我国数据产权界定制度建设进入发展“快行道”

数据产权登记为数据出具权威“身份证明”

核心阅读

数据产权登记，为数据这一无形资产出具权威“身份证明”，清晰界定数据“由谁持有、由谁使用、如何市场化处置”。随着一系列数据产权登记领域重要文件的推出和重要事件的发生，标志着我国在数据产权界定制度的建设方面进入发展“快行道”。



□ 本报记者 万静

随着数据要素市场化配置改革深入推进，数据产权制度作为数据基础制度体系基石的地位日益凸显。产权登记既是数据要素从资源转化为资产、实现市场化流通的先决条件，也打通数据资产资本化的关键路径，登记凭证可作为企业数据资产入表、质押融资、作价入股的合法权属依据。

所谓数据产权登记，就是为数据这一无形资产出具权威“身份证明”，清晰界定数据“由谁持有、由谁使用、如何市场化处置”。近期随着一系列数据产权登记领域重要文件的推出和重要事件的发生，标志着我国在数据产权界定制度的建设方面进入发展“快行道”。

数据产权登记工作快速推进

党的二十届三中全会部署，加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》中指出，健全数据要素基础制度。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确提出，完善数据产权结构性分置制度，构建全国统一的数据产权登记体系。这些都为构建全国统一的数据产权登记体系锚定顶层方向。

7月1日，国家数据局印发《数据产权登记工作指引（试行）》（以下简称《指引》）。《指引》旨在构建全国统一的数据产权登记体系，推动统一登记对象、登记类型、登记流程、审查标准、登记效力、登记系统，着力解决多种登记并存、标准不一、互认不足等问题，实现“一次登记、全国通用”，更好帮助各类主体明晰数据产权，降低数据流通交易成本，促进数据要素价值释放。

经组织推荐并按程序遴选，北京国际大数据交易所、上海数据交易所、深圳数据交易所纳入全国数据产权登记机构目录。登记机构将按照《指引》有序开展登记工作，相关登记结果同步汇集至国家数据产权登记服务系统，实现登记业务办理与统一公示查询有效衔接。

今年9月，国家数据产权登记服务系统上线试运行。该系统是落实全国统一数据产权登记制度的重要载体，主要汇集全国数据产权登记结果等信息，面向全国提供统一的数据产权登记公示、登记结果查询核验等服务，为登记结果全国互认提供基础支撑。

10月31日，在2026全球数商大会数据产业高质量发展与国际合作论坛上，一系列面向数据产权登记的积极探索成果接连推出——上海数据交易所成立数据产权专家委员会，《数据产权配置白皮书（2026）》及《数据产权登记100问》两项研究成果发布，首批数据产权登记成果集中展示。

“六统一”保障全国数据产权登记规范

此前，国家数据局也组织开展了公共数据资源登记，那么这与数据产权登记有什么区别呢？据国家数据局相关负责人介绍，公共数据资源登记主要是面向公共数据，目的是掌握公共数据的底数、进行规范化管理；而数据产权登记是帮助市场经营主体明确数据产权和合规性。因此，对于涉及公共数据资源的，若数据本身可以在市场流通，则可以进行数据产权登记。

又该如何保证数据产权登记的全国统一？对此，《指引》提出数据产权登记制度建设过程中，将规范统一作为重要原则，推动实现“六统一”：

统一登记对象。明确数据资源、数据产品和服务等各类形态数据均可开展数据产权登记。

统一登记类型。明确初次登记、转让登记、变更登记、续期登记、注销登记5种登记类型，满足登记申请人初始确认、流转变更、延续终止等不同权属确认需求。

统一登记流程。明确由国家数据管理部门遴选确定的、可信可管的登记机构，统一按照申请、受理、审查、公示、异议处理、信息存证、凭证核发等程序开展数据产权登记。

统一审查标准。明确登记机构要对数据描述的准确性、数据来源的合规性、数据产权的明确性等进行合理审慎的审查。同时登记机构统一对所开具登记凭证的准确性承担法律责任。

统一登记效力。明确支持数据产权登记凭证在数据流通交易、数据资产入表、融资担保、作价入股等活动中作为数据产权归属和内容的可信证明。要求数据流通服务机构在提供服务时，应当采信数据产权登记凭证，无正当理由，不得重复审查、重复收取费用。

