美欧日数据治理政策及实践的比较分析与启示*

李成熙[1,2,3]　吴新年[1,2,3]
（1. 中国科学院西北生态环境资源研究院，兰州 730000；2. 甘肃省知识计算与决策智能重点实验室，兰州 730000；
3. 中国科学院大学经济与管理学院，北京 100190）

摘要：数据主权是国家主权在网络空间中的重要体现，加强全球数据治理成为当下国际战略共识。研究发达国家的数据治理政策及实践经验，对我国当前数据治理体系与能力建设具有重要借鉴意义。通过文献调研、网络调研等方式对美欧日代表性数据治理政策及实践进行梳理，采用“内容—价值—实践”的分析框架厘清美欧日数据治理政策核心内容、价值导向和实践路径的异同点。研究发现，美欧日数据治理政策的核心内容和价值导向存在相似性，但数据治理实践存在基于地区情况的差异。结合我国国情和数据治理发展需求，建议从完善数据治理体制和配套法规建设、抢抓数据治理话语权与规则制定权、重视加强数据治理领域的国际合作和推动数据要素利用及价值实现4个方面入手，不断提升数据立法域外效力、数据治理国际竞争力，并推动构建开放共赢的数据治理新格局。

关键词：全球治理；数据治理；数据主权；数据立法；数据政策
中图分类号：D815；F49　DOI：10.3772/j.issn.1673-2286.2024.07.002
引文格式：李成熙，吴新年. 美欧日数据治理政策及实践的比较分析与启示[J]. 数字图书馆论坛，2024，20（7）：11-18.

在数字经济时代，数据被视为重要的生产要素，成为社会经济运行的新动能，是形成新质生产力的基本生产要素[1]。随着人工智能技术的不断突破，生成式人工智能正在颠覆人类的生产方式和社会生活，伴随而来的还有其背后隐藏着的数据质量、数据隐私、技术漏洞以及数字地缘政治[2]等棘手问题。世界各国面临着一系列数据安全和国家安全挑战，而数据主权作为国家主权的关键构成要素，关乎国家利益与安全[3]，积极制定和完善数据治理政策以推动数据开放共享、实现数据价值转化及维护数据主权日益成为重点议题，也是新一轮大国竞争的焦点领域。

数据治理是指数据主体以数据为对象，通过建立明确的规范、完善的流程和严格的责任落实机制，在确保数据的合法性、准确性、完整性、可靠性和安全性的前提下，最大限度释放数据价值的一系列措施和行动，涉及数据的定义、分类、归档、备份、访问控制、质量控制以及安全性、合规性管理[4]。数据治理的目的是提高数据质量、降低数据风险、提高数据可信度和促进数据价值的实现。数据治理能力则是指一个国家或机构对数据进行管理、维护和使用的能力，包括数据主体对数据质量、安全、标准化程度等进行控制和监督的能力，是一个国家实现数据价值转化、推动数字战略实施和数字经济高质量发展的核心能力[5]。数据治理政策则是有关数据治理的一系列行动准则，能够为提升数据治理能力提供指引和依据，以确保数据管理和使用的合法性、安全性和有效性。

美国、欧盟和日本作为全球数据治理的主要参与者，在数据治理政策制定、技术创新和国际合作方面具有重要影响力，展现出了不同的数据治理实践路径。它们在合作推动全球数据治理进程的同时，也存在着

收稿日期：2024-04-25
*本研究得到国家社会科学基金项目“演化视角下新兴技术形成机制与识别方法研究”（编号：20BTQ094）资助。

价值导向差异所引发的竞争。因此，研究美欧日数据治理政策及实践，有助于深入理解全球数据治理的动态演变。此外，由于不同国家或地区对数据治理的认识并不完全一致，且由于政治、经济及科技优势的差异，不同国家或地区数据治理的实践路径也呈现出不同的走向。鉴于此，本文通过对美欧日的标志性数据治理政策及实践进行研究，总结政策动机和特征，旨在揭示不同政策模式的优势和局限性，以期为我国数据治理能力提升及体系建设提供借鉴和参考。

