

## 規則銜接與創新：中國內地與澳門數據傳輸 SCCs 制度建構——以橫琴深合區為切入點\*

李浩

（澳門大學法學院博士研究生）

**摘要：**自〈通用數據保護條例〉（General Data Protection Regulation, GDPR）及〈施雷姆斯案〉（Schrems II）生效後，寰球數據流動進入標準合同條款時代。促進內地與澳門特區的跨境數據傳輸，是建設「電子灣區」以及與葡語國家數字貿易港的應有之義。SCCs 以其便捷性與實踐性，系現有法律工具箱中可推動先導性創新並打破制度壁壘的首善之選。「9+1」傳輸結構僅為起點，SCCs 的規則銜接應指向「1+1+1」的制度未來。兩地合同條款在包括有關概念、適用前提、具體內容及程序等諸多方面存在差異。橫琴深合區具備頂層設計及「自下而上」的動態規範結構，在立法、行政、司法上保留著相當的制度彈性，為兩地的合同條款規則銜接提供試驗平台；其現有的體制改革經驗，如「一地兩檢」、法定機構的分工等，亦可作為 SCCs 系統協同的參考。在充分認識到兩地制度性差異的前提下，以粵澳深度合作區的制度創新為契機，可奠定標準合同條款基本原則與框架，消彌專業術語分歧，然後通過協議推出樣本合同，在執委會內設機構負責監督執行，從而構建「規則共商、平台共建、機構共管、成果共享」的聯動發展局面。如此可期實現對粵澳乃至區域信息產業與居民福利的提升，同時有效保障數字人權，為跨境數據流動提供帶有中國特色的「大灣區方案」。

**關鍵詞：**數據跨境傳輸、標準合同條款、規則銜接、橫琴深合區、制度創新

---

\* 收稿日期：2023 年 12 月 21 日；通過日期 2025 年 02 月 17 日。

---

## **Rule Convergence and Innovation: The Construction of SCCs Regime for Data Transfer between Mainland China and Macau — Taking the Hengqin In-depth Cooperation Zone as the Entry Point**

Li, Hao

(PhD Candidate, Faculty of Law, University of Macau)

**Abstract:** After the effectiveness of GDPR and the Schrems II case, the global data flow seems to have entered the “era of Standard Contractual Clauses”. Promoting cross-boundary data transmission between the mainland and the Macao Special Administrative Region is essential for building an “electronic bay area” and a digital trade port with Portuguese speaking countries. SCCs, with its convenience and practicality, are the top choice in the existing legal toolbox that can drive leading innovation and break institutional barriers. The “9+1” transmission structure is only the starting point, and the rule convergence of SCCs should point to the future of the “1+1+1” system. There are differences in terms of contractual clauses between the two regions, including relevant concepts, applicable prerequisites, specific content, and procedures. Hengqin In-Depth Cooperation Zone has a top-level design and a “bottom-up” dynamic normative structure, retaining considerable institutional flexibility in legislation, administration, and judiciary, providing a experimental platform for the rule convergence of contract clauses between the two regions; Its existing experience in institutional reform, such as “one place, two inspections” and the division of functions among statutory bodies, can also serve as a reference for SCCs system harmonization. On the premise of fully recognizing the institutional differences between the two regions, taking the institutional innovation of the Guangdong-Macao In-depth Cooperation Zone as an opportunity, the general principles and framework of standard contractual clauses can be established, and distinctions in professional terminology can be eliminated. Then, sample contracts can be launched through agreements, and institutions within the executive committee can be established to

supervise and execute, thus building a interactive development status of “rule co-consultation, platform co-construction, institution co-management, and achievement co-sharing”. This can achieve an improvement in the information industry and residents' welfare in Guangdong, Macao, and even the region, while effectively safeguarding digital human rights, and providing a “Greater Bay Area Scheme” with Chinese characteristics for cross-boundary data flow.

**Keywords:** Cross-boundary data transfer; Standard Contract Clauses; Rule convergence; Hengqin In-depth Cooperation Zone; Institutional innovation

## 一、問題的提出：標準合同條款的域際張力

在進入資訊數位化收集與轉移的階段後，<sup>1</sup> 數據即被稱為「原材料」<sup>2</sup>、「生產要素」，<sup>3</sup> 以及應納入貿易政策規管的「第五項目」。<sup>4</sup> 鑒於數據權擬表內容的內在緊張，實現信息流動的利用目的與保障程度的再平衡成為各法域數字治理的基本目標。<sup>5</sup> 連接全球「2+N」的格局中兩大代表性法域的〈隱私盾協議〉於 2020 年的〈施雷姆斯案〉（Schrems II）中被廢止，而標準合同條款（Standard Contractual Clauses, SCCs）在結合一系列的補強措施后卻被宣佈依然有效。<sup>6</sup> 〈歐美數據隱私框架〉的面世亦無改其在全球跨境數據傳輸的主流地位。<sup>7</sup> SCCs 作為職能部門供給的「一攬子程序」，隨著限制的持續放鬆將在區域數據傳送中扮演更為重要的角色。制度設計者即以其充當粵港、粵澳雙向信息流動合作日程表的「排頭兵」。<sup>8</sup> 不局限於「9+1」，

<sup>1</sup> 在此之前，其主要傳遞形式依次為口耳相授及紙質媒介。參見楊崇蔚、廖志漢、廖志聰，《澳門個人資料保護制度》，（北京：社會科學文獻出版社，2014），258-259。

<sup>2</sup> See Kunner C, *European Data Privacy Law and Online Business*. (Oxford: Oxford University Press, 2003), 9.

<sup>3</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見」，[https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content\\_5500622.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm)，瀏覽日期為 2020 年 4 月 9 日。

<sup>4</sup> See Dan Ciuariak and Maria Ptashkina. “The Digital Transformation and the Transformation of International Trade.” Accessed July 27, 2023. [http://www.iberglobal.com/files/2018-2/Digital\\_Transformation\\_Trade.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2018-2/Digital_Transformation_Trade.pdf).

<sup>5</sup> 具言之，是為「人權 VS 財產權」的二元矛盾結構。參見於興中，《數字素養：從演算法社會到網路 3.0》，（上海：上海人民出版社，2022），75-76。

<sup>6</sup> 「2+N」即歐盟與美國，以及其他國家與地區的數據傳輸規範。參見廣東外語外貿大學粵港澳大灣區研究院課題組，〈數據要素跨境流動與治理機制設計—基於粵港澳大灣區建設的視角〉，《國際經貿探索》，第 10 期（廣州：2021.10），87-88；美國由於實行監控計畫，被認為未能提供符合 GDPR 與 CFR 要求的保障水準；同時其巡查員機制（Budsman Mechanism）也被判定為妨礙司法救濟。基於此，歐盟法院在該案的判決中否定了歐委會的隱私盾決定（Privacy Shield Decision），同時對以 SCCs 為基礎的數據傳輸適用更嚴格的標準。數據控制者（Data Controllers）或操作者（Operators）通過簽署標準合同向外傳輸數據，要保證數據主體的權利得到與歐盟法實質性同等標準的保護，如有必要需採取額外措施填補第三國的法律漏洞。See European Parliament. “The CJEU judgment in the Schrems II case” Accessed October 30, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652073/EPRS\\_ATA\(2020\)652073\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652073/EPRS_ATA(2020)652073_EN.pdf).

<sup>7</sup> 參見李艷華，〈隱私盾案後歐美數據的跨境流動監管及中國對策—軟數據本地化機制的走向與標準合同條款路徑的革新〉，《歐洲研究》，第 6 期（北京：2021.12），36-37。

<sup>8</sup> 作為對 2023 年 6 月簽訂的合作備忘錄宏觀任務的首次回應（具體化），國家網信辦與香港創新科

該「明星工具」應更廣泛地在中國內地與澳門特區之間的數據傳輸中發揮作用。<sup>9</sup> 轉移雙方同為大陸法系且同受歐盟數據法影響，所存制度壁壘較易被打破。法律協同（legal harmonization）既是相對不同國家而言，也存在於同一國家內部多個法域。<sup>10</sup> 內地與澳門雖同屬中華人民共和國，然分別實行不同的法律制度，在數據傳輸方面仍存在一定差異。兩地合同條款交互非止需法律協同，且要達到「規則銜接、機制對接」的程度，將涉及實體法、衝突法規範及司法（執法）協助多個層面，故亟待進一步討論。<sup>11</sup>

近年來粵港澳大灣區以及橫琴粵澳深度合作區的建設為兩地合同條款規則提供了難得的制度創新風口。為了加強內地與港澳的合作，促進供給側改革與對外開放，粵港澳大灣區作為國家戰略被提上日程。橫琴深合區被認為是前者的補充與子項目，致力於構建「澳門—珠海」西岸極點。<sup>12</sup> 不僅相較大灣區內的試點如南沙、

---

技及工業局、個人資料隱私專員公署於12月13日聯合推出《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》及附件。又因該文件對個人信息處理者與接收方註冊地的限制（廣東省大灣區九市或香港特區），故而被部分評論家稱為「粵港版 SCCs」。另，為落實備忘錄中關於「共同制定粵港澳大灣區個人信息跨境標準合同並組織推動實施，加強個人信息跨境標準合同備案管理」的合作措施，國家網信辦與澳門特區政府經濟及科技發展局、個人資料保護局於2024年9月10日聯合發佈《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》。該文件僅適用於廣東省大灣區九市與澳門特區，亦被稱為「粵澳版 SCCs」。

<sup>9</sup> 區別於已發佈的粵澳版 SCCs，本文研究的命題是實現中國內地與澳門特區 SCCs 規則銜接在橫琴「試點突破」的前景。兩者雖存在重疊之處，但在實行地域、合作路徑與對接程度等都有很大差異。詳論之，前者僅在大灣區內實行，後者包括內地其他省市；前者以部門合作為主導，後者通過試點實行制度創新；前者以行政互動為主，後者還包括立法與司法對接。是以為實現此目的，需要對兩地的數據傳輸相關法律規定做系統性比較。尤其值得注意的是，本文的比較對象是內地法與澳門法，並不包括兩地聯合發佈的法律檔如粵澳版 SCCs。

<sup>10</sup> See Muruga Perumal Ramaswamy, “Diversity in Data Protection Standards Governing Cross-border Commercial Transactions and the Role of GDPR as a Potential Harmonization Model” (Proceedings, International Conference on Technological and Social Innovations, Ambassador Bangkok Hotel and GrandPresident Hotel, Bangkok, 2019), 1.

<sup>11</sup> 「銜接」一詞被認為比「借鑒」、「吸收」等更強調內在的協調統一。參見李可、唐曉晴，〈橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建〉，《港澳研究》，第1期（北京：2022.03），15；在廣東省政府印發的三年計畫中，有關部門專門使用了「實現大灣區數字化規制規則有效對接」的表達，突破了原來民商事規則的範疇，體現了包括 SCCs 在內的數據治理制度的複雜性。參見廣東省人民政府，「廣東省人民政府辦公廳關於印發「數字灣區」建設三年行動方案的通知」，[http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post\\_4287722.html?version=slh](http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post_4287722.html?version=slh)，瀏覽日期為2023年11月7日。

<sup>12</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院印發『粵港澳大灣區發展規劃綱要』」，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content_5366593.htm#1)，瀏覽日期為2023年7月23日；參見國務院港澳事務辦公室，「中共中央 國務院印發『橫琴粵澳深度合作區建設總體方案』」，

前海與河套，甚至國內其他自貿區如上海臨港新片區，橫琴在合作廣度及創新深度方面皆處領先地位，可望成為兩地數據傳輸合同規則銜接的「試驗田」。與其他跨境數據傳輸工具如充分性認定、有約束力的公司規則、行為準則以及個人信息保護認證等不同，SCCs 面臨的爭議與利益糾紛更少、實用性更強，同時在灣區內有著良好的實踐基礎（兩版標準合同及指引）。然「標準合同條款+橫琴」的議題並未如願受到數據法學家與行政管理學者的關注，<sup>13</sup> 顯示出學術研究對於實踐需求及法律變革的滯後性。標準合同條款呈現公私合體之特徵：形式上為合同條款，內容上由國家預定而強制納入，兼具個別規範與國家法規範雙重屬性。<sup>14</sup> 是以其協同立法不僅涉及民商事規則銜接，還需就行政法與部門規章變通進行討論。陸澳 SCCs 方案的落地，必然需要更豐富的制度想像力、更務實的設計思路與更精細的立法技術。基於此，本文並不聚焦於橫琴深合區提供的孵化平台對於兩地數據傳輸創新「何以能」，因該命題已在上文予以闡述；而是著力於解決其「如何能」。具體而言，即回應以下問題：中國內地與澳門特區的合同條款在規範結構以及適用過程中，包括數據處理原則、專業術語、條款內容、監管機構等方面，存在何種不同？以上這些差異如何阻礙了兩地合同條款的規則銜接與數據的跨境轉移？橫琴深合區具備哪些獨特的制度框架與先試先行經驗，能夠為標準合同條款的發展貢獻何種可能性？粵澳版 SCCs 既「珠玉在前」，應如何吸收其經驗又繼續突破，變「9+1」為「1（內地）+1（橫琴）+1（澳門）」？藉由深合區建設之機，怎樣根據兩地之制度特點與具體情況實行規則改進，推出行之有效的數據轉移合同「橫琴模版」，從而形成具有本土特色的「大灣區方案」，為全球區域合作及數據治理提供參考？

## 二、內地與澳門特別行政區合同制度比較研究

由於歷史原因，中國內地與澳門遵循不同的規範演進路徑，發展出各具特色的

[https://www.hmo.gov.cn/zcfg\\_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125\\_23891.html](https://www.hmo.gov.cn/zcfg_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125_23891.html)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 23 日。

