

我国金融数据“分类分级治理”现状及问题分析

张敏敏

北京财贸职业学院，北京 101101

摘要：我国金融数据数量庞大且类型复杂，对其进行“分类分级”管理可以按照数据的重要性、敏感度合理分配管理资源并促进数据有效利用。但目前“分类分级”管理制度建设尚不成熟，落地过程中还存在一些困难。本文旨在找到这些问题并针对性地提出完善建议。

关键词：金融数据；分类分级治理；现状及问题

Current Status and Issues Analysis of “Classification and Tiered Governance” for Financial Data in China

Zhang,Minmin

Beijing College of Finance and Commerce, Beijing, 101101, China

Abstract: China’s financial data is characterized by massive volume and complex types. Implementing “classification and tiered” management can rationally allocate resources based on data importance and sensitivity while promoting effective data utilization. However, the current governance framework remains immature with implementation challenges. This study aims to identify these issues and propose targeted improvement recommendations.

Keywords: Financial data; Classification and tiered governance; Current status and issues

DOI: 10.62639/sspse24.20250103

一、金融数据分类分级治理的必要性

金融数据是指金融机构开展金融业务、提供金融服务以及日常经营管理所需或产生的各类数据^①。数据对于金融行业发展的必要性不言而喻，智能投顾、精准营销、大数据风控都以数据为基础。金融数据包含了公民的个人信息、企业资金流转、社会经济活动内容，相较一般数据更加重要。金融数据安全遭到威胁后产生的影响，可以从机构内部扩大至行业之间，甚至影响国家安全、社会秩序、公众利益与金融市场稳定。

金融数据复杂多样且体量巨大，不同类型的数据其价值和影响程度不同，采用“分类分级”管理办法可以帮助金融机构厘清数据资产，区分数据的重要性和敏感度，进而采取差异化管理手段和安全防护措施，形成一套科学、规范的数据资产管理与保护机制，减少数据被泄露、篡改、丢失或非法利用的可能。另外，分类分级治理有助于金融机构合理分配数据保护资源和成本，是金融机构建立完善的金融数据安全生产周期保护框架的基础。同时，统一的数据分类分级管理制度，能够促进数据在不同机构和不同行业间的互通共享，使金融数据的价值得到更大的体现。

二、金融数据分类分级治理现状

（一）我国金融数据分类分级的立法体系

我国虽然在数据保护立法方面起步较晚，但

随着对数据要素市场化建设的重视，数据保护立法也加速发展。

在国家基本法律方面，《中华人民共和国网络安全法》（简称《网络安全法》）、《中华人民共和国数据安全法》（简称《数据安全法》）和《中华人民共和国个人信息保护法》（简称《个人信息保护法》）被称为“网络信息治理和数据保护的‘三驾马车’”，为数据要素的有效保护和合法利用提供了制度保障。其中，《网络安全法》最早出现分类分级思想，提出国家实行网络安全等级保护制度，要采取数据分类、重要数据备份和加密等措施；《数据安全法》明确规定国家建立数据分类分级保护制度，根据数据在经济社会发展中的重要程度，以及一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用，对国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益造成的危害程度，对数据实行分类分级保护。

在国家基本法律法规指导下，我国金融行业充分考虑了自身特点，制定了金融数据分类分级治理的相关标准。标准名称和具体内容如下表：

表 1: 金融行业现行数据安全相关指引和规范

发布机构	标准名称	主要内容
人民银行	《金融数据安全 数据生命周期安全规范》 JR/T 0223-2021 2021.04.08	提出以业务为核心建立数据安全防护体系，构建涵盖数据采集、传输、存储、使用、销毁全生命周期的数据安全治理体系，同时阐述了数据安全组织保障的要求，确定了信息系统运维保障的边界及范围。