1 文献综述

当前，国际数据治理政策研究已成为学术界与政策制定者关注的焦点，学者们针对不同国家或政治经济组织的数据治理政策及实践进行了深入探讨。黄璜[6]和李重照等[7]分别剖析了美国和英国的政府数据治理政策内容与结构，但对政策价值导向的探讨略显不足。周文泓等[8]采用案例分析法，以美国联邦政府数据治理实践为例，提出了包含战略层、行动层和保障层的美国联邦政府数据治理实践框架，为理解复杂的数据治理生态系统提供了新视角。胡媛等[9]利用数据治理“战略—概念—行动”框架分析了美国政府数据治理战略与行动，为数据治理政策研究引入了更为全面和系统的思维方式。方晓娟等[10]则从数据治理体系视角，探讨了欧盟数据治理政策法规体系的主体、客体、目标和内容，为理解区域性数据治理体系建构提供了宝贵参考。然而，这些研究大多聚焦于单一国家或组织的视角，忽略了政策价值导向在政策制定与实施中的关键作用，同时也缺乏跨国比较的宽广视野，从而限制了对全球数据治理趋势的宏观把握。

在国际数据治理政策比较研究方面，梁正等[11]系统梳理了美国、欧盟、英国和中国数据治理政策的发展脉络，总结了政策框架的核心特征，主要聚焦数据治理框架和政策工具，但未充分探讨不同国家或地区间数据治理政策的异同。蔡翠红等[12]采用归纳演绎的方法，重点对比分析了中美两国跨国数据流动政策的演变过程和特征，揭示了理念认知差异、数字实力差异导致中美两国在国家安全和商业利益、数据本地化措施等方面存在明显分歧，凸显了政策价值导向的重要性。宋懿等[13]采用政策内容分析法对美英澳三国的大数据治理政策的能力要素进行编码分析，但政策价值导向这一关键维度并未被系统地纳入整个分析流程。

综上可知，当前研究主要局限于单一国家或组织的数据治理政策，缺乏对多主体的深入分析，特别是针对美国、欧盟和日本等发达国家或组织的数据治理政策及实践的综合性比较分析，且鲜有研究对政策核心内容、政策价值导向和具体实践路径进行整合分析。

2 研究方法

为确保研究的数据治理政策及实践的广泛代表性，通过文献调研、网络调研等方法，对美欧日数据治理政策进行检索，并依据全球影响力（政策制定者是否具有全球或区域性领导力量）、适应性（政策是否有可移植性）、社会文化背景（政策是否与其制定主体所在地的社会价值观和文化特征契合）、理论创新（政策理念是否对数据治理理论发展有重要贡献），以及可持续性（政策随时间演变的适应性）等维度对政策进行遴选。

在数据治理政策相关研究中，学者们倾向于政策工具[14-15]、政策文本内容[16-17]等单一视角分析，或从不同维度组合构建起“政策工具—政策内容评价”[18]二维分析框架以及“政策工具—政策目标—政策执行”[19-20]、“政策目标—技术支撑—政策执行”[21]三维分析框架。这些框架结构清晰，重点突出，往往侧重于政策工具的选择、政策目标的设定或技术支撑的作用，容易忽略政策价值导向在整个政策制定及实施过程中的影响。政策价值导向作为政策工具运作的原动力[22]，对于理解政策如何塑造和影响社会、经济和技术环境至关重要。因此，本文以公共政策学的奠基者哈罗德·拉斯韦尔关于政策的经典定义——“政策是关于目标、价值和实践的可预测的计划”[23]为理论基础，构建了“内容—价值—实践”分析框架（见图1），将数据治理政策分为3个核心要素，即政策核心内容、政策价值导向和数据治理实践。具体而言，政策核心内容明确了政策的目标和方向；政策价值导向为数据治理实践提供了指导原则，同时数据治理实践不断推进政策价值导向的更新及改进；数据治理实践则是政策核心内容实施的具体途径和手段。

采用数据治理政策的“内容—价值—实践”分析框架，不仅能够总结不同国家或地区数据治理政策及实践的异同，还能深入探究背后的动因和影响，为未来的政策制定提供坚实的理论指引和实践支撑。本研究的

