

欧盟数字贸易规则话语权建构的双轮驱动： 单边“充分性认定”与双边贸易协定的同频共振^{*}

陈咏梅 纪正坦

摘 要：为了构建欧盟数字贸易的规则话语权，欧盟委员会谋划了双轮驱动路径。一方面，欧盟通过单边“充分性认定”的“白名单”方式保障欧盟数据主体的基本权利和自由。另一方面，欧盟通过双边贸易协定的数据跨境流动与个人数据保护条款促进数据流动，同时引入本地化规则以坚守欧盟数据保护标准。欧盟通过单边“充分性认定”与双边贸易协定的同频共振，加速构建欧盟数字贸易的规则话语权，彰显出欧盟的数字市场硬实力和规则制定软实力。欧盟在数字贸易规则话语权建构方面的路径可以为中国提供有益的经验镜鉴。中国应当塑造具有国际影响力的数字市场，提升中国数字贸易规则的软实力。在应对上，中国则应当增强数字贸易规则的辐射力，推动中国与欧盟数字贸易规则体系的“协同共进”。

关键词：数字贸易； 数据跨境流动； 规则话语权； 充分性认定； 双边贸易协定

作者简介：西南政法大学 国际法学院 教授 重庆 401120

西南政法大学 国际法学院 博士研究生 重庆 401120

中图分类号：D996

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)06—0092—21

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“中国加入 CPTPP 金融服务法律问题研究”(项目批准号:22BFX143)的阶段性成果。

一、问题的提出

数字贸易的法律规制可以被视为一个为全球提供“公共产品”的过程，各国采取不同的规制方式谋求数字经济利益最大化，数据跨境流动因而成为国家或地区争夺数字贸易规则话语权的重要场域。^① 2021年2月，欧盟委员会（以下简称“欧委会”）发布《贸易政策审查——开放、可持续和自信的贸易政策》(Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy)报告，指出数字化转型对欧盟贸易可持续发展的关键作用，将通过内外联合行动输出欧盟理念、实现欧盟战略利益列为欧盟贸易政策的优先事项，拟将欧盟打造为全球数字贸易治理的领先地位。^②

在构建欧盟数字单一市场、发展欧盟数字贸易的目标驱动下，欧盟数字贸易规则话语权的建构循序开展。首先，为了弥补欧盟数字技术的劣势，扩大数字治理规则的优势，欧委会于2020年发布《欧洲数据战略》(A European Strategy for Data)，旨在通过技术主权和规则制定权的双向发力，实现欧盟数字贸易一体化发展，为构建数字贸易规则话语权筑牢内部基础。^③ 其次，作为数字贸易的关键环节，数据跨境流动已成为欧盟借以增强其在数字经济时代话语权的重要规制工具。鉴于此，欧盟在《2030年数字十年政策方案》(Digital Decade Policy Programme 2030)中提出开展广泛合作，通过数据跨境流动规则增强欧盟的理念输出，为全球数字贸易贡献重要一极。^④ 由此观之，欧盟对内打造数字单一市场的凝聚力，对外通过商签数据跨境流动条款输出其规则范式，旨在构建欧盟数字贸易的规则话语权。

为实现加速构建数字贸易规则话语权的愿景，欧盟搭建起单边和双边层面的数字贸易规则话语权建构路径。一方面，欧盟通过单边“充分性认定”的“白名单”方式，保障欧盟数据主体的基本权利和自由；另一方面，欧盟在双边贸易协定中引入数据跨境流动与个人数据保护条款，基于欧盟数据治理理念促进数据自由流动。欧盟旨在通过双轮驱动打造数字贸易规则的“欧洲范式”，以增强其在全球范围内数字贸易规则领域的示范效应和话语权。那么，欧盟具体如何通过双轮驱动路径打造其数字贸易规则的国际话语权？欧盟数字贸易规则话语权的建构经验能为中

^① 彭岳：《数字贸易治理及其规制路径》，载《比较法研究》，2021年第4期，第158-173页，这里第159页。

^② European Commission, “Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, 2021-02-18, p. 15, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期：2025-08-02。

^③ European Commission, “A European Strategy for Data”, 2020-02-19, p. 22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066>, 访问日期：2025-08-01。

^④ European Commission, “Establishing the Digital Decade Policy Programme 2030”, 2022-12-19, Article 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2481>, 访问日期：2025-07-29。

国提升数字贸易规则影响力带来哪些启示?中国可以采取何种因应措施?这将是本文拟回答的问题。

二、欧盟数字贸易规则话语权建构之单边“充分性认定”驱动

欧盟通过“充分性认定”的“白名单”模式保障数据主体的基本权利和自由,在促进数据跨境流动的同时保持对个人数据的高水平保护。该模式将依据欧盟数据保护规则作出“充分性认定”的司法辖区视为“安全目的地”,从而推动欧盟数据在全球多个司法辖区之间流动,不断扩大“充分性认定”在欧盟域外的影响力。

(一) 欧盟“充分性认定”的法律依据

1981年1月28日,欧洲委员会通过了《个人数据自动化处理中的个人保护公约》(Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data,以下简称《108号公约》)。^①该公约第14条的个人数据跨境传输条款为“充分性认定”的制度设计提供了理论基础。根据《108号公约》第14条的规定,如果缔约方向非缔约方的国家或国际组织传输个人数据,需要满足该公约规定的“适当保护水平”条件。^②1995年10月24日,欧洲议会和欧盟理事会通过了《关于个人数据处理保护与自由流动的95/46/EC指令》(Directive 95/46/EC on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of such Data,以下简称《95指令》)。^③根据《95指令》第25条,向第三国转移正在处理或打算在转移后处理的个人数据,必须以该第三国能够满足足够的保护水平为前提。^④2016年5月4日,《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)在欧盟官方公报上正式公布,并于2018年5月25日正式生效。^⑤尽管GDPR取代了《95指令》,但依据《95指令》通过的“充分性

^① Council of Europe, “Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data”, 1981-01-28, <https://rm.coe.int/1680078b37>, 访问日期: 2025-07-10。

^② 参见《108号公约》第14条。

^③ “Official Journal of the European Communities, Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, 1995-11-23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046>, 访问日期: 2025-07-11。

^④ 根据《95指令》第25条第2款的规定,在评估第三国提供的保护水平是否充分时,应特别考虑数据的性质、数据处理的目的和持续时间、输出国和目的地国、第三国现行的一般和部门法律规则,以及在该国遵守的专业规则和安全措施。

^⑤ “Official Journal of the European Union, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)”, 2016-05-04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>, 访问日期: 2025-07-12。

认定”依然有效。^①

根据 GDPR 第 45 条第 1 款的规定,通过欧盟“充分性认定”的第三国、经指定的第三国机构以及经授权的国际组织,将被欧盟列入数据跨境传输的“白名单”。数据传输方可以将欧盟公民的个人数据直接传输至这些“安全目的地”,而不必获取额外授权。^② 为了保证规则的连续性,GDPR 下的“充分性认定”将前述立法的相关规则纳入了考量范围。详言之,加入《108 号公约》的非欧盟国家通常已完善了其国内的数据跨境流动法律规则,在获取“充分性认定”上更值得信任。因此,GDPR 将是否加入《108 号公约》作为评估第三国数据保护水平的重要参考。^③ 例如,乌拉圭、瑞士等国家先后批准了《108 号公约》及其附加议定书,强化了其在数据保护领域的国际承诺,这些国家的数据保护水平获得了欧盟的持续认可。^④

