

东盟与中日韩新兴产业数据治理合作路径研究^{*}

张礼明^{1,2}, 刘小茵^{1,2}, 高智伟^{1,2}, 刘丕群^{1,2}, 郭伟龙^{1,2}

(1. 工业和信息化部电子第五研究所, 广东 广州 511370;

2. 广州赛宝认证中心服务有限公司, 广东 广州 511370)

摘要: 随着全球数字经济的快速发展, 新兴产业不断涌现, 数据治理成为东盟与中日韩共同面临的重要议题。当前, 东盟、中国、日本和韩国均形成具有各自特色的数据治理规制体系, 并通过《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP), 开始探索数据治理领域的国际合作, 为推动新兴产业发展提供重要助力。然而, 当前东盟与中日韩国家间仍存在数据治理法规制度差异、区域“数字鸿沟”、数据治理标准规范兼容性等问题挑战, 给多方开展新兴产业数据治理合作带来了严峻的挑战。为此, 东盟与中日韩多方需要在推动建立数据治理框架和协调机制、深化区域数字技术创新与合作、开发数据治理标准与认证体系等方面加强交流合作, 以进一步促进区域内新兴产业的可持续发展和数字经济的繁荣。

关键词: 数据治理; 新兴产业; RCEP; 国际合作

中图分类号: F113

文献标识码: A

DOI: 10.19358/j.issn.2097-1788.2025.02.008

引用格式: 张礼明, 刘小茵, 高智伟, 等. 东盟与中日韩新兴产业数据治理合作路径研究 [J]. 网络安全与数据治理, 2025, 44(2): 52-56.

Research on the cooperation paths of data governance in emerging industries among ASEAN, China, Japan and South Korea

Zhang Liming^{1,2}, Liu Xiaoyin^{1,2}, Gao Zhiwei^{1,2}, Liu Peiqun^{1,2}, Guo Weilong^{1,2}

(1. The Fifth Electronics Research Institute of the Ministry of Industry and Information Technology, Guangzhou 511370, China;

2. CEPREI Certification Body, Guangzhou 511370, China)

Abstract: With the rapid development of emerging industries, data governance has become an important issue. Currently, ASEAN, China, Japan, and South Korea have all formed data governance regulatory systems characterized by their own unique features. They are gradually exploring international cooperation in the field of data governance through the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). However, there are still challenges such as differences in data governance regulations and systems, regional "digital divide", and compatibility of data governance standards and specifications among ASEAN and China, Japan and South Korea, which pose severe challenges to the cooperation in data governance of emerging industries. Therefore, ASEAN, China, Japan, and South Korea need to strengthen exchanges and cooperation in establishing data governance frameworks and coordination mechanisms, deepening regional digital technology innovation and cooperation, and developing data governance standards and certification systems. These measures will further promote the sustainable development of emerging industries within the region and the prosperity of the digital economy.

Key words: data governance; emerging industries; RCEP; international cooperation

0 引言

以数据为关键生产要素的数字经济成为后疫情时代全球复苏和经济增长的新动力, 为各主权国家塑造国际

竞争优势提供了新赛道。全球资金流、技术流、商贸流在数据流的牵引下, 催生了大数据、区块链、物联网、人工智能等具有强劲增长势头和广阔发展前景的新兴产业。这些新兴产业以数据作为信息传输和交流的重要媒介, 打破了传统的生产方法和商业模式, 依托“数据价

^{*} 基金项目: 工信部国际合作司-亚合资金项目 (MQV241700060)

值链”创造更高的经济效益^[1]。然而，伴随着新兴产业的蓬勃发展，数据泄露^[2]、数据壁垒^[3]、数字鸿沟^[4]等问题也接踵而来，国际间的数据治理合作成为各国政府推动新兴产业国际化发展的重要举措。由于不同国家在数据治理理念、数字技术能力、经济发展水平等方面存在差异，加之国家利益冲突的影响，全球数据治理难以建立统一的规制框架^[5]。当前，国际数据治理格局呈现高度碎片化的特征，治理方式普遍以多边主义为导向的规则协定为主。

