

DEPA 框架下自贸区数据分类分级标准的差异化配置 ——论“重要数据”认定的地方立法空间

丁 宇

上海政法学院，上海，201701

摘 要 在我国推进制度型开放并申请加入数字经济伙伴关系协定的情势下，跨境数据治理面临权责配置、标准精度与国际对接的多重考验。2024 年出台的数据跨境新规以豁免与阈值重绘合规版图，自由贸易试验区获准在国家分类分级框架之内编制负面清单，由此形成国家统一与地方细化并行的治理结构。与之并行的是数据安全法与国家标准的衔接路径，前者提供分类分级的法律位阶，后者给出识别维度与操作术语，二者共同构成“原则与方法”的规范底座。从外部观察看，DEPA 在电子方式跨境信息传输与计算设施所在地等条款中嵌入必要性与非歧视要求，成员构成在 2024 年继续扩容，区域对接的时点压力随之上升。本文以自贸试验区为制度载体，限定研究边界于一般数据与重要数据的划界及其出境管理，围绕“谁能认、认多细、与谁对接”三问展开分析。文章在评估中央与地方权限接口的同时，选取北京负面清单、天津负面清单与上海临港一般数据清单为样本，比较条目颗粒度、阈值写法与程序衔接的差异与收敛，进而提出三张清单协同与证据化必要性评估的操作路径，并辅以听证与复核、年度滚动更新与区域互认试点的程序设计。研究结论指向一条可检验与可复制并重的治理路线，强调在国家终局裁量下充分利用地方条目化识别的制度优势，同时以程序透明与对外兼容稳定跨境流动的预期。

关键词 DEPA；自由贸易试验区；数据分类分级；负面清单

**Differential Allocation of Data Classification and Grading Standards in Pilot Free Trade Zones under the DEPA Framework:
On the Local Legislative Space for Identifying "Important Data"**

DING Yu

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai, 201701

Abstract: China's shift toward rules based openness and its bid to accede to the Digital Economy Partnership Agreement have reshaped the governance of cross border data. The 2024 regulation on cross border data movement recast compliance through exemptions and quantitative thresholds while authorising pilot free trade zones to formulate negative lists within the national classification and grading framework. In parallel, the Data Security Law provides the legal hierarchy for classification and grading and the national standard GB/T 43697-2024 supplies operational dimensions and terminology, together forming a principles plus methods baseline. DEPA disciplines require necessity and non discrimination in cross border transfers and restrictions on data localisation, and membership expanded in May 2024, which heightens the timeline pressure for external alignment. This article confines its scope to the boundary between ordinary and important data and to outbound transfer governance, using pilot FTZs as the institutional vehicle. Drawing on the Beijing and Tianjin negative lists and the Lingang general data list, it compares item granularity, thresholds and procedural linkages, then proposes a coordinated tri list approach and an evidence based necessity assessment, complemented by hearings and reviews, annual rolling updates and mutual recognition pilots. The core claim is that clarified central local interfaces, field level standards and transparent procedures can jointly deliver verifiable and replicable governance that safeguards security while enabling predictable data flows.

Keywords DEPA; Pilot Free Trade Zones; Data classification and grading; Negative list

1. 引言

1.1. 现实背景与问题意识

数据要素在全球价值链的配置方式已经发生结构性变化，而制度的变更往往先由合规路径的重排显形。2024 年发布并施行的数据跨境新规，以场景豁免与数量门槛为抓手，确立以便利为常态与以评估为例外的总体取向，自贸试验区据此获授权在国家分类分级保护制度之内编制负面清单，清单之外的数据得以按照一般规则办理，这一制度逻辑显著缓解了企业面临的不确定区间。¹与国内规范更新同频的，是分类分级在法律与标准两个层面的同向收敛。《中华人民共和国数据安全法》以第二十一条确认分类分级保护并要

¹ 《国家互联网信息办公室促进和规范数据跨境流动规定》（国家互联网信息办公室令第 16 号），2024 年 3 月 22 日施行，第二条至第五条确立豁免路径，第六条授权自由贸易试验区在国家分类分级保护制度框架内制定负面清单，第七条与第八条设置数量门槛与路径分流。

求统筹重要数据目录²，国家标准 GB/T 43697-2024 则给出识别维度、术语体系与操作路径³，法律之“纲”与标准之“目”由此形成互补。同时，外部规则的压力也日益紧迫，DEPA 关于电子方式跨境信息传输与计算设施所在地的条款要求限制应具备正当目的并符合必要性与非歧视⁴，2024 年 5 月韩国加入该协定后⁵，区域层面的对接预期进一步增强。以上变动共同促使地方以清单化文本把抽象规则转译为可执行条目，同时也把权限边界、条目颗粒度与程序透明度推到前台。

在地方治理的样本中，可以观察到两种语法彼此牵引。负面清单通过列明纳管场景收紧高风险边界，一般数据清单通过字段化描述释明低风险空间，两张单相向而行但仍需统一法源与流程支撑。北京在 2024 年发布负面清单并以行业模块深描为特征，条目下沉至字段与阈值，便于企业自检与材料对接；天津同年印发负面清单与实施说明，在适用边界与动态更新上强调程序化设计；上海临港则在一般数据清单与操作指引方面探索场景化与字段化的写法，并与跨境服务平台相配套，降低条文识别与材料准备的成本。⁶这些做法显示制度创新正沿着“以清单为语法”的方向收敛，但跨区域一致性与对外兼容仍有待通过更明确的权责接口与程序机制来稳固。

