

日渐差异化的数据出境监管： 负面清单、豁免场景和重要数据识别

作者：杨迅 | 李依然

自 2023 年 1 月“网信北京”微信公众号发文公布全国首个数据出境安全评估获批案例以来¹，我国数据出境审查制度已运行两年有余。相关部门的监管思路也从早期“一刀切”式地要求所有个人信息与数据出境均需审批或报备，逐步演进为重点监管风险程度较大的个人信息和数据出境。与此同时，各大自贸区同步推行“负面清单”管理模式，意图便利区内企业数据跨境流动。继而，2025 年 4 月 9 日，国家互联网信息办公室(“国家网信办”)发布《数据出境安全管理政策问答(2025 年 4 月)》²(“《问答》”)，就近年实践中关心的数据出境问题作出官方回应和澄清。

本文结合国家网信办的《问答》、自贸区的有关负面清单和有关主管机关的政策，分析目前数据出境监管的要点，为可能涉及数据出境活动的企业提出简要建议。

一. 我国数据出境监管的法律法规发展

我国数据出境监管制度经历了从无到有，从“一刀切”到“重点分层”监管的过程。

1. 数据出境三条路径的出现

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

最初的法律实践是：所有涉及个人信息出境的，都需要获得数据出境安全评估或标准合同备案。

¹ “网信北京”微信公众号：全国首个获批数据出境安全评估案例落地北京，
<https://mp.weixin.qq.com/s/mCS7dZluqs7LCevDUnd58g>

² 数据出境安全管理政策问答(2025 年 4 月) 中央网络安全和信息化委员会办公室：https://www.cac.gov.cn/2025-04/09/c_1745906286623776.htm

2021 年 11 月《个人信息保护法》正式实施。其中，就个人信息的跨境传输，提出了数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、个人信息保护认证为主的三条路径。此后，《数据出境安全评估办法》(2022 年 9 月)、《关于实施个人信息保护认证的公告》及其配套实施规则(2022 年 11 月)、《个人信息出境标准合同办法》(2023 年 6 月)陆续出台，进一步明确了具体审批、认证和备案的办理条件和程序。于是，很多合规意识比较强的企业陆续开展数据出境安全评估和标准合同备案工作。

但是，上述规定似乎意味着：企业只要涉及个人信息出境，无论是否偶发或属于履行合同所必要，都需要开展安全评估或开展标准合同备案。更有甚者，出于谨慎考虑，企业涉及跨境传输非个人商业信息的，只要和公共利益有关，就提交安全评估。这导致企业陷入繁重的申报工作中，网信部门也耗费了大量的人力物力用于非常琐碎的个人信息和数据出境审查。

2. 数据出境监管简化

针对这种现象，2024 年 3 月国家网信办正式出台了《促进和规范数据跨境流动规定》(“《新规》”), 简化了数据出境的监管。

首先，针对重要数据，《新规》明确“未被相关部门、地区告知或者公开发布为重要数据的”不需要作为重要数据进行安全评估³。其次，针对海量的、但敏感程度较低或者必要性显而易见的的数据出境，明确了可以免于任何审批或备案手续的场景：包括为订立、履行个人作为一方当事人的合同，实施跨境人力资源管理，紧急情况下保护生命健康和财产安全(以下合称“豁免场景”)⁴等。再次，豁免了仅仅因为持有大量不出境的个人信息，而需要对少量出境个人信息作安全评估的不合理要求。最后，提高了申报门槛，每年 10 万人以下的个人信息出境不再需要任何审批手续，1 万人以下的敏感个人信息出境也只需要个人信息出境标准合同备案。

³ 《促进和规范数据跨境流动规定》第二条，数据处理者应当按照相关规定识别、申报重要数据。未被相关部门、地区告知或者公开发布为重要数据的，数据处理者不需要作为重要数据申报数据出境安全评估。

⁴ 《促进和规范数据跨境流动规定》第三条，国际贸易、跨境运输、学术合作、跨国生产制造和市场营销等活动中收集和产生的数据向境外提供，不包含个人信息或者重要数据的，免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证。

