

## 資料經濟趨勢下美國 對於資料仲介業規制之研究

許慧瑩<sup>\*</sup>、葉志良<sup>\*\*</sup>

### 摘要

在資料驅動社會脈動的今日，資料透過大量線上與離線活動，不斷地生成、傳遞與利用，儼然與物質和能源並列為關鍵的經濟資源，資料經濟已成為眾人討論的熱點；然而，資料與其他經濟資源最大的差異點，在於資料並不會因為使用而消耗，而是透過不斷地重組與再利用，使得資料的價值越經使用價值越高。由於資料具備此等特性，使得在資料驅動式社會生態環境中掌握大量資料（訊）或資料（訊）來源者，相對地占有較為優勢的地位。資料仲介業（data broker）因掌握大量從政府公共檔案、經銷商以及消費者日常生活等所取得的原始資料，與透過資料通路所進行之資料蒐集、儲存、分析、分享等，其所提供的資料產品與服務帶動整個資訊經濟的發展。特別在大數據統計分析應用技術發展下，將資料廣泛應用至各個領域，使原先的資料仲介業產生蛻變。然而，當資料仲介業者為找尋資料與資料間的關連性所

---

DOI：10.3966/181130952016121302003

<sup>\*</sup> 中國文化大學法律學系兼任助理教授；美國舊金山金門大學法學博士。

<sup>\*\*</sup> 元智大學大數據與數位匯流創新中心、資訊傳播學系專任助理教授；美國印第安那大學布魯明頓校區法學博士。

投稿日：2016年1月30日；採用日：2016年9月4日

爲之剖繪（profiling），也因爲資料的連結，對於個人資料與隱私保護造成相當大的衝擊。大數據趨勢下資料的應用，如何在各方利害關係者間取得平衡，甚或考量對資料仲介業進行規制，具有深入研究的價值。本文透過檢視近期美國資料仲介業的個資外洩事件、聯邦貿易委員會提出之隱私綱領、美國政府責任辦公室對資料仲介業規制之檢視報告、美國國會近期提出之立法草案，以及業者自發性的自律機制，逐步探求美國對於資料仲介業的規制模式，進一步反思我國法制上如何因應資料服務業的發展，以及如何於大數據應用中對於個人資料與隱私保護議題所產生之困境，提出初步的導引方向。

**關鍵詞：**大數據、資料仲介業、資訊隱私、個人資料保護法、個資外洩

Cite as: 13 TECH. L. REV., Dec. 2016, at 95.

## **A Study on the Regulation of Data Brokers in the U.S. under the Trend of Data Economics**

Huei-Ying Hsu<sup>\*</sup>, Chih-Liang Yeh<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Nowadays the development of analytics and applications of big data is booming. The data that are being generated, transferred and utilized via many online/offline activities have become the critical economic resource as the same as the substances and energy resources. “Data Economics” has become the most important issue that everyone discusses. However, the difference between data and other economic resources is that the data are not exhaustive and can be reassembled and reused. The more the data are used, the more value the data become. Thus, the one who controls more data or more sources of data has the more dominant position than others. Data Brokers are mainly engaged in reselling the products or services of data. They control a large amount of original data and the channels of data, including the public records, data generated from the dealers or consumers in

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of Law, Chinese Culture University, Taiwan; S.J.D., School of Law, Golden Gate University, U.S.A.

<sup>\*\*</sup> Assistant Professor, Department of Information Communication, and Innovation Center for Big Data and Digital Convergence, Yuan Ze University, Taiwan; S.J.D., Maurer School of Law, Indiana University-Bloomington, U.S.A.

the daily life. The data products and services that brought by data brokers can promote the development of the entire information economy. By the emerging analytics of big data, the original data industry has reformed. However, the data brokers' acts on the profiling among different data may become a great concern on the personal data and privacy protection. Thus, the questions of how to make a balance among various stakeholders and how to regulate the data broker industry are crucial subjects for an in-depth study. This paper examines recent cases of breaches of personal data by the data brokers in the U.S., the reports prepared by the Federal Trade Commission and the Government Accountability Office, proposed legislation by Congress, and the self-regulation by the data brokers. By analyzing the modes of regulating the data industry in the U.S., this paper argues that Taiwan's legal framework should be adjusted to the development of data industry and considered how to get out of the difficult position of current data protection laws.

**Keywords:** Big Data, Data Broker, Information Privacy, Personal Information Protection Act, Breach of Personal Data

## 1. 前言與問題意識

在資料驅動社會脈動的今日，民眾透過行動裝置的聯網使用、網路購物、雜誌訂閱、商品型錄、問卷填寫、商品保證書回覆等資訊運用進行產品與服務的消費，而政府部門也仰賴電腦與網路透過各式資訊提供公共服務。這些與個人相關的資料，透過大量線上（on-line）與離線（off-line）的活動，不斷地生成、傳遞與利用。根據統計，平均全球每一分鐘即可產出 1,700 兆 bytes（等同 36 萬片 DVD）的資料量，平均每人每天幾乎會產出 6 MB 的資料量<sup>1</sup>。

「資料經濟」（Data Economics）已成為國際間熱烈討論的議題，資料儼然與物質與能源並列為重要的經濟資源，其與其他經濟資源最大的差異點，在於資料並不因為使用而消耗，反而可以不斷地重組而再利用，而且越經使用其價值越高。當大量多元的資料與具備大量、快速與多元（Volume, Velocity, Variety; 3Vs）之大數據資料統計分析應用技術（Big Data Analytics）結合時，可將技術用以尋求各種結構化、非結構化或半結構化的資料間的關連性，或至各式統計分析應用至科學研發、醫療保健、組織管理、趨勢預測等各領域之產品或服務。在大數據技術的加乘作用下，掌握大量資料或資料來源者，相對地占有較為優勢的地位<sup>2</sup>，尤其是以販售資料產品或服務為業的

<sup>1</sup> Eur. Comm'n, *Frequently Asked Questions: Public-Private Partnership (PPP) for Big Data*, Memo IP/14/1129 (Oct. 13, 2014), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-583\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-583_en.htm). 另據 2013 年報導，從古至今全世界約有 90% 的資料在過去的兩年內產生，而該資料量將會每兩年倍增一倍。SINTEF, *Big Data, for Better or Worse: 90% of World's Data Generated over Last Two Years*, SCI. DAILY (May 22, 2013), <http://www.sciencedaily.com/releases/2013/05/130522085217.htm>; Steve Lohr, *The Age of Big Data*, N.Y. TIMES (Feb. 11, 2012), [http://www.nytimes.com/2012/02/12/sunday-review/big-datas-impact-in-the-world.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/02/12/sunday-review/big-datas-impact-in-the-world.html?_r=0).

<sup>2</sup> WHITE HOUSE, *BIG DATA: SEIZING OPPORTUNITIES PRESERVING VALUES* (May 2014), [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big\\_data\\_privacy\\_report\\_may\\_1\\_2014.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf); Amy J. Schmitz, *Secret Consumer Scores and Segmentations: Separating "Haves"*

資料仲介業 (data broker) 或稱資訊轉售者 (information reseller)，因為掌握大量的原始資料與資料通路，可能因為大數據統計分析技術的發展，而給資料仲介業帶來蛻變。

在美國，由於政府及民間業者大量倚賴個人信用資料作為日常生活與業務運作的決策評估基礎，例如雇主於人事任用方面，背景調查 (background checks) 資料就顯得非常關鍵，而這類需求在 911 事件之後更為蓬勃發展，公私部門基於反恐考量，無不以如何取得正確且完整的個人資料煞費苦心。例如在刑事調查方面，資料仲介業者可能持有政府機關依法無法保存的某些資料<sup>3</sup>；又例如在商業行銷上，經銷商利用各項應用資訊，對於消費者的背景、偏好、行為模式加以掌握，透過目標廣告 (target advertising) 行銷手法，將可提供更符合消費者需求的產品或服務，以進行更有效率的行銷手段，對消費者而言，也能接收到符合其需求的產品或服務，較不會受到無謂的打擾。

然而，資料仲介業者找尋資料與資料間的關連性所進行的剖繪 (profiling) 行為，對於個人資料與隱私保護造成相當大的衝擊，如何在各方利害關係者間取得平衡，甚或考量對資料仲介業進行規制，具有深入研究的價值。不過，許多民眾對於這類資料仲介業的存在並不知悉，或約略知道有類似的資料仲介業存在，但對於資料仲介業如何取得個人或企業資訊，以及其利用個人或企業資訊所提供的產品或服務並不清楚，這也讓部分民眾對於這類資料仲介業存有相當負面的印象。

---

from "Have-Nots", 2014 MICH. ST. L. REV. 1411, 1419 (2015); Ariel Porat & Lior Jacob Strahilevitz, *Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data*, 112 MICH. L. REV. 1417, 1440 (2014).

<sup>3</sup> 根據隱私法 (Privacy Act of 1974) 規定，聯邦政府機關僅能在一定限度內維護或傳遞公民的個人資料。GINA MARIE STEVENS, DATA BROKERS: BACKGROUND AND INDUSTRY OVERVIEW 1-2 (2007), [http://ipmall.info/hosted\\_resources/crs/RS22137-070112.pdf](http://ipmall.info/hosted_resources/crs/RS22137-070112.pdf); see also Logan Danielle Wayne, *The Data-Broker Threat: Proposing Federal Legislation to Protect Post-Expungement Privacy*, 102 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 253, 262-66 (2012).

以同樣涉及個人資料蒐集、處理與利用的信用報告（credit reports）對於消費者資料自主權的保障互為比較，因「公平信用報告法」（Fair Credit Reporting Act, FCRA）要求信用報告機構每年必須提供消費者一份免費的信用報告，讓消費者得以知悉、檢視與提報錯誤。然而，目前以蒐集與個人相關資料進行後續應用的資料仲介業來說，不但沒有類似法律規範可供消費者確認與檢證其所持有關於各該個人的資料，甚者消費者對於資料的持有、分享與應用，完全不知情<sup>4</sup>，這可能也是美國政府嘗試對此類資料仲介業進行規制的主要原因。

這類資料仲介業利用個人資料所提供的產品或服務，是否需要受到法律規範，抑或僅由產業自律或自律即已足夠，已成為大數據時代受到高度關注的議題。本文透過對於美國政府、國會以及各方利益關係者間互動的觀察，和其所採取的法律與配套措施，以及產業自律機制的經驗，希冀對大數據資料統計分析技術之發展有所助益，並檢討當前個資隱私的法律制度，藉以提出對資料仲介業法制環境整備之建議。

## 2. 資料仲介業與資料外洩事件

### 2.1 資料仲介業

目前就「資料仲介業」一詞在法律並無一致的定義，不過美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）曾對該產業加以定義：「資料仲介業者係指從各種管道蒐集資料（包括消費者個人資料）的公司，其目的在於轉售這些資訊，提供其消費者包括驗證個人身分、區分紀錄、行銷產品，以

<sup>4</sup> 甚至多數資料仲介業者根本未提供取消資料分享的作法。See Erica M. Scott, Note, *Protecting Consumer Data While Allowing the Web to Develop Self-Sustaining Architecture: Is a Trans-Atlantic Browser-Based Opt-In for Behavioral Tracking the Right Solution?*, 1 PAC. MCGEORGE GLOBAL BUS. & DEV. L.J. 285, 295-305 (2014). 至於 FCRA 相關說明，see generally Ed Miezwinski & Jeff Chester, *Selling Consumers Not Lists: The New World of Digital Decision-Making and the Role of the Fair Credit Reporting Act*, 46 SUFFOLK U. L. REV. 845 (2013); Schmitz, *supra* note 2, at 1434-41; Wayne, *supra* note 3, at 266-71.

及預防金融詐騙等目的<sup>5</sup>。」而美國政府責任辦公室（U.S. Government Accountability Office, GAO）也曾對此類以販售資料產品或服務的產業做出正式定義，其將資料仲介業者也稱為資訊轉售者，或被稱為資料整合者（aggregators），或資訊方案解決者（information solution provider），專門提供許多種類的資料給經銷商、廣告商、個人、非營利組織、執法機關與其他政府機關等，例如徵信公司（美國三大信用徵信公司：Equifax、Experian 和 Trans Union）用以確認債信、就業（背景調查）、保險等；或協助企業法規遵循、識別或調查與預防詐欺交易（例如確認消費者個人身分）；或提供個人關連性查詢服務（individual reference services）（例如 Spokeo、Intelius），銷售可資識別之特定個人或企業之資料<sup>6</sup>。目前美國幾家為人所知悉的資料仲介業者，例如 Acxiom、Experian、Epsilon、CoreLogic、Datalogix、eBureau、ID Analytics、Inome、PeekYou、Rapleaf 以及 Recorded Future 等，其中 Acxiom 聲稱取得全球人口 10%的資料，而每位消費者約有 1,500 筆資料<sup>7</sup>。

許多資料仲介業者係以提供行銷資訊內容為主的業者，例如 Acxion 和 LexisNexis，係為透過針對消費者的共通特性，進而尋找出類似的興趣與偏

---

<sup>5</sup> “... companies that collect information, including personal information about consumers, from a wide variety of sources for the purpose of reselling such information to their customers for various purposes, including verifying an individual’s identity, differentiating records, marketing products, and preventing financial fraud.” See FTC, PROTECTING CONSUMER PRIVACY IN AN ERA OF RAPID CHANGE 68 (2012), <http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/federal-trade-commission-report-protecting-consumer-privacy-era-rapid-change-recommendations/120326privacyreport.pdf> [hereinafter *2012 FTC Privacy Report*].

<sup>6</sup> GAO, INFORMATION RESELLERS: CONSUMER PRIVACY FRAMEWORK NEEDS TO REFLECT CHANGES IN TECHNOLOGY AND THE MARKETPLACE 2 (2013), <http://www.gao.gov/products/GAO-13-663> [hereinafter *2013 GAO Report*].

<sup>7</sup> Natasha Singer, *Mapping, and Sharing, the Consumer Genome*, N.Y. TIMES (June 16, 2012), <http://www.nytimes.com/2012/06/17/technology/acxiom-the-quiet-giant-of-consumer-database-marketing.html>.



好的分析，資料仲介業者即能因應消費者的類型提供相關資訊產品或服務，讓企業得以投放特定線上廣告族群，並確保其促銷內容是寄給相關消費者；此外，資料仲介業者可於零售上所有之既有客戶維繫資料庫中，提供額外增補相關購物與生活型態的資訊，以及對商品有興趣的客戶名單以供行銷使用<sup>8</sup>。當然，資料仲介業者可以提供上述資訊給其客戶，對消費者來說也有好處；不過資料仲介業者的實務作法也引起許多隱私顧慮，例如資料仲介業者通常在蒐集、處理與分享消費者資訊時，並未知會消費者本人，而消費者通常也不會知道資料仲介業者如何進行這類資料的處理過程，或即便資料仲介業者可能會提供消費者如何利用其資料的說明，但這些說明的資料通常難以找尋且艱澀難懂<sup>9</sup>。

資料仲介業者透過功能複雜的大型資料庫掌握大量消費者的資料，其所蒐集的資訊包括消費者個人及其家人的資料。至於資料的內容，則隨著每個資料仲介業者對於消費者資訊的維護與販售種類，各有不同，但通常包括：姓名、地址、家庭成員、鄰居、信用歷史、汽車過戶紀錄、保險理賠、犯罪紀錄、工作經歷、收入、種族、消費紀錄、興趣與嗜好等。如下圖 1，資料仲介業者從政府公共紀錄（public record）<sup>10</sup>、公開可得之資訊（publicly available information）<sup>11</sup>，以及非公開之資訊（nonpublic information）三種主

<sup>8</sup> 2012 *FTC Privacy Report*, *supra* note 5, at 3.

