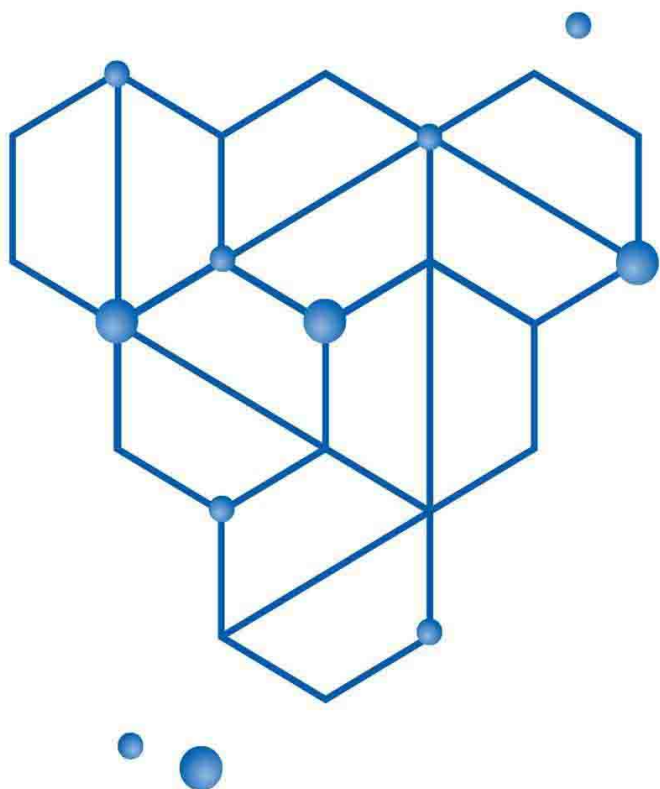




国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

新技术法学研究丛书

丛书主编：张保生 郑飞



人工智能时代 欧盟个人数据 保护研究

源流、机制与实践

程莹——著

人工智能时代欧盟个人数据保护研究

——源流、机制与实践

程莹著

中国政法大学出版社

2024·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目 (CIP) 数据

人工智能时代欧盟个人数据保护研究：源流、机制与实践 / 程莹著.
北京：中国政法大学出版社，2025. 1. -- ISBN 978-7-5764-1873-6
I . D950.3
中国国家版本馆 CIP 数据核字第 20247TF789 号

人工智能时代欧盟个人数据保护研究：源流、机制与实践

书 名 RENGONGZHINENG SHIDAI OUMENG GERENSHUJU
BAOHU YANJIU:YUANLIU、JIZHI YU SHIJIAN

出版者 中国政法大学出版社

地 址 北京市海淀区西土城路 25 号

邮 箱 bianjishi07public@163.com

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)

电 话 010-58908466(第七编辑部) 010-58908334(邮购部)

承 印 固安华明印业有限公司

开 本 720mm×960mm 1/16

印 张 18.5

字 数 275 千字

版 次 2025 年 1 月第 1 版

印 次 2025 年 1 月第 1 次印刷

定 价 88.00 元



程莹

中国信息通信研究院政策与经济研究所主任工程师，中国人工智能产业发展联盟政策法规工作组秘书长，中国政法大学与牛津大学联合培养法学博士，长期从事人工智能治理、算法治理、平台治理研究，曾在《法律科学》《光明日报》《民主与法制周刊》等期刊发表论文多篇，主持或参与工信部、中央网信办、国务院发展研究中心等重大课题十余项。深度支撑人工智能、算法领域多项政策立法工作，主持发布《大模型治理蓝皮报告——从规则走向实践（2023年）》《算法治理蓝皮书（2022年）》等重要成果。

总 序

21 世纪以来，科技迅猛发展，人类社会进入了新技术“大爆发”的时代。互联网、大数据、人工智能、区块链、元宇宙等数字技术为我们展现了一个全新的虚拟世界；基因工程、脑机接口、克隆技术等生物技术正在重塑我们的生物机体；火箭、航天器、星链等空天技术助力我们探索更广阔的宇宙空间。这些新技术极大地拓展了人类的活动空间和认知领域，丰富了我们的物质世界和精神世界，不断地改变着人类社会生活的面貌。正如罗素所言，通过科学了解和掌握事物，可以战胜对于未知事物的恐惧。

