

# 中國數據跨境制度嵌套結構中的“點面互動”創新路徑 ——以粵港澳大灣區為例

李 浩 蔣 月 張宇潔

**摘 要：**如何以數據跨境流動促進產業的智慧化、高端化，服務“新質生產力”的發展，是新時代法學研究的重要命題。目前中國跨境數據傳輸制度呈現出嵌套結構，即適用於全國範圍的一般性規定與嵌套其中的區域特殊性規定。前者固然存在一定問題，妨礙了數據傳輸的效率性；而後者則預留了創新空間，為有關問題的解決提供思路。在全國數據傳輸地圖上，粵港澳大灣區是以“點面互動”在嵌套結構中發揮作用的典範。通過以南沙、前海、河套、橫琴等特殊區域作為制度試點，大灣區可先試先行，進而總結經驗，對頂層設計進行“自下而上”的規範響應，為中國數據開放提供參考與驅動力。

**關鍵詞：**“新質生產力” 跨境數據傳輸制度 嵌套結構 點面互動 粵港澳大灣區

## Innovation Path of “Point-to-Surface Interaction” in the Nested Structure of China’s Cross-Boundary Data Transfer Institution: Taking the Greater Bay Area as an Example

LI Hao, JIANG Yue, ZHANG Yujie

(Faculty of Law, University of Macau)

**Abstract:** How to promote the intelligence and high-endization of industries through cross-boundary data flow, and serve the development of “New Quality Productivity” is an important proposition for legal research in the new era. Currently, China’s cross-boundary data transfer institution presents a nested structure, that is, general regulations applicable nationwide and regional specific regulations nested therein. Although the former has certain problems, which hinders the efficiency of data transfer, the latter leaves room for innovation and provides ideas for solving related problems. On the national data transmission map, the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is an example of “point-to-surface interaction” functioning in a nested structure. By using Nansha, Qianhai, Hetao, Hengqin and other special regions as institutional pilots, the Greater Bay Area can try it out first, then sum up experience, conduct a “bottom-up” normative response to the top-level design, and provide reference and driving force to China’s digital open-up.

**Keywords:** “New Quality Productivity”, cross-boundary data transfer institution, nested structure, point-to-surface interaction, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

收稿日期：2025年6月10日

作者簡介：李浩，澳門大學2022級法學博士生；蔣月，澳門大學2024級法學博士生；張宇潔，澳門大學2025級法學博士生

## 一、數據傳輸規範如何服務於“新質生產力”？

無論從“立新”還是“破舊”的角度出發，2024年兩會提出的“新質生產力”對產業升級都提出了電子支撐與聯網互動的要求。<sup>1</sup> 數據的跨境流動不僅可推動科學技術（AI、大數據、雲存儲、區塊鏈、元宇宙等）進步，還能助力虛擬經濟與國際貿易的提升，是以成為發展新質生產力的重要基礎。然“境”的存在意味着不同的規範體系，跨境則面臨着法律協同（legal harmonization）的難題，即便是在同一主權國家的不同法域之間。<sup>2</sup> 在過去五年間，出於對數據治理命題的關切，包括產業競爭、人權保護以及國際話語權爭奪，中國的數字化規制規則從無到有，從有到成熟，以驚人的速度完善。具體到跨境數據傳輸領域，有學者認為現有法律呈現出“1+3+N”的格局，即國安法牽頭、“數據三法”提供合法性基礎、部門規章與地方法規制定執行細節。<sup>3</sup> 通行於中國內地的一般性法規，根據數據的性質與數量設置了不同的跨境傳輸路徑。此標準使數據跨境流動“有法可依”，卻也因規定嚴格被認為有“硬數據本地化”之嫌。<sup>4</sup> 儘管在現階段有一定的合理性<sup>5</sup>，但長期而言極有可能影響數據數據流通的效率。要發揮數據的全要素創新作用，推動新質生產力的發展，仍有必要對現行數據傳輸體系進行改進。

而事實上，中國數據跨境傳輸法律體系自構建之日起，即不斷調整，因應現實，並預留進一步改革的空間。尤其值得注意的是，中國在數據治理方面適採的是嵌套結構。在普遍性的規定中鑲嵌以地域為基礎的特殊性規定。在中國的跨境數據傳輸地圖上，不僅有享有高度自治權的特別行政區如香港、澳門，還有被賦予改革創新使命的示範平台，如雄安新區、海南自貿試驗區與上海臨港片區等。後者應根據自身實際創設特殊數據傳輸規範，如《規範和促進數據跨境流動規定》第6條的規定。這些“例外”是對一般規則的補充與突破，為現存困境的解決保留相當餘地。粵港澳大灣區因獨特的“一國兩制三法域（關稅區）四語言”<sup>6</sup>，又有南沙、橫琴等多個自貿試驗區，形成了“法治差序格局”<sup>7</sup>。在提倡制度“軟銜接”<sup>8</sup>與建設“數字灣區”<sup>9</sup>的背景下，其可作為例外情況中的典範，

<sup>1</sup> 王雅楠、何夢舒、常天童：《打造中國經濟向“新”力 共建繁榮美好世界——習近平總書記關於發展新質生產力重要論述引發海外人士熱議》，2024年3月26日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content\\_6937180.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6937180.htm)，2025年1月16日訪問。

<sup>2</sup> Ramaswamy, M. P., “Diversity in Data Protection Standards Governing Cross-border Commercial Transactions and the Role of GDPR as a Potential Harmonization Model,” *Proceedings of International Conference on Technological and Social Innovations*, 2019, p.1.

<sup>3</sup> 孫丹：《數據出境安全審查管轄權衝突及國際應對》，《遼寧大學學報（哲學社會科學版）》2023年第6期，第72頁。

<sup>4</sup> 李艷華：《隱私盾案後歐美數據的跨境流動監管及中國對策——軟數據本地化機制的走向與標準合同條款路徑的革新》，《歐洲研究》2021年第6期，第32頁。

<sup>5</sup> 參見朱德沛：《“逆全球化”背景下的數據本地化》，《河南工學院學報》2020年第5期，第71-72頁。

<sup>6</sup> 吳燕妮：《粵港澳大灣區跨境數據流動治理範式的挑戰與進路》，《深圳社會科學》2023年第2期，第20頁。

<sup>7</sup> 葉海波：《粵港澳大灣區規則銜接的實踐審視與路徑優化》，《地方立法研究》2024年第5期，第72頁。

<sup>8</sup> 參見周春媚：《推動區域一體化 以高品質發展建成國際一流灣區》，2024年8月19日，[https://www.cnbayarea.org.cn/homepage/ttdt/content/post\\_1257169.html](https://www.cnbayarea.org.cn/homepage/ttdt/content/post_1257169.html)，2025年1月16日訪問。

