

从《关于促进企业数据资源开发利用的意见》 看数据机制和应用的发展

作者：杨迅

国家数据局联合中央网信办、工业和信息化部、公安部、国务院国资委等部门于2024年12月20日颁布了《关于促进企业数据资源开发利用的意见》(以下简称为《数据资源意见》)。该《数据资源意见》旨在通过明确企业数据权益、保护和分配机制,促进企业数据资源的高效开发、流动和应用,确保数据安全和合规,同时激发企业创新活力。

本文将从数据权益机制、企业发展和产业发展环境三个维度,对《数据资源意见》进行解读。

一. 建立数据权益机制

2022年12月中共中央和国务院颁布了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(以下简称为《数据二十条》)突破“物权”的框架,提出了数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权的“数据三权”。继而,数据知识产权登记、数据入表等实践如火如荼的展开。在此基础上,《数据资源意见》进一步提出了数据权益形成机制、数据权益保护机制和数据收益分配机制的制度要求,以更好地推动企业数据资源的开发利用和数字经济的发展。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

(一) 数据权益形成机制

数据权益形成机制是指,在数据的生成、收集、处理、存储和使用过程中,明确数据权益的来源、归属和界定的一系列规则和制度安排。它是数据资源开发利用的基础,确保数据的合法获取、使用和流转,从而保障数据主体的合法权益。

在现有法律体系下，对数据的规定主要集中在数据安全、数据合规，但对数据权益的形成暂付阙如。《数据资源意见》要求明确企业对其在生产经营过程中形成或合法获取、持有的数据依法享有的各类数据权益，包括数据资源持有权、数据加工使用权等；同时，强调企业数据权益的形成应基于合法的来源，确保数据权益的合法性和正当性。

具体而言，《数据资源意见》明确了数据权益形成的途径，包括：

- (1) 企业自身生成的数据，即企业在生产经营活动中产生的数据或者获得的数据，如生产数据、交易数据、客户数据等，企业对该等数据拥有权益。
- (2) 合法获取的第三方数据，即企业通过合法途径从第三方获取的数据，如购买、交换、许可、共享等方式获得的数据，企业拥有该等数据某些权益的同时，还应遵守与第三方的约定。
- (3) 公共数据的合理利用，即企业在合法合规的前提下，对公共数据进行加工、分析和应用，形成具有商业价值的数据产品和服务，这也是数据继受取得的一种特殊形式。

同时，《数据资源意见》也明确了数据权益的边界，即“不得危害国家安全和公共利益，不得损害他人的合法权益”。

(二) 数据权益保护机制

数据权益保护机制是指一系列法律、政策、技术和管理措施，确保数据主体对其数据的合法权益不受侵犯，并在数据的收集、处理、使用和流通过程中提供有效保障。通过法律、技术、管理和监管等多方面的措施，数据权益保护机制能够有效保障数据主体的合法权益，促进数据资源的合规利用和数据市场的健康发展。

在我国法律体系中，数据权益的保护在立法层面局限于个人对其个人信息享有的人格权，而对数据的财产权利没有具体规定。但是，在司法层面，一系列涉及数据使用的判决表明，司法实践中通过认定“不正当竞争”的方式，确认了数据的财产性权益，并保护了企业对数据的控制权。

《数据资源意见》中保护数据权益的三个方向：

- (1) 依法保护。依法保护数据权益是保障企业数据资源开发利用的基础。这就要求企业确保在数据的收集、处理、使用和流通过程中，遵循合法、正当、必要、安全的原则，行使数据主体的权利和履行数据处理者的义务。《数据资源意见》“支持企业依法依规对其合法获取、持有的数据进行开发利用、流通交易”，这也就意味着，企业依法原始取得的数据的合法权益，依照法律规定受到保护。
- (2) 依合同保护。依合同保护数据权益是企业在数据交易和合作中保障自身利益的重要手段。在数据交易、数据合作的合同中，企业应与合作方明确约定数据的来源、范围、用

