

数据产权登记制度的体系化构建

张素华

内容提要:数据产权登记是数据基础制度的重要组成部分,直接关涉数据要素市场化配置能否实现。这一制度的构建涉及登记的功能定位、客体、效力、登记内容审查以及登记机构的设立与准入等诸多内容和要素。这些要素之间看似独立,实则环环相扣,互为基础。登记的功能定位反映了数据的本质属性与制度内核,登记对象与内容的选择则决定了应采效力对抗主义。在明确区分登记行为和为登记服务的行为的基础上,登记对象和内容的实质审查由登记服务机构承担,登记机构仅负责形式审查,但受“红旗规则”的制约。登记机构的设置宜采数据局与数据交易所的协作并轨制,相应机构的设立在当下以行政审批为宜。与此同时,数据产权登记制度还应与公共数据资源登记在登记客体、效力体系以及治理规则上保持协同,共同助力全国统一数据登记体系的建设。

关键词:数据产权 登记客体 登记效力 登记审查

张素华,武汉大学法学院教授。

数据要素市场化配置改革离不开数据基础制度的保驾护航,数据产权登记则是数据基础制度构建中的核心与根本。一方面,数据要素市场建设需要以登记制度破解权属模糊、流通受阻等核心难题,实践需求紧迫;另一方面,我国数据要素化实践缺乏成熟的域外经验可循,客观上形成了“政策先行—实践探索—理论构建”的发展格局,亟需对数据产权登记制度的基本框架结构进行体系化研究。

域外涉及数据登记的研究多聚焦于公共卫生、^[1]人口管理、^[2]知识产权等传统领域,其制度目标、功能定位均与数据作为生产要素语境下的数据产权登记存在本质差异。

[1] See Mette Rye Andersen, Hans H. Storm, Cancer Registration, Public Health and the Reform of the European Data Protection Framework: Abandoning or Improving European Public Health Research?, 51 *European Journal of Cancer* 1028, 1028-1038 (2015).

[2] See Simon Kasasa, Davis Natukwatsa, Edmard Galiwango et al., Birth, Stillbirth and Death Registration Data Completeness, Quality and Utility in Population-based Surveys: EN-INDEPTH Study, 19 *Population Health Metrics* 14, 14 (2021).

就国内研究轨迹而言,数据产权登记研究呈现出“政策驱动、实践探索”的阶段性特征:2022 年前的研究多散见于数据权属、数据交易的相关讨论中,尚未成为独立研究对象;而自 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》(下称“数据二十条”)提出构建数据产权登记制度后,学界关注度显著提升,至 2024 年已形成以“登记模式—效力认定—规则构建”为主轴的研究浪潮,各种观点纷繁各异,甚至相互对立。构建统一的数据产权登记制度,必须坚持系统观和整体观,从而实现规则之间的协同。本文通过对地方试点经验进行系统性横向对比,提炼共性与差异,揭示数据产权登记研究制度的内在逻辑与知识谱系,为全国统一数据产权登记平台建设、登记审查标准制定等提供理论基础与决策参考。

一 数据产权登记的功能定位

数据产权登记的功能定位,是集中反映数据本质属性以及登记制度核心指向的重要问题。这一功能定位决定了数据产权的登记权项,通过何种(法定)程序对数据权属状态进行确认与公示,以及如何形成具有公信力的权利证明文件。数据产权登记意在稳定市场主体预期,降低数据交易中的信任成本;依托登记公示效力构建合规信赖基础,为司法实践中的权利认定提供依据。然而,由于数据本身不同于传统的有体物以及典型的知识产权,故此,近年来对于数据产权登记的功能既存在共识也存在分歧,有必要进一步分析辨别。

(一) 数据产权登记的功能共识

纵观近几年有关数据产权登记功能的研究,可以看出在如下方面达成了共识。

第一,公示功能。登记作为公示方式,向不特定第三人披露数据权属,相较于占有,登记的公示效果更强;^[3]且数据产权本质是控制数据(而非承载数据的实体硬件)的能力,^[4]占有相关硬件无法准确表彰数据权利。同时,应设置相应登记簿,形成一定公示效果。

第二,维护交易安全,即保护功能。一方面,数据产权登记制度具有稳定交易主体预期、定分止争的作用。另一方面,在登记未作为数据产权公示工具时,数据持有者通常会采取限制访问等技术措施,使第三方识别其控制数据的意图。譬如,日本经济产业省于 2019 年制定了《关于限定提供数据的指南》,其对限定提供数据所设之“电磁管理性”要件,在某种程度上即为准占有公示方法之应用;根据起草者释义,所谓“电磁管理性”,其法效果是“令不特定第三者认识到,作为仅向特定主体提供而对数据进行管领控制的持有者的意思”。^[5]而登记公示出现后,可削弱数据持有者“无限增加技术管理措施”的动

[3] See Nadezda Purtova, Property in Personal Data: A European Perspective on the Instrumentalist Theory of Propertisation, 2 *European Journal of Legal Studies* 193, 206 (2010).

[4] See James Grimmelmann & Christina Mulligan, Data Property, 72 *American University Law Review* 829, 834 (2023).

[5] 岡本直也『Q&A 競業避止、営業秘密侵害等の不正競争に関する実務』(日本加除出版,2021年)250頁参照。技術上可採取ID密碼、指紋、人臉識別等限制訪問措施實現。日本經濟產業省知的財産政策室「限定提供データに関する指針」による11-13頁参照, <https://www.meti.go.jp/policy/economy/chizai/chiteki/guideline/h31pd.pdf>, 最近訪問時間[2025-06-12]。

因,一定程度上缓解因技术措施采取过度致数据流通利用受阻。〔6〕

第三,提升交易效率,即节约功能。现实世界中的信息不对称催生了充斥着逆向选择的“柠檬市场”,〔7〕而数据的无体性、可复制性特质令此种困局于数据交易场域升格为内含双重信任危机的“信息悖论”。〔8〕数据产权登记可于一定程度上弥合信任鸿沟,提升交易效率。

第四,管理数据信息,即管理功能。从当下现实来看,数据基本上由独立、分散的不同主体掌握,并形成了“数据孤岛”,通过登记机制可在一定程度上汇集数据事项,在较大范围内掌握数据底数。《广州市数字经济促进条例》第66条第2款规定:“……应当探索数据资产管理制度,建立数据资产评估、登记等制度,推动数据资产凭证生成、存储、归集、流转和应用的全流程管理。”以此强调登记的管理面向。

(二)数据产权登记的功能分歧

在数据产权登记的功能探讨中还存在一个重大分歧,即数据产权登记仅有宣示功能,抑或兼有确权功能?这是数据产权登记制度构建中必须直面的争议。

第一种观点认为,数据产权登记仅有宣示功能,不具有确权功能。对此,主要应从如下几方面理解。首先,从词源上看,产权未必指涉一项法律权利。“产权”一词属经济学概念,其适用语境不同,可作权利、能力、人际关系、社会工具等不同解读。〔9〕因此,数据产权本身未必需要确权。其次,从登记性质上看,数据产权登记不是权属登记,因为数据的财产权属性尚未明确。一方面,数据产权不同于知识产权,数据的汇聚需求与知识产权(如独创性要求)是相冲突的——数据搜集得越全面,内容也就越可能欠缺独创性。〔10〕同时,欧盟委员会曾在其工作报告中强调,知识产权保护的是语义层面上的思想或信息,而数据产权的客体是句法层面上的数据和代码,此种区分化的认识是两者之间最为直观的差异。〔11〕另一方面,数据产权登记也难以被界定为新型财产权的设权登记。财产权内含对财产的单方决定权,但数据之上无法产生此种积极权能。就个人数据而言,数据处理者处理数据需征得个人同意,向第三方传输个人数据时需再次征得个人同意(司法实践中确立的“三重授权原则”〔12〕),且个人数据主体的复制权、可携带权等不因数据处理者处理其个人信息而克减。就非个人数据而言,以智能网联汽车为例,数据相关方包括汽车制造商、汽车销售商、保险公司以及提供娱乐等数据服务的公司。多个主体对数据的产生

〔6〕 See Kristen Osenga, Information May Want to Be Free, but Information Products Do Not: Protecting and Facilitating Transactions in Information Products, 30 *Cardozo Law Review* 2099, 2120-2121 (2009).

