

欧盟非个人数据“自愿—强制” 共享模式及其启示

蒋林君 李 杰

【内容提要】 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式起源于早期国际公约的原则性适用,发轫于欧盟数据保护法的范式转型,并在《数据治理法案》与《数据法案》的场景化建构下得以形成。该模式旨在推动非个人数据的安全共享、高效利用与跨境流动,加快释放区域内数字经济潜能与创新活力。在场景化视野下,欧盟非个人数据二元共享模式明确区分了数据共享的发起方与接收方,前者通常为企业数据持有者,后者包括公共部门与其他企业。一般情形下,发起方的数据共享行为以自愿为前提,强调契约自由与自主决定;仅在特殊公益目的下,或涉及数据主体相关权利行使的情境下,发起方将被强制要求向利益攸关主体共享数据。该共享模式体现了三重利益维度的制度回应,即保障个体(商业)利益、拓展社会(公共)利益、捍卫国家(安全)利益。在运行逻辑上,该模式内嵌“弹性—信任—激励”三位一体的制度理念,既关注数据共享的灵活性与可控性,也强调利益攸关方在信任基础上的合作秩序。同时,该模式兼顾个人数据保护与非个人数据流通的双重价值取向,建立以合法性、透明性与责任性为导向的规制框架。对中国而言,该模式为构建具有本土适应性的非个人数据共享制度提供了有益参照,尤其在发展数据利他主义组织架构、完善公众参与和外部监督机制、推动多元利益平衡等配套机制方面具有借鉴意义。

【关键词】 非个人数据 数据共享 二元共享模式 《数据法案》
《数据治理法案》

【基金项目】 湖南省普通高等学校教学改革研究重点项目《基于文理交叉融合的数字法治人才培养研究》(课题编号:HNJG-20230781)。

【作者简介】 蒋林君,湖南工商大学法学院讲师、硕士生导师、法学博士;李杰,重庆大学法学院博士研究生。

引言

随着数字经济的蓬勃兴起与持续深化,数据流动与共享已成为推动其迈向繁盛阶段的关键环节之一,当前,纵观全球立法趋势已逐步形成关于个人数据保护或严或松的法律保护框架^①。在此基础上,个人数据的保护问题已能通过国内法或国际法得到解决。而非个人数据作为不荷载个人信息、数据的另一类存在成为数字经济中最重要的资源,随着数据财产的汇聚以及数据价值的激发,全球数据红利有赖非个人数据的利用、共享、流动^②。

数据不仅被视为监管对象或经济资源,更被视作一种治理媒介^③。2020年欧盟以横向立法的方式^④出台了《数据治理法案》(Data Governance Act, DGA),从数据公平利用的角度构建了数据共享框架,但其中关于非个人数据的“自愿”共享模式未能在颁布后的实践过程中取得令人瞩目的成效,且欧盟统计局数据显示,大部分欧洲企业的数据化程度非常低^⑤。为加快数据化转型,2023年欧盟再以横向立法方式通过了《数据法案》(Data Act, DA),尝试对《数据治理法案》中关于数据共享的模式进行补充和完善^⑥。至此,《数据治理法案》与《数据法案》共同构成欧盟数字经济发展过程中关于数据共享的横向立法框架,开启了欧盟有关非个人数据“自愿—强制”共享模式的探索。

① 许多奇:《个人数据跨境流动规制的国际格局及中国应对》,《法学论坛》2018年第3期。

② 高富平:《数据流通理论——数据资源权利配置的基础》,《中外法学》2019年第6期。

③ Paul Craig, Gráinne de Búrca, The Evolution of EU Law, Oxford University Press, 2021, p. 910.

④ 欧盟的立法体系可分为横向立法和纵向立法。其中,横向立法指适用于所有成员国的一般性法律,涵盖领域较广,不限于某一特定领域或行业,旨在统一标准和规则;纵向立法指适用于特定问题或成员国的专门性法律,旨在解决某个行业、区域或特定政策领域的专项法律问题。

⑤ Evgeny Morozov, There Is a Left Wing Way to Challenge Big Tech for Our Data. Here It Is, The Guardian, [https://www.theguardian.com/commentisfree\(2018\)aug/19/there-is-a-leftwing-way-to-challenge-big-data-here-it-is](https://www.theguardian.com/commentisfree(2018)aug/19/there-is-a-leftwing-way-to-challenge-big-data-here-it-is)

⑥ Winfried Veil, Data Altruism: How the EU Is Screwing Up a Good Idea, Algorithm Watch, https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2022/01/2022_AW_Data_Altruism_final_publish.pdf

《数据治理法案》与《数据法案》关于非个人数据共享的模式与范式,对中国建立非个人数据共享框架有一定启示与借鉴意义。本文试图通过追溯欧盟非个人数据共享模式的起源和演进,剖析该模式的具体内容,找寻其运行机理及其与立法制度衔接的方式,为中国非个人数据共享、利用制度及其配套措施的出台提供有益借鉴和参考。

一 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式法理渊源

欧盟的非个人数据“自愿—强制”共享模式源于欧洲经济一体化的历史进程,其法理基础根植于数据主权理论、功能主义立法观及数字经济权责平衡原则的三重互动。第二次世界大战结束后,欧洲在构建统一市场过程中逐步形成数据作为公共产品的治理理念,既强调数据自由流动对市场整合的基础性作用,又通过分层治理机制实现公共利益与商业创新的平衡。这一模式本质上是欧盟法律体系在数字经济领域对自由与安全价值冲突的协调产物,具体体现为立法者对数据控制者社会责任的强化,法院判例对数据财产权的渐进确认。

(一) 欧盟非个人数据共享模式起源于早期国际公约的原则性适用

欧洲非个人数据共享模式的法理基础可追溯至国际法中的功能主权理论。经济合作与发展组织(OECD)1980年颁布的《隐私保护与个人数据跨国流动指南》(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)虽聚焦个人数据,但其确立的目的限定原则(Purpose Specification Principle)与使用限制原则(Use Limitation Principle)构建了数据治理的权责对应框架,其基于数据生命周期划分权利与义务的立法技术在《非个人数据自由流动条例》(Regulation on the Free Flow of Non-personal Data)中演化为数据本地化禁止(第4条)与公共安全例外(第6条)的辩证结构。值得注意的是,经济合作与发展组织通过建议性指南+成员国转化的软法模式实质上确立了数据主权让渡的早期形态,即成员国在保留数据政策制定权的同时承诺遵循共同治理标准。

基于此,1981年欧洲理事会通过第108号公约^①。该公约的法理突破在

^① Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, 1981, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108>

于创造性地将人格权保护延伸至数据处理领域。一方面,2001 年附加议定书引入的独立监管机构制度(第 15 条)^①实质是构建数据治理的“第四权力”机制,即通过专业机构行使准司法权(如欧洲数据保护委员会的“一致性决定”程序),在行政监管与司法救济之间建立缓冲带。这种制度设计在《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)第 51 ~ 59 条中得到强化,并进一步适用于非个人数据领域,即《数据治理法案》。另一方面,提出向第三国跨境转移数据的适当性要求。跨境数据流动的适当性要求则暗含功能等效理论,当第三国数据保护水平通过效果等同性检验,需要根据具体情况具体判定^②,即可突破属地管辖限制,这为非个人数据的跨国共享提供了冲突解决方案。

