

数据要素赋能新质生产力： 内在机理、现实障碍与法治进路^{*}

许中缘 郑煌杰

(中南大学法学院 410083)

内容摘要：新质生产力注重以创新驱动发展，用科技创新塑造发展新动能，已然成为数字经济发展与社会进步的核心驱动力。数据要素与新质生产力具有深度耦合与相互塑造之关联，前者通过自身特性与其他生产要素融合，发挥出乘数效应，并作用于生产、流通、消费、分配环节，催生新质劳动资料、孕育新质劳动对象、培育新质劳动力，从而促进新质生产力形成。然而，当前数据要素面临着规则不完善、市场不成熟、监管不到位、安全不足够之现实障碍，难以充分发挥出其赋能效应。鉴此，亟需在法治框架下，健全数据要素确权、定价、交易规则，确保数据合法流通与利用；推进数据要素基础设施发展，构建全国性数据交易市场；革新传统市场规制法，加强数据要素市场监督管理建设；构建数据控制者义务体系，优化数据流通利用保障机制，以加快完善数据要素基础制度，赋能新质生产力发展。

关键词：新质生产力；数据要素；数据确权；数据治理；数据利用

中图分类号：F270.3

文献标识码：A

文章编号：1005-1309(2024)05-037

DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2024.05.003

一、引言：数据要素何以赋能新质生产力

从 2023 年的语言模型 ChatGPT、文心一言到 2024 年的视频生成模型 Sora，一系列生成式人工智能应用（以下称“AIGC”）相继问世、更新迭代，其影响面越来越广，让所有人直观地感受到未来已来。这也预示着，我国数字技术将迎来快速发展的新时期，而数字技术的进步必然推动数字经济发展，进一步塑造新型经济形态，并催生要素市场的深刻变革。在这过程中，数据已经上升为一种基础性的生产要素，其在当前科技与产业革命中的关键作用日益凸显。从 2020 年 4 月由中共中央、国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中首次提出数据要素概念，到 2022 年 12 月中共中央、国务院在《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》（以下称“数据二十条”）中提出建立“三权分置”的数据产权制度，再到 2023 年 12 月由国家数据局等 17 部门联合发布的《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026 年）》中指出要充分发挥数据要素

收稿日期：2024-4-19

^{*} **基金项目：**本文系国家社科基金项目“中国民法自主性知识体系的构建研究”（项目编号：22VRC175）、中南大学研究生科研创新项目“法律学说在司法中的运用研究”（项目编号：1053320231259）、“知识产权视野下文化数据权利界定研究”（项目编号：1053320230720）的阶段性成果之一。

作者简介：许中缘（1975—），男，湖南武冈人，博士，中南大学法学院，院长、教授、博士生导师，研究方向：民商法学；郑煌杰（通讯作者）（1995—），男，福建福州人，中南大学法学院，博士研究生，研究方向：民商法学、数据法学。感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

的乘数效应,这些政策文件体现出我国对“数据要素”的支持与推进态度。同时,2024 年 3 月两会期间政府工作报告中提出“大力推进现代化产业体系建设,加快发展新质生产力”,强调了对新技术产业的支持,促进新兴产业的发展和传统产业的转型升级。结合数据要素的作用来看,基于数据资源的新兴产业和数字技术,不仅将是实现国家战略目标的核心关键,亦是推动新质生产力形成与发展的重要支撑。

在上述背景下,“新质生产力”迅速成为学界关注的焦点。部分学者从宏观层面分析了新质生产力的意涵,如认为其本质上是以“算力”为代表的新质态的生产力(刘志彪等,2023);其是以科技创新为主导、实现关键性颠覆性技术突破而产生的生产力(周文、叶蕾,2024);其核心内涵在于劳动者、劳动资料和劳动对象及三者优化组合的质变(王国成、程振锋,2024)。部分学者则从微观角度解读了新质生产力的发展特征,如认为其具有突出的创新性、广泛的渗透性、高效的提质性、显著的融合性的特征(杜传忠等,2023);其具有人民性、协调性和开放性的特征(张森、温军,2024);基于马克思的“一般智力”理论,其具备内质发展性、数智性和具象性的特点(胡莹、方太坤,2024)。亦有个别学者从市场化角度,阐明了数据要素对新质生产力的作用(陆岷峰,2024),但未专门分析前者是否以及如何影响后者的形成与发展。由此可见,当前学界关于数据要素赋能新质生产力之研究,仍存在不足之处:第一,未从理论层面深入阐释数据要素与新质生产力的内在机理;第二,未深入分析数据要素赋能新质生产力的过程中将面临哪些障碍阻力;第三,现有研究视角尚未展开,尤其是在法学领域,未充分考虑到“以高质量法治助推新质生产力发展”^①。简言之,当前大多数学者仅是在分析新质生产力时附带提到数据要素问题,亦或是有所研究,也是较为零碎化,没有进行体系化研究,导致难以提供具有针对性、精准性的理论指导框架。职是之故,本文拟基于我国数据要素赋能新质生产力的发展现实与未来需要,深入剖析其内在机理,并在审视其现实困境的基础上,提出契合本土实情的应对路径,以期为新质生产力发展提供智识借鉴,推进中国特色社会主义现代化建设进程。

二、数据要素赋能新质生产力的内在机理

如今,中国经济正处于关键的战略转型时期,加快形成新质生产力成为实现经济高质量发展和中国式现代化的关键任务。新质生产力代表了一种先进的生产力形态,“新”体现在新技术、新模式、新业态和新动能的融合,而“质”则强调在数量扩张的基础上实现质的飞跃,即是一种通过数字化和科技创新推动的高质量生产方式和发展模式(张辉、唐琦,2024)。而在数字经济时代,数据的角色也经历了根本性的转变,不再仅仅是测度或统计的结果,而是成为信息的一种表现形式和数字化载体,具有丰富的信息化内涵。在此前提下,亟需深入分析数据要素如何促进新质生产力的形成,系统阐释其内在机理,为促进新质生产力形成与发展提供有力的理论基础。

(一)数据要素促进新质生产力形成的理论逻辑

数据要素作为一种新型生产要素,因其独特的可再生性、包容性及与传统生产要素融合后的乘数效应,对新质生产力的形成起到了至关重要的作用。在一定意义上,新质生产力是在科技创新与数据要素的催化下,生产力结构、性质和发展模式发生根本性转变的崭新形态。为了深入剖析这一转变过程,应从传统生产力三要素——劳动资料、劳动对象、劳动力三个维度进行探讨,三者在数据要素作用下的演变,恰恰揭示了新质生产力形成的内在逻辑。

^① 2023 年年底召开的中央经济工作会议,习近平总书记深刻指出,“贯彻新发展理念,实现经济从高速增长转向高质量发展,必须坚持以法治为引领”。发展新质生产力同样要求我们必须有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,以高质量法治助推新质生产力发展。

1. 数据要素催生新质劳动资料

数据要素独特的渗透性、低成本的可复制性以及非竞争性等特征,使得其与生产生活的各个领域实现深度融合。这种融合不仅优化了生产要素的比例和配置方式,而且促进了资源的合理有效分配,激发产业的数字化转型。具体来说:第一,数据要素与数字平台共同构成了数字经济时代的新型生产工具。通过经济主体之间的数据化互动,实现了从生产前的设计、原材料采购,到生产中的工艺优化、质量控制,再到生产后的销售、服务等全过程的渗透。例如,数据的实时分析和反馈机制,使得生产决策更加精准,资源配置更加高效。又如,数据的可复制性和非竞争性,使得同一数据集可以被多个经济主体共享,从而降低生产成本,提高生产效率。

第二,数据要素与数智技术的结合,推动传统机械生产工具的颠覆性创新。通过引入智能化控制系统和自适应算法,传统设备得以实现智能化改造,提升了生产过程的自动化和智能化水平。同时,这种结合还促进了企业从线性分工的“串行生产”向网络化分工的“并行制造”的转型,企业内部的各个生产环节通过数据的实时流通和共享,实现更加紧密的协同和集成,激发架构创新和模块化生产(徐政、张姣玉,2024)。这种生产模式的转变,既提高了生产效率,亦加快了新产品的研发和上市速度。