1.2. 研究范围与核心命题

本文不展开对数据要素市场化或数据交易机制的宏观讨论，而是将讨论的焦点限定在一般数据与重要数据的划界及其出境管理。研究以自贸试验区为观察窗口，在国家统一与地方细化的双层结构中追问三件紧要之事。其一是“谁能认”的权责配置，问题实质是中央终局裁量与地方前置识别如何形成闭环并保持合法性边界清晰。其二是“认多细”的标准精度，目标在于以场景术语与字段集合把抽象口径落实到可核验的条目与材料之中，同时避免指标漂移与规则套利。其三是“与谁对接”的外部一致性，挑战在于让本土

² 《中华人民共和国数据安全法》，2021 年 6 月 10 日通过，2021 年 9 月 1 日施行，第二十一条确立数据分类分级保护制度，并由国家数据安全工作协调机制统筹重要数据目录与重点保护。

³ 国家标准《GB/T 43697-2024 数据安全 数据分类分级规则》，2024 年 3 月 15 日发布，2024 年 10 月 1 日实施，该标准提供识别维度、术语体系与操作方法，为地方清单转译提供技术依据。

⁴ 《数字经济伙伴关系协定》第四模块第四点三与第四点四，分别涉及电子方式跨境信息传输与计算设施所在地规则，两条均要求限制具备正当目的并符合必要性与非歧视原则。

⁵ 韩国于 2024 年 5 月 3 日加入《数字经济伙伴关系协定》，为该协定成立后的首个新成员，见新西兰外交贸易部与新加坡贸工部当日发表的联合新闻稿，对外对接时点压力由此上升。

⁶ 中国（北京）自由贸易试验区《数据出境管理清单（负面清单）（2024 年版）》，北京市人民政府公开发布，文本以行业模块组织条目，下沉至字段级与阈值写法，便于企业自检与路径选择；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）》，天津市商务局 2024 年 5 月 9 日印发，并配套实施说明，强调适用边界与动态管理；中国（上海）自由贸易试验区临港新片区《智能网联汽车领域数据跨境场景化一般数据清单（试行）》，由临港新片区管理委员会 2024 年 5 月发布，与跨境服务平台衔接，形成场景化与字段化的证据式识别。

制度在必要性、非歧视与比例性的审查框架下对外可读，并与认证或标章等工具形成接口以支撑互认的可行路径。⁷研究方法采取法规范分析与经验材料并行的路径，一方面对法律、标准与协定条文进行逐条比对与法理嵌合，另一方面对北京、天津与上海临港的清单文本进行条目级比较，以此提炼制度问题并验证可操作建议。

2. 规范框架与国际压力的定位

2.1. 分类分级与双轨治理的位阶与法理

在国家层面的制度图景已经基本确立的前提下，分类与分级分别完成对象界定与保护强度配置这两项基础工作，两者相互交错并共同决定合规路径的入口与层级。《数据安全法》以第二十一条明确提出分类分级保护并要求统筹重要数据名录的组织与更新，由此在法源位阶上划出统一口径与权限边界，为后续名录与清单的条目化转译留出足够空间。⁸与法律原则相配合的是国家标准在识别维度与术语体系上的细化，GB/T 43697-2024 通过对象属性、使用场景与潜在危害等要素构建识别框架并给出操作步骤，法律之纲与标准之目因此形成互补关系，便于不同层级文本之间实现语义对齐。⁹

为避免概念与层级的混淆，本文将“负面清单”“国家名录”“分类分级规则”置于同一张对照表之中，展示位阶、功能与程序的对应关系，便于在后续章节中据此展开规范与实证的双重检验。

表 1 法源位阶与功能对应表¹⁰

位阶与载体	核心功能	关键条文章节	执行与工具	说明
法律与行政法规 《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》	确立基本原则与边界	各法关于数据出境与个人信息保护的通则	审查与执法	奠定合法性基础
部门规章 《促进和规范数据跨境流动规定》	明确豁免情形与门槛并授权自贸试验区制定负面清单	第二条、第三至第六条、第七至第九条、第十四条	安全评估 标准合同 认证	建立分层合规模型
国家标准《GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则》	提供分类分级方法与重要数据识别要点	总则、方法与流程、附录	分类分级 工作底稿	形成识别的技术路径
自贸区负面清单	进行前置识别并细化数量阈值与场景	清单条目及说明	备案抽查服务窗口	减少交易成本与不确定性

⁷ 新加坡数据保护信任标章（DPTM），由个人资料保护委员会与信息通信媒体发展管理机构共同推进，已上升为国家标准框架，可作为跨境合规互参的工具型接口，其制度要点包括第三方评估与认证目录公开等内容。

⁸ 《中华人民共和国数据安全法》，2021 年 6 月 10 日通过，2021 年 9 月 1 日施行，第二十一条关于建立数据分类分级保护制度并由国家层面统筹重要数据名录与重点保护。

⁹ 《GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则》，2024 年 3 月 15 日发布，2024 年 10 月 1 日实施，标准以对象属性、使用场景、潜在危害等维度构建识别框架，并给出术语与操作步骤，便于条目转译与跨区对齐。

