



# CPTPP 合规视角下我国数据出境安全 评估制度的优化研究

王永杰, 董文军

(浙江理工大学法学与人文学院, 杭州 311199)

**摘要:** 我国申请加入 CPTPP 对推进制度型开放具有战略意义。在 CPTPP 数据跨境规则框架下, 中国数据出境安全评估制度存在的合规困境包括: 价值理念存在冲突、“自评估”实践困难凸显、重要数据识别泛化、程序路径依赖且时效机制僵化。在维护数据主权前提下, 为有效弥合与 CPTPP 的合规性鸿沟, 建议采取三方面优化措施: 在规范理念层面, 需校准制度目标定位消弭国际认知偏差; 在实施机制层面, 借助制度优势实践数据分类分级制度明确重要数据范围, 通过权责重构、能力建设与技术赋能三重路径协同降低自评估负担; 在程序标准层面, 探索白名单制度拓宽跨境通道, 参考 UPH 调整审核周期, 健全中国数据出境安全评估制度, 为我国参与数字经贸规则博弈提供理论支撑。

**关键词:** 数据出境; 安全评估; CPTPP; 例外条款

**中图分类号:** D922.16

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-3851(2025)12-0740-10

## Research on the optimization of China's data outbound security assessment system from the perspective of CPTPP compliance

WANG Yongjie, DONG Wenjun

(School of Law and Humanities, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 311199, China)

**Abstract:** China's application to join Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) is of great significance for advancing institutional opening-up. It is found that within the framework of CPTPP compliance, China's data outbound security assessment system has compliance challenges such as conflicts in value concepts, prominent difficulties in "self-assessment" practice, generalization of important data identification, as well as rigid procedural path-dependence and time-limit mechanisms. Under the premise of safeguarding data sovereignty, to effectively bridge the compliance gap with the CPTPP, it is recommended to implement optimization measures in three key areas. At the level of normative concepts, it is necessary to calibrate institutional goal orientation to eliminate international cognitive biases; at the level of implementation mechanisms, it is necessary to leverage institutional advantages to implement a data classification and grading system, clarify the scope of important data, and synergistically reduce self-assessment burden through the triple approach of restructuring rights and responsibilities, capacity building, and technological empowerment; at the level of procedural standards, it is necessary to explore a whitelist system to broaden cross-border channels, adjust the review cycle with reference to UPH, improve China's data outbound security assessment system, and provide theoretical support for China's participation in the game of digital economic and trade rules.

**Key words:** data outbound; security assessment; CPTPP; exception clause

数字经济蓬勃发展,已成为推动我国经济增长的重要引擎。据国家数据局统计,2024年,数字经济核心产业规模稳步扩大,占国内生产总值比重达10%左右;跨境电商进出口总额达2.63万亿元,同比增长10.8%<sup>①</sup>。在数据要素全球化配置加速演进背景下,数据跨境流动规模呈现指数级增长态势,但数据跨境安全风险也随之攀升,构建安全可控的数据出境安全评估制度成为我国深度参与全球数字经济治理的核心命题。2021年9月我国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP),但CPTPP“数据高度自由流动”的规则体系,与我国以“安全优先”监管范式为导向的数据出境安全评估制度存在明显冲突,直接制约我国加入CPTPP的进程。因此,在CPTPP合规框架下,数据出境安全评估制度能否通过压力测试已成为当前亟须回答的重要问题。

学界已围绕相关议题展开探讨:我国加入CPTPP具有重要的战略意义<sup>[1-3]</sup>,但我国数据出境安全评估制度在实施过程中面临诸多操作困境<sup>[4-5]</sup>,我国数据跨境规则对标高标准数字规则也存在一定的机遇与挑战<sup>[6-9]</sup>。然而,现有研究多停留于宏观制度比较或其他贸易协定框架下的讨论,对我国数据出境安全评估制度是否符合CPTPP要求的研究尚不充分。本文以CPTPP数据跨境规则为基准,系统梳理我国安全评估制度规范框架,剖析该制度的合规性缺陷,并提出优化路径,旨在为参与CPTPP谈判提供制度支撑,助力我国构建接轨国际高标准的数字贸易安全评估范式。

## 一、CPTPP数据跨境规则与中国数据出境安全评估制度规范解析

要实现CPTPP数据跨境规则与中国数据出境安全评估制度的合规性调适,必须首先系统剖析双方制度的核心规范构造。一方面,需厘清CPTPP数据跨境规则的约束框架,明确其赋予缔约方的强制性约束与弹性空间;另一方面,需系统阐释中国数据出境安全评估制度现状,揭示其数据跨境监管范式的法理基础。通过揭示双方规则内涵,确立合规性分析的基础框架,为后续制度合规诊断与优化路径设计提供论证根基。

### (一)CPTPP数据跨境规则的约束框架

整体看来,CPTPP数据跨境规则秉持“以数据自由流动为原则,以限制流动为例外”的治理理念,

对数据跨境流动提出了更加严格的要求,其核心目标在于消除数字贸易壁垒,促进数据自由流动。CPTPP数据跨境规则的约束框架具体表现为:

第一,弱化数据跨境流动限制。CPTPP第14.11条第二款确立了数据跨境流动的核心原则,强调了缔约方义务条款的约束力。尽管CPTPP第14.11条第一款赋予缔约方数据跨境流动规制权,但想要通过适用例外条款合理化监管措施十分困难,实践中鲜有缔约方的国内法能够通过“必要性”测试<sup>[10]</sup>。值得注意的是,《美墨加协定》(USMCA)删除了监管例外条款,仅在第19.11条规定了一般原则和例外<sup>②</sup>。这种对监管需求例外的否认,要求缔约方不得以本国监管需求为由限制跨境数据自由流动的一般原则,随着这一趋势的发展,缔约方的监管权力将被收紧,中国数据出境安全评估制度也将受到严峻考验。