第三,数据资源和集成平台作为创新活动的核心支撑,催生富含先进技术和绿色创新特质的新型劳动工具。例如,数字网络通信技术的发展,使得信息传输更加迅速和准确,为企业提供了强大的信息处理能力。又如,工业机器人、自动化生产线等高端智能设备的应用,既提升了生产效益,也降低了能耗和排放,推动企业的数智化和绿色化变革。简言之,新型劳动工具的应用,延伸和更新了传统的产业链,推动传统产业的数字化转型,进而实现产业结构的优化和升级。

2. 数据要素孕育新质劳动对象

在数字产业化和产业数字化的双重推动下,数据已经成为新质劳动对象的重要组成部分,不仅推动了传统劳动对象的转型,也促进了高质量发展的新质生产要素的形成(任保平,2023)。具体而言:首先,数据作为新型劳动对象,通过在多个场景中的应用和多主体的复用,有效地突破了传统生产活动在时间和空间上的限制。这种突破不仅为生产活动带来了前所未有的灵活性,也为价值创造提供了新的可能性。申言之,数据的广泛应用和深度挖掘,使得生产活动可以更加精准地响应市场需求,实现个性化和定制化的生产,从而创造更多的价值增量。此外,数据的流通和交易也为数字经济的发展提供了新的动力,推动了数据服务、数据产品和数据应用等新兴业态的蓬勃发展,促进了商业模式、产业形态和体制机制的协同创新。

其次,数据要素的嵌入,使得劳动对象的概念得到了极大的拓展和深化。传统的劳动对象主要是实体的自然物,而在数据要素的推动下,劳动对象已经从单纯的实体自然物,转变为“自然物+人造自然物+虚拟的数字符号物”的复合体。这种转变不仅丰富了劳动对象的内涵,也使得生产活动可以更加灵活地适应多变的市场环境。易言之,基于数据要素的支撑,高新技术得以对传统劳动对象进行绿色化改造,推动绿色合成材料的创新和新能源的开发,加速了传统能源的替代使用。这些变革催生了一系列绿色新业态,亦推动了绿色低碳的现代化产业体系的形成,为实现经济可持续发展提供了强有力的支撑。

再者,数据要素对竞争优势的重构同样不容忽视。在数据智能的驱动下,传统资源禀赋优势正在逐渐被数字智能优势所取代。这意味着,区域发展的核心竞争力不再仅仅依赖于自然资源的丰富程度和产品的生产能力,而是更加注重创新效率和数智生产力的提升。这种转变引发了技术创新和智能制造在空间分布上的重大变化,促进了以创新集群为核心的新增长极的形成。这些新增长极不仅推动了区域经济的快速发展,也为全球经济的均衡发展提供了新的机遇。

3. 数据要素培育新质劳动力

在当代经济格局中,数据要素与数智化技术的结合已经成为推动生产力发展的关键因素。也

就是说,数据要素通过与劳动力要素的深度融合,将显著提升劳动者的素质和生产潜能,促进劳动生产率的提高和劳动力结构的优化升级。具言之:其一,数据要素与劳动力要素的结合,为劳动者提供了新的工作方式和思维模式。在数字化劳动环境中,劳动者需要具备处理和分析大量数据的能力,这种数据思维的培养和数字化技能的提升,使得劳动者能够更有效地进行生产活动(曾晶等,2024)。数据要素的渗透使得劳动过程更加智能化和精准化,劳动者能够在同样的时间内创造更多的价值,从而提高劳动的边际产出和再生产水平。进言之,与传统的简单劳动相比,数据驱动的劳动更加注重创造性、高级性和复杂性,其能够在同等的劳动时间内推动更大规模的物质要素运作,从而显著提升劳动生产率,促进生产力的高质量发展。

其二,数据要素的融合和应用,使得生产力要素的主体不再局限于人类劳动者,而是扩展到了人与 AI 相结合的新型劳动主体。随着 AIGC 时代的到来,机器已能够在一定程度上替代人类进行某些工作,同时也为人机协同提供了可能。人机协同基于数据要素,能够突破人类固有的认知模式,拓展知识边界,创造新的组织学习方式,极大地提升劳动效率和质量。此外,数据要素的发展还催生了“零工经济”模式下的新型自由职业者^①,这些新型劳动者利用数字平台进行灵活就业,拓宽了劳动主体的边界,为劳动力市场注入了新的活力。

其三,数据要素对劳动力就业的影响是复杂而多维的。一方面,数据要素与高技能、复杂劳动之间存在正向互补关系,其能够提升这些劳动的效率和质量,从而推动劳动力结构向更高级的形态发展。另一方面,数据要素也能对简单和常规性劳动产生替代效应,这可能导致某些低技能劳动岗位的减少。同时,数据要素还能依托数字平台衍生出高附加值的就业新形式,促进劳动力资源的优化配置和劳动技能的整体提升,进而推动劳动力结构向高级化发展。

综上,数据要素作为新型生产要素,在我国经济高质量发展中发挥着关键作用,其通过促进劳动资料的智能化、劳动对象的数字化以及劳动力素质的提升,推动了生产方式的变革和产业结构的优化。同时,数据要素的融合应用提高了劳动生产率,还促进了劳动力结构的高级化,为新质生产力的形成提供了强有力的“数据支撑”(理论逻辑见图 1)。

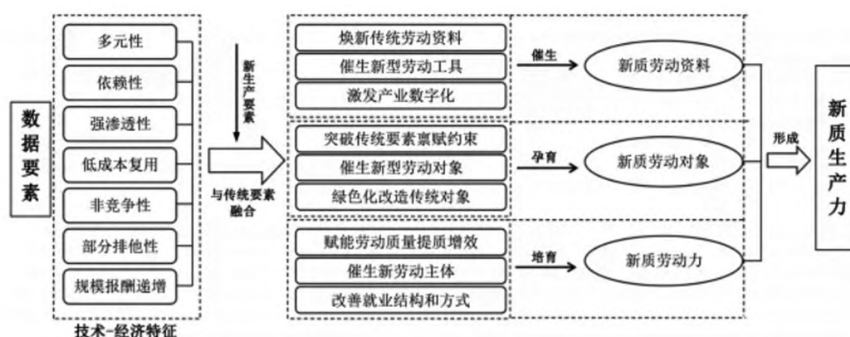


图 1 数据要素促进新质生产力形成的理论逻辑

(二)数据要素推动新质生产力发展的作用机制

新质生产力不仅仅是生产技术的进步,其涵盖了生产、流通、消费和分配等社会再生产的全部环节,这些环节相互联系、相互作用,共同构成了经济发展的动态系统。而数据要素在各个环节中的作用机制亦是多维度 and 系统性的。在生产环节中,其通过精确的需求分析和生产流程优化,提高了生产效率和产品质量;在流通环节,其通过供应链管理的优化,降低了物流成本,提高了资源

^① 零工经济指的是区别于传统“朝九晚五”,时间短、灵活的工作形式,利用互联网和移动技术快速匹配供需方。零工经济是共享经济的一种重要的组成形式,是人力资源的一种新型分配形式。零工经济由工作量不多的自由职业者构成的经济领域,利用互联网和移动技术快速匹配供需方。

配置的效率;在消费环节,其通过对消费者行为的分析,促进了个性化产品和服务的开发,增强了消费者的购买体验;在分配环节,其则通过市场分析和风险评估,优化了收入分配和资源配置,促进了社会公平和经济的可持续发展。具体展开而言:

1. 数据要素在生产环节的作用

第一,数据要素作为一种新兴的生产要素,与土地、劳动力、资本和技术等传统生产要素相结合,既改变了这些传统要素的功能和形态,也催生了新的生产要素表现形式。数据要素的引入,使得生产过程更加智能化、精准化,通过数据分析和处理,可以对生产要素进行优化配置,提高资源利用效率,从而驱动传统生产要素的创新和升级。第二,数据要素在设计研发阶段的深度介入,为创新活动提供了强有力的支持。通过大数据分析、AI 等技术手段,可以在设计研发阶段进行模拟测试、性能评估和市场预测,从而指导、修订和校正设计与研发方向。这种方法不仅降低了设计研发活动的成本与风险,缩短了设计研发周期,还提升了设计研发成果的转化成功率。第三,数据要素在生产制造全链条中具有推动作用。数据要素的流通和共享,促进了制造产业链各企业主体之间的协同作业,实现了信息的透明化和流程的优化。通过数据的实时监控和智能分析,企业可以实现生产过程的精细化管理,提高生产效率和产品质量。

