

# 基础数据资源国家所有法制意义与实践进路

陈轶妍<sup>1</sup>, 吴树伸<sup>\*2</sup>

1 中共广西南宁市武鸣区委政法委员, 25757895@qq.com

2 广西民族大学相思湖学院, qqwuhr@outlook.com

**摘要:** 在全球数字经济转型与国家治理现代化进程中, 基础数据资源已成为重塑国家竞争力与保障国家安全的核心生产要素。研究聚焦中国基础数据资源国家所有的制度安排, 系统阐释其核心内涵、理论逻辑、法制意义与实践进路。基础数据资源是依托国家公共资源与服务体系产生, 满足国家治理必需性、跨域通用性、安全关联性标准的原始数据集合, 涵盖地理空间、自然资源等战略性类型。其国家所有是社会主义公有制在数字时代的创新延伸, 既适配数据无形性、非竞争性等本质特征, 又衔接《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国数据安全法》等现行制度, 形成兼具中国特色与时代特征的制度架构。这一制度设计不仅破解数据权属模糊、流通阻滞、市场失衡等结构性矛盾, 为要素市场化配置筑牢基础, 更通过全生命周期安全治理筑牢国家安全与生物安全防线, 同时实现数据红利公平分配与数智治理能力提升。在现有法律体系规范离散化、专门性缺失的现实背景下, 基础数据资源亟待构建“顶层立法统领+底层规则补位”的法治化体系, 为数字经济高质量发展与中国特色数据治理体系建设奠定坚实制度基础。

**关键词:** 基础数据资源, 国家所有制, 国家立法, 产权制度

## 1 引言

数字技术的全域渗透推动生产要素体系深度重构, 数据作为新型生产要素的战略价值超越传统生产资料, 成为衡量国家综合竞争力、塑造数字经济发展格局的核心指标。习近平总书记关于“数据基础制度建设事关国家发展和安全大局”的重要论述, 深刻揭示了数据治理在国家战略全局中的核心地位。当前我国数字经济规模突破60万亿元, 占GDP比重近12%, 基础数据资源作为数字经济发展的“底层燃料”, 在产业数字化升级、公共服务优化提质、国家安全体系构建等领域发挥着不可替代的支撑作用, 其权属界定与制度构建成为数据基础建设的核心议题。

立足社会主义基本经济制度, 完善基础数据资源国家所有的制度安排, 成为破解数据治理难题的根本性选择。现有法律体系中, 《宪法》确立的国家所有权原则为制度构建提供法理根基, 《民法典》《数据安全法》《个人信息保护法》等形成框架性保障, 但尚未针对基础数据资源国家所有作出专门性、系统性规定, 存在权属法定缺位、产权运行规则模糊、安全治理与市场化运营衔接不畅等问题; 部门规章与政策性文件虽细化了公共数据登记、授权运营等实操规则, 但法律层级低、强制力不足, 难以支撑国家所有权的全链条行使。实践中, 数据权属模糊引发的“数据孤岛”、私人主体无序占有导致的市场垄断、分散化管理带来的安全监管盲区等结构性矛盾持续凸显, 跨境数据流动风险与数据红利分配失衡问题并存, 严重制约数据要素潜能的充分释放。

域外国家多将关键数据定位为战略资产并强化政府统筹管理, 但均回避所有权的法律界定,

**作者简介:** 陈轶妍, 广西合浦, 系统集成项目管理工程师, 主要从事信息系统、数据中台、数据制度。

吴树伸, 辽宁沈阳, 副教授、高级经济师, 主要从事数字经济研究、数据资产、数据法制。

本课题得到[2025年度教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目规划基金项目(25XJA790005)]资助。

\*通讯作者

难以适配我国数字经济发展与国家治理的现实需求。在此背景下，2025年全国两会期间，汤维建代表提交了“关于制定‘数据资源法’”的议案，建议将该法列入国家立法规划，围绕基础数据产权制度、数据交易合同、公共数据开放运营、数据资源系统保护等提出系统框架。2026年全国两会期间，代表委员进一步聚焦数据立法并提出一系列更具操作性的建议。王杜娟代表建议从立法层面明确数据所有权、使用权分离机制，清晰界定各环节权益分配；构建统一的数据资产评估体系。江浩然委员则建议加快数据确权立法，明确所有权、使用权、收益权的边界，构建跨行业、跨地域的动态权属制度，细分数据类目、规范权责分配。上述提议共同指向加快构建中国特色数据产权制度，推动数据基础制度从政策指引向法律规范转型。

与域外治理路径不同，我国基础数据资源国家所有的制度构建，立足社会主义公有制本质，以构建“权属法定、利用有序、全民共享”的中国特色数据治理体系为目标，通过明确权属根基、规范利用秩序、平衡安全与效率，从根本上回应“谁所有、谁使用、谁收益”的核心命题。本文系统阐释基础数据资源国家所有的核心内涵、法制意义，结合现有法律不足与两会立法提议，探索制度落地的实践进路，旨在为构建适配数字经济高质量发展的基础数据制度体系提供理论支撑与实践指引，为全球数字治理贡献中国思路与中国方案。

## 2 基础数据资源国家所有核心内涵

基础数据资源国家所有的制度构建，以《中共中央国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》为顶层指引，其确立的“三权分置”产权运行机制，构成国家所有权行使的核心框架<sup>[2]</sup>；而《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》从实操层面明确了登记确权、市场化运营的具体规则，推动我国基础数据权属管理从原则指引向实操规范转型，为国家所有制度落地奠定了坚实政策基础。

基础数据资源并非泛化的数字信息集合，而是国家各领域自然存在或经法定主体加工形成，依托国家公共资源与公共服务体系产生的原始数据，其界定需满足国家治理必需性、跨区域跨行业通用性、国家安全与公共利益关联性三大核心标准<sup>[6]</sup>。其中，国家治理必需性是政府履行经济调节、市场监管等法定职责的核心数据支撑；跨区域跨行业通用性体现为数据的全域共享复用价值，是各领域数字化发展的共性基础；国家安全与公共利益关联性则凸显其战略属性，数据的流失与滥用将直接损害国家主权、发展利益与社会公共利益，三大标准共同划定了基础数据资源国家所有的清晰边界。

