

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2026.01.001

欢迎按以下格式引用:刘典,刘懿阳.人工智能时代跨境数据规则的“半球化”转向与中美技术权力博弈[J].重庆大学学报(社会科学版),2026(1):148-163. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2026.01.001.



Citation Format: Liu Dian, Liu Yiyang. Hemispheric turn of cross-border data rules in the AI era and the China-U. S. contest for technological power [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2026 (1): 148-163. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.pj.2026.01.001.

人工智能时代跨境数据规则的 “半球化”转向与中美技术权力博弈

刘典¹,刘懿阳²

(1. 复旦大学 中国研究院,上海 200433;2. 北京大学 前沿交叉学科研究院,北京 100871)

摘要:中美两国跨境数据流动政策的演进历程和特征存在显著差异。安全优先、市场主导反映了中美跨境数据流动规则的两种传统模式,但在人工智能驱动的大国竞争时代,这些规则体系展现了明显偏离传统模式的特征。全球数据跨境流动治理格局的演变基于大国技术能力竞争、发展模式竞争和话语权力竞争三方面的底层逻辑。特别是在中美跨境数据流动规则演变的对比之中,上述现象及其底层逻辑同时体现了中美两国在全球价值链中战略定位的转变,尤其是对AI技术主导权的争夺,这些变化对国家内部的技术和经济发展产生了深远影响,同时也为全球数据治理的未来走向奠定了新的基础。谁能制定有利于AI发展的跨境数据流动规则,谁将在全球AI竞争中占据优势。中国的开放化趋势源于企业全球化和技术自主化的需求,特别是对AI创新数据需求的增长;美国的保守化趋势则受技术伦理和国际竞争的驱动,尤其是在生成式AI领域的战略调整,二者共同推动全球数据治理格局向多极化的道路演进。

关键词:跨境数据流动;人工智能;技术权力;全球价值链;数据治理;数据开放

中图分类号:TP309.2;F49;D822.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2026)01-0148-16

一、问题的提出

在人工智能技术驱动全球数字化转型的背景下,数据作为关键生产要素,其跨境流动不仅支撑着技术迭代与产业创新,也成为大国博弈与规则竞争的焦点。人工智能的发展高度依赖高质量、大

基金项目:国家社会科学基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”(20&ZD145);国家高端智库课题(YL23012)

作者简介:刘典,复旦大学中国研究院副研究员;刘懿阳,北京大学前沿交叉学科研究院博士研究生。

规模的数据集,而数据的自由与有序跨境流动,成为企业参与全球竞争、国家提升技术优势的重要条件。根据联合国贸易和发展会议(UNCTAD)的报告,全球数据流量自2005年以来增长了近50倍^[1]。在国家—地方双层治理的互动中,数据跨境流动并非单一的国际博弈,而是在“技术—制度—组织”的三维框架下,通过地方场景的规制试验反向形塑国家方案与国际衔接路径,从而使全球规则竞争与地方制度创新呈现耦合关系^[2]。同时,欧美在近年的制度演进中表现出“原则自由、实务收紧”的悖论化走势,对我国在规则承接与制度供给之间的平衡提出了新要求^[3-4]。随着数据流动规模持续扩大,各国在数据治理理念与制度设计上的差异日益凸显,尤其在数据跨境流动机制方面呈现明显的国别分歧,由此引发的规则摩擦与政策协调问题,已成为全球数字治理中的核心议题。

当前,世界主要经济体在数据跨境流动的规制路径上呈现出显著差异。从国际比较看,欧盟将“高标准个人数据保护”内嵌为跨境传输的最低持续保护(perpetuated standard),通过《通用数据保护条例》(GDPR)的一般原则—充分性决定—标准合同条款(SCCs)三层工具,将欧盟数据保护标准“随数据跨境而一并输出”,并辅之以欧洲法院在 Schrems I/II 系列判决中的强监管角色,实现对全球数据流动的域外约束^[5]。与之对应,美国在经贸与安全上双线并行:一方面以 APEC CBPRs 等机制推动“名义上自由、实质上低保护、以企业自律为核心”的流动范式;另一方面在投资审查与执法调取上强化对关键/敏感数据的单向可及与域外管辖。这在共建“一带一路”伙伴关系中表现为美欧各自构筑“小圈子”的趋向,与我国所倡导的“主权、发展、安全并重的包容性合作”存在理念与工具层差异^[6]。美国长期以来倡导市场主导、自由流动的原则,强调通过行业自律与双边安排推进数据跨境合作,其政策出发点在于维护本国科技企业的全球竞争力和数字产业优势。然而,近年来随着地缘政治与科技竞争态势加剧,美国政策出现明显转向,在数据跨境流动规则方面的立场日趋保守。2024年以来,美国在WTO框架下撤回数据跨境自由流动主张^[7],并颁布多项限制性行政命令,如《禁止受关注国家获取美国人敏感个人数据》等^[8],反映出其在数据治理中日益强化的“选择性开放”与“战略性管控”并行的双重逻辑。值得注意的是,随着2024年底特朗普政府的再度执政,进一步强化了“美国优先”导向下的单边数据策略,在西半球推动构建以美国为核心的“数据半球化”体系,试图通过区域协作巩固其技术权力优势,同时严格限制与中国等“受关注国家”的数据交互。

相比之下,中国在数据跨境治理中体现出从“安全优先”向“规范有序开放”的演进路径。国内路径上,中国方案并非对西方模式的简单趋同,而是以“自由—安全”的原则权衡来构造差异化的跨境制度:在“出境”场景中,以数据静态安全(完整性、可用性、保密性)为前提,并通过重要数据可控/非重要数据可信确立硬/软约束;在“调取”场景中,坚持主权边界与互惠导向,同时提供制度化通道以降低跨国执法摩擦,形成“有序开放”的可验证路径^[9]。面向对外协作层面,我国在共建“一带一路”框架下主张尊重各国主权与发展利益、反对以价值观同盟化设置隐性壁垒,强调通过双/多边数据保护合作提升可预期性,以避免陷入“高标准即等于排他性”的范式锁定^[10]。早期中国制度设计侧重于数据主权与国家安全,构建了以《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》为基石的治理体系。随着国内数字产业竞争力提升与国际合作需求增强,中国政策展现出明显的开放化趋势。2024年3月《促进和规范数据跨境流动规定》的出台,对部分非敏感数据的数据跨境流动提供了申报豁免^[11],标志着中国在数据跨境流动机制上迈向更高水平的制度型开放。随后,北京、天津等地陆续出台自贸区数据出境负面清单^[12-14],商务部等九部门也联合发文表示,在安全合规前提下,允许跨境电商、跨境支付等应用场景数据有序自由流动。在国际方面,中国积极拓展双边与多边合作,如《关于中德数据跨境流动合作的谅解备忘录》和中欧数据跨境流动交流机制的建立,均反映出中国

致力于参与并引领包容性全球数据治理的意愿。

从既有研究看,学术界对数据跨境流动治理已形成一定分析传统。传统研究多从“市场—安全”范式出发,将美国模式归纳为市场驱动型,强调其通过市场自由推动数据流动^[15],且数据跨境治理策略与规则的形成与技术发展水平、产业竞争格局密切相关^[16];而将中国模式界定为安全优先型,以数据主权为核心构建治理体系^[17]。该分析框架虽具启发性,但难以充分解释近年来中美两国在数据政策上所呈现的“反向变动”现象。即美国从倡导自由流动转向选择性限制,中国则从严格管控转向有条件开放。这一动态悖论提示,传统静态范式已难以适应技术政治背景下国家策略的灵活调整,亟须引入更具解释力的理论视角。

