自贸区数据跨境负面清单制度探究

姜松浩

（国家网信办数据与技术保障中心，北京 100080）

摘　要：近年来，数据跨境流动成为社会关注的热点，自贸区数据跨境负面清单（即自贸区数据出境负面清单）制度是我国数据跨境治理的又一创新举措，研究自贸区数据跨境负面清单制度有利于处理好数据跨境治理与企业数据流动需求的关系，帮助制定相应管理细则，促进自贸区数据产业发展。本文梳理了我国数据跨境治理的框架要求和负面清单制度的发展历程，总结数据跨境负面清单的创新优势，分析负面清单的适用管理、与现有数据治理规则衔接、全国范围的清单规则安全可控、数据分类识别影响等方面的潜在难题。数据跨境负面清单要在数据跨境治理和数据分类分级保护框架下统筹发展和安全，加强对清单的适用管理，坚持自贸区数据跨境分类施策，研究精细化管理规则，实现统筹管理与区域特色相结合，同时考虑主动对接国际高标准经贸规则，推动高水平对外开放。

关键词：自贸区；负面清单；数据跨境流动；国际贸易；数据治理

中图分类号：G203 / D996　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1006-1894（2026）06-0081-11

一、引言

数据跨境流动为促进国际贸易和推动数字经济高速发展提供了良好助力。近年来我国陆续出台《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》等，确立了数据跨境治理的基本框架，并通过实践不断加以完善。2023 年 9 月，《规范和促进数据跨境流动规定（征求意见稿）》对外发布，首次提出自由贸易试验区（简称“自贸区”）数据跨境负面清单的管理模式。2024 年 3 月，《促进和规范数据跨境流动规定》在广泛征求意见的基础上发布施行，标志着自贸区数据跨境负面清单（即自贸区数据出境负面清单）管理模式的正式确立。2024 年 5 月以来，天津、北京等自贸区立足属地特点，发挥先行先试优势，研究出台了数据跨境负面清单及相应配套管理政策。

自贸区改革试验是我国现阶段全面深化改革的一项重要举措（刘文婕，2020）。自 2013 年第一个自贸区——中国（上海）自由贸易试验区成立以来，我国不断增设自贸区、扩大自贸区片区范围。截至 2026 年 4 月，我国已在上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、北京等地设立 23 个自贸区，不断扩大高水平对外开放。2020 年 8 月，商务部发布《关于印发全面深化服务贸易创新发展试点总体方案的通知》，[①]提出在北京、上海、海南等条件较好的试点地区开展数据跨境传输安全管理试点。周念利等（2023）认为，在过去的试点建设探索中，自贸区（港）主要集中在数据交易的“模式创新”和数据跨境流动的“技术创新”，在“制度创新”方面进展缓慢。自贸区数据跨境负面清单有别于此前自贸区数据跨境安全管理或技术试点，是我国数据跨境治理和自贸区改革试验的一项制度创新。

作者简介：姜松浩，国家网信办数据与技术保障中心高级工程师，研究方向：网络数据安全、数据跨境治理。

基金项目：国家社科基金重大专项“数据高效便利安全跨境流动的制度创新与风险管控研究”（项目编号：26ZDA053）。

① 商务部.商务部关于印发全面深化服务贸易创新发展试点总体方案的通知[EB/OL].2020,中国政府网.http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/14/content_5534759.htm.[2020-08-12](2024-03-07).

当前，我国数据跨境治理主要为国家网信部门统筹管理、地方网信部门配合实施，地方对数据跨境治理的制度设计与自主实施的空间相对有限。例如，2023 年北京市网信办对外发布的《北京市个人信息出境标准合同备案指引》、上海市网信办对外发布的《上海市网信办关于个人信息出境标准合同备案的通知》等集中对数据出境安全评估、个人信息出境标准合同备案等规定实施申报中细节、细则上的指南、指引。按照《促进和规范数据跨境流动规定》，自贸区数据跨境负面清单制定施行由各自贸区主导，国家网信部门、国家数据管理部门进行备案的新治理模式，与此前治理模式存在本质区别。自贸区数据跨境负面清单的设计与实施，是“放得开”与“管得住”相结合的有益探索，在保障数据安全和个人信息权益的基础上，与各自贸区数据跨境流动需求相结合，依托自贸区先行先试的开放优势，探索对接国际高标准经贸规则，促进数据跨境的依法有序自由流动。

本文深入研究数据跨境治理和自贸区负面清单制度的发展历程，分析自贸区数据跨境负面清单管理制度的特有优势，结合“放得开”与“管得住”的要求，探讨当前数据跨境负面清单管理的潜在难题，建议在下一步负面清单的具体设计上应予以关注，推动数据跨境流动的高效、便利、安全。