(二) 欧盟非个人数据共享模式发轫于欧盟数据保护法的范式转型

欧盟数据保护法的范式转型,本质上是法律价值重心从个体权利绝对保护向数据治理效能优化演进。这一转型以数据主权理论与数字经济权责平衡原则为内核,通过立法技术革新与司法能动性的结合,为非个人数据共享模式提供了法理的正当性与制度的可行性。

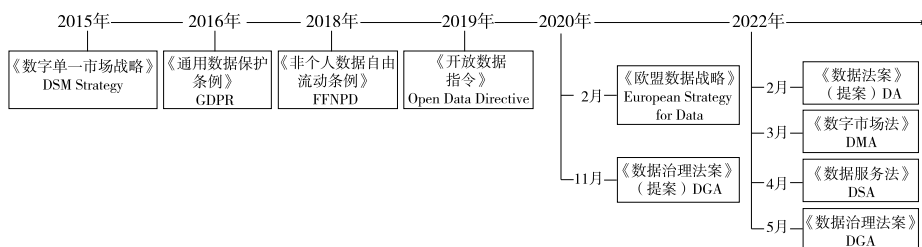


图 1 欧盟非个人数据治理的相关政策法律文件出台时间脉络

在立法层面,从防御性权利到功能性权利的立法逻辑重构。传统数据保护法(如 1995 年《数据保护指令》)以“知情—同意”为核心框架,强调数据主体对个人数据的绝对控制权。然而,物联网、人工智能等技术催生的非个人数据爆炸性增长(如机器生成数据、环境传感器数据等)暴露了权利本位模式

① Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data Regarding Supervisory Authorities and Transborder Data Flows (ETS No. 181), 2001, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108-and-protocol>

② Case C362/14, Maximilian Schrems v Data Protection Commissioner, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0362>

的局限性,不仅非个人数据因脱离直接个人关联难以适用传统的数据主体概念,而且企业对非个人数据的事实控制权与公共利益需求(如智慧城市治理)之间的内在矛盾易形成数据孤岛局面,从而阻碍单一数字市场建设^①。为此,欧盟以战略性文件为基础,横向与纵向立法相互协调,致力于通过功能性权利分层设计实现范式突破(见图 1)。个人数据仍适用严格权利保护(《通用数据保护条例》第 5 条原则),而非个人数据则构建“受限使用权”体系,以场景化治理平衡多方利益(《数据法案》序言第 18 段)。例如,《数据法案》第 5 条要求物联网设备制造商向用户开放数据访问权,但允许通过合同约定数据再利用范围,实质是将数据权属从所有权转为用益权。

在司法层面,欧盟法院通过判例表明对数据保护和隐私权的坚定立场并对违规行为进行严厉处罚,逐步确立数据权益从“排他性控制”转向“受限使用权”的分配。例如,欧洲最大廉价航空公司——“Ryanair”公司诉“PR Aviation”公司案(C-30/14),否认企业对航班数据的绝对控制权,主张第三方在合法获取数据后可自由利用;而“Elite”出租车公司诉“Uber”西班牙公司案(C-434/15)承认数据聚合形成的衍生价值可构成受保护经济利益,但须以不损害竞争为限。此类判决暗含“数据社会功能论”,即数据的价值实现依赖于流动与共享,而非静态控制。与此同时,欧盟对个人数据隐私权的重视在数据共享与数据治理中起到了平衡作用。例如,英国航空公司和万豪国际酒店集团因安全漏洞导致大量用户个人数据外泄,被英国信息委员会分别处以 2 030 万英镑和 1 840 万英镑的罚款^②;德国对“H&M”公司非法收集员工数据而处以 3 500 万欧元的罚款^③;欧盟法院在“RW”诉奥地利邮政公司案中强调了《通用数据保护条例》赋予数据主体的权利,包括确认其个人数据是否正在被处理,以及要求查阅相关数据的权利^④。这些判决巩固了数据保护和隐私作为

① Craig Paul, Gráinne De Búrca, The Evolution of EU Law, Oxford University Press, 2021, pp. 916-918.

② Information Commissioner's Office, ICO Fines Marriott International Inc 18.4 Million for Failing to Keep Customers' Personal Data Secure, <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/10/ico-fines-marriott-international-inc-184million-for-failing-to-keep-customers-personal-data-secure/>

③ 《盘点:2020 年度 GDPR 经典执法案例》, <https://www.websaas.cn/typecho/news/index.php/archives/251/>

④ RW v. Austrian Post, Case No. C-300/19. Court of Justice of the European Union, 2021, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239802&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=120493>

欧盟法律体系基本权利的地位,推动非个人数据财产权边界的革新,促使非个人数据共享在功能性的法律框架内进行。

(三) 欧盟非个人数据共享模式形成于《数据治理法案》与《数据法案》的场景化建构

在欧盟横向协调—纵向分层的立法体系下,《数据治理法案》与《数据法案》共同构成非个人数据共享模式的核心规范框架^①。《数据治理法案》确立自愿共享基础规则,《数据法案》通过引入强制性义务形成“自愿—强制”二元结构,二者协同规范非个人数据流动的合法性与安全性。

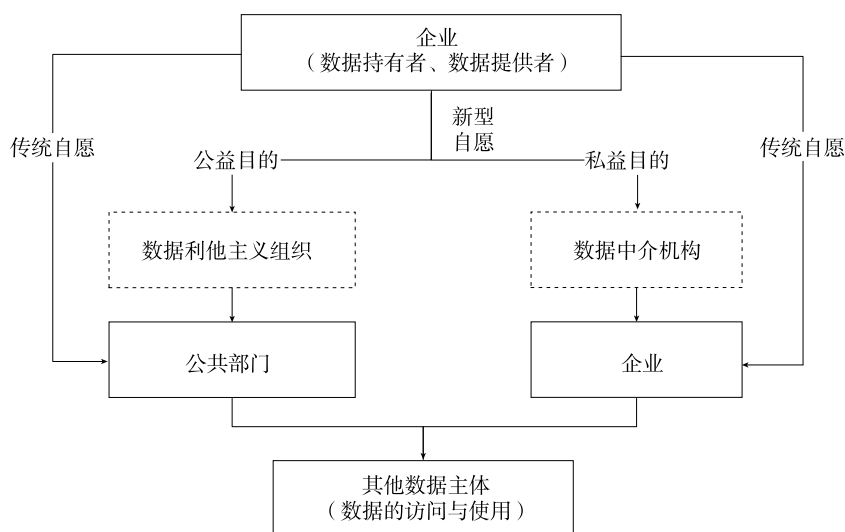


图2 欧盟非个人数据“自愿”共享模式应用场景分解

上述核心规范框架的具体场景可划分为企业—公共部门和企业—企业两种类型(见图2)。一是 B2G(Business to Government),即企业向公共部门“自愿”共享非个人数据的核心/基础应用场景^②。基于此,还可细分场景为 B2A2G(Business to Agency to Government),即在企业与公共部门间通过数据

^① European Commission, Regulation(EU)2022/868 of The European Parliament and of The Council, 2022 - 03 - 30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0868>

