

觀察先進國家以個人為中心之 資料運用模式

資策會科法所副所長 顧振豪

壹、以資料治理為核心驅動數位轉型

數位轉型儼然已是現代國家在面對數位經濟發展發展當中所不得不面對的重要課題，無論是國家政府或是企業都面臨如何透過數位科技創造新的價值，並將數位價轉換為機關或企業的運作績效與指標。檢視經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）於 2019 年所出版的「數位轉型未來評估藍圖」（Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the future）研究報告¹，其將行動科技、雲端運算、物連網（Internet of Things, IoT）、人工智慧（artificial intelligence, AI）及巨量資料（Big Data）分析視為主要的數位轉型驅動力量，而「資料」將扮演一個重要角色，資料也將成為數位治理的核心要素。我國在「第五階段電子化政府計畫」（106 年 -109 年）亦早已揭示此一趨勢，其規劃運用數位政府服務思維展現有別於過往的特色，以「資料力量」驅動，擴大公共服務深度與廣度，並且深化資訊服務整合，打造數位經濟發展環境，運用「群眾智慧」，落實政府透明治理。

從網路經濟到數位經濟，傳統的通路、交易方式、金流及資料的運用都相應改變而產生新的模式。數位化的資料形式正彰顯數位經濟的躍進，儲存設施與資料分析，配合雲端服務、電子簽章等多元技術或服務的加入，使得資料的數位化運用呈現更多

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264311992-en.pdf?expires=1587317822&id=id&accname=guest&checksum=96C7965DE1F96142A877D7B04C74ED40>。

不同嶄新的樣態。創新科技的發展亦同時顯現了資料的重要性，同時也再次強調資料的運用與擴散所可能產生的效益。只是資料的運用一直以來難免面對權利歸屬與隱私的爭議及挑戰，因而資料的開放使用必須建構在何種前提，也成為目前最重要的討論議題。

貳、開放資料之進展與挑戰

我國在促進資料運用之相關政策上，最初以公部門之資料開放為主軸推行，藉由開放政府資料，一方面提升政府施政透明度，另一方面，亦著重於產業經濟之效益上，希冀促進民間企業運用政府公開資料進行加值利用，激勵新興商業模式與資料經濟生態系之形成。而我國開放政府資料之成效在近年來確有極大進展，並獲國際肯認，但除政府資料的持續開放外，目前政策方向上也就資料品質之提升與高價值資料之運用有更多著墨。而資料開放的歷程亦從政府端無涉及個人資料的部分慢慢轉向得於一定條件下分享的資料，未來對於資料治理的想法，勢必將從整體社會數位轉型所需之跨部會與跨公私領域的資料運用為發想。

無論是跨部會或是跨公私領域的整合及運用，必須面對的就是一般民眾對於資料運用的信任感；在數位化的科技發展下，資料的流動與資料的運用往往會因為技術及目的的轉換，而與資料提供者或相關連者產生一定的隔離感。一般民眾對於公部門所掌握的資訊或服務，因為這樣的隔離而易產生不信任感，因而為了健全資料治理的基礎環境，對於資訊安全及個人隱私的保護就更需要有較為透明與明確的作法。例如對於資訊共享的平台及其機制，就應該具備較高的資訊安全等級，對於資料的加密程度也予以一定的考量。無可諱言，具有一定個人資訊在內的資料對於資料的分析能有更為精確的表現，同時也易於就此類的資料處理進而提供更為客製化或符合需求的服務。但由於個人資料的蒐集、處理及利用必須受限於原始蒐集之特定目的範圍內之要求，對於資料的極大化使用自有所不得的侷限範圍，固然將個人資料去識別化的作法可以一定解決隱私上的疑慮，但資料的去識別化的程度亦將使資料之價值有降低之可能。因而強調資料自主提供與符合個人自主概念的 MyData 模式亦順應而生，觀察目前世界各國對於資料開放的作法，莫不朝向此一趨勢而發展。