第二,限制缔约方自主监管权的行使。CPTPP协定中的一般例外<sup>③</sup>、安全例外<sup>④</sup>,以及合法公共政策例外条款(特定例外条款)<sup>⑤</sup>共同构成了数据跨境流动的合法限制依据,但例外条款的适用条件相当严苛。对比《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP),CPTPP限制缔约方自主监管权行使的意图更加明显。二者虽理念相似,但RCEP在自由化程度上保持更大弹性。举例来说,CPTPP一般例外条款源自《服务贸易总协定》(GATS)第14条,而RCEP通过整合GATS第14条和《关税和贸易总协定》(GATT)第20条,形成了比CPTPP更广泛的适用场景,允许成员为维护网络安全、数据主权及公共利益采取必要限制措施。在安全例外条款安排上,与RCEP的差异在于CPTPP删除了GATT第21条(c)项关于《联合国宪章》义务的前置条件,实质性扩大了缔约方自决权。此外,RCEP还将基本安全利益纳入特定例外条款之内,据此可见,CPTPP并未延续RCEP较为广泛认可数据跨境自主监管权的立场,体现了更为鲜明的“市场话语”理

① 国家数据局. 数字中国发展报告(2024年),详见网址:<https://www.nda.gov.cn/sjj/ywpa/sjzg/0530/ff808081-96b465bf-0197-200a135e-0536.pdf>.

② 《美墨加协定》第19.11.1条规定:“任何一方均不得禁止或限制通过电子方式跨境转移信息(包括个人信息),如果该活动是为受保人进行业务活动。”

③ 参见CPTPP第29.1条第二款。

④ 参见CPTPP第29.2条。

⑤ 参见CPTPP第14.11条第三款。

念<sup>[11]</sup>。再比如,CPTPP合法公共政策例外的适用需满足三项条件:一是限制措施以实现合法公共政策目标为导向:公共政策目标涉及国家的重大利益、基本政策和道德观念。二是措施需符合非歧视原则,不得构成变相贸易限制:在“美国虾/海龟I案”(DS58)中<sup>①</sup>,美国以环保名义实施差异化标准,实际形成隐蔽贸易壁垒。这表明,即便措施符合合法政策目标,若在实施过程中对产品或服务产生差别待遇,仍可能构成变相贸易限制。三是需满足必要性要求:在“韩国牛肉案”(DS161&169)中<sup>②</sup>,专家组提出限制措施趋近于“不可或缺”的严格标准,若仅对目标达成起促进作用,则不满足必要性要求。在条款安排上,RCEP明确提出允许缔约方自主裁量措施的必要性,赋予了其缔约方较大的监管自主权。

CPTPP以市场化为导向将数据流动自由视为数字贸易基石,通过多层次例外条款平衡自由流动与主权监管需求,其制度设计已被《数字经济伙伴关系协定》DEPA、RCEP、USMCA等重要协定吸收,具有较强的规则渗透性和国际影响力。

## (二)中国数据出境安全评估制度透视

《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》(以下简称《数据安全法》)以及《中华人民共和国个人信息保护法》相继出台,使数据出境安全评估制度在法律层面获得支撑。2022年7月《数据出境安全评估办法》(以下简称《办法》)颁布,制度实施细则的出台标志着安全评估制度正式落地。数据出境安全评估制度内容包括实体性规则和程序性规则。

实体性规则主要涵盖评估主体、评估对象、评估事项等内容。一是评估主体。安全评估制度采用“企业自评+国家审查”的双阶评估模式。数据处理者申请安全评估前需提交自评报告,内容涵盖出境数据敏感性、数据接收方能力等多维度要素,在评估过程中需承担较多合规审查责任。《办法》第4条确立了中华人民共和国国家互联网信息办公室(以下简称“国家网信办”)的主导地位,旨在强化市场主体责任的同时,国家保留对数据出境安全的最终裁量权。二是评估对象。重要数据是安全评估制度的核心评估对象,重要数据泄露可能引发国家安全或公共利益受损。《数据安全法》第3条提出重要数据指向特定领域、特定群体、特定区域<sup>③</sup>,仅影响企业或公民个体的数据,如企业内部管

理数据一般不作为重要数据。为促进对外交流和数据利用,2024年《促进和规范数据跨境流动规定》新增安全评估豁免场景。此外,国家积极探索重要数据目录建设,例如,上海临港新片区探索制定低风险跨境流动数据目录;天津发布《中国(天津)自由贸易试验区数据出境管理清单(负面清单)(2024年版)》<sup>④</sup>,通过清单化管理实现安全与效率平衡。然而,当前重要数据的认定标准和目录清单仍在完善当中,易成为CPTPP合规检验的不确定因素。除此之外,安全评估制度的评估对象还包括关键信息基础设施(CII)和个人信息。因CII的核心特质在于其与国家安全、国民经济和公共福祉相关,个人信息关乎自然人的人格尊严,毫无疑问应成为安全评估制度的评估对象,也应被列入合法公共政策目的之内。三是评估事项。评估事项关注数据处理的合法正当性以及数据出境后的风险控制两个维度,国家评估特别强调境外接收方的数据保护水平,这些要求显然受到了欧盟“数据保护影响评估”(DPIA)、“充分性认定”(Adequacy)、“跨境传输评估”(TIA)等制度的影响<sup>[5]</sup>。《办法》列明的七项重点评估事项以兜底条款形式确立风险规制范式,强调基于安全风险而非数据类型实施统一监管框架,这已成为保障数据安全的国际通行做法。

数据出境安全评估制度采用“一事一审”的评估程序。评估周期为57个工作日,不包括延长和复评时间;安全评估有效期为3年。对比CPTPP成员国如日本、新加坡的“同等保护”制度,我国现有规定和立法趋势更加严格,对国际数字贸易造成的影响和负担可能更大<sup>[8]</sup>。个案审批机制与长审查周期亦可能构成CPTPP非歧视条款项下的隐性贸易壁垒。

综上所述,数据出境安全评估制度因自评评估负担偏重、评估对象泛化、评估程序冗杂等,呈现出一种“重安全,轻流动”的数据治理理念,与CPTPP所

① 参见 Appellate Body Report on United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, para. 172.

