东盟数字地缘政治的战略构想与实施路径

鲁传颖,章时雨

(上海国际问题研究院,上海 200233)

摘　要:中美在数字领域的激烈博弈加速了全球数字地缘政治时代的来临,东盟作为亚洲地缘政治格局的一部分也被卷入其中。东盟数字地缘战略的基本构想是将传统东盟“中心性”延伸到数字空间,以此确立东盟在数字地缘政治中的相对优势地位。在实施过程中,这一构想受到数字环境的影响。大国对数字技术的垄断使得东盟在数字空间中产生前所未有的外部依赖性。东盟仅通过构建与外部在数字领域的合作网络来应对东盟的数字中心性所面临的巨大挑战是不够的,还需要更加重视数字环境,聚焦云计算、算力中心、算法和第五代移动通信网络,以及海底光缆等数字空间的关键节点,通过合作、制约与制衡等策略,改变东盟在这些关键节点中的劣势地位,从而真正提升东盟在数字空间中的地位,实现东盟的数字中心性。

关键词:地缘政治;数字地缘;东盟

中图分类号:K901.4　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1003-9856(2024)01-0045-16

DOI:10.14073/j.cnki.nywtyj.2024.01.001

东南亚地区不仅是亚洲地缘政治的重要板块,还在美国的“亚太战略”和“印太战略”中承担独一无二的角色。传统地缘政治战略中的“中心性”原则在东南亚国家维护自身的主权和安全,以及平衡各大国的利益和影响力方面都起到重要作用。正因为此,在数字空间中东南亚国家也延续传统的“中心性”原则,并且东南亚国家在数字空间中的地位也继续拥有传统的地缘优势条件。一方面,新加坡等沿海国家既是传统海上要道,也占据海底光缆等关键信息基础设施的节点;另一方面,东南亚自身庞大的人口和渐趋一体化的市场,使得地区内国家在利用数字技术和平台,促进经济社会发展,增强区域一体化,以及应对数字时代的挑战和机遇方面都展现出积极的态度和巨大的潜力。可以说,东南亚国家在传统地缘政治战略中的“中心性”原则,是通过他们在地理位置、海上贸易、区域安全等方面的重要性来实现的。东南亚国家在数字空间中的“中心性”原则,则是通过他们在基础设施、数字平台、数字合作等方面的积极性来实现的。这两种“中心性”原则虽然在内涵上有所不同,但都反映了东南亚国家在国际关系中的地位和作用,以及他们在应对复杂多变的环境中的策略和能力。

作为东南亚国家最重要的协调机制,东盟在地缘政治环境中的“中心性”原则是凝聚各成员国

收稿日期:2023-09-07

基金项目:国家社科基金重点项目“网络空间政治安全风险防范与应对能力现代化研究”(23AZD069)

作者简介:鲁传颖,男,上海国际问题研究院公共政策与创新研究所、网络空间国际治理研究中心研究员,法学博士;章时雨,女,上海国际问题研究院硕士研究生。

的共识而成,也在一定程度上得到大国的支持。随着数字技术的不断迭代,数字空间正在快速融入并重塑全球地缘政治的面貌。① 东盟能否在数字地缘政治中依旧保持“中心”地位面临一系列不确定性:一方面,俄乌冲突、中美“科技脱钩”加剧围绕数字技术展开的地缘政治博弈;另一方面,东盟所在的东南亚区域紧邻东亚、太平洋等全球数字地缘政治的核心区域。在这种情况下,如何构建数字地缘战略,并在激烈的全球数字地缘政治博弈中延续其“中心性”的位置,成为东盟面临的紧迫难题。因此,本文探讨的核心问题分为两个部分:一是东盟在数字空间面临的挑战,及其数字战略的基本部署;二是东盟数字战略建构的关键节点,及其在不同节点上与各方进行合作的模式选择。

一、全球数字地缘政治给东盟带来的挑战

地缘政治是地理环境与政治过程之间的互动。在数字地缘政治中,国家行为的逻辑并没有发生根本的变化,即在数字空间中实行民族主义和扩张主义,主要的变化来自于数字空间中“环境”的嬗变。数字空间的核心要素是数据,在数据的生产、存储、使用、传输以及安全保障过程中,国家、私营部门和用户之间的互动形成数字空间。换言之,数字空间是以社交媒体平台、云平台、算力、算法为节点,以第五代移动通信技术(5G)、海底电缆等通信基础设施为连接网络,以网络安全、数据安全、算法安全、供应链为主要风控点的空间体系。传统的地缘政治重视具有战略意义的陆地、港口,控制了战略要地就抓住控制全局的关键。映射到数字空间中,海底光缆、第五代移动通信技术等数据的传输基础设施,数据存储的云平台,对数据进行加工的算力平台,以及使用数据的算法平台,这些构成数字空间的关键节点。数字空间不像地球那样可以直接观察,更多是以网络和节点的方式存在。互联网基础设施、数字空间中流动的数据,以及算力和算法节点的地理位置分布,组成数字空间的地缘政治基础。传统地缘战略的决策基础是地理因素,而数字地缘战略需要考虑的是数字空间中的关键节点。在很大程度上,这些关键要素由私营部门或非政府机构掌控,这些实体所在的地理位置成为国家制定数字战略和地缘战略的依据。

相较于现实世界中的地理环境,数字空间的“环境”发生巨大变化。其一,传统的地理环境是静态的,数字环境是由数字技术驱动形成的,一直处于迭代创新之中。这就使得数字技术具有“马太效应”,少数科技企业垄断人工智能、云计算、第五代移动通信等数字技术。其二,国家对于其境内的地理要素拥有明确的控制权。在数字环境中,由于大量的数字技术掌握在科技企业手中,国家对于数字环境缺乏直接控制力,存在数字治理边界的模糊性和动态性。其三,安全对于数字环境具有关键影响。数据安全、网络安全牵一发而动全身,若其系统完整性遭到破坏将影响整个数字空间的运行,国家安全也会面临重大风险。在大国博弈背景下,各方更是将争夺跨境数据流动规则主导权视作获取经济、科技、安全等全方位战略竞争优势的关键,并将之上升至国家战略层面予以高度重视。因此,国家在数字空间中的地缘环境是不确定的,并非是由自然禀赋所赋予,而是依托于数字技术,这是一种后天的能力(capacity),包括东盟国家在内的大多数国家严重依赖外部科技企业。同时,国家在数字空间中面临着巨大风险,传统的地理边界被数字空间撕裂,需要依靠战略、技术、法律来重塑安全环境。

全球数字地缘政治发展给东盟带来了三大挑战:一是从数字地缘战略角度来看,东盟面临大国地缘战略扩张的压力。在数字技术的不断发展过程中,逐步形成了以美国为核心,中国、欧盟等为第一阵营,中美欧三极鼎立,②日本、韩国、俄罗斯为区域性节点的数字地缘政治体系。大国对数字

① 鲁传颖:《全球数字地缘政治的战略态势及其影响》,《当代世界》2023 年第 5 期,第 37-43 页。

② 郎平:《全球数字地缘版图出现端倪》,《信息安全与通信保密》2021 年第 3 期,第 9-15 页。

技术的高度垄断,以及数字技术背后的安全属性,赋予大国更强大的控制力。美国作为数字空间中的霸权护持国,为应对中国快速崛起而在亚洲强化布局,不断推动数字企业在东南亚地区的扩展,并且以所谓“数字合作”和“能力建设”为由,要求东盟接受美式监管模式,放弃行使“数字主权”。同时,东盟紧邻中美数字地缘政治博弈的核心区域,中美围绕数字技术的博弈日趋激烈,作为临近核心区域的东盟欲构建数字地缘的中心地带同样充满挑战。

