

# 拜登政府数字治理的特征、趋势及应对

顾登晨

[内容摘要] 2016 年以来,在以平台经济为核心的数字治理领域,隐私保护、反垄断、平台责任等议题流行。与欧盟基于人权视角意在追求公平的数字发展收益分配权,以及我国主要依靠内生市场、治理的核心意在做好统筹,从而实现更高质量、更为公正和谐的平台经济发展格局不同,美国作为能够全球布局、全球收割的最大数字利益既得者,其数字治理的终极目标是维护美国数字产业霸权,并基于数字霸权去夯实其在全球的政治、经济投射力。拜登政府时期综合运用经济、外交、安全合作手腕,压制与欧盟在传统数字治理领域的争议,同时协同跨大西洋和“印太战略”,利用 G7、美日澳印等小圈子,借力欧盟,增强美方在大数据、人工智能、5G、机器人、半导体等通用技术层面的规则话语权,充分理解拜登政府数字治理政策体系的内在逻辑,将对我国应对国际数字治理挑战、优化数字治理框架有启发意义。

[关键词] 数字治理;数字经济;平台反垄断;美国政治;数据监管

2018 年“剑桥分析”事件爆发以来,以隐私和数据保护为起点,美国国会提出了多如牛毛的数字治理动议。截至目前,仅就联邦层面而言,美国在反垄断、数据隐私、平台责任、劳工保护等领域的立法始终未获实质性推进。拜登执政一年多来,受选举政治导向作用,疫情纾困、经济复苏成为其对内优先事项,内部数字治理改革进展缓慢,对外在美欧贸易技术委员会(TTC)、印太经济框架(IPEF)等“外交秀”作用下,美国与欧盟以及印太地区的印度、韩国等盟友之间的过往数字争端总体上风平浪静,甚至有“偃旗息鼓”的态势。俄乌冲突爆发后,跨大西洋与印太的数字关系,亦呈现出新的特征与趋势。基于国际格局大变迁视野,将美国内外数字治理动向联动分析,有助于我们厘清美式数字治理的真实动机与本质目的,对我国建设数字经济强国、开展内外数字治理,亦有启发意义。

## 一、拜登政府开展对内数字治理的特征与趋势

自拜登执政以来,在反垄断、隐私保护、平台责任三大网络治理核心层面未有实质动作。随着高油价等俄乌冲突后续影响的逐渐露出,以及美本土 2022 年 11 月中期选举临近,集中精力保经济、保民生符合拜登和民主党的核心利益,网络政策调整缺乏急迫性。受选举政治和民主党内进步派影响,发展主义、平等主义将主导拜登剩余任期内的数字治理政策,在弥平数字鸿沟、增加数字就业方面,拜登政府将有所作为,但任何可能伤及美数字产业做大做强的政策难以上升为国会立法。

### （一）反垄断“只打雷不下雨”局面将延续

是否立（修）法，是预判美国数字反垄断走势的根本指标。在立法方面，国会目前虽有数十项反垄断相关法案待决，但在市场操纵与价格控制、垂直领域并购、平台基础设施认定等反垄断关键问题上，两党认知分歧严重，国会既有反垄断提案多由激进派民主党人主张，如众议院进步派代表普拉米拉·贾亚帕尔（Pramila Jayapal）提议“终结平台垄断法案”，民主党内亦有不同意见 [例如国会议员若伊·洛夫格伦（Zoe Lofgren）和娄·科雷亚（Lou Correa）]，<sup>①</sup>跨党派立（修）法可能性极低，<sup>②</sup>多数法案大概率仅停留在众 / 参议院司法委员会层面。在司法方面，既有立法不足以支撑司法，过去一年多，联邦贸易委员会（FTC）和 48 州检察长诉脸书案（FTC Issues Consumer Tips for Avoiding COVID-19 Vaccine Scams）、俄亥俄州检察长诉谷歌垄断案（Ohio Asks Court to Declare Google a Public Utility）、Epic 诉苹果商城案（Epic Games Files Antitrust Complaint against Apple）均被驳回，将压制后续美本土数字反垄断诉讼进程预期。在执法方面，各方认同增强执法力量、资金支持以适应平台时代的反垄断，两党在《收购兼并申请费现代化法》《州反垄断执法管辖地法》方面趋于一致，<sup>③</sup>缩水的“重建美好未来”法案也将大概率联邦贸易委员会和司法部拨付反垄断执法专项资金，但在法律未调整的情况下，执法力量增强在短期内不会影响反垄断走势。在人员方面，缺乏反垄断实务经验和国会资源协调能力的学院派反垄断专家琳娜·坎（Lina Khan）、吴修铭（Tim Wu）分别加盟联邦贸易委员会和白宫国家经济委员会，暗示拜登政府反垄断“公关”意涵浓烈，且联邦贸易委员会试图做强反垄断的扩权倾向遭到挑战，<sup>④</sup>后期行动难度将有所增加，联邦贸易委员会或将量力而行，回归保护消费者福利基准。