途、使用方式、保密义务、违约责任等条款，确保合同内容全面、具体、明确。《数据资源意见》鼓励企业“依合同约定，自主或委托他人基于其合法获取、持有的数据……采取共享开放、交换交易、资源置换等多种方式流通数据”，也就意味着，通过合同约定，企业可以明确数据的合法使用范围和限制条件，防止数据被超范围使用或滥用。换言之，合同的约定既是数据权益的获得途径，也限制了权利的边界，同时，也赋予合同双方依约保护数据权益的规则。

- (3) 建立数据权益争端解决机制。完善的争议解决机制是保障数据权益实现的重要手段。当数据权益争议发生时，企业可以采取多种途径来解决。《数据资源意见》推动“建立健全数据权益流转机制和多元化争议处理机制”。这些机制，可以是企业内部的争议解决机制，尤其是掌握大量数据的平台企业，需要建立中立且专业的数据争议解决部门；也可以是专业的调解机构或向仲裁机构申请仲裁来解决；如果上述途径无法解决问题，最后可以诉诸法院进行司法裁判。通过多元化的争议解决机制，企业可以有效应对数据权益争议，维护自身合法权益，促进数据资源的合规利用和企业竞争力的提升。

此外，《数据资源意见》还提出了在企业“合并、分立、解散、被宣告破产时”，数据权益转移的问题。这也就确认了数据被作为一种企业资产获得了认可，保证了数据权益不受企业主体变更的影响。

(三) 数据收益分配机制

数据收益分配机制是指在数据资源的开发利用过程中，通过合理的制度安排和利益分配方式，确保数据权益主体能够从数据的价值创造中，获得相应的经济收益或利益回报的一系列机制。

《数据二十条》虽然确认了企业从经营使用数据中收益的权利，但没有明确数据收益分配的规则。《数据资源意见》鼓励探索数据权益的合理界定方式，明确企业在数据收集、处理、存储等环节中的具体权益内容；促进数据权益的分类管理，根据不同类型的数据和应用场景，合理确定企业的数据权益范围和行使方式。

具体而言，《数据资源意见》要求从价值提升、市场调配和公共资源利用三个方面建立数据权益分配机制。

- (1) 价值提升。数据收益分配机制的核心在于价值的创造和提升。《数据资源意见》要求企业通过在数据产品和服务的生产、供给、流通和使用过程中不断“实现数据价值的创造和提升”。例如，企业可以利用先进的数据分析技术，从海量数据中提取有价值的信息，开发出更具针对性、精准性的数据产品和服务。在这个过程中，企业需要投入大量的资源，包括资金、人力、技术和时间等。根据相关主体在数据产品和服务价值形成过程中的实际作用，如数据的收集者、处理者、分析者和应用者等，他们应获得与其贡献相称的收益。

- (2) 市场调配。《数据资源意见》认可：市场在数据收益分配中发挥着“决定性作用”。通过市场机制，数据产品和服务的价值得以客观评价和合理定价。企业根据市场需求和竞争状况，调整其数据产品和服务的供给策略、价格水平，以实现收益的最大化。市场对数据价值的评价主要基于数据的质量、数量、稀缺性、应用效果和创新程度等因素。企业通过提供高质量、高价值的数据产品和服务，能够获得更高的市场认可和收益回报。同时，市场还能够调节数据资源的配置，促进数据要素在不同领域和主体之间的合理流动、优化配置。为了更好地发挥市场作用，可以探索建立数据产品和服务的收益分配调节机制，如通过数据交易平台、数据合作联盟等方式，促进数据收益的公平合理分配，防止数据垄断和不正当竞争行为，维护数据市场的健康发展。
- (3) 公共资源利用。企业在开发利用公共数据资源时，应承担相应的社会责任和成本。公共数据资源是由政府和公共事业部门收集、管理和维护的，具有公共性和服务性。《数据资源意见》要求：企业在获取和使用这些公共数据资源时，应充分考虑其对政府和公共事业相关系统建设运维的影响，合理分担相应的成本。企业可以通过支付合理的数据使用费用、提供技术支持和服务、参与公共数据平台的建设和运营等方式，履行其对公共资源利用的责任。这种成本分担机制有助于平衡企业利益与公共利益，促进公共数据资源的可持续利用和管理，提高公共数据资源的利用效率和服务质量，实现企业与社会的双赢发展。

