



数据要素产权的特性与界定

□ 李 鹏 王 丹

步入数字经济时代，数据发挥着越来越突出的作用，开始替代传统生产要素，成为提高和发展生产力的新型要素。数据产权作为数据要素市场的重要一环，其界定不清会导致与之相关的数据流通、数据交易等制度缺乏基础。2020年，中共中央、国务院颁布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，提出要加快培育数据要素市场；同年颁布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，进一步强调要加快培育发展数据要素市场，建立数据资源清单管理机制，完善数据权属界定、开放共享、交易流通等标准和措施，发挥社会数据资源价值。

数据是工业4.0时代的主要生产要素。在不同的经济时代，伴随着社会生产方式变革，起主导作用的生产要素始终处于不断变化之中。在漫长的传统农业社会，以土地为代表的自然资源是最重要的生产要素，拥有更多的土地就意味着拥有更多的经济收益。工业革命后，手工工场发展起来，人类社会进入工业1.0时代，体力劳动逐渐成为主要的生产要素，社会生产力开始加速进步，生产方式逐渐摆脱自然束缚，威廉·配第提出“土地是财富之母，劳动是财富之父”的经典概括。20世纪以来人类开始进入工业社会2.0时代，机器越来越多的替代人的直接体力劳动，在资本积累规律的作用下，生产活动越来越多地围绕物质资本要素展开，工业机械化技术得以快速普及，形成人类工业社会。

21世纪以来，计算机的大规模开发和信息技术应用，推动人类生产方式进入工业3.0的自动化生产阶段。随着自动化信息转化为各种数字，技术迭代效应越发加速，数字转化为各类数据形成累积效应，人工智能、区块链、云计算、5G等新技术体系渐趋成熟，数字技术改造传统产业的数据呈指数型增长，数据大规模可得性成为现实。受摩尔定律影响，数据收集、存储、处理、分析、应用的成本急剧下降，数据的可复制性特征使得数据的边际成本很低，几乎接近于零，数据已经具备成为关键生产要素的特征和功能，人类社会开启以数字经济为重要标志的工业4.0阶段。

数据要素产权比传统要素更为复杂。产权是生产要素所有制关系的法律表现形式，表示谁拥有或控制该资源，并能凭借该权利对资源进行处置和获得利益。数据要素产权的清晰界定是要素市场化配置实现的前提条件，只有产权清晰的数据才能使所有权和使用权相分离，数据才能顺利进入要素

市场，从而确定交易权和收益权，形成按市场评价贡献、按贡献获得报酬的分配机制，实现数据要素在各个生产部门间的合理配置。

数据要素形态与传统要素的差别，决定了数据产权两个方面的特殊性：一是非排他性，也就是说数据可以无限复制给多个主体同时使用，任何主体对数据的使用都不会影响其他使用者的利益；二是可再生性，传统的生产要素是有限资源，其不可再生性决定了对各种生产要素进行合理的配置，以期用有限的资源获取最大的收益，数据作为新型生产要素，通常情况下可以源源不断地产生，且不会随着使用而减少，可以多次重复使用，数据产权的初始主体可能无法获得类似知识产权的长期收益。

数据作为一种生产要素，也具有生产要素产权的普遍特性，即排他性、可交易性和可分割性。排他性指数据要素产权主体有权利排除其他经济个体占用其所拥有的数据资源，这一点实际上难以完全实现，因为一旦数据资源被公开，要排除他人使用的可能性几乎为零，这是数据要素产权界定时面临的重大难题。可交易性是指基于数据要素产权的排他性，这个权利就会独立于数据要素存在，这样数据要素就可以在不同的经济个体之间进行转让。可分割性也是以数据要素产权的排他性为前提，分割后的权利可以吸引更多的交易者参与交易，实现数据要素产权的部分甚至整体转移，促进数据资源的多元多样高效配置。

