

美欧如何塑造 跨大西洋数据流动*

程海焯

【内容提要】 美国与欧盟围绕跨大西洋数据流动规则的监管协调已持续 20 余年，双方历次的协调结果却存在显著差异。在相互依赖理论看来，监管机构是大国推动跨境监管协调进程的关键行为体。作者将监管机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度以及监管机构的相对跨国监管准入能力作为两个核心自变量，构建了一个解释不同法域监管规则协调结果差异的分析框架。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较高且跨国监管准入能力较强时，协议发起方将促成主导型跨国分层机制，协议接受方倾向于采纳并复刻其监管规则；当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且与协议接受方的核心监管机构跨国监管准入能力大致持平时，协议接受方将推动阻断型跨国分层机制，进而导致协调失败；当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且跨国监管准入能力较弱时，协议接受方将发起挑战型跨国分层机制，迫使协议发起方调整自身规则偏好以适配协议接受方的监管规则。美国与欧盟在跨大西洋航空数据与商业数据流动规则问题上的谈判案例检验了该分析框架的有效性，也为中国深度参与全球数据治理、推动国际数据规则制定和探寻数据领域的国际合作提供了有益启示。

【关键词】 监管机构；跨国监管准入能力；跨大西洋关系；数据跨境流动；全球数据治理

【作者简介】 程海焯，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员（上海 邮编：200020）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2026) 03-0117-40

* 本文系 2024 年国家社会科学基金青年项目“美欧跨境数据安全规制协调及我国对策研究”（项目批准号：24CGJ039）的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的宝贵意见与建议，文中错漏由笔者负责。

一、问题的提出

美国和欧盟围绕跨大西洋数据流动监管规则的合作与冲突已持续 20 余年，但双方历次的协调结果存在明显差异。在航空数据领域，美欧三度签署《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》，欧盟还专门发布了《欧盟共享航空乘客信息指导性法令》来适配美国的数据监管规则，成功将跨大西洋反恐合作推向了新高度。在商业数据领域，美欧的合作进程却极为曲折。欧盟法院分别于 2015 年和 2020 年判定美欧《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》无效，直至 2023 年《欧盟—美国数据隐私框架》生效，跨大西洋数据流动才得以重启。这场复杂的博弈体现了美欧在数据跨境流动规则制定话语权上的激烈争夺，折射出不同利益行为体之间的深层角力，也突显了全球数据治理的复杂性。

监管机构是监管型国家在国际舞台上行使监管权力和推行本国监管规则偏好的核心机构之一。^① 在大国推动跨境监管协调的过程中，国内监管机构既可以系统性地塑造国际规则，又能够对违规的跨国行为实施制裁。^② 因此，关于监管机构参与跨国监管协调的机制研究成为全球治理领域的一个重要议题。在跨大西洋数据流动规则谈判中，美国和欧盟内部核心监管机构的监管目标存在鲜明对立：美国情报机构^③以国家安全为首要目标，倾向于通过非正式磋商机制向外输出监管主张；欧盟数据监管机构^④强调以公民隐私权为核心，依托欧盟严格的数据保护法律体系在规则协调与执行中坚守隐私保护底线。美国情报机构和欧盟数据监管机构围绕跨大西洋数据流动的具体规则展开了持续博弈，形成“对抗阵营”，双方都试图推动跨大西洋数据流动规则向自身利益倾斜。作为协议发起方的核心监管机构，为什么美国

① James E. Anderson, *The Emergence of The Modern Regulatory State*, The Public Affairs Press, 1962, pp. 1-91; Daniel W. Drezner, "Is Historical Institutionalism Bunk?" *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 4, 2010, pp. 791-804; Stavros Gadinis, "Three Pathways to Global Standards, Private, Regulator, and Ministry Networks," *American Journal of International Law*, Vol. 109, No. 1, 2015, pp. 1-57.

② David Bach and Abraham L. Newman, "Governing Lipitor and Lipstick: Capacity, Sequencing, and Power in International Pharmaceutical and Cosmetics Regulation," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 4, 2010, pp. 665-695.

③ 美国情报机构由 18 个组织构成。参见 Office of the Director of National Intelligence, "Member of the IC," <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>.

④ 欧盟数据监管机构既包含欧盟层面统筹协调的数据保护核心机构（如欧洲数据保护委员会和欧洲数据保护监督员等），也涵盖欧盟各成员国以及欧洲经济区国家设立的独立数据保护监管机构（如欧盟各成员国数据保护局）。

情报机构的规则偏好在某些情况下会被欧盟接受进而使双方政策趋同，但在其他情况下遭到欧盟数据监管机构的抵制，致使美欧签署的合作协议无效或促使美国不得不调整规则以适配欧盟的数据保护标准？在美欧跨大西洋数据流动规则监管协调结果问题上产生明显差异的背后，究竟是何种机制在发挥作用？

本文以美国情报机构与欧盟数据监管机构为主要研究对象，对上述研究问题进行理论解释，旨在揭示造成美欧数据跨境监管规则协调结果差异的原因及其作用机制，并尝试为中国深度参与全球数据治理、提升在数据领域国际规则制定中的话语权以及拓展数据领域的国际合作空间提供有益参考。

二、市场权力、共同知识和监管权力的理论解释与不足

全球数据跨境流动正面临不同法域间规则重叠、错位或缺失等治理挑战，国际社会亟须通过跨国监管协调来促进数据跨境有序流动。即便是美国和欧盟围绕数据跨境流动达成了阶段性共识，但双方历次的协调结果仍存在明显差异。目前，学界主要基于三种视角对造成不同法域监管协调结果的原因与机制进行了分析。

第一，基于市场权力理论的解释。市场权力是指“一个行为体或一组行为体直接或间接影响市场运行进而实现其预定目标的能力”。^①有学者认为，行为体的市场权力大小主要由市场规模和市场多样性决定。当两个或多个行为体推动跨国谈判时，行为体的市场权力大小与最终协调结果密切相关。^②市场权力优势可以通过三种机制影响协调结果：一是庞大的国内市场会削弱本国调整规则的意愿，促使谈判方主动适配；二是大国可以采取经济胁迫或市场准入威胁等手段迫使对方让步；三是强大的市场吸引力能够重塑对方的预期，促使其向自身的监管偏好靠拢。^③同时，政府主导下的国内和国外市场规模有助于提升本国技术进步与产业升级的可持续性，但谈判双方因市场不对称而形成的脆弱性也会改变协调结果的偏好走向。^④还有学

① Helge Hveem, "Global Market Power," in Timothy M. Shaw, et al., eds., *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 45.

② Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, 2007, pp. 32-35.

③ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, pp. 26-30.

④ 刘宏松、徐悦：《金融危机下跨大西洋金融监管协调的政治逻辑》，载《世界经济与政治》，2018年第6期，第131—154页；黄琪轩：《技术大国起落的历史透视——政府主导的市场规模与技术进步》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第2期，第17—27页。

者认为，扩大市场管辖范围是激活市场权力的关键，因为管辖范围越大，市场吸引力与规则的稳定性就会越强，也就越容易在协调中占据优势。此外，行为体内部一致性是市场权力有效发挥其作用的前提条件。^①

第二，基于共同知识或价值观念理论的解释。伊桑·卡普斯坦（Ethan B. Kapstein）将共同知识界定为行为体间广泛接受的共识性理念，认为该概念是影响监管协调结果的关键变量，与其他变量构成了从目标到手段的因果链条。^② 罗伯特·罗斯坦（Robert L. Rothstein）提出，具备共同知识的行为体更容易达成监管共识，能够通过有效沟通降低协调成本、提升协调效能。^③ 还有学者提出了嵌套式知识网络的概念，认为兼具专业知识、本土文化认同和权威认证的非国家行为体更容易促成共识，知识资源则通过塑造规则制定的方向影响协调结果。^④

第三，基于监管权力理论的解释。丹尼尔·卡彭特（Daniel P. Carpenter）提出，监管权力是监管机构约束他人行为的核心能力，不仅能够塑造国家公共政策，还可以推动监管行为合法化。^⑤ 监管能力是指具备制定、监督与执行规则的能力，是有效行使监管权力的前提。^⑥ 监管能力强弱会直接影响监管机构的独立性、行业权威及其在跨国协调中的动机与偏好。^⑦ 如果缺乏监管能力，监管机构既难以约束国内市场主体，也无法在国际谈判中推动监管规则向自身利益偏好倾斜；只有具备了将违规者排除出市场的实际执行力，监管机构才能掌握跨国规则协调中的主导权。^⑧ 埃利奥特·波斯纳（Elliot Posner）进一步指出，监管能力的提升会改变跨国谈判中

① Nikhil Kalyanpur and Abraham L. Newman, "Mobilizing Market Power: Jurisdictional Expansion as Economic Statecraft," *International Organization*, Vol. 73, No. 1, 2019, pp. 1-34; Chad Damro, "Market Power Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 682-699.

② Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," *International Organization*, Vol. 43, No. 2, 1989, pp. 323-347.

③ Robert L. Rothstein, "Consensual Knowledge and International Collaboration: Some Lessons from the Commodity Negotiations," *International Organization*, Vol. 38, No. 4, 1984, pp. 733-762.

④ J. Nicholas Ziegler and John T. Woolley, "After Dodd-Frank: Ideas and the Post-Enactment Politics of Financial Reform in the United States," *Politics & Society*, Vol. 44, No. 2, 2016, pp. 249-280.

⑤ Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton University Press, 2001.

⑥ Beth A. Simmons, "The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation," *International Organization*, Vol. 55, No. 3, 2001, pp. 589-620; Henry Farrell and Abraham L. Newman, "Making Global Markets: Historical Institutionalism in International Political Economy," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 4, 2010, pp. 609-638.

⑦ Daniel W. Drezner, "Is Historical Institutionalism Bunk?" pp. 791-804.

⑧ David Bach and Abraham L. Newman, "The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-Influence," *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 6, 2007, pp. 827-846.

的力量格局。^①例如，欧盟通过机制改革实现了监管权的集中，也显著增强了自身的议价能力，使其在美欧规则博弈中占据更有利的地位。此外，监管机构调动国际协调资源的能力也关乎其权威性。监管机构在面对外部冲击时，如果能够主动推动跨国合作并调整监管规则的法律边界，将有助于其巩固或提升自身的合法性。^②相互依赖理论在此基础上进一步拓展，认为监管机构可通过构建跨国联盟，在规则重叠或冲突的法域间建立协调机制。当企业、政府与公民被迫在多重规则中做出抉择时，监管机构能够绕过传统外交渠道直接参与全球规则塑造。如果不同跨国协调行为体参与谈判的能力存在不对称，则将直接导致谈判结果分化，进而塑造不同的利益格局与规则形态。^③

既有研究从市场权力与共同知识的角度解释了不同法域监管协调结果存在差异的原因与机制，但基于监管机构与国内行为体的利益互动以及监管机构自身的跨国监管协调能力等视角的研究仍显不足。一方面，既有文献大多关注外部力量对监管机构的影响，忽视了国内政治动态的复杂性。监管机构跨国监管能力的合法性一般源于民众的支持，民众诉求所形成的约束力能够直接影响监管机构的谈判策略与政策空间，但该诉求经常被低估。民众舆论和利益集团博弈等因素会明显影响监管机构的政策立场，甚至引发监管规则偏好的回调与逆转。^④另一方面，既有研究较少对监管机构的跨国监管协调能力进行系统衡量，忽略了不同监管机构在谈判中能力不对称的现实。监管机构的跨国监管协调能力差异将深刻影响不同法域间跨国协调机制的构建与运行，并在后续谈判中决定双方规则博弈的最终结果。

鉴于此，本文以监管机构为主要研究对象，将民众诉求与监管机构规则偏好的利益契合度和监管机构的相对跨国监管准入能力作为两个关键自变量，揭示了不同法域监管协调结果分化的因果机制，旨在为理解全球数据治理中的权力博弈格局与规则演进提供一个新的分析视角。

① Elliot Posner, "Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium," *International Organization*, Vol. 63, No. 4, 2009, pp. 665-699; Elliot Posner, "Sequence as Explanation: The International Politics of Accounting Standards," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 4, 2010, pp. 639-664.

② David Andrew Singer, "Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization," *International Organization*, Vol. 58, No. 3, 2004, pp. 531-565.

③ Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, Princeton University Press, 2019, pp. 32-33.

④ David Andrew Singer, "Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization," pp. 531-565.

三、利益契合度、跨国监管准入能力对跨国分层机制的影响

(一) 跨国分层机制

跨国分层机制是指当某一行为体在推动国内制度改革受阻且难以突破内部“否决力量”时将绕开传统国际协调机制，以协议发起方的核心协调主体身份并借助全球跨国互动的机会，与协议接受方达成新的合作框架，建立新的跨国监管规则或倒逼协议接受方调整内部规则，以适配协议发起方的核心协调主体规则偏好的运作模式。因此，跨国分层机制的本质是不同法域的核心协调主体围绕同一议题进行非正式跨国协商，以重新界定彼此法域间“可接受的规则边界”。^①

相较于传统国际监管协调，跨国分层机制具有三个核心特征：第一，参与主体多元、跨国协调能力不对称且动机高度利己。传统国际监管协调以主权国家为主导，强调政府间的正式谈判。跨国分层机制的核心特征在于它突破了单一国家主导的协调模式，依赖监管机构、政府部门、跨国企业、非政府组织和跨国联盟等多层级行为体深度介入规则制定过程，重视多元主体协同参与。这些协调主体未必主导或参与谈判，但它们作为关键利益攸关方或执行者，其核心利益将受到规则调整的直接影响。此外，这些协调主体在跨国谈判能力方面存在显著差异。例如，国家安全机构和大型跨国企业等凭借其拥有的信息与市场优势，在谈判中具有更强的议价能力；隐私倡导组织和民众团体等类型的行为体由于掌握的资源比较有限，因此多以司法和舆论等方式对政府进行间接施压。尽管路径不同，但各协调主体的目标一致，即通过推动跨国合作的方式倒逼本国或他国的制度设计朝着有利于自身利益偏好的方向演进。^②

第二，谈判方式多元且以非正式协调为主。传统监管协调大多依赖国家主导的正式渠道，如国家间的公开谈判；跨国分层机制则广泛借助跨国监管协调网络、技术论坛、非公开官僚协作以及资源施压等非正式机制推动跨国谈判。这种协调网络便于立场相近的行为体结成联盟以绕过国内“否决力量”的干扰，通过合规套利或制造合规压力来主导谈判议程。这种实践先行的策略规避了正式程序的阻滞与监督，

^① “否决力量”是指一个法域内的某个或多个行为体拥有阻止某项议案、决策或行动通过的权力。参见 Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 32-34, pp. 96-98.

^② Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 26-30.

能够有效削弱既有规则的权威，推动既有规则向协议发起方的利益偏好方向演进。

第三，跨国分层机制的国际协议具有强约束力与动态干预性。传统国际监管协议多为原则性条约，一般要依赖各国后续的立法来落实，相关协议一旦达成便趋于固化。跨国分层机制下的国际协议则往往以框架协定或谅解备忘录等形式出现，融合了政府间承诺与跨部门联合执行等内容，兼具临时性、针对性与动态性，每轮协议同时也是下一轮博弈的起点。这类跨国监管协议并非旨在取代原有规则，而是通过规则叠加的方式直接介入国内敏感领域的规则制定与执行过程，带有明确的利益再分配意图和制度变革导向。^①

在跨国分层机制下，协调主体削弱原有规则并重塑监管偏好的主要方式有三种：一是绕开“否决力量”制造规则冲突，即通过非正式渠道达成与国内法律规制相悖的国际安排，迫使国内政府出于维系国际合作的目的而选择妥协；二是利用规则重叠创造合规套利空间，新旧规则并存使跨国企业可以择优适用，跨国企业亦因能够借此获取新权限而倾向于支持新机制并弱化旧规则的约束；三是以互惠绑定的方式将国内规则与国际合作挂钩，通过利益交换壮大支持力量，削弱反对者的影响，倒逼国内监管偏好调整。

跨大西洋数据流动中的安全阵营与隐私保护阵营正是借助美欧规则重叠与监管冲突所提供的制度空间，通过非正式渠道和跨国协调网络推动谈判，在跨国监管合作与规则的各种分歧中推动达成一系列框架协议。^② 其中，安全阵营包括美国国土安全部、国家情报总监办公室、国家安全局和联邦调查局等美国情报机构，以强化反恐与边境管控为目标，主张通过获取大规模境内外数据保护美国国家安全；隐私保护阵营包括欧盟“第29条工作组”、^③ 欧洲数据保护监督员、^④ 欧洲数据保

① David Bach and Abraham L. Newman, “Domestic Drivers of Transgovernmental Regulatory Cooperation,” *Regulation & Governance*, Vol. 8, No. 4, 2014, pp. 395-417; Abraham L. Newman, “Building Transnational Civil Liberties: Transgovernmental Entrepreneurs and the European Data Privacy Directive,” *International Organization*, Vol. 62, No. 1, 2008, pp. 103-130.

② Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 95-124.

③ 依据1995年欧盟《第95/46/EC号保护个人在数据处理和自动移动中权利的指令》（简称《数据保护指令》）第29条设立的“第29条工作组”，主要由欧盟各成员国数据保护局的代表、欧洲数据保护监督员和欧盟委员会观察员组成，主要职能是为审查数据保护问题提供相关咨询意见、评估第三国数据保护水平和提出立法建议等。参见 European Parliament, “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>.

④ 欧洲数据保护监督员是独立的欧盟层面的机构，负责监督欧盟委员会及欧盟层面机构等欧盟主体的个人数据处理活动，保障其符合《通用数据保护条例》以及欧盟相关数据保护法律的要求。参见“European Data Protection Supervisor—About,” https://www.edps.europa.eu/about-edps_en.

护委员会、^① 欧盟各成员国设立的数据保护局^②等为代表的欧盟数据监管机构，以保障个人隐私权为宗旨，致力于促进数字经济发展的同时防止数据滥用。

既有研究虽然关注到美国情报机构与欧盟数据监管机构对跨大西洋数据流动的影响，但未能解释导致美欧跨大西洋数据流动协调结果差异的作用机制，下文将对这一问题展开分析。

（二）民众诉求与监管机构规则偏好的利益契合度

监管机构的合法性高度依赖其声誉，监管机构的良好声誉主要来自民众的正面支持。^③ 为确立监管合法性以及拓展监管权力，监管机构必须回应多元的民众诉求并提升规则偏好的民众认同，通过有效沟通确保监管规则的正当性。在跨国监管协调机制中，有利的舆论环境可为监管机构提供合法性背书，提升其在跨国谈判中的议价能力与规则制定话语权。^④

民众诉求与监管机构规则偏好之间的利益契合需要满足四个条件：其一，国家拥有独立且回应民意的监管机构。国家通过委托—代理机制赋予监管机构监管权力，使其提升监管效率、可信度和应对市场风险的监管能力。其二，民众高度关注国际协议的履约成本。当政府违背关乎民众利益的国际承诺时，民众一方面可能出于道德责任感，要求监管机构督促政府履约；另一方面则可能因为担心政府违约将招致他国报复或让民众付出实际代价，进而对监管机构施压，要求其纠正政府的相关政策。因此，监管机构调整监管规则的实际影响通常取决于民众的政治立场与诉求表达强度。^⑤ 其三，民众对监管机构的信任与依赖态度。民众期待监管机构能够维护

① 欧洲数据保护委员会由欧盟各成员国数据保护局的代表和欧洲数据保护监督员组成，依据《通用数据保护条例》的规定替代了“第29条工作组”，独立行使职权，主要负责推动《通用数据保护条例》在成员国层面的统一适用性。参见“What Is the European Data Protection Board (EDPB)?” https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/rules-business-and-organisations/enforcement-and-sanctions/enforcement/what-european-data-protection-board-edpb_en。

② 欧盟各成员国数据保护局主要依据1995年欧盟《数据保护指令》第28条内容而设立，即欧盟各成员国至少应设置一个独立监管机构负责监督欧盟数据保护工作。参见European Parliament, “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>。

③ Madalina Busuioc and Dovelė Rimkutė, “Meeting Expectations in the EU Regulatory State? Regulatory Communications Amid Conflicting Institutional Demands,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 4, 2020, pp. 547–568.

④ Martino Maggetti and Yannis Papadopoulos, “The Principal-Agent Framework and Independent Regulatory Agencies,” *Political Studies Review*, Vol. 16, No. 3, 2018, pp. 172–183.

⑤ Dustin Tingley and Michael Tomz, “International Commitments and Domestic Opinion: The Effect of the Paris Agreement on Public Support for Policies to Address Climate Change,” *Environmental Politics*, Vol. 29, No. 7, 2020, pp. 1135–1156.

公共利益和提升决策质量，一旦政策偏离民意，民众便会要求监管机构介入审查并向政府施压。^① 其四，民众与监管机构应具备多元畅通的诉求表达渠道。民众可通过媒体、网络、集会以及利益团体等方式传递偏好，推动监管机构的监管目标与民众的利益诉求趋同。^②

民众诉求与国内监管机构的规则偏好通常存在差异。监管机构的预期目标一般源于自身规则偏好和委托方的制度规定。当监管机构的规则偏好与民众的短期关切发生冲突时，监管机构通常因为要维护自身专业判断和长期政策目标，所以会忽视民众的利益诉求。此外，在委托—代理机制中，由于法律赋予监管机构代理行使一定的监管独立权，导致政府难以对其施加约束，也无法迫使其顺应民众诉求。^③

本文从三个维度评估民众诉求与国内监管机构的利益契合度。第一，规则偏好是否一致。民众诉求集中体现于他们在国家安全和市场竞争力等核心议题上的利益关切，也可能在安全危机、市场动荡或突发事件等情况下发生显著变化。如果监管机构的规则偏好与民众诉求相似或一致，则利益契合度较高；如果彼此相悖，则利益契合度较低。第二，民众是否依赖监管机构通过跨国协调来实现自身的利益诉求。民众由于受限于信息获取能力与专业分析能力，通常难以直接参与复杂的国际事务，转而期待监管机构通过国际协调的方式对民众提供专业和有效的回应。当监管机构能够借助国际合作来化解跨境风险并解决民众关切的实际问题时，监管机构的行动便与民众诉求形成了利益适配。第三，民众诉求是否有助于提升监管机构的权威性。监管机构主要通过三条路径来增强其权威性：一是提供合法性背书，巩固其在国内的合法地位；二是展现专业知识、国际协调能力和规则制定影响力，强化自身的专业权威；三是如果跨国协调结果既符合监管机构的规则偏好，又契合民众的利益诉求，监管机构就可借规则有效性巩固或提升自身的监管权威地位。此外，民众诉求的变动也会改变监管机构在委托—代理关系中面临的外部压力。尤其是当民众对政府部门或立法机构的信心下降时，监管机构为维系自身权威会倾向于通过跨国合作

① Johannes Jarlebring, “‘Regime Vetting’: A Technique to Exercise EU Market Power,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 4, 2022, pp. 530–549; James Meernik and Michael Ault, “Public Opinion and Support for U. S. Presidents’ Foreign Policies,” *American Politics Research*, Vol. 29, No. 4, 2001, pp. 352–373.

② Madalina Busuioc and Dovilė Rimkutė, “The Promise of Bureaucratic Reputation Approaches for the EU Regulatory State,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 8, 2020, p. 1260.

③ David Andrew Singer, “Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization,” pp. 531–565.

展示其监管能力，以应对来自国内制度约束与权威压制的双重挑战。^①

因此，民众诉求是影响监管机构将规则转化为协调成果的关键因素。当民众诉求与监管机构的预期目标相匹配且依赖监管机构协同应对危机时，双方借助跨国分层机制推进跨国合作的动力将会越发强劲，利益契合度也就越高；反之，当双方的目标彼此偏离或民众对监管机构失去信任时，有效合作难以形成，双方的利益契合度就会较低。

（三）监管机构的跨国监管准入能力

监管机构的跨国监管准入能力是指监管机构在国际层面协调其他法域利益攸关方共同应对跨境挑战与突发事件的能力。^② 国内监管机构参与跨国协调的核心目标不是单一的，而会受制于委托方要求、自身职能定位与外部环境等因素。^③ 提升国内监管权力和扩大国际规则制定话语权是监管机构参与跨国规则协调的两大核心目标。^④ 监管机构的跨国监管准入能力是实现该核心目标的关键。

监管机构的跨国监管准入能力包括联合制定与执行规则、推动信息跨境共享、平衡国际多元利益群体和制定适配新兴技术规则等方面。拥有较强跨国监管准入能力的监管机构通常会在三方面发挥作用：其一，作为参与国际监管协调的核心监管机构，可能对本法域内或国际层面特定领域的规则表达不满。其二，那些在不同法域内对现行规则存在不满或面临规则冲突的监管机构会分化为规则获益方与受损方，当不同法域间的规则出现重叠时，受损方会借机寻求跨国规则协调或改革，以契合自身监管利益。其三，不同监管法域内规则偏好一致的监管机构可通过建立跨国合作等方式，在国际规则协调中争取利益并向自身所在法域施加规则改革的压力。规则偏好一致的跨法域行为体通过跨国合作，在国际规则协调中获得其他合作伙伴或共同利益方的支持，进而推动本法域内的规则朝自身利益偏好的方向调整。^⑤

^① Mark Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation," *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 125-147.

^② Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 6-8.

^③ Emily Jones, "The Politics of Regulatory Convergence and Divergence," in Emily Jones, ed., *The Political Economy of Bank Regulation in Developing Countries: Risk and Reputation*, Oxford University Press, 2020, pp. 68-102.

^④ David Bach and Abraham L. Newman, "The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-Influence," pp. 827-846.

^⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, "The New Politics of Interdependence: Cross-National Layering in Trans-Atlantic Regulatory Disputes," *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2014, p. 501.

如何衡量监管机构的跨国监管准入能力？监管机构的独立性、合法性和资金的充裕性是其向共同利益方传递监管倡议的可信度、权威性与可执行力信号的必备条件；监管机构能否获得较强的跨国准入能力则取决于共同利益方是否对其监管倡议有正面回应（如图1）。



图1 监管机构的跨国监管准入能力

资料来源：笔者自制。

第一，监管机构的独立性是其抵御外部干预和确保专业履职的制度基础。独立监管机构是指依法享有监管权且不受政府直接管理的公共组织。^① 国家将监管权力下放给那些与政府保持距离的专业监管机构，一定程度上可以提升该国政策的可信度与执行效率。^② 监管机构的独立性越强，其输出的规则偏好可信度越高，后续被国家修改规则的成本将越低，也越能避免被行业或政治力量俘获，促使该监管机构能够更容易赢得共同利益方对其监管倡议公正性的认可与正面回应。^③ 监管机构的独立性主要体现在三方面：一是管理自主权，即对财务、人事和组织资源拥有调配权，可以尽量减少来自外部的干预，确保机构能够按照职能要求高效运作；二是政策制定自主权，能够基于自身的专业判断而非政治压力来设定规则；三是机构自治权，即监管机构在人事任命和问责机制等方面能够与上级部门保持距离以保障自身运作的中立性。^④ 监管机构的独立性之所以被削弱，原因主要有三点：一是监管机

① Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, 2008, pp. 21–26; Mark Thatcher and Alec Stone Sweet, “Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions,” *West European Politics*, Vol. 25, Issue 1, 2002, pp. 1–22.

② Giandomenico Majone, “The Regulatory State and Its Legitimacy Problems,” *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, 1999, pp. 1–24; Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, pp. 21–26.

③ Abraham L. Newman, “Watching the Watchers: Transgovernmental Implementation of Data Privacy Policy in Europe,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 13, No. 2, 2011, pp. 181–194.

④ Abraham L. Newman, “Building Transnational Civil Liberties: Transgovernmental Entrepreneurs and the European Data Privacy Directive,” pp. 103–130.

构的设立缺乏明确法律授权，在国内的监管权力范围相对模糊；二是政府为推进经济或政治议程对监管机构施加干预和影响；三是监管机构内部的工作人员被外部利益集团俘获，致使监管机构丧失独立性。

第二，监管机构的合法性体现在其决策客观性、权力来源正当性、规则制定合规性及执行透明度四个方面：一是监管机构能够基于事实与专业判断做出中立决策，避免受利益集团、政治倾向或个人偏好的干扰。这要求监管机构具备与监管对象相匹配的行业认知、风险预判、规则适配和快速响应等专业能力，尤其是在技术快速迭代的领域需要具备弥合“技术先行”与“监管滞后”落差的能力。同时还应通过利益回避机制排除可能影响决策公正性的关联方参与。^①二是监管机构的监管权威必须源于法律授权或广泛社会共识，而非自我赋权或强制获取。三是监管机构应在法定框架内行使职权，遵循实体或程序合规要求。四是决策应具有透明性，即监管机构能够通过民众咨询、听证和信息披露等方式吸纳多元主体参与监督，增强其规则执行的包容性与公信力。^②

第三，监管机构资金的充裕性是监管机构的监管倡议转化为实际执行力的物质基础，也是共同利益方判断其是否具备规则执行力的关键依据。^③充裕的资金可提升监管机构的技术能力、充实专业团队、强化跨境合作和增强违规惩戒力度，使规则能够真正落地；资金匮乏则会导致技术滞后、人力不足、协作中断和威慑乏力，使监管规则容易沦为“纸面文字”。监管机构获取资金来源主要包括内外两方面：一是内部来源，主要依靠政府财政拨款，政府则依据国家战略优先级和行业的重要性进行分配；二是外部来源，主要包括行业协会与自律组织、第三方专业机构、国际组织和外部政府援助等，民众虽无法直接提供资金支持，但可通过社会监督、举报投诉等方式降低监管机构的监管成本，间接构成外部支持。

在跨国监管协调中，当监管机构的独立性、合法性与资金充裕性形成合力时，便能向共同利益方释放积极信号，彰显监管倡议的可信度、权威性与可执行性，进而降低共同利益方的合规成本与风险，推动共同利益方的主动响应并参与跨国合作。^④

^① Trym Nohr Fjørtoft and Asimina Michailidou, “Beyond Expertise: The Public Construction of Legitimacy for EU Agencies,” *Political Research Exchange*, Vol. 3, No. 1, 2021, article 2018266.

^② Martino Maggetti, *Regulation in Practice: The de Facto Independence of Regulatory Agencies*, ECPR Press, 2012, pp. 35–36; David Bach and Abraham L. Newman, “The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-Influence,” pp. 827–846.

^③ David Andrew Singer, “Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization,” pp. 531–565.

^④ Rebekah Dowd, *The Birth of Digital Human Rights: Digitized Data Governance as a Human Rights Issue in the EU*, Palgrave Macmillan Press, 2021, pp. 159–209.

因此，监管机构的监管倡议能否突破法律壁垒并落地实施，关键取决于共同利益方的正面回应与实际配合。这种互动依托跨国分层机制建立国际合作框架，从而推动国际或国内规则改革。协议发起方的核心监管机构通过与共同利益方的持续互动，可将自身规则偏好逐步嵌入协议接受方的规制体系，最终实现跨国监管规则的落地。本文从三个维度评估共同利益方是否对监管机构的监管倡议做出了正面回应：一是共同利益方的参与能否实质性推动监管机构实现其既定目标，二是共同利益方的正面回应是一个从“形式接受—实质配合—嵌入决策体系”的演进过程，三是共同利益方因持续获益（如合规成本降低和协作效率提升等）与监管机构形成了合作惯性，无需外部强制力也可维持双方合作。

（四）理论框架与案例选择

为厘清上述复杂机制，本文选取民众诉求与监管机构规则偏好的利益契合度和监管机构的相对跨国监管准入能力作为核心自变量，构建了解释不同法域监管协调结果差异的理论框架（见表1）。

表1 利益契合度、跨国监管准入能力与跨国分层机制的理论框架

协议发起方与协议接受方的 核心监管机构跨国监管准入 能力比较	协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度	
	较高	较低
差距较大	主导型跨国分层机制	挑战型跨国分层机制
大致持平	传统国际监管协调机制	阻断型跨国分层机制

资料来源：笔者自制。

由表1可知，跨国分层机制主要包括四种类型：一是主导型跨国分层机制。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较高且相对跨国监管准入能力较强时，协议发起方既能得到坚实的社会合法性支持，又能获得来自共同利益方对其核心监管机构监管倡议的正面回应，进而推动协议接受方模仿和适配协议发起方的规则偏好，使两个法域间实现监管规则趋同。

二是挑战型跨国分层机制。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且相对跨国监管准入能力较弱时，协议接受方将吸引并获得共同利益方的支持，迫使协议发起方调整其监管规则以适配协议接受方的监管规则，促使两个法域间实现监管规则趋同。

三是传统国际监管协调机制。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉

求的利益契合度较高且与协议接受方的核心监管机构跨国监管准入能力大致持平时，协议发起方难以借助跨国分层机制实现跨国监管协调，两个法域将回归以国家为主体的多边协调机制等传统路径。鉴于本文聚焦监管机构作为独立行为体在跨国监管协调中发挥的作用，这种类型的跨国分层机制暂不展开讨论。

四是阻断型跨国分层机制。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且与协议接受方的核心监管机构跨国监管准入能力大致持平时，双方跨国协调将陷入僵局。协议发起方因缺少民众支持会导致其合法性缺失，由于协议发起方的核心监管机构与协议接受方的核心监管机构跨国监管准入能力大致持平，协议发起方无法推动协议接受方调整其法域监管规则来适配自身监管目标，协议接受方将阻断谈判并结束双方合作，导致两个法域监管协调失败。

需要指出的是，监管机构的相对跨国监管准入能力及其规则偏好与民众诉求的利益契合度之间并无相关性：监管机构的相对跨国监管准入能力主要从静态和纵向的角度展示监管机构自身的比较优势，监管机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度则基于动态和横向的视角反映了监管机构与社会的互动关系。二者从不同维度影响了监管机构借助跨国分层机制实现跨国监管协调的可能性。

本文提出的理论假说可以通过美国与欧盟在跨大西洋航空与电子商务领域进行数据流动监管规则协调的三个案例得到检验（见表2）。

表2 美欧围绕跨大西洋数据流动监管协调的案例选择

美国情报机构与欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力比较	美国情报机构安全偏好与民众诉求的利益契合度	
	较高	较低
差距较大	《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》与《欧盟共享航空乘客信息指导性法令》	《欧盟—美国数据隐私框架》
大致持平	—	《安全港协议》《欧美隐私盾牌》

资料来源：笔者自制。

本文分析了作为协议发起方的美国情报机构与作为协议接受方的欧盟数据监管机构就国家安全与隐私保护展开的监管规则博弈，探讨了历次跨大西洋监管协调结果差异的主要原因与作用机制，即“协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利

益契合度”和“协议发起方的核心监管机构与协议接受方核心监管机构的相对跨国监管准入能力”影响了跨大西洋数据流动监管协调的最终结果：当美国情报机构的安全偏好与民众诉求的利益契合度较高且相对欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力较强时，美国将促成主导型跨国分层机制，欧盟会采纳并复刻美国的数据监管规则；当美国情报机构的安全偏好与民众诉求的利益契合度较低且与欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力大致持平时，欧盟将推动阻断型跨国分层机制，致使美国数据监管规则输出失败；当美国情报机构的安全偏好与民众诉求的利益契合度较低且相对欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力较弱时，欧盟将发起挑战型跨国分层机制，迫使美国调整自身规则偏好来适配欧盟的数据监管规则。

本文之所以将美欧围绕跨大西洋数据流动的监管协调作为研究案例，主要基于三点考虑：其一，全球数据跨境流动治理议题与跨国分层机制理论高度契合。在跨大西洋数据流动监管协调的案例中，美国情报机构和欧盟数据监管机构分别是协议发起方和协议接受方的核心监管机构，双方均是推动美欧开展跨国规则协调的两大谈判阵营。其二，美国与欧盟持续推进数据领域的规则对接，双方的合作历程较长且覆盖领域广泛，这为本文提供了丰富的实证资料。其三，既有的市场规模与共同知识等理论难以解释跨大西洋数据流动监管协调的复杂性。2001—2024年，美国的国内生产总值与欧盟成员国的国内生产总值处于同一数量级^①，但美欧对于跨境数据流动的安全认知与监管偏好存在严重分歧，彼此间难以形成共同知识与共识信念。^②

四、欧盟采纳与复刻美国的数据监管规则

（一）主导型跨国分层机制

“9·11”恐怖袭击事件成为美国在数据跨境安全监管立场上的根本转折点。美国迅速调整了情报机构的安全体系，强制航司部门提交记录国际航班乘客信息的数据，^③

① 参见 World Bank Group, “GDP (Current US\$) -European Union,” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2024&locations=EU&start=2001>。

② Robert Kagan, “Power and Weakness: Why the United States and Europe See the World Differently,” *Policy Review*, No. 113, 2002, pp. 3–28.

③ 国际民航组织将航班乘客信息定义为计算机预订系统中用于存储和交换涵盖乘客姓名、出生日期、行程细节、用餐和座位偏好等航班预订信息的数据记录，是航空服务领域的核心数据。参见 International Civil Aviation Organization, “Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data,” https://www.icao.int/Security/FAL/ANNEX9/Documents/9944_cons_en.pdf; AltexSoft Editorial Team, “What Is PNR: Passenger Name Record Explained in Details,” <https://www.altexsoft.com/blog/pnr-explained/>。

这标志着美国数据监管目标从服务商业市场转向维护国家安全，并由此启动美国情报机构体系化、制度化与合法化调取公民数据的监管机制。^① 此举与欧盟长期坚持的隐私保护传统形成尖锐对立。美国国土安全部绕过《欧洲人权公约》和《数据保护指令》直接获取欧洲公民乘坐航班信息数据的行为，被欧盟视作对欧盟法律自主性的严峻挑战。^② “第 29 条工作组”对美国国土安全部单边调取欧洲公民数据的行为表示强烈反对。欧洲航司部门也因此陷入两难困境：服从美国情报机构的数据跨境传输要求将违反欧盟的相关法律，但遵守欧盟的相关法律则面临来自美国法律的严苛制裁。^③

为化解合规困境，美国与欧盟三度签署《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》，逐步确立了以美国安全规则为主导的监管框架，即“反恐至上”、美国拥有排他性数据使用权力以及减少隐私保护限制。^④ 2003 年，美国国土安全部部长汤姆·里奇（Tom Ridge）与欧盟内部市场委员弗里茨·博尔克斯泰因（Frits Bolkestein）签署了首份协议，为美国国土安全部依法获取往返美国与欧盟的航空乘客信息数据奠定了制度基础。^⑤ 在 2007 年美欧签署的第二份协议中，美国国土安全部进一步强化了美国情报机构以反恐为目的调取数据的优先权，并明确“个人隐私应让位于国家情报安全”的基本原则。^⑥ 在 2012 年美欧签署的第三份协议中，新增了维护“数据主体权利”与“明确数据传输责任主体

① Sara Kehaulani Goo, “Airlines Confirm Giving Passenger Data to FBI After 9/11,” *The Washington Post*, May 1, 2004.

② 《欧洲人权公约》第 8 条要求“尊重个人隐私权属欧洲公民基本人权”。参见 Council of Europe, “European Convention on Human Rights,” https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf. 1995 年《数据保护指令》第 6 条规定，个人数据应“为特定、明确和合法的目的而收集，不得以与这些目的不符的方式对数据进行处理”；第 25 条则规定“禁止与非欧盟国家跨境共享个人数据，只有在经过欧盟委员会确定第三方通过‘充分性决定’的情况下才能向欧盟境外转移数据”。参见 European Parliament, “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>.

③ Kay Hailbronner, Vagelis Papakonstantinou and Marcel Kau, “The Agreement on Passenger-Data Transfer (PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication,” *International Migration*, Vol. 46, No. 2, 2008, pp. 187-197.

④ Kay Hailbronner, Vagelis Papakonstantinou and Marcel Kau, “The Agreement on Passenger-Data Transfer (PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication,” pp. 195-197.

⑤ European Union Committee, “The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement Report with Evidence,” <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2007/jun/eu-pnr-hol-report.pdf>.

⑥ European Commission, “Agreement Between the European Union and the United States of America on the Processing and Transfer of Passenger Name Record (PNR) Data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22007A0804%2801%29>.

为航司”等条款，但整体仍延续美国国家安全优先的监管逻辑。^① 美国国土安全部的规则偏好始终在协议中占优，具体体现为三点：其一，三份协议均将预防和打击恐怖主义及跨国犯罪确立为核心目标，并将其上升至美欧间维护“民主社会共同价值观”的政治高度。其二，美国国土安全部和其他美国情报机构在航空乘客信息数据的获取和使用等方面拥有独立审查权。其三，三份协议均弱化了“数据使用最小化与目的限定”等原则对美国情报机构的约束力。

欧盟接受了美国国土安全部以国家安全优先为导向的规则安排，并推动了在欧盟境内传输与处理航空乘客信息数据的规制建设。2010年，欧盟委员会发布了《欧盟关于航空乘客信息的对外战略》，明确将打击恐怖主义与跨国犯罪列为欧盟与第三方传输航空乘客信息的对外战略核心目标。^② 2016年，欧盟发布了《欧盟共享航空乘客信息指导性法令》，要求所有运营往返欧盟航班的航司向欧盟成员国的乘客信息部门提交相关数据，强调这些数据均仅用于提升欧盟反恐能力和打击跨国组织犯罪这一特定目的。^③

（二）美国国土安全部的规则偏好与民众诉求的利益契合度较高

“9·11”恐怖袭击事件发生后，“反恐优先”成为美国全民的利益共识。小布什政府以“保卫国家安全”为名组建了美国国土安全部，投入巨资强化情报与安检，将抽象的安全承诺转化为具体保障。^④ 更为关键的是，美国民众在“个人自由与国家安全”的价值权衡中出现了明显转向：1997年，仅有29%的美国民众认同“为了打击恐怖主义可以放弃部分个人自由”，到2002年这一比例已快速上升为55%。^⑤ 这种社会价值观排序的集体转向为美国国土安全部推行以维护国家安全至上

① European Commission, “Agreement Between the United States of America and the European Union on the Use and Transfer of Passenger Name Records to the United States Department of Homeland Security,” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A0811\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A0811(01)&from=EN).

② European Commission, “EU External Strategy on Passenger Name Record (PNR) European Parliament Resolution of 11 November 2010 on the Global Approach to Transfers of Passenger Name Record (PNR) Data to Third Countries, and on the Recommendations from the Commission to the Council to Authorise the Opening of Negotiations Between the European Union and Australia, Canada and the United States,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.074.01.0008.01.ENG&toc=OJ:C:2012:074E:TOC>.

③ Estefania Narrillos, “EU Passenger Name Record (PNR) Directive: An Overview,” <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-pnr-directive-an-overview>.

④ “Selected Speeches of President George W. Bush 2001 - 2008,” https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.

⑤ Hannah Hartig and Carroll Doherty, “Two Decades Later, the Enduring Legacy of 9/11,” <https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/02/two-decades-later-the-enduring-legacy-of-9-11/#CHAPTER-9-11-transformed-u-s-public-opinion-but-many-of-its-impacts-were-short-lived>.

的数据监管规则奠定了民意基础。

民众对美国专业情报机构的信任也显著增强。2001年通过的《爱国者法案》大幅扩展了美国政府的监控权限，同时对民众的部分隐私权利进行了限制。^① 依据《2002年国土安全法案》，美国国土安全部还进一步整合了22个联邦机构，构建起高效反恐体系，^② 这也迎合了美国民众当时的需要。2001年，约有60%的美国人表示相信美国政府的保护能力，民众对政府的信任达到历史峰值。^③

美国国土安全部在国内的权威日益增长，借助全球反恐合作将自身拓展为“跨国安全协调者”。在《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》的谈判中，欧盟谈判代表多次强调愿意与美国共同打击恐怖主义，欧洲刑警组织与美国国土安全部还建立了常态化情报共享机制。2003—2005年，双方交换的反恐情报逾500次，为跨大西洋反恐合作奠定了基础。^④ 尤其是2004年西班牙首都马德里火车站连环爆炸案以及2005年伦敦地铁和公交车炸弹袭击事件发生后，欧洲刑警组织与美国国土安全部的合作显著增强。^⑤ 对美国国土安全部而言，此类跨国反恐合作的价值具有双重性：一方面，全球协调反恐议题弱化了国际社会对美国国土安全部扩张数据监管权力的疑虑，使其实现了数据跨境调取行为的合法化；另一方面，美国国土安全部以“全球反恐核心协调者”的身份强化了自身在国内反恐治理体系中的权威地位，民众由此形成了“美国国土安全部是国际恐怖主义威胁最优应对者”的认知，进而使相关规则的推行获得了更坚实的合法性支撑，也为美国情报机构在后续跨大西洋数据监管协调中占据规则谈判的主导地位埋下伏笔。^⑥

（三）美国国土安全部的跨国监管准入能力强于欧盟数据监管机构

在独立性方面，美国国土安全部的优势明显。作为美国内阁层面的联邦执法机

① “USA Patriot Act of 2001 (2001),” <https://firstamendment.mtsu.edu/article/usa-patriot-act-of-2001/>.

② Public Law 107-56 107th Congress, “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001,” <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>.

③ Hannah Hartig and Carroll Doherty, “Two Decades Later, the Enduring Legacy of 9/11,” <https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/02/two-decades-later-the-enduring-legacy-of-9-11/#CHAPTER-9-11-transformed-u-s-public-opinion-but-many-of-its-impacts-were-short-lived>.

④ Council of The European Union, “Mutual Evaluation of the Cooperation Agreements Europol-United States,” <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2006/jun/europol-usa-11502-05.pdf>.

⑤ Philippe Delivet, “The European Union and the Fight to Counter Terrorism,” <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0386-the-european-union-and-the-fight-to-counter-terrorism>.

⑥ Ahmet Guler and Mustafa Demir, “How Effective Are the Post-9/11 U. S. Counterterrorism Policies Within and Outside the United States?” *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 35, No. 5-6, 2024, pp. 243-272.

构,美国国土安全部在组织架构、政策制定与执法行动等方面拥有完整自主权,尤其是在反恐与国家安全领域享有独立执法资质。^①根据《2002年国土安全法案》,美国国土安全部部长由总统提名并由参议院任命,直接对总统负责,统辖九大职能部门,形成高度集中的垂直管理体系。^②反恐议题更是赋予美国国土安全部进行跨部门情报整合和快速决策的专属权力。相较之下,欧盟数据监管机构受到多重制度的约束。根据1995年《数据保护指令》的规定,“第29条工作组”是一个欧洲层面的咨询机构,其核心职能是起草关于欧盟成员国和第三国在个人数据处理方面的年度报告并提供意见和发布指南等,无权对具体案件进行独立监管或处罚;^③欧洲数据保护监督员虽然具备监督乘客姓名记录数据传输合法性的职责,但没有裁决权和制裁权,重大争议最终要由欧盟法院定夺。^④欧盟数据监管机制的制度性依赖严重削弱了其与美国在谈判过程中的自主性。2002年,在美欧首次签署《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》之前,“第29条工作组”曾指出美国在数据保留期限和敏感信息过滤等关键问题上存在监督漏洞,公开反对欧盟委员会签署相关协议。^⑤2007年,在美欧续签第二份《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》之际,“第29条工作组”多次提出批评,指出美国违反了“数据处理的目

的限制”原则,协议对美国国土安全部的数据处理行为缺乏单方面法律约束力,且数据存储期限超出必要范围,不符合欧盟“充分性决定”的标准。^⑥然而,欧盟委员会并未采纳“第29条工作组”的建议,反而以保障航空安全为由,强调该协议符合美欧双方的反恐需要。2010年,美欧在启动第三次《美国—欧盟关于航空

① “Creation of the Department of Homeland Security,” <https://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>.

② “Homeland Security Act of 2002,” https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf.

③ European Parliament, “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>.

④ “European Data Protection Supervisor (EDPS),” https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/edps_en.

⑤ European Commission, “Seventh Report on the Situation Regarding the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and Privacy in the European Union and in Third Countries, Covering the Years 2002 and 2003,” https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/annual-report/files/2004/7th_report_prot_indivs_en.pdf.

⑥ European Commission, “Tenth Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection, Covering the Year 2006,” https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/annual-report/files/2007/10th_annual_report_en.pdf.

公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》续签谈判时，欧洲数据保护监督员与“第29条工作组”联合提出了反对意见，指出美国的做法违背了“数据最小化原则”，也缺乏有效的司法救济机制，但欧盟委员会内部有一些坚持以国家安全为核心的官员仍以“反恐优先”为由强行推进协议，将欧盟数据监管机构的关切视为“不切实际”的主张，甚至将欧盟数据监管机构排除在核心磋商机制之外。^①

在合法性方面，凭借《爱国者法案》《外国情报监视法》修订案和《2002年国土安全法案》，美国构建起一套覆盖监控、搜查和数据调取的强制性法律框架，为美国国土安全部的数据跨境获取与大规模情报监控行动提供了合法性支撑。相较之下，欧盟数据监管机构缺乏法律赋予的强制执行力。“第29条工作组”无权对违反“充分性决定”标准的行为实施制裁或采取强制措施；欧洲数据保护监督员的职权也局限于提出建议、受理投诉和通报数据泄露事件等，缺乏法律上的否决权或处罚权。^②这种“合法性赤字”削弱了欧盟数据监管机构在跨国谈判中对美国情报机构施加实质性约束的监管能力。在《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》的前期谈判中，美国与欧盟设立的“边境与运输安全高级别政治对话”机制刻意将“第29条工作组”和欧洲数据保护监督员排除在核心决策与监督会议之外，转而由双方的安全官员主导航空乘客信息数据共享以及生物识别技术应用等关键议题的常态化磋商机制。^③美国在谈判中明确否认了欧洲数据保护监督员对美国国土安全部等情报机构跨境获取欧盟数据行为的管辖权，导致欧盟数据监管机构在谈判过程中形同虚设。^④

在资金保障方面，美国政府对美国情报机构的巨额投入与欧盟及其成员国对欧盟数据监管机构投入的有限预算形成鲜明对比。2004年，美国国土安全部的预算高达374亿美元，其中有180亿美元用于边境与交通安全，仅美国海关与边境保护局

① European Commission, “Fourteenth Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection Covering the Year 2010,” https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/annual-report/files/2011/14th_annual_report_en.pdf.

② European Parliament, “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=EN>.

③ “U.S. - EU Cooperation Against Terrorism,” https://www.everycrsreport.com/reports/RS22030.html#_Toc444771541; Patryk Pawlak, “Network Politics in Transatlantic Homeland Security Cooperation,” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 4, 2009, pp. 560-581.

④ Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 85-91.

就获得了67亿美元拨款,较2002年增加了17亿美元。^①美国国土安全部将这笔资金中的一部分用于部署智能监控以及数据共享平台的建设,并在实施过程中主导数据规则的制定。相较之下,欧盟数据监管机构长期面临财政困境。2011年,欧洲数据保护监督员的年度预算仅为700万欧元,^②既无力开发监测系统和培养专业人才,更无法开展跨国调查,资源匮乏导致其监管沦为“纸面规则”。这种情况进一步释放了欧盟数据监管机构执法乏力的信号,削弱了美欧航司主动合规的意愿。例如,在《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》执行期间,美国国土安全部要求数据存储期限长达15年。欧洲数据保护监督员多次呼吁应缩短数据存储期限,但美欧航司仍普遍遵从了美国的要求,对欧盟数据监管机构提出的反对意见采取了忽视态度。^③

美国国土安全部凭借高度独立、法律赋权与充裕资金等优势,在围绕获取航班乘客信息数据的谈判中牢牢掌握了规则谈判的主动权与话语权,并借力欧洲刑警组织推动美国情报机构的数据安全监管模式深度嵌入欧盟的国家安全法律体系。

美欧在反恐与跨国犯罪治理领域目标高度一致,这为双方的数据共享奠定了坚实基础。美国国土安全部以跨国情报共享和打击恐怖主义为核心诉求,与欧洲刑警组织及其成员国的国家情报机构形成紧密合作。欧洲刑警组织每年为约500起涉及与美国情报机构合作的跨国犯罪案件提供支持,突显了双方协作的密切性。^④德国内政部长沃尔夫冈·朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)直言推动与捍卫国家安全优先的重要性,将所有涉及个人隐私保护和公民信息收集自由的讨论都斥为“无稽之谈”。^⑤欧盟的安全官员更是主动调整立场,将美国情报机构的安全规则内化为欧盟的安全制度。例如,美欧三轮关于《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》谈判的演进过程清晰呈现了美式安全偏好向欧盟法域内渗透的轨迹。美欧先后经历了第一轮“特定案件协作”、第二轮以“反恐必

① “Department of Homeland Security Budget in Brief,” https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2004_BUDGET_IN_BRIEF.pdf.

② European Data Protection Supervisor, “2010 Annual Report—An Increased Effort Is Required to Ensure Effective Data Protection in Practice,” https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/annual-reports/2010-increased-effort-required-ensure-effective_en.

③ Alan Travis, “US to Store Passenger Data for 15 Years,” *The Guardian*, May 25, 2011.

④ Europol, “Increased Law Enforcement Cooperation Between the United States and Europe,” <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/increased-law-enforcement-cooperation-between-united-states-and-europe>.

⑤ Dietmar Henning, “German Interior Minister Questions the Presumption of Innocence—With Support from the SPD,” https://www.wsws.org/en/articles/2007/05/germ-m07.html?utm_source=chatgpt.com.

要性”为由放宽数据留存时限的合作以及第三轮直接吸纳美国情报机构数据安全监管标准的谈判进程。英国保守党议员蒂莫西·柯克霍普（Timothy Kirkhope）表示：“我毫不怀疑，作为执法部门的工具，航空乘客信息系统非常宝贵。”^①此外，美国国土安全部、美国海关与边境保护局、欧盟司法与内政事务总司以及欧洲刑警组织等职能部门的高频对接，形成了稳定高效的机制化协作网络，并通过将欧盟数据监管机构排除在核心决策之外的方式有效规避了美欧跨大西洋数据跨境流动规则的阻力。

2016年《欧盟共享航空乘客信息指导性法令》在多个关键方面复刻了2012年《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》的核心条款，主要体现在四点：第一，数据使用目的高度一致，两者均将航空乘客信息的数据使用限定于反恐和打击跨国犯罪等安全目的。第二，数据收集范围基本重合，允许收集的数据类型基本相似，涵盖乘客姓名、行程和支付信息等核心内容。第三，数据存储机制趋同，均采用“短期可识别、长期匿名化”的分层存储模式，规定数据整体保存期限为5年，并要求在数据传输6个月后对包含姓名和地址等可直接识别个人身份的信息进行匿名化处理。第四，数据使用与传输限制相仿，明确限定数据仅可用于与反恐和跨国犯罪相关的风险评估、案件侦查等特定场景，且成员国之间的数据交换必须以“必要性”为前提，以防范数据滥用。^②

综上，美国国土安全部的规则偏好高度契合民众诉求，并拥有远超欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力。这使得美国情报机构能够成功向欧盟输出安全监管规则，还通过激活欧盟内部安全协作机制，推动欧盟从被动接受“外部规则输出与协议约束”转向主动将美国情报机构的相关规则内化为自身安全立法体系的一部分，从而实现了协议接受方与协议发起方在数据监管规则方面的趋同。

五、欧盟两次阻断美国数据监管规则的输出

（一）阻断型跨国分层机制

2000—2015年的《安全港协议》以及2016—2020年的《欧美隐私盾牌》是美

^① Julie Levy - Abegnoli, “Parliament’s Rapporteurs Divided over PNR,” <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/parliaments-rapporteurs-divided-over-pnr>.

^② European Parliament, “Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Use of Passenger Name Record (PNR) Data for the Prevention, Detection, Investigation and Prosecution of Terrorist Offences and Serious Crime,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0681>; Estelle Massé, “Border Surveillance: What Europe’s ‘PNR’ Ruling Means for Your Privacy,” <https://www.accessnow.org/border-surveillance-europes-pnr-ruling-means-privacy/>.

欧为调和数据规则冲突、推动商业数据跨境流动做出的一种制度尝试。

随着20世纪90年代电子商务的兴起,美国积极推动跨大西洋数据流动,但欧盟严格的数据“充分性认定”标准成为美国跨国企业进入欧洲市场的制度障碍。为化解矛盾,美国商务部、联邦贸易委员会、交通部和司法部等与欧盟委员会共同成立了“高级别接触小组”,由美国商务部与欧盟委员会共同主导谈判,其他部门提供法律与监管支持,通过构建基于非约束性协议的跨国分层协调机制,共同促进跨大西洋数据流动。《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》使美国得以维持其原有的数据监管模式,仅通过企业自我认证的形式便满足了欧盟“充分性认定”标准;欧盟出于跨大西洋数字经济的战略考量,接受了这一旨在规避美欧规则冲突的“权益平衡”方案。^①

然而,在《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》中,美国情报机构大规模获取公民的数据范围远超欧盟数据保护标准,这一核心矛盾始终未解。尽管没有直接参与美欧跨大西洋商业数据流动规则谈判,但国家安全局和联邦调查局等美国情报机构借国家安全之名实施了大规模监听活动,进而与欧盟各成员国数据保护局和欧洲数据保护委员会等欧盟数据监管机构形成了严重对立。

美欧之间的跨大西洋商业数据流动曾经历两次重大阻断。第一次阻断发生在2013年。由于美国“棱镜”计划的曝光,奥地利的互联网信息安全领域活动人士马克西米利安·施雷姆斯(Maximillian Schrems)以美国情报机构实施大规模监控、欧盟公民个人数据被传输至美国而无法获得与欧盟“充分性决定”标准相当的保障为由,向爱尔兰数据保护委员会投诉脸书爱尔兰公司,要求禁止该公司将欧盟用户的个人数据传输至美国境内。爱尔兰数据保护委员会认为自身无权审查美国的数据保护合规标准,因此驳回了施雷姆斯的投诉。施雷姆斯随即向爱尔兰高等法院提起诉讼,核心诉求仍然是阻止脸书爱尔兰公司继续向美国传输欧盟公民个人数据。鉴于案件涉及欧盟法律的解释权与适用问题,爱尔兰高等法院将该案提交至欧盟法院请求初步裁决。^②2015年10月6日,欧盟法院正式判定《安全港协议》无效,主要理由有两点:一是该协议违反了《欧盟基本权利宪章》第7条(尊重私人和家庭生活)、第8条(个人数据保护)及1995年《数据保护指令》等相关法律规定,未能能为欧盟公民提供“实质上等同”的数据保护;二是该协议无法有效约束美国情报机

① Jay Cline, “Roadmap for an International Safe Harbor Framework,” *International Review of Law Computer & Technology*, Vol. 20, No. 3, 2006, p. 362.

② “Schrems v. Data Protection Commissioner,” <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/schrems-v-data-protection-commissioner/>.

构的大规模监控行为，也未赋予欧盟各成员国数据保护局对美国数据保护标准的独立审查权。^①

第二次阻断发生在2020年。在2015年《安全港协议》被欧盟法院裁定无效后，美欧双方于2016年推出其替代机制《欧美隐私盾牌》，目的是强化美国企业的数据保护义务，并试图明确美国情报机构基于执法或国家安全目的访问欧盟公民数据的权力边界。^②但2018年脸书用户数据泄露案再度引发民众对美国跨国企业和美国政府滥用欧盟公民数据的广泛担忧。^③在此背景下，施雷姆斯再次将脸书爱尔兰公司列为被告，第二次向爱尔兰数据保护委员会提起诉讼，质疑《欧美隐私盾牌》不符合欧盟《通用数据保护条例》所规定的“充分性决定”标准，要求禁止该公司依据《欧美隐私盾牌》将欧盟用户的个人数据传输至美国。爱尔兰数据保护委员会再次将该案件移交至爱尔兰高等法院，爱尔兰高等法院请求欧盟法院就《欧美隐私盾牌》的合法性做出初步裁决。2020年7月16日，欧盟法院做出判决，正式宣布《欧美隐私盾牌》无效。欧盟法院指出，美国情报机构仍可基于国家安全理由大规模获取欧盟公民的个人数据，但该协议并未设立有效的独立监督机制，也无法确保欧盟数据监管机构能够对美国情报机构的数据处理行为进行有效干预，欧盟公民无法得到有效的隐私保护与司法救济。^④鉴于美国无法在《欧美隐私盾牌》中为欧盟公民提供“实质上等同”的数据保护，跨大西洋商业数据流动再次被阻断。

（二）美国情报机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度较低

“棱镜”计划和脸书公司用户数据泄露案等事件曝光后，美国情报机构的大规模监控行为引发了各国民众的不满情绪，民众日益增长的隐私保护诉求与美国情报机构以国家安全为由牺牲个人隐私的监管偏好形成了直接冲突。据调查，美国民众对政府监控的态度发生了显著转变：在“9·11”恐怖袭击事件发生初期，大多数美国民众倾向于接受“牺牲部分个人自由换取国家安全”必要性的监管安排，但自2005年后，超过半数的美

^① Court of Justice of the European Union, “The Court of Justice Declares that the Commission’s US Safe Harbour Decision Is Invalid,” <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117en.pdf>.

^② European Commission, “European Commission Launches EU – U.S. Privacy Shield: Stronger Protection for Transatlantic Data Flows,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2461.

^③ “History of the Cambridge Analytica Controversy,” <https://bipartisanpolicy.org/article/cambridge-analytica-controversy/>.

^④ European Union, “Judgement of the Court (Grand Chamber),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0311>.

国民众转而认为“没有必要为反恐牺牲公民自由”（如图2）。^① 2015年，超过57%的美国民众明确反对美国情报机构大规模的监控行为。^② 此外，欧洲民众对美国大规模监控行为的抵制情绪尤为强烈。相关调查数据显示，德国约81%的受访者以及法国约56%的受访者都表示强烈反对美国情报机构大规模监控他国互联网和移动设备的行为。^③ 同时，大多数美国民众也一改之前的态度，呼吁加强数据保护和推进隐私立法。例如，在一项针对美国互联网用户展开的调查中，约68%的用户认为现行美国法律不足以有效保护个人隐私，约64%的用户主张加强对数据收集行为的监管，另有超过65%的用户指出美国缺乏一个专门的数据监管机构，导致政府监控行为缺乏有效的外部约束。^④

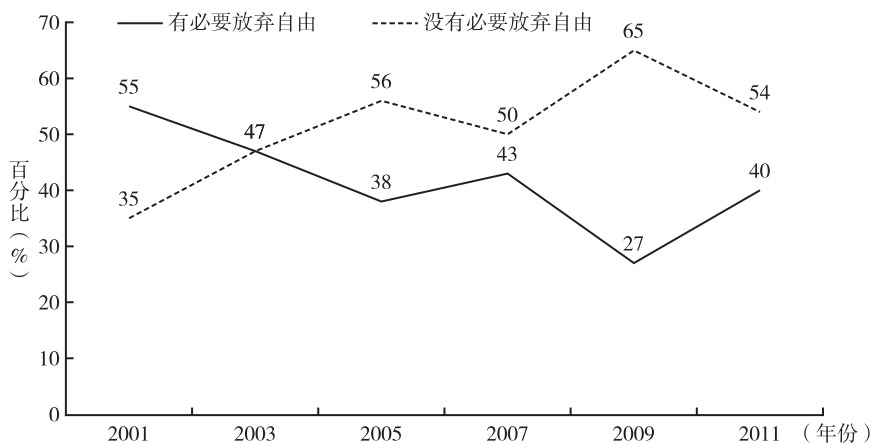


图2 “为了遏制恐怖袭击而放弃民众自由”的美国民意调查

资料来源：Carroll Doherty, “Balancing Act: National Security and Civil Liberties in Post-9/11 Era,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/06/07/balancing-act-national-security-and-civil-liberties-in-post-911-era/>。

2018年脸书用户数据泄露案进一步提升了美国民众对隐私问题的关切，“数字信任”由此成为社会热议的焦点。在2019年的美国民调中，约60%的美国人不再信任脸

① Carroll Doherty, “Balancing Act: National Security and Civil Liberties in Post-9/11 Era,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/06/07/balancing-act-national-security-and-civil-liberties-in-post-911-era/>。

② “The State of Privacy in Post-Snowden America,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/21/the-state-of-privacy-in-america/>。

③ “Global Opposition to USA Big Brother Mass Surveillance,” <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/03/global-opposition-to-usa-big-brother-mass-surveillance/>。

④ Mary Madden and Lee Rainie, “American’s Attitudes About Privacy, Security and Surveillance,” <https://www.pewresearch.org/internet/2015/05/20/americans-attitudes-about-privacy-security-and-surveillance/>。

书公司能够有效保护用户个人隐私，仅有6%的美国人表示“非常信任”或“相当信任”。^①部分脸书用户甚至发起“删除脸书”行动，抗议平台对个人数据的滥用。^②此外，多个国际非营利组织也对美国国内的数据监管模式提出了批评，认为美国现行机制在跨境数据保护方面存在明显缺陷，难以有效保障外国公民的数据权益，即便《欧美隐私盾牌》已经生效，相关问题仍未得到根本解决。^③

尽管来自民众舆论的压力持续上升，但美国政府并未对美国情报机构进行实质性改革。一方面，美欧在跨大西洋数据流动领域的合作主要依赖“高级别接触小组”对话机制的推进，对美国情报机构缺乏法律约束力。国家安全局等美国情报机构的监控行为仍主要依据《外国情报监视法》及其后续修正案获得法律监管授权。对美国情报机构的相关监督机制内嵌于美国国家安全体系，内部结构高度封闭，外部约束力有限。虽然奥巴马政府曾于2014年1月17日发布《总统政策指令第28号：信号情报活动》，要求美国政府对美国情报机构的信号情报项目进行合规审查，并承诺加强对非美国公民隐私的保护力度，但该指令仅具有行政指导性，并未改变《外国情报监视法》框架对“目标监控”的宽泛解释，也未触及美国情报机构监控制度的根本缺陷。^④另一方面，在跨国分层机制中，美国将情报机构的监控能力视为战略优势。凭借对互联网、海底电缆和数据中心等数据基础设施的掌控，美国在跨大西洋数据流动规则谈判中占据着非对称性主导地位。如果对美国情报机构的监控行为施加实质性限制，该行为可能被视作削弱美国国家安全之举，必将会面临美国政府与国会两党在反恐、金融、国家情报和网络安全等领域的强烈反对并付出较高的政治代价。因此，美国更倾向于对部分规则进行技术性调整（如限制数据保留

① Mary Madden and Lee Rainie, “American’s Attitudes About Privacy, Security and Surveillance,” <https://www.pewresearch.org/internet/2015/05/20/americans-attitudes-about-privacy-security-and-surveillance/>.

② Jessica Guynn, “Delete Facebook? It’s a Lot More Complicated than That,” <https://www.usatoday.com/story/tech/news/2018/03/28/people-really-deleting-their-facebook-accounts-its-complicated/464109002/>; “Facebook Ranks Last in Digital Trust Among Consumers,” <https://www.businessinsider.com/facebook-is-consumers-least-trusted-social-media-platform-2020-9>.

③ “Transatlantic Coalition of Civil Society Groups: Privacy Shield Is Not Enough, Must Return to Negotiating Tables,” <https://www.accessnow.org/civil-society-groups-privacy-shield-not-enough-must-return-negotiating-tables/>; “European Commission Wrongly Denies EPIC’s Request for ‘Privacy Shield’,” <https://archive.epic.org/2016/02/european-commission-wrongly-de.html>; “Access Now Calls for Privacy Shield to Be Stuck Down,” <https://epic.org/access-now-calls-for-privacy-shield-to-be-struck-down/>; “TACD Calls on EU to Reject ‘Privacy Shield’ Proposal,” <https://tacd.org/tacd-calls-on-eu-to-reject-privacy-shield-proposal/>.

④ The White House, “Presidential Policy Directive—Signals Intelligence Activities,” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/01/17/presidential-policy-directive-signals-intelligence-activities>.

期限等),而非削弱美国情报机构本身的情报获取能力。^①

(三) 美国情报机构与欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力大致持平

在独立性方面,欧盟数据监管机构在组织、财务和决策上具备较强自主性。欧盟各成员国数据保护局拥有独立的财务支配权,预算直接源自国家财政拨款,可依据年度计划自主分配,无须政府部门审批。欧洲数据保护委员会根据《通用数据保护条例》第68条设立的独立欧盟机构替代了此前依据《数据保护指令》成立的“第29条工作组”,成为负责监管跨境数据流动的核心独立机构。欧洲数据保护委员会在组织上具有高度灵活性,可根据实际需要自主设立专家工作组、制定和调整议事规则,这些行为属于法定职权范围,无须事先经过欧盟委员会、欧盟理事会或欧洲议会等机构的授权。更重要的是,《通用数据保护条例》第52条明确规定,欧盟各成员国数据保护局完全独立履职,不受任何直接或间接的外部影响和干预。^②欧洲数据保护委员会主席由各成员国数据保护局的代表选举产生,不由欧盟委员会任命,欧盟各成员国不得干预欧洲数据保护委员会及其主席在具体执法事务中的决定。^③这一制度设计有效保障了欧盟数据监管机构的独立性与中立性。相较之下,美国情报机构的独立性明显受限。“自动减支”机制削弱了美国情报机构的监管独立性。2013年,受《2011年预算控制法》所触发的“自动减支”机制影响,^④美国情报机构的整体预算被削减了约40亿美元。这一削减使美国情报机构项目的总支出较2012年下降约7%。美国国家情报总监詹姆斯·克拉珀(James Clapper)公开表示,此次削减“严重削弱了美国的情报收集、分析与监控能力”。^⑤此外,美国情报机构还受到2015年《自由法案》的约束,其海外监控行动始终须服从美国国家安全战略的整体安排。在两次跨大西洋商业数据流动的谈判中,美国情报机构在规则制定权方面也显著弱于欧盟数据监管机构。“第29条工作组”能够从专业角度评估《安全港协议》《欧美隐私盾牌》与欧盟数据保护相关法律的兼容性,欧

① Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 140-145.

② “General Data Protection Regulation GDPR,” <https://gdpr-info.eu/>.

③ “General Data Protection Regulation GDPR,” <https://gdpr-info.eu/>.

④ “自动减支”是《2011年预算控制法》中设定的强制性跨部门支出削减机制,其目的是敦促美国国会达成赤字削减协议。如果赤字削减协议不能达成,则自2013年起对国防与非国防项目同步实施大幅度、无差别的预算削减。尽管美国情报机构的预算有部分属于“海外应急行动”项目而享有豁免,但多数常规情报活动预算仍被纳入削减范围。参见“H. Rept. 112-470-Sequester Replacement Reconciliation Act of 2012,” <https://www.congress.gov/committee-report/112th-congress/house-report/470/1>。

⑤ “White House Rescinds \$4.9 Billion in 2013 Spending Cuts,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-05-04/white-house-rescinds-4-9-billion-in-u-s-spending-cuts-for-2013>。

洲数据保护监督员也参与其中，负责监督欧盟各成员国数据保护局的数据处理活动。相较之下，美国情报机构未能直接参与两次跨大西洋商业数据流动谈判，《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》的主导权掌握在美国商务部与美国联邦贸易委员会手中。^①

在合法性方面，《通用数据保护条例》显著强化了欧盟数据监管机构的权威性，美国情报机构持续实施的大规模监控行动却不断削弱了其在跨境执法中的监管正当性。《通用数据保护条例》第 69 条规定，欧洲数据保护委员会在执行任务或履行职权时应保持完全独立；第 70 条进一步要求其发布的意见、指南、建议及与其他监管机构的协商结果等文件必须公开，^②旨在从制度上保障透明度与公信力。同时，欧盟各成员国数据保护局的独立性也得到了欧盟司法体系的强力背书。欧盟法院曾先后裁定德国政府和奥地利政府干预本国数据保护局人事任命和决策程序的行为违反了《通用数据保护条例》，强调数据监管必须免受政治影响，如此才能确保公正执法。^③相较之下，美国情报机构既非《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》谈判的正式监管主体，又长期受制于保密原则，其核心决策、法律授权范围及实际操作细节均不对外公开。这种“黑箱”运作模式严重削弱了美国情报机构在跨大西洋数据流动规则谈判中的合法性。2013 年，德国《明镜》周刊披露，美国国家安全局将欧盟列为监控目标之一，不仅窃听欧盟驻华盛顿与纽约等地的外交机构，还获取了大量内部通信和机密文件。^④欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐（José Manuel Barroso）公开谴责此举“不可接受”，称其“侵犯了欧洲公民隐私权”；^⑤德国司法部部长萨宾·洛伊特豪瑟-施纳伦贝格尔（Sabine Leutheusser-Schnarrenberger）质疑

① Morey Elizabeth Barnes, “Falling Short of the Mark: The United States Response to the European Union’s Data Privacy Directive,” *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 27, No. 1, 2006, pp. 171–197.

② “General Data Protection Regulation GDPR,” <https://gdpr-info.eu/>.

③ Akis Psygkas, “[Cases] ECJ C-518/07-Commission v. Germany: How ‘Independent’ Should Independent Agencies Be?” [④ Laura Poitras, et al., “NSA Spied on European Union Offices,” <https://www.spiegel.de/international/europe/nsa-spied-on-european-union-offices-a-908590.html>.](https://campuspress.yale.edu/compadlaw/2010/03/29/cases-ecj-c-51807-commission-v-germany-how-independent-should-independent-agencies-be/#:~:text=The%20question%20essentially%20came%20down%20to%20the,must%20not%20be%20exposed%20to%20external%20influences;Winston%20Maxwell,%20%E2%80%9C%E2%80%9C%20European%20Court%20Says%20Austrian%20DPA%20Not%20Independent,%20%E2%80%9C%20https://www.hoganlovells.com/en/publications/european-court-says-austrian-dpa-not-independent.</p></div><div data-bbox=)

⑤ “US-EU Spying Claims ‘Disturbing’ -Barroso,” <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-23147063>.

美国情报机构缺乏监管合法性，表示反恐不能成为权力滥用的借口。^①因此，“施雷姆斯案 I”和“施雷姆斯案 II”不仅否定了美国情报机构的监控滥用行为，还大幅提升了欧盟数据监管机构的制度合法性。^②

在资金支持方面，美国情报机构的预算远超欧盟数据监管机构，后者一直面临财政资源不足的问题。尽管《通用数据保护条例》第 52 条明确规定，欧盟成员国应该为各数据保护局提供充足的公共预算，^③但现实投入与法律要求仍有差距。2019 年，欧洲数据保护委员会指出，多数欧盟成员国数据保护局需要增加 30%—50% 的预算，部分机构甚至呼吁预算翻倍，但这些诉求普遍未获满足。^④2020 年，欧盟发布的首份《通用数据保护条例》实施情况审查报告认为，尽管 2016—2019 年欧盟成员国数据保护局在雇员数量和预算方面有所增长，但整体资金仍显不足。^⑤例如，德国 18 个联邦及州级数据保护局总预算为 9480 万欧元，一定程度上体现了欧盟数据保护监管机构在财政上的窘迫。^⑥欧洲数据保护委员会主席安德里亚·耶利内克（Andrea Jelinek）指出，人力不足已威胁欧洲数据保护委员会履行法定职责的能力；欧洲数据保护监督局主管沃伊切赫·维维罗夫斯基（Wojciech Wiewiórowski）也认为，资源短缺正在损害欧盟公民的数据权利。^⑦资金匮乏直接制约了欧盟数据监管机构的执法效能。以爱尔兰数据保护委员会为例，该机构在 2019 年需要处理超过 7000 起投诉案件和近 5000 起违规案件，但因监管设备陈

① Ben Deighton and Annika Bredthardt, “EU Confronts U.S. over Reports It Spies on European Allies,” <https://www.reuters.com/article/world/us/eu-confronts-u-s-over-reports-it-spies-on-european-allies-idUSBRE95T09D/>.

② “施雷姆斯案”是指隐私保护活动人士施雷姆斯对以脸书公司为代表的美国信息科技公司将欧盟公民个人数据转移至美国的合法性问题提出了法律挑战，欧盟法院对此案做出了两次重大判决，即“施雷姆斯案 I”（《美欧安全港协议》无效案）和“施雷姆斯案 II”（《欧美隐私盾牌》无效案）。这两起案件深刻影响了欧盟与美国之间的数据跨境传输，确立了数据传输必须满足欧盟 1995 年《数据保护指令》和《通用数据保护条例》的高水平数据保护标准的原则。

③ “General Data Protection Regulation GDPR,” <https://gdpr-info.eu/>.

④ “2019 Annual Report Working Together for Stronger Rights,” https://www.hunton.com/privacy-and-information-security-law/assets/htmldocuments/uploads/sites/28/2020/05/edpb_annual_report_2019_en.pdf.

⑤ European Commission, “Data Protection as a Pillar of Citizens’ Empowerment and the EU’s Approach to the Digital Transition—Two Years of Application of the General Data Protection Regulation,” https://www.hunton.com/privacy-and-information-security-law/assets/htmldocuments/uploads/sites/28/2020/06/1_en_act_part1_v6_1.pdf.

⑥ Wim Nauwelaerts and Yung Shin Van Der Sype, “EDPB Reports on EU Data Protection Authorities’ Resources and Enforcement Actions,” <https://www.jdsupra.com/legalnews/edpb-reports-on-eu-data-protection-4846234/>.

⑦ European Data Protection Board, “Lack of Resources Puts Enforcement of Individuals’ Data Protection Rights At Risk,” https://www.edpb.europa.eu/news/news/2022/lack-resources-puts-enforcement-individuals-data-protection-rights-risk_en.

旧、技术落后以及人力不足，在“施雷姆斯案 II”裁决后，仍长期难以有效监管 Meta 公司^①向美国传输数据。直至 2023 年 5 月，爱尔兰数据保护委员会才最终对 Meta 公司开出 12 亿欧元的罚单，并责令其暂停向美国境内传输来自欧盟用户的数据。^②

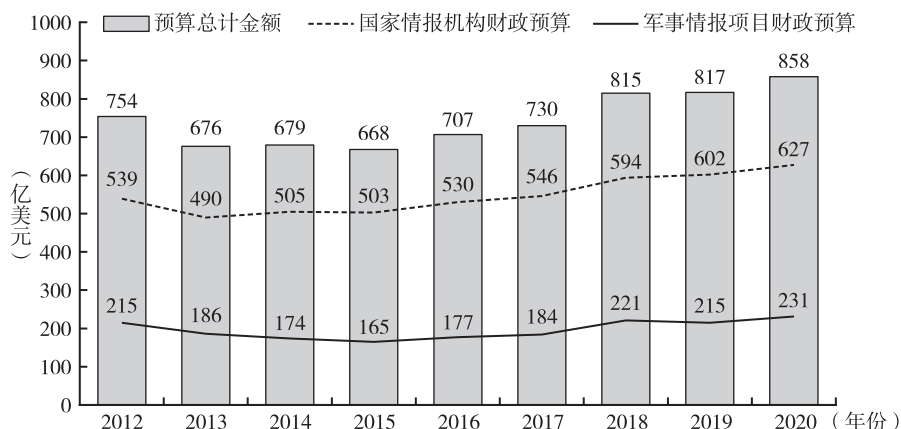


图 3 美国国家情报机构的财政预算

资料来源：Intelligence Resource Program, “Intelligence Budget Data,” <https://irp.fas.org/budget/index.html>。

相较之下，美国情报机构拥有稳定且持续的预算支持（如图 3）。在 2013 财政年度，美国情报机构的预算总额达 676 亿美元。其中，美国中央情报局获得 147 亿美元，美国国家安全局获得 108 亿美元。近半数资金（约 253 亿美元）用于信号情报的数据收集活动，另有超过 60 亿美元被专门投入数据分析与情报挖掘。这些巨额资金投入支撑起美国的全球监控网络。^③ 依托强大的财力，美国国家安全局主导开发并运行了名为“梯队”的全球信号情报系统，并通过“五眼联盟”实现跨国监

① 2021 年，脸书创始人将公司正式更名为 Meta。

② “Highlights from the IRISH Data Protection Commission’s 2020 GDPR Report,” <https://www.comsure-group.com/news/highlights-from-the-irish-data-protection-commissions-2020-gdpr-report/>; “Meta Hit with a 1.2 Billion Fine, Ordered to Suspend the EU-US Data Transfers,” <https://piwik.pro/blog/meta-ordered-to-suspend-the-eu-us-data-transfers/#:~:text=US%20tech%20giant%20Meta%20has%20been%20fined,US%2C%20potentially%20exposing%20it%20to%20US%20surveillance.>

③ Drew Desilver, “Chart of the Week: The ‘Black Budget’,” <https://www.pewresearch.org/short-reads/2013/08/30/chart-of-the-week-the-black-budget/>.

