

2026年2月16日

**国家互联网信息办公室
网络数据管理局**

北京市海淀区
阜成路15号
邮政编码：100048

致：国家互联网信息办公室

《金融信息服务数据分类分级指南（征求意见稿）》

亚洲证券业与金融市场协会（“ASIFMA”）¹（“我们”）谨代表协会全体成员向国家互联网信息办公室（“国家网信办”）提交本函，以期传达境内外金融市场参与者对《金融信息服务数据分类分级指南（征求意见稿）》（以下简称“《指南（征求意见稿）》”）的意见，并就如何完善该指南以更好地服务于中国在数据安全与数字经济发展方面的政策目标，同时为从事金融信息服务的金融机构提供法律和监管方面的清晰指引提出建设性意见。

关键问题概述

1. 适用范围（《指南（征求意见稿）》第1条至第3条）

A. 金融信息服务的范围

我们理解，《指南（征求意见稿）》拟适用于依据2018年《金融信息服务管理规定》²（以下简称“《管理规定》”）及其相关问答³（以下简称“2018年答记者问”）实行监管的金融信息服务提供者，而并非适用于依法取得相应金融业务许可的金融机构（持牌金融机构）在提供受监管金融业务服务时所开展的活动。

在2018年答记者问中，国家网信办明确指出，“金融信息服务”主要是指提供金融信息和

¹ ASIFMA 是一个独立的区域性行业协会，会员基础广泛，由银行、资产管理公司、律师事务所和市场基建服务供应商等超过150家来自买方和卖方市场的领先金融机构和专业机构组成。我们在金融行业拥有共同的利益，即促进在亚洲建立发展一个流动性强并具有深度和广度的资本市场。ASIFMA 认为拥有一个稳定、创新、竞争和高效的亚洲资本市场对于支持亚洲地区的经济增长是十分关键的。我们通过汇聚集体力量和统一行业发声，围绕关键问题推动形成共识、提出解决方案建议并促成变革。我们采取的努力包括与监管机构和交易所进行磋商、制定统一的行业标准、通过政策文件推动改善市场，并降低在地区内开展业务的成本。ASIFMA 通过全球金融市场协会（GFMA）与美国的证券业与金融市场协会（SIFMA）及欧洲的金融市场协会（AFME）形成联盟，共同提供全球最佳行业实践及标准，为区域发展作出贡献。

ASIFMA - Unit 3603, Tower 2 Lippo Centre
89 Queensway Admiralty, Hong Kong

² https://www.cac.gov.cn/2018-12/26/c_1123908386.htm

³ https://www.cac.gov.cn/2018-12/26/c_1123908407.htm

数据的服务，而不是直接提供如存贷款、证券交易、购买保险、基金交易、债券交易、外汇买卖等金融业务服务。

此外，在中国现行数据治理框架下，各行业领域监管部门负责主管本行业、本领域的数据分类分级工作。近年来，中国人民银行（“央行”）⁴和国家金融监督管理总局（“金管局”）⁵等金融机构监管部门已分别出台了适用于受监管金融业务服务中所处理数据的分类分级规则。另据我们了解，中国证券监督管理委员会（“证监会”）已向特定范围的证券、期货机构提供了数据分类分级指南。同时，我们也了解到，证监会可能正在研究适用于证券期货行业的进一步数据安全规则。

基于上述考虑，我们谨建议国家网信办在《指南（征求意见稿）》第1条至第3条中，特别是在“术语与定义”部分予以明确：

- 本指南适用范围为《管理规定》中所界定并在2018年答记者问中进一步说明的金融信息服务提供者；以及
- 银行及其他“常规”持牌金融机构提供受监管的金融业务服务不属于本指南的适用范围，除非国家网信办会同其他相关金融监管部门另有明确规定。

我们亦建议国家网信办考虑，对于兼营独立金融信息服务业务的持牌金融机构，明确本指南仅适用于该等独立金融信息服务相关活动，而不应扩展至该等金融机构的全部数据处理活动。此举将更好地体现本指南制度设计的针对性，并避免对已适用较为细化的行业特定数据分类分级规则的金融机构形成重复或可能相冲突的合规要求。关于与现有行业领域特定监管规则之间衔接问题的进一步意见，请详见下文第2部分。

