

# 数据资产确权相关法律问题初探

## ——以电力数据为例

撰文\_中国人民银行广东省征信部门课题组<sup>①</sup>

随着数字经济的发展，数据成为全新的生产要素，影响业务运作和收入分配，有助于优化经济结构。数据要素资产化越来越受到国家及社会的重视，但现时法律规范尚未对数据资产的权利归属问题进行明确。为推动数据在市场上的交易和流通，实现数据价值的最大化，本文通过分析我国数据资产发展中遇到的问题和挑战，并以所有权、使用权为落脚点，结合电力数据模型，尝试提出明确权属、建立数据流通平台及构建登记制度等建议。

### 数据资产的背景及研究现状

#### 研究背景

我国是全球数字经济发

展最快的国家之一。2022年中共中央 国务院《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》）将数据资产作为新兴资产类型，旨在推动数字中国建设和加快数字经济发展。2024年全国数据市场交易规模超1600亿元，同比增长30%以上，其中场内市场数据交易（含备案交易）规模超300亿元，同比实现翻番。

#### 数据资产的概念及权利组成

##### 1. 数据资产的概念

目前国内理论界关于数据资产的概念尚无定论，各组织、学者基于不同的角度，对数据资产的具体概念展开讨论。其中，刘冰（2023）认为数据资产是组织（政府、

企事业单位等）过去交易或事项形成，由组织合法拥有或控制，可能带来经济效益，成本与价值可评估的数据资源<sup>②</sup>。本文认为，数据资产应是由个人或企业拥有或控制的，能为企业带来未来经济利益的，以物理或电子方式记录的数据资源。

##### 2. 数据资产的权利组成

目前，学界关于数据资产的权利分类主要有数据资产所有权、持有权与收益使用权。申卫星（2023）认为可以借鉴土地所有权、土地承包权、土地经营权的三权分置模式，将数据产权中的数据所有权和数据用益权分离，将进一步将数据用益权分割，形成数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权在不同阶段的三权分

<sup>①</sup> 课题组成员：中国人民银行广东省征信部门刘剑、刘宗保、高昂、易洁雯、陈雨铃。

<sup>②</sup> 刘冰. 论数据资产化的法律障碍及破解路径[J]. 中国法律评论, 2023,(02):51-63.

置模式<sup>①</sup>。耿超（2024）认为数据生产人员和数据加工者两个主体组成了数据资产产权体系，均可将数据使用权转让给其他数据使用的需求者，以此行使数据收益权<sup>②</sup>。

### 数据资产确权的重要性

对数据资产使用权进行确权有助于保障数据安全与合规，减少数据流通过程中的法律纠纷，促进数据流通和价值实现，对助力数字经济高质量发展具有重要的意义。一是保障数据安全与合规。数据作为新型生产要素，明晰数据资产的权属，可以防止未经授权的数据访问、篡改或泄露，保障数据的安全性。二是促进数据流通和价值实现。明确数据资产的权属，可以大幅降低数据交易流通中各方调查权利边界的核实成本和就权利内容讨价还价的磋商成本，降低人们约束自身行为和防范侵权的估量成本，降低数据权利人向非法获取数据的第三方主张权利的行权成本。三是规范数据市场秩序。明晰的数据权属可以为数据权利提供法律保护，为市场主体在交易数据资产时提供规则依据，也有助于发现和纠正数

据使用过程中的不当行为，营造规范、公平的数据市场秩序。

## 数据资产确权面临的困境

### 法律层面的不明确性

清晰的产权是促进数据资产流通，构建数据资产市场的重要基础。但目前我国有关该方面的规定散见于不同法律及规定，且对数据权属、流通机制等大多持回避态度，数据资产产权模糊，这也阻碍了数据资产化的进程。《民法典》《中华人民共和国数据安全法》《数据二十条》等法律、政策并未确立“数据权利”，且对数据、网络虚拟财产保护的具体规定留白，尚未对数据向数据资产演化过程中各方主体的具体权利内容予以规定。

### 技术层面的挑战

从数据生成来看，个人用户生成的数据都由数据控制企业占有且储存，企业通过多种方式收集个人用户的各类数据并存储在它们自己的数据库中。个人用户很难轻易寻找到渠道支配其数据，并且其很难得知数据交易之后，是否有被再次兜售原始

**对数据资产使用权进行确权有助于保障数据安全与合规，减少数据流通过程中的法律纠纷，促进数据流通和价值实现，对助力数字经济高质量发展具有重要的意义。**

数据的情况。从数据自身的特性来看，互联网时代，各行各业都会产生数据，来源十分广泛，使得数据的整合、清洗和标准化变得尤为困难，进而影响数据权属的界定。而且数据在传输和存储过程中可能被多次复制和处理，难以保证数据的唯一性。特别是在分布式系统和区块链技术尚未广泛应用的情况下，难以追踪数据的完整流转路径，从而影响数据的确权。再者，数据由于自身流通性和互动性等原因，会在

① 申卫星.论数据产权制度的层级性：“三三制”数据确权法[J].中国法学,2023,(04):26-48.