听,可截获电话、邮件和卫星通信等多种通信信号。^①在美欧跨大西洋数据流动的规则博弈中,美国凭借其在情报领域的技术霸权与资金优势,甚至迫使部分欧洲国家在维护隐私保护与跨大西洋安全合作之间做出妥协。例如,2012—2014年丹麦国防情报局与美国国家安全局秘密合作,利用海底光缆的登陆节点协助美国监听欧洲多国领导人及企业,获取敏感信息,^②破坏了欧洲内部数据保护规则的统一性与权威性。此外,谷歌、微软和推特等美国大型科技公司均被美国国家安全局和美国联邦调查局依据《外国情报监视法》第215条或“国家安全信函”强制要求提供用户数据,并禁止企业向公众或用户披露其配合政府监控的事实。^③

如前所述,美国情报机构虽然凭借雄厚资金维持了自身的资源和技术优势,但欧盟数据监管机构依赖其更具制度独立性与法律正当性的优势,在跨大西洋数据规则博弈中不断强化话语权,通过凝聚多方力量对美国情报机构形成了一定的制衡。

欧洲议会向欧盟数据监管机构提供了有力支持。《通用数据保护条例》正是欧洲议会在多方掣肘下,赋予了欧洲数据保护委员会和欧盟各成员国数据保护局坚实的法律基础。^④在《欧美隐私盾牌》谈判中,欧洲议会依据《通用数据保护条例》通过决议,明确要求美国限制其情报机构对欧盟民众数据的“大规模批量收集”,否则将拒绝批准《欧美隐私盾牌》,最终迫使美国商务部在该协议中纳入了符合欧盟标准的隐私保护条款。^⑤此后,欧洲议会多次就跨大西洋数据流动中的隐私风险举行听证会,要求欧洲数据保护委员会与欧盟各成员国数据保护局定期汇报美国国家安全局等情报机构获取欧盟民众数据的行为。在“施雷姆斯案I”裁决之后,欧洲议会还成立了“特别调查委员会”,深入调查美国“棱镜”计划对欧盟数据主权与民众隐私安全的冲击。该委员会还通过公开质询和发布报告等方式向美国施压,

① “The Real History of the ECHELON Program: The ‘5 Eyes’ Global Espionage Alliance,” <https://atlas-report.com/the-real-history-of-the-echelon-program-the-5-eyes-global-espionage-alliance/#:~:text=Surveillance%20Capabilities;%20The%20ECHELON%20program%20is%20known,communications%2C%20and%20other%20forms%20of%20electronic%20communication>.

② “U. S. Spied on Merkel and Other Europeans Through Danish Cables—Broadcaster DR,” <https://www.reuters.com/world/europe/us-security-agency-spied-merkel-other-top-european-officials-through-danish-2021-05-30/>.

③ Charles Arthur and Dominic Rushe, “NSA Scandal: Microsoft and Twitter Join Calls to Disclose Data Requests,” *The Guardian*, June 12, 2013.

④ 方芳、刘宏松:《政策环境、外部冲击与欧盟个人数据保护政策形成》,载《世界经济与政治》,2023年第5期,第133—162页。

⑤ Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Of Privacy and Power: The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, pp. 145–150.

阻止其借修订《外国情报监控法》之机进一步扩大监管权的企图。^① 尤为关键的是，欧洲议会两次公开支持了施雷姆斯提起的诉讼。欧洲议会认定美国情报机构的监控行为违反了《欧盟基本权利宪章》，为欧盟法院先后否决《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》的数据跨境传输有效性与合法性提供了重要的政治与舆论支撑。与此同时，美欧跨大西洋民间组织力量也彼此形成呼应。除“欧洲数字权利倡议”组织对美国情报机构提出批评外，美国本土组织如“美国公民自由联盟”和“纽约公民自由联盟”等也在“棱镜”计划曝光后对美国国家安全局提起诉讼，指控美国国家安全局大规模监控行动侵犯了美国宪法赋予美国民众的基本权利。“美国公民自由联盟”的副法律总监贾米勒·贾弗（Jameel Jaffer）认为，“这种‘拉网式’监控可谓‘民主国家历史上对民众最广泛的监控’，美国情报机构的监控范围远超《爱国者法案》授权，这严重侵害了民众的隐私与自由”。“纽约公民自由联盟”执行主任唐娜·利伯曼（Donna Lieberman）则质问道：“如果这都不算越界，那什么才算过分？我们必须划定（美国情报机构）收集情报的法律边界。”^②

综上，美国情报机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度较低，且与欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力大致持平，因此导致跨大西洋数据流动监控协调失败。

六、美国向欧盟数据监管规则的让步与妥协

（一）挑战型跨国分层机制

《欧美隐私盾牌》失效后，美国商务部与欧盟委员会围绕重启跨大西洋商业数据流动展开了近两年的多轮规则谈判，最终于2023年7月达成了《欧盟—美国数据隐私框架》。^③ 美国强调跨大西洋数据流动对经济安全与技术合作的战略意义，时任美国商务部部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）指出，跨大西洋数据流动关乎“共

^① European Parliament, “The US Surveillance Programmes and Their Impact on EU Citizens’ Fundamental Rights,” https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/briefingnote_/briefingnote_en.pdf.

^② “ACLU Files Lawsuit Challenging Constitutionality of NSA Phone Spying Program,” <https://www.aclu.org/press-releases/aclu-files-lawsuit-challenging-constitutionality-nsa-phone-spying-program>.

^③ European Union, “Commission Implementing Decision EU 2023/1795 of 10 July 2023 Pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the Adequate Level of Protection of Personal Data Under the EU-US Data Privacy Framework,” https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2023/1795/oj.

享数字未来”，而欧盟坚持应将个人隐私保护作为协议生效的前置条件。^①但美欧谈判的核心分歧仍然是“数据安全”与“隐私保护”的优先排序。美国情报机构获取境外数据的权限及其与《通用数据保护条例》的“充分性认定”适配性依然是欧盟数据监管机构的核心关切。

《欧盟—美国数据隐私框架》在约束美国情报机构的监控行动方面做出了实质性调整：一是强化对境外数据调取的法律约束，新增七项具有法律效力的补充原则，明确提出美国情报机构要对数据获取目的进行限制、对敏感数据进行处理等，也提出了准确性、最小化和透明度等标准，弥补了此前规则的模糊性；二是设立独立补救机制，通过建立“双层审查”程序专门受理针对美国情报机构的数据滥用与非法获取的投诉，进一步增强了监督机制的独立性与可操作性；三是确立定期联合审查制度，由欧盟各成员国数据保护局、隐私权与公民自由监督委员会、美国商务部以及美国联邦贸易委员会共同参与，定期评估美国情报机构在数据存储与使用方面的合规情况。^②

（二）美国情报机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度较低

美国情报机构的监管偏好同民众期望的兼顾隐私保护与经济利益的诉求日益脱节。自2020年以来，美国和欧洲民众关注的焦点已由传统的反恐安全转向商业数据流动中的隐私保护。然而，美国情报机构仍持续扩大其监控范围，进一步侵蚀民众的隐私权利。^③相关民调显示，公众态度已经发生显著转变：2020年仅有43%的美国民众支持“为反恐目的而牺牲隐私”；^④2022年，高达78%的美国民众认为政府“过度侵犯隐私”，有71%的美国民众对情报机构的数据收集方式感到担忧，较2019年上升了7个百分点。^⑤美国情报机构监控滥用的行为不仅引发了美国民众对美国

① U. S. Department of Commerce, “Commerce Secretary Gina Raimondo Addresses Importance of Building a Shared Digital Future at Tallinn Digital Summit,” <https://www.commerce.gov/news/blog/2021/09/commerce-secretary-gina-raimondo-addresses-importance-building-shared-digital>.

② 程海焯、王健：《美欧跨大西洋数据流动的重启及其前景》，载《现代国际关系》，2023年第10期，第110—128页。

③ Tang Lan, “Surveillance Empire: Unrestricted Eavesdropping on Allies, Citizens Exposes Hypocrisy of American Human Rights,” *Global Times*, May 25, 2023.

④ Stephen Slick, Joshua Busby and Archit Oswal, “Public Attitudes on US Intelligence 2020, Final Trump-Era Survey Confirms Broad Popular Support, Reveals Opportunities for Greater Transparency,” <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2021-05/Public%20Attitudes%20on%20US%20Intelligence%20Brief.pdf>.

⑤ Michelle Faverio, “Key Findings About Americans and Data Privacy,” <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/10/18/key-findings-about-americans-and-data-privacy/>; Colleen McClain, et al., “How Americans View Data Privacy,” https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2023/10/PI_2023.10.18_Data-Privacy_FINAL.pdf.

政府的信任危机，更是对美欧之间的数字经济合作造成了实质性冲击。由于跨大西洋数据流动机制陷入停滞，超过 5000 家依赖该通道的跨国企业面临市场准入障碍。^① 受此影响，欧盟对美国的数字服务出口下降了 4%，并导致部分欧盟成员国的国内生产总值增速减少近 1 个百分点。^②

民众对美国情报机构的依赖性也呈显著下降趋势，一些专业监管机构开始取代美国情报机构的信息安全审查职能，从而有效回应民众对数据安全的关切。美欧已建立一套分工明确的隐私治理网络。美国商务部与欧盟委员会作为协调主体主要负责日常数据流动管理、企业合规监督与年度审查。其中，美国商务部下属的美国国际贸易管理局具体负责审核企业隐私政策，并直接对接欧盟各成员国数据保护局，及时回应民众在商业隐私方面的诉求。美国联邦贸易委员会监督企业履行数据安全与隐私保护承诺，交通运输部等特定部门负责航空等敏感行业的隐私合规监管。^③ 在欧洲，欧盟各成员国数据保护局执法，欧洲数据保护委员会则负责统筹并进行规则解释与整体协调。^④ 这一体系覆盖立法、执法和监督等领域，为民众提供了司法诉讼和行政申诉等多元维权渠道。相较之下，美国情报机构的职能仍集中于国家安全领域，但与民众关切的商业隐私问题关联甚微，其功能的可替代性逐渐增强，民众对其依赖度持续走低。

此外，美国情报机构的监管权威持续弱化。一方面，欧盟加强了对美国企业的隐私合规执法力度。2018—2022 年，在依据《通用数据保护条例》执行的十大高额罚款案件中，有九个案例完全针对美国跨国企业，^⑤ 不仅抬高了美国跨国企业在欧洲的运营成本，也限制了美国情报机构通过商业渠道获取欧盟公民数据的能力。另一方面，美国国内数据出境的监管约束也在收紧，一定程度上压缩了美国情报机构的自主操作空间。2022 年 10 月，美国总统拜登签署了《关于加强美国信号情报活动保障措施的行政命令》，明确限制美国情报机构在信号情报活动中收集和使用权个人数据的范围，并强化了问责机制和透明度要求，大幅压缩了美国情报机构的自

① Nigel Cory and Ellyse Dick, “How to Build Back Better the Transatlantic Data Relationship,” <https://itif.org/publications/2021/03/25/how-build-back-better-transatlantic-data-relationship/>.

② Digital Europe, “The Value of Cross-Border Data Flows to Europe: Risks and Opportunities,” https://digital-europe-website-v1.s3.fr-par.scw.cloud/uploads/2021/06/Frontier-DIGITALEUROPE_The-value-of-cross-border-data-flows-to-Europe_Risks-and-opportunities.pdf.

③ “EU-U.S. Privacy Shield Framework Principles Issued by the U.S. Department of Commerce,” <https://www.privacyshield.gov/ps/servlet/servlet.FileDownload?file=015t00000004qAg#page=1.17>.

④ 罗尔夫·H. 韦伯、多米尼克·N. 斯戴格尔著，程乐等译：《跨大西洋数据保护实践》，中国民主法制出版社 2020 年版，第 17—27 页。

⑤ Shreya, “Guide to GDPR Fines and Penalties,” <https://www.cookieeyes.com/blog/gdpr-fines/>.

由裁量权。^①

(三) 美国情报机构的跨国监管准入能力弱于欧盟数据监管机构

在独立性方面,美国情报机构的自主性面临多重制度性约束,欧盟数据监管机构则在《欧盟—美国数据隐私框架》下保持了监管的自主性。根据《关于加强美国信号情报活动保障措施的行政命令》要求,美国情报机构的信号情报活动被严格限定于总统批准的“国家情报优先事项”范围内,主要包括反恐、防止核武器及其他大规模杀伤性武器扩散等核心国家安全议题,不能擅自扩大监控范围或用途;同时,明确禁止将情报活动用于压制言论自由、歧视特定群体或谋取商业竞争优势。^② 这从法理上排除了美国情报机构自主扩展职能的可能性。为进一步强化外部制衡,美国司法部还建立了一个数据保护审查法院,赋予其对涉及欧盟情报活动的最终裁决权。2023年11月,美国司法部部长梅里克·加兰(Merrick B. Garland)主持了数据保护审查法院就职仪式,正式任命了8名法官,强调“尽管该法院设在司法部内,但法官将独立做出裁定,美国情报机构必须遵守其最终决定”。^③ 此举进一步压缩了美国情报机构的自由裁量空间。2023年7月,美国国家情报总监办公室确认已按《关于加强美国信号情报活动保障措施的行政命令》要求对相关情报活动实施了具体限制措施。^④ 此外,美国情报机构的资源调配活动既受年度预算提案和国会拨款的双重控制,又与国内政治议程深度绑定。在人事任命上,以美国国家安全局为代表的机构负责人由总统提名并需要得到参议院确认。其中,政治忠诚度是人员任命的关键考量,这在一定程度上削弱了美国国家安全局的中立性。^⑤

相较之下,欧盟数据监管机构通过制度设计实现了更高层次的独立性,并在参

① The White House, “Executive Order on Enhancing Safeguards for United States Signals Intelligence Activities,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/10/07/executive-order-on-enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities/>.

② The White House, “Executive Order on Enhancing Safeguards for United States Signals Intelligence Activities,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/10/07/executive-order-on-enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities/>.

③ “Attorney General Merrick B. Garland Announces Judges of the Data Protection Review Court,” <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-judges-data-protection-review-court#:~:text=Attorney%20General%20Merrick%20B.%20Garland%20today%20held,already%20taken%2C%20and%20marking%20another%20milestone%20in.>

④ “ODNI Releases IC Procedures Implementing New Safeguards in Executive Order 14086,” <https://www.intel.gov/ic-on-the-record-database/results/oversight>.

⑤ Michael Miner, “The Role of the Director of National Intelligence,” <https://www.belfercenter.org/research-analysis/what-does-the-director-national-intelligence-do>.