### （二）联邦层面隐私立法退潮在所难免

美联邦层面隐私立法具有极强的党争属性。<sup>⑤</sup>近年来数据安全与隐私保护浪潮始于 2018 年“剑桥分析”事件，本质上是民主党意图通过隐私立法约束社交巨头以服务自身选举利益。自拜登执政、民主党控制参众两院以来，国会隐私立法冲动下降。在立法方面，本届国会直到 2021 年 9 月才进行首次隐私立法“务虚”听证；共和党众议员提出全面隐私立法的路径设想，<sup>⑥</sup>民主党众议员重新引入 2019 年旧版隐私提案，<sup>⑦</sup>相关内容无新意，联邦优先权等核心争议点

<sup>①</sup> Leah Nylén and Cristiano Lima, “Progressives, Moderate Democrats Tussle over Tech Antitrust Package” (June 23, 2021), POLITICO, <https://www.politico.com/news/2021/06/23/democrats-tech-antitrust-package-495644>, retrieved January 1, 2022.

<sup>②</sup> Dave Perera, “US Antitrust Legislation Faces Uphill Battle despite Unified Democratic Government”, (March 12, 2021), Mlex, <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/us-antitrust-legislation-faces-uphill-battle-despite-unified-democratic-government>, retrieved January 1, 2022.

<sup>③</sup> Sharis A. Pozen, “House Judiciary Committee Passes Six Antitrust Bills Targeting Tech Platforms and Large Transactions, Setting Up Vote Before House of Representatives” (June 28, 2021), Clifford Chance, <https://www.cliffordchance.com/briefings/2021/06/house-judiciary-committee-passes-six-antitrust-bills-targeting-t.html>, retrieved December 22, 2021.

<sup>④</sup> Lawrence I. Weinstein, Jennifer Yang and Timothy E. Burroughs, “Procedural Overview of the FTC’s Section 5 Penalty Offense Authority” (October 29, 2021), The National Law Review, <https://www.natlawreview.com/article/notice-procedural-overview-ftc-s-section-5-penalty-offense-authority>, retrieved January 3, 2022.

<sup>⑤</sup> Alexandra S. Levine, “Washington vs. Washington: How One State Became the Center of the Tech Privacy Fight” (July 14, 2021), POLITICO, <https://www.politico.com/news/2021/07/14/washington-state-tech-privacy-fight-499571>, retrieved January 15, 2022.

<sup>⑥</sup> Gus Bilirakis, “Rodgers and Bilirakis Unveil Comprehensive Strategy to Create National Privacy Standard”, (November 3, 2021), U.S. House of Representatives, <https://bilirakis.house.gov/https://bilirakis.house.gov/media/press-releases/rodgers-and-bilirakis-unveil-comprehensive-strategy-create-national-privacy>, retrieved January 11, 2022.

<sup>⑦</sup> Anna G. Eshoo, “Eshoo and Lofgren Reintroduce Sweeping Privacy Legislation” (November 18, 2021), U.S. House of Representatives, <https://eshoo.house.gov/media/press-releases/eshoo-and-lofgren-reintroduce-sweeping-privacy-legislation>, retrieved January 19, 2022.

悬而未决，立法进程难以推进。在机构与人员建设方面，正在参议院讨论的“重建美好未来”法案纳入民主党隐私立法领军人物、温和派民主党人坎特韦尔 (Cantwell) 的提案，未来将向联邦贸易委员会拨款数亿美元用于加强用户隐私保护。<sup>①</sup>在趋势方面，受《通用数据保护条例》(GDPR) 辐射效应影响，“剑桥分析”事件后美数字产业隐私保护水平总体提升，欧洲隐私标准已经成为事实上的产业标准。在中期选举承压背景下，隐私立法对内不利民主党团结，对外无助于吸引选民，既不急迫，也无必要，共和党对隐私立法更是意兴阑珊，该议题难以引起国会有限政治资源关注，后续推进乏力。

