“全球南方”视角下东盟—中国—海合会数字治理合作机制探析*

刘　洋

摘　　要：首届东盟—中国—海合会峰会启动“大三角”合作机制，数字治理被确立为核心合作领域之一。三方要素禀赋互补，在数据流动、算力布局与算法规制等领域存在相近的治理诉求。该机制依托既有合作框架提供支撑，但也面临地缘政治压力、安全信任赤字、制度差异的内在摩擦以及数字鸿沟等挑战。从国际实践看，RCEP、DEPA 与 CPTPP 三类区域经贸协定分别承载了不同的数字治理路径，且各有适用边界：RCEP 以包容性和差异性为核心，适合基础性制度构建，可行性高、适应成本较低，但难以应对深层规则竞争；DEPA 以模块化和灵活开放为特征，可在特定领域先行先试，但存在合作碎片化和核心议题搁置等风险；CPTPP 强调制度性承诺和高标准约束，可提供长期愿景，目前仅宜作为标杆。三方应立足发展差异，兼顾各方治理诉求，循序渐进，以 RCEP 为基础，借 DEPA 实现议题突破，适时对标 CPTPP，为“全球南方”国家在数字治理领域形成制度性合作提供实践范本。

关 键 词：“全球南方”；数字治理；区域贸易协定；制度互补

作者简介：刘洋，华中师范大学政治与国际关系学院 2026 级博士研究生（武汉 430079）。

文章编号：1673-5161（2026）06-0047-22

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系 2025 年度国家社会科学基金一般项目（25BKS004）的阶段性研究成果。本文初稿曾参加第八届“高校青年政治学者联盟论坛”，感谢赵长峰教授的指导以及赵宁宁、吴兵等参会老师。同时感谢《阿拉伯世界研究》编辑部老师及匿名评审专家提出的修改意见。笔者文责自负。

当前,数智革命正深刻重塑全球经济治理格局,数字经济作为全球经济增长的新引擎,已成为后发国家与先发国家竞争的新赛道。① 然而,全球数字治理体系呈现碎片化态势,规则制定权仍集中于少数发达国家,数字鸿沟非但未能弥合,反因技术加速迭代而持续扩大。特朗普 2.0 时期以来,保护主义与单边主义显著抬头,中美竞争持续深化,推动国际格局加速转型。2025 年 5 月,首届东盟—中国—海合会峰会在吉隆坡举行,三方共同发表联合声明,承诺在经济一体化、互联互通、能源安全和可持续性、数字化转型与创新等领域开展合作,标志着覆盖 21 亿人口、经济总量近 25 万亿美元的“大三角”②合作正式启动。同年 10 月与 12 月,三方分别签署谅解备忘录,标志着合作迈出制度化、机制化的重要一步。③ 联合声明将数字合作确立为核心合作领域之一,明确提出探讨跨区域数字经济发展框架,就数字贸易、电子商务、人工智能和数据安全等议题开展合作。④

目前,国内外关于三方合作的研究主要仍集中于双边维度。⑤ 其中数字合作研究,主要围绕以下几个方面展开:一是在 RCEP 等协定框架下,就数字网络安全、跨境数字规则协同与治理创新等问题进行讨论⑥;二是分析中国与

① 杨值珍:《辩证把握“十五五”时期我国发展环境的新情况新特点》,载《社会科学动态》2025 年第 9 期,第 18 页。

② 李强:《在东盟—中国—海合会峰会上的讲话》,载《中华人民共和国国务院公报》2025 年第 16 期,第 6-7 页。

③ 朱琳:《〈东盟—中国—海合会三方合作谅解备忘录〉在北京签署》,经济日报,2025 年 12 月 10 日,https://rss.jingjiribao.cn/static/detail.jsp?id=625764,上网时间:2026 年 7 月 2 日。

④ 《东盟—中国—海合会峰会联合声明》,载《人民日报》2025 年 5 月 28 日,第 2 版。

⑤ 李卓、任明辉、翟崑:《东盟—中国—海合会卫生合作:战略价值与路径前瞻》,载《中国公共卫生》2026 年第 1 期,第 114-121 页;姜英梅:《东盟—中国—海合会峰会:全球地区一体化新浪潮》,载《世界知识》2025 年第 12 期,第 56-58 页;冯钧泽:《东盟—中国—海合会三方合作机制化探析》,载《阿拉伯世界研究》2026 年第 3 期,第 29-57 页;唐瑛:《全球南方国家的区域合作:区域间主义的分析——从东盟—海合会到东盟—中国—海合会》,载《东南亚研究》2026 年第 3 期,第 42-63 页。

⑥ 刘向洋:《中国—东盟数字规则协同:主要挑战、驱动逻辑与治理进程》,载《印度洋经济体研究》2026 年第 2 期,第 86-107 页;赵祺:《中国—东盟跨境数据流动治理合作:现实与路径选择》,载《南洋问题研究》2024 年第 3 期,第 85-98 页;陈喆:《中国——东盟自贸区 3.0 版数字贸易规则的内容创新、制度距离与实施策略》,载《学术论坛》2025 年第 2 期,第 33-49 页;Zou Rui, “China-ASEAN Bilateral Digital Trade under the RCEP Digital Trade Framework: Current Situations, Challenges, and Responses,” *Frontiers in Business Economics and Management*, Vol. 14, No. 2, 2024, pp. 196-205;Gregory P. Corning, “ASEAN and the Regime Complex for Digital Trade in the Asia-Pacific,” *Journal of World Trade*, Vol. 56, No. 6, 2022, pp. 915-938.

东盟①、海合会②在共建“数字丝绸之路”的机遇与挑战；三是将数字合作置于地缘政治博弈，分析中美竞争对中国与东盟、海合会数字合作的影响。③ 综合来看，既有对三方在双多边数字合作、规则衔接与框架确立的成果，为本研究进一步探讨三方数字合作奠定了基础，但仍存在些许不足：一方面，缺乏将三方作为整体研究的专门性研究成果。作为“全球南方”的重要组成部分，现有研究较少对三方数字合作的基础、机遇进行具体分析，也鲜有将其置于“全球南方”的大视角下进行分析，不利于完整把握其数字合作态势。另一方面，既有研究也略显时滞。当前，中国—东盟自贸区 3.0 版已正式签署，中国—海合会自贸区协定的各方面条件基本成熟④，东盟—海合会自贸协定也正在规划。本文立足“全球南方”的研究视角，探讨东盟—中国—海合会数字治理合作的基础、机遇与挑战，并探索三方数字合作可能参考的相关范式与发展路径。

本文采用“全球南方”视角，不只是将其作为发展中国家的身份标签，而是作为一种分析性概念。在理论内涵上，“全球南方”既指在国际政治、产业链位置等均处不利、不公，地位相对边缘的国家群体，也表现为全球治理变革中寻求联合自强的集体行动。⑤ 当前“全球南方”国家在数字治理领域的困境，集中体现为三个层面的错位。其一，能力与标准的错位。作为全球数字软硬件产品和服务的重要生产、投资与消费市场，却在技术标准、算法框架、算力分配上受制于少数发

① 参见马文婷：《中国—东盟共建“数字丝绸之路”：问题表征及路径选择》，载《经济问题》2025 年第 4 期，第 23-31 页；罗圣荣：《东盟数字经济与中国—东盟“数字丝绸之路”建设》，载《当代世界》2023 年第 3 期，第 59-65 页；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》，载《广西社会科学》2022 年第 11 期，第 45-51 页；Pramila Paudel，“Connecting Asia: The Rise of China’s Digital Silk Road in ASEAN Countries，” *Realism: Law Review*，Vol. 3，No. 2，2025，pp. 70-94.

② 郭晓莹：《中国与海合会国家数字经济合作的现实与路径选择》，载《阿拉伯世界研究》2022 年第 5 期，第 21-41 页；韩建伟：《中东数字鸿沟问题与“数字丝绸之路”的高质量发展》，载《国外社会科学》2022 年第 4 期，第 111-123 页；梁玉红、罗林：《海合会国家数字治理的路径、挑战与对华合作》，载《和平与发展》2025 年第 6 期，第 138-165 页；Mona Massalha，“Drivers and Barriers to ICT Sector Development in the Gulf Cooperation Council: A policy-Oriented Analysis，” *Asian Development Policy Review*，Vol. 13，No. 3，2025，pp. 336-359.