〔7〕 See George A. Akerlof, The Market for “Lemons”, Quality Uncertainty and the Market Mechanism, 84 *Quarterly Journal of Economics* 488, 488-500 (1970).

〔8〕 See Robert D. Cooter & Hans-Bernd Schafer, *Solomon’s Knot: How Law Can End the Poverty of Nations*, Princeton University Press, 2013, p. 27.

〔9〕 See Harold Demsetz, Toward a Theory of Property Rights, 57 *The American Economic Review* 347, 347-359 (1967).

〔10〕 如域外有论者指出,亚马逊等公司收集用户数据的行为与创造性行为相去甚远。Vgl. Wiebe, Schutz von Maschinendaten durch das sui-generis-Recht für Datenbanken, GRUR 2017, 338, 338 f.

〔11〕 See European Commission, Commission Staff Working Document on the Free Flow of Data and Emerging Issues of the European Data Economy, COM (2017) 9 final.

〔12〕 参见北京知识产权法院(2016)京73民终588号民事判决书。

均有所贡献,且都需要数据以持续改进产品或提供服务,并不存在充分的理由使得一方主体享有排他的利用权能。^[13]域外法方面,欧盟新近相关立法可资佐证。^[14]再次,从数据产权立法角度看,2023 年 9 月第十四届全国人大常委会立法规划中将数据权属列为第三类项目(即立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目)。这就意味着在短期内,我国较难推动数据领域专门立法。登记本身并不能创设一种新型权利,财产权只能由民事实体法律规范加以规定。^[15]在缺乏成文法支持的情况下,数据产权就难以被认定为一种积极性的财产权利予以登记。最后,从商业实践角度看,我国数据要素市场建设仍处起步阶段,数据登记制度尚不健全,各地尚处于先行试点的探索时期。因此在登记功能定位上宜选择保守进路,仅承认数据登记的宣示功能,较具制度妥适性。^[16]

第二种观点认为,数据产权登记既有宣示功能,亦兼具确权功能。首先,数据确权具有必要性和可行性。必要性上,交易不畅的根源在于产权不清;唯有明晰产权,理性经济人方可通过自由交易实现资源的有效配置。^[17]可行性上,数据持有者可通过技术措施实现对数据的事实控制,排除第三人的获取,享有数据的财产利益并进行交易。^[18]其次,数据财产权益由实体法明确后,登记机构可对之进行确认。若日后数据财产权益法定化,登记机构确认的是数据权利归属。^[19]因此,目前数据产权登记亦是对数据财产权益归属的确认行为。^[20]再次,从数据资产入表实践看,目前数据资源入表通常以登记作为前置程序,数据产权登记的确权功能亦体现于促进数据资源转变为数据资产。最后,从我国地方立法实践看,数据产权登记的确权功能已为部分地区所肯认。例如,《山西省数据知识产权登记管理办法(试行)》第 25 条规定“数据知识产权登记证书是登记主体持有相应数据的证明,可作为……权属依据”;《江苏省数据知识产权登记管理办法》第 19 条规定“数据知识产权登记证书是申请人……对数据行使权利的……证明”;《陕西省数据知识产权登记管理办法(试行)》第 15 条第 1 款规定“数据知识产权登记证书是登记主体……对数据知识产权行使权利的凭证”;《山东省数据知识产权登记管理办法(试行)》第 18 条第 2 款

[13] 参见林涓民:《数据产权登记的私法定位与制度设计》,《法商研究》2024 年第 5 期,第 90 页。

[14] 2007 年《欧洲议会和欧盟理事会关于轻型乘用车和商用车排放标准的机动车型批准以及获得车辆维修和保养数据的条例》(EC 715/2007)明确要求汽车制造商向经销商和维修商提供与车辆的诊断、服务、编程或重启等有关的所有数据(包括后续的修改与升级数据)。See Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Type Approval of Motor Vehicles with Respect to Emissions from Light Passenger and Commercial Vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on Access to Vehicle Repair and Maintenance Information. 为了充分促进非个人数据的流通、打破锁定效应,欧盟委员会于 2023 年公布的欧盟《数据法案》第 35 条也清晰地指出,独占性权利不适用于使用产品或服务而获得或产生的非个人数据。See European Commission, Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data and Amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act).

[15] 参见程啸:《论数据产权登记》,《法学评论》2023 年第 4 期,第 139 页。

[16] 参见张素华、邓鹏:《数据产权统一登记体系的探索与制度构建》,《电子政务》2024 年第 12 期,第 35 页。

[17] See R. H. Coase, The Problem of Social Cost, 3 *Journal of Law and Economics* 1, 1 (1960).

[18] Josef Drexl, Reto M. Hilty, Jure Globocnik et al., Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 26 April 2017 on the European Commission's "Public Consultation on Building the European Data Economy", pp. 6-7, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2959924, 最近访问时间[2025-07-02]。

[19] 参见汤贞友:《数据知识产权登记的制度逻辑及完善》,《知识产权》2024 年第 3 期,第 39 页。

[20] 参见罗亚文:《数据产权登记制度:从实践探索到理论构建》,《理论与改革》2025 年第 2 期,第 77 页。

规定“登记证书是登记主体……对数据知识产权行使权利的凭证”。

综上所述,数据产权登记是否具有确权功能是争议的焦点,这一问题的关键在于如何理解数据确权,同时与数据产权登记的客体有关。数据确权不是也不能确认数据的唯一归属,基于数据的成长性、共生性和与可复用性,同一数据可以同时被多个主体持有和使用,不同形态下的数据所涉数据主体也是多元的,数据登记所具有的确权功能主要体现在确认数据来源者和数据持有者的节点。不同类型的数据,数据登记的确权功能有所差异,比如对于公共数据在授权运营之前所进行的登记就可以明确数据的来源者与持有者,作为数据来源者权和持有权的依据。企业在生产过程中形成内部数据的,同样可以成为企业对该数据集享有来源者权的依据。如果企业在经营过程中形成的共生数据集则可以通过产权登记明确数据集的来源者和数据的持有者。总之,数据产权登记可以为数据的来源者和持有者提供合规依据,证明数据权利归属及内容、降低数据权利转让或数据交易的成本、保护数据权利与维护数据交易安全。数据产权登记虽然可以为数据的合规开发利用提供依据,但不能作为确权与否的唯一依据。数据产权登记融合了技术与制度规则,为数据的合规开发利用予以背书。从这个意义上说,数据产权登记具有一定辅助确权的证明功能,待将来数据权属性质明确,数据产权登记的功能也将更为清晰。

