



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：日本参与全球数字经济治理的构想与实践
作者：陈友骏
网络首发日期：2020-08-28
引用格式：陈友骏. 日本参与全球数字经济治理的构想与实践[J/OL]. 日本学刊.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2747.D.20200827.0852.010.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。

【编者按】

当今世界正面临“百年未有之大变局”，新冠疫情的暴发更是对全球治理体系造成了挑战。中国国家主席习近平在参加中法全球治理论坛时即明确提出，当今世界面临的最大问题是存在四大赤字，而治理赤字列居首位，他呼吁国际社会要“坚持公正合理，破解治理赤字”。随着数字经济的蓬勃兴起，数字经济治理成为全球治理合作的新领域，也成为当前国际竞争的新焦点，包括日本在内的西方国家对掌握数字规则的制定权表现出较强的积极性，这一点在 G20 大阪峰会前后表现得尤为显著。本刊约请数位专家，围绕日本参与全球经济规则制定尤其是全球数字治理的战略布局、历史演进乃至未来发展前景等进行分析，以飨读者。

日本参与全球数字经济治理的构想与实践

陈友骏

内容提要：随着数字经济的兴起，数字经济治理成为全球经济治理博弈的新焦点，而掌握数字经济规则的制定权已然成为当前国际竞争的制高点，包括日本在内的西方国家对此展现出较强的“积极性”。日本将建构全球数字经济治理规则视为外交新任务之一。在数字经济治理问题上，日本主要强调“三化一可”（“自由化”“公开化”“无差别化”“可信任”）的理念性原则，以突显其在规则设计上的“高质量和高标准”特征。在实现路径上，日本在双边或小多边层面构建“数字经济治理同盟”，逐步将自身设想转变为具有约束力的现实规则，同时不断加强自身在数字经济领域的能力建设，提升和参与数字经济治理相关的基础性战略辅助。日本希望以数字经济治理议题为切入点，“以小推大”，构建所谓“大国”政治形象，对外彰显“大国”政治影响力，对内服务经济社会的发展需要，为其国内经济结构升级和社会转型创造基础性条件。但囿于国内经济界的意见与设想、日本自身的外交能力与影响力、对数字经济的现实应用，以及全球政治经济博弈格局的嬗变等多方面因素，未来日本数字经济政策取向仍存在较大不确定性。

关键词：数字经济 全球经济治理 规则制定

作者简介: 陈友骏, 上海国际问题研究院世界经济研究所研究员。

中图分类号: F131.3 文献标识码: A

文章编号: 1002-7874 (2020) 04-0032-27

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“冷战后日本经济外交战略与中日关系研究”(编号: 18BGJ008)。

2019年1月23日, 日本首相安倍晋三在达沃斯世界经济论坛发表演讲, 强调必须启动世界贸易组织(WTO)的制度改革, 而且数据治理(data governance)议题应该融入WTO制度框架内; 此外, 安倍还声称希望2019年6月28日在日本大阪召开的二十国集团(G20)峰会能因开启深入探讨全球数据治理议题而被世人牢记。^①1月28日, 安倍又在第198届例行国会上发表的施政方针演说中, 自信满满地提出日本要与欧美合作, 在补贴政策、数据流通、电子商务等领域, 主导建立适应新时代的公平规则。^②2019年6月29日, 在G20大阪峰会闭幕后的记者招待会上, 安倍提议创建数据可自由流动框架的“大阪轨道”, 加速推进制定相关国际规则。根据安倍首相关于数字经济^③治理的几段重要发言内容可以窥见, 日本实际已将“建构数字经济领域的相关规则”视为自身外交的新任务之一, 并且希冀能在其中发挥引领性作用, 实现自身政治大国的战略梦想。

① 首相官邸「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、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0123wef.html [2019-01-27]。

② 首相官邸「第百九十八回閣議における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、2019年1月28日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20190128siseihousin.html [2019-03-16]。

③ 联合国贸易和发展会议公布的《2019年数字经济报告》对“数字经济”的概念演化进行了系统性梳理, 但最终并没有用一段说明性的文字给予数字经济一个特定的概念解释。通过梳理其中的相关论述并对比其他的相关论著, 笔者尝试对“数字经济”进行框架性界定。即, 数字经济是以信息通信技术(ICT)及数字技术(digitalization technology)为基础的新经济模式, 其包括与数字形式相关的所有技术、产品和服务等; 从具体分布的板块而言, 数字经济包括传统经济产业的数字化转换、新兴数字化产业的创新和创造这两大板块的具体内容; 在现代经济中, 因数字技术突出表现在区块链(blockchain)、3D打印(three-dimensional printing)、物联网(internet of things)、5G移动宽带(5G mobile broadband)、云计算(cloud computing)、自动化与机器人(automation and robotics)、人工智能与数据分析(artificial intelligence and data analytics)等多个新兴尖端领域, 故上述领域所对应的产业经济成为构建数字经济体系的代表性和引领性力量。关于“数字经济”概念演化的系统性梳理, 参见: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, United Nations Publications, 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf [2020-05-01]。

本文从国际政治经济学的理论出发，分析全球数字经济治理^①兴起的时代背景和深层影响。在理论研究的基础上，聚焦日本对数字经济治理规则的战略设想，并分析其在数字经济领域的政策积累、内在动因和竞争优势，研判其未来数字经济治理规则的可能走向等。

一、国际政治经济学视角下的数字经济治理

随着数字经济概念的兴起以及信息通信技术（information and communication technology, ICT）的迅猛发展，数字经济的总体规模及发展质量在过去的几年内均取得了异乎寻常的进步。^② 根据联合国贸易和发展会议（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）公布的《2019年数字经济报告》，2017年广义概念的数字经济占全球经济总规模的比重已跃升至15.5%，而中、美等国家的数字经济占各自国内经济规模的比重更高，美国为21.6%，中国则高达30%；从各个相关的主要行业来看，全球服务贸易中的数字化交付服务（digitally deliverable services exports）规模已从2005年的1.2万亿美元增长至2018年的2.9万亿美元；全球ICT服务出口规模已从2005年的1750亿美元增长至2018年的5680亿美元；而ICT行业的全球就业规模从2010年的3400万人增长至2015年的3900万人。^③ 此外，数字经济产业已成为全球经济的重要结构性组成，并且，随着ICT的持续发展及相关应用的普及与推广，数字经济的规模及其在全球经济中的占比还将进一步提升，成为推动全

^① “数字经济治理”是指以数字经济为治理对象的一系列政策行为，涉及数字经济的技术发展与保护、规则制定、利益分配等若干方面的问题。数字经济治理的行为主体可以是国家，也可以是包括地区及国际组织在内的非国家行为体。

^② 数字经济概念的形成并不是一蹴而就的，经历了一定的积累和发展过程。具体而言，数字经济是建立在第四次工业革命等制造业根本性变革基础之上的概念创新，是对物联网、大数据、云技术、新能源、机器人、人工智能等新兴科学技术的全新整合与集成应用，以形成高效率、低能耗的全新生产方式及分配方式。

^③ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, p. 48, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf[2020-05-01].

球经济发展的新引擎和新支柱。^①

数字经济的迅速膨胀及其对全球政治、经济治理体系所产生的影响极为深刻，很快就引起了世界主要国家的政治警觉和高度关注，数字经济治理也因此顺理成章地进入了全球经济治理的讨论范围，并一举成为牵动全球经济治理体系改革及未来发展方向的热门议题。

（一）数字经济对全球经济治理规则及体系发展构成挑战，但也催生出一系列全新的研究课题和理论创新的可能性，在一定程度上也赋予了全球经济治理体系改革以新动能

其一，数字经济及数字经济治理的研究有助于国际政治经济学研究在数字经济时代获取新理论发展，开拓新研究疆域。研究不同国家的特点及其在国际体系中的地位如何影响政府对外经济政策的选择，以及全球经济的发展如何反向影响一国的国内经济等，都包含在国际政治经济学所涉的广泛研究课题之内。^②

迄今为止，国际政治经济学所关注的主题范围较窄，大部分研究主要聚焦于国际贸易问题，也有部分关注国际金融问题，^③但对技术以及由之引发的相关国际政治经济问题关注较少。基于此，数字经济治理的出现和发展，将促使国际政治经济学的研究视域更多地聚焦于与数字化信息相关的技术问题，为国际政治经济学拓展新研究疆域提供内生性动力。从这一层面来看，研究全球数字经济治理不仅有助于更好地理解经济治理体系变革对一国政府对外经济政策演变及内部经济发展的具体影响，更有助于提升对相关作用机制及反馈路径的认识与理解，并从理论层面进一步完善国际政治经济学在数字经济时代背景下的更新与发展。