二、自贸区数据跨境负面清单制度基本情况

（一）数据跨境治理基本框架

近年来，我国以统筹发展和安全为原则，以法律规定为准绳，不断丰富和发展数据跨境治理的制度和实践，确立了数据跨境治理的基本框架。第一，《网络安全法》第 37 条、《数据安全法》第 31 条对关键信息基础设施运营者的重要数据和个人信息出境以及其他运营者重要数据出境规则进行了规定。[①②]第二，《个人信息保护法》第 38 条规定了个人信息出境的具体路径，分别为：通过数据出境安全评估、订立个人信息标准合同、通过个人信息出境认证，以及国家网信部门规定的其他情形，或者我国参加的国际条约、协定中的规定。[③]第三，2022 年以来，国家网信部门发布了《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》《个人信息出境认证办法》，进一步明确数据跨境流动的 3 条合规路径，分别为：数据出境安全评估、个人信息出境标准合同备案、个人信息出境认证。[④⑤⑥]第四，2024 年 3 月，国家网信部门对外发布《促进和规范数据跨境流动规定》，指出免予申报数据出境安全评估、订立标准合同、通过个人信息出境认证的豁免情形。[⑦]

（二）自贸区负面清单管理模式

自贸区负面清单管理模式是一项具有特色的对外开放措施，是紧紧围绕政府和市场关系这个核心问题所展开的包括政府行政体制“放管服”改革、经济体制改革、外经贸体制改革、投资体制改革、商事制度改革等在内的综合性改革（夏先良，2018）。自贸区通过负面清单制度打破贸易壁垒，促进我国与其他国家之间的贸易往来，为其他国家在我国进行贸易投资提供便利，从而提高我国的贸

① 中华人民共和国网络安全法[EB/OL].2016,中国人大网.http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201611/270b43e8b35e4f7ea98502b6f0e26f8a.shtml.[2016-11-07](2024-03-07).
② 中华人民共和国数据安全法[EB/OL].2021,中国人大网.http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202106/t20210610_311888.html.[2021-06-10](2024-03-07).
③ 中华人民共和国个人信息保护法[EB/OL].2021,中国人大网.http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml.[2021-08-20](2024-03-07).
④ 数据出境安全评估办法[EB/OL].2022,中国网信网.http://www.cac.gov.cn/2022-07/07/c_1658811536396503.htm?eqid=82016c5b000165fa0000000664474402.[2022-07-07](2024-03-07).
⑤ 个人信息出境标准合同办法[EB/OL].2023,中国政府网.https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5752224.htm.[2023-02-22](2024-03-07).
⑥ 个人信息出境认证办法[EB/OL].2025,中国网信网.https://www.cac.gov.cn/2025-10/17/c_1762449728720008.htm.[2025-10-17](2026-09-18).
⑦ 促进和规范数据跨境流动规定[EB/OL].2024,中国网信网.http://www.cac.gov.cn/2023-09/28/c_1697558914242877.htm.[2024-03-22](2024-03-22).

易水平，进而在自由贸易中实现我国商品利益最大化（罗颉，2023）。自贸区负面清单管理模式总结起来共有3个关键阶段。

第一，放开外商投资准入在上海自贸区先行先试。自贸区负面清单制度最早起源于2013年9月18日，国务院对外发布《关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知（国发〔2013〕38号）》，提出要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式，深化行政审批制度改革，加快转变政府职能，全面提升事中、事后监管水平。[①]最初，自贸区负面清单管理模式主要针对外商投资准入。2013年9月29日，上海自贸区正式设立，上海市对外发布《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》，列明190项外商投资准入特别管理措施，明确上海自贸区对外商投资的相关准入措施。[②]此后，上海自贸区作为先行试点地区几次修订调整负面清单款项内容。

第二，持续缩减外商投资准入负面清单内容。2015年4月8日，国务院办公厅印发《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》，由原来上海自贸区发布负面清单改为国家统筹发布自贸区负面清单，同时缩减负面清单条项数量至50条、122项，进一步减少政府管制空间，提高开放水平，[③]并决定将实施范围扩大至上海、广东、天津、福建4个自贸区。[④]2015年12月国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，标志着自贸区负面清单制度会成为贸易区的发展方向（刘文婕，2020）。2017年起，我国多次调整自贸区负面清单，缩减外商投资准入清单内容，至2021年12月《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》对外发布，自贸区负面清单由2013年最初的190条缩减至27条。[⑤]

第三，在外商投资准入负面清单的良好示范下向其他领域延伸。例如《海南自由贸易港“零关税”自用生产设备负面清单》《海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单管理办法（试行）》等。2024年3月，《促进和规范数据跨境流动规定》正式发布施行，正式确立自贸区数据跨境负面清单。2024年5月，天津自贸区发布国内首个数据跨境负面清单。

（三）自贸区数据跨境负面清单制度要求

2023年8月，《国务院关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》发布，提出要探索便利化的数据跨境流动安全管理机制，促进数据安全有序自由流动，支持北京、天津、上海、粤港澳大湾区等地试点探索形成可自由流动的一般数据清单，建设服务平台，提供数据跨境流动合规服务。其中，可自由流动的一般数据清单是数据跨境清单化管理的一种形式。[⑥]2024年3月，《促进和规范数据跨境流动规定》发布施行，规定自由贸易试验区在国家数据分类分级保护制度框

① 国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知[EB/OL].2013,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/27/content_4036.htm.[2013-09-18](2024-03-07).
② 上海市人民政府关于公布《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》的公告[EB/OL].2013,中国上海门户网站.https://www.shanghai.gov.cn/nw31643/20200820/0001-31643_37175.html.[2013-09-29](2024-03-07).
③ 国务院办公厅关于印发自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）的通知[EB/OL].2015,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-04/20/content_9627.htm.[2015-04-20](2024-03-07).
④ 国务院办公厅关于印发自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法的通知[EB/OL].2015,中华人民共和国国家发展和改革委员会.https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201504/t20150428_1046971.html.[2015-04-08](2024-03-07).
⑤ 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)[EB/OL].2021,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/28/content_5713318.htm.[2021-12-27](2024-03-07).
⑥ 国务院关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见[EB/OL].2023,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm.[2023-08-13](2024-03-07).