然而，科学技术本身是一柄“双刃剑”。诺伯特·维纳在《控制论》序言中说，科学技术的发展具有为善和作恶的巨大可能性。斯蒂芬·霍金则警告，技术“大爆炸”会带来一个充满未知风险的时代。的确，数字技术使信息数量和传播速度呈指数级增长，在给人类生产和生活带来信息革命的同时，也催生出诸如隐私泄露、网络犯罪、新闻造假等问题。克隆技术、基因编辑等生物技术在助力人类攻克不治之症、提高生活质量的同时，也带来了诸如病毒传播、基因突变的风险，并给社会伦理带来巨大挑战。

奥马尔·布拉德利说：“如果我们继续在不够明智和审慎的情况下发展技术，我们的佣人可能最终成为我们的刽子手。”在享受新技术带来的便利和机遇的同时，提高风险防范和应对能力是题中应有之义。我们需要完善立法来保护隐私和知识产权，需要通过技术伦理审查确保新技术的研发和应用符合人类价值观和道德规范。尤为重要的是，当新技术被积极地应用于司法领域时，我们更要保持清醒的头脑，不要为其表面的科学性和



查明事实真相方面的精确性所诱，陷入工具崇拜的泥潭，而要坚持相关性与可靠性相结合的科学证据采信标准，坚守法治思维和司法文明的理念，严守司法的底线，不能让新技术成为践踏人权的手段和工具。

不驰于空想，不骛于虚声。在这样一个机遇与挑战并存的时代，我们应以开放的胸襟和创新的精神迎接新技术带来的机遇，也需要以法治理念和公序良俗应对新技术带来的挑战。弗里德里奇·哈耶克曾反思道：“我们这一代人的巨大不幸是，自然科学令人称奇的进步所导致的人类对支配的兴趣，并没有让人们认识到这一点，即人不过是一个更大过程的一部分，也没有让人类认识到，在不对这个过程进行支配，也不必服从他人命令的情形下，每一个人都可以为着共同的福祉做出贡献。”因此，在新技术“大爆发”的新时代，我们需要明确新技术的应用价值、应用风险和风险规制方式。本丛书的宗旨就在于从微观、中观和宏观角度“究新技术法理，铸未来法基石”。阿尔伯特·爱因斯坦说过：“人类精神必须置于技术之上。”只有良法善治，新技术才能真正被用于为人类谋福祉。

2023年12月

序

近年来，新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展，数字化、网络化、智能化加速推进，人类社会迎来前所未有的深刻变革。作为人工智能时代的底层驱动力，数据逐步演变为关键生产要素和基础性战略资源。在释放数字化红利的同时，个性化推荐、人脸识别、自动驾驶等新技术应用带来的个人数据风险问题日益凸显，进一步加剧了数据保护和数据利用之间的冲突。个人数据保护成为关系数字技术创新发展和国家竞争力的关键议题。

自 20 世纪 70 年代开始，经济合作与发展组织（OECD）、亚太经济合作组织（APEC）和欧盟等先后出台了个人数据保护相关准则、指导原则和法律文件。进入 21 世纪以来，顺应数字化浪潮的发展，全球个人数据保护的立法进程不断加速。截至目前，已有近 140 个国家和地区制定了个人数据保护法律。作为全球个人数据保护的先行者，欧洲始终引领着世界范围内个人数据保护立法走向。2018 年 5 月，为更好适应新技术应用带来的新风险新挑战，欧盟正式出台《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR），以基本权利保障和促进数据流动为立法目标，构建了一套强化个人信息自决，并根据风险等级进行动态、差异化治理的多元数据保护体系，实现了“一个大陆、一部立法”的新局面，擘画了新形势下个人数据保护的新秩序愿景。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）指出，欧盟扮演着全球监管数字技术、引领数字化转型的关键角色，GDPR 是可供世界各国参照的重要范本。

