

个人金融数据共享的法律障碍与分层规制路径

姚舜禹¹, 闫夏秋²

1. 河海大学法学院, 江苏 南京 211100;

2. 南京信息工程大学法学与公共管理学院, 江苏 南京 210044

摘要

个人金融数据共享对提升金融服务效率、实现协同监管和推动金融创新生态建设具有重要价值, 但面临多重法律障碍。针对个人金融数据共享存在的产权界定争议、多元主体利益冲突和监管过度问题, 提出基于数据来源者视角的分层治理框架。对个人私密信息主张基于动态隐私期待进行场景化治理, 以平衡隐私保护与利用; 对个人非私密信息提出优化告知同意规则, 以缓解保护绝对化并促进流通; 对非个人信息建议确立数据访问权并实施强制共享, 以破除垄断壁垒。规制对策包括明确私密信息识别标准、调适非私密信息告知同意规则、构建非个人信息数据访问权制度, 在分层基础上细化规则设计并适应技术与场景发展。

关键词

个人金融数据; 数据共享; 分层规制; 数据访问权

中图分类号: D922.28

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2025081

Legal barriers and hierarchical regulatory paths to personal financial data sharing

Yao Shunyu¹, Yan Xiaqiu²

1. School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China

2. School of Law and Public Administration, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing 210044, China

Abstract

Sharing personal financial data holds significant value for enhancing financial service efficiency, facilitating collaborative supervision, and promoting the development of a financial innovation ecosystem; however, it faces multiple legal barriers. Addressing controversies over data property rights, conflicts of interest among multiple stakeholders, and excessive regulatory constraints in the sharing of personal financial data, this study proposes a hierarchical governance framework from the perspective of data providers. For personal sensitive information, it advocates scenario-based governance centered on dynamic privacy expectations to balance privacy protection and utilization. For personal non-sensitive information, it proposes optimizing informed consent rules to moderate absolute protection requirements and facilitate circulation. For non-personal information, it recommends establishing data access rights and implementing mandatory sharing to dismantle monopolistic barriers. Key regulatory measures involve defining sensitive data identification standards, adapting non-sensitive data consent rules, constructing a non-personal data access rights system, and refining regulatory design based on this hierarchical framework while adapting to technological and contextual developments.

Key words
personal financial data, data sharing, hierarchical regulation, data access rights

0 引言

大数据具有规模庞大、增长迅速、来源广泛、类型多样的特征。大数据与金融行业深度融合，使金融发展呈现出全新样态，改变和增添了系统性金融风险的来源，使风险形态分布及影响范围扩大。2022年，中国人民银行发布《金融科技发展规划（2022—2025年）》，明确提出“探索建立多元化数据共享和权属判定机制，明确数据的权属关系、使用条件、共享范围”。共享、开放、交易是数据流通的主要形式^[1]，金融创新与服务优化、金融市场效率提升也离不开金融数据的流通与共享。

在数字化的金融时代，个人金融数据具有极高的价值和重要性已是无可辩驳的共识，然而个人金融数据共享却面临多维挑战。首先，个人信息、个人金融信息、个人金融数据等常见概念仍存在混淆，内涵与外延亟待廓清；其次，数据流通链条涉及多元主体利益，如何兼顾数据流通过程中的各方利益，是个人金融数据治理的核心命题；此外，中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（以下简称“数据二十条”），提出“探索数据产权结构性分置制度”，然而就“数据能否产权化”“数据如何产权化”的相关论争很多，成果颇丰却难以形成共识，反而扩大了金融数据治理理论与实践间的鸿沟。本文以个人金融数据共享为研究对象，综合数据治理理论的相关成果，考察个人金融数据共享中面临的风险，提出个人金融数据共享的基本框架。

1 个人金融数据的范围与共享需求

在信息与数据保护领域，信息与数据两大概念呈现交织使用的现状。要实现个人金融数据治理，必须先解决个人金融数据的界定和识别问题。个人金融数据概念的辨明需厘清两个关系，即个人信息与个人数据的关系，以及个人金融信息与个人金融数据的关系。

1.1 个人信息与个人数据的关系

信息可以通过多种形式被记录，从古代的结绳记事，到现代社会的电子代码。《中华人民共和国数据安全法》（简称《数据安全法》）将数据定义为“任何以电子或者其他方式对信息的记录”，可见《数据安全法》视角下的数据本身就内含了信息，换言之，不含信息的数据不是其规制的数据。当然有必要区分信息与数据的概念，但数据是信息的电子化记录方式，对个人信息与个人数据的强行区分忽视了数据以其内含的信息彰显价值。个人数据治理的底层逻辑是对数据承载的个人信息进行治理，因而在个人信息与个人数据的关系方面，个人可基于《中华人民共和国个人信息保护法》（简称《个人信息保护法》）确定的个人信息权益，实现个人信息与个人数据一体的主张。

事实上，区分个人信息与个人数据的做法忽视了“个人信息”这一概念的时代价值。为“信息”立法并非数字时代特有的手段，在传统工业经济时代，就已存在大量的“信息法”，如股东知情权、消费

者知情权等，这些都是保证信息公正所创立的信息制度，但此种信息是孤立与片面的^[2]。《个人信息保护法》的问世正是回应数字经济时代，个人信息在经大规模处理后面临的不确定性风险，部分信息聚合为数据集合后，其风险也会产生聚合效应。

1.2 个人金融数据的界定难题

在《个人金融信息保护技术规范》中，个人金融信息被定义为金融业机构通过提供金融产品和服务或者其他渠道获取、加工和保存的个人信息，包括账户信息、鉴别信息、金融交易信息、个人身份信息、财产信息、借贷信息及其他反映特定个人某些情况的信息。该文件采用非穷尽式列举的方式对个人金融信息展开定义。个人金融信息属于个人信息，是个人信息在金融领域的投射与延伸。借鉴《数据安全法》的定义，个人金融数据是任何以电子或者其他方式对个人金融信息的记录。根据《中国人民银行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》等文件，虽然不同文本中个人金融信息的定义逻辑无出其右，但其外延略有不同。

