

Doi: doi.org/10.70693/rwsk.v1i3.794

数据中介机构规范化的治理路径

张亚楠¹

(¹中共河南省委党校<河南行政学院>, 河南 郑州 450000)

摘要: 数据中介机构作为数据产业体系化的产物之一, 承担着数据共享流通的重要媒介作用。在数据权利顶层设计未定的情况下, 数据中介机构的规范化任重而道远。根据世界各国的发展实践, 数据中介机构呈现出三种基本分类、七种实践形态。依托可信理论, 数据中介机构成为链接数据生产者和数据需求者的重要一环, 在相关法律规范缺失的情况下, 数据隐私安全问题、中介机构可信问题、数据平台垄断问题都是制约数据中介机构规范化的痛点难点, 因而要针对性地探索数据确权机制、明确数据中介机构的基本义务、加强对数据中介机构的全面监管, 促使数据中介机构逐步进入规范化的路径。

关键词: 数据中介; 可信理论; 数据监管; 规范路径

一、数据中介机构的实践形式与主流分类

互联网、大数据技术的高速发展, 深刻地改变着全球经济、政治和文化交往的传统方式, 数字经济、数字政府、数字产业蓬勃发展, 数据作为互联网时代的重要介质, 已经成为除却土地、劳动力、资本、技术之外的第五大生产要素, 逐渐“进入生产、分配、流通和消费的各个环节中”[1]。因此, 随着数字经济的不断发展壮大, 数据中介机构的衍生是数据作为生产要素产业化、市场化的必然结果。

(一) 数据中介机构的提出

数据治理的规范化起源于欧盟、美国等国家, 欧盟于 2016 年 4 月通过《通用数据保护条例》(以下简称 GDPR), 对法案的适用范围、个人敏感数据、问责机制、数据主体的八种相关权利、数据处理者、数据泄露者、数据保护官等制度做了严格规制; 美国于 2019 年通过了《开放政府数据法案》(以下简称 OGDA), 要求各联邦机构尽量开放联邦政府产生的大量元数据, 并且建立了数据保护官制度; 时至 2022 年 5 月, 欧盟在数据治理领域出台《数据治理法案》(以下简称 DGA), 主要针对 G2B 和 B2B 模式下的数据共享与再利用进行制度安排, 相较 GDPR 而言, 突出数据的利用价值, 对数据的开放、交换、利用做了进一步说明, 并且在法案中率先提出“数据中介机构”, 确认了这一机构的合法地位。

数据中介机构的产生是数字经济发展的必然结果, 海量的数据可以借助这一中介发挥巨大潜能, 为个人与数据需求者建立一种供需桥梁与共享平台, 打通个人用户与数据需求者之间的交换渠道, 以一种相对公正的第三方平台协调双方的数据权利与矛盾, 畅通数据治理的体制机制。关于数据中介机构的定义, 学界和业界的范围有些许不同, 学界倾向于将数据中介机构的含义限定在 DGA 框架下, 业界倾向于将数据中介机构的定义扩大至数据经纪商等七个类别, 前者倾向于认为数据中介机构是通过技术、法律等手段将不确定的数据主体、数据保有人、数据用户之间联系起来的数据交换平台, 该平台本身并不实施向数据主体进行数据购买、加工再出售给数据用户的独立法律行为; 后者倾向于将参与数据居中处理的行为都纳入中介范畴。

(二) 数据中介机构的实践形式

数据中介机构旨在减少数据持有者与潜在数据使用者之间的信息差, 通过提供技术来实现数据的共享。依据国内外数据中介机构的实践, 目前业界主要有七种典型的数据中介机构: (1) 数据交易平台: 旨在解决信息不匹配问题, 通过交易平台将数据供需双方联络起来, 诸如我国成立的各种数据交易中心、数据交

基金项目: 河南省软科学研究计划项目(242400410569); 中共河南省委党校校级专项课题(ZX2021003);

作者简介: 张亚楠(1989—), 女, 法学博士, 中共河南省委党校决策咨询部讲师, 研究方向为行政法、数据法、网络法;

