

推进中国—东盟数字经济产业合作： 进展、挑战与路径^[1]

李 佳 姜志达

【内容提要】随着新一轮技术革命与产业变革的深入发展，东盟各国正在加快发展数字经济，推动经济社会数字化转型，数字经济产业合作成为中国—东盟合作的新动能。双方的数字经济产业合作涵盖电子商务、数字金融、基础网络、数字技术、智能制造、智慧城市、数字农业等诸多领域，且合作的广度和深度不断拓展。同时，中国—东盟数字经济产业合作也面临政策和监管差异、数字人才不足、数字创新环境局限、数字安全风险突出、地缘政治竞争加剧、数字生态尚未形成等制约因素。未来双方的合作应加强顶层设计和政策协调，扩大数字贸易规模，培育协同创新生态。中国要加大对东盟国家的数字治理援助，合作提升数字规则标准话语权，并遵循一些合作原则，使双方的合作行稳致远。

【关键词】数字经济 中国—东盟合作 区域合作 一带一路 周边外交

【作者简介】李佳，浙江大学外国语学院副教授，浙江（浙江大学）国际发展与治理研究中心研究员；姜志达，中国国际问题研究院研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2025) 01-0148-24

[1] 本文系国家社科基金一般项目“高质量共建‘一带一路’背景下深化中国—东盟数字合作机制研究”（项目编号：22BGJ023）的阶段性成果；浙江省智库研究项目“中国参与全球治理体系改革和建设的指标体系建构研究”（项目编号：S纵20230378）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

作为世界科技革命和产业变革的先行者，数字技术、数字经济正在深刻改变着国际竞争版图和世界经济结构，全球主要国家和经济体不断加强数字技术与数字经济的竞争，试图在新一轮国际竞争中占据战略制高点，在国际秩序转型中获取有利地位。东盟是新兴经济体聚集的区域集团，在全球产业链供应链中发挥着重要作用。新兴科技革命和全球产业分工模式的演变为东盟国家带来新的发展机遇，东盟国家积极吸引外部资金和技术发展数字经济，加速数字化转型。

与此同时，东南亚也成为大国竞争的汇聚之地。在美国的“印太战略”中，东南亚是美国对华地缘政治、地缘安全和地缘技术竞争的关键地区，美国联手日本、澳大利亚等盟友不断加大对东盟国家的数字发展合作与产业投资，试图垄断东盟国家数字市场，巩固其在数字规则标准方面的话语权。对于中国而言，东盟是周边外交的优先方向，其自主、“不选边”外交政策取向为中国提供了战略合作空间。深化与东盟国家的数字经济产业合作，不仅能增强中国数字企业的科技实力，化解美国对华技术封锁以及数字经济“脱钩断链”带来的消极影响，且对稳固周边、推动中国—东盟合作发展、为中国现代化建设创造良好国际环境至关重要。

一、中国—东盟数字经济产业合作取得的进展

在中国—东盟的共同努力下，双方的数字经济产业合作不断拓展广度与深度，在诸多领域取得了令人瞩目的成果。

（一）数字基础设施建设不断推进

数字基础设施是数字经济的基础，是中国—东盟数字合作的重点和先导领域。自 20 世纪末以来，中国华为与中兴通讯两家公司与东盟国家的电信运营商合作，为其提供设备和服务。2017 年 5 月，习近平主席提出“数字丝绸之路”倡议，强调“要坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智

慧城市建设”^[1]，加速推进中国—东盟数字基础设施建设。

在移动宽带建设方面，中国与东盟国家在此领域的合作始于早期的 3G 和 4G 网络建设，并迅速向 5G 网络扩展。中国通过与东盟国家的合作，推动了移动宽带在当地的普及，尤其在偏远地区，移动宽带技术解决了因地理和基础设施限制带来的网络接入问题。在泰国、菲律宾等国，移动宽带的普及带动了当地电子商务和数字金融的发展，特别是在农村地区，互联网服务的普及使得中小企业能够借助线上平台进入全球市场，极大地促进了跨境贸易和区域经济整合。

在光纤电缆建设方面，2015 年中国和东盟开始打造中国—东盟信息港，截至 2025 年 1 月，中国与越南、老挝和缅甸等国建有跨境陆地光缆 30 多条，与 10 余个东盟电信运营企业实现了网络互联，增强了中国和东盟区域内的互联互通能力。^[2]2019 年，中国—东盟正式开通以新加坡为枢纽的中新（重庆）国际数据互联专用通道。中国移动、中国联通牵头建设的代号为 SEA-H2X 的国际海缆，连接起中国香港、中国海南、菲律宾、泰国、马来西亚（东部）及新加坡等地，后续可延伸至马来西亚（西部）、越南、柬埔寨以及印尼。华为部署的联通泰国、马来西亚、柬埔寨的海底光缆促进了三国的互联网连接效率。2023 年 3 月，中国联通与柬埔寨邮电部共建的柬埔寨西港—中国香港的海底光缆项目开工，预计于 2025 年 7 月开通。

在数据中心建设方面，东盟正处于数字化转型的关键阶段，需要大量的数据存储和处理能力。中国在国内建设了大量数据中心为东盟国家提供服务。同时，凭借在云计算、大数据、人工智能等技术领域的优势，中国在东盟建设运营了一批数据中心，分别在柬埔寨、老挝、缅甸等国家建设了海外云计算中心。

此外，中国数字科技企业凭借在 5G 基站、技术创新和标准等方面的优

[1]《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017 年 5 月 14 日，https://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。

[2] 韩永军：《中国—东盟数字合作：成果丰硕 潜力巨大》，载《人民邮电报》2025 年 1 月 23 日，第 1 版。

势，积极参与泰国、菲律宾、柬埔寨等国的 5G 建设。中国与东盟国家在北斗卫星系统应用方面也有多个合作项目。

（二）电子商务与数字金融合作成效显著

随着东盟国家互联网和数字设备普及率的提高以及收入水平的提升，东南亚在过去几年迅速崛起成为全球电商发展最为迅速的地区之一。数据显示，2019—2023 年，印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南等东南亚 6 国电子商务交易总额（GMV）从 430 亿美元跃升至 1380 亿美元，增长逾 2 倍。到了 2024 年，其 GMV 预计将突破 1590 亿美元，同比增长 15%。电子商务收入为 350 亿美元，同比增加 13%。^[1] 这表明东南亚电子商务增幅强劲，并取得较高的收益。中国借助跨境电商先发优势，在积极深耕东南亚市场的同时，也助力东盟国家跨境电商产业发展。中资跨境电商平台 Shein（希音）、Temu（特姆）、AliExpress（速卖通）、TikTok Shop（国际版抖音小店）等积极开拓东南亚市场。由中国互联网公司参与投资的东南亚本土电商 Shopee（虾皮）和 Lazada（来赞达）则占据东南亚电商市场前两名。^[2]

