

# 场景化数据确权：特征、冲突与突破路径

谭洪波<sup>1</sup> 宋丽萍<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 数据的最优产权安排应在其价值最大化与价值分配公平正义之间取得平衡，这种平衡依赖于数据的应用场景。数据在不同的应用场景下具有不同的生产关系特征和内在冲突，具体而言：家庭场景下数据来源于消费数字化和劳动供给数字化，其内在冲突表现为家庭参与数据价值分配与用户数据隐私治理问题；企业场景下数据应用体现在企业的数据投资和 data 创新上，企业的数据垄断和数据共享之间存在冲突；政府场景体现为政府的有效治理依赖于大规模的公共数据，伴随数字政府建设滞后与数据治理之间的冲突。针对不同应用场景下的特征与冲突，数据的最优产权安排原则是：尊重个人数据所有权，提高家庭数据收益报酬；强化企业数据用益权，激励企业数据投资开发；健全政府数据治理权，推动数据开放共享，从而形成安全的数据技术保障、活跃的数据交易市场和友好的数据共享生态。

**【关键词】** 应用场景 数据确权 特征 冲突 路径

**【作者】** 1 谭洪波，中国社会科学院财经战略研究院研究员，中国社会科学院大学应用经济学院教授。(北京 100006)

2 宋丽萍，淮阴师范学院商学院副教授。(江苏淮安 223000)

**【基金项目】** 中国社会科学院智库基础研究重大项目“数据要素权属、经济增长与收入分配、理论构建与制度安排”(ZKJC251001)

党的二十届三中全会提出“培育全国一体化技术和数据市场”，要求加快技术和数据要素市场化改革，进而激发全社会的创新活力和内生动力。数据要素市场化配置改革是“十五五”数字中国规划的核心主线，旨在通过明确数据产权等措施来促进数据的合法、合规、有序流通。数据权属明确化是数据要素化过程中的基础与核心，是数据要素流动、交易与配置的先决条件。然



而，在实际操作中，由于数据全生命周期涉及多方参与者，各生产环节的界限难以明确划分，且权利内容随着应用场景的转变而变化，导致数据权属界定不清晰，<sup>①</sup>进而引发数据要素定价难题和数据要素市场发展障碍。在此背景下，近年来越来越多的国家开始加强数据产权制度建设，例如，欧盟于2018年5月出台的《通用数据保护条例》、2023年9月开始实施的《数据治理法案》，美国加州于2020年开始生效的《加州消费者隐私法案》、2023年开始生效的《加州隐私权法案》等。2022年12月，我国发布了《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”），提出了数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权三权分置的数据产权配置方案，在国际上尚属首次，该意见对推动我国数据基础制度建设、激活数据要素价值具有重要意义。由于数据权益具有非单一性，是财产权利、人格权利和社会权益的复合体，涉及相关利益方众多并且高度依赖数据的应用场景，数据确权实际上是对数据的一系列权益进行优化配置的过程，是一个动态发展的过程。也正因如此，当前数据确权的原则与路径仍需在理论上进一步明晰与探索。

首先，由于数据确权的复杂性和动态性，目前基于具体场景分配数据的权责利成为大多数学者认可的方式。一方面，数据用途多种多样，对大数据和算法的竞争定性需要依据数据的具体用途而定。另一方面，在漫长的数据链条中，对数据加工、储存等中间环节的规制比较困难，而从入口和出口，即数据采集和使用环节来施加控制较为容易。<sup>②</sup>比如，Nissenbaum强调确保具体情境中隐私规范与信息流动规范的契合，促使数据权责利在具体场景中实现价值应用和分配的正义，即“尊重场景”原则。<sup>③</sup>尽管已有文献提出数据确权的“场景应用”概念，但关于数据确权并没有给出“场景化”原则和实现路径的描述。其次，数据是一种生产要素，它在投入生产过程中，必然会与资本和劳动相结合并获得相应的报酬，这一过程也在相当程度上会改变传统的生产关系，比如数据与劳动的关系、数据与资本的关系、资本与劳动的关系等。基于上述两个方面的问题，本文着力挖掘家庭、企业和政府三种应用场景下数据的生产关系特征，通过这些特征探析制约不同应用场景数据确权背后的冲突，再从这些生产关系特征和冲突出发，进一步给出数据确权的原则与路径。

## 不同应用场景下数据的生产关系特征

数字经济下不同的生产主体基于数据连接而形成交互型和多样型的关系，涉及生产、交易、管理和分配等。如家庭与企业，家庭既是产品的消费者，也向企业提供包含消费信息的源数据，而企业则将消费信息数据作为产品升级、创新的要素，投入到生产中。这种数据衍生的数字生产关系是数据确权的场景化基础。对此，相关研究可概括为三个方面：一是家庭或劳动者视角，如蔡继明等提出建立与劳动者贡献相适应的数据收入分配机制等；<sup>④</sup>二是企业视角，如徐翔等基于创新激励提出建设数据交易市场的原则；<sup>⑤</sup>三是政府视角，如沈坤荣和林剑威基于技术创新、提出建设公共数据开放平台等。<sup>⑥</sup>可见，应用场景可从“谁产生、谁开发、谁应用、谁受益”几个层面剖解，即数据生产主体、数据开发主体、数据应用主体和数据受益主体，进而将这些主体匹配到“家庭—企业—政府”的应用场景中，形成“生产者—开发者—应用者”的逻辑。每种场景下的主体既具有各自的特征，也存在异质性冲突，这决定了不同场景下数据确权的途径选择也有所不同（图1）。