统一登记系统。明确建设国家数据产权登记服务系统，汇集登记结果等，面向全国提供统一的数据产权登记公示、登记结果查询核验等服务，支撑登记结果在全国的互认互通。

三个方面夯实登记效力基础

数据产权登记的准确性、可信度至关重要。《指引》从登记机构履职担责、社会公众监督、管理部门监管约束三方面，夯实登记效力基础。

严格登记机构审查履职与责任承担，从源头把控质量。一方面，登记机构重点围绕数据描述准确性、数据来源合规性、数据权属明确性等开展审查，保障登记数据合法合规、权属清晰。另一方面，压实登记机构责任，明确其对登记结果准确性依法承担责任，建立过错追责、损害赔偿等机制，确保登记机构审慎规范执业。

建立登记公示与异议处理机制，发挥社会监督作用。一方面，坚持“公示为原则、不公示为例外”，对符合登记条件的事项统一设置五个工作日公示期，加强社会监督；对申请人有正当理由不宜公示的，可以不公示，由登记机构审慎判断并承担责任。另一方面，建立公示期与登记完成后的异议处理机制，明确异议提交要求、调查时限与处置流程，配套纠纷调解等救济渠道，进一步强化社会监督，持续提升登记公信力。

设立数据管理部门监管约束，保障制度稳定运行。一方面，择优遴选具有专业审查能力、流通服务能力、风险防范能力的单位成为登记机构。另一方面，加强日常监管。建立年度考核等制度，对存在重大过失、拒不整改的登记机构及时移出目录。



第35个全国消防日来临之际，11月2日，新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州呼图壁县第五中学、第二幼儿园组织100余名师生及家长走进呼图壁县消防救援大队光明路消防救援站，开展沉浸式消防安全研学实践活动。在消防科普教育基地，119模拟报警及电动自行车消防安全警示教育等体验项目有序开展。图为研学活动现场。

本报记者 潘从武 本报通讯员 洪文乐 摄

关注行政复议主渠道建设

江苏创新实举让行政复议主渠道更畅通更有力更暖心

逾2.6万件行政争议以调解和解方式解决

□ 本报记者 罗莎莎

近年来，江苏深耕行政复议体制改革实践，坚持复议为民、实质化解、源头治理，以一系列创新实举让行政复议主渠道更畅通、更有力、更暖心。

2024年以来，江苏省各级行政复议机关运用调解和解方式解决行政争议逾26万件，近九成行政争议经行政复议后未再进入诉讼或信访程序，让行政争议在基层和初始阶段得到有效吸附，群众维权成本进一步降低，行政复议化解行政争议主渠道的作用进一步彰显。

“向前一步”探索穿透式审理

2024年，南通某村村民张某为查清本组历年土地补偿款明细，向县政府申请督促村务公开，却只收到一纸“已转交街道”的告知书。张某不服，提起行政复议。

复议机关主动下沉乡村实地核查，案件承办人、南通市司法局行政复议处工作人员潘杰敏锐捕捉到当事人“对某一笔收入去向质疑”的核心需求，督促村委会当场出示原始台账、收支凭证，并细致答疑。张某打开心结、主动撤案。

“简单作出履职决定，案件可能陷入‘程序空转’。”南通市司法局行政复议应诉一科科长沈锋告诉《法治日报》记者，“我们向前一步，精准地回应了当事人的真实诉求，进而让其受损权益得到了及时的救济，最终实现争议实质性化解。”

对行政复议案件进行“穿透式”审理，让行政复议工作更有效率、更有温度。近年来，江苏做深做实先行化解，推动省市两级行政争议调处平台全覆盖，县级调处平台建成率达90%，建立“复调对接”机制，联合人民调解等专业解纷资源合力化解，培育推广调解和解示范模式，广泛使用实地调查、调解会、专家审议等形式，创新“上门式听证”审理方法，让更多当事人实际需求“被看见”，程序更加透明，结果更有公信力，让公平正义更加可视、可感、可及。

“靠前一分”加大纠错力度

2024年以来，江苏加大纠错力度，各级行政复议机关不仅注重个案办理，更通过层级监督与源头治理提升政府法治建设效能。

2024年，江苏某县级住建部门依据相关“红头文件”，向当地一家房企收取670余万元住宅专项维修资金。该企业对此不服，依法提起行政复议。复议机构受理后依规启动规范性文件附带审查程序，查实住建部门适用的文件与上位法规定存在冲突。复议机关不仅依法撤销了收费行为，更推动废止了该项文件，从源头遏制同类“乱收费”案件再次发生。

