

歐盟資料戰略與法制內涵 對我國立法政策的啟示

魏杏芳

摘要

資料是現代經濟的重要生產要素，被視為新型態的資產。資料經濟創造了機會與繁榮，但資料信賴與安全問題始終存在，還存在對使用者的保護不足、標準不一，以及資料市場參與者的地位不對稱等問題。資料經濟可以理解為衡量資料市場對整體經濟的影響程度，而資料市場則是指原始資料經處理後，得作為商品或服務而被交換的市場，資料市場影響資料經濟的方式有直接、間接及誘發的影響三個方向。歐盟調查發現其資料經濟的主要問題包括：資料流通與資料取得障礙、市場力不對等、資料標準化、資料共享與資料治理、基礎設施依賴，以及網路安全等諸多面向。執委會依其 2020 年「歐洲資料戰略」，提出合目的性的法律架構，以實現歐盟跨領域的資料空間。除了早先提出的「一般個人資料保護規則」，還有「資料治理法」、「資料法」、「數位市場法」、「數位服務法」，並且應落實競爭政策及加強競爭法的執行。我國數位國家發展的環境，與歐盟面臨相似的問題，歐盟資料經濟法制建設的經驗，在概念與作法上值得借鏡。在立法政策上政府應推動的方向包括，積極修正個人資料保護法、制定具共通治理架構性質的資料中介專法、推動與資料利用相關重要議題的立法，以及提升競爭機關市場監視密度與執法力道。

關鍵字： 歐盟資料戰略、GDPR、資料治理法、資料法、數位市場法、數位服務法、歐洲資料空間、競爭法

壹、前言

產出、流通及消費數位資料的資料經濟 (data economy) 驅動了人工智慧 (artificial intelligence, AI)、自動化、物聯網的快速發展，使資料成為現代經濟的重要生產因素，或被視為新型態的資產。數據資料為有形的勞動力或資本提供輔助，但卻又與這些傳統的生產要素不同。例如許多人同時利用資料不會使資料耗竭，減損它的數量或價值，反而可能提高其價值；但同時隨著時間的經過，資料也可能變得不相關或利用價值降低。此外，個別資料可能無甚用處，但當與其他相關的資料集合起來加以分析時，個別資料的價值可能倍增，這也是資料不同於一般資本的特性¹。此外，資料經濟存在「生態系」(ecosystem)²的現象特別顯著³，也就是各種不同的市場參與者，例如造製商、消

費者、研發人員、基礎設施提供者彼此協作，使得資料可以被網絡內的所有利害關係人接觸使用。資料經濟雖然改變了經濟活動的模式，創造了機會與繁榮，但不可否認的，資料經濟中的資料信賴與安全問題始終存在，對使用者保護的不足與保護標準的不一致，使資料經濟發展的美好未來難以確保；此外，資料市場參與者的地位不對稱問題，益發嚴重而不易矯正⁴。如何使資料經濟的利益可以在參與者間公平共享，實現人權保障、產業發展、市場競爭、環境永續等多重價值，有必要建構適合當前資料交易的法制環境，俾利資料蒐集、儲存、流通、取得、利用、共享的循環進行。多年來歐盟關注資料經濟對歐盟整體發展與競爭力的影響，透過持續的市場調查研究⁵，進而在 2020 年提出展望未來五年的「資料戰略」(A European

《註 1》Gabe Scelta et al., Data Economy: Radical transformation or dystopia?, *Frontier Technology Quarterly*, United Nations, Jan. 2019, 1, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/FTQ_1_Jan_2019.pdf, last visited 4 Aug. 2024.

《註 2》「生態系」一詞源自於生物學，現在已在管理學或其他社會科學被廣泛應用，然其所指涉的概念尚無一致的定義，但生態系的共通特性表現在參與合作者有一致的目標願景，因不同而互補的技術而結合在一起，形成模組、相互依存並共同演化發展。Emanuela Fazio, *Rethinking Competition Enforcement for Sustainable Data-Driven Ecosystems*, *CPI Antitrust Chronicle*, Vol.2, April 2024, pp.47, 48.

《註 3》European Commission, *Building A European Data Economy*, COM(2017) 9 final, p.2(2017).

《註 4》Gabe Scelta et al., *supra* note 1, pp.4-5.

《註 5》歐盟執委會於 2013 年首次啟動「歐洲資料市場研究」(European Data Market Study, SMART 20132/10063)，度量歐洲資料經濟的進度、規模及趨勢，調查期間為 2013 年至 2016 年，並預測 2020 年的情況。為持續取得可信賴的事實證據，2020 年執委會再度委託更新相關數據的市場研究 (Update of the European Data Market Study 2021-2023 (VIGIE 2020-0655))，拉長觀察期間為 2013 年至 2019 年，並模擬預測 2025 年歐盟市場的可能情境，作為歐盟政策決策的基礎。

strategy for data)⁶，在盤點自身資料環境的相關問題後，擬訂對應的立法計畫，架構能實現其戰略目標的法規體系。目前陸續完成的重要法律工具，除了已經提出的「一般個人資料保護規則」(General Data Protection Regulation，本文以下稱“GDPR”)⁷之外，還有「資料治理法」(Data Governance Act)⁸、「資料法」(Data Act)⁹、「數位市場法」(Digital Marekt Act)¹⁰與「數位服務法」(Digital Services Act)¹¹，並且強化市場競爭原則及競爭法的執行等。

以科技島自詡的臺灣，在半導體硬體製造發展至巔峰之際，同樣面臨如何擴大資料數據應用，提升臺灣科技能力，使社會生活內涵逐步轉型的時代考驗。法制規劃是體現國家總體政策、相關機關與機制協作的重要工具，但政府在擘劃經濟發展長期藍圖時，往往忽略同步甚至先期進行法制調整的重要性，僅將之視為後端的細部計畫，而非前提性的結構安排。當政府追求「創新經濟，智慧國家」的目標時¹²，但如果欠缺全國共通準則或標準的法

《註 6》 European Commission, A European strategy for data, COM(2020) 66 final (2020).

《註 7》 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, pp.1-88. (本文以下稱“GDPR”).

《註 8》 Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), OJ L 152, 3.6.2022, pp.1-44. 本法已於 2022 年 6 月 23 日生效，並於 2023 年 9 月 24 日開始施行 (本文以下稱“DGA”)。

《註 9》 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), OJ L, 2023/2854, 22.12.2023, pp.1-71 (本文以下稱“DA”)；另參見後引《註 74》的說明。

《註 10》 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), OJ L 265, 12.10.2022, pp.1-66. 數位市場法已經於 2022 年 11 月 1 日生效，2023 年 5 月 2 日開始施行 (本文以下稱“DMA”)。

《註 11》 Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022, pp.1-102 數位服務法自 2023 年 7 月起對所謂「超大型線上平臺」及「超大型線上搜尋引擎」先行施行，至 2024 年 2 月始對全體服務提供者開始適用 (本文以下稱“DSA”)。

《註 12》 行政院院長施政方針報告，行政院院長卓榮泰，立法院第 11 屆第 1 會期，民國 113 年 5 月 31 日。

律架構，政府施政可能有分歧碎片而不一致的疑慮。再者，行政機關倘欠缺適當的行為法作為法源，將影響政策的推動。本文擬從觀察發展資料經濟必須處理的資料相關問題出發，進而研析歐盟為對應相關問題的相關立法，提取歐盟模式的重要內涵，並就我國資料治理法制空白的部分，嘗試提出可行的立法建議，供政府參考。

貳、資料經濟中的資料及其相關問題

一、資料經濟與資料

討論發展資料經濟的策略應先瞭解資料的特性、價值及其所引申的政策意涵，政府政策的規劃才能發揮預期效益。雖然歐盟的產經環境與臺灣並不相同，其市場研究的結論非必然能直接援用，但歐盟沒有大型全球性科技公司存在，亦積極發展資料經濟以維持競爭力，同時協助中小企業在資料經濟中生存，在這方面，雙方的處境或立場有類似之處，因此為了發展資料經濟的目的，歐盟如何理解資料市場與資料，進而檢視自身的政策缺失並提出對應的立法建議，這套觀念與洞見，在我國推動施政過程中，應有相當的參考價值。

概念上，資料經濟可以理解為衡量資料市場（data market）對整體經濟的影響

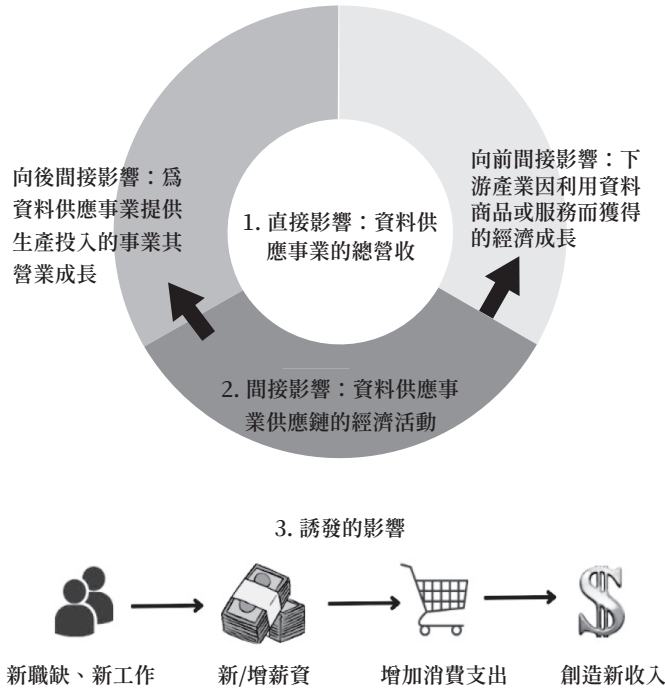
程度，而資料市場則是指原始資料經處理後得作為商品或服務而被交換（exchange）的市場，這包括利用數據技術的資料生成、收集、儲存、處理、流通、分析、解釋、傳輸、應用等。由資料利用而增加整體經濟的價值或財富的角度觀察，資料經濟的概念範疇較資料市場來得寬廣¹³。

資料市場影響資料經濟的方式有三個方向，直接、間接及誘發的影響（direct, indirect and induced impact）。

直接影響的量化指標著重在觀察資料供應事業（data supplier companies）的營收。資料供應事業是指主要營業活動在生產與遞送數位相關商品、服務及技術的事業。作為資料市場的供應端，此類事業所有家數的總營收（revenues），可被視為資料市場價值（data market values）的數值。間接的影響則是觀察與資料供應事業關聯的供應鏈所從事的經濟活動，這又可進一步區分為「向後」（backward）與「向前」（forward）間接影響兩類。「向後」間接影響是指資料供應事業為了生產及遞送資料商品及服務，必須與其供應商交易，該等供應商因交易量的變化而獲得的收入，稱之；「向前」間接影響則指下游產業因利用所購買的資料商品或服務，進行優化生產、行銷或管理而獲得的經濟成長。至於誘發的影響，則是指資料市場對整

《註 13》 IDC, European Data Market Study 2021-2023 (VIGIE 2020-0655), D2.9 Final Study Report, pp.94-96 (2024).

圖一 資料經濟的影響
資料經濟：直接、間接、誘發的影響



資料來源：IDC, European Data Market Study 2021-2023 (VIGIE 2020-0655), D2.9 wFinal Study Report, p.97 (2024)。

體經濟所產生的第二次效果（a secondary effect），例如因為有職缺而獲得薪資或者因為調薪等，都可能誘發、促進更多的消費行為，該等支出將為整體經濟不同產業部門創造新的收入，這些增加的消費支出得以支持零售、消費性商品、娛樂等產業的經濟活動¹⁴。其整體情形可以圖一表示之。

資料助益於經濟發展，事實上資料無所不在（ubiquitous）。各類裝置及人類行為以「秒」為單位產出巨量資料¹⁵，但資料的價值創造過程是植基於資訊與知識的演繹；換言之，資訊（information）可以促進事業競爭而有益於消費者，但是沒有處理過的資料則不具價值。資料必須透過收集（collection/access）、儲存整

《註 14》 *Id.*, pp.96-97.

《註 15》 Gabe Scelta et al., *supra* note 1, p.2.

合 (storage and aggregation)、分析處理流通 (analysis, processing, marketing, and distribution) 等過程, 才能被利用或再利用而影響經濟¹⁶, 形成所謂資料市場的價值鏈 (data market as a value chain)¹⁷。對於資料, 借助於光學字元辨識 (Optical character recognition)、自然語言處理 (natural language processing)、人臉辨識演算法 (face recognition algorithms) 等應用分析技術, 來處理包括文字、語音、影像等特定類型的資料, 並以機器學習演算法 (machine learning algorithms) 作為核心運算能力, 自結構化或非結構化的資料中提取資訊, 大大提升了資料的利用可能性。即時監控追縱的能力目前被視為影響事業競爭的重要因素, 而且隨著資訊分析技術的進步, 在過去必須依賴歷史資訊及資料序列才能實現的預測功能, 現在則能夠在沒有過去資料的情況下, 透過資料的模式或相關性, 就能創造出新的資訊, 例如由匿名或非個人資料也能推論出個人資料。技術的發展使得事業追求更專業先進的分析技術服務, 協助他們在尚未握有特定的資料時, 就能知道或預測相關的事務。

經過處理的資料 (processed data) 雖

然有利用價值, 但不同於一般的經濟資源, 資料可以用極低的成本加以複製, 而且使用中的資料不會妨礙其他人同時使用¹⁸, 這項特性使資料極具利用的潛能, 倘能配合適當的制度設計, 有助於極大化資料的價值。此外, 討論資料相關議題以及可能的法制調整, 還要注意應從資料持有者, 也就是公部門及私人機構的不同角度切入進行分析 (privately-held and publicly-held data)。再由資料的成分來看, 資料涵蓋了為自然人個人資料 (本文以下稱「個資」) 與非個資 (personal and non-personal data) 兩大部分, 後者例如透過物聯網、未來工廠及自動連接系統, 自不同裝置或機器設備產生的資料, 可應用在不同領域。由主體與客體不同的視角出發, 分殊其討論脈絡, 有助於釐清議題的內涵。

二、資料經濟中的資料相關問題

基於上述資料經濟、資料市場與資料價值的描述, 執委會基於經濟發展的目的, 依據歐盟產業與社會的現況, 著手盤點歐盟的資料環境與資料利用相關問題, 茲就其列舉的要點說明如下:

《註 16》IDC, European Data Market, SMART 2013/0063, Final Report, p.28 (2017).

《註 17》許多事業在資料市場中參與多重的資料價值創造功能, 以 Amazon 為例, 自消費者獲取資料加以組織、分析, 提取有效的資訊或「洞見」, 並將資訊共享給第三方而形成另一個新的市場。Gabe Scelta et al., *supra* note 1, p.3.

《註 18》European Commission, A European strategy for data, *supra* note 6, p.2.

（一）資料自由流通（Free flow of data）障礙

資料經濟的基本要求是資料能夠安全且自由的流通，當法令要求資料應在特定的位置或地區儲存，形成所謂資料在地化（localization）時，將阻礙資料的自由流通。歐盟是由 27 個成員國組成的超國家組織（supranational organization），因此歐盟內部的資料在地化問題特別需要處理，以免不合理的資料移動限制，妨礙歐盟數位單一市場（Digital Single Market）目標的實現。基於資料性質的不同，歐盟採取對個資與非個資分別立法的方式，落實資料自由移動原則（principle of free movement of data within the EU）。

在個資方面，歐盟運作條約第 16 條明文宣示，歐盟機構應訂定保護個資及個資自由流通的法規¹⁹。2018 年 5 月 GDPR 正式生效以來，歐盟全境已經有一體適用的個人資料保護標準與法規，而且不僅各成員國必須成立獨立的個資保護主管

機關（Data Protection Authority, DPA），負責 GDPR 在各該成員國內的施行，在歐盟的層次，也有以各國主管機關組成的「歐洲資料保護委員會」（European Data Protection Board, EDPB），有權就 GDPR 的適用提出指導原則、諮詢意見，及遇有跨境資料爭端時作成具有拘束力的裁定。因此，GDPR 除了實踐歐盟保障人權及隱私的價值、建立民眾對個資傳輸的信任之外，另一項重要的立法目的，就是在實現個資的自由流動。GDPR 第 1(3) 條明定：「個人資料於歐盟境內之自由流通，不得以有關保護個人資料處理的理由限制或禁止之。」²⁰ 換言之，GDPR 實施的結果，不應該是個人資料隱私獲得保護之後，個資反而被鎖住停滯，而是個資將能更安全的自由流動，成為歐盟推動資料經濟整體策略的一環。但倘若資料流通涉及個資跨出歐盟領域，形成個資跨境傳輸時，GDPR 雖未明文禁止，但設下限制，必須在符合一定條件的前提下始得為之²¹。

《註 19》 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Art.16.1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning them. 2. The European Parliament and the Council……shall lay down the rules relating to the protection of individuals with regard to the processing of personal data ……and the rules relating to the free movement of such data.