从法理层面看，我国宪法确立的自然资源国家所有制度，为基础数据资源国家所有提供了法理参照与制度启示，二者共享“保障国家战略安全、实现全民公共利益、统筹资源高效配置”的核心价值逻辑，但并非直接的法律适用关系<sup>[8]</sup>。自然资源作为传统生产要素，具有有形性、稀缺性、地域性与消耗性特征，而基础数据资源作为数字经济时代的新型生产要素，呈现出无形性、可无限复制性、跨地域性与非消耗性的本质差异，二者无法进行简单的法律类比，基础数据资源国家所有也不能直接套用自然资源国家所有的制度规则。《民法典》构建的国家、集体、私人所有权分类框架，为基础数据资源纳入国家所有权范畴提供了法律体系衔接基础，其权利属性归属于国家所有权范畴，契合我国所有权制度整体架构。但相较于传统不动产、动产的国家所有，基础数据资源国家所有并非既有制度的简单延伸，其权属确立需适配数字要素特征构建新的法理支撑：一方面，基础数据资源的形成依托国家公共资源与全民生产生活实践，具有天然的公共属性，与自然资源“全民所有”的本质一脉相承；另一方面，确立国家所有权是保障国家数据安全、统筹数字资源配置、实现数据红利全民共享的必然选择，这一过程既是我国国家所有权制度的时代拓展，也是适配数字经济发展的制度创新，而法律关于专属于国家所有的财产不可由组织或个人取得所有权的规定，为基础数据资源国家所有提供了根本法律保障。

基础数据资源国家所有的制度实践，以国家数据基础设施建设为重要载体<sup>[9]</sup>。党的二十届三中全会提出的“建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享”，明确了基础设施在国家所有权

实现中的核心地位,国家一体化数据中心集群、云计算平台、网络通信设施等硬件体系,为基础数据的生成、收集、分析与应用提供了全方位硬件保障,确保国家对基础数据资源的掌控与管理能力。《国家数据基础设施建设指引(征求意见稿)》确立的“国家统筹、多元构成”架构,推动国家以所有权人身份,依托基础设施对基础数据资源实施全过程管理与全领域利用,涵盖统筹数据开发、制定数据标准、规范数据流通、保护数据安全等关键环节<sup>[3]</sup>。同时,基础数据资源国家所有还体现在数据权益保护层面,国家通过法律手段维护数据资源的不可侵犯性与数据市场的公平竞争秩序,持续完善数据权益保护机制,为基础数据资源的合法利用筑牢制度屏障。

数据权属界定是全球数字治理领域的研究热点,学术界形成的财产权说、人格权说、知识产权说等观点各有其合理性,但尚未形成共识,其中数据资源是否及如何归国家所有的问题,更是学术界与实务界聚焦的核心。从域外实践来看,多数国家均将数据定位为国家重要战略资产,通过政策、规章等制度设计强化政府对关键数据资源的统筹管理责任,如美国将数据界定为核心战略资产并优化政府数据管理,英国以资产化思维规范公共部门信息管理,澳大利亚构建全国统一的政府数据管理体系,新西兰明确政府为公众代持数据资源的职责定位<sup>[4]</sup>。各国实践虽存在差异,但形成三大核心共识:将关键数据资源定位为国家战略资产、强化政府的统筹管控作用、平衡数据安全保护与价值释放。这些经验为我国基础数据资源国家所有的制度构建提供了重要参考,但域外制度仅聚焦数据的管理与利用层面,未触及所有权归属的法律界定,与我国基于社会主义基本经济制度提出的基础数据资源国家所有,存在制度背景与产权逻辑的本质差异。因此,我国的制度构建可借鉴域外数据资产化管理、安全与利用平衡等实操经验,但其核心设计必须立足我国国情,基于社会主义公有制的本质要求,构建符合中国数字经济发展实际的权属制度与管理体系。

### 3 基础数据资源国家所有法制意义

#### 3.1 社会主义公有制在数据领域的时代实践与法治深化

基础数据资源作为数字经济时代核心生产要素,是社会主义基本经济制度在数字领域的理论延伸,同时依托我国宪法及法律体系形成完整规范依据,实现了理论逻辑与法律逻辑的有机统一,为基础数据资源统筹管理、安全保护与市场化利用奠定根本基石。

从理论逻辑来看,基础数据资源国家所有的建构根植于数据要素本质属性、社会主义公有制时代延伸、公共资源治理客观规律与国家数据主权建设的多重需求。基础数据资源具有非竞争性、无限复制性、公共性与战略性的本质特征,其价值随共享范围扩大呈指数级增长,且生成依托国家公共资源、公共服务体系与全民生产生活实践,同时直接关联国家国土、生物、经济等核心安全,私人主体的逐利性易引发数据囤积、孤岛壁垒等问题,唯有国家作为全民利益代表行使所有权,才能实现数据资源的全域复用、公共价值释放与安全管控的有机统一。这一制度安排也是社会主义公有制在数字领域的时代延伸,生产资料公有制的核心是对关乎国家发展全局的基础性、战略性生产要素实现全民所有、公平配置,数字时代基础数据资源成为支撑社会生产全流程的底层要素,其在国民经济与国家治理中的地位与工业时代的土地、矿藏同质,将其纳入国家所有范畴,是马克思主义生产资料所有制理论的创新发展,也是保障数据红利全民共享、避免私人资本垄断导致财富分配失衡的必然选择。同时,基础数据资源属于典型的公共资源,市场机制在其配置中存在天然失灵,私人所有易形成数字经济马太效应(社会学“强者愈强、弱者愈弱”的优势累积现象),无主状态则会导致管理失范、安全风险加剧,国家所有权通过确立唯一产权主体,制定统一的采集、存储、流通标准,构建“国家所有、市场运营”的产权结构,既破解了公共资源治理的公地悲剧,又通过国家监管弥补市场缺陷,充分释放数据开发利用的正外部性。此外,在全球数字竞争背景下,基础数据资源是国家数据主权的核心载体,其权属归属直接关系到数字空间国家话语权,而数字治理现代化的实现也依赖于数据的全面汇聚与高效流通,国家所有权通过打破数据孤岛,实现跨领域、跨层级基础数据的互联互通,为政府精准施策、高效治理提供全方位数据支撑,推动国家治理体系和治理能力现代化。

