

橫琴深合區個人信息跨境規制研究

陳德鋒*

摘要 隨著《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的實施，橫琴粵澳深度合作區的建設進入“一國兩制”下規則銜接和機制對接的新階段。粵澳深度合作須在粵澳共商共建共管共享的新體制下有創新思考和執行，合作區趨同澳門的宜居宜業生活環境和營商環境的優化，離不開規則銜接和法律適用的協調。法律實踐在琴澳一體化的發展佈局中充滿挑戰。深合區個人信息的跨境處理，必須有求同存異思維。為此，橫琴深合區個人信息跨境傳輸規則銜接，需在目標一致的前提下，在信息保護和利用的功能上循序漸進，設立治理框架，推動規則銜接模式。在構建機制及對策建議上，可借鑒域外立法及其經驗，確保個人信息跨境傳輸中權益保障、適度監管和共同發展。

關鍵詞 粵澳深度合作區 個人信息保護 跨境傳輸 規則銜接

一、引言

根據《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱“橫琴方案”），合作區趨同澳門的宜居宜業生活環境和營商環境的優化，需要規則銜接上具體的創新對策。橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“橫琴深合區”）是《粵港澳大灣區發展規劃綱要》實施的重點舉措，有利於推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局。橫琴深合區及一體化現代治理需要法律及制度保障，充分發揮“一國兩制”的制度優勢，在遵循中國憲法和澳門特別行政區基本法的前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門及接軌國際的制度體系。橫琴方案確定粵澳共商共建共管共享的新機制，立足合作區分線管理的特殊監管體制，從立法執法司法及法律服務等多方面為橫琴深合區建設提供法治基礎。

* 陳德鋒：澳門青年法學會研究部部長，澳門大學法學院博士研究生。

自2017年國家部署建設粵港澳大灣區以來，粵港澳三地在經貿等多方面的合作不斷深化。^[1] 隨著數字經濟發展，如同資本、勞動力等生產要素，個人信息具有重要的經濟和社會價值。個人信息能夠單獨或通過與其他信息結合識別個人身份，可影響人身和財產安全。個人信息也表述為個人資料。^[2] 粵澳商事交易及電子商務的發展，促進了跨境信息的收集和處理。個人信息的保護水平直接影響兩地經濟的跨境互動，這決定了個人信息跨境傳輸規制的必要性，跨境規制的核心是避免違法處理或濫用信息。^[3] 個人信息跨境傳輸，涉及適法轉變、監管權限的法域界限和維權途徑的域外實現。與個人信息本地化理論背後所支撐的主權主張不同，橫琴深合區是在一國主權之下因特定地域邊境而形成的特殊法制差異。^[4]

在國家數據跨境傳輸安全管理制度框架下，需要研究開展數據跨境傳輸安全管理試點，探索形成既能便利個人信息流動又能保障安全的機制。根據立法及其實踐，個人信息跨境規制之目的在於確保域外保護。個人信息保護法律制度包含各自法律淵源、程式設計、制度配置和執法機制，如何調和個人信息跨境自由流通與保護問題，具有實踐意義。^[5] 橫琴深合區粵澳兩個法域的個人信息法律制度的目標一致性和各自保護及監管的匹配度，是規則銜接的基礎。

二、個人信息跨境傳輸規則的現狀

粵澳兩地個人信息法制各自獨立，橫琴深合區規則銜接首先需要梳理各自的特征，然後比較各自的規則及機制，分析規則銜接的理論實踐基礎，繼而才能落實規則銜接的具體解決方案。根據粵澳個人信息立法現狀，基本法律制度差異包括個人信息保護規則和程式規範的細則不同。個人信息保護法制內容包括調整範圍、義務主體和執行機制。澳門現行適用第8/2005號法律《個人資料保護法》（以下簡稱“個資法”），並有其專門的實施監管機構，即個人資料保護辦公室（以下簡稱“個資辦”）。而《中華人民共和國個人信息保護法》（以下簡稱“個信

[1] 詹鵬璋、馮澤華：“粵港澳大灣區區際海關法律合作研究”，《行政》第33卷第2期（總第128期），2020年6月。

[2] 澳門的正式語文為中文和葡文，“個人資料”的葡文術語為“dados pessoais”。《中華人民共和國個人信息保護法》第4條規定：“個人信息是以電子或者其他方式記錄的與已識別或者可識別的自然人有關的各種信息，不包括匿名化處理後的信息。個人信息的處理包括個人信息的收集、存儲、使用、加工、傳輸、提供、公開、刪除等。”個人信息與數據在法律意義上的概念區分不明顯，有學者認為是內容與形式的關係，數據是信息的物化載體。詳見陳吉棟：《個人信息的侵權救濟》，《交大法學》，2019年第4期。但也有學者認為信息和數據概念的區分具有獨立法律意義和問題定性功能，主要集中在利益訴求和救濟措施進行論述。參見梅夏英：“信息和數據概念區分的法律意義”，《比較法研究》2020年第6期。及董盼盼：“大數據時代個人信息保護研究綜述”，《圖書情報工作》第63卷第15期2019年8月。針對外國的立法實踐經驗，“data”一詞可翻譯為信息、資料、數據、信息等，目前翻譯的共識是“data”為數據，“information”為信息；以及李建新：“中國內地與臺港澳行政公開與個人信息保護制度研究”，《“一國兩制”研究》，2012年底3期總第13期。

[3] 周漢華：“個人信息保護的法律定位”，《民商研究》2020年第3期。

[4] 吳玄：“數據主權視野下個人信息跨境規則的建構”，《清華法學》，2021年第3期，第74-91頁。

[5] 張繼紅：“個人數據跨境傳輸限制及其解決方案”，《東方法學》，2018年第6期。

法”）作為內地整體統一立法已於2021年11月1日起施行。僅就立法實踐而言兩地相差十餘年，橫琴深合區個人信息跨境傳輸規則銜接，一方面要有兩地規則及效力的趨同性及一致性基礎，另一方面需要解決個人信息保護執法和其他現實困難。

