

制度型开放视域下 对接国际高标准数字贸易规则的探究与前瞻

戴宇倩

摘要：党的二十届三中全会提出要稳步扩大制度型开放，这一战略布局具有重要意义。为稳步推进与扩大制度型开放进程，在对接国际高标准经贸规则的既有政策下，应逐渐聚焦与国际高标准数字贸易规则的对接，探索实现数字领域制度型开放。基于现实和政策等因素，当前对接国际高标准数字贸易规则可初步以RCEP、CPTPP与DEPA为参照，且“5+1”自贸区（港）、“丝路电商”合作先行区和北京、杭州等已先后步入对接国际高标准数字贸易规则的进程，并积累了一系列制度型开放经验；其中，上海自贸区的相关规则对接安排将指引未来实践发展方向。随着对接国际高标准数字贸易规则的纵深推进，应持续完善我国的数据管理体制机制，逐步形成与相关边境后措施规则对接等一系列制度型突破，推动我国数字领域的制度型开放。

关键词：制度型开放；数字贸易规则对接；高标准经贸规则；数据跨境流动；边境后措施
中图分类号：F49;F752 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2024)05-099-08

我国对外开放的基本方针在新时代与时俱进，并主要体现为“制度型开放”。在党的二十届三中全会的相应部署下，应进一步推动与国际高标准经贸规则，尤其是与数字贸易规则的对接工作。

一、党的二十届三中全会强调制度型开放的战略意义与重要抓手

2018年12月中央经济工作会议首次提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”^[1]，此后习近平总书记多次强调要建设更高水平开放型经济新体制，推动制度型开放。党的二十大进一步提出“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。党的二十届三中全会深刻揭示了“改革”与“开放”之间的关系，并强化制度型开放的国家战略意义，即“开放是中国式现代化的鲜明标识。必须坚持对外开放基本国策，坚持以开放促改革，依托我国超大规模市场优势，在扩大国际

合作中提升开放能力，建设更高水平开放型经济新体制”，同时强调“要稳步扩大制度型开放，深化外贸体制改革”。可见，在中国式现代化的进程中必须坚持开放，且现阶段应坚持“制度型开放”。

此外，《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）的开放部署部分强调必须坚持对外开放基本国策、坚持以开放促改革等，并在“完善高水平对外开放体制机制”安排中指出除深化外贸体制改革外，更应“稳步扩大制度型开放”。诚然，改革与开放两者相辅相成、互为表里，《决定》重点强调应通过制度型开放促进改革事业的推进。制度型开放被视作一种原动力，将完善我国对外开放体制机制、促进全面深化改革的历史进程乃至推动实现中国式现代化，因此稳步扩大制度型开放具有根本性和全局性的意义。从制度型开放本身的

产生与发展逻辑来看,其是我国经济持续发展进入新阶段、符合高质量经济发展诉求转向开放型经济新体制的主观需求,同时也是在“逆全球化”风潮下破除传统贸易机制障碍、提升对全球高端要素吸引力、实现经济高质量发展和扩展我国对外贸易合作空间的客观需要^[2]。由是观之,在我国全面深化改革的时代背景下,制度型开放对于我国的发展具有深远的战略意义,且党的二十届三中全会明确了我国下一阶段推进高水平开放的决心和方向。

(一) 制度型开放下对接国际高标准数字贸易规则的内涵与外延

《决定》指出为稳步扩大制度型开放,应“主动对接国际高标准经贸规则”,同时随着国际数字贸易规制权的角力不断升级,还应当关注国际高标准数字贸易规则的相关问题。学界对于高标准经贸规则的认识,普遍倾向于对照世界贸易组织(以下简称WTO)的相关规则进行理解,目前基本认同国际高标准经贸规则标准比WTO规则更高(WTO-plus),或规则涉及的范围比WTO规则更广(WTO-extra),以及区域贸易协定通常成为此类高标准贸易规则的主要表现形式,且“一个区域贸易协定如果存在较多的WTO-extra规则,即存在新议题新规则,往往可能被认为是一个高标准协定。”^[3]当前WTO框架下的数字贸易规则尚未形成,且国际数字贸易协定的谈判磋商已长达二十多年,一众国家和经济体早已转向区域规则,并在数字贸易规制权的争夺中逐渐衍生出“美式模板”“欧式模板”“新式模板”等,且分别以《跨太平洋伙伴关系协定》《美墨加协定》《欧日经济伙伴关系协定》《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等为国际高标准数字贸易规则的代表。