<sup>9</sup> 參見廣東省人民政府：《廣東省人民政府辦公廳關於印發“數字灣區”建設3年行動方案的通知》，2023年11月21日：[http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/ybh/content/post\\_4287596.html?from=qcc](http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/ybh/content/post_4287596.html?from=qcc)，2025年1月16日訪問。

為探索數據傳輸新規則先試先行。有鑑於此，本文賴以回應的問題如下：服務於“新質生產力”的發展，應如何善用制度資源，構建有別於已有體制的數據傳輸規則？在中國跨境數據傳輸的嵌套結構中，一般性的規定為何？其中存在何種瑕疵？基於地域的特殊性規定又有何特點，能為一般性規定中的困境提供什麼突破口？以粵港澳大灣區為例子，發現其可資構建新規則的優勢有哪些？灣區內自由貿易區作為試點，已經在數據傳輸領域做了什麼嘗試，將來又要走向哪裏？已有的經驗如何“自下而上”發揮作用，由點及面，演變為全國性的改革資源；同時又“從舊到新”，“摸着石頭過河”，構成數據傳輸規則的動態敘事？

## 二、中國數據跨境傳輸規則的嵌套結構

### （一）基礎層：一般性規定及其局限

中國對於數據治理的原則性規定見於憲法、民法典以及刑法，但對於數據跨境傳輸的有關要求則主要集中於專門法，包括《網絡安全法》（2017）、《數據安全法》（2021）與《個人信息保護法》（2021）。最先是《網絡安全法》第37條提出，由關鍵信息基礎設施運營者（Critical Information Infrastructure Operators, CIIOs）收集與產生的個人信息與重要數據應在境內存儲，如確需出境要經過安全評估（security assessment）。隨後，《數據安全法》第31條重申了上述規定，同時強調對非關鍵信息基礎設施運營者處理重要數據進行規範的必要。《個人信息保護法》第38條列舉了數據出境的合法性基礎；而第40條在關鍵信息基礎設施運營者之外，還對規定數量的個人信息出境設置了限制。在部門規章層面，《數據出境安全評估辦法》（2022）第4條闡述了適用情形，尤其是對出境數據的數量做出了具體規定。與之相對應的，《個人信息出境標準合同辦法》（2023）第4條則是對前者的排斥。而《個人信息跨境處理活動安全認證規範》（2022）第2條對認證主體提出了要求。《促進和規範數據跨境流動規定》（2024）第2條、第5條、第2條與第8條進一步實行了調整。

概而言之，中國內地已從上至下建立起一套完整的跨境數據傳輸規範體系。由全國人大制定的法律及網信辦、國務院其他部門發佈的部門規章，如非經特別變通，當然施行於各省、自治區、直轄市。其對向外提供數據行為的審視大抵依照“數據處理者—數據種類—數據數量”展開。這不僅是內地的規範創建（立法者與政策制定者視角）的順序，也是實務操作（DPO、法務、律師與監管機構）的基本流程：首先，要看數據處理者是否屬於關鍵信息基礎設施運營者。如是，對外傳輸數據需申請通過安全評估。如不是，根據具體情況而定。其次，看數據種類是否屬於重要數據。如是，向境外轉移要經過安全評估。如不是，仍根據具體情況而定。最後，看累計處理的數據量。數據處理者自當年1月1日起累計向境外提供100萬人以上個人信息（不含敏感個人信息）或者1萬人以上敏感個人信息的均需申請安全評估。數據處理者自當年1月1日起累計向境外提供10萬人以上、不滿100萬人個人信息（不含敏感個人信息）或者不滿1萬人敏感個人信息的，應當依法與境外接收方訂立個人信息出境標準合同或者通過個人信息保護認證。數據處理者自當年1月1日起累計向境外提供不滿10萬人個人信息（不含敏感個人信息）的，免予申報數據出境安全評估、訂立個人信息出境標準合同、通過個人信息保護認證。儘管部分條款使用了“主體本位”的敘述方式，表面上是對數據處理者的合格性進行限制，實質並非如此。就規制的考量因素而言，主要仍落於數據處理者、數



據種類以及數據數量三者上。

雖然現有數據傳輸體系是最新的立法成果，並且在不斷完善的過程中，然則其缺陷不能不被正視。首當其衝的，是已有數據傳輸規範未能更好發展新質生產力。在信息時代，數據被認為是“新時代的石油”<sup>10</sup>、“企業的生命線”<sup>11</sup>，對虛擬經濟與平台公司有着極為重要的意義。更進一步地，2022年中央文件將其與資金、技術、土地、勞動力並列，稱為“第五大生產要素”<sup>12</sup>。欲發揮數據的生產要素作用，鼎助新質生產力的發展，就需破除制度壁壘，為其自由流通與市場化配置創造條件。就目前而言，已有數據傳輸規範的堵點、卡點有：第一，在數據處理者方面，對“關鍵信息基礎設施運營者”的規定稍顯模糊，不利於執行。《網絡安全法》第31條對其採用了“列舉+抽象規定”的定義方式<sup>13</sup>，第32條則強調了國務院各部門的分工負責原則。“概書”與自由裁量權雖為因應後續科技發展留下了餘地，但也容易導致實務工作者與執法者無所適從。尤其是在對國家安全與公共利益的關注日益高漲的前提下，如無清楚定義，為規避風險，對“關鍵信息基礎設施運營者”的理解有盲目擴大的可能。關鍵信息基礎設施與其他領域一樣，也面臨着數據交流與產業升級的問題。定義的模糊性不僅增加了數據傳輸的風險，而且提高了行政監管成本。第二，在數據類型方面也存在與前者類似的困境。重要數據有賴《數據出境安全評估辦法》第19條闡明<sup>14</sup>，但成熟的認證標準還有待進一步探索。其與《數據安全法》第21條所定義的核心數據<sup>15</sup>有交叉重疊的地方。上位法對重要數據的概念定義模糊不僅使實際操作參差不齊<sup>16</sup>，還會讓有關產業負責人在尋求產業升級與新產業發展需要的數據支撐時裹足不前，避免落入“禁區”而“多一事不如少一事”，從而影響創新積極性。第三，在數據數量方面，觸發安全評估機制的門檻過低。《數據出境安全評估辦法》第4條對數量有着嚴格限制，新規（即《促進和規範數據跨境流動規定》）雖在其基礎上進一步放鬆，但限制依然存在。如此規定顯然對於大型科技企業，尤其是發需要海量數據作為“優質原料”<sup>17</sup>的技術，如大數據、雲計算與人工智慧的企業不友好。這與現代前沿技術發展的潮流相悖，難以發揮數據的“梅特卡夫效應”<sup>18</sup>，助力新質生產力的構建。

<sup>10</sup> David, P, “The World’s Most Valuable Resource Is No Longer Oil, But Data,” *The Economics*, 6<sup>th</sup> May 2017, <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>, retrieved on 17<sup>th</sup> January, 2025.

