

论数字经济与东盟一体化建设

王佳睿 徐万胜

摘要：国内外学界有关东盟一体化影响要素的探讨，大体上基于“经济效益”“政治安全”“域外国家”三个层面展开。当前蓬勃发展的数字经济正横跨这三个要素，为东盟一体化建设注入新动力。在经济效益要素层面，东盟国家在数字基础设施、数字人才培养、跨境数据流动机制建设、数字技术等领域密切合作，推进“数字一体化”，促进商品和数据生产要素在地区自由流动，从而充分发挥数字经济潜能。在政治安全要素层面，东盟国家面临的政治安全形势发生重大转变，“网络安全”“数据主权”等问题成为新形势下的“安全威胁”，围绕数字经济展开的“数字权力”竞争成为国际权力竞争的焦点。为应对安全威胁、提升国际地位，东盟国家合作应对网络攻击，协调制定数据管理规范，合力推进地区数字能力建设。在域外国家要素层面，中国、美国及欧盟等世界主要经济体，竞相向东南亚地区提供用于数字能力建设的投资和援助，推动自身与东盟“整体”的数字经济合作机制化建设，从而推动东盟地区一体化建设。然而，西方国家出于遏制中国的地缘政治战略目的，在与东盟数字经济合作中对各成员国“分而治之”，重点关照与中国存在争端的国家，构建具有排他性的合作机制，强调意识形态分歧，对东盟一体化建设产生不利影响。

关键词：数字经济；东盟一体化；数据主权；数字一体化；数字权力

收稿日期：2024—05—28

作者简介：王佳睿（1999—），国防科技大学外国语学院东南亚研究中心研究助理，主要研究领域：东南亚地区研究；徐万胜（1971—），国防科技大学外国语学院教授、博士生导师，主要研究领域：亚太地区安全研究。

基金项目：本文系2024年度国家社会科学基金重点项目“‘美日+’小多边合作同盟化及其影响研究”（项目编号：2024-SKJJ-B-102）的阶段性成果。

在新一轮科技革命的驱动下，全球进入“数字经济时代”。东盟组织先后出台《东盟数字一体化框架》（*ASEAN Digital Integration Framework*）《东盟数字总体规划 2025》等政策文件和规划纲要，各成员国也相继推出自身的数字经济中长期发展战略，构建数字驱动的经济体系，力争赢得未来发展和国际竞争的主动权。

关于“东盟数字经济”议题，国内学界的研究主要集中在“中国—东盟数字合作”。部分成果从服务数字“一带一路”倡议出发，探讨了中国与东盟共建“数字丝绸之路”的可行性、合作水平、进展与限制因素，并提出相应的政策建议供决策者参考。^①此外，部分成果从“大国竞争”视角探究了除中国之外的其他重要经济体与东盟的数字合作，如欧盟、美国、日本、澳大利亚等，认为上述国家及国际组织与东盟的数字合作是“印太战略”下大国竞争数字治理规则主导权在东南亚地区的具体实践。^②仅有零星数篇中文文献立足于东南亚自身，对该地区整体的数字经济发展进行了评估与展望。^③总的来说，国内学界往往将东盟置于研究的“客体”而非“主体”位置。

国外学界，欧美、澳大利亚以及日本学界对“东盟数字经济”议题的关注，也主要集中在自身与东盟的数字经济合作上。从东南亚国家的视角出发，研究该地区数字经济发展的学术成果，则主要来自东南亚学界。其中，部分成果以东盟整体为研究对象，集中梳理了该地区近年来的数字经济发展状况及面临的机遇与挑战。^④也有部分成果

① 姜志达、王睿：《中国—东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战》，《太平洋学报》，2020年第9期，第80—91页；张群：《中国—东盟数字经济产业合作的机遇、挑战与前景》，《国际关系研究》，2023年第3期，第43—61页；许翔宇等：《中国—东盟数字经济合作水平及潜力研究》，《亚太经济》，2023年第2期，第34—45页；罗圣荣：《东盟数字经济与中国—东盟“数字丝绸之路”建设》，《当代世界》，2023年第3期，第59—65页。

② 马天月、翟崑：《制度嵌入与“印太经济框架”对东盟数字经济治理的影响》，《当代亚太》，2023年第1期，第100—124页；刘国柱、尹楠楠：《印太经济框架下美国与东南亚的战略互动：以数字经济场域为聚焦》，《南洋问题研究》，2023年第1期，第80—95页；文峰、谭佩琳：《欧盟与东盟的规范互动及其利益拓展——“规范性力量”的视角》，《东南亚研究》，2023年第1期，第87—105页。

③ 尹童：《东盟的数字经济发展》，《国际研究参考》，2021年第10期，第17—33页；牛东芳等：《东南亚数字经济发展：评估与展望》，《东南亚研究》，2022年第2期，第1—21页。

④ Henike Primawanti, Agus Subagyo and Wendy Dermawan, “ASEAN 4.0. Era: Development in Digital Economy and Trade Sector”, *Jurnal Dinamika Global*, Vol. 7, No. 2, 2022, pp. 333-349; Anupong Avirutha, “ASEAN in Digital Economy: Opportunities and Challenges”, *Journal of ASEAN PLUS+ Studies*, Vol. 2, No. 1, 2021, pp. 17-25.

聚焦特定的东盟成员国，开展更为具体、详细的国别研究。^①值得注意的是，东南亚学者大多从经济学的视角看待“东盟数字经济”议题，着重探讨了“数字化转型”与成员国商品和服务跨境流通、单一市场的形成与发展，以及“电商时代”的小微企业等问题，鲜少关注其对地区政治、安全，乃至地区秩序构建层面的影响。

经济领域的深刻变动，势必引发政治领域的变革，以政治学的眼光看待东盟的数字经济发展是十分必要的。作为东南亚地区秩序建构的重要组成部分，“东盟一体化进程”亦将受到数字经济的影响。既有研究尚未触及东盟数字经济与地区一体化之间的联系。鉴于此，本文将学界对“地区一体化”影响要素的理论阐释为基础，围绕“经济效益”“政治安全”“域外国家”三个层面，探讨数字经济对东盟一体化进程的影响。

一、东盟一体化影响要素的理论阐释

东盟自1967年组建以来，其一体化进程不断取得进展，至2015年已宣告建成由“经济”“社会文化”“政治安全”三大支柱构成的共同体。近年来，东盟共同体建设稳步推进，预计到2025年将实现“政治凝聚力强、经济一体化、社会文化和谐稳定”的目标。围绕这一现状，国内外学界对东盟一体化的影响要素进行了较为充分的理论探讨，主要从“经济效益”“政治安全”“域外国家”三个层面加以阐释。

（一）“经济效益”层面

自由贸易理论是许多学者解释东盟地区一体化驱动因素的理论基础。“一体化”有利于地区内国家间自由贸易的实现，通过“降低关税、扩大市场规模，从而充分发挥各国的比较优势，实现专业化生产

^① Yin Xia Loh, Nor Aziati Abdul Hamid, Choon Sen Seah, et al., “The Factors and Challenges affecting Digital Economy in Malaysia”, *Conference on Management, Business, Innovation, Education and Social Sciences*, Vol. 1, No. 1, 2021, pp. 1843-1849; Sylvia Octa Putri, Azzahra Attahira, Lidya Sisda Nabilasari, et al., “Digital Economy Growth in Singapore and Thailand Following the Post-COVID-19 Pandemic”, *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, Vol. 10, No. 4, 2023, pp. 557-568; Jittima Wongwuttawat and Adtha Lawanna, “The Digital Thailand Strategy and the ASEAN Community”, *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, Vol. 84, No. 3, 2018, pp.1-15.

和互相有利的国际分工”。^①东盟成员国相继签署了《特惠贸易安排协定》（1977年）和《共同有效优惠关税计划》（1992年），并计划从1993年1月1日起，用15年时间建成东盟自由贸易区（实际2002年建成）。越南1995年加入东盟和东盟自由贸易区倡议，该国学者裴必胜认为，越南加入东盟自由贸易区的“潜能经济利益”，是驱动其参与到东盟一体化进程中的重要因素。“由于取消了关税与非关税壁垒，一个广阔的大市场得以形成，有利于商品及生产要素的移转和流通、降低生产成本、提高生产能力，提升国家的整体经济效益。”^②

在此基础上，有研究进一步指出，地区内自由贸易的实现，势必引发地区国家间经济相互依赖程度的加深，具体体现在地区内国家间贸易规模显著增大，占地区总贸易额的比重也增大。韩国学者金敏洪（Min-Hyung Kim）认为，“管理规模如此巨大的跨境交易，东盟各成员国须建立共同标准，协调统一政策，并妥善处理分歧。因此，各成员国具有深化东盟一体化水平的需求。”^③从实践来看，1995年到2000年间，东盟国家间贸易总额增长了23.08%；到2006年，东盟国家间贸易额占东盟与域外国家贸易额的比重从20世纪90年代初的不到1/4提升至1/3。^④为有效管理增长中的东盟内部经济合作，东盟逐步签署了服务贸易、货物贸易和投资领域的框架协定，促进“规则透明化”“流程规范化”“标准统一化”，并于2004年建立了相对完善的地区经济争端解决机制。

上述研究主要强调东盟一体化有助于增强地区内部经济合作，从而为成员国带来经济效益。除此之外，有学者认为，增强东盟与地区外国家的经济联系，也是地区一体化重要的驱动因素。具体而言，是以“东盟经济集团”（ASEAN Economic Block）的身份出现在世界经济舞台，提升东盟国家在全球市场的竞争力，并吸引域外国家进行贸易和投资。“如果一个地区的数个国家联合起来，它们之间爆发战争的可能性就会降低，对域外投资的吸引力就会增大。并且，当自由贸易区或关税同盟在该地区建立起来，会形成更广阔的市场，‘经济规

^① Dinh Ba Hung Anh and Nguyen Hoang Tien, “Comparative Analysis of the Process of Economic Integration of EU and ASEAN”, *International Journal of Commerce and Management Research*, Vol. 5, No. 3, 2020, pp. 97-98.

^② 裴必胜著，李碧华译：《越南经济加入东盟自由贸易区的过程》，《东南亚纵横》，1996年第3期，第16页。

^③ Min-hyung Kim, “Theorizing ASEAN Integration”, *Asian Perspective*, No. 35, 2011, pp. 407-435.