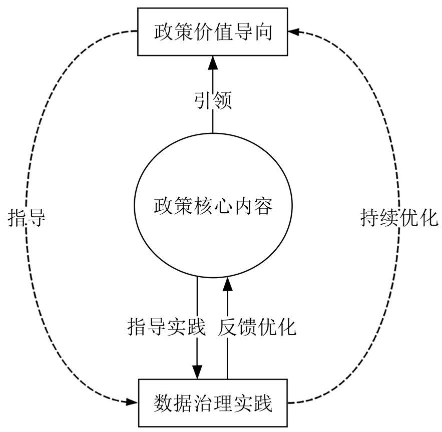

图1　“内容—价值—实践”分析框架

创新之处在于将政策价值导向作为核心要素纳入分析框架，弥补了现有研究在价值导向分析层面的不足。综合比较分析不同国家或地区的数据治理政策及其实践效果，有助于为学者和政策制定者提供更为全面、深入的见解，同时也为中国在全球数据治理中发挥更积极的作用提供策略建议，兼具重要的理论与实践价值。

3　美欧日数据治理政策及实践比较分析

基于“内容—价值—实践”分析框架，深入剖析美欧日数据治理政策及实践。首先，梳理美欧日数据治理政策的核心内容，揭示全球数据治理政策的发展趋势。其次，深入分析政策核心内容，揭示美欧日抢抓数据治理竞争主导权的宏观政策价值导向。最后，结合政策核心内容和政策价值导向分析结果，探讨基于自身情况的差异化数据治理实践策略：美国奉行双重标准维护地位，欧盟不断拓展数据立法边界，日本则通过外交手段提升国际话语权。利用“内容—价值—实践”分析框架，不仅梳理总结了美欧日数据治理政策及实践的异同，还揭示了其政策及实践背后的战略考量和利益博弈。

3.1　政策核心内容一致：聚焦数据开放和数据安全

公共数据开放是现代经济和科技创新发展的必然趋势，数据生产要素的挖掘和利用已经成为影响未来竞争力的关键因素[24]。世界各国已经意识到开放公共数据是数字经济发展的必要条件之一，也是数据治理的重要任务。美国《透明与公开政府备忘录》《开放政府指令》《开放政府数据法案》、欧盟《通用数据保护条例》和日本《开放数据2.0》《开放数据基本指南》等政策文件的出台，既保障了公民的信息自由权，也为开放政府数据提供了强大的政策及法律支撑。然而，在数据开放共享的过程中，可能会产生个人和国家层面的数据安全问题，国家机构必须积极主动地识别问题并制定数据治理政策以确保数据安全，乃至国家安全。因此，美国的《澄清境外合法使用数据法案》《国防部数据战略》、欧盟的《欧洲数字主权》《数据治理法》和日本的《网络安全基本法》《数字社会形成基本法》都积极探索了数据安全治理路径。由此可以看出，美欧日三大经济体的数据治理政策都聚焦促进数据开放共享和维护国家数据安全，有较大相似性。

3.2　政策价值导向一致：抢抓数据治理竞争主导权

迫于全球数据治理竞争的压力，抢抓全球数据治理竞争主导权成为美欧日制定和完善数据治理政策的深层价值导向，旨在提升其全球数据治理竞争地位。美国于2020年颁布的《数字合作战略（2020—2024）》明确提出要继续发挥美国在数字领域的全球领导力，2021年6月美国参议院通过的《2021年美国创新与竞争法案》有多节内容聚焦中国数字技术、数字安全和数字规则等关键领域，标志着美国从法律层面开始全面、系统地限制中国在数字领域的发展。欧盟则通过《通用数据保护条例》《欧洲数字单一市场战略》和《人工智能法案》等政策，抢抓全球数据治理竞争主导权，而《数字服务法案》和《数字市场法案》不仅意在加强本土数据治理主导权，还希望逐步将欧盟法制推广到全球范围，提升欧盟在全球数据治理领域的话语权和规则制定权。而日本与美国签订《美日数字贸易协定》，与G20各成员国签订《大阪数字经济宣言》，以及主导《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》多边谈判实践等，都是日本抢抓全球数据治理竞争主导权的积极行动。