《註 20》 GDPR, Art.1(3). The free movement of personal data within the Union shall be neither restricted nor prohibited for reasons connected with the protection of natural persons with regard to the processing of personal data.

至於非個資的在地化問題，為了貫徹歐盟理事會消除剩餘障礙，實現數位單一市場目標的決議²²，歐盟於 2018 年通過「非個資自由流通規則」(Regulation (EU) 2018/1807)²³，明文禁止一切使資料在地化的措施或規定，唯一的例外是基於符合比例原則的公共安全理由²⁴，而且各成員國既存的資料在地化規定或措施，應於 2021 年 5 月 30 日前予以廢止²⁵。「非個資」的定義，是指 GDPR 所定義為個資之外的資料，個資經匿名化處理(anonymised personal data)後也屬於非個資的範疇，也有非個資流通規則的適用。「非個資自

由流通規則」的目的在提高對資料處理服務(data processing services)的信任，透過消除成員國所有的在地化的要求，使資料不必在特定成員國儲存或處理，同時打擊業者對客戶採取有「鎖入」效果的任何措施(vendor lock-in practices)，例如以限制特定資料格式或契約條款的安排，使客戶的資料被鎖入服務提供者的資訊系統，以至於交易對象轉換不易，導致依賴特定的雲端服務業者，使歐盟的雲端服務市場過度集中而欠缺競爭。「非個資自由流通規則」導入市場競爭的概念，指出競爭法及競爭機關在資料市場應有的角色與功能。

《註 21》GDPR 為個資的跨境傳輸設下條件，此「原則禁止，例外許可」的立法模式，實質上有個資在地化的效果而引發質疑。Nigel Cory, How 'Schrems II' has accelerated Europe's Slide Toward a De Facto Data Localization Regime, Information Technology & Innovation Foundation (ITIF), 8 July. 2021, <https://itif.org/publications/2021/07/08/how-schrems-ii-has-accelerated-europes-slide-toward-de-facto-data>, last visited 8 Aug. 2024. 個資跨境傳輸的相關條件包括：(一) 資料接收國已取得歐盟個資保護程度適足性認定(adequacy decision)(GDPR, Art.45)；(二) 倘國家未取得適足性認定，事業得自主採行符合規範之適當保護措施，例如推動事業自我約束規則(Binding Corporate Rules, BCRs)並獲核准、採用執委會或成員國訂定的標準契約條款(Standard Contractual Clauses, SCC)、遵循經核准之行為守則(Code of Conduct)、導入驗證機制(Certification Mechanism)並取得認證(GDPR, Art.40, 42, 46, 47)；(三) 其他可開放個資跨境傳輸的特定情事，如已取得當事人明示同意、履行契約義務所必要、公共利益或保護個人重大利益而有必要等(GDPR, Art.49)。郭戎晉，〈論資料在地化立法〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 3 期，2022 年 1 月，頁 106-111。

《註 22》European Council meeting (15 December 2016)—Conclusions, EUCO 34/16, 15 December 2016, para. 17, <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>, last visited 7 Aug. 2024.

《註 23》Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union, OJ L 303, 28.11.2018, pp.59-68. 本規則已於 2019 年 5 月生效。

《註 24》Regulation (EU) 2018/1807, Art.4(1). Data localisation requirements shall be prohibited, unless they are justified on grounds of public security in compliance with the principle of proportionality.

《註 25》Regulation (EU) 2018/1807, Art.4(3). By 30 May 2021, Member States shall ensure that any existing data localisation requirement……is repealed.

至此，歐盟為解決境內資料在地化而生的資料流通限制問題，其法律架構已初步建立，GDPR 及「非個資自由流通規則」並存，使歐盟內資料流通的空間已見雛形。

另外必須考慮的事實是，由於資料集不可避免的同時包含個資與非個資 (mixed data set)，兩類資料可能密切連結難以分割 (inextricably linked)，造成法律適用上的疑義。事實上，由於物聯網、AI 以及大數據分析所用的技術，目前資料經濟所用的資料集大部分都是混合式的，例如公司的稅務資料、銀行的客戶交易及支付資料、研究機構匿名化的統計資料與初始收集的原始資料、物聯網資料但可能辨識特定個人等，皆屬之。因此事業無論大小，如何處理個資、非個資混合的資料集都十分重要。就此，「非個資自由流通規則」特別規定，資料集內的非個資部分，適用「非個資自由流通規則」；當非個資與個資緊密連結時，「非個資自由流通規則」應不影響 GDPR 的適用 (shall not prejudice the application of GDPR)²⁶。但何謂不影響或如何不影響 GDPR 的適用概念上非常不明確，令業者無所適從。2019 年執委會發布有關適用「非個資自由流通規則」的「指引」(Guidance)²⁷，明確釋示凡混合資料

集中有關個資的自由流通，適用 GDPR 的相關規定；遇有個資、非個資密不可分的情形，GDPR 有關個資保護權利及義務的相關規定，完整適用於全部資料集，即使個資只是資料集的一小部分²⁸。

(二) 資料取得(Availability of data) 問題

欲打造歐盟共同資料空間成為真正的資料單一市場，首先要解決資料取得的問題。資料的價值在於利用與再利用，但執委會認為，歐盟目前可供發展包括 AI 在內的創新再利用的資料不足。事實上，公、私部門都生成並持有大量資料，特別是透過機器、物聯網物件的連結，產出來源多重及類型多樣的大量資料，若能將自資料提取的資訊應用在各個不同領域，包括交通、能源、農業、智慧生活、健康照護，甚至是公共政策的發展等，將對資料經濟大有貢獻。但現況是，歐盟事業通常不易近用多樣而大型的資料集。依調查顯示，握有大量資料的公司通常使用組織內的資源分析資料；多數情況產出資料的事業自己進行資料分析，就算外包由他公司提供分析服務，資料不會被進一步再利用。再者，商品製造商、服務提供者仍握有自其

《註 26》 Regulation (EU) 2018/1807, Art.2(2).

《註 27》 Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union, COM(2019) 250 final, European Commission, 29.5.2019.

《註 28》 *Id.*, at 9.

機器或透過其產品及服務產生的資料，成爲事實上的資料管控者，即使商品或機器爲使用者持有，但商品製造商、服務提供者經常阻止使用者授權第三方使用其資料，以至於限制了下游市場再利用資料的可能。事業亦極少能透過良好的應用程式界面（Application Programming Interfaces, APIs），使用其他事業的資料。整體而言，資料的交換（exchange of data）在歐盟仍受到限制，資料市場並不活絡，事業欠缺適當的工具實現其資料的經濟價值，擔憂一旦使他公司取得自身的資料，將喪失或減損競爭優勢。由於欠缺適當的法律規範，資料市場上的資料管控者透過不公平的標準契約條款，或藉由技術方法，將使用者或事業鎖入排他性交易，就算自願進入資料共享協議的關係，也可能對弱勢的一方造成沉重的交易成本²⁹。

爲解決上述有關資料取得問題，執委會認爲有必要建立相關的法制架構，使社會各部門的資料接取及共享得以實現。規範視角可由受規範的主體出發，也就是區分爲資料持有者（data holder）（包括公部門及私人）及資料使用者（data user），同時考慮使用的資料屬性是個資或非個資，進而建立資料共享的關係。資料共享關係可分成四大面，即「政府資訊由私人企業使用」（government-to-business-G2B-

data sharing）、「企業持有的資料與他企業共享及允許使用」（business-to-business-B2B-data sharing）、「政府機關使用私人企業的資料」（business-to-government-B2G-data sharing），以及「公部門機關間資料共享」，歐盟決定積極立法促進上述四個面向的資料共享³⁰，擴大歐盟可用資料的量體。

（三）市場力不對等（Imbalance in market power）

延續上述的思考脈絡，在取得及近用資料市場方面，除了雲端服務及資料基礎設施屬高度集中市場之外，中小型事業仍顯得弱勢而不均衡，特別是大型線上平臺，僅少數的事業就累積並掌握極大數量的資料，藉此獲得重要的資訊，用以增強或鞏固自身平臺的市場地位，同時提供其進入垂直或相鄰市場的優勢。基於「資料優勢」（data advantage），大型平臺事業能單方設定取得及使用資料的條件，或是在開發新服務及擴大新市場時，利用這樣的「力量優勢」（power advantage）。另外在整個物聯網的價值鏈上，資料是由參與的事業及消費者裝置共同生成（co-generated IoT data），但持有及近用資料的權利也有不均衡的現象³¹。

《註 29》 European Commission, Building A European Data Economy, *supra* note 3, pp.8-11.

《註 30》 European Commission, A European strategy for data, *supra* note 6, p.8.

《註 31》 *Id.*

(四) 資料可相互運作性與品質(Data interoperability and quality)——標準化(standardization)問題

即使全面打通了資料取得的脈絡而無障礙，在歐盟可用的資料量將大為增加，但資料的利用，取決於不同來源資料的可相互運作性與品質，以及資料結構、真實性及完整性，這在 AI 的發展更是關鍵。為了避免傳輸與接收兩端因為數據格式問題致無法順利進行訊息溝通，妨礙了資料的結合，也阻礙數據的跨部門應用，因此有必要在歐盟層次推動資通訊產業的標準化，藉由標準化或共通相容格式(formats)以及建立數據傳輸交換協議(protocols)，使不同來源的系統、應用或設備能夠互相理解並順利交換訊息，促進歐盟不同資料標準的匯流。歐盟每年都提出「滾動式」工作計畫，故由計畫內容可觀察到技術標準化的趨勢。標準化活動將按議題並連

結政策目標加以記錄，集結於年度報告中³²。由於 AI 的蓬勃發展以及人工智慧法的立法準備與正式施行，建制 AI 相關標準的活動已超過五年成為計畫的重點，預期來年 AI 技術標準化的活動將大幅增加。資料經濟在 2020 年首次成為計畫內的項目，為了整體資料經濟之所需，資料間的可相互運作性實不可或缺，再加上陸續完成的歐盟資料法、資料治理法及網路韌性法的要求，2024 年標準化計畫中的「資料經濟」與「資料可相互運作性」項目，逐漸成為工作的重點³³。

(五) 資料治理(data governance)的強化

「開放資料」(open data)是指任何人得免費接近、使用並共享資料，這是通常所謂資料共享的概念。執委會二十年前就發布「指令」(directive)，建立歐盟公部門資訊及資料再利用的機制³⁴，但政府仍

《註 32》Rolling Plan for ICT standardization, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/rolling-plan-ict-standardisation>, last visited 11 Aug. 2024. 歐盟雖然每年提出滾動式 ICT 標準化工作計畫，但年度報告並非每年對外公佈，最近一次公布年度報告為 2018 年。

《註 33》Rolling Plan 2024, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/rolling-plan-ict-standardisation/rolling-plan-2024>, last visited 11 Aug. 2024.

《註 34》2019 年歐盟提出新版本的「開放資料指令」(Open Data Directive) 並廢止舊指令，現行指令為 Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information, OJ L 172, 26.6.2019, pp.56–83. 2022 年 12 月執委會通過一項執行規則 (Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and re-use, OJ L 19, 20.1.2023, pp.43–75)，臚列一系列「高價值資料集」(high-value datasets)，並規定成員國將該等資料集公開的方式，該執行規則於 2024 年 6 月 9 日開始適用。開放政府部門持有的資料將使資料空間的內容更為豐富，提升資料品質、相互可操作性與再利用；此外資料的多樣性有助於解決複雜、跨領域的問題。

握有大量受保護的資料例如個資及商業機密，不能直接開放再利用，這個問題必須尋求其他機制來解決。至於私人企業資料的共享再利用，執委會 2020 年「資料戰略」中提出建立「資料空間」(data space) 的規劃，大範圍的進行資料治理工程。

所謂資料空間概念上不是建立一個資料的論壇或平臺，而是建立一套共享資料的方式 (a mode)³⁵，藉此方式，無論公、私部門的組織或個人，都可安全、公平、可行且透明的進行資料聚集與交換。由於政府部門擬進行資料共享時經常遇到組織、技術、預算或法律等各方面的障礙，有待各機關自行解決，但實際上欠缺誘因使機關願意承擔因為共享資料所生的成本，此情形對私人事業而言亦然。執委會將針對特定的策略部門及公益領域建立資料空間 (data spaces in strategic sectors and domains of public interest)，目的在為公、私部門掃除前述障礙，實現合法使用歐盟及第三國的資料，不論資料儲存在何地，

有助於未來 AI 技術的發展。相關機制的構想是建立共享資料的工具及服務，採去中心化的作法，公平而透明的管理資料中介服務者及提供資料者的權利等。相關情形，另參閱本文參、二及三，有關資料治理法及資料法的說明。

(六) 資料基礎設施與技術 (Data infrastructures and technologies) 的依賴

資料經濟是以資料的運算為根本，無論是透過資料中心或邊緣運算，然而歐盟事業在雲端服務市場的占有率偏低，主要依賴少數美國事業提供資料處理的技術與服務³⁶，形成歐盟在這項策略性基礎設施對外國的依賴。從供給面來看，由外國業者處理大部分的歐盟資料，將使資料處於外部威脅的風險。由於在歐盟運作的美國事業仍受其本國政府管轄並適用美國法，在資料保護的要求方面雙方標準並不一致，引發可能損害歐盟人民及企業權益

《註 35》 Philipp Fuerst, Data spaces mark a new era in European data sharing, Insight, Capgemini, 29 Jan. 2024, <https://www.capgemini.com/insights/expert-perspectives/data-spaces/>, last visited 12 Aug. 2024.

《註 36》 依 Synergy Research Group 的統計資料，歐盟雲端服務業者在歐盟市場的占有率，2017 年為 27%，2022 年降至 13%，美國雲端業者 (Amazon, Microsoft, Google) 合計占歐盟市場 72%，Synergy Research Group, European Cloud Providers Continue to Grow but Still Lose Market Share, 27 September 2022, <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>, last visited 12 Aug. 2024.

的疑慮³⁷。再從需求面觀察，調查統計顯示，歐盟事業並未普遍利用雲端服務³⁸，也經常遇到不同雲端服務不相容致不容許資料可攜的問題。

面對雲端服務市場由少數外國事業寡占的局面，除了積極運用歐盟競爭法介入處理之外，也與美國持續展開對話，協調彼此對資料保護要求的水準³⁹，同時加大對雲端基礎設施及技術創新的投資，扶持歐盟雲端事業的發展。

(七) 網路安全 (Cybersecurity)

資料經濟植基於網際網路，確保網路安全可說是資料經濟發展的前提。依據網

路安全法⁴⁰，歐盟已建立深入的「網路安全認證架構」(EU Cybersecurity Certification Framework)，並強化提升歐盟網路安全局 (EU Agency for Cybersecurity) 任務功能，協助成員國、企業與個人處理網路威脅與攻擊，並致力於將最高等級的網路安全標準適用於 ICT 產品、服務及處理程序。由於區塊鏈這類去中心化技術的發展，將有更多的資料被儲存在靠近使用者「邊緣」(at the edge) 而非資料中心，此模式雖然使個人及企業更可以自行管理資料的流動及使用，但如何確保在交換過程中的資料安全，將對網路安全政策帶來新挑戰。

《註 37》 歐盟法院 (Court of Justice of the European Union, CJEU) 在 2020 年 7 月就 *Schrems II* 案作成裁決 (Case C-311/18, Facebook Ireland and Schrems, ECLI:EU:C:2020:559)，宣告執委會的執行決定 (Commission Implementing Decision 2016/1250, OJ L 207, 1.8.2016, p.1-112) 無效，而執委會在該決定肯定歐盟美國間資料傳輸適用的「隱私盾協議」(EU-US Privacy Shield) 架構，具有保護歐盟人民隱私的適足性。歐盟法院在判決中表示，美國所實施的國際監視計畫嚴重影響美國以外外國人的基本人權，美國並未提供與歐盟 GDPR 基本上相等程度的保護，因此不符合歐盟個資保護規定的要求。美國《外國情報監視法》(Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA) 第 702 條允許國家安全局取得電子存儲數據來蒐集境外非美國人的情報，但實施這些計畫並無任何權力的限制，歐盟公民在這種監視制度下欠缺可向美國政府提出救濟的權利。

《註 38》 European Commission, A European strategy for data, *supra* note 6, pp.9-10.

