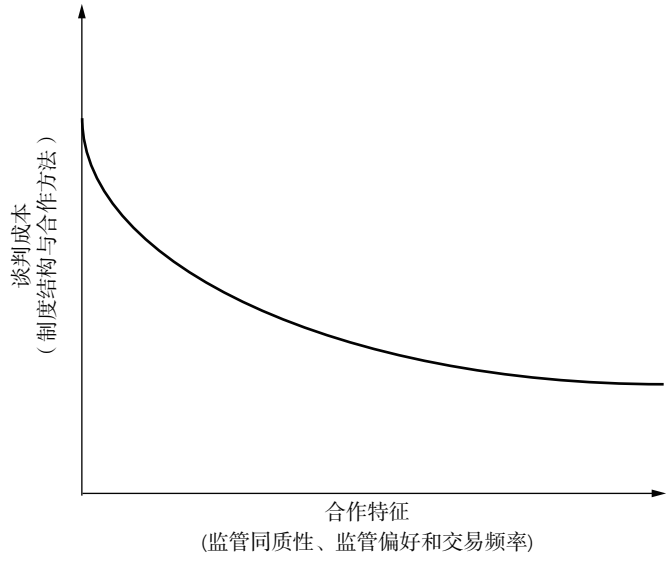


图 1　基本变量与谈判成本的关系

二、数字贸易国际监管合作类型的实践分析

根据类型选择的“成本—收益”分析，在双边、区域制度结构固定的情况下，国家对深层或浅合作模式的选择由合作成本的大小决定。本文将依据三个基本变量说明成本收益如何影响《一般数据保护条例》《数据隐私框架》《美墨加协定》和《印太经济框架》各自所代表的监管合作类型的形成。

(一)《一般数据保护条例》代表的监管一体化合作类型分析

《一般数据保护条例》是欧盟内部形成的区域性监管一体化合作类型，为欧盟内部建设数字单一市场的标志性文件。理想假设下，从合作方法与制度结构两个维度看，欧盟内部“监管一体化+区域协定”的合作类型虽可使欧盟获得颇高的收益，但同时也需付出很大的合作成本。实践中，《一般数据保护条例》为何仍得以形成？原因在于欧盟内部通过监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量，极大地降低了原本形成合作所需的高谈判成本。

①从监管同质性上看，分散的内部市场始终会对区域内的数字经济发展造成制约，欧盟作为高度一体化的经济组织，早在 20 世纪 90 年代便已着手数字单一市场的布局。1995 年颁布《数据保护指令》前，欧盟层面并无统一的数字监管规则。《数据保护指令》仅仅旨在对成员方的数字监管制度实行最低限度的协调，成员方之间的法律差异使得当时在欧盟层面很难形成数据保护的一体化标准（金晶，2018）。到 2016 年《一般数据保护条例》出台的这二十余年间，欧盟层面的数字监管法律体系逐步完善，已初步完成了对其内部数字市场的整合，欧盟国家间的数字监管政策差异已处于较低水平（孟夏等，2020），区域内建立了高度同质化的伙伴关系（杨翠红等，2023）。所以《一般数据保护条例》在形成过程中，受到关于数字监管政策差异方面的阻力较小。例如，在欧洲议会审议法案阶段，有 16 个欧盟成员方的议会代表团发表联合声明，呼吁在欧盟层面尽快通过个人数据保护的统一立法①。由此可见，欧盟内部高水平的监管同质性能够显著降低《一般数据保护条例》的谈判成本，便于达成一体化的监管合作类型。而在 1995 年《数据保护指令》形成时，欧盟内部的监管同质性还不高，因此难以形成最深层次的合作安排。

②从监管偏好而言，欧盟在数字监管领域形成了个人数据基本权利保护和数字单一市场建设的两大监管偏好。首先，个人数据基本权利保护被写入《欧盟基本权利宪章》，深植于成员方和欧盟公民的价值观中（Hoofnagle 等，2019）。其次，建立统一的监管标准作为推动欧洲一体化进程的重要工具，已经渗透在欧盟各领域的监管实践中（Bradford，2020），数字监管领域也不例外。欧盟的监管偏好在很大程度上推动了《一般数据保护条例》的形成，特别是 2013 年“棱镜门”事件的曝光，更加引发了欧盟成员方和公众对个人数据保护的担忧（Rossi，2018）。此后，谈判进程明显加快，2014 年 3 月，经全体投票，欧洲议会层面高票通过了草案，欧盟成员对于建立统一严格的数据保护标准基本无异议，谈判顺利进入对具体条款的磋商阶段②。可见，欧盟内部各成员高度一致的监管偏好能够显著节省谈判成本，从而得以在区域内形成监管一体化的合作类型。

③欧盟各成员保持着相当高的交易频率。国际贸易中，双方的贸易额是衡量交易频率的基本指标。自 1995 年颁布《数据保护指令》至今，欧盟区域内的贸易份额整体很高且相当稳定，以 2023 年为例，欧盟内部贸易额为 8.1 万亿欧元，占到欧盟内外贸易总额的 60%③。因此，欧盟内部成员方的谈判成本可以通过高交易频率收回，也能够显著降低谈判成本。所以，欧盟内部高度活跃的交易频率，也是促成欧盟形成区域监管一体化的原因之一。

---

①BARBIÉRE C. National parliaments raise the pressure on data protection [EB/OL]. 2014-09-22[2024-07-24]. https://www.euractiv.com/section/digital/news/national-parliaments-raise-the-pressure-on-data-protection/.

