案例分析

全球数治：金砖国家塑造全球数字经济新格局的术与路

近年来，金砖各国纷纷将信息通信技术和数据的高效应用确定为优先发展方向，制定了各具特色、各有侧重的数字经济发展战略，各国数字经济增长前景颇为可观。为促进数字经济合作，金砖国家启动了数字金砖工作组、金砖国家新工业革命伙伴关系计划、金砖国家未来网络研究院、网络安全工作组等一系列机制并达成了《金砖国家数字经济伙伴关系框架》。然而，全球保护主义盛行、标准化合作缺失、网络安全问题凸显等在一定程度上阻碍了金砖国家间数字经济合作潜力空间的释放。鉴于此，应从推动数字基础设施建设、构建金砖数据要素市场规则、加强数字经济人才培育等方面着手，不断夯实金砖国家间的数字经济合作，塑造全球数字经济版图新格局。

（一）金砖国家数字经济发展战略及增长前景

近年来，金砖各国先后制定了各自的数字经济发展战略，根据自身需求确定数字经济发展方向。由巴西联邦政府发起的“巴西数字化转型战略”涵盖了国家在基础设施建设、研发创新、专业培训、经济、公民等方面的100个行动计划。俄罗斯联邦政府制定的“俄罗斯联邦数字经济”国家计划旨在创建稳定、安全的信息和电信基础设施，高速传输、处理和存储所有组织和家庭可用的大量数据，对国家机构、地方政府和组织的电信设施进行国产替代。印度政府推出的“数字印度”战略主要聚焦三大领域，包括人人受益的基础设施建设、基于需求的政府治理和服务、公民的数字赋能。南非政府发布的“国家数字战略”意在通过促进政府的数字化转型、数字访问和数字包容，应对包括贫困、失业及社会经济不平等在内的南非国内社会困境。

金砖各国的数字经济发展战略重在推进电子政务、数字货币的应用、产业的数字化转型及公民的数字赋能。在电子政务方面，巴西的数字经济战略以发展数字政府为核心，以公共服务为导向，并将节省下来的政府开支用于建设医疗保健中心和儿童教育中心，进一步提高公共管理效率。南非政府试图利用电子政务平台来简化政府程序，提升公民获取信息的机会，改善公共服务，加强问责制和透明度。在数字货币的应用方面，俄罗斯为利用数字卢布刺激金融领域的创新和竞争，正在分阶段、分地区开展数字卢布测试计划。印度储备银行则在2023年宣布积极推动数字货币的运用，以进一步刺激数字经济的增长。在产业的数字化转型方面，巴西尤其强调数据驱动型经济和新商业模式。例如，在农业领域，日渐普及的移动应用程序为偏远地区的小农户提供农作物种植、财务管理等方面的培训。为应对新冠疫情，印度政府推出“国家数字健康任务”，提供全覆盖式的数字医疗服务。南非则通过综合信息平台与各级卫生系统对接，增强移动医疗能力。在公民的数字赋能方面，巴西已将数字扫盲和数字技能培训纳入学校课程，并提供相应的基础设施和教师培训，以促进儿童和青少年为数字化转型做好准备。印度提出了在线教育普及率达到100%，让所有印度学生都能获得网络教育资源的发展目标。南非政府则聚焦提升弱势群体积极参与数字社会的能力。

（二）金砖国家数字经济合作面临的挑战

过度强调数据安全、限制数据流动的保护主义倾向阻碍了金砖国家数字贸易的发展。这一现象在俄罗斯和印度两国尤为突出。俄罗斯坚持通过数据本地化政策要求数据回流，以保护主义政策推动本国数字贸易发展。然而，俄罗斯没有遵循国际公认的技术认定标准，反而单独制定了本国适用的通信标准。俄罗斯国内企业数字产品的零关税覆盖率为62.25%，对销售数字产品的外国企业却征收18%的增值税。在数字企业的本地进入政策方面，俄罗斯的限制壁垒也较高，包括对电信、媒体企业的外商投资设限较高。电信服务只能通过许可证制度提供；用户超过50%的视听服务企业只允许非俄罗斯公民最多持有20%的股权；媒体企业的外国所有权不得超过20%。印度则在2020年向WTO提交的一份电子关税报告中明确表示，反对将免关税的范围从数据传输本身扩大到数据传输内容。根据联合国贸易机构的评估，过度的数据限制可能会导致印度高额的经济损失。