自正式实施以来，GDPR 的实施效果受到各方高度关注。一方面，欧盟及其成员国不断强化执法，处罚金额呈加速增长态势。截至 2024 年 9

月，罚款金额总计 49.19 亿欧元，案件数量达 2185 件。欧洲数据保护委员会等机构针对新形势新问题持续发布解释指南、建议和最佳实践情况，进一步阐明知情同意、透明度、新技术应用等规则要求，更好地适应人工智能时代发展。另一方面，各方关于 GDPR 对数字经济发展负面影响的讨论不断。美国信息技术与创新基金会（ITIF）等部分国家智库对 GDPR 给欧洲科技企业带来的负面影响进行实证分析，牛津大学研究表明，GDPR 对大型平台和小型企业产生了不成比例的成本负担。英国则在脱欧后出台《数据改革法案》，旨在创建一种相比 GDPR 更为灵活的数据保护方案，减轻企业负担、促进数字经济发展。因此，从实践层面客观审视欧盟个人数据保护的制度效果，对于我们理解全球个人数据保护、数据跨境流动，乃至数据治理的未来走向，具有重要价值。

在这个意义上，程莹研究员《人工智能时代欧盟个人数据保护研究 源流、机制与实践》一书的问世恰逢其时。本书讨论了人工智能时代欧盟个人数据保护理论基础和制度框架的演化，回答了一系列新形势下数据治理的问题：个人数据的角色发生何种变化？个人信息自决是否仍适应人工智能时代要求？风险规制理念如何体现为欧盟规则？未来个人数据保护有哪些新的工具予以补充？本书不仅详细梳理了欧盟个人数据保护的历史源流、具体机制，更是纳入了欧盟 GDPR 实施以来的监管处罚、司法判例、行业自律等落地实践，为理解欧盟个人数据保护提供了鲜活的注解。总体来看，本书是一部框架清晰、内容翔实且富有洞见的专著。

我国历来重视个人信息保护工作。习近平总书记多次强调，要坚持网络安全为人民、网络安全靠人民，保障个人信息安全，维护公民在网络空间的合法权益。近年来，全国人大常委会先后审议通过《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》，进一步从法律层面明确了个人信息保护要求。下一步，如何在具体场景中落实落细个人信息保护规则，需要我们批判式借鉴欧盟个人数据保护实践经验。如本书中所言，个人数据利益的合理、高效和公平分配，逐步成为个人数据保护的重要底层逻辑。探索数据保护和数据利益的平衡之道，需要协调个人信息保护、反垄断、消费者权益保护等多部门法功能，充分发挥政府、企业、社会组

织、公民的多元共治作用，并持续推动数据跨境流动等规则方面的国际合作。

期待本书能够为社会各界深入理解欧盟个人数据保护各项制度提供有益参考，为推动我国数字经济健康发展和实现个人信息保护贡献应有之力。

是为序。

辛勇飞

中国信息通信研究院政策与经济研究所所长

2024年9月24日

目 录

绪 论	001
第一章 人工智能时代欧盟个人数据保护的现实挑战	007
一、人工智能时代的社会变革	009
二、欧盟个人数据保护的新形势背景	019
三、人工智能应用中欧盟个人数据流转的风险	024
第二章 人工智能时代欧盟个人数据保护的代际更替	035
一、欧盟各国早期数据保护立法演进	037
二、欧盟数据保护立法一体化进程	043
三、GDPR 的定位	050
第三章 人工智能时代欧盟个人数据保护的理论框架	057
一、个人数据基本内涵界定	059
二、欧盟个人数据保护的理论基础	064
三、欧盟数据保护改革中风险规制理念的兴起	084
第四章 人工智能时代欧盟个人数据保护核心制度分析	095
一、厘清法律要件：欧盟个人数据处理的前提	097
二、强化个人自决：充实个人数据保护权利内容	104
三、引入风险概念：进行动态全流程区分规制	119
四、促进数据共享：欧盟跨境数据流动规则	127

第五章 人工智能时代欧盟个人数据保护的实践考察	135
一、欧盟个人数据保护的监管实践	137
二、法院判例中的个人数据保护规则阐释	171
三、欧盟个人数据保护的多元实践经验	183
四、典型人工智能场景下个人数据保护实践	196
第六章 人工智能时代个人数据保护的未來制度构建	215
一、人工智能时代欧盟个人数据保护路径反思	217
二、构建全面精细化的行为规范体系	227
三、通过技术治理优化个人数据保护	232
四、监管创新中纳入多元对话协商工具	234
关键词索引	239
附录	244



