

数字政府一体化要平衡好“分”与“合”

□ 黄小勇 刘 侃

加快数字政府建设是推进国家治理现代化的重要战略举措。2022年6月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，明确要求“强化系统观念，加强系统集成，全面提升数字政府集约化建设水平，统筹推进技术融合、业务融合、数据融合”，从国家顶层设计层面来看，一体化成为我国数字政府高质量发展的基本趋势。

经过近几年的快速发展，数字政府建设呈现纵向贯通、横向协同的一体化发展态势。当前数字政府一体化建设的类型多样化，一是通过省级统筹建立统一的数字平台，以结构性系统集成来推动建立权责明晰的整体联动体系，从而在同一数字化场域实现规模数据的集成效应；二是以具体的任务或社会治理需求为核心，围绕业务流程和管理模式的组合式创新达成业务协同；三是通过汇集不同治理领域和业务信息的数据资源组成大数据中心，实现跨层级、跨业务部门的数据共享。

数字政府一体化建设面临的挑战

数字政府一体化建设为政府治理带来了规模效应和改革红利，一是平台建设集约化，改变了以往数字平台多部门、多地区分散建设、重复建设的难题，并在统一标准、降低建设成本和提高安全防护能力方面存在优势；二是流程效率优化，一体化建设通过统筹线上平台与线下窗口的业务对接，实现了业务流程从部门碎片化向整体性再造转变；三是数据融合共享，有效调和了同级政府部门间形成的“数据孤岛”，减少了阻碍上下级间双向信息互通的“数据烟囱”。然而，数字政府在一体化建设的实际操作中也面临着系列挑战，由于忽略了层级差异性、区域差异性、阶段差异性、群体差异性，实施一插到底、整齐划一、生搬硬套的实践举措，一体化建设可能导致资源浪费、衔接鸿沟、低回应性和基层负担过重等困境，从而导致数字政府一体化建设过

程中的规模效应递减。

首先，一体化建设可能导致资源浪费。从系统建设来看，一方面，为了对接一体化建设的大框架，部分地方只重视建立新机制和新机构，不重视改革现有的部门机构，造成部门设置的叠床架屋，并且部分系统在投入之初可用性较差，在升级迭代过程中迅速被淘汰，存在盲目建设问题，行政总成本上升；另一方面，一体化对数字平台硬件设施建设的要求远高于其他智能设备，政府需要投入财政资源按照制定的标准进行开发，如若已有系统无法与制定的系统进行兼容，只能放弃已有的数字平台系统，上述情况都由于“沉没成本”而造成公共资源浪费。

其次，一体化建设可能存在衔接鸿沟。虽然数字政府一体化建设中强调构建整体协同、统一步骤的系统格局，但分属于不同层级政府或政府部门的数字系统架构、运行标准不统一，如若强行开展一体化建设会导致系统间存在衔接鸿沟。由于技术支持、资金支持、人员配备等在地性资源存在差异，有些建成后难以满足基层治理实际的需求。而作为工具手段的一体化建设在嵌入具体场景中如若不能完全满足基层治理需要或并不完全适用于基层治理实践，可能会导致数字基础设施“功能悬浮”。

再次，一体化建设可能降低治理回应性。数字政府建设的目标和需求在区域之间、层级之间、时段之间存在差异性。一体化建设可能会导致对复杂多样性治理情境的“回应弱化”。此外，由于区域、群体之间的数字素养差异，数字鸿沟现象的出现，数字政府建设的成果无法公平惠及全体人民。

最后，一体化建设可能造成基层负担过重。在数字政府纵向一体化建设过程中，形成了三级一体化平台建设，但是一体化建设对硬件的建设要求很高，为了建设和维护系统，需要不断更新设备和系统，这些系统迭代更新成本都由基层部门承担。处于基层的一体化平台面临的事务非常庞杂，由于大量的事项权限范围界定不清晰，容易造成部门之间的责任不确

