

# 全球数据跨境流动规则 全景图

Global Cross-border Data Flows Rules Panorama

商务部国际贸易经济合作研究院

上海数据交易所

## 版权声明

本报告版权属上海数据交易所有限公司所有，并受法律保护。转载、编撰或以其他方式使用本报告文字或观点，应注明来源《全球数据跨境流动规则全景图》。违反上述声明者，将追究其相关法律责任。



上海数据交易所  
SHANGHAI DATA EXCHANGE

## 编写组（排名不分先后）

林梓瀚、杜国臣、林丽颖、王荣、马有梅、杨辉

## 编写单位（排名不分先后）

商务部国际贸易经济合作研究院

中国图书进出口（集团）总公司

上海数据交易所



上海数据交易所  
SHANGHAI DATA EXCHANGE

# 目录

## Contents

报告要点 .....	1
一、数据跨境流动对经济全球化的影响.....	2
(一) 数据跨境流动成为全球增长新动能 .....	2
(二) 数据跨境流动推动投资结构新变化 .....	2
(三) 数据跨境流动重塑国际贸易新形态 .....	3
(四) 数据跨境流动重构国际经贸新规则 .....	5
(五) 数据跨境流动催生全球数据价值链 .....	6
二、国际组织推动数据跨境流动“软法”的构建.....	8
(一) UN 积极搭建数据治理国际合作平台.....	8
(二) WTO 电子商务谈判中关于数据跨境流动议题分歧较大.....	9
(三) OECD 开创全球隐私保护和数据跨境流动规制的尝试.....	13
(四) APEC 推动 CBPR 认证体系便利数据跨境流动 .....	17
(五) G20/G7 框架下“基于信任的数据自由流动”影响力不断提升.....	18
三、国际贸易协定破除数据跨境流动壁垒.....	21
(一) CPTPP 鼓励建立缔约国规则互操作机制 .....	22
(二) RCEP 允许“例外规则”的高程度保留 .....	24
(三) DEPA 提出数据跨境流动创新性条款 .....	25
(四) USMCA 强化与国际“软法”的衔接 .....	28
(五) UJDTA 沿袭“美式模板”核心规则 .....	31
四、主要经济体围绕自身利益诉求提出规则主张.....	32
(一) 中国构建完善立法体系划下数据出境安全红线 .....	32

(二) 美国主张“有限例外”的自由流动规则 .....	33
(三) 欧盟对外实行充分性认定规则 .....	34
(四) 东盟落地施行“示范合同条款”机制 .....	35
(五) 新加坡适用多元规则强化与国际对接 .....	36
(六) 英国脱欧后推行“英国 GDPR” .....	37
(七) 日本在保护个人信息的基础上构建数据跨境生态圈 .....	38
(八) 韩国聚焦个人信息细化跨境传输规则 .....	39
(九) 俄罗斯以数据本地化存储作为数据跨境流动必要前提 .....	40
(十) 澳大利亚以“合理措施”规制数据跨境流动 .....	41
(十一) 巴西调整数据跨境流动规则强化“ANPD”角色 .....	42
(十二) 印度适用“通知限制”规范数据跨境流动 .....	43
<b>五、全球数据跨境流动规则特点与制约因素 .....</b>	<b>45</b>
(一) 规则特点 .....	45
(二) 制约因素 .....	48
<b>六、全球数据跨境流动规则的趋势研判及对我国的影响 .....</b>	<b>52</b>
(一) 趋势研判 .....	52
(二) 对我国的影响 .....	55
<b>七、思考建议 .....</b>	<b>58</b>
(一) 探索数据跨境流动安全管理便利化机制 .....	58
(二) 推进数据保护可信认证试点与新技术应用 .....	58
(三) 增强数据安全保障能力 .....	59
(四) 推广数据跨境流动中国治理方案 .....	59
(五) 企业做好“出境”与“入境”的合规 .....	59
(六) 利用上海数据交易所国际板探索数据跨境新模式 .....	59
<b>参考文献 .....</b>	<b>63</b>

## 报告要点

当前，数据跨境流动正在逐步超过贸易、投资全球化，成为驱动全球经济增长的新动能。本次报告，从国际组织、国际贸易协定、经济体三个层次切入，聚焦十大国际机制安排（五个国际组织与五个国际贸易协定）与十二大经济体，分析其关于数据跨境流动的规则与特点，并研判未来规则发展趋势，为我国参与全球数字经济规则的制定提供借鉴与参考。