②European Data Protection Supervisor. The History of the General Data Protection Regulation[EB/OL]. 2018-05-25[2024-07-24]. https://www.edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en.

③Eurostat. Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group[EB/ OL]. 2024-11-18[2024-12-05]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_lt_intratrd__custom_14103273/default/table? lang=en.

综上，欧盟内部在监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量上都保持着较高的水平。从合作方法而言，欧盟建立监管一体化所需的谈判成本显著下降。从制度结构来看，欧盟在区域框架下谈判的成本也大幅降低。因此，欧盟内部形成的“监管一体化+区域协定”的国际监管合作类型能够使欧盟通过低成本的付出，获得高收益的回报。

（二）《数据隐私框架》代表的相互承认合作类型分析

《数据隐私框架》是欧盟与美国形成的双边相互承认合作类型。相互承认的监管合作方法在数字监管领域表现为充分性认定机制，即由欧盟委员会对第三国的数据保护法律体系进行充分性认定评估，当第三国达到与欧盟等效的数据保护水平时，才可与欧盟进行个人数据的跨境传输。目前，欧盟在全球范围内已与美国、日本等 15 个国家或地区达成充分性认定的双边协定。依“成本—收益”的选择原理来看，欧盟和上述国家或地区均保持着活跃的数字经济体量，因此，交易频率对此类合作类型形成的影响不大。以下将主要围绕监管同质性、监管偏好两个变量分析《数据隐私框架》代表的双边性相互承认合作类型之形成。

①在监管同质性方面，欧盟与美国等其他发达国家的数字贸易监管政策差异性较大，高于欧盟国家间的平均水平（孟夏等，2020）。以美国为例，欧盟与美国于 2022 年达成《数据隐私框架》之前，双方此前曾分别于 2000 年以及 2016 年签订《安全港协议》和《隐私盾协议》作为双方的跨境数据传输规范，但分别被欧盟法院的 Schrems I 案和 Schrems II 案判定无效（单文华和邓娜，2021）。从《安全港协议》到《数据隐私框架》，欧美之间的充分性认定谈判历经多轮，耗时多年，花费了不少的谈判成本。这些谈判成本很大程度上源于双方数字监管政策上的差异，从欧盟委员会公布的充分性认定谈判文件和正式声明中可看出，欧盟一直将数字监管政策的差异视为与其他国家进行充分性认定的重要因素，认为充分性认定需要对第三国的数据保护框架进行全面评估[①]。然而，欧盟法院在 Schrems II 案中，判决美国的情报监控立法对个人数据的获取规定不符合欧盟法的比例原则，对数据主体司法救济的规定也明显和《欧盟基本权利宪章》不一致[②]，《隐私盾协议》下的充分性认定无法继续。正因如此，欧美双方又重新就彼此在数字监管政策上的差异进行谈判，付出了更多的谈判成本，才得以达成《数据隐私框架》。上述实践可见，欧盟与其他国家在监管同质性上存在较大差异，谈判成本难以显著降低，也难以形成最深层次的监管合作安排。

②欧盟与其他国家在监管偏好上也存在分歧。欧盟的监管理念中，个人数据基本权利的保护处于优先地位，因此对个人数据的跨境传输持严格监管的立场。

①European Commission. Questions & Answers：EU－US Data Privacy Framework［EB/OL］. 2023－07－10［2024－07－25］. https：//ec. europa. eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda _23 _3752/QANDA_23_3752_EN. pdf.

②Court of Justice of the European Union. Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems［EB/OL］. 2020-07-16［2024-07-25］. https：//eur-lex. europa. eu/legal-content/EN/TXT/？uri＝CELEX：62018CJ0311.

但与欧盟进行双边监管合作的其他主要国家对个人数据权利的保护则相对宽松，这种监管偏好上的分歧也会对谈判成本造成影响。例如，日本是典型的数据自由流动监管模式，监管理念中对个人数据权利的保护关注较少（Miyashita，2011）。欧盟委员会虽承认与日本制度有相似之处，但在充分性认定谈判的过程中，欧盟认为基于信任的个人数据保护价值观对于数据跨境传输尤为重要①，而日本为适应欧盟的监管偏好需调整国内的数据保护制度并付出政策调整成本。出于节省政策调整成本的考虑，日本在和欧盟谈判的过程中曾提议以制定指南的方案作为替代，但欧盟坚持认为日本应当在国内体系中形成个人数据保护的约束性规则（Suda，2020）。欧盟与其他国家在监管偏好上的分歧也表明，欧盟对外与其他国家的双边监管合作难以显著降低谈判成本，因此选择谈判成本较为适中的相互承认合作类型。

综上，欧盟与其他国家在监管同质性和监管偏好两个变量上无法显著降低合作所需的谈判成本。根据“成本—收益”分析框架，以《数据隐私框架》为代表的合作类型在达成时面临较高的谈判成本制约，难以形成更深层的监管合作模式，而采取的是对彼此更有利的“相互承认+双边协定”的中等成本类型。

（三）《美墨加协定》与《印太经济框架》代表的良好监管实践合作类型分析

《美墨加协定》与《印太经济框架》为区域性良好监管实践合作类型的代表，均强调以良好监管实践为基础开展国际监管合作。良好监管实践以提升政府决策透明度为目标，通过监管影响评估、政府机构的内部协调以及利益相关方参与等内容，“自下而上”促进缔约方国内监管的一致性（Polanco 和 Sauvé，2018）。本质上，良好监管实践属于浅层合作方法，不强制要求缔约方让渡监管主权，使用软性条款鼓励缔约方开展监管合作，并提供示范性模版供其参考。《美墨加协定》与《印太经济框架》均由美国主导制定，从“成本—收益”角度分析，形成良好监管实践的浅层合作类型的原因在于：相关国家在监管同质性和监管偏好上的差异与分歧很大，采取深层监管合作方法的成本较高，以良好监管实践为代表的浅层合作方法具有低成本特征。