架下，可以自行制定区内需要纳入数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息出境认证管理范围的数据清单，清单外数据出境，可以免予申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证，[①]标志着自贸区数据跨境负面清单管理模式的正式确立。

上海、江苏、天津、广东等自贸区率先进行探索，为自贸区负面清单的落地实施做好相应储备。一是跨境数据分类分级规则与方法探索。2024 年 2 月 8 日，《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区数据跨境流动分类分级管理办法（试行）》对外发布，提出上海自贸区及临港新片区围绕主要行业重要数据、信息出境要求制定数据跨境流动负面清单。[②]天津自贸区发布《中国（天津）自由贸易试验区企业数据分类分级标准规范》，[③]旨在通过自贸区企业数据分类分级，促进数据跨境流动。二是数据跨境安全有序的技术和服务探索。《关于支持中国（江苏）自由贸易试验区推动数据跨境安全有序流动若干工作措施》提出建设数据跨境安全服务平台，开展数据安全和数据跨境人才培训等内容。[④]《中国（广东）自由贸易试验区提升战略行动方案》提出支持跨境数据流动基础设施建设，支持全球溯源中心打造溯源辅助应用示范试点，支持横琴打造国际数据合作产业发展集聚区，启动澳门科技大学—大湾区科研数据跨境专网试点等内容。[⑤]三是对特定行业领域数据跨境流动的管理探索。上海市率先在金融领域开展数据跨境流动试点。2022 年 3 月，上海市通过的《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区条例》第 33 条规定，在临港新片区内探索制定低风险跨境流动数据目录，促进数据跨境安全有序流动。[⑥]2023 年 12 月，国务院印发《全面对接国际高标准经贸规则 推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》，提出在国家数据跨境传输安全管理制度框架下，允许金融机构向境外传输日常经营所需的数据。[⑦]2024 年 2 月，上海市人民政府印发《上海市落实〈全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案〉的实施方案》，在国家数据跨境传输安全管理制度框架下，金融机构可以向境外传输日常经营所需的数据。[⑧]

2024 年 3 月起，北京、上海、天津等自贸区对负面清单进行了更加具体的设计并进一步丰富其内容。2024 年 5 月 8 日，天津自贸区发布了国内首个数据跨境负面清单，采取“大清单”编制思路，涉及行业领域丰富，在清单款项设计上借鉴国家推荐标准《数据安全技术 数据分类分级规则》对各行业重要数据识别规则进行了宽泛规定，同时配套自贸区内企业数据分类分级识别、报送等管理措施。[⑨]上海自贸区则以发布场景化、字段级的一般数据清单为基准，加快推动负面清单的丰富和完善。北京自贸区选择了场景化、字段级的负面清单编制思路。2024 年 8 月 30 日，北京自贸区发布了国

① 促进和规范数据跨境流动规定[EB/OL].2024,中国网信网.http://www.cac.gov.cn/2023-09/28/c_1697558914242877.htm.[2024-03-22](2024-03-22).
② 中国（上海）自由贸易试验区临港新片区数据跨境流动分类分级管理办法（试行）[EB/OL].2024,中国上海门户网站.http://service.shanghai.gov.cn/XingZhengWenDangKuJyh/XZGFDetails.aspx?docid=2402211021132bf2mndiWRkK7fQHOWj1.[2024-02-08](2024-03-07).
③ 关于印发《中国（天津）自由贸易试验区企业数据分类分级标准规范》的通知[EB/OL].2024,天津商务网.https://shangwuju.tj.gov.cn/tjsswjzz/zwgk/zcfg_48995/swjwj/202402/t20240207_6534807.html.[2024-02-07](2024-03-07).
④ 关于支持中国（江苏）自由贸易试验区推动数据跨境安全有序流动若干工作措施[EB/OL].2023,江苏省商务厅网站.http://doc.jiangsu.gov.cn/art/2023/2/2/art_79289_10739863.html?eqid=fc13427700000d62000000004643fcecb.[2023-02-02](2024-03-07).
⑤ 广东省人民政府关于印发中国（广东）自由贸易试验区提升战略行动方案的通知[EB/OL].2024,广东省人民政府门户网站.http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2024/2/content/post_4337306.html.[2024-01-12](2024-03-07).
⑥ 中国（上海）自由贸易试验区临港新片区条例[EB/OL].2022,上海金融.https://jrj.sh.gov.cn/ZCWJ158/20220223/732497667bf94ff0b16fb7c72a688d6f.html.[2022-02-23](2026-09-28).
⑦ 国务院关于印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》的通知[EB/OL].2023,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202312/content_6918914.htm.[2023-11-26](2024-03-07).
⑧ 上海市人民政府关于印发《上海市落实〈全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案〉的实施方案》的通知[EB/OL].2024,中国上海门户网站.https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20240205/2af907af61cf4977866b7d377baf5d1d.html.[2024-02-06](2024-03-07).
⑨ 中国（天津）自由贸易试验区数据出境管理清单（负面清单）（2024年版）[EB/OL].2024,天津市委网信办.https://www.tjcac.gov.cn/wsfw/sjkj/zcfgsj/202408/W020240821636991385233.pdf.[2024-05-09](2024-05-29).