数字贸易标准化合作的空缺使金砖各国数字贸易发展难以深入。数据跨境流动政策是广泛意义上的数字贸易技术标准的其中一项，除此之外，数字贸易技术标准还涵盖数字支付、电子采购、无线通信、生物识别、网络安全等方方面面的内容，涉及信息通信技术企业在生产和提供相关产品、技术和服务时所依据的技术规则和管理流程。金砖各国在国内数字贸易标准化工作方面起步较晚，部分国家往往只是根据自己的技术水平或市场偏好来设定技术指标与管理流程，甚至存在将国家技术标准作为贸易壁垒的情况。然而，数字贸易的发展需要建立在标准的对接之上，贸易双方如果采取的是不同的技术标准，双方网络系统之间的互联性及互操作性都将受到阻碍，从而大幅度拖累数字贸易的进度。

信息安全保障不足制约了金砖各国数字经济的可持续增长。例如，巴西就受到了范围较广、影响较大且形式多样的网络攻击。巴西经济部、卫生部与高级选举法院等国家重要部门均曾受到恶意攻击，对国家安全及国民个人信息造成了严重威胁。类似的情况也出现在印度、俄罗斯和南非。总体上，金砖国家在与网络安全相关的资金、技术、人力资源投入及法律规范保障等方面仍有很大的完善空间。

（三）数字金砖未来合作的着力点

推动金砖数字基础设施建设合作，首先，要结合绿色低碳转型，共同促进产业结构性改革。金砖国家可着眼于新基建供求结构的高度互补性，以顺应新时期合作层次与发展重心的转变，致力于培育合作新动能，尤其应当在移动通信基站与数据中心建设、物流仓储系统智能化转型、4G覆盖面的进一步扩张，以及5G设备与技术的前瞻性部署等方面开展多元化的深度探索。与此同时，金砖国家也需要积极探索数字化与绿色低碳深度融合，推动新型基础设施在低碳发展方面的合作，并促进大数据、云计算、人工智能、物联网等数字技术在重点领域的应用，通过能源优化、成本优化、风险预知及决策控制等帮助降低碳排放，并助力实现碳资产数字化管理和碳排放追踪。金砖国家还应共同推动产业升级和生产方式变革，持续提高信息基础设施能效，助力基础设施降本增效，共同实现减排目标。其次，金砖国家还应构建统一的数据要素市场规则，完善数字贸易生态治理体系，保障数据要素安全流通。一方面，金砖国家应鼓励市场主体探索数据资产定价机制，推动形成数据资产目录，逐步完善数据定价体系。规范数据交易管理，培育规范的数据交易平台和市场主体，建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系，提升数据交易效率。严厉打击数据黑市交易，营造安全有序的市场环境。另一方面，金砖国家急需为完善多边数字贸易体系提供重要的制度型公共产品。在跨境数据流动等数字贸易规则问题上增进沟通和理解，在多边层面为争取更加折中、平衡的数字贸易规则奠定基础。

金砖国家还需要共同创设“数字金砖、共享经济”的发展观念，扩大利益交汇，推行数字经济人才培育计划。创新性共享发展观念的广泛传播不仅有助于金砖各国数字产业技术服务的优化升级，更扩大了利益交汇点，为构建契合双方社会经济生态发展趋势的新型合作框架提供有力的实践支撑。金砖国家可以尝试联合发起并推行青年数字经济人才培养项目，为落实更为健全的人才发展观进行积极的尝试，还可与金砖国家相关跨国企业签订合作协议，借助后者的信息与网络技术学院平台和线上课堂，集中提供数字化知识培训和专业认证机会。通过增强金砖青年的创新意识和社会责任感，为金砖国家和全球经济复苏注入可持续发展动力。

尽管面临一些挑战，金砖国家在数字经济领域依然具有很强的共性和互补性，在消弭数字鸿沟，打造可持续发展的新动力方面拥有广阔的合作前景。从短期来看，全球新冠疫情反复延宕，为金砖各国加速数字化转型，发展数字经济提供了机遇。从长远来看，金砖国家有望通过加强数字经济合作，把握数字技术革命的浪潮，推动科技向善，最终引领全人类迈向数字文明新形态。

资料来源：江天骄，等.金砖国家数字经济与智慧城市发展[R].复旦智库报告，2022（2）.http://fddi.fudan.edu.cn.