

## 粵港澳大灣區數據跨境流動的法治邏輯\*

劉向東 馮澤華

**[摘要]** 在“雙循環”新發展格局下粵港澳大灣區數字經濟蓬勃發展，數據要素市場不斷擴大。特別在數據跨境流動領域，大灣區在基礎設施聯通、技術一體化應用、個別領域數據共享等方面均取得矚目的成績，為率先建成大灣區統一大市場奠定堅實的信息資源基礎。本研究旨在聚焦數據權屬、數據交易、數據權責、數據分級分類、數據課稅等方面，深入分析大灣區數據跨境流動的現實困境，並提出針對性的解決方案。本文建議在中央主導推進下，充分發揮粵港澳三地多元主體推動數據跨境流動的積極性，助力消除制度與市場壁壘，積極探索基於個人信息的數據跨境流動協同機制，推動“數字灣區”的高質量發展。

**[關鍵詞]** 粵港澳大灣區 數據跨境流動 數據權利 數字灣區 數字經濟

粵港澳大灣區（下稱：大灣區）地處中國國內與國際“雙循環”的交匯點，擁有銜接國內國際兩個市場、兩種資源的獨特優勢。2023年4月，國家主席習近平在視察廣東時指出，大灣區在全國新發展格局中具有重要戰略地位，要將其打造成為新發展格局的戰略支點、高質量發展的示範地、中國式現代化的引領地。<sup>①</sup>在邁向數據要素驅動新質生產力的時代，粵港澳三地產業的多元化和差異化的顯著特徵，為大灣區數字經濟協同發展奠定了良好的現實基礎。在建設全國統一大市場的背景之下，大灣區數字產業集聚發展，數據要素市場不斷擴大，孕育引領跨境區域高質量發展的數字經濟。申言之，數據跨境流動正在改變全球經濟的形態，業已成為各國數據博弈的焦點。當前跨境數據流動的國際規則主要由歐盟和美國主導。中國欲尋求彎道超車，即有必要自主探索數據跨境流動之路。而具有“三法域”和跨境特徵的大灣區則成為優選試驗平台。隨着國家網信辦先後與香港特區政府、澳門特區政府簽署《關於促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄》、《粵港澳大灣區（內地、香港）個人信息跨境流動標準合同實施指引》及《粵港澳大灣區（內地、澳門）個人信息跨境流動標準合同實施指引》，大灣區數據跨境安全有序流動的法治框架基本形

\* 本文是廣東省哲學社會科學規劃2024年度習近平法治思想研究專項委託項目“港澳基本法與‘一國兩制’實施的法治保障研究”（批准號：GD24XFZ20）；2025年度佛山市哲學社會科學規劃重大項目“佛山如何在服務和融入粵港澳大灣區的建設中持續發力”（項目編號：2025-ZDA03）的研究成果。

作者簡介：劉向東，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生；馮澤華（通訊作者），廣東工業大學國家安全研究中心特約研究員、廣東工業大學法學院副教授、廣東工業大學粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心副主任。

<sup>①</sup>張曉松等：〈“在推進中國式現代化建設中走在前列”——習近平總書記考察廣東紀實〉，《人民日報》（北京），2023年4月15日，版4。

成，可先行探索基於個人信息的數據跨境流動協同機制。<sup>①</sup>大灣區數據跨境流動的法律規制從而成為既蘊含學術生命力，又聚焦國家戰略需要的重點研究議題。為此，本文立足於中央主導規則銜接的正當性基礎上，探索在“協同型”法治模式下建構大灣區跨境數據流動的法治進路。

## 一、大灣區數據跨境流動的發展概況

大灣區數據跨境流動與構建雙循環新發展格局具有內在契合性。“以國內大循環為主體”，意味着作為國家組成部分的港澳特區應進一步融入國家發展大局，更好地服務國家重大戰略。大灣區城市正因應國內大循環的實踐邏輯，共同推動“數字灣區”建設，暢通國內大循環。大灣區數據跨境流動亦契合“國內國際雙循環相互促進”的內在邏輯。雙循環的新發展格局並非發展封閉式的國內大循環，而是要求更全面地對外開放和接軌國際社會以實現國內國際雙循環。大灣區作為雙循環的交匯點，在這一重大的國家戰略中扮演着特殊的角色、其作用不可替代，它承載着探索數據跨境流動的中國範式的歷史使命，關係到中國能否在全球數據博弈中贏得話語權。

### （一）數據處理設施“硬聯通”的逐步強化

#### （1）新基建項目的加速佈局

數據是大灣區的基礎戰略資源，也是未來國際競爭中最珍貴的資產。在數字灣區建設加快推進的背景下，夯實新型數字基礎設施至關重要。2019年4月，中國科學院計算技術研究所與橫琴粵澳深度合作區共建橫琴先進智能計算中心，並以專線聯通澳門大學設立澳門分中心，實現“澳門—橫琴”跨境光纖互聯和資源共享。<sup>②</sup>在灣區城市定位各異、錯位發展的格局中，惠州市在2020年7月啟動生態智慧數據中心項目，這為大灣區數據產業高質量發展提供技術支援，成為推動傳統基礎設施改造升級、解決數據安全問題的又一重大進展。<sup>③</sup>廣州、深圳更將2025年數據中心機架規模的建設目標分別設定在60萬架和50萬架，擁有遠超其他大灣區內地城市的條件優勢。<sup>④</sup>整體而言，大灣區數據中心產業形成了“以穗港深為核心、階梯式輻射周邊”的佈局，在全國數據基礎設施建設方面排名前列。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup>〈國家互聯網信息辦公室與香港特區政府創新科技及工業局簽署《關於促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄》〉，中國網信網，2023年6月30日，[www.cac.gov.cn/2023-06/30/c\\_1689687618127403.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-06/30/c_1689687618127403.htm)，2025年2月20日讀取。

<sup>②</sup>吳春燕、王忠耀：〈橫琴：譜寫粵澳合作開發新篇章〉，《光明日報》（北京），2021年9月8日，版8。

<sup>③</sup>〈古寶惠州數據中心助力粵港澳大灣區新基建〉，《中國信息化》（北京），第8期，2020年，頁42。

<sup>④</sup>〈廣州市政務服務數據管理局關於公開徵求《廣州市新型智慧城市建設規劃（徵求意見稿）》意見的公告〉，廣州市政務服務和數據管理局網站，2023年8月1日，[zsj.gz.gov.cn/hdjlpt/yjzj/answer/30081](http://zsj.gz.gov.cn/hdjlpt/yjzj/answer/30081)，2025年2月20日讀取；〈深圳：到2025年全市數據中心機架規模達50萬標準機架，算力能效水平顯著提高〉，新浪網，2023年12月5日，[finance.sina.com.cn/jjxw/2023-12-05/doc-imzwfyfqv1347860.shtml](http://finance.sina.com.cn/jjxw/2023-12-05/doc-imzwfyfqv1347860.shtml)，2025年2月20日讀取。