<sup>9</sup> FTC, *DATA BROKER: A CALL FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY 3* (2014), <http://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/data-brokers-call-transparency-accountability-report-federal-trade-commission-may-2014/140527databrokerreport.pdf> [hereinafter *2014 FTC Data Broker Report*]; see also STEPHEN BEAKE ED., *DATA BROKERS AND THE NEED FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY 13* (2014).

<sup>10</sup> 政府公開資訊係指任何人皆可向政府機構取得的資料，至於是否屬於公開紀錄須根據各州及聯邦法之規定，可包括：出生與死亡紀錄、財產紀錄、稅務紀錄、投票登記、駕照紀錄，以及法院紀錄（包括刑事案件、破產事件、民事案件，以及其他法院裁判等）。2013 *GAO Report*, *supra* note 6, at 4.

<sup>11</sup> *Id.* 公開可得之資訊是指無法在公開紀錄中發現，但可能透過其他來源，例如電話簿、商業黃頁、分類廣告、報章雜誌及其他資料，而使該類資料處於公開狀態。

要來源獲取這些資訊<sup>12</sup>。

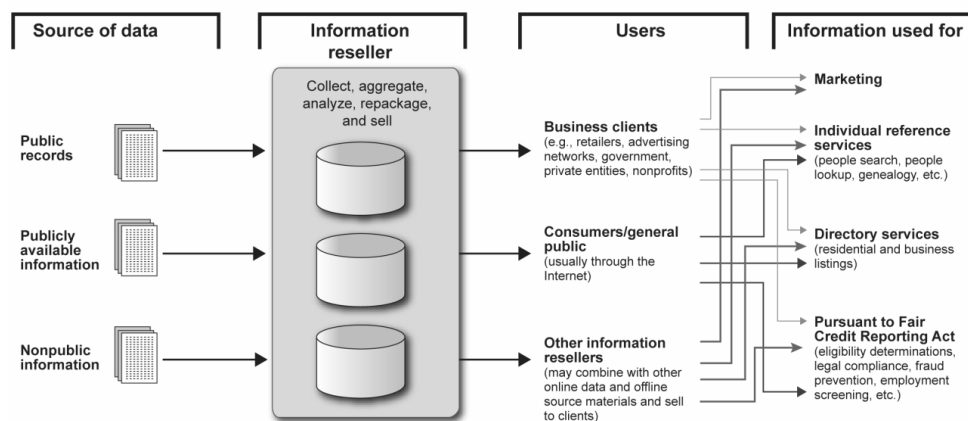


圖 1 由資料仲介業銷售消費者資訊給第三人之流程圖

資料來源：2013 GAO Report, p. 3.

消費者資訊可從行動網路、載具（包括智慧型手機、平板電腦等）、作業系統及其他應用程式獲取。此外，資料仲介業者也可從網站上所公開的資訊，例如社群媒體網站（如 Facebook、LinkedIn）或部落格、討論區所張貼的訊息，獲取這些個人資料。根據資料取得來源不同的脈絡，可能是公開可得之資訊，也可能是非公開之資訊。

不過，並非很多人知道有資料仲介業的存在，根據 FTC 資料顯示，並無任何完整的清單或公司登記顯示有任何公司以轉售個人資料為業<sup>13</sup>。不過，

<sup>12</sup> *Id.* 未公開之資訊是指屬於他人所有的資訊。例如消費者因申辦會員卡而直接留存該資料給商家、網站註冊、商品保固註冊、競賽、調查及問卷，以及購買紀錄等，資料仲介業者（或代表資料仲介業者的第三人，例如網站）也會蒐集消費者地理位置與線上活動等非公開資訊，包括：電腦 IP 位址、所使用之瀏覽器、瀏覽網頁各項行為之紀錄（例如搜尋關鍵字或購買資訊），以及在其他網站上的各種行為。

<sup>13</sup> *Id.* at 5. See also Nancy J. King & V. T. Raja, *What Do They Really Know About Me in the*

部分隱私保護組織與網站曾列出一些資料仲介業者的清單，例如 Privacy Rights Clearinghouse 在其網站上列出約 270 個資料仲介業者<sup>14</sup>；而直銷協會（Direct Marketing Association）代表許多使用並支持這種資料行銷的公司與非營利組織，也有專屬會員名單，聲稱其成員超過 2,500 個組織<sup>15</sup>。

長期以來，政府機關對於此類購買與轉售消費者資料公司的透明性表達關切，而消費者對於這類公司的作為也毫不知情，也因此於 1970 年由國會制定公平信用報告法（FCRA）並由 FTC 執行該法。FCRA 主要是管制消費者報告機構（consumer reporting agencies, CRAs），由 CRAs 提供企業相關報告，用以決定是否給予特定消費者信用額度、保險額度以及就業與否的資料仲介業者。當消費者受到負面結果時，CRAs 有義務以書面通知，例如拒絕給予或需較高成本取得之信用額度。根據 FCRA 規定，消費者有權利知悉其檔案資料內容，及如何修改或刪除不正確的資料<sup>16</sup>。目前僅 FCRA 對於涉及消費者報告之財務信用、背景調查等事項會與資料仲介業者有所交集，但符合 FCRA 前提是資料仲介業者必須符合信用報告機構的定義。

## 2.2 資料外洩事件

### 2.2.1 Choice Point 與 LexisNexis

早在 1980 年代初期，已有許多公司專門蒐集並販售其所追蹤個人電腦中所含的資料，並自 2000 年起有兩則重大事件引發資料仲介業者的快速成

---

*Cloud? A Comparative Law Perspective on Protecting Privacy and Security of Sensitive Consumer Data*, 50 AM BUS. L.J. 413, 431 (2013).

<sup>14</sup> *Online Data Vendors: How Consumers Can Opt Out of Directory Services and Other Information Brokers*, PRIVACY RIGHTS CLEARINGHOUSE (Mar. 2013), <https://www.privacyrights.org/online-information-brokers-list>.

<sup>15</sup> 2013 GAO Report, *supra* note 6, at 5.

<sup>16</sup> FTC, A SUMMARY OF YOUR RIGHTS UNDER THE FAIR CREDIT REPORTING ACT, <http://www.consumer.ftc.gov/articles/pdf-0096-fair-credit-reporting-act.pdf> (last visited Oct. 31, 2016).

長：一是 1990 年代網際網路的崛起；另一是由 John Asher 所發明的軟體，可讓研究者利用特定個人的片段資訊（例如姓名、社會安全碼等），進而同時查詢數個資料庫，在短短數秒內即能發現該個人其他更多的資訊。之後 Asher 根據這項技術成立兩家公司，隨後將公司賣給 Choice Point 與 LexisNexis，使得 Choice Point 與 LexisNexis 成爲當時全球最成功的資料仲介業者<sup>17</sup>。

Choice Point 販售資料的範圍很廣，從保險公司到執法部門皆有之<sup>18</sup>。Choice Point 原本從一家信用報告公司 Equifax 分家出來，於 1997 年成立，透過收購許多小型、專業的資料仲介業者，並於數個州經營分支機構，Choice Point 年營收已從 2000 年的 5.8 億美元成長到 2004 年接近 10 億美元<sup>19</sup>。Choice Point 不僅根據不同的背景調查方法〔例如就業前的個人資料篩選（pre-employment screenings）〕將個人資料集合起來，也讓客戶透過「Soundex」搜尋引擎，根據姓名的發音方式而非拼音方式，找尋特定個人之資訊<sup>20</sup>。

起初 Choice Point 要求消費者須提供在政府機關登記有案的商業資料、駕照影本及其他可識別消費者是合法企業的資訊，方能使用 Choice Point 的資料；但有一犯罪集團欲從事詐騙事業而規避上述規範，從 2004 年起已查詢 Choice Point 資料庫中約 14.5 萬筆個人資料<sup>21</sup>。由於 Choice Point 被質疑拒絕通知那些其個人資料被查詢的情形，起初 Choice Point 僅通知居住在加州的受害者，因加州是唯一有規定當個人資料被查詢時必須進行通知；但後來事件爆發後，Choice Point 始同意通知加州以外的受害者。

<sup>17</sup> STEVENS, *supra* note 3, at 3.

<sup>18</sup> See Chris Jay Hoofnagle, *Big Brother's Little Helpers: How Choicepoint and Other Commercial Data Brokers Collect and Package Your Data for Law Enforcement*, 29 N.C. J. INT'L L. & COM. REG. 595, 601 (2004).

<sup>19</sup> STEVENS, *supra* note 3, at 3.

<sup>20</sup> Hoofnagle, *supra* note 18, at 601-02.

<sup>21</sup> Robert O'Harrow, Jr., *Choicepoint Data Cache Became a Powder Keg*, WASH. POST (Mar. 5, 2005), at A1, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8587-2005Mar4.html>.

2006 年 Choice Point 同意支付 1,000 萬美元的行政罰鍰並提供對消費者 500 萬美元的補償，就 FTC 控告其違反資安和資料處理程序侵害隱私權及 FCRA 進行和解。該和解內容要求 Choice Point 須執行新的程序，確保其僅能提供消費者報告給合法企業，建立資安防護措施，並由獨立第三方資安專家進行逐年查核，直至 2026 年為止<sup>22</sup>。

LexisNexis 在過去二十年間已是資訊搜尋引擎業界的領導品牌<sup>23</sup>，在 2004 年 8 月，Reed Elsevier (LexisNexis 母公司) 向資料仲介業者 Seisint (Asher 所成立之公司) 以 7.75 億美元收購，並獨立成為 LexisNexis。同時，Seisint 也提供資料給 Matrix 公司，該公司是由聯邦政府資助下所成立的犯罪與反恐資料庫。

就在 Choice Point 事件發生不久後，2005 年初 LexisNexis 宣稱因系統遭駭客入侵，致其所管理的個人資料被盜；數週後，LexisNexis 被盜的 3.2 萬筆消費者個資，已經喊價超過 30 萬美元<sup>24</sup>，這起事件引起大眾對於資料仲介業的注意。2008 年 3 月 FTC 與 LexisNexis 達成和解，要求其必須確認其對於個人資料保護之內部與外在之安全與保密風險，並衡量這類保護措施是否已到位。但檢視當時的聯邦與各州相關法律，卻發現 FTC 對這類資料仲介業者並無直接的管制規範，即便本案所依據為聯邦貿易委員會法案之規定，但因該法案係禁止不公平競爭行為，並無處罰行政罰鍰 (civil fines) 的權利，這促使各界紛紛提出對其應做進一步規制的提議<sup>25</sup>。

<sup>22</sup> *ChoicePoint Settles Data Security Breach Charges; to Pay \$10 Million in Civil Penalties, \$5 Million for Consumer Redress*, FTC (Jan. 26, 2006), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2006/01/choicepoint-settles-data-security-breach-charges-pay-10-million>.

<sup>23</sup> Hoofnagle, *supra* note 18, at 603-04.

<sup>24</sup> Assoc. Press, *LexisNexis Theft Much Worse Than Thought*, NBCNEWS.com (Apr. 12, 2005), [http://www.nbcnews.com/id/7475594/ns/technology\\_and\\_science-security/t/lexisnexis-theft-much-worse-thought/](http://www.nbcnews.com/id/7475594/ns/technology_and_science-security/t/lexisnexis-theft-much-worse-thought/).

<sup>25</sup> STEVENS, *supra* note 3, at 1; Grant Gross, *FTC Settles with TJX, LexisNexis*, COMPUTER-WORLD (Mar. 28, 2008), <http://www.computerworld.com/article/2536345/security0/ftc-settles-with-tjx--lexisnexis.html>.

### 2.2.2 近兩年資料外洩案件

2013 年初 FTC 向聯邦法院聲請暫時禁制令，要求 Ideal Financial Solutions 在內的 12 家公司暫停營運，其使用隱藏式的複雜網頁，在未經消費者同意下移轉銀行帳戶款項並使用其信用卡，金額超過 2,500 萬美元。2013 年 2 月 14 日法院裁定在訴訟期間暫停營運。

根據 FTC 的控訴，被告鎖定那些經濟上困窘的消費者，這些消費者並未與被告接觸，在未經消費者同意下直接向其銀行帳戶扣款（debit）並利用信用卡支付，支付金額通常約為 30 美元<sup>26</sup>。至於被告如何取得消費者財務資訊並不清楚，但部分消費者曾經在網路上申辦過短期融資貸款（payday loan），而這些機構通常將其收到的貸款申請資料賣給其他第三人。FTC 的訴狀指出，為避免被發現，被告申請數十家空殼公司並藉此申辦銀行商業帳戶，使得消費者的金錢得透過電子銀行方式移轉至被告所申請之空殼公司中，被告也同時申辦超過 230 個網域名稱，通常用在隱藏身分或自動轉網頁的服務上。

許多消費者對於銀行扣款與信用卡支付的細項並不知情，直到扣款透支或信用額度不足時才會被發現，有的是消費者取消交易，有的則是由銀行取消。由於取消交易比率過高，部分收款銀行終止被告的商業帳戶，但也因此被告為降低取消比率，也會刻意將交易拆分為小額付款（每筆數美元），並隨後在未達到大筆交易前（約 30 美元）立即還款<sup>27</sup>。

2014 年 4 月兩家資料仲介業者——Instant Checkmate 和 InfoTrack Information Services 與 FTC 和解，因 FTC 控告兩家業者違反 FCRA，因其所提供

<sup>26</sup> *FTC Action Halts Operation That Billed More Than \$25 Million to Consumers' Bank and Credit Card Accounts Without Their Consent*, FTC (Feb. 20, 2013), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/02/ftc-action-halts-operation-billed-more-25-million-consumers-bank>; *FTC v. Ideal Financial Solutions et al.*, 2:13-cv-00143-MMD-GWF, filed Jan. 28, 2013 (Nev. D., 2013), <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2013/02/130220ifscmpt.pdf>.