<sup>11</sup> Kong, L., “Data Protection and Transborder Data Flow in the European and Global Context,” *European Journal of International Law*, vol. 21, no. 2, 2010, p. 441.

<sup>12</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府：《中共中央 國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》，2020年4月9日，[https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content\\_5500622.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm)，2025年1月17日訪問。

<sup>13</sup> 即“公共通信和信息服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等重要行業和領域，以及其他一旦遭到破壞、喪失功能或者數據洩露，可能嚴重危害國家安全、國計民生、公共利益”。

<sup>14</sup> 即“一旦遭到篡改、破壞、洩露或者非法獲取、非法利用等，可能危害國家安全、經濟運行、社會穩定、公共健康和安全的數據”。

<sup>15</sup> 即“關係國家安全、國民經濟命脈、重要民生、重大公共利益等數據”。

<sup>16</sup> 郭德香：《我國數據出境安全治理的多重困境與路徑革新》，《法學評論》2024年第3期，第173頁。

<sup>17</sup> 參見孔文豪、陳玲：《數據要素流通：地方創新實踐與國際經驗》，北京：清華大學產業發展與環境治理研究中心，2024年6月，[https://www.cideg.tsinghua.edu.cn/upload\\_files/atta/1717571640500\\_82.pdf](https://www.cideg.tsinghua.edu.cn/upload_files/atta/1717571640500_82.pdf)，2025年1月17日訪問。

<sup>18</sup> 參見韓晉雷：《粵港澳大灣區數據要素安全有序跨境流動的困境與出路》，《網絡安全與數據治理》2023年第3期，第22頁。

## (二) 嵌套層：區域性規定及其突破

中國的跨境數據傳輸制度並非單一的，而是嵌套的。這意味着中國內地除普適性的一般性規定之外，還在個別地域創設特別規定。該做法顯然延續自1978年改革開放以來的一系列實踐，即先試點，然後總結經驗，適度推廣。經濟特區、沿海開放城市以及沿海經濟開放區都是歷史上成功的範例。在繼續深化改革、促進開放的背景下，21個自由貿易試驗區與1個自由貿易港在全國“多點開花”<sup>19</sup>，成為制度創新的排頭兵。創設於北京、上海、海南與雄安新區等地的試點，也被期待在跨境數據流通領域實現突破。

全國性規範為自由貿易試驗區的先試先行奠定基礎。2023年7月發佈的《國務院關於進一步優化外商投資環境加大吸引外商投資力度的意見》第十四條提倡多地建立數據跨境流動試點。<sup>20</sup> 2024年2月的《國務院辦公廳關於印發〈扎實推進高水平對外開放更大力度吸引和利用外資行動方案〉的通知》第22條鼓勵通過試點與主要經貿夥伴國家建立數據跨境合作機制。<sup>21</sup> 更進一步的，國家網信辦於2024年3月通過了《促進和規範數據跨境流動規定》，其中第6條賦予了自由貿易試驗區制定數據流動“負面清單”的權力。<sup>22</sup> 而地方性的規則創新為中國跨境數據傳輸制度提供多樣性。有學者將中國自貿試驗區的嘗試總結為三類，即特定公司路徑（company-specific approach）、特定數據路徑（data-specific approach）與特定目的地路徑（destination-specific approach）。<sup>23</sup> 特定公司路徑以北京自貿試驗區為例。北京市商貿局於2020年印發《北京市關於打造數字貿易試驗區實施方案》，支持小部分符合資格的公司對外傳輸數據。<sup>24</sup> 特定數據路徑以上海臨港片區為例。上海市政府於2020年公佈了《上海市全面深化服務貿易創新發展試點實施方案》，促進自動化產業、工業互聯網與醫藥研發領域的數據流通。<sup>25</sup> 特定目的地路徑則以重慶為例。2019年的《中國（重慶）自由貿易試驗區條例》致力於構建與新加坡的數據傳輸渠道。<sup>26</sup>

如上所述，中國自由貿易試驗區的規則創造對現行法即使不存在較大的變更，但至少也為未來

<sup>19</sup> 中華人民共和國中央人民政府：《近十年來，全國設立21個自貿試驗區及海南自由貿易港——中國開放新高地“多點開花”》，2022年4月40日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/20/content\\_5686196.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/20/content_5686196.htm)，2025年1月17日訪問。

<sup>20</sup> 即“支持北京、天津、上海、粵港澳大灣區等地在實施數據出境安全評估、個人信息保護認證、個人信息出境標準合同備案等制度過程中，試點探索形成可自由流動的一般數據清單，建設服務平台，提供數據跨境流動合規服務”。

<sup>21</sup> 即“探索與《數字經濟夥伴關係協定》成員方開展數據跨境流動試點，加快與主要經貿夥伴國家和地區建立數據跨境流動合作機制，推動構建多層次全球數位合作夥伴關係網絡”。

<sup>22</sup> 即“自由貿易試驗區在國家數據分類分級保護制度框架下，可以自行制定區內需要納入數據出境安全評估、個人信息出境標準合同、個人信息保護認證管理範圍的數據清單（以下簡稱負面清單）”。

<sup>23</sup> Jiang, F., “China’s Legal Efforts to Facilitate Cross-border Data Transfers: A Comprehensive Reality Check,” *Asia Pacific Law Review*, vol. 32, 2024, pp. 81-101.

