

# 加强顶层设计,有序推进城市全域数字化建设

■权忠光

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出:“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,提升数据安全治理监管能力,建立高效便利安全的数据跨境流动机制。”

前不久,国家发展改革委、国家数据局、财政部、自然资源部印发《关于深化智慧城市发展推进城市全域数字化转型的指导意见》(以下简称《指导意见》),对智慧城市发展提出了“全域数字化转型”要求。《指导意见》不仅明确了到2027年和2030年城市数字化转型的具体目标,也为城市全域数字化转型的路径提供了清晰的指引。其中,《指导意见》强调充分发挥数据的基础资源和创新引擎作用,以数据融通、开发利用贯穿城市全域数字化转型建设始终,支撑发展新质生产力。

随着数字化改革全面推进,部门间协同观念不强、协同机制缺乏、协同效能不高等问题愈发凸显。如何确保各个部门和领域之间的数据整合和共享,成为数据融通和开发利用需要解决的首要问题,也是城市推进全域数字化转型的首要挑战,亟须从中央层面发力加强顶层设计,全面提升城市全域数字化转型的整体性、系统性、协同性。

以数据融通和开发利用为核心推进城市全域数字化转型,首先必须要实现各个部门和领域之间的数据整合和共享,主要存在以下三个方面的难点问题。

一是“信息孤岛”限制了数据互通和共享。政府各部门如

公安、人社、民政、银行、教育等,在依法履职过程中形成并掌握了大量政务数据资源,且多储存于各自系统中。尽管各地各部门通过数据共享平台共享了部分数据,但效果并不十分理想。一方面,出于数据安全保护和既有利益考虑等原因,数据管理者不敢或不愿将包含敏感信息但具有价值的数据对外共享或开放,从而形成“信息孤岛”。另一方面,不同的系统和平台可能采用不同的数据格式和标准,数据的开放字段、颗粒度等不完全一致,使得共享数据质量参差不齐,数据整合度偏低,被动形成“信息孤岛”。内部数据、各委办间数据及核心业务数据缺乏全面关联整合,无法支撑管理者综合决策需求。

二是各部门各自为战难以形成发展合力。在数字化时代,激活数据要素潜能,加强数字中国建设成为时代发展的最强音,受到社会各界的广泛关注和重视。为抢抓数字化风口、抢占市场话语权,各地区、各部门、各领域围绕数字化发展纷纷发出属于自己的声音。如数据产权登记是推动构建数据产权制度、促进数据开放流动和开发利用的重要环节,目前中央层面尚无明确政策规定数据产权登记应由哪个部门负责、以何种形式进行登记、法律效力如何等。当前各地方知识产权局、数据局、财政局、司法厅、数据交易所及企业级数据平台纷纷发力,陆续进行了丰富的数据登记形式的探索,包括数据知识产权登记、数据资产登记、数据产品登记、数据资源登记以及数据要素综合登记等。在加强数据要素治理和数据要素制度体系建设层

面,如果不进行统一部署和规划,任由各部门各自为战,一方面易造成规则不统一,引发市场混乱,同时需要大量投资用于数据算力建设和存储建设,存在重复投资和资源占用等问题;另一方面各部门职责不清、分工不明,也不利于形成发展合力共同推动数字经济发展和数字中国建设。

三是政企数据融合开发有待进一步挖掘。政府在进行城市治理和公共管理时,需要融合开发利用来自企业的数据,尤其是各类央企、大型互联网平台企业的业务及经营数据。例如,创新旅游消费场景,改善旅游消费环境,释放旅游消费潜力是各地政府用于拉动当地经济增长的重要手段之一。然而,在调研中发现存在这样一种现象,一些平台公司一方面享受酒店提供的优惠住宿价格,另一方面根据其掌握的客流分布及时间偏好等数据信息,以高于市场价格出售酒店住宿,从中赚取高额价差,不利于当地营商环境改善和城市形象提升,这也让政府的种种举措事倍功半。如能实现政企双方数据的共享融合,政府根据获取的客流数据提前做好各方面的服务保障工作,让游客来得放心、住得安心、玩得开心,则可释放更大的数据价值,实现对产业、经济的赋能。然而,由于政企数据处于不同的管理体系与管理机制之下,不论是国家层面还是行业层面均缺乏统一的管理标准和规范,难以有效贯通,不利于政企数据融合开发利用。