二 数据产权登记的客体

数据产权登记的客体,即“登记什么”的问题,是构建登记制度的逻辑起点。然而,当前学界对“登记客体”的认知存在显著分歧,甚至存在登记客体、登记对象、登记内容等概念的混用,既有研究或聚焦数据产权所指向的对象(如数据资源、数据产品等),或限于数据权利内容(如数据持有权、使用权等),或转向数据权利之客体所承载的信息。实践中,各地在数据相关登记的工作推进中,也存在路径选择不一的情形,既存在以数据产权的权利类型进行登记的,也有对数据产权的对象进行登记的。以湖北省数据交易流通平台为例,除数据产权登记证书外,该平台还发放数据资产登记证书、数据存证证书、交易标的登记证书等多种登记凭证。以上情况反映出目前学界和实践对数据产权相关的基本问题和登记事宜存有较大分歧。以下将从学界和实践的分歧出发,揭示分歧根源,厘清概念边界,辨析“登记对象”“登记客体”与“登记内容”三者的逻辑关系,推动数据产权登记制度的体系化建构。

(一) 学界关于数据产权登记对象的认识分歧

数据在不同视角下可被称为原始数据、衍生数据、数据资源、数据产品和服务、数据资产和数据要素等。如何认识和理解数据产权登记对象,可能会因数据的不同形态、数据上的可能权利形态等而有所不同。

其一,以数据本身作为登记对象。该观点又因为对数据的不同认识而存在内部差异。有学者认为无论数据的形式、来源或用途如何,都应统一纳入登记范畴,以实现数据的全面管理和监管,数据产权登记的标的物为数据,没必要区分数据、数据资源和数据产品,数

据产权登记指向的应是数据本身。^[21] 与之相反,有学者则提出构建对应于数据要素资源化、资产化、资本化的零级、一级和二级联动市场,明确数据“三权分置”和三级市场体系的映射关系,其中零级市场主要涉及非交易流通的数据共享交换和权益流转,一级市场是对数据资源的持有权和使用权进行转让或授权许可,二级市场是数据加工方对数据资源进行加工处理和算法模型化后,以产品和服务形式销售给购买者。^[22] 有学者认为不同阶段和形态的数据具有不同的特性和价值,需要针对性地进行登记管理,以便更好地服务于数据的全生命周期管理。^[23] 另有学者基于数据来源和属性差异,将个人数据、企业数据、公共数据等作为登记对象,不同来源和属性的数据在隐私保护、安全管理、权益分配等方面存在显著差异,应借助分类登记实现精准管理和有效保护。^[24]

其二,以数据产权或者数据相关的权利作为登记对象。持该观点的学者认为,数据登记应关注数据背后的产权或权利关系,将数据产权或数据权利作为登记对象。他们指出,随着数据价值的不断凸显,数据产权的界定和保护成为关键问题。通过登记明确数据的产权归属、权利范围等,有助于解决数据交易中的权益纠纷,促进数据的流通和共享。^[25]

其三,以数据资产作为登记对象。持该观点的学者认为数据产权登记的对象应以资产属性为确定标准,包括数据集合、数据资源资产等满足资产属性的数据,不能忽视数据资源资产目录的资产属性。不同登记模式下,登记客体有所不同。在“双轨制”下,无论数据是否满足知识产权保护条件,均可作为数据产权登记客体。^[26]

其四,以数据本身所承载的信息作为登记对象。持该观点的学者认为,数据本身所承载的信息才是登记的核心。他们主张关注数据所包含的内容、价值等信息要素,通过登记这些信息来实现对数据的管理和利用。因此,数据产权登记的核心在于传递数据质量信息,包括数据的来源、处理过程、更新频次、应用场景等,以帮助潜在交易者评估数据的价值。^[27]

(二)各地关于数据产权登记的实践现状

当前各地方实践中,登记对象同样存在差异,主要表现为以下几种:

[21] 参见程啸:《论数据产权登记》,《法学评论》2023年第4期,第141页。

[22] 参见孙静、王建冬:《多级市场体系下形成数据要素资源化、资产化、资本化政策闭环的总体设想》,《电子政务》2024年第2期,第12页。

[23] 参见张真源:《数据资产登记制度的逻辑转变、核心架构与优化策略》,《治理研究》2024年第6期;张立峰、田晓春:《数据登记的内涵探讨和优化路径》,《财政科学》2024年第6期;张阳:《谁需要数据交易所——治理三边模型的提出》,《北方法学》2024年第4期;王勤、黄友治、王猷文:《企业数据资产化视角下数据确权登记的地方政策研究》,《信息资源管理学报》2024年第6期;宋强:《中国特色数据产权登记制度的构建》,《法治研究》2025年第2期。

[24] 参见肖艺能:《新质生产力背景下的数据产权登记制度》,《山西财经大学学报》2024年第2期,第216页。

[25] 参见陈兵、姚俊羽:《公开数据保护的理念澄清与路径选择》,《中国特色社会主义研究》2024年第2期,第46页;庞琳:《数据资源持有权的法律表达:作为一种独立财产权的法定化可能》,《学习与探索》2024年第10期,第94页;王杰森、吴宏洛:《数据三权分置的改革目标、现实困境与纵深推进》,《青海社会科学》2024年第1期,第115页;孙莹:《企业数据确权与授权机制研究》,《比较法研究》2023年第3期,第56页。

[26] 参见谭佐财:《论数据产权登记的制度构建》,《当代法学》2024年第4期,第93页。

[27] 参见邵红红:《数据产权登记的功能定位、模式选择与制度完善——以信号理论为切入点》,《知识产权》2024年第3期,第54页。

第一,以数据资产作为登记对象。该模式对数据资产进行记录并公示,完成登记后向数据持有者发放数据资产凭证,采用此模式主要有广东、北京、浙江、山东等地。

第二,以数据要素作为登记对象。该模式下登记机构将数据要素内容和其他法定事项记录于登记凭证。例如上海市通过上海数据交易所首次发行数据要素登记凭证;海南省大数据管理局同样授权数据要素超市的运营商,负责数据要素所有权登记证书发放。

第三,以数据权利为登记对象。该模式是以数据(资源)产品为对象进行登记的途径。例如,深圳数据交易所分别以数据产品和数据资源,对数据持有权、数据使用权、数据经营权进行登记。

(三)关于数据产权登记对象的概念厘清

1. 登记客体

数据产权登记客体是相对于登记主体而言的,是数据产权登记制度中的核心要素。登记客体范围的厘定直接关涉数据产权功能的发挥。一般而言,数据产权登记客体主要涵盖数据资源、数据产品等特定物,其特点包括如下四方面:一是直接关联性,作为数据登记行为作用的直接对象,与数据登记的目的和功能紧密相连。二是相对确定性和可识别性,能够在一定范围内明确区分和识别,确保登记行为的准确性和有效性。三是合法性,其范围和适格性必须符合法律规定,是数据产权登记制度得以有效实施的基础。在具体界定登记客体时,需要综合考虑数据的类型、用途、法律属性等多方面因素,以确保登记客体的合理性和规范性。四是完整性,登记的客体不仅明确呈现数据的来源,满足可溯源的要求,同时也能够作为数据产权归属的确认节点,体现数据的权益内容。综上可知,数据产权登记的客体是登记对象和登记内容的融合体,包括了登记对象和登记内容两项要素。