② 参见 Appellate Body Report, Korea-Varieties Measures on Beef, WT/DS161&169/AB/R, para. 161.

③ 参见《数据安全法》第3条。

④ 中国(天津)自由贸易试验区管理委员会. 关于印发中国(天津)自由贸易试验区数据出境管理清单(负面清单)(2024版)的通知, 详见网址: <https://www.china-tjftz.gov.cn/contents/10806/282636.html>.

推崇的数据自由流动立场仍存在较大差距。当前,RCEP 是我国参与区域经贸合作中数据跨境流动规则开放度最高的制度安排,但在规则设计深度与对外开放广度上尚未企及 CPTPP 的层次,相较 RCEP,中国数据出境安全评估制度与 CPTPP 数据跨境规则之间存在更大的不协调性和合规难题,现行法律制度框架恐无法承受来自高水平数字规则的合规检视。在此背景下,中国在 CPTPP 框架下的履约能力还未达到协定承诺的实质性标准。

表 1 CPTPP 数据跨境规则与中国数据出境安全评估制度比较

维度	CPTPP 数据跨境规则	安全评估制度规范
规范理念	自由流动优先,强调数据自由流动	安全可控优先,严格限制数据出境
评估主体	限制政府权力,减少对数据流动的行政干预	政府主导以“自评估”为前置环节
监管对象	仅允许有限例外	涵盖多种数据且重要数据范围泛化
评估程序	强调监管透明度提升和行政程序优化	“一事一审”的事前审批模式

注:作者依据 CPTPP 协定和《数据出境安全评估办法》整理。

### (一)规范理念冲突加剧 CPTPP 合规困境

CPTPP 第 14.11 条确立的数据自由流动原则,本质上要求缔约方建立“负面清单式”监管框架,即原则上保障数据自由流动,仅对特定风险对象实施必要限制。对比中国数据出境安全评估制度,采用“正面清单式”监管逻辑——通过设定“重要数据”“关键信息基础设施运营者”“个人信息”等评估触发条件,在实践中形成了“默认审查、例外放行”的运作模式。这种规范理念偏差导致现行安全评估制度面临严峻的 CPTPP 合规压力,两种规范理念的碰撞,实质反映了数字经济时代“发展权”与“安全权”的价值平衡难题。

值得辨析的是,实际上中国数据出境安全评估制度的立法宗旨与目标定位整体上旨在促进数据依法有序流动,与 CPTPP 倡导的“自由流动”目标具有内在一致性。例如,《数据安全法》明确将“促进数据开发利用”纳入立法目的,《中华人民共和国海南自由贸易港法》第 42 条则直接授权“探索实施区域性国际数据跨境流动制度安排”。然而,国际学界仍将我国数字贸易政策视为限制市场进入、注重数据安全保护的强监管模式<sup>①</sup>。这种认知偏差源于制度发展历程中的现实问题:自 2016 年《中华人民共和国网络安全法》初步确立数据出境安全评估框架后,实施细则长期缺位,直至 2022 年《办法》出台方得以明确。此间,因立法背景各异,行业监管实践呈现碎片化特征。这种碎片化加剧了合规困境,当前部分法规或未明确规定数据跨境路径,或直接施加禁止性规定。例如,《地图管理条例》《网络出版服务管理

## 二、CPTPP 合规视角下我国数据出境安全评估制度存在的问题

通过对 CPTPP 数据跨境规则与中国数据出境安全评估制度的合规检视,揭示二者在规范价值取向、企业自评估机制的执行效能、重要数据范围界定及行政审查程序等方面存在结构性差异(见表 1),容易引发对 CPTPP 项下义务相符性的讨论,难以满足 CPTPP 第 14 章确立的高标准合规要求。

规定》要求设备本地化存储,却未包含“经安全评估可出境”的除外条款;《人类遗传资源管理条例》全面禁止外国机构、组织、个人向境外提供中国人类遗传资源<sup>②</sup>。此类规定在客观上游离于安全评估框架之外,强化了国际社会对我国数据出境制度“过度限制”的刻板印象,并实质性地扩大了与 CPTPP 的价值理念落差。因此,在与 CPTPP 数据跨境规则对标过程中,系统调整国内法规,明确制度目标定位,弥合与 CPTPP 的理念分歧,减少国际误解已成为当务之急。

### (二)企业自评估负担畸高,易引发 CPTPP 义务相符性争议

现行数据出境安全评估制度下,如果企业因自评估负担畸高产生安全评估规避或低通过率现象,构成与 CPTPP 非歧视规则的潜在冲突,可能引发对 CPTPP 项下义务相符性争议。自评估机制要求企业在数据出境前全面评估其合规性、风险性、安全保障能力及事后救济能力等多个层面。尽管国家网信办于 2025 年 6 月 27 日再次更新数据出境申报指南,公布《数据出境安全评估申报指南(第三版)》(以下简称《申报指南 3》)为企业提供自评估模板,简化申报材料,但实操中普遍存在数据类型识别困难、缺

① 参见 Nigel Cory. Why China Should Be Disqualified From Participating in WTO Negotiations on Digital Trade Rules, 详见网址: <https://itif.org/publications/2019/05/09/why-china-should-be-disqualified-participating-wto-negotiations-digital/>。

② 《人类遗传资源管理条例》第 7 条规定:“外国组织、个人及其设立或者实际控制的机构不得在我国境内采集、保藏我国人类遗传资源,不得向境外提供我国人类遗传资源。”

