

非洲数字贸易规则塑造及中国因应^{*}

孙志娜

内容提要 数字贸易正在成为驱动全球经济和贸易增长的新引擎，促使数字贸易规则制定成为当前全球数字贸易治理博弈的焦点。世界主要经济体正通过其主导或参与的区域贸易协定推出符合自身利益诉求的数字贸易规则，争夺国际数字贸易规则的制定权和话语权。非洲国家日益重视数字贸易规则的建构，不仅在国内制定了与数字贸易相关的法律法规，而且积极推进大陆和次区域的数字贸易治理。非洲大陆自由贸易区框架下的《数字贸易议定书》是发展中国家制定的首个专门针对数字贸易的协定，该协定对标国际高标准数字贸易规则，呈现出适用范围广、覆盖领域多、规则标准高且重视公共政策目标和国家安全等特点，代表非洲正在积极塑造符合自身发展的数字贸易规则模板。不过，《数字贸易议定书》还存在部分议题不适合非洲当前发展水平、例外条款存在被滥用风险以及后续执行情况具有不确定性等不足。作为非洲重要的经贸伙伴，中国可以从主动对接规则、建立制度安排和加强基础设施合作等路径应对非洲数字贸易规则塑造带来的影响。

关键词 数字贸易规则 《数字贸易议定书》 非洲模板 非洲大陆自由贸易区

作者简介 孙志娜，浙江师范大学经济与管理学院（中非国际商学院）副教授。

随着大数据、云计算和人工智能等新兴数字技术在国际贸易领域的广泛应用，数字贸易正在成为继货物贸易、服务贸易和价值链贸易之后驱动全球经济和贸易增长的新引擎。^① 根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）公布的

^{*} 本文系浙江师范大学—金华校地合作协同创新重大课题（ZSJHZD20240410）的阶段研究成果。

^① 盛斌、高疆：《数字贸易：一个分析框架》，载《国际贸易问题》2021年第8期，第1~18页。

数据, 2010 ~ 2023 年全球数字可交付服务出口规模从 1.8 万亿美元上升至 4.5 万亿美元, 增长高达 150%。^①与此同时, 数字贸易的迅速发展也引发了一系列新型贸易问题, 如数字关税、跨境数据流动、数字技术标准、网络安全和个人隐私等, 对国际经贸规则重构提出了新要求和新挑战^②, 促使数字贸易规则制定成为当前全球数字贸易治理博弈的焦点。目前, 世界主要经济体正在通过世界贸易组织 (以下简称“世贸组织”) 多边贸易框架以及区域贸易协定推进数字贸易规则的制定和完善, 并逐渐形成了数字贸易规则的“美式模板”“欧式模板”“中式模板”和“新式模板”等四大主流模板。^③非洲国家也日益重视数字贸易规则的建构, 不仅在国内制定了与数字贸易相关的法律法规, 而且也积极推进大陆和次区域的数字贸易治理。2024 年 2 月, 非洲联盟第 37 届首脑会议通过非洲大陆自由贸易区第三阶段谈判达成的《数字贸易议定书》, 旨在促进和支持缔约方制定统一的数字贸易规则。非洲大陆自由贸易区框架下的《数字贸易议定书》是发展中国家首个专门针对数字贸易的协定, 它对标国际高标准数字贸易规则, 且同时重视公共政策目标和国家安全, 代表非洲正在积极塑造符合自身发展的数字贸易规则模板。在中国, 中央政府高度重视数字贸易治理国际话语权的提升, 如中共二十大报告强调“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”; 中共二十届三中全会提出“主动对接国际高标准经贸规则”。2024 年 9 月, 中非合作论坛北京峰会通过了《北京行动计划 (2025—2027)》, 该文件指出中方“赞赏非洲通过《数字贸易议定书》, 并愿与非洲加强数字贸易务实合作和规则对接”。因此, 以《数字贸易议定书》为代表的非洲数字贸易规则模板值得关注。

目前, 数字贸易规则研究在学术界尚属新兴领域, 已有研究主要聚焦国际数字贸易规则的演进过程、主流模板特征与现实困境,^④但是有关非洲数字贸易规则的研究较少涉及。鉴此, 本文通过研究非洲大陆自由贸易区框架下《数字贸易议定书》的出台背景、框架内容、主要特点与不足之处, 尝试总结

① UNCTAD Data hub, <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US>, 2024-07-10.

② 马述忠、沈雨婷:《数字贸易与全球经贸规则重构》, 载《国际经济评论》2023 年第 4 期, 第 118 ~ 138 页。

③ 盛斌、陈丽雪:《区域与双边视角下数字贸易规则的协定模板与核心议题》, 载《国际贸易问题》2023 年第 1 期, 第 19 ~ 35 页。

④ 黄先海、周禄松:《全球数字贸易规则比较、挑战与中国应对策略——基于 CPTPP、DEPA 与 RCEP 比较视角》, 载《社会科学战线》2024 年第 1 期, 第 44 ~ 53 页。

非洲数字贸易规则模板的塑造过程和呈现特征，并提出中国的应对路径。

一 《数字贸易议定书》的出台背景

数字贸易规则的出现一方面是为了规范和促进贸易国的数字贸易活动，另一方面也反映了制定者的利益诉求。非洲大陆自由贸易区框架下《数字贸易议定书》的出台，与全球数字贸易治理博弈加剧以及非洲国家的数字贸易发展和规则制定情况紧密相关。

（一）全球数字贸易治理博弈加剧

当前，全球数字贸易治理主要通过世贸组织多边贸易框架以及区域贸易协定两个体系进行。一方面，世贸组织多边贸易框架下数字贸易规则谈判重启取得实质性进展。1998年，世贸组织第二届部长级会议通过《全球电子商务宣言》，设立电子商务工作计划，启动对电子商务诸多问题的讨论，但之后由于成员之间争议较大，谈判并未取得实质性成果。^①2017年，在世贸组织第十一届部长级会议上，澳大利亚、日本和新加坡作为召集方发布了《关于电子商务的联合声明》，呼吁再次启动与贸易相关的电子商务议题谈判。2019年，76个世贸组织成员签署了《关于电子商务的联合声明》，正式启动电子商务多边谈判。经过近5年的谈判，2023年，签署《关于电子商务联合声明》的91个国家就若干全球数字贸易规则达成实质结论，涉及电子认证、电子签名、电子合同、无纸化交易、政府信息公开、在线消费者保护、非应邀商业电子信息、透明度、电子交易框架、网络安全、开放式互联网接入、电子发票、单一窗口和个人数据保护等13个条款。^②2024年，《关于电子商务联合声明》成员发布《电子商务协定》文本，成为世贸组织批准的第一套全面的电子商务规则^③，未来将成为世贸组织成员之间数字贸易全球规则的基础。不过，由于《电子商务协定》的缔约方数量仅占世贸组织成员数量的一

① 石静霞：《数字经济背景下的WTO电子商务诸边谈判：最新发展及焦点问题》，载《东方法学》2020年第2期，第170~184页。

② 《重要里程碑！WTO电子商务谈判宣布达成“实质结论”，涵盖网络安全等13个条款》，载第一财经网站：<https://www.yicai.com/news/101933097.html>，2024-07-11。

③ 《WTO前资深官员分析电子商务僵局的背后原因》，载中国商务部网站：<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/br/bs/202409/20240903535858.shtml>，2024-11-12。在《关于电子商务联合声明》的91个成员中，最终只有82个签署《电子商务协定》。

半,包括美国在内的多数世贸组织成员尚未签署该协定,并且一些涉及国家核心利益的条款,如数字关税和跨境数据流动等尚未达成一致,世贸组织多边贸易框架下的数字贸易规则谈判整体进展缓慢。