与跨大西洋数据治理中逐步确立了自身的权威地位。如前所述，欧洲数据保护委员会在组织机构、财政支持和决策程序上高度自主，受成员国政府干预较少，其在《欧盟—美国数据隐私框架》的影响力进一步延伸至跨大西洋数据规则制定权与执行监督权。2024年11月，欧洲数据保护委员会发布了首份对《欧盟—美国数据隐私框架》的定期审查报告，明确要求美国加强对获得认证的跨国企业实行后续的监督与执法，并呼吁美国商务部评估美国情报机构通过数据经纪公司等商业渠道获取欧盟公民数据所引发的潜在隐私风险，^①一定程度上体现了欧盟数据监管机构参与跨大西洋数据流动监管的实质性规制话语权。

在合法性方面，美国情报机构以国家安全为由大规模收集民众个人数据的行为，持续面临国内外对其合规性的质疑。相较之下，欧盟通过系统化的制度建设，显著增强了欧盟数据监管机构的合规性。一系列关于欧盟数据治理的立法陆续出台，不仅完善了数据跨境流动的法律法规，也进一步巩固了欧洲数据保护委员会与欧盟各成员国数据保护局的法定地位与监管权威。欧洲数据保护委员会主席在参与《欧盟—美国数据隐私框架》的“充分性决定”草案谈判时表示，高水平的数据保护对保障欧盟民众的基本权利和自由至关重要，并要求确保跨大西洋数据流动机制具备长期稳定性与法律确定性。^②《欧盟—美国数据隐私框架》还要求，欧洲数据保护委员会和欧盟各成员国数据保护局应保持调查程序的公开透明，定期发布年度报告并向数据主体与民众披露关键监管信息，形成有效的外部监督机制。^③这些举措也显著提升了欧盟数据监管机构的透明度与社会信任度。

在资金支持方面，美国情报机构凭借庞大的财政预算优势继续维持着主导地位。在2024财政年度，美国国土安全部获得了900亿美元可自由支配资金；^④在2025财政年度，美国的国防与情报支出持续攀升，达到1077亿美元，维持了高强度投入的

① “EDPB Adopts First Report Under Data Privacy Framework,” <https://www.hunton.com/privacy-and-information-security-law/edpb-adopts-first-report-under-data-privacy-framework#:~:text=However%2C%20it%20also%20noted%20the%20low%20number,specifically%20interpreted%20and%20applied%20at%20agency%20level.>

② Jose Saras and Xavier Prida, “EDPB’s Feedback on the New EU-U.S. Data Privacy Framework,” <https://business.cch.com/CybersecurityPrivacy/SPPreiskel3142023.pdf>.

③ European Union, “Commission Implementing Decision EU 2023/1795 of 10 July 2023 Pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the Adequate Level of Protection of Personal Data Under the EU-US Data Privacy Framework,” https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2023/1795/oj.

④ Tami Luhby and Katie Lobosco, “What’s in the \$1.2 Trillion Government Funding Package,” <https://www.cnn.com/2024/03/21/politics/government-funding-bill-explained>.

态势。^① 相较之下，欧盟数据监管机构的总体预算规模虽然不大，但通过精准配置与高效使用显著提升了监管效能。欧洲数据保护委员会的年度预算从2023年的2175万欧元增至2024年的2432万欧元，资金投向明确、重点突出。^② 一方面，鼓励资金优先向跨境数据流动密集的欧盟成员国倾斜。例如，荷兰数据保护局2020—2024年预算的年均增长率为62%，2023年则达到了3700万欧元。^③ 另一方面，欧盟数据监管机构高度重视资金使用效率。德国联邦数据保护与信息自由专员办公室在2021年额度为9480万欧元的预算中抽出约30%的资金用于组建跨境数据审计团队以及购置实时监测数据传输的技术工具。^④ 欧洲数据保护委员会则依托欧盟财政支持，通过建设跨境监管信息共享平台来实现欧盟各成员国对美国Meta公司等大型科技企业在欧盟隐私保护合规方面的快速同步，有效弥补了监管碎片化带来的执法漏洞。^⑤ 这种精细化的资金投入显著提升了欧盟数据监管机构的实际执法效能。例如，爱尔兰数据保护委员会依靠技术监测系统发现美国社交媒体WhatsApp在向美国传输用户数据时未落实必要的加密隔离，据此在2021年对其开出了2.25亿欧元的罚单，创下当时《通用数据保护条例》下的最高罚款纪录。^⑥

凭借相对优势，欧盟数据监管机构获得了来自美国的跨国企业、社会自由组织及政府内部隐私监管部门的多方支持，一定程度上产生了协同效应，显著提升了欧盟数据监管机构在跨大西洋数据流动规则协调中的跨国监管准入能力。

美国科技企业是推动跨大西洋数据流动协议重启的关键力量。作为《通用数据保护条例》执法的主要对象，美国科技企业的全球业务高度依赖美欧之间稳定的数据传输机制。然而，2023年，美国Meta公司面对爱尔兰数据保护委员会开出的12

① Homeland Security, “FY 2025 Budget in Brief,” https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-04/2024_0311_fy_2025_budget_in_brief.pdf.

② European Commission, “Draft the Union’s Annual Budget for the 2025 Financial Year,” <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2025/en/SEC07.pdf>.

③ “Data Protection Day: Only 1.3% of Cases Before EU DPAs Result in a Fine,” <https://noyb.eu/en/data-protection-day-only-13-cases-eu-dpas-result-fine>.

④ European Federation of Data Protection Officers, “EDPB Publishes Overview on Resources Made Available by Member States to the Data Protection Supervisory Authorities,” https://www.efdpo.eu/edpb-publishes-overview-on-resources-made-available-by-member-states-to-the-data-protection-supervisory-authorities/page/20/?et_blog.

⑤ “European Union: Adopted EDPB Binding Decision on Cross-Border Data Transfers from the EU to the US by Meta (Facebook),” <https://digitalpolicyalert.org/event/10592-adopted-edpb-binding-decision-on-cross-border-data-transfers-from-the-eu-to-the-us-by-meta-facebook>.

⑥ “Irish Commissioner Fines WhatsApp 225 Million for GDPR Violations,” <https://www.hunton.com/privacy-and-information-security-law/irish-commissioner-fines-whatsapp-e225-million-for-gdpr-violations>.

亿欧元罚单，坦言“如果无法恢复合法的数据传输通道，该公司在欧洲的核心业务将难以为继，也会对公司的全球经营造成重大不利影响”。^① 欧洲数据保护委员会主席耶利内克强调，这一处罚是对美国科技企业系统性违规的明确警示。^② 面对欧盟监管压力，美国科技企业积极寻求数据跨境流动的合规出路。谷歌、微软和 Meta 公司等科技巨头通过行业协会——如美国商会和“数字欧洲”项目等平台——积极展开集体游说，敦促美国与欧盟尽快达成新的数据跨境流动协议，主张为美国情报机构获取个人数据的行为设立清晰与可执行的法律边界，确保不违背《通用数据保护条例》关于数据最小化、目的限定和司法救济等核心原则。微软首席隐私官朱莉·布里尔（Julie Brill）公开向欧盟承诺将保障客户数据安全，反对任何政府无差别、无授权地索取用户数据。^③ 美国商会也警告，如果美国情报机构的相关监控行动无法获得欧盟“充分性认定”，大量美国企业或将被迫退出欧洲市场，这将严重削弱美国在全球数字经济中的竞争力。^④

在科技企业的持续推动下，美欧贸易与技术委员会得以成立，旨在为美国情报机构的监控行为设置对话平台，缓解双方因监控争议导致的信任赤字。^⑤ 同时，美国跨国企业还通过“约束性企业规则”等自律机制与美国情报机构达成非正式共识，即仅在具备紧急事由和司法授权的前提下才考虑提供数据访问，力求在履行国家安全配合义务与遵守《通用数据保护条例》之间寻求平衡。^⑥ 这一妥协的背后体现了美国情报机构对科技企业深度依赖的现状。目前，美国情报机构已将人工智能、大数据分析、网络安全及地理空间情报等关键技术方面的工作大量外包至美国科技企业。如 2025 年美国国家地理空间情报局将商业卫星图像的数据分析任务委托给

① “European Union Hits Facebook Parent Meta with Record \$ 1.3 Billion Privacy Fine,” <https://www.pbs.org/newshour/politics/european-union-hits-facebook-parent-meta-with-record-1-3-billion-privacy-fine#:~:text=Meta%20warned%20in%20its%20latest%20earnings%20report,business%2C%20financial%20condition%2C%20and%20results%20of%20operations.%E2%80%9D>.

② “Meta: Facebook Owner Fined 1.2bn for Mishandling Data,” <https://www.bbc.com/news/technology-65669839>.

③ “Microsoft Vows to Challenge Government Requests for User Data,” <https://news.bloomberglaw.com/privacy-and-data-security/microsoft-vows-to-challenge-government-requests-for-user-data>.

④ U. S. Chamber of Commerce, “U. S. Chamber, Business Groups Support Finalization of Transatlantic Privacy Framework,” <https://www.uschamber.com/international/chamber-business-groups-support-finalization-of-transatlantic-privacy-framework>.

⑤ “Tech Lobby Eyes Opportunities Created by New EU-US Trade and Tech Council,” <https://corporateeu-rope.org/en/2021/09/tech-lobby-eyes-opportunities-created-new-eu-us-trade-and-tech-council>.

⑥ Lokke Moerel, *Binding Corporate Rules: Corporate Self-Regulation of Global Data Transfers*, Oxford University Press, 2012.

13家美国科技企业。^①美国科技企业还与美国情报机构之间通过“旋转门”机制形成紧密联系。例如，美国软件企业帕兰蒂尔公司聘用了多名前高级情报官员，以提升其在政策游说中的影响力。^②

与此同时，欧盟数据监管机构与美国国内的隐私倡导者正共同推动美国情报机构内部机制的调整与美国内部隐私法律的变革。欧盟各成员国数据保护局与欧洲数据保护委员会通过与美国商务部、联邦贸易委员会的年度联合审查机制持续输出“隐私优先”的监管理念，推动美国监管规则实现调整。受此影响，美国各州就隐私问题的立法得以加速。例如，《2018年加利福尼亚州消费者隐私法案》和《2020年加利福尼亚州隐私权法案》虽然没有完全复制《通用数据保护条例》的内容，但吸纳了数据最小化、目的限制和强化个体权利等核心原则，其目标之一是争取获得欧盟“充分性认定”。截至2025年，美国已有超过20个州就隐私保护进行立法。^③具有更深层意义的是，欧盟隐私保护标准正融入美国情报机构的内部改革中。为匹配《欧盟—美国数据隐私框架》，美国国家情报总监办公室下设公民自由保护官和美国公民自由、隐私与透明度办公室，将隐私评估纳入情报工作核心流程。通过联合审查与协作机制，美国逐步接受了欧盟在数据处理上的规范要求，形成了对美国情报机构监管权力的制度化内部制衡。^④

综上，美国情报机构与民众诉求的利益契合度较低，其跨国监管准入能力也弱于欧盟数据监管机构，在此情形下，美国不得不通过规则调整与制度妥协来适配欧盟的数据监管规则体系。

七、结论

在相互依赖理论的跨国分层机制下，监管机构的规则偏好与民众诉求的利益契合度和监管机构相对跨国监管准入能力两个自变量会导致不同法域监管协调最终结

^① “U. S. Intelligence Agency Selects 13 Companies for Satellite Data Contract,” <https://spacenews.com/u-s-intelligence-agency-selects-13-companies-for-satellite-data-contract/>.

^② “Inside Palantir’s Expanding Influence Operation,” <https://www.techtransparencyproject.org/articles/inside-palantirs-expanding-influence-operation>.

^③ Linda V. Priebe, “New U. S. & EU Privacy Year; More U. S. States Follow EU GDPR & ROI, over 20 New U. S. State Privacy Laws Follow EU GDPR Lead,” https://www.americanbar.org/groups/international_law/resources/international-law-news/2025-winter/us-eu-privacy-2024-new-state-laws-follow-gdpr/.

^④ “Data Privacy Framework (DPF) Program Overview,” <https://www.dataprivacyframework.gov/Program-Overview>.

果的差异。当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较高且相对跨国监管准入能力较强时，协议发起方将促成主导型跨国分层机制，协议接受方会采纳并复刻其监管规则；当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且与协议接受方的核心监管机构跨国监管准入能力大致持平时，协议接受方将推动阻断型跨国分层机制，进而导致协调失败；当协议发起方的核心监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度较低且相对跨国监管准入能力较弱时，协议接受方将发起挑战型跨国分层机制，迫使协议发起方调整自身规则偏好以适配协议接受方的监管规则。

这一分析框架在美欧跨大西洋数据流动规则博弈中得到了验证。在《美国—欧盟关于航空公司向美国国土安全部传输和处理航空乘客信息数据的协议》谈判中，美国国土安全部因契合了反恐民意且拥有更强的跨国监管准入能力，促使欧盟发布了《欧盟共享航空乘客信息指导性法令》，美欧实现了监管规则趋同。在商业数据流动谈判中，当美国情报机构的安全偏好与民众诉求的利益契合度较低且与欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力大致持平时，欧盟两次阻断了美国数据监管规则的输出，致使美欧《安全港协议》和《欧美隐私盾牌》协议失效；当美国情报机构的安全偏好与民众诉求的利益契合度较低且相对欧盟数据监管机构的跨国监管准入能力较弱时，欧盟迫使美国在《欧盟—美国数据隐私框架》的相关规则中让步以适配欧盟的数据监管规则。

本文提出了监管机构规则偏好与民众诉求的利益契合度这一变量，补充解释了监管机构跨国监管准入能力的构成要素及其作用机制。在此基础上，本文构建了主导型、阻断型和挑战型三类跨国分层机制，阐释了在数据领域国际规则谈判中导致不同法域监管协调结果差异的深层原因与作用机制。该分析框架一定程度上可以为中国参与全球数据治理、推动国际数据规则制定以及探寻数据领域的国际合作提供政策参考。

(责任编辑：赵远良)