

從「隱私保護」到「資料治理」

劉靜怡*

無論就人文社會科學、法學或資訊科學而言，「隱私保護」都是一個非常古典而重要的議題，歷久不衰。即使單就科技法此一研究領域來說，「隱私保護」歷來所呈現的主題多元與複雜程度，實為令人驚豔的學術寶庫。然而，以當今各國法學界與法律實務關於隱私保護的討論與規範內容來看，若要說多半集中在與「資料」相關的層面上，也不為過。以近年最受矚目的隱私保護規範即歐盟「一般資料保護規定」(General Data Protection Regulation, GDPR) 制定為例，與大數據和人工智慧時代因應資訊科技快速發展所帶來的個人資料蒐集處理使用需求，關聯緊密；亦即，無論是基於產業創新或政府治理的必要性，如何在提高資料經濟時代效率的同時，也能無違隱私保護的初衷，而相應的制度與法規又該朝何等方向發展與建構的諸多辯論與探討，可說已經造就了當前的「資料治理」(data governance) 研究風潮。

換言之，各種新興科技的發展、大數據與人工智慧時代的來臨、眾多社會基於不同理由所採用的監控措施，可說是對傳統的個人隱私保護所強調的「個人資料自決權」帶來最艱鉅的當代挑戰。尤其是目前各國法制中的隱私保護機制，更是其是否足以維護個人數位尊嚴，藉以落實民主憲政體制下所強調的自我認同與自主決定之關鍵所在。以兩年多來肆虐全球的 COVID-19 為例，為了追蹤個人移動情形以遏阻病毒散布，必須監測個人活動與健康情形，因此須蒐集處理利用個人資料，亦即公共衛生危機的緊急特質，某程度而言不免造成公私部門關於個資蒐集處理利用行為的改變，甚至可能以「新常態」(New Normal) 之名持續相當長的時間。然而當疫情逐漸趨於穩定甚至退散時，支撐此種新常態的理由和規範理應消退而不再具有正當性，不過由於滑坡效應與社會慣性使然，除非整體社會有意識地對於在疫情這類公共衛生危機中相應而生的新常態

* 國立臺灣大學國家發展研究所教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員、中央研究院資訊科技創新研究中心合聘研究員、科技部人文司法律學門召集人、Expert of the Working Group on Data Governance, Global Partnership of Artificial Intelligence (GPAI)(2022-24)、Member of AI Connect Program, U.S. Department of State (2022-)

與新隱私規範進行深度對話與反省，否則限縮隱私保護的新規範轉化成疫情結束後的基礎，恐非令人意外之事。因此，如何理解和研究公共衛生危機的脈絡下所凸顯的資料治理爭議，就變得格外重要。

同時，科技日新月異的發展也促成各種新興學術研究模式的出現，這些研究對於各種資料目的各異、規模不等的蒐集處理利用需求也更為迫切。仔細觀察不難發現的是，「資料科學」(data science) 在學術界和產業界均備受重視且高度發展的當下，不僅關於隱私保護的關注和研究從來未曾沒落，反而更受矚目，其原因不外乎普世關切究竟應該透過怎樣的法制建構和科技輔助，才能使學術研究甚至各種公私部門的資料蒐集處理利用活動，建立在社會「信任」(trust) 的堅實基礎上健康發展。

同樣值得注意的是「資料驅動經濟」(data-driven economy) 的發展，也帶動了對資料治理的重視與研究，甚至有研究者就此提倡「資料新政」(New Deal on Data) 觀點。詳言之，在「資料即是新石油」和「資料即資本」這類熱門修辭下，當「資料」越來越明顯地扮演當代經濟體系發展的活水來源角色之際，也不斷出現即使是資料集經過匿名化處理、釋出時也採取謹慎態度，但卻依然衍生出人意表的隱私侵害事例時，如何在經濟誘因的導引下，將資料當成需要適當制度與規範配套，方能有效經營且不侵害人權的「資源」，也是資料治理這個研究概念的重要緣由之一。