2. 登记对象

数据产权登记的对象应当为需要进行数据登记的具体事物,是数据产权登记制度中实际纳入登记管理范围的目标。其特点在于:一是全面性,涵盖了数据产权登记制度所涉及的所有相关权利和事物,数据的产生、收集、存储到加工、分析、交易等各个环节都可能涉及登记对象的确定;二是动态性,随着数据技术和数据应用场景的不断变化,数据产权登记对象的范围也会相应调整和拓展;三是管理导向性,从数据产权登记制度的整体管理角度出发,通过对登记对象的明确界定,确保登记制度的有效运行和管理。明确数据登记对象的范围有助于优化数据登记流程,提高登记效率,同时为数据要素市场的监管提供清晰的边界和依据。

3. 登记内容

数据登记的内容是指在数据登记过程中需要记录和保存的具体信息和事项,是对登记客体及相关情况的详细描述和记录。其特点表现为:一是信息性,承载着关于登记客体的各类关键信息;二是多样性,会因登记客体和登记目的的差异而呈现不同形式和内容;三是辅助性,是对登记客体的进一步细化和补充,有助于全面反映登记客体的特征和相关情况。通常,数据产权登记内容通过数据登记簿或登记凭证等形式得以体现。具体而言,数据产权登记内容应包括但不限于以下几个方面:数据的自然状况(如数据资源或数据产品的名称、类型、规模、应用场景、敏感性声明;数据产品的详细描述、加工和分析的方

法、使用案例、交易历史和市场定价评估等),权利归属(如数据持有人的姓名、名称等身份信息),权利内容(如持有权、加工使用权、抵押权等的具体情况),以及权利状态(如是否存在异议登记、查封登记等)。这些信息的完整记录对于数据交易、数据共享以及数据权益保护等方面都具有重要意义。

(四)数据产权登记对象的体系化分级建构

基于数据生产和流通使用价值链,适宜采用数据市场分级、数据类型分类的二分法路径,将登记客体划分为一级市场下的数据资源登记和二级市场下的数据产品登记。

一级市场下的数据资源登记,指对数据权利人基于对所直接持有或管理的数据资源的权利及其事项进行登记的行为。经数据资源的持有人、使用权人申请,数据产权登记机构依据登记管理办法将有关申请人的数据资源权利事项记载于数据产权登记系统中,发放数据资源登记证书,并供他人查阅,具体内容包括数据资源名称、类型简介(包括但不限于数据规模、覆盖范围、覆盖时间等)、应用场景、取得方式、使用限制、敏感性声明等。因此,数据资源登记的目的是数据资源“实物”的确权,证明登记者拥有该数据资源,资源登记以后即可挂牌上市,进入流通交易环节。

二级市场下的数据产品登记,指对数据权利人基于对直接持有或使用的数据产品的权利及其事项进行登记的过程。经数据产品的持有人、使用权人申请,登记机构依据具体管理办法将数据产品的权利及相应事项予以审核并记载于系统中,发放数据产品登记证书,并供市场参与者查阅。具体登记内容包括:数据产品名称、类型、应用场景、使用说明、敏感性声明、数据样例、所用数据资源等。数据产品登记的目的是数据产品“实物”的确权,证明登记者拥有该数据产品,产品登记以后即可挂牌上市,进入流通交易环节。

三 数据产权登记的法律效力

由于数据产权登记是否具有确权功能存在认识分歧,因此有关数据产权登记的法律效力在数据登记确权肯定论和否定论下也就具有不同的效力表现。数据产权登记确权功能否定论下,其不存在登记对抗主义或者登记生效主义之争,登记仅具有宣示合规功能和最低级别的证明效力。因此有关数据产权登记究竟是采登记生效主义还是登记对抗主义的争论是建立在认可数据产权登记具有最低限度确权功能之上的。下面分别予以讨论。

(一)数据确权否定说下数据产权登记的效力

1. 宣示数据合规

数据产权登记旨在表明申请登记主体合法地持有数据,通过对数据来源等方面的证明,表明自身合法持有数据的事实,其他主体可基于此登记而对登记主体享有相关权利和履行相关义务产生信赖。

第一,从商业实践看,合规宣示登记可降低数据交易中的合规辨别成本,促进数据流通利用。我国现行法框架下个人信息侵权采过错推定责任,数据交易中数据供方与数据需方均可能成为个人信息处理者,应履行《个人信息保护法》规定的个人信息保护义务。为证明已充分履行该义务,数据需方应努力辨识交易数据的合规性。此背景下,数据合规

宣示登记能在很大程度上破解前述交易困局。

第二,从制度建构角度看,当前我国建立以确权为根基的数据产权登记制度成本较高;而围绕宣示功能构建,制度运行成本则较低,且有利于为法律体系的逐步完善提供制度余量和空间。伴随着法律与技术交融,在数据市场成熟和法律制度健全的未来,可逐步调整和完善数据登记效力和相关要求。

第三,从地方立法实践看,《广东省数据资产合规登记规则(试行)(征求意见稿)》率先探索将数据产权登记明确为“数据资产合规登记”;此模式下,数据产权登记并非授予登记主体某种积极决定权,而是表明登记主体合规地持有数据。^[28]类似的,北京、浙江先行数据登记立法探索亦呈现此种倾向。例如,《北京市数据知识产权登记管理办法(试行)》第5条第4项要求申请人说明数据来源及数据集合形成时间,尤其要提供依法依规获取数据的相关证明;《浙江省数据知识产权登记办法(试行)》第二部分之(四)要求申请人提交依法依规采集、持有、托管和使用个人数据的证明。

第四,具体到数据产权担保登记场合,数据产权担保登记并非为债权人提供物权担保的优先受偿效力,而系为数据担保债权交易提供合规性背书。进行数据产权担保登记的优势是,在担保实现时,债权人不必依赖于债务人的履行,而可直接访问和使用数据。^[29]

2. 最低限度的证明效力

数据登记不应采生效主义或对抗主义。无论采生效模式抑或对抗模式,都将赋予登记数据一种禁用性的排他权利,此与数据的非排他性特质不符。数据登记的效力只能是最低限度的证明效力。申言之,数据登记旨在表彰登记主体控制、占有数据的事实,此可推导出登记主体对数据享有的是一种自用权,而非禁用权,故而无法产生对抗他人的法律效力。数据自用权保护可诉诸反不正当竞争法的侵权救济(如他人以非法手段获取或使用数据情形)。未经登记的数据可类比为未经登记的土地经营权,因缺少公示外观而不具有排他性。在证明程度上,数据登记的证明效力与作品登记相类,都处于证明的最低级别;无论是否登记,在发生侵权纠纷时,法院都必须对数据权益归属作出综合判断,登记证书仅可提供一种表面的而非不可争议的证据。^[30]

(二) 数据确权肯定说下数据产权登记的法律效力

1. 登记生效主义

登记生效主义更有利于我国数据交易市场稳健发展。一则,数据产权是新兴财产权,如欲更好地构建数据产权制度,实现数据之上权利的明晰化与法定化,就必须采取登记生效主义。^[31]二则,采登记生效模式有利于营造可信数据流通环境。进入数据市场流通环节的数据必须是边界明确且规模可控的,将强制登记作为交易生效的前提可以为交易主