<sup>⑤</sup>曾堅朋等：〈打造數字灣區：粵港澳大灣區大數據中心建設的關鍵問題與路徑建構〉，《電子政務》（北京），第6期，2021年，頁29-38。

## （2）新型算力網絡體系的初步建構

數據運算能力及利用能力，是實現數據跨境流動更快、更安全、更有效的重要條件。在新基建區域佈局的基礎上，有必要再構建新型的算力網絡體系，以整合盤活新基建資源，為數據跨境流動的便捷性與安全性保駕護航。作為國家一體化算力網絡的樞紐節點之一，經國家發展改革委等部門批覆同意，2022 年廣東省韶關市高新區正式設立數據中心集群，承接穗深等地實時的算力需求，這代表着大灣區數據樞紐建設正式啟動。從數據跨境治理的角度而言，韶關的算力集群作為大灣區樞紐的新型算力網絡體系的組成部分，服務粵港澳三地的數據收集和處理，已建成 13 條連接廣州、深圳等城市的 400G 全光運力網絡，<sup>①</sup>有助於推動形成大灣區統一的數據跨境流動平台與規則，打通數據治理中的“最後一公里”，加快推進數字灣區的建設。<sup>②</sup>

## （二）大灣區技術應用趨於一體化

### （1）跨境支付的興起

在跨境支付興起以前，港澳居民使用的移動支付工具主要有以下類別：一是港澳本地運營商開發的僅適用於當地的電子錢包，如八達通等；二是內地的運營商與港澳當地運營商合作開發的具備初步跨境支付功能的支付工具，如港版的微信支付和支付寶等；三是由國際運營商開發的，可在一些國家和地區進行有限領域內（APP、遊戲、音樂等）的跨境支付，如 Apple Pay 等。在孕育灣區新經濟業態、推進人民幣國際化等多重期望之下，大灣區的跨境支付進程不斷加速，跨境資金支付的“高速公路”正在持續完善。2019 年中國人民銀行廣州分行率先建成並運行粵港外幣實時支付系統、粵港聯合票據結算系統等區域性支付及市場基礎設施，並在港澳大力推廣人民幣跨境支付系統，推動建成涵蓋粵港澳三地的現代化支付結算通道，促進跨境金融服務規模不斷擴大。大灣區網聯平台亦於 2019 年 3 月份開始在大灣區移動支付的互聯網互通領域上積極探索，為跨境業務提供支撐。廣東省政府於 2019 年 4 月取消了企業銀行賬戶許可，成為全國首批五個取消企業銀行賬戶許可的試點省市之一。<sup>③</sup>2022 年北京冬奧會中國人民銀行首次將數字人民幣應用於跨境支付場景，同時參與香港金融管理局和國際清算銀行聯合開發的“多邊央行數字貨幣橋”項目，極大推動數字人民幣在跨境領域的創新應用。<sup>④</sup>

### （2）固網寬帶的互聯互通

固網通信作為利用光纖線或金屬線等物理媒介進行信號傳輸的電話網絡，與以電波方

<sup>①</sup>〈從“華南重工業基地”到“智算新城”，“算力心臟”驅動大灣區 AI 進化！〉，證券時報網，2025 年 6 月 17 日，[www.stcn.com/article/detail/2076058.html](http://www.stcn.com/article/detail/2076058.html)，2025 年 6 月 28 日讀取。

<sup>②</sup>吳燕妮：〈粵港澳大灣區跨境數據流動治理範式的挑戰與進路〉，《深圳社會科學》（深圳），第 2 期，2023 年，頁 14-25。

<sup>③</sup>劉宏宇：〈廣東 28 日起全面取消企業銀行賬戶許可〉，中國政府網，2019 年 4 月 26 日，[www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content\\_5386572.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content_5386572.htm)，2025 年 2 月 20 日讀取。

<sup>④</sup>李莉莎、李碧玉：〈粵港澳大灣區數字人民幣跨境支付的制度障礙及對策〉，《深圳社會科學》（深圳），第 5 期，2024 年，頁 45-56。

式傳輸數據的移動電信有着顯著的不同。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確提出，構建新時期的大灣區通信基礎設施，積極推動粵港澳三地互聯寬帶的擴容，加強佈局基於IPv6的下一代互聯網。<sup>①</sup>2019年3月，中國聯通、香港電訊和澳門電訊共同簽署“粵港澳大灣區信息通信服務合作”協議，合作構建大灣區精品網，率先實現三地光纖固網互聯互通，並實現穗港固網時延低於三毫秒。<sup>②</sup>2020年初，全球25台之一、華南地區唯一的IPv6根服務器系統正式落戶南沙，填補IPv4所存在的技術方面的空缺，以數算協同的信息基礎設施支撐大灣區數據跨境流動。<sup>③</sup>

### （三）多領域數據跨境共享取得突破

#### （1）海關數據實現互通互認

2022年3月，為優化大灣區口岸營商環境，推動貨物通關便利化，結合《國家口岸管理辦公室關於國際貿易“單一窗口”建設的框架意見》要求及外貿企業的實際訴求，粵澳貨物單一窗口綜合服務平台的“一單兩報”服務正式上線，在橫琴粵澳深度合作區投入使用。此前，從事廣東與澳門貨物通關業務的企業需要耗費大量時間在兩地貨物流通事項的協調溝通上，而一單兩報服務通過報關單信息轉譯、推送和接收實現數據互聯互通，為粵澳貨物往來相關企業提供“一站式”通關便利化申報的公共服務，極大減少重複錄入並提高報關效率，進一步提升粵澳通關貿易便利化水平。<sup>④</sup>2023年11月，國家海關總署與香港海關推出內地與香港貨物一單兩報服務，並將覆蓋範圍拓展至所有陸路口岸，助力更多企業享受“一次錄入，雙向共用”的便利。<sup>⑤</sup>

#### （2）健康數據跨境流動日益頻繁

一方面，深港實現電子病歷數據互通。新冠疫情使得原本在人員跨境流動方面壁壘橫互的粵港澳三地雪上加霜，“那邊的人回不來，這邊的人過不去”，港人在深圳就醫、內地居民在港就醫成為現實難題。為緩解疫情期間就醫難題，香港特區政府推出“特別支援計劃”，符合資格的香港醫院管理局覆診患者可到香港大學深圳醫院就診。參與該計劃的患者需要提前提交資料，填寫申請表，港大深圳醫院將有關的申請表及文件以加密形式發送到香港醫管局電子健康紀錄統籌處進行身份識別和核實、參與資格核對及相關授權等。深港由此首次實現了電子病歷互通，它成為大灣區跨境醫療合作的里程碑，為大灣區數據跨境流動累積有益經驗。2023年5月，香港特區政府醫務衛生局在結束前述計劃的同時再次推出“支援粵港澳大灣區醫院管理局病人先導計劃”，符合資格的香港市民仍可在港大

<sup>①</sup>〈中共中央國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》〉，《人民日報（海外版）》（北京），2019年2月19日，版1。

<sup>②</sup>姚翀：〈粵港澳首次實現固網寬帶互聯互通〉，中國網信網，2019年3月29日，[www.cac.gov.cn/2019-03/29/c\\_1124294496.htm](http://www.cac.gov.cn/2019-03/29/c_1124294496.htm)，2025年2月20日讀取。