B. 金融信息服务数据的范围

《指南（征求意见稿）》第3.2条将“金融信息服务数据”界定为“在开展金融信息服务过程中收集和产生的数据”，但并未对相关数据本身的地域范围作出明确限定。此外，第5.2(e)条将数据反映“境内或境外”的经济、社会等情况列为分级要素之一。

我们希望澄清，“金融信息服务数据”是否拟涵盖所有可由中国境内用户访问的数据集，而不论该等数据集是在境内还是境外产生或处理，抑或本指南旨在聚焦于在中国境内产生或处理的数据。结合对《中华人民共和国网络安全法》⁶（第37条）及《中华人民共和国个人信息保护法》⁷（第40条）中类似表述的理解，我们理解《指南（征求意见稿）》第3.2条的范围应仅限于在中国境内产生或处理的数据。

如若不对适用边界予以明确，理论上金融信息服务提供者可能被要求对其可由中国境内用户访问的全球数据集进行分类分级，即使相关数据完全来源于境外且（除可被境内用户访问之外）与中国几乎不存在任何实质联系。这类数据集可能包括，例如：(i) 来源于境外公开渠道的非中国相关数据；(ii) 自境外公开渠道取得的中国数据集，而该等数据的境外数据提供者本身并非中国数据安全要求适用对象；以及(iii) 完全由全球金融信息服务提供者在境外信息基础设施上处理或转换的中国数据集。将上述数据集一并纳入本指南项下的数据分类分级

⁴ 《中国人民银行业务领域数据安全管理办法》（以下简称“《央行管理办法》”），适用于由中国人民银行监管的业务领域：https://www.gov.cn/qongbao/2025/issue_12126/202506/content_7029666.html

⁵ 《银行保险机构数据安全管理办法》（以下简称“《金管局管理办法》”），适用于银行保险机构：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202412/content_6995081.htm

⁶ 《中华人民共和国网络安全法》：https://www.cac.gov.cn/2025-12/29/c_1768735112911946.htm

⁷ 《中华人民共和国个人信息保护法》：http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202108/t20210820_313088.html

义务，会给金融信息服务提供者带来显著合规负担，而对实现中国数据安全目标的实际促进作用相对有限。

基于上述考虑，我们谨建议国家网信办在正式发布的指南中予以明确：本指南所规定的数据分类分级义务主要适用于在中国境内提供金融信息服务过程中在中国境内产生或处理的数据，并不要求对与中国缺乏实质关联、仅因技术原因而能够被境内用户访问的纯境外数据集进行分类分级。

2. 与现有行业数据分类分级制度的关系（《指南（征求意见稿）》第3条和第4条）

在前述基础上，我们注意到，《指南（征求意见稿）》中所规定的的数据分类分级体系在总体框架上与《央行管理办法》及《金管局管理办法》中规定的分类分级框架具有一定相似性。在实践中，不少金融机构已经依据上述行业监管规则的要求开展了大量数据分类分级工作，或正在基于业务持续变化的实际情况对既有分类分级结果进行调整和完善。鉴于金融服务业高度互联的特征，特别是部分金融信息服务提供者亦向受金管局和央行监管的机构提供服务，大量金融信息服务提供者在实践中很可能已经在一定程度上采用或对标了前述行业规则中规定的的数据分类分级制度，以便与其他行业参与者保持更好的一致性。

因此，我们希望进一步了解国家网信办对《指南（征求意见稿）》与既有行业数据分类分级制度之间关系的预期安排，尤其是：

- 本指南是否拟作为专门适用于金融信息服务的数据分类分级框架，从而与适用于金融机构受监管的金融业务服务的《央行管理办法》和/或《金管局管理办法》相区分；以及
- 在金融信息服务提供者落实本指南的要求时，已根据《央行管理办法》或《金管局管理办法》开展的相关工作是否、以及在多大程度上，可以在本指南框架下予以沿用或得到承认。

我们谨建议国家网信办在正式发布的指南中予以明确：

- 对于受监管金融机构，央行和金管局仍为与其受监管的金融业务服务相关的数据分类分级工作的主管机关；以及
- 本指南无意扩展或替代既有行业监管规则中的数据分类分级要求，而是适用于属于国家网信办职责范围、但不在央行和金管局监管范围内的金融信息服务。

同时，在本指南即便仅适用于金融信息服务提供者的前提下，我们仍建议国家网信办在可行范围内，进一步考虑本指南与既有行业数据分类分级规则在层级结构和术语表述上的协调和统一。例如：