（一）橫琴深合區跨境傳輸的界定

根據橫琴方案，合作區實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域，總面積約106平方公里。其中，橫琴與澳門之間設為“一線”；橫琴與中國境內其他地區（以下簡稱“內地”）之間設為“二線”。合作區進行分區分類施策管理，具體是指澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區，由全國人大常委會授權澳門政府管理，適用澳門有關制度和規定，與其他區域物理圍網隔離；粵澳雙方共商共建共管共享區域採用電子圍網監管和目錄清單方式，對符合條件的市場主體，實施特殊政策。^[6]為此，合作區的規制視乎具體領域及範疇而區別對待，跨境的範圍界定為澳門線和內地線之間的合作區。除澳門大學已有明確法律適用的確定歸屬，橫琴深合區在兩線之間具有深度合作和協調規制的現實意義。

深合區內經濟一體化的動力是提高區域內的要素流動，達到資源的有效配置和利用。為此，需要在區域內形成共同的規則協調機制，制定共同的管理政策和制度規範。^[7]橫琴深合區貨物和人員的跨境流動已經有明確的雙線差別對待措施。貨物“一線”放開，對合作區與澳門之間經“一線”進出的貨物（過境合作區貨物除外）繼續實施備案管理，進一步簡化申報程式和要素。“二線”管住方面，從合作區經“二線”進入內地的免（保）稅貨物，按照進口貨物有關規定辦理海關手續，徵收關稅和進口環節稅。從內地經“二線”進入合作區的有關貨物視同出口，按現行稅收政策規定實行增值稅和消費稅退稅，涉及出口關稅應稅商品的徵收出口關稅，並根據需要辦理海關手續。人員進出“一線”在雙方協商一致且確保安全基礎上，積極推行合作查驗、一次放行通關模式，不斷提升通關便利化水準，嚴格實施衛生檢疫和出入境邊防檢查，對出入境人員攜帶的行李依法實施監管；“二線”對人員進出不作限制。

因此，橫琴深合區個人信息跨境傳輸需要兼顧澳門和內地各自統一的個人信息保護法。在規則銜接“求同存異”的思維下，界定各規則技術上的基本標準，協調各自規則下的權利義務及原則等基本問題，以及利益衡量下不同的程式和法律責任、規範的實效發揮。就規則而言，需要界定個人信息的含義及其屬性，判斷個人信息的內容規定是否明確，法律責任的規定是否兼具原則性和執行性，具體內容還涉及規制主體、信息主體和義務等方面。

（二）橫琴深合區個人信息跨境傳輸的現狀

1. 立法現狀及其機制的異同點

澳門和內地各自具有獨立的個人信息立法體系，跨境傳輸規則銜接問題需要從兩地立法的異同點出發，總結歸納兩個法域的共同基礎，並以此作為跨境傳輸規則構建的出發點。同時，分析兩地規則的差異屬性，研究原則性及非原則性的具體操作層面的規範差異，進而為跨境傳

[6] 參見中共中央國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm，2021年10月15日訪問。

[7] 張海冰：《歐洲一體化制度研究》，上海社會科學院出版社，2005年10月，第15、38頁。

輸規則銜接問題提出對策及解決方案。澳門個資法於2006年2月生效實施，內地立法實施是在2021年11月1日，兩地立法具有縱向時間的差距，同時橫向比較兩地的規則，皆有借鑒域外歐盟相關法的痕跡。雖然兩地規則有具體差異，但是基本原則和理念具有共通之處。兩地立法都曾借鑒歐盟立法^[8]，該基礎構成了兩地立法的理論成分，這對於理解兩地立法的具體規則具有指導意義。

兩地的立法目的基本一致，都為規範個人信息處理活動及其保護，保護個人信息權益及促進個人信息的合理利用。^[9]兩地個人信息處理的基本原則都涵蓋了遵循合法、正當、誠信、必要以及公開透明^[10]的原則，並且須具有明確、合理之目的。^[11]兩地個人信息規範都對個人信息自決權^[12]進行保護，在跨境傳輸上維持告知和同意的規制路徑，以保障個人信息權益。在立法權衡個人信息處理者、信息主體之間的權利義務，以及國家安全和公共利益時，也體現了不同程度的具體規則差異。個人信息跨境傳輸處理需要在一般處理規則的基礎上作出特別的規則，尤其是涉及監管措施的規定。規則銜接的實踐可能性基於粵澳規則目標的一致性和保護互補性，以及對粵澳個人信息法規則的精準詮釋。

2. 個人信息處理的具體規則

澳門個資法的實施較早，執法實踐較為充足，其特點包括立法體系相對完整^[13]，法規範包括澳門《基本法》、《民法典》^[14]和個資法。澳門《基本法》第30條及第32條就個人資料相關內容作出綱領性規定。澳門《民法典》第79條共三款內容確立了個人資料保護框架。個人信息處理具體規則適用“資料當事人明確同意及例外必要情況”的模式，資料當事人的同意是指任何自由、特定且在知悉的情況下作出的意思表示，該表示表明當事人接受對其個人資料的處理。而例外必要情況是指執行資料當事人作為合同一方的合同，或應當事人要求執行訂立合同或法律行為意思表示的預先措施；負責處理個人資料的實體須履行法定義務；為保障資料當事人的重大利益，而資料當事人在身體上或法律上無能力作出同意；負責處理個人資料的實體或被告知資料的第三人在執行一具公共利益的任務，或者在行使公共當局權力；為實現負責處理個人資料的實體或被告知資料的第三人的正當利益，只要資料當事人的利益或權利、自由和保

[8] 詳見澳門立法會第三常設委員會第3/II/2005號意見書，《規範基本權利的法律彙編之個人資料保護法》，澳門特別行政區立法會，澳門，2007年5月，第53頁及後續頁。

[9] 《中華人民共和國個人信息保護法》第1條規定，及澳門《個人資料保護法》第1條及第二章等後續條文。及王利明：“《個人信息保護法》的亮點与创新”，《重慶郵電大學學報（社會科學版）》，網路首發時間：2021-10-26。