③ 云倩、陆善勇：《美国在“印太经济框架”下对中国—东盟数字经济合作的遏制及中国的应对策略》，载《广西大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 3 期，第 185-192 页；蔡翠红、于大皓：《美国“印太战略”背景下的中国与东盟数字经济合作及其挑战》，载《同济大学学报（社会科学版）》2023 年第 2 期，第 26-39 页。

④ 《王毅会见海合会秘书长布达维》，中华人民共和国外交部官网，2025 年 12 月 15 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/202512/t20251214_11772428.shtml

⑤ 门洪华：《“全球南方”的兴起与国际博弈的新图景——兼论中国的战略应对》，载《教学与研究》2024 年第 1 期，第 105-113 页。

达国家的供给锁定。[①] 其二,资源与规则的错位。作为数据、算力、算法资源的主要产出地,却难以有效参与数字治理规则的制定。[②] 其三,需求与制度的错位。作为数字化转型最迫切的群体,却缺乏与自身发展阶段相匹配的国际制度接口。从国际机制理论的视角审视,这种困境通常被视作制度供需的结构性错配。[③] 既有国际制度供给无法满足“全球南方”国家的发展需求与监管能力约束,而新的制度供给又因大国博弈而受阻。能力、资源与需求的三重错位,构成了本文分析三方合作的基础性框架。

一、东盟—中国—海合会数字治理合作的基础与机遇

三方合作的基础与机遇,深植于禀赋要素结构的差异与互补、在数字化转型战略与数字治理变革中的共同站位,以及既有制度的存量积累。

(一) 要素禀赋差异与比较优势互补

三方在生产、投资与消费端的梯度互补格局,是“全球南方”内部发展层次多样性的典型映射,其内部的梯度落差,构成了要素流动与功能互补的物质基础。

1. 生产端:三方在技术供给能力、制造基础与数字服务生态上形成明显梯度

中国在生产端具备全链条的比较优势,已构建起基础研究、技术开发、产品制造到平台运营的数字产业体系。2025 年,中国数字经济增加值达 49 万亿,占 GDP 约 35%,核心产业增加值占 GDP 比重提升至 10.4%。[④] 作为全球最大的电子信息产品制造基地,拥有完整的半导体封装测试、通信设备制造和智能终端生产集群,数字基础设施产品的产量和出口量均居世界前列。截至 2025 年底,5G 基站达 483.8 万个,占全球 5G 基站总量的 60%以上,光缆线路总长度达 7,499 万公里,对外提供服务的数据中心机架数达 93.8 万架。[⑤] 速卖通、Temu、TikTok、SHEIN 等平台电商和阿里云、华为、中兴等科技企业,已跻身全球服务商前列,并通过电商出海、本地化运营,在海外场景中展现出极强的适应性。中国在 5G 必要专利、人工智能论文与专利产出等已跻身全球第一梯队,拥有约 60%的人工智

① 李巍、罗仪馥:《产业政治:超级企业与大国竞争》,北京:中国人民大学出版社 2026 年版,第 161-183 页。

② 雷亚男:《韧性生成:“全球南方”参与全球数字公共产品治理的逻辑与实践》,载《印度洋经济体研究》2026 年第 1 期,第 74 页。

③ Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 325-355.

④ 《“十四五”时期我国数字经济规模稳居世界第二》,央广网,2025 年 12 月 26 日,https://finance.cnr.cn/ycbd/20251226/t20251226_527473053.shtml,上网时间:2026 年 7 月 2 日。

⑤ 《2025 年通信业统计公报》,中华人民共和国工业与信息化部官网,2026 年 1 月 28 日,https://www.miit.gov.cn/jgsj/yxj/xxfb/art/2026/art_bea806f4dd20457cb0158795cc210aa7.html,上网时间:2026 年 7 月 2 日。

能专利和约 2/3 的机器人相关专利，形成了技术标准制定到产业化落地的正向循环。① 然而，中国在核心环节对外依赖度高、自给率低，尽管正加速半导体产业的本土化进程，但截至 2024 年自给率仅为 24%，超过 76%的芯片仍依赖进口。②

东盟国家在生产端呈现明显分层，其中，数字硬件制造是东盟的传统优势领域，也是其参与全球价值链最早、最深入的环节。从出口结构来看，机械与电子类产品在东盟出口中占据主导地位，约占其总出口额的 40%，并在高附加值环节也有所涉足，电子集成电路就占大类总出口的 12.5%。③ ICT 产品对东盟货物贸易的贡献率从 2015 年的 18.2%上升至 2024 年的 25.6%，从增长速度来看，仅 2023 年至 2024 年，东盟 ICT 商品贸易额就从 8,387 亿美元增长至 9,831 亿美元，年增幅达 17.2%。④ 从空间分布来看，新加坡在半导体设计、数据中心运营等领域具有竞争力，是全球重要的芯片设计中心和数据枢纽。马来西亚、越南、泰国等国在电子产品制造和组装环节嵌入全球产业链，并在消费电子代工领域形成专业化优势。但东盟在生产端仍以中低端制造和组装为主，核心芯片设计、基础软件开发相对薄弱，本土配套率整体偏低，关键零部件高度依赖从中国、韩国、日本等地的进口。以越南为例，越南电子产业对本地原材料的采购比例仅占约 10%，电池等关键部件主要从中国进口，其生产能力和技术水平仍处于初级加工阶段。⑤ 菲律宾、柬埔寨等国约 90%的通用设备依赖进口，本土配套能力严重不足。⑥

海合会国家的数字生产端优势相对有限，尽管沙特、阿联酋等国在数据中心建设、云计算部署等方面取得进展，但其经济结构仍以能源为主导。沙特作为海合会最大经济体和数字经济领先者，规模最大、增长最快，产业链相对最为完整，其数字经济产值已近 1,400 亿美元，占中东和北非数字经济增长的 50%以上，数据中心容量从不足 80 兆瓦增至超过 440 兆瓦，已有 8 家初创企业达到独角兽级

① 《专利量质齐升 中国 AI 跑出“加速度”》，新华网，2026 年 4 月 26 日，https://www.news.cn/politics/20260426/b41fbd7f18714466ad60303a12dbbc5b/c.html，上网时间：2026 年 7 月 2 日。

② “Gauging Domestic AI GPU Self-sufficiency,” *Morgan Stanley*, May 5, 2025, https://reportify.cn/reports/1117163473445457920, 上网时间：2026 年 7 月 2 日。

③ “Trade Crossroads of the World: The Strategic Rise of ASEAN’s Exports,” *Andaman Partners*, November 3, 2025, https://andamanpartners.com/2025/11/trade-crossroads-of-the-world-the-strategic-rise-of-aseans-exports/, 上网时间：2026 年 7 月 2 日。

④ “ASEAN Key Figures 2025,” *The ASEAN Secretariat*, December 2025, https://asean.org/wp-content/uploads/2025/12/AKF-2025_v3_202601151314.pdf, 上网时间：2026 年 7 月 2 日。

⑤ “Vision for the Digitalisation of Supply Chains in ASEAN and Japan,” *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia*, December 14, 2022, https://www.eria.org/uploads/Vision-for-the-Digitalisation-of-Supply-Chains-in-ASEAN-and-Japan.pdf, 上网时间：2026 年 7 月 2 日。

⑥ 《中国与东盟通用设备行业合作情况》，中国通用机械工业协会网站，2026 年 4 月 13 日，https://www.cgmia.org.cn/Web/News/Detail/25176，上网时间：2026 年 7 月 2 日。

别,科技专业人才数量超过 40.6 万。① 但整体而言,海合会国家的自主研发能力仍处于培育期,对进口技术的依赖程度较高。

2. 投资端:三方在资本充裕度、投资偏好与融资机制上呈现出互补性配置

海合会国家拥有最显著的投资比较优势。后石油时代,海合会国家正加速从能源、不动产等传统领域向科技和数字经济赛道转移,从偏重财务回报的被动投资者转向深度介入产业链的主动投资者,并通过设立专项基金、成立合资公司与直接孵化构建数字生态。其中,沙特公共投资基金(PIF)、阿布扎比投资局、科威特投资局、卡塔尔投资局等管理超过 4.9 万亿美元的资产,位居全球前列。② 其中,PIF 已投资软银愿景基金、优步、Alat 等项目,加快布局人工智能与数字基础设施、数字娱乐、半导体与高科技制造等领域,通过设立约 400 亿美元的专项基金投资 AI 初创企业、芯片制造商,宣布计划在未来五年投入 720 亿美元,专门布局人工智能硬件和算力基础设施建设。③ 阿联酋穆巴达拉(Mubadala)基于市场化的运作模式,聚焦塑造未来的行业,仅在 2025 年,穆巴达拉在人工智能和数字基础设施的投资就达到 49 亿美元,在数字资产领域的投资更是高达 129 亿美元。④