- 《指南（征求意见稿）》对金融信息服务数据采用四级分级框架，即分为核心数据、重要数据、敏感一般数据和常规一般数据；而《央行管理办法》则仅将业务数据分为核心数据、重要数据和一般数据三级；以及
- 《指南（征求意见稿）》采用“敏感一般数据”的概念，而《央行管理办法》中使用的是“高敏感性数据项”，《金管局管理办法》中使用的是“敏感数据”。

我们认为，在金融服务行业范围内进一步提高规则的一致性，将有助于减轻合规负担，使更多资源得以投入业务拓展，最终惠及客户。

3. 关于数据价值链中角色与责任的澄清

我们亦希望对整个数据价值链中各方责任的分配作进一步明确，包括中国数据来源方与金融信息服务提供者之间的责任分配，以及金融信息服务提供者与下游数据使用者之间的责任分配。举例而言，若某一中国主体对其特定数据的分类进行了调整（例如将数据由“敏感一般数据”重新界定为“核心数据”），但未向相关金融信息服务提供者作出通知，则该服务提供者可能无法获悉上述变更，从而无法相应更新其“重要数据目录”或履行相关报告义务。反之，由于金融信息服务提供者通常难以及时、全面掌握数据的最终使用者及其进一步分发数据的情况和具体使用方式，在实践中要将任何后续的数据分类变更通知至所有下游使用者亦存在一定困难。

我们谨建议国家网信办考虑明确对金融信息服务提供者在合理范围内依赖数据来源方所提供信息的程度，以及数据来源方是否负有就数据分类变更通知服务提供者的相应义务。同时，我们亦期待明确，在金融信息服务提供者已采取合理措施，将数据分类的变更与其直接客户和交易相对方沟通的前提下，对于下游数据使用者作出的任何不正确分类（特别是在数据的后续使用和再分发超出服务提供者认知或控制范围的情况下），金融信息服务提供者不应被认定承担相应责任。

4. 关于“研究报告”等示例表述的澄清（《指南（征求意见稿）》附录A）

《指南（征求意见稿）》的附录A在“业务数据”类别下，将“研究报告”列为一种金融信息类型。

然而，对于金融机构而言，“研究报告”通常是一个与投资分析和证券推荐相关、受金融监管机构监管的概念，并适用特定的行为规范和披露规则。

为避免该类数据的适用范围产生歧义，我们谨建议国家网信办考虑：

- 在附录A中对“研究报告”的含义作出明确界定，说明该术语是指在提供金融信息服务过程中形成和提供的内容（例如通过金融信息平台发布的一般性市场评论和分析），而非由持牌金融机构编制的、受监管的投资研究；或
- 在拟涵盖金融市场相关信息内容而非受监管投资研究的情形下，以更为中性的用语替代“研究报告”。

我们认为，上述方式将有助于避免附录A中的示例被误解为将本指南的适用范围扩展至持牌金融机构在其他监管框架下开展的受监管研究和投资咨询服务。

5. 关于特定数据类型及使用场景的澄清

除上述建议外，我们还注意到，目前对于另类投资及相关数据集（包括私募股权、基础设施及房地产等相关交易明细）的数据分类分级尚缺乏明确指引。我们期待国家网信办就此类另类投资数据应如何进行分类和分级提供进一步澄清，或通过示例形式予以说明，以促进金融信息服务提供者在实践层面形成统一且具有可操作性的执行标准。

下一步行动

我们感谢国家网信办在构建中国数据治理框架过程中与业界各方保持持续沟通，亦深知《指南（征求意见稿）》对于金融信息服务行业稳健、安全发展的重要意义。ASIFMA及成员愿就本函所述各项意见作进一步深入探讨。如有需要，我们也乐意提供更多市场层面的反馈意见，包括成员在与有关行业领域监管部门协同下实施的数据分类分级框架的具体实践案例。

若您对本函件有任何疑问，或者希望了解更多行业意见，敬请通过邮箱 dparusheva@asifma.org 联系ASIFMA董事总经理、公共政策与可持续金融负责人Diana Parusheva-Lowery。

本函件是在昭胜年利达（上海自由贸易试验区）联营办公室的协助下，根据ASIFMA成员的广泛反馈意见撰写。

敬颂政祺



Diana Parusheva-Lowery

董事总经理、公共政策与可持续金融负责人

亚洲证券业与金融市场协会