易所；(2) 数据经纪商：不同于数据交易平台，数据经纪商更加具有主动性，主要从事数据的收集、处理，包括购买数据集并将数据提供给需求者，自己既是数据提供方，也是数据需求方；(3) 个人信息管理系统：更加强调个人数据权，数据个体可以将授权给银行、政府、互联网等企业的权限通过 PIMS (Personal Information Management Systems) 系统进行管理；(4) 数据信托：依据信托原理，引入“信息受托人”概念，赋予数据信托机构忠实义务，由信托机构统一获得委托人的授权同意后，以机构名义对第三方进行数据传输，来“弥补数据流过程中的信任赤字”[2]；(5) 开放银行服务商：利用技术将银行、科技公司、第三方商户、用户等参与主体融入同一个生态圈，扩大获得数据的方式和范围，通过 API (Application Programming Interface) 增加数据的使用率；(6) 数据沙箱：主要针对个人敏感数据、涉密数据的安全访问，数据保管人通过技术将原始数据封存在可信环境中（“数据沙箱”），使得数据仅能“使用”而不可“视”；(7) 数据共享平台：主要由可被信任的第三方来链接数据需求方，第三方通常是公主体（如政府）或者私主体（如非营利性主体），这一机制可以实现数据在商业环境竞争者之间的良性循环。

（三）数据中介机构的主流分类

按照数据中介机构在数据供需双方的侧重点不同，以上 7 种典型数据中介总体上可以分为三大类：第一类以解决数据市场信息不对称问题为目标，主要包括数据交易平台、数据经纪商；第二类重在增强用户对个人数据权的掌控，通过技术控制、信托机制、标准数据接口来提高数据的流通效率，此类主要包括个人信息管理系统、数据信托、开放银行服务商；第三类重在通过创造可信生态环境圈，保护敏感、隐私等涉密数据，在保证数据原始性不被破坏的基础上实现数据的分析利用价值，此类主要包括数据沙箱和数据共享平台。

二、数据中介机构规范化的桎梏障碍

“由于在数据产权、市场流通、交易准则、技术标准、平台能力、企业信誉以及法律风险等关键领域缺少共识，并且没有高效且实际的交易方式，大数据交易平台和其他数据中介机构难以充分发挥作用，从而限制了数据交易的广度和深度。”[3]有学者认为，“数据中介机构”简单来讲就是出卖用户个人信息的公司。尽管目前数据中介机构有三种分类，七种形式，但这种“出卖”行为背后隐藏的法律关系异常复杂，同时面临的数据隐私风险、中介机构可信障碍、数据共享平台垄断等都会成为数据中介机构规范化的障碍。

（一）数据隐私安全风险

数据中介机构的多重实践形式取决于数据治理的具体环境，纵观三类数据中介机构，虽然通过技术保护在一定层面上减少了数据安全泄露，但与此同时也面临着数据隐私风险问题。电子化行政、电子化商业的更新迭代主要依靠人机互动，数据作为用户生产生活的电子痕迹，无处不在。网页浏览痕迹、网站购买记录、社交媒体 APP 上的观点发表与评论，经过数据中介机构全方位地搜集、加工与分析，几乎可以完整地得出网络用户画像。“平台通过分析用户画像对用户的特征和行为展开评价和预测，进而通过算法进行个性化的内容推荐并促成消费行为”。[4]价值偏好与信仰等涉及个人隐私的分析虽然可以为商业决策提供分析基础，但同时也侵犯着网络用户的隐私权。虽然第二类和第三类数据中介机构依托第三方机制能避免数据用户与数据需求者直接链接，但将这种数据隐私保护重担放在依靠自律的第三方机构显然不能长远，并且有可能触发数据保护的合法性。此外，数据中介机构获得用户的授权许可通常是通过用户与平台签订的自动化协议，数据中介机构能不能收集、收集哪些用户数据，一方面受到平台的限制，一方面受到用户的间接授权限制。当数据中介机构的体量足够宏大，那么作为数据经济的中介机构，就会成为对抗公主体进行社会决策、行政决策的强有力一方，用户数据隐私、数据安全保护风险就会进一步加大。因此，要警惕数据中介机构的无限、无序扩张。

（二）中介机构可信障碍

早在 2017 年，我国工程院院士邬贺铨就提出，平台运营商所获得的数据本质上不属于自身，而归属于平台用户，运营商可以通过与用户签订智能化协议对用户数据进行加工分析，为外界提供数据分析的咨询类业务，但是数据能否进行合理定价、对外出售都属于法律监管的盲区。在数据治理领域，数据共享平台在公主体领域得到了蓬勃发展，电子化行政为政府数据的归集、治理提供了可能。“数字政府的运转离不开数据，而政府在履行行政管理职能过程中所产生的数据属于公共数据的范畴。”[5]行政机关在进行社会事务的管理时，通过行使行政职能获得了大量政府数据，在此层面上，政府数据开放平台或者公共数据平台可以认为是广泛意义上的数据中介机构。但由于政府数据开放平台通常归属于大数据管理机关，因而此类数据中介机构天然地具有法律地位的合法性，面临的数据安全问题和隐私问题也更多。但是除却公主体范围的数据中介，数字经济市场的数据中介通常以“盈利性”为主要目标，用户数据只是其进行数据产业化、商业化的工具，对是否保护用户隐私、数据安全并非其第一要务，数据中介机构作为第三方信托单位，仅能依靠行业自律进行规制，用户在面临此种性质的中介机构时，天然地缺乏信任感。