《註 39》 經過歐盟美國持續討論，2022 年 3 月 25 日雙邊簽署「跨大西洋資料保護架構」(Trans-Atlantic Data Privacy Framework)，作為目前資料傳輸的新機制。該架構下美國政府承諾實施改革，對國際監視活動中個人隱私的保護予以強化 (European Commission, Joint Statement on Trans-Atlantic Data Privacy Framework, press releases, 25 March 2022)。架構實施的成效將進行定期檢視 (a periodic review)，第一次檢視在 2024 年 7 月進行 (European Commission, Joint Press Statement: Commissioner Didier Reynders and US Secretary of Commerce Gina Raimondo on the first periodic review of the EU-U.S. Data Privacy Framework, 19 July 2024)。

《註 40》 Regulation (EU) 2019/881 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No. 526/2013 (Cybersecurity Act), OJ L 151, 7.6.2019, pp.15-69.

參、合目的性的法律架構

以人本價值出發，善用資料的特性為歐盟社會與經濟帶來益處，必須先確保資料在歐盟可方便近用取得，同時以負責任的方式使用資料，進而建立真正的單一資料市場（a genuine single market for data），這是歐盟資料經濟的願景。為此目標的實現，歐盟的策略是結合合目的性立法與治理模式（fit-for-purpose legislation and governance），建立水平、跨領域且具規模的資料空間，同時兼及投入技術標準的建置與基礎設施的投資。但由於篇幅所限及本文主題的考量，以下僅就具關鍵性的立法及治理模式予以闡明，有助於理解歐盟資料戰略的視野與角度。

一、GDPR

在 2020 年歐盟揭示其數位歐洲及資料戰略規劃之前，有關個資保護法規的修正與立法已經先行，2018 年即已生效的 GDPR 可說是歐盟推動資料流通的第一步，是歐盟數位政策的基石⁴¹。雖然 GDPR 的目的在充分保護歐盟人民個資，但在保護之外，同時也確立了個資自由流通原則⁴²。無論是政府或企業持有的資料經常無可避免的包含個資，因此欲兼顧保障隱私的人權價值，以及促進資料流通，擴大資料量體，面對的第一個問題就是個資的處理，歐盟 GDPR 首先立法反映了這樣的需求。尤其是在交通、醫療、金融領域，為了統計或科學研究而進行的數據

《註 41》 Francesco Giorgianni, GDPR as a First Step Towards Free Flow of Data in Europe, in: Cesario, A., D’Oria, M., Auffray, C., Scambia, G. (eds), *Personalized Medicine Meets Artificial Intelligence*, Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-031-32614-1_3, pp.27-35 (2023), last visited 16 May 2025; European Commission, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM(2024) 357 final, pp.16-17 (2024).

《註 42》 GDPR, Art.1(3). 另參見本文貳、二、（一）節的說明。

《註 43》 依歐盟資料戰略的規劃，為了使中小企業能再利用更多有價值的公部門資料，依據歐盟「開放資料指令」的授權，執委會於 2022 年 12 月發布執行規則（Commission Implementing Regulation 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and re-use, OJ L 19, 20.1.2023, pp.43-75），界定「高價值資料集」（high-value datasets）應公開的範圍，包括地理空間、地球與環境、氣象、統計資料、公司及公司所有人、行動交通共計六大類，資料集內的主題範疇日後可視技術及市場發展再予擴大，開放的資料應該以可藉由應用程式界面（API）、機器可讀的格式提供下載，各會員國必須在指令生效後十六個月內完成資料公開的準備。資料集處理過程中遇有自然人個資時，應依 GDPR 的規定採行保護措施例如普遍化、集合化、匿名化、隨機化等技術，使之適合再利用（Commission Implementing Regulation 2023/138, Recital (8)）。

分析，什麼樣的個資、在何種條件下、由何人使用，都是以符合 GDPR 的要求為前提，使個資也能共享與再利用，成為創新的源頭活水。這特別有助於解決公部門資料庫因包含敏感性個資，致無法依歐盟「開放資料指令」而被利用的問題⁴³，使得個資融入歐洲資料空間，成為落實歐盟資料戰略的一部分，因此 GDPR 規範具有資料治理的意義⁴⁴。

GDPR 雖未就 AI 系統開發利用的個資問題直接加以規範，但對於 AI 可能加諸人類基本權的侵害，GDPR 並非全無適用的餘地，反而設下重要的原則。例如 GDPR 雖然適用於以自動化方式處理個資

⁴⁵，但資料主體原則上應有權不受完全基於自動化處理（包括建檔）所作成對其有重大影響決定之拘束⁴⁶；另外 GDPR 要求資料控管者在決定資料處理方式時或資料處理中，都應實施個資保護的措施⁴⁷；以及利用新科技處理個資將對個人自由權利造成高風險時，資料控管者在處理前應進行影響評估⁴⁸等，都將與合法利用個資開發部署 AI 密切相關。

二、資料治理法 (Data Governance Act, DGA)

建立共同資料空間 (common European data spaces) 是 2020 年歐盟資料戰略的

《註 44》GDPR, Art.89; European Commission, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, *supra* note 41, p.17；李惠宗，〈健保資料庫的合理利用與個資保護——從歐盟一般資料保護規則的「資料治理」探討憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決未解決問題〉，《台灣法律人》，第 24 期，2023 年 6 月，頁 7-13。

《註 45》GDPR, Art.2(1).

《註 46》GDPR, Art.22(1). 貫徹本條項的施行將使 AI 的開發利用受到限制，同條第 2 項即設有數款例外規定。惟 GDPR 並非以 AI 系統或模型為規範對象的法規，GDPR 應用在 AI 的實際情境下，時生扞格而有適用上的困難，需要主管機關進一步的釐清與解釋。例如依第 22(2)(3) 條規定，當取得資料主體之明確同意時，即允許完全自動化作成決定。所謂明確同意，除了資料主體明瞭其個資將被處理之外，還必須知悉如何處理及為何目的處理，問題是當 AI 處理個資與決策過程不透明，作成不可預測的決定時，要事前取得符合該等標準的明確同意將十分困難；換言之，適用 GDPR 的結果使 AI 的潛能未能充分發揮，Fabienne Ufert, AI Regulation Through the Lens of Fundamental Rights: How Well Does the GDPR Address the Challenges Posed by AI?, *Insight, European Papers*, Vol.5, No.2, 1093 (2020); Sam Wrigley, Taming Artificial Intelligence: “Bots”, the GDPR and Regulatory Approaches, in Corrales, M., Fenwick, M., Forgó, N. (eds), *Robotics, AI and the Future of Law*, Berlin: Springer, 192-196 (2018).

《註 47》GDPR, Art.25(1).

《註 48》GDPR, Art.35(1); Fabienne Ufert, *supra* note 46, pp.1094-1095.

核心目標，當時執委會依戰略產業及公益領域規劃的共同資料空間計有 9 件⁴⁹，近年擴增至 14 個項目。由於產業部門特性以及參加者不同，各資料空間的結構 (structure) 並不一致，但是在「資料基礎設施」(data infrastructures) 以及「治理架構」(governance frameworks) 這兩項關鍵要素則是共通的。未來各個資料空間將逐漸互連 (interconnected)，成為單一資料市場的支柱，使歐盟朝資料驅動、循證政策的方向發展⁵⁰。機制的發想圍繞在各種資料利用的情境 (use cases) 下，如何使更多的資料匯集 (pooling)，之後易於共享 (sharing)、交換 (exchange)，且降低利用資料的成本。因此在促進自願共享的基本原則下，合目的性的法規必須能實現：第一，加速資料取得；第二，提升資料交易的信任；第三，排除或降低資料共享交換的技術面、法規面障礙。資料治理法是歐盟提出資料戰略後完成的第一部法律，被賦予實現上述目標的重要任務，該

法已於 2023 年 9 月 24 日開始適用，規範要點略述如下：

(一) 公部門特定類型資料再利用

雖然已有「開放資料指令」的存在，但歐盟公部門持有的資料仍可能因其他事由而不能直接開放使用，例如資料不在「開放資料指令」規劃的範圍內，或商業機密、統計機密，以及涉及第三人受智慧財產權保護的資料⁵¹。為實現該等資料的再利用，首先成員國公務機關應建構必備的技術能力與資源，確保再利用時隱私及保密的權利受到充分保障，這包括個資必須經過匿名處理，其他商業機密資料應經過修改、匯整等方式調整，倘以遠端方式利用資料，應在公務機關監控下的安全環境中處理；倘不能遠端存取，應在受到嚴格標準控制下的實體建築 (例如資料室) 中進行。如果以上方式皆不可行，公務部門得在合理範圍內，協助潛在資料再利用人尋求資料主體的同意或許可⁵²。公務機

《註 49》APPENDIX to A European strategy for data. 已規劃的九個資料空間包括製造業 (manufacturing)、綠色政策 (Green Deal data space)、交通 (mobility)、健康 (health)、金融 (finance)、能源 (energy)、農業 (agriculture)、公共行政 (public administrations)、人才能力培育 (skills)。目前歐盟已通過「歐洲健康資料空間」(European Health Data Space (EHDS)) 的法源 (Regulation (EU) 2025/327 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2025 on the European Health Data Space and amending Directive 2011/24/EU and Regulation (EU) 2024/2847, OJ L, 2025/327, 5.3.2025)，並已於 2025 年 3 月 26 日生效，開始進入轉換整備的階段，歐盟第一個資料空間將逐步實現。

《註 50》European Commission, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, *supra* note 41, pp.3-4.

《註 51》DGA, Art.3(1).

《註 52》DGA, Art.5.

關為提供資料再利用得收取適當的費用⁵³，另外成員國應指定機關或成立新機關（competent bodies），協助公部門決定是否應許可資料再利用的申請⁵⁴，因此資料治理法的種種規定，在效力上並未對成員國創設必須許可再利用的義務。

（二）建立「資料中介服務」機制

依資料治理法的設計，針對私部門建立資料中介服務（data intermediation services）將在資料經濟中扮演關鍵角色⁵⁵。在中立與透明原則（neutrality and transparency）且兼顧個人或企業資料控制權的前提下，資料中介猶如資料市場上的服務提供者，在各個共同資料空間中，發揮其建立共享資料商業關係（establish commercial relationships for the purposes of data sharing）⁵⁶的功能而能被信賴。當前

少數大型科技平臺擁有強大的市場力，源於他們掌握大量的資料，透過壯大獨立的資料中介服務，事業無論大小都可參與資料經濟⁵⁷，也能使資料共享的環境更具有競爭性⁵⁸，因此執委會將之視為迴避大型平臺的另一種選擇。為了提升資料持有者或資料主體與資料使用人之間對資料共享的信賴，資料中介服務提供者必須具備的關鍵前提就是中立性（neutrality），意即業者雖然能對促進資料共享而收取費用，但是對於作為交易標的的資料必須完全保持中立，除了該交易目的之外，不會將資料作其他目的使用，例如將資料出售予他公司，或利用資料開發自己的產品。在組織上，如果企業不是專營資料中介服務（stand-alone services），業者必須在經濟上與法律上將中介服務與其他營業項目嚴格分離⁵⁹，以免利益衝突，這也是中介服務

《註 53》 DGA, Art.6.

《註 54》 DGA, Art.7.

《註 55》 資料中介機制目前在英美等其他國家已存在不同的模式，詳見陳箴，〈讓資料動起來：資料中介服務〉，收錄於王自雄主編，經濟部財團法人資訊工業策進會，《AI 法制的 3H：人工智慧這樣管就對了》，2023 年 11 月，頁 117-145。

《註 56》 DGA, Art.2(11).

《註 57》 DGA, Recital (27).

《註 58》 執委會曾舉法國 Dawex 公司為例，代表在資料治理法之下，已有事業於歐盟提供資料中介的服務，<https://www.dawex.com/en/>, last visited 16 May 2025；歐盟也已經建立資料中介服務事業登記的平臺對外提供資訊，<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-intermediary-services>, last visited 16 May 2025.

《註 59》 DGA, Recital (33), Art.12.

提供者中立性的表現⁶⁰。

資料中介服務提供者應於開業前通知主管機關其營業目的，並提供符合該法所要求的資料，主管機關在不歧視、不反競爭的原則下完成通知程序後，核發義務已履行之文件⁶¹。資料共享服務有三種類型⁶²：1. B2B (business to business)：中介服務促成資料持有者與資料使用者資料共享；2. C2B (consumer to business)：中介服務者促成資料主體與資料使用者交換資料；3. 資料合作服務 (services of data cooperatives)：由資料主體組成的合作社組織，為其成員的最佳利益處理資料，協助資料主體或中小企業主張權利，協助與資料使用者議定條款⁶³等⁶⁴。

(三) 資料利他主義 (data altruism)

資料主體就其個資或資料持有者就非個資得為公益的目的（例如醫療健康、對抗氣候變遷），自願同意或許可共享而不收取超過成本的補償，此為資料治理法所定義的資料利他主義⁶⁵。由於實務上即使眾人皆同意資料共享的價值而願意提供資料，但卻苦無適當的工具，此制的目的在建立方便又可信賴的自願共享機制，解除資料共享的障礙。

利他主義下的資料共享必須透過已登記的經認證資料利他組織 (recognised data altruism organisations) 來進行，該組織得使用歐盟認證等語言文字以提升其公信力⁶⁶。資料利他組織必須為非營利性質，

《註 60》對於歐盟資料治理法建立的資料中介服務機制，有論者認為其設計本質上仍是平臺模式而有多邊市場特性，業者媒合位於平臺一邊的資料主體、資料持有者，與在平臺另一邊的使用者就已商品化的資料進行交易。另外基於平臺特性發生的網路效應以及收費營利的政策，可能使該等資料中介服務的市場結構趨於集中，又走回少數平臺事業擁有市場力的老路，這與執委會努力避免的場景矛盾，Francesco Voegelezang, A closer look at data intermediaries and the risk of platformization, Open Future EU, <https://openfuture.eu/blog/a-closer-look-at-data-intermediaries-and-the-risk-of-platformization/>, last visited 16 Aug. 2024. 資料中介服務機制是否終將朝向大型平臺化發展仍有待分析與觀察，但也凸顯貫徹資料中介服務中立原則的必要性。

《註 61》DGA, Art.11.

《註 62》DGA, Art.10.

《註 63》DGA, Art.2(15).

《註 64》就歐盟資料治理法有關資料中介服務規範的條文釋義，得參見陳箴，〈從資料共享到價值創造：歐盟資料治理法及資料法案〉，同《註 55》，頁 154-161。

《註 65》DGA, Art.2(16). 另參見吳佳琳，〈從歐盟「資料利他主義」談資料共享的法制困境〉，《科技法律透析》，第 35 卷，第 1 期，2023 年 1 月，頁 21-27。

《註 66》DGA, Art.17.