^④ Ibid., pp. 418-419.

模效应’也会吸引域外投资者的到来。”^① 外商直接投资是东盟国家经济发展的重要引擎，为该地区带来巨大的经济效益。

（二）“政治安全”层面

众多研究成果指出，“应对共同的外部威胁”是推动东盟一体化进程的重要因素。例如，中国学者葛红亮在研究冷战时期东南亚国家的合作议程时指出，“应对共同的外部威胁，是印尼、菲律宾、马来西亚等国开展地区合作，并创立地区组织‘东盟’的重要目的”。^② “共产主义”是冷战时期东南亚国家所感知到的共同威胁。在美国的舆论影响下，部分东南亚国家将“共产主义”视为危害本国政权安全的“洪水猛兽”，忧虑苏联等社会主义阵营的国家对东南亚地区进行“势力渗透”。对此，马来西亚总理东姑·拉赫曼（Tunku Abdul Rahman）称：“对付共产主义威胁最有效的力量，就是东南亚国家联合起来。”^③ 1967年东盟成立，被认为是成员国“保持‘自由事业的体系’、反对共产主义”的重要举措。

寻求解决地区内部冲突的路径，也是东盟一体化进程的推动力。处理东南亚国家间的边境冲突，维护地区和平与稳定，是印尼、泰国、新加坡等国建立“东盟”组织的目的之一。20世纪60年代，马来西亚与印尼、菲律宾等国之间纷争不断，导致东南亚地区局势混乱。甚至有西方学者将东南亚地区称为“东方巴尔干”，认为这一时期的东南亚无异于第一次巴尔干战争时的情势。^④ 因此，东南亚国家迫切需要建立对话平台，以协调处理地区国家间关系，“东盟”组织应运而生。正如美国学者安明博（Amitav Acharya）所指出的，“地区合作机制可以充当解决地区国家间冲突、确保和平的工具”。^⑤

冷战结束后，国际政治安全局势发生重大转变。随着意识形态对峙的结束，“共产主义”不再被东盟国家视为主要的外部威胁，东南亚地区内部的国家间冲突也已明显缓和。新时期，东盟国家的政治安

① Rini Suryati Sulong and Beatrice Fui Yee Lim, “The Impact of Regional Integration: Assessing Opportunities and Challenges for ASEAN’s Transitional Economics”, *Journal of the Asian Academy of Applied Business*, No. 3, 2015, pp. 106-107.

② 葛红亮：《马来西亚与东盟的区域一体化发展》，《学术探索》，2017年第11期，第37页。

③ Arnfinn Jorgensen, *Regional Organization and Order in Southeast Asia*, New York: the Macmillan Press Ltd., 1982, p. 73.

④ Nicholas Tarling, *Regionalism in Southeast Asia: To Foster the Political Will*, New York: Routledge, 2006, p. 63.

⑤ Tanja A. Börzel and Thomas Risse, “Grand Theories of Integration and the Challenges of Comparative Regionalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 8, 2019, p. 1239.

全需求转变为增强国际事务中的话语权，提高与大国谈判的议价能力，并保持战略自主性。对此，新加坡学者西蒙（Simon SC Tay）认为，推动地区内部合作与一体化进程，是东盟国家应对当前国际政治安全局势、满足自身安全与发展需求的必由之路。“东盟国家须联合建设‘规范共同体’（Normative Community），步调一致地处理地区与国际事务。”^①新加坡前总理李光耀也曾说过，“只要拥有一个团结稳定、经济发展的东南亚，那么在与其它大国打交道时，就能处于有利地位”。^②

（三）“域外国家”层面

上述分析均是站在地区国家收益的角度，解释区域一体化的驱动因素。部分学者对此提出异议，认为以上研究忽视了推动东盟一体化的“外生因素”（Exogenous Factors），如域外国家基于自身利益的考量，对东盟一体化进程作出的牵引与安排。吴伦亭（Lunting Wu）认为，域外国家基于自身经济与地缘政治安全利益，竞相为东南亚地区提供公共产品，例如“提供经济发展援助”“建立多边合作机制”“维护国际规则和制度的效力”“充当冲突调解人”等。根据吴伦亭的观点，若非中美等大国为东南亚地区供给公共物品，“该地区的国家间合作与一体化进程，很难达致如此水平”。^③

基于自身经济利益，中美等域外国家在东南亚地区发起多边经济合作倡议，提供技术和资本。“由于高度相互依存的世界经济，大国尤其需要‘更广阔的市场’‘资本渠道’和‘原材料来源地’，并在世界范围内扩展经济影响力。”^④东南亚地区具有丰富的自然资源和广阔的商品销售市场，是大国争相开展经济合作的对象。美国推动的“跨太平洋伙伴关系协定”和中国主导的“区域全面经济伙伴关系”，就是大国密切与东南亚地区的经济联系，并推进该地区国家间经济合作与经济一体化的实例。

基于地缘政治安全利益，域外国家向东盟提供安保能力援助。“当

① Simon Tay, “ASEAN Centrality and Collective Leadership: New Dynamics and Responses”, in Simon Tay, Shiro Armstrong, Pater Drysdale and Ponciano Intal, ed., *Collective Leadership, ASEAN Centrality, and Strengthening the ASEAN Institutional Ecosystem*, Jakarta: ERIA, 2019, p. 98.

② 陈剑峰：《东盟国际地位迅速提高的原因》，《湖州师专学报》（哲学社会科学），1997年第3期，第25页。

③ Lunting Wu, “External Great Powers as Drivers for Regional Integration and Cooperation: A Comparative Study on Central Asia and Southeast Asia”, 2018, UNU-CRIS Working Series, p. 26.

④ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p. 70.

域外国家与地区内国家存在同样的威胁认知，大国会增强与该地区国家的安全联系、着力提升地区国家的安全保障能力，以聚合力量应对外部威胁。”^①例如，九一一事件后，美国强化与东盟国家的非传统安全合作，向后者提供用以反对恐怖主义的技术和资金。大国向东南亚地区供给安全资源，有利于维护地区和平与稳定，并强化东盟内部国家间的对话与政策协调，促进东盟国家“共同威胁认知”的形成，从而驱动东盟一体化进程向前发展。^②

总的来说，地区内国家对自身“经济效益”和“政治与安全利益”的考量，以及“域外国家作用”，共同构成了区域一体化的影响要素。其中，地区国家参与一体化进程所获得的经济效益、政治与安全保障，是驱动地区一体化进程的内生要素；域外国家基于自身地缘政治安全与经济利益，对特定地区的一体化进程作出牵引和安排，是驱动地区一体化进程的外生要素。

二、东盟数字经济的发展脉络

近 20 余年来，东盟始终密切关注数字经济议题。早在 2000 年，各成员国领导人便签署了《东盟电子框架协议》（*e-ASEAN Framework Agreement*）。此后，《东盟经济共同体蓝图》（2007 年）、《2015 信息技术总体规划》（2011 年）、《东盟数字一体化框架》（2018 年）及其《行动计划 2019—2025》（2019 年）等政策文件相继出台。2020 年新冠肺炎感染暴发后，东盟政策制定者为恢复成员国经济、维持社会稳定，更加着力于推动该地区的数字化进程。总的来说，东盟组织从地区层面推动数字经济发展，经历了以下三个阶段。

（一）萌生阶段（2000—2010 年）

2000 年《东盟电子框架协议》的签署，是东盟数字经济发展史上的里程碑之一。该文件首次提出“数字一体化”（*Digital Integration*）概念，以“合力发展、夯实和强化东盟信息通信技术部门的竞争力”“缩小东盟成员国间的数字鸿沟”“公立与私营部门合作，实现‘电子东盟’计划”“信息通信技术产品、服务和投资贸易自由化”为具体目

^① G. John Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 3, 2004, p. 356.

^② Lunting Wu, “External Great Powers as Drivers for Regional Integration and Cooperation: A Comparative Study on Central Asia and Southeast Asia”, UNU-CRIS Working Series, 2018, p. 18.

标，并强调东盟信息网络基础设施建设对提振地区整体竞争力的重要意义。^①

2001年，首届“东盟电信部长会议”召开，决定将本会议机制化，每年举行一次，并设置“东盟电信高官会议”及相关工作组，开启了东盟数字合作机制化进程。2004年，东盟国家领导人签署《2004—2010年万象行动方案》，呼吁“发展普及普惠的信息通讯基础设施和服务，营造数字营商环境”，向“东盟经济共同体”建设注入数字动能。2006年发布的《文莱行动计划》进一步细化了东盟在信息通信技术领域的合作方案，包括“加强信息通讯基础设施建设和接入，与对话伙伴进行网络安全合作并制定通用的信息通信技术技能标准”。^②

本阶段，“东盟单一窗口”（ASEAN Single Window）建设提上日程。东盟单一窗口的目标是整合东盟不同国家的单窗口系统，通过实现东盟成员国之间贸易相关文件的电子交换，加快货物通关和促进跨境贸易。2003年，《东盟第二协约宣言》最早提议建设单一窗口；2005年，东盟成员国通过了《东盟单一窗口协议》，为东盟单一窗口建设铺平了道路；2006年，东盟国家领导人又签署了关于建立和实施东盟单一窗口的议定书。需要指出的是，从2000到2010年，东盟单一窗口只是一个提议，直到2011年7月才开展了第一个东盟单一窗口试点项目。^③

与此类似，这一时期提出的大部分倡议都未落到实践。以建设“信息、通讯和网络基础设施”为例，东盟电信部长会议多次呼吁“所有成员国都应齐心协力，致力于地区信息通信技术基础设施建设实现更均衡、更广泛的发展”。^④而从实践来看，鲜有地区层面的信息通信技术基础设施合作建设项目落地，各东盟成员国依旧“各自为政”，国家间的“数字鸿沟”难以弥合。这固然与东盟组织的权限和性质有关，但也从侧面反映出，在21世纪的第一个10年里，东盟地区层面的数字化转型尽管重要，但并不迫切。

① “e-ASEAN Framework Agreement”，ASEAN Main Portal, June 18, 2012, <https://asean.org/e-asean-framework-agreement/>.

② Ikomo Isuno and Hilmy Prilliady, *ASEAN's Digital Integration: Evolution of Framework Documents*, Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2023, pp. 15-17.