### (三) 社交网络与民主党渐行渐近，“230 条款”难以被撼

拜登执政以来，联邦层面未就“230 条款”修正进行讨论。共和党执政的佛罗里达州、得克萨斯州分别颁行州立法 (SB 7072、HB 20) 给予州内用户对社交平台“不当审核行为”发起诉讼的权利，以此延续“社交网络压制保守主义”的叙述，但两法案均遭遇禁制令，“230 条款”未受动摇。<sup>②</sup>同时，以加强儿童保护、算法干预为切入点对平台免责权利进行限缩，成为局部修正“230 条款”的变通措施。民主党参议员提出“儿童法案”，<sup>③</sup>并针对社交媒体损伤儿童精神案举行专题听证，批评算法放大仇恨，虚假言论使儿童上瘾。<sup>④</sup>也有民主党众议员推出“反恶意算法法案 2021”，<sup>⑤</sup>认为算法代表平台主动干预，平台免责权利因此受限。在趋势方面，“国会山骚乱”事件为民主党治理社交网络提供了契机，也抑制了共和党保守主义传播的正义性，社交网络得以与民主党重新走近。2021 年 2 月以来，Meta 因“全球月活用户逼近 30 亿天花板、年轻市场被 TikTok 蚕食、定向广告效果下降”等市场逻辑作用致股价暴跌，客观上起到美国部分激进派议员一直期待的“打压”效果，暗示数字市场高频创新、动态竞争、瞬息万变。<sup>⑥</sup>在中期选举和 2024 年大选背景下，拜登政府的经济纾困计划、基建计划、“重建美好未来”计划触达选民，少数族裔身份政治动员，以及防止特朗普主义回潮，都离不开社交网络，以“230 条款”为牵引约束社交网络符合民主党利益。

### (四) 发展、平等成为拜登数字治理政策的主流叙述

首先，拜登政府数字治理政策将以发展叙述替代监管叙述。一方面，民主党历史上与硅谷交好，特朗普与社交网络的纠缠，民主党 2018 年以来对隐私议题的透支、竞选时期对反垄断议题的热炒，以及两党在数字治理上的行动困境，都限制了拜登数字监管方面的想象空间。中

① EPIC, “House Committee Approves \$1B to Create New Privacy Bureau at FTC”, (September 14, 2021), epic.org, <https://epic.org/house-committee-approves-1b-to-create-new-privacy-bureau-at-ftc/>, retrieved February 2, 2022.

② John Villasenor, “Texas’ New Social Media Law Is Blocked for Now, But That’s Not the End of the Story” (December 14, 2021), Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/12/14/texas-new-social-media-law-is-blocked-for-now-but-thats-not-the-end-of-the-story/>, retrieved February 19, 2022.

③ Senate, “Senators Markey and Blumenthal, Rep. Castor Reintroduce Legislation to Protect Children and Teens from Online Manipulation and Harm” (September 30, 2021), ED MARKEY, <https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senators-markey-and-blumenthal-rep-castor-reintroduce-legislation-to-protect-children-and-teens-from-online-manipulation-and-harm>, retrieved January 5, 2022.

④ Bobby Allyn, “Here are 4 Key Points from the Facebook Whistleblower’s Testimony on Capitol Hill” (October 5, 2021), Npr, <https://www.npr.org/2021/10/05/1043377310/facebook-whistleblower-frances-haugen-congress>, retrieved January 21, 2022.

⑤ Newsroom, “E&C Leaders Announce Legislation to Reform Section 230” (October 14, 2021), House Committee on Energy & Commerce, <https://energycommerce.house.gov/newsroom/press-releases/ec-leaders-announce-legislation-to-reform-section-230>, retrieved January 1, 2022.

⑥ 刘典：《数字时代的“市场乌托邦”：透视美国贫富差距背后的市场脱嵌运动》，《东方学刊》2021 年冬季刊，第 20—27 页。

期选举后，拜登政府跛脚的风险在增大，亟须以发展为导向留下数字遗产。另一方面，在两党竞争和中美博弈背景下，联邦层面开展大而全数字治理的可能性越来越小，发展成为可能突破点，新冠大流疫、俄乌冲突等凸显了数字化的重要性，两党在数字发展方面共识逐步增加，<sup>①</sup>一系列兼具对内发展和对外竞争双重属性的法案使美数字经济重回“国家资本主义的轨道”，<sup>②</sup>数字治理呈现出“产业政策化”的趋势，硅谷出现创业热潮，独角兽企业孵化进入井喷阶段。CB insights 数据显示，去年以来，美“独角兽”孵化速度接近1天一家，而我国速度约为10天一家，美国此类企业创新速度是我们的10倍。<sup>③</sup>

