

公共数据信托模式构造：特征识别、他山之石与中国镜鉴*

张林轩

(安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230601)

摘要: 公共数据信托具有平衡数据安全与价值分配的折中式法律结构, 是赋能数字经济集成法律、技术、政策、资本的协同创新引擎。英国“第三方数据信托”模式在数据信托标的、衡平法系信义关系以及权利救济等方面的经验, 对我国探索公共数据信托和公共数据授权运营具有重要参考。基于此, 提出厘定公共数据信托标的范围、严密设计信托主体间的权利义务关系、提升公共数据信托治理效能、完善公共数据信托监管机制等举措, 以期推动我国公共数据信托的本土化建构, 并为地方政府更加高效有序地开展公共数据授权运营工作提供有益借鉴。

关键词: 公共数据信托; 数据受托人; 信托标的; 信义义务

中图分类号: 文献标识码: A DOI: 10.19358/j.issn.2097-1788.2024.11.014

引用格式: 张林轩. 公共数据信托模式构造: 特征识别、他山之石与中国镜鉴 [J]. 网络安全与数据治理, 2024, 43(11): 85-91, 115.

The legal structure of public data trusts: feature recognition, experiences for reference and China's enlightenments

Zhang Linxuan

(School of Law, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: Public data trust has a folded legal structure that balances data security and value distribution, and is a collaborative innovation engine that empowers the digital economy to integrate law, technology, policy, and capital. The experience of the UK's "third-party data trust" model in terms of data trust subject matter, equitable legal trust relationships, and rights remedies is of great reference for China's exploration of public data trusts and public data authorization operations. Based on this, measures are proposed to define the scope of public data trust objects, rigorously design the rights and obligations relationships between trust subjects, enhance the governance efficiency of public data trusts, and improve the regulatory mechanism of public data trusts, in order to promote the localization construction of public data trusts in China and provide useful reference for local governments to carry out public data authorization operations more efficiently and orderly.

Key words: public data trust; data trustee; trust subject matter; fiduciary duty

0 引言

数字经济时代, 大数据、人工智能、区块链、云计算、物联网等数字科技与经济发展深度融合, 实现生产要素的价值涌流和产业转型升级。数据作为新型生产要素, 突破了传统生产要素的固有属性, 对于推动经济发展质量变革、效率变革与动力变革具有重要意义。构建数据治理规则体系, 是适配新质生产力发展的必然选择, 更是以数字法治推进中国式法治现代化的肯綮所

在^[1]。2022年12月,《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》将数据分为公共数据、企业数据、个人数据三类, 提出建立数据资源持有者、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”的产权运行机制, 分别对应数据持有者、数据处理者和数据运营者。2023年12月, 财政部颁布《关于加强数据资产管理的指导意见》, 提出构建“市场主导、政府引导、多方共建”的数据资产治理模式, 明确市场、政府、生态各方不同主体在数据资产治理中的关系, 探索构建公共数据资产应用机制。2024年7月, 党的二十届三中全会强调, 明确要构建全国统一大市场, 包括构建全国

* 基金项目: 安徽大学法学院硕士研究生优质生源创新项目 (M080148001)

一体化技术和数据市场,健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素市场制度和规则。在数据要素资源体系中,公共数据由于其体量庞大、牵涉面广、战略价值高,成为数据治理的重要规制对象。公共数据流通利用的核心理念是“开放”,公共数据安全保障的核心理念是“安全”,进而引发了数据隐私保护与公共数据流通利用之间的抵牾^[2]。与高度的战略价值相伴生,公共数据安全风险构成了总体国家安全观下政府所不容忽视的治理维度^[3]。因此,构建兼具数据权利保护与促进公共数据流通利用的治理方案是当下数字法治的实践诉求。