<sup>③</sup>馬嘉璐：〈打破國際根服務器壟斷困境，南沙引領粵港澳數據產業發展浪潮〉，2024年7月25日，21財經，[m.21jingji.com/article/20240725/herald/e615ceab4e10ec71ee7e1d3b3689882.html](http://m.21jingji.com/article/20240725/herald/e615ceab4e10ec71ee7e1d3b3689882.html)，2025年2月20日讀取。

<sup>④</sup>〈粵澳貨物“單一窗口”上線試運行〉，2021年8月2日，廣東省人民政府國有資產監督管理委員會網站，[gzw.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3357/post\\_3357962.html#1333](http://gzw.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3357/post_3357962.html#1333)，2025年2月28日讀取。

<sup>⑤</sup>〈內地與香港貨物“一單兩報”正式推行〉，香港政府一站通，2024年11月29日，[www.info.gov.hk/gia/general/202411/29/P2024112900241.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/202411/29/P2024112900241.htm)，2025年2月20日讀取。



深圳醫院接受資助診症服務，<sup>①</sup>這將進一步拓展深港醫療合作的深度與廣度。另一方面，疫情期間粵澳兩地健康碼實現互認。根據粵澳關於個人信息保護的相關規定，兩地政府於2020年7月實施“粵康碼”與“澳門健康碼”的互認，實現粵澳兩地通行無需再進行集中隔離醫學觀察。就技術層面而言，兩地協同採用“個人自願提出轉碼、後台服務不作互聯、轉碼數據全程加密”的工作機制，不但充分保障公民隱私權，而且高效實現粵澳兩地健康碼互認，完成“數據不出境、健康碼互認”的目標，成為大灣區個人健康數據跨境流動的實踐典範。<sup>②</sup>在不突破各自的既有法律規定的前提下，健康數據跨境流動使得兩地不同制度的藩籬得以暫時拆卸，極大減輕了民眾的通關壓力，更使得大灣區數據融合水平得到質的提升。<sup>③</sup>

### （3）跨境徵信信息共享正在落地

2021年7月，百行徵信與香港諾華誠信達成合作，將共同為粵港澳三地的金融機構提供信用及商務信息查詢服務，成為大灣區信用數據跨境流動的突破點。<sup>④</sup>2021年12月，深圳市信用促進會受深圳前海管理局委託，正式發佈《基於跨境活動的企業信用報告格式規範》，是國內首個針對跨境信用領域的格式規範。該格式規範建立企業信用報告的基礎規則和對應關係，為粵港澳企業信用報告提供轉化支撐和互認依據，<sup>⑤</sup>目前已經在深港兩地信用機構間的合作中逐漸推廣，轉化後應用在深圳金融機構貸款審核中。作為著名僑鄉的江門也積極探索解決信用信息不對稱所造成的跨境融資受阻問題，會同各方起草並發佈了《企業信用評級標準》，建構跨境信用企業評級標準的“江澳模式”，為粵港澳三地信用報告互認創造條件。<sup>⑥</sup>以上兩個案例均入選首批《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例》。2023年11月，廣州市南沙區跨境信用促進會聯合境內外信用服務機構發起成立粵港澳跨境信用服務聯盟，加快推動粵港澳三地跨境涉企信用信息的互聯互通和共享應用。<sup>⑦</sup>以上這些實踐，為推動粵港澳信用數據互聯互通探索寶貴經驗。就平台建設而言，2022年3月，粵澳跨境數據驗證平台在粵澳兩地上線試運行，以金融信息作為試行範疇，加快數據跨境便捷有序流動。<sup>⑧</sup>其後，正式上線的“粵信融”跨境驗證服務，使金融機構可獲取客戶在境內外資產信用證明的真實驗證，進而為大灣區企業和個人提供優質

<sup>①</sup>〈政府明日推出“支援粵港澳大灣區醫院管理局病人先導計劃”〉，香港政府一站通，2023年5月9日，[www.info.gov.hk/gia/general/202305/09/P2023050900246.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/202305/09/P2023050900246.htm)，2025年2月20日讀取。

<sup>②</sup>金雨心等：〈大灣區民生數據跨境的障礙、策略與技術研究——以醫療康養數據跨境為例〉，《澳門研究》（澳門），第1期，2024年，頁159-72。

<sup>③</sup>〈三地同心 乘風破浪——來自粵港澳大灣區的報道（下）〉，《中國產經》（北京），第11期，2021年，頁72-77。

<sup>④</sup>魏蒙：〈粵澳跨境數據驗證平台上線試運行〉，新華絲路，2022年3月26日，[www.imsilkroad.com/news/p/479825.html](http://www.imsilkroad.com/news/p/479825.html)，2025年2月20日讀取。

<sup>⑤</sup>吳可：〈國內首個！《基於跨境活動的企業信用報告格式規範》發佈〉，百度，2021年12月9日，[baijiahao.baidu.com/s?id=1718632171216508425&wfr=spider&for=pc](http://baijiahao.baidu.com/s?id=1718632171216508425&wfr=spider&for=pc)，2025年2月20日讀取。

<sup>⑥</sup>甄曉晴：〈江門：打造跨境企業信用評級標準“江澳模式” 推動灣區金融互聯互通走深走實〉，江門市廣播電視台網站，2023年4月7日，[xinnengapi.jmtv.cn/web/news/content/483724/1](http://xinnengapi.jmtv.cn/web/news/content/483724/1)，2025年2月23日讀取。

<sup>⑦</sup>〈粵港澳跨境信用服務聯盟成立 助力實現三地跨境涉企信用信息互聯互通〉，百度，2023年12月3日，[baijiahao.baidu.com/s?id=1784227470784457860&wfr=spider&for=pc](http://baijiahao.baidu.com/s?id=1784227470784457860&wfr=spider&for=pc)，2025年2月23日讀取。

<sup>⑧</sup>魏蒙：〈粵澳跨境數據驗證平台上線試運行〉，新華絲路，2022年3月26日，[www.imsilkroad.com/news/p/479825.html](http://www.imsilkroad.com/news/p/479825.html)，2025年2月20日讀取。

金融服務，更好地滿足大灣區跨境融資需要。<sup>①</sup>2024 年 5 月，深港跨境數據驗證平台在深港兩地上線試運行，首階段同樣圍繞跨境金融領域展開，主要服務企業信用信息及報告的跨境驗證。<sup>②</sup>2024 年 7 月，香港鄧白氏集團宣佈在香港推出大灣區中國企業信用報告解決方案，<sup>③</sup>該方案提供一套包含多維度企業數據的綜合報告，提升對中國內地企業財務信息的覆蓋範圍、質量和一致性，在內地企業向香港申請跨境融資時為金融機構評估借貸企業信用提供參考，輔助信貸決策，成為大灣區信用數據流動的又一重要進展。

