

数据跨境流动过程中国际规则与国内立法的协调困境

贾晓楠

新疆大学，新疆乌鲁木齐，830046；

摘要：本文探讨了数据跨境流动中国际规则与国内立法的协调困境。数据作为重要生产要素，其跨境流动对全球交流与合作具有重要意义，但也带来国家安全、公共秩序和个人隐私等隐患。国际上，数据跨境流动规则存在“美式”“欧式”“中式”和“新式”四种模式，各国基于自身利益和发展阶段制定不同规则，导致国际规则碎片化。中国现行数据跨境流动规则尚不成熟，强调数据安全和本地化，与国际主流规则存在差异，导致在国际协定对接中面临挑战。为推进国内外规则协调，中国需对标国际标准，推动规则统一，构建“原则+例外”条款，完善国内数据跨境流动体系，推动分级监管，提高规则灵活性。同时，中国应积极参与国际谈判，推动全球数据监管体系形成。

关键词：数据跨境流动；监管；数据监管

DOI：10.69979/3029-2700.25.03.056

引言

数据作为与土地、劳动、资本等并列的生产要素，其本身具有重要的经济价值与战略地位。经济合作与发展组织测算结果显示，数据流动有效促进了各行各业利润增长，尤其是对数字平台、金融业等数据高依赖性行业的促进作用显著。然而，数据跨境流动在促进全球交流与合作的同时，也可能对一国国家安全、公共秩序、个人隐私等带来巨大隐患。数据自由流动与数据安全之间的利益取舍已成为近期国际社会的热门议题。

1 数据跨境流动的国际规则与国内立法

数字贸易已跃升为国际贸易的关键组成部分，对各国乃至全球经济发展起着重要作用，然而，伴随其发展而来的是国家安全及个人隐私等方面的风险，使得各国在面临日益复杂的国际数据环境时，不得不更加深入地评估与研究跨境数据流动的相关议题。鉴于各国在数字贸易领域的发展程度存在显著差异，这一多样性直接影响了它们在构建数据跨境流动规则时的立场与策略。不同国家根据其数字经济的成熟度、数据安全的需求以及对全球数据流动利益的考量，将采取各具特色的路径来设置数据跨境流动的规则框架。数据跨境流动规则的设置问题，在国际规则的制定与讨论中占据了举足轻重的地位，已然演变成为了一个备受瞩目的重大议题。

1.1 数据跨境流动国际规则现有框架构成

目前，针对数据跨境流动规则这一议题，全球范围内存在着四种具有代表性的观点与立场：

1 以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美墨加协定》（USMCA）以及《日美数字贸易协定》（UJDTA）为核心的一系列“美式”数字贸易规则。具体而言，CPTPP 作为其中的佼佼者，明确表达了对数据保护主义的遏制态度。

2 以《日本—欧盟经济伙伴协定》、欧盟—韩国 FTA 为代表的“欧式”数字贸易规则。欧式模版体系较为零散，注重知识产权和隐私保护，实施有限制的数据流动管理措施，坚持文化和视听例外原则等。在符合欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）的高数据保护标准时才允许数据流动。

3 以 RCEP 为典型代表的“中式”数字贸易规则体系。该规则体系根植于国家安全这一核心诉求之上，中式模板在构建数字贸易治理框架时，着重强调了对各主权国家在互联网及数据主权等方面尊重与保护。对于数据流动的规制采取了有条件开放的态度。这一策略不仅为成员国国内的数字贸易政策制定预留了足够的灵活空间，而且隐含了对数据保护主义倾向的包容与考量。

以新加坡为主导所缔结的《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）及《新加坡—澳大利亚数字经济协定》（SADEA）为代表的“新式”数字贸易规则体系。“新式”数字贸易规则以其显著的创新性特征，在全球数字贸易治理领域中脱颖而出。相较于先前存在的三种数字贸易规则模板，“新式”规则在内容设计上更加注重中小企业的合作与发展，为中小企业在全球数字贸易中的参与和竞争提供了更为公平和有利的环境。

1.2 国内数据跨境流动规则体系框架

综合已经正式生效以及当前正处于公开征求意见阶段的各项法律法规中的相关条款与规定，我们可以将数据跨境的监管框架与规则体系大致划分为以下三个主要类别：

1. 2. 1 一般数据处理者处理个人信息

对于一般数据处理者所处理的个人信息而言，其向境外传输的过程可以通过个人信息保护认证机制或者依据国家网信部门专门制定的标准合同进行。对此，《个人信息保护法》作出了明确规定，因业务需要，在满足以下任一条件时，相关实体可向境外提供个人信息：一是必须通过国家网信部门组织的安全评估，这一步骤旨在全面审视和确认信息跨境流动的安全性和合规性；二是需严格遵循国家网信部门的相关规定，通过由专业机构进行的个人信息保护认证，以确保个人信息在境外处理过程中的高标准保护；三是在与境外接收方签订协议时，必须采用由国家网信部门统一制定的标准合同。