内首个场景化、字段级负面清单及管理办法，清单选取汽车、医药、零售、民航、人工智能5个领域，详细列举23个业务场景和198个具体字段。[①]

三、自贸区数据跨境负面清单的创新特点

（一）数据跨境负面清单制度是数据跨境治理的新探索

相比于美国、欧盟等国家或地区，我国数据跨境治理具有发展和安全兼顾的特点，并在制度设计和治理实践方面快速迭代发展。殷凤和党修宇（2023）认为，现阶段我国数据跨境治理还存在需要进一步明确和细化的情况。数据跨境负面清单制度是在构建良好外商投资环境背景下，在数据出境安全评估、个人信息标准合同备案等治理实践经验的基础上对我国数据跨境治理的创新探索。

第一，数据跨境负面清单制度是对数据跨境规则的具体补充和完善。自贸区数据跨境负面清单制度是在《网络安全法》《数据安全法》以及《个人信息保护法》的法律框架下，独立于3条数据跨境规则的额外数据跨境路径规则，属于数据出境安全评估、个人信息标准合同、个人信息出境认证3条数据跨境规则之外的国家网信部门规定的其他情形。

第二，数据跨境负面清单制度有利于廓清数据跨境治理边界。过去几十年，尽管市场化改革的重点是政府职能的转变，但囿于政府与市场关系边界模糊，政府保留了较大的自由裁量权，并未在根本上改变行政配置资源的格局（刘一展，2018）。此前，我国数据跨境规则主要集中在事前管理，属于“法无授权不可为”模式，而数据跨境负面清单制度需要公布清单数据的具体要求，强化了数据跨境治理的透明性，更加侧重对数据跨境的事中事后治理要求，属于“法无禁止可以为”模式。章忠民（2017）认为，负面清单实质上划定了政府审批和管理的权限，在负面清单之外的领域，按照内外一致原则，由自贸区内市场主体自由发挥，凸显“负面清单模式的法治限权和赋权思维之精髓要义”。

第三，制定数据跨境负面清单有利于数据治理实践的集中和完善。当前，我国数据治理在数据分类分级保护、个人信息保护、数据跨境治理等方面均取得了一定进展，但各项治理规则之间仍存在衔接不充分的情况。殷凤和党修宇（2023）认为，专门统一、可操作性强的数据管理法规处于缺位状态。自贸区数据跨境负面清单是以数据出境安全评估等前期治理实践为基础，且由于负面清单的公开透明属性，其制定过程会参考各行业、各地区数据治理要求以及自贸区企业实际业务情况，可以将其视为我国数据治理实践的成果整合。

（二）数据跨境负面清单是自贸区改革的制度创新

数据跨境治理目的是保护国家数据安全、维护公民个人信息权益，但过于严格的数据跨境规则可能会在一定程度上影响国家跨境贸易和外资企业的经营。数据跨境负面清单是自贸区改革制度的创新，与自贸区其他制度一脉相承，通过自贸区试点试验的方式进一步推动数据依法有序自由流动。

第一，数据跨境负面清单是促进跨境贸易的“边境后”规则。“边境后”规则是指区别于关税、进出口、经贸合作等原有边境贸易规则的措施，常见的边境后规则包括版权、专利等。原有国际经贸规则谈判主要关注各国的边境措施，随着多边贸易体制的发展，边境措施不再是国际贸易壁垒的

① 中国（北京）自由贸易试验区数据出境管理清单（负面清单）（2024版）[EB/OL].2024,北京市商务局开放北京网站.https://open.beijing.gov.cn/upload/file/20240830/20240830153837.pdf.[2024-08-30](2024-08-30).

主要形式，代之以国内规制为主要内容的边境后措施（徐泉和耿旭洋，2021）。对于跨国企业、跨境贸易企业的日常企业管理、跨境商务等可能会涉及个人信息跨境传输，企业数据按照合规路径跨境传输，会给企业经营带来一定的成本投入。因此，对于不在数据跨境负面清单的情形，企业将免予申报数据跨境管理相关程序，在保证安全的前提下，给企业跨国经营与贸易提供便捷的经商条件，有利于相关企业的发展。

第二，数据跨境负面清单是对接国际经贸规则的一种体现。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等国际经贸协定中均有涉及数据跨境传输方面的条款要求。以 CPTPP 为例，CPTPP 第 14 章规定了电子商务内容，其中 14.11 条是关于数据跨境的具体条款，第 14.13 条则规定了有关计算机设施的位置要求即数据本地化的要求。黄世席（2022）认为，CPTPP 倾向于促进成员国之间的跨境数据自由流动，我国现有数据治理措施可能会与 CPTPP 规定尤其是其安全例外条款存在某些冲突。在我国侧重数据保护的现阶段，有必要结合现实对 CPTPP 安全例外进一步研究，明确其具体含义及适用中相关问题，不断完善国内跨境数据流动规则（何瑶，2024）。数据跨境负面清单制度是我国与国际贸易规则接轨的一项改革举措，能够彰显我国统筹安全与发展的治理原则，特别是数据跨境负面清单的公开化、透明化属性，能够说明我国以国家安全和公共政策目标为例外的具体情形，可以为我国加入 CPTPP、DEPA 等国际经贸协定提供良好支撑。

