

全球数据治理：跨境数据流动的现状与困境

张 甜

华东政法大学政府管理学院，上海

收稿日期：2023年7月22日；录用日期：2023年8月28日；发布日期：2023年9月5日

摘 要

数据作为当前全球经济的关键驱动力正变得越来越重要。数据治理和全球数据的跨境流动给全球治理带来了重大挑战。国际数据协议必须嵌入到二战后布雷顿森林体系所强调的“基于规则”的国际秩序中，以便于管理全球经济的发展。然而，全球跨境数据流动的治理规则却变得越来越复杂，国家和国际组织作为全球数据治理中的主要行为体，在不同利益和国际规则下对跨境数据流动的管理表现出了巨大的差异性，这使得全球数据的跨境流动受到不同情况的阻碍。

关键词

全球治理，数据治理，跨境数据，数据流动

Global Data Governance: Status and Dilemmas of Cross-Border Data Flows

Tian Zhang

School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jul. 22nd, 2023; accepted: Aug. 28th, 2023; published: Sep. 5th, 2023

Abstract

Data is becoming increasingly important as a key driver of the current global economy. Data governance and the cross-border flow of global data pose significant challenges to global governance. International data agreements must be embedded in the “rules-based” international order emphasized by the post-World War II Bretton Woods system to facilitate the management of the global economy. However, the rules governing global cross-border data flows have become increasingly complex, and States and international organizations, as the main actors in global data governance, have shown great diversity in managing cross-border data flows under different interests and international rules, which have impeded the cross-border flow of global data under

different circumstances.

Keywords

Global Governance, Data Governance, Cross-Border Data, Data Flows

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

数字经济日益成为了全球经济发展的重要动力,根据中国信通院发布的《全球数字经济白皮书》(2022),在全球经济低迷的情况下,数字经济的发展已经成为全球经济复苏的重要推手。当前,数字贸易和跨境数据流动的增长速度持续高于全球贸易的总体速度,不断推动着数字经济的发展。由此,作为数字贸易的一个核心要素,互联网和跨境数据流动正变得越来越重要。数据流动可以带来巨大的经济价值,但不可避免的也会带来安全问题,如国家安全、个人隐私泄露、破坏公共秩序等。因此,世界各国政府、地区组织争相通过制定各种数据政策、法规来争夺跨境数据流动治理的话语权[1]。

在信息化时代下,数据资源成为重要的国家战略资源。跨境数据流动对国家数字经济乃至其他经济都有至关重要的影响。当前,跨境数据流动面临着哪些困境?各国政府和国际行为主体在争夺话语权时对跨境数据流动造成了哪些阻碍?这些都是本文想要讨论的问题,因此,本文首先对跨境数据流动的现状作出简要概括,而后从探究国家和国际组织的数据政策出发进行研判,剖析出跨境数据流动面临的困局。

2. 跨境数据流动的现状

跨境数据流动被描述为“21世纪全球化的标志”和“连接全球经济的枢纽”[2]。跨境数据流动为全球GDP作出了巨大贡献,尤其是在新冠疫情爆发以来,跨境数据流动不仅推动着全球数字经济的发展,对新冠疫情的防疫与救治也发挥了巨大的作用。本文将跨境数据流动的现状总结为三个方面:第一,互联网科技、数字技术的不断发展提高了跨境数据的利用率,也使跨境数据信息更加丰富,跨境数据的价值趋于多元化;第二,国际秩序受大国主导使得跨境数据分配上表现出明显的差异化;第三,由于技术和地缘的限制,跨境数据流动主要以北美、欧亚为主要平台,呈现区域化特点。

(一) 数据种类攀升导致跨境数据价值多元化

大多数对数据价值的估计实际上是指数据产品的市场价值,也就是数据的经济价值。根据欧洲数据市场监测机构的定义:数据市场就是“数据作为产品或服务进行交换的市场,其结果是原始数据的细化。”因此,数据价值的形成既需要原始数据,也需要将数据处理成数字情报的能力。在这一过程中,数据产品的价值增加,原始数据的价值也会增加。就跨境数据流动而言,在从原始数据收集到数字情报(数据产品)产生这样的数据价值链背景下,也就意味着数据的增值。而随着人们对互联网技术的认知不断提升,原始数据的收集、整理和利用的能力也得到了很大程度的提高。数据可以在发送者或接收者不知情的情况下跨越许多国界。特别是,互联网使跨境数据流动能够以网络化、动态化和实时化的方式进行。并且,数据产品可以在网上销售,互联网为企业提供了利用互联网管理全球供应链、与客户沟通和通过云端访问IT的机会[3]。事实上,数据已经成为全球经济发展的关键因素,而跨境数据由于其涵盖区域之大以及