（稿件编号：SE-25-3-1024）

作者简介：张敏敏（1974-），性别：女，民族：汉，籍贯：山西省忻州市，学历：硕士研究生，职称：副教授，研究方向：支付清算、金融科技应用。

人民银行	《金融业数据能力建设指引》JR/T 0218—2021 2021.02.09	明确了金融业数据工作的基本原则，划分了数据战略、数据治理、数据架构、数据规范、数据保护、数据质量、数据应用、数据生存周期管理 8 个能力域和 29 个对应能力项，提出了每个能力项的建设目标和思路。
人民银行	《金融行业网络安全等级保护测评指南》JR/T 0072—2020 2020.11.11	规定了金融行业对第二、三、四级等级保护对象的安全测评通用要求和安全测评扩展要求
人民银行	《金融数据安全 数据安全分级指南》JR/T 0197—2020 2020/09.23	对金融数据进行分类，并根据数据安全遭到破坏后可能造成的影响，对不同类别数据从高到低进行 5 个级别的安全定级。
人民银行	《个人金融信息保护技术规范》JR/T 0171—2020 2020.02.13	根据信息的保密性和完整性受损后可能产生的危害，将个人信息按敏感程度从高到低分为 C3、C2、C1 三个类别。对个人金融信息生命周期各环节保护提出了规范性要求，对金融机构的上下游合作伙伴也进行间接规划。
中国证券监督管理委员会	《证券期货业数据分类分级指引》JR/T 0158—2018 2018.09.27	根据数据泄露或损坏造成的影响将数据分为不同级别，为证券期货业的数据安全提供分级方法。

（二）我国金融数据分类分级规则

我国金融数据分类没有固化的标准，分类方法往往依据金融机构内部业务形式或数据特性展开。金融数据依据承载内容不同，可以分为客户数据、业务数据、经营管理数据、监管数据几个大类。客户数据可细分为个人客户数据与单位客户数据；业务数据包括账户信息、交易信息、合约协议、金融监管和服务等子类；机构经营管理数据又可分为营销服务、运营管理、风险管理、技术管理、综合管理；监管数据包括报送数据、收取数据。

我国确定数据安全级别的重要判断依据是安全性遭到破坏后可能造成的影响，数据安全影响的评估需要考虑影响对象与影响程度两个要素。《金融数据安全 数据安全分级指南》中根据金融业机构数据安全性遭受破坏后影响对象及造成的影响程度，将数据安全级别从高到低划分为五级。

表 2：金融数据安全级别^②

安全级别	数据特征
5 级数据	主要是指用于金融业大型或特大型机构、金融交易过程中重要核心节点类机构的关键业务；数据安全性遭到破坏后，对国家安全造成影响，或对公众权益造成严重影响。
4 级数据	主要指用于金融业大型或特大型机构、金融交易过程中重要核心节点类机构的重要业务；数据安全性遭到破坏后，对公众权益造成一般影响，或对个人隐私或企业合法权益造成严重影响，但不影响国家安全。
3 级数据	主要指用于金融业机构关键或重要业务使用；数据的安全性遭到破坏后，对公众权益造成轻微影响，或对个人隐私或企业合法权益造成一般影响，但不影响国家安全。
2 级数据	主要指用于金融业机构一般业务使用；数据的安全性遭到破坏后，对个人隐私或企业合法权益造成轻微影响，但不影响国家安全、公众权益

1 级数据	指一般可被公开或可被公众获知、使用的数据；数据的安全性遭到破坏后，对个人隐私或企业合法权益可能不造成影响，或仅造成微弱影响但不影响国家安全、公众权益
-------	--

