

我国数据分类分级制度的反思与完善

关鹏飞

新疆大学 新疆乌鲁木齐 830000

摘要: 数据分类分级制度是保障数据安全,促进数据流通利用的托手。目前,我国已初步建立了“自上而下”与“自下而上”相结合的数据分类分级制度,但当前数据分类分级制度存在法律定位不准确,分类分级标准泛化的问题。本文通过厘清数据分类分级制度的法律定位,明晰重要数据的识别与界定标准,以提升数据分类分级制度实际可操作性,为数据安全自由流动提供坚实的制度基础,激发数字经济的发展潜力。

关键词: 数据分类分级; 数据安全; 数据流通; 重要数据;

1. 问题的提出

数字经济时代,数据^[1]已经成为当前世界最有价值的资源之一^[2]。随着物联网技术的普及,越来越多的企业正转变成“数据仓库”,利用数据和分析进行决策与业务营运。数据已成为数字经济场景下各类市场主体开展创新与竞争的核心要素^[3]。然而,数据的广泛流动在产生大量经济价值的同时也伴随着潜在的风险。数据流通与数据安全之间的张力已成为阻碍数据要素市场化配置的难题。科学合理的数据分类分级制度具有为不同类型、级别的数据提供不同技术手段与监管措施的功能,是平衡数据安全维护与数据流通利用的有效工具。

为维护数据安全,促进数据流通,我国建立了以《数据安全法》为主,《网络安全法》《个人信息保护法》为辅,中央与地方,各行业、各区域综合性与专业性齐备,点面兼顾的数据分类分级制度。但是,借助“Wolters Kluwer 法律信息库”对我国现行有效的数据法律政策文件进行分析时,得出我国数据分类分级制度定位偏向安全价值;重要数据识别与认定标准缺失,使数据分类分级制度难以弥合数据流通与安全之间的张力。上述问题造成了数据分类分级制度在不同地区、不同行业的法律定位、划分标准存在较大的差异,实践中无法形成统一的数据流通准则,阻碍了全国统一数据要素市场化的流通。

故此,厘清数据分类分级制度的法治定位,量化重要数据的界分与识别标准,已成为探索建立数据要素流通规则,促进数据安全自由流动的重要基点与实现路径。

2. 我国数据分类分级制度的立法现状

数据具有异质性,不同数据蕴含的价值不一,这决定了不能对数据采取一刀切的保护方式。数据分类分级制度作为保障数据流通安全提升数据市场活力的托手,主要规定在《数据安全法》之中,但是在《数据安全法》出台之前我国已经出现了规定数据分类分级的法律、法规、政策。最早有关数据安全等级保护的的法律是1994年颁布的《计算机信息系统安全条例》^[4],因此选取“Wolters Kluwer 法律信息库”1994年1月1日至2023年1月1日中的法律法规策文本作为分析我国数据分类分级的数据来源。由于在法律法规政策中有“数据分类分级”和“数据分级分类”两种表述,采集数据时构建了两个检索式:一是“数据 分类分级”~5;二是“数据 分级分类”~^[5]。搜索范围限定为“全文”,发布时间限定为“1994年1月1日—2023年1月1日”,时效性限定为“现行有效”,检索时间为2023年2月1日。为尽可能查全相关政策文本,又对国家和省级政府的门户网站进行了二次检索,在去除重复性的文本后,总共获得法律政策文本476篇。

在搜集到的476篇法律政策中,中央层面的法律政策总共有79篇,其中以“安全”为关键词的法律政策为79篇,以“流通”为关键词的法律法规为15篇,同时以“安全”和“流通”为关键词的法律政策有15篇。地方层面的法律政策文件有360篇,其中包含“安全”的有344篇,规定“流通”的共134篇,同时包含“安全”与“流通”这两个关键词的为118篇。由《网络安全法》(2015年)《数据安全法》(2021年)《个人信息保护法》(2021年)为统领,初步搭建起了聚焦数据安全,兼顾数据流通的数据法律体系。其

