

強制數據共享：何以可能與何以可為？

陳 怡*

摘 要 在市場經濟中，基於尊重民事主體意思自治的要求，數據的共享原則上應當以共享主體自願、同意為前提。然而，在特殊情形下，為了維護國家安全、社會公共利益、市場競爭秩序以及消費者權益，可以實行數據強制共享。強制數據共享是數據共享自由的例外，更是一種重要補充。目前中國內地立法中強制數據共享的適用場景比較有限，未來宜適當擴大強制數據共享的適用範圍，並建立起一個以強制履行為主，行政處罰為輔的法律責任體系。

關鍵詞 強制數據共享 數據共享 意思自治 數據壟斷 數據法

一、引言

在數字化時代，數據已經成為繼土地、勞動、資本和技術之後的又一重要生產要素。數據價值的充分挖掘與實現主要依賴於數據共享。所謂數據共享，是指數據持有人允許其他實體（個人或組織）訪問並使用其持有的數據行為，其目的在於促進實體或由其選擇的第三方對數據的重複使用。^[1] 作為市場經濟中的一種生產要素，數據的共享原則上應當以數據主體或數據持有人的同意為前提。這是市場經濟中，尊重當事人意思自治及維護民事主體權益的要求與體現。^[2] 基於此，美國《加利福尼亞消費者隱私法案》(CCPA)、歐盟《通用數據保護條例》(GDPR)、新加坡《個人數據保護法》(PDPA) 以及中國內地的《中華人民共和國個人信息保護法》（以下簡稱《個人信息保護法》）中都明確將數據主體的知情同意作為共享個人數據的前提與基礎。同理，企業等其他私主體將其持有的數據用於共享時，也應當以自願、同意為前提。

然而，有意思的是，歐盟、澳大利亞等地在新近的立法中不約而同地作出了強制數據共享的規定。所謂強制數據共享，是指根據法律的規定，當特定主體提出請求時，數據持有人負有向其提供相關數據，或者允許該特定主體訪問並使用其持有的數據的義務。^[3] 在強制數據共享的場景中，

* 陳怡，澳門城市大學法學院助理教授、碩士生導師法學博士。

本文係澳門特別行政區政府高等教育基金支持項目“粵港澳大灣區數據跨境流通的治理與合規性研究”（項目編號：HSS-CITYU-2021-01）階段性成果。

[1] See OECD, *Enhancing Access to and Sharing of Data: Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies*, OECD Publishing, 2019, p.24.

[2] 參見陳怡：《企業間強制數據共享：理論、挑戰及實現路徑》，載《中國海商法研究》2024年第3期，第83頁。

[3] 同上註。

與他人共享數據是數據持有人的一項法定義務，數據持有人或數據權屬人的真實意願在所不問。本質上，強制數據共享背離了市場經濟中數據共享應當以數據主體或數據持有人自願同意為前提的要求。可以說，強制共享數據是對數據主體或數據持有人的數據權益以及數據交易自由的一種限制和干預，因此，需要具有足夠充分且正當的理由。^[4]基於此，本文討論的強制數據共享主要聚焦於私主體（個人和企業）與其他主體之間的數據共享，不包括政府向社會開放公共數據，也不包括政府等公共機構之間的內部數據共享。

關於強制數據共享本體的討論，首先需要回答以下問題：為什麼要強制數據共享？在什麼情形中需要強制數據共享？誰應該共享數據以及誰有權訪問、使用共享的數據？圍繞上述問題，本文將結合域外典型立法實踐，對強制數據共享進行類型化考察與分析，以論證強制數據共享的適用範圍及其正當性基礎，並以此為基礎審視中國內地立法中的相關規定，探討內地強制數據共享制度未來可能的發展方向。

二、強制數據共享的適用及理論證成

（一）維護國家安全之需要

國家安全是一個國家生存與發展的前提與基礎，是定國安邦的重要基石。在現代社會，國家安全是國家治理的基本要求。具體而言，國家安全治理既是國家治理體系的基礎，又是法治國家建設的應有之義。^[5]放眼當今世界，不少國家都在憲法層面明確了維護國家主權、領土完整等與國家安全密切相關的內容。除此以外，許多國家還有各種專門針對國家安全的立法。^[6]中國內地《中華人民共和國國家安全法》（以下簡稱《國家安全法》）中就明確規定，公民及一切組織具有維護國家安全的責任與義務，並且有義務向國家安全機關、公安機關和有關軍事機關提供必要的支持和協助。從法理上看，維護國家安全往往構成近現代立法對個人權利和自由進行限制的正當性基礎。如，《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》兩個國際人權公約中均明確將維護國家安全作為限制公民各項權利和自由的一個合法理由。^[7]在信息化時代，數據被視為人類社會應對各種威脅的重要資源，這其中包括維護國家安全。當今世界各國大都設有國家安全情報機構收集、處理與國家安全相關的情報信息工作，並通過立法賦予相關執法機關獲取相關信息的權力。據此，個人、企業等私主體負有應執法機關要求披露相關數據的義務。如，英國的《調查權力法案》（RIPA）中規定，為了國家安全以及偵查嚴重犯罪，政府執法部門可以要求私營部門提供有關數據^[8]。美國的《電子通信隱私法》（Electronic Communications Privacy Act）《外國情報監視法》（Foreign Intelligence Surveillance Act）以及《澄清域外合法使用數據法》（Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act）中也有類似的規定。我國內地的《中華人民共和國國家情報法》（以下簡稱《國家情報法》）中亦明確規定，國家情報工作機構工作人員依法執行任務時，依法可以進入限制進入的有關區域、場所，可以向有關機關、組織和個人瞭解、詢問有關情況，可以查閱或者調取有關的檔案、資料、物品。《數據安全法》第35條中更是進一步明確，公安機關、國家安全機關因依法維護國家安全或者偵查犯罪的需要，有權依法調取數據，有關組織、個人應當予以配合。

