

我国数据跨境流动协同治理现实困境及纾解路径研究

郭海玲^{1,2} 刘仲山^{1*} 卫金金¹

(1. 河北大学管理学院, 河北 保定 071002; 2. 河北省数字治理与协同治理研究基地, 河北 保定 071002)

摘要: [目的/意义] 在数据跨境流动助推全球化发展这一背景下, 探索我国数据跨境流动协同治理路径, 为提升我国数据跨境流动协同治理效能提供参考。[方法/过程] 本文引入 SFIC 协同治理理论模型并对其进行适用化修正, 通过剖析我国数据跨境流动协同治理的现实困境, 提出基于 SFIC 修正模型的数据跨境流动协同治理纾解路径。[结果/结论] 本文构建出“初始条件—制度设计—催化领导—协同过程—评估反馈”五维一体的纾解路径框架, 并有针对性地提出培育协同治理文化、激发协同主体治理积极性、搭建统一的协同治理平台等多项具体举措, 旨在促进我国数据跨境流动协同治理的长效化、可持续化健康发展。

关键词: 数据跨境流动; 协同治理; SFIC 修正模型; 纾解路径

DOI: 10.3969/j.issn.1008-0821.2024.09.012

[中图分类号] G251.2; D63 [文献标识码] A [文章编号] 1008-0821 (2024) 09-0142-12

Research on the Reality Dilemma and Mitigation Path of Collaborative Governance of Data Cross-border Flows in China

Guo Hailing^{1,2} Liu Zhongshan^{1*} Wei Jinjin¹

(1. School of Management, Hebei University, Baoding 071002, China;

2. Hebei Digital Governance and Collaborative Governance Research Base, Baoding 071002, China)

Abstract: [Purpose/Significance] Under the background that cross-border data flows boost the development of globalization, this paper explores the path of collaborative governance of China's cross-border data flows, and provides reference for improving the efficiency of collaborative governance of China's cross-border data flows. [Methods/Process] This paper introduced the SFIC collaborative governance theoretical model and modifies it for applicability. By analyzing the practical difficulties of cross-border data flow collaborative governance in China, it proposed solutions based on the modified SFIC model. [Results/Conclusions] A five-dimensional relief path framework of "Starting Conditions-institutional design-Facilitative Leadership-collaborative process-evaluation and feedback" is constructed, and a number of specific measures are put forward, such as cultivating collaborative governance culture, stimulating the enthusiasm of collaborative subjects for governance, and building a unified collaborative governance platform. It aims to promote the long-term, sustainable and healthy development of collaborative governance of China's cross-border data flow.

Key words: Cross-border data flow; collaborative governance; SFIC modified model; mitigation path

在数字化、全球化叠加发展背景下, 大规模、来、文化交流、科技合作等方面的作用日益凸显。
高频率、多样化的数据跨境流动在推进国际经贸往 根据经济合作与发展组织(简称 OECD)测算, 数据

收稿日期: 2024-01-12

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“跨境电子商务信息服务协同创新模式研究”(项目编号: 17CTQ046); 河北省社会科学发展研究重点课题“数字政府背景下河北省政务数据治理协同绩效提升路径研究”(项目编号: 20230103002); 河北大学社科培育项目“跨境数据流动多元协同治理模式研究”(项目编号: 2022HPY012)。

作者简介: 郭海玲(1983-), 女, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向: 数据治理、信息服务与用户行为。卫金金(1998-), 女, 博士研究生, 研究方向: 信息安全与数据治理。

通信作者: 刘仲山(1997-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 信息服务与数据治理。

流动对各行业利润增长的平均促进率在 10% 左右,而对数字平台、金融业等数据高依赖性行业的促进率可达 32%^[1]。然而,数据跨境流动在促进全球交流与合作的同时,也引发了国家安全、隐私保护、数据霸权等风险,激发各国(地区)积极尝试运用法律、协商、谈判等手段进行治理。我国作为全球数据量最大的国家,高度重视数据跨境流动治理,先后出台了《中华人民共和国个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》等多项法律条例。为了进一步加强数据跨境流动的监督管理,国家互联网信息办公室于 2023 年 9 月 28 日起草了《规范和促进数据跨境流动规定(征求意见稿)》,对数据跨境申报评估、保护认证、指导监管等做了更加详尽的规范。

由于数据跨境流动具有跨国界和跨领域等复杂属性,单一主体难以对其进行有效治理。而伴随着数据跨境流动门槛的不断降低,除政府部门外,以跨境企业、跨境数据平台为代表的民间机构、私营部门以及公民亦开始参与到数据跨境流动发展进程中,并逐渐成为数据跨境流动治理体系中难以忽视的力量^[2]。我国在积极参与全球治理体系改革和建设的同时,一直秉承共商共建共享的全球治理观,主张通过多方协同合作来解决发展中的复杂问题^[3]。2020 年,我国发起了《全球数据安全倡议》,呼吁政府、国际组织、信息技术企业等多方携手共建网络空间命运共同体,为全球数据跨境流动治理贡献中国智慧。协同治理作为协同理论与治理理论的交叉耦合理论,可以充分调动数据跨境流动中各利益相关主体的治理积极性,对提升治理效果具有突出意义^[4]。因此,在系统剖析我国数据跨境流动多元协同治理深层次本质与现存困境的基础上,探讨有针对性的协同治理路径,不仅顺应数据跨境流动协同治理的发展态势,符合国家治理体系和治理能力现代化数字强国的重大发展战略,还有助于在数据跨境流动治理“阵营化”与“政治化”背景下提升我国话语权与领导力。

1 国内外相关研究

数据跨境流动最早在 1980 年由 OECD 提出,主要指个人数据的国际自由流动^[5],其后随着数据跨境适用范围的不断扩展,数据跨境流动的概念不断延伸。尽管现阶段数据跨境流动的概念尚未统

一,但数据跨境流动作为一种资源自由流动形式,对其进行行之有效的治理已成为广泛共识。已有研究成果主要涉及以下 3 个方向:

1.1 数据跨境流动治理法律规则研究

法律规则是数据跨境流动治理的前提和基础,可为治理实践提供依据原则。现阶段研究主要聚焦国家法律法案^[6]、区域机制条例^[7]、双边及多边数据流动协定^[8]等方面。其中, Sullivan C^[9]从概念基础、目标以及要求等方面对两大数据跨境流动保护规则条例进行了比较探讨。为了适应国际法制的发展趋势,我国也立足实践通过制定法律和加入协定积极探索数据跨境流动的规则建设,何波^[10]通过分析国际法律规则的缘起发展和我国《中华人民共和国数据安全法》的现状困境,积极探索我国跨境数据流动法律规制的优化路径;马光等^[11]以我国加入《数字经济伙伴关系协定》(简称 DEPA)为背景,讨论我国应对国际数据跨境流动规则差异的解释空间与发展策略。