在数字金融领域，东南亚是当前中国金融科技企业出海选择最多的目的地。中国支付企业通过搭建各种跨境平台，帮助东南亚合作伙伴快速提升数字支付服务能力。2015—2020 年，蚂蚁集团先后投资新加坡、泰国、菲律宾、印尼、马来西亚、越南和缅甸等国的 8 个支付产品，包括印尼最大的电子货币平台之一 Dana 等。^[3] 腾讯除了微信支付外，主要是投资电商

[1] Google, Temasek, Bain & Company, “e-Conomy SEA 2022: Through the waves, towards a sea of opportunity,” October 2022, <https://www.bain.com/insights/e-conomy-sea-2022/> ; Google, Temasek, Bain & Company, “e-Conomy SEA 2024: Profits on the rise, harnessing SEA’s advantage,” November 2024, <https://www.bain.com/insights/e-conomy-sea-2024/>.

[2] KPMG and GS1, “Navigating the future of seamless commerce in Asia Pacific,” 2024, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/sg/pdf/2024/06/navigating-the-future-of-seamless-commerce-in-asia-pacific.pdf>.

[3] 《万亿蚂蚁的出海棋局》，凤凰网，2020 年 8 月 27 日，<https://i.ifeng.com/c/7zHJTwhFN3l>。

Shopee 推出的 ShopeePay 及其母公司新加坡冬海集团 (Sea Group) 推出的 SeaMoney 等其他支付应用, 腾讯投资的共享出租车服务公司 Gojek 旗下也建成了支付平台 Gopay。东南亚是中国银联重要的海外市场。从 2015 年新加坡开通银联卡受理业务以来, 银联国际已累计发行银联卡近 5000 万张, 并落地 30 多个银联合作钱包, 东盟 10 国全部支持银联移动支付服务。^[1] 银联国际支持菲律宾、泰国建立当地银行卡转运网络, 银联芯片卡标准成为泰国、缅甸的行业推荐标准。^[2] 新加坡充分利用中国数字金融技术和商业模式来发展数字金融, 通过发行数字银行牌照、制定发展规划、实施数字支付法规等方式丰富数字金融生态。

(三) 人工智能、云计算等核心数字技术产业快速发展

东盟国家持续增长的经济、逐渐成长的人工智能公司以及技术和社会需求为人工智能的投资和商业活动提供了机会, 人工智能在东南亚地区拥有广阔前景。统计数据网 (Statista) 显示, 2022 年东盟国家人工智能产业的市场规模为 326.4 亿美元。预计至 2030 年该数字将增至 5808 亿美元。中国科技企业对东盟国家人工智能领域的投资虽然起步较晚, 但增速很快。^[3] 新加坡成为中国人工智能投资最大的目的地。2013 年中国私募股权公司锆明投资向新加坡人工智能企业投资的 1600 万美元是中国对东盟国家人工智能企业的第一笔投资。2019 年中国流媒体平台欢聚时代以 14.5 亿美元收购了专攻全球直播的新加坡人工智能公司 BigoTechnology 之后, 进

[1] 银联国际:《银联国际与越南转接网络 NAPAS 签署合作备忘录 中越二维码跨境互联互通提速》, 2024 年 10 月 13 日, <https://www.unionpayintl.com/cn/mediaCenter/newsCenter/companyNews/3015868.shtml>。

[2] 《中国—东盟数字金融国际合作的机遇、挑战与对策研究》, 欧亚系统科学研究会网站, 2022 年 9 月 22 日, <https://www.essra.org.cn/view-1000-4306.aspx>。

[3] 美国政策研究机构安全与新兴技术研究中心 (CSET) 数据显示, 2010—2021 年期间, 中美在东南亚人工智能市场的投资总额达到 56.86 亿美元, 其中中国企业投资 25.20 亿美元, 超过美国的约 21.19 亿美元, 另外中美企业联合投资 10.47 亿美元。参见 Ngor Luong et al., “Chinese AI Investment and Commercial Activity in Southeast Asia,” Center for Security and Emerging Technology, February, 2023, <https://cset.georgetown.edu/publication/chinese-ai-investment-and-commercial-activity-in-southeast-asia/>。

军印尼、马来西亚、泰国、越南以及中东和北非其他国家的数字市场。值得一提的是，2025年1月杭州初创公司深度求索发布人工智能大模型DeepSeek，颠覆了美国在人工智能领域的叙事。DeepSeek已经进军东南亚人工智能市场，其以低成本、高性能、开源的优势，为中国—东盟人工智能技术与产业合作带来新的机遇。

数字经济发展尤其是人工智能发展，推动了东盟国家对云计算和数据中心的需求。预计到2028年，东盟数据中心市场总值将从2022年的96.8亿美元升至141.9亿美元，2022—2028的年复合增长率预计达6.57%。^[1]阿里云2015年在新加坡成立国际总部，之后在泰国、印尼等国家开设数据中心。2019年7月中国移动国际（CMI）在新加坡数据中心启动，这是中国移动首次落成运营的海外数据中心，也是亚太地区第二大云网络核心基地。2020年10月，腾讯与马来西亚G3 Global有限公司签署协议，共建马来西亚规模最大的数据中心。2021年4月，腾讯云在印尼的第一个云计算数据中心投入运营。2022年华为在印尼开设了华为云数据中心，帮助其中小微企业实现数字化转型。2023年8月，万国数据控股有限公司在马来西亚的数据中心园区（一期）正式投入运营。数字技术产业成为中国科技公司投资重点领域，构成了东盟国家提升数字经济产业的技术基础。

（四）智能制造业投资项目不断落地

在国际产业链加速重组背景下，中国制造企业加大向东盟国家的产业转移，在东南亚投资设厂。2021—2023年，中国制造业对东盟国家的累计投资金额超过400亿美元^[2]，远超在欧洲、拉美等地区的投资。中国制造业转移的一个显著特征是伴随先进的数字技术和绿色技术，建立智能制造业，推动东盟国家产业落地和升级。2021年三一重工投资印尼国有企业PT Kawasan Industri Medan（KIM）管理的工业园，建设智能化工厂。北部湾港