其二，数字经济融入全球经济治理范畴之后，引致后者的复杂性和竞争

^① 数字经济的快速膨胀，得益于两个重要因素的驱动效应：其一是数字化信息的急速增加，如“代表数据流的全球互联网协议（IP）流量从1992年的每天约100千兆字节（GB）增长到2017年的每秒45000千兆字节。但这个世界还只是处于数据驱动经济的早期，在首次上网的人越来越多和物联网扩张的推动下，到2022年，全球IP流量预计将达到每秒150700千兆字节”，这将是1992年的1500多倍；其二是大量使用数据驱动商业模式的数字平台的快速成长，如全球市值最高的八大公司中，有七家都使用基于数字平台的商业模式，这足以显现数字平台的强大力量。具体内容参见联合国贸易和发展会议《2019年数字经济报告 价值创造和捕获：对发展中国家的影响》（概述），2019年9月4日，第1—2页，https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ch.pdf[2020-04-30]。

^② 克里斯蒂安·罗伊-斯米特、邓肯·斯尼达尔编《牛津国际关系手册》，方芳等译，南京：译林出版社，2019年，第591页。

^③ 同上书，第599页。

性急剧上升。安全问题一直处于国际政治的“高敏感区域”，而数字经济恰巧与经济安全问题紧密关联。就经济结构来看，数字经济在一国经济总量中的占比相对较高，数字经济模块一旦发生“崩塌式”危机，则宏观经济的基本盘易发生动摇，并可能造成难以估量的后果。与此同时，在现代经济体系中，数字技术及数字产品就如同人体内的毛细血管一般，业已渗透至宏观、微观经济系统的各个环节及角落，容易引发“牵一发而动全身”的联动反应。因此，细节性的数字技术问题也可能会通过数字经济的传导，对经济整体造成毁灭性的、全局性的冲击或负面影响，需要较长一段时间去消化、补救。鉴于此，各国在应对数字经济，尤其是其中的核心部分——数字化信息时，不约而同地表现出相对保守的态度。实际上，数字化信息的处理和监管较为复杂，“因为它们涉及人权、贸易、经济价值创造和捕获、执法和国家安全”。^①当前围绕数字化信息管理的主要分歧集中在四个部分，可以笼统地归纳为“一个经济问题+三个安全问题”。经济问题上的分歧指是否对跨境数字产品贸易征收关税，而安全上的争论主要集中在以下三个方面：（1）是否对数据服务器设置于国内加以限制？（2）是否允许数据跨境自由流动？（3）是否要求公开源代码？上述围绕数字化信息的争论牵涉数字经济治理的核心要义，其表面上是安全范畴的分歧，但实质上是经济和战略利益的博弈所致。

其三，除了安全问题的考量之外，数字经济还引申出其他若干敏感问题，如数字鸿沟及与之相关的数字贸易征税问题等。坦率地说，数字鸿沟产生的根本动因是技术鸿沟的客观存在。数字经济的发展必须依托现代化的信息和通信技术，同时还需要电力、网络、计算机、手机终端等不同产业的支撑和辅助。由此，相较于发展中国家，发达国家显然更具备强大的、综合性的竞争实力，并且，这一先发性优势在逐步拉大地区间差距。为了暂时性地应对或弥补数字鸿沟带来的利益损失，数字贸易征税就成为部分国家或地区的一个重要政策选项。但需要指出的是，数字关税存在两面性：一方面，征收数字关税有利于进口国防止数字产品倾销的发生，同时为扶持国内相关产业的发展创造辅助条件。日本和美国等数字经济强国实施了自由化程度较高的政策，坚持主张对跨境数字产品贸易免征关税，无疑增加了发生数字产品倾销的可能，且容易对出口对象国的相关产业造成毁灭性打击。另一方面，过度

^① 联合国贸易和发展会议《2019年数字经济报告 价值创造和捕获：对发展中国家的影响》（概述），第12页，https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ch.pdf [2020-04-30]。

征收数字关税，保护国内数字产业的发展和竞争，容易滋生贸易保护主义的恶果，引发与其他国家之间的数字贸易纷争，更可能破坏全球自由贸易发展的总体环境。鉴于此，数字鸿沟的现实存在及数字贸易征税的合理性争论，成为探索全球数字经济治理发展方向时需要关注的主要矛盾之一。

其四，数字经济的发展或将颠覆传统的全球贸易格局及经济结构，引发全球贸易及经济治理的思维范式因应嬗变及转型。

一方面，就全球价值链来看，现代经济中，数字应用实际已贯穿于价值链分工的每一个细微环节。从原材料采购到中间产品的加工与贸易、再到最终产品的生产与销售，以及进入销售环节后的仓储、物流和配送等，数字技术已全面覆盖采购、生产、销售、消费的每一个环节。可以说，掌握了数字化信息的流动，就可以控制原材料流动、商品流动，乃至经济利益的流动等等。由是观之，对数字化信息的掌控，也就是对全球价值链分工体系的掌控，更是对全球经济利益布局与分配方式的掌控。基于此，构建高效且完备的数字经济治理的制度框架，有助于促进全球生产方式的变革，提高全球生产力，更有助于协调全球性的生产关系。

另一方面，数字经济的快速膨胀会提升全球服务贸易的发展速度与发展质量，并且，当以数字贸易为代表的服务贸易发展到一定程度和规模，甚至是取代货物贸易成为全球贸易的主要结构组成和增长动能时，数字化信息——数字经济和数字贸易的基础性要素——将成为决定各国服务贸易条件的新资源禀赋判定因素。受其影响，一国发展经济及参与全球贸易的资源禀赋条件将发生变化。届时，诸如日本这样的国家就可能跳出自然资源禀赋不足的困境，改变资源进口、工业品出口的传统贸易结构，转而构建以数字化信息强国为支撑的新资源禀赋条件和进出口贸易结构。罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）在其著作《国际关系政治经济学》中曾这样写道：“日本充当新的经济领导候选人的条件同样不够……日本的贸易结构——进口原材料，出口工业品——使得它不大可能与英国和美国一样为工业化国家的出口提供一个大市场。除非日本能对其经济战略做出重大改变，即不再节制国内需求以利于出口导向型经济战略的实施，否则日本几乎没有机会可取代美国成为世界‘经济增长的发动机’。”^①或许上述判断在过去的较长时间跨度内是基

^① 罗伯特·吉尔平《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，上海：上海人民出版社，2011年，第346页。

本准确的，但数字经济及数字贸易的蓬勃发展可能完全颠覆吉尔平的上述论断，因为它们的基础并不是石油、煤炭、矿石等传统的自然资源产品，而是数字化信息这一全新的生产要素。换言之，依托数字经济的繁荣发展，日本就有机会从自然资源禀赋不足的传统束缚中解放出来，并依托自身在数字领域的生产优势与技术竞争优势，创造出独具自身魅力的数据资源禀赋优势，进而带动其进出口贸易的结构性嬗变。

其五，数字经济的发展会改变传统的生产方式，进而改变附加值的形成方式与路径。就生产方式的变革来看，数字经济的影响无疑是革命性的。“互联网、大数据、人工智能与制造业的结合越来越广泛、深入，智能制造、智能服务正在成为全球传统工业和制造业转型升级的主要方向。”^① 基于此，可以认为，新型工业化的重要新内涵就是“智能化”生产方式，而构建这一新型生产方式的基本要素就是数字化信息，其决定了新型生产方式的基本价值构成、价值增加方式和路径等。但需要指出的是，对于以数字化信息为基础的数字价值增加方式的研究仍然不足，导致人们对数字利益形成过程的认识存在偏差，甚至难以准确把握与衡量。由此就引申出对国际关系研究也会产生诸多影响的新问题。即，实证主义的国际关系研究关注的焦点在于容易识别的利益以及各行为体为追求利益所使用的战略等，^② 但随着数字经济的发展，数字利益的识别及计量将变得愈加模糊、复杂，需要包括科学技术等在内的多方面因素的支撑与辅助，因此，就可能在利益衡量及利益判定上出现两极分化的格局。数字技术领先的行为体会利用先发制人的优势，牢牢锁定自身的现实利益与战略利益，并借助一切可以利用的显性或隐性的手段和方式，实现自身利益最大化；而与之相比，部分技术落后的行为体则难以明晰自身的利益所在及获取利益的最优方式，并最终在新一轮全球经济利益的再平衡及再竞争中败下阵来。

（二）控制数字经济规则的制定权已然成为当前国际竞争的制高点

从国际政治经济学的视角来看，数字经济治理议题的倏然兴起，折射出全球围绕政治经济治理理念和现实利益的竞争日趋“白热化”。虽然全球治理，尤其是全球经济治理是充满理想主义甚至是浪漫主义色彩的理念与实践，但单从数字经济的现实利益和潜在价值来看，全球治理的“大脑”却始终未