<sup>27</sup> *Id.*



給雇主或屋主的報告中，關於消費者或使用者的資料，並未採取合理措施確保該資料是正確的，也未取得消費者或使用者的同意<sup>28</sup>。

Instant Checkmate 和 InfoTrack Information Services 皆販售消費者的公開資訊。根據 FTC 訴狀指出，兩家公司營運模式屬於 CRA 所規管，但並未遵守 FCRA 的規定。訴狀指出，Instant Checkmate 多次提供不正確資訊，指出部分求職者的背景是性侵案件加害者，可能造成雇主拒絕該求職機會，而該公司也未要求使用該資訊的企業提出適當識別資料，或檢視其尋找消費者訊息的目的為何<sup>29</sup>。

最後，兩家業者與 FTC 達成和解，並由法院簽署同意判決（consent decree）後，Instant Checkmate 將支付 52.5 萬美元，InfoTrack Information Services 及其所有人則必須支付 100 萬美元。兩家業者也在法院命令下，必須遵守 FCRA 各項規定，包括：不得於未符合 FCRA 所允許之目的下提供消費者報告給任何人、必須在合理的程序下確保報告內容的正確性、提供 FCRA 所要求的通知、倘若資料仲介業者所提供消費者之公開資料足使其構成相反效果，而無法獲得就業機會時必須通知該消費者等等<sup>30</sup>。

2014 年一家資料仲介業者 LeapLab 將數萬筆敏感性個人資料，包括社會安全碼與銀行帳戶號碼，出售給詐騙業者，而這些詐騙業者從中獲取超過百萬美元的獲利。根據 FTC 訴狀指出，LeapLab 向他人購買短期融資申請書，並將該資料出售給無正當需求的行銷業者，其中至少有一名行銷業者——Ideal Financial Solutions 聲稱利用該資料，在未經消費者的授權下從銀行帳戶中提領百萬美元<sup>31</sup>。

<sup>28</sup> *Two Data Brokers Settle FTC Charges That They Sold Consumer Data Without Complying with Protections Required Under the Fair Credit Reporting Act*, FTC (Apr. 9, 2014), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/04/two-data-brokers-settle-ftc-charges-they-sold-consumer-data>.

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *FTC Charges Data Broker with Facilitating the Theft of Millions of Dollars from Consumers' Accounts*, FTC (Dec. 23, 2014), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/>

被告販售約 5%的融資申請資料給線上業者，而後者以每筆 10 美元到 150 美元不等支付給被告，而剩下 95%的資料，被告則以每筆約 50 美分賣給並非線上業者且對該財務資料無正當需求的第三者使用，而這些第三者包括透過電子郵件、簡訊、電話大量發送交易訊息<sup>32</sup>。

根據 FTC 過去與 Ideal Financial Solutions 控訴的資料，2009 年至 2013 年之間 Ideal Financial Solutions 從資料仲介業者至少購得 2,200 萬筆資料，並藉此以未授權之銀行扣款或信用卡付款方式，購買消費者不曾購買的不正當財務商品，獲利高達百萬美元之譜<sup>33</sup>。

### 3. 美國聯邦行政機關對資料仲介業規制的考量

對於私部門的隱私保護架構，美國聯邦法律僅對於個人資料的利用與保護，根據不同特定之目的、特定產業或特定事業型態，制定各種類別的聯邦隱私保護法律。值得注意的是，美國在隱私法制架構上係採取產業立法（sectoral regulation model），此規制模式與我國個人資料保護法一體適用於所有實體之立法模式不同，在該產業立法的模式下各相關實體對於資料之蒐集處理利用，必須符合該產業法律所界定的適用對象或有明文規定者，而非必須符合個資法目的限制原則。

與消費者隱私有關的聯邦法律，除前述的 FCRA 之外，尚有金融服務現代化法案〔即格雷姆—里奇—比利雷法案（Gramm-Leach-Bliley Act,

---

12/ftc-charges-data-broker-facilitating-theft-millions-dollars. FTC 訴狀，可參見 FTC v. LeapLab et al., <https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/141223leaplabcmt.pdf> (Dec. 22, 2014).

<sup>32</sup> *Id.* See also Assoc. Press, *FTC Sues Data Broker over Consumer Info Sold to Scammers*, N.Y. TIMES (Dec. 23, 2014), [http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/23/us/politics/ap-us-ftc-data-broker-theft.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/23/us/politics/ap-us-ftc-data-broker-theft.html?_r=0).

<sup>33</sup> FTC, *supra* note 31.



GLBA)<sup>34</sup>]、健康保險流通與責任法案(Health Insurance Portability and Accountability Act, HIPAA)<sup>35</sup>、兒童線上隱私保護法案(Children's Online Privacy Protection Act, COPPA)<sup>36</sup>、電子通訊隱私法案(Electronic Communications Privacy Act, ECPA)<sup>37</sup>、聯邦貿易委員會法案第 45 節[Federal Trade Commission Act (FTC Act), Section 45]<sup>38</sup>，以及其他與消費者保護有關之聯邦法律<sup>39</sup>。但上述這些法案，僅 FCRA 對於涉及消費者報告之財務信用、背景調查等事項會與資料仲介業者有所交集，但符合 FCRA 前提是資料仲介業者必須符合信用報告機構的定義。換言之，倘若資料仲介業者不符合 FCRA 之定義，則該資料仲介業者所進行之資料蒐集、處理、利用等行為即不受 FCRA 所規範。整體而言，美國目前並無針對資料仲介業者制定專法加以管制。

由於大部分的資料仲介業者並未直接與消費者接觸，與消費者個人相關之資料常在消費者不知悉的資料產業間流動與被利用，再加上近幾年來網路科技的發展，此類資料的運用對消費者個人隱私影響加劇。有鑑於此，美國行政機關陸續對資料仲介業提出各項研究報告與立法建議。

---

<sup>34</sup> Pub. L. No. 106-102, 113 Stat. 1338 (1999) (codified as amended in scattered sections of 12 and 15 U.S.C.).

<sup>35</sup> Pub. L. No. 104-191, 110 Stat. 1936 (1996) (codified as amended in scattered sections of 18, 26, 29, and 42 U.S.C.).

<sup>36</sup> Pub. L. No. 105-277, Div. C, Tit. XIII, 112 Stat. 2681-728 (1998) (codified at 15 U.S.C. §§ 6501-6506).

<sup>37</sup> Pub. L. No. 99-508, 100 Stat. 1848 (1986) (codified as amended in scattered sections of 18 U.S.C.).

<sup>38</sup> 15 U.S.C. § 45 (1994).

<sup>39</sup> 尚包括 1994 年駕駛者隱私保障法案(Driver's Privacy Protection Act)、1974 年家庭教育權利與隱私法案(Family Educational Rights and Privacy Act)、1988 年影視隱私保護法案(Video Privacy Protection Act)、1986 年電腦詐欺與濫用法案(Computer Fraud and Abuse Act)、1996 年電信法(Telecommunications Act)等。

### 3.1 美國聯邦貿易委員會

#### 3.1.1 2012 年隱私綱領建議報告

FTC 從 1990 年間開始，即注意到此類以販售資料產品或服務的資料仲介業，可能對於消費隱私產生極大的影響。初期藉由頻繁地舉辦各式工作會議、發布相關報告，並在國會為資料仲介業業務運作作證等方式<sup>40</sup>，希冀引起民眾與國會的注意。部分資料仲介業者甚至在一次工作會議討論後，認知需以增進對消費隱私應用為目標，並且籌建自律組織「個人資歷服務小組」（Individual Reference Service Group, IRSG），但該自律行動卻沒有受到應有的關注，最後無疾而終<sup>41</sup>。

FTC 有鑑於網路應用發展快速，對於消費隱私可能帶來前所未見的衝擊，於 2012 年發布「快速變動時代下的消費隱私保護：給企業與政府決策者的建議」（*Protecting Consumer Privacy in An Era of Rapid Change: Recommendations for Business and Policymakers*）報告（以下簡稱「隱私綱領」），提醒企業與政府應意識數位時代下消費隱私保護可能帶來的衝擊，並提出解決方案。其中，以買賣、編輯整理和販售與個人高度相關的資料作為產品與服務之業者，為 FTC 特別關注的產業之一<sup>42</sup>。

隱私綱領認為，不論係透過線上或離線方式取得資料之資料產業，或與消費者直接接觸取得消費者第一手資料之資料產業，或從其他來源獲得消費

<sup>40</sup> 2012 *FTC Privacy Report*, *supra* note 5, at 69.

<sup>41</sup> *Id.* 因該組織成員一連串的違法事件，其中包括 ChoicePoint 案，該組織於 2001 年 9 月結束營運。

<sup>42</sup> *FTC Issues Final Commission Report on Protecting Consumer Privacy-Agency Calls on Companies to Adopt Best Privacy Practices*, FTC (Mar. 26, 2012), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2012/03/ftc-issues-final-commission-report-protecting-consumer-privacy>. Solove 教授指出 FTC 報告並未完全點出重點，其中包括仲介業者欠缺基本的透明度，以及將初步資料轉換成非敏感性、具歧視性種類資料的「聚合效應」（aggregation effect）。Daniel J. Solove, *Introduction: Privacy Self-Management and the Consent Dilemma*, 126 HARV. L. REV. 1879, 1889-90 (2013).

者之資料產業，對於消費者來說，其個人資料皆可能受到極大的影響，而且大部分的情形，消費者對於這些資料產業如何運用其資料並不知悉<sup>43</sup>。為解決消費者對此類資料仲介業的無感，以及消費者可能因無法控制資料仲介業者對其資料的蒐集與利用等行為而產生的不信任感，FTC 向國會提出建議，包括受 FCRA 所規範的企業、維護管理個人資料作為市場行銷為目的的企業、非屬 FCRA 規範且非以個人資料作為市場行銷為目的的企業，以建立消費者對於資料近用權的程序<sup>44</sup>，並進一步重申資料仲介業者應增進業務運作與資料取得的透明度，呼籲以提供市場行銷之資料仲介業者必須於集中網站表明其身分，並描述其蒐集和使用消費者資料的程序與運作方式，同時提供消費者對於其所持有與維護的消費資料詳細的近用權和其他選擇<sup>45</sup>。

### 3.1.2 2014 年透明有責報告

2013 年 6 月 26 日 FTC 主席 Julie Brill 於電腦自由與隱私研討會中演說，她指出由於大數據時代來臨，我們將面對四項重要的隱私衝擊，除既有保護消費者個人資料的 FCRA 法律必須重新檢視外，對於隱私法律架構下的「透明原則」（transparency rule）以及「告知與選擇」（notice and choice），都已處在岌岌可危的境地<sup>46</sup>；另外，大數據本質上因大量蒐集資訊而導致原已去識別化之資料極可能重新被識別。Brill 認為在尋求保護消費者對於眾多私密且敏感的個人資料的立法程序之前，應先喚醒消費者的主體意識，因此提倡「取回自己的姓名」（Reclaim Your Name）活動，讓消費者知悉並賦予取回其個人資料控制權的工具，透過決定自己個資要被分享多少、與誰分享，以及基於何種目的的利用，藉此取回自己的姓名<sup>47</sup>。

FTC 於 2014 年 5 月 27 日發布「資料仲介者的透明與有責」（Data Bro-

<sup>43</sup> 2012 FTC Privacy Report, *supra* note 5, at 17.

<sup>44</sup> *Id.* at 69.

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> Julie Brill, *Reclaim Your Name*, in DATA BROKERS AND INFORMATION RESELLERS: ELEMENTS AND CONSIDERATIONS 123, 126-31 (Kristopher L. Peak ed., 2014).

<sup>47</sup> *Id.* at 132.

kers: *A Call for Transparency and Accountability*) 報告<sup>48</sup>，說明因為資料仲介業者以蒐集、販售與分享消費者個人資料，在大數據經濟中扮演著重要的角色，呼籲公眾應關注資料仲介業者的議題，並建議國會應對資料仲介業者加以規制<sup>49</sup>。

該報告以美國目前的九大資料仲介業者為例，對其業務運作進行詳細的觀察，FTC 發現其所提供的產品與服務，可能區分為用以市場行銷產品、商業或廣告相關資訊、風險緩解產品、確認身分、尋人服務網站、公開資料資料庫等目的，但是這些資料的取得與分享，通常消費者並不知情。雖然消費者可能因為資料仲介業者所提供之服務受有利益，例如更精確地貼近消費者的需求與偏好，提供更適合的產品或服務，但是這些資料的蒐集使用與分享，仍然具有個資與隱私保護的疑慮<sup>50</sup>。

---

<sup>48</sup> 2014 *FTC Data Broker Report*, *supra* note 9.

<sup>49</sup> Peter S. Vogel, *Big Data Controlled by Data Brokers: Privacy Challenge by the FTC*, LEXOLOGY (May 30, 2014), <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=55df6f4e-6c6a-4f16-8d1a-2a9ffb5e151>.

<sup>50</sup> *FTC Recommends Congress Require the Data Broker Industry to Be More Transparent and Give Consumer Greater Control over Their Personal Information*, FTC (May 27, 2014), <http://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/05/ftc-recommends-congress-require-data-broker-industry-be-more> [hereinafter 2014 *FTC Recommendation*].

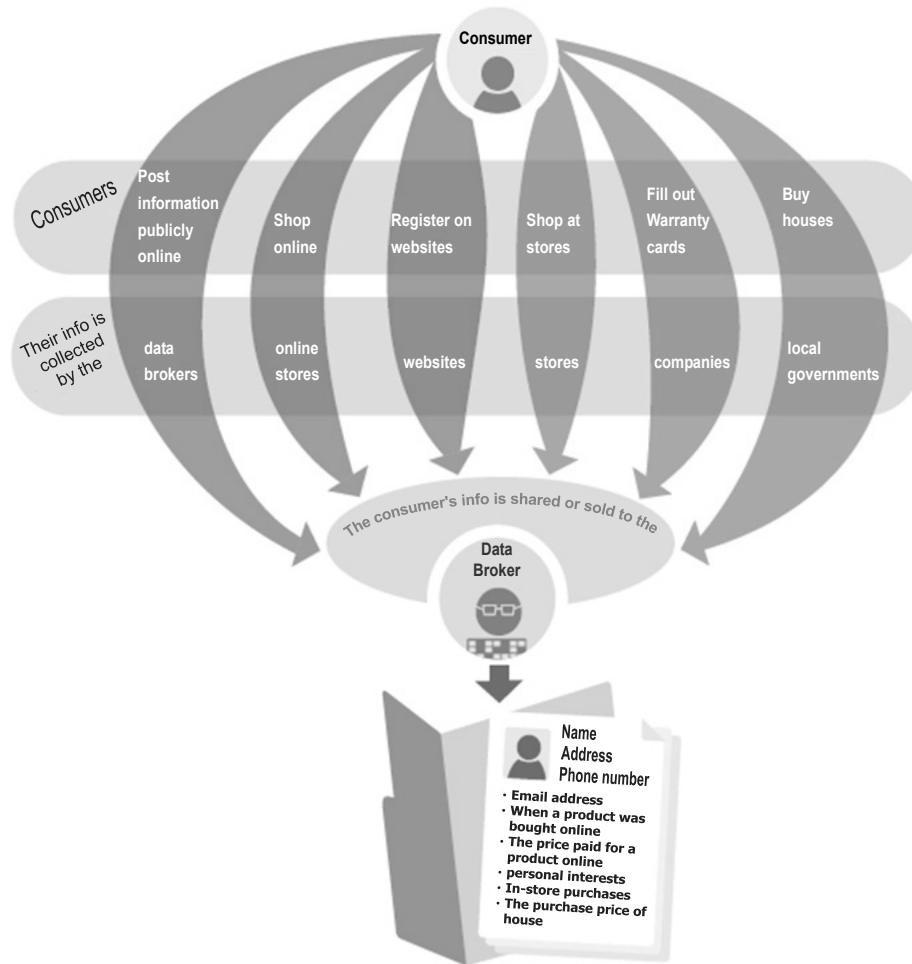


圖 2 資料仲介業者可能蒐集的資料型態

資料來源：2014 FTC Data Broker Report, p. 2.