这起案件正是江苏行政复议强化监督纠错、从源头规范行政行为的典型缩影。江苏省司法厅二级巡视员、行政复议与应诉一处处长丁淑渊表示，近年来，全省各级行政复议机关充分发挥行政复议监督的独特优势，推动执法理念更新，将一次次个案监督效能转化为行政管理的制度红利，夯实基层依法行政底座。

仅2025年，全省各级行政复议机关针对共性问题制发意见书、建议书1179份，对132件“红头文件”进行附带审查，实现“审理一案、规范一片、治理一域”。通过一个个案件的审理和纠错，不仅实现了个案层面的公平正义，更推动行政权力运行的规范化水平不断提升。

这些实实在在的监督成效，背后是江苏一整套闭环式行政复议监督机制的支撑。近年来，江苏跑好“新法”第一棒，做好“复议后半篇文章”，出台行政复议报告抄告、加强行政行为自我纠正、行政复议与行政诉讼衔接等制度，深化政府主要负责人担任本级复议委员会主任机制，贯通行政复议与行政执法监督、法治督察、纪检监察等监督资源，通过“个案监督—制度纠偏—源头治理—效果跟踪”的工作闭环，强化“以案促改促治”效果。

“深挖一锹”破除壁垒堵点

行政复议不仅是法治政府建设的“啄木鸟”，也是打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境的“助推器”。

此前，江苏苏州十余家企业被主管部门处以行政处罚，相关资质面临被强制撤回的风险。但因主管部门存在告知不清晰、送达程序不规范等问题，涉事企业对行政处罚决定不服，向苏州市政府申请行政复议。面对相同类型的批量争议，复议机关坚持纠错与化解并重，通过制发复议意见书开展类案监督，督促行政机关自行纠正问题，指导企业及时整改，帮助企业化解资质被撤风险。

案件办结并非终点，该市行政复议机关进一步推动行政许可与监管部门建立数据共享与执法联动机制，消除资质认定方面的信息壁垒，统一了市场准入制度，统一了执法标准和程序，助力统一大市场建设。

近年来，江苏加大对涉企行政执法的监督纠治力度，创新开展行政复议案卷“一案双评”，对全省重点领域涉企复议案件进行专项评查，做到“一把尺子量复议，一把尺子量执法”，推动从源头上规范涉企行政执法；针对困扰企业的“职业投诉举报滥用”等挠头问题，联合出台指导意见，制定审理指南，让企业在法治护航中轻装上阵、安心经营、放心发展。

记者了解到，2024年以来，江苏开展“行政复议护航企业高质量发展”专项行动，设立956个涉企复议服务点，为企业申请行政复议提供便利，建立涉企案件“快审快结”机制，便企惠企温度不断攀升。

江苏省司法厅副厅长顾爱平表示，江苏将紧扣行政复议工作高质量发展的核心要求，进一步加快行政复议员队伍试点建设、细化行政复议与行政诉讼顺畅衔接的全流程配套机制，不断补齐制度短板、织密制度网络，全链条提升行政复议从受理、审理到裁决、落地各环节工作质效，让群众申请渠道更畅通、裁决刚性约束更有力、服务体验更暖心，以实打实的工作成效更好助力法治江苏建设。

陕西以高质量行政复议赋能法治化营商环境建设

行政复议成为市场主体信赖可靠的法治救济渠道

□ 本报记者 孙立昊洋 马金顺

近日，陕西某工贸企业因行政审批问题申请行政复议，复议机构没有“坐堂问案”，而是联动审批部门及行业主管部门开展协调调解，厘清审批流程堵点，推动相关事项落地办结，切实为企业经营发展扫清障碍。

行政复议作为化解行政争议的主渠道，是监督规范依法行政、保障市场主体合法权益、推进法治政府建设的重要制度安排。近年来，陕西省司法厅严格贯彻落实新修订的《中华人民共和国行政复议法》，紧贴全省发展大局，扎实开展涉企行政争议化解工作，以高质量行政复议服务保障全省经济社会高质量发展。

推动行政执法提质增效

“行政复议不仅帮我们纠正了行政处罚，更让我们感受到了公平公正。”这是陕西某药品企业负责人在收到行政复议决定书时的由衷感慨。

前不久，陕西省三家涉案企业因同类事由，不服药品监督管理部门行政处罚分别申请行政复议。案件办理中，因案情重大且疑难复杂，复议机构经认真审理、反复论证认为处罚决定存在产品定性及处罚适当性等问题，遂依法予以撤销，切实维护了企业合法权益。