<sup>24</sup> 參見北京市人民政府：《北京市商務局關於印發〈北京市關於打造數字貿易試驗區實施方案〉的通知》，2020年9月21日，[https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202009/t20200923\\_2088196.html](https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202009/t20200923_2088196.html)，2025年1月18日訪問。

<sup>25</sup> 上海市商務委員會：《上海市人民政府關於印發〈上海市全面深化服務貿易創新發展試點實施方案〉的通知》，2020年11月13日，<https://sww.sh.gov.cn/dwmygl/20201113/a319040674ff4f6d98e598b90b0bba36.html>，2025年1月18日訪問。

<sup>26</sup> 參見重慶市商務委員會：《中國（重慶）自由貿易試驗區條例》，2019年12月3日，[https://sww.cq.gov.cn/zwgk\\_247/zfxxgkml/lzyj/dfxfq/202011/t20201119\\_8476032.html](https://sww.cq.gov.cn/zwgk_247/zfxxgkml/lzyj/dfxfq/202011/t20201119_8476032.html)，2025年1月18日訪問。

的變革搭建了基本框架。特定公司路徑有望在對數據處理者的限制方面有所突破。對符合資格的企業，即可以通過內部技術與組織措施提供充分性保障、歷史上無違規記錄且業界聲譽良好的數據處理者，可以通過列入“白名單”的形式豁免其他數據出境監管程序。部分關鍵信息基礎設施運營者也可以考慮適用該制度，但是要對應制定相較於一般企業更為嚴格的認證標準。藉此為關鍵基礎設施運營者的數據交流提供便利，促進關鍵基礎設施新質生產力的發展。特定數據路徑亦可用於對數據種類限制的“解綁”。為了“因地制宜”地發展適合本地的產業，不少自由貿易試驗區會傾向對部分行業的數據“網開一面”。亦有學者提出，可以在特定區域內“行業先行”<sup>27</sup>，試行“行業法”<sup>28</sup>。促進特別行業，尤其是高科技產業發展的規範是否可以在“重要數據”及“核心數據”的界定上適當放寬，又或者建立一個彈性評估機制（即根據實際情況對此類數據進行調整），甚至放鬆對特定類型數據的限制，在進一步的制度創新中都值得期待。特定目的地路徑，也可為對數據數量的限制提供不一樣的思路。各個自由貿易試驗區，因為區位的原因都有較為固定的合作夥伴（國家或地區）<sup>29</sup>，如遼寧自由貿易試驗區與俄羅斯，北京自由貿易試驗區與日韓等。如建立長期的、雙向乃至多向的數據聯繫，這些自由貿易試驗區與其固定夥伴之間必然產生海量穩定的個人信息流，從而增進彼此的數據互信與制度互信，提高跨境數據傳輸創新的高度。雙邊、多邊協商與協同規則發展可為降低數據處理數量的“警示閥”提供進路，推動以大數據、雲儲存、人工智慧、物聯網等需要海量數據的新技術發展，為新質生產力的“先立”增加註腳。

雖然中國自由貿易試驗區取得了相當程度的成績，但其不足也不容忽視。自由貿易試驗區被期待在安全的底線上更加注重發展。<sup>30</sup> 但就目前的實踐而言，對數據跨境傳輸發展的宣傳、推動力度不足，未能很好地構建區別於一般性規定的特殊規定，服務於新質生產力的發展。“亦步亦趨”的背後也許是自由貿易試驗區的權限問題。全國性法律的制定權在於人大，而相關部門規章的制定主體則主要是國家網信辦；自由貿易區並無足夠權限對以上兩者的規範進行變通。如《促進和規範數據跨境流動規定》第6條雖規定自由貿易試驗區有制定“負面清單”的權力，但仍需“經省級網絡安全和信息化委員會批准後，報國家網信部門、國家數據管理部門備案”。是以地方性實踐路線在法律變革中天然存在局限性。<sup>31</sup> 再者，自由貿易試驗區推動數據跨境傳輸制度創新的法律、政策文件過於概括性與原則性，“語焉不詳”，難以執行。如《海南省培育數據要素市場三年行動計劃（2024-2026）》第23條即提出，“積極爭取國家支持海南在DEPA等規則方面先行先試。探索建立

<sup>27</sup> 參見劉俊敏、郭楊，《我國數據跨境流動規制的相關問題研究——以中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區為例》，《河北法學》2021年第7期，第87-88頁。

<sup>28</sup> 參見唐曉晴、李可：《橫琴粵澳深度合作區經濟協同立法：動機、問題與路徑》，《澳門法學》2022年第1期，第5頁。

<sup>29</sup> 儘管數字經濟有着不受地理位置限制的特點，但是數據傳輸多與實體經濟有關，是實體經濟數位化、智慧化的產物，而實體經濟則受地理位置影響較大。不同的區域由於歷史區位原因，都有有着較為固定的對外貿易夥伴。

<sup>30</sup> 周念利、於美月、柳春苗：《我國自貿區（港）數據跨境流動試點制度創新研究》，《國際商務研究》2023年第4期，第90頁。

<sup>31</sup> 卞飛、謝雯、葉春蜜：《粵港澳大灣區法律規則銜接的理念、方法與路徑》，《港澳研究》2024年第2期，第32頁。



多渠道、便利化的數據跨境流動監管機制，健全多部門協調配合的數據跨境流動監管體系。”<sup>32</sup> 但具體到如何實現？要對哪些法律進行變通？要哪些部門進行配合？時間表上如何安排？則又需待下一步探索。是以各個自由貿易試驗區雖看似法律、政策性文件發佈頻繁，未幾個月便要更新一般，實質上有相當部分內容在重複以前的文件，或者用語模糊，僅在大體框架與方向上做倡議及鼓勵，並未配套的細節。“文件競賽”快而沒有質量，華而不實；“紙面創新”床上架梁，“創”而不“新”。以上弊病普遍存在於各自由貿易試驗區，妨礙了中國新數據傳輸規範的構建。

### 三、從點到面的法律創新：以粵港澳大灣區為例

#### （一）以特殊區域作為跨境數據試點

粵港澳大灣區的概念首次出現於2019年，作為國家級戰略服務於對外開放的目的，具體即進一步深化改革、擴大開放，建立與國際接軌的開放型經濟新體制，建設高水平參與國際經濟合作新平台；推進“一帶一路”建設，通過區域雙向開放，構築絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路對接融匯的重要支撐區。<sup>33</sup> 大灣區的複合型法域結構為制度創新提供了一片“沃土”。其中不僅有深圳、珠海等經濟特區，以及南沙、前海、橫琴等“特區外的特區”、“特區中的特區”；還有香港、澳門兩個特別行政區。