个人作为数据来源者与金融服务中的消费者，在接受金融服务的过程中产生了大量的与个人有关的信息，这些信息可能涉及个人隐私、符合个人信息特征或与个人日常衣食住行具有密切关联。然而个人信息、个人金融信息、个人金融数据等概念长期处于含混状态，造成这样的情况主要有三方面原因。首先，对于以上概念，信息法学者往往从信息法视角展开定义，而金融法学者则从金融领域、基于金融业特点进行定义，两者间缺少衔接。其次，

个人信息概念的不周延性使其在数字经济时代不敷使用。以“识别性”为标准的个人信息概念的框定无法良好地顺应以数据共享共治为基本理念的复杂金融场景。最后，个人金融数据概念的厘定不能脱离实证法的基础，然而个人信息概念作为个人金融数据的上位概念有不确定性^[3]。数据的“识别性”是区分个人数据与非个人数据（即非个人信息所形成的数据）的核心标准，但“识别性”是难以预测的。随着社会观念和科技的发展，在不同的数据持有者手中，“可识别”的标准也将呈现波动的状态。这致使个人金融数据的实质性内容难以判定，从而影响个人金融数据的共享实践。

1.3 个人金融数据共享的现实需求

数据的静态价值表现为数据的安全持有与深度挖掘，数据的动态价值则以数据要素的流通共享为基本路径。个人金融数据的共享对于金融业发展具有巨大价值。

第一，提升金融服务效率。个人金融数据具有多元性，通过个人金融数据共享能够形成消费、收入、投资偏好等多领域数据，金融机构可构建精准的用户画像，实现产品与服务的个性化定制和精准营销；数据作为关键生产要素，其共享与深度挖掘能显著降低金融机构的服务成本，提升运营效率；分级分类施策能确保在风险可控的前提下，最大化数据在提升服务质量和客户体验方面的效用。

第二，实现金融协同监管。当前数据治理对匿名化信息及“与个人有关”信息的规制不足，存在风险隐患。建立覆盖全类型数据的统一、清晰的治理规则，是协同监管的基础。金融信息的透明度与准确性是有效监管和风险防范的基石。规范化

的数据共享机制能为监管机构提供更全面、实时的全景视图，支持宏观审慎监管、穿透式监管和系统性风险防范，实现真正的协同监管。

第三，推动金融创新生态建设。数据是一种公共产品，其治理也应遵循公共物品的治理范式。个人金融数据作为金融领域的信息概念具有明显的社会公共性。一方面，金融信息具有公共资源属性，金融信息的透明度和准确性对于金融科技行业创新、提升金融机构服务质量、金融市场竞争与金融监管和风险控制至关重要。另一方面，金融业的价值创造有赖于数据共享生态。随着多源数据的融合，数据要素可以产生明显的规模报酬递增效应，实现价值倍增；金融行业的价值核心在于通过服务创新、成本降低实现经济效益最大化，背后必然以多源金融数据的深度挖掘与协同运算为支撑。

当前在全球范围内兴起的开放银行（open bank）模式深刻反映了个人金融数据共享的现实需求。在数字经济与普惠金融深度融合的背景下，个人金融数据共享已成为推动金融包容性增长的关键引擎。有研究指出，对于新兴经济体而言，开放金融数据的最大经济潜力在于大幅提升小微企业的金融服务可达性。而开放金融数据生态系统的核心设计要素正是数据共享的广度和标准化程度。数据覆盖范围越广（如整合水电缴费、通信账单等非传统数据）、标准化程度越高（统一数据格式与交换规则），系统效率越高，经济收益越大^[4]。

2 个人金融数据共享的制度障碍

金融数据既构成金融交易运作的核心

介质，也是交易全流程的客观映射，金融交易活动的本质可归结为数据价值的系统性转化过程。当前，个人金融数据的共享机制并未有效建立，其流通共享面临多重制度障碍，无法有效展开，难以提升金融系统活力。

2.1 数据产权争议阻碍个人金融数据共享效率

个人金融数据共享首先需要关注的问题为是否界定以及如何界定“数据产权”。个人金融数据共享的第一性问题为个人金融数据是否需要产权化。在经济学研究中，“产权”有两种不同的含义，包括“经济权利”和“法律权利”。经济权利是（人们追求的）最终目标，法律权利则是达到最终目标的手段和途径^[5]。我国农村集体土地制度变革是产权问题的典型样本。改革开放初期，家庭联产承包责任制虽突破了集体所有制的困境，但产权界定模糊导致土地流转受限。2011年确权登记颁证明晰了边界和承包期限，通过产权排他性实现了土地资源配置效率与权利主体能动性的提升^[6]。数据产权化支持者认为，产权化可以为数据的交易和流通提供明确的产权基础，从而降低交易成本，提高数据的利用效率。数据产权化的反对者则提出，在数据领域采用私有财产框架存在诸多弊端，涉及效率、公平等多个层面，影响数据的合理利用、社会的公平发展^[7]。还有学者认为应当暂时搁置数据赋权问题，提出了数据权益的行为规制路径、数据界权的关系进路等观点。

个人金融数据共享的第二性问题是选择怎样的产权化路径。部分“数据确权”方案主张在数据之上赋予一种绝对化权利，包括新型数据财产权方案、传统财产权方案、知识产权方案等。另有诸如数据持有

权、数据使用权等方案，此类方案关注了数据权益与传统财产权保护的不同，因而对纯粹的绝对权方案进行了柔化处理，大大拓宽了数据立法可能呈现的发展路径^[8]。

然而，在数据产权化方案未定的情况下，产权化支持者与反对者均认为对方观点对数据流通存在不利影响。二者对个人金融数据生命周期的不同偏重导致数据流通与利用中的秩序目标与效率目标未能得到有效统筹^[9]，加剧了个人金融数据流通共享的困境。