为解决数据融通和开发利用面临的难点问题,全面提升城市全域数字化转型的整体

性、系统性、协同性,需要从中央层面发力加强顶层设计,可以从以下几个方面着手。

一是整合构建全国一体化政务大数据体系。依托全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台,统筹推动各地区各部门政务数据平台建设。在整合完善现有平台、系统、数据库和设施的基础上,进一步强化数据服务、数据治理、数据脱敏、数据分析、安全管理、标准化、应用支撑等系统组件,整合构建全国一体化政务大数据体系,加强数据汇聚融合、共享开放和开发利用,促进数据资源实现有序流通、高效配置。同时,为促进政务数据需求的一体化统筹管理,可以通过制定共享责任清单,压实数据共享和互通责任,破解权责不清、“信息孤岛”等突出问题,有序实现对地方省市的对接开放和共享。

二是完善一体推进、协同发展的体制机制。在中央政府统筹搭建的运行框架下,完善政府相关制度体系建设,进一步明确包括国家数据局、发展改革委、工信部、网信办、财政部、国家知识产权局等相关主管部门以及其他各类参与主体在数字化建设相关工作中的职能范围、协作关系及权责边界。在中央统一部署、一体推进的基础上,各部门各司其职、各尽其责,充分发挥城市数据丰富、场景集中等优势,协同推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等制度加快落地,促进数据资源实现安全有序共享开放、合规高效流通使用。

三是建立全国统一规范的数据标准体系。一方面,加快组建国家级数据标准化制定组

织,集合政、产、学、研、用等多方力量,围绕数据一体化治理、跨领域业务协同、项目全生命周期管理、新技术应用等重点领域率先形成一批关键标准,并持续完善涵盖数据全生命周期的各项标准规范,同时积极推动行业标准、地方标准、团体标准适时转化为国家标准,通过统一规则增强数据互联互通基础。另一方面,完善标准规范落地推广机制,制定出台标准实施方案并开展宣传推广,并定期对标准规范实施情况进行符合性审查和绩效评估。

四是打造一体化、智能化的数据基础设施。加强顶层设计,统筹数据基础设施建设规划,优化数据基础设施建设布局,以大数据、大模型、区块链、人工智能等核心技术为支撑,探索打造一体化、智能化的数据存算管用全生命周期数据基础设施,增强数据安全与数据要素化支撑能力,实现数据的可信交换互操作,打通数据共享流通利用堵点。

五是以应用场景为牵引创新数据开发利用模式。聚焦政务数据利用需求,深入挖掘政务数据应用典型场景,以此为牵引创新数据开发利用模式,释放数据融合应用的潜在价值。一方面,建立面向政府、事业单位、企业等多元主体的一体化公共数据资源开发利用体系,推进交通运输、气象等高质量数据资源安全合规开放,以公共数据开放引领数据融合应用。另一方面,创新政企数据融合新模式,携手企业积极挖掘典型数据资源应用场景,促进政企数据协同化、融合化应用。(作者系第十四届全国政协委员、北京新的社会阶层人士联谊会会长)