在释放数据要素潜能、促进和保障数据要素市场健康有序发展的过程中,数据信托作为一种基于所有权与控制权分离原则设计的法律结构模式,近年来在全球数字治理领域受到广泛关注。对于如何借助数据信托理论创新我国公共数据治理机制,部分研究者对此进行了相关研讨。第一,公共数据信托的运行机制设计。翟志勇^[4]主张分行业分领域针对不同的公共数据设立不同类型的公共数据信托,这一观点虽强调了公共数据信托类型化的重要性,却可能因缺乏统一的制度框架和运行逻辑而导致各类数据信托之间的协调性不足,进而影响整体效能。李智等^[5]主张引入第三方机构作为数据信托受托人能够在数据关系中建构起新的平衡,这也是我国在公共数据授权运营机制方面探索的重点方向。辛苑^[6]以公共数据的持有权为标的设立公共数据信托,引入数据运营商的受托人管理模式,但是否能有效整合不同层次数据运营商的利益冲突尚需进一步探讨。第二,公共数据信托的法律衔接设计。蔡丽楠^[7]提出可以采取修改既有法律以及出台司法解释等方式更新传统信托理论,使之更加契合数字时代对数据权利保护的最终目的。任江等^[8]主张尽快出台国家层面的《公共数据授权运营条例》,将信托理论嵌入公共数据授权运营机制之中,以弥补法律供给的不足。但囿于数据信托理论在国内引入时间较短、实践程度有限等因素的限制,目前学界对公共数据信托的法律构造尚未形成体系成熟的理论大厦。

1 特征识别:何为公共数据信托

1.1 数据信托

传统的信托机制是指当事人一方基于信任将财产权置于另一方控制之下,另一方负有按照信托目的、为受益人利益管理处分信托财产的一种法律行为^[9]。数据信托(Data Trust)是一个新概念,为信托类型化研究和数字法治领域中涌现的新生事物而备受瞩目。

从国外学界的研究来看,主要形成了两种代表性的数据信托方案,分别为美国“信息受托人”和英国“第

三方数据信托”。早期,美国耶鲁大学教授杰克·巴尔金(Jack Balkin)的“信息受托人”理论将数字企业作为受托人,并由其对用户直接承担相应信义义务的数据保护方案^[10]。他在《信息受托人与第一修正案》中对信义义务作了祛魅解释:将律师、医生等专业人士对待客户个人信息的保密责任类比于信义义务,强调这种职业责任建立在专业人士与客户之间特殊的信任基础之上。随着个人数据被不断采集、加工和使用,数字企业与用户之间也应当形成了新的信任关系,数字企业应当像专业人士一样对待终端用户,承担起保护用户数据隐私和数据安全的信义义务。

随后,作为信托发源地的英国提出引入第三方受托人实现权力平衡的数据信托方案。2015年,Sean McDonald与Keith Porcaro阐述了“公民数据信托”概念,倡导成立一个负责持有并管理技术基础代码和数据并将其授权给商业公司使用的受托人组织^[11]。2016年,Neil D. Lawrence基于NHS-Google Deep Mind涉及160万名患者数据共享的合作案例,提出“数据信托”应是一个代表成员管理数据的共同体^[12]。2017年,受英国商务部和文化部的委托,Dame Wendy Hall和Jerome Pesenti明确提出“Data Trust”的概念,主张基于数据信托构建数据投资治理架构,并且在这个架构内设计一个受托人角色——“中立型智囊团”。2018年10月,英国开放数据研究所(Open Data Institute, ODI)将数据信托正式定义为“提供独立数据管理权的法律结构”。2019年,Sylvie Delacroix提出了“自下而上”数据信托的理论框架:数据主体既是数据信托的创立者,也是最终受益人;受托人必须根据信托条款管理数据,并对数据主体负有受托责任^[13]。同年,Kieron O'Hara指出,数据信托兼具约束性和解放性。“约束性”要求尊重现行法律,不能使当前的非法行为合法化,进而在法律刚性约束的基础上增加数据处理者可信度的约束;“解放性”强调如果数据处理者被认为是值得信赖的,他们就能更好地获取数据^[14]。总体而言,英国学界对数据信托的认识基本达成共识,即通过引入独立的第三方信托机构作为数据受托人,接受数据主体的委托来管理数据和行使数据权利,从而在数据主体与数据处理器之间建立新的平衡关系。

国内关于数据信托的研究已初见端倪,其研究路径倾向于英国“第三方信托”的模式构造。席月民^[15]指出,数据信托是一种有效的数据安全治理方式,能够为机器学习、人工智能治理和数据保护等领域提供数据共享与利用的机制,确保数据的再利用尊重数据主体的权利和利益。丁凤玲^[16]提出,数据信托的架构是将数据的控制权移交给专门的信托机构,由其根据信托目的和规

