

对标“贸易面向型”国际数据规则提升 自贸区（港）数据治理水平

周念利 于美月 孙勤娜

（对外经济贸易大学，北京 100029）

摘要：内嵌于经贸协定或其他经贸安排中的“贸易面向型”数据规则备受关注。“贸易面向型”数据规则内容渐趋丰富，不仅包括跨境流动和存储等传统数据规则，还纳入了数据共享和数据创新等前沿数据规则。追求发展利益是各经济体制定“贸易面向型”数据规则的主要价值取向，同时也通过内设“安全阀”的方式兼顾安全利益，并将数据规则与其他规则融合。在此背景下，我国自贸区（港）需重点推进“流动+共享+创新”三位一体的数据治理框架，在国家法律法规授权范围内进行数据治理创新，同时关注数据治理与其他治理问题的内在协同。自贸区（港）可通过“提高数据跨境合规实操性，解决企业数据跨境合规痛点”“强化数字基础设施建设，提升数据标准化及安全保障能力”“从确权、定价、交易规则等方面构建数据要素流通交易机制”“务实推进构建公共数据开放共享机制”等核心抓手提升数据治理水平。

关键词：“贸易面向型”数据规则；数据治理；自贸区（港）

中图分类号：F741

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2025）01-0073-13

一、引言

作为独立的生产要素和贸易标的物，数据在激发经济发展活力、提升社会治理效能方面发挥重要作用。随着国际贸易步入高度数据密集的数字贸易时代，数据治理水平不仅是支撑数字贸易稳健发展的保障，也是衡量一国营商环境的重要维度。加之近年来数据垄断、泄露、隐私侵犯等风险叠加，数据治理进一步成为备受各经济体瞩目的焦点问题。虽然国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）、国际电信联盟（ITU）从数据质量管理、数据资产管理、信息技术规范、IT治理等多个维度进行了界定，但目前国际上尚未就“数据治理”的确切内涵达成共识，美国、

作者简介：周念利，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院、国家（北京）对外开放研究院研究员，博士生导师，研究方向：数字贸易；于美月，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士研究生，研究方向：数字贸易；孙勤娜，对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院硕士研究生，研究方向：数字贸易。

基金项目：国家社科基金重点项目“美国‘印太新经济框架’下的数字贸易规则塑造及应对研究”（项目编号：22AGJ008）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“全球数字贸易治理动向追踪及中国应对研究”（项目编号：22JJD790010）；对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院首批智库科研团队建设项目“数字贸易治理的关键问题及制度创新研究”（项目编号：2023TD01）；对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金“数字内容贸易：统计测度、规制效应及经济影响评估”（项目编号：CXTD14-02）；对外经济贸易大学研究生科研创新项目“数据要素开放能否促进外资流入‘稳中增质’？”（项目编号：202420）。

欧盟等经济体在数据治理的定义上均存在差异，并根据自身需求在不同程度上采纳或引用相关的标准与概念。总体来看，数据治理是组织为实现数据资产价值而对数据管理活动开展的评价、指导和监控的战略协同活动（安小米等，2021），主要包括数据流动、数据所有权、数据监管等方面的政策与规范。目前，国际上的数据治理存在两种模式：“独立模式”和“嵌入模式”。“独立模式”指经济体间专门签订针对数据治理的协定或安排。“嵌入模式”指将数据规则融入经贸协定或相关安排中，形成“贸易面向型”数据规则，之所以采取这种方式，是因为数据已经渗透到国际贸易的各个环节，包括生产、运输和交付等（周念利等，2024）。与专门的数据治理相比，全球贸易治理体系更为成熟和完善。因此，各经济体倾向于将数据规则嵌入贸易规则，推出“贸易面向型”的数据规则。我国进行数据治理体系建设需要借鉴的正是“贸易面向型”数据规则，尤以“美式模板”和“新式模板”为主要对标对象。

面对国际环境与国内需求的双重压力，我国意识到数据治理的紧迫性和必要性，近年来密集出台了一系列总体宏观规划、专门性指导政策以及管理规范 and 配套措施等，推动国家数据治理顶层设计的完善与逐步落实（马其家和李晓楠，2021）。国内自由贸易试验区（港）（以下简称“自贸区（港）”）拥有较为完善的产业生态和市场应用基础，且区（港）内企业也有迫切的数据流通与利用需求，上述因素是促成各自贸区（港）先行先试对标“贸易面向型”数据规则的有利条件（周念利等，2023）。更重要的是，2024年3月22日，国家网信办发布的《促进和规范数据跨境流动规定》提出各自贸区（港）可在国家的数据分类分级框架下自行制定本自贸区（港）的数据跨境负面清单，意味着赋予自贸区（港）较大的数据治理自主权，这恰恰是自贸区（港）提升数据治理水平的制度优势。事实上，近年来自贸区（港）在数据流动和数据资源开发利用方面也做出了诸多创新实践，始终走在数据治理的前沿。例如，2023年11月，北京市经信局发布《北京数据基础制度先行区创建方案》，将集中试点示范落地国家和自贸区（港）的10条政策措施，为打造“2+5+N”的数据先行区基础架构奠定基础；2024年1月，中共中央办公厅印发了《浦东新区综合改革试点实施方案（2023~2027年）》，支持上海临港片区完善数据监管体制，探索建设安全便利的数据流动机制。再如，海南自由贸易港加快部署数字基础设施建设，着力打造国际通信服务枢纽和算力设施，满足不同场景的数据业务需求，为自贸港数据安全有序流动提供保障。作为数据治理的引领者与探索者，自贸区（港）应进一步利用好现有的制度优势，结合自身产业基础，以对标国际高水平“贸易面向型”数据规则为新的突破点，积极为国家“试制度”，拿出数据治理的“中国方案”，持续掌握和发挥数据资源优势，提升数据治理能力。

