

论地理信息数据产权

乔朝飞,周 夏

(自然资源部测绘发展研究中心,北京 100036)

摘 要:明晰的地理信息数据产权是地理信息数据交易的必要前提。针对我国地理信息数据产权存在空白的问题,分析地理信息数据产权的主体和客体;针对个人地理信息数据和非个人地理信息数据两类数据,分析其各自的产权性质和产权归属。

关键词:地理信息数据;产权;所有权;用益物权

中图分类号:F49 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2022)09-0001-05

On the property right of geoinformation data

QIAO Chaofei, ZHOU Xia

(Development Research Center on Surveying & Mapping, Ministry of Natural Resources of China, Beijing 100036, China)

Abstract: Clear data property rights are a necessary prerequisite for geoinformation data transactions. To solve the problem of uncertainty of the property rights of geoinformation data in China, the paper firstly analyzed the subject and object of geoinformation data property rights. Then, for personal geoinformation data and non-personal geoinformation data, the nature and ownership of these two kinds of data's respective property rights were analyzed.

Key words: geoinformation data; property right; ownership right; usufructuary right

地理信息指人对地理现象的感知,包括地理系统诸要素的数量、质量、分布特征、相互关系和变化规律等,分为空间位置信息和属性特征信息^[1]。地理信息是重要的基础性信息资源,地理位置信息是所有其他各类信息唯一的“连接器”。在数字经济时代,地理信息的作用显得越来越重要,随之而来的是,政府部门拥有的地理信息数据的开放共享、地理信息企业对地理信息数据交易的需求也越来越迫切。数据交易的前提之一是数据的产权要明晰^[2]。党的十九届四中全会首次提出将“数据”作为生产要素之一参与分配^[3]。2020年3月印发的《中共中央、国务院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“加快

培育数据要素市场”,要求“研究根据数据性质完善产权性质”^[4]。研究地理信息数据产权,对保护地理信息相关的知识产权,进而推动地理信息科技创新,促进作为战略性新兴产业的地理信息产业持续健康发展具有重要意义。由于理论研究的滞后,目前我国数据产权尚缺乏法律上的明确界定,地理信息数据产权问题也是一个空白。本文从分析现有有关数据产权的文献入手,结合地理信息数据自身特点,对地理信息数据产权问题进行探讨。

数据产权涉及产权主体、产权客体、产权性质、产权归属等^[5]。下面分别进行分析。

一、地理信息数据产权主体

地理信息数据产权的主体是各类民事主体。

收稿日期:2021-12-16 修回日期:2022-07-21

作者简介:乔朝飞(1974—),男,河南清丰人,自然资源部测绘发展研究中心研究员,博士,研究方向为测绘地理信息软科学。通信作者:周夏。

《民法典》规定,民事主体有 3 类:自然人、法人、非法人组织^[6]。在一定范围内,国家也可以成为民事权利义务的主体^[5]。

自然人是最基本的民事主体。每个社会公众都是一个自然人。目前手机使用已非常普遍,公众在日常出行、购物、旅游时,手机内会存储行动轨迹等地理位置数据,手机用户就是这些数据的产权主体。

法人是依法成立的,具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。常见的法人包括政府部门、企事业单位等。政府部门和企业拥有大量地理信息数据。自然资源部门拥有不同比例尺的基础地理信息数据,以及土地、地质、矿产、海洋、林草等各类专题地理信息数据。交通、农业、水利、生态等部门也拥有本领域的各类专题地理信息数据。提供互联网地图服务、手机地图服务等地理信息企业,拥有互联网地图、手机地图等地理信息数据。这些政府部门和地理信息企业是其拥有的地理信息数据的产权主体。

非法人组织是不具有法人资格,但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织,包括个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等。非法人组织是其拥有的地理信息数据的产权主体。

二、地理信息数据产权客体

(一)数据的定义及其特点

关于数据有不同的定义。《管理科学技术名词》中对数据的定义是:“描述事件或事物的属性、过程及其关系的符号序列。比如自然语言符号、科学符号、数字以及图形图像等。数据具有形式和内容两个方面。”^[7]《计算机科学技术名词》中对数据的定义是:“客观事物的符号表示。在计算机科学中,指所有能输入到计算机中并被计算机程序处理的符号的总称。”^[8]综合这两个定义可知,数据是描述事物或现象的符号,具有数字、文字、符号、图形、图像等多种表现形式。

新一轮科技和产业革命的迅猛推进使得网络空间与人类活动的物理空间加速融合,而网络空间的内涵既包括网络设施设备也包括网络数据信息。《网络安全法》中将网络数据定义为通过网络