RCEP是由东盟十国发起，并邀请中国、日本、韩国等多个国家共同参与的区域经济贸易协定，其建立了有条件的数据跨境流动治理的基本规则^[6]，为国际间数据治理合作提供了重要的制度基础，有利于促进东盟与中日韩等国家在新兴数字产业领域的合作交流^[7]。然而，由于东盟与中日韩在数据治理的规制框架方面存在较大的差异，东盟成员国内部数字经济发展程度呈现不均衡且明显分化的现象^[8]，导致东盟与中日韩新兴产业数据治理合作面临诸多困难和挑战。本文意图通过总结对比东盟与中日韩数据治理的规制体系，剖析在RCEP范式框架中东盟与中日韩在新兴产业数据治理所面临的主要挑战，最终研究提出东盟与中日韩新兴产业的数据治理合作路径，以期为进一步完善东盟与中日韩数据治理合作机制、共同推动区域新兴产业发展提供借鉴参考。

1 东盟与中日韩数据治理的规制体系特点

在数字化、智能化的经济发展大趋势下，各国加快推进以数据要素为重要驱动力的新兴产业发展，力争构建国际竞争制高点。然而，海量数据的开放共享与流通利用容易引发数据主权冲突^[9]、数据安全风险^[10]、个人隐私泄露^[11]等一系列难以估量的风险挑战。数据治理合作成为当下全球治理的焦点议题之一。目前，东盟、中国、日本、韩国等国家在数据治理领域积极开展了一系列的实践探索，逐渐形成了融合战略、制度、规范为一体的数据治理规制体系。表1展示了东盟及中国、日本、

韩国等国家的数据治理特色及代表性政策文件。

1.1 东盟推进全面与包容的数据治理框架

由于东盟成员国之间的经济水平和政策制度差异明显，东盟的数据治理规制体系呈现出高多样性、高包容性的特点^[12]。《个人数据保护框架》是东盟构建数据治理规制的开端，其提供了一系列关于个人数据保护的指导原则，允许成员国在遵循基本原则的前提下，根据自身国情制定相关的政策法规^[13]。东盟于2018年出台《东盟数字数据治理框架》，采用原则和倡议的形式，鼓励各成员国加强数据治理制度体系建设和数字化新兴技术应用，并关注处于弱势的成员国数字治理中的权益。2021年，东盟发布《东盟数据管理框架》（DMF）为企业实施数据治理活动提供指导意见，帮助企业建立有效的数据生命周期管理机制。同时，东盟发布《跨境数据流动的示范合同条款》，采取合同模板的形式列明数据传输者的责任义务，允许企业在遵循各自国家法律的前提下，调整条款以适应具体的数据流动安排^[14]。2023年9月，东盟经济共同体理事会启动了《东盟数字经济框架协议》的谈判，推动制定数字贸易治理规则，完善跨境数据流动保护机制，实现数字贸易便利化。以上的系列政策制度可以反映出东盟一直致力于建立所有成员国都能参与其中的数据治理体系，打造包容性数据治理体系以推动新兴数字产业发展。

1.2 中国以多元规制打造统一与协调的数据治理模式

中国作为全球第二大经济体，在数据生产、存储和计算方面已形成明显的规模优势，数据的主要类型大致可分为公共数据、企业数据和个人数据^[15]。2014年，中国将大数据写入了政府工作报告，次年出台《促进大数据发展行动纲要》，为数据治理奠定坚实的基础。此后，中国陆续发布了《大数据产业发展规划（2016~2020年）》等文件，不断丰富和完善数据治理规范。2020年4月，中国发布了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，正式将数据列入为新型生产要素，数

表1 东盟与中日韩等国家数据治理规则特点对比情况

数据治理规则特点		代表性政策文件
东盟	高多样性、高包容性	《个人数据保护框架》《东盟数据管理框架》《跨境数据流动的示范合同条款》 《东盟数字经济框架协议》
中国	统一、协调性强、 以数据作为生产要素	《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《关于构建数据基础制度 更好发挥数据要素作用的意见》
日本	基于互信的数据跨境自由流动	《官民数据活用推进基本法》《综合数据战略》
韩国	先进数字技术驱动	《信用信息使用和保护法》《大韩民国数字战略》《数据产业振兴和利用促进基本 法》