[4] 參見王軼：《民法價值判斷問題的實體性論證規則——以中國民法學的學術實踐為背景》，載《中國社會科學》2004年第6期，第111-114頁。

[5] 參見韓大元：《論中國憲法上的國家安全與人權的關係》，載《人權》2019年第5期，第5頁。

[6] 如美國的《國家安全法》《國土安全法》《愛國者法》等；英國的《2023年國家安全法》《2000年反恐法》；俄羅斯的《俄羅斯聯邦安全法》等。

[7] 參見《公民權利和政治權利國際公約》第12條、第14條、第18條、第19條、第21條、第22條；《經濟、社會及文化權利國際公約》第8條。

[8] 如英國《調查權力法案》（The Investigatory Powers Act 2016）第87條。

（二）維護社會公共利益之需要

人類社會是個群居社會。公共利益一詞自出現就被視為一個社會存在所必需的一元的、抽象的價值，是全體社會成員的共同目標，^[9] 被譽為是“最高的善”，^[10] 代表著多數人的幸福與福祉。^[11] 因此，一般認為，從價值位階來看，公共利益比個人利益具有相對優位性。^[12] 也正是基於此，現代法律普遍將公共利益作為克減個人權利、限制個人利益的一個合法理由。以社會公共利益為由強制私主體共享數據，背後涉及到私主體數據權益（如隱私權、企業數據權益等）與社會利益的關係問題。公共利益與私人利益是兩種不同的獨立利益形態，^[13] 代表著不同的價值取向，當二者發生衝突時，如何進行取捨？傳統理論認為，公共利益是在不同主體的利益發生衝突時幫助公共管理者進行利益取捨的一個重要工具。^[14] 根據價值位階理論，公共利益優先於私人利益。

隨著經濟社會的發展以及納稅人對社會公共服務需求的不斷提升，政府在履行社會治理與管理職能過程中面臨著巨大的挑戰。大數據被喻為是信息化時代提高政府治理能力的一大利器。個人尤其是企業作為社會經濟活動的直接參與者，掌握著大量的數據，這些數據對於政府優化公共決策，提高社會治理和公共服務水平具有重要作用；^[15] 最顯著的就是可以為政府針對環境、公共衛生與安全等問題採取應對措施提供信息，政府依靠這些數據可以制定更為科學、合理的政策，從而能夠更好地保護每個人。^[16] 儘管 P2G (Person-to-Government)、B2G (Business-to-Government) 的數據共享對社會治理具有如此重要的價值與意義，但在實踐中，由於數據權屬問題在立法上還未完全明確、政府缺乏有效的激勵機制、擔憂數據洩露或被濫用等原因，個人、企業自主與政府共享數據的意願並不大。有礙於此，基於價值位階理論中公共利益優先於個體利益的主張，以社會公共利益為由強制 P2G、B2G 的數據共享進而成為一些立法的選擇。例如，歐盟在 2024 年開始生效的《數據法案》中就建立了企業與公共部門機構之間強制共享數據的機制。法案中明確闡釋了強制數據共享機制的目的與意義，認為在特殊情況下企業向政府共享數據，有助於提高公共當局為公共利益採取行動的能力，預防、應對公共緊急情況、協助從公共緊急情況中恢復。基於此，法案在第五章中還進一步明確規定，在公共緊急事件發生時，譬如突發公共衛生事件、因氣候變化或環境惡化而導致的自然災害，或是人為導致的重大災害（如重大網絡安全事件）等，歐盟的公共部門及相關機構有權要求企業提供應對公共緊急事件所必需的數據，數據持有人有義務根據歐盟公共部門、工會機構、機關或團體的要求向其提供相應的數據。

（三）維護市場有效競爭之需要

1. 預防壟斷，促進市場有效競爭

在數字經濟時代，數據是企業參與市場競爭的重要資源。根據經濟學的杠杆效應及雙輪壟斷理論，企業經過長期的數據積累和挖掘後，逐漸掌握大量的用戶資源，並結合網絡效應、鎖定效應、馬太效應等互聯網競爭特性，利用“滾雪球效應”使數據資源漸漸集中到少數企業手中，形成數據