在法律依据层面,基础数据资源国家所有可在我国宪法—基本法—部门法—政策性文件的多层级法律体系中找到对应依据,各层级规范虽从不同维度为其提供支撑,形成了“根本法定调、基本法衔接、专门法支撑、政策法细化”的初步框架,实现了从法理原则到具体实操规则的初步衔接,但现有法律系统并未形成针对基础数据资源国家所有的系统性规范,相关规定散见于不同法律法规和政策性文件中,呈现出离散化特征,缺乏专门性立法对基础数据资源的权属界定、权能行使、监管规则等作出统一规范。其中,宪法作为根本大法,为其奠定最高法理基础,确立的公有制原则明确了基础性生产资料的国家所有导向,自然资源国家所有的规定可通过类推解释延伸适用于基础数据资源,公共财产神圣不可侵犯的条款为国家所有权提供绝对保护,人民主权原则则印证国家作为全民代表行使所有权的合法性<sup>[10]</sup>。《民法典》作为民事基本法,搭建起国家所有权的衔接框架,在延续公有制原则的同时,明确国家所有权的全民属性与国务院的行使主体地位,确立国家所有权的排他性,排除任何组织和个人的所有权主张,还明确国家数据基础设施的国有属性,为基础数据资源管理提供物质载体保障<sup>[7]</sup>。数据领域专门法形成框架性保障与具体规则支撑,《数据安全法》建立的分层分级保护制度将核心基础数据纳入国家核心数据范畴实施严格管控,同时规范政务数据共享开放,明确国家统筹管理权;《个人信息保护法》界定国家机关处理个人信息类基础数据的法定权限,实现所有权行使与个人信息保护的平衡;《网络安全法》明确基础数据的境内存储要求与运营主体安全责任,筑牢国家数据主权的物理与监管防线。国有资产管理相关法规确认基础数据资源的国有资产属性,将公共财政投入形成的政务数据、公共服务数据纳入行政事业性国有资产范畴,明确国家投资形成的数字基础设施与数据产品的国有属性,同时细化数据资产管理的具体要求。国家级政策性文件成为理论与法律落地的关键衔接,可借鉴“数据二十条”确立的“三权分置”机制,明确国家独占基础数据资源持有权,通过授权让渡加工使用权与经营权,成为国家所有权行使的核心方式;《公共数据资源登记管理暂行办法》等规章从实操层面明确基础数据的登记确权、授权运营规则,而国家数据基础设施建设的相关部署,推动基础数据资源国家所有从制度设计走向实践落地。

基础数据资源国家所有的理论逻辑与法律依据并非相互独立,而是形成相互支撑、有机统一的整体。理论逻辑从应然层面揭示了这一制度安排的内在必然性,回答了“为何必须归国家所有”的核心命题;法律依据则从实然层面赋予制度合法性,将理论层面的公有制要求、数据属性特征、主权治理需求转化为具体的法律原则与规则,同时反向强化了理论逻辑的合理性。二者的深度融合,共同证成了基础数据资源国家所有的制度正当性,既符合数字经济发展的客观规律,又契合我国的法律体系与制度国情,为构建中国特色数据治理体系、推动数字经济高质量发展提供了坚实的制度保障。

### 3.2 加速构建现代化数字经济体系的基石

基础数据资源是数字经济时代的核心生产要素,是构建现代化数字经济体系的物质基础,而基础数据资源国家所有并非简单的权属界定,而是保障要素价值充分释放、推动数字经济体系有序构建的核心制度安排<sup>[4]</sup>,二者的本质区别在于:前者是数字经济发展的客观要素支撑,其重要性源于自身的基础性、战略性与通用性;后者是适配数据要素特征的制度创新,其必要性体现在通过科学的产权设计,破解数据要素市场化配置的固有矛盾,将基础数据的要素价值转化为现代化数字经济体系建设的实际动能。现代化数字经济体系以要素高效流通、产业深度融合、市场公平竞争、治理精准高效为核心特征,其构建绝非单纯依赖数据资源的客观存在,更需要适配数据要素非竞争性、外部性等特征的产权制度作为保障,基础数据资源国家所有正是契合数字经济发展规律、适配体系建设要求的最优制度选择。

相较于私人所有、社会所有等产权安排,基础数据资源国家所有的制度优越性,根植于对数据要素特有属性的精准适配与对数字经济发展核心需求的深度回应。私人所有以利益最大化为导向,易引发数据囤积、孤岛壁垒与市场垄断等问题,导致数据要素流通受阻、配置效率低下,中

小企业因缺乏基础数据支撑难以参与数字经济创新，最终造成数字产业结构失衡，与现代化数字经济体系的建设要求相悖；社会所有因缺乏统一的权属主体与治理框架，易陷入“公地悲剧”，数据采集缺乏统筹、管理没有标准、利用失于规范，既无法保障国家战略利益与数据安全，也难以实现跨区域、跨行业的资源整合，无法为体系建设提供稳定统一的数据支撑。而基础数据资源国家所有，能够从制度层面摆脱上述困境，为现代化数字经济体系建设提供全方位支撑。其一，破解数据孤岛，推动要素高效流通。国家作为唯一所有权主体，可通过顶层设计统筹全国基础数据资源的采集、整合与开放，制定统一的数据标准、流通规则与共享机制，打破地方、部门、行业间的壁垒，实现基础数据的全国一体化管理与跨域共享，让数据要素成为贯通数字经济各领域、各环节的核心纽带，为数字产业化、产业数字化提供充足要素供给。其二，维护市场公平，优化产业发展格局。国家通过对基础数据资源的统筹配置，除涉及国家安全的特殊领域外，向各类市场主体平等开放数据资源，消除中小企业在数据获取上的壁垒，让各类市场主体站在同一起跑线参与数字经济创新，激发市场整体创新活力，推动形成大中小企业协同发展的数字产业生态。其三，统筹安全与发展，强化战略支撑。国家作为所有权主体，能够平衡数据开发利用与安全保障的关系，在推动要素市场化流通的同时，对涉及国家安全、国民经济命脉的核心基础数据实施严格保护，筑牢体系建设的安全屏障；同时引导基础数据资源向数字基础设施、核心数字产业、实体经济数字化转型等关键领域集聚，强化数据要素对数字经济体系建设的战略支撑，推动数字经济与实体经济深度融合。