該報告進一步對於上述各類資料仲介業者歸類為下列三種類型，並提出規制建議：

3.1.2.1 提供市場行銷服務（marketing products）之資料仲介業者<sup>51</sup>

3.1.2.1.1 集中入口（centralized portal）

要求資料仲介業者建立集中資料仲介業者機制，例如資料仲介業者入口網站，利用網站提供消費者識別其資料仲介業者的資訊、說明其資料蒐集與使用的作法，以及提供網站連結使消費者得以近用更多工具，或是選擇退出<sup>52</sup>。

3.1.2.1.2 近用（access）

要求資料仲介業者提供消費者近用其資料（包含敏感性資料），並達到一定合理的細項。

3.1.2.1.3 選擇退出（opt-outs）

要求資料仲介業者提供消費者選擇退出工具，意即使消費者得以選擇其資料的使用。

3.1.2.1.4 推論（inference）

要求資料仲介業者告知消費者其將從原始資料中產製有關消費者的推論。

3.1.2.1.5 資料來源（data sources）

要求資料仲介業者揭露其資料的名稱和／或類別，使消費者如遭遇資料不正確時，得以從資料原始來源更正資料。

3.1.2.1.6 告知與選擇（notice and choice）

要求與消費者直接接觸之事業體（例如零售商），預計將消費者資料與資料仲介業者分享時，應告知消費者，並提供退出分享機制的選擇。

3.1.2.1.7 敏感資料（sensitive data）

要求零售商和其他與消費者面對面接觸的事業體，在蒐集該類資料及與資料仲介業者分享此資料時，應從消費者處取得明示同意，藉此進一步保護

---

<sup>51</sup> 2014 FTC Data Broker Report, *supra* note 9, at 50-53.

<sup>52</sup> Katy Bachman, *Confession of a Data Broker Acxiom's CEO Scott Howe Explains How Self-Regulation Can Work*, ADWEEK (Mar. 25, 2014), <http://www.adweek.com/news/technology/confessions-data-broker-156437>.

敏感資料（包含健康資料）。

### 3.1.2.2 提供風險緩解服務（risk mitigation products）之資料仲介業者<sup>53</sup>

當企業使用資料仲介業者所提供之風險緩解服務<sup>54</sup>，以限制消費者完成某特定交易的能力時，要求與消費者直接接觸之企業應告知消費者其資料係源自於哪一家資料仲介業者。該資料仲介業者應提供消費者近用其被使用的資訊，並讓其得以更正錯誤資訊。

### 3.1.2.3 提供尋人服務（people search）之資料仲介業者<sup>55</sup>

要求資料仲介業者允許消費者近用其所擁有的資訊，並提供消費者得從尋人服務中選擇退出該服務。資料仲介業者並應揭露資料的原始來源，使消費者得以更正錯誤資料。如對消費者選擇退出附加限制，並應說明該限制為何。

## 3.2 美國政府責任辦公室

有鑑於大眾對於以市場行銷為目的之資料仲介業者存有個資隱私侵害的疑慮，與個資可能經由社群媒體、行動 App 與其他技術的大量使用等而被蒐集，再加上國會議員檢視資料仲介業者的提議，美國政府責任辦公室（GAO<sup>56</sup>）於 2013 年 9 月提出「資訊販售者：消費者隱私綱領需要反應技術

<sup>53</sup> 2014 *FTC Data Broker Report*, *supra* note 9, at 53-54.

<sup>54</sup> *Id.* at 32. 美國聯邦貿易委員會將該類服務分成兩大類：1. 身分識別服務（identity verification）：該服務可協助客戶確認特定個人之身分，而根據不同的目的，資料仲介業者會提供客戶不同種類的服務，例如交易中含有一定風險程度的，可提供評分格式的資料，或提供客戶具有提問的服務，例如所提供可讓客戶容易瞭解消費者的特性等等；2. 詐騙偵查（fraud detection）：該服務可協助客戶降低被詐騙的風險。例如資料仲介業者提供客戶查詢特定電子信箱是否存在一段期間，抑或與客戶是否有交易紀錄存在等等。

<sup>55</sup> *Id.* at 54.

<sup>56</sup> 舊名為 General Accounting Office，中文譯名為美國審計署或美國審計總署。該名稱雖早已為公眾所熟悉，但其並未真實準確地反映此一機構所扮演的角色。審計總署成立於 1921 年，主要負責查核聯邦政府的財務情況；然而，時過境遷，儘管該機構依然是聯邦政府財務活動的主要審計機構，但財務審計只占其工作量的 15%。目前



與市場變革」報告（*Information Resellers: Consumer Privacy Framework Needs to Reflect Changes in Technology and the Marketplace*<sup>57</sup>），該報告除對此類以販售資料產品或服務的產業給予定義外，另外主要先行檢視現行隱私保護各項規範是否適用於資料仲介業者所持有或維護之資料、現行法對於資料仲介業者是否有無法適用之處，以及是否有增進消費者資訊隱私的方案或措施建議<sup>58</sup>。

### 3.2.1 對於消費隱私尚無一致適用的立法

該報告特別提出現行法制架構可能無法完全解決新興技術所帶來的消費隱私保護議題，因為這些利用新興技術所生的產品或服務，通常密切地扣合與消費者個人相關的背景、行為偏好等，使產品或服務更貼近消費者的需求；然而，所蒐集或使用的個人資料卻常常流入使用個人資料交易的市場，分享與擴散至第三者手中<sup>59</sup>。

而當進行盤點相關法條之後發現，目前聯邦隱私法並無法管理私人企業間所進行個人資料的販售，但在各別法律，例如健康保險流通與責任法案（HIPAA）、金融服務現代化法案（GLBA）、公平信用報告法（FCRA）中則發現有針對個人資料於特定情形或特定對象管理個人資料的使用、分享與保護的規定<sup>60</sup>，例如 FCRA 限制蒐集使用或傳遞用以協助確認資格，例如以信用貸款或工作等目的而蒐集或使用的個人資料，這些個人資料不得使用於市場行銷；其他例如健康照護提供者、金融機構、錄影帶服務提供者，或於

---

大部分的工作是負責對聯邦政府進行業績審核、項目評估、政策分析等。2004 年改名為「政府責任署」更加明確表明其首要任務是提高聯邦政府的工作績效，保證聯邦政府能夠對國會和美國公眾盡責任。參見美國政府責任辦公室，台灣 Wiki，<http://www.twwiki.com/wiki/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E7%BD%B2>（最後點閱時間：2016 年 10 月 31 日）。

<sup>57</sup> 2013 GAO Report, *supra* note 6.

<sup>58</sup> *Id.* at 1.

<sup>59</sup> *Id.* at 16-20.

<sup>60</sup> *Id.* at 16.



網路蒐集兒童個人資料的法律，亦有類似規定<sup>61</sup>。

### 3.2.2 對於資料仲介業者規制需求的建議

關於使用資料進行市場行銷，現行聯邦各項法律並無提供消費者知情權相關規定，亦無對於資料持有人以及資料使用的規定。在大多數的情況下，消費者對於第三人以市場行銷為目的進行其敏感性個人資料的蒐集或分享並無法律的主張，也因此導致某些產業認為現行法律外加自律的配套措施<sup>62</sup>，對於隱私保護其實已經足夠。

GAO 表示，就其檢視結果在規範面對於此類資訊販售行為的確有差距存在，且現行法制架構並未完全反映「公平資訊實踐原則」（Fair Information Practice Principles, FIPPs）<sup>63</sup>，例如公平資訊實踐原則的「蒐集限制原則」（collection limitation）與「公開原則」（openness），規定個人對於他人所蒐集其個人資料應有知悉與表達同意的能力，而「個人參與」原則強調個人有權近用該資訊、要求更正資料，且對於拒絕上述權利可提出法律挑戰。目前並無任何一部聯邦法律要求資訊仲介業者對其所掌握，而欲利用在市場行

<sup>61</sup> *Id.* at 7-15.

<sup>62</sup> *Id.* at 27. See also Ashley Kuempel, *The Invisible Middlemen: A Critique and Call for Reform of the Data Broker Industry*, 36 NW. J. INT'L L. & BUS. 207, 216-17 (2016); Justin Brookman, *Protecting Privacy in an Era of Weakening Regulation*, 9 HARV. L. & POL'Y REV. 355, 362 (2015); Eugene E. Hutchinson, Note, *Keeping Your Personal Information Personal: Trouble for the Modern Consumer*, 43 HOFSTRA L. REV. 1149, 1160 (2015); Alexander Tsesis, *The Right to Erasure: Privacy, Data Brokers, and the Indefinite Retention of Data*, 49 WAKE FOREST L. REV. 433, 466 (2014).

<sup>63</sup> 2013 GAO Report, *supra* note 6, at 27. 公平資訊實踐原則（FIPPs）是國際所認可的一系列保護隱私與個人資料安全的原則，是美國聯邦顧問委員會（Federal Advisory Committee）首次於 1973 年提出，以回應當時對於電腦化資料系統可能對個人資料隱私方面有所顧慮。當時的 FIPPs 仍與法律規範有所扞格，其提出對隱私需求與其他利益相互平衡的規範架構。嗣後，經濟合作發展組織（OECD）則於 1980 年發展出修正版的公平資訊實踐原則而受各界廣泛採納。*Id.* at 5-6.

銷或資訊檢索目的上的資料，允許個人有使用或修改其內容的控制權<sup>64</sup>。

但對於是否有訂立新隱私法制的需求，仍存有不同的聲音。某些隱私倡議者認為，訂立一部全面適用的隱私法制雖然可以增進規範的一致性，但卻可能與現行散見於各產業的隱私規範產生扞格，或對其可能會造成負擔或無彈性空間。因此，GAO 建議國會應該考慮加強消費隱私保護的法制框架，藉以反映科技與市場的變化，特別是使用於市場行銷目的有關的消費者資料，並同時確保任何加諸於資料蒐集與分享的各種限制，任何改變應尋求提供消費者相應的隱私保護，同時不致過度抑制商業和創新<sup>65</sup>。美國商務部（Department of Commerce）對於強化隱私保護，更可能提供消費者保護以及創新的作法表示贊同<sup>66</sup>。

#### 4. 美國國會對資料仲介業所採取的立法行動

有鑑於大數據統計分析技術的快速發展，其相關應用對消費者隱私可能產生極大的影響與衝擊，2009 年 FTC 大力呼籲政府各級立法機關重視資料仲介業的問題，並建議應以法律模式進行規制<sup>67</sup>，同年國會第 111 會期眾議院曾通過「資料有責與信任法」（Data Accountability and Trust Act）草案<sup>68</sup>，要求資料仲介業者必須提供讓消費者得以接近使用其資料的程序。為增進該產業實務運作的透明性，FTC 也曾在國會中作證並支持該項法案<sup>69</sup>，並持續

<sup>64</sup> *Id.* at 16.

<sup>65</sup> *Id.* at 46.

<sup>66</sup> *Id.* at 47.

<sup>67</sup> 2012 *FTC Privacy Report*, *supra* note 5, at 69.

<sup>68</sup> Data Accountability and Trust Act, H.R. 2221, 111th Cong. (as passed by House, Dec. 8, 2009). 但本草案並未獲參議院通過；第 112 會期時再度恢復審查，H.R. 1707, 112th Cong.，但在交付委員會時無疾而終。

<sup>69</sup> *Legislative Hearing on H.R. 2221, the Data Accountability and Protection Act, and H.R. 1319, the Informed P2P User Act: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Trade, and Consumer Protection*, 111th Cong. (2009) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2009/05/prepared-statement->

推動立法工作<sup>70</sup>。GAO 也於 2014 年建議國會應對資料仲介業者考慮採取立法規制<sup>71</sup>。

目前國會對於資料仲介業的立法僅有一項，亦即於 2014 年 2 月由 Rockefeller 和 Markey 兩位參議員所提出「資料仲介業者有責與透明法」(Data Broker Accountability and Transparency Act) 草案；此外，加州參議院為回應消費隱私保護的議題，也於 2014 年 5 月通過提案規範資料仲介業。以下就此二法案分述之。

#### 4.1 「資料仲介業者有責與透明法」草案

除前述 FTC 的持續努力外，2012 年 7 月由八位國會議員所組成的代表兩黨的團體，由眾議員 Edward Markey (民主黨——麻州) 與 Joe Barton (共和黨——德州) 對於資料仲介業者蒐集及使用消費者個人資料問題共同開啓一項調查 (Inquiry)<sup>72</sup>，最後調查發現有許多關於資料仲介業者如何運作的問題並未得到清楚的回覆，特別是資料仲介業者如何分析個人資料，並藉以

---

federal-trade-commission-legislative-hearing-hr-2221.

<sup>70</sup> *Data Security: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Manufacturing, and Trade*, 112th Cong. (May 4, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/05/prepared-statement-federal-trade-commission-data-security>; *Data Security: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Manufacturing, and Trade*, 112th Cong. (June 15, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/06/prepared-statement-federal-trade-commission-data-security>; *Protecting Consumers in the Modern World: Hearing Before the S. Comm. on Commerce, Science, and Transportation*, 112th Cong. (June, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/06/prepared-statement-federal-trade-commission-privacy-and-data-security>.

<sup>71</sup> *2014 FTC Recommendation*, *supra* note 50.

<sup>72</sup> Natasha Singer, *Congress to Examine Data Sellers*, N.Y. TIMES (July 24, 2012), <http://www.nytimes.com/2012/07/25/technology/congress-opens-inquiry-into-data-brokers.html>.