¹⁰ 资料来源：国家网信办《促进和规范数据跨境流动规定》、GB/T 43697- 2024、北京/天津清单与上海临港一般数据清单官方文本

位阶与载体	核心功能	关键条文章节	执行与工具	说明
行业配套与问答	衔接口径、细化评估要点	政策问答与行业指引	合规指引	形成动态解释框架

在个人信息治理与重要数据安全并行推进的格局下，可以看到路径与强度的分层安排逐步清晰。《个人信息保护法》以第三十八条规定三条跨境合规路径并以风险强度对应不同义务层级，而涉及重要数据的跨境活动则进入安全评估的刚性通道，两套制度在适用对象上有所区分但在程序与材料层面需要实现可拼接与可校核。¹¹ 当地方将抽象口径转译为条目并上升为清单制度时，负面清单以列明限制压缩不确定空间，同时又与“清单之外自由流动”的市场逻辑形成互补，然而其合法性边界仍须锚定在上位法与国家标准的一致口径之内，并与国家层级的备案与复核形成闭环。¹²

2.2. 跨境数据新政的制度转向

沿着 2024 年的改革线索观察，合规版图已经由豁免与数量阈值重新勾画，治理取向更加强调便利常态化与评估例外化。《促进和规范数据跨境流动规定》在第二条明确未被有关部门告知或者公开发布为重要数据的，不需按重要数据申报评估，在第三至第五条就国际贸易、跨境运输、学术合作、跨国生产制造与市场营销等不含个人信息或重要数据的活动设置免办路径，并对合同履行、人力资源管理与紧急救助等典型场景作出免评估与免标准合同或认证的处理方式；在第六条为自由贸易试验区编制负面清单提供授权并要求经过省级统筹与中央备案，清单之外的数据可以不再进入三条路径办理；在第七条与第八条以一百万人个人信息与一万人敏感个人信息作为分层门槛，将安全评估与标准合同或认证的适用区间清楚分割。上述结构共同构成名单外便利加数量分层的总体格局，使合规资源集中于高风险地带，同时也为地方开展颗粒化识别预留制度空间。¹³

2.3. DEPA 规则的可比对要件

¹¹ 《中华人民共和国个人信息保护法》，2021 年 8 月 20 日通过，2021 年 11 月 1 日施行，第三十八条关于个人信息跨境提供的三种合规路径及相应义务。《数据出境安全评估办法》，国家互联网信息办公室 2022 年 7 月 7 日公布，2022 年 9 月 1 日施行，该办法规定涉及重要数据或达到规定规模的个人信息出境需申报安全评估，并列明申请材料与程序要点。《个人信息出境标准合同办法》，国家互联网信息办公室 2023 年 2 月 22 日公布，2023 年 6 月 1 日施行，办法明确标准合同的适用区间、备案要求及与安全评估和认证路径的衔接。

¹² 《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》（国发〔2015〕55 号），2015 年 10 月 19 日发布，意见以“非禁即入”为原则建立市场准入负面清单制度，为清单化治理提供一般法理依据。《中华人民共和国外商投资法》，2019 年 3 月 15 日通过，2020 年 1 月 1 日施行，第四条规定准入前国民待遇加负面清单管理模式，该制度在行政法与私法自治之间形成衔接机制，可作为清单制的规范学理背景。

¹³ 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家互联网信息办公室 2024 年 3 月 22 日施行，第二条、第三条、第四条、第五条、第六条、第七条、第八条分别就重要数据识别前置、典型免办场景、负面清单授权与备案，以及数量门槛与路径分流作出规定，共同形成名单外便利与数量分层的结构。

在数字经贸规则持续收敛的环境中，国内制度若要与外部形成可沟通的接口，必须把限制性条目置于可核验的证据方法与透明程序之下。数字经济伙伴关系协定（Digital Economy Partnership Agreement, 2020）在电子方式跨境信息传输条款中确认应当允许跨境传输并要求限制具有正当目的且符合必要性与非歧视，在计算设施所在地条款中反对以本地化作为市场准入条件并允许基于正当公共政策目的采取必要限制。¹⁴Article 4.3 (Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means) 要求各方允许以电子方式跨境传输信息（包括个人信息）；但为实现正当公共政策目标可采取限制，该限制须不构成任意或不合理歧视或变相限制贸易，且不过度（不超过达成目的所必要的程度）。Article 4.4 (Location of Computing Facilities) 原则上不得将本地化设设施作为准入条件；在相同例外框架下可采取必要且相称的限制。¹⁵在此结构下，负面清单的功能是前置识别与风险分流，并非普遍性本地化；与我国“清单之外从简/从宽，清单之内分档办理”的规制逻辑可以接口。

若将上述义务与我国规章对接，可以看到负面清单并不必然与对外承诺冲突，因为其功能定位在于前置识别与风险分流，而非普遍性本地化要求；至于关基及重要数据的更高要求，可以通过必要性论证与比例性评估解释为公共政策目标下的差异治理。真实的张力来自网络安全法关于关基数据的本地存储义务，这一义务需在正当目标与非歧视原则之间寻找平衡，并通过明示化的数量阈值、例外情形与个案豁免机制降低规则外溢效应。