^② 《数据治理法案》第2条规定企业不仅指私营部门,还包括非政府组织和慈善基金会等民间社会组织;公共部门不仅指国家、地方政府部门,还包括受公法管辖及授权的其他机构。

利他主义组织搭建数据共享的信任桥梁,以支持公共卫生(如疫情追踪)、城市规划等公共利益目标。二是 B2B(Business to Business),即企业向企业“自愿”共享非个人数据的核心/基础应用场景。基于此,还可细分场景为 B2A2B(Business to Agency to Business),即企业与企业间通过数据中介机构实现间接共享,打破平台锁定,促进供应链优化、产品创新并提升市场效率。此外,在探讨 B2G 和 B2B 模式下的企业数据共享时,需注意政府不仅作为数据接收者参与共享,还在许多情况下主动共享数据以促进社会公共利益,即扮演数据提供者的角色。

相比之下,《数据法案》在《数据治理法案》自愿框架基础上新增两类强制义务,旨在应对特定情境下的数据共享需求(见图 3)^①。一是 B2B 场景的用户数据权保障。数据持有者须向用户开放数据访问权,而企业间共享用户相关数据时,必须制定标准化协议强化用户控制^②。二是 B2G 场景的公共紧急访问。公共部门可基于抢险救灾等重大公共利益,强制调取企业非个人数据,涉及个人数据时严格实施匿名化处理^③,维护隐私与安全平衡。

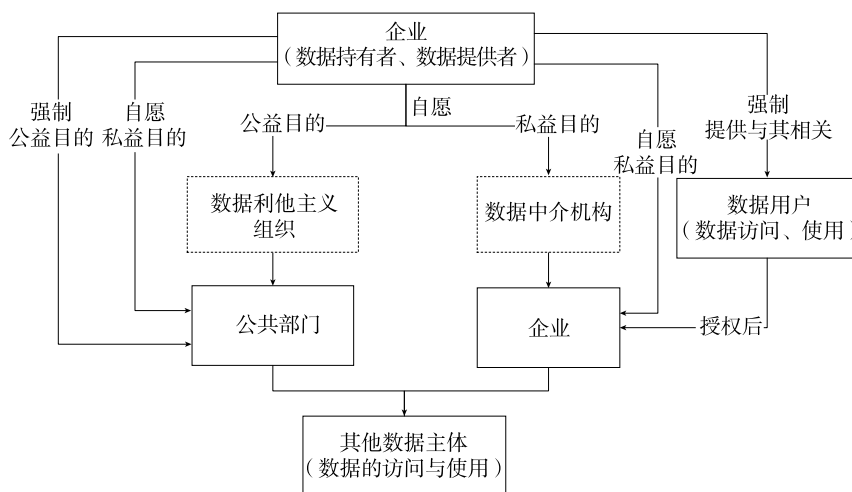


图 3 欧盟非个人数据“强制”共享特殊情形的衍生

① European Union. Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data and Amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act), <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj>

② 《数据法案》序言第 18 段指出数据用户享有对其生成的数据的访问权。

③ 《数据法案》序言第 72 段指出公共部门机构应尽可能使用非个人数据,涉及个人数据则应进行匿名化处理。

《数据治理法案》通过区分 B2G 与 B2B 场景下的数据共享目的,明确公益目的或私益目的下提高社会福利与经济效益的路径^①。同时,通过第三方机构(数据中介机构/数据利他主义组织)构建“去中心化信任”,以遏制数据垄断,防止大型企业“数据提取主义的泛滥”^②。与此相比较,《数据法案》则通过“例外强制”加强《数据治理法案》的“普遍自愿”框架,既维护市场自主性(非个人数据财产权保护),又确保公共利益优先(非个人数据主权行使),强调“双管齐下”的非个人数据共享模式。无论在何种场景下,非个人数据共享都可能带来经济、文化、社会等多重效用,便于制定更符合实际情况的政策,促进经济发展、提高社会福祉。

二 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的内容解构

在欧洲一体化的历史背景下,欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式呈现从“自愿”向“强制”演进的过程。欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的基本内容,具体可拆分为“自愿”与“强制”两个部分,且各有侧重。其中,“自愿”共享力促在数据共享主体间形成一种自愿性、持续性、责任性共存的数据共享方式;而“强制”共享则是在明确特定主体的权利保障前提下,通过立法明晰数据共享主体负有强制共享义务范围。两部分内容虽各有侧重,但在融通发展的理念下相辅相成,共同构成欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的基本内容。

(一) 欧盟非个人数据“自愿”共享模式的基本内容

以“自愿”共享为基石,旨在通过跨部门、跨地域的协作,挖掘非个人数据的价值,并使该价值最大化,这构成了欧盟非个人数据共享模式核心理念与出发点。在场景化视野下,欧盟已深刻认识到建立共享信任机制是确保非个人数据共享模式高效运行的核心要素。为进一步激发数据市场的活力、优化数据资源配置,数据中介机构和数据利他主义组织成为非个人数据“自愿”共享模式运行的关键力量。

^① Craig Paul, Gráinne De Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2021, pp. 916–918.

^② Christopher W. Chagono and Sophia E. Hagolani – Albov, *Data Extractivism: Social Pollution and Real – World Cost*, https://www.researchgate.net/publication/376462541_Data_extractivism

表 1 欧盟非个人数据“自愿”共享模式的基本内容

共享场景	B2B	B2G
共享前提	根据《数据治理法案》第 1 条第二、三、四款和第 4 条第五款,遵守欧盟关于数据保护的法律法规。例如:《通用数据保护条例》、商业秘密保护指令、知识产权保护指令、电子隐私指令、数据库指令、竞争法等	遵守欧盟关于数据保护的法律法规。例如:《通用数据保护条例》、商业秘密保护指令、知识产权保护指令、电子隐私指令、数据库指令、竞争法等
共享目的	私益目的(《数据治理法案》第 15 条)	公益目的(《数据治理法案》第 18 条第三款)
为企业数据共享提供中介服务的主体及其义务	数据中介机构 义务:通知义务、登记注册义务、处理义务、监管义务、保密义务(《数据治理法案》第 11 ~ 14 条)	数据利他主义组织 义务:通知义务、保管义务、递交年度报告义务、监管义务、保密义务(《数据治理法案》第 21 ~ 24 条)
共享形式	数据中介机构提供通知(《数据治理法案》第 11 条)	数据利他主义组织提供同意书(《数据治理法案》第 25 条)
共享原则	公平、合理、非歧视性(《数据治理法案》第 12 条第六款)	相称性、透明性、使用限制(《数据治理法案》第 20 条)
共享监管	合规性监管 主管机关与组织自我监管(《数据治理法案》第 14 条)	合规性监管 主管机关与组织自我监管(《数据治理法案》第 24 条)

资料来源:European Commission, Regulation (EU) 2022/868 of The European Parliament and of The Council, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>

根据表 1 可知,欧盟非个人数据“自愿”共享模式强调,在不同共享目的下,为企业数据共享提供中介服务的主体包括数据中介机构、数据利他主义组织,其所需履行的义务不尽相同,所参与共享的形式、原则及其监管方式也有所差异。