从生产角度确定数据要素产权。由于数据要素涉及多个主体，如原始数据提供者、数据要素生产者和数据要素使用者等，传统对要素产权划分的原则和方式已经不能完全适用于数据要素产权的界定。目前数据要素确权的主要争议之处在于数据究竟属于哪个主体？根据数据持有主体，可以将数据分为个人数据、企业数据和政府数据，这些主体既可能是供给方的生产者，也可能是需求方的使用者或消费者。由于数据产权同时具有的排他性和非排他性的双重属性，因此，克服主体多重性和产权双重性难题的路径可以从数据要素的生产链条出发，把数据主体确定为原始数据提供者 and 数据要素生产者，在此基础上按照传统生产要素的产权原则来深化细分数据产权。

一方面，数字经济时代，各行各业已经逐步实现数字化，每个经济主体的经济活动都会产生原始数据信息，这些原始数据信息的积累便形成海量的“大数据”。这些原始数据信息并不能直接提供有价值的信息，只有经过数据处理

企业的加工、分析所形成的数据信息才是可供使用的数据要素。也就是说，原始数据信息相当于原材料，数据要素凝结着数据处理企业的智力劳动，因此在数据要素生产这个层面上，数据要素的产权应当属于数据处理企业，同时也应该对提供原始数据的主体进行利益补偿，并注意保护原始数据主体的数据隐私。把数据要素产权划归数据处理企业也可以激励企业不断增加生产资料的投入，提升数据处理技术，不断降低处理数据要素的成本，进而为数字经济发展提供源源不断的有价值的要素。

另一方面，对提供原始数据的主体进行利益补偿，并注意保护原始数据主体的隐私，是数字经济得以健康有序发展的必要条件。对原始数据提供者的利益补偿可以参照对公共产品的补偿，即政府代表原始数据提供者对数据处理企业依靠数据要素获取收益的那一部分进行征税，征得的税收收入用于维持数字经济发展的长久有序发展，从而补偿原始数据提供者的贡献。从广义上来讲，原始数据提供者不仅囊括整个社会的公民，还包括政府、企业等其他主体。因此，通过对数据处理企业进行征税并将税收用于国家经济的发展也能在一定程度上补偿原始数据提供者。此外，还要注意对原始数据提供者的隐私保护，这也相应地要求数据处理企业建立行为规范，在不侵犯原始数据提供者隐私的前提下进行数据的处理加工。在隐私保护方面，也要赋予原始数据提供者选择的权利，即个体可以选择是否将数据提供给数据处理企业，个体也有权利对已被收集的数据进行更改或删除。

数据要素产权制度的实现要求有完善的数据要素产权法律体系保障。目前我国数据要素市场的培育和发展尚处于初步阶段，政府对于数据要素市场的治理缺乏经验，有关法律法规仍处于空白状态。我国要在民商法关于信息、数据和隐私权利规定的基础上，加快制定出台数据产权法，构建具有制度约束力的数据产权制度，形成一整套完善的数据产权认定、转让、使用、保护等规则，明确数据产权归属及其使用者行为规范，为数据要素市场治理提供产权制度保障。



谨防地方政府竞争的“合成谬误”

□ 杨 振

存，地方再给予“三免两减半”的政策性优惠，在很大程度上就意味着本属地主官招商引资来的重大项目，并不会在其主政期间产生显著的税收效应。就算招引项目经营成功，企业的寿命又足够长，未来企业发展带来的增量税收，也只是为其后任主官的政绩“做嫁衣”。要知道，在“政绩锦标赛”机制下，地方政府之间会为税收而开展竞争，可以说是一向争论颇多的经济学界形成的少有共识。现实中，许多地方政府官员不仅重视“招商引资”，还明确将“招商引税”作为新政策导向。