其次，发展叙述的核心，对外是大国博弈，对内是平等精神。拜登政府前期通过的基建法案中，650亿美元将被用于提高边远地区可负担、高速宽带的覆盖率，<sup>④</sup>正在参议院讨论的“重建美好未来”法案将安排专款加强隐私、反垄断执法以保障用户数字权利，白宫指导联邦通信委员会恢复网络中立性原则，所有动作均突出“公平”“可得”的平等主义叙述。未来，数字服务均等化将成为民主党在中期选举中与教育、医疗同等重要的竞选议题，这既是拜登政府的功劳，也符合民主党进步派的审美。

## 二、拜登政府开展对外数字治理的特征与趋势

长期以来，美国面临的数字发展挑战在中国，数字治理挑战在欧盟。拜登政府执政以来，致力于以元首外交、峰会外交、多边联盟方式塑造符合美国国家利益的数字与科技政策。总的来看，由于缺乏国内数字立法支持，美引领全球数字治理的难度大，拜登政府能搁置争议但无法解决分歧，欧盟数字政策“战略自主”的大方向不会逆转。在中美博弈背景下，受俄乌局势冲击，美国在人工智能、大数据、机器人等数字技术应用领域，以及半导体等硬科技领域，一旦有国会立法作为依托，拜登的“数字外交”攻势将大概率得到盟友积极回应。在对外数字贸易规则缔结上，拜登政府将避免“大而全”，重质不重量，追求单点有限突破。<sup>⑤</sup>

### （一）持续以外交手段协调美欧数字治理

硅谷全球攻城略地为欧盟提供了围绕隐私、竞争、平台责任进行立法的动力，美国党争升级严重迟滞其国内数字立法进程，导致其错失影响欧洲立法机会。拜登建立美国-欧盟贸易和技术理事会（以下简称TTC）、技术竞争政策对话机制（以下简称TCPD），组建美日印澳四方同盟（以下简称QUAD）并设立“关键和新兴技术工作小组”，以加强与盟友技术、数字政策协同。着眼未来，在以欧盟“数字市场法案（草案）”（以下简称DMA）为代表的公平竞争

<sup>①</sup> Matt Hamblen, “Chip CEOs Make Another Plea to Congress to Fund CHIPS Act” (December 2, 2021), Fierce Electronics, <https://www.fierceelectronics.com/electronics/chip-ceos-make-another-plea-to-congress-to-fund-chips-act>, retrieved January 8, 2022.

<sup>②</sup> 刘典：《数据治理的“不可能三角”》，《文化纵横》2022年第2期，第74—83页。

<sup>③</sup> Maksim Semenov, “New Unicorn Startups of 2021: An Overview and Points of Growth” (December 21, 2021), Admitad Projects, <https://admitad.pro/en/blog/new-unicorn-startups-of-2021>, retrieved May 28, 2022.

<sup>④</sup> “How President Biden’s Historic Bipartisan Infrastructure Deal Will Help Close the Digital Divide” (November 15, 2021), U.S. Department of Commerce, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/11/what-they-are-saying-how-president-bidens-historic-bipartisan>, retrieved January 17, 2022.

<sup>⑤</sup> 刘典：《全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对——基于跨境数据流动规制的视角》，《学术论坛》2021年第1期，第95—104页。