[9] 參見胡建森、邢益精：《公共利益概念透析》，載《法學》2004年第10期，第3頁。

[10] 同上註。

[11] 參見胡鴻高：《論公共利益的法律界定——從要素解釋的路徑》，載《中國法學》2008年第4期，第56-67頁。

[12] 參見高志宏：《個人信息保護的公共利益考慮——以應對突發公共衛生事件為視角》，載《東方法學》2022年第3期，第22-23頁。

[13] 同上註，第20頁。

[14] 參見劉太剛：《公共利益的認定標準及立法思路——以公共利益的概念功能為視角》，載《國家行政學院學報》2012年第1期，第67頁。

[15] 參見宋魏巍、黃璜、張晴：《企業數據向政府共享：歐盟經驗與啟示》，載《電子政務》2022年第9期，第103頁。

[16] See Jenna Slotin, *Data user challenges loom large: Learning from public private data sharing in the time of COVID-19*, <https://www.data4sdgs.org/blog/data-user-challenges-loom-large-learning-public-private-data-sharing-time-covid-19>, 2025年9月20日訪問。

壟斷。^[17]不少經濟學者都一致認為，數字市場具有傾斜或集中，並且走向壟斷的自然趨勢。^[18]競爭是市場經濟的本質特徵，壟斷是一種限制、排除競爭的現象，不利於市場公平競爭及社會經濟的安全與穩定。數據壟斷自然也不例外。美國知名競爭法學者 Maurice Stucke 曾直言不諱地指出，相較於傳統的壟斷，數據壟斷對社會的危險更大。^[19]對於市場而言，數據壟斷首先會增加參加經濟活動的第三方的成本，譬如占市場主導地位的平台企業可以利用各種簡單廉價的方式排除競爭對手。^[20]其次，數據壟斷會抑制市場創新。在數據壟斷的市場中，無論是占主導地位的企業或是其潛在的競爭者，創新的動機都很低。原因在於對於規模較小的公司而言，由於他們無法獲得占主導地位的公司的大量用戶信息，因此，即使他們具有先進的創意或生產技術，也面臨著更高的創新邊際成本。如果一家規模較小的公司大力投資創新並推出高質量產品，占主導地位的公司也可以以較低的創新成本迅速模仿它，並且在市場再次獲得領先地位。相反，數據壟斷企業知道潛在競爭對手創新的阻礙因素，在持有大量用戶信息流的情況下，依靠較低水準的創新努力亦仍然可以佔據市場。^[21]最後，數據壟斷會破壞市場經濟賴以存在的信任基礎。原因在於消費者會逐漸意識到數據壟斷企業利用其個人數據來謀取經濟利益。當數據壟斷降低隱私保護低於競爭水平時，消費者與企業共享其個人數據的意願會降低，甚至提供虛假的個人數據。^[22]當消費者放棄數據壟斷企業提供的產品或服務時，會導致無謂損失。^[23]對於社會而言，數據壟斷會導致大量財富集中到數據壟斷企業。在杠桿效應之下，數據壟斷公司可以將其數據優勢擴張到其他關聯市場，並形成壓倒性優勢，壓縮其他競爭對手生存空間，^[24]從而使得數據壟斷企業的壟斷利潤增加，而這通常是以犧牲市場消費者、其他企業的利益為代價的。譬如，數據壟斷企業可以免費從用戶在平台創建的內容獲取創意內容來獲取財富；數據壟斷企業將由於缺乏競爭導致的高昂的廣告費用轉嫁到廣告商品和服務價格中，最終由消費者買單等。^[25]

有鑒於此，為防止數據驅動的市場走向壟斷，理論上普遍認為數據共享是規制數據壟斷的一個重要手段。問題是，在 B2B (Business-to-Business) 的環境中，對於數據驅動型企業而言，數據是其在市場獲取有利地位的資本與優勢。出於數據優勢會被削弱的擔憂，這些在市場佔據主導地位的企業自主共享數據的意願並不會太高。因此，一些國家在立法上設置了數據強制共享機制，強制佔據市場支配地位的企業向其他企業開放必要的數據資源。例如，歐盟在 2022 年通過的《數字市場法》在前言第 45 條就指出，大型網絡平台向商業用戶提供線上廣告服務的條件通常是不透明的，導致廣告商和出版商缺乏關於特定廣告效果的信息。對於線上廣告服務，以及完全集成在同一供應商的其他核心平台服務中的廣告服務，為了進一步提高公平性、透明度和可競爭性，要求構成“看

[17] 陳來瑤、馬其家：《平台企業數據共享的反壟斷法規制》，載《情報雜誌》2022年第6期，第100頁。

[18] See Emilio Calvano, Michele Polo, *Market power, competition and innovation in digital markets: A survey*, Information Economics and Policy Volume 54, 2021, pp. 17-21.

[19] See Maurice E. Stucke, *Here Are All the Reasons It's a Bad Idea to Let a Few Tech Companies Monopolize Our Data*, Harvard Business Review Digital Article, 28 March 2018, <https://hbr.org/2018/03/here-are-all-the-reasons-its-a-bad-idea-to-let-a-few-tech-companies-monopolize-our-data>.