[1] 白元琪：《东南亚多国加快数据中心建设（国际视点）》，载《人民日报》2024年1月23日，第17版。

[2] 秦志刚：《中国高端制造业大步走向深蓝》，载《国际商报》2024年8月23日，第4版。

集团 2013 年投资马来西亚关丹港后，与马方合作加快港口的升级改造，自 2022 年后，无人（自动）地磅、安防门禁（车辆）货物进出港一卡通、巡检电子记录仪已正式启用，推动了货物进出港监督管理模式的信息化转型。在泰国，新松公司与全球领先的 5G 技术供应商以及泰国知名电信运营商共同建设的东南亚第一座 5G 智能工厂于 2024 年 1 月正式投入运营，树立了智能工厂建设的标杆。同时，中国电子家电企业也在东盟国家积极布局，投资建设数智化绿色工厂，并已逐步形成产业聚集效应，比如，在越南主要投资吸尘器、手机、彩电产业，而在泰国主要投资空调等制冷电器产业。随着印尼推出电动汽车行业优惠政策，中国智能新能源车企比亚迪、上汽通用五菱、合众等开始在印尼投资建厂，帮助其发展新能源汽车产业。

（五）中国积极参与东盟国家智慧城市建设

2018 年，东盟成立智慧城市网络（ASCN），邀请对话伙伴参与东盟智慧城市建设，以此实现经济整合、升级和可持续发展。2019 年 11 月，第 22 届中国—东盟领导人会议发表声明，强调双方致力于扩大在智慧城市领域的合作。2020 年 11 月通过的《关于中国—东盟建立数字经济伙伴关系的建议》强调，“共同推进智慧城市技术产业、重点应用领域、集成解决方案中的最佳实践和标准互认交流，探索本地化标准应用，提高智慧城市的质量和可持续性”。^[1]中国科技企业华为、阿里、腾讯等企业积极参与东盟国家的智慧城市建设。华为与马来西亚政府合作共建的云顶智慧城（Genting Highlands Smart City），包括智能交通管理、智能安防系统、智慧能源管理等多个模块。华为和越南岘港市政府合作建设岘港智慧城市，包括智能交通、智慧政务和智慧医疗等。阿里云与泰国数字经济促进局合作建设曼谷智慧城市，包括智慧交通、数字化市政服务和智能化应急响应系统等。腾讯与印尼雅加达市政府合作建设智慧城市网络系统，包括智慧交通、数字化市

[1]《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，外交部网站，2020 年 11 月 12 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/202011/t20201112_9386091.shtml。

政服务、智慧环境监控等。2019年，中国深圳市与新加坡通讯及新闻部签署《关于深圳—新加坡智慧城市合作倡议的谅解备忘录》，助力新加坡智慧城市建设。2020—2023年，双方累计签署20余份备忘录，启动26个合作项目，涵盖电子贸易、5G、区块链、智慧农业等领域。^[1]中国电信和新加坡资讯通信媒体发展局（IMDA）合作的在新加坡的多个智慧社区项目，涵盖智能家居、社区安防、老人关怀系统等。

（六）数字农业合作逐步展开

农业是绝大多数东盟国家的支柱产业。自2022年以来，利用数字技术赋能农业发展，推动东盟国家经济环境的可持续发展，成为每次中国—东盟领导人会议的重要主题。2023年，“中国—东盟数字农业论坛”成为机制化的年度交流论坛。2024年，双方确定在加强政策对话、加强技术创新研发合作、促进农业生产数字化、推动农产品供应链数字化、推动能力建设等方面采取务实合作举措。^[2]在中国与东盟国家高层的推动下，双方在数字农业方面的合作逐步展开。中国大疆农业无人机出口东南亚，广泛应用于植保作业、作物监测、农田测绘、播撒作业。中国技术团队为柬埔寨等国开发智能农业监管系统，在泰国建立智慧果园。随着数字技术的发展和数字应用场景的不断增加，中国—东盟数字农业合作的范围将不断拓展。

二、推进中国—东盟数字经济产业合作的动因

中国与东盟推进数字经济产业合作，不仅能促进东盟国家数字化转型，保持经济可持续发展，还有利于构建区域数字经济生态圈，提升双方的国

[1]《新加坡与深圳这个大合作放眼未来，发力数字经济和智慧城市》，i深圳（深圳市政务服务和数据管理局官方公众号），2023年12月15日，<https://mp.weixin.qq.com/s/6iyZWx21FsZ6KHf2hzbLwQ>。

[2]《中国—东盟关于促进智慧农业发展的联合声明》，外交部网站，2024年10月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202410/t20241010_11505032.shtml。

际规则标准话语权，加强双方数字经济综合竞争力。

（一）扩大数字经济合作，促进东盟数字化转型

随着数字技术革命与产业变革的深入发展，东盟国家在战略上加快了数字化转型，以促进经济发展，提升国际竞争力。数字技术与数字产业作为促进数字发展的核心，日益成为国际经贸合作和各国国内政策法规的重点。^[1]东盟2021年通过《东盟数字总体规划2025》五年指导纲领；2023年提出了构建“2045东盟数字经济共同体”的中长期目标。中国作为数字经济大国，具有技术、资金和创新优势，东盟具有市场、人力和政策优势。开展中国—东盟数字经济产业合作，促进东盟数字化转型，实现区域合作提质升级，已成为中国与东盟国家领导人的共识。在2020年第23次中国—东盟领导人会议（10+1）上，双方通过《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，同意抓住数字机遇，打造互信互利、包容、创新、共赢的数字经济合作伙伴关系，加强在数字技术防疫抗疫、数字基础设施、产业数字化转型、智慧城市、网络空间和网络安全等领域的合作。^[2]《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）于2022年1月正式实施。在中国—东盟自贸区3.0版谈判中，双方在数字经济领域亦同意促进数字基础设施“硬联通”，增强电子发票、电子支付等系统“软联通”，纳入高水平的个人信息保护、数字贸易标准、无纸贸易、网络安全等规则条款，为双方在数字经济产业领域合作提供更广泛的机制平台。^[3]

[1]《中国—东盟关于推动建立可持续和包容性的数字生态合作联合声明》，外交部网站，2024年10月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202410/t20241010_11505046.shtml。

[2]《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，外交部网站，2020年11月12日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/dnygilm_673199/zywj_673211/202011/t20201112_7492262.shtml。

[3]《商务部国际司负责人介绍中国—东盟自贸区3.0版谈判实质性结束相关情况》，中国政府网，2024年10月10日，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202410/content_6979185.htm。