(二) 欧盟“充分性认定”的评估规则

1. “充分性认定”的评估要素

“充分性认定”的目的是确保第三国或国际组织的数据保护水平实质上等同于欧盟的数据保护水平。^⑤ 根据“第 29 条数据保护工作组”(Article 29 Data Protection Working Party,以下简称“WP 29”)发布的“充分性参考”(Adequacy Referential)这一辅助审查“充分性认定”的文件,获得“充分性认定”需要具有可适用的规则内容和高效的执行机制。^⑥ 此外,根据 GDPR 第 45 条第 2 款的规定,在评估第三国或国际组织是否提供“充分的保护”时,欧盟将重点考虑以下因素:第一,第三国或国际组织获取个人数据的具体实施规则,包括个人数据跨境转移的规则,尤其关注是否为数据主体设置了有效的行政和司法救济途径;第二,第三国或国际组织是否设置负责确保和执行数据保护规定的独立监管机构;第三,第三国或有关国际

^① 参见 GDPR 第 45 条第 9 款,该款规定了欧委会根据《95 指令》作出的决定在被其他决定修改、取代或废止之前,应继续有效。

^② 参见 GDPR 第 45 条第 1 款。

^③ 参见 GDPR 序言第 105 段。

^④ European Commission, “On the First Review of the Functioning of the Adequacy Decisions Adopted Pursuant to Article 25(6) of Directive 95/46/EC”, 2024-01-15, p. 13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0007>, 访问日期:2025-07-22。

^⑤ 林海文、刘宏松:《欧盟警务执法数据流动机制研究》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2022年第2期,第106-118页,这里第114页。

^⑥ “第 29 条数据保护工作组(WP 29)”是根据《95 指令》第 29 条设立的与数据保护相关的独立机构。在 GDPR 出台后(2016 年 4 月)至正式生效(2018 年 5 月 25 日)前的“缓冲期”,欧洲数据保护委员会(European Data Protection Board,即“WP 29”的继任者)尚未正式设立,“WP 29”依然负责处理个人数据保护相关的问题。“WP 29”发布的“充分性参考”是对其先前发布的一份工作文件中关于向第三国或国际组织转移个人数据提供适当保护水平的内容,根据 GDPR 的规则和欧盟法院对“Schrems I 案”的判例进行的更新和调整。参见 Article 29 Data Protection Working Party, “Adequacy Referential”, 2018-02-16, p. 2, <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/614108/en>, 访问日期:2025-07-05。

组织作出的国际承诺。^①由此可见,为了确保第三国或国际组织的数据保护水平“实质等同”于欧盟标准,“充分性认定”的评估内容应当涵盖个人数据保护的实体性规则,以及第三国或国际组织在监督和救济方面的程序性规则。在欧洲数据保护委员会(European Data Protection Board,EDPB)继承了WP 29的职责后,为有效履行其指导并监督成员国执行欧盟数据保护规定的职能,EDPB发布了众多关于数据保护规则适用的指南,并吸纳了其前身WP 29所制定的相关规则。

2. “充分性认定”的持续监测

根据GDPR第45条第3款的规定,欧委会在对第三方的数据保护水平作出评估之后,将正式认定第三国、经指定的第三国机构以及经授权的国际组织具有充分的数据保护水平,并至少每四年进行一次审查,持续跟踪第三国或国际组织的动态数据保护水平。^②当第三国或国际组织的数据保护水平变化时,欧委会应与第三国或国际组织进行磋商,以期纠正第三国或国际组织的行为。^③在重新评估后,欧委会应在欧盟官方公报及其网站上及时公布和更新“白名单”。由此可见,“充分性认定”下的“白名单”并非一成不变,欧委会十分重视第三国或国际组织对欧盟数据提供的持续高水平保护。

此外,欧委会将根据第三国或国际组织的具体情况调整审查周期,并且,第三国或国际组织的数据保护法律规则变化也可能触发提前审查。根据GDPR第45条第4款的规定,这种动态监测适用于依据《95指令》通过的现存“充分性认定”,欧委会将持续监测第三国和国际组织实施的可能会影响“充分性认定”的任何措施。^④欧委会持续监测的重点在于审查已通过“充分性认定”的第三国或国际组织在数据保护规则方面的变动,以确保“充分性认定”在新规则下的稳定性。2024年1月15日,欧委会发布了依据《95指令》获得“充分性认定”的11个国家或地区的第一次审查报告。^⑤为了持续符合欧盟“充分性认定”的条件,接受审查的国家和地区完善了其国内数据保护规则、对其数据保护规则进行了阐释和说明,或与欧盟商榷了额外的保障措施。^⑥另外,欧盟对以国家安全为目的的执法规则进行了重

① 参见GDPR第45条第2款。

② 参见GDPR第45条第3款。

③ 根据GDPR第45条第5款的规定,如果审查之后的信息显示,第三国或国际组织不再具有适当的保护水平,欧委会在必要时有权废除、修改或暂停现有的“充分性认定”。

④ 参见GDPR第45条第4款。

⑤ European Commission, “On the First Review of the Functioning of the Adequacy Decisions Adopted Pursuant to Article 25(6) of Directive 95/46/EC”, p. 7.

⑥ 例如,以色列政府引入了额外的敏感数据保护措施,以加强对从欧洲经济区转移的个人数据的保护。新措施尤其在数据准确性和数据保留方面创造了新的义务,强化了获取信息和删除的权利,并引入了额外类别的要求。

点审查,并适当考虑了这些国家或地区作出的国际承诺。经过审查后,欧委会认为“充分性认定”已经成为欧盟发展数字贸易的战略组成部分,接受审查的11个国家或地区的数据保护规则逐渐与欧盟数据法律框架趋同,从而为深化欧盟对外数字贸易合作奠定了基础。^①

(三)“充分性认定”的效果:提振欧盟数字贸易规则话语权

1.“充分性认定”审查中对“外部因素”的利益考量

欧委会认为,在评估应与哪些第三国进行充分性谈判时,可以适当考虑数据保护水平之外的其他因素,即所谓的“外部因素”,具体包括:第一,欧盟与第三国实际或潜在的商业合作关系程度,是否存在或有无正在谈判的自由贸易协定;第二,当第三国与欧盟地理或文化存在关联时,个人数据从欧盟流向第三国的便利程度;第三,第三国在数据保护领域能否对周围其他国家发挥模范作用;第四,欧盟与有关第三国的政治关系,尤其是在共同目标方面的相似度。^②在《95指令》框架下,安道尔、阿根廷等11个国家和地区获得了欧盟的“充分性认定”;在GDPR框架下,欧盟又通过了对日本、韩国、英国的“充分性认定”。^③

从获得“充分性认定”的国家和地区可知,上述“外部因素”在一定程度上发挥了作用。详言之,欧盟“白名单”上的成员可以划分为以下几类:一是与欧盟成员国关系密切的国家或地区(如英国、瑞士、法罗群岛等);二是欧盟重要的贸易伙伴(如日本、韩国、加拿大等);三是在制定本地区数据保护法方面发挥模范作用的国家(如新西兰、乌拉圭等)。此外,作为前欧盟成员国,英国的数据保护规则与欧盟的十分相似。为了保持与英国的密切合作,为欧洲跨海峡企业的数据传输提供确定性的法律框架,欧盟基于GDPR和《个人刑事数据流动的执法指令》(Law Enforcement Directive,LED)授予了英国“充分性认定”。^④而加拿大、日本等国家作为欧盟重要的贸易伙伴,具有与欧盟开展数字贸易合作的基础,在获得“充分性认定”上阻力较小。由此可见,欧盟在确定第三国或国际组织的数据保护制度是否充分时,

^① 韩国、日本、美国在GDPR生效后通过了欧盟的“充分性认定”,因此未被纳入此次审查范围。

^② European Commission, “Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World”, 2017-10-01, p. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0007>, 访问日期:2025-08-01。