二. 提升企业数字化竞争力

《数据资源意见》对提升企业数字化竞争力，提出了加强数据治理、创新数据应用的两个要求，旨在推动企业更好地利用数据资源，增强其在数字经济时代的竞争力。

(一) 加强数据治理能力

《数据资源意见》对企业加强数据治理能力，提出了明确要求。

- (1) 企业建立首席数据官制度。《数据资源意见》鼓励企业“建立首席数据官制度”，明确首席数据官作为企业数据战略和数据管理的负责人，直接向企业高层领导汇报。首席数据官负责制定企业的数据战略，明确数据在企业发展中的定位和作用，确定数据资源的开发利用方向和目标，推动数据与业务的深度融合，支持企业的数字化转型和创新发展。同时，作为数据管理的牵头人，首席数据官需要加强与企业各部门的协作与沟通，打破部门壁垒，促进数据的共享和流通，确保数据战略的实施和数据资源的有效利用。
- (2) 企业应健全数据资源管理机制。《数据资源意见》要求企业“健全数据资源管理机制”，明确数据管理的组织架构、职责分工和流程规范，确保数据在收集、存储、处理、传输和使用等各个环节得到有效管理和控制。在数据收集阶段，明确数据收集目标，规范数据收集流程，整合企业内外部数据资源，打破信息孤岛；在数据存储阶段，制定数据存

储规范，加强数据备份与恢复，确保数据安全性和可访问性；在数据分析和使用过程中，企业应提升数据分析能力，建立数据分析模型，深入挖掘数据价值，为企业决策和业务创新提供支持；此外，落实数据安全责任，加强数据安全治理，严格遵守数据合规要求，防范数据风险。

- (3) 企业应推动场景化的风险评估和数据使用。《数据资源意见》要求企业“在防范实质性风险的前提下，鼓励企业针对不同敏感级别的数据和数据处理场景，采取差异化的数据安全与合规管理措施”，充分发挥数据资源的价值，促进企业的创新发展和数字化转型。具体措施包括，企业需要对数据进行分类分级，根据数据的敏感程度、重要性和潜在风险，制定相应的安全管理策略和措施。对于高敏感级别的数据，如涉及个人隐私、商业秘密或国家安全的数据，企业应采取更为严格的安全措施，确保数据在收集、存储、处理、传输和使用等各个环节的安全性和保密性，防止数据泄露、篡改或滥用。对于低敏感级别的数据，企业可以在确保基本安全的前提下，适当放宽数据的使用和共享权限，促进数据的流通和应用，提高数据资源的利用效率和价值创造能力。此外，企业还应建立数据安全风险评估和应急响应机制，定期对数据安全风险进行评估，及时发现和整改安全隐患，制定应急响应预案，一旦发生数据安全事件，能够迅速采取措施，降低损失和影响。通过差异化管理，企业可以在保障数据安全和合规的基础上，更好地发挥数据资源的作用，推动企业的可持续发展和竞争力提升。
- (4) 企业应当合理利用技术手段减小数据风险，在此基础上充分实现数据价值。《数据资源意见》鼓励企业积极采用技术手段来降低数据风险，从而更加充分地利用数据资源，包括“通过运用可信数据空间、区块链、隐私计算和匿名化等技术”，企业可以在数据的收集、存储、处理、共享和分析等各个环节构建起更加安全可靠的防护体系。这些技术能够有效防止数据泄露、篡改和滥用，确保数据在流动和使用过程中的安全性和隐私性，从而在数据安全得到充分保障的前提下，探索数据的多种应用场景和商业模式，挖掘数据的潜在价值，推动数据资源的高效配置和创新利用，为企业创造更大的经济效益和竞争优势。

(二) 数据驱动创新

《数据资源意见》要求和鼓励企业数字化转型、数字化创新，提高企业在数字化环境中的竞争力。

- (1) 数据驱动的经营模式。《数据资源意见》支持企业加快向数据驱动的经营模式转型，推动企业实现从传统的依靠经验管理，向数据管理、数据决策的转变，从而优化流程、重塑组织结构、提升运营效率。一方面，《数据资源意见》鼓励企业建立健全数据管理机制，提高数据决策能力，利用数据分析结果为企业的战略决策、市场决策、产品决策等提供科学依据；建立数据驱动的决策支持系统，将数据分析与业务决策紧密结合，使决策更加精准、高效。另一方面，《数据资源意见》还支持“企业强化政企合作的整合分析