在我国,随着制度型开放政策的持续推进,可以基本明晰国际高标准数字贸易规则在现阶段的指称。其一,习近平总书记在2023年亚太经合组织工商领导人峰会上的书面演讲中明确指出,中国正在高质量实施《区域全面经济伙伴关系协定》(以下简称RCEP),主动对接《全面与进步

跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(以下简称DEPA)高标准经贸规则,积极推动加入两个协定进程,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络^[4]。这次讲话指出三个与我国未来一段时间内息息相关的贸易协定,即我国已加入的RCEP以及正在申请加入的CPTPP和DEPA,明确将CPTPP和DEPA称为“高标准经贸规则”。其二,2023年国务院分别印发的《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》(以下简称《若干措施》),《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》(以下简称《上海方案》),要求相关主体落实的与数字贸易规则对接相关的规则内容,均在RCEP、CPTPP和DEPA中有不同程度地体现。其三,2024年3月,国务院发布《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》(以下简称《外资行动方案》),再次强调应积极推动加入CPTPP和DEPA,主动对照相关规则等推进国内改革,以及探索与DEPA成员方开展数据跨境流动试点,加快建立数据跨境流动合作机制等,再次显示对CPTPP和DEPA的高度关注。其四,理论界认为RCEP、CPTPP和DEPA均属于国际高标准经贸规则的范畴^①。因此,基于前述相关政策、我国对RCEP的履约任务,以及为推动加入CPTPP与DEPA赋能等因素,我国对接国际高标准数字贸易规则的进程在现阶段可以RCEP、CPTPP与DEPA为初步参照,并根据现实情况循序渐进地推进相关规则对接工作。

(二) 对接国际高标准数字贸易规则是实现制度型开放的重要抓手

《决定》指出为稳步扩大制度型开放,应从“主动对接国际高标准经贸规则”“扩大自主开放”“深化援外体制机制改革”等方面进行安排,其中主动对接国际高标准经贸规则作为扩大制度型开放任务的路径之首,其重要性不言自明。从目前理论与实践对于“制度型开放”的基本认知来看,制度型开放本身便包含与国际高标准经贸规则对

① “在现有的高标准经贸协定中,CPTPP涵盖的高标准规则最为全面。已经生效的RCEP……中国已经申请加入的DEPA的规则,也体现了高标准。”(崔凡,2022)

接^①，因此“当前推进制度型开放的重点是对接国际高标准经贸规则”^[5]。

此外，基于现实和相关政策引导，对接国际高标准经贸规则可以对接国际高标准数字贸易规则为重要切入点。一方面，数字贸易被广泛视为未来贸易发展的主要形式，目前我国发展数字经济的基础和势头向好。2023年我国数字经济核心产业增加值估计超过12万亿元，占GDP比重10%左右^[6]。我国连续11年成为全球规模最大的网络零售市场，数字消费新动能强劲，且数字经济投融资增速持续领跑其他领域^[7]，且自2011年来我国一直是全球数字经济投资的重要目的地，也是亚太地区最大的数字经济外国直接投资流入国^[8]。此外自2020年亚太地区相关经济体已采取大量数字贸易管理措施，而中国正显示出引领这一发展的趋势^[9]，一直以来各国不断在国际数字贸易的规制权上进行较量，争取规则制定话语权对于国家未来发展至关重要。

