

名家访谈

上海对外经贸大学校长、国际经贸创新与治理研究院院长汪荣明教授：

完善数据跨境流动机制，助力高水平开放

■本报记者 陈瑜

数据跨境流动：凸显数字经济发展新优势



▲图为滴水湖一隅。本报记者 邢千里摄

文汇报：当前，数据跨境流动正在逐步超越贸易、投资全球化，成为驱动全球经济增长的新动能。根据麦肯锡的研究报告，预计到2025年，数据跨境流动对全球GDP的贡献价值将达到11万亿美元。何为“数据跨境流动”？它对发展数字经济意味着什么？

汪荣明：“数据跨境流动”是指在我国国内收集或者产生的个人信息以及企业信息，被传输到国外的情况。通过电商平台从国外买书，或是购买了外国品牌的手机需要维修……这些日常活动都在产生数据和数据的跨境流动。国家网信办发布的《数据出境安全评估申报指南（第一版）》将数据跨境流动分为两种具体的情形。第一种是跨境传输，是指数据处理器将在境内产生、收集和处理的传输至境外。另一种是跨境访问，由境外的机构、组织或者个人通过网络查询、调取、下载或者导出境内的数据。

当前，数据已成为新的生产要素和战略资源，数据跨境流动在打造我国数字经济发展新优势上的作用越来越凸显。首先，数据跨境流动对经济增长有明显的拉动效应。据麦肯锡预测，数据流动量每增加10%，将带动GDP增长0.2%。根据OECD测算，数据流动对各行各业利润增长的平均促进率在10%，在数字平台、金融等行业中可达到32%。通过优化数据跨境流动的管理程序，降低了数据处理者的合规成本，显著提升了数据通关效率，进一步释放了数据要素价值。

其次，数据跨境流动提升了我国数字贸易的国际竞争力。2023年我国跨境电商进出口达2.38万亿元，增长15.6%，其中出口1.83万亿元，增长19.6%，还涌现出速卖通、SHEIN(希音)、Temu(拼多多跨境电商平台)等一批新锐跨境电商平台。我国在贸易单据数字化、港航服务数字化、支付结算数字化等方面的发展明显加快，贸易全链条各环节数字化水平不断提升，降低了数字贸易的成本，提升了数字贸易的效率，推动了数字贸易高质量发展。

最后，数据跨境流动还促进了技术创新和产业升级。一方面，企业通过数字化转型升级，加速实现生产流程的跃升。例如，制造业通过工业互联网平台实现智能制造，提高生产效率，

降低成本。另一方面，数据充分发挥黏合剂作用，促成不同形态产业之间的合作融合，加速新产业、新业态、新模式的诞生。因此，完善数据跨境流动机制，能进一步促进我国产业链与全球供应链的深度融合，优化数据资源的全球配置，促进我国产业的转型升级。

兼顾“实施”和“安全”，重点优化法律实践

文汇报：党的二十届三中全会明确提出，“建立高效便利安全的数据跨境流动机制”。这应从哪些方面着力？当前，我国在数据跨境流动治理方面面临着哪些机遇和挑战？

汪荣明：我国作为数字经济大国，拥有超大规模市场和海量数据资源，这为我国在数据跨境流动治理方面提供了广阔的发展空间。目前，我国在中央层面出台《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《网络数据安全管理条例》等法律法规基本确立了数据保护与数据跨境流动制度体系。同时，政府积极收集各方反馈，不断优化营商环境，推出了《促进和规范数据跨境流动规定》，为企业提供便利，在保证数据安全的前提下规范数据跨境流动。

然而，当前的数据跨境流动机制不仅缺少实施细则，而且还有一定安全隐患。虽然《促进和规范数据跨境流动规定》大幅优化了数据跨境流动管理的政策举措，提出了数据跨境流动的管理规定，形成场景化的豁免条款和精细化管理举措，但目前国家标准中对重要数据识别的标准，是原则性的、结果导向的，必须依赖于相关部门发布的细则。此外，数据“安全”既应该是“国家安全”还应该是“数据安全”。但现在的“安全”的审查主要出现在“数据出境”场景中。如果企业自身没有数据出境的情况，几乎没有部门来检查企业有没有采取足够的措施保证“数据安全”。