第三，数据跨境负面清单体现了对自贸区数据产业、信息产业发展的重视。以《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》为例，原有的自贸区负面清单是对行业、产业实体的投资行为限制。数据跨境负面清单是对数据内容的治理尝试，凸显我国对数据产业、信息产业的重视。近年来，我国数字经济高速发展，数字经济规模稳居世界第二，[①]数据跨境流动对数字贸易具有积极的促进作用，有利于在自贸区培育数据中心、数字服务、数据交易、国际数据加工等产业，推动我国数字经济的进一步发展。

四、自贸区数据跨境负面清单管理模式的潜在难题

（一）负面清单的适用管理

自贸区负面清单的适用范围通常限定在自贸区的企业和个人。例如，《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》适用于境外服务提供者向海南自由贸易港内的市场主体及个人提供服务；[②]《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》适用于外商投资企业在自贸区内投资。[③]

数据跨境活动不同于其他外商投资、跨境服务贸易等，数据是信息化产物，可以通过线上传输，不易判定数据源是否来源于自贸区。因此，数据跨境负面清单具有一定特殊性，其适用范围主要有两种方案。一是与其他负面清单要求一致，适用于自贸区的企业和个人的数据跨境活动。此类情况应进一步研究数据归属管理问题。例如，某集团公司的子公司或分公司在自贸区，而集团公司的数

① 数字中国发展报告（2022年）[EB/OL].2023,中国网信网.http://www.cac.gov.cn/rootimages/uploadimg/1686402331296991/1686402331296991.pdf?eqid=c21233820013a6860000000364842735&wd=&eqid=de7abd16008cc239000000026575d4cb.[2023-09-28](2024-03-07).

② 海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2021年版）[EB/OL].2021,中国政府网.https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5641344.htm.[2021-07-23](2024-03-07).

③ 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)[EB/OL].2021,中国政府网.https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/28/content_5713318.htm.[2021-12-27](2024-03-07).

据跨境活动涉及在自贸区的子公司或分公司，此类数据跨境活动是否适用负面清单。二是自贸区数据跨境负面清单适用于自贸区内的数据。由于数据的处理活动包括收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等，随着数据流动的日益频繁，数据处理活动往往不是独立实现的，此类情况应进一步研究如何判定自贸区内的数据。例如，数据处理的中间环节存储、传输等涉及自贸区企业，是否可以算作自贸区内数据？基于此，不同适用方案的管理存在明显不同，各自贸区需要防范不良企业利用数据跨境负面清单规避管理，钻治理的“漏洞”，带来数据安全风险。

（二）与现有数据治理规则的衔接

《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》对数据跨境流动作出规定，自贸区数据跨境负面清单属于国家法律规定的统一框架下的制度创新。《促进和规范数据跨境流动规定》明确了自贸区负面清单与现行合规路径之间的关系，即负面清单应是需要纳入数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息出境认证管理范围的数据清单。在数据跨境负面清单的设计中如何与现有数据治理规则相契合，特别是与 3 条法定数据跨境合规路径之间的衔接，有待进一步研究。

第一，数据跨境负面清单的管理颗粒度，如何与现有数据细分规则进行衔接需要研究明确。我国现有数据治理工作中的数据细分规则可以分为 3 类。一是以划定重要数据出境、达到一定规模的个人信息出境等作为具体申报情形。例如，数据出境安全评估工作以向境外提供 100 万人以上个人信息作为申报条件之一。个人信息的出境规模与促进数据流动的程度直接相关，数据跨境负面清单类目若仅以出境数据规模做界定，没有考虑个人信息的应用场景、敏感程度等因素，不易科学合理划定。例如，个人姓名与个人金融数据对个人权益的影响显然不同。二是结合业务场景明确申报情形。《促进和规范数据跨境流动规定》列举了人力资源管理、跨境购物、跨境汇款、机票酒店预订、签证办理等具体数据跨境场景。此类方式考虑了数据处理的业务属性，但若不对具体场景和数据处理范围进行清晰界定，可能存在不同的理解，例如，不同企业对于人力资源管理的界定、理解存在差异。三是通过精细化的数据分类分级明确具体的数据项内容。负面清单采用此类方式虽较清晰和明确，有利于企业合规，但具体数据项较难穷举，容易存在疏漏，未被列入负面清单的数据项可能直接出境，出境后不妥善保管可能侵害个人信息权益。

第二，数据跨境负面清单与我国数据跨境治理的 3 条路径如何衔接？按照《促进和规范数据跨境流动规定》，负面清单外数据出境，可以免予申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息出境认证。一方面，对于负面清单外的数据免予申报相关程序，各自贸区是否仍需进行备案管理等需要加以明确；另一方面，对于负面清单内的数据是按现有程序申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息出境认证，还是另有申报程序，需要各自贸区通过宣传阐释加以明确。