第四条，数据处理者在境外收集和产生的个人信息传输至境内处理后向境外提供，处理过程中没有引入境内个人信息或者重要数据的，免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证。

第五条，数据处理者向境外提供个人信息，符合下列条件之一的，免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证：

(一)为订立、履行个人作为一方当事人的合同，如跨境购物、跨境寄递、跨境汇款、跨境支付、跨境开户、机票酒店预订、签证办理、考试服务等，确需向境外提供个人信息的；

(二)按照依法制定的劳动规章制度和依法签订的集体合同实施跨境人力资源管理，确需向境外提供员工个人信息的；

(三)紧急情况下为保护自然人的生命健康和财产安全，确需向境外提供个人信息的；

(四)关键信息基础设施运营者以外的数据处理者自当年 1 月 1 日起累计向境外提供不满 10 万人个人信息(不含敏感个人信息)的。

前款所称向境外提供的个人信息，不包括重要数据。

二. 自贸区：数据出境负面清单

《新规》还创新性地确立了自贸区数据出境负面清单制度。与“外商投资准入负面清单”针对特定行业或领域开展较为严格的管理不同，自贸区的“数据出境负面清单”针对特定行业或领域的的数据实施更为宽松的管理，旨在为区内企业的数据出境活动提供便利。

1. 自贸区放宽数据出境监管的机制

自贸区数据出境负面清单设计之初，旨在免除负面清单之外的数据跨境传输的审批，但是实操中恰恰相反：反倒是负面清单之内的数据出境的审批有所放松。

根据《新规》第六条⁵的制度设计，自贸区的数据出境负面清单包括：需要进行数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证的数据出境行为；而在负面清单之外的数据出境行为，可以免于上述手续。

实操中，部分自贸区提高了其负面清单中所列的特定行业和数据出境场景的申报数量门槛，即相比《新规》而言，更大规模的个人信息跨境传输才需要签订标准合同或开展安全评估。例如原来按照《新规》的数量门槛需安全评估的，按照负面清单可能仅需订立个人信息出境标准合同。而负面清单之外的场景和数据，仍需按照《新规》规定的数量门槛开展相应的安全评估或标准合同备案。

2. 北京和上海自贸区负面清单的异同

目前，包括北京、上海、天津等地在内的多个自贸区陆续制定负面清单。以北京和上海的自贸区数据出境负面清单为例，两者在适用范围、监管思路上类似，并且均设置了旨在服务区内企业、提升申报效率的工作机制：

- (1) 在适用范围上，两者均面向自贸区内登记注册的企业并且需在区内开展数据出境活动⁶；
- (2) 在监管思路，两者均在特定行业的部分场景中不同程度地提高了申报数量门槛。

例如，《新规》第七条要求 100 万人以上一般个人信息出境需申报安全评估，北京自贸区的负面清单将民航业“客户服务场景”的申报数量门槛提升至 500 万人以上⁷，上海自贸区的负

⁵ 《促进和规范数据跨境流动规定》第六条，自由贸易试验区在国家数据分类分级保护制度框架下，可以自行制定区内需要纳入数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证管理范围的数据清单(以下简称负面清单)，经省级网络安全和信息化委员会批准后，报国家网信部门、国家数据管理部门备案。

自由贸易试验区内数据处理者向境外提供负面清单外的数据，可以免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证。

⁶ 《中国(北京)自由贸易试验区数据出境负面清单管理办法(试行)》第六条，本办法所称数据处理者，是指北京自贸试验区内登记注册、开展数据跨境流动等相关活动的企业、事业单位、机构、团体或其他组织。

《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)》说明第二条，中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区数据出境负面清单适用于在上海自贸试验区及临港新片区内注册且在中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区内开展数据出境活动的数据处理者，关键信息基础设施运营者不适用本清单。

⁷ 《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)》第三条民航业，(一)需要通过数据出境安全评估的数据清单，第 5 项“自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 500 万人以上的个人信息(不含敏感个人信息)，或 10 万人以上的敏感个人信息”，“仅限于：客户服务场景。包括代理人分销商管理、客服服务、会员管理、会员合作、航空