2.2 多元主体利益平衡难题影响共享进程

在金融数据共享实践中，个人金融数据共享受限于以下3种利益的矛盾。其一，用户数据自决权与金融数据持有者利益之间的冲突。金融业立法既应坚守传统的用户数据自决所要求的用户控制，又因金融数据的社会效益，需考虑个人数据作为企业数据时数据持有人的流通利用需求。信息自决权最早在1983年德国宪法裁决中出现，德国联邦宪法法院裁定，在现代数据处理背景下，个人对其个人数据的保护包含在德国宪法的一般人格权中，原则上个人有权决定其个人数据的披露和使用，只有在公共利益优先的情况下，对这种信息自决权的限制才被允许^[10]。实践中，随着数据市场化的推进，大型企业、金融机构垄断数据，极大程度上架空了个人对相关数据的“自决”。作为个人金融信息的来源者，用户只能在格式条款化的知情同意框架内完成数据授权，对预设的二元选择机制作出策略性妥协，最终导致个人数据权益的非自愿让渡。过度强调用户数据自决权可能会阻碍金融数据的流通，影响金融业的创新与发展；而忽视用户数据自决权则可能导致用户隐私泄露和数据滥用等

问题。

其二，金融数据持有者与第三方利益的平衡。随着数字金融产业的发展，数据已成为金融业核心竞争优势。在基础业务领域占据优势的大型科技平台涉足金融科技业务，将固有的数据垄断优势传导至金融市场，在相关市场取得市场支配地位^[11]，部分大型科技平台不愿共享数据，导致数据孤岛形成，可能阻碍社会创新与进步。在外部关系上，金融机构、数据公司以及行业巨头普遍将数据视作关键战略资源，坚信数据优势能够转化为强大的市场竞争力，因而主观上排斥数据共享，进而形成数据垄断局面^[12]。在内部关系上，金融数据持有者的内部机构或部门间存在显著的竞争关系以及盈利目标的差异，各部门基于自身掌控的金融数据，往往拒绝跨部门的沟通与合作，致使金融数据不仅外部流通不畅，甚至内部流通也面临挑战。

其三，企业数据权益与公共利益的平衡。在现行法律框架下，企业数据未被明确界定为法定权利，仅作为“竞争性财产权益”通过《中华人民共和国反不正当竞争法》进行个案救济。这种“法益”定位使大科技公司利用技术手段控制数据访问，在数据所有权不明确的情况下从中获利^[13]，形成事实上的“数据圈地”。公共部门需依赖此类数据完善普惠金融、宏观调控等公共服务。例如，金融机构的信贷行为数据对货币政策优化至关重要，但企业常以商业秘密为由拒绝共享，导致公共治理需求与企业排他性主张的冲突，引发公私利益博弈。

2.3 个人金融数据监管程度过高加剧共享难度

一方面，由于数据隐私保护等诸多限制，个人金融数据在很多时候处于相对沉

睡状态。现有文件大多认可个人金融数据的高度敏感性，加剧了共享的阻碍。如《个人信息保护法》将金融账户信息列为敏感个人信息，《信息安全技术 个人信息安全规范》在定义“个人敏感信息”时明确将银行账户、财产信息、征信信息和交易信息列为个人敏感信息。对敏感个人信息的处理应当取得个人的单独同意，较高的同意要求提高了个人金融数据共享的门槛。

另一方面，我国的金融监管模式在一定程度上表现为监管过度扩张，抑制了市场主体自治的空间和动力，形成结构性失衡状态^[14]。金融监管的过度扩张压缩了市场主体的自治空间，限制了金融服务提供者在数据共享模式上的创新尝试。在数据共享的技术应用和商业模式探索中，市场主体需要更多的灵活性和自由度来试验和优化，而在严格的监管框架下，创新尝试易因无法满足监管要求而被搁置。同时，由于监管过度强调风险防控，金融机构之间以及金融机构与科技公司之间的数据共享机制未能有效建立，不仅限制了数据流通和价值挖掘，还导致金融资源配置的结构性失衡。

3 来源者视角下个人金融数据的分层构造

“数据二十条”通过构建数据要素多元主体权益的制度性保障机制，强调数据来源者的初始性权益，其理念创新体现为通过产权机制与权益平衡的双向制度设计，实现数据处理主体权责与数据来源主体权益的协同保障。在主体维度上，数据来源者理论将信息主体从自然人扩展至组织，其权益指向的对象不仅包括个人数据，还包括非个人数据，从而提供了一种数据来

源者与数据处理者在规范层面上分立的治理格局^[15]，在当前个人金融数据概念未统一、金融数据分级标准不明确的状态下，有必要利用这一设计对个人金融数据治理的整体架构进行重整，从来源者视角对个人金融数据进行整体规制。个人金融数据以自然人为数据来源，包含3层构造，并在不同层级上承载着不同的信息类型。

3.1 第一层构造：个人私密信息数据

个人金融数据最内层是个人私密信息数据，这也是最核心和敏感的部分，直接关系到个人隐私和人格尊严。尽管私密信息的识别标准有待商榷，但一些与核心私密活动直接关联的金融信息在大多数情况下仍属私密信息。例如，并非所有交易记录都是私密信息，但涉及个人疾病治疗、宗教信仰捐赠、家庭内部纠纷等高度敏感活动的交易信息，直接触及个人最私密的领域，一旦泄露可能严重损害人格尊严。再如与健康状况相关的金融信息、特定场景下的位置轨迹信息、客户与金融机构客服进行的涉及个人私密问题的通话录音或文字聊天记录等，也属于大多数情况下的典型私密信息。《中华人民共和国民法典》（简称《民法典》）第1034条第三款规定，个人信息中的私密信息，适用有关隐私权的规定；没有规定的，适用有关个人信息保护的规定。在此款规定的引导下，实务中倾向于在对隐私权保护与个人信息保护进行区分的基础上，遴选出私密信息使其区分于一般个人信息，从而落入隐私权保护的范畴，因而个人金融数据中的私密信息数据共享的前置性问题是私密信息的识别。