二、文献综述

与数据治理关系密切的研究主要有以下几类。第一类是国际数据治理规则研究。

一方面,欧美是数据治理的先行者,当前大多数国际数据治理模式都在二者的博弈下展开。从制度设计原则来讲,美国重视数据的商业价值和市场自由,追求国际跨境数据自由流动(沈玉良等,2022);欧盟强调数据主权,更加关注数据安全和个人隐私保护,全球主义和本地主义的分歧决定了二者数据治理模式的不同选择(刘天骄,2020;沈伟和冯硕,2022)。欧盟的《通用数据保护条例》采取数据跨境自由流动和安全例外原则相结合的治理方式(叶开儒,2020);美国虽在《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《美墨加协定》(USMCA)等多个协定中提出任何缔约方均不得禁止或限制包括个人信息在内的跨境数据流动,但国内却加强了对个人数据的管控(华佳凡,2023)。另一方面,在“美式模板”和“欧式模板”的基础上,学者们分析了全球数据治理的发展趋向(王燕,2022),梳理了经济合作与发展组织(OECD)、世界贸易组织(WTO)、亚太经济合作组织(APEC)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)、《国际服务贸易协定》(TISA)中的数字贸易规则,指出当前数据流动的困境、并提出美欧将继续争夺跨境数据流动规则的主导权,数据治理的方式将更加多元化(Burri,2017;刘宏松和程海桦,2020)。此外,部分学者通过对比CPTPP与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)发现,二者都有平衡数据保护与跨境数据流动问题的相关规制条款,RCEP仍以数据安全为首要原则,在跨境数据自由流动的基础上结合不同国家实际保留一定的执行弹性。CPTPP跨境数据流动水平较高,我国申请加入CPTPP有助于实现参与更高水平的国际数据治理目标(彭德雷和张子琳,2021;黄先海和周禄松,2024)。日本在多边数据治理中追求高效务实,积极推动CPTPP、跨境隐私规则体系(CBPRs)等数据规则的开展。新加坡将数据流动视为打造国际贸易新优势的重要途径,建立了相对完善的个人数据保护制度和监管体系(王念,2020)。

第二类是我国数据治理相关研究。从国内立法来看,《网络安全法》的跨境数据限制较好地实现了个人和国家利益的平衡、国内市场和国际市场的平衡(张金平,2016);《数据安全法》首次提出了数据安全自由流动的原则,为全球数据治理提供了审慎包容的中国方案(许可,2021)。也有学者认为严苛的数据限制措施会造成信息不对称,长期来看不利于提高国际竞争力(许多奇,2018),我国要平衡国家安全和个人信息保护之间的关系,提升国内数据流动立法的可操作性。从如何与高水平国际规则对接的视角来看,学者们通过比较《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、RCEP、CPTPP等国际先进数字贸易规则,为构建中国式全球贸易治理体系提供应对之策(李佳倩等,2022)。梅傲和李淮俊(2023)通过考察《数据出境安全评估办法》和DEPA在立法理念和制度上的差异,挖掘二者在安全评估标准、数据出境监管方面的衔接路径。谢卓君和杨署东(2023)基于国际公共产品供给视角,指出我国应以数据安全为核心、国内国际数字规则双向兼容互动,探索全面开放、高度包容的数据流动规制,不断提升我国在全球数据治理领域的制度性话语权。

第三类是自贸区（港）的数据治理实践研究。海南自由贸易港正探索实施安全有效的跨境数据流动体系，引导高技术龙头产业在实践中制订数据流动的行业标准和重要数据指南（郁建兴等，2022）。上海临港新片区以工业互联网数据为重点，建立数据流动评估试点并完善数据安全管理体系，但仍存在政企信息壁垒、数据碎片化、监管体系不完善等问题（刘俊敏和郭杨，2021）。自贸区（港）应以制度创新为数据治理的重点，推动数据出境标准透明化并落实监管制度体系（周念利等，2023）。

既有文献对自贸区（港）提升数据治理水平提供了理论支撑，但存在一些不足之处。第一，缺乏对国际数据规则演进的研究，尤其是国际规则发展趋势的研究主要侧重于传统数据规则，对数据创新和数据共享规则关注程度不足。第二，对接高标准数据规则相关的研究主要停留在国别层面，典型区域的数据治理如自贸区（港）对接高标准国际规则的研究不足。第三，对数据贸易规则例外情形的研究较多，尤其关注跨境数据流动限制性政策对贸易发展的影响，但现实是自贸区（港）已经开始尝试放松数据限制措施，寻求数据创新治理的有效抓手。本文以“贸易面向型”数据规则为切入点探讨国际数据规则的价值取向、发展利益和开放共享的发展趋势，提出“贸易面向型”数据治理的基本原则和发展策略，并结合我国数据治理现状和自贸区（港）的实践，从数据跨境监管、数据要素交易流通、数据开放共享等3个角度提出可行意见，发挥自贸区（港）先行先试的优势，搭建开放透明、可操作性强的数据治理体系，进而为我国数据治理的制度创新边界提供参考。

