



日本学刊
Japanese Studies
ISSN 1002-7874, CN 11-2747/D

《日本学刊》网络首发论文

题目：日本跨境数据流动治理问题研究
作者：张晓磊
网络首发日期：2020-08-28
引用格式：张晓磊. 日本跨境数据流动治理问题研究[J/OL]. 日本学刊.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2747.D.20200827.0852.006.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

日本跨境数据流动治理问题研究

张晓磊

内容提要：学界关于跨境数据流动治理的研究大多聚焦欧盟和美国，而关于日本的相关研究还没有实现专门化和细分化，且主要存在三方面的不足：政策演进研究不够系统，内在动机研究不够深入，规则研究不够专业。从演进特征看，日本政策推进起步晚但效率高；政策方向沿着国内立法及修法—双多边国际协议—推广全球理念与规则的路线进行。对于未来跨境数据流动全球规则的形成来说，日本具有自身独特优势。强化跨境数据流动治理是日本对冲经济衰退风险、发展数字经济的重要手段，是提高其制造业竞争能力的内在需求。从战略层面看，日本加强跨境数据流动治理根本上还是为提高网络空间软实力，增强综合国力和国际秩序主导权，抢抓跨境数据流动规则制定话语权。中日在跨境数据流动治理上存在一定的合作空间，应该从现有的跨境数据流动治理合作机制中选择和借鉴合作模式，同时也可以根据中日各自的国情探讨新的合作模式。

关键词：跨境数据流动 数据治理 政策演进 中日合作

作者简介：张晓磊，中国社会科学院日本研究所副研究员。

中图分类号：F131.3; D731.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874 (2020) 04-0085-24

基金项目：中国社会科学院创新工程项目“日本政治体制转型与政局变动研究”（编号：GJ08_2017_SCX_3563）。

当前，跨境数据流动已成为全球数字治理和国际经贸规则关注的焦点，同时又是一个集数据主权、隐私保护、国家安全、法律适用及管辖的综合性议题。可以说，跨境数据流动治理水平已成为衡量国家综合实力的重要参考标准之一，也是未来大国战略博弈的核心之一。日本在2019年开始加强跨境数据流动的国际协调与合作，有意抢抓跨境数据流动国际规则制定主导权，日本的跨境数据流动治理政策成为继欧美之后国际社会关注的热点。鉴于此，本文试图在综述关于日本跨境数据流动治理问题的研究现状的基础上，梳理

其政策发展脉络，剖析其内在动因，以分析日本相关政策的价值取向、规制路径和主要问题，形成对日本跨境数据流动治理问题的学理性和系统性论述。

一、研究现状

所谓跨境数据流动，是指“计算机化的数据或者信息在国际层面的流动”^①。这里的数据既包括个人数据、个人信息或个人隐私，也包括非个人数据，如涉及国家安全的保密数据，政府、机构或企业掌握的数据，知识产权数据，数字产品等。可见，数据实际上通常产生于一国境内，并存在跨境流动的可能，这也决定了跨境数据流动治理制度首先发端于各国国内的数据保护政策，其后在国际和组织层面逐步出现通过统一数据保护标准和示范性法律文件对跨境数据流动进行规制的制度模式。

因此，跨境数据流动治理问题既与各国或地区的内部治理政策息息相关，同时又与区域乃至全球数据流动治理现状密不可分。这决定了我们在对日本跨境数据流动治理问题进行学术研究过程中，需要先对学界整体的全球跨境数据流动治理研究现状进行综合梳理，并从中发现其对日本跨境数据流动治理研究的影响，同时通过对比得出关于日本跨境数据流动治理问题的学术研究不足，进而将解决不足作为研究重点。

（一）跨境数据流动治理的整体研究现状及其对日本相关研究的影响

目前，跨境数据流动还未形成一套统一的全球治理规则，此前欧盟和美国各自形成了一套跨境数据流动的治理模式和规制体系，这两种模式构成了跨境数据流动全球治理国际格局的主流。鉴于以上制度现状，学界关于跨境数据流动治理的研究也大多聚焦欧盟和美国的相关政策体系，主要侧重于分析欧美政策的历史演进、制度实践、最新动向，或者对欧盟和美国的制度进行对比。

比如，许多奇认为，欧美关于跨境数据流动规制的两大立法范式构成了当前国际个人数据跨境流动规制的基本格局，两种模式在价值取向、规制路径和结果上都存在重大区别；陈少威、贾开则从制度演进的视角对跨境数据流动的治理体系演变做了梳理，但其主要依托的制度实践仍然是欧美的

^① OECD, “Declaration on Transborder Data Flows”, March 10, 2018, <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/declarationontransborderdataflows.htm> [2020-06-30].

跨境数据流动冲突。^① 欧美学者更侧重于对已经形成的跨境数据流动规制体系中的具体规则或法律问题进行单独或深入探讨,如诺拉·尼·罗甸(Nora Ni Loideain)认为,欧盟和美国之间的跨境数据流动规则经过了从不确定、不成熟到日益细化、适用性更强的发展过程;纪梵尼·布塔莱利(Giovanni Buttarelli)则高度评价了欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)在全球数据保护法规方面的引领作用。^② 也有学者专门从法律规制、治理理论创新等视角对跨境数据流动问题展开研究,比如:张舵的博士学位论文《跨境数据流动的法律规制问题研究》^③,对跨境数据流动治理中的法律规制问题进行了系统梳理和分析;鲁传颖的博士学位论文《网络空间全球治理与多利益攸关方的理论与实践探索》^④,从多利益攸关方理论视角对跨境数据流动的治理机制进行了分析。

跨境数据流动治理研究聚焦于欧美治理模式 and 政策体系的整体学术研究现状,给日本跨境数据流动治理问题的研究带来了正反两方面影响。从积极层面看,为日本相关问题的研究提供了比较系统的研究逻辑和模式参考,有利于增强日本跨境数据流动治理研究的潜力,充实跨境数据流动治理的整体学术成果;从消极层面看,日本相关问题的研究也因此没有形成合力,目前只是停留在研究的初步阶段,还存在一些不足。

(二) 日本跨境数据流动治理问题的研究成果评述

鉴于日本的跨境数据流动治理实践晚于欧美国家,同时其治理模式也多脱胎于欧美模式,当前学界关于日本跨境数据流动治理问题的研究还没有实现专门化和细分化,主要成果散见于概述跨境数据流动全球态势或者分析日本网络空间战略、数字经济等问题的文献中,且还主要停留在政策和制度的碎片化梳理上,既没有进行单独的定性研究,也缺乏对政策背景和动因的深入剖析,更无针对日本跨境数据流动政策价值取向、规制路径和主要问题的专门化研究。丁曼在论述日本网络空间治理过程中与美欧的政策协调经验时,

^① 参见许多奇《个人数据跨境流动规制的国际格局及中国应对》,《法学论坛》2018年第3期,第130页;陈少威、贾开《跨境数据流动的全球化治理:历史变迁、制度困境与变革路径》,《经济社会体制比较》2020年第2期,第120页。

^② 参见: Ni Loideain N, "The End of Safe Harbor: Implications for EU Digital Privacy and Data Protection Law", *Journal of Internet Law*, Vol. 19, No. 8, February 2016, pp. 8-15; Buttarelli G, "The EU GDPR as a Clarion Call for a New Global Digital Gold Standard", *International Data Privacy Law*, 2016, pp. 77-8.

