

# 数据商业活动的制度困境和治理路径

## ——以构建数据三权为目标

陶垣<sup>1</sup>, 周晓灿

(海南大学法学院, 海南 海口)

### 摘要:

《数据二十条》提出了数据“三权分置”概念,但这一理念在落实和操作中仍缺乏清晰的指导,导致了一系列制度性困境。通过梳理司法判例发现,数据商业活动存在两大困境:数据法律性质认定不统一、数据权益归属路径不畅。基于对数据本质属性的深入分析,本文构建“三权分置”治理框架,将数据持有权界定为基础知情权,使用权界定为价值增值权,产品经营权界定为价值实现权,明确其财产性绝对权属性。该框架有助于促进数据要素的市场化配置,推动数字经济的健康可持续发展。

**关键词:** 数据“三权分置”; 数据权利; 《数据二十条》; 数据要素

### 1. 引言

数据已成为继土地、劳动力、资本、技术之后的第五大生产要素,在我国市场经济发展中发挥着日益关键的作用。随着数字经济的蓬勃发展,数据的收集、加工与利用成为各类市场主体生产活动的核心环节。2020年《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》正式确立了数据的生产要素地位,2022年《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》)进一步提出建立“数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权”分置的产权运行机制。从法政策角度看,这一制度设计强调使用权、淡化所有权,是为适应数据之上各主体间复杂共生、相互依存、动态变化的利益需求而提出的创新性产权观念。然而,如何将这一政策理念转化为可操作的法律制度,特别是如何在肯定或否定数据财产权的立场基础上寻求相对逻辑自治的数据保护制度设计,仍是亟待解决的核心问题。

从司法实践来看,数据商业活动面临两大制度性困境。其一是数据法律性质认定不明,法院在处理数据纠纷时,或诉诸著作权法、合同法等部门法规范,或借助反不正当竞争法的一般条款提供兜底保护,但各种路径均存在适用范围有限的问题。其二是数据权益归属路径不畅,现有法律框架难以对数据商业活动中复杂的权利关系提供清晰指引,导致实践中权利主体难以确定、权益边界模糊不清。这些困境既是“三权分置”机制推行构建的痛点,亦为未来数据产业蓬勃发展的着力点。从市场经济发展的角度看,中国特色社会主义市场经济以解放和发展生产力为任务,在市场决定资源配置的过程中须发挥数据这一生产力要素的作用,以定分止争、保障安全、鼓励

<sup>1</sup> 作者信息: 陶垣, 海南大学法学院, 博士, 副教授, 专业方向: 经济法学、金融法学、数据法学, 联系邮件: [994441@hainanu.edu.cn](mailto:994441@hainanu.edu.cn)。基金项目: 海南省社科规划基地课题“‘一带一路’南海沿线国家金融风险法律规制合作体系研究”(HNSK(JD)21-10), 海南大学2023年度人文社会科学青年学者扶持项目“平台经济泛金融化中的金融风险监管研究”(23QNFC-11), 海南大学科研启动基金项目“海南自贸港金融风险防范”(kyqd(sk)2112)。周晓灿, 海南大学法学院, 本科生, 研究方向为经济法、法学理论。

交易为导向，构建符合市场需求、贴合实际的数据商业活动机制。

## 2. 数据商业活动的制度困境

当前数据商业活动在法律制度层面面临两大核心困境：数据法律性质认定不统一和数据权益归属路径不畅。这两个问题相互交织，共同制约着数据要素市场化配置的深入推进。

### 2.1 数据的法律性质不明

数据权利尚未被正式纳入我国法律体系，目前仍处于政策设计与法律制度之间的空白地带。《民法典》第 127 条虽然为数据保护预留了立法空间，但具体的权利性质和保护路径仍有待明确。这种立法空白导致司法实践中出现了路径分化的问题。

从司法裁判来看，法院普遍认可数据具有某种法律权益，但在具体定性上呈现出明显的不统一性。主要存在两种处理思路：一是依据现有部门法的具体条款寻求保护依据，如著作权法、合同法等；二是通过《反不正当竞争法》的一般条款提供兜底保护。然而，无论采取哪种路径，都面临着适用范围有限的困境。