因此，下一阶段需要分别在“实施”和“安全”两方面继续深挖，重点在优化法律实践而不是再制定更多规则。其一，要有统一的部门牵头协调，明确“重要数据”的范围和认定标准。其二，网信部门应该适当同步与“数据安全”直接相关案件，引导企业将关注重点适当聚焦“数据安全”，并兼顾“国家安全”，在做好内部数据安全管理的同时，完善数据跨境管理。其三，我国还需要更加积极参与数据跨境流动国际规则的制定以推动构建开放共赢的数据领域国际合作格局。

文汇报：过去十年，欧洲在数字治理方面稳步推进，形成了强大的“布鲁

塞尔效应”，成为全球数字治理的制度高地。如何看待“布鲁塞尔效应”形成的底层逻辑？它对于我国提升数字领域规则制定话语权和深度参与全球数字治理，有着怎样的警示和借鉴意义？

汪荣明：“布鲁塞尔效应”最早由芬兰裔美国法学教授阿努·布拉德福德提出，是指欧盟通过其单方面的市场规制能力，在无需其他国家、国家机构协作的情况下，制定出全球市场遵循的规章制度。这种规则制定能力导致许多全球商业领域、环境保护领域的“欧洲化”。在数据领域，欧盟在过去十年出台了《通用数据保护规则》《数字市场法案》《数字治理法案》等多部法律，成为全球数字治理的制度高地。

“布鲁塞尔效应”的形成主要取决于三大因素。第一，欧盟“单一数字共同市场”具有市场优势。欧盟早在2005年就提出要构建数字单一市场。通过数字化转型和数字产业的发展，欧洲市场仍然是世界上数字消费较大且较高的市场之一。第二，欧盟统一且完善的规则体系为其他国家借鉴采纳，有许多国家和国际组织都在借鉴欧盟数据保护标准。第三，欧盟市场机制的作用推动了“布鲁塞尔效应”的形成。跨国公司为了进入欧盟市场并获得更大的商业利益，会自愿遵守欧盟的规则和标准，并将其推广到全球市场。这种市场力量的推

动使得欧盟的标准逐渐成为全球市场的通用标准。这一表现最显著地体现在国际规则制定方面，欧盟在食品安全、化学品法规、反托拉斯、环境保护、隐私保护等方面制定的行业标准输出到全球市场，被越来越多的国家所采纳和遵循，从而实现了标准的全球化。

我国应当理智看待欧盟数据领域的“布鲁塞尔效应”。一方面，要提高警惕，做好应对工作，有效防范欧盟国际化对我国国家利益的不利影响。另一方面，要“扬弃”式吸收借鉴。我国数字经济发展现状与产业利益需求与欧盟截然不同，因而不宜盲目照搬欧盟式强监管立法。当前我国国内数字产业较为发达，已具有相当数量有能力参与国际竞争的数字经济企业，强监管并非我国现阶段数据市场立法的最优解，反而会增加企业合规成本，阻碍本土数字经济创新，甚至有碍于我国中小企业参与本土市场竞争。

提升数字治理话语权，上海可从三方面发力

文汇报：近年来，上海在数据跨境流动机制探索上先行先试。今年5月，临港首发数据跨境“正面清单”，

锐见

依托数据市场规则引领 打造数据产业“北京效应”

■谈晓文 蒋程虹

当前，欧盟利用市场和产业优势，形成了数据领域的“布鲁塞尔效应”。我国作为数字产业大国、数字贸易大国和数据资源大国，国内数字消费市场潜力大，数字技术应用场景丰富，拥有海量的数据资源和一批具有国际竞争力的数字贸易平台，更应当顺势而上，培育多元数据经营主体，繁荣数据流通交易市场，推动数据产业区域聚集，依托规则引领，将数据市场和资源优势转化为数据产业发展的新动能，以产业开放引领全球数字治理，构建多层次的国际数字合作网络，打造我国数据领域的“北京效应”。