（三）清单的尺度一致与安全可控

《促进和规范数据跨境流动规定》除明确自贸区数据跨境负面清单与现行数据跨境合规路径的关系外，同时也规定了自贸区在国家数据分类分级保护制度框架下可以自行制定区内数据跨境负面清单。因此，自贸区数据跨境负面清单要符合数据跨境治理框架，清单数据的分类分级还要符合国家数据分类分级保护制度框架。数据要素作为新型生产要素，数据资源事关国家经济发展，数据跨境负面清单制度既要促进数据流动，也要考虑各自贸区负面清单的尺度、标准统一可控，避免因各清单尺度、标准不一致，导致国家数据资源的流失。

根据《促进和规范数据跨境流动规定》，我国现有的 23 个自贸区均可以自行制定自贸区内需

要纳入数据出境安全管理范围的数据清单（负面清单）。这与外商投资准入负面清单制度的逐步成熟过程主要存在3点差异。第一，所有自贸区均可制定负面清单进行先行先试。相比之下，外商投资准入负面清单制度首先在上海等自贸区先行先试，然后再基于前期制度试验的结果逐步增加试验的区域和范围，同时减少负面清单条目以实现扩大开放。第二，负面清单的制定管理职责不同。自贸区外商投资准入负面清单，由国家发展改革部门、国家商务部门牵头制定或审批同意。数据跨境负面清单“报经省级网络安全和信息化委员会批准后，报国家网信部门、国家数据管理部门备案”，主要制定管理责任由所在自贸区承担。第三，清单款项精细度要求不同。外商投资准入负面清单试点模式决定了其清单款项的精细度方面能够保证全国的一致性。数据跨境负面清单赋予各自贸区职责，使得各个清单设计的路径选择上可能出现不尽一致的地方，例如，天津自贸区选择“大而全”的清单模式，北京自贸区则选择了小领域、场景化、字段级的清单模式。

这些差异给数据跨境负面清单的安全可控带来挑战。一是全国现有的23个自贸区均可自行制定负面清单，有利于激发地方活力，但可能会存在少量清单款项在制定过程中与此前数据出境安全评估、个人信息标准合同备案等工作的具体实施标准相矛盾的情况，对企业数据跨境合规带来困扰。二是各自贸区自行制定的清单对数据开放与收紧的管理尺度和数据项粒度存在差异，不利于数据跨境安全管理，可能存在个别企业借用自贸区清单的便利实施非法数据跨境活动。

（四）数据认定不明确带来的影响

第一，关于重要数据、核心数据的识别难题。一方面，按照国家数据跨境治理的总体框架，重要数据出境应通过国家网信部门组织的安全评估，数据的分类识别是数据跨境流动基础。当前，一些行业领域的数据分类分级体系尚不健全，导致自贸区推行数据跨境流动缺乏基础（周念利和姚亭亭，2021）。另一方面，由于一些行业领域的特殊性，不能公开化、透明化识别和判定重要数据、核心数据，对自贸区企业合规工作和自贸区数据管理带来困扰，也易成为CPTPP等国际贸易协定谈判中关于“例外条款”“国家安全”等条款的谈判焦点。我国数据跨境流动规则与CPTPP的对接，应重点关注数据的类别划分以及各类别的识别，主要是核心数据和重要数据的识别问题（王玫黎和陈雨，2022）。此外，2024年2月，天津、上海等自贸区分别出台关于自贸区数据分类分级相关规定或指导性文件，各自贸区识别、判定标准不一致同样会给企业造成合规困扰。《促进和规范数据跨境流动规定》指出自贸区数据跨境负面清单应在国家数据分类分级保护制度框架下制定。因此，各自贸区数据分类分级识别、判定规则也应与国家数据分类分级规则要求相一致。

第二，关于关键信息基础设施认定问题的理解不全面。根据《数据安全法》《网络安全法》《数据出境安全评估办法》，关键信息基础设施运营者在境内产生的个人信息和重要数据出境要求较为严格。一方面，关键信息基础设施运营者是否适用自贸区负面清单，需要各自贸区进行研究论证；另一方面，个别企业对关键信息基础设施认定问题的理解不清晰，进而对自身的数据跨境活动和数据保护合规工作产生影响。

第三，关于敏感个人信息的判定和保护要求存在一定争议。现阶段，我国数据跨境治理工作对一般个人信息和敏感个人信息的管理要求不一致，敏感个人信息判定规则影响自贸区负面清单的划定标准。尽管GB/T 45574–2025《数据安全技术 敏感个人信息处理安全要求》等国家标准给出了敏感个人信息识别判定的标准和示例，但深入到具体数据跨境场景中，个别企业对敏感个人信息仍存在理解不清、判断不明的情况。

五、自贸区数据跨境负面清单制度的设计建议

（一）加强数据跨境负面清单适用管理

为防止部分企业出现数据“借壳”出境等情况，应考虑加强对自贸区数据跨境负面清单适用主体管理，明确清单适用的数据处理活动，加强数据跨境的事中事后管理能力和手段，压实企业责任。第一，明确数据跨境负面清单的适用主体范围，摸清自贸区内数据跨境“底数”，加强对自贸区内企业和个人数据跨境活动的调研和备案管理。第二，在数据基础设施建设、运营、运维等方面为自贸区企业提供便利，鼓励自贸区企业在自贸区建设数据中心，促进自贸区的数据产业全面发展。第三，加强对数据跨境链路的梳理和治理，考虑建设统一的数据跨境处理服务平台，鼓励自贸区企业通过服务平台合规流动数据，防范非法数据跨境活动。