（二）加强南南合作，构建区域数字经济生态圈

发展中国家和新兴经济体国家普遍面临美国等发达国家的技术民族主义和贸易保护主义威胁。^[1]近年来，美国政府持续强化技术出口管制措施，积极推动与盟友的政策协同（例如组建半导体联盟），同时以“保护本国产业”为名不断筑高关税壁垒。特朗普开启第二个总统任期后，着手进一步提高关税来保护本国市场。在这种形势下，加强南南合作，加强数字经济产业合作，深化数字技术创新应用，构建以发展中国家与以新兴经济体国家为主体的区域数字经济生态圈，已经成为中国与东盟国家的共识。2024年10月，中国与东盟发表《中国—东盟关于推动建立可持续和包容性的数字生态合作联合声明》，双方承诺“加强数字经济技术创新与产业发展合作，深化政策交流对接，加快经济社会数字化转型”。^[2]这为推动形成区域内统一的数字经济发展合作框架、搭建区域内数字经济生态圈奠定了基础。同时，不同于美国试图打造由其主导的数字经济圈，中国—东盟数字经济生态圈强调开放、多元、合作共赢，而不是封闭的零和博弈。

（三）加强数字治理合作，提升规则标准话语权

在数字经济时代，数字技术的高速发展、经济数字化所带来的世界经济基础变化与原有经济规则之间的冲突产生的内在动力，要求构建适应数字经济发展的全球数字经济规则。^[3]由于数字经济发展水平以及数字产业监管政策不同，各国在数字经济规则方面分歧较大，全球层面的数字经济治理谈判进展缓慢。因此，许多国家转而寻求“志同道合”的伙伴，通过谈判缔结区域或双边的国际协定，以达成符合各自需求和标准的一定范围内的通行规则。区域数字经济治理规则谈判是当前全球数字经济治理中最为

[1] 姜志达、崔越：《数字霸权与美国对华科技遏制的影响》，载《和平与发展》2021年第5期，第30页。

[2] 《中国—东盟关于推动建立可持续和包容性的数字生态合作联合声明》，外交部网站，2024年10月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202410/t20241010_11505046.shtml。

[3] 黄鹏：《世界经济再平衡下的国际经贸规则重构：动因、方向及可能路径》，上海人民出版社2020年版，第224页。

活跃的领域。美国为了推广其偏好的数字经济治理规则，正在寻求确立在亚太地区数字经济治理规则中的领导地位。中国与东盟非常重视参与数字经济治理。中国通过“数字丝绸之路”、金砖国家合作机制等，引领构建区域数字经济治理规则，并且取得了诸多进展。中国还申请加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)，积极参与区域数字经济规则的制定。东盟将参与数字规则制定看作是维护区域中心地位、保持经济竞争力的有效途径。当前，东盟正加快推进《东盟数字经济框架协议》(DEFA)的谈判，试图通过统一东盟数字市场，促进数据在东盟各国自由流动，提升东盟数字竞争力和话语权。在此背景下，中国与东盟加快数字经济产业合作，推动企业向东盟国家投资并向东盟开放国内市场，构建区域内统一的数字经济发展合作框架，为双方参与全球数字贸易规则制定提供重要平台。^[1]

三、推进中国—东盟数字经济产业合作面临的挑战

当前，东盟数字经济产业尚处于起步阶段，且东盟成员国处于不同的发展阶段、面临不同的发展诉求，中国—东盟数字经济产业合作面临着各国市场保护政策、碎片化的数字监管、生态体系尚未形成、地缘政治竞争不断加剧等挑战。

(一) 各国存在政策和监管差异

中国和东盟在数字经济领域处于不同的发展阶段，东盟国家内部的数字经济发展也很不平衡，各国出于经济和安全利益考虑，追求的重点领域和发展目标并不一致，数字经济方面的政策和监管标准也存在较大差异，增加了合作的复杂性。

一是数字化发展战略和产业政策差异。不同国家根据本国数字经济发

[1] 迟福林：《海南自由贸易港的战略目标与角色——国家重大战略背景下的海南发展》，载《中国经济报告》2024年第1期，第142页。

展阶段和资源禀赋采取不同的数字经济发展战略，导致产业政策存在差异。总体来看，目前中国—东盟数字经济合作的政策沟通机制仍处于初级阶段，政府层面的对话机制除双方领导人会议和数字部长会议两大政府间对话机制外，仍有很大的政策沟通空间。二是由于在数据主权与隐私保护方面立场不完全一致，东盟成员国采取了不同的数据跨境流动监管规则。越南、文莱规定敏感数据必须在本国境内存储。新加坡和菲律宾倾向于数据自由跨境流动。马来西亚、泰国、印尼倾向在“充分性认定”条件下数据跨境流动。^[1]三是东盟国家在数字贸易方面采取市场准入壁垒。东盟国家多为发展中国家，对数字经济发展采取保护性措施，如倾向于关税壁垒和各种非关税壁垒，以及对数字产品跨境贸易征收数字税。例如，马来西亚2019年通过的服务税法规定，从2020年1月1日起，对为该国消费者提供数字服务的外国数字服务提供商征收6%的数字服务税。^[2]印尼从2020年8月1日起对达到要求的外国数字服务运营商征收增值税。^[3]一些国家政府还采取较为严格的数字监管措施，例如，印尼和越南一直在积极加强其数据本地化法律。^[4]这些做法增加了数字企业的显性和隐性成本，也可能导致跨国合作中的法律和合规问题。

（二）数字人才短缺

产业的数字化变革带来对劳动能力的需求转换，世界各国都面临着数字人才结构性短缺问题。即便是作为数字经济大国、拥有较多数字人才的中国，也面临着人才短缺的挑战。根据一份行业研究报告，74%的中国企业面临数字人才不足的问题，其中44%的企业认为其数字人才“非常紧

[1] 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。

[2] 杨晓妹、陈思伟、王有兴：《数字经济背景下中国—东盟税收协调研究——兼论国际数字税收调整的冲击》，载《税务研究》2021年第9期，第70—76页。

[3] 张阳：《印尼向国际互联网巨头征收10%增值税》，环球网，2020年8月12日，<https://tech.huanqiu.com/article/3zRIboBmUfC>。

[4] East Asia Forum, “ASEAN’s splintering digital economy governance,” April 20, 2023, <https://eastasiaforum.org/2023/04/20/aseans-splintering-digital-economy-governance/>.