另一方面,区域贸易协定框架下的数字贸易规则谈判加速推进。自 1997 年加拿大和以色列自由贸易协定首次涵括电子商务条款以来,涵盖电子商务或数字贸易条款的区域贸易协定数量日益增多。据统计,2000~2021 年,在 354 个区域贸易协定中,195 个含有数字贸易相关条款。^①目前,以美国、欧盟、中国和新加坡等为主的经济体通过各自主导或参与的区域贸易协定推出符合自身利益诉求的数字贸易规则,积极争夺国际数字贸易规则的制定权和话语权,并逐渐形成了“美式模板”“欧式模板”“中式模板”和“新式模板”等四大国际主流模板。这 4 个模板的核心立场存在较大差别,“美式模板”倡导消除数字贸易壁垒和保护知识产权,“欧式模板”强调个人隐私和消费者保护,“中式模板”重视数字主权和国家安全,“新式模板”力图推动数字贸易便利化和新兴技术发展,^②反映出主要经济体在数字贸易规则核心利益的冲突和竞争态势。

然而,非洲参与全球数字贸易治理的情况并不乐观。在签署世贸组织《关于电子商务联合声明》的 91 个成员中,仅贝宁、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、肯尼亚、毛里求斯和尼日利亚等 7 个国家来自非洲。^③在区域贸易协定框架下,非洲国家在区域外共参与 34 个区域贸易协定,但是涵盖电子商务或数字贸易条款的只有 2 个,分别是摩洛哥—美国自由贸易协定和毛里求斯—中国自由贸易协定。整体来看,非洲参与数字贸易国际规则制定的经验和话语权严重不足。

(二) 非洲数字贸易发展迅速

数字贸易是指所有以数字方式订购或交付的国际贸易,它的发展水平通

① Mira Burri, “Approaches to Digital Trade and Data Flow Regulation across Jurisdictions: Implications for the Future ASEAN – EU Agreement”, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 49, No. 2, 2022, pp. 149 – 168; 张亮、李靖:《国际数字贸易规则:主要进展、现实困境与发展进路》,载《学术研究》2023 年第 8 期,第 53 – 60 页。

② 盛斌、陈丽雪:《区域与双边视角下数字贸易规则的协定模板与核心议题》,载《国际贸易问题》2023 年第 1 期,第 19 – 35 页。

③ Tralac, “Digital Trade in Africa a Tralac Guide”, <https://www.tralac.org/documents/resources/booklets/4802-digital-trade-in-africa-a-tralac-guide-may-2023/file.html>, 2024-07-10.

常从电子商务、数字产品贸易和数字服务贸易 3 个维度进行测度。^① 在电子商务方面, 根据全球统计数据库 (Statista) 的数据, 2023 年非洲的零售电子商务收入为 360 亿美元, 比 2018 年的 135.8 亿美元增长了 165.1%。^② 非洲大陆越来越多的公司采用电子商务来扩大业务、拓展市场及增强竞争力, 大量非洲本土或跨国电商平台迅速崛起。非洲作为世界人口第二大洲, 也是人口平均年龄最年轻的大洲, 为数字受众的快速增长提供了重要机遇和前提条件。据估计, 2027 年非洲电子商务市场的用户群可能会飙升至 6.09 亿, 用户渗透率为 44.3%, 电子商务收入预计将达到 591.8 亿美元。^③ 在数字产品^④贸易方面, 根据贸易地图 (Trademap) 网站数据计算, 2023 年非洲数字产品进出口额为 42.1 亿美元, 比 2010 年增长 25%。其中, 该地区出口额为 4.69 亿美元, 比 2010 年下降 60.33%; 进口额为 37.42 亿美元, 比 2010 年增长 71.13%。比较而言, 非洲数字产品出口规模显著小于进口规模, 并且前者下降趋势明显。不过, 与非洲数字产品进口集中在非洲区域外有所不同, 非洲数字产品出口对象主要在非洲区域内。2023 年, 非洲数字产品区域内出口占非洲数字产品总出口的比重为 72.55%, 而数字产品区域内进口占比仅占非洲数字产品总进口的比重为 11.2%。因此, 促进数字产品贸易对提高一直处于较低水平的非洲区域内贸易意义重大。在数字服务贸易^⑤方面, 根据联合国贸发会议公布的数据显示, 2023 年非洲数字可交付服务进出口总额为 1 030.02 亿美元, 比 2010 年增长 68.13%。其中, 出口额为 320.66 亿美元, 比 2010 年增长 146.51%; 进口额为 632.96 亿美元, 比 2010 年增长 40.17%。虽然非洲数字可交付服务出口额小于进口额, 但是前者的增速显著高于后者, 说明非洲数字可交付服务贸易的国际供给能力正在增强。不仅如此, 非洲数字可

① OECD, WTO & IMF, *Handbook on Measuring Digital Trade*, Version1, p. 5.

② Statista, “Retail E-commerce Market Volume Worldwide in 2023, by Region”, <https://www.statista.com/statistics/311357/sales-of-e-commerce-worldwide-by-region>, 2024-07-22.

③ Ecofinagency, “Africa’s E-commerce Revenue to Hit \$59.18bn by 2027, Growing by 10.4% Annually (report)”, <https://www.ecofinagency.com/finance/0311-45011-africas-e-commerce-revenue-to-hit-59-18bn-by-2027-growing-by-10-4-annually-report>, 2024-07-22.

④ 数字产品根据“HS”六位编码包括 49 种商品, 主要涉及摄影、电影胶片、印刷品、音乐、媒体、软件和视频游戏等五大类商品。参见盛斌、高疆:《数字贸易: 一个分析框架》, 载《国际贸易问题》2021 年第 8 期, 第 1~18 页。

⑤ 关于数字服务贸易的分类, See UNCTAD, “International Trade in ICT Services and ICT-enabled Services: Proposed Proposed Indicators from the Partnership on Measuring ICT for Development, UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, No. 3. Geneva, 2015.

交付服务贸易在该地区服务贸易总额的比重有所提高。2023 年非洲数字可交付服务出口占服务总出口的比重为 26.54%，比 2010 年高 9.63 个百分点，进口也呈现同样变化趋势。

表 1 2020 年电子商务指数区域数值

地区或经济体	互联网 渗透率 (%)	15 岁以上人口中拥有金融机构 或移动货币账户人数比重 (%)	安全互联网服务器 (每百万人)	邮政可靠性 指数	电子商务 指数
非洲	30	40	28	21	30
东南亚	57	60	54	58	57
拉丁美洲和 加勒比海	64	53	50	29	49
西亚	77	58	45	50	58
转型经济体	71	58	60	59	62
发达经济体	88	93	84	80	86
世界	60	60	53	47	55

资料来源：UNCTAD，“The UNCTAD B2C E - Commerce Index 2020 Spotlight on Latin America and the Caribbean”，https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf，2024 - 08 - 01。

但是，与世界其他地区相比，非洲的数字贸易仍然面临着规模偏小且竞争力不强的问题。2023 年非洲的零售电子商务收入分别仅相当于亚洲的 1.99%、美国的 3.89%、欧洲的 5.71% 及拉丁美洲的 13.24%。^① 非洲数字可交付服务出口在世界中占比一直以来不足 1%，进口占比不足 2%。支持网上购物的准备度不足是限制非洲数字贸易发展的重要原因之一。根据联合国贸发会议发布的《2020 年 B2C 电子商务指数》，^② 2020 年非洲地区的电子商务指数为 30，低于世界整体及其他地区的电子商务指数（见表 1）。在世界 153 个国家中，2020 年电子商务指数排名前 100 名的非洲国家只有 10 个，其余 33 个非洲国家均位于世界最后 50 名。从具体数据看，2020 年非洲使用互联网的

① Statista，“Retail E - commerce Market Volume Worldwide in 2023, by Region”，<https://www.statista.com/statistics/311357/sales-of-e-commerce-worldwide-by-region>，2024 - 07 - 22。

② 《2020 年 B2C 电子商务指数》是基于互联网使用率、银行或移动货币账户渗透率、互联网服务器可用性和邮政服务可靠性 4 个指标对全球 153 个国家支持网上购物的准备度进行了排名，其中包括 43 个非洲国家。UNCTAD，“The UNCTAD B2C E - Commerce Index 2020 Spotlight on Latin America and the Caribbean”，https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf，2024 - 08 - 01。