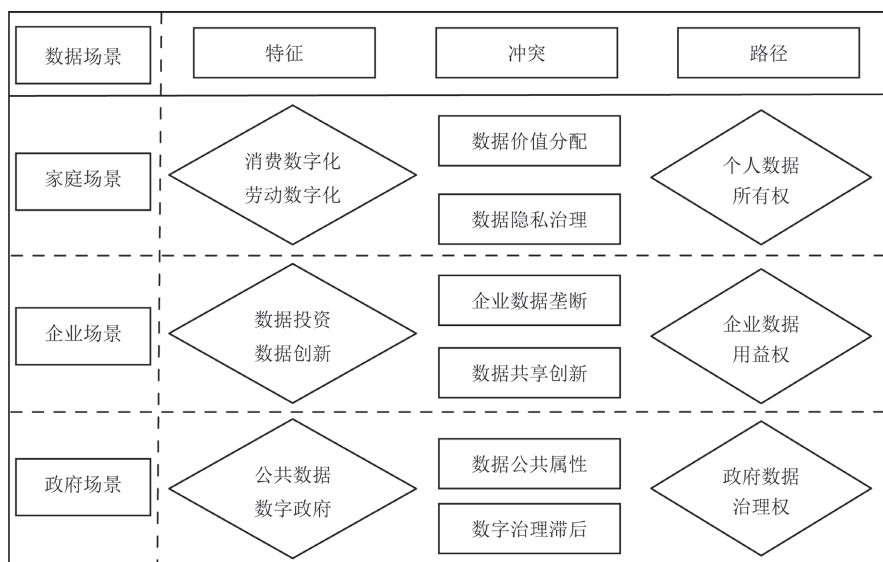


图 1 场景化数据确权的逻辑关系

### （一）家庭应用场景下数据的生产关系特征

家庭是数据要素的重要供给主体，家庭或个人的数据生产关系主要体现在消费数字化和劳动供给数字化方面。

#### 1. 消费数字化是消费数据的载体

作为消费者，家庭用户在平台上进行搜索、浏览、阅读等消费活动时会产生大量的数据信息，这些零散的数据信息经过收集、提取和分析后形成具有描述性和指向性的标准化数据集合，这些数据精准且深刻地量化了家庭的消费偏好，从而为企业个性化服务提供重要的市场数据支撑。利用家庭海量消费信息数据，企业能够及时捕捉家庭的消费特征和丰富的“美好生活”需求，并反馈到产品生产中，带来产品和服务创新，进而促进家庭生活的智能化、便利化、高级化，不断加快家庭消费升级的节奏。例如，网约车平台通过数据分析能更好地优化车辆配置，满足用户的用车偏好。电商平台通过个性化排名和定向投放信息提升消费者搜索频率，能够产生更多的购买量。<sup>①</sup>数字平台利用线上数据优化家政、外卖等领域的规则规范，推动线上商品和服务的标准化、技术分级和产品分类，为用户提供更加便利、快捷的服务。用户使用数字设备和服务时所产生的各项数据，可以通过改善搜索引擎结果质量、协助企业运行和改进大数据技术等方式产生可观的正外部性，进而显著提升消费者福利。<sup>②</sup>

与此同时，家庭场景下数据采集隐含着个人隐私权的让渡。家庭与平台的数据交易通常通过明确或潜在的契约关系而实现。用户通过签订用户协议等方式，用自身的隐私数据交换包含数据要素的在线服务，从中获得非货币尺度的消费者剩余。商家平台常以数据流通作为扩张商业版图的基础，会为消费者提供一些免费和低价的产品和服务，引导用户与平台捆绑，获取用户消费偏好等信息甚至用户家庭全方位的行为数据，用于平台的流量积累和消费导流。举例来说，平台企业将操作系统、定位服务、导航、电子地图等以很低的价格分享给用户，降低使用门槛吸引海量用户并留存其行为数据，进而依托这些数据实现精准的广告投放、消费引导等高附加值变现模式。平台运用数据挖掘和算法锁定等数字技术，能够有效识别消费者类型，形成动态调整、精准

实施的定价策略，从而获得最大化利润。<sup>⑨</sup>鉴于平台从数据中攫取利润的天然动力，用户因拒绝授权即无法使用平台而陷入被动，对平台收集与共享个人数据的广度和深度缺乏充分了解。与此同时，平台掌控着用户的多维数据（如实时位置、交易记录、浏览历史、设备信息等），双方在数据权力上形成了实质性的不平衡。平台利用数据和算法优势可以为用户“画像”并准确分析用户行为，预判其未来的支付意愿，进而实施基于用户支付能力和消费意愿的分级定价策略，由此隐性获取了额外的数据垄断收益。

## 2. 劳动供给数字化是数据商品的源泉

作为生产者，家庭数字劳动是数据商品的创造者。家庭作为数据产品的生产者生成数据，作为算法实施者参与数据收集和分析，作为线上产品与实体客户的关联者，将数据赋能的产品和服务实体化。第一类为狭义的数字劳动者。他们以物化的数字技术和数字平台为劳动资料，以人类的信息、经验、情感、创意等为劳动对象，在各类数字平台上从事数据创造和生产活动，最终生产数据商品，为数字资本积累贡献劳动价值，典型代表如直播网红、社交平台大V、网络小说创作者、短视频创作者等。第二类是平台企业员工。他们将数据原材料与自身劳动相结合，对各种消费源数据进行收集、整理和分析，是数字生产力的典型劳动者，如算法工程师、数据分析师等。第三类是非典型数字从业者，他们借助平台与客户建立关联，并通过收入分成方式获取一定的劳动报酬，如外卖骑手、快递员、网约车司机等新型服务业态从业者。