与海合会侧重股权投资有所不同,中国在投资端的比较优势主要体现为数字基建和产业园区等与实业结合的对外直接投资。仅就 2025 年,中国对共建“一带一路”国家的非金融类直接投资就同比增长 18%,达到 2,833.6 亿元。⑤ 中资企业在东盟、海合会承建大量光纤网络、数据中心和通信基站项目,能够提供从硬件到软件、运营的一体化服务模式。国家开发银行、进出口银行和丝路基金等政策性金融机构,以及中投公司等主权基金,为数字合作项目提供了多元化的融资渠道,截至 2026 年 6 月底,丝路基金投资项目遍及 70 多个国家和地区,承诺

① “Alswaha: Value of Saudi digital Economy Reaches $140 Billion, Accounting for 50% of MENA Growth,” *Saudi Gazette*, February 11, 2026, https://saudigazette.com.sa/article/658860/saudi-arabia/alswaha-value-of-saudi-digital-economy-reaches-140-billion-accounting-for-50-of-mena-growth, 上网时间:2026 年 7 月 2 日。

② 《海合会主权财富基金签署 550 亿美元协议》,中华人民共和国驻巴林王国大使馆经济商务处网站,2024 年 10 月 30 日,https://bh.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2024/art_38b6e91705a64628ab11d3d899b75a5d.html,上网时间:2026 年 7 月 2 日。

③ “1GA Chief Executive: Bahrain Achieves Significant Strides in Governance & Operations in 2023,” *SAMENA TRENDS*, March 27, 2024, https://cdn.samenacouncil.org/samena_trends/files/SAMENA_Trends_Jan_Mar_2024.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 2 日。

④ “Mubadala Invests Dh120 Billion In 40 Transactions In 2025,” *Khaleej Times*, January 1, 2026, https://menafn.com/1110544844/Mubadala-Invests-Dh120-Billion-In-40-Transactions-In-2025, 上网时间:2026 年 7 月 2 日。

⑤ 《国务院新闻办发布会介绍 2025 年商务工作及运行情况》,中国政府网,2026 年 1 月 27 日,https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202601/content_7059434.htm,上网时间:2026 年 7 月 2 日。

出资额超过 290 亿美元。①

东盟在投资端则更多呈现为需求方，数字基础设施建设存在巨大的资金缺口。根据东盟秘书处和亚洲开发银行的评估，东盟要实现《东盟互联互通总体规划 2025》提出的互联互通目标，每年至少需要在可持续基础设施建设领域投资 1,100 亿美元，各国财政能力远不足以覆盖缺口。② 而菲律宾、印尼、越南等国在海底光缆铺设和偏远地区网络覆盖方面亟需外部投资，老挝、柬埔寨、缅甸等最不发达国家更面临的严重的资金短缺问题。

3. 消费端：三方在市场规模、用户结构与需求层级上形成潜在合力

东盟拥有三方中最突出的数字消费优势。超过 6.8 亿的人口总量、年轻化的人口以及快速攀升的互联网渗透率，使东盟成为最具增长潜力的数字消费市场之一，预计到 2030 年东南亚数字经济规模将达 2 万亿美元。③ 目前，新加坡、马来西亚等国的互联网普及率已处于全球领先水平，而印尼、菲律宾正处于使用基数快速扩大、数字消费需求被挖掘的转化期，快速增长的用户数量为数字经济发展提供了广阔的用户基础，电子商务、移动支付、短视频社交、手机游戏等数字消费业态呈现爆发式增长。④《2025 年东南亚数字经济报告》显示，东盟数字经济 GMV 在 2025 年已超过 3,000 亿美元，是十年前最初预测的 1.5 倍。⑤

中国的数字消费市场在规模和成熟度上均居全球前列。《第 57 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2025 年 12 月，中国以超过 11.25 亿的网民规模、9.37 亿的网络购物用户、6.02 亿的生成式人工智能用户规模、15.97 万亿元的电子商务交易额，移动支付接近全覆盖，使中国在数字消费场景的创新和迭代方面积累了丰富的经验。⑥ 中国市场在消费端的比较优势更多体现为“模式输出”，在中国市场成功验证的数字消费模式，经过适应性改造后，可以在东盟和海合会市场落地推广。

海合会国家的数字消费则呈现“高端化、年轻化、移动化”的特征。尽管总人口仅 6,000 万，但互联网普及率超过 97%、人均收入水平高、智能手机渗透率极

① 数据来源于丝路基金官网，《投资动态》https://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/tzdt/tzgl/index.html，上网时间：2026 年 9 月 24 日。

② “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025,” *ASEAN Main Portal*, December, 2017, https://asean.org/book/master-plan-on-asean-connectivity-2025/, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

③ 白元琪：《数字经济持续赋能东南亚发展》，载《人民日报》2025 年 1 月 27 日，第 15 版。

④ “E-Government Survey 2024,” *United Nations Department of Social and Economic Affairs*, September, 2024, https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-09/Technical%20Appendix%20(Web%20version)%201292024.pdf, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

⑤ “e-Conomy SEA 2025,” *Bain & Company*, November 11, 2025, https://www.bain.com/insights/e-conomy-sea-2025/, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

⑥ 《第 57 次中国互联网络发展状况统计报告》，中国互联网络信息中心政策与国际合作所官网，2026 年 3 月 4 日，https://www.cnnic.net.cn/NMediaFile/2026/0304/MAIN1772588317069TUXN3827X8.pdf，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

高、青年群体占比大，造就了高客单价的数字消费市场，并已展现出强劲的付费意愿和消费能力。目前，海合会国家的电子商务 GMV 已突破 570 亿美元，预计到 2026 年底达 720 亿美元；数字广告则以 124 亿美元的总支出，增长幅度达到远超全球平均水平的 19%。① 与此同时，海合会各国政府主导数字化转型，在智慧城市、数字政府、远程医疗和智慧教育等领域的需求持续旺盛。早在 2022 年，沙特即宣布在未来技术和创业方面投入超过 64 亿美元，巩固其地区最大数字经济体的地位。② 阿联酋是中东最大的数据中心枢纽之一，预计到 2026 年，对数据中心的额外投资将达到 10 亿美元。③ 卡塔尔借世界杯机遇在 5G 网络、智慧场馆、数字安防等的基础设施投资，《国家愿景 2030》《2030 年数字议程》以及《第三个国家发展战略（2024～2030）》加速的智慧城市建设，在数字媒体、科技文旅等领域的发展潜力，为三方合作的商业化落地提供了利润空间。④

当前，中国与东盟的跨境光缆系统、信息平台建设已取得阶段性成果，中国与海合会国家在 5G 网络、数据中心、智慧城市等领域的合作持续深化，东盟与海合会也在探索海底光缆和数字物流走廊等互联互通项目。然而，这些合作项目仍以节点建设为主，尚未形成三方区域组网格局。一旦中国—东盟的数字基础设施网络与中国—海合会、东盟—海合会实现互联互通，相关要素流动将形成闭环，数据跨境流通的商业价值和技术协同效应也将同步增长。

（二）对于数字治理规则变革的共同诉求

与传统以安全、军事为代表的高政治领域的治理不同，数字治理因其内在的技术性、规则的新兴性与快速迭代性，呈现出独特的权力结构，不仅包括数据的流动、算法的归属与算力的分配，还包括人工智能伦理、数据分类标准等高度复杂的难题。⑤ 三方在数据、算力与算法治理上的相近诉求，折射出“全球南方”国家在数字治理秩序中的共同处境。作为规则接受者而非制定者，三方普遍面临的治理困境，共同构成了三方走向集体探索的意愿基础。

1. 三方共同面临平衡数据安全与数据开放的双重困境

作为数字时代的核心生产要素和战略资源，各国越来越不愿意将数据置于

① “The State of Digital Growth in the GCC（2026 Edition），” 23*hublab*, https://23hublab.com/the-state-of-digital-growth-in-the-gcc-2026-edition/, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

② “Riyadh Unveils more than USD 6.4 Billion in Technology and Startup Investment at LEAP22，” *SPA*, February 1, 2022, https://www.spa.gov.sa/2325984, 上网日期：2026 年 9 月 27 日。

③ “United Arab Emirates Country Commercial Guide-Digital Economy，” *The International Trade Administration*, July 20, 2024, https://www.trade.gov/country-commercial-guides/united-arab-emirates-digital-economy, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

④ “What’s Next from Qatar?，” *International Media Office of Qatar*, August 21, 2025, https://imo.gov.qa/media-centre/insights/Whats-Next-from-Qatar, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