研究发现，在国际组织层面，主要国际组织在全球层面推动数据跨境流动“软法”的构建，典型的如联合国（UN）建立数据跨境流动国际合作平台，经合组织（OECD）首创有关数据跨境流动与个人数据和隐私保护的基本原则，世界贸易组织（WTO）在电子商务谈判中推动数据跨境流动议题讨论等。在区域及双边框架层面，主要经济体通过加入或缔结区域或双边自贸协定及数字经济专项协定，如《美墨加协定》（USMCA）、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等，将数据跨境流动相关条款纳入相关协定中，旨在破除各国间数据跨境流动壁垒，促进全球数据自由流动。在主要经济体层面，包括中国、美国、欧盟、英国、韩国、印度、巴西、俄罗斯、澳大利亚、新加坡、日本等，出于维护自身数据安全的必要，纷纷进行立法规制，明确数据出境安全前提。

纵观纳入研究的十大国际机制安排与十二大经济体，发现在国际组织“软法”的影响下，国际贸易协议、主要经济体演变出其有关数据跨境流动规则的独有特点。本次报告将上述关于数据跨境流动规则的安排划分为三种类型，分别为开放进取型、严格监管型以及监管例外型。开放流动型主要表现为强调数据跨境的自由流动，典型的经济体如新加坡、东盟、美国等，国际经贸协定如 DEPA、USMCA 等。严格监管型主要强调数据跨境的事前监管，通过安全要求后方可进行数据出境，典型的代表为中国、俄罗斯、巴西等，国际贸易协定主要为 RCEP 等。监管例外型虽然强调数据跨境的监管，但是如若在白名单或者生态机制内则可以享有“监管例外”的权利。

未来，各国数据跨境流动的规则主张愈发倾向于“数据重商主义”，不过随着数据要素重要性的提升，未来数据跨境流动的规则亦会呈现出行业精细化的趋势等，同时数据主权、数据安全与个人隐私依然是数据跨境流动规则制定时关键考量。基于现有趋势，认为未来我国数字企业出海将面临更多的数据合规风险，我国数字贸易面临较高的政策不确定性，同时我国数字产业发展面临的数据壁垒有可能将继续提升等。因此，建议我国继续加强与 CPTPP、DEPA 等国际经贸规则的对接，并对 CPTPP、DEPA 中有关数据跨境流动的创新机制率先在上海等地进行探索试验，如 DEPA 中的监管沙盒机制、数字身份、数据保护可信任标志等。

## 一、数据跨境流动对经济全球化的影响

长期以来，国际贸易和跨国投资一直充当了推动全球化快速发展的重要力量。而 2008 年经济危机后，这种趋势出现逆转，全球贸易增速一直慢于全球 GDP 的增速，全球外国直接投资（FDI）也始终增长乏力。近年来受中美贸易战、俄乌冲突等影响，全球贸易增长速度放缓，全球直接投资流量下降。根据世界贸易组织（WTO）2023 年 4 月发布的《贸易统计与展望》，全球货物贸易量继 2022 年增长 2.7% 之后，2023 年预计将增长 1.7%，最新预测进一步调低，预计 2023 年世界商品贸易量增长 0.8%。与之形成鲜明对比的是，全球数据流动对全球经济增长的贡献却显著增强。根据麦肯锡的研究报告，早在 2014 年，数据流动直接创造的价值就高达 2.8 万亿美元，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。“数字全球化”的作用日益超过贸易和投资全球化，数据跨境流动的重要性愈发凸显。如果说 20 世纪全球化是以贸易和投资的全球化为主要特征，那么 21 世纪的全球化将以数据跨境流动为主要驱动力量。

- 数据跨境流动成为全球增长新动能
- 数据跨境流动推动投资结构新变化
- 数据跨境流动重塑国际贸易新形态
- 数据跨境流动重构国际经贸新规则
- 数据跨境流动催生全球数据价值链