此外,随着人工智能等关键技术成为国家间权力竞争的核心维度,技术权力竞争逐渐成为影响规则变动的关键变量^[18]。技术权力不仅体现为一国对关键数字资源的控制能力,也包括其在规则制定、标准输出与联盟构建中的制度性影响力。在中美科技竞争日趋激烈的背景下,数据跨境政策已成为双方技术权力的重要实施工具,谁在数据跨境流动中掌握数据,拥有获取数据与传播数据通道,谁就更有可能在新一轮大国竞争中占据有利位置^[19]。美国通过对盟友推动“数据流通圈”建设、对竞争对手实施“数据断流”,试图维持其技术霸权;中国则通过国内制度创新与国际合作倡议,增强自身在全球数据治理中的话语权。在这一过程中,跨国企业作为关键行为体,不仅承担着数据流动的实际载体功能,也成为影响国家间规则互动与政策调适的中介力量。现有研究虽已关注到国家层面的规则博弈,但对企业在技术权力竞争中所扮演的传导与调适角色尚缺乏系统探讨。

基于上述现实与理论背景,本文突破传统“市场—安全”范式的静态局限,引入技术政治学中的“技术权力”视角,构建动态分析框架以阐释数据跨境规则在大国竞争条件下的演变逻辑;聚焦中美两国数据政策的调整动态,系统分析其战略意图、实施路径与互动效应,尤其关注跨国企业在规则传导与制度反馈中所发挥的中介作用。本文不仅有助于深化对全球数据治理格局重构动力的理解,也为中国在持续开放中完善数据跨境机制、提升技术制度性权力提供学理参考。

现有关于跨境数据流动的研究,多以“市场—安全”范式为分析基础,将数据治理视为经济效率与国家安全的权衡问题。这一框架虽有解释力,但在人工智能时代的技术背景下仍显不足。AI的算法体系与数据结构使“治理权力”不再单纯依附于国家或企业,而通过技术系统本身生成新的规制逻辑。

从这一意义上看,本文尝试引入“技术权力(technological power)”的分析视角,揭示技术如何成为制度博弈的中介变量:一方面,它塑造信息获取、资源配置与风险评估的能力边界;另一方面,它重新定义了“安全”与“自由”的关系,使数据治理成为政治技术学(technopolitics)意义上的权力竞争。

因此,本文旨在超越传统的“市场—安全”二元框架,将数据跨境规则的演化置于“技术权力—制度竞争”的复合结构中加以分析,以此厘清中美数据治理差异的内在逻辑与未来走向。

二、超越市场与安全:数据跨境流动规则分歧的根源

(一)美国数据规则的技术政治转向

传统研究普遍将美国数据跨境流动规则归纳为“市场驱动”范式。在探讨美国的数据治理模式时,有学者指出,在数字经济早期发展阶段,美国凭借其技术优势与产业领先地位,构建了一套以市场自由为导向的治理体系。杰克·戈德史密斯(Jack Goldsmith)在其著作中强调,市场力量在推动数

据自由流动中的核心作用,认为这是美国在全球数字经济领导地位下的战略选择^[10]。曼纽尔·卡斯特尔(Manuel Castells)则在《网络社会的崛起》中进一步指出,数据自由流动的重要性在于其能够激发创新和促进技术发展,这一观点在美国的政策制定中占据了重要位置^[20]。美国的数据治理政策和法律框架,通常聚焦于其对企业自我调节的倾向和强调技术中立性的政策导向。如丹·斯万特森(Svantesson)分析了加州消费者隐私法(CCPA)等法律如何平衡消费者保护和市场自由^[21];劳伦斯·莱斯格(Lawrence Lessig)在《代码2.0:网络空间中的法律》中讨论了美国如何通过技术中立的政策,促进开放和竞争的市场环境^[22]。

然而,随着技术权力竞争加剧与全球数字格局多极化,美国的数据政策已从普遍性市场自由主义转向一种具有明显地缘特征的“数字主权圈”模式。这一转向无法仅用“市场—安全”的二元框架加以解释,而必须置于美国技术意识形态与数字资本主义的结构性矛盾中审视。美国所倡导的所谓“数据自由流动”从来不是价值中立的普世原则,而是根植于其技术自由主义(techno-liberalism)的意识形态,该意识形态将数据的全球开放视为美国数字资本扩张与价值捕获的必要条件。正如丹·席勒(Dan Schiller)在《数字资本主义》中所揭示的,美国早期倡导的数据流动机制,本质上是为其企业在全世界范围内整合生产要素、控制数据链与排斥竞争服务的制度工具。

近年来,美国政策进一步演变为一种“分层式主权实践”。一方面,美国通过欧盟—美国数据隐私框架等机制,在西方联盟内部推动“可信数据区”,形成以价值观和安全共识为名的排他性数据圈;另一方面,则借由2024年以来的系列行政命令,对包括中国在内的所谓“受关注国家”实施数据流动限制,形成“基于战略排斥的数据半球化”。这种分层治理并非单纯的安全考量,而是数字时代技术权力(techno-power)的重新组织。特朗普政府的二次执政进一步强化了该趋势,其在放松国内监管的同时,对外推行“数字现实主义”(digital realism)策略,将数据规则武器化,以服务其“技术民族主义”目标。

在此过程中,美国政策所依赖的“市场—安全”修辞,实质上掩盖了其背后的意识形态对立与制度性权力争夺。有学者指出,美国所谓“开放”从来是条件性的——开放的对象是盟友与市场附庸,而对技术竞争者则采取封闭与排斥策略^[23]。这一深层逻辑指向数据治理中一个更为根本的分歧:是将数据视为全球公共产品,还是国家战略资产?是美国主导下“基于规则的国际秩序”在数字领域的延伸,还是允许不同治理模式与数字主权的并存?

(二)中国数据规则的体系建构与意识形态立场

与美国的市場自由主义传统形成对照,中国的数据治理体系在形成初期即以“安全可控”为核心理念(表1)。在这一框架下,对数据流动的严格控制和数据主权的理念占据核心位置^[24]。亚当·西格尔(Adam Segal)指出,中国的数据主权观念深植于其整体安全观与网络空间治理哲学,强调国家对核心数据资源的控制与管辖^[17]。叶传星和闫文光等国内学者也强调,中国法律框架中对数据跨境的严格管控,反映了国家在发展与安全之间的审慎平衡^[25]。然而,将中国数据政策简单归类为“安全优先”范式,不仅忽略了其近年来的制度演进,也无法揭示其背后深层的治理理念与意识形态特质。

随着中国数字技术能力提升与全球合作需求增强,其数据政策体现出明显的“开放化转型”。如2024年3月《促进和规范数据跨境流动规定》的出台,对特定场景与数据类型实施出境豁免,随后在自贸试验区推行数据出境负面清单模式,并在跨境电商、科研合作等领域设立便利化通道。值得强调的是,这种开放并非向“市场驱动”模式趋同,而是一种“主权引导下的有序开放”。中国所构建

的,是一种以国家为主导、以安全为底线、以发展为导向的数据治理体系,其核心目标并非单纯的经济效率,而是在保障“数字主权”的前提下提升国家在全球数字治理中的制度性话语权。

从意识形态角度看,中国数据治理路径折射出与西方技术自由主义根本不同的治理哲学。美国学者格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)曾以“修昔底德陷阱”类比中美战略竞争,而在数据领域,这种竞争更表现为“治理模式之争”。中国强调“发展权”与“安全权”的统一,主张各国根据自身国情选择数据治理道路,反对将某种特定模式强加于他国。正如习近平主席在世界互联网大会中指出:“我们应该尊重各国自主选择网络发展道路、网络管理模式、互联网公共政策和平等参与国际网络空间治理的权利。”^[26]这一立场在根本上有别于美国所推行的所谓“数据自由流动”“普世”主义,体现为一种“数字多边主义”对“数字霸权主义”的制度竞争。