数据中介机构基于私益(商业)目的设立,旨在构建数据共享各参与者间的信任机制。通过自愿签署协议、通知等方式,保障非个人数据可信可用地流向第三方。一方面,数据中介机构以严格的中立性为供需双方搭建数据共享平台,以公平、合理、非歧视性为原则,制定统一数据交换的格式标准,采用技术、法律、监管等措施,保障共享的安全性,以免发生数据欺诈、数据滥用、非法获取与使用非个人数据的行为;另一方面,数据中介机构接受欧盟内各成员国指定主管机关的合规审查,对不合规的行为,如果在合理期限(30 天)内未予补救,将责令停止服务并接受处罚,最大程度地保障数据传输的安全、有效。

数据利他主义组织基于公共利益目的设立,旨在建立企业与公共部门之间数据共享、传输的可信渠道,以此形成激励数据共享参与主体间的数据共享反哺循环。一方面,非利他主义组织通过欧盟自愿注册、登记认证的低成本方式成为欧盟认可的数据利他主义组织,以鼓励存有大量非个人数据的公司自愿提供数据运用到公共部门,以拓宽数据共享空间的公益数据池,重构数据市场互联互通的经济效益体系。另一方面,数据利他主义组织通过制定共享运行的欧洲数据利他主义同意书并创设共享运行监管机关等合规化措施,加强透明度和责任制,增进参与各方的信任,防控数字化转型过程中可能出现的数据泄露、隐私侵犯和不当使用等风险。

(二) 欧盟非个人数据“强制”共享模式的基本内容

以“强制”共享为辅助是欧盟实现单一市场战略、消融数据共享主体之间数据鸿沟的有力方式。场景化视野下,欧盟非个人数据“强制”共享模式旨在进一步确保数据共享的安全性与流动性。

欧盟非个人数据“自愿”模式的特点是企业根据自身利益共享数据,而“强制”模式要求企业在特定条件下必须共享数据,尤其在涉及公共利益时。具体的特定条件规则如下。

1. 企业数据共享的准入规则

根据《数据法案》第7条,在B2B场景下,强制企业共享涉及用户的数据时,除了遵守相关法律法规,还须以用户的同意为前提。此时“强制”共享的主体为中小微企业,而大型企业参与数据共享须履行“守门人”的特殊义务,即排他性准入规则,而该规则源自《数字市场法》(DMA)^①。同时,数据用户授权第三方利用其数据时^②,也禁止数据持有者将非个人数据传输给其指定的“守门人”,如美国大型企业被指定为“守门人”后,欧洲数据用户无法从其他企

^① 根据《数据法案》第5条第三款,任何被指定为“守门人”的企业均不属于本条规定的合格第三方“守门人”。“守门人”指少数提供核心平台服务的大型企业,它们拥有相当大的经济实力。Regulation(EU)2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and Amending Directives(EU)2019/1937 and(EU)2020/1828(Digital Markets Act), <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>

^② 此处的第三方指那些获得数据用户授权、能够使用共享数据的外部组织或个人。它们是数据共享过程中的独立主体,通常独立于“守门人”企业之外。而后文未注释部分提到的第三方主体可以被视为同一类型的主体,强调的是在数据共享中参与的非企业内部角色。

业中迁移非个人数据赋予美国大型企业使用。但“守门人”企业依旧可以通过其他合法方式(如“自愿”共享的方式)获取数据。

2. 企业强制数据共享的限制规则

在 B2G 场景下,企业被赋予强制共享的法定义务,但企业参与数据共享履行义务存在限制情形。一是根据《数据法案》第 15 条第二款,排除小微企业向公共部门强制共享非个人数据的要求,只对大中型企业作出强制性共享的规定。这是基于对市场主体力量不均等的现实情况的考虑,避免给初创企业造成过大的负外部性经济压力。二是根据《数据法案》第 15 条第一款和第 19 条,限制在特殊情形下大中型企业的强制共享义务。基于透明性、公开性、相称性、一次性的共享原则,除公共突发事件、自然灾害等限制情形,公共部门机构(涵盖欧盟机构、机关、团体)无法强制获取、访问企业中有关的非个人数据,同时还须履行通知、销毁、监管等义务,避免强制性共享造成市场主体创新性发展的“寒蝉效应”。

(三) 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的内容融合

解构欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的基本内容,可知“自愿”与“强制”两种机制在内容上实现了相互融合,且根据数字经济的不同发展阶段各有侧重。通过动态与静态共享规则的有机结合,两种机制共同确保了数据传输的公平性与稳定性,为构建“自愿”与“强制”非个人数据共享模式的运行奠定了坚实基础。当前,欧盟正致力于推动其数字经济从新兴阶段向繁荣阶段迈进,因此更倾向于选择自愿性为主、强制性为辅的复合型数据共享模式。与单一的“自愿”模式相比,“自愿—强制”共享模式进一步明确了“强制”共享的特殊情形,以此弥补“自愿”模式在市场的规律运转、利益需求以及风险承担方面的不足。具体融合趋势如下。

1. 数据共享原则的融合

“自愿”与“强制”共享模式均秉持公平、合理、非歧视性的数据共享原则。例如,根据《数据法案》序言 8,“自愿”共享模式强调在数据最小化、数据保护原则的指导下,以透明的方式提供的数据共享,而“强制”共享模式则要求数据处理服务提供者根据提供者、相关主管机构或部门的合理解释,提供所允许的最小数据量。无论自愿共享还是强制共享,其访问的第三方只为获取提供所需服务下必需的数据,以间接达到保护的目的。同时,根据《数据法案》序言 65,“强制”共享模式中通过自愿协议获得数据的方式,如按照市场价格购买或依靠现有义务提供的数据,也须遵循限制性、成比例性、透明性、时间性等原则。

2. 数据共享主体保障机制的融合

在“自愿”共享模式下,《数据治理法案》规则引入了具有约束性的数据利他主义通知书,并将其作为共享数据的前提,强调数据中介机构和数据利他主义组织仅作为共享交易中的平衡者、传导者和监督者,无权使用共享的非个人数据。而在“强制”共享模式下,《数据法案》规则引入了法定共享义务,只要企业之间的数据转换涉及数据用户,则须得到数据用户的同意后方能共享;公共部门请求企业强制共享非个人数据时,须在法定特殊需求下进行,并应遵守公开性、相称性、一次性、使用限制等原则,若将相关数据用于特定用途,应积极履行通知、销毁、监管等义务,以降低数据多次使用带来的风险。

3. 数据共享模式运行监管方式的融合

在数据共享模式的运行中,非个人数据的可查找性、可访问性、可互操作性和可重用性是共享的基本要求^①。在智能交通、医疗健康、金融等领域,《数据治理法案》可以帮助实现数据的共享和整合,同时满足数据保护影响评估和咨询监管机构的要求,以及保证对数据主体权益造成的风险达到最小^②。在此基础上,允许在安全处理环境中对数据进行内部或远程再利用。而《数据法案》第20条规定,通过欧盟委员会推荐和制定非约束性示范合同条款,允许数据持有者以协议或其他约定的方式设定合理补偿与救济方式,同时,根据《数据法案》第31条,明确监管机构内数据协调员的任务和权力。由此,形成了静态评估与动态监管方式的共享监管规则,保障传输数据的公平性、稳定性,为“自愿”与“强制”非个人数据共享模式的运行提供了核心支撑。

