Since 1992
COLLABORATION
PROSPERITY
AND SAFENESS
同兴隆 共平安

从《数据安全法》发展历程及粤港澳大湾区金融数据规制解读数据安全保护体系建设

徐家力

北京科技大学知识产权研究中心主任、博导

中国信息网络法学研究会副会长

2021年9月

目 录

- **一、我国数据安全保护体系建设背景**

- （1）数据是国家基础性战略资源，对数据掌控能力日益成为衡量国家竞争力的关键因素，但由数据所带来的安全问题也事关国家主权安全和发展利益。2020年7月发布的《数据安全法（草案）》（以下简称《数安法》）系统地反映当前国家整体数据安全与发展观，它对我国数据安全保护体系构建具有重要的战略意义。
-
- （2）随着要素市场化配置体制工作的推进以及推动粤港澳大湾区金融业发展各项政策措施的密集出台，粤港澳大湾区金融发展迎来了前所未有的巨大机遇。同时，由于金融数据的特殊性质、粤港澳三地的法律制度差异、人员流动限制、数据流通规制特别等原因，粤港澳大湾区金融数据的安全风险不容忽视。在《数据安全法》的调整下，针对金融数据的相关活动有了更加具体的行为指引。粤港澳大湾区金融数据的保护与良性发展需要在建立共管机构、建设风险预警机制、创建特色纠纷解决体系、引导良好社会舆论氛围等方面开展建设。

• 二、我国数据安全保护体系发展历程

• （1）在全球信息化进入引领发展的大背景下，数据所呈现出的爆发式增长正影响着人们的日常生活方式、工作习惯和思维模式，对数据的研究已逐渐成为当前学术界和产业界的热点。数据在助力经济社会发展的同时，也带来了前所未有的安全风险与挑战，尤其是新冠疫情期间，数据量急速增加使得数据安全与隐私保护问题尤为突出，由于数据过度采集所导致的隐私泄漏给用户带来严重困扰。事实上，用户面临的威胁并不仅限于个人隐私泄漏，在数据存储、处理、传输等过程中还有很多安全风险，这些风险会对政府治理、社会稳定乃至国家安全产生深远影响。

• （2）2013年美国“棱镜”事件曝光后，我国政府也越来越重视数据安全问题。2015年8月《促进大数据发展行动纲要》是国务院发布大数据产业布局的战略性政策，是目前促进大数据产业发展最权威的政策，政策中将强化数据安全保障作为主要任务之一。此后我国在数据安全领域发布了一系列的政策法规，2017年6月1日《网络安全法》正式施行，它是保障网络安全，维护网络空间主权和国家安全、社会公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益所制定的重要法规。2021年8月公布的《中华人民共和国个人信息保护法》构建了完整的个人信息保护框架，对个人信息处理规则、个人信息跨境传输、个人信息处理活动的权利、信息处理者的义务、监管部门职责以及罚则作了全面规定。

- **二、我国数据安全保护体系发展历程**

- （3）2018年10月全国人大开始组成专班针对数据安全法进行研讨，2019年5月国家互联网信息办公室发布《数据安全管理办法（征求意见稿）》，对网络运营者在数据收集、处理使用、安全监管等方面提出了要求。2020年4月在中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中将数据作为一种新型生产要素纳入其中，与土地、劳动力、资本、技术等一并成为市场化改革的重要组成部分。2020年7月《数安法》在中国人大网公布并面向社会征求意见，这体现出国家对数据安全领域的高度关注。《数安法》的制定是继《中华人民共和国网络安全法》之后，在数据保护领域重要的立法，它是我国数据安全保护体系构建的顶层设计，这部统筹数字经济时代“安全与发展”并重的法规不但是个人数据野蛮掘金时代的结束，还是数字经济加速发展的必要保证。2020年9月国务委员王毅在“抓住数字机遇，共谋合作发展”国际研讨会高级别会议上提出《全球数据安全倡议》，体现我国政府在数据安全问题上兼具国际化视野与全局策略。

- **二、我国数据安全保护体系发展历程**

- （4）近年来，国内外学者从不同视角对数据安全的立法进行研究。在国内，如许可从体系定位、立场选择与制度构造对数据安全法的出台提出建议。韩伟提出在数据安全法立法过程中要安全与自由兼顾，在两者间取得平衡，进而实现数据安全的多元“共治”。徐漪等以欧盟《通用数据保护条例》为借鉴从3个方向提出建议来推动数据安全法的立法进程。刘金瑞从聚焦维护国家安全定位，健全数据安全管理制度角度对完善《数安法》提出若干建议。朱雪忠等以总体国家安全观为理论指导，分析了数据安全法的价值定位和体系定位。

