

欧盟数据治理政策法规体系研究*

方晓娟 陈媛媛

(黑龙江大学信息管理学院, 哈尔滨 150080)

摘要: 欧盟是数据保护的先行者和标杆, 已在数据治理方面颁布并实施众多政策法规, 形成较完善的数据治理政策法规体系。研究欧盟的数据治理政策法规, 有助于推动我国建立完善的数据治理体系。通过对欧盟的数据治理政策、法规进行编码, 从立法层、监管层、执行层3个层面对欧盟数据治理主体进行分析, 从个人数据治理、公共数据治理、人工智能数据治理、企业数据治理、网络数据治理5个方面对欧盟数据治理客体进行分析, 发现欧盟已经形成层层递进、相互协调配合的较为完善的数据治理政策法规体系: 宏观层面整体谋划, 引领数据治理发展; 中观层面支撑保障, 协调政策实施; 微观层面详细说明, 指导数据治理具体实践。因此, 可借鉴欧盟数据治理之策, 构建并完善我国数据治理体系。

关键词: 欧盟; 数据治理政策; 政策法规体系; 数据开放

中图分类号: G251 DOI: 10.3772/j.issn.1673-2286.2024.06.001

引文格式: 方晓娟, 陈媛媛. 欧盟数据治理政策法规体系研究[J]. 数字图书馆论坛, 2024, 20(6): 1-11.

信息化和智能化社会的发展促使数据量爆发式增长, 数据成为当今社会的核心资源。数据作为新型生产要素, 是数字化、网络化、智能化的基础, 已融入生产、分配、流通、消费和社会服务管理等各个环节, 正在推动生产方式、生活方式和治理方式深刻变革^[1]。各国纷纷通过制定数据规则、颁布数据相关政策法规条例等方式对数据进行治理, 以提高数据利用率, 在全球数字经济发展中占领优势地位。2023年国家数据局等发布的《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》提出要提升数据供给水平、优化数据流通环境、加强数据安全保障, 充分释放数据要素价值, 实现经济规模和效率的倍增^[2]。美国出台的《联邦数据战略》和配套的数据治理行动为美国建立全球数据收集、储存和流量管理体系打下了基础^[3]。欧盟颁布《通用数据保护条例》^[4]、《塑造欧洲的数字未来》^[5]、《数据治理法

案》^[6]等一系列政策法规条例, 初步构建了欧盟数据治理框架。此外, 英国、俄罗斯等国也形成了独具特色的数据治理体系和框架^[7]。可见, 数据治理已成为促进国家经济发展和社会治理的关键路径。

1 文献综述

在学界, “数据治理”的概念最早出现于企业管理领域, Otto^[8]认为, 数据治理是企业数据管理方面的责任和决策权的分配模式。随后, 数据治理逐步融入政府数据、公共数据和大数据治理。包冬梅等^[9]认为, 数据治理实质上就是组织机构评价、引导、监督和使用数据, 并通过提供持续性的、有创新性的数据服务来为组织创造价值的过程。张宁等^[10]指出, 通过数据治理方案保证企业高层能够高效、安全地使用数据来产生决

收稿日期: 2024-01-22

*本研究得到国家自然科学基金一般项目“数据要素市场利益相关主体的价值共创路径研究”(编号: 23BTQ091)、黑龙江省教育科学“十四五”规划2022年重点项目“高等院校大学生数据素养教育实践框架研究”(编号: GJB1422014)、黑龙江大学学位与研究生教育教学改革研究项目“数智赋能下面向研究生创新培养的高校智慧图书馆建设”(编号: JGXM_YJS_2022036)资助。

策是数据治理的关键。本文认为,从宏观层面来看,数据治理是指包含治理目标、权利层次、治理对象及解决问题等几个方面的对数据产业、数字经济乃至整个社会数据化过程的治理体系框架;从中观层面来看,数据治理是通过对数据资源开放、共享、利用等的调度,以数据说话、决策、管理、创新的管理机制;从微观层面来看,数据治理是指不同主体或组织机构为了应对繁杂数据带来的困难和安全威胁,运用政策对数据或相关行为进行规制,以及运用技术工具对数据进行整合,以释放数据价值的行为策略。

近年来,伴随着大数据时代的到来以及政府数据、公共数据的海量增长,大数据治理、政府数据治理以及公共数据治理等已成为社会各界关注的热点话题。国内学者主要从大数据治理、图书馆数据治理、政府数据治理等几个方向对数据治理进行研究。在大数据治理方面,梁芷铭^[11]分析了大数据治理语境中国家治理能力面临的困境,并基于此提出了国家大数据治理的路径。马亮^[12]基于大数据治理给地方政府带来的挑战,指出了地方政府大数据治理的主要发展方向。对于图书馆数据治理,顾立平^[13]提出数据治理为图书馆发展带来了新的契机。卢凤玲^[14]将数据治理融入智慧图书馆,构建了一个以数据为核心、以业务流为驱动的智慧图书馆框架。孙红蕾^[15]以图书馆公共数据治理过程中存在的问题为基础,提出了图书馆公共数据治理的实践路径。对于政府数据治理的研究主要包括两个方面。一是我国政府数据治理研究。例如:夏义堃^[16]对公开数据环境下的政务数据治理面临的主要问题进行了分析,并提出了相应的对策;洪伟达等^[17]对我国当前政府数据治理中存在的协作不足问题进行了探讨,并建立了一个协同目标、理念、主体、对象和工具的政府数据治理协作机制。二是外国政府数据治理研究。例如:谭必勇等^[18]以英国数据治理政策文本为主要研究对象,从规章制度、组织要素、技术治理3个方面探析了英国政府数据治理体系的构建路径;刘刚^[19]通过梳理俄罗斯数据治理的发展脉络,分析了俄罗斯数据治理体系建设情况;黄璜^[20]从美国的数据治理政策和机构入手,研究了美国数据治理的主要领域。

通过对国内相关文献进行梳理发现,从研究数量来看,数据治理已成为学界重点关注的研究课题,且研究成果较为丰富。但从研究主题来看,以“数据治理政策”为研究对象、以“数据治理体系”和“体系构建”为主题的研究成果较少。当前,欧盟在数据治理政策法规