⑤ 杨值珍、刘洋：《大国竞合背景下小国参与全球数字治理的话语权建构——以新加坡在 DIF 和 DEPA 中的话语权建构为例》，载《战略决策研究》2026 年第 1 期，第 58 页。

完全自由流动的全球体系。然而,全球数据治理的话语权仍集中于少数国家,以中国、东盟、海合会等为代表的“全球南方”国家,凭借快速增长的数字市场,在全球数字治理中的影响力显著提升,但其发展需求和文化价值观使其无法完全照搬欧美模式。当前,全球层面就 WTO 电子商务谈判进展缓慢,主要是各国在数据主权、国家安全和隐私保护等核心问题存在深刻分歧。①

一方面,全球范围内的数据跨境流动规则的制定存在严重失衡。以欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)、《数字服务法》(DSA)、《数字市场法》(DMA)、正在逐步实施的《人工智能法案》(AI Act)为代表的“个人权利导向型”规则,和以美国推动《印太经济框架》(IPEF)的电子商务章节、《美日数字贸易协定》为代表的市场驱动与创新优先的“自由流动导向型”规则,构成了主导全球数据跨境流动治理的两套范式。② 当前,尽管东盟内部有部分国家参与了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)《东盟数字经济框架协议》(DEFA)等安排,试图在促进数据流动与尊重成员国监管主权间寻找平衡,但仍缺乏对数据跨境流动规则制定的实质性参与。

另一方面,全球范围的数据资源收益分配格局同样出现失衡。数据红利主要流向大型科技巨头所在国及其主要市场,作为数据原产地的发展中国家,难以从中获取合理回报,同时面临本国监管能力不足的困境。中国在数字平台规模和数据法规建设上进展显著,但在全球规则制定层面更多作为追随者。东盟国家的法律体系尚在完善之中,在跨境数据流动谈判中的议价能力有限。海合会国家虽资本充裕,沙特与阿联酋在数据保护、AI 治理框架等方面走在前列,但在全球层面上缺乏实质性的议案。

2. 三方共同面临算力鸿沟与基础设施依赖的双重挑战

算力水平已成为衡量数字竞争力的重要指标,大模型的训练、科学计算的推进、智慧城市和数字政府的运行,均依托于算力基础设施。③ 然而,全球算力资源分布极不均衡,少数发达国家与科技巨头,掌控最先进的芯片设计能力和制造工艺、数据中心的布局以及云计算的主导权。英伟达在人工智能训练芯片领域近乎垄断,亚马逊、微软和谷歌等占据云计算市场 65%以上的份额,形成算力的集中供给,使得发展中国家对少数供应商形成了深度依赖。

在这一问题上,三方共同面临着相似的结构性困境。中国在半导体研发、超算中心建设和云计算平台等方面投入巨大,但在高端制程、核心工具仍受制于人,并面临来自美欧的技术封锁和脱钩压力。东盟大多数国家处于更为弱势的

① 李佳、姜志达:《推进中国—东盟数字经济产业合作:进展、挑战与路径》,载《和平与发展》2025 年第 1 期,第 157 页。

② 张蕴洁等:《中美欧国际数字治理格局比较研究及建议》,载《中国科学院院刊》2022 年第 10 期,第 1387 页。

③ 杨妙新、张胜蓝、李青:《大国博弈背景下人工智能对全球产业链安全的影响与治理》,载《战略决策研究》2024 年第 6 期,第 102-104 页。

地位。高性能计算中心和超大规模数据中心数量有限,除新加坡外,各国几乎不具备超算芯片的研发能力,云计算市场高度依赖外资供应商。沙特、阿联酋等海合会国家凭借其资本优势,正在迅速建设世界级的数据中心,试图打造全球算力高地。① 但采购驱动的算力建设模式,根本上仍依附于全球分工体系,一旦面临出口管制或地缘政治摩擦,海合会国家算力供给的脆弱性便暴露无遗。

因此,在此背景下,三方若能共同规划跨区域的算力调度网络和数据交换枢纽,将降低各方单独建设数字基础设施的边际成本,提升区域数字供应链的韧性和安全水平。基于基础设施层面的互联,也为三方构建统一或互认的技术标准提供物质前提,使数字治理合作走向规则协商与技术协同,为“全球南方”跨区域数字基建提供示范样本。

3. 三方共同面临被迫接受国际主流治理规则的压力

算法作为人工智能时代的规则载体,正深刻塑造社会运行逻辑,其治理涉及公正缺失、技术垄断、责任归属等多重难题。当前,算法治理的规则制定权同样集中于西方。欧盟以《人工智能法案》建立以风险分级为基础的算法监管框架,并通过“布鲁塞尔效应”外溢为事实上的全球标准。美国则采取更偏向行业自律导向的路径,通过其在人工智能伦理对话和标准制定组织中的主导地位施加影响。

在此背景下,西方国家在算法治理所偏重的隐私保护、非歧视等特定价值取向,往往包装为普世价值加以推广,而将发展中国家社会信用体系等差异化实践污名化。在算法安全评估方面,中国将国际通用的《GB/T 42888-2023 信息安全技术机器学习算法安全评估规范》作为国家标准,并通过《互联网信息服务算法推荐管理规定》《生成式人工智能服务管理暂行办法》在算法治理领域走出了一条具有自身特色的道路。② 在承认算法价值的同时,主张“以人为本、智能向善”,强调安全与发展并重,应根据自身国情选择治理路径。③ 东盟在算法治理上仍处于探索阶段,2024 年发布的《东盟人工智能治理与伦理指南》采取了非约束性的软法路径,力求在创新与安全之间寻求平衡,但对于如何在规则竞争中维护区域

① Mohammed Alsudairi, Steven Jiawei Hai, and Kameal Alahmad, “How Saudi Arabia Bent China to Its Technoscientific Ambitions,” *Carnegie Endowment for International Peace*, July, 2023, https://carnegie-production assets. s3. amazonaws. com/static/files/Alsudairi_Hai_Alahmad_China_Arab_Tech. pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

② 《人工智算法安全评估规范编制说明》,全国团体标准信息平台,2025 年 4 月,https://www. ttbz. org. cn/upload/file/20250515/638829162861073091801227 6. pdf,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

③ 《全球人工智能治理倡议》,中华人民共和国外交部官网,2023 年 10 月 20 日,https://www. fmprc. gov. cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202310/t20231020_11164831. shtml,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

利益,仍缺乏明确的战略和足够的集体议价能力。① 海合会国家的算法治理体系尚在构建初期,同样面临遵循西方标准与探索本土路径的两难困境。

(三) 既有共同参与的双边与多边数字合作框架

三方合作的制度存量并非中性资产,将制度间和制度内合作节点编织为制度网络,是“全球南方”从被动适应走向主动制度构建的关键一步。

1. 制度间合作基础:跨制度框架的对接与嵌套

中国与东盟数字合作起步较早,已构建起多层次制度性体系。2020 年,双方正式建立数字经济合作伙伴关系,同步推进数字基础设施、数字素养、产业数字化转型、网络安全等领域的合作,确立了数字合作的方向。② 2025 年 10 月,《中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书》正式签署,新增数字经济章节,就数字基础设施“硬联通”与单一窗口、电子支付等“软联通”合作达成制度性安排。③ 同年 12 月,中国发布《中方关于深化中国—东盟数字治理合作的倡议》,围绕网络安全、人工智能治理和数据跨境流动提出系统性合作方案。④ 2026 年 1 月,双方通过《中国—东盟建立可持续和包容性的数字生态合作行动计划(2026~2030)》,明确就成立中国—东盟数字学院、人工智能产业创新中心,数字和信息通信基础设施,开源,数字安全等领域开展合作。⑤

中国与海合会的数字合作机制起步稍晚,但加速明显。通过将数字经济合作写入联合声明和战略规划框架,借助高层互访、战略对接来推进项目合作。⑥ 2021 年,《中阿数据安全合作倡议》的发表,使其成为全球首个与中国共同发表数

① “ASEAN Guide on,” *ASEAN Main Portal*, February, 2024, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/ASEAN-Guide-on-AI-Governance-and-Ethics_beautified_201223_v2.pdf,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

② 《〈中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议〉发表》,中华人民共和国工业和信息化部官网,2020 年 11 月 12 日,https://www.miit.gov.cn/jgsj/gjs/yzhz/art/2020/art_82c43e18928e4ffeaea697eb34fef0ff.html,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

③ 《商务部国际司负责人解读中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书》,中华人民共和国商务部官网,2025 年 10 月 28 日,https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7045987.htm,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