定性，增加协调成本。面对数字系统的程序标准化要求，工作量的扩大和考核种类的增多，也增加了基层工作者完成工作的难度。

实现数字政府一体化建设“合”与“分”平衡

数字政府的一体化运作模式并不存在最优解，各地在发展数字政府的同时要根据地方经济社会条件选择合适的发展模式。实现数字政府建设的高质量发展必须发挥一体化的效率优势而规避其弱点，重点在于实现数字政府一体化建设中的“合”与“分”平衡，既关注一体化建设中的合法性，又实现数字平台运行的高效性。

首先，坚持统筹性和差异性的平衡。政府数字化转型是一个不断调适的渐进过程，顶层设计和基层探索是数字政府一体化高质量建设中相辅相成的两个方面。顶层设计为数字政府提供方针指导从而保证系统性，对数字政府一体化建设的总体原则、总体架构、主要任务等方面进行整体规划和设计，能够打破不同区域间建设水平差异、“数据孤岛”现象、利益博弈困境和体制机制障碍等问题。而基层探索实践为数字政府提供创新性的“在地化经验”，既激发了基层的积极性和创造性，又保障了数字政府因地制宜差异化发展。因此，地方政府在一体化建设中，要在统筹区域整体改革进度的基础上，给基层留有更大的先行先试空间。

其次，坚持标准化与灵活性的平衡。标准化是数据资源大循环的基础，也是业务协同的前提。数字政府一体化建设要求在将标准化作为底线和基本原则的同时保留灵活空间，以提升基层应对具体治理情境中的可操作性。从技术标准化层面来看，在统一制定技术架构和质量管理标准、规范访问入口和服务对接等要求的同时，标准建设要充分与技术创新的发展进行互动，形成动态化的技术标准体系。从数据标准化层面来看，需要进一步统一数据接口、数据格式、数据管理、

开放共享等标准，同时需要建立一个高度可扩展性的数据仓库，适应各种数据的需求和变化。从业务标准化层面来看，通过对业务分解，识别数据需求和制定数据接口，对业务流程进行标准化改造，根据业务的需求灵活选择业务模块进行重组。

再次，坚持集约化与个性化的平衡。从供给方来看，与传统分散化、碎片化的建设模式相比，数字政府的集约化是指从数字政府建设的基础设施、平台应用、数据资源和服务设计等方面实现功能整合、降本增效的动态过程。从需求方来看，数字政府在集约化建设的基础上应该为不同的群体提供个性化服务，以增强数字政府的回应性。在推动基础性、兜底性服务的同时，围绕“关键小事”开展个性化、有特色的服务创新。因此，数字政府一体化建设过程中既要坚持统一性，又要充分以“用户”为中心，切实提升服务群众的企业的实效，让数字红利最大限度地惠及企业和群众。

最后，坚持统合性和协同性的平衡。数字政府一体化建设是基于平台架构、流程优化和主体协同的赋能和重构，其中不仅包含了复杂的算法、算力和数据等技术性因素，还承载了组织流程、管理机制和服务供给等制度性因素，需要政府、市场和社会三者之间的共同合作。一方面，能够有效化解技术的工具性和专业性带来的建设和运营成本；另一方面，能够促进各主体之间的学习，解决因技术因素而导致工作量增加的履职困境。因此，数字政府一体化建设中既要强调政府在规划引导、业务协调、监督管理等方面的统合性，又要充分发挥市场力量和社会力量进行优势互补、资源互助、协同配合，实现数字政府建设的高质量发展。



随着数字经济的蓬勃发展，数据已日益成为一种不可或缺的新型生产要素。对于要素而言，其价值必须通过流通和交易才能得到体现。对于数据要素而言，这一点也不例外。只有当数据要素通过流通和交易，配置到那些有能力处理和利用它们的个人手中，它的价值才能最大化。然而，在现实中，由于相关法规制度建设的滞后，因而要实现数据合法、合理、高效地流通依然存在着很多的障碍。在这种情况下，为了促进数据要素的更高效配置、进一步提升数字经济的发展水平，健全和完善数据流通的相关制度就成为当务之急。