二是从数字环境的角度来看,东盟在数字技术上存在外部依赖性。数字技术与其他技术存在很大的不同,梅特卡夫法则给先行者带来了更大的优势。对东盟而言,不仅无法在数字技术领域实现对现有数字强国的赶超,甚至通过产业分工实现一定程度的本土替代都很困难。其原因在于,相关科技企业或是掌握了核心技术如半导体、第五代移动通信技术或者算法,或是通过先发优势拥有全球庞大的用户基础。例如,很难想象东盟能够推出自身版本的脸书(Facebook)或者微信,尽管这在技术上对东盟并不困难,但是用户却更愿意选择用户数量最多的平台。

三是从数字主权的角度来看,外部依赖性使得东盟在行使数字主权时面临挑战。一方面,域外科技企业不愿意接受东道国政府的监管,东盟也因此面临着很大的治理挑战。数字技术的逻辑在于创新和竞争,任何试图违反这一逻辑的企业都会被市场所淘汰。因此,科技企业为了确保自身的竞争优势而不愿意配合监管。另一方面,科技企业在当地市场取得主导地位之后也拥有一定的话语权,可以借此来向政府施压。这些情况导致东盟在高度依赖国际科技企业的情况下无力改变这一现状。较之数字大国,东盟面临的风险更多,但是应对手段却更为有限。

首先,在大国博弈和数字空间的地缘政治竞争的推动下,东盟数字一体化进程加快。中国、美国、欧盟等数字空间的重要行为体在数字技术、数字市场、数字治理等方面存在不同的标准和模式,导致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,因此东盟出台一系列政策举措来提升内部的数字一体化程度,维护自身的数字主权和安全,以及提升自身的数字影响力和话语权。事实上,东盟已经在数字一体化方面取得了一些进展,例如在 2021 年集中发布《东盟数字总体规划 2025》《网络安全合作战略(2021—2025)》《东盟数据管理框架》《东盟跨境数据流动合同范本》等,这些文件都体现了东盟在数字领域的共同愿景和行动计划,为东盟数字一体化奠定了基础。

其次,东盟巨大的人口规模与统一市场对外部技术引进和产业转移形成强烈吸引。东盟拥有超过 6.7 亿的人口,是世界第三大人口集团,并有望成为全球第四大经济体。在其人口中,15—35 岁的年轻人有 2.24 亿,该部分人群具有较高的数字消费潜力和创新活力。① 数据显示,2022 年东盟数字经济规模接近 2000 亿美元,同比增长 20%,预计到 2025 年能够达到 3300 亿美元的规模。② 这种巨大的市场需求和发展空间,吸引了来自美国、中国、日本、韩国等国的数字技术和数字产业的投资和转移,为东盟的数字发展提供了技术支持和资金支持,也为东盟的数字人才和数字创新提供了机遇和平台。

最后,东盟积极的监管态度和对国际规则建立的支持使其获得不对称的规范性力量。东盟在数字领域的监管并不是一味地模仿或者接受外部的标准和模式,而是根据自身的国情和需求,制定适合自身的数字法规和政策,如 2016 年出台的《东盟个人数据保护框架》、2018 年签署的《东盟电子商务协议》等,这些法规和政策既保障东盟的数字主权和安全,又促进东盟的数字开放和合作。同时,东盟也积极参与国际数字规则的制定和完善,如《世界贸易组织电子商务谈判》,以及由新加

---

① ASEAN, “ASEAN Youth Development Index - 2022”, January 7, 2021, https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/22313_ASEAN_Report_v08_RC_spreads-HQ-with-ISSN-FINAL-1.pdf.

② 陈小方:《东盟数字经济发展潜力巨大》,《经济日报》2023 年 9 月 9 日。

坡等国发起的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等,这些规则旨在建立一个公平、透明、包容、非歧视的数字贸易体系,为东盟的数字发展提供国际法律保障和制度支持。

对东盟而言,不掌握核心技术,缺乏科技企业,对数字空间的关键节点缺乏控制力,使得东盟无论是在东亚还是全球数字空间中的影响力和话语权都具有天然劣势。如果缺乏相应的地缘战略谋划,东盟很有可能成为大国数字战略竞逐的场域,这不仅会使东盟丧失产业发展基础,也会导致东盟国家面临巨大的安全威胁。因此,东盟需要通过内外两个层面的努力来缓减以上劣势。在东盟内部,要加强数字一体化程度,强化对网络安全、数据安全的掌控力,从而提升东盟整体上的实力基础。在外部层面上,东盟不仅需要在双边层面采取更多手段,通过借力大国之间的竞争来制衡大国的影响,而且还需要参与数字空间国际规则的构建,通过规则来赋予东盟更多制约大国的手段。

二、东盟数字地缘战略构想

东盟的数字地缘战略受到全球数字地缘政治的影响。在东盟早期的数字地缘战略中,全球数字空间中的合作因素要大于地缘冲突因素。这一阶段中,中美也在数字空间中加大合作,即使在网络安全领域发生冲突,也仅限于双边层面。受益于相对良好的数字环境,东盟数字空间战略建设快速发展。从实践层面来看,东盟主要是通过内部、双边和多边 3 个层面的努力来实现数字空间战略。

一是在内部聚焦数字基础设施,提升东盟数字水平。东盟早在 2011 年就发布《东盟信息通信技术总体规划 2015》(ASEAN ICT Master Plan 2015),提出要大力发展信息通信基础设施、推动经济数字化转型、培训数字化人才、缩小数字鸿沟等目标。① 随后,东盟又发布升级版的《东盟信息通信技术总体规划 2020》(ASEAN ICT Master Plan 2020),首次提出要打造东盟信息通信技术(ICT)单一市场。② 从东盟角度来看,吸引全球性的信息通信供应商和服务商加大在东盟投资是实现 2020 年目标的关键,而建立东盟单一市场则更有利于和全球通信产业巨头开展跨国合作。信息通信基础设施相当于高速公路,发挥数据流通的管道作用。要发展数字经济,就需要有良好的数字基础设施。东盟国家之间经济发展水平差异很大,各国的信息通信基础设施之间也存在较大的鸿沟,这在很大程度上制约东盟数字经济一体化的发展。从东盟角度而言,提高 6.6 亿人口的数字化水平将成为其最大的战略资源,而这就需要大力发展通信基础设施,缩小数字鸿沟。

从最新的一版的《东盟数字总体规划 2025》(ASEAN Digital Master Plan 2025)来看,东盟已经完全将“数字化战略”纳入其发展规划。从名称上来看,将“ICT”改为“Digital”拓展了战略规划的覆盖面。“ICT”是信息通信基础设施,“Digital”则拥有包括基础设施、数据、算法和网络连接等内容在内的更加广泛的内涵。通过对 3 份指导性文件中战略目标和内涵的比较可以发现,东盟的数字地缘战略意识在第三份规划中得到充分体现。在《2025 年东盟数字总体规划》中,东盟提出要建立一个由网络安全、数字服务、技术和生态的赋能的领先数字社区和数字经济体。这意味着东盟除了考虑数字空间对于经济、社会发展的促进作用,也开始强调东盟在全球网络安全与技术生态体系中的作用。前两份文件更多关注吸引外部投资来建设信息基础设施,为东盟的信息化建设奠定基础;第三份文件则突出了东盟的自主战略意识,不仅强调要继续建设高质量的数字基础设施,还强调数

① ASEAN, “ASEAN ICT Masterplan 2015”, January 7, 2011, https://asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/TELMIN/ASEAN%20ICT%20Masterplan%202015.pdf.