表1 中美数据规则核心分歧对比

维度	美国	中国
核心理念	技术自由主义下的“选择性开放”,维护数字霸权	主权现代性下的“有序开放”,强调发展与安全平衡
规则工具	CLOUD Act、数据隐私框架、对“受关注国家”限制(如TikTok禁令)	《数据安全法》《个人信息保护法》、自贸区负面清单、安全评估豁免
意识形态	资本扩张逻辑,将数据流动视为霸权工具	整体共生理念,主张数据主权与多元共治
典型案例	禁止华为参与5G建设、强制字节跳动剥离TikTok	中德数据跨境流动备忘录、自贸区数据出境负面清单试点

综上所述,中美在数据跨境流动规则上的分歧是两种不同政治经济模式与数字治理意识形态的深刻碰撞。从美国角度看,其政策演变反映出技术自由主义在面临内外挑战时的战略调整。早期所谓的“数据自由流动”,建立在美国数字产业的绝对领先和对全球数据价值链控制的基础上,其本质是一种“霸权式开放”。随着中国等国的技术崛起、美国相对优势下滑,其政策逐步转向“俱乐部式开放”与“战略排斥”相结合,形成分层化、集团化的数据治理圈层。在这一过程中,“市场—安全”的话语被灵活运用,以服务其技术权力护持与地缘战略目标。从中国角度看,其数据治理体系体现出鲜明的“主权现代性”特征。中国不将数据视为纯粹的市场经济要素,而强调其作为国家安全基石、发展资源与公共利益载体的多重属性。中国近年来在数据跨境机制上的开放探索,并非向西方模式的趋同,而是基于实力增强与制度自信的“有管理的开放”,目的是在筑牢安全底线的前提下拓展国际合作空间,推动构建更加公平合理的国际数据治理秩序。

三、技术权力竞争下的规则重构:中美数据跨境流动政策的实践路径

(一)中国:从“底线管控”到“主权引导的开放”

中国数据跨境流动政策的演进,体现为从“安全优先”向“规范有序开放”的转型。这一转型并非对西方模式的简单模仿,而是基于国内数字产业发展需求、技术自主化战略与全球治理参与意愿的综合性制度创新。其核心是在保障国家数据主权与安全底线的前提下,逐步构建以“分类分级”为方法、以“场景化治理”为路径的开放体系。

根据《全国数据资源调查报告(2024年)》,中国数据资源规模加速增长,全国算力总规模达280 EFLOPS,智能家居、智能网联汽车等智能设备数据增速位居前列,分别为51.43%、29.28%。企业数据应用需求也在逐步释放,约66%的行业龙头企业和30%的数据技术企业购买过数据,企业数据与公共数据融合应用场景更加丰富^[27]。这种数据资源的快速积累和多样化应用,推动了中国企

业对全球数据的跨境需求,以支持AI模型训练、算法优化和国际竞争力提升。数据跨境流动作为AI企业获取全球数据资源的关键环节,促使中国通过《促进和规范数据跨境流动规定》等政策,探索安全与开放并重的新模式,为AI全球治理和数据跨境流动规则的演变奠定基础。从经济活动的参与主体看,中国企业在数据科技领域取得了显著的发展,这不仅是政府政策调整下的产物,其成果也同时反哺了政策发展。目前,中国已经成为全球AI研究的一个重要中心,尤其在图像识别、自然语言处理等领域取得了显著成就。AI技术的快速发展也呼唤数据的充分开放,因为AI技术的发展必须要通过场景适配来进行训练,多场景训练下的AI才可以精准地识别和应用数据,从而在应用领域实现数据价值的最大化。中国政府在《新一代人工智能发展规划》中明确提出,到2030年成为世界主要人工智能创新中心,这进一步表明了其对数据科技发展的重视^[28]。2024年,中国政府也越来越重视人工智能在产业发展中的作用,提出开展“人工智能+”行动,积极赋能发展新质生产力^[29]。中国的数据科技公司在全球范围内拥有日益增长的影响力,特别是在电子商务和移动支付等领域。这种影响力的提升不仅体现在市场份额上,也表现在技术创新上,如阿里巴巴和腾讯等公司在数据处理和云计算方面的突破^[30]。中国政府推动技术自主化的战略在其对数据跨境流动态度的转变中发挥了关键作用。这一战略调整也契合了全球数字治理从单边主导向多元并存发展的趋势,反映出中国方案在制度供给与规则塑形上的主动探索^[31]。通过加强新型举国体制,发展新质生产力,中国正在努力减少对国外技术的依赖,尤其是在信息通信技术领域^[32]。这种自主化努力促使中国更加重视数据作为国家战略资源的开发和利用,从而对数据跨境流动持更开放的态度。在此基础上,随着中国企业的发展与全球扩张,其对数据的需求也在增长。在数字产业升级与制度创新互动的过程中,数字贸易的扩展与要素协同正在成为推动新质生产力的重要动力^[33]。跨国数据流动对于中国企业在全球市场上的竞争力培养至关重要。中国的企业,如华为、阿里巴巴和腾讯,正在全球范围内开展业务,对数据的需求和使用也日益国际化^[34]。数据流动对于企业创新能力的提升具有重要作用。数据跨境流动能够加速知识转移,促进创新和技术进步。中国企业利用国际数据资源,可以更快地响应市场变化,推动产品和服务的创新。中国政府在数据政策上的调整受到企业界的广泛关注。企业对于数据跨境流动政策的变化反应迅速,积极寻求符合新政策的数据管理和利用方式。这种调整不仅体现了企业对政策变化的适应能力,也反映了其对数据资源的重视。

在政策调整过程中,中国逐渐认识到在数据安全和开放之间需要找到平衡,主张在维护各国数据主权的基础上实行多元化的数据治理。中国始终以开放包容的姿态积极参与全球数据治理合作,在坚守数据安全底线的同时,倡导构建共商共建共享的全球数据治理体系,通过加强国际规则对接与技术交流,推动数据要素安全有序流动,既为各国数字经济发展注入动能,也为全球数据治理贡献中国智慧。尽管在全球范围内数据效用得到充分发挥,尤其以企业为主体的跨境数据流动已成为一种主流趋势,但基于国家安全和公共利益保护目标的数据本地化政策是中国数据治理的一个强要求,而这一政策虽然能提高数据安全,但也同样会带来经济成本、国际合作与贸易压力。例如,根据《网络安全法》第37条规定,关键信息基础设施运营者(CIIO)必须将在中国境内产生的个人信息和重要数据存储在中国。数据开放无论对于创新还是对于经济增长都至关重要,但由于数据流动限制可能会影响中国与其主要贸易伙伴的关系,尤其是在服务贸易和数字经济领域。不仅如此,数据本地化可能导致数据存储和处理成本上升,限制了数据的有效利用和国际交流。这不仅影响了中国内部的数据市场,也对其国际贸易和投资产生了影响。对此,中国提出《促进和规范数据跨境流动规定》,该规定通过设立自由贸易试验区负面清单制度,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。这一具有里程碑式的政策强调了数据安全与开放的并重,试图在保障国家安全的同时促进数据的有效利用和国际合作。

在人工智能迅猛发展的时代背景下,中国人工智能产业快速崛起而催生出对国际多样数据的战略需求。中国对数据跨境流动的态度在技术发展、企业需求与经济效应等多重因素的影响下,逐渐从以安全为中心转向更为开放化的设计。随着中国在全球数据科技领域的地位提升,以及对数据本地化政策的经济成本和国际合作需求的认识加深,中国政府和企业越来越倾向于采取更加开放、灵活的数据管理和利用策略^[35]。这不仅对中国内部的经济发展和技术创新产生了深远影响,也对全球数据治理格局产生了重要影响^[36]。