3.3　数据治理实践不同：基于地区情况选择最优治理路径

虽然美欧日在数据治理政策核心内容和价值导向

上存在较大一致性，但在具体的数据治理实践中，其立足于实际情况和数据治理发展优势，采取了不同的数据治理实践路径。

3.3.1 美国：奉行双重标准维护其全球数据治理领导者地位

美国在全球数据治理问题上奉行双重标准：一方面，通过发布政策文件推动数据自由流动和开放共享，并呼吁其他国家促进数据自由流动；另一方面，通过制定严格的数据保护政策如《澄清境外合法使用数据法案》，扩大其对数据的司法管辖权范围，消除其获取域外数据的阻碍，并对美国的数据进行严格保护。此外，美国还颁布《外国情报监视法》，将数字监控的触角延伸至全球范围，进行大规模的数据收集[25]。总体上，美国单方面强调他国数据的自由流动，却为本国数据筑起高墙，实施严密的保护策略。美国对竞争对手和盟友实施的“无差别”监视监听，也与拜登签署的“禁止政府使用商业间谍软件”的行政命令背道而驰。归根结底，美国能够实施双重标准，还是源于其强大的经济实力和科技实力，而这种双重标准下的数据霸权主义就是一种数据治理政治化的体现，对全球数据治理发展造成威胁和阻碍。

3.3.2 欧盟：不断拓展数据立法管辖范围影响全球数据立法进程

欧盟《通用数据保护条例》体现出欧盟积极扩张欧盟法适用范围的立法意图[26]。《通用数据保护条例》正文第3条规定了适用地域范围，提出了“设立机构标准”和“目标指向标准”，并在第3款规定了国际法规则下的适用情况[27]。自2018年5月25日正式生效以来，《通用数据保护条例》在全球产生了比较大的影响，促进其他国家或地区也随即开展了数据立法工作，例如，巴西参议院通过了《巴西一般数据保护法》，印度高级别委员会发布了《2018年个人数据保护法案（草案）》，美国加利福尼亚州政府也通过了《2018加利福尼亚州消费者隐私法案》。这些数据法案都在不同程度上借鉴了《通用数据保护条例》相关条款，这种现象既说明了个人数据保护在全球数据治理中的重要性，也提高了欧盟通过数据立法拓展其数据域外管辖范围的可能性。《通用数据保护条例》不仅成为英、法、德等国制定相关数据政策的蓝本，我国于2021年颁布的《个人信息保护法》也借鉴了其数据立法域外适用的相关条款。总之，作为全球首部全面的个人数据保护法，《通用数据保护条例》的出台极大地影响了欧洲乃至全世界的数据保护立法进程。

3.3.3 日本：利用数据治理外交争夺数据治理话语权

日本的数据治理实践路径是以数据治理理念外推和双/多边谈判为主的数据治理外交行动，这是因为日本谋求的不仅是参与全球数据治理的基本讨论，更是利用关键时机和自身优势主导全球数据治理规则制定。日本的数据治理外交行为主要呈现出三大特征：①抢先提出，即日本在重要场合牢牢把握关键时机，率先提出可信的数据自由流动（Data Free Flow with Trust，DFFT）原则等具有创新性的数据治理理念，引领数据治理规则探讨及制定；②持续强化，即日本通过持续性的理念外推、双/多边谈判、协定签署等方式，在重要场合和关键时刻不断强化其创新性数据治理理念，提升其全球影响力；③注重合作，日本积极与发达国家开展战略合作，通过区域间国际会议交流、签署国际协定等方式，高效运用数据治理外交这一实践路径，提升日本数据治理的国际话语权。

4 我国数据治理政策及实践现状

4.1 我国数据治理政策及实践的特征

基于“内容—价值—实践”分析框架，可以总结出我国数据治理政策及实践的三大特征。

（1）政策核心内容：坚持数据本地化，保护数据安全。我国作为数据泄露和网络攻击的主要受害者之一，更加注重数据跨境安全，主张在数据安全流动的基础上发展数字经济，数据本地化政策更符合我国数据治理现实需求。我国数据治理政策核心内容坚持数据本地化，如《网络安全法》和《数据安全法》分别对数据境内存储和数据跨境流动进行了严格限制。

（2）政策价值导向：坚持“命运共同体”理念，维护国家数据主权。我国在全球数据治理中，始终坚守

“命运共同体”的价值导向，这一导向不仅彰显了我国对国家利益的坚定捍卫，还体现了对世界各国人民福祉的深切关怀。我国一直致力于在维护自身权益的同时，充分考虑并尊重各国人民的利益，共同构建安全、公平、高效的全球数据治理新秩序。此外，鉴于我国信息技术发展仍处于探索阶段，国家格外重视本国数据主权，这不仅是国家主权的重要组成部分，还是对网络主权的深化与拓展。