表 2 DEPA 与国内规则及地方动作的条文级对照¹⁶

DEPA 条款要点	国内对应规则	地方动作与可核材料
跨境以电子方式传输信息的基本承诺，允许正当公共政策目标下的必要限制，并要求不构成任意或不合理歧视或变相限制贸易	促进和规范数据跨境流动规定第三至第六条设置豁免与负面清单授权，第七至第八条以数量阈值触发合同认证或评估，以比例化手段分流风险	负面清单条目及说明书，必要性说明表，年度复核报告与英文摘要，以条目与数量阈值证明限制的针对性与相称性
计算设施所在地的一般性禁止属地化，允许在正当公共政策目标下采取相称措施	网络安全法第三十七条确立关基运营者本地存储义务，数据出境安全评估办法以风险评估与合同约束管理再转移	架构说明，访问与存储策略，专项评估结论，以非歧视与必要性论证解释差异化要求，记录再转移路径与控制措施

¹⁴ 《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, 2020）模块四相关条文，其中第四点三关于电子方式跨境信息传输与例外的必要性与非歧视要求，第四点四关于计算设施所在地规则的限制边界与正当公共政策目的的例外。

¹⁵ DEPA 正式文本对 Art. 4.3/4.4 的要义表述，见新西兰外交贸易部公布版本；另参 SICE/OAS 编目文本便于条文逐字检索。

¹⁶ 资料来源：国家网信办《促进和规范数据跨境流动规定》、GB/T 43697- 2024、北京/天津清单与上海临港一般数据清单官方文本。

由此可以推知，地方在编制负面清单时宜为每一类限制准备必要性说明与证据来源并建立周期性复核与降级机制，使限制随着风险变化进入或退出适用范围；与此同时，围绕条目制作中英文并行的要点摘要与年度评估报告，将有助于在对外审查中展示比例与必要的论证链条，从程序层面减少误解与摩擦。

如果把法源、阈值与程序三项要素作为评估坐标，统一与先行之间的张力就会呈现出可操作的切入口。法源一致性要求地方清单在《数据安全法》与国家标准的纲目之内组织条目并以备案与复核巩固合法性边界。阈值一致性要求以统一的数量门槛、场景术语与字段粒度搭建条目结构，防止指标漂移导致跨区套利。程序公开度则要求将必要性说明、证据模板、年度复核与结果公开嵌入办理流程，并在面对外部规则时提供可阅读的摘要文本与案例统计。围绕这三项指标进行的制度安排，能够把“谁能认？认多细？与谁对接？”的抽象问题具体化为可检验与可复制的治理部件，也为下一步的地方实践与互认试点建立清晰的技术语法。

3. 分区分业的差异化配置与典型实践

3.1. 上海临港一般数据清单与操作指引

在不改变上位法口径的前提下，临港新片区将“可自由流动的一般数据”以场景与字段两层结构予以细化，从而把抽象规则转译为企业可以直接比照的操作文本。首批一般数据清单以智能网联汽车、公募基金、生物医药为试点领域，进一步拆分为若干典型业务情境与数据类别，并以字段为最小识别单元进行描述，配套简明的办理要点和材料目录。¹⁷与地方探索常见的“负面清单先行”路径不同，临港选择把白名单与操作指引置于办理链条的前端，同时与跨境服务平台并联受理，常见问题与材料口径集中在统一界面处理，这种把识别、备案与申报串联起来的做法显著降低了条文检索与口径沟通的成本。¹⁸有实务解读认为，在明确承诺与事后抽查的前提下，个别低风险场景可探索更灵活的办理节奏（俗称“先用后报”）；但此类便利不改变安全评估与标准合同/认证的适用边界，仍以国家规则为准。¹⁹

¹⁷ 上海市临港新片区管理委员会《智能网联汽车、公募基金、生物医药领域一般数据出境清单与操作指引（试行）》，2024年5月发布，首批文本以场景与字段为组织单元，并附办理要点与材料目录，用语与国家标准保持一致。

¹⁸ 上海市临港新片区跨境服务平台《办理指引与常见问题汇编》，2024年配套发布，将识别、备案、申报三环节并联受理，通过统一入口减少条文检索与口径沟通成本。

¹⁹ 临港新片区若干低风险场景试行“先用后报”，办理须签署承诺并接受事后抽查，此举作为流程优化不改变安全评估与标准合同的适用范围，以各片区发布的办事指南与时限承诺为准。

白名单与“重要数据”识别并非彼此割裂，而是在证据方法上形成互补。其一，字段化描述为“非重要数据”的证明提供直接素材，企业在提交时可以引用白名单字段并附具来源说明，减少往返确认的成本。其二，与负面清单的双轨并行使“黑白互补”的结构更为饱满，高风险场景与数据要件由负面清单列明，低风险条目与字段边界由白名单梳理，模糊地带据此缩减。²⁰其三，临港在文本体例中将“场景名称”与“解释说明”并列呈现，便于不同产业的企业在材料准备阶段快速定位自身位置，也为跨区互认留下格式层面的对齐基础。

表 3 一般数据清单的结构化呈现与功能定位

层级 ²¹	组织方式	典型内容例示	功能定位
场景	以真实业务链条划分	跨国生产制造、研发试验、国际航运业务处置等	对应企业合规入口、便于比对适用
类别	按数据主题或流程节点归并	设备与运营类、交易与清结算类、研发与试验类	作为字段集合的容器 压缩模糊地带
字段	以最小可识别单元描述	设备状态参数、试验记录要素 非敏感会员信息等	描画边界、直接服务证据化识别

从治理语法看，临港的“白名单加指引”并未在法源上自立门户，而是在国家分类分级的大框架下以细化条目服务统一口径。对于“白名单之外”的数据，企业仍须按一般规则判断是否触及个人信息三路径或重要数据评估门槛，对应路径并不因白名单的存在而改变。这确保了白名单与国家规则之间的“语义对齐”，也为跨区互认留下空间。

