

# 求解跨境数据流动便利化 海南启动网络数据安全地方立法

本报记者 裴昱 北京报道

全球化背景下,作为生产要素的数据能否在不同国家之间便利流动,正在成为世界各国企业进行投资决策时重点考量的因素。中国已经是全球第

二大经济体,如何实现既安全又便利的跨境数据流动,对中国和世界而言,都是一道重要的“考题”。

这需要不同层次的“制度设计”。日前,海南省启动了海南自由贸易港网络与数据安全条例

(以下简称“条例”)的地方立法工作,《中国经营报》记者获悉,这一条例中将包含数据安全有序流动的相关内容。该条例预计于2022年11月提交海南省人大常委会审议。

目前,中国境内的跨境数据

流动监管和运行都处在探索阶段,尚无十分成熟的模式与路径。不过,专业人士认为,在“安全底线”的基础上,逐步探索建立“低风险目录”或“白名单”是跨境数据流动制度探索的方向之一。



跨境数据传输管理已被列入海南自贸港营商环境评价体系指标中。

新华社/图

## 地方立法启动

海南省网信办相关负责人告诉本报记者,条例初稿借鉴了省内外相关法规,积极探索“数据安全有序流动”。

日前,海南省政府公布了《海南省人民政府2022年立法工作计划》(以下简称《立法工作计划》),在拟提请海南省人大常委会审议的29件地方性法规草案中,条例在列,排在29件法规项目的第27位,是关于加快封关运作和促进贸易投资自由便利方面的立法。

记者了解到,根据海南省政府的工作安排,条例有望于2022年8月送海南省司法厅进行审查,并于10月报送海南省政府审议,通过后,计划于2022年11月提请海南省人大常委会审议。条例的起草工作由海南省网信办负责。

海南省网信办相关负责人表示在接受《中国经营报》记者采访时表示,“前期,我办已组建条例编制工作专班,聘请了高校法学、网络安全学科的相关专家共同成立编制小组,形成了条例初稿。”

该负责人告诉记者,条例初稿包含6章,即总则、网络安全支持及促进、网络安全、网络数据安全、法律责任和附则。

2021年11月14日,国家互联网信息办公室就《网络数据安全条例(征求意见稿)》征求意见,这项工作已于当年12月13日结束,但截至目前,《网络数据安全条例》尚未正式发布。国家互联网信息办

公室是网络和信息安全的中央主管部门,根据三定方案,与中共中央网络安全和信息化委员会办公室是“一套班子,两块牌子”,业内一般统一简称为“中央网信办”。

彭凯是金诚同达律师事务所高级合伙人,在数据合规方面有着丰富的经验,他告诉记者,“这是中央层面的行政法规,从条文上看还是非常严格的。各地也在做相关立法工作,名字和侧重点会有所不同,例如《上海市数据条例》同时涵盖了数据权益保障、个人信息特别保护、公共数据、数据流通等内容,安徽

则更偏向于数据市场调控、大数据发展等方面。”

海南省网信办相关负责人表示告诉本报记者,条例初稿借鉴了省内外相关法规,积极探索“数据安全有序流动”,既是一部涵盖了国家对网络安全、网络数据安全方面权责要求的较为全面的法规,又是一部结合海南省自贸港建设实际,衔接网络与数据安全相关法律法规,体现自贸港特色的法规。

“下一步将对条例初稿进行进一步完善,随后将向我省各直属单位、主要网络安全企业征求意见,部署各市委网信办组织属地相关单位开展研讨,收集意见建议。”他说。

## 跨境数据流动

建立“数据白名单”制度,也是实现跨境数据流动便利化的建议之一。

作为一项地方法规,条例将对海南自贸港域内网络和数据安全做出全面的规定,这其中,企业最为关心的议题之一,便是跨境数据流动的监管口径和便利化。

海南省网信办相关负责人告诉本报记者,希望所有来自自贸港的企业、法人在看到条例后能清楚地知道其在网络安全、网络数据安全方面享有的权利和承担的义务。

“跨境数据传输的违规成本很高,从我们了解到的情况看,外资企业对此是有担忧的。”彭凯认为,在严格的监管背景下,政策如何落地实施,既保证安全又不影响经济活动是地方立法时的考量重点。

中央已经授予了海南自由贸易港探索创新的权限。2020年6月,《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《方案》)下发,明确提出实行数据安全有序流动。在确保数据流动安全可控的前提下,扩大数据领域开放,创新安全制度设计,实现数据充分汇聚,培育发展数字经济。