与反垄断领域，拜登政府依赖 TTC、TCPD 机制游说欧盟，<sup>①</sup>但随着法国 2022 年起接任欧盟理事会轮值主席国，受有欧洲战略自主情结的蒂埃里·布雷顿（Thierry Breton）等人影响，经欧洲议会审议通过的 DMA 年内或将在欧盟理事会达成一致，为最终出台做好准备。<sup>②</sup>在以“数字服务法案（草案）”（以下简称 DSA）为代表的平台责任改革领域，由于对社交/内容平台的约束关涉欧洲各国政党选举利益，且平台责任成为全球化趋势，DSA 面临的挑战不是“要不要”，而是更多体现欧盟意志还是成员国意志，<sup>③</sup>以及如何与司法衔接，<sup>④</sup>拜登政府干预空间有限。在以《通用数据保护条例》（以下简称 GDPR）为代表的隐私保护与数据安全领域，虽然 GDPR 抑制创新的论据频出，但相比于隐私立法缺位导致“无所适从”，业界倾向于认为 GDPR 提供了更便捷、更经济的合规路径，加之欧洲数据自主意识抬头，如何使数据服从服务于欧盟本地区经济发展，如何在欧盟边界内共享数据以帮助欧洲企业壮大，正成为欧盟开展数字治理核心驱动，欧盟“有条件的数据跨境自由”的立场不会改变，拜登政府核心关注点转向维持美欧数据跨境机制稳定。2022 年 3 月 25 日，欧盟与美国推出新的数据安全流动协议《跨大西洋数据隐私框架》，以推动数据在欧盟和美国之间自由、安全地流动。值得注意的是，虽然斯诺登事件以来美欧间围绕数据跨境问题龃龉不断，但美欧在意识形态、安全与经济方面的深度咬合，尤其是俄乌局势中双方地缘关系的拉近，决定了双方在数字政策上难以出现无法弥合的裂痕。对美欧数字外交的讨论和预判，离不开对跨大西洋关系宏观场景的分析。

## （二）构筑通用数字技术和硬科技领域“小院高墙”

一是聚焦数字应用。拜登政府或战略性放弃没有优势的公平竞争、隐私保护、平台责任等传统数字治理议题，脱虚向“实”，将有限的高级别外交资源聚焦数据竞争<sup>⑤</sup>、人工智能<sup>⑥</sup>、机器人等应用领域，<sup>⑦</sup>在通用数字技术应用伦理与规范层面进行引领。<sup>⑧</sup>在 2021 年 9 月的 TTC 匹

① “EU-US Launch Joint Technology Competition Policy Dialogue to Foster Cooperation in Competition Policy and Enforcement in Technology Sector” (December 7, 2021), European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6671](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6671), retrieved January 17, 2022.

② Javier Espinoza, “Breton Accuses US Commerce Secretary of Campaigning for Big Tech” (December 18, 2021), Financial Times, <https://www.ft.com/content/d80c0c3a-460b-47b9-bab3-dfb114a40dd1>, retrieved January 7, 2022; Twitter from Thierry Breton (October 7, 2021), Twitter, <https://twitter.com/thierrybreton/status/1445791407311032320>, retrieved January 5, 2022.

③ Mathieu Pollet, “French Law on Content Moderation Risks ‘Fragmenting’ EU Digital Market, Says Commission” (July 5, 2021), EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-new-french-bill-risks-fragmenting-eu-digital-market/> retrieved December 29, 2021; Marc Rees, “The Recycling of the Avia Law is Not to the Taste of the European Commission” (June 16, 2021), Next Impact, <https://www.nextimpact.com/article/47441/le-recyclage-loi-avia-nest-pas-gout-commission-europeenne>, retrieved December 27, 2021.

④ Christoph Schmon, “French High Court Rules That Most of Hate Speech Bill Would Undermine Free Expression” (June 18, 2020), EFF, <https://www.eff.org/zh-hans/press/releases/victory-french-high-court-rules-most-hate-speech-bill-would-undermine-free-expression>, retrieved October 5, 2021.

⑤ Matthew J. Slaughter and David H. McCormick, “Washington Needs to Craft New Rules for the Digital Age” (June 2021), Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-16/data-power-new-rules-digital-age>, retrieved October 7, 2021.

⑥ Eric Lander and Alondra Nelson, “Americans Need a Bill of Rights for an AI-Powered World” (October 22, 2021), the White House, <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/10/22/icymi-wired-opinion-americans-need-a-bill-of-rights-for-an-ai-powered-world/>, retrieved January 12, 2022.

⑦ EU Member States, European Commission, and European Parliament, “EU Parliament and Council of the EU Reach Agreement on Data Governance Act” (December 6, 2021), Hunton Andrews Kurth’s Blog, <https://www.huntonprivacyblog.com/2021/12/06/eu-parliament-and-council-of-the-eu-reach-agreement-on-data-governance-act/>, retrieved February 22, 2022.

⑧ Jen Psaki, “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement” (September 29, 2021), the White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>, retrieved January 6, 2022.