这就带来了值得从经济学进行讨论的几个问题：地方政府间到底是否真如学界所说的那样，为税收而展开激烈竞争？地方政府官员有何动机去吸引那些短期不会产生增量税收贡献的长期投资？为什么地方政府一方面大张旗鼓地“招商引税”，另一方面又不遗余力地“三免两减”？在政绩特别是税收考核中，官员这样做会不会在“政绩锦标赛”中失利？这些疑问，我问过一些地方政府官员，得到的答案是：能否把重大项目引得来，本身也是官员能力的一种体现。许多地方还定期举办县区招商引资项目“擂台赛”，项目比拼、一决高下。从经济学看，招引比拼大项目可以视为一种甄别官员能力的信号传递机制。在这样

的“考绩”引导下，官员这样做无疑也是颇具理性的。

不可否认，这个观点对于理解地方政府行为有一定解释力。近年来，随着新发展理念和高质量发展要求的提出，能否把辖区传统的产业结构和经济体系成功转型为符合高质量发展的现代产业体系，已经成为考核地方干部的一条新准则，弱化GDP等速度指标的考核是大势所趋。但坦率地说，这个解释还不够深入。若重大项目短期不创造地方税收，又如何缓解地方当下转型发展需要“真金白银”的压力？因而，有必要进一步挖掘这些行为背后的体制诱因。

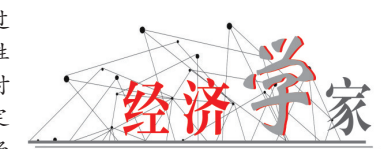
首先要问的是，地方政府为税收而竞争，学界的这个判断因何而来？1994年分税制改革之后，中央与地方财权事权关系重新进行调整，综合地看，地方事权增加财权相对减弱。但是，当地方难以应对日益增长的相应事权支出，“巧妇难为无米之炊”，地方政府就有了更强烈的增加税收的内在激励。这是经济学的传统分析。不过，这里要清楚的是，解决财权事权不匹配的问题，地方政府自身运转和搞经济建设，靠的不只是征收上来的税，而是要有足够的财政资金支配能力。所以，更准确地说，地方政府竞争的不只是税，而是综合财力。

地方政府竞争财力的判断，在一

定程度上缓解了前述理论与现实的困惑。虽然许多重大项目在短期内不会直接产生税收收入，但重大项目的成功落地，会在当期立即带来数量可观的其他税收和非税收入，特别是与土地出让相关的契税以及政府基金性收入。在现行财税体制下，地方对这两类收入拥有足够灵活的支配权。这些收入，也着实壮大了地方政府的可支配财力。财政部数据显示，2018年全国土地使用权出让收入为65096亿元，而地方一般公共预算本级收入是97905亿元。这意味着，土地出让收入相当于同期地方一般公共预算的66.48%。仅“卖地”这一项收入，就会对地方政府可支配财力提供重要的支撑。

这可能会产生另一个疑问：“三免两减半”政策虽增加了非税收入，一定程度上强化了地方政府“涉地”财力，但土地出让作为政府基金性收入并不纳入一般公共预算，该政策又真实地减少了企业对地方税收的贡献，这样是否不利于地方政府官员的政绩考核？众所周知，在任何地方政府官员竞争性政绩考核体系中，税收收入都是非常重要的考核和评比指标。地方政府为何不为赢得政绩考核而留住本地税收呢，“免”“减”难道不会对官员政绩考核产生影响吗？

事实上，由于税收法定，地方政



王 东 京

定价”，代价当然是自己亏损，而让乙企业坐收渔利。请问甲企业为何要那样做呢？

再看“完全竞争”。我曾说过，“完全竞争”是一种假想的市场状态，现实中并不存在。不过理论研究倒是可以这样假设。在完全竞争市场，不仅企业数量多，而且企业有强弱大小之分。传统观点认为，处于强势的企业为了扩大市场份额并最终垄断市场，往往会采用“低于成本定价”，排挤那些处于弱势的中小企业。