(二)美国:从所谓“普世自由”到“战略管控”

与中国形成鲜明对比的是,美国在数据跨境流动政策上呈现出从“市场自由主义”到“战略管控”的保守化转向。这一转向并非对自由化原则的彻底抛弃,而是在技术竞争加剧与地缘政治重构背景下,对数据流动实施更具选择性与排他性的治理策略。

在生成式AI快速发展的背景下,美国对数据本地化的强调旨在保护其AI技术优势,确保国内企业对敏感数据的控制,以应对来自中国等国的AI竞争压力。美国近年来的数据跨境流动政策呈现出明显的保守化趋势,逐渐将数据本地化作为数据治理竞争的主要策略,其本质上正以“半球化”为导向重构数据流动规则——在建立严密完整多层次的国内数据主权保障体系的同时,构建允许境外数据自由流入却限制国内数据流出的跨境数据流动政策体系。这种“半球化”转向通过地缘政治框架下的数据区域化控制,进一步强化对敏感数据的单向流动限制,以服务于其技术竞争与地缘战略目标。这一转变受到多种因素的影响,包括生成式人工智能的发展、国际竞争环境的变化,以及全球化退潮对单边合作机制的影响。

首先,美国在生成式人工智能领域取得了显著进展。如:博斯特罗姆(Bostrom)和尤德考斯基(Yudkowsky)所述,生成式AI技术如深度学习、自然语言处理已在美国得到广泛应用,并对数据处理和分析能力产生了重大影响;2024年德勤发布的《全球人工智能发展白皮书》显示,全球人工智能高增长企业前十中有七家是美国企业^①。这些技术的进步不仅推动了新应用的出现,也加剧了对大量数据的需求。随着生成式人工智能的发展,美国也面临着技术伦理和权利本位的压力。如:克劳福德(Crawford)指出,人工智能技术的发展引发了关于隐私、偏见和控制的伦理问题,这些问题正成为美国社会和政府关注的焦点。这些担忧导致美国政府在数据政策上趋于谨慎。为应对这些挑战,美国政府加强了对大型科技企业的监管,但这些严格的监管措施也会有一些负面影响。这些监管举措不仅限制了科技企业的數據使用和处理方式,也影响了数据跨境流动的政策。

其次,美国在人工智能等关键技术领域面临着来自中国等国的激烈竞争。中国人工智能企业在图像识别、语音识别、自动辅助驾驶等应用技术领域拥有更为丰富的专利积累,因此在技术落地和商业化方面对比美国拥有着显著的优势。应对这种竞争,美国采取了更加保护主义的立场。其实质上正以“半球化”为导向强化数据流动控制,通过政策和法律加强了对关键数据资源的保护,以保障其技术优势。这种保护主义立场对国际技术合作和竞争产生了显著影响。此外,美国利用数据政策来限制对手国家的技术发展。美国通过出口控制和投资审查等手段,试图遏制中国等国在关键技术领域的发展,这种“半球化”的数据区域化策略进一步通过地缘政治框架固化数据流动的

^① 详细情况可参考:<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/global-ai-development-white-paper.html>。

单向壁垒。

最后,全球化进程出现逆流致使美国在数据跨境流动规则上发生转向。全球化退潮由多种因素驱动,包括政治、经济和技术等方面的变化。这一趋势对美国的数据政策产生了深刻影响。在这种背景下,美国从多边合作机制转向单边或双边合作。这种转变对全球数据治理格局的影响,说明美国正寻求更多的双边协议和合作。这种转变对美国国内的数据政策产生了影响,同时也影响了国际数据流动和技术合作。美国在数据政策上的保守化趋势可能导致全球数据治理碎片化,增加国际合作的难度。这种“数据主权化”趋势实际上体现了全球范围内日益显著的数据民族主义倾向,即通过强化数据本地化与安全审查来建构制度安全感,同时也放大了全球数据治理的碎片化风险^[37]。

美国在数据跨境流动方面的保守态度是由技术伦理挑战、国际竞争环境的变化,以及全球化退潮等因素共同驱动的。由于包括人工智能在内的数字科技及其商业应用的全球化特点,数字科技强国往往主张跨境数据自由流动和人工智能部署,从而为本国数字巨头获取全球数据和占领全球市场创造制度条件。曾经倡导数据自由流动的美国政府由于数字技术相对优势的减弱,而逐渐趋于选择倾向于本地化存储的数据跨境流动限制策略,其背后更隐含着“半球化”数据势力范围划分的战略意图,也构成其保守化态度的现实基础。但是,特朗普重新上台后,将更大力度推进放松监管议程,涉及的领域包括能源、加密货币、人工智能、住房、汽车行业、环保以及金融监管等,而这些又会作用到美国对数据跨境流动的监管规则方面。

四、技术权力竞争:数据跨境流动规则变动的底层逻辑

在人工智能时代,数据跨境流动规则已成为大国技术权力竞争的核心场域。这种竞争远非理想化的规则建构,而是根植于各国技术实力、地缘战略和制度理念的现实博弈。传统研究常将数据规则之争简化为“自由流动”与“数据主权”的理念冲突,却忽略了其背后更为根本的技术权力(techno-power)争夺,即国家通过技术优势获取全球经济、政治与规则主导权的系统性竞争。现有研究表明,技术优势构成了当下美国设计国际制度的权力基础,而技术竞争也已成为国际战略竞争的核心^[38]。从这一视角看,中美数据跨境流动规则的动态调整既是两国技术实力发展水平的反映,也是双方争夺未来技术权力主导地位的战略工具。这种调整不仅关乎数据本身,更是两国在全球技术治理格局中谋求有利地位的体现。

(一)技术能力竞争:以科技企业为主体展开的权力博弈

数据跨境流动是国际商业活动的关键组成部分,中美作为全球两大经济体,在此过程中的政策取向与态度转变与两国企业的竞争和发展密切相关。近年来,中国在政策层面展现出更为开放与灵活的态度,主张在尊重各国数据主权的基础上推动跨境数据流动,支持数字经济融入全球治理体系^[39]。相对而言,美国虽然在传统上倡导数据自由流动,但在涉及特定国家与企业的数据流动时,却显示出明显的战略审慎。特别是针对具有中国背景的科技平台,美国政府频繁采取限制性措施,试图通过“小院高墙”策略构建局部封闭的数据治理体系,以维护其技术优势与国家安全。

TikTok 在美国的运营历程为我们理解中美数据治理的逻辑提供了关键视角。2024年3月,美国众议院通过《保护美国人免受外国对手所控应用程序侵害法案》,要求字节跳动剥离其在美业务,否则将面临全国禁令。这一举措并非孤例,而是美国近年来在数据政策领域系统性转向的体现。其实质在于,美国正试图通过立法与行政手段,限制其认为具有战略威胁的外国科技企业进入关键

数字市场,同时保留自身企业在全局数据生态中的优势地位。这种政策实践已超出传统意义上的市场开放原则,转向一种以地缘竞争为导向的“数据半球化”治理模式。该模式在限制特定国家数据流入的同时,力求维持美国企业对全球数据资源的广泛获取能力,从而形成一种“单向开放、局部封闭”的治理结构。

