

对接 CPTPP 数据跨境流动规则的中国因应

代兴茂

华南理工大学 广东 广州 510006

【摘要】：CPTPP 数据跨境流动规则，内容包括国内监管自主权保留、允许数据跨境流动义务、数据跨境流动例外条款、一般禁止数据本地化。中国数据跨境流动规则分布在法律、行政法规及部门规章中，以数据分类为基础进行跨境流动限制，尚存在立法理念落后、分布零散杂乱、内容笼统模糊、内部相互冲突等问题，与 CPTPP 的差距体现在价值理念和具体制度两个层面。中国应在坚持数据主权、保障数据安全的基础上，提高数据自由跨境流动水平，并从健全数据跨境流动法律规范、提高数据跨境流动自由水平、夯实数据跨境流动安全保障、完善数据本地化的制度设计、加强区域改革试验推进力度五条路径优化国内规则。

【关键词】：CPTPP；数据跨境流动；数据本地化；规则对接

DOI:10.12417/3041-0630.26.05.026

对接 CPTPP 是中国进一步深化改革开放的重要战略举措，数据跨境流动规则是中国对接 CPTPP 的重难点。在数据跨境流动领域实现与 CPTPP 的对接，有利于中国提高数字治理水平，并为加强跨境电子商务的国际合作奠定下基础。准确把握 CPTPP 的具体内容，是实现规则衔接必不可少的前提条件。中国已经建立起了自身的数据跨境流动规则，但是中国规则具体提出了怎样的要求，目前存在什么问题，和 CPTPP 的差距在哪里，这些都有待进一步探讨。在上述研究的基础上，笔者试图就 CPTPP 数据跨境流动规则提出中国因应，为中国对接 CPTPP 提供具有一定可行性的思路。

1 CPTPP 数据跨境流动规则解读

1.1 国内监管自主权保留

国内监管自主权保留的规定，体现在 CPTPP 第 14.11 条第 1 款之中。从规定的内容上看，该款明确了 CPTPP 缔约方享有针对数据跨境流动的国内监管自主权，至于具体可以采取何种监管要求，该款并未作进一步的说明，没有授予缔约方实质的规制权，一定程度上可以视作 CPTPP 数据跨境流动规则的总则。

该款对 CPTPP 缔约方的国内监管自主权的保留，传递出两个重要的信息：其一，缔约方根据数据国家主权，对内享有领土内数据的管辖权，对外不受他国干涉；其二，缔约方针对数据跨境流动进行限制是受到允许的。至于 CPTPP 缔约方的国内监管自主权是否受到一定的限制，则需要结合后款规定才能确定。从规定的形式上看，该款对国内监管自主权保留的声明，是以缔约方达成共识的方式做出的，委婉地提醒了缔约方注意其他缔约方有权对数据跨境流动进行监管，说明 CPTPP 虽然允许缔约方行使国内监管自主权，但是对此并不持鼓励的

态度，而是需要缔约方就此达成相互体谅与理解，本质上仍然体现出了 CPTPP 追求数据自由流动的价值倾向。

1.2 允许数据跨境流动义务

允许数据跨境流动义务的规定，体现在 CPTPP 第 14.11 条第 2 款之中。该款向缔约方提出了强制性的义务要求，即在业务需要的前提之下，缔约方应当同意个人信息在内的数据跨境流动，是 CPTPP 第 14.11 条的核心条款。

首先，该款以强制性规范的形式，促使 CPTPP 缔约方就允许数据跨境流动做出明确的表态，集中体现了数据自由流动原则，同时也限制了第 14.11 条第 1 款规定的国内监管自主权。缔约方只有在遵守允许数据跨境自由流动的强制性义务的前提下，才能针对数据跨境流动行使自身所享有的国内监管自主权。至于具体应当如何行使国内监管自主权，仍然需要结合后款规定予以确定。其次，该款以开展业务需要作为允许数据跨境流动义务的前提，说明 CPTPP 要求缔约方对跨境流动的数据的使用目的进行识别，如果数据跨境流动不满足业务需要的前提条件，则缔约方没有予以允许的强制性义务。可见 CPTPP 所追求的数据跨境自由流动实际上被限定在商业场景之下，旨在服务各国商业上的往来需要，并不是不加区分地允许任意数据自由跨境流动。最后，该款特别指明，个人信息也涵盖在被允许自由跨境流动的数据的范畴当中。由此可知，CPTPP 实际上排除了缔约方以个人信息保护为由不履行数据跨境自由流动义务的可能性，即只要满足业务需要的前提条件，即使是个人信息的跨境流动，缔约方也应当予以同意，在很大程度上提高了 CPTPP 对数据跨境流动的自由化水平要求。