数据流通制度的重要性

对于数字经济的发展而言，数据流通制度具有至关重要的意义。具体来说，其重要性表现在如下几个方面。

第一，数据流通制度是实现数据价值的前提条件。作为一种经济要素，数据具有规模经济和范围经济这两个重要的属性。当数据的量很小或者多样化程度不足时，其价值是相当有限的。而当把不同来源、不同维度的数据整合在一起，就可以产生出“1+1>2”的效果。在现实中，不同的数据会散落在不同的主体中，想要实现数据的整合，让数据的价值得到实现，就必须让数据有效地流动起来。而这一点的实现，必须有相关的制度作为前提。只有有了制度的框架，数据的流动才能更为有效，其价值的实现才能更为充分。

第二，数据流通制度是促进创新的重要推动力。科技创新的过程通常需要不同部门、不同区域，乃至不同国家之间的通力合作。只有各部门之间有效实现数据的共通，才能有效实现创新的合力，让创新的进程得到有力推进。反之，如果数据不能有效流动，那么不仅创新的速度可能会由于缺乏协同而放缓，还可能导致重复创新、创新标准不统一的问题，唯有及时建立有效的数据流通制度，才能让数据更好地促进创新的进行。

第三，数据流通制度是促进社会资源优化配置的有效保障。在数字经济中，数据能够帮助企业和政府更好地了解市场需求，制定更加科学的生产和管理决策，从而实现社会资源的更有效配置。例如，在智慧城市建设中，通过大规模数据的流通与分析，政府能够优化交通、能源、医疗等公共资源的分配，提高城市运行效率，改善居民生活质量。只有建立完善的数据流通制度，才能让数据有效地促进社会资源的优化配置。

当前数据流通制度建设存在的主要问题

尽管数据流通的潜力巨大，但当前在相关制度的建设方面却依然存在诸多问题。具体来说，这些问题体现在如下方面。

第一，数据流通规则依然不明确，不同相关主体的权、责、利划分依然缺乏明确规则。目前，我国的数据资源化和资产化尚未成熟，数据作为资产或商品进行流通的理论基础还不牢固。在数据的权属界定、价值评估、收益分配等方面都还未形成系统的框架，这就导致数据流通规则难以明确。在现实中，一次数据流通经常涉及多方主体，各方权益究竟应该如何保障，相关的规则依然模糊。例如，个人数据的人格权如何保护、收集方的劳动如何体现、持有方的数据防止被无限复制、使用方如何避免获取虚假数据、各方如何确保数据交易价格和收益分配的公平合理，这些问题都是数据流通的难点。在各方权益未达成共识、参与主体之间的信任机制缺乏明确规则指引的情况下，数据的有效流通就会受到阻碍。

第二，数据流通的合规标准依然不明确，相关主体在推进数据流通时难以形成有效的预期。当前，我国在推动数据要素流动的法律保障方面取得了显著进展，数据安全法、个人信息保护法等与数据相关的基础性法律法规已经出台。现行法律更多侧重于数据的保护和监管，强调安全隐私和合规使用，但在具体的数据流通模式、市场准入和监管机制等方面，则缺乏明确的法律界定。由于数据流通立法体系尚不健全、监管机制不统一，参与数据流通的各类主体难以明确合规标准和监管处罚尺度，缺乏稳定的法律预期，这种不确定性会让各方在参与数据流通时无法找到清晰的法律依据。

第三，隐私保护、数据安全等问题依然突出，数据流通过程中的风险不容忽视。在数据流通过程中，隐私与数据安全问题的正日益凸显。数据在采集、存储、传输及应用等各个环节均面临泄露风险，个人敏感信息如身份信息、交易记录等极易成为不法分子觊觎的对象。跨境数据流动增加，

如何促进数据要素高效流通

□ 陈永伟

监管难度日益加大。在当前的技术条件下，要完全杜绝隐私泄露和数据失控几乎没有可能，这就意味着只要人们参与数据流通，就会面临相应的风险。在这种情况下，人们对数据安全和隐私保护的不信任感将阻碍他们参与数据流通的意愿。