需客观认识到，基础数据资源国家所有并非天然具备制度优越性，其在实践中存在行政垄断、市场活力抑制、管理效率不足等潜在风险：国家对基础数据的集中管理，若缺乏科学的分权与监管机制，易形成行政性数据垄断，阻碍要素市场化流通；若对开发利用干预过多，缺乏对市场主体的有效授权与激励，会抑制市场主体的创新积极性，难以充分挖掘数据的商业价值与产业潜力；而基础数据资源规模庞大、类型多元的特征，也对国家集中管理的技术支撑与体系效率提出了更高要求。对此，需通过系统化制度设计规避潜在风险，实现“国家所有、市场运作、安全高效、公平共享”的制度目标。依托“三权分置”实现所有权与经营权分离，国家仅行使战略控制权、规则制定权与安全监管权，将数据加工使用权、产品经营权依法让渡给符合资质的市场主体，充分发挥市场在要素配置中的决定性作用；构建“统一所有权、分级管理权、市场化运营权”的管理体系，明确各级政府、各部门的权责边界，建立独立的数据监管机构，严厉查处滥用管理权、设置数据壁垒等行为，从制度上规避行政垄断；依托国家数据基础设施，构建全国统一的基础数据资源管理平台，实现数据的集约化采集、标准化存储、智能化管理，同时建立以数据开放共享程度、要素配置效率、产业赋能效果为核心的绩效考核机制，提升国家数据管理的现代化水平；建立“安全底线+开放弹性”的动态调节机制，根据数据类型、安全等级制定差异化的开放与利用规则，在筑牢数据安全底线的前提下，最大限度释放数据要素的市场活力，实现安全与发展的动态平衡。

综上，基础数据资源国家所有绝非简单的“数据资源国有化”，而是适配现代化数字经济体系建设的制度创新，其核心价值在于通过科学的产权安排，解决数据要素市场化配置中的固有矛盾，实现数据资源的高效配置、市场秩序的公平规范、安全与发展的有机平衡。其潜在风险并非制度本身的缺陷，而是制度实践过程中管理方式、机制设计的问题，通过“三权分置”的产权运行机制、分权监管的管理体系、高效智能的技术支撑、动态调节的安全开放规则，能够有效规避风险、释放制度优越性，让基础数据资源国家所有成为加速构建现代化数字经济体系的核心制度基石。

### 3.3 筑牢国家安全与生物安全的数字制度防线

基础数据资源中，地理空间、自然资源、人口生物、基因信息等核心数据，是国家主权安全、生物安全的重要载体，其权属安排直接关系国家生存发展与民族生物安全。从基因数据非法攫取、

关键基础数据泄露的现实风险出发,确立基础数据资源国家所有,并非单纯的风险应对举措,而是从权属本源摆脱数据安全治理困境的根本性制度选择——相较于传统的行为监管模式,国家所有通过明确唯一产权主体、构建全生命周期权属管控体系,从根源上消除基础数据资源“无主、无序、无管”的安全隐患,为国家安全与生物安全筑牢底层数字制度防线。

我国已构建起以《生物安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》为核心的基础数据安全监管法律框架,明确了数据采集、存储、传输、利用的监管要求与法律责任,但现有制度体系以事后行为监管为核心,聚焦于对违法数据处理行为的惩戒规制,尚未从权属层面解决基础数据资源安全治理的核心矛盾,难以从根本上防范基因数据泄露、关键数据被非法攫取等系统性风险。一方面,权属主体缺位导致监管责任模糊,现有制度未明确基础数据资源的所有权归属,各类市场主体、社会组织可随意采集、存储甚至交易基础数据,行政监管部门仅能通过事后检查、处罚进行规制,面对海量的基础数据处理行为,监管力量难以实现全覆盖,形成普遍的“监管盲区”;另一方面,分散化的产权形态导致安全管控失效,不同主体的数据安全保护能力参差不齐,部分主体为追求经济利益降低安全保护标准,甚至与境外势力勾结非法泄露数据,监管部门难以对分散主体实施统一、高效的安全管控,本世纪初我国基因数据被境外机构借科研之名非法采集的案例,正是权属不明、管控缺位导致监管失效的典型表现;此外,事后监管的本质决定了防控的滞后性,即便对违法泄露数据的行为进行严厉处罚,也难以挽回数据泄露对国家安全、生物安全造成的实质性、不可逆损害,无法实现“防患于未然”的安全治理核心目标。

实践证明,单纯的监管强化仅能在一定程度上规范数据处理行为,无法从根源上解决基础数据资源的安全治理难题,而基础数据资源国家所有作为更优的制度选择,其优越性体现在从产权本源构建起“事前预防、事中管控、事后追责”的全生命周期安全治理体系,实现对基础数据资源的根本性、系统性安全保障。其一,明确唯一产权主体,厘清安全治理责任。国家作为基础数据资源的所有权主体,是基础数据安全的第一责任主体,通过顶层设计构建全国统一的基础数据安全治理体系,明确各级政府、各部门的安全管控权责,消除“权属缺位、责任模糊”的治理困境,实现基础数据安全监管的全覆盖、无盲区。其二,实施集中统一管控,提升安全保护标准。国家作为所有权主体,可对基础数据资源的采集、存储、传输、利用实施集中统一管控,制定统一、高标准的基础数据安全保护规范,要求所有数据处理主体严格遵守,从源头上杜绝因保护标准不一导致的安全漏洞;同时依托国家数据基础设施,对核心基础数据实施集中存储、加密保护,大幅提升基础数据资源的安全防护能力。其三,把控数据流通主动权,防范跨境泄露风险。国家作为所有权主体,拥有基础数据资源的流通决定权,可对涉及国家安全、生物安全的核心基础数据实施严格的跨境传输管控,建立常态化审批机制,禁止任何组织或个人未经授权向境外提供核心基础数据,从根本上防范基因数据、地理空间数据等关键数据被境外势力非法攫取的风险<sup>[1]</sup>。其四,实现权属管控与行为监管的有机融合。国家所有并非替代监管,而是为监管提供坚实的权属基础,在明确国家所有权的前提下,监管部门的监管行为更具针对性和权威性,能够以产权为纽带,对基础数据资源的全生命周期实施精准监管,让事后惩戒与事前预防、事中管控形成治理合力,大幅提升安全治理效率。

以人口生物数据、基因信息数据的安全治理为例,此类数据直接关系民族生物安全,是国家生物安全体系的核心组成部分。在私人所有或分散产权形态下,市场主体可随意采集、存储基因数据,仅需接受监管部门的事后检查,极易导致基因数据泄露或被非法攫取;而在国家所有的制度框架下,国家成为基因数据的唯一所有权主体,统一负责基因数据的采集、存储与利用,仅授权具备相应安全保护能力的科研机构、医疗机构在法定范围内使用,同时对基因数据的跨境传输实施最严格的审批制度,从权属层面切断基因数据非法流出的渠道,从根源上防范基因数据安全风险。此外,基础数据资源国家所有还能通过统筹数据安全与开发利用,实现国家安全保障与数字经济发展的有机平衡。国家作为所有权主体,可根据数据的安全等级与战略价值,制定差异化的开发利用规则:对涉及核心国家安全的基础数据资源,实施严格的安全管控,限制商业开发;