3.2. 北京负面清单的颗粒化规则

若以条目精度衡量清单的可执行性，北京版本的负面清单则展现出行业模块深描与阈值分层并重的特征。清单涵盖汽车、医药、零售、民航与人工智能等板块，条文不仅罗列业务情境，还下沉至关键字段与数量门槛，多个条目可以直接充当企业自检清单。²²在医药板块，临床研究与药物研发被区分为不同层级的小样本与大样本情境，累计出境人数的阶梯设置与国家统一门槛保持数量级上的对表，低风险研究据此进入简化区间，更高阈值对应标准合同或认证，再往上进入安全评估，这一三段式结构与国家新规的数量阈值形成良好衔接。²³在汽车板块，围绕车外图像去标识、车辆远程升级管理

²⁰ 白名单与负面清单的互补关系在临港体例与办理逻辑中得到体现，前者以字段集合描画非重要数据边界，后者以高风险场景列明纳管要件，二者共同压缩模糊地带，并为跨区互认预留对齐空间。

²¹ 表内层级与功能定位依据已公开的清单与指引体例归纳而来，并与现有研究的条文解读相互校核。

²² 首发：《中国（北京）自由贸易试验区数据出境管理清单（负面清单）（2024 版）》，京网办发〔2024〕16 号（“首都之窗”政策文件页，附 PDF 清单与政策解读）；新华社/中国政府网同步报道，强调 5 大行业、48 项数据。参看：条目“车外视频/图像含人脸、车牌信息”“临床研究小样本/大样本分档”等编号。

²³ 北京清单关于医药场景的累计人数阶梯设置与国家统一数量门槛对表，以低风险研究进入简化区间，中高风险分别对应标准合同、认证与安全评估，该分层意在避免过度监管并保留高风险评估通道。

与定位轨迹数据的敏感性等问题，清单以技术要件与例外条件相互配套的方式组织条目，与《汽车数据安全管理办法（试行）》的要求实现术语与证据的一致化。²⁴

而程序层面，北京在清单之外建立平台化办理机制，把“条目匹配、材料目录、路径分流”合为一张办理蓝图，办事人据此即可推演与核验，条目化规则因此具有更强的落地能力。这种把规则细化与流程整合捆绑推进的做法，有助于减少过度申报与漏报的双向风险，同时为后续抽查与年度评估沉淀结构化留痕。

3.3. 天津负面清单的适用边界与动态机制

若从目录学的维度衡量覆盖面与可扩展性，天津版本以十三个大类四十六个数据子类的框架呈现较为齐整的主题体系，重点放在适用边界与动态更新的程序构造。²⁵其表述明确将涉密数据与政务数据排除在清单之外，并提示关键信息基础设施运营者另按从严规则办理，避免与一般经营性活动混行。与北京侧重字段与阈值的做法不同，天津强调“成熟一批发布一批”的滚动路径，条目调整与报批备案并行推进，并承诺与国家统一门槛和术语口径保持对齐。对于部分条目中出现的“覆盖度、精度、尺度达到规定水平”之类原则性语句，天津保留了后续细化与增补的弹性，但也对企业自我证明提出更高的资料准备要求。²⁶

3.4. 比较性小结

把三地清单放在同一坐标下观察，可以看见两种语法并行推进而又彼此补位。负面清单以列明高风险场景与数据要件守住监管边界，白名单以字段集合与场景术语释放可自由流动的空间，两张单只有在统一法源与可审查程序的托举下才能形成稳定的制度效果。就法律性质而言，清单制可理解为公法上的职权法定与私法上的意思自治之间的衔接机制，清单之外体现“非禁即入”的一般逻辑，清单之内落实审批、评估与持续监督，这一解释在本土学理中已得到充分论证，不过也存在对于清单与一般条款关系强弱的不同理

²⁴ 国家互联网信息办公室《汽车数据安全管理办法（试行）》，2021年5月发布，2021年10月1日施行，规定围绕车外图像去标识、远程升级、管理与定位轨迹等提出具体要求，北京清单在术语与要件上与之相互参照。

²⁵ 首发：津自贸发（2024）3号《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》（市商务局/自贸试验区官网）；新华社/中国政府网配套消息。清单结构为13大类46子类，并明示清单外“免三路径”。

²⁶ 天津市商务局《中国（天津）自由贸易试验区数据出境管理清单及实施说明》，2024年5月9日印发，清单以十三大类四十六子类构成，重点明确适用边界、动态更新与报批备案路径，并承诺与国家统一门槛和术语口径对齐。

解。²⁷在与国家统一口径的接口上，更值得重申的是“国家名录作终局裁量，地方清单作前置识别”的制度分工，国家重要数据名录与地方清单的接口宜确立终局裁量与前置识别的分工，原因在于重要数据判断兼具事实与价值属性，位阶规则不足以独立消解冲突，需以备案、复核与公开评估形成闭环以稳固口径。二者之间通过备案、复核与公开评估形成闭环，既能吸收地方的颗粒化实践，也避免事实定义向法律定义的滑移。