TikTok 案例揭示了技术能力竞争所内含的双重机制。一方面,作为源自中国的全球性平台,TikTok 凭借其算法优势与本地化运营策略,成功打入美国及全球市场,展现出中国企业突破传统地缘限制、实现技术出海的能力。其在短视频领域的创新不仅重塑了用户的内容消费习惯,也推动了全球社交媒体生态的演进。另一方面,TikTok 所遭遇的监管压力反映出跨国科技企业已成为国家间战略博弈的重要载体。美国政府对其数据处理行为的审查,表面出于隐私与国家安全关切,实则映射出对技术领导权与数字规则制定权的深层焦虑。在此过程中,企业在全局技术权力格局中所扮演的角色,已经不再局限于技术创新和市场扩张,更在于它们如何介入和重塑国际技术竞争和全球技术治理的机制,进而成为推动政策转变的关键力量^[40]。这些企业通过其独特的中介性^②、创新性和规则塑造能力,在全局范围内搭建起新的技术权力结构和合作模式,对国际政治经济格局产生深远影响(图1)。

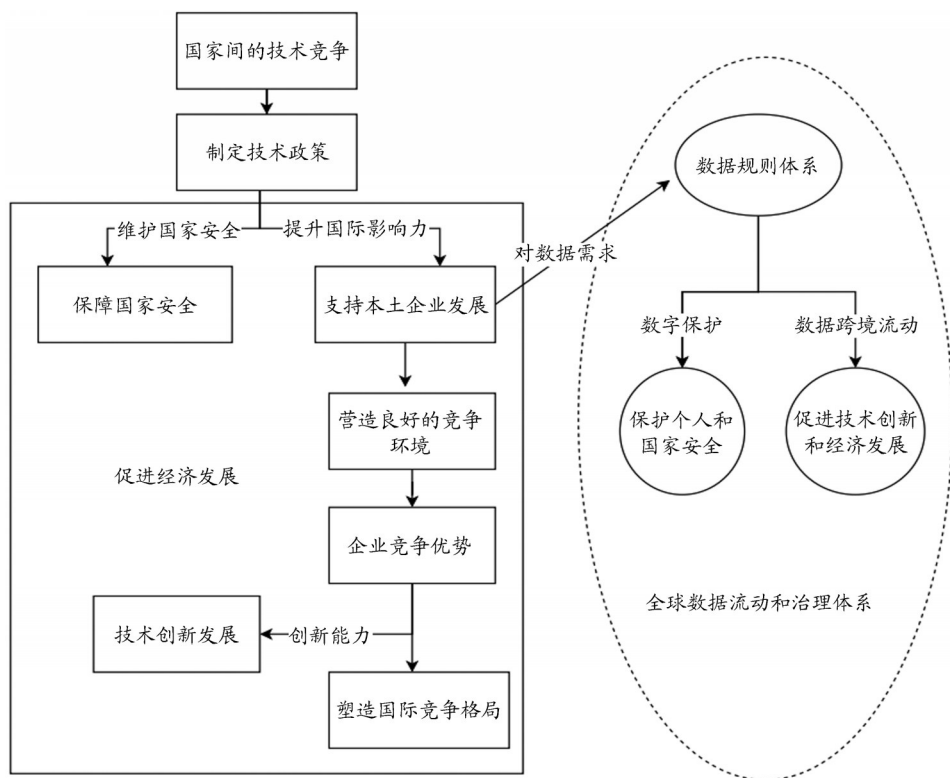


图1 国家技术竞争—企业博弈—数据规则的相互影响

从国际关系视角看,以TikTok为代表的跨国数字平台具备显著的“软实力”属性。它们不仅是技术中立的服务提供者,更是价值观、商业模式与治理理念的传播者。其数据跨境流动的规模与方式,直接关系到人工智能等前沿技术的训练质量与迭代效率,进而影响国家在全球技术竞争中的地位。因此,各国在制定数据政策时,往往需要在保障数据主权与提升技术竞争力之间作出权衡。企

② 指企业作为不同国家市场、技术和监管环境之间的桥梁。

业则在此过程中扮演中介角色,通过其全球业务网络促进技术知识、资本与人才的跨境配置,增强了国际技术生态的相互依赖关系^[41]。这种互依性在提升效率与创新潜力的同时,也带来了新的治理挑战,促使国家与企业共同探索合作性规制路径。

在政治经济学层面,跨国数字平台已成为全球技术资本主义运作的关键节点。可以观察到,跨国数字平台企业在技术竞争中扮演的前沿阵地角色,体现了其对全球技术资本主义的贡献^[42]。这些企业利用其庞大的资本和资源优势,不断推进技术研发和创新,引领全球技术进步的方向。例如,TikTok 不仅改变了内容分发逻辑,也催生了新型数字劳动与创作者经济,重构了部分社会群体的经济参与方式。此类平台在扩展过程中所形成的技术标准与用户协议,往往具有事实上的规则效力,能够对区域乃至全球的数字治理架构产生牵引作用。因此,它们不仅是技术竞争的前沿主体,也在事实上参与塑造全球数字时代的制度环境。

最重要的是,跨国企业在规则形成过程中发挥了隐性治理功能。它们通过其跨国业务活动和数据治理实践,对国际数据流动和网络安全等关键问题提出了自身的解决方案和标准,影响了全球技术规则的形成和演进。在此基础上,中国的数据治理策略正从防御性合规转向制度型开放,通过区域协定、标准合同与负面清单机制,逐步构建兼顾安全与开放的对外路径^[43]。在这个过程中,企业的政策倡议和技术标准不仅反映了其商业利益和战略目标,也体现了其对于全球技术治理和国际合作模式的塑造力量。因此,跨国数字平台企业的崛起,挑战和重新定义了国家与国家之间、企业与国家之间的权力关系和合作模式。

中国也有意塑造这样一种与企业密切配合的创新复合体^[44]。通过支持本土科技企业拓展国际市场、参与标准制定,中国试图构建一种以企业为前沿、以国家为支撑的创新复合体,以增强其在全球数字秩序中的话语权。这种模式强调技术自主与规则输出,意图在开放与安全之间建立动态平衡,进而实现技术能力与制度影响力的双重提升。然而,该路径同样面临外部环境不确定性与内部治理挑战的双重制约,其成效在很大程度上取决于企业能否在全球合规与技术创新之间找到可持续的发展策略。未来全球数据秩序的演变,不仅取决于主权国家的制度设计,更在于企业如何在多重压力下寻求创新与合规的最优路径,以及国家能否在开放与管控之间建立具有韧性的平衡机制。这种动态调整的治理实践,正是理解当前全球技术竞争与数据政策走向的关键所在。

(二)发展模式竞争:对全球数据治理有利地位的争夺

中美在数据跨境流动规则领域的政策调整,不仅反映了技术竞争背景下的制度分歧,更凸显了双方围绕全球数据治理主导权所展开的发展模式竞争。这一竞争的核心在于两国试图通过不同的规则体系与联盟策略,塑造有利于自身数字经济发展的国际环境,其实际政策演变与深层战略动机体现了从理念宣示到操作实践的复杂转化过程。

美国作为数字技术的先行者和全球数据流动的主要受益者,长期以来倡导数据自由流动原则,并将其视为维持数字经济领导地位的关键因素。然而,随着中国科技企业的崛起与地缘政治格局的变化,美国在实际政策层面逐步转向一种更具选择性与战略管控的数据治理模式。这一转变并非偶然,而是基于其对技术主权与国家安全威胁的系统性评估。例如,《澄清境外数据合法使用法案》(CLOUD Act)在扩展美国执法机构调取境外数据权限的同时,为其他国家获取美国境内数据设置了严格审查程序,形成事实上的数据流动不对称结构。此类立法不仅强化了美国对全球数据的实际控制能力,也反映出其试图通过国内法外溢效应影响国际规则制定的战略意图。