则，独立管理数据以服务于受益人的利益。冯果等^[17]认为数据信托是旨在适应数字经济时代数据治理的需求，为数据权利而设立，经过验证并被各方主体认可的框架协议。孙莹^[18]则认为数据信托是委托人将其持有的数据设立信托，通过受托人委托其他数据服务提供商对特定数据资产进行商业化运作并产生增值收益，随后依据信托合同进行利益分配的一种制度安排。冉从敬等^[19]认为数据信托是一种用户将个人数据使用权授权给可信机构进行集中管理后设立信托产品，再由信托机构进行产品运营所得到的增值收益反馈给用户个人的模式。以上研究分别从数据管理、安全机制、法律架构、经济效益等多视角对数据信托进行了系统探讨，揭示其在数据治理中的重要作用以及在数字法治实践中的广阔前景。

综上所述，本文所论述的数据信托应具备三层含义：（1）可信赖性。委托人基于信任将数据交由第三方管理，第三方机构作为可信的受托人在数据信托运营过程中负责处理数据职责。（2）强独立性。数据受托人在数据信托关系中保持相对独立，能够独立决定数据匿名化处理方式、数据信托的商业模式协议、数据的访问对象、访问方式、接口形式等，以确保数据信托的有效运作。（3）流通性。数据信托不仅旨在保护数据源，更在于通过数据的流通实现其价值增值。受托人需对数据进行有效运营，使其产生收益，并依据信托合同和相关法律法规对收益进行合理分配，从而体现数据信托的经济效益。

1.2 公共数据信托

在对数据信托概念深入分析以及我国在公共数据授权运营方面实践经验的基础上，本文将公共数据信托界定为：在数据权利人对数据委托方充分信任的前提下，数据委托方汇聚数据权利人提供的公共数据，并将其数据权益作为信托标的，通过有偿或无偿的方式，将公共数据委托给数据受托方，数据受托方根据相关法律规定，经过利益衡量后，以自身名义从事公共数据的授权运营，将公共数据产品提供给数据使用者或将公共数据提供给数据服务提供商，进而实现数据的增值。

按照受益对象的不同，公共数据信托可分为公益信托和私益信托两种模式。公共数据公益信托模式旨在推动公共治理和公益事业中公共数据的有条件无偿使用，不以经济利益为驱动，最大限度地服务于社会公共利益。而公共数据私益信托模式则探索公共数据的有条件有偿使用。该模式强调数据受托人在接受数据权利人转让的数据权后，需充分考虑公共数据的特有属性及数据信托合同的协议要求，确保数据使用者能够对数据有偿使用或增值研发，实现利益的合理转化。在公共数据私益信托模式中，数据权利人（数据提供者、数据委托人）的

数据权益经由数据受托人流向数据使用者；而数据授权运营过程中产品增值收益则从数据使用者回流至数据权利人（数据提供者、数据委托人）。由此可见，私益信托模式形成了一个双向流动的财产关系，并经增值效应实现对国家和人民的红利共享。通过这种回流闭环机制，公共数据私益信托模式不仅可以促进公共数据资源的有效利用，而且保障了数据权利人应得的收益，从而实现了数据价值的最大化转换和利益的合理分配。

基于上述分析，数据信托内涵与我国公共数据授权运营实践之间存在密切联系。第一，公共数据持有者在公共数据信托中充当数据来源方。我国公共数据的持有者主要包括党政机关及法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织。数据持有者可将用于授权运营的公共数据集中到专门的政府机构（数据资源管理部门），形成公共数据资产池，为后续的授权运营奠定基础。第二，公共数据的授权主体与运营主体分别对应公共数据信托的委托人和受托人。在这一框架下，数据资源管理部门作为数据资产的原始权益委托人，与特定的数据信托机构签订数据信托协议，设立公共数据信托。信托机构依据信托目的与协议，享有对公共数据的运营和处置权利，从而在数据治理中发挥关键作用。第三，公共数据运营主体与使用单位之间的关系也在数据信托架构中得到充分体现。公共数据受托人与符合条件的申请企业签订数据开发与运营协议，参与数据产品的运营及收益分配。第四，收益分配机制具备高度契合性。公共数据授权运营要求运营主体根据授予的公共数据加工使用权、数据产品经营权，按照提供的公共数据产品的价值贡献获取合理收益。根据一揽子信托协议，公共数据持有者作为公共数据信托受益者，获得公共数据运营收益与融资溢价收益，这些收益由政府部门统一分配。由此，公共数据信托形成了一个涵盖“收集、处理、开放、开发、运营、融资、增值、收益分配”的完整授权运营链，体现了信托理论与授权运营实践间的同频共振。