[20] 同上註。

[21] See Inge Graef, Jens Prüfer, *Governance of data sharing: A law & economics proposal*, Research Policy Volume 50, Issue 9, November 2021, pp. 3-11.

[22] See Maurice E. Stucke, *Here Are All the Reasons It's a Bad Idea to Let a Few Tech Companies Monopolize Our Data*, Harvard Business Review Digital Article, 28 March 2018, <https://hbr.org/2018/03/here-are-all-the-reasons-its-a-bad-idea-to-let-a-few-tech-companies-monopolize-our-data>.

[23] 同上註。

[24] 陳來瑤、馬其家：《平台企業數據共享的反壟斷法規制》，載《情報雜誌》2022年第6期，第100頁。

[25] See Maurice E. Stucke, *Here Are All the Reasons It's a Bad Idea to Let a Few Tech Companies Monopolize Our Data*, Harvard Business Review Digital Article, 28 March 2018, <https://hbr.org/2018/03/here-are-all-the-reasons-its-a-bad-idea-to-let-a-few-tech-companies-monopolize-our-data>.

門人”的平台服務提供者應免費向廣告商和出版商提供平台的績效衡量工具以及廣告商和出版商用於獨立核查廣告庫存的必要信息。除此以外，前言第 58 條指出，為確保提供數字平台服務的大型企業不會通過限制用戶有效移植數據來破壞核心平台服務的可競爭性以及動態數字行業的創新潛力，《數字市場法》前言第 61、62 條還明確規定提供核心平台服務的企業有義務向商業用戶或其授權的第三方免費提供商業用戶與終端用戶在使用相關核心平台服務時提供或生成的數據，並且有義務應任何第三方線上搜索引擎提供者的要求，以公平、合理和非歧視的條件，向其提供終端用戶在平台線上搜索引擎上生成的搜索數據。與歐盟類似，為防止因數據佔有而產生市場封鎖效應，澳大利亞亦通過立法強制數據共享來維護行業競爭的公平性。為使獨立汽車維修商獲得公平公正的車輛保養和維修信息訪問許可權，澳大利亞在 2022 年 7 月生效的《2021 年競爭和消費者修正案（機動車保養和維修信息共享計畫）法案》中，設置了強制汽車製造商共享數據的制度。根據該法案，2002 年 1 月 1 日或之後製造的輕型貨車和客車的澳大利亞製造商必須以不超過公平市場價值的價格向獨立的汽車維修商或註冊培訓組織提供其持有的與車輛有關的信息，用於診斷這些車輛的故障、維修、保養、改裝或拆除。這種強制共享改變了澳大利亞過往只有汽車製造商及其附屬維修商才能訪問車輛的保養和維修信息，許多獨立維修商無法公平競爭汽車維修和保養工作的局面，有利於促進獨立車間之間的競爭，建立公平的競爭環境，同時也使得消費者可以自主選擇維修商，使其選擇的維修商能夠安全有效地對車輛進行維修、保養、改裝或拆卸。

2. 制止數據壟斷，恢復市場競爭秩序

必要設施理論是在工業經濟時代，美國、歐洲等西方國家和地區普遍用於證成反壟斷規制的一個理論。根據該理論，如果一個處於上游市場中的經營者控制了下游市場生產經營無法複製且必不可缺的“必要的”或“瓶頸的”設施，為了消除限制競爭的效果，其有義務讓處於下游市場的生產經營者以合理的商業條款使用該必要設施。^[26]由於該理論孕育於工業經濟時代，因此，主要適用於交通、能源、醫院、建築、電腦、通信等領域的有形設施。^[27]具體而言，當滿足以下條件時，壟斷者有義務向競爭者開放其控制的設施：（1）壟斷者控制某一必要設施，並且拒絕競爭對手使用該設施；（2）壟斷者控制的設施對於競爭是必要的；換而言之，沒有它，其他市場主體就無法與壟斷者競爭；（3）競爭對手無法實際或合理地複製該必要設施；（4）壟斷者向競爭對手提供該設施是可行的。^[28]換而言之，如果這種共享不切實際或會阻礙壟斷者充分服務其客戶的能力，那麼壟斷者沒有義務向競爭對手開放有關設施。這意味著，如果壟斷者有正當的商業或技術理由，則可以拒絕向競爭對手提供該設施。^[29]

在數字經濟時代，數據已經成為一種蘊含巨大商業價值的生產要素。可以毫不誇張地說，數據是數字經濟時代企業的核心競爭力。雖然政府普遍允許、甚至鼓勵數據交易，但在實踐中，由於懼怕共享數據會削弱自身競爭力，許多企業與其他企業共享數據的意願不大；而數據壟斷企業由於利用數據優勢可以更容易縱向一體化到下游市場或進入不相關市場，^[30]因此往往也不願意與其他企業交易數據。一般來說，在市場中，企業間數據的共享與交易應當按照市場經濟活動規律進行。根據市場經濟的契約自由精神，企業間數據的共享應當以雙方自願為前提。然而，當在市場佔有支配地位的企業持有的數據是其他企業進入相關市場及參與競爭的必要生產要素時，拒絕數據交易則可能

[26] 轉引自段宏磊、沈斌：《互聯網經濟領域反壟斷中的“必要設施理論”研究》，載《中國應用法學》2020年第4期，第50頁。

[27] 參見劉自欽：《論平台經濟領域“必要設施”經營者的反壟斷規制——以即時通信平台遮罩外部網址鏈接為例》，載《電子政務》2022年第8期，第101-102頁。

[28] See Pitofsky Robert, Patterson Donna, and Hooks Jonathan, *The Essential Facilities Doctrine under United States Antitrust Law*, *Antitrust Law Journal* Vol.70, 2002, p. 443.