收集、存储、传输、处理和产生的各种电子数据^[9]。《数据安全法》第三条规定,数据是指任何以电子或者其他方式对信息的记录^[10]。这两个定义强调数据的电子形式,这也是数字经济时代中数据的主要内涵。下文如果没有特别说明,则数据一词专指以电子方式存在的数据。

数据可分为原生数据和衍生数据。原生数据是指不依赖于现有数据而产生的数据,衍生数据是指原生数据被记录、存储后,经过算法加工、计算、聚合而成的系统的、可读取、有使用价值的数
据,如购物偏好数据、信用记录数据等^[6]。

数据通过光、电、磁等物理方式存在,是肉眼不可见的一种客观存在物,具有一些不同于通常的有形物的特点,如数据能够很容易地被复制,复制成本几乎可以忽略;在消费上无竞争性,一般情况下也无排他性。这些特点都给数据产权的确定带来了困难。

(二)地理信息数据产权的客体

民事法律关系中的客体是民事主体权利义务所指向的事物,包括 4 类,即物、行为、智力成果和人身利益^[5]。对于有形物而言,产权客体一般是该物本身。然而,地理信息数据是无形物,地理信息数据产权的客体是数据自身吗?

《民法典》规定,财产可分为有形财产和无形财产,物权是对有形财产的权利^[6]。但是,越来越多的物权法理论认为,物权客体应当扩大到一些无形物,磁、电、热、声、光以及空间等尽管是无形的,但其仍然属于不以人的意志为转移的客观存在,而且能够为人力所支配^[11]。《民法典》第一百二十七条规定:“法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的,依照其规定。”^[6]地理信息数据是一种电磁纪录,是肉眼不可见的一种客观存在物,其客观存在性足以使其成为物权的客体^[11]。

地理信息数据通常是依附于某种存储介质之上,如光盘、硬盘等。这些存储介质不能视为数据产权客体,它们只是物权法上的一般动产,数据产权的转让不必以存储介质的转让为条件^[11]。

(三)地理信息数据的种类

区分地理信息数据的种类,对于明确数据的产权具有重要意义。

从数据所附属的主体划分,地理信息数据可

分为个人地理信息数据和非个人地理信息数据。个人地理信息数据是指由自然人的活动所生成的数据,如个人手机上的行动轨迹数据。非个人地理信息数据是指不依赖于自然人而生成的地理信息数据,如基础地理信息数据、自然资源等专题地理信息数据、城市高精地图、导航电子地图等。

从数据的类别划分,地理信息数据可分为原生数据和衍生数据两大类。原生数据是指那些不依赖于现有数据而产生的地理信息数据。衍生数据是指那些在原生地理信息数据基础上加工、计算、聚合而成的各类地理信息数据。例如,通过测绘卫星获取的初始遥感影像属于原生地理信息数据,影像上不含地理坐标信息。而将初始影像处理后所形成的正射影像则属于衍生数据,影像上包含地理坐标信息。

对于个人地理信息数据而言,那些首次采集的、能够识别出个人专有信息的地理信息数据,是原生数据。而那些经过匿名化处理,不再包含某个人专有信息的地理信息数据则可认为是衍生数据,按照《个人信息保护法》的规定,这些衍生数据不属于个人信息^[12]。然而,由于这些衍生数据在现实中大量存在(如出租车公司将乘客个人信息标识删除后得到的地理信息),因此后文仍然讨论该类数据的产权归属。

对于非个人地理信息数据而言,由于数据中不涉及个人的信息,则原生数据和衍生数据的界限很难划定。如最初制作完成的导航电子地图可以视为是原生数据。随着时间的推移,会不断对地图进行更新,以保持其最新的时效性。但是,更新的最终目的仍是能够精准地识别其描绘的现实世界。所以,很难把更新后的导航电子地图视为是衍生数据。非个人地理信息数据的原生数据和衍生数据很难区分,因此后文中对于非个人地理信息数据是否为原生数据或衍生数据将不作区分,这样做并不会影响后续对非个人地理信息数据产权的分析和界定。

三、地理信息数据产权性质

《民法典》规定,民事权利包括人格权、财产权等;财产权主要有物权、债权、继承权和知识产权中的财产权^[6]。地理信息数据是一种客观存在物,其产权属于物权的范畴。此外,个人拥有的地

理信息数据还具有人格权。

(一)个人地理信息数据产权的性质

个人地理信息数据产权具有人格权益和财产权益的双重属性。

人格权是指民事主体专属享有,以人格利益为客体,为维护民事主体独立人格所必备的固有民事权利。《民法典》第一百一十条“民事主体的人格权”规定:“自然人享有生命权、身体权、健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利。法人、非法人组织享有名称权、名誉权和荣誉权。^[6]”个人地理信息数据产权是公民在现代信息社会享有的重要权利之一,承载着信息主体的人格利益,也与信息主体的其他人身、财产利益密切相关。我国第一部由地方政府颁布的数据条例——《深圳经济特区数据条例》第三条第一款规定:“自然人对个人数据享有法律、行政法规及本条例规定的人格权益。^[13]”这表明,自然人对其拥有的地理信息数据享有人格权益。