灣區內地九城（廣州、深圳、珠海、佛山、中山、東莞等）在未創設特別法的前提下，在數據傳輸領域適用全國性的一般規定。而香港在1995年就已經制定了自己的數據保護法，即《個人資料（私隱）條例》（*Personal Data (Privacy) Ordinance*, PDPO），又因回歸後享有高度自治權而得以保留。澳門特別行政區則在回歸以後（2005年）制定了《個人資料保護法》<sup>34</sup>，並一度（2012年）享有“亞太地區最強個人資料保護法”的美譽。<sup>35</sup> 可見三地實行不同的跨境數據傳輸制度。而三個法域之間的數據傳輸是否屬於“跨境”似乎早有答案。如澳門數據監管機構個人資料保護辦公室（現個人資料保護辦公局）早在2018年的法律意見書（第0016/P/2018/GPDP號）即對港澳之間數據傳輸的性質進行闡明。<sup>36</sup> 此處的“境”顯然不屬於主權國家間的邊境，而是主權國家內不同法域的界線。大灣區內部（三法域之間）的數據傳輸因而適用數據跨境流動的規範。要實現數據跨境規定的局部創新，則不能把內地大灣區城市看作一個整體，應讓其特殊區域，即南沙、前海、河套、沙頭角、橫琴發揮試點作用，發揮制度改革的“領頭羊”作用。

南沙、前海、橫琴屬中國（廣東）自由貿易試驗區的三個片區。而河套、沙頭角則服務於“香

<sup>32</sup> 參見海南省人民政府：《海南省人民政府辦公廳關於印發海南省培育數據要素市場三年行動計劃（2024-2026）的通知》，2023年12月2日，<https://www.hainan.gov.cn/hainan/15512/202312/7d550c50e3c34f0da3808601f2da04a6.shtml>，2025年1月18日訪問。

<sup>33</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府：《中共中央國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，2019年2月18日，[https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1)，2025年1月19日訪問。

<sup>34</sup> 參見楊崇蔚、廖志漢、廖志聰：《澳門個人資料保護制度》，社會科學文獻出版社，2014年，第266頁。

<sup>35</sup> 參見個人資料保護局：《2012年度年報》，[https://www.gpdp.gov.mo/file/Annual\\_Report/2012\\_files/1\\_all.pdf](https://www.gpdp.gov.mo/file/Annual_Report/2012_files/1_all.pdf)，2025年1月18日訪問。

<sup>36</sup> 參見數據信任與治理：《澳門特別行政區政府個人資料保護辦公室主任楊崇蔚：發揮港澳優勢，推動粵港澳數據合作》，2023年12月22日，<https://mp.weixin.qq.com/s/B7dl26B9lCwZT5Nyefut1Q>，2025年1月18日訪問。

港北上、深圳南下”的戰略規劃。前三者雖多次經歷名稱的轉變<sup>37</sup>，但其本質仍屬自由貿易試驗區，可適用有關自由貿易試驗區的規範。然則河套、沙頭角是否屬於自由貿易試驗區，又是否適用相關規範，目前存在爭議。有學者認為，河套、沙頭角與前海一樣，是深港合作的重要平台。<sup>38</sup> 鑑於後兩者與前三者的作用與目標高度相似，建議將其歸入自由貿易試驗區的範疇或者比對自由貿易試驗區，實行類似自由貿易試驗區的規則。以上五個特殊區域基於其定位應在新數據傳輸規範的建構（制度縫合<sup>39</sup>）中扮演不同角色，通過制度建設為後續中國與其他國家、地區數據跨境流動提供決策參考。<sup>40</sup>

首先是中國（廣東）自由貿易試驗區廣州南沙新區片區。南沙不僅是廣州城市副中心，而且是大灣區的幾何中心，肩負與港澳合作建設高水平對外開放門戶的使命。具體而言，需建設大灣區國際航運、金融和科技創新功能的承載區。<sup>41</sup> 國際航運、金融、科技行業的准入門檻較高，有相當一部分屬於關鍵基礎設施運營者。事實上，以南沙的區位優勢，應被定位為大灣區的數據存儲、流通與交易中心。而2022年9月廣州市數據交易所在南沙揭牌<sup>42</sup>，也回應了這一定位。數據中心的定位意味着南沙將在大灣區內，乃至向海外傳輸海量數據。是以南沙有着特殊的數據處理者與數據流量要求，在未來可在此兩個方向做重點的制度攻關突破。

其次是前海深港現代服務業合作區、河套深港科技創新合作區以及沙頭角深港國際消費合作區。以上區域均位於深圳，負責與香港對接合作。前海重點發展金融與法律服務業<sup>43</sup>，需要大量的銀行業、保險業、證券業以及法律事務的數據；河套致力於高科技研發與轉化應用<sup>44</sup>，有着巨大的科研數據、製造業數據傳輸需求；而沙頭角則大力發展跨境購物產業<sup>45</sup>，需要巨量的消費者數據、市場數據與廣告數據支撐。以上數據是否會落入“重要數據”或“核心數據”的範疇，需待有關部門進一

<sup>37</sup> 如橫琴的稱謂就曾經由“橫琴經濟開發區（1992年）—泛珠三角橫琴經濟合作區（2004年）—橫琴新區（2008年）—中國（廣東）自由貿易試驗區珠海橫琴新片區（2014年）—橫琴粵澳深度合作區（2020年）”的演變。

<sup>38</sup> 余宗良，申婷、張濤：《插上“單一自貿區先行區”的翅膀，更高水準推進深港合作》，2023年11月15日，<https://www.cdi.org.cn/Article/Detail?Id=19377>，2025年1月18日訪問。

<sup>39</sup> 陳世棟：《粵港澳大灣區要素流動空間特徵及國際對接路徑研究》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2018年第2期，第32頁。

<sup>40</sup> 申明浩：《推動數據跨境流動提升數據治理能力》，2022年11月28日，[https://theory.southcn.com/node\\_4274ee5d35/ec2c395746.shtml](https://theory.southcn.com/node_4274ee5d35/ec2c395746.shtml)，2025年1月20日訪問。

<sup>41</sup> 中華人民共和國商務部：《中共中央國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，2019年2月18日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201904/20190402851396.shtml>，2025年1月20日訪問。

<sup>42</sup> 廣東省政務服務與數據管理局：《廣州數據交易所揭牌成立全國首創數據流通交易全週期服務》，2022年9月30日，[http://zfsg.gd.gov.cn/xxfb/ywsd/content/post\\_4023613.html](http://zfsg.gd.gov.cn/xxfb/ywsd/content/post_4023613.html)，2025年1月20日訪問。

<sup>43</sup> 參見中華人民共和國商務部：《中共中央國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》。

<sup>44</sup> 深圳市人民政府口岸辦公室：《國務院印發〈河套深港科技創新合作區深圳園區發展規劃〉》，2023年8月30日，[http://ka.sz.gov.cn/gkmlpt/content/10/10810/post\\_10810059.html#319](http://ka.sz.gov.cn/gkmlpt/content/10/10810/post_10810059.html#319)，2025年1月23日訪問。

