



聚焦高水平制度型开放

# 完善数据出境管理制度 护航海南自贸港稳步扩大制度型开放

■ 于涛

近日,《海南自由贸易港数据出境管理清单(负面清单)》正式发布,聚焦自贸港深海、种业、商业航天、免税、旅游五大重点领域,强化差异化管理。该制度文件的出台进一步完善了海南自由贸易港数据安全管理的制度体系,有利于提升数据安全有序流动水平,充分释放数据要素价值,体现出海南自由贸易港统筹推动高质量发展和高水平安全良性互动的信心和决心。

权威  
解读

当前,海南自由贸易港奋力冲刺封关运作,加快打造“两个基地”“两个枢纽”“两个网络”,正在深入实施“五自由便利、一安全有序流动”等政策制度,推动构建“4+3+3”海南特色现代化产业体系。数据安全有序流动是支撑贸易投资自由便利化的基础和重要前提条件之一,数据流也是确保人流、物流、资金流等生产要素跨境自由便利流动的重要依托。《中华人民共和国海南自由贸易港法》明确指出,国家支持海南自由贸易港探索实施区域性国际数据跨境流动制度安排。

近日发布的《海南自由贸易港数据出境管理清单(负面清单)》(以下简称《负面清单》),进一步完善了海南自由贸易港数据安全管理的制度体系,是明确数据出境安全管理要求,强化数据安全治理监管能力,促进数据安全有序流动和充分释放数据要素价值的重要举措,体现了海南自由贸易港统筹推动高质量发展和高水平安全良性互动的信心和决心。

## 出台《负面清单》对完善数据出境管理制度、护航海南自由贸易港制度型开放意义重大

一方面,有利于统筹发展和安全,强化贯彻落实总体国家安全观。党的二十届三中全会指出,要“提升数据安全治理监管能力,建立高效便利安全的数据跨境流动机制”。坚守国家数据安全底线,在保障重要数据安全和维护个人信息权益的基础上,促进数据资源有序流动和开发利用,推动数字经济和数字贸易高质量发展,是海南自由贸易港建设的必由之路。数据安全是总体国家安全观的重要组成部分,数据安全牵一发而动全身。出台《负面清单》为贯彻落实总体国家安全观,统筹数据安全和数据开发使用,提供了坚实的制度保障。

另一方面,有利于海南自由贸易港贯彻落实新发展理念,推动高质量发展,构建“4+3+

3”海南特色现代化产业体系。习近平总书记强调,“要维护国家数据安全,保护个人信息和商业秘密,促进数据高效流通使用、赋能实体经济”。数据是海南以高水平开放高质量建设自贸港的核心生产要素之一,数据流动促进了数字经济的繁荣发展。世界各国竞相制定了本国的数据跨境流动安全管理政策,CPTPP、RCEP和DEPA等国际高标准经贸规则也针对数据跨境流动制定了明确标准。海南自由贸易港建设是我国支持经济全球化的重要举措,数据跨境流动是经济全球化过程中国际贸易和投资自由便利化得以实现的关键基础和重中之重。作为新型生产要素,数据是数字化、网络化、智能化的基础,已前所未有地融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理等各环节。《负面清单》为激活自贸港数据要素潜能,加快构建“4+3+3”海南特色现代化产业体系,推动海南自由贸易港高质量发展,提供了稳固的制度支撑。

## 《负面清单》彰显了海南自由贸易港数据出境安全管理制度的鲜明特征

一方面,科学制定《负面清单》,符合产业发展实际。

其一,结合海南自由贸易港产业发展定位,遵循“一本三基四梁八柱”战略框架,分行业、分领域推进《负面清单》编制工作,成熟一项推出一项。编制《负面清单》涉及行业面广、数据专业性强。在《负面清单》制定的过程中,充分考虑海南当前封关运作准备工作和未来一个时期侧重发展的重点产业范围,确定了分批次、有重点、动态调整的科学路线,为未来的更新奠定了扎实基础。对于《负面清单》未涉及的行业和领域的数据出境,应按《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》促进和规范数据跨境流动规定》等相关规定执行,即对于未在