据治理的参与主体变得更加广泛,包括政府、企业、研究机构、非营利组织和个人用户等,治理的范围随之更加扩大。2022年12月,出台了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,从数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等方面构建统一协调的数据基础制度,着重对公共数据、企业数据和个人数据的治理提出了不同要求,强调政府与市场、社会的互动协作。2023年10月,国家数据局揭牌成立,该机构负责协调推进数据基础制度建设和数据资源治理整合,与地方数据治理工作形成协同机制,为数据治理体系建设提供了强有力的领导核心^[16]。综合来看,中国数据治理的规制体系以数据要素化全面治理为目标,通过制度与市场的有机融合,充分发挥多元规制的优势,打造统一协调的数据治理模式。

1.3 日本构建基于信任的数据自由流动治理体系

日本是具有明显外向型经济特点的国家,对国际自由贸易的依赖程度较高,这促使日本高度重视数据的开放流动^[17]。2013年,日本在《世界最尖端IT国家创造宣言》首次提出对数据的认知观点,提出充分释放官民持有的海量数据的新价值。2016年发布的《官民数据活用推进基本法》是日本在数据治理方面的一个重要里程碑,其以法律的形式明确了官民数据的价值和重要性,为日本的数据治理提供了坚实的法律基础。2019年,日本提出“可信任的数据自由流动”战略(DFFT),旨在建立互信的数据跨境自由流动机制,加强数据驱动型的新兴产业发展与国际合作^[18]。2021年6月,日本发布《综合数据战略》,提出“七层两要素”的数据治理架构;并深入推动DFFT倡议在国际合作的落地,确保日本数据生产、流通、消费方式的信赖。同年9月,日本政府成立了数字厅,从高位推动实施《综合数据战略》,实现数据治理与国际标准和规则接轨。2024年,日本数字厅专门成立了“国际数据治理咨询委员会”,委员会成员包括国内著名企业,旨在推动企业数据在国际上的流动利用。纵观日本数据治理的发展历程可以看出,实现数据自由与可信流动是日本数据治理模式的关键核心,其目的为推动构建更加开放、互信的数据流动环境,促进数据密集型的经济发展。

1.4 韩国以先进技术驱动数据治理变革

韩国数字基础设施水平处于全球领先地位,互联网和移动手机的普及率位于世界前列。早在2006年,韩国政府设计了互联网识别号码系统并应用于在线身份认证服务,而到2020年,韩国已实现了多身份验证手段混合使用,为数据治理和个人信息保护提供有力支撑。韩国于2011年出台了《个人信息保护法》,同时成立了个人

信息保护委员会,在制度和组织上充分保护个人数据安全。2015年,韩国政府层面推行MyData,旨在赋予个人对其数据的自主控制权,推动数据使用的透明性和公平性。2020年,韩国修订《信用信息使用和保护法》,将MyData数据业务纳入法律监管范畴,通过对个人数据实施强监管,提升国内数据治理的效率和效果^[19]。2021年10月,韩国发布《数据产业振兴和利用促进基本法》,鼓励企业通过MyData业务开发新的数据商业模式和服务,大力发展数据产业和振兴数据产业经济^[20]。2022年,韩国成立“国家数据政策委员会”,负责制定数据治理与新兴产业的政策规划和制度。同年,韩国推出了《大韩民国数字战略》,要求加大数字技术创新力度和推进数字基础设施建设,加强数字资源整合,建立数据价值认可和流通机制,加快推动数字经济发展。总的来看,韩国依托强大的数字基础设施建设保障个人信息安全流动,逐步完善数据治理体制机制建设,推动数据产业的创新和升级。

