

# 新一轮数据交易市场 建设热潮下数据合规交易研究

张欣

(中国信息通信研究院西部分院, 重庆 401336)

**摘要:** 近年来, 中国高度重视数据要素及其市场化配置改革, 从战略高度提出要“加快培育发展数据要素市场”。2022年6月,《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》中提出, 要完善数据全流程合规和监管规则体系, 建设规范的数据交易市场。数据交易市场的建设推进依赖数据全流程合规管控, 数据交易合规性审查是保障数据交易流程合规的重要手段之一, 目前已在多个省市的数据交易中心中推进开展。该报告中主要分析了国际国内在数据交易合规管控上的开展情况, 通过研究典型法规制度对数据交易合规管控的要求, 梳理数据交易合规审查要点与内容, 并对数据交易合规审查工作实施提出意见建议。

**关键词:** 数据要素; 数据交易; 数据流通; 合规审查; 合规管控; 数据安全; 跨境流通

**中图分类号:** F49      **文献标志码:** A      **文章编号:** 2096-0808 (2023) 20-0081-04

**DOI:** 10.3969/j.issn.2096-0808.2023.20.017

为加快培育数据要素市场, 国家层面多项文件中均对数据交易规则制度体系建设提出了明确要求。2020年我国公布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》, 提出依法合规开展数据交易, 要探索建立统一规范的数据管理制度, 制定数据隐私保护制度和安全审查制度, 加强数据资源整合和安全保护。2022年4月10日, 国务院印发的《关于加快建设全国统一大市场的意见》提出, 加快培育数据要素市场, 建立健全数据安全、权利保护、跨境传输管理、交易流通、开放共享、安全认证等基础制度和标准规范, 推动数据资源开发利用。同时, 随着数据安全国家战略地位的不断提升, 以及《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等顶层法律体系的不断完善, 数据的流通使用和交易已经涉及众多法律规定并需要承担重大法律责任, 数据交易合规性审查已成为保障数据交易合规有序开展的重要手段与基础要求, 将有效支撑我国数据交易市场的优化升级。

## 一、国外数据交易合规管控现状

世界各国政府基本未建立专门的数据交易法规制度体系, 主要在以促进数据流通发展为主原则的前提下, 依托市场力量开展数据合规管控。各国因在数据安全顶层法规机制、交易市

场模式等方面上有所不同, 在合规管控力度、实施主体、实施方式等方面也体现出差异性。

### (一) 美国

美国在数据保护上主要采取分行业分散式立法模式, 由于在覆盖范围设置上存在漏洞、监管机构缺失、操作成本过高等原因, 对数据经济活动约束较弱, 法规条款容易规避, 现有立法体系对于数据经济活动约束力普遍不强。<sup>[1]</sup> 为响应消费者对数据收集、数据隐私保护的日益关注, 美国也在加快数据交易管控立法进程。地方层面, 2018年5月, 美国佛蒙特州推出全美首个针对数据经纪商的行业立法《数据经纪法》。联邦层面阻力较大, 出于联邦国会对于隐私保护与企业利益的平衡等原因, 《数据保障法案2018》《美国数据传播法案2019》《数据经纪人问责制和透明度法案》《数据问责和信任法案》等多项提案目前仍在审议中。<sup>[2]</sup>

在当前宽松监管模式下, 美国数据交易流通市场极为活跃, 数据经纪商的数据收集来源极为丰富, 交易过程合规管控主要依赖企业自身。为规避法律风险, 在数据获取与使用上, 美国大多数数据经纪商通过签署书面合同的方式, 确保数据来源于正规合法渠道, 并明确数据使用权限, 要求使用方不得违反个人隐私和数据保护法, 禁止非法或重复使用、转售数据, 禁止解码或逆向分析数据等。<sup>[3]</sup>

