

数据出境合规与实践的最新动态与思考

随着全球经济、政治形势的变化，企业出海迅猛发展，人工智能的开发和应用热议不断，数据出境问题已成为近年来企业监管及合规的焦点之一。国家政策和法规也不断作出动态调整，以促进和规范数据跨境流动。我们通过梳理数据出境的最新立法动态，探讨在企业出海等热门场景下的数据合规应用与挑战，以期为企业和感兴趣的读者提供一定参考。

一、数据出境最新动态

1、立法动态

过去一年，我国相继出台了《促进和规范数据跨境流动规定》（“《数据跨境新规》”，具体介绍见本所 2024 年 4 月客户通讯《数据跨境新规下企业数据出境的合规要点解析》）、《网络数据安全条例》（“《网数条例》”，具体介绍请见本所 2024 年第 4 季度《中国立法动态》）、《个人信息保护合规审计管理办法》（“《个保审计办法》”，具体介绍请见本所 2025 年第 1 季度《中国立法动态》）等规定，在此前的监管要求的基础上进一步放宽了数据出境的条件、细化了规则，其中值得关注的重大举措包括：

- **收窄数据出境合规程序的适用范围。**数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证是数据出境的三大监管流程（“数据出境合规程序”）。如我们之前《数据跨境新规下企业数据出境的合规要点解析》一文中介绍，《数据跨境新规》收窄了数据出境合规程序的适用范围。一方面是提高了触发门槛，包括将安全评估的触发门槛从上年 1 月 1 日起累计 10 万人个人信息（不涉及个人敏感信息）提高至当年 1 月 1 日起累计 100 万人，将标准合同和保护认证的触发门槛从上年 1 月 1 日起累计不满 10 万人个人信息（不涉及个人敏感信息）提高至当年 1 月 1 日起累计 10 万人以上且不满 100 万人。另一方面，《数据跨境新规》设置了以下两类免于履行数据出境合规程序的情形：(a)履行合同所必需、跨境人力资源管理、紧急情况情形下确需向境外提供个人信息，以及(b)个人信息数据过境且未引入境内个人信息或重要数据。在此基础上，《网数条例》进一步补充了一项豁免情形，即为履行法定职责或者法定义务确需提供个人信息的，可以向境外提供。通过提高触发门槛，设置豁免情形，企业的数据出境合规负担得以减轻。
- **厘清重要数据识别。**数据跨境流动的监管以数据重要等级及类型来进行规范，若出境的数据不涉及重要数据或个人信息，原则上毋需履行数据出境合规程序。因此，识别重要数据是数据出境前的关键步骤。《网数条例》首次在行政法规层面明确了重要数据定义。2024 年 3 月发布的《数据安全法 数据分类分级规则》及其附录《重要数据识别指南》，为企业识别重要数据提供了可执行的具体指引。此外，主管部门开始逐步推进行业、地区重要数据识别指南、目录的出台，如《电信领域重要数据识别指南》《工业领域重要数据识别指南》等。北京、天津、浙江自由贸易试验区（“自贸区”）亦出台了数据分类分级管理的相关规定，其中明确了统一的和针

对特定领域的重要数据识别参考规则。

值得注意的是,《数据跨境新规》和《网数条例》明确,未被相关地区、部门告知或者公开发布为重要数据的,不需要将其作为重要数据申报数据出境安全评估,在一定程度上降低了企业识别重要数据的难度和合规成本。¹尽管如此,这一规定仅适用于数据出境安全评估这一数据出境合规程序,且《数据跨境新规》和《网数条例》均规定,数据处理者负有按照相关规定识别、申报重要数据的义务。根据我们与部分地区有关主管部门的咨询,目前尚未就企业主动申报重要数据出台统一的常规操作要求。但根据公开信息,2022年7月至12月上海市委网信办、市政府办公厅已完成16家单位制定重要数据目录的试点工作(但未公布16家单位的具体名单),2023年上海市和江苏省的通信管理局也曾分别发布过电信和互联网行业数据安全专项行动的通知,其中均提到了电信和互联网行业数据处理者应识别本单位重要数据、形成具体目录并提交目录备案的要求。鉴于各行业、地区主管机构可能将陆续公开重要数据识别文件,企业应对相关文件予以持续关注,及时识别、申报可能涉及的重要数据。