#### （4）平台互通推動三地政務數據共享

《廣東省數字政府改革建設 2020 年工作要點》提出建立“灣區通”平台，並發佈超過 200 個在粵辦事指南，為港澳企業和居民提供一站式灣區資訊、主題服務和商機速遞功能。<sup>④</sup>廣東省政務服務數據管理局牽頭推出灣區通 APP，供港澳居民在手機上下載和使用。2022 年 9 月，廣東省政務服務數據管理局與澳門特區政府行政公職局簽署了《粵澳政務服務“跨境通辦”合作備忘錄》，共同探索以粵澳政務服務互通推動兩地規則銜接。<sup>⑤</sup>2023 年 11 月，廣東省政務服務數據管理局又與香港科技創新及工業局簽署了《粵港政務服務“跨境通辦”合作協議》，啟動粵港兩地跨境通辦服務專區。<sup>⑥</sup>在以上兩份文件疊加之下，數字灣區建設向粵港澳政務領域深度合作方向發展。目前，粵港兩地共同在政務服務“一網通辦”平台，建成了標準統一、互聯互通的線上跨境通辦服務專區，首批上線了 108 項高頻政務服務事項，全部支援線上辦理，同步在“粵省事”APP、“智方便”APP 上線。同時，廣東省還通過整合平台與技術優勢，打造了“灣事通”綜合服務小程序，涵蓋 70 餘項高頻公共服務，為灣區居民與外籍人士提供便捷的綜合跨境服務，還支援泛珠各省區快速接入本地服務，促進人員、資本、信息等要素在泛珠區域高效流動。<sup>⑦</sup>線下服務方面，大灣區內地城市政務服務中心設置了 60 多個跨境通辦窗口，為港澳市民申請內地服務提供專門通道，滿足粵港澳三地居民線下辦事需求。同時，香港特區內也部署了多台的“粵智助”跨境通辦自助機，為粵港兩地就近提供自助辦服務。<sup>⑧</sup>除了省級層面推出便於港澳居民參與內地事務的數據平台外，大灣區的一些內地城市也陸續開設跨境政務服務平台，更好地為大灣區居民提供優質服務。例如，江門市啟用的“江門—澳門跨境通辦政務服務專

<sup>①</sup>張穎國：〈“粵信融”首筆跨境驗證業務在珠海落地〉，21 經濟網，2024 年 3 月 29 日，[www.21jingji.com/article/20240329/herald/877815746623f2150e2f6aaab0471651.html](http://www.21jingji.com/article/20240329/herald/877815746623f2150e2f6aaab0471651.html)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>②</sup>〈深港跨境數據驗證平台上線試運行〉，中共深圳市委金融委員會辦公室網站，2024 年 5 月 6 日，[jr.sz.gov.cn/sjrb/ztl/szsjfbt/xwdt/content/post\\_11274875.html](http://jr.sz.gov.cn/sjrb/ztl/szsjfbt/xwdt/content/post_11274875.html)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>③</sup>〈鄧白氏推出粵港澳大灣區企業信用報告，助力促進跨境徵信信息互聯互通〉，美通社，2024 年 7 月 25 日，[www.prnasia.com/story/455262-1.shtml](http://www.prnasia.com/story/455262-1.shtml)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>④</sup>〈廣東省人民政府辦公廳關於印發廣東省數字政府改革建設 2020 年工作要點的通知〉（粵辦函〔2020〕20 號），《廣東省人民政府公報》（廣東），第 6 期，2020 年，頁 27-37。

<sup>⑤</sup>〈共建“數字灣區” 共享數智未來〉，新華網，2023 年 12 月 9 日，[www.gd.xinhuanet.com/20231209/792d62edb-b8e4e03911c9dd338810e8d/c.html](http://www.gd.xinhuanet.com/20231209/792d62edb-b8e4e03911c9dd338810e8d/c.html)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>⑥</sup>〈粵港簽署合作協議提升雙方跨境辦事便捷度 54 項跨境通辦政務服務上線〉，廣東省人民政府門戶網站，2023 年 11 月 3 日，[www.gd.gov.cn/gdywdt/bmdt/content/post\\_4276394.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/bmdt/content/post_4276394.html)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>⑦</sup>〈“灣事通”綜合服務平台即將上線〉，新浪網，2023 年 11 月 21 日，[finance.sina.cn/2023-11-21/detail-imzvkwnr1014068.d.html](http://finance.sina.cn/2023-11-21/detail-imzvkwnr1014068.d.html)，2025 年 2 月 23 日讀取。

<sup>⑧</sup>孫磊：〈魏文濤：推動“數字灣區”建設，助力跨境政務便捷辦理〉，百度，2023 年 11 月 21 日，[baijiahao.baidu.com/s?id=1783185838126753343&wfr=spider&for=pc](http://baijiahao.baidu.com/s?id=1783185838126753343&wfr=spider&for=pc)，2025 年 2 月 23 日讀取。

區”、商事登記“智能灣區通”，及橫琴粵澳深度合作區首推的跨境人民幣線上繳納社保服務等。

## 二、大灣區數據跨境流動的現實困境

### （一）數據權屬不清

#### （1）數據使用權和收益權的歸屬不明

作為一種新型生產要素，數據的財產權屬性日漸明顯，成為數字經濟時代的一種新型資產。數據本身並不創造價值，應用數據解決問題才能創造價值，因此其價值不是天然存在的，而是被生產出來的，單個數據難以體現出稀缺性，也就不具有財產屬性。<sup>①</sup>而數據的生產者，基於自身行為產生的各種數據理應享有所有權在內的數據產權，但並不能簡單獨享。當前，數據的權屬問題仍是一個被廣泛探討的熱點。儘管從中央至各地均在呼籲盡快明確數據（包括個人信息及公共數據）的使用權、收益權，但囿於數據產權涉及的理論和實務爭議相當複雜，當前粵港澳三地尚未見有法律文件明確對數據權屬作出詳細規定。<sup>②</sup>2022年13月，《關於構建數據基礎制度 更好發揮數據要素作用的意見》提出建立數據資源持有權、數據加工使用權和數據產品經營權“三權分置”的數據產權制度框架，<sup>③</sup>然而這並未能掩蓋數據權屬是亟需解決的首要難題，學界對此也仍爭論不休。

#### （2）數據主權與數據權利的模糊界限

隨着雲計算、大數據、人工智能等為核心的新興信息技術的蓬勃發展，地理界限在“雲”中失去意義。然而，在解決由雲計算產生的複雜數據管轄權問題中卻催生了數據主權與國家安全的利益訴求。<sup>④</sup>由於數字科技及其衍生形態的多元性、複雜性和滲透性，這導致公權力層面的數據主權與私權利層面的數據權利之間的法律邊界變得模糊，難以進行概念界定、立法規制和權利救濟，而且在數據跨境流動這一特殊場景下的矛盾更加凸顯。以“權利束”的視角來看，數據主權與數據權利都離不開數據權這一“束點”，但二者又各有邊界，一旦邊界模糊都是對權利的侵害，且無法保證權利束內的享有性與排他性價值。<sup>⑤</sup>從更廣闊的視野來看，如何運用各種手段實現數據安全和跨境自由流動之間的平衡，關係到大灣區乃至中國在世界數據治理領域中的話語權和影響力。