进一步完善数据流通制度

针对数据要素流通面临的诸多挑战，要进一步完善数据流通制度的建设，构建一个既审慎又开放的市场生态，激励市场参与者探索数据流通的创新路径与技术工具。在此过程中，政府、产业界、研究机构应紧密协作，持续推动数据领域的创新与发展，确保数据流通在安全与规范的前提下健康成长。

构建完善的制度框架，明确法律监管的边界。推动数据流通规范化与安全性的首要任务是构建健全的制度框架，明确法律和监管的边界。在制定涉及数据产权、流通机制、利益分配和安全治理等方面的制度细节时，必须设立清晰的法律红线，确保监管合规的明确性。同时，还应系统性地梳理和优化阻碍数据流通的行政许可与资质要求，为市场参与者提供可预见性强的政策环境。这将有助于激发市场的创新活力，推动数据要素在更为宽松、明确的规则下高效流通。

充分发挥市场作用，推进数据流通试点项目。数据要素的市场化配置是当前政策的核心方向，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，有助于激发经营主体的活力。为此，应鼓励具备条件的地区率先进行数据流通试点，结合国内外先进经验以及其他生产要素流通模式，探索数据权利确认、价值评估、交易对接、利益分配等具体流通环节的可行性。在此基础上，还应强化数据交易平台的公共服务功能，推动供需双方的有效对接，深入挖掘不同应用场景，支持企业开展数据流通的实际操作。此外，针对成功的实践案例，应总结经验，编写操作指南，树立推广典范，以便更广泛地推广可复制的成功经验。

推动前沿技术研发与应用，构建数据流通的技术支撑体系。技术是数据流通的基础保障，需大力推动隐私计算、区块链、人工智能等关键技术的研发与应用，特别是在保护数据隐私的前提下，实现数据的有效利用。隐私计算等技术为数据流通提供了创新解决方案，但当前这些技术的成熟度仍有待提升。为此，需持续加大研发投入，突破性能、安全和兼容性等技术瓶颈，并加快制定相关技术标准，提升技术的市场认知度。同时，鼓励技术的开放共享，促进多项前沿技术的深度融合，构建一个稳健的数据流通技术生态体系，助力数据要素的高效、安全流通。



数智时代社会化生产的五大趋势

□ 徐浩然 石晓婷

当前，新一轮科技革命和产业变革正席卷全球，物联网、人工智能、大数据、云计算等塑造了数智化生产方式，社会化生产突破物理时空界限，其规模无论在广度还是深度上都超越了第一次工业革命，在逐步演化中呈现出日益明显的几个趋势。

第一，新一代信息技术扩散正在重塑社会化生产系统架构。科学技术是生产力中最活跃和最具创造性的要素。随着新一代通信技术的持续创新和渗透扩散，社会化生产系统正在被全方位重塑，向数字化、网络化、智能化方向延伸拓展。从微观层面来看，经济主体的自组织能力更强。区块链、开源软件等增强了分布式协作能力，传统科层制结构不断被打破，去中心化、扁平化成为数字时代企业组织结构的变革方向。就宏观层面而言，社会化生产的关键环节以及不同的经济主体通过平台以数据的形式在赛博空间聚集，从而使不同环节、主体之间连接的时空距离被进一步压缩，以更加广泛的形式连接起来，进而增强了生产、分配、交换、消费之间的相互作用，社会化生产系统的整体性更加明显。

第二，数字化消费对生产的反作用日益增强。从一般意义上讲，消费就是通过消耗一定的物质资料来满足生产和生活需要的行为和过程。但在不同历史阶段，由于生产力水平发展的差异，消费的具体形式也不同。进入数智时代，新一代信息技术的应用和普及促进了数字化消费的蓬勃发

