

# 欧盟企业数据共享制度

## 新动向与中国镜鉴

### ——基于欧盟《数据法》提案的解析\*

曾彩霞 朱雪忠

**摘 要：**鉴于数字经济具有动态经济、平台经济和生态经济等新特征，数据已成为数字市场准入的关键壁垒，垄断者有较强大动力封锁数据，对市场创新和竞争生态产生严重的抑制效应。因此，促进企业数据共享是释放数据要素价值、赋能数字经济建设的重要举措。欧盟发布的《数据法》提案将企业数据共享作为重要内容，确立了企业对用户、企业对企业、企业对公共部门三种场景下的数据共享规则，提出了数据必要性原则，数据最小化原则以及公平、合理和非歧视原则，充分考量了不同市场主体的市场力差异，试图通过限制“守门人”企业的市场力量，保护用户和中小微型企业等弱势市场主体的权利并减少数字鸿沟。我国可借鉴欧盟在企业数据共享方面的新举措，构建跨部门、多主体、多流向的横向数据共享机制，确定企业数据共享合同的基本原则，提高互操作性以解决数据共享技术问题，以及健全数据共享中的商业秘密保护制度。

**关键词：**企业数据； 横向共享； 数据互操作性； 商业秘密保护； 数据法

**作者简介：**同济大学法学院 工程师 上海 200092

同济大学上海国际知识产权学院 教授 上海 200092

**中图分类号：**D95； DD912.1

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2022)06-0083-16

---

\* 本文受到国家社会科学基金一般项目“平台型企业拒绝交易数据行为的规制研究”(项目编号：21BFX107)资助。

## 一、引言

数据已成为数字经济的关键生产要素。虽然数据在近几年呈大规模增长趋势,但由于数字市场呈现高度垄断的形态,大量数据掌握在少数垄断者手里,且数据垄断者怠于共享其所控制的数据,导致大量数据未得到充分使用,严重抑制了数据赋能创新的潜力。为了促进数据要素价值的释放,许多国家和地区相继制定了一系列政策,其中以欧盟最为密集。自2018年《通用数据保护条例》(GDPR)颁布以来,欧盟围绕促进数据自由流动的目标,密集地制定了一系列法律法规和指令,包括《数据治理法》(Data Governance Act)、《数字市场法》(Digital Markets Act)及《数字服务法》(Digital Services Act),力图打破以谷歌、亚马逊和Meta(原名Facebook,即脸书)为代表的超级平台型企业对数据的垄断,从而促进欧盟境内数据自由流动,提高本土企业对数据的利用效能,以建立欧盟在全球数字市场的领导地位。

欧盟在制定数据流动和共享政策时,分别从不同的侧重点着手,充分体现了其实现规范体系化和提升实际效能的决心。2018年,欧盟颁布《通用数据保护条例》,首次创设了数据可携权,试图通过赋予数据主体数据控制权和规定数据控制者承担数据可携义务以发挥规制数据垄断的作用。但是,由于欧盟在数据可携权制度安排中存在数据种类模糊、权利主体有限以及平台互操作性弱等问题,该法在规制数据垄断方面所发挥的作用有限。<sup>①</sup>另外,虽然现行的竞争法对大型平台的行为依然适用,但其往往是事后执法,需要根据具体案例展开冗长的调查,无法及时回应数字市场中的反竞争行为。且现行竞争法规制的对象仅限于特定类型的市场力量和反竞争行为,对于目前已识别的平台反竞争行为缺乏规制的法律基础,故规制效果有限。

为了弥补这一不足,欧盟于2020年12月15日公布了《数字市场法》提案,以阻止平台经营者的垄断行为,进而促进创新、经济增长和市场竞争,助力中小企业和初创企业实现规模化发展,以确保建设公平与开放的数字市场。此外,为了进一步促进欧盟境内数据共享和流动,欧盟着力释放公共部门数据价值,于2019年颁布《关于开放数据和公共部门信息再利用的指令》(Directive on Open Data and the Re-use of Public Sector Information, EU/2019/1024)。在此基础上,欧盟于2020年11月又公布了《数据治理法》提案,旨在促进由公共部门控制且受他人权力约束的数据流转。