综上所述,《数据治理法案》与《数据法案》在文本层面更加注重数据安全与数据共享的共建,在实践层面则更加关注数据中介、数据信任、数据共享、数据利他等核心要素,呈现兼容、信任、共享等价值追求的高度融合。

^① Regulation of The European Parliament and of The Council on Harmonized Rules on Fair Access to and Use of Data and Amending Regulation(EU)2017/2394 and Directive(EU)2020/1828(Data Act), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSIL%3APE_49_2023_INIT

^② Regulation(EU)2016/679 of The European Parliament and of The Council, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSIL%3APE_49_2023_INIT

三 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行机理

欧盟非个人数据“自愿”与“强制”共享模式相互融合、相互作用,其运行机理紧紧围绕利益保障为基础,协调内外一体化发展,安全为先、共享为后的理念展开,为非个人数据流通提供了有力的支撑与保障。

(一) 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行基础

保障个体(商业)利益、拓展社会(公共)利益、捍卫国家(安全)利益是欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行基础。在非个人数据共享“自愿”与“强制”模式并驾齐驱、相互融通下,欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式不仅是以保障欧盟内部权益为核心、顺应时代发展、具有创造性和能动性的新模式,更是加快欧盟由内而外数据化转型的现实选择。

1. 以个体(商业)利益保障为基础

例如,“自愿”共享模式下数据中介机构以数据提供者的明确授权为共享条件,遵守严格的隐私政策和安全措施,从而最大限度地避免数据滥用风险。再如,“强制”共享模式下赋予企业强制性义务并以政府为背书共享非个人数据,在此过程中要求严格遵守《通用数据保护条例》等相关数据保护法规及共享非个人数据的匿名性要求,通过强制方式转移非个人数据潜在的风险。

2. 以社会(公共)利益为导向

例如,“自愿”共享模式下,数据利他主义组织独立于任何营利性实体,在非营利的基础上运作,扩展数据流动的范围,以非个人数据的高效利用实现更广泛的社会福利。再如,“强制”共享模式下,数据持有者(企业)从自愿共享转到强制共享,承担更多的责任和义务,在必要时须向公共机构提供数据共享,以此弥补自愿数据共享的不足,释放数据驱动创新的全部潜力,力促缩小欧盟数字经济的鸿沟。

3. 以国家(安全)利益为底线

全球大数据竞争日益加剧,在数据市场中,大型企业拥有优势地位,可能会出现市场失灵、市场垄断现象^①。“自愿”共享模式下以欧洲、国际或国家标准为基础,加强不同部门和领域之间的数据互操作性以及数据共享服务,

^① European Commission, Study on Data Sharing between Companies in Europe, https://publications.europa.eu/resource/ellar/2d6d436e-4832-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_1

促进欧盟内跨部门、跨领域的数据融合和协同创新;“强制”共享模式下设置“守门人”规则,以此为基础,可规避美国等国大型企业的参与,充分保障数据资源在欧盟内流转,确保国家数据主权得到尊重和保护。

(二) 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行理念

在单一、低信任度以及缺乏激励的立法与经济政策之下,欧盟数据驱动型经济的创新潜力难以得到充分释放与展现。鉴于此,欧盟对非个人数据共享模式进行了理念上的革新,并据此增加了“主动”“强制”共享模式。至此,欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式运行的核心理念可体现为以下几个方面。

1. 数据共享的弹性理念

这在欧盟相关立法体系中体现为一种兼具动态性、自适应性和系统性的设计原则。其核心目的在于,通过灵活调整法律框架与监管机制,使立法体系能够针对市场需求的变化性、数据跨境或跨行业的差异性实现有效的弹性调整。该理念旨在平衡各方利益,进而推动数字经济可持续健康发展。当前,正值数字经济从兴起阶段迈向繁荣阶段的关键时期,欧盟在非个人数据共享模式上的偏好性价值选择已初露端倪。在场景化视角下,欧盟正逐步从原先的一元共享机制向自愿为主、强制为辅的复合型共享机制转变。这一转变将在欧盟区域内产生深远影响。首先,这将打破欧盟单一数字市场参与者“重私益、轻公益”的传统思维模式,如通过创设数据中介机构纾解自益导向的思维惯性^①;同时,数据利他主义组织的兴起将有力打破利己主义的思维桎梏^②。其次,以“强制”共享作为辅助手段,将有效遏制数字市场内部的垄断趋势,尤其能鼓励、引导中小型企业积极参与数字市场竞争,从而分散市场失灵带来的风险。最后,由一元模式(单一型)向二元模式(复合型)的灵活切换将加速企业、社会乃至国家的数据化进程,这一转变对在区域内形成由上至下、以人为本的数据共享观念具有积极的推动作用。

2. 数据共享的信任理念

继数据驱动型经济的目标之后,欧盟提出要建立一个为人民服务的“未来就绪型经济”的新目标。这种新经济形态的特征之一,即高度信任与安全的内部数字化市场,旨在确保数字市场的参与者对数据的访问与使用权限,

^① 郑令晗、李晨珂:《面向 AI4S 的数据要素供给:价值取向、路径选择与风险控制》,《图书与情报》2024 年第 3 期。

^② 数据利他主义打破数据共享规则存在两种思维方面的固态:一种是相对主义思维,即数据主体否认数据共享的绝对性,使数据共享制度服从其利益需求;另一种是既得利益主义思维,即以私权为基础的利益机制下,形成相当规模大的数据寡头。

激励多元利益主体共同参与数据价值的创造和分配^①。在此理念下,欧盟作出了切实努力。首先,以立法促信任。《数据治理法案》第 1 条规定了提供数据中介服务的通知和监督框架,第 10 条明确了数据中介机构的角色与义务。这些条款均强调数据共享过程中的透明性与主体责任性,显示建立信任的决心,这也在立法影响评估中被记录为区域或国家干预的首选方案。其次,以信任定机制。这在欧盟相关立法中亦有体现,如《数据治理法案》第 26 条第一款、第三款以及第 27 条规定,一是明确数据中介机构的市场准入机制,为其社会信任提供官方背书;二是明确特殊类型数据共享的法定要件,如数据脱敏处理,以结构化、常用和机器可读的格式输出所有可转出的数据;三是明确数据共享服务提供商的中立性,这是在数据持有者与数据用户之间增加共享信任的关键因素;四是明确数据共享的保障措施,包括防止未经授权的访问和传输、遵循数据最小化原则、相关告知义务等。以上内容旨在确保数据的安全性和隐私权,同时在国际数据共享的情况下保护欧盟公民的权益,防止非法或不当的数据访问。

3. 数据共享的激励理念

考虑到不同行业的企业,其数字化程度、规模均有所不同,为打破中小型企业进入数据市场的壁垒,欧盟试图通过各项激励政策,在法律层面鼓励大型企业带动中小型企业共荣共创,实现数字经济从兴起阶段到繁荣阶段的跨越。具体表现为:一是激励公共部门充分发挥带头作用,尤其是公共部门应带头提供具有质量高、可用性强的数据,以形成关于数据共享的行业标准。二是激励企业主动共享,如通过第三方主体^②不仅需监督数据共享的过程,还通过公开方式(如登记、公示)激励更多企业主动共享数据;再如,为小微企业创设强制共享的免责制度,避免侧面给予初创企业过重的经济负担,从而影响企业的创新驱动。三是激励数据用户主动共享,如尊重并保障数据用户选择数据服务商的权利,对参与共享的数据,数据用户可以选择数据类型、范围等,以增加共享数据的自由度。