收稿日期: 2023-02-09

作者简介: 张欣(1987—), 女, 高级工程师, 博士, 研究方向: 数字经济、数据治理。

## （二）日本

日本尚未制定任何专项法律对数据交易进行规制，在数据交易管控上主要关注个人信息保护，并以鼓励数据交易流通市场发展为主。依托其相对成熟的个人信息保护法律体系与管理机制，在推进数据流通交易的同时，着力平衡市场发展与个人信息保护的关系。通过制定发布签约指南，积极推进“信息银行”“匿名加工信息”等模式，促进数据流通的顺利开展，保障数据交易顺利缔结，提供良好的数据流通环境。数据交易合规管控以市场力量为主，重视行业组织的约束与规范作用，交易几乎依赖于各交易中心所制定的交易规则。同时，依托数据银行、数据交易平台、数据流通运营商、数据流通相关协会的协同发展，为数据流通市场提供良好的发展环境。其中，数据流通推进协会下设技术标准委员会和管理标准委员会，为数据流通运营商制定业务和技术标准，并依据相关标准对数据流通运营商开展认证、审查和审计工作，推进数据规范交易。<sup>[4]</sup>

## （三）欧盟

欧盟同样未制定专项立法规制数据交易，但与美国的宽松监管不同，欧盟以严格而统一的立法加强数据安全保护。2018年欧盟正式实施的《通用数据保护条例》(GDPR)，已成为全球数据保护立法的一个重要标杆。同年，欧洲议会投票通过《非个人数据自由流动条例》，一方面旨在消除欧盟内部的数据本地化限制，另一方面也要求开展数据存储和处理业务的机构必须遵守所在成员国的所有安全要求。欧盟由于对于数据交易合规方面没有专门的审查要求，一般依据GDPR等丰富的数据安全顶层法规，依托第三方认证机构对企业开展数据安全与隐私保护认证评估。同时，结合2022年欧盟理事会批准的《数据治理法案》(DGA)，依托其有别于美国数据经纪商模式的数据中介制度，推动个人、企业和政府等不同主体之间的数据合规流动。<sup>[5]</sup>

## 二、全国典型省市数据交易合规管控情况

在中国，由政府主导建立的大数据交易所和交易中心以及企业主导型数据服务商占据交易的主导地位，是数据交易场所的典型模式。<sup>[6]</sup>整体来说，数据的流通和交易目前仍处于以部分城市先行试点探索阶段，合规管控整体上还缺乏系统明确的细则指引。

### （一）上海

上海以法规制度明确交易合规审查要求，如在《上海市数据条例》中，明确交易合规审查要求，提出数据交易所应当组织对数据交易进行合规性审查等工作，确保数据交易公平有序、安全可控、全程可追溯。因此，在上海数据交易所实施的交易流程中，数据交易合规评估成为交易流程必选环节，主要包括：出具数据合规评估调查清单、开展访谈与调研、合规事项相关沟通与会议以及出具挂牌交易的合规性评估意见等步

骤。此环节主要依托律师事务所，对拟上市数据产品整个交易环节实施多主体、全流程、分类别的综合性审查。其数据合规审查要点主要包括数据来源合法性审查、数据产品可交易性审查以及数据产品的流通风险审查等方面，其中，数据产品的流通风险还包括数据出境合规性审查。<sup>[7]</sup>

### （二）北京

北京同样以法规制度明确数据交易合规审查要求，在《北京市数字经济促进条例（征求意见稿）》中提出国际大数据交易所应当对数据提供方的数据来源、交易双方的身份进行合规性审查，并留存审核、交易记录，确保数据交易公平有序、安全可控、全程可追溯。同时，北京国际大数据交易所结合新型交易技术与模式创新保障交易合规。依托技术创新，通过区块链、加密计算、联邦学习等多种技术融合，首创基于区块链的“数字交易合约”新模式，有效限定数据使用范围、保护数据财产权益。依托模式创新，突破供需撮合的传统交易职能，建立了覆盖数据流通全流程的信任机制，对数据来源进行合法性验证和合规性审查，并建立数据登记、评估、定价、交易跟踪和审计机制，以可信第三方服务保障“上市有审核、购买有资质”。<sup>[8]</sup>