著作权保护路径的局限在于，商业活动中的数据并不总是符合作品的构成要件。虽然部分数据集可能构成汇编作品而受到著作权保护，<sup>1</sup>但大量实践中的数据产品缺乏独创性，无法纳入著作权保护范围。

合同法保护路径的问题在于过度依赖当事人意思自治。<sup>2 3</sup>当合同效力存在瑕疵或合同条款未涉及权益归属时，就无法解决数据权益归属问题。更重要的是，合同法无法解决权益侵害型行为的法律责任认定。<sup>4</sup>

人格权保护路径主要针对数据的人身属性。支持这一观点的法院认为，数据上的人格权具有原始性、专属性、绝对性特征，未经授权获得的个人数据不能因分析、加工、处理等操作而使行为人享有相关权利。但这一路径的局限在于人格权在数据商业活动中仍然具有消极被动性，权利人只能在他人实施侵犯时才能主张权利，无法直接、主动地行使权利进行商业活动。

竞争法保护路径虽然为数据保护提供了兜底功能，但存在适用条件严格的问题。不是所有数据商业活动的当事人都存在竞争关系，也不是所有数据都具备商业秘密的构成要件。<sup>5 6 7</sup>依据一般条款进行保护虽然灵活，但缺乏确定性，不利于当事人形成稳定的法律预期。

这种司法认定的不统一性集中反映了一个深层问题：数据作为新型权利客体，其本质属性与传统民法权利体系之间存在适配性障碍。数据的非排他性、可复制性等特征，使其难以完全契合

<sup>1</sup> 参见上海知识产权法院（2020）沪 73 民终 531 号民事判决书。法院认为，案涉数据库无论从指标的选择、编排还是期刊的选择看，均具有独创性，构成《著作权法》意义上的汇编作品。

<sup>2</sup> 参见广东省深圳市福田区人民法院（2014）深福法知民初字第 744 号民事判决书。法院认为，数据本身不存在发行权，不具有转移作品的有形物质载体以转移权利的样态。

<sup>3</sup> 参见北京知识产权法院（2024）京 73 民终 546 号民事判决书。法院认为，许可使用是令数据集合产生了独立的利用和交易价值的手段，产生的合法权益应受法律保护。

<sup>4</sup> 梅夏英。数据交易的法律范畴界定与实现路径[J].《比较法研究》，2022，(06):18。

<sup>5</sup> 纪海龙。数据的私法定位与保护[J].《法学研究》，2018，40(06):79。

<sup>6</sup> 《反不正当竞争法》第 9 条第 1 款第 4 项规定，“教唆、引诱、帮助他人违反保密义务或者违反权利人有关保守商业秘密的要求，获取、披露、使用或者允许他人使用权利人的商业秘密”。

<sup>7</sup> 参见北京知识产权法院（2016）京 73 民终 588 号民事判决书。

所有权、知识产权或人格权的既有框架，因而需要构建专门的权利类型予以调整。

## 2.2. 数据权益归属不畅<sup>8</sup>

数据权益归属的不畅主要表现为：现有各部门法的保护路径都存在适用局限，无法为数据商业活动中复杂的权利关系提供统一的归属标准。

依据著作权法确定权益归属，需要证明数据具备独创性并属于法定的作品类型，但这一要求排除了大部分原始数据和经过简单加工的数据集。依据合同法确定权益归属，虽然具有灵活性，但容易因合同定性的随机性而产生不同结果，缺乏统一的判断标准。依据反不正当竞争法确定权益归属，需要证明数据具有经济价值和竞争属性，但这一标准无法涵盖所有类型的数据商业活动。

更为关键的问题在于，上述各种归属路径相互之间缺乏协调，甚至可能产生冲突性结论。同一份数据在不同的法律框架下可能得出不同的权利归属结果，这种不确定性严重影响了数据商业活动的可预期性和安全性。

从深层次看，数据权益归属路径不畅反映了传统民法权利体系无法充分回应数据这一新型客体的权利配置需求。数据的价值实现需要经历持有、加工、产品化等多个环节，不同环节的价值贡献主体不同，权利内容也应有所区别。传统的一元化权利模式难以适应这种多元化的利益格局，因而需要构建“三权分置”的治理框架来实现科学的权利配置。