<sup>13</sup> 如用以「橫琴 標準合同條款」為主題在中國知網進行搜索，僅得到少量結果，且與橫琴深合區無關；以“Standard Contractual Clauses Hengqin”為關鍵字在 Google Scholar 進行檢索，其結果多與橫琴的經濟建設與跨境合作有關，鮮見關於數據傳輸乃至標準合同的文獻。

<sup>14</sup> 參見金晶，〈作為個人信息跨境傳輸監管工具的標準合同條款〉，《法學研究》，第 5 期（北京：2022.10），21-22。

數據保護體系。內地已構建比較完善的數據法系統，包括憲法、民刑基本法、專門法、規章條例等，具有鮮明的社會主義成文法特點。而澳門規範系統涵蓋憲制性文件（特區基本法）、民刑基本法、專門法及執行細則，基本上沿用歐洲模式又結合自身的實際情況。<sup>15</sup> 概括而言，內地立法較遲，充分考慮了新技術如大數據、人工智慧的發展，呈現出後發優勢；澳門則因為持觀望態度，儘管其立法一度有「亞太地區最強的個人資料保護法」的美譽，如今已有與現實脫節之虞。<sup>16</sup> 以合同條款作為跨境數據傳輸的合法性依據，主要見於兩地的專門性立法中，即內地的〈個人信息保護法〉（2021）與澳門的〈個人資料保護法〉（2005）。以下將從有關原則與概念、性質與適用前提、具體內容、程序及監管機構四個方面對兩地數據傳輸合同進行對比，以求對制度改進有所裨益。

### （一）、有關原則與概念

兩地的數據規範效力具有全域覆蓋及輕微的外溢特徵，其中包括適用原則與概念。<sup>17</sup> 又因內地與澳門均將數據傳輸歸納為數據處理行為，故而上位法對於數據處理行為的一般規定同樣適用於數據傳輸。關於數據傳輸的原則性規定多散佈於民事基本法以及專門法中，是整部法律的「精神標桿」，約束其後面的細則規定；同時處於法律體系的中層，起到承上啟下的作用。現將雙方數據處理的基本原則呈列如下：

<sup>15</sup> 參見楊崇蔚，〈網路空間的個人資料保護—從監管當局角度分享澳門經驗〉，《網絡信息法學研究》，第2期（北京：2019.12），79-80。

<sup>16</sup> 參見個人資料保護辦公室，「2012年度年報」，[https://www.gdp.gov.mo/file/Annual\\_Report/2012\\_files/1\\_all.pdf](https://www.gdp.gov.mo/file/Annual_Report/2012_files/1_all.pdf)，瀏覽日期為2023年7月28日。

<sup>17</sup> 內地的數據立法除有特別規定進行變通外，當然施行於各省、自治區、直轄市，以及其下屬經濟特區、自貿區等；澳門則因享有高度自治權，其立法會所創設數據規治法律作用於特別行政區全境與授權管理區域（如澳門大學橫琴校區及橫琴口岸澳方管轄區等）。而頻繁的立法機構、法律實務界與學術界的交流，以及對外數據傳輸的硬性要求使兩地的數據規範產生了一定的域外效應。

表一 中國內地與澳門特區的数据傳輸原則比較

| 法律 \ 法域 | 中國內地                 | 澳門特區                               |
|---------|----------------------|------------------------------------|
| 民事基本法   | 《民法典》第一千零三十五條        | 《民法典》第七十九條（個人資料之保護）、第八十一條（個人資料真實權） |
| 專門法     | 〈個人信息保護法〉第五條、第六條、第七條 | 〈個人資料保護法〉第二條、第五條、第六條               |

縱向而言，內地〈個人信息保護法〉的原則性規定是對其《民法典》的細化，而澳門〈個人資料保護法〉的一般性規定則使用了比其《民法典》更為約括的語言。橫向而言，內地之數據處理被納入民法內單獨的人格權篇章以予探討，隱私權與個人信息保護為交叉狀態；在澳門則涉及隱私權的下位概念個人信息保護權（被定義為資訊自決權）。<sup>18</sup> 兩地的數據處理原則有不少相似之處，例如內地〈個人信息保護法〉第六條的目的相關原則與澳門《民法典》第七十九條第二款的目的限制原則、內地〈個人信息保護法〉第七條的公開透明原則與澳門〈個人資料保護法〉第二條的透明原則、內地〈個人信息保護法〉第八條的品質原則與澳門《民法典》第八十一條的個人資料真實原則等。然則以上並非完全相同，更多的是交叉重疊關係，如內地〈個人信息保護法〉第八條的品質原則與澳門《民法典》第八十一條的個人資料真實原則，前者強調的是個人信息的準確、完整，後者則關注個人資料的真實性。準確固然含有真實之義，而完整則對資訊處理提出了更高的要求。「真實但不完整」的資訊同樣可以導致對資料當事人的不利後果。此外，兩地數據處理原則也存在細微差異，如內地《民法典》第一千零三十五條的合法、正當、必要原則與澳門《民法典》第七十九條第一款的當事人查閱、更正與更新原則，第三款的第三人查閱許可原則。然此種區別並非絕對，如澳門《民法典》第七十九條第一款的當事人查閱、更正與更新的權利雖未列入內地數據處理原則，卻與內地《民法典》第一千零三十七條有異曲同工之妙。總體來看，內地立法中的數據處理（傳輸）原則範圍比澳門

<sup>18</sup> 參見唐曉晴、吳奇琦，〈澳門地區民法上個人資訊保護權的體系定位〉，《國家檢察官學院學報》，第5期（北京：2021.10），76。

大。原則性規定不同之處，則源自兩地立法思路、規範結構與法律用語的差異。儘管有流於寬泛之嫌，上位法所載之原則為數據處理（傳輸）提供了基本的框架，對標準合同條款的制定與施行起到指導作用。兩地原則性規定在立法結構與實質性的差異，如缺乏恰當的應對措施，恐在一定程度上導致 SCCs 規則銜接與運用的混亂。

相比於數據傳輸原則，其間所涉及的概念（法律術語）對標準合同的理解與合意形成有著更為重要的意義。同一主體、客體或行為，因為文化傳統以及用語習慣的不同，或為不同的法律術語所形容。數據傳輸的有關概念多於專門法中作特別說明，以達促進法律適用便利性與確定性之目的。現將兩地規範中對數據傳輸涉及概念的定義列於下表：

表二 中國內地與澳門特區的数据傳輸概念比較

| 中國內地用語   | 定義                                                        | 澳門特區用語     | 定義                                                       |
|----------|-----------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------|
| 個人信息     | 《民法典》第一千零三十四條；〈個人信息保護法〉第四條                                | 個人資料       | 〈個人資料保護法〉第四條第一款第（一）項                                     |
| 敏感個人信息   | 〈個人信息保護法〉第二十八條                                            | 敏感資料       | 無明確規定，但可從〈個人資料保護法〉第七條第一款推導而出                             |
| 重要數據     | 〈數據出境安全評估辦法〉第十九條                                          | 暫未發現對應類似定義 |                                                          |
| 關鍵資訊基礎設施 | 〈網絡安全法〉第三十一條國家                                            | 關鍵基礎設施     | 〈網絡安全法〉第二條第一款第（三）項                                       |
|          |                                                           | 關鍵基礎設施營運者  | 〈網絡安全法〉第二條第一款（四）項                                        |
| 個人信息的處理  | 〈數據安全法〉第三條                                                | 個人資料的處理    | 〈個人資料保護法〉第四條第一款第（三）項                                     |
| 個人信息跨境提供 | 無明確規定，但被包含於〈數據安全法〉第三條與〈個人信息保護法〉第四條，同時可從〈個人信息保護法〉第三十八條推導而出 | 個人資料轉移     | 無明確規定，但被包含於〈個人資料保護法〉第四條第一款第（三）項，同時可從〈個人資料保護法〉第十九條第一款推導而出 |

|            |                        |                |             |                       |
|------------|------------------------|----------------|-------------|-----------------------|
| 個人信息主體     | 〈個人信息出境標準合同辦法〉第一條第（四）款 |                | 資料當事人       | 〈個人資料保護法〉第四條第一款第（二）項  |
| 個人信息處理者    | 〈個人信息保護法〉第七十三條第（一）款    |                | 負責處理個人資料的實體 | 〈個人資料保護法〉第四條第一款第（五）項  |
|            | 接受委託處理個人信息的受託人         | 〈個人信息保護法〉第五十九條 | 次合同人        | 〈個人資料保護法〉第四條第一條第（六）款  |
| 暫未發現對應類似定義 |                        |                | 第三人         | 〈個人資料保護法〉第四條第一條第（七）款  |
| 境內接收方暫未被提及 |                        |                | 資料的接收者      | 〈個人資料保護法〉第四條第一條第（八）款  |
| 境外接收方      | 〈個人信息出境標準合同辦法〉第一條第（二）款 |                |             |                       |
| 監管機構       | 〈個人信息出境標準合同辦法〉第一條第（七）款 |                | 公共當局        | 〈個人資料保護法〉第四條第一條第（十一）款 |

由之可見，與數據傳輸（處理）有關的法律術語涉及多個領域以及數據生命全週期中的部分，常見的包括但不限於個人信息/個人資料、敏感個人信息/敏感資料、個人信息跨境提供/個人資料轉移、個人信息主體/資料當事人、監管機構/公共當局等。就中文語境而言，雙方所使用的術語存在整體對應與部分對應的關係。整體對應之術語中，又可分為差異較小者（用語部分相同，如個人信息/個人資料、敏感個人信息/敏感資料等）以及差異較大者（用語完全不同，如個人信息主體/資料當事人）。部分對應之術語，則如境外接收方/資料的接受者，其一方包含或被包含於另一方。同時尚有部分術語，如內地的「重要數據」、澳門的「第三人」等，並未在對方所使用的術語中找到對應者。而除法律有明確定義的外，仍有術語之概念依靠對有關條款的推導而闡述。總體來說，相當一部分術語彼此之間具有較強的互譯性，即便未經專門的法律解釋也不妨礙雙向理解。換言之，雙方法律術語之差別不大，未足以構成嚴重程度的溝通障礙。雖則如此，其間存在之種種間隙，包括涵義未完全對應的術語，未有對應概念之術語以及無明確定義之術語等，依然可導致理解的偏誤。更有甚者，內地使用的「個人信息處理者」術語，因與澳門特區及其它法域通用的

控制者理念存在較大差異，在導致制度對話問題與解釋成本上升之餘，還造成後續傳輸結構單一。<sup>19</sup> 而在大灣區的數據傳輸願景中，傳輸方還包括香港以及灣區外國家，故而法律術語除中文外還需提供葡文、英文以及其他語言版本，理解的偏差將在翻譯中進一步被放大。法律術語之通暢理解，乃雙方意思表達、形成合意以及締結條約的前提。缺少此基礎，雙方之溝通則無異於「雞同鴨講」，將極大增加企業合規成本進而降低數據轉移效率。另者，除術語之內涵差異外，其於雙方法律文本中所處之位置亦有不同。內地多將本法涉及名詞之解釋以附錄形式列於文本之末，而澳門則往往以單獨一章置於本法較前部分對定義進行闡明。此兩種立法習慣之迥異或在相當程度上造致實務中的困惑與不便。

## （二）、性質與適用前提

追踵歐盟 95 指令及〈通用數據保護條例〉（General Data Protection Regulation, GDPR）有關規範，內地及澳門在其立法中構建了比較完善的跨境數據傳輸體系。為實現數據的有效跨法域轉移，雙方的規則體系皆嘗試提供多元化的法律工具（正當性基礎），包括充分性保護水準（adequate protection level）、有約束力的公司規則（binding corporate rules）以及豁免情形。可見標準合同條款並非唯一的數據跨境傳輸唯一的法律工具，而系諸多法律工具之一。合同的性質及適用前提均以其在數據傳輸體系中的位置為判斷要件，是以將內地及澳門的有關規定列於下表：

---

<sup>19</sup> 參見姚佳，〈論個人資訊處理者的民事責任〉，《清華法學》，第 3 期（北京：2021.06），45；參見金晶，〈作為個人信息跨境傳輸監管工具的標準合同條款〉，24。

表三 中國內地與澳門特區的数据傳輸合同性質及適用前提比較

| 中國內地                                                                                                                                                           | 澳門特區               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 〈網絡安全法〉第三十七條<br>〈個人信息保護法〉第三十八條、第四十條<br>〈數據出境安全評估辦法〉第四條、第五條第（五）款、第六條第（三）款、第八條第（五）款、第九條、第十四條<br>〈個人信息出境標準合同辦法〉第四條、第八條<br>〈規範和促進數據跨境流動規定〉第一條、第四條、第五條、第七條、第八條、第十三條 | 〈個人資料保護法〉第十九條、第二十條 |

上述條款顯示，中國內地以數據的種類為基礎實行不同的傳輸制度，為 SCCs 制度的適用設置了禁區。其〈網絡安全法〉第三十七條從數據屬性的角度（關鍵資訊基礎設施的運營者在境內運營中收集和產生的個人信息和重要數據），與〈個人信息保護法〉第四十條從數據處理者角度（關鍵資訊基礎設施運營者和處理個人信息達到國家網信部門規定數量的個人信息處理者），對較為重要與敏感的資訊適用「原則本地化+安全評估」的傳輸路徑。以上規定亦被認為是內地「數據硬本地化」的表現，從而招致部分國際評價機構的誤解與批評。<sup>20</sup> 在具體規則中，《數據出境安全評估辦法》第四條則進一步細化了需進行安全評估的個人信息處理者的處理數量門檻。〈個人信息出境標準合同辦法〉第四條所規定的 SCCs 適用範疇，明顯是對需進行安全評估情況的排除。值得注意的是，即使是在安全評估制度中，雙方擬簽訂包括數據傳輸相關合同在內的法律文件依然佔有重要位置。<sup>21</sup> 譬如《數據出境

<sup>20</sup> 以政策產生之後果進行劃分，有直接性的物理性數據存儲要求的為硬數據本地化，如印度、中國內地以及俄羅斯等；無直接要求而造成本地儲存效果的為軟數據本地化，如歐盟。參見李艷華，〈隱私盾案後歐美數據的跨境流動監管及中國對策—軟數據本地化機制的走向與標準合同條款路徑的革新〉，32；如 ITIF 曾把中國內地列為對數據限制最嚴的國家，其次為印尼與俄羅斯。See Nigel Cory and Luke Dascoli. “How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them.” Information Technology & Innovation Foundation. Accessed September 3, 2023. <https://itif.org/publications/2021/07/19/how-barriers-cross-border-data-flows-are-spreading-globally-what-they-cost/>.

