

跨境数据流动管理的实践及下一步建议

朱琳

【摘要】：跨境数据流动是数字经济时代经济全球化的必然要求。近年，北京、上海、海南等地在推进跨境数据流动管理方面先行先试，积累了有益经验。建议苏州强化机遇意识和竞争意识，加快推进跨境数据流动管理探索，研究制定跨境数据流动制度规则和监管流程，创新推动国际互联网专用数据通道应用，推动组建跨境数据流动专家委员会，实现跨境数据安全、自由流动。

【关键词】：跨境数据流动 地方实践 安全评估

跨境数据流动是数字经济时代经济全球化的重要驱动力量，是服务构建新发展格局，实现更高水平对外开放的必然要求。2022年1月，国务院发布《“十四五”数字经济发展规划》，提出要健全完善数据跨境流动安全管理相关制度规范，围绕数据跨境流动等重大问题探索建立治理规则。可见，加强跨境数据流动管理将成为今后一个时期的重要课题。

一、跨境数据流动对数字经济发展的作用和价值

跨境数据流动是在20世纪70年代由经济合作与发展组织（OECD）提出的。发展至今，尽管人们对跨境数据流动仍有不同理解，但基本共识是，跨境数据流动是指数据通过信息系统跨越国境进行收集、传输、存储、加工、提供等处理活动。跨境数据流动是数字经济发展的新模式、新业态，其对数字经济的带动作用，主要体现在以下方面：

（一）跨境数据流动能推动工业互联网发展

工业大数据是工业互联网平台的基础要素，其规模比数字贸易数据和社交媒体数据大得多，对于网络数据传输的要求也更高。接入工业互联网平台的企业生产线，其网络连接和数据传输一刻也不能中断。因此，工业互联网发展需要由快速、畅通的跨境数据流动提供基础支撑。

（二）跨境数据流动能推动科技和产业创新

跨境数据流动是科技和产业创新的“助推器”。根据Frost & Sullivan咨询公司对2025年趋势预测，数据支撑着未来，90%的技术创新高度依赖于数据的流动与使用。跨境数据流动使创新想法在全球扩散，让全球的互联网用户都可以接触、利用最新研究成果和技术，从而激发更多创意，催生新业务、新模式和新企业，实现国家创新能力的整体提升。

（三）跨境数据流动能推动平台经济健康发展

很多平台经济的运行模式是建立一个总部、一个云技术中心、一个运维平台，在国外成立市场应用推广团队，国外用户接入平台后，数据随时传回国内的计算中心和运维平台之上。数字平台需要通过跨境数据流动了解分析海外用户需求、及时调整运营策略、深度融入全球供应链。因此，安全有序的跨境数据流动是推动平台经济走得更快、更稳、更好的重要保障。

（四）跨境数据流动能推动产业数字化发展

产业数字化必然走向数字全球化，跨境数据流动是其中的重要机制。如在生物医药产业中，开展生物医药国际科研合作、跨境远程会诊、解决全球公共卫生事件等都需要医疗健康数据和科研数据的跨境流动。在航空维修服务中，航空制造企业对自身产品提供对外质量跟踪、对外传输产品保养、维修数据等服务，也高度依赖跨境数据流动。

二、推进跨境数据流动管理的实践

目前，多个城市在发展跨境数据流动相关产业的同时，推进跨境数据流动管理创新，以管理促改革、谋发展。

（一）制度举措方面：加强跨境数据流动制度体系建设和监管措施创新

一是建立体系化的制度规范和监管流程。上海探索建立一套包括数据跨境流动申请、审核、传输、安全评估、监督检查、违规责任等在内的完整的监管流程。北京研究制定了个人信息出境安全评估内部工作指引、申报指南等文件。粤港澳大湾区开展珠海信息安全和数据安全相关标准、规范的编制工作。重庆制定了中国-新加坡双边数据传输模板、指导原则和流程草案。二是推进数据分级分类管理。数据分级分类是实现跨境数据流动管理精准化的客观要求。北京分步骤研究制定智能网联汽车、信息技术等重点领域的数据分级分类标准和重要数据目录。上海按照支持类、限制类、禁止类三个风险等级实施分级分类管理，在临港新片区探索制定低风险跨境流动数据目录，探索“一行业一清单”的正面清单模式。三是加强监管措施创新。北京和重庆都通过监管沙盒开展监管措施试点，北京利用数据交易平台探索数据跨境传输安全监管规范，重庆则建立了跨境数据流动监管平台。