## 3. 数据商业活动的治理路径

破解数据商业活动的制度困境，关键在于构建科学合理的数据“三权分置”治理框架。《数据二十条》提出的持有权、使用权、产品经营权为制度构建指明了方向，但如何将政策理念转化为可操作的法律制度，仍需要明确三权的法律性质、构建相应的权属路径，并建立完善的保障机制。

### 3.1 明确“三权”的法律性质

基于数据的本质特征和现有法律体系，应当将数据“三权”界定为财产性绝对权。这一定性的理论依据在于数据明显的价值属性和支配属性。数据在生产过程中通过收集、分析、处理获得价值增量，在交换环节通过交易、经营实现价值变现，具有典型的财产特征。同时，权利人对其持有、使用、经营的数据享有支配权，可以排除他人的非法侵害，符合绝对权的基本要求。

### 3.2 规范数据“三权”的权属路径

数据“三权分置”的核心在于构建完整的权利行使链条。从数据的初始控制到最终价值实现，三权按逻辑顺序递进：持有权确立控制关系，使用权实现价值增量，经营权完成价值变现。三权各自的权属路径既要体现权利内容的差异性，又要保持制度运行的一体性。

#### 3.2.1 持有权

持有权的移转本质上是创设新持有权而非转移原有权利。原始权利人、经手者对数据均享有各自独立的知情权，被移转的对象实质上是该份数据的一种表现形式。传输过程蕴含着编码、解码的技术动作，前手按约定将数据内容编码并传输实现交付，后手根据约定的解码方式将所收数据内容予以知悉。因此，前手和后手在交易完成后各自独立地对数据进行持有，彼此意志不会相互影响，这种持有状态区别于共有。（见图 1）

<sup>8</sup> 帮帮有信（北京）科技有限公司与中智元（厦门）信息科技有限公司著作权侵权及不正当竞争纠纷案，福建省高级人民法院民事判决书，载北大法宝案例数据库，2025年8月30日最后访问。

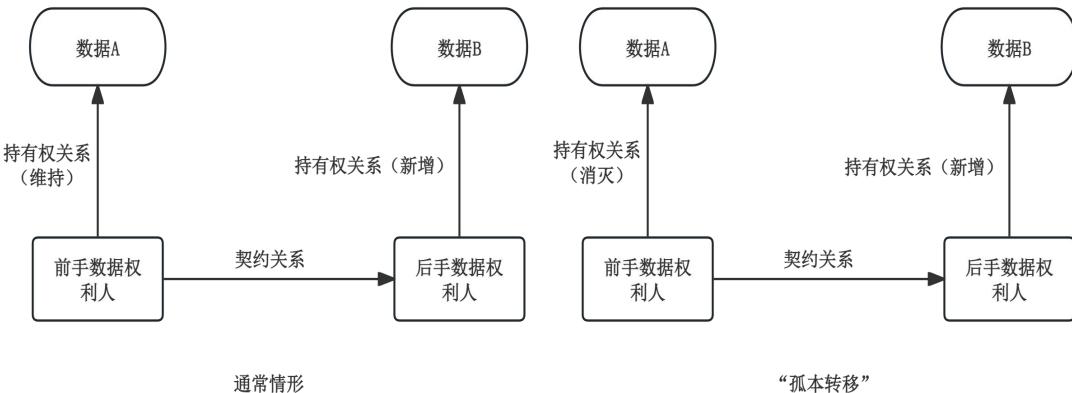


图 1 数据交易中数据持有权的行使方式

实践中存在“孤本转移”的特殊交易样态，即交易后手希望前手不再享有对数据的支配关系，以保证买受人能够唯一地知情数据。此时该交易既消灭原持有权又创设新持有权，常见于独创性较强、技术成分较高的数据交易中。<sup>9</sup>持有权的独立性为数据在主体间传播、处理增值、许可使用、产品经营等活动提供了合理性基础。<sup>10 11</sup>