(三) 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行协调

基于欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行理念,欧盟立法在推动数据共享的同时,还考虑了个人数据的保护和非个人数据的治理问题。此

^① 邓灵斌:《数据治理的法律规制:欧盟立法与“中国方案”——基于欧盟〈数据治理法〉(DGA)的分析与思考》,《图书馆杂志》2024 年第 10 期。

^② 此处的第三方主体为数据中介机构、数据利他主义组织。

种共享模式明确了欧盟横向立法与纵向立法的协调与兼容,构建了相对全面且高效的协调机制。在立法层面,《数据法案》强调与《欧盟运作条约》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)的协调性。《欧盟运作条约》第114条明确规定,为确保相关立法过程中的信息公开与透明,应构建横向立法与纵向立法间的协调对接^①。在实践层面,欧盟不仅关注其内部立法体系的兼容性,还积极寻求与其他国家和地区在数据共享领域的良好合作,以促进与第三国之间自由、安全的数据流动;在“自愿—强制”共享模式下,欧盟尤其重视公共安全、公共秩序等政策目标的例外与限制,以弥补其在全球数据治理框架内的潜在不足,欧盟与美国达成《欧盟—美国数据隐私框架》(EU-US Data Privacy Framework)便是在这一国际化背景下的重要实践,通过特定领域的非个人数据共享,推动国际合作,并确保符合欧盟法律标准^②。此类协调不仅为数据跨境共享奠定了信任基础,也为“自愿—强制”共享模式有效实施提供了坚实的法律支撑。随着数字经济与社会的不断演进,欧盟成员国将围绕数据法律问题展开更为深入的立法协调工作,旨在扩大单一市场规模,并在确保市场利益平衡的基础上共促市场繁荣与发展。基于此,欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式的运行协调主要体现为以下几方面。

1. 与欧盟法律体系协调,即构建授权性法律框架,鼓励“自愿”共享为主导
《数据治理法案》授权性法律框架是指在欧盟非个人数据“自愿”共享的总目标下,基于区域内数据治理的灵活性,允许并尊重各成员国的意思自治。同时,为保障欧盟非个人数据共享实践的顺利开展,《数据治理法案》从立法层面重新明确了个人数据与非个人数据的定义,当成员国“自愿”共享涉及有关个人数据保护的法律问题时,将由数据监管机构出面协调并解决现有立法间可能发生的冲突。

2. 与《通用数据保护条例》协调,即确保个人数据保护优先于非个人数据共享

事实上,欧盟已经为保护个人数据建立了可靠、可信的法律框架,“自愿—强制”共享模式的推出作为迈向欧盟公共数据空间的关键一步,当数据主体共享混合数据集(其涵盖的共享数据包括个人数据、非个人数据、个人与

^① 《欧盟运作条约》第114条,也称为“欧盟立法程序信息权”,规定欧盟公民有权获取有关立法程序的制定、修订和通过的信息。实施欧盟法律时,欧盟公民有权获取欧洲议会和欧洲委员会的书面文件、程序和决定。

^② EU-US Data Privacy Framework, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3752

非个人的混合数据集)时,应以非个人数据为主。为保护数据主体的隐私安全,相关研究者认为,数据的收集、处理、共享全过程应符合《通用数据保护条例》中关于个人数据保护的相关规定^①,即符合个人同意和控制的透明度框架,任何一方都须对数据利用实践负责,在不断发展的数字环境中始终以保护欧盟公民隐私权为前提条件。此外,非个人数据共享不得违反商业秘密保护、数据库保护等立法相关规定。

3. 与《数字市场法》协调并衔接,即引入数据中介机构和数据利他主义组织,搭建数据共享的“信任桥梁”

由于数据市场中存在数据主体议价能力不均的现象,大多数有价值的高质量数据被大型企业所收集、利用,大型企业自身的优势地位极易形成数据垄断的局面。数据垄断现象对市场力量的判断、必要设施原则的应用以及消费者保护等方面提出了新的要求^②。由此可见,新建数据利他主义组织可以拓宽数据共享渠道,打破传统相对性共享的限制,提供更广阔的数据共享机会。在这一过程中,“强制”共享模式中的大型企业“守门人”规则尤为重要。该规则旨在阻止大型科技平台利用其连锁服务和资源优势锁定用户以压制新兴对手的行为。通过这一机制,《数字市场法》促进了数据市场主体的良性竞争,为新兴企业创造了更多的发展空间,遏制了企业间的恶性竞争,促进了中小型企业间非个人数据的流通和利用。

四 欧盟非个人数据“自愿—强制”共享模式对中国的启示

目前,中国以大数据交易所为核心的非个人数据共享体系中存在三重结构性矛盾。一是权属界定模糊制约交易安全。理论与实践划分数据权属比较困难。例如,衍生数据确权标准缺失,导致企业参与共享时面临法律风险。二是激励失衡引发市场失灵。2022 年,中国数商企业超 200 万家,近十年年均复合增长率超 30%,但中国场内数据交易规模仅占整个数据交易规模的 5% 左右,场内数据产品有效供给不足^③。企业间数据交易则因互信机制

① 林福辰:《外国数据法效力的域外扩张与中国范式研究》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2024 年第 5 期。

② 丁晓东:《论数据垄断:大数据视野下反垄断的法理思考》,《东方法学》2021 年第 3 期。

③ 《数据要素市场建设:现状、问题和建议》, <http://ier.ruc.edu.cn/docs/2024-04/5879f1e90e554536be5d9c9be6ce1d6c.pdf>;《数据要素市场生态体系研究报告(2023 年)》, https://www.sohu.com/a/759706102_468661

缺失,陷入“高定价—低成交”恶性循环^①。三是监管“碎片化”抬高治理成本。多头监管导致规则冲突和执行上的不统一,企业为获取《数据合规评估法律意见书》平均需支付15万~20万元人民币^②。然而,根据欧盟的经验,面向新兴产业,应坚持安全为先、共享为后的共享范式,强调引入弹性的共享理念,通过创设数据中介机构、数据利他主义组织等方式建立信任、激励的共享体系,鼓励公众参与并监督数据共享运行过程,增强数据利用的透明度和信任度,保障非个人数据流通与利用的合法性与安全性。

(一) 将弹性理念融入中国数据共享的国家战略中

在数字经济由兴起阶段迈向繁荣阶段的关键时期,区域或国家的数据共享战略需灵活布局,充分融入弹性理念,可提升法律、政策或制度设计中的灵活性和预见性,以应对动态的数字经济发展和技术迭代带来的复杂问题,并平衡数字市场参与各方的利益需求。在数据共享的区域战略布局上,欧盟不仅高度重视个人数据的保护,更深刻认识到非个人数据所蕴含的巨大市场价值。欧盟不仅鼓励数字市场内相关企业的自愿共享行为,更明确了在特定情形下的强制共享要求。可见,单一的数据共享战略已无法满足当前国际竞争格局下中国数字经济的未来发展需求。因此,借鉴欧盟法律框架内弹性理念,注重经济与立法、立法与政策之间的协调配合,以回应中国相关战略布局的现实需求。