[10] 范為：“大數據時代個人信息保護路徑的路徑重構”，《環球法律評論》，2016年第5期。

[11] 《中華人民共和國個人信息保護法》第5、6、7條等規定，及澳門《個人資料保護法》第2條及第二章等後續條文。澳門法在一般原則中強調尊重私人生活的隱私，規則向隱私保護傾斜。及程嘯：《論我國個人信息保護法的基本原則》，《國家檢察官學院學報》2021,29(05),3-20。

[12] 郭子詠：“個人信息跨境流動中的保護與監管——以總體國家安全觀為視角”，《上海法學研究》集刊2021年第1卷，第5-6頁。

[13] 陳星：“澳門個人資料保護法律制度研究”，《社會科學家》2014年4月第4期，總第204期。

[14] 澳門《民法典》第79條及第81條規定個人資料。

障不優於這些正當利益。^[15]

在內地，個人信息保護規範包括憲法、個信法和其他刑事及民事法規。 ^[16] 例如內地《民法典》第111條、第999條、第1034條至第1039條規定，《刑法》及相關司法解釋規定的“侵犯公民個人信息罪”，針對網路運營者規定個人信息保護的《網路安全法》。信息類型涉及健康信息、生物識別信息、金融帳戶、財產所有者的財產狀況、帳戶密碼等個人信息，範圍界定有助權利救濟。^[17] 內地個人信息處理具體規則與澳門規則大體一致，個人信息的處理遵循“個人同意及例外”模式：個人同意是指取得信息主體自願、明確允許處理其信息的意思表示，依據法律行政法規規定其形式涵蓋概括同意、單獨同意、書面同意。無需取得個人同意的例外情形包括訂立或履行合同所必需、履行法定職責或義務所必需、應對突發公共衛生事件或者緊急情況下為保護自然人的生命健康和財產安全所必需、為公共利益實施新聞報導、輿論監督等行為在合理的範圍內處理個人信息、依照規定在合理的範圍內處理已公開的個人信息和法律、行政法規規定的其他情形。^[18] 相對而言，在處理規則上關於例外情況的範圍，內地規則更具有周延性。

內地個信法趨同《通用數據保護條例》（GDPR）規則，以個人同意為處理個人信息的規則基礎。自2016年出台並於2018年5月實施的GDPR是最完整體現歐盟數據跨境流動的範式，^[19] 其以權利為中心，即跨境傳輸的核心是確保跨境傳輸的個人信息保護水平不會減損，換言之，個人信息的保護不受地域移轉影響，並以主體同意為立法內容。^[20] 歐盟個人信息跨境的合法基礎是以基本權利支撐個人信息跨境制度框架。GDPR強調多元主體合作治理理念，為個人信息處理者提供了多樣的選擇，促進個人信息傳輸。在個人信息跨境傳輸可能引起的國家安全風

[15] 澳門《個人資料保護法》第6條規定。

[16] 王秀哲：《信息社會個人隱私權的公法保護研究》，北京：中國民主法制出版社，2016年，第168-190頁。

[17] 周光權：“刑法視野中個人信息概念的相對理解”，《法治日報》，2021年9月1日，第9版。

[18] 《中華人民共和國個人信息保護法》第13條及後續條文規定。

[19] 洪延青：“推進“一帶一路”數據跨境流動的中國方案——以美歐範式為背景的展開”，《中國法律評論》，2021年第2期總第38期，第30-42頁。

[20] 立法內容除了數據主體同意之外，還可以按照以下四個步驟依次判定數據可否出境：1.判定個人數據輸入國（地區）是否被列入歐盟確定的充分性認定白名單；2.判斷個人數據處理者是否提供了適當協議，包括在公共機構或團體之間有法律約束力和執行力的檔、由歐盟委員會通過的標準數據保護條款、由監管機構通過並由歐盟委員會批准的數據傳輸方和接收方之間的特定標準數據保護協議、由代表不同種類的數據控制者和處理者的協會和其他機構制定的行為準則，由數據保護監管機構認可的證書等；3.判斷企業集團內部是否建立起有約束力的公司規則詳細規定企業集團內部數據傳輸、對內部與外部的約束力、數據保護原則的適用並且被監管機構批准；4.通過“必要性測試”與“偶然性判定”，並且滿足數據主體被明確告知不存在充足保護措施卻明確表示同意轉移，或者轉移對履行數據主體與控制者之間的合同目的是必要的，或者轉移對於履行控制者與數據主體或者第三方訂立的合同是必要的，或者轉移對於確立、行使或辯護法律性的主張是必要的，或者當數據主體無法表示同意，轉移為了保護數據主體或其他人關鍵利益是必要的條件，或者傳輸非重複且僅與少數數據主體相關，為實現數據控制者追求的令人信服的合法利益，且該利益不與數據主體的權利與自由相衝突且符合目的必要的條件。

險的防控方面，歐盟將個人隱私明確納入外商直接投資審查範圍。^[21]

此外，粵澳兩地在域外管轄界定原則上存在差異。內地以信息處理行為為原則，即只要被處理的信息涉及境內自然人就可以劃定為域外管轄範圍，而信息處理者在境內還是境外並非決定性因素，如此，適法範圍涵蓋了境外處理個人信息的情形，該規定與GDPR的相關規定相似度較高，被認為是中國版“長臂管轄”。在澳門則採取不同的域外管轄界定原則，可納入域外管轄範圍的個人資料包括兩種情形：信息處理主體在境內，以及信息處理主體能通過設在境內的伺服器或服務供應商執行處理行為，即信息處理主體在境外，通過設在境內的伺服器或服務供應商執行處理行為。為此，無論是處理個人信息的行為人在境內、被處理的信息涉及境內自然人，還是處理行為發生地涉及境內的物理地址，只要三者有其一指向境內，跨境的個人信息就可以劃入域外管轄的範圍。^[22]即將境外的特定資料處理行為納入法律適用範圍。境外信息控制者僅僅利用在澳門供貨商提供的設備從事資料處理行為，也受個資法約束。此外，比較澳門個資法第7條第1款規定的敏感資料，對此內地個信法第28條有不同的規定，將未滿14歲未成年人的個人信息納入敏感信息。