缺”，30%的企业认为“略有不足”。^[1]随着各行各业的数字化转型深入发展，中国数字化人才缺口超1000万人，且还在持续增大。^[2]

东盟同样存在数字人才不足的挑战，随着数字经济快速发展，东盟数字人才供需矛盾愈发突出。据预测，新加坡至2025年需要增加120万名数字人才以保持竞争力。印尼至2030年每年需要60万名数字人才为其数字转型提供服务。马来西亚智库“社会经济研究倡议”（SERI）完成的一项数字人才调查指出，只有4.8%的马来西亚私营部门受访者认为现有劳动力市场能够完全满足其数字人才需求。^[3]为衡量东盟国家的数字经济一体化程度，东盟制定了“数字贸易和物流”“数据保护和网络安全”“数字支付和身份”“数字技能和人才”“创新和创业”以及“机构和基础设施”等6个一体化指标，结果表明，“数字技能和人才”指标分值最低（48.21，满分100）。^[4]数字人才需求和供给上的不匹配，阻碍了东盟数字经济发展、创新以及竞争力。同时，中国数字科技企业前往东盟国家投资，从事数字经济产业，需要数量庞大的数字专业技术人员、管理人才和产业工人，人才匮乏成为制约中国与东盟开展数字经济产业合作的一个重要因素。

（三）数字创新环境有待提升

数字创新是通过对数字技术的开发和应用，赋能传统产业转型升级，是数字化转型的核心环节。数字创新有赖于制度环境（市场、法制、政策）、数字基础设施、要素禀赋（资金、人才、技术）的集聚和融合。在新的技术趋势下，数字化转型路径不同于过去的信息化，而是基于平台或云服务

[1] 参见由中国数字化人才学习平台和技术社区51CTO与中国软件行业协会信息主管（CIO）分会联合编制的《2024数字人才白皮书》。

[2] 史爱武：《加强数字化人才培养，促进数字化转型高质量发展》，载《中华读书报》2023年3月15日，第18版。

[3] Malaysian Investment Development Authority, “Malaysia should address skill gap, attract specialised talents in digital industry,” August 18, 2021, <https://www.mida.gov.my/mida-news/malaysia-should-address-skill-gap-attract-specialised-talents-in-digital-industry/>.

[4] The ASEAN Secretariat, “ASEAN Digital Integration Index: Measuring Digital Integration to Inform Economic Policies,” August 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/ADII-Report-2021.pdf>.

的数据驱动新路径。

初创企业尤其是独角兽企业^[1]的数量和规模是衡量一国或一个地区数字创新水平的重要指标。2015—2021年，东盟国家筹资超过100万美元的初创企业数量从652家增加到1920家，几乎增加了2倍。独角兽企业从2014年的2家增加到2018年的10家以及2021年的46家。^[2]但从2023年开始，东盟的外部风险投资和独角兽企业数量开始下降，2024年降到31家，不及印度（71家）^[3]，中国对东盟数字创新投资也有所消退，这与数字创新所倚赖的宏观环境有关。中国有关数字经济产业国际合作的制度与政策有待进一步完善。例如，出于对技术安全的考量，有关技术贸易分类分级工作进展较为缓慢，导致当前数字技术贸易转移偏少，数字服务出口只占世界数字服务出口的6%左右^[4]，制约了中国与东盟国家开展数字创新和产业数字化合作。东盟国家的数字创新环境也有待改善，创新生态远未形成。例如，多数东盟国家数字基础设施不完善，数字人才尤其是高端复合型人才缺口较大，东盟各成员数字经济相关法律法规不完善，知识产权保护不力，风险投资退出机制不清晰等。这导致外部投资者对东盟的投资前景持一种相对谨慎的态度，“东南亚数字经济进一步增长取决于退出路径的可靠性以及宏观经济条件得到改善”。^[5]

[1] 独角兽企业（unicorn company）是投资行业的术语，指成立不足10年且公司估值超过10亿美元的未上市企业。这样的企业将是未来市场发展的主要方向，体量大，具有核心竞争力。

[2] 《东盟发布2022年投资报告（二）：东盟的初创企业和独角兽企业快速崛起》，中国驻东盟使团经济商务处，2022年9月26日，https://asean.mofcom.gov.cn/dmjmdt/art/2022/art_0675710ee1d841b1b26d4c63f9fb2f73.html。

[3] European Commission, “WIPO Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship,” September 27, 2024, https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/news-events/news/wipo-global-innovation-index-2024-unlocking-promise-social-entrepreneurship-2024-09-27_en。

[4] IMF, “China’s Digital Economy: Opportunities and Risks,” January 17, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/17/Chinas-Digital-Economy-Opportunities-and-Risks-46459>。

[5] Google, Temasek, and Bain & Company, “e-Conomy SEA 2024: Profits on the Rise, Harnessing SEA’s Advantage,” November 2024。

（四）数字安全风险突出

数字安全一方面与数字经济诸要素（如技术、数据和网络）紧密相关，任何一种要素的变化都有可能导致新的数字安全风险。另一方面是数字要素衍生的社会风险，如消费者的隐私安全、舆论操纵以及人工智能伦理风险等。在大国地缘政治博弈的背景下，数字安全还包括关键基础设施风险、供应链风险和系统性风险。^[1]

东盟国家数字安全治理问题集中在网络安全、数据保护和新技术使用引发的安全风险方面。数字经济是依托互联网的经济形态，东盟国家整体技术水平较低，网络安全防护能力弱。国际刑警组织发布的报告《东盟网络威胁评估（2021）》指出，东南亚地区面临的主要网络安全威胁有企业电子邮件欺诈、网络钓鱼、勒索软件、电子商务数据截取、犯罪软件、网络诈骗、加密劫持（cryptojacking）。^[2]网络安全威胁增加必然导致以网络为载体的中国—东盟之间跨境流动数据的安全。一些东盟国家出于各自政策目标、安全利益等考虑而坚持数据本地化原则，限制数据跨境自由流动。这种原则会影响中国—东盟数字互联互通。东盟“数据孤岛”的形成，将阻碍东盟国家数据的创新使用，也影响到中国—东盟数字经济产业合作的深入发展。在技术安全方面，数字技术尤其是人工智能技术的广泛使用，也使东盟各国普遍增加对安全问题的关注。东盟2024年2月发布的《东盟人工智能治理与伦理指南》对人工智能被用于虚假信息、深度伪造等风险也提出了警告。^[3]数字安全尤其是网络安全已经成为东盟数字化转型的一大挑

[1] 美国兰德公司的研究人员认为，全球经济的许多部门都依赖同一套网络关键技术产品和服务，将风险集中在未知数量的可能故障点上。这种系统性风险经由某一网络安全事件触发，通过网络通路级联放大，进而产生风险的网络效应，形成系统性风险事件。参见：RAND, “Systemic Risk in the Broad Economy—Interfirm Networks and Shocks in the U.S. Economy,” 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4185.html.