三、“贸易面向型”数据规则的发展特点及演进趋向

（一）“贸易面向型”数据规则内容渐趋丰富

“贸易面向型”数据规则中的“传统数据规则”是美式模板的典型表现，包括数据跨境流动规则（如CPTPP第14.11条、DEPA第4.3条）、数据非强制化本地存储规则（如CPTPP第14.13条、DEPA第4.4条）。近年来随着数据要素向深度应用拓展，为回应数字经济发展所需，“贸易面向型”数据规则的内涵更丰富，数据治理理念更加具有前瞻性。除上述“传统数据规则”外，各协定逐渐关注包含数据创新规则和数据开放共享规则在内的“前沿性数据规则”，尤其以新式模板为代表。例如，继2020年DEPA首次推出数据共享开放规则和数据创新规则后（DEPA第9.4条、第9.5条），《英国—新加坡数字经济协定》（UKSDEA）和《新加坡—韩国数字伙伴关系协定》（KSDPA）纳入了更为详细且具有实操性的规定。表1详细展示了“贸易面向型”数据规则的类别以及相应的代表性条款与主要内容。

（二）出台数据规则的价值取向更加侧重于“发展导向”

区别于以安全利益为主要导向的隐私保护条款等，近年来前沿数据规则的价值取向逐渐由“安全利益”转向“发展利益”。如美式模板中的“数据跨境流动规则”

表 1 “贸易面向型”数据规则的类别及主要内容

“贸易面向型”数据规则		代表性贸易协定	条款主要内容
传统数据规则	数据跨境流动规则	CPTPP 第 14.11 条 DEPA 第 4.3 条	每一缔约方应允许通过电子方式跨境传输信息，包括个人信息。本条中任何内容不得阻止一缔约方为实现合法公共政策目标而采取或维持与第 2 款不一致的措施，只要该措施：（a）不以构成任意或不合理歧视或对贸易构成变相限制的方式实施；及（b）不对信息传输施加超出实现目标所需限度的限制
	数据存储非强制本地化规则	CPTPP 第 14.13 条 DEPA 第 4.4 条	任何缔约方不得要求将涵盖的人在该缔约方领土内将使用或设置计算设施作为在其领土内开展业务的条件。本条中任何内容不得阻止一缔约方为实现合法公共政策目标而采取或维持与第 2 款不一致的措施，只要该措施：（1）不以构成任意或不合理歧视或对贸易构成变相限制的方式适用；（2）不对计算设施的使用或位置施加超出实现目标所需限度的限制
前沿数据规则	数据创新规则	DEPA 第 9.4 条	跨境数据流动和数据共享能够实现数据驱动的创新。企业在数据监管沙盒机制下，根据缔约方各自法律法规共享包括个人信息在内的数据，可以进一步增强创新
		UKSDEA 第 8.61-I 条 KSDPA 第 14.25 条	可通过以下方式支持数据创新：（a）合作开展数据共享项目，包括涉及研究人员、学术界和工业界的项目，根据需要使用监管沙盒，以证明通过电子手段进行跨境信息转移的好处；（b）合作制定数据移动的政策和标准，包括消费者数据的可移植性；（c）共享与数据共享有关的政策方法和行业做法，例如数据信托
	数据开放共享规则	DEPA 第 9.4 条	数据共享机制，例如可信数据共享框架和开放许可协议，可便利数据共享并促进其在数字环境中的使用，从而促进创新和创造。缔约方应努力在数据共享项目和机制、数据新用途的概念验证（包括数据沙盒）方面开展合作，以促进数据驱动的创新
		DEPA 第 9.5 条 UKSDEA 第 8.61-H 条 KSDPA 第 14.26 条	缔约方认识到，便利公众获得和使用政府信息可促进经济和社会发展、竞争力和创新。在缔约方向公众提供政府信息（包括数据）时，应努力保证以开放数据方式提供此类信息。缔约方应努力合作确定缔约方可扩大获取和使用公开数据的方式，以期增加和创造商业机会
		UKSDEA 第 8.61-H 条 KSDPA 第 14.26 条	在缔约方选择向公众提供政府信息的范围内，缔约方应努力确保：（a）信息适当匿名，包含描述性元数据，并采用机器可读和开放的格式，允许对其进行搜索、检索、使用、重复使用和重新分发；（b）在可行的范围内，以具有可靠、易于使用和免费可用的应用程序编程接口（“API”）的空间启用格式提供信息，并定期更新