^③ European Commission, “Adequacy Decisions. How the EU Determines If A Non-EU Country Has An Adequate Level of Data Protection”, 2024-06-21, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en, 访问日期:2025-07-21。

^④ Official Journal of the European Union, “The Adequate Protection of Personal Data by the United Kingdom”, 2022-12-01, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0262>, 访问日期:2025-07-20。

可能考虑政治、经济等因素。^①概言之,欧盟在一定程度上通过考量“外部因素”审查第三国或国际组织的数据保护水平,选择与其理念趋同及数字贸易规则相近的司法管辖区,以减少“充分性认定”实施的阻力,保障欧盟数字贸易规则话语权的稳定输出。

2. “充分性认定”对大西洋两岸数据跨境流动的有力规制

在 Schrems II 案中,欧盟法院认为,美国的外国情报监控制度将执法与国家安全置于欧盟公民数据保护原则之上,未能赋予欧盟公民有效的行政或司法救济,不满足欧盟要求的“实质等同”标准,由此裁定欧美间签订的《隐私盾协定》(Privacy Shield Framework)无效。^②为了维持大西洋两岸的数据跨境流动的稳定性,两岸企业采取了成本更高的标准合同条款作为一种临时的替代机制。《隐私盾协定》失效后,为了促进大西洋两岸的数据跨境传输,2023年7月10日,欧委会通过了《欧盟-美国数据隐私框架的充分性认定》(Adequacy Decision on the EU-US Data Privacy Framework,以下简称《欧美数据隐私框架》),允许向经《欧美数据隐私框架》认证的美国商业组织传输欧盟个人数据,再次为两岸的数据跨境流动提供了可预测的法律框架。^③2024年10月9日,欧委会发布关于《欧美数据隐私框架》的第一次审查报告。根据该报告,欧委会认为美国在数据立法和监管方面已有改进,但仍需要对该框架在实践中运行的有效性开展持续监测。^④

《欧美数据隐私框架》强化了个人数据权的保护,防止了美国监控制度对欧盟数据的非法滥用,提升了救济机制的有效性和独立性。^⑤尽管如此,在欧盟数据保护的严苛标准下,这些改进能否在实践中有效保护欧盟公民的基本权利和自由,仍引发了广泛质疑。有学者认为这些改观流于形式,美国国家安全的合法目标具有

^① Christopher Kuner, *Transborder Data Flows and Data Privacy Law*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 131.

^② CJEU, *Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited and Maximilian Schrems*, (C-311/18), para. 168.

^③ European Commission, “Pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the Adequate Level of Protection of Personal Data under the EU-US Data Privacy Framework”, 2023-07-10, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1795>, 访问日期: 2025-07-28.

^④ European Commission, “On the first Periodic Review of the Functioning of the Adequacy Decision on the EU-US Data Privacy Framework”, 2024-10-09, p. 21, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0451>, 访问日期: 2025-08-01.

^⑤ 《欧美数据隐私框架》针对 Schrems II 案的核心争议作出了改进。一方面,在情报活动收集范围上,《欧美数据隐私框架》对美国国家安全的合法目的进行了限缩,并要求情报活动具有必要性和比例性,限制大规模收集数据。另一方面,在救济机制的完善上,美国设立了由公民自由保护官(Civil Liberty Protection Officer, CLPO)和数据保护审查法庭(Data Protection Review Court, DPRC)组成的双层救济机制,通过明确 CLPO 的权责范围和 DPRC 审判员的选任机制,提高了救济方案的独立性。

较大解释空间,欧盟数据主体难以获得“诉讼资格”,可行的救济机制因隶属于行政机关而缺乏实质独立性。^①不可否认,在与美国的数字贸易规则博弈中,欧盟的确使美国作出了妥协和让步。欧盟高标准的数据保护规则产生了极大影响力,通过跨国数字企业的数据流动,较为成功地实现了欧盟数字贸易范式的全球推广。

3. “充分性认定”下“实质等同”标准的规范效果

根据 GDPR 序言第 101 条的规定,将个人数据传输到欧盟以外的国家或国际组织,有利于欧盟扩大数字贸易合作,但在传输过程中不应减损 GDPR 下的个人数据保护水平。^②因此,“充分性认定”要求欧盟成员国以外的数据接收方提供与欧盟“实质等同”的数据保护措施,由此在实践中产生了规范效果。

在 Schrems I 案中,欧盟法院首次引入了“实质等同”标准。欧盟法院指出,“充分的保护水平”可以被理解为要求第三国事实上根据其国内法或国际承诺,确保对欧盟公民基本权利和自由的保护达到相应水平。这种保护水平基本上相当于基于《欧盟基本权利宪章》解读的《95 指令》在欧盟内所保证的水平。即使第三国或国际组织为保护个人数据而采取的方法可能与欧盟不完全一致,这些手段也必须在实践中被证明是有效的。^③在 GDPR 的规则框架下,欧盟法院在 Schrems II 案中对“实质等同”标准进行了提炼:在以执法和保障国家安全为目的的数据处理中,第三国或国际组织应确保数据获取具有必要性和相称性,并且为数据主体提供有效和可强制执行的救济措施。^④由此可见,“实质等同”的核心在于,当第三国或国际组织基于合法目的而必须处理数据时,其行为仍应对欧盟数据主体的基本权利和自由实施保护,并为欧盟数据主体提供有效的救济途径。

毫无疑问,在“实质等同”标准下,数据保护水平较低的数据接收者在与欧盟企业开展业务时将承担更重的合规成本。即便如此,随着数据跨境流动成为欧盟数字贸易的关键事项,“充分性认定”的重要性将不断上升。欧盟通过“实质等同”标准检验数据接收方,以实现数据有序流动与高标准数据保护的融合,从而彰显欧盟保障数据主体基本权利和自由的数字贸易核心追求。

三、欧盟数字贸易规则话语权建构之双边贸易协定驱动

“充分性认定”不是终点,而是促进欧盟与贸易伙伴开展更广泛数字贸易合作

^① 单文华、邓娜:《从“数据隐私框架”看欧美数据跨境流动的规则博弈》,载《太平洋学报》,2024 年第 1 期,第 44 - 56 页,这里第 49 页。

^② 参见 GDPR 序言第 101 段。

^③ CJEU, Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, (C-362/14), paras. 73 - 76.

^④ CJEU, Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited and Maximilian Schrems, (C-311/18), paras. 173 - 189.