其所包含信息的丰富性，它带来的经济价值更是不可估量。

依据国际数据公司(IDC)最新预测，到2025年，全球数据量将达到180 ZBs，2020~2025年年均复合增长率将达到23%。因此，我们必须看到，在铺天盖地的无纸化和数字化环境中，全球数据数量和种类不断攀升的情况下，庞大的原始数据带来的不止是经济价值，它更是一个囊括了国家安全、数据主权、个人隐私等重要议题的信息源。全球数据所包含的这些信息将原始数据放在了一个更加重要的地位，也为原始数据蒙上了一层更具政治意义的价值要求。另一方面，互联网技术的发展，不仅有利于数据产品的生产，同时也加速了跨境数据的自由流动。跨境数据推动着全球经济的繁荣，但也对全球安全有重要影响。跨境数据的流入与流出、收集与处理都给政策制定者带了新的挑战。也就是说，在信息化时代，互联网技术的快速发展下，数据已日渐成为国家的重要战略资源，既关系到经济发展，也关系到国家安全问题。跨境数据由于其涉及多个国界的特点，具有更重要的战略价值。并且伴随着互联网技术的发展，对跨境数据的使用率提高，跨境数据价值也是与日俱增。

(二) 大国数据竞争使得跨境数据分配差异化

全球数据治理和跨境数据流动对每个国家的创新和生产力发展都越来越重要。然而，第二次世界大战后，在大国基于规则建立的国际秩序中，大国竞争此起彼伏。新一轮科技革命的发展正在推动国际政治和国际秩序的转变[4]。当前网络空间的不断蔓延，使得大国竞争的领域扩展。全球主要互联网国家先后将追求高技术主导权、扩张数字经济规模和捍卫网络空间军事优势作为数字时代战略规划的要务[5]。特别是在新冠疫情爆发后，全球网络安全事件不断发生，例如滴滴出行数据安全事件、欧美隐私盾问题等等。由于网络空间的持续动荡，国家、国际组织及跨国公司等国际行为体所掌握的跨境数据也表现出强烈的不安全性。跨境数据是一种跨越国界的数据资源，对于国家安全、经济发展、科技创新有重要影响。因此，跨境数据作为信息化时代下国家之间重要的战略资源，已经受到各国的广泛关注，并逐渐成为当前大国竞争的主要目标。

全球数据平台在众多用户访问其服务时，处于大规模数据收集的特殊地位。这使他们具有显著的竞争优势。数据平台的所在国成为了跨境数据获取最丰富的国家，在缺乏适当的全球数据治理国际体系的情况下，这种跨境数据收集方面的优势直接转化为这些平台能够获得数据驱动的数字经济的优势，从而也获得了跨境数据流动的收益。网络效应所包含的数据获取和大规模经济效益导致了世界主要数据平台的垄断趋势和市场力量的增加，而目前这些数据平台集中于美国和中国，两国的数据平台占全球最大数据平台市值的90%左右。并且美国和中国在利用数据方面处于领先地位，它们的5G采用率最高，占全球超大规模数据中心的50%。由此可见，跨境数据资源竞争和数据平台的集中分布都由大国操纵，跨境数据的分配在国家之间表现出了明显的差异性。重要的跨境数据分配于大国或新兴国家中，而其他国家只掌握了少部分数据甚至并未掌握任何数据。