1. 回应中国数字经济深入发展的现实需求

随着数字经济的蓬勃发展,中国正迈向更加繁荣的阶段,弹性理念指导下的数据共享战略将为非个人数据的共享、流通与利用提供灵活的政策导向。特别是中共中央、国务院联合印发《数字中国建设整体布局规划》,推动了数据经济与实体经济的深度融合,释放了非个人数据的巨大价值。突出国家治理体系中“平台治理”等媒介方式,为数据共享的安全注入另一保障力量,促进了国家数字治理的战略布局与数字经济发展的深度融合^③。

2. 回应中国现有开放式立法的细化需求

建议在中国现有的《个人信息保护法》《数据安全法》《国家安全法》《网络安全法》等立法文件的基础上,在保障数据安全和保护个人隐私的前提下,

^① 谭佐财:《论数据产权登记的制度构建》,《当代法学》2024年第4期。

^② 《数据要素市场建设:现状、问题和建议》, <http://ier.ruc.edu.cn/docs/2024-04/5879f1e90e554536be5d9c9be6ce1d6c.pdf>

^③ 罗昕、江帅、方苏:《新中国成立以来我国媒介化治理的发展演变》,《南方传媒研究》2023年第5期。

汲取地方立法^①智慧,制定《数据流通交易促进法》,确立效率与安全平衡原则;同步出台《非个人数据分类分级标准指南》细化共享场景,区分非个人数据中涉及的科研数据、商业数据与公共数据。同时,借鉴《数据法案》第 14 条,结合国务院发布的《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,即“数据二十条”文件有关数据聚合型财产性权益的政策构想^②,在《中华人民共和国突发事件应对法》中增设数据紧急调用条款,明确“公共利益”的认定标准与补偿机制。《“十四五”数字经济发展规划》明确指出数据普惠共享、有序共享、智慧共享的未来立法新方向,中国现有立法政策性文件为未来数据共享实践预留了充分的弹性空间。未来,如何在非个人数据共享模式中实现数据要素价值的充分释放和数据资源的分配正义,仍需通过厘清法律激励范围、设立标准、丰富方式、健全程序来不断优化、细化与完善相关立法^③。

3. 回应中国政府数据开放的未来新方向

截至 2024 年,中国 337 个城市中仅 60.53% 上线了公共数据开放平台,且数据质量参差不齐^④。鉴于政府掌握大量数据资源,推动数据共享不能单纯依赖强制企业共享。事实上,中国政府及公共部门在数据共享中具备发挥带头作用的独特优势^⑤。结合中国现实国情,政府应充分发挥统筹与带头示范作用,为平衡数据开放与安全,需建立“行业自律 + 国家监管”的双轨制监管模式,以促成更广泛的社会参与^⑥。政府及公共部门在数据共享中的方针政策,将为数字市场中的其他参与者提供官方范式,特别是在涉及个人隐私、商业秘密以及国家秘密的数据共享问题上,如何共享、规避风险、实现数据利益、兼顾数据利用与安全,都是政府部门需要深思的问题。

① 各地方已积极推动数据流通交易立法,激发数据产业发展活力,如《贵州省数据流通交易促进条例》《杭州市数据流通交易促进条例》等。

② 何培育、徐静冉:《我国数据权益保护的法律困境及其破解之道》,《重庆邮电大学学报(社会科学版)》2024 年第 5 期。

③ 胡元聪、徐媛:《企业向政府共享数据的法律激励问题及创新路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 1 期。

④ 《2025 年我国将初步建立公共数据资源开发利用制度规则》, http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2024-10/10/content_101717.htm

⑤ 孟飞:《公共数据开放利用的逻辑与规则》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2023 年第 5 期。

⑥ 冷传莉、陈桐:《新质生产力背景下数据交易所的运行实践及路径优化——以数据交易流程为切入》,《贵州社会科学》2024 年第 11 期。

(二) 引入数据利他主义组织以实现行业内的多元共治

在数智化转型的浪潮中,数据交易已成为推动经济增长和创新的重要力量,然而中国当前面临着数据流动受限的问题^①,数据确权与数据财产权登记又陷入“循环论证”之困境^②,进一步限制了数据市场发展和数据价值释放。相比之下,欧盟通过鼓励新设数据中介服务机构(如数据交易所)以及创设数据利他主义组织的方式,成功突破了数据交易的瓶颈,促进了数据的顺畅流动与价值转化。因此,借鉴欧盟的成功经验对推动中国数据市场的繁荣与可持续发展具有重要的战略意义,原因如下。

1. 基于公益目的的数据共享无法通过传统的数据中介服务机构完成

当前,中国数据中介服务机构面临数据来源、商业模式、法律制度等门槛。虽然自2015年起中国数字市场内的数据中介机构(数据交易所)不断涌现,如贵阳成立的首家数据交易所,但与之配套的数据产权制度、定价机制、权益分配机制尚未建立,同时,还面临标的不清、营利过度和金融衍化风险,内部规则外部化面临掣肘,数据交易所的盲目扩张和联动缺失^③。对此,数据利他主义组织可以在一定程度上促成以公益目的在企业与政府间进行的数据共享,消除因营利动机与数据异化所带来的信任危机。欧盟正是通过创设数据利他主义组织的方式,在确保符合欧洲公共利益和数据持有者合法权益的前提下实现市场内更广泛的数据共享。可见,共同发挥数据中介机构与数据利他主义组织的作用,将持续提升市场内的数据服务,完善行业内的多元共治,促成数字市场由新向深转型。

2. 中国具备引入数据利他主义组织的传统法律文化土壤

欧盟数据利他主义组织,在理论上与中国儒家、墨家思想传承至今的道德伦理文化相契合。儒家承认道德的起源和目的是自律的,无私利他是评价善恶的道德总原则,墨家认为凡是自私自利的行为因违背道德目的是不义的、恶的行为。此外,近年来,随着数字经济的快速发展,传统的慈善机构也正朝网络慈善机构转变^④,数据利他主义组织与中国慈善法相结合,“数据慈善”一词应

^① 孟飞:《公共数据开放利用的逻辑与规则》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2023年第5期。

^② 王佳佳:《论数据财产权的收益、成本与去产权化规则构造》,《河北法学》2024年第10期。

^③ 张阳:《谁需要数据交易所——治理三边模型的提出》,《北方法学》2024年第4期。

^④ 陈梦虎、曹海娟:《我国网络慈善发展的现实困境与治理对策》,《产业与科技论坛》2021年第8期。

运而生。“数据慈善”指私营部门出于社会利益目的向公共部门或第三方共享数据^①。当然,无论是数据利他主义组织还是数据慈善组织、数据捐赠组织,都是一种以促进国家、行业、公众共同发展的新组织形式,中国大数据交易所也可通过登记等程序向数据利他主义组织转变,以破除无数据交易之困境。