[2] “INTERPOL report charts top cyberthreats in Southeast Asia,” INTERPOL, January 22, 2021, <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/INTERPOL-report-charts-top-cyberthreats-in-Southeast-Asia>.

[3] ASEAN Secretariat, “ASEAN Guide on AI Governance and Ethics,” February 2024, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/ASEAN-Guide-on-AI-Governance-and-Ethics_beautified_201223_v2.pdf.

战，也是东盟国家对中国开展数字合作的主要诉求。

（五）不断加剧的地缘政治竞争

随着中国与东盟数字合作的不断深化，美国等西方国家在加大对华战略竞争的同时，不断遏制与打压中国与东盟的数字合作。

第一，中国与东盟的数字经济合作受到美国对华技术封锁和实施所谓“长臂管辖”的严重制约。自特朗普首个总统任期以来，美国以保护“信息和通信技术供应链”为名将许多中国公司列入实体清单，禁止向华为等中国企业出口使用美国先进技术的零配件及相关服务，以削弱中国科技企业的创新能力。在此基础上，美国逐步构建技术、产业、安全相结合的对华数字经济孤立战略，试图构建“去中国化”的全球数字经济新生态，并掌握主动权。^[1]美国对中国数字科技巨头的打压以及对东盟国家的拉拢，增加了中国与东盟国家开展数字经济产业合作的难度。

第二，美国等西方国家推出数字“一带一路”替代方案，干扰中国与沿线国家的数字经济合作。2018年美国提出“印太”地区“数字连接和网络安全伙伴关系”倡议（DCCP），支持数字基础设施投资、技术援助和网络安全能力建设^[2]，并在同年缔结“美国—东盟智慧城市伙伴关系”（USASCP）。^[3]2021年6月七国集团（G7）提出了“重建更美好世界”（B3W）计划，加大对发展中国家的基建投资，并将数字技术列为四大重点领域之一。^[4]

[1] 江鸿、贺俊：《中美数字经济竞争与我国的战略选择和政策安排》，载《财经智库》2022年第7期，第75—92页。

[2] U.S. Department of State, “Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership,” July 2018, <https://www.state.gov/digital-connectivity-and-cybersecurity-partnership/>.

[3] U.S. Department of State, “U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership (USASCP): Sharing Expertise Between Cities to Benefit the People of ASEAN,” August 22, 2022, <https://www.state.gov/u-s-asean-smart-cities-partnership-usascp-sharing-expertise-between-cities-to-benefit-the-people-of-asean/>.

[4] The White House, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 11, 2021, <https://www.whitehouse.gov/?s=+President+Biden+and+G7+Leaders+Launch+Build+Back+Better+World+%28B3W%29+Partnership+June+12%2C+2021>.

同年12月欧盟公布“全球门户”计划，将东南亚作为其开展数字经济合作的重要区域。^[1]2022年6月，G7宣布启动“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII），承诺在未来5年内筹集6000亿美元的私人和公共资金，为发展中国家所需的基础设施提供资金，支持发展中国家数字化转型，并加强世界经济和供应链。^[2]虽然美西方并无充足意愿、能力与资金来推行上述计划并对东盟国家提供充分的技术、资金与工程建设支持，但其不断出台此类倡议或计划，对中国—东盟数字经济产业合作构成一定干扰。一些亲美国国家转而与美西方开展数字经济产业合作，有些国家则借中美博弈趁机抬高与中国合作的筹码，或者采取骑墙态度。

第三，美国及其主要盟国加大与中国争夺数字经济规则制定权，希望通过“规锁”方式抑制中国数字经济国际合作。2021年3月美国在美日印澳“四边机制”（QUAD）框架下推动设立“关键和新兴技术工作组”，旨在共同制定技术使用原则，促进技术标准协调，推动电信设备部署以及开展关键技术供应链对话。2022年5月美国推出“印太经济框架”（IPEF），并有意在该框架下制定数字贸易规则来阻滞中国在新兴数字科技及数字贸易与投资等相关领域的发展。同时，美国还通过数字投资和技术援助方式，在东盟推广美式数字规则准则，抹黑数字“一带一路”。

美国在东南亚对中国数字经济发展与国际合作的打压及其单边主义行事逻辑，一定程度上损害了全球数字经济合作信心，成为包括美欧数字经济摩擦在内的世界范围数字经济摩擦日益频发的原因之一，这进而会引发全球经济发展的不稳定及世界数字产业链的紊乱，反过来也会影响到中国与东盟的发展。^[3]

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

[2] The White House, “Fact Sheet: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit,” June 13, 2024, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit-2/>.

[3] 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。

2025年1月20日，特朗普再度就任美国总统。由于特朗普政府强调“美国优先”，为维护美国利益不择手段，并且认为通过关税压制就可以达到目的^[1]，因此在外交方面不如拜登政府那样重视联盟的作用，而是更推崇单边主义。另一方面，美国的“印太战略”本就始于特朗普第一任期，他第二任期不会放弃“印太战略”，但会进行取舍和优化。^[2]从特朗普上台后近期的政策宣示来看，对华科技战是两党共识，在维持拜登政府时期对华科技遏制的同时，特朗普进一步采取措施强化美国的科技优势地位，尤其在人工智能领域。一是放松监管要求。特朗普再度就任美国总统后即签署行政令，为人工智能监管松绑。2月11日，特朗普政府以欧盟人工智能监管过度为由，拒绝在《巴黎人工智能宣言》^[3]上签字。二是大兴人工智能基础设施。1月21日，特朗普在白宫宣布了名为“星际之门”的庞大AI基础设施计划，预计在未来四年内投资5000亿美元，用于建设支持AI发展的基础设施。三是成立咨询与指导机构。1月23日，特朗普宣布成立其总统科学技术顾问委员会（PCAST），以带动美国在关键和新兴技术领域的创新和竞争力。行政令称“在全球竞争对手竞相利用（人工智能、量子计算和先进生物技术等颠覆性）技术的背景下，实现并保持毫无争议且不可撼动