的起点。鉴于此,欧盟为了获取数据跨境流动带来的红利,在双边贸易协定中纳入并完善数据跨境流动与个人数据保护的“横向条款”,以减少数据流动的壁垒,同时在规则设计中保障欧盟数据主体的基本权利和自由不被减损。^①下文将分别对欧盟双边贸易协定中数据跨境流动与个人数据保护两类“横向条款”展开论述,同时探讨贯穿于两类横向条款的本地化规则。

(一) 欧盟双边贸易协定对数据跨境流动“横向条款”的循序纳入

1. 对数据跨境流动“横向条款”的利益考量

由于缺少成熟的多边规制理念,多边数字贸易规则进展缓慢。虽然世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)电子商务联合声明倡议(Joint Statement Initiative,以下简称“WTO电子商务JSI”)已正式达成,但遗憾的是,数据跨境流动议题并未被纳入该倡议的稳定文本中。^②因此,包括欧盟在内的WTO成员致力于推动双边数字贸易合作,促进各方在数据跨境流动问题上达成共识。然而,由于欧盟在对外贸易交往中将保护个人数据权利作为谈判底线,在欧盟早期的贸易协定中未明确设置数据跨境流动条款。^③甚或,欧盟在对外开展数字贸易谈判时宣称,欧盟不应作出任何与其数据保护规则不兼容的国际贸易承诺,欧盟数据保护规则和贸易谈判事项可以相互补充,但必须遵循不同轨道。^④由此可见,保护欧盟数据主体的基本权利和自由成为欧盟在数字贸易谈判中“不容妥协”的事项。

鉴于此,前述的“充分性认定”逐渐成为欧盟对外搭建数字贸易合作桥梁的替代途径。欧盟通过“充分性认定”奠定了对外开展数字贸易谈判的互信基础,促进了第三国或国际组织与欧盟数据保护水平趋同,在一定程度上带来了数据自由流动产生的经济效益。然而,“充分性认定”的授权范围十分有限,并将保障欧盟数据

^① “横向条款”(Horizontal Provisions)可以理解为具有示范效应的“标准条款”,适用于欧盟与第三国签订的各种有关数字贸易的协定。为了确保在贸易谈判中欧盟的数据保护水平不被减损,欧委会分别设计了数据跨境流动与个人数据保护两类“横向条款”,并在相关贸易协定谈判中将其纳入协定文本。参见 European Commission, “Horizontal Provisions for Cross-border Data Flows and for Personal Data Protection (in EU Trade and Investment Agreements)”, 2018-05-18, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/627665/en>, 访问日期: 2025-07-18。

^② WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce”, 2024-07-26, p. 1, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/ECOM/87.pdf&Open=True>, 访问日期: 2025-08-05。

^③ 例如,《欧盟-韩国自由贸易协定》(EU-Korea Free Trade Agreement)的电子商务章节缺少数据跨境流动的具体承诺,仅在第7.48条第2款规定“电子商务的发展应当满足数据保护的国际标准”。

^④ European Data Protection Supervisor, “Opinion on the Conclusion of the EU and UK Trade Agreement and the EU and UK Exchange of Classified Information Agreement”, 2021-02-22, para. 14, https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-02/2021_02_22_opinion_eu_uk_tca_en.pdf, 访问日期: 2025-07-19。

主体的基本权利和自由的理念置于贸易自由化理念之上,这使得欧盟无法充分享有数字经济时代的红利。因此,欧盟需要通过更加自由的贸易协定释放数据跨境流动的乘数效应,进而扩大欧盟数据保护规则的全球示范效应。为此,欧盟在双边贸易协定中逐步纳入数据跨境流动的“横向条款”,并在不同的双边贸易协定的规则设计中日益完善此类条款的内容。^①

2. 《欧盟-日本经济伙伴关系协定》中数据跨境流动“横向条款”的全面达成

2018年7月,欧日双方签署《欧盟-日本经济伙伴关系协定》(Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership,以下简称《欧日经济协定》)。虽然该协定第8.81条首次提及了数据跨境流动条款,但自2018年5月欧委会公布数据跨境流动的“横向条款”以来,欧盟未曾在贸易协定中纳入过该“横向条款”。由于欧盟在通过贸易协定开放数据自由流动上持谨慎立场,《欧日经济协定》第8.81条只规定了“双方于协议生效后三年内再次评估纳入数据跨境流动条款的必要性”的审查事项。^②2019年1月,欧盟通过了日本的“充分性认定”,个人数据不必获取额外的授权即可自由传输至日本。此时,在具体的数据跨境流动条款未被纳入《欧日经济协定》之前,双方的数据在“充分性认定”搭建的桥梁上实现传输。

为了最大限度释放数字经济的红利,欧日双方意识到大批量转移数据需要依靠更宽松的监管政策,而将数据跨境流动的“横向条款”纳入贸易协定是最佳方案。鉴于此,双方于2023年10月28日对在《欧日经济协定》中纳入数据跨境流动条款的事项达成协议,该协议最终于2024年7月1日正式生效。^③该协议将为欧盟和日本之间的数据流动提供更大的法律确定性,防止二者之间的数据流动受到不合理的数据本地化阻碍,促进可信任的数据自由流动(Data Free Flow with Trust)。该协议将确保欧盟的数据保护规则得到第三国的充分尊重,同时通过数据的自由流动促进欧盟数字贸易的发展。

(二) 欧盟双边贸易协定对个人数据保护“横向条款”的渐次引入

1. 《欧盟-英国贸易与合作协定》对个人数据保护“横向条款”的特殊考量

2021年4月30日,在英国脱欧之后,欧盟与英国达成的《欧盟-英国贸易与合作协定》(EU-UK Trade and Cooperation Agreement,以下简称《贸易与合作协定》)

^① European Commission, “Horizontal Provisions for Cross-border Data Flows and for Personal Data Protection (in EU Trade and Investment Agreements)”, Article A.

^② 参见《欧日经济协定》第8.81条。

^③ European Commission, “EU-Japan Deal on Data Flows Enters into Force”, 2024-07-01, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-japan-deal-data-flows-enters-force-2024-07-01_en?prefLang=hr, 访问日期:2025-07-21。

正式生效,推动了双边数据跨境流动框架的成型。^①然而,不同于欧委会公布的个人数据保护的“横向条款”,《贸易与合作协定》正文第202条的个人数据保护条款浸透着特殊利益考量。^②首先,《贸易与合作协定》正文第202条第1款未将数据保护权利表述为一项基本权利,只是规定了个人有权保护其数据。^③其次,对于欧委会公布的个人数据保护“横向条款”的“完整表述”^④,《贸易与合作协定》在正文第202条第2款删除了该“横向条款”中“其认为”(it deems)的修饰语,限缩了缔约方的解释空间。^⑤此外,《贸易与合作协定》将《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade,以下简称“GATT 1994”)第20条的“一般例外”纳入该协定。^⑥然而,《贸易与合作协定》正文第202条第2款并未将个人数据保护“横向条款”中“本协定的任何内容均不影响缔约方采取保护措施以保护个人数据”这一重要内容纳入其中。由于缺少此规定,当《贸易与合作协定》的缔约方之间产生数字贸易争端时,受挑战方需要适用通过《贸易与合作协定》纳入的GATT 1994第20条“一般例外”规则,即需通过必要性测试来证明其保护个人数据措施的合理性。

由此可见,《贸易与合作协定》有关个人数据保护的相关规则降低了欧盟援引个人数据保护规则的任意性,一定程度上限制了欧盟数据保护措施的实施。然而,欧盟与英国在数据保护领域具有深厚的历史渊源,且欧盟授予了英国“充分性认定”,这是欧盟在与其他贸易伙伴设计规则时需要考量的不同因素。鉴于此,欧洲数据保护监督机构(European Data Protection Supervisor,EDPS)认为,《贸易与合作协定》的个人数据保护规则属于一种特殊情况,此种情况不应为欧盟与其他缔约方签订的贸易协定开启先例。^⑦由于英国不再是欧盟成员国,欧委会提出应当对英国的数据保护水平开展持续监测,并将在2025年对是否继续授予英国“充分性认定”进行全面审查。^⑧目前,该审查结果尚待观察。

① European Commission, “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement”, 2021-04-30, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en, 访问日期:2025-07-23。

② European Commission, “Horizontal Provisions for Cross-border Data Flows and for Personal Data Protection (in EU Trade and Investment Agreements)”, Article B.

③ 参见《贸易与合作协定》第202条第1款。

④ 个人数据保护“横向条款”的完整表述为“各缔约方可采取并维持‘其认为’适当的保障措施,以确保个人数据得到保护,包括适用于个人数据跨境转移中的保障措施”。

⑤ 参见《贸易与合作协定》第202条第2款。

⑥ 参见《贸易与合作协定》第412条。

⑦ European Data Protection Supervisor, “Opinion on the Conclusion of the EU and UK Trade Agreement and the EU and UK Exchange of Classified Information Agreement”, p. 4.