培育多元数据经营主体

从数据供给来看，整合越多的数据来源，能够确保数据的多样性和丰富性，提高数据的准确性和全面性，为决策提供可靠的依据。为数据“开源”，就要加快公共数据资源的开放供给，激励商业数据资源的市场利用，确保个人数据资源的安全使用，让数据源头“活起来”，真正释放数据要素的乘数效应。同时，也要推进“一数一源”，维护好公共数据质量和管理的底线。

从数据需求来看，需求是驱动数据价值释放的核心动力。要鼓励企业勇于创新，加快推进数字化转型，提升数字技术在全流程和全价值链中的应用和赋能。要加大关键核心技术攻关，增强数字化产业链供应链的韧性。打造关键核心技术自主创新的生态圈，强化数字化产业链关键环节自主可控，促进国产替代。要以高质量供给为引领，聚焦智能制造、数字政府、医疗教育等重点领域重点行业，有效激发数据市场需求，引领数据市场高质量发展。

从供需匹配来看，数据中间商是盘活数据交易市场的关键一环。数据中间商不仅有效链接数据提供方和数据需求方，促进数据的交易和使用，还能为数据市场提供第三方增值服务，推动数据衍生业务的丰富发展。要加快培

育数据咨询服务机构，提升数据产品识别能力、拓展数据市场范围；做强优化数据资产评估机构，评估数据的质量和关联性，降低数据交易风险；创新数据保险信托机构，确保数据的安全存储和合规使用、打造数据领域“可信保险箱”、解决数据治理领域的“信任赤字”。

繁荣数据流通交易市场

数据要素市场还处于“做大蛋糕”阶段，数据流通交易的规模、效率、规则均有待提升。首先，激励和规范多样化的数据流通和交易模式。对企业直接交易数据的模式，要加强规范和引导，明确可以交易的数据范围，加强个人数据和隐私保护，谨防重要数据和核心数据交易出境。对线上线下结合的平台交易模式，要抓紧完善相关平台规则，强化网络平台服务提供者义务，支持数据交易平台之间的相互认可和数据流通的互操作性，确保数据在市场和场外都能在合法合规的框架内进行交易。对于联盟式数据共享流通模式，要鼓励企业率先探索，面向具体应用场景提供标准化的产品，面向供应链上下游共享数据、驱动业务，构建以行业领域为区分的数据空间。

其次，加快构建统一开放的数据市场营商环境。充分激活潜力庞大的数字消费市场，必须坚持并深化市场准入等制度改革，推进电信业务有序开放，在有条件的地区先行先试；取消互联网数据中心等增值电信业务的外资股比限制；完善数据产权制度，明确数据权利归属，完善数据确权登记，确保数据的合法性和可追溯性；完善数据定价、交易和结算规则，建立健全数据交易信用体系。要从营商环境的细节着手，全面完善数据收集、交易、监管的规则、机制、管理标准，持续优化营商环境。

最后，引导并推动全球通用的数据标准体系建设。要以《国家数据标准体系建设指南》为引领，加快制定统一的数据标准和规范，促进不同系统间的数

据互操作性和互联互通，提高数据利用的效率。此外，要在数据合规性审查、数据安全审计、数据资产评估、数据风险管理等方面，加快建立行业标准，强化与有关标准化技术组织、行业、地方及相关部门之间的沟通协作、协调联动，大力发展“数据即服务”“知识即服务”“模型即服务”等新业态，以标准化促进数据产业生态建设。

推动数据产业区域聚集

促进数据产业高质量发展需要响应国家重大战略部署。国家已经明确提出要推动区域数据协作，鼓励京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等创新推动公共数据资源开发利用，促进全国一体化数据市场发展。一方面，加大政策支持和产业导入，立足当地产业基础和资源禀赋，形成协同互补、特色发展的数据产业集聚区。另一方面，对标美国硅谷、法国巴黎等世界一流的数据产业集聚区，营造产学研一体化的数据产业园区，聚焦大数据与人工智能、网络与安全、数字基础与物联网、数字化工程、智能光电、开放型能源六大领域进行技术应用研究，面向具体应用场景提供标准化的产品，面向供应链上下游共享数据、驱动业务，构建以行业领域为区分的数据空间。