[28] 参见《广东省数据资产合规登记规则(试行)(征求意见稿)》第3条第4项、第9条第1款、第15条第1款和第17条。

[29] 参见林涓民:《数据产权登记的私法定位与制度设计》,《法商研究》2024年第5期,第100页。

[30] 参见朱桓霆:《数据知识产权登记的功能纠偏与结构调适》,《河南财经政法大学学报》2025年第3期,第131页。

[31] 参见程啸:《论数据产权登记》,《法学评论》2023年第4期,第147页。

体提供可信的交易环境,避免登记制度旁落。^[32] 三则,目前我国的数据交易以在场外分散进行为主,场内较少;场外交易中存在大量违法违规行,游离于法律监管之外。登记生效主义则可以鼓励更多的数据交易场内进行,从而引导数据交易市场的规范发展。

从成本收益权衡角度看,现代社会是网络信息社会,对于数据产权登记可实现完全的网络化与数字化,如此将极大地减轻登记成本。同时,借助登记机构的实质审查亦可更好地确保数据产权登记具有公信力,令交易当事人信赖登记簿记载。

数据产权登记生效主义也有利于推动数据资产担保。在数据产权担保场合,数据产权担保被登记于数据产权登记系统。此种安排使得数据担保交易形成一个相对完整的证据链条,可有效证明交易真实性,维护交易安全。^[33] 《深圳市数据知识产权登记管理办法(试行)(征求意见稿)》第 17 条已有相关探索。

2. 登记对抗主义

持登记对抗主义的学者认为,登记生效主义不可取,具体理由如下。第一,与数据的时效性相悖。时效性在数据价值评估中所占权重较高,^[34] 而登记生效模式可能令权利取得延宕。第二,与数据的流动性相悖。数据时刻流动变化,并以几何倍数规模递增;即使登记已成,数据仍将持续更新,登记簿记载内容无法反馈数据的实际变化情况。登记生效模式下权利人享有的数据产权效力将仅及于登记簿记载内容,簿记范围之外的数据无法获得确权保护。第三,增加登记审查成本。登记生效模式意味着“凡数据交易必经登记”,此将导致登记需求激增;加之为确保登记公信力,须就登记内容进行实质审查,此将招致登记审查成本的显著增加。第四,阻碍数据交易。“羊毛出在羊身上”,前述登记审查成本很大程度上由登记申请者(即交易者)买单,交易者将因审查周期过长和增加交易成本而对是否进场交易而有所犹豫。

相反,登记对抗主义则更具可行性,具体理由如下。第一,对抗模式是目前数据产权登记制度尚不完善时的权宜之策,有利于及时解决权利公示问题。^[35] 第二,有助于实现登记准确性与时效性的两全。在“登记对抗+实质审查”方案下,登记机构仅对数据产权人自行决定需要通过登记取得对抗效力保护的数据进行实质审查,在保证登记准确性的同时将制度成本限制在可控范围之内。第三,可将交易效率与交易安全间选择的主动权交给市场主体,从而兼顾交易当事人的意思自治、数据交易的高效开展以及第三人的权益保护。其借助市场机制推动(而非通过法律强制)当事人办理登记;此种激励可通过“不登记则无对抗力”“登记可取得推定效力”“登记可打破权利外观以消除善意取得风险”甚至侵权法上赔偿责任主张的优待等实现。^[36] 第四,数据产权的有限排他性特征与

[32] 参见朱桓霆:《数据知识产权登记的功能纠偏与结构调适》,《河南财经政法大学学报》2025 年第 3 期,第 135 页。

[33] 参见汤贞友:《数据知识产权登记的制度逻辑及完善》,《知识产权》2024 年第 3 期,第 39 页。

[34] 有研究表明,一年期以上数据贬值率高达 98%。参见江小涓:《数据交易与数据交互:理解数据要素市场特征的关键》,《中国网信》2024 年第 1 期,第 33 页。

[35] 参见冀瑜:《数据知识产权登记的理论证成与制度展开》,《法治研究》2024 年第 6 期,第 64 页。

[36] 如美国版权法将“侵权之前已经对作品进行登记”作为取得法定损害赔偿和律师费赔偿的前提条件,see 17 U. S. C. § 412 (2024)。又如其将登记证书的证据推定效力限于发表之日起五年内进行登记的作品,see 17 U. S. C. § 410 (c) (2024)。

登记对抗主义的运行逻辑相契合,两者之结合于物债二分框架之外实现了体系自治。

基于当前数据交易实践与需求,笔者认为,数据产权登记采登记对抗主义较为妥当。理由如下:第一,登记对抗主义的弹性空间更大,适应性和包容性更大。数据要素市场化配置改革属于制度创新,尚无先例可循,需要摸着石头过河,贸然赋予登记生效主义,压力过大。与之相反,登记对抗主义则回旋余地更大,对抗谁、对抗范围都有因时因场景解释的空间。第二,登记对抗主义已经能够满足现实数据交易的需求,如前所述,数据产权登记的目的是为数据合规提供审查依据,登记对抗主义中的合规宣示效力足以应对。第三,登记生效主义容易导致数据产权权利内容的单一化,与数据的可复用性特征相违背。

在数据产权登记采对抗主义模式下,就对抗效力的具体表现而言,数据产权的对抗效力不同于物权的对抗效力。由于物权遵循一物一权规则,所以当动产存在多重让与和一物数卖的情况下,依据登记对抗主义可以确定谁为唯一的权利人;但数据则不同,由于数据具有可复制性和可复用性,数据多重让与或者一数多卖也并不影响数据的实际持有使用,如笔者所主张的数据的持有权可以表现为平行持有^[37]只要各受让人持有数据满足合规性要求,则每个持有人都合法享有数据持有权。数据产权登记的对抗力主要表现相互的对抗性,任何一方都不能排除他方对数据的合法持有,但可以对抗数据的非法持有。同时数据产权登记还可以全面呈现数据的开发利用现状,避免数据的重复开发利用。

在数据产权登记采对抗主义模式下,应否赋予登记权利推定效力?代表性观点采肯定说,理由如下。第一,赋予登记权利推定效力可以起到鼓励登记的作用,从而为定分止争提供证据优势。第二,权利推定效力可在登记错误时提供弥补可能,真正权利人可通过更正登记、异议登记等纠错机制获得救济。除此之外,通过赋予权利推定效力,可以增强数据的流通性,实现数据产权登记的信赖保护利益,促进市场交易,从而给数据流通中的合规审查提供权利依据。当然权利推定效力本身是隐含红旗规则适用的,即数据产权登记存在明显错误的,不能产生权利的推定效力。

在数据产权上是否适用善意取得,值得探讨。物权上的善意取得是所有权的一种法定取得方式,是在保护原所有权人和市场交易安全以及信赖利益之下所作出的制度安排。之所以作出此等安排,其底层逻辑在于物权法上的一物一权原则,善意取得须在真正权利人和善意第三人之间完成二选一的抉择,但数据的可复制性、非排他性则使得数据之上可以同时存在多个数据持有权。同时数据交易中持有权移转实属罕见,许可使用为其典型交易形式。^[38]因此可以对数据场景下善意取得的效力进行改造,将“失权”改造为“负担强制许可义务”,即为保护善意第三人信赖利益,法律强制真正权利人对善意第三人许可使用,使后者取得数据使用权(并可以普通被许可人的地位对数据进行加工和使用),但不可对数据进行处分。^[39]

[37] 参见张素华:《论数据持有权》,《华东政法大学学报》2025年第2期,第16页。

[38] See Aaron Perzanowski & Chris Hoofnagle, What We Buy When We Buy Now, 165 *University of Pennsylvania Law Review* 315, 336-345 (2017).