（3）数据治理实践：践行多边主义。我国在数据治理实践道路上，始终秉持并坚定践行多边主义的原则。多边主义意味着在数据治理中，坚持开放、包容、合作的态度，寻求与各国共同制定和执行全球性的数据治理规则和标准。多边主义是我国对外政策的一贯立场，也是在数字时代推动全球合作与共赢的重要举措。“数字丝绸之路”倡议、《“中国+中亚五国”数据安全合作倡议》《中国-东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》等国际倡议及计划的提出，充分展现了我国对区域间协同发展的高度重视，以及对推动数据治理国际合作、促进数字经济发展的坚定决心。

4.2　我国数据治理政策及实践的不足

与美欧日相比，我国数据治理政策及实践仍面临许多挑战，特别是在数据立法域外管辖、数据跨境流动以及数据要素利用等方面。

4.2.1　数据立法域外管辖全球化影响力低

数据立法域外管辖的全球博弈实际上是维护国家数据主权的重要途径，美国基于“数据自由流动”价值理念的数据立法不断延伸其单方面调取域外数据的权力，而欧盟则基于人权的数据保护理念赋予《通用数据保护条例》域外管辖权。由于我国数据立法发展较晚，虽然《数据安全法》和《个人信息保护法》都明确了适用范围和必要的域外适用效力，但相对欧美国家法律而言，其域外管辖全球化影响力较低，尤其是针对数据跨境、数据安全等的条例更像是在欧美国家的积极进攻下提出的防御反制机制。2022年2月15日起施行的《网络安全审查办法》增加了数据安全审查规定，以防止我国用户数据成为他国分析、监视中国的工具。域外管辖是国家法律域外适用的前提，数据立法域外适用范围的扩大是全球数据治理主导权竞争的重要部分。不过，在全球数据治理竞争中，数据立法的域外管辖效力受到政治、经济、法律和技术等多方面因素的影响。积极主动地推动全球数据治理标准和规则的形成，是提升我国数据专门立法的域外管辖全球化影响力的关键所在。

4.2.2　数据跨境流动面临多重危机

在当前全球数据开放利用背景下，我国数据跨境流动仍面临多重挑战，涉及法规、技术、安全和市场等多个层面。①法规多样性。不同国家或地区在跨境数据流动的政策法规上存在差异，导致数据主体在实践中面临制度不统一的挑战，增加了跨境数据传输、访问和使用的复杂性和难度。②识别挑战大。网络技术的发展和数据量的激增使得数据跨境流动的识别和监管变得更加困难，数据的流动性加大了识别和追踪数据来源、流向和使用的难度。③安全威胁加剧。网络安全攻击技术的升级使得跨境数据面临更高的安全风险，同时，企业数据价值提升，吸引了更多的安全攻击，增加了企业数据安全防护的难度[28]。④数据垄断威胁。数据垄断正逐渐成为发达国家维护全球数据竞争优势地位、驱赶竞争对手和遏制他国经济发展的重要手段。以美国为首的西方国家利用信息技术优势和外交影响力，助力本国高新技术企业建立数据霸权，有意形成数据垄断，给我国数据主权和国家安全带来威胁。

4.2.3　数据要素利用率不足，价值实现难

与发达国家相比，我国在数据要素利用和价值实现方面仍存在一些问题。首先，数据资源分散且整合困难。我国数据资源往往分散在不同的部门、企业和机构中，各数据主体之间数据协同不充分，缺乏统一的管理和整合机制[29]。这种分散状态导致数据难以形成有效的规模效应，限制了数据价值的充分发挥。同时，由于不同数据来源的标准和规范不统一，数据的整合和共享也面临一定的技术难题[30]。其次，数据技术和应用水平有待提高。虽然我国在信息技术领域取得了显著进展，但在数据处理、分析和应用方面仍存在一些短板。一些政府部门、企业和机构缺乏先进的数据处理技术和工具，无法有效地提取和利用数据中的有价值信息。