② ASEAN, “ASEAN ICT Master Plan 2020”, November 7, 2015, https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/ICT/15b%20--%20AIM%202020_Publication_Final.pdf.

字监管能力和环境的建设。而且,第三版数字化战略还更加关注全球数字技术发展的趋势,并为所有成员国建立了指标体系,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。

二是在双边层面与数字空间中的主要力量加强合作。构建更多以东盟为中心的合作网络,从结构上来说更有利东盟提升在数字地缘政治中的影响力,从而转化为对资源和信息的影响,以及对各国间关系控制和调解的优势。① 自 2000 年起,东盟与中国、美国、欧盟、英国、日本、韩国、澳大利亚等主要经济体都建立起对话伙伴关系,在数字经济和网络安全等领域开展广泛沟通与合作。其中,中国与美国是东盟主要的合作对象,东盟与欧盟、英国等其他经济体之间的合作也在不断扩大(见表 1)。

表 1　各国与东盟数字合作机制

时间	机制名称	主要内容	合作方	合作类型
2002 年	《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》	关注非传统安全领域合作,阶段合作重点包括网络犯罪	中国	安全导向型合作
2003 年	《中国—东盟关于信息通信技术合作的谅解备忘录》	关于信息通信技术的综合性对话机制,该备忘录于 2007 年、2013 年及 2017 年续签	中国	发展导向型合作
2004 年	中国—东盟打击跨国犯罪部长级会议《关于非传统安全领域合作谅解备忘录》	推动双方侦查和打击网络犯罪方面的密切合作	中国	安全导向型合作
2006 年至今	中国—东盟电信部长会议(中国—东盟数字部长会议)	数字政策交流平台	中国	发展导向型合作
2015 年至今	中国—东盟信息港	以基础设施建设、信息共享、技术合作、经贸服务、人文交流五大领域为重点	中国	发展导向型合作
2018 年	《关于中国—东盟科学技术与创新合作的联合声明》	对中国—东盟科技创新合作作出规划	中国	发展导向型合作
2018 年	东盟地区论坛外长会议下关于网络安全的合作	网络安全应急响应意识提升和信息分享	中国	安全导向型合作
2019 年	《中国—东盟领导人智慧城市合作倡议领导人声明》	支持中国积极参与东盟智慧城市网络(ASCN)	中国	发展导向型合作
2019 年	中国—东盟关于“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划 2025》对接合作的联合声明	提出扩大创新、智慧城市、数字经济、供应链和劳动力数字化、人工智能、大数据、物联网、信息通信技术、电子商务等领域合作	中国	发展导向型合作
2020 年	中国—东盟网络事务对话机制	有关数字合作与网络空间治理	中国	安全导向型合作
2020 年	《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》	加强数字基础设施、智慧城市等务实合作	中国	发展导向型合作 安全导向型合作
2021 年	《中国—东盟建设面向未来更加紧密的科技创新伙伴关系行动计划(2021—2025 年)》	旨在明确战略性科技创新重点和双方即将采取的行动	中国	发展导向型合作

① 董贺、袁正清:《东盟中心地位何以存续——基于组织生态学的视角》,《世界经济与政治》2023 年第 7 期,第 77-103 页。

续表1

时间	机制名称	主要内容	合作方	合作类型
2022 年	《落实中国—东盟数字经济合作伙伴关系行动计划(2021—2025)》	加强数字政策对接、新兴技术创新应用、数字能力建设合作	中国	发展导向型合作
2023 年	《共同推进实施中国—东盟科技创新提升计划的联合倡议》	提出聚焦信息、制造、空间等共同关心的研究领域开展科研合作;在人工智能、数字经济和智慧城市等领域共同探索促进新技术应用的合作模式,缩减数字鸿沟	中国	发展导向型合作
2012 年至 2020 年	第三国培训计划(TCTP)网络安全研讨会	美国与新加坡共同向东盟国家输出网络安全能力建设	美国	安全导向型合作 观念导向型合作
2016 年	《美国—东盟互联互通倡议》	美国—东盟贸易研讨会根据美国—东盟贸易和投资框架安排,帮助东盟成员国官员熟悉高标准贸易协定的要素,改善贸易投资环境	美国	发展导向型合作 观念导向型合作
2018 年	《东盟—美国领导人关于网络安全合作的声明》	建立信任措施,减少误解和风险升级	美国	安全导向型合作 观念导向型合作
2019 年、2021 年、2023 年	东盟—美国网络政策对话	构建美国与东盟合作的政策平台	美国	安全导向型合作 观念导向型合作
2017 年	美国—东盟互联数字经济系列项目	美国向东盟输出数字政策监管理念	美国	观念导向型合作
2018 年	数字连接和网络安全合作伙伴关系(DCCP)	美国向东盟输出“透明监管政策”	美国	观念导向型合作
2018 年	美国—东盟智慧城市伙伴关系(USASCP)	推广可持续、有弹性和包容性的解决方案以提高东盟城市的数字、循环经济以及城市生活质量	美国	发展导向型合作
2020 年	《落实东盟—美国战略伙伴关系行动计划(2021—2025)》	涉及支持东盟的数字经济战略与发展	美国	发展导向型合作 安全导向型合作
2020 年	《东盟—美国人力资本发展联合声明》	加强数字素养教育、数字经济特别是中小微企业发展	美国	发展导向型合作
2021 年	《东盟—美国领导人关于数字发展的声明》	美国在网络安全与数字经济领域支持东盟发展	美国	发展导向型合作
2023 年	《美国—东盟数字工作计划(2023—2025)》	关注信息和通信技术基础设施、数据政策和监管、数字连接和包容性	美国	观念导向型合作
2017 年	增强型欧盟—东盟区域对话工具(E-READI)	计划投资 2000 万欧元用于支持东盟的高性能计算、纳米技术和智能交通系统发展	欧盟	发展导向型合作
2019 年	《东盟—欧盟网络安全合作声明》	提出在网络安全领域加强合作	欧盟	安全导向型合作

续表1

时间	机制名称	主要内容	合作方	合作类型
2020 年	《东盟—欧盟关于互联互通的部长级联合声明》	承诺在数字创新、数字基础设施和物流、制造和服务数字化、ICT 等方面互联互通	欧盟	发展导向型合作
2021 年	《欧盟印太合作战略报告》战略文件	数字治理和建立数字伙伴关系是 7 个优先行动领域之一	欧盟	观念导向型合作
2022 年	《落实东盟—欧盟战略伙伴关系行动计划(2023—2027)》	数字经济合作是重要的组成部分	欧盟	观念导向型合作
2010 年	东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定(AAN-ZFTA)	涉及数字贸易,建立了电子商务合作与协调框架	澳大利亚、新西兰	发展导向型合作
2016 年	索契宣言	探讨在电子商务领域开展合作的可能性、如何在数字环境中确保人民的金融福祉	俄罗斯	发展导向型合作
2022 年	东盟—日本信息安全政策会议、东盟—日本网络安全合作部长级政策会议	设立东盟—日本网络安全能力建设中心(AJCCBC)	日本	安全导向型合作