《负面清单》所列示的行业和领域,仍需要按现有规定评估自身的出境合规路径。

其二,精准施策,注重简明实用。目前,企业梳理自身的数据出境活动,往往是按业务场景进行划分。《负面清单》梳理了5个行业的典型数据出境场景和数据项,根据不同的监管要求不搞“一刀切”的阈值划定,厘清各方权责边界,以场景化形式、字段级标准描述数据特征,有利于指导监管部门和经营主体快速开展落地应用。

其三,发挥温度、深度、纬度“三度”优势,为种业、深海、航天以及免税商品零售业务、旅游5个领域提供宽松发展环境。充分参考借鉴前期数据出境安全评估、个人信息出境标准合同备案等工作基础,梳理已获批的企业安全评估案例、企业标准合同备案案例涉及的上述5个行业领域数据出境情况,深入研究其数据出境目的、典型场景、数据类型、数据处理方式、出境个人信息数量及数据保护措施,综合研判、科学设定个人信息及敏感个人信息量级。以深海和航天方面为例,负面清单相对更短,仅分别有3项和2项,有利于深海和商业航天产业的高水平对外开放合作和高质量发展。以免税商品零售业务和旅游为例,两个行业领域负面清单个人信息监管相对更聚焦且更具针对性,有利于海南自由贸易港高水平建设国际旅游消费中心,也为相关领域经营主体的培育壮大提供了广阔空间。

另一方面,《负面清单》使用便利,契合经营主体发展诉求。《负面清单》具有内容具体丰富的显著特点,满足了经营主体普遍期望数据出境合规成本更低、数据出境渠道更加便利的需求。

确保经营主体读懂弄通《负面清单》,简明易行好操作。《负面清单》共包含5个领域30项内容,每项包括数据类别、数据子类、数据基本特征与描述、适用的企业业务场景及其数据项示例。根据相关行业领域数据出境

特点,《负面清单》重点从重要数据、个人信息两个方面进行规定和说明,其中重要数据10项、个人信息20项。为进一步提升实用性,《负面清单》列举了相关具体场景和数据字段,帮助企业快速理解《负面清单》的管理要求。重要数据方面,以增加限定条件和示例说明等方式,进一步细化明确对于出境重要数据的认定条件,使清单更具备可操作性和可执行性。个人信息方面,《负面清单》对允许出境的个人信息和敏感个人信息规模进行精准量化和适度放宽,尽可能解决企业合理诉求,提升海南自由贸易港数据出境便利度和《负面清单》的实用性。

## 《负面清单》的使用及未来展望

注重宣介解读。科学完善的制度设计虽然对行业安全和发展有益,但需要广大经营主体的参与和遵照执行,需要长期性和细节化的宣介,促进海南自由贸易港经营主体对《负面清单》的全面了解并增强企业合规意识。为此,后续开展一系列宣传解读工作至关重要。

加强规范使用。《负面清单》的使用需经申请和审核,符合条件的企业才能使用《负面清单》进行数据出境,以此提高数据出境的安全性和合规性。

完善评估和反馈机制。下一步,在《负面清单》的使用过程中,应积极收集企业和社会的意见和建议,通过科学风险评估和反馈机制,及时识别和应对潜在的安全风险并及时了解政策实施的效果和问题。如此不仅可确保政策的执行,也能够为政策的优化和《负面清单》的调整提供重要参考依据,护航海南自由贸易港稳步扩大制度型开放。

【作者系中国南海研究院公共外交与海南开放研究所负责人兼自贸港研究中心主任、中宣部对外文化交流(文化贸易)研究基地研究员】

# 以高水平制度型开放推进中国特色自由贸易港建设

■ 曾钰峰

2024年12月17日,习近平总书记在听取海南省委和省政府工作汇报时强调,“对标国际高水平经贸规则,大力推进制度型开放,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。”过去商品、人员、服务等要素单一流动开放不同,制度型开放是以规则、规划、管理、标准开放为主的开放,是我国改革开放成功经验的系统性总结成果,也是面对全球治理体系深刻变革和统筹推进国内深化改革与扩大国际合作的战略性前瞻布局。可以说,海南自由贸易港是中国制度型开放探索的前沿阵地。