分類、評價消費者<sup>73</sup>。

美國參議院商業、科學與交通委員會（Senate Committee on Commerce, Science and Transportation）注意到資料仲介業可能帶來的消費隱私議題，於 2013 年 12 月發布「資料仲介業之檢討：以市場行銷為目的之個人資料蒐集、使用與販售」報告（*A Review of the Data Broker Industry: Collection, Use, and Sale of Consumer Data for Marketing Purposes*）。該報告以目前數家大型資料仲介業者為例，對其進行進一步的調查與瞭解，其中發現資料仲介業者大抵具備下列四種特性：1.資料仲介業者蒐集大量且詳細的消費者個人資料；2.資料仲介業者提供財務上較為困窘消費者的資料；3.資料仲介業者提供消費者非線上行為資料給予企業進行線上行銷，以及 4.資料仲介業者通常以秘密不為人知的方式運作<sup>74</sup>。該報告指出，資料仲介業者諸多的資料蒐集、販售與分享行為，特別是基於行銷目的者，並未受到太多的強制性消費者保護規範，在此情況下資料仲介業者通常須採取最低限度的透明性運作<sup>75</sup>。但委員會最後並未提出訂立規範資料仲介業者的法制建議<sup>76</sup>。

美國參議員 John D. Rockefeller IV（民主黨——西維吉尼亞州）與眾議員 Edward Markey 於 2014 年 2 月 12 日提出規制資料仲介業者的「資料仲介業者有責與透明法」草案<sup>77</sup>，要求資料仲介業者對於其所蒐集、販售之消費

<sup>73</sup> Katy Bachman, *Lawmakers Come Up Short in Data Broker Probe*, ADWEEK (Nov. 8, 2012), <http://www.adweek.com/news/technology/lawmakers-come-short-data-broker-probe-145092>.

<sup>74</sup> COMM. ON COM., SCI., & TRANSP., U.S. SENATE, A REVIEW OF THE DATA BROKER INDUSTRY: COLLECTION, USE, AND SALE OF CONSUMER DATA FOR MARKETING PURPOSES ii-iii (2013), [http://educationnewyork.com/files/rockefeller\\_databroker.pdf](http://educationnewyork.com/files/rockefeller_databroker.pdf).

<sup>75</sup> Assoc. Press, *supra* note 32.

<sup>76</sup> Pamela Jones Harbour, *Careful! Your Company May Be a Defacto Data Broker: Are Privacy Regulators Going for Broke(rs) as Part of the 2014 Legislative and Privacy Enforcement Agenda?*, DATA PRIVACY MONITOR (Jan. 10, 2014), <http://www.dataprivacymonitor.com/enforcement/careful-your-company-may-be-a-defacto-data-broker-are-privacy-regulators-going-for-brokers-as-part-of-the-2014-legislative-and-privacy-enforcement-agenda/>.

<sup>77</sup> Data Broker Accountability and Transparency Act of 2014, S. 2025, 113th Cong. (Feb. 12,

者資料，須負有責（accountability）與維護其透明度的責任。Rockefeller 參議員表示，單單 2012 年資料仲介業者販售資料所得的營業利益就超過 1,500 億美元，但卻未受到相當的查核與監督，其實對消費者（資料當事人）亦不公平<sup>78</sup>。Markey 眾議員主張針對資料仲介業者如何蒐集和販售與消費者個人生活相關的資料，消費者應該可以主張知情權，因此於草案中賦予消費者該項權利<sup>79</sup>。

該草案主要在促進消費者保護與資料仲介業發展間的平衡，授權 FTC 與各州據以監督與執行。其賦予消費者使用資料仲介業者所彙整與個人相關的資料、修正錯誤的資料，以及決定其個人資料是否可提供（販售）給第三人的權利。換言之，草案目的在於確認消費者關鍵的控制權，使消費者得以使用、修正其個人資料，並決定是否用以提供作為市場行銷之用；此外，該草案更進一步禁止資料仲介業者以假造、虛構、詐欺性的陳述或聲明的方式（包括提供明知或應知悉為偽造、假造、虛構、或詐欺性陳述或聲明的文件予以他人），向資料當事人取得或使其揭露個人相關資料<sup>80</sup>。

本草案定義資料仲介業者係以銷售、提供第三方使用為目的，而蒐集、組合或維護非其客戶或員工之個人相關資料的商業組織<sup>81</sup>。當事人權利部分，該草案要求資料仲介業者須建置及提供合理的程序、方式與管道，以供資料當事人進行下列事項：檢視與驗證其個人相關資料正確性（除非僅為辨識該個人之姓名或住址）<sup>82</sup>、更正公開紀錄資訊（public record information）

---

2014), <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2025>.

78 John D. Rockefeller IV & Edward Markey, *Markey, Rockefeller Introduce Data Broker Bill to Ensure Accuracy, Accountability for Consumers*, MARKEY SENATE (Feb. 14, 2014), <http://www.markey.senate.gov/news/press-releases/markey-rockefeller-introduce-data-broker-bill-to-ensure-accuracy-accountability-for-consumers>.

79 *Id.*

80 Data Broker Accountability and Transparency Act, *supra* note 77, Sec. 3.

81 *Id.* Sec. 2.

82 *Id.* Sec. 4(a). 但有排除規定，例如該資料於蒐集或維護當時之目的，係為指出該特定

與非公開資訊 (non-public information)<sup>83</sup>，與表達其個人相關資料被使用的時機與偏好，例如在符合一定條件下，資料當事人得以選擇退出 (opt-out) 其資料繼續被資料仲介業者蒐集或以行銷為目的而販售<sup>84</sup>。

本草案雖立意良好，然而，草案可能無法因應資料仲介業者多元的資料販售行為以及服務模式，因此在定義與規制面上，仍有下列欠缺明確之處：

#### 4.1.1 資料仲介業者的定義

有評論認為草案將資料仲介業者定義為「蒐集、組合、維護非其客戶或員工之個人資料，並以銷售或提供第三人使用為目的之商業組織」，範圍過於廣泛。因為新聞、私人徵信等產業，也是以提供第三人利用為目的而蒐集個人資料<sup>85</sup>。

不過，大力推動資料仲介業者規制的 FTC 主席 Brill，於 2014 年 3 月在物聯網研討會時被問及所欲規制之資料仲介業者對象是否包含 Google、Facebook、Twitter 與 Amazon.com 等，傳統上被認定為持有或維護大量個人資料，並對個人資料進行分析應用、市場行銷與其他目的使用之企業，卻未獲正面回覆，而僅回答目前 FTC 主要針對自我標示為資料仲介業者的企業，或可明顯分類為資料仲介業者的企業為規制對象，並舉出 Experian、

---

當事人的個人資料在何處有所差異或有不規則、協助確認或驗證該當事人之身分，抑或協助調查詐欺或其他非法行為之目的。Id. Sec. 4(b).

<sup>83</sup> Id. Sec. 4(f)(1)-(2).

<sup>84</sup> Id. Sec. 4(g). 但這種 opt-out 作法早已引起學界批評。Preston N. Thomas, *Little Brother's Big Book: The Case for a Right of Audit in Private Databases*, 18 COMMLAW CONSPICUOUS 155, 175 (2009); Hutchinson, *supra* note 62, at 1165-66, 1180-83; Mike Hatch, *The Privatization of Big Brother: Protecting Sensitive Personal Information from Commercial Interests in the 21st Century*, 27 WM. MITCHELL L. REV. 1457, 1494-95 (2001).

<sup>85</sup> Hogal Lovelles, *Going for Broker Potential Pitfalls in Proposed Data Broker Legislation*, IAPP (June 10, 2014), <https://iapp.org/news/a/going-for-brokers-potential-pitfalls-in-proposed-data-broker-legislation-2/>.



Acxiom、Alliance Data Systems Corp's unit、Merkle Inc.為例<sup>86</sup>。

#### 4.1.2 個人資料的定義

草案主要規範資料仲介業者對於個人資料的處理（process），但是並無定義所欲規範之個人資料及其範圍。倘若草案通過，或可仿照「兒童線上隱私保護法案」（COPPA）之作法，由FTC進一步的提供相關定義，惟本草案與COPPA相異之處在於，後者於條文中給予基本定義<sup>87</sup>。

#### 4.1.3 以市場行銷為目的（marketing purpose）的定義

草案賦予消費者（資料當事人）得以向資料仲介業者要求，不得將其個人資料作為以市場行銷為目的的使用、分享或販售的權利。有論者以為，在某些明顯的作法，例如寄送廣告與邀約，或其他可能被認定為以市場行銷為目的所提供之貨品或服務，可能比較容易歸類為以市場行銷為目的而提供；至於提供市場分析報告或消費者行為分析資料，是否屬於以市場行銷為目的，則可能需要進一步的討論<sup>88</sup>。

#### 4.1.4 資料正確性的定義

該草案要求資料仲介業者必須建置合理的程序，提供消費者（資料當事人）以最大的可能確保資料的正確性。然而，何謂資料的正確性，以及資料仲介業者必須投入多少程度的資源以達成法規的要求，才不會增加不必要的法規遵循負擔等，都是必須思考的問題<sup>89</sup>。

#### 4.1.5 請求權基礎

本草案規定可能廣泛適用於許多組織與資料使用的行為。然而，條文並

<sup>86</sup> Allison Grande, *FTC's Brill Excludes Google, Facebook from Data Broker Push*, Law360 (Mar. 14, 2014), <http://www.law360.com/articles/518639/ftc-s-brill-excludes-google-facebook-from-data-broker-push>.

<sup>87</sup> Lovelles, *supra* note 85.

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> *Id.*

未提供民事請求權基礎，因此資料仲介業者並不會因為違反規定而受到集體訴訟（class action）<sup>90</sup>。本草案將授權 FTC 與各州據以監督與執行，但草案對於某些較為模糊的條文內容的解釋，卻提供非常有限的指引<sup>91</sup>。

2014 年草案最後雖無疾而終，但後續於 2015 年、2016 年參眾議院接續提出類似之同名法案<sup>92</sup>，但各界對於資料仲介業者卻有許多不同的評論。以提供資料給予其會員作為市場行銷業務之「直銷協會」認為增進消費者近用與維護其個人資料的正確性，並不必然必須保護消費者隱私，且當消費者對於蒐集與分享消費者資料之廠商不具信任時，尤其可能發生身分竊盜（identity theft）問題，將帶給資料仲介業者更多資訊安全上的負擔<sup>93</sup>；另有論者認為，該草案條文不清楚、模糊，或甚至有衝突之處，所以短期內可能無法順利通過國會的立法程序<sup>94</sup>。

## 4.2 加州 S.B. 1348 草案

根據 2007 年加州大學所進行的一項研究，經過調查、分析經營資料分享的 86 間公司，發現其所採取選擇退出模式，並不符合消費者期待<sup>95</sup>，建議加州立法機關應立法要求這些公司揭露其使用清晰、不模糊文字的資訊分享政策，並考慮建立集中化、對使用者友善的方式，讓消費者得選擇退出的

---

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> *Id.*

<sup>92</sup> Data Broker Accountability and Transparency Act of 2015, S. 668, 114th Cong. (2015); Data Broker Accountability and Transparency Act of 2016, H.R. 4516, 115th Cong. (2016), introduced on Feb. 10, 2016.

<sup>93</sup> *DMA: Rockefeller's Proposed Data Law Would Make Info Less Secure*, ADVERT.AGE (Feb. 13, 2014), <http://adage.com/article/privacy-and-regulation/dma-rockefeller-s-data-law-make-info-secure/291702/>.

<sup>94</sup> Lovelles, *supra* note 85.

<sup>95</sup> Chris Jay Hoofnagle & Jennifer King, *Consumer Information Sharing: Where the Sun Still Don't Shine*, SSRN (Dec. 17, 2007), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1137990](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1137990).



分享<sup>96</sup>。

加州參議院於 2014 年 5 月通過 S.B. 1348 草案，未來將再交由眾議院進行審議。該草案要求販售消費者資料之網路資料仲介業者須提供消費者近用資料的權利與選擇退出機制。該草案要求資料當事人擁有檢視資料仲介業者所持有資料的權利，若當事人提出刪除資料之要求，資料仲介業者須在要求提出後 10 天內永久刪除。且當資料一經刪除，該資料仲介業者不得再行轉發或將其資料販售給第三人<sup>97</sup>。不過，該項法案因無後立法作為，已於 2014 年 11 月底無疾而終。

倘若該法案通過後，將回溯適用至 2015 年 1 月 1 日以後所蒐集的資料，且個人將可對資料仲介業者提出民事賠償，於資料仲介業者違反法律時，當事人可提出每案件 1,000 美元的損害賠償並得請求律師費<sup>98</sup>。雖然該草案受到隱私權保護團體的支持，但卻受到加州商會（California Chamber of Commerce）與直銷協會的反對<sup>99</sup>。

### 4.3 小結

1967 年美國聯邦最高法院在 *Katz* 案建立「合理的隱私期待」（reasonable expectation of privacy）檢驗標準<sup>100</sup>，才享有隱私權的保護。過去四十多年來，個人資料創新利用以及資訊隱私之間的緊張關係已被一系列廣義的「公平資訊實踐原則」（FIPPs）所涵蓋，FIPPs 是一系列國際上所認可的實踐原則，強調個人的資訊隱私極為重要，因為這些原則提供許多國家

---

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> SB-1348 Data Brokers: Sales of Personal Information, CAL. LEGIS. INFO. (June 23, 2014), [http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill\\_id=201320140SB1348](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140SB1348).

<sup>98</sup> *Id.* Sec. 22593.

<sup>99</sup> Linda A. Goldstein, Jeffrey S. Edelstein & Marc Roth, *California Data Broker Bill Advances*, LEXOLOGY (May 29, 2014), <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=05b8dcbf-730a-460b-94b3-83e9322f536e>.

<sup>100</sup> 指當特定個人如主觀上具有隱私權的實質期待，同時該隱私期待在客觀上須被社會一般大眾認為是合理的。*Katz v. U.S.*, 389 U.S. 347, 361 (1967) (Harlan, J., concurring).

在隱私權與個人資料保護上制定其內國法時許多政策指引<sup>101</sup>。直到 1980 年經濟合作與發展組織（OECD）制定「隱私權保護與個人資料跨境傳輸指導原則」（OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data<sup>102</sup>）後，隱私權與個資保護逐步落實到各國的法律體制上。

其中 FIPs 所提出八項原則<sup>103</sup>以及 OECD 的八大核心準則<sup>104</sup>中的「個人參與」（individual participation），皆指出在保障個人資料的情況下，個人有權向資料管理人確認是否保有資料以及哪些資料、資料管理人於合理時間內以合理價格、合理方式及可理解形式向本人聯絡協調溝通其資料之保有與使用；若本人提出上述兩項請求遭拒，則應提出合理解釋；除有權質詢個人資料外，若不滿者可要求刪除、校正、修改資料，直至無誤。觀察上述兩項

<sup>101</sup> See Robert Gellman, *Fair Information Practice: A Basic History*, ver. 2.13 (Feb. 11, 2015), <http://bobgellman.com/rg-docs/rg-FIPShistory.pdf>. But cf. Fred H. Cate, *The Failure of Fair Information Practice Principles*, in CONSUMER PROTECTION IN THE AGE OF THE INFORMATION ECONOMY 341, 341-78 (Jane K. Winn ed., 2006).

<sup>102</sup> See OECD GUIDELINES ON THE PROTECTION OF PRIVACY AND TRANSBORDER FLOWS OF PERSONAL DATA, ORG. FOR ECON. CO-OPERATION & DEV. (Sept. 23, 1980), <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsOfPersonalData.htm>.