资料来源:作者根据相关资料制作。

在东盟双边合作网络中,中国是重要的合作伙伴。从时间上来看,早在 2003 年中国就与东盟开展了在信息通信技术领域的沟通与合作。尽管中国在这一时期也处于信息化发展的起步阶段,但还是愿意向东盟提供相应的支持。中国与东盟的合作是政府与市场相结合的一种体现。一方面,中国企业进入东盟市场,参与东盟数字经济发展建设;另一方面,中国在南宁设立中国—东盟信息港,为东盟提供技术、产业和人才方面的支持。相比较而言,美国从 2011 年才开始与东盟建立对话合作机制。此后,美国、欧盟、英国、日本等纷纷与东盟加强合作。这表明,美国、欧盟等西方发达国家与东盟开展合作的动机并不纯粹,主要目的是来抵消中国与东盟的合作(见图 1)。中国和东盟致力于平等对接合作,实现互利共赢。① 相比而言,美国、欧盟等西方国家加强与东盟的合作更多是基于地缘政治博弈的考量。

在合作模式上,域外大国与东盟之间的合作存在安全导向、发展导向和观念导向 3 种类型。安全导向型通常以网络安全及其能力建设为主;发展导向型即以基础设施、信息通信技术和经济社会发展等议题为主导;观念导向型则相对宽泛,主要是指合作原则、治理观念、监管理念等。东盟也会根据自身需求选取不同的合作方式和议题。3 种不同类型的合作模式使得东盟能够在中国、美国和欧洲国家之间灵活应对,选择更符合自己利益诉求的合作对象和方式。

东盟与中国的合作更多地以发展导向为基础,兼顾安全导向。近年来,中国与东盟在海陆光缆建设、算力基础设施、北斗推广等方面取得快速进展。② 例如,中国—东盟的合作高度重视以数字基础设施建设为主要抓手。中国—东盟的合作与东盟自身的数字战略(AIM、ADM)高度契合。可以说,中国的经验和技术,对于东盟数字一体化建设发挥了重要作用。在网络安全方面,中国与东

① 《中国—东盟关于“一带一路”倡议与<东盟互联互通总体规划 2025>对接合作的联合声明》,中华人民共和国外交部网站,2019 年 11 月 4 日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/201911/t20191104_9386088.shtml。

② 杨芳、邹传鑫:《中国与东南亚国家的基础设施联通:回顾、影响与展望》,《南洋问题研究》2023 第 2 期,第 26-39 页。

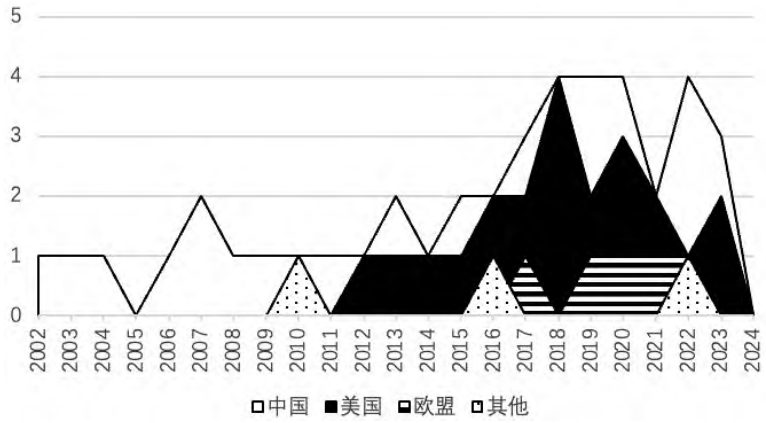

图 1　历年各国与东盟建立数字合作机制数量示意图

资料来源:作者根据相关资料制作。

盟之间的合作也是基于平等基础上的有害信息共享、联合打击网络犯罪等。这种合作更多是基于双方的相互需求的平等合作。反观美国与东盟的合作,其内容更多属于观念导向和安全导向。这些合作实质上旨在向东盟输出美国的监管理念、监管方式,通过潜移默化的影响决策者的方式,来影响东盟对于数字主权的理解,避免东盟强化对美国数字企业的监管。美国与东盟在网络安全领域合作则更强调输出美国进攻性网络安全战略相关的理念和政策举措,试图阻止东盟反对网络空间军事化的政策。此外,美国主导的印太经济框架的实施和推进可能加剧东南亚地区数字经济的无序竞争、压缩东盟战略对冲空间、动摇东盟的中心地位(见图 2)。① 东盟与美国的合作原则性、理念性内容偏多,美国通过援助、指导、交流等方式单方面向东盟灌输美式数字监管理念。

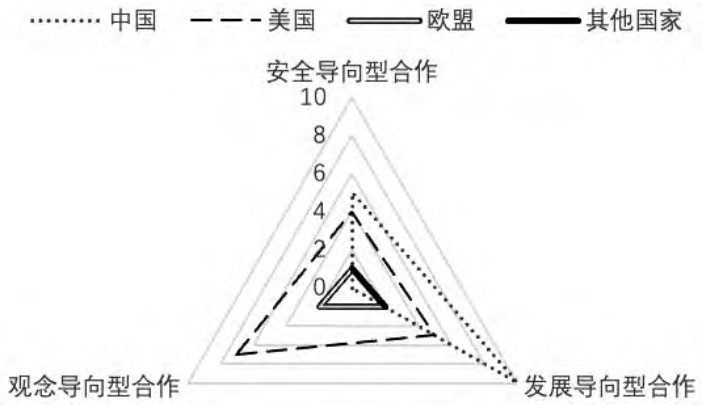

图 2　各国与东盟数字合作类型示意图

资料来源:作者根据相关资料制作。

三是参与国际规则制定。参与制定数字空间国际规则是东盟构建数字中心性的重要组成部分。通过发挥在大国之间的“中间人”作用,东盟为大国开展对话提供平台,促进大国在网络空间国际规则领域的合作。东盟在 2022 年举办东盟数字部长会议(ADGMIN)并发布了《2021—2025

① 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。

年东盟网络安全合作战略》(ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy 2021-2025),强调加强区域协助的作用。① "东盟地区论坛网络安全研讨会"作为一个专题论坛,为全球主要网络大国开展网络安全对话提供了平台。例如,2013 年 9 月,东盟与中国合作在北京举办"东盟地区论坛网络安全研讨会",为"斯诺登事件"之后中国、美国、德国、澳大利亚等国家在网络安全方面交流提供了机会。② 2020 年,首轮"中国—东盟网络事务对话"由菲律宾和中国共同主持,增进了双方在网络空间全球治理和规则发展等主要问题上的相互了解。③ 2021 年 4 月,越南、中国、俄罗斯共同举办首届东盟地区论坛打击网络犯罪线上研讨会,与会专家围绕"定罪与预防犯罪""打击网络犯罪的国际法治""打击网络犯罪的国际合作"及"境内调查及跨境调查的实践"4 个主题开展交流,深化了参与方对加强国际合作应对网络犯罪威胁的认识。④

自 2004 年以来,东盟成员国也在积极参加联合国信息安全政府专家组(UNGGE)和开放式工作组(OEWG)的会议,⑤积极参与联合国层面国际规则的制定。尤其在 2015 年联合国信息安全政府专家组提出第三份共识报告之后,东盟是第一个同意报告中"自愿原则"的区域性组织。⑥ 同时,为了实施联合国信息安全政府专家组的自愿原则,东盟还提出了名为"关于执行网络空间中负责任国家行为规范的东盟区域行动计划(RAP)的矩阵发展"的倡议,并由东盟网络安全协调委员会(ASEAN Cyber-CC)和东盟地区论坛负责领导实施该倡议。在联合国开放式工作组进程中,东盟积极参与并推动国际法适用于网络空间。东盟在 2018 年 4 月发布《东盟国家领导人网络安全合作声明》(ASEAN Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation),重申了国际法,特别是《联合国宪章》适用于网络空间,并承认由此产生的主权和规范适用于各国在信息通信技术方面的行为。⑦