有学者指出，隐私权制度的内核体现为对信息主体主观意愿的充分保障，当其隐私期待与公共利益存在冲突时，需在必

要限度内限制隐私权保护。当突破个体主观意愿进行信息处理的社会成本超出收益时，会涉及隐私权保护；反之则无须对当事人的主观隐私期待实施强制性保障^[16]。例如《中华人民共和国反洗钱法》规定的大额交易与可疑交易报告制度，商业银行需对客户一定金额以上的单笔现金存取进行记录，并自动筛查异常交易。此时，客户的交易金额、资金流向、账户关联性数据虽涉及隐私期待，但为维护金融安全这一公共利益，法律允许在未经逐笔授权的情况下突破个体主观意愿进行数据处理。就私密信息识别而言，传统的静态识别标准在数字经济时代难以为继，在数据共享实践中，同一信息可以彰显出完全不同的隐私期待，尤其是在复杂多元的金融场景下，单一设定的私密性标准无法满足需求。以人脸识别数据的场景化隐私期待差异为例，用户通过人脸识别完成身份验证登录账户时，生物特征数据被视为一般个人信息，仅用于单一场景的身份核验；但若该银行未经用户二次授权，将同一数据共享至关联的消费金融平台，用于分析用户微表情以评估贷款风险，此时人脸数据的信息组合与使用目的超出最初功能范畴，触发用户对“生物特征与心理健康关联性”的隐私期待，需转化为私密信息保护模式。可见，在个人金融数据共享过程中，应当对个人金融数据中的私密信息进行场景化识别，实现隐私对个人金融数据共享的动态化限制。

在个人金融数据共享中，私密信息数据规制的重点是私密信息的识别与治理规范的选择，然而，鉴于《民法典》第1034条第三款的理解目前多有争议，后文将进行详细分析。除此之外，需要防范私密信息泄露和滥用风险，以防个人私密信息因技术漏洞或管理不善而被非法获取或在共享

后被用于未经授权的用途，如精准诈骗、身份盗用等。

3.2 第二层构造：个人非私密信息数据

个人金融数据的中间层是个人非私密信息数据，包括消费行为数据，如购物记录、消费偏好等；交易记录，如转账记录、支付金额等；社交信息，如社交网络活动、联系人列表等；位置信息，如GPS定位数据、出行轨迹等。在个人信息的识别问题上，《个人信息保护法》采用“关联性+识别性”标准。现有规范虽强调告知同意，但未覆盖非私密信息的特殊性，导致用户权利虚置、机构合规边界模糊（见表1）。相较于私密信息数据，该部分信息的财产利益格外凸显，对于商业拓展、用户画像完善、金融风险评估乃至社会经济趋势预判都有不可忽视的助力。

告知同意规则一直发挥着平衡个人信息利用与保护的制度功能，个人有权决定其个人信息是否以及如何被处理^[17]。既有研究表明，目前的告知同意规则既无法充分实现个人信息的保护，也无法充分实现个人信息的利用。这源于告知同意规则的内在矛盾。《个人信息保护法》要求个人信息处理者以显著方式、清晰易懂的语言真实、准确、完整地向个人告知诸类事项。事实上，信息处理者的告知越真实、准确、完整，就越冗长、烦琐，用户就越不能或不愿阅读^[18]。人们一方面担心网站收集个人信息后，在自己不知情或未同意的情况下作出影响自己生活质量的决策；另一方面却为了获取网络服务、享受各种功能，在不经意间主动提供大量个人信息^[19]。用户虽享有形式上的同意权，但实际决策受制于平台对“透明度”的控制与场景化隐私期待的模糊性。相关判决书指出，“用户

表1 现有文件中的金融数据共享要求

文件	原则	数据共享要求
《个人金融信息保护技术规范》	权责一致、目的明确、选择同意、最少够用、公开透明、确保安全、主体参与	禁止共享敏感信息、支付账号脱敏、事前评估签约留痕
《金融业数据能力建设指引》	用户授权、安全合规、分类施策、最少够用、可用不可见	可用不可见、最小够用、用户授权、分类施策、规范共享、安全技术、严控用途
《银行业金融机构数据治理指引》	全覆盖原则、匹配性原则、持续性原则、有效性原则	统一管理数据采集、明确交换流程标准、实现数据有效共享
《金融数据安全 数据生命周期安全规范》	合法正当原则、目的明确原则、选择同意原则、最少够用原则、全程可控原则、动态控制原则、权责一致原则	数据共享需分级授权评估,禁止4级共享,落实防护措施(脱敏/加密/水印)

隐私协议的表述存在规避个人信息或隐私风险的嫌疑”，反映出平台通过技术性告知稀释用户实质性知情权，导致同意沦为全有或全无的被动接受。尽管判决强调“用户应享有通过经营个人信息而自主建立信息化‘人设’的自由”，但实践中用户难以在“默认公开”机制下实现真实隐私自治。“未以合理的‘透明度’获得有效的知情同意”的本质，是平台将隐私保护成本转嫁给用户，使其在信息利用便利与人格权益保护间陷入困境。显然，个体在隐私决策中并非完全理性，即便意识到风险，也可能因心理偏差而不采取保护措施。鉴于此，为实现个人金融数据的安全充分共享，有必要对告知同意规则进行合理调适。

3.3 第三层构造:非个人信息数据

最外层是非个人信息层，具体表现为统计数据，如用户群体的消费总额、平均交易金额等；市场趋势数据，如行业增长率、用户偏好分布等；匿名化数据集，如金融机构持有的经过处理的交易数据集等。这一层主要包含与个人无直接关联或经过脱敏处理的匿名化信息，其存在样态为金

融机构持有的匿名化金融数据集。非个人信息概念可同时表征“以个人为来源”和“有别于个人信息”两方面特质。相较于前两层数据，非个人信息层数据承载的个人标识已极其淡薄，但有必要注意的是，非个人信息层与非私密个人信息层间的界线可能是模糊的，运用技术手段可能导致已经匿名化处理的信息重新识别到特定个人。