<sup>45</sup> 深圳特區報：《打造深港旅遊消費融合“標杆”！沙頭角中英街商圈有屬於你的“小確幸”》，2023年12月18日，[http://www.yantian.gov.cn/ysz/mtbd/content/post\\_11054282.html](http://www.yantian.gov.cn/ysz/mtbd/content/post_11054282.html)，2025年1月23日訪問。



步闡釋。基於其要素流動主樞紐功能<sup>46</sup>，香港有着建設國際數據中心的計劃<sup>47</sup>，將來可能主導對英語國家如新加坡、美國、菲律賓、印度、馬來西亞、澳大利亞、加拿大等的數據傳輸，將產生大量的數據傳輸需求。且目前中美關係緊張，雙方在國家安全、高科技等領域鬥爭激烈。深圳作為內地對港合作的前沿，亦應充分考量其數據發展計劃；同時作為中國與英美的數據傳輸平台，也需對“重要數據”或“核心數據”之安全做特別關注。從此可見，上述三個特殊區域對數據種類以及數據數量有特別要求，應在此兩個方向做規範改革的努力。

最後是橫琴粵澳深度合作區。橫琴位於珠海，與澳門一水之隔，其建設的目的在於為澳門“1+4”產業多元化戰略<sup>48</sup>提供發展空間。高科技研發與製造業、現代金融、中醫藥與大健康產業、會展旅遊與文創是重點發展的“利澳四大產業”<sup>49</sup>。以上多屬“高、精、尖”產業，涉及國家與區域的核心競爭力，當然包括一部分“重要數據”和“核心數據”。對這兩類數據，對外傳輸時不得不慎之又慎。另外，橫琴被定位為中葡國際貿易平台與數據貿易樞紐<sup>50</sup>，負責促進中國內地與葡語國家如巴西、葡萄牙以及歐盟國家的數據傳輸。穩定的數據傳輸目的地當然帶來巨大的傳輸數量要求。鑒於此，橫琴在數據種類及數量有需求，要在這兩個方向做突破的嘗試。

## （二）“自下而上”的規範回應

無論是新質生產力的發展、數據傳輸制度的嵌套結構，還是粵港澳大灣區的藍圖，都是制度上的“頂層設計”。若要推動法律革新，“穩步向前”，僅有“自上而下”的構思是不夠的，還需要“自下而上”的實踐摸索與經驗總結。以粵港澳大灣區內特殊區域的先試先行為抓手，充分利用中國數據傳輸制度的嵌套結構，從而對實在法進行變通，構建新數據傳輸規範以促進“新質生產力”的發展，可以從以下幾個方面做嘗試。

第一，針對現有自由貿易試驗區“安全有餘，發展不足”的問題，要解決好大灣區內試點的權限問題。可以通過“一攬子”授權的方式，由全國人大及國家網信辦賦予試點內立法機關與數據監管機構制定區域性規範的權力，僅需向上級部門備案即可生效。區域性規範僅在特定地理範圍內有效，如數據從該區域傳輸至內地其他城市，依然要遵守全國性的一般規定。粵港之間的個人信息保

<sup>46</sup> 參見陳世棟：《粵港澳大灣區要素流動空間特徵及國際對接路徑研究》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2018年第2期，第31頁。

<sup>47</sup> Chen, L., Ding, C. Liu, P. & Neuwirth, R. J., “RCCL’ S Contract Research for Microsoft Hong Kong Limited –Legal Research Project: Proposal for Hong Kong to Be a Data Centre Hub for the Greater Bay Area & China,” January 2019, [https://www.cityu.edu.hk/slwl/lib/doc/CCCL/201901\\_RCCL\\_ReportHK\\_as\\_Data\\_Centre\\_Hub-ES.pdf](https://www.cityu.edu.hk/slwl/lib/doc/CCCL/201901_RCCL_ReportHK_as_Data_Centre_Hub-ES.pdf), retrieved on 23<sup>rd</sup> January, 2025.

<sup>48</sup> 參見中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室：《澳門經濟適度多元發展邁出新步伐》，2024年1月15日，[http://www.zlb.gov.cn/2024-01/15/c\\_1212327620.htm](http://www.zlb.gov.cn/2024-01/15/c_1212327620.htm)，2025年1月23日訪問。

<sup>49</sup> 中華人民共和國中央人民政府：《國家發展改革委有關负责同志就〈橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄〉答記者問》，2023年4月4日，[https://www.gov.cn/zhengce/2023-04/05/content\\_5750105.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2023-04/05/content_5750105.htm)，2025年1月26日訪問。

<sup>50</sup> 橫琴粵澳深度合作區：《〈橫琴粵澳深度合作區發展促進條例〉發佈》，2023年2月8日，[https://www.hengqin.gov.cn/macau\\_zh\\_hans/ztjh/wqzc/zcqw/content/post\\_3484345.html](https://www.hengqin.gov.cn/macau_zh_hans/ztjh/wqzc/zcqw/content/post_3484345.html)，2025年1月26日訪問。

護認證標準<sup>51</sup>、標準合同條款<sup>52</sup>已表現出灣區區域規範的雛形，但並非由試點主導。試點主導型規則改革如何做到“夾縫創新”，實現“上位相容，下位協同”<sup>53</sup>，仍待進一步探討。再者，可在大灣區的試點內進一步強調發展意識、創新意識、先鋒意識。鼓勵南沙、前海、河套、沙頭角、橫琴的立法者與政策制定者定期舉行交流會，分享如何在“保安全”的基礎上有效“促發展”的經驗。加強對立法者與政策制定者的科技知識培訓，使其能夠及時瞭解到國際國內先進科學技術尤其是區塊鏈、物聯網的發展趨勢，避免其因為對該領域不瞭解而“不敢創新”，甚至“亂創新”。除此之外，要繼續完善容錯機制。如橫琴發展文件中規定的，如果程序合法、不為己謀求私利，即使決策造成了損失，也不當追究個人或單位的責任。<sup>54</sup> 具體細節，如何如認定程序合法、如何認定動機，還待進一步討論，並向其他地區推廣。與之相對應的，在免責機制之外，還要建立數據傳輸制度激勵機制。對於創新有膽、創新有功、創新有力的個人與單位，無論是從理論還是實踐的角度，都應該給予獎勵。被獎勵的主體不應限於立法者及政策制定者，還應包括專家學者、執法者以及實務工作者；也並不限於內地居民或港澳居民，海外人士如做出卓越貢獻也可。