面清单将“人身险再保险”、“财产险再保险”场景中承保、理赔相关个人信息的申报数量门槛提升至 1000 万人以上⁸。

- (3) 在工作机制上,北京自贸区设置数据出境的“绿色通道”、服务站点,上海自贸区设置数据跨境服务中心,以更好服务区内企业的前期咨询需求和实际申报工作。

不同的是,北京和上海的负面清单所涉及的具体行业各有侧重:北京的负面清单涵盖汽车行业、医药行业、民航业、零售与现代服务业和人工智能训练数据,上海的负面清单涵盖金融(再保险)、航运(国际航运)和商贸(零售与餐饮业、住宿业)领域。以两地的负面清单均涉及的零售和服务业项下的“会员管理”场景而言,北京和上海分别将该场景安全评估的申报门槛提升至 500 万人以上和 1000 万人以上(不含敏感个人信息)⁹。

针对不同自贸区制定的数据出境负面清单的一致性,国家网信办在《问答》中明确“针对同一领域,如果已经有自贸试验区发布负面清单,其余自贸试验区可以参照执行,不再重复制定”,并且表示正在会同有关部门指导各个自贸区结合自身产业发展特点、制定数据出境负面清单。可以预见的是,随着更多负面清单的发布和企业利用负面清单实施数据出境的实例,负面清单覆盖的行业、领域和场景会越来越多;企业也将有较大余地选择合适的自贸区。

公司与非航空公司间合作等。个人信息计算数量以自然人为单位去重后的统计结果为准,属于《促进和规范数据跨境流动规定》第三条、第四条、第五条第一款第一项至第三项、第六条规定情形的,不计入累计数量。”

⁸ 《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)》第一条,再保险领域,(一)需要通过数据出境安全评估的数据清单“人身险再保险场景、财产险再保险场景”第 5 项,“自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 1000 万人以上的个人信息(不含敏感个人信息)”“包括承保、理赔过程中涉及的个人信息,如去标识化后的姓名、性别、年龄、国籍、职业类型等个人信息。个人信息计算数量以自然人为单位去重后的统计结果为准,属于《促进和规范数据跨境流动规定》第三条、第四条、第五条第一款第一项至第三项规定情形的,不计入累计数量。”

⁹ 《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)》第四条零售与现代服务业,(一)需要通过数据出境安全评估的数据清单,第 1 项“自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 500 万人以上的个人消费者会员个人信息(不含敏感个人信息)”,“仅限于:会员管理场景。包括姓名、昵称、联系方式、性别、称谓、区域、地址(含邮编,仅限消费者选择跨境物流或上门售后服务的情形)、用户 ID、会员账号(可使用其他网络身份识别信息)或编号、国籍、年龄、生日、订单编号、产品识别码/序列号、会员爱好偏好(仅限产品类型、编号数字、偏好语言、积分兑换方式)、职位、工作单位、不能直接反映个人财产信息的交易和消费记录(含商品名称、购买时间、购买记录、金额、交易类型、会员支付积分、会员积分余额、货币类型)等。个人信息计算数量以自然人为单位去重后的统计结果为准,属于《促进和规范数据跨境流动规定》第三条、第四条、第五条第一款第一项至第三项、第六条规定情形的,不计入累计数量。”

《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)》第三条,商贸领域(零售与餐饮业、住宿业),(一)需要通过数据出境安全评估的数据清单,“会员管理场景”第 1 项“自当年 1 月 1 日起累计向境外提供 1000 万人以上的个人信息(不含敏感个人信息)”“包括姓名、昵称、联系方式、性别/称谓、纪念日、区域、电子邮箱、地址(含邮编,仅限消费者选择跨境物流或上门售后服务的情形)、用户 ID、会员账号(可使用其他网络身份识别信息)或编号、国籍、年龄、婚姻状况(已婚/未婚/离异)、生日、订单编号、产品识别码/序列号、会员爱好偏好(仅限产品类型、编号数字、偏好语言、积分兑换方式、酒店类型/房型)、职位、工作单位、不能直接反映个人财产信息的交易和消费记录(含商品名称、购买时间、购买记录、金额、交易类型、会员支付积分、会员积分余额、货币类型)等数据;个人信息计算数量以自然人为单位去重后的统计结果为准,属于《促进和规范数据跨境流动规定》第三条、第四条、第五条第一款第一项至第三项规定情形的,不计入累计数量。”