[39] 参见孙莹:《数据产权登记的基本问题研究》,《中国法学》2025年第1期,第168页。

四 数据产权登记内容的审查

在数据产权登记法律效力采对抗主义的模式下,对拟登记的数据采形式审查还是实质审查,对于登记的数据质量和登记对抗效力的发挥具有至关重要的作用,因此登记形式审查虽然简单易行,但不符合当下的实践需求。由登记机关承担登记实质审查职能又并不现实,因此应在区分数据产权登记机构和为数据产权登记服务的机构基础上,将为数据产权登记提供实质审查服务的功能交由数据产权登记服务机构进行是较为合理的选择。

(一) 形式审查抑或实质审查

1. 形式审查说

持形式审查说的学者认为形式审查成本低廉,而实质审查成本极高。一则,数据具有规模化特征,数据集体量庞大且时刻动态变化。二则,数据具有独特性,不同数据集千差万别,每次审查都是一次全新考验。三则,实质审查指向数据安全合规,需就数据之上之个人信息、隐私、商业秘密等在先权益逐一核查,但登记机构通常不具备此种审查能力。比较法上,欧盟主要通过版权模式保护数据库。例如,《欧盟数据库保护指令》采用了以版权模式为基础的特殊权利以保护无独创性的数据库,欧盟成员国为将其转化为国内法,多在坚持独创性标准的同时,将数据规定为邻接权的对象。《德国著作权法》(*Urheberrechtsgesetz*)第 87 条即专门规定了数据库制作者的权利,性质上属于邻接权。而版权通常采形式审查,而非实质审查。因此务实方案是在坚持形式审查的同时,要求申请人通过提交声明承诺书的方式,保证拟登记数据的真实性和合规性,并就声明保证的内容承担责任。^[40]

从各地地方立法实践来看,当前数据知识产权登记采取形式审查的比较普遍,比如《北京市数据知识产权登记管理办法(试行)》第 8 条、《浙江省数据知识产权登记办法(试行)》第三部分之(五)、《广东省数据知识产权登记服务指引(试行)》第三部分之(九)、《深圳市数据知识产权登记管理办法(试行)(征求意见稿)》第 8 条。

2. 实质审查说

持实质审查说的学者则认为实质审查能确保登记内容真实,有利于营造可信数据流通环境。形式审查虽成本较低,但据此作出的审查结论不具任何公信力,使得登记流于形式,无助于数据合规溯源与交易风险防范。^[41]另有学者基于信号理论认为,采实质审查能够通过提升信号准确度,实现高低质量不同数据集的分离均衡,维护数据交易安全稳定。^[42]当前采取或者拟采取实质审查的主要有《广东省数据资产合规登记规则(试行)》(征求意见稿)第 9、10 条、《山东省数据知识产权登记管理规则(试行)》第 13 条和《深圳

[40] 参见刘建臣:《数据知识产权登记的底层逻辑》,《华东政法大学学报》2024 年第 6 期,第 89 页。

[41] 参见北京知识产权法院课题组:《数据登记制度研究》,《人民司法》2024 年第 13 期,第 113 页。

[42] 参见邵红红:《数据产权登记的功能定位、模式选择与制度完善——以信号理论为切入点》,《知识产权》2024 年第 3 期,第 64-66 页。

市数据产权登记管理暂行办法》第15条。

3. 区分审查说

区分审查说认为,应区分数据权利登记与数据声明登记,并设置不同的审查标准和登记效力。数据权利登记采实质审查,数据声明登记采形式审查,由登记主体根据交易需要自行选择登记类型与审查模式。其理由主要是,形式审查虽有利于提高登记效率,但易忽视登记质量;实质审查虽确保登记质量,但易致登记成本过高,不利于数据流通。而在数据交易所中分设不同审查板块,既能发挥形式审查的效率优势,亦不失实质审查下的质量优势。并且,此方案赋予市场主体选择权,由其自行判断数据的交易价值,按需选择不同的审查模式。^[43]此说看似较为全面,但由于数据权属的特殊性,当下数据声明登记就能满足数据合规审查的需要,容易导致数据产权登记都倒向数据声明登记。

4. 具体事项导向说

具体事项导向说认为,应摒弃形式审查/实质审查之划分,而着眼于具体的审查事项;具体而言,应重点审查数据来源的合法性、数据权属的清晰性与数据内容的真实性。^[44]实质审查说系当前主流学说,而具体事项导向说在很大程度上仍属实质审查说范畴。

综上所述,鉴于当前数据要素价值化尚处于探索阶段,许多市场主体对于数据的价值尚未有充分的认知,对于数据交易和数据担保更是心存顾虑,普遍对数据的真实性和合规性存有担忧,数据产权登记作为数据要素市场化配置中的关键与基础,必须在数据产权进行登记时进行实质性审查,以为后续数据交易提供信赖基础。从当下学界观点来看,持实质审查的学者也居多数,差异在于如何进行审查。

(二) 实质审查说下的审查方案

1. 登记机构实质审查+政府主管下的登记机构

应以登记机构作为唯一的登记审查主体。首先,审查本就属登记机构职责,其一以贯之开展实质审查,责无旁贷。^[45]其次,由政府主管下的登记机构进行实质审查可确保审查结论的公信力。再次,从地方立法实践角度看,广东、山东已探索了登记机构开展初审复审二阶段实质审查机制。^[46]最后,为弥补登记机构实质审查能力的不足,可借助新质技术赋能,运用区块链技术辅助审查。^[47]

2. 登记机构实质审查+第三方服务机构实质审查

这一方案以海南数据产权超市为代表,根据《海南省数据产品超市数据产品确权登记实施细则(暂行)》第12-15条,对拟登记数据产品须进行两层实质审查:一是合规性审查,由第三方服务机构作出;二是技术性审查,由数据登记机构开展。其中合规性审查是

[43] 参见熊丙万、何娟:《论数据要素市场的基础制度体系》,《学术月刊》2024年第1期,第108页;朱桓霆:《数据知识产权登记的功能纠偏与结构调适》,《河南财经政法大学学报》2025年第3期,第135-136页。

[44] 参见谭佐财:《论数据产权登记的制度构建》,《当代法学》2024年第4期,第93页。

[45] 参见宋强:《中国特色数据产权登记制度的构建》,《法治研究》2025年第2期,第14页。

[46] 参见《广东省数据资产合规登记规则(试行)》(征求意见稿)第9、10条;《山东省数据知识产权登记管理规则(试行)》第13条。

[47] 参见杨东、李子硕:《数据登记的功能逻辑与制度构建——基于“利益—权利”共生视角》,《中国人民大学学报》2024年第5期,第125页。

指第三方确权登记服务机构秉持客观公正的原则,对申请对象的履约能力、申请材料的有效性、数据来源的合法性、数据产品交易风险等进行评估,并出具合规性评估意见书。技术性审查是指数据产品超市运营者对申请对象的确权登记申请进行审查,审查的要点包括申请材料全面性、申请材料准确性和技术测试有效性,并出具技术审查意见书。该方案将技术审查与合规审查分别交由不同的机构进行,不仅容易导致审查中产生推诿现象,且同样让登记机构不堪重负。