① 赵昌文 《把握新时代新型工业化的新内涵》，《人民日报》2017年11月26日。

② 克里斯蒂安·罗伊-斯米特、邓肯·斯尼达尔编 《牛津国际关系手册》，第592页。

能摆脱“零和博弈”、利益至上的现实主义思维方式。国家利益的范围决定了国家主权的范围，并且随着全球化的发展，国家利益的内涵和外延也都因应而变，进而引发国家主权的内涵也随之发生相应变化。^① 简言之，国家利益在哪里，国家主权就延伸至哪里。随着全球经济一体化的迅速发展，全球经济治理的边疆和领域持续扩大。其中，数字经济的蓬勃兴起，在短时间内就促使参与其中的各主要国家的核心经济利益转移并集中于数字经济领域，从而使其国家主权也延伸至数字经济板块，产生了所谓“数字边疆”。受其影响，参与全球经济分工体系的各个国家在数字经济领域发生激烈的利益博弈，都希望能尽快在这一新兴经济领域构筑符合本国意志和基本利益的规则体系。同时，发达国家之所以始终意图向全球数字经济治理植入西方价值观与“道德规范”，就是因为它们将数字经济视为维护或扩大国家利益的重要抓手，而构建一套符合其所谓“新自由主义”价值观且有利于其国家战略利益的数字经济治理制度和体系，就是发达国家切实维护自身经济利益的战略性举措。由此可见，西方国家在全球经济治理中始终不愿意放弃“现实主义”思维范式。作为其中的重要参与者之一，日本也希望尽快在数字经济这一全球经济治理的新兴领域，构筑起符合自身国家主权和经济利益的规则，因此迫不及待地提出希望参与并引领全球数字经济治理。这也是本文研究力争阐明的要义之一。

此外，就更深层次的理念而言，西方国家之所以意图引领并主导数字经济治理的规则构建，主要是希望捍卫其二战后建立起来并一直坚持的“新自由主义”经济治理原则，认为市场的自动调节功能完全可以为经济运行创造最大效能，反对计划经济，反对政府参与生产、分配等相关经济活动。西方国家在总结战后自由经济发展的经验之后，于 1989 年形成了所谓的“华盛顿共识”，系统地整理并勾勒出以自由主义理念为基础的“经济治理政策组合”。此后，西方国家将“华盛顿共识”奉为全球经济治理的圭臬，并将其完全植入国际货币基金组织（IMF）、世界银行等全球主要经济、金融机构的政策审议及政策实施进程之中。但是，我们必须注意到，西方国家所倡导的“新自由主义治理模式”存在鲜明的两面性：一方面，西方国家仍然强调各国在全球数字经济发展中的相互依赖关系，并期待以构建全球通用制度的形式来摆脱全球数字经济领域的“无政府状态”，进而实现自身在数字经济新兴领域的利益最大化战略；另一方面，也是我们更应该警惕的，“新自由主义治理模

^① 樊勇明《西方国际政治经济学》（第二版），上海：上海人民出版社，2006 年，第 153 页。

式”具有一定攻击性和破坏性，因为其漠视多种政治经济制度并行的客观事实，甚至“要求各国以西方的新自由主义标准来改造自己的政治经济制度，这不仅会造成国际冲突与动荡，而且会把市场内在的负面影响扩散到其他国家”。^①

（三）从国际关系研究的视角出发，西方国家在全球数字经济治理问题上的“跃跃欲试”，暴露其意图扭转在全球经济治理乃至全球治理变革与发展大势中的不利地位

应该说，全球金融危机爆发之后，发达国家在全球经济治理板块的话语权和影响力均陷入持续下滑的状态。而与之相比，新兴市场国家及发展中国家参与全球经济治理的意愿和能力都在稳步提升，对发达国家组成的传统领导力量已构成挑战和压力，G20的应运而生就是一个直观且鲜明的反映。鉴于此，全球经济治理的发展大势总体呈现“南进北退”，而这里的“南”主要指的是以中国为代表的新兴市场国家和发展中国家，而“北”则是由日本、美国等发达国家组成的经济集团。面对全球治理领域“南进北退”的客观现实，欧美等发达国家始终不愿意接受或吞下这一苦果，反而更为积极地寻找新的抓手或突破口，意图扭转颓势，实现“凤凰涅槃”般的大局重塑。以此为背景，数字经济治理很快就进入了发达国家集团的政治视野。

一般而言，一国的经济条件越好，工业化水平越高，数字经济占其国民经济的比重就越大，整体的经济竞争力也越强。由此，发达国家显然较发展中国家，在数字经济领域更具优势竞争力，对全球数字经济的规则制定和体系构建也更具政治和经济影响力。当然，发达国家在数字经济领域存有的巨大经济利益，是其积极推动在数字经济治理上“建章立制”的主要动因之一。随着全球治理格局的深刻调整，西方国家愈发明确地表露出这一战略意图，希冀借助数字经济这一新兴议题，维护和巩固发达国家在全球经济治理平台上的优势地位，对冲新兴市场国家在这一领域逐渐积聚起的重要影响力和引领能力。由此可见，西方国家或许将“数字经济”视为捍卫抑或是巩固其全球政治经济领导地位的新抓手，希冀在数字经济范畴构建起新的制度高地，以遏制新兴市场国家和发展中国家对其在全球经济治理乃至全球治理中的统治地位所发起的挑战。

西方国家赋予全球数字经济治理的战略期待，让我们重新感受到集团竞争

^① 李滨、陈子焯《构建互利共赢的国际政治经济学理论》，《世界经济与政治》2019年第10期，第19页。

的国际政治传统思维范式。即，在国际政治领域，传统的国际格局强调竞争，主要体现为市场与市场的竞争、国家与国家的竞争、国家集团与国家集团之间的竞争等三种形态，而其中国家集团间竞争的核心是理念之争、制度之争、规则之争。^① 数字经济是国际政治经济领域的新焦点，也是发展中国家与发达国家之间利益竞争的新交汇处。以此为背景，在国际政治经济舞台上，日本率先提出意图主导数字经济治理的相关理念建构与制度建设的设想，这既是西方价值观与战略利益的直观表述，也是国际政治经济领域的关键性竞争即将转入围绕着与数字经济相关的理念、制度、规则及战略利益博弈的重要信号。

二、日本参与全球数字经济治理的设想与路径

日本首相安倍晋三在 2019 年初的达沃斯演讲中，首次透露了日本在数字经济治理领域的“宏大政治视野”，之后又将 G20 大阪峰会与数字经济治理议题牢牢绑定。借助成功举办 2019 年 G20 大阪峰会，日本也正式走到了全球数字经济治理的前台，并试图扮演引领性的角色。检索此前日本在数字经济领域的各种政治表态与政策实践，不难发现，日本在数字经济治理领域有自己的盘算与设想，并且很多问题业已从凭空设想或纸面文字转变为真实的政治实践与政策落实。总之，日本在数字经济领域的战略布局已日渐清晰，大致可分为加强“高标准和高质量”的理念传播、创新性地在双边及多边场合完成规则制定、提升自我能力建设以实现相应的战略辅助功能等三大板块。

（一）对全球层面的数字经济治理提出符合日本国家利益的战略理念，意图借助多边或全球外交舞台推广自身理念，并竭力将其转化为具有约束力的现实性规则

从全球治理的发展经验来看，任何治理规则的制定与设计都需要一个战略性的理念来支撑和驾驭，全球数字经济治理规则同样如此。如前文所述，以首相安倍晋三为代表，对外宣传日本数字经济治理理念成为日本政治家的主要任务之一。总体来看，日本对数字经济治理主要强调“三化一可”的理念性原则，即“自由化”“公开化”“无差别化”“可信任”，以突显日本在规则设计上的“高质量和高标准”特征。

^① 樊勇明、贺平 《“包容性竞争”理念与金砖银行》，《国际观察》2015 年第 2 期，第 6 页。

1. “自由化”和“可信任”原则。即“基于信任的数据自由流动”(data free flow with trust)原则,简称“DFFT”原则。^①这里,日方希望突出强调两方面内容:其一是自由流动,包括数据的流进和流出两大板块,即数据在流入一国或流出一国的过程中,不会受到包括政府干预等任何外在因素的干扰或影响,确保数据流动的自由度和流畅度,提升数据流动的效率;其二是可信任条件,这是为了确保数字流动的安全性和完整性。换言之,就是给予数据流动充分的信任和自由。