1.3 数据跨境流动例外条款

数据跨境流动例外条款的规定，体现在 CPTPP 第 14.11 条

第3款之中。根据该款规定，CPTPP 缔约方在满足一系列条件的情况下，可以行使国内监管自主权，采取限制数据跨境流动的措施，体现了有限国内监管原则。总体上，该款针对缔约方采取限制数据跨境流动的措施提出了三个条件，分别是目的限制条件、方式限制条件和程度限制条件。只有同时符合三个条件，缔约方才能在数据跨境流动领域合法行使国内监管自主权。

目的限制条件是指 CPTPP 缔约方采取的相关措施必须出于合法公共政策目标。CPTPP 数据跨境流动规则并未就合法公共政策目标的范围进行列举或进一步阐释，应结合数字化时代下国际经贸发展的新变化进行理解。例如，数据安全与隐私保护逐渐成为世界关注的社会公共问题，应纳入到合法公共政策目标的范畴之中；便利监管机构数据读取也可以视作合法公共政策目标。

方式限制条件是指 CPTPP 缔约方采取的相关措施的方式不得构成任意或不合理歧视或对贸易构成变相限制，重在审查数据跨境流动的限制措施的适用程序。笔者认为，判断歧视是否任意或不合理，关键在于歧视是否与其目标存在合理的联系。如果一种针对数据跨境流动的限制措施与其目标不存在合理的联系，甚至与目标相悖，则该种措施不满足方式限制条件。

程度限制条件是指 CPTPP 缔约方采取的措施不得超过实现目标所需限度，重在审查数据跨境流动的限制措施的实体内容。其实质是要求措施通过“必要性测试”（necessary test），即措施应当具有必要性，并符合比例性要求；测试的标准则包括相关措施对实现目标的作用、保护利益价值的相对重要性以及对贸易的影响等。如果在缔约方采取的措施之外，还能够找出另一种措施，且后一措施在实现相同目标的同时对数据跨境流动的限制更小，则前一措施不满足程度限制条件，无法援引例外条款进行适用。

1.4 一般禁止数据本地化

一般禁止数据本地化的规定，主要体现在 CPTPP 第 14.13 条中。该条是针对计算设施位置的规定，在条款结构上与 CPTPP 第 14.11 条相似，同样分为三款，第 1 款规定针对计算设施位置的国内监管权，第 2 款规定缔约方的有关义务，第 3 款规定例外条款，且第 1 款和第 3 款的表述与第 14.11 条基本一致。CPTPP 第 14.13 条第 1 款声明了缔约方对计算设施使用具有监管自主权，并特别指出监管可以以数据安全和数据保密为目的。CPTPP 第 14.13 条第 2 款作为该条的核心条款，规定了缔约方的禁止性义务，即 CPTPP 不允许缔约方将数据本地化措施作为业务开展的门槛，体现了禁止数据本地化原则。CPTPP 第 14.13 条第 3 款为禁止数据本地化的义务保留了例外条款，即如果缔约方适用数据本地化的措施同时满足了目的限

制条件、方式限制条件和程度限制条件，则 CPTPP 承认缔约方有权合法地采取数据本地化措施。由此可见，CPTPP 禁止缔约方采取数据本地化措施，但是这种禁止并非是绝对性的，为缔约方适用数据本地化制度留下了一定的空间。

2 中国数据跨境流动规则现状与问题

2.1 中国数据跨境流动规则现状

中国数据跨境流动规则分布在不同位阶的规范性法律文本当中，基本内容可以分为四部分。一是禁止出境的数据规则，主要内容为：国家秘密禁止非法出境，否则可能构成刑事犯罪；实行出口管制的数据禁止非法出境；特殊行业有本地化要求的数据，无出境管理办法相关法律规定的，禁止出境。二是个人信息跨境流动规则，主要内容为：个人信息处理者出于业务等需要向境外提供个人信息，应向个人履行告知义务并取得同意，事前进行个人信息保护影响评估，保障境外接收方的个人信息保护达到法定同等标准，并具备法律规定的条件之一；国家机关、关键信息基础设施运营者、个人信息达到一定数量标准的处理者向境外提供个人信息，必须进行安全评估；拟境外上市主体控制的个人信息达到一定数量标准，还应依法接受网络安全审查。三是重要数据跨境流动规则，即重要数据出境应当通过数据出境安全评估。四是司法执法数据跨境调取规则，主要内容为：外国司法或执法机构跨境调取数据，必须具有合法依据，向中国主管机关提出请求，并获得主管机关的批准。