<sup>①</sup>包曉麗：〈數據產權保護的法律路徑〉，《中國政法大學學報》（北京），第3期，2021年，頁117-27。

<sup>②</sup>馮澤華、劉向東：〈大灣區跨境數據規則銜接的法治邏輯〉，《山西市場導報》（太原），2023年4月27日，版11。

<sup>③</sup>〈中共中央國務院關於構建數據基礎制度 更好發揮數據要素作用的意見〉，《人民日報》（北京），2022年12月20日，版6。

<sup>④</sup>冉從敬：〈數據主權治理的全球態勢與中國應對〉，《人民論壇》（北京），第4期，2022年，頁24-27。

<sup>⑤</sup>閻立東：〈以“權利束”視角探究數據權利〉，《東方法學》（上海），第2期，2019年，頁57-67。

## （二）數據交易規則不明

### （1）數據定價規則缺位

數據定價是全球共同面對的難題，原因在於數據不同於一般的商品或資產，其價值並不完全由生產數據的社會必要勞動時間所決定，並且它的生成和運行涉及複雜的經濟關係、遵循特殊的價值邏輯。<sup>①</sup>數據資源具有可複用性、非標準性、高外部性等特性，其價值並不因使用的頻率而降低，反而可能因主體持續地挖掘和開發而出現價值提高的情況，還可能因此創造新的工作崗位和專業服務，如數據經紀人、數據託管商等，這與傳統生產要素的作用規律和價值邏輯截然相反，其定價邏輯因此具顛覆性。<sup>②</sup>再者，數據價值評估的因素是多元且動態變化的，不僅受顆粒度、多維度、活性度、規模和關聯度等自身特點的影響（如深加工後的數據集合更容易打造高價值產品，為人工智能大模型等提供訓練、推理和驗證的關鍵基礎），同時也受制於數據融合、應用算法、需求場景和預期效益等外部環境。特別是在大數據市場日新月異的當下，同一組數據在不同細分市場、不同交易主體間的價格差異極大。囿於數據處理技術更新換代存在滯後，其原始成本也可能相差甚遠，簡單地一賣了之並不明智。<sup>③</sup>一言以蔽之，受複雜的生成邏輯、難以計量的成本、虛擬的資產形式，以及錯位的供需關係等因素制約，數據市場難以形成統一的數據價值評估標準。<sup>④</sup>除了受數據生成的一般因素影響，大灣區數據定價還受到粵港澳地域因素與發展因素相結合的複合影響。其一，粵港澳不同的數據應用場景影響統一定價。深圳、香港與廣州的數據應用面相較於其他城市明顯更廣，因而數據定價因素更為多元雜糅，而“虹吸效應”的存在又使得數據應用場景很難得到根本性轉變。<sup>⑤</sup>其二，經濟發展水平是數據定價的一大影響因素。其三，粵港澳差異化的數字技術基底影響到數據定價。

### （2）數據交易規則闕如

數據交易規則是關於數據“如何交易”，它解決數據在市場流轉過程中的買賣問題。事實上，數據交易並非數字化時代的獨特事物，廣義的數據交易早就存在於信息社會的信用風險評估、土地規劃建設、廣告精準投放等領域，有着大量收集、處理各類信息並共享、出售乃至專門從事數據跨境流動的數據主體。<sup>⑥</sup>伴隨着數字化浪潮深刻地改變社會生產和公民生活方式，數據交易和流動的需求呈現井噴式增長。隨之而來的是各種數據資產交易亂象和“黑市”盛行，制定一套明確可行的數據交易規則體系，讓規範數據交易市場得以

<sup>①</sup>余宗良、張璐：〈我國數據跨境流動規則探析——基於粵港澳大灣區先行先試〉，《開放導報》（深圳），第2期，2023年，頁86-93。

<sup>②</sup>趙瑞琴、孫鵬：〈確權、交易、資產化：對大數據轉為生產要素基礎理論問題的再思考〉，《商業經濟與管理》（杭州），第1期，2021年，頁16-26。

<sup>③</sup>許偉、劉新海：〈中國數據市場發展的主要障礙與對策〉，《發展研究》（福州），第7期，2022年，頁45-52。

<sup>④</sup>符正平：〈粵港澳大灣區數據要素跨境流動研究〉，《澳門理工學報（人文社會科學版）》（澳門），第1期，2023年，頁26-38。

<sup>⑤</sup>莫然、陳焰：〈粵港澳大灣區數據跨境流動的治理反思與模式重塑〉，《政法學刊》（廣州），第3期，2024年，頁42-51。

<sup>⑥</sup>李海英：〈數據交易的法律“紅線”〉，《網絡傳播》（北京），第4期，2016年，頁45-50。



持續發展顯得異常迫切。在梳理現行大數據交易的有關立法的過程中不難發現，儘管中央和地方已有關於大灣區大數據交易平台的相關規劃（如明確提出支持廣州、深圳數據交易所創建國家級數據交易所），但大灣區數據要素交易市場的底層規範體系尚未形成。部分法律雖有涉及個人信息和數據交易，但立法條文普遍過於抽象、宏觀，目的更多是為了確定數據交易的原則和理念，而具體的規制和監管更是相對零散，並不具備較強的可操作性。而通觀積極行動的地方政府，不同省市的規定相差甚遠、立法水平參差，所制定數據交易規則只能在本省市內通行適用，不利於數據交易的跨省流動，更難以形成規模以上的數據跨境交易。<sup>①</sup>例如不同地方對“數字產業化”理解存在差異，《浙江省數字經濟促進條例》第21條明確數字技術在推動產業升級、催生新興產業中的核心作用；《廣東省數字經濟促進條例》第23條側重於數字技術對傳統產業的改造升級，以及對智能製造、智慧農業等新興領域的培育和發展；《貴州省大數據發展應用促進條例》第20條則強調培育大數據產業，相對忽視數字技術的應用。這種定義偏差和立法導向將導致所形成的數據交易監管要求與標準不一致，限制數據統一大市場的建設與運行。

### （三）數據權責體系模糊

#### （1）數據流轉的權利義務體系尚未建構

數據跨境流動是數據處理的高階形態，在從一法域被轉移至另一法域的過程中不可避免地涉及多元的參與主體（如歐盟將與數據相關的實體細分為數據控制者、數據處理者、數據使用者和數據主體），且需要數字科技的底層支撐，因而認定權利義務則無疑是一項十分具有挑戰性的工作。當前，大灣區關於數據控制方、數據處理方、數據使用方的權利義務並不明晰，甚至粵港澳三地彼此間對數據主體的定義及範圍也存在很大衝突，這無疑極大地限制數據跨境流動。數據權屬問題本質上是數據權責問題，乃至數字化時代法律關係的邏輯起點。如前述，在數據權尚不明晰的情況下，數據主體若認為自身遭受損害並主張權利，首先面臨的是缺乏法律依據支撐的問題，其次也必然引發數據收集者與數據主體、數據控制者（賣方）與數據使用者（買方）、數據使用者與用戶之間的權利爭議，從而將陷入缺乏穩定預期、沒有法律保障的混亂狀態，制約數字灣區的高質量發展。