进一步观察可见,美国近年来通过一系列双边与区域协定构建数据治理的“联盟网络”,如《美

墨加协定》《美日数字贸易协定》等,均嵌入了符合美国利益的数据流动条款。这些条款在推动缔约方之间数据自由流动的同时,亦隐含着将中国等“战略竞争者”排除在外的制度设计。2023年10月,美国在WTO电子商务谈判中撤回其2019年提出的禁止数据本地化要求提案,标志着其在跨境数据政策上的明显转向。此后,拜登政府于2024年2月发布行政命令,限制将美国人的敏感个人数据向包括中国在内的“受关注国家”传输,进一步在法律与实践层面强化了数据本地化偏好。这一系列政策调整表明,美国正在放弃以往所倡导的全球数据自由流动原则,转而采取以“小院高墙”为特征的策略,在关键数据领域构筑排他性治理壁垒,以维护其在人工智能等前沿技术领域的竞争优势。

值得注意的是,美国政策转变的背后存在多重动因。其一,中国科技企业如TikTok、华为等在美国业务拓展引发了对数据访问权限与技术依赖的安全焦虑;其二,人工智能等技术的发展强化了数据作为战略资源的属性,促使美国将数据控制视为维持全球霸权的核心要素;其三,民主党和共和党在对华技术竞争上形成的共识加速了立法与行政措施的出台,使数据政策日益安全化与政治化。这些因素共同作用,使美国的数据跨境流动规则从倡导市场开放的工具,转变为服务国家战略竞争的政策手段。

相较之下,中国在数据跨境治理方面采取了一种更具多层次与渐进式特征的实践路径。在立法层面,中国通过《网络安全法》《数据安全法》与《个人信息保护法》初步建立了以安全评估为核心的数据出境监管框架。该体系在强调数据主权与国家安全的同时,亦在部分领域尝试推动有条件的数据流动。例如,《数据安全法》明确提出“国家保障数据依法有序自由流动”,并在部分自贸试验区开展数据跨境流动便利化试点,显示出在管控与开放之间寻求平衡的政策意图。尽管中国在国际场合多次倡导“多元共治”的全球数据治理模式,并推出《全球数据安全倡议》反对数据霸权主义,其国内监管实践仍以安全可控作为数据跨境流动的基本前提。在国际合作层面,中国正通过多边与双边渠道积极参与规则构建。加入《区域全面经济伙伴关系协定》并在数据跨境条款上作出一定承诺,体现了其对国际高标准经贸规则的适应性调整。同时,尽管中国与德国、新加坡、欧盟等建立的跨境数据流动合作机制目前仍处于对话与信心建立阶段,但已显示出中国试图在互惠基础上拓展国际数据合作空间的努力。这些实践既是中国对外部监管环境变化的回应,也反映了其通过制度型开放提升国际规则话语权的长期目标。

从发展模式竞争的角度看,中美在数据治理领域的差异不仅体现在具体规则上,更反映在双方构建国际秩序的逻辑与路径上。美国试图通过法律输出与联盟体系巩固其制度性权力,维持其在全球数字治理中的结构性优势;中国则倾向于在尊重国家主权与多边框架的基础上推动规则演进,并通过国内改革与对外合作逐步扩大影响力。而无论是美国的“联盟化”治理,还是中国的“主权化”监管,均试图在保障安全与促进发展之间找到最优路径。

(三) 话语权力竞争:数据跨境流动规则变动的深层追求

在上述发展模式竞争的格局之下,不可避免地触及中美两国在更深层次上的话语权竞争,因此,数据跨境流动规则的变动背后体现出一场同时关乎技术、规则与理念的深刻较量。这一竞争围绕数据治理的价值基础、规则解释权与国际制度设计展开,其实际表现与历史脉络揭示了规则变动背后的深层动力与结构性矛盾。

美国在数据跨境流动领域的话语构建,始终与其数字霸权的维护密切相关。从历史维度看,美国所倡导的“数据自由流动”原则,可被视为20世纪“信息自由流动”理念在数字时代的延续。这一

理念在冷战后期逐渐成为国际传播秩序的主导叙事,并伴随美国互联网产业的全球化而获得进一步强化。然而,在实践中,该原则长期服务于美国科技企业的市场拓展与国家情报收集需求,形成一种形式上平等但实质上不对称的流动结构。2013年斯诺登事件的曝光,显著动摇了国际社会对美国数据治理模式的信任,促使多国重新审视数据主权与国家安全之间的关系。

作为回应,美国近年来对其数据治理话语进行了策略性调整。尽管继续在官方表述中强调“开放”与“自由”,其政策实践却日益导向“可信数据流动”“基于价值观的联盟”等更具排他性的框架。例如,通过《美日数字贸易协定》《美墨加协定》等区域性安排,美国在推动缔约方之间数据自由流动的同时,刻意设置高标准条款,将不符合其监管理念的国家排除在体系之外。这种“有选择的自由化”并非孤立现象,而是与美国在印太地区推动的“数字互联”倡议、“清洁网络”计划等协同推进,构成一套以安全与价值观为标签的话语体系,旨在巩固以其为核心的数字治理圈层。

值得注意的是,美国在规则输出过程中,高度重视话语合法性的构建。其频繁援引“民主”“透明度”“人权保护”等规范性概念,为数据政策提供道德辩护,并将技术标准与监管框架包装成所谓“普世性”原则。这种话语策略不仅服务于短期的外交目标,更试图影响长期国际规范的形成,使美国模式成为全球数据治理的默认选项。然而,正如《澄清境外数据合法使用法案》等立法所显示的,美国在扩大自身数据获取权限的同时,却对其他国家采取限制性措施,这种双重标准削弱了其话语的道德说服力,暴露出权力政治的本质。

相较之下,中国将数据治理的自由理念锚定于整体有序与主权平等的辩证统一之中。中国倡导的数据流动自由,始终以维护各国数据主权为前提,以构建公平包容的全球数据治理体系为目标,中国致力于在全球数字贸易规则的建立中寻求对于建设数字空间命运共同体的推动,而相关数据跨境流动规则正在逐渐以开放平等的姿态形成体系。这一体系强调各国依据自身国情选择数据治理模式的权利,反对将数据流动问题简单归结为“自由”与“控制”的二元对立。对于此,2024年3月公布的《促进和规范数据跨境流动规定》的第一条就首先明确,该《规定》致力于促进数据依法有序自由流动。其中,同时对有序与自由的强调,体现着中国特色的数据治理理念。如上所述,中国积极参与全球数字贸易规则的制定与谈判,倡导多边主义,支持开放型世界经济,努力为各国在数字领域的发展创造公平、透明、非歧视的环境。通过参与世界贸易组织(WTO)、二十国集团(G20)、亚太经合组织(APEC)等多边机制,中国不断提出建设性意见,推动全球数字贸易规则的完善,以反映各国特别是发展中国家的关切和利益。中国认识到,数据作为新时代的基础性战略资源和关键生产要素,其跨境流动对于促进全球经济增长、加强国际合作具有重要意义。因此,也正加快构建一套开放、平等、安全、有序的数据跨境流动规则体系,旨在保障数据安全的同时,促进数据的高效、合法流动。反对任何国家以“自由”之名行技术霸权之实。这种自由不是少数国家的特权,而是各国依据自身国情自主选择治理模式、平等参与规则制定的权利,其核心是通过系统性制度设计,实现数据要素安全流动与全球数字经济协同发展的有机平衡。这种理念分歧的深层根源,在发展观的思想史脉络中清晰可辨。西方发展理论本质上植根于“方法论的个人主义”,将发展视为少数国家对“落后地区”的单向救济,其“自由流动”理念实质是资本扩张逻辑的延伸,通过“中心—边缘”结构固化全球不平等。与之相对,中国倡导的“整体共生”理念,以“赋能式发展”为内核,强调国家与社会、安全与开放的辩证统一,既尊重各国自主选择治理模式的权利,又通过多边合作实现数据要素的全球普惠——这种“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的逻辑,不仅是中国社会主义现代化实践的经验总结,更呼应了广大“全球南方”国家对公平国际秩序的诉求^[45]。由此

