



深瞳工作室出品

采写:本报记者 房琳琳
策划:何屹 房琳琳

党的十九届四中全会指出:“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。”这是我国首次将数据列为新的生产要素。

毋庸置疑,人类社会已经进入数字时代,而“中国数字经济探索方面走在世界前列”也已在全球范围内达成广泛共识。

然而,基于数据要素开展经济活动,还面临诸多挑战。其中,数据权利究竟如何确定,是数据要素参与经济运行的起点,更是全球理论界、学术界、产业界、法律界的争议点,也是阻碍数字经济高质量发展的最大难点之一。

数据基础制度建设事关国家发展和安全大局。2022年12月19日,《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”)正式发布,提出20条政策举措。其就数据产权创新性地提出了数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权“三权分置”的制度框架。此举被认为是重大制度创新,有助于突破数据产权困境。

今年全国两会上,“数字经济”在政府工作报告中再次被提及,这已是“数字经济”第6年出现在政府工作报告中。

3月7日,根据国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案,组建国家数据局,负责协调推进数据基础制度建设,统筹数据资源整合共享和开发利用,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等,由国家发展和改革委员会管理。

那么,数权在法律界定上与传统物权有哪些区别?国际相关实践有哪些趋势?企业数据流动起来还面临哪些挑战?理论界、学术界、产业界、法律界给出哪些解决方案?科技日报社记者深入调研,试图找到答案。

对数权的认识仍未达成一致

“数据”的概念,很容易跟“信息”发生混淆。中国法学会立法学研究会顾问、天津市人大常委会原主任委员高绍林接受记者采访时表示,在他看来,数据是对信息的记录,是一种记录信息的载体,信息是数据记录下来的内容。

“我们现在所说的数权与传统的物权不一样,虽然数据的输入存储介质也是物质体,但传统物权理论却解释不了数权。物权理论的出发点一般是指所有权,即对物品的排他独占权;而数据特别是数据集合的宝贵价值不在于独占,而在于其在社会活动中流动起来后所产生的价值。”高绍林说。

以12306火车票订购网站为例,普通人购买一张火车票,上面就必然记录了乘车人的姓名、身份证信息,以及此次行程始发地、目的地、时间及车次等信息。接下来,这些数据在网站交易后台均有体现,由互联网相关的硬件设备如服务器、传感器等产生并存储完毕。随后,票款等信息还会进入企业管理和财务系统,用于完成运力系统调度和财务结算等。这类数据处理可以在企业内部实现部分价值。

然而,它的更大价值还有待挖掘。如果将12306火车票购票网站的客户数据集抽取出来,由第三方机构用于了解客流量趋势、规划高速网络建设,乃至分析国民经济发展状况,那么,大数据集的真正价值才显现出来。

但此时这已经不是简单的个人购买车票的原始数据了。清华大学技术创新研究中心数权

经济实验室主任钟宏一直关注数据权利归属问题。这几年,他深深感受到“从理论界和法律界获得明确的界定和共识十分困难”。

理性地看,这当然符合新兴事物的特征。

“来自各行各业、各大企业和机构的大量数据,构成了宝贵的行业数据资源,这些数据对洞察行业发展情况和走势、驱动行业上下游协同、形成跨行业交叉赋能、提供政策制定依据和提升社会数字化治理水平有着重要作用。”中国经济改革研究基金会数字经济专委会主任黄蓉如是说。

推动行业数据互联互通、共享流通,释放行业数据价值,正是讨论企业数据确权的关键点,也是落脚点。

数据确权必须走出第一步

作为一家由全球性数据管理和业务专业志愿人士组成的非营利协会,国际数据管理协会(DAMA)一直致力于数据管理的研究和实践。DAMA中国主席、数据管理国际专家汪广盛在接受记者采访时说,国际上对数据权属的法律层面讨论推进缓慢。

4月24日,由清华大学技术创新研究中心数权经济研究室、DAMA及环球律师事务所等机构专家共同编写的《企业数据确权和全球合规趋势报告(2023年)》(以下简称趋势报告)正式发布。

环球律师事务所合伙人、数据权属与合规专家孟浩介绍,基于欧美数据合规法律法规的研究,可以看出当前的趋势除了加强网络安全、数据安全、个人信息保护、数据反垄断外,还力求开放数据交易及流通通道等。