[1] 特朗普关税威胁分为两种，一种是借关税实现与贸易无关的目标，另一种才是解决贸易摩擦问题。另外还有一种关税类型称为全面关税，目的是填补因共和党人在国会推动减税而留下的收入缺口。2月13日，特朗普签署一份总统备忘录，宣布将向美国贸易伙伴征收“对等关税”，这实际是全面关税的变体。参见熊超然：“特朗普宣布将对所有进口钢铝征收25%关税，美议员放话：这次可没那么容易避开”，观察者网，2025年2月10日，https://www.guancha.cn/international/2025_02_10_764647_s.shtml。

[2] 特朗普对待“印太战略”的态度可从2025年2月7日本首相石破茂访美窥见一斑。会后公布的联合声明专列“印太”战略一节，并称为推进“印太”战略，“两国领导人将与志同道合的国家开展多层次的协调合作”。美日表示要扩大在政治外交、经济科技、军事安全等领域合作，实质上进一步强化了美日联盟。参见 White House, “United States–Japan Joint Leaders’ Statement,” February 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/02/united-states-japan-joint-leaders-statement/>。

[3] “Statement on Inclusive and Sustainable Artificial Intelligence for People and the Planet,” Palais de l’Élysée, February 11, 2025, https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/02_11_-_statement_on_inclusive_and_sustainable_artificial_intelligence_for_people_and_the_planet_002_.pdf。

的全球技术领先地位，已成为美国的国家安全当务之急”。^[1]中国推进与东盟数字经济产业合作将面临更大的战略压力，但同时中国也将因特朗普政府实施的技术民族主义和单边利己行为而获得更大的回旋空间。

四、深化中国—东盟数字经济产业合作的路径

中国与东盟的数字经济产业合作应深化政策沟通协调，扩大数字贸易规模，培育数字创新创业，坚持发展与治理并重，着力构建包容性、可持续的区域数字经济生态。

（一）加强顶层设计和政策协调

随着中国—东盟数字经济合作深入发展，加强政府在数字合作中的顶层设计和政策协调愈发重要。一是在《落实中国—东盟数字经济合作伙伴关系行动计划（2021—2025）》框架下，深化中国与《东盟数字总体规划2025》《东盟数字一体化框架行动计划（2019—2025）》等数字发展战略的对接和政策协调，利用多边双边合作机制和对话平台，提升双方战略对接的契合度和适配性。做好与《东盟数字经济框架协议》等对接的前期准备工作。二是利用中国在数字经济领域的技术、资本和人才优势，以及东盟在人力资源、政策以及市场规模的优势，加强区域产业布局和政策协调，加快构建区域数字经济产业链，推动形成中国与东盟覆盖20亿人口的区域数字经济大市场。三是根据东盟各国发展阶段、经济水平制定差异化的数字经济发展合作战略。四是推进数据跨境流动，增强知识产权保护，发展有利于数字经济产业投资的硬件设施和软件环境，形成促进数字经济产业健康发展的数字生态环境与产业发展环境。

（二）扩大中国—东盟数字贸易规模

跨境电商一直是中国与东盟数字经济合作的主要领域，也是合作的基

[1] The White House, “President’s Council of Advisors on Science and Technology,” January 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/presidents-council-of-advisors-on-science-and-technology/>.

础。当前跨境电商红利减少，本土电商平台竞争激烈，中国在东盟的跨境电商发展势头减缓。另外，不同国家的物流标准和实践存在差异，在支付安全性、便利性以及支付习惯方面也存在各种问题，法规和政策变化、语言和文化障碍等也对跨境电商的发展造成制约。今后要从金融、人才、技术和数字基础设施等方面推动跨境电商进一步发展，推动国家间跨境电商政策法规的协调，重点是税收政策和消费者权益保护，进而为跨境电商发展提供稳定的制度环境。

活跃的数字服务贸易是数字经济产业合作的支撑条件。当前，中国的保险和养老金服务、金融服务和知识产权使用等数字服务对东盟出口偏弱，制约了中国—东盟数字服务贸易规模扩展和结构优化。中国的数字技术贸易转移对于促进东盟国家的数字创新和产业数字化转型有重要推动作用，但中国尚未建立系统完善的数字技术出口机制，数字技术出口存在困难，当务之急是加快数字技术分级分类管理，推动对东盟的数字技术出口贸易。同时，探索数据跨境流动“白名单”制度，支持具备条件的地区开通国际互联网数据专用通道，推动数据要素合规高效、安全有序流通，在保证国家数字主权的基础上鼓励跨境数字贸易的发展。^[1]

（三）培育协同创新生态

数字经济是知识、技术、资本密集型经济，东盟在数字经济创新方面虽然做出很大努力，但也存在很大局限性。同时，东盟各国数字鸿沟增加了数字创新的难度，尚未建立可持续的数字创新发展生态也不利于东盟的数字化转型。一个强劲可持续的中国—东盟协同创新生态将为构建双方数字经济生态圈提供强大的动力。

中国和东盟作为数字经济合作伙伴，具有地理位置优势和资源禀赋互补性。在产业数字化方面，双方可着力构建风险共担、成果共享的协同创新生态。首先要鼓励中国的数字科技公司和风险投资机构积极参与东盟国家的

[1] 张雪春、杨婧：《东盟数字贸易现状分析及中国—东盟数字贸易关系展望》，载《区域金融研究》2022年第11期，第5—15页。

数字生态构建，在微观层面建立创新行为体的协同关系，包括鼓励风险资金投资东盟的数字初创企业，在东盟建立孵化器和加速器，与东盟高校和科研机构合作进行技术研发等。同时，双方在政府层面加强沟通协调，在宏观层面为数字创新活动提供支持与保障，改善东盟数字投资环境，包括建立风险投资退出机制、知识产权保护机制、数据跨境流动规则协商机制等。

（四）加大对东盟国家的治理援助力度

数字化转型一方面将赋能经济和社会，给个人提供极大便利；另一方面，数字化转型过程也会带来各种结构上的不适应，以及由新经济形态引发的各种风险。由于自身在知识、技术和资金等方面的不足，发展中国家普遍存在数字治理赤字，东盟国家也不例外。加大对东盟国家数字治理援助，既可增强中国—东盟数字经济产业合作的民意基础，又是中国践行“数字向善”，通过数字技术实现脱贫、消除鸿沟的生动实践，有利于化解美西方舆论对中国—东盟数字经济合作的抹黑。

加大数字人才培养力度，探索数字人才合作培养模式。当前国内一些高校、研究单位、政府部门举办了一些东盟数字数字培训项目，但规模和实际投入远未能满足双方合作的需求，一个统筹性的中国—东盟数字经济人才培养框架也尚未形成。中国应扩大对东盟技能人才、研发人才、企业人才等各类数字数字培训规模，同时可资助高校、企业与东盟高校建立合作办学模式，为合作对象国培养数字人才与产业工人。