⑧ Official Journal of the European Union, “The Adequate Protection of Personal Data by the United Kingdom”, 2022-12-01, p. 9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0262>, 访问日期:2025-07-20。

2. “数字伙伴关系”对个人数据保护“横向条款”的完整引入

2021年9月,欧盟在“印太合作战略”(EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)中提出要与主要贸易伙伴发展“数字伙伴关系”,并将体现双方共同规制理念、但不具有法律约束力的数字贸易规制原则作为合作基础。^①在此推动下,制定具有约束力的数字贸易规则的呼声在欧盟内部越发高涨。鉴于此,欧盟与新加坡和韩国启动了数字贸易协定谈判,并于2025年5月7日率先与新加坡签署了数字贸易协定。^②为了顺利与两国缔结数字贸易协定,欧盟在与两国签订的“数字伙伴关系”中,提出将基于现有的“充分性认定”进一步探讨数据跨境流动的规则设计,确保跨境数据流动符合欧盟的数据保护规则和其他公共政策目标。

从欧盟公布的数字贸易协定谈判文本来看,相较于欧盟与英国签订的《贸易与合作协定》正文第202条的个人数据保护条款,欧盟在针对新加坡和韩国拟定的数字贸易协定谈判文本中对个人数据保护条款的内容进行了调整:第一,强调“保护个人数据是一项基本权利”,以符合欧盟保障数据主体基本权利和自由的理念;第二,在各方可采取并维持适当的保障措施上,增加“其认为”(it deems)的修饰语,以扩大欧盟的自由解释权;第三,将“本协议的任何内容均不影响双方各自保护个人数据”的表述纳入协议,使欧盟在适用GATT 1994第20条“一般例外”时更易于通过相关必要性测试。^③由此可见,在《贸易与合作协定》的特殊情况之外,欧盟坚持将个人数据保护“横向条款”的完整规则纳入其贸易协定的谈判文本中,以确保欧盟数据保护规则的效力不被减损,夯实欧盟在数字贸易规则制定中的话语权。

(三) 贯穿数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”的本地化规则

为减少数据自由流动的壁垒,欧盟在“横向条款”中设置了禁止数据本地化的规定。同时,基于欧盟保障数据主体基本权利和自由的坚定立场,欧盟在“横向条款”的规则设计中以例外的方式保留了特定条件下的数据本地化规则,并将其贯穿于数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”的具体规则中,以减少数据自由流动对欧盟数据保护水平的冲击。下文将对纳入欧盟数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”的欧盟双边贸易协定的本地化规则展开探讨。

^① European Commission, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, 2021-09-16, p. 10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0024>, 访问日期:2025-08-02。

^② European Commission, “EU and Singapore sign landmark digital trade agreement”, 2025-05-07, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1152, 访问日期:2025-07-25。

^③ European Commission, “Agreement on digital trade Between the European Union and the Republic of Singapore”, 2024-08-01, Article 6, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/66ccfa9f-e239-4893-8e12-64f8ff1d1221/details?download=true>, 访问日期:2025-08-05。

1. 《贸易与合作协定》数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”的本地化规则

根据《贸易与合作协定》正文第201条的规定,各方必须承诺确保数据跨境流动,以促进数字经济贸易便利化,且不得采取数据本地化等限制措施。^① 尽管如此,《贸易与合作协定》在禁止数据本地化上仍设置了例外规则,该例外允许缔约方在提供“普遍适用条件的传输工具”时可以采取数据本地化措施。^② 具言之,根据《贸易与合作协定》正文第202条第2款的规定,只要缔约方的国内法律提供了在“普遍适用条件”下跨境传输数据的工具,缔约方便可以采取或维持保护个人数据的措施,包括在数据跨境传输方面的限制措施。^③ 此规定可以被理解为《贸易与合作协定》允许欧盟在提供符合“普遍适用条件的传输工具”时,采取或维持包括数据本地化在内的措施,以确保其数据保护水平。^④ 由此可见,尽管《贸易与合作协定》未能纳入欧委会公布的两种“横向条款”的完整内容,且相较于其他双边贸易协定,其对欧盟在个人数据保护上的权限有所限制,但该协定设置的例外规则仍体现出对欧盟保障数据主体基本权利和自由的数字贸易理念的尊重。

2. 《欧日经济协定》数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”的本地化规则

在《贸易与合作协定》禁止采取的限制措施类型之外,《欧日经济协定》新增了两类禁止缔约方采取的限制性措施:第一,阻止将信息转移到另一方境内;第二,将信息转移到另一方境内前需获得批准。^⑤ 由此可见,《欧日经济协定》在禁止数据本地化、减少数字保护主义上更为严格,在数据跨境的自由流动上更进一步。然而,由于保障欧盟数据主体的基本权利和自由是欧盟不愿妥协的事项,除了贸易协定固有的“一般例外”和“安全例外”,《欧日经济协定》还设置了符合欧盟数据保护理念的例外规则,从而为欧盟采取数据保护措施预留了政策空间。

首先,虽然《欧日经济协定》禁止缔约方采取“阻止将信息转移到另一方境内”的限制措施,但该协定允许一方以保护个人数据为由,对特定传输工具的使用或特

① 这些禁止采取的限制措施包括:(1)要求使用该方领土内的计算设施或网络处理数据,包括强制要求使用该方领土内经认证或批准的计算设施或网络;(2)要求数据在该缔约方境内进行本地化存储或处理;(3)不允许在另一方境内储存或处理数据;(4)根据双方领土内的计算设施或网络的使用情况或双方领土内的本地化要求进行数据的跨境转移。

② 根据《贸易与合作协定》第202条第2款的脚注,“普遍适用条件”指的是传输工具具有客观性,能够横向适用于不特定的数字贸易经营者,并可以涵盖各种情况和案例。

③ 参见《贸易与合作协定》第202条第2款。

④ 根据GDPR第5章“个人数据跨境传输”的规定,欧盟提供“适当保护”的数据跨境传输工具包括公共当局之间的协议或安排、有约束力的公司规则、标准合同条款、经批准的行为准则、经批准的认证机制。这些工具符合“普遍适用条件”的客观性和横向适用性,可以被视作属于“普遍适用条件的传输工具”。

⑤ 参见《欧日经济协定》第8.81条第2款。

定数据的跨境传输进行审批。^①在此规定下,欧盟可以以保护个人数据为由,要求缔约方提供 GDPR 中具有“适当保护”的数据跨境传输工具,以符合欧盟的数据保护水平。其次,该协定设置了“合法公共政策目标”例外,只要该目标没有被“滥用”^②,欧盟便可援引该例外证明其保护个人数据的本地化措施具有合法性。^③对于此规定,欧盟可以基于数字技术的演进特征,将“保障欧盟数据主体的基本权利和自由”解释为“合法公共政策目标”,而保障欧盟数据主体的基本权利和自由作为欧盟对外开展数字贸易的核心理念,在实践中通常难以被认定为滥用“合法公共政策目标”。最后,与《贸易与合作协定》的规则类似,《欧日经济协定》在第 8.81 条同样设置了提供“普遍适用条件的传输工具”的例外规则,并且在随后的第 8.82 条明确了保护个人数据的高标准规则对数字经济发展的作用,增加了“缔约方有权根据各自的措施确定个人数据保护的适当水平”这一规定,从而为欧盟采取数据保护措施提供了理论依据。^④