乏高效自动化工具(多数企业依赖手动处理庞杂数据的 Excel 软件)、合规体系与专业人才匮乏等痛点。据环球律师事务所《数据跨境现状调查与分析报告》实证研究显示,很多企业在自评估阶段面临专业能力缺口,难以有效完成数据分级分类与风险控制措施适配性评估,由此产生的合规成本显著增加,这在客观上形成了数据流动的制度性障碍,抬高了合规门槛,尤其对资源有限的中小企业和需同时满足母国与东道国监管要求的外资企业形成巨大压力。自评估复杂性与资源依赖性虽在条文上未区分企业属性,但在实施中可能导致外资企业及中小型企业面临更高的合规成本及操作不确定性,高昂的自评估成本可能构成事实上的市场准入壁垒,对中小企业和部分外资企业产生不成比例的负面影响,削弱其参与跨境数据流动的能力,这种事实差异易违反 CPTPP 特定例外条款的非歧视要求。此外,当企业因负担过重而放弃申报安全评估或安全评估通过率持续低迷时,表明现行制度可能“未能以对贸易限制最小的方式实现其安全目标”,存在过度限制之嫌。CPTPP 第 25.5.3 条明确要求监管需考虑对中小企业的影<sup>①</sup>,而我国中小企业合规能力参差不齐,2022 年上半年涉个人信息保护行政处罚达 741 例、金额 80.7 亿元<sup>②</sup>,过重的自评估负担迫使部分企业选择放弃合规数据出境,或铤而走险通过云盘、邮箱、微信、U 盘等非法渠道传输数据,这不仅违背制度初衷,更实质性加剧了数据安全风险。

自评估机制是否能够援引例外条款进行解释值得讨论。从例外条款的适用范围看,CPTPP 一般例外与安全例外限于“保护公共道德、人类与动植物生命健康”及“维护基本安全利益”等非经济领域。然而,企业自评估机制主要针对商业数据跨境活动,其合规性审查通常不直接威胁公共道德或国家安全。此外,自评估制度未必达到“不可或缺”的程度,不满足“必要性测试”中的“措施与目标间直接关联性”标准。CPTPP 要求限制措施需符合“最小贸易限制”要求,成员国需证明无“对贸易限制更小的合理替代措施”以实现同等政策目标。然而,我国在政府评估外叠加企业自评估,实质上增加了双重合规成本,可能构成对数据跨境流动的变相限制。此种设计是否符合“最小贸易限制”原则存疑,尤其是当其他国家(如 CPTPP 成员国日本、新加坡)已通过单一监管主体风险评估实现数据安全目标时,我国叠加程序的必要性依据可能面临挑战。

### (三)重要数据范围呈扩大化招致 CPTPP 合规质疑

重要数据跨境流动是安全评估制度的核心内容,对“重要数据”概念的准确理解与识别是通过 CPTPP 合规测试的难点与关键。CPTPP 要求限制措施基于可量化风险阈值,严格遵循比例原则,而我国安全评估制度对重要数据的认定还缺乏明确量化指标,客观上导致适用范围存在泛化倾向。虽然我国已出台众多相关规定,但重要数据的识别标准仍不清晰,具体范畴往往依赖不同部门通过法律、政策文件制定的行业性划分标准或识别指南来编制“重要数据”目录,在行业归口监管模式下,对数据提供何种保护水平往往由组织自行决定。不同行业主管部门的分级分类路径只适用于单个行业、组织,导致不同组织制定的重要数据目录可能存在冲突,缺乏统一尺度,即使监管部门难以精准施策,也无法充分维护国家公共利益。

在此背景下,依据《数据安全法 数据分类分级规则》“就高从严”原则,评估机构与数据出境主体倾向于将难以明确分类的数据认定为重要数据,导致安全评估频繁触发,超出 CPTPP 公共政策目标例外的必要性范围。虽然自贸区(港)在探索数据分类分级保护制度、制定相应重点行业领域清单、完善跨境数据操纵指引以及加强数据跨境流动基础设施建设等领域取得了一定成效<sup>[12]</sup>,但由于缺乏顶层规范引导,难以把握开放力度,制约制度创新进程。此外,《办法》规定的安全评估对象涵盖重要数据、关键信息基础设施、个人信息等多类场景,而 CPTPP“合法公共政策目标”例外条款仅适用于少数特定情形。现行制度对评估对象的宽泛设定,可能导致数据出境安全评估的适用范围从“例外条款”演变为“一般规定”,与 CPTPP 数据跨境规则的合规要求存在冲突。

### (四)审查模式僵化与流程负担过重可能构成变相贸易限制

在 CPTPP 合规框架下,中国现行数据出境安全评估制度“一事一审”的刚性事前审查模式与繁复冗长的评估流程,二者叠加加剧了与 CPTPP 规则的合规困境。

<sup>①</sup> CPTPP 第 25.5 条第三款规定:“在开展监管影响评估时,缔约方可考虑拟议监管对中小企业的潜在影响。”

<sup>②</sup> 杜丽娟. 数据出境安全评估制度落地,企业适用场景“过安检”,详见网址: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1743948623988437007&wfr=spider&for=pc>.

首先,“一事一审”模式可能构成变相贸易限制。其一,虽然个人信息可以通过个人信息出境标准合同、保护认证等方式出境,但鉴于我国庞大的人口基数与数字经济用户规模,企业只要存在跨境业务,极易达到“100万条个人信息”的静态标准,或一定时间累计10万条、1万条个人敏感信息的动态条件<sup>[13]</sup>,致使数据出境安全评估数量激增。这种审查模式必然无法满足数字经济下我国数据出境的实际需求。其二,在数字经济成为国际经贸重要支柱的当下,自贸区(港)内数据出境需求呈指数级增长。《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》第14条提出在自贸区(港)内探索便利化数据出境安全管理制度,拓宽数据出境渠道。但区内重要数据出境仍主要依赖安全评估,且缺乏配套的便捷化操作指引与差异化细则,致使政策目标悬置。这种“一刀切”的审查模式不仅远超监管机构承载能力,迟滞数字经济运行效率,更易被CPTPP委员会解读为通过设置高准入壁垒增加贸易成本,构成事实上的非必要限制。