2.2 中国数据跨境流动规则问题

第一，中国数据跨境流动规则偏重数据安全价值，不够重视数据自由价值。现行规则主要对数据跨境流动做出限制性规定，提高了数据流动的门槛；出台具体举措以保障数据自由流动的力度尚有待加强。第二，分布零散杂乱。目前中国数据跨境流动规则分散在不同效力层级的法律规范文件中，立法主体较多，缺乏专门化的立法，不利于形成规则体系。第三，内容笼统模糊。中国数据跨境流动规则在法律层面多为原则性的规定，对于制度具体如何实施存在语焉不详之处。例如，核心数据与重要数据之间的界限尚不清晰，数据分类分级管理制度仍不健全。第四，内部相互冲突。中国数据跨境流动规则内部有规定不一致的现象，导致实践中部分问题如何处理存在争议，影响规则的可操作性。例如，公开地图数据和人口健康信息是否可以向境外提供，现有规定仍存在内部分歧，导致两种数据的跨境流动在实践中可能遇到障碍。

2.3 中国与 CPTPP 数据跨境流动规则差距

一是价值理念层面的差距。CPTPP 数据跨境流动规则在价值理念上特别重视数据自由价值，针对数据跨境自由流动提出了高水平的要求。然而，目前中国数据跨境流动规则更加侧重数据安全价值，对数据自由价值的重视度还有待提高。二是具

体制度层面的差距。首先，数据出境管理的规定有待完善。中国法规在数据分类分级工作中，核心数据概念不清晰、重要数据可能范围过广等问题依然存在，导致数据出境管理规定存在模糊或不合理之处，不利于促进数据安全、自由跨境流动。其次，安全评估制度的使用场景过广。中国数据跨境流动规则要求，重要数据必须经过安全评估才能出境，个人信息则可以通过安全评估、个人信息保护认证、签订标准合同等方式出境。然而，目前个人信息保护认证规定尚不完善、机构名单尚未公布，个人信息出境标准合同则迟迟未能落地，导致安全评估在数据出境过程中适用频率过高，不利于通过 CPTPP 数据跨境流动例外条款的审视。最后，数据本地化制度要求过于严格。CPTPP 在原则上禁止缔约方采取数据本地化措施，为缔约方实行数据本地化制度留下了较小的空间。中国数据跨境流动规则在法律层面即规定了关键信息基础设施运营者等主体处理数据的本地化要求，又通过单行立法规定了多个行业的数据本地化要求，在对接 CPTPP 禁止数据本地化的原则性要求时存在一定的难度。

3 衔接 CPTPP 数据跨境流动规则的中国因应

3.1 健全数据跨境流动法律规范

一方面，应整合中国数据跨境流动现有规则，使规则更加集中、易于适用；同时应当修订现行法律法规中规定冲突的内容。可以考虑制定专门的数据跨境流动法规，明确中国数据跨境流动的原则，整合不同类型数据的跨境流动规则，梳理不同行业的数据本地化要求。在维持现行立法框架的情况下，也应当尽可能地理顺现有规则之间的关系，解决部分规则之间相互抵触的问题，形成规则体系。另一方面，应当建立健全数据分类分级管理制度，在法律层面明确核心数据与重要数据的概念界限与相互关系，特别是要明确核心数据的出境应当如何管理，是禁止出境还是允许有条件地出境，与重要数据的出境管理办法的差异则要重点进行阐释。与此同时，还应当尽可能避免重要数据范围的扩大化，保证数据跨境流动限制具有必要性和合理性。