另一方面，我国不断深化对数字经济的战略认知并将其与对接国际相关高标准规则绑定。党的十九大首次将“数字中国”写入党和国家纲领性文件，同年习近平总书记在党的十九届中央政治局第二次集体学习上强调要加快建设数字中国，构建以数据为关键要素的数字经济，推动实体经济和数字经济融合发展。2018年，习近平总书记再次在数字中国建设峰会开幕式上强调，加快数字中国建设，就是要适应我国发展新的历史方位，全面贯彻新发展理念，以信息化培育新动能，用新动能推动新发展，以新发展创造新辉煌。2022年，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十六次会议上进一步强调，数据基础制度建设事关国家发展和安全大局，要维护国家数据安全，保护个人信息和商业秘密，促进数据高效流通使用、赋能实体经济，统筹推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理，加快构建数据基础制度体系。

随着对数字贸易的重要性和对我国数字贸易发展的体制机制的认识渐深，以及对世界数字贸易发展大势的判断，2023年，习近平总书记在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上正式提出，应主动对照国际高标准经贸规则，深化在数字经济等领域的改革。同年，国务院印发《若干措施》，为“促进数字贸易健康发展”，规定在五个自贸区和海南自贸港内率先对部分国际高标准数字贸易规则进行对接。紧接着国务院又印发《上海方案》，旨在以上海自贸区为主体，促使其全面对接国际高标准经贸规则。值得注意的是，在该方案中特别强调了“率先实施高标准数字贸易规则”的工作安排，可以说是“对接国际高标准数字贸易规则”被首次从“对接国际高标准经贸规则”的笼统提法中提炼出来的政策文件体现。此外，2024年7月发布的《中国（天津）自由贸易试验区提升行动方案》同样在提升对接高标准国际经贸规则水平任务部署中点明应进行“高标准数字贸易规则”对接，该方案指出，要“深入对接DEPA，实施高标准数字贸易规则。”

由是观之，与国际高标准数字贸易规则对接是实现对接国际高标准经贸规则工作的应有之意，此两者共同推动了我国的制度型开放进程。同时也应注意到国家政策上已逐渐显露出对国际高标准数字贸易规则对接的特别关注，值得重视与进一步研究。

二、对接国际高标准数字贸易规则的主要实践

随着制度型开放的纵深推进，部分自贸区（港）和其他相关区域实际上在对接国际高标准数字贸易规则工作中已取得一定进展。

（一）“5+1”自贸区（港）对接国际高标准数字贸易规则的进展

如前所述《若干措施》规定上海、广东、天津、福建、北京自贸区和海南自贸港，本文以“5+1”自贸区（港）代称，应与源代码和在线消费者权益保护两项数字规则进行对接。《上海方案》是以上海自贸区为“试点中的试点”^②，全方位扩大

① “制度型开放的内涵是……将本国相关规则和国际通行规则，特别是发达国家的高标准规则进行对标对表”（国家发展改革委对外经济研究所课题组，2021）；以及制度型开放是指“形成与国际经贸活动中通行规则相衔接的基本规则和制度体系……”（戴翔，2019）等。

② 如前所述在我国对接国际高标准数字贸易规则方面，2023年主要以包括上海自贸区在内的“5+1”自贸区（港）作为先行试点范围，但2024年国务院印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》，全方位扩大上海自贸区全面对接国际高标准经贸规则的力度，尤其是在与国际高标准数字贸易规则的对接上，因此如果将“5+1”自贸区（港）称为规则对接试点的话，上海无疑是“试点中的试点”。

与国际高标准数字贸易规则（以下简称“规则对接”）的对接力度和范围，其中不少内容直接对标有着更高标准的 DEPA。此外，2024 年 3 月发布的《外资行动方案》提出，“支持有条件的自由贸易试验区、海南自由贸易港立足国情，对接国际高标准经贸规则，率先探索实施世界贸易组织服务贸易国内规制、投资便利化、数字贸易等领域谈判成果。”实际拓宽了与国际高标准数字贸易规则对接的主体范围，即从 5 个特定的自贸区拓展到“有条件的自贸区”，以及扩大了规则对接的客体范围，即从对接特定的相关规则延伸到“探索实施数字贸易等领域谈判成果”。然而，基于《若干措施》划定“5+1”自贸区（港）作为规则对接主体的特殊性和政策发布的过渡性，为更好地观测自贸区（港）已有规则对接实践，目前主要以“5+1”自贸区（港）为研究对象，并主要关注其与 RCEP、CPTPP 和