➤ **自贸区推出负面清单制度。**除《数据跨境新规》明确的豁免履行数据出境合规程序的情形外,该规定还进一步提出自贸区可以自行制定区内数据负面清单。目前,北京、上海、天津、海南、浙江五地的自贸区已陆续公布针对特定行业/领域的数据出境负面清单,同时北京在积极推进针对其他重点行业领域的第二批负面清单的编制工作。根据《数据跨境新规》,自贸区内数据处理者向境外提供负面清单外的数据,可以免于履行数据出境合规程序,但已出台的负面清单对清单的适用对象和适用范围做了一定的限制,对于排除适用的数据应按照法律法规要求履行一般的数据出境合规程序。

#	负面清单	适用对象	涉及行业/领域	适用范围备注
1.	《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)》(2024年5月生效)	天津自贸区企业	战略物资和大宗商品类、自然资源和环境类、工业类、金融类、统计类、通信传播类、住房建设类、交通运输类、公共卫生类、公共安全类、互联网服务和电子商务类、科学技术类、个人信息	向境外提供负面清单外的数据免于进行数据出境合规程序,但负面清单备注排除适用部分数据。国家行业主管部门相关政策规定发生变化,负面清单内容与其不一致的,从其规定。
2.	《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)》(2024年8月生效)	北京自贸区内登记注册、开展数据跨境流动等相关活动的数据处理者 ²	汽车行业、医药行业、民航业、零售与现代服务业、人工智能训练数据	仅适用于负面清单列出的行业、领域。核心数据实行更加严格的管理制度,不纳入负面清单管理。

¹ 除数据出境安全评估外,企业仍有主动识别、申报重要数据的义务,但就目前实践而言,对于未被明确列为重要数据的信息,企业主动申报的常规路径尚不清晰。因此,企业未能主动申报重要数据的合规风险相对较低。

² 经咨询京沪两地有关监管部门,申报数据出境的主体应当在自贸区内注册,并取得独立的法人身份(不包括分公司、办事处等),且为拥有处理待出境数据的合法权利的数据处理者。对于需在自贸区开展数据跨境流动活动/数据出境活动的规定,监管部门要求数据出境前需存储在自贸区内,并在自贸区完成出境行为。此外,实务中监管部门可能还会审查申报主体的业务运营情况、数据与业务的对应关系等情况。

#	负面清单	适用对象	涉及行业/领域	适用范围备注
3.	《海南自由贸易港数据出境管理清单（负面清单）（2024年版）》（2025年2月生效）	海南自贸港内企业 ³	深海、航天、种业、旅游、免税商品零售业务	仅适用于负面清单列出的行业、领域。
4.	《中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区数据出境管理清单（负面清单）（2024版）》（2025年2月生效）	上海自贸区及临港新片区内注册且在上海自贸区及临港新片区内开展数据出境活动的数据处理者 ⁴ 关键信息基础设施运营者 ⁵ 不适用本清单。	再保险、国际航运（含港澳台航运）、零售与餐饮业、住宿业	仅适用于负面清单列出的行业、领域。其他自贸区正式发布的数据出境负面清单，上海自贸试验区及临港新片区可参照执行。
5.	《中国（浙江）自由贸易试验区数据出境管理清单（负面清单）（2024版）》（2025年3月生效）	浙江自贸试验区内登记注册的数据处理者	电子商务（企业对企业）、清结算	仅适用于负面清单列出的行业、领域。其他自由贸易试验区正式发布的负面清单，浙江自贸试验区可参照规定执行。

- **强化个人信息审查。**《个人信息保护法》首次提出个人信息处理者应当定期对其处理个人信息遵守法律、行政法规的情况进行合规审计，但并未明确具体程序和要求。为此，2025年2月发布的《个保审计办法》对个人信息保护合规审计提供了系统性指引，并强调对个人信息处理者向境外提供个人信息进行合规审计的，应当重点审查是否按照要求通过安全评估、签订标准合同或通过保护认证。

2、最新实践数据

据官方报道，《数据跨境新规》出台后达到了促进数据跨境流动的预期效果，数据出境安全评估项目月均受理数量下降约 60%，个人信息出境标准合同月均备案数量下降约 50%。此外，安全评估的通过比例整体较高。截至 2024 年 12 月，国家互联网信息办公室（“**国家网信办**”）共完成安全评估项目 285 件，个人信息出境标准合同备案 1,071 件；其中安全评估项目未通过评估的 27 件，占整体比例不到 10%，除个别项目因重要数据出境必要性不足或存在安全风险未通过评估，其余大多数未通过的主要原因是数据处理者未按照法律规定征得个人信息主体同意。⁶截至 2025 年 3 月，国家网信办共完成安全评估项目 298 件；其中，44 件申报项目涉及重要数据，未通过评估的为 7 件，占比

³ 经咨询海南有关监管部门，除了必须注册在海南自贸区内，监管部门可能还会审查申报主体在海南自贸区的实际运营、IP 地址等情况。

⁴ 参见脚注 2。

⁵ 《关键信息基础设施安全保护条例》第 2 条：本条例所称关键信息基础设施，是指公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的，以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露，可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等。

⁶ <https://mp.weixin.qq.com/s/y-NkdOTkAxaglFFqZk72sg>.