^③ 张舵《跨境数据流动的法律规制问题研究》,对外经济贸易大学博士学位论文,2018年。

^④ 鲁传颖《网络空间全球治理与多利益攸关方的理论与实践探索》,华东师范大学博士学位论文,2016年。

涉及日本在跨境数据流动治理问题上如何与美欧进行政策协调的问题^①，但其没有就日本对接欧美数据流动规则背后的利益和动机进行深入分析。刘平、孙洁在论述日本以“互连产业”为核心的数字经济发展举措时，涉及日本试图推动数据驱动型社会变革的问题^②，这实际上从国家发展战略和综合国力竞争的角度反映了日本强化跨境数据流动治理的国内背景，但其没有就二者之间的因果联系进行阐述。蓝庆新、马蕊、刘昭洁在论述日本数字经济发展经验时，涉及日本数字信息产业的产品及服务的出口和海外投资问题^③，这也是对日本加强跨境数据流动治理政策提供了贸易投资的阐述视角，但其并未深入分析二者关系。张茉楠在论述跨境数据流动的全球态势时简单梳理了日本跨境数据流动治理的政策特征^④，但侧重于政策的简单罗列，缺少背景和动机分析。

近两年来，日本学者也开始将研究视角往跨境数据流动治理问题上拓展，侧重点主要包括三个方面。一是从网络空间主导权、网络空间国际秩序竞争、国家大战略和综合国力竞争等视角看待跨境数据流动治理问题。如：土屋大洋、村野正泰、持永大三位学者在合著《网络空间的支配者——21世纪的国家、组织和个人战略》中，专门用一章内容阐述数据在经济活动中的重要角色和作用，认为跨境数据流动治理的好坏会影响国家经济实力的增长与消退；川崎刚在其专著《大战略——国际秩序争夺与日本》中，将包含数据资源在内的网络实力作为综合国力的重要组成部分，认为应该将增强网络实力作为日本国家大战略的重要手段，这关系到未来国家间的战略竞争和国际秩序主导权。^⑤

二是受欧美国家重视个人数据隐私权的影响，一部分日本学者主要从隐私和数据保护角度研究跨境数据流动的治理问题。如宫下弘侧重于从数据自由流动和个人数据保护相互平衡的角度研究跨境数据流动治理问题，认为日本的跨境数据流动治理政策的首要价值取向是人权，即如何做到对个人数据的严格保护。^⑥

① 丁曼 《数字经济与日本网络空间治理战略》，《现代日本经济》2020年第1期。

② 刘平、孙洁 《日本以“互连产业”为核心的数字经济发展举措》，《现代日本经济》2019年第4期。

③ 蓝庆新、马蕊、刘昭洁 《日本数字经济发展经验借鉴及启示》，《东北亚学刊》2018年第6期。

④ 张茉楠 《跨境数据流动：全球态势与中国对策》，《开放导报》2020年第2期。

⑤ 参见：土屋大洋·村野正泰·持永大『サイバー空間を支配する者—21世紀の国家・組織・個人の戦略—』、日本经济新闻出版社、2018年；川崎刚『大戦略論—国際秩序をめぐる闘いと日本—』、勁草书房、2019年。

⑥ 宫下弘「貿易協定と越境データ移転」、『比较法雑論』第50巻第3号、2016年。

三是有日本学者开始关注跨境数据流动对国家安全、网络战的影响等问题。如川口贵久认为，随着跨境数据流动的密集和频繁发生，未来战争的形态可能会发生巨大变化，网络空间战可能会演变成一种独立的战争形态，并对国家安全战略产生深刻影响。^① 中谷和弘等学者非常关注《网络行动国家法——塔林手册 2.0 版》（以下简称《塔林手册 2.0 版》）中的诸多与网络空间相关的国际法规则问题，并于近年将其翻译成日文出版^②，认为随着跨境数据流动的密集增加，网络空间的国际法规则必将进一步在学界引起热烈讨论。

（三）日本跨境数据流动治理研究的主要不足

综合跨境数据流动治理问题的研究现状，我们发现对日本跨境数据流动治理问题的研究还存在不足，具有较大的研究空间。

第一，政策演进研究不够系统，即对日本跨境数据流动治理政策的演进和发展过程缺乏系统的梳理。日本的跨境数据流动治理政策既体现在具体的政府文件和法律等规范性制度文本之中，也通过政府的各类政策实践加以落实。把握日本跨境数据流动治理政策的完整体系和发展脉络，是深入剖析该问题的基础。

第二，内在动机研究不够深入。日本在跨境数据流动治理政策上处于加速和强化态势，探讨其中的国内外背景和内在动机，有利于我们对日本的上述政策加深理解，透过政策表面发现日本国家发展战略的重要趋势。

第三，规则研究不够专业。跨境数据流动治理的本质是对跨境数据流动规制的问题，也就是为跨境数据流动确立法定的规则，这里的规则既包括数据保护方面的国内法律规则，同时也涵盖数据跨境流动的国际法律规则。只有深入分析日本在跨境数据流动规则制定中的价值取向、规制路径以及主要障碍，才能厘清日本跨境数据流动治理政策的本质。

二、日本跨境数据流动治理政策演进的背景、过程及特征

如上所述，跨境数据流动治理政策不但与各国和地区的相关政策有关，更是一个区域和全球视域下的治理问题，因此，各国跨境数据流动治理的政

① 川口貴久 編「わりゆくサイバー空間での戩弊」、道下徳成編著『技術が癒える戩弊と平和』、芙蓉书房出版、2018年、27頁。

② 中谷和弘・河野桂子・黒崎美広『サイバー攻撃の国際法—タリン・マニュアル2.0の解説—』、信山社、2018年。

策脉络与其他国家、地区以及全球制度发展现状是密切相关的。日本直到 2015 年对《个人信息保护法》进行修改,才算是真正开启了跨境数据流动治理政策,而此前欧美国家和地区已经形成了对全球跨境数据流动治理具有重要影响的制度框架,这正是日本自身政策演进的国际背景。在吸收欧美政策建设经验的基础上,日本跨境数据流动治理政策经历了三个发展阶段,表现出一些明显特征。

(一) 政策演进背景

欧洲与美国的跨境数据流动治理政策并行发展,相互影响,在协商和妥协中构成了全球跨境数据治理的两大主流范式。早在 1973 年至 1984 年,欧洲便有八个国家制定了各自的数据保护法,数据保护法立法初期的目的主要是限制甚至禁止数据跨境流动。^① 1980 年,在欧洲国家对跨境数据流动需求增强的背景下,经济合作与发展组织(OECD)制定了《关于保护隐私与个人数据跨境流动的指南》,试图在一定程度上打破各国过度保护数据流动的状况。1995 年,欧洲议会和欧盟理事会通过了具有法律效力的《个人数据保护及自由流动第 95 号指令》。2000 年,欧盟与美国商务部之间达成“安全港协议”^②,这是欧美之间第一次就跨境数据流动形成洲际国际协议。2016 年,在数字经济迅猛发展的背景下,欧洲议会和欧盟理事会对“第 95 号指令”进行修改,通过了新的《通用数据保护条例》并于 2018 年 5 月正式实施。这一条例对跨境数据流动进行了细化,并作为直接适用于欧盟各成员国的单一法令,主要目标是消除非个人数据在储存和处理方面的地域限制,推动欧盟范围的数据资源自由流动。^③

不同于欧盟统一立法的治理理念,美国尽管也重视保护隐私权,但强调在数据自由流动和市场经济效益基础上的行业自律。在这种理念的影响下,美国政府尽量对数据流动做到最低程度的政府干预,但在初期其对跨境数据流动的国际合作并不积极。在欧盟国内立法和国际协调政策的影响下,2004

^① G·Russell Pipe, “International Information Policy: Evolution of Transborder Data Flow”, *Telematics and Informatics*, Issue 4, 1984, pp. 409, 413.