2. 数据要素在流通环节的作用

首先,数据要素的应用打破了传统流通模式下的数据孤岛现象。在传统的流通体系中,信息的不对称和不充分往往导致资源配置的低效和市场反应的迟缓。而数据要素的整合能力,使得供应链上的各个环节能够实现数据的共享和流通,从而优化了库存管理、需求预测和物流配送等关键环节。这种数字化的流通过程不仅提高了市场响应速度,还降低了因信息不对称而产生的交易成本和风险。其次,数据要素的海量获取、丰富类型和可重复使用性,极大地降低了数据相关的收集、处理、分析和传输成本。在流通环节中,数据作为一种生产要素,其成本的降低意味着企业可以更加高效地利用数据进行市场分析、消费者行为研究和产品定位。这种低成本的数据使用不仅提高了企业对市场变化的敏感度,还促进了企业间的竞争和合作,推动了整个流通领域的创新和发展。再者,数据要素通过数字化商品流、物流和信息流,推动供应链体系向数字化、智能化和柔性化的方向发展(欧阳日辉,2024)。在数字化的供应链中,各个环节的数据实时更新和共享,使得供应链管理更加透明化、精准化。这种数字化的供应链不仅减少了交易环节,降低了交易成本,还提升了供应链的协同效率。同时,数字化供应链的柔性化特征,使得企业能够快速适应市场变化,实现个性化定制和按需生产,增强了供应链的敏捷性和协同性。

3. 数据要素在消费环节的作用

其一,数据要素通过深度挖掘和分析消费者的在线行为、购买偏好和消费历史等信息,能够实现对市场消费需求的精准预测。这种基于数据的消费者洞察,使得生产者能够更好地理解市场需求,从而优化产品设计、调整生产计划,并提供更加符合消费者期望的产品和服务。通过这种方式,供给与消费之间的匹配度得到显著提升,消费效率和满意度也随之增加。其二,数据要素结合数字技术,推动了消费场景的创新。例如,跨境网购(如淘宝、京东等)的发展使得消费者可以轻松购买到全球各地的商品,直播购物(如主播带货等)的兴起则为消费者提供了一种全新的互动式购物体验。这些新兴的消费场景不仅丰富了消费者的选择,也为企业开拓市场、提升品牌影响力提供了新的途径。其三,数据要素通过满足消费者个性化需求,显著提升了消费品质。在数据的驱动下,企业能够更加精准地识别和满足消费者的个性化需求,从而推动产品和服务的个性化定制和智能化升级(缪言等,2023)。例如,智能家居、个性化推荐系统等,都是数据要素与智能化技术相结合的产物,其不仅提高了产品和服务的附加值,也极大地提升了消费者的使用体验和满意度。

4. 数据要素在分配环节的作用

第一,数据要素与传统生产要素的融合,推动了资源配置的优化。在数据要素的引导下,资

本、劳动力、技术等生产要素,能够更有效地流动和重新配置,从而实现从低效率领域向高效率领域的转移。例如,通过数据分析,决策者可以更准确地识别投资机会和市场需求,避免资源浪费,确保资源在最需要的地方得到最有效的利用。第二,数据要素通过提升劳动生产率和创造新的商业机会,增加了整体价值的生成。数据的分析和应用能够提高生产过程的自动化和智能化水平,减少不必要的劳动和资源消耗,从而提高劳动生产率。同时,数据要素的运用也为企业家和创新者提供了新的商业模式和市场机会,如基于大数据分析的精准营销、个性化服务等,这些都有助于创造更多的经济价值,为各参与主体带来更大的收益。第三,数据要素通过解决数据鸿沟问题和推动公平分配,促进了价值的共享(张林忆、黄志高,2023)。在数字经济时代,数据获取和利用的能力差异可能导致新的不平等,故确保数据资源的公平分配和利用是实现价值共享的关键。通过政策引导和技术创新,可以促进数据资源的普惠性,使得更多的个人和企业能够享受到数据带来的红利。此外,数据要素的共享还能够促进社会协同和合作,通过开放数据平台和共享机制,不同主体可以共享数据资源,共同开发新的产品和服务,实现更广范围、更深维度的价值共同体。

综上,数据要素与其他生产要素相融合,发挥出乘积效应,并作用于生产、分配、流通、消费等环节,显著提升生产资料的质量,优化产业结构,提高全要素生产率,从而推动新质生产力发展(作用机制见图 2)。

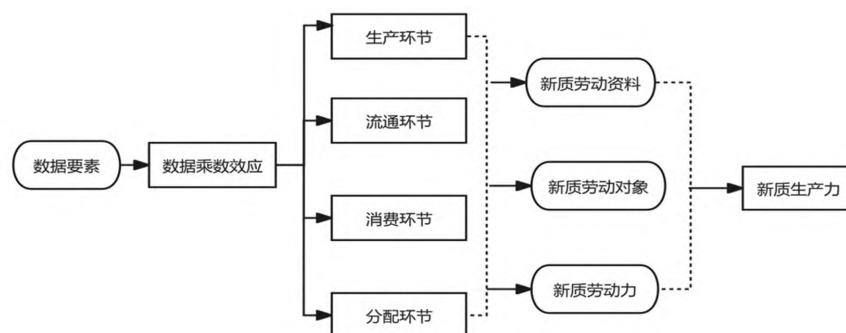


图 2 数据要素推动新质生产力发展的作用机制

三、数据要素赋能新质生产力的现实障碍

基于上述内在机理的考量,数据要素的特有属性,使其与传统有形商品在本质上存在显著差异。申言之,传统的市场理论及分析方法将难以适应数据要素的管理和监管需求。鉴此,应深入剖析数据要素的现实制约因素,以构建适应数据要素特性的法治框架,推动新质生产力的形成与发展。

(一)数据要素规则不完善,阻碍新质生产力形成

首先,数据确权规则不清晰。我国在《民法典》第 127 条、“数据二十条”及相关部门法中^①,对于数据权属提出一些原则性规定,但仍缺乏明确的操作指南和实施细则。《北京市数字经济促进条例》《深圳经济特区数据条例》《上海市数据条例》等地方性立法,在数据权利的界定上虽有所尝试,但由于立法权限和视野的局限,其规定同样缺乏普遍性和系统性,导致数据权利的保护和行使在实践中面临诸多不确定性。不仅如此,学界对于数据确权问题亦未能形成共识。具言之,倘若将数据权利纳入物权法范畴,则与其制度设计存在冲突(熊丙万、何娟,2023)。物权的占有、使用、收益和处分权能,在一定程度上虽可以适用于数据,但数据的非物质性、可复制性等特性,使得这些权能不能完整地映射到数据权利之上;若将数据权利纳入合同法范畴,则会忽视数据作为权利

^① 《民法典》第 127 条规定,法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的,依照其规定。

客体的独立地位,从而否定其财产属性(梅夏英,2016)。合同法的相对性原则也会限制其适用范围,难以有效解决第三方侵犯数据权益的问题;如将数据权利纳入知识产权范畴,在一些场景下确实可以保护数据权利,但并非所有数据都具备“独创性”等特征(肖冬梅,2024),大多数数据也不满足“保密性”要求(高邈梅,2021);而适用《反不正当竞争法》的一般条款,虽能界定数据相关活动的合法性,但却回避了数据权利诉求的核心问题,且可能弱化对不正当竞争行为类型规定之适用(张建文,2020)。鉴此,有学者提出将数据视为一种新型权利,以期解决数据确权及其权利行使问题(韩旭至,2020),但还是无法解决数据权益的性质、内容与归属问题。