（二）硬件支撑方面：加强跨境数据流动技术研发和新型基础设施建设

跨境数据流动管理需要运用先进技术和新一代信息基础设施，作为强有力的物理基础。北京探索应用区块链、多方安全计算等技术，建设基于区块链的可信数字基础设施体系。上海探索推进全球数据枢纽平台、新型互联网交换中心建设，搭建跨境研发、跨境数字贸易新型功能性平台，建成集跨境数据中心、新型互联网交换中心、专用数据通道、跨境数据流通于一体的服务平台。海南开展国际互联网数据交互试点，中国电信海南国际数据中心成为首个自贸港“跨境数据交互试点”，海口区域性国际通信业务出入口局已成功获批。重庆强化中新国际互联网专用数据通道性能监测能力，优化架构布局、提升访问质量。

（三）试点区域方面：选取具有政策优势的特殊功能区开展跨境数据流动管理试点

北京在中关村软件园国家数字服务出口基地打造数字贸易港，在金盏国际合作服务区大力吸引数字领域龙头企业、国际组织入驻。上海建设“信息飞鱼”全球数字经济创新岛，“十四五”期间要打造10个跨境产业协同创新示范区，汇聚100家跨境数据配套服务企业和重点领域头部企业，打造1000亿规模的产业生态体系。粤港澳大湾区在广州南沙数据要素合作试验区、珠海横琴粤澳深度合作区探索建立“数据海关”，目前南沙编制了数据服务试验区的建设规划方案，正在谋划建设促进数据要素跨境流通的数据服务试验区，“南沙国际数据自贸港”项目已签约落户南沙。

（四）行业领域方面：依托优势产业开展跨境数据流动管理探索

除了做好在集成电路、人工智能、工业互联网、生物医药、总部经济等领域推进探索的“规定动作”，各地还结合特色产业做好“自选动作”。北京在跨境电商、智能网联汽车、信息技术等领域开展监管探索。上海在智能网联汽车、跨境电商、金融、医疗研究等领域开展试点，提出允许外资金融机构在境内控股金融机构因集团化管理向境外报送数据。海南优先探索国际旅游、跨境贸易等领域的数据流动，在金融业方面积极参与跨境数据流动国际规则制定。深圳在金融、交通、健康、医疗等领域开展管理试点。粤港澳大湾区重点在科研合作方面探索数据跨境流动。重庆在金融、航空产业、贸易物流、信息通信、远程医疗等领域开展管理探索。

（五）国际合作方面：加快建设跨境数据流动“朋友圈”

各地加强立法、政策、规则对接，建立专门合作方案，跨境数据流动国际合作稳步推进。北京以中日韩、东盟十国等区域的交流合作为基础，逐步拓展与美国、欧盟等区域的数据跨境流动。上海提出要与主流发达国家形成数据法律的对接。海南建立区域性跨境数据流动规则和白名单机制，加强跨境数据流动国际司法合作，积极参与制定跨境数据流动司法裁判标准和规则。重庆联合新加坡加快建立数据跨境流动分类分级管理和风险评估政策体系，制定重庆、新加坡跨境数据流动实施方案，积极争取中新跨境数据流动试点示范。

（六）工作机制方面：加强跨境数据流动协同共治

各地在推进跨境数据流动管理中注重横向沟通、纵向联系，积极对上争取政策支持。北京完善市级职能部门合作机制，加强与中央网信办、工业和信息化部、商务部等国家工作部门的上下联动与配合，加强国内顶尖智库和人才支持。上海组建数据跨境流通专家委员会，建立与国际组织、产业联盟、知名企业等多层次对话合作机制。海南加大与国家高端智库合作力度，建立智慧海南专家咨询委员会。粤港澳成立珠澳跨境数字服务联盟，推动开展旅游、医疗、教育、金融、政务服务等行业的跨境服务试点。重庆、四川、广西、贵州、云南五省份促成西部省市区协会、联盟、商会等行业组织和企业对接合作，共同建设区域性国际通信枢纽。

三、下一步建议：以苏州为例

目前，苏州在跨境数据流动管理方面形成一些实践探索，如在国家全面深化服务贸易创新发展试点框架下开展数据跨境流动安全评估，开通从苏州自贸片区直达新加坡“点对点”的跨境国际数据专用线路“服贸通”中新专线，提升苏州自贸片区服务贸易企业跨境数据交互能力，但与先进城市相比，改革创新力度不够，企业参与度不够，从中挖掘发展机遇的意识不足。对此，苏州应更好统筹发展和安全，坚持以跨境数据流动促进数据安全，以数据安全保障数据跨境自由流动。