①从监管同质性上看，美国主导的《美墨加协定》与《印太经济框架》在发达国家和发展中国家之间达成协议，各方在监管政策上的差异处于较高水平。以《美墨加协定》为例，美国、加拿大和墨西哥三国此前虽形成了以《北美自由贸易协定》为基础的贸易伙伴关系，但在数字贸易监管政策上仍存在不小的差异。例如，对于互联网平台责任的问题，美国拟在《美墨加协定》中加入互联网平台责任豁免的规定，该提议源于美国《通信规范法》第 230 条，其中的责任豁免规定能够使互联网平台免于对其平台上的第三方内容负责，但加拿大和墨西哥的国内法律制度中均不存在

①European Commission. Joint Press Statement for the Meeting between Vice President Vera Jourová of the European Commission (Responsible for Values and Transparency) and Chairperson Shizuo Fuji [EB/OL]. 2024-06-20 [2024-07-23]. https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-meeting-between-vice-president-vera-jourova-european-commission-responsible-2024-06-20_en.

类似规定①，使得该问题成为谈判最大的分歧之一。同样，对于数字文化产品的豁免问题，美国国内法律一直支持文化产业的自由化。加拿大则出于对本民族文化的保护，在国内实施了一系列监管措施以限制外国文化产品的输入(周念利和陈寰琦，2019)，两国对数字文化产品的监管存在较大的差异。《美墨加协定》在形成过程中，美国贸易代表坚持认为加拿大应当取消文化豁免规定，但加拿大始终坚持文化豁免的立场，双方围绕数字文化产品豁免的问题进行了长时间谈判(Gagné，2021)，花费了不少的谈判成本。《印太经济框架》的数字监管政策差异表现则更为明显，不仅涵盖美国、新加坡等数字经济发展水平高的发达国家，还包括印度、越南等主要发展中国家，以及柬埔寨、老挝等最不发达国家，区域内部发展极不均衡且异质化程度极高(刘国柱和尹楠楠，2023)，更难以降低谈判成本。由此可见，《美墨加协定》与《印太经济框架》的监管同质性较低，更倾向于选择谈判成本较低的良好监管实践合作类型。

②美国及其主要合作国家在监管偏好上呈现的显著分歧，也是造成谈判成本很高的原因之一。美国在国际上一贯坚持数据自由流动的监管立场，但与美国达成合作的主要国家却并非如此。加拿大一直将数据安全视为监管的重点考虑因素，加拿大的《国家网络安全战略》提到，保护关键基础设施的安全是应对网络威胁的重要任务②，其国内的数据立法也采取了一系列数据本地化措施。墨西哥也是如此，《美墨加协定》生效不久，墨西哥还在国内的《金融科技法》修改草案中要求通过金融数据本地化措施对电子支付基金机构实行严格监管③。这使得三方在《美墨加协定》国际监管合作中的谈判成本难以显著降低。围绕东南亚国家展开的《印太经济框架》在监管偏好方面更为复杂和多元。以印度为例，印度是典型的持数字本地化偏好的国家，印度 2023 年《数字个人数据保护法》将个人数据的跨境传输仅限制在“与向印度境内数据委托人提供商品或服务的任何活动有关”的范围内。鉴于此，印度甚至宣布退出《印太经济框架》中与数字贸易相关的贸易支柱下的谈判，认为“看不到能获得什么好处”(徐崇利，2023)。可见，在监管偏好呈显著分歧的情况下，与美国进行监管合作的谈判成本过高，从而阻碍了合作的达成。

综上，美国与区域层面的其他国家在监管同质性、监管偏好上出现显著的差异与分歧。根据数字贸易国际监管合作类型的选择原理，监管同质性和监管偏好的差别越大，谈判的成本越高。所以，《美墨加协定》与《印太经济框架》很难在监管同质性和监管偏好两个变量上降低谈判成本。合作成本较低的良好监管实践类型成为区域性国家基于现实条件所做的最优选择。

---

①ZHOU L. NAFTA Digital Trade Tweaks[EB/OL]. 2017-11-20 [2024-07-25]. https://www.politico.com/newsletters/morning-tech/2017/11/20/nafta-digital-trade-tweaks-028391.

②Public Safety Canada. National Cyber Security Strategy[EB/OL]. 2022-07-21[2024-07-27]. https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg/index-en.aspx#s13.

③NIGEL C. USMCA Data and Digital Trade Provisions: Status Check[EB/OL]. 2021-11-19[2024-07-25]. https://www.wilsoncenter.org/article/usmca-data-and-digital-trade-provisions-status-check.