3.個人信息跨境傳輸的特別規定

個人信息的跨境傳輸涉及個人信息的安全及保護，不同法域的法政策及規則不同。例如美國跨國公司遍佈世界，客觀上要求信息自由流通，其監管模式包括行業自律和法律規制，基本原則是自由流通和法律限制。^[23]跨境規則包括原則（自由与安全^[24]）及依據、條件、要求及限制。

澳門個人信息跨境傳輸的具體規制包括一般原則和例外情況，為規範個人信息跨境轉移提供了基本法律依據。^[25]個資辦判斷接收轉移資料當地對個人資料的法律保護程度是否適當，需要考量和審議轉移的所有情況或其整體。^[26]截至目前個資辦並未有就個人資料具有適當保護的境外名單。在個人資料的跨境流動日趨普遍及重要的背景下，過分嚴格的限制會阻礙社會商業等活動正常開展。澳門個資法第20條規定例外情況下，即使當地法律體系不具備適當保護程度，仍可將個人資料轉移到境外，只要滿足法定情形，同時對個資辦作出通知或經個資辦審查許可。另外，若為維護公共安全、預防犯罪、刑事偵查和制止刑事違法行為以及保障公共衛生

[21] 李萬強、賀澂：“自貿試驗區推進個人信息跨境制度開放研究”，《國際貿易》，2021年第八期，第22頁。

[22] 葉湘：“阿里雲在大灣區的個人信息跨境合規：管轄權競合視角”，《中國流通經濟》，2021年7月，第35卷第7期，第108-109頁。

[23] 齊愛民主編：《個人資料保護法原理及其跨國流通法律問題研究》，武漢：武漢大學出版社，2004年，第206-230頁。

[24] 張凌寒：“個人信息跨境流動制度的三重維度”，《中國法律評論》，2021年第5期（總第41期），第38頁。

[25] 作為一般原則，澳門《個人資料保護法》第19條第1款規定對個人資料跨境轉移有兩個限制條件：（1）接收轉移資料當地的法律體系能確保適當的保護程度；（2）資料轉移行為須同時遵守澳門個資法規定。倘欠缺任一條件，原則上則禁止資料的跨境轉移。

[26] 澳門《個人資料保護法》第19條第2款。

所必須等特定目的，跨境轉移直接由專門法律、適用於澳門的國際法文書以及區際協議調整規範。^[27]

在內地，個人信息跨境傳輸具體規定了必要條件，即須取得個人的單獨同意和符合特定條件^[28]，後者是充分、擇一要件，例如通過國家網信部門組織的安全評估^[29]、取得規定的認證、或簽定國家網信部門制定的標準合同等。根據個信法第3條和第53條規定，個信法具有境外效力。境外機構倘向境內自然人提供產品或者服務，或者分析、評估境內自然人的行為等而處理境內自然人的個人信息，亦須遵守個信法的規定，及在境內設立專門機構或代表。個人信息跨境傳輸保護執行仍需要具體規則。^[30]例如《網路安全法》第42條和第37條規定，個人信息跨境流動需要經信息主體的同意以及規定對流動信息的安全評估，傾向於公益和國家數據安全的信息治理規則。內地個信法規定了主權國家對個人信息跨境活動的管理方式，即個人信息本地存儲與出境審查。保護性是一種防禦性的“長臂管轄”，目的是對出境後個人信息實施權利救濟。內地規定的限制條件要求國家機關、關鍵信息基礎設施運營者、處理個人信息需要達到國家網信部門規定數量的個人信息處理者掌握的個人信息原則上在境內存儲，確需向境外提供的，需經過安全評估。^[31]

4. 具體監管及其機構

澳門個人資料處理的具體監管形式包括通知和許可，旨在落實個人資料透明處理、敦促主動保護個人資料和協助個資辦有效履行職能。就依法通知申報個人資料的處理情況，個資法第21條第1款和第5款分別規定個人信息自動化處理和特定情形下敏感信息的非自動化處理，對此個資辦作出形式介入審查從而對資料處理予以備案。還有個資法第10條第5款第3項規定的特定情形免除信息提供義務。此外，信息控制者對上述個人資料處理的通知須採取書面形式，通知的時間和內容也受到法定的限制。個資法亦補充規定通知的法定豁免和許可豁免，亦規定了通知的簡化許可。^[32]但是對於風險較高的個人資料的處理必須有個資辦的事前介入，並對許可申請進行實質審查及做出批准與否的決定。^[33]

澳門個資辦是根據第83/2007號行政長官批示設立，在行政長官監督下獨立運作的個人資料保護專職機構。該機構行使澳門個資法所賦予的職權，兼具五大主要職能，^[34]作為澳門專責處理個人信息保護的許可權機構，對於個資法的有效實施和執行具有關鍵作用。具體而言，個

[27] 楊翱宇：“個人信息保護的特別機制研究——以澳門《個人資料保護法》為考察樣本”，《圖書館》2018年第3期。

[28] 《中華人民共和國個人信息保護法》第38條至40條規定。

[29] 《中華人民共和國個人信息保護法》第36條及第55條規定。

[30] 趙俊、向麗：“跨境電子商務建設視角下個人信息跨境流動的隱私權保護研究”，《浙江大學學報(人文社會科學版)》，2019年第2期。

[31] 《中華人民共和國個人信息保護法》第36、40條規定。

[32] 分別規定於澳門《個人資料保護法》第21條及第23條。

[33] 詳見於澳門《個人資料保護法》第5條第2款、第20條第1款第1項至第4項和第20條第2款。

[34] 即（1）監察協調，監察、協調對澳門個資法的遵守和執行；接受個人資料處理的通知，並作出登記；

資辦負責對域外個人信息法律法規展開研究，借鑒先進立法經驗，同時加強法治宣傳。此外，個資辦通過審批企業提交的許可、簽發意見書和指引的方式，確保落實個資法，而且個資辦有權限對各類主體處理資料的行為進行調查並作出相應處罰。該調查處罰權僅具行政性質，而非刑事處罰。2007年設立後，個資辦為落實個資法而陸續出臺不同指引，包括工作場所個人資料保護原則的指引、職業介紹所處理顧客個人資料的實務注意事項等，這些規範性指引為適法中遇到的具體問題提供了意見和建議，指引中亦結合相關實例與具體規範進行說明，有利於適法的明確性。