个人地理信息数据产权的另一性质是物权。物权是权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利,包括所有权、用益物权和担保物权^[6]。《个人信息保护法》对个人信息的概念进行了界定:“个人信息是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息,不包括匿名化处理后的信息。^[12]”个人地理信息数据是个人信息的一种。个人对记载自身位置信息的地理信息享有物权。

(二)非个人地理信息数据产权的性质

与个人地理信息数据产权不同,非个人地理信息数据产权只有财产权益一重属性。政府部门、事业单位及企业等民事主体对其所采集的非个人地理信息数据拥有物权。

四、地理信息数据产权归属

(一)个人地理信息数据产权归属

如前所述,个人地理信息数据产权分为人格权和物权两种。很显然,人格权的归属是自然人自身。

物权包括所有权、用益物权和担保物权。《民法典》规定,所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利;用益物权人对他人所有的不动产或者动产,依法享有占

有、使用和收益的权利;担保物权人在债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现担保物权的情形,依法享有就担保财产优先受偿的权利,但是法律另有规定的除外。所有权人在自己的不动产或者动产上设立用益物权和担保物权,是所有权人行使其所有权的具体体现。由于用益物权与担保物权都是对他人的物享有的权利,因此统称为“他物权”,与此相对应,所有权称为“自物权”^[6]。担保物权是在债务人或者第三人的财产上成立的权利。在现实生活中,几乎没有出现自然人作为债务人将个人地理信息数据担保给他人的实例,因此这里暂不讨论个人地理信息数据的担保物权。

所有权的拥有者对物的最全面支配,包括占有、使用、收益、处分等,构成了用益物权的源权利。用益物权则分享所有权的使用和收益等内容,只有用益物权消灭后,所有权才能回复其完满状态^[11]。

个人地理信息数据的所有权和用益物权的归属主体各不相同。

根据天赋人权理论,人理所当然地对记载自身特点的个人信息享有所有权^[14]。因此,个人地理信息数据的所有权归属于自然人自身。根据《个人信息保护法》的规定,自然人对其个人地理信息数据的处理享有知情权、决定权,有权限制或者拒绝他人对其个人地理信息数据进行处理^[12]。

个人地理信息数据的所有权属于自然人,然而,数据的用益物权则不属于自然人自身。通常情况下,个人地理信息数据是由相关的企业采集,这些企业为采集数据付出了人力、财力、软硬件设施成本等,理应获得相应的民事权利。因此,个人地理信息数据的用益物权应归属于这些数据的采集者。

《个人信息保护法》明确,自然人的个人信息受法律保护,任何组织、个人不得侵害自然人的个人信息权益^[12]。根据《个人信息保护法》的规定,个人地理信息数据的采集、处理、提供者应遵守一定的规则,履行相关的义务;处理个人地理信息数据时,需要取得个人的同意。

上述个人地理信息数据是指那些原生的地理信息数据。对于衍生的个人地理信息数据,即经过处理、统计、计算后得到的个人地理信息数据,

从中已经不能识别出个人专有消息。由于数据处理者对这些数据的产生作出了一定的成本付出,因此,这些数据的所有权应归属于数据处理者。例如,共享出租车公司将大量乘客的出行信息处理后形成出行轨迹数据,这些数据的所有权应归属于公司。

(二)非个人地理信息数据产权归属

非个人地理信息数据的来源是客观世界,包括城市、乡村、陆地、海洋等。不同的民事主体都有权利采集描绘客观世界的地理信息数据。客观世界不具有人格特性,本着“谁获取、谁拥有”的原则,非个人地理信息数据的所有权应归属数据的采集者,包括相关政府部门、事业单位、企业等。如自然资源部负责生产基础地理信息数据和自然资源专题地理信息数据,水利、交通、生态环境等部门负责生产本领域的专题地理信息数据,导航电子地图企业生产导航电子地图,这些部门和企业拥有自己所生产的(非个人)地理信息数据的所有权。

目前,我国非个人地理信息数据的产权归属主要是按知识产权法来判定。我国的知识产权法是由《著作权法》《商标法》和《专利法》3 部法律构成。其中,《著作权法》第九条规定,著作权人包括作者和其他依照本法享有著作权的公民、法人或者其他组织。第十条规定:著作权包括发表权、署名权、修改权、复制权、发行权、信息网络传播权等 17 项人身权和财产权。第十一条规定:著作权属于作者^[15]。