符合透明性的要求，並應提供特定的防護措施，以保護共享資料的個人或事業權益⁶⁷。基於利他主義的資料共享，資料利他組織取得同意或許可時，應以執委會訂定的跨成員國統一格式（a European data altruism consent form）為之，該表格應使用模組化方法（modular approach），以便得針對特定領域及不同利用目的予以客製化（customization）⁶⁸。

（四）歐洲資料創新委員會（European Data Innovation Board, EDIB）

依資料治理法的要求，歐盟執委會應成立以專家為成員的「歐洲資料創新委員會」⁶⁹，其主要任務是就各成員國在資料中介、資料利他、開放特定公部門資料的一致性作法上，對執委會作成建議並提供協助。該委員會的另一重要功能是就標準化、可攜性及相互可運作性（standardisation, portability and interoperability）的技術進行討論，對執委會提出建議與協助。該委員會亦有權就各個資料空間共享及處理資料，包括目的在開發新產品或服務、科學研究或市

民社會倡議時，應有的共通標準及作法（common standards and practices to share or jointly process data），提出指導原則（guidelines）。指導原則除應考慮既存標準之外，同時應符合競爭規則以確保資料空間參與者能無歧視的近用資料⁷⁰。

（五）國際近用與移轉（International access and transfer）

2020年歐盟資料戰略擘劃的願景之一，就是以歐洲單一資料市場的規範實力，在歐盟價值的基礎上，引導並支持資料國際合作，型塑全球性的標準，創造遵守歐盟法的環境⁷¹，因此歐盟將就國際資料流動採取更堅定的作法。

在法規設計上，資料治理法除了在建立歐盟資料主權及策略自主方面有重大貢獻之外，還應負起創造國際資料流動信賴的功能。關於個資的國際流動，GDPR已為個資的跨境傳輸提供必要的保護機制，至於非個資，當遇到來自非歐盟成員國的近用要求時，資料治理法設有專章規定，提供與個資類似的保護機制。

對非個資國際流通的保護機制，適用於前述資料治理法的三大領域，即公部

《註 67》詳參翁逸泓，〈資料治理法制：歐盟模式之啟發〉，《東海大學法學研究》，第 64 期，2022 年 10 月，頁 100-102；陳箴，同《註 64》，頁 162-164。

《註 68》DGA, Art.25(1), (2).

《註 69》DGA, Art.30.

《註 70》DGA, Art.30(h).

《註 71》European Commission, A European strategy for data, *supra* note 6, p.23.

門特定類型資料再利用、資料中介服務及資料利他主義。當第三國提出再利用的要求，應確保就資料能提供與歐盟法相同水準的保護，尤其是在營業祕密與智慧財產的權利保障方面。此時由資料治理法創建的資料中介服務提供者以及經認證的資料利他組織將承擔重大責任，必須採取所有合理的技術上、法律上、組織上的措施，包括簽訂契約，以防止國際移轉或近用歐盟內非個資發生與歐盟或成員國法規衝突的情況，除非該第三國與歐盟或成員國已簽訂例如法律互助條約的國際協定⁷²。必要時執委會也得對特定第三國發出就非個資保護符合標準的適足性決定，GDPR 下的概念類似⁷³。

三、資料法 (Data Act, DA)

與資料治理法並列，作為歐盟單一資料市場基石的資料法於 2023 年 12 月通過後，部分條文將於 2025 年 9 月先行施行⁷⁴。執委會提出資料法的立法建議，著眼於歐盟近年可連接網際網路的產品 (products connected to the internet ('connected products')) 非常普遍，這些

物件裝置相連組成的物聯網 (Internet-of-things (IoT)) 生成豐沛的產業資料，再利用該等資料為歐洲的創新與競爭力帶來巨大的潛能。但是物聯網的參與成員之間，例如產品製造商相對於使用者 (無論是個人或事業)，在持有及利用資料的關係上失衡而不公平，因為使用物聯網生成的資料可說是製造商與使用者共同產出 (co-produce)，但資料卻經常由製造商單獨取得或控制⁷⁵。因此資料法的目的，在賦予物聯網使用者對其生成的資料有較大控制權，同時兼顧投資創新物聯網技術的誘因，確保在網絡內資料價值的分配趨於公平，資料法同時也規定在何種條件下，企業有法律上義務與他企業共享資料。資料法可視為資料治理法的補充，後者旨在建立可信賴的資料自願共享機制，資料法則是就可供共享的資料 (例如已建立的共同資料空間)，澄清如何近用共享的方法。因此資料法適用於所有的經濟部門，對於非歐盟事業，只要是物聯網產品製造商或相關服務提供者而在歐盟市場上市者，都有資料法的適用⁷⁶。

《註 72》DGA, Art.31(1), (2).

《註 73》DGA, Recital (21).

《註 74》本法於 2024 年 1 月 11 日生效，部分條文例如使用者與消費者近用及共享物聯網裝置資料的規定，將於 2025 年 9 月 12 日先行適用，所有條文則至 2027 年 9 月始全面施行。

《註 75》製造商控制使用物聯網產出的資料，也是阻礙資料共享的原因之一，特別是在工業部門，據歐盟統計，目前這類資料有 80% 未被再利用，European Commission, Staff Working Document on Common European Data Spaces, SWD(2024) 21 final, p.7 (2024).

《註 76》DA, Art.1(3).

除了幾項在物聯網情境下的資料共享之外，資料法還同時處理了雲端服務提供者轉換、相互可運作性的要件等重要議題，茲分項簡述如下：

(一) 事業與消費者 (business-to-consumer, B2C) 間以及事業 (business-to-business, B2B) 資料共享

物聯網產品 (物聯網汽車、醫療保健監視裝置、智慧生活設備、工業或農業機械、機器人等) 及其「相關服務」(related services)⁷⁷ 的使用者，應使之有權近用其使用資料。該類數據的取得能夠活絡售後市場或附隨市場營業活動，甚至開創全新的服務，對經濟大有助益。例如賦予使用者有權要求製造商將該資料與第三方共享，使提供物聯網產品維修服務或保險服務的第三方事業可以利用，使用者可以有

較多的選擇而不會被鎖入 (lock-in)，也有助於創新服務的發生。

資料法明定，物聯網產品的設計、製造以及相關服務的設計、提供，都應預設 (by default) 其使用資料得以簡易、安全、免費、完整、機器可讀的方式，由使用人直接近用⁷⁸；換言之，使用人得逕行近用其使用數據。但是如果資料未能直接存取，在使用人以簡易的電子方式提出要求下，資料持有者 (data holder)⁷⁹ 原則上應免費、不延遲而即時持續提供⁸⁰。不過微、小型企業 (a microenterprise or a small enterprise) 及中型企業 (a medium-sized enterprise) 就本模式的資料共享義務，於一定條件下將獲得免除或減輕⁸¹。

物聯網產品或服務的使用資料必須在使用者的要求下，第三人才能接觸使用。一旦使用人提出這樣的要求，資料持有者應免費而不遲延提供相同品質的資

《註 77》「相關服務」是指能使物聯網產品表現特定功能的數位服務，例如能調整燈光亮度、冰箱溫度的應用程式。另一個例示是洗衣機安裝應用程式，該程式能依洗衣機內不同感測器獲得的環境數據，自動調整洗衣流程，DA, Art. 2(6).

《註 78》DA, Art.3(1).

《註 79》資料持有者通常是物聯網產品製造商或相關服務提供者，且依資料法有權利使用物聯網資料或有義務將使用資料為他人近用，DA, Art.2(13)。例如消費者購買物聯網冰箱並下載應用程式，程式可依冰箱內食物的內容自動調節溫度。此時所謂資料持有者，包括在市場銷售冰箱的製造商，以及提供監測及調節溫度的相關服務提供者，消費者則是產品使用者。物聯網產品製造商或相關服務提供者在與使用者成立使用關係前，必須告知使用過程中可能產生的資料，並與使用者簽訂 (買賣、租賃或提供服務) 契約，資料持有者只有在與使用者簽訂契約的前提下，始能利用使用人的非個人資料，DA, Arts.3(2), (3), 4(13).

《註 80》詳參陳箴，〈從資料共享到價值創造：歐盟資料治理法及資料法案〉，前揭《註 64》，頁 171-172。

《註 81》DA, Arts.3(2), 7.

料給第三方⁸²，此規定實質上補充並落實了 GDPR 第 20 條有關資料主體資料可攜的權利⁸³。但是經依歐盟「數位市場法」(Digital Market Act) 指定的「守門人事業」(gatekeeper)，應不符合本法所稱第三方的資格，故不能作為近用權的受益人而參與共享物聯網使用資料；此外，已取得共享資料的第三方也不得使守門人事業有機會獲得該等資料⁸⁴。資料法還進一步規定，守門人事業不得以金錢或其他利益、補償的方式，引誘使用者與之共享資料，或引誘使用者要求資料持有者傳輸資料予守門人事業⁸⁵。

(二) B2B 資料持有者間共享資料得受補償的規定

在 B2B 情況下，資料持有者如因使用者的要求而有義務將資料與第三方事業共享時，資料法許可資料持有者與資料接受者 (data recipients)⁸⁶ 就資料的使用，以

公平、合理、不歧視 (FRAND) 的條件及以透明的方式，成立補償協議。資料法在共享資料的益處，以及維持投資研發誘因兩者間求取平衡，故許可資料持有者要求獲得補償。補償的金額應特別考量傳輸資料的成本以及收集與產出資料的投資，倘資料接受者為中小企業或非營利事業，補償的金額應只能考慮傳輸成本一項⁸⁷。

(三) 不公平契約條款

為了使歐盟事業，特別是中小企業能保持締約的自由，在接近與使用資料的締約協商時，得免於市場力強大的事業單方採用不公平契約，或加諸非協商條款 (a non-negotiable term, 'take-it-or-leave-it' term)，資料法設有特別的規定。詳言之，契約條款是由參與協商的其中一方提出，他方即使有協商的意願也無從影響該等條款的內容，則該等條款應被評價為不公平而對他方無拘束力⁸⁸。此外資料法也以非

《註 82》DA, Art.5(1).

《註 83》DA, Recital (35).

《註 84》DA, Art.6(2)(d).

《註 85》DA, Art.5(3), Recital (40). 由於少數大型事業藉由累積及匯聚大量資料，並利用技術基礎設施（例如雲端運算）獲取利潤，其中大型事業的核心平臺服務控制著整個平臺生態系，使得新進業者無從挑戰其市場地位。為矯正市場不平衡與無效率，數位市場法允許執委會將大型事業認定為具有守門人地位，並課以義務，包括未經同意不得將特定資料結合在一起，以及必須確保 GDPR 第 20 條所訂定資料可攜權的有效實踐。

《註 86》「資料接受者」的定義應不包括物聯網產品或相關服務的原使用人，DA, Art.2(14).

《註 87》DA, Arts.8, 9.

《註 88》DA, Art.13(6).

窮盡臚列的方式，提出判斷契約條款將被「視為不公平」⁸⁹ 以及「推定為不公平」⁹⁰ 的情況。

(四) 事業與政府間 (business-to-government, B2G) 資料共享

民間企業握有的資料有時對公部門在實現其任務上非常有價值，因此有必要建立一套合理的利用模式。資料法規定，公務機關、歐盟執委會、歐洲中央銀行或歐盟機構於「例外需求」(an exceptional need) 情況，需要特定資料以履行法定職責時，基於有正當理由的要求，私法人資料持有者應予提供⁹¹。所謂「例外需求」在時間與範圍方面應受到限制，且係指公部門無法及時、有效地藉其他替代管道取得該等資料。例外需求的情況應該是不可預見的公共緊急事件 (a public emergency)，例如 Covid-19 大流行病的公共衛生事件、因氣候變遷或環境惡化造成的天然災害事件，或人為引致的緊急情

況例如網路安全事件等，此時公共利益應超過資料持有者的自由權利價值。是否處於公共緊急狀態必須依據成員國法或歐盟法的規定或程序，需求機關原則上以要求取得非個資為主，如有不足，得要求取得已匿名處理的個資⁹²。此外，公部門的例外需求也可能是因非緊急事件 (non-emergency) 而生，例如為完成官方統計或是自公共緊急事件復原的目的等，但在此情況下要求提供資料的條件更為嚴格，而且只能要求提供非個資的資料，同時微型及小型事業不適用此種情況下提供資料的義務⁹³。

公部門對私人事業提出共享資料的要求時，應明確其資料的範圍、使用目的、符合比例原則，且事業的營業祕密應受保護，當不再需要該等資料時應予刪除⁹⁴。受要求的事業亦應不遲延的提供資料，無正當理由而拒絕提供，資料法也設有處罰的規定⁹⁵。對於依本法共享資料的事業，如果公部門是基於前述公共緊急事件而

《註 89》DA, Art.13(4). 例如單方加諸的契約條款，其目的或效果是得用以排除或限制該締約方的故意或重大過失責任，或在該締約方契約不履行或有違約責任時，該條款得以排除他方的救濟權利等。

《註 90》DA, Art.13(5). 例如契約條款的目的或效果，是在不當減輕契約不履行或違約時的救濟權利，或者擴大被單方加諸契約條款締約方的責任；或是允許單方加諸契約條款的一方得以接近與使用他方資料，但對他方的合法利益造成顯著的損害等。

《註 91》DA, Art.14.

《註 92》DA, Art.15(1)(a), Recital (65).

《註 93》DA, Arts.15(1)(b), 15(2).

《註 94》DA, Arts.17, 19.

《註 95》DA, Arts.18, 40.

提出要求，資料持有者應免費提供，但得要求取得資料的機關公開致謝（public acknowledgement）；倘資料共享是為了非緊急事件的目的，資料持有事業得請求因此所生技術面及組織面成本的補償，例如為了假名化、匿名化或技術調整所生的成本支出⁹⁶。

（五）資料處理服務提供者的轉換

歐盟十分瞭解自身在資訊基礎設施與技術對外國事業的依賴及其可能的風險⁹⁷，在資料法裡特別設專章規定，目的在排除雲端運算服務的轉換障礙⁹⁸，方便事業得以在雲端及邊緣運算服務供應商之間轉換，促進雲端及資料處理市場的競爭，增加消費者選擇的自由，避免被服務供應商「鎖入」。

資料法首先要求資料處理服務提供者應採取措施，使其客戶能轉換至其他提供「相同服務類型」（same service type）的業者⁹⁹。服務提供者與其客戶間就轉換

供應商事項的關係，應以書面契約為之，資料法訂定有必要記載事項（minimum requirements for the content of cloud contracts），例如應在最長不超過兩個月的期間內通知客戶啟動轉換程序，且轉換不應遲延，或最遲不晚於最長三十天的過渡期間開始進行轉換¹⁰⁰。

資料法也就雲端服務轉換的資料可攜問題有一般性的規範。服務提供者應使其客戶知悉轉換及移植資料的方法、格式及技術限制，同時應以線上方式提供參考資訊，使客戶知悉所有資料的結構、格式及相關標準，以及「開放相互可操作性技術規格」（open interoperability specifications）¹⁰¹。在轉換的技術問題方面，資料法將相關服務區分為雲端服務基礎設施（伺服器、接取網路、虛擬資源）以及作業服務、軟體及應用程式兩大類，對於後者的規格，資料法有較詳盡的規定。服務提供者對於軟體、應用程式應免費提供「開放介面」（open interfaces），並應確保與共通

《註 96》DA, Art.20(1), (2).

《註 97》參見前文貳、六、(二)的說明。

《註 98》DA, Arts.23, 2(8).

《註 99》DA, Art.2(9). 相同服務類型是指在資料處理的主要目的（primary objective）、模型（model）及主要功能（functionalities）這三方面是相同。由於條文的用語是「相同」的服務類型業者應許可其客戶自由轉換，但如果服務類型屬「相似」（similar）而有不同，服務提供者的客戶欲轉換交易對象就可能仍受限制，這是資料法適用上的疑義，有待未來進一步釐清，Vera Demary, *Cloud Regulation in the EU Data Act*, CPI TechReg Chronicle, Mar. 2024, p.5.

《註 100》DA, Art.25(2)(a), (d).

《註 101》DA, Art 2(41) and Art.26. 這樣的規定似乎意指資料移植時可以用其中任何一種資料格式進行，這將使資料可攜移動的成本大增，Vera Demary, *supra* note 99.