三、金融数据分类分级治理中的问题

（一）金融数据分类分级制度供给缺口

金融数据安全治理的基础是对数据进行分类分级，分类分级的目的是对不同数据采取差异化管理措施。目前我国金融数据分类分级制度更关注数据定级问题，如级别划分、定级要素、定级流程等，而对定级后不同级别数据的保护措施仅作出原则性的规定，对数据分类分级细则落地指导不足。如《金融数据安全 数据安全分级指南》（以下简称“《金融数据安全分级指南》”）、《证券期货业数据分类分级指引》（以下简称“《证券期货业数据指引》”）、《个人金融信息保护技术规范》（以下简称“《个人金融信息保护技术规范》”）、《金融数据安全 数据生命周期安全规范》（以下简称“《金融数据安全生命周期安全规范》”）四部关于金融数据分类分级的行业标准中，《金融数据安全分级指南》和《证券期货业数据指引》只是对金融数据如何分级进行了规定，但没有说明不同级别数据如何进行差异化管理。《个人金融信息保护规范》中涉及了不同级别信息的不同保护措施，但其适用范围仅限于个人金融信息，适用性没有扩充到个人金融信息以外的其他金融数据。《金融数据安全生命周期安全规范》虽然针对不同安全级别的数据，明确其在采集、使用、销毁等数据生命周期各个环节的防护措施要求，但主要从技术层面予以规定，缺乏法律规制与责任。由此可见，我国的数据分类分级制度和标准中，缺乏对不同级别数据进行有效管理的内容，让数据分类分级治理的效果大打折扣。

（二）金融数据复杂性带来的问题与挑战

大型金融机构拥有千万级甚至亿级客户群，有着大量的信息系统，数万甚至数十万的员工队伍，通过多种渠道提供 7*24 小时金融服务，应用场景深入生活的方方面面。数量巨大的客户基础信息、业务交易信息、金融产品信息、市场行情、系统信息、机构经营数据、员工信息等，流经不同系统和不同节点并进行存储、处理；各类数据之间存在着复杂的关联关系，派生出的标识数据、加密数据、属性说明数据、验证数据不断增多，可谓牵一发而动全身。如何对分布广、多层次、多元化、海量级的金融数据进行科学、合理、高效、全面分类分级，是金融行业面临的难题。

由于宏观经济环境、政策变化等带来的不确定性，使金融数据的解读和模型构建变得更加困难；市场波动、测量误差、人为因素等也会导致金融数据存在噪声；而金融市场周期、价格走势等数据又随着时间不断进行变化；相同数据对于不同的金融机构或相同金融机构的不同时期也会有不同的重要性和敏感性。所有这些问题都对金融数据分类分级的客观性带来挑战。

（三）平衡金融数据的安全性与应用价值是难点

数据安全与个人信息保护是数字经济发展的基础，也是金融科技创新发展的前提，更是金

金融科技伦理合规的底线要求。大数据技术的应用使得金融数据的价值不断被挖掘, 金融机构通过数据的整理和分析实现精准营销及金融产品的创新与开发。

金融数据与其他传统数据相比, 具有更强的流动性、多归属性和多场景应用性, 这些特性使数据本身存在越权访问、被泄漏、被篡改的风险。在收集、处理、分析海量数据的过程中, 极易出现侵犯隐私问题。对金融数据资源的迫切需求, 加之各种数据挖掘、数据共享技术的发展, 使金融数据安全与数据应用价值之间的冲突日益显现。

四、金融数据分类分级治理对策

(一) 做好各类金融数据分类分级制度、标准的衔接

只有做好各类金融数据分类分级制度、标准的互通衔接才能打通各业务领域金融数据的壁垒, 促进金融数据的安全流动和高效利用。这种衔接包括金融行业标准与上位法的衔接以及各金融行业标准之间的衔接。人民银行、金融监管总局、证监会、公安部、外汇局等相关部门可共同组建金融数据协同治理中心, 负责落实金融数据分类分级规范的内部统一与外部衔接工作。塑造以法律原则为指导、法律责任为框架、行业自治规则为主体的金融数据治理框架, 推进行业成员、行业组织之间持续互动, 以协商确定金融数据分类定级标准的修订; 促进金融数据分类分级规范体系与数据、流通、交易、出境等规则的衔接协调; 定期检查具体工作的落实情况, 在强化法律问责的同时, 协调解决实际工作中的具体困难, 保证金融自治规则与法律规范的协调统一。