② 耿超.数据资产确权困境及其解决思路分析[J].行政事业资产与财务,2024,(07):7-9.

## **建立类似资本等要素市场中基于中间态的流通体系，实现分散海量的数据资源向多样的数据产品需求高效流动，可借鉴著作权领域的集体管理制度。**

不同系统和领域之间流通，流通时涉及跨系统不同的数据生产者，导致很难在技术层面对不同系统和领域的数

### **市场层面的障碍**

一是数据交易机制不完善。目前，全国范围内尚未形成有效的数据资产登记体系，数据资产的质押登记面临现实障碍。数据资产入表的路径尚不清晰，没有形成稳定的数据资产变现渠道，降低了企业变现数据资产的意愿。二是市场定价缺失。目前还没有专门适用于数据资产的估值方法，成本法、收益法、市场法等现行估值

方法难以匹配数据资产的多种形态与全生命周期估值的需求。三是存在“数据孤岛”现象。由于数据在产生、收集、加工处理以及交易等环节，各主体之间采用的数据标准不一致，导致数据格式、命名方式等存在差异，使得数据在整合过程中需要进行大量的转换和清洗工作，增加了整合难度和成本。

### **数据资产确权的措施**

#### **在法律层面明确数据权属**

明确数据资产所涉主体和各方主体享有的权益。数据来源者包括个人和企业，对所提供的数据拥有所有权，该权利体现为对所提供的信息的查阅、更正、删除等权利。数据处理者是对来自个人、企业等原始数据通过算法进行加工的主体，享有数据资产持有权。数据资产的使用者是使用数据资产，投入生产经营并获得收益的个人或企业，享有数据资产的使用权、经营权和收益权。

#### **建立数据资产流通平台**

建立类似资本等要素市场中基于中间态的流通体系，实现分散海量的数据资源向多样的数据产品需求高效流动，可借鉴著作权领域的集

体管理制度，引入第三方机构代行个人数据所有权，将个人数据资产账户交给集体管理组织托管。数据信托机构经数据主体授权，可以自己的名义行使数据权利，包括控制个人数据的使用，与使用者订立许可使用合同，向权利人分配使用费，进行维权诉讼、仲裁等。同时，鼓励探索由受托者代表个人利益，监督市场主体对个人信息数据进行采集、加工、使用的机制。

#### **建立数据资产产权登记制度**

数据使用权而非数据所有权的流转才是未来数据产权交易的主流模式，故亟待构建数据使用权登记制度。在现阶段，可以参照土地经营权的经验，赋予当事人自主决定是否登记的选择权，以满足不同当事人对数据使用权的不同需求。根据个人、企业提供的数据资产的体量，数据资产相关权益人可以选择将数据集合加工使用权登记于交易平台上或者是通过合同安排自由交易。前者具有物权性效力，属于排他权，按照法定程序及要求获得权利内容；后者具有债权性效力，属于对人权，按照约定明确权利内容。

## 建立数据资产市场监管制度

在监管主体方面，监管思路可以参照网络信息安全、数据安全的监管，采取垂直监管模式。一是数据行政管理部门，该部门可以作为数据资产市场主要监管部门研究、制定、颁布数据资产市场管理办法、数据资产流通管理办法等规范性文件。二是数据资产交易所，数据资产达到一定规模，为了保障个人信息安全、社会公共利益、国家安全等，应在数据资产交易所完成流通，交易所履行安全等监管职责。在监管方式方面，依据“三三制”<sup>①</sup>数据确权法原则，对于权利来源于所有权的数据资产，采用备案的方式保护。初始收集、处理数据的企业，在预期会发生一定量级的数据聚集时，应向数据行政管理部门提交业务模式、收集数据范围（必要且合理）、数据安全与隐私保护方案等基础材料进行备案。随后每个自然年度提交年度报告，持续报备数据资产情况。