• 二、我国数据安全保护体系发展历程

- （5）在国外，2016年12月，普京总统颁布的《新版信息安全学说》是俄罗斯数据安全领域的重要战略规划。2017年8月，英国数字、文化媒体和体育部发布了一份《新的数据保护法案：我们的改革》的报告，将通过一部新的数据保护法案以更新和强化数字经济时代的个人数据保护。欧盟在2018年颁布的《通用数据保护条例》是保护欧盟用户个人数据的重要法律依据。美国国会研究服务局于2019年3月发布了《数据保护法：综述》，报告中系统介绍了美国数据保护立法现况及未来。其中对《通用数据保护条例》的研究成果最多，如Cornock对《通用数据保护条例》进行解读，并且对该条例的实际意义进行讨论。Greene等详细分析了《通用数据保护条例》对数据科学家和研究人员产生的影响。Hoofnagle等详细介绍了规范个人数据的战略方法以及欧盟《通用数据保护条例》的规范基础。Sokolova通过2018—2019年GDPR罚金情况，探讨了《通用数据保护条例》对于欧盟个人数据保护的重要作用。

- **三、我国数据安全保护体系建设思路**

- **（1）多法规共筑国家数据安全法律体系**
- 《数安法》是国家数据安全立法的顶层设计，为全面维护国家数据安全奠定了重要法律基础。在比较《网络安全法》和《数据安全管理办法（征求意见稿）》中的词频后发现三部政策法规相互支撑、紧密联系，而《数据安全管理办法（征求意见稿）》中更多提到了关于个人信息的安全管理义务，其内容可以为《个人信息保护法》提供借鉴。随着《数安法》《个人信息保护法》的正式发布实施，它将与《网络安全法》形成从数据、网络数据、个人信息三个维度构建数据安全法律体系，数据安全法律体系的构建将对各行业数据合规工作提出更高、更细的要求。这会使当前较分散的数据安全政策法规得到新的补充和完善，我国数据安全政策法规将紧紧围绕这三部法律来展开，全面实现以数据开发利用和产业发展促进数据安全法律体系建设的新局面。

- **三、我国数据安全保护体系建设思路**

- **（2）完善数据分类分级保护制度**
- 数据分类分级在保障数据安全过程中至关重要，它是数据安全保护的基础，数据分类的目的是要明确数据的业务范畴，数据分级要从满足监管要求的角度出发，根据数据敏感制定不同的数据安全保护策略，它是组织内部管理体系编写的基础。做好数据的分类分级是一个长期工程，在不同行业中数据特性不同，数据分类可以按数据行业进行划分，而对于数据分级应按照对国家安全和重大社会公共利益的危害程度进行划分：首先考虑重要数据，国家要通过建立重要数据目录保护制度来保障数据安全；其次考虑敏感数据和一般数据，而敏感数据是可能通过与一般数据进行关联形成重要数据，因此敏感数据应受到一定程度的保护。目前重要数据目录保护的确立权属于“本地区、本部门、本行业”，该划分缺乏审慎性和明确性，导致重要数据的划分存在随意、狭窄等问题，由于数据的类型和性质有所不同，国家要根据数据在经济社会发展中的重要程度有计划有针对性地建立分类分级保护制度。

- **三、我国数据安全保护体系建设思路**

- **（3）进一步明确数据安全监管职责**
- 通过构建数据安全监管体系来确立监管原则和目标，明确监管主体及其职责，形成不同区域、不同层级之间监管协调机制，运用监管和社会监督结合、全程监管、科技监管等方法全面保障数据安全。从数据生命周期涉及的全流程构建数据全监管体系，首先要明确行业主管部门对本行业、本领域的数据安全监管职责；其次要明确国家安全机关与公安机关在职权范围内承担的数据安全监管职责；再次要明确各地区、各部门的主体责任并重新划分监管职责，厘清相关部门监管职责不但能减少网安及公安部门的监管量，还能有效实现国家对数据安全统筹协调与监管作用，这也符合数据安全监管的需求和现状；最后，尤其针对重要数据和跨境流动数据的安全问题要有单独的数据安全监管职责划分。在现存《数安法》中，虽然对数据安全监管提及较多，但针对不同分类分级数据的安全监管职责与范围尚需进一步细化和明确。