不同数字劳动者创造的数据类型和形式有所不同。数字劳动者基于数据资源创造虚拟数据商品，将其以数据形式储存于数字平台等介质上，成为可以用于交换的劳动产品。典型的数据商品是“用户生成内容”（User-Generated Content, UGC），如在社交平台上传的图片、发表的观点，在视频网站上传的自制视频等，通过流量属性、资本运作、平台变现等形式形成数据商品。这些数据商品是平台增加浏览量、持续吸引新用户加入和更多广告商入驻的关键。数据工程师等是被商业平台雇用的数据再生产者，他们利用数字技术和算法机制对用户源数据编码、过滤和分类，从而将杂乱的数据转化为有价值的信息，而数字平台是将使用价值转化为交换价值，并无偿占有数据商品中剩余价值的资本化身。<sup>⑩</sup>非典型数字从业者既是虚拟产品和服务实体化的最终实现者，也是虚拟世界相应数据的生产者。如外卖骑手在数字世界创造数据价值，促使数字地图数据更加完整、有效。如今许多数字化平台汇聚了具有身份多重、多雇主共享、人机协同等特征的新型劳动，参与到平台的工作者成为城市中动态、可以移动的价值符号，为“数字孪生”世界提供数据资料。

## （二）企业应用场景下数据的生产关系特征

企业是海量原始数据的使用者和开发者，这决定了企业在数据投资和数据应用创新方面的主导地位。

### 1. 企业是数据投资的主导者

企业是数据投资、数据应用和数据驱动创新的主体。企业投资设立数字平台、雇用数字工程师和研发数字算法系统，构建数据驱动的生产体系。企业的数据投资包括对数据收集、处理和开发能力的投资。一方面，数据投资需要耗费大量成本。企业为了吸引用户需要大量投资用于搭建免费或低收费的数字平台。数据投资不只是收集处理数据的投资，还包括建立有利于数据收集场景的投资。基于数据的非竞争性和可排他性等特征，企业的数据投资旨在实现对数据价值的独占，以此补偿其在数据投资上的巨大成本并防止被创造性破坏和替代。另一方面，对算法和算力的投

资是企业数字竞争力的关键。算法与算力是影响数据质量和价值的重要因素。平台获取的用户数据是原始数据，这类数据庞大且繁杂，其蕴含的信息和知识难以在短期内被人脑捕获，因此需要借助数字平台的算力和算法优势来获取其中大量的信息和知识。由于相似的数据在不同的算法下可以呈现出不同的信息和知识，为了在某一方面获得竞争优势，不同的数字平台其侧重业务不同，如内容资讯类数字平台的核心算法是个性化推荐，搜索类数字平台的核心算法是排序和热点推荐，双边属性较强的数字平台的核心算法是匹配算法。然而，所有算法都是以数据作为原材料，没有数据的算法如同“无米巧妇”。因此，不同业务侧重的企业对于数据的规模和质量都有相同的追求，随着市场竞争日益激烈，越来越多的数字化平台积极推动数据投资并不断提升算力和优化算法，为企业创造更大价值。

企业对数据的专用性投资决定了企业往往是数据应用的垄断者。在消费领域，头部平台在特定领域率先形成市场数据优势并加固市场势力，通过将流量优势转化为历史数据积累，一定程度上形成对用户的锁定效应，海量用户数据逐渐成为平台独特的数据资产。在生产领域，企业的数字平台利用数据和算法对市场施加更深层次的控制，使其成为线上市场、产业链和数字生态系统的中心。企业通过线上交易市场引导资源在产业链和产业生态系统合理流动，优化资源配置。企业通常借助线上优势，通过数据分析选择那些销量高、评分高的产品进行自营，并提升上下游垂直整合程度，直接复制线下企业的产品和经营模式，建立自己的农场、工厂和商场，甚至拥有整个生产和供应链。<sup>①</sup>

## 2. 企业是数据开发的创新者

企业是数字技术创新的主体。基于流量和用户注意力目标，企业平台展现出高度的动态的可竞争性，<sup>②</sup>这种竞争性要求企业不断进行创新，提升其数字技术能力。其一，数据是企业研发创新和生产决策的依据。大数据技术的应用可以增强企业的研发创新能力，助力提升企业的市场价值。企业将生产经营中积累的数据作为生产要素投入生产活动，而数据要素的充分使用能够帮助企业开展定制化生产、改良生产工艺、提高决策的科学性、创新产品种类、积累和形成市场势力，从而不断提高盈利能力。基于数据分析的数据驱动型决策，已经成为企业决策的重要管理实践。<sup>③</sup>其二，数字技术创新要求数据流通和共享。数字经济时代，越来越多的业态、产品、场景、技术创新离不开各类数据的深度参与，例如，无人驾驶、低空经济、未来工厂、新型消费、智慧城市等，需要环境数据、气象数据、消费者数据、空间数据、能源数据等数据的全面参与。然而，这些数据往往掌握在不同企业手中。而企业间数据的有效流通与共享，有助于企业开展各类集成创新，有效缩短创新时间和降低创新成本。其三，数据市场驱动企业创新。数据市场能够降低企业创新风险和提升企业投资效率，进而有效提升企业的创新产出。而企业在尊重个人数据所有权的前提下，通过“获取授权+支付对价”模式取得数据用益权，具有更强的独立权利机能，<sup>④</sup>从而激励企业对数据的开发投入。

### (三) 政府场景应用下数据的生产关系特征

政府也会对数据进行收集、分析和应用，通过建设数字型服务政府，提升政府数字治理效率和产业政策的实施效果。

#### 1. 公共数据开放有助于提升政府治理效率

数字政府建设通过数字技术、制度安排与组织结构三者之间的迭代互动与耦合互构重塑数字治理形态。<sup>⑤</sup>在公共治理和公共管理中，基于数据和算法的工作流模式日益成为政府治理的优先