1.2 数据跨境流动治理模式框架研究

目前数据跨境流动国际治理格局仍处于发展和嬗变之中,数据主权^[12]、数据本地化^[13]、数据合规^[14]等问题成为学界关注的焦点。现阶段国内外学者着眼于以模式为基础来研究数据跨境流动治理问题。其中, Eileen D^[15]将数据跨境流动置于全球数字生态系统之中,并提出包含跨境运营、广泛数字化、治理私有化的跨境治理新模式;冉从敬等^[16]从数据主权出发剖析欧盟、美国、俄罗斯的数据跨境流动治理实践,并由此总结分析出不同治理模式下核心要点与适用范围等多维度差异;李海英等^[3]总结了我国现阶段以公权主导的多层规范为基石、多方磋商的协调规约为脉络、特区试点的沙盒规制为补充的治理框架,并概括出由国家网信部门主导、行业组织、企业、个人等多元主体共同参与的治理实践。

1.3 数据跨境流动治理风险困境研究

数据跨境流动治理在维护数据安全、促进社会发展等方面具有突出价值,然而由于数据跨境流动涉及法律、安全、数据主权等复杂问题,所以在数据跨境流动治理中也不可避免地存在理念差异^[2]、管辖冲突^[17]、监管离散^[18]等风险和困境。故学界从不同视角对数据跨境流动治理中的困境、风险及

对策展开剖析。其中, Vardanyan L 等^[19]从数据生命周期与数据跨境流动过程出发, 深入探讨全球数据治理中的风险与挑战, 并在此基础上提出合作、协调、沟通的治理举措; 陈兵等^[20]引入系统观念, 从立法、监管、国内外治理衔接的角度分析数据跨境流动治理的现实困境, 并由此提出通过强化行业、部门、区域间联动来建立数据跨境流动协同共治机制; 邓崧等^[21]融合 PISEL 博弈模型与利益相关者模型对中美数据跨境流动风险治理进行分析, 得出多方协同合作的最优治理策略。

综上所述, 学术界从不同角度出发对数据跨境流动治理现状与内在逻辑进行了深刻剖析, 并对其中所蕴含的风险与困境有了更为明确的认识。与此同时, 不难发现越来越多的研究开始关注协同治理的突出意义, 但鲜有从协同视角出发深入探讨数据跨境流动治理问题, 且缺乏对协同治理具体要素进行分析。而数据跨境流动协同治理复杂烦琐, 需进行系统化布局思考。故本文引入 SFIC 协同治理模

型, 结合研究背景对其进行适用性修正, 并深入探究数据跨境流动协同治理进程中的困境与挑战, 最终提出建设性的纾解路径, 以期为我国数据跨境流动治理提供指导。

2 SFIC 模型与我国数据跨境流动协同治理

2.1 SFIC 模型概述

SFIC 模型是一种较为经典的协同治理模型, 最早是由美国学者 Ansell C 等^[22]对全球 137 个协同治理案例进行“连续近似分析”所构建起的普适模型, 该模型以协同过程(Collaborative Process)为核心, 起始条件(Starting Conditions)、催化领导(Facilitative Leadership)、制度设计(Institutional Design)3 个部分共同影响和塑造着协同过程, 而协同过程的进程也反映了三者的发展情况, 最终作用于协同治理结果(Outcomes)^[23], 故该模型充分体现了协同治理的复杂性和系统性, 其作用关系及内部互动过程如图 1 所示。

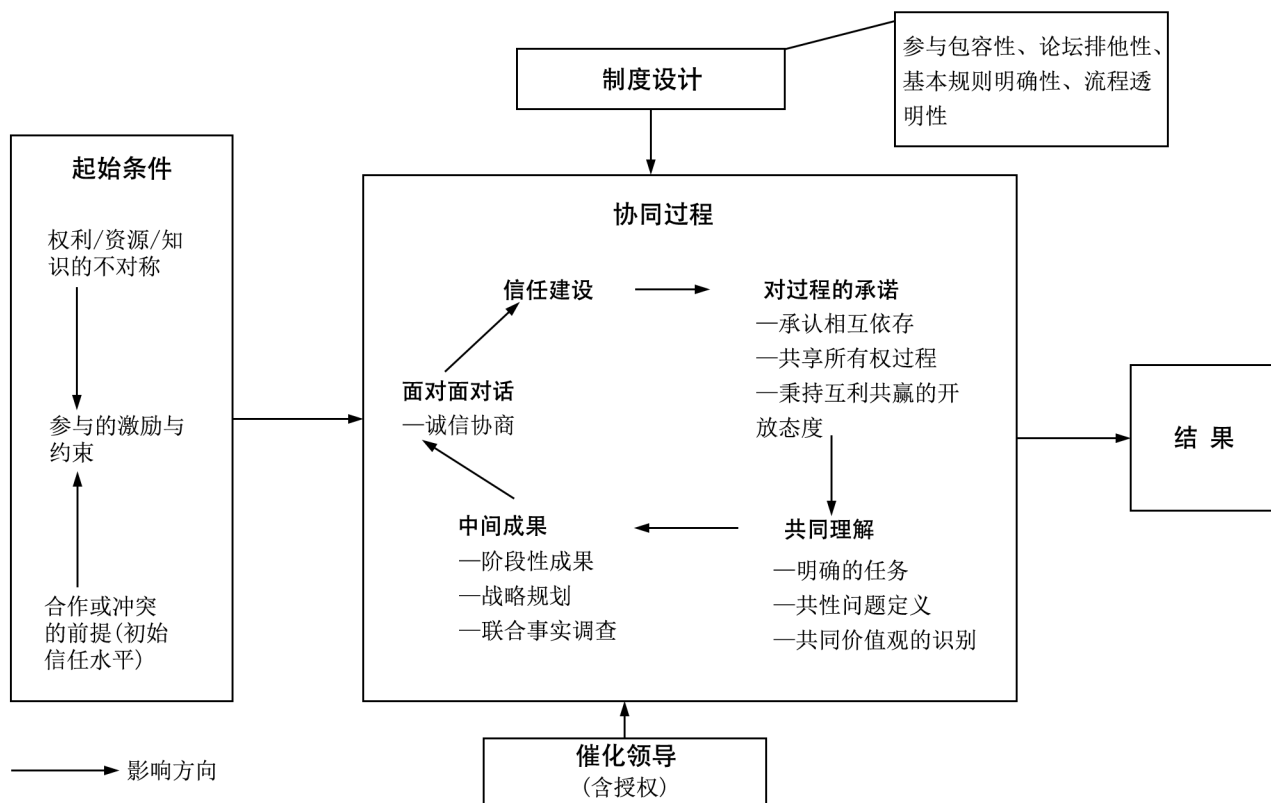


图 1 SFIC 模型图

Fig. 1 Diagram of the SFIC Model

2.2 数据跨境流动协同治理的 SFIC 应用逻辑

相较于 Bryson 模型^[24]、Emerson 模型^[25]、六维协同模型^[26]等诸多协同治理模型, SFIC 模型围

绕协同过程开展模型建构, 每部分涵盖了诸多影响变量, 并通过环形结构呈现协同过程中各阶段相互影响的机理, 最大程度上反映协同治理的权变机制,

更符合协同过程的运行机制。国家治理体系和治理能力现代化下,协同治理成为复杂问题研究与实践的必然趋势,SFIC 模型受到广泛关注,并已被应用到社会公共事务^[27]、机构科研诚信^[28]、档案数据保存^[29]等不同领域的协同治理问题研究中,证明 SFIC 模型在多领域协同治理研究中具有较强的适用性。

数据跨境流动协同治理本身是一个多元协同的动态过程,如图 2 所示。其中,协同治理主体涉及国家政府、国际组织、社会公众等差异化主体。治理客体包括:数据收集、数据传输、数据储存等数据跨境流动过程涉及的各种类型数据,如个人数