2. “公开化”原则。这也是日本政府在数字治理领域的主要关切之一。从日本政府公布的相关资料来看,其强调的“数据公开化”的主要针对对象就是政府数据,要求政府数据尽可能做到透明化和可获取化。

3. “无差别化”原则。这一原则强调数字经济治理规则的普遍性,即无论是发展中国家,还是发达国家,都必须遵守这一通用性规则,不会给予发展中国家或欠发达国家过多的特殊优惠政策。

(二) 在双边或小多边层面构建“数字经济治理同盟”,逐步将自身设想转变为具有约束力的现实规则

2018年9月25日,日本经济产业大臣世耕弘成、美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)和欧盟贸易委员西西莉亚·玛姆斯托姆(Cecilia Malmstrom)于纽约进行了第四次“日美欧三方会谈”。值得注意的是,在这次三方会谈后发表的联合声明中,首次就“数字贸易和电子商务”问题发表了共同看法,三方均表示对数字保护主义泛滥的担忧日益增加,同意以合作促进数字贸易和数字经济的发展,并通过促进数据安全来改善商业环境;另外,三方希望加速WTO的改革及规则更新,数字贸易相关要素能尽快反映在WTO的谈判进程及相关协定中。^②2019年1月9日,日美欧三方贸易部长又齐聚美国首都华盛顿,举行了第五次三边会谈并发表联合声明,其中就数字经济治理指出:日美欧三方对数字贸易和电子商务持共同关切的立场,同时重申推动在数字贸易和数字经济增长中的合作,以及通过提升数据安全改善商业环境的重要性。不仅如此,三方还明确表示

^① 首相官邸「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、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0123wef.html [2019-01-27]。

^② USTR, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union”, September 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral> [2019-01-22]。

支持尽快启动与贸易相关电子商务方面的 WTO 谈判，以期在尽可能多的 WTO 成员的参与下达成高标准协议；同时，三方期待在日本担任 G20 轮值主席国期间，G20 部长级会议能就贸易和数字经济方面达成进一步合作共识。^①

除参与日美欧三边机制的合作与谈判，日本还独辟蹊径，与美国率先达成了双边性质的所谓高标准且全面的“数字贸易协定”（2019 年 10 月 7 日日美两国于华盛顿签署）。就美国贸易代表处（USTR）公布的成果清单可知，日美数字贸易协定主要涉及以下六大领域，即：（1）禁止对以电子方式传输的数字产品，如视频、音乐、电子书、软件和游戏等征收关税；（2）确保数字产品的非歧视性待遇，包括税收措施的覆盖；（3）确保所有部门的无障碍跨境数据传输；（4）禁止数据本地化要求，包括对金融服务提供商的要求；（5）禁止任意访问计算机源代码和算法；（6）确保公司在产品中使用创新加密技术的灵活性。^②

不仅如此，日美数字贸易协定还对政府数据的开放性、反强制公开专有计算机源代码和算法等内容做了详细规定。^③由此可见，日美数字贸易协定内容完全符合日美欧三边贸易部长会议的共同精神，也是日美欧三边共同声明的政治精神在日美双边政治文件中的现实体现，更展现了日美两国对未来共同参与、主导全球数字经济治理的决心和意志。

（三）加强日本在数字经济领域的能力建设，为其参与全球数字经济治理奠定重要的知识储备与制度准备，即提升和参与数字经济治理相关的基础性战略辅助

与数字经济紧密相关的技术就是 ICT，而其中最具代表性的新兴领域就是第五代移动通信技术（5G）。5G 网络的速度相较之前提高了 200 倍，能效提升了 1000 倍，延迟时间缩短了 20 倍，这可以让任何设备、在任何地点接受

^① USTR, “Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the European Union, Japan and the United States”, January 9, 2019, [https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting\[2019-01-21\]](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting[2019-01-21]).

^② USTR, “FACT SHEET on U. S. -Japan Trade Agreement”, September 25, 2019, [https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement\[2019-10-24\]](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement[2019-10-24]).

^③ 同上。

或传输感应数据^①，由此其受到全球主要国家的高度关注。据日欧产业合作中心2015年发表的《日本和欧盟的数字经济》报告显示，2012年数字经济已在日本经济中占有相当大的比重，如与数字经济紧密相关的ICT领域，其经济规模占日本国内生产总值（GDP）的9%，同时提供了7%的就业机会；与之相比，2011年欧盟在ICT领域的经济规模仅占其GDP总量的4%，提供了3%的就业机会。^② 仅从这一比较结果可见，数字经济已成为日本经济的重要组成部分，且日本在ICT等核心技术领域保有较大的竞争优势，这也是支撑其数字经济蓬勃发展的主要动因之一。而且，日本并没有停止或放缓ICT领域的发展与进步。为了在国内尽快实现5G传输的全覆盖，2019年4月10日，日本总务省将5G信号频段分配给了NTT都科摩、KDDI（au）、软银及乐天移动（新加入该领域）四家公司^③，标志着日本向5G商用化正式迈出坚实一步。6月，日本内阁会议敲定《IT新战略》，提出将日本全国的20.8万个交通信号灯改建为5G移动通信系统的基站^④，此举显然有助于解决5G基础设施覆盖面不足的弊端，将加速5G网络在日本国内的全覆盖。

在加强以5G为代表的数字领域基础设施发展的同时，日本还将数字经济发展战略与社会发展战略紧密结合，希望实现二者中长期发展的有机融合，同时构建政府、企业、个人三者良性互动、持续优化的智能社会发展体系。如日本政府在2018年公布的年度例行“经济增长战略”报告——《未来投资战略2018》中，数字领域的项目开发与社会发展战略二者被有机融合在一起，通过时间轴和板块轴的概念，构建起数字化“旗舰项目”的立体分布图（参见表1）。由此，未来ICT的普遍应用将成为支撑并串联日本所有产业发展的基轴，并在短、中、长等不同时期内展现完全不同的产出效果，进而带动汽车、医疗、能源、金融、农业、城市建设等各个产业及社会综合治理的高质量发展。更为重要的是，这些发展所获取的经验与成绩都将转化为日本参与全球数字经济治理的政策建议与战略储备。

① Hosuk Lee-Makiyama, *Regulatory Assessment & FDI Review: The Digital Economy in Japan*, LSE Consulting, July 2018, p. 4.

② EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, “Digital Economy in Japan and the EU: An Assessment of the Common Challenges and the Collaboration Potential”, 2015, p. 6.

③ 《日本总务省向4家移动通信运营商分配5G信号》，共同网，2019年4月10日，<https://china.kyodonews.net/news/2019/04/c70df2a460b9-45g.html> [2019-04-11]。

④ 《日本内阁敲定IT新战略 利用交通信号灯建5G基站》，共同网，2019年6月14日，<https://china.kyodonews.net/news/2019/06/d1a68e91aa22-it-5g.html> [2019-06-14]。

表 1 日本为构建“社会 5.0”而设定的数字化“旗舰项目”

项目类别	项目名称	涉及的主要内容
“次世代”项目	构建次世代的移动体系 (mobility system)	①无人驾驶的实用化 ②公共交通整体的智能化发展
	构建次世代的健康医疗体系	①向个人提供最合适的健康、医疗和护理服务 ②提升医疗、护理的现场工作效率 ③实施并完善远距离医疗和护理
“经济活动之粮”项目	推进有助于能源转换和脱碳化的技术革新	①推进利用数字技术的能源控制、蓄电、氢能源利用等领域的技术开发,鼓励日本企业主动提出相关意见和信息,促进金融机构及投资方之间的对话及相互理解 ②推进电动汽车、燃料电池车等次世代汽车的普及 ③在国际推广日本脱碳化的技术和产品,引领世界整体的能源转化和脱碳化的发展 ④面向 2021 年度起实施的,有助于活用蓄电池、电动汽车、能量回收等分布式能源 (distributed energy resource, DER) 的虚拟电厂 (virtual power plant, VPP) 的正式投产,推进关于可利用能源的扩大、管理技术的实证及制度完善等 ⑤在全球市场绿色化发展的进程中,构建日本引领性的脱碳化经济增长战略,并以“巴黎协定”为基础,制定温室气体低排放的经济社会发展长期战略
	推进金融科技 (FinTech)、无现金化发展	①推动相关法律的制定与完善,以及相关政府部门的合作 ②推进体系构建及导入应用于市场监管的 AI 的相关讨论,以便于使用区块链 (blockchain) 技术、时间戳 (timestamp) 等简易且安全度较高的个人识别手续 ③设立由产官学三方共同参加的“无现金推进协议会”(拟用名),讨论构建无现金化社会的路径及措施,确保简易且高安全性的决算方式等
行政、基础设施相关项目	推进数字治理	①2018 年向国会提交《数据第一法案》(拟用名),通过后台协作,调整附件文件撤销、盖章及当面手续等个人确认方法,实现手续费的网上支付和应用程序编程接口 (application programming interface, API) 的完善等 ②实现面向个人行政手续的一站式、一体化服务,2019 年度内实现“法人设立手续”的网上一站式服务,2020 年度起逐步开启企业从业人员的社会保险及缴税手续的一站式服务 ③完善法律条件,以方便个人利用智能手机在线完成公共性认证等手续 ④尽快实现诸如公共交通信息数据、访日游客消费情况、避难地图等行政数据的公开化 ⑤强化体制建设,推动上述计划落地
	构建次世代的基础设施维护系统	①构建基础设施数据平台,集约、共享基础设施相关数据 ②国家明确现场施工的要求标准,鼓励民企积极利用开放式创新的方法进行开发,与此同时,2018 年内制定关于新技术开发、导入及数据利用的今后五年“路线图”