<sup>103</sup> 包括：透明性（transparency）、目的明確化（purpose specification）、限制使用（use limitation）、資料正確性（data accuracy）、個人參與（individual participation）、安全（security），以及課責性（accountability）。Privacy Policy Guidance Memorandum from Hugo Teufel III, Chief Privacy Officer, U.S. Dep't Homeland Sec. on The Fair Information Practice Principles: Framework for Privacy Policy at the Dep't of Homeland Sec. (Dec. 29, 2008), <http://perma.cc/J3CT-R2C8>. See also WHITE HOUSE, CONSUMER DATA PRIVACY IN A NETWORKED WORLD: A FRAMEWORK FOR PROTECTING PRIVACY AND PROMOTING INNOVATION IN THE GLOBAL DIGITAL ECONOMY 1, 4 (Feb. 2012), <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/privacy-final.pdf>.

<sup>104</sup> 包括：限制蒐集（collection limitation）、資料內容（data quality）、目的明確化（purpose specification）、限制使用（use limitation）、安全保護（security safeguards）、公開（openness）、個人參與（individual participation），以及課責性（accountability）。

聯邦與州立法之草案，可發現兩者皆強調資料主體的主觀權利，尤其是控制資料的去向及流動的權利<sup>105</sup>。

## 5. 美國資料仲介業者自律機制——以 Axicom 為例

FTC 主席 Brill 表示，雖然立法將有助檢視資料仲介業受到政府監督與查核，但最重要的仍是資料仲介業者（尤其是以資料為資產的創新技術應用產業，例如物聯網、巨量資料等）必須重視這些議題，而在資料的蒐集、利用與分享上，主動採取隱私保護的行動並納入「隱私始於設計」原則（Privacy by Design）<sup>106</sup>，藉此與消費者建立以信任為基礎的關係。若不如此，則政府在有必要時，將以其他強制方式進行規制<sup>107</sup>。

<sup>105</sup> Julie E. Cohen, *Examined Lives: Informational Privacy and the Subject as Object*, 52 STAN. L. REV. 1373, 1383-84 (2000).

<sup>106</sup> Shelton Abramson, *FTC Data Broker Report Calls for More Transparency and Consumer Control*, INSIDE PRIVACY (June 2, 2014), <http://www.insideprivacy.com/uncategorized/ftc-data-broker-report-calls-for-more-transparency-and-consumer-control/>. 「隱私始於設計」（Privacy by Design）原是由加拿大安大略省資料隱私專員 Ann Cavoukian 博士所倡議，鼓勵企業改善內部流程，以利在產品或服務設計之初即納入隱私保護機制；ANN CAVOUKIAN & JEFF JONAS, *PRIVACY BY DESIGN IN THE AGE OF BIG DATA* 9 (2012), <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/08/Privacy-by-Design-in-the-Age-of-Big-Data.pdf>; ANN CAVOUKIAN ET AL., *THE IMPORTANCE OF ABAC: ATTRIBUTE-BASED ACCESS CONTROL TO BIG DATA: PRIVACY AND CONTEXT* 1 (2015), <http://www.ryerson.ca/content/dam/pbdi/Resources/The%20Importance%20of%20ABAC%20to%20Big%20Data%2005-2015.pdf>; Kelsey L. Zottnick, *Secondary Data: A Primary Concern*, 18 VAND. J. ENT. & TECH. L. 193, 216 (2015); Ira S. Rubinstein, *Regulating Privacy by Design*, 26 BERKELEY TECH. L.J. 1409, 1421-22 (2011); 另參考郭戎晉，「隱私法制新趨勢——從設計著手保護隱私（Privacy by Design）」，科技法律透析，第 25 卷第 8 期，頁 38-44（2013）；蔡博坤，「論智慧科技裝置之法律問題——美國資訊隱私法制變革與發展」，科技法律透析，第 26 卷第 10 期，頁 56-72（2014）。

<sup>107</sup> Grande, *supra* note 86.

Acxiom 為美國資料仲介業的領頭羊<sup>108</sup>，其肯定 Markey 參議員的提案，贊成限定行銷使用有關消費者個人的資料，不過，其認為不應該僅限定於信用保貸或徵信使用方面<sup>109</sup>。有鑑於資料仲介業者飽受個資濫用及商業模式不透明的批評，Acxiom 澄清其業務運作並不全然是提供與特定個人相關的資料服務而已，而是巨量資料與特定群體的資料服務。為呼應 FTC 以及國會對資料仲介業者的規制意圖，Acxiom 於 2013 年推出 aboutthedata.com 網站，提供消費者得以一窺 Acxiom 如何蒐集個人資料的機會，藉此說明其所提供的資料產品或服務，並使消費者得以知悉 Acxiom 所掌握有關特定個人的資料，提供消費者更新資料檔案的內容，並可行使選擇退出其產品或服務<sup>110</sup>。此作法將使 Acxiom 因此受益，因為透過消費者協助確認其資料的完整性與正確性，將有助於 Acxiom 提供品質更好的服務，但也擔心若太多消費者行使選擇退出，將影響所提供的服務<sup>111</sup>。

Acxiom 認為，此種對消費者釋出善意設法提升資料利用透明度與提供民眾選擇退出的方式，將能改變消費者長久以來對資料仲介業者的不信任。FTC 主席 Brill 對 Acxiom 此舉表示肯定，認為 aboutthedata.com 至少為資料仲介業者踏出增進透明度的第一步<sup>112</sup>。

惟對 Acxiom 所提出的自律機制，亦非完全無批評，有論者認為，網站文字說明不夠明確，消費者無法明確判斷是否具備個資隱私保護的考量；未完全公開與明確說明所提供的服務，使得消費者雖可選擇退出，但卻不知如

<sup>108</sup> Acxiom 在 2013 年營收約 11 億美元，約有 8,000 家客戶，其中不乏如 Macy's、Hearst 與 Starcom 等大企業。其資料庫約有 7 億位消費者的資訊，且每位消費者有近 1,500 筆與個人有關的資料。Bachman, *supra* note 52.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> Acxiom aboutthedata.com 以階段性推動，先行以消費者對於資料的「控制」為訴求，接續將會推動消費者「價值交換」(value exchange)。 *Id.*

<sup>111</sup> Natasha Singer, *Acxiom Lets Consumers See Data It Collects*, N.Y. TIMES (Sept. 4, 2013), <http://www.nytimes.com/2013/09/05/technology/acxiom-lets-consumers-see-data-it-collects.html?pagewanted=all>.

<sup>112</sup> *Id.*

何行使；消費者無法登入，或在登入後未能看到資料；爲了登入該網站，身分確認系統所要求輸入的資料（含姓名、地址、出生年月日與社會安全卡最後四碼等資料），未受到足夠的安全性保護。另外，更備受苛責的是，雖然 Acxiom 讓消費者可行使選擇退出，但並未提供退出全部的服務項目。對此，Markey 參議員認爲，僅在消費者能夠將與其有關的資料從 Acxiom 永久刪除，並且其他機構也不能從 Acxiom 取得資料繼續使用的情形下，才代表控制權已真正回到消費者手中<sup>113</sup>。

近來 Acxiom 正在進行公司營運模式的調整，逐漸從傳統實體行銷模式轉至虛擬網路行銷模式，並與小型新創公司合作，以 cookie 或類似技術蒐集行爲模式資料<sup>114</sup>，並發展出數位產品與新興行銷策略<sup>115</sup>，預計將爲大數據時代下的資料經濟帶來不同的挑戰與契機。

## 6. 結論與建議

由於資料仲介業係以消費者爲中心的商業模式，必須藉由瞭解消費者的背景、行爲模式與偏好，以提供符合消費者需求的產品或服務。雖然美國對於部分涉及個資蒐集、處理與利用的組織，例如提供消費者信用報告的機構，可透過「公平信用報告法」（FCRA）加以規範，然而，對於目前蒐集與個人相關資料後進行後續應用的資料仲介業，並無任何類似法律規範。

美國長期關注資料仲介業的發展，FTC 與 GAO 皆認爲該產業可能對消費隱私帶來衝擊，並發布許多研究報告與立法建議，近年來這些舉措在資料經濟發展極爲快速的今日，逐漸受到眾人關注。2014 年迄今，美國參議院以及加州參議院分別提出相關立法措施，要求資料仲介業者所蒐集、販售消費

<sup>113</sup> *Id.*

<sup>114</sup> Elizabeth Dwoskin, *Data Broker Acxiom Moves to Tie Physical World to Online Data*, WALL ST. J. (May 14, 2014), <http://blogs.wsj.com/digits/2014/05/14/data-broker-acxiom-moves-to-tie-physical-world-to-online-data/>.

<sup>115</sup> Michael Tilley, *Most Arkansas-Based Stock Prices Move Higher in 2014*, CITY WIRE (Dec. 30, 2014), <http://www.thecitywire.com/node/35942#.VMDprBcVGpo>.

者資料的實務作法，必須公開透明且有責任維護消費者對於其資料的控制權。

資料仲介業者在面臨消費者對其商業模式不透明<sup>116</sup>產生負面印象之際，主動提供消費者得以知悉業者所掌握有關特定個人的資料，並讓消費者有更新資料與行使選擇退出的機會。根據本文研究，美國行政與立法機關雖欲對資料仲介業進行規制，但業者也逐步採取自律措施，改善政府與消費者對業者在運作上的種種疑慮，讓資料仲介業能對民眾提供更便利生活的同時，也能關注消費隱私的保護。

本文於觀察美國對於資料仲介業的發展與規制經驗後，整理出下列四大議題，以提供我國發展資料驅動式經濟及建構資料仲介業環境時參考：

## 6.1 「資料仲介業者」的定義

按前分析，FTC 對於資料仲介業者有以下定義：「資料仲介業者係指從各種管道蒐集資料（包括消費者個人資料）的公司，其目的在於轉售這些資訊，提供其消費者包括驗證個人身分、區分紀錄、行銷產品，以及預防金融詐騙等目的。」但從 FTC 主席 Brill 的公開談話，似乎針對自我標示為資料仲介業者的企業，或可明顯分類為資料仲介業者的企業，才被視為規制對象。然而，一般認為企業營運模式為持有或維護大量的資料，且對於個人資料進行分析應用、市場行銷與其他目的之使用，例如 Google、Facebook、Yahoo! 等，卻不包含在規制對象範疇內。這種看法似乎是以消費者為出發點，對於透明度不足，或非與消費者進行直接接觸（指消費者不知情）的企業進行規制。

然而，以販售或分享資料產品或服務的企業也相當眾多，其資料產品或服務也很多元化，是否以「透明原則」及「消費者知情」的角度進行規範即可保護隱私，抑或可以單純「資料販售」或「分享行為」作為規制角度，容

---

<sup>116</sup> Julia N. Mehlman, *If You Give a Mouse a Cookie, It's Going to Ask for Your Personally Identifiable Information: A Look at the Data-Collection Industry and a Proposal for Recognizing the Value of Consumer Information*, 81 BROOKLYN L. REV. 329, 342 (2015).



有討論空間。以透明原則而言，由衛生與公共服務部所頒布的「HIPAA 隱私規則」（HIPAA Privacy Rule），似有參考空間，其中的「開放與透明原則」（Openness and Transparency Principle）<sup>117</sup>當中的「受保護健康資訊的隱私實踐告知」（Notice of privacy practices for protected health information）<sup>118</sup>，除團體健康保險或囚犯外，資料當事人對於受保護健康資料之使用與揭露具有知的權利<sup>119</sup>；相對地適用實體（covered entities）對於資料當事人亦須有受隱私實踐告知之義務（Notice of privacy practice）；條文並進一步規範「隱私實踐告知義務」所需包含的內容（例如權利、實踐方法），以及實施之細節規定<sup>120</sup>。

## 6.2 個人資料保護法制

從資料仲介業的運作模式來看，其對於消費者個人資料的蒐集、處理、利用，包括資料再販售、資料分享、資料統計分析等各項行為環節來看，皆須符合個資法的規定。由於個人資料與隱私保護之議題，美國係採取分散式立法方式，與我國制定不分個人、產業全面適用之個人資料保護法有顯著差異。

由於資料仲介業者在蒐集個資時，無法得知或無法可得而知未來資料將如何被使用，因此若按我國個資法規定，資料仲介業在直接蒐集、間接蒐集資料的過程中，均需踐行相關程序，除非另有規定，否則最重要的問題仍可

---

<sup>117</sup> U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., OPEN AND TRANSPARENCY, <http://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/understanding/special/healthit/opennesstransparency.pdf> (last visited Oct. 31, 2016).

<sup>118</sup> 45 C.F.R. § 164.520; *Notice of Privacy Practices for Protected Health Information*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., <http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/privacy/guidance/privacy-practices-for-protected-health-information/index.html> (last visited Oct. 31, 2016).

<sup>119</sup> 45 C.F.R. § 164.520(a)(1).

<sup>120</sup> 45 C.F.R. § 164.520(b).