[29] 同上註。

[30] 參見曾彩霞、朱雪忠：《數字經濟背景下構建數據強制許可制度的合理性、基本原則和監管思路——基於數據作為關鍵設施視角》，載《電子政務》2022年第2期，第99頁。

會導致壟斷、限制競爭。在這種情況下，有必要依據經濟學的市場失靈和國家干預理論，借助國家力量強制締約，促成數據的共享與交易。^[31]就域外實踐來看，有的國家已經借助傳統經濟下的必要設施理論，將其適用範圍擴大至數據領域，強制數據壟斷企業與其他企業共享相關數據，以糾正數據壟斷行為。如，德國在2021年通過的《反限制競爭法》第十修正案中，就擴展了“必要設施”的範圍，明確將占市場支配地位的企業拒絕向其他企業提供數據列為拒絕提供必要設施行為之一。根據該修正案第19條規定，占市場支配地位的企業無正當理由拒絕授予其他企業訪問其數據、網絡平台或其他基礎設施的許可權，如果這種授予訪問許可權是其他企業在上游或下游市場上運營的客觀必要條件，並且拒絕可能會消除這些企業在該市場上的有效競爭，則拒絕授予許可權的企業構成濫用市場支配地位。由此，當企業拒絕提供數據的情形符合上述要件時，德國的執法機構或司法機關有權強制其開放相關數據的訪問權限。

（四）為保護消費者權益之需要

傳統理論認為，在市場經濟中，消費者在經濟實力、信息佔有、認知水準、議價能力等各方面與經營者嚴重不對等，處於弱勢和明顯不利的地位，因此需要予以特別保護，典型做法體現為通過立法直接賦予消費者權利。在經濟日益數字化的時代，數據成為企業開發、創新產品和服務的重要資源。個體消費者面對的往往是擁有強大科技力量強大和掌握海量數據的企業，相形之下，消費者的力量十分薄弱。^[32]數字經濟催生新的商業模式與消費方式，產品結構以及服務模式也悄然改變。相應地，消費者權益也面臨各種新的挑戰。

從消費者的角度來看，企業對數據的使用可能會引發兩個問題：第一，企業收集數據的做法導致信息和市場力量的集中，消費者因為持有數據的企業不想讓競爭對手或上、下游企業進入市場而被剝奪創新服務；第二，消費者無法完全控制企業收集和處理與其相關的數據的情況，企業將其所收集的數據用於損害消費者權益，如操縱消費者需求、影響消費者的選擇自由等。^[33]消費者保護對數字經濟的繁榮至關重要，但傳統意義上保護消費者權益的法律已不足以應對數字經濟時代消費者保護面臨的種種問題。為了應對消費者與數據驅動型企業之間權力嚴重失衡所引發的種種問題，以便在數字經濟中更加有效地保護消費者，需要遵循傳統的賦權理論，^[34]通過立法賦予消費者數據權利，讓消費者可以訪問、控制企業持有的與消費者或其接受的產品、服務相關的數據。這意味著消費者有權要求企業披露、共享其持有的特定數據，以瞭解數據使用情況，並可以自主決定誰可以在什麼條件下訪問、使用這些數據。如此，一方面可以提高消費者在不同產品和服務間進行比較和切換的能力，另一方面有利於刺激、鼓勵提供產品和服務的企業之間的競爭，這不僅會為消費者帶來更實惠的價格，而且還會帶來更多創新的產品和服務。^[35]

在立法實踐層面，澳大利亞在2020年2月6日開始實施的《競爭與消費者（消費者數據權）規則》（以下簡稱《規則》）中就創設了適用於個人與企業的消費者數據權（Consumer Data Right）。根據該《規則》，消費者可以直接要求或授權第三人要求數據持有者披露與該消費者相關的數據；除此以外，任何人都可以要求企業披露與其提供的產品相關的數據。該法案生效後，澳大利亞的銀行、能源、電信等行業已經先後開啟披露、共享消費者數據的工作。與澳大利亞相似，為充分保障消費者的數據權利，確保他們擁有更多的選擇權，歐盟在《數字市場法》中要求提供核心平台服務的企業應當允許終端用戶或其授權的第三方訪問、使用其在使用相關核心平台服務時提供