提供网络安全技术援助，提升东盟网络防护能力。中国与东盟已经初步建立网络安全合作机制，包括2018年起每年举办中国—东盟网络安全论坛，探讨共同应对网络威胁的策略，以及2020年中国与东盟秘书处签署《数字经济与网络安全合作备忘录》，涵盖网络安全政策对接、数据保护、信息共享和联合研究等多个方面。在现有网络安全合作机制成果基础上，中国深化与东盟及其成员国的网络安全合作，如举办网络安全应急演练、举行网络事务对话、与印尼、泰国等东盟成员国签订网络安全合作备忘录等。今后，中国可构建“官方+市场+社会”的网络安全技术援助网络，强化

对东盟网络安全技术援助的技术服务和人才培养，加强对柬埔寨、老挝、缅甸等国技术援助。可通过加强与新加坡在数字加密、数字基础设施等领域的网络安全技术合作，探索共同对网络安全脆弱国家开展技术援助。

实施数字“民心相通”工程，提升民众的获得感。东盟国家数字鸿沟突出，弱势群体在数字经济发展过程中的公平、权利和保护问题已经引起东盟各国社会的广泛关注。中国可总结“数字乡村”“宽带网络+健康乡村”项目经验，在东盟国家实施数字“民心相通”工程，加大对东盟国家数字政府建设的援助力度，使民众感受到与中国合作带来的好处。

开展跨国警力合作和援助，打击电诈等犯罪行为。随着中国与东盟推进数字基础设施合作，中国与东盟国家间的互联互通程度不断提高。双方互联互通的提升在促进经济社会发展、便利人员交流的同时，也带来了一些负面影响，如网络犯罪、电信诈骗、数字隐私犯罪等各类不法活动。东南亚的电信诈骗和人口贩卖问题一直比较突出，对各国尤其是中国公民造成严重生命与财产损失。2024年10月，中国与东盟签署《关于加强打击电信网络诈骗和网络赌博的联合声明》^[1]，加大执法合作。2025年初爆出的演员王星被缅东妙瓦底电诈集团绑架事件，使东南亚相关国家的国际形象受损，旅游业遭受重创，但也增强了中国与东盟国家联合打击网络电信诈骗、开展跨境治理合作的紧迫感。针对妙瓦底电诈园区，中缅泰三国组成联合工作组，加快推进遣返非法入境人员。泰国也对妙瓦底地区实施断网、断电等措施，切断电诈集团的运营基础。中国与东盟联手打击电诈犯罪的合作，不仅是应对电诈犯罪的实际需要，而且为推动区域安全治理，构建安全、稳定、繁荣的网络空间命运共同体提供了良好契机。^[2]

[1]《中国—东盟关于打击电信网络诈骗和网络赌博的联合声明》，外交部网站，2024年10月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202410/t20241010_11505035.shtml。

[2] 际文：《中国与东盟联手重拳打击电诈犯罪 为区域经济发展和社会稳定提供有力保障》，载《法制日报》2025年2月17日，第5版。

（五）提升数字规则标准话语权

世界上主要数字经济行为体都希望制定适合自身发展水平的数字规则，以此推动本国或本地区数字经济发展，同时以“规锁”效应来约束其他行为体的行为。当前，数字贸易规则是主要国际行为体之间竞争最为激烈的领域。美国加快与盟伴合作，制定高规格的数字贸易规则与标准，试图垄断数字规则标准制定权，通过美式规则标准将中国“锁定”在数字经济中低端位置。包括东盟在内的其他新兴经济体和发展中国家因为缺乏数字实力，在规则标准制定上更是无法与美国竞争。

中国与东盟通过深化数字经济合作，加强双方的整体实力，积极参与制定数字经济规则标准，有助于携手应对美西方的压制，维护新兴国家和发展中国家的利益。一是加强中国—东盟数字经济务实合作，尤其是数字基础设施合作，在合作中形成“事实（de facto）区域规则和标准”。二是在数字贸易领域，双方既有许多共同利益也有一些分歧，可通过各种合作机制进行沟通协调，在数字贸易规则方面形成“共识规则”。三是中国可在博鳌亚洲论坛、中国—东盟博览会、“10+3”会议等区域对话平台提出数字经济治理规则的中国方案，在区域场合“倡导规则”。四是通过举办各种数字经济研修班以及各种数字发展和治理援助，推广中国发展数字经济的理念、做法和经验，由此在本地区“传播规则”。五是中国和东盟从共同维护新兴市场和发展中国家利益出发，在国际多边场合积极合作参与“制定规则”。

结 语

数字经济是亚太乃至全球未来发展重要方向。加强数字经济技术创新与产业发展合作，深化政策交流对接，加快经济社会数字化转型，并更好地推动经济可持续和包容性增长，成为中国—东盟领导人的共识，为双方数字经济合作指明方向。在世界经济增长乏力，美国等西方国家实施技术民族主义和贸易保护主义的背景下，中国与东盟需要不断深化数字经济产

业合作，形成区域数字产业链和价值链，实现经济转型升级和跨越式发展。随着东盟国家数字基础设施的逐渐完善及数字创新能力的不断提升，双方可深化在数字文旅、数字教育、数字医疗、数字农业、智慧交通等领域的合作，推动区域数字生态的形成，同时加强数字规则标准合作，不断拓展合作的广度和深度。在合作中还需要坚持以下三个方面：

一是针对不同国家确定不同的合作重点。每个国家发展数字经济产业都需要遵循一定的路径。中国与东盟国家开展数字经济产业合作，既要考虑对方的经济发展水平和数字经济发展程度，又要考虑对方在资源禀赋方面的比较优势，在区域数字合作中完善产业链和价值链。

二是通过投资锚点国家达到以点带面效果。数字经济是资本、技术、人才密集型经济，中国在东盟开展数字经济合作，不能采取“撒胡椒面”的形式，而是要向一些锚点国家倾斜，深化与锚点国家的合作，通过示范合作产生外溢效果。

三是反对将经济问题政治化。要加强合作的透明度，消除东盟国家对债务负担的担心以及对网络安全的忧虑，防止西方媒体以“缺乏透明度”为由对中国数字企业进行诋毁甚至采取打压措施；要反对在数字经济领域搞泛安全化操作甚至阵营对抗，合力营造开放、包容、公平、公正、非歧视的数字经济发展环境。

【来稿日期：2024-12-10】

【修回日期：2025-02-20】

（责任编辑：马燕冰）