据、企业数据、科研数据等。同时两者统一于维护国家安全利益、促进数据自由流动、确保数据安全合规等协同治理目标之下,且协同治理主体通过制度协同、组织协同、技术协同、文化协同等多维度方式对协同治理客体进行治理,以解决协同治理所存在的数据隐私泄露、数据安全风险、市场监管漏洞等挑战。这不仅体现了数据跨境流动协同治理机制的综合性和复杂性,也与 SFIC 模型中研究协同治理问题的范式相似。因此,本研究通过 SFIC 模型对数据跨境流动协同治理进行分析与纾解路径探索,具有较强的应用逻辑。

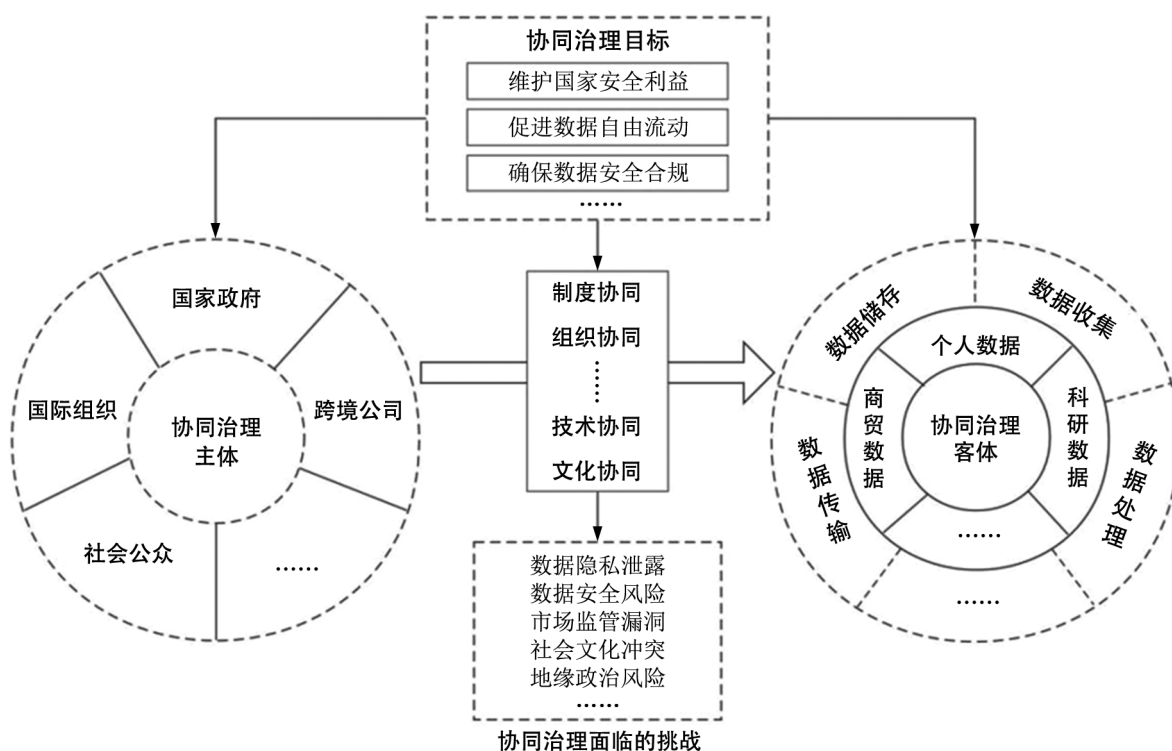


图 2 数据跨境流动协同治理过程

Fig. 2 Cross-border Flows of Data Collaborative Governance Processes

2.3 数据跨境流动协同治理 SFIC 模型修正

SFIC 模型以协同过程作为动态闭环治理的核心,强调模型中各部分作用关系,但将 SFIC 模型应用于我国数据跨境流动协同治理也存在一定局限性:第一, SFIC 模型主要是以欧美国家(地区)国情和文化为背景进行建构,且欧美国家(地区)的治理理念、治理制度体系以及政治和经济环境与我国存在一定差异^[30],例如:美国政策制定中重点突出了数据“单向”流动,具有排他性特点,这不符合我国共商共建共享的全球治理观。第二, SFIC

模型是基于公共卫生、教育、社会福利、国际关系等一系列全球治理案例的总结描述所构成的协同治理一般模型,缺少对数据跨境流动协同治理情境的进一步思考。第三, SFIC 模型以治理结果为模型建构的终点,未考虑协同治理后果的评估与反馈,没有形成“条件—过程—结果”的逻辑闭环。第四, SFIC 模型在原有呈现上与数据跨境流动协同治理实际情况有一定出入,例如: SFIC 模型只强调了协同过程与其他各因素间的单向影响关系,而未能客观反映各要素间的相互关系,并且协同过程

中仅对流程环节进行了呈现,忽略了协同治理目标对于驱动多元主体推进协同治理过程的重要性。

因此,本文在充分考虑我国法律政策、制度基础以及社会文化等方面的基础上,结合数据跨境流动的基本特征与发展态势对原模型进行修正。同时,为了提高修正模型的理论性与逻辑性,本文还重点参考了系统理论、利益相关方理论以及新制度主义

理论对原 SFIC 模型进行优化调整。最终构建了“初始条件—制度设计—催化领导—协同过程—评估反馈”多维一体的模型框架,如图 3 所示,以期更好地还原数据跨境流动协同治理实践,为数据跨境流动协同治理研究提供理论研究框架,具体模型调整包括以下 4 个方面。