行政、基础设施 相关项目	加速导入政府和社会资本合作 (PPP) / 私人主动融资 (PFI) 方法	<ul style="list-style-type: none"> ①维护国有森林公益性机能的同时,完善能够实现民间经营者长期、大批量使用收益的机制,强化机场、上下水道、道路、文教设施、港口等重点领域的合作开发 ②内阁府及其他政府部门聘用具备专业知识和丰富经验的专职性民间人士,以便于公共设施运营等 PPP/PFI 的进一步扩大利用 ③促进成果导向型的民间委托合同方式的利用与普及,以节约行政成本,解决社会课题,提升新政效率
“地区”“社区” “中小企业” 相关项目	农林水产业的智能化发展	<ul style="list-style-type: none"> ①利用传感数据与大数据解析实现农业栽培管理的最优化 ②借助人工智能 (AI) 使栽种技艺得以传承 ③利用机器人和无人机等实现无人化、省力化作业,扩大种植规模,提升生产效率 ④实现价值链整体的数据化管理,依据市场信息决定最优的生产量和出货量,最小化生产成本 ⑤将上述农业领域的创新扩大至林业和水产业
	智能城市建设	<ul style="list-style-type: none"> ①推进城市建设与公共交通的协作 ②利用次世代的移动服务和 ICT 等新技术、官民数据等,加速构建“集约型加速网络”,并以此推进“样板城市”的建造 ③利用自动驾驶等高效的移动服务、购物帮助及护理服务等,解决少子老龄化社会的城市课题,并借此打造地区性的产业支柱
	进一步推动中小企业的生产性革命	<ul style="list-style-type: none"> ①强化与中小企业经营改善紧密相关的 IT 帮助体系,依托固定资产税的减负措施及补贴制度等,推动中小企业积极引进 IT、机器人等 ②加速对中小企业发展的资金供给,并通过设定相应的指标群 (KPI),明确并完善《经营者保证指针》的落实

资料来源: 笔者根据相关资料整理制表, 参见: 首相官邸『未渚投资战略 2018』 Society 5.0「データ駆動型社会」への編革—基本的視座と重煮施策—、2018 年 6 月 15 日、8—13 頁。

三、日本积极推动数字经济发展的动因分析

日本之所以积极推动数字经济议题的全球性讨论,并在国内积极推动与数字经济紧密关联的政策部署,完全是基于内、外两大板块的综合性考量,构建“内外联动”的政经战略布局。对外而言,日本视数字经济为其新时代追求全球政治大国地位的重要抓手;对内而言,数字经济为其实现经济复苏、提升国家实力的重要路径,是日本经济重拾泡沫破灭之前那段辉煌历史的希望所在。

(一) 对外彰显“大国”政治影响力,并试图“以小推大”,构建所谓“大国”形象

具体而言,在对外方面,日本在数字经济议题上主要存在以下多个方面

的综合考量。

第一，日方希望以数字经济治理为切入口，推动全球经济治理体系乃至战后秩序的改革与重构。自 20 世纪 60 年代末日本成为全球第二大资本主义经济体之后，“政治大国”的梦想就成为日本的迫切追求与渴望，其中最具代表性的当属前首相中曾根康弘的“战后政治总决算”。应该说，日本为成为“政治大国”付出了相当大的努力，但始终未能摆脱两大主要障碍：一是在国际事务中的议题设置能力；二是规则制定的能力。鉴于此，日本希望借 G20 大阪峰会之机，主动设计并引领数字经济治理规则的议题设置与讨论，进而弥补自身在战后外交中所暴露出的两大欠缺。而从客观的历史大背景出发，应该说数字经济议题本身迎合了当今世界政治经济发展的潮流，是发达国家及新兴发展中国家普遍关心的重要课题之一。由此，数字经济被日方视为撬动全球经济治理甚至是全球治理体系改革的可行性支点，是推动战后秩序重构的重要抓手和战略性依托。实际上，当日本经济在战后迅速恢复并成长为资本主义世界第二大经济体之后，日本就开始对战后秩序的制度安排表现出或多或少的不满或抵触，而调整或改革战后秩序成为日本保守主义政客及学者谈论的主要话题之一。日本知名保守派学者中西宽就认为，战后秩序已经提供了 70 多年的和平与稳定，同时也显现出逐渐动摇的趋势；战后秩序是工业文明鼎盛时期所形成的制度，确实已难以适应时代发展的需要。^① 中西宽的这一表述代表了日本国内一大批保守主义学者的基本观点，也昭示了日本试图改变战后秩序的政治意图。因此，对于这些人而言，数字经济就是日本实现政治抱负的寄托和希望。

另一方面，全球经济秩序的演变及经济治理体系的改革进程也为日本参与全球数字经济治理提供了一定契机。尤为值得关注的是，作为战后全球自由贸易体系的主要支撑，WTO（前身为“关税及贸易总协定”，GATT）的运行遭遇困难，相关制度改革迫在眉睫。而在日本看来，WTO 改革亟须解决两大主要问题，一是针对数字经济及国家资本主义等制定相应规则；二是改革纷争解决机制。^② 由此可见，日本敏锐地捕捉到了这一现实问题的客观存在，并希冀在此轮 WTO 改革进程中为自己寻找到新的、更高的站位。当然，日本

① 中西宽「戦後秩序の动摇と日本外交の課題」、『国際問題』2018 年 1・2 月号、25 頁。

② みずほ総合研究所「安倍政権の今後の政策課題—アベノミクスの纏仕上げからポスト・アベノミクスへ—」、2018 年 10 月 10 日、30 頁、<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/urgency/report181010.pdf> [2019-06-03]。

的战略目标并不仅仅局限于 WTO 框架体系的改革与调整，还着眼于未来全球经济治理体系的长远发展及自身在其中的战略定位，更希望借助在数字经济领域所建构起的新兴战略优势，奠定其在全球经济乃至全球政治治理体系中的引领性地位与影响力。

第二，以数字经济为切入口，构建新的“日美欧”三边抑或是小多边经济治理“同盟体系”。应该说，日本一直就热衷于构建由其参与且可以发挥足够影响力的、行之有效的小多边经济治理体系，这透过肇始于 20 世纪中叶的日美欧三极会议、七国集团（G7），乃至为应对全球金融危机而迅疾成立的 G20 等多个案例可见一斑。实际上，在全球治理的个别议题上构建小多边同盟体系，向来是日本外交的“小伎俩”，其也希望借助“切香肠”的进取方式，实现步步为营、总体突破的战略目标。以日本参与并推动全球贸易体系改革为例，日本同样也是采取类似“切香肠”的方式，逐步向构建“高质量、高标准”的贸易体系框架小步前进。在 2017 年初美国宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）机制后，日本“义不容辞”地承担起 TPP 谈判领头羊的角色。之后，在日本的主导下，TPP 更名为“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP），并最终步入正式实施阶段（2018 年 3 月 8 日签署，2018 年 12 月 30 日正式实施）。与此同时，日本与欧盟的 EPA 也已正式生效（2018 年 7 月 17 日签署，2019 年 2 月 1 日正式生效）。在实现与亚太部分国家和欧盟之间达成新贸易协定的基础上，日本将下一个新贸易规则制定的合作对象锁定为美国。2019 年 10 月 7 日，日美在华盛顿签署了贸易协定，同时，作为贸易协定的附属品，日美两国还达成了“数字贸易协定”。由此可见，日本在制定新贸易规则问题上已积极实施构建双边及小多边的“同盟治理体系”战略，以期推动自身升格为全球主要贸易合作框架的新中心和自由贸易新规则构建的主导力量。基于在贸易体系改革问题上所积累的丰富经验，日本在全球数字经济治理问题上同样也以双边及小多边为切入点，积极探索新理念与新规则的达成与落实，进而确保日本在这一全新领域中的引领性地位和政治影响力。鉴于此，日美数字贸易协定或许仅仅是一个开端，之后必将扩大至日美欧三边性质的相关协定，甚至可能扩大为 G7 等发达国家集团内部的共同立场。