观之,中美数据治理的话语竞争,本质是两种发展观在数字时代的集中投射:一方追求技术霸权下的“单极秩序”,另一方倡导主权平等基础上的“多元共治”。这一竞争格局的演变,将深刻影响全球数据治理从“碎片化”到“体系化”的未来走向。

从历史比较的视角看,当前中美在数据治理领域的话语竞争,与20世纪70、80年代关于“世界信息与传播新秩序”的争论存在结构性相似。在20世纪70年代,人们普遍认为国际信息流动严重不平衡,这种不平衡阻碍了第三世界国家获取信息以及传递信息和与外界交流的能力。两者均涉及国际规则主导权、资源分配公平性与文化多样性等核心议题,也都反映了崛起国与守成国在规则解释权上的较量。然而,当前辩论的技术背景与权力结构已发生深刻变化:数据不仅是信息载体更是生产要素,治理主体也从主权国家扩展到平台企业,全球南方国家在规则制定中的话语权显著提升。这些变化使当前的数据治理争论更具复杂性与多维性。

在这场话语权竞争中,理念分歧的实质是发展道路与世界秩序观的对立。美国模式倾向于通过技术优势与制度输出维持结构性权力,其话语体系内置了等级化与排他性假设;中国则强调多边框架与差异化路径,其话语更注重代表性与包容性。两种叙事的竞争,不仅关系到具体规则的制定,更将影响数字时代国际秩序的演变方向。未来,全球数据治理的话语格局将持续呈现碎片化与竞争性特征。中美之间的理念交锋将深入影响各国政策选择与国际标准制定,而发展中国家则将在两者之间根据自身利益进行策略性靠拢或创新性超越。

五、结论与展望

在人工智能时代,数据跨境流动规则作为数字经济时代全球治理的重要议题,其演变不仅反映了技术发展的趋势,更深层次地体现了大国间以AI为核心的技术权力竞争的博弈。数据成为人工智能训练和优化的核心要素,数据跨境流动规则也直接关系到各国在人工智能竞争中的战略地位。本文从技术政治学视角出发,比较分析了中美两国数据跨境流动规则的动态调整及其背后的底层逻辑,发现两国在政策取向上的显著变化:中国从以安全优先为核心的治理模式逐渐转向安全与开放并重的开放化设计,以满足AI企业对全球数据的迫切需求;美国则从传统的数据自由流动主张转向更具保护主义色彩的保守化策略,以保护其在生成式AI等领域的技术优势。这些变化并非简单的政策调整,而是AI技术进步、企业需求与国际竞争格局共同作用的结果,同时也加剧了全球数据治理的碎片化趋势,对AI驱动下的技术发展和国际合作提出新挑战。

具体而言,本文揭示了中美数据跨境流动规则变动的三大驱动力。首先,在技术能力竞争层面,以跨国企业为主体的技术博弈成为规则调整的关键变量。中国的科技企业(如TikTok、华为)通过全球化扩张推动了数据开放的需求,而美国则通过对外国企业的限制(如TikTok禁令)强化数据本地化,实质是以“半球化”逻辑构建数据流动壁垒,体现了两国的技术实力对比及其对全球价值链影响的差异。其次,在发展模式竞争层面,中美均试图通过规则制定争夺全球数据治理的领导权。美国依托双边协定和单边政策巩固其数字霸权,其数据本地化策略背后隐含着“半球化”治理导向;中国则通过多边主义和区域合作(如中德数据跨境流动备忘录)寻求规则制定中的平等地位,坚持数据主权与安全并重的多元化治理路径。最后,在话语权力竞争层面,两国数据治理理念的分歧进一步凸显。美国强调市场自由与技术中立,这种“自由”本质上是资本逻辑主导下的“强者优先”,以单边主义维护自身优势,将数据流动异化为巩固数字霸权的工具,试图塑造以西方价值观为核心的全球标准,其“半球化”数据策略实质是将技术规则与意识形态深度绑定;中国则倡导数据主权与安

全并重,推动开放平等的数字共同体理念,主张构建兼顾各国利益的数据治理多元体系。中国所秉持的“自由”,是社会主义核心价值观引领下的“多元共治”,以多边主义推动共同发展,将数据治理视为实现全球共治共享的纽带。从本质看,两种理念的碰撞不仅是技术权力的博弈,更是不同社会制度对全球治理本质认知的深刻分歧,而中国倡导的数字共同体理念,正是构建数字空间命运共同体的核心理念支撑。这些竞争不仅重塑了双方的政策框架,也对全球数据治理格局产生了深远影响。

从理论意义上看,本文超越了传统的“市场—安全”分析范式,提出了技术权力竞争作为理解数据跨境流动规则变动的框架。这一框架强调跨国企业在技术创新与规则塑造中的中介作用,以及技术发展如何通过实力、秩序和价值观三个维度重构国际关系格局。从现实意义上看,中美政策调整的对比揭示了全球数据治理碎片化的趋势。中国的开放化尝试为发展中国家参与数字经济提供了新路径,而美国的保守化策略则可能加剧大国间的数字壁垒和技术冲突。这种碎片化既是技术竞争的结果,也为未来的国际合作带来了新的挑战。

置于技术权力博弈的宏观图景中,数据跨境流动治理的走向将在很大程度上取决于大国间的战略竞合与制度协调。中国的《全球数据跨境流动合作倡议》和美国的《欧美数据隐私框架》等最新动向表明,美国推动跨大西洋自由流动机制的同时,在跨太平洋层面对中国构筑数据壁垒,形成“选择性开放、地缘化治理”的新格局,而中国则逐步从传统的安全优先模式转向安全与开放并重的策略,在保障数据安全的基础上推动数据跨境自由流动。可以预见,未来的全球数据治理中,由中美政策分化导致的多边合作与双边协议并存的“双轨制”将更加凸显。由于各国依据各自利益设定的数据管制边界,企业需要适配不同的规则变化,治理碎片化成为常态。展望未来,人工智能将继续重塑全球数据跨境流动治理的格局。数据作为AI竞争的命脉,其跨境流动规则的制定将会影响各国在全球AI价值链中的地位。中美两国在AI治理理念上的分歧,将进一步推动全球数据治理朝多极化方向发展。要实现数据安全有序自由流动的愿景,各国需在尊重数据主权的基础上,加强技术标准的协调与互信建设,探索AI驱动的数据治理新模式和差异化共存路径,以平衡技术竞争与合作,推动全球数据治理从碎片化走向更加包容与高效的体系化格局,促进全球数字经济的可持续发展。

参考文献:

- [1] 联合国贸易和发展会议(UNCTAD). Digital Economy Report 2021 [R/OL]. (2021-09-29) [2025-10-26]. https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.
- [2] 张龙鹏,唐芳,孔文豪. 数据跨境流动地方治理路径:框架、实践与方向:基于“技术-制度-组织”的分析[J]. 电子政务,2026(1): 30-43.
- [3] 崔星璐,姚长青. 欧美数据跨境流动规则的演变与对我国数据跨境监管规则的启示[J]. 科技管理研究,2025(19): 60-67.
- [4] 王永进,王文斌,谢芳. 跨境数据流动壁垒对中国的影响及反制战略[J]. 金融研究,2025(9):77-95.
- [5] 金晶. 欧盟的规则,全球的标准? 数据跨境流动监管的“逐顶竞争”[J]. 中外法学,2023(1):46-65.
- [6] 洪延青. 推进“一带一路”数据跨境流动的中国方案:以美欧范式为背景的展开[J]. 中国法律评论,2021(2):30-42.
- [7] 美贸易代表:科技巨头数据收集,须有新限制[EB/OL]. (2024-02-01) [2025-10-26]. <https://www.zaobao.com/realtime/world/story20240201-1465654>.
- [8] Biden Issues Executive Order to Protect Americans' Sensitive Personal [EB/OL]. (2024-02-28) [2025-10-26]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/02/28/fact-sheet-president-biden-issues-sweeping->