再次，数据安全和隐私保护问题突出。随着公众数据安全和隐私保护意识的增强，在保障数据安全和个人隐私的前提下充分利用数据成为了一个重要课题。在实际操作中，不少数据主体因担心数据泄露或滥用而不敢充分开放和使用数据，这也在一定程度上制约了数据利用率的提升和数据价值实现。最后，数据市场机制和政策环境亟待完善。数据作为一种新型生产要素，其市场化配置和交易流通需要健全的市场机制和政策环境作为支撑。目前，我国正在逐步建立和完善相关数据市场规则和标准规范，但仍要克服诸多挑战，如数据产权界定不清、数据交易流通平台不完善等，这些问题限制了数据的自由流动和价值释放。

5 美欧日数据治理政策及实践对我国的启示

通过对美国、欧盟和日本这3个主要发达经济体的代表性数据治理政策及实践进行对比分析，结合我国数据治理发展现状，可为我国数据治理体系与能力建设带来以下启示。

5.1 完善数据治理体制和配套法规建设，不断提升数据立法域外效力

为了实现高效数据治理，我国应以国家数据局为领导核心，构建起向下扩展和兼容的数据治理体系，设置不同层级的数据治理机构，明确机构职能和分工，并建立和完善多方协同机制。各数据主体应紧密联系、相互支持，形成我国数据治理网络。此外，我国数据治理发展需要更高阶的制度建设和立法设计，保障数据治理实践有法可依、有法必依。例如，建议利用数据专门立法回应数据治理发展中的数据跨境、数据确权和数据交易等问题，加快推进数据涉外法治建设战略布局，深度参与并逐步引领构建统一的国际数据治理规则，提升我国数据立法域外管辖的效力，这不仅有利于合理解决数据管辖争议，也有利于构建起国际统一的司法审判标准[31]。当前全球数据治理尚未步入国际公法阶段[9]，数据立法体系还有待完善。我国应加快数据立法进程，制定更为完善的数据保护法律法规体系，并确保其有效执行。另外，还应制定和完善国内数据跨境流动的相关法规，明确数据跨境传输、访问和使用的标准和要求，为数据主体提供明确的操作指引；建立数据跨境流动的监管机制，加强对数据流动的识别和监管能力，确保数据流动的安全和合规。

5.2 抢抓数据治理话语权与规则制定权，不断提升我国数据治理国际竞争力

国际竞争迈入网络政治阶段，围绕数据资源、数据治理规则和话语权的竞争越来越激烈，新兴国家作为后来者需要借助国际法的力量维护自身利益，数据主权恰恰为这些国家提供了有力的理论支持。作为全球第二大经济体，我国应积极参与全球数据治理的国际合作，强化国际交流与合作机制，推动全球数据治理规则的制定和改革，通过积极参与国际组织和多边谈判等方式，不断提升话语权和影响力。我国应该积极利用“一带一路”倡议、博鳌亚洲论坛等途径，加强与其他数据主体的协调，输出数据治理主张，并推动形成以我国为核心的数据治理圈，维护我国数据主权，以此大幅提升我国在全球数据治理领域的话语权，逐步提升我国数据立法的域外效力，促进提高我国在全球数据治理中的规则引领能力、拓展在区域和全球数据治理中的规则制定权。

5.3 重视加强数据治理领域的国际合作，推动构建开放共赢的数据治理新格局

信息技术发展不断加深世界各国的依存程度，数据治理不再是一国之事，世界各国开始试图通过区域性国际组织寻求数据治理合作，这源于盟友间的合作有利于建立数字时代遏制战略对手的长效机制[32]。同时，中国作为世界第二大经济体和“一带一路”倡议提出者，应积极承担起数据大国责任，倡导全球数据治理多边主义，积极推动全球数据治理、弥合数字鸿沟[33]。因此，我国更应在对等原则和尊重他国数据主权及利益诉求的前提下，积极参与全球数据治理的双/多边谈判，推动构建开放共赢的数据治理合作格局。加强与国际社会的对话与合作，推动建立数据跨境流动的国际规则和标准，减少规则差异带来的阻碍。可以选择“一带一路”合作伙伴、东盟成员国等与我国保持着长期经济交流的国家作为全球数据治理合作对象，将人类命运共同体、网络空间命运共同体理念凝练成以“数据命运共同体”为核