能力”，打破数据孤岛，将内部数据与外部数据、结构化数据与非结构化数据等进行整合，挖掘数据之间的关联和价值，从而“准确把握供需结构、客户偏好、价格变化趋势，提升企业洞察市场和适应市场的能力”。

- (2) 数字化的高效管理。《数据资源意见》支持企业的建立数字化高效管理，推动企业实现生产制造、流通销售与供应链等环节的数据打通和整合，从而提升整体的资源配置和运营效率。一方面，《数据资源意见》鼓励企业建立全面的数据管理体系，“打通生产制造、流通销售与供应链等数据”，打破部门间的信息壁垒，实现数据的无缝对接和流动。这样，企业能够实时掌握各个环节的运行情况和数据信息，为决策提供全面、准确的数据支持，提高决策的科学性和及时性。另一方面，《数据资源意见》支持企业利用大数据分析、人工智能等技术对整合后的数据进行深入挖掘和分析，优化生产计划、库存管理、物流配送等关键业务流程，实现生产与市场需求的精准匹配，降低库存成本，提高生产效率和市场响应速度。同时，通过对供应链数据的分析，企业可以优化供应链管理，选择更优质的供应商，降低采购成本，提高供应链的稳定性和可靠性。
- (3) 数字驱动的产品升级。《数据资源意见》支持企业利用数据分析、数字仿真等技术，加快产品迭代和创新，提升创新效率和市场竞争力。一方面，《数据资源意见》鼓励企业加强数据分析能力建设，利用大数据分析技术对市场数据、客户数据、产品数据等进行深入挖掘和分析，从而准确把握市场需求的变化趋势、客户的偏好和痛点，进而为企业的产品设计和优化提供科学依据。另一方面，《数据资源意见》支持企业应用数字仿真技术，在产品设计和研发阶段进行虚拟仿真和测试，模拟产品的性能、功能和用户体验等。通过数字仿真，企业可以在产品实际生产之前，对产品进行全面的评估和优化，降低研发成本和风险，缩短产品开发周期，提高产品的创新效率。
- (4) 面向人工智能产业升级。《数据资源意见》支持企业面向人工智能发展，开发高质量数据集，为人工智能算法的训练和优化提供了丰富的数据资源。同时，《数据资源意见》还鼓励在科研、制造、农业、能源、交通、金融、通信、广电、医疗、教育、商贸流通、文化旅游等重点行业领域，打造一批示范带动性强的人工智能创新应用，深化“人工智能+”应用赋能千行百业。这有助于推动人工智能与各行业的深度融合，促进产业的数字化、智能化转型，提升产业的生产效率和创新能力，为数字经济发展注入新的动力和活力。此外，《数据资源意见》还聚焦无人驾驶、具身智能、低空经济等数据密集型产业发展需求，加速数智融合关键技术创新，推动数据与人工智能技术的协同创新、应用，为数字经济的发展提供了新的增长点和创新方向。

三. 健全数字化产业发展环境

为促进数字化产业的升级、提升企业在数字化环境中的竞争力，《数据资源意见》提出了包容审慎的监管、鼓励数据开放和健全数据流通体系三个方面的要求。

(一) 包容审慎的监管

《数据资源意见》强调建立包容审慎的监管制度，旨在为数据产业的发展创造一个既规范又宽松的环境。

- (1) 动态监管。《数据资源意见》提倡动态的监管模式，即在监管过程中充分考虑数据产业的创新特性和快速发展态势，避免过于僵化和一刀切的监管方式。换言之，监管部门应加强对数据产业新技术、新业务、新模式的研究和理解，及时更新监管规则 and 标准，以适应数据产业的不断变化和创新需求，确保监管与产业发展同步。
- (2) “沙盒”机制。《数据资源意见》鼓励探索建立“沙盒监管”机制，为数据产业的创新实践提供一个相对宽松的试验空间。在沙盒内，企业可以在监管机构的监督下，对创新产品和服务进行测试和验证，监管部门则可以观察和评估创新活动的影响和风险，从而在保障消费者权益和数据安全的前提下，支持企业的创新尝试，探索平衡数据安全与实现数据价值的新技术、新应用。
- (3) 政企沟通。《数据资源意见》还强调要健全政企沟通机制，加强政府与企业的互动交流，“稳定企业合规预期”，及时了解企业在数据产业发展中遇到的困难和问题，使得监管政策更加贴近企业的实际需求和发展的需要。