## 海南自由贸易港建设与中国制度型开放的深刻联系

在全球经贸规则体系重构中发挥独特优势,扛起制度型开放的使命担当。回顾近现代以来中国的国际参与和全球融入历程,可以说是充满困难和不同寻常的。华盛顿共识与中国“入世”共同塑造了中国与全球经贸体系之间深刻而紧密的联系,中国也通过从经济特区到沿海开放城市再到自贸区、自贸港建设来不断深化国内改革与对外开放。海南在这个过程中始终没有缺位缺席,几次政策性开放波澜起伏,走过一些弯路也在渐进性发展中积累了经验。习近平总书记2022年4月在海南考察时提出要“加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港。”站在自贸港建设新的历史关口,海南与国家的命运前途紧密关联,进一步探索扩大制度型开放,推出更多具有示范性、影响力和自贸港辨识度的制度集成创新成果,以改革激发活力,以创新驱动发展,不仅是海南自身发展的事情,更是国家赋予海南的重大使命。

在国际竞争与新技术变革中找准比较优势,向制度型开放要新质生产力。作为新兴大国,中国推进制度型开放和因地制宜发展新质生产力具有辩证统一的内在逻辑关联。一方面,中国拥有完整的工业门类发达的电子商务,使得中国具备新技术快速商业化应用和迭代的比较优势,有利于商品、服务、技术、数据等要素跨境流动。另一方面,中国正在跨境电商、数字贸易等全球新领域规则制定中发挥作用,通过加强产业转移和“南南合作”,兼容差异化巨大的广大发展中国家市场,不仅给世界提供了中国解决方案,还将有效对冲美国遏制战略,为我国国际竞争新优势的形成赢得时间。海南拥有气候温度、海洋深度、地理纬度、绿色生态等比较优势,种业、深海、航天等产业不再依赖于传统的土地、劳动力等要素,而和创新要素的富集程度密切相关。人才、技术、资本、

数据等创新要素对制度环境更加敏感。扩大制度型开放可以更好建立高效畅通的全球要素流动机制,形成具有强大吸引力的开放制度体系,打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,促进海南集聚更多全球优质生产要素,在实现“五向图强”的同时放大中国面向热带区域和全球南方的科技地缘优势。

在打造国际一流营商环境中形成发展优势,对外展现中国制度型开放形象。当前,我国参与全球分工比较优势已从劳动力、土地等要素低成本优势转向人力资源、产业体系、规模经济优势,正在加速形成技术创新优势、制度红利优势。制度型开放的本质,是让市场在资源配置和跨境流动中发挥更重要作用。为此,要不断提高对外开放水平,加快提升我国在全球价值链中的地位,提升全要素生产率 and 人均收入水平,这就需要深化开放体制改革,纠正要素市场上的种种制约和扭曲,为各类经营主体创造平等竞争和法治环境。作为最高水平开放形态,自贸港建设不仅关乎海南自身,更是检视我国营商环境的重要窗口。从中国香港、新加坡、迪拜来看,简便极低的税制、自由的投资环境、完善的法治体系、多元包容的文化氛围缺一不可。在这些共性要件中,有些通过物质和资金投入就可以实现,但更多的需要“软性”的制度建设。对于海南而言,推进制度型开放,就是要以风险防控为底线,突破现有规则,对数字贸易、知识产权、环境保护、金融监管等“边境后”规则作出“自由贸易港版”尝试,探索既有中国特色、又与国际高标准接轨的经贸投资法律体系,营造更具制度优势的营商环境和人文环境,培育国际合作竞争新优势。

## 以高水平制度型开放引领“三区一中心”建设

习近平总书记强调,要“紧紧围绕建设全面

深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区的战略定位,科学谋划封关前后的改革开放和高质量发展工作”。实现这一目标,就要全方位实施好自由贸易港政策制度体系,全面推进更高水平的中国制度型开放探索实践。