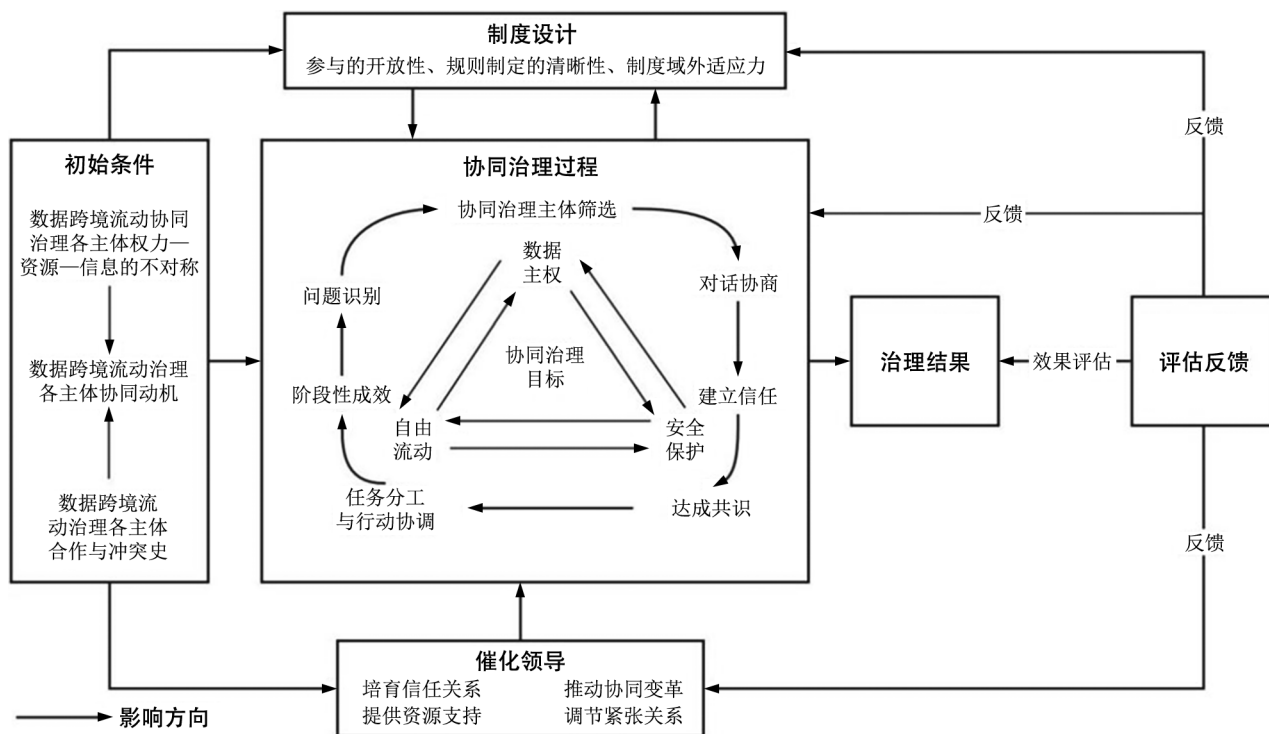


图 3 数据跨境流动协同治理 SFIC 修正模型

Fig. 3 Modified SFIC Model for Collaborative Governance of Cross-Border Data Flows

其一,明确初始条件变量并体现其对制度设计与催化领导的影响。初始条件指数据跨境流动协同治理主体在协同治理前所面临的情况,也代表了协同治理发展的原始禀赋。本文结合数据跨境流动的现实情况,将初始条件凝练为以下 3 个变量:数据跨境流动协同治理各主体权力—资源—信息的不对称、数据跨境流动治理各主体合作与冲突史、数据跨境流动治理各主体协同动机。此外,原模型只表现了初始条件对协同过程的影响,而系统理论认为,系统内部各种要素间存在相互影响、相互作用的关系^[31]。从数据跨境治理的现实情况来看,制度框架的塑造与催化领导的实施均受到初始条件的制约,并且都可以从评估中得到反馈。故本模型参考系统理论中整体性、动态性的方法论原则,增加了初始条件、评估反馈对制度设计与催化领导的影响路径,

更全面、合理地还原协同治理模型各要素间的作用关系。

其二,优化了协同过程内部结构并嵌入了协同治理目标。协同过程作为 SFIC 模型的核心部分,对协同治理结果起决定性作用。故本模型在继承原有 SFIC 模型环形结构的基础上,根据数据跨境流动协同治理现实情况,构建了“问题识别→协同治理主体筛选→对话协商→建立信任→达成共识→任务分工与行动协调→阶段性成效”的环形协同过程模型,旨在最大程度上还原协同过程。而利益相关方理论强调了在决策实施过程中平衡各方利益的重要性^[32],这意味着在协同过程中应该充分考虑政府、企业、个人等利益相关方的目标关切,以制定合理可行的协同目标来驱动协同过程的推进,进而实现各利益相关方的共赢发展。故在协调过程

中,引入数据主权、自由流动、安全保护等作为协同治理目标,来完善协同过程部分。本模型基于三者相互依存、相互制约的关系,通过平衡与协调来促进三元目标间的相互贯通,共同构成协同过程的驱动内核。

其三,还原协同过程与制度设计的双向影响关系。制度设计原指为了达到特定目标或解决特定问题而进行的一系列规则、流程以及机制的创造。相较于协同共识的柔性引导,制度设计更加强调对行为的规范与约束。新制度主义理论认为,制度设计代表了制度化价值的确定,而制度的变化来源于“价值的冲突”^[33],在实践中当已有制度所反映的价值与社会发展产生问题、挑战或冲突时,可能会促使现有制度进行修正和调整,从而更好地适应实践要求。然而原模型重点呈现了制度设计对协同过程的影响,忽视了协同过程对制度设计的反馈与规范。故在数据跨境流动协同治理背景下,参考新制度主义理论对制度与实践的双向论述,在制度设计单向影响协同过程的基础上,增加协同过程对制度设计的影响路径,旨在还原制度设计与协同过程的双向关系。

其四,增加了对协同结果的评估反馈。评估反馈包括对治理结果的评估与评估结果的反馈两部分。其中,对治理结果的评估涵盖协同治理成效、协同目标的对比、协同治理模式的可持续性等多重维度,结合以上评估结果可对制度设计、催化领导以及协同过程 3 个部分进行反馈并提供改进方向。这些反馈既可以帮助协同治理主体了解治理实际效果,又可以促进协同过程适时调整,最终提高协同治理整体的质量与效率。评估反馈作为衔接协同结果与模型中其他部分的重要环节,有利于各环节间的协同整合,突出了数据跨境流动协同治理模型的自主协调性、联合动态性、流程规范性。因此,增加评估反馈能够有效满足数据跨境流动协同治理可持续发展的研究需求。

3 基于 SFIC 修正模型的我国数据跨境流动协同治理现实困境

随着协同治理理念成为解决复杂社会问题的重要手段,为提高数据跨境流动治理效果,越来越多的国家(地区)与国际组织开始通过政策制定、机

构调整等举措响应协同治理,但仍然受到地域价值观念差异、区域合作碎片化、原有体制机制阻碍等诸多问题掣肘。而 SFIC 修正模型作为系统性理论框架,具有较强的实践操作性,能够涵盖初始条件、制度设计、协同过程、评估反馈等多个维度,从而有助于研究者形成一套完整的逻辑体系以全面剖析复杂问题。故此,本文以数据跨境流动协同治理 SFIC 修正模型为研究框架,综合文献研究及网络案例调查等研究方法,深入剖析我国数据跨境流动协同治理的现实困境。

3.1 初始条件:资源协同配置不均衡,治理主体缺乏协同惯性

随着数据跨境流动的快速发展及数据跨境流动协同治理的持续推进,我国数据跨境流动协同治理在初始条件中存在一些发展问题严重影响了协同动机。主要体现在两个方面:

一是资源协同配置不均衡。由于数据跨境流动协同治理是一个多方参与、复杂开放的全球化动态系统,其发展受到政治、经济、文化等多重因素的影响,且宏观层面尚未形成透明公开的资源配置体系,一定程度上制约了资源协同配置的均衡发展。我国虽然拥有庞大的数据、人才、技术、设备等资源,但存在区域性和行业性差异^[33],极大地制约了我国面向全球的协同治理制度框架设计与协同领导能力的实施。

二是治理主体缺乏协同惯性,表现在数据跨境流动治理中各治理主体协同经验不足、缺乏协同信任,故难以形成较为稳固的协同趋势^[34]。我国数据跨境流动主体依赖“政府主导”的传统管理理念与治理模式,各主体内部的协同治理潜能未能得以充分挖掘。同时,不同区域行业间发展不平衡也导致数据跨境流动发展、协同创新文化、社会资本引入与流出均存在明显差异,进而影响治理主体的协同治理能力、精力以及自主权。因此,较大的自然禀赋、资源吸附与利用能力差距既不利于治理主体自身的发展,也限制了我国与其他治理主体间的协同发展。