技術規格或與「調和式標準」(harmonised standards for interoperability) 相容¹⁰²。

有關如何處理因轉換雲端服務提供者所生的收費問題，資料法允許服務提供者對客戶收取費用。在該法生效日即 2024 年 1 月 11 日起三年內，原服務提供者得依契約收取不超過轉換成本的轉換費，滿三年後即自 2027 年 1 月 12 日起，應免費提供轉換服務¹⁰³。轉換費用的高低將影響客戶尋求其他服務提供者的意願，資料法是否能實現避免客戶鎖入的目的，可能必須等到轉換完全免費時較能清楚的判斷。

(六) 相互可操作性(interoperability)

資料法定義的相互可操作性，指兩個或兩個以上的資料空間、通訊網路、系統、互連產品、資料處理服務或元件之間，能進行資料交換及使用以實現其功能的能力¹⁰⁴。無論是各個歐洲共同資料空間逐漸互連，或者雲端服務市場突破鎖入障礙，欲透過資料共享實現歐洲單一資料市場的願景，建立標準以及相互可操作性是前提性的關鍵，不同來源的資料才能

被利用以促進研發創新，發展新的產品或服務，為資料經濟注入動力。因此資料法對資料空間參與者定有為促進資料或系統相互可操作性必須遵守的要件 (essential requirements)¹⁰⁵，也責成執委會為建立「開放相互可操作性技術規格」以及「調和式標準」積極準備，確保資料處理服務的可轉換性¹⁰⁶，同時對利用智能合約 (smart contracts) 自動執行資料共享功能時明定應遵守的要件，使之能正確運作免於第三方操控¹⁰⁷。

(七) 歐洲資料創新委員會 (EDIB) 的角色

歐盟資料數據相關法規中若涉及具體標準或規格，通常藉由執委會以授權法或執行法 (delegated acts, implementing acts) 的次級法規 (secondary legislation) 方式，予以補充或建置，資料法也不例外。執委會在通過採用各類共通技術規格、建立監督機制，或就 B2B 資料共享時的合理補償費提出指導原則時，都應參考 EDIB 的建議¹⁰⁸。

《註 102》DA, Art.30(1), (2), (3) and Art.2(42),(43).

《註 103》DA, Art.29.

《註 104》DA, Art.2(40).

《註 105》DA, Art.33.

《註 106》DA, Art.35.

《註 107》DA, Art.36.

《註 108》DA, Art.42.

依據資料治理法所成立、屬於專家委員會性質的 EDIB，在資料法施行過程中具有關鍵性的角色。除了上述協助執委會建立資料相互可操作性的各類標準與規格之外，也負責協調各成員國資料法主管機關間合作與執行作為，包括因違反資料法的罰鍰標準，各成員國亦應參考該委員會的建議 (recommendation) 而訂定¹⁰⁹，EDIB 在歐盟資料戰略的組織面，其重要性可見一斑。

四、數位市場法 (Digital Markets Act, DMA) 與數位服務法 (Digital Services Act, DSA)

線上平臺 (online platform) 是數位交易的關鍵推手，大量的購買消費都是透過線上平臺的中介服務來完成。由於平臺的直接、間接網路效應 (網路外部性)、經濟規模，以及資料取得的優勢，使得在各個中介領域中 (例如 Google、Amazon、Facebook [Meta] 及 Apple 專注的業務各不相同)，終究只有極少數平臺能夠成功發展，這使得事業對平臺更為依賴，如同

通過「守門人」(gatekeepers) 一般，才能觸及市場及消費者¹¹⁰，成為數位經濟最突出的現象。

平臺依其設計的不同，具守門人地位的事業在各自環境中成為規則制定者 (regulators)，例如搜尋引擎的規範性功能表現在排序演算法，交易性平臺的規則不會僅止於媒合交易以形成市場，而是深入規制平臺各端的關係，例如賣方產品能上架的方式、能使用的資料及 APIs、建立評分機制、遞送及回饋最低標準、訂定標準合約、施以價格控制、最惠客戶條款等等，以達到許可、限制或排除參與平臺的控制目的。甚至有時作為中介的平臺事業也推出自己的商品或服務在該市場交易，使平臺兼有雙重的角色。因此從競爭政策的觀點，在平臺的特殊環境下，守門人事業應有責任，確保其訂定的規則是公平、不偏頗、有助於競爭且有利於使用者¹¹¹。

面對數位經濟的特殊市場結構問題，執委會原先規劃以傳統歐盟競爭法，也就是遇有違法疑慮始介入執法的事後 (ex

《註 109》DA, Art.40(3).

《註 110》Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation Services, European Commission, COM(2018) 238 final, p.1 (2018).

《註 111》Jacques Crémer, Y.-A. de Montjoye and H. Schweitzer, Competition policy for the digital era, Final Report, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>, pp.60-62 (2019), last visited 22 Aug. 2024.

post) 模式處理¹¹²。但是現任執委會主席 Ursula von der Leyen 於 2020 年提出五年政策計畫中明白指出：「只有競爭政策不足以處理所有因平臺經濟而生的系統問題，需要其他的法規以確保歐盟市場的可競爭性、公平、創新及市場進入可能性，同時兼及超越競爭或經濟考量的公共利益。」¹¹³ 這樣的宣示確定了歐盟對應平臺經濟政策上的重大轉變。促成這項轉變的重要原因之一，是執委會執行競爭法的調查、制裁過程與結果並不令人滿意，最引人注目的就是與 Google 商業模式相關的案件。以 *Google Search (Shopping)*¹¹⁴ 案為例，執委會在 2010 年展開調查，五年後才發出正式的「異議聲明」(statement of objection)，直至 2017 年 Google 違法的決定才出爐。在長達七年的過程中，Google

持續對市場造成傷害，即使受罰，Google 的行為並未改變，競爭者仍檢舉 Google 利用其廣告收益並優惠自家商品或服務，再加上 Google 對執委會處罰決定提起救濟的程序，在在削弱了競爭法執行的實效，促使執委會改絃更張，認為有對具守門人地位的事業施以「事前」(ex ante) 管制的必要，這類立法可以師法過去在電信、金融等市場失靈產業的經驗，並非完全不可行，加上以促進競爭為目的的管制性立法，在當時得到執委會內部、外部專家以及評論的支持¹¹⁵，因此「數位市場法」及「數位服務法」的立法建議在 2020 年應運而生。

已經在 2023 年 5 月 2 日開始施行的數位市場法，規範的對象限於「守門人事業」¹¹⁶，重視數位市場的公平與競爭性，

《註 112》Michelle Cini and Patryk Czulno, *The Origins of the Digital Markets Act: Explaining Policy Change*, Centre for European Policy Studies (CEPS), VISTA Policy Paper, No.2, p.1, 2022. 當時執委會為管理數位服務市場的運作，曾提出名為「數位服務包裹」(Digital Service Package) 計畫，並輔以 New Competition Tool (NCT)，但後者並未得到會員國的支持，執委會轉而在數位服務包裹計畫裡加入競爭法相關內容，並於日後拆分成兩項獨立的法案，即為數位市場法及數位服務法。

《註 113》European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf, *A Fair and Competitive Economy* (2021), last visited 22 Aug. 2024.

《註 114》European Commission, *Case AT.39740 Google Search (Shopping)*.

《註 115》Michelle Cini and Patryk Czulno, *supra* note 112, P.304.

《註 116》並非所有的數位平臺服務提供者都受到數位市場法的監管，而是只有經營「核心平臺服務」且具有守門人地位的事業，才有適用該法的餘地。執委會係基於「質」與「量」的標準 (DMA, Art.3(1) and Art.3(2)) 綜合評估加以認定。截至 2024 年 5 月 13 日為止，有 Alphabet, Amazon, Apple, Booking, ByteDance, Meta, Microsoft 共七家事業被歐盟執委會指定為「守門人」(designated gatekeepers)，相關事業合計提供 24 個核心平臺服務 (core platform services) 而受數位市場法的監管，https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en, last visited 1 April 2025。有關守門人事業的定義說明，可參見戴豪君，〈歐盟數位市場法進程對我國之啟示〉，《公平交易季刊》，第 33 卷，第 1 期，2025 年 1 月，頁 1-50。

因此立法目的之一，就是盡力降低在數位服務環境中個人及企業可能面臨的鎖入效果，並且促進資料得以自守門人平臺向第三方流動。該法分別就「事業對事業」(B2B)及「事業對消費者」(B2C)的情境，對守門人課以資料共享的義務，確保轉換平臺或多棲 (multi-homing) 不會受到限制¹¹⁷。例如第 6(9) 條規定，對於守門人核心平臺服務 (core platform services, CPSs)¹¹⁸ 終端使用者的使用資料，守門人對該使用者或其授權的第三人，應免費提供有效的資料可攜服務；第 6(10) 條亦規定，守門人應對使用其核心平臺服務的企業用戶，就其使用平臺生成的資料，以及終端使用者利用該企業用戶產品或服務

的資料，能有效、高品質且即時的接近使用。此外數位市場法同時禁止守門人事業將自其平臺的企業用戶收集的資料，應用於在與該等企業用戶競爭¹¹⁹；同時守門人事業在未依 GDPR 規定得到消費者同意的前提下，禁止將其消費者使用多個平臺服務 (包括核心平臺) 的個資加以合併¹²⁰。整體而言，相關概念可說是 GDPR 保障個人資料控制權為基礎的延伸強化。

緊接在數位市場法之後不久生效適用的數位服務法，可視為前項立法的補充措施 (a complementary measure)，但數位服務法適用於所有的數位中介服務事業 (digital intermediary services)，涵蓋的範圍較廣。數位服務法的規範主要聚焦

《註 117》DMA, Recital (59)。

《註 118》數位市場法所定義的核心平臺服務，該法第 2(2) 條逐一列舉其類型計十種 (DMA, Art.2(2))。

《註 119》DMA, Art.6(2)。

《註 120》DMA, Art.5(2)。在適用本條時，守門人事業是否已經依 GDPR 規定得到使用者的有效同意，在判斷上應否考量守門人事業的支配地位，導致使用者根本缺乏其他合理的選項，是個值得討論的問題。2019 年德國競爭機關聯邦卡特爾署調查 Meta (Facebook) 任意結合使用者不同來源的資料是否合法時，認為 Meta 訂定一般性的通用同意條款取得使用者同意，但考量 Meta 在社群媒體的市場地位，此做法不符合 GDPR 有關處理個資必須先取得資料主體同意，或是出於履行契約所必須等合法要件的要求，Meta 以違反 GDPR 的方式濫用市場力致違反歐盟競爭法，*Bundeskartellamt, Fallbericht v. 15.2.2019 zur Facebook-Entscheidung v. 6.2.2019, Az. B6-22/16*。本案在 Meta 上訴過程中，審理的德國法院就數項法律適用問題，向歐盟法院提出作成先決裁決 (a preliminary ruling) 的請求。2023 年 7 月 4 日歐盟法院在其指標性裁判 (Case C-252/21, *Meta Platforms and Others*, ECLI:EU:C:2023:537) 中指出，競爭機關在執行競爭法時，有權檢視系爭行為是否違反其他法律 (para. 48)，雖然競爭機關並不是 GDPR 監督或執行機關 (para.49)。近用或處理個資是數位經濟時代事業間競爭的重要參數，因此將事業是否遵守資料保護法規，排除在有關濫用市場地位案件時競爭機關的可調查範圍之外，將是忽視經濟發展現實的作法，可能導致減損競爭法在歐盟的有效性 (para.51)。

在數位內容的控制，強調線上內容應符合民主原則與透明性，保護使用者的基本人權，並對所謂超大型線上平臺（very large online platforms (VLOPs)）及超大型線上搜尋引擎（very large online search engines (VLOSEs)）¹²¹，課以更嚴苛的義務，防止平臺的營運對社會造成可能的風險，例如仇恨言論的傳播、影響選舉的錯假、虛偽訊息等，以建立安全的數位空間。該法禁止平臺利用GDPR規定的特種個資進行「建檔」(profiling)以從事個別化的推薦或廣告，或要求平臺對使用者清楚解釋就推薦資訊所用的主要參數等¹²²。

五、落實競爭政策與強化競爭法執行

競爭政策與競爭法是歐洲整合、實現歐洲單一市場的重要工具，競爭法基本條文即現行歐盟運作條約第101、102條，自始就被寫入歐盟基礎條約中，面對當今

資料驅動的數位經濟環境，競爭政策與競爭法依舊被賦予重要任務，致力於歐盟數位單一市場的實現，與資料經濟相關的立法，也導入濃厚的維護市場競爭思維，可見歐盟對競爭政策的重視。

以GDPR為例，合法處理個資的要件，例如取得資料主體有效同意（Art.6(1)(a)）、履行資料主體為當事人的契約所必須（Art.6(1)(b)），或資料管控制者追求正當利益所必須（Art.6(1)(f)）等，都與個資的商業利用密切關聯。還有GDPR第20條資料可攜的規定，允許資料主體將自己的個資移轉至另一資料管控者，提升資料主體的控制權¹²³，一定程度上避免因資料被「鎖入」¹²⁴，也是著眼於市場競爭的概念。GDPR跨領域適用於各部門、各產業，為資料經濟個資市場（個資取得、共享、交易）建立基本的法律架構，影響層面深遠不言可喻，這是對GDPR必要的

《註121》超大型線上平臺及超大型線上搜尋引擎的認定標準，是指在歐盟每月活躍用戶超過4千5百萬人；截至2025年6月為止，在歐盟已有23項包括Meta、Apple、Google、Amazon、Twitter、TikTok等科技巨擘的服務被指定為超大型線上平臺，Google Search及Bing則被指定為超大型線上搜尋引擎。European Commission Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>, last visited 1 April 2025.

《註122》DSA, Arts.26, 27, 28. Claire Pershan, Jesse McCrosky, No Perfect Solution to Platform Profiling Under Digital Services Act, Tech Policy Press, 25 Aug. 2023, <https://www.techpolicy.press/no-perfect-solution-to-platform-profiling-under-digital-services-act/>, last visited 24 Aug. 2024.

《註123》GDPR, Recital (68).

《註124》Jacques Crémer, Y.-A. de Montjoye and H. Schweitzer, *supra* note 111, p.80.

認識¹²⁵。

另外，依據資料治理法提出的「資料中介服務」機制，目的是為個人或事業建立共享資料的商業關係，使事業無論大小都能參與資料經濟，以迴避少數大型平臺藉掌握大量資料而享有市場力，使資料共享的環境更具有競爭性。還有資料法設有規定，防止具市場力的事業單方採取不公平條款，加諸契約相對人不公平的義務；資料法更訂定專章，處理歐盟雲端服務市場過於集中，必須排除事業被鎖入以至於轉換困難的問題。至於數位市場法與數位服務法，更是基於市場失靈的前提，以促進市場競爭為目的事前管制規範。因此若說競爭政策為歐盟資料市場法制的底層支柱之一，實不為過。

除了前述各項法規的共同加持之外，執委會同時在資料市場強化「事後」管制性質的競爭法執行，目的是協助建立「資料池」¹²⁶ 供大數據分析或機器學習之用。就競爭分析而言，資訊規模與範疇在資訊

經濟中帶來效率，因此無論是共享協議或資料池，都有增加資料近用的效果，因此原則上可以促進競爭而非限制競爭¹²⁷。但是資料共享或形成資料池易促成事業間共謀（collusion），尤其是當共享的內容涉及商業機敏資訊；又若是以非公平合理或具歧視性的條件（non-FRAND terms）共享資料導致市場封鎖效果（foreclosure），也有反競爭的疑慮，致違反歐盟運作條約第 101 條。然究竟是「目的」（by object）限制競爭，抑或「效果」（by effect）限制競爭，則需要在具體個案中加以分析。為提供更明確的行政指導，執委會在 2023 年 6 月 1 日已修正公布新版「水平協議指導原則」（Horizontal Guidelines）¹²⁸，其中在資訊交換（Information Exchange）章中新增與資料共享及資料池相關的說明，協助事業自我評估進行資料合作的合法性。

另一個競爭議題是，倘支配事業拒絕資料近用，是否構成市場力濫用而違反歐盟運作條約第 102 條？當事業參與資料共

《註 125》資料保護法與競爭法明顯有相互依存關係（notable interdependency）。個資法影響事業的競爭行為，而市場力又影響資料主體事實上的選項以及隱私風險的程度。倘基於風險的觀點（資料主體隱私的風險），個資法的適用必須考量市場力；反而言之，競爭法應保護及促進資料主體選擇的自由，故有個資保護政策的意義，*ibid.*, p.77.