表 4 自贸试验区负面清单样本要点

地区	发布主体	行业范围摘要	数量阈值口径摘要	动态调整与衔接
天津自贸试验区	自贸试验区管委会与市商务局	多领域条目覆盖较为全面	依规设置个人信息与敏感信息的年度累计阈值 区分评估合同认证路径	明确动态调整与与国家口径一致性 设解释与协同机制
北京自贸试验区	市网信办市商务局 市政务服务和数据管理局	汽车、医药、零售、民航、人工智能等五大行业共四十八项数据	结合行业特定监管要求 设置数量门槛 强调场景化与字段级表达	形成便利化服务体系并 设置服务站 支持全市域统筹
上海自贸试验区及临港新片区	市级相关部门与临港管委会	再保险、国际航运等行业	对个人信息与敏感个人信息设置分档阈值 并对重要数据作场景描述	说明与出口管制等规则的衔接 强调条款与数量口径与国家规定一致

跨区域经营与对外沟通的双重诉求要求文本在术语、模板与证据方法上进一步对齐。行业术语和场景名称应采用一致的词库，条目模板宜沿用“行业 场景 数据类别 字段要素 处理要求”的五段式结构，证据方法则以数量阈值、采样方法、去标识强度与再识别可能性的说明作为四件套，这些工具能够把差异化探索转化为可拼接与可检索的政策产品。综观三地实践，制度创新正在形成合流，短板主要集中在互认机制与协同更新的制度化建设，后文将围绕程序与对外一致性提出进一步的规则设计。

4. 差异化配置中的法治难点

4.1. 央地权限法源的结构模糊

在国家法律与技术标准已经给出纲目框架而地方探索不断下沉的情形下，条目细化既提升可执行度，也容易在无意间形成事实层面的前置定义。依据《数据安全法》第二十一条，分类分级与重要数据名录的统筹权在国家层面，地方应当在统一口径之内开展条目化识别与程序衔接，由此可见清单

²⁷ 关于清单制与私法自治的学理讨论，可参王利明《“负面清单”管理模式与私法自治》一文，主张以“非禁即入”的市场逻辑配合公法上的职权法定；另有学者从行政法一般条款与负面清单的权能配置出发提出差异意见，两类观点共同构成本土理论的分歧面向。

化实践的合法性边界并不宽松。²⁸又因《促进和规范数据跨境流动规定》第六条为自贸试验区负面清单设置了“省级统筹、中央备案、名单外便利”的闭环，编制权与审查权被置于同一条法链之中，任何以地方口径直接界定“重要数据”属性的做法都可能超出授权。²⁹

若将地方把关落到技术细节，另一个隐忧便是以阈值或字段要件的微调改变风险分层，从而引发指标漂移与跨区口径差。国家标准 GB/T 43697-2024 要求在识别维度与术语体系上保持一致，以对象属性、使用场景与潜在危害等要素组织判断，地方若任意上调或压缩门槛，等于在事实层面重写识别尺度，最终会在跨区经营中显化为路径选择与监管规避。³⁰与其争论地方可否“认到更细”，不如明确“细化的法律地位”，即将字段与示例限定为执行指引而非独立定义，同时以备案退回与强制复核作为纠偏工具，并在年度报告中公开不一致条目的处理结果与理由。

当国家名录条目与地方清单发生交叉或张力，如果仅以位阶或从高适用作为机械解法，难免忽视重要数据判断兼具事实与价值属性的复杂性。更稳妥的安排是确立“国家名录作终局裁量、地方清单作前置识别”的接口次序，同时对不一致情形启动中央复核，在复核期间维持从高适用，并在复核结论作出后明确溯及的适用范围与善意保护边界，以免出现时间差套利与合规落差。³¹

4.2. 程序正当与透明度的张力

在不少地方文本仍使用“覆盖度、精度、尺度达到规定水平”之类概括表述的情况下，条目进入与退出的证据方法若不前置，行政裁量与企业备证都会承受不必要的压力。可操作的路径应当把“证据四件套”嵌入办理全流程，即资料来源、采样方法、去标识强度与再识别可能性评估，并以统一模板生成材料清单与审核要点，做到字段对字段的可核验。既有制度已经为此提供参照系，《数据出境安全评估办法》细化了申报材料、评估要点与程序环节，《个人信息出境标准合同办法》则以条款清单和备案要素稳定了审查

²⁸ 《中华人民共和国数据安全法》第二十一条，2021年9月1日施行，条文规定建立数据分类分级保护制度并由国家层面统筹重要数据名录与重点保护，该条为国家终局裁量与地方前置识别提供位阶基础。

²⁹ 《促进和规范数据跨境流动规定》（国家互联网信息办公室令第16号），2024年3月22日施行，第六条授权自贸试验区编制负面清单并要求省级统筹与中央备案，名单之外的数据可免于三路径办理，第七条与第八条确立数量门槛与路径分流。

³⁰ 《GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则》，2024年10月1日实施，标准以对象属性、使用场景、潜在危害等维度构建识别框架，并在术语与方法层面要求口径一致，附录关于重要数据识别指南可作为“证据四件套”的技术参照。

³¹ 国家互联网信息办公室《数据出境安全管理政策问答》，2025年4月9日发布，问答明确负面清单由省级统筹报中央备案并可在同一领域参照执行，以减少重复制定，同时披露评估受理与通过数据，体现备案审查与对外沟通的双重取向。