[31] 參見陳怡：《企業間強制數據共享：理論、挑戰及實現路徑》，載《中國海商法研究》2024年第3期，第86頁。

[32] 參見趙麗、郭晶：《如何維護“信息弱者”的消費權益》，載《法治日報》2021年3月17日，第04版。

[33] BEUC, Access To Consumers' Data In The Digital Economy, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2019-068_european_data_policy.pdf, 2025年9月20日訪問。

[34] 參見李慈強：《消費者保護重在賦權與共治》，載新華網2020年7月8日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-07/08/c_1126210197.htm。

[35] The Consumer data right, <https://www.accc.gov.au/focus-areas/consumer-data-right-cdr-0>, 2025年9月20日訪問。

或生成的數據。在《數據法案》(Data Act)中，歐盟再次設置了強制企業向消費者共享有關數據的規定，要求產品的製造商、設計者或者服務的提供者有義務向用戶或用戶指定的第三方提供因使用產品或相關服務而產生的數據。

三、內地強制數據共享的立法現狀及制度困境

基于前述分析可以發現，當前國際社會中強制數據共享的類型主要有四種：（1）基於維護國家安全的 P2G 和 B2G 強制數據共享；（2）基於維護社會公共利益的 P2G 和 B2G 強制數據共享；（3）基於維護市場競爭需要的 B2B(Business-to-Business) 強制數據共享；（4）基於保護消費者權益需要的 B2C(Business-to-Consumer) 強制數據共享。

就中國內地而言，目前涉及數據強制共享的規定主要散見於一些單行法、部門規章^[36]以及政策性文件^[37]之中。結合國家層面的相關立法規定來看，內地的強制數據共享主要有以下特點及問題：

第一，類型較少，適用範圍有限。從現行立法規定來看，內地的強制數據共享僅適用於兩種情形，即維護國家安全和若干基於維護社會公共利益的需要（見表 1）。前者主要體現在《國家情報法》《數據安全法》《反恐怖主義法》及《網絡安全法》等法律中；後者則主要體現於《個人信息保護法》《電子商務法》《反洗錢法》以及《傳染病防治法》等相關規定。除此以外，在數據驅動的市場經濟領域，內地目前尚未建立起旨在維護市場有效競爭或保護消費者利益的強制數據共享制度。

表 1 內地關於強制數據共享的主要法律規定

| 立法目的 | 法律規定 | 主要內容 | 共享主體 |
|---------------|---------------------|--|--------------|
| 維護國家安全、公共安全 | 《國家情報法》第 16 條 | 有關機關、組織和個人向國家情報工作機構工作人員提供執法有關的檔案、資料。 | P2G /B2G/G2G |
| | 《數據安全法》第 35 條 | 公安機關、國家安全機關因依法維護國家安全或者偵查犯罪的需要有權向有關組織、個人調取數據。 | |
| 維護國家安全、公共安全 | 《反恐怖主義法》第 20 條 | 物流運營單位對實行運輸、寄遞客戶身份、物品信息登記制度。 | P2B/B2B |
| 維護國家安全、社會公共利益 | 《網絡安全法》第 21 條 | 網絡運營者在與用戶簽訂協議或者確認提供服務時，應當要求用戶提供真實身份信息。 | P2B/B2B |
| 維護公共利益 | 《個人信息保護法》第 13 條 | 個人信息處理者為履行法定職責或者法定義務，或為應對突發公共衛生事件，可以未經個人同意，處理有關個人信息。 | P2P/P2B/P2G |
| 維護市場秩序 | 《電子商務法》第 25、27、28 條 | 政府主管部門有權依法要求電子商務經營者提供有關電子商務數據信息；電子商務平台經營者負有審核、登記平台內經營者的身份信息，以及報送市場監管部門的義務。 | P2G/B2G |
| 維護金融秩序 | 《反洗錢法》第 3 條 | 金融機構和特定非金融機構，應當建立客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易保存制度，大額交易和可以交易報告制度。 | P2B/B2B |
| 維護公共安全 | 《傳染病防治法》第 14 條 | 我國境內一切單位和個人，必須接受和配合為預防、控制、消除傳染病危害依法採取的調查、採集樣本、檢驗檢測等措施 | P2G /B2G/G2G |

[36] 如國家市場監督管理總局《網絡交易監督管理辦法》第22條、第25條。

[37] 如交通運輸部《網絡預約出租汽車監管信息交互平台運行管理辦法》（交運規〔2022〕1號）；民航局《輕小型民用無人機飛行動態數據管理規定》（民航規〔2019〕64號）等。

第二，從立法模式來看，內地現行法律沒有基於公共利益強制企業向政府共享數據的一般性規定。分散、列舉式的立法模式雖然能根據企業向政府提供數據的具體場景制定針對性的規則，但存在適用場景狹窄的問題，導致在很多領域及場景中，政府為公共利益而要求企業共享數據面臨著無法可依的困境。譬如，政府部門日常履行公共管理職能中，為緩解、消除自然災害、事故災害、公共衛生事件等突發事件，恢復社會秩序時，也可能會有臨時需要企業提供數據的特殊需求。但由於立法的缺失，在上述情形中，如果企業不同意，政府將難以從企業獲得一些有助於及時、高效應對突發事件的數據，尤其是非個人數據。