### （三）贵州

贵州成立了全国首个大数据交易所，在数据交易组织架构、数据产品、交易方式、盈利模式等方面开展了诸多先行探索，积累了一定经验。2022年以来，为加快推进数据要素市场化配置改革，促进数据合规高效流通，贵阳大数据交易所积极运用云计算、区块链、多方安全计算等新技术，大力引进数据经纪、合规认证、资产评估、安全评估、人才培养等“数据商”，不断在技术、模式、生态培育上开展优化提升。2022年5月27日，贵州首发全新数据交易规则体系，涵盖《数据要素流通交易规则（试行）》《数据交易合规性审查指南》《数据交易安全评估指南》《数据商准入及运行管理指南》等规则，在数据确权、数据定价、交易合法等领域探路数据基础制度建设，推动数据交易合规有序开展。<sup>[9]</sup>

## 三、数据交易合规性审查要点分析

目前为止，国家并未针对数据交易方面进行单独立法，结合数据安全国家顶层法规体系对数据收集、分类、使用等环节要求，综合各地开展数据交易合规性审查内容，<sup>[10-11]</sup>可将数据合规性审查要点分为5个方面：数据供应方的合规性、数据来源的合规性、数据的可交易性、交易行为的合规性以及数据跨境的合规性。

### （一）数据供应方的合规性

该审查要点主要在于确定数据交易主体是否具备开展数据交易的资质与资格。一是企业行政许可资质要求，《中华人民共和国数据安全法》第三十四条规定，“法律、行政法规规定

提供数据处理相关服务应当取得行政许可的，服务提供者应当依法取得许可”。二是企业公司基本情况，主要根据数据交易机构具体交易主体相关管理规则，可对企业经营范围、业务领域、企业信用、涉诉及处罚等情况进行考察。三是企业特定资质要求。根据特定的地方法规要求，或对于某些具有特殊要求的交易场景，数据交易对企业的资质有提出特别要求的，需要对数据供应方开展相应资质审查。如上海自由贸易试验区临港新片区在推进数据跨境传输安全管理试点中，提出推动建立数据保护能力认证等数据安全管理制度。

### （二）数据来源的合规性

该审查要点主要在于确定数据具有合法的来源。《中华人民共和国数据安全法》等法律中明确收集数据必须拥有合法的数据来源，不得通过非法购买、窃取等方式获取。特别的，对于不同领域的数据还需参考相应行业领域的法律法规要求。如《中华人民共和国个人信息法》对个人信息与敏感信息在授权同意的要求上更加细化严格。可将本部分的审查重点根据数据收集的不同手段进行分类。对于直接收集数据，需要对数据收集的技术手段、收集机制进行审查。数据收集技术手段如设备采集、爬虫等方式，可从技术手段合法性上进行审查；收集机制方面，可依据数据性质不同，审查其收集过程合规性，如对于个人信息数据收集，需提供相应的个人同意证明材料等，对于非个人信息数据，则需根据行业数据要求，审查收集动作的合法性。对于间接获取的数据，如通过购买、授权等方式获取的数据，应当审查是否具备采购合同或授权许可。目前法律上并没有规定间接获取数据的溯源层级数量，原则上需核查每一层的数据来源合法性，但普遍来看，由于目前企业尚未形成体系化的数据溯源管理机制，对于推进公共数据以外的数据交易流通，在溯源工作实操层面将遇到较大阻力。