2 他山之石：域外何能开展公共数据信托

目前，域外关于数据领域引入信托制度的探索和实践主要在普通法系国家展开，典型代表为美国的“信息受托人”和英国的“第三方数据信托”两种发展路线。美国“信息受托人”模式强调对数据控制者施加信托受托人义务，受到法律体系差异的影响，美国数据信托模式对我国借鉴意义较弱；而英国数据信托模式对推进我国公共数据授权运行机制具有较大的参考借鉴意义，且理论体系和实践模式相对成熟。因此，本文以英国“第三方数据信托”模式实践为切入进行阐释。

2.1 英国“第三方数据信托”模式实践

英国“第三方数据信托”模式主要适用于公共服务领域,针对不同场景及目的设置不同的公共数据信托,并引入具有专业能力和技术手段的第三方作为数据受托人对数据处理者不当行为进行监督,适当缓解数据控制者与数据生产者之间不平衡的权力关系,但数据受托人具体可以是谁并未明确。英国的“第三方数据信托”模式可理解为依托信托理念,建立一种第三方可信的数据治理机制,促进公共部门之间打破数据孤岛,促进数据共享与流通。

2018年12月至2019年3月,英国开放数据研究所(ODI)联合英国政府人工智能办公室(Office for AI)和创新英国(Innovate UK),在三个不同领域开展了数据信托项目试点,以探讨数据信托的可行性和应用价值。一是ODI与自然实验室技术中心(WILDLABS Tech Hub)合作,研究数据信托在全球打击非法野生动物贸易中的作用。二是ODI与大伦敦市政府(The Greater London Authority, GLA)和格林威治皇家自治市(The Royal Borough of Greenwich, RBG)合作,探索数据信托在城市数据共享中的应用。三是ODI与废物和资源行动计划(Waste & Resources Action Programme, WRAP)合作,评估英国供应链中用于跟踪食物浪费的程序,识别各利益相关方之间的数据共享激励和障碍,并设计和评估可复制的法律和治理结构。从以上案例可见,数据信托具有高度情境依赖性,每个数据信托项目的目标和法律结构各不相同。ODI在《数据信托:来自三个试点的经验教训》报告中明确指出,“Data Trust”并非传统法律意义上的信托,而是一种可信的数据管理方法。该方法根据不同的数据类型及管理目标,采用不同的法律架构来决定受托人的管理权限、义务责任及受益人范围。因此,英国数据信托方案是在借鉴传统信托理念基础上,基于不同场景公共利益的实现方式,由国家机关或公法人组织发起,引入独立第三方机构作为受托人平衡不对等的权力结构,代表数据权利人利益与数据处理者谈判,同时监督数据处理者的数据使用行为,以实现维护数据来源者的隐私安全及数据权益、促进数据流通交易的双重目标。

2.2 英国“第三方数据信托”模式经验

首先,数据信托的标的不应是数据本身,而是嵌于数据之上的数据权。数据在多大程度上产生财产权利并非关键,关键在于《通用数据保护条例》(GDPR)在多大程度上赋予了权利以及具体赋予了哪些权利。在GDPR框架下,数据控制者享有数据可移植权、删除权和访问权等多种权利。这些权利的行使虽不强制第三方承认或转让,但通过恰当的监管措施,完全可以具备强制性或

可移植性。譬如,欧盟成员国通过国家议会立法的方式,赋予数据受托人或第三方资质机构享有可移植权、删除权、访问权,这种赋予限度不会增设或缩小数据控制者的义务,因而也就不会造成国内法与欧盟法律之间的抵牾与冲突。由此可见,数据信托以数据权为信托标的是符合数据信托的理论逻辑,并能有效解决传统信托理论与现代数据治理的罅隙。

其次,衡平法中的信义关系与当前数据治理的需求高度契合。在数据信托中,数据企业作为数据信托的受托人,必须严格遵守忠实义务和谨慎义务,确保其行为始终是为了实现委托人的最大利益。数据受托人不仅应避免将自身或他人的利益置于委托人利益之上,还必须确保自身利益与委托人利益不存在任何冲突。具体而言,信义义务要求数据受托人在处理数据时,不仅要遵循法律法规,还要遵循更高的道德和伦理标准,确保数据使用的透明度和合法性,并且在数据处理加工过程中必须时刻考虑如何最大化委托人的利益,从而增强数据主体对数据治理的信任。综上,衡平法系的信义关系与数据治理需求的契合,通过信义关系的引入,能够更好地平衡各方利益,提升数据治理的公信力与效率,促进数据的合法合规使用,最终实现数据共享与隐私保护的双重目标。

第三,数据信托的权利救济与衡平法系信托的特有救济机制高度契合。衡平法系信托中实行的举证责任倒置原则,要求受托人在管理信托财产时履行高度的谨慎义务,并承担相应的举证责任。而在罗马—日耳曼法系中,数据委托人主要承担信息侵权的举证责任,数据受托人则仅需承担较轻的举证责任。然而,数据受托人往往是侵权行为的实际知情者,而数据委托人在证明侵权事实方面存在诸多困难。相比之下,衡平法系信托明确规定,违约行为的举证责任由受托人承担。若受托人无法证明其已尽到保护数据安全的注意义务,则应对数据委托人的损害承担赔偿责任,使其权利从纸面上的承诺转化为实际的保护,即所谓的举证责任倒置。

综上,英国数据信托制度与衡平法系的信托体系实现了良好耦合。不难看出,第三方数据信托模式与我国传统信托体系之间在数据标的和举证责任方面仍存在着抵牾^[20]。在构建我国的公共数据信托体系过程中,需要在充分借鉴先进经验的基础上,结合我国的法治传统和经济社会发展实际,探索适宜的制度创新路径,从而更好地服务于数字经济发展。

3 中国镜鉴:何以建构本土公共数据信托

在构建本土化路径时,主要围绕数据信托标的、委托方和受托方的权利义务关系、监管机制等方面展开布局,构建可信的公共数据信托生态,模式构造如图1所示。

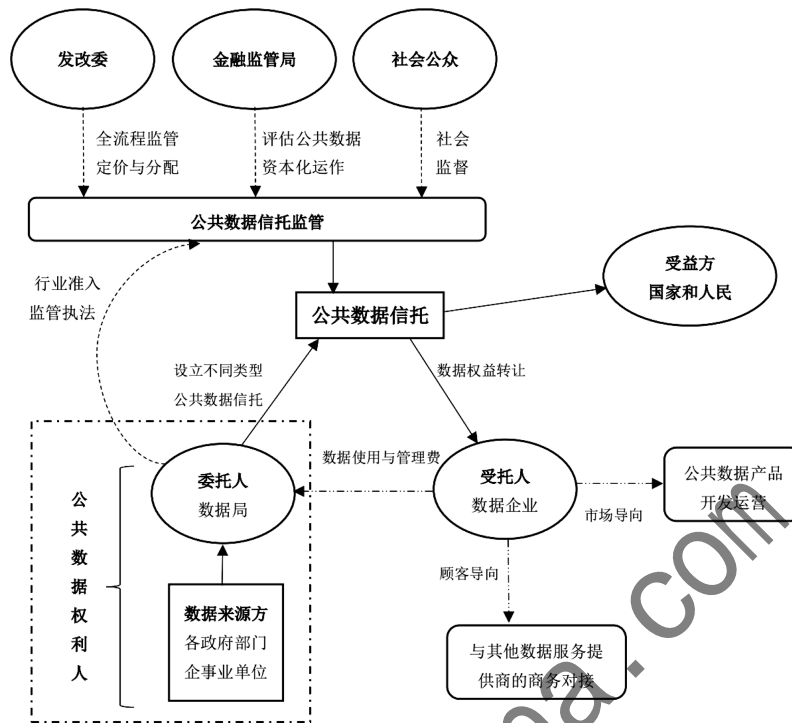


图1 公共数据信托模式构造图

3.1 精明识别：厘定公共数据信托标的范围

如前所述，英国不采用传统信托模式的主要原因在于法律并不将数据视为可以由受托人拥有的财产权益。基于公共数据国家所有权的属性，将数据权益作为信托标的进而设立数据信托并不存在逻辑上的漏洞。当然，公共数据的开放共享并不意味着可以对一切公共数据进行无限制的开放^[21]。一些地方省市的公共数据条例及管理辦法中已对公共数据开放进行了不同的类型划分，包括识别高价值数据的公共数据目录管理制度，识别禁止开放数据的分类分级保护利用制度^[22]。在实际操作中，公共数据信托的设立需要严格遵循数据开放的分类标准和安全审查机制，数据经脱敏、脱密等技术处理，并且能够确保信托财产的合法性和安全性后，方可设立数据信托。信托财产的范围应明确界定，尤其是涉及敏感信息和国家安全的数据，必须在开放前经过严格的审查和评估，确保公共数据信托的设立和运作符合国家利益和公共利益，避免因数据不当开放而引发的风险隐患。总之，在构建公共数据信托的过程中，应充分考虑数据的法律属性和开放共享的实际需求，平衡数据开放与安全之间的关系，确保公共数据在信托模式下能够实现其最大化的社会价值和经济价值。

3.2 精细匹配：设计信托主体权利义务关系

本文提出的公共数据信托关系网络涵盖了委托人、受托人及受益人三个主体。其具体构成如下：委托人主

要为数据局，受托人为第三方数据信托机构（数据企业），受益人包括国家和人民。

(1) 关于委托人的设计。在公共数据信托体系中，数据局作为委托人，承担了与第三方数据信托机构签订协议、委托其管理和运营公共数据的责任。依据2023年3月8日新华社发布的《关于国务院机构改革方案的说明》，新组建的国家数据局由国家发展和改革委员会管理，主要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，以推动数字经济的发展和数字中国建设的职责。数据局不仅有权监督和了解数据的管理情况，还可以要求受托人定期汇报并提供详细说明。如果受托人存在违反法律规定、违背信托约定或重大过失行为，数据局有权依据信托文件解任或更换受托人。各政府部门和企事业单位通过向数据局提供原始数据，实现数据资源的整合，这一制度安排使得数据局作为公共数据信托的适格委托方具备充分的公信力和现实性。数据局作为委托人，应履行以下义务：首先，审查受托人的准入资质，公开选任受托人的标准和程序，组织专家组评估其数据处理能力，把握好行政审批的关口；其次，与第三方数据信托机构达成公共数据授权运营的信托合同；最后，支付必要的公共数据管理与服务费用。

(2) 关于受托人的设计。美国数据信托的受托人通常是通过经营活动获取数据的平台企业，而英国则允许任何符合“信托受托人”特点的机构担任受托人。鉴于

此,我国数据受托人应为具备数据处理资质的第三方数据信托机构,其资质通过行政许可所确立的行业准入机制来具体规定。受托人在信托合同范围内,享有自主管理或委托其他数据服务提供商加工公共数据并获取报酬的权利。同时,受托人需履行以下几项义务:首先,受托人应建立并维护数据授权运营台账,并定期向委托人报告相关运营进展及财务状况;其次,受托人在管理公共数据时,应以受益人的最大利益为导向,严格遵守信托义务,谨慎管理公共数据;最后,受托人须依法保密所知悉的个人信息和商业秘密,确保数据隐私和安全。

(3)关于受益人的设计。公共数据是在社会生产和生活活动中由个体、企业和公共管理机构共同产生和积累的,其生成逻辑决定了公共数据属于社会共同财富。公共数据信托的受益人为国家和人民,其根源在于公共数据“取之于民、用之于民”的基本属性。

3.3 精准赋能:提升公共数据信托治理效能

首先,明确公共数据信托的管理机制与政策牵引。从管理机制端来看,要以实现各层级数据治理目标为核心,打破单一政府部门对公共数据内部消化的传统模式,逐步加强数据资源管理部门在人员配备、资金投入及组织管理等方面的建设,同时引入政府首席数据官制度,使公共数据信托成为数据治理体系的有力抓手。从政策牵引端来看,数据资源管理部门要积极支持和鼓励创新公共数据信托的开发利用场景,加强政策需求牵引,推动救灾减贫、医疗健康、助残养老、科教文卫、环境保护、智能制造、金融服务、商贸流通、交通物流等重点领域打造更多应用场景,促进数据要素与其他要素深度融合,催生新产业、新业态、新模式。

其次,完善公共数据信托的技术标准和规范制度。技术标准规范是保障公共数据信托质量和安全的基础,对于促进数据的互操作性和保障数据主体权益具有重要意义。欧盟 GDPR、美国 POD (v1.1)、澳大利亚 AGLS 以及新西兰 NZGLS 等数据标准规范业已成熟^[23]。我国可以结合国际先进经验与国内技术发展趋势,明确公共数据信托产品的总体标准、术语标准、元数据格式标准、接口规范及平台建设标准。同时,在制定过程中,需强调跨部门、跨行业的合作与协同,由政府主导,融合学术界、产业界及社会公众等多方力量,通过广泛参与和反馈,确保标准的实用性和普适性^[24]。此外,技术标准规范应当具有动态性,能够随技术进步和应用需求变化而不断更新。

最后,坚持市场导向与顾客导向,繁荣公共数据信托开发利用的产业生态。从市场导向来看,数据受托方应根据实际情况,结合当地产业布局和优化营商环境等

因素,重点投放公共数据信托产品,并注重地区特色的数据挖掘,提升企业核心竞争力。从顾客导向来说,建立与数据需求方的运营对接机制,切实解决企业和用户在数据流通与利用中的难点问题,确保公共数据信托产品在市场上具有竞争优势和高水平的服务质量。

3.4 精确监管:完善公共数据信托监管机制

在公共数据信托机构的运行阶段,政府监管与社会监督应当协同发力,共同维护其规范运作。监管主体可划分为如下四类。

第一类为数据局,承担公共数据信托的行业准入和监管执法的重要职能。一方面负责考察受托人的运营条件,决定是否向其颁布数据处理资质许可^[25],并对其公共数据运营相关事务进行日常监督;另一方面应具备对违法违规行为采取通报、禁业等行政处罚措施的行政执法权能^[26],以确保监管的有效性和权威性。为了提升监管的专业性,数据资源管理局可以吸纳大数据与数字法学等新兴领域的专业人员,充实监管执法队伍,从而确保公共数据信托依法有序地运行^[27]。在监管过程中,还应坚持与优化营商环境的目标导向相结合,倡导行政便宜主义^[28],主动了解数据企业的需求,为授权运营成效的改善提供政策建议^[29],进而形成数据向善的执法生态。

第二类为国家发展与改革委员会。按照国家机构改革,数据局是由发改委管理的国家局,发改委应当对公共数据信托和授权运营进行自上而下的强监管模式^[30],并统筹授权运营的定价与分配机制。譬如,制定相关部门规章和行政规范性文件,建立公共数据信托准入标准,明确可流通公共数据的技术要求、质量评估标准、风险评估规范,完善数据产品的合规审查和审计机制,确保流通数据来源合法、交易主体资质明确;在数据采集、申请授权、产品开发等各环节明确安全责任,规范并促进公共数据资源的共享;建立公共数据有偿使用和政府指导价机制,为市场主体提供接入渠道,不仅可弥补政府数据处理成本,还能使公众共享公共数据收益。

第三类为国家金融监督管理总局。根据党的二十届二中全会通过的《党和国家机构改革方案》,国务院不再保留中国银行保险监督管理委员会,将其职责交由新设立的国家金融监督管理总局承担。各地金融监督管理机构应对信托机构的合规运作开展监管,具体来说:(1)为公共数据信托建立详细的操作规程和合规要求,包括数据保护措施、风险管理流程和审计程序等;(2)对数据信托的运营情况进行定期和随机审计;(3)要求数据信托机构定期向公众和监管机构披露其运营情况和数据管理情况,包括但不限于数据信托的财务状况、数据处理流程、风险管理措施和数据使用情况等;

(4) 鼓励数据信托机构建立行业协会或联盟, 制定行业自律公约。

第四类为社会公众。作为公共数据信托受益人, 社会公众有权对公共数据运营平台及其授权活动行使社会监督权和法定听证权, 进而有效制约公共数据运营的违法行为和不作为行为, 防止数据滥用和违规操作, 促进公共数据信托体系规范化。在公共数据信托的准入许可阶段和授权运营阶段, 凡涉及重大公共利益、国家安全、商业秘密、个人隐私, 政府相关部门应当依职权举行听证, 保障公共数据授权运营的合规合法。

4 结论

数据信托作为一种新兴的数据监管模式和数据资产管理策略, 在推进数据要素市场高质量发展过程中开辟了新路径。英国“第三方数据信托”的理论研究与实践探索不仅为我国激活数据主体参与数据流通和开发提供了祛魅镜鉴, 还为我国数据要素市场的发展和公共数据授权运营的探索提供了新的思路。诚然, 当前我国公共数据信托模式结构尚未定型, 本文虽然在信托标的、权责义务、政府治理、监管机制等方面进行了初步建构与探索, 但尚有许多问题还有待商榷, 如公共数据信托技术如何嵌入各地差异化的公共数据授权运营机制之中? 既有法律规范和法规政策体系如何以“帕累托最优”的制度供给成本实现与公共数据信托模式接轨? 这些有待在后续的研究中加以深化。总之, 公共数据信托本土化模式必须立足于当下数字中国的发展环境, 聚焦各地公共数据授权运营机制的探索理路, 保持公共数据信托在数字法治中的持久生命力, 促进形成公共数据要素流通市场的大循环格局, 实现公共数据红利由全民共享的目标。