（二）对内服务经济社会的发展需要，为经济结构升级和社会转型创造基础性条件

第一，借助以 ICT 为基础的数字经济的发展，弥补自身经济发展动力不

足的弊端，促进现有经济结构的转型升级，同时试图为未来经济发展寻求新增长动能，并构建新的经济循环系统。在日本看来，21 世纪以前经济活动的代表性基础条件是稳定的能源和资金供给，但能源供给是日本经济的潜在“弱项”，而在资金问题上日本也已经在世界竞争中相对落后，因此，日本在能源和资金两方面均不具备竞争优势。而在 21 世纪的数据驱动型社会中，优质、动态且丰富的“现实数据”（real data）是经济活动的最重要“粮食”，数据本身是极具价值的，能否在数据领域称雄将决定经济发展前景。^①

数字经济是日本经济结构性改革的“灵魂”。日本希望将数字经济治理与国内经济结构性改革相绑定，实现二者的良性互动与共同进步。2012 年末安倍政府上台执政后，就提出“安倍经济学”设想，并着重强调其中的“第三支箭”——结构性改革。经过七年多时间的摸索与积累，最终“安倍经济学”结构性改革政策的焦点集中于六大核心板块：（1）以诱导多能干细胞（iPS cells）为技术依托的新型健康医疗产业；（2）以机器人技术为支撑的高端装备制造业；（3）以氢能源等清洁能源为核心的新型能源产业；（4）以无人驾驶技术为引领的新型汽车制造业；（5）以可再利用技术为战略导向的航天航空产业；（6）以高效、无公害技术为基础的环境保护产业。表面上看，这六大日本经济未来的支柱型产业是相互分离、独立的，但实际上它们之间是完全关联、密不可分的，其中发挥“穿针引线”功能的恰好就是数据的交换与流通。换言之，以 ICT 为基础性支撑的数字经济，是上述六大支柱型产业的“托底”和支撑，而这六大产业又是数字经济在各个具体领域的真实体现。基于此，发展数字经济业已升格为日本解决困扰自身经济发展现实困难、突破未来发展瓶颈的必由之路。

此外，数字技术的发展还有助于日本克服“人手不足”的现实困难，为重塑经济与社会的未来预期增加砝码。2019 年 6 月，日本商工会议所公布的《关于应对人手不足的调查》报告显示，66.4% 的被调查企业表示存在人手不足的现实困难，较 2018 年度的统计数据（65.0%）上升了 1.4 个百分点，延续了自 2015 年度以来持续恶化的趋势。其中，主要出现人手不足的三大行业分别是餐饮及酒店（81.8%）、健康护理（79.2%）和运输业（78.2%）；不仅如此，超半数（52.1%）的被调查企业表示未来三年内人口不足问题将变

^① 首相官邸『未瘡投資戦略 2018「 Society 5.0」データ駆動型社会』への綱領—基本的視座と重煮施策—、2018 年 6 月 15 日、5 頁、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_d1.pdf [2019-06-05]。

得更为严峻。^① 面对这份报告所公布的调研数据，日本政府似乎早有先见之明，在其公布的《2018年制造业白皮书》中就已强调，“人手不足”是当前日本制造业面临的主要困难，为此必须依托数字化工具，重新构建新的制造业“现场力”。^② 有鉴于此，为了弥补劳动力不足的现实困境，日本唯有借助机器人、人工智能（AI）、物联网（IoT）等与数字技术紧密关联的新兴技术，以提升自动化水平，进而提升生产效率。换言之，与其说是利用数字技术解决劳动力供应不足的根本问题，毋宁说是改变或转变原有经济结构，重塑一个以数字技术为串联、数字经济为基础的新经济结构体系。

第二，积极转化日本在数字经济领域业已积累的制度和竞争优势，使其更好地服务于未来的经济建设与社会发展。

实际上，日本在数字经济领域有较强的竞争优势。日本总务省2018年3月公布的《ICT经济分析调查报告》，2016年日本民企信息化投资总额约为12.2万亿日元（以2011年为基准的实际值），信息化投资比率（对电子计算机及相关设备、电子通信器械和软件的投资额占总投资的比重）高达14.9%（2015年为14.7%）。^③ 因此不难发现，ICT产业是日本新增投资的重要对象，也是维持乃至提升日本经济增长的重要动力源之一。此外，据日本总务省2019年2月公布的《IoT国际竞争力指标》，尽管与ICT制品相比，IoT产品的市场规模较小，但除部分产品之外基本呈现正增长；从世界IoT产品的市场份额来看，日本占比最高为24%，美国和中国也占20%以上，居较高水平；至于潜在的竞争力方面，日本在研发基地数量和研发费用投入方面仅次于美国，但相关领域的并购数额及件数排在美国和中国之后的第三位。^④ 由此可见，日本在IoT产品市场具有极强的竞争力，且获得了较大经济利益，这为其参与未来数字经济竞争提供了较强的基础条件和潜在优势。

另外，日本在数字经济治理领域具备至少20年的经验积累及相关制度准

① 日本·东京商工会议所产业政策第二部「『人手不足等への拮据に關する調査』結果概要」、2019年6月6日、3—7頁、<https://www.jcci.or.jp/20190606hitodebusokuchosa-kekkgaiyo.pdf> [2019-06-11]。

② 経産省・厚生労働省・文科省「2018年版ものづくり白書『概要』」、2018年5月、2頁。

③ 経産省「平成29年度ICTの経産分析に關する調査報告書」、2018年3月、http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/h29_01.pdf [2019-05-22]。

④ 経産省「『IoT国際競争力指標（2017年実績）』の公表」、2019年2月19日、18頁、<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/sihyo2018.pdf> [2019-05-26]。

备（参见表 2）。就目前公开的资料显示，日本政府从 2000 年起就已经将数字经济治理纳入自身的政策视域，并积极制定相关战略规划及政策部署，希望能在这一新兴领域建立起日本独特的竞争优势。2000 年 11 月，日本国会通过《高速信息通信网络社会形成基本法》，成立了“IT 战略本部”，该部门成为日本制定数字经济治理规则及战略规划的最高权力机构。之后，日本陆续颁布并实施了《e-Japan 战略》（2001 年 1 月 22 日）、《e-Japan 战略 II》（2003 年 7 月 2 日）、《U-Japan 战略》（2004 年）、《i-Japan 战略 2015》（2009 年 7 月）等。一方面，日本投入巨资，集中力量进行宽带等相关基础设施的建设与完善；另一方面，日本意图将数字技术应用于经济社会部门及产业的发展，主要集中于食品、医疗、中小企业金融、行政和就业等重点领域。2010 年 5 月，日本制定并实施《新通信技术战略》，加速建设政府“首席信息官”（chief information officer, CIO）体制；2013 年 5 月 24 日，日本国会通过《政府 CIO 法》，标志着政府“一极化”管理信息及网络安全的战略架构正式启动，“IT 战略本部”升格为“高速信息通信网络社会推进战略本部”，统筹各相关部门的工作，并将数字化信息产业应用于区域振兴、资源（主要体现为利用卫星通信的海洋宽带）和智慧农业等领域，目标是将日本打造成世界上最先进的“IT 国家”。2018 年 6 月，日本内阁通过的《未来投资战略 2018》报告中，明确提出将重点推进数字治理，并制定了《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》。

表 2 21 世纪以来日本构建数字经济发展框架的制度安排

时间	重要事件
2000 年	国会通过《高速信息通信网络社会形成基本法》（IT 基本法），成立“IT 战略本部”
2001 年	颁布《e-Japan 战略》，集中力量投入宽带基础设施建设
2003 年	制定《e-Japan 战略 II》，意图将数字信息技术应用于经济社会相关产业的发展，主要集中于食品、医疗、中小企业金融、行政和就业等领域
2004 年	制定《U-Japan 战略》，建设“泛在”网络社会（广泛存在、无所不在的网络社会），从网络、终端、平台和应用这四个层面构建数字信息技术与经济社会的联系
2006 年	出台新的 IT 改革政策，深化 IT 产业结构改革
2009 年	制定《i-Japan 战略 2015》，提出面向数字经济新时代的战略政策，实现数字信息产业在经济社会的普惠性
2010 年	制定《新通信技术战略》，加速建设政府 CIO 等推进体制