<sup>21</sup> 安全評估中雙方簽訂的法律文件與 SCCs（即使是廣義的）仍屬兩個概念，其原因有三：一、法律文件除了相關合同外還有其他條約、協議等，其範圍明顯比 SCCs 大。二、法律文件僅為安全評估之一要件，不足以構成數據傳輸基礎，而 SCCs 則可以。三、法律文件中的合同並非由有關部門制定的標準合同，與 SCCs 尤存在差距。而安全評估中某些合規程度比較高、通過率比較可觀

安全評估辦法》第五條第五款將其列為數據出境風險自評估的重點事項，第六條第三款規定其為申報安全評估所需提交之材料，第八條第五款將其包括於安全評估重點事項，第九條對其所約定之責任義務提出了要求，第十四條以其變更為重新申報評估之條件等。2024 年 3 月發佈的《規範和促進數據跨境流動規定》第十三條強調了本規定的優先性，然其具體內容僅對一定類別數據、特定事由及數量管控門檻進行微調，並未根本改變原有規範的框架。由此可見，內地 SCCs 制度是次位性、補充性的，同時具有公共機構規制（由有關部門發佈、審核）以及私法合同的特徵。且其與其他傳輸制度如安全評估存在相似的組成部分，即以簽訂合同作為要件，是以有一定的重疊性與交錯性。<sup>22</sup> 而無論從規則締造時序還是內容來看，內地實行的都是「關鍵（重要）數據——一般數據」的傳輸體系。<sup>23</sup> 與之相對應，SCCs 制度的適用對象是不涉及公共利益的普通數據，也即無需經過安全評估的數據。儘管其重要性與敏感度較低，然確系目前跨境傳輸的基本方向與主要內容。

而澳門雖也存在數據分類管理機制，然在數據跨法域流動方面表現不明顯。2019 年頒行的〈網絡安全法〉雖致力於構建本土互聯網防護體系，確未對關鍵基礎設施營運者收集與產生個人資料轉移到特區之外的地方做出特別規定。更兼澳門並無與內地「重要數據」相對應的概念，其對不同種類數據之傳輸更傾向一視同仁。〈個人資料保護法〉第十九條規定了資料轉移的一般原則，也即公共當局所認證的「適當的保護程度」。該法第二十條則列舉了一系列排除適用的情況，其中保障基本權利及其行使的合同條款屬於第二款，是為「例外中的例外」。澳門的合同條款制度與內地的 SCCs 一樣，在理論以及立法地位方面是補位性質的，即未能滿足第十九條以及第二十條第一款之原則下的應用，同時為第二十條第三款國際法文書與區際協定的規制所排斥。與此同時，澳門〈個人資料保護法〉第二十條第二款之規定在賦予公共當局較大的自由裁量權之餘，亦導致合同制度有著較強的綜合性。澳門合同制度的適用前提並無數據類型限制，卻要根據不同的場景進行判斷。比較而言，

的合同範本是否會逐漸演變成「行業（民間）SCCs」則有待進一步觀察。

<sup>22</sup> 在某種程度上來講，安全評估可以視為合同制度在關鍵數據上的投射，SCCs 則為合同制度在一般數據上的應用。而根據數據重要性的差異，兩種傳輸工具被搭配與其他不同的構成要件與程序。

<sup>23</sup> 從順序上看，內地《網絡安全法》發佈於 2016 年 6 月，《數據安全法》發佈於 2021 年 6 月，《個人信息保護法》發佈於 2021 年 8 月，《數據出境安全評估辦法》發佈於 2022 年 7 月，《個人信息出境標準合同辦法》發佈於 2023 年 2 月，基本遵循「先重點數據、後一般數據」的原則進行上位法創建與下位規則跟進。

兩地的 SCCs 制度的性質比較接近，而其適用前提差異較大。從數據種類而言，澳門合同條款的應用範圍無疑廣於內地；然從使用場景而言，內地 SCCs 的覆蓋效能則遠勝澳門。

### （三）、範本內容

為使合同制度「落入塵埃」具有現實意義，兩地有關部門皆以不同方式發佈了指導性範本。內地網信辦於 2023 年初採用「辦法+範本」的結構推出了第一版標準合同條款，為數據傳輸方提供了較為詳盡的層級應用規範。同年 3 月份，澳門個資辦在其官網推出新版通知及許可申請表格。其中許可申請表格不僅適用於個人資料的跨境轉移，還可應用於敏感資料處理、信用與償付能力處理以及資料互聯的情形。<sup>24</sup> 現將兩地發佈官方表格的重要內容條項呈列如下以作比較：

表四 中國內地與澳門特區的數據傳輸合同範本內容比較

| 項目 \ 法域  | 中國內地                                                                                       | 澳門特區                                                                                                                                                                      |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 文件名稱     | 〈個人信息出境標準合同辦法〉〈個人信息出境標準合同〉<br>〈個人信息出境標準合同〉附錄一〈個人信息出境說明〉<br>〈個人信息出境標準合同〉附錄二〈雙方約定的其他條款（如需要）〉 | 〈個人資料處理許可申請書【首次申請】〉（不適用於個人資料互聯的申請）<br>〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉<br>〈個人資料處理許可申請書【申請續期/修改許可】〉（不適用於個人資料互聯的申請）<br>〈個人資料保護辦公室個人資料處理許可申請書【申請廢止許可】〉（不適用於個人資料互聯的申請） |
| 數據傳輸雙方信息 | 〈個人信息出境標準合同〉開頭部分                                                                           | 〈個人資料處理許可申請書【首次申請】〉（不適用於個人資料互聯的申請）第一、二、六條                                                                                                                                 |

<sup>24</sup> 參見個人資料保護辦公室，「負責處理個人資料的實體須知」，[https://www.gpdp.gov.mo/zh\\_tw/law\\_routine\\_3.html](https://www.gpdp.gov.mo/zh_tw/law_routine_3.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 8 日。

|                      |                                 |                                                                                          |
|----------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 傳輸基本情況之說明（如數據種類、方式等） | 〈個人信息出境標準合同〉附錄一《個人信息出境說明》       | 〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第一、二、三、四、五、七條                                     |
| 定義                   | 〈個人信息出境標準合同〉第一條                 | 無                                                                                        |
| 個人信息處理者的義務           | 〈個人信息出境標準合同〉第二條                 | 〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第六條、第八條第二、三款                                      |
| 境外接收方的義務             | 〈個人信息出境標準合同〉第三條                 | 〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第六條、第八條第二、三款                                      |
| 接收方法律環境對合同履行之影響      | 〈個人信息出境標準合同〉第四條                 | 無                                                                                        |
| 個人信息主體的權利            | 〈個人信息出境標準合同〉第五條                 | 〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第八條                                               |
| 救濟、合同解除（終止）與違約責任     | 〈個人信息出境標準合同〉第六、七、八條             | 〈個人資料處理許可申請書【申請續期/修改許可】（不適用於個人資料互聯的申請）〉<br>〈個人資料保護辦公室個人資料處理許可申請書【申請廢止許可】（不適用於個人資料互聯的申請）〉 |
| 補充                   | 〈個人信息出境標準合同〉附錄二〈雙方約定的其他條款（如需要）〉 | 〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第八條第五款                                            |

由上可見，兩地推出之有關合同條款的内容存在著較大差異。首先是範本性質的不同，中國內地以部門規章的形式公佈的〈個人信息出境標準合同辦法〉及其附件，系以提供官方格式化的合同範本為中心的，屬於狹義的 SCCs 制度，具有很強的實務指導意義。而澳門公共當局所發佈的〈個人資料處理許可申請書【首次申請】（不適用於個人資料互聯的申請）〉系列文件，並非圍繞合同條款而展開，實系為跨境數據轉移乃至數據處理服務。以合同方式提供足夠保障僅為〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第八條所列諸多情況之一種。其次是有關款項的具體規定與位置的差別。除數據傳輸雙方信息、傳輸基本情況之說明等項二者比較接近外，其餘的大體皆為內地規定比澳方更為廣泛

與詳細。如定義與接收方法律環境兩項，即為內地規範有而澳門無，當然這很大程度上也是因為澳門在其他法律中對其做出了闡述。再如個人信息處理者的義務、境外接收方的義務、個人信息主體的權利等項，內地均以相當篇幅做出了詳細規制，而澳方規範則流於空泛。

具言之，〈個人信息出境標準合同〉列舉了包括告知、採取技術與管理手段（如匿名化）以及個人信息保護影響評估在內與個人信息處理者義務相關的十一項規定，包括在自動化處理、轉委託第三方處理數據情景在內與境外接收方義務相關的十三項規定，包括知情權、決定權在內與個人信息主體權利相關的五項規定等。<sup>25</sup> 與之相對應，〈個人資料處理許可申請書【首次申請】（不適用於個人資料互聯的申請）〉則採取了「空格待填」，由數據傳輸方申報的方式。最後是二者的保障程度與確定性。內地之系列規範文件已為數據傳輸方提供詳盡明確之適用標準與範本，個人信息處理者僅需機械照搬其條款，即可獲得數據跨境傳輸的合法性。由此論之，認為陸方規範為「傻瓜條款」亦未嘗不可。然則澳門所發佈之規範，在至為關鍵之傳輸基礎（即〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉第八條）方面語焉不詳，甚至將證明義務交由申請方。而合同條款僅為附表 VI 第八條之一項考察因素，且未有具體條款可供參考。傳輸方之獲許與否，仍有賴於個資局之自由裁決，確存較大之不穩定性與不可預見性。然個資局公布相關的意見書以及許可結果，其中包括對合同條款之評價，或為申請方從中窺之一二，以作澳門 SCCs 的「判例法」參考。<sup>26</sup> 如第 02/A/2022/GPDP 號許可判定雙方所簽外判服務協議可提供合同條款保障，<sup>27</sup> 第 01/A/2009/GPDP 號許可認為當事人簽訂的服務合約系屬「適當的安全措施」，<sup>28</sup> 第 0016/P/2018/GPDP 號意見書對合同

<sup>25</sup> 〈個人信息出境標準合同〉第三條第九款規定，轉委託第三人處理個人信息需滿足三個條件：一、事先取得個人信息處理者的同意。二、要求第三方不得超出約定的目的、方式處理個人信息。三、對第三方處理活動進行監督。

<sup>26</sup> 與之相對應，中國內地、香港特區以及歐盟的做法更似 SCCs 的「成文法」。然唯以成文法之清晰、詳盡規定，不足以稱狹義的 SCCs。雖「判例法」之安慰式構詞似可為澳門辯護一二，其實際操作則成本極高，對於數據傳輸方極不友好；且其所謂許可示範，亦未必為澳方個資局本意。

<sup>27</sup> 參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「廣發銀行股份有限公司澳門分行基於委託次合同人（廣發銀行股份有限公司）提供名單庫系統、資料儲存與資訊技術及支援服務，而將澳門公權力機關協查函或查封函內所涉及的自然人之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/02-A-2022-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。

<sup>28</sup> 參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於 A 銀行申請與香港 B 銀行以『互聯』方式處理其『客戶資料』」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/01-A-2009-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為

之特定條款作出評估並提供修改意見等。<sup>29</sup>

毋庸置疑，兩版本的巨大差異必將導致數據傳輸的不效率，從而損害大灣區的數字融合藍圖。其根本之原因，乃在兩地立法邏輯與背景的不同。內地致力於以提供準確性極高的樣本合同來為數據傳輸提供基礎，一定程度上吸收了最新的〈通用數據保護條例〉的成果，然未能像歐盟、東盟及香港地區一樣提供多個傳輸方向的範本；而澳門則因立法較早，並未過多關注合同條款之作用，而僅將其作為行政許可的考量要件之一。兩地合同條款作為 SCCs 制度的關鍵部分，其有效性關係整個數據傳輸以及保護體系的品質，是以尤待進一步彌合。

#### （四）、程序及監管機構

兩地合同條款制度之行使，均按循一定的程序並受有關部門監管。此類事項於立法之初已為規則締造者所矚目，在專門法中對其細節進行規定，並在後續規範中不斷予以補充。今為了方便理解，將內地及澳門的有關條文列出於下表：

表五 中國內地與澳門特區的數據傳輸合同程序及監管機構比較

| 法域<br>比較事項 | 中國內地                                                                   | 澳門特區                                                                                              |
|------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 程序         | 〈個人信息保護法〉第三十八條<br>〈個人信息出境標準合同辦法〉第三、五、六、七、八條<br>〈個人信息出境標準合同辦法備案指南（第一版）〉 | 〈個人資料保護法〉第十九、二十條<br>〈個人資料處理許可申請書【首次申請】（不適用於個人資料互聯的申請）〉<br>〈個人資料處理許可申請書附表 VI（關於轉移個人資料至澳門特區以外其他地方）〉 |
| 監管機構       | 〈網絡安全法〉第八、十四、五十二條<br>〈數據安全法〉第六條                                        | 《民法典》第七十九條第三款<br>〈個人資料保護法〉第四條第十一款<br>〈第 83/2007 號行政長官批示〉                                          |