工具。政府借助人工智能、云计算、移动互联网等新一代信息技术深度挖掘公共数据价值，优化社会治理模式，并以此推动经济运行效率的提升。数字政府通过数字化手段重构管理服务流程与组织结构，促进公共职能协同和完善，推动公共部门科学决策，进而提高公共服务效率和质量。一方面，相对于家庭场景和企业场景，政府场景下的公共数据规模更大，我国政府场景下公共数据规模高于前两者之和。公共数据既包括有关国民的各类数据，也包括有关企业的各类数据，还包括公共资源、公共部门自身的众多数据，这些规模庞大的公共数据在数字技术和人工智能的作用下，可以显著提升政府在宏观经济调控、公共事务管理、公共服务保障等方面的效率和精细化程度，也会促使公共管理服务更加客观、公正和高效，从而有助于营商环境的持续和快速优化。另一方面，公共数据虽然规模庞大，但它们往往分布在不同部门、不同层级和不同地区中，只有将这些数据集合在一起，才能有效提高政府对经济和社会的治理效率。

## 2. 数字政府建设有助于提升产业政策效果

作为政府治理的新形态，数字政府利用数字技术网络、人工智能、物联网等现代信息技术手段，以数据的获取、分析和共享为载体，运用数据和算法模拟经济社会运行状态，并基于数据分析为经济运行和社会治理提供决策辅助，推进精准化决策和靶向性治理。<sup>⑥</sup>政府利用大数据技术挖掘有关市场运行的海量数据，辅助监管机构决策，提升监管精细化水平和监管效能。如地方政府更易识别出研发操纵的企业，有针对性地重点监管。<sup>⑦</sup>政府管理部门通过数字化治理和数字化监管可以获得更多原本难以获得的市场信息，包括消费者行为信息、企业行为信息、宏观经济运行信息、国际市场信息等，这些信息的获得有助于政府制定、完善和修订行之有效的产业政策，依据数据分析和数据治理机制，精准制定并实施产业政策，进而推动产业结构升级。数字政府建设引致资源配置效应和创业效应，显著促进了产业结构的合理化和高级化。<sup>⑧</sup>与此同时，数字政府建设提升区域政府间的应用协同、决策协同、管理协同和服务协同，促进了区域一体化发展。

## 场景异质性与数据确权冲突

数据确权的目的是让数据充分流通，可以真正发挥其生产要素的功能，而家庭场景、企业场景和政府场景下数据的生产关系差异会导致数据相关利益方的诉求和关注点不同，因此在促进数据要素流通的总目标下，不同场景下的数据确权任务面临的主要矛盾或冲突也明显不同。

### （一）家庭场景下数据隐私治理与数据价值分配的冲突

家庭场景下数据确权面临两个问题：一是消费者数据隐私治理，二是数据价值在资本和劳动间的分配，这两个问题彼此联系又相互影响。

其一，家庭消费的数据隐私治理。数据蕴含着巨大的使用价值和生产潜能，使得数据价值成为资本逐利的新场域。企业基于自身利益最大化的原则收集用户数据，这种数据收集行为一方面通过精准服务提升消费者体验，另一方面则可能因过度采集或滥用数据而侵犯隐私权。企业平台通常需要提供“隐私保证”以声明用户的数据如何，以及在多大程度上被用于目标广告、差别定价和出售给第三方。然而，企业更有动力构建利己而非对用户有利的数据体系。当用户数据池的价值上升，企业平台就会降低隐私保证，用户福利因此而降低。<sup>⑨</sup>企业通过专门设计的各类具有综合功能或者侧重某一功能的APP，在为消费者提供商品和服务的同时，可以源源不断地捕获消费者的数据。这些数据既包括社交网络、行程轨迹、浏览日志、支付交易等“留痕”

数据,也包括来自可穿戴设备、工业互联网、物联网所覆盖的各类实时传感器数据,根据这些数据可以进一步推断消费者的性别、年龄、收入水平、家庭成员状况、健康状况、职业、偏好等数据。由此可见,虽然这些数据包含了消费者的大量信息,但在事实上企业却是数据资源的实际控制者。而企业平台的“知情—同意”方式很难有效保护个人信息,因为不同意就意味着无法使用某个APP,但同意的后果也是绝大多数消费者难以知晓或者推测的。

其二,数字劳动及其数据价值的分配。家庭不但是消费行为的发起方,也是数字化劳动的提供者。当前,各类企业正快速通过加大数字技术投资来推动自身数字化转型,其中许多企业还进一步向平台化发展,数字化和平台化企业在数据占有上具有天然优势,数字化资本可以通过垄断数据要素获得数据的大部分收益。而作为数据提供者的众多消费者,在享受消费和服务便利的过程中充当了平台数据生产的“义工”。平台资本掩盖攫取数字劳动价值的真相,使“数字剥削”成为平台经济中结构性的支配关系。平台企业所依赖的生产组织形态,赋予了资本掌控数字基础设施以驱动财富积累的优势地位。与之形成鲜明对比的是,数据商品化进程中的劳动付出被淡化,导致平台价值共创过程中作为重要参与方的劳动者贡献被掩盖。数字技术的广泛应用使劳动产生了两种价值,一种是传统的在生产过程中不可或缺的生产要素价值,另外一种是在数字世界中形成的新的数据要素价值。以外卖骑手的劳动为例,其在劳动过程中身处两个世界,通过配送服务创造双重价值,一种价值体现为配送服务,一种价值体现为数字世界中的数据生产,但骑手在数字世界创造的数据价值往往被平台获取。由于平台企业不但掌握着消费者的大量信息,还掌握着平台上劳动参与者的各类数据,在此情况下,同时拥有算法和数据优势的平台企业有动机且有能力挤压数字劳动者的权益。与数字平台相关的新业态的飞速发展,也催生了许多新型劳动合同关系,而在数字经济相关法律制度还不完善的情况下,数字平台的劳动者权益难以得到有效保障。由此可见,数字经济时代资本以数字化和平台化的企业形式占据数据价值分配的主导性甚至决定性地位,而一些数字劳动者在无形中被边缘化和隐形化,从而在一定程度上加剧了收入分配的不平等。