《註 126》契約協議是目前資料共享的主要方式，協議中若包含參與者間的互惠（reciprocity）條款，形成資料持有者集團，稱之為「資料池」（data pools），*ibid.*, p.92.

《註 127》*Ibid.*, p.94.

《註 128》Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, OJ C 259, 21.7.2023, pp.1-125. 新版水平指導原則是隨同兩項水平協議，即研發協議與專業化生產協議的群體豁免規則（Block Exemption Regulations on Research and Development ('R&D') and Specialisation agreements, (HBERs)）同時修正公布。

享協議或形成資料池，以至於整體對外有一定市場力，倘拒絕共享或以歧視性條件共享，本質上也有是否違反第 102 條的類似問題。就此有論者主張得採用「關鍵設施理論」(“essential facilities” doctrine) 的模式進行分析。但是將數位時代的資料，類比為傳統的關鍵設施或等同於必要的智慧財產權，是不妥當的。因為資料本身的異質多樣性 (heterogeneity)，相同資料可應用的領域廣度甚大 (電信或交通關鍵設施通常應用在同一產業領域，且有一定程度標準化)，以及應用場景的差異化 (同一市場、相鄰市場或完全不相關的領域)¹²⁹，都影響資料的價值或效果，因此實難將資料皆視為關鍵設施，一旦支配事業拒絕交易，就落入違反第 102 條的範疇。因此歐盟支持的研究報告建議，應回歸到支配事業 (資料管控者) 繼續投資的誘因 (保障投資)，與市場進入、提高市場競爭強度，兩者之間的衡量評估¹³⁰。但是如果資料管控者的市場占有率特別高而有支配地位，其所控制的資料也高度集中，同時近用該等資料將在相鄰市場 (互補或維修後市場) 享有高度競爭優勢，顯示該

等資料的必要性 (essentiality)，在此情況下，強制資料近用 (同時包括相互可運作性的要求) 可能是必要的，支配事業倘拒絕資料近用的請求，將有違反歐盟運作條約第 102 條之虞。而且為了及時介入執法且持續監督，宜考慮以特別立法的方式處理¹³¹。上述的研究意見已在數位市場法中實踐，被認定具守門人地位的事業就其核心平臺服務，對其企業用戶及終端消費者有資料共享的義務¹³²，同時還明文規定支配事業在排序或索引編輯時，應採透明、公平、不歧視的條件進行，不得對自身產品或服務有自我優惠 (self-preferencing) 的行為¹³³，以解決類似 *Google Search (Shopping)* 案的爭議。

觀察與評析

為實現數位單一市場的政策目標，歐盟以 GDPR 為起點，在「資料戰略」的規劃下，次第而有邏輯地推出功能不同的各項合目的性立法，其整體概況得以圖二示之。法規彼此之間就像一塊塊拼圖，共同鋪排歐洲未來大而單一的資料市場，同時致力於排除在市場上大型事業濫用資料優

《註 129》事業要求近用資料的使用目的可能五花八門，例如一事業向資料管控制者要求使用資料，目的在訓練演算法，但演算法應用的領域，與資料管控者原來的活動領域可能完全無關。

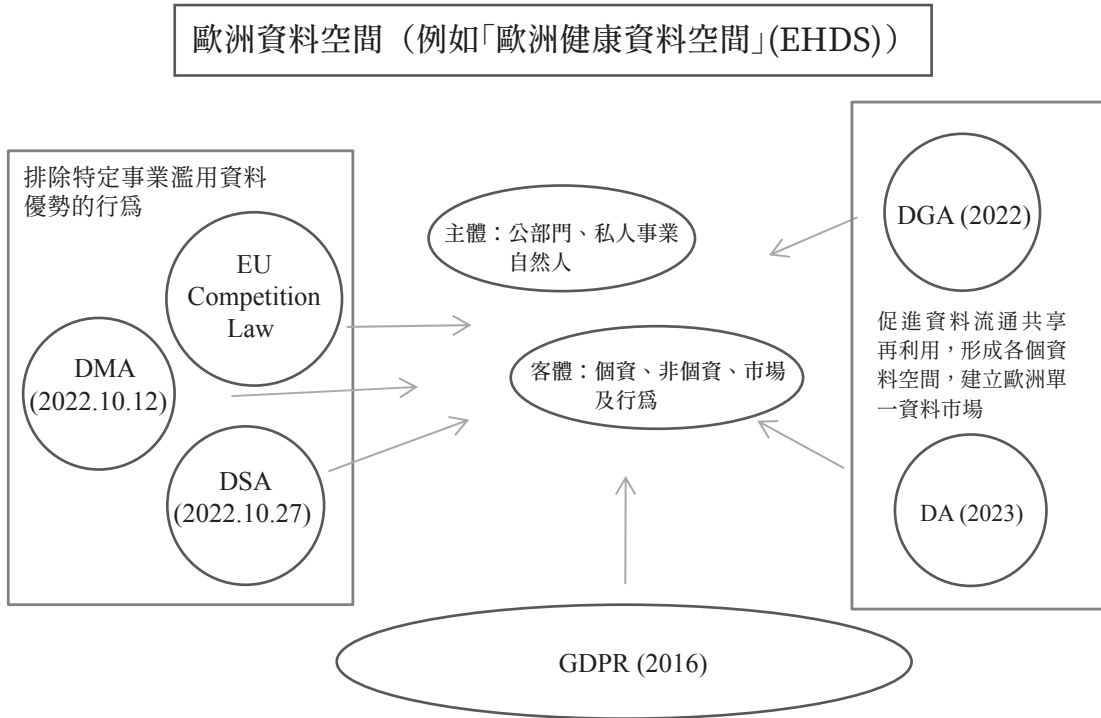
《註 130》Jacques Crémer, Y.-A. de Montjoye and H. Schweitzer, *supra* note 111, p.99.

《註 131》*Ibid.*

《註 132》參見前文參、四節有關數位市場法的說明。

《註 133》DMA, Art.6(5).

圖二 歐盟資料治理法制架構概覽



資料來源：作者整理繪圖（所附皆為各該法規刊登歐盟公報的年份）。

勢的行為，為歐盟在數位經濟下的產業未來及全球市場競爭力奠定基礎，展現歐盟在治理方略與政策規劃的思維。

觀察歐盟資料治理法制建設的進程，其中最早被提出且已在 2018 年開始施行的 GDPR，無論是因為外國事業自動遵守，或在非歐盟國家被模仿立法及施行，都造成實質上擴大 GDPR 適用範圍的結果，形

成所謂「布魯塞爾效應」(Brussels effect)¹³⁴，展現歐盟的法規領導力¹³⁵。爾後歐盟導入數位市場法及數位服務法，則是開啓了管制大型數位平臺的法制新頁。據研究，全球有 30 個國家已採取或研議考慮「類」數位市場法 (DMA-Like) 的競爭政策，表現的方式包括建立了法律、指導原則或已提出研究計畫進行研議中¹³⁶，被視

《註 134》Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

爲是另一項歐盟法布魯塞爾效應的展現。至今（2025）年5月數位市場法始正式施行滿兩年，被指定的守門人事業在3月間紛紛提出第二次法遵報告，說明它們遵守數位市場法的具體實施情況，並接受執委會的檢視。守門人事業爲了符合數位市場法的要求，必要時會調整其商業模式並在報告中揭示。例如依2024年Apple法律遵循白皮書，Apple首次開啓了iPhone「側載」(sideloading)的功能，也就是允許iPhone使用者可以不透過蘋果自家應用程式商店App Store，而是經由其他的應用程式市集，下載所需的應用程式。另外在

App Store上處理支付的方式，Apple也提供其他的選項(alternative ways to process payments)¹³⁷。可惜此等新功能只有在歐盟地區開放，其他地區的用戶不能利用。

在數位服務法方面，執委會在2024年1月首次依數位服務法，對超大型線上平臺“X”展開正式的調查程序，釐清“X”在防止不法內容散布及內容檢查、採取有效行動打擊平臺資訊被操控、增進平臺透明性措施等方面，以及“X”對使用者界面的設計疑似有欺罔效果等事項，釐清“X”是否有違反數位服務法規定的義務¹³⁸。

至於資料治理法及資料法的施行現

《註135》在GDPR施行之後，陸續有經濟文獻提出，就GDPR對事業及消費者的衝擊及效益加以檢視。這類研究經常聚焦在事業爲了符合GDPR的要求，以至於法遵成本增加的負面效果，但同時福利的提升有限，其情形可參見Garrett Johnson, “Economic Research on Privacy Regulation: Lessons from the GDPR and Beyond”, NBER Working Paper No.30705, National Bureau of Economic Research, 2022. 但也有專業評論指出，這類對實施GDPR的經濟實證研究在方法論上有其缺陷，例如GDPR有全球性的外溢效果，因此在常用的「反事實」(counterfactual)研究方法中，對被列爲不受GDPR影響的「控制組」，很難輕易明確地將GDPR的效果分離出來以獲得有用的研究數據，導致研究的結論不具說服力。還有相關研究雖然量化了GDPR對事業經濟表現的負面效果，卻無法同時量化個資保護對消費者及事業的正面效益，這也削弱了研究結論的可信度。此外，這類研究主要關注受管制力道較弱的部門，例如電子商務、線上廣告或行銷等產業，它們受GDPR衝擊的程度自然較高，因此對GDPR評估研究的結論，不能視爲對整體經濟表現的通說。事實上，由於建立與個資保護相關的模型有其困難，現階段尚無較全面的總體經濟方法被採行，Garrett Johnson, *ibid.*, p.30; Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés, *The economic impact of GDPR, 5 years on*, 2 Apr. 2024, <https://www.cnil.fr/en/economic-impact-gdpr-5-years>, last visited 2 Apr. 2025.

《註136》Kati Suominen, *The Spread of DMA-Like Competition Policies around the World*, A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, July 2024.

《註137》Gary Davis, *Complying with the Digital Markets Act—Apple’s Efforts to Protect User Security and Privacy in the European Union*, Mar. 2024, p.5, <https://developer.apple.com/security/complying-with-the-dma.pdf>, last visited 2, Apr. 2025.

《註138》European Commission, press release, *Commission opens formal proceedings against X under the DSA*, Dec. 18, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709, last visited 2 April 2025.

況，2023 年 9 月資料治理法已正式施行，但資料法則必須至 2027 年才全面適用，顯然企業和主管機關都需要時間作準備，以便在資料法的法律規劃下，運作數據共享機制。於此同時，歐盟於 2025 年 3 月已通過「歐洲健康資料空間」的法源¹³⁹，將成立歐盟第一個資料空間。屆時既有的 GDPR、資料治理法及資料法等水平架構所建立的資料流通、交易、共享機制，將成「歐洲健康資料空間」運作的基石、工具及輔助，以建立人們對健康資料傳輸利用的信賴。整體而言，目前歐盟資料治理法制體系仍在應用及發展的初期階段，對歐盟資料經濟的貢獻及成效如何，值得持續觀察。

肆、我國資料治理現況的觀察

資料治理涉及資料的蒐集、儲存、保護、利用以及共享等範疇，政府的政策與措施目的在確保資料的質、量、合法性與安全性。歐盟與資料經濟相關的法律體系十分龐雜，但在梳理歐盟幾項重要法規之後，清晰可見總縮其立法架構的上位政策目標，以及縱橫串聯的共通立法原則或思想價值。對照我國的資料環境，當政府追求「創新經濟，智慧國家」的目標時，面臨與歐盟頗為類似的情境，例如大量的資料由少數大型平臺與科技事業掌握、雲端

服務市場集中由少數外國事業提供、物聯網生態系參與者取得與近用資料的權利不均衡、資料市場交易不活絡等，因此歐盟在法制規劃方面的經驗，有值得借鏡參考之處。

在當今資料經濟全籠罩的大環境下，我國資料治理面臨的首要課題，是尚未建立價值明確、邏輯清晰的立法政策，這使得政府推出的立法計畫顯得片斷或跳躍，難以實現設定的經濟政策目標。以「國家發展計畫（110 至 113 年）」為例，其內容對國家未來發展的規劃，關照可謂周全，其中在對中長期課題進行研析時，於「數位經濟與治理」項下提到：「當前全球數位治理面臨數據治理、演算法治理及數位市場反壟斷（或競爭）治理等三大挑戰」¹⁴⁰，但這形式上所謂的三大治理挑戰，所處理的根本問題來源是相同的，就是數據資料。然而整份文件並未在國家發展目標與策略方法之間，基於對資料的正確認識，就資料治理必須進行的法規增修調適問題，提出涵蓋面向完整的分析與規劃。例如該期計畫中，在「打造數位國家智慧島嶼」的「數位治理」項下，提到「擴展資料開放與再利用之效益」，但查其內容，主要是指政府資料將擴大開放供民間使用¹⁴¹。問題是難道私部門的資料沒有利用價值，因此不必考慮應如何促進私人企

《註 139》同《註 49》。

《註 140》國家發展委員會，國家發展計畫（110-113 年），頁 22。

《註 141》同上註，頁 59。

業或物聯網資料的流通再利用？當我們意志昂揚地倡議在公、私部門導入 AI 應用，熱烈討論人工智慧基本法的內容時，卻沒有事先準備或同時考慮到訓練 AI 的資料將從何而來？是否足夠而合法？在追求「產業 AI 化、AI 產業化」的過程中，絕大多數的中小企業當如何以合理成本並有效地取得數據資料，否則何以加入資料經濟 AI 應用的行列？這樣的管道或機制為何？目前皆付之闕如，甚至極少被討論。此外，一旦資料集包含個資時，事業當如何處理以符合法遵的要求，進而可將資料傳輸再利用？凡此處理諸多資料利用問題的配套規則，乃實現創新經濟、智慧國家的前提性法制基礎設施。

政府目前已開始執行新一期的「國家發展計畫（114 至 117 年）」，在中長期課題研析項下又談到「推動經濟轉型」。依該發展計畫提供的外國調研機構報告顯示，2023 年臺灣與主要國家 AI 競爭力

評比，我國在「政府政策」與「運作環境」這兩項的評比明顯低落¹⁴²，原因何在？發展計畫並未具體指出癥結所在，只以「提升我國整體 AI 競爭力」一語作結。但如果以歐盟資料戰略規劃的藍圖為鑑，吾人可發現，欠缺健全的法制架構以利充分發揮包括個資在內的資料價值，是我國數位經濟環境的最大漏洞，必須積極填補。更何況從法治國家依法行政的角度，國家施政規劃無論如何遠見恢宏，都要在法律中落實，使政府令出有據，企業與人民知所遵循。資料治理須兼顧保護個資、智慧財產與營業祕密，同時要促進資料流通，擴大資料共享與再利用，並確保網路安全，還要符合資訊技術的現實與可行性，法制上有必要建立普遍性原則，以及跨產業部門的共同架構式規範。如果主要仰賴主管部會各自施行只是建議性質的準則或標準，這將使國內資料環境碎片化（fragmentation）¹⁴³，不同部門的作法可能

《註 142》國家發展委員會，國家發展計畫（114-117 年），頁 31。

《註 143》例如金融監督管理委員會於 2021 年 12 月提出「金融機構間資料共享指引」並發布及修正該共享指引的問答集，「指引」這類文件充其量只是行政指導，並無規範性的作用。重點是金融業的資料共享指引自成一格，與其他產業無任何關聯。另外廣受矚目並由憲法法庭作成 111 年度憲判字第 13 號判決的健保資料庫案，其背景涉及中央健康保險署多年來持有大量敏感性個資，其與國家衛生研究院及衛生福利部之間的資料再利用方式，與金融業的資料共享機制不同，彼此沒有關聯。雖然基於不同產業特性可以合理解釋資料共享設計的不同，但是從治理的角度，國家不同部門的資料，在資料管理系統與架構方面欠缺基本的共通性，資料環境將趨於碎片化，各自為政的結果，對於以資料驅動的跨領域創新應用而言，實非適當的作法。