主动融入国际高水平经贸规则。中国已经加入RCEP,中欧投资协定谈判如期完成,也已正式申请加入CPTPP。从TPP到CPTPP,核心是“零关税”“零壁垒”“零补贴”。上海自贸改革的经验促成《外商投资法》修法,正式将“准入前国民待遇+负面清单”方式固定下来。海南自贸港的建设要进一步围绕高水平经贸规则所涉及的知识产权保护、生态环境、劳动权益、竞争中性、数字贸易以及教育、医疗公共服务开放等方面形成突破,加快打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。同时,落实好海南对接《数字经济伙伴关系协定》先行先试任务举措,加快推进电子单据、电子签名互认等试点,在安全有序的前提下促进数据便捷有序流动,形成对全球高端资源要素的强大吸引力,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,发挥出改革开放试验田的示范作用。

全面推进全球南方务实交流合作。中国制度型开放就是要顺应全球南方群体性崛起和国际产业转移新态势。海南位于全球热带区域,作为海上丝绸之路的重要节点,自贸港建设又带来了扩大单方面开放的先天制度优势,可以通过举办全球南方合作与中国制度型开放对话高端论坛,加强全球南方国家制度型开放经验交流和机制性对话,特别是深化与海上丝绸之路沿线国家和地区的合作,做好以东盟为主体的RCEP开放合作文章,加强与区域经济伙伴的人文联系,努力让海南成为中国与全球南方商品要素双向流动的大通道、人文制度对话的大平台。

深化与粤港澳大湾区相向联动发展。粤港澳大湾区是改革开放的前沿,港澳两个特别行政区的独特政治优势造就了“一国两制三法域”

的法治环境,成为中国对接国际规则的“超级联系人”,也是构建多元化纠纷解决机制的“天然试验场”。海南和粤港澳地缘相近、商缘相连、人缘相亲,互补性远远大于竞争性。随着港航一体化持续推进,琼州海峡运输效率、管理效率和资源利用效率都将得到大幅提升,从而更有力支撑港湾经济一体化发展。融合联动发展可充分发挥彼此地理区位优势、背靠超大规模国内市场、面向东南亚新兴市场等突出优势,强化规则协同、资质互认、机制对接,共同打造中国面向全球的资源配置、要素集聚和服务高地,也为全国区域性一体化制度开放探路。

建设高水平制度型开放智库平台。从实践看,以智库建设来塑造和推动区域制度型开放,是全球自贸港崛起和发展的重要经验之一。比如,新加坡素有东盟的“大脑”与“军师”之称,其设立的东南亚研究所、东亚研究所、南亚研究所、国防与战略研究所等,为新加坡国际开放地位的形成,以及东南亚区域一体化作出了突出贡献。2025年是海南自贸港封关运作、扩大开放之年,面对快速变化的市场环境,既需要知识,更需要人才。可通过依托本地高校与国内外研究机构开展合作的方式,围绕海南自贸港建设和中国制度型开放进程中面临的重大理论和实践问题打造高水平专业智库,在建言献策的同时为海南自贸港培育储备更多具有跨学科国际视野和实际操作能力的优秀人才。

【作者系清华大学人文社科相关院系中国制度型开放联合课题组执行负责人、清华长三角研究院创新发展研究所副所长】

发展  
新论

党的二十届三中全会对深化科技体制改革、构建支持全面创新体制机制作出战略部署。在具体改革实践过程中,必须统筹把握科研项目布局、组织方式、经费支持、主体能力识别四大核心要素,正确处理各要素内部关系,合理配置项目、经费和人力资源,以此提升国家创新体系整体效能。