其次,数据定价规则不一致。针对数据定价问题,学界提出了成本法、收益法、市场法等理论模型,每种模型都试图从不同的角度解释数据的价值构成^①。然而,由于存在数据重置成本无法确定,数据价值可持续挖掘等客观因素,上述理论模型均具有一定局限性,难以应用于实践。审视当下,实践中数据交易的定价机制主要包括第三方自动定价、协商定价和拍卖定价三种方式(刘耕等,2021)。就第三方自动定价而言,其通常由专业的数据评估机构或平台进行,该机制通过特定的数据质量评价指标,结合市场的供需状况,给出一个价格区间。这种方式的优势在于能够快速为大量数据提供定价参考,但可能存在评价标准不一和人为干预的风险。从协商定价来看,其是数据供需双方通过谈判来确定最终成交价格的方式。这种方式在实践中最为常见,允许双方根据数据的具体情况和需求进行个性化的定价。然而,协商定价过程中可能存在交易成本高、信息不对称和谈判效率低下等问题,进而影响数据交易的顺利进行。拍卖定价则是一种市场化的定价方式,适用于具有多个潜在数据需求方的情况。通过拍卖,数据的需求方可以公开竞价,最终通过市场竞争确定数据的价格。拍卖定价的优势在于能够充分调动市场的积极性,实现资源的有效配置。不过,拍卖定价的适用前提是存在足够多的潜在买家,且起拍价和拍卖价格增长幅度的确定仍然需要基于数据的价值评估。简言之,虽然目前存在多种数据定价的理论模型和实践方法,但科学合理且实用的数据定价方法还是欠缺。

再者,数据交易规则不统一。当前数据交易场所在制定交易规则时,往往受到自身业务模式和运营需求的影响,导致规则在质量和内容上存在显著差异。其一,数据交易规则的适用性不足。由于各交易场所的业务模式和运营需求不尽相同,因此制定出的规则通常只适用于特定的交易场景,而难以适应更广泛的数据交易活动,导致数据交易的效率降低,增加交易成本,甚至导致交易失败(陈婉玲、胡鹏鹏,2023)。其二,数据交易规则存在抄袭现象。抄袭的规则可能并不完全符合交易场所的实际情况,或者与现行法律法规存在冲突,这些都会对数据交易的合法性和安全性构成威胁。其三,数据交易规则大多停留在原则性层面。例如,“数据二十条”中虽对数据的分类、交易标准、合规性要求等方面有所提及,但缺乏对交易数据具体范围的明确界定、对交易双方资质的具体要求、对交易流程的详细安排以及对交易参与方权利与义务的具体规定等(陈兵、郭光坤,2023)。此类原则性规范,虽为数据交易提供了一定的指导,但在实操中容易因为缺乏针对性而难以发挥应然作用。尤其是涉及交易数据范围时,由于数据类型多样,不同数据的敏感程度和价值差异较大,导致交易双方在数据的使用和权益分配上产生争议。

(二)数据要素市场不成熟,制约新质生产力实现

一方面,大多数数据交易所(中心/平台)面临着严峻的运营挑战和困境。在2023年4月14日

^① 成本法是一种常见的数据资产评估方法,它基于形成数据资产的成本来评估其价值。对于某些数据资产,使用成本法进行价值评估仍然具有一定的合理性。收益法是另一种常用的数据资产评估方法,它通过预计数据资产所带来的收益来评估其价值。这种方法在实际中比较容易操作,该方法是目前对数据资产评估比较容易接受的一种方法。市场法是一种基于市场行情的数据资产评估方法。它通过对比分析相同或者相似数据资产的近期或者往期成交价格,来评估数据资产的价值。通过考虑数据资产价值的影响因素,可以利用市场法对不同属性的数据资产价值进行对比和分析调整,反映出被评估数据资产的价值。

举办的“数据要素流动与治理产业高峰”研讨会上,众多领域内的专家共同指出,我国在数据流通领域正迎来新一轮的产业发展浪潮。据《2023 年中国数据交易市场研究分析报告》显示,到 2025 年我国数据交易市场的规模有望突破 2000 亿元大关。早在 2020 年,北京、上海、深圳、广州等省市就已建立了各自的数据交易场所。然而,为何在上述数据市场规模不断扩大的背景下,如今仅剩下少数交易所在维持基本运营,其余多数则不再更新业务动态?从某种意义上而言,背后原因在于:首先,数据交易所的设立门槛相对较低,缺乏统一的行业标准和规范。尽管数据交易市场规模不断扩大,但市场主体之间的数据交换和共享并不充分,“数据孤岛”现象依然存在。以武汉市为例,同一地区就有三个数据交易所,这种情况不仅造成了资源的浪费,也阻碍了数据交易所功能的发挥和市场的健康发展^①。其次,许多数据交易所在职能定位上存在不明确性,缺乏清晰的业务发展方向和运营模式。例如,一些数据交易所同时承担着数据提供者和交易平台的双重角色,导致其在审核、撮合、监督等方面的职责未能充分履行,进一步削弱其市场功能和效率。再者,数据交易所的功能作用较为局限。现有的数据交易所主要专注于交易的前期准备、交易过程中的磋商以及交易完成后的交付与结算等基本环节。这种以单一业务流程为核心的市场运作模式,难以适应数据要素市场多样化、个性化的需求,尤其是在数据资源的分类、定价、质量控制等方面缺乏灵活性和适应性。

另一方面,数据经纪商和第三方数据评估机构等中介机构,在市场中的作用尚未得到充分发挥。首先,当前数据经纪商发展存在显著不足。在理论上,数据经纪商应通过连接数据的供应方和需求方,以有效提高市场流动性,促进数据资源的优化配置。然而,当前数据经纪商在运营过程中往往过分强调营利性,而忽视了数据交易的合规性和风险控制。申言之,由于缺乏明确的业务规范和监督机制,数据经纪商在数据收集、处理、交易等环节可能存在违法行为,如未经授权收集和使用个人信息,或未能妥善保护数据安全,导致数据泄露和滥用(李振华、王同益,2022)。其次,第三方数据评估机构的作用受到限制。这些机构本应为数据交易提供重要的支持服务,包括评估数据的合规性、价值、质量和安全性等。但由于缺乏统一的业务资质认证和评估标准,第三方评估机构的权威性和公信力常常受到质疑,即评估结果的不一致性和不透明性,使得市场参与者难以对数据的价值和风险做出准确判断。再者,政策激励和规范的缺失。尽管数据交易市场的潜力巨大,但缺乏有效的政策支持和市场引导,使得中介机构难以扩大规模和提高服务质量。缺乏具体的业务标准和运营规范,导致市场上的服务质量良莠不齐,市场秩序混乱。

(三)数据要素监管不到位,束缚新质生产力发展

一方面,传统市场规制法(主要为“反垄断”+“反不正当竞争”)在应对日新月异的数据竞争活动时,陷入适用不足之困境。首先,数据获取与流通的规制难题。数据不当获取行为(如通过网络爬虫技术非法抓取他人数据)^②、数据封禁行为(如通过技术手段阻隔数据流通)^③等,这些行为损害了市场主体平等获取和利用数据的权利。但现行法律对此类行为缺乏清晰界定,引发法律适用的不确定性。例如,针对“网络爬虫”行为,法院基于《反不正当竞争法》第 2 条规定,常常作出不同判决结果,这不仅增加了企业合规成本,也影响了法律的权威性和可预测性^④。其次,数字化垄断^⑤与

① 同一地区内就存在华中大数据交易所、长江大数据交易中心、东湖大数据交易中心。

② 如“华为与微信用户数据之争案”“大众点评网诉百度不正当竞争案”“新浪诉饭友不正当竞争案”。

③ 国内有“淘宝封禁百度搜索引擎爬虫”“微信对抖音的封禁曾两度引发抖音对腾讯的诉讼”;国外有“hiQ 诉 LinkedIn 案”“Peoplebrowsr 诉 Twitter 案”等。

④ 《反不正当竞争法》第 2 条:“经营者在生产经营活动中,应当遵循自愿、平等、公平、诚信的原则,遵守法律和商业道德。本法所称的不正当竞争行为,是指经营者在生产经营活动中,违反本法规定,扰乱市场竞争秩序,损害其他经营者或者消费者的合法权益的行为。”该条内容作为《反不正当竞争法》中的一般条款,立法目的在于为未被反法具体条文涵摄的不正当行为提供一般性的规制路径,但亦导致适用的模糊性。