^② “安全港协议”(U.S. - EU Safe Harbor Framework), 是 2000 年 12 月美国商务部与欧盟建立的协议,它用于调整美国企业出口以及欧洲区域的个人数据(例如名字和住址)。该协议不同于美国跟欧洲之间的传统商业过程,是响应欧洲的意图而建立的折中政策。参见:美国商务部网, <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/privacy-and-security/u.s.-eu-safe-harbor-framework> [2020-06-07]。

^③ 张荣楠《跨境数据流动:全球态势与中国对策》,《开放导报》2020 年第 2 期。

年美国推动亚太经济合作组织（APEC）通过了亚太区域第一个关于跨境数据流动治理的指导性文件即“*APEC 隐私框架*”，并建立起一套规则系统即“*跨境隐私规则体制*”（CBPRs）。^① 美国的这套跨境数据流动治理体系和规则与欧盟的相关条例并行，成为全球跨境数据流动治理的另外一种主流范式。2012年，美韩签订自由贸易协定，其中首次就跨境数据流动达成了相关原则性条款。2015年，欧美间的“*安全港协议*”由于“*棱镜门*”事件寿终正寝。2016年，欧美达成了新的妥协方案，签订了“*隐私盾协议*”（EU - U. S. Privacy Shield）^②，与“*安全港协议*”相比，美国做出了更多让步，一是提供了更多个人数据保护的救济方式，二是对美国政府收集和访问欧洲公民个人数据的行为进行了限制。^③ 受上述事件影响，2016年2月，美国在推动“*跨太平洋伙伴关系协定*”（TPP）谈判过程中首次增加了有关跨境数据流动的约束性条款。2017年，特朗普上台执政后宣布美国退出 TPP，推行单边主义，不再推动跨境数据流动多边治理体系建构，转而强化单边主义色彩浓厚的数据跨境流动限制政策，以严格限制涉及重大科学技术及基础领域的技术和敏感数据的跨境转移。比如，2018年3月出台的《*澄清境外数据的合法使用法案*》即“*云法案*”，同年8月通过的《*美国出口管制改革方案*》也对“*软件*”出口做了特别规定。^④

从欧美关于跨境数据流动治理的政策演进过程来看，跨境数据流动治理应包括三个发展阶段：第一个是单边规制阶段，需要各国就本国的数据治理和数据出境制定相应的政策、法律和制度；第二个是区域治理阶段，需要各主要国家在双多边层面就数据治理和跨境数据流动达成一系列协议，形成相互交织、互为补充的数据治理和跨境数据流动区域网络；第三个是全球高质量发展阶段，即就第二个阶段的区域网络进行整合，形成一种全球的、各国公认的、有序和高质量的数据治理和跨境数据流动国际规则及秩序。从制度发展现状来看，目前跨境数据流动治理正处于第一个阶段的完善和第二个阶段的萌芽时期，即各国正在逐步制定和完善本国的法律和制度，同时在部分

① Torbjörn Fredriksson, Cécile Barayre and Olivier Sinoncelli, “Data Protection Regulations and International Data Flows: Implications for Trade and Development”, *United Nations Trade and Development*, March 10, 2018, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf [2020-05-01].

② *The EU - U. S. and Swiss - U. S. Privacy Shield Frameworks*, <https://www.privacyshield.gov/welcome> [2020-01-03].

③ 马芳 《*美欧跨境信息（安全港协议）的存废及影响*》，《*中国信息安全*》2015年第11期。

④ 张荣楠 《*跨境数据流动：全球态势与中国对策*》，《*开放导报*》2020年第2期。

双多边区域合作领域，数据治理和跨境数据流动正成为重要议题或已经成为双多边协议的组成部分。比如，在各国的法律和制度层面，日本在2015年修改了《个人信息保护法》（2017年生效）^①，完善了对数据出境的规制；中国在2016年制定了《网络安全法》^②，2017年发布了《个人信息和重要数据出境安全评估办法（征求意见稿）》^③、《信息安全技术数据出境安全评估指南（征求意见稿）》^④；欧盟于2018年实施《通用数据保护条例》^⑤，对于数据传输制定了严格的规则。当然，也有一些双边或多边的隐私保护条约或规范，如欧盟与美国达成的“隐私盾协议”、OECD的《隐私保护和个人数据跨境流动的指南》、APEC的《跨境隐私规则》等，另外还有日欧达成的“跨境数据流动协议”、“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）规定的数据保护和数据传输等若干问题。这些都表明全球的数据治理正在逐步往第二阶段即区域治理过渡，这实际上为未来的区域合作和全球治理提供了潜在的合作空间和动力。日本的跨境数据流动治理政策正是在这样的背景下逐步确立和发展的。

（二）政策演进过程

鉴于战后日本民主和法律体系改革是在美国主导下进行的，日美的军事同盟关系又进一步扩大了美国对日本的干预，日本战后的法律体系整体上都带有美国烙印。在此背景下，日本数据流动和保护在国内立法体系也是在美国影响下逐步确立的。如前所述，美国在数据保护的国内立法上坚持数据自由流动和行业自律原则，政府对数据流动做到尽量不干预或少干预，日本也继承了上述原则，保护的主体仅限于个人数据或信息，初期对于跨境数据流动并无相关规定，且关于个人信息保护的立法也较晚。直到2003年，也就是2004年美国在亚太推广APEC隐私框架之前，日本才制定了首部《个人信息保护法》^⑥，正式施行时间为2005年4月，并且从其法律文本来看也还没有关

① 個人情報保護委員会『個人情報保護法』、[https://www.ppc.go.jp/personalinfo/\[2020-01-03\]](https://www.ppc.go.jp/personalinfo/[2020-01-03])。

② 《中华人民共和国网络安全法》，中国网信网，[http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm\[2020-01-03\]](http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm[2020-01-03])。

③ 《国家互联网信息办公室关于〈个人信息和重要数据出境安全评估办法（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，中国网信网，[http://www.cac.gov.cn/2017-04/11/c_1120785691.htm\[2020-01-03\]](http://www.cac.gov.cn/2017-04/11/c_1120785691.htm[2020-01-03])。

④ 《关于国家标准〈信息安全技术数据出境安全评估指南〉征求意见稿征求意见的通知》，全国信息安全标准化技术委员会网，[https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20170830211755&norm_id=20170221113131&recode_id=23883\[2020-01-03\]](https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20170830211755&norm_id=20170221113131&recode_id=23883[2020-01-03])。

⑤ “General Data Protection Regulation”，[https://gdpr-info.eu/\[2020-01-03\]](https://gdpr-info.eu/[2020-01-03])。

⑥ 『個人情報の保護に関する法律』（平成十五年法律第五十七号）、[https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC000000057#473\[2020-01-03\]](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC000000057#473[2020-01-03])。

于跨境数据流动的条款。美国推广 APEC 隐私框架后，日本成为早期加入此框架的八个国家之一，但鉴于此框架仅是指导性文件，不具有法律约束力，主要依靠自律原则，因此也就没有为日本就《个人信息保护法》增加跨境数据流动相关规则提供充足动力。在 2015 年日本修改《个人信息保护法》之前，日本的跨境数据流动治理基本处于自由、自愿和自律的“三自”状态。

1. 《个人信息保护法》增加的跨境数据流动规则

2015 年的“棱镜门”事件暴露了跨境数据流动全球治理的缺陷，不但使欧美间的跨境数据流动“安全港协议”作废，更催化了日本就跨境数据流动治理出台一系列规制政策。2015 年 9 月，日本对《个人信息保护法》进行修改，增加了关于跨境数据流动的规定：第一，设立“个人信息保护委员会”（以下简称“PIPC”）作为独立监管机构，制定向境外传输数据的规则和指南。第二，增加跨境数据流动一般性规定，即一般情况下，处理个人信息的经营者在向国外第三方提供个人数据时，需要事先获得数据主体对该提供行为的同意。第三，增加数据主体同意的例外性规定。也就是说，在某些例外情形下，处理个人信息的经营者可以不经数据主体同意而直接向国外第三方传输，但这里的国外第三方要提前经过上述个人信息保护委员会的认证和确认。如同此法第 24 条规定所述“第三方不包括以下接收方：该接收方已经建立起必要的机制，使其能够持续采取个人信息处理方面的措施，这些措施与处理个人信息的经营者根据 PIPC 规则处理个人数据的行为具有同等水平。此外，如果 PIPC 认可某些国家在保护个人权益方面建立了与日本具有同等标准的个人信息保护制度，那么第 24 条也不适用于这些国家。”^① 简单说来，只要某些国家在日本个人信息保护委员会的白名单里，那么日本国内与这些国家跨境数据流动就无须经过数据主体同意而自由开展。