### （三）数据的可交易性

该审查要点主要在于确定数据主体提供的是否是允许交易的数据。目前法律上并未直接规定可以进行交易的数据类型，但可以从负面清单角度进行合规审查。在数据来源方的使用限制上，需根据获取方式进行分类审核，对于直接获取的数据，需考虑是否具有数据使用与权益争议，如公共数据是否有使用限制，在《中华人民共和国数据安全法》第四十条规定：“公共管理和公共服务机构应当建立共享数据管理机制，通过共享获取的公共数据，应当用于本单位依法履行职责的需要，不得以任何形式提供给第三方，也不得用于其他任何目的。”。企业数据考虑是否为独立来源，是否会侵犯合作方合法权益；对于间接获取的数据，则需要查看采购合同、授权许可等对于向第三方提供数据的具体约束条件，确认是否有合同约定、授权约束以及知识产权使用约束等明确限制。

### （四）交易行为的合规性

该审查要点主要在于审查交易中的交易行为是否合规，以及数据处理是否符合国家规定。《中华人民共和国数据安全法》中已经明确开展数据处理活动具有保障数据安全的安全保护义务，在后续相关配套法规制度文件中也将对涵盖数据使用、交易等流转环节的具体安全保护义务进行细化，目前主要根据相关法律法规要求，在合同中对数据交易行为进行约束。该审查要点中将主要考虑：一是对于数据供应方，需审查合同中是否预设该数据产品的使用场景、使用范围、使用期限、处理方式、约束机制、转售限制、安全保护要求等内容；二是对于数据接收方，需按照合同要求审查数据接收方的数据管理水平、数据安全保障措施与能力是否满足要求。并可建立定期复核制度，对数据接收方的使用情况进行检查。

### （五）数据跨境的合规性

目前国家对数据的跨境仍持严监管的态度，《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律中均提出了数据出境合规要求。2022年7月7日，国家互联网信息办公室发布《数据出境安全评估办法》，对评估范围、评估机制、材料准备、重点评估事项、出境约束、受理流程以及有效期等内容进行了明确，将成为我国监管部门管理数据出境行为的有力抓手。根据相关法律法规要求，本审查要点中将主要考虑：一是根据数据性质与内容，审查是否有开展相应的安全评估、个人信息保护认证等工作；二是评估数据出境评估结果的有效性、是否需要重新申报评估。

## 四、有关建议

现有数据交易市场体系在企业数据管理体系、交易监管机制、交易规则体系、交易主体、技术保障等建设发展上尚不成熟，数据交易合规性审查需要以明确基本规则为前提，逐步完善配套生态体系建设，推动数据交易规范、有序、顺利实施。

### （一）完善数据合规交易标准规范体系


加快研究出台合规审查标准。数据交易规范大多散落在各个数据立法中，对具体某个行业领域，从法律法规、行政规章、规范性文件到标准规范，涉及数据收集、分类、使用等方面条款众多，通过制定发布合规审查标准规则，明确数据交易过程中应当遵循的制度与标准，推进各方在共识下建立形成规范的交易管理体系，促进数据交易市场的有序发展。发布数据合规交易配套指引。制定数据交易签约指南、合同范本、授权协议等模板，对合同中易产生纠纷或引发风险的具体问题提供引导与参考，推进数据交易的顺利缔结，为推进数据交易机构健康发展提供指引和支持。积极推进数据管理相关标准贯彻。推进《数据管理能力成熟度评估模型》（DCMM）等相关标准

规范的落地,推动企业不断完善数据管理相关体系建设,为数据交易的开展提供成熟的管理与技术体系支撑。

### (二) 加快发展丰富数商体系

着力发展数据经纪商。大力发展聚焦于数据收集、存储、清洗、加工、处理、分析、价值评估等不同环节的数据经纪商,加大通过查询、计算、价值挖掘等数据服务模式,减少以数据包直接购买的方式开展交易,推动数据交易模式多样化发展。积极培育第三方合规审查评估机构。完善建立数据交易第三方评估机制,按行业分类进行数据交易合规评估专业机构资质授权,引导各行业领域第三方评估机构联合推进合规审核规范制定,促进合规审核有序开展。