展，数字产品代替物理产品成为主流消费品、银货两讫转变为在线交易、消费模式从单一走向多元。这使生产者只需付出很少的边际成本就可以实现数字产品的量产，从而有利于实现规模报酬递增，提高生产效率，增加生产者剩余。在线交易突破了消费的空间限制，使消费者的消费半径得以延长。从生产端来看，这意味着市场范围进一步扩大，从城市下沉至农村，从东部等相对发达区域拓展至中部、西部和东北等区域。社交电商、协同消费等消费模式具有的网络外部性进一步增加了产品的用户黏性。商家由此能够收集到更多异质性的消费者数据，利用海量信息精准识别消费者的行为偏好，进行群体定向和关联定向的精准生产和营销，进而实现对消费需求走向和行业发展的预测，减少因供需不匹配而带来的风险。

第三，数实融合推动供给侧规模经济转向需求侧规模经济。新一代信息技术在工业制造领域加速应用，推动互联网与制造业不断融合、贯通，互联网发展进入下半场。数实融合成为新型工业化的关键特征和主线脉络，数实融合的快速发展趋势正在使工业文明遭受来自互联网的挑战。互联网的普及进一步增强了不同经济主体之间的连接，人类社会通过社交网络连接为一个整体。其中，最明显的就是每个消费者都形成了自己的社交网络，消费需求可以在社交网络上高效聚集。并且由于网络外部性和路径

依赖，社交网络一旦形成就不容易耗

散。按照梅特卡夫定律，一个网络的价值与其联网的节点数量的平方成正比。因此，对于数字经济时代的企业而言，能否获得一定的规模经济效益不再取决于产品规模，而是取决于用户规模。经济发展不仅要遵循供给侧的规模经济效益，还要充分考虑需求侧的规模经济效益。

第四，基于开放共享的平台型组织让主体活力充分释放。组织结构可以看作是组织成员为实现一定目标，彼此经分工协作而形成的一种结构。工业时代的组织结构主要表现为垂直管理结构，这种组织结构具有纪律性强、精准和高效的特点，符合大规模制造的要求。但是进入数智时代后，“一切皆变，一切皆存在”成为社会经济发展的常态。这需要企业冲破过去层级式的组织架构，将管理权力下放，通过平台型的组织结构提升自己的反应力。平台型组织结构是指企业通过开放共享机制，给予基层员工一定的资源支持和自主权，使其能够灵活组织各类资源，形成更符合用户需求的产品、服务。在这一过程中，企业的职能由管理变为赋能，员工则成为为自己打工的创客。平台型组织结构的目的就在于让企业为个人提供资源，通过将传统的垂直结构扁平化，削减组织管理层级，扩大管理控制宽度。这样有效提高了组织的敏捷性，企业能够在第一时间获得市场需求信息并及时做出反应。

第五，生产与消费从二元对立走向新的统一。随着数字技术底层逻辑

的演变以及新的生产制造模式的出现，生产与消费正在从工业时代的对立走向新的统一。首先，软硬件解耦成为技术演进的底层逻辑。简单来讲，软硬件解耦就是硬件通用化，软件可编程。例如，我们可能会用同一品牌的同一款手机，但因为我们使用的APP不一样，手机的功能便不一样。因此，软硬件解耦的本质就在于产品功能是可变而不是锁定的。这样一来，消费者便可根据需求自定义产品的使用功能。其次，生产制造已经发展到云端制造阶段。所谓云端制造，是指从单机智能走向系统智能，是在端到端的全链路里，在制造、供应链和消费者之间形成一体化智能系统。即将生产制造过程中的设备、产线、工艺，以及供应链环节、消费者全部以数据的形式集中在云空间，供需两端可以自由联网，无需再经过层层“中介”。因此，在数智时代，企业与消费者从二元对立转变为合作共赢产品，消费者主动参与产品的生产、设计、营销等环节，成为“产销合一者”。如果说农业时代是小规模、个性化的生产，工业时代是大规模、同质化的生产，那么生产与消费这种新的统一将使大规模、个性化的生产在数智时代成为可能。