人数占总人口的比重不足 1/3，15 岁以上人口中仅 40% 拥有金融机构或移动货币账户，每百万人中仅 28 人拥有安全互联网服务器，邮政可靠性指数为 21，这些指标远低于世界整体及其他地区水平。不仅如此，国内税、海关关税、通关流程、支付解决方案、国家及区域规则、消费者保护机制和线上争端解决机制等制度性问题正在成为当前非洲数字贸易发展面临的主要挑战。^①

（三）非洲多数国家重视数字贸易立法

在非洲，一些数字贸易发展较快的国家已经或正在为数字贸易及相关领域进行立法，但从整体来看，非洲国家实施的数字贸易限制措施数量远大于支持措施数量。根据 2023 年联合国非洲经济委员会发布的《非洲数字贸易监管框架》报告统计，2022 年非洲 29 个国家共实施了 1 005 个数字贸易限制措施，而数字贸易支持措施仅 346 个。^②

在数字贸易支持措施方面，非洲部分国家出台了有关消费者保护、数据保护和争端解决机制等方面的法律法规。在南非，早在 2002 年就出台了《电子通信和交易法》，该法案涵盖消费者保护和电子认证议题，是南非规范数字贸易的主要法律；2013 年，出台了《个人信息保护法》，为个人信息提供了强有力的保护。在尼日利亚，2023 年 6 月总统批准了《数据保护法案》，该法案取代 2019 年实施的《数据保护条例》和《数据保护条例实施框架》，为个人数据监管提供了法律框架。在肯尼亚，2009 年出台并于 2013 年修订的《信息和通信法》包括电子认证内容；2012 年通过的《消费者保护法》，规定了解决跨境数字贸易纠纷的机制；2019 年出台的《数据保护法》确立了数据权利，并规范了个人数据的处理和跨境流动。在加纳，2008 年颁布的《电子交易法》涵盖了电子认证和跨境数字贸易争端解决机制；2012 年依据《数据保护法》设立了数据保护委员会，其任务是通过规范个人信息来处理来保护个人数据隐私。^③

① Karishma Banga, Mohamed Gharib, Max Mendez - Parra and Jamie Macleod, "E-commerce in Preferential Trade Agreements Implications for African Firms and the AfCFTA, 2021", https://cdn.odl.org/media/documents/e-commerce_in_preferential_trade_agreements_report.pdf, 2024-08-06.

② United Nations Economic Commission for Africa (ECA), "Africa's Digital Trade Regulatory Framework: Unlocking Africa's Digital Potential", <https://hdl.handle.net/10855/49526>, 2024-08-11.

③ Alberto Lemma, Max Mendez - Parra and Laura Naliaka, "The AfCFTA: Unlocking the Potential of the Digital Economy in Africa", <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/48749/b12019173.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2024-08-11.

在数字贸易限制措施方面,非洲国家普遍对数字贸易及相关领域征收了各种税费。2014 年,南非修订的《增值税法》对从事音乐、电子书和网络游戏等数字贸易的外国供应商提出了纳税要求。2020 年,尼日利亚颁布《公司所得税》,对从事数字服务的外国公司提出纳税要求。同年,肯尼亚出台《财政法案》,对境内用户提供或协助提供数字服务的个人或企业征收数字服务税。在东非共同体,各成员国对移动支付和通信服务等征收不同程度的税费。^① 2018 年,肯尼亚将移动支付消费税率从 10% 上调到 12%。乌干达政府对移动支付征收 1% 的交易税,消费税率从 10% 上调至 15%。2021 年,坦桑尼亚对移动支付每笔交易征收 0.0043 ~ 1.72 美元的交易税。各成员国对通信服务征收了 16% ~ 18% 不等的增值税以及 10% ~ 20% 不等的消费税。除此之外,一些国家还对数字贸易征收了特殊费用,如坦桑尼亚引入博客运营许可费、肯尼亚对加密货币交易平台收入征税、贝宁推出社交媒体税、赞比亚实施跨境电子服务增值税等。当一国对数字贸易及相关领域征收税费时,将会导致服务提供商的成本增加,进而转嫁给最终用户,客观上将抑制该国数字贸易的发展。同时,各国数字贸易限制措施的差异也在一定程度上不利于非洲大陆和次区域实现经济一体化。

(四) 非洲大陆和次区域逐步形成统一的数字贸易规则

为了提高在全球数字贸易治理的话语权,协调和整合各国出台的数字贸易法律法规,非洲开始在大陆和次区域出台统一的数字贸易规则。在次区域层面,2017 年,东部和南部非洲共同市场发布了《数字自由贸易区》倡议,旨在建立一个由电子贸易、电子物流、电子立法三部分组成的贸易便利化在线平台。2022 年,东非共同体通过了《电子商务战略》,以期增加成员国对数字贸易的信任,改善法律和监管框架,推进跨境电子商务法规的制定。^② 2023 年,西非国家经济共同体通过了《电子商务战略和执行方案(2023—2027)》,要求建立一个可持续、包容和安全的电子商务生态系统,支持利用技术加速结构变革,通过经济多样化和创造就业机会促进区域一体化。^③ 在大

① Hannelore Niesten, "Mobile - money Taxation in East Africa: Harmonisation or Laissez - faire?", <https://www.ictd.ac/blog/mobile-money-taxation-east-africa-harmonisation>, 2024 - 08 - 13.

② EAC, "Eastern Africa Regional Digital Integration Project (EA - RDIP)", <https://www.eac.int/infrastructure/eardip>, 2024 - 08 - 15.

③ ECOWAS Trade Information System, "Trade Policy", https://ecotis.ecowas.int/?page_id=27744, 2024 - 08 - 15.

陆层面，2014年，非洲联盟通过了《网络安全和个人数据保护公约》，明确一系列保障消费者隐私、网络安全和个人数据保护等规定，确立了使用电子交易、签名和合同的合法权利，旨在消除非洲大陆电子商务面临的障碍。2020年2月，在新冠肺炎疫情蔓延背景下，非洲联盟第33届首脑会议呼吁在非洲大陆自由贸易区进行电子商务谈判，并将《电子商务议定书》纳入非洲大陆自由贸易区第三阶段谈判进程。同年5月，非洲联盟通过《非洲数字转型战略（2020~2030年）》，提出到2030年在非洲建立一个安全的数字单一市场，协调政策和法规以加强非洲内部贸易，使未来的数字政策和战略在区域和国家层面保持一致，并推动促进数字贸易的政策实施。同年12月，非洲联盟召开非洲大陆自由贸易区第13届特别首脑会议，决定将非洲大陆自由贸易区第二阶段谈判中的数字贸易谈判并入第三阶段的电子商务谈判。^①经过近4年的谈判，2024年2月，非洲联盟第37届首脑会议通过了《数字贸易议定书》，这是非洲数字贸易发展的里程碑事件。

二 《数字贸易议定书》的框架内容

非洲大陆自由贸易区框架下的《数字贸易议定书》^②有助于促进和支持缔约方制定统一的数字贸易规则，推动非洲数字一体化和数字化转型，提升其参与全球数字贸易治理的代表性和话语权。与以往区域贸易协定普遍将数字贸易作为其中一个章节的做法不同，《数字贸易议定书》是非洲大陆自由贸易区框架的重要部分，且设立了相对独立的原则、目标和文本内容。

（一）《数字贸易议定书》与非洲大陆自由贸易区框架的关联

非洲大陆自由贸易区是非洲联盟《2063年议程》的旗舰项目之一，也是促进非洲实现经济一体化的重要动力。2018年3月21日，44个非洲国家在非洲联盟特别首脑会议上签署了《建立非洲大陆自由贸易区协定》（以下简称《协定》），旨在消除关税和非关税壁垒，促进区域内贸易和投资发展，实现商

^① 《非洲大陆自贸区数字贸易议定书有关进展情况》，载中国商务部网站：<http://m.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwxw/zwxwxyf/202112/20211203230110.shtml>，2024-08-16。

^② Tralac, “Protocol to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area on Digital Trade”, <https://www.tralac.org/documents/resources/cfta/5542-afcfta-protocol-on-digital-trade/file.html>, 2024-07-02.