在內地，根據個信法第60條及第64條規定，國家網信部門負責統籌協調個人信息保護工作和相關監督管理工作，國務院有關部門亦在各自職責範圍內負責個人信息保護和監督管理工作，上述部門統稱為履行個人信息保護職責的部門。履行個人信息保護職責的部門在履行職責中，倘發現違法處理個人信息涉嫌犯罪，應當及時移送公安機關依法處理。與澳門的規定不同，內地並無向公共部門作個人信息處理的事先通知義務，而是與GDPR一樣羅列了控制者的系列責任。個信法第60條及第62條規定的職責部門中並無明確專責機構，只是指明了統籌協調工作的內容。為此，可建議在橫琴深合區設立專門獨立、權威的個人信息監管機構。

5. 責任與權利救濟規則

澳門個資法規定了民事侵權的損害賠償責任^[35]，履行義務的不作為或有瑕疵的履行、不履行相關規定義務等行政違法行為的行政責任，和五類刑事違法行為^[36]及其責任。相對於內地，澳門個資法在損害賠償範疇的規定更加明確。在立法技術和罪刑方面，澳門個資法更為集中的規定較為嚴格，例如未履行資料保護義務罪。因資料的不法處理或其他任何違反個人資料保護範疇法律規定的行為而受損害的人，均有權向負責處理資料的實體要求損失賠償。

內地個信法於法律責任一章內規定了侵害個人信息權行政責任、民事責任和刑事責任，全面保護自然人的個人信息權益，其中突出了民事責任尤其是侵權責任在個人信息權益中的重要地位。^[37]第40條強制要求關鍵信息基礎設施運營者和達到規定數量的個人信息處理者將數據本地化存儲，出境需要經過網信部門的出境安全評估。第66條規定違法的個人信息處理者，最高可被罰款人民幣五千萬元，或上一年度營業額的百分之五，並可被責令停業整頓、吊銷相關業務許可或營業執照等。但是在具體罰則方面如何界定情節嚴重及其認定標準，仍待實踐中完

審批許可申請和其他申請。(2) 訂定制度，訂定保密制度，監察該等制度的實施。(3) 處理投訴，接受、調查及處理有關個人資料保護方面的查詢、投訴或舉報，對違反澳門個資法的行政違法行為作出處罰。(4) 宣傳教育，向公眾宣傳澳門個資法，令市民提升保護私隱的意識。(5) 分析研究，對個人資料保護領域進行理論研究，不斷完善相關的制度和規定。

[35] 澳門《個人資料保護法》第14條。

[36] 即未履行資料保護的義務罪、不當查閱罪、個人資料的更改或毀壞罪、加重違令罪和違反保密義務罪。

[37] 楊立新：“個人信息處理者侵害個人信息權益的民事責任”，《國家檢察官學院學報》2021.29(05), 38-54。

善。截至個信法頒布之前，在法律責任的實行上內地趨於刑事化保護。^[38]內地個信法規定了信息處理需進行事先的影響評估，境外信息處理者需在內地設立專門機構或指定代表的義務，同時第57條規定在義務違反時，個人信息處理者負有向職責部門當局及信息所有人的通知義務。

三、個人信息跨境傳輸規則銜接的問題及原則

橫琴深合區個人信息的跨境保護涉及兩地不同的規則及監管，包括監管主體、原則標準及程式不同，兩地個人信息保護需要規則銜接。目前已有國家或地區通過尋求協商和合作來應對個人信息的跨境保護問題。^[39]規則銜接應遵循“求同存異”的基礎原則，具體操作上應以兩地立法所依據的共同原則、規則為基點，由共同主管機構或特定實體確認相同規則，協商規則差異及其實施，並提出具有操作性的建議或指引，並在跨境傳輸過程中出現的新問題及時作出研究並採取措施。

（一）規則銜接的問題

1. 個人信息保護法體系不同

橫琴深合區的創造性發展面臨制度差異，個人信息保護對維護兩地信息流通以及大灣區一體化建設具有意義重大。然而，粵澳分屬不同的法域，法律制度差異導致個人信息保護規則不互通，有關個人信息保護的規則範圍、措施程式和法律責任不同，這是橫琴深合區發展急迫待決的問題。就法律適用而言，橫琴深合區個人信息保護牽涉跨境處理。相對澳門個資法和個資辦而言，內地統一的個人信息保護法尚需實踐積累及其適法經驗。^[40]此外，深合區個人信息跨境保護需要規定明確的法律義務，設立專門、獨立及權威的執法機構以保障其效力。借鑒澳門經驗，橫琴深合區可設立專門個人信息保護機構，在有法可依的前提下致力於縮小及融合粵澳之間個人信息法律制度的差異。

2. 執法合作法律基礎欠缺

粵澳就個人信息保護範疇具有各自獨立的法律制度和執法部門。憲法和基本法統領和規制下的澳門特區法律制度相對獨立，粵澳之間的執法權在一般情況下不能互通。但是在共同上級的授權下，粵澳可實現執法合作上的突破。在創新思維上可效仿珠海口岸通關模式，橫琴口岸實施“合作查驗、一次放行”通關模式，兩地查驗機關通過信息互換、監管互認、執法互助，過關旅客只需排一次隊就可完成出入境手續，兩地共用設施設備，搭建共用數據傳輸平臺，這樣的合作模式可以推廣並升級。通關是物理實體上的便利舉措和規則對接，而作為綜合性標的之個人信息，在跨境傳輸時，在規則磋商及銜接的背景下可試行監管互認和執法互助。就法律