③ Ibid., pp. 25-26.

④ “Joint Media Statement of the Sixth ASEAN Telecommunications & IT Ministers (TELMIN)”，ASEAN Main Portal, September 18-19, 2006, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/TELMIN/presrelease/Joint%20Media%20Statement%20of%20the%20Sixth%20ASEAN%20Telecommunications%20&%20IT%20Ministers.pdf>.

（二）起步阶段（2011—2019年）

全球信息通信行业持续高速增长，成为拉动经济增长的关键动力。2011年，第10届东盟电信部长会议通过首个信息通信技术部门总体规划，即《东盟信息通信技术总体规划（2010—2015）》。“规划”提出四大战略目标，分别为“以信息通信技术拉动成员国经济增长”“成为全球信息通信技术中心”“提升东盟国家生活质量”“推动地区一体化”，并将“建设基础设施”“培养人力资源”“缩小数字鸿沟”和“加快科技创新”等列为战略举措。与此前文件不同的是，“规划”十分具体、详尽，共列明29项行动倡议及其时间线。^①

2016年，东盟推出了第二个“信息通信技术五年规划”，即《东盟信息通信技术总体规划（2016—2020）》，旨在将东盟建设成安全、可持续和变革中的数字经济体，为创新、包容和一体化的东盟共同体赋能。该文件制定了5项战略目标，“建设可接入、包容、可负担的数字经济”“运用新一代信息通信技术技术拉动经济增长”“依托智慧城市实现可持续发展”“确保数字市场和网络社区的安全性”和“建设信息通信技术行业地区单一市场”。对比第一个“信息通信技术五年规划”，该文件突出强调“信息安全”议题，将“保证信息安全”列为八项战略举措之一，增加了电子商务相关内容。^②

在两期“五年规划”的指导下，2010—2020年，东盟数字化建设取得丰硕成果。例如，在“东盟信息通信技术基金”的资助下，泰国于2011年牵头开展“东盟内部安全交易框架”建设，2012年首次召开“东盟首席信息官论坛”。其他致力于信息通信技术人力建设的项目也顺利推进。在基础设施建设方面，“东盟宽带走廊”计划于2013年提前完成；2016年颁布《东盟个人数据保护框架》，并成立“东盟电子商务协调委员会”（ASEAN Coordinating Committee on Electronic Commerce）；2018年颁布《东盟数字数据治理框架》，东盟电子商务协调委员会批准通过《东盟数字一体化框架》，从“优化金融生态系统”“加强数字互联互通”等角度加快东盟电子商务发展。不仅如此，2018年还启动了“东盟智慧城市网络”项目，以“技术和

^① *The ASEAN ICT Masterplan(2010-2015)*, ASEAN Main Portal, January 14, 2011, <https://cil.nus.edu.sg/database/cil/2010-2015-the-asean-ict-masterplan/>, pp. 13-26.

^② *ASEAN ICT Masterplan 2020*, ASEAN Main Portal, August 7, 2021, https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/ICT/15b%20--%20AIM%202020_Publication_Final.pdf, pp. 13-16.

数字”为主要手段，规范城市化管理。^①

这一阶段，东盟数字建设具有如下特征。其一，议题不断拓展并深化。在21世纪的第一个10年里，基础设施建设、信息通信技术人才培养是东盟数字建设的主要议题。而在第二个10年里，“个人数据保护”“数据流动规则”等安全相关议题得到关注，并开始从地区层面规划电子商务发展。其二，规划更为详尽且可操作性强。从2010到2020年，共制定了两个阶段的《东盟信息通信技术总体规划》，提出了数十项具体行动倡议，并附有明确时间线。并且，在一定期限后东盟组织还会公布规划实施情况的评估报告。与之形成对比的是，在2010年之前的东盟电信部长会议声明中，大部分都是“愿景性”“原则性”的内容。其三，合作项目得到落地、落实。“东盟内部安全交易框架”“东盟宽带走廊”等一系列项目在本阶段得以建成。除了以上三方面的特征外，这一阶段东盟国家重点关注的领域集中于基础设施建设和人力资源培养，对数字科技创新的关注尚显不足。

（三）持续发展阶段（2020年至今）

2020年爆发的新冠肺炎疫情给东盟国家的经济社会发展造成巨大冲击，促使东盟重新进行产业布局，以实现经济复苏。在此背景下，东盟进一步认识到数字化转型以及发展数字经济的重要性。^②在2020年举行的第37届东盟峰会上，通过了《东盟全面复兴框架及其行动计划》（*ASEAN Comprehensive Recovery Framework*），将“加速包容性数字化转型”列为战胜疫情危机的五大总体战略之一。^③

2021年1月，延续20年的“东盟信息通信部长会议”更名为“东盟数字部长会议”。受新冠肺炎疫情影响，首届东盟数字部长会议在线上召开。此次会议在继承《东盟信息通信技术总体规划2020》的基础上，制定了《东盟数字总体规划2025》。“信息通信技术”是“数字经济”和“数字化建设”的基础，也是世界各国认识“数字经济”的起点。二者的定义、内涵多有重叠，因此东盟发展“数字经济”看似是近几年的事情，其实早在2000年就已经开始搭建基础了。此次

^① Ikomo Isuno and Hilmy Prilliady, *ASEAN's Digital Integration: Evolution of Framework Documents*, Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2023, pp. 18-22.

^② “The Covid-19 Pandemic: Impact on ASEAN Connectivity and Recovery Strategies Policy Insights”, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2022, <https://www.oecd.org/southeast-asia/ERIA%20COVID19%20and%20ASEAN%20Connectivity.pdf>, p. 23.

^③ *ASEAN Comprehensive Recovery Framework*, ASEAN Main Portal, November 2, 2020, https://asean.org/wp-content/uploads/2020/11/2-FINAL-ACRF_adopted-37th-ASEAN-Summit_12112020.pdf, p. 5.

更名仍是意义重大的，体现出东盟领导人着意拓展信息通信技术的应用领域，推动各产业“数字化”。

《东盟数字总体规划 2025》既有继承性的一面，也有开拓性的一面。在信息通信技术基础设施建设方面，其提出“鼓励外资投向数字与信息通信技术领域”以及“为包括海底电缆维修在内的地方和国家基础设施争取建设许可”。为扩大数字基建覆盖范围，《东盟数字总体规划 2025》指出“应解决乡村地区宽带连接受限问题，努力实现乡村互联互通”，以及“建设卓越的国际光纤连接，确保充分的国际互联网连通性”。人力资源培养方面，《东盟数字总体规划 2025》提出“要持续通过定向的技能提升项目，增强区域内信息通信技术劳动力的竞争力”。具体举措是，“各成员国的教育部合作建立东盟科学、技术、工程和数学教育工作组，为相关行业职工开设代码与编程等课程，并编纂全东盟统一的教学纲要”，“推动‘信息通信技术相互接受的技能标准’(ICT Mutually Accepted Standards)和‘东盟职业资格参考框架’(ASEAN Qualifications Reference Framework)进一步落地落实，鼓励数字人才跨境流动”。^①

本阶段，东盟着力推动电子商务发展。2020年，《东盟全面复苏框架》呼吁，到2021年底，所有东盟成员国均采用“东盟单一窗口”；2021年《斯里巴加湾路线图》支持“东盟单一窗口”与东盟对话伙伴国建立联系；2022年通过的《东盟电子商务协议工作计划》进一步提出完善“‘东盟单一窗口’操作技术指南”。电子商务中的知识产权问题也得以关注。^②《东盟电子商务协议工作计划》还提出，到2025年，东盟应审查现有的知识产权承诺，以确保其适用于数字营商环境，具体行动包括“出版适用于‘数字世界’的东盟知识产权手册”；“年度企业调查，询问现有的知识产权保护是否充分”；“纳入更多的利益相关方，参与数字环境下的知识产权规则制定”。^③

此外，东盟有序推进网络安全建设。2019年始建的“东盟网络安全韧性与信息共享平台”(ASEAN Cybersecurity Resilience and Information Sharing Platform)是地区事件响应与信息共享的关键机制。

^① ASEAN Digital Masterplan 2025, ASEAN Main Portal, August 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Digital-Masterplan-2025.pdf>, pp. 19-27.

^② Ikomo Isuno and Hilmy Prilliady, *ASEAN's Digital Integration: Evolution of Framework Documents*, Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2023, pp. 25-26.

^③ *Work Plan on the Implementation of ASEAN Agreement on Electronic Commerce*, ASEAN Main Portal, March 9, 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/03/Work-Plan-E-commerce-Agreement_endorsed_logo.pdf, pp. 74-75.

《东盟全面复苏框架》和《斯里巴加湾路线图》等一系列文件，均强调东盟网络安全韧性与信息共享平台的建设和应用。《东盟网络安全合作战略 2021—2025》指出新冠肺炎疫情给网络安全带来的新挑战，从“加强网络战备合作”“强化地区网络政策协调”“增强网络空间信任”“地区安全能力建设”和“国际合作”5个维度，为东盟地区创造安全、可信赖的网络空间，并提出“发布年度网络安全威胁形势报告”“发展东盟关键信息基础设施保护协调框架”“制定物联网区域网络安全标准”等具体行动举措。^①

数据管理和流动规则也在本阶段得到完善和发展。2019年，第19届东盟电信部长会议批准建立“东盟跨境数据流动机制”，以“自下而上、协商一致、可相互操作和包容性发展”为原则，谋求更妥善地协调东盟内部数据管理标准，促进跨境数据流动。^②2021年1月，《东盟数据管理框架》（*ASEAN Data Management Framework*）和《东盟跨境数据流动示范条款》（*ASEAN Model contractual clauses*）最终落地，旨在为区域数字经济和贸易制定东盟内部数据流动规则，以促进地区数字相关的商务运营，减少谈判和合规成本。^③《斯里巴加湾路线图》进一步指出，2022—2025年为东盟推动数字化转型的加速阶段，东盟组织及其成员国要持续推进并监督《东盟数据管理框架》和《东盟跨境数据流动示范条款》的实施，并从优化跨境电商营商环境的角度，为“基于‘东盟支付政策框架’的可互操作的跨境实时零售支付系统”在东盟域内落地落实明确了时间节点。^④

2023年9月，东盟经济部长在东盟经济共同体理事会会议上启动了“东盟数字经济框架协议”（*Digital Economy Framework*

① *ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy 2021-2025*, ASEAN Main Portal, February 15, 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/01-ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Paper-2021-2025_final-23-0122.pdf, pp. 7-12.