能會落在「是否具備特定目的」以及「是否容許目的外之利用<sup>121</sup>」。新個資法第 19 條第一項於新增第八款「對當事人權益無侵害」要件後，似乎可讓資料仲介業者作為合法發展的依據<sup>122</sup>；在個資利用方面，新個資法第 20 條第

<sup>121</sup> 我國個資法規範了許多資料蒐集者對當事人的告知義務，然而，這些傳統個資法上的原理原則，在大數據趨勢下備受挑戰，包括當事人同意、個人資料識別性問題（包括匿名化處理的個資）、保護範圍的檢討等等，特別是個人資料之利用必須符合蒐集時之「特定目的必要範圍內」，資料仲介業者幾乎難以突破這個藩籬。陳柏宇，「大數據時代個人資料保護重心的移轉」，NCC News，第 8 卷第 7 期，頁 6-12（2014）。See generally Porat & Strahilevitz, *supra* note 2; Margaret Hu, *Small Data Surveillance v. Big Data Cybersurveillance*, 42 PEPP. L. REV. 773 (2015); Dennis D. Hirsch, *The Glass House Effect Big Data the New Oil and the Power of Analogy*, 66 MAINE L. REV. 373 (2014); Neil N. Richards & Jonathan H. King, *Big Data Ethics*, 49 WAKE FOREST L. REV. 393 (2014); Omer Tene & Jules Polonetsky, *Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics*, 11 NW J. TECH. & INTELL. PROP. 239 (2013); Michael Birnhack, *SMLXL-Big-Data as a New Informational Privacy Paradigm*, SSRN (2013), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2310700](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2310700). 另關於各該原理原則的探討，詳見鄭雅文，「大數據時代下之書面同意取得」，NCC News，第 8 卷第 7 期，頁 23-28（2014）；劉定基，「析論個人資料法上『當事人同意』的概念」，月旦法學雜誌，第 218 期，頁 146-167（2013）；葉志良，「大數據應用下個人資料定義的檢討：以我國法院判決為例」，資訊社會研究，第 31 期，頁 1-37（2016）；范姜真燉，「個人資料保護法關於『個人資料』保護範圍之檢討」，東海大學法學研究，第 41 期，頁 97、107（2013）。

<sup>122</sup> 查法務部增訂該款之修正理由說明：「查現行公務機關依第十五條第三款規定，於蒐集或處理當事人之個人資料時，得於特定目的及『對當事人權益無侵害』之情形下，合法蒐集、處理當事人之個人資料。惟非公務機關卻無相同規定可資適用，致實務上非公務機關於特定情形下欲蒐集個人資料反而窒礙難行，例如：請新任職員工或公司客戶填寫緊急連絡人資料，上述情況對於緊急連絡人權益並無侵害，目前實務常以另行取得緊急連絡人當事人書面同意之方式為之，不僅造成困擾，亦增加作業成本負擔，爰增訂第一項第八款。」姑且不論法務部就該款說明是否合適，但如就文義解釋來看，除第三、七款外，本款可能成為資料仲介產業據以發展之有力依據；但其問題仍存在於對於當事人權益是否未構成侵害，其判斷標準尚未明確，以及由誰來判斷，如何在資料服務與當事人權益保護之間取得平衡，並讓當事人獲得信賴，不致被濫用，後續可能還需要更為細緻之探討。



一項新增「有利於當事人權益」要件後，更可能讓資料仲介業者取得目的外利用的正當性<sup>123</sup>。

另外，我國個資法關於遵法程序的種種規定，對於以販售與分享資料的資料仲介業者及買受人而言，在實務運作上可能產生許多不敷成本的支出，這可能成為資料仲介業發展過程的羈絆，實有必須重新審視每項遵法程序。

### 6.3 產業注重隱私的意識

FTC 認為立法將有助監督與查核資料仲介業的運作，但最重要的，仍是資料仲介業者（尤其是以資料為資產的創新技術應用產業，例如物聯網<sup>124</sup>、巨量資料等）必須重視消費者隱私。資料仲介業者在資料的蒐集、利用與分享上需主動採取保護隱私的行動，並採納「隱私始於設計」原則，藉此與消費者建立以信任為基礎的關係。產業界應以上述共律或自律的方式推動建置注重消費隱私的文化，以建構與消費者之間的信任關係。至於法律，本文認為應僅為最後涉入的手段，政府於有必要時，方以法律的強制方式加以規

<sup>123</sup> 新修正第 20 條第一項將原公共利益條款增加了「必要」條件，且增加第七款「有利於當事人權益者」，似乎有與公務機關特定目的外之利用（第 16 條）作相同規定，查法務部修正草案立法說明：「三、非公務機關對於個人資料為特定目的外利用時，若客觀上有具體特定情況能證明係有利於當事人權益者，應可允許之，爰增訂第一項但書第七款。」然而，這樣的說明仍不是很清楚，容有討論的空間。也因此，倘若資料仲介產業能符合「蒐集時」之特定目的規定，而另採取「有利於當事人權益」進行個資之利用，單純從法條操作而言，似乎對資料仲介產業較為有利；但此款規定究竟何謂對當事人權益有利？其相關判斷標準尚未明確，當事人對於適用此規定而進行個資特定目的外之利用的接受度為何，亦需有進一步的研究。近來，就利益或公共利益等爭議，臺北高等行政法院 103 年度訴更一字第 120 號判決有以下相關文字：「……然各類個人資料經蒐集處理成檔案後，如能妥善利用，不論在政府行政、經濟發展、學術研究等各方面，均能發揮莫大功能，有效達成公益目的……」然而，其並未進一步討論其利益的判斷主體與相關判準。

<sup>124</sup> 廖淑君，「智慧聯網之發展與個人資訊隱私保護課題：以歐盟之因應為例」，科技法律透析，第 23 卷第 11 期，頁 18-42（2011）；蔡博坤，前揭註 106，頁 56-72。See generally Scott R. Peppet, *Regulating the Internet of Things: First Steps Toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent*, 93 TEXAS L. REV. 85 (2014).

制。例如美國聯邦行政法規對於未經資料當事人同意或授權而必須分享受保護健康資訊的情形<sup>125</sup>，適用實體於特定情況下必須分享（揭露）受保護的健康資訊的義務，例如因法律明文規定（聯邦法、州法、行政命令或法院命令）、為配合主管機關辦理公共衛生相關活動、為提供受虐、遺棄或家暴案件之被害人資訊、為配合醫療監管、為配合遂行法院或行政程序、為配合執法目的、為配合調查死亡之人、以協助器官、眼睛或皮膚組織捐贈之目的、為防止或減輕（對個人或公眾）可能產生之健康或安全的嚴重威脅、為執行特定政府職務，以及為提供職災賠償等。

#### 6.4 公開透明的消費信賴建構機制

FTC 指出，其推動立法並非在打壓與否定資料仲介業者對於社會與經濟的角色與功能，而是關注於其運作與產品或服務的提供不夠透明可能帶來的影響<sup>126</sup>。另外，為鼓吹建構消費者之信賴，資料仲介業者於集中網站中公開發身分、說明其蒐集資料的過程、揭露其資料販售的對象、資料近用權，以及提供連結將消費者導向資料仲介業者的網站並得選用其他功能，以更高的透明性增進消費者的信賴，第三方也可確認自資料仲介業者所購得之加值資料係業已通過適當透明管制機制的把關。

此外，Axiom 所推出的 [aboutthedata.com](http://aboutthedata.com) 網站也是另一種信賴建構的表現，使消費者知悉其資料，並提供更新資料檔案內容的機會，並賦予其行使選擇退出產品或服務的權利。這種業者自律的方式，或可參考 HIPAA 安全規則（Security Rule）<sup>127</sup>之要求。公民與權利辦公室（Office for Civil Rights）負責建置 HIPAA 安全規則遵循指引<sup>128</sup>，協助適用實體採用有效和適當方

<sup>125</sup> 45 C.F.R. § 164.512 (Uses and disclosures for which an authorization or opportunity to agree or object is not required).

<sup>126</sup> 2014 *FTC Recommendation*, *supra* note 50.

<sup>127</sup> 45 C.F.R. § 164.302-318.

<sup>128</sup> *Guidance on Risk Analysis*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., <http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/security/guidance/guidance-risk-analysis/index.html> (last visited

式，以識別與實施相關行政、物理和技術保障措施進行風險分析，用以保護受保護健康資訊的機密性、完整性和可用性。此外，適用實體為遵循 HIPAA 安全規則，亦可採用自我評估（self-assessment）<sup>129</sup>或查核（self-audit）<sup>130</sup>等方式，相關作法有盤點單、查核表等，或可採用 NIST HIPAA 遵循工具<sup>131</sup>、HHS SRA（Security Risk Assessment）風險檢測工具<sup>132</sup>等，以自律的方式，確認法規遵循。

---

Oct. 31, 2016).

<sup>129</sup> *HIPAA Compliance—Self-Assessment Checklist*, U. OF CHI., [http://hipaa.bsd.uchicago.edu/Self\\_Assessment\\_Checklists\\_and\\_Instructions.pdf](http://hipaa.bsd.uchicago.edu/Self_Assessment_Checklists_and_Instructions.pdf) (last visited Oct. 31, 2016).

<sup>130</sup> *HIPAA Compliance Reviews—Audit Protocol*, ASSURED PARTNERS (Apr. 25, 2016), <http://www.assuredptrnl.com/apr-25-2016-compliance-observer-alert-hipaa-compliance-reviews-audit-protocol/7074>.

<sup>131</sup> *HIPAA Security Toolkit*, NAT'L INST. OF STANDARDS & TECH., <https://scap.nist.gov/hipaa/> (last visited Oct. 31, 2016).

<sup>132</sup> *HHS Releases Security Risk Assessment Tool to Help Providers with HIPAA Compliance*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV. (Mar. 28, 2014), <http://www.hhs.gov/about/news/2014/03/28/hhs-releases-security-risk-assessment-tool-to-help-providers-with-hipaa-compliance.html>.

## 參考文獻

### 中文期刊

- 范姜真嫩，〈個人資料保護法關於「個人資料」保護範圍之檢討〉，《東海大學法學研究》，第 41 期，頁 91-123，2013 年 12 月。（Fan Jiang, Zhen-Mei, Personal Data Protection Act Applies to the Scope of Personal Data, Tunghai University Law Review, vol. 41, at 91-123, Dec. 2013.）
- 郭戎晉，〈隱私法制新趨勢——從設計著手保護隱私（Privacy by Design）〉，《科技法律透析》，第 25 卷第 8 期，頁 38-44，2013 年 8 月。（Guo, Rong-Jin, The Trend of Privacy Law—Privacy by Design, Science & Technology Law Review, vol. 25, no. 8, at 38-44, Aug. 2013.）
- 陳柏宇，〈大數據時代個人資料保護重心的移轉〉，《NCC News》，第 8 卷第 7 期，頁 6-12，2014 年 11 月。（Chen, Bo-Yu, The Variation of Personal Data Protection in the Age of Big Data, NCC News, vol. 8, no. 7, at 6-12, Nov. 2014.）
- 葉志良，〈大數據應用下個人資料定義的檢討：以我國法院判決為例〉，《資訊社會研究》，第 31 期，頁 1-37，2016 年 7 月。（Yeh, Chih-Liang, The Adjustment of the Definition of Personal Information in the Age of Big Data: From a Perspective of Court Case, vol. 31, at 1-37, July 2016.）
- 廖淑君，〈智慧聯網之發展與個人資訊隱私保護課題：以歐盟之因應為例〉，《科技法律透析》，第 23 卷第 11 期，頁 18-42，2011 年 11 月。（Liao, Shu-Jun, Development of Internet of Things vs. Information Privacy Protection: Take European Commission's Actions as an Example, Science & Technology Law Review, vol. 23, no. 11, at 18-42, Nov. 2011.）
- 鄭雅文，〈大數據時代下之書面同意取得〉，《NCC News》，第 8 卷第 7 期，頁 23-28，2014 年 11 月。（Cheng, Ya-Wen, Written Consent in the Age of Big Data, NCC News, vol. 8, no. 7, at 23-28, Nov. 2014.）
- 劉定基，〈析論個人資料法上「當事人同意」的概念〉，《月旦法學雜誌》，第 218 期，頁 146-167，2013 年 7 月。（Liu, Ding-Ji, Analysis of the Concept of Informed Consent in the Personal Data Protection Act, The Taiwan Law Review, vol. 218, at 146-167, July 2013.）

蔡博坤，〈論智慧科技裝置之法律問題——美國資訊隱私法制變革與發展〉，《科技法律透析》，第 26 卷第 10 期，頁 56-72，2014 年 10 月。（Tsai, Po-Kun, *The Legal Issues of Smart Devices: The Revolution and Development of the Information Privacy Regulation in the U.S.*, *Science & Technology Law Review*, vol. 26, no. 10, at 56-72, Oct. 2014.）

### 其他中文參考文獻

美國政府責任署，台灣 WiKi，<http://www.twwiki.com/wiki/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E7%BD%B2>（最後點閱時間：2016 年 10 月 31 日）。（U.S. Government Accountability Office, Taiwan WiKi, <http://www.twwiki.com/wiki/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E7%BD%B2> (last visited Oct. 31, 2016).）

### 英文書籍

BEAKE, STEPHEN ED., *DATA BROKERS AND THE NEED FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY* (2014).

### 英文期刊

Brookman, Justin, *Protecting Privacy in an Era of Weakening Regulation*, 9 *HARV. L. & POL'Y REV.* 355 (2015).

Cohen, Julie E., *Examined Lives: Informational Privacy and the Subject as Object*, 52 *STAN. L. REV.* 1373 (2000).

Hatch, Mike, *The Privatization of Big Brother: Protecting Sensitive Personal Information from Commercial Interests in the 21st Century*, 27 *WM. MITCHELL L. REV.* 1457 (2001).

Hirsch, Dennis D., *The Glass House Effect Big Data the New Oil and the Power of Analogy*, 66 *MAINE L. REV.* 373 (2014).

- Hoofnagle, Chris Jay, *Big Brother's Little Helpers: How Choicepoint and Other Commercial Data Brokers Collect and Package Your Data for Law Enforcement*, 29 N.C. J. INT'L L. & COM. REG. 595 (2004).
- Hu, Margaret, *Small Data Surveillance v. Big Data Cybersurveillance*, 42 PEPP. L. REV. 773 (2015).
- Hutchinson, Eugene E., Note, *Keeping Your Personal Information Personal: Trouble for the Modern Consumer*, 43 HOFSTRA L. REV. 1149 (2015).
- King, Nancy J. & V. T. Raja, *What Do They Really Know About Me in the Cloud? A Comparative Law Perspective on Protecting Privacy and Security of Sensitive Consumer Data*, 50 AM BUS. L.J. 413 (2013).
- Kuempel, Ashley, *The Invisible Middlemen: A Critique and Call for Reform of the Data Broker Industry*, 36 NW. J. INT'L L. & BUS. 207 (2016).
- Mehlman, Julia N., *If You Give a Mouse a Cookie, It's Going to Ask for Your Personally Identifiable Information: A Look at the Data-Collection Industry and a Proposal for Recognizing the Value of Consumer Information*, 81 BROOKLYN L. REV. 329 (2015).
- Miezwinski, Ed & Jeff Chester, *Selling Consumers Not Lists: The New World of Digital Decision-Making and the Role of the Fair Credit Reporting Act*, 46 SUFFOLK U. L. REV. 845 (2013).
- Richards, Neil N. & Jonathan H. King, *Big Data Ethics*, 49 WAKE FOREST L. REV. 393 (2014).
- Peppet, Scott R., *Regulating the Internet of Things: First Steps Toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent*, 93 TEXAS L. REV. 85 (2014).
- Porat, Ariel & Lior Jacob Strahilevitz, *Personalizing Default Rules and Disclosure with Big Data*, 112 MICH. L. REV. 1417 (2014).
- Rubinstein, Ira S., *Regulating Privacy by Design*, 26 BERKELEY TECH. L.J. 1409 (2011).
- Schmitz, Amy J., *Secret Consumer Scores and Segmentations: Separating "Haves" from "Have-Nots"*, 2014 MICH. ST. L. REV. 1411 (2015).
- Scott, Erica M., Note, *Protecting Consumer Data While Allowing the Web to Develop Self-Sustaining Architecture: Is a Trans-Atlantic Brower-Based Opt-In for Behavioral Tracking the Right Solution?*, 1 PAC. MCGEORGE GLOBAL BUS. & DEV. L.J. 285 (2014).



- Solove, Daniel J., *Introduction: Privacy Self-Management and the Consent Dilemma*, 126 HARV. L. REV. 1879 (2013).
- Tene, Omer & Jules Polonetsky, *Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics*, 11 NW J. TECH. & INTELL. PROP. 239 (2013).
- Thomas, Preston N., *Little Brother's Big Book: The Case for a Right of Audit in Private Databases*, 18 COMMLAW CONSPECTUS 155 (2009).
- Tsesis, Alexander, *The Right to Erasure: Privacy, Data Brokers, and the Indefinite Retention of Data*, 49 WAKE FOREST L. REV. 433 (2014).
- Wayne, Logan Danielle, *The Data-Broker Threat: Proposing Federal Legislation to Protect Post-Expungement Privacy*, 102 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 253 (2012).
- Zottnick, Kelsey L., *Secondary Data: A Primary Concern*, 18 VAND. J. ENT. & TECH. L. 193 (2015).