在规范适用方面，《个人信息保护法》第4条将匿名化信息排除在个人信息范围之外，并要求个人信息处理者采取相应的加密、去标识化技术保证个人信息处理活动符合法律、行政法规的规定。然而非个人信息数据在共享中面临的重新识别风险不容忽视。随着数据量增加和技术发展，数据重识别风险增大，美国在线（AOL）披露搜索查询数据后，记者通过数据线索和外部资源成功识别个人^[20]；量子计算与AI算法的进步也可能破解传统脱敏技术。

大型金融服务提供者和数字平台企业通过控制非个人信息数据形成市场垄断，阻碍公平竞争。在实践中，头部机构往往通过API控制形成生态壁垒，云服务商的锁定效应也导致数据迁移成本的大幅提高。对数据的垄断不仅阻碍市场竞争，还对消

费者权益、创新发展等造成负面影响，属于《中华人民共和国反垄断法》（简称《反垄断法》）禁止的垄断行为^[21]。《反垄断法》第九条规定，经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。但此款规定过于笼统，致使数据垄断执法缺乏精细化指引；而且我国数据垄断规制原则与目标滞后，虽然《反垄断法》确立了市场化、法治化等理念，但面对新型垄断行为，仍需完善^[22]。为此，宜制定专门的非个人信息数据管理规范，明确数据共享的条件和限制，并探索数据垄断行为的监管路径。

3.4 分层构造的共享利益平衡功能

个人金融数据共享中的多元主体利益平衡难题，本质上是个人权益、商业利益与公共利益之间的动态博弈。个人金融数据各层利益配置需结合其敏感性、法律属性及社会价值进行差异化平衡。

私密信息数据共享的核心利益冲突是个人隐私保护与数据利用间的冲突，既包括金融服务提供者、第三方服务机构数据利用，也包括监管机构数据利用，其配置原则是优先保护个人隐私利益。优先保护隐私利益不意味着私密信息不具有可共享性。有学者认为，隐私权是人格权，不具备财产属性，隐私信息受法律严格保护，一般不能交易和公开^[23]，然而，隐私权是人格权并非隐私信息（私密信息）不能交易和公开的充分理由。《民法典》第993条规定，民事主体可以将自己的姓名、名称、肖像等许可他人使用。由此可见，人格权并非不具有商业化利用的可行性，私密信息商业化利用的本质是对其财产利益的利用，《民法典》第1033条第（五）项及相关司法实践认可了这种利用方式的正当

性^[24]。且由前文分析可知，私密信息依赖于场景化识别，这意味着任何信息都有可能成为特定场景下的私密信息，若否认私密信息的可共享性，将导致正常的个人信息共享活动都难以进行。因此，私密信息只要不属于“依照法律规定或者根据其性质不得许可”的情况，即可认可其商业化利用与可共享性。依据《民法典》隐私权规则，私密信息共享应充分尊重个人主观意愿，当企业利用需求或公共利益主张与个人隐私冲突时，需严格审查干预手段的“必要性”与“最小损害性”，例如反洗钱等公共安全场景可有限突破隐私保护，但需明确边界，仅在公共利益必要且符合比例原则时限制隐私期待。

个人非私密信息数据共享的核心利益冲突是个人信息权益与企业数据利用间的冲突，其配置原则是在平衡个人控制与企业合理利用的基础上促进个人金融数据流通，因此应当摒弃个人信息保护绝对化的取向。《个人信息保护法》的立法逻辑并非以单一维度的个人信息权益保护为终极目标，而是构建了安全与发展并重、权益与效率平衡的治理框架。在数字经济深入发展的当下，法律若过度偏执于个人信息保护的绝对化，将实质阻碍数据要素市场化配置的进程。《个人信息保护法》第13条明确将“履行合同必需”“法定职责或法定义务所必需”“维护公共利益”等情形列为个人信息处理的合法基础，正是对金融服务提供者合理使用需求的制度回应，在一定程度上满足了公共管理和市场竞争的需求。当前亟须在“个人权益保障-机构合规利用-公共利益增进”的三元利益平衡框架下，通过技术发展与法律完善，释放数据价值。

非个人信息数据共享的核心利益冲突体现为企业数据权益与公共利益间的结构

性矛盾，以及数据垄断与市场竞争秩序的对抗性张力。在利益平衡中，企业数据权益理应得到保护，但企业数据权益的维护最终应导向公共利益的扩大。个人金融数据共享中的公共利益主要表现为金融监管者利益和市场竞争利益。金融监管者通过数据共享提升监管效率、维护金融稳定，其利益体现为国家和社会公共利益^[25]；数据“锁定”（lock-in）被欧盟委员会视为制约数字经济发展的关键障碍^[26]；美国司法部在审批微软和雅虎的广告协议时，认可数据对提升企业竞争力的作用，认为更多数据能助力企业优化算法、提供更精准的搜索结果；德国联邦卡特尔局则对 Facebook 的数据整合行为进行限制，因其整合多源数据增强了市场力量，影响了竞争^[27]。

4 个人金融数据共享的分层规制对策

个人私密信息层数据共享应注意隐私保护和个人信息保护两套规则的适用选择，确保个人利益优先。个人非私密信息层数据共享应在现行法律制度框架下合理调适告知同意规则，促进数据流通共享。非个人信息层个人金融数据承载的信息经过匿名化处理，可通过制度设计实现“数据二十条”对数据来源者“享有获取或复制转移由其促成产生数据的权益”的构想，进而打破大型金融服务提供者等数据持有者的数据垄断，促进个人金融数据流通利用。

4.1 明确私密信息层数据的识别标准和规范适用

在“微信读书案”中，法院认为将用户隐私期待强烈程度不同的信息笼统划入

某相对固定的概念，并不是有效保护权利或权益的最优选择，而有必要深入实际应用场景，以场景化模式探讨该场景中是否存在侵害隐私的行为^①。场景完整性理论认为，隐私保护应基于特定情境中的信息流动规范，包括信息的适当性（appropriateness）和分配规范（distribution norms）^[28]。适当性指在特定情境中，哪些信息是适合被分享的。分配规范则明确信息在特定情境中的流动方式。当信息的流动违反了特定情境中的适当性或分配规范时，隐私就被侵犯了。在个人金融数据共享领域，可借助场景完整性理论识别个人金融数据中的私密信息。