(二) 鼓励数据开放

数据的开放流通是实现数据价值的基础。从“企业数据共享”和“开放数据服务能力”两个方面鼓励数据的开放流通。

- (1) 促进企业数据共享。《数据资源意见》促进“大中小企业之间的数据共享共用”，以实现资源的优化配置和产业的协同发展。首先，《数据资源意见》“支持行业龙头企业发挥带头作用，带动上下游企业共建场景驱动、技术兼容、标准互通的行业可信数据空间”为大中小企业提供了一个安全、可靠的数据共享平台，使得企业之间可以基于共同的业务场景和数据标准，实现数据的互通和共享。其次，《数据资源意见》鼓励探索创新“基于可信第三方的行业可信数据空间建设运营模式”，推动跨行业、跨领域数据流动和融合利用。通过引入可信第三方机构，可以为大中小企业之间的数据共享提供更加专业、高效的服务和支持，降低数据共享的门槛和成本，提高数据共享的安全性和可信度。此外，意见还提出“实施‘国有企业数据效能提升行动’，加快构建国资央企大数据体系，赋能产业转型升级”。通过这些措施，《数据资源意见》为大中小企业之间的数据共享共用提供了有力的政策支持和引导。
- (2) 开放数据服务能力。《数据资源意见》支持企业开放数据服务能力，推动数据资源的高效利用和产业创新发展。首先，《数据资源意见》鼓励“互联网平台企业等创新数据运

营模式，开发决策参考、市场营销、需求定制、风险管理等数据产品和服务，更好地服务各类经营主体”，从而促使企业从单纯的数据收集和存储者，转变为数据价值的挖掘者和创造者，通过提供多样化的数据产品和服务，满足不同企业和组织在决策支持、市场拓展、客户洞察等方面的需求，促进数据资源的开放共享和价值转化。其次，《数据资源意见》“发挥可信第三方作用，推动互联网平台企业建立互信合作机制，加速要素流通、重组和融合创新”，从而便利企业之间开展数据交换和共享，打破数据孤岛，实现数据资源的整合和优化配置。此外，《数据资源意见》还“支持发展产业互联网平台，提升工业互联网应用质效，促进产业数据高效汇聚和协同利用”为企业提供了一个开放的数据服务环境，使企业能够更好地利用和共享产业数据，推动产业的数字化转型和升级。

(三) 健全数据流通体系

《数据资源意见》旨在通过健全数据流通体系，鼓励数据流通，实现数据价值。

- (1) 数据流通利用基础设施。《数据资源意见》支持“推进全国一体化数据市场建设”，为企业提供一个规范、透明、安全的数据交易环境，为数据提供方和需求方提供信息发布、交易撮合、数据交付、交易结算等一站式服务，降低数据交易的门槛和成本，提高数据交易的效率和安全性。
- (2) 多元化数据流通利用方式。《数据资源意见》鼓励“市场化、场景化的‘授权使用、分享收益’”，允许多样化的数据转移、许可，以及分场景和基于不同利用模式的授权使用，从而充分发挥数据在各领域、多维度的价值。
- (3) 数据中介组织。《数据资源意见》鼓励发展数据经纪、数据托管、数据价值评估等数据交易服务机构，提高数据交易的成功率和效益，同时提供数据合规咨询、数据安全保护等增值服务，确保数据交易的合法性和安全性，为企业数据的开发利用提供有力的保障。
- (4) 数据标准。《数据资源意见》支持“在国家数据分类分级保护制度框架下，推动建立跨主体数据流通技术标准”，“推动行业主管部门制定完善行业数据标准规范，推进元数据、主数据等基础性、通用性数据标准建设”，从而促进数据的有效流通。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



杨 迅

+86 21 3135 8799

xun.yang@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025