2011年	颁布《推进 ICT 维新愿景 2.0 版》，希望打造强大的日本数字信息经济；制定《关于促进行政电子化的基本方针》，导入政府 CIO 制度，并将其作为推进政府行政电子化的“指挥塔”，迅速且有力地推进行政电子化进程
2012年	提出《日本复兴战略》，明确将通过数字信息产业振兴日本经济；制定《更新政府信息系统的基本想法》，明确政府 CIO 的功能，并向下一届国会提交相关法案，赋予政府 CIO 必要权限
2013年	国会通过《政府 CIO 法》，标志着政府“一极化”管理信息及网络安全战略架构正式启动，与此同时，内阁官房内新设一个公务员职位——“内阁信息通信政策监督”（日文为“内閣情報通信政策監”），以辅助内阁官房长官及副长官的相关工作，统筹管理内阁官房内的通信信息及行政运营事务等 “IT 战略本部” 升级为“高速信息网络社会推进战略本部”，统筹相关各部门工作，并将数字信息产业应用于区域振兴、资源和智慧农业等领域，目标是将日本打造成“IT 国家”，即世界上最先进的 IT 国家
2017年	内阁会议通过《创造世界最先进 IT 国家宣言及推进官民数据利用基本计划》，希望进一步扩大网络通信基础设施建设，战略性地提升日本 ICT 的竞争力水平，同时扩大政府数据与民间数据的共享力度，构建真正意义上的自由信息化社会
2018年	内阁会议敲定《IT 新战略》，主要内容是实现把设置于日本的约 20.8 万个交通信号灯作为第 5 代（5G）移动通信系统基站的设置场所使用

资料来源：笔者综合相关资料整理制表，参见蓝庆新、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，第57页。

第三，利用数字经济的发展，为日本社会的成功转型提供更多动能和保障。

实际上，数字经济和面向“社会 5.0”^①的发展在日本社会转型及经济改革中扮演着引领性的角色，技术进步将帮助日本克服其自然禀赋上的弱点，尤其是数字技术将在接下来的商业竞争中继续有效地支撑日本的 GDP 和生产效率的提升。^② 日本学者柏木惠指出，为了在有效劳动力减少的情况下提升生产效率，除变革工作方式以外，必须借助数字化革命来提升业务效率，其中，机器人流程自动化（robotic process automation, RPA）是颇具代表性的举措之一。^③ 以此判断为基础，《未来投资战略 2018》报告的副标题就选用了“面向

① “社会 5.0”是日本在“超智慧社会”发展战略基础上的理念更新，强调以问题导向为基本思维范式，以解决一系列社会现实问题为主要突破口，最大限度地依托 ICT 的发展和运用，融合现实与虚拟两大空间，构建起“学习型”新发展模式，并掌握相关国际标准制定的主动权，推动日本社会与经济的同步性发展。参见刘平、陈建勋《日本新一轮科技创新战略“新层次日本创造”与“社会 5.0”》，《现代日本经济》2017年第5期；丁曼《“社会 5.0”：日本超智慧社会的实现路径》，《现代日本经济》2018年第3期。

② Hosuk Lee-Makiyama, *Regulatory Assessment & FDI Review: The Digital Economy in Japan*, LSE Consulting, July 2018, p. 15.

③ 柏木惠「デジタル改革時代の業務効率化」、『Ace 建设业界』2019年2月号、https://www.canon-igs.org/column/190322_kashiwagi.pdf [2019-06-10]。

‘社会 5.0’和‘数据驱动型社会’的变革”的醒目提法，凸显日本对数据、数字经济等新兴议题对现代社会及未来社会的战略性影响的重视与关注。

随着战后黄金一代的逐渐褪去及“少子老龄化”的人口结构愈发凸显，日本经济和社会的发展均面临着人力不足的现实困境。但是，日本并不愿意以放开移民政策为代价，换取大量劳动力的流入和人口结构的改善与优化。为了切实、有效地解决这一威胁日本经济及社会发展的现实困境，日本果断地选择技术创新及与之相关的制度改革，数字经济相关的技术革命及制度改革就是其中的典型代表之一。

此外，根据日本政府对未来社会发展模式的规划思路，日本实现“社会 5.0”战略设想的核心工程是构建以数据为依托的两个庞大体系：一是次世代的移动体系（mobility system），其中包括无人驾驶的实用化和公共交通整体的智能化发展；二是健康医疗体系，这涉及向个人提供最合适的健康、医疗和护理服务，提升医疗、护理的现场工作效率，实施并完善远距离医疗和护理等。^①

综上所述，日本之所以将数字经济确定为 G20 大阪峰会的主要议题之一，同时积极推动并希冀引领构建全球范围的数字经济治理规则，主要是因为其在数字经济领域有一定积累，同时也希望借数字经济议题大展拳脚，促进国内经济结构性改革和社会转型的同时，在国际场合提升日本的政治地位和影响力。

四、日本参与全球数字经济治理的前瞻性分析

在日本迎来“令和”新时代的背景下，积极参与并意图引领全球数字经济治理是日本经济外交的新表现形式之一。作为战后日本对外交往的主要形式之一，经济外交一直扮演着举足轻重的角色。提及“经济外交”，可以简述为“为了政治的经济和为了经济的政治”，即，利用政治外交的手段实现经济发展的目标，抑或是利用经济手段来实现某种政治目的。战后日本受历史、政治、经济等多元性问题的约束，被动地选择经济外交这一特殊的政治手段，

^① 首相官邸『未瘡投資戦略 2018「 Society 5.0」データ駆動型社会」への刷新—基本的視座と重奏施策—』、2018 年 6 月 15 日、8—10 頁、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_d1.pdf[2019-06-05]。

以重新构建起日本与国际社会的联系与交往。战后日本经济的“凤凰涅槃”及日本顺利转变为全球经济治理体系中的重要一员，都在一定程度上体现了日本经济外交的巨大成功。尽管如此，日本未来参与全球数字经济治理的政策走向仍取决于以下多方面因素。

第一，日本国内经济界的意见与设想将是决定日本未来数字经济政策走向以及日本参与全球经济治理的主要因素。实际上，国内经济界的支持与推动是日本积极倡导数字经济治理的原动力。进入 21 世纪，日本经济界已就数字经济的具体实践和未来发展等展现出极强的兴趣和期待。具体而言，自 2010 年 4 月起，日本三大经济团体之一的经济同友会就以如何做好健康医疗领域的的数据利用等方面提出了侧重不同的政策建言，其中涉及主题包括医疗领域的 ICT 利用与数据化医疗政策的实施（2010 年 4 月）、依托 ICT 提升经营效率（2011 年 3 月）、促进医疗数据的累积与利用（2012 年 5 月）、医疗服务质量可视化（2014 年 6 月）、依托大数据分析抑制补贴增长和提升医疗水平（2015 年 4 月）、推进数字化健康的创新（2015 年 4 月）、推进数据健康基本法的制定（2018 年 5 月）等等。^① 2019 年 3 月 6 日，日本经济团体联合会与税制委员会共同向经济合作与发展组织（OECD）提交了关于数字经济征税问题的建议书，其中明确指出数字技术的发展是推动未来世界经济增长与变革的引擎，同时也可以解决社会的整体性问题。因此，制定对数字经济征税的相关制度，应以不阻碍数字技术以及利用数字技术的相关产业发展为前提。同时，坚持简单且具有一贯性的原则，避免二重征税问题的发生，为公平竞争创造长期性的制度保障。^② 2019 年 5 月，经济同友会又就数据治理向日本政府提出政策建言，强调数据化的根本目的并不仅仅是实现行政服务的网上办理，而是利用数字技术提升国民生活的便利化程度，同时借助对最新数据的官民合用，创造出附加值。^③ 由此可见，日本经济界就数字经济的具体应用

① 経経同友会「データ活用の推進を急げ—今ある健康・医療・介護データを活用・連結しビッグデータへ—」、2019 年 6 月、5—6 頁、<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/190603a.pdf> [2019-06-11]。

② 日本経経団体連合会・税制委員会企画部会「経経の電子化に惹る課税上の課題への社公公開諮問文書に於する意見」、2019 年 3 月 6 日、<http://www.keidanren.or.jp/policy/2019/017.html> [2019-03-08]。

③ 経経同友会「デジタル・ガバメント推進に関する提言—データを中心とした国家価値創造に向けて—」、2019 年 5 月、1 頁、<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/190529a.pdf> [2019-06-11]。

及未来发展等已具备成熟的想法与思路，对在全球层面制定数字经济治理规则等也有自己独立的思考与设想。值得强调的是，日本经济界所强调的数据治理，不仅仅是要突出提升效率的重要性，更要赋予经济发展以新的动力与附加值，这或许是日本未来数字经济政策的主要取向之一。