颁布实施方面已取得一定成效,从个人数据治理到公共数据治理再到网络数据治理,其已基本完成数据治理的顶层设计。研究欧盟的数据治理政策法规和方式方法,对我国抓住数据机遇,激发数据价值,推动经济发展和数字政府建设具有重要启示意义。宋懿等^[21]从战略、保障、工具3个维度分析了欧盟政府数据治理体系建设情况。Von Ditfurth等^[22]从法律、政策和竞争经济学的视角,对欧盟《数据治理法案》中专门针对数据中介的章节进行研究分析,探究了数据中介的性质、作用原理以及作用场域。König^[23]从资源制度概念的角度系统分析了欧盟数字政策建立的数据治理的形态。但目前鲜有学者以欧盟的数据治理相关政策法规文本为研究对象,分析欧盟的数据治理体系。

2 研究设计与研究过程

2.1 研究目的与研究内容

现有数据治理研究主要集中在对数据治理的基本概念、影响因素、构成要素、现状等的揭示,以及可行性和必要性的论证上,对于数据治理体系是什么、如何构建等问题的研究不够细致,有关各个国家所构建的数据治理体系的研究成果也较为缺乏。自2016年欧盟委员会(European Commission)颁布《通用数据保护条例》开启欧洲数据治理的新篇章之后,欧洲议会(European Parliament)、欧盟理事会(Council of the European Union)和欧洲理事会(European Council)等机构也陆续制定并颁布了众多与数据治理相关的政策法规文件。目前,欧盟已初步建立共享和开放的政府数据治理体系^[21-24]。研究欧盟的数据治理体系一方面可以丰富和发展我国政府数据治理的理论体系,为今后数据治理领域的研究提供新视角;另一方面可以为政府相关部门的数据治理活动提供具有可操作性的实践指导,进一步完善数据治理体系。本研究首先通过梳理数据治理相关文献回答“数据治理是什么”这一问题;其次通过搜集符合研究要求的欧盟数据治理相关政策法规文件,对政策法规进行整体把握,梳理“欧盟数据治理体系是如何构建的”;再次基于已有的数据治理体系框架回答“欧盟数据治理体系的构成要素是什么”;最后以欧盟数据治理体系为借鉴基础探讨完善我国数据治理体系的对策。

2.2 政策法规文本收集与整理

数据治理政策法规是国家和组织以合规、安全、高质量和可复用性为目标,对数据及其有关技术、活动开展治理工作的重要依据和准则^[25]。本研究依据《中华人民共和国数据安全法》^[26]对数据的定义来界定数据治理范畴,将涉及数据收集、数据泄露、数据安全、数据产权、数据造假、数据交换、数据质量、数据采集、数据交易、数据保护、数据隐私、数据伦理、数据公开、数据存储等的政策法规归纳为数据治理相关政策法规。

单独研究分析某一份政策或法规文本,难以从整体上把握欧盟数据治理的逻辑体系。因此本研究以欧盟近年来颁布的所有与数据治理密切相关的政策法规文本为主要研究对象,分析其内容,探究欧盟数据治理体系。在欧盟官方网站^[27]的欧盟法律法规数据库EUR-Lex^[28]中以“数据治理”(Data Governance)、“人工智能”(Artificial Intelligence)、“个人数据”(Personal Data)、“公共数据”(Public Data)、“非个人数据”(Non-Personal Data)以及“网络数据”(Network Data)等关键词进行检索,并剔除不相关文件,得到30

份欧盟数据治理政策法规文件(见图1)。

自2016年4月欧洲议会通过《通用数据保护条例》,并于2018年5月25日正式应用于欧盟全体成员国开始^[29],欧盟将数据治理作为支撑经济发展的关键要素,向塑造“数据敏捷经济体”的目标靠拢。2016—2019年是欧盟数据治理的准备阶段,其间欧盟分别就个人数据、公共数据、人工智能数据、企业数据以及网络数据等不同数据主体制定并颁布了确切的政策法规以保护个人数据隐私、促进非个人数据自由流动和支持公共数据再利用。2020年是欧盟数据治理的发展阶段,《欧洲数据战略》^[28]和《欧洲新工业战略》^[30]等战略的颁布实施为欧盟工业发展指明了方向,要求在数字发展领域取得竞争优势。2021年以后是欧盟数据治理的成熟阶段,欧盟在这段时期内颁布了《2030数字罗盘:欧洲数字十年之路》^[31]、《数据法案》^[32]、《数字服务法》^[33]以及《欧洲网络团结法案》^[34]等具体数据治理政策法规,意图遏制网络平台的恶性竞争行为,规范数字市场秩序,为欧盟实现数字化转型奠定基础。可见,欧盟数据治理政策法规的颁布在时间上具有阶段连续性,对欧盟数据治理整体实施起到了促进和规划作用。