④ “China's Initiative on Deepening China-ASEAN Cooperation on Digital Governance,” December 4, 2025, *Office of the Central Cyberspace Affairs Commission*, https://www.cac.gov.cn/2025-12/04/c_1766577618173846.htm,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

⑤ 《第六次中国—东盟数字部长会议在越南河内召开》,中华人民共和国工业和信息化部官网,2026 月 1 月 16 日,https://www.miit.gov.cn/xwfb/bldhd/art/2026/art_197f13a7b4b84828b5efa66dd65058f7.htm,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

⑥ 《中华人民共和国和海湾阿拉伯国家合作委员会合作与发展峰会联合声明》,中华人民共和国外交部官网,2022 年 12 月 10 日,https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202212/t20221210_10988401.shtml,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

据安全倡议的地区。[①] 除此之外，双方还将数字合作写入《首届中阿峰会利雅得宣言》等联合声明。中国企业积极参与海合会国家的数字基建，海合会也在加大对华科技领域的投资力度。尽管中国与海合会的自贸协定尚在谈判，但其积累的项目合作和政策协调基础不容忽视。

海合会与东盟数字合作起步更晚，但制度化合作态势更强。2024～2028 年东盟—海合会合作框架将数字经济列为合作领域，为双方合作提供了制度指引，[②]并在第二届东盟—海合会峰会一致同意推动市场互联互通，探讨数字合作与信息共享，就启动自由贸易协定进行可行性研究。[③] 范明政建议东盟与海合会建立跨地区合作模式，将 5G、人工智能和海底光缆等打造为双方合作的新支柱。[④] 与此同时，DEFA 于 2025 年 10 月完成实质性谈判，为未来以相对统一的数字市场与海合会合作创造了制度接口。尽管双方数字对话机制、自贸协定尚未建立，制度化水平较低，但合作意愿明确，具备制度性合作的潜力。

2. 制度内合作基础：多边框架下的持续对话协调

除双边合作外，联合国、WTO 以及“数字丝绸之路”等多边平台，构成了三方的制度内合作基础。长期以来，三方围绕数据安全、人工智能治理、数字贸易规则等议题长期沟通，形成了维护多边主义的立场协调。三方联合声明中明确提出“加强在联合国等多边机制内沟通和协调，捍卫发展中国家共同利益”，标志着三方共同寻求集体协调的制度自觉。多边层面的制度互动与协同，降低了制度成本，也为集体行动提供了制度依托。

联合国与 WTO 在数字治理领域的规范供给，为三方参与规则制定提供了制度资源。2024 年 9 月，联合国未来峰会通过《全球数字契约》，围绕消除数字鸿沟、构建包容安全可靠数字空间、加强数据治理、扩大数字包容性等方向，确立了治理原则与行动承诺。其发展优先、普惠包容、创新驱动等原则与三方治理诉求

① 《对外投资合作国别（地区）指南 沙特阿拉伯（2024 年版）》，商务部对外经济合作司官网，2025 年 2 月 22 日，http://www.saudi-cocc.net/uploads/2025/pd0208.pdf，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

② “ASEAN-Gulf Cooperation Council Framework of Cooperation 2024－2028，” *ASEAN Main Portal*, October 20, 2023, https://asean.org/wp-content/uploads/2023/10/Final-ASEAN-GCC-FOC-2024-2028.pdf，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

③ “Joint Declaration on Economic Cooperation Between the Association of the Southeast Asian Nations（ASEAN）and the Gulf Cooperation Council（GCC），” *ASEAN Main Portal*, May 27, 2025, https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/Joint-Declaration-on-Economic-Cooperation-between-ASEAN-and-GCC-ADOPTED-3.pdf, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

④ 《范明政建议加强东盟与海湾合作委员会合作》，*The Voice of Vietnam*，2025 年 5 月 27 日，https://vovworld.vn/zh-CN/xinwen/fanmingzhengjianyijiaqiangdongmengyuhaiwanhezuoweiyuanhuihezuo-2222592.vov5，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

高度契合。① 2026 年 3 月，中国、新加坡、马来西亚、阿联酋等在内的 66 个世贸组织成员，宣布达成《电子商务协定》的临时实施安排，涵盖电子交易框架、无纸化贸易、电子支付、消费者与个人信息保护、网络安全等内容，通过实施过渡期和能力建设等举措提升发展中成员的参与度，三方在 WTO 数字贸易规则建构中的一致行动，已形成规则偏好上的协调。②

共建“一带一路”倡议则是连接三方的跨区域合作平台。三方联合声明承诺促进高质量共建“一带一路”合作和无缝衔接的互联互通，包括发展物流走廊和数字平台。“数字丝绸之路”建设与中国—东盟自贸区 3.0 版数字经济章节，形成了项目合作与规则建构相互促进的格局，也为海合会国家通过基金投资、智慧城市建设等多元路径参与合作提供了制度空间。

二、东盟—中国—海合会数字治理合作面临的挑战

三方数字治理合作虽拥有坚实基础和重大机遇，但从合作愿景走向实质落地，仍受制于宏观地缘政治、安全信任赤字、法律体系碎片化及内部发展鸿沟加速等多重挑战。

（一）宏观地缘政治对数字技术生态的阵营化切割

与环境等相对中立的领域不同，数字技术被视作国家竞争力的核心和安全风险的潜在来源，大国竞争直接表现为对技术标准、供应链和市场的排他性控制。当前，西方国家试图构建以所谓“共同价值观”为基础的联盟，将数字治理与安全、人权等议题捆绑，并对发展中国家进行系统性限制。这种压力直接传导至东盟与海合会国家，使其与中国开展合作时面临着复杂的选边压力。③

一方面，美国及其盟友以国家安全为由，通过推动“清洁网络”等排他性倡议，试图将中国排除在全球数字供应链之外。东盟和海合会高度依赖全球化，与中国拥有广泛的共同利益和合作空间。中国的技术优势和巨大市场，对东盟与海合会的数字化进程具有不可或缺的吸引力。然而，东盟、海合会与西方在安全、政治、技术生态的历史联系，使其在寻求技术和人才合作时，明确表现出避免

① “Global Digital Compact,” *United Nations*, September 22, 2024, https://www.un.org/digital-emerging-technologies/global-digital-compact, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

② 《商务部世贸司负责人解读世贸组织第 14 届部长级会议达成〈电子商务协定〉临时实施安排》，中华人民共和国商务部官网，2026 年 4 月 23 日，https://www.mofcom.gov.cn:8443/xwfb/sjfzrfb/art/2026/art_eeb95fe4c60947b9a376e3b011f042ea.html，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

③ Ong Tee Keat, “Partnership versus Pressure,” *China Daily*, January 13, 2026, https://www.chinadaily.com.cn/a/202601/13/WS6965878ba310d6866eb3350f.html, 上网时间：2026 年 7 月 3 日。

“中国技术标准”倾向,为中国企业设置了隐性障碍。① 东盟与海合会国家在规划5G 网络、数据中心等关键数字基础设施时,不得不在成本效益、技术先进性与地缘风险间进行权衡。

另一方面,对于东盟与海合会而言,维护自身战略自主性是其核心外交目标。然而,在高度敏感的数字领域,保持绝对中立异常困难,与中国开展深度数字合作,都可能被解读为地缘政治上的倾斜,从而引发西方国家的警惕和反制。中国与部分东盟成员国的南海主权争端,始终是制约区域战略互信的重要因素。菲律宾在接任东盟轮值主席国后,推动南海议程以彰显自身政治利益,为南海争议管控和区域安全格局带来不确定性。尽管“南海行为准则”的磋商仍在推进,但历史遗留问题使得部分东盟国家对中国保持警惕。在泛安全化的背景下,极易被赋予安全意涵,为商业技术合作附加不必要的政治考量。海合会虽与中国无此类争端,但其高度依赖美西方提供的核心技术,技术路径的锁定增加了与中国的合作成本,也使其对中国的供给能力存在疑虑。这种安全互信赤字,意味着三方在实现互联互通之前,仍需投入巨大的制度化成本,也使得三方合作仍处于低层级,难以触及深层次、高敏感度的核心议题。

这在本质上反映了数字领域结构性权力的外溢效应,使得数字博弈与地缘政治竞争相结合,推动了经贸问题的政治化,使全球数字治理难以建立统一规制。② 发达国家通过技术标准、数据规则和算力分布的知识型结构权力控制③,持续压缩“全球南方”的战略自主空间,而三方合作的深层障碍,正在于这种权力格局的相对稳定。