3.2 制度设计:各方治理观念不同,制度协同联动存在困难

数字经济时代,数据已成为国际竞争的重要因

素，激发各国家(地区)与国际组织基于自身治理观念进行制度设计。本文通过网络调查与文献调研等方法，对中美欧日等国家(地区)或组织在数据跨境流动领域治理观念、制度内容以及代表性立法等方面进行整理，如表 1 所示。可知数据跨境流动协同治理制度设计反映了各国(地区)的利益诉求，并逐渐向多样化、碎片化方向发展。然而，多样化的制度设计客观上会加大我国制度与别国(地区)制度的协同联动难度，也为协同治理带来了冲突与隐患。同时，数据跨境流动发展速度远超法律制度的更新速度，也为我国制度设计提出了更大的挑战。在各国治理理念与制度内容中可以发现，国家安全、个人隐私和经济发展均被确定为数据跨境治理的目标。因此，在制度设计上协调好以上目标也成为影响制度高效协同联动、提高制度域外适应性的关键。

表 1 代表性国家(地区)或组织数据跨境流动制度设计情况表
Tab. 1 Table of Institutional Design of Cross-border Data Flow for Representative Countries (Districts) or Organizations

国家(地区)	治理观念	制度内容	代表性立法
中 国	以保护国家安全与个人隐私保护为核心、强调数据主权保护、关注数据流动对数字经济发展的作用 ^[35-36]	数据安全等级保护；安全评估；审批与备案	《中华人民共和国数据安全法》 《中华人民共和国个人信息保护法》 《数据出境安全评估指南》 《个人信息出境安全评估办法》
美 国	对内注重市场的发挥和自我管理，同时也加强了政府的监管和监察；对外强调维护国家安全和产业竞争优势 ^[12,16]	主张“宽进严出”“长臂管辖”和“适格政府”监管；通过主导多边或双边协议来实现数据跨境流动的的制度安排	《澄清域外合法使用数据法案》 《2019 国家安全和个人数据保护法案》
欧 盟	以“属地为主、属人为辅”为原则，偏重个人数据保护并以一体化管理方式推进 ^[16,36]	制定严格的数据保护法律框架；强调数据保护主体的知情同意；监管机构和执法力度加强	《通用数据保护条例》 《非个人数据在欧盟境内自由流动框架条例》
日 本	基于信任的治理理念，治理机制具有政府主导、多元参与的特点 ^[12,35]	重视信息安全技术措施；促进与其他国家(地区)的合作；设立“个人信息保护委员会”对跨境数据进行监管	《个人信息保护法》 《官民数据活用推进基本法》
俄罗斯	数据主权和国家安全优先，严格主张“数据本地化” ^[16]	高度强化数据保护和监管；对跨境数据流动进行严格管制；建立国家利益、公共利益优先的跨境数据传输制度	《俄罗斯联邦个人数据法》 《俄罗斯联邦关于信息、信息技术和信息保护法》 《国际信息交换法》

3.3 催化领导：对市场引领作用认识不足，难以及时进行变革调整

协同治理的长效发展依靠具有领导作用的协同治理主体采用特定的领导方式来推进。在数据跨境流动协同治理中，通常以政府部门为主的官方机构作为领导主体协调各治理主体间关系并对系统整体进行规划。然而，因为政府部门天然的管理地位及政策制定的绝对话语权，易忽视市场在数据跨境流动协同治理中促进效率创新、规范协同发展、提高市场信任度等积极作用。同时，因为数据跨境流动协同治理主体也会作为市场主体广泛地参与到数据跨境流动之中，在催化领导层面缺乏对市场引领作

用的认识，也难以激发多元主体的协同治理与变革创新意识，从而容易使得协同治理流于表面，难以发挥其最大效能。就我国而言，根据《中国城市数据要素市场发展评估报告(2023 年)》^[37]指出，东北和西北地区数据要素市场化配置整体基础薄弱，反映了各地方数据要素市场化发展不均衡，这加剧了地方政府间对数据市场化的认识差异，致使跨境数据流动治理过程中出现资源支持不到位、关系调节不及时及政策调整滞后等问题，从而制约数据跨境流动协同治理纵深发展变革。从全球视角来看，更大的发展差距也会加剧认识鸿沟，这为我国与其他国家(地区)达成一致的市场化共识带来了极大挑战。

3.4 协同过程：协同治理主体日益复杂，缺乏统一的协同治理平台

协同治理主体贯穿协同过程的全生命周期，对协同治理过程中的各个环节起到主导作用。现阶段，我国数据跨境流动范围日益扩大，协同治理主体也呈现出复杂化特点，具体包括以下两个方面：其一，协同治理主体成员复杂化，在“一带一路”等对外开放战略影响下，我国数据跨境流动范围不断扩大，需来自不同地域、不同属性的主体共同参与到协同治理之中。其二，协同治理主体在数据跨境流动中所扮演的角色复杂化，由于数据跨境流动场景与类型不断丰富，同一主体在数据跨境流动中的不同阶段可能承担不同任务。在这一背景下，随着协同治理过程的逐步推进，主体间信任薄弱、治理分工混乱、治理与需求脱节以及治理效率低下等情况逐渐显现^[38]。由此可见，协同治理过程中需要建立稳定高效的平台来明晰主体特点、整合各方资源、破除协同治理中存在的沟通壁垒。然而，当下数据跨境流动协同治理平台建设远滞后于协同治理发展的现实需求与技术赋能的发展趋势，在及时交流讨论、追踪任务进度、提供安全支持等方面仍有较大发展空间。

3.5 评估反馈：评估反馈体系不健全，难以真实反映客观情况

在数据跨境流动协同治理中，对治理成果进行

评估反馈已成为广泛共识。目前许多国家(地区)与国际机构纷纷组织定期成效评估与报告反馈，例如：欧洲数据保护委员会(EDPB)可以对欧盟成员国的数据跨境流动治理情况进行评估与检查，并提供具体建议，且受制于评估反馈体系不健全及评估存在较强主观性等问题，所以难以根据评估内容提供有效反馈。主要原因在于：其一，我国尚未形成相对一致的细则化评估标准，评估指标和方法的差异性致使评估结果不同，难以有效地发现治理中存在的问题。其二，我国评估反馈机制有待完善，当前数据跨境流动协同治理评估反馈阶段缺乏一套行之有效的机制体系，不利于增强评估反馈环节的透明性与稳定性。其三，我国缺乏对评估反馈问题的深入分析，当前评估反馈重在发现问题，较少针对特定问题提出相应的应对措施，难以对数据跨境流动协同治理成果做出问题导向的回溯与检验。

4 基于 SFIC 修正模型的我国数据跨境流动协同治理纾解路径

结合我国数据跨境流动协同治理的发展情况及现实困境，本文对照数据跨境流动协同治理 SFIC 修正模型，从初始条件、制度设计、催化领导、协同过程、评估反馈 5 个基本维度出发提出具体纾解路径，为我国数据跨境流动协同治理提供借鉴参考，具体路径框架如图 4 所示。