资料来源：作者根据相关协定文本内容整理得到。

（CPTPP 第 14.11 条）和“数据非强制本地化规则”（CPTPP 第 14.13 条）旨在促进商业数据和个人数据更加便捷地跨境传输；而新式模板中的“政府数据开放规则”（KSDPA 第 14.26 条、UKSDEA 第 8.61-H 条）和“数据创新规则”（KSDPA 第 14.25 条、UKSDEA 第 8.61-I 条）更具前瞻性。上述规则有助于企业更好地了解市场需求和消费者行为，制定更精准的市场策略和产品方案，数据开放也能够促进政府部门之间的信息共享和协作，提升政府服务水平和效率，为贸易活动创造更良好的营商环境。

（三）“发展导向型”数据规则中通常内置“安全阀”

虽然“贸易面向型”数据治理规则越来越偏重“发展利益”，但数据往往涉及个人隐私、商业秘密甚至国家安全，因此各经济体在制定数据规则时秉持“自由流动是底色，安全例外为辅助”的原则，即贸易协定中的数据流动规则并不是“绝对自由”，往往是在支持数据自由流动的同时以例外条款兜底的“相对自由”。就“流动底色”而言，无论是CPTPP、DEPA还是RCEP都提倡业务数据自由流动，其中CPTPP和DEPA还特别提及了个人数据的自由流动。在数据自由流动的规则底色上，存在着具有兜底性质的安全例外条款。例如，CPTPP和DEPA均包含“公共政策目标例外”，RCEP则更为严格，同时纳入“公共政策目标例外”和“基本安全例外”双重例外条款，意在锚定数据安全基础上保障数据跨境自由流动（表2）。

表2 “发展导向型”数据规则的“安全阀”

安全例外条款	类型	内容
CPTPP第14.11条	公共政策目标例外	该缔约方认为是其实现合法的公共政策目标所必要的措施；该措施不以构成任意或不合理的歧视或变相的贸易限制的方式适用
DEPA第4.3条		
RCEP第12.15条3（a）款		
RCEP第12.15条3（b）款	基本安全例外	该缔约方认为对保护其基本安全利益所必需的任何措施

资料来源：作者根据相关协定文本内容整理得到。

（四）数据治理规则与其他规则融合发展

数据治理与数字贸易乃至数字经济发展休戚相关。数据治理开始呈现与其他规则互相交织、互相融合发展的特征（王金波和郑伟，2022）。数字经济和贸易发展具有“数据面向”和“技术面向”的典型特征。在数字贸易时代，“数据驱动”成为创新的主要模式，数据成为支撑决策和预测的主要方式，数据分析和机器学习方法成为推动数据驱动型创新的重要工具。例如，滴滴打车平台使用机器学习技术预测用户出行需求和交通拥堵情况，优化调度算法和路径规划，提高订单的响应速度和司机收入，同时还运用数据分析预测和规范安全风险。由于数据驱动型创新成为数字贸易时代技术和模式创新的底层逻辑（肖静华等，2020），所以，如何推动数据的集聚和应用促进创新活动成为数据治理和创新治理的交汇点。DEPA已涵盖“数据创新规则”（DEPA第9.4条），UKSDEA第8.61条也提到，成员方之间可通过使用监管沙箱技术和数据信托技术进行数据创新，并对其进行了细致的规定，这一技术驱动的数据创新规则是二者融合的典型表现。

（五）数据开放共享成为新热点，相关规则要求更趋细化

DEPA第9.5条强调了公开政府数据的必要性，并将政府数据公开的范围（第2款）及成员方就政府数据公开开展合作的方式及细节等（第3款和第4款）进行了明确规定和指引，还重点说明缔约成员间建立“数据共享机制”的目的和作用。不仅如此，更新升级后的“新式模板”还增加了对公开政府数据具体举措的细致规定。以

UKSDEA 第 8.61-I 条为例,第 2 款详细提出了“如何建立安全和有效的数据共享机制”,并且列举了缔约成员进行数据开放共享的可行渠道,这些规则不仅彰显政府对透明度的坚定追求(赵龙跃和高红伟,2022),更在推动贸易便利化、提升决策效率与精准性方面发挥着积极作用。同时,它们也为贸易的创新发展提供了有力支持,有助于贸易主体积极探索并开发新型的商业模式、产品与服务,从而进一步激发市场活力。此外,这些规定还有助于加强贸易监管,优化风险控制机制,确保贸易活动的稳健有序进行。

四、自贸区(港)“贸易面向型”数据治理原则及策略

(一)重点构建“流动+共享+创新”三位一体的数据治理框架

推进“流动+共享+创新”三位一体的数据治理理念不仅与 CPTPP 和 DEPA 所提倡的数据自由流动和共享理念契合,也与世界银行 B-READY 评估强调的数据跨境流动密切相关。首先,自贸区(港)应积极借鉴 CPTPP 和 DEPA 的相关条款,将数据自由高效流动作为数据治理的“内核”。其次,自贸区(港)应优化多元参与、共享共治的格局,不仅关注政府数据的开放,还应引导企业和社会组织等多元主体参与其中,实现具有较高公共价值的公共资源开放共享,这是提升数据治理水平的必要环节。最后,自贸区(港)还需在数据创新治理维度发力,特别是具有“科技创新中心”战略定位的自贸区,更需要加强对数据创新治理的有益尝试,整合自贸区(港)各个领域的数据资源(王蕊等,2022),支持数据的互联互通,推动数据驱动型创新。