3. “横向条款”本地化规则对欧盟数字贸易规则话语权的提质增效

在贸易协定中纳入数据跨境流动与个人数据保护的“横向条款”可以平衡数据流动与数据保护,在减少各方数字贸易保护主义的同时,确保贸易协定不会对《欧盟基本权利宪章》赋予的欧盟公民基本权利和自由造成损害。^⑤欧盟通过在双边贸易协定的数据跨境流动与个人数据保护的“横向条款”中设计“有限度”的禁止数据本地化规则,通过例外条款为欧盟采取本地化措施争取规则空间。整体观之,欧盟在规则设计中兼顾高标准的数据保护和高质量的数字贸易发展。其一,在双边贸易协定的数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”中引入禁止数据本地化规则,防止贸易伙伴以不合理的方式限制欧盟数据跨境的自由流动,确保欧盟数字贸易的高质量发展。其二,出于保障欧盟数据主体基本权利和自由的坚定立场,欧盟同时在此类“横向条款”中引入符合其数据保护标准的例外规则,以降低数据跨境流动对欧盟核心追求的潜在负面影响。

四、欧盟数字贸易规则话语权建构的同频共振:数字市场与规则设计的双重启示

欧盟构造了以《欧盟基本权利宪章》为基础、以 GDPR 为核心的数据保护法律体系,形成了以单边“充分性认定”和双边贸易协定同频共振的数字贸易话语权建

^① 参见《欧日经济协定》第 8.81 条第 2 款。

^② 即不构成任意或不合理地歧视或变相贸易限制,并且没有施加超过实现目标之必要程度。

^③ 参见《欧日经济协定》第 8.81 条第 3 款。

^④ 参见《欧日经济协定》第 8.81 条、第 8.82 条。

^⑤ European Data Protection Supervisor, “Opinion on the Conclusion of the EU and UK Trade Agreement and the EU and UK Exchange of Classified Information Agreement”, para. 15.

构路径。整体观之,欧盟数字贸易规则话语权的建构路径体现了数字市场与规则设计的双重启示:一方面,欧盟通过数字市场规模的硬实力筑牢数字贸易规则话语权根基;另一方面,欧盟通过数字贸易规则的软实力加速数字贸易规则话语权构建。

(一) 数字市场规模的硬实力筑牢话语权根基

欧盟庞大数字市场形成的硬实力筑牢了构建数字贸易规则话语权的根基。在欧盟内部,欧盟要求在欧开展经营活动的第三国数字企业遵守欧盟数据保护规则。由于欧盟拥有世界级的数字市场,有意在欧盟开展业务的企业往往不愿为了寻求更宽松的监管环境而放弃欧盟数字市场,从而使欧盟数字市场的硬实力得以有效发挥。不愿割舍欧盟庞大数字市场的第三国数字企业,要么按照“充分性认定”等传输工具,要么按照欧盟贸易协定中的数据流动与个人数据保护条款传输数据,皆践行着欧盟的数字贸易规则。

在欧盟强大的数字市场规模驱动下,为扎根欧盟市场,第三国数字企业通常在付出合规成本后,积极游说本国立法机构在数字贸易规则制定标准上向欧盟靠拢,而欧盟据此助推各国与欧盟形成监管趋同。由此,欧盟内部的监管规则即可跨越欧盟边界产生外溢效应。在此过程中,欧盟利用跨国数字企业的传导力量,通过“布鲁塞尔效应”将内部监管规则外部化,将欧盟监管模式在全球推广。可见,欧盟在行使全球性监管权力时只需规范其内部市场,其市场力量和跨国数字企业的商业激励决定了剩下的一切。^① 此时,欧盟似乎只在行使内部监管权,并未主动要求外国主权国家采取措施。欧盟的行为也很难被证明违反WTO的非歧视原则,因为欧盟本土数字企业也需遵守与第三国数字企业同样的规则。最终,第三国数字企业通常自愿或非自愿地承受欧盟法规的力量,而对于第三国立法机构而言,对标欧盟监管标准亦成为权宜之计。鉴于此,不少国家争相效仿欧盟数据保护规则,将“欧洲标准”视为“黄金法则”,由此减少了欧盟在第三国发挥“布鲁塞尔效应”时在立法层面遇到的阻力。而欧盟在与第三国企业交涉中遇到的阻碍,远小于欧盟与主权国家直接开展数字贸易谈判时,要求第三国制定与欧盟趋同规则面临的阻碍。因此,当第三国立法机构积极追随欧盟数据保护标准时,欧盟的“布鲁塞尔效应”就会转化为法律上的“布鲁塞尔效应”,通过跨国数字企业的渗透力将欧盟规则演化为全球示范规则。^② 由此可见,欧盟凭借庞大数字市场规模形成的硬实力,筑牢了其在数字贸易规则话语权建构中的根基。

^① Anu Bradford, “The Brussels Effect”, *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, No. 1, 2012, pp. 1-68, here p. 65.

^② 同上, p. 6.

（二）数字贸易规则的软实力加速话语权构建

欧盟在数字贸易规则设计中兼顾便利性与安全性的做法，体现了其在规则制定上的软实力，进而加速了其数字贸易规则话语权的构建。欧盟数字贸易规则既反映了欧盟成员国共同的经济利益需求，也蕴含着欧盟层面的政治利益诉求。然而，其他国家通常难以就政治利益与欧盟达成一致，多边层面的政治协调难度较大。此外，多边规则的执行难度和成本较高，而数字市场驱动下的单边和双边措施尽量避免了与不愿加入多边规则的国家陷入旷日持久的谈判。鉴于此，欧盟始终将保障数据主体基本权利和自由作为其数字贸易理念，在数字贸易谈判中纳入兼具便利性与安全性的规则。第三国为了维持与欧盟的贸易关系而接受欧盟的规则设计理念，从而间接强化了欧盟数字贸易规则的软实力。

欧盟利用其数字贸易规则的软实力加速了数字贸易规则话语权的建构。欧盟兼顾便利性与安全性的数字贸易规则设计理念，不仅体现在前述欧盟与英国签订的《贸易与合作协定》、与日本签订的《欧日经济协定》中，欧盟还将该规则设计理念推广至多边层面。其中，欧盟参与制定的 WTO 电子商务 JSI 相关条款便体现出欧盟数字贸易规则兼顾便利性与安全性的设计理念。在具体规则设计上，WTO 电子商务 JSI 与《欧日经济协定》等欧式协定的规则具有相似性。例如，WTO 电子商务 JSI 第 16 条要求 WTO 各成员公布其为电子商务用户提供的关于自然人如何寻求救济以及企业如何遵守保护个人数据法律规定的指导信息。^①《欧日经济协定》第 8.82 条同样要求缔约方向数字贸易用户发布有关个人数据被侵害时如何寻求救济以及企业如何遵守保护个人数据的法律指南等信息。^②又如，与《欧日经济协定》的规则类似，WTO 电子商务 JSI 也设置了提供“普遍适用条件”下传输工具的例外规则，该制度设计亦流露出欧盟兼顾便利性与安全性的理念。^③由此可见，欧盟通过在双边贸易协定中纳入数据跨境流动与个人数据保护“横向条款”来输出欧盟标准，并将兼顾便利性与安全性的数字贸易规则设计理念延伸至欧盟与缔约方签订的其他贸易协定中，甚至体现在 WTO 的多边规则中，通过发挥欧盟数字贸易规则的软实力，加速构建其数字贸易规则话语权。

整体观之，欧盟利用数字市场与规则设计的双向联动，通过单边“充分性认定”与双边贸易协定的二元路径驱动，持续发挥欧盟数字贸易规则的“布鲁塞尔效应”，对全球数字监管产生了重要影响。在单边和双边数字贸易规则的同频共振下，欧

^① WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce”, Article 16.