参考文献

- [1] 辛勇飞. 中国数据治理规则体系构建: 现状、挑战与展望 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2023 (6): 6-12.
- [2] 姚志奋, 王保民. 政府数据开放的公共安全悖论及其法治策应 [J]. 中国科技论坛, 2023 (8): 139-149.
- [3] 周毅, 郭朗睿. 公共数据开放中隐性安全风险的内涵、表现及其生成逻辑 [J]. 情报资料工作, 2024, 45 (3): 70-77.
- [4] 翟志勇. 论数据信托: 一种数据治理的新方案 [J]. 东方法学, 2021 (4): 61-76.
- [5] 李智, 张津瑶. 数据信托本土化的现实困境与路径构建 [J]. 学术交流, 2023 (7): 56-72.
- [6] 辛苑. 公共数据信托的理论基础与实践探究 [J]. 江西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2024, 57 (3): 100-109.
- [7] 蔡丽楠. 数据信托参与数据治理: 理论逻辑与实现机制 [J]. 金融评论, 2022, 14 (1): 66-79, 123.
- [8] 任江, 李文璐. 论基于数据信托技术的公共数据有偿授权运营模式 [J]. 重庆邮电大学学报 (社会科学版), 2024, 36 (2): 42-53.
- [9] 任自力. 信托法学: 原理与案例 [M]. 北京: 法律出版社, 2024.
- [10] FILLER D M, HAENDLER D M, FISCHER J L. Negligence at the breach; information fiduciaries and the duty to care for data [J]. Conn. L. Rev., 2022, 54: 105.
- [11] MCDONALD S, PORCARO K. The civic trust [EB/OL]. (2015-08-04) [2024-07-01]. <https://medium.com/@McDap-per/the-civic-trust-e674f9aeab43>.
- [12] 田奥妮. 第三方数据信托: 数据控制者义务的困境及其破解 [J]. 图书馆论坛, 2022, 42 (8): 100-109.
- [13] DELACROIX S, LAWRENCE N D. Bottom-up data trusts: disturbing the ‘one size fits all’ approach to data governance [J]. International Data Privacy Law, 2019, 9 (4): 236-252.
- [14] O’HARA K. Data trusts: Ethics, architecture and governance for trustworthy data stewardship [EB/OL]. (2019-02-13) [2024-07-01]. https://eprints.soton.ac.uk/428276/1/WSI_White_Paper_1.pdf.
- [15] 席月民. 数据安全: 数据信托目的及其实现机制 [J]. 法学杂志, 2021, 42 (9): 29-41, 52.
- [16] 丁凤玲. 个人数据治理模式的选择: 个人、国家还是集体 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2021, 35 (1): 64-76.
- [17] 冯果, 薛亦飒. 从“权利规范模式”走向“行为控制模式”的数据信托——数据主体权利保护机制构建的另一种思路 [J]. 法学评论, 2020, 38 (3): 70-82.
- [18] 孙莹. 企业数据确权与授权机制研究 [J]. 比较法研究, 2023 (3): 56-73.
- [19] 冉从敬, 唐心宇, 何梦婷. 数据信托: 个人数据交易与管理新机制 [J]. 图书馆论坛, 2022, 42 (3): 56-68.
- [20] 欧阳日辉. 创新公共数据治理机制 [J]. 中国党政干部论坛, 2023 (7): 63-67.
- [21] 王利明. 数据共享与个人信息保护 [J]. 现代法学, 2019, 41 (1): 45-57.
- [22] 宋烁. 公共数据识别宜采用功能主义进路 [J]. 政法论坛, 2024, 42 (4): 63-76.
- [23] 司莉, 赵洁. 美国开放政府数据元数据标准及启示 [J]. 图书情报工作, 2018, 62 (3): 86-93.
- [24] 崔若雨. 数据信托的本土化问题研究: 公共数据治理的新思路 [J]. 重庆理工大学学报 (社会科学), 2023, 37 (10): 117-128.
- [25] 程雁雷, 张林轩, 张旭. 公共数据开放的逻辑意蕴: 现状考察、问题检视与法治进路 [J]. 科技情报研究, 2024, 6 (3): 26-40.

(下转第 115 页)

版权声明

凡《网络安全与数据治理》录用的文章，如作者没有关于汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权等版权的特殊声明，即视作该文章署名作者同意将该文章的汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权授予本刊，本刊有权授权本刊合作数据库、合作媒体等合作伙伴使用。同时，本刊支付的稿酬已包含上述使用的费用，特此声明。

《网络安全与数据治理》编辑部

www.pcachina.com