其次,叠加的流程性负担加剧了贸易扭曲效应。企业在“一事一审”基础上,需额外完成内容庞杂的自评,且从数据处理者申请安全评估起全流程法定最短耗时为57天(有效期仅3年)。《数据跨境现状调查与分析报告》揭示,超半数受访企业面临“业务需求与合规要求难以调和”及“评估周期过长影响业务开展”的困境。CPTPP要求缔约方监管措施需符合“必要性测试”及“最小贸易限制原则”,并优先考虑对贸易影响更小的替代性方案。例如,相较之下美国主导的《跨境隐私规则体系》(CBPRs)认证机制更具时效性,USMCA甚至取消监管措施条款,进一步提升数据跨境流动标准。而且,《办法》并未给出延期和复评的具体操作指引,这种不确定性对依赖实时数据交互的跨境服务贸易尤为不利。我国现行制度在程序复杂度与时间成本上的显著劣势,不仅直接增加企业(尤其外资与中小企业)的额外贸易负担,更难以通过CPTPP框架下的“合理性”与“比例原则”审查。

### 三、CPTPP 合规视角下我国数据出境安全评估制度的优化路径

现阶段,数据跨境流动国际规则正处于关键的磋商成型阶段,以该议题为核心的国际数字贸易规则朝着更高水平、更严标准发展。我国的数据出境安全评估制度,作为跨境数据流动规制体系的核心

与独特设计<sup>[14]</sup>,创新地将数据和信息等多种对象一并纳入规制范畴,突破了欧美仅关注个人数据及执法目的数据的局限,有效实现安全与发展的平衡。但必须承认的是,该制度仍存在完善空间,且面临国际上的误解与偏见。习近平指出:“网络安全是开放的而不是封闭的,只有立足开放环境,加强对外交流、合作、互动、博弈,吸收先进技术,网络安全水平才会不断提高。”<sup>[15]</sup>《关于CPTPP加入程序的决定》提出,申请方需推进国内制度改革以彰显加入决心。CPTPP高度开放的规则体系,与我国现行“安全优先”的数据出境安全评估制度存在合规性冲突,迫切需要在CPTPP规则框架下重构安全评估的目标定位、实施机制与程序标准,优化数据出境安全评估制度、消除国际疑虑,在国际数字贸易竞争中赢得优势。

#### (一) 校准安全评估制度目标定位,国际协同弥合理念差异

在申请加入CPTPP的背景下,我国数据跨境流动规则体系正处于与高水平国际规则接轨的关键转型期。然而,中国数据出境安全评估制度呈现出的数据治理理念更倾向于严格事前监管的“安全管控”模式,易被国际社会解读为变相的数据流动壁垒,与CPTPP倡导的数据自由流动原则存在表层冲突。因此,中国数据出境安全评估制度需要突破“安全管控”的单一目标框架,向“以安全促流动,以流动强发展”的双重目标协同演进,从根本上弥合与CPTPP规则的理念差异。

第一,调整数据出境安全评估制度法律协调性,校准安全评估制度目标定位。健全的安全评估法律制度是消解与CPTPP数据跨境规则的价值张力、澄清国际舆论的先决条件,需以监管谦抑性为指引重构目标定位。一方面,应推动中国数据出境安全评估制度从“默认审查”向“原则流动、例外评估”的监管模式转变。CPTPP数据跨境规范理念与安全评估制度确立的“默认审查”模式形成监管逻辑倒置,这是二者在价值理念层面的冲突所在。因此,应在《办法》中嵌入精细化“负面清单”,通过构建“禁止类/限制类/自由类”动态分级目录直接向外表明中国数据出境安全评估制度仅针对涉及国家安全、经济运行、社会稳定等高风险领域,避免对低风险商业数据过度干预,让国际社会清晰了解我国限制数据出境并非无端设置贸易壁垒,而是基于合理且必要的公共政策考量。另一方面,要做好行业性规定与通用性制度的衔接,解决因管理碎片化而产生的

规则重叠或差异问题。制度衔接不协调既可能导致企业合规成本激增、监管效率低下,也可能因规则不统一引发国际社会对我国制度一致性的质疑。因此,应系统梳理衔接差异点,建立“通用框架+行业细则”的层级体系。可由国家网信办牵头,联合行业主管部门开展规则比对,明确数据出境安全评估制度作为通用性制度的基础地位,同时将地图、人口健康、金融等行业的特殊要求转化为通用框架下的“行业补充条款”。例如,对于人口健康数据,统一“匿名化处理”的技术标准,将行业对“隐私保护”的特殊要求纳入安全评估的“个人权益影响”维度。同时为模糊条款增设“除外条款”,明确中国数据出境安全评估制度的适用边界,确保监管要求统一,契合CPTPP对“监管一致性”的期待。

第二,积极参与国际数字治理活动,主动传播中国数据出境安全评估制度的理念与实践成果。其一,我国应定期发布《中国数据跨境流动透明度报告》,披露安全评估启动率或整改达标率,以实证数据证成“非必要不启动”原则,展现中国数据安全评估制度与CPTPP“自由流动”价值取向的实质相似;第二,在国际数字治理的多边、双边对话机制中,我国应深入阐述“中国版负面清单”监管经验,解读数据出境安全评估制度特殊性。如果将其中的创新性阐述清楚,这将成为我国给国际社会提供公共产品的难得契机<sup>[14]</sup>。当前,中国与德国共同签署了《关于中德数据跨境流动合作的谅解备忘录》<sup>①</sup>,建立“中德数据政策法规交流”对话机制,后续可以参照此模式,依托WTO电子商务谈判、DEPA数字贸易规则谈判、“一带一路”等平台促进双多边协商,拓展国际交流“朋友圈”。三是在RCEP框架下建立“数据流动互认机制”,将自贸区(港)“数据跨境白名单”升级为区域互认标准,积极探索数据自由流动路径。通过精细化负面清单实现监管理念重构,以透明度报告的实证主义叙事破解意识形态偏见,借区域互认机制争夺制度性话语权,在理念层次首先扫除CPTPP的合规障碍。