尽管上述法律和政策的侧重点有所不同,但核心目标都是营造良好的数据市场生态,激活数据要素价值释放。与传统生产要素不同,数据要素的价值是在不断使用中实现的,而当前不同经济主体之间的利益冲突和技术障碍阻止了数

<sup>①</sup> 参见曾彩霞、朱雪忠:《欧盟数据可携权在规制数据垄断中的作用、局限及其启示——以数据准入为研究进路》,载《德国研究》,2020年第1期,第133-147页,这里第133页。

据要素价值的释放。除此之外，垄断带来的市场失灵、交易成本高和信息不对称也是阻碍数据共享的因素。对此，欧盟于2022年2月23日公布了《数据法》(Data Act)的最终提案，<sup>①</sup>以进一步促进企业数据的共享。鉴于我国目前同样存在高度垄断的数字市场形态，在个人数据保护和公共数据共享相关立法趋于成熟的背景下，促进我国企业数据共享对释放我国数据要素活力、推动数据流通具有重要意义。而我国目前对企业数据共享缺乏足够的关切和制度供给，这将成为阻碍我国数字经济建设和数字化转型的重要因素。随着数据已成为各国在全球数字市场争夺领导地位的关键要素，对欧盟企业数据共享规则的新动向予以研判借鉴对我国未来相关制度的建设具有启示意义。

## 二、欧盟《数据法》提案的立法背景与制度意义

### (一) 消除欧盟境内不同主体间横向数据共享的障碍

随着大数据技术和物联网的发展，数据体量呈现指数级增长。但事实上，大量数据控制在少数大公司手中，并未得到有效使用。在企业方面，数字市场的不平衡限制了竞争，降低了数据更广泛准入和使用的门槛。尤其是在高度垄断的数字市场中，请求交易数据的企业和数据垄断者事实上不是平等的交易主体，弱势一方只能被动地接受数据垄断者的交易条件，<sup>②</sup>中小企业很难通过合同公平地获得数据控制者的数据。在消费者方面，数据垄断者基于其市场支配地位，过度收集或滥用消费者数据，导致消费者供给数据的动力和信心不足。这些都抑制了数据驱动创新潜力的充分释放。此外，数据共享中存在的一系列其他障碍，例如激励措施的缺失、互操作性不足以及对商业秘密保护的顾虑也阻碍了数据共享的实施。

为了消除数据市场的运行障碍，确保数据价值分配更加平衡，欧盟明确了数据可获得性问题的解决将依赖于四大支柱，其中首要任务就是建立数据准入和使用的跨部门治理框架。<sup>③</sup>之后，欧洲议会督促欧盟委员会颁布《数据法》，以实现数据在所有部门间规模更大、更公平的流动，包括企业间(B2B)、企业流向公共部门(B2G)、公共部门流向企业(G2B)以及公共部门间(G2G)的数据共享。<sup>④</sup>在此背景

<sup>①</sup> European Commission, *Proposal of a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonized rules on fair access to and use of data (Data Act)*, COM(2022) 68 final, Brussels, 23.02.2022.

<sup>②</sup> 参见曾彩霞、朱雪忠：《数字经济背景下构建数据强制许可制度的合理性、基本原则和监管思路——基于数据作为关键设施视角》，载《电子政务》，2022年第2期，第97-109页，这里103页。

<sup>③</sup> 参见 European Commission, “A European Strategy for Data”, 2020-02-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN>, 访问日期:2022-04-25。

<sup>④</sup> 参见 European Parliament Resolution of 25 March 2021 on a European Strategy for Data [2020/2217 (IND)], 2021-03-25, pp. 37-53, here p. 47, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/af851426-57c9-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-243058919>, 访问日期:2022-05-03。