



# 央行国际司周宇：金融部门 数据跨境流动规则的国际实 践及启示



## 意见领袖 | 中国金融四十人论坛

随着数字经济的飞速发展，包括金融部门数据在内的数据跨境流动呈爆发式增长。与此同时，人们也开始更加关注隐私保护、数据安全等问题，各国纷纷加强了对数据跨境流动的监管。在 2008 年以来各国签署的诸边和双边自贸协定中，有 29 份包含数据跨境流动的内容，但在全球层面，仍未形成统一的数据治理框架。本文重点分析梳理了近年主要自贸协定中关于数据特别是金融部门数据流动的规则概况，并结合我国实践提出了初步思考与建议。



## 全球数据跨境流动现状

1. 数据跨境流动成为数字化时代推动全球经济增长的重要引擎。

经济合作与发展组织（OECD）是最早对数据跨境流动给出定义机构，将其定义为跨越国家、政治疆界的点到点的数字化数据传递。联合国跨国公司中心对数据跨境流动的定义则被公认为最为权威——其指的是跨越国界对存储在计算机中的机器可读数据进行处理、存储和检索。

此前几十年的全球化浪潮一直由货物和服务贸易引领，然而 2008 年全球金融危机后，贸易增长陷入停滞，数据跨境流动则出现爆发式增长。以宽带流量来衡量，2008 年至 2020 年，全球数据跨境流动增长了约 112 倍。美国布鲁金斯学会的研究显示，从 2009 年到 2018 年的十年间，依靠数据跨境流动的经济活动对全球 GDP 增长的贡献高达 10.1%，2025 年此类经济活动对全球经济增长的贡献有望突破 11 万亿美元。

## 2. 全球统一的数据治理框架尚未形成。

OECD 在 1980 年出台的《关于隐私保护与个人数据跨境流动指南》被视为从全球层面对数据跨境流动进行规制的第一次尝试。该指南明确了限制收集、数据质量、目标明确、限制使用、安全保障、公开、个人参与以及问责等八类原则，为个人信息和隐私保护划出了最低标准。

亚太经合组织（APEC）于 2005 年参照 OECD 的指南制定了《APEC 隐私框架》，主要内容与 OECD 指南类似。但由于 OECD 和 APEC 的规定并无法律约束力，在实践中主要起指导和参考作用。

WTO 的《服务贸易总协定》和《金融服务谅解》对开展日常业务所需

的金融数据跨境流动做出了规定，除此之外并无明确的数据跨境流动规则。因此，许多 WTO 成员正在就其自贸协定的电子商务章节或其他数据相关章节展开谈判，试图就相关规则达成共识。

2019 年，G20 启动“大阪轨道”（Osaka Track），提出“基于信任的数据自由流动”（Data Free Flow with Trust）倡议，旨在建立协调一致的国际数据流动框架。

### 3. 数据自由跨境流动和数据本地存储是两大焦点问题。

面对数据跨境流动大幅增长，各国开始关注潜在风险并出台相关政策予以规范。

在跨境流动方面，一些国家允许市场主体在满足一些特定条件后跨境传输数据，比如必须征得数据主体同意、必须确保数据接收方有能力保障数据安全等；还有一些国家完全禁止数据出境，但这种最为严格的限制一般只适用于健康医疗等特别敏感的领域。

在本地存储方面，一些国家要求市场主体完全在本地存储和处理数据，另外一些则规定只要在本地存储副本的情况下，就可同时在境外存储和处理数据。

各国出台相关政策，一般主要出于保护个人隐私、确保执法部门能够立即获得数据、维护国家安全、提高经济竞争力和提供公平监管环境这五方面考虑。各国在数据跨境流动问题上的立场差异影响了数据跨境自由流