三、东盟数字地缘空间的基础设施和关键节点

随着中美在数字空间中的对抗加剧,东盟面临的数字环境发生重大变化,数字地缘政治冲突对东盟数字战略产生冲击。在这之前,东盟的数字战略更多是以提升数字化水平为中心,对外合作也基本上服务于这一目的。美国对华数字脱钩向全球揭示了数字技术所蕴含的战略风险。一旦掌握数字技术的关键方采取手段实施制裁,轻则可以打击一家企业、一个产业,重则给一个国家的安全带来重大威胁。在数字化发展进程中,东盟在关键技术和资源方面存在的外部依赖性是其面临的潜在风险。如果不能在数字空间的关键节点上开展布局,东盟的信息化发展将长期受制于外部力量。据此,东盟正在根据当下的发展阶段找准数字空间基础设施和关键节点,开展相应的布局。

---

① ASEAN, "ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy (2021-2025)", February 15, 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/01-ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Paper-2021-2025_final-23-0122.pdf.

② 《我国首次举办东盟地区论坛网络安全研讨会》,中华人民共和国外交部网站,2013 年 9 月 13 日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682614/xgxw_682620/201309/t20130913_9386773.shtml。

③ 《首轮中国—东盟网络事务对话共同主席声明》,中华人民共和国外交部网站,2020 年 12 月 16 日,http://bbs.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/fywj_674643/202012/t20201216_7668992.shtml。

④ 《中、俄、越共同举办首届东盟地区论坛打击网络犯罪线上研讨会》,中华人民共和国外交部网站,2021 年 4 月 27 日,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682614/xgxw_682620/202104/t20210427_9184047.shtml。

⑤ Bart Hogeveen, "The UN Norms of Responsible State Behavior in Cyberspace", *Australian Strategic Policy Institute*, March 22, 2022, https://www.aspi.org.au/report/un-norms-responsible-state-behaviour-cyberspace.

⑥ ASEAN, "ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy (2021-2025)", February 15, 2022, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/01-ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Paper-2021-2025_final-23-0122.pdf.

⑦ ASEAN, "ASEAN Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation", April 27, 2018, https://asean.org/asean-leaders-statement-on-cybersecurity-cooperation/.

传统地缘战略的目的是在地理空间中进行扩展和控制,核心是通过控制战略要地来掌握进攻与防守的主动权。数字空间的战略要地体现在数据生产、流动、加工、使用的关键节点之上:社交媒体平台是生产数据的关键节点,云平台是存储数据的关键节点,算力平台是数据加工的关键节点,算法平台是数据转化和使用的关键节点,第五代移动通信技术、海底光缆等是数据传输的关键基础设施。这些关键数字节点是数字地缘战略的基础。概括起来,在数据生命周期中各个环节与数字节点之间的逻辑关系如图 3 所示。

东盟在数字空间中的权力取决于其在全球数字地缘政治中的位置以及东盟所拥有的关键节点数量。这些关键节点对于东盟的数字经济发展、政治稳定和国家安全具有重要价值。东盟可以围绕数据本地化,设立本地化的数据中心,推动建设本地的云设施。这样不仅可以强化对算力的控制力,也有利于东盟更好地参与芯片全球产业链,进一步强化在封装、测试等方面的地位。不仅如此,算力的本地化,也会让更多数据存储在东盟境内,有利于东盟享受到数据带来的价值。为此,东盟国家在上述节点上进行了一系列的投入。

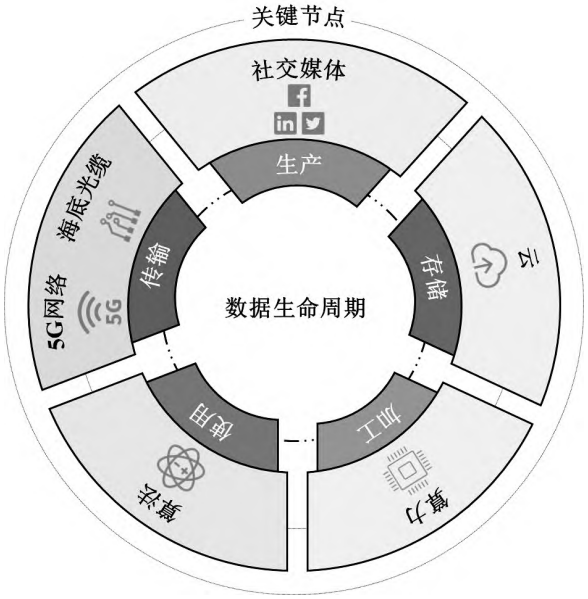

图 3　数据生命周期与关键数字节点对照图

资料来源:作者根据相关资料制作。

(一)通信基础设施

第五代移动通信技术等信息基础设施是国家内部的重要数据传输渠道,是数据传输的关键节点之一,其发展对东盟的信息化水平至关重要。第五代移动通信技术已成为中美数字地缘冲突的一个主要领域,也是中美战略竞争的突出特征。① 目前,全球具有第五代移动通信技术并商业化的供应商主要是中国的华为和中兴通讯、北欧的爱立信及诺基亚 4 家公司。东盟处于中美博弈的中间地带,第五代移动通信技术领域的建设与发展受到中美竞争的影响。一方面,虽然东盟希望提升信息通讯技术领域的自主性,但东盟的第五代移动通信技术建设,离不开这些外国第五代移动通信技术供应商的参与。由于东盟国家缺少具备技术和产业优势的跨国大型第五代移动通信技术设备提供商,因此东盟仍然需要依靠外国供应商建设本地第五代移动通信网络。东盟国家主要与上述

① 门洪华:《关于中美战略竞争时代的若干思考》,《同济大学学报(社会科学版)》2021 年第 2 期,第 20-30 页。

4 家公司达成了第五代移动通信技术开发合作协定。例如老挝、柬埔寨、越南等东盟国家已与华为达成战略伙伴关系,菲律宾政府与华为共同开发第五代移动通信技术。越南电信集团公司(Viettel)和瑞典爱立信达成战略伙伴关系,合作开发第五代移动通信网络,并在胡志明市和河内进行测试。另一方面,东盟通过外国供应商提供硬件、本地运营商提供软件与服务的方式,对外国电信供应商保持较强的控制力。第五代移动通信技术的供应商主要提供硬件设备,软件和系统主要由所在国的运营商所提供。例如缅甸与中兴签署了推出第五代移动通信网络的备忘录,应用中兴通讯或者华为设备,但软件服务由本国 4 家运营商提供。