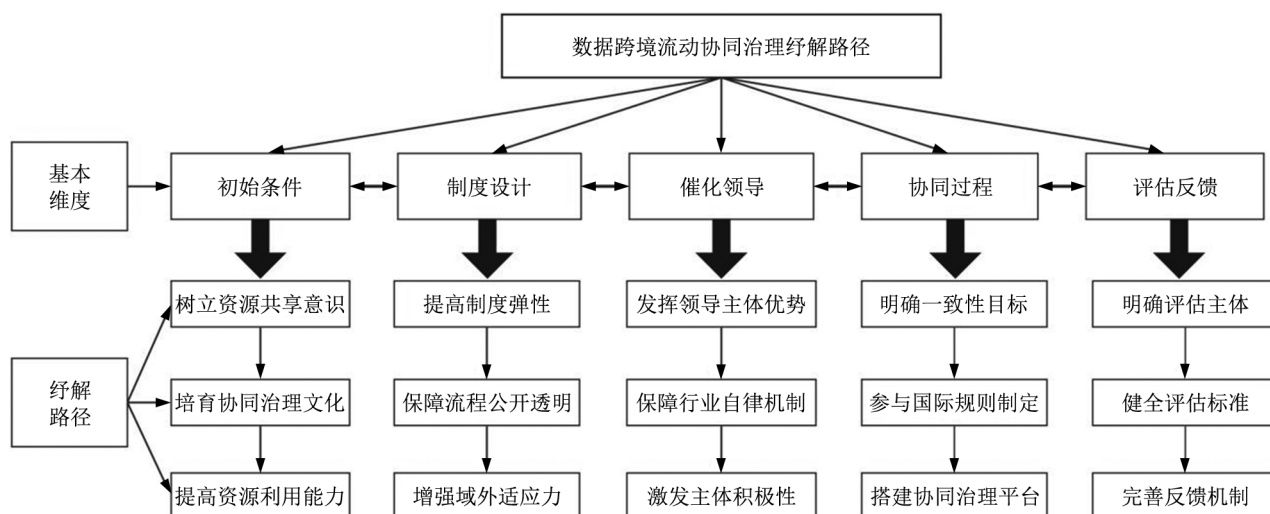


图 4 数据跨境流动协同治理纾解路径框架

Fig. 4 Framework of Collaborative Governance Mitigation Path for Cross-border Data Flows

4.1 以初始条件为先导，夯实协同治理基础

4.1.1 树立资源共享意识

对于政府部门等资源优势方，要利用教育宣

传、政策引导、技术支持等形式让各利益相关方认识到资源流动共享的价值与重要性，使其摒弃“资源隔离”意识，主动进行资源共享，从而破除资

源配置中的“马太效应”。例如,优化税收政策,给予资源共享企业一定的优惠税收优待;机构牵头建立资源共享交易平台,发挥其信息、数据、技术等资源富集优势;加强知识产权保护与侵权惩戒力度,以降低各方在资源共享过程中的担忧,从而进一步促进资源流动共享的主动性和积极性。

4.1.2 培育协同治理文化

拓展协同范围可以促进各方更广泛地参与协同,从而形成一种积极参与协同的组织文化。例如:在国内层面,可以持续深化京津冀、长三角、粤港澳等区域协同发展模式,通过加强区域内经贸、教育、政策的互联互通与交流合作,带动区域间数据跨境流动协同治理文化的形成。在国际层面,我国也要主动参与并推动全球治理,通过金砖国家峰会、G20峰会以及达沃斯论坛等多边对话平台,传递我国治理理念并与相关国家(地区)一道落实协同治理共识,同时也要借助“一带一路”建设,推动与沿线各国(地区)的协同治理合作,建立更加广泛的协同治理基础,从而为数据跨境流动建立起积极参与的协同治理文化基础。

4.1.3 提高资源利用能力

资源利用能力是影响资源均衡配置的重要因素。结合我国数据跨境流动发展的实际情况,可以采取以下措施:各地方政府可以结合发展需求给予创新企业和科技企业更多的政策支持和优惠措施,鼓励高新企业发挥技术创新作用;鼓励行业协会和专业组织开展交流会议、研讨会等活动,促进主体间的相互学习和经验分享;积极引进国外的先进技术和管理经验,通过引进来促进本土与国际接轨,从而提高跨境数据流动协同治理效率。

4.2 以制度设计为依托,强化协同治理联动

4.2.1 提高制度弹性

在制度设计时应坚持创新方式与试点先行相结合,通过区域探索性试点、开展主体间对话交流等方式保留足够的制度弹性,以便能够根据制度落实情况适时进行制度的调整与优化。例如:我国可以利用国家数据局跨部门协调、统筹推进的优势,依托中国自由贸易区、国家综改试验区的规划进行制度层面的协同治理创新实践探索,并且我国各级政府、相关行业组织、高校科研机构也可以根据数据

跨境流动的发展需求,组织对话论坛、开展相关专题研究,从而为制度的适时调整提供经验与理论支持。

4.2.2 保障流程公开透明

确保制度设计流程公正透明主要包括制度设计全生命周期流程与制度设计相关信息的公正透明,以此来增进协同治理各方的理解,并在互信基础上,进一步开展有建设性的制度设计,有助于逐步缩小治理观念上的分歧并达成制度设计的“最大公约数”。保障流程公开透明既扩大了制度适用领域,又符合我国共商共建的发展理念。因此,我国有必要在制度设计中针对不同领域召开专项听证会、政策吹风会、行业磋商会等来因地制宜提高制度设计的透明性。

4.2.3 增强域外适应力

国内制度的域外适应力是推动跨国合作交流与促进国内改革发展的关键。然而,增强国内制度的域外适应力需多方共同努力,具体来说,以国家数据局为代表的政府部门应该加强对国际数据跨境流动协同治理发展的关注,了解相关国际治理标准与协同治理原则,例如:信息安全管理体系(ISMS)、通用数据保护条例(GDPR)等;建立健全制度设计机制与流程;学术机构应该增加对数据跨境流动协同治理理论与实践的研究,并通过比较分析各国(地区)现行制度,为我国制度的改进与发展提供科学支撑。

4.3 以催化领导为抓手,提升协同治理效能

4.3.1 发挥领导主体优势

中央及各级地方政府作为催化领导的核心,应在充分认识到数据要素市场化发展的基础上,坚持有效市场与有为政府相结合,切实推进“放管服”改革来构建开放、合作和可持续的治理体系,为数据跨境流动的协同治理提供发展动能。例如:以刚性管理手段打击协同治理中出现的投机及损害其他主体的行为,在关乎国计民生的重要数据领域,通过指令来强制相关主体参与到协同治理中;以柔性管理手段夯实协同价值理念、巩固协同共识、鼓励构建多元主体共建合作关系和协同网络。

4.3.2 建立行业自律机制

不同领域主体可以围绕数据跨境流动制定行业

规范与标准,以指导主体间的协同治理行为,从而在一定程度上提高跨境数据治理水平与行业内部自律管理。其中,中央及各级地方政府作为协同领导者的官方机构,应出台相应的政策法规,为行业自律发展提供指导性的文件与方针;行业协会可以协调行业内各方的合作和交流,并切实负责推进行业自律机制的建立和运行;第三方机构与媒体可以对行业内参与数据跨境流动协同治理的主体进行监督,从而完善监督问责机制,强化行业内部的自我约束。