1. 2. 2 一般数据处理者处理重要数据

当数据处理主体为重要或数据客体具备重要性时，仅能通过国家网信部门组织的安全评估实现数据向境外传输。此时，主体身份为一般数据处理者；客体为重要数据；数据流动方向为出境。

1. 2. 3 重要数据处理者处理个人信息或重要数据。

此时，主体作为核心数据处理实体；客体则包括个人信息及关键数据；数据流向明确指向境外。重要数据处理者专门指代关键信息基础设施运营者，部分法规亦将其范畴拓宽至处理达到一定规模数据的企业与国家机关。关键信息基础设施运营者在中国境内运营期间收集与产生的数据，原则上需在境内储存；若因业务实际需求确需进行跨境传输，则必须遵循网信部门联合相关部门制定的规程开展安全评估。在此情境下，客体数据类型不影响出境条件的适用性。

2 数据跨境流动规则协调困境

全球数字贸易高速发展的背景下，构建完备的配套体系规则乃其稳健推进之基石。然而，我国当前的数字监管体系尚处于构建发展阶段，相关规则尚待健全。另外，国际监管规则的碎片化现象日益显著；WTO 作为多边贸易体制的核心机构，其自身也面临诸多困境。故而，国际规则与国内规则的协调面临严峻挑战。

2. 1 现有国际数据跨境流动规则存在不足

国际数据跨境流动规则碎片化。全球金融市场中，一个国家不可能同时实现资本自由流动、汇率固定和独

立自主的货币政策三种目标，一个国家至多只能追求其中的两个目标，这一理论被称为“蒙代尔三元悖论”。相似的，一个国家的数据监管政策也同样存在“三元悖论”问题，即个人数据安全、数据跨境自由流动和国家对数据的管辖权难以同时实现。面对数据跨境流动所带来的风险与挑战，不同国家的监管规则在三种价值目标中各有侧重，于是全球数据跨境规则便趋于碎片化。

各国在数据监管的严格程度及数据本地化要求方面存在着显著的差异性，这种差异直接体现在各国所参与的国际协定中关于数据监管规则的多样性上。不同国家根据自身的发展阶段、经济结构以及技术实力等因素，选择了维护各自利益的不同路径。因此，在国际舞台上，各国在形成各种“同盟”与合作伙伴关系的同时，也自然而然地孕育出了多个不同的数据监管模式与体系。然而，面对日益全球化的数字经济浪潮，建立一个统一、高效的全球数据监管体系显得尤为迫切与重要。这一目标的实现，需要最大限度地协调各国的利益诉求，寻求各方都能接受的平衡点。只有通过深入对话、协商与合作，才有可能让各国在数据监管问题上达成共识，共同推动全球数字经济的健康、有序发展。

2. 2 中国现有数据跨境流动规则尚不成熟

当前，中国正处于数据监管体系构建的初级阶段，尽管已经初步搭建起了数据监管的基本框架，但该体系依然处于一个持续完善与内容充实的进程中。在这一阶段，由于国家自身的发展水平和所处的国际环境复杂多变，加之面临的各种内外部挑战，使得在协调国内外数据监管规则方面遭遇了诸多困难。

中国数字监管规则的核心要素与国际通行规则之间存在着显著的差异。跨境数据流动引发了一系列的安全问题和挑战，使得中国在追求数字贸易发展的同时，不得不持有一种审慎且谨慎的态度。此外，由于世界各国在数字贸易这一新兴领域的具体发展程度及所处的阶段各不相同，在对待数据流动的掌控力度以及方式上，各国之间存在着明显的差异。在追求贸易自由化与实施严格监管这一对看似矛盾的目标之间，不同国家根据自身国情及利益考量展现出了截然不同的倾向和选择。这种差异恰恰构成了中国数字监管规则与国际主流规则之间分歧的核心所在。具体而言，中国在数字监管方面所主张的数据本地化政策，与 WTO（世界贸易组织）声明中积极倡导的“谋求禁止数据本地化”，以推动全球数据自由流动的理念之间存在着一定的张力。