## (二)优化风险自评估机制减轻企业负担

风险自评估机制是促进数据自由安全流动的重要推手。相比网信部门,跨境数据处理者对组织内部的数据安全风险、评估人员设置、数据合规状况更为熟悉<sup>[16]</sup>。自评估机制的设置旨在提升安全评估质量、释放数据价值,通过企业自我合规审查,实现数据出境风险的前端防控,将风险管控融入企业日常运营流程。自评估机制应定位于安全与效率的平

衡枢纽,通过权责重构、能力建设与技术赋能三重路径,系统性减轻企业合规成本,契合CPTPP“监管影响最小化”的原则要求。

第一,自评估内容权责重构。自评估报告中的合法性评估涉及国内外法律法规、国际条约的理解和适用,专业性强,需要专业法律团队和跨境数据案例库的支持。而企业作为数据处理者,更了解自身业务场景和数据处理情况,在评估数据出境的正当性和必要性方面具有优势。因此,建议将数据出境合法性评估权限下放至市级网信部门,企业专注于正当性和必要性评估,由监管部门协同其他部门依托专业法律团队与跨境数据案例库,统一判定数据出境行为是否符合《数据安全法》、国际条约等规范的强制性要求,消除企业(尤其外资企业)因国内外法规冲突产生的合规不确定性,降低专业法律门槛。通过权责分工,企业无需投入大量资源进行复杂的法律合规评估,可将更多资源用于核心业务发展,提高评估的标准化程度和处理效率。

第二,强化中小企业支持。中小企业普遍缺乏专业的数据安全团队和法律专家,资源投入有限难以独立完成复杂的数据出境风险自评估工作。为解决自评估实践难题,建议由政府主导建立非营利性评估支持中心,为中小企业提供低成本基础模板填写、风险点筛查服务,为企业提供评估辅助支持。可率先在自贸区(港)搭建咨询平台,培育第三方评估服务生态,打造知识共享平台,搭建“数据跨境合规案例库”(脱敏处理),归集各行业通用型自评估报告范例、高频整改项及解决方案,破除中小企业信息壁垒,提升企业参与评估的积极性。如南京大数据集团联合江北自贸区打造的南京市首个数据跨境公共服务平台——“金陵数贸通”,协助南京市企业开展跨境业务数据出境风险评估,助力企业数据安全合法出境<sup>②</sup>。通过政府主导的支持措施和第三方服务生态建设,中小企业的数据安全风险自评估能力有望得到显著提升,将帮助中小企业更加自信地参与到全球数字经济活动之中。

① 国家互联网信息办公室、庄荣文会见德国数字化和交通部部长维辛 双方共同签署《关于中德数据跨境流动合作的谅解备忘录》,详见网址:[https://www.cac.gov.cn/2024-06/26/c\\_1721081180089753.htm](https://www.cac.gov.cn/2024-06/26/c_1721081180089753.htm)。

② 自贸区综合协调局.“金陵数贸通”数据跨境流动公共服务平台正式上线,详见网址:[https://njna.nanjing.gov.cn/zmq/zmqdt/202411/t20241106\\_5002651.html](https://njna.nanjing.gov.cn/zmq/zmqdt/202411/t20241106_5002651.html)。

第三,引入智能监管技术为数字时代安全赋能<sup>①</sup>。随着数据规模和复杂性不断增加,传统的风险自评估合规审查方式效率低下且风险识别能力有限,难以全面识别数据处理全流程中的潜在风险。人工智能、大数据和 AI 模型等技术的发展为提升风险自评估效率和准确性提供了新的可能。在数据出境前,通过 AI 模型对数据类型、规模、处理方式等进行分析,预判潜在风险,指导企业采取相应的风险控制措施,如贵阳综合保税区的“数据跨境流通综合服务平台”将提供数据跨境规则对接、数据出境自评估、法务咨询等服务,企业在线填写信息后,系统将运用“AI+”“DeepSeek”等大模型自动生成风险评估报告,大幅提升审批效率<sup>②</sup>。通过技术赋能可以切实提升自评估报告的质量与效率,为数字时代的数据安全保驾护航。

### (三) 借助制度优势打造重要数据目录明确评估对象范围

在 CPTPP 数据跨境规则框架下,明确重要数据目录范围是优化中国数据出境安全评估制度的关键环节。自 2013 年 9 月中国(上海)自由贸易试验区设立,我国自贸区(港)迄今已遍布 21 个省、自治区、直辖市<sup>[17]</sup>。自贸区(港)具备独特的产业和制度优势,为确定重要数据目录提供了有力支撑。《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区数据跨境流动分类分级管理办法(试行)》提出对跨境数据流动进行分类管理,针对重点领域的具体场景发布一般数据清单和重要数据目录<sup>③</sup>。我国应充分利用自贸区(港)产业和制度优势,以及粤港澳大湾区“一国两制”的便利条件,强化探索重要数据目录的“头雁”效应。借助制度优势确定重要数据目录有助于对涉及国家主权、安全、发展利益的数据实施精准保护:一方面,自贸区(港)作为改革开放的“试验田”,具有先行先试的政策优势,并且区内监管更加包容与高效,有助于在保障数据安全的同时,量化重要数据识别标准,将 CPTPP 必要性条款所要求的比例原则具体化。另一方面,在“一国两制”框架下,港澳地区可以制定符合自身实际情况的重要数据目录,促进内地与港澳在数据跨境流动领域的规则衔接和制度融合,推动粤港澳大湾区的数据要素市场一体化发展。