叁、MyData的國際發展趨勢

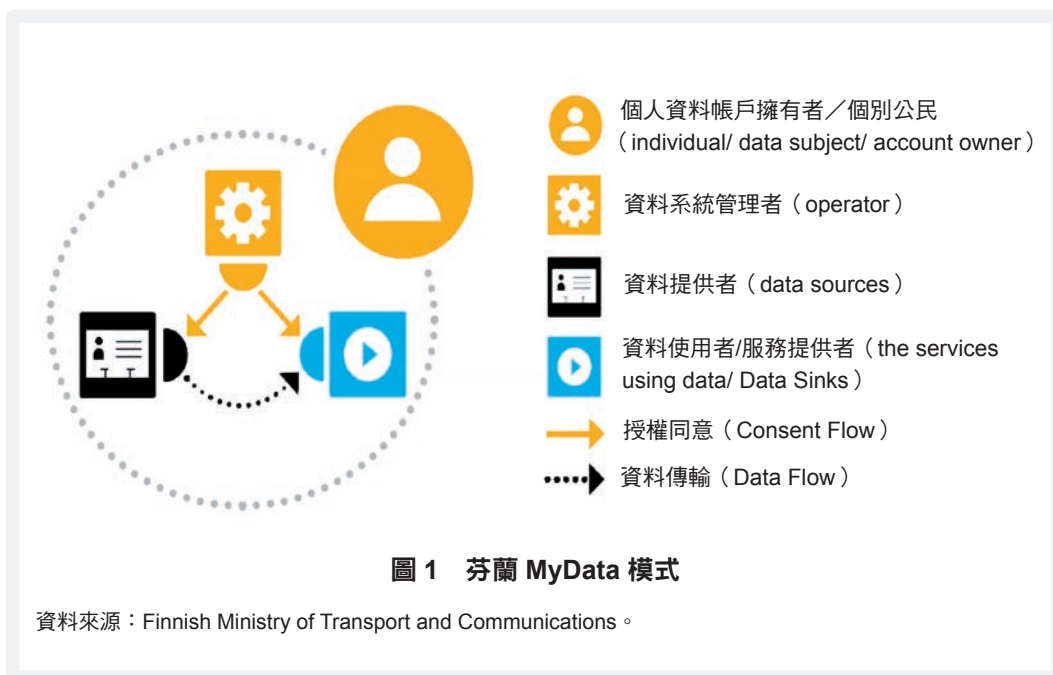
一、歐盟MyData之發展

歐盟雖於 2018 年正式實施號稱史上最為嚴格之「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)，但是其對於資料之流動並非採取消極的限制手段，反而係為促進歐盟的數位單一經濟市場，強調一定保護下的資料自由流動可能性。資料自主的概念濫觴於芬蘭於 2014 年所提出「MyData—以人為主的資料管理與處理之北歐模式」(MyData – A Nordic Model For Human-Centered Personal Data Management And Processing)²，其主要在於將過往以企業為中心的資料管理模式轉向為以當事人為中心，並將個人資料視為資料主體所能接取與控管的資源。基於這樣的概念所發展出來的個人資料資訊管理服務 (Personal Information Management Services, PIMs) 就是強調對於資料主體的賦權 (empowerment)，簡言之，即是賦予個人能依自身目的來使用其資料的權利，並且依照自己所設定條件安全地分享資料。

芬蘭的 MyData 運作模式分別有四個不同角色，包括：個人資料帳戶擁有者 / 個別公民 (individual / data subject / account owner)、資料系統管理者 (operator)、資料提供者 (data sources) 及資料使用者 / 服務提供者 (the services using data/ Data Sinks)³。其基本的運作模式係採用授權之方式，促使資料於資料提供者與使用者間流動；同時也因為其資料的可攜性將使資料的轉換更為方便。再者，MyData 模式非常強調資料取用之信任機制，資料的流向與儲存都讓資料主體有相當大的權限得以介入或知悉。芬蘭政府將 MyData 定位為國家基礎建設，以個別公民為資料經濟的中心，不但增加個人資料使用方式的透明度，使個別公民提供個人資料的誘因增加；同時在程序與資料的互通性上，一次性的資料提供可結合多元的服務，簡化了資料取用的困難，也是其特殊之處。