(二) 数字基础设施建设的“信任—安全”赤字

数字基础设施的运营涉及到对海量实时、高价值数据的直接处理,这带来传统基建合作中不可验证的潜在干预风险。作为数字治理的物理载体,数字基础设施以参与方较高水平的战略安全互信为前提。然而,当前中国企业参与的相关项目,普遍存在着深刻的安全信任赤字,关于中国通信设备是否存在“后门”成为信任赤字的核心体现。西方国家长期渲染“中国威胁论”,指责中国进行网络间谍活动,尽管缺乏确凿证据,仍引发各国对网络安全与数据主权的担忧。④ 中国方面多次予以否认,并主张通过透明化机制回应关切,但地缘政治猜忌使其难

① Divsha Bhat, “Saudi Arabia Willing to Drop China for US Tech Alliance,” *Arabian Gulf Business Insight*, May 9, 2024, https://www.agbi.com/manufacturing/2024/05/saudi-arabia-willing-to-drop-china-for-us-tech-alliance/, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

② 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》,载《国际展望》2023 年第 3 期,第 15-20 页。

③ [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场(第二版)》,杨宇光等译,上海:上海人民出版社 2006 版,第 122-126 页。

④ 潘玥:《论中国东南亚基建项目的成败机理—从安全化—基础设施化的视角分析》,载《国际安全研究》2025 年第 6 期,第 119-123 页。

以证伪。欧盟在《网络安全法》修订草案中提出淘汰“高风险供应商”的做法，便是在“产地优先”而非“技术中立”原则下，将地缘政治考量凌驾于技术评估之上。[①] 欧盟的示范效应使得东盟和海合会在制定相关采购和准入政策时，可能采纳相似的歧视性标准。

尽管中国与东盟建立起一系列数字合作机制，并基于《全球数据跨境流动合作倡议》《全球数据安全倡议》等框架，提出《中方关于深化中国—东盟数字治理合作的倡议》等旨在增进互信的区域对话方案，但在转化为可验证、可执行的信任措施方面仍显不足。中国与欧洲技术供应商的显著争议，同样会将争议延伸至技术引进方的东盟、海合会市场。目前，三方尚未形成一个共同接受的、透明的第三方安全审计与认证机制，也缺乏针对跨境数据泄露、网络攻击等突发事件的联合响应与司法协作框架，这使得安全互信更多停留在政治意愿层面，难以转化为技术和操作层面的保障。

（三）数据治理法律体系的叠层碎片化

数据法律的碎片化产生了直接的技术合规冲突，同一个数据包在跨境流动中，可能同时要求遵守来源地“禁止出境”和目的地“必须本地化存储”的双重法律命令。中国、东盟与海合会虽在数据主权维护等原则上立场相近，但在数字标准互认、网络安全协作等方面仍缺乏制度化安排。内部的结构性差异，数字治理相关的法律体系的高度碎片化，构成了数字治理合作的制度挑战，彼此间尚缺乏协调，甚至存在直接冲突，增加了跨境数字流动的运行成本，也从根本上制约了三方治理协作的效能。尽管三方自贸协定在各自轨道稳步推进，但彼此间尚缺乏有效的对接机制和互认安排，且涉及东盟和海合会两个区域组织，参与国多达18个，协调各方优先事项和弥合分歧的难度不容忽视。

中国的核心理念是在维护国家安全和公共利益的前提下，促进数据的有序流动。《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》构建了以数据分类分级为基础，并通过《促进和规范数据跨境流动规定》为部分场景下的数据流动提供了便利，强调在重要数据和个人信息出境安全管控的前提下推动数据流动，但总体上呈现“禁止流动为原则、允许流动为例外”的制度特征。[②] 在网络安全方面，中国已至少实施300项涵盖本土网络安全标准，虽与国际标准有部分衔接，但在许多方面具有独特性，一定程度上构成了准入壁垒。[③]

---

① “Proposal for a Regulation for the EU Cybersecurity Act,” *European Commission*, January 20, 2026, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-eu-cybersecurity-act, 上网日期：2026年7月3日。

② 李烨：《RCEP协定下我国数据跨境流动规则的检视与完善》，载《科技与法律》2023年第1期，第120-121页。

③ “Cybersecurity and International Trade: Understanding the Policy Landscape,” *International Institute for Sustainable Development*, August, 2025, https://www.iisd.org/system/files/2025-08/cybersecurity-international-trade-policy.pdf, 上网时间：2026年7月3日。

东盟通过《东盟数字数据治理框架》(DIF)倡导协调与互操作性,但其成员国跨境数据流动等立场差异巨大。新加坡、马来西亚采取较为开放的数据流动政策,倡导数据自由流动,其中新加坡通过《个人数据保护法》(PDPA)、《个人数据保护条例》(PDPR)等为跨境数据传输提供了清晰的合规路径。① 但越南、印尼展现出日益增强的数据主权倾向。越南 2026 年生效的《个人数据保护法》(PDPL)和新修订《网络安全法》,对特定数据施加严格本地化限制,并规定云服务商需保存用户数据的本地副本。② 印尼的《个人数据保护法》要求电子商务和金融数据国内存储,跨境数据传输必须在事先和事后报告,并提供指定国家/地区、接收方、传输日期和目的等信息,在某些行业对国际数据传输有更严格的要求。③

沙特、阿联酋等海合会国家也正在建立其数据治理法律框架。沙特《个人数据保护法》(PDPL)对数据跨境传输设有严格要求,根据《基本网络安全控制条例》《云网络安全控制》,要求政府、国有企业以及关键基础设施的信息必须存储在境内,并将本地化要求扩展至服务提供商。④ 对于非敏感数据,沙特数据管理局要求进行风险评估,正在制定"白名单"国家列表,确保数据输入国具有不低于沙特的数据保护水平。⑤ 阿联酋等国强调数据控制者的责任和对数据主体的保护,严格限制金融、医疗等敏感数据出境,要求云服务数据中心物理本地化,且不受外国管辖。⑥

---

① "Personal Data Protection Act 2012," *Singapore Statutes Online*, December 31, 2021, https://sso.agc.gov.sg//Act/PDPA2012, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

② Sakshi Shivhare, Josh Lee Kok Thong, and Dominic Paulger, "Making Sense of Vietnam's Latest Data Protection and Governance Regime: The Law on Protection of Personal Data and the Law on Data," *Future of Privacy Forum*, December, 2025, https://fpf.org/wp-content/uploads/2025/12/FPF-Issue-Brief-Making-Sense-of-Vietnams-Latest-Data-Protection-and-Governance-Regime.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

③ "International Comparative Legal Guides: Data Protection 2024," *Global Legal Group*, December 2, 2024, https://www.morihamada.com/sites/default/files/publications/publications/pdf/International%20Comparative%20Legal%20Guide%20to%20Data%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%202024%20-%20Indonesia%20Chapter.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

④ "ITI Comments on Foreign Trade Barriers for the 2025 National Trade Estimate (NTE) Report on Significant Trade Barriers," *ITI*, October 17, 2024, https://www.itic.org/documents/trade/2025NationalTradeEstimateReport-ITICommentsFinal.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

⑤ "Submission of Global Data Alliance for National Trade Estimate on Foreign Trade Barriers," *Global Data Alliance*, October 30, 2025, https://globaldataalliance.org/wp-content/uploads/2025/10/10302025gdante.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

⑥ "Comments of the Computer & Communications Industry Association Regarding Foreign Trade Barriers to U.S. Exports for 2026 Reporting," *Office of the United States Trade Representative*, October 29, 2025, https://ccianet.org/wp-content/uploads/2025/10/CCIA-Comments-for-the-2026-USTR-National-Trade-Estimate-Report.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

上述法律差异的根源在于,各方数据立法多为应对外部压力的防御性产物,而非基于区域协调需求的制度建构。当各国都以“主权优先”原则设计跨境规则时,彼此便缺乏协调接口。因此,不能仅依赖法律移植或标准趋同,需要在承认主权差异的前提下寻找制度对接点。而对接点的缺失,使跨国企业陷入了合规困境。对于需要三方运营的跨国企业,一旦需要将其数据传到境外分析,将同时受到数据接收方与保护方的多重约束,直接催生了规则鸿沟。以跨境电商平台为例,如同时在沙特、印尼、中国运营,当其在沙特与印尼提供跨境支付服务时,同一笔交易生成的用户数据将面临多重合规约束。两国目前尚未公布白名单或同等认定清单,企业既不能将沙特用户数据转移至印尼,也不能反向操作,更难以汇总至第三国。若涉及中国企业平台运营信息,还将触发中国《数据安全法》关于重要数据出境的申报要求。三套法律体系对同一数据包的合规要求,使企业只能独立部署本地化服务器和合规团队,运营成本成倍攀升。