三、WTO 电子商务谈判下国际监管合作的发展前景

WTO 电子商务谈判下的国际监管合作属于“监管对话+多边协定”的最初层级合作类型。按国际监管合作的“成本—收益”分析，参与成员在监管同质性、监管偏好和交易频率上的差距最大，最难降低谈判成本，因此选择在多边框架下达成原本谈判成本就最低的监管对话合作类型更为有利。

（一）WTO 电子商务谈判下的国际监管合作类型

WTO 电子商务谈判是在多边贸易体系下推进数字贸易国际监管合作的最新发展。截至 2024 年 6 月 25 日，已有 91 个 WTO 成员参加谈判。7 月 26 日，参与成员就电子商务谈判达成稳定的协定文本①。作为制定数字贸易规则的重要平台，WTO 同样关注并促进成员方在数字贸易领域的国际监管合作，将其作为正式条款写入电子商务协定文本中。根据 WTO 电子商务协定文本第 19.1 条，成员方应就电子商务议题保持合作与对话，包括就有关的法律、法规和政策交换信息并分享经验；积极参与区域和多边论坛，以促进电子商务的发展等。同时，电子商务的合作与对话应当用于沟通个人数据保护、电子商务贸易便利化、促进电子商务包容性增长等问题②。

由此可见，WTO 电子商务谈判下的国际监管合作仍侧重于鼓励成员方交换数字贸易法律法规方面的信息，未涉及开展监管影响评估等良好监管实践的合作，也不涉及成员方对数字监管制度的相互承认以及更深层次的监管合作方法。所以，WTO 电子商务谈判下的国际监管合作仍属于最初层级的“监管对话+多边协定”的合作类型③。

（二）WTO 电子商务谈判下国际监管合作的“成本—收益”分析

与数字贸易国际监管合作的三种实然样态相比，WTO 电子商务谈判中涉及的行为体数量最多，截至 2024 年 6 月 25 日，参与成员已达 91 个，后续可能涵盖更多参与方。因此，WTO 电子商务谈判的成员方在监管同质性、监管偏好和交易频率三个基本变量上的差异与分歧是最大的，谈判的成本也最高。

①从监管同质性上看，WTO 电子商务谈判参与成员的监管政策差异程度最大。中国、美国、欧盟等主要数字经济体在监管同质性上已有较大差异，同时又纳入了更多的发展中经济体和最不发达经济体。其中，非洲、拉丁美洲和加勒比海地区的经济体数字化程度普遍较低，国内的数字监管体系和政策还存在缺位（UNCTAD，2022）。监管政策上的明显差异在很大程度上影响了电子商务谈判的进展，导致更高的谈判成本。从电子商务谈判的进程来看，自 2017 年宣布启动 WTO 电子商务谈

---

①WTO. Joint Statement Initiative on E-commerce[EB/OL]. 2024-07-26[2024-10-20]. https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm.

②相关内容以 WTO 于 2024 年 7 月 26 日公布的最新电子商务协定文本为依据。WTO. Agreement on Electronic Commerce[EB/OL]. 2024-07-26[2024-08-26]. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/ECOM/87.pdf&Open=True。

③WTO 电子商务谈判仅有 WTO 的部分成员参与，其他成员可在谈判及后续任意阶段加入，属于多边贸易体制下的开放式诸边谈判。但为了与国际监管合作类型框架中的区域协定作区分，且 WTO 电子商务谈判成果以纳入多边框架为目标，本文将其划为多边协定。

判开始，各成员方因为在数据跨境流动、源代码和算法的强制披露等数字监管政策的核心议题上存在显著差异，谈判无法达成共识。2023 年 12 月，参与成员虽宣布就电子签名和认证、无纸化交易等议题结束部分谈判，但这些议题只是关于数字贸易便利化的技术性措施。直至 2024 年 7 月，参与成员才就电子传输免关税议题形成共识，但其他与数字监管政策相关的核心议题仍未有结论。

②参与成员在监管偏好上的分歧是所有合作类型中最大的。美国对跨境数据流动的监管宽松，而发展中成员则普遍将数据安全置于优先地位，可能采取限制跨境数据流动的措施(柯静，2020)，中国提案主张数据流动应以安全为前提。最不发达成员的提案中对该问题未表态(WTO，2019)，鉴于其数字经济发展水平的限制，这些最不发达成员更希望为数字监管问题保留国内的政策空间。由此可见，谈判各方的监管偏好各异，中国、欧盟、美国等主要经济体的分歧在短期内难以消除，加上其他参与成员的立场，监管偏好上的分歧则更难弥合，无法降低 WTO 电子商务谈判下的谈判成本。

③参与成员内部的交易频率不均衡。数字经济的高交易频率一般发生在数字经济发展水平较高的经济体之间，那些数字发展水平较低的经济体难以在数字贸易中与其他经济体保持高交易频率。WTO 发布的《全球贸易展望与统计》报告显示，2023 年数字交付服务出口主要由高收入经济体和少数中等收入经济体主导，低收入经济体的贸易额仅占 0.2%[①]。这意味着在 WTO 电子商务谈判中，参与成员的谈判成本并不能被均衡地收回，那些交易频率低的参与成员的谈判成本很难被收回。

如上所述，WTO 电子商务谈判的参与成员在监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量上的差别最大，相应在制度结构与合作方法两个指标上的谈判成本最高，因此无法通过降低谈判成本形成深层次的监管合作安排。相较之下，只有在合作方法上选择原本谈判成本最小的监管对话类型，才能使 WTO 数字贸易国际监管合作的成本最小化。不过，从监管对话到监管一体化的实现是一个渐进式过程，WTO 电子商务谈判的参与成员通过监管对话，交换并分享数字监管政策信息，能够缩小彼此在监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量上的差距，实现合作方法的递进，在未来发展形成“良好监管实践+多边协定”的合作类型。但数字经济发展水平的不同决定了成员方无法完全化解上述三个变量的差距，谈判成本仍然很高。因此，WTO 数字贸易国际监管合作在长时间内将在浅层进行，难以跨越至深层合作。

四、中国参与数字贸易国际监管合作的建议

中国主要在双边、区域和多边层面开展了以监管对话和良好监管实践等浅层合作方法为主的国际监管合作安排。未来，中国需要从监管同质性、监管偏好和交易频率上降低国际监管合作成本，持续拓展并深化符合自身经济利益的数字贸易国际监管合作空间。

①WTO. Global Trade Outlook and Statistics[EB/OL]. 2024-04-01[2024-08-25]. https://www.wto-ilibrary.org/content/books/9789287076335.