2. 日本参与的双多边贸易协议中确定的跨境数据流动规则

在完成国内跨境数据流动相关法律制度的建设之后，日本也像欧美国家一样开始在双多边交涉中增加关于跨境数据流动规则的谈判，以弥补日本在此问题上的短板，实现日本与其他国家和地区之间规范的跨境数据流动。

(1) CPTPP 中的跨境数据流动规则

2017 年美国退出 TPP 后，日本接替美国开启了 CPTPP（即 TPP11）的多

^① 『個人情報保護に関する法律』（平成十五年法律第五十七号）、https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC000000057#473 [2020-01-03]。

边谈判。日本国内跨境数据流动制度在理念和路径上与美国相似，日本实质上沿袭了美国在 TPP 中设置的一系列跨境数据流动规则。丁曼在对比了日本主导的 CPTPP 和美国主导的新版北美自由贸易协定中的电子商务条款后认为，日美间的条款“高度趋同”。^①这实际上也从侧面印证了日本继承美国规则的特点。整体上看，CPTPP 的基本理念是鼓励跨境数据自由流动，在此基础上对成员国提出相应规则要求，其第 14 章“电子商务”中有条款对跨境数据流动作出如下规定：一是严格限制数据本地化。“缔约方不应将使用该缔约方的计算设施或将计算机设施置于该缔约方领土内作为在该缔约方境内从事商业活动的前置条件。”^②宫下弘认为“根据这一条款，只要数据流动对数字贸易有益，TPP/CPTPP 成员国即不得做出数据本地化的要求。在这一贸易协定中，可以认为数据传输规则的出发点更多考虑的是电子商务的需求，而不是人权问题。”^③二是既要求成员国出台本国关于电子商务的法律框架，又鼓励成员国促进在个人信息保护规则方面的兼容性，这实际上是为成员国之间的跨境数据流动提供国内数据保护方面的法律规则基础。三是要求成员国允许电子商务活动中包括个人信息在内的跨境数据流动。^④

(2) 日欧经济伙伴关系协定 (EPA) 中的跨境数据流动规则

日欧 EPA 的谈判必然涉及包含数据流动、数字产品贸易等服务贸易方面的双边条款，因此也就涉及跨境数据流动规则的双边协议。如前所述，欧盟在跨境数据流动方面格外强调个人权利的保护，并且设置了“保护充分性认定”制度，通过确定跨境数据自由流动白名单国家推广欧盟数据保护立法的全球影响力。^⑤可以说，不解决跨境数据流动规则问题，日欧 EPA 就是一个残缺的协定。因此，2017 年 12 月日本 PIPC 与欧洲委员会专员发布共同声明，宣布日欧于 2018 年初就跨境数据流动“保护充分性”进行磋商，实质问题就是日欧是否可以相互加入各自的“保护充分性”白名单。2019 年 1 月，日欧

① 丁曼 《数字经济与日本网络空间治理战略》，《现代日本经济》2020 年第 1 期。

② “Chapter 14 Electronic Commerce”，<https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership-Text/14.-Electronic-Commerce-Chapter.pdf>[2020-04-02]。

③ 宫下弘 《日本的数据跨境传输规则》，数据治理和网络安全研究联盟网，<http://www.dgcs-research.net/a/xueshuguandian/2018/0122/90.html>[2019-12-19]。

④ “Chapter 14 Electronic Commerce”，<https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership-Text/14.-Electronic-Commerce-Chapter.pdf>[2020-04-02]。

⑤ 张荣楠 《跨境数据流动：全球态势与中国对策》，《开放导报》2020 年第 2 期。

“保护充分性”相互认定正式生效^①，这意味着日欧间的跨境数据流动与日欧各自境内数据自由流动并无二致。

(3) “日美数字贸易协定”中的跨境数据流动规则

美国退出 TPP 后，由剩余 11 国组成的 CPTPP 的影响范围大幅缩小。从贸易规模、GDP 占比、人口占比以及 CPTPP 条文来看，CPTPP 可以被看作是 TPP 的大幅缩水版，因此，日本以及其他十国始终没有放弃力劝美国重返 TPP，目前看希望非常渺茫。但如果对比 2019 年 10 月日美签订的数字贸易协定与 CPTPP 中有关数字贸易的条款，会发现这些条款几乎无差别。比如两类条款都对跨境数字产品贸易免征关税，保证跨境数据自由流动，禁止数据本地化规制，禁止要求公开计算机源代码、（人工智能）算法等。^②因此可以说，“日美数字贸易协定”的签订意味着日美已经就此前 TPP 中的跨境数据流动规则条款达成了一致，对日本来说，这是对 CPTPP 的一个有益补充。

此外，对于正在谈判中的 RCEP、中日韩 FTA、日英 FTA 等多边、双边贸易协定的跨境数据流动规则，日方均在不同层面表明了其规则理念和倾向。对于 RCEP 和中日韩 FTA 中的跨境数据流动规则，日本自然倾向于 CPTPP 中已达成的相关规则。^③2020 年 6 月 9 日，日本外务大臣和英国国际贸易大臣均表态，将把数据自由流动作为日英 FTA 谈判的优先课题，同时双方 FTA 的大部分协议条款会参照先前日欧 EPA 的相应条款。这意味着日英 FTA 中的跨境数据流动规则与日欧 EPA 的规则理念和条款将存在密切关联。另外，英国国际贸易大臣还表示英国有意参与日本主导的 CPTPP。这表明，未来如果日英 FTA 首先签署，英国随后再加入 CPTPP 这一多边协议的话，日英间的跨境数据流动规则最终可能还是更接近 CPTPP 规则。^④

① 日本贸易振兴机构「日 EU 間で個人データ保護水準に関する相互充分性を認定」、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/01/61496577e90fd3e8.html> [2019-10-06]。

② 『デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定』（略称：日米デジタル貿易協定）、2019 年 10 月 15 日、https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402123/www.mofa.go.jp/mofaj/ila/et/page3_002912.html [2020-06-07]。

③ 参见：「第 7 回 日中韓ビジネス・サミット 共同声明」、2019 年 12 月 24 日、<http://www.keidanren.or.jp/policy/2019/115.html> [2020-01-03]；「第 5 回日中企業家及び元政府高官対話共同声明」、2019 年 7 月 11 日、<http://www.keidanren.or.jp/policy/2019/057.html> [2020-01-03]。

④ 「日英 FTA、データ流通自由化『日欧以上に』英国国際貿易相」、2020 年 6 月 11 日、<https://r.nikkei.com/article/DGKKZ060191870Q0A610C2FF8000?type=edition&name=paper&edition=20200611M101&s=3> [2020-06-19]。

3. 提出基于信任的数据自由流动 (DFFT) 全球治理理念

随着上述双多边贸易协议对跨境数据流动规则的逐步确定,日本开始将视野进一步向跨境数据流动全球规则拓展。2019 年初,日本政府开始酝酿关于跨境数据流动的全球规则理念及相关提案,并在多个场合进行倡议和推广。

2019 年 1 月 9 日,日美欧三方贸易部长举行会谈并发表共同声明,确认对尽快启动世界贸易组织 (WTO) 关于电子商务谈判的支持,以期在尽可能多的 WTO 成员参与下达成高标准协议,并期待在日本担任二十国集团 (G20) 轮值主席国期间,于 G20 部长级会议就贸易和数字经济方面达成进一步合作共识。^① 这次会谈及声明为日本推动全球数据治理敲定了总基调,即日本倡导的全球数据治理理念及规则是建立在日美欧跨境数据自由流动圈基础之上的。

在 2019 年 1 月 23 日世界经济论坛年会的演讲中,安倍提到“希望今年的 G20 峰会成为全球数据治理的起点,为大家长久记忆。聚焦数据治理的峰会,我们不妨先将其命名为大阪轨道,开始在 WTO 对此进行讨论。”^② 可见,安倍不但将全球数据治理问题与 G20 峰会挂钩,还延伸到 WTO 改革的讨论中。5 月 30 日,安倍在第 25 届国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会上的演讲中,再次着重强调了 G20 峰会议题之一,即数字经济与“大阪轨道”,提倡构建 DFFT 的体制,制定关于网络数据的新规则。^③ 6 月 9 日,在日本茨城 G20 贸易与数字经济会议上,日本主导通过了部长声明,对 DFFT 理念进行了阐释,认为 DFFT 理念中的信任是包括政府、社会、国际组织、学界和企业等所有利益攸关方的互信,这种互信的基础是共同的价值观以及平等、公平、透明和负责任等基本原则,数据自由流动的基础是尊重各国国内以及双多边的国际数据法律框架。^④ 在 6 月 29 日 G20 峰会上,日本主导通过了 G20 大阪峰

① “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the European Union, Japan and the United States”, January 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting>[2020-05-04].