约 15.9%；44 件申报项目涉及 509 个重要数据项，通过评估的为 325 个，占申报数据项总数约 63.9%。⁷

对于数据出境合规程序的流程，目前多地已出台了不同便利化措施，包括上线数据出境申报系统、推出绿色通道机制、设立数据跨境服务中心等。部分地区也积极优化简化数据出境的程序要求，例如 2025 年 3 月北京市互联网信息办公室等三部门发布《北京市数据跨境流动便利化综合配套改革实施方案》，进一步优化办事流程。根据国家网信办统计，通过各项便利化措施，目前数据出境安全评估平均用时少于 30 个工作日。⁸

二、企业出海面临的数据合规之路

1、履行境内数据出境程序，才能“走出去”

- **数据出境合规程序：**目前，《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》构成我国数据跨境流动的“基本法”，围绕“重要数据”和“个人信息”，确立了数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证机制三大监管流程；《网数条例》《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》及《数据跨境新规》等法规规则组成“规则群”，通过设置豁免情形、适度放宽条件等具体措施进一步明确相关要求。
- **网络安全及国家安全审查：**如数据出境影响国家安全的，企业还需履行申报网络安全审查、国家安全审查的义务。根据《网络安全审查办法》，需主动申报的具体情形包括：(i)关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务，网络平台运营者开展数据处理活动，影响或者可能影响国家安全的；(ii)掌握超过 100 万用户个人信息的网络平台运营者赴国外上市的。《网数条例》也规定，网络数据处理者开展网络数据处理活动，影响或者可能影响国家安全的，应当按照国家有关规定进行国家安全审查。
- **出口管制：**《网数条例》中关于重要数据的定义与《禁止出口限制出口技术目录》中关于列入目录技术的定义有一定重合，北京自贸区也将列入国家出口管制清单的相关物项数据归入重要数据的范畴。因此，数据出境可能受到出口管制和数据出境合规程序的双重适用。

上述法规共同构成了我国数据出境管理制度体系的主干。企业违反相关规定可能面临罚款、停业整顿、吊销业务许可或营业执照等行政处罚，⁹极其严重的情况下甚至还可

⁷ <https://mp.weixin.qq.com/s/iYVKA0u2I26kZww2TItEgQ?scene=310>.

⁸ <https://mp.weixin.qq.com/s/z-r9bj7ReZAzT0aP6V4TiQ>.

⁹ 《数据安全法》第 46 条：违法规定向境外提供重要数据的，由有关主管部门责令改正，给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，处一百万元以上一千万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以上一百万元以下罚款。

《个人信息保护法》第 66 条：违反本法规定处理个人信息，或者处理个人信息未履行本法规定的个人信息保护义务的，由履行个人信息保护职责的部门责令改正，给予警告，没收违法所得，对违法处理个人信息的应用程序，责令暂停或者终止提供服务；拒不改正的，并处一百万元以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下罚款。有前款规定的违法行为，情节严重的，由省级以上履行个人信息保护职责的部门责令改正，没收违法所得，并处五千万元以下或者上一年度营业额百分之五以下罚款，并可以责令暂停相关业务或者停业整

能涉嫌为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密、情报罪，侵犯公民个人信息罪等刑事犯罪。因此，企业在出海过程中应高度重视并履行相关数据出境程序。

2、遵守境外数据监管要求，才能“走出去”

除境内数据合规要求外，企业出海还面临境外数据合规监管。目前，国际数据跨境流动尚未形成统一规制，各主要经济体的数据监管规则呈碎片化，监管态度亦趋于强化。2023 年 11 月，商务部国际贸易经济合作研究院同上海数据交易所共同发布《全球数据跨境流动规则全景图》，以下是部分主要经济体对于数据跨境监管的核心主张的简要摘录：¹⁰