（一）中国对数字贸易国际监管合作的类型选择

中国作为数字经济第二大国和跨境电子商务最大市场，正在积极参与数字贸易国际监管合作的进程。多边层面，中国作为发起方积极参加 WTO 电子商务谈判；区域层面，中国正在申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement，DEPA）；双边层面，中国在“一带一路”倡议下启动了“丝路电商”国际合作，与 33 个沿线国家签署电子商务合作备忘录并建立双边电子商务合作机制①，同时在与相关国家和地区签署的《双边自由贸易协定》中纳入电子商务章节，积极拓展双边数字合作伙伴关系。

①区域层面，CPTPP 的国际监管合作以良好监管实践为核心，相关内容体现在第 25 章“监管一致性”中，协定鼓励缔约方在国内监管措施的制定和国际监管合作中使用良好监管实践，包括开展监管影响评估、定期审议监管措施等②。数字贸易协定代表性模版之一的 DEPA 虽明确了缔约方的合作义务，但却没有规定固定的数字贸易国际监管合作类型，而是列举了监管对话、相互承认等在内的多种监管合作方法③，由缔约方根据实际情况选择合作的具体形式。未来，数字经济发展水平较高的 DEPA 缔约方之间可能在小范围内进行较深层的国际监管合作，数字经济发展水平差距较大的缔约方之间则可能进行监管对话等浅层的国际监管合作。

②双边层面，中国与“一带一路”沿线国家开展的“丝路电商”国际合作以监管对话为主。以中国和东盟签署的电子商务合作倡议为例，双方同意在电子商务政策、监管协同合作、人工智能、区块链等方面分享最佳实践和创新经验④。实践中，中国与爱沙尼亚、匈牙利、意大利等欧洲国家在“丝路电商”合作框架下，通过电子商务工作组会议和政企对接会等平台，分享电子商务最新监管政策和发展情况。同时，中国也与其他国家在双边自由贸易协定下开展了“相互承认+双边协定”的监管合作类型。例如，中国与新西兰达成的《关于电子电器产品及其部件合格评定的合作协定》，是中国与发达国家签署的首个政府间关于产品检测认证的双边互认协定⑤。再如，中国与韩国在签订自由贸易协定后单独签署了关于电气和电子产品合格评定的合作协议等⑥。

---

①商务部国际贸易经济合作研究院．“丝路电商”合作发展报告 2024——开放创新打造合作新高地[EB/OL]．2024-10-23[2024-10-30]．https：//www. caitec. org. cn/n5/sy_gzdt_xshd/json/6728. html.

②见 CPTPP 第 25. 2 条，第 25. 5 条相关规定。

③见 DEPA 第 12. 5 条相关规定。

④中国国际贸易促进委员会．中国—东盟关于加强电子商务合作的倡议[EB/OL]．2023-09-18[2024-02-20]．https：//www. ccpit. org/indonesia/a/20230918/20230918fa2e. html.

⑤人民网．中国与新西兰电子电器产品互认协定全面实施[EB/OL]．2014-04-03[2024-02-20]．http：//ip. people. com. cn/n/2014/0403/c136655-24812971. html.

⑥商务部．中国和韩国签署认证制度协议降低贸易技术壁垒[EB/OL]．2015-09-23[2024-02-20]．http：//gpj. mofcom. gov. cn/article/zuixindt/201509/20150901120175. shtml.

综上，中国分别在双边、区域和多边层面开展了以监管对话和良好监管实践等浅层合作方法为主的国际监管合作安排，仅有的双边相互承认合作仍在小范围内展开，且合作事项仅限于电子电器产品等传统电子商务领域，中国目前还未与其他国家达成关于跨境数据传输等双边相互承认协定。目前，在跨境数据传输的双边相互承认合作类型中，欧盟的充分性认定机制具有全球影响力。但需指出的是，现阶段中国与欧盟还不具备进行充分性认定的条件，中国与欧盟在监管同质性和监管偏好上的差异成为互认的重要阻碍，需要花费高昂的谈判成本才能满足欧盟的充分性认定标准。而欧盟委员会对给予域外国家充分性认定的考虑因素不仅包括双方具有相当的法律制度与数据保护水平，更重要的是共同的价值观和目标，与欧盟秉持不同价值观的中国不在优先考虑范围(洪延青，2021)。从交易频率上看，中欧经贸往来规模不断扩大，2023 年双方互为第二大贸易伙伴①，表明双方的数字贸易国际监管合作具有广阔前景。因此，从最浅层合作的监管对话开始，增强双方信任以弥合监管差异是中国和欧盟数字贸易国际监管合作的关键。

(二)中国参与数字贸易国际监管合作的具体策略

中国需要对国内数字法律制度和监管体系进行必要改革，在维护数字安全的基础上采取差异化的合作类型，同时加强与“一带一路”沿线国家的数字交易频率，以降低和其他国家进行数字贸易国际监管合作的成本，持续拓展并深化合作空间。