记者了解到,除去条例中将涉及数据安全有序流动外,海南还计划进行两项试点工作:跨境数据的交易试点、国际互联网数据跨境传输安全管理试点。海南省工业和信息化厅党组书记王静此前表示,扩大数据领域的开放,促进以数据为关键要素的数字经济创新发展。

## 海南竞争力

根据规划,海南还将探索建立中国首个数据中心,开展国际数据服务。

“政策支持是开放发展的重要前提,国内几个自贸试验区和数据试点区域,都希望通过政策打造一个数据出境的创新试点方案,这对地方营商环境的优化和产业发展都是有利的。”彭凯认为。

数据跨境流动已然不再只是简单的监管口径和手段问题,而是事关一地营商环境关键因素,对于招商引资的吸引力和区域经济活力有较大影响。将“打造一流营商环境”作为要务的海南省政府,已经意识到了这一点。

接近海南省政府的人士告诉记者,跨境数据传输管理已被列入海南自由贸易港营商环境评价体系指标中。主要评价企业申报数据出境的便利度和成本,其中包括安全评估,以及数据跨境传输安全管理试点相关制度建设。

了解情况的人士告诉记者,海南拥有三种地方立法权,一是海南自贸港法规制定权,二是经济特区法规制定权,三是地方性法规制定权。此次条例使用的主要是海南自由贸易港的立法权。

数据跨境流动也与硬件基础设

监管部门明确规则和边界对企业而言十分重要。中国信息通信研究院发布的《2021数据安全行业调研报告》显示,97.0%的受访企业认为“合规需求”是开展数据安全能力建设的主要原因之一。但当前数据安全建设面临的首要问题是监管政策。59.6%的受访企业认为数据安全建设面临的挑战是源自于对监管要求的了解。

至于具体的监管模式和运行路径,全国范围内都处于探索阶段。对此,海南省人大代表张涛等提出了对国际数据中心业务进行区分并对应不同监管的建议:一类是访问进出流量都在境外的,建议采取免监管方式。二类是境外数据资源服务境内用户跨境模式下,建议先期对定点园区或定点用户群采取只监不管方式进行试点。三类是境内数据资源服务境外用户跨境模式下,建议全部采用只监不管模式,但需配套相应的国际法律及仲裁配套政策以保障国际用户合法权益。

这一建议已经转交海南省工业和信息化厅等部门办理。

此外,建立“数据白名单”制度,也是实现跨境数据流动便利化的建议之一。彭凯告诉本报记者,在数据监管上更超前的欧盟,建立了数据跨境传输的白名单制度(充分性认定)、约束性企业规则(BCRs)等,为个人数据传输至欧盟境外提供了数种可选尝试方案。

施紧密相关。“海南对数据跨境传输是有先行先试条件的,正在建设国际海缆登陆站、国际业务局、自贸港数据中心的国际基础设施。”一位熟悉海南自贸港政策的专家告诉记者。

记者了解的情况表明,海南计划到2025年完成三条直连境外的国际海缆,初步建成国际信息通信开放试验区,全面支撑海南自贸港建设和封关运作。与此同时,根据规划,海南还将探索建立中国首个数据中心,开展国际数据服务。

《海南省信息基础设施建设“十四五”规划》也提出,打造国际信息通信枢纽,构建高速通达的国际传输网络,创建发展国际数据中心,打造车联网基础设施和工业互联网基础设施。

民建海南省委员会副主任委员杜锋表示,海南可以借助独特的地理位置优势,大力发展数字产业并同时推进运用数字技术提升和改造传统特色产业,重点与周边东南亚区域国家建立长期数据业务交流机制,开展互联网及数据业务合作,主导数据跨境流动规则的制定。

# 证监会发布证券投资基金管理人办法 “一参一控一牌”正式落地

本报记者 吴娟 北京报道

2022年5月20日,证监会修订了《证券投资基金管理公司管理办法》(以下简称《公司办法》),更名为《公开募集证券投资基金管理人监督管理办法》(以下简称《管理人办法》),并正式发布《管理人办法》及其配套规则。

国信证券金融首席分析师王剑认为,《管理人办法》及其配套规则的发布,将推动公募基金行业按照市场化、专业化的方向,通过优胜劣汰、良性竞争,形成更加多元、更具活力的行业生态格局,有助于培育一流的财富管理机构,吸引和留住中长期资金,促进行业的高质量发展。