## (二) 企业场景下数据垄断和数据流通的冲突

企业的数据场景化冲突体现为“垄断—创新”二元悖论:头部平台企业通过持续的数据资本积累不断自我强化,通过“赢者通吃”效应不断挤压中小企业的生存空间;在创新维度上,大企业陷入数据驱动的渐进式创新路径依赖,而中小企业也因缺乏数据等结构性障碍难以实现突破性创新。

一方面,站在数字化企业的角度来看,企业对数据的投资使其具有天然的垄断性,而数据占有又是决定企业市场地位的关键因素。数字化时代,数据已经成为企业重要且特殊的无形资产,之所以特殊,因为它蕴含着与之相关的上下游客户的信息,平台企业往往利用这些数据并通过算法设计对其上下游客户索取垄断价格和实施价格歧视,从而实现自身利润最大化。许多平台企业担心其占有的数据如果进行有效流通,可能会在一定程度上打破平台企业的垄断,因此数据要素的特殊性决定了它不像传统的生产要素一样可以自由流动。除此之外,数字化和平台化的企业往往具有规模报酬递增特性和网络外部性,这决定了企业平台往往具有较高的市场进入成本,而上游平台企业会利用算法和数据优势采取诸如自我优待、拒绝交易、杀手型并购、差异化定价与补贴等典型垄断行为,强化市场垄断地位。可见,数字化时代,对自身已经占有的大数据的掌控是平台化数字化企业进行差异化竞争、形成和保持市场势力的重要保证,这导致该类企业的数据流通意愿很低。

另一方面,站在全社会创新收益的角度来看,需要积极推动企业数据流通保持在一个合理的

水平。企业依托数据和算法进行数字技术创新，本意是为了获得市场垄断地位，但这一过程往往导致企业陷入“迭代创新陷阱”。当平台化的大型企业数据流通不足时，基于数据积累优势，大企业更倾向于依赖生产过程中伴生的数据进行迭代式创新，这种基于企业占有数据的迭代式创新会进一步使该企业限制自身数据流通，最终导致这类企业的突破性创新动力不足。而中小企业往往由于缺乏大规模数据，其突破性创新亦遇困局。从长期来看，数字化平台化的大企业数据不充分流通，不仅制约大企业自身的突破式创新，也会限制中小企业创新，形成“数据要素陷阱”。因此，从创新激励来看，企业间的数据要素流通和共享需要保持在一个合理水平，企业的竞争和创新才能达到更高水平、更优状态。

### （三）政府场景下数据公共产品属性与数字治理滞后的冲突

政府数据场景化冲突表现为数据公共产品属性与数字政府建设不完善和数字治理能力不足之间的矛盾。相对于其他场景，政府公共数据除了在经济上具有非竞争性之外，在产权属性上也更加具有公共属性，因为这些数据来自政府提供公共服务的过程，且在相当程度上是政府公共服务的数字化产物，属于公共数据。然而在现实中，受制于数据孤岛、数字政府重复建设等问题，数字政府的作用仍有待进一步发挥。数据孤岛问题是数字政府建设的主要挑战，尽管政府拥有 80% 的社会数据资源，却无法充分利用如此庞大规模的数据资源，原因在于大量的数据分散在政府的不同部门之中，而不同部门之间又各自为政，导致数据难以实现跨部门的共享和利用，甚至同一部门内的数据有时都难以共享交换。<sup>⑥</sup>地方政府仍存在以传统“管理”而非“治理”理念开展工作的情况，数据整合、共享流通、价值发掘的相关设施与机制建设迟滞，致使数据要素未能释放其作为先进生产要素的活力。数字政府的重复建设问题也较为突出。数字政府建设背景下，各级政府、各个部门都设立了自己的信息化管理部门，常常出现“一个部门、一个项目（或事务）就建一个 APP”的现象，但这些部门及其数字化设施并未建立信息共享、协同治理的有效体系，从而降低了数字政府建设的效率。

政府的数字治理能力与数字经济发展程度之间存在较大差距。在推进政府数字治理的实践过程中，部分地方政府囿于系统思维缺失与经济数字化调控能力不足，数字政府治理在降低跨部门协同成本、优化要素配置效率、促进数据高效流通等方面难以有效发力，与推动经济数字化高质量发展的要求存在差距。现有的数字政府建设面临的瓶颈在于，尚未从法律层面对数据归集共享、系统整合及项目统筹等核心治理场景中的权利归属与责任边界进行清晰界定，数字政府治理面临数据归集权、管理权和使用权不够集中，“归集主体担责、管理主体履责、行权主体问责”的权责溯源机制不够明晰，以及公共数据运营、共享、流通等流程规则不够健全等问题。政府在构建权责明晰的数据管理体系、建立权责对应的数据责任机制、健全高效畅通的数据共享网络等方面的进程滞后，制约了公共数据服务平台效能的发挥。同时，政府对数字机制（数据资产清查、数据调度、监管模式等）和数字资源（数据融合应用示范、数字互联互通体系构建）的整合效率相对迟滞，创新应用相对不足，数据要素的“乘数效应”难以显现，导致数据要素提升政府治理能力的潜力未能被充分挖掘。