(二) 进一步完善金融数据分类分级治理体系

应建立完善的数据安全组织架构, 明确在数据安全领域中的各方责任。通过开展分类分级, 明确金融机构自身数据类别和级别, 再结合金融机构自身的保护要求和《金融数据生命周期规范》对不同生命周期的保护要求, 制定不同的安全保护策略。将安全保护策略通过部署安全保护设备以及在各类应用系统中实现真正落地。设置数据分类分级保护岗位, 明确相应岗位的职责, 开展相关人员贯穿全职业生命周期的背调、管理、考核及培训等。

在保护力度上, 适用重要数据重点保护、一般数据一般保护的基本原则。对重要数据进行技术加密、隐私加密, 确保数据安全性。对一般数据则可对对应减轻保护程度, 使得数据保护资源相对集中、提升资源使用效率。针对数据保护措施的具体实行标准, 应由企业内部根据自身技术能力、业务实现形式等要素进行综合决定。

(三) 构建金融数据分类分级动态调整机制

由于金融数据的类别、级别可能因时间变化、政策变化、安全事件发生、不同业务场景的敏感性变化或相关行业规则不同而发生改变, 还需要对金融数据分类分级进行定期审核并及时调整。

首先要定期开展金融数据风险评估, 考量内外部因素, 如法律法规变化、业务调整、数据使用情况、安全威胁态势等, 根据风险变化重新评估数据的分类分级; 其次要依据业务需求调整: 业务发展使数据的重要性或敏感度改变时, 如推出新金融产品或服务涉及特殊数据, 要相应调整分类分级; 最后当监管要求发生改变时, 数据类别级别也应作出相应调整, 如监管部门发布新数据管理规定或标准, 金融机构需对照要求, 对数据分类分级进行全面审查和调整。

(四) 借助技术手段, 保证数据分类分级中的安全与高效

金融数据分类分级中要首先满足合规要求, 确保对各法律法规、监管政策、国家与行业技术标准的依从性。为保护客户隐私和个人信息权益, 可将个人信息“匿名化”技术应用于金融数据分类分级, 如通过数据抽样、数据聚合、数据合成等技术, 在保障数据原始主体合法权益的同时, 实现数据的流转利用。

为提升数据分类分级效率与准确率, 金融机构应借助数据分类分级技术工具或平台, 采用“自动化手段+人工复核”方式, 当前主流的自动化方式主要有正则表达式、自然语言处理、数据血缘分析、机器学习等。金融机构通过自动扫描数据库表、字段、数据文件, 记录和统计敏感数据的分布, 流向、再辅以人工调整, 不断优化分类分级规则。

数据分类分级是数据治理的起点, 不论是对数据资产进行编目、标准化, 还是数据的确权、管理, 或是提供数据资产服务, 进行有效的数据分类分级都是首要任务。当前亟须做好各类金融数据分类分级制度、标准的衔接, 进一步完善金融数据分类分级治理体系、构建金融数据分类分级动态调整机制并借助技术手段, 保证数据分类分级中的安全与高效, 全面落实金融数据分类分级治理的具体细则, 以提高金融数据分类分级治理成效。

注释:

- ①《金融数据安全 数据安全分级指南》中对金融数据的定义。
- ②《金融数据安全 数据安全分级指南》中对金融数据级别的划分及解释。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国金融行业标准 JR/T0197-2020:《金融数据安全 数据安全分级指南》, 2020.09.
- [2] 中华人民共和国金融行业标准 JR/T0223-2021:《金融数据安全 数据生命周期安全规范》, 2021.04.
- [3] 北京炼石网络技术有限公司,《2021 数据安全与个人信息保护技术白皮书》, 2021.12.
- [4] 周道许: 强化金融数据安全治理 夯实金融行业发展基础, 清华五道口金融科技学院, <http://thuifr.pbcscf.tsinghua.edu.cn/2522.html>.
- [5] 中国工商银行软件开发中心 鲁金彪等: 金融数据安全技术现状与趋势研究, 中国金融电脑, 2022.
- [6] 刘志云、连浩琼: 金融数据的二元治理困境及融合路径,《厦门大学学报》(哲学社会科学版), 2023.06.
- [7] 闫夏秋、邵菲: 金融数据分类分级治理的法律障碍与纾解路径,《金融与经济》, 2024.06.