1. 健全国内数字法律制度和监管体系

从监管同质性上看，中国已通过《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规构建出中国数字贸易监管的基本制度体系，但与国际高标准规则仍存在不小的差距，与其他国家的数字监管同质性不高。从中国正在申请加入 CPTPP 和 DEPA 的现实情况出发，中国与其他国家存在的监管差异使得申请加入时不仅需要花费较高的谈判成本，还面临国内法律和国际高标准规则对接的障碍。健全国内数字法律制度和监管体系，一是要完善数字监管实施细则和相关配套制度，包括完善数据分类分级细则，厘清重要数据的界定和识别标准，优化国家安全审查和数据出境安全评估的配套制度建设等。二是要促进国内数字监管体系的改革升级，包括推进监管影响评估、强调利益相关方参与和国内监管机构协调建设，提升国内监管政策透明度和监管质量，对接 CPTPP 等国际规则的良好监管实践要求。三是提高中国的数据监管能力。良好的数据监管能力是有效参与数字贸易国际监管合作的基础，中国目前已组建国家数据局作为专门的监管机构，未来将进一步提高其在数字基础制度建设和数据资源整合方面的监管能力。

2. 在维护数字安全的基础上采取差异化选择

在监管偏好上，中国认为数字贸易国际合作应以保障数字安全为前提。考虑到其他国家与中国在监管偏好上的分歧程度不同，中国应采取差异化的选择策略，在

①中华人民共和国外交部．中国同欧盟的关系[EB/OL]．2024－10－01[2024－12－05]．https：//www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/.

维护数字安全的基础上与区域国家开展不同类型的国际监管合作。对与中国监管偏好分歧较小的国家，中国可以在相关领域寻求进一步的深化合作，对与中国监管偏好分歧较大的国家，则可优先在对数字监管权限制较小的议题上开展监管对话等浅层合作，优先建立起彼此的数据互信。

此外，随着进入高水平制度型开放的新阶段，中国正逐步完成从过去传统规则的接受者向新规则的参与者和提供者的身份转变，更应当在数字贸易国际监管合作中提高自身影响力。一方面，应充分借助 WTO、APEC、G20 等多边和区域平台分享中国数字贸易监管的成熟经验，使其成为区域内的最佳实践模版。当前，WTO 电子商务谈判的参与成员已达成稳定的协定文本，但在跨境数据流动等核心议题上仍存在分歧。中国应兼顾其他发展中成员的合理诉求，同时与美国、欧盟等发达成员保持沟通对话，最大限度地寻求发达成员和发展中成员关于数字贸易监管的“公约数”。另一方面，加强与 CPTPP 和 DEPA 等区域协定下缔约方的国际监管合作，DEPA 在结构和内容上采取的“模块化”形式和软性制度安排能够使缔约方灵活选择不同的监管合作类型，可以首先通过监管对话增进各国对彼此国内监管制度的了解，为后续合作奠定观念基础(李冬冬，2023)。

3. 提高与“一带一路”沿线国家的数字交易频率

大国对数字贸易规则的构建和选择更多出于地缘政治目的和提高地缘经济循环能力的双重考虑(余南平和栾心蔚，2023)。在此形势下，中国参与数字贸易国际监管合作应着重提高“一带一路”沿线国家的数字交易频率，不断扩大自身的数据流动圈。

提高中国与“一带一路”沿线国家的数字经济交易频率，一方面应协助“一带一路”沿线国家的数字基础设施的建设，为双方数字贸易往来夯实基础。在全球数字鸿沟加剧的背景下，数字基础设施建设日益成为大国博弈的焦点，主要数字经济体均提出了各自的全球数字基建方案。例如，美国的“全球数字基础设施与投资伙伴关系”计划旨在加强以印太区域为重点的数字基建合作，欧盟的“全球门户”计划旨在改善亚太、非洲、拉美等地区发展中国家的基础设施建设。对中国“一带一路”基础设施项目而言，应当加大对 5G 网络、人工智能、工业互联网等新型数字基础设施的投资建设，提高“一带一路”沿线国家贸易往来的效率和频率，获得在“一带一路”沿线发展数字贸易的先发优势(高疆，2022)。另一方面应助力中国数字企业充分利用技术优势，扩大在“一带一路”沿线国家的市场份额。“一带一路”国际合作为中国数字技术企业提供了广阔的海外市场，中国数字企业在数字资源和技术方面具有优势，可以依托与沿线国家的产业合作提高经济效益，为中国数字企业的技术出口提供政策支持。

五、结　论

本文在数字贸易国际监管合作实然样态的基础上，构建了一个数字贸易国际监管合作的类型框架以及类型化选择的“成本—收益”分析工具。按照本文提出的类

型化框架和选择原理，当前具有代表性的数字贸易国际监管合作实践可划分为“合作方法+制度结构”的不同类型组合。国家作为理性行为体，合作的“成本—收益”从根本上影响着不同数字贸易国际监管合作类型的选择。国家为了追求收益最大化，偏好深层合作模式，但受到成本制约。如果成本过高，国家只能选择较低层次的合作模式。为了比较国际监管合作中的成本大小，本文从降低谈判成本的角度出发，引入监管同质性、监管偏好和交易频率三个变量，使成本的测量具体化。具体而言，监管同质性越高，监管偏好越相似，或交易频率越高，越容易降低合作的谈判成本，相应能够形成更深层次的监管合作安排；反之，则越难降低合作的谈判成本，越难形成更深层次的监管合作安排。