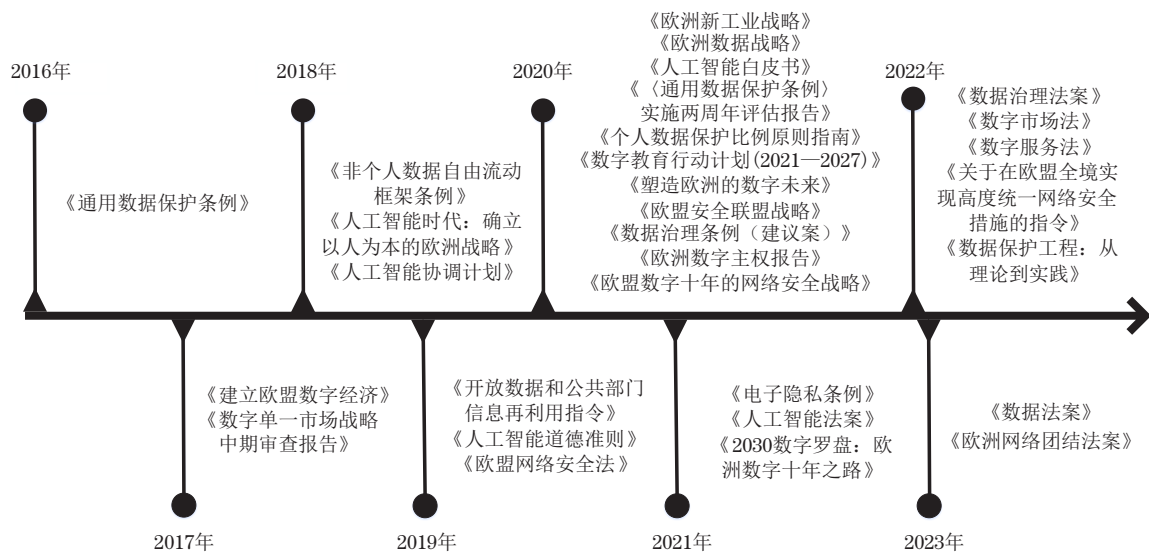


图1 欧盟数据治理政策法规颁布时间轴

2.3 政策法规文本分析过程

使用内容分析法对搜集到的30份欧盟数据治理政策法规文本内容进行分析,并制定欧盟数据治理体系的相关政策法规编码目录。从政策法规形式和政策法规内容两个方面对政策法规文本进行编码分析,从中梳理和分

析欧盟数据治理的内容,并总结归纳其数据治理体系。

2.3.1 编码目录的制定

一般而言,对个别政策文本的内容进行定量分析,通常会使用政策主体、政策对象、政策工具等分析维

度；对多份政策文本内容进行定量分析，主要根据上述分析维度随时间的变化进行对比分析与趋势分析等^[35]。通过浏览各份政策法规文本的内容，借鉴戴艳清等^[36]对英国公共数字文化资源整合制度文本的编码方式，制定包括政策法规基本信息、治理主体客体、政策法规治理内容、治理工具和政策法规类型5个一级类以及政策法规名称、颁布时间、治理主体、治理客体等12个二级类在内的欧盟数据治理政策法规文本内容编码表（见表1）。

表1 欧盟数据治理政策法规文本内容编码表

一级类	二级类	编码内容详解
政策法规基本信息	政策法规名称	该政策法规的名称
	颁布时间	该政策法规的颁布时间
治理主体客体	治理主体	该政策法规规定的决策机构和组织机构等，如管理者、数据专家等
	参与部门	该政策法规由哪些部门参与制定和执行
	治理客体	该政策法规主要治理的对象（客体），如数据、人员等
政策法规治理内容	关键词	该政策法规的核心主题
	指导思想	该政策法规执行所遵循的总原则，起支撑保护和协调管理作用
	治理目标	该政策法规自颁布起在未来一定时段内所要实现的数据治理目标和价值，起战略谋划和领航作用
	治理活动	为达到该政策法规目标所要经历的过程、执行的标准等，是实现目标的基础
治理工具	工程方法	该政策法规的主要内容，起详细说明和指导作用
		实现该治理目标所运用的基础设施、方法技术、监督测量工具等，如监测系统、政务平台、大数据、人工智能技术等
政策法规类型	作用范围	宏观政策（法规）、中观政策（法规）、微观政策（法规）

2.3.2 文本编码与统计

对上述30份政策法规文本进行文本编码，并形成计数统计编码表。欧盟数据治理政策法规文本编码表样表如表2所示。

3 政策法规内容整理与分析

欧盟数据治理体系由围绕欧盟数据治理活动的一系列要素和关系组成，对于欧盟数据治理体系框架的分析至少要考虑4个方面：数据治理的主体是谁、数据治理的客体是哪些、为什么要进行数据治理、怎样进行数据治理。上述方面构成欧盟数据治理的4个要素：治

理主体、治理客体、治理目标、治理内容。基于此，构建欧盟数据治理政策法规体系要素框架（见图2）。

表2 欧盟数据治理政策法规文本编码表样表

一级类	二级类	内容
政策法规基本信息	政策法规名称	《通用数据保护条例》
	颁布时间	2016年5月（2018年5月25日正式生效）
治理主体客体	治理主体	欧盟委员会
	参与部门	欧洲议会
	治理客体	个人数据和企业数据
政策法规治理内容	关键词	数据主体的权利
	指导思想	统一立法保障欧盟境内个人数据安全，是欧盟境内个人数据治理的黄金法则
	治理目标	使《通用数据保护条例》在欧盟成员国国内无区别通用
	治理活动	通过统一立法保护欧盟公民免受隐私侵犯和数据泄露的侵害；通过规范用户数据收集和使用监管数据主体，进而规制数据垄断行为；加强个人对自身数据的保护权，使个人能够掌控自己的数据
治理工具	工程方法	在成员国设置数据保护机构，设立完备的数据跨境流动机制；完善和丰富数据处理的基本原则，详细说明数据所有者的各项权利，明确规定数据处理者和数据监控者的义务；同时明确赏罚制度，对违法行为加大惩处力度
		建设数据保护机构，设立数据保护官
政策法规类型	作用范围	宏观政策

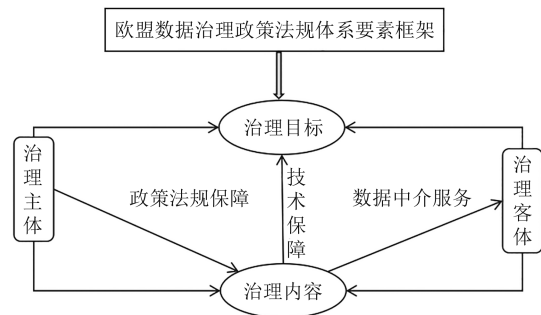


图2 欧盟数据治理政策法规体系要素框架

3.1 治理主体与结构

通过对欧盟数据治理政策法规文本内容进行编码分析发现，欧盟的数据治理主体与结构可以从立法层、监管层、执行层3个层面来解释。

3.1.1 立法层

欧盟数据治理相关政策法规由欧盟的4个机构——欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会和欧洲理事会单独或合议制定颁布,上述机构是欧盟数据治理主体。欧盟委员会是欧盟常设执行机构和唯一有权利起草法令的机构,主要负责欧盟各法律文件的实施。委员会主席主要由欧盟理事会提名,经欧洲议会表决通过产生,换言之,欧洲议会在欧盟委员会组成方面具有很大的话语权。欧洲议会主要争取欧盟集体的利益,制订并颁布一系列针对欧洲数字化改革和数字战略的综合性、指导性数据政策法规,如《欧洲数据战略》^[37]、《塑造欧洲的数字未来》^[5]等。欧洲议会是欧盟的立法、监督和咨询机构,是欧盟唯一以直接选举方式设立的议会机关,和欧盟理事会共同享有立法和决策的权利。《通用数据保护条例》^[4]等促进数据流通和分享的保障机制政策大部分是由欧洲议会制订和颁布的。