市场监管领域特别是食品药品领域，既关乎百姓生命健康与消费者合法权益维护，也关乎市场主体合法合规经营、优化营商环境。今年以来，陕西省司法厅把食品药品行政执法作为行政复议监督重点领域，把复议案件办理作为检视市场监管领域执法合法性、合理性重要标尺，推动该领域执法更加规范。

在重点涉企案件办理中，陕西省司法厅始终秉持“纠错一案、规范一片、治理一域”工作理念，既深挖个案背后执法共性问题与制度短板，又以典型个案为突破口，梳理同类执法问题和高频争议，通过“个案整改+类案规范+源头治理”工作模式，将单一案件问题整改延伸为系统执法提质，从制度层面堵塞漏洞、减少争议。

以近期办理的某食品企业不服市场监督管理部门行政处罚行政复议案为例，复议机关在办理该案时，除审理案涉争议外，发现相关执法领域存在行政裁量失范等问题，通过制发《行政复议意见书》，督促限期整改，达到办理一案、规范一片效果。

“以前办理该类案件，更多是就案办案，办结个案就画上句号。现在我们主动深挖提炼背后的共性执法问题，推动相关单位系统整改，切实破解了企业维权反复、执法标准不一等难题。”陕西省司法厅行政复议与应诉二处办案人员张龙介绍。

截至目前，陕西省司法厅在案件办理中梳理出同类执法问题和高频争议16个，涉及行政处罚裁量、证据收集固定、法律适用、程序规范等方面，通过制发行政复议建议书、行政复议意见书、开展执法业务讨论等方式，推动个案精准纠错与类案系统规范双向发力，行政执法质效进一步提升。

统筹监管规范与企业发展

“排污许可重点管理单位，依法负有将烟气自动在线监测设备与生态环境主管部门监控设备进行联网的法定义务。”前不久，某环保科技公司不服生态环境部门作出的行政处罚申请行政复议，复议机关在办理该案时，坚守生态保护红线，经审理认定企业违反生态环保法律法规及政策要求，依法作出维持决定，当好行政执法机关法治后盾，以刚性监督筑牢法治化营商环境根基。

工作中，陕西省司法厅充分发挥行政复议监督保障双重职能，把握执法尺度与营商温度平衡，筑牢公平公正市场法治根基。

一方面，严格履行监督职责，聚焦生态环境、民生等重点领域，对事实清楚、证据确凿、适用法律准确的违法经营行政处罚案件，坚决依法维持，支持行政机关规范市场监管、整治经营乱象，维护公平竞争市场秩序。另一方面，坚持柔性释法、精准疏导，持续开展法治宣讲，引导企业合法诚信经营。

“行政复议监督不以处罚为目的，重在释法明理、纠偏引正，引导行政机关规范执法，帮助企业明晰法律边界，规范经营行为，推动执法重心向源头预防前移，实现监督有尺度、服务有温度。”陕西省司法厅行政复议与应诉二处负责人郑晓莉介绍。

凝聚法治化营商环境建设合力

为凝聚法治化营商环境建设合力，陕西省司法厅坚持贯通与协同发力，积极构建行政复议与法治督察、行政执法监督三位一体协作监督机制，个性问题督促立行立改，共性问题深挖制度根源，促进执法责任落实，从源头预防、减少涉企争议。

针对行政复议案件办理中发现的普遍性、倾向性问题，复议案件办理部门及时将情况反馈督察部门、执法监督部门，推动开展专项监督和重点督察，协同联动，共同发力。

同时，依托行政复议“312”调解机制（“3”是指省市县三级联动；“1”是指组成一个调解组；“2”是指实现两个目的，即实质性化解行政争议和监督行政机关依法行政），构建省、市、县三级联动调解体系，整合资源、下沉效能，精准化解企业审批经营、执法、权益保障等堵点难点。

在某建设公司征收补偿行政复议案件办理中，陕西省司法厅联动属地政府、项目实施单位开展地块价值专业评估，成功化解长达15年历史遗留疑难纠纷，推动涉企争议从“程序办结”向“实质息争”转变。