品、服务和资金的自由流动，加快非洲一体化进程。根据《协定》安排，非洲大陆自由贸易区的谈判分为 3 个阶段，第一阶段包括货物贸易、服务贸易和争议解决；第二阶段包括投资、知识产权和竞争政策；第三阶段包括数字贸易及贸易中青年和妇女的作用。^① 截至 2024 年 2 月，非洲大陆自由贸易区已基本完成 3 个阶段的谈判，并陆续达成了 8 份议定书，即《货物贸易议定书》《服务贸易议定书》《争议解决议定书》《投资议定书》《知识产权议定书》《竞争政策议定书》《数字贸易议定书》和《贸易中的妇女和青年议定书》，每个议定书又含有相应的附件。《数字贸易议定书》是《协定》第三阶段的谈判成果，它与其他议定书将共同推动非洲大陆自由贸易区的顺利建成。在处理与《协定》其他议定书的关系时，《数字贸易议定书》规定不得减损或修改缔约方根据《协定》其他议定书所享受的权利和承担的义务。如果本议定书在具体管辖事项上与《协定》的其他议定书存在任何冲突或不一致时，应以另一议定书的规定为准。此外，数字贸易的争议解决以及信息和通信技术等领域均适用于非洲大陆自由贸易区的其他议定书。

（二）《数字贸易议定书》的原则和目标

《数字贸易议定书》的缔约方在设定目标时遵循如下六项原则：一是伦理原则。承认新兴和先进技术在促进创新和贸易方面的作用越来越大，鼓励以道德、可信、安全和负责任的方式采用和使用这些技术；二是效用原则。利用数字技术和创新提高非洲区域内贸易和投资、深化非洲经济一体化、促进非洲社会和经济转型及实现可持续和包容性经济增长；三是平等原则。确保所有民众和企业都能参与数字贸易；四是透明原则。制定可预测、透明和协调的规则以及共同的原则和标准，为企业和消费者创建一个透明、可预测、安全和值得信赖的数字贸易生态系统；五是公平原则。认识到缔约方之间的发展水平差异，在执行本议定书方面向缔约方提供技术援助和能力建设；六是主权原则。确保缔约方在其领土内进行管理、维护公共福利、促进可持续发展、保护基本安全利益和追求合法公共政策目标的固有权利。基于上述原则，《数字贸易议定书》的主要目标是制定协调一致的规则 and 共同标准，支持实现非洲大陆自由贸易区目标，促进非洲大陆数字贸易发展和数字化转型，

^① Tralac, “African Continental Free Trade Area (AfCFTA) Legal Texts and Policy Documents”, <https://www.tralac.org/resources/by-region/cfta.html>, 2024-07-02.

实现可持续和包容性的社会经济发展。具体目标包括：通过消除缔约方之间的数字贸易壁垒，促进非洲区域内数字贸易发展水平；为企业和消费者创建一个透明、可预测、安全和值得信赖的数字贸易生态系统；推进实行共同和开放的标准，以实现框架和系统的可操作性，促进跨境数字贸易；鼓励可信、安全、合乎道德且负责任地采用、监管新兴和先进技术的使用，以支持和促进数字贸易；促进数字技能发展、创新和创业以及数字工业化，并发展数字基础设施，以促进缔约方数字化转型。

（三）《数字贸易议定书》的主要内容

非洲大陆自由贸易区框架下的《数字贸易议定书》与《协定》的其他议定书一样，受非洲大陆自由贸易区的组织机构管理，包括非洲联盟国家元首和政府首脑大会、部长理事会、高级贸易官员委员会和秘书处等。除此之外，《数字贸易议定书》还专门设立了数字贸易委员会，该委员会履行部长理事会赋予的职能，负责《数字贸易议定书》的执行、督导和评估。数字贸易委员会经部长理事会批准，可设立其认为有效履行职能所必需的小组委员会和工作组。数字贸易委员会作出的决议通过高级贸易官员委员会提交给部长理事会审议和批准，并最终在非盟国家元首和政府首脑大会上通过。

《数字贸易议定书》的文本内容由正文条款和附件两部分组成。一部分是正文条款，包括 11 章共计 52 个条款（见表 2），主要涉及一般规定、数字产品的市场准入和待遇、数字贸易便利化、数据治理、商业和消费者信任、数字贸易包容性、新兴技术与创新、制度安排、透明度、技术援助、能力建设与合作及最后条款；另一部分是 8 份附件，主要包括原产地规则、跨境数字支付、跨境数据流动、确定开源代码正当理由的标准、数字身份、金融技术、新兴和先进技术、网络安全和保障等附件，目的是对相应章节进一步明确说明。

表 2 《数字贸易议定书》包括的章节和条款

章 节	条 款
I. 一般规定	1. 定义；2. 目标；3. 适用范围；4. 监管权
II. 数字产品的市场准入和待遇	5. 原产地规则附件；6. 海关关税；7. 数字产品的非歧视性待遇
III. 数字贸易便利化	8. 电子信托服务；9. 电子认证；10. 无纸化贸易；11. 物流和最后一公里交付；12. 电子合同；13. 电子发票；14. 电子身份；15. 电子支付；16. 国内电子交易框架；17. 电子可转移记录；18. 数字基础设施；19. 互操作性和相互承认

(续表)

章 节	条 款
IV. 数据治理	20. 跨境数据流动; 21. 个人数据保护; 22. 计算设施位置; 23. 数据创新
V. 商业和消费者信任	24. 源代码; 25. 网络安全; 26. 互联网接入; 27. 在线消费者保护; 28. 非应邀商业电子信息; 29. 网络安全与保障
VI. 数字贸易包容性	30. 数字包容性; 31. 中小微企业; 32. 数字创新和创业; 33. 数字技术发展
VII. 新兴技术与创新	34. 新兴和先进技术; 35. 金融技术; 36. 信息和通信技术
VIII. 制度安排	37. 数字贸易委员会
IX. 透明度	38. 信息发布; 39. 政府信息公开; 40. 通知; 41. 保密信息的不披露
X. 技术援助、能力建设与合作	42. 技术援助和能力建设; 43. 合作领域
XI. 最后条款	44. 与其他议定书关系; 45. 争端解决; 46. 附件; 47. 生效; 48. 应用; 49. 实施、监测与评价; 50. 审查; 51. 修改; 52. 作准文本

资料来源: Tralac, “Protocol to the Agreement Establishing The African Continental Free Trade Area n Digital Trade”, <https://www.tralac.org/documents/resources/cfta/5542-afcfta-protocol-on-digital-trade/file.html>, 2024-07-02.

