

我国数据合规环境建设 亟须跨越三大难关

数据资源作为数字经济时代的核心生产要素，相比劳动力、土地等传统生产要素，数据以其独特的生产要素属性，正在对经济社会发展产生重大深刻的影响。当前，全球数据资源开发与利用正处于构建新规则秩序的关键窗口期，世界各国不断加快步伐、抢占先机。文章认为我国应充分发挥数据资源大国优势，结合当下发展现状，从实施有效监管机制、建立促发展政策体系、推动数据跨境流动等方面，推动我国数据要素市场化与合规化双线并进。

文 | 李东格 赛迪智库网络安全研究所 工程师 孟雪 赛迪智库网络安全研究所 工程师

我国数据合规政策环境建设现状

一、我国数据合规基础法律框架基本形成，“3+N”管理架构逐渐完善

2017年《中华人民共和国网络安全法》（以下简称《网络安全法》）正式实施，我国网络安全工作进入有法可依阶段，《网络安全法》是我国首部较为全面规范网络空间安全管理方面问题的基础性法律。《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）与《中华人民共和国个人信息保护法》（以

下简称《个人信息保护法》）为两部较为综合性的法律，前者强调总体安全观，对国家利益、公共利益和个人、组织合法权益方面给予全面保护，后者则更加侧重于对个人信息、隐私等权益的保护，这两部法律与《网络安全法》共同构建了我国的数据合规基础性法律框架。

同时，随着《数据安全法》和《个人信息保护法》的实施，行政法规、部门规章配套，国家标准、行业标准等多方面的配套细则相继发布，形成“3+N”整



赛迪网官方微信



数字经济官方微信

体保护体系，对数据安全、个人信息保护提出了方向性和基础性指引与监管要求，为我国数据合规管理夯实基础堡垒，保驾护航。

二、数据要素流通规则逐步厘清，数据资源整合与开发利用步入正轨

国家监管主体方面，2023年10月，国家数据局正式揭牌，旨在推动数字中国建设、协调数据基础制度建设，实现数据资源整合共享和开发利用，2024年，国家数据局等17部门联合印发了《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》指导文件，将全面推动数据基础制度建设，促进数据资源整合与开发利用，引领我国在数据治理领域的先进实践，为数字化转型开启新篇章。

地方管理实践方面，浙江、上海、江苏等多地纷纷出台数据相关条例，对数据赋能产业、数据安全保护、数据共享等内容进行规制，以促进当地数字经济高质量发展；深圳、重庆等多地积极探索立法解决数据产权性质、公共数据资源归属等问题，在推动公共数据运营、培育数据流通市场等方面取得一定成效。例如，2024年2月21日，《无锡市公共数据授权运营管理办法（试行）》印发，是江苏省首个公共数据授权运营规范性文件。

数据资产管理发面，2023年8月21日，财政部发布了《企业数据资源相关会计处理暂行规定》，明确了数据的入表范围、处理准则和披露要求，强调了信息披露的重要性。各地也纷纷出台政策推动数据资产化，海南省率先发布了

《海南省数据产品超市数据产品确权登记实施细则（暂行）》，成为全国首个明确开展数据产品所有权确权登记的地区；浙江省于2023年12月5日推出的《数据资产确认工作指南》成为国内首个省级标准，填补了数据资产确认标准的空白，加速了数据资产化的步伐。

三、数据跨境合规监管已经进入2.0阶段，新规则陆续出台，监管思路不断重构

数据跨境合规监管1.0阶段，以实施《网络安全法》为肇始，建立了以三大基本法为框架，以个人信息出境规范、重要数据出境规范等多个门类的法律规范为主干，以《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》及个人信息跨境传输认证机制为结构的数据跨境监管体系，形成跨境数据流动的“中国规制方案”，通过1.0阶段的监管方案实施和检视可知，高强度的数据流动控制规则与数字贸易发展需求不协调，在跨境数据流动法律规制全球趋严趋紧的形势推动下，协调数据流动与数据控制的难度加大，阻碍了跨境数据流动法律规制整体功能的实现。