(二)在国家法律法规授权范围内进行数据治理创新或突破

在对接国际高标准数据规则的过程中,国家层面建立全局性的数据治理统筹协调机制,自贸区(港)则应发挥本级数据治理统筹协调机制的作用,追踪和分析国家层面的现状,在充分保障国家层面数据治理政策有效性和协调性的基础上,制定自贸区(港)的对接策略和方案。例如,针对数据跨境流动规则,我国在遵照《国家安全法》(“1”)的基础上,密集出台了《网络安全法》《数据安全法》和《个人信息保护法》(“3”)以及与之配套的若干项办法、指南、条例等(“N”),形成了“1+3+N”的监管框架,为自贸区(港)的数据跨境制度创新奠定了基础(周念利等,2023)。由于国家层面的“1+3”数据出境监管制度体系已经成型,不可逾越,因此自贸区(港)开展相关对接探索的重点在于如何有效完善“N”,即推动数据政策的实质性落地。换言之,针对重要数据和个人信息数据出境,自贸区(港)应在国家数据治理的法律法规边界内出台相关举措和办法,可针对具体领域或场景进行制度创新或突破,致力于夯实服务数据出境的“四件套”框架(“安全评估+标准合同+个人信息保护认证+其他”)。例如,自贸区(港)可在国家数据分类分级保护制度框架下自行制定数据跨境负面清单,从而提升企业的数据跨境合规便利性。

（三）注重从两个层面推进“发展导向型”的数据治理创新

一是针对“安全导向型”规制进行松绑。“安全导向型”的监管思路固然能够确保数据安全，但是也确实加重了企业的合规负担，不利于企业在国际市场上的业务拓展。针对这一问题，自贸区（港）应以减少不确定性和提升便利性为主要关切，聚焦数据出境安全评估、标准合同、个人信息保护认证等路径，简化数据出境相关行政审批程序，降低企业的合规成本和经营负担。此外，国家网信办于2024年3月发布的《促进和规范数据跨境流动规定》不仅对企业的数据出境合规场景新增了豁免和澄清，还规定自贸区（港）可在国家数据分级分类的框架下，自行制定数据跨境流动负面清单，释放推动数据跨境自由流动以及为企业减负的利好信号，进一步印证了自贸区（港）率先对“安全导向型”规则进行松绑创新这一思路的可行性。

二是直接出台新的或深化既有的“发展导向型”数据规制。为激发数据要素活力，国家层面从数据要素基础制度入手，对数据产权制度、数据要素流通和交易制度以及数据要素收益分配制度提出了要求。在此背景下，针对“发展导向型”数据规制，自贸区（港）的治理重点在于如何延续国家的思路，出台新的或深化已有的数据基础制度建设举措，对数据要素进行全周期治理。需要说明的是，随着数据治理的逐渐深入，相关规制的主要矛盾也将逐渐从第一个层面转向第二个层面，意味着自贸区（港）需要在平衡安全利益和发展利益的基础上更加偏向于发展利益。

（四）注重数据治理与其他治理问题的内在协同

数据治理是一项涉及多部门的跨领域治理问题，数据治理应该与其他部门的治理问题相互协同并保持内部一致性。例如，数据治理问题与服务贸易开放问题密切相关。

一方面，近年来，服务贸易模式一（跨境交付）^①逐渐成为服务贸易的重要组成部分，由于模式一涉及大量的数据跨境传输，对服务贸易模式一的监管重点也逐渐转向数据跨境监管，意味着模式一的开放治理问题与数据跨境治理问题基本合二为一。因此，如何基于负面清单方式针对数据跨境设置合理的限制措施，使得服务贸易模式一开放的风险可控成为重大的现实挑战（沈玉良等，2018）。

另一方面，针对模式三（商业存在）的开放，我国普遍采取的监管政策工具主要包括设置外资股比上限、限制董事会高级管理人员的国籍等。2024年4月10日，工业和信息化部发布了《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》，提出在北京市服务业扩大开放综合示范区、上海自由贸易试验区临港新片区及社会主义现代化建设引领区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区等试点地区开展增值电信扩大对外开放试点工作，取消互联网数据中心（IDC）、内容分发网络（CDN）、互联网接入服务（ISP）、在线数据处理与交易处理，以及信息服务

^① WTO《服务贸易总协定》（GATS）将服务贸易定义为跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动等4种提供方式。

中的信息发布平台和递送服务（互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外）、信息保护和处理服务业务的外资股比限制。这一试点政策与自贸区（港）的数据治理密切相关，在吸引更多外资进入我国电信市场、激发市场活力和促进技术革新的同时，也对自贸区（港）的数据治理在法律法规、技术、标准和国际合作等方面提出了更高要求。一是数据隐私和安全风险加剧，数据监管复杂性提高。外资企业的进入可能导致数据跨境流动的频次和规模增加，使得数据隐私和安全问题变得更加严峻。二是数据标准化与互操作性亟需增强。不同国家（地区）的数据标准和技术规范存在差异，在增值电信业务扩大试点政策实施后，如何统一数据标准和技术规范，以保障不同系统间数据的互操作性和共享性成为自贸区（港）的紧迫任务。此外，这一试点政策还可能会带来市场竞争和数据垄断问题。因此，自贸区（港）在进行数据治理时，需要统筹考虑与之相关的其他治理问题，做到相关治理政策举措不矛盾、不冲突，甚至还需相辅相成。