3.2 提高数据跨境流动自由水平

首先，可以考虑在数据跨境流动管理中引入负面清单模式，不仅有利于提高数据跨境流动的自由化水平，还有利于中国在加入 CPTPP 的国际谈判中，合理引用 CPTPP 数据跨境流动规则的例外条款对限制措施进行辩解。其次，可以制定企业运营数据跨境流动的白名单机制，公布该类数据的流动规则和适用企业名单，允许内控机制完善、数据保护能力较强的企业依法自由跨境传输运营数据，鼓励更多跨国企业自觉提高数据保护力度，在保证数据安全的前提下尽可能满足正常的商业需求。最后，应当立法细化司法执法数据跨境调取规则，明确规定可调取的数据范畴，确定请求、审查、批准的主体、程序与

时限，并厘清司法执法数据跨境调取制度与数据出境安全评估制度的关系，畅通数据合法出境的渠道。

3.3 夯实数据跨境流动安全保障

一是优化数据出境安全评估制度。可以适当合理减少必须进行安全评估的情形，并寻求建立事中、事后安全评估机制，让安全评估制度的实现刀刀发力。着力优化安全评估的程序规定，提高执行效率。二是完善个人信息出境标准合同。《个人信息出境标准合同办法》中，标准合同条款排列方式与《民法典》合同编的典型合同差异较大，条款设计逻辑有待进一步捋顺，救济条款中混杂了通知和送达条款等问题。完善标准合同问题，有助于进一步保障个人信息出境安全。三是健全个人信息保护认证制度。建议颁布更高效力层级的法律法规，对个人信息保护认证制度的要求、程序和时限进行细致化的规定，加强制度建设、形成长效机制。四是推进企业自审与第三方审查。建立起企业自我评估数据处理风险的常态化制度，定期向政府备案自我评估结果、要求企业设置数据安全岗、鼓励开展数据保护的行业标准与认证工作。第三方审查方面，制定政策鼓励社会层面对企业的数据安全保护工作进行监督。五是加强数据跨境流动事后救济。应建立健全个人与企业救济机制，厘清执法部门之间的权责，从而加强事后救济力度，减轻事前监管负担。

3.4 完善数据本地化的制度设计

首先，应当明确数据本地化不等于禁止数据出境。数据本地化措施的要求是相关数据应当在境内存储，向境外提供数据并不等于数据的境外存储。只要法律对本地化要求的数据明确规定了出境管理办法，相关数据同样可以合法出境。其次，应适当放宽数据本地化要求。数据本地化措施的主要目的是保护数据安全，只要做好了数据跨境流动安全保障工作，调整数据本地化要求就有可行性。放宽贸易相关数据的本地化要求，也更有利于中国在国际谈判中通过 CPTPP 禁止数据本地化原则的检视。最后，赋予国内法域外效力，适当扩张数据管辖权。数据本地化措施可以保障中国对境内存储的数据拥有属地管辖权。在数据本地化要求逐步放开的背景下，可以考虑立法明确数据保护法具有域外效力，并规定域外效力发生的情形、方式与后果等，适当扩张域外数据管辖权；与此同时，应当对司法协助条约进行相应升级改造，保障数据主体合法权益，增强应对数据境外存储情况的信心。

3.5 加强区域改革试验推进力度

目前上海自贸区、海南自贸港等地的地方性立法已经涉及到数据跨境流动规制问题，但是指定的规则大多呈现碎片化、原则化、模糊化的特征，不利于执法工作的推进。可以考虑由中央明确授予自贸区和自贸港关于数据跨境流动的地方立法

事权,制定更加细致的数据跨境流动管理改革方案,切实发挥 努力形成制度创新成果,并向全国推广改革试点经验。
自贸区、自贸港的先行先试优势,探索未来规则的发展方向,

参考文献:

- [1] 霍政欣,郭融融.中美跨境数据流动治理的博弈分析[J].河北法学,2026,44(04):18-43.
- [2] 张子琳,彭德雷.CPTPP 核心数字贸易规则与中国加入谈判因应——基于与 RCEP 的对比分析[J].上海对外经贸大学学报,2024,31(02):71-87.
- [3] 董储超.CPTPP 架构下数据跨境流动规则的时代表征与中国因应[J].情报杂志,2024,43(07):179-185.
- [4] 孙南翔.CPTPP 数字贸易规则:制度博弈、规范差异与中国因应[J].学术论坛,2022,45(05):44-53.
- [5] 许多奇.治理跨境数据流动的贸易规则体系构建[J].行政法学研究,2022(04):50-60.
- [6] 何波.中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应[J].行政法学研究,2022(04):89-103.
- [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(04):20-29.