本文选取《一般数据保护条例》《数据隐私框架》《美墨加协定》《印太经济框架》以及 WTO 电子商务协定文本为实践分析对象，数字贸易国际监管合作类型的选择原理可从实践分析中得到印证。上述规则构成了双边、区域和多边框架下的代表性国际监管合作类型，在制度结构固定的情况下，合作成本的高低决定了国家选择深层还是浅层合作模式。《一般数据保护条例》之所以形成最深层次的“监管一体化+区域协定”合作类型，原因在于欧盟成员方的监管同质性高、监管偏好相似、交易频率高，能够显著降低原本合作所需的高谈判成本。以《数据隐私框架》为代表的“相互承认+双边协定”合作类型的形成，在于欧盟与其他国家在监管同质性、监管偏好上的差异程度较大，难以显著降低合作的谈判成本，因此难以形成最深层次的监管合作安排，而选择较深层次的相互承认合作模式。而《美墨加协定》与《印太经济框架》以“良好监管实践+区域协定”为主，属于浅层监管合作类型，原因在于美国与其合作的区域国家在监管同质性、监管偏好上的差异程度更大，更难降低合作的谈判成本，无法形成深层次的监管合作安排。

应当注意的是，国际监管合作由最初层级的监管对话走向最高层级的监管一体化，是一个渐进的演化过程。国家之间可以通过提高监管同质性、监管偏好以及交易频率，缩小合作所需的谈判成本，实现合作层级的递进。所以，WTO 电子商务谈判的参与成员虽然在监管同质性、监管偏好和交易频率上的差异程度最大，暂时形成的是“监管对话+多边协定”合作类型，在未来可以通过开展监管对话，增强监管互信，缩小三个变量的差异程度，以达成“良好监管实践+多边协定”合作类型。不过，参与成员的基数决定了 WTO 电子商务谈判在监管同质性和监管偏好的差异仍将存在，也难以在所有参与成员之间保持高交易频率，无法大幅缩小谈判成本。因此，WTO 下的数字贸易国际监管合作将长期处于浅层合作层面。对中国而言，可以通过提高监管同质性、监管偏好和交易频率，持续拓展并深化数字贸易国际监管合作的空间。

[参考文献]

[1]党修宇，殷凤．数据规制政策差异与服务业价值链关联[J]．国际贸易问题，2024(2)：17-33.
[2]高疆．发展“一带一路”数字贸易：机遇、挑战与未来方向[J]．国际贸易，2022(11)：74.

[3]洪延青．推进“一带一路”数据跨境流动的中国方案——以美欧范式为背景的展开[J]．中国法律评论，2021(2)：37.
[4]金晶．欧盟《一般数据保护条例》：演进、要点与疑义[J]．欧洲研究，2018(4)：1-26.
[5]柯静．WTO 电子商务谈判与全球数字贸易规则走向[J]．国际展望，2020(3)：43-62+154-155.
[6]李冬冬．从安全例外到规制合作——数字贸易中网络安全问题治理范式之转型[J]．国际经贸探索，2023(10)：113.
[7]刘国柱，尹楠楠．印太经济框架下美国与东南亚的战略互动：以数字经济场域为聚焦[J]．南洋问题研究，2023(1)：88-89.
[8]利莎·马丁．理性国家对多边主义的选择[M]//[美]约翰·鲁杰主编．多边主义，苏长和等译，杭州：浙江人民出版社，2003.
[9]罗伯特·基欧汉．霸权之后：世界政治中的合作与纷争[M]．上海：上海人民出版社，2001.
[10]孟夏，孙禄，王浩．数字服务贸易壁垒、监管政策异质性对数字交付服务贸易的影响[J]．亚太经济，2020(6)：42-52.
[11]奥利弗·威廉姆森．市场与层级制：分析与反托拉斯含义[M]//上海：上海财经大学出版社，2011.
[12]奥利弗·威廉姆森．治理的经济学分析：框架和意义[M]//[美]艾瑞克·菲吕博顿，[德]鲁道夫·瑞切特编．新制度经济学，孙经纬等译，上海：上海财经大学出版社，1998.
[13]齐俊妍，李月辉．数字服务贸易监管异质性对双边价值链关联的影响——基于数字服务行业的实证研究[J]．国际贸易问题，2022(12)：20-37.
[14]齐俊妍，强华俊．数字服务贸易壁垒影响服务出口复杂度吗——基于 OECD-DSTRI 数据库的实证分析[J]．国际商务——对外经济贸易大学学报，2021(04)：1-18.
[15]单文华，邓娜．欧美跨境数据流动规制：冲突、协调与借鉴——基于欧盟法院“隐私盾”无效案的考察[J]．西安交通大学学报(社会科学版)，2021(5)：94-103.
[16]苏长和．全球公共问题与国际合作：一种制度的分析[M]．上海：上海人民出版社，2009.
[17]田野．国际关系中的制度选择：一种交易成本的视角[M]．上海：上海人民出版社，2018.
[18]王岚．数字贸易壁垒的内涵、测度与国际治理[J]．国际经贸探索，2021(11)：85-100.
[19]吴泽林．跨国规制合作：历史、路径与经验[J]．国际关系研究，2017(6)：50-70.
[20]徐崇利．美国贸易政策及法律策略之变：样态与机理[J]．中国法律评论，2023(2)：129-142.
[21]徐泉，耿旭洋．边境后措施国际监管合作发展趋向与问题阐释[J]．上海对外经贸大学学报，2021(5)：73-89.
[22]杨翠红，王小琳，王会娟，等．开放与保护的平衡：数字服务贸易的监管同质化[J]．中国工业经济，2023(12)：80-98.
[23]余南平，栾心蔚．结构性权力视角下的大国数字贸易规则博弈[J]．国际展望，2023(3)：32.
[24]张磊，徐琳．对国际贸易的“良好监管实践”：基于国内和国际双层治理的比较研究[J]．国际贸易，2021(11)：80-88.
[25]张亮，黎东铭．国际规制合作：一个概念的解析与界定[J]．国际经济法学刊，2021(2)：71-83.
[26]周念利，陈寰琦．基于美墨加协定分析数字贸易规则“美式模版”的深化及扩展[J]．国际贸易问题，2019(9)：9.
[27]BRADFORD A. The Brussels Effect: How the European Union Rules the World [M]. Cambridge: Oxford University Press, 2020.
[28]BASEDOW R, KAUFFMANN C. International Trade and Good Regulatory Practices : Assessing the Trade Impacts of Regulation[R]. OECD Regulatory Policy Working Papers, 2016, No. 4.