### 3.2.2. 使用权

使用权通过加工处理实现数据价值提升，是权利人对数据施以收集、分析、加工等工序使其转化为二次数据、数据集并获利的权利。数据处理类似于物权法上的添附，是使用权人通过技术和劳动令数据增值的过程，将极大增加数据的丰富度和实用性，往往令数据价值呈几何级增长。立法应当鼓励这种处理活动，因为它是数据交易创造价值的主要方式，对使用权人的保障能够避免复杂的授权要求，实现合规成本节约和社会效益最大化。

使用权人对于自己创设的财产性增量享有完全的处分权能，可以许可他人使用这部分价值增量。依据财产法一般原理，这种权利的正当性源于依己力增加了数据价值，经过处理的数据凝结了企业以算法技术为核心的复杂处理行为。许可范围不超过自己所创设的增量，后手不能因取得数据使用权而自动增加数据本身价值，只能依靠自行“添附”才可享有新增量，这符合《数据二十条》支持自力研发、反对不劳而获的精神。

### 3.2.3. 产品经营权

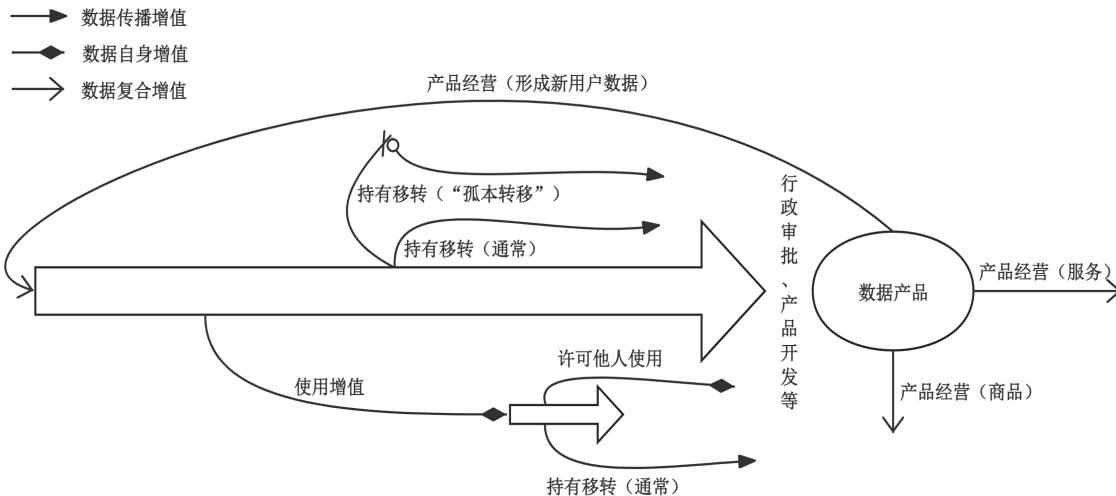
产品经营权是三权中的最高层级权利，承担着将前期积累的数据价值转化为市场收益的功能，实质上是通过数据产品向不特定多数人持续开展经营活动营利的权利。数据产品有凝结、固定精神财富的作用。产品形成需要智力要素投入，历经深度分析、开发、运营、维护过程，具有较强

<sup>9</sup> 学界将这种交易形态称为“独占交易”或“排他性交易”(exclusive data transaction)，但将此形态置于数据交易场合的研究还较少。在这种交易中，数据的所有权或使用权在交易完成后转移给购买方(后手)，并且原始持有方(前手)将失去对该数据的访问或使用权，从而保障后手对数据的进一步使用和产品经营等活动，常用于保护数据的专有性，防止数据的重复使用或未经授权的传播。

<sup>10</sup> 有学者对持有权提出反对意见，认为即使数据持有者可以长期控制数据，在一般条件下，也不应当给予原始数据控制者对后续使用和收益行为以排他的权利。企业不能就“持有”而进行直接收益，亦无权将持有的原始数据进行转让；持有徒有权利之名，仅仅是一种治理范式，宣誓价值强于实用价值。笔者认为，的确持有权和使用权的权能有着比较明显的界限，需要两分；但持有权有自身独特的价值，并不只是一个宣誓或权利占位。

<sup>11</sup> 房绍坤，周秀娟。企业数据“三权分置”的法律构造[J].《社会科学战线》，2023，(09):231-233。

独创性和较多劳动投入。产品经营是数据产出中的最高级样态：能够在运营过程中源源不断创造价值，产生规模效应、品牌效益；往往将大量原始数据、数据集作为有机组成部分，复合性更强；既能以类似持有移转方式传播数据集创造新价值，也能依托市场动向、用户反馈等要素实现自身



增值；是维持新一轮数据交易活动的“压舱石”，个人用户使用数据产品过程中产生的原始数据形成了数据价值链新起点。（见图 2）

图 2. 三权分置机制下数据商业活动的“权利流”样态

通过上述分析可以看出，“三权分置”构建了从数据控制到价值实现的完整链条。三权相互依存、层层递进，在数据商业活动中呈现“权利束”或“权利流”的样态。<sup>12</sup>持有权增加传播价值，使用权扩张自身价值，经营权产生复合价值，共同构成了数据价值创造与实现的有序过程。

### 3.3. 构建数据“三权”的制度保障

数据“三权分置”机制的有效运行需要完善的制度保障体系支撑。完善交易场所建设、建立登记与监测制度、科学划定监管主体职责，这三项制度保障如同稳固数据商业活动机制的支柱，共同发挥支撑数据商业活动高效安全运行的作用。

#### 3.3.1. 完善交易场所建设

完善交易场所建设是推动数据要素市场化配置的关键环节。数据商业活动分为场内交易和场外交易，扩大场内交易是未来数据产业发展的必然趋势。场内交易要求获得数据交易所认可的“数据商”资质才能销售数据，未取得资质的卖方可委托数据商入场交易。<sup>13</sup>为克服场内交易推广难的问题，需要明确交易所的法律身份，使其承担相应公共责任和社会职能而非仅以营利为目标。在规范层面，应当制定统一设立标准，结合本地区数据交易量、优势行业需求、技术发展程度等要素因地制宜设立适当规模的交易场所。<sup>14</sup>为发挥交易场所监管功能和基础服务功能，应加强业

<sup>12</sup> 许可。从权利束迈向权利块：数据三权分置的反思与重构[J].《中国法律评论》，2023，(02):22-26。

<sup>13</sup> 王青兰,王喆。数据交易动态合规：理论框架、范式创新与实践探索[J].《改革》，2023，(08):44。

<sup>14</sup> 王琎。数据交易场所的机制构建与法律保障——以数据要素市场化配置为中心[J].《江汉论坛》，2021，(09):135。

务能力建设，借鉴证券、期货等金融交易场所的成功经验，通过开办账户托管业务、加强合规审查、优化场间衔接等方式提高业务水准。可引入“避风港规则”减少交易场所工作者执业风险，激励勤勉履职、开拓创新。

### 3.3.2. 建立登记与监测制度

建立登记与监测制度是从静态和动态两个维度保障数据商业活动安全。静态登记机制面向交易前后的数据权属状态，动态监测机制面向交易过程中的数据流向，二者相互衔接配合，为数据安全流通保驾护航。

设立静态登记机制能维护交易安全、提高交易效率，建立可信交易。<sup>15 16</sup>登记应遵从最小必要原则而非新创设持有权给登记机构。登记方式应采取人的编制主义，登记效力方面应采用证据主义，<sup>17 18 19 20</sup>因为数据价值产生主要出自使用和持有，而司法实践中的困难大多出自法律性质和权益归属不明，登记证书恰好可以纾解这一困境。近期首个将数据登记证书作为证据的司法判决证实了证据主义的适当性。<sup>21 22</sup>创设动态监测机制主要通过安设数据监测接口对异常交易信息进行报警，应当将监测场域从场内扩展到场外，建立交易信息分级监测体系。在交易发生前辅助合规审批与市场准入，在交易过程中辅助风险预警处置，在事后辅助证据固定保全，为责任追究提供便利。

### 3.3.3. 科学划定监管主体职责

科学划定监管主体职责要求构建数据商业活动的“双重监管”机制，赋予交易场所监管职责，强调行业自律。需要赋予管理者行政性强制、处罚权限，并明确监管边界。基于公共利益和个人信息保护考虑，可对特定类型数据商业活动加以必要限制；对尚处于生产领域或安全隐患较低的活动则不应限制，允许其基于经营自由开展商业活动。