中,《网络安全法》主要保障网络环境安全,《数据安全法》注重维护数据要素本身的安全,《个人信息保护法》聚焦于个人信息的安全、保护与利用。

然而,在内容上,中央与地方层面的数据分类分级法律法规均偏向保护数据安全层面,同时缺乏具体可供操作的数据分类分级实施标准,不利于数据的流通利用。

3. 我国数据分类分级制度的现实问题

通过对我国数据分类分级制度的现状分析可知:尽管我国已经形成“自上而下”与“自下而上”相配合,综合性分类分级法律法规与行业性、区域性法律法规类型齐全的数据分类分级制度法律体系。但是,我国数据分类分级法律体系存在制度定位不准确、实施规则不完善的问题。

3.1 数据分类分级制度定位偏离

《数据安全法》将安全与发展作为其价值目标,采取了安全与发展兼顾的“双原则模式”。数据分类分级制度作为支撑《数据安全法》的制度之一,应当兼具保障数据安全与促进数据发展的功能。然而,数据分类分级制度最初由数据分级安全保护制度演化而来,现行数据分类分级法律法规政策一直偏向数据分类分级的安全保护功能,忽视了数据分类分级制度促进数据流通的功能。作为数据分类分级制度主要渊源的《数据安全法》依旧延续着先前的立法惯性,将该制度置于第三章数据安全制度中,体现着以数据安全管控为基本政策导向,兼顾数据自由流动地的安全流动模式。

在我国的立法体系中,法律总则与分则是分工合作、统辖遵从的关系^[5]。总则规定着立法的指导思想,对分则起着统摄作用。分则在总则的引领下,比物连类的规定具体制度,各分则在内容上存在联系,体例上相互独立、互不统属。

《数据安全法》在总则中将保护数据安全、促进数据开发利用作为立法目的,在实际操作中却将数据分类分级制度置于数据安全制度之下,使数据分类分级制度难以融入数据流通利用过程,限制了其促进数据流通效能的发挥。

因此,为了充分发挥数据分类分级制度的效能,实现《数据安全法》的立法目的,应将数据分类分级制度从数据安全制度中解放出来,作为指引数据法律体系的基本原则。

3.2 数据分类分级实施规则不完善

数据分类分级实施规则不完善,主要体现为重要数据界定与识别标准模糊。重要数据作为数据分类分级制度中一般数据与核心数据的中间概念,是数据分类分级制度承上启

下的关键环节。在重要数据保护措施与流通规则基础上分别对一般数据、核心数据采取更为宽松或严格的保护措施、流通规则,对落实数据分类分级制度具有关键作用。重要数据这一表述最早出现于2016年颁布的《网络安全法》之中,2021年颁布的《数据安全法》在数据分类分级制度中再次提到了重要数据一词并进一步提出了核心数据的概念。但是,二者均未明确重要数据的内涵与外延,重要数据的概念主要散见于部门规章与行业标准之中。

现行大多数部门规章与行业标准从数据遭遇泄漏或破坏后对国家安全与社会公共利益造成影响的角度界定重要数据。但是,上述规定对“国家安全与社会公共利益”的阐释仍旧比较模糊,缺乏具体可操作的标准,造成了重要数据界定与识别的困难。

依上文所述,有必要在明晰数据分类分级的概念及相互关系的基础上,量化重要数据界定与识别的标准,增强数据分类分级制度的可操作性。

4. 数据分类分级制度的完善建议

4.1 厘清数据分类分级制度的定位

数据分类分级制度以保障数据安全为目标,以促进数据流通为价值导向。为降低数据安全保护与数据流通利用之间的张力,应将数据分类分级制度在数据安全制度中解放出来。在立足于数据分类分级制度安全保障与自由流通的理论基础上,应将数据分类分级提升为数据法律体系与实践的基本原则。

2022年末颁布的《全国一体化政务大数据体系建设指南》《厦门经济特区数据条例》《江西省公共数据管理办法》等法律法规,在现行数据分类分级制度的基础上更加注重数据分类分级制度促进数据流通价值的发挥。中央与地方性法规、规章、政策对数据分类分级的法律实践均出现向流通价值领域扩张的趋势,证明《数据安全法》对数据分类分级制度偏向数据保护的定位,已经落后于数字经济的现实发展需求。由此,着眼于领域法学的视角,针对数据分类分级制度定位偏向安全领域而不能充分发挥促进数据流通功能的问题^[6],有必要对《数据安全法》进行完善。将数据分类分级制度置于《数据安全法》总则中,贯穿到数据全生命周期的各个环节,作为数据法律体系及实践的基本原则,在保障数据安全的同时兼顾数据流通利用,在保障数据安全的基础上进一步激发数据要素活力。