⑤ 如美国“联邦政府诉 Topkins 案”,美国“Meyer 诉优步案”。

“并购”^①的风险问题。数字化垄断协议和数字经济领域的扼杀式并购行为,容易导致数据资源的集中和垄断,传统市场规制法在处理这类问题时亦存在诸多困难:一是在协同主体意思联络认定方面,由于数字经济中企业间合作的形式多样,传统的协同行为认定标准难以适应新的市场环境。二是在可责性认定上,数据驱动型企业的市场力量往往与其掌握的数据量 and 处理能力相关,这使得责任主体的界定变得复杂。再者,在经营者集中申报、相关市场认定、竞争损害评价等方面,传统市场规制法也面临着失灵风险。具言之,在经营者集中申报方面,传统申报制度未能充分考虑数据资产的特殊性,使得对数据驱动型企业集中的申报和审查存在监管盲区。在相关市场认定方面,传统市场规制法通常依赖于产品的替代性和市场的界定。然而,在数字经济中,数据产品和服务的高度互联互通使得市场界定变得复杂,数据的多面性和跨界应用特性使得传统的市场界定方法难以适应。此外,数据的规模效应和网络效应容易导致市场力量的快速集中,而传统损害评价方法难以准确评估数据集中对市场竞争的影响,从而可能引发提高市场壁垒、减弱创新活力以及损害消费者权益等风险(孙晋,2021)。

另一方面,现有数据治理监管体系的不完善,严重影响了数据治理的效率和效果。首先,政府监管体系的缺陷。虽然我国已经形成了以国家网信部门统筹、其他部门分别监管的模式,但在具体执行过程中,权责分配不明确、执法推诿等问题时有发生,使得数据治理工作难以形成有效的合力。其次,中央与地方监管机构的职责不清。国家网信部门与国务院其他部门在权力配置上存在不均衡,增加了统筹协调的难度,各部门对数据监管职责的划分不明确,造成在实际工作中出现职责重叠或监管空白的现象。同时,地方政府在数据监管机构的设立上存在混乱,缺乏统一的标准和指导,使得监管体系呈现出林立的状态。这种利益地方化和部门化的势态,不仅削弱了监管的统一性和权威性,也导致监管资源的浪费和效率的降低。再者,市场自律治理的缺位。当前数据要素市场的行业组织松散,缺乏有效的组织结构和运行机制,造成行业标准和规范难以统一,自律管理规则的质量参差不齐,难以形成有效的行业自律机制(储洁强等,2024)。数据交易所等场所作为数据交易的重要平台,其自律法人的定位尚未明确,自律治理在实际中处于缺位状态,这既影响了数据交易的公平性和透明度,也加剧了市场运行的风险。

(四)数据要素安全不足够,抑制新质生产力增长

首先,个人信息保护的不足。在早期数据要素市场,个人信息的无序收集与滥用问题引起了社会的广泛关注。鉴此,《个人信息保护法》的颁布和实施,确立了“知情同意”规则,即针对“一般、敏感、特殊”类型个人信息处理,提出了不同程度的“同意要求”,旨在确保信息处理活动的合法性、正当性和必要性。然而,在实践中,知情同意规则的实施效果却不尽人意:其一,知情同意的形式化问题。在网络服务过程中,用户往往在未充分阅读和理解隐私协议的情况下,匆忙勾选“同意选项”,这种形式化的同意过程,未能真正体现用户的知情权和选择权,也难以发挥其应有的保护作用(郑佳宁,2020)。同时,隐私协议的复杂性和晦涩性,也使得普通用户难以理解和判断其中的风险,进一步加剧“形式化问题”。其二,数据企业的合规负担问题。知情同意规则使得数据企业面临着更为严格的合规要求,而合规成本的增加,易对企业的运营效率 and 创新能力产生影响。其三,数据流通难度的加大。在现有数据分析范式下,数据处理器往往难以获得个人信息主体的直接授权,特别是在与个人信息主体无直接联系的情况下,数据流通利用的难度进一步增加。因此,如何在保障个人信息安全的前提下,实现数据的有效流通和利用,已然成为亟需解决的问题。

其次,数据安全保护的缺陷。第一,传统数据保护模式通常采取“一刀切”的做法,忽视了数据的固有属性。在数字经济时代,数据的流动和利用已成为常态,数据的价值在于其流动和交换中

^① 如滴滴收购优步案、Facebook 收购 WhatsApp 案、Microsoft 收购 LinkedIn 案、Google 收购 ITA 案、Microsoft 收购 Skype 案等重大的数字经济领域并购案件。

不断被发掘和创造。而传统模式对所有数据不加区分地采取相同保护策略,难以有效应对数据流动性带来的安全风险,导致隐私侵犯或对数据流通的过度限制。第二,现有数据分类分级保护的局限。鉴于传统保护模式的缺陷,我国《数据安全法》第 21 条确立了“数据分类分级”保护,其核心在于根据数据的性质、用途、敏感程度以及对个人隐私和国家安全的影响,对数据进行分类分级,并采取差异化的保护措施,以实现数据安全与利用的平衡。然而,在实际操作中仍面临诸多难题:一方面,无论是现行《网络安全法》《数据安全法》或其它法律法规和标准性文件,均尚未对数据分类分级保护的具体标准和实施细则作出明确规定^①。这使得不同行业、不同部门在推行数据分类分级保护时,所依据的标准和方法各异,缺乏统一性和互操作性,从而影响数据流通的效率和安全性。另一方面,数据等级和保护程度的内部决定也会产生负面外部效应。例如,一些组织或企业可能为了降低合规成本,选择较低的数据保护等级,这种做法虽然在短期内减轻了企业的负担,但也易对外部环境造成不利影响,如增加数据泄露的风险,损害个人隐私权益,甚至威胁国家安全。

再者,数据安全与发展的平衡问题。“数据二十条”虽然强调了数据的开放、利用与流通,但在多数法律法规中,更倾向于强调数据安全性的重要性,这在一定程度上限制数据的流通和使用。进言之,单一强调数据安全而忽视数据的开放和利用,容易导致资源的浪费和创新的受阻;反之,如果只注重数据的利用而忽视安全保护,则可能引发数据泄露和滥用等严重问题(陈兵,2024)。同时,在 AIGC 迅猛发展的当下,对数据的安全性与发展趋势予以重视显得尤为迫切。目前,ChatGPT、Claude 等大型语言模型训练库主要是基于英语语料,这对于提升模型的训练效果并满足我国文化、意识形态及社会习俗的传播需求而言,存在一定的局限性。

四、数据要素赋能新质生产力的法治进路

从“内在机理”与“现实障碍”来看,数据要素赋能新质生产力的过程涉及数据的收集、处理、分析、共享和应用等环节,这些环节的有效运作,需要依托完善的规范体系、市场体系、监管体系、安全体系。进言之,构建适应新质生产力形成与发展的数据要素基础制度,需要在法治框架下,系统推进规范体系、市场体系、监管体系、安全体系的建设。通过这些体系的相互支撑和协同发展,以促进数据要素与新质生产力的深度融合,加快我国传统产业实现数字化转型。

(一)规范体系:健全数据要素相关规则,确保数据合法流通与利用

在数据要素确权规则方面,一是应认定数据为新型财产性权益,二是应以“数据二十条”为基础,划分其权属配置。就前者而言,传统财产权的确立基于法定性和透明性的原则,倘若设立数据财产权则易引发法律适用的不确定性。尽管数据财产权的设立,可能带来产权激励、降低交易成本以及解决信息悖论等好处,但这些目标的实现并非必须依赖于新的财产权创设(丁晓东,2022)。通过合同法的灵活运用以及技术手段的创新,就可以在不改变现有法律体系的前提下实现上述目标。例如,通过智能合约等区块链技术,可以在确保交易透明性和降低交易成本的同时,为数据权益的保护提供新的解决方案。简言之,针对数据权益性质的分析,应当关注于建立一种“占有状态”(类似物权体系的“占有”),即数据的控制和使用权,而非将数据物质化。数据的非物质性和可复制性决定了其与传统财产存在本质区别,将数据权益简单套用财产权的模式并不适宜。因此,设计数据权益的法律制度时,应当采取开放和创新的视角,充分考虑数据的特性,以及其在现代社

^① 在数据分类分级标准上,相关的规范文件有《电信和互联网服务用户个人信息保护分级指南》《中国移动大数据安全管控分类分级实施指南》《证券期货业数据分类分级指引》《个人金融信息保护技术规范》《金融数据安全数据安全分级指南》等;在重要数据识别标准上,相关的规范文件有《个人信息和重要数据出境安全评估办法(征求意见稿)》《信息安全技术 数据出境安全评估指南(草案)》《信息安全技术 大数据服务安全能力要求》《数据安全管理办法(征求意见稿)》等。