主要经济体	核心主张
美国	“有限例外”的自由流动规则。在保障个人隐私的基础上，推动数据跨境自由流动。但出于维护数据安全和数据霸权的需要，对特定领域数据采用严格的出口管制并适用长臂管辖。
欧盟	“充分性认定”为数据（信息）跨境传输的基本准则。如达不到充分性认定的标准，则可通过约束性企业规则（BCRs）和标准合同条款（SCCs）进行。
新加坡	个人数据出境必须获得个人同意并遵循“出境必要论”与“目的纯粹论”。
日本	个人信息跨境传输以取得数据主体同意为原则，不同意为例外。
韩国	知情-同意为原则，除此之外还存在数据跨境传输认证和充分性认证两种替代性传输机制。

我们理解，出海企业一旦违反境外当地数据监管要求，往往面临高额处罚。例如，根据公开信息，2024 年 7 月，阿里速卖通（AliExpress）因违反个人信息跨境传输及有关处理要求，被韩国个人信息保护委员会（PICC）处以罚款 19.78 亿韩元（143 万美元）。¹¹此外，受地缘政治等因素影响，部分国家近年来不断加大审查涉华议题，泛化数据安全问题。例如，美国司法部于 2024 年 12 月公布 *Provisions Pertaining to Preventing Access to U.S. Sensitive Personal Data and Government-Related Data by Countries of Concern or Covered Persons*（《防止受关注国家或涵盖主体获取美国敏感个人数据和与政府相关数据的规定》）最终规则，¹²禁止或限制美国敏感个人数据和政府数据被包括中国在内的“受关注国家”及相关主体接收或访问，从而给存在涉美业务的出海企业带来额外的合规困扰。

综上，企业出海需满足在境内、境外的数据合规要求，特别是对于人工智能、生物医药、TMT 等可能较多地涉及数据跨境流动的企业来说，更应在宏观背景下结合境外当地的数据监管要求审慎考虑出海目的地，安全合法地“走出去”。

三、AI 浪潮下的数据出境难题

2025 年伊始，国产大模型 Deepseek 以其卓越的推理能力、出众的性价比迅速走红，

顿、通报有关主管部门吊销相关业务许可或者吊销营业执照；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以上一百万元以下罚款，并可以决定禁止其在一定期限内担任相关企业的董事、监事、高级管理人员和个人信息保护负责人。

¹⁰ https://www.caitec.org.cn/n6/sy_xsyj_yjbg/json/6552.html.

¹¹ <https://www.pipc.go.kr/eng/user/ltm/new/noticeDetail.do>.

¹² <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/08/2024-31486/preventing-access-to-us-sensitive-personal-data-and-government-related-data-by-countries-of-concern>.

引领了新一轮 AI 浪潮。对于大模型而言，训练数据、算力和算法缺一不可。因此，确保训练数据的安全、可靠、规范，是 AI 发展的必然轨迹。但由于训练数据基数庞大、种类繁多，很可能涉及重要数据或大量个人信息，对于存在跨境传输需求的企业来说，往往面临“进不来”或“出不去”的困境。比如，2025 年 2 月，特斯拉在中国推出基于其自有大模型的 FSD 智能辅助驾驶功能。但根据相关报道，特斯拉中国版 FSD 并未达到用户满意效果，主要原因可能是特斯拉 FSD 算法和数据训练主要基于北美道路环境，而源自中国的训练数据跨境传输受限，因此产生“水土不服”。¹³实际上，特斯拉中国版 FSD 一直面临数据困局：(i)一方面，中国本地的海量真实道路训练数据无法出境。根据我国《汽车数据安全若干规定》，汽车重要数据应当依法在境内存储，¹⁴因业务需要确需向境外提供的，应当通过国家网信部门会同国务院有关部门组织的安全评估。而特斯拉中国版 FSD 所依赖的训练数据，即可能包括重要数据。(ii)另一方面，美国总部的核心算法、算力资源难以入境。压力主要来自于美国逐渐加码的对华限制、禁令或出口管制，如在华搭建平行的算法或算力中心，除需耗费时间和金钱成本外，最终效果亦可能无法达到预期。因此，数据安全还是算力优先，是特斯拉等跨境企业在 AI 浪潮中不得不面对的问题。