兹堡会晤上，美国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）、商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）、贸易代表凯瑟琳·戴（Katherine Tai）和欧委会负责贸易事务的副主席瓦尔迪斯·东布罗夫斯基（Valdis Dombrovskis）、负责竞争事务的执行副主席玛格丽特·维斯塔格（Margrethe Vestager）悉数出席，双方明确了数字化转型、人工智能、半导体等领域的合作。美欧携手在应用领域制定规则，将对传统基础数字治理产生塑造效应，即通过“条状”领域“求同”，来绕开、消解甚至汰换“块状”领域的分歧。

二是聚焦硬科技。美欧（即 TTC）、美日印澳（即 QUAD）合作聚焦半导体供应链、关键技术投资与出口管制等硬科技领域<sup>①</sup>。在中期选举承压背景下，创新与竞争法案、芯片法案获得国会阶段性支持，基建法案落地、“重建美好未来”法案在途，将增强拜登联合盟友进行大国博弈以换取国内政治资本的冲动，美立法催生的“真金白银”也将反向增强盟友合作信心。

三是坚持意识形态叙事但不纠缠。美国组建所谓基于“民主国家联盟”的技术、供应链与数字治理小集团，核心诉求在于统一对华硬科技脱钩进度，管控脱钩进程，夯实西方技术和标准影响力，<sup>②</sup>而非追求与盟友在经贸领域的步伐一致。<sup>③</sup>在所谓他国强制性技术转让、知识产权保护不足、国企不公平竞争等意识形态化的经济议题上，美不会对盟友提过高要求。<sup>④</sup>

四是以税改让步实现为盟友让利。拜登政府推进全球最低公司税率改革有服务国内税改的考虑，但客观上也给盟友分享更多数字收益以潜在可能性，数字税将持续退潮。

### （三）数字贸易规则谈判追求单点有限突破

全球贸易进入数字时代，数字规则成为各类贸易协定的核心。特朗普时期的《美墨加三国协定》（以下简称 USMCA）集成了美数字贸易核心诉求（数据跨境自由、反数据本地化、源代码知识产权保护）与传统贸易诉求，但不具可复制性：一方面因加拿大、墨西哥非数字大国，另一方面协定的通过与特朗普个人风格强关联。随着数字贸易与传统贸易规则的交织，全球数字治理多极化，<sup>⑤</sup>加之美外交投射能力下降、美国内数字立法滞后，拜登政府难以对外达成超出 USMCA 的更高水平综合贸易协定。2022 年 2 月以来，美持续炒作“印太战略”之下的“印太经济框架”，细节尚未公布，但数字贸易研判系其中最为核心的内容，具体将包括“电子商务、数据保护、数据跨境、5G 标准、AI 伦理”等模块，暗示美方正持续将符合硅谷利益的数字规则精神嵌入既有数字贸易规则框架，签订类似特朗普时期《美日数字协定》的“小协议”，避开大而全，重质不重量，将是大概率事件。

在全球层面，美国数字治理的终极目标是维护美数字产业霸权，目前全球数字产业态势符

<sup>①</sup> Kiyoshi Takenaka and Louise Heavens, “‘Quad’ Countries to Agree on Secure Microchip Supply Chains-Media” (September 18, 2021), Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/quad-countries-agree-secure-microchip-supply-chains-media-2021-09-18/>, retrieved January 5, 2022; “Toward a US-Japan Digital Alliance” (October 21, 2021), Brookings, <https://www.brookings.edu/research/toward-a-us-japan-digital-alliance/>, retrieved January 8, 2022.

<sup>②</sup> Briefing Room, “President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership” (June 12, 2021), the White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>, retrieved February 8, 2022.

<sup>③</sup> Akinori Kahata, “Managing U.S.-China Technology Competition and Decoupling” (November 24, 2020), CSIS, <https://www.csis.org/blogs/technology-policy-blog/managing-us-china-technology-competition-and-decoupling>, retrieved January 18, 2021.

<sup>④</sup> Steven Overly, “U.S.-EU Officials Pledge More Coordination on Tech and Trade at Pittsburgh Meeting” (September 29, 2021), POLITICO, <https://www.politico.com/news/2021/09/29/us-eu-trade-tech-council-pittsburgh-514760>, retrieved February 18, 2022.