4.2 细化数据分类分级制度的实施规则

现行法律法规将数据受到泄露后对国家安全与公共利益造成的影响作为界定与识别重要数据的标准。但是,该规定过于模糊,不利于数据分类分级制度的执行,因此应当明确重要数据的界定与识别标准。明确这一标准的关键是明确“对国家安全与公共利益影响”的界定与识别标准,其中最直接、有效的方式就是将“对国家安全与公共利益影响”的界定与识别标准量化。

2015年出台的《国家安全法》坚持总体国家安全观,将国家安全界定为国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力^[7]。多数观点认为,公共利益是指不特定多数人的利益,其核心是利益的公共性^[8]。国家作为最大的共同体,具有绝对的公共性,国家利益是公共利益的下位概念,国家安全是国家利益的一种表现,因此,国家安全应属于公共利益的一部分。但是由于国家安全与公共利益的表述过于宏观、抽象,单纯的语言表述难以明确对其造成的影响,由此可以借助刑法的规定,将“对国家安全与社会公共利益的影响”量化。《刑法》第285条是对国家安全与社会公共利益层面信息系统的保护,也被认为是对国家数据安全保护的规定^[9]。因此,可以借助《刑法》第285条及其司法解释的规定将“对国家安全与社会公共利益的影响”量化。

根据《刑法》第285条及其司法解释的规定,可以得出重要数据的范围包括:第一,国家事务、国防建设、尖端科学技术领域的计算机信息系统;第二,支付结算、证券交易、期货交易等网络金融服务的身份认证信息十组以上;第三,支付结算、证券交易、期货交易等网络金融服务以外领域的信息五百组以上。由此,对达到上述标准的数据流应倾向安全保障,对该标准之下企业数据应注重自由流动,在此基础上制定宽严相济的数据流动监管制度,进而实现以安全保发展以发展促安全的目标。

5. 结语

数字经济时代,数据在经济发展中的作用越来越重要,

数据流通与数据安全之间的张力已成为阻碍数据要素市场化配置的难题。数据分类分级制度作为数据安全流通利用的前提是保护数据安全推进数据流通的关键。只有建立科学合理、切实可行的数据分类分级制度,对数据进行合理分类的基础上采取不同的监管措施,才能有效缓解数据安全与数据流通利用之间的张力。在此基础上,建立健康的数据市场交易机制,鼓励数据在市场中的安全自由流通,逐步推进数据市场资源合理化配置,在确保数据安全的基础上充分挖掘数字经济的发展活力,推动数字经济的进一步发展。

参考文献

- [1] Bryan Mercurio and Ronald Yu: 《Regulating Cross-Border Data Flows: Issues, Challenges and Impact》[M]. Wimbledon. Anthem Press.2022.
- [2] 陈兵,郭光坤.数据分类分级制度的定位与定则——以《数据安全法》为中心的展开[J].中国特色社会主义研究,2022,No.165(03):50-60.
- [3] 武长海.数据法学[M].北京:法律出版社,2022.
- [4] 徐婧欣,郭丰,苏鹏.数据分类分级政策演化研究[J].图书馆,2023,No.341(02):48-55.
- [5] 孙宪忠.中国民法典总则与分则之间的统辖遵从关系[J].法学研究,2020,42(03):20-38.
- [6] 张琼丽,陈翼.数据分级分类方法及实践研究[J].技术与市场,2022,29(08):150-153.
- [7] 蓝蓝.数据安全立法视角下的重要数据:内涵、识别与保护[J].思想理论战线,2022,1(02):106-115.
- [8] 胡鸿高.论公共利益的法律界定——从要素解释的路径[J].中国法学,2008(04):56-67.
- [9] 张勇.数据安全分类分级的刑法保护[J].法治研究,2021,No.135(03):17-27.

作者简介:

关鹏飞(1997-01-06),男,汉族,山东省德州市,硕士研究生,研究方向:国际法。