“美国在数据交易方面整体呈现开放的态度。”孟浩说,趋势报告发现,美国在数据流通方面,推动政府数据开放,以公私合作的形式促进特定领域数据的使用。而在数据交易方面,美国通过了数据经纪行业的多项立法提案,提升行业透明度和安全性,以求在自由市场经济趋势下保护各项数据权利,并促进数据交易的流通。

2020年2月发布的《欧盟数据战略》提出,发展数字经济的目标是打造一个通用的欧洲数据空间,使各类数据能够在欧盟内部安全流动。其关键在于促进数据的获取与使用,重点是使更多具有公共利益属性和经济效益的数据充分发挥其价值。

中国的立法动作并不慢。网络安全法、数据安全法、个人信息保护法的相继出台,为数字经济的勃兴提供了活动空间和基本底线,构建起保障数字经济安全流通的法律体系和监管机制。

然而,社会生产实践中的数据确权难度,并未因相关法律法规的出台变得更加容易。有学者认为,法无禁止皆可;有的则认为,数据的权属最终还是由法律给出限定。

“数据二十条”的出台,正是基于对数权复杂性的理解,摒弃法律层面的争议,引导市场加速试水,让数据作为数字经济的“血液”尽快流动起来。

企业数据流通面临哪些困境

我国目前已开展数据融合汇聚治理的企业来自车联网、电信通信、互联网平台、金融(例如保险公司、银行等)以及能源等多个领域。

企业一方面受到原则性、指导性政策的鼓励;另一方面法律法规的边界底线相对严格,企业总是处在既要保障数据安全,又要创新发展的两难境地。企业在操作层面,仍然如履薄冰。

数据是谁的?能用来干什么,不能干什么?

数据要想跑起来,数权须先定下来

钟宏清楚地记得,2020年4月,香港交易所原行政总裁李小加提出与数据要素相关的8个问题:数据是谁的;怎么确权;能用来干什么、不能干什么;什么数据可以垄断,什么数据必须共享;如何去交易,如何去投资;如何去监管,数据市场是人管还是技术管;标准由政府定还是市场定;是否要全球化。

“这8个问题,已经把数据要素市场最核心的难点都列了出来。但坦率地讲,这些问题至今都没有得到实质性的解

决。”钟宏坦诚告知。

孟浩表示,处在不同行业的企业在推进数据融合、搭建数据综合治理平台等项目时,通常都面临数据确权的难题,普遍缺乏对数据物质体、信息价值体和权利关系三类数据权利主体之间关系的认识。

首先,当数据处理者众多,即涉及多类数据物质体和信息价值体,且各方权益存在冲突时,企业难以确定并保障各方主体的权益。

以车联网为例,该场景下的数据处理者较多,包括数据的采集者、传输者、存储者、清洗者以及标注者等。但车联网行业缺乏统一的数据流通规则与行业标准,这些主体之间的数据交互行为就难以进行规制。当同样的数据被多次流转时,如何确定各主体的权利并分别保障各方的利益是一大难题。

其次,在对数据要素进行确权时,如果需要获得大量参与主体的授权,会直接提高数据流通的门槛和成本,阻碍数据要素流通市场化。如果某电信公司要在保障个人隐私前提下开展数据开放流通运营工作,就一定会面临这种情况。

数据确权与合规,是全球企业数字化发展过程中共同面临的难题。

推动行业数据互联互通、共享流通,释放行业数据价值,正是讨论企业数据确权的着眼点,也是落脚点。



最后,企业内部权利部门难以识别和追踪数据要素的侵权行为。由于数据要素的无限复制性和隐秘性,很难判断被授权方是否使用了某个特定的数据要素,并且难以确认被授权方是否基于数据要素获得收益。如果无法识别和定义针对数据要素侵权的行为,也没有相应的责任追究机制,那么对数据确权将没有意义。

此外,还有其他因素导致数据确权困难,例如:参与方对数据确权的意识未能统一,数据流转的场景变化复杂,数据确权的标准尚有缺失,数据确权在企业整体工作中的优先级相对较低等。

作为趋势报告主要发布方,钟宏团队希望能从理论体系角度创新,为企业数据界定破题,针对确权和合规两大企业刚需问题,提供基于成功实践经验的途径和方法。

企业数据确权有待“解套”

中国工商银行北京分行科创企业金融服务中心任丽娅认为,商业银行是数据要素市场的重要参与主体,加快

推进数字化转型是商业银行融入数字经济和数字中国建设的必然举措。

“但与此同时,我们在实践中也发现目前仍处于数据要素市场发展初期,权利关系、价值机制、技术支持等数据要素市场构成部分,还需要不断推进理论研究和制度设计。”任丽娅从企业角度提出需求。