四、內地強制數據共享制度的完善方向

（一）強制數據共享的適用範圍

1. 規定基於維護公共利益的 B2G 強制數據共享一般性規定

在國家層面的立法對基於公共利益，企業有義務向政府共享數據的情形及條件作出明確規定，為政府部門獲取實現法定職責必需的企業數據提供充分的法律依據。從立法模式上看，一般性規定的確可以有效克服目前碎片化、列舉式立法適用範圍過於狹窄的問題，但也要注意的，公共利益是一個不確定的法律概念，^[38] 具有高度的抽象性和概括性。^[39] 在基於社會公共利益強制共享數據的情形中，社會公共利益的內涵和外延對公權力部門在多大程度上能夠訪問、使用私主體持有的數據具有決定作用。公共利益的範圍過大會增加公權力機關監控私主體的風險，定義過窄（如僅限於突發公共衛生事件）雖然能增強數據強制共享的合法性，但可能會限制適用的範圍，^[40] 不利於政府等公共機構充分利用大數據提升科學決策及公共服務能力。因此，明確公共利益的範圍至關重要。如何合理地界定公共利益的範圍是當前包括歐盟在內許多國家和地區共同面臨的難題。本文認為，原則上，公共利益的範圍應當以應對自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件等緊急突發事件為主。此外，公權力機構履行法定職責或者私主體履行法定義務之需亦屬於公共利益的範疇，但是在這種情形下要求企業共享相關數據，還必須有具體的法律規定為依據，而且必須嚴格遵循比例原則和目的正當原則。

2. 增加基於維護市場競爭的 B2B 強制數據共享

如前述所言，在數字經濟時代，強制數據共享對於預防、規制壟斷，維護、恢復市場有效競爭具有重要作用與意義。因此，未來內地可以考慮在反壟斷法或相關立法中設立 B2B 強制數據共享制度。一方面，為預防壟斷，可以在相關立法中明確：達到一定規模的互聯網平台企業有義務向商業用戶或其授權的第三方免費提供商業用戶與終端用戶使用其平台服務時提供或生成的數據；非有正當理由（如涉及商業秘密），達到一定規模的數字驅動型企業有義務以市場公平價向其他相關企業（如產品維修商）提供與產品相關的數據等；另一方面，為規制數據壟斷企業拒絕交易的壟斷行為，有必要在反壟斷法領域將強制數據共享作為反壟斷的一種事後規制措施。

結合必要設施理論，對數據壟斷企業施加數據強制共享義務時，至少要滿足以下四個條件：第一，數據壟斷企業拒絕數據交易。作為一種反壟斷規制措施，數據強制共享屬於一種事後救濟手段，因此應當以壟斷者拒絕交易數據行為為前提。從行為表現形式來看，拒絕數據交易的行為既包

[38] 參見胡鴻高：《論公共利益的法律界定——從要素解釋的路徑》，載《中國法學》2008年第4期，第59頁。

[39] 參見王利明：《公共利益是否就等於“大家的利益”》，載《解放日報》2006年9月4日，第13版。

[40] Rethinking Value In Data Sharing For B2g In The Public Interest, Open_future (28 Jan 2022), <https://openfuture.eu/blog/rethinking-value-in-data-sharing-for-b2g-in-the-public-interest/>.

括直接拒絕數據交易，也包括間接拒絕數據交易。^[41]其中，直接拒絕數據交易是指數據壟斷企業徑直拒絕與其他企業進行數據交易；間接拒絕數據交易則通常表現為數據壟斷企業通過設定不公平、不合理的交易價格和條件等間接行為達到拒絕交易的目的。^[42]第二，拒絕交易的數據是其他企業在市場參與競爭必需的。具體而言，該數據是其他經營者有效參與市場競爭的必備要素。缺乏這些數據，其他市場主體無法與數據壟斷企業競爭。第三，其他企業無法通過其他管道獲取這些數據，或至少在成本或技術條件上是不現實的。譬如，企業重新研發相關數據的成本極大地超過了准入壟斷企業數據的成本。^[43]第四，數據壟斷企業共享有關數據具有可行性。具體而言，數據壟斷企業不存在拒絕共享數據的正當商業理由，且這種共享在法律層面以及技術層面具有現實的可操作性。

3. 明確基於保障消費者權益的 B2C 數據強制共享

內地目前對消費者權益進行保護的法律主要是以傳統實體經濟為背景制定的，難以回應數字經濟時代消費者權益保護面臨的種種難題。作為應對之道，可以以賦權理論為基礎，效仿歐盟、澳大利亞的作法，通過在相關立法中賦予消費者數據權，明確規定消費者有權直接要求或授權第三人要求企業披露與其相關的數據；或是要求達到一定規模的網絡平台企業應當允許終端用戶或其授權的第三方訪問、使用其使用該平台服務時提供或生成的數據；產品的製造商、設計者或者服務的提供者有義務向消費者或其指定的第三方提供因使用產品或相關服務而產生的數據等。