概而言之,《数字贸易议定书》是非洲大陆自由贸易区在数字贸易领域的重要谈判成果,它将缔约国的合作内容从货物贸易、服务贸易、争议解决、投资、知识产权和竞争拓展至数字贸易领域,推动非洲大陆自由贸易区向深度一体化发展。该议定书在设定目标时遵循的伦理、效用、平等、透明、公平和主权等六项原则,反映了非洲国家在深刻意识到新兴数字技术对促进本国或区域贸易和经济发挥重要作用的同时,也重视由此带来的数字鸿沟、数据安全和国家安全等挑战,并希望通过国家之间的制度化合作来解决。

三 《数字贸易议定书》的主要特点与不足之处

在全球数字贸易规则方面,现有“美式模板”“欧式模板”“中式模板”“新式模板”等四大国际主流模板,它们的代表分别为美国、墨西哥和加拿大签署的《美国—墨西哥—加拿大协定》(以下简称《美墨加协定》),欧盟和英国签署的《欧盟—英国贸易与合作协定》,中国等 15 国签署的《区域全面经济伙伴关系协定》及新加坡、智利和新西兰签署的《数字经济伙伴关系协定》。从数字贸易规则的适用范围、覆盖领域及核心立场等 3 个维度厘清非洲《数字贸易议定书》与国际主流模板代表的异同点,可深化对非洲《数字贸易

议定书》特点和不足之处的认知。

（一）《数字贸易议定书》的主要特点

第一,《数字贸易议定书》的适用范围广。数字贸易规则的适用范围取决于数字贸易的概念界定。目前,国际上对数字贸易概念的界定尚未达成统一,相关概念出现了从“电子商务”向“数字贸易”转变的倾向。从两者的关系来看,电子商务是数字贸易的初期阶段,数字贸易是电子商务的高级形态。^①1998年,世贸组织设立电子商务工作项目,最早将电子商务定义为“通过电信网络进行生产、配送、营销、销售或交付的货物或服务”。^②2013年,美国国际贸易委员会首次提出数字贸易,并将其定义为“通过互联网传输货物或服务的商业活动”。^③2017年,美国国际贸易委员会重新对数字贸易进行界定^④,将数字贸易定义为“通过互联网、智能手机、网络连接传感器等设备交付的产品和服务”,强调贸易的交付模式应为“数字交付”,不涉及大多数实物商品贸易,被普遍称为狭义的数字贸易概念。2020年,经济合作与发展组织(以下简称“经合组织”)、世贸组织和国际货币基金组织共同发布了首版《数字贸易测度手册》^⑤,将数字贸易定义为所有以数字方式订购或交付的国际贸易,并从贸易属性、交易对象和参与者3个维度提出一个广义数字贸易概念框架,它的交易模式包括数字订购型、平台支持型和数字交付型,交易对象包括货物、服务和信息,行为主体包括企业、消费者和政府。与美国狭义数字贸易定义相比,经合组织等的广义数字贸易在此基础上还包括了信息与通信技术及数字方式交易的货物。^⑥

基于此,在数字贸易的概念界定方面,非洲《数字贸易议定书》参考了上述国际组织的做法,但与国际主流模板代表有所差异。非洲《数字贸易议

① 马述忠、沈雨婷:《数字贸易与全球经贸规则重构》,载《国际经济评论》2023年第4期,第118~138页。

② World Trade Organization, “Work Programme on Electronic Commerce”, WT/L/274, 25 September, 1998.

③ U. S. International Trade Commission, “Digital Trade in the U. S. and Global Economics”, Part 1, Investigation No. 332-531, USITC Publication 4415, Washington, USITC, July 2013.

④ U. S. International Trade Commission, “Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions”, 2017.

⑤ OECD, WTO & IMF, *Handbook on Measuring Digital Trade*, Version1, p. 5.

⑥ 盛斌、高疆:《超越传统贸易:数字贸易的内涵、特征与影响》,载《国外社会科学》2020年第4期,第18~32页。

定书》将数字贸易定义为能够以数字方式或实物方式交付的、涉及自然人和法人货物和服务贸易的数字交易,《数字经济伙伴关系协定》将数字贸易定义为数字经济中的贸易,两者均沿用了经合组织等国际机构的广义数字贸易概念。而《美墨加协定》和《欧盟—英国贸易与合作协定》将数字贸易定义为通过电子方式进行的贸易,两者采用了美国的狭义数字贸易概念,《区域全面经济伙伴关系协定》的数字贸易仅局限于电子商务,属于数字贸易的初期阶段。不过,在数字贸易规则适用的除外领域,非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》《区域全面经济伙伴关系协定》及《数字经济伙伴关系协定》一样,均排除了政府采购及信息,但与《欧盟—英国贸易与合作协定》不同,后者没有包括视听服务。

第二,《数字贸易议定书》的覆盖领域多。非洲《数字贸易议定书》与国际主流模板代表一样均覆盖了广泛的领域,但它们在领域数量及领域类别上存在明显差异。在领域数量上,《数字经济伙伴关系协定》作为全球首个专门针对数字经济的贸易协定,创新性地采用模块化签约模式,包括 16 个模块 70 多个条款,是覆盖数字贸易规则领域最广的协定。非洲《数字贸易议定书》也是纯数字贸易协定,包括 11 章共计 52 个条款,覆盖领域数量仅次于《数字经济伙伴关系协定》。与之不同,《美墨加协定》《欧盟—英国贸易与合作协定》和《区域全面经济伙伴关系协定》均将数字贸易或电子商务单独设立成章,普遍包括 17 个条款,覆盖领域相对有限。在领域类别方面(如表 3),非洲《数字贸易议定书》不仅包括海关关税、跨境数据流动、个人数据保护、非应邀商业电子信息、无纸化贸易、国内电子交易框架、计算设施位置、网络安全、在线消费者保护、政府信息公开及合作等国际主流模板代表已经普遍达成的领域,而且还包括数字产品的非歧视性待遇、源代码、互联网接入等《美墨加协定》所倡导的高标准领域,以及物流、电子发票、电子签名、电子支付、数据创新、在线安全与保障、数字包容性、中小微企业、新兴和先进技术、金融技术、信息与通信技术等《数字经济伙伴关系协定》涉及的贸易便利化和新兴技术领域。除此之外,考虑到非洲大多数国家基础设施薄弱以及技术能力不足,非洲《数字贸易议定书》还增加了电子转移记录、数字基础设施、互操作性和相互承认、数字创新和创业、数字技术发展、技术援助和能力建设等内容,体现了其包容性和前瞻性。

表3 非洲《数字贸易议定书》与国际主流模版覆盖领域的比较

内容	非洲模板	美式模板	欧式模板	中式模板	新式模板
	《数字贸易议定书》	《美墨加协定》	《欧盟—英国贸易与合作协定》	《区域全面经济伙伴关系协定》	《数字经济伙伴关系协定》
海关关税	√	√	√	√	√
数字产品的非歧视性待遇	√	√			√
电子信托服务	√		√		
电子认证	√		√	√	
无纸化贸易	√	√		√	√
物流和最后一公里交付	√				√
电子合同	√		√		
电子发票	√				√
电子签名	√				√
电子支付	√				√
国内电子交易框架	√	√		√	√
电子转移记录	√				
数字基础设施	√				
互操作性和相互承认	√				
跨境数据流动	√	√	√	√	√
个人数据保护	√	√	√	√	√
计算设施位置	√	√		√	√
数据创新	√				√
源代码	√	√	√		
网络安全	√	√		√	√
互联网接入	√	√			√
网络消费者保护	√	√	√	√	
非应邀商业电子信息	√	√	√	√	√
在线安全与保障	√				√
数字包容性	√				√
中小微企业	√				√

(续表)

内容	非洲模板	美式模板	欧式模板	中式模板	新式模板
	《数字贸易 议定书》	《美墨 加协定》	《欧盟—英国 贸易与合作协定》	《区域全面经济 伙伴关系协定》	《数字经济 伙伴关系协定》
数字创新 and 创业	√				
数字技术发展	√				
新兴和先进技术	√				√
金融技术	√				√
信息与通信技术	√				√
政府信息公开	√	√	√		√
透明度	√			√	√
技术援助和能力建设	√				
合作领域	√	√	√	√	
交互式计算机服务		√			
争端解决	√			√	√

资料来源：笔者根据相关协定文本资料整理。

第三,《数字贸易议定书》保持审慎开放立场。在数字贸易规则的核心立场方面,非洲《数字贸易议定书》与国际主流模板代表不仅存在共性,也存在一定的差异性,主要体现在海关关税、数字产品的非歧视性待遇、计算设施位置和个人数据保护等各协定存在较大争议的条款上(见表4)。