3.1.2 监管层

在政策法规监管层面,设立数据保护委员会和数据创新委员会。欧洲数据保护委员会是一个独立的欧盟中央监管机构,是欧盟数据保护的中心,也是欧盟成员国内部数据保护机构合作机制的关键,主要负责对数据处理过程进行有效监督,保障《通用数据保护条例》^[4]在成员国内能够统一执行,并就个人隐私数据的保护问题向欧盟委员会提供相应的建议。欧洲数据创新委员会是独立于欧盟成员国的主管机构,主要以专家组的形式出现,是非营利性的公权力机构,主要辅佐欧盟委员会和其他专门性的机构开展数据共享活动,但并不直接参与数据共享。欧洲数据创新委员会一方面为促进数据跨领域流动和跨部门协作提供方法和路径方面的建议,同时提供数据开放共享等服务的经验依据,协助欧盟委员会出台提高数据互操作性和共享性的相关措施^[38]。另一方面为欧盟委员会提供数据治理方面的咨询和协调服务,负责制订欧盟数据治理的互操作性规范,确保数据可以不受任何技术条件的限制,自由传输流动。

3.1.3 执行层

执行层主要有欧盟各成员国和各行业组织。成员国设立数据主管机构与数据治理专家职位,二者相互

配合,确保欧盟数据治理相关政策法规在成员国内无差异实施,保障有关自然人的基本权利,从而推动个人数据在欧盟内部自由流通^[39]。在成员国内部,为支持公共数据再利用建立单一信息点,各公共部门通过单一信息点公布数据再利用的条件和秩序规则,各成员国也通过单一信息点获取他国的相关数据。在行业方面,各行业代表从数据保护的角度出发,协商制定统一行业标准和行业规范,旨在使行业内部数据处理合法合规,遏制恶性竞争行为。

3.2 治理客体

通过对欧盟数据治理政策法规文本内容进行编码发现,欧盟的数据治理客体可以从个人数据治理、公共数据治理、人工智能数据治理、企业数据治理和网络数据治理5个方面来解释。

3.2.1 个人数据治理

在宏观管理层面,对于个人数据,欧盟尊重自然人的基本权利,强调强化个人数据权,致力于保护个人数据主体的权利。基于此,欧盟统一立法,保护欧盟公民个人隐私安全:一方面规范用户数据收集和使用行为以监管数据主体,规避数据垄断行为;另一方面加强个人对自身数据的保护权,使个人能够掌控自己的数据。在中观保障层面,欧盟通过立法加强个人通信保密性,保护个人电子隐私。在此基础上,对个人数据资料跨境流动的基本原则进行明确界定,严格把关数据跨境流动的流程,确保个人数据可以安全跨境流动。在微观层面,欧盟针对个人数据资源碎片化症结,以单一数据市场构建为基点,设立数据中介机构,推行中介服务机制。数据中介服务最大限度地强化了个人数据控制权,实现了对个人数据与隐私的保护,增强了个人对数据共享的信任。

3.2.2 公共数据治理

公共数据治理是欧盟数据治理的主要组成部分。公共数据开放有助于提高社会民主性,增强政府效能。加强公共数据开放利用,有利于充分释放数据要素活力,实现公共数据价值最大化^[40]。因此,在宏观层面,欧盟着力引导公共数据开放再利用,释放公共数据的价值,并以公共部门数据获取和开放为中心立法^[41]。鼓励在不触犯

国家法律的前提下广泛提供并开发利用公共部门信息，激发公共数据价值，塑造欧洲公共数据空间。中观层面，为推进公共服务数字化，使公共数据可查找、可获取、可操作和可再利用，欧盟积极加强数据基础投资，将图书馆、博物馆、档案馆等机构数据也列入开放范围，为公共数据开放提供场所和资金保障。同时，欧盟建立了支持数据再利用和数据利他主义实现的治理结构和管理机制，为政府数据安全性提供法律支持^[18]。微观层面，欧盟制定了公共数据默认开放的规则以及公共数据获取再利用的FAIR原则，在一定程度上允许部分公共部门进行信息获取收费，以支付数据开放共享相关费用^[42]。

3.2.3 人工智能数据治理

欧盟将人工智能视为争取“经济主权”与“技术主权”的关键战略性技术，因此人工智能数据治理对欧盟实现数字化转型至关重要^[43]。对此，在宏观层面，欧盟将“以人为本，负责任且无偏见”视为人工智能发展的行为准则，积极促进欧洲人工智能研发，致力于建立欧洲共同人工智能监管框架。人工智能具有模糊性、复杂性、自主性和无法预测性等特征，这给社会带来诸多风险和问题^[44]。为了确保人工智能安全可靠，欧盟提出了以人为本的人工智能发展战略，并积极提供经济支持，增加数据供给，为人工智能发展创造适宜环境。为进一步鼓励人工智能发展，推动公共部门和个体对人工智能的开发利用，在微观层面，欧盟鼓励相关主体自觉提高人工智能安全水平，并增加公共和私人投资，以建立人工智能发展道德和法律框架。

3.2.4 企业数据治理

企业数据是数字经济的重要组成部分。欧盟为维护数字经济市场公平有序，促进企业数据有效流通，鼓励企业数据向政府、企业以及用户共享，在宏观层面提供了一个数据访问和共享框架，意在打造一个公平自由交易的数字竞争市场。中观层面，欧盟大力提倡公民学习掌握数字技术，积极培养高度专业的数字技术人才，为遏制大型网络平台恶性竞争提供人才支持和技术保障。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^[45]。微观层面，欧盟构建了企业数据向用户共享、企业数据向其他企业共享、企业数据