2 东盟与中日韩数据治理合作面临的主要挑战

由于东盟与中日韩等国家在数据治理规则体系和能力水平方面差异较大,在推进东盟与中日韩的数据治理合作进程中,面临着诸多困难与挑战。

2.1 数据治理法规制度差异明显

东盟与中日韩在数据治理合作中面临的法律制度差异是多方面且复杂的。在个人信息保护方面,中日韩三国均出台了《个人信息保护法》,构建了较为完善的数据安全和个人信息保护体系。东盟国家的数据保护法规则相对较为分散和不一致。一些国家制定了专门的数据保护法律,如新加坡的《个人数据保护法》,但其他国家可能只有一些相关的法规或政策,保护力度相对较弱。在数据跨境流动方面,中国对关键信息基础设施运营者的数据跨境流动实行严格监管。韩国对个人信息的跨境传输进行限制,要求数据接收方必须具备与韩国相当的数据保护水平。日本在数据跨境流动方面则表现较为开放,但要求企业采取必要的安全措施。东盟中的一些国家对数据跨境流动要求数据必须在本地存储或经过审批才能跨境传输。而另一些国家则相对较为开放,允许数据自由跨境流动。在数据监管执法方面,中日韩都有明确的数据监管主体,且具备较为完善的执法机制,如中国的国家互联网信息办公室、日本的数字产业厅和韩国的个人信息保护委员会。东盟各国的数据监管主体和执法机制各不相同。有的国家设立了专门的数据保护机构,但个别国家的数据监管机构因权力和资源有限,难以对数据治理进行全面有效的监管。

2.2 区域“数字鸿沟”问题突出

数字鸿沟表现在不同国家或地区之间在数字技术获取、使用和理解方面存在的差异。东盟各国在数字基础设施方面发展不均衡,部分成员国的数字基础设施建设相对滞后,互联网普及率尚未达到全球平均水平。这与中国、日本和韩国形成鲜明对比,后者拥有广泛且高速的网络覆盖,为新兴产业的数据治理提供了坚实的基础。网络覆盖的差异导致东盟与中日韩等国家数据传输和获取的能力形成一定的差距,这使得在新兴产业数据治理合作中,东盟国家企业难以与中日韩的企业和机构进行高效的数据交互和共享。此外,数字技术研发能力的差异也是造成数字鸿沟的原因之一。中日韩在大数据、人工智能、区块链等新兴技术的研发方面投入较大,有效将数据应用于新兴产业的各个领域。相比之下,东盟国家的技术研发能力整体较弱,缺乏相关的技术人才和研发资金,难以将数据转化为实际的商业价值和社会效益,限制了新兴产业的发展和数据治理合作的深入开展。

2.3 数据治理标准规范兼容困难

兼容的数据治理标准有助于实现国家间的数据共享和协同创新。然而,东盟与中日韩不同国家在数据治理技术应用与管理方面并没有形成统一的标准规范,各国的数据治理标准差异较大,难以兼容。首先是数据访问控制标准不一致,中国推行数据分类分级安全管理,日本普遍采用多因素认证授权技术,韩国对用户权限进行精细划分。东盟国家的数据访问方式呈现出多样化的特点,但整体较为传统,与中日韩的先进认证方式难以兼容。其次数据元编码规则不一致,不同国家对于同一数据元可能有不同的概念理解,且数据分类方式也有所差异,目前,由于数据元标准规范不兼容,东盟与中日韩之间的数据交换和共享变得困难。而在跨国贸易、金融合作、科技交流等领域,需要大量的数据转换和加工。再者是数据质量标准不同,中日韩三国对数据质量有较高的要求,通常会制定数据质量标准,包括数据的准确性、完整性、一致性和时效性等方面。例如,中国的一些行业标准对数据质量提出了明确的指标要求。东盟国家在数据质量标准方面差异较大,一些国家可能没有明确的数据质量标准,或者标准的执行力度不够。数据质量标准的统一容易造成数据跨境过程中出现数据丢失或错误的情况。