<sup>⑤</sup> 刘典：《推动中国数字内容贸易繁荣发展：进展、挑战与路径分析》，《经济与社会发展》2022 年第 1 期，第 1—12 页。

合美方利益。美方以 USMCA 中数字贸易规则部分为基准,参与 WTO 框架下数字贸易多边谈判,基本态度是“高要价、不着急”,本质是以高标准迟滞全球谈判为筹码进行要价。在亚太区域层面,亚太系美方数字贸易规则重点投射区域。发端于奥巴马政府且受日、英认可的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称 CPTPP)中的数字贸易精神为美方所接受,但由于 CPTPP 成员复杂、非数字贸易规则部分存在争议,美方对加入持开放态度但并不急于加入。《区域全面经济伙伴关系协定》(以下简称 RECP)虽设立数字贸易专章,但未涵盖有效的争议解决条款,加之地缘政治考虑,美方对此保持距离。<sup>①</sup>新加坡主导的《数字经济伙伴关系协定》(以下简称 DEPA)采用模块化设计,既照顾到各国数字经济发展水平差异,也考虑到各国在不同数字议题方面的差异化诉求,避免“大而全”导致的长谈判周期,拜登政府或积极参与,对外可确立美方在 DEPA 中的影响力,借此扩大在亚太地区的战略经济影响力,<sup>②</sup>对内可积累“订立数字贸易协定”的政治资本。<sup>③</sup>在欧盟层面,美欧在数字贸易规则的多数方面保持一致,核心分歧在数据跨境方面。欧盟对外贸易协定中通常不直接包含数据跨境流动或本地化的条款。在 WTO 谈判框架下,欧盟原则上同意数据跨境自由、防止本地化,但同时要求实现监管灵活性。欧盟“有条件的数据跨境自由”与美国自由贸易协定通常包括强势且具体的数据跨境自由条款之间构成冲突,美欧数字贸易协定短期内难以达成。在英国层面,英国脱欧后重新评估 GDPR 与产业的关系,<sup>④</sup>数字治理逻辑向自由主义回归,《英日全面经济伙伴关系协定》与 CPTPP 中数字贸易规则保持一致且英国已经表态加入 CPTPP,<sup>⑤</sup>与亚太地区“核心数字国”新加坡趋向于达成全面数字贸易协定,<sup>⑥</sup>这些使英国成为美国与欧盟、亚太之间的良好数字贸易规则“桥梁”,美英数字贸易协定也因之可能获得突破,美英联手推进全球数字贸易规则制定以平衡欧盟独领的迹象显现。

#### (四) 全力抑制中国信息通信技术与服务业“出海”

华为、TikTok 事件以来,美国对华信息通信技术与服务(以下简称 ICTS)脱钩进入常态化。特朗普执政中后期,欧盟对此不愿盲从,有选择地配合美方。拜登执政以来,综合使用经济(关税休战)、外交(价值同盟)、安全(集体安全塑造)等手段,借助 G7、北约、TTC 等多边机制,一方面管控美欧在数字税、反垄断、隐私保护等方面的分歧,另一方面加强在国际数字规则、跨境数字贸易规则、全球统一技术范式方面的磋商,试图打造以美欧为主导的数字治理、数字

<sup>①</sup> Wendy Cutler and Joshua P. Meltzer, “Digital Trade Deal Ripe for the Indo-Pacific” (April 5, 2021), Brookings, <https://www.brookings.edu/opinions/digital-trade-deal-ripe-for-the-indo-pacific/>, retrieved January 18, 2022.

<sup>②</sup> Matthew P. Goodman, “DEPA and the Path Back to TPP” (July 15, 2021), CSIS, <https://www.csis.org/analysis/depa-and-path-back-tp>, retrieved January 19, 2022.

<sup>③</sup> Eric Emerson and Chris Forsgren, “The US Appears Poised to Pursue a Digital Trade Agreement in Asia” (October 15, 2021), STEPTOE, <https://www.steptoeglobaltradeblog.com/2021/10/the-us-appears-poised-to-pursue-a-digital-trade-agreement-in-asia-what-does-that-mean/>, retrieved January 18, 2022.

<sup>④</sup> David Erdos, “Assessing UK Data Protection Reform in Transnational Context: What New Direction?” (October 2021), SSRN, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3940308](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3940308), retrieved February 19, 2022.

<sup>⑤</sup> “UK-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement” (December 24, 2020), Ministry of Foreign Affairs of Japan, [https://www.mofa.go.jp/ecm/ie/page22e\\_000914.html](https://www.mofa.go.jp/ecm/ie/page22e_000914.html), retrieved May 29, 2022.

<sup>⑥</sup> “UK Agrees World’s Most Comprehensive Digital Trade Deal with Singapore” (December 9, 2021), GOV. UK, <https://www.gov.uk/government/news/uk-agrees-worlds-most-comprehensive-digital-trade-deal-with-singapore>, retrieved February 1, 2022.