心的全球数据治理共识，利用群体价值加强国家间的相互合作，强化各国对我国的信任和支持，构建起基于信任机制的统一高效的多国数据治理格局。

5.4 利用数据要素引领数据治理发展新纪元，推动数据要素利用及价值实现

我国应不断完善数据治理体制机制，积极推动数据要素利用，实现数据资源价值转化，充分赋能我国经济、社会发展。①提升数据整合与利用能力。通过建立统一的数据管理和整合机制，推动不同主体之间的数据共享和协同，打破数据孤岛，实现数据资源的有效整合；加大数据科学和技术研发力度，提升数据处理、分析和应用水平，培养更多的数据科学和技术人才，为数据价值的挖掘和利用提供有力支持；鼓励企业和社会各界积极探索数据应用场景，推动数据在各个领域的广泛应用和创新发展。②依据主体类型精准选择数据开放路径。政府机构及公共部门可以利用公共数据授权运营方式，和第三方合作以挖掘数据价值，促进公共数据开发利用，但由于公共数据授权运营是一个全新的数据开放共享模式，仍面临观念、量度、规范和监管方面的多重困境，亟须进一步探索实践[34]；企业之间则可以通过构建产业集群、产业数据联盟、产业数据共享池等途径，基于数据价值和产业发展需求，建立统一、高效的产业数据共享规范，以此打破产业数据共享的壁垒，规避数据垄断风险。③优化“数据要素×”场景化应用，推动数据要素市场化。通过深化数据要素与各行业的融合应用，创新“数据要素×”的业务模式，为传统产业注入新动能，带动其转型升级；持续完善数据要素市场化机制，盘活数据资源，构建公平有序的数据交易环境，鼓励各类市场主体参与，形成政府引导、企业参与、社会协同的格局。此外，还应注重数据要素利用与安全的平衡，防范数据滥用风险，为数据要素市场健康发展营造良好环境[35]。

参考文献

[1] 冯永琦，林凰锋. 数据要素赋能新质生产力：理论逻辑与实践路径[J]. 经济学家，2024（5）：15-24.

[2] 鲁传颖. 全球数字地缘政治的战略态势及其影响[J]. 当代世界，2023（5）：37-43.

[3] 冉从敬. 数据主权治理的全球态势与中国应对[J]. 人民论坛，2022（4）：24-27.

[4] 林伟，周耀铭. 国内外数据治理研究述评[J]. 数字图书馆论坛，2022（6）：65-72.

[5] 刘银喜，赵淼，赵子昕. 政府数据治理能力影响因素分析[J]. 电子政务，2019（10）：81-88.

[6] 黄璜. 美国联邦政府数据治理：政策与结构[J]. 中国行政管理，2017（8）：47-56.

[7] 李重照，黄璜. 英国政府数据治理的政策与治理结构[J]. 电子政务，2019（1）：20-31.

[8] 周文泓，吴琼，田欣，等. 美国联邦政府数据治理的实践框架研究：基于政策的分析及启示[J]. 现代情报，2022，42（8）：127-135.

[9] 胡媛，黄思慧. 美国政府数据治理战略与行动研究分析及启示[J]. 情报杂志，2023，42（10）：48-55.

[10] 方晓娟，陈媛媛. 欧盟数据治理政策法规体系研究[J]. 数字图书馆论坛，2024，20（6）：1-11.

[11] 梁正，吴培熠. 数据治理政策的国际比较：历史、特征与启示[J]. 科技导报，2020，38（5）：36-41.

[12] 蔡翠红，郭威. 中美跨境数据流动政策比较分析[J]. 太平洋学报，2022，30（3）：28-40.

[13] 宋懿，安小米，马广惠. 美英澳政府大数据治理能力研究：基于大数据政策的内容分析[J]. 情报资料工作，2018（1）：12-20.

[14] 范丽莉，唐珂. 基于政策工具的我国政府数据开放政策内容分析[J]. 情报杂志，2019，38（1）：148-154，53.

[15] 赵洋，程雪涓. 政策工具视域下我国开放数据政策研究[J]. 图书馆杂志，2021，40（11）：31-38，47.

[16] 齐海晶，曲靖野. 国内外图书馆网站个人信息保护政策文本对比研究[J]. 情报科学，2022，40（11）：124-132.

[17] 周志超，郑洁，黄应申，等. 国内外科研数据共享和重用政策文本对比分析[J]. 图书馆学研究，2023（10）：41-51，26.

[18] 汤志伟，龚泽鹏，郭雨晖. 基于二维分析框架的中美开放政府数据政策比较研究[J]. 中国行政管理，2017（7）：41-48.