基于场景完整性理论，在个人金融数据共享中识别私密信息首先需界定数据流动的具体情境及其规范。在金融机构、第三方服务商、监管机构等不同情境中，信息的适当性与分配规则存在显著差异。在金融机构提供金融服务的情境下，收入与信用评分是必要信息，但若流向广告商用于精准营销则违反分配规范；第三方支付平台获取交易记录属于合理范围，但索取通讯录则超出适当性边界。私密信息的私密性并非绝对，而是动态取决于情境关联度与聚合风险。直接标识符（如身份证号）在所有情境中均需严格保护，而间接信息（如单笔消费金额）在原始情境中可能无害，但跨情境聚合后可能暴露敏感画像。以开放银行模式为例，用户授权理财 App 访问账户数据时，交易记录用于生成财务报告符合情境规范，但若数据被转售或用于无关的 AI 模型训练，则构成越界。最终，隐私保护的核心在于平衡数据效用与情境完整性——技术工具应服务于规范适配，用户需通过透明化的数据路径理解风险，在金融创新中实现“必要共享”与“隐私自主”的动态平衡。

① 黄某诉腾讯科技(深圳)有限公司等网络侵权责任纠纷案。

在规范适用方面，隐私权规则一般仅适用于平等主体间的私密信息保护，个人信息保护规则还适用于不平等主体间的数据处理关系（为个人或家庭事务处理个人信息的除外）^[29]。当私密信息数据共享发生在用户与金融监管者之间时，此时双方法律地位不平等，仅适用个人信息保护规则。当私密信息数据共享发生在用户与金融服务提供者之间时，此时双方法律地位平等，同时适用隐私权和个人信息保护规则。当两套规则发生冲突时，如《个人信息保护法》第69条第1款规定侵害个人信息权益的过错推定责任与隐私侵权的过错责任发生冲突，应综合考虑双方信息能力的差异^[30]，选择更具有倾斜保护特色的个人信息保护规则。

4.2 调适非私密信息层数据分层告知同意规则

传统告知同意规则在金融场景下面临多重困境，非私密信息层数据个人金融数据共享需通过规则调适，实现从“全有全无”的严格同意向“分级分类”的动态同意转型，构建符合金融数据特性的和缓化合规路径。

首先，要适度解绑告知与同意。有学者通过分析指出，传统告知同意规则将告知与同意视为紧密关联的环节，但实践中用户常因信息过载、专业壁垒和选择疲劳而无法有效表示同意；同时，个体层面的告知效能有限，而对组织内部治理、市场机制运作及法律规制实施的效能却更加显著，这表明告知与同意无须构成制度性绑定关系^[31]。为此应当放松“同意”形式要求，并分层优化“告知”。

其次，以告知形式与同意形式为切入点，探索知情同意规则“分级-分段-分类”不同风险层级下的弱化适用动态判断

基准^[32]，在个人金融数据敏感性分级、个人金融数据共享环节分段、个人金融数据处理者分类的基础上，区分适用不同的告知同意规则。在告知形式方面，低风险共享以App设置页面链接形式呈现，中等风险用一般性弹窗，高风险则用警示性弹窗；同时，减少不必要的重复同意环节，若整体已授权，子环节未超范围共享时，无须再征得同意。在同意形式方面，对于低风险的数据共享，如金融机构内部为统计而共享信息，可采用默示同意，用户知晓且继续使用服务即视为同意；而高风险或敏感信息共享，如共享交易流水用于精准营销，就必须获得用户的明示同意；特定情境下构建分层隐私政策，满足不同用户的需求，提升告知与同意的合理性和有效性。最终，金融数据共享规则的和缓化调适应立足于“保护基线不降低，利用效能有提升”的原则，通过动态场景细分与弹性合规框架，既维护个人金融信息自决权，又激活数据要素的市场价值。

4.3 建构非个人信息层金融数据访问权制度

欧盟《数据法案》（Data Act）第4、5条确立了用户对联网设备生成数据的控制权体系。其中，数据访问权指当用户无法直接从连接产品或服务获取数据时，数据持有人须以结构化、可机读格式实时提供等效数据及必要元数据，且确保安全性、免费性与技术可行性。同步赋予用户的共享权要求数据持有人基于用户指令，向第三方传输完整数据及元数据，其格式、质量及安全标准须与数据持有者自身资源一致。“数据二十条”第七条提出“保障数据来源者享有获取或复制转移由其促成产生数据的权益”，显现出对欧盟《数据法案》创设的数据访问权的制度借

鉴特征。数据访问权制度可以有效地解决非个人数据的来源者在面对超大型数据企业或数据控制者时无法访问和利用其产生的数据的难题，确保数字经济的公平性^[33]，高度契合非个人信息层金融数据的共享需求。

首先，明确个人金融数据访问权的主体和客体。用户为数据访问权主体。用户的权利基础在于个人作为个人金融数据的共同生产者，应当共享数据利益。第三方（其他金融服务提供者、第三方服务机构）在获得用户授权或有其他强制性规定的情况下，也可成为访问权主体。第三方获得访问权的基础一方面在于用户授权，这是个人自决的体现，例如当用户通过第三方支付平台绑定银行卡时，用户作为数据来源者有权访问其银行卡交易流水，此时第三方服务商基于用户主动授权成为访问权主体；另一方面在于法律规定的个人金融数据持有者的数据强制共享义务，例如欧盟通过实施《支付服务指令（PSD2）》，明确要求账户服务提供者（即银行）允许经客户授权的账户信息服务提供者（即第三方平台）通过安全接口访问客户的支付账户数据。在客体范围方面，用户有权访问其参与生成并为之增值的个人金融数据，将数据访问的范围限制在共同生成的部分，这既符合公平原则，也有利于保障数据的安全与合理利用^[34]。第三方在用户授权取得数据访问权的情况下，可以访问的数据范围不超过用户可访问的范围。