3. 登记机构(政府主管下的专门机构)形式审查+第三方服务机构实质审查

该方案认为,数据市场发展迅猛,数据登记申请将可预期地出现剧增,同时由于数据要素涉及领域广泛,数据主管部门的审查人员精力和专业性有限,难以对各数据领域的状况都熟悉,因此登记机构目前欠缺实质审查的能力。为保障数据产权登记的质量,引入第三方服务机构作实质审查具有合理性和可行性,并主要基于如下考虑。首先,第三方服务机构具备从事实质审查的专业胜任能力。其次,有利于减轻登记行政部门的工作负担,缩短登记审批的时间,提高登记工作效率和质量。^[48]最后,有利于充分发挥市场机构市场竞争的作用。在数据登记主管部门把握准入资格和监督措施的前提下,将市场化的第三方服务机构出具的实质审查报告纳入登记审查事项具有合理性。当前采取该种方案的主要有《深圳市数据产权登记管理暂行办法》第 15 条、《厦门市数据资产登记管理暂行办法》第 19 条。

4. 登记机构(数据交易所)形式审查+第三方服务机构实质审查

持该种方案的学者认为,数据产权登记主要服务于场内交易,数据产权合规审查与登记的主管机构的首选机构应为数据交易所。当下数据交易所的主要职能是提供资讯与撮合交易,这一定位并不符合数据交易实践的要求,应同时承担数据产权合规审查与登记事宜。从我国地方实践看,深圳数据交易所确立的“申请人自证+第三方法律服务机构他证+登记机构审核”三道防线审核机制^[49]已开展该方案的相关探索。

从上述四种方案的设计中可以看出,该问题的焦点和核心在于实质审查究竟是由登记机构来进行还是提供登记服务的第三方机构来进行,登记机构究竟是行政事业单位还是市场主体。要解决以上问题,我们首先需要区分数据登记机构的登记行为与为数据登记提供服务的行为。二者的核心区别在于是否具备公共属性。数据产权登记机构作为公共管理和公共服务组织,其登记行为具有公共属性,需公权力介入(以政府公信力背书),强化其公益定位。^[50]相较而言,为数据产权登记提供服务的行为是纯粹的市场化行为,具有鲜明的营利性(而非公益性);其运作理应交由市场选择,这些为数据产权登记服务的第三方机构可以相互竞争,优胜劣汰。

[48] 参见熊丙万、何娟:《论数据要素市场的基础制度体系》,《学术月刊》2024 年第 1 期,第 108 页。

[49] 参见陈一芊、胡婧卓:《数据产权登记审核,审核员都在想什么?——送上一份数据产权登记合规审核指南》,“深圳数据交易所”微信公众号,2025 年 4 月 2 日。

[50] 参见熊丙万、何娟:《论数据要素市场的基础制度体系》,《学术月刊》2024 年第 1 期,第 108 页。从地方立法实践看,多数省份要求数据产权主管部门负责本辖区数据产权登记的监管,部分地区(如浙江省、深圳市)甚至要求主管单位联合网信、工业和信息化、公安等相关行业主管部门,建立跨部门协同监管机制。

五 数据产权登记机构的设立与准入

当前,数据产权登记地方试点呈现孤立、分散化局面,缺少互认互通,易引发各地重复登记、^[51] 登记证书“地域性”限制等问题,显著增加交易成本,亦不利于国家层面统一管理。此背景下,实现全国范围内的数据产权统一登记呼声愈来愈高,学界亦有一定共识。数据产权登记的统一性首先涉及登记机构如何组建,数据产权登记的统一化并不代表行政化,数据产权登记的统一化也需要市场化的数据产权登记服务机构的配合,实现数据产权登记的统一化与市场化的协同,方能有效服务于数据要素市场。

(一) 数据产权登记机构的组建由谁主导

1. 数据交易所主导

采取该模式的首推北京市国际大数据交易所,其率先在国内推出数据资产凭证制度,首创在交易平台体系内完成数据确权,此种模式随后为上海数据交易所、深圳数据交易所效仿,依托各自数据交易平台进行数据资产登记。此外,根据《广东省数据资产合规登记规则(试行)(征求意见稿)》第5条,广州数据交易所重点开展社会数据产品和服务的资产登记。

数据交易所主导的数据产权登记产生如下问题。第一,数据交易所具有区域性,公示分散。第二,数据交易所公益属性尚不明确,登记公信力存疑。“数据二十条”曾提出“所商分离”,即锁定数据交易所公共服务职能,但目前,数据交易所的性质尚未实现统一,更多地呈现为企业性质,以营利(而非公益)为其目标。倘完全交由市场化运作,恐难以支撑数据登记的公共性与公信力,亦混淆了登记机构与交易平台的不同功能。

2. 行政机关主导

为实现统一登记,数据产权登记机构职能须从公共服务转为行政管理,通过行政规范性文件实现登记对象、审查模式等各方面登记工作的标准化和统一化。具体包括两种子模式。其一为中央一元登记机构,由国家数据局下设机构统一负责数据产权登记事宜。其二为“中央—地方”二元登记机构。国家数据局主导搭建全国数据登记平台,建立集中性的信息化系统,实现全国范围内数据登记的统一管理和服务。全国数据登记平台作为数据登记的核心枢纽,通过其高度集成的技术架构,可确保数据登记的标准化、规范化和高效化。同时,为进一步强化数据登记的实时更新和动态管理能力,国家数据局可结合各省(自治区、直辖市)的具体情况,设立区域性数据登记分平台,以实现与总平台的协同运营。区域性分平台在遵循全国统一的数据登记标准体系的基础上,根据地方特色和需求,进行个性化的配置和优化。国家发展和改革委员会、国家数据局《公共数据资源登记管理暂行办法》采此模式。^[52] “中央—地方”二元登记机构也是作者所主张的构建方式。

[51] 譬如,浙江省数据知识产权登记平台曾收到多件来自北京、上海、江苏等省外企业的登记申请,部分申请已获得数据知识产权登记证书。参见《“浙江省数据知识产权登记平台”为省外企业颁发数据知识产权登记证书》,微信公众号“浙江省知识产权研究与服务中心”,2023年11月9日。

[52] 《公共数据资源登记管理暂行办法》第3条第3项规定:“登记机构,是指由国家 and 地方数据管理部门设立或指定的、提供公共数据资源登记服务的事业单位。”

3. “行政机关—数据交易所”协作

登记机构由行政机关抑或数据交易所主导,各有所长。前者可弥补市场化登记机构公众信赖程度和公信力有限的缺陷,便于数据资源统计、监督、配置。后者能及时满足数据市场变化需求,提高数据流通效率,并减轻政府登记机构的审查负担,避免其不堪重负,以及预防登记服务垄断导致权力寻租。^[53] 为各取所长,本文提出“行政机关—数据交易所”的协作模式,具体方案如下。

(1) 协作并轨(协作互通,形成一套登记体系)

国家数据局负责全国数据产权登记管理工作。在此基础上,地方数据主管部门在国家数据局的指导下负责本地区的数据产权登记管理工作;地方登记机构由各地方数据主管部门确定,不限于政府机构,但应具备公益属性和审查能力。另外,各省市的数据交易所亦可承担登记职责,但需要承担“实时上传登记信息”的信息同步义务,通过互信互认系统与地方登记机构实现登记信息库的完全同步。归纳而言,此种模式实际上是承认地方登记机关和该地的数据交易所可同时作为登记机构。因“行政机关—数据交易所”所管理的登记信息库是统一、完整且实时更新的,故可避免重复登记行为。^[54]

(2) 协作双轨(协作但不互通,形成两套登记体系)