② “1st ASEAN Digital Ministers’ Meeting (ADGMIN) 2020 Implementing Guidelines For ASEAN Data Management Framework and ASEAN Cross Border Data Flows Mechanism”, ASEAN Main Portal, January 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Implementing-Guidelines-for-ASEAN-Data-Management-Framework-and-Cross-Border-Data-Flows.pdf>.

③ “Joint Media Statement of the 19th ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting and Related Meetings”, ASEAN Main Portal, October 25, 2019, <https://asean.org/joint-media-statement-of-the-19th-asean-telecommunications-and-information-technology-ministers-meeting-and-related-meetings/>.

④ *The Bandar Seri Begawan Roadmap: An ASEAN Digital Transformation Agenda to Accelerate ASEAN’s Economic Recovery and Digital Economy Transformation*, ASEAN Main Portal, October 2021, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/Bandar-Seri-Begawan-Roadmap-on-ASEAN-Digital-Transformation-Agenda_Endor sed.pdf, pp. 5-8.

Agreement) 的谈判, 该协议是世界上第一个地区范围的数字经济协议。“东盟数字经济框架协议”将开启东盟合力发展数字经济的新征程。^① 2020 年以来, “东盟数字经济建设具有以下新特征。其一, 数字经济的重要性显著提升。东盟各成员国均将数字经济视为化解新冠肺炎疫情危机、重振经济活力的良方。本阶段数字经济议题的会议、文件均超过了前两个阶段。其二, 重视“产业数字化”并推动数字技术的行业应用。集中表现为加强技术创新、发展电子支付系统的互操作性和二维码技术, 并强调东盟中小企业的数字化转型, 以数字技术驱动创新创业。

在过去的 20 余年中, 东盟数字经济取得长足发展。除东帝汶、老挝和缅甸外, 东南亚地区已基本实现了 4G 以上移动网络全覆盖, 覆盖的人口比例均超过 80%; 东南亚地区有 400 万活跃的互联网用户, 东盟成员国的互联网渗透率均已超过 70%。^② 2022 年, 新加坡、泰国和越南三国的电子商务占零售总额比例均已超过 10%。^③ 不仅如此, 东盟的地区网络安全、数据管理及流动政策也已初步成型。蓬勃发展的数字经济正横跨“经济效益”“政治安全”和“域外国家”三个维度, 为东盟一体化进程注入动力。

三、数字经济与东盟一体化的经济效益要素

数字经济具有巨大的经济效益潜能。中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书(2023)》显示, “2022 年, 测算的 51 个国家的数字经济增加值规模为 41.4 万亿美元, 同比名义增长 7.4%”。^④ 东南亚地区也不例外, 据 2021 年预测的数据, 到 2025 年, 东南亚数字经济规模将增长至 3630 亿美元, 东盟有望跻身世界前五大数字经济

① Study on the ASEAN Digital Economy Framework Agreement, ASEAN Main Portal, October 21, 2023, https://asean.org/wp-content/uploads/2023/10/ASEAN-Digital-Economy-Framework-Agreement-Public-Summary_Final-published-version-1.pdf.

② 牛东芳等:《东南亚数字经济发展:评估与展望》,《东南亚研究》,2022年第2期,第8页。

③ “E-commerce Share of Total Retail in the Asia-Pacific Region in 2022, by Country or Territory”, Statista, September 29, 2023, <https://www.statista.com/statistics/1040590/apac-e-commerce-share-of-total-retail-by-country/>.

④ 中国信息通信研究院:《全球数字经济白皮书(2023年)》,2024年1月9日, <http://www.caict.ac.cn/english/research/whitepapers/202404/P020240430470269289042.pdf>。测算的 51 个国家包含东盟国家中的新加坡、马来西亚、老挝、泰国、越南、菲律宾和印度尼西亚。

经济体行列。^①客观上看,东南亚地区具有发展数字经济的巨大潜力:总人口约6.8亿、30岁以下的年轻人占比超50%、消费和创新能力强。^②另据谷歌、淡马锡和贝恩联合发布的《东南亚数字经济报告(2022)》,东盟互联网用户达到4.6亿,仅2019—2022年就增长了1亿,互联网渗透率已高达76%,远超世界平均水平的59.5%。^③显然,互联网的普及为东南亚数字经济发展创造了良好环境。

地区内国家对经济利益的追求,是驱动地区一体化的重要因素。数字经济具有巨大经济潜能,且“开放性”是其固有属性。相比于传统经济,数字经济背景下地区国家间贸易壁垒的消除、生产要素的自由流动、贸易政策的协调统一,会带来更高的“规模效益”。因此,东盟国家需要聚力联合,协同发展数字经济。东盟组织及其成员国推进地区“数字一体化”、开展域内国家间“数字合作”的实践,构成了东盟地区一体化总体进程的重要组成部分,并体现在以下几个方面。

第一,持续完善数字经济一体化的顶层设计。为统筹规划数字经济的发展,东盟于2021年1月设立“东盟数字部长会议”年度会晤机制,负责制定地区数字经济发展战略,并协调各成员国在数字经济领域的战略对接,为成员国发展数字经济提供磋商平台。此次会议出台了《东盟数字总体规划2025》,作为未来5年东盟“向数字经济体和数字社区迈进”的纲领性文件。^④2021年9月召开的第53届东盟经贸部长会议批准了《斯里巴加湾路线图:加快东盟经济复苏与数字经济一体化的东盟数字转型议程》,提出包括加强数字领域的知识产权保护、培养数字科技人才、在数字化转型领域增强跨部门合作、充分发挥东盟组织的协调作用等在内的6项倡议。^⑤2023年9月,东盟经济共同体理事会会议启动了关于“东盟数字经济框架协议”的谈判,预计将于2025年完成。“东盟数字经济框架协议”磋商会议明确了9项核心

^① Southeast Asia Development Solutions, “Google-Led Study Sees a \$1-Trillion Digital Economy in Southeast Asia by 2030”, Asian Development Bank, November 2021, <https://seads.adb.org/news/google-led-study-sees-1-trillion-digital-economy-southeast-asia-2030>.

^② 彭瀛、张梁雪子:《2023出海东南亚报告》, Equal Ocean, 2023年2月14日, <https://cn.equalocean.com/analysis/202302141039476>.

^③ *E-Economy SEA 2022*, Brain & Company, October 27, 2022, <https://www.brain.com/insights/e-conomy-sea-2022/>.

^④ *ASEAN Digital Masterplan 2025*, ASEAN Main Portal, August 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Digital-Masterplan-2025.pdf>, p. 4.

^⑤ *The Bandar Seri Begawan Roadmap: an ASEAN Digital Transformation Agenda to Accelerate ASEAN's Economic Recovery and Digital Economy Integration*, ASEAN Main Portal, October 2021, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/Bandar-Seri-Begawan-Roadmap-on-ASEAN-Digital-Transformation-Agenda_Endorsed.pdf, p. 2.

要素，包括“数字贸易”“数字身份识别”“数据安全”“数字支付”和“跨境数据流动”等。^①这一系列会议的召开及政策文件的制定，有利于持续完善东盟数字经济发展和数字一体化的顶层设计。

第二，促进地区内数据要素自由流动。随着数字经济的发展，“数据”已成为新兴生产要素，在生产、决策和创新等各个环节发挥重要作用。与传统生产要素相比，数据具有突出的“乘数效应”。数据具备可复制性强、复用价值高、无限增长和供给等禀赋，数据规模愈大，其边际价值反而成倍增加，带动资金流、人才流、物资流不断突破地域、组织、技术边界，显著提升资源的配置效率。^②意识到数据生产要素对推动地区经济发展的重要意义，东盟采取了切实可行的措施，着力建设地区内跨境数据流动治理机制。2018年底，东盟颁布了《东盟数字数据治理框架》，将“促进跨境数据流动”作为四大战略重点之一，提议建立“东盟跨境数据流动机制”，消除成员国对跨境数据流动的非必要限制。2019年11月，颁布《东盟跨境数据流动机制的关键方法》，明确将重点建立“东盟示范合同条款”和“东盟跨境数据流动认证”两个机制。2021年初，《东盟跨境数据流动示范合作条款》和《东盟数据管理框架》最终落地。前者以示范性合同的形式为东盟成员国进行跨境传输提供协议蓝本，后者则根据数据本身属性对其分类，对不同类别的数据采取相应措施，以确保数据得到适当管理。^③这样，东盟在“数字一体化”的框架下，协调成员国间数据管理规范，建立跨国境的地区内数据流动机制，确保数据资源得到有效保护，使数据资源在地区国家间安全、自由流动，从而发挥最大的经济效益。

第三，为地区跨境电子商务提供发展平台。相较于传统贸易，跨境电子商务具有开放性和高效性的特点，可以跨越地域和国界进行交易，且可降低交易成本、提高交易效率。若建立区域协同的物流体系、聚合数字支付平台、完善跨境消费者投诉渠道，将极大促进区域内跨境电子商务的发展，为各成员国带来巨大经济利润。为此，2016年11月召开的高级经济部长会议上，成立了“东盟电子商务协调委员

^① “ASEAN Launches World’s First Regionwide Digital Economy Framework Agreement”, ASEAN Main Portal, September 2023, <https://asean.org/asean-launches-worlds-first-regionwide-digital-economy-framework-agreement/>.