^② 参见《欧日经济协定》第 8.82 条。

^③ 同注^①, Article 25.

盟不断拓展数字贸易的“朋友圈”，欧盟的数字贸易理念也正从单边规则扩展至双边规则，并影响着多边规则的制定。

五、欧盟数字贸易规则话语权建构的经验镜鉴与中国应对

欧盟数字贸易规则话语权的建构路径可以为中国提供经验镜鉴，同时，如何应对欧盟数字贸易规则话语权的扩张是中国稳步扩大“制度型开放”面临的重要挑战。鉴于此，一方面，中国应当塑造具有国际影响力的数字市场，提升中国数字贸易规则的软实力；另一方面，中国应当增强数字贸易规则的辐射力，推动中国与欧盟数字贸易规则体系的“协同共进”。

（一）欧盟数字贸易规则话语权建构的经验镜鉴

1. 塑造具有国际影响力的中国数字市场

从欧盟的实践经验来看，欧盟不断培育和扩大数字市场规模，欧盟数字市场规模的硬实力为其数字贸易规则话语权的建构奠定了坚实基础。然而，相较于中国和美国，欧盟本土数字企业的数量在全球市场的占比并不突出，但欧盟凭借庞大数字市场规模的优势，吸引了全球大型数字企业在欧盟市场扎根壮大，增强了这些企业对欧盟用户的依赖。在此过程中，当第三国数字企业进入欧盟市场的收益大于其合规调整的成本时，其遵守欧盟标准的积极性就会增强。在欧盟内部数字市场力量转化为对外数字贸易规则谈判影响力的进程中，欧盟以市场激励的方式促使市场参与者遵守欧盟规则，最终影响外国立法机构在制定数字贸易规则时的取舍。由此可见，庞大的数字市场规模形成的硬实力是提升数字贸易规则话语权的关键因素。随着中国数字贸易总量的不断壮大，中国的数字市场日益受到全球重视。为了提升中国数字贸易规则的国际影响力，中国应当通过以下举措塑造具有国际影响力的数字市场，打造全球数字市场新高地。

首先，庞大数字市场的平稳运行离不开完善的数字基础设施。鉴于此，中国应当加大数字基础设施建设的资金投入，布局云计算、数据中心等数字基础设施的建设版图，在芯片制造、人工智能大模型等先进技术领域实现自主可控，减少关键技术的外部依赖性，为数字市场规模的扩容提供动力支持。其次，中国应当扩大高水平对外开放，打造“可信数字市场”品牌。一方面，中国应当培育具有全球竞争力的数字企业，不仅要巩固腾讯、字节跳动、阿里等大型数字企业的全球地位，还可以通过设立“数字贸易基金”等金融政策扶持中小数字企业拓展市场规模，并借助企业规模的集聚效应吸引全球数字用户。另一方面，中国应当通过负面清单等管理方式放宽数字贸易领域的市场准入机制，吸引全球数字企业在中国设立研发中心或数据枢纽。此外，为扩大中国数字贸易的总体规模，中国可以通过升级中国国际进口博览会、服贸会等展会的数字贸易板块，吸引全球企业与中国数字市场开展技术

和服务等方面的业务交流。^①最后,通过制度先行和标准建设,中国可以将海南自贸港、上海临港新片区等国内示范性自贸区建设成国际数字贸易枢纽,在这些自贸区内营造市场化和国际化的数字贸易营商环境,吸引全球数字企业和用户在中国市场进行交易。

2. 提升中国数字贸易规则的软实力

从欧盟的制度经验来看,欧盟在数字贸易规则设计上兼顾便利性与安全性。欧盟不仅坚守保障欧盟公民基本权利和自由的安全红线,同时在规则制定中为数据跨境流动提供便利,体现了其数字贸易规则设计的软实力。鉴于此,中国应通过制度协同提升数字贸易规则的软实力。由于数据跨境流动是数字贸易的内核,为了增强此类软实力,中国需要明确自身数据跨境流动制度的核心内容与实施路径。

首先,中国数据跨境流动制度的核心内容应基于《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》(以下简称“数据三法”)三大法律框架搭建,并涵盖安全性与便利性两大支撑要素。该制度的核心逻辑是在保障国家安全、公共利益和个人权益的前提下,促进数据依法有序自由流动。因此,该制度核心内容应形成以安全为底线、以多元便利化路径为特色的监管体系。

其次,在具体实施路径上,中国应构建兼具安全性与便利性的数据跨境流动制度。一方面,为确保中国数据跨境流动的安全可控,中国应通过“数据三法”形成的顶层安全框架,辅以“数据出境安全评估、个人信息出境标准合同条款、个人信息保护认证”(以下简称“三路径”)的具体实施规则来保障中国数据跨境流动的安全底线。未来,为营造全球用户和企业在中国数字市场进行交易的安全可信环境,中国应当对涉及国家安全的重要数据、大规模个人信息的跨境安全进行严格的评估与监管,通过“数据三法”安全框架和“三路径”具体实施规则的协同治理,确保重要数据跨境流动的安全可控。另一方面,为实现中国数据跨境流动的高效便利化,可以大力推广“三路径”的多元化合规途径,为中小企业和个人提供便捷、可操作的数据跨境流动合规方案。此外,2024年3月22日,中国国家互联网信息办公室(以下简称“国家网信办”)颁布《促进和规范数据跨境流动规定》,该规定第7条授权自贸区制定数据出境的“负面清单”,“负面清单”之外的数据出境可豁免“三路径”的限制,为数据的跨境流动提供了极大的便利。在此激励下,天津、北京、上海、海南等自贸区陆续出台了数据出境的“负面清单”及管理办法,涵盖多个具体场景和数据类别,具有较强操作性和较细颗粒度。数据出境“负面清单”的管理模式具有较高的开放和便利程度,契合中国推进“数字贸易制度型开放”的愿景。鉴于此,为了构建中国

^① 蓝庆新:《持续放大数字贸易强劲动能》,中国国际进口博览会网,2025-05-14, <https://www.ciiie.org/zbh/cn/19news/dynamics/insights/20250514/49074.html>, 访问日期:2025-09-02。

“高效便利安全的数据跨境流动机制”，中国各自贸区可以借鉴天津、北京、上海等自贸区数据出境“负面清单”管理模式的成熟经验，并结合本区实际情况制定数据出境“负面清单”的目录和实施方案，可以在金融、医疗、汽车等重点领域率先开展数据跨境流动的便利化试点，在确保安全的前提下实现数据跨境流动的高效便利化。

（二）欧盟数字贸易规则话语权建构的中国应对

1. 增强中国数字贸易规则的辐射力

为了因应欧盟数字贸易规则话语权的扩张效果，提升中国数字贸易规则的影响力，中国应通过国际合作增强数字贸易规则的辐射力。

首先，中国可以通过“数字丝绸之路”增强数字贸易规则的辐射力。在跨国法律秩序的提升上，“数字丝绸之路”似乎具有更广阔的体系预设空间。^① 2024年8月17日，中共中央、国务院发布《关于数字贸易改革创新发展的意见》，提出加强与“数字丝绸之路”沿线国家的数字贸易合作，深化数字基础设施互联互通。^② 为了提升中国数字贸易规则的辐射力，中国可以通过“数字丝绸之路”向全球传递数字贸易治理的中国主张，为改善全球数字治理体系作出贡献。鉴于此，中国可不断凝聚“数字丝绸之路”沿线国家的数字贸易治理共识，深化与沿线国家的数字贸易伙伴关系。一方面，中国政府应当通过政策支持数字企业、行业协会等参与“数字丝绸之路”建设，鼓励其参与沿线国家数字基础设施的建设、运营和维护，向沿线国家适当推广中国数字基础设施的技术标准和建设方案。另一方面，为了避免东道国数据主权与我国数据主权的冲突，中国应当深化与沿线国家的沟通，除了软法倡议，还应在尊重沿线国家数据主权基础上开展数字贸易的硬法规则构建。在具体规则上，中国可以与沿线国家签订双边或区域性数字贸易协定，引入数据跨境流动条款，同时设置合理的例外规则，兼顾数据流动的便利性与安全性。可见，“数字丝绸之路”可以拓展中国数字贸易的“朋友圈”，增加沿线国家对中国数字贸易规则的理解与认同，逐渐提升中国数字贸易规则的国际影响力。