以近年備受矚目的金融科技發展為例，如何在確保個人資料自主性的前提下，金融個資權利歸屬、共享金融個資的權利、金融業者彼此間互通的安全系統等制度如何建立和運作，都是不可迴避的金融資料治理研究議題。究其實際，有不少國家的金融監理機關嘗試調整監理政策方向，期待能夠在達到「開放金融」理想的同時，也實現更全面且更透明的資訊共享管制目標。例如歐盟理事會曾在 2015 年透過修訂「支付服務指令」(Payment Service Directive, PSD2)，促使銀行必須接受資訊共享的安排，與金融科技公司從事競爭。同樣地，英國政府在 2016 年時由「競爭與市場管理局」(Competition and Markets Authority, CMA) 發布旨在改善金融業市場競爭現況的全新規則，其中包括針對金融資訊所設的「開放銀行」規則，要求英國九家最大的銀行負擔廣泛的義務，必須以安全和標準化格式共享消費者個資，並根據消費者的要求與第三方共享，其所涵蓋的財務資訊，從分支機構和 ATM 位置等基本資訊、到交易資訊和產品價格等，都包括在內。此外，澳洲政府從 2017 年起展開的資料治理法制改革中，也特別強調消費者個資的處理，除了宣布將以範圍涵蓋各部門的「消費者資料權利」(Consumer Data Right) 此一途徑確保消費者擁有個人資料外，並特別

在 2019 年通過「消費者資料權利法」(Consumer Data Right Legislation)，廣泛適用於消費者相關的資料，包括產品資料、客戶資料、帳戶資料和交易資料等，而且明確規定所有存款機構都有遵守此一開放銀行規則的義務，甚至澳洲政府還創設一個「資料標準機構」，賦予其制定銀行產業內資料共享技術標準的職權。雖然澳洲政府為了避免此次巨幅變革帶來混亂狀況，採取分階段改革的模式，所以前述開放銀行規則中所規定的義務尚未全部生效，但整體而言，上述規範方向除了彰顯金融監理政策對個人資料自主權的落實程度絲毫未放鬆外，也讓我們明確看到資料治理的相關議題已納入金融科技時代監理目標的趨勢。

更進一步言之，近年隨著人工智慧相關研究與應用的蓬勃發展而產生高度的資料近用 (access) 需求，但是就資料可近用性而言，目前至少遭遇兩大限制：一是許多機構掌握甚至囤積無數資料但不願分享的「數位圈地」現象，阻礙以社會公共利益為導向的資料利用可能性；二是身為資料主體的個人幾乎無從有意義地參與資料使用方法的決策過程，亦即個資蒐集處理利用的自主同意權往往遭到架空。為了解決此障礙，如何使資料管理方法 (data stewardship) 能夠在符合負責任 (responsible)、保護權利 (rights-preserving) 且具參與性 (participatory) 的原則下，解鎖資料的經濟價值與社會功能，以便透過有效的資料蒐用與共享，發揮資料協助解決醫療、公衛、氣候變遷等議題之潛力，就成了人工智慧時代的資料治理核心關切：缺乏公平與正義等倫理考量，並且欠缺資料主體或受資料使用影響者的參與，資料共享和再利用的過程和結果，自然難以取得信任。舉例來說，英國政府曾提出一個名為「資料規劃與研究」(GP Data for Planning and Research, GPDPR) 的草案，其內容涉及高達 5,500 萬人的個人健康資料的近用，但該草案卻未賦予資料主體對其運作機制表達意見的空間，最終因爭議過大而遭擱置。2017 年美國著名的 Equifax 資料外洩事件，也是因為讓未經授權的第三方近用高達 1 億 4,300 萬名美國人民的資料，而嚴重侵蝕消費者對於資料處理過程的信任。所以晚近出現的資料治理制度倡議，不約而同地強調由下而上的資料管理模式，也就是肯認個人甚或特定社群對於資料的地位，不應僅止於「資訊接受者」(recipients of information) 或「同意提供者」(providers of consent) 層級，而是應該實質賦權個人或特定社群參與資料蒐集、使用與共享過程。就科技和資料科學相關社群而言，MyData Global Community 主張應該以透過改善個人資料自決權來強化賦權；2021 啟用的 Mozilla Data Futures Lab 則是以支持研究如何提供更多個人可以控制主導的資料管理新途徑有關的實驗為宗旨；Ada Lovelace Institute 也倡導「參與式的資料管理」(participatory data stewardship)，以便使個人能以有意義的方式，針對資料之蒐集處理利用等事