对一般性基础数据资源,在保障安全的前提下,通过“三权分置”的产权运行机制授权市场主体进行开发利用,实现数据安全保护与价值释放的双重目标,让基础数据资源的开发利用始终在国家安全的框架内有序开展。

综上,现有以行为监管为核心的法律制度,因未触及权属本源,难以从根本上防范基础数据资源泄露、被非法攫取的系统性风险。而基础数据资源国家所有,通过明确产权主体、构建集中统一的权属管控体系、实现权属管控与行为监管的有机融合,成为防范国家安全、生物安全风险的最优制度选择。这一制度安排,从根源上消除了基础数据资源“无主、无序、无管”的安全隐患,构建起更为根本、系统、高效的安全治理体系,为国家主权安全、生物安全筑牢不可逾越的数字制度防线。

### 3.4 促进市场公平性与数智社会治理实现

基础数据资源国家所有是维护数据市场竞争秩序、提升数智社会治理效能的重要制度支撑,其以权属法定为基础,通过厘清数据资源配置边界、规范开发利用行为,既为数字经济市场化发展筑牢公平基石,也为国家治理体系和治理能力现代化注入数字动能,实现市场效率与社会治理效能的协同提升。

在市场公平维度,基础数据资源的公共属性与战略价值,决定了其配置方式直接影响市场竞争的公平性与有效性。当前数据市场中,部分主体凭借技术与资源优势形成数据垄断,通过囤积基础数据、设置流通壁垒挤压中小企业发展空间,造成数字经济发展的“强者愈强、弱者愈弱”,违背市场经济公平竞争的核心原则。基础数据资源国家所有从权属层面打破这一格局,通过国家作为全民代表行使所有权,实现基础数据资源的公共性回归:一方面,国家通过制定统一的基础数据开放与利用规则,除核心安全数据外,向各类市场主体平等开放基础数据资源,消除中小企业在数据获取环节的壁垒,让不同规模、不同类型的市场主体站在同一起跑线参与数字经济创新,激发市场整体的创新活力与发展动力;另一方面,国家以所有权主体身份构建规范化的数据交易体系,明确数据加工、经营的权利边界与交易规则,严厉查处数据垄断、不正当竞争等行为,维护数据市场的公平竞争秩序,推动形成大中小企业协同共生、良性竞争的数字产业生态。同时,基础数据资源的国家统筹配置,能够推动数据要素向欠发达地区、薄弱产业流动,缩小区域间、行业间的数字鸿沟,促进数字经济均衡发展,让数据红利更多惠及各类市场主体,彰显社会主义市场经济的公平底色。

基础数据资源国家所有不仅为市场公平提供制度保障,更成为提升数智社会治理能力的核心抓手。数字时代的社会治理,以数据的全面汇聚、高效流通、精准分析为基础,而基础数据资源的分散化管理、碎片化利用,往往导致治理信息不对称、治理手段滞后化,难以适应复杂多变的社会治理需求。基础数据资源国家所有通过构建全国一体化的基础数据管理体系,打破地方、部门之间的“数据孤岛”,实现地理空间、人口户籍、公共服务、生态环境等跨领域、跨层级基础数据的互联互通与共享复用,为数智社会治理提供全面、准确、实时的数据支撑。依托统一的基础数据资源,政府能够运用大数据、人工智能、云计算等数字技术,实现社会治理的精准化、智能化、高效化:在民生服务领域,通过整合民政、社保、医疗、教育等基础数据,推动公共服务事项“一网通办”“跨省通办”,提升公共服务的均等化、便捷化水平;在社会治理领域,通过对人口流动、公共安全、矛盾纠纷等基础数据的动态分析与预警研判,实现风险的早发现、早处置,提升基层治理与应急管理的能力;在民生保障领域,通过精准识别困难群体、动态监测保障需求,实现扶贫救助、社会保障等工作的精准施策,避免关系腐败、资源浪费,切实维护社会公平正义。

从全球数字治理实践来看,数字技术的快速发展既重塑了社会治理模式,也对国家治理能力提出更高要求,基础数据资源作为数字治理的核心生产资料,其管控与利用能力成为衡量国家治理现代化水平的重要标志。我国基础数据资源国家所有的制度安排,契合数字治理的发展规律,

既通过国家统筹实现基础数据资源的集约利用,提升治理效率,又立足社会主义制度优势,将数据治理的落脚点放在保障公共利益、实现全民共享上。国家作为所有权主体,在推动基础数据资源赋能社会治理的同时,始终坚守数据安全与个人信息保护的底线,通过建立分类分级的基础数据利用规则,在保障数据流通利用的同时,严格规范涉及个人信息、公共利益的基础数据开发行为,实现数智治理与数据安全、个人权益保护的有机平衡。

此外,基础数据资源国家所有推动形成政府、市场、社会协同参与的多元治理格局。国家以所有权主体身份做好基础数据资源的统筹管理与顶层设计,市场主体通过授权获得基础数据的加工使用权与产品经营权,依托技术优势开发多元化的数字治理产品与服务,社会组织与公众则通过数据开放共享参与社会治理监督,形成“政府主导、市场赋能、社会参与”的数智社会治理生态。这种多元协同的治理模式,既充分发挥了政府在基础数据资源配置中的主导作用,又有效激发了市场与社会的活力,让基础数据资源成为连接政府、市场、社会的纽带,推动社会治理从单向管理向双向互动、多元共治转变。

综上,基础数据资源国家所有从制度层面破解了数据市场公平缺失与社会治理数据支撑不足的双重难题,既通过平等配置、规范交易维护数据市场的公平竞争秩序,为数字经济高质量发展营造良好环境,又通过数据整合、技术赋能提升数智社会治理能力,推动国家治理体系和治理能力现代化。这一制度安排,既是社会主义市场经济体制在数字领域的具体实践,也是新时代我国提升社会治理效能、建设数字中国的必然选择。

#### 4 基础数据资源国家所有法制意义

基础数据资源国家所有的制度落地,需以现有法律体系为基底,直面其规范离散化、专门性缺失、权能界定模糊等问题,通过既有法律的修订完善实现规则补位与体系衔接,同时以全国两会代表提出的《数据资源法》议案和国家数据局加快数据产权、流通、分配等具体环节的分步立法和制度建设为核心抓手,构建专门性、系统性的法律框架,让专项立法与既有法律修订相互支撑、有机统一,形成“顶层立法统领+底层规则完善”的法律实践体系,推动基础数据资源国家所有从政策指引走向法治化、规范化实施。