(三) 数字技术限制造成跨境数据流动区域化

衡量跨境数据流动是困难的，事实上，目前也没有一个可行的方法对其进行测量。就数量而言，主要使用的指标是国际宽带。ITU按国家提供国际带宽容量和使用情况的统计数据得出：大部分国际带宽集中在亚太地区、欧洲和美洲，而非洲的份额仍然很小。并且发达国家的平均移动宽带速度大约是最不发达国家的三倍。然而，这一信息只提到了以字节为单位的数据流量，而没有指出它们流向哪个方向。日经新闻利用ITU和TeleGeography的统计数据进行的调查显示：2019年，中国(包括中国香港)的跨境数据流动量远远超过了包括美国在内的其他10个国家和地区的任何一個。中国占全球跨境数据流动量的23%，而美国占12%，排名第二。当然，中国的主导地位主要来源于它与亚洲其他国家的联系。不难发现，以国际宽带为衡量指标的跨境数据流量在区域上存在差异，跨境数据流动的范围狭小，主要是洲内国家之间的传播以及与其他洲内个别国家的互动。

互联网技术的发展是数据跨境流动的重要因素，伴随着互联网的发展，人们、企业和政府有能力改变数据的收集、共享和使用方式[3]。根据国际电信联盟(ITU) 2020年的数据显示，发达国家、发展中国家与欠发达国家城市地区互联网普及率差别巨大，且这种差距仍呈现不断扩大的态势，导致国家间数据流动的秩序出现割裂[5]。同时，互联网技术、数据存储与流动技术在国家之间存在鸿沟，导致许多发展中国家仅成为全球数字平台原始数据的提供者，同时不得不为用其数据生成的数字情报付费。在数据驱动迅速发展的背景下，受技术和地缘环境的限制，跨境数据在亚欧、北美地区有着重要地位，但相比之下在非洲和南美的跨境数据就显得微不足道。也就是说，目前跨境数据流动区域化特征明显，跨境数据只能够在少部分区域快速流动，而并没有条件在全球范围快速流动。

3. 跨境数据流动的国际治理困境

在数字经济蓬勃发展、数据总量不断攀升、大国数据竞争的情况下，跨境数据的自由流动也面临着诸多问题和困难。本文认为，跨境数据流动的阻碍主要来源于两个方面：一是国际组织跨境数据治理效能不足；二是主权国家长期存在的数据保护主义。

(一) 国际组织跨境数据治理效能不足

国际组织对全球数据治理规则的制定具有强有力的推动作用，但世界贸易组织、联合国等在全球范围内具有重要影响力的国际组织的规则更侧重于实体贸易，与全球数字贸易的发展不相适应，无法解决跨境数据流动的问题[6]。全球性多边贸易核心机制对跨境数据治理的敏感性不强。世界贸易组织(WTO)一直是促进国际贸易发展，解决多边贸易争端的核心机制，但在面对跨境数据流动以及相关的网络安全方面问题却表现出了滞后性。2019年1月，包括美国、欧盟、日本、新加坡、澳大利亚、中国、巴西、俄罗斯在内的76个WTO成员共同签署《关于电子商务的联合声明》涉及对跨境数据流动的规则。但其实践却遭遇诸多困境，包括数据跨境流动是否可以被界定为商品和服务、在互联网时代前业已成型的规则是否适用于现行国家之间的数字贸易以及数据本地化政策是否违反成员国的义务等[5]。现有的WTO规则不能以一致、连贯和可预测的方式来保护跨境数据流动。

另一方面，跨境数据治理机制趋于区域化无法形成全球标准。经济合作与发展组织(OECD)早在1980年便发布了全球首个跨境数据流动的行为原则《关于保护隐私和个人数据国际流通的指南》(The OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)，OECD框架下的数据规则将个人隐私看作公民的基本权利，强调对个人隐私的风险管控及全球层面隐私监管的互操作性[7]。亚太经合组织(APEC)于2012年发布《跨境隐私保护规则制度》(Cross Border Privacy Rules System)，旨在促进符合该数据保护标准的成员国经济体之间的跨境数据流动。并且随着数字经济的繁荣发展，东盟也制定了关于跨境数据流动的相关政策。在2016年发布《东盟个人数据保护框架》(ASEAN Framework on Personal Data Protection)，2021年发布《东盟数据管理框架》、《东盟跨境数据流动示范合同条款》，以保护和促进跨境数据的自由流动。但是，OECD、APEC、东盟等区域组织全球代表性较弱，所形成的区域机制并不能替代主导性多边机制发挥作用，它无法为跨境数据流动提供其所需要的统一且具操作性的全球标准。当前的区域或国际监管框架往往要么范围太狭窄，要么在地理上太局限，削弱了其在解决和应对相关问题时的有效性，甚至引发“机制失灵”的现象。因此，现行国际规制的碎片化进一步降低了跨境数据流动规则实施的有效性。