^② 中华人民共和国国家发展和改革委员会：《〈“十四五”数字经济发展规划〉解读|发挥数字经济特征优势 推动数字经济健康发展》，2022年1月21日，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202201/t20220121_1312591.html。

^③ 刘箫锋、刘杨钺：《东盟跨境数据流动治理的机制构建》，《国际观察》，2022年第2期，第136页。

会”。该委员会制定了《东盟电商服务平台服务商责任与义务指南》，并审查成员国电子商务相关领域法律法规，涵盖电子交易合同、电商平台、在线消费者保护等领域，督促成员国及时披露相关法律法规的更新和调整情况。^① 2019年1月，东盟10国签署了《东盟电子商务协定》。该协定明确规定，各国将在“电子商务法律管理框架”“贸易协调”“数字支付”“电商物流网”等领域开展深入合作。在物流领域，东盟成员国协调建立可靠的物流系统和设施，如“大型电子配送中心”、包裹分拣中心和“最后一公里包裹派送中心”。^② 在数字支付领域，2019年3月，世界经济论坛主导建立“东盟电子支付联盟”，并提出四项建议：发展实时支付系统；区域规范标准化，提升可互操作性；提升金融和数字素养；增强数字支付的安全和可靠性。^③ 上述举措促进了跨境电子商务相关政策和法规“协调透明”、物流和数字支付系统“标准化”以及数字贸易市场“开放共享”，是东盟“数字一体化”的重要方面，同时推动了地区一体化的整体进程。

第四，成员国间开展双边和小多边“数字合作”。除依托东盟组织的倡议和规划，东盟国家间也自发地开展数字经济领域的合作。新加坡是东南亚地区数字竞争力最强的国家，数次援建数字经济后发国家的数字能力建设。例如，2022年2月，新加坡外长与柬埔寨副首相布拉索昆举行会谈，双方同意扩大两国在互联互通、金融科技和数字经济领域的合作，升级“柬埔寨—新加坡合作中心”，支持柬埔寨数字能力建设。^④ 该中心已为柬埔寨开展数轮人员培训，涵盖“中小微企业数字化转型、加快经济复苏”等议题。此外，新加坡还与泰国开展了“数字支付”合作。2021年4月，新加坡与泰国建立实时支付连接，在全球属于首例。“这项合作，将有效解决客户长期以来在跨境转账和汇款方面的痛点，具体包括交易时间长和交易成本高。”^⑤ 并且新泰两国还试图与其他东盟国家开展合作，“将这种双边连接扩展

① *E-Commerce Key Documents*, ASEAN Main Portal, October 2020, <https://asean.org/ecommerce/>.

② *E-commerce Connectivity in ASEAN*, ASEAN Main Portal, April 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/04/E-commerce-Connectivity-in-ASEAN.pdf>, pp. 195-215.

③ “ASEAN e-Payments Coalition”, ASEAN Main Portal, June 30, 2020, <https://afcpw.asean.org/wp-content/uploads/2020/06/Annex-8.1-WEF-Recommendation-Paper-on-e-Payments.pdf>, pp. 4-5.

④ “Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan’s Remarks at the Official Opening Ceremony of Cambodia-Singapore Cooperation Centre on August 2022”, Ministry of Foreign Affairs of Singapore, August 2021, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/08/20220802-CSCC-Opening>.

⑤ 中华人民共和国商务部：《泰国和新加坡建立实时支付连接》，2021年4月29日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/zthdt/dmjmdt/202104/20210403056936.shtml>。

到东盟范围的连锁零售支付系统网络”。^①而在“小多边”合作方面，被囊括进“东盟东部经济增长区”的菲律宾、马来西亚、文莱和印度尼西亚在《2025年东盟共同体愿景》中强调，四国要“合作优化电信基础设施，增进数字互联互通，弥合成员国间的‘数字鸿沟’”“使用数字技术促进区域内投资和贸易，发展跨境电子商务”“联合开展包括中小微企业经营者、经贸领域的政府官员、研发人员等在内的数字技能培训”。^②此类数字合作，在东盟成员国间还有很多，增进了成员国间的相互信任，减弱了国家间的数字、技术和贸易“壁垒”，进而推动东盟地区一体化进程稳步前进。

多年来，东盟国家聚力联合发展数字经济的实践已经取得显著成效。其中，2017—2022年，新加坡数字经济总值从580亿新元增长至1060亿新元，国内生产总值占比从13%提升至17.3%；马来西亚电子商务增加值从358.58亿林吉特增长至1029.59亿林吉特，国内生产总值占比从7.8%增长至13.3%。2019—2022年，泰国数字行业市场总值从1.32千亿泰铢增长至2.61千亿泰铢；印尼数字经济总值从410亿美元增长至770亿美元。2022年，越南数字经济规模较前一年增加28%，成为东南亚地区数字经济增长速度最快的国家。老挝、柬埔寨等国的互联网接入率和社交媒体用户数等指标也均有所增长。^③地区国家数字经济持续发展的同时，地区一体化进程也取得明显进展。根据东盟电子商务协调委员会发布的《东盟数字一体化指数报告（2021）》，在“数字赋能的贸易和物流”领域，所有成员国均已推出各自的国际贸易单一窗口，“东盟单一窗口”的建设也在推进当中。新加坡、缅甸、马来西亚、泰国和柬埔寨已实现原产地证书和海关申报单电子互认，过半数的成员国已接受使用电子签名和认证。在“数

^① 中华人民共和国商务部：《泰国和新加坡建立实时支付连接》，2021年4月29日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/zthdt/dmjmdt/202104/20210403056936.shtml>。

^② *BIMP-EAGA Vision 2025*, Brunei Darussalam - Indonesia-Malaysia -Philippines East ASEAN Growth Area, April 2017, <https://www.bimp-eaga.asia/sites/default/files/publications/bimp-eaga-vision-2025.pdf>, pp. 30-31.

^③ *Singapore Digital Economy Report 2023*, Infocomm Media Development Authority Fulcrum, October 2023, <https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/infocomm-media-landscape/research-and-statistics/sgde-report/singapore-digital-economy-report-2023.pdf>; *Malaysia Digital Economy 2023*, Ministry of Economy Department of Statistics Malaysia, November 29, 2023, https://storage.dosm.gov.my/gdp/digitaleconomy_2022.pdf; *The State of Indonesia's Digital Economy in 2022*, FULCRUM, February 13, 2023, <https://fulcrum.sg/the-state-of-indonesias-digital-economy-in-2022/>; “Vietnam’s Digital Transformation Outlook 2022”, Source of Asia, December 20, 2022, <https://www.sourceofasia.com/vietnams-digital-transformation-outlook-2022/>; *Market Value of Digital Industry in Thailand from 2019 to 2022*, Statistics, January 10, 2024, <https://www.statista.com/statistics/1019053/thailand-total-it-and-digital-market-value/>.

字交易或支付”领域，东盟成员国已基本建成了支持电子交易的法律框架和数字身份识别系统，正致力于“鼓励民众使用电子身份证，更便捷地开展线上交易”。^①东盟秘书处发布的《东盟一体化报告(2019)》中，有专门章节评估“第四次工业革命背景下的地区经济一体化”，认为数字化转型为地区一体化发展带来巨大助推力。以服务业为例，“在数字化转型背景下，《东盟相互认证协议》《东盟资格参照框架》等一体化规范的落地，为联合发展服务贸易、推进‘服务一体化’提供人力支撑，而服务一体化是地区经济一体化能否成功的关键要素”。^②

从东盟组织发布的各类“区域一体化报告”和“东盟共同体蓝图”等官方文件来看，数字经济都是不可或缺的要素。而数字经济之所以能够推动东盟区域一体化的发展，从经济效益的角度，是因为第四次工业革命背景下，发展数字经济是增加国家收入、实现经济转型的必由之路；数字经济具有开放性，其优势需要足够大的市场规模才能显现，东盟国家必须聚力联合，打破国界的限制，以“东盟经济集团”的方式发展数字经济，才能充分释放其经济潜能。东盟国家联合发展数字经济的实践，如制定一体化的顶层设计、构建全区域的跨境数据流动管理框架、消除国家间跨境电子商务壁垒，是地区一体化进程的重要组成部分。因此，无论从逻辑推演还是从实证检验都可以得出结论：数字经济满足驱动地区一体化的经济效益要素，推动了东盟一体化进程。

四、数字经济与东盟一体化的政治安全要素

“数字经济”正超越经济范畴，成为关涉国家政治安全的重要课题。首先，“数字经济”重新定义了“国家安全”的内涵外延与时空领域，塑造了国家安全新态势。“网络空间”成为国家攻防对抗的新战场。^③其次，在新一轮科技革命中，世界各国竞相抓住数字经济发展机遇，提升综合国力和国际竞争力，将“数字经济”作为构建国家竞争新优势的战略重点。“数字竞争力”已经与“国家权力”密不可分，关涉

① ASEAN Digital Integration Index Report 2021, ASEAN Main Portal, September 20, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/ADII-Report-2021.pdf>, pp. 16-25.

② ASEAN Integration Report 2019, ASEAN Main Portal, March 8, 2021, <https://asean.org/book/asean-integration-report-2019/>, pp. 36-37.

③ 光明网学术频道：《数字时代国家安全治理的法制路径》，2022年9月8日，https://www.gmw.cn/xueshu/2022-09/08/content_36011977.htm。

一国的国际政治地位、国家话语权，以及对国际规则制定的影响能力。因此，数字经济时代，东盟国家面临的政治安全形势发生深刻变动。“外部威胁”“国家博弈”等传统概念被赋予新的内涵，并与东盟一体化进程产生新的关联，具体表现在以下三个方面。

共同维护“网络安全”。数字经济时代，网络安全形势日趋复杂，网络攻击和网络犯罪层出不穷。这是由于经济活动被拓展到匿名、无边界的数字空间，原有的安全控制技术手段几乎失效，被攻击的风险与日俱增。^①据卡巴斯基实验室披露，仅2022年上半年，东南亚国家中小企业就遭受了约1130万次网络攻击，导致大量数据泄露和经济损失。^②部分网络攻击甚至是由政权颠覆势力发起的，直接威胁国家政治和军事安全。例如，2023年新加坡网络安全专员指出，“恐怖分子和雇佣军组织正在东南亚地区利用网络空间策划和实施袭击。网络恐怖组织‘犀利熊猫’（Sharp Panda）已将东盟国家政府，尤其是国防部门作为攻击目标”。^③

网络攻击通常是跨国界的。为更好地应对网络安全威胁，东盟国家开展一系列合作。首先，加强网络安全合作顶层设计。《东盟数字一体化框架》《东盟数字总体规划2025》和《斯里巴加湾路线图》等一系列东盟数字经济规划文件中，均将“网络安全”列为重点领域。东盟还在2017年、2021年分别出台两个阶段的《东盟网络安全合作战略》文件，系统规划地区网络安全合作，列明合作方向与工作重点。^④其次，深化地区网络安全合作机制建设，加强网络政策协调。“东盟地区论坛”“东盟跨国犯罪问题部长级会议”等传统地区安全合作机制均增设网络安全议题，并设立专门聚焦网络安全的新型地区安全合作机制，如2016年建立的“东盟网络安全部长级会议”。^⑤最后，成立地区网络安全合作平台，强化地区网络安全能力建设。2016年，东盟成立网络安全专

① 荣蓉：《筑牢数字经济安全发展的密码防线》，《信息安全研究》，2020年第11期，第1053页。

② 关意为：《2022年度东盟国家网络空间治理态势评估》，《中国信息安全》，2023年第1期，第95页。

③ 《SharpPanda APT组织使用未知后门攻击东南亚政府》，安全星图平台，2021年6月4日，<https://ti.dbappsecurity.com.cn/info/2043>。

④ *ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy(2021-2025)*, ASEAN Main Portal, February 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/01-ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Paper-2021-2025_final-23-0122.pdf。

⑤ *Broadening and Deepening Cybersecurity Cooperation for a Secure and Resilient ASEAN Cyberspace ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy (2017-2020)*, ASEAN Main Portal, August 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Strategy.pdf>, p. 2.

家工作组，组织成员国政府进行应对重大网络攻击的桌面演习，强化网络国防能力。2022年，“东盟安全行动理事会”牵头组建“东盟（地区级）计算机应急响应小组”（Computer Emergency Response Team），以增强地区国家应对复杂网络威胁的事件响应能力。^①2023年，东盟在新加坡设立“网络安全和信息卓越中心”，以应对网络安全、虚假信息对国家防务构成的独特威胁。^②通过东盟地区网络安全合作机制与合作平台，各成员国可以分享经验、沟通网络政策，合作维护网络基础设施安全，并合力应对网络安全突发事件。

合作维护“数据主权”。“数据主权”概念的生成是数字经济时代国家主权延伸到网络空间的结果。互联网服务的“无国界性”，侵蚀了传统主权和领土管辖的概念，国家疆界在网络空间中失去意义。跨境数据的管辖和控制问题催生了数据主权诉求。根据学者冉从敬的定义，数据主权是指以符合数据所在国法律、惯例和习俗的方式管理数据，也指国家采取一系列方法控制在本国互联网基础设施生成的数据，并将数据流置于国家管辖范围内。^③在数字经济时代，海量数据的产生和流转成为常态，其中蕴含的巨大经济和国防价值，深刻影响一个国家的国防安全与综合竞争力。“数据主权”已事关国家总体安全。^④

东盟国家为捍卫数据主权，保障数据安全，依托“东盟”组织形成合力，采取一系列有力举措。维护“数据主权”的工作重点在于建立合理的跨境数据流动机制，防范“数据跨境流动”安全风险。如若重要数据未经合理监管即流转境外，将对国家安全构成重大威胁。值得注意的是，关涉国家安全的“数据主权”概念与关涉经济效益的“数据生产要素”概念，在价值取向上形成张力。前者强调“保护”“数据存储本地化”，后者要求“自由、无缝流动”。东盟试图构建兼顾经济利益与国家安全的地区跨境数据流动规范。

构建“跨境数据流动机制”，核心是要明确哪些数据可以自由流动，哪些数据需要受到保护。东盟国家的总体原则是，个人数据、机密数

① “Establishment of ASEAN Regional Computer Emergency Response Team (CERT)”, Cybersecurity Agency of Singapore, October 20, 2022, <https://www.csa.gov.sg/News-Events/Press-Releases/2022/establishment-of-asean-regional-computer-emergency-response-team>.

② Muhammad Faizal Bin Abdul Rahman, “ASEAN Moves to Strengthen Digital Defense Cooperation”, RSIS Commentary, No. 101, July 2023, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2023/07/CO23101.pdf>.

③ 冉从敬：《数据主权治理的全球态势与中国应对》，《人民论坛》，2022年第4期，第24页。

④ 石纯民：《数字化时代，亟需捍卫“数据主权”》，2018年3月1日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jmsd/4805627.html>。

据应进行“数据脱敏”后方可出境，商业活动产生的非涉密数据则可放宽跨境流动限制。首先，个人是微观层面国家数据主权的权力主体，个人数据攸关国家安全利益和国民个人隐私。在保护“个人数据”问题上，2016年东盟组织依据国际公认标准，颁布了《东盟个人数据保护框架》（*ASEAN Framework on Personal Data Protection*），提出了以“知情同意”原则为基础的个人数据保护框架，供成员国结合本国国情完善相关法律。^①此外，倡议设立“东盟数据保护和隐私论坛”，旨在深化各成员国在个人数据保护领域的相互理解、信息共享、措施交流与合作。^②其次，“数据分类”是建立有弹性跨境数据流动机制的基础。2018年颁布的《东盟数字数据治理框架》中，提出要建立通用的“数据分类框架”（*Data Classification Framework*），根据数据本身属性，采取适当的分类级别、分类技术和分类程序，对不同的数据采取特定的措施，以确保数据得到适当管理。例如，严格控制“敏感数据”的访问权限，而“公开数据”则可以随意访问。^③鉴于《东盟数字数据治理框架》建立的数据跨境流动机制只是一个基本框架，东盟于2019年发布《东盟跨境数据流动机制关键办法》，继续细化具体路径。2021年1月，《东盟数字数据治理框架》中提到的“数据分类框架”最终落地，更名为《东盟数据管理框架》，成为东盟管理跨境数据流动的指南。此外，新发布的《东盟跨境数据流动示范条款》还制定了东盟内部数据流动规则，确保跨境数据传输中的关键数据保护，同时促进地区数据相关的商业业务运营。^④

东盟在数据“保护”与“自由流动”之间采取了较为折中的办法，对涉及国家安全的关键数据和不涉密的商业活动数据进行了区分。尽管各东盟国家仍立足于国内数据保护法对跨境数据进行控制与管理，但东盟组织从地区整体出发搭建一系列跨境数据管理框架，为各成员国的国内立法提供参照和依据，其意义仍是不容忽视的。

协同参与全球“数字权力”竞争。“数字权力，是从工业社会向数字社会深度转型的过程中，基于源代码、算法运行的计算网络、作

① 陈曦、刘森：《数据保护与利用路径探讨》，中国联合数据，2024年4月7日，<https://www.crhcc.com/hglc/hg/2024/4/5c23a3fa460f42a4a7aed68051d41a84.htm>。

② “PH, Singapore Co-lead the ASEAN Data Protection and Privacy Forum”，National Privacy Commission, January 17, 2022, <https://privacy.gov.ph/ph-singapore-co-lead-the-asean-data-protection-and-privacy-forum/>。

③ *ASEAN Framework on Digital Data Governance*, National University of Singapore, June 12, 2018, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/09/2018-Framework-Digital-Data-Governance.pdf>。

④ 林梓瀚：《东盟数据跨境流动制度研究：进程演进与规则构建》，《世界科技研究与发展》，2024年第3期，第309页。

为算法决策基础的大数据，在数字化决策能力基础上产生的一种新的权力形态。”^①数字权力引发国际权力博弈模式的变化，国家从传统地缘政治物理竞争，转向数字空间的虚拟竞争。数字经济时代，数字权力竞争正成为国际权力竞争的支柱。美国、欧盟等世界主要的数字经济体，纷纷推出相应的“数字战略”，以在全球数字权力竞争中保持有利地位，东盟也不甘落后。《东盟数字总体规划 2025》提出，“要将东盟建设成一个由网络安全、数字服务、技术和生态赋能的领先数字社区和数字经济体”。^②作为区域数字经济发展的综合性指导文件，《东盟数字总体规划 2025》关注全球数字技术发展趋势，突出了东盟的战略自主意识，真正意义上将东盟作为一个整体纳入全球数字地缘政治版图当中。

为提振区域“数字竞争力”，一方面，各成员国依托区域“数字一体化”，强化数字基础设施建设、提升数字技术水平，以东盟内部合作减弱对域外国家的非对称依赖。作为“数字技术”代表的人工智能，是数字权力的重要呈现载体。2024年2月召开的第四届“东盟数字部长会议”上，通过了《东盟人工智能治理与伦理指南》，建立区域“可信赖的人工智能治理体系”。^③东盟国家发布的人工智能发展战略也对“区域和国际合作”十分重视。如《马来西亚国家人工智能路线图》指出，可以借助“东盟科学技术和创新委员会”（ASEAN Committee on Science, Technology and Innovation），与东盟域内外伙伴开展人工智能应用领域的合作。^④另一方面，东盟积极参与数字空间国际规范的制定，在数字贸易、跨境数据管理、网络安全等多个领域的规则制定上发挥作用。例如，参加联合国信息安全政府专家组和开放式工作组的会议，推动国际法适用于网络空间。东盟还提出“关于执行网络空间中负责人国家行为规范的东盟区域行动计划”倡议，并由东盟网络安全协调委员会和东盟地区论坛负责领导实施该倡议，以执行联合

① 周尚君：《数字权力的理论谱系》，《求是学刊》，2024年第1期，第102页。

② ASEAN Digital Masterplan 2025, ASEAN Main Portal, August 25, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Digital-Masterplan-2025.pdf>, p. 4.

③ “The 4th ASEAN Digital Ministers’ Meeting and Related Meetings Joint Media Statement”, ASEAN Main Portal, February 2, 2024, https://asean.org/wp-content/uploads/2024/02/ENDORSED-4th-ASEAN-Digital-Ministers-Meeting-JMS-CN_JP_ROK_IN_US_EU_ITU_APT-CLN-v1-CLN.pdf, p. 1.

④ Malaysia National Artificial Intelligence Roadmap 2021-2025, Malaysian Science and Technology Information Centre, December 1, 2023, <https://airmap.my/wp-content/uploads/2022/08/AIR-Map-Playbook-final-s.pdf>, p. 72.

国信息安全政府专家组提出的“自愿原则”。^①

因此，数字经济时代，“外部威胁”“大国博弈”等概念的表层含义发生变化，但东盟国家为“应对外部威胁”“提升国际地位”“维护国家主权与安全”而推进地区一体化进程的逻辑没有改变。具体而言，东盟国家合力应对“网络安全风险”“数据主权干涉”等“外部威胁”；合作提升数字科技实力和数字基础设施建设水平，减轻外部依赖性，以在数字权力竞争为核心的国际权力竞争新格局中争取有利地位，凝心聚力建设以东盟为中心的地区数字经济议题对话机制，共同维护东盟战略自主性。因此，数字经济满足驱动地区一体化的政治安全要素，推动了东盟的一体化进程。

五、数字经济与东盟一体化的域外国家要素

当今世界，国际力量对比、国际格局和国际体系正在发生深刻调整，以美国为代表的守成国，与以中国为代表的崛起国在经济、政治、军事等多个领域展开战略竞争。在全球数字经济蓬勃发展的背景下，数字经济成为大国博弈的新焦点。中国学者阎学通指出，“数字经济成为国家财富的主要来源。中美双方的任何一方在数字经济中占有绝对主导权，则必然是世界主导国。”^②东南亚地区历来是大国竞争的重要场域。在数字经济时代，其优越的地理位置、相对协调的数字经济政策和相对一体化的市场，使该地区成为大国争相拉拢的对象。中国、美国、欧盟和日本等世界主要经济体，均意图在数字经济领域对东南亚地区施加影响，将其纳入自身的全球数字经济战略规划当中。围绕数字经济合作，大国在东南亚地区的竞争性参与正影响着东盟地区一体化进程。

一方面，域外国家提供的投资和援助，及其与东盟“整体”的合作机制化建设，均有助于推动东盟地区一体化进程。

第一，东盟一体化进程有赖于域外国家提供的投资与援助。长期以来，东盟主要依赖域外国家的资金和技术供给来构建地区秩序。正如学者卢卡斯（Lukas M. Mueller）所言，“东盟往往是在外力援助下

^① 鲁传颖、章时雨：《东盟数字地缘政治的战略构想与实施路径》，《南洋问题研究》，2024年第1期，第53页。

^② 阎学通：《数字时代的中美战略竞争》，《世界政治研究》，2019年第2期，第5页。

推进地区一体化的。”^①在数字经济领域，以中美为代表的世界主要经济体，“竞相”为东南亚地区提供投资和援助，且主要集中在数字基础设施建设和数字人才培养等方面。其中，加强数字基础设施建设，是东盟国家发展数字经济，推进“数字一体化”的关键点，也是大国与东南亚开展数字经济合作的首要方向。2017年，中国提出“数字丝绸之路”倡议，同东盟在内的“一带一路”沿线国家，在信息基础设施、宽带网络覆盖等领域广泛开展合作。双方合作项目涉及5G、云计算、跨境光缆和国际电缆，以及数字贸易、数字支付平台、智慧城市等。从投资金额来看，2016年至2019上半年，中国是东盟科技企业最大的国际直接投资来源国，仅2019年上半年，投资额就高达25亿美元。^②面对中国—东盟数字经济合作取得的实质性进展，美国也不甘落后，加快推进“美国—东盟数字经济合作”步伐。2018年，特朗普政府承诺提供2500万美元的投资，以改善东盟国家的数字连接，加速地区数字化转型。2022年，美国还发起“全球基础设施和投资伙伴关系”（Partnership for Global Infrastructure and Investment）倡议，宣称加强与东盟国家在海底电信电缆、电力和数字技术等领域的合作，据称将耗费上亿美元。^③2020年12月，日本内阁发布《基础设施系统海外部署战略》，文件提到“利用日本优势的数字基础设施技术进行海外推广，如5G基础设施和海底光缆等”。^④日本深耕东南亚地区多年，东盟国家一向是日本实施海外战略的支点。2020年，日本政府宣布将投资2500亿日元，支持东南亚地区的智慧城市建设。参与该项目的东盟国家城市共26个，包括越南河内和胡志明市、印尼雅加达、马来西亚吉隆坡、泰国曼谷以及新加坡。^⑤欧盟则主要出于经济目的，试图分享东盟数字经济快速发展的红利，并向东盟国家输出数字技术规则和数据跨境流动标准，与后者开展数字基础设施建设在内的数字经济合作。2022年，欧盟提出一项100亿欧元的投资计划，作为“全

① Lukas M. Mueller, “Challenges to ASEAN Centrality and Hedging Connectivity Governance-Regional and National Pressure Points”, *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, 2021, pp. 747-777.

② “China-ASEAN Digital Silk Road under Construction”, *China Daily*, July 23, 2021, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202107/23/WS60fa0258a310efa1bd663d20.html>; 姜志达、王睿：《中国—东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战》，《太平洋学报》，2020年第9期，第84页。

③ 毕世鸿等：《美国—东盟数字经济合作：安全与发展的冲突》，《南洋问题研究》，2024年第1期，第91页。

④ 陈友骏、赵磊：《经济安保视域下日本全球数字经济战略浅析》，《现代日本经济》，2023年第5期，第4页。

⑤ “\$2.4bn Japan Fund for ASEAN Smart Cities”, Pinsent Masons, December 22, 2020, [https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/\\$2_4bn-japan-fund-for-asean-smart-cities](https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/$2_4bn-japan-fund-for-asean-smart-cities).

球门户”计划的一部分，加速对东盟国家的数字基础设施投资，支持东盟电网互联、投资数字化，具体包括通过海底电缆进行互联互通。^①

为东盟培养数字人才提供资金和智力支持，也是大国在数字经济背景下投资、援助东南亚的重点举措。中美两国通过各种倡议和计划，为东盟国家各层次人才开展数字技能培训。2022年，中国政府提出“中国东盟数字人才培养计划”，承诺在之后的3年为东盟培训1000名数字人才。华为、阿里巴巴等企业在亚太地区启动数字人才培养项目，已覆盖印尼、马来西亚、泰国、柬埔寨等国家。^②美国则多次选派网络安全专家赴东盟国家举办技术研讨会，通过“美国—东盟信息和通信技术工作计划”，向东盟国家政府官员提供网络安全战略等相关培训，并为东南亚相关国家制定培训计划，着力提升东盟数字技术人员的专业素养和能力。^③2024年3月，日本首相岸田文雄宣布，在未来5年，日本将与东盟国家共同培养10万名人工智能和半导体行业的高技能人才。^④

东盟一体化进程，之所以受大国供给的资金和技术影响，是因为大国的地区战略往往将东盟国家作为一个整体来看待。换言之，绝大多数东盟成员国若脱离“东盟共同体”视域，其战略价值和有限的市场规模是难以吸纳到大国如此规模的物质供给的。中国学者门洪华在谈及大国与特定地区国家关系互动与地区秩序构建问题时指出，“对大国而言，融入地区一体化是稳固其战略地位的保障条件；对中小国家而言，融入地区一体化则可以提升其‘在处理与大国关系时讨价还价的潜在能力’”。^⑤这也是域外国家为东盟国家提供数字经济领域的投资和援助并推动东南亚区域一体化进程的内在逻辑。

第二，东盟一体化进程有赖于大国与东盟的合作机制化建设。中美两国竞相推动与东盟“整体”的数字经济合作机制化建设。例如，2020年是中国—东盟数字经济合作年，当年举办的第23次中国—东

① “Global Gateway: EU and its Member States to mobilise €10 billion for South-East Asia”, European Commission, December 14, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_7678/IP_22_7678_EN.pdf.

② 姜志达、韩卓希：《中国—东盟数字创新合作的态势与路径选择》，《南洋问题研究》，2023年第4期，第76页。

③ “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Connect, The White House, September 8, 2016, <https://archives.gov/the-press-office/2016/09/08/fact-sheet-us-asean-connect>.

④ “Japan to Work with ASEAN to Train 100,000 Digital Professionals”, Kyodo News, May 23, 2024, <https://english.kyodonews.net/news/2024/05/eacdc302251c-japan-to-work-with-asean-to-train-100000-digital-professionals.html>.

⑤ 门洪华：《地区秩序建构的逻辑》，《世界经济与政治》，2014年第7期，第14页。

盟(10+1)领导人会议上,双方共同发表了《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》,旨在打造“互信、互利、包容、创新、共赢”的数字经济合作关系。2022年,《关于落实中国—东盟数字经济合作伙伴关系的行动计划(2021—2025)》的签署,为双方深化数字经济合作提供具体的行动指南。2021年,中国与东盟建立数字部长年度会晤制度,并于2024年第4届中国—东盟数字部长会议期间,签署了《中国—东盟通信和数字技术合作谅解备忘录》。^①美国方面,2018年7月,特朗普政府发起印太地区“数字连通和网络安全合作关系”(Digital Connectivity and Cybersecurity partnership)倡议,并在同年宣布建立“美国—东盟智慧城市伙伴关系”,作为对“东盟智慧网络”的支持。^②此外,双方专门设立“美国—东盟网络政策对话”(US-ASEAN Cyber Policy Dialogue)机制,分别于2019年、2021年和2023年举办3次会议。2022年,欧盟率先与新加坡建立数字伙伴关系,并持续开展与其他东盟国家的数字伙伴关系建设。在《东盟—欧盟关于互联互通的部长级联合声明》《落实东盟—欧盟战略伙伴关系行动计划》以及东盟—欧盟领导人峰会上反复提及数字互联互通的重要性,探讨发展数字伙伴关系。^③域外国家与东盟整体的合作机制,也为东盟国家间的政策沟通与协调提供了有益补充,成为东盟国家数字经济部门相互交流的契机。

另一方面,在大国博弈持续加剧的背景下,西方国家对外推行“数字扩张”战略并试图在全球范围内谋求“数字霸权”,进而迫使东盟国家在中国和西方阵营之间“选边站”,严重压缩了东盟一体化进程的发展空间。

特朗普政府时期,美国政府提出“清洁网络倡议”,以保护人权、隐私为幌子,施压东南亚国家更换数字设备供应商。^④由澳大利亚主导,

^① 《第四次中国—东盟数字部长会议在新加坡召开》,中华人民共和国工业和信息化部,2024年2月3日, https://www.miit.gov.cn/xwdt/gxdt/ldhd/art/2024/art_009b71deae0b47feb8dadafefbe3fc8.html。

^② *Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership (DCCP)*, USAID, November 2, 2021, <https://www.usaid.gov/digital-development/digital-connectivity-cybersecurity-partnership>; *U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership (USASCP): Sharing Expertise Between Cities to Benefit the People of ASEAN*, U.S. Department of State, August 22, 2022, <https://www.state.gov/u-s-asean-smart-cities-partnership-usascp-sharing-expertise-between-cities-to-benefit-the-people-of-asean/>。

^③ 刘宏松、陈荒拓:《东盟与欧盟数字经济合作:动因、推进与限度》,《南洋问题研究》,2023年第3期,第74页。

^④ “Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability”, U.S. Department of State, August 5, 2020, <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-10/>。

美国、日本和印度参与的“四方技术网络”，明确以“制衡中国崛起”为目标，鼓吹中国对东南亚的数字经济投资可能造成该地区受到网络安全威胁，要求制定必要的法规以确保“特定行为体”不主导东南亚数字经济。^①对此，东盟国家具有对“陷入大国竞争引发的地缘政治漩涡危险”的共同认知。在数字经济领域，中国学者鲁传颖指出，“数字空间的地缘竞争趋势加快演进。这种局面不利于东盟的数字发展和利益”。^②西方国家以政治为导向，将东南亚数字经济议题政治化的做法，不利于东盟一体化建设。其中，美国的一系列做法尤为典型，造成了显著的负面影响。

首先，美国难以公平、合理地向东盟国家提供投资援助。在东盟国家中，美国重点投资菲律宾和越南。例如，2023年美国贸易和发展局宣布，将向菲律宾投资超5亿美元，用于“高质量”基础设施建设。美国还在半导体供应链等核心技术领域援助菲律宾。2021年，美国国际开发署面向越南推出“创新创业生态系统劳动力”项目，以促进越南数字行业劳动力技能提升。^③2023年，美国国际开发署计划斥资325万美元，专门用于支持越南工业和贸易部发展与治理该国的数字贸易。美国也在半导体、人工智能等高精尖科技领域援助越南。相比之下，马来西亚、文莱等国则在芯片和半导体科技领域未与美国达成实质性合作，也未从美国拿到与自身经济体量相称的投资。美国重视菲律宾和越南，主要是出于自身的地缘政治战略考量。其中，菲律宾是美国的盟友，且与中国存在南海争端，是美国在“印太”地区制衡中国的“战略支点国家”。越南也是南海声索国之一，且对华姿态强硬，是美国“围堵”中国的关键“棋子”。2023年，美越关系连升两级，结为“全面战略伙伴关系”。可见，美国基于自身战略需求，对东盟国家“分而治之”，优先满足“盟友”和“战略伙伴国”的数字经济发展需求，而忽视战略意义较弱的东盟国家。这一举措势必会引发东盟国家内部的分歧，在美国“诱饵”之下，菲律宾、越南将愈发“亲美”“制华”，违背东盟对外事务的“协调一致”原则，阻碍东盟的地区一体化进程。

① Trisha Ray, Sangeet Jain, Arjun Jayakumar and Anurag Reddy, “The Digital Indo-Pacific: Regional Connectivity and Resilience”, February 2021, https://crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/nsc_crawford_anu_edu_au/2021-02/thedigitalindopacific.pdf, pp. 1-10.

② 鲁传颖、章时雨：《东盟数字地缘政治的战略构想与实施路径》，《南洋问题研究》，2024年第1期，第47页。

③ “USAID Helps Vietnam Advance to Digital Economy through Improving its Workforce’s Digital Skills”, United States Agency for International Development, December 3, 2021, <https://www.usaid.gov/vietnam/news/dec-03-2021-usaid-helps-vietnam-advance-digital-economy-through-improving-its-workforces-digital-skills>.

其次，美国主导构建的“印太经济框架”具有排他性。2022年5月，拜登政府正式提出“印太经济框架”，该框架以数字贸易为焦点，将塑造数字经济等关键经济领域的运行规则作为重点议题，旨在通过促进“印太”地区数字经济等领域的合作来提升本国在该地区的影响力。截至2024年，“印太经济框架”仅接受了东盟7个国家加入，老挝、柬埔寨和缅甸被美国以“同中国交好”“国内政治动乱”等理由“抛弃”。上述中南半岛三国，是冷战结束后才加入东盟的，与5个东盟创始国有较大发展差距。多年来，东盟依托“东盟一体化倡议”(Initiative for ASEAN Integration)等合作机制，致力于缩小“旧成员”与“新成员”间的发展鸿沟。而美国构建的IPEF机制，吸纳东盟海洋国家，排斥除越南、泰国外的半岛国家，加剧了两者之间的发展不平衡。因此，有学者评论，美式多边主义乃是“虚伪的多边主义”。^①宣布加入IPEF的新加坡、印尼等国，对该框架仍抱持审慎态度。新加坡前总理李显龙提出，“‘印太经济框架’应更加具备包容性，吸纳更多东盟成员国加入。”^②这也反映出东盟国家对IPEF框架分化联盟、破坏团结的忧虑。

再次，美国强化数字经济合作中的意识形态对立趋向。美国国际开发署在其发布的《数字经济发展战略(2020—2024)》中指出，“本战略是美国在数字经济时代，在全球推广民主价值，推动建立‘一个自由、和平与繁荣的世界’的关键一步”“我们畅想这样一个世界：各国向民主治理与更高的生活标准迈进，保证民主、自由、尊严、人权等普遍价值”。^③2021年，美国总统拜登召集“民主峰会”，宣称“美国将与其他民主国家共同努力，在全球数字革命的大背景下，建设强韧、开放、安全的技术生态系统，并巩固民主原则和基本人权”。具体而言，美国将联合其他民主国家，共同“打击科技滥用、防范‘数字独裁’”“促进数据自由流动”，以及“确保人工智能等新兴科技尊重人权”。^④2022年签署的《“印太经济框架”协议》也强调要共

① 中国新闻网：《柬埔寨学者：揭开美国虚伪的面纱》，2022年6月13日，<https://www.chinanews.com.cn/gj/2022/06-13/9778735.shtml>。

② “Intervention by PM Lee Hsien Loong at the Virtual Launch of the Indo-Pacific Economic Framework”, Prime Minister’s Office of Singapore, May 23, 2022, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Intervention-by-PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Virtual-Launch-of-the-Indo-Pacific-Economic-Framework>。

③ *USAID Digital Strategy 2020-2024*, USAID, February 2022, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/USAID_Digital_Strategy.pdf, p. 7.

④ “Fact Sheet: Advancing Technology for Democracy”, The White House, March 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/29/fact-sheet-advancing-technology-for-democracy-at-home-and-abroad/>。

同建立“自由、开放、安全、繁荣”的“印太”地区。

与此形成鲜明对照的是，中国在推动与东盟数字经济合作中，在价值取向上强调“包容”和“共享”。2017年，习近平在出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式时，首次提出“建设21世纪的数字丝绸之路”，并强调坚持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神。^①在2021年10月举行的第24届中国—东盟领导人会议上，中方承诺“聚焦数字经济、绿色经济等新型合作领域，（与东盟国家）打造更加互惠互利、开放包容的双边和区域经贸关系”。^②同年11月，《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》中提出，“中国和东盟国家，同意共同抓住数字机遇，打造互信、互利、包容、创新、共赢的数字经济合作伙伴关系”。^③可见，“包容”“平等”“互惠”是中国与东盟开展数字经济合作的主基调，不存在按照意识形态标准进行“阵营”划分的话语宣传及政策实践。这符合东盟的多元价值取向和数字经济发展规划。在数字经济合作领域，东盟始终以“恢复和发展经济”为优先导向，在《东盟数字经济2025总体规划》等一系列文件中，反复提及“促进地区经济‘包容性增长’”。在东盟峰会、东盟数字经济部长会议等场合，各国领袖也会避免谈论“民主”“自由”“人权”等话题。毕竟，东盟本身就是一个政治体制和价值取向多元的国家联盟，其地区一体化进程要求各成员国搁置意识形态歧见，以谋求发展、繁荣和稳定作为共同目标。美国借数字经济合作之机，向东南亚地区“灌输”西方意识形态，无疑将导致东盟内部因价值取向不同而出现“撕裂”，不利于地区一体化进程向前推进。

六、结语

新一轮科技革命背景下，“数字经济”成为东盟国家的重点发展领域，并与地区一体化进程产生关联。其一，为充分发挥数字经济潜能，各国在数字基础设施、数字人才培养、跨境数据流动机制建设、数字技术等领域密切合作，推进“数字一体化”，促进数字商品和数据生

^① 《习近平出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲》，中华人民共和国中央人民政府，2017年5月，https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/14/content_5193673.htm#1。

^② 《李克强在第24次中国—东盟领导人会议上的讲话（全文）》，中华人民共和国国家发展和改革委员会，2021年10月，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/zgdmtydylcntzhz/202110/t20211028_1328016_ext.html。

^③ 《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，中华人民共和国外交部，2020年11月，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202011/t20201112_348694.shtml。

产要素在地区内自由流动。其二，数字经济时代，东盟国家面临的政治安全形势发生重大转变，“网络安全”“数据主权”问题成为新形势下的“安全威胁”，围绕数字经济开展的“数字权力”竞争成为国际权力竞争的核心。为抵御外部威胁，提升国际地位，各国合作维护网络安全、协调制定数据管理规范、合力提振地区数字能力建设。其三，数字经济成为大国竞争的新焦点，中美等“域外国家”，竞相向东南亚地区提供用于数字能力建设的投资和援助，并推动自身与东盟“整体”的数字经济合作机制化建设，驱动东盟一体化进程向前发展。然而，美国出于遏制中国的地缘政治战略目的，对东盟国家“分而治之”，优先援助菲律宾、越南等与中国存在南海争端的国家，建立排斥柬埔寨、老挝和缅甸的地区数字经济合作机制，并强化东盟数字经济合作中的意识形态对立趋向，对东盟一体化进程产生不利影响。

发展的核心是合作而非对抗，东盟一体化不断取得进展，将引领东亚一体化发展，惠及中国在内的更多国家。鉴于此，中国—东盟数字经济合作，应尽可能地与东盟一体化进程相融合，充分考虑东盟国家的整体利益和现实需求，以公平、合理的方式向各成员国提供用于数字能力建设的技术和资金；与东盟所有成员国共建地区数字经济多边合作机制，不搞单边主义和“拉帮结派”的小多边主义；排除意识形态偏见，与东盟不同政治体制和价值取向的国家在数字经济领域真诚合作，共同推动区域发展繁荣。

[责任编辑：郑佳]