##### 4.1 现有法律体系的梳理完善进路:补位规则、衔接体系、强化支撑

###### 4.1.1 现有法律体系专门梳理:支撑与局限并存

我国现行宪法—民事基本法—数据专门法—国有资产管理法规—政策性文件的多层级法律体系,为基础数据资源国家所有提供了多维度规范支撑。宪法确立的公有制原则、自然资源国家所有规则奠定根本法法理基础,明确国家作为全民代表行使所有权的合法性;《民法典》将基础数据资源纳入国家所有权体系,界定所有权的排他性、行使主体及国有数据基础设施权属属性,实现与民事产权制度的衔接;《数据安全法》《个人信息保护法》《网络安全法》通过分类分级保护、政务数据管理、跨境数据监管等规则,提供安全治理与实操规范支撑;国有资产管理相关法规将公共财政投入形成的基础数据资源纳入行政事业性国有资产范畴,明确资产管理与保值增值要求;“数据二十条”《公共数据资源登记管理暂行办法》等政策性文件,细化“三权分置”、登记确权、授权运营等实操规则,成为法律落地的重要衔接。

但现有法律体系仍存在显著局限:一是缺乏专门性立法对基础数据资源的内涵范畴、权属界定、权能行使、收益分配等核心问题作出统一规定,相关规则散见于不同法律规范,易引发理解与适用分歧;二是既有法律多为框架性、原则性表述,如《数据安全法》仅明确核心数据的严格管控,未界定基础数据与核心数据的边界,也未细化国家所有权的具体行使路径;三是不同法律规范衔接存在缝隙,国有资产管理法规与数据专门法在基础数据资产核算、价值评估等方面缺乏统一标准,《个人信息保护法》与基础数据国家所有在个人信息类基础数据的采集、利用上规则衔接不够细化;四是部分法律规范层级较低,政策性文件虽具有实操性但强制力不足,难以支撑

国家所有权全链条行使的法律保障需求。这些问题导致基础数据资源国家所有在实践中面临权属落地不清晰、运营管理不规范、安全监管不到位等困境，亟须通过法律修订与专项立法破解。

#### 4.1.2 现有法律体系修订完善：补位与强化共进

针对现有法律体系的局限，需以适配基础数据资源国家所有的制度要求为核心，对宪法相关条款作出解释，对民事基本法、数据专门法、国有资产管理法规等进行针对性修订，既实现规则补位与体系衔接，又着力破解立法难点，为《数据资源法》制定奠定基础。

宪法层面，通过宪法解释明确基础数据资源的全民所有属性，将其纳入宪法第九条“自然资源国家所有”的立法精神延伸适用范畴，明确基础数据资源作为数字时代新型战略生产资料，与传统自然资源具有同等的国家所有法理基础，呼应人民主权原则，明确国家行使基础数据资源所有权的实现目标是实现全民共享与公共利益最大化。

民事基本法层面，修订《民法典》物权编相关条款，增设数据作为新型物权客体的规定，重点化解与既有物权体系的冲突——传统物权以有形物的占有、使用、收益、处分为核心权能，而基础数据资源具有无形性、可无限复制性，其占有无法形成物理排他，收益也不依赖排他使用。对此，需在法律修订中明确基础数据资源国家所有权的权能重构逻辑：将“占有”转化为数据资源持有人的登记确权与集中管控，将“使用”细化为数据加工使用权的分级授权，将“收益”界定为国家所有权收益与市场经营主体收益的分账规则，将“处分”限定为国家对数据资源持有人的保留与运营权限的动态调整，实现与物权体系的兼容而非对立。同时细化国务院作为所有权行使主体的具体权责及国家数据管理部门的执行权限，补充基础数据资源与公共数据、私人数据的权属边界界定规则，完善国家数据基础设施的国有资产属性与管理要求。

数据专门法层面，对《数据安全法》《个人信息保护法》《网络安全法》进行配套修订与细则完善。修订《数据安全法》，明确基础数据的范畴界定标准与分类分级规则，将基础数据纳入国家核心数据管理体系，细化不同等级基础数据的国家管控要求与市场化利用边界，补充基础数据国家所有权的安全治理责任条款；修订《个人信息保护法》，细化国家机关处理个人信息类基础数据的法定权限、采集标准与利用规则，平衡基础数据国家所有与个人信息保护的关系，明确脱敏处理后个体社会信息数据纳入基础数据国家所有的具体条件；完善《网络安全法》配套细则，强化基础数据的境内存储、跨境传输审批规则，明确基础数据运营主体的安全保护义务与法律责任。

国有资产管理法规层面，修订《行政事业性国有资产管理条例》《企业国有资产法》，将基础数据资源正式纳入国有资产核算与管理体系，明确基础数据资产的界定标准、价值评估体系与管理要求。针对收益分配这一立法难点，需建立量化核算框架：基础数据资产价值评估采用“成本法+收益法”综合模型，成本法核算国家公共投入（包括基础设施建设、数据采集整合、安全保障等财政支出），收益法测算数据授权运营、交易分成等预期收益；收益分配实行“基础比例+浮动调整”机制，国家所有权收益提取比例以成本法核算的公共投入占比为基准，根据数据类型差异化调整。核心基础数据（如地理空间、基因数据）提取比例上浮，一般性基础数据下浮，收益纳入公共财政专项用于基础数据保护与公共服务。同时补充基础数据资源授权运营、收益分配的国有资产监管规则，制定国有数据资产管理专门细则，明确基础数据资产的登记、核算、处置流程，将基础数据资产管理纳入国有资产报告体系。

政策性文件层面，推动现有实操规范的法律层级提升与规则细化，将“数据二十条”确立的“三权分置”机制、公共数据授权运营规则等成熟政策，转化为部门规章或行政法规；完善《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》，统一基础数据的登记确权标准、授权运营主体资质要求、收益分配比例与安全监管规则，实现政策性规则与法律规范的无缝衔接。

## 4.2 《数据资源法》的立法实践进路：统领全局、破解难点、衔接落地

探索《数据资源法》立法是破解基础数据资源国家所有法律体系短板的核心抓手，其立法实践需以统领基础数据资源治理全局为目标，立足现有法律体系的修订完善成果，系统构建基础数据资源国家所有的专门性法律框架，同时实现与既有法律规范的有机衔接，让专项立法成为基础数据资源国家所有制度落地的核心法律依据，让既有法律成为专项立法实施的重要支撑。