行政机关与数据交易所各自主导一套登记机构体系,承担差异化职能:行政机关主导的登记机构侧重确认数据权属,其登记具有公信力;数据交易所主导的登记机构侧重提供数据中介服务,降低数据交易中的合规风险,其登记仅具初步证据效力。^[55]

上述协作并轨和协作双轨的方式各有所长,从当前数据登记实践来说,协作双轨具有现实性与即时性,既能满足当前登记所具有的合规宣示功能,又满足确权需要,但由于二者协作但不互通,首先面临的问题就是登记主体如何抉择,如何区分。另外,两套不同的登记体系必然会发生效力冲突。因此,该方案仅具有应急性。从长远来看,为实现数据产权登记的统一效力,协作并轨制更符合数据产权登记的制度价值。

(二) 数据产权登记机构的资格准入

对于数据产权登记机构的资格准入究竟是实行备案制还是行政审批制,学界也有不同的观点。一种认为登记机构准入应采取备案制,以市场化为导向。^[56] 另一种观点则认为应实行行政审批制。行政审批制下设立的登记机构,其登记行为以政府信用为背书,登记过程及登记结果更具权威性及公信力。从当前地方立法实践来看,有的由主管部门授权知识产权保护中心作为登记机构,如北京、广东、江苏、山东;^[57] 有的则由主管部门授权特定机构作为登记机构,如深圳。^[58]

[53] 参见刘云、叶玲:《论数据产权登记制度的体系化设计》,《贵州大学学报(社会科学版)》2025年第1期,第87页。

[54] 参见孙莹:《数据产权登记的基本问题研究》,《中国法学》2025年第1期,第155页。

[55] 参见刘云、叶玲:《论数据产权登记制度的体系化设计》,《贵州大学学报(社会科学版)》2025年第1期,第87页。

[56] 参见《全国统一数据资产登记体系建设白皮书》,上海数据交易所有限公司,2022年8月,第76页。

[57] 参见《北京市数据知识产权登记管理办法(试行)》第4条;《广东省数据知识产权登记服务指引(试行)》第一部分之(三);《江苏省数据知识产权登记管理办法(试行)》第4条;《山东省数据知识产权登记管理规则(试行)》第5条。

[58] 参见《深圳市数据产权登记管理暂行办法》第2条第3款。

当前关于数据产权登记机构的资格准入分析,混淆了数据产权登记机构和为数据产权登记提供服务的机构。为保障数据产权登记的统一性,我们在数据产权登记上应保持逻辑统一、物理分散的做法,前述中央与地方二元制登记机构分布比较适合于当下的需要。由于数据产权登记实行自愿登记,数据交易所也可以提供登记服务,但该登记只能作为确认数据归属的证据,而且该登记不得与数据产权登记机关的登记相冲突。对于为数据产权登记提供服务的机构,则实行备案制。实行备案制的目的是为了增强市场竞争活力,能够让更多的科技型技术性企业为数据产权登记提供技术支持和保障,同时备案制又能保持适度监管和业务指导。我国当前的方案选择应结合数据安全、行业发展阶段及监管资源综合考量。鉴于我国目前就数据登记与交易实践尚处探索起步阶段,市场主体良莠参差不齐,有赖于政府监管,把控资格准入。故我国当前数据产权登记机构适宜采取行政审批制,但对于为数据产权登记提供服务的机构则可以实行备案制。

(三) 数据产权登记与公共数据资源登记的统一与协同

鉴于当前《公共数据资源登记管理暂行办法》已经出台,数据产权登记应与公共数据资源登记协同发展,方能助力全国统一登记体系的构建。二者需在制度、效力、技术及治理层面实现互补与整合,兼顾公共数据资源规范管理与数据要素市场的流通交易。制度设计上,公共数据登记以安全治理为核心,聚焦搭建公共数据底账、促进开放共享、加强安全保障;登记内容侧重数据来源、开放范围及安全等级等公共属性信息,其登记要求以强制登记为主,强化监管透明度。数据产权登记服务于非公共数据的市场化交易流动,登记内容涵盖持有、使用、经营等数据权益,采取自愿登记原则以降低制度性成本。两者需通过立法进一步明确边界,公共数据登记不介入私权确认,而数据产权登记仅适用于非公共数据资源和经市场化加工形成的衍生数据产品,例外情形下公共数据资源经合规加工形成的应用型产品可纳入产权登记体系,但应当附带原始数据资源的合规性证明。

效力体系需差异化联动,公共数据登记以公示为基础,作为数据开放共享的合规依据,不具备排他性权属效力、不涉及权利设立或权利归属确认。数据产权登记产生登记对抗效力,登记证书可作为权属纠纷的优先证据,并通过区块链等技术实现跨区域互认。两者需形成联动机制,例如基于公共数据开发的应用型产品在产权登记时需关联原始公共数据登记编号,确保数据来源可溯与权责清晰。技术层面需构建统一的数据登记基础平台,分类入口、统一管理,公共数据登记模块对接政府开放平台,产权登记模块支持哈希存证与智能合约,通过数据唯一编码实现交叉验证,保障合规性与真实性。

治理规则需协同优化权责分配与争议解决机制,明确公共数据权利主体与非公共数据权利主体的责任边界,公共数据管理人确保开放安全,产权主体承诺不滥用数据或侵犯公共利益。通过上述协同机制,两类登记可形成分类管理、动态互补的治理格局,为数据要素统一市场提供制度保障。

[本文为作者主持的2024年度研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护四位一体的制度构建研究”(24ZDA025)的研究成果。]

Systematic Construction of the Data Property Rights Registration System

[**Abstract**] Since the same data can be held or used by multiple entities simultaneously, and the data subjects involved vary across different data scenarios, confirmation of data rights does not establish exclusive ownership. Instead, data property rights registration serves as the legal basis for confirming the data sources and data holders, while the right to use the data is confirmed through contracts. The function of data property rights registration determines what should be registered. On the premise of clearly distinguishing between the concepts of registration subject, registration object, and registration content, and given the value chain of data production, circulation, and utilization, it is appropriate to adopt a dichotomous approach based on data market segmentation and data type categorization. This approach divides registration objects into data resource registration in the primary market and data product registration in the secondary market. The selection of specific content for data property rights registration determines the registration confrontation doctrine as the optimal approach. Although data property rights registration has an adversarial function, it is constrained by the “red flag rule” (which precludes claims of ignorance when infringement is obvious) and excludes *bona fide* acquisition of data property rights. Whether formal or substantive examination is adopted in the registration process directly affects the quality of data transactions. Based on a clear distinction between the act of registration and the provision of services for registration, formal and substantive examination modes can be organically integrated: registration service providers perform substantive examinations, while registration authorities conduct formal examinations. Currently, a collaborative dual-track framework involving administrative agencies and data exchanges is best suited for the establishment of data property rights registration authorities. Under this framework, data authorities assume primary registration responsibilities, and provincial/municipal data exchanges may perform registration functions, provided they fulfill the real-time synchronization obligation by uploading registration records to a central system, thus achieving interconnection, interoperability, and mutual recognition. This model ensures that a registration database is unified, complete, and updated in real-time, while avoiding duplicate registration. Regarding market access for data property rights registration institutions, an administrative approval system is adopted for registration authorities, while a filing system is implemented for service providers that support data property rights registration. Finally, given the recent promulgation of the Interim Measures for the Registration and Management of Public Data Resources, the data property rights registration system should be coordinated with the public data resources registration in terms of registration objects, effect framework, and governance rules, so as to establish a unified national data registration system.

(责任编辑:姚 佳)