#### （2）數據流動的侵權責任尚未明確

區別於傳統的侵權形態，受數字科技的影響，數據流動中的侵權行為類型更多樣、主體更多元，數據洩露、非法爬取、算法偏見等新興侵權形態持續湧現，第三方開發者、設備製造商、數據信託機構等新型責任共同體不斷生成。同時，數據權屬的模糊也使得數據侵權的法律關係變得極其複雜，侵權行為和方式更具專業性、隱蔽性和無形性，被侵權方甚至很難察覺侵權行為的存在及其影響，在跨境流動的情景中尤其如此。而粵港澳對數據

<sup>①</sup>馮澤華、劉志輝：〈粵港澳大灣區金融數據跨境流動：現實問題與法治進路〉，《金融發展研究》（濟南），第5期，2024年，頁67-76。

跨境流動中侵權責任的規制差異較大，有關個人信息保護的規制範圍、立法體例、適用程序、責任要件等都有很大不同，有關公共數據、企業數據的規範內容更因三地數字經濟發展水平參差而形成規制“梯度”，這些都大大增加了數據流動中認定責任歸屬的難度。例如，如何認定數據跨境流動中的各主體對數據權利主體的注意義務和責任？這種注意義務應當達到甚麼程度？涉及這方面的侵權是否屬於侵權法律關係中的特殊侵權責任？是否應當採取無過錯責任原則？是否應當適用嚴格責任？等等。這些問題的出現及演化對傳統的侵權責任認定構成了較大衝擊，更凸顯三地數據侵權法律規則銜接的重要性。

#### （四）數據分級分類規則缺位

##### （1）數據分級分類標準差異明顯

中國《數據安全法》第21條首次明確提出“對數據實行分類分級保護”的制度，並提出了數據分級分類的兩大標準：數據的“重要程度”和受侵害後的“危害程度”。<sup>①</sup>這是內地首次在法律層面明確“分級+分類”的數據保護思路，體現了立法者保護數據安全和促進數據開發利用並重的立法價值理念。實行英美法系的香港特區透過保障資料原則、實務手冊以及司法判例等要求數據使用者在採取保護措施時尤其要注意區分種類的做法，側面說明立法者對不同類型的數據所蘊含風險的理解存在差異，因此施加了梳理、評估並基於此採取差異化保護手段的義務。然而，這種尚處法治“萌芽”狀態的分級分類保護要求，對數據使用者的立法理解及採取措施依賴極大，是否能提供充分保護具有不確定性，為此應在法例修訂時分門別類地採取更具針對性的規管措施。澳門特區通過《個人資料保護法》第6-8條，明確將個人資料劃分為敏感資料和懷疑從事不法活動、刑事違法行為或行政違法行為的資料，以及一般資料，並對此實行區分保護，如針對一般資料的處理僅需“明確同意”，而針對敏感資料則必須取得“明確許可”，借此初步形成了數據分級分類保護的法律框架。

##### （2）分級分類的數據監管協調機制

目前，數據安全正在從“以技術為中心”轉向“以數據為中心”，越來越關注數據本身的特質和規律，進而建構適當的控制和保護層級。<sup>②</sup>無論是對比美國、日本針對個人特殊敏感數據設定專門的數據分級分類治理模式，抑或是對照經濟合作與發展組織（OECD）制定的《隱私保護和個人數據跨境流動指南》及亞太經濟合作會議（APEC）制定的《跨境隱私規則體系》，粵港澳數據分級分類規則總體上呈現出非對稱、未細化、不對接、缺位明顯等顯著缺憾，這不僅難以適應數據安全治理的精細化要求，其內部也仍有諸多不完善之處。概言之，粵港澳三地對數據分級分類尚未達成共識，還未建立起適應大灣區數據跨境安全流動需要的監管協調機制。

<sup>①</sup>任文岱：〈“數據分類分級保護”背景下的企業合規——以國家和公共利益為視角依法合規運用數據〉，《民主與法制時報》（北京），2022年2月9日，版3。

<sup>②</sup>李松濤、謝宗曉：〈數據分類／分級及其相關標準解析〉，《中國質量與標準導報》（北京），第4期，2019年，頁14-16。

### （五）數據交易課稅缺乏共識

#### （1）粵港澳稅制差異大

目前，大灣區存在着“三個關稅區，三種稅制”的特殊格局。就稅收實體法而言，內地稅收法律體系由《個人所得稅法》、《稅收徵收管理法》等法律，和《個人所得稅法實施條例》等行政法規及規章等組成，實行複合稅制並以間接稅、流轉稅為主體，稅率設置較高。<sup>①</sup>作為全球自由港的香港特區以自由貿易、低稅率和小政府見稱，其主要稅收法律是《稅務條例》及其附例《稅務規則》，實行以直接稅為主的分類稅制，稅負較輕，並且對進出口貨物不徵收關稅，對香港企業的境外所得不徵收所得稅；博彩業“一業獨大”的澳門特區以最新制定的《稅務法典》，統合《職業稅章程》、《營業稅章程》、《印花稅規章》等現行單行稅務法律法規，構建與國際稅收標準相適應的現代化稅務制度。其稅收類型以直接稅為主（其中博彩稅所佔比例最高），稅種少、稅率低，以收取少量消費稅代替關稅，稅負水平在粵港澳三地中最低。就稅收程序法而言，粵港澳稅收徵管機關、稅收管轄原則、稅收糾紛解決機制等方面均存在較大差異，且彼此之間互通程度尚處較低水平，進而延緩了三地之間的稅收徵管效率，難以應對數字經濟這一嶄新領域提出的挑戰。

#### （2）粵港澳尚未確立數據交易繳稅制度

數字經濟作為一種新的經濟形態，它具有的虛擬性、滲透性、外部性等主要特徵支撐其快速發展。在改變傳統經濟模式的同時，它也對傳統稅收制度帶來挑戰和衝擊。<sup>②</sup>當前大灣區數據課稅面臨的最主要挑戰，在於過去因應粵港澳三地稅制的明顯差異所提出的稅收協調與合作協議、機制，是建立在傳統經濟形態之上的。而作為法律設計的稅收制度與規範具有一定的滯後性，在以數據為關鍵要素的數字經濟迅猛發展的背景下，一方面，粵港澳尚未調整傳統稅收體制以適應這一經濟模式帶來的變化，引致數據課稅制度在三地法律體系中尚屬空白；另一方面，粵港澳更未將數據課稅納入稅收協調議題，從而在大灣區內產生稅收公平、效率等方面的系列問題。可以說，數字經濟引發的數據課稅問題加劇了大灣區稅收徵管合作上的難度，內地與港澳相互之間達成的稅收協調機制與大灣區數字經濟發展體量並不匹配。

## 三、大灣區數據跨境流動的法治進路

### （一）循序漸進建構跨境數據規則

#### （1）以中央為主導推動大灣區數據跨境流動的漸進式規則銜接

大灣區數據跨境流動涉及數據主權與安全，適宜由中央統籌協調、發揮主導作用。立足大灣區建設現狀，解決粵港澳數據跨境流動規則衝突，應當充分發揮大灣區建設領導小

<sup>①</sup>楊慶等：〈粵港澳大灣區稅收協調的優化研究〉，《稅務研究》（北京），第2期，2023年，頁113-20。

<sup>②</sup>李紅霞、張陽：〈數字經濟對稅制改革的影響及對策建議〉，《稅務研究》（北京），第5期，2022年，頁68-72。

組的作用，釋放頂層統籌協調機構在跨境治理中的治理效能，依託先急後緩、先易後難、先局部後整體的漸進方式推動跨境區域數據法治體系的構建和完善。<sup>①</sup>申言之，還可在大灣區建設領導小組下設常設性質的、由粵港澳三地共同組成的協調委員會，專門負責規則銜接和機制對接的具體事宜，更好地推動大灣區數據跨境流動。