一是关于海关关税。“电子传输免关税”条款最早出现在1998年世贸组织第二届部长级会议通过的《全球电子商务宣言》中,但至今世贸组织成员对该条款的谈判尚未达成一致。非洲《数字贸易议定书》与国际主流模板代表的立场保持一致,要求“缔约方不对来自其他缔约方以电子方式传输的数字产品征收关税,并保留缔约方对电子传输征收国内税费、费用或其他支出的权利”。与国际主流模板不同,非洲《数字贸易议定书》还规定“电子传输免税”须符合《原产地规则附件》中规定的范围和原产地标准。《原产地规则附件》旨在促进非洲数字市场的建立、非洲产品贸易的提高、非洲企业的发展以及非洲本土数字平台的利用。它成为全球首个采用原产地规则的数字贸易协定。

二是关于数字产品的非歧视性待遇。非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》《数字经济伙伴关系协定》均规定“一缔约方对另一缔约方境内提

供的数字产品^①给予的待遇，不得低于该缔约方对在其境内或任何其他缔约方境内提供的类似数字产品的待遇，但补贴或赠款除外”。但与《美墨加协定》不同，非洲《数字贸易议定书》和《数字经济伙伴关系协定》在此基础上还分别增加了一条新规定，非洲《数字贸易议定书》规定该条款“不得阻止缔约方与第三方缔结或维持优惠贸易安排，并且根据此类安排给予第三方的任何好处、特许权或特权应在互惠的基础上给予其他缔约方”，即第三方区域贸易协定除外。《数字经济伙伴关系协定》则规定该条款不适用于知识产权和广播。相比之下，《欧盟—英国贸易与合作协定》和《区域全面经济伙伴关系协定》均没有实行数字产品的非歧视性待遇。

三是关于计算设施位置。非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》《区域全面经济伙伴关系协定》、《数字经济伙伴关系协定》均规定“缔约方不得要求另一缔约方的个人在其领土内使用或定位计算设施以作为在该领土内进行数字贸易的条件”。不过，除《美墨加协定》外的其余3个协定在此基础上还提出“缔约方出于实现合法公共政策目标或保护基本安全利益，可以采取或维持不一致的措施，只要该措施不以构成任意或不合理的歧视或变相的贸易限制的方式适用”。《欧盟—英国贸易与合作协定》没有涉及该条款。

四是关于源代码。非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》《欧盟—英国贸易与合作协定》均规定“缔约方不得要求转让或获取另一缔约方拥有的软件源代码，作为在其领土上进口、分发、销售或使用该软件或含有该软件产品的条件”，但是缔约方的监管机构或司法当局出于工作原因的特殊要求除外。在此基础上，非洲《数字贸易议定书》和《欧盟—英国贸易与合作协定》还增加了在商业基础上自愿转让或授予对源代码的访问权限例外情况。《区域全面经济伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》则没有涉及此条款。

五是关于个人数据保护。非洲《数字贸易议定书》与国际主流模板的代表协定立场一致，均认同保护数字贸易用户个人数据的重要性，不过在保护措施上略有差异。非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》《区域全面经济伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》均规定缔约方应考虑相关国际组

^① 这些数字产品包括以商业条款创建、生产、出版、传输、签约、委托或首次提供的数字产品以及个人作为作者、表演者、制作人、开发者、发行人或所有者提供的数字产品。

织（区域或国家）的原则和指南，采取或维持一个法律框架来保护数字贸易用户的个人数据，并公布其个人信息保护的相关信息、政策和程序。这些规定反映了非洲《数字贸易议定书》与其他 3 种协定给予缔约方充分的选择空间，可以依据国际、区域或国家原则制定合适的个人数据保护标准。与之有所不同，《欧盟—英国贸易与合作协定》规定缔约方有权采取或维持保护个人数据和隐私的措施，以保护所传输的数据，反映了该协定对个人数据保护的高度重视。

表 4 非洲《数字贸易议定书》与国际主流模版代表核心条款立场的比较

内容	非洲模板	美式模板	欧式模板	中式模板	新式模板
	《数字贸易议定书》	《美墨加协定》	《欧盟—英国贸易与合作协定》	《区域全面经济伙伴关系协定》	《数字经济伙伴关系协定》
电子传输免关税	同意，但须符合原产地规则	同意	同意	同意	同意
数字产品的非歧视性待遇	同意，但第三方区域贸易协定除外	同意	无	无	同意，但知识产权和广播除外
计算设施位置	禁止要求本地化，但例外情况可以采取或维持不一致的措施	禁止要求本地化	无	禁止要求本地化，但例外情况可以采取或维持不一致的措施	禁止要求本地化，但例外情况可以采取或维持不一致的措施
源代码	禁止要求转让或获取软件源代码，但自愿转让或授予访问例外	禁止要求转让或获取软件源代码	禁止要求转让或获取软件源代码，但自愿转让或授予访问例外	无	无
个人数据保护	采取或维持法律框架保护个人数据	采取或维持法律框架保护个人数据	有权采取或维持保护个人数据的措施	采取或维持法律框架保护个人数据	采取或维持法律框架保护个人数据

资料来源：笔者根据相关协定文本资料制作。

一国数字贸易规则的核心立场反映了其对本国数字贸易的现实基础以及政治、文化、社会等国情的综合考量。^① 美国作为数字贸易大国和强国，通

^① 盛斌、陈丽雪：《区域与双边视角下数字贸易规则的协定模板与核心议题》，载《国际贸易问题》2023 年第 1 期，第 19～35 页。

过其主导的《美墨加协定》主张实施电子传输免关税和数字产品的非歧视性待遇、非强制计算设施位置本地化、非强制公开源代码、采取法律框架实施个人数据保护，反映了数字贸易规则“美式模板”倡导消除数字贸易壁垒和保护知识产权的立场，代表着当前数字贸易规则的最高标准，其背后的目的是为本国数字企业、数字产品和数字服务的全球扩张营造有利政策环境。与美国相比，欧盟、中国和新加坡等经济体的数字贸易竞争力相对较弱，其主导或参与的其余3个国际主流模板代表除了在电子传输免关税条款上与《美墨加协定》立场保持一致外，在个人数据保护、数字产品的非歧视性待遇、计算设施位置和源代码等核心条款上均设置了例外情况或根本没有涉及，数字贸易规则开放相对保守。比较而言，非洲《数字贸易议定书》与《美墨加协定》的立场基本一致，但设置了附加条件和例外条款，比如电子传输免关税需满足原产地规则，数字产品的非歧视性待遇排除第三方区域贸易协定，出于实现合法公共政策目标或保护基本安全利益允许要求计算设施位置本地化，自愿转让或授予访问情况下允许转让或获取软件源代码等，反映了非洲国家积极对标美国高标准数字贸易规则的雄心，但出于公共政策目标和国家安全的考虑，最终采取了审慎开放的数字贸易规则。

（二）《数字贸易议定书》的不足之处

第一，部分条款与非洲当前发展水平不适应。当前，区域贸易协定中包含数字贸易条款或直接签订数字贸易协定的现象主要发生在发达国家之间以及发达国家和发展中国家之间，而发展中国家之间尚不普遍。据统计，在区域贸易协定电子商务和数据条款数据库（TAPED）涵盖的60个发展中国家间贸易协定中，仅32%包括数字贸易条款，主要涉及数据保护和隐私、跨境数据流动和存储、数字贸易便利化、数字商业税收等领域，并且这些领域包括了大量如“尽最大努力”“努力”“促进”等不具有约束力义务的软承诺。^①比较而言，非洲《数字贸易议定书》覆盖领域的数量普遍超过现有发展中国家区域贸易协定，并且在多数议题上采用了“必须”“禁止”等具有约束力

^① Karishma Banga, Jamie Macleod and Max Mendez - Parra, “Digital Trade Provisions in the AfCFTA: What Can We Learn from South - south Trade Agreements?”, Supporting Economic Transformation (SET) Working Paper Series, ODI, London, 2021, <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/43949/b11990405.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2024 - 08 - 30.