4.3.3 激发主体积极性

激发协同主体积极性离不开技术、资金、人才等要素的支持,为此政府部门等领导主体可以通过宏观调控、微观规制给予积极参与协同治理的主体补贴奖励,并结合赋权模式逐步提升其他主体的协同话语权,激发其协同积极性。例如:科研机构建立技术合作平台,为协同治理主体提供技术支持;国家设立专项基金支持数据跨境流动协同治理相关项目开展与研究;政府部门积极开展调研和听取各方意见,提高其他协同治理主体的参与度和话语权,以赋权模式提高主体协同热情。

4.4 以协同过程为核心,优化协同治理流程

4.4.1 明确一致性目标

协同治理目标凝聚了协同治理理念与共识,各协同主体需深入剖析数据跨境流动治理发展情况,确保协同各方对协同治理目标达成一致的理解。现阶段,数据跨境流动治理主要围绕着“数据主权—自由流动—安全保护”的目标开展治理过程,我国应该结合自身发展现状,坚持以数据主权为底线,强调国家对数据控制的主体地位,在此基础上争取各方对协同治理目标的理解和支持,从而有效地协调主体间的竞合关系,推动协同治理过程平稳健康发展。

4.4.2 参与国际规则制定

国际规则可确保数据在全球范围内的安全和合规性,是一个动态演进过程。我国作为数据跨境流动大国,在尊重各国(地区)实际情况和数据跨境流动发展阶段基础上,应积极参与数据跨境流动的国际规则制定,其中包括:争端解决机制、权责分配机制、跨境流动监管机制。还应该支持鼓励引导

我国相关企业、机构等充分利用在数字经济和相关技术领域的影响力,积极参与数据跨境流动相关标准的制定,为推动数据跨境流动协同治理的发展贡献中国力量。

4.4.3 搭建协同治理平台

由于数据跨境流动协同治理受到信息沟通障碍、技术环境变化、价值认知差异等多种因素的综合作用,在协同治理过程中可能会出现治理资源分散、沟通交流低效、治理能力参差不齐的问题,进而影响协同治理的开展。我国可以充分利用区块链、物联网、云计算等技术手段,搭建一个集沟通交流、信息公开、决策支持等为一体的协同治理平台,有助于解决数据跨境流动协同治理过程中的复杂性问题,更好地推动协同治理各方合作,以促进协同治理目标的实现。

4.5 以评估反馈为基石,维护协同治理持续发展

4.5.1 明确评估主体

评估主体是参与协同治理、贡献参考意见、推动系统改进的重要力量。我国可以在明确以政府为主,企业、研究机构、公众等作为评估反馈主体的传统评估模式基础上,充分发挥高校、科研机构的智库作用,打造多学科融合的评估平台、培育专业的评估团队,并在此基础上设立第三方数据跨境流动协同治理评估反馈机构,从而提供客观、中立的评估结果与科学权威的反馈意见。

4.5.2 健全评估标准

评估标准是制定评估目标与方案的重要参考依据。构建一套科学合理、权威可靠、层次清晰的多维度指标体系,并以此量化我国数据跨境流动协同治理真实情况,不仅可以为后续问题反馈与过程修正提供支撑,还为实现高效、安全、可持续的数据跨境流动提供保障。结合数据跨境流动的特征,评估标准具体应包括:政策法规指标、数据安全指标、数据质量指标、技术创新指标、国际合作指标、流动风险指标等。

4.5.3 完善反馈机制

反馈机制是指确立和规范反馈的流程,旨在提高反馈的连续性与可操作性,为数据跨境流动协同治理机构和组织的优化与改进提供有价值的参考意见。结合我国数据跨境流动的现有制度框架,明确

反馈机制应该包括:建立在线投诉、便民热线等多种形式的反馈渠道;在国家数据局下设立专门部门进行反馈的管理与分析,便于对反馈进行监督与后期改进;完善反馈回应流程,及时对公众和其他数据跨境利益相关方反馈的信息进行回应,让反馈者及时获悉所反馈信息的采纳进度,有利于激发主体反馈积极性。

5 结 语

在全球数据跨境流动日益增长的背景下,传统治理模型难以解决当前发展困境,加之部分国家(地区)奉行单边主义治理,严重冲击了数据跨境流动的健康稳定发展,以多元主体协同治理为结构的治理模式为解决数据跨境流动问题提供了更多可能。同时,协同治理作为一种相对较新的治理模式,在资源配置、协同方式等方面仍存在诸多阻碍。故本文在修正 SFIC 模型的基础上,系统剖析我国数据跨境流动协同治理现实困境,并提出相应的纾解路径,为协同理念有效嵌入我国数据跨境流动治理提供了理论借鉴与结论参考。然而,本文以数据跨境流动协同治理的理论推演为核心,缺乏实证研究与探索,后续可以综合田野调查、案例分析、演化博弈等方法对数据跨境流动治理实践与发展历程进行接续研究。此外,在人工智能蓬勃发展这一态势下,如何将人工智能作为非典型性的主体参与到数据跨境流动协同治理也成为本文接续研究的重要方向。

参 考 文 献

- [1] 中国信息通信研究院. 全球数字治理白皮书(2022) [EB/OL]. <http://www.caict.ac.cn/>, 2023-12-06.
- [2] 黄炎. 跨境数据治理体系的多维变革及因应之策 [J]. 太平洋学报, 2022, 30 (4): 57-69.
- [3] 李海英, 马民虎. 我国数据跨境流动的治理框架与实践方案 [J]. 图书与情报, 2022, (6): 50-57.
- [4] 孙萍, 闫亭豫. 我国协同治理理论研究述评 [J]. 理论月刊, 2013, (3): 107-112.
- [5] Pipe G R. International Information Policy: Evolution of Transborder Data Flow Issues [J]. Telematics and Informatics, 1984, 1 (4): 409-418.
- [6] 郭海玲, 刘仲山. GDPR 对我国跨境数字贸易企业个人数据保护研究——基于数据生命周期理论 [J]. 情报杂志, 2023, 42 (10): 194-201.
- [7] Gregory W. Cross-Border Data Flows, the GDPR, and Data Governance [J]. International Organisations Research Journal, 2022, 17 (1): 56-95.
- [8] Quan X L. The Governance of Cross-Border Data Flows in Trade Agreements: Is the Cptpp Framework an Ideal Way Out? [J]. Frontiers of Law in China, 2020, 15 (3): 253-279.
- [9] Sullivan C. EU GDPR or APEC CBPR? A Comparative Analysis of the Approach of the EU and APEC to Cross Border Data Transfers and Protection of Personal Data in the IoT Era [J]. Computer Law & Security Report, 2019, 35 (4): 380-397.
- [10] 何波. 中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应 [J]. 行政法学研究, 2022, (4): 89-103.
- [11] 马光, 毛启扬. 数字经济协定视角下中国数据跨境规则衔接研究 [J]. 国际经济法学刊, 2022, (4): 45-62.
- [12] 冉从敬, 刘妍. 数据主权的国际博弈与我国进路 [J]. 图书馆论坛, 2023, 43 (9): 4-11.
- [13] Mukhopadhyay A. E-commerce Trade and Data Localization: A Developing Country Perspective [J]. International Organisations Research Journal, 2020, 15 (3): 153-175.
- [14] 谢卓君, 杨署东. 全球治理中的跨境数据流动规制与中国参与——基于 WTO、CPTPP 和 RCEP 的比较分析 [J]. 国际观察, 2021, (5): 98-126.
- [15] Eileen D. Governance Challenges in the Global Digital Ecosystem [R]. Council on Foreign Relations, 2017.
- [16] 冉从敬, 何梦婷, 刘先瑞. 数据主权视野下我国跨境数据流动治理与对策研究 [J]. 图书与情报, 2021, (4): 1-14.
- [17] 徐拥军, 王兴广. 总体国家安全观下的跨境数据流动安全治理研究 [J]. 图书情报知识, 2023, 40 (6): 20-30.
- [18] 郑智航. 网络社会法律治理与技术治理的二元共治 [J]. 中国法学, 2018, (2): 108-130.
- [19] Vardanyan L, Kocharyan H. Critical Views on the Phenomenon of EU Digital Sovereignty Through the Prism of Global Data Governance Reality: Main Obstacles and Challenges [J]. European Studies, 2022, 9 (2): 110-132.
- [20] 陈兵, 马贤茹. 系统观念下数据跨境流动的治理困境与法治应对 [J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2023, 47 (2): 58-66.
- [21] 邓崧, 字学风. PISEL 博弈模型分析框架下的中美跨境数据流动研究 [J]. 情报杂志, 2020, 39 (1): 167-173.
- [22] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18 (4): 543-571.
- [23] 王静, 宋迎法, 李新春, 等. 基于 SFIC 理论的智慧图书馆建设过程中协同治理模式研究 [J]. 图书馆学研究, 2019, (13): 20-23.
- [24] Bryson J M, Crosby B C, Stone M M. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature

- [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (s1): 44-55.
- [25] Kirk E, Tina N, Stephen B. An Integrative Framework for Collaborative Governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22 (1): 1-29.
- [26] Jianguo D, Xiangrong G, Qinglei Z, et al. A Digital Twin-driven Monitoring Framework for Dual-robot Collaborative Manipulation [J]. The International Journal of Advanced Manufacturing Technology, 2023, 125 (9): 4579-4599.
- [27] Iliopoulos C, Valentinov V. Cooperative Governance Under Increasing Member Diversity: Towards a New Theoretical Framework [J]. Scandinavian Journal of Management, 2022, 38 (1): 101192.
- [28] 侯兴宇. 基于 SFIC 模型的机构科研诚信协同治理研究——以中国科学院科研诚信建设实践为例 [J]. 科学通报, 2023, 68 (21): 2762-2769.
- [29] 沈菊生, 吴梦玉. SFIC 模型视角下城市社区协同治理的挑战与对策 [J]. 合肥工业大学学报 (社会科学版), 2023, 37 (6): 136-144.
- [30] 冯泽, 陈凯华, 冯卓. 国家创新体系效能的系统性分析: 生成机制与影响因素 [J]. 科研管理, 2023, 44 (3): 1-9.
- [31] 柴茂, 刘璇. 跨境水污染协同治理 SFIC 修正模型研究——来自太湖流域的证据 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2023, 47 (1): 98-105.
- [32] 魏炜, 朱武祥, 林桂平. 基于利益相关者交易结构的商业模式理论 [J]. 管理世界, 2012, (12): 125-131.
- [33] Murphy T, Aakjr M, Pallesen E, et al. "Living with" Interagency Collaboration—Three Sustaining Practices [J]. 2021, 8: 87-109.
- [34] 孔庆江, 王楚晴. 数据跨境流动全球治理: 国家间信任关系的缺失与构建 [J]. 现代传播 (中国传媒大学学报), 2022, 44 (10): 65-70.
- [35] 胡海波, 耿霄. 数据跨境流动治理研究: 溯源、脉络与动向 [J]. 情报理论与实践, 2023, 46 (7): 178-186, 177.
- [36] 徐伟功, 贾赫. RCEP 背景下跨境数据流动治理规则比较研究与中国方案 [J]. 广西社会科学, 2022, (12): 62-69.
- [37] 赛迪工业和信息化研究院. 中国城市数据要素市场发展评估报告 (2023 年) [EB/OL]. <https://www.ccidgroup.com/info/1155/39228.htm>, 2024-02-27.
- [38] 郑霖豪, 许滢方, 任羽卓. 构建国家数据安全治理体系: 理论、挑战与对策 [J]. 价格理论与实践, 2023, (9): 52-56.

(责任编辑: 杨丰侨)

(上接第 141 页)

- [17] 世界卫生组织. 数字健康全球战略 (2020-2024) [EB/OL]. http://www.szzg.gov.cn/2019/szzg/gzdt/201910/t20191008_5040116.htm, 2024-03-29.
- [18] 魏玖长, 洪海鸥, 张康宁, 等. 健康医疗大数据治理赋能大健康产业升级 [J]. 中国卫生信息管理杂志, 2022, 19 (2): 189-194.
- [19] 张振, 杨翠涓, 徐静, 等. 健康医疗大数据应用发展现状与数据治理 [J]. 医学信息学杂志, 2022, 43 (7): 2-8.
- [20] 郑荣, 高志豪, 王晓宇, 等. 复杂信息环境下的产业数据安全治理: 概念界定、治理体系与场景实践 [J]. 情报资料工作, 2024, 45 (2): 86-96.
- [21] 李题印, 宣成, 郝建兴, 等. 数智赋能时代企业数据治理能力模型研究 [J]. 情报科学, 2022, 40 (11): 20-25, 39.
- [22] 屈佳. 健康医疗数据治理体系建构的困境及对策 [J]. 医学与社会, 2023, 36 (12): 7-13, 32.
- [23] 魏明珠, 郑荣, 雷亚欣, 等. 数智驱动背景下全域产业数据治理能力提升路径研究——基于非对称创新理论的组态分析 [J]. 现代情报, 2023, 43 (4): 17-27.
- [24] 叶兰. 数据管理能力成熟度模型比较研究与启示 [J]. 图书情报工作, 2020, 64 (13): 51-57.
- [25] 全国信息技术标准化技术委员会. 信息技术服务_治理第 5 部分: 数据治理规范 [EB/OL]. <https://max.book118.com/html/2021/0814/8024035137003133.shtm>, 2024-03-29.
- [26] 安小米, 王丽丽. 大数据治理体系构建方法论框架研究 [J]. 图书情报工作, 2019, 63 (24): 43-51.
- [27] Zhang S, Gao H, Yang L, et al. Research on Big Data Governance Based on Actor-Network Theory and Petri Nets [C] //IEEE International Conference on Computer Supported Cooperative Work in Design. IEEE, 2017: 372-377.
- [28] 梁芷铭. 大数据治理: 国家治理能力现代化的应有之义 [J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2015, 36 (2): 34-41.
- [29] 付登坡, 江敏, 任寅姿, 等. 数据中台: 让数据用起来 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2020: 22-28.
- [30] Gartner. Pace-layered Application Strategy [EB/OL]. <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/pace-layered-application-strategy>, 2024-03-29.
- [31] Zengtao Z, Yong L, Chenghui L. Research on Middle Platform Construction and Large Data Analysis of Power Enterprises Based on Aliyun [J]. Hydropower and Pumped Storage, 2020, 6 (3): 50-55.
- [32] 吴信东, 董丙冰, 堵新政, 等. 数据治理技术 [J]. 软件学报, 2019, 30 (9): 2830-2856.

(责任编辑: 杨丰侨)