## 完善技术手段推进金融业创新发展

鉴于区块链具有不可篡

改和不可伪造的特性，可以很好地为数据权利确权提供技术手段，赋能数据资产确权。可借助区块链技术，在区块链上的每一个节点，经过全网验证的数据信息通过算法及密码技术被记入数据块中，系统赋予时间戳并生成数字签名，形成新的区块，结合法律规定关于数据资产权属规定达到确定不同节点权利人的目的。同时，基于区块链形成的数据交易系统支付功能，在交易中，买方将货款支付给系统，无需第三方支付平台参与。数据资产经过加密后由卖方传输给买方，数据资产的使用权即转移买方。该交易信息记入区块赋予时间戳后，信息将不可篡改但可以溯源。

## 电力数据资产确权案例研究

电力数据资产是指电力数据加工方对企业用电增长指数、规模增长指数等数据进行梳理、溯源、获取、清洗、转换、脱敏、导入、加工和计算等方面的处理，结合当地行业的经济指标，产生专属于该企业的数据资产。电力数据资产化的推行应用具有

## 数据行政管理部门 可以作为数据资产 市场主要监管部门 研究、制定、颁布数 据资产市场管理办 法、数据资产流通 管理办法等规范性 文件。

特殊意义，电力数据要素兼具广覆盖和强渗透属性，能够客观反映企业的运营情况以及行业的产业规模，预测企业发展趋势，为形成企业画像提供数据支持，且能覆盖各行各业，具有强大的市场潜力。因此，以电力数据为切入口，研究数据资产确权问题，解决数据权属模糊、流通交易机制不完善、数据整合和溯源难等困境，有助于推动数字金融、普惠金融发展，实现数据交易市场、电力市场、碳市场和金融市场“同频共振”。

<sup>①</sup> 申卫星.论数据产权制度的层级性：“三三制”数据确权法[J].中国法学,2023,(04):26-48.

## 明确电力数据资产产权归属

电力数据起源于企业的经营用电行为，对用电企业进行赋权应该成为数据权利配置的起点；同时数据加工方付出大量的劳动和资金投入，因而赋予其相对稳定的财产权有利于数据资源的优化配置与激励机制的形成。因此，可以借鉴“自物权—他物权”和“著作权—邻接权”的权利分割模式，在数据权利体系设计上，根据不同主体对数据形成的贡献程度不同，由国务院司法部门出台法规规定，构建数据源发者拥有数据所有权、数据加工方拥有数据用益权的二元权利结构，实现用电企业与数据加工方之间数据财产权益的均衡配置。即用电企业作为数据产生源，可规定企业拥有电力数据资产的所有权，通过转让其数据资产所有权获得财产收益；数据加工方具有电力数据资产的用益物权，依法对电力数据资产的占有、使用享有权益；依据数据资产流通规则取得数据资产的权利人，对数据资产享有使用权。如金融机构可通过与用电企业或者数据加工方签订转让合同依法取得使用权，为金融机构信贷工

作提供参考指标。

## 电力数据资产登记制度

数据持有权、加工使用权、经营收益权是未来数据产权登记的重点对象，建立电力数据资产产权登记制度是保障数据资产相关权益的重要前提。应当以法律的形式明确，根据用电企业和数据加工方提供的数据资产的体量，在一定体量标准之下，电力数据资产的数据持有权、加工使用权、经营收益权的继受转让遵守合同约定，可以自由转让，反之，高于一定体量标准的电力数据资产，甚至其数据资产权益的转让流转会对企业行业产生重大影响，企业则需要通过电力数据资产登记平台进行法定登记，从而使得转让行为具备物权性效力，具有排他权。通过对电力数据进行深入、全面、与时俱进地精细、精准分层、分置、分形，定位好数据的基础性资源位置，合理界定不同数据主体的确权归属，探索构建数据确权的“分层定位模式”。

## 电力数据管理交易平台

电力数据管理交易平台由电网公司及金融机构合作构建电力数据管理交易平台，实现企业—平台—金融机构的三端对接交易模式，用电

## 电力数据管理交易平台由电网公司及金融机构合作构建电力数据管理交易平台，实现企业—平台—金融机构的三端对接交易模式。

企业及数据加工方可以通过合同授信方式，将数据产品上传至该平台，由平台根据企业用电数据产品的异同对数据产品进行分类售卖，平台对数据内容真实性、有效性提供背书，金融机构可以根据自身的投资倾向购买需求数据产品，实现电力数据资产的有效流通。秉持数据确权和资产化并重的定位，为完善数据获取、开发和交易的资产化体系，对摸清电力数据资源家底，加快数据资源开发利用，更好发挥数据要素价值，打造共建共享共生共荣的电力数据资产化生态提供有效助力。

□ 责任编辑：刘音露