### （2）區分行業性質並在數據跨境流動中廣泛應用區域示範法

數據跨境流動正衍生出完整的數據產業鏈條，催生了以此為中心的細分市場及新興職業，如數據經紀人、數據託管商等。在強調數據精細化治理的語境下，可通過行業分類組建由法律專家、實務工作者以及行政部門負責人共同組成的起草課題組，在官方支持及指引下制定大灣區數據跨境流動示範法，為粵港澳三地城市自行制定的相關立法提供可行範本，並借此逐步統一規制理念、基本原則，避免發生不必要的矛盾和衝突。

### （3）推動特別地區的數據跨境流動試點

中央先後印發橫琴、前海、南沙及河套“四大規劃文件”，為大灣區高質量發展構建重大合作平台。粵港澳三地可充分利用這一政策優勢推動大灣區數據跨境流動。如借琴澳一體化建設契機先行先試基於跨境辦學的科研數據跨境流動、在“一園兩區”的河套深港科技創新合作區圍繞生物醫藥技術創新應用推動醫療數據跨境共享等等，從而以點帶線、以線帶面地逐步實現整體層面的突破，為大灣區數據跨境流動規則銜接積累更多經驗。

## （二）建立多元共治的數據監管組織機制

### （1）營造“市場主導、政府推動、社會參與”的多元共治格局

相對於內地以政府為核心的管理體系，香港和澳門基於特殊的歷史文化背景形成了“小政府、大市場、強社會”的治理模式，因此推動大灣區數據跨境流動必然需要調適政府、市場與社會之間的內在張力。<sup>②</sup>粵港澳三地政府應鼓勵數據跨界別合作，調動並整合市場、政府、社會等力量，實現數據治理主體多元化，為構建大灣區特色的數據治理範式貢獻力量。<sup>③</sup>

### （2）建構“一中心、多平台”的數據跨境分類監管體系

大灣區跨境數據流動治理需要建立健全和常態化的監管組織，專門負責三地數據跨境監管工作。<sup>④</sup>立足大灣區數據治理體制與機制的基底，可參照橫琴粵澳深度合作區治理架構，探索在深圳前海設立由三地共同組建的大灣區數據跨境流動管理委員會和執行委員會，在此基礎上形成次級監管平台，並通過制度設計和技術手段協同開展對數據流動的全程監控，跟蹤數據流向，做到心中有“數”。

<sup>①</sup>馮澤華、劉向東：〈大灣區跨境數據規則銜接的法治邏輯〉，《山西市場導報》（太原），2023年4月27日，版11。

<sup>②</sup>馮澤華：〈粵港澳大灣區體育非物質文化遺產的法治協同保護〉，《體育學刊》（廣州），第2期，2022年，頁32-38。

<sup>③</sup>黃哲瑞、馮澤華：〈粵港澳大灣區個人健康信息規則銜接的立法進路〉，《紫荊論壇》（香港），總第63期，2022年，頁58-65。

<sup>④</sup>韓晉雷：〈粵港澳大灣區數據要素安全有序跨境流動的困境與出路〉，《網絡安全與數據治理》（北京），第3期，2023年，頁20-26、33。



### （3）構建第三方認證機制

第三方認證是由符合特定條件的個人或機構，對申請者的產品、服務或管理是否符合規定條件作出的中立評價，扮演着推動形成市場規制的角色，與數據跨境流動內嵌的市場色彩相契合。建議推動成立一批具有認證數據跨境保護能力的第三方機構，其既不應與企業存在利益糾葛，也不能淪為行政機關的“附庸”，在認證過程中保持中立，同時建立公開透明、公正規範的認證程序並加強事後監督，維護數據跨境安全秩序。<sup>①</sup>

## （三）推進數據跨境流動交易制度建設

### （1）制定一體化的數據權屬規則

與其他財產不同，數據易複製、易攜帶，而且具有容他性，經過整合加工後又會形成一種嶄新的數據產品。<sup>②</sup>如果簡單地將數據財產權利歸屬於某一類主體，那麼勢必阻礙灣區數據的流動與使用，影響灣區數據價值的挖掘。<sup>③</sup>據此，由三地政府通過友好協商制定相對統一的數據產權歸屬規則，是促進大灣區數據有序跨境流動的最佳選項。在具體規則中，應當對數據的使用權、收益權作出重點明確，逐步淡化數據所有權色彩，進而促進市場主體圍繞數據複用與收益開展磋商和博弈，這也符合中央“數據二十條”的文件精神。

### （2）構築融通化的數據市場定價機制

廣東與港澳實行的市場經濟體制有所不同，因此不適宜採用單一化的數據定價方法，而應充分利用“市場配置資源最優”這一規律推動數據合理定價。具體而言，粵港澳三地可依託行業指導價、協議定價、第三方平台估價、拍賣競價等多種數據交易價格路徑，由多方主體共同參與數據定價。當前大多數數據交易發生在“場外”，即眾多數據交易平台之外，且大多實行“一價一議”、“一事一策”的數據定價模式，不具備可複製推廣性。<sup>④</sup>未來，或將推動以大數據交易平台為核心的數據交易模式，並由平台作為撮合交易的主體，綜合運用多種定價策略為買賣雙方提供合理的數據價格，進而形成相對統一的數據定價機制。

### （3）建立趨同化的數據交易課稅規則

目前粵港澳三地均沒有徵收專門的數字稅，更多依靠與數字經濟有關的行業、產業的納稅籌劃來推進稅收徵管。<sup>⑤</sup>事實上，三地可探索在數字經濟領域內實行較為統一的稅收優惠政策，並在此基礎上調整大灣區內地城市所得稅的減免方法，促進大灣區稅收制度趨同化。此外，大灣區內地城市可嘗試實行與港澳一致的稅收管轄權，即來源地稅收管轄權，

<sup>①</sup>劉權：〈數據安全認證：個人信息保護的第三方規制〉，《法學評論》（武漢），第1期，2022年，頁118-130。

<sup>②</sup>周林彬、馬恩斯：〈數據財產歸屬的反思——基於卡爾多-希克斯模型〉，《制度經濟研究》（濟南），第4期，2018年，頁1-16。

<sup>③</sup>申明浩、龐鈺標：〈數據如何賦能粵港澳大灣區創新生態系統構建〉，《開放導報》（深圳），第3期，2023年，頁80-87。

<sup>④</sup>歐陽日輝、杜青青：〈數據要素定價機制研究進展〉，《經濟學動態》（北京），第2期，2022年，頁124-41。

<sup>⑤</sup>孫亞平等：〈數字經濟對粵港澳大灣區稅收協調的挑戰與應對〉，《財會月刊》（武漢），第9期，2021年，頁142-48。

內地居民或企業在港澳地區所獲得的收入無需納稅。

#### （四）建構數據跨境流動的激勵約束機制

##### （1）構築數據跨境流動的政產學研協同創新體系

政產學研協同創新是新常態下不同主體合作創新推動經濟社會發展，以及優化產業結構和佈局的嶄新模式，<sup>①</sup>是指政府、企業、高校和科研機構等主體充分發揮各自的優勢，聯合攻關，共同研發創新新範式。大灣區宜建立科學有效的“政產學研”深度融合機制，構築以市場為導向，以項目開發為連接點的政產學研協同創新體系，從而整合資源、協同創新，推動科技成果轉化，促進跨境數據流動。