### 4.2.1 立法定位与核心原则

《数据资源法》应定位为数据资源领域的基础性、综合性法律，聚焦基础数据资源治理的核心问题，兼顾数据要素市场化配置与数据安全保护，核心原则体现权属法定、全民共享、安全与发展并重、统筹与市场结合。权属法定聚焦基础数据资源国家所有的法律地位与权能范围界定，全民共享明确基础数据开发利用收益的专项用途，安全与发展并重平衡国家管控与市场化利用的关系，统筹与市场结合则实现国家统筹管理权与市场配置决定性作用的协同。

### 4.2.2 核心立法内容设计

《数据资源法》需涵盖范畴界定、权属确立、权能行使、运营管理、收益分配、安全治理、监督保障等全链条内容，重点破解立法难点。范畴界定上，以“国家治理必需性、跨域通用性、安全关联性”为核心，划定国家所有的基础数据资源范围，厘清与其他类型数据的权属边界；权属确立上，明确“中华人民共和国境内的基础数据资源属于国家所有，即全民所有”，界定国务院作为所有权行使主体、国家数据局作为具体执行机构的权责划分。

权能行使上，将“三权分置”机制上升为法律规则，明确数据资源持有权专属于国家，数据加工使用权、数据产品经营权的授权条件、程序与边界，建立三权冲突的法定解决机制。针对与既有物权体系的冲突，立法中需明确基础数据资源国家所有权的特殊权能构造：持有权体现为国家对数据资源的登记管控与规则制定权，加工使用权体现为市场主体在授权范围内的合规利用权，产品经营权体现为数据产品的交易流通权，三类权能均不依赖传统物权的排他性占有，而是通过登记确权与授权协议界定权利边界，形成与物权体系的差异化适配。

运营管理上，规范基础数据资源的市场化运营规则，明确授权运营的主体资质、选择方式、合同条款，细化基础数据登记确权、开放共享、交易流通的具体要求。收益分配上，构建“国家统筹、市场分配、全民共享”的法律体系，破解收益核算与分账难题：立法中明确收益构成包括授权运营费、数据交易分成、增值服务收益等，核算标准采用“公共投入占比+数据价值贡献”双维度模型，其中公共投入占比依据国有资产核算结果确定，数据价值贡献根据数据类型、利用场景、安全等级量化评分；分账流程实行“登记确权—价值评估—收益核算—国库缴库—专项使用”闭环管理，市场主体经营性收益扣除成本后，按约定比例上缴国家所有权收益，确保收益纳入公共财政体系。

安全治理上，完善基础数据资源的全生命周期安全治理规则，细化分类分级保护要求，明确国家、运营主体、使用主体的安全保护义务与法律责任，强化跨境数据传输的审批与监管；在监督保障上，建立多元监督保障体系，明确人大、政府、审计、检察、社会公众的监督权责，构建基础数据资源国家所有权行使的监督与问责机制。

### 4.2.3 核心立法内容设计

《数据资源法》的立法需以现有法律体系的修订完善为基础，实现与宪法、《民法典》、数据专门法、国有资产管理法规的无缝衔接、规则互补：在法理层面，衔接宪法的公有制原则与人民主权原则，将基础数据资源国家所有作为宪法原则的具体体现；在民事产权层面，衔接《民法典》的国家所有权体系，细化基础数据资源作为新型物权客体的具体规则，避免与现有民事产权制度冲突；在数据治理层面，衔接《数据安全法》《个人信息保护法》等专门法的分类分级保护、

个人信息保护、跨境数据监管等规则，细化基础数据资源治理的具体要求，形成上位法与下位法的层级支撑；在国有资产管理层面，衔接《行政事业性国有资产管理条例》等法规的国有资产核算、管理、监督规则，明确基础数据资产的国有资产管理具体标准，实现基础数据资源国家所有与国有资产管理体系的深度融合。同时，《数据资源法》需为现有法律规范的进一步细化留出空间，通过“配套细则由国务院或相关部门制定”的条款设计，推动形成以《数据资源法》为核心、各层级法律规范为支撑的基础数据资源治理法律体系。

#### 4.2.4 分阶段推进立法与实施落地

《数据资源法》的立法与实施需遵循科学立法、分步推进的原则，兼顾立法的系统性与实践的可行性。第一阶段为立法调研与草案起草阶段，总结浙江、深圳、重庆等地基础数据管理与公共数据授权运营的实践经验，结合现有法律修订的成果，形成《数据资源法（草案）》，广泛征求学界、实务界、市场主体的意见；第二阶段为立法审议与完善阶段，将草案提交全国人大常委会审议，针对基础数据范畴界定、权属行使、收益分配等核心问题进行反复论证，确保立法的科学性与可操作性；第三阶段为配套细则制定阶段，在《数据资源法》颁布后，由国务院牵头制定基础数据资源分类分级、登记确权、授权运营、价值评估等配套细则，由国家数据局、财政部、国资委等部门制定具体实施规则；第四阶段为落地实施与动态调整阶段，在全国范围内推动《数据资源法》的实施，同时建立立法实施评估机制，根据数字经济发展与基础数据资源治理的实践需求，对法律及配套细则进行动态调整与完善，确保法律的适应性与实效性。

#### 4.3 协同推进：现有法律修订与《数据资源法》立法的有机统一

基础数据资源国家所有的法律实践，核心在于实现现有法律体系修订完善与《数据资源法》专项立法的协同推进、相互支撑，二者并非相互独立，而是构成“基础支撑与顶层统领”的有机整体。现有法律体系的修订完善，是《数据资源法》立法的前提与基础，通过补位现有规则的缝隙、衔接不同法律的体系、强化既有规范的效力，为《数据资源法》的制定扫清法律障碍，提供成熟的规则基础与实践经验；而《数据资源法》的专项立法，是对现有法律体系的统领与升华，通过构建专门性、系统性的法律框架，将现有法律体系中关于基础数据资源国家所有的原则性、分散性规则进行整合与细化，实现基础数据资源治理规则的统一化、规范化，同时为现有法律的进一步实施与完善提供上位法依据。

在实践推进中，需坚持同步规划、一体实施的原则，将现有法律的修订完善纳入《数据资源法》立法的整体规划中，让二者的立法目标、核心规则保持一致；在规则设计中，注重二者的互补性与衔接性，现有法律侧重基础规则的补位与体系衔接，《数据资源法》侧重核心制度的系统建构与实操规范；在实施落地中，以《数据资源法》为核心统领，以修订后的现有法律为具体支撑，形成层层递进、环环相扣的法律实施体系，推动基础数据资源国家所有制度在法治化轨道上落地实施，为数字经济高质量发展与中国特色数据治理体系建设提供坚实的法律保障。