(二) 主权国家数据保护主义长期存在

网络技术的发展为全球生活提供了新的工具，随着网络空间的扩大，网络数据的流动可能会危及数据、系统和网络的安全。而在数字化时代，数据资源已经对政治、经济和社会等多个领域产生了影响[4]。并且“数据主权”概念的产生也使得各国政府更加重视数据安全。由于跨境数据流动涉及到国家主权、

经济发展和个人隐私保护三个方面，各国政府都制定了一系列以数据保护主义为原则的跨境数据流动政策以限制跨境数据的自由流动。

据不完全统计，全球出台跨境数据流通政策法规的国家已超过 100 个，针对跨境数据流通的多层次监管政策体系初步形成[6]。2016 年欧盟通过了《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation, 简称“GDPR”)，并宣称于 2018 年 5 月生效，是世界上最全面的数据保护法，具有显著的域外效应。GDPR 将个人数据权利视作基本人权，对数据的跨境流动做出了严格的限制，如第五章“向第三国或国际组织传输个人数据”的第四十五条所规定的“充分保护原则”，要求数据接收国/地区确保达到充分水平的保护标准，才允许数据进行跨境流动[8]。同年，英国推出了《2018 年数据保护法》，该法令旨在为英国编纂数据保护法提供一个单一的来源，帮助英国在脱欧前摆脱欧盟的《一般数据保护条例》的对英国跨境数据流动的限制，维护英国的国家安全与主权。日本在跨境数据流动方面也做出了明确的限制，要求对涉及国家安全的关键数据或敏感内容进行严格监管，并在 2017 年“个人信息保护委员会”(PIPC)作为独立的第三方监管机构，制定跨境数据流动的规则和指南。相较之下，美国凭借自身的数字技术和资金优势，对跨境数据流动规则限制条件相对较少。美国主要通过限制重要技术数据出口以及特定数据领域的外国投资进行数据跨境流动管制。例如，2018 年 8 月签署的《美国出口管制改革法案》就特别规定，出口管制不仅限于“硬件”出口，还包括“软件”，如科学技术数据传输到美国境外的服务器或数据出境，必须获得商务部产业与安全局(BIS)出口许可。

各国关于跨境数据流动的不同规则使数据本身和产生这些数据的人受到不同国家法律的约束，对国家造成了司法管辖权上的挑战。因为，当执法部门在国内刑事调查期间寻求存储在外国服务器上的证据，或当个人希望对在国外托管的数据进行国内隐私保护时，就会导致国际紧张局势[9]。这就导致越来越多的国家要求数据本地化存储，从而威胁到跨境数据流动。在各国的限制性条件下，跨境数据流动已经举步维艰，再加之各国法规的差异性，更进一步阻碍了跨境数据的自由流动。

4. 应对跨境数据流动困境的中国之策

作为全球数字大国，中国正处于跨境数据流动的中心。如何促进跨境数据的自由流动，推动数字经济繁荣发展是新时代下中国任务之一。在目前跨境数据流动层层受阻的情况下，中国一方面坚持《数据安全法》的前提下促进跨境数据的自由流动，另一方面积极融入到跨境数据治理机制中，适应国际规则，推动数字经济的发展。

(一) 以《数据安全法》为前提促进跨境数据流动

大数据时代强调数据的合理开发和利用，严格限制跨境数据流动与大数据时代的要求不一致。在数据跨境流动问题中，中国强调数据保护和跨境数据流动并行。2020 年 9 月，中国发起的《全球数据安全倡议》中便明确提出，“各国应要求企业严格遵守所在国法律，不得要求本国企业将境外产生、获取的数据存储在境内”；2021 年 6 月通过的《中华人民共和国数据安全法》第 11 条明确指出：“国家积极开展数据安全治理、数据开发利用等领域的国际交流与合作，参与数据安全相关国际规则和标准的制定，促进数据跨境安全、自由流动。”[7]虽然法律要求对数据的操作和流动进行必要的限制和安全评估，但立法的最终目标是根据法律和秩序促进跨境数据的自由流动[10]。中国明确跨境数据流动的开放范围，并且确保个人隐私和跨境数据的安全，有利于适应当前各国不同的跨境数据流动规制，促进跨境数据流动。否则，如果中国相关国内规则与国际规制存在较大差距，国际社会的认可和接受将不会令人满意。