第二，針對自由貿易試驗區數據傳輸改革措施流於空泛的問題，鼓勵“言之有物”、“切實可行”，而不是搞“口頭創新”、“紙面創新”。重中之重的是建立問題反映機制與解決機制。該機制應最大限度吸收數據專家、法律工作者、企業數據保護官等專業人士，認真聽取其在實務工作中面臨的難題。大灣區內有着大量的互聯網企業，如廣州的阿里巴巴華南總部、深圳的騰訊、華為、大疆、字節跳動等，為跨境數據傳輸現實問題的發現與解決提供了產業基礎。互聯網企業的技術人員與法律人員應被邀請到立法以及政策制定的過程中，為數據傳輸制度的創新供給務實的視角與具體的措施。為支撐問題反映機制與解決機制，還應完善大灣區數據專家庫以及諮詢建議報酬制度，以激發專業人士的參與熱情。立法者與政策制定者除開被動地等待問題反映外，還可主動進行調研（如北京自由貿易試驗區發佈負面清單之前<sup>55</sup>），深入到數據跨境傳輸一線，與技術人員與法務工作者深入交流，做好“問題筆記”，認真思考對策。如此可發揮區域治理的能動性，先行一步，建立健康的數據市場，在全國範圍內起到模範作用。<sup>56</sup>

第三，針對現行跨境數據傳輸制度關於數據處理者的限制，善用中國（廣東）自由貿易試驗區廣州南沙新區片區，進一步明確“關鍵信息基礎設施”以及“關鍵信息基礎設施運營者”的概念。南沙作為灣區的區位中心、產業中心以及制度中心，被賦予集約化創新、從量變到質變的歷史使

<sup>51</sup> 參見全國網絡安全標準化技術委員會秘書處，香港個人資料私隱專員公署：《網絡安全標準實踐指南——粵港澳大灣區（內地、香港）個人信息跨境處理保護要求》，2024年11月，<https://www.tc260.org.cn/upload/2024-11-21/1732148395263067719.pdf>，2025年1月26日訪問。

<sup>52</sup> 參見李浩：《規則銜接與創新：中國內地與澳門數據傳輸 SCCs 制度建構——以橫琴深合區為切入點》，《澳門科技大學學報（人文社會科學版）》2025年第1期，第103-104頁。

<sup>53</sup> 參見李浩：《規則銜接與創新：中國內地與澳門數據傳輸 SCCs 制度建構——以橫琴深合區為切入點》。

<sup>54</sup> 參見廣東省人民政府橫琴粵澳深度合作區工作辦公室：《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》，2023年11月21日，[http://hengqin.gd.gov.cn/zwgk/zdgnr/zcfg/gdzc/content/post\\_4287651.html](http://hengqin.gd.gov.cn/zwgk/zdgnr/zcfg/gdzc/content/post_4287651.html)，2025年1月26日訪問。

<sup>55</sup> 參見北京市政務服務與數據管理局：《〈中國（北京）自由貿易試驗區數據出境負面清單管理辦法（試行）〉〈中國（北京）自由貿易試驗區數據出境管理清單（負面清單）（2024版）〉政策解讀》，2024年8月30日，[https://zwfwj.beijing.gov.cn/zwgk/2024zcjd/202408/t20240830\\_3785280.html](https://zwfwj.beijing.gov.cn/zwgk/2024zcjd/202408/t20240830_3785280.html)，2025年1月27日訪問。

<sup>56</sup> 參見木于興中：《數字素養：從算法社會到網絡3.0》，上海：上海人民出版社，2022年，第93頁。

命。其目標產業，即航運、金融以及科技的相關企業規模大，多涉及公共利益。而南沙面積達800平方公里，為大灣區內自由貿易片區中最大的一塊，市政基礎設施發展需求旺盛。水、電、網絡、公共交通等行業的建設被提上日程，而這些產業又涉及標準意義上的“關鍵信息基礎設施”。面對複雜的局面，南沙可參考有關部門的規定，嘗試根據自己實際情況制定區內“關鍵信息基礎設施”與“關鍵信息基礎設施運營者”名單。對於有可能列入名單的行業及其運營者，應集中專家討論其數據傳輸潛在風險，並召開聽證會聆聽業界意見。應建立一套明確的判斷標準，對上位法模糊不清的地方進行闡明。如對網安法中的概括定義<sup>57</sup>實行細化。具體來說，“遭到破壞”、“喪失功能”、“數據洩露”包括哪幾種情形？“可能危害”是至於何種程度？“國家安全”、“國計民生”、“公共利益”又如何定義？南沙創新的意義不僅在於實現本地產業數據傳輸的便利化，更重要的是為其他自由貿易試驗區提供參考，尤其是對“關鍵信息基礎設施”與“關鍵信息基礎設施運營者”的判斷標準。是以相關名單除列出行業以及行業從業者外，還需致力於說明為什麼這些行業屬於“關鍵信息基礎設施”以及為甚麼這些行業從業者屬於“關鍵基礎設施運營者”。對於該套標準中，哪些考量是南沙的“本地特產”，哪些是可以在大灣區乃至全國普遍適用的，也應引起其他區域的立法者與政策制定者的注意，增強“尺規效應”。更進一步地，是否可以在特定區域內放鬆對關鍵基礎設施運營者的限制，譬如以特定公司路徑傳輸數據、又或者簡化安全評估的內容及程序，都是值得探討的問題。

第四，針對現行跨境數據傳輸制度關於數據種類的限制，利用前海深港現代服務業合作區、河套深港科技創新合作區、沙頭角深港國際消費合作區與橫琴粵澳深度合作區的優勢，探索本土產業的“重點數據”與“核心數據”名單，形成可復制的經驗。前海、河套、沙頭角、橫琴都有本地重點發展的產業名單，背後需要不同行業的數據支撐。金融、法律、高新技術、國際貿易、中醫藥與大健康、會展旅遊與文創等產業的數據中，有哪些屬於“重點數據”以及“核心數據”，需要與一般數據區別對待，有賴以上特別區域的立法者與政策制定者進行探究。“重點數據”與“核心數據”中表達含糊的地方<sup>58</sup>，可在區域性名單中以“具體數據+標準”的形式闡明。對於沒有被列入名單的數據，則根據《促進和規範數據跨境流動規定》第二條規定，“未被相關部門、地區告知或者公開發佈為重要數據的，數據處理者不需要作為重要數據申報數據出境安全評估。”對於判斷數據屬性的考量因素，進行判斷的程序等，應做詳細說明，以形成可供參考的經驗。各試點對於其區域內重點發展的行業的“重點數據”與“核心數據”的分級分類工作應集中力量推進。2021年印發的《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》要求有條件推動琴澳兩地高校、科研機構科研數據互通。<sup>59</sup> 2023年12月香港特區政府發佈的《香港促進數據流通及保障數據安全的政策宣言》提出，要促進銀行、徵信以及醫療行業數據在大灣區內流通。<sup>60</sup> 考慮到數據傳輸主要目的地與合作對象的要求，橫