3 探索东盟与中日韩数据治理合作路径的对策建议

随着数字经济的快速发展,东盟与中日韩之间的数据治理合作对于推动区域内的新兴产业一体化发展日益重要。为应对东盟与中日韩数据治理合作方面存在的数

字鸿沟、法规制度差异、标准规范兼容等挑战,应建立多方利益诉求的数据治理规则体系,探索构建出东盟与中日韩数据治理的合作路径。

3.1 制定数据治理框架和协调机制

RCEP作为东盟与中日韩共同参与的自贸协定,为区域内的经贸合作提供了一体化的制度框架。可在该制度框架下进一步延伸,使其成为构建统一数据治理框架和协调机制的基础,促进各国在RCEP框架下针对数据治理的基本原则、制度规则进行协商和制定,例如,共同制定数据治理的基本法律原则和框架,明确数据的定义、分类、权属、管理、流通、保护责任等基本概念和规则,并确保具有广泛的适用性和可接受性,为开展数据治理合作提供制度保障和规范指导。建立法律协调机制,例如成立“东盟-中日韩数据治理法律协调委员会”,对于各国在数据治理法律实施过程中出现的差异和矛盾,及时进行沟通 and 协调,通过协商解决争议。定期组织东盟与中日韩的数据治理规制研讨会和论坛,分享各自国家的数据治理经验和实践案例,探讨区域内数据治理的共性问题 and 挑战,逐步形成统一的政策方向 and 目标。

3.2 深化区域数字技术创新与合作

东盟与中日韩在新兴产业领域具有不同的优势和需求,通过深化数字技术合作,实现优势互补和资源共享。一是推进数字基础设施的互联互通,共同设立数字基础设施互联互通专项基金,推动建设跨境光缆、5G基建、数据中心等数字基础设施项目,共同建设东南亚南亚信息大通道,加强各国之间的网络连接和数据跨境传输。二是开展数字技术的联合研发项目,共同建设东盟与中日韩数字技术创新中心,组建跨国研发团队,开展数据加密、数据隐私保护、数据跨境传输等关键技术研发和开发,建立技术转移和共享机制,鼓励企业和科研机构将先进的数字技术在区域内进行转移和推广。三是开展数据跨境流动试点项目,成立东盟与中日韩的数据跨境流动企业合作联盟,组织各国的企业在数字技术创新和数据跨境流动方面进行创新,选择一些特定的行业或领域,允许企业利用数字技术合作在一定范围内进行数据跨境传输和共享,探索数据跨境流动的新模式和新机制,积累经验后逐步推广到其他领域。

3.3 共建数据治理标准与认证体系

东盟与中日韩在数据问题上的治理模式存在差异。共建数据治理标准与认证体系可以帮助东盟与中日韩减少对外部规则的依赖,增强区域内规则的兼容性与协调性,推动区域间的数据跨境流动和治理合作。首先,东盟与中日韩可以联合成立数据治理标准工作组,研究制定数据治理标准统一和兼容的方案和路线图,建立标准

兼容性评估机制,对各国的数据治理标准进行评估,确定标准之间的兼容性程度,找出存在的差异和问题。其次,参考国际上先进的数据治理标准,共同确定数据治理标准制定的原则,包括数据安全、隐私保护、数据质量、数据可访问性等,并根据不同的国家国情特点和应用场景,分类制定东盟与中日韩的数据治理标准,明确个人数据、企业数据、政府数据的数据治理要求,提高标准的针对性和适用性。最后,根据 RCEP 协议框架,遴选重点新兴产业领域,开展数据治理标准兼容的试点项目,验证标准兼容性解决方案的可行性和有效性,并建立基于数据治理标准的互认机制,推动标准认证结果的互认。

4 结论

数字时代的浪潮正重塑全球经济格局,东盟与中日韩在这一变革中面临着前所未有的机遇与挑战,新兴产业的发展尤其依赖于数据的有效治理与利用。东盟与中日韩在新兴产业数据治理领域的携手是时代发展的必然选择。本文系统地分析了东盟与中日韩数据治理的特点及现状,对新兴产业数据治理合作的问题及路径进行了仔细探讨,为区域协调发展提供了一个重要视角。东盟与中日韩各国经济发展阶段不同、产业结构互补,加之在数字技术应用与创新方面的潜力,为整个区域的新兴产业数据治理提供了广阔的发展空间。加强区域数据治理规划协同合作,共建数据治理互认体系和分享研究技术成果,不仅能够促进区域内经济的协同发展,还能为全球数字经济的繁荣贡献力量。