会中的作用和价值,即基于《民法典》第 127 条的留白,构建一种关乎“数据权益法律关系”,以激励数据的创造和分享,推动数据要素市场的健康发展。

从数据权属配置来看,应基于“数据二十条”提出的“三权分置”展开,构建一个科学合理的数据产权运行机制。“三权分置”将数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权进行了区分,在一定程度上解决了数据权利配置的基本问题,但对于各项权利的内涵与外延,仍需进一步明确和细化。具言之,数据资源持有权作为数据处理器权益的核心,是数据产权体系中界定数据归属的基础。这一权利的确立,为数据主体提供了合法持有数据的法律依据,应确保数据主体能够对数据进行自主管理和控制,防止未经授权的访问和利用(于海纯、陈润恺,2024)。数据资源持有人的行使,不仅应涉及数据的收集和存储,还需包括对数据流转的控制,以确保数据在合法、合规的前提下得以流通;数据加工使用权则是数据增值过程中的关键环节,应涵盖数据的收集、存储、使用等一系列处理活动,以通过提炼和挖掘数据的内在价值,促进数据的深入分析和广泛应用。在行使数据加工使用权时,“加工主体”必须遵循相关法律规定,尊重数据所有者和其他相关方的权益,同时确保数据的安全和个人隐私得到有效保护;而数据产品经营权应关乎数据产品的商业化利用。这一权利须包括数据产品的销售、租赁、许可等市场行为,以及数据产品的推广、交易和收益分配等经济活动,以通过提供数据产品和服务,推动数据的流通和交易,赋能新质生产力发展。

就数据定价规则而言,鉴于数据的多样性、复杂性等特点,当前阶段制定一套适用于所有场景的统一数据定价评估规则存在诸多困难。申言之,数据定价规则的制定应当基于市场交易实践的深入观察和经验积累,逐步形成市场参与者普遍认可的价格基准。考虑到我国的数据要素市场尚处于发展阶段,故数据定价应以市场为导向,通过不断拓宽市场范围、丰富市场层次、鼓励多元化市场主体的积极参与,从而积累宝贵的定价经验。在这个过程中,确保定价的公平性是维护市场秩序和促进市场健康发展的关键,即应当通过法律法规对不公平定价行为进行规制,防止市场垄断和价格操纵等现象的发生(郝浩宇,2022)。详言之,其一,国家机关或行业协会在数据定价领域应发挥特定作用。通过发布定价指引,为市场参与者提供参考,促进定价的合理性和透明度,这些指引应当基于市场实践,结合数据的特性和使用场景,提供灵活多样的定价策略和方法。其二,数据定价规则还应当具备一定的灵活性和适应性,以应对数据市场的快速变化和新兴数据类型的出现。其三,在未来的数据定价规则设计中,还应当考虑到国际合作与交流的重要性。随着数据跨境流动的增加,国际间的数据定价规则协调变得尤为关键。我国应当积极参与国际数据定价规则的制定和讨论,推动国际数据交易的标准化和规范化,为全球数据经济的发展贡献中国智慧和方案。

针对数据交易规则来说,确保交易流程的明确性和交易各方权利与义务的合理配置,是实现交易规范化和效率化的核心。为了达成这一目标,数据交易流程应当被细分为若干标准化的步骤,以便于市场参与者遵循和监管机构执行。基于前文的“内在机理”,数据交易的流程可划分为交易申请、交易磋商、交易实施和交易结算四个阶段,每一阶段都有其独特的功能和要求。以数据交易所的运作为例,交易申请阶段是数据交易的起始点,涉及数据提供者和需求者提交相关交易信息,并接受交易所的审核。这一阶段的目的在于确保交易信息的真实性、合法性,并为后续的交易活动奠定基础;交易磋商阶段是供需双方进行信息匹配、谈判条款和达成初步合意的过程。在此阶段,双方可以通过交易所提供的平台进行沟通和协商,以确定交易的具体条款和条件;交易实施阶段是数据交易的核心环节,确保数据在安全的环境中进行流动、处理和分析,最终生成有价值的产品或服务。在该阶段,交易所需提供必要的技术支持和安全保障,确保数据的完整性和交易的安全性;交易结算阶段则标志着数据交易的结束,涉及数据产品的交割和交易的最终确认。在这一阶段,交易所需确保交易双方履行合同义务,完成支付和数据交付等结算活动。同时,交易

所还需对交易结果进行记录和存档,为市场监管和后续的交易分析提供数据支持。虽然上述四个流程为数据交易提供了一个标准化的参考框架,但并非所有的数据交易都必须严格遵循这一流程,根据交易的具体情况和市场实践的需要,某些交易可以简化或调整这些流程。

(二)市场体系:推进数据要素基础设施发展,构建全国性数据交易市场

一方面,数据交易场所的法律性质和功能定位的确定,是确保数据交易健康有序发展的关键。具体来说,第一,确立数据交易场所的自律法人地位。这一地位赋予数据交易场所在自律治理和运营管理上的自主权,使其能够在法律框架内自主制定交易规则、监督交易行为,并对其成员进行有效管理,以更好地适应市场变化,及时响应市场需求,提高数据交易的效率和透明度(杨显滨,2023)。第二,明确数据交易场所的基本职能。数据交易场所应当承担审核交易标的的质量、资质认证交易主体、撮合交易、安排交易流程以及监督交易安全的职责,以助于保障数据交易的合法性、安全性和可靠性,维护市场秩序,保护交易各方的合法权益。同时,数据交易场所在履行职能时,应避免自身参与到数据提供方的营利性业务中,以防利益冲突影响其公正性和公信力。第三,完善数据交易场所的设立标准。通过制定统一的设立标准,可以确保数据交易场所的质量和效率,避免重复建设和市场割裂现象的发生。在此基础上,逐步实现数据交易场所的全国统一,以形成统一开放、竞争有序的数据交易大市场,促进数据资源的优化配置和高效利用。第四,丰富数据交易场所的交易资源和服务功能。例如,将公共数据的开放共享与数据交易场所对接,可以增加数据交易的供给,提高数据的可用性和价值。同时,引导政府部门和国有企业,在数据交易场所完成数据采购和交易流通。如此,既能提升数据交易场所的公信力和影响力,还能促进数据交易平台的发展和壮大。

另一方面,加快数据经纪商和第三方数据评估机构等数据交易中介机构的发展。对此,地方立法在推动数据要素市场化配置改革方面提供了有益的探索,如《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》提出了数据官制度试点、建立公共数据资产确权登记和评估制度、建立数据经纪人资格认证和管理制度等创新举措,全国各地也可“因地制宜”参照上述做法,在数据要素市场化配置方面作出相应地改革。此外,域外立法经验同样值得借鉴,美国佛蒙特州的《数据经纪商监管法案》(The Vermont Data Broker Regulation)为规范数据经纪商行为提供了立法参考^①。该法案要求数据经纪商公开其收集、使用和分享个人信息的实践,赋予消费者更多的控制权和选择权,不仅保护了消费者的隐私权益,也为数据经纪商的业务活动设定了明确的边界。鉴此,我国也可以通过税收优惠和融资政策支持,鼓励数据经纪商的发展。同时,建立资质条件、年报或年检制度和业务合规指引。资质条件的设定可以确保数据经纪商具备必要的业务能力和道德标准,年报或年检制度有助于监管机构及时了解数据经纪商的经营状况和合规情况,业务合规指引则为数据经纪商提供了具体的操作规范,防止不当行为的发生。而对于第三方数据评估机构而言,我国应当认定具有专业能力和资质的主体,以提高其公信力和权威性。对此,可以通过建立资质认证体系和专业培训机制来实现。同时,研究制定数据评估规范指引,以提高数据评估的准确性和一致性。这些指引应当涵盖数据评估的方法、标准和程序,确保第三方数据评估机构在进行数据评估时能够遵循统一的规范,提供高质量的评估服务。

(三)监管体系:革新传统市场规制法,加强数据要素市场监督建设

一方面,亟需调整传统市场规制法的分析范式与规制理念。首先,市场规制法作为维护市场

^① 2018年5月22日,美国佛蒙特州正式通过了《数据经纪商监管法案》(以下简称“佛州法案”),成为美国第一个对数据经纪商进行专项立法的州。《佛州法案》对数据经纪商进行了定义,即指整合和销售与其自身没有直接关系的消费者个人信息的企业。此外,《佛州法案》对数据经纪商的义务进行了明确,包括数据经纪人应每年进行登记并进行特定信息的披露,以便为消费者、政策制定者和监管者提供相关信息;禁止处于不法行为目的获取个人信息;应制定并实施具有适当性的技术、物理和管理方面保护措施的信息安全计划等。

