



对美国限制向“受关注国家”传输数据的行政令的解读

埃文·布朗、凯特琳·秦-罗斯曼、茱莉亚·布洛克¹

编者按：美国拜登政府近期发布新的行政令，禁止或限制向“受关注国家”的指定实体传输敏感个人数据和美国政府相关数据。中国外交部发言人在例行记者会上表示，该行政令泛化国家安全概念，是明显针对特定国家的歧视性做法。本期推荐的文章从美国的视角，对该行政令的内容、意图和影响等做了解读，供读者参考。

2024年2月28日，白宫发布了一项“关于防止受关注国家获取美国人的大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政令”（Executive Order on Preventing Access to Americans' Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern），旨在限制“对美国国家安全构成不可接受的风险”的数据出境传输。尽管几乎所有美国科技公司都在跨境传输个人信息，但这项行政令主要会影响到第三方公司的商业模式，这些公司被称为数据经纪公司（data brokers），通过大规模收集、汇总并销售各种个人信息数据获利，其中包括个人生平、互联网浏览历史和地理位置等。该行政令回应了一些担忧，即不受限制地获取这些数据可能会使世界各地的恶意行为者将美国军事人员、政客和其他美国人作为攻击目标，从而构成国家安全风险。

行政令旨在精准地解决国家安全问题——其适用范围有限，并规定了几项豁免，

¹ 埃文·布朗（Evan Brown）是美国战略与国际问题研究中心（CSIS）战略技术项目研究实习生，凯特琳·秦-罗斯曼（Caitlin Chin-Rothmann）是该项目研究员，茱莉亚·布洛克（Julia Brock）是该项目协调员兼研究助理。本文英文原文登载于CSIS官方网站：<https://www.csis.org/analysis/exploring-white-houses-executive-order-limit-data-transfers-foreign-adversaries>。此为中文摘译版。

以防止对正常的跨境数据流动造成干扰。行政令出台的背景还包括一场更广泛的讨论，即美国人的数据是否应该被买卖。

一、行政令对数据交易有哪些限制

行政令指示司法部发布法规，限制美国公司将大型数据集转让或出售给“受关注国家”（countries of concern）所管辖的“被覆盖人员”（covered persons），这些国家可能包括中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜、委内瑞拉和古巴。行政令还阻止了美国公司与位于第三方国家（如欧盟成员国）的指定“被覆盖人员”进行交易，具体取决于他们与“被覆盖国家”（covered countries）关系的性质。然而，行政令并没有对美国科技公司和数据经纪公司汇总、处理、存储并与位于美国的实体共享敏感个人信息施加新的限制，无论该实体是何国籍或与“受关注国家”潜在关系如何。虽然行政令继续允许美国实体向大多数未被指定为“受关注国家”的第三方国家共享或出售个人信息，但之后司法部可能会出台法规应对数据被转售给“受关注国家”的风险。然而，很难完全防止敏感个人信息泄露，因为数据经纪公司通常不会公开披露买家。个人信息可以被多次转移，目前还不清楚法律的管辖范围能延伸多远。

行政令对六类敏感数据的交易做了限制：（1）精确的地理位置；（2）生物特征标识符（包括步态等行为特征）；（3）人类基因组数据；（4）个人健康数据；（5）个人财务数据；（6）个人身份标识符。司法部正在考虑绝对禁止人类基因组数据交易，同时根据交易性质对其他类别的交易施加更多有条件的限制。行政令指示司法部对将要受到限制的数据集的规模设定一个阈值，但尚不清楚将如何防止从多个来源获取的较小数据集的合并。如果是涉及美国政府官员的数据，对其实施限制将不需要达到此规模阈值。

在某些情况下，这六类数据的大规模传输仍然被允许。已经受到监管的金融服务交易免受此项行政令的管辖，包括电子商务、银行业务和风险管理。其他受豁免的数据交易还包括：跨国公司内部工资单或营业执照、国际法要求的数据（如旅客信息）、个人通信、公共记录、联邦资助的卫生和研究活动的的数据。司法部还将与其他联邦机构协商，制定一套许可证制度，公司在获得许可证的情况下可以开展被行政令所禁止的交易。

二、行政令寻求解决哪些国家安全问题

尽管数字跟踪和算法分析技术在规模和精度上不断提升，但目前还没有全面的联邦法规阻止将美国人的个人信息出售给恶意行为者。这暴露了美国国家安全政策的缺口。敏感的个人数据，如地理位置或购物记录，具有很高的情报价值，可能被“受关注国家”以不正当的方式使用，包括用于跟踪和控制持不同政见者，攻击记者和活动人士，向特定群体投放错误信息，以及监视或勒索军事、情报或政府人员。与其他国家相比，美国公司受到的隐私监管较少，可以收集更详细的互联网用户数据，“受关注国家”可以使用这些数据来训练人工智能系统。

自2020年以来，由于担心中国政府可能会迫使TikTok母公司字节跳动交出美国移动应用程序的信息，美国国会、特朗普政府和拜登政府加大力度呼吁禁止或剥离TikTok。虽然行政令没有明确提及TikTok，管辖范围也不包括面向公众的社交媒体数据，但可以阻止TikTok将某些非公开数据集转移到其母公司或中国境内的其他企业。