² Poikola, Antti, Kai Kuikkaniemi, and Harri Honko, MyData– A Nordic Model For Human-Centered Personal Data Management And Processing (2014), MINISTRY OF TRANSPORT AND COMMUNICATION, <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78439/MyData-nordic-model.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last visited April 14, 2020)。

³ Finnish Ministry of Transport and Communications, MyData– A Nordic Model for human-centered personal data management and processing (2014), at 6, <https://www.lvm.fi/documents/20181/859937/MyData-nordic-model/2e9b4eb0-68d7-463b-9460-821493449a63?version=1.0> (last visited Jul. 1, 2019)。名詞中譯參考蕭乃沂、朱斌妤，〈資料驅動創新的跨域公共治理〉，《國土及公共治理季刊》，第 6 卷第 4 期，頁 81 (2018)。



除了芬蘭的 MyData，英國近期出現的 Digi.Me 商業模式亦為一種歐盟所建議之個人資料管理服務。Digi.Me 於 2009 年推出，係以建立一個以用戶為中心的資料運用生態系，使用者可輕易的匯整自己的資料，並與遵循隱私保護規範的企業進行資料共享⁴。目前與 Digi.me 合作之企業包括金融保險、醫療健康及社群媒體等，該公司亦寄望於該等服務之提供，能進一步分析使用者的消費習性與購物偏好；同時藉由該等服務之推出，教育一般大眾對於資料價值交換的正面意義，並使對於個人資料的主導權能逐漸朝向有利於資料主體之一方發展，促成資料主體與資料需求者在資料交換中互利。

二、日本資料信託機制模式

日本政府希冀建構一個使個人能夠參與，進而促進資料流通與利用的機制，稱為「資料信託機制」（情報信託機能）。雖然在名稱上並未使用「MyData」一詞，但其概念與原則皆與其它國家推動的 MyData 類似。2008 年日本在「社會 5.0 政策」的指引下，由內閣官房長官公布的「未來投資戰略：2018」（未來投資戰略 2018—「Society 5.0」 「データ駆動型社会」への変革—）中，將「資訊信託機制認定指引」（情報信託

⁴ Digi.me 網站介紹，<https://digi.me/what-is-digime/>。

機能の認定に係る指針 ver1.0) 列為未來發展方向。日本「未來投資戰略 2018」主題為「邁向 Society 5.0」「資料驅動型社會的改革」(「Society 5.0」「データ驅動型社会」への変革)，其中特別提到「資料霸權主義」(データ霸權主義)的現象，即國家或是特定企業獨占特定資料，因此為了避免資料的獨占現象，推動資料信託機制最主要的原因就在於促進資料的自由流通，進而推動各式的創新應用。

在「資料信託」機制中的關鍵角色便是「資料銀行」(情報銀行)，其係基於與資料當事人間的委託契約，透過個人資料保存系統管理個人資料，根據資料當事人指示或事前指定的條件，於判斷合理性後向第三方業者提供資料。而日本政府亦針對資料銀行的資格、業務內容及委託契約，分別在 2018 及 2019 先後發布了「資料信託功能認定指引」的第一版及第二版，分別針對資料銀行的基本功能、目的，及其與資料主體間的關係進行說明，同時對於隱私保護政策及確保資料銀行透明性與資料主體的自主控制進行規範。值得注意的是第二版中新增了資料倫理審查會規定，要求資料銀行設置資料倫理審查會並定期向其報告，審查會則應就個人與資料銀行間契約、個人資料利用目的、向第三方提供資料之條件等事項提供建議⁵。