三. 豁免场景的确认

《新规》规定了一系列豁免开展安全评估或标准合同备案的数据出境场景，比如劳动管理和履行合同所必需。但是如何界定这些豁免场景，一直是企业实操中的难点。

针对这个问题，国家网信办在《问答》中明确将“会同相关行业主管部门，逐步细化明确具体行业领域的出境业务场景以及个人信息出境必要范围，为企业机构数据出境提供更为细化的政策指引”。

1. 金融领域豁免场景的适用

目前，金融行业已经出台的豁免场景的界定指南，从场景和字段两个层次界定了不需要开展安全评估或标准合同备案的数据出境场景。

《促进和规范金融业数据跨境流动合规指南》(“**《指南》**”)以附件的形式提供了两类数据出境场景和对应的数据字段：

一类是豁免场景。《指南》细化了《新规》第五条的豁免场景，针对跨境支付、跨境汇款、跨境开户、跨境购物等场景，结合金融业务实际，扩展形成 47 项具体的不需要开展安全评估和标准合同备案的金融业务场景和对应的具体豁免字段。

另一类是原则允许出境场景。《指南》开创性地规定了原则允许出境的场景，该类场景包括金融领域 61 项业务场景和对应的出境字段；此类出境场景，虽然不在豁免安全评估或标准合同备案范围之内，但是其出境的必要性原则上被认可，进而也就简化了安全评估或标准合同备案的难度。

2. 豁免场景“必要性”的研判思路

一般而言，结合网信部门对数据出境活动的审查思路，是否落入《指南》规定豁免场景，可以从出境场景与业务逻辑的关系、个人信息主体的类型、出境字段与业务目的的关系三个维度来综合研判。以北京市数据跨境流动公共服务平台公示的“跨境支付”场景示范案例为例¹⁰，研判思路如下：

- (1) 从业务逻辑来看，首先判断拟出境数据链路所在具体业务线，是否落入跨境条码支付、跨境资金清算结算、跨境收单等归于跨境支付的业务场景；
- (2) 从个人信息主体来看，分为对公客户的相关人员和个人客户两类个人信息主体分别进行梳理，判断出境个人信息的主体是否是订立、履行“个人”作为一方当事人的合同、确需向境外提供个人信息时，才属于可以适用豁免的“跨境支付”场景；

¹⁰ 北京市数据跨境流动公共服务平台：
<https://sjci.bjcert.org.cn/caseDetail?id=970&type=2&title=%E9%87%91%E8%9E%8D%E4%B8%9A>

- (3) 从出境字段与业务目的的关系来看,需将具体字段和业务目的的关系逐项判断必要性,包括参考《指南》及其附件的指引。

由此可见,企业适用豁免场景,仍然需要密切关注行业主管部门的要求和指引研判“出境必要性”,而非将业务场景下的全部数据笼统归于“必要”出境。

四. 重要数据的识别

根据《网络安全法》、《网络数据安全条例》(“《网数条例》”)¹¹等法律法规,重要数据的跨境传输必须开展安全评估。于是,如何识别重要数据则成为关键问题。

针对部分企业早期过于谨慎的将自身出境数据归于重要数据,而申报安全评估,《新规》要求企业不需要自我认定重要数据。但是,这并不阻碍政府为主导的重要数据的认定工作的开展。

1. “重要数据”的一般识别规则

根据《网数条例》第六十二条的规定,“重要数据”是指“特定领域、特定群体、特定区域或者达到一定精度和规模,一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用,可能直接危害国家安全、经济运行、社会稳定、公共健康和安全的数据。”《问答》进一步解释¹²:重要数据的识别主要依据《数据安全技术 数据分类分级规则》(GB/T 43697-2024)及其附录,按照数据对于国家安全、经济运行、社会秩序、公共利益、组织权益、个人权益的影响六大维度以及相关因素评估。