向政府部门共享3种场景下的数据共享模式，同时规定数据共享企业不得差别对待不同的数据接收企业。此外，为平衡中小型企业的谈判权利，欧盟试图限制“守门人”企业的市场力量，保护用户和中小型企业权利。

3.2.5 网络数据治理

网络空间是国家开展竞争和合作的重要场域。加强网络空间治理逐渐成为当今世界各国争夺国际领导权的重要战略手段^[46]。欧盟作为世界上网络基础设施普及率较高的地区，存在众多网络安全威胁。为实现网络安全，欧盟陆续出台了众多政策法规文件，旨在消除不同成员国在网络安全要求和网络安全措施方面的差异，在欧盟全境实现网络安全高度统一，构建安全开放的网络数字空间。在中观层面，为加大网络数据安全监管和执法力度，加强欧盟各成员国间合作，欧盟制定了网络数据监管框架运作的规则以及成员国主管部门之间有效合作的机制。同时欧盟重视维护网络空间主权：一方面通过建立网络安全认证制度，加强网络安全风险管理；另一方面进一步成立网络安全中心，打造联合网络单元。在微观层面，欧盟试图对全境的数字产品进行全过程检测，定期对欧盟境内潜在的关键网络安全漏洞进行评估、监管和填补。同时设定欧盟网络安全局（European Union Agency for Cybersecurity, ENISA）的新任务，防范网络安全风险，提高自身行动能力。

3.3 治理目标

实现治理目标是欧盟制定颁布一切数据治理相关政策法规的最终意图。如表3所示，通过对政策法规编码内容进行分析，抽取出数据治理目标要素，再将其归

表3 欧盟数据治理目标

类别	要素
构建数字生态系统	《通用数据保护条例》全欧盟适用；营造人工智能发展环境；建立可信赖人工智能系统；打造单一数据空间；保护数字主权；构建数字安全生态系统；规范人工智能使用；规范数字市场
实现数字化转型	促进数据自由流动；促进数据开放共享；促进人工智能发展；推进数字化转型；提高数据可用性；实现数字化转型；提高数字竞争力；鼓励数据共享；提升数字化转型技术和能力；提升网络风险应对能力
成为数据敏捷经济体	引领数字经济发展；建立数字市场；释放数据价值；构建可持续发展社会；建立数据市场；规范网络数据交易

纳为构建数字生态系统、实现数字化转型以及成为数据敏捷经济体3类。

4 基于政策法规内容的欧盟数据治理政策法规体系框架分析

欧盟从宏观、中观、微观层次颁布并实施了数据治理政策法规。通过对欧盟数据治理相关的法律条例、政策文本、政策标准等进行归纳总结发现, 欧盟数据治理政策法规体系不仅是政策法规文本的集合, 还受到人力、物力、财力等多种外在资源的综合支撑, 是不同政策法规制度、指导方案以及实施措施相互联合、相互作用而形成的有机系统(见图3)。

4.1 宏观: 战略谋划, 引领发展

欧盟的数据治理政策法规体系主要由宏观管理政策法规、中观保障政策法规和微观指导政策法规构成。在宏观层面, 欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲理事会和欧洲议会从欧盟总体数据治理体系建设大局观的角度出发, 指出要把保护数据主体的权利, 始终坚持公民赋权在数据主权战略中的基础性与引领性地位, 支持经济发展走向数字化, 以自己的方式实现数字化转型, 使得欧盟成为世界数据规则的标杆与引领者作为指导思想^[47]。把建立有效的数据空间治理法律框架, 加强个人数据隐私保护, 促进公共数据共享再利用, 实现人工智能数据监管利用, 激发企业数据共享价值, 构建安全网络数字空间作为主要任务。将