尺度，若将两类成熟做法抽取为“证据与材料”层面的共通模板，清单条目便能获得可审查的技术支架。

在参与与公开方面，重大条目拟增列或拟删除时应形成“双轨论证与两步公开”，先经跨学科专家论证并记录要点，再面向社会征求意见并公示采纳与不采纳理由。条目实施后的滚动评估亦需设定触发条件与节律，例如技术迭代引起的再识别风险变化、产业结构迁移导致的场景演化、合规成本评估达到阈值等，并将评估结果与抽查比例在年度报告中以中英文并行方式公开，使透明成为可读、可比、可追的制度品质。面向高标准数字经贸规则的对表压力亦要求透明度与证据化同步推进，DEPA 关于必要性与非歧视的要求实质上要求每一类限制都附有可核查的必要性链路 with 比例说明，清单条目与年度评估据此形成从进入、维持到降级或废止的闭环叙事，才能在对外审查中站稳立场。³²

4.3. 规则碎片化与套利风险

在试点扩散与文本多源并行的阶段，碎片化并不稀罕，真正的问题在于差异是否被制度化工具所吸收。若不同地区在行业覆盖、阈值设置与字段描述上长期保持非对齐状态，企业将顺着合规成本差与时效差进行路径选择，久之便演化为“选址套利”。对此需要两道结构性闸门共同发挥作用。其一是互认与协同更新，将成熟的条目按年度批次上收为国家名录或转化为国家指引，同时在区域层面建立“同表对照”的互认路径，避免同质条目重复编制与重复证明。其二是外溢认定的重塑，面对小样本但高敏感字段的聚合风险，应当用“场景术语加字段组合”的方式重建判断方法，并以去标识强度与再识别成本的量化说明作为关键证据，以免把可自由流动的一般数据扩张为“重要数据”，也避免忽略极高敏感度的小样本场景。

若把上述安排置于一个更长的政策时间轴中，国家统一门槛与术语词库提供稳定的基线，地方颗粒化识别贡献可供吸收的增量，备案与复核联通两端并以公开评估形成反馈回路。待互认与协同更新工具常态化运行之后，规则差异会在流程中被消化，套利空间也将随之收窄，跨区经营与对外沟通的双重需求才能在同一治理语法之下得到满足。³³

³² 《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, 2020）模块有关电子方式跨境信息传输与计算设施所在地的条款强调限制措施的必要性、非歧视与比例性，要求成员在对外沟通中提供可核查的证明链条，该要件与清单条目的证据化与年度复核具有内在一致性。

³³ 《数据出境安全评估办法》，国家互联网信息办公室，2022 年 9 月 1 日施行，办法细化申报材料、评估要点与程序环节，可为清单条目进入、退出与材料模板提供成熟范式。

5. 治理进路与规则重塑

5.1. 明晰央地权限与重要数据接口

在名录与清单并行推进而地方条目不断下沉的背景下，只有把编制权与审查权重新安放于同一条法律链路，地方探索与国家统一才不至于彼此掣肘。依照 2023 年修正后的《中华人民共和国立法法》，涉及国家安全与涉外规则的核心事项由中央统一立法，地方就具体执行可在授权范围内开展细化，由此为自贸试验区的清单化探索划定外延与边界。与位阶安排相衔接的是《促进和规范数据跨境流动规定》的程序设计，第六条以省级统筹与中央备案构成闭环，负面清单之外的数据回到便捷路径之中，制定与审查由此同链运行，地方不得以字段化条目反向重塑“重要数据”的法律外延。

为了兼顾执行可操作与越权风险防范，需要在地方性法规或专门规章中同步固化三项关键装置。其一，授权矩阵以文本明确编制权与解释权的持有者以及协同部门来源，并要求专家论证与意见采纳形成留痕。其二，强制复核机制用来处理与国家名录不一致的条目，复核期间从高适用，结论作出后同时界定溯及范围与善意保护边界。其三，年度上收与退回制度将成熟条目批次化纳入国家名录或转化为国家级指引，对不合格条目说明退回理由并附纠偏时限，以透明倒逼条目质量。

当条目适用对当事人权利义务产生实质影响时，救济渠道同样应纳入这条链路。除了行政复议与行政诉讼外，还应赋予针对条目适用的复核申请权，由制定机关在法定期限内答复，并依照政府信息公开制度公开处理结果与理由，从而让条目适用置于可被审视与可被追问的程序外壳之内。

5.2. 三单并行与协同更新机制

在治理结构上，国家重要数据名录、地方负面清单与一般数据清单若能互为校验并同库运行，风险识别与流动便利便可放在同一张图上加以统筹。名录承担全国基准与重点条目，负面清单守住刚性边界并仅保留极端例外，一般数据清单提供证据式豁免并将边界落到字段层级，三者之间通过统一术语库、条目模板与证据指引维持结构共振。为防止差异固化，需要将协同更新转化为制度性节律。年度滚动评估与季度快修可以并行设置，前者集中发布增删与降级，后者快速纠正因技术迭代与产业迁移产生的偏差；同时将“条目上收 名录扩容 清单退改”作为公开程序运行，附带必要性说明与证据摘要，使更新过程可以复盘与追溯。

条目模板与证据指引决定三张单是否可拼接。建议采用“行业 场景 数据类别 字段要素 处理要求”的五段式结构统一表述口径，证据层面要求企业提交资料来源、采样方法、去标识强度与再识别可能性的四件套，审查端据以建立字段映射表，形成为证据而设计的对照关系。在办理路径衔接上，名录条目优先触发安全评估，负面清单条目依照规则进入评估或合同与认证区间，白名单之外的情形回到一般规则办理，上述分流通过一站式平台自动匹配并沉淀结构化留痕，年度评估与对外报告据此取数，监督环节可据以抽查。