(三) 鼓励公众参与和监督以筑牢数字市场共信共享基石

只有在数据透明且可追溯的前提下,公众才可能有效监督数据使用的合法性,进而构建社会层面的信任纽带^②。为数据共享治理体系的完备,欧盟非个人数据共享模式不仅遵循公开化、透明化、数字最小化等共享原则,还通过法律体系之间的相互协调强化以个人隐私保护为先的立法规则,深化公众对数据共享的认知与信赖,构建透明且规范的治理框架,在保障公众的知情权、隐私权等权利基础上,鼓励公众主动参与和监督,形成以信任理念为核心的、良性循环的数据共享生态系统,以此筑牢数字市场共信共享基石。

1. 社会公众作为数据共享的参与者,共信是前提

当前,中国的数据治理体系中公众参与的渠道和力度相对较弱,公众往往难以获取数据处理和使用的详细信息,这在一定程度上阻碍了他们参与数据共享的积极性,如数据用户获取特斯拉行驶数据的艰难案例^③。在数据共享过程中,公众期望数据得到充分保护并带来实际利益。这种信任的建立依赖于数据平台的透明度、完善的数据保护措施以及公正的共享机制。只有当公众对数据共享足够信任,才会积极参与,从而推动数字市场的繁荣发展。然而,数字经济快速发展,特别是区块链、大数据等技术所构建的共同空间,极大激发了社会公众自我赋权的意识。面对数字市场内的数据共享,社会公众往往秉持重私益、轻公益的态度。正如有学者指出,“数据私权化与数据共享之间存在内在冲突”^④。虽然数据登记制度能够避免依赖场景性的数据权利泛化倾向^⑤,但是为防止数据流通秩序失范,更应在追求多重利益的同时

① 梁志文:《数据慈善的基本范畴与法律框架》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 2 期。

② 夏择民:《数字政府建设中的区块链技术:制度功能、应用边界和实施障碍》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2022 年第 3 期。

③ 北京天元律师事务所智能网联汽车团队:《汽车行业典型及新兴案例启示》,《法人》2023 年第 6 期。

④ 徐金波:《政府数据开放的规范构造》,《情报杂志》2021 年第 7 期。

⑤ 杨东、李子硕:《数据登记的功能逻辑与制度构建——基于“利益—权利”共生视角》,《中国人民大学学报》2024 年第 5 期。

寻求保障的平衡,才能进一步释放非个人数据的潜在价值。为此,激发公众参与热情,推动数字经济的可持续发展,让数字市场迈向更加健康、繁荣的未来显得尤为重要。结合中国实际情况,我们首要解决的是现有权利救济路径的单向性带来的诸多问题。在非个人数据共享领域,一是引入类似欧盟的数据透明化规则,通过立法明确数据治理中透明化的实施标准,要求数据持有者和处理者及时、全面地披露信息,有助于公众深入了解数据流动过程,并在适当的情况下表达意见或提出疑问,解决信息不对称的问题,精准找到个体与集体之间的平衡点,有效调和公共利益和私人利益之间的冲突^①。二是通过设定专门的数据监督机构,及时收集并反馈社会公众的建议,加强数字化公共服务的普及和便利,优化数据评价规则^②,同时,该机构应具有跨部门的协同权限,确保能够在多领域内有效监督数据治理活动,提升数字市场的整体公信力,形成公正、客观的第三方监督机制。这是构建公众信任的关键举措。

2. 社会公众作为数据共享的监督者,共享是目标

公众参与监督,实质上是对数据共享机制的公正性、透明性以及效率性提出了更高要求。公众监督数据共享的行为具有双重意义。一方面,公众监督是防线,即有效防止数据在共享过程中被滥用或泄露,切实保障数据安全并保护公众隐私;另一方面,公众监督是驱动,即激励数据共享平台持续优化服务流程,提升数据共享的效率与质量,确保数据能够更精准、更高效地再服务于社会公众,最终实现数据价值的最大化。在非个人数据共享领域,公众监督作用尤为凸显。为了充分挖掘数据市场的潜力,需重新审视并调整市场各类参与主体之间的互动关系,提升公众对数据权利的认知。实践中应注意两点:一是确保权利主体的合理需求得到满足,同时限制权力主体的越界行为^③;二是通过国家强制干预与政策支持,如政府可以对共享数据并在创新上取得突破的企业提供税收优惠、研发补贴、公共资源的优先分配等支持,保障公众能够公平享受数字经济发展带来的数据红利,这是形成公众激励、推动数据共享深入发展的关键所在。

此外,非个人数据共享中的数据与公众本身及其生活都息息相关,因此,

① 任颖:《数据立法转向:从数据权利入法到数据法益保护》,《政治与法律》2020年第6期。

② 高一飞:《智慧社会中的“数字弱势群体”权利保障》,《江海学刊》2019年第5期。

③ 孟祥保、常娥、叶兰:《数据素养研究:源起、现状与展望》,《中国图书馆学报》2016年第2期。

各方主体在追求自身利益的同时,更须承担相应的社会责任。为此,中国亦可结合实际情况从两方面着手:一方面,建立健全数据共享的规则和机制,明确界定不同主体间的权利边界与义务范围,政府、企业和个人应根据各自的角色和责任,重新分配权利义务^①,促进数字市场中各类主体之间的合作与共赢,为数据共享创造良好的外部环境;另一方面,强调社会责任的履行,推动数据资源的公平分配和可持续发展,这不仅有助于构建具有中国特色的共享文化环境,也是实现数字经济高质量发展的必由之路。

结 语

在新冠疫情之后数字化转型的大背景下,中国数字经济领域创新产业蓬勃发展。为应对他国数字主权扩展及数字技术在各个领域的深入应用,各类企业秉持国家安全至上的理念,积极参与数字产业建设^②。在中国,中央与地方相继出台相关政策性文件,助推数据的综合开发利用,促进数据高效流通和共享应用。然而,在数据体量快速增长的背景下,中国经济亟须找到新引擎,以推动传统产业转型升级、提升劳动生产率、促进高质量发展及治理能力现代化。此时,聚焦数字时代工业化的非个人数据共享是一个切入的契机。欧盟通过立法在“自愿”与“强制”模式下共享非个人数据,旨在打造欧洲共同数据空间,但“自愿”模式下较难改变数据主体传统的利己思维以及行业间的竞争劣势,导致数字经济发展缓慢。因此,非个人数据共享既需突破传统财产权框架,也需警惕技术治理的“去法律化”风险。中国有必要对非个人数据共享与利用的行为进行立法干预,通过国家主导强制共享非个人数据,由相关公共部门、政务部门带头共享,结合行业自治推进共享,引导社会公众参与共享,推动跨域数据资源整合与协同创新,在安全可信的共享框架内实现数据要素价值共创共享,最终达成公共服务效能提升、市场主体活力激发与社会福利均衡发展的三重目标。未来,如何在非个人数据共享效率与权利保障之间维持动态平衡,仍是全球数字法治的核心命题。

(责任编辑:李丹琳)

① 李剑、寇晨雪、王轩:《合作博弈视角下数字平台数据互操作制度研究》,《情报科学》2024 年第 6 期。

② 刘玲霞:《数字主权安全的理论内涵、现实挑战与应对路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 1 期。