在近期举办的几次研讨会上,钟宏试图用自己团队的研究成果——数据“三体”理论(“数据物质体”“信息价值体”和“权利关系体”)帮助企业“解套”。

识别企业数据权利主体,需要在企业数据社会活动中,辨别构成数据权利关系的事实。

换句话说,结合数据特性,可以将企业数据社会活动划分为数据生产环节、信息处理过程、权利关系治理三大类型,由此识别出上文提到的数据“三体”,这与“数据二十条”的三权分置的逻辑遥相呼应。

那么,精准识别权利主体之后,清晰定义权利关系,为权利关系获得法律认可与保护找到依据也是不可或缺的步伐。

钟宏提出,区别于自上而下的“规范确权路径”,他们将这种方法称之为

企业数据“精准确权路径”。清华大学经济管理学院副院长、清华大学技术创新研究中心副主任李纪珍教授谈道:“本次报告发布了‘企业数据精准确权路径’,是针对AIGC时代数据确权与合规治理挑战提出的全球企业通用的数据确权理论和方法体系。该方法体系在中国大型央企进行了实践,总结出中国电力数据精准确权应用指引,这些都在报告中有所体现。”

趋势报告呈现的这些研究成果,就是试图为企业数据确权“解套”。那么,企业在数据确权过程中,需要解放哪些思想,并积极参与创设数字经济活动中丰富多彩的数据权利和关系呢?

高绍林建议,企业内部的数据合规部门工作人员,首先要从基础概念上理解数据,摒弃传统物权的理论范式解释数权,避免过多内耗;其次,尽可能用隐私计算、区块链等技术,帮助跨越个人信息数据与商用场景大数据之间的障碍,只要数据集使用过程中做到“数据可用不可见”“不可回溯个人信息”即可;此外,可继续探索建立各类法律法规条文智能检索和风险

预警管理平台,对数据全流程实施包括分级分类、权属划分、权利义务分析等在内的智能化合规管理。

中国企业破冰具全球意义

钟宏经常在研讨会上分享数据“三体”理论指导下的优秀企业实践系列案例。

在数据分级分类管理方面,有关优秀企业会在建立内部数据分类分级制度的前提下,明确各类型、各级别数据的处理要求,依托分层的思想对不同数据设置不同的数据权限。

在合规体系建设方面,相关企业会通过创新方式设计数据授权运营体系破解困局。

在数据盘点与治理方面,相关企业会在通过盘点方式厘清企业数据资产目录后,根据实际业务场景需求,制定数据标准以支持数据共享交换,对数据交互场景实现闭环管控,同时基于高效管理和配套合规工具,提升数据的使用与管理能力。

这些优秀案例被记录在趋势报告中予以发布。

“在现行的法律框架内,从企业的角度精准确权,我觉得定位特别好。”汪广盛比较了解美国的情况,“我在美国真的没有看到这么一种能够‘落地’的模型和系统。”

DAMA国际主席皮特·艾肯(Peter Aiken)则表示,数据确权与合规,是全球企业数字化发展过程中共同面临的难题,也是DAMA数据治理体系需要研究的重要领域。DAMA和清华大学、环球律师事务所等专家共同编写趋势报告,希望能与全球各国政府及行业企业共同推动数据流通与数据资产价值的发现。

千里之行,始于足下。任丽娅介绍,以中国工商银行为例,一方面,中国工商银行通过深挖数据资源价值,创建信贷风控模型,不断提升金融服务精准度与风险管理水平。另一方面,中国工商银行积极参与数据要素市场建设,作为试点单位参加政策制度研讨会,对数据要素市场建设建言献策。此外,中国工商银行从数据金融属性的角度,持续探索实现数据要素价值的途径,不断加大金融制度与产品创新力度,对北京市首批参与数据资产评估试点的企业提供创新金融服务,重点从数据资产信贷、数据资产证券化等方面加强金融配套的支撑。

著名学者、DataOps概念提出者莱尼·利伯曼(Lenny Liebmann)表示:“数据的确权是个大难题,这份报告在这个领域取得了一定的成就,值得祝贺。数据的合规是我们的责任,这份报告把中国和其他国家的情况作了对比分析,很有价值。”

混沌始初开,迷雾终消散。从理论到实践,再从实践总结促进理论创新,在应对新的挑战时,最受欢迎的永远是知行合一的行动派。

本版图片由视觉中国提供