行政令采取了有针对性的措施，以防止美国的数据经纪公司向“受关注国家”分享美国人的敏感个人数据，但并未阻止数据经纪公司向美国买家出售这些信息。在一份部分解密的报告中，美国国家情报总监办公室（Office of the Director of National Intelligence）承认，美国商业数据的开放市场“引发了关于隐私和公民自由的重大问题”，并“可能被滥用，给美国人带来很大伤害、困难和不便”。虽然该行政令的目的不是解决国内隐私问题，但国会或政府未来可能会通过立法或行政措施，对美国政府与数据经纪公司的交易设置“护栏”。

三、行政令会对跨境数据流动或国际协议产生哪些影响

行政令不会影响美国对国际协议和其他倡议的承诺，包括“可信数据自由流动”（Data Free Flow with Trust），全球跨境隐私规则论坛（Cross-Border Privacy Rules Forum），欧盟-美国数据隐私框架（EU-U.S. Data Privacy Framework）。这些协议和倡议旨在通过促进数据隐私框架的互操作性来维护跨境数据流动带来的经济利益。2022年4月，美国带领60个国家签署了《互联网未来宣言》（Declaration for the Future of the Internet），该宣言承认“基于共同价值观的可信的数据自由流动带来的好处”。2022年

12 月，美国还与其他 37 个经济合作与发展组织（OECD）国家以及欧盟一道，通过了《政府获取私营部门实体持有的个人数据宣言》（Declaration on Government Access to Personal Data Held by Private Sector Entities），该宣言承认跨境数据流动不仅有利于数字贸易，还有利于言论自由和坦诚沟通等基本人权。

尽管做出了这些承诺，但行政令对全球数据流动的短期和长期影响尚不清楚。在这一行政令出台之前，美国公司在如何向国外传输数据方面历来很少受到限制。虽然行政令旨在通过有针对性的豁免最大限度地减少对现有商业活动的干扰，但其长期影响可能取决于美国司法部和其他联邦机构如何执行这些豁免。行政令的经济影响也可能取决于其他国家的反应。如果行政令鼓励美国的贸易伙伴同样限制有隐私风险的数据交易，那么一些国家可能会选择进一步限制向美国传输数据，因为美国在制定全面的数据隐私法规方面落后于其他主要经济体。虽然行政令要求司法部长与其他机构负责人协商，在规定生效后一年内提交一份经济影响评估，但行政令对跨境数据流动和经济竞争力的全面影响可能需要更长期的观察。

此外，行政令是一系列行政措施中最新的一项，这些措施可能标志着美国传统上对全球数据流动不加约束的政策将要转变。例如，据报道，美国外国投资委员会（CFIUS）已经与 TikTok 就一项协议进行了长达数年的谈判，该协议要求 TikTok 将所有美国个人信息存储在美国国内的服务器上，并受联邦政府的严格监督。这将成为已知的首批对大型科技公司的数据本地化要求之一。白宫还在 2023 年 3 月表示支持《限制信息通信技术安全威胁出现的法案》（RESTRICT Act），该法案提议授予商务部广泛的权力，以阻止构成未知风险的数据传输。如果美中之间的经济、技术和国家安全竞争继续加剧，未来跨境数据流动可能会面临更紧张的局面。

四、美国还在采取哪些措施解决对于数据经纪公司的担忧

拜登政府正在探索为数据经纪公司活动的其他方面设置护栏，包括解决国内的隐私问题。美国联邦贸易委员会（FTC）已对出售敏感地理位置数据的经纪公司 Kochava 和 X-Mode 采取了行动，最近与 X-Mode 达成的和解协议禁止该公司共享或出售此类数据，这是 FTC 的首例此类行动。在 2023 年 8 月白宫关于防范数据经纪公司的圆桌会议后，美国消费者金融保护局（CFPB）启动了一项规则制定程序，新规则可

能会扩大《公平信用报告法》(FCRA)的适用范围,以限制受美国管辖的数据经纪公司出售或处理某些消费者信息,甚至可能包括用于广告或营销的信息。本次出台的行政令明确鼓励继续制定这一规则。

第118届国会有几项法案曾试图解决向外国政府和行为者传输或出售数据的问题。《保护军人数据法案》(Protecting Military Servicemembers' Data Act)提议禁止向美国的敌手出售军人的数据。《保护美国人的数据免受外国监视法案》(Protecting Americans' Data from Foreign Surveillance Act)旨在给敏感数据传输建立区分低风险和高风险国家的等级制度。《数字问责制与透明度法案》(DATA Act)寻求防止将敏感个人数据转移到中国,该法案与《限制信息通信技术安全威胁出现的法案》一同被视为可能用于封禁TikTok的机制。上述法案都没能在国会获得通过,但此次出台的行政令与这些法案有着许多相同的目标。

美国执法和情报机构购买数据是一个长期受关注的隐私问题。“数据经纪公司漏洞”(data broker loophole)是指调查人员在刑事和国家安全调查期间通过购买嫌疑人的数据来规避美国宪法第四修正案对搜查令的要求。两党共同支持的《第四修正案是非卖品法案》(Fourth Amendment is Not For Sale Act)将填补这一漏洞。全面的隐私立法提案,如《美国数据隐私和保护法》(American Data Privacy and Protection Act),将对收集用户数据并将其传输给包括数据经纪公司在内的第三方施加更广泛的限制,但本届国会尚未重新提出这项2022年的法案。由于本次出台的行政令仅聚焦于来自“受关注国家”的购买,而没有设法解决国内隐私问题,政策制定者仍需要进一步制定法律来限制其他类型的数据经纪公司活动,为美国个人敏感数据创造一个更安全的生态系统。

(王润潭、陈丹梅摘译,归泳涛校)