其次，设定数据强制共享义务。从竞争角度出发，若大量数据带来的效率无法通过其他方式实现，且单一企业控制数据威胁竞争，强制数据共享或许是一种选择。电信行业的运营商互联互通经验表明，企业通常不愿主动与竞争对手共享资源，因此需要监管介入。FRAND原则是

在标准必要专利许可的背景下确立的。在数据共享法律关系中，可基于FRAND原则构建数据共享权责分配框架，通过权利义务衡平机制实现数据治理的合理架构：数据来源者保留对原始数据的必要控制权；数据持有者在权责对等原则下依法受限使用，同时承担符合一定条件时的数据共享义务^[35]。具体条件的设定，应当平衡用户个人信息保护与金融服务提供者数据开发、数据持有者数据权益与第三方数据共享利益，以促进经济发展为衡量标准^[36]。由此，数据访问权制度将促进数据流通与共享，激发创新和竞争，提高数据资源配置效率，同时回应数据产权化方案悬而未决的现状，作为数据流通共享的过渡性方案。

5 结束语

金融业在数字化浪潮下蓬勃发展，个人金融数据成为关键要素，个人金融数据共享困境的纾解涉及多个层面的协调与平衡。分层规制策略通过差异化规制路径，既强化了私密信息的隐私保护，又为非私密信息构建了灵活的告知同意规则，同时为非个人信息数据引入访问权制度，以破解数据垄断难题。当前，个人金融数据治理的核心在于协调多元主体利益、明确数据权属边界，并通过动态监管适应技术迭代与场景变化。个人金融数据共享的分层规制为打破“数据孤岛”、促进公平竞争提供了制度抓手，但其落地仍需细化规则设计。只有在法治框架下兼顾安全与发展，才能实现个人权益保障、市场活力激发与公共利益增进的共赢，推动金融数据要素的价值释放与规范化共享。

参考文献：

[1]

王跃. 基于过程视角的我国政府数据共享流
管道建设关键问题和策略研究[J]. 大数据,
2023, 9(3): 29-38.
Wang Y. Research on key issues and
strategies of China's government data
sharing flow pipeline construction based
on process perspective[J]. Big Data Re -
search, 2023, 9(3): 29-38.

[2]

张守文. 信息权保护的信息法路径[J]. 东方法
学, 2022(4): 50-62.
Zhang S W. An information law approach
to information rights protection[J]. Ori -
ental Law, 2022(4): 50-62.

[3]

丁晓东. 论个人信息概念的不确定性及其法律
应对[J]. 比较法研究, 2022(5): 46-60.
Ding X D. On the indeterminacy of the
concept of personal information and the
legal measures[J]. Journal of Compara -
tive Law, 2022(5): 46-60.

[4]

Madgavkar A, White O. Fostering sus -
tainable development through open data
for finance[EB]. 2021.

[5]

约拉姆·巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 费方
域, 段毅才, 钱敏, 译. 格致出版社, 2017:3.
Barzel Y. Economic analysis of property
rights[M]. Translated by Fangyu Fei,
Yicai Duan, and Min Qian, Truth &
Wisdom Press, 2017: 3.

[6]

周汉华. 数据确权的误区[J]. 中国社会科学文
摘, 2023(9): 117-118.
Zhou H H. The misunderstanding of data
confirmation[J]. Chinese Social Science
Digest, 2023(9): 117-118.

[7]

Chadambuka Z. Efficiency, equity, and
data as private property[J]. Seton Hall
Law Review, 2023, 54(1): 1-68.

[8]

苏宇, 程子洳. 数据财产法益保护的行为规制
模式[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),
2023, 56(6): 44-53, 139.
Su Y, Cheng Z R. Behavioral regulation
models for the protection of data prop -
erty interests[J]. Journal of Zhengzhou
University (Philosophy and Social Sci -
ences Edition), 2023, 56(6): 44-53, 139.

[9]

宁园. 从数据生产到数据流通: 数据财产权益
的双层配置方案[J]. 法学研究, 2023, 45(3):
73-91.
Ning Y. From data production to data
circulation: a double-layer allocation
scheme for data property rights[J]. Chi -
nese Journal of Law, 2023, 45(3): 73-91.

[10]

Frosio G F. The right to be forgotten:
much ado about nothing[J]. Colorado
Technology Law Journal, 2017, 15(2):
313-314.

[11]

刘乃梁, 吕豪杰. 金融科技数据垄断: 源流、风
险与治理[J]. 财经科学, 2022(3): 44-57.
Liu N L, Lyu H J. Data monopoly of big
techs in finance: origin, risks and gov -
ernance[J]. Finance & Economics, 2022
(3): 44-57.

[12]

张凯. 金融数据治理的突出困境与创新策略[J].
西南金融, 2021(9): 15-27.
Zhang K. Prominent dilemma and inno -
vation strategy of financial data gover -
nance[J]. Southwest Finance, 2021(9):
15-27.

[13]

Pistor K. Rule by data: the end of mar -
kets[J]. Law and Contemporary Prob -
lems, 2020, 83(2): 107.

[14]

袁康. 金融数据治理的分层与耦合[J]. 法学杂
志, 2024, 45(3): 123-139.
Yuan K. Stratification and coupling of
financial data governance[J]. Law Sci -
ence Magazine, 2024, 45(3): 123-139.

[15]

程啸. 论数据来源者权益[J]. 比较法研究,
2024(6): 28-41.
Cheng X. On rights of data providers[J].
Journal of Comparative Law, 2024(6):
28-41.