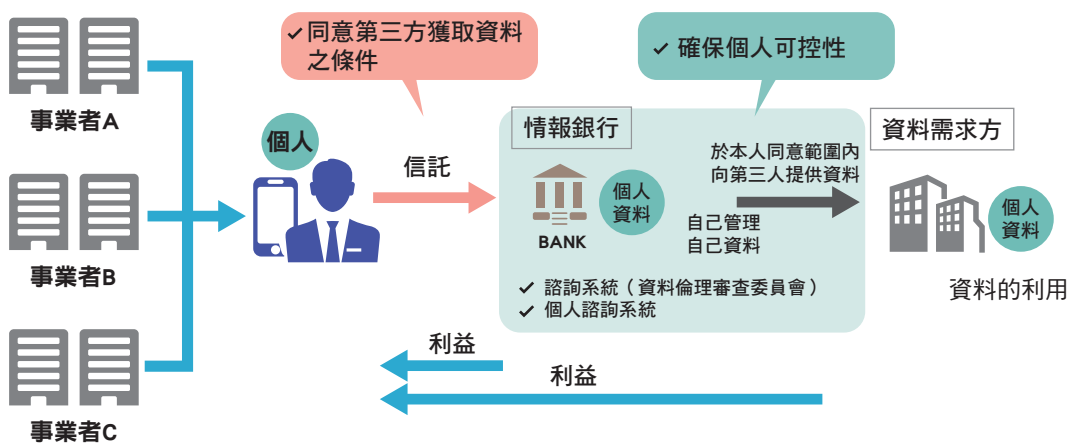


圖 2 日本資料銀行運作架構

資料來源：資料信託功能認定指引第二版。

⁵ 周晨蕙，日本資訊信託功能認定指引第二版，資策會科技法律研究所，<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?tp=5&i=180&d=8422&no=67>。

三、韓國MyData生態系

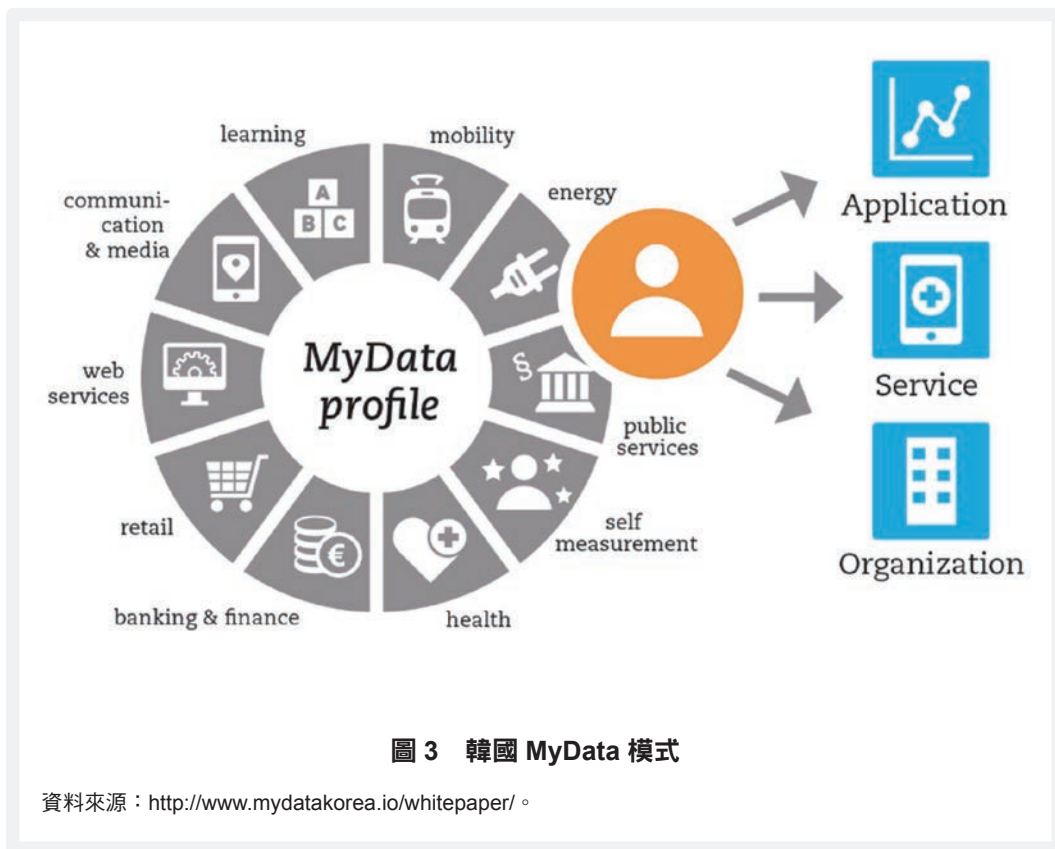
韓國在 2018 年第四次工業革命委員會（4 차산업혁명위원회）發布「資料產業振興戰略」（데이터산업활성화전략），以成為最安全使用資料國家之願景，將戰略涵蓋三項任務，分別是資料使用系統模式的轉化、價值鏈之創新以及培育全球料產業基礎，而 MyData 試行計畫之推行，即為韓國資料產業振興戰略項下使用系統模式的轉變具體措施。