## 不同应用场景下的数据确权路径

数据权属安排是关于数据的权责利分配，涵盖数据的归集、存储、开发、访问、流转以及

收益分配等核心权能，关乎家庭财产权和人格权，更关乎社会治理和国家战略。基于应用场景的数据产权安排，旨在通过协调数据价值链参与者的利益分配，促进数据要素的共享，进而实现数据价值的最大化。然而，数智化进程本身会使数据的权责利不断突破既有认知，数据的使用场景和所生利益难以预知，这促使数据确权需要通过最佳实践来探索合适、包容且能适应演进的数据治理框架。综合已有的成熟实践，结合数据场景应用中体现的生产关系特征和冲突，围绕“数据所有权—数据用益权—数据治理权”三重逻辑（图1），本文提出探索数据要素确权路径的三点建议。

### （一）尊重个人数据所有权，提高家庭数据报酬

个人数据所有权是数据收益或报酬的前提和基础，个人数据的确权一般表现为对数据权益的保护，不同国家对个人数据权益的保护力度不同，因此个人数据权属在不同国家的明确程度不同。欧盟史上最严格的个人数据保护法规《通用数据保护条例》赋予了欧盟公民对个人数据的强有力控制权，并确立了一种以个人诉求为核心的新数据权利体系。美国由于缺乏联邦层面统一的数据隐私法，因此对个人数据权益的保护力度相对欧盟较弱。尽管如此，美国也存在一套“部门法+行业自律+合同法+反垄断/消费者保护法”的个人数据保护模式。另外，美国还有特定领域立法及州立法，如《健康保险流通与责任法案》《金融服务现代化法案》《加州隐私权法案》等在敏感领域也赋予个人一定的数据控制权。我国目前主要通过《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》“数据二十条”以及相关标准，对网络及数据安全、个人信息处理行为予以明确和保护。

个人数据的保护力度在相当程度上构成了企业与个人之间关于数据收益分配的一种基础性框架，在此框架基础之上，结合前文分析的家庭场景下数据隐私治理与数据价值分配的冲突，家庭数据可以同时从以下两个方面进一步确权。

第一，提高家庭数据的收益报酬。一是提高参与数据生产的劳动报酬，即平台雇用的数字劳动者参与数据收集、数据分析应获得更高报酬。数字劳动者在数据自身、数字平台搭建以及数据收集处理中参与数据价值的创造，应获得相应的报酬。对此，应改进现有数据价值的评估机制，按照收益法、市场法（替代原成本法）测度数据价值的增量收益，并将合理的贡献份额分配给数据劳动者，同时利用数据交易市场，促进数据流通和交易，保障数字劳动者能够从数据的后续流量收益中获得稳定的收益分成。二是提高数字劳动者的间接收益，尤其是保障非雇用的、无偿的数字劳动者的权益。在终端用户数据所有权基础上，明确个人数据控制权的合理边界与操作路径，规范数据控制方和数据抓取方的使用权和获益权，通过引入第三方中介参与机制和数据信托机制，将个人数据控制权进行“市场化”让渡，推动活跃用户参与平台数据要素化的利润分享。个人可将其数据进行市场化委托，由专业机构代为管理和议价，数据企业通过该机构获取数据使用权并支付相应对价，用户从受托机构处获取收益，在数据交易所等规范化平台内，对经过合规处理和价值评估的数据产品进行挂牌，通过集合竞价、拍卖等方式形成公允的市场价格。三是约束平台资本的算法剥削，强化对数字劳动者的权益保护。构建基于数字平台的数据分配机制，设定数字劳动和平台资本之间的收益分配标准，如根据平台经营时间调整平台的抽成比例、按照平台流量等级提取社会增益税。完善法律和社会保障制度，赋予数字劳动者更高等级的劳动权益，加强对平台企业工作时长、社会保险和劳动收入等方面的监管。

第二，优化数据隐私治理体系。一是建立数权体系和与之配套的算责制度，在明晰个人数据所有权的基础上，进一步细化数据在分配、保护、重置、获利等环节的各项权益。同时，为算法



及其他自动化、智能化决策系统所引发的行为后果设立明确的责任归属和追责途径。根据数据的隐私等级和影响程度进行分类分级管控，强化涉及个人安全的隐私信息和重大公共安全的信息防护。二是以促进数据共享为目的，赋予用户行使数据权利的有效方法和工具，政府可引导企业研发用户友好的统一管理平台和个人信息控制面板，并探索运用区块链技术构建去中心化的权利行使方案，提高用户行使知情权、决定权与公平交易权等权利的效率。同时，数据平台应承担更严格的法定义务，例如，规定其数据访问接口需遵循更高安全标准，并强制要求特定数据必须以机器可读格式提供等。全面落实数据可携带权制度，破除数据壁垒，保障数据主体有权以结构化、通用化且机器可读的方式获取并带走自己的数据副本，同时有权将此份数据自由地转录给新的数据控制者，从而避免数据劳动被捆绑在某一固定平台上，增强用户在下一轮消费过程中的自主决定权和公平交易权。