##### （2）開展跨境數據安全風險評估

安全是發展的前提，《數據出境安全評估辦法》明確提出“風險自評估+安全評估”的數據安全出境規定。之於大灣區，可參考深圳數據交易所構建的數據安全風險多方審查機制，<sup>②</sup>在粵港澳三地建立數據出境風險自評估制度和數據跨境流動安全風險評估制度，形成“數據主體自查+第三方律師事務所合規評估+數據跨境流動經手方風險評估+跨境交易備案”的評估鏈條，保障大灣區數據跨境安全流動。<sup>③</sup>

##### （3）創設數據跨境安全流動的黑白名單規則

白名單機制是規制數據跨境流動的常用手段，例如歐盟《通用數據保護條例》中構建的“充分性保護”、澳門特區政府個人資料保護局認定的“適當保護程度的地區”等。這種機制正得到國際社會更廣泛的認可和應用。考慮到粵港澳數據法律體系的相對獨立性，三地可借鑑白名單機制的運作原理，在國家網信辦及大灣區建設領導小組的指引下，聯合成立專門的數據保護認證機構，統一負責大灣區內數據跨境流動的黑白名單認證事宜，並建立動態調整機制，強化事後監管。<sup>④</sup>若這一方案操作難度較大，也可依託粵港、粵澳合作聯席會議形成數據跨境流動的共識。而先行推動類似制度機制的澳門可將內地、香港納入《個人資料保護法》中的“適當保護程度的地區”，同時爭取中央支持，簡化內地數據向港澳流動的手續。

<sup>①</sup>于海宇：〈構建政產學研協同科技創新體系的思考〉，《科學管理研究》（呼和浩特），第4期，2019年，頁12-16。

<sup>②</sup>肖晗：〈深圳數據交易所發佈產品專區 探路跨境數據交易〉，《深圳商報》（深圳），2023年4月23日，版A02。

<sup>③</sup>曹旭東、桑桐：〈論香港與內地個人信息的協同保護〉，《港澳研究》（北京），第1期，2024年，頁38-49、94-95。

<sup>④</sup>廣東外語外貿大學粵港澳大灣區研究院課題組等：〈數據跨境有序流動何以賦能統一大市場建設——基於粵港澳大灣區建設視角分析〉，《國際經貿探索》（廣州），第11期，2022年，頁82-94。

### （五）完善數據糾紛解決機制

#### （1）建立統一的數據糾紛申訴制度

在擬訂《歐美隱私盾協議》時，歐美雙方共同確立了申訴制度作為事後救濟的重要方式之一，在實踐中取得了良好成效。<sup>①</sup>粵港澳三地政府可以借鑑這一事後救濟思路，成立公正、中立的數據糾紛申訴組織，出台大灣區數據跨境流動的糾紛申訴規則，同時建立與其他多元化糾紛解決方式相結合的銜接機制，例如將申訴作為申請仲裁或訴諸司法的前置程序，爭取在前端定分止爭，避免陷入無止境的糾紛中，以多元化數據糾紛解決機制處理私主體之間與公私主體之間的數據跨境流動糾紛。

#### （2）構築“分區域+聯合型”的數據糾紛調解機制

調解作為一種悠久的糾紛處理機制，在粵港澳三地的糾紛解決程序中均得到充分重視，在港澳回歸後也建立了一系列的互助安排。以此為前提，大灣區數據跨境流動過程中發生的爭議，可以在平等、自願基礎上通過“分區域+聯合型”的調解方式解決灣區數據糾紛。“分區域”是指當數據爭議僅發生在珠三角、澳門或者香港，且所涉標的、當事人都處於同一區域時，可由該區域的調解組織調解。當數據糾紛超出單一區域，屬於粵港、粵澳、港澳或粵港澳跨境數據糾紛，或者難以明確具體發生在哪一區域時，可以採用“聯合型”的數據糾紛調解方式解決，由涉事方所在區域的調解組織聯合調解。

#### （3）探索國際化的數據糾紛仲裁體系

仲裁除了具有專業性優勢外，相較於其他爭議解決方式而言還具有自治程度高、執行力強、經濟高效等無可比擬的特徵，契合大灣區數據跨境流動的價值旨趣。從發展情況來看，粵港澳三地在跨境仲裁中的規則銜接較為順暢，是拉動跨境糾紛解決的“三駕馬車”之一。<sup>②</sup>為此，可借助香港建設“亞太區國際法律及爭議解決服務中心”的契機，依託香港國際仲裁中心建設大灣區數據糾紛仲裁機制和統一平台，並面向全球開展國際化仲裁服務，以此提升大灣區數據糾紛仲裁的國際化水平。

## 四、結語

大灣區數據跨境流動與構建雙循環新發展格局具有內在契合性。一方面，以國內大循環為主體意味着作為國家組成部分的香港、澳門特區應加快融入國家發展大局，在服務大灣區與“一帶一路”建設中實現自身更好發展。粵港澳三地在數據跨境流動所形塑的重要經驗，不僅將推動港澳特區在數字經濟中融入國家發展大局，更可將大灣區跨境數據流動經驗推廣至類似法治環境的治理場域，暢通國內大循環並為國際社會提供中國方案。另一

<sup>①</sup>鄭遠民、鄭和斌：〈網絡時代跨境個人數據保護救濟機制探究——以《歐美隱私盾》為例〉，《廣西大學學報（哲學社會科學版）》（南寧），第2期，2018年，頁42-48。

<sup>②</sup>譚國戰等：《粵港澳大灣區多元仲裁機制的融合與聯通——以中國南沙國際仲裁中心為例》，《法治論壇》（廣州），第1期，2021年，頁188-93。

方面，大灣區數據跨境流動亦契合國內國際雙循環相互促進的內在邏輯。雙循環新發展格局並非發展封閉式的國內大循環，更要求全面對外開放、接軌國際社會以實現國內國際雙循環。大灣區具備“一國、兩制、三法域”的獨特屬性，可為中國提供借鑑國際實踐的“虛擬環境”，並為進行數據跨境流動制度創新提供試驗空間，並能率先對接國際高標準經貿規則。可見，大灣區數據跨境流動既關係到粵港澳三地能否借此暢通數據要素跨境流動推動數字灣區高質量發展，更契合在數字化時代中國謀求掌握全球治理話語權的戰略需要。宜在中央主導推進下，充分發揮粵港澳三地多元主體推動數據跨境流動的積極性，助力消除制度與市場壁壘，建成包括大灣區在內的全國統一大市場。