（三）数据共享平台垄断

数字经济发展、数据产业体系化势必要求除了公主体之外的数据私主体参与，激发更大的数据产业活力，增加数据产业化投资。公主体性质的数据共享平台通常以公共利益的保护为目标，采取由上而下的方式推动政府数据开放发展。私主体性质的数据共享平台以盈利为基本目标，推动其研发新技术进行数据汇集、储存、分析、流通的关键在于数据产业化蕴含的巨大经济效益。当超大聚合数据平台形成并占据主要数据要素市场份额时，数据共享平台垄断必定会侵害用户及数据需求者的合法利益。“这种以互联网为中介的经济模式，将虚拟世界与现实世界紧密结合，催生了与传统实体经济截然不同的互联网经济形态。”[6]一方面，数据中介机构将数据汇集在统一的平台，并通过技术手段和规则进行数据共享，汇集、聚合是发展的基本趋势；另一方面，数据行业进入门槛较高，率先发展的数据企业在占据数据产业先机时，更容易获得数据要素市场的支配地位。数据中介机构的发展趋势和垄断弊端相伴相生，在规范化的道路设计上既不能遏制发展活力，更不可放任其肆意扩张，因而如何在数据共享流通和数据中介机构规范化之间调和矛盾冲突，是预防数据共享平台垄断地位产生的重要议题。

三、数据中介机构规范化的治理路径

数据中介机构的产生无疑对数据产业化发展起到了重要助推作用，“数据的流通和共享增加了信息泄露、数据滥用和篡改的风险。”[7]不同于公主体性质的数据中介机构，在考虑共性的数据隐私、安全问题时，私主体性质的数据中介机构在隐私保护、数据安全、可信赖度、垄断地位方面更容易出现失范现象。因此在探讨数据中介机构的规范化上，应主要从以下四个方面出发。

（一）积极探索数据确权机制

“数据确权”一直都是数据治理领域的重要问题，在发挥数据资源价值的维度上，部分学者认为应适当鼓励数据产业的实践探索，“数据确权”在某种程度上会阻碍数据共享和数据产业的发展。但从数据产业长远发展以及国际化的视角来看，部分学者认为“数据确权”是前提，是基础，应将理论与实践相联系，尽快探索出数据确权的基本规则，切不可本末倒置。事实上，目前纵观国内外学界，数据确权的探索对数据开放、数据共享、数据产业发展、数据经济发展等意义重大。“只有将数据利益上升到权利，数据‘流得动，用得好’目标能真正实现，数字经济作为市场经济体系一部分才能有效运行。”[8]数据中介机构作为数据的汇集者和协调者，理应深刻把握数据权利的基本内容、数据权利的归属机制，遵从数据治理法律法规。数据不仅仅是一串物理代码，其所蕴含的属性价值可以在一定程度上揭示用户的价值观、偏好、习惯甚至是个人隐私。如果为了促进数据共享利用，而忽视“数据”作为个人、企业生产生活的产物，最终是为“人”服务的，理应以“人”的价值追求为目标。数据中介机构的规范化，依赖着数据的确权机制，有利于厘清数据供需双方的权利义务关系，明晰数据的内在构造，针对不同类型的数据赋予不同的权利内涵。

（二）明确数据中介机构基本义务

在数据中介机构的三种类型，七个实践分类中有一个共同的理论基础就是“信托理论”，这是作为中介一方能被数据供需双方信任的前提。数据中介机构如果要在数据产业化发展中占据一席之地，“被信任”可以畅通数据供需双方进行数据共享的体制机制。数据中介机构的基本义务有两个：一是忠实义务，二是信托义务。

忠实义务主要指数据中介机构在处理数据权利主体之间的关系时，应最大程度保障数据主体能够顺利行使其基本权利，无论是数据生产者还是数据需求者，在第三方数据中介机构的协调下，数据生产者可以仅在授权规则下明示原始数据的基本权利，数据需求者可以在该中介平台获得合法的、对价的数据服务，不会因为数据生产者或者部分数据需求者的力量微弱而遭受歧视。信托义务是指数据中介机构在进入数据交易市场时，应履行严格的法律程序，对数据处理、数据安全、退出机制等方面如实向公众公布，“履行对数据处理者的监督和管理职责”[9]，如实向对应行政机关进行报备。在数据共享业务处理过程中，应按照既有的《数据安全法》《反不正当竞争法》《反垄断法》明确基本义务，制定的内部竞争规则应以合法合规为首要目标。