- executive-order-to-protect-americans-sensitive-personal-data/.
- [9] 促进和规范数据跨境流动规定[EB/OL]. (2024-03-22)[2025-10-26]. https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm.
- [10] Goldsmith J L, Wu T. Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World[M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [11] 洪延青.“法律战”旋涡中的执法跨境调取数据:以美国、欧盟和中国为例[J]. 环球法律评论,2021(1):38-51.
- [12] 天津自贸试验区管委会,天津市商务局. 中国(天津)自由贸易试验区数据出境管理清单(负面清单)(2024年版)[EB/OL]. (2024-05-09)[2025-10-26]. https://shangwuju.tj.gov.cn/tjsswjzz/zwgk/zcfg_48995/swjwj/202405/t20240509_6620796.html.
- [13] 北京市政务服务和数据管理局. 本市发布自贸区数据出境负面清单[EB/OL]. (2024-09-02)[2025-10-26]. https://zwfwj.beijing.gov.cn/zwgk/gzdt/202409/t20240902_3787210.html.
- [14] 北京市人民政府. 北京市互联网信息办公室等三部门关于印发《北京市数据跨境流动便利化服务管理若干措施》的通知[EB/OL]. (2024-08-30)[2025-10-26]. https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202409/t20240902_3787659.html.
- [15] 许可. 自由与安全:数据跨境流动的中国方案[J]. 环球法律评论,2021(1):22-37.
- [16] 刘典. 数据治理的“不可能三角”[J]. 文化纵横,2022(2):74-83.
- [17] Segal A. The Hacked World Order: How Nations Fight, Trade, Maneuver, and Manipulate in the Digital Age[M]. 2nd ed. New York: Public Affairs, 2017.
- [18] 顾学明,刘一鸣. 技术权力视角下美国对华技术竞争及中国应对[J]. 国际贸易,2022(10):3-10,26.
- [19] 丁晓东. 数据跨境流动的法理反思与制度重构:兼评《数据出境安全评估办法》[J]. 行政法学研究,2023(1):62-77.
- [20] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 夏铸九,等译. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [21] Svantesson D J B. Extraterritoriality in Data Privacy Law[M]. Copenhagen: Ex Tuto Publishing, 2013.
- [22] 劳伦斯·莱斯格. 代码2.0:网络空间中的法律[M]. 李旭,沈伟伟,译. 北京:清华大学出版社,2009.
- [23] 蔡翠红. 大变局时代的技术霸权与“超级权力”悖论[J]. 人民论坛·学术前沿,2019(14):17-31.
- [24] 刘典. 全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对:基于跨境数据流动规制的视角[J]. 学术论坛,2021(1):95-104.
- [25] 叶传星,闫文光. 论中国数据跨境制度的现状、问题与纾困路径[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2024(1):57-71.
- [26] 习近平:推进全球互联网治理体系变革应坚持四原则[EB/OL]. (2015-12-16)[2025-10-15]. <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJSmsB>.
- [27] 国家数据局.《全国数据资源调查报告(2024年)》正式发布[EB/OL]. (2025-04-29)[2025-05-07]. https://www.nda.gov.cn/sjj/ywpd/sjzy/0429/20250429190723758925417_pc.html.
- [28] 国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知[EB/OL]. (2017-07-20)[2025-01-13]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm.
- [29] 王永战,田先进. 用好“人工智能+”赋能产业升级[N]. 人民日报,2024-03-07(5).
- [30] Manyika J, Lund S, Chui, M, et al. Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation[EB/OL]. (2024-07-16)[2025-01-13]. <https://www.mckinsey.com/global-themes/future-of-organizations-and-work/what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages>.
- [31] 孟令浩. 全球数字治理规则的发展趋向及中国方案[J]. 学习与实践,2023(3):33-41.
- [32] 刘典. 新型举国体制与新质生产力发展:中国模式和机制创新[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2025(1):59-70.
- [33] 马莉莉,马梦涓,余紫菱. 数字贸易创新发展赋能新质生产力:内在逻辑、现实困境及实践路径[J]. 西安财经大学学报,2025(2):3-15.
- [34] 刘典. 数字人民币:数字经济的生态重构与全球竞争[J]. 文化纵横,2021(1):40-48.
- [35] 蒋诗,任妍,文春玲. 数据要素市场化对中国企业全球价值链分工的影响[J]. 技术经济与管理研究,2024(5):135-140.
- [36] 刘典. 论加快形成新质生产力需要统筹的三组重要关系[J]. 技术经济与管理研究,2024(1):1-7.

- [37] 毛维准,刘一燊. 数据民族主义:驱动逻辑与政策影响[J]. 国际展望,2020(3):20-42,154.
- [38] 唐新华. 技术政治时代的权力与战略[J]. 国际政治科学,2021(2):59-89.
- [39] 刘典. 中国互联网30年:全球格局变迁下的风险挑战、战略转型与未来前瞻[J]. 数据与计算发展前沿(中英文),2024(2):39-45.
- [40] 刘典. 元宇宙新生态:全球竞争、规则重构与大国博弈[J]. 经济与社会发展,2023(5):1-11.
- [41] 刘典. 新质生产力:中国经济发展新动能[M]. 北京:中国财政经济出版社,2024:1-3.
- [42] 刘典. 科技巨头重塑地缘格局:审视俄乌冲突中的数字权力竞争[J]. 东方学刊,2022(2):30-38.
- [43] 熊鸿儒,田杰棠. 突出重围:数据跨境流动规则的“中国方案”[J]. 人民论坛·学术前沿,2021(17):54-62.
- [44] 刘典. 新质生产力视域下“创新复合体”的建构逻辑[J]. 理论探索,2024(4):107-113.
- [45] 殷之光,李煜华. 为了谁的发展:一个思想史的视角[J]. 国际经济合作,2025(5):1-13,113.

Hemispheric turn of cross-border data rules in the AI era and the China-U. S. contest for technological power

Liu Dian¹, Liu Yiyang²

(1. China Institute, Fudan University, Shanghai 200433, P. R. China; 2. Academy for Advanced Interdisciplinary Studies, Peking University, Beijing 100871, P. R. China)

Abstract: There are significant differences between China and the United States in both the evolution and characteristics of their cross-border data flow policies. Security first and market-led reflect two traditional models of cross-border data flow rules in China and the United States, yet in an era of AI-driven great-power rivalry, these regulatory systems increasingly diverge from their original patterns. The transformation of the global governance landscape for cross-border data flows is underpinned by three fundamental dimensions of major-power competition: technological capabilities, development models, and discursive power. In particular, a comparative analysis of the evolution of China-U. S. cross-border data flow rules shows that these phenomena and their underlying logics simultaneously embody a shift in the two countries' strategic positions within global value chains, especially in their contest for dominance over AI technologies. These changes exert a profound impact on domestic technological and economic development, while laying a new foundation for the future trajectory of global data governance. Whoever succeeds in designing cross-border data flow rules that are conducive to AI development will gain the upper hand in global AI competition. China's trend toward greater openness is driven by the demands of corporate globalization and technological autonomy, especially the growing need for data to support AI innovation; the United States' increasingly conservative stance is shaped by technological ethics and international competition, particularly its strategic adjustments in the field of generative AI. Together, these dynamics are pushing the global data governance order toward a more multipolar configuration.

Key words: cross-border data flows; artificial intelligence; technological power; global value chains; data governance; data openness

(责任编辑 周沫)