[29]BULL R T, MAHBOUBI N A, STEWART R B, et al. New Approaches to International Regulatory Cooperation: The Challenge of TTIP, TPP, and Mega-Regional Trade Agreements[J]. Law and Contemporary Problems, 2015(4): 1-29.

[30]CORREIA A, KAUFFMANN C, PELKMANS J. The Contribution of Mutual Recognition to International Regulatory Co-operation[R]. OECD Regulatory Policy Working Papers, 2016, No. 2.

[31]DUNOFF J L. Mapping a Hidden World of International Regulatory Cooperation[J]. Law and contemporary problems, 2015(4): 267-299.

[32]GAGNÉ G. The Treatment of Cultural Products and the Cultural Exemption Clause[M]//GAGNÉ G, RIOUX M (eds). NAFTA 2.0: From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement. Berlin: Spring Press, 2021.

[33]HOEKMAN B. "Behind-the-Border" Regulatory Policies and Trade Agreements[J]. East Asian Economic Review, 2018(3): 249-250.

[34]HOEKMAN B, MAVROIDIS P. Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation [R]. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2015.

[35]HOOFNAGLE C J, VAN DER SLOOT B, BORGESIUS F Z. The European Union General Data Protection Regulation: What It is and What It Means[J]. Information & Communications Technology Law, 2019(1): 65-98.

[36]MAREL E, BAUER M, LEE-MAKIYAMA H, et al. A Methodology to Estimate the Costs of Data Regulations [J]. International Economics, 2016 (2): 12-39.

[37]MIYASHITA H. The Evolving Concept of Data Privacy in Japanese Law[J]. International Data Privacy Law, 2011(4): 229-238.

[38]OECD. Regulatory Co-operation for an Interdependent World[R]. Paris: OECD, 1994.

[39]OECD. International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges[R]. Paris: OECD, 2013.

[40]OECD. International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation[R]. Paris: OECD, 2016.

[41]OECD, International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies[R]. Paris: OECD, 2017.

[42]POLANCO L R, SAUVÉ P. The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements[J]. World Trade Review, 2018(4): 575-607.

[43]ROSSI A. How the Snowden Revelations Saved the EU General Data Protection Regulation[J]. The International Spectator, 2018(4): 95-111.

[44]SUDA Y. Japan's Personal Information Protection Policy Under Pressure: The Japan-EU Data Transfer Dialogue and Beyond[J]. Asian Survey, 2020(3): 510-533.

[45]UNCTAD, Digital Trade: Opportunities and Actions for Developing Countries[R]. UNCTAD Policy Brief, 2022, No. 92.

[46]WERNER S, LEMKE D. Opposites Do not Attract: The Impact of Domestic Institutions, Power, Prior Commitments on Alignment Choices[J]. International Studies Quarterly, 1997(3): 543-544.

[47]WINSLETT G. Choosing among Options for Regulatory Cooperation [J]. Global Governance, 2019 (1): 100-122.

[48]WTO, Work Programme and Moratorium on Electronic Commerce: Communication from Chad on Behalf of the LDC Group[R]. WT/GC/W/787, 2019.

Typological Selection of International Regulatory Cooperation in Digital Trade — From the Perspective of Cost-Benefit Analysis

CAI Nan, XU Chongli

(School of law, Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005)

Abstract: Digital trade regulatory measures and regulatory differences have a significant impact on the development of digital trade, which also improve the importance of international regulatory cooperation issues in digital trade negotiations. At present, there are various forms of international regulatory cooperation, but the classification of international regulatory cooperation is insufficient. Given the close link between international regulatory cooperation and trade agreements, this paper puts the approaches of regulatory cooperation and institutional structures in the same typological framework, and the regulatory cooperation of digital trade can be classified into different combinations. From the variables of regulatory homogeneity, regulatory preference and transaction frequency, the cost-benefit analysis tool is further introduced to reveal the rationale of typological selection of international regulatory cooperation in digital trade, and can also measuring the degree of convergence of global regulatory rules for digital trade. In order to test the rationale, this paper takes the representative international regulatory cooperation models of digital trade in practice as analytic object. Finally, it has a certain theoretical value for China's participation in the international regulatory cooperation of digital trade.

Keywords: Digital Trade; International Regulatory Cooperation; Typological Selection; Cost-Benefit Analysis; Regulatory Convergence

(责任编辑 祝子白 刘建昌)