[38] 趙宏：“信息自決權在我國的保護現狀及其立法趨勢前瞻”，《中國法律評論》2017年第1期。

[39] 王少輝、印後傑：“基於政府管理視角的大數據環境下個人信息保護問題研究”，《中國行政管理》，2015年第11期，總第365期。

[40] 周漢華：“個人信息保護的法律定位”，《民商研究》，2020年第3期。

競合層面提前準備解決預案，以便應對具體執法中的處罰權、許可申請、具體處理程式的差異和困難。為此，制定明確的執法權屬規則和標準可緩解橫琴深合區執法合作的制約因素。

3. 協調常設機構尚待設置

粵澳貿易服務互補性極強，廣東的資源和市場優勢，澳門旅遊的獨特性^[41]推進了橫琴深合區的貿易交易及商品、服務、勞動、資本流動，從而帶動貿易往來中個人信息的跨境流動。隨著物聯網、智慧城市及產業互聯網的加速部署，界定個人信息也日趨複雜，兩地法制和執法差異下，需要穩定的兩地溝通協調和應對機制。^[42]例如針對兩地共同處理的信息，橫琴深合區需要解決合作技術的阻礙，設立協調治理機構以便執法信息互通和工作交流，同時為適法體系建設提供組織基礎。

(二) 粵澳共商共建共管共享的原則及創新思考

1. 法治保障原則

規則銜接的建構必須遵循一定原則的指導，才能克服各自規則的差異所帶來的衝突，才能實現不同規則銜接的聚合效應，增加合力效果。“一國兩制”下粵澳之間尚未能制訂具有直接優先效力的超法域的法律，但是可以通過法律協調、相互間法律承認，密切兩地經貿關係和消除法制隔閡。隨著經濟社會的全面融合，法律服務的融合必然在法務實踐和合作中升級。橫琴深合區個人信息跨境保護，可適用針對兩地司法協助問題而提出的方向性原則，即“一國兩制”原則、協商原則及互惠原則，和廣泛合作原則和靈活簡便原則。^[43]

2. 合理信息實踐原則

合理信息實踐原則以市場共同體或政治共同體為前提，預設信息流通有利市場運轉或國家治理。該原則關注的核心問題是企業或國家在信息收集與使用的過程中是否貫徹合理性原則。^[44]該原則包含告知義務、公開義務、透明義務以及當事人知情權和修改權，本質上為了信息流通能符合個體在具體場景的預期。同時，須遵守個人信息保護的一般基本原則，如安全保障原則等。^[45]在與澳門法制相仿的葡萄牙，個人資料於歐盟成員國之間原則上可不受限制地自由轉移，但是倘若將個人資料向非歐盟成員國轉移，則受到與澳門類似的限制。澳門並未區分不同國家地區而採取不同立場，即使將個人資料轉移至中國內地或香港特區，仍需受到嚴格限制。為此，既然在歐盟成員國之間可做到個人資料保護的協調合作，橫琴深合區亦可借鑒。

3. 先易後難及循序漸進原則

採取先易後難的方式漸進式推進粵澳個人信息保護合作，是保證橫琴深合區長期合作、互

[41] 陳茵：“關於深化珠港澳區域經濟合作的思考”，《珠海市行政學院學報》，2009年第6期，第37頁。

[42] 王融：《再談數字社會的信任基石》，騰訊研究院，<https://www.tisi.org/14692>，2020年11月1日訪問。

[43] 單長宗主編：《中國內地與澳門司法協助縱橫談》，北京：人民法院出版社，1999年，第4-6頁。此外，亦有學者對幾種模式提出專述，藍天主編：《“一國兩制”法律問題研究：澳門卷》，北京：法律出版社，1999年，第645-652頁。

[44] 丁曉東：“個人信息私法保護的困境與出路”，《法學研究》，2018年第6期。

[45] 肖少啟、韓登池：“論我國個人信息法律保護的制度構建”，《中南大學學報(社會科學版)》，2013年8月第19卷第4期。

惠互利的的方法和原則。按照橫琴貨物管制及通關的實踐經驗，橫琴深合區的個人信息保護可以有政策創新並作出逐步規劃。2020年10月第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十四次會議表決通過《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定》，在橫琴口岸內設立澳方口岸區可實現珠澳之間基礎設施的互聯互通，為兩地之間的交通運輸、人員往來和經貿活動提供便利。^[46]個人信息跨境傳輸，可採取共同規則一致的措施，逐步實現個人信息跨境傳輸的覆蓋性保護。如同貨物檢驗，可逐步先行在橫琴深合區實現個人信息保護標準的互認，這是橫琴深合區個人信息跨境保護可資效仿的先行經驗。

4. 借鑒國際經驗創新發展

信息跨境傳輸伴隨法律適用的困難。以歐洲一體化為代表的區域一體化實踐經驗和制度創新，雖然是國家間合作和區域治理模式，但其思路及路徑具有啟示意義。GDPR在地域適用範圍上確立了屬地原則為主、效果原則為輔的管轄原則，規定境外企業對歐盟境內個人數據的處理行為。^[47]亞太經濟合作組織《跨境隱私保護規則體系》與《亞太經合組織隱私保護框架》宣導信息自由流動，鼓勵促進電子商務和跨境貿易。此外，雖然美、歐在數據保護規定上大相逕庭，但在商業利益的驅動下，雙方仍可妥協達成《歐美隱私盾協議》^[48]以及《安全港協定》中規定的“國際安全港隱私原則”及其七項具體基本原則^[49]，旨在充分規範歐盟數據向第三國的輸出，通過數據市場對接促進歐美商業往來特別是中小企業的發展，降低美歐間信息產業市場的准入門檻，同時推動國際跨境數據傳輸規範的統一。橫琴深合區粵澳個人信息跨境傳輸可適度效仿，加強區際合作，堅持信息流通的互惠原則，合理限制信息跨境傳輸。此外，為持續保障落實歐盟個人數據保護標準，除了規則構建，歐洲法院通過司法審查制度，確立了對數據跨境傳輸的持續監管。歐盟司法監管的兩個特點是歐洲法院司法審查雖然本屬歐盟許可權範疇，但其對象卻是域外數據保護水準，而且確立基本權利保護為其規則基礎。在立法位階上，將來涉及個人信息跨境傳輸的法適用及司法實踐上，內地個信法是全國人大常委會立法，而澳門個資法是澳門立法會特區立法，在雙層法源結構下，就跨境傳輸中的信息保護，是否觸發“一國兩制”下各自法律基礎上法院司法審查的其他問題，亦有待深入探討。^[50]