为解决这一困局，我国自 2024 年相继发布有关政策，部分地区在放宽数据跨境条件时进一步放开了相关外商投资的准入限制，以期助力训练数据出境、算力入境。

1、北京自贸区放宽训练数据出境要求

2024 年 8 月出台的《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）》¹⁵首次规定了人工智能训练数据的出境要求，从两个层面为训练数据出境作出政策导向：(i)明确重要数据范围，为其识别提供了开创性的参考价值；(ii)放宽个人信息出境的要求，其中，音频、图像和文本数据内容涉及敏感个人信息需要申报安全评估的量级由《数据跨境新规》要求的 1 万人分别放宽至 5 万人和 10 万人，需要申报标准合同备案、个人信息保护认证的量级由不满 1 万人分别放宽至不满 5 万人和 10 万人，具体如下：

- **重要数据**：以下数据可在通过数据出境安全评估后出境：(i)在研发设计过程中，收集和产生的与行业竞争力相关的高价值敏感数据，包括算法源代码、关键组件数据、控制程序、基础模型数据、数据挖掘分析数据、测试数据等；(ii)内容中涉及一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用等，可能危害国家安全、经济运行、社会稳定、公共健康安全的音频、图像及文本数据；(iii)纳入出口管制或技术出口管理事项的数据。
- **个人信息**：模型训练、算法开发和产品测试场景下个人信息出境需要履行的数据出

¹³ http://www.cnautonews.com/lingbujian/2025/03/14/detail_20250314372525.html.

¹⁴ 《汽车数据安全若干规定》第 3 条：重要数据是指一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用，可能危害国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益的数据，包括：（一）军事管理区、国防科工单位以及县级以上党政机关等重要敏感区域的地理信息、人员流量、车辆流量等数据；（二）车辆流量、物流等反映经济运行情况的数据；（三）汽车充电网的运行数据；（四）包含人脸信息、车牌信息等的车外视频、图像数据；（五）涉及个人信息主体超过 10 万人的个人信息；（六）国家网信部门和国务院发展改革、工业和信息化、公安、交通运输等有关部门确定的其他可能危害国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益的数据。

¹⁵ 有关北京自贸区的负面清单适用对象、适用范围的相关要求，参见上文“一、数据出境最新动态”部分。

境合规程序为：

模态	安全评估门槛	标准合同备案、个人信息保护认证门槛
音频数据	当年1月1日起累计向境外提供内容中涉及5万人以上敏感个人信息	当年1月1日起累计向境外提供内容中涉及1万人以上且不满5万人敏感个人信息
图像数据		
文本数据	当年1月1日起累计向境外提供内容中涉及10万人以上敏感个人信息	当年1月1日起累计向境外提供内容中涉及1万人以上且不满10万人敏感个人信息

以北京自贸区为代表的涉及人工智能训练数据的负面清单管理措施，为 AI 企业在算力、算法资源无法入境的情况下，训练数据的出境开辟了一定绿色通道。随着人工智能席卷而来，关于训练数据的跨境流动是否会在国家层面推出针对性的政策，亦值得期待。

2、电信领域试点放开外资准入

2024 年 4 月，工业和信息化部发布《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》（工信部通信函〔2024〕107 号）（“**107 号文**”），并于 2024 年 10 月正式启动增值电信业务扩大对外开放试点工作。根据 107 号文的规定，北京、上海、海南、深圳四地特定区域将率先开展试点，取消互联网数据中心（IDC）¹⁶等业务的外资股比限制。

IDC 在算力基础设施建设中具有关键地位。根据 107 号文，外资企业在华布局数据中心和算力业务将更具灵活性。在训练数据始终无法出境的情况下，企业引入算力、算法获得了一定的便利。有关企业可以抓住这一历史机遇，积极融入中国庞大的数据市场，以增强自身竞争力。

四、结语

在全球经济、政治和科技的交织变革中，数据跨境应用场景层出不穷，相应的监管也在不断更新和完善，企业面临着数据出境的合规风险及挑战，唯有密切关注法规和政策，提前规划和布局，才能在纷繁复杂的环境中稳健前行，确保合法性和竞争力。我们亦会持续关注数据出境合规方面的动态，并及时与感兴趣的读者分享我们在相关领域的实操经验、观察及思考。

如读者对于本文中提到的任何事项对其企业的影响有任何问题，欢迎与我们联系！

© 2025 年 4 月 瀚一律师事务所

¹⁶ 根据《电信业务分类目录》，互联网数据中心业务是指利用相应的机房设施，以外包出租的方式为用户的服务器等互联网或其他网络相关设备提供放置、代理维护、系统配置及管理服务，以及提供数据库系统或服务器等设备的出租及其存储空间的出租、通信线路和出口带宽的代理租用和其他应用服务。