以数据市场相关规则为引领，通过培育数据市场主体、完善数据市场机制，将数据资源和市场优势转化为数据产业优势。以国内为根基，促进数据资源、应用场景、数据企业、数据产业在城市的集聚；辐射到全球，通过打造特色数据产业集聚区，提升数据产业在国际市场中的地位，推动全球化合作。加快数据产业优化布局，提升中国在全球数字治理中的塑造力、影响力和领导力，打造数字领域的“北京效应”。

（作者分别为上海对外经贸大学21世纪海上丝绸之路研究中心特聘研究员；国际经贸创新与治理研究院助理研究员）

筑牢数据跨境安全防线 贡献数据治理“上海方案”

■夏玮 李依琳

确保数据脱敏的效果符合预期，并根据反馈进行调整和优化。

强化数据出境风险评估机制

第一，要建立体系化的风险识别和预警机制。这意味着从数据生成，被企业或是商家收集，再到数据被处理用于其他用途，对数据安全的检测需要覆盖数据的整个生命周期。采用先进的技术手段和技术工具，来提高风险识别的效率和准确性。例如，使用数据加密技术保护数据机密性，使用数据完整性验证工具防止数据被篡改，使用入侵检测系统实时监控异常行为等。

第二，要设立完备的数据出境风险评估指标。这包括数据出境的目的和范围，数据出境的方式是否经过合法授权，数据传输过程中是否采取了足够的技术保护和管理措施，境外接收方所在的国家或地区是否能对传输过去的的数据提供充分的数据保护，是否达到了中华人民共和国法律、行政法规的规定和强制性国家标准的要求等。对于个人信息，考虑改以出境数量而非保有数量作为是否需经出境安全评估的审查因素。原则上，对于非个人信息或不属重要数据的其他数据，以及因跨境购物或国际旅行等需要而订立合同或者者在紧急情况下保护个人生命财产等必须提供个人信息等情况，可以考虑豁免出境安全评估或保护认证或订立标准合同即可出境。

第三，着眼于数据出境安全评估时限，增强对企业申报安全评估的事前辅导，提高企业对重要数据、敏感个人信息等数据的识别能力，解决企业不确定是否需申报数据出境安全评估的实务困惑。在安全评估、标准合同、保护认证等现有数据跨境流动管理措施基础上，考虑增加法律推定标准，即如果一国法律能够对出境数据提供同等或充分保护，则无需对每次数据出境进行安全评估，通过对他

国或地区数据保护水平的定期评估，制定数据出境目的地的“白名单”。

第四，要构建突发安全风险的恢复重建机制。要预先制定详细的重建恢复计划，明确如何应对自然灾害、黑客攻击、硬件故障等导致的数据安全风险，提出应对措施。要根据行业需求和数据敏感性，制定数据备份计划，包括备份的频率、备份数据存储的位置等，以确保数据安全。风险发生后，能及时有效快速地恢复数据，确保数据活动的正常开展。要定期组织数据恢复性测试，以验证备份数据的完整性和恢复流程的可靠性。

构建数据跨境国际数字网络

第一，要坚持多边主义立场，反对数字霸权与泛国家安全化，顾及数字化程度较低国家发展利益，为与我国关系较好的发展中国家提供数字技术援助、提高这些国家数字化发展能力。以申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等区域贸易协定为契机，参与塑造数据跨境流动规则，以《全球数据安全倡议》为纲领，督促各国政府予以维护开放、公正、非歧视性的营商环境，推动实现互利共赢、共同发展。第二，要加强政府间的合作对话，寻找“志同道合”的数字贸易伙伴，建立互信机制。要充分利用现有政府间经济对话平台，倡导并建立跨境数据流动国际合作与互信体系。也要建立更多的多边对话平台，增进数据治理对话，协调各国在数据跨境流动政策上的差异。第三，主动搭建与数字贸易伙伴的合作框架，推进数据跨境相关国际规则和标准认证体系建设，畅通数据流动。同时，要提倡尊重他国主权、司法管辖权和对数据的安全管理权，反对“长臂管辖”等不当行为，推动数据在全球范围内安全有序流动。

（作者分别为上海对外经贸大学国际经贸创新与治理研究院副院长、教授；助理研究员）