(二) 違反數據共享義務的法律責任

1. 以強制履行為主的法律責任

如前所述，數據強制共享旨在賦予特定主體（如國家機關、企業、消費者等）獲得他人持有的數據的權利。因此，只要數據持有人違反了數據共享的義務，就必須採取強制共享的手段，促使其為權利人提供相應的數據。具體而言，在基於國家安全和社會公共利益的共享中，在義務人違反數據共享義務時，執法機關可以通過強制執行的方式獲取有關數據。在市場競爭中，B2B 和 B2C 數據共享一方面可以預防壟斷、保障市場主體平等正當的交易需求及促進競爭，另一方面有助於更好的保障數字經濟時代消費者的權益。因此，應當明確企業違反數據共享義務時，其他經營者或者消費者可以向主管機關或司法機關尋求救濟，如向主管機關投訴，向法院提起訴訟等，通過執法機關、司法機關的強制措施獲取有關數據。

2. 輔助性的行政處罰措施

行政處罰是國家對違法行為的一種制裁措施。一般認為，行政處罰的目的以懲罰違法行為為主，兼具預防、制止違法行為。^[44]從前述數據強制共享的適用情形可以看出，強制數據共享大多是從公法視角設定的一項法律義務，如基於國家安全、公共利益、預防及限制壟斷、保護消費者權益等，該制度的設置是為了保護超個人的法益。因此，在違反法定的數據共享義務時，義務主體除了要承擔繼續履行數據共享義務的責任之外，還應當承擔相應的行政法律責任。就基於維護國家安全而實施的強制數據共享而言，現行《數據安全法》中已經對違反相關義務的行為設置了行政罰款等處罰措施。根據該法第三十五條規定，數據持有人拒不配合國家安全機關、公安機關調取偵查犯罪所需數據的，給予警告，並科處罰款，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員科處一定金額罰款。從域外的實踐來看，國外針對強制數據共享的立法規定中通常也都設有相應的行政處罰措施，

[41] 尤建新、曾彩霞：《數據強制許可的幾點思考》，載《中國價格監管與反壟斷》2022年第1期，第22-23頁。

[42] 同上註。

[43] 參見曾彩霞、朱雪忠：《數字經濟背景下構建數據強制許可制度的合理性、基本原則和監管思路——基於數據作為關鍵設施視角》，載《電子政務》2022年第2期，第62頁。

[44] 參見鄒奕：《行政處罰之懲罰性的界定》，載《行政法學研究》2022年第2期，第45-46頁；參見熊樟林：《行政處罰的目的》，載《國家檢察官學院學報》2020年第5期，第42-48頁。

如歐盟、澳大利亞^[45]在前述的相關立法中都針對企業違反數據強制共享義務的行為設定了罰金或定期罰款制度。未來內地在進一步擴大數據強制共享的適用範圍及情形時，亦有必要針對各種違反數據共享義務的行為，根據其性質及嚴重程度設置相應的行政處罰措施。

五、結論

作為數字經濟時代的一種重要生產要素，數據的共享應當以共享主體自願、同意為原則，這是市場經濟中尊重民事主體意思自治，遵循契約自由原則的要求與體現。強制共享數據是對私主體數據共享與交易自由的一種限制和干預，需要具有足夠充分且正當的理由。通過對域外相關立法的考察與分析，可以發現，在特殊情形下，為了維護國家安全、社會公共利益、市場競爭秩序以及消費者權益，可以突破數據共享自由原則，實行數據的強制共享。在市場經濟中，強制數據共享是數據共享自由的例外，更是一種重要的補充。^[46]中國內地現有法律中強制數據共享的適用範圍還比較狹窄，基於維護社會公共利益和市場公平競爭秩序，以及保障消費者權益的考慮，未來有必要適當擴大強制數據共享的適用範圍，並建立起一個以強制履行為主，行政處罰為輔的法律責任體系，以保障數據強制共享制度的有效實施。

Abstract: In a market economy, data sharing should, in principle, be grounded in the autonomy and voluntary consent of private parities. However, under certain circumstances—such as safeguarding national security, protecting the public interest, maintaining market competition, and ensuring consumer rights—mandatory data sharing may be justified. As an exception to the general principle of voluntary data sharing, compulsory data sharing functions as an important supplementary mechanism. At present, the scope of mandatory data sharing under Mainland China’s legislation remains relatively limited. Going forward, the applicable scenarios for compulsory data sharing should be appropriately expanded, accompanied by the establishment of a legal liability framework in which compulsory performance serves as the primary enforcement mechanism, supplemented by administrative penalties.

Key words: Mandatory Data Sharing; Data Sharing; Autonomy of Will; Data Monopoly; Data Law

（責任編輯：勾健穎）

[45] Bank of Queensland pays penalty for alleged breach of Consumer Data Right Rules, <https://www.accc.gov.au/media-release/bank-of-queensland-pays-penalty-for-alleged-breach-of-consumer-data-right-rules>, 2025年9月20日訪問。

[46] 參見陳怡：《企業間強制數據共享：理論、挑戰及實現路徑》，載《中國海商法研究》2024年第3期，第94頁。