<sup>57</sup> 即“其他一旦遭到破壞、喪失功能或者數據洩露，可能嚴重危害國家安全、國計民生、公共利益”之表述。

<sup>58</sup> 即分別為即“一旦遭到篡改、破壞、洩露或者非法獲取、非法利用等，可能危害國家安全、經濟運行、社會穩定、公共健康和安全的數據”（《中華人民共和國網絡安全法》）與“關係國家安全、國民經濟命脈、重要民生、重大公共利益等數據”（《中華人民共和國數據安全法》）。

<sup>59</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府：《中共中央國務院印發〈橫琴粵澳深度合作區建設總體方案〉》，2021年9月5日，[https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content\\_5635547.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm)，2025年1月27日訪問。

<sup>60</sup> 參見中華人民共和國香港特別行政區政府創新科技及工業局：《香港促進數據流通及保障數據安全的政策宣言》，2023年12月，[https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy\\_Statement\\_Chi.pdf](https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy_Statement_Chi.pdf)，2025年1月28日訪問。



琴、前海、河套、沙頭角也應在相應領域予以傾斜。此外，還可以探索簡化對重要數據的安全評估內容及手續，提高數據傳輸效率，積累制度改革經驗。

第五，針對現行跨境數據傳輸制度關於數據數量的限制，依靠中國（廣東）自由貿易試驗區廣州南沙新區片區、前海深港現代服務業合作區、河套深港科技創新合作區、沙頭角深港國際消費合作區與橫琴粵澳深度合作區的特點，研究適當放寬數據傳輸數量限制的可能性與細節。南沙作為大灣區的數據中心，香港力爭成為國際數據中心，對數據的傳輸數量有着較大的需求。相比之下澳門主要負責對葡語國家、歐盟國家以及拉丁美洲的數據傳輸，數據流動的數量需求並不如前兩者大。是以南沙、前海、河套、沙頭角的數據傳輸數量限制放開要“跳躍大步走”，而橫琴則需“小步快走”，循序漸進，走走看看。目前粵港數據傳輸標準合同條款中並未提及數量限制，引起了業界的猜測。究竟是該文件空白處自動為上位規定所覆蓋，還是作為上位規定的特別規定有所突破，在發佈之初並無定論。<sup>61</sup> 隨後澳門也通過類似的方式，於2024年9月10日與內地聯合制定與發佈標準合同條款<sup>62</sup>，為自身與大灣區之間的數據傳輸數量“解綁”。經有關專家與網信部門確認，在不提及數量限制的情況下不受已有規範關於數量規定的約束。<sup>63</sup> 值得注意的是，無論是粵港SCCs還是粵澳SCCs，其適用範圍都是“9+1”。在更大範圍內關於數據數量的開放依然是一個重要的議題。在接下來的制度創新中，橫琴作為粵澳兩地合作的平台，可以在這個過程中發揮更大作用。應根據各個試點的傳輸目的地及對接夥伴，自行制定針對數據傳輸數量的特別規範，適當提高安全評估的“閾值”。如可修改為自去年1月1日起累計處理個人信息150萬人次、又或者自去年1月1日起累計處理敏感個人信息2萬人次。以3-5年為觀察期，如切實可行，沒有導致較大的數據安全事故或隱患，可以考慮進一步放寬。

## 四、結語

新質生產力對調整生產關係提出了新的要求，表明了中國社會正處於“改革進行時”。產業的“先立後破”需要充分發揮數據的生產要素作用，即自由流通與市場化配置。如何在制度上構建數據的新傳輸規範，克服現有數據傳輸制度的問題，為新質生產力的發展提供數據要素支撐，成為新時代法學的重要“考題”。目前中國對外數據傳輸制度實行的是嵌套結構。基礎層是通行於全國的一般性規定，即“1+3+N”的基本框架，存在對特定數據處理者、數據種類以及數據數量限制過於嚴格的問題。嵌套層即地域性的特殊規定，包括21個自由貿易試驗區（重慶、天津、遼寧、福建等）以及1個自由貿易港（海南）的數據傳輸規則，為以上困境的應對提供了一些有益的思路。但這些自由貿易試驗區（港）也存在一些弊病，如有關規則“安全有餘，發展不足”，具體措施闕如

<sup>61</sup> 參見數據信任與治理：《重磅！《粵港澳大灣區（內地、香港）個人信息跨境流動標準合同實施指引》發佈（附要點與逐條對比）》，2023年12月13日，<https://mp.weixin.qq.com/s/iGfMYD4b6GZBwXHn07VHfA>，2025年1月28日訪問。

<sup>62</sup> 參見中華人民共和國國家互聯網信息辦公室：《粵港澳大灣區（內地、澳門）個人信息跨境流動標準合同實施指引》，2024年9月10日，[https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c\\_1727567893741986.htm](https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c_1727567893741986.htm)，2025年1月28日訪問。

<sup>63</sup> 參見劉能斌、劉境棠：《觀點一文讀懂〈粵港澳大灣區（內地、澳門）個人信息跨境流動標準合同實施指引〉》，2024年9月19日，<https://mp.weixin.qq.com/s/VRUhT6kmwrBfhwfRmqQPA>，2025年1月28日訪問。

等。粵港澳大灣區是嵌套層規範機制中的典型，具有多重法域複合的特徵。利用好大灣區內的試點區域，可以構建差異化的數據傳輸規則，從明確權限、鼓勵創新；建立問題反映與解決機制；闡明“關鍵信息基礎設施”與“關鍵信息基礎設施運營者”概念；探索“重點數據”與“核心數據”名單；循序漸進放鬆對數據傳輸數量的限制五個方面來解決現存的問題，為構建區別於已有數據傳輸規範的新規而作嘗試。如證實大灣區的經驗是可行的，可向全國其他自由貿易試驗區甚至一般區域推廣。新數據傳輸規範的建構不僅可推動新質生產力的發展，還可以呈現中國式現代化法治的獨特面貌，為全球性的數字法律多樣化作貢獻。

〔編輯：謝四德〕