[19] 彭川宇，刘月. 政府数据开放政策三维分析框架构建及实证研究[J]. 图书情报工作，2021，65（6）：12-22.

[20] 蒋国银，符戬. 中国与欧盟平台经济数据竞争政策的比较研究[J]. 西安财经大学学报，2023，36（2）：74-88.

[21] 张勇进，王璟璇. 主要发达国家大数据政策比较研究[J]. 中国行政管理，2014（12）：113-117.

[22] 李雪松. 政策工具何以反映政策价值：一项溯源性分析：基于H省W市综合行政执法模式的经验证据[J]. 求实，2019（6）：41-53.

[23] LASSWELL H D，KAPLAN A. Power and society：a framework for political inquiry[M]. New Haven：Yale University Press，1950.

[24] 方凯，梅夏英．政府数据开放的公法逻辑与私法考量[J]．行政管理改革，2022，6（6）：47-55.

[25] 中国日报网．美国霸权危害全球“数字人权”[EB/OL]．[2023-03-16]. https://baijiahao.baidu.com/s? id=1742726950420381324&wfr=spider&for=pc.

[26] 蒋小红．欧盟法的域外适用：价值目标、生成路径和自我限制[J]. 国际法研究，2022，52（6）：91-107.

[27] 李昊恩．论欧盟美国数据立法的域外适用与中国因应[J]．北大国际法与比较法评论，2021，16（1）：157.

[28] 梁正．跨境数据流动中的信息安全问题探究[J]．人民论坛，2023（17）：38-41.

[29] 钱锦琳，夏义堃．协同视角下我国企业数据要素价值创造困境与实践进路[J]. 信息资源管理学报，2023，13（6）：5-16.

[30] 王翔，郑磊．面向数据开放的地方政府数据治理：问题与路径[J]. 电子政务，2019（2）：27-33.

[31] 黄志雄. 数据治理的法律逻辑[M]. 武汉：武汉大学出版社，2021.

[32] 李恒阳．拜登政府网络空间战略探析[J]．美国研究，2022，36（6）：98-116.

[33] 于洋，梁正．全球数据流动、保护及中国方案[J]．中国科技论坛，2022，319（11）：9-15.

[34] 王伟玲．政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径[J]. 电子政务，2022，238（10）：20-32.

[35] 邓胜利，荣鑫雨. 数据要素市场化治理的关键问题[J]. 数字图书馆论坛，2022（10）：32-34.

作者简介

李成熙，男，博士研究生，助理研究员，研究方向：数据治理。
吴新年，男，博士，研究员，博士生导师，通信作者，研究方向：情报理论与方法、知识管理与知识服务，E-mail：wuxn@lzb.ac.cn。

Comparative Analysis and Insights of Data Governance Policies and Practices in the United States, European Union, and Japan

LI ChengXi[1,2,3] WU XinNian[1,2,3]
(1. Northwest Institute of Eco-Environment and Resources, Chinese Academy of Sciences, Lanzhou 730000, P. R. China;
2. Gansu Key Laboratory of Knowledge Computing and Intelligence Decision, Lanzhou 730000, P. R. China;
3. School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, P. R. China)

Abstract: Data sovereignty is an important embodiment of national sovereignty in cyberspace, and strengthening global data governance has become the current international strategic consensus. The research on the data governance policies and practical experience of developed countries has important reference significance for the current data governance system and capacity building in China. Through literature research and network research, representative data governance policies and practices in the United States, European Union, and Japan are sorted out, and the analysis framework of “content-value-practice” is adopted to clarify the differences and similarities between the core content, value orientation, and practice paths of data governance policies in the United States, European Union, and Japan. The research finds that there are similarities in the core content and value orientation of data governance policies in the United States, European Union, and Japan, but there are differences in data governance practices based on regional conditions. Combined with China’s national conditions and the development needs of data governance, it is proposed to start from four aspects: improving the data governance system and supporting regulations, seizing the right to speak and make rules in data governance, emphasizing the strengthening of international cooperation in data governance, and promoting the utilization and value realization of data elements. The above measures will enhance the extraterritorial effectiveness of data legislation, the international competitiveness of data governance, and promote the practice of building a new pattern of open and win-win data governance.

Keywords: Global Governance; Data Governance; Data Sovereignty; Data Legislation; Data Policy

（责任编辑：王玮）