DEPA 数字规则对接的沉淀。

RCEP 第 12 章、CPTPP 第 14 章及 DEPA 全文与数字贸易相关，以上述规则为参照，通过系统研究发现，“5+1”自贸区（港）目前在无纸化贸易、数据跨境流动和电子支付等方面已形成相关实践成果或制定了明确计划（见下表）。

（二）其他主体对接国际高标准数字贸易规则的进展

一是“丝路电商”合作先行区。2023 年国务院同意在上海设置“丝路电商”合作先行区（以下简称“先行区”），与上海自贸区不同，国务院明确要求先行区对接国际高标准经贸规则、扩大电子商务领域对外开放，打造数字经济国际合作新高地，以及先行区的自我定位也是对接 CPTPP、DEPA 等国际高标准经贸规则，还提出了共塑数字规则的战略部署等^[10]。可以说先行区在

表 “5+1” 自贸区（港）规则对接的主要实践

		上海自贸区	广东自贸区	天津自贸区	福建自贸区	北京自贸区	海南自贸港
数字贸易便利化	无纸化贸易	跨境电商出口海外仓模式备案无纸化率达 100%	“单一窗口”信息共享实现通关全流程自动处理	率先实现与国家层面“单一窗口”标准规范对接	建设船舶梯口管理系统推动无纸化通关	“两区”实行原产地证明无纸化享惠申报、中新跨境贸易数字化实单试点落地	2018 年起海口港办事处全面进入通关无纸化时代
	电子认证、签名和数字证书	沪港电子认证互认提上日程	率先推出“商事主体电子证照银行卡”	—	“互联网+”可信数字身份认证应用	—	“海南 e 登记”涵盖电子签名创新等
数字贸易壁垒	数据跨境自由流动	临港颁布数据分类分级条例；形成智能汽车数据跨一般清单；建成临港新片区数据跨境服务中心等	建设前海跨境贸易大数据平台；启用粤港澳跨境数据验证平台“粤信融”	发布数据分类分级；搭建“天河”医疗健康数据产业化平台	建设平潭数据跨境流动服务平台；成立平潭数据跨境运营中心；完成数据出境管理清单（负面清单）编制申报工作	提出外商投资企业数据出境“绿色通道”服务机制；制定自贸区数据出境“负面清单”等	儋州洋浦“数字保税”区提供来数加工服务等
	个人信息保护	计划开展违法违规收集使用个人信息专项治理工作	前海建设基于区块链的境外人士收入数字化核验平台	—	—	颁发全国首张“个人信息保护认证”证书	持续开展 APP 违法违规收集使用个人信息专项治理工作
	源代码	推进软件源代码不得被有关部门及工作人员作为条件要求	—	明确不要求强制披露大众市场软件源代码	—	—	—
数字贸易营商环境	ICT 产品加密传输	浦东新区为 6 家企业颁发国家商用密码产品认证证书	蛇口自贸区征集医院商用密码应用安全性评估服务方案	—	厦门片区计划发展商用密码技术	—	发布《关于进一步明确省政务信息化项目密码应用有关要求的通知》
	在线消费者保护	—	—	落实完善网络消费活动消费者权益保护制度	—	—	发布《海南自由贸易港反消费欺诈规定》
	电子发票	“单一窗口”对接泛欧在线公共采购平台系统	南沙区全面推行区块链电子发票	—	建立“票链”区块链电子发票平台	—	2023 年开展全面数字化的电子发票试点工作
DEPA 特有规定	电子支付	推进“便利电子支付服务提供”	—	跨境电商零售进口税款可电子支付	平潭跨境电商零售进口税款开通电子支付	万事网联推出银行卡产品与电子支付平台对接	计划在跨境电子支付上“先行先试”
	数字身份	计划与新加坡、智利等国开展数字身份互认	以商事主体电子证照银行卡为企业身份证	—	建成“两岸家园数字身份公共平台”	—	计划在数字身份跨境认证“先行先试”