的硬承诺。值得注意的是,由于非洲国家的发展水平普遍落后,《数字贸易议定书》中包括的部分条款并不适合非洲各国当前的国情。^①例如,在海关关税条款中,《数字贸易议定书》采取了当前国际上针对电子传输免征关税的普遍做法。但是随着越来越多的进口转向电子传输,这种规定将造成非洲国家损失大量的关税收入,进而会引起不少将关税视为财政收入主要来源的非洲国家的抵制。此外,《数字贸易议定书》包含了数字贸易规则“美式模板”诸多高标准条款,如“数字产品的非歧视性待遇”“促进跨境数据自由流动”“非强制计算设施本土化”和“非强制公开源代码”等,这些条款倡导数字贸易的高度自由化和知识产权保护,将给治理能力有限的非洲国家带来政策调整压力、监管审查困扰和数据泄露风险等问题。电子合同、电子发票、电子签名和电子支付等数字贸易便利化条款的顺利实施需要完善的数字基础设施支撑,这对基础设施普遍落后的非洲国家造成巨大的挑战。不仅如此,在非洲 54 个国家中,33 个属于最不发达国家,这些国家在国际经济地位和政治话语权方面处于相对弱势地位。但是,《数字贸易议定书》在责任和义务上没有区分发展中国家和最不发达国家,将加剧非洲国家的数字鸿沟。与之不同,《区域全面经济伙伴关系协定》在关键议题如无纸化贸易、电子认证、电子签名、线上消费者保护、线上个人信息保护、非应邀商业电子信息、国内监管框架、跨境信息传输等,允许最不发达成员在五年内不被要求适用本条款。

第二,例外条款存在被滥用风险。《数字贸易议定书》在国内监管权、跨境数据流动和计算设施位置等核心条款均设置了例外条款。在国内监管权条款,议定书规定“出于保障公共福利、促进可持续发展、保护基本安全利益和追求合法公共政策目标,缔约方在国内可以行使监管权”。在跨境数据流动和计算设施位置条款,议定书规定“缔约方出于实现合法公共政策目标或保护基本安全利益,可以采取或维持不一致的措施,只要该措施不以构成任意或不合理的歧视或变相的贸易限制的方式适用”。在国际贸易体制中,设置例外条款是一种常见的现象,该条款被普遍视为实施这类规则措施的免责依据。例如,安全例外条款最早来自《关税及贸易总协定》第 21 条,之后形成世贸

^① James Thuo Gathii, “The AfCFTA’s Digital Trade Rules are Not Fit for Africa, 2024”, <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/afcfas-digital-trade-rules-are-not-fit-africa,2024-08-30>.

组织安全例外条款体系，当前多数自由贸易协定和数字贸易协定中的安全例外条款均以此为模板。^①“合法公共政策目标例外”首次被列入《美墨加协定》跨境数据流动条款中，之后《区域全面经济伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》也采取了同样的做法。《数字贸易议定书》设置例外条款反映了缔约方在追求数字贸易自由化的同时，维护公共政策目标和国家安全的强烈诉求。^②但是，有关“安全利益”和“合法公共政策目标”的概念界定尚不明确，这为缔约方提供了更广泛的自由裁量权和法律解释权，导致例外条款被滥用的风险增加，在某种情况下会沦为变相的贸易保护主义工具。

第三，后续执行情况具有较大不确定性。目前，《数字贸易议定书》缔约方针对原产地规则、跨境数字支付、跨境数字转移、确定公开源代码正当理由的标准、数字身份、金融技术、新兴和先进技术、网络安全和保障等8份附件内容的谈判尚未达成。2024年8月，非洲大陆自由贸易区数字贸易委员会在莫桑比克马普托召开第七次会议^③，商议《数字贸易议定书》的8份附件内容，预计2025年初非洲联盟峰会上通过该决议。然而，即使《数字贸易议定书》正式文件获得批准，其后续执行情况仍然存在较大的变数。一方面，根据《协定》的执行经历，非洲国家普遍存在参与意愿高涨，但是实践推进滞后的现象。^④在数字贸易领域，2014年非洲联盟已经通过了《网络安全和个人数据保护公约》，但截至2023年底，非洲联盟55个成员中只有16个国家签署了该公约，13个国家批准了该公约，尚未达到15个国家批准的生效门槛。^⑤另一方面，非洲大陆自由贸易区协定尚未向世贸组织通报。在非洲大陆自由贸易区54个成员中，44个国家为世贸组织成员方。根据世贸组织规定，成员国签订区域贸易协定后有义务通知世贸组织，以确保成员国遵守世贸组织的非歧视、透明度、市场准入和公平贸易等基本规则。但是，目前世贸组

① 徐莉：《安全例外条款之善意原则的适用——基于数字贸易规则视角》，载《兰州大学学报（社会科学版）》2023年第5期，第99~109页。

② 梁咏：《论国际贸易体制中的安全例外再平衡》，载《法学》2020年第2期，第142~155页。

③ AfCFTA, “7th Meeting of the AfCFTA Committee on Digital Trade Successfully Concludes in Maputo”, <https://au-afcfta.org/2024/08/7th-meeting-of-the-afcfta-committee-on-digital-trade-successfully-concludes-in-maputo>, 2024-08-30.

④ 黄梅波、胡佳生：《非洲自贸区的建设水平评估及其面临的挑战》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第3期，第33~46页。

⑤ Tralac, “Digital trade in Africa a Tralac Guide”, <https://www.tralac.org/documents/resources/booklets/4802-digital-trade-in-africa-a-tralac-guide-may-2023/file.html>, 2024-07-11.

织尚未收到这些国家加入非洲大陆自由贸易区的通知，因此非洲大陆自由贸易区框架下包括《数字贸易议定书》在内的 8 份议定书的合法性尚未得到世贸组织的承认，其后续执行情况缺乏权威机构的监督和管理。

总之，非洲《数字贸易议定书》是发展中国家之间首个专门针对数字贸易的协定，其呈现的适用范围广、覆盖领域多、规则标准高且重视公共政策目标和国家安全等特点，与国际主流模板有所差异，代表非洲正在积极塑造符合自身发展的数字贸易规则模板。不过，非洲《数字贸易议定书》呈现的部分议题不适合非洲当前发展水平、例外条款存在被滥用风险以及后续执行情况具有不确定性等不足之处还需要持续关注。

四 中国应对非洲数字贸易规则塑造的路径

非洲是与中国共建“一带一路”的重要参与方，也是中国重要的经贸伙伴，双方在贸易领域的合作正从传统货物贸易、服务贸易逐渐拓展至数字贸易。

（一）非洲数字贸易规则塑造对中国产生的影响

近年来，中非数字贸易合作发展迅速。一方面，中非数字贸易规模显著提升。根据贸易地图网站数据计算，2010～2023 年，中国对非洲出口数字产品金额从 5 323.2 万美元上升至 1.89 亿美元，提高了 2.6 倍，年平均增长率为 14%。阿里巴巴、希音、抖音、拼多多、集酷、非拓等中国电商企业加速开拓非洲市场，大量非洲优质商品通过跨境电商平台出口到中国。另一方面，中非数字贸易制度性安排持续推进。在“数字丝绸之路”倡议下，中国已经与卢旺达、南非、埃及和塞内加尔签署了电子商务合作备忘录，与毛里求斯在电子商务领域达成制度性合作。

尽管如此，中非数字贸易合作仍处于较低水平。中国对非洲数字产品出口在中国数字产品出口中占比不足 5%，双边数字贸易制度安排仍限制在电子商务领域，并且中国跨境电商企业在非洲国家面临的数字贸易规则风险有所增强。例如，2024 年 5 月，肯尼亚政府以国家安全为由，指责抖音海外版（TikTok）在肯尼亚被利用传播宣传和敏感等信息，建议对其进行共同监管。^① 同年 6

^① “Nation, Ban TikTok in Kenya? Not too Fast”, <https://nation.africa/kenya/news/ban-tiktok-in-kenya-not-too-fast-4625780>, 2024-09-02.