（三）加强数据中介机构全面监管

数据交易生态系统大致包括数据提供方、数据购买方、数据平台、平台监管方和中介服务方，各国按照不同的数据顶层设计，监管方式与力度也各不相同。以我国为例，数据中介机构大致包括数据交易平台、数据经济人、数据经济商，按照数据中介机构或可面临的隐私问题、可信赖义务、平台垄断等失范行为，必须加强全面监管。

《数据安全法》第三十三条指明“从事数据交易中介服务的机构提供服务，应当要求数据提供方说明数据来源，审核交易双方的身份，并留存审核、交易记录”；第四十七条针对性地给出了违反规定需要承担“暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照”以及罚款等责任。但这仅是对数据中介商进行的结果性惩罚，缺少数据中介商进入数据市场的专业限制。不同于其他服务行业，数据中介机构提供

的数据服务以数据为基础,以共享流通为基本方式,以机构平台为基本载体,监管机构依法处罚的范围仅以法律法规为限,包括但不限于“数据集成、数据经纪、合规认证、安全审计、数据公证、数据保险、数据托管、资产评估、争议仲裁、风险评估、人才培养等”[10]因此要按照事前、事中、事后的基本思路进行全面监管,事前提高数据服务市场的准入门槛,提高入门的许可资质;事中加强数据监管机构的技术介入,敦促数据中介机构尊重数据生产者与数据需求者的基本权利,保障二者的基本权利在流通中实现一种均衡;事后要对数据中介的责任人加强管理,针对数据隐私泄露、数据安全保障和数据垄断地位的形成等问题进行重点监管和处罚,增加数据中介负责人的违法成本,化解数据中介的信任危机。

参考文献:

- [1] 蓝庆新,张心平.构建与新质生产力相适应的新型生产关系[J].山东师范大学学报(社会科学版),2025,70(02):87-95.
- [2] 丁凤玲,张楚玉.公共数据授权运营的治理革新:多元数据中介[J].北京邮电大学学报(社会科学版),2024,26(04):84-96.
- [3] 刘银喜,吴京阳.数据资源配置的市场失灵及其矫正机制[J].山西师大学报(社会科学版),2025,52(02):23-29.
- [4] 刘晓春.人工智能时代用户画像的功能与治理:以未成年人保护为视角[J].网络法律评论,2024,26(00):47-59.
- [5] 张雅雯,孟天广.生成式 AI 嵌入数字政府建设的法律风险与规制路径[J].社会学刊,2024,2(02):53-72+223-224.
- [6] 贺利娟.互联网平台经营者数据垄断的法治实践考察[J].中国价格监管与反垄断,2025,(03):37-39.
- [7] 杨云,李颖.数据要素市场化改革的价值意蕴、现实挑战与应对策略研究[J].产业创新研究,2025,(03):4-8.
- [8] 申卫星.数据产权的力度和限度[J].东方法学,2025,(01):32-45.
- [9] 梅贻哲,董新义.个人数据信托的方案建构:基于利益平衡的数据治理[J].南方金融,2024,(08):61-73.
- [10] 程啸.论个人数据交易的合法性审查义务[J].华东政法大学学报,2025,28(02):34-47.

The Standardized Governance Path of Data Intermediaries

Zhang Yanan¹

¹*Decision Consulting Department, Henan Provincial Party School of the Communist Party of China, (Henan Administrative College), Zhengzhou, China*

Abstract: As one of the products of the systematization of the data industry, data intermediaries play an important role as a medium for data sharing and circulation. In the absence of a clear top-level design for data rights, the standardization of data intermediaries is a long and arduous task. According to the development practices of various countries around the world, data intermediaries present three basic classifications and seven practical forms. Relying on the theory of trustworthiness, data intermediaries have become an important link between data producers and data demanders. In the absence of relevant legal norms, issues of data privacy and security, the trustworthiness of intermediaries, and data platform monopolies are all pain points and difficulties that constrain the standardization of data intermediaries. Therefore, it is necessary to explore targeted data ownership mechanisms, clarify the basic obligations of data intermediaries, strengthen comprehensive supervision of data intermediaries, and promote their gradual entry into the path of standardization.

Keywords: Data Intermediary; Credible Theory; Data Supervision; Standardized Path