注：该表由作者自制，表内相关资料的最后检索时间为 2024 年 8 月 3 日。

规则对接上具备独特价值。

截至目前,先行区已在无纸化贸易和数据创新等方面颇有进展。其一,对标 RCEP、CPTPP 和 DEPA 无纸化贸易规定,先行区打通“一次申报、双边通关”服务模式,在亚太电子示范口岸网络(APMEN)机制框架下,亿通国际与新加坡开展跨境互助通关项目试点,搭建贸易物流合规数据通道,生成符合中新两国海关通关要求的申报数据。加快构建一批无纸贸易基础设施,以中远海运发起创建的全球航运业务网络(GSBN)为支撑,实现区块链电子提单的无纸化放货。亿通国际公司成为泛欧在线公共采购平台(Peppol)的服务运营商,并完成跨境电子发票互操作平台主体功能建设,成功完成上海和新加坡企业间首张发票验证测试^[11]。

其二,先行区对标 DEPA 的数据创新规定,一方面,聚焦拓展国际数据服务,上海数据交易所国际板挂牌一批质量高、探索性强的数据产品,包括了全球专利信息、商情信息、进出口数据等方面跨境数据产品。另一方面,先行区通过建立数据共享通道促进数据共享。上海跨境公服平台与世界电子贸易平台(eWTP)合作,搭建上海—泰国东部经济走廊自贸区数据共享机制,探索出口到泰国的跨境电商交易、物流信息互联互通。推动跨境人民币结算,推进数字人民币双边模式试点,落地油气贸易、自由贸易账户、大宗商品、服务贸易和旅行消费等五个场景的跨境结算,其中油气贸易和自由贸易账户结算为全国首创性试点^[12]。

二是部分地方省市在发展数字贸易、响应国家制度型开放与对接国际高标准经贸规则过程中的部分举措,实际推动了区域内规则对接进程。

其一,北京市对数字经济的关注和布局较早,除了前述北京自贸区的规则对接行动外,2023年《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》被批准通过,该方案注重探索与国际接轨的改革措施。如在数据跨境流动方面,探索对接国际高标准经贸规则,为国家高水平开放提供地方实践等。该方案计划通过发挥示范区优势,分类梳理、有序对接 CPTPP、DEPA 规则,为积极推进加入高标准经贸协定、构建高标准服务业开放制度体系提供支撑。其中相关对接举措达 70 项,占整个试点任务的 40%^[13]。在规则对

接上方案对照 CPTPP 提出推动贸易单证电子化传输、便利企业资金跨境流动,以及对标 DEPA 提出建立健全数据交易、数据权属登记、数据资产评估、数据开发利用等相关制度和机制,对部分业务场景开展全链条监管^[14]。

其二,浙江省作为电商大省数字贸易发展基础深厚,尤其是杭州在数字贸易发展和制度供给方面具有良好基础。杭州从 2003 年的“八八战略”以来率先在全国部署数字经济发展格局,此后在数字基础产业发展、数字技术投入、数字人才培养和相关顶层设计完善等实行全方位推进。其中杭州滨江区在 2023 年实现地区生产总值 2467.9 亿元,助力杭州成为“两万亿之城”,数字经济核心产业增加值实现 1866.1 亿元,占地区生产总值比重 75.6%,数字经济综合评价等指标稳居全省第一^[15]。当前滨江区大力发展总部经济,数字自贸区建设持续发力,在规则对接方面,跨境支付、便利化数据跨境流动等多项制度创新成果获省市示范推广,推动杭州数字经济高质量发展^[16]。具体而言,滨江区跨境支付交易规模突破 9000 亿元,形成制度创新案例 75 项,并以建设“中国数谷”为目标创办杭州数据交易所,深耕数据要素流通,首发“数据合规流通数字证书”促进数据跨境流通等^[17]。