務，參與資料相關決策 (data decisions)。同樣地，Aapti Institute 的 Data Economy Lab 設立宗旨之一也是賦權個人和特定社群在資料治理上可以扮演更重要的角色。

此一發展趨勢，也可從近年來國際社會上由 G7 國家倡議成立的「人工智慧全球夥伴聯盟」(Global Partnership of Artificial Intelligence, GPAI) 這個新興國際組織的動向看得出來。整體而言，GPAI 原始創設理念是一個包含國際性的多方利害關係人 (multi-stakeholders) 的政府間合作倡議，其宗旨是要將追求符合人權、基本自由及共同民主價值等基本原則落實在 AI 的發展與使用上，同時也藉此呼應經濟合作暨發展組織 (OECD) 所提出的「OECD 人工智慧原則」(OECD Principles on Artificial Intelligence)。GPAI 為了強化全球公民對人工智慧的信任程度，特別設立一個以「資料治理」為核心任務的工作小組 (Working Group on Data Governance)，聚集來自全球各領域的專家，共同深入研究如何確保資料之蒐集處理利用符合人權、兼容並蓄、創新、公益等目標，並且希望能夠與聯合國的十七項永續發展目標 (UN Sustainable Development Goals, SDGs) 互相整合。

筆者去年底獲得 GPAI 的任命，以個人身分成為資料治理工作小組的三年任期 (2022-24 年) 專家。就筆者的參與經驗和觀察而言，在 2020 年 GPAI 首次高峰會中，此一工作小組提出 GPAI 在資料治理上的工作框架，特別強調兩個研究重點：一是透過「資料信託」(data trust) 手段實現資料共享，以達成提高社會效益的目的；二是促進資料正義的研究和實踐。就前者而言，資料治理工作小組深入探討各國當前在資料信託上的實踐狀況和相應的法律結構，並特別指出：若要透過資料共享理想的實現提高社會效益，各國應該考慮建立賦予個人和社群資料權利的新機制，以確保資料共享的作法可以反映社會上所有人的不同利益，藉以協助 GPAI 發揮資料信任的潛力以促進安全、公平、合法和公平共享資料的終極目標。此外，資料治理工作小組也針對世界各地各相關資料機構的作法和 AI 領域專業人員進行訪查，歸納不同領域所實施之資料信託的核心特徵，以及分析資料信託的設計和實施所涉及的「最新技術」，嘗試釐清哪些策略和實踐有助於發揮資料信託的功能。以歐洲和北美國家為例，已經有不少推動資料信託的資料治理努力，這些資料信託各有不同的營運方式，以因應不同司法管轄區域下的不同需求和挑戰，不管是 GPAI、各國政府或研究者，進一步分析這些資料信託模式和相關法律框架，甚至是建立資料治理之理論基礎，都有助於形成未來資料信託國際規範的共識基礎。值得注意的是，資料治理工作小組特別強調資料治理不該被狹隘地理解為隱私或道德爭議，而是應該納入包括公平和正義的考量，這也是資料治理工作小組在促進資料正義的研究和實踐此一面

向上特別著力的主因。甚至我們也可以看到 GPAI 所提倡的「以人為本的資料治理」模式 (human centric approaches to data governance)，的確和各國政府和研究者在資料科學及法制領域所致力者，亦即對近年來資料經濟高度發展所反映的嚴重權力不平衡現象的關切，以及在資料無所不在的當前脈絡下，研究資料已成新興剝削工具的現象及解決之道，具有高度的連動關係。