5.3. 程序控制与救济通道

即便结构层面已完成三单并行，如果证据方法与公开机制没有前置，裁量尺度与企业预期仍会摇摆。《数据出境安全评估办法》在申报材料、审查要点与程序节奏上提供了成熟范式，《个人信息出境标准合同办法》通过条款清单与备案要素稳定了分流标准，这两套实践经验可以被抽取为清单条目进入与退出的通用模板，并在平台端以规则校核减少形式性退件。面向社会的参与也应制度化，重大条目拟增列或拟删除时先开展跨学科专家论证并记录要点，再进行公众意见征集并公示采纳与不采纳理由，必要时组织听证，将争议焦点与评估方法固化为可检索文本。

当争议进入救济阶段，复核公开与行政复议应形成承接关系而非彼此替代。条目适用的复核决定公开后，申请人仍可依据 2023 年修订并自 2024 年施行的新《中华人民共和国行政复议法》提起复议，复议机关在证据与程序方面享有全面审查权，可以对条目适用是否合法与裁量是否适度作出外部验证，并在必要时建议制定机关调整适用指引或修订条目。依据《行政复议法》，当事人对条目适用不服时，得在复议中请求对相关规范性文件进行附带审查（见本法第二章第五节“行政复议附带审查”），复议机关并对证据与程序享有全面审查权，可提出调整适用指引或修订条目的建议。³⁴

5.4. 面向 DEPA 的一致性与互认试点

在与国际规则的对接维度，清单制度需要把必要性与比例性的审查要素转化为可核验的文本与数据。数字经济伙伴关系协定（Digital Economy Partnership Agreement, 2020）在电子方式跨境信息传输与计算设施所在地两项条款确认应当允许跨境传输并反对将本地化作为准入条件，同时要求

³⁴ 《中华人民共和国行政复议法》（主席令第 9 号），2023 年 9 月 1 日修订通过，2024 年 1 月 1 日施行，新法扩充证据审查与附带审查规则，复议机关可对具体行政行为作全面合法性与适当性审查，为条目适用争议提供外部纠错路径。

限制措施具有正当目的并符合必要性与非歧视，上述要件与条目化管理可以相互嵌合，关键在于为每一类限制提供简洁而可复核的必要性说明与风险矩阵，并在年度报告中记录降级与废止，体现比例控制。接口工具方面，可探索将国内评估与认证结果与境外成熟实践建立映射关系，新加坡由个人资料保护委员会推进的数据保护信任标章实行第三方评估与目录公开，能够为材料减免与抽查替代提供可沟通的能力证据，先行试点据此积累互认经验。

互认试点更宜自同质产业链与相邻片区起步，由省级统筹选择两至三个高频跨境场景，形成小范围、可评估、可复制的试点文本。试点文本需要写明条目对应关系与证据模板互用方式，并设置退出触发条件与纠偏路线，监管沙盒提供限时加严或限时放宽的容器，期满发布评估报告与数据表。随着证据累积与沟通成熟，国家层面可据此推动与伙伴方的更高层级安排，2024年5月韩国加入前述协定后，区域对接窗口显著扩大，先行样本的解释力由此更显重要。

经由前述梳理，可以看出‘三单并行+证据方法+程序透明’已具备转换为政策产品的条件；剩余工作，在于确立上收—退回—互认的节律与尺度，使地方探索成为国家名录的稳定增量。

6. 结论

回望全文的分析路径，可以确认安全与流动并非零和关系，而是需要在法源、标准与程序三条线索上同时做实的系统工程。只要把编制权与审查权落到同一条法律链路，地方条目化识别便能在不越权的条件下发挥颗粒度优势；只要三张单通过术语库、条目模板与证据指引实现互为校验，模糊地带就会被压缩为可核验的字段集合；只要论证公开复核与复议形成可复盘的程序流水线，行政裁量的可审查性便会成为制度硬边界；只要必要性与比例性的证明链条沉淀为年度报告与对外摘要，互认与兼容就能在实证基础上逐步打开。

这种路径在学理上回到了公法中的职权法定与私法中的意思自治的接口，进而以清单之外的自由与清单之内的严格构成可计算的分界。在操作层面，它要求以备案、复核、上收与退回的组合驱动地方经验向国家名录迁移并形成可复制的政策产品；在对外层面，它强调以证据语言与透明程序回应高标准数字经贸规则的审查，使国内制度在国际沟通中更具可读性与可解释性。由此可以得出相对稳健的判断，制度型开放并不需要牺牲安全边界，只要把必要性解释与程序正当做成通用模板，数据要素便能以更低成本连接更大市场，同时以更高强度守住风险底线。因此，以“法源统一（法/规章）

—方法收敛（国家标准）—地方授权（清单）—程序外壳（复核/复议/公开）”构成的“可审查—可复制”路径，既能降低跨境合规成本，也能在对外审查中稳住比例与必要性的论证链条。

参考文献

- [1]洪延青：《国家安全视野中的数据分类分级保护》，《中国法律评论》2021年第5期
- [2]陈兵、郭光坤：《数据分类分级制度的定位与定则——以〈数据安全法〉为中心的展开》，《中国经贸导刊》2022年第3期
- [3]袁康、鄢浩宇：《数据分类分级保护的逻辑厘定与制度构建——以重要数据识别和管控为中心》，《中国科技论坛》2022年第7期
- [4]王利明：《负面清单管理模式与私法自治》，《中国法学》2014年第5期