现有数据监管规则的灵活度明显不足。在探讨部分

数字贸易的发展挑战与机遇时，这一局限性显得尤为突出。中国在当前阶段，针对数字贸易领域所涌现的新情况、新问题，尚未提出一套全面且适应新时代发展要求的改革方案。尽管数字贸易在全球范围内迅速崛起，带来了前所未有的经济活力和创新机遇，但中国在政策层面的响应与调整尚显滞后，未能充分预见并应对这些新兴领域所带来的复杂性和多样性。因此，在推动数字贸易健康发展的道路上，中国亟需加强监管规则的灵活性与适应性，以更好地引领和支撑数字经济的蓬勃发展。

我国数据跨境监管思路与协定存在分歧。DEPA、CPTPP、RCEP 都明确规定，缔约国应当允许数据跨境自由流动，努力避免对电子交易施加不必要的限制。与国际规则倡导的数据流动自由化之间存在一定的差异，我国对数据跨境流动持相对保守和审慎的态度。我国《促进和规范数据跨境流动规定》第一条将重心置于数据安全、利益保护上，在表述中将“数据安全”置于“数据流动”之前，间接反映出我国更侧重数据安全的价值倾向。

3 数据跨境流动规则协调推进之中国因应

对标国际标准，促进规则体系统一。在尚未构建全球统一数据贸易规则之际，区域、多边及双边协定成为各国竞相争取数字贸易发展优势与话语权的关键布局。强化现有协定与规则间的协调性，化解各协定内容立场不一及数据监管规则差异显著的难题，是推进监管一体化的关键举措。当前，中国正积极谋求加入CPTPP，此举标志着中国向国际规则体系进一步靠拢的重要尝试。中国应主动参与各类协定的缔结，聚焦数字贸易发展趋势，尊重各国数字治理主权，认可各经济体为维护国家安全与公共利益所采取的监管措施的合理性与合法性，并将其融入国际条约与协定共识之中。

进一步完善并强化国内数据跨境流动体系。尽管我国已经初步建立了数据监管规则框架，但仍需细化并丰富其内容。我们应积极促进监管创新，不断探索适应新时代的数据监管新模式。具体而言，推广分级监管模式是一个行之有效的策略。它可以根据数据性质实施更精准和差异化的监管措施，从而大幅提升监管的精准度和效率。同时，这种分级监管模式还有助于增强数据监管规则的灵活性，使其更好地适应快速变化的国际环境。具体实施路径包括但不限于：其一，构建分级监管与安全等级评估体系，确立完善的监管流程及评估准则，以增强数据监管制度的可执行性；其二，建立健全数据监管机构，对跨境数据流动实施审查监管，并对违规行为

迅速响应。此外，各项数据监管规则可在关键行业与领域先行试点，经由实践反馈持续优化。在此基础上，中国还需强化国际沟通与合作，携手探索适应数字时代的数据流动与保护新机制，推动全球数字经济稳健、可持续发展。

4 结语

数据的价值远远超越了那些可以简单通过数值来估算的普通物品，因此，在数字贸易治理的广阔领域中，我们难以直接照搬并应用那些既有的、基于传统贸易形态的规则。鉴于当前数字经济全球化进程的迅猛推进，构建一个统一且适应性强的贸易规则体系，对于激发创新活力、推动经济社会的全面发展而言，具有着举足轻重的意义。在世界贸易组织（WTO）的框架之内，区域性的、多边性质的以及双边形式的贸易协定也都在不断地进行优化与完善。在这一动态且复杂的过程中，中国应当坚定不移地秉持总体国家安全观这一核心理念，充分利用 WTO 等国际谈判平台所提供的机遇与空间，积极主动地参与到电子商务诸边谈判的各个环节之中，与其他国家一道，携手并进，共同推动全球数据监管框架的构建与完善，

参考文献

- [1] 周念利,于美月. 中国应如何对接DEPA——基于DEPA与RCEP对比的视角[J]. 理论学刊, 2022, (02): 55–64.
- [2] 孙冉. 粤港澳大湾区数据跨境流动的逻辑构造与优化进路[J]. 地方立法研究, 2024, 9(05): 87–104.
- [3] 洪延青. 数据跨境流动的规则碎片化及中国应对[J]. 行政法学研究, 2022, (04): 61–72.
- [4] 张茉楠. 跨境数据流动：全球态势与中国对策[J]. 开放导报, 2020 (2) : 44–50
- [5] 王永杰,李静怡. 我国数据跨境流动限制措施与区域协定的冲突与协调[J]. 时代经贸, 2024, 21(12): 114–118.
- [6] Svetlana Yakovleva, Privacy Protection(ism): The Latest Wave of Trade Constraints on Regulatory Autonomy, 74 U. MIAMI L. REV. 416, 496 (2020). 4

作者简介：贾晓楠，2000，女，汉，山东省菏泽市牡丹区，学生，研究生，新疆大学，研究方向：法学