具体而言,一方面,可以依托自贸区(港)的创新制度环境,开展数据分类分级试点。以临港新片区为例,其率先推出基于场景的“正面清单”机制,首批覆盖智能驾驶、跨境金融、医药研发等 11 个场景,为国家层面数据分类分级指南提供了实践支撑,助力

出台统一的重要数据目录<sup>④</sup>。其他自贸区(港)可借鉴这一模式,结合自身产业特色,对区(港)内数据进行梳理分类。如海南自贸港在农业、旅游业、渔业等产业方面具有优势<sup>⑤</sup>,可针对以上产业数据,依据数据对产业发展的重要性、数据泄露后的危害程度等维度,开展分类分级工作,探索适合本区域产业发展的重要数据界定标准。同时,利用自贸区(港)先行先试的政策优势,对新产业、新业态产生的数据及时进行评估与分类,如对区块链金融数据、人工智能训练数据等,在国家尚未统一标准时,率先探索重要数据的认定方法,为全国提供经验借鉴。

另一方面,利用粤港澳大湾区“一国两制”的便利条件,加强与港澳地区在数据管理方面的合作交流,共同探索重要数据目录确定机制。港澳地区在金融、贸易等领域与国际接轨程度高,拥有先进的数据管理经验。大湾区内地城市可与港澳建立联合工作小组,针对跨境金融数据、贸易物流数据等开展联合研究。例如,在跨境贸易数据方面,结合内地对贸易数据安全的监管要求以及香港在国际贸易数据流通中的经验,共同制定符合两地实际情况的重要贸易数据目录。通过这种合作,既能充分考虑内地维护国家安全与产业安全的需求,又能吸收港澳地区在数据管理上与国际通行规则衔接的经验,使确定的重要数据目录更具科学性与国际兼容性。同时,借助港澳的国际化平台,开展国际数据管理交流活动,了解国际上重要数据界定的最新趋势与标准,为我国重要数据目录的完善提供参考。

### (四) 完善安全评估程序,拓宽数据出境路径

#### 1. 建立“白名单”制度拓宽数据出境路径

为满足数据出境需求并减轻安全审查负担,可

① 2022 年世界互联网大会:闪捷信息携数据安全前瞻成果为数字时代安全赋能,详见网址:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1749095067724471798&wfr=spider&for=pc>。

② 贵州省大数据发展管理局. 数据“过境免签”出海 我省这条“数字新航道”连通世界[EB/OL]. (2025-05-13) [2025-06-28]. [https://dsj.guizhou.gov.cn/zwgk/zdlyxx/jscs/202505/t20250513\\_87862493.html?isMobile=false](https://dsj.guizhou.gov.cn/zwgk/zdlyxx/jscs/202505/t20250513_87862493.html?isMobile=false)。

③ 参见《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区数据跨境流动分类分级管理办法(试行)》第七条。

④ 上海市人民政府. 临港首发数据跨境“正面清单”首批涵盖智能网联汽车、公募基金、生物医药的 11 个场景,跨国企业高度关注欢迎。详见网址:<https://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20240518/9ad0a4be255642f2a179c0f413bbd3c6.html>。

⑤ 余升国,陈聪慧. 以数字经济高质量发展赋能自贸港建设,详见网址:[http://news.hndaily.cn/html/2024-06/05/content\\_58473\\_17487840.htm](http://news.hndaily.cn/html/2024-06/05/content_58473_17487840.htm)。

考虑在事前审查模式外,探索事中、事后监管,引入“白名单”制度作为补充审核机制,弱化数据出境安全评估制度严格事前监管特征。

在国家和地区层面,将个人信息保护水平高的国家和地区纳入“白名单”,并建立定期评估机制,形成动态管理。除此之外还可以构建针对企业的“白名单”机制。一方面,对信用良好、多次通过安全评估的数据处理器,审核通过后纳入“白名单”,改事前评估为备案制,降低合规成本;另一方面,若某类数据已通过安全评估,其他数据处理器向同一流入国出境同类型数据时,可简化评估流程,免审流入国法律政策及网络安全环境等内容。临港自贸区的“正面清单”模式为此提供了实践参考,有助于减少国内规定对国际贸易的限制。此外,可在自贸区(港)设立数据安全认证中心,打造开放性数据保护可信任标志,降低缔约方对企业数据跨境的行政干预。借鉴新加坡经验<sup>①</sup>,将获得数据保护可信任标志(DPTM)评估的企业纳入“白名单”,建立传输便利化机制,进一步畅通数据出境渠道。并且可依托自贸区(港)、粤港澳大湾区的政策优势,在可信环境中设立“监管沙盒”,排除非必要评估因素,探索开放包容的数据出境路径。以粤港澳大湾区为例,2024年9月国家互联网信息办公室与澳门特别行政区政府经济财政司签署了《关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录》并出台《粤港澳大湾区(内地、澳门)个人信息跨境流动标准合同实施指引》<sup>②</sup>,通过简化评估事项与备案手续、降低数据接收方要求,拓展区域内个人信息自由流动渠道,通过以点带面的方式推动“白名单”机制建设,以此回应 CPTPP 数据跨境规则的合规要求。

2. 优化评估流程,利用 UPH 缩短安全评估审批期限

当前数据出境安全评估流程在效率与确定性方面仍存在较大优化空间,这与 CPTPP 框架下对数据跨境流动“高效监管”与“规则透明”的要求存在一定差距。现行制度评估流程的时限设置与操作细则不足,既增加了企业合规成本,也可能构成隐性的贸易壁垒,亟须从流程时效管理与规则精细化两方面进行系统性优化。第一,基于流程再造提升审核效率,缩短整体审核时长。现行《办法》规定安全评估周期通常为 57 个工作日,且未包含延长与复评时间。从实践可行性看,随着网信部门审核经验的积累与专业化程度的提升,缩短整体审核期限已具备现实基础。具体可借鉴制造业生产线的 UPH