月，南非出台政策，规定自7月1日起将对希音和拼多多等中国跨境电商服装零售商征收45%的进口关税和15%增值税。此前，南非对价值低于500兰特（约合27美元）的包裹仅征收20%的低进口关税和免增值税。^① 非洲《数字贸易议定书》旨在非洲区域内制定统一的数字贸易规则，这将有利于中国在非洲开展数字贸易的企业实现规模经济和数字化转型。不过，该议定书的核心立场和例外条款在未来将给中国企业带来规则风险。其中，有关“电子传输免关税”和“数字产品的非歧视性待遇”的规定只适用于非洲缔约方成员，对包括中国在内的区域外国家形成歧视，将削弱中国企业在非洲的竞争力。有关缔约国出于实现合法公共政策目标或保护安全利益，在“国内监管权”“跨境数据流动”和“计算设施位置”等核心条款设置的例外条款，对中国企业在非洲的经营合规、数据合规和知识产权保护带来了压力。因此，为了促进中非数字贸易的务实发展，中国应以非洲出台的《数字贸易议定书》为契机，积极探索非洲数字贸易规则应对之策。

（二）中国因应非洲数字贸易规则的路径

首先，主动对接非洲数字贸易规则。2024年9月和11月，中国政府分别出台了《关于以高水平推动服务贸易高质量发展的意见》和《关于数字贸易改革创新发展的意见》，提出通过“主动对接国际高标准经贸规则”“加强同共建‘一带一路’国家数字贸易合作”等提升中国在国际数字贸易规则的制定权和话语权。然而，与以《数字贸易议定书》为代表的非洲数字贸易规则模板相比，中国目前的数字贸易规则在适用范围、覆盖领域和开放程度均不及前者。因此，中国相关政府部门可以尽快与非洲国家、区域经济共同体或非洲联盟就数字贸易规则议题加强战略沟通，寻求各自战略的交叉点和契合点，完善数字贸易规则协调机制。国内相关研究机构可以和非洲当地学者联合开展研究，及时关注并追踪非洲数字贸易规则的变化趋势、特点及其对各方的影响。

其次，推进建立数字贸易制度安排。为了规避非洲《数字贸易议定书》对中国企业带来的规则风险，中国需持续推进与非洲建立双边数字贸易制度性安排，为中非数字贸易务实合作提供制度保障。在合作主体方面，一方面，

^① 《Shein 和 Temu 在南非的采购税将大幅上调 7 月 1 日起实施》，载网经社网：<http://ec100.cn/detail--6639590.html>，2024-09-02。

推进与卢旺达、南非、埃及、塞内加尔和毛里求斯已经签署的电子商务合作备忘录或协定条款升级为数字贸易制度性安排；另一方面，在 2024 年中非合作论坛北京峰会提出的“贸易繁荣伙伴行动”倡议下，选择有意愿的非洲国家或区域经济共同体商签包含数字贸易议题的共同发展经济伙伴关系框架协议。在合作领域方面，中非根据自身数字贸易发展情况，优先在海关关税、透明度、电子认证、数字证书、在线消费者保护、数据保护、网络安全和争端解决等双方已有合作基础的领域开展合作；探索在世贸组织框架下就电子签名、电子合同、电子发票、无纸化交易、政府信息公开、非应邀商业电子信息、电子交易框架、开放式互联网接入、单一窗口等双方均有涉及的领域开展合作的可行性；鼓励在人工智能、区块链、移动支付和物流服务等新技术领域创新合作；开展数字技能培训和联合研究，为两国中小微企业提供更多的发展机遇和空间。

再次，加强与非洲数字基础设施合作。非洲《数字贸易议定书》的顺利实施需要完善的数字基础设施提供技术支撑，这些数字基础设施不仅包括“5G”、数据中心、云计算、人工智能、物联网、区块链等信息通信技术，还包括基于上述数字技术而形成的各类数字平台。^① 目前，非洲的数字基础设施建设依然落后，“4G”通信技术仍处于起步阶段（“4G”用户普及率仅占 25%），设备的可负担性和个人数字素养仍然面临挑战，^② 限制了非洲数字贸易的发展和规则执行。与之相反，中国的数字基础设施建设取得巨大成就。截至 2024 年 7 月底，中国的“5G”移动电话用户达 8.74 亿户，用户普及率超过 60%，“5G”基站总数 383.7 万个，“5G”行政村占比超过 90%。^③ 2024 年，中国政府工作报告中还提出将“适度超前布局数字基础设施”。因此，中国可以依托自身在数字基础设施的巨大优势，参与非洲跨国跨区域基础设施合作，实现基础设施互联互通；支持非洲建立区域数据中心、区域云系统、网络基础设施和泛非支付结算系统；鼓励本国企业在非洲拓展“5G”网络、智慧城市、电子商务等合作，助力非洲《数字贸易议定书》的顺利实施。

① 《大力推动数字基础设施建设》，载理想中国网：http://www.qstheory.cn/2024-04/19/c_1130114824.htm，2024-08-03。

② Kenechi Okeleke, James Joiner, Emanuel Kolta, “5G in Africa: Realising the Potential, 2022”, <https://www.gsma.com/about-us/regions/sub-saharan-africa/wp-content/uploads/2022/10/5G-IN-AFRICA-REPORT.pdf>, 2024-08-24.

③ 《群策群力补齐数字基础设施短板 夯实我国数字经济发展底座》，载证券日报网：http://epaper.zqrb.cn/html/2024-07/08/content_1065096.htm，2024-08-24。

五 结语

数字贸易作为一种新兴贸易方式，为全球经济和贸易增长提供了新引擎，但也给现有国际经贸规则带来巨大的挑战，促使数字贸易规则制定成为当前数字贸易治理博弈的焦点。在多边贸易框架数字贸易规则谈判整体放缓的情况下，主要经济体通过其主导或参与的区域贸易协定推出符合自身利益诉求的数字贸易规则，积极争夺国际数字贸易规则的制定权和话语权。在非洲，虽然该地区整体的数字贸易发展水平不高，但其积极对标国际高标准数字贸易规则，通过了发展中国家之间首个专门针对数字贸易的《数字贸易议定书》。该议定书呈现了适用范围广、覆盖领域多、规则标准高且重视公共政策目标和国家安全等特点，展示了非洲国家加强数字贸易治理的雄心，以高标准倒逼国内制度改革和设施完善的决心，提升在全球数字贸易治理参与权和话语权的诉求，将为其他发展中国家的数字贸易治理提供模板和借鉴。毋庸置疑，中国已经成为全球电子商务规模最大的国家。2023年，中国网上零售额达到15.42万亿元，连续11年成为全球最大的网络零售市场。^①其中，跨境电商进出口额为2.38万亿元，比2018年增长了1.2倍。^②但是，由于缺乏中高端全球领导地位的跨国公司，中国在以高端服务为载体的可数字化知识密集服务贸易领域仍处于劣势。^③当前，中国正在积极参与国际数字贸易规则制定，全面对接国际高标准数字贸易规则，提升数字贸易治理国际话语权，营造开放、公平、公正、非歧视的数字贸易发展环境^④，这与非洲的数字贸易发展战略不谋而合。未来，中国可以与非洲加强数字贸易务实合作和规则对接，探索建立适合发展中国家水平的数字贸易规则，共同推进“数字丝绸之路”建设。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

① 《2023年我国网上零售额超15万亿元》，载中国政府网：https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202401/content_6927216.htm，2024-12-31。

② 《2023年多地跨境电商出口创新高》，载中国政府网：https://www.gov.cn/lianbo/difang/202401/content_6928830.htm，2024-12-31。

③ 沈玉良、彭羽、高疆、陈历幸：《是数字贸易规则，还是数字经济规则？——新一代贸易规则的中国取向》，载《管理世界》2022年第8期，第67~82页。

④ 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于数字贸易改革创新发展的意见》，载中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202411/content_6989832.htm，2024-12-31。