[46] 中華人民共和國中央人民政府網，“全國人大常委會授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄”，http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/26/content_5445315.htm，2020年11月4日訪問。

[47] 張建文、張哲：“個人信息保護法域外效力研究：以歐盟《一般數據保護條例》為視角”，《重慶郵電大學學報（社會科學版）》，2017年3月第29卷第2期。

[48] 趙俊、向麗：“跨境電子商務建設視角下個人信息跨境流動的隱私權保護研究”，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，2019年第2期。

[49] 具體包括通知原則、選擇原則、向前轉移原則、安全原則、數據完整性原則、接入原則和執行原則。

[50] 金晶：“個人數據跨境傳輸的歐盟標準——規則構建、司法推動與範式擴張”，《歐洲研究》，2021年第4期，第99頁。

四、合作區個人信息跨境規制銜接的對策

主要國家和地區對於個人信息跨境規制模式的制定，是在經濟力量、社會力量以及政治力量的互動中，綜合考量市場利益、個人隱私權益以及國家安全三重目標，其中有自由流動及限制的衝突。個人信息跨境傳輸對跨境貿易及粵澳融合具有重要價值，橫琴深合區兩地個人信息保護規則的互動互融具有緊迫性。規則銜接的對策及具體建議，立足“求同存異”的現狀分析，憑藉理論和實踐推動規則銜接的實現途徑，例如構建跨境個人信息分級清單、構建處理者自律機制、優化立法司法銜接，透過兩地立法適當修改，公佈規則銜接的司法解釋，在運行上完善銜接程序，建立銜接的啟動機制，賦予當事人規則銜接的救濟途徑，以及建立個人信息跨境傳輸的專責監管機構。

（一）構建跨境個人信息分級清單

建立完善統一的個人信息分級分類制度有助探索個人信息跨境規制，區分不同類型或級別的個人信息跨境風險。內地《數據安全法》規定數據分類主體是國家，而各地區可以制定本地區的重要數據目錄。為了確保統一性和確定性，可以由國家層面直接制定或指定深合區率先探索和試點個人信息的分級分類標準，進而建立針對不同級別、類型的個人信息跨境的差異化規則。分類分級的標準可依據商業目的之跨境活動，原則上允許投資者及服務提供者基於商業行為的個人信息在知情同意的前提下跨境傳輸，而針對納入國監管機構要求而產生的信息跨境傳輸，除例外情況原則上須審批。在細化不同類型的個人信息時可專門制定區分行業的跨境傳輸實施規則。此外，可按敏感程度由高至低區分為基礎身份信息、獨立敏感信息、關聯敏感信息、流覽痕跡信息以及公開不敏感信息，以此為基礎修正現行信息本地化措施。在個人信息分級分類的過程中，強調包括市場主體在內的多元主體參與標準的制定，根據技術發展程度運用區塊鏈技術等手段，確保傳輸有跡可循。^[51]與國家安全和公共利益關切程度高的個人信息，應強調主權原則的適用，實施較嚴的跨境管轄。對於屬於私域範圍內的個人信息，可傾向促進跨境傳輸而釋放信息價值。^[52]

（二）構建處理者自律機制

對於跨境公司個人信息的企業內部跨境傳輸，可採取協議承諾，由跨境責任方承擔跨境風險。自律機制的構建主要是事前監管，通過對個人信息數據流出前的審查、排查，限制和約束涉密人員的個人信息、敏感信息等重要信息的跨境傳輸，透過該途徑保障民事權益的合同責任和侵權責任救濟，督促網路平臺轉型為積極的自律監管者。借鑒歐盟與美國個人金融跨境流動規則中在合同法、企業內部規則、行業準則以及認證機制等自律規則上的安排，明確商業機構在個人信息跨境傳輸中應採取安全保障措施，並建立個人信息核心責任追究機制。

[51] 李萬強、賀激：“自貿試驗區推進個人信息跨境制度開放研究”，《國際貿易》，2021年第8期，第24頁。

[52] 吳玄：“數據主權視野下個人信息跨境規則的建構”，《清華法學》，2021年第3期，第90頁。

（三）優化立法司法銜接——示範法的可能性

根據橫琴方案，“強化法治保障...加大賦權力度...有關改革開放政策措施，涉及需要調整現行法律的，由有關方面按法定程式向全國人大或其常委會提出相關議案，經授權或決定後實施；涉及需要調整現行行政法規的，由有關方面按法定程式提請國務院授權或決定後實施。”有法可依是橫琴深合區個人信息跨境保護合作的基礎，粵澳個人信息跨境傳輸規則需要在憲制框架內進行銜接。從粵澳共同上級全國人大及其常委會可為兩地合作提供具體的指引，形式包括頒佈政策或規劃文件，或確認兩地簽署的合作協議並賦予法律效力。在粵澳達成共識的前提下，在各自法域之內根據獨立的立法程式進行修訂合意規則，可藉助示範法傳達的精神促使差異規則趨同化。^[53]

示範法作為立法參照，可推動不同地域立法的趨同和融合。示範法是民間對法律優化的設想，雖不具備真實意義上的法律效力但可推動社會立法。橫琴深合區法律秩序的整合形成，需要自上而下的合法授權和政策規劃，也需要自下而上的自覺行動和實踐呼應。^[54] 橫琴深合區的難點是突破一國之內不同法域差異，從而銜接各優勢規則，並在實施問題或困難應及時提出政策調整建議。^[55] 以2020年9月珠海《粵港澳大灣區調解示範法（草案）》^[56] 為例，建立共識下的法律範本，嘗試解決大灣區城市間法律衝突。示範法的制定需要全面認識兩地的傳統資源和現實基礎，並借鑒和吸收其他地區及國際經驗。^[57] 此外，具體操作上需要克服制定示範法的現實阻力並避免其不利因素。橫琴深合區可嘗試出臺個人信息保護示範法以便協調和融合粵澳兩地的個人信息保護機制。個人信息跨境保護需要實施細則和治理機制，建議可通過協調立法和法律服務，透過兩地法律體系的研究和實踐，求同存異、溝通協調，爭取在立法目的和功能趨同性範圍內為個人信息跨境保護的適法提供一致性規則和依據。