五、自贸区（港）“贸易面向型”数据治理的关键抓手

结合我国数据治理的最新政策动态及自贸区（港）的实践探索，为提升“贸易面向型”数据治理水平，自贸区（港）可从如下方面进行探索。

（一）提高数据跨境合规实操性，解决企业数据跨境合规痛点和难点

1. 尽快形成自贸区（港）数据跨境负面清单

2024年3月22日，国家网信办发布的《促进和规范数据跨境流动规定》提出各自贸区（港）可在国家的数据分类分级框架下自行制定本自贸区（港）的数据跨境负面清单，意味着赋予自贸区（港）较大的数据治理自主权，这恰恰是自贸区（港）提升数据治理水平的制度优势。2024年5月9日，《中国（天津）自由贸易试验区数据出境管理清单（负面清单）（2024版）》正式公布，覆盖13大类、46子类的数据，是我国首份数据出境负面清单。因此，各自贸区（港）应抓紧制度创新机会，聚焦具体的业务场景，尽快提取需要进行跨境合规的数据类目，形成数据跨境负面清单。如何明确负面清单的适用主体、如何保证各自贸区（港）数据跨境清单的统一问题、如何衔接现有数据跨境流动管理体系是自贸区（港）在制定负面清单过程中亟须解决的核心问题。

2. 在国家授权范围内简化数据出境相关行政审批程序

一方面，提升数据跨境合规制度的实操性。例如，组建数据服务联盟，引进跨境数据重点实验室和 workstation，上线集技术服务、专业咨询、资讯分享为一体的“一站式”申报便捷通道；再如，为企业提供数据跨境合规指导培训，提升企业的申报能力与申报认知。另一方面，简化数据出境申报材料。一是应当进一步明确审核标准，缓解企业与监管部门之间的信息不对称；二是可根据行业特点，实施差异化监管策略，

即特定行业的企业仅需提交必要的内容，避免企业为了达到安全评估顺利通过的目标，不断加码申报材料，徒增双方的申报压力和审核压力；三是自贸区（港）可对接收方宏观数据保护情况进行总体评估，形成接收方国家 / 地区数据安全保障能力信息池以供企业填报参考；四是严格执行规定的审核周期，及时反馈审核结果，同时要对修改处、修改方向给予明确指示，方便企业完善申报材料。

3. 针对数据出境的特殊场景进行便捷化处理

第一，可尝试建立数据接收方白名单制度。基于数据保护与我国的政治经济安全等方面共同考量，对主要贸易伙伴国的数据保护水平或对其信任程度进行级别认定，对白名单上的数据接收方可简化流程和要求。例如，江苏自贸区探索“白名单 + 负面清单”的管理模式，从而提升了自贸区的数据出境预审权。第二，建立数据出境绿色通道，孵化数据特区。各自贸区（港）还可参考北京自贸区、广州南沙自贸区的相关做法，开通数据出境绿色通道，服务于复杂数据出境业务场景。例如，区别对待公司内部管理所需的数据出境与开展业务所需的数据出境，对同一企业间不涉及业务开展的数据进行一定程度的放松管制等。

4. 提高标准合同适用性

由于标准合同在省级网信部门备案即可，因此自贸区（港）大有可为。一是针对个人信息保护影响评估（PIA），^①建议简化 PIA 模板，将填空题转为选择题，降低填写难度。同时，可协同法律合规人员、信息安全技术人员、业务人员，开展包括数据出境申请材料的撰写培训等在内的 PIA 编写培训。二是针对标准合同问题，可尝试在标准合同的附录 2 中补充一些特定场景的特定条款，以满足不同业务需求。三是灵活处理标准合同的条款，例如可根据具体情况选择接受中国法律或其他争端解决依据。此外，备案要求合同应包括中文版，不能只有英文版，以确保与国外签署的合同保持一致。四是针对备案流程，建议将备案过程视为形式审查流程，避免将其等同于“PIA+ 标准合同 + 备案”中的评估审核流程，从而减轻工作量和严格程度。

（二）强化数字基础设施建设，提升数据标准化及安全保障能力

加强超算中心、跨境数据验证平台等数字基础设施建设，确保当地主要电信服务供应商提供优质的互联网接入等服务。例如，可参考上海自贸区和深圳前海自贸区的做法，对标“信息飞鱼”全球数字经济创新岛，建设数据跨境服务中心和跨境贸易大数据平台等，探索形成新型数据监管关口，保障企业的数据传输需求。同时，可探索将人工智能、区块链等前沿技术融入数据跨境流动风险研判评估、监测预警和追踪审计等多个环节，在数据可用不可见、数据监管沙盒以及数据不跨境、算法模型跨境等新型数据传输领域形成突破性成果。

^① 个人信息保护影响评估（Personal Information Protection Impact Assessment, PIA）是针对个人信息处理活动，检查其合规程度，判断其对个人信息主体合法权益造成损害的风险，以及评估用于保护个人信息主体的各项措施有效性的过程。