(Units Per Hour)管理理念,将安全评估流程拆解为“材料预审—风险分级—合规校验—专家评审—结果复核”等关键节点,每个节点视为独立生产站点,通过建立审核时效计量体系,记录各节点的平均处理时长、峰值处理能力与延误率,绘制全流程时效热力图。然后对实施瓶颈节点进行专项攻坚,针对耗时最长的环节,通过开发智能预审工具、建立专家评审人才库动态扩容机制,根据业务量波动弹性调配评审资源、编制《审核要点手册》,将常见数据类型(如跨境支付数据、医疗健康数据)的评估标准具象化为可量化指标,减少主观判断耗时,系统优化评估流程。其二,明晰评估延长期限与复评细则,以规则确定性回应 CPTPP 合规要求。《申报指南 3》虽规定延长审核时间时应告知数据处理器预计延长时间,但未明确延长次数限制及复评操作规范,这种规则模糊性与 CPTPP“监管透明度”原则依然存在合规冲突。若延长审核成为普遍现象,将阻碍数据及时出境,损害评估机构公信力,而缺乏复评细则则会增加评估结果的不确定性。因此,需以“良好监管实践”为导向,完善《办法》相关条款,构建标准化复评操作体系,明确延长时效及次数,将复评材料限定为“新的证明材料”或“对原结论的法律适用异议说明”,避免重复提交已有信息,并且应建立延期与复评的监督机制,要求省级网信部门每季度公布本地区评估延长率与复评率,对延长率严重超标的地区启动专项督查,确保安全评估制度规则清晰、体系完备,从容应对 CPTPP 数据跨境规则的合规挑战。

#### 四、结 语

中国数据出境安全评估制度秉持安全与发展兼顾的理念,但在数据自由与安全的平衡中更侧重后者,这与 CPTPP 的合规要求存在一定偏差。鉴于我国已正式申请加入 CPTPP,数据出境安全评估制度亟须依据 CPTPP 的数据跨境规则进行适度调适。本研究基于 CPTPP 合规性框架,通过结构性对比分析揭示当前制度在规范理念、“自评估”机制、重要数据界定及行政程序四个方面存在主要合规问题,并据此提出了相应的调适路径。研究旨在推动

① 新加坡信息通信媒体发展局. About the Data Protection Trustmark (DPTM), 详见网址: <https://www.imda.gov.sg/how-we-can-help/data-protection-trustmark-certification>。

② 中国网信网. 粤港澳大湾区(内地、澳门)个人信息跨境流动标准合同实施指引, 详见网址: [https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c\\_1727567893741986.htm](https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c_1727567893741986.htm)。

制度优化,以期符合 CPTPP 数据跨境合规要求,进而完善数据出境监管实践推动与高水平数贸规则的顺畅对接。然而,受限于安全评估案例的非公开性,对制度调适路径的论证仍以规范分析为主,且研究视角聚焦 CPTPP 单一协定,未充分纳入 DEPA、USMCA 等新型数字贸易规则体系的比较分析。

中国数据出境安全评估制度的搭建宛如新筑之基,其完善之路任重道远。未来应着力构建多边规则适配性评估矩阵,将新型数字贸易规则纳入比较分析框架,汲取区域贸易协定中数据跨境流动的治理经验,对现有制度框架实施结构性优化,以平衡数据跨境流动“保安全”与“促发展”的双重目标。唯有持续深化“安全可控型数据流动”的理论建构与实践探索,方能在数字经济治理国际博弈中提升制度性话语权,最终形成具有中国特色的数字贸易规则体系。

### 参考文献:

[1] 李墨丝. CPTPP+数字贸易规则、影响及对策[J]. 国际经贸探索, 2020, 36(12): 20-32.

[2] 周汉民. 从 WTO 到 CPTPP: 中国对外开放的进程[J]. 国际商务研究, 2021, 42(6): 3-12.

[3] Jung J. The effects of China's participation in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP): A quantitative assessment [J]. Sustainability, 2023, 15(1): 344-357.

[4] 马光. 论我国数据出境安全评估制度构建[J]. 上海政法学院学报, 2023, 38(3): 126-137.

[5] 丁晓东. 数据跨境流动的法理反思与制度重构: 兼评《数据出境安全评估办法》[J]. 行政法学研究, 2023(1): 62-77.

[6] 谭观福. 数字贸易中跨境数据流动的国际法规制[J]. 比较法研究, 2022(3): 169-185.

[7] 黄秋红, 李雅颖. 对接 CPTPP 数据跨境流动规则研究[J]. 南海法学, 2022, 6(1): 115-124.

[8] 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(4): 89-103.

[9] 张明. 面向 CPTPP 的数据跨境流动: 规则比较与中国因应[J]. 情报杂志, 2022, 41(11): 144-150.

[10] 徐莉. 跨境数据流动规制之“合法公共政策目标例外”与中国实践[J]. 求索, 2023(4): 154-167.

[11] 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(7): 179-185.

[12] 马忠法, 郑文龙. 上海自贸试验区对接 DEPA 跨境数据流动规则: 动因、差距及完善路径[J]. 上海财经大学学报, 2024, 26(4): 139-152.

[13] 禹竹蕊, 奉卓. 数据出境安全评估制度的功能定位及优化路径[J]. 观察与思考, 2024(2): 117-128.

[14] 徐程锦. 中国跨境数据流动规制体系的 CPTPP 合规性研究[J]. 国际经贸探索, 2023, 39(2): 69-87.

[15] 中共中央党史和文献研究室. 习近平关于网络强国论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 91-92.

[16] 陈统. 数据出境风险自评估机制的理解与适用[J]. 企业经济, 2023, 42(4): 143-152.

[17] 张乃根. 中国特色自由贸易试验区建设的国际法问题[J]. 国际商务研究, 2023, 44(1): 1-14.

(责任编辑:陈丽琼)