2023 年 9 月 4 日。

<sup>29</sup> 參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於澳門電訊有限公司將數據中心業務擴展至香港而涉及的澳門機構轉移個人資料到香港事宜及相關的通知與許可程序」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Opinion/0016-P-2018-GPDP-TC.PDF>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 4 日。

|  |                                                                    |                                       |
|--|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
|  | 〈個人信息保護法〉第六章<br>〈黨和國家機構改革方案〉第<br>十四條<br>〈「數字灣區」建設三年行動方<br>案的通知〉第四條 | 〈網絡安全法〉第六、七、八、九條<br>〈第 42/2023 號行政法規〉 |
|--|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|

在具體程序上，內地 SCCs 制度採用的是「合同+備案」形式。其〈個人信息保護法〉第三十八條將訂立合同與安全評估、專業機構認證並列為向境外傳輸數據應具備其一即可之條件。嗣後發佈的〈個人信息出境標準合同辦法〉則覆蓋了 SCCs 適用的「全週期」。在此之中，第三條對適用程序的基本構成部分做了說明，第五條詳細闡述了個人信息保護影響評估的內容，第六條包括了對合同條款的遵守、調整以及生效事宜，第七條列舉了備案應準備的材料，第八條則涉及重新訂立合同與再次備案的情況。〈個人信息出境標準合同辦法備案指南（第一版）〉對備案方式、流程、材料等做出了具體要求，同時還提供了包括自評報告在內的文件範本。與之相對的，澳門的合同條款以行政許可的方式進行。〈個人資料保護法〉第二十條對應當通知與申請許可的前提做出規定。個資局的官網所發佈的《負責處理個人資料的實體須知》提供了更為具體的指引，以合同方式保障基礎權利的做法需要向公共當局申請許可。<sup>30</sup> 申請人需填寫〈個人資料處理許可申請書【首次申請】〉（不適用於個人資料互聯的申請）及其附表 VI 並提交，而後靜候個資局審批。比較而言，內地 SCCs 的適用程序更具有操作性，表達出了對傳輸方締約意志的尊重，然其事後備案制度過於複雜，在一定程度上增加了數據傳輸的成本。

在監管機構上，內地可謂「一龍牽頭，九龍治水」，也即由網信部門統籌協調，其他部門分區負責。〈網絡安全法〉第八條規定國家網信部門全盤負責網絡安全及相關監督管理工作，第十四條明確可處理有關舉報的部門為「網信、電信、公安等」，而第五十二條則賦予了關鍵資訊基礎設施有關部門在安全預警領域的管理權。2018 年發佈的〈國務院關於機構設置的通知〉規定，國家互聯網資訊辦公室與中央網路安全和信息化委員會辦公室，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。其後的〈數據安全法〉第六條確定了各地區、各部門（包括工業、金融、教育等行業）

<sup>30</sup> 參見個人資料保護辦公室，「負責處理個人資料的實體須知」，[https://www.gdpp.gov.mo/zh\\_tw/law\\_routine\\_3.html](https://www.gdpp.gov.mo/zh_tw/law_routine_3.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 8 日。

對其工作過程中收集與產生數據的安全負責的原則。〈個人信息保護法〉的第六章對「履行個人信息保護職責的部門」做出了闡釋，並詳細規定了其職責與可採取措施。最新〈黨和國家機構改革方案〉（2023 年 3 月）第十四條所決定組建的國家數據局會承接原網信辦與發改委的部分職能，為數據治理提供更多的可能性。<sup>31</sup> 在區域治理層面，廣東省政府印發的〈「數字灣區」建設三年行動方案的通知〉（2023 年 11 月）第四條第一款提出建立專責小組負責全盤統籌，並由省政務服務數據管理局承擔日常工作。<sup>32</sup> 反觀澳門，其《民法典》第七十九條第三款與〈個人資料保護法〉第四條第十一款皆提及「負責監察個人信息資料之收集、貯存及使用之公共當局」，然在〈第 83/2007 號行政長官批示〉頒行之前，該機構並無名稱與實體。

2007 年設立的個人資料保護辦公室（Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais, GPDP）實為在特首監督下獨立運行之臨時專案組，負責監察、協調對第 8/2005 號法律之執行。<sup>33</sup> 而其〈網絡安全法〉第六、七、八、九條則規定了特區網路安全體系的組成實體，即網路安全委員會、網路安全事故預警及應急中心與網路安全監管實體，及其相應職責。依據〈第 42/2023 號行政法規〉（2024 年 2 月生效）建立的個人資料保護局（Direcção dos Serviços da Protecção de Dados Pessoais, DSPDP）繼受了原個資辦的大部分職能，為澳門政府屬下的公共部門。通過比較可知，內地的監管機構比較分散，主要監管機構兼有政黨部門性質，同時為將來制度改革預留了可觀的空間，並且在不斷探索、調整之中；而澳門個資辦公室為臨時機構，雖職能集中，運行有效，但直到 2024 年才改制「轉正」，對體制變革持保守態度。

### 三、歷史性機遇：橫琴粵澳深度合作區作為試點

標準合同條款確為兩地乃至大灣區內特定類型資訊傳輸的有效路徑，然上述規

<sup>31</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院印發『黨和國家機構改革方案』」，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content\\_5748649.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。

<sup>32</sup> 參見廣東省人民政府，「廣東省人民政府辦公廳關於印發「數字灣區」建設三年行動方案的通知」，[http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post\\_4287722.html?version=slh](http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post_4287722.html?version=slh)，瀏覽日期為 2023 年 11 月 7 日。

<sup>33</sup> 參見澳門特別行政區，「第 83/2007 號行政長官批示」，[https://www.gdpd.gov.mo/file/Laws%20and%20Regulations/第83\\_2007號行政長官批示\\_TC.pdf](https://www.gdpd.gov.mo/file/Laws%20and%20Regulations/第83_2007號行政長官批示_TC.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。

範差異足已成為其「攔路虎」。如何打破兩地的數字制度壁壘，向來是粵澳區域治理者與法學家的重要命題。橫琴深合區，作為國家級戰略平台與「特區外的特區」，為該問題的解決提供了一個獨特的角度。實現內地與澳門特區 SCCs 的規則銜接，深度合作區至少可以從兩個方向出發，即「自上而下」的頂層設計與「自下而上」的底部創新。

### （一）、頂層設計下的「放權賦能」優勢

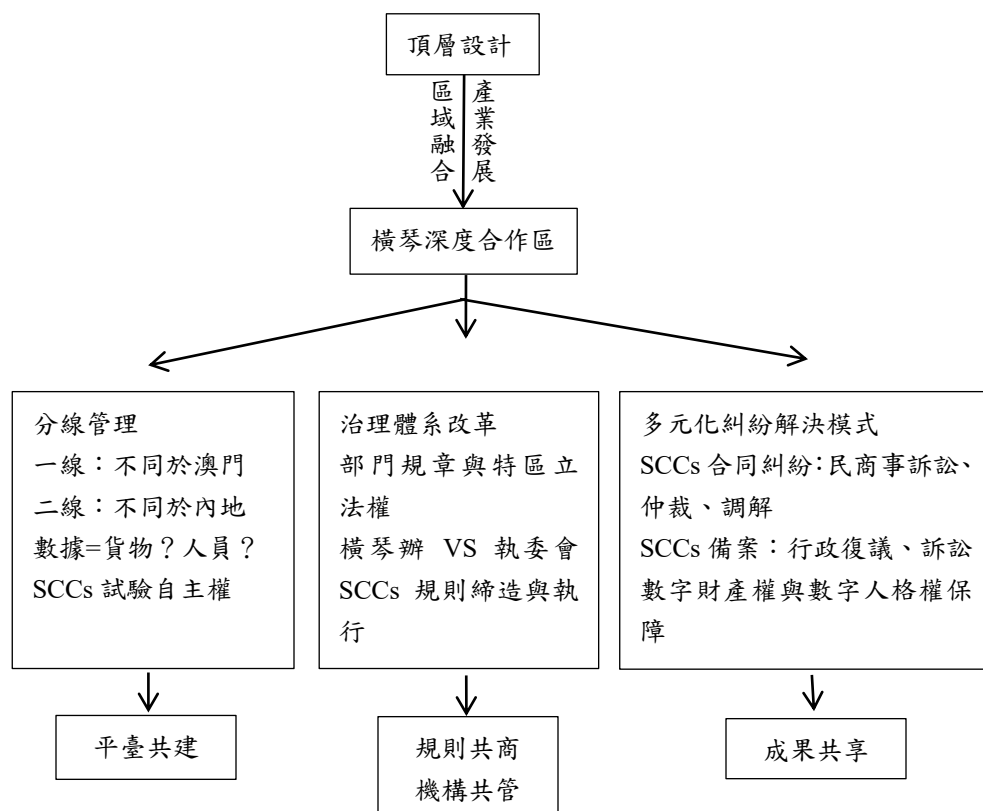
2019 年，黨中央、國務院在〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉（以下簡稱〈規劃綱要〉）第十章第三節即提出要「建設粵港澳深度合作示範區」，其中包括粵澳信息港的計畫。<sup>34</sup> 三年後，〈橫琴粵澳深度合作區建設總體方案〉（以下簡稱〈總體方案〉）出台，進一步提出要創設共商共建共管共用的新體系。<sup>35</sup> 二三年初廣東省人大常委會通過〈橫琴粵澳深度合作區發展促進條例〉（以下簡稱〈促進條例〉），對治理體系、一體化發展與法治保障做出了更為詳細的規定。<sup>36</sup> 從中央到地方的比較完整的規範體系堅持頂層設計的基本原則，為橫琴深合區的建設「放權賦能」。其中有三處可圈可點，能夠以圖一所示路徑為粵澳合同條款規則銜接與創新提供制度驅動。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院印發『粵港澳大灣區發展規劃綱要』」，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content_5366593.htm#1)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 23 日。

<sup>35</sup> 參見國務院港澳事務辦公室，「中共中央 國務院印發『橫琴粵澳深度合作區建設總體方案』」，[https://www.hmo.gov.cn/zcfg\\_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125\\_23891.html](https://www.hmo.gov.cn/zcfg_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125_23891.html)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 23 日。

<sup>36</sup> 參見廣東省人民政府，〈橫琴粵澳深度合作區發展促進條例〉，[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post\\_4091516.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4091516.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。

<sup>37</sup> 圖中所描述之對應關係僅為主要貢獻，並不排除有關制度或經驗在其他領域的作用。如「分線管理」一項，其所創造的原則與法律術語解釋空間屬於「平臺共建」，而適用前提的調整（對上位法變通）又涉及「規則共商」。前者為該制度之突出建構，故在圖一中以予顯示。由於各項深合區制度或經驗對於 SCCs 的參與呈複合交叉的樣態，採用簡化指示更為適宜。上述展示慣例將沿用於後續圖二及圖三中，為方便理解特此說明。



圖一 「自上而下」的規則銜接與創新路徑

其一，深合區實行「分線管理」，構建數據傳輸先行試驗區，落實 SCCs 制度的「平台共建」。橫琴合作區為〈總體方案〉第三條所規定與〈促進條例〉第二條所再度確認的「一線」和「二線」之間的領域。<sup>38</sup> 儘管目前政策將分線管理的焦點放於貨物、物品、運輸工具與人員，但同時對跨境數據傳輸表示支持，如〈總體方案〉第十九條、〈促進條例〉第五十五條。與對貨物（「一線」放開，「二線」管住）與人員（合作查驗、一次放行通關）明確的分區設計與改革方向不同，在資訊跨境方面利用兩線差異構建制度縱深較為困難，且有關合作路徑的表達極為模糊。這是由於數據性質本身的複雜性：既在標的與主給付義務方面可比擬被運輸的貨物，又是個體生命檔案化的主要載體，然不少學者仍對「分線管理」對數據傳輸的開拓

<sup>38</sup> 其中，橫琴與澳門特區之間設為「一線」；橫琴與內地之間設為「二線」。需注意深合區並不包括澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區（由全國人大常委授權特區政府管理）。

意義持樂觀態度。<sup>39</sup> 事實上，「分線管理」所締造的特殊區域不僅可以突破內地標準合同的效力覆蓋，還能承接澳門合同許可的溢出，為 SCCs「實驗室」的建設提供了空間。「數字深合區」將承載著「求同存異」的歷史任務，打造兩地標準合同條款的共識平台、話語平台與交互平台。合作區規則締造者可解構兩線差異，充分利用區域改革自主權，在瞭解內地與澳門法律、社會文化習慣的前提下，結合科技發展潮流與本地利益對數據及其流通進行再定義，協商制定 SCCs 適用原則，發佈通用或至少趨同的法律術語版本，構建合同願景與話語基礎；發揮平台結構化溝通與創新作用，處理好與兩地上位法以及其他法域規範的關係，尋求制度融合點與出發點，營造規範、經濟與社會共同體。

其二，治理體系的改革，通過創設數據監管主體落實 SCCs 制度的「規則共商」與「機構共管」。  
〈總體方案〉第五章及〈促進條例〉第二章提出要建設的粵澳新治理體制，是橫琴合作區的「深度」與亮點所在。治理體制的改革有望打破內地基層政府的固有權力結構，為區域開放甚至融合提供經驗。目前深合區的治理體系包括兩大主體：廣東省派出機構（橫琴辦）、橫琴深度合作區管理委員與執行委員會。省派出機構負責黨的建設、國家安全、刑事司法以及社會治安等保留事項。管委會為深合區最高管理與議事機構，執委會則是管委會的日常工作機構，依法履行國際推介、招商引資、產業導入等公共服務職能。執委會下設行政事務局、法律事務局、財政局等九個機構，分別負責深合區不同領域的工作。