② 「世界経済フォーラム年次総会 安倍総理スピーチ」、2019 年 1 月 23 日、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0123wef.html[2019-12-19].

③ 「第 25 回国際交流会議『アジアの未来』晩さん会 安倍総理スピーチ」、2019 年 5 月 30 日、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/20190530speech.html[2019-12-19].

④ 「G20 茨城つくば貿易・デジタル経済大臣会合閣僚声明」、2019 年 6 月 9 日、<https://www.otsuka-shokai.co.jp/erpanavi/topics/column/digital-evidence/dfitrustservice.html>[2020-06-19].

会首脑宣言^①，认为 DFFT 将进一步激发全球数字经济的活力，提出根据 DFFT 原则制定新规则，启动“大阪轨道”。^② 这意味着全球跨境数据流动国际规则已经成为多边外交的中心议题之一。

综上所述，日本在跨境数据流动治理政策的演进过程中体现出几个重要特征。第一，政策推进起步晚但效率高。从政策发展进程来看，日本提出跨境数据流动治理政策要晚于欧美国家，并受欧美规则和理念的较大影响，但从后期推进和落实效率来看，日本取得了不错的效果。丁曼认为“作为国际规则的优等生，日本长期开展对美欧政策协调，积累了较为完整的合作与博弈并举、以对外协调倒逼国内改革的经验。”^③ 这为日本为何能实现后来居上提供了较好的注释。

第二，政策方向沿着国内立法及修法—双多边国际协议—推广全球理念与规则这样一条由内及外的路线推进。但与欧美国家不同，日本的国内制度是在受到欧美双边或多边跨境数据流动协议的影响下逐步建立起来的，与欧美的内生性制度成长特性相比，日本的跨境数据流动制度更多地具有外生性。也正是因为这种特性，日本在跨境数据流动治理上才具有较大的可塑性和发展弹性。

第三，与前两个特征相呼应，对于未来全球跨境数据流动规则的形成来说，日本具有自身的独特优势。这些优势既表现在日本推进跨境数据流动治理的高效上，同时基于日本对欧美国家治理经验的综合性吸收，日本在国际社会中的软实力也成为其试图主导全球跨境数据流动规则制定的重要基础。可见，日本强化跨境数据流动治理政策并非临时起意，其中动因值得深究。

三、日本强化跨境数据流动治理的动因分析

从上述日本政策演进过程来看，日本真正开始实施跨境数据流动治理政策是在 2017 年新修改的《个人信息保护法》生效之后。三年多来，日本逐步强化这一政策，鉴于跨境数据流动治理政策本身涉及问题的综合性和复杂性，

① 『G20 大阪サミット首脳宣言』、<https://www.otsuka-shokai.co.jp/erprnavi/topics/column/digital-evidence/dffitrustservice.html> [2020-06-05]。

② 「G20 大阪サミット議長嗣記者会見」、2019 年 6 月 29 日、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0629_g20kishakaiken.html [2019-12-19]。

③ 丁曼《数字经济与日本网络空间治理战略》，《现代日本经济》2020 年第 1 期。

对于其中的政策动因，需要结合日本国内经济和社会发展进程、全球经济发展趋势、综合国力竞争甚至大国关系动态变化进行综合分析。

（一）强化跨境数据流动治理是日本对冲经济衰退风险、发展数字经济的重要手段

当前日本经济已经进入衰退期，发展数字经济是其对冲经济衰退的重要手段，而数字经济的核心又在于挖掘数据流动过程中带来的经济活力和潜力，因此，强化跨境数据流动治理就成为日本政府经济政策的重要组成部分。

据日本经济研究中心调查，多数经济学家认为，从2012年12月至2018年10月日本处于经济景气周期，但疫情暴发前日本已处经济下行风险加大的危险期，九成的民间智库和企业认为日本经济已经进入衰退期。^① 消费税率提高、疫情扩散、奥运延期三重效应的叠加，使日本经济加速进入衰退期。据日本银行2020年3月发布的短期经济观测调查，大型制造业的商业景气指数(DI)预计为-10，七年来首次降至负值。^② 3月13—19日日本商工会议所的调查显示，中小企业的商业信心指数大幅恶化，比2月份下降14.6%，是2011年6月以来的最低水平。^③ 奥运延期可能带给日本高达7000亿日元（约449亿元人民币）的损失。5月28日日本政府的月度经济报告显示，日本经济的景气指数连续两个月呈现“加速恶化”态势。^④ 日本经济研究中心的最新研究显示，长期来看日本的GDP可能会下降2%。^⑤

面对这一局面，安倍内阁决定采取高达56万亿日元（相当于3.7万亿元人民币）的有史以来最大规模经济刺激措施，约占日本GDP的10%，通过2020年4月、秋季和冬季三次补充预算案形式实施，以消除市场和公众担忧。即便如此，由于疫情冲击对经济信心的打击，再叠加日本的少子老龄化等固有负担，日本可能较难恢复到过去一个景气周期的发展速度。为避免日本经济陷入长期衰退，疫情之后日本将会加速发展数字经济，加大对软件、研发、人才等无形

① 「景気判断『回復』を削除 3月月例、6年9カ月ぶり新型コロナ追い打ち、アベノミクス途切れ」、『日本経済新聞』2020年3月27日。

② 「景況感、アベノミクス前に逆戻り 非製造業が大幅悪化」、『日本経済新聞』2020年4月1日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57500020R00C20A4EA2000/> [2020-04-09]。

③ 「中小景況感、最大の悪化幅 日商3月調査」、『日本経済新聞』2020年3月31日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57438710R30C20A3EE8000/> [2020-04-09]。

④ 「景気『急速な悪化』続く5月月例報告、雇用・投資判断下げ」、『日本経済新聞』2020年5月29日。

⑤ 田原健吾・小林辰男「日本経済研究センター中期経済予測 デジタル変革で停滞防げ」、『日本経済新聞』2020年3月27日。

资产的投资。据瑞士商学院的数字竞争力排名，日本企业的通信环境和高科技出口高居全球第二位，但在人才、规则和商业便捷性等方面却位列 40 名以下，远远落后于美、中、韩。根据日本经济研究中心的数据，若 2035 年之前日本能够累计实施约 135 万亿日元（约 8.9 万亿元人民币）的无形资产投资，生产率将会提高 0.5 个百分点以上，直到 21 世纪 30 年代后半期都可以保持经济正增长的态势。

另外，5G 时代的到来将使网络空间的经济活动不断扩大且创造出更多新的财富和价值，而网络空间“生产的原材料”是与传统生产资料不同的海量的大数据资源及其流动。数据作为一种生产资料，只有在流动、应用中才能创造价值，才能最大程度挖掘数据资源及其产业的巨大潜力。强化跨境数据流动治理，将为日本发展数字产品的进出口贸易、增强数字贸易竞争力提供重要制度保障。