## 提升数字产业集群竞争力

■郭劲光

伴随新一轮科技革命和产业变革深入发展,新兴数字技术广泛应用,以数据为关键生产要素的数字经济正在成为推动经济社会高质量发展的重要引擎。习近平总书记强调,“要大力发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群”。数字产业集群是指以数据为关键生产要素、以现代信息网络为重要载体、以信息通信技术的有效使用为效率提升和经济结构优化重要推动力的各类产业及其相关机构在特定地域空间聚集而形成的空间形态和网络化组织形态。数字产业集群具有数实融合、数据驱动、平台支撑等特征,能够有力推动产业跨区域、跨界融合发展,实现集成协作和创新。

当前,各地重视打造具有本地特色和竞争力的数字产业集

群,很多数字经济产业园区初具规模,数字经济赋能实体经济价值凸显。但也要看到,部分产业集群存在数字基础设施建设较为薄弱、数字技术研发应用水平不高、数字领域人才培养机制不健全等问题,需要综合施策,着力提升数字产业集群竞争力,为建设现代化产业体系注入更多活力。

加快新型数字基础设施建设。数字基础设施包括网络通信、存储计算和融合应用等方面的新型基础设施。加快数字基础设施建设是数字产业集群化发展的必然要求和基础保障,能够为各类数据汇聚和异构网络协同提供支撑平台,促进相关上下游产业对创新要素的吸纳,进而推动产业结构转型升级。要前瞻部署和持续推进大数据中心建设,构建“云边端”协同、“算存运”融合的一体化算力基础设施体系,推进“数据+算力+算法”技术集成创新,提供数据存储、计算、传输和

应用等共性服务支撑。强化信息通信基础设施建设,加快5G、千兆光网、移动物联网等建设部署,确保数字基础设施深度覆盖,持续完善应用环境。深入实施工业互联网创新发展战略,鼓励和支持行业龙头企业搭建工业互联网平台,探索新应用新场景新业态和建设运营模式,促进“5G+工业互联网”规模应用,实现工业化和信息化深度融合。

持续推进数字技术创新应用。提升数字产业集群竞争力的关键在于数字技术的颠覆性创新和应用赋能。数字技术及其产业发展有利于数实深度融合和数据资源有效开发利用,能够最大程度发挥数据价值,提升数据资源投入产出效率。在推进数字技术创新与产业应用的过程中,既要紧扣国家发展战略需求,也要锚定数字技术演进趋势和各地的技术基础、产业优势,聚焦技术研发与应用,探索数字技术创新路径,

拓展新的应用场景。持续加大对数字技术基础研究的投入力度,统筹强化对新一代信息技术、关键软件、集成电路等关键核心技术攻关,加快实现高水平科技自立自强。培育壮大云计算、大数据、工业互联网、智能装备制造等数字经济核心产业,推动数字技术与各类产业深度融合与应用创新,打造数字产业生态圈。

健全完善支撑保障体系。发展数字产业集群,要推动有效市场和有为政府更好结合,营造良好的数字经济发展环境。发挥政府采购政策功能作用,促进重大数字化项目落地和数字企业快速发展。可采取企业研发费用加计扣除、高新技术企业所得税减免等举措,为数字经济领域相关企业提供精细化智能化个性化税费服务。完善金融服务体系,积极创新金融产品和服务方式,为数字经济产业投融资提供数字金融服务支持。扎实推进数字政府

建设,提升政府数字化服务和治理能力,强化数字经济产业统计监测和运行调度。

加快培育数字经济人才队伍。人才是培育壮大数字产业集群的关键资源,高技能人才的质量和数量关系着数字经济产业集群程度与发展水平。要推动数字经济领域创新链产业链资金链人才链深度融合,统筹推进教育科技人才体制机制体制改革,深入推进科研体制机制改革,完善科研项目评价体系,推动产学研深度融合,做好科教融合与产教协同,鼓励科技成果转化。深入实施职业技能提升行动,完善技能人才培养、使用、评价、激励体制机制,提升相关人员的数字素养和数字技能,持续壮大创新型、应用型、技能型人才队伍,为提升数字产业集群竞争力提供坚实支撑。(作者系东北财经大学公共管理学院副院长、教授)