据了解，2025年陕西办理涉企行政复议案件1383件，为企业挽回损失8750万元；今年上半年，办理涉企案件720件，为企业挽回损失5904万元，充分发挥了行政复议化解行政争议主渠道作用。

“下一步，我们将全面落实新修订的行政复议法及行政复议法实施条例，坚守法治为民初心、紧扣服务大局主线，持续推进行政复议工作提质增效，不断夯实法治营商根基，让行政复议成为市场主体信赖可靠的法治救济渠道，为谱写陕西高质量发展新篇章提供有力法治保障。”陕西省行政复议机构负责人、省司法厅党组书记杨政国说。

湖北随州构建“行政复议+N”多元化解工作体系

前端排查全程调解贯穿复议办案全链条

□ 本报记者 刘 欢
□ 本报通讯员 郭小亮

房子交付十余年，不动产权证却始终办不下来，这是压在湖北省随州市曾都区孔坡佳苑还建房住户们心头多年的烦心事。

今年6月，78户还建房住户代表就办证难问题，向湖北省随州市司法局咨询申请行政复议事宜。

随州市司法局提前研判，精准梳理出发票开具滞后、部门衔接不畅、办证链条断裂三大核心症结，意识到仅走单一行政复议程序很难彻底啃下这块“硬骨头”。

该局随即启动“行政复议+N”多元化解机制，统筹协调市区两级税务、城投、不动产登记等多个单位协同攻坚，采用“一户一策、容缺办理、调解先行”的务实办法，最终推动这个积压十余年的民生办证难题得到彻底解决。

行政争议实质性化解是社会治理的“晴雨表”。

今年以来，随州市司法局紧扣“发挥行政复议化解行政争议主渠道作用”核心要求，创新构建“行政复议+N”多元化解工作体系，将前端排查、全程调解贯穿办案全链条。

在前端预防环节，随州市通过政府购买服务方式组建行政争议专项排查专班，将涉企服务、民生保障等领域列为重点排查方向，依托信访平台、12345“市长热线”等搭建“线上+线下”双线排查体系。

“我们对排查出的矛盾纠纷分类甄别，将民事纠纷精准引导至人民调解、行政调解渠道，推动大量矛盾在进入复议程序前就得到妥善处置。”随州市司法局副局长余朝晖介绍说。

随州市随县草店镇大石村村民徐某的丈夫生前承包本村四荒地并栽植林木，承包合同已于2022年3月到期。

因案涉地块面临开发占用，徐某为核实林地权属，向随县自然资源和规划局申请公开地块所有权、使用权权属登记资料遭拒，遂向随县人民政府申请行政复议，请求撤销答复、责令重新作出处理。

复议机关充分把握申请人核心诉求是获取林地权属档案资料，并非单纯追求撤销答复文书。

在徐某到场阅卷期间，复议机关直接调取案涉林权证原件和复印件，切实满足其获取权属资料的实际需求，推动行政争议实质性化解。

某村民因低保相关事项先后提出5件行政复议申请。随州市曾都区司法局没有就单个案件逐一走审理流程，而是主动搭建多部门调解沟通平台，把农业农村、民政等相关部门聚到一起协商解决方案，最终当事人反映的全部问题得到圆满解决，主动撤回全部复议申请。

今年以来，随州市通过调解、和解方式结案的行政复议案件，没有一起出现反弹，真正实现“案结事了人和”。

做好个案化解的同时，随州市做实“行政复议后半篇文章”，推动从解决“一件事”向规范“一类事”延伸。

随州市制发信访与行政复议、行政诉讼衔接的办法，打通纠纷化解渠道；针对土地征收、政府信息公开等高频争议领域印发工作提示，加强指导培训，编制典型案例宣传手册在普法活动中进行宣传，规范行政行为、提升群众法治意识。

随州市区两级司法局通过与人社部门健全“事前风险预判、事中规范履职、事后复盘整改”闭环管理机制，促使辖区内人社部门作为被申请人的复议案件下降近50%。

随州市司法局还常态化开展案卷评查、个案监督、罚没收入核查，全流程落实执法人员申报、审核、培训、考试准入管理，常态化组织复议案例、业务法规线上线下培训，覆盖2000余人次，从根源减少行政争议发生。

截至今年10月底，随州市行政复议案件调撤结案率达37.89%，较去年上升18.47个百分点，大量行政争议化解在行政程序，行政复议化解行政争议主渠道作用日益彰显。