(二) 助推全球性国际组织完善跨境数据治理机制

跨境数据流动几乎是现代经济各个方面的基础。国际组织合理地关心确保跨境数据流动，支持公共秩序、国家安全和消费者隐私的保护。但我们必须认识到，跨境数据治理是一个跨越人权、经济、政治

和科技等不同领域的复杂议题，因此，一个完善的跨境数据治理体系必定远远超出经贸规则所能划定的范围[7]。尽管当前一些区域性组织在跨境数据流动治理中发挥了重要作用，但区域组织范围和数据资源都相当有限。而支撑全球数字贸易发展的跨境数据流动具有自然的“全球性”特点，促进跨境数据流动的规则也必须基于全球视角。《韩国与美国自由贸易协定》(KORUS)指出：“认识到跨境数据自由流动在促进贸易方面的重要性，并承认保护个人信息的重要性，缔约方应努力避免对跨境数据流动施加或维持不必要的障碍。”国际规则需要主权国家的支持和配合，中国应支持有影响力的全球性国际组织开展多边数据治理合作，积极融入跨境数据治理规则制定，努力共谋国际社会合作的最大公约数，不断缩减跨境数据治理成本，提高跨境数据治理效率[6]。

5. 总结

当前，推动数字经济的发展已经成为全球经济发展的重要抓手，而随着数字技术的进步、互联网用户的增多、数据内容的多元化以及数据平台处理范围不断拓展，数据价值与日俱增，另一方面，由于跨境数据内容的多元化，跨境数据流动不仅影响国家经济的发展，在个人隐私安全甚至是国家安全问题上都有重要影响。因此，对跨境数据流动的规范变得尤为重要，但至今为止全球关于跨境数据流动的治理规范与规则尚不明晰，而与此同时全球范围内各个国家和组织关于跨境数据流动的政策法规层出不穷，国际治理机制碎片化、主权国家数据保护盛行成为了阻碍跨境数据流动的两大障碍。面对当前跨境数据的发展现状与现实困境，中国应发挥全球治理的中坚力量，在维护自身经济和安全发展的同时促进跨境数据流动治理的规范，积极参与全球跨境数据流动治理，为全球跨境数据流动的治理提供中国智慧。

参考文献

- [1] 陈家宁, 张建平. 跨境数据流动治理的中国方案——以《数据安全法(草案)》为视角[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2021, 34(2): 35-40.
- [2] Voss, W.G. (2019) Cross-Border Data Flows, the GDPR, and Data Governance. *Washington International Law Journal*, **29**, 485.
- [3] Meltzer, J.P. (2015) The Internet, Cross-Border Data Flows and International Trade. *Asia & The Pacific Policy Studies*, **2**, 90-102. <https://doi.org/10.1002/app5.60>
- [4] 毛维准, 刘一燊. 数据民族主义: 驱动逻辑与政策影响[J]. 国际展望, 2020, 12(3): 20-42+154.
- [5] 杨楠. 大国“数据战”与全球数据治理的前景[J]. 社会科学, 2021(7): 44-58.
- [6] 王伟玲. 全球数据治理: 现实动因、双重境遇和推进路径[J]. 国际贸易, 2021(6): 73-80.
- [7] 胡正坤, 郭丰. 全球数据治理: 态势辨析与趋势展望[J]. 信息安全与通信保密, 2021(7): 11-18.
- [8] 蔡翠红, 王远志. 全球数据治理: 挑战与应对[J]. 国际问题研究, 2020(6): 38-56.
- [9] Kornbluh, K. (2016) A New Framework for Cross-Border Data Flows. <https://www.cfr.org/report/new-framework-cross-border-data-flows>
- [10] Yang, X. (2021) Regulatory Approaches of Cross-border Data Flow in the Big Data Era: China's Choice. *Journal of Physics: Conference Series*, **1848**, 012026. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1848/1/012026>