（二）强化跨境数据流动治理是日本提高其制造业竞争能力的内在需求

从经济学视角看，流动是数据资源产生价值的路径，流动范围越广，产生的价值越大，促进数据跨境流动是经济全球化的一种新生推动力。麦肯锡全球研究院 2016 年的报告显示，整体层面的跨境数据流动可以拉动全球 GDP 上升 10 个百分点，按照 2014 年的全球 GDP 计算即 7.8 万亿美元，而跨境数据流动直接拉动的数额占其中的 2.8 万亿美元。^① 自 2008 年以来，数据流动对全球经济增长的贡献已经超过传统的跨国贸易和投资。^② 欧洲国际政治经济中心（European Centre for International Political Economy, ECIPE）2016 年的报告显示，如果欧盟各国取消数据跨境流动规制，则可每年拉动 GDP 增长 80 亿欧元（约占欧盟 GDP 的 0.06%）；反之，若强化规制，则会使欧盟 GDP 每年少增长 520 亿欧元（约占欧盟 GDP 的 0.37%）。^③

跨境数据流动对经济增长的正负效应可见一斑，并且这一趋势在亚洲日

① “Digital Globalization: The New Era of Global Flows”, McKinsey Global Institute, <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows> [2020-01-16].

② 麦肯锡全球研究院（MG）：《数据全球化：新时代的全球性流动》，载《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，阿里巴巴数据安全研究院，2019 年 9 月 1 日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html> [2020-01-21]。

③ ECIPE, “Unleashing Internal Data Flows in the EU: An Economic Assessment of Data Localisation Measures in the EU Members States”, *ECIPE Policy Brief*, <https://www.econstor.eu/handle/10419/174802> [2020-01-21].

益明显，首先是因为亚洲整体上正日益成为世界经济的中心。麦肯锡全球研究院2019年9月发布题为“亚洲的未来：亚洲的流动和网络正在定义全球化的下一阶段”的报告，认为“全球化的格局正在发生变化，这些变化在亚洲发生的速度比其他任何地方都快，这表明亚洲可能会在未来几年内塑造全球化发展的方式”。而跨境数据流动构成了亚洲经济增长的主要驱动力，亚洲工业产业链网络正在兴起，多地域创新网络正在实现跨越式发展，这些都与跨境数据流动紧密相关，而支撑亚洲创新的资金也是充足的。数据显示，亚洲在全球创新启动资金中所占的比例从2013年的16%增加到2018年的47%。^①

基于跨境数据流动巨大的潜在价值以及亚洲的可观未来，2019年日本经济省发布的《制造业白皮书》中提出了四项强化制造业竞争力的对策，其中第一项便与跨境数据流动相关，即推动全球工业数据跨境流动和共享，活用优质和丰富数据生产多样化产品，以满足市场的差异化需求。^②上述政策与日本近些年的工业互联政策实现了良好的对接，可以充分弥补日本国内工业互联政策的弊端。

日本实施工业互联政策的重要战略目的之一，在日本国内实现工业产业间的数据流动，通过数据的收集、整理、共享、开放、流动和应用，深度发掘数据的价值，最大程度发挥数据的潜力。它不仅仅是传统产业的数字化转型，更是以数据为核心的产业融合创新，这不单是日本也是未来全球数据经济发展的基础性路径，同时也是日本构建“社会5.0”的关键手段。2018年版的《制造业白皮书》明确指出了工业互联的主要目标“为了进一步提高日本制造业的劳动生产率，不应该仅仅追求通过机器人、信息技术、物联网等技术的灵活应用和工作方式变革达到业务的效率提升和优化，更重要的是通过灵活运用数字技术从而获得新的附加值。”^③

从日本工业互联政策当前的推进现状来看，日本主要在以下三个方面有所欠缺：

① “The Future of Asia: Asian Flows and Networks are Defining the Next Phase of Globalization”, McKinsey Global Institute, *Discussion Paper*, September 2019, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/the-future-of-asia-asian-flows-and-networks-are-defining-the-next-phase-of-globalization> [2020-01-16].

② 经济产业省『2019年版ものづくり白書』、2019年6月11日、https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2019/honbun_pdf/index.html [2020-01-16].

③ 经济产业省『2018年版ものづくり白書』、2018年5月29日、https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2018/honbun_pdf/index.html [2020-01-16].

第一，数据系统的设计和建设能力有待强化^①，数据流动产业也存在质量高低。要实现整个数据流动产业的高效、高质量发展，就必须在数据的统一界定、记述规则、存储形式、品质和精度、通信方式等标准，以及数据共享的种类、流程、硬件和软件规格、应急处理等方面，设计和组建起一个高标准的数据流动系统。目前，日本仅仅是确保整个工业系统实现基本的数据流动，只是解决有无的问题，而没有解决数据流动产业质量高低的问题。另外，数据流动系统要基于何种理念和方针进行设计，决定了日本未来数据产业的发展方向，甚至是发展的前途。

第二，数据流动大范围、全方位的国际合作有待强化。^② 目前，日本推进的国际合作还只是“点对点”的合作形式，比如与德国在制造、国际标准化等方面的数据合作，与泰国在智能安保技术方面的合作等。如何在数据活用、人工智能（AI）、网络安全等各个方面扩大国际合作范围，对日本来说仍是未来需要解决的课题。

第三，日本企业对数据产业的认知、对相关人才的重视程度以及应对态度和措施还存在着不足。如前所述，“工匠精神”在一定程度上使日本产业趋于保守，这造成其对智能互联网时代的后知后觉。日本《2018年制造业白皮书》列出了日本企业在观念和认知上的保守问题，比如经济社会数字化等大变革期间的认知问题、非连续变革必要性认知问题等。^③ 日本大和总研2020年新春号的调查季报显示，日本企业在运用AI方面依然存在着数据不足、人才不足、组织的应对力不足等三大问题，需要企业加倍努力和政府加大多样化支持。^④

从上述缺陷可以看出，日本要想在工业互联政策上继续深入发展，必须提高数据流动的质量，加强数据流动的国际合作，加深数据产业的认知、教育和培训，这些都离不开加强跨境数据流动治理。

（三）提高网络空间软实力，增强综合国力和国际秩序主导权

随着智能互联网时代的到来，如图1所示，网络空间的实力即“网络实

① 经产产业省『Connected Industries 実現に向けた官民の取組の進捗と課題』、2018年10月、https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/connected_industries/index.html [2020-01-16]。

② 同上。

③ 经产产业省『2018年版ものづくり白書』、2018年5月29日、https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/mono/2018/honbun_pdf/index.html [2020-01-16]。

④ https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20200110_30052.html [2020-01-16]。

力” (cyber power) 与硬实力、软实力、体系实力相关联, 将日益成为构成一国综合国力的重要组成部分, 且其在综合国力中的占比、作用将愈加重要, 成为未来综合国力竞争的“战略高地”, 这已逐渐成为世界各国的共识。因此, 从大战略层面看, 日本强化跨境数据流动治理的根本目的还是要增强自身的综合国力, 提高网络实力, 进而在未来的国际秩序主导权的竞争中占有一席之地。



图1 综合国力的组成部分

资料来源: 根据加拿大西蒙·弗雷泽大学的日裔学者川崎刚的观点归纳而成。参见: 川崎刚『大戦略論—国際秩序をめぐる戦いと日本—』、136頁。

网络实力之所以会愈加重要, 与其在实力层面上的综合性有密切关系。网络实力的关键支配要素包括技术、产业和政策、规模(市场、使用者、数据量), 这些要素与传统的硬实力、软实力和体系实力(如国际法、国际标准和贸易规则)均有关联, 因此, 提高网络实力也有助于增强一个国家传统上的各方面实力, 具有集聚效应。从网络空间的硬实力来看, 中美欧正处于第一梯队激烈竞争过程中, 而日本处于第二梯队, 并不处于优势, 要想实现“弯道”超车和网络综合实力的赶超, 日本需要在网络空间的软实力和体系实力上下功夫, 而跨境数据流动治理及规则便成为日本努力的中心目标。(参见表1)