### (三) 加强数据交易安全监管

提升交易中心安全管控能力。积极开发新的数据交易技术,深化区块链、隐私计算等技术在数据交易领域的融合应用,保证数据在安全、可控和可追溯的环境下交付和使用;<sup>[12]</sup>推动数据交易场所建立信息披露制度,对数据质量、来源、主体资质等进行披露,对数据交易相关的违法违规活动及时开展警告处理并发布公示。完善数据交易安全监管机制。明确政府的监管职责、主体、对象和措施,建立跨部门协作机制,采取信用监管、投诉举报、风险预警等措施,实施联合监管;探索数据交易监管“沙盒模式”,激发市场主体活力和科技创新能力。发挥行业协会的自律管理作用。以组建行业联盟的形式搭建政府和企业沟通桥梁,制定行规行约和各类标准,推动各企业内部形成数据来源区分和审查机制,构建企业数据来源追溯体系。

#### 参考文献:

[1] 搜狐.美国网络安全企业发布数据隐私合规调查报告[EB/OL].(2022-05-05)[2022-06-15].[https://www.sohu.com/a/](https://www.sohu.com/a/543808906_121124603)

543808906\_121124603.

[2] 安全内参.后GDPR时代的美国数据隐私保护走向[EB/OL].(2020-01-14)[2022-04-10].<https://www.secrss.com/articles/16618>.

[3] 王丽颖,王花蕾.美国数据经纪商监管制度对我国数据服务业发展的启示[J].信息安全与通信保密,2022(3):10-18.

[4] 张博卿.日本数据流通发展策略带来的启示[N].中国计算机报,2019-11-18.

[5] 赛迪智库.借鉴欧盟中介制度促进我国数据流通利用[EB/OL].(2022-07-04)[2022-08-09].<https://mp.weixin.qq.com/s/LOU3sRuxkvHcyKMovzWNEA>.

[6] 王璵.数据交易场所的机制构建与法律保障——以数据要素市场化配置为中心[J].江汉论坛,2021(9):129-137.

[7] 张力炜,江翔宇.数据产品的合规要点与建议——从上海数据交易所首批挂牌数据产品合规审核说起[J].中国远洋海运,2022(4):38-40.

[8] 中国新闻网.北京国际大数据交易所成立探索数字经济新产业新模式[EB/OL].(2021-03-31)[2022-09-22].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695742517675441167&wfr=spider&for=pc>.

[9] 中国日报网.促进数据流通,贵州首发数据交易规则体系[EB/OL].(2022-05-27)[2022-10-07].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1733979940606926302&wfr=spider&for=pc>.

[10] 王春晖.构建数据要素交易的五大合规制度规范[J].中国电信业,2022(6):60-61.

[11] 江翔宇.《2022数据交易合规法律报告》[R].上海:上海市协力律师事务所,2022.

[12] 周建平,郑培钿,王云河,等.浅析隐私保护计算技术对数据交易流通模式的影响[J].信息通信技术与政策,2022,48(5):25-33.

## Research on Data Compliance Trading Under the New Construction Boom of Data Trading Market

ZHANG Xin

(China Academy of Information and Communications Technology West China, Chongqing 401336, China)

**Abstract:** In recent years, China has attached great attention to the reform of data elements and their market-based configuration, and proposed to accelerate the cultivation and development of data element markets from a strategic perspective. In June 2022, in the *Opinions on Building a Regulation System to Better Stimulate the Vitality of Data Elements*, it proposed to improve the system of compliance and regulatory rules in the whole data process and build a standardized data trading market. The construction and promotion of the data trading market rely on the compliance control in the whole data process, and the compliance review of data trading is one of the most important means to ensure the compliance of the data trading process. It has been promoted in the data trading institutions in many provinces and cities. This report mainly analyzes the development of data trading compliance control from both international and domestic view, sorting out the key points and contents of data trading compliance review by studying the requirements and regulations of typical laws. It puts forward suggestions on the implementation of data trading compliance review.

**Key words:** data elements; data trading; data flow; compliance review; compliance control; data security; cross-border circulation