贸易规则和技术范式体系。在俄乌冲突爆发后，ICTS产业“姓什么”的身份属性引发关注，这将加大美欧对中国ICTS海外存在的审视和质疑。受俄乌冲突刺激，美欧地缘上短期内得以走近，将为美欧数字联盟与网络安全合作增加动力，过去美欧间传统数字纷争将降温，双方在数字规则、数字贸易规则、数字技术范式方面联手制华的可能性上升，中国ICTS“出海”的不确定性增加。

### 三、拜登政府数字治理的启示及应对

受政治气候影响，数字治理成为中美博弈的一个重要方面。美方以“双标”审视中方数字规则。在数据隐私议题上，美攻击我《国家安全法》《国家情报法》《数据安全法》《个人信息保护法》提倡“数据本地化”，公民个人隐私“无密可保”，质疑我国没有独立的数据保护机构，而美方自身隐私保护法案长期不能落地，健康、金融等重点领域数据同样有严格的跨境流通限制要求，在云服务领域拥有绝对优势且可依据“云法案”进行域外调证和管辖，形成对全球数据的实际控制权。在反垄断议题上，美方本土反垄断修法、执法“只打雷不下雨”，却指责欧盟DMA“歧视美国企业”，对中国在美互联网产品搞“清洁法案”，鼓动印度驱离中国数字元素，过去五年，美本土数字治理“云潮汹涌”，而苹果、谷歌、亚马逊、脸书、微软等美国巨头均实现了市值上涨多倍，国际优势地位进一步巩固。在平台责任议题上，美方要“面子”更要“里子”，一方面要求脸书、推特等平台加强自我监管，一方面又慎用立法减损平台的“免责权利”，反将中方压实平台主体责任的政策污为“言论审核”“限制人权”。在国际数字贸易规则订立上，美方“合纵连横”，将数字治理、数字贸易与地缘政治、意识形态等问题相挂钩，意图压缩中国在全球数字治理、数字贸易中的合法权益，构建排华、反华的数字贸易小圈子。

目前，我国数字产业“出海”能力依然不强，突出体现在海外市场占有率不高，在国际数字规则、资本市场规则方面发言权不大，以及反西方围猎、反西方制裁办法不多。美在全球数字治理与内部数字治理上“双标”的日益暴露，其综合外交投射能力的下降特别是国际口碑的下滑，为我国参与国际数字规则制定提供了空间。从欧盟的经验得失看，以监管替代发展是“没有办法的办法”，一旦错失先发优势，后期追赶难度极大；从印度近两年来频繁以政治干预数字市场的实践看，市场大不天然意味着能够“发展好”，“对华脱钩”不意味着能够实现“印度自主”，更难以在数字治理领域“有声音”。我国应毫不动摇坚持发展壮大包括平台经济在内的整体数字经济水平，<sup>①</sup>以高质量发展作为引领国际数字治理的坚实基础，统筹好发展与治理、发展与安全的关系，具体的应对思路如下。

一是把握技术主导、数据驱动、业态融合、平台支撑等数字经济发展趋势规律，优化治理体系，加强政策协调，统筹规则竞合，厘清监管分工。监管既不能大面积留白，也要防止协调不足导致合成谬误，背离产业规律。

二是鼓励企业苦练内容、大胆创新、啃硬骨头，强化基础领域关键核心技术研发，助力构建我国自主可控产业生态，在上下游联动、数实融合中创新孵化，鼓励头部数字企业和中小数字创新企业“反内卷”、走出去，确保整体数字生态经得住地缘政治动荡考验，在国际竞争中

<sup>①</sup> 刘典：《数字人民币：数字经济的生态重构与全球竞争》，《文化纵横》2021年第1期，第40—48页。

“使得上劲”“帮得上忙”。

三是统筹国内国际“两个大局”、发展安全“两件大事”，加强部门间沟通协调，明确优先目标和政策配套，推动国内立法对外兼容，稳定规则预期，防止内外掣肘，提升“数字外交”“金融外交”的主动性、专业性，通过 WTO、RCEP、中欧投资协定等多边机制积极参与、主动引领国际数字规则、资本市场规则制定，积极推动 CPTPP、DEPA 谈判，同时毫不动摇地反对单边主义、零和思维，坚持以外交与安全对话管控相关方分歧，加强数字治理协同。

作者系北京航空航天大学北京科技创新中心研究基地研究员