- **三、我国数据安全保护体系建设思路**

- **（4）建立数据安全风险评估机制**
- 数据安全风险预警要从源头建立数据安全风险评估机制。国家要建立集中统一的数据安全风险评估、报告、信息共享、检测预警机制，应重点关注以下内容：
- 首先是建立数据安全风险预警机制，找出能够对经济社会发展产生影响的内外部潜在因素，分析潜在因素的风险，明确数据安全风险预警的标准，进而建立风险预警机制；其次是建立数据安全风险识别机制，数据安全风险评估必须要识别风险，最重要的是量化不确定性程度和风险可能造成损失的程度，国家要设立持续监察机制，实时关注数据安全风险的变化；最后是建立数据安全风险处置机制，《数安法》中也明确提出建立数据安全应急处置机制，这是在数据安全风险识别的基础上，采取不同措施对已知安全风险进行应急处置。针对重要数据要特别重视，应由国家相关部门建立高效权威的数据安全风险评估专项机制，通过缩短评估周期，最大限度地降低数据安全风险。

- **四、粤港澳大湾区金融数据规制优化路径设计**

- **以《数据安全法》中确立的基本原则作为粤港澳大湾区金融数据规制的基础原则。**
- 为了应对日益频繁的数据跨境流通问题以及倡导构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间，2020年9月，中国发起《全球数据安全倡议》并明确提出了全球数字治理应遵循秉持多边主义、兼顾安全发展、坚守公平正义3项基本的原则。《数据安全法》对“数据”进行了明确的定义并设定了金融机构作为数据专门机构的监管责任。因此，粤港澳大湾区金融政策的调整过程应该有机地吸纳《数据安全法》中对于数据、数据行为、数据安全的行业专门要求来确立金融数据安全的第一原则。只有金融数据安全保障达到国家整体安全观的标准，金融数据的常态业务发展才能开展顺畅。粤港澳大湾区需要把数据安全的国家标准作为在数据经济和大湾区规划双重背景下“一国两制”实践行稳致远的底线标准。在金融数据安全至上原则确立后，后续还需要设计数据安全预警及修复、补救等多重配套细化路径来保障粤港澳大湾区金融数据发展的整体、持续安全状态。

- **四、粤港澳大湾区金融数据规制优化路径设计**

- **统筹设大湾区金融数据专门管理部门**
- 粤港澳大湾区是目前世界上绝无仅有的在3个关税区、3个法域下既强调差异特色发展又呼吁融合共生的特有区域。当下，粤港澳大湾区在打击特定种类犯罪、环境保护、知识产权保护等领域已经成立了由政府主导、业务部门进行细化合作的专门机构，来推进和管理三地融合业务。作为大湾区经济发展中创新能力最为活跃的金融行业，涉及三地监管法律和灵活多变的各种政策。同时，包含着数据流动和个人信息保护等多重内容的金融数据规制更加需要三地政府牵头进行，以消除法律制度的差异。因此，面对未来粤港澳大湾区金融数据的管理应该成立以政府为主导、业务部门为具体落实主体的专门管理机构。该金融数据的专门管理机构要对粤港澳大湾区金融业务开展实行清单式和有具体时间表的逐项落实推进举措。同时，对于数据安全的保护，要在遵循《数据安全法》底线标准的基础上进行细化的分级数据管理机制设计。

• 五、总结

- 随着社会的进步，数据资源的价值已毋庸置疑，尤其是数据要素成为经济社会发展新动能后，数据产业已经形成一条完整的链路，它涉及数据收集、存储、加工、使用、交付、流通等诸多环节，国家为促进数字经济的快速发展，在政策上积极鼓励数据开发与利用，但数据安全保护的政策法规较为滞后。《数安法》的出台将填补此鸿沟，作为我国数据安全保护体系构建的顶层设计，它将使数据安全领域的政策和法规紧密结合，未来国家会围绕《数安法》不断出台配套政策为我国数据安全保护体系建设提供有力支撑。
- 同时，粤港澳大湾区金融创新发展是实现内循环和外循环共同发展的重要实践平台，是释放粤港澳大湾区建设成为世界一流湾区巨大示范能量的重要载体。粤港澳大湾区金融数据的特定标准规制、专门机构管理和纠纷特色处理等的建立，将为粤港澳大湾区金融的创新发展提供有力保障。

Since 1992
COLLABORATION
PROSPERITY
AND SAFENESS
同兴隆 共平安

THANK YOU

邮箱： jialixu@longanlaw.com