## （二）强化企业数据用益权，激励企业数据投资开发

企业是数据开发和应用的主体，建立在个人数据所有权基础上，通过市场机制赋予企业数据用益权，能够激励企业的数据投资和研发创新，最大程度地发挥数据价值。在当前各国实践中，欧盟主要是通过强监管实现企业数据的公平访问、流通，从而防止企业对数据的垄断。美国则主要是通过市场驱动、创新和竞争来推动企业数据开发，表现出轻监管与行业自律相结合的企业数据开发路径。中国则在发展与安全并重的原则下推动要素市场化路径，数据产权“三权分置”，强化和保障数据加工者（企业）的“数据加工使用权”和“数据产品经营权”。综合我国在企业数据领域的制度创新和各国的发展经验，为克服企业场景下数据垄断和数据共享的冲突，有效提高企业数据的开发利用效率，可以从以下两个方面加快推进企业数据的权益安排。

第一，激励数字平台的数据投资和开发，提升企业作为数据收集者的权益，主要通过市场机制来实现。一是根据数据投资的成本收益和数据专用性程度来确定数据用益权归属。对于收集成本大、通用性高的数据，应将用益权分配给数据收集者，以刺激其进行数据投资；对于收集成本不大的数据，监管部门可以通过引入价格上限管制并强制要求不得拒绝数据交易的规制手段，促进企业数据投资的竞争，以提高服务质量。<sup>①</sup>二是建设数据交易市场，完善数据交易制度，构建底层安全、交易活跃和生态友好的数据交易体系。在北京、上海、贵阳等地的数据交易所进行试点，构建集成区块链、人工智能、隐私计算等前沿技术的数据要素市场基础设施，开放共享一批数据安全公共技术公共服务平台。<sup>②</sup>在底层数据安全设施基础上，构建全国统一、高效规范的数据要素大市场，完善“数据经纪人”制度，通过实现这些专业经纪人与数据交易中心的有效对接，推动各地数据交易平台深度融合，从而建立起功能完备、多层次、生态健康的数据中介服务体系。三是搭建“数据—创新”联合协作平台，以此鼓励实现企业间的数据协同分析，共享迭代式的创新成果。同时为突破性创新提供数据基础，降低各类数据驱动创新的门槛，激发企业创新创业的潜力。尤其要鼓励中小企业参与数据要素交易，推动中小企业数据应用场景的具体化和实践化，促进中小企业创新创业。

第二，激励企业数据投资和研发，还需要规范对平台数据垄断的监管，通过强化数据确权制度的立法和执法，建立有效的数据治理和监控机制，促进企业间数据的流动和共享。一是加快数据确权的法律制定，从法律上明确数据的资产属性，界定数据所有权、使用权和经营权。在坚守市场公平竞争的基础上最大化地激发数据驱动的创新活力，构建一套鼓励创新、维护公平、保障安全的数据规制框架。大力规制行业内的各类数据乱象，针对过度采集、滥用、非法交易等突出问题进行监管查处，同时采取有效技术与管理措施，破解数据孤岛难题，防范数据

泄露风险，建设数据市场竞争监管体系，建立健全数据市场的竞争监管框架，有效应对数据垄断。二是扩充算法治理的监管途径。探索建立算法审查与问责机制，提升算法的透明度与可解释性，引导算法向善发展，减少由于信息不对称导致的算法歧视。建立算法治理的社会专家机制，从社会层面监督平台及其算法体系，督促平台保证算法机制的合理性、公平性，奠定良好的数据开放和保护的制度基础。此外，应引导企业建立内生的数据治理体系，构建以数据产权为基石、价值评估为核心、市场交易为导向的数据资产管理体系，覆盖从资源整合到产品开发的生产流程。三是发挥成本在共享与监督环节的调节作用，实施一套以激励为主、监管为辅的数据共享促进机制。通过财政定向补贴、产品税收减免、专项人才引进等政策工具，有效降低企业参与数据共享的成本与风险，激发其共享数据的积极性，推动数据要素在全社会范围内的安全、高效流动。

### （三）健全政府数据治理权，推动数据开放共享

数据确权的最终目的是建立安全、开放的数据共享机制，促进家庭、企业和政府的数据共享。一方面要完善数字政府建设，提升政府的数字治理能力。一是建设数据公共服务体系，提升政府数据资源的挖掘、转化和创新能力。利用政府行政力量防范和化解“数据孤岛”和“数字城墙”现象，推动公共数据资源的开放共享，加快对公益性数据资源等的整合，将数据纳入公共性、规范化、平台式管理。同时还需统筹各级政府资源，探索由政府主导或授权专业机构运营的模式，建设和管理大数据平台，从而拓展公共服务边界，健全数据治理架构。二是发挥企业数据投资优势，引入政企合作模式，建设数据共享平台，推动数据要素的有效转化。加强政府与具有数据转化优势的企业合作，政府负责数据安全保障和监督治理，发挥企业数字技术优势，强强联合，实现数据经济效益最大化。三是科学分配共享数据收益，平衡家庭、企业和政府利益，同时遵循“谁贡献，谁受益”的核心原则。在制定具体策略时，必须建立一个多维度评估模型，综合考量数据本身的类型与体量、企业在数据整合治理中的贡献、个人的劳动付出、数据安全保护成本等因素，确保数据价值分配的公平正义。

另一方面要完善数据共享的基础制度建设。一是加强数据价值评估和数据资产定价的制度建设。加快建立和完善数据价值的评估标准与体系，并在此基础上探索多样化的定价模型，包括静态与动态定价的不同定价机制，最终形成一套统一、规范的市场定价规则。探索数据要素、数据资产、数据商品等数据价值化形式，明确相关标准界定，探索贯穿数据价值链的金融创新模式，覆盖从前端的数据采集与标注，到后端的数据资产化、证券化、质押融资，再到数据银行、数据信托等服务模式的构建。二是加强对数据交易规则和数据交易市场的规范。学习借鉴国际经验，完善我国数据交易的法律框架，利用区块链、人工智能等数字技术实现全流程、穿透式的技术监管。三是健全数据市场生态体系，大力培育和发展专业的数据商业生态。鼓励数据挖掘、资产定价、合规审计、风险评估及争议仲裁等第三方服务，引导更广泛的社会力量参与其中，最终形成一个多元主体共同参与、相互制衡的健康市场生态。