针对由增值电信业务扩大所带来的潜在数据风险,自贸区(港)可从两方面规避并充分发挥政策效应。一是提升数据标准化和互操作性。例如,借鉴国际标准,结合自贸区(港)实际情况,制定适用于自贸区(港)的数据标准和技术规范,促进不同国家(地区)系统之间的数据互操作性和共享性。自贸区(港)应当鼓励和引导行业协会和标准化组织积极参与,确保数据标准得到广泛接受与实施,共同推动数据标准化进程。二是提升技术安全措施水平。从技术手段看,可探索应用和推广先进的数据保护技术,如数据加密、访问控制、数据脱敏等,以保障数据在传输和存储过程中的安全性;从安全监控角度看,应建立健全数据安全监控和数据审查机制,对相关的外资企业定期审查,以便及时发现并应对潜在的安全风险,确保其合规经营。

(三) 从确权、定价、交易规则等视角构建数据要素流通交易机制

针对数据确权问题,各自贸区(港)需探索建立精细化的数据权属界定和多维度的价值评估体系。参考深圳、北京等自贸区建立数据产权审查机制、组建专业的审查队伍以及构建数字产权存证登记程序等优秀做法,确保流程的严谨性、公正性和高效性,满足社会各界对数据产权保护的需求。针对数据定价问题,首先,应综合考量数据要素的投入成本、质量以及种类等多重因素,在专家深入论证的基础上,由政府部门、第三方数据要素定价机构及相关平台组织协商并批准,初步确立数据资源的指导价格作为数据要素市场二次定价的基础;其次,对具有基础性、垄断性和国民性重要特征的数据要素,应进行特别定价,以确保其公平合理及有效性;最后,应积极探索并应用数字技术于数据要素的价值评估过程,以提升评估的准确性和效率。针对数据交易规则问题,一方面,自贸区(港)应积极探索并开发多元化、多层次的数据交易模式与方案,包括但不限于数据慈善模式、数据奖励模式、数据中间商撮合模式及数据合伙模式等。除大数据交易所外,应积极培育数据平台企业、科研院所及产业孵化场所等数据市场主体,同时加强对数据型企业等市场主体的政策支持。另一方面,建议参考上海自贸区的做法,成立自贸区(港)数商协会,以贸易、金融、科创等关键行业为主要服务对象,致力于培育资源类数商、技术型数商以及第三方服务类数商,推动数据交易市场的健康发展。

总体而言,自贸区(港)应充分利用其禀赋优势,积极构建具备鲜明地区特色的数据要素市场体系。在此过程中,应以本地优势产业为核心,围绕区域主导产业构建专业化的垂直领域数据资源库。同时,借助云计算、区块链等前沿信息技术,推动数据要素与生产体系实现深度融合。例如,北京可依托总部企业集聚等独特优势,发挥产业互联网、人工智能等行业领军企业的示范引领作用;广州可利用其丰富的医疗资源,深入探索和有效激活医疗健康数据要素市场的巨大潜能。

(四) 务实推进构建公共数据开放共享机制

第一,优化公共数据开放平台建设。为进一步提升数据开放平台的建设水平,

确保数据开放的质量得到有效提升，自贸区（港）在宏观层面应继续制定并出台相关法规政策与标准，以确立数据开放与利用的基本原则、整体架构及长远发展规划；在微观层面则需持续优化数据开放的运营服务能力，积极创新运营服务方式，更有效地连接数据供需双方，推动数据资源的共享与高效利用。例如，可参考上海、珠海等做法，在现有公共数据开放平台的基础上为数据开放主体提供统计分析、风险判断、质量评估、合规服务等，及时动态调整数据集，提供详细的配套说明；还可建设跨境贸易数据管理平台，制定跨境贸易公共数据开放共享目录，明确开放共享数据类型及对应的共享目的、范围、方式、频率、应用场景及共享条件等。

第二，深入开发公共数据开放的利用成果。目前社会主体利用开放数据产出的优质成果数量较少，各自贸区（港）开放数据的利用程度尚未达到预期。为提升数据开放成果转换效率，各自贸区（港）应当优先公开与贸易相关的数据，建立公共数据资源开发有偿使用机制。在保障安全、保护隐私的前提下，探索通过定向开放、专区开放等方式，扩大能够开放的数据范围。积极培育一批公共数据开发服务商，充分发挥市场主体的人才、技术、资源优势，促进公共数据行业应用场景开发建设。此外，自贸区（港）可围绕数据调用场景、服务对象和商业模式等，制定数据创新成果公开标准，遴选溢出效应显著、创新模式优秀的成果进行推广，促进社会和市场对数据的开发利用。