其三,山西省是为数不多的在《若干措施》发布后紧跟对接趋势、迅速发布规则对接工作安排的地方省份。《山西省对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知》在规则对接上聚焦在线消费者权益保护问题,提出完善线下无理由退货承诺活动,并建立相关承诺单位公示机制以发挥宣传与监督作用。建立消费者投诉信息公示制度、落实经营者消费维权主体责任以及发挥 12315 平台作用等完善在线消费纠纷解决机制建设等^[18]。

三、对接国际高标准数字贸易规则的发展前瞻

(一)上海自贸区相关规则对接指引未来实践发展方向

如前所述,《若干措施》仅涉及两项与规则对接相关的问题,而国务院后续发布的《上海方案》以“全面对接国际高标准经贸规则”为目标,首次明确“实施高标准数字贸易规则”的任务。《上海方案》主要聚焦数据跨境流动、数字技术应用和数据开放共享和治理三个大块的内容。其一,

在数据跨境流动上,明确区内数据处理者在符合数据跨境安全管理要求的运行数据跨境;为提升数据跨境便利性,支持上海自贸区率先制定重要数据目录,探索建立合法安全便利的数据跨境流动机制;对标 CPTPP 第 14.10 条和 DEPA 第 6.4 条,纳入消费者接入和使用网络条款;为兼顾数据出境安全问题和保护个人信息,设置数据安全认证制度、引导企业通过认证提升数据安全能力和水平。其二,在数据技术应用上,该板块基本直接对标 DEPA,在电子支付、电子票据、数字身份认证、人工智能的应用与治理框架等领域进行率先尝试。其三,在数据开放共享和治理上,聚焦 DEPA 的数据共享机制、政府数据开放、数字中小企业合作及数字包容性,以及还涉及数字监管与三协定共同涵盖的非应邀电子信息监管问题。

2024 年 3 月上海发布《上海市落实〈全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案〉的实施方案》(以下简称《上海实施方案》),对《上海方案》中的数字贸易规则对接要求明确职能部门分工和任务分配,基本对《上海方案》的规则对接内容(第 24-38 条)进行逐项落实,规则对接工作安排具体体现在《上海实施方案》第 38-61 条中,为上海自贸区对接国际高标准数字贸易规则落地提供了较详细的制度安排。

由是观之,在各主体基本处于探索推进规则对接工作时,国务院单独对上海自贸区“加码”,发布《上海方案》使其成为试点中的试点。上海自贸区在该专项政策的指引下发布的《上海实施方案》,可以说代表了目前国内较高的规则对接水平,对于其他主体的规则对接活动具有较强的借鉴意义。在一定程度上,《上海方案》及《上海实施方案》的相关规则对接计划与落地情况,将指引着未来一段时间内规则对接的具体发展方向。

(二)推进与国际高标准数字贸易规则对接将刺激形成一系列制度型突破

随着规则对接在政策中的逐步明确和相关实践的积累沉淀,除了数据跨境流动机制变革,国内相关立法调整也契合与数字贸易相关的边境后措施规则对接要求,未来在规则对接的纵深推进与稳步扩大制度型开放的时代背景下,将促成更多的制度型突破。

第一,数据管理体制逐步变革促进数据安全有序跨境流动。一方面,《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《个人信息保护法》等立法基本形成以境内存储为原则、安全评估后可出境为例外的数据跨境流动基本治理框架,并以《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》等数据跨境传输规则为配套。但 2024 年 3 月 22 日国家互联网信息办公室发布《促进和规范数据跨境流动规定》,规定关键信息基础设施运营者及其以外的数据处理者在向境外提供相关^①信息时,应当依法进行数据出境安全评估或订立个人信息出境标准合同或通过个人信息保护认证(特定情形除外)^②。总体而言,新规并未涉及不属于重要数据亦非个人信息的数据出境问题,因此不少人认为在现行的规定下此类数据出境相对自由,我国的新规在域外也被视为“一个受欢迎的举措,预计有望大幅减少在中国做生意的国际公司的合规负担”,可以说新规对于原有数据跨境流动机制形成了制度性突破^[19]。