数据确权是一种重要的制度建设，它涉及所有权、使用权以及收益分配权等。从根本上来说，数据确权的关键是兼顾数据价值最大化和数据收益分配公平正义的双重目标。基于数据应用场景的数据确权是在具体场景中明确数据相关各方的权责利关系，具体而言：其一，从数据来源看，家庭的消费数字化和家庭数字劳动的供给是原始数据产生的重要源头，此种场景下，数据面临家

庭参与数据价值分配和用户数据隐私保护的冲突。相应的数据确权是尊重家庭或个人对数据的所有权，进而提升家庭的数据收益报酬和优化数据隐私治理体系，其具体举措依赖于数据评估机制、数据中介机制、数据收益分配机制和数据治理体系。其二，从数据收集和应用看，企业的数投资和数据研发创新是数据价值挖掘和实现的重要手段，此种场景下，数据垄断及其创新抑制效应是数据生产关系冲突的表现。相应的数据确权的方向是强化企业的数据用益权，通过构建数据交易市场、搭建数据—创新联合协作平台、约束数据垄断，促进企业间数据高效流动和共享，提升数据投资激励和协同创新效应。其三，政府也是数据收集和应用的重要参与者，不仅依托数字政府建设提升政府治理能力和产业政策实施效果，还扮演着数据监管和治理者角色，此种场景下的冲突源于数据的公共物品属性与数字政府建设滞后的矛盾，政府难以有效发挥数字治理作用。相应的数据确权的关键是健全政府的数字治理权，通过加强政府数字建设、完善公共数据开放平台建设和治理探索，推动数据治理和数据共享。作为数据要素市场化配置改革的关键，数据确权在“家庭—企业—政府”三层应用场景下的特征和冲突并非单向和孤立的，而是存在交互影响。因而构建场景化的数据确权体系，需要明确“家庭的数据所有权—企业的数据用益权—政府数据治理权”的数据确权逻辑，涵盖“数据基础设施建设、数据要素市场建设、数据服务政府建设”多层模块，进而形成三位一体的统一市场。

注释：

- ① 田杰荣、刘露瑶：《交易模式、权利界定与数据要素市场培育》，《改革》2020年第7期。
- ② 张文魁：《数据治理的底层逻辑与基础构架》，《新视野》2023年第6期。
- ③ H. Nissenbaum, *Privacy in Context: Technology, Policy and the Integrity of Social Life*, Stanford: Stanford University Press, 2010.
- ④ 蔡继明等：《数据要素参与价值创造的途径——基于广义价值论的一般均衡分析》，《管理世界》2022年第7期。
- ⑤ 徐翔等：《数据要素与企业创新：基于研发竞争的视角》，《经济研究》2023年第2期。
- ⑥ 沈坤荣、林剑威：《链“岛”成“陆”：公共数据开放的技术创新效应研究》，《管理世界》2025年第2期。
- ⑦ R. Donnelly, A. Kanodia, I. Morozov, “Welfare Effects of Personalized Rankings,” *Marketing Science*, vol.43, no.1, 2024, pp.92-113.
- ⑧ K. Hillebrand, L. Hornuf, B. Müller, et al., “The Social Dilemma of Big Data: Donating Personal Data to Promote Social Welfare,” CESifo Working Paper Series 8926, 2021.
- ⑨ 张昊：《非对称竞争下的电商动态定价策略》，《经济研究》2023年第2期。
- ⑩ 曲佳宝：《数据商品与平台经济中的资本积累》，《财经科学》2020年第9期。
- ⑪ 刘诚、夏杰长：《线上市场、数字平台与资源配置效率：价格机制与数据机制的作用》，《中国工业经济》2023年第7期。

- ⑫ 冯振华等：《平台经济的可竞争性——用户注意力的视角》，《经济研究》2023年第9期。
- ⑬ F. Provost, T. Fawcett, “Data Science for Business: What You Need to Know about Data Mining and Data-Analytic Thinking,” O’Reilly Media, Inc, 2013.
- ⑭ 申卫星、李夏旭：《个人数据所有权的赋权逻辑与制度展开》，《法学评论》2023年第5期。
- ⑮ 汪波、蒋君卓：《数字政府变革的理论形态变迁与实践模式演进——基于“技术—制度—组织”框架的分析》，《城市问题》2024年第3期。
- ⑯ 孟天广：《数字治理生态：数字政府的理论迭代与模型演化》，《政治学研究》2022年第5期。
- ⑰ 孟元、杨蓉：《大数据时代的政府治理：数字政府与企业研发操纵》，《世界经济》2024年第1期。
- ⑱ 王磊、徐骏：《数字政府赋能产业结构升级——基于电子政务综合试点的拟自然实验》，《财经论丛》2024年第5期。
- ⑲ D Acemoglu, et al., “How Good Are Privacy Guarantees? Platform Architecture and Violation of User Privacy,” National Bureau of Economic Research Working Paper No.31413, 2023.
- ⑳ 王伟玲：《中国数字政府形态演进和发展瓶颈》，《行政管理改革》2022年第5期。
- ㉑ 李三希等：《数据投资、数据共享与数据产权分配》，《经济研究》2023年第7期。
- ㉒ 龚强等：《数据交易之悖论与突破：不完全契约视角》，《经济研究》2022年第7期。

编辑 李梅 校对 王瑶