歧異而不一致，不利於良好資料環境的建立，對國家未來的發展十分不利。

上述法治建設工程是高度專業集成與跨部會整合協調的事務，實非單一部會能夠承擔，亦不宜由單一領域的專家獨自領導，應以具較高指揮統御權力的行政院層級的組織，統一指揮推動為妥。在「國家發展計畫（110 至 113 年）」的規劃下，2022 年 8 月數位發展部（以下稱「數發部」）成立¹⁴⁴，其職掌係自原本分散於各部會與數位關聯業務單位移撥、整併而來，其成立目的包括「統籌數位治理」，並掌理「政府數位服務、資料治理與開放」（數位發展部組織法第 1 條、第 2 條參照），在標榜數位 AI 政府的團隊中，原應推動具開創性的政策。然而該部的主管法規，卻只有「資通安全管理法」及「電子簽章法」兩部法律，其餘大部分依賴原機關主管法律發布的法規命令或行政規則，作為履行其職責的法源，且在組織層級上與各部會平行，因此在資料治理方面，除了主責政府資料

開放業務¹⁴⁵之外，欠缺其他相關立法，可作為促進資料流通再利用、活化資料市場的工具，這將限縮作為數位經濟專責部會政策推動的效能，使政府籌設數發部的效益打了折扣。

事實上，無論是政府部門或私人事業，都蒐集並持有包括個資與非個資在內的大量資料，因此在資料治理的邏輯上，勢必先以個資為對象，著手建立相關處理原則與方式，並以之作為跨領域資料治理的共通基礎。然而我國目前的情況是，現行「個人資料保護法」（以下稱「個資法」）偏向個人隱私保護的價值，而未導入個資再利用的資料治理概念¹⁴⁶。遲至今（2025）年 3 月 27 日行政院才通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案，向立法院提出¹⁴⁷，但與資料治理密切相關的條文，包括蒐集、處理、利用個資的合法要件、個資去識別化、隱私衝擊影響評估、資料可攜性等重要權利以及國際傳輸的限制等，還要等到

《註 144》同《註 140》。「2. 推動數位發展組織改造……(2) 成立針對數位經濟發展之專責部會及建置相關政策推動機制，聚焦發展我國優勢領域，並統籌運用相關資源。A. 研議整合資訊、資安、電信、網路及傳播五大領域主管機關或機制，統籌推動數位基礎建設、智慧應用、數位經濟與智慧政府服務，更有效及即時地因應全球科技快速發展之法制及跨領域爭議議題。……」

《註 145》政府資料開放平臺，<https://data.gov.tw/>, last visited 16 May 2025.

《註 146》翁逸泓，〈健康資料再利用與資料治理——寫在憲法法庭健保資料庫案判決之後〉，《醫藥、科技與法律》，第 28 卷，第 2 期，2023 年 12 月，頁 130。

《註 147》個人資料保護委員會籌備處，新聞稿，〈設置個人資料保護獨立監督機關 加強個人資料保護 行政院院會通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案〉，2025.3.27，<https://www.ey.gov.tw/File/DE1E078EC851BEA5?A=C>，最後瀏覽日期：2025 年 3 月 31 日。

個人資料保護委員會成立後再推動修法。何時能完成個資法的修法工程，使我國個資監管模式能否成爲國內資料治理體系的基礎，發揮個資對數位經濟的貢獻，仍在未定之天。

包括個資在內的資料，被視爲數位經濟的重要生產投入 (production factor)；以資料爲客體形成的資料市場，其擴張與活絡是促進數位經濟的重要環節，因此維持資料市場交易與競爭的自由與公平，是政府促進資料經濟必要的重要配套策略。然而我國競爭機關公平交易委員會（以下稱「公平會」）對於在數位市場執法，多年以來持保留的態度與立場，除了一向拒絕事前管制的可能¹⁴⁸之外，也未曾直接處理以數據資料爲中心爭點的反托拉斯個案，相較於歐盟執委會以競爭法爲工具，大力遏阻大型科技事業基於資料優勢而採取的反競爭行爲，公平會的執法政策與歐盟明顯對比。公平會欠缺彈性的執法政策，無疑對我國在解決資料流通再利用以及促進數位經濟發展的諸多問題方面，增加了阻力。

伍、結論與建議——歐盟法制對我國立法政策的啟示

考量我國現況並參考歐盟資料治理相關法制，爲把握資料經濟發展的契機，我國在立法政策上有幾個方向值得推動，分述如下：

一、積極修正個人資料保護法

數位經濟高度依賴個資的利用，因此處理個資是資料治理的第一步，完善個資法可說是建立資料經濟法制架構的基礎。不過一國是否有高度重視個資保護的社會價值及文化，當然影響該國個資法的立法與解釋，進而影響許可近用個資的寬嚴程度、是否適宜強制許可近用，以及個資與市場競爭相關性的見解等等。倘若政府的政策或社會共通價值，視個資保護爲重要的基本人權，那麼政府宜參考 GDPR 對待個資的立場，調整個資法的立法政策；意即，「個人資料保護之權利並非絕對權，必須考慮到其在社會上之作用，依照比例原則，平衡兼顧其他基本權」¹⁴⁹，其他基本

《註 148》陳明，〈數位市場競爭政策與競爭秩序觀點——以歐盟數位市場法爲思考〉，《成大法學》，第 45 期，2023 年 6 月，頁 39-42。

《註 149》GDPR, Recital(4)。

權包括資訊自由與營業自由 (freedom of information, freedom to conduct a business) 在內。因此個資數據是社會重要資產，共享數據促進公益是公民的義務；在作法上除了保護個資，同時應提升對共享個資的信賴，才能有效建立保護 (個資) 與共享 (個資) 間的正向循環，促進個資流通。基於上述理念，政府當務之急是積極推動個資法的修正。舉其要項，在強化對個資主體的保護以提升對個資數據使用的信賴方面，建議首先應賦予當事人個資可攜權 (right to data portability, GDPR 第 20 條)，也就是允許資料主體將自己的個資移轉至另一資料管控者，此乃落實當事人控制自身個資，同時促進數據流通利用的根本設計；其次應細緻化處理個資的合法要件¹⁵⁰，同時賦予個人完整的請求停止蒐用其個資的拒絕權 (反對權) (right to object, GDPR 第 21 條) 及其合理限制¹⁵¹。另一方面應使蒐集主體的責任與義務更具體明確，建議至少參考 GDPR 對資料

控制者基本義務 (GDPR 第 24 條) 及「設計及預設之個資保護」(data protection by design and by default, GDPR 第 25 條) 的規定，在個資法的位階裡，明定蒐集主體有義務採取技術上及組織上的適當措施，且確保與風險相稱的個資處理安全層級 (GDPR 第 32 條)，以保障當事人在個資法上的權利。

另外，GDPR 雖為資料保護法，但已經有相關條文，將 AI 時代可能遇到的個資保護問題，納入規範的涵攝範疇。例如目前無論公、私部門都可能利用 AI 自動作成決定，GDPR 即第 22 條規定，資料主體原則上有權不受完全基於自動化處理 (包括「建檔」) 作成而對其產生重大影響之決定的拘束，避免 AI 在訓練過程中預設的偏見，對個人產生不利的影響。又由於 AI 的能力快速進化，使用 AI 新科技處理個資的結果，若對個人的權利、自由造成高風險時，GDPR 第 35 條要求資料控管者應在資料處理前，進行資料保護影響評估

《註 150》國內行動通信業者系統性大規模蒐集使用者資料；有能力將不同類型的資料相互配對處理，因此使用者自由權利受侵害的風險相對升高，但由於個資法欠缺當事人拒絕權的規定，行動通信業者依據電信管理法第 17 條第 2 項第 7 款，單方擬訂定型化「行動寬頻服務契約」，報請國家通訊傳播委員會核准後即可實施。該契約第 37 條規定，用戶之資料經去識別化處理至第三人無從識別本人的程度，即可不經用戶同意，提供給第三人使用。此舉不由分說剝奪了當事人的資料自主控制權，輕易地向個資蒐集主體傾斜，這無助於提升個人對個資保護的信任，對個資的有效應用不利。

《註 151》憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決的主文要旨之一，即為「衛生福利部中央健康保險署就個人健康保險資料之提供公務機關或學術研究機構於原始蒐集目的外利用，由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨」(底線為作者所加)。

(data protection impact assessment, DPIA) 程序，加強對資料主體的保護，進而提升個人對資料處理的信任¹⁵²。此兩條規定說明了 GDPR 在立法當時，即已預設了科技持續發展後的適用性，展現 GDPR 與資料治理關係密切的程度。我國倘能以前瞻的觀點進行個資法的修正，應將此兩條文的規範意旨，融入個資法體系中。

再者，個資法主管機關的地位與功能，與個資法實體規定一樣重要。參考歐盟成員國個資保護機關的執法實務，經常涉及 AI 系統或產品利用資料不符 GDPR 規定予以裁罰的案件¹⁵³。由於 AI 應用普遍，個資保護主管機關必須橫向水平聯繫不同產業部門，同時配合資訊技術專家的意見，發揮協調與監管的功能，專業要求甚高，在資料經濟中確保法規遵循方面十

分重要，也益發印證個資法與數位產業發展的相關密切，不能輕忽以待。我國現行個資法主管機關，目前仍為「個人資料保護委員會」籌備處，不過依行政院向立法院提出的「個人資料保護委員會組織法」草案，已明定日後成立的個人資料保護委員會，將為相當中央三級機關¹⁵⁴。在中央行政機關組織基準法的框架下，三級機關的權能與員額等組織規模，必定小於中央二級機關，卻要承載上述沉重的任務，是否妥適，值得斟酌。

二、訂定具共通治理架構性質的資料中介專法

資料中介是實現資料流通與共享的重要機制，必須包括中小企業在內都能藉此機制近用豐沛的資料，活絡的

《註 152》有關 GDPR 所定資料保護影響評估制度之研究，參見張陳弘，〈科技智慧防疫與個人資料保護：陌生但關鍵的資料保護影響評估程序〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 50 卷，第 2 期，2021 年 6 月，頁 337-400。

《註 153》以歐盟的經驗，成員國個資保護機關以 AI 系統違反 GDPR 予以處罰的案件，屢見不鮮，James Clark, Muhammed Demircan & Kalyna Kettas, Europe: The EU AI Act's relationship with data protection law: key takeaways, DLA Piper, 25 April 2024, <https://privacymatters.dlapiper.com/2024/04/europe-the-eu-ai-acts-relationship-with-data-protection-law-key-takeaways/>, last visited 25 Aug. 2024. 在歐盟通過「人工智慧法」(Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts, OJ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, last visited 16 May 2025.) 數日之後，「歐洲個資保護委員會」(European Data Protection Board, EDPA) 即發表聲明，表示以各成員國個資保護機關過去的執法經驗，適宜被指定為高風險 AI 系統的市場監督機關 (market surveillance authority/authorities, “MSAs”)，呼籲由個資保護機關身兼人工智慧法的執行，可見個資保護機關的力量與重要性。Statement 3/2024 on data protection authorities' role in the Artificial Intelligence Act framework, Adopted on 16 Jul. 2024.

《註 154》同《註 147》。

資料經濟或所謂的產業 AI 化才可能實現。依經濟部資訊工業策進會的研究，各國資料中介機制型態多樣，包括個人資料管理系統 (Personal Information Management System, PIMS)、資料保管機構 (Data Custodians)、資料交換 (Data Exchange) 服務、產業資料平臺 (Industrial Data Platforms)，以及資料協作 (Data Collaboratives)、可信任之第三方 (Trusted Third Parties)、資料合作社 (Data Cooperatives)、資料信託 (Data Trusts) 計八種¹⁵⁵。歐盟資料治理法的資料中介機制，主要建立在「資料交換」服務的模式上，也就是業者以完全保持中立的第三方、組織獨立而透明的方式，為資料持有者與資料使用者兩邊，提供資料交易服務的平臺。在 C2B 的共享型態中，由於參與資料交換的一方為資料主體個人，歐盟資料治理法特別要求資料中介服務提供者對於該資料主體，必須額外負擔受託責任 (fiduciary duty)，為該資料主體的最佳利益而行，並確保其在 GDPR 之下得行使的權利¹⁵⁶。必須提醒的是，歐盟所採的資料交換中介服務，制度設計涉及個資的商業利用，承前所述，個資法的規定與解釋極其重要，還有資料主體是否能有效行使其

對資料的權利，都極大程度影響了對資料共享的信任。此外，競爭法的執行必須考慮到事業因掌握資料所彰顯的市場力，按使用者暴露風險的程度，採取強度不同的執行策略，保障使用者的選擇自由，也是資料交換模式下的資料市場能有效運作的重要助因。

此外尤應注意者為，歐盟資料治理法設計的資料交換平臺，是屬於水平架構的概念，也就是無論哪一個領域，其資料共享都可採用的共通資料中介模式，但是為了個別產業或特殊目的 (sectoral and purpose-specific) 的需要，有必要對共通模式另為補充規定，進而形成歐盟所稱的各別資料空間。例如歐盟已經形成的歐洲健康資料空間，它就是以資料治理法與資料法的一般性架構為基礎 (參見圖二)，不過該兩部法律並不能完備對健康資料應有的所有規範，因此針對醫藥健康產業須另定特別法，補充規定適合應用在電子健康資料 (electronic health data) 的共享機制¹⁵⁷。

我國目前雖無類似歐盟資料空間的概念，但是在不同領域例如健保、財稅、交通、氣象、人文社會研究等，已有持續建置的資料庫，但顯然各資料庫並沒有共

《註 155》同《註 55》。

《註 156》DGA, Art.12(m); Recital (33). 所謂為資料主體最佳利益而行包括資料主體在同意資料利用之前，業者應通知資料主體有關使用者的使用目的、標準使用條款及使用的條件等資訊。

《註 157》同《註 49》。

通的資料治理架構，使得我國資料分享制度必定為多頭馬車，在空間上呈現區塊化現象，各資料庫的資料亦難互連互通，不利於 AI 系統的訓練開發。因此宜在最初階段導入具共通治理架構性質的專法，處理資料共享的一致性問題。如前所述，建立有共通底層邏輯的治理架構，非單一目的事業主管機關所能承擔，宜由行政院率先指揮協調，統合法律、技術、產業面的資源，與民間事業共同協力完成，必要時應指定或另成立二級中央機關為專責機構為妥。

三、推動其他與資料利用相關重要議題的立法

如前所述，歐盟資料治理法的目的在建立資料共享的共通架構，但該法並未創設使用資料的權利；而接續完成的資料法，其規定正是補充在不同情況下，當如何行使資料利用權利的方式。資料法涵蓋的議題甚為廣泛，分別針對資料共享實際可能發生的各種法律關係，逐項加以規定，就像一張列舉式的清單。資料法規範的核心議題，是物聯網的參與者（B2C 以及 B2B）如何主張及行使資料可攜權，以及 B2B 的資料共享義務。因為歐盟有高達

80% 的工業物聯網資料未被再利用¹⁵⁸，物聯網資料再利用的情況亦不普遍，阻滯了資料流通與再利用的量與質。另外資料法也介入資料交換時，事業市場力不對等的不公平條款；還有規定公部門在必要時利用私人事業資料的要件；該法也為歐盟事業設下特別的規定，協助排除轉換雲端服務提供者的障礙；還旁及資料相互可操作性的要件與機制等等。

資料法可說是提醒我們資料應用時應關注的相關治理配套，因此從比較法制而言，資料法反而是極具參考價值的立法原型，特別是在物聯網資料的利用方面。即使非歐盟事業，只要物聯網產品或服務在歐盟市場上市者，皆有資料法的適用，且我國歷年的國家發展計畫（民國 110 至 117 年）都提出 AIoT 解決方案輸出海外的規劃¹⁵⁹，但國內目前並無針對物聯網的立法，得以處理物聯網資料歸屬不明確、非個資物聯網資料如何合法共享等問題，導致未能充分釋放國內物聯網資料的價值，這個法制缺口，宜以建立一般性、通用的法律予以填補。