另一方面,《促进和规范数据跨境流动规定》第 6 条赋予自贸区自行制定数据跨境流动负面清单的特权,自贸区可通过制定区内必须纳入数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证管理范围的数据范围清单,清单外的数据出境申报等事项均可予以豁免,即为自贸区内的数据跨境进行减负。2024 年 2 月,临港新片

① (1) 关键信息基础设施运营者向境外提供个人信息或者重要数据的;或关键信息基础设施运营者以外的数据处理者向境外提供重要数据,或自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 100 万人以上个人信息(不含敏感个人信息)或者 1 万人以上敏感个人信息的,应当通过所在地省级网信部门向国家网信部门申报数据出境安全评估(第 7 条)。(2) 关键信息基础设施运营者以外的数据处理者自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 10 万人以上、不满 100 万人个人信息(不含敏感个人信息)或者不满 1 万人敏感个人信息的,应当依法与境外接收方订立个人信息出境标准合同或者通过个人信息保护认证(第 8 条)。

② 《促进和规范数据跨境流动规定》第 3-5 条。

区管理委员会发布《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）》，率先在全国范围内就数据跨境流动与据分类分级作出安排，其结合当地情况计划在汽车、金融、航运、生物医药等领域（“分类”），将数据划分为三个等级：核心数据、重要数据、一般数据（“分级”），并明确核心数据禁止跨境，重要数据形成重要数据目录，一般数据形成一般数据清单^①。5月已针对智能网联汽车领域数据跨境流动发布一般数据清单。此外天津自贸区也于2024年2月发布《中国（天津）自由贸易试验区企业数据分类分级标准规范》（以下简称《天津数据分类分级规范》），按照行业领域将数据划分为13个大类并区分数据的三个等级。5月天津自贸区还推动制定我国第一份自贸区数据出境负面清单：《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）》，清单在《天津数据分类分级规范》的基础上将数据分为13个大类和46个子类，同时列明区内企业向境外提供各类数据需申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同还是通过个人信息保护认证的情形。可见，未来随着各自贸区建立起数据跨境流动的负面清单，自贸区内将全面开启数据跨境流动负面清单的管理模式，发展成具有自贸区经济特色的数据跨境流动体制。

第二，规则对接逐渐向“边境后”措施拓展，彰显我国稳步推进制度型开放的决心。边境后措施起源于发达国家为创造更好的商业环境而促使发展中国家进行国内立法改革，以提升其市场化和法治化水平^[20]。近年来国际经贸规则内容正呈现出由边境上措施向边境后措施转移的特点，前述的国际高标准数字规则亦不例外。RCEP、CPTPP和DEPA在在线消费者保护、个人信息保护与国内电子交易框架等内容中对缔约国的国内立法提出了要求。未来我国规则对接的政策部署也应逐渐深入到完善国内立法的阶段。例如《外资行动方案》提出为“完善国内规制，更好对接国际高标准经贸规则”，应加快完善知识产权保

护规定、健全数据跨境流动规则和科学界定重要数据的范围等。

事实上，当前我国部分立法调整实际契合与此类边境后措施规则对接的要求，但未来还需持续重视与进一步完善。例如，一是关于在线消费者保护，2024年7月1日生效的《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》第14条和第19条等条文涵盖保护在线消费者的内容。二是关于个人信息保护，《促进和规范数据跨境流动规定》以数据出境安全评估申报、订立个人信息出境标准合同或通过个人信息保护认证的方式为个人信息保护提供立法保障。三是在知识产权保护的完善方面，如北京自贸区就曾发布《“两区”国际数字产品知识产权保护指引（试行）》针对性完善国内对数字产品的知识产权保护问题。

值得注意的是，在前述《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》的落实中，北京市政府表示将全力落实方案，以及“在部分突破现行制度规定的政策实施中”，北京计划以商务部为指导报请国务院批复同意在北京市内暂时调整实施相关行政法规和部门规章^[21]，即通过形成制度性突破为政策落地提供保障。此外，正如《中国（天津）自由贸易试验区提升行动方案》明确表示：下一步将深入对接CPTPP，加大压力测试，对接“边境”措施及“边境后”规则，在知识产权等领域提高开放水平，以及深入对接DEPA实施高标准数字贸易规则。可以见得对接国际高标准数字贸易规则、稳步推进制度型开放的号角已被吹响，未来在规则对接的进程中将形成更多的制度型突破。

参考文献：

- [1] 中国人大网. 对外开放与我国宪法 [EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-03/18/content_2084005.htm, 2019-03-18.
- [2] 国家发展改革委对外经济研究所课题组. 中国推进制度型开放的思路研究 [J]. 宏观经济研究, 2021, (2).