(四) 发展鸿沟的数字加速度效应

传统发展差距是线性变化的,而数字时代的技术迭代遵循摩尔定律,呈现指数级加速,如果无法实现有效技术迭代,落后地区就可能锁定在产业链低端,差距会以加速度扩大。因此,尽管三方均处于快速数字化进程,但各自的数字鸿沟仍是阻碍深度合作的重要因素。

中国已建成全球规模最大的网络基础设施,但内部鸿沟依然严峻。城市与农村在网络基础设施质量、网速、资费以及数字服务可及性方面存在明显差距。① 东部沿海发达省份与中西部内陆地区差异显著,东部地区凭借其经济、技术和人才优势,成为数字产业创新的聚集地,中西部地区则在数字基础设施投资、产业规模和人才储备上相对滞后。② 受教育程度、收入水平等因素的影响,不同群体在适应智能化服务的数字障碍,也持续影响个体数字技能的掌握和数字红利的获取。

海合会国家基本消除了“接入鸿沟”,互联网普及率与使用率已接近 100%,下载速度超过 100 Mbps,处于世界前列。③ 但高普及率不等同于高水平的数字素养,中小企业和部分传统行业的数字技术应用深度仍有待提升。相较于世界领先的数字基础设施,海合会的数字服务生态相对落后,本土的数字内容、平台和

---

① 易君、杨值珍:《我国城乡数字鸿沟治理的现实进展与优化路径》,载《江汉论坛》2022 年第 8 期,第 67-68 页。

② 李宏、孙钰婷:《中国地区性数字鸿沟社会经济成因与治理研究》,载《兰州交通大学学报》2024 年第 2 期,第 134-135 页。

③ “Gulf Economic Update: The Gulf's Digital Transformation: A Powerful Engine for Economic Diversification,” *The World Bank*, December 1, 2025, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099703212012571773/pdf/IDU-25e71676-54fb-43fd-b763-66a5b6b568fa.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

应用创新能力相比仍有差距,对外部技术和平台的依赖度较高。① 与此同时,海合会高度依赖外籍专业人士,数字发展的红利较难转化为本土人才的就业机会和能力提升,国民与外籍劳工形成数字技能鸿沟的隐患依旧存在。

东盟 11 国间的数字鸿沟尤为突出和复杂,呈现出高度的异质性,并可以清晰地划分为几个梯队。新加坡、文莱经济发达,数字基础设施完善,互联网普及率超过 90%,数字发展水平堪比最发达国家。马来西亚的互联网普及率也超过了世界平均水平,展现出强劲的数字发展势头。泰国、越南近年发展迅速,互联网普及率和数字应用场景不断扩大。印尼、菲律宾虽然用户绝对数量庞大,但普及率相对较低,且国内基础设施覆盖极不均衡。老挝、缅甸、柬埔寨、东帝汶互联网普及率较低,尚处于起步阶段,“有覆盖,但未使用”现象突出,使用成本和数字素养成为更主要的障碍。与此同时,东盟整体上在移动互联网发展较快,但在固定宽带普及率等方面差距较大,限制了高带宽、高稳定性的数字应用的普及。②

三、东盟—中国—海合会数字治理合作的制度创新路径

从制度竞争的视角看,当前数字治理领域存在多种规则范式的并立与竞争,各代表不同的制度逻辑。但三方无须在既有范式间做排他性选择,可通过“制度学习”整合不同范式,构建一个从易到难、从务实制度构建到高标准制度锁定的渐进式合作框架。

(一) 基础层:借鉴 RCEP 的包容性治理原则,构建核心合作框架

RCEP 作为全球规模最大的自由贸易协定,以东盟中心地位为基础,将发展水平、政治体制、法律文化差异巨大的 15 国整合进同一框架。其寻求最大公约数的理念,为三方数字治理合作提供了相对务实的规则参照。中国与东盟是 RCEP 的缔约方,对规则运作较为熟悉,适应成本较低。对于海合会而言,RCEP 尊重主权、不强求快速对标高标准的模式,更容易获得各成员国的接纳。可在 RCEP 相关章节基础上,以“RCEP+”或另行签署内容对标协议的形式展开合作。

RCEP 的数字治理模式有三个核心特征。一是广泛覆盖与高度包容,RCEP 的成员涵盖发达国家、新兴经济体与最不发达国家,规则体系倾向于寻求共识而非强加统一标准。③ 二是务实灵活与承认差异,电子商务章节在鼓励数字贸易便利化的同时,为成员提供过渡期安排,在跨境数据流动上采用原则加例外的规制

① 唐瑛、李意:《中美竞争背景下海合会国家的数字技术发展》,载《国际关系研究》2025 年第 6 期,第 119 页。

② “E-Government Survey 2024,” *United Nations Department of Social and Economic Affairs*, September, 2024, https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-09/Technical%20Appendix%20(Web%20version)%201292024.pdf, 上网时间:2026 年 7 月 3 日。

③ 王少辉等:《数字贸易国际规则比较和中国对接建议——基于 RCEP、CPTPP 和 DEPA 的分析》,载《西南金融》2025 年第 1 期,第 40 页。

方式，允许缔约方为实现合法公共目标或保护基本安全利益采取必要措施，赋予各国较大监管空间。① 三是强调合作与能力建设，鼓励各方在无纸化贸易、电子认证、网络安全等领域开展对话，通过知识共享与技术援助帮助发展水平较低的成员弥合数字鸿沟。②

借鉴 RCEP 模式，主要借鉴其包容性理念而非照搬条款。三方可先行推动无纸化贸易、电子认证和电子签名，降低跨境交易成本和制度风险，为海合会资本进入提供可预期的法律保障。地缘政治层面，RCEP 的成功得益于经济导向而非结盟，三方构建合作框架时可借鉴这一原则，淡化地缘政治色彩，强调共同发展的合作平台属性。③ 制度差异层面，RCEP 承认政策差异，允许各方尊重各自监管模式，聚焦于流程和标准的互操作性，绕开敏感问题。弥合数字鸿沟方面，RCEP 的特殊和差别待遇条款提供了制度工具，以发展中经济体为中心，承认成员国的发展差异，通过过渡期安排等方式，确保老挝、缅甸等国也能共享红利。④

但 RCEP 模式的局限在于规则覆盖范围较小，涵盖的数字贸易议题不够全面。⑤ 灵活性和包容性可能导致合作长期停留在低层级，难以形成深度整合，部分规则表述模糊也可能引发争端，提供的标准和议题尚显不足，能解决有无的问题，难以解决强弱的问题。因此，RCEP 模式更适合作为三方合作的基础而非顶层设计。三方可在借鉴 RCEP 承认监管差异理念的基础上，设立白名单机制，通过第三方认证和相互承认，满足各自体系“最大公约数”的安全要求，使得数据在三方流动获得简化程序，在实操层面解决市场准入和互信问题。

（二）议题层：运用 DEPA 的模块化理念，实现关键议题突破

DEPA 专为数字经济设计，由商业便利化、数据治理、新兴技术等独立模块构成。成员可依自身发展水平和政策优先序选择性加入，门槛相对较低，且定位为动态更新机制，模块内容随技术迭代而调整，避免了规则滞后于实践。⑥ DEPA 强调互操作性而非统一化，不强求成员采用完全相同的法律标准，鼓励发展相互

---

① 徐泉、刘小琳：《我国对接高标准数字贸易国际规则的问题研究》，载《西南政法大学学报》2024 年第 4 期，第 129-130 页。

② 参见 RCEP 第十二章电子商务第五节第十六条电子商务对话、第十七条争端解决，https://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rceppdf/d12z_cn.pdf

③ 《RCEP：亚洲经济一体化的新引擎》，新华社，2024 年 8 月 15 日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepgfgd/202408/55818_1.html，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

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 46-51 页。

⑤ 孔庆江：《国家间数字贸易争端解决机制研究》，载《财经法学》2025 年第 6 期，第 57 页。

⑥ 参见 DEPA 的序言部分，https://gjs.mofcom.gov.cn/cms_files/oldfile//gjs/202303/20230314172358489.pdf，上网时间，2026 年 7 月 3 日。