在“三权分置”交易机制下，交易场所应明确自身市场监管主体和监管对象的双重身份。《数据安全法》要求数据交易中介服务机构对数据来源、交易双方进行审核；《数据二十条》强调数据交易所的合规监管功能；各地数据交易条例和交易所章程也对交易所提出监管要求。<sup>23</sup>交易场所应遵循国家法律法规和政策指导，对涉及国家安全、公共利益、个人隐私等敏感领域的数据进行严格控制审查，建立完善风险防控体系，对可能出现的违约、纠纷、欺诈等问题及时发现并依据职能范围作出适当处理。

<sup>15</sup> 包晓丽，杜万里。数据可信交易体系的制度构建——基于场内交易视角[J].《电子政务》，2023，(06):39。

<sup>16</sup> 李三希，李嘉琦，刘小鲁。数据要素市场高质量发展的内涵特征与推进路径[J].《改革》，2023，(05):32-36。

<sup>17</sup> 有关数据产权登记的效力，学界素有论争，大致分为生效主义、对抗主义和证据主义三类。生效主义认为数据产权不经登记不能产生，对抗主义主张登记使数据产生对抗善意第三人之效，证据主义赞同登记凭证在司法活动中的证据效力。

<sup>18</sup> 程啸。论数据产权登记[J].《法学评论》，2023，41(04):147。

<sup>19</sup> 孙莹。企业数据确权与授权机制研究[J].《比较法研究》，2023，(03):70。

<sup>20</sup> 包晓丽，杜万里。数据可信交易体系的制度构建——基于场内交易视角[J].《电子政务》，2023，(06):48-49。

<sup>21</sup> 北京互联网法院。全国首例涉《数据知识产权登记证》效力认定案：法院首次确认登记证对数据集合的证明效力[EB/OL]. (2024-08-27) [2025-08-30]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1808549382862581256>。

<sup>22</sup> 人民邮电报。《数据知识产权登记证》首次被认定具有司法效力公开数据保护：有理不在声高有“证”何惧侵权[E/OL]. (2024-10-18) [2025-08-30]. [https://www.cnii.com.cn/rmydb/202410/t20241018\\_608666.html](https://www.cnii.com.cn/rmydb/202410/t20241018_608666.html)。

<sup>23</sup> 丁凤玲，林冰雁。数据交易所的二元模式及其法律实现[J].《北京科技大学学报》(社会科学版)，2024，40(06):87。

#### 4. 结语

作为新生产要素，数据在经济生活中发挥着日益重要的作用，正深刻改变着生产经营方式和市场经济形态。法治保障作为数据产业发展的有力支撑，应及时关照制度盈缺，发挥充实补足作用。当下必须加快构建科学的数据商业活动机制，激活数据要素潜能，“三权分置”理念正是在这一背景下应运而生，呼吁着制度设计的进一步完善。理论与实践共同表明，在数据产业方兴未艾的今天，必须首先攻克数据法律属性这一首要难题，重点明确持有权、使用权、产品经营权的运作机理，辅以相关制度保障。惟其如此，才能在生产力大发展的时代浪潮中打造中国优势，最大化发挥数据要素效能，增强经济发展新动能，构筑国家竞争新优势。

### **Institutional Difficulties and Governance Approaches for Data Commercial Activities**

#### **—For the Sake of Fulfilling Data's Three Rights**

Huan Tao, Xiaocan Zhous

**Abstract:** The "Data Twenty Articles" introduced the concept of "tripartite rights separation," yet the implementation and operationalization of this framework remains inadequately defined, resulting in a series of institutional dilemmas. Through systematic analysis of judicial precedents, this study identifies two fundamental challenges confronting data commercialization activities: inconsistent legal characterization of data and ambiguous pathways for data rights attribution. Building upon comprehensive analysis of data's intrinsic properties, this paper constructs a "tripartite rights separation" governance framework that conceptualizes data holding rights as fundamental informational rights, usage rights as value-enhancement rights, and product management rights as value-realization rights, while establishing their nature as absolute property rights. This framework facilitates the market-oriented allocation of data as a production factor and promotes the sustainable development of the digital economy.

**Keywords:** Data's “three rights division”; Data rights; Twenty Articles of Data; Data elements