数据跨境合规监管进入2.0阶段，数据作为新型生产要素，是价值创造的重要源泉，构建以数据为关键要素的数字经济，是释放数据价值的关键动力。为加快数据要素全方位流通，我国监管立法思路从硬法约束转向“硬法与软法”并重，从严格的合规监管过渡到包容审慎的合规监管转变。

为解决我国现阶段数据跨境监管实

表 根据合规基础性法律、合规要点及配套规定

阶合规要	法律条款	配套法规标准
建立数据安全防护措施	《网络安全法》：第二十一条，网络运营者应当按照网络安全等级保护制度的要求，采取数据分类、重要数据备份和加密等措施。第三十三条，关键信息基础设施的运营者对重要系统和数据库进行容灾备份。 《数据安全法》：第二十七条，建立健全全流程数据安全管理制度，组织开展数据安全教育培训，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障数据安全。 《个人信息保护法》：第五十一条，制定内部管理制度和操作规程；对个人信息实行分类管理；采取相应的加密、去标识化等安全技术措施。	法规： 《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》； 《儿童个人信息网络保护规定》等。 标准： 《信息安全技术 大数据安全管理指南》； 《信息安全技术 网络安全等级保护定级指南》； 《信息安全技术 个人信息去标识化指南》等。
落实数据安全保护责任	《网络安全法》：第二十一条，确定网络安全负责人，落实网络安全保护责任。 《数据安全法》：第二十七条，重要数据的处理者应当明确数据安全责任人和管理机构，落实数据安全保护责任。 《个人信息保护法》：第五十二条，处理个人信息达到国家网信部门规定数量的个人信息处理者应当指定个人信息保护负责人，负责对个人信息处理活动以及采取的保护措施等进行监督。	法规： 《网络数据安全条例（征求意见稿）》； 《App 违法违规收集使用个人信息行为认定方法》等。 标准： 《信息安全技术 网络数据处理安全要求》； 《信息安全技术 个人信息安全规范》； 《信息安全技术 网络安全服务能力要求》等。
建立数据保护影响评估机制	《网络安全法》：第二十九条，有关行业组织建立健全本行业的网络安全保护规范和协作机制，加强对网络安全风险的分析评估，定期向会员进行风险警示，支持、协助会员应对网络安全风险。第五十三条，国家网信部门协调有关部门建立健全网络安全风险评估和应急工作机制，制定网络安全事件应急预案，并定期组织演练。 《数据安全法》：第二十二条，国家建立集中统一、高效权威的数据安全风险评估、报告、信息共享、监测预警机制。第二十四条，国家建立数据安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的数据处理活动进行国家安全审查。第三十条，重要数据的处理者应当按照规定对其数据处理活动定期开展风险评估，向有关主管部门报送风险评估报告。 《个人信息保护法》：第五十五条，个人信息处理者应当事前进行个人信息保护影响评估，并对处理情况进行记录。第六十二条，国家网信部门统筹协调有关部门依据本法推进个人信息保护社会化服务体系建设，支持有关机构开展个人信息保护评估、认证服务。	法规： 《网络安全审查办法》； 《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》等。 标准： 《信息安全技术 数据安全风险评估方法》； 《信息安全技术 数据库管理系统安全评估准则》； 《信息安全技术 个人信息安全影响评估指南》等。
落实关键的信息基础设施数据安全	《网络安全法》：第三十八条，关键信息基础设施的运营者应当自行或者委托网络安全服务机构对其网络的安全性和可能存在的风险每年至少进行一次检测评估，并将检测评估情况和改进措施报送相关负责关键信息基础设施安全保护工作的部门。 《数据安全法》：第三十一条，关键信息基础设施的运营者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理，适用《中华人民共和国网络安全法》的规定。 《个人信息保护法》：第四十条，关键信息基础设施运营者和处理个人信息达到国家网信部门规定数量的个人信息处理者，应当将在中华人民共和国境内收集和产生的个人信息存储在境内。	法规： 《关键信息基础设施安全保护条例》等。 标准： 《信息安全技术 关键信息基础设施安全保护要求》等。
保障数据跨境安全	《网络安全法》：第三十七条，因业务需要，确需向境外提供的，应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估。 《数据安全法》：第三十一条，其他数据处理者在中华人民共和国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理办法，由国家网信部门会同国务院有关部门制定。 《个人信息保护法》：第三十八条，个人信息处理者因业务等需要，确需向中华人民共和国境外提供个人信息的，需要通过国家网信部门组织的安全评估。第三十九条，个人信息处理者向中华人民共和国境外提供个人信息的，应当向个人告知境外接收方的名称或者姓名、联系方式等事项，并取得个人的单独同意。	法规： 《数据出境安全评估办法》； 《个人信息出境标准合同办法》等。 标准： 《网络安全标准实践指南——个人信息跨境处理活动安全认证规范 V2.0》； 《跨境电子商务物流信息交换要求》等。