竞争秩序的重要工具,必须与时俱进,适应数字经济的特点。数字平台企业的多边市场特征、跨平台网络效应以及数据处理能力等因素,都是评估市场支配地位的关键要素。因此,需要采用替代性分析法,将这些因素纳入市场支配地位的界定标准中,以更准确地评估市场力量和竞争状况,提高市场规制法的适用性和有效性(陈兵,2021)。其次,面对数据不当获取和封禁行为、数字化垄断协议以及扼杀式并购等新型数据竞争活动,市场规制法应当展现出更大的包容性和解释力。对此,需要深入理解这些活动的本质特征,对《反不正当竞争法》《电子商务法》《反垄断法》等相关法律制度中的适用标准和规制手段进行调整,这包括但不限于对数据获取和使用的合法性、数据保护和隐私权的保障以及对数字化垄断行为的认定和处罚等方面内容。此外,还需要考虑到国际合作和协调。在全球化背景下,数字经济的发展已经不再局限于单一国家和地区,故应加强国际法律合作,共同应对跨境数据流动、数字税收、网络安全等全球性问题,以有效促进全球数字经济的健康发展和公平竞争。

另一方面,应从监管理念、政府治理、市场自律三个层面,完善数据治理监管体系。首先,需遵循包容审慎监管理念。传统治理模式难以适应新质生产力的创新特性,而包容审慎监管强调对变革性创新的“容忍”,保持对市场发展的审慎观察,确保监管行为不会过度干预市场机制。易言之,包容审慎性监管要求政府在监管过程中保持谦抑,尊重市场自主决策的权利,以确保产业创新的基本底线不受侵犯(张效羽,2020)。其次,在中央层面强化各监管机构之间的分工协调和统筹监管。就前者而言,应当依据各行业主管部门的职能范围和行业特性,明确其在数据监管方面的职责和权限,制定详尽的数据监管事项清单。从后者来看,应当明确具体的协调内容和机制,强化网络信息部门对各监管部门监管活动的统筹作用。通过构建数据监管信息共享平台,实现各部门间数据的快速流通和信息的实时更新,从而提高监管的透明度和响应速度。再者,地方层面的数据监管体制改革同样重要。应当推动地方数据监管体制的调整和优化,逐步构建以地方网信部门为统筹核心,各相关部门依据自身职能分工负责的监管模式。这种模式需与中央监管体系相协调,实现监管标准的统一和监管资源的整合,以构建全国一体化的数据行政监管体系。在这过程中,应当注重监管制度的科学性和前瞻性,充分考虑数据技术的发展趋势和数据应用的多样性。此外,监管机构之间的协作不应仅限于行政部门内部,还应当拓展至立法、司法等其他治理主体,形成多元参与的监管格局。通过跨部门、跨层级、跨领域的协作机制,可以更有效地应对数据治理中的复杂问题,提高监管的综合性和有效性。最后,鼓励市场自律治理。数据交易场所和行业协会应当发挥其自律治理的职能,通过制定行业规范和标准,引导企业自觉遵守数据治理的相关规定。政府的角色应当由监管者转变为“协调者”,通过提供战略指导和监督,为行业自律治理创造良好的外部环境。这种“回应性监管模式”能够充分发挥市场自律的作用,同时政府也能在必要时进行干预,以充分发挥政府与市场之间的协同作用,提高监管效率,降低监管成本。

(四)安全体系:构建数据控制者义务体系,优化数据流通利用保障机制

在个人信息保护层面,应调整个人信息保护模式。从“赋权模式”向“规范行为”转变。尽管现行个人信息“赋权—维权”模式能够彰显信息主体的法律地位,但却将“保护责任”转移给了信息主体,导致个人信息的安全风险被不合理地集中在个体之上。从理论上讲,“赋权模式”虽赋予了个人保护其信息的权利,但仅是一种“形式赋权”,因为其在客观上弱化了个人信息保护措施的作用。事实上,个人对其信息的实际掌控能力非常有限,缺乏“信息掌控权”也是一种普遍现象,如腾讯、阿里巴巴、滴滴等大型互联网企业通常掌握着“数据流”,这使得个人要想其信息不被大量收集或利用,就必须付出巨大成本。易言之,当互联网企业在收集个人信息过程中存在不法行为,个体实施相关维权行为也会付出额外成本,如进行复杂且代价高昂的法律诉讼等,这无疑将进一步加重信息主体的“赋权责任”。鉴此,可引入数据信托理论,构建数据控制者义务体系。数据信托理论的核心在于,将数据处理活动的规制重心从个人信息主体的自主决策转移到数据控制者的行为规

范上(丁晓东,2021)。在该体系下,数据控制者被视为信托人,而个人信息主体则是受益人。数据控制者不仅要遵守法律规定的最低标准,还应当承担起对个人信息主体的信义义务,包括忠诚义务、勤勉义务和注意义务等。这种制度设计的优势在于,其正视了个人信息主体和数据控制者之间的权力不平等关系,通过对个人信息主体实施倾斜性保护,可以减轻个人主体的决策负担和风险,同时保留个人对数据权益的合理期待。此外,该义务体系还赋予了数据控制者一定的数据自主运营权限,有助于激发数据控制者的创新动力和提升数据处理效率,数据保护和利用之间的平衡将成为可能。同时,监管机构可以更加有针对性地对数据控制者的行为,进行监督和评估,及时发现和纠正违法行为,个人信息主体也能通过法律途径,要求数据控制者履行信义义务,以有效地维护个人信息安全。

在数据保护方面,应进一步贯彻和细化数据分类分级保护制度。为了有效保护和管理数据资产,中央政府已经制定一系列规范性文件^①,旨在建立一套“从上到下”的数据分类分级标准和重要数据识别规则。然而,如前所述,目前各行业和部门在细化本领域的数据分类分级标准方面尚存在不足。有鉴于此,首先,需促进各行业部门的数据保护标准与中央相对接。这意味着,各行业部门应当在中央标准框架的基础上,结合自身特点和需求,进行数据分类分级标准的细化工作。同时,应当明确各行业部门细化标准,与中央层面的具体数据类别和等级之间的对应关系,确保数据分类分级标准的统一性和连贯性。其次,数据分类分级保护制度的实施,应当注意与网络安全保护等级制度相衔接,以构建一个协调一致的网和数据安全保护体系。这一体系应当能够全面覆盖各类数据的安全管理,确保数据在整个生命周期中的安全性和可用性。再者,应根据风险相称原则,建立不同类别和等级数据的管控制度(郝浩宇,2023)。具言之,对于不同类别和等级的数据,应当采取差异化、针对性的管控措施。例如,对于重要数据,特别是涉及国家安全、经济安全和社会稳定的数据,应当实施更为严格的管控措施(如审批后才能流通);对于一般数据,则可以采取相对宽松的管控措施(如满足基本合规要求就可以利用)等。

在数据安全与发展层面,应统筹兼顾两者之间的关系。首先,应当全面、准确、客观地理解安全与发展的关系。安全是发展的前提,发展是安全的目标。没有安全保障的数据发展,可能会带来系统性风险,威胁到国家安全和社会稳定;而缺乏发展的安全保障,则难以适应经济社会发展的需要,难以实现数据资源的有效利用和价值最大化。因此,安全与发展应当是相辅相成、相互促进的关系。其次,贯彻与落实“数据二十条”的发展理念。“数据二十条”提出了数据要素市场化和数据要素安全制度的双重目标,强调了二者的互补性和互动性。数据要素安全体系的完善,可以为其市场提供一个稳定可靠的交易环境,提高市场交易效率,促进信用机制的建立;而市场化的成果,可以为安全体系建设提供技术和资金支持,推动安全技术的研发和应用。政府在这一过程中发挥着重要作用,其应将协同治理贯彻于数据安全治理中,形成数据安全协同治理模式,通过协同治理逐步明确企业、社会和个人等治理主体的数据安全治理责任(艾龙,2023)。再者,应当坚持安全与发展并行的原则。在制定和实施相关政策时,既要考虑到市场的发展潜力和创新需求,也要充分考虑到数据安全和稳定的需要。同时,还需要加强数据安全意识的普及和教育,提高公众和企业对数据安全的认识和重视。通过举办培训、研讨会和宣传活动,以提升社会各界对数据安全重要性的认识,增强数据保护的能力和意识。

