

欧盟数据财产权的 制度选择和经验借鉴 ——以欧盟《数据法》草案切入*

司马航

摘 要：欧盟委员会于2022年2月23日公布的《数据法》提案为数据界权提供了数据访问权的开放使用思路。《数据法》草案的颁布以实施二十年的《数据库指令》、屡遭质疑的数据生产者权和促进公共数据共享的《数据治理法》为基础，从数据排他权限缩、数据访问权赋权和数据合同矫正三个主要方面切入，提出了便利欧洲单一市场构建和推进欧洲高度数据共享的产权方案及实现路径。赋权的数据保护模式在我国虽备受追捧，但在付诸实践的过程中却问题重重。结合我国产业现状，严格限制数据所有权的客体范围，并以数据访问权为数据所有权的权利限制制度，是有利于我国数据要素市场建立的制度选择。

关键词：欧盟《数据法》草案； 数据访问权； 数据财产权； 数据合同

作者简介：中南财经政法大学 知识产权学院 博士研究生 武汉 430073
德国马克斯-普朗克创新与竞争研究所 访问学者 慕尼黑
80539

中图分类号：D922.294

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2022)03-0107-18

* 本文为高等学校学科创新引智计划(111计划)“新时代科技革命与知识产权学科创新”(项目编号：B18058)的阶段性成果。

随着数据经济的飞速发展,欧洲数据立法显著加速。欧盟于2020年颁布的《欧洲数据战略》(European Strategy for Data)和《知识产权行动计划》(Action Plan on Intellectual Property)明确提出审查现有数据立法和推进欧洲单一数据市场建设,此后欧洲数据财产立法被提上日程。2022年2月23日欧盟委员会提出了新的数据提案——欧盟《数据法》(Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data,简称Data Act)。该法案被立法界和产业界寄予厚望,它的通过和实施将为欧洲数据产业带来一次深刻变革,进而实现数据利用的有效激励。

与此同时,我国数据财产权立法也正在加紧推进。^①自十九届四中全会以来,数据被视为新的生产要素,数据要素应“由市场评价贡献、按贡献决定报酬”。在中央全面深化改革委员会第二十六次会议上,习近平总书记特别强调“要建立数据产权制度,推进公共数据、企业数据、个人数据分类分级确权授权使用,建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权等分置的产权运行机制”。^②基于已有政策的导向和地方性立法成果的鼓励,学界似乎对于赋权式的数据立法有一种近乎盲目的认可。^③在产权化的路径择取上,研究者存在较大分歧,竞争法说^④、新型财产权说^⑤和知识产权说^⑥等,难以形成共识。

他山之石,可以攻玉。作为数据立法的先行者和试错人,欧盟的数据立法独树一帜,为全世界的数据规制提供了参考和借鉴。其关于数据经济价值划分与利用的最新法律文件——《数据法》草案(为行文流畅,以下简称《数据法》),贴合了“轻便型数字经济”的开放数据理念,对我国数据产权化进程有一定的借鉴意义。

一、制度沿革:欧盟数据财产权的历史梳理和体系反思

欧洲的数据财产权立法大致可分为两个时期:以“数据库”为客体、以排他权为特征的萌芽时期和以数据开放共享为特征的成熟时期。前者的制度体现

^① 在《中华人民共和国民法总则(草案)》的制定过程中,曾将“数据信息”纳入知识产权的客体之中。其后,正式颁布的《民法总则》仅在第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。”这一条文常被解读为将数据视为民事权利客体。在地方性法规中,多有数据权属之探索,例如《深圳经济特区数据条例》在区分数据类别基础上,对于数据归属进行探索。

^② 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议》,http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-06/22/c_1128767061.htm,访问日期:2022-6-23。

^③ 龙卫球:《数据新型产权构建及其体系研究》,载《政法论坛》,2017年第4期,第74页。

^④ 郝思洋:《知识产权视角下数据财产的制度选项》,载《知识产权》,2019年第9期,第59-60页。

^⑤ 程啸:《论大数据时代的个人数据权利》,载《中国社会科学》,2018年第3期,第121-122页。

^⑥ 杨立新、陈小江:《衍生数据是数据专有权利的客体》,载《中国社会科学报》,2016年7月13日,第5版。

为1996年颁布的《欧洲议会和欧盟理事会关于数据库法律保护的指令(Directive 96/9/EC)》(以下简称《数据库指令》),后者则在历经数轮学理争论和立法动议后,在近年来欧盟的数据立法中逐渐得到体现。系统梳理欧洲数据立法体系后不难发现,《数据法》并非从无到有的制度创新,而是历次立法的制度纠错和空白补充。

(一)广受争议的《数据库指令》

早在上世纪晚期,欧洲就开始了数据财产价值保护的讨论。1988年,欧盟委员会在其颁布的《版权与技术挑战绿皮书》中即强调了作为数据集合的数据库客体的经济价值和版权保护模式对于数据库生产者的保护不足,呼吁将立法保护延伸至不受著作权保护的数据库之上。^①这一倡议被充分重视,1996年颁布的《数据库指令》最终确定著作权和“特殊权利”(sui generis right)并行的数据库保护模式。

数据库特殊权利是一种典型的知识产权,采纳了排他权的制度框架。这一权利旨在保护不具备独创性的数据库之上的投资,以达到激励对数据库产业投资的效果。因而,在制度框架上,数据库特殊权利以数据投资者为主体,仿照著作权,具备典型的“排他权赋予”和“排他权限制”的二元结构,是一种典型的较高标准的财产权保护范式。“特殊权利”保护模式为数据库生产者的投资设立了数量或质量上的“大量投资”标准,即如投资者对于数据库的获取、审查和输出(obtaining, verification or presentation)进行了实质性的投资,则数据库应享有排他权的保护。这一标准很快被泛化,即任何投资只要不是无关紧要且任何人都能做到,就可以受到保护。^②

作为最早的赋权模式的数据立法,《数据库指令》并未发挥预想中的效用。在欧盟官方于2005年和2018年发起的两轮制度效果评价中,^③《数据库指令》并未达到立法的预期效果,甚至导致欧洲数据产业和美国的差距愈发显著。学界普遍认

^① European Commission, “Green Paper on Copyright and Challenge of Technology: Problems in Copyright Calling for Immediate Action”, COM(88)72 final, 1988-06-17.

^② BGH in (2011) MMR 676.

^③ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Study in Support of The Evaluation of Directive 96/9/EC on the Legal Protection of Databases: Final Report*, Publications Office, 2018; Commission of the European Communities, *First Evaluation of Directive 96/9/EC on the Legal Protection of Databases*, 2005.