兼容的框架,探索建立数据保护可信标志等互认机制,实现制度间的对接。① 对于三方合作而言,DEPA 的价值在于特定议题先行先试、灵活组合的“模块化”嵌入路径。中国已申请加入,新加坡是创始国,东盟各国也在探索合作渠道,海合会正在探索多元化转型,DEPA 的模块化和灵活性契合各方拥抱数字经济,但同时保留政策空间的需求。

DEPA 模式的创新设计,也为三方合作的痛点提供了解决思路。在弥合数字鸿沟方面,柬埔寨、老挝、东帝汶等欠发达成员可先融入数字包容、商业和贸易便利化等模块,获取能力建设支持。中国、新加坡、阿联酋等国则可率先在人工智能、金融科技等模块合作探索前沿规则,实现动态弥合发展差距。在安全信任赤字方面,可参照 DEPA 关于数据保护可信标志的规则,共同开发和推广信任认证体系,在数据安全、隐私保护、网络韧性等方面符合共同商定标准,从而有效化解安全疑虑,为海合会和东盟市场向中国技术开放提供制度保障。在化解制度差异与监管碎片化方面,DEPA 对互操作性的强调提供了务实思路,以跨境数据流动为例,三方无需统一各自数据法规,可通过签署标准合同条款互认协议,或建立类似 APEC 跨境隐私规则体系的三方认证机制,使通过认证的企业数据能在区域内相对自由地流动,在尊重各国司法管辖权和监管自主权的同时,在操作层面实现数据流动的便利化。

但 DEPA 模式也面临若干挑战,一是模块化的灵活性可能导致合作碎片化,各方若只选择有利模块,则敏感议题可能长期无法达成共识。二是 DEPA 作为较新协定,其创新机制尚未经过充分的实践检验,DEPA 对数据自由流动的要求对数据安全监管较严格的国家仍构成较大压力。因此,一方面,可参照 DEPA 数据保护可信任标志的思路,要求供应商采用三方共同设计、开源、可审计的方案,从技术层面化解数据后门担忧。另一方面,针对三方共同面临的挑战,建立联合监测响应机制,形成具有操作性的集体安全安排。同时可借鉴 DEPA 的数字包容性条款,为柬埔寨、老挝等国家的数字人才提供三方认可的技能认证和工作通道,将能力建设与人才流动结合,弥合人力鸿沟。

(三) 愿景层:对标 CPTPP 的高标准承诺,构建长期制度愿景

CPTPP 以高标准、广覆盖和强约束著称,其数字贸易章节为数字合作提供了制度参照。其中,海合会国家共同参与的数字经济合作组织(DCO)推出的《多边数字经济协定》(MDEA)在数据跨境流动、数据本地化、源代码保护等核心条款与 CPTPP 高度趋同,并在评注中明确将 CPTPP 作为重要参考范本。② 然而,MDEA 定位为示范法,而非具有约束力的多边条约,其效力取决于各成员

① 参见 DEPA 的第 4 章 数据问题的第 4.2 条、第 4.3 条。

② “Model Digital Economy Agreement,” *Digital Cooperation Organization*, February 2, 2026, https://dco.org/wp-content/uploads/2026/02/Model-Digital-Economy-Agreement-with-Commentary.pdf,上网时间:2026 年 7 月 3 日。

国采纳意愿。① 可以认为，MDEA 更多表明海合会国家的制度偏好，而非合作的共同现实基础。CPTPP 模式对三方合作的适用性差异不仅体现在规则文本，更体现在各国的制度实施能力。中国产业政策、相关法律与 CPTPP 仍待协调，且在申请加入时面临政治阻力；多数东盟国家的立法和监管能力也远未达到相应要求；因此，CPTPP 模式不应是三方合作的起点，而应是长期合作后的制度愿景。

从核心特征看，CPTPP 的数字治理模式体现在三个层面。一是全面且严格的高标准规则，其电子商务章节明确禁止将数据本地化作为市场准入条件，禁止对跨境电子传输征收关税，力度远超 RCEP。② 二是严格但保留空间的例外条款，强调缔约方在限制数据跨境流动方面的自主决定权，对安全范围进行限缩，限定在“基本安全利益”范围内，以防止滥用例外实行变相保护主义。③ 三是具有约束力的争端解决机制，CPTPP 受到统一、具有约束力的争端解决机制管辖，强有力的法律保障提升了规则的严肃性和商业环境的确定性。此外，CPTPP 须经现有成员一致同意才能加入，确保申请方能够全面履行高标准义务。④

面对当前制约三方数字治理合作的核心问题，CPTPP 为构建深度合作提供了一种思路。信任赤字的缓解不能依赖对高标准的单方面承诺，信任是在合作中逐步生成的，而非在文本承诺中建立的。CPTPP 模式的价值在于，当三方积累一定程度的合作互信后，其制度性承诺可以在一定程度将经验性信任转化为制度性信任。这一转化并非自动发生，而是需要三方在合作中建立若干衔接点。一是共同制定可审计的第三方安全认证标准，作为后续对标的技术前提；二是在跨境数据流动等特定领域先行达成具有操作性的互认安排，为更广泛的规则对标积累经验；三是通过联合委员会等机制定期评估各方制度准备程度的进展，为对标 CPTPP 提供决策依据。

具体而言，转换条件的设定需要区分内生与外生条件，内生条件包括制度准备与互信积累。其中制度准备要求最不发达成员国在数据立法、网络安全等领域完成相关模块的制度对接后，可启动向审计安全的过渡。互信积累则要求三方在跨境数据流动领域，建立共同认可的安全审计互认机制并完成联合审计试

① 参见 MDEA 的 PREFACE 部分。

② 参见 CPTPP 第 14 章电子商务的第 14.3 条 海关关税，https://gjs.mofcom.gov.cn/cms_files/oldfile//gjs/202101/20210114111402618.pdf 以及 RCEP 第 12 章电子商务的第十一条海关关税，https://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rceppdf/d12z_cn.pdf，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

③ 霍俊先：《数据跨境流动安全例外条款的适用困境与中国对策》，载《国际贸易》2025 年第 8 期，第 87-88 页。

④ 参见 CPTPP 第 28 章 争端解决以及《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定委员会关于 CPTPP 加入程序的决定》，https://gjs.mofcom.gov.cn/cms_files/oldfile//gjs/202101/20210114-111658456.pdf，上网时间：2026 年 7 月 3 日。

点,或在特定领域达成互操作性安排并平稳运行 2～3 年,可视为具备向愿景层迈进的互信基础。外部环境条件则是当中美竞争的脱钩烈度相对稳定时,可择机启动 CPTPP 级别的制度性对标。在此过程中,三方联合委员会可下设评估工作组,每年提交评估报告,为阶段转换提供定期决策依据。

若三方合作推进到一定深度,伴随能力鸿沟的逐渐弥合,可在跨区域数据中心、网络建设等项目中采纳 CPTPP 级别的网络安全标准、信息保护规范及透明度要求,表明三方合作的规范性和不可逆性,从而将易受地缘波动影响的脆弱信任转化为相对稳定的制度保障。从全球规则博弈的角度看,若这一“全球南方”的区域合作能形成部分高标准治理,将有效回应“全球南方 = 低标准”的刻板印象,证明其有能力推动高标准治理,从而逐步由国际规则的接受者向建设者转变。

四、结语

东盟—中国—海合会数字治理合作并非单纯的政策倡议,而是三方在要素禀赋、战略诉求与制度积累等方面相互契合的结果。然而,大国竞争的选边压力、长期持续的安全信任赤字、法律差异导致的多层级碎片化,以及内部发展的显著差异,意味着三方合作难以简单套用单一模板。基于此,三方应采取循序渐进、灵活务实的梯度路径开展合作。从“全球南方”视角看,三方开展数字治理合作的意义远超合作本身,它代表了一种区别于南北博弈逻辑的南南制度探索路径,是在国际制度供给与自身需求错配背景下构建的新型合作尝试。更为重要的是,三方合作的成效不应仅以签署协议的数量或规则文本的完备程度来衡量,而应看其能否转化为可持续的政策协调、技术协作与未来发展收益的共享。为此,三方需将能力建设、标准对接与项目实施有机结合,在尊重各方制度自主权的前提下,逐步形成可协商、可执行与可调整的合作规范。当规则供给能够兼顾成员间差异、技术合作惠及不同发展水平的参与方时,合作机制才能避免停留于纸面宣示,并为“全球南方”国家参与全球数字治理提供实践经验。在这一进程中,中国可发挥技术与市场的引领作用,与“全球南方”国家一道联合自强,同时避免合作被大国博弈所裹挟,从而为构建更加包容、公平的全球数字治理秩序贡献积极力量。

(责任编辑:李　意　责任校对:赵　军)