## 二、国际组织推动数据跨境流动“软法”的构建

近年来，多边机制和国际组织高度重视数据跨境流动的跨国协调问题，联合国、WTO、OECD、APEC、G20、G7 致力于协调各国监管要求、提升各国监管一致性、促进数据跨境安全有序流动，成为推动共识形成的重要平台。联合国于 2023 年 5 月发布《全球数字契约》，先后举办了联合国互联网治理论坛（IGF）和联合国世界数据论坛（UNWDF）以深化在全球发展倡议框架下的国际数据合作。WTO 自创立以来便十分关注电子商务规则与数据跨境流动。2015 年至 2023 年八年间，不同成员国在多届部长级会议上相继发表《电子商务联合声明》，开启与贸易相关的电子商务多边谈判。但截至目前，WTO 电子商务谈判针对数据跨境流动议题分歧较大。OECD 开创了全球隐私保护和数据跨境流动规制的首次尝试。于 1980 年发布《OECD 隐私指南》，明确了个人数据保护和数据跨境流动的基本原则，成为全球制定隐私保护与数据跨境制度的重要参考。近年来，OECD 通过数字经济政策委员会及数据治理和隐私工作小组发布众多研究报告，及时总结整理全球前沿政策和规制方式，弥补各国监管体系和机构设置之间的差异性。APEC 由美国主导积极推进数据跨境流动治理。从 2005 年起，APEC 发布了《APEC 隐私框架》，并建立跨境隐私规则体系（CBPR）和数据处理者隐私识别体系（PRP），目前 CBPR 已有美国、墨西哥、日本、加拿大、新加坡、韩国、澳大利亚、中国台北和菲律宾共 9 个经济体或地区加入。G20 则有日本主导推进“基于信任的数据自由流动”的概念，不断推动各成员国形成共识，使数据能够课信任地跨境流动。《大阪数字经济宣言》标志 DFFT 进入实践阶段，此后，借助 G7 平台，通过《DFFT 合作路线图》《促进 DFFT 行动计划》《DFFT 实施计划》，DFFT 概念得到不断推广和深化。

- UN 积极搭建数据治理国际合作平台
- WTO 电子商务谈判中关于数据跨境流动议题分歧较大
- OECD 开创全球隐私保护和数据跨境流动规制的尝试
- APEC 推动 CBPR 认证体系便利数据跨境流动
- G20/G7 框架下“基于信任的数据自由流动”影响力不断提升



### 三、国际贸易协定破除数据跨境流动壁垒

在区域及双边框架下，各国通过加入或缔结区域或双边自贸协定及数字经济专项协定，并在协定中纳入数据跨境流动相关条款，旨在破除各国间数据跨境流动壁垒，促进全球数据自由流动。目前纳入数据跨境流动相关议题的区域及双边贸易协定主要包括《美墨加协定》（USMCA）、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等为代表的区域或双边自贸协定，以及以《美日数字贸易协定》（UJDTA）、《数字经济伙伴关系协定》（新加坡-智利-新西兰，DEPA）、《新加坡-澳大利亚数字经济伙伴关系协定》（SADEA）、《韩国-新加坡数字经济伙伴关系协定》（KSDPA）为代表的数字经济专项协定，相关议题主要包括“个人信息保护”、“通过电子方式跨境传输信息”、“计算设施的位置”等三类条款。

本次报告从贸易协定涵盖缔约国的广度、协定的国际影响力、相关条款的创新性三个维度综合考虑，最终选取 CPTPP、RCEP、DEPA、USMAC、UJDTA 等五个贸易或数字经济协定为代表，梳理各协定的历史演进过程，分析各协定中数据跨境流动相关条款，探寻各国通过加入或缔结贸易协定，如何在平衡国内监管要求的同时，破除数据跨境流动壁垒，以促进区域内的数据跨境自由流动。

- CPTPP 鼓励建立缔约国规则互操作机制
- RCEP 允许“例外规则”的高程度保留
- DEPA 提出数据跨境流动创新性条款
- USMCA 强化与国际“软法”的衔接
- UJDTA 沿袭“美式模板”核心规则

## 四、主要经济体围绕自身利益诉求提出规则主张

根据中国信息通信研究院 2022 年 12 月发布的《全球数字经济白皮书（2022）》显示，2021 年各国数字经济规模排名前 20 的国家分别为美国、中国、德国、日本、英国、法国、韩国、印度、加拿大、墨西哥、意大利、巴西、俄罗斯、澳大利亚、爱尔兰、西班牙、新加坡、瑞士、瑞典、荷兰<sup>1</sup>。由于欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）适用于欧盟区域内国家，加之瑞士《联邦数据保护法》与 GDPR 的相似性以及 GDPR 在欧洲经济区内的适用力，因此对欧洲区域内国家数据跨境规则统一为欧盟 GDPR 规则。同时，美国与墨西哥、加拿大签订《美国-墨西哥-加拿大协定》，美国一直强调数据跨境自由流动，“美国规则”占据主导地位。因此，通过调整，本次白皮书纳入研究的经济体包括中国、美国、欧盟、东盟、英国、韩国、印度、巴西、俄罗斯、澳大利亚、新加坡、日本等 12 个主要经济体。

- 中国构建完善立法体系划下数据出境安全红线
- 美国主张“有限例外”的自由流动规则
- 欧盟对外实行充分性认定规则
- 东盟落地施行“示范合同条款”机制
- 新加坡适用多元规则强化与国际对接
- 英国脱欧后推行“英国 GDPR”
- 日本在保护个人信息的基础上构建数据跨境生态圈
- 韩国聚焦个人信息细化跨境传输规则
- 俄罗斯以数据本地化存储作为数据跨境流动必要前提
- 澳大利亚以“合理措施”规制数据跨境流动
- 巴西调整数据跨境流动规则强化“ANPD”角色
- 印度适用“通知限制”规范数据跨境流动