（四）建立個人信息跨境傳輸的專責監管機構

個人信息跨境監管也是規則銜接的關鍵，同時保障跨境執法安排。個人信息保護水準的認定標準包括跨境監管機關的設置。深合區可設立專門個人信息跨境監管機關，以實現對個人信息跨境傳輸的有效監管，同時細化現跨境規則並為合規提供指引。

[53] 陶寧：“粵港澳大灣區個人信息跨境治理的困境及其應對”，《廣州市公安管理幹部學院學報》，2021年第一期，總第119期，第28-32頁。

[54] 田飛龍：《再論大灣區前景：挑戰、機遇和法治藍圖》，<https://www.thinkhk.com/article/2020-09/02/43755.html>，2020年11月1日訪問。

[55] 楊道匡、駱偉建、李可、王裔瑩：“實施高度開放自由港政策推動橫琴粵澳深度合作區建設”，《港澳研究》，2020年第1期，第75-76頁。

[56] 2020年9月26日，在珠海召開的“粵港澳大灣區深度合作法律機制暨橫琴新區條例修訂”高端學術研討會上，由珠海經濟特區法治協調創新中心起草的《粵港澳大灣區調解示範法（草案）》對外發佈。推進粵港澳大灣區的建設進程中，一國兩制三法系的格局裏，內地、香港、澳門存在著極為不同的制度模式，區際間法律衝突在所難免。《粵港澳大灣區調解示範法（草案）》嘗試為各方提供一個建立共識的法律範本，以解決粵港澳大灣區“9+2”城市調解領域的法律衝突，並為探索內地與香港、澳門法律衝突解決機制積累經驗。參見中國法學創新網，<http://www.fxwx.org.cn/dyna/content.php?id=14277>，2021年11月1日訪問。

[57] 參見中國法學創新網，<http://www.fxwx.org.cn/dyna/content.php?id=14277>，2020年11月1日訪問。

粵港澳大灣區建設領導小組統籌協調工作並設立合作區管理委員會，下設執行委員會，實行屬地管理工作，機構可統領規則銜接的具體運行。個人信息跨境保護需要專門的職能機構，可由中央及粵澳共同設立“個人信息保護合作機構”，作為橫琴深合區的試點專責機構，負責處理個人信息跨境傳輸的適法中需要解決的問題，同時也作為橫琴深合區就個人信息保護的政策制定、執行和督導的合作組織。^[58] 建立多邊溝通機制，以充分理解和協調粵澳監管部門的政策和具體行動，緩解個人信息跨境傳輸衝突。在此基礎之上，逐步建立起個人信息跨境監管的合作框架，並形成一套相對穩定的跨境協作機制，以減少各監管機構的溝通成本，提升協作效率。^[59] 推進執法互助，確定合作範圍和合作規則，建立信息互聯平臺。在信息保護合作時，盡可能地就信息保護溝通各自的訴求和關切點，通過協商一致達成緩解風險的措施，並定期通報各自落實、執法、監督等的情況和進展。

五、結語

“一國兩制”下個人信息跨境傳輸的規則銜接，無前例可尋，需要創新思維和開局路徑。橫琴深度合作區的共商共建共管共享佈局，更需要粵澳法域之間的規則銜接，深入積極合作和共同發展的具體實踐。因此，在落實個人信息跨境傳輸規制時須始終堅守求同存異和趨同規制的路徑原則和立場。在維護法治和發展利益同時，確保國家安全。確保個人信息跨境傳輸的安全秩序和有效保護，要求依法治理。為此，橫琴深合區個人信息保護的相關法律規則及機制適度對接，需要從保護規則的融合及一體化和執行機構設置著手，嘗試行業自律及政府監管並進，促進信息安全和高效跨境傳輸。個人信息跨境保護規則不僅需要實效性，降低信息收集、監督與執行成本，還要依賴清晰明確的法律機制及程式規則，使合作區在個人信息保護領域的決策及執行更加透明化。橫琴深合區應對不同法域及跨境法律規則銜接，探索個人信息保護適法及治理機制，可嘗試通過制定示範法推動各自立法的趨同和融合，進而形成深合區規則。在有法可依的前提下構建執法機制，設立深合區“個人信息保護合作機構”，作為橫琴深合區專責機構，集中處理深合區個人信息跨境限制與保護的適法中需要解決的問題，確定落實個人信息保護的政策制定、執行和監管。建立深合區一體化的個人信息安全傳輸標準，充分考慮粵澳兩地個人信息保護法律法規體系的現實，完善個人信息跨境傳輸的治理制度，確保深合區個人信息按照統一標準傳輸時能夠兼顧國家安全、商業發展和人格權益。

[58] 梁潔芬、盧兆興主編：《珠江三角洲發展與港澳之融合》，香港城市大學出版社，2014年，第175頁。

[59] 王少輝、印後傑：“基於政府管理視角的大數據環境下個人信息保護問題研究”，《中國行政管理》，2015年第11期，總第365期。

Abstract: With the release of the “Overall Plan for the Construction of Hengqin Guangdong-Macao In-depth Cooperation Zone”, the aforementioned Hengqin zone has entered into a total new stage of compatibility of rules and mechanism under “One country, Two systems”. The Hengqin zone should be creatively implemented under the new system of extensive consultation, joint contribution, co-management and shared benefits. The livable and business-friendly environments across the Hengqin zone will converge, which is inseparable from the compatibility of rules and innovative construction of the legal application system. The development pattern of integration between Hengqin and Macau is bound to bring comprehensive challenges to legal practice. The cross-border processing of personal information within the Hengqin zone requires similarities while reserving differences. To this end, the cross-border transfer of personal information regulations in the Hengqin zone needs gradual progress in the function of information protection and utilization under the premise of consistent goals, establishing a governance framework, and promoting a mode of rule convergence. Regarding the establishment of mechanisms and countermeasures, foreign legislation and experience can be used for reference to ensure the protection of rights and interests, appropriate supervision and common development in the cross-border transfer of personal information.

Key words: Guangdong-Macao in-depth cooperation zone; Personal Information Protection; cross-border transfer; compatibility of rules

(責任編輯：黃競天)