（二）坚持自贸区数据跨境分类施策

对重要数据、达到一定规模个人信息、关键信息基础设施运营者产生的数据的出境活动，以“管得住”为前提，分情况考虑出境风险情况，在数据跨境治理的法定框架下，与现有的数据跨境规则做好衔接，分类施策。第一，按照国家法律等有关规定，对敏感程度较高的情形，如重要数据出境等，建议坚持申报国家网信部门组织的数据出境安全评估。第二，明确阐释关键信息基础设施运营者适用自贸区负面清单的范围、要求。在法定要求下，负面清单不应放松对关键信息基础设施的数据跨境传输保护，可考虑与现有数据跨境传输合规规则的要求标准相当、尺度一致。第三，对达到一定规模的个人信息出境，对于一些低风险场景可考虑适度降低合规要求，例如跨国企业内部的低风险数据跨境流动可以通过个人信息出境认证或订立标准合同方式合规出境。第四，除《促进和规范数据跨境流动规定》明确的豁免场景外，建议探索更加开放的数据跨境流动情形。例如，对于极小规模的个人信息出境活动，在个人单独同意的前提下，可考虑参考欧盟等做法豁免数据出境合规管理。第五，对国家未免予申报的清单外数据，各自贸区应当结合自身情况研究相应管理措施，防范安全风险。例如，对负面清单外数据的跨境活动进行统一高效的备案管理，或者强化事中事后的监督检查等。第六，各自贸区可以探索打通与国家、省级数据跨境管理的直联、对接机制，为符合条件的数据跨境企业建立高效的数据合规出境绿色通道。

（三）统筹管理与区域特色相结合

自贸区数据跨境负面清单可采用国家统筹管理与自贸区特色相结合的方式，实现数据跨境负面清单在促进数据流动、凸显地方创新优势的同时，与现有数据跨境合规路径衔接，确保全国范围的数据跨境安全可控。第一，建议由国家有关部门加强统筹管理，在对清单进行备案的基础上，进一步加强对自贸区负面清单制定的指导和指引，包括负面清单制定细则、适用范围、数据分类分级标准、与数据跨境规则衔接等，确保全国 23 个自贸区负面清单款项的尺度标准基本一致。第二，坚持需求导向、逐步开放。一方面，对条件成熟、数据跨境需求较高的自贸区片区先行试点开展负面清单管理模式，基于试点经验逐步扩大试点的规模和范围；另一方面，当前国际上数据跨境管理形势正趋于严格，对条件尚不成熟的自贸区、片区仍坚持适用数据跨境规则制度，防范安全风险。第三，结合各自贸区企业的经营特点、外商投资情况、行业属性等特色，以及所在省数据安全管理要求制定负面清单。例如，广东自贸区企业与香港、澳门之间的贸易往来较多，可以考虑结合粤港澳大湾区数据跨境流动的便捷机制，促进数据跨境安全有序流动。第四，可以在少量自贸区负面清单试点基础上，结合数据出境安全评估、个人信息出境标准合同备案等管理实践，研究推动医药、金融、

汽车等重点行业领域出台数据跨境管理清单，进一步推动数据跨境“放得开”与“管得住”的统筹协调。

（四）负面清单管理规则精细化

数据跨境负面清单应考虑采取更加精细化的管理方案，避免数据判定不明给企业合规带来困扰。数据涉及行业领域广泛，数据梳理和清单细则细化工作存在挑战，建议分成3个层面研究考虑。第一，结合我国各行业、各领域的数据治理要求，细化具体的负面清单款项，尽量考虑以企业视角出发的场景化、字段级清单为主，让自贸区企业和个人的数据跨境合规工作更加清晰。具体包括：一是基于我国已有数据负面清单相关的规定，如人类遗传资源、地理信息等有关管理规定中明确禁止或限制出境的数据内容；二是自贸区数据分类分级标准可与各行业、各地区数据分类分级制度相契合；三是深入调研企业数据跨境需求和业务场景，总结重点行业领域数据跨境治理经验，推动形成典型的场景化、字段级清单。第二，面向自贸区企业或个人，广泛征求有关跨境传输数据内容的意见，充分考虑企业业务需要和实际场景情况，为企业提供负面清单的可操作指引清单。第三，对于清单制定过程中数据分类规则不明确的具体数据项、数据内容，各自贸区应参考国家技术标准要求研判数据的重要性、敏感性，清晰、规范界定数据和个人信息的类型和敏感等级。《数据分类分级规则》《敏感个人信息处理安全要求》《个人金融信息保护技术规范》等国家标准或行业标准，对数据、个人信息的重要性和敏感性的分类评价尺度进行了统一规范。