<sup>1</sup> 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2022）》，p15, <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202212/P020221207397428021671.pdf>

## 五、全球数据跨境流动规则特点与制约因素

目前WTO电子商务谈判中，各成员方针对数据跨境流动等核心议题仍然存在较大分歧，规则共识在短期内难以达成，全球数据跨境流动规则呈现碎片化特征。而区域性贸易协定或数字经济专项协定成为促进数据跨境流动的主要方式，这种灵活性能够消除数据跨境流动障碍，从而为数据跨境流动治理提供有益示范，各国政府也越来越倾向于利用贸易协定来实现促进数据跨境自由流动，同时平衡和兼顾隐私保护及其他公共政策目标。而在主要经济体层面，互联网技术的发展催生了与物理空间相对应的网络空间，数据跨境流动极大冲击了基于国家疆界的传统国家主权，尤其是一国的司法执法管辖权。对此，“信息主权”“数据主权”等概念被学者们相继提出。各国也纷纷出台维护数据主权的政策举措，但部分国家容易滥用数据主权，这些举措构成了对数据跨境流动的限制。通过归纳总结纳入研究的十大国际机制安排与十二大经济体，发现在国际组织“软法”的影响下，国际贸易协议、主要经济体演变出其有关数据跨境流动规则的独有特点。本次报告将上述关于数据跨境流动规则的安排划分为三种类型，分别为开放流动型、严格监管型以及监管例外型。而各经济体在数据价值链的利益冲突、数据安全风险、个人隐私保护仍是制约全球数据跨境流动规则形成的主要因素。

### ● 规则特点

1. 多边机制推动数据跨境流动原则共识形成
2. 全球数据跨境流动规则呈现三大模式特征
3. 标准和技术驱动的规制工具提供数据跨境安全传输新路径

### ● 制约因素

1. 各经济体在数据价值链中的利益冲突制约数据跨境流动
2. 数据安全风险阻碍数据跨境流动
3. 个人隐私保护制约数据跨境流动

## 六、全球数据跨境流动规则的趋势研判及对我国影响

当前，各国加快构建符合自身发展利益的数据跨境流动制度体系，各国数据跨境流动规则主张趋向“数据重商主义”，全球数据跨境流动规则呈现多样化、复杂化、差异化、行业精细化特征。一方面，美西方国家正在基于信任关系构建排除我国的数据跨境流动自由圈，数据主权、数据安全、隐私保护等核心问题仍然制约着数据跨境流动全球治理与规则形成。在此趋势下，我国数字企业出海将面临越来越多的数据合规风险，我国数字产业发展面临数据封锁困境，我国数字贸易面临较高的政策不确定性。另一方面，我国于 2021 年正式申请加入 CPTPP 和 DEPA，目前正在积极推进谈判进程。加入 CPTPP 和 DEPA 将为我国数字企业出海、数字产业合作、数字贸易发展营造稳定制度环境。但 CPTPP 和 DEPA 在数据跨境流动议题上的开放标准较高，我国仍需进一步借助自贸试验区、自贸港等高水平开放平台，对标高标准规则，开展先行先试和压力测试。

### ● 趋势研判

- 1.数据跨境流动规则主张趋向“数据重商主义”
- 2.数据跨境流动规则呈现行业精细化趋势
- 3.主权与安全隐私仍是规则制定的核心考量

### ● 对我国的影响

- 1.我国数字企业出海将面临数据合规风险
- 2.我国数字产业发展的数据壁垒可能加深
- 3.我国数字贸易面临较高的政策不确定性

## 七、思考建议

当前，全球数据跨境流动治理与规则正处于形成过程中，美欧等大国围绕数据跨境流动的规则博弈不断加剧，我国初步构建了较为严格的数据出境安全管理制度，尚未形成具有全球约束力的数据跨境流动全球治理和规则体系。下一步我国应统筹安全与发展，试点探索数据跨境流动安全管理便利化机制，增强数据跨境流动安全保障能力，推广数据跨境流动治理中国方案，提升全球数据治理话语权。而在企业层面，鼓励我国境内企业在数据出境时按照我国相关法律做好出境安全合规，在将数据引入我国时，遵守数据来源国的相关法律要求，并利用利用上海数据交易所国际板探索数据跨境流动新模式。

- 探索数据跨境流动安全管理便利化机制
- 推进数据保护可信认证试点与新技术应用
- 增强数据安全保障能力
- 推广数据跨境流动中国治理方案
- 企业做好“出境”与“入境”的合规利用上海数据交易所国际板探索数据跨境新模式