五、结 语

习近平总书记提出的新质生产力,为我国在新发展阶段打造经济发展新引擎、增强发展新动

^① 如《网络安全标准实践指南 数据分类分级指引(征求意见稿)》《信息安全技术 重要数据识别规则(征求意见稿)》等规范性文件。

能及构建国际新竞争优势,提供了重要指引与战略方向。在数字经济成为主流的当下,数字技术所孕育的数据要素正扮演着关键的角色,其赋能作用愈发显著。数据要素与新质生产力呈现出紧密相连的态势,前者在推动后者的形成和发展中发挥着重要作用。然而,数据作为新型的生产要素,其在权利分配、交易机制构建、组织结构优化以及治理监管实施等方面,均面临着一系列现实困境。有鉴于此,相关法律工作必须深刻理解数据的无形性、非竞争性和非排他性等特有属性,认识到数据价值主要源自其信息内容。在此基础上,深入分析传统市场理论和法律规则,对现有的理念、标准、制度和治理手段进行适当地调整和革新。这不仅需要对传统法律框架进行重新审视,还需要在法律制度设计中融入对“人工智能+”时代特征的深刻洞察^①,进而有效实现数据要素对新质生产力的赋能效应。□

参考文献:

1. 刘志彪,凌永辉,孙瑞东.新质生产力下产业发展方向与战略——以江苏为例[J].南京社会科学,2023(11):59-66.
2. 周文,叶蕾.新质生产力与数字经济[J/OL].浙江工商大学学报,1-11[2024-04-15].
3. 王国成,程振锋.新质生产力与基本经济模式转换[J/OL].当代经济科学,1-10[2024-04-26].
4. 杜传忠,疏爽,李泽浩.新质生产力促进经济高质量发展的机制分析与实现路径[J].经济纵横,2023(12):20-28.
5. 张森,温军.数字经济赋能新质生产力:一个分析框架[J/OL].当代经济管理,1-12[2024-04-15].
6. 胡莹,方太坤.再论新质生产力的内涵特征与形成路径——以马克思生产力理论为视角[J/OL].浙江工商大学学报,1-13[2024-04-15].
7. 陆岷峰.数据市场化赋能新质生产力:理论逻辑、实施模式与发展趋势[J/OL].新疆社会科学,1-15[2024-04-15].
8. 张辉,唐琦.新质生产力形成的条件、方向及着力点[J].学习与探索,2024(01):82-91.
9. 徐政,张姣玉.新质生产力促进制造业转型升级:价值旨向、逻辑机理与重要举措[J].湖南师范大学社会科学学报,2024(02):104-113.
10. 任保平.以产业数字化和数字产业化协同发展推进新型工业化[J].改革,2023(11):28-37.
11. 曾晶,余泳泽,缪言.数据要素对劳动和资本的配置效应:机理分析与实证检验[J].中南财经政法大学学报,2024(01):148-160.
12. 张夏恒,刘彩霞.数据要素推进新质生产力实现的内在机制与路径研究[J/OL].产业经济评论,1-21[2024-04-15].
13. 欧阳日辉.数据要素促进数字经济和实体经济深度融合的理论逻辑与分析框架[J].经济纵横,2024(02):67-78.
14. 缪言,曾晶,白仲林.数据要素驱动与居民消费倾向提升:机理研究和路径分析[J].中央财经大学学报,2023(02):74-85.
15. 张林忆,黄志高.数据要素促进收入分配共同富裕的逻辑内蕴、实践困境与推进路径[J].重庆社会科学,2023(11):53-68.
16. 熊丙万,何娟.数据确权:理路、方法与经济意义[J].法学研究,2023,45(03):54-72.
17. 梅夏英.数据的法律属性及其民法定位[J].中国社会科学,2016(09):164-183+209.
18. 肖冬梅.“数据”可否纳入知识产权客体范畴?[J].政法论丛,2024(01):137-148.
19. 高邴梅.企业公开数据的法律保护:模式选择与实现路径[J].中国政法大学学报,2021(03):140-152.
20. 张建文.网络大数据产品的法律本质及其法律保护——兼评美景公司与淘宝公司不正当竞争纠纷案[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2020,41(01):35-46+191.
21. 韩旭至.数据确权的困境及破解之道[J].东方法学,2020(01):97-107.
22. 刘枬,郝雪镜,陈俞宏.大数据定价方法的国内外研究综述及对比分析[J].大数据,2021,7(06):89-102.
23. 陈婉玲,胡鹏鹏.数据要素区域壁垒的破解与共同市场的建立[J].法治现代化研究,2023,7(05):40-50.

^① 2024年3月两会期间亦谈到“大力推进现代化产业体系建设,加快发展新质生产力”,政府工作报告中说,应深化大数据、人工智能等研发应用,开展“人工智能+”行动,打造具有国际竞争力的数字产业集群。

24. 陈兵,郭光坤.国家级数据交易平台建设的法治方向及架构——以《数据二十条》为中心的解读[J].法治现代化研究,2023,7(06):71—86.
25. 李振华,王同益.数据中介的多元模式探析[J].大数据,2022,8(04):94—104.
26. 孙晋.数字平台垄断与数字竞争规则的建构[J].法律科学(西北政法大学学报),2021,39(04):63—76.
27. 储洁强,张璇,齐蕾.数据竞争中平台商业道德的具象意涵与审查规则[J].电子知识产权,2024(02):96—106.
28. 郑佳宁.知情同意原则在信息采集中的适用与规则构建[J].东方法学,2020(02):198—208.
29. 陈兵.数据要素市场化配置的法治推进——兼论《数据二十条》相关条款设计[J].上海大学学报(社会科学版),2024,41(01):1—13.
30. 丁晓东.数据交易如何破局——数据要素市场中的阿罗信息悖论与法律应对[J].东方法学,2022(02):144—158.
31. 于海纯,陈润恺.数据资源持有权的法律解释[J].科技与法律(中英文),2024(02):21—30.
32. 鄢浩宇.数据定价的机制构建与法律调节[J].金融经济,2022(09):62—71.
33. 杨显滨.数据交易所的合同法规制困境与出路[J].贵州社会科学,2023(11):89—97.
34. 陈兵.平台经济领域相关市场界定方法审视——以《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第4条为中心的解读[J].法治研究,2021(02):89—101.
35. 张效羽.行政法视野下互联网新业态包容审慎监管原则研究[J].电子政务,2020(08):71—81.
36. 丁晓东.从合同法到信义法:论个人信息私法保护的范式转变[J].数据法学,2021(01):3—24.
37. 袁康,鄢浩宇.数据分类分级保护的逻辑厘定与制度构建——以重要数据识别和管控为中心[J].中国科技论坛,2022(07):167—177.
38. 艾龙.数据要素市场背景下的数据安全协同治理体系[J].数字经济,2023(07):74—78.

Empowering New Qualitative Productivity with Data Elements: Intrinsic Mechanisms, Realistic Obstacles, and Legal Approaches

XU Zhong-yuan ZHENG Huang-jie
(School of Law, Central South University 410083)

Abstract: New quality productivity emphasizes innovation driven development, shaping new driving forces through technological innovation, and has become the core driving force for the development of the digital economy and social progress. There is a deep coupling and mutual shaping relationship between data elements and new productive forces. The former integrates with other production factors through its own characteristics, exerting a multiplier effect, and acting on the production, circulation, consumption, and distribution links, giving birth to new labor materials, nurturing new labor objects, and cultivating new labor forces, thereby promoting the formation of new productive forces. However, the current data elements face practical obstacles such as incomplete rules, immature markets, inadequate regulation, and insufficient security, making it difficult to fully leverage their empowering effects. In view of this, it is urgent to establish sound rules for data element ownership, pricing, and trading within the framework of the rule of law, ensure the legal circulation and utilization of data, promote the development of data element infrastructure and build a national data trading market, innovate traditional market regulation laws and strengthen market supervision of data elements, build a data controller obligation system, optimize the data circulation and utilization guarantee mechanism, to accelerate the improvement of the basic system of data elements, and empower the development of new quality productivity.

Keywords: New Quality Productive Forces; Data Elements; Data Rights Confirmation; Data Governance; Data Utilization