来源：赛迪智库整理

务过程中发现的难题，为数据跨境流动提供便利，国家互联网信息办公室于2024年3月正式发布了《规范和促进数据跨境流动规定》，重点内容包括对重点场景豁免进一步释明，降低数据跨境门槛、新增自贸区的负面清单制等，以期减轻企业数据跨境义务，优化数据跨境监管机制，该文件已于2024年3月22日起正式实施。

我国数据合规发展环境亟须跨越三大难关

一、数据合规监管存在模糊边界，参与主体难以把握监管和处罚尺度

一方面，仍有一些法律法规条款偏于原则化，数据合规工作的落地缺乏明确的指导和依据。例如，在《个人信息保护法》中，“合理必要”和“知情同意”等原则在实际操作中可能存在解释的空间。特别是在具体的数据合规要求、责任主体的判定等方面，相关法律法规尚未给出清晰的法律界定，难以为数据合规监管提供明确具体的法律依据。

另一方面，配套规章制度之间可能要求并不一致，难以确定统一执法要求。近几年，中央网信办、工业和信息化部等主管部门频繁发布针对数据与个人信息的新要求新规定、整改公告、下架通知等，有效地遏制规范了我国数据行业的违法违规乱象。但由于法律法规标准繁多，主管部门要求不统一，具体的操作流程混乱，数据合规的内容过于繁杂，导致参与主体难以界定合规界限，无法起到应有的监管作用，如《网络安全法》

和《数据安全法》都涉及数据跨境传输的问题，但它们的具体要求和标准存在差异。企业或个人在处理数据跨境传输时，可能需要同时考虑这两部法律的要求，并确保其行为符合所有相关法规的规定。

二、数据权属界定的理论与实践路径均未达成统一定论，数据市场建设仍然处于分散探索阶段

一方面，国内外立法层面关于数据的规定越来越多，但都未对数据产权问题给出明确答案，对数据的权属问题均还处于理论探索阶段，数据权属不明确，数据确权滞后于大数据市场的发展，虽然国家层面建立了基本监管体系，但实践过程中与理论存在差异，可能也会增加市场的不确定性，阻碍数字经济的创新发展。

另一方面，数据市场监管仍处于“九龙治水”的困境，各部门监管边界不清，主责部门不够明确，互联网企业随意收集、使用个人信息等问题仍然非常严重。同时在点对点的数据交易模式中，交易双方由于信息不对称，又缺乏市场统一的数据质量、数据产品的评估体系，难以建立交易双方的信任关系，制约了数据交易市场的向上发展。

三、数据跨境流动合规管理实操层面存在难点，中国企业面临跨境数据合规认证如何破局的困境

一方面，我国数据跨境流动管理顶层设计虽已经基本形成，但仍然存在具体操作中的困惑等问题。如重要数据界定方面，《信息安全技术 重要数据识别指

表 2 数据跨境评估豁免情况

豁免情况	
特定场景下的豁免情形	(1) 国际贸易等活动中产生的数据出境，不包含个人信息或者重要数据的情形。 (2) 数据处理者应当按照相关规定识别、申报重要数据。未被相关部门、地区告知或者公开发布为重要数据的情形。 (3) 不是在境内收集产生的个人信息，且在传输至境内处理后没有引入境内个人信息或者重要数据的情形。
提供个人信息情况下的豁免情形	(1) 个人发起：为订立、履行个人作为一方当事人的合同所必需的情形。 (2) 员工管理：按照依法制定的劳动规章制度和依法签订的集体合同实施跨境人力资源管理的情形。 (3) 紧急情况：紧急情况下为保护自然人的生命健康和财产安全的情形。 (4) 一般数据处理者：关键信息基础设施运营者以外的数据处理者自当年 1 月 1 日起累计向境外提供不满 10 万人个人信息（不含敏感个人信息）的情形。
提供一般数据情况下的豁免情形	自由贸易试验区内数据处理者向境外提供“负面清单”外的数据的情形。 注：“负面清单”由自由贸易试验区在国家数据分类分级的保护制度下制定，该负面清单报经省级网络安全和信息化委员会批准后，应报网信部门、国家数据管理部门备案。