表1 网络实力与传统实力的对应

| 分类 | 传统实力 | 网络实力 |
|------|---------------|----------------|
| 硬实力 | 军事、经济 | 技术、产业和政策、规模 |
| 软实力 | 文化、价值观、外交 | 概念*、技术、内容** |
| 体系实力 | 国际法、国际标准、贸易规则 | 国际标准、平台(社交平台等) |

注: * 如德国提出的“工业4.0”、日本提出的“社会5.0”等概念

** 如日本动画在全球风靡

资料来源: 根据土屋大洋、村野正泰、持永大的观点整理而成。参见: 土屋大洋·村野正泰·持永大『サイバー空間を支配する者』、275頁。

从2019年日本在国际和国内层面的跨境数据流动治理上的全方位付出, 可以看出这一政策在其国家发展战略中的核心地位。2019年1月23日

安倍首相在世界经济论坛年会上提出加强全球数据治理的倡议后，同月 31 日日本总务省便启动关于数据信任服务以及确保数据完整性机制的研究项目。^① 5 月 14 日，在 G20 贸易与数字经济部长会议前夕，日本自民党政调调查会及“经济成长战略本部”提出了“令和时代的经济成长战略”，主要内容是为保证日本沿着 DFET 理念发展数据流动产业，提出有关加强国际国内互操作性运作机制的政策建议。^② 随后在 6 月 7 日，日本内阁“高速信息通信网络社会推进战略本部”通过了《数据时代的新 IT 政策大纲》^③，主要就安全保存并促进民间信息数字化后的数据流动提出一系列政策方向，这也是与日本在国际上推广的 DFET 理念相呼应的。6 月 14 日，在 G20 大阪峰会召开前夕，日本通过了题为“关于《创造世界最先进数字国家宣言及推进官民数据利用基本计划》的变更”的内阁决议，主要提出为实现“社会 5.0”和对接跨境数据流动安全机制，推进国内数据流动的安全保存和数据完整性机制建设。^④

（四）抢抓跨境数据流动规则制定话语权

从政治学视角看，跨境数据流动中的自由并非绝对的自由，而是相对的。在理想意义上，它应是在一种既定网络秩序下，由各国的、全球的、国际组织的网络空间相关政策和法律体系进行管理的自由，也就是说跨境数据流动应是有规则的自由流动，而非无序的流动，无序的流动产生的并非经济价值。目前，尽管关于网络空间的规则已经有了条约、国际标准、国内标准、国内法律和制度，但依然缺乏全球通用的、公认的关于跨境数据流动的国际规则，因此，展示自身的规则制定能力、抢抓这一国际规则制定的话语权成为各国在国际政治领域角力的重要表现。

跨境数据流动之所以缺少国际通用规则，一是因为 5G 时代刚刚到来，这一问题正在慢慢显露，二是因为 5G 技术上三足鼎立的中美欧在跨境数据流动的规制理念、方向和路径上各持己见，没有达成一致。日本学者将中美欧的网络空间规制理念和模式界定为三种不同的类型，如表 2 所示，美国属于自由

① https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/platform_service/index.html [2020-02-16]。

② 「令和」时代・经济成长战略」、<https://www.jimin.jp/news/policy/139537.html> [2020-02-16]。

③ 「第 76 回高度情报通信ネットワーク社会推进战略本部 第 7 回官民データ活用推进战略全议合同全议、议事次第」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai76/gijisidai.html> [2020-02-16]。

④ 「世界最先端デジタル国家创造宣言・官民データ活用推进基本计划の变更について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20190614/siryou1.pdf> [2020-02-16]。

竞争型，中国属于管理强化型，欧洲属于个人隐私管理强化与经济层面自由竞争型的结合体。^①日本看到了在这一问题上的战略空间，开始寻求通过多边场合提出自己的规则建议，希望能够将中美欧撮合到一起，最终形成一套公认的跨境数据流动规则。

表2 中美欧日的网络空间规制理念和模式对比

| | 类型 | 特征 |
|----|---------------------|----------------------------|
| 中国 | 管理强化型 | 明确个人责任、严厉打击违法行为、重视网络空间公共秩序 |
| 美国 | 自由竞争型 | 共享数据、追求经济利益 |
| 欧盟 | 个人隐私管理强化 + 经济层面自由竞争 | 重视保护隐私，同时注重经济层面的自由竞争 |
| 日本 | 综合型 | 信息自由流动、法治、开放性、自立性、多样化的主体合作 |

资料来源：根据日本学者土屋大洋、村野正泰、持永大的观点整理而成。参见：土屋大洋·村野正泰·持永大『サイバー空間を支配する者』、2018年。

四、启示

上述日本跨境数据流动治理问题的研究，也为中日在现实中合作推进跨境数据流动治理提供了一些有益启示。综上所述，从消极层面看，基于综合国力和国际秩序竞争的视角，毋庸置疑，中日在跨境数据流动治理上存在一定合作局限；但从积极层面看，基于数字经济发展规律以及中日在跨境数据流动上的治理理念，在跨境数据治理合作上中日又具备一定的合作空间。

（一）中日在跨境数据流动治理上理念相通、合作意愿积极

从理念来看，我们可以看到，日本的跨境数据流动治理有比较多的积极因素。日本的治理理念遵循了跨境数据流动治理的内在规律，即在国内数据保护立法的阶段，国家通常是限制或禁止数据跨境流动的，而设立跨境数据流动的国际制度的初衷则是为了打破国家对数据跨境流动的过度限制。从这一发展过程来看，日本数据治理的基本理念是多边主义，最终目标是数据流动的全球化，它是排斥单边主义和保护主义的，与世界经济全球化的大趋势

^① 土屋大洋·村野正泰·持永大『サイバー空間を支配する者』、331頁。

是吻合的，与现有的多边国际体制、国际规则和国际秩序也没有根本冲突。因此，数据治理和跨境流通的发展理念和路径，与中日关于支持多边主义和经济全球化的战略共识在宏观上具有一致性。

从条件来看，两国都有且将有更多海量的数据资源可供流通，两国业已完善了数据出境的制度与监管体系，而且双方都有意愿推动跨境数据流通。特别是中国，根据相关数据显示，2019年中国的数字产业规模和增速均排在世界首位^①，总体产业能力仅次于美国，但跨境数据流动规模很有限，仅为美国的20%，相对于中国庞大的经济体量显得过小^②，与中国全球第二的数字经济产业能力也不相符。ICT服务出口^③与美欧等发达国家和地区还有差距，甚至落后于印度，保障数据跨境自由流动、推动中国ICT服务出口的发展，将有利于中国提高未来数字经济的竞争力。中国推动网络空间治理的目标不是阻断数据的自由流动，而是积极构建双多边的数据跨境流动信任体系。而日本的数字产业规模虽然排在全球第四，却不到中国的1/8，ICT出口额也仅相当于中国的一半多^④，日本在这种压力下正在大力推进数字产业发展和跨境数据流通，积极参与双多边数据跨境协定谈判，推动数据跨境自由流动规则的构建。

近年来，中日官方在跨境数据流动治理合作层面也确立了比较扎实的政治基础。2019年12月23日，习近平主席在欢迎来华出席第八次中日韩领导人会议的日本首相安倍晋三时说，双方要在人工智能、大数据、物联网等领域加强互利合作，努力实现更高水平的互利共赢。^⑤在5G时代拉开帷幕之际，

① 阿里巴巴数据安全研究院 《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，2019年9月1日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html>[2020-01-21]。

② “McKinsey Global Institute (MGI): China and the World: Inside the Dynamics of a Changing Relationship”, July 2019, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/china-and-the-world-inside-the-dynamics-of-a-changing-relationship>[2020-01-21]。