绪 论

自人类文明诞生起，信息收集即代表着一种生活常态，结绳记事、击鼓传信代表了最初记载和传递信息的方式。信息技术的发展使得个人数据成为承载个人信息的主要形态。伴随物联网、云计算、算法、5G 等信息技术的快速发展，人工智能成为新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量，已经成为国际竞争的新焦点、经济发展的新引擎。在人工智能时代，数据逐步被各国视为基础性战略资源，并成为驱动各国数字经济发展的新型生产要素。

近年来，个人数据日益广泛地被应用在新闻推荐、电子商务、无人驾驶、司法判决、智能诊疗等商业和公共领域，成为推动数字经济发展和国家治理能力现代化的重要力量。在享受空前信息自由的同时，人类也不断被技术所俘获。从人际关系到地理位置信息，从个人偏好到情绪波动甚至思维活动，无一不可数据化，个人数据收集日趋常态化、实时化、隐蔽化。在这种个人数据构筑的“圆形监狱”下，人们几乎毫无隐私可言。当人们试图切断与搜索引擎、社交平台、电子商务网站等互联网应用的联系时，却发现已经深陷其中。人们似乎已降维成虚拟空间的“原料”和“产品”，不得不以数据换取生存、社交和便利，人性尊严遭遇前所未有的危机。

人工智能是指用机器模拟、实现或延伸人类的感知、思考、行动等智力与行为能力的科学与技术。作为引领未来的战略性技术，人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量，已经成为国际竞争的新焦点、经济发展的新引擎。如同蒸汽时代的蒸汽机、电气时代的发电机、信息时代的计算机和互联网，人工智能正成为推动人类进入智能时代的决定性力量。人工智能技术具有典型的通用目的性、算法黑箱性和数据依赖性，对个人数据的利益形态、社会权力结构等均产生变革性作用，进而对个人数据保护的理论基础和实践运作带来挑战。

伴随人工智能时代新技术的应用发展，个人数据之上集合了国家、企业、个人等多方主体的复杂利益关系，对传统隐私规范的简单修补越发难



以实现新型法益之保护，也难以平衡数据保护与数据使用的冲突关系，更无法承载、评估和规制人工智能时代新技术带来的风险。为适应这种现状，有五十余年数据保护经验的欧盟国家对传统数据保护立法进行了大刀阔斧的改革。2018年5月25日，GDPR正式生效，试图打造个人数据保护领域的“全球标准”。宏观上欧洲政治的演进，中观上欧洲人权治理的演变，以及微观上隐私与数据保护机制的发展等各个层面的复杂互动，共同塑造了GDPR的理论基础和制度设计。

从制度源流来看，欧洲个人数据保护历经由个别国家为先导，再到国际立法融合国内法，最后在欧盟层面形成统一数据保护立法的发展历程。20世纪70年代，欧洲国家掀起了规制自动化数据处理的热潮。德国、瑞典、法国等欧洲国家率先拉开了数据保护立法的帷幕。在经历了三个阶段的立法演进后，欧盟数据保护立法步入一体化进程。在《欧盟基本权利宪章》《里斯本条约》等的基础上，欧盟以个人数据保护权为核心，构建了一套全面系统且独具特色的数据保护体系，并成为全球个人数据保护立法的风向标。

在数据保护机制改革中，欧盟力图在数据保护和数据流通间寻求平衡。一方面，进一步强化个人信息自决，除传统的知情权、访问权、更正权等权利外，欧盟又增加可携带权、被遗忘权，并在全球范围引发对“算法解释权”的讨论，希望通过个人控制维护个人人格尊严。另一方面，初次引入“基于风险的路径”（Risk-Based Approach），建立分级分类、数据保护影响评估、数据泄露通知等全流程、动态化规制体系，并推动数据跨境流动规则更替，更好地维护欧盟数字主权。截至2022年5月，GDPR已实施届满四年。在过去四年时间里，欧盟个人数据保护法律框架渐趋成熟，并向着“数字单一市场”和“数字主权”的重要立法目标迈进。在欧洲数据保护委员会带领下，各成员国监管机构执法趋严，四年间共作出逾16亿欧元的罚款，诞生了如法国Google个性化广告案、爱尔兰WhatsApp巨额处罚案、英国航空公司和万豪国际集团数据泄露案等典型案例，对大型互联网平台产生了较大威慑力。司法层面，Google西班牙案、Schrems II案等对被遗忘权、数据跨境等制度产生重大影响，Facebook诉德国卡特尔案