就時代發展脈絡而言，為了紓緩上述權力失衡弊病，全球的資料治理政策明顯著重於權利保障面向，無論是歐盟 GDPR 所建立的資料保護典範，或是上述透過 GPAI 架構所投注的資料治理努力，即使表面上看來是以大數據和人工智慧領域為主要戰場。然而仔細觀察，無論是在形塑資料治理的最佳實務方面，或是以國際規範的形成過程來看，此一已屬進行式的資料治理發展趨勢，除了追求建立高品質和可取得的資料來源此聯合國永續發展目標之外，各國研究者針對在「信任」的前提下，如何改善跨境資料分享的現狀，如何解決資料相關之智慧財產權、隱私與資料保護規範和資料主權等方面的爭議，並針對全球資料運用實務上所產生的各種不公正和傷害現象，進行深入探索並尋求解決之道，都已蔚為風氣，這或許是國內研究者不應該忽略的事實。

值得附帶一提是，中國近年來積極參與世界各國數位基礎建設即通稱「數位絲路」(Digital Silk Road) 的現象，因而引發中國此舉主要目的是否為向國際出口舉世皆知其高度監控特性的「中國模式」，亦即關於「數位極權主義」(digital authoritarianism) 未來是否形成「中國(北京)效應」的討論，與 GDPR 所造成的「布魯塞爾效應」互相抗衡，對國際社群資料治理發展方向的研究來說，同樣具有觀察價值。換言之，承續過去多年來的「網路主權」(cyber sovereignty) 主張，中國進一步針對其國內資料強調「資料主權」(data sovereignty)，用以正當化其對境內資料加強控制的措施，不但與美國和歐盟曾經採取的路徑不盡相同，對於全球資料治理——亦即資料的跨國取得、傳輸、利用與儲存等有關的制度、政策、法規與基礎建設——的未來，將產生何種影響，進而對向來由歐美國家主導的個資保護國際規範架構造成衝擊，不管是從資料治理政策的角度，或從國際法與民主憲政法制的關切來說，也都應該是值得深入挖掘的研究議題。

參考文獻

- Anupam Chander. (2020). Is Data Localization a Solution for *Schrems II*? *Journal of International Economic Law*, 23(3), 771-784.

- Ari Ezra Waldman. (2018). *Privacy as Trust: Information Privacy for an Information Age*. New York: Cambridge University Press.
- Ari Ezra Waldman. (2021). *Industry Unbound: The Inside Story of Privacy, Data, and Corporate Power*. New York: Cambridge University Press.
- Aziz Z. Huq. (2021). Public Trust in Data. *Georgetown Law Journal*, 110(2), 333-402.
- Danielle Keats Citron, & Daniel J. Solove. (2022). Privacy Harms. *Boston University Law Review*, 102(3), 793-863.
- Frank Pasquale. (2014). *The Black Box Society: The Secret Algorithm That Control Money and Information*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Frank Pasquale. (2019). Data-Informed Duties in AI Development. *Columbia Law Review*, 119, 1917-1940.
- Frank Pasquale. (2020). *New Laws of Robotics: Defending Human Expertise in the Age of AI*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jack Balkin. (2016). Information Fiduciaries and the First Amendment. *UC Davis Law Review*, 49(4), 1183-1234.
- Jack Balkin. (2020). The Fiduciary Model of Privacy. *Harvard Law Review Forum*, 134, 11-33.
- Julie E. Cohen. (2019). *Between Truth and Power: The Legal Construction of Informational Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Margot E. Kaminski. (2019). Binary Governance: Lessons from the GDPR's Approach to Algorithmic Accountability. *Southern California Law Review*, 92(6), 1529-1616.
- Matthew S. Erie, & Thomas Streinz. (2021). The Beijing Effect: China's Digital Silk Road as Transnational Data Governance. *New York University Journal of International Law & Politics*, 54(1), 1-92.
- Paul Schwartz. (2019). Global Data Privacy: The EU Way. *New York University Law Review*, 94(4), 771-818.
- Salomé Viljoen. (2021). A Relational Theory of Data Governance. *Yale Law Journal*, 131, 573-654.
- Thomas Hardjono, David L. Shrier, & Alex Pentland eds. (2019). *Trusted Data: A New Framework for Identity and Data Sharing*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Woodrow Hartzog, & Neil Richards. (2020). Privacy's Constitutional Moment and the Limits of Data Protection. *Boston College Law Review*, 61(5), 1687-1762.
- Woodrow Hartzog. (2021). What Is Privacy? That's the Wrong Question. *The University of Chicago Law Review*, 88(7), 1677-1688.