2008 年 2 月,北京市海淀区人民法院就“道道通”状告《凯立德全国导航电子地图》涉嫌抄袭《“道道通”导航电子地图》一案作出判决:原告“道道通”胜诉,被告凯立德、北京中微恒业商贸中心立即停止出版、销售和使用侵权的《凯立德全国导航电子地图(335 城市)》,并赔偿原告所受到的经济损失及承担原告诉讼支出的合理费用^[16]。该案件作为“中国导航电子地图第一案”,说明导航电子地图的产权属于著作权。

著作权和所有权既有联系,又有区别。我国的《民法典》等法律中并未对著作权和所有权之间的关系进行明确界定。今后,随着国家有关数据产权的法律的制定和完善,这一问题将得到解决。《深圳经济特区数据条例》第五十八条规定:“市场主体对合法处理数据形成的数据产品和服务,可

以依法自主使用,取得收益,进行处分。^[13]”此条规定也是市场主体对合法生产的非个人地理信息数据拥有所有权的一个证明。

有专家认为,诸如气象信息、自然资源信息、地理信息等公共信息数据,与无线电频谱类似,其数据所有权属于国家,数据用益权归于数据采集企业^[11]。这种观点混淆了数据来源的所有权和数据所有权。《民法典》规定:矿藏、水流、海域属于国家所有;森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但是法律规定属于集体所有的除外^[6]。自然资源属于国家,并不意味着自然资源数据的所有权也属于国家。这是两个不同的概念。举个简单的例子,外国的企业可以利用卫星遥感技术获取我国领土上的地表覆盖影像图,显然,这些影像图的所有权属于外国的企业,而不属于中国。反之亦然。

综合上述,地理信息数据产权性质及归属如表1所示。

表1 地理信息数据产权性质及归属

数据种类	产权性质	产权归属	
个人地理信息数据	原生数据	人格权	个人
		所有权	个人
	用益物权	数据采集者	
非个人地理信息数据	衍生数据	所有权	数据处理者
		所有权	数据采集者

五、结语

在经济学家看来,任何资产交易的基础都是明确产权,隐私权保护和数据资产交易的前提也是确权^[2]。只有在法律上对地理信息数据的产权进行精准界定,地理信息数据才能在数字经济中最大程度地发挥作用。当前,我国政府有关部门和有关的地理信息企业均掌握了大量的地理信息数据。明确这些数据的产权,将促使数据在政府和企业之间畅通地进行交易、交换,既有利于政府部门的地理信息数据开放共享,也能够促使企业对数据进行处理、研发、许可、转让,使数据发挥最大经济效益。

参考文献:

- [1]辞海编辑委员会.辞海[M].上海:上海辞书出版社,1999:1434.
- [2]王汉生.数据资产论[M].北京:中国人民大学出版社,2019:153.

- [3]本书编写组.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019:21.

- [4]中央政府网站.中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见[EB/OL].(2020-04-09)[2021-11-08].http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm.

- [5]李凯琳.数据权利及其法律保护研究[D].长春:吉林大学,2019:11-18.

- [6]中华人民共和国民法典[M].北京:中国法制出版社,2020:3,95,83,80,163,187,189-190.

- [7]全国科学技术名词审定委员会公布.管理科学技术名词(2016)[M].北京:科学出版社,2016:132.

- [8]全国科学技术名词审定委员会公布.计算机科学技术名词[M].3版.北京:科学出版社,2018:5.

- [9]中央政府网站.中华人民共和国网络安全法[EB/OL].(2016-11-07)[2021-11-08].http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/07/content_5129723.htm.

- [10]中央政府网站.中华人民共和国数据安全法[EB/OL].(2021-06-11)[2021-11-08].http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616919.htm.

- [11]申卫星.论数据用益权[J].中国社会科学,2020(11):110-131,207.

- [12]中央政府网站.中华人民共和国个人信息保护法[EB/OL].(2021-08-20)[2021-11-08].http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm.

- [13]百度百科.深圳经济特区数据条例[EB/OL].(2021-11-27)[2021-12-01].<https://baike.baidu.com/item/%E6%B7%B1%E5%9C%B3%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E7%89%B9%E5%8C%BA%E6%95%B0%E6%8D%AE%E6%9D%A1%E4%BE%8B/57823173?fr=aladdin>.

- [14]姬蕾蕾.大数据时代数据权属研究进展与评析[J].图书馆,2019(2):27-32.

- [15]百度百科.中华人民共和国著作权法[EB/OL].(2021-11-01)[2021-11-08].<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E8%91%97%E4%BD%9C%E6%9D%83%E6%B3%95/34893?fr=aladdin>.

- [16]中国新闻网.电子地图侵权第一案跟踪:凯立德生产销售遭禁[EB/OL].(2008-07-08)[2021-11-08].<https://www.chinanews.com/it/itxw/news/2008/07-08/1305797.shtml>.

(本文责编:辛城)