参考文献

- [1] 贺娅萍. 数据要素与全球价值链重构——基于全球经济再平衡的视角 [J]. 中国科技论坛, 2024 (5): 130-139.
- [2] 张文娟, 韩新华, 周丽娜, 等. 全球数据与隐私安全面临的突出挑战及对策探析 [J]. 网络新媒体技术, 2024, 13 (3): 1-7.
- [3] 郭雪娇, 高天书. 数据跨境流动: 现实困境与破解路径 [J]. 南方金融, 2024 (6): 78-88.
- [4] 罗理章, 李鸿旭. 构建全球数字治理新秩序的现实困境及中国方案 [J]. 经济与社会发展, 2023, 21 (5): 12-21.
- [5] 梁宇, 郑易平. 全球数据治理的现实困境与中国方案的实践进路 [J]. 昆明理工大学学报 (社会科学版), 2023, 23 (6): 105-114.
- [6] 宋佳宁, 王钰坤. RCEP 视角下数据跨境流动法律规制的比较研究与中国检视 [J]. 贵州省党校学报, 2024 (3): 114-128.

- [7] 宋琳琳. RCEP 框架下中日韩与东盟经贸合作研究 [J]. 学习与探索, 2023 (8): 125-131.
- [8] 刘慧玲. 东盟数据互联互通治理: 规制、挑战与应对——基于世界银行的视角 [J]. 广西社会科学, 2023 (5): 48-57.
- [9] 文铭, 谭榕. 数据主权视阈下数据跨境流动监管合作及中国因应 [J]. 国际贸易, 2024 (6): 5-14.
- [10] 王超. 数据安全视角下国际数据跨境流动模式分析 [J]. 保密科学技术, 2023 (1): 14-19.
- [11] 董新宇, 段永彪. 数字治理视域下隐私保护的实现机制与优化路径 [J]. 信息技术与管理应用, 2024, 3 (2): 9-19.
- [12] 吴希贤. 东盟数据治理: 全球背景、规制框架与中国合作 [J]. 亚太经济, 2022 (4): 1-10.
- [13] 蒋旭栋, 周士新. 制度复杂性视角下的东盟数据保护一体化分析 [J]. 世界经济与政治论坛, 2022 (6): 78-101.
- [14] 林梓瀚. 东盟数据跨境流动制度研究: 进程演进与规则构建 [J]. 世界科技研究与发展, 2024, 46 (3): 306-317.
- [15] 杨昌宇. 我国数据治理法治化的成效及其困境 [J]. 黑龙江政法管理干部学院学报, 2024 (4): 128-134.
- [16] 孙宇. 国家数据管理体制构建的历程、逻辑与图景——以国家数据局的组建为视角 [J]. 中国科技论坛, 2024 (6): 100-110.
- [17] 陈海彬, 王诺亚. 日本跨境数据流动治理研究 [J]. 情报理论与实践, 2021, 44 (12): 197-204.
- [18] 中原秋樱, 刘宏松. 日本参与跨境数据流动治理: 动因、路径与困境 [J]. 日本研究, 2023 (1): 72-83.
- [19] 杨智博. 韩国《个人信息保护法》的最新修正及其对我国之启示 [J]. 华南理工大学学报 (社会科学版), 2022, 24 (1): 89-98.
- [20] 刘新海, 安光勇. 个人金融数据商业新模式——以韩国 MyData 为例 [J]. 清华金融评论, 2023 (4): 95-98.

(收稿日期: 2024-11-21)

作者简介:

张礼明 (1994-), 男, 硕士, 助理工程师, 主要研究方向: 数字经济、数据治理。

刘小茵 (1974-), 通信作者, 女, 硕士, 高级工程师, 主要研究方向: 数字经济、数据治理、数字化认证。E-mail: lxy@ceprei.org.

高智伟 (1981-), 男, 博士, 高级工程师, 主要研究方向: 数字经济、数据治理、数字化认证。

版权声明

凡《网络安全与数据治理》录用的文章，如作者没有关于汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权等版权的特殊声明，即视作该文章署名作者同意将该文章的汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权授予本刊，本刊有权授权本刊合作数据库、合作媒体等合作伙伴使用。同时，本刊支付的稿酬已包含上述使用的费用，特此声明。

《网络安全与数据治理》编辑部

www.pcachina.com