兩地合同條款制度的銜接與創新，既涉及新規範的締造，也包括對規則的執行與監督。無論是內地的標準合同範本還是澳門的許可樣本，本質都是專門法的下位規範，即行政機關的部門規章及施行細則，同時其變通適用又與特區立法權有關。是以〈促進條例〉第五十七、五十八條規定的法規建議權在此或非無「用武之地」。具體規則的構建則有賴兩地職權機構，即內地國家網信辦與澳門個資局協商進行。而中央機構與特區部門就某一事項合作並達成協議並不乏先例，如國家網信辦與香

<sup>39</sup> 參見金晶，〈作為個人信息跨境傳輸監管工具的標準合同條款〉，25；參見藍江，〈生命檔案化、演算法治理和流眾—數字時代的生命政治〉，《探索與爭鳴》，第9期（上海：2020.09），107；如中國（深圳）綜合開發研究院常務副院長郭萬達指出，「分線管理」政策利於數據跨境安全的把控。參見張雅婷，美婷，「橫琴探路數據跨境流動，打造數據治理創新樣本」，<https://m.21jingji.com/article/20210909/0052dd35ee00dd29ba0987a32a353f51.html>，瀏覽日期為2023年8月10日。

港創科及工業局 2023 年 6 月簽署的〈促進粵港澳大灣區數據跨境流動的合作備忘錄〉。<sup>40</sup> 事實上，國家網信辦也嘗試通過制定部門規章賦予自貿區在數據出境事宜上更多的自主權，如〈規範和促進數據跨境流動規定〉第六條之規定。一方面，內地網信辦兼有政黨部門性質，不僅負責 SCCs 的備案工作，還涉及出境數據安全評估等業務，其職能當然落入省派出機構的範疇。橫琴數據監管機構應屬省派出機構、執委會，抑或兩者兼領之（職權劃分），目前尚不明確。另一方面，鑒於內地對適用 SCCs 的限制，以合同為基礎的數據傳輸顯然不屬於省派出機構管轄事項。執委會下設九個機構職能並未明確包括網路安全以及個人信息保護，也即缺乏與內地網信辦或者澳門個資局相對應的部門。唯有負責統籌改革創新以及制定政策法規的法律事務局與優化科技資源配置的經濟發展局與其有部分交叉。<sup>41</sup> 而是否可用各職能局中的「兜底條款」涵蓋數據傳輸，尤待進一步討論。<sup>42</sup>

其三，涉外糾紛解決模式探索，致力於保障數字權益，落實 SCCs 制度的「成果共享」。〈促進條例〉第六十一條提出，「要推動在合作區建立完善國際商事審判、仲裁、調解等多元化商事糾紛解決機制」。2023 年 2 月，廣東省高級人民法院指定橫琴法院集中管轄應由珠海市其他基層法院管轄的標的 4000 萬元以下的一審涉外民商事案件。同年 4 月份，橫琴國際仲裁中心、橫琴國際商事調解中心入駐琴澳國際法務大廈。<sup>43</sup> 早在 2017 年，珠海市仲裁委員會即發佈了具有首創意義的〈橫琴自由貿易試驗區臨時仲裁規則〉，使內地企業參與臨時仲裁（ad hoc arbitration）向前邁出了一大步。<sup>44</sup> 一方面，數據傳輸的合同條款制度多數情況下具有民商事規

<sup>40</sup> 參見政府新聞網，「大灣區數據流動合作備忘錄簽訂」，[https://sc.news.gov.hk/TuniS/www.news.gov.hk/chi/2023/06/20230630/20230630\\_120748\\_916.html](https://sc.news.gov.hk/TuniS/www.news.gov.hk/chi/2023/06/20230630/20230630_120748_916.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 10 日。

<sup>41</sup> 參見橫琴粵澳深度合作區，「職能介紹法律事務局」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hant/hzqgl/zjg/znjs/content/post\\_2990404.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/zjg/znjs/content/post_2990404.html)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 3 日；參見橫琴粵澳深度合作區，「職能介紹經濟發展局」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hant/hzqgl/zjg/znjs/content/post\\_2990403.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/zjg/znjs/content/post_2990403.html)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 3 日。

<sup>42</sup> 此處系指各局職能的最後一條「負責完成執委會交辦的其他工作」。該條為執委會因應形勢，對未有明確規定之職權進行「個案交辦」，進一步完善深合區治理機構提供了空間，是以有此名稱。參見李可、唐曉晴，〈橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建〉，17。

<sup>43</sup> 參見肖皓方，李美琪，「從『一院』拓展到『兩中心』，珠海國際仲裁院落子『集聚區』」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hans/ztjh/wqzc/dtzc/content/post\\_3532564.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/ztjh/wqzc/dtzc/content/post_3532564.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 11 日。

<sup>44</sup> See Liu Lu, Qi Qi, “Determining the Validity of Ad Hoc Arbitration Agreements in China: Past, Present, and Future.” *Frontiers of Law in China* 14.1 (Beijing: 2019.03):139.

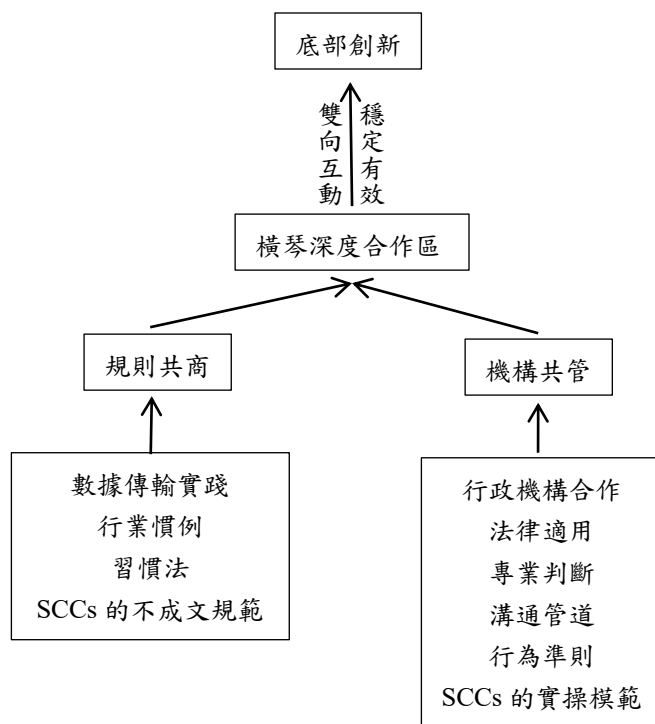
則的性質，故仲裁、調解與訴訟同為〈个人信息出境標準合同辦法〉第九條第四款包含的糾紛解決途徑。另一方面，其又需向行政主體的備案或申請許可，是以又涉及行政復議與行政訴訟。儘管〈促進條例〉第六十條對行政復議與行政訴訟做出了規定，然鑒於治理主體職能劃分的模糊，其實踐仍面臨較大的不確定性。雖然目前存在種種缺陷，但多元化趨勢為 SCCs 糾紛解決機制後續的變革與發展提供了支撐點。SCCs 作為公私複合型合同，本身即涉及商業秘密、知識產權、個人隱私等法益；而以其為工具傳輸數據所帶來的社會福利，如經濟發展與科研進步，亦會導向數字紅利分配的公平困境。上述問題會在試驗階段被指數型放大，在穩定運行之後也將持續存在。深度合作區對「訴、裁、調」結合的糾紛解決體系的探究，被寄望於提供司法與行政救濟對抗「數字權力」，規避 SCCs 創新風險，有效保障作為第四代人權的「數字人權」，促進 SCCs 改革成果惠及兩地。<sup>45</sup>

## （二）、先行創新與可借鑒經驗

〈促進條例〉第五條提出，合作區可在改革開放關鍵領域與重要環節大膽嘗試、先試先行、自主探索。同時，為降低創新風險，剪除後顧之憂，容錯免責機制也應隨之建立。<sup>46</sup> 該制度設想為深合區的改革經驗供應提供了「安全閥」。然在〈促進條例〉頒行前，琴澳之間的互動合作與體制創新已呈生機勃勃之勢。具體而言，有兩個方面可以圖二之路徑為 SCCs 制度所鏡借。

<sup>45</sup> 參見蔡立東，〈為什麼「數字人權」是第四代人權〉，《數字法治》，第3期（北京：2023.06），3-6。

<sup>46</sup> 凡符合深合區建設需求的，決策過程符合法定程序，未謀取私人利益或惡意串謀危害公共利益的，相關單位與個人不需承擔責任。



圖二 「自下而上」的規則銜接與創新路徑

其一，既有的跨境數據傳輸實踐提供「案例法」參考，補充 SCCs 制度的「規則共商」。技術應用先於法律規制是資訊時代的常見現實，而互聯網無政府主義的破產呼籲更為有序的數據活動。<sup>47</sup> 該種情況同樣存在於中國內地與澳門的跨境數據傳輸中。在兩地出台專門規範之前，資訊的跨邊境、超法域流動已經作為事實存在。隨著未來橫琴與澳門產業合作與社會交流的深入，雙方的資訊傳送需求亦將呈量級增長。在動態更新、持續完善的數據傳輸框架內，琴澳兩地的數據治理主體等進行了多領域、深層次、求合作、謀發展的資訊傳輸實踐，如澳門大學、澳門科技大學等高校與橫琴科研機構的數據交流，新冠疫情期間兩地公共衛生部門的資訊互通與通過平台驗證模式實現粵澳之間個人數據的可攜帶權等。<sup>48</sup> 以上這些數據傳輸行為，

<sup>47</sup> 此思想潮興於上世紀 90 年代後期美國對於科技與法律的討論。業界的聲音頗具左派色彩，對構建無政府的網路烏托邦持積極態度，因而降低政府干預在相當一段時間內成為「政治正確」。參見田旭，〈歐盟個人數據保護法的全球影響成因與啟示〉，《江西財經大學學報》，第 4 期（南昌：2020.08），2020（04），135。

<sup>48</sup> 參見李思漢，吳偉傑，「粵澳跨境數據驗證平臺上線試運行，探索個人數據跨境流動新模式」，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_17470477](https://m.thepaper.cn/baijiahao_17470477)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。

或由於相關法律的急劇變遷而出現合法性瑕疵（即前傳輸行為不符合後法），然其在保持了兩地數據傳輸的穩定進行之餘，還為將來之規範改進供給了某種行業慣例與習慣法借鑒。尤其是在澳門沒有公佈普適性合同範本的情況下，獲得其個人資料轉移許可的合同條款，如第 06/A/2022/GPDP 號許可，第 02/A/2022/GPDP 號許可以及第 12/A/2021/GPDP 號許可等，可作為將來的個人資料轉移至內地或大灣區的規則示範。<sup>49</sup> 不成文規則中的合理內核，經由特定程序如學術研究、立法意見徵詢進行提煉後，避免了機械的「拿來主義」，有機構成兩地立法者以及政策制定者的話語權，推動 SCCs 具體內容的持續完善。

其二，兩地的行政機構合作奠定治理基礎，補充 SCCs 制度的「機構共管」。標準合同的規則創建與執行監督同樣依賴行政機關的合作，尤其是橫琴將來成立的數據監管部門、數據交易試點與澳門個資局的溝通。兩地行政部門就促進生產要素的跨境流動方面具有相當經驗。<sup>50</sup> 在人員的通關模式上，繼港珠澳大橋之後，橫琴口岸於 2020 年 8 月成功實現「一地兩檢」，解決了兩地在法制、管理與技術等存在的差異所帶來的問題。<sup>51</sup> 「一地兩檢」將兩套程序合二為一，不僅涉及兩地的數據交互，還需要工作人員的有效配合。在車輛的通關模式上，2022 年末啟用的「澳車北上」申請系統涉及廣東省商務廳、公安廳、政數局，<sup>52</sup> 備案則需經過交警、海關、

<sup>49</sup> 參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「中國銀行（澳門）股份有限公司基於委託次合同人（中國銀行股份有限公司）提供銀行電腦系統營運服務而將自然人客戶之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，[https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/06-A-2022-GPDP\\_CN.pdf](https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/06-A-2022-GPDP_CN.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日；參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「廣發銀行股份有限公司澳門分行基於委託次合同人（廣發銀行股份有限公司）提供名單庫系統、資料儲存與資訊技術及支援服務，而將澳門公權力機關協查函或查封函內所涉及的自然人之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/02-A-2022-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日；參見澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於星展銀行（香港）有限公司基於委託次合同人提供資訊技術支援及資料儲存服務，而將黑名單系統中的澳門法院公告刊登被查封的人士之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/12-A-2021-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。

<sup>50</sup> 此處引述兩地行政機關在生產要素跨境方面的經驗，不僅是因為數據與人員、車輛所承載的勞動力、技術等同為生產要素，而且是出於同擬性的考量：數字中包含著「電子人員」，且在跨境傳輸中起到類似於車輛的載具作用（對於「電子人員」以及「賽博財產」而言）。更重要的是，人員與車輛的流通是以數據互聯為前提的。

<sup>51</sup> 參見中華人民共和國中央人民政府，「粵澳宣佈開通橫琴口岸新旅檢區域」，[https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/18/content\\_5535518.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/18/content_5535518.htm)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 12 日。

<sup>52</sup> 參見公安部，「『澳車北上』政策實施『五問』」，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1752774318292935597&wfr=spider&for=pc>，瀏覽日期為 2023 年 8

邊檢等部門。<sup>53</sup> 而橫琴口岸二期車道採用「聯合一站式」通關，涉及兩地的海關、邊檢，以及澳門衛生局 5 個單位。<sup>54</sup>

以上這些行政機關的合作，因政務數位化的緣故無一不涉及數據的跨境傳輸。雖其並未局限於跨境數據流動的某一法律工具，然兩地有關部門就各個領域、基於實務目的的資訊轉移合作，已然積累了相應的經驗。對於 SCCs 而言，主要包括是否適用以及如何適用（執行與監管）兩個方面。前者涉及行政機關執法人員判斷在何種合法性前提下進行操作、傳輸數據的技術支持、數據種類的判斷及安全保障等。因政務數據涉及公共利益，一般被排除於 SCCs 的適用範圍之外，然鑒於數據性質邊界的模糊性，具體場景尤需經驗豐富者（甚至跨部門或非行政機構職員）進行個案判斷。後者則關係到公共當局的有效對話與溝通管道與行業默認的行為規範，如對不同行業的數據傳輸要求的判斷（法律意見），對在跨境數據傳輸範本合同之外被頻繁添加條款的認識等。橫琴志在打造區別於內地其他城市的數據監管機構，是以其合作不僅局限於雙向（琴—澳）關係，還有可能呈現三角結構（琴—澳—陸）。為應對此複雜局面，對已有的機構合作經驗進行總結歸納尤為重要。在此基礎上打破觀念壁壘，推陳出新，推動「橫琴經驗」轉變成「SCCs 智慧」，建立常態化綜合數據執法機制，才能促進兩地個人信息的「一地（機構）兩檢」、「澳數北上」以及「陸數南下」。

#### 四、平台化創新基礎上的兩地標準合同條款方案

實現兩地合同條款的規則銜接與創新，達致以同一 SCCs 有效跨境傳送數據之目的，系建設數位化大灣區西岸驅動點的關鍵環節。欲克服現存之原則、法律術語、性質、適用前提、範本內容、程序及監管機構方面的壁壘，需借助橫琴深合區的試點優勢。鑒於兩地已建立成熟及穩定運行的數據傳輸制度，民事基本法或專門法修改路徑顯然不適合。是以應在深度合作區的制度容量之內，同時利用頂層設計賦予

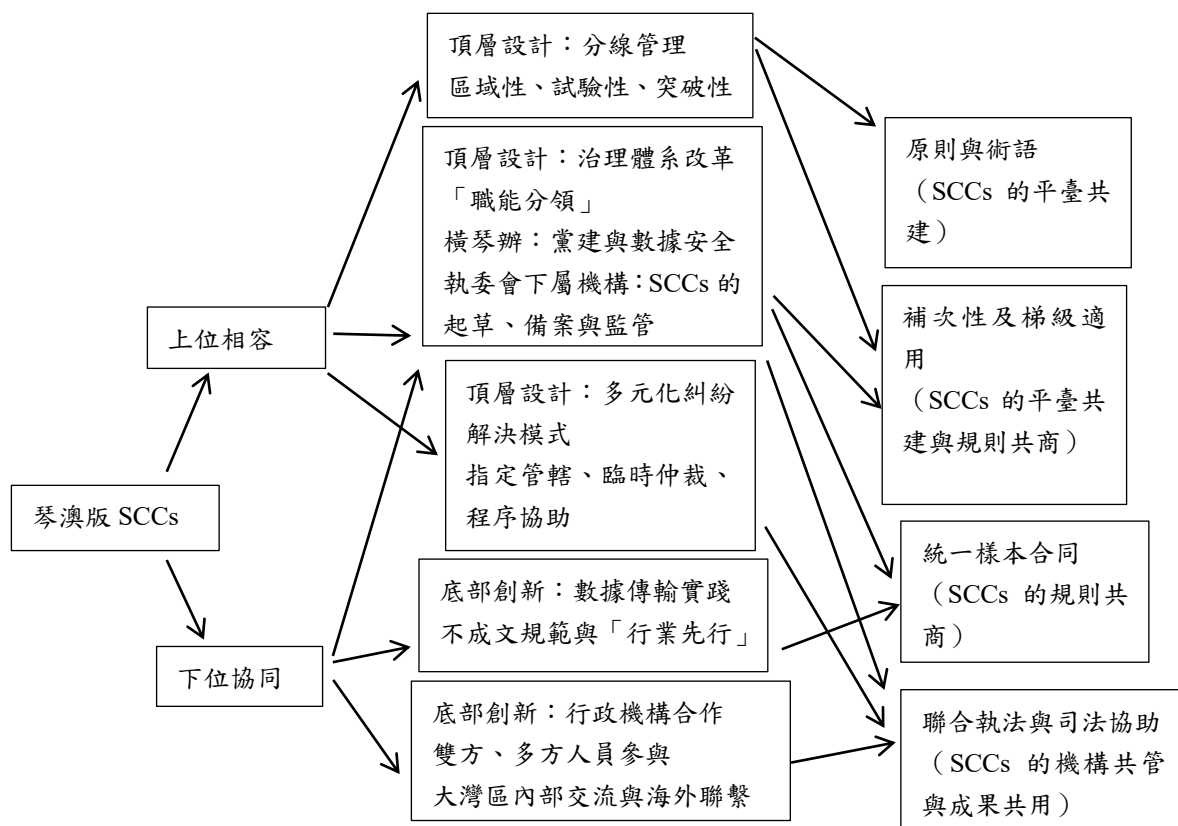
---

月 13 日。

<sup>53</sup> 參見魏蒙，「拱北海關完成首單『澳車北上』車輛海關備案手續」，<http://gd.people.com.cn/n2/2022/1222/c123932-40239713.html>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 13 日。

<sup>54</sup> 參見澳門特區發佈，「黃少澤：橫琴口岸二期車道擬於 8 月底試運行」，<https://mp.weixin.qq.com/s/Y53Y8Kz4zFrVQFktv6RWdw>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 13 日。

的改革發展自主權與吸收底部生產要素跨境流動經驗，推出「上位相容，下位協同」<sup>55</sup>（如圖三所示）的新式標準合同條款。



圖三 「雙管齊下」的平臺化創新路徑

### （一）、原則與術語闡明

在理論及實踐上，兩地在處理（傳輸）數據方面的原則呈現交錯狀態，而其差異很大程度來自立法結構以及理解角度的不同。雖則如此，此種不協調仍會導致法律適用的混亂。然一般性的原則皆由民事基本法以及專門法規定，其銜接與修改涉及中央與特區層面的溝通，且實現成本極其高昂。而由 SSCs 這類施行細則倒逼上位法改革，似亦墮於荒誕，鮮有先例。故宜在不悖犯已有「大原則」的基礎上，在

<sup>55</sup> 此規則銜接與创新的基本框架是指在不違反雙方上位法（指民事基本法、行政組織法與專門法）的前提下，主要由有關職權部門進行溝通與對接，以部門規章或者實行細則的形式實現 SCCs 的統合；如確需與上位法抵觸，或涉及地方（廣東省、珠海經濟特區）與澳門特區立法權，則提議雙方立法機構進行協商進行變通。

新 SCCs 指導性規範中闡釋更有領域性、更具體的「小原則」。事實上這也是內地〈個人信息出境標準合同辦法〉第三條的內容，而此處「小原則」與其不同之處在於聯合協商規範。協商主體應為雙方數據監管機構，其內容至少包括以下兩個方面：一、申明該 SCCs 指引規範及其範本系屬合作性試驗，目的在於促進兩地數據流通。得益於橫琴實行的「分線管理」制度，該標準合同條款的實施範圍可以僅限於兩線之間，實行「一線放開，二線管住」的政策。數據向內地其他區域轉移仍需遵守有關法律。二、闡釋 SCCs 適用基本不違反兩地上位法規定的前提，以合同條款傳輸數據的要求與程序為基本框架，同時實現相對於粵澳版 SCCs 的差異化發展。對於狹義的原則表達，應在充分考慮兩地法律傳統以及社會背景的情況下，由雙方數據監管機構協定。其所用語言，當以清楚、簡潔為要，以便為兩地使用者提供指導。

兩地在數據傳輸領域所使用不同的法律術語同樣會導致對 SCCs 的誤解於適用困難。在漢語環境中，儘管大部分用語在結合專門的法律解釋後均可為雙方暢達理解，但仍有少量術語缺乏對應或完全對應概念，又或者在法律中無明確定義。為解決此問題，兩方數據監管機構應在對比琴澳法律傳統與用語習慣後，聯合提供合同條款中所涉及的專業術語標準並對之做出闡釋。目前可供選擇之路徑有三：一即兼採內地與澳門的用詞習慣，推出新的法律術語版本；二則以內地法律術語為主，對與澳門對相應語作補充性解釋；三為以澳門法律術語為主，對與內地相應術語作補充性解釋。由於內地擁有海量互聯網企業及個人信息，系主要的數據傳輸方，故而宜適採路徑二。在此前提下，對於缺乏對應或完全對應概念之術語（尤其係數據處理主體），應以適當解釋厘清關係；而對於無直接定義的術語，則應增添其明確定義。具體可參考粵港個人信息保護認證機制、<sup>56</sup> 粵港版 SCCs 與粵澳版 SCCs，然亦需注意其地域局限性。與此同時，為方便其大灣區以及跨國適用，還應提供官方的英文、葡文以及其他外語版本。考慮到兩地已有之規範習慣，定義部分應於標準合同範本較前位置以單獨章節予以闡釋為宜。

<sup>56</sup> 該文件由全國信息安全標準化技術委員會於 2023 年 11 月 1 日發佈，內容涵蓋了數據傳輸的原則、術語等項，為奠定區域數字治理共識做出了有益的嘗試。然而其宣稱適用範圍為「9+1」，即廣東 9 個城市與香港特別行政區，似乎專為建設香港數據傳輸中心服務。

## （二）、補次性及梯級適用

以合同條款作為合法性基礎傳輸低重要性、低敏感度數據，不僅是內地與澳門現行法的規定，亦是國際社會的慣例。SCCs 雖主導大部分數據的跨境傳輸，然由於其所傳輸數據的次要性，常被認為是一種補充措施。琴澳聯合推出的標準合同條款將延續這一傳統，與其他國家與地區接軌，是以應為跨境數據傳輸的補次性措施，僅在不滿足上層條件的情況下降梯適用。鑒於此做法恰為內地所實行，而在澳門亦有相當基礎，故在協商過程中並不會面臨較大阻力。

關於適用的前提，儘管兩地合同條款都採用了「負面清單」，即對不可適用的情形做出列舉，然其出發角度不同。內地〈個人信息出境標準合同辦法〉第四條是以數據的性質與數量為標準，而澳門〈個人資料保護法〉第十九條、第二十條則系以傳輸利益為考量。如需消彌雙方規範差異，SCCs 的梯級適用在堅持「負面清單」形式之餘，還要對已有的條款進行整合與突破。中國內地的排除條件主要涉及國家安全以及公共利益，而澳門的則強調已有其他合法的傳輸基礎，主要為重要公共利益以及個人締約要求。基於此，琴澳版 SCCs 的適用應在排斥涉及國家安全與公共利益外，應考慮個人締約權益與重大利益，實現個人信息受保護權的客觀法功能；並一定程度放寬限制範圍，以追求「-1+-1<-2」的效果。<sup>57</sup> 具體而言，對於重要數據以及關鍵資訊基礎設施運營者在工作中收集與產生的數據，禁止通過 SCCs 對外傳輸；對涉及重大公共利益、個人重要權益或關鍵合同利益的數據，原則上無需通過 SCCs 對外傳輸；而在對個人信息以及敏感資訊的數量門檻方面，則可以考慮適當提高或者取消。數量閾值過低將標準合同條款之適用局限於中小企業與臨時傳輸，與橫琴建立數字貿易港與發展高科技產業的定位不符。<sup>58</sup> 為了促進琴澳數據流通，尊重澳門法律傳統，突出深合區的制度創新性，取消對處理、傳輸個人數據或者敏感數據達到一定數量的個人信息處理者適用 SCCs 的限制無疑更為恰當。鑒於《規範和促進數據跨境流動規定》已表現出以上修改趨勢，粵港版 SCCs 與粵澳版 SCCs 都採用了「法無禁止皆可為」的默示方式，橫琴的 SCCs 嘗試或與之呈現「創新競

<sup>57</sup> 參見王錫鈺，〈個人信息國家保護義務及展開〉，《中國法學》，第1期（北京：2021.02）2021（01），151-153。

<sup>58</sup> 參見金晶，〈作為個人信息跨境傳輸監管工具的標準合同條款〉，23。

賽，局部突破」以及「重複革新」的局面，使得區際的法律預景更加顯錯綜複雜。其間涉及可能與上位法抵觸的地方，<sup>59</sup> 需致力於理順頂層設計關係，解決許可權問題，<sup>60</sup> 為在「共商共建」體制下實體法的協同提供基礎。更準確來說，要雙方立法機構，包括全國人大、廣東省人大、珠海市人大與澳門特區立法會參與協商，以求在深合區中獲取區域性的施行權。善用國家網信辦試圖賦予自貿區的權力，在經省級部門批准以及向中央報備後，實行具有本地特色的數據清單管理機制。在總結現有部門經驗的基礎上，討論 SCCs 與數據可攜帶權的兼容性問題：一方面，以 SCCs 完善各部門、行業的數據可攜帶權法律基礎；另一方面以可攜帶權的實踐補充 SCCs 的適用條件，尤其是對醫療、海關等領域數據性質的判斷。利用橫琴分線管理之優勢，創建獨特的「數字特區」，發展、完善新型信息交易合同條款，發揮與葡語國家數據貿易中轉站及樞紐港的作用，為內地企業通過港澳實現數據出口提供制度便利。<sup>61</sup>

### （三）、琴澳統一樣本合同

SCCs 制度之核心為官方通過正式管道提供或推薦的範本合同條款。中國內地公佈之〈個人信息出境標準合同辦法〉及其附件已於 2023 年 6 月 1 日生效，向標準合同本土化邁出了重要的一步。而澳門特區個資局並未發佈普適性樣板合同，僅將合同所提供保護程度作為審批許可的關鍵考量，是以前所行制度並不屬於嚴格意義上的標準合同條款。又因公共當局在其官網公佈意見書及許可結果涉及對合同條款的評價細節，可在一定程度上視為半個 SCCs。為提高數據傳輸效率與法律的可期待性計，對大部涉及私法的條款內容，應在雙方就不同點於法律內所達成共識之基礎上出台琴澳版標準合同，力求實現「1+0.5>1.5」的聯動創新效應。<sup>62</sup>

<sup>59</sup> 因為 SCCs 與安全評估的「整體聯動」，涉及的部門規章變通不僅包括《個人信息出境標準合同辦法備案指南（第一版）》及其附件合同，還有《數據出境安全評估辦法》以及相關網路數據的分類評級辦法。

<sup>60</sup> 參見唐曉晴、李可，〈橫琴粵澳深度合作區經濟協同立法：動機、問題與路徑〉，《澳門法學》，第 1 期（澳門：2022.03），10。

<sup>61</sup> See Fengang Jiang, “China’s legal efforts to facilitate cross-border data transfers: a comprehensive reality check.” *Asia Pacific Law Review* 2 (Hong Kong: 2023.06):12-13.

<sup>62</sup> 參見呂冬娟、田兆麟，〈橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的路徑探究〉，《澳門法學》，第 2 期（澳門：2022.04），175。

範本應適採陸方的「機構提供，傳輸方遵守」的形式，而非澳方將敘述權交由傳輸方的路徑。而至於具體條款，鑒於內地款項的覆蓋範圍比澳門要廣泛，因而應以內地的範本為主要參考。其至少包括數據傳輸雙方信息、傳輸基本情況之說明（如數據種類、方式等）、定義、個人信息處理者的義務、境外接收方的義務等基本項。對雙方共有的條項，應在充分考慮兩地的科技需求及民事習慣後，如數據傳輸各方的義務、數據保護措施等，修改為能提供更高程度保護的條款。然在雙方同意之前提下，亦可適當降低標準以促進數據流通，具體應在粵港版 SCCs 與粵澳版 SCCs 減輕接收方義務的基礎上再行突破。<sup>63</sup> 對一方獨有，另一方無的條項，應在新版 SCCs 中加入，如定義、次級處理者的使用等項。儘管有關術語的定義已在澳門〈個人資料保護法〉中有詳細闡釋，然在琴澳版標準合同中其將被賦予不同的角色，如在上述討論中所確定的，應採用內地為主，澳門為輔的解釋方法。尤應吸收澳門「案例法」之經驗，將有關條款的合理內核成文化、規範化。在結構以及行文習慣上，應當兼顧雙方，致力於減少溝通障礙，便於理解。標準條款禁止變更，應一體化適用，以收「固定」保護標準之效。<sup>64</sup> 在標準條款之外，締約雙方允許根據合意添加補充條款，然不得與上項抵觸。在性質上，合同範本宜被認定為橫琴深合區的實在（試驗）法，同時也是相對澳門特區及大灣區其他城市而言的示範法。此外，還需要研究域外經驗，尤其是具有版塊結構而便於移植的歐盟規範，<sup>65</sup> 嘗試提供多個方向如 C-C、C-P、P-P、P-C 等的傳輸合同範本。不同於上述原則、術語、適用前提等項，標準合同範本的銜接與創新工作量大、極其繁瑣，同時又至關重要，既需要琴澳立法機構建立長效機制進行定期溝通，又要求雙方數據監管部門、乃至其他有關部門充分發揚在「一國兩制」框架下團結合作，互助共贏的傳統，以認真負責、謙虛謹

<sup>63</sup> 參見中華人民共和國網絡信息辦公室，「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」，[http://www.cac.gov.cn/2023-12/13/c\\_1704042786237103.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-12/13/c_1704042786237103.htm)，瀏覽日期為 2023 年 12 月 13 日；參見中華人民共和國國家互聯網信息辦公室，「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」，[https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c\\_1727567893741986.htm](https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c_1727567893741986.htm)，瀏覽日期為 2023 年 12 月 13 日。

<sup>64</sup> 參見金晶，〈個人數據跨境傳輸的歐盟標準—規則建構、司法推動與範式擴張〉，《歐洲研究》，第 4 期（北京：2021.08），98。

<sup>65</sup> See M.P.Ramaswamy, "Legal Standards Governing Data Protection in Europe and Potential Sources of Legal Transplants in Macau SAR." *International Journal of Research and Innovation in Social Science* 5 (Delhi: 2021): 649.

慎，又謀求突破的態度推進。可建立「行業先行」之模式，<sup>66</sup> 優先發展琴澳重點行業（類似做法亦可見於香港特區）<sup>67</sup> 如科創、文旅會展的數據傳輸合同，<sup>68</sup> 探索行業特有規律與權利義務特點，為繼續完善條款內容積累經驗。<sup>69</sup> 對因制度嘗試所導致損失之情形，倘程序正當且非謀求私利，應為〈促進條例〉第五條容錯機制所覆履，不得追究單位或個人的責任，以免打擊創新熱情。

#### （四）、聯合執法與司法協助

行政機關執法以及司法部門的救濟是 SCCs 成為「活法」的關鍵。省政府的「數字灣區」專責小組僅有統籌而無地方執法職能，負責日常工作的政務服務數據管理局側重於公共數據，是以仍存在深化機構改革的必要。法定機構即執委會的創立為深合區體制改革拉開了序幕，但同時也導致了部分職能部門如數據監管模糊與空白。鑒於網信辦的複合性質，此處宜採取「職能分領」的路徑：與黨建與數據安全有關的任務，由省派出機構負責；而促進數據流通及虛擬經濟發展的權能，由執委會下屬專門數據監管機構行使。執委會內部與之有交叉關係的，為法律事務局與經濟發展局。對在執委會內設專門的數據監管機構，目前有三套方案：一、以「兜底條款」將其添設於法律事務局之下，以經濟發展局為業務關聯與顧問機構。二、以「兜底條款」將其添設於經濟發展局之下，以法律事務局為業務關聯與顧問機構。三、在法律事務局與經濟發展局之外另設獨立的數據監管局，對執委會直接負責。方案三雖考慮到數字治理的重要性與獨特性，表現出非凡的前瞻視野，然則會導致執委會權力結構的尷尬：如所有空白職能均需新設部門以填充，則原來下屬機構的數量將面臨規模擴張的局面。方案一與方案二則分別著眼於數據跨境傳輸的穩定性與發展

<sup>66</sup> 參見劉俊敏、郭楊，〈我國數據跨境流動規制的相關問題研究—以中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區為例〉，《河北法學》，第7期（石家莊：2021.07），87-88。

<sup>67</sup> 特區政府將採取系列措施，促進銀行、征信與醫療行業數據在大灣區範圍內流通，並視情況推行至其他界別。參見中華人民共和國香港特別行政區政府創新科技及工業局，「香港促進數據流通及保障數據安全的政策宣言」，[https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy\\_Statement\\_Chi.pdf](https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy_Statement_Chi.pdf)，瀏覽日期為2023年12月12日。

<sup>68</sup> 參見中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室，「國家發展改革委關於印發『橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄』的通知」，[http://www.zlb.gov.cn/2023-04/04/c\\_1211964421.htm](http://www.zlb.gov.cn/2023-04/04/c_1211964421.htm)，瀏覽日期為2023年4月4日。

<sup>69</sup> 參見唐曉晴、李可，〈橫琴粵澳深度合作區經濟協同立法：動機、問題與路徑〉，5。

性，為決策者展現了經典的二元難題。筆者以為，應當根據主要矛盾的變化，辯證地建立動態數據監管機構。在琴澳 SCCs 制度草創以及試行之初，其主要問題是內地的上位法變通以及兩地的規則銜接、條款創新與系統對接，涉及機制的穩定運行，因而應將數據監管機構設於法律事務局下。而在標準合同制度成熟以後，其面臨的難題則轉變為如何有效促進數據流通以及兩地虛擬經濟的發展，此時數據監管機構應轉隸經濟發展局。又因我國法定機構具有類似新加坡「一機構一立法」之形式，且有賴立法對其職權進行廓清，是以即需橫琴執委會行使法規建議權請求珠海特區立法，又需中央網信辦在具體規則適用上以予授權。<sup>70</sup>

在人員構成上，橫琴數據監管機構應作比例考慮，在充分吸收澳門特區行政管理人員及專業人士之餘，尤需制定詳細方案延請香港地區、葡萄牙、歐盟與其他國家的海外人才，以參考不同法系的有益經驗。在職權行使上，橫琴數據監管機構不僅負責與澳門個資局協商出台標準合同條款指導性文件以及樣本，同時還負責規則的執行與監督。對於 SCCs 的適用程序，為了降低數據傳輸成本與增加法律確定性，宜採用「標準合同條款+備案」的形式，備案機構從省網信辦下移至橫琴數據監管機構。備案所需提交的材料當僅限於標準合同，不包括個人信息保護影響評估報告。自評報告事實上是將部分合規檢查義務倒置於個人信息處理者，要求其在面對規範信息差與不斷變換的政策環境時承擔巨大風險。在備案中排除自我評估報告，在使監管機構履行審查職能之外，還可讓自評步驟失去必要性基礎，從而通過環節控制提高行政效率。此後仍需繼續簡化以至取消備案程序，減少對資訊轉移的限制。在保持與政府、企業與社會組織「適距控制」之餘，<sup>71</sup> 為實現促進數據在更廣泛的區域內流動，創造「1+1>2」的聚合監管效應，該機構還應在琴澳職能機構已有良好合作關係的基礎上，參考「一地兩檢」、「澳車北上」的跨部門協助經驗，一方面加強與珠海市其他區，大灣區八大城市，廣東省內其他城市以及內地其他省份有關部門的交流，打造「數據內循環」的有效路徑；另一方面促進與澳門特區、香港特區、葡語系國家與歐盟的公共當局對話，搭建「中國—葡語國家數字圈」、「數據一帶一路」發展平台。

<sup>70</sup> 參見葉必豐，〈論我國的法定機構〉，《中外法學》，第3期（北京：2022.06），631-632。

<sup>71</sup> 參見石亞軍、馬擎宇，〈我國法定機構的再思考：理念更新與制度改進〉，《中國行政管理》，第8期（北京：2022.08），22-23。

除數據監管部門的合作外，司法協助構成了數據傳輸權利救濟與糾紛解決的「底線」，也是琴澳 SCCs 制度穩定運行的信心所在。標準合同條款雖為官方提供版本，然其本質上大部分屬民事合同，在琴澳民商事規則銜接的範疇內。目前橫琴法院已獲廣東高院集中管轄原珠海其他基院負責的標的 4,000 萬以內的案件。依照此思路，涉及琴澳版 SCCs 糾紛的案件，包括以橫琴數據監管機構為對象的行政訴訟，也可通過高院授權的方式由深合區法院管轄。此外，在橫琴深合區建立的多元化糾紛解決試驗區，其業務涵蓋審判、仲裁、調解等。關於適用標準合同條款的數據傳輸糾紛，因涉及境外主體以及法律適用而較為複雜，善用仲裁、調解等模式可以有效節約成本，提高糾紛解決質量與效率。尤其是關於臨時仲裁在 SCCs 糾紛解決上的適用，應回應逐漸開放（承認）之總體趨勢，實現局部規則的超前引領。<sup>72</sup> 而為了促進多元糾紛解決模式的適用，兩地的取證、送達、判決互認、執行協助均需提上日程。具體則可由最高人民法院與澳門特區共同協商，逐步推進。

## 五、結語

跨境數據傳輸關係到區域產業發展與社會進步，系信息時代法治環境與制度競爭力的關鍵所在。SCCs 雖為補次性傳輸工具，卻承擔著現今主要的數據流動任務，亦被寄予未來重構國際數據治理秩序、改善數字生態之厚望。有鑒於此，如何根據中國內地與澳門特區的法制特點，實現兩地數據傳輸中合同條款的規則銜接與創新，推出突破性的指導性文件與合同範本，確為長期困擾區域行政管理學者與數據法專家的一大難題。然則橫琴粵澳深度合作區的構想，尤其是其作為改革「試驗田」與「孵化器」的定位，則為此問題之解決提供了難得的歷史性機遇。

就目前立法而言，中國內地與澳門的數據傳輸合同條款制度存在系統性差異。前者已推出適用指導與合同樣本，可以之為獨立的跨境數據流動基礎，為典型的 SCCs 形式；後者尚未推出普適性（不止於灣區）的合同版本，而僅以足夠提供相當權利保障之合同為個人資料轉移許可的考量條件。具體而言，兩地之數據處理原則、法律術語、合同條款性質、適用前提、範本內容、程序以及監管機構皆有不同，足

---

<sup>72</sup> 參見王孜黎、陳雨，〈海南自貿港探索建立臨時仲裁規則問題研究〉，《澳門法學》，第 2 期（澳門：2023.06），140-141。

以影響數據傳輸的品質與效率。橫琴深合區則從「自上而下」的頂層設計，包括「分線管理」、法定機構的設立與多元糾紛解決機制等；以及「自下而上」的底部創新，也即既有的數據傳輸經驗和兩地行政機關的合作兩個維度出發，消除制度壁壘並推出橫琴版標準合同條款。在原則與法律術語方面，藉由「分線管理」闡釋其區域性與特殊性，推動 SCCs 的「平台共建」；在性質、適用前提、範本內容方面，利用治理體系改革進行雙方協商確定，同時根據數據傳輸的經驗予以調整，推動 SCCs 的「規則共商」；在權利救濟與糾紛解決方面，設置新的法定機構進行管理，吸收兩地行政機構合作的經驗，繼續促進多元糾紛解決機制的發展，推動 SCCs 的「機構共管」與「成果共享」。如此方案雖未盡善，然畢竟系基於內地與澳門數據傳輸需求與制度銜接的一點想像，對於兩地之將來發展或有一二智力貢獻。而至於如何吸收境外先行經驗，研究琴澳本土情況，內向完善 SCCs 改革細節；又如何有效運行樹立示範效應，使之成為灣區特色制度及中國軟實力的一部分，外向參與國際話語權建構，仍有賴進一步研究予以釋發。

## 徵引書目

### 一、中文書目與期刊

- [1] 楊崇蔚、廖志漢、廖志聰，《澳門個人資料保護制度》，北京：社會科學文獻出版社，2014。
- [2] 於興中，《數字素養：從演算法社會到網路 3.0》，上海：上海人民出版社，2022。
- [3] 廣東外語外貿大學粵港澳大灣區研究院課題組，〈數據要素跨境流動與治理機制設計—基於粵港澳大灣區建設的視角〉，《國際經貿探索》，第 10 期（廣州：2021.10），86-98。
- [4] 李艷華，〈隱私盾案後歐美數據的跨境流動監管及中國對策—軟數據本地化機制的走向與標準合同條款路徑的革新〉，《歐洲研究》，第 6 期（北京：2021.12），25-49+5-6。
- [5] 李可、唐曉晴，〈橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建〉，《港澳研究》，第 1 期（北京：2022.03），13-24。
- [6] 金晶，〈作為個人信息跨境傳輸監管工具的標準合同條款〉，《法學研究》，第 5 期（北京：2022.10），19-36。
- [7] 楊崇蔚，〈網路空間的個人資料保護—從監管當局角度分享澳門經驗〉，《網絡信息法學研究》，第 2 期（北京：2019.12），79-83。
- [8] 唐曉晴、吳奇琦，〈澳門地區民法上個人資訊保護權的體系定位〉，《國家檢察官學院學報》，第 5 期（北京：2021.10），75-88。
- [9] 姚佳，〈論個人資訊處理者的民事責任〉，《清華法學》，第 3 期（北京：2021.06），41-54。
- [10] 藍江，〈生命檔案化、演算法治理和流眾—數字時代的生命政治〉，《探索與爭鳴》，第 9 期（上海：2020.09），105-114+159。
- [11] 蔡立東，〈為什麼「數字人權」是第四代人權〉，《數字法治》，第 3 期（北京：2023.06），1-7。
- [12] 田旭，〈歐盟個人數據保護法的全球影響成因與啟示〉，《江西財經大學學報》，

- 第4期（南昌：2020.08），2020（04），135-147。
- [13] 王錫鏞，〈個人信息國家保護義務及展開〉，《中國法學》，第1期（北京：2021.02）2021（01），145-166。
- [14] 唐曉晴、李可，〈橫琴粵澳深度合作區經濟協同立法：動機、問題與路徑〉，《澳門法學》，第1期（澳門：2022.03），1-12。
- [15] 呂冬娟、田兆麟，〈橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的路徑探究〉，《澳門法學》，第2期（澳門：2022.04），174-186。
- [16] 金晶，〈個人數據跨境傳輸的歐盟標準—規則建構、司法推動與範式擴張〉，《歐洲研究》，第4期（北京：2021.08），89-109。
- [17] 劉俊敏、郭楊，〈我國數據跨境流動規制的相關問題研究—以中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區為例〉，《河北法學》，第7期（石家庄：2021.07），76-90。
- [18] 葉必豐，〈論我國的法定機構〉，《中外法學》，第3期（北京：2022.06），626-642。
- [19] 石亞軍、馬擎宇，〈我國法定機構的再思考：理念更新與制度改進〉，《中國行政管理》，第8期（北京：2022.08），18-25。
- [20] 王玫黎、陳雨，〈海南自貿港探索建立臨時仲裁規則問題研究〉，《澳門法學》，第2期（澳門：2023.06），139-150。

## 二、英文書目與期刊

- [1] Kuner C. *European Data Privacy Law and Online Business*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [2] Muruga Perumal Ramaswamy, “Diversity in Data Protection Standards Governing Cross-border Commercial Transactions and the Role of GDPR as a Potential Harmonization Model” Proceedings, International Conference on Technological and Social Innovations, Ambassador Bangkok Hotel and GrandPresident Hotel, Bangkok, 2019.
- [3] Liu Lu, Qi Qi, “Determining the Validity of Ad Hoc Arbitration Agreements in China:

- Past, Present, and Future.” *Frontiers of Law in China* 14.1 (Beijing: 2019.03): 116-140.
- [4] Fengan Jiang, “China’s legal efforts to facilitate cross-border data transfers: a comprehensive reality check.” *Asia Pacific Law Review* 2 (Hong Kong: 2023.06): 1-21.
- [5] M.P.Ramaswamy, “Legal Standards Governing Data Protection in Europe and Potential Sources of Legal Transplants in Macau SAR.” *International Journal of Research and Innovation in Social Science* 5 (Delhi: 2021.05): 639-650.

### 三、電子網路資源

- [1] 中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見」，[https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content\\_5500622.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm)，瀏覽日期為 2020 年 4 月 9 日。
- [2] Dan Ciuariak and Maria Ptashkina. “The Digital Transformation and the Transformation of International Trade.” Accessed July 27, 2023. [http://www.iberglobal.com/files/2018-2/Digital\\_Transformation\\_Trade.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2018-2/Digital_Transformation_Trade.pdf).
- [3] European Parliament. “The CJEU judgment in the Schrems II case” Accessed October 30, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652073/EPRS\\_ATA\(2020\)652073\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652073/EPRS_ATA(2020)652073_EN.pdf).
- [4] 廣東省人民政府，「廣東省人民政府辦公廳關於印發『數字灣區』建設三年行動方案的通知」，[http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post\\_4287722.html?version=slh](http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/31/content/post_4287722.html?version=slh)，瀏覽日期為 2023 年 11 月 7 日。
- [5] 中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院印發『粵港澳大灣區發展規劃綱要』」，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content_5366593.htm#1)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 23 日。
- [6] 國務院港澳事務辦公室，「中共中央 國務院印發『橫琴粵澳深度合作區建設總體方案』」，

- [https://www.hmo.gov.cn/zcfg\\_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125\\_23891.html](https://www.hmo.gov.cn/zcfg_new/gafg/gfxwj/202211/t20221125_23891.html)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 23 日。
- [7] 個人資料保護辦公室，「2012 年度年報」，[https://www.gdpd.gov.mo/file/Annual\\_Report/2012\\_files/1\\_all.pdf](https://www.gdpd.gov.mo/file/Annual_Report/2012_files/1_all.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 7 月 28 日。
- [8] Nigel Cory and Luke Dascoli. “How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them.” Information Technology & Innovation Foundation. Accessed September 3, 2023. <https://itif.org/publications/2021/07/19/how-barriers-cross-border-data-flows-are-spreading-globally-what-they-cost/>.
- [9] 個人資料保護辦公室，「負責處理個人資料的實體須知」，[https://www.gdpd.gov.mo/zh\\_tw/law\\_routine\\_3.html](https://www.gdpd.gov.mo/zh_tw/law_routine_3.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 8 日。
- [10] 澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「廣發銀行股份有限公司澳門分行基於委託次合同人（廣發銀行股份有限公司）提供名單庫系統、資料儲存與資訊技術及支援服務，而將澳門公權力機關協查函或查封函內所涉及的自然人之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/02-A-2022-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。
- [11] 澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於 A 銀行申請與香港 B 銀行以『互聯』方式處理其『客戶資料』」，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Permission/01-A-2009-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 4 日。
- [12] 澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於澳門電訊有限公司將數據中心業務擴展至香港而涉及的澳門機構轉移個人資料到香港事宜及相關的通知與許可程序」，2023 年 9 月 4 日，<https://www.gdpd.gov.mo/file/Opinion/0016-P-2018-GPDP-TC.PDF>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 4 日。
- [13] 個人資料保護辦公室，「負責處理個人資料的實體須知」，[https://www.gdpd.gov.mo/zh\\_tw/law\\_routine\\_3.html](https://www.gdpd.gov.mo/zh_tw/law_routine_3.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 8 日。

- [14] 中華人民共和國中央人民政府，「中共中央 國務院印發『黨和國家機構改革方案』」，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content\\_5748649.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。
- [15] 澳門特別行政區，「第 83/2007 號行政長官批示」，[https://www.gdpd.gov.mo/file/Laws%20and%20Regulations/第 83\\_2007 號行政長官批示\\_TC.pdf](https://www.gdpd.gov.mo/file/Laws%20and%20Regulations/第83_2007號行政長官批示_TC.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。
- [16] 廣東省人民政府，〈橫琴粵澳深度合作區發展促進條例〉，[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post\\_4091516.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4091516.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 9 日。
- [17] 張雅婷，美婷，「橫琴探路數據跨境流動，打造數據治理創新樣本」，<https://m.21jingji.com/article/20210909/0052dd35ee00dd29ba0987a32a353f51.html>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 10 日。
- [18] 政府新聞網，「大灣區數據流動合作備忘錄簽訂」，[https://sc.news.gov.hk/TuniS/www.news.gov.hk/chi/2023/06/20230630/20230630\\_120748\\_916.html](https://sc.news.gov.hk/TuniS/www.news.gov.hk/chi/2023/06/20230630/20230630_120748_916.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 10 日。
- [19] 橫琴粵澳深度合作區，「職能介紹法律事務局」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hant/hzqgl/zzjg/znjs/content/post\\_2990404.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/zzjg/znjs/content/post_2990404.html)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 3 日。
- [20] 橫琴粵澳深度合作區，「職能介紹經濟發展局」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hant/hzqgl/zzjg/znjs/content/post\\_2990403.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/zzjg/znjs/content/post_2990403.html)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 3 日。
- [21] 肖皓方，李美琪，「從『一院』拓展到『兩中心』，珠海國際仲裁院落子『集聚區』」，[http://www.hengqin.gov.cn/macao\\_zh\\_hans/ztjh/wqzc/dtzc/content/post\\_3532564.html](http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hans/ztjh/wqzc/dtzc/content/post_3532564.html)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 11 日。
- [22] 李恩漢，吳偉傑，「粵澳跨境數據驗證平台上線試運行，探索個人數據跨境流動新模式」，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_17470477](https://m.thepaper.cn/baijiahao_17470477)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。
- [23] 澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「中國銀行（澳門）股份有限公司基於

- 委託次合同人（中國銀行股份有限公司）提供銀行電腦系統營運服務而將自然人客戶之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，  
[https://www.gpdp.gov.mo/file/Permission/06-A-2022-GPDP\\_CN.pdf](https://www.gpdp.gov.mo/file/Permission/06-A-2022-GPDP_CN.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。
- [24] 澳門特別行政區個人資料保護辦公室，「關於星展銀行（香港）有限公司基於委託次合同人提供資訊技術支援及資料儲存服務，而將黑名單系統中的澳門法院公告刊登被查封的人士之個人資料轉移到澳門特別行政區以外的地方」，  
<https://www.gpdp.gov.mo/file/Permission/12-A-2021-GPDP-TC.pdf>，瀏覽日期為 2023 年 9 月 2 日。
- [25] 中華人民共和國中央人民政府，「粵澳宣佈開通橫琴口岸新旅檢區域」，  
[https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/18/content\\_5535518.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-08/18/content_5535518.htm)，瀏覽日期為 2023 年 8 月 12 日。
- [26] 公安部，「『澳車北上』政策實施『五問』」，  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1752774318292935597&wfr=spider&for=pc>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 13 日。
- [27] 魏蒙，「拱北海關完成首單『澳車北上』車輛海關備案手續」，  
<http://gd.people.com.cn/n2/2022/1222/c123932-40239713.html>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 13 日。
- [28] 澳門特區發佈，「黃少澤：橫琴口岸二期車道擬於 8 月底試運行」，  
<https://mp.weixin.qq.com/s/Y53Y8Kz4zFrVQFktv6RWdw>，瀏覽日期為 2023 年 8 月 13 日。
- [29] 中華人民共和國網絡信息辦公室，「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」，  
[http://www.cac.gov.cn/2023-12/13/c\\_1704042786237103.htm](http://www.cac.gov.cn/2023-12/13/c_1704042786237103.htm)，瀏覽日期為 2023 年 12 月 13 日。
- [30] 中華人民共和國國家互聯網信息辦公室：「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」，  
[https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c\\_172756789374198.htm](https://www.cac.gov.cn/2024-09/10/c_172756789374198.htm)，瀏覽日期為 2023 年 12 月 13 日。
- [31] 中華人民共和國香港特別行政區政府創新科技及工業局，「香港促進數據流通及保障數據安全的政策宣言」，

[https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy\\_Statement\\_Chi.pdf](https://www.itib.gov.hk/assets/files/Policy_Statement_Chi.pdf)，瀏覽日期為 2023 年 12 月 12 日。

- [32] 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室，「國家發展改革委關於印發『橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄』的通知」，[http://www.zlb.gov.cn/2023-04/04/c\\_1211964421.htm](http://www.zlb.gov.cn/2023-04/04/c_1211964421.htm)，瀏覽日期為 2023 年 4 月 4 日。

## 作者簡介

李浩，澳門大學 2022 級法學博士。研究方向為數據法、區域治理、法理學與法律文化

通訊地址：澳門氹仔大學大馬路 W32 宿舍

通訊電郵：1042146034@qq.com/yc27220@um.edu.mo