③ ICT是世界经济增长的新领域，中国凭借着制造业的强大优势，在ICT商品出口方面占据了全球超过1/4的份额。但是，从ICT出口的全球发展趋势来看，随着全球网络用户和移动用户渗透率趋向饱和，设备、终端等与制造业相关的ICT需求量的增长速度趋于下降，而用户数量的增长驱动了“长尾效应”和用户价值的增长，ICT服务将有长期的需求。中国虽然在ICT商品出口方面处于全球领先地位，但是ICT服务还缺乏出口的竞争力。参见阿里巴巴数据安全研究院 《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，2019年9月1日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html>[2020-01-21]。

④ 阿里巴巴数据安全研究院 《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，2019年9月1日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html>[2020-01-21]。

⑤ 《习近平会见日本首相安倍晋三》，中国外交部网，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/xgxw_676842/t1727165.shtml[2020-01-03]。

中日双方更有必要、也有动力探讨在数据治理领域可能合作的空间，这将为新时代的中日关系打下坚实的基础。

(二) 中日协调推进跨境数据流动治理的可行性路径

从路径来看，中日一方面应该从现有的跨境数据流动治理合作机制中选择和借鉴合作模式，同时也可以根据中日各自的国情创制新的合作类型。现有的跨境数据流动治理合作机制包括双边合作机制和多边合作机制两大类。双边合作机制又分为两种类型：一是国家或地区的监管机构间达成数据保护充分性认定，二是在双边经贸协定的电子商务部分加入“数据自由流动”或“禁止数据本地化”等条款。多边合作机制则分为三种类型：一是在多边贸易谈判中引入数据跨境自由流动条款，二是弹性化的多边隐私与数据保护监管合作模式，三是通过区域性的示范原则为成员国达成数据保护的共识提供指导。^① 根据每种合作机制的内容、先例、效果与谈判操作难度等绘制表3，之后综合各种因素对中日之间应该采取的合作机制进行优先度排序。

表3 现有的跨境数据流动治理合作机制对比

| | 合作机制 | 内容 | 先例 | 效果与操作难度 |
|---|-------------|--------------------|---|--|
| 1 | 双边数据保护充分性认定 | 相互认定为“白名单”国家 | 欧盟数据保护“充分性”认定（已有13国被纳入“白名单”） | 效果好，需要较强的政治互信，操作难度高 |
| 2 | 双边经贸协定加入条款 | “数据自由流动”或“禁止数据本地化” | 2000年起，72项双边协议包含此类条款 | 效果次于1（后期需要细化规则），操作难度次于1 |
| 3 | 多边贸易谈判加入条款 | “数据自由流动”或“禁止数据本地化” | CPTPP | 效果次于2（标准降低），操作难度有差异（WTO改革难，区域合作协议则难度相对小） |
| 4 | 弹性化多边监管模式 | 跨境隐私规则体系 | APEC隐私框架及跨境隐私规则体系（CBPR） | 效果次于3（偏重监管），操作难度低于3（已经相对成熟） |
| 5 | 区域性示范原则 | 为成员国制定数据保护政策提供原则指导 | OECD隐私框架（1980年、2013年），《东盟数据保护框架》（2012年） | 效果次于4（不具强制力），操作难度低于4（技术中立、灵活） |

资料来源：笔者根据相关材料编制。

^① 阿里巴巴数据安全研究院 《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，2019年9月1日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html> [2020-01-21]。

综合中日实际情况，按照先易后难的原则，五种现有合作机制中 3 和 1 比其他机制更具有可行性，而 3 和 1 相比，3 更具有优先性和可操作性。目前，RCEP 谈判有望在 2020 年尘埃落定，作为成员国，中日可以在 RCEP 数据流动规则的基础上，继续在中日韩自贸区谈判中将跨境数据流动治理议题纳入其中。

同时，中日也可以先行就双边数据保护的充分性认定议题进行初步协调，首先要解决的问题是中日是否能够相互认定为“白名单”国家。如前所述，日本《个人信息保护法》第 24 条设置了“白名单”规则，日本的做法符合数据流动治理的通行国际惯例，即以数据保护规制为原则加若干例外情况。中国未来也应该根据个人数据保护状况及对等原则，将部分国家和地区纳入可自由流动的范围，加强国家对跨境数据流动评估的能力，为与其他国家相互认定“白名单”提供坚实的国内数据治理制度基础。

如果中国能够利用全球双多边跨境数据流动治理谈判日益频繁的形势对国内的数据治理制度形成良性的倒逼机制，比如在一些地方让一些企业主体进行先行先试，将具有重大意义。有民间智库提出可优先选择上海、深圳、海南等作为先行先试地区，利用自贸区等制度创新优势，通过在特定区域建立跨境数据流动自由区，吸引涉及跨境数据业务的一批企业入驻，从技术和政策等方面完善跨境数据流动的解决方案；以数据自由港试点积极与欧盟对接商谈“充分性认定”；鼓励企业加强与国内外监管机构的合作，比如借鉴欧盟 GDPR 条款，要求企业设置数据安全官，负责与监管部门的对接和对话等。^① 这些积极的建议或将有助于加快中日就双边跨境数据流动治理进行谈判的进度和成效。

Japan's Cross-border Data Flow Governance

Zhang Xiaolei

The existing academic researches on cross-border data flow governance mostly focus on the practice in the EU and the United States, leaving the research on Japan's cross-border data flow governance less specified, with insufficient studies on Japan's policy evolution, motivation and rule-making. Japan's policy of cross-border data flow governance has a late start but is

^① 阿里巴巴数据安全研究院 《全球数据跨境流动政策与中国战略研究报告》，2019 年 9 月 1 日，<http://chinabigdata.com/cn/contents/3/253.html> [2020-01-21]。

implemented in an efficient way, with the direction from domestic legislation, bilateral and multilateral international agreement to the formation of global rules. Japan has some unique advantage in promoting the rule-making of global cross-border data governance. Strengthening cross-border data flow governance serves as a way for Japan to hedge against economic recession and develop its digital economy that contributes to improve the competitiveness of its manufacturing industry. From a strategic perspective, Japan's cross-border data flow governance also aims at improving its soft power in the cyberspace, which may enhance its overall national strength and leadership in the international order. China and Japan have certain space for cooperation in cross-border data flow governance. Both sides may not only choose and learn from the existing cross-border data cooperation mechanism but also try to explore new ways of cooperation according to their respective national condition.

日本におけるデータ越境移転管理問題の研究

张 晓磊

データの越境移転管理に関する学術研究の多くはEUと米国のデータの越境移転の政策体系に焦点を合わせたものである。それに対し、日本におけるデータの越境移転管理問題に関する研究は専門化・細分化されておらず、研究の余地が大いにある。日本におけるデータの越境移転管理問題研究の不足点は主に次の三つである。それはつまり、(1) 政策の発展に関する研究が十分になされていない、(2) 内在的動機についてまだ深く研究されていない、(3) ルールの研究の専門性が高くない、という点である。発展の特徴を見ると、日本の政策はスタートが遅いが、効率的に進められる。政策の方向性は国内の立法と改正法に沿ったものである。二国間国際協議はグローバルな理念とルールを押し広めるという方針に沿って行われる。日本は独自の優位性を有している。データの越境移転管理を強化することは、日本経済の衰退リスクを緩和し、デジタルエコノミーを発展させる重要な手段であり、製造業の競争力向上の内在的ニーズである。戦略面から見ると、日本がデータの越境移転管理の強化は、根本的にはサイバースペースでのソフトパワーを強化し、総合国力を増強し、国際秩序の主導権を握り、データの越境移転のルールにおける発言権を握ることである。中日両国はデータの越境移転管理面で協力の余地が一定程度存在する。また、両国は、既存のデータの越境移転管理に関する協力メカニズムから参考になる協力モデルを選び、自国の国情に合った新たな協力モデルを模索すべきである。

(责任编辑: 李璇夏)