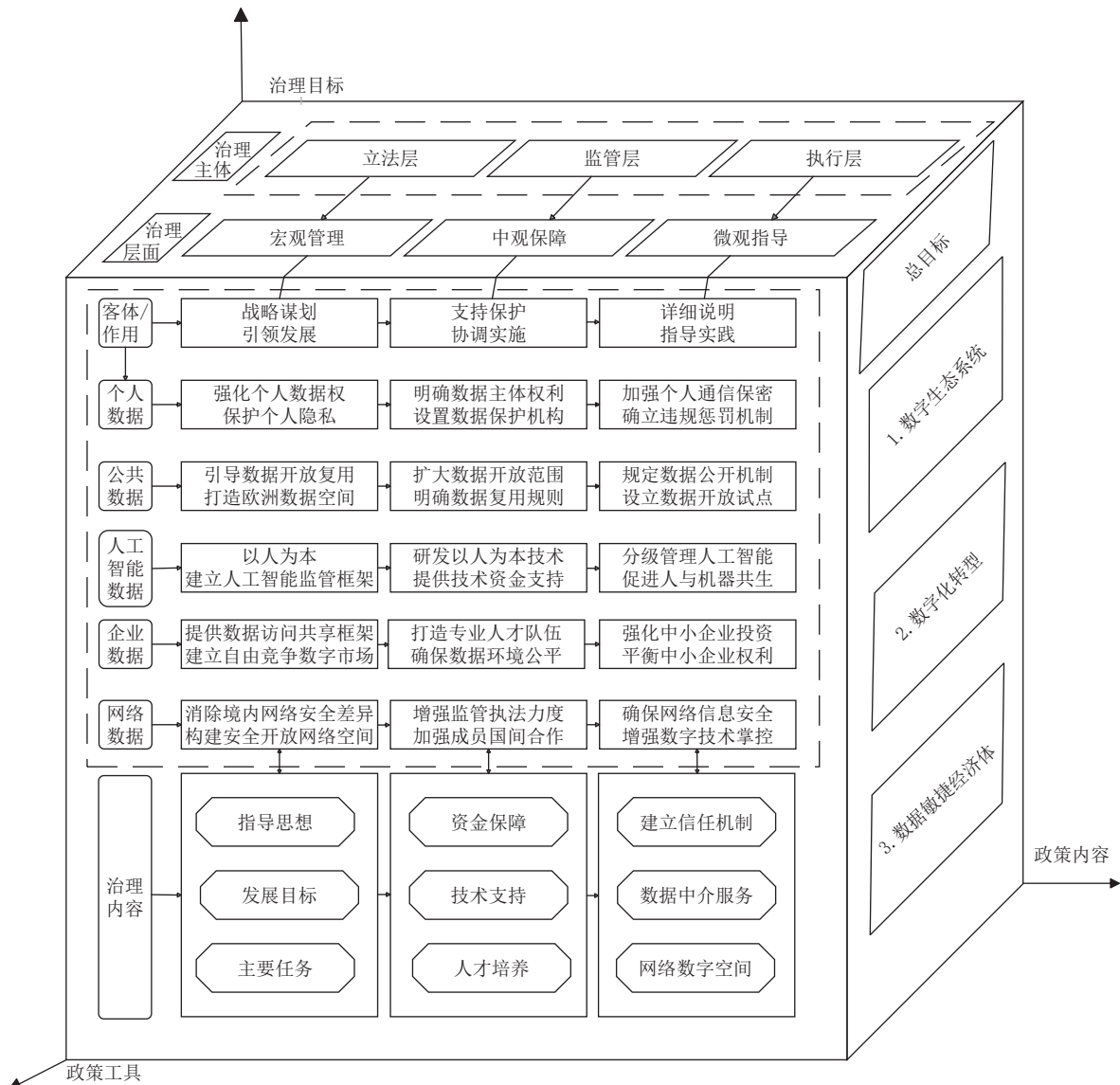


图3 欧盟数据治理政策法规体系

创建一个欧盟单一数据空间,使欧盟成为“数据敏捷经济”的全球领导者作为发展目标,构建一个以人为本、以数字技术为动力、可持续发展的欧洲数字社会^[48]。

4.2 中观:支持保护,协调实施

在中观层面,专家组和成员国建立并组成相应的数据监管机构,从成员国数据治理的角度出发,以宏观管理政策法规为基础,实行数据治理保障政策法规,对欧盟数据治理体系建设起支撑保护和协调管理作用。主要保障政策法规有以下3类。①资金保障政策法规。为推进公共服务数字化,提高网络数据安全性,增加人工智能数据可信性,欧盟投入了大量资金,以加强数据基础投资,为数据治理体系建设提供资金保障。2021年欧盟委员会与11个欧洲国家签署“谅解备忘录”,并与产业界联合投资220亿欧元用于相关项目,以实现欧盟数字化和绿色化双轨转型目标,提升欧洲竞争力和技术主权,带动就业和经济增长。②技术支持政策法规。为了推动建立以数字技术为动力的欧洲社会,欧盟持续加大数字技能方面投资,注重开发以人为本的数字技术。积极推动人工智能发展,将人工智能技术运用到工业、农业、畜牧业等场域,促进工农业智能化快速发展。③人才培养政策法规。欧盟注重公民数字技术能力的提升,并积极打造高度专业的数字人才队伍,确保数据治理监管、保护等机构由数据治理的专门人才组成。

4.3 微观:详细说明,指导实践

在微观层面,各行业基于数据保护设置了行业规范和统一标准,并在企业内部设置数据保护官,以宏观管理政策法规为原则,以中观保障政策法规为支撑,从微观层面对数据治理开展详细指导。首先,建立信任机制。欧盟为了促进数据在个人、企业和政府之间自由流动,致力于建立信任机制,避免个人隐私、商业秘密泄露以及公共利益被侵害等危害。其次,建立安全网络数字空间。欧盟开展以风险等级为基础的人工智能监管,确保人工智能安全可靠。同时欧盟开展5G通信工作,建设基于互联和自动交通的5G走廊,推动网络安全单一市场建设,进一步加强防范网络威胁的能力。最后,推行数据中介服务。数据中介服务机构的存在与运用打破了数据在主体之间流通、共享和监管的壁垒,使数

据在各主体之间的流通更加迅速便捷。

5 对完善我国数据治理政策法规的启示

数据治理与利用能力是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分^[49]。近年来,我国逐步推动构建数据治理体系框架,主要涵盖数据安全保护、个人信息权益保护以及公共数据价值释放3个部分。在数据安全保护方面,我国先后颁布并实施《中华人民共和国国家安全法》^[50]、《中华人民共和国数据安全法》^[26]等相关政策法规以规范数据处理活动,保障数据安全,促进数据安全利用。在个人信息权益保护方面,我国出台了《中华人民共和国个人信息保护法》^[51]以保护个人信息权益,规范个人信息处理活动,促进个人信息合理利用。在公共数据价值释放方面,我国出台并实施《政务信息资源共享管理暂行办法》^[52]以推动公共数据共享,增强政府公信力,激发数据要素价值。对于网络数据,我国于2016年11月7日通过了《中华人民共和国网络安全法》以保障网络安全,维护网络空间主权和国家安全、社会公共利益^[53]。基于此,我国已初步建立数据治理体系。然而,我国数据治理目标尚不明确,缺乏以国家数字经济发展为导向的顶层规划目标。数据治理机构权责尚不明确,执行能力较差,数据治理效率较低。目前发布的政策大多属于规划性和支持性政策,存在针对性不强、可操作性弱等问题。因此,我国数据治理体系建设仍须进一步完善。

欧盟是数据治理的先行者,在保障数据安全、促进数据流动方面颁布并实施了众多政策法规,并形成了管理机构层层细分、各司其职的完备的数据监管机制,即将打造成一个安全开放的数据空间,使欧洲成为世界上先进的数字经济地区之一。而我国数据治理正处于从数据保护迈向数据赋能的关键过渡时期,还未实现数字化转型。因此,我国有必要借鉴欧盟数据治理之策,从以下几个维度建设具有中国特色的数据治理体系。