一位券商行业人士对《中国经营报》记者表示,放宽券商持牌公募以及鼓励差异化经营或成为未来券商行业的两大导向。

## 全链条完善监管要求

近年来,资本市场改革持续深化,公募基金行业呈现良好的发展态势,行业规模快速增长,财富效应逐步显现,行业实力显著增强。在王剑看来,公募基金作为重要的机构投资者,在资本市场改革发展稳定中发挥着日益重要的作用。从2011年至2021年,基金公司数量从66家发展到137家,公募基金净值从2.19万亿元增长至25.66万亿元,公募行业的内外部环境也发生了较大变化。此次证监会对《公司办法》进一步修订完善,并发布《管理人办法》及其配套人规

## 优化牌照准入制度

在张经纬看来,放宽牌照限制,优胜劣汰利好公募基金行业扩容。《管理人办法》在继续坚持基金管理公司“一参一控”政策前提下,适度放宽公募持牌数量限制,允许同一集团下证券资管子公司、保险资管公司、银行理财子公司等专业资管机构申请公募牌照。举例来说,券商、保险、银行集团若已控股一家基金公司,仍可通过旗下资管/理财子公司申请公募牌照;资管/理财子公司若已有公募牌照,集团仍可增持已参股的一家基金公司股权至控股。

则,更加适应行业高质量发展的需要。

证监会相关负责人坦言,《公司办法》发布于2004年,2012年作小幅修订,为推动基金管理公司规范发展发挥了重要作用。2019年以来,随着资本市场改革持续深化,公募基金行业快速发展,行业内外部环境已发生较大变化,证监会适时对《公司办法》予以修订完善,以适应行业高质量发展需要。

4月26日,证监会发布《关于加快推进公募基金行业高质量发展的意见》(以下简称《高质

量发展意见》)。安信证券研究中心非银行业高级分析师张经纬认为,该文件是公募基金行业顶层设计文件,明确了公募基金行业的发展方向。本次《管理人办法》核心内容与《高质量发展意见》一脉相承,是制度和执行层面进一步落实《高质量发展意见》的体现。

在申万宏源证券研究所非银分析师许旖珊看来,相较旧规《公司办法》,新版《管理人办法》将取得公募牌照的其他资管机构也纳入统一监管范畴,而不仅限于旧规中基金管理公司。另

值得一提的是,《管理人办法》突出了长期考核激励。根据规定,董事会对经营层实行三年以上长期考核,基金管理公司应将长期投资业绩、合规风控情况等作为关键岗位人员考核的重要依据,实施薪酬递延、追索扣回与奖金跟投制度,严禁短期考核与过度激励。张经纬认为,严禁短期激励与长期激励约束机制的构建,进一步保持了基金管理人及投资者长期利益的一致性。

外,建立“准入-内控-经营-治理-退出-监管”全链条监管体系结构,相较于旧规“准入-经营-监管”的体系结构,增设内部控制和业务规范、退出、法律责任三个专章。

需要注意的是,《管理人办法》强化了基金管理公司股权管理。广发证券非银金融首席分析师陈福认为,《管理人办法》着重提出四点:一是调整基金管理公司股东准入条件,对基金公司股东实施差异化准入要求,对持股5%以下股东完善负面清单,对持股5%以上非主

要股东强化财务稳健性要求;二是完善专业人士发起设立基金公司制度规范,适度提升自然人股东的资质条件,更加强调发起人的道德操守、执业声誉与专业胜任能力;三是促进行业高水平对外开放,坚持内外资一致原则,进一步完善境外股东准入条件,鼓励借鉴境外先进资产管理经验与有益业务模式,积极引入优质境外机构;四是深化简政放权,精简了基金公司股权变更审核事项,对不涉及股东类别变化的股权变更事项,不再实施审核。

通过资管子公司获得公募牌照,推动资管业务转型;同一主体下公募牌照数量放宽,如银行旗下既有理财子公司又有公募基金,而理财子公司也可成立公募基金;经营失败的公募基金公司或注销资格,或通过并购重组等方式市场化退出。

证监会相关负责人表示,下一步,证监会将指导各派出机构、基金业协会、行业机构认真落实《管理人办法》及其配套规则,加快推进公募基金行业高质量发展。