^① 《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7-8条。

[3] 崔凡. 国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022, (1).

[4] 习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的书面演讲[EB/OL].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6915690.htm, 2023-11-17.

[5] 叶辅靖, 王宛. 对接高标准经贸规则深入推进制度型开放[J]. 经济导刊, 2024, (3).

[6] 国家统计局副局长就2024年一季度国民经济运行情况答记者问[EB/OL].https://www.stats.gov.cn/sj/sjtd/202404/t20240416_1948587.html, 2024-04-16.

[7][8] 国家数据局. 数字中国发展报告(2023)[R/OL]. <https://www.szzg.gov.cn/2024/szzg/xyzx/202406/P020240630600725771219.pdf>, 2024-06-30.

[9] Trade, Investment and Innovation Division of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Asia-Pacific Trade and Investment Report 2023/24: unleashing digital trade and investment for sustainable development[R/OL].<https://www.unescap.org/kp/APTIR2023>, 2023-12-06.

[10] 上海市人民政府.“丝路电商”合作先行区宣传册[R/OL]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw31406/20240202/fb9e7270b092456c9d7bdeae9bb4dc0f.html>, 2024-02-01.

[11][12] 中华人民共和国商务部. 对接高标准规则 推动高水平开放“丝路电商”合作先行区建设开局良好[EB/OL].<https://swwww.sh.gov.cn/swdt/20240422/d56b1d3dbec7470b80c68d5dbed3fdb5.html>, 2024-04-08.

[13] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院新闻办就深化国家服务业扩大开放综合示范区建设有关情况举行发布会[EB/OL].https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202311/content_6917485.htm, 2024-04-19.

[14] 赵爱玲. 对接国际高标准经贸规则北京服务业扩大开放再升级[J]. 中国对外贸易, 2024, (1).

[15] 滨江发布. 高新区(滨江), 全“数”前进![[Z/OL].https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA

5MTgzOTMyNA==&mid=2651576205&idx=1&sn=e603fd8869f2b5c04d5a76afd42f8fef&chksm=8a5775653c0060bf0c775e09dde609531f65bdc4dcd138c7a308cd7a5931be5026332939b344&scene=27, 2024-04-08.

[16] 中共杭州市委杭州市人民政府. 滨江: 破局开新再当尖兵、勇当闯将[EB/OL].https://www.hangzhou.gov.cn/art/2024/2/4/art_812262_59093479.html, 2024-02-04.

[17] 中共杭州市委杭州市人民政府. 滨江全力打造数字自贸先行示范区[EB/OL].https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/11/1/art_812264_59089142.html, 2024-02-04.

[18] 山西省人民政府. 山西省人民政府办公厅关于印发山西省对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知[EB/OL]. https://www.shanxi.gov.cn/zfxxgk/zfxxgkzl/fdzdgnr/lzyj/szfbgtwj/202312/t20231222_9451625.shtml, 2024-02-04.

[19] Trade, Investment and Innovation Division of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Asia-Pacific Trade and Investment Report 2023/24: unleashing digital trade and investment for sustainable development[R/OL].<https://www.unescap.org/kp/APTIR2023>, 2023-12-06.

[20] 王原雪, 张二震. 全球价值链视角下的区域经济一体化及中国的策略[J]. 南京社会科学, 2016, (8).

[21] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院新闻办就深化国家服务业扩大开放综合示范区建设有关情况举行发布会[EB/OL].https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202311/content_6917485.htm, 2023-11-25.

作者: 戴宇倩, 西南政法大学国际法学院博士研究生

责任编辑: 钟晓媚