此外，就如何建立合理的事業與政府間（B2G）資料共享機制，也是另一件值得重視的法制問題。在 COVID-19 疫

《註 158》同《註 75》。

《註 159》例如在國家發展計畫（110-113 年）中，規劃以輸出智慧物聯網（AIoT）作為資訊及數位產業的主軸之一，並設定以「3-5 項 AIoT 解決方案輸出海外」為目標，同前《註 140》，頁 44。另外，擴大 AIoT 智慧物聯網解決方案輸出海外市場，是目前國家發展策略中擬打造的「護國群山」之一，同《註 142》，頁 81。

情期間，政府以傳染病防治法為依據，蒐集調用健保、手機定位及出入境紀錄等資料，進行疫調與風險管理，雖然當時正面對緊急、重大且難以事前預測的危機，政府不得不採取必要的應變措施，但這只是特定部門的單一法律授權，目前國內並無統一的架構可資遵循，結果事後也引發監控過度、缺乏後續資料刪除與公開審查機制的質疑¹⁶⁰。事實上，民間事業經常持有高價值的資料，對公部門實現公共政策非常有幫助，為因應未來再次發生不可預測的國家社會危機，為便利政府得在緊急情況下合法調用企業握有的資料，建議得以歐盟資料法的設計為藍本，就 B2G 的資料共享要件、審查程流及後續處理方式等，建立符合比例原則、透明性原則的合憲法制，從另一個面向，發揮資料共享的價值。

四、提升競爭機關市場監視密度與執法力道

對於數位市場法及數位服務法這類事前管制規範，一方面國內並無積極的社會倡議與相關討論，競爭主管機關長期以來也排斥事前管制的思維¹⁶¹；另一方面，

事前管制應該是以在數位市場有極高占有率，或具有支配地位的事業為對象，國內由屈指可數的美國大型科技公司蟠踞，如此針對性高的事前管制法案，不僅立法不易，執法上非經濟因素的敏感度亦高，因此在我國目前推動事前管制立法的空間甚小。既是如此，堅持競爭機關應框限在事後管制功能的公平會，面對資料市場可能的限制競爭疑慮，自應依公平法積極執法，負起維護市場機制的責任，且公平會執法時必須考量個資的因素，才能真實反映個資保護與資料市場競爭的關聯性。

在市場力濫用議題方面，最應關切的是「鎖入」問題，屬於資料治理基礎設施的雲端運算服務，是首先值得關注的市場。雲端服務本身就是高進入門檻產業，Amazon、Microsoft 及 Google 三大外商在我國市場總占有率極高，寡占態勢十分明顯，各該雲端服務事業也已發展出自有產品與服務生態系，因此業者與客戶的契約條款是否有限制客戶選擇自由的「鎖入」效果，致有限制市場競爭疑慮，應是公平會調查的重點¹⁶²。另外支配事業拒絕資料近用，包括以技術面方法使資料不容，是否有「封鎖」效果而構成市場力濫用的

《註 160》台灣人權促進會，防疫措施的人權保障與監督可能，29 Dec. 2021，<https://www.tahr.org.tw/news/3110>，最後瀏覽日期：2025 年 4 月 6 日。

《註 161》公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，頁 193（2022）。「……至於事前管制，……與競爭法的原意顯有不同。……」

《註 162》魏杏芳，〈生成式 AI 的市場競爭與事前規制初探〉，《月旦法學雜誌》，第 348 期，2024 年 5 月，頁 91。

違法？或當事業參與資料共享協議或形成資料池，以至於整體對外「具有壓倒性地位，可排除競爭」，倘拒絕共享資料或以歧視性條件共享資料，本質上也有適用公平法第7條獨占濫用分析討論的空間。再者，大型平臺以其資料優勢參與競爭，在排序或編輯上優惠自有產品或服務，也是新型的支配力濫用態樣。這些以資料為市場力來源的案件，公平會應列為執法優先項目。

在聯合行為方面，資料共享協議或是形成資料池有利於資料近用，提升效率，因此原則上可以促進競爭而非限制競爭。但是水平事業間共享資料也有促成事業間共謀（collusion）的疑慮，尤其當共享的內容涉及價格、數量等與生產相關的商業機敏資訊（commercially sensitive information）時，更是公平法明文禁止的聯合行為。當政府推動資料共享時，尤其是水平事業間的資訊交換，違法疑慮大增，公平會有必要加強市場監視的密度與執法力道，使公平法成為國內協同資料治

理的重要工具。此外，與其他機關之間的橫向協調溝通必不可少，務必使行政機關的資料共享措施或規劃，融入競爭政策以及遵守競爭法的原則。以金融監督管理委員會（本文以下稱「金管會」）發布的「金融機構間資料共享指引」為例，從競爭法的觀點，資料交換是與違法勾結一線之隔的敏感行為，事業都必須謹慎小心避免觸法才是，但金管會指引內容雖籠統提到「資料共享相關法令遵循事宜」，但未明示包括公平法的遵守在內，似乎間接反映主管機關與業者對公平法的違法意識不高。事實上銀行同業間共享的資料，其可能的作用與目的是否能被視為商業上「機敏」，宜由資料科學技術專家以及產業專家來協助判斷，而非資料的名稱或外觀。但話說回來，期待事業在普遍進行資料共享時能避開違法聯合的雷區，亟須公平會事前提供清晰的法律適用指引，必須承認這是艱困的任務，尤其需要提升數據素養以及跨專業領域的合作。在資料經濟時代執行競爭法，公平會正面臨空前的挑戰。

（作者魏杏芳為國立政治大學法學院兼任副教授；國立政治大學法學博士）

參考文獻

中文期刊

- 郭戎晉，〈論資料在地化立法〉，《臺灣科技法學叢刊》，第 3 期，2022 年 1 月，頁 75-143。
- 李惠宗，〈健保資料庫的合理利用與個資保護——從歐盟一般資料保護規則的「資料治理」探討憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決未解決問題〉，《台灣法律人》，第 24 期，2023 年 6 月，頁 1-25。
- 吳佳琳，〈從歐盟「資料利他主義」談資料共享的法制困境〉，《科技法律透析》，第 35 卷，第 1 期，2023 年 1 月，頁 21-27。
- 翁逸泓，〈資料治理法制：歐盟模式之啟發〉，《東海大學法學研究》，第 64 期，2022 年 10 月，頁 55-116。
- 翁逸泓，〈健康資料再利用與資料治理——寫在憲法法庭健保資料庫案判決之後〉，《醫藥、科技與法律》，第 28 卷，第 2 期，2023 年 12 月，頁 229-250。
- 陳明，〈數位市場競爭政策與競爭秩序觀點——以歐盟數位市場法為思考〉，《成大法學》，第 45 期，2023 年 6 月，頁 1-50。
- 張陳弘，〈科技智慧防疫與個人資料保護：陌生但關鍵的資料保護影響評估程序〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 50 卷，第 2 期，2021 年 6 月，頁 337-400。
- 戴豪君，〈歐盟數位市場法進程對我國之啟示〉，《公平交易季刊》，第 33 卷，第 1 期，2025 年 1 月，頁 1-50。
- 魏杏芳，〈生成式 AI 的市場競爭與事前規制初探〉，《月旦法學雜誌》，第 348 期，2024 年 5 月，頁 75-95。

中文論文集

- 陳箴，〈讓資料動起來：資料中介服務〉，收錄於王自雄主編，經濟部財團法人資訊工業策進會，《AI 法制的 3H：人工智慧這樣管就對了》，2023 年 11 月，頁 117-145。
- 陳箴，〈從資料共享到價值創造：歐盟資料治理法及資料法案〉，收錄於王自雄主編，經濟部財團法人資訊工業策進會，《AI 法制的 3H：人工智慧這樣管就對了》，2023 年 11 月，頁 154-161。

其他中文文獻

國家發展委員會，國家發展計畫（110-113年）。

國家發展委員會，國家發展計畫（114年至117年）。

公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書（2022）。

行政院院長施政方針報告，行政院院長卓榮泰，立法院第11屆第1會期，民國113年5月31日。

個人資料保護委員會籌備處，新聞稿，〈設置個人資料保護獨立監督機關加強個人資料保護行政院院會通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案〉，2025.3.27，<https://www.ey.gov.tw/File/DE1E078EC851BEA5?A=C>，最後瀏覽日期：2025年3月31日。

台灣人權促進會，防疫措施的人權保障與監督可能，29 Dec. 2021，<https://www.tahr.org.tw/news/3110>，最後瀏覽日期：2025年4月6日。

英文期刊

Fazio, Emanuela, Rethinking Competition Enforcement for Sustainable Data-Driven Ecosystems, *CPI Antitrust Chronicle*, Vol.2, Apr. 2024, pp.47-48.

Ufert, Fabienne, AI Regulation Through the Lens of Fundamental Rights: How Well Does the GDPR Address the Challenges Posed by AI?, *Insight, European Papers*, Vol.5, No.2, 1093 (2020).

英文論文集

Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

Francesco Giorgianni, GDPR as a First Step Towards Free Flow of Data in Europe, in: Cesario, A., D’Oria, M., Auffray, C., Scambia, G. (eds) *Personalized Medicine Meets Artificial Intelligence*, Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-031-32614-1_3 (2023), last visited 16 May 2025.

Wrigley, Sam, Taming Artificial Intelligence: “Bots”, the GDPR and Regulatory Approaches, in Corrales, M., Fenwick, M., Forgó, N. (eds), *Robotics, AI and the Future of Law*, Berlin: Springer (2018).

其他英文文獻

- Cini, Michelle and Czulno, Patryk, The Origins of the Digital Markets Act: Explaining Policy Change, Centre for European Policy Studies (CEPS), VISTA Policy Paper, No.2, 2022.
- Clark, James, Demircan, Muhammed, & Kettas, Kalyna, Europe: The EU AI Act’s relationship with data protection law: key takeaways, DLA Piper, 25 April 2024, <https://privacymatters.dlapiper.com/2024/04/europe-the-eu-ai-acts-relationship-with-data-protection-law-key-takeaways/>, last visited 25 Aug. 2024.
- Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés, The economic impact of GDPR, 5 years on, 2 Apr. 2024, <https://www.cnil.fr/en/economic-impact-gdpr-5-years>, last visited 2 Apr. 2025.
- Cory, Nigel, How ‘Schrems II’ has accelerated Europe’s Slide Toward a De Facto Data Localization Regime, Information Technology & Innovation Foundation (ITIF), Jul. 8, 2021, <https://itif.org/publications/2021/07/08/how-schrems-ii-has-accelerated-europes-slide-toward-de-facto-data>, last visited 8 Aug. 2024.
- Crémer, Jacques, Montjoye, Y.-A. de. and Schweitzer, H., Competition policy for the digital era, Final Report, Brussels: European Commission, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>, 60-62 (2019), last visited 22 Aug. 2024.
- Davis, Gary. Complying with the Digital Markets Act—Apple’s Efforts to Protect User Security and Privacy in the European Union, Mar. 2024, <https://developer.apple.com/security/complying-with-the-dma.pdf>, last visited 2 Apr. 2025.
- Demary, Vera., *Cloud Regulation in the EU Data Act*, CPI TechReg Chronicle, Mar. 2024.
- European Commission, Building A European Data Economy, COM(2017) 9 final, 2 (參註 3) (2017).
- European Commission, A European strategy for data, COM(2020) 66 final (2020).
- European Commission, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM(2024) 357 final, pp.16-17 (2024).
- European Commission, Staff Working Document on Common European Data Spaces, SWD(2024) 21 final (2024).
- European Commission, Joint Statement on Trans-Atlantic Data Privacy Framework, press releases, 25 March 2022.

- European Commission, Shaping Europe's Digital Future, https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf, A Fair and Competitive Economy (2021), last visited 22 Aug. 2024.
- European Commission, Case AT.39740 Google Search (Shopping).
- European Commission, Joint Press Statement: Commissioner Didier Reynders and US Secretary of Commerce Gina Raimondo on the first periodic review of the EU-U.S. Data Privacy Framework, 19 July 2024.
- European Commission, press release, Commission opens formal proceedings against X under the DSA, Dec, 18, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709, last visited 2 Apr. 2025.
- European Council meeting (15 December 2016)—Conclusions, EUCO 34/16, 15 December 2016, para.17, <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>, last visited 7 Aug. 2024.
- IDC, European Data Market, SMART 2013/0063, Final Report (2017).
- IDC, European Data Market Study 2021-2023 (VIGIE 2020-0655), D2.9 Final Study Report (2024).
- Fuerst, Philipp. Data spaces mark a new era in European data sharing, Insight, Capgemini, Jan 29, 2024, <https://www.capgemini.com/insights/expert-perspectives/data-spaces/>, last visited 12 Aug. 2024.
- Johnson, Garrett. “Economic Research on Privacy Regulation: Lessons from the GDPR and Beyond”, NBER Working Paper No.30705, National Bureau of Economic Research, 2022.
- Pershan, Claire and McCrosky, Jesse, No Perfect Solution to Platform Profiling Under Digital Services Act, Tech Policy Press, 25 Aug. 2023, <https://www.techpolicy.press/no-perfect-solution-to-platform-profiling-under-digital-services-act/>, last visited 24 Aug. 2024.
- Rolling Plan for ICT standardization, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/rolling-plan-ict-standardisation>, last visited 11 Aug. 2024. 歐盟雖然每年提出滾動式 ICT 標準化工作計畫，但年度報告並非每年對外公布，最近一次公布年度報告為 2018 年。
- Rolling Plan 2024, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/rolling-plan-ict-standardisation/>

rolling-plan-2024, last visited 11 Aug. 2024.

Scelta, Gabe, et al., Data Economy: Radical transformation or dystopia?, Frontier Technology Quarterly, United Nations, Jan. 2019, 1, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/FTQ_1_Jan_2019.pdf, last visited 4 Aug. 2024.

Suominen, Kati. The Spread of DMA-Like Competition Policies around the World, A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, July 2024.

Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>, last visited 1 April 2025.

Synergy Research Group, European Cloud Providers Continue to Grow but Still Lose Market Share, 27, Sep. 27, 2022, <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>, last visited 12 Aug. 2024.

Vogelezang, Francesco, *A closer look at data intermediaries and the risk of platformization*, Open Future EU, <https://openfuture.eu/blog/a-closer-look-at-data-intermediaries-and-the-risk-of-platformization/>, last visited 16 Aug. 2024.

EU Data Strategy, Legal Framework and the Implications for Taiwan's Legislative Policy

Hsin Fang Wei*

Abstract

Data is essential for production in modern economy and is considered as a new type of asset. Data economy has brought plenty opportunities and prosperity, whereas the problems, such as lacking data trust and safety, insufficient or inconsistent level of users' protection, unbalanced position of market operators, etc., remain to exist. Data Economy measures the overall impacts of the Data Market on the economy as a whole, while the Data Market is the marketplace where digital data is exchanged as “products” or “services” as a result of the elaboration of raw data. The Data Economy includes three sets of impacts in the economy: direct, indirect and induced impacts. According to EU market survey conducted by the European Commission, several issues are revealed, including: obstacles for free flow of data, availability of data, imbalanced in market power, data interoperability or standardization, data governance and sharing, infrastructural dependencies, and so on. A package of fit-for-purpose legislations was introduced for tackling those problems. In addition to the incumbent General Data Protection Regulation (GDPR), other legal instruments, i.e., Data Governance Act (DGA), Data Act (DA), Digital

* Adjunct Associate Professor, National Chengchi University School of Law; Ph.D., National Chengchi University School of Law

Market Act (DMA) and Digital Services Act (DSA), were successively put in place for the realization of cross-border horizontal European data spaces. For pursuing a thriving data economy, Taiwan and EU share the same goal and encounter similar challenges. Learning from the EU's experiences, there are four legislative policy initiatives recommended to the government: actively engage in amending our Personal Data Protection Act, enacting a new law as a common governance framework for data intermediation, promoting the revision of existing laws and regulations relevant to data access and reuse, intensifying market surveillance and enhancing competition law enforcement by the competition authority.

Keywords: European data strategy, GDPR, Data Governance Act, Data Act, Digital Markets Act, Digital Services Act, European data space, Competition Law.