其次，中国可以通过双边和多边合作扩大数字贸易规则的辐射力。在双边层面上，为了促进数字贸易的高质量发展，此前中国与新加坡等国家已经搭建了数据跨境流动合作平台。^③ 为了持续提升中国数字贸易规则的竞争力，中国未来应进

^① 彭岳：《数字丝绸之路跨国法律秩序的建构与完善》，载《中国法学》，2024年第3期，第124-143页，这里第129页。

^② 新华社：《关于数字贸易改革创新发展的意见》，2024-11-28，https://www.gov.cn/zhengce/202411/content_6989831.htm，访问日期：2025-07-25。

^③ 李嘉宝：《促进双多边协商 参与国际规则制定 中国积极推动数据跨境流动国际合作》，中国政府网，2024-07-11，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6962453.htm，访问日期：2025-07-25。

进一步扩大数字贸易的“朋友圈”，并基于已有的双边合作形式，与新加坡等国家签订双边数字贸易协定，大力倡导数据跨境流动规则的便利性与安全性。在多边层面上，中国应积极为全球数字贸易规则制定建言献策。例如，在2019年1月WTO电子商务谈判正式启动时，中国曾积极参与谈判并提交多份提案。^① 中国作为电子商务大国，对WTO电子商务JSI的规则完善具有重要作用。2024年1月，中国在《关于全球数字治理有关问题的立场》（以下简称《立场》）中强调，各国应制定开放包容的高水平数字贸易规则，反对贸易壁垒和保护主义。^② 2024年11月20日，中国发布《全球数据跨境流动合作倡议》（以下简称《倡议》），提议“推动全球数据跨境流动合作，携手构建高效便利安全的数据跨境流动机制”。^③ 在《立场》和《倡议》的指引下，中国应努力推动数据跨境流动等重要议题纳入后续WTO电子商务JSI的谈判中，联合WTO其他成员，协力支持将WTO电子商务JSI纳入WTO多边规则，促进全球数字贸易的便利化和安全化，为全球数字治理贡献中国方案。

2. 推动中欧数字贸易规则体系“协同共进”

当前，贸易自由化促进了法律规则跨越边界的流动，只有当各国拥有开放共赢的数字贸易规则框架时，才会有更多的贸易伙伴加入数字贸易的合作之中。^④ 鉴于此，中国应当与欧盟数字贸易规则体系“协同共进”，共同营造全球数字贸易的安全环境。在中欧规则互动的基本立场上，中国一贯重视与欧盟在数字贸易领域的合作，双方应在相互尊重、平等互利基础上，协同构建“开放、包容、平衡”的数字贸易规则体系。

在中欧规则互动的路径选择上，中国应当采取开放包容姿态，秉持共商共建共享的全球数字治理观，通过与欧盟数字贸易规则的“协同共进”，推动建立公平、公正、非歧视的国际数字贸易环境。在全球面临地缘政治竞争引发的科技脱钩、供应链安全等挑战下，中欧已经围绕数据跨境流动等数字贸易核心议题开展了对话合作。例如，2024年6月26日，中国与德国签署了《关于中德数据跨境流动合作的谅

^① 中国商务部：《商务部解读 WTO 电子商务谈判：中方是谈判的重要参加方和主要提案方，先后提出 9 份提案》，2023-12-28，<https://cacs.mofcom.gov.cn/article/flfwpt/jyjdy/cgal/202312/179136.html>，访问日期：2025-07-28。

^② 中国外交部：《中国关于全球数字治理有关问题的立场（就制定“全球数字契约”向联合国提交的意见）》，2024-01，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/jks_674633/zclc_674645/qt_674659/202305/t20230525_11083602.shtml，访问日期：2025-07-29。

^③ 中国网信办：《全球数据跨境流动合作倡议》，2024-11-20，https://www.cac.gov.cn/2024-11/20/c_1733706018163028.htm，访问日期：2025-08-01。

^④ Andrew D. Mitchell/Neha Mishra, “Regulating Cross-Border Data Flows in a Data-Driven World: How WTO Law Can Contribute”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, No. 3, 2019, pp. 389-416, here p. 411.

解备忘录》，提出设立“中德数据政策法律法规交流”年度对话机制，创造公平和非歧视的数据跨境流动法律环境。^①在此基础上，2025年7月17日，由国家网信办和欧委会贸易总司牵头建立的中欧数据跨境流动交流机制第二次会议在布鲁塞尔举行，双方就中欧数据跨境流动的具体问题及监管框架进行了深入交流。^②鉴于此，在未来中欧规则互动的路径上，中国应与欧盟持续开展对话，凝聚中欧双方数字贸易的合作共识，不断深化在数据跨境流动等数字贸易核心议题上的合作。未来，中国可以与欧盟商签数字贸易协定，在规则制定协商中减少数字贸易壁垒，在数字贸易规则设计上寻求“最大公约数”，为全球数字贸易的繁荣稳定协同作出贡献。

六、结 语

技术竞争只是全球数字竞争的一个层面，规则话语权的争夺是数字经济时代更为重要的场域。虽然欧盟在数字技术上并非居于领先地位，却是监管这些技术的规则引领者。欧委会为构建欧盟数字贸易的规则话语权设计了具体路径。其一，欧盟对符合自身数据跨境传输标准的“白名单”国家或国际组织授予“充分性认定”，允许向此名单上的第三国或国际组织自由传输数据而不必获取额外的保障措施，以实现保护欧盟数据主体基本权利和自由的目标。其二，欧盟在双边贸易协定中纳入并完善欧式数据跨境流动与个人数据保护的“横向条款”，释放数据流动带来的红利，同时以例外规则的方式为数据本地化需求预留了空间，以实现高水平数据保护之下的数据自由流动。

欧盟通过单边“充分性认定”与双边贸易协定的同频共振，显示出其数字市场的规模实力和在规则制定上的强大能力，树立并筑牢了欧盟数字贸易规则话语权在全球的影响力。欧盟数字贸易规则话语权的建构路径为中国提供了经验借鉴和应对思路。在经验借鉴上，中国应打造具有国际影响力的数字市场，持续提升中国数字贸易规则的软实力。在应对策略上，中国应通过国际合作增强数字贸易规则的辐射力，推动中国与欧盟数字贸易规则体系的“协同共进”。未来，协力提升中国数字贸易规则的全球影响力是实现更高开放水平的应然之路。

责任编辑：郭 婧

^① 中国网信办：《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〉》，2024-06-26，https://www.cac.gov.cn/2024-06/26/c_1721081180089753.htm，访问日期：2025-07-28。

^② 中国网信办：《中欧数据跨境流动交流机制第二次会议在布鲁塞尔举行》，2025-07-17，https://www.cac.gov.cn/2025-07/18/c_1754549064237501.htm，访问日期：2025-08-01。