## 英文論文集

- Brill, Julie, *Reclaim Your Name*, in DATA BROKERS AND INFORMATION RESELLERS: ELEMENTS AND CONSIDERATIONS 123 (Kristopher L. Peak ed., 2014).
- Cate, Fred H., *The Failure of Fair Information Practice Principles*, in CONSUMER PROTECTION IN THE AGE OF THE INFORMATION ECONOMY 341 (Jane K. Winn ed., 2006).

## 其他英文參考文獻

- Abramson, Shelton, *FTC Data Broker Report Calls for More Transparency and Consumer Control*, INSIDE PRIVACY (June 2, 2014), <http://www.insideprivacy.com/uncategorized/ftc-data-broker-report-calls-for-more-transparency-and-consumer-control/>.
- Assoc. Press, *FTC Sues Data Broker over Consumer Info Sold to Scammers*, N.Y. TIMES (Dec. 23, 2014), [http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/23/us/politics/ap-us-ftc-data-broker-theft.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/23/us/politics/ap-us-ftc-data-broker-theft.html?_r=0).
- Assoc. Press, *LexisNexis Theft Much Worse Than Thought*, NBCNEWS.com (Apr. 12, 2005), [http://www.nbcnews.com/id/7475594/ns/technology\\_and\\_science-security/t/lexisnexis-theft-much-worse-thought/](http://www.nbcnews.com/id/7475594/ns/technology_and_science-security/t/lexisnexis-theft-much-worse-thought/).

- Bachman, Katy, *Lawmakers Come Up Short in Data Broker Probe*, ADWEEK (Nov. 8, 2012), <http://www.adweek.com/news/technology/lawmakers-come-short-data-broker-probe-145092>.
- Bachman, Katy, *Confession of a Data Broker Acxiom's CEO Scott Howe Explains How Self-Regulation Can Work*, ADWEEK (Mar. 25, 2014), <http://www.adweek.com/news/technology/confessions-data-broker-156437>.
- Birnhack, Michael, *SMLXL-Big-Data as a New Informational Privacy Paradigm*, SSRN (2013), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2310700](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2310700).
- CAVOUKIAN, ANN & JEFF JONAS, *PRIVACY BY DESIGN IN THE AGE OF BIG DATA* (2012), <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/08/Privacy-by-Design-in-the-Age-of-Big-Data.pdf>.
- CAVOUKIAN, ANN ET AL., *THE IMPORTANCE OF ABAC: ATTRIBUTE-BASED ACCESS CONTROL TO BIG DATA: PRIVACY AND CONTEXT* (2015), <http://www.ryerson.ca/content/dam/pbdi/Resources/The%20Importance%20of%20ABAC%20to%20Big%20Data%2005-2015.pdf>.
- ChoicePoint Settles Data Security Breach Charges; to Pay \$10 Million in Civil Penalties, \$5 Million for Consumer Redress*, FTC (Jan. 26, 2006), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2006/01/choicepoint-settles-data-security-breach-charges-pay-10-million>.
- COMM. ON COM., SCI., & TRANSP., U.S. SENATE, *A REVIEW OF THE DATA BROKER INDUSTRY: COLLECTION, USE, AND SALE OF CONSUMER DATA FOR MARKETING PURPOSES* (2013), [http://educationnewyork.com/files/rockefeller\\_databroker.pdf](http://educationnewyork.com/files/rockefeller_databroker.pdf).
- Data Security: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Manufacturing, and Trade*, 112th Cong. (May 4, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/05/prepared-statement-federal-trade-commission-data-security>.
- Data Security: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Manufacturing, and Trade*, 112th Cong. (June 15, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/06/prepared-statement-federal-trade-commission-data-security>.

- DMA: Rockefeller's Proposed Data Law Would Make Info Less Secure*, ADVERT.AGE (Feb. 13, 2014), <http://adage.com/article/privacy-and-regulation/dma-rockefeller-s-data-law-make-info-secure/291702/>.
- Dwoskin, Elizabeth, *Data Broker Acxiom Moves to Tie Physical World to Online Data*, WALL ST. J. (May 14, 2014), <http://blogs.wsj.com/digits/2014/05/14/data-broker-acxiom-moves-to-tie-physical-world-to-online-data/>.
- Eur. Comm'n, *Frequently Asked Questions: Public-Private Partnership (PPP) for Big Data*, Memo IP/14/1129 (Oct. 13, 2014), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-583\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-583_en.htm).
- FTC, A SUMMARY OF YOUR RIGHTS UNDER THE FAIR CREDIT REPORTING ACT, <http://www.consumer.ftc.gov/articles/pdf-0096-fair-credit-reporting-act.pdf> (last visited Oct. 31, 2016).
- FTC, PROTECTING CONSUMER PRIVACY IN AN ERA OF RAPID CHANGE (2012), <http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/federal-trade-commission-report-protecting-consumer-privacy-era-rapid-change-recommendations/120326privacyreport.pdf>.
- FTC, DATA BROKER: A CALL FOR TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY (2014), <http://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/data-brokers-call-transparency-accountability-report-federal-trade-commission-may-2014/140527databrokerreport.pdf>.
- FTC Action Halts Operation That Billed More Than \$25 Million to Consumers' Bank and Credit Card Accounts Without Their Consent*, FTC (Feb. 20, 2013), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/02/ftc-action-halts-operation-billed-more-25-million-consumers-bank>.
- FTC Charges Data Broker with Facilitating the Theft of Millions of Dollars from Consumers' Accounts*, FTC (Dec. 23, 2014), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/12/ftc-charges-data-broker-facilitating-theft-millions-dollars>.
- FTC Issues Final Commission Report on Protecting Consumer Privacy-Agency Calls on Companies to Adopt Best Privacy Practices*, FTC (Mar. 26, 2012), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2012/03/ftc-issues-final-commission-report-protecting-consumer-privacy>.

- FTC Recommends Congress Require the Data Broker Industry to Be More Transparent and Give Consumer Greater Control over Their Personal Information*, FTC (May 27, 2014), <http://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/05/ftc-recommends-congress-require-data-broker-industry-be-more>.
- FTC v. Ideal Financial Solutions et al., 2:13-cv-00143-MMD-GWF, filed Jan. 28, 2013 (Nev. D., 2013), <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2013/02/130220ifscmpt.pdf>.
- GAO, INFORMATION RESELLERS: CONSUMER PRIVACY FRAMEWORK NEEDS TO REFLECT CHANGES IN TECHNOLOGY AND THE MARKETPLACE (2013), <http://www.gao.gov/products/GAO-13-663>.
- Gellman, Robert, *Fair Information Practice: A Basic History, ver. 2.13* (Feb. 11, 2015), <http://bobgellman.com/rg-docs/rg-FIPShistory.pdf>.
- Goldstein, Linda A., Jeffrey S. Edelstein & Marc Roth, *California Data Broker Bill Advances*, LEXOLOGY (May 29, 2014), <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=05b8dcbf-730a-460b-94b3-83e9322f536e>.
- Grande, Allison, *FTC's Brill Excludes Google, Facebook from Data Broker Push*, Law360 (Mar. 14, 2014), <http://www.law360.com/articles/518639/ftc-s-brill-excludes-google-facebook-from-data-broker-push>.
- Gross, Grant, *FTC Settles with TJX*, LexisNexis, COMPUTERWORLD (Mar. 28, 2008), <http://www.computerworld.com/article/2536345/security0/ftc-settles-with-tjx--lexisnexis.html>.
- Guidance on Risk Analysis*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., <http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/security/guidance/guidance-risk-analysis/index.html> (last visited Oct. 31, 2016).
- Harbour, Pamela Jones, *Careful! Your Company May Be a Defacto Data Broker: Are Privacy Regulators Going for Broke(rs) as Part of the 2014 Legislative and Privacy Enforcement Agenda?*, DATA PRIVACY MONITOR (Jan. 10, 2014), <http://www.dataprivacymonitor.com/enforcement/careful-your-company-may-be-a-defacto-data-broker-are-privacy-regulators-going-for-brokers-as-part-of-the-2014-legislative-and-privacy-enforcement-agenda/>.

- HHS Releases Security Risk Assessment Tool to Help Providers with HIPAA Compliance*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV. (Mar. 28, 2014), <http://www.hhs.gov/about/news/2014/03/28/hhs-releases-security-risk-assessment-tool-to-help-providers-with-hipaa-compliance.html>.
- HIPAA Compliance Reviews—Audit Protocol*, ASSURED PARTNERS (Apr. 25, 2016), <http://www.assuredptrnl.com/apr-25-2016-compliance-observer-alert-hipaa-compliance-reviews-audit-protocol/7074>.
- HIPAA Compliance—Self-Assessment Checklist*, U. OF CHI., [http://hipaa.bsd.uchicago.edu/Self\\_Assessment\\_Checklists\\_and\\_Instructions.pdf](http://hipaa.bsd.uchicago.edu/Self_Assessment_Checklists_and_Instructions.pdf) (last visited Oct. 31, 2016).
- HIPAA Security Toolkit*, NAT'L INST. OF STANDARDS & TECH., <https://scap.nist.gov/hipaa/> (last visited Oct. 31, 2016).
- Hoofnagle, Chris Jay & Jennifer King, *Consumer Information Sharing: Where the Sun Still Don't Shine*, SSRN (Dec. 17, 2007), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1137990](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1137990).
- Legislative Hearing on H.R. 2221, the Data Accountability and Protection Act, and H.R. 1319, the Informed P2P User Act: Hearing Before the H. Comm. on Energy and Commerce, Subcomm. on Commerce, Trade, and Consumer Protection, 111th Cong. (2009) (prepared statement of the FTC)*, <https://www.ftc.gov/public-statements/2009/05/prepared-statement-federal-trade-commission-legislative-hearing-hr-2221>.
- Lohr, Steve, *The Age of Big Data*, N.Y. TIMES (Feb. 11, 2012), [http://www.nytimes.com/2012/02/12/sunday-review/big-datas-impact-in-the-world.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/02/12/sunday-review/big-datas-impact-in-the-world.html?_r=0).
- Lovelles, Hogal, *Going for Broker Potential Pitfalls in Proposed Data Broker Legislation*, IAPP (June 10, 2014), <https://iapp.org/news/a/going-for-brokers-potential-pitfalls-in-proposed-data-broker-legislation-2/>.
- Notice of Privacy Practices for Protected Health Information*, U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., <http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/privacy/guidance/privacy-practices-for-protected-health-information/index.html> (last visited Oct. 31, 2016).
- O'Harrow, Robert, Jr., *Choicepoint Data Cache Became a Powder Keg*, WASH. POST (Mar. 5, 2005), at A1, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8587-2005Mar4.html>.

OECD GUIDELINES ON THE PROTECTION OF PRIVACY AND TRANSBORDER FLOWS OF PERSONAL DATA, ORG. FOR ECON. CO-OPERATION & DEV. (Sept. 23, 1980), <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsOfPersonalData.htm>.

*Online Data Vendors: How Consumers Can Opt Out of Directory Services and Other Information Brokers*, PRIVACY RIGHTS CLEARINGHOUSE (Mar. 2013), <https://www.privacyrights.org/online-information-brokers-list>.

Privacy Policy Guidance Memorandum from Hugo Teufel III, Chief Privacy Officer, U.S. Dep't Homeland Sec. on The Fair Information Practice Principles: Framework for Privacy Policy at the Dep't of Homeland Sec. (Dec. 29, 2008), <http://perma.cc/J3CT-R2C8>.

*Protecting Consumers in the Modern World: Hearing Before the S. Comm. on Commerce, Science, and Transportation*, 112th Cong. (June, 2011) (prepared statement of the FTC), <https://www.ftc.gov/public-statements/2011/06/prepared-statement-federal-trade-commission-privacy-and-data-security>.

Rockefeller IV, John D. & Edward Markey, *Markey, Rockefeller Introduce Data Broker Bill to Ensure Accuracy, Accountability for Consumers*, MARKEY SENATE (Feb. 14, 2014), <http://www.markey.senate.gov/news/press-releases/markey-rockefeller-introduce-data-broker-bill-to-ensure-accuracy-accountability-for-consumers>.

Singer, Natasha, *Axiom Lets Consumers See Data It Collects*, N.Y. TIMES (Sept. 4, 2013), <http://www.nytimes.com/2013/09/05/technology/axiom-lets-consumers-see-data-it-collects.html?pagewanted=all>.

Singer, Natasha, *Mapping, and Sharing, the Consumer Genome*, N.Y. TIMES (June 16, 2012), <http://www.nytimes.com/2012/06/17/technology/axiom-the-quiet-giant-of-consumer-database-marketing.html>.

Singer, Natasha, *Congress to Examine Data Sellers*, N.Y. TIMES (July 24, 2012), <http://www.nytimes.com/2012/07/25/technology/congress-opens-inquiry-into-data-brokers.html>.

SINTEF, *Big Data, for Better or Worse: 90% of World's Data Generated over Last Two Years*, SCI. DAILY (May 22, 2013), <http://www.sciencedaily.com/releases/2013/05/130522085217.htm>.



- STEVENS, GINA MARIE, DATA BROKERS: BACKGROUND AND INDUSTRY OVERVIEW (2007), [http://ipmall.info/hosted\\_resources/crs/RS22137-070112.pdf](http://ipmall.info/hosted_resources/crs/RS22137-070112.pdf).
- Tilley, Michael, *Most Arkansas-Based Stock Prices Move Higher in 2014*, CITY WIRE (Dec. 30, 2014), <http://www.thecitywire.com/node/35942#.VMDprBcVGpo>.
- Two Data Brokers Settle FTC Charges That They Sold Consumer Data Without Complying with Protections Required Under the Fair Credit Reporting Act*, FTC (Apr. 9, 2014), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/04/two-data-brokers-settle-ftc-charges-they-sold-consumer-data>.
- U.S. DEP'T OF HEALTH & HUM. SERV., OPEN AND TRANSPARENCY, <http://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/understanding/special/healthit/opennesstransparency.pdf> (last visited Oct. 31, 2016).
- Vogel, Peter S., *Big Data Controlled by Data Brokers: Privacy Challenge by the FTC*, LEXOLOGY (May 30, 2014), <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=55df6f4e-6c6a-4f16-8d1a-2a9ffb5e151>.
- WHITE HOUSE, CONSUMER DATA PRIVACY IN A NETWORKED WORLD: A FRAMEWORK FOR PROTECTING PRIVACY AND PROMOTING INNOVATION IN THE GLOBAL DIGITAL ECONOMY (Feb. 2012), <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/privacy-final.pdf>.
- WHITE HOUSE, BIG DATA: SEIZING OPPORTUNITIES PRESERVING VALUES (May 2014), [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big\\_data\\_privacy\\_report\\_may\\_1\\_2014.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf).