

数据治理研究报告

——数据要素权益配置路径

(2022 年)

中国信息通信研究院政策与经济研究所
中国网络空间研究院信息化研究所
北京市金杜律师事务所
2022 年 7 月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院、中国网络空间研究院和金杜律师事务所，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院、中国网络空间研究院和北京市金杜律师事务所”。违反上述声明者，编者将追究其相关法律责任。

前 言

为解放和发展生产力、释放数据要素价值、培育数据要素市场，数据要素权益配置问题成为亟待解决的关键性问题。然而，对于数据要素权益配置问题的认识，一直没有在传统理论层面形成普遍认可的解决方案。报告认为，实现数据开发利用和价值最大化才是当下解决数据要素权益配置问题的根本目的之所在。

报告首先对数据要素权益配置的内涵进行逻辑解构，讨论权益配置的基础理论、基本构成以及配置方法，并分析数据要素权益配置的关键症结，包括数据多维属性导致数据权益体系构建尚未形成共识、静态化的数据赋权模式无法匹配数据动态化的流动特性以及数据之上多主体诉求交织导致各方利益难以平衡等障碍。事实上，数据要素权益配置是世界各国共通性难题，实践中围绕数据要素权益配置也建立起了一系列探索机制，包括数据立法完善配置路径、数据分类成为配置基础、数据流通实现各方权益以及技术方案成为权益保障工具。

在立足实践经验的基础上，报告提出数据要素权益配置是一项复杂的系统性工程，为使相关各方的利益在共存和相容的基础上达到合理的优化状态，需要秉持开放化、类型化以及价值化的思考方式，摒弃“套模具”的方法，使用“搭积木”的方案，围绕数据处理活动产生的互动关系，不断分步式探索，积累权益配置规则。报告建议根据个人信息、企业数据和公共数据所具有的不同属性和特点，制定差异化的权益配置方案，并分别规定在公共管理以及商业应用环境下的数据要素权益配置规则，逐步建成涵盖多维度、多层次的规范体系。

目 录

一、数据要素权益配置的重大意义.....	1
（一）适配生产力发展的现实需要	1
（二）实现数据高效利用的有效手段.....	2
（三）厘清数据法律关系的必然前提.....	3
二、数据要素权益配置的内涵解构.....	5
（一）数据要素权益配置的基础理论.....	5
（二）数据要素权益配置的基本构成.....	7
（三）数据要素权益配置的方式方法.....	11
三、数据要素权益配置的关键症结.....	12
（一）数据多维属性导致数据权益体系构建尚未形成共识.....	12
（二）静态化的赋权模式无法匹配数据动态化的流通特性.....	13
（三）数据之上多主体的诉求交织导致难以平衡各方利益.....	14
四、数据要素权益配置的探索机制.....	16
（一）数据立法成为完善数据权益配置的路径.....	16
（二）数据分类分级成为数据权益配置的基础.....	19
（三）数据流通成为实现各方主体权益的引擎.....	23
（四）技术手段成为保障各方主体权益的工具.....	26
五、数据要素权益配置的总体思路及实现路径.....	30
（一）总体思路.....	30
（二）实现路径.....	31

一、数据要素权益配置的重大意义

数据是新一代信息通信技术的底层驱动力，具备了生产要素和战略资源的双重角色。我国需要构建起数据要素权益配置基础制度，解决我国数据要素市场建立面临的诸多障碍，进而适配生产力的发展，护航数据资源高效有序利用，回应数字时代法律关系需求。

（一）适配生产力发展的现实需要

生产力作为人们解决社会同自然矛盾的实际能力和物质力量，在不同经济形态和时代背景下具有不同的表现形式。数字经济时代，以人工智能、区块链、云计算、大数据为代表的新一代信息通信技术已成为新型生产力，但其快速发展离不开作为生产资料和底层数据驱动。数据的积累、流转和应用打破了原有的生产方式和生产活动，催生出崭新的生产关系，而生产关系的基础在于生产资料所有制，在数字经济背景下直指数据要素权益配置这一基本性和决定性问题。为了使生产关系与数字经济时代的生产力发展特征相适配，我国必须建立数据要素权益配置机制，通过合理的数据分配和利用方式进一步激发社会生产力发展。

近年来，我国高度重视数据要素权益配置问题，围绕数据要素加快顶层设计。2019 年 10 月，党的十九届四中全会提出要“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理和数据等生产要素按贡献参与分配的机制”，首次公开明确数据可

作为生产要素按贡献参与分配。2020 年 4 月，中共中央国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，指出要“加快培育数据要素市场，推进政府数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护”，这是党中央国务院颁布的第一份关于数据要素市场化配置的文件。2021 年 12 月，国务院印发《要素市场化配置综合改革试点总体方案》，提出要“探索建立数据要素流通规则，完善公共数据开放共享机制，建立健全数据流通交易规则，拓展规范化数据开发利用场景，加强数据安全保护”，以充分激励经济主体不断生产、交换数据要素，充分释放数据的潜在价值。由此可见，完善数据要素权益配置机制，已成为我国当前和未来一段时间内发展生产力的关键点。

（二）实现数据高效利用的有效手段

推进数据要素有序流动，释放数据要素潜在价值，实现数据资源高效利用，需要完善数据要素权益配置机制。本报告之所以采用“数据要素权益配置”的表述，一方面可以统合“数据权属”“数据产权”“数据权利分配”等用语，另一方面可以避免过度强调数据权利归属问题而忽略了数据作为生产要素这一关键特性。因为，实现数据开发利用和价值最大化才是当下解决数据要素权益配置的根本目的之所在。

从数据要素本身属性来看，数据要素具有和其他生产要素截然不同的属性，体现出明显的非竞争性、复用性和流动

性特征。数据的非竞争性使数据具备了无限增殖利用的能力，一方主体对数据的使用不影响其他主体使用同一数据。数据的复用性是指数据的复制成本极低，原数据控制主体可以在不丧失占有的情况下共享数据。数据的流动性使得以推动数据价值最大化为目标的数据共享行为成为可能，为充分释放数据要素潜力奠定基础。

从数据要素利用角度来看，不同主体的数据要素利用能力存在显著差异，需要围绕不同类型的数据形成权益配置路径。缺乏明确的数据要素权益配置机制，会导致不同市场主体拘泥于“不敢流通”“不想流通”“不能流通”等观念，阻塞数据要素流通渠道。一方面，个人、企业、政府等不同主体在数据要素的权益主张、保护需求、使用方式、利用能力等方面具有明显的多元化和差异性。另一方面，个人信息、企业数据、公共数据等类型化数据在利用方式上大相径庭，形成明确的利用规则才能厘清数据权益配置的底层逻辑。

（三）厘清数据法律关系的必然前提

迄今为止，人类社会已然经历了以男耕女织为主要方式的农业文明时代和以蒸汽电力为典型代表的工业文明时代，并在信息通信技术的飞速发展下跨越式进入数字文明时代。根据马克思主义政治经济学理论，经济基础决定上层建筑。信息通信技术在促进数字经济发展的同时，也在深刻地改变社会关系，催生出内容庞杂、尚待厘清的数据法律关系。

在农业文明时代，社会经济生产围绕土地要素展开，土地成为农业社会的主要财富。土地的占有、确认、处置、流转等现实需要，催生了土地所有权理论产生和制度构建，逐渐形成了土地法这一农业社会基础资源配置的核心法则。在工业文明时代，由国家主导的重商主义市场经济蓬勃发展，规模化大生产的经济格局逐步奠定，机器取代土地成为社会经济生产的主要资源和重要财富。此时，社会财产法律关系的关注重点不仅逐渐从土地房屋等不动产转向机器机械等动产，还体现出从强调土地所有权转向关注机器使用权的特征，由此奠定了动产法在工业社会的核心法律地位。在数字文明时代，以数据驱动的新型经济形态极大地改变了人们的生产方式和生产关系，也在重塑与之伴生的社会结构和财富关系。数据价值进一步凸显，在一定程度上成为了可以与物质和能源相媲美的基础性社会资源，以数据为核心的法律关系愈发引起学界和社会关注。

数据法律关系的厘清，建立在各个相关方之间有效分配数据权益的基础上。换言之，数据要素权益配置是数据法律

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_44327