把握基础研究和应用研究的关系。党的十八大以来,我国科技事业取得历史性成就、发生历史性变革,在诸多领域取得一系列重大原创成果,但必须清醒认识到,我国原始创新能力还相对薄弱、一些关键核心技术受制于人、顶尖科技人才不足等问题仍然凸显。习近平总书记指出,加强基础研究,是实现高水平科技自立自强的迫切要求,是建设世界科技强国的必由之路。基础研究处于从研究到应用、再到生产的科研链条起始端,地基打得牢,科技事业大厦才能建得高。要强化国家战略科技力量,有组织地推进战略导向的体系化基础研究、前沿导向的探索性基础研究、市场导向的应用性基础研究。持续提高科技支出用于基础研究比重,为科技创新注入更多“源头活水”。推进教育科技人才一体化改革,着力培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队,构筑人才竞争优势,提升基础研究高层次人才占比和供给。因此,统筹把握好基础研究和应用研究的关系,就要重视并加强“从0到1”的原始创新发现,着力推动“从1到100”的应用研究和集成转化。

把握有组织的科研和自由探索的关系。习近平总书记指出,要“突出国家战略需求,在若干重要领域实施科技战略部署”“同时鼓励自由探索,努力提出原创基础理论、掌握底层技术原理,筑牢科技创新根基和底座”。要坚持目标导向和自由探索“两条腿走路”。一方面要充分发挥新型举国体制优势,瞄准国家重大战略需求和产业发展需要,强化创新工作同国家战略目标任务对接,统筹谋划布局科技计划、设立科研项目,以更加有力有效的组织方式,围绕重大科学问题开展协同攻关,发挥体系化、建制化、协同化优势;另一方面要推进项目立项机制创新,建立专家实名推荐的非共识项目筛选机制,支持基础研究选题多样化,开展高风险、高价值基础研究;赋予科学家更大技术路线决定权,鼓励支持科技人员敢于冲破思维定势和传统路径束缚,在科技攻关路上敢啃科学硬骨头、勇闯技术“无人区”,为攻克科技难题提供更多“可能性”。因此,有组织的科研和自由探索二者相辅相成、相互促进,有助于实现科技创新工作的目标导向性和未知探索性的辩证统一。

把握竞争性支持和稳定支持的关系。科技创新活动是一项兼具长期性、连续性和复杂性的系统工程,经费支持力度和方式是影响创新效能的重要因素。长期以来我国在科技经费资源配置上存在一些与科研活动规律不相适应的问题,迫切需要进一步优化改革。党的二十届三中全会提出,完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制,鼓励有条件的地方、企业、社会组织、个人支持基础研究。以国家财政经费为主体,通过基本科研业务费、科研事业费等形式为科研机构、研究型大学等提供稳定专项支持;发挥国家实验室、全国重点实验室等重大科技平台引领支撑作用,科学选择一批事关国家发展战略和行业重大需求的科研选题,给予一定年限的稳定支持,赋予科学家更大经费支配权、更大资源调度权。通过国家自然科学基金、国家重点研发计划等科技计划的竞争性遴选机制,择优支持一批攻坚性、紧急性课题,建立竞争体系,保持持续活力。既要防止出现稳定支持下的经费“平均主义”分配模式,又要避免有限经费“过度集中”于少数团队专家手中,坚决防止“有活没钱干”和“有钱不出活”。

把握“立新标”和“破五唯”的关系。人才评价作为衡量科技人员创新能力的主要方式,事关科技创新活力能否被充分激发释放。近年来,“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”的“五唯”现象已经成为制约我国科技创新的顽瘴痼疾。党的二十届三中全会提出,要“深化科技评价体系改革”“建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系”。改革过程中要把握“立新标”和“破五唯”的辩证统一,评价要坚持先立后破、破立并重,不能先破后立、破而未立。评价要坚持多元化、差异化、动态化,更加突出践行国家使命导向。多元化就是在现有评价指标基础上,坚持定量与定性评价相结合,持续优化定量评价指标权重,探索引入结构性定性评价意见,加大承担国家重大任务考核评价权重。差异化就是针对不同学科领域、研究类型和细分方向等进行精细分类,实施差异化的评价方式,兼顾科技创新工作的共性和特殊性。动态化就是在人才不同发展阶段,采用不同指标体系和权重开展评价,既要客观评价过往成果业绩,也要关注培养发展潜力。

【作者系海南省农垦投资控股集团有限公司科技创新管理部总经理】

学思  
践悟