参考文献：

- [1] 安小米等. 国际标准中的数据治理：概念、视角及其标准化协同路径 [J]. 中国图书馆学报, 2021, 47(5).
- [2] 华佳凡. 美国跨境数据流动国际倡议与国内政策的差异及其成因 [J]. 情报杂志, 2023, 43(1).
- [3] 黄先海, 周禄松. 全球数字贸易规则比较、挑战与中国应对策略——基于 CPTPP、DEPA 与 RCEP 比较视角 [J]. 社会科学战线, 2024, (1).
- [4] 李佳倩等. DEPA 关键数字贸易规则对中国的挑战与应对——基于 RCEP、CPTPP 的差异比较 [J]. 国际贸易, 2022, (12).
- [5] 刘宏松, 程海焱. 跨境数据流动的治理——进展、趋势与中国路径 [J]. 国际展望, 2020, 12(6).
- [6] 刘俊敏, 郭杨. 我国数据跨境流动规制的相关问题研究——以中国（上海）自由贸易试验区临港新片区为例 [J]. 河北法学, 2021, 39(7).
- [7] 刘天骄. 数据主权与长臂管辖的理论分野与实践冲突 [J]. 环球法律评论, 2020, 42(2).
- [8] 马其家, 李晓楠. 论我国数据跨境流动监管规则的构建 [J]. 法治研究, 2021, (1).
- [9] 梅傲, 李淮俊. 论《数据出境安全评估办法》与 DEPA 中数据跨境流动规则的衔接 [J]. 上海对外经贸大学学报, 2023, 30(2).
- [10] 彭德雷, 张子琳. RCEP 核心数字贸易规则及其影响 [J]. 中国流通经济, 2021, 35(8).
- [11] 沈伟, 冯硕. 全球主义抑或本地主义：全球数据治理规则的分歧、博弈与协调 [J]. 苏州大学学报（法学版）, 2022, 9(3).
- [12] 沈玉良等. 数字贸易发展趋势与中国的策略选择 [J]. 全球化, 2018, (7).
- [13] 沈玉良等. 是数字贸易规则，还是数字经济规则？——新一代贸易规则的中国取向 [J]. 管理世界, 2022, 38(8).
- [14] 王金波, 郑伟. 全球数字治理规则的重构与中国因应 [J]. 国际贸易, 2022, (8).
- [15] 王念. 新加坡数据跨境流动管理的经验与启示 [J]. 财经智库, 2020, 5(4).
- [16] 王蕊等. 从 CPTPP 与 RCEP 差异看我国应对数字贸易规则竞争的思路 [J]. 国际贸易, 2022, (3).

- [17] 王燕. 跨境数据流动治理的国别模式及其反思 [J]. 国际经贸探索, 2022, 38(1).
- [18] 肖静华等. 成长品: 数据驱动的企业与用户互动创新案例研究 [J]. 管理世界, 2020, 36(3).
- [19] 谢卓君, 杨署东. 数据跨境流动规制效用梗阻的治理范式革新: 一个国际公共产品供给的视角 [J]. 世界经济与政治论坛, 2023, (1).
- [20] 许多奇. 个人数据跨境流动规制的国际格局及中国应对 [J]. 法学论坛, 2018, 33(3).
- [21] 许可. 自由与安全: 数据跨境流动的中国方案 [J]. 环球法律评论, 2021, 43(1).
- [22] 叶开儒. 数据跨境流动规制中的“长臂管辖”——对欧盟 GDPR 的原旨主义考察 [J]. 法学评论, 2020, 38(1).
- [23] 郁建兴等. 中国高水平参与 DEPA 的关键领域与路径选择 [J]. 浙江工商大学学报, 2022, (1).
- [24] 张金平. 跨境数据转移的国际规制及中国法律的应对——兼评我国《网络安全法》上的跨境数据转移限制规则 [J]. 政治与法律, 2016, (12).
- [25] 赵龙跃, 高红伟. 中国与全球数字贸易治理: 基于加入 DEPA 的机遇与挑战 [J]. 太平洋学报, 2022, 30(2).
- [26] 周念利等. 我国自贸区(港)数据跨境流动试点制度创新研究 [J]. 国际商务研究, 2023, 44(4).
- [27] 周念利等. “贸易面向型”数字技术规则的发展演进研究——基于“美式模板”及“新式模板”对比的视角 [J]. 亚太经济, 2024, (2).
- [28] Burri, M. The Regulation of Data Flows through Trade Agreements [J]. Law and Policy in International Business, 2017, 48(1).

Enhancing Data Governance in Free Trade Zones (Ports) by Benchmarking with Trade-oriented International Data Rules

ZHOU Nianli YU Meiyue SUN Qinna

Abstract: The trade-oriented data rules embedded in trade agreements or other trade-related arrangements have garnered significant attention. The content of these trade-oriented data rules is becoming increasingly rich, encompassing not only traditional data rules such as cross-border flow and storage but also cutting-edge data rules such as data sharing and data innovation. Pursuing development interests is the primary value orientation for various economies in formulating trade-oriented data rules. At the same time, they also balance security interests through built-in safety valves and integrate data rules with other regulations. Against this backdrop, China's free trade zones (ports) need to focus on promoting a Flow & Sharing & Innovation triad data governance framework, innovating data governance within the scope authorized by national laws and regulations, while also paying attention to the internal coordination between data governance and other governance issues. Free trade zones (ports) can enhance data governance by focusing on key measures such as: improving the practical compliance of cross-border data transfers and addressing enterprises' difficulties and challenges in data compliance, strengthening digital infrastructure development to enhance data standardization and security capabilities, establishing mechanisms for data element circulation and transactions from aspects such as data rights confirmation, pricing, and trading rules, pragmatically promoting the construction of mechanisms for public data openness and sharing.

Keywords: trade-oriented data rules; data governance; free trade zone (ports)

(责任编辑: 梁丽华)