第五代移动通信技术的开发和部署对数字基础建设、数据传输速度提出了更高的要求。而海底光缆作为目前最主要的洲际通信手段,占据了全球 95%以上的国际数据传输量。① 与此同时,海底光缆具有传输速度快、容量大、抗干扰强、成本低等优势,相比卫星通信,海底光缆更适合第五代移动通信网络的商业化需求。随着东盟数字市场拓展,数字基础建设水平改善,云服务需求上升,跨国互联网企业更加重视对数据的存储与传输。为此,东盟也积极投入建设海底光缆。例如,2019 年正式启动的“中国—东盟信息港”建设,目前已取得显著成就。截至 2020 年,中国—东盟信息港已建成亚非欧 1 号、亚欧 5 号、亚太直达 3 条国际通信海缆,从南宁国际局经东兴到越南、经凭祥到越南、经瑞丽到缅甸、经勐腊到老挝等 12 条国际陆地光缆。这些国际光缆系统为东盟国家提供了更高质量的互联网服务,促进了东盟一体化进程和区域经济发展。

(二)数据节点建设

数据中心和云平台是数据存储的重要节点,用户产生的数据,必须存储在数据中心。在东盟地区拥有较大用户量的亚马逊、脸书等互联网内容平台服务商主要属于美国,而且这些社交媒体平台更愿意将数据存储在位于美国的全球数据中心。从数字地缘视角来看,数据存储的位置具有一定的战略性意义。一方面,数据一旦出境,理论上就脱离了国家主权的管辖范围,因而存在数据被非法利用的风险,进而产生国家安全隐患。另一方面,数据存储地与数据归属管辖规则密切相关,存储于他国的数据受到存储地数据隐私与跨境治理规则制约,对发展本国的数字经济造成阻碍。例如在提供云服务时,提取境外存储的数据的延迟时间将会降低用户服务体验,增加数字企业成本。因此,数据的战略价值与数据中心是否位于境内存在很大的关联性。

数据不仅仅是新型生产要素,也是各国政府的战略资产,数据安全问题事关国家安全。为了充分挖掘数据的经济价值,并降低数据出境带来的安全隐患,东盟加大了本地数据中心的建设。自 2021 年首届东盟数字部长级会议上发布《东盟数字总体规划 2025》以来,东盟数字化进程正式进入落实阶段,其中的重要一环就是加快数据中心的建设。在新加坡国际事务研究院(SIIA)2022 年发布的《描绘东盟的数字未来:新出现的政策挑战》报告中也提到,亚太地区在未来 10 年将成为全球最大的数据中心,这些数字中心将成为数字经济发展的关键组成部分,尽管其能耗问题也日渐凸显。② 事实上,2019 年以来新加坡、泰国、马来西亚和印度尼西亚等东盟国家已先后开启对本土数据中心建设的投入,但亚马逊、阿里巴巴、谷歌、微软、腾讯等公司仍是当地主要的云服务提供商。随着东盟数据业务量的攀升,中美两国在东盟云服务市场上展开了激烈竞争。就目前而言,美国的

---

① “A New Rivalry between the U.S. and China Over the World's Undersea Cables”, *NPR*, May 22, 2023, https://www.wwno.org/2023-05-22/a-new-rivalry-between-the-u-s-and-china-over-the-worlds-undersea-cables.

② “Charting Asean's Digital Future: Emerging Policy Challenges”, Singapore Institute of International Affairs, June 1, 2022, p. 5, http://www.siiaonline.org/download/10367/.

亚马逊、微软和谷歌仍然占据东南亚云服务市场的主导地位,阿里巴巴和腾讯两家中国公司则紧随其后。①

(三)算力水平提升

在算力发展层面,东盟试图通过积极参与全球半导体分工体系来提升算力的基本水平。芯片是算力的物质基础,也是数据中心建设的关键要素。为此,东盟国家积极参与全球半导体产业链的分工,其目的一方面是提升自身的算力基础设施,另一方面是试图融入全球半导体产业的供应链和价值链。受到中美数字地缘博弈以及供应链多元化影响,美欧等国家寻求减少对中国半导体生产供应的依赖,将产业转移到劳动密集型地区,这给东盟国家半导体产业带来发展机遇。东盟国家如泰国、菲律宾、新加坡都出台了鼓励半导体产业发展、小微初创企业的政策方针。目前,新加坡是重要的半导体制造基地,美光、英飞凌、金芯、联华电子等都在新加坡设立了多家研发或生产工厂。马来西亚、泰国、越南、菲律宾和印度尼西亚等国拥有一定的人才基础、廉价且丰富的劳动力资源,承担了半导体制造中低端环节。同时,东盟通过参与地区算力网络建设来提高自身的算力发展水平。例如,中国与东盟联合建设算力网络,推动中国—东盟信息港建设。“数字丝绸之路”跨境链接通过数据这一数字地缘政治关键节点,串联中国—东盟信息港的平台、设施、主体。通过云服务方式提供跨区域算力资源,如建设澜湄云创新中心项目,向老挝、柬埔寨、缅甸三国提供算力支持。

尽管东盟在半导体产业和算力发展合作领域投入了大量资源,但其算力发展仍面临着不少困难和挑战。目前,东盟在算力网络建设方面存在以下问题:首先,算力规模不足。根据清华大学和浪潮信息联合发布的《2022—2023 全球计算力指数评估报告》,美国和中国处于全球算力发展的“领跑者”梯队,而东盟国家中只有新加坡位于“追赶者”的阵营。② 总体而言,东盟的算力不足以应对日益增长的数据规模。其次,算力网络资源分布不均。东盟各国在算力网络建设方面存在明显差异,新加坡、马来西亚、泰国等国家相对发达,而柬埔寨、老挝、缅甸等国家相对落后。最后,算力网络管理不畅。东盟各国在算力网络的规划、建设、运营、监管等方面缺乏统一的标准和协调机制,导致算力网络的互联互通和资源共享受到限制。

除此之外,东盟的算力发展还面临以下 3 个结构性挑战:其一,技术创新能力不强。东盟国家在半导体设计和制造方面相对落后,缺乏自主的核心技术和知识产权,难以应对全球半导体市场的变化和需求。其二,人才培养能力不足。东盟在半导体相关领域缺乏高素质的专业人才,难以支撑算力发展所需的技术研发、生产管理等工作。其三,产业链不完整,产业升级能力不足。东盟在半导体产业链中主要处于中低端环节,难以实现向高端和前沿环节转型和突破,难以提高自身在全球半导体产业中的附加值和竞争力。

四、东盟数字地缘政治的互动模式

在关键节点上对外部的依赖使得东盟处于区域数字地缘政治的边缘位置,因此,提升在数字地缘中的“中心性”就需要主动积极参与数字地缘政治互动,发挥好东盟在地缘政治中的优势,处理好与域外大国之间的关系。事实上,要提升在数字空间中的位置,主要依靠更多的信息基础设施、算力、算法和数据节点,而非简单地通过签署更多宽泛的对外合作协议。目前东盟与美国和欧盟签

---

① James A. Lewis, “Cloud Computing in Southeast Asia and Digital Competition with China”, Center for Strategic & International Studies, August 7, 2023, https://www.csis.org/analysis/cloud-computing-southeast-asia-and-digital-competition-china.

② 清华大学、浪潮信息:《2022—2023 全球计算力指数评估报告》,2023 年 7 月,https://max.book118.com/html/2023/0721/7016001144005134.shtm。

署的很多合作协议,都是关于数字政策监管、人才培养、信息共享等方面,虽然有一定价值,但是与数字节点没有直接关系,也无法提升东盟在数字地缘政治中的地位。相反,还有一些合作非但没有促进东盟数据节点的数量,还可能延缓东盟本土的数据中心建设。例如,通过美国大力推动东盟加入亚太经济合作组织(APEC)的“跨境隐私规则体系”,很大程度上就是要求东盟减少对数据本地化的要求。设想美国企业将面向东盟提供服务,但是数据中心却设在美国,所有数据的收集、存储、加工、使用过程都位于美国,对于东盟而言并没有享受到数据所带来的价值,也无法转化为数字地缘政治的权力。因此,只有尽可能多地将算法、算力和数据中心设在东盟国家,才是提升东盟数字地缘中心性的基础。当然,这也必然会与域外大国扩张性的数字地缘战略发生冲突。因此,东盟形成了 3 个层次的数字地缘政治互动模式,分别以制约、制衡和合作的方式来达到不同的战略目标(见图 4)。

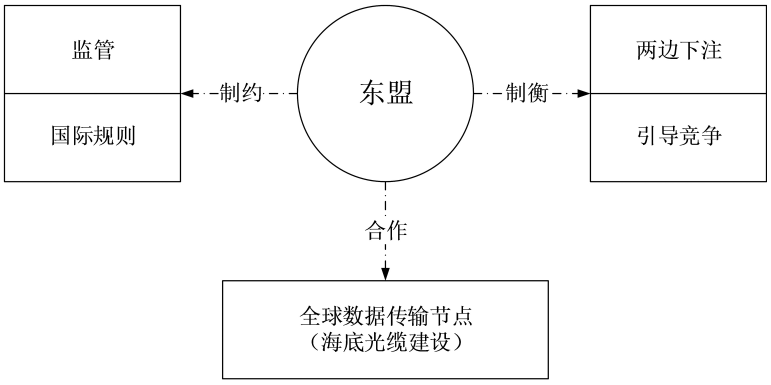

图 4　东盟数字地缘政治互动模式

资料来源:作者自制。

基于对不同关键节点控制程度的强弱,东盟采取了不同强度的互动策略。例如,在下一代通信和数据中心建设等大国占主导地位的领域,东盟对关键节点的掌控较弱,但却需要大国的积极投入来提升数字化水平,因而东盟会采取“两边下注”的制衡策略来引导大国在当地的有序竞争。在关乎国家安全的数据跨境领域,东盟同样掌控力不足,但事关国家安全和数字主权,因此东盟通过规则的建立来加强对域外影响力的制约。而在数据传输领域,东盟尽管不具备国际竞争力,但也积极利用其地理优势开展多方面的合作,既实现其数字空间的“中心性”战略诉求,又强化与数字大国之间的合作。

(一)与各方合作建设数据传输节点

数字空间的重要性,一方面体现在关键节点之上,另一方面也与信息传输网络节点相关。这主要体现在拥有海底光缆的数量上。简而言之,拥有越多的海底光缆,也就意味着越多和越快的全球数据流动。海底光缆用于跨国和洲际的数据传输,全球有 95%的数据流量通过海底光缆传输。① 因此,拥有海底光缆的登陆点数量,体现了一个国家和区域与全球数字空间的连接程度。截至 2022 年,全球共有活跃登陆点 1306 个,其中东盟拥有 246 个登陆点,占 18.8%。② 东盟的地理位置

① Chris Moore, “Achieving Cyber Resilience in Undersea Cable Networks”, July 4, 2023, https://www.infosecurity-magazine.com/opinions/cyber-resilience-undersea-cable/.

② 根据 TeleGeography 网站统计,截至 2023 年 7 月,东盟成员国拥有海底光缆登陆点的数量由高到低依次为:印度尼西亚 139 个、菲律宾 71 个、马来西亚 16 个、新加坡 7 个、泰国 4 个、缅甸 3 个、越南 3 个、文莱 2 个、柬埔寨 1 个、老挝 0 个,总计 246 个。

特点与自然环境优势使得东盟具有成为全球数据传输关键节点的现实潜力。东盟扼守马六甲海峡,位于两陆两洋十字路口,是“亚欧三号海底光缆”(SEA-ME-WE3)等多条重要亚欧跨洲海底光缆的必经之路;东盟部分海域风浪小、陆地距离接近、海岸线漫长,印度尼西亚、菲律宾、新加坡等岛屿国家适合建设海底光缆登陆点。

东盟将海底光缆建设作为实施数字地缘战略的重要途径,是构建以东盟为中心信息传输网络的载体。为此,东盟通过建设新的海底光缆线路增强内外部连接性,提高东盟在全球海底光缆数据传输中的关键节点地位。在成员国之间,东盟积极建设海底光缆以提升其内部的互联互通水平。如“马来西亚—柬埔寨—泰国海底光缆”(MCT)和2023年建设的“缅甸—新加坡海底光缆”(SIGMARS)等。在外部层面,利用四通八达的地理位置与海岛资源,东盟参与或发起多条地区海底光缆建设行动,提升了其在数据传输系统中的地区重要性:如连接印度—新加坡—泰国的“印亚海缆”(IAX)、连接中国—日本—新加坡的“亚洲直达海缆”(ADC)、将在2024年穿越新加坡、泰国、越南、中国和日本的“南亚—日本二号海缆”(SJ2)等。

但需要注意的是,东盟加大海缆线路和登陆点建设的同时,在海底光缆的制造和运营方面仍然存在较大的对外依赖性。在海缆集成制造方面,占据全球海底电缆交付市场主要份额的前10家公司中,美国公司有5家、欧盟公司3家,中国和日本公司各1家,东盟本土的海缆制造公司缺乏市场竞争力。① 此外,东盟的一些运营商正在积极参与本国和本地区的海底光缆建设和运营,如菲律宾的电信巨头菲律宾长途电话公司(PLDL Inc)参与“亚洲直达海缆”(ADC)建设,但在一级运营商及跨洲海底光缆建设方面,大部分市场仍被欧美把持。正因为如此,中美之间的数字地缘政治博弈也在海底光缆建设中出现。一般而言,为了降低成本、建立市场地位,海缆公司会共同投资和拥有海缆。中国国有电信服务商拥有约40条海底光缆的所有权,这引发了美国的担忧。美国为了遏制中国在这一领域的发展,在2018年强行阻止亚马逊、元宇宙(Meta)和中国移动申请的加州—中国香港—马来西亚—新加坡海缆建设。② 这样的行动一定程度上影响了东盟的第五代移动通信网络与数据传输链路建设。

(二)采取两边下注的方式制衡大国

从数字地缘角度出发,大国的数字地缘战略就是扩张数字权力和影响力。在数字技术领域对大国的依赖,使得东盟容易成为大国数字博弈的域外战场。因此,东盟需要借助域外大国之间的竞争,采取制衡策略,提升东盟的数字权力。作为弱势一方,东盟的制衡策略可以表现为在大国数字地缘冲突中保持好“平衡者”角色。东盟可以采取“两面下注”的方式,也可以通过撬动大国之间相互制衡来达到东盟利益的最大化。

在第五代移动通信技术领域,东盟采取了“两面下注”的模式,一方面,加强与中国的合作,积极邀请华为作为第五代移动通信技术的信息通信提供商。另一方面,对于美国所提出的“开放式无线接入网络”(Open RAN)也保持着密切接触。开放式无线电接入网络是一种针对来自不同供应商的硬件和开源软件元素进行统一互连的标准。根据这一标准,无线网络的应用将会降低设备成本,从而促进设备间的互联互通。作为一个由美国发起并大力推广的技术标准,开放式无线接入网络被赋予地缘政治含义,用以在信息通信技术方面对抗中国主导的第五代移动通信技术标准。为了实现这一目的,美国同其他国家建立起技术合作。其中,电信网络领域的合作成为美国发展同

---

① “Global Submarine Cable Market 2023-2032”, *Custom Market Insights*, March 2023, https://www.custommarketinsights.com/report/submarine-cable-market/.

② “How the US Is Pushing China out of the Internet's Plumbing”, *Financial Times*, June 13, 2023, https://ig.ft.com/subsea-cables/.

东盟外交关系的重要部分。美国国际开发署(USAID)于2022年6月在菲律宾成立了“亚洲开放式无线接入网络学院”(The Asia Open Radio Access Network Academy),通过召集学者和科学家的方式,促进开放式无线接入网络在该地区的推广和应用,服务于美国的“印太战略”。① 2023年7月,在美国国务卿布林肯访问东盟之际,美国国务院特意强调了网络、数字和电信合作的重要性。② 除了网络安全的议题外,美国国务院准备于2023年秋季在东盟举办两场重点关注第五代移动通信技术和开放式无线接入网络的研讨会。由此可见,在新技术标准方面,美国亦在强化同东盟的伙伴关系,并提升东盟在新技术标准领域的参与度,以扩大美国对华技术竞争的国际力量。

在一些情况下,东盟也通过鼓励竞争的方式,来获取更加有利的位置。例如在数据中心建设上,中美两国的云厂商都对东盟有很大兴趣。东盟为了在合作中争取更好的条件,往往引导两国企业开展竞争,提出更多的附加条件。

(三)通过建立规则来制约外部竞争者

东盟对内建设数字领域政策监管框架,对外积极参与网络空间国际规则进程,构建有利于发展中国家的规则体系。通过建立内部和外部规则,东盟正在加大应对外部大国的制度能力。对内,东盟积极推进数字一体化市场建设,推进数据治理,提升东盟数字共同体实力,增强在数字经济市场上的议价权。具体而言,东盟将数字战略的优先事项集中于推进数字金融市场建设和推进数据治理这两个战略领域。

其一,建设一体化的东盟数字金融与交易市场体系。东盟相继推出《电子东盟框架协议》《东盟单一窗口协议》《东盟数字一体化框架》《东盟电子商务协定》等框架协议,在数字化转型路线图与区域支付互联互通倡议(RPC)指导下,完善东盟内部数字市场的交易、监管、发展整体架构。其二,在数字金融市场规则体系上,推进数据治理,完善数据隐私与跨境流动的安全监管。东盟试图消除内部的数据跨境流动障碍,进而发挥东盟6亿多人口背后的数字经济规模优势:推出《东盟个人数据保护框架》《东盟数字数据治理框架》《东盟数据管理框架》等政策文件,旨在为东盟区域数字经济和数字贸易制定内部数据流动规则,促进商业业务运营,降低数据合规成本与个人数据保护。

此外,东盟在数据治理领域仍有两个现实问题亟待解决。首先,东盟成员国内部的个人数据保护立场与数据治理程度不一,数据跨境障碍显著。越南、印度尼西亚强调数据本地化;新加坡的《网络安全法》《个人数据保护法》类似《通用数据保护条例》(GDPR),关注接受国是否能提供充分性保护;泰国规定的数据保护义务在主体上更加广泛;而缅甸、老挝等国家的数据治理水平则较为欠缺,缺少网络安全法、数据跨境流动合规认证及惩罚等相关限制。其次,在数据治理的监管机构方面,东盟缺乏正式监管机构,以进行数据隐私保护或跨境方面的统筹、管理与执法。这两个问题严重影响了东盟成员国之间的数据流动、开发与监管的效率和水平。

在外部规则建设方面,东盟积极参与网络空间国际规则制定进程,通过推动合作议程、召开会议等方式,发出东盟声音,推进有利于发展中国家的规则体系。在联合国框架下,2019年东盟参与《27国联合发布网络空间负责任国家行为联合声明》,推进联合国反恐办公室实施东南亚网络安全计划;新加坡、印度尼西亚在联合国信息安全开放式工作组(OEWG)框架下提出与网络安全相关提案。

---

① United States Agency for International Development, “Asia Open RAN Academy Factsheet”, December 20, 2022, https://www.usaid.gov/digital-development/asia-open-ran-academy-factsheet.

② U.S. Department of State, “The United States-ASEAN Relationship”, July 12, 2023, https://www.state.gov/the-united-states-asean-relationship-2/.

五、结语

在全球数字地缘政治动荡的背景下,东盟作为亚洲地缘政治的重要力量,面临巨大的挑战和机遇。首先,东盟自身作为数字地缘政治中的重要力量,正积极融入全球数字发展进程。一方面,东盟通过与各方的数字合作来增强自身的话语权和制衡能力,为维护亚洲的数字稳定和平衡发挥了积极作用;另一方面,东盟作为全球第三大人口集团和第四大经济体,通过发展数字经济提升了自身的经济竞争力和创新活力,为推动全球经济复苏和增长贡献了力量。再者,东盟作为多边主义的倡导者和实践者,通过参与国际数字治理,推动了全球数字秩序的建设,为促进数字空间的公平、透明和包容提供了范例。

但需要认清的是,在当前的全球数字版图下,东盟数字地缘战略构想中的"中心性"也面临新时代新形势的巨大考验。从技术上说,东盟还存在较大的外部依赖性,缺乏核心技术和科技企业,难以实现数字技术的自主和创新。从一体化市场方面而言,东盟在数字监管领域尚存在内部分歧,缺乏统一的数字标准和模式,使得地区数字一体化进程受到阻碍。从外部环境来说,东盟在数字合作上面临大国的地缘政治博弈和价值观冲突等因素的阻碍,难以实现数字空间的开放与合作。

可以说,当前的东盟数字地缘战略是一种积极主动的应对策略,旨在利用自身的地缘优势和多元化合作网络,在全球数字地缘政治中发挥平衡和稳定的作用。东盟不应该被动地接受大国的影响和压力,也不应该陷入大国之间的对抗和分裂。相反,东盟应该坚持自身的独立性和多元性,寻求与各方的互利共赢,推动数字空间的开放、包容和创新。这样,东盟才能真正实现自身的数字繁荣和发展。

[责任编辑:晨　曦]

Strategic Concept and Implementation Path of Digital Geopolitics in ASEAN

LU Chuanying, ZHANG Shiyu

(Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233)

Abstract: The advent of global digital geopolitics, catalyzed by the intensifying digital competition between China and the United States, has heralded a transformative epoch. Within this context, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) emerges as a critical entity in the geopolitical landscape of Asia. The quintessence of ASEAN's digital geopolitical strategy is the extension of its intrinsic "centrality" into the digital sphere, thereby leveraging its comparative geopolitical advantage in the digital arena. The execution of this strategy is intricately influenced by the digital milieu. The monopolization of digital technologies by major powers has precipitated an unprecedented level of external dependence for ASEAN in the digital sphere. To effectively navigate the challenges to its digital centrality, ASEAN must transcend beyond the establishment of external digital cooperation networks. It is imperative for ASEAN to intensify its focus on the digital infrastructure ecosystem, prioritizing salient elements such as cloud computing platforms, computational nexus, algorithmic frameworks, and 5G communication networks, in conjunction with the pivotal infrastructure of submarine fiber optic cables. Through strategic collaboration, the imposition of regulatory constraints, and the institution of checks and balances, ASEAN can mitigate its disadvantages at these critical digital nodes. Such strategic initiatives are indispensable for the enhancement of ASEAN's digital stature and the realization of ASEAN's digital centrality.

Key words: geopolitics, digital geopolitics, ASEAN