是的，强势企业确实有垄断市场的意图，不过想通过“低于成本定价”垄断市场怕是难以如愿。举个例子，假如你是一家强势企业的老板，你将商品低于成本定价，目的无非是给竞争对手释放“无利可图”的虚假信息，以此诱使对手主动退出市场。可竞争对手和你生产的是同一产品，怎会不知道你的信号是假的？若中小企业知道你的信号是假的，自然不会退出市场。

或许有人说，寡头（强势）企业为了共同打压中小企业，可以联起手来“勾结定价”。不排除有这种可能，可寡头企业并非铁板一块，存在各自的利益，不可能长期“勾结”。上世纪90年代初国内家电生产过剩，相互打价格战，当时四大家电“巨头”南下广州签订“停战协议”。可后来呢？价格战还是照打不误。

我说寡头企业不可能长期“勾结”，理由简单：若寡头企业“低于成本定价”，根据供求原理，产品价格大幅度下降，市场需求会大幅度增加。面对急剧增加的需求，必须提供足够的产品予以满足；否则产品供不应求，需求会拉动价格上升，“勾结定价”便会不攻自破。若要维持“勾结定价”，寡头企业就得不断扩大生产（供给），可产品销售越多，亏损会越严重。

另一方面，应对寡头企业“勾结定价”中小企业有两个选择：一是主动“缴械”，退出市场。可退出市场会令前期投资血本无归；二是坚守阵地，与寡头企业打持久战。中小企业主不蠢，明知对方“勾结定价”是短期策略，而且此时市场上的商品卖价已低于生产成本。它们不仅不会退出

企业为何掠夺性定价

市场，反而会大量购进商品。等到寡头企业无力负亏时再将商品高价卖出，则可一举翻盘。

当然，在寡头企业的联合打压之下，难免会有一些竞争者退出市场，但这并不代表“掠夺性定价”大功告成。要知道，市场上既有看得见的竞争者，也有众多看不见的潜在竞争者。寡头企业一旦提高价格，原来退出的竞争者有可能重新返回，而那些潜在的竞争者也可能进入市场。如此一来，寡头企业“勾结定价”的所有努力皆将付诸东流，前后算总账，必是得不偿失。

回头再说“掠夺性定价”的前提。前面分析过：独占企业无需“低于成本定价”；寡头（强势）企业有可能“低于成本定价”，但最终不可能成功。若寡头企业长期“低于成本定价”却不倒闭，用经济学逻辑推理，背后一定有“政府补贴”。这种补贴不一定是给钱，更多是提供特殊优惠政策。所以我的结论，反对“掠夺性定价”，关键是要取消那些妨碍公平竞争的政策。

但当全国各地方政府同时实施此类政策，则可能会带来“合成谬误”问题。特别是许多轻资产类企业，享受完一个地方“三免两减”政策的“三免”以后就搬离，在其他地方“三免两减”政策吸引下选择异地重建。如此一来，局部的理性却带来全局的非理性，给了企业政策性套利空间。构建全国统一大市场，营造公平竞争环境，是当下双循环新发展格局和市场体系建设的主旋律，地方政府实施竞争性政策优惠，也确实导致了政府不公平竞争问题。

地方政府之间的竞争，在当下仍然可以成为经济高质量发展的不竭动力。但有必要从顶层设计出发，进一步规范地方政府间的竞争秩序。像市场中的企业竞争一样，地方政府之间开展高质量发展竞争，也迫切需要一个公平、公正、透明的法律和制度环境。第一，积极推动重要领域央地财权事权关系再调整，有效缓解地方财政收支不平衡压力，为地方竞争高质量发展提供更宽松的竞争环境和更准确的制度激励。第二，规范和协调地方政府竞争秩序，要重点治理地方政府面临的不公平竞争行为，落实好公平竞争审查制度。第三，贯彻落实好“税收法定”原则，明确地方财政管理权限，规范和限制地方政府干预生产要素市场的权力，清理地方自行制定的税收优惠政策。