来源：赛迪智库整理

南》等重要数据判断标准尚未正式发布，行业也并未形成对重要数据界定的共识，导致企业确定重要数据范围存在困难，在数据跨境中无法准确把握数据分类的边界。

合规审计方面，《个人信息保护合规审计管理办法》等合规审计指引还在征求意见阶段，数据跨境合规审计仍然依赖于三大基本法，但企业在数据跨境传输中面临的监管要求与法律的规定并不完全一致，存在监管尺度和标准可能不统一的情况。

另一方面，后疫情时代我国很多企业延续了线上交流的合作模式，数据跨境流动越发频繁，越来越多企业对于跨境数据方面的合规需求越发迫切，然而我国在数据跨境流通合规认证方面缺乏针对性及具象的要求和指导，导致亟须在

数据跨境流通方面开展合规认证的企业无所适从，外资安全审查成为了数据出境监管的重要方式，使得数据出境的审查对象从国家或地区转化为从事数据传输的具体企业，可能会给企业带来额外的风险负担。

几点思考

一、划定“差异化”监管红线，推动实施灵活有效的数据合规与监管机制

一是划定差异化的监管红线。充分发挥国家数据局统筹协调职能，促进监管主体从单一政府主导迈向政府、企业与行业多元主体协同结合，根据数据流通交易场景，综合考虑交易数据的性质和用途，按等级划定差异化的监管红线，统一执法标准与惩处措施，确保实施灵活性的数据合规监管手段。

二是加强重点领域的合规审查与监测预警。从制度建设、机制建设、技术保障等多方面入手，在重点领域开展数据合规审查与监测预警，及时发现潜在的数据合规风险，营造公平竞争、规范有序的市场环境。加快实施《个人信息保护合规审计管理办法》和组建合规审计专业团队，提高个人信息处理活动合规水平。

二、基于“三权分置”，进一步建立健全数据合规政策体系

基于“数据二十条”中创新性提出的数据资源持有权、数据加工使用权以及数据产品经营权，进一步在“三权分置”的基础上，统筹数据要素的流通与合规使用。

一是为数据要素的合规使用完善政策依据。在政策标准、规则细化、地方指引等方面，对数据要素的采集、存储、处理、使用等环节中的“三权”进行权责界定、收益分配以及明确违规处罚要求等。

二是为数据要素的合规使用提供实际操作指南。一方面，按照不同主体的数据合规义务，建立可参照执行的数据合规操作指南、合规指引规定等，包括“三权”在市场流通模式中的合规要求、操作流程、注意事项等；另一方面，提供一些重点领域、重点场景的示范性合同、参考性条款等，以便于明晰各方主体责任。

三、推进构建开放有序的数据跨境合作体系，助力中国企业数据跨境有序流动

一方面，贯彻推动数据跨境有序流动

的政策，稳步参与并推进多边数据跨境合作，通过长期合作达成信任关系，共同推动数据出境安全评估的规则建设和建立数据跨境流动互认机制。

另一方面，借助国际数据跨境合规认证实践经验，推动我国数据跨境流通评估认证工作，赋予中国企业数据跨境流通“通行证”，促进数据依法跨境流动，释放数据资源价值。

结束语

我国的数据要素市场化与合规化双轮并进，既是对时代挑战的积极回应，也是推动经济社会发展的必然选择。通过实施有效的监管机制、建立促发展政策体系、推动数据跨境流动等方面，确保数据的安全与合规使用、为数据资源的开发利用提供有力的保障，不断推动我国产业转型升级和数字经济高质量发展。我们有理由相信，在数据资源的驱动下，数字经济将迎来更加广阔的发展前景，为我国经济社会发展注入新的强大动力。

责任编辑：郭宇豪 guoyh@staff.ccidnet.com