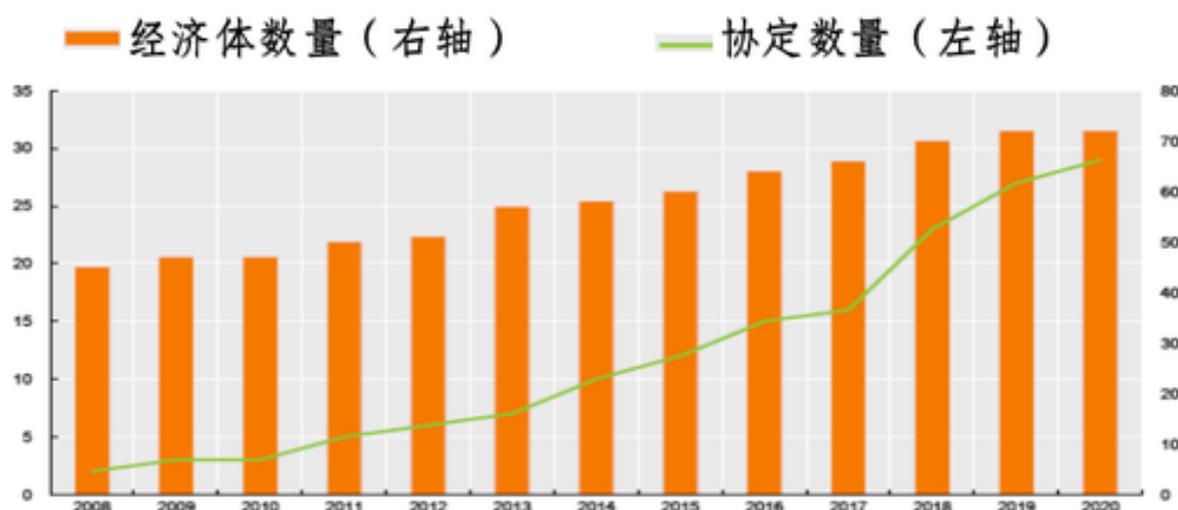
动，如何协调各国立场差异是数据治理国际规制面临的核心问题。

### 近年主要自贸协定纳入数据跨境流动规则的情况

从包含数据流动规则的自贸协定数量看，OECD 研究显示，2008 年以来，特别是 2017 年以后，包含相关内容的贸易协定数量大幅上升，72 个经济体共签署了 29 份包含数据规则的贸易协定（图 1）。

图 1 2008 年至 2020 年

### 包含数据规则的贸易协定增长情况



数据来源：OECD。

从数据规则的约束程度看，45%的贸易协定提出了有助于实现数据自由跨境流动的有约束力的规则；另有 45%提出了促进数据流动的指导意见，但不具约束力；还有 10%的贸易协定，其数据流动相关条款仅有参考意义，留待未来进一步讨论。

从数据规则的章节构成看，包含数据跨境流动规则的自贸协定可分为三类（图 2）。

图 2 自贸协定对数据和金融数据的规定



- 第一类仅在电子商务章节对数据跨境流动做出规定，但没有专门针对金融部门的数据跨境规定；

- 第二类仅在金融服务章节专门就金融数据跨境问题做出规定，此类比较少见；

- 第三类同时在电子商务和金融服务两个章节分别对数据以及金融部门的数据跨境流动做出规定，此类最为普遍。

至于是否专门就金融数据做出规定，取决于缔约方对金融部门以及金融数据自由流动的重视程度。

从数据规则的具体内容看，电子商务章节除了要求允许数据跨境流动外，还会禁止提出数据本地存储要求，对确保数据自由流动的要求更高。相比之下，除了美国主导的部分自贸协定外，大多数包含数据流动规则的金融服务章节仅包括允许数据出境的要求，并未严格禁止缔约方提出数据本地存储要求。

### 关于金融部门数据跨境流动规则的情况梳理

《北美自贸协定》(NAFTA)、《美墨加协定》(USMCA)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美韩自由贸易协定》(KORUS)、《欧盟与日本经济伙伴关系协定》(EPA)、《欧盟与越南贸易和投资协定》(EVFTA)，以及《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)都对金融部门数据的跨境流动做出了相应的规范。通过梳理有关规则，可以得出以下观察。

就数据出境要求而言：允许金融部门数据跨境自由流动是主流。USMCA、KORUS、CPTPP、欧日、欧越和 RCEP 等自贸协定均提出，成员应允许金融机构出于“日常经营处理数据所需”的目的跨境转移信息，即原则上不应限制金融数据出境。不难看出，随着数字经济发展以及金融机构全球化经营需求不断上升，各国日益意识到金融数据跨境流动的必要性。

在允许金融数据出境的同时，绝大多数自贸协定也规定了例外情形。除了 NAFTA 和 KORUS 未明确提出例外情形外，其他自贸协定均规定，成员可出于保护个人数据和隐私等考虑而采取措施限制金融数据跨境流动；

但也都明确相关限制措施不能用于规避成员应尽义务。

值得注意的是，一些自贸协定扩大了例外情形范围。例如，CPTPP 规定，成员还可出于审慎考虑要求金融机构事先获得监管机构的授权，以指定特定企业作为数据接收方。比较而言，RCEP 的例外情形范围最广，允许成员的监管机构出于监管或审慎原因而要求金融服务提供者遵守与数据管理、存储和系统维护、保留境内记录副本相关的法律和规定。由于监管或审慎原因的范围较宽泛，成员在金融部门数据跨境流动问题上的自由裁量权较大。

此外，就过渡期而言，韩国在 KORUS 下、欧越双方在欧越自贸协定下设置了最长两年的过渡期。加拿大在 USMCA 下针对禁止提出数据本地存储要求设置了一年过渡期。

就本地存储要求而言，部分雄心水平更高的自贸协定包含了不得提出金融部门数据必须本地存储的要求。美国主导的 USMCA 等部分高水平自贸协定中，包含了缔约方不得强行要求将金融部门数据存储在本地的规定。根据 USMCA 的规定，只要缔约方的金融监管当局能立即 (immediate)、

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_52788](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_52788)