## 5 结论

基础数据资源国家所有是我国立足社会主义基本经济制度，适配数字经济发展规律与国家治理现代化需求的重大制度创新，是社会主义公有制在数字领域的时代延伸与理论升华，更是构建中国特色数据治理体系的核心支撑。这一制度并非对传统国家所有权的机械套用，而是基于基础数据资源无形性、非竞争性、公共性与战略性的本质特征，衔接“三权分置”产权机制形成的新型产权架构，实现了公有制本质要求与市场资源配置效率的有机统一，彰显了中国特色社会主义制度在数字资源配置中的独特优势，为全球数字治理贡献了兼具理论价值与实践意义的中国思路。

从理论逻辑与法制意义来看，基础数据资源国家所有的建构根植于多重维度的内在必然：数据要素的本质属性决定了国家作为全民利益代表行使所有权的唯一性与正当性，社会主义公有制

的时代发展赋予其制度根基,公共资源治理规律要求其矫正市场失灵,国家数据主权建设则凸显其战略价值。在法律层面,我国宪法—基本法—数据专门法—国有资产管理法规—政策性文件的多层级体系已形成初步支撑,但规范离散化、专门性缺失、衔接不足等问题仍制约制度效能释放。2025年全国两会代表提出的《数据资源法》立法提议,精准回应了这一制度短板,成为推动基础数据国家所有从政策指引走向法治化的核心抓手。

从实践价值来看,这一制度安排有效破解了数字经济发展中的结构性矛盾:通过统筹配置打破“数据孤岛”,为现代化数字经济体系建设注入动能;通过全生命周期安全治理,从权属本源化解核心数据泄漏风险,筑牢国家安全与生物安全的数字防线;通过平等开放与规范交易,维护数据市场公平竞争秩序,缩小数字鸿沟;通过一体化数据管理,为数智化社会治理提供全方位支撑,推动国家治理体系和治理能力现代化;通过“全民共享”的收益分配机制,让数字经济成果更多更公平惠及全体人民,彰显共同富裕的价值追求。

数字经济深度发展背景下,基础数据资源国家所有的制度完善是一项长期系统工程。未来需坚持安全与发展并重、公平与效率兼顾的原则,以《数据资源法》立法落地为核心,协同推进现有法律修订与配套细则制定,细化产权行使、授权运营、收益分配、安全监管等全链条规则;依托国家数据基础设施建设,强化技术支撑与体系保障,推动国家所有权与数据要素市场化配置深度融合;总结地方实践经验,优化差异化治理模式,实现核心数据严格管控与一般数据价值释放的动态平衡;积极参与国际数据治理规则制定,在维护国家数据主权的前提下推动跨境数据安全有序流通。这一制度探索不仅丰富了马克思主义生产资料所有制理论的时代内涵,完善了社会主义基本经济制度的实现形式,更为我国数字经济高质量发展、数字中国建设提供了坚实制度保障。随着制度的持续完善与落地实施,其在保障国家数据安全、激活要素潜能、提升治理效能、促进共同富裕等方面的实践价值将充分彰显,助力我国在全球数字竞争中占据主动地位,为构建人类命运共同体贡献数字领域的制度力量。

#### 参考文献:

- [1] 王珂.数据出境安全评估的制度构造[J].法律科学(西北政法大学学报),2025,43(05):100-111.
- [2] 中共中央 国务院.关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[EB/OL].北京:国务院,2022-12-19[2026-03-27].
- [3] 赵一鸣,李林芯,罗琳,等.国家数据基础设施赋能数据要素价值释放的体制机制研究[J].信息资源管理学报,2025,15(05):21-33.
- [4] 夏义堃,宋佳,纪昌秀.高价值数据集开放与复用的内涵边界与实践进路[J].电子政务,2024(06):57-69.
- [5] 夏义堃.国外政府数据资产管理的主要做法与基本经验[J].信息资源管理学报,2022,12(06):18-30.
- [6] 夏义堃.数字环境下公共数据的内涵、边界与划分原则[J].中国图书馆学报,2024,50(02):55-66.
- [7] 徐伟,曹博.公共数据权属:从宪法国家所有到民法国家所有权[J].当代法学,2024,38(01):121-133.
- [8] 郭晓虹,麻昌华.论自然资源国家所有的实质[J].南京社会科学,2019(05):108-112.
- [9] 陶超,周俊晖,侯祥意.自然资源数据治理体系构建和应用[J].城市勘测,2021,(02):46-51.
- [10] 谢海定.国家所有的法律表达及其解释[J].中国法学,2016(02):21-43.

# The Legal Significance and Practical Path of State Ownership of Basic Data Resources

Chen Yiyan<sup>1</sup>, Wu Shushen<sup>\*2</sup>

1 Political and Legal Affairs Commission of Wuming District, Nanning, Guangxi Zhuang Autonomous Region, China, 25757895@qq.com

2 School of Smart Management, Xiangsihu College of Guangxi Minzu University, qqwuhr@outlook.com

**Abstract:** Against the backdrop of global digital economic transformation and modernization of national governance, basic data resources have become core production factors reshaping national competitiveness and safeguarding national security. Focusing on the institutional arrangement of state ownership of basic data resources in China, this study systematically expounds its core connotation, theoretical logic, legal significance and practical paths. Basic data resources are original datasets generated by relying on national public resources and service systems, meeting the criteria of necessity for national governance, cross-domain universality and security relevance, covering strategic types such as geospatial and natural resources data. State ownership of basic data resources represents an innovative extension of socialist public ownership in the digital era. It adapts to the essential characteristics of data such as intangibility and non-rivalry, and connects with the current systems including the Civil Code and the Data Security Law, forming an institutional framework with both Chinese characteristics and contemporary features. This institutional design not only solves structural contradictions such as ambiguous data ownership, blocked circulation and market imbalance, laying a foundation for the market-oriented allocation of factors, but also builds a strong line of defense for national security and biosecurity through whole-life-cycle security governance, while realizing the fair distribution of data dividends and the improvement of digital-intelligent governance capacity. In view of the discretization and lack of special legislation in the existing legal system, it is urgent to construct a rule-of-law system of "top-level legislation guidance plus underlying rule supplementation" for basic data resources, so as to lay a solid institutional foundation for the high-quality development of digital economy and the construction of a data governance system with Chinese characteristics.

**Keywords:** Basic Data Resources, State Ownership, National Legislation, Property Rights System

---

\*Corresponding Author