[16]

彭鐔. 再论中国法上的隐私权及其与个人信息
权益之关系[J]. 中国法律评论, 2023(1):
161-178.
Peng C. Right to privacy and its rela -
tionship with personal information in
Chinese law[J]. China Law Review, 2023

- (1): 161-178.
- [17] 张新宝. 生成式人工智能训练语料的个人信息保护研究[J]. 中国法学, 2024(6): 86-107.
Zhang X B. Research on personal information protection of generative AI training language material[J]. China Legal Science, 2024(6): 86-107.
- [18] 徐本鑫, 张瑞豪. 个人金融信息保护与利用的“告知—同意”规则优化[J]. 征信, 2023, 41(7): 20-26.
Xu B X, Zhang R H. On the optimization of the “notice-consent” rule for the protection and use of personal financial information[J]. Credit Reference, 2023, 41(7): 20-26.
- [19] Jorstad E. The privacy paradox[J]. William Mitchell Law Review, 2001, 27(3): 1503-1526.
- [20] Scassa T, Conroy A. Strategies for protecting privacy in open data and proactive disclosure[J]. Canadian Journal of Law and Technology, 2016, 14(2): 246.
- [21] 韩世鹏. 平台数据垄断的规制纾困: 基于三权分置的视角分析[J]. 中国科技论坛, 2024(3): 150-159.
Han S P. Regulatory relief of platform data monopoly: analysis from the perspective of the separation of three rights[J]. Forum on Science and Technology in China, 2024(3): 150-159.
- [22] 曹阳. 数据垄断何以规制?[J]. 东方法学, 2025(1): 46-59.
Cao Y. How to regulate data monopoly? [J]. Oriental Law, 2025(1): 46-59.
- [23] 彭诚信. 数据利用的根本矛盾何以消除: 基于隐私、信息与数据的法理厘清[J]. 探索与争鸣, 2020(2): 79-85, 158-159, 161.
Peng C X. How to eliminate the fundamental contradiction of data utilization: clarify based on the jurisprudence of privacy, information and data[J]. Exploration and Free Views, 2020(2): 79-85, 158-159, 161.
- [24] 屈然. 私密信息商业化利用的证立及制度建构[J]. 学海, 2024(6): 184-194, 216.
Qu R. Theoretical justification and institutional construction of the commercialization of private information[J]. Academia Bimestris, 2024(6): 184-194, 216.
- [25] 黎四奇, 王威. 金融数据共享利益冲突平衡的法律进路[J]. 财经理论与实践, 2023, 44(5): 138-145.
Li S Q, Wang W. Legal approach to balancing conflicts of interest in financial data sharing[J]. The Theory and Practice of Finance and Economics, 2023, 44(5): 138-145.
- [26] 孔德明. 数据财产权到访问权: 欧盟数据设权立法转型解析[J]. 比较法研究, 2023(6): 33-50.
Kong D M. From data property right to access right: an analysis of the shift in EU legislation of data right establishment[J]. Journal of Comparative Law, 2023(6): 33-50.
- [27] Besen S M. Competition, privacy, and big data[J]. Catholic University Journal of Law and Technology, 2020, 28(2): 68-69.
- [28] Nissenbaum H. Privacy as contextual integrity[J]. Washington Law Review, 2004, 79: 119-157.
- [29] 程啸. 论个人信息权益与隐私权的关系[J]. 当代法学, 2022, 36(4): 59-71.
Cheng X. On the relationship between personal information rights and privacy rights[J]. Contemporary Law Review, 2022, 36(4): 59-71.
- [30] 张建文, 时诚. 《个人信息保护法》视野下隐私权与个人信息权益的相互关系: 以私密信息的法律适用为中心[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(2): 46-57.
Zhang J W, Shi C. The relationship between the right of privacy and right of interest of personal information under the perspective of personal information protection law: with a focus on the legal application of private information[J].

Journal of Soochow University (Philosophy & Social Science Edition), 2022, 43(2): 46-57.

[31] 丁晓东. 隐私政策的多维解读: 告知同意性质的反思与制度重构[J]. 现代法学, 2023, 45(1): 34-48.

Ding X D. Multidimensional interpretation of privacy policy: reflection on the nature of notice and consent framework and institutional reconstruction[J]. Modern Law Science, 2023, 45(1): 34-48.

[32] 廖丽环. 个人信息处理中同意规则弱化适用的路径优化: 基于情境脉络完整性理论的场景细分[J]. 法制与社会发展, 2022, 28(6): 156-180.

Liao L H. On path optimization of weakened application of consent rules in personal information processing: scenario segmentation based on the theory of contextual integrity[J]. Law and Social Development, 2022, 28(6): 156-180.

[33] 程啸, 等. 数据权益与数据交易[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2024: 68-69.

Cheng X, et al. Data rights and data transactions[M]. Beijing: Renmin University Press, 2024: 68-69.

[34] 于弋涵. 数据访问权的二元构造: 以价值贡献和公共利益为构造基础[J]. 中国流通经济, 2024, 38(12): 109-123.

Yu Y H. The dual structure of data access rights: based on value contribution and public interests[J]. China Business and Market, 2024, 38(12): 109-123.

[35] 潘雪娇, 聂建强. 数据共享法律原则证成[J]. 学术探索, 2023(11): 94-101.

Pan X J, Nie J Q. Justification of legal principles for data sharing[J]. Academic Exploration, 2023(11): 94-101.

[36] 杨志航. 跨越企业数据财产权的藩篱: 数据访问权[J]. 江西财经大学学报, 2023(5): 137-148.

Yang Z H. Crossing the barriers of enterprise data property rights: data access rights[J]. Journal of Jiangxi University of Finance and Economics, 2023(5): 137-148.

作者简介



姚舜禹 (1999-), 男, 河海大学法学院硕士生, 主要研究方向为金融法、数据法。



闫夏秋 (1990-), 女, 南京信息工程大学法学与公共管理学院法律系讲师, 主要研究方向为金融法、数据法。

收稿日期: 2025-07-09
通信作者: 闫夏秋, 003939@nuist.edu.cn
基金项目: 教育部人文与社会科学基金项目(No.21YJC820044); 气象软科学面上项目(No.2025RKXMS04)
Foundation Items: Humanities and Social Science Fund of Ministry of Education (No.21YJC820044), Meteorological Soft Science General Project (No.2025RKXMS04)