但是重要数据的认定并不需要企业自主判断,而是以政府主导,企业梳理为主。即,由政府制定重要数据目录,企业根据目录排摸。《网数条例》第二十九条要求“国家数据安全协调机制统筹协调有关部门制定重要数据目录”、“各地区、各部门应当按照数据分类分级保护制度,确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据具体目录”。但是,实操中由于种种原因,目前重要数据目录在各地、各部门制定的进展似乎较为缓慢。除汽车行业早在行政规章中列举了重要数据外,金融监管部门在上半年也紧锣密鼓地开展所监管领域的重要数据排摸和目录的制定。

2. 金融领域“重要数据”的识别

目前,金融行业尚未正式对外公布重要数据目录,大部分企业仍然处于被主管部门调研、询问、排查业务场景中的“重要数据”,有的也被告知落入重要数据范畴的数据字段。

¹¹ 《网络安全法》第三十七条,关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的个人信息和重要数据应当在境内存储。因业务需要,确需向境外提供的,应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估;法律、行政法规另有规定的,依照其规定。

《网络数据安全条例》第三十七条,网络数据处理者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据确需向境外提供的,应当通过国家网信部门组织的数据出境安全评估。网络数据处理者按照国家有关规定识别、申报重要数据,但未被相关地区、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。

¹² [数据出境安全管理政策问答\(2025年4月\) 中央网络安全和信息化委员会办公室](#) 问题5答复:“《数据安全技术 数据分类分级规则》(GB/T 43697-2024)附录G《重要数据识别指南》提出了重要数据识别方法。数据处理者可依据相关法律法规、技术标准等识别申报重要数据。”

从目前排摸状况和下发给企业的已被认定的重要数据清单看，金融监管部门对重要数据的认定相当广泛，既包括不同类别金融机构(比如银行、保险等)在经营活动中收集和形成的业务数据，也包括交易对手方或交易标的信息(如交易对手方或交易标的涉及国计民生的企业或资产)。

3. 北京和上海自贸区负面清单的参考意义

就尚未出台重要数据目录的地区和行业，北京和上海的自贸区数据出境负面清单可以为清单中的行业和领域自主识别重要数据提供一定的参考。

比如，《中国(北京)自由贸易试验区数据出境负面清单管理办法(试行)》对 13 类、41 个细分行业的重要数据识别提出了参考规则。以金融类数据为例，重要数据涵盖了银行、保险、证券期货、融资租赁行业的相关业务数据类型。同时，北京负面清单还对汽车、医药、零售、民航、人工智能领域的重要数据予以列举。

上海的负面清单则是根据行业领域和业务场景列出了重要数据识别的数据子类、数据项类型，例如人身险再保险场景、财产险再保险场景下，重要数据可能涉及 4 种大类：可能会影响国家安全的承保、理赔等相关数据，涉及部分敏感特殊单位及其个人的相关数据，公开后可能对经济运行、社会稳定等产生严重影响的相关数据，以及行业领域主管(监管)部门评估确定的重要数据¹³。这些清单虽然仍然略显粗糙，但是给重要数据的认定提供了一些方向。

五. 建议

回顾我国数据出境法律法规的立法过程、负面清单的制度创新和设计、相关主管部门指引的出台，结合我们对于数据出境落地的实操观察，我们对于企业提出以下建议：

- (1) 持续关注自贸区负面清单的后续更新和发布，如果企业符合负面清单适用条件，可以尝试与有关主管部门保持良好沟通，甚至可能争取到“一事一议”的优惠政策。
- (2) 适用豁免场景时，需结合行业主管部门的要求和指引，综合研判业务场景下的字段和数据项的出境必要性。
- (3) 持续关注行业主管部门对于重要数据识别相关文件、目录的发布，做好重要数据的识别工作准备，包括数据的分级分类、定期核查和审计，根据自身情况履行和更新相应的数据出境手续。

¹³ 《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)》第一条，再保险领域，(一)需要通过数据出境安全评估的数据清单，“重要数据”、“人身险再保险场景、财产险再保险场景”第 1-4 项。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



杨 迅
+86 21 3135 8799
xun.yang@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025