（一）强化机遇意识和竞争意识，加快推进跨境数据流动管理探索

跨境数据流动对城市发展具有积极意义，其价值不仅体现在数字贸易领域，对于智能制造创新发展、提升平台经济活力、推动科技创新都有重要价值，已成为新的经济增长点，是数字经济发展的趋势。尽管，商务部 2020 年全面深化服务贸易试点仅将北京、上海、海南、雄安新区等四地列为数据跨境传输安全管理首批试点，但重庆、深圳等多个城市持续对标首批试点城市，大力推进跨境数据流动管理探索，积极争取政策支持，获国家有关部门肯定和认可。对此，苏州要学习先进地区做法，加大跨境数据流动管理探索，向国家网信办、发改委、商务部、工信部等部门争取跨境数据流动管理方面试点落地苏州，主动作为、创新作为，借此提升数字经济竞争力，争创对外开放新优势。

（二）率先落实法律法规，加快研究制定跨境数据流动制度规则和监管流程

跨境数据流动地方试点推进缓慢的一个重要原因是国家立法政策不明朗，缺乏有操作性的规范文件。但随着 2021 年以来《数据安全法》《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法（征求意见稿）》《网络安全审查办法》等法律法规出台，这一状况正在改变。苏州要率先落实跨境数据流动有关规定，并借鉴北京、上海、重庆等地做法，加快研究制定跨境数据流动治理规则，为国家制定跨境数据流动规则贡献力量。

（三）创新推动国际互联网专用数据通道应用，进一步提升影响力

截至 2021 年 5 月，国家工信部在全国范围共批准建设包括苏州通道在内的 38 条国际互联网数据专用通道，其中平均时延

低、丢包率低、影响力大的专用通道有中新（重庆）国际互联网数据专用通道、贵阳·贵安国际互联网数据专用通道、上海国际互联网数据专用通道、海南自由贸易港国际互联网数据专用通道等。相比之下，苏州国际互联网专用数据通道仍需加大建设和应用。要依托该通道，扩大跨境数据流动量、丰富跨境数据流动类型，提升企业的跨境信息交互体验，扩大影响力。建议设立苏州国际互联网专用数据通道发展论坛，邀请政府部门、企业、行业协会等就苏州国际互联网专用数据通道的建设、应用推广、创新发展等话题开展交流合作，并借助论坛平台拓展国际互联网专用数据通道的应用场景。

（四）选择部分行业领域和企业先行先试，拓展国际合作范围

建议在集成电路、人工智能、工业互联网、生物医药、总部经济等领域加强跨境数据流动管理试点，分阶段有序推进。推动苏州数字经济企业与境外企业实现数据流动合规，帮助企业开拓国外市场，吸引世界 500 强企业在苏州拓展数字经济业务，并不断深化开放内容、增加试点企业数量、完善监管方式。参照重庆和新加坡在信息通信领域的合作模式，依托中新苏州工业园区联合协调理事会，争取苏州和新加坡双方在信息通信领域开展更为紧密、深入的合作。在现有的中德、中日合作中增加跨境数据流动合作，逐渐实现与发达国家数据跨境流动治理规则的对接。

（五）完善工作推进机制，组建跨境数据流动专家委员会

建立市级部门合作机制，进一步明确分工职责，形成推进跨境数据流动监管合力，建立数据跨境流动公共服务管理平台。加强与国务院发展研究中心、中国信息通信研究院、公安部第三研究所等国家级智库的对接合作，了解和掌握国家在跨境数据流动管理方面的试点、政策、立法动向，为苏州探索跨境数据流动管理地方政策提供智力支持。邀请国内外顶尖专家学者，成立跨境数据流动专家咨询委员会，制定具有前瞻性、科学性和可操作性的监管规则，助力苏州在跨境数据流动管理方面走在全国前列。

参考文献：

[1]王金照,李广乾,等.跨境数据流动:战略与政策[M].北京:中国发展出版社,2020.

[2]潘闻闻.数据跨境流动存在壁垒,上海要率先探索制度创新.[EB/OL].(2021-10-19).<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-10-19/doc-iktzscyy0513639.shtml>