韓國 MyData 生態系運作亦係以個人為中心的控制方式，主導其資料之利用與管理。相關之運用模式，包括「K-MyData」計畫及著重於金融領域之 MyData 開發計畫。2019 年更進一步在 MyData 計畫中強化資料主體對於資料利用之目的及第三方直接與間接利用形式的決定，並將 MyData 之運用擴展於醫療及能源等領域。韓國政府更於 2019 年亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）電子商務推動小組（ECSG）中倡議「促進亞洲太平洋區域 MyData 生態系：挑戰、機會及最佳實務」計畫⁶。

韓國 MyData 之模式由四種角色構成，包括：資料主體、個人資料持有者、資料利用者及 Mydata 服務營運者。資料主體於對其個人資料本有一定之權利，同時可控制由 MyData 生態系中之其他實體機構來處理或利用其個人資料。而個人資料的持有者與利用者，分別代表了藉由其所提供之服務蒐集、儲存、持有原始或經處理之個人資料，與向個人資料持有者取得個人資料之實體機構，並依其商業目的或公共服務之目的為利用的機構或單位。最後，MyData 的營運者即是向資料主體提供 MyData 帳戶以及使用者介面之機構實體，使資料主體得以處理及控制其個人資料。

在 MyData 生態系中，資料主體為個人資料之所有者，對其個人資料有完全控制權限並且對其個人資料之利用負責，業者只有在資料主體指定或允許的範圍內得以利用其個人資料，MyData 之運作多以契約來規範資料主體和 MyData 營運商間之權利義務，對於資料主體亦有一定之保障。

⁶ http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=320424&srchFr=&srchTo=&srchWord=Committee&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=9&titleNm=



肆、MyDate的優勢及規範議題

觀察各國 MyData 之發展，多半係針對「資料開放」的下一階段政策而為規劃，政府資料開放的發展歷程固然係以透明公開而出發，但近年來對於資料治理的規劃已逐漸朝向資料再利用及經濟價值的判斷。為建立對於資料治理的信賴機制，MyData 此一注重資料當事人主體性之運用模式自然備受重視。過往囿於當事人同意取得之困難，使得資料掌控的權力往往傾斜於資料擁有者，而在科技快速發展的過程中，如能運用一定的技術方法，未必不能解決此一困境。目前我國已經開始著手推動數位服務個人化，若能進一步打造以人為本的「資料自主平台」，將能作為此模式運作之透過資料當事人自主決定個人資料運用，並落實授權同意他人使用個人資料之程序，以此



作為個人資料保護規範與資料流通與經濟發展之平衡做法。後續在 MyData 推動過程中，為落實當事人權利保障，中介平台的基礎權責及相對應的規範，如當事人權利主張的維護及授權範圍內使用的確認，必須透過一定的內部控制程序，甚而第三方的監督機制介入。再者，雖然我國個人資料保護法上並無類同於歐盟 GDPR 資料可攜權之範圍，但考量未來資料之閉鎖效應及資料效益之擴散，相關的資料格式相容及配套要求亦應一併預為檢視。

個人資料的自主管理模式是防止新興科技發展對隱私侵害的一道曙光，為建立資料自主管理的基礎與一般民眾的信任，公部門釋出與運用個人資料政策指引的建立及作業與技術規範，為首要完備之基礎；再者，針對資料釋出與應用模式，應妥適規劃個人資料釋出模式與運用架構，及規範資料中介者與服務者之權利、義務等議題，藉此確認政府於其中所扮演的角色，並且妥適規劃相關政策推動架構。👉