5.1 宏观目标维度:明晰总体发展目标,健全政策法规体系

数据治理基础建设事关国家发展和安全大局。数据治理发展目标是激发数据要素潜能、做强做优做大

数字经济的行为准则和指导方向。我国幅员辽阔, 经济社会中的数据规模列全球首位, 但我国数据资源的调配利用仍面临众多挑战, 数据治理总体发展目标尚不明确。对此, 可借鉴欧盟之策, 明晰数据治理总体发展目标, 加强顶层设计和整体谋划, 制定适合我国国情的数据治理政策。进一步优化政策工具, 健全数据治理政策体系, 保证充分的人力、物力、资金、技术支持, 以激发数据作为核心竞争资源的重要价值。在国家层面以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 以数据精准治理和数据长效治理为总目标构建我国数据治理总体思路和实施路径。在省市级政府层面, 以当地经济基础和人文特色为导向, 构建基于数据赋能和数据驱动的数据治理发展目标。在县镇政府层面, 以保障数据安全和促进数据流动为基础, 构建基于数据融合和数据共享的数据治理发展目标。

5.2 中观保障维度: 落实分类分级制度, 实现差异化管理

数据具有多维属性, 且数据治理涉及多元主体和多元客体, “一刀切”的单一治理方式不仅会危害个人数据隐私安全、影响企业数据利益, 还会阻碍公共数据开放共享。欧盟针对不同数据治理客体颁布了不同的政策法规, 运用不同的政策工具和制度实现了数据的差异化管理, 最大限度地实现了数据要素价值。《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》^[1]将我国数据分为个人数据、公共数据、企业数据三大类, 并提出数据分类分级确权授权机制, 这为解决数据治理中的权属界定不清、交易流通规则缺失以及数据种类繁多问题提供了新思路。相关部门应尽快落实数据分类分级制度, 分别明确政府数据、企业数据、个人数据的流通机制和保护规则, 强化各数据主体的权益, 实现对数据的分类分级差异化管理。

5.3 微观责任维度: 明确主体责任分配, 促进协同合作治理

2023年中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》^[54], 提出要深化国务院机构改革, 组建国家数据局, 负责协调推进数据基础制度建设, 统筹数据资源整合共享和开发利用, 统筹推进数字中国、数字经济、

数字社会规划和建设等。但单独依靠某一部门、某一政策、某一法规或某一领域难以推动我国整体的数据治理行动。目前, 我国对于数据治理模式的探讨仍然散见于各政策文件中, 没有明确政策执行主体的权责分配, 尚未形成整体、协调、系统的顶层设计框架和垂直治理结构。对此, 应积极推动设立并明晰各数据监管机构的分类分级确权授权制度, 优化政府权力结构和运行机制, 明确各政策执行主体的权力和职能, 促进各政府部门协同合作治理, 形成各政策法规执行主体分工明确、相互协调配合的数据治理责任体制。

6 结语

数据是未来经济发展的关键支撑因素, 数据治理是国家治理体系不可或缺的一环, 是实现国家治理能力现代化的关键。近年来, 欧盟加快实行数字化转型, 通过颁布实行政策制度、创建数据治理机构等措施, 已构建起完整的数据治理体系, 在一定程度上改变了全球处理数据的方式。我国数据治理体系构建步履维艰, 在积极促进数据开放共享、完善数据安全机制的同时, 应确立数据治理整体目标, 以数据分类分级制度为工具, 进一步明确政策执行主体的权责分配, 促进数据流通和价值实现, 构建符合数字发展规律、立足于我国国家战略需求的中国特色数据治理体系。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[EB/OL]. [2023-05-22]. http://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.
- [2] 十七部门关于印发《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》的通知[EB/OL]. [2024-02-21]. http://www.cac.gov.cn/2024-01/05/c_1706119078060945.htm.
- [3] 胡媛, 黄思慧. 美国政府数据治理战略与行动研究分析及启示[J]. 情报杂志, 2023, 42(10): 48-55.
- [4] The general data protection regulation (GDPR) [EB/OL]. [2024-03-06]. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en.
- [5] Shaping Europe's digital future[EB/OL]. [2024-03-06]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_383.
- [6] Data governance act[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex>.

- europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A32022R0868&qid=1709726536682.
- [7] 李重照, 黄璜. 英国政府数据治理的政策与治理结构[J]. 电子政务, 2019 (1): 20-31.
- [8] OTTO B. A morphology of the organisation of data governance[C]//European Conference on Information Systems, 2011.
- [9] 包冬梅, 范颖捷, 李鸣. 高校图书馆数据治理及其框架[J]. 图书情报工作, 2015, 59 (18): 134-141.
- [10] 张宁, 袁勤俭. 数据治理研究述评[J]. 情报杂志, 2017, 36 (5): 129-134, 163.
- [11] 梁芷铭. 大数据治理: 国家治理能力现代化的应有之义[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015, 36 (2): 34-41.
- [12] 马亮. 大数据治理: 地方政府准备好了吗? [J]. 电子政务, 2017 (1): 77-86.
- [13] 顾立平. 数据治理: 图书馆事业的发展机遇[J]. 中国图书馆学报, 2016, 42 (5): 40-56.
- [14] 卢凤玲. 融合数据治理体系的智慧图书馆框架研究[J]. 图书馆, 2021 (5): 74-78.
- [15] 孙红蕾. 图书馆公共数据治理的主要问题、概念框架与实践路径[J]. 图书馆学研究, 2022 (3): 11-17.
- [16] 夏义堃. 试论数据开放环境下的政府数据治理: 概念框架与主要问题[J]. 图书情报知识, 2018 (1): 95-104.
- [17] 洪伟达, 马海群. 我国政府数据治理协同机制的对策研究[J]. 图书馆学研究, 2019 (19): 49-55, 61.
- [18] 谭必勇, 刘芮. 英国政府数据治理体系及其对我国的启示: 走向“善治”[J]. 信息资源管理学报, 2020, 10 (5): 55-65.
- [19] 刘刚. 俄罗斯国家数据治理体系建设及启示[J]. 情报杂志, 2021, 40 (11): 107-112.
- [20] 黄璜. 美国联邦政府数据治理: 政策与结构[J]. 中国行政管理, 2017 (8): 47-56.
- [21] 宋懿, 黄婕. 欧盟政府数据治理: 体系建设及其经验启示[J]. 现代情报, 2023, 43 (6): 139-148.
- [22] VON DITFURTH L, LIENEMANN G. The data governance act: -promoting or restricting data intermediaries? [J]. Competition and Regulation in Network Industries, 2022, 23 (4): 270-295.
- [23] KÖNIG P D. Fortress Europe 4.0? an analysis of EU data governance through the lens of the resource regime concept[J]. European Policy Analysis, 2022, 8 (4): 484-504.
- [24] 程娅. 面向未来: 欧盟数据治理框架的要素分析与经验启示[J]. 数字图书馆论坛, 2022 (12): 47-53.
- [25] 王芳. 图情档学科视角下信息安全与数据治理研究热点与趋势[J]. 情报资料工作, 2022, 43 (1): 14-17, 22.
- [26] 中华人民共和国数据安全法[EB/OL]. [2023-06-05]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/7c9af12f51334a73b56d7938f99a788a.shtml>.
- [27] European Commission. 欧盟官方网站[EB/OL]. [2023-05-22]. https://commission.europa.eu/index_en.
- [28] EUR-Lex. 欧盟法律法规数据库[EB/OL]. [2024-02-21]. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en.
- [29] 李平, 周力虹, 应鸣蕾. 浅析欧盟《通用数据保护条例》及其对高校图书馆工作的影响[J]. 图书馆学研究, 2018 (20): 35-41, 54.
- [30] A new industrial strategy for Europe[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A52020IR1374&qid=1709727704671>.
- [31] 2030 digital compass: the European way for the digital decade[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A52021DC0118%2801%29&qid=1709730906900>.
- [32] Data act[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A32023R2854&qid=1709730723213>.
- [33] Digital services act[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1709730364374>.
- [34] EU cyber solidarity act[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/? uri=CELEX%3A52023IR2191&qid=1709732980119>.
- [35] 黄萃. 政策文献量化研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016: 73.
- [36] 戴艳清, 孙英姿. 英国公共数字文化资源整合制度体系研究[J]. 情报资料工作, 2022, 43 (2): 93-100.
- [37] European data strategy[EB/OL]. [2024-03-06]. <https://ec.europa.eu/futurium/en/european-ai-alliance/european-strategy-data.html>.
- [38] 陈媛媛, 赵晴. 数据利他: 全球治理观下基于公共利益的数据共享机制[J]. 图书馆论坛, 2023, 43 (5): 71-80.
- [39] 崔文波, 张涛, 马海群, 等. 欧盟数据与算法安全治理: 特征与启示[J]. 信息资源管理学报, 2023, 13 (2): 30-41.
- [40] 刘佳静, 郑建明. 公共数据开放利用体系框架研究[J]. 现代情报, 2022, 42 (10): 90-98.
- [41] 闫志开. 公共部门信息再利用的法律规制: 欧盟经验与中国路