第二，日本在国际政治舞台上实际具备的外交能力与影响力。纵观战后日本参与全球经济治理的短暂历史，不难发现，实际上日本并不缺乏对全球议题的敏锐洞察力，在个别领域也展现出一定的政治引领力和感召力，如以“京都议定书”为标志的气候变化问题。与之类似，在数字经济议题上，日本也表现出了足够的判断及行动能力。中西宽就一针见血地指出，随着 2008 年金融危机的影响在一定程度上逐渐淡化，发达国家与新兴市场国家之间的裂痕愈发明显，致使因危机而生的 G20 陷入停滞不前的状态。^① 在这一特殊背景下，日本主办的 G20 峰会希望凸出“融合效应”，即融合发达国家与新兴市场国家之间逐渐扩大的裂痕，以此展现日本在全球政治舞台中的协调力和掌控力。鉴于此，日本希望也需要找到一个可以破题的关键性议题，来打破僵局、弥合分歧，更彰显经济实力和政治影响力。而数字经济议题恰好是完全覆盖发达国家和发展中国家的共同议题，也是当前全球经济治理体系改革进程中迸发出的全新议题，具有足够的想象空间与政策协调空间。从这一层面来看，日本将数字经济议题确立为 G20 大阪峰会的核心议题之一也是必然的、明智的选择。尽管如此，这里有必要回顾一下日本在应对气候变化问题上的外交战略。具体而言，日本曾一度希望借“京都议定书”动员国际社会共同应对全球气候变暖问题，并以“以小推大”的方式，全面提升日本在全球政治中的引领力与影响力。但事与愿违，“京都议定书”的执行并没有达到预期效果，并且，因日本在 2011 年的东日本大地震后，大规模扩大火力发电的规模，导致其二氧化碳的排放量急剧飙升，反而成为被全球诟病的主要对象国。最终，日本在气候变化问题上预设的政治理想未能完全实现。有鉴于此，未来日本能否借数字经济议题实现自己的“大国梦”，仍取决于全球政经格局的走势及日本自身政治与经济的能力建设，而后者是关键性的内因所在。

第三，对数字经济的现实应用是决定未来日本在全球数字经济治理中的关键所在。尽管日本在抢占全球数字经济治理的话语权方面可谓“夺得先

^① 中西宽「戦後秩序の动摇と日本外交の課題」、『国際問題』2018 年 1・2 月号、24 頁。

机”，但后续日本能否继续维持这一竞争优势，将现阶段与美欧等主要经济体达成的相关规则与制度推广至全球经济治理平台，使之成为引领性、普遍性、标准化的制度安排，仍充满不确定性。并且，日本对数字经济的现实应用也将在很大程度上决定其对数字经济的认知与理解。日本总务省 2019 年 5 月 31 日公布的“2018 年通信利用动向调查”显示，仅有 12.1% 的日本制造业企业正在引进 IoT、AI 等系统或服务，加上计划引进的制造业企业，这一比重也仅有两成左右（20.6%）。^① 显然，这一统计数据折射出一个不利的信号，即，日本企业对数字经济以及与之相关的技术革新等并不重视，这可能影响日本在数字经济领域的综合实力及竞争力。

第四，全球政治经济博弈格局的嬗变，是影响日本参与全球数字经济治理的主要外部因素。通过前文的分析不难发现，日本在数字经济治理问题上所体现出的价值观是完全西方化的，强调所谓的民主与人权，忽视了政府的职能担当，更没有客观、综合地考虑数字领域的安全问题。尤其是日本政府反复强调的“自由化”和“可信任”原则，以及禁止数据本地化等存在一定争议的规则制度，均与当前部分主要国家及地区的数字经济治理理念格格不入。由此，围绕着数字经济治理，当前全球政治博弈格局实则已分化为以日、美等西方国家为代表的所谓“自由派”，和以重视“安全管理”为代表的“安全派”两大阵营之间的对峙，短时期内二者难以达成妥协。受其影响，与全球数字经济治理相关的规则与制度或许短期内也难以确定、成形，与之相关的 WTO 改革以及全球经济治理体系改革等重要议题也将难以获得突破性进展。换言之，全球经济治理体系改革进程将出现放缓、迟滞或长期化的趋向，当然，这最终还是取决于全球主要国家之间政经博弈的结果。从这一层面来看，日本作为数字经济治理领域“自由派”阵营的主要成员，尽管其在数字经济治理方面业已抛出诸多创新性理念和构想，并彰显出一定的政治“雄心”，但未来日本因素究竟能产生多大作用，抑或是日本对全球数字经济治理影响几何，仍需要一段时间的观察与评估。

第五，也最为重要的是，作为全球主要经济大国之一，日本在数字经济问题上的先发制人、积极主动，在一定程度上鲜明地昭示了其经济外交和对外政治的转型与突破。鉴于此，未来日本会更为积极、广泛地参与包括数字

^① 总务省「平成 30 年通信利用动向调查の結果」、2019 年 5 月 31 日、30 頁、http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/190531_1.pdf [2019-10-01]。

经济议题等在内的全球治理，而日本因素所产生的现实作用也将随之同步性扩张，对此不容小觑，应加以重视。

总而言之，数字经济与全球治理的结合，孕育出全球数字经济治理这一全新产物，其也真实反映了当前全球政治经济的客观发展。但如何为全球数字经济治理构建一种普遍的、平衡的理念内核，形成一套兼具公平、公正、高效的规则体系，以促进经济全球化、贸易自由化的有序发展，同时有效抗衡经济单边主义、贸易保护主义的“逆流”横行，这对于包括日本在内的主要经济体而言，的确是难以回避且亟待解决的重要课题。

The Conception and Practice of Japan's Participation in Global Digital Economic Governance

Chen Youjun

With the booming digital economy, the digital economic governance has become a new focus of global economic governance game, with the power to control the formulation of digital economic rules becoming a key point of the international competition. Western countries have shown a strong “enthusiasm” for taking part in the governance, among which Japan regards the rule-making of the governance of global digital economy as one of its new diplomatic tasks. Japan mainly emphasizes the principles of liberalization, openness, undifferentiation and reliability, so as to highlight its characteristics of “high quality and high standard” in the design of rules. In the practice, Japan attempts to build a “digital economic governance alliance” on the bilateral and multilateral levels that gradually transforms its vision into binding real rules and constantly strengthen its capacity-building in the field of digital economy so as to enhance its role for participating in the global digital economic governance. Japan attempts to take digital economic issues as a new impetus to expand its international influence as a “great political power” as well as to create favorable condition for economic structure upgrading and social transformation. However, due to factors relating to opinions of Japan's domestic economic circle, Japan's own diplomatic capacity and influence and changes of the global political and economic configuration, there are still great uncertainties in Japan's orientation for its future digital economic policy.

グローバルなデジタルエコノミー・ガバナンスにおける日本の構想と宓蹊

陈友骏

デジタルエコノミーがどんどん発展するにつれ、デジタルエコノミー・ガバナンスはグローバルなエコノミー・ガバナンスのゲームの新たな焦点となっており、デジタルエ

コノミー関連のルール制定権を握ることはすでに当面の国際競争の「管制高地」となっている。日本を含む西側諸国はこれに非常に積極的で、グローバルなデジタルエコノミー・ガバナンスの理念構築とルール制定を主導することを望んでいる。このうち、日本はグローバルなデジタルエコノミー・ガバナンス関連のルールづくりを外交の新たな任務の一つとしている。全般的にみて、日本はデジタルエコノミー対策において、主に「三つの化、一つの可」（自由化・公開化・無差別化・信頼可能性）という理念的原則を強調し、ルール設計において「高い質と高い基準」の特徴が顕著である。実践では、日本は二国間または小範囲の多国間のレベルで「デジタルエコノミー・ガバナンス同盟」を構築して、自国の構想を徐々に拘束力ある現実的ルールにしていき、同時に自国のデジタルエコノミー分野の能力づくりを強化して、デジタルエコノミー・ガバナンスに参加するための基礎的な戦略的支援を強化する。日本はデジタルエコノミーの議題を糸口にして「大国」としての政治的イメージをつくり、「大国」としての政治的影響力を外にはっきり示して、国内の経済・社会の発展のニーズを満たし、経済構造の高度化と社会のパターン転換の基礎的環境づくりに奉仕したいと考えている。しかしながら、それは国内経済界の意見・提案、日本自身の外交能力と影響力、デジタルエコノミーの現実への応用、及び世界政治経済のゲームの構造の変化などの多方面の要素に制約をうけている。将来、日本のデジタルエコノミー政策の方向性は依然として大きな不確定性がある。そういう状況のもとでも、日本はデジタルエコノミーの議題において外交上の積極性と向上心を示すことを重視する必要がある。

（责任编辑：张耀之）