（五）做好与国际高标准经贸规则的对接

数据跨境流动是国际数字贸易规则的重要组成部分，数据跨境负面清单的制定本身就是促进数据贸易的具体规则，建议以负面清单制度设计与实施为抓手，探索主动对接国际高标准经贸规则的可行路径。第一，通过自贸区数据跨境负面清单制度探索区域间数据白名单流动机制。以充分性决定为主的白名单机制早已在欧盟、美国、日本等国家和地区之间展开和推广（李墨丝，2021）。截至目前，欧盟已与日本、加拿大、以色列、韩国等国家或地区签订了充分性认定协议。现阶段，我国尚未与相关国家建立充分性认定机制，可以通过自贸区先行先试的优势探索我国的数据跨境白名单机制。第二，有针对性解决国际贸易协定谈判中争议较多的重要数据判定、数据本地化等问题。一方面，本着“疑罪从无”原则，对于未被明确认定为重要数据或关键信息基础设施运营者的数据出境活动，按照国家有关规定明确不需要申报数据出境安全评估等合规管理程序；另一方面，通过负面清单明确哪些数据属于重要数据或个人信息，并确定相应的数据出境路径。第三，研究对接国际数据跨境流动的认证规则。数据安全、个人信息保护的认证管理方式是国际通用方式，我国数据跨境合规路径中也包含个人信息出境认证方式。自贸区可以主动探索将我国个人信息出境认证规则同国际认证规则之间做好对接、互认的方案。第四，加强对外交流与宣传。数据跨境负面清单属于合理公共政策目的的治理条款，是数据跨境治理的一项公开化、透明化的明确规则，应加强数据跨境负面清单制度的对外阐释、解读，有利于推进我国加入CPTPP、DEPA等国际经贸协定的谈判进程。

六、结语

在全球数据跨境流动日益频繁的背景下，自贸区数据跨境负面清单是我国数据跨境治理工作的重大创新，也是我国自贸区改革的又一重要举措。我国应在数据跨境治理的法律制度框架下，重点针对自贸区数据跨境负面清单制度中可能存在的风险挑战，在负面清单的设计、实施、管理中，建议重点考虑加强对负面清单的适用管理，坚持跨境数据分类施策，研究精细化的负面清单管理规则，

做到统筹管理与区域特色相结合，同时兼顾做好与国际高标准经贸规则的衔接，进一步推动数据跨境流动的高质量发展与高水平安全良性互动。

参考文献：

[1] 何瑶 .CPTPP 数据本地化规制的“安全例外”规定适用研究 [J]. 中国商论 ,2024(4).
[2] 黄世席 .CPTPP 中的数据本地化规制与安全例外抗辩 [J]. 国际贸易 ,2022(11).
[3] 李墨丝 . 欧美日跨境数据流动规则的博弈与合作 [J]. 国际贸易 ,2021(2).
[4] 刘文婕 . 我国自贸区负面清单制度的发展与完善 [J]. 时代经贸 ,2020(12).
[5] 刘一展 . 自贸区负面清单管理模式与政府治理能力现代化 [J]. 国际经济合作 ,2018(4).
[6] 罗颉 . 自贸区对我国经济增长的影响研究 [J]. 特区经济 ,2023(5).
[7] 王玫黎 , 陈雨 . 中国数据跨境流动规则与 CPTPP 的对接研究 [J]. 国际贸易 ,2022(4).
[8] 夏先良 . 当前深化负面清单制度改革的重大意义 [J]. 人民论坛・学术前沿 ,2018(14).
[9] 徐泉 , 耿旭洋 . 边境后措施国际监管合作发展趋向与问题阐释 [J]. 上海对外经贸大学学报 ,2021(5).
[10] 殷凤 , 党修宇 . 上海自贸试验区率先探索构建高标准跨境数据流动规则体系研究 [J]. 科学发展 ,2023(9).
[11] 章忠民 . 负面清单管理模式的变革及其意义 [J]. 福建论坛 (人文社会科学版),2017(5).
[12] 周念利 , 姚亭亭 . 中国自由贸易试验区推进数据跨境流动的现状、难点及对策分析 [J]. 国际商务研究 ,2021(3).
[13] 周念利 , 于美月 , 柳春苗 . 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(4).

Exploration on the Cross-border Data Negative List Management System of Free Trade Zones

JIANG Songhao

Abstract: The issue of cross-border data flow has become a hot topic of social concern in recent years. The negative list management system of cross-border data in free trade zones is another innovative measure of cross-border data governance. Studying the negative list management system of cross-border data in free trade zones is conducive to handling the relationship between cross-border data governance and enterprise data flow needs, helping to formulate corresponding management rules, and promoting the development of the data industry in free trade zones. This paper outlines the framework of cross-border data governance in China and the background of the negative list management. It summarizes the innovative advantages of the negative list for cross-border data governance, and analyzes potential problems concerning the negativelist system in applicable management, connection with existing data governance rules, national security controllable list rules, and the impact of data classification identification. The negative list of cross-border data should be integrated with security and development within the framework of cross-border data governance and data classification protection, strengthen the management of cross-border data, study refined management rules, and achieve a combination of coordinated management and regional characteristics, while also taking into account connections with international high-standard economic and trade rules, and promote high-level opening-up to the outside world.

Keywords: free trade zone; negative list management; cross-border data flow; international trade; data governance

（责任编辑：金孝柏）