- 径[J]. 电子政务, 2022 (10): 110-124.
- [42] 陈美, 付明雪. 《公共部门信息再利用指令》对公共数据开放的影响[J]. 图书馆学研究, 2018 (15): 53-57, 8.
- [43] 宋黎磊, 戴淑婷. 科技安全化与泛安全化: 欧盟人工智能战略研究[J]. 德国研究, 2022, 37 (4): 47-65, 125-126.
- [44] 曾雄, 梁正, 张辉. 欧盟人工智能的规制路径及其对我国的启示: 以《人工智能法案》为分析对象[J]. 电子政务, 2022 (9): 63-72.
- [45] 曾彩霞, 朱雪忠. 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[J]. 德国研究, 2022, 37 (6): 83-98, 123.
- [46] 余建川. 欧盟网络安全建设的新近发展及对我国的启示: 基于《欧盟数字十年网络安全战略》的分析[J]. 情报杂志, 2022, 41 (3): 87-94.
- [47] 漆晨航, 陈刚. 基于文本分析的欧盟数据主权战略审视及其启示[J]. 情报杂志, 2021, 40 (8): 95-103, 80.
- [48] 安小米, 王丽丽, 许济沧. 欧盟数据经济战略分析与启示[J]. 电子政务, 2019 (12): 44-55.
- [49] 安小米, 王丽丽, 许济沧, 等. 我国政府数据治理与利用能力框架构建研究[J]. 图书情报知识, 2021, 38 (5): 34-47.
- [50] 中华人民共和国国家安全法[EB/OL]. [2023-06-05]. https://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm.
- [51] 中华人民共和国个人信息保护法[EB/OL]. [2023-06-05]. <http://www.npc.gov.cnnpc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>.
- [52] 政务信息资源共享管理暂行办法[EB/OL]. [2023-06-05]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/19/content_5109486.htm.
- [53] 中华人民共和国网络安全法[EB/OL]. [2023-06-05]. <http://www.npc.gov.cnnpc/c30834/201611/270b43e8b35e4f7ea98502b6f0e26f8a.shtml>.
- [54] 中共中央 国务院印发《党和国家机构改革方案》[EB/OL]. [2023-06-10]. http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/ttxw/202303/t20230316_474525.html.

作者简介

方晓娟, 女, 硕士研究生, 研究方向: 数据治理。

陈媛媛, 女, 博士, 教授, 通信作者, 研究方向: 数据治理、数据服务, E-mail: skyuanyuan0451@126.com。

European Union Data Governance Policy and Regulation System

FANG XiaoJuan CHEN YuanYuan

(School of Information Management, Heilongjiang University, Harbin 150080, P. R. China)

Abstract: As the pioneer and benchmark in data protection, the European Union (EU) has promulgated and implemented many policies and regulations in data governance, forming a relatively complete system of data governance policies and regulations. We study the data governance policies and regulations of the EU to promote the establishment of a sound data governance system in China. Firstly, we encode the data governance policies and regulations of the EU. Then, we analyze the EU data governance subject from three levels: legislation level, supervision level, and implementation level. Finally, the object of EU data governance is analyzed from five perspectives: personal data governance, public data governance, artificial intelligence data governance, enterprise data governance, and network data governance. Through the analysis, it is found that the EU has formed a relatively complete data governance policy and regulation system with progressive and coordinated cooperation. From the macro level, it makes an overall plan to lead the development of data governance. From the medium level, it supports and guarantees the implementation of policies. From the micro level, it gives detailed guidance to the specific practice of data governance. Therefore, China can learn from the data governance strategy of the EU to build and perfect our data governance system.

Keywords: European Union; Data Governance Policy; Policy and Regulation System; Data Opening

(责任编辑: 王玮)