激活中国特色的“数据经济”

□孙丕恕

以信息技术突破和应用为主要驱动力，我国正在走入“新常态”经济环境，这也预示着在改革开放30多年之后，中国经济再一次走到了升级之路的起点上。云计算、大数据、物联网、移动互联网等IT技术的发展正将中国企业带入全新的“互联网+”时代，“中国制造2025”规划了中国从制造大国迈向制造强国的宏伟蓝图，创新驱动、智能转型的新一代工业革命使经济新常态下的中国企业面临前所未有的机遇和挑战。新的经济升级之路和竞争起点，有着强烈的技术驱动和创新驱动的特性，而在这些方面并不是我国的传统优势所在。当前，中国经济总量已跃居全球第二位，但经济规模大而不强，经济增速快而不优。如何在新形式下找到优势、扬长避短，迅速将技术和创新与市场和需求相结合，成为摆在中国面前的重要课题。

我们看到，丰富的需求和全面的生产基础，正在中华大地上驱动着全球最全面的工业创新产生，从产品生产层面解决需求。“互联网+”概念的推进让所有的企业踏上信息高速公路，形成多层级、全面性的互联互通，大大改进企业运行状态，大规模提升效率。“中国制造2025”规划，将以物联网技术为基础，直接驱动生产核心领域的创新和创造，把“中国制造”升级为“中国创造”。而从更大的层面思考，用信息技术释放全产业活力，让政府、金融、通信、交通、能源、建筑、服务等所有的行业，都进入生产制造行业的创新状态，发展中国特色的“数据经济”，是新常态背景下挖潜中国经济潜能，实现经济升级并赢得全球竞争的关键。

那么，如何理解中国特色的“数据经济”呢？

“数据经济”，以新一代信息技术为基础，以海量数据的互联和应用为核心，将构成社会运行基石的传统产业，通过互联网、物联网相连接，把数据资源融入产业创新和升级的各个环节，变革传统产业运行方式和价值输出模式，建构新的高效、智能、便捷的社会运行方式和生活方式的新经济形态。中国特色的“数据经济”的主旨就是，释放传统产业无穷潜能，将经济形态从要素驱动、投资规模驱动发展为主，转向以信息技术创新驱动发展为主，促进研发、生产、输出环节的提质增效全面升级。中国特色的“数据经济”，意味着从现在的“两化”融合、“多化”融合，发展成为数据“融入”一切产业，意味着对传统产业发展模式进行全面重构。

发展中国特色的“数据经济”，我们要在已有的基础上，把握好新的“天时、地利、人和”三大关键方向。

天时：加强信息化基础设施建设，构建“数据经济”的时势环境

虽然经过几十年的信息化发展，但中国信息化基础建设仍然还存在着“信息孤岛林立”和“发展失衡”两大问题。

“信息孤岛林立”造成的主要原因，是在信息化建设过程中的传统的单位内建设和应用原则。信息化基础设施环境完全依据本单位需求，在行业、区域甚至单位内不同部门间，都存在信息不畅通、不链接的状况（如公安、交通、户籍系统都不通，企业研发、生产、销售和物流环节不通）。孤岛导致信息不能共享，不能进行有效数据挖掘分析，更不能带来创新价值。

解决这个问题的方法是云计算技术。建立以数据应用为核心的云计算中心平台，让各个孤岛在统一的数据环境下运行。在不改变原来的应用系统的前提下，云计算将不同孤岛的数据在一个平台上运行，能够最快、最安全和最大限度地打通已有业务系统，实现数据共享和融合，一起进行价值的挖掘和应用。我们要注意，简单地实现“互联网化”，不能解决“信息孤岛”的问题，仅仅完成泛在网络链接，不能实现系统内数据的融合与应用，更不能实现业务升级和创新。发展“数据经济”的全面信息化包括社会信息化、政府信息化、企业信息化，加强统一平台的基础设施建设，协助传统产业进一步打通数据流、信息流与互联网的互联互通，进而改变旧的经营模式和生产方式，释放数据创新的力量。

而解决信息化“发展失衡”，实际上是消除数据鸿沟的问题。以往信息化在不同区域、行业的发展不平行，已经形成了基础设施鸿沟，造成“数据经济”运行不畅。就像过去我们常说“要致富、先修路”一样，“数据经济”时代的发展也首重“铺路搭桥”。解决信息化“发展失衡”的问题，还是需要云计算技术充当工程兵。

建立服务区域和行业的云计算中心，能够实现从缺失到领先的蛙跳式发展，一跃实现大数据分析和应用的领先能力。在以软件定义的云计算基础架构环境中，构建服务于不同产业和经济方向的数据处理和支持平台，能够在不同区域间、不同行业间消除数字鸿沟，实现区域数据交流产生的巨大商业价值，让传统产业可以进一步打通生产制造、销售物流、产品研发、服务支持等各个环节，提升生产能力和资源效率。

如今，以云计算中心为代表的数据中心已经成为继水、电、气、路之后另一种关键性基础设施。在我国的“一带一路”战略中，不仅包括传统的交通、能源网络建设，还应通过建设和运营云计算中心，推动相关国家紧密连接我国经济政治体系，从而构建范围更广的新型“数据经济”生态圈。

地利：推进政府数据开放，盘活公共数据资源，提供“数据经济”的市场环境

与加强信息化基础设施建设相辅相成的，建设中国特色的“数据经济”，要开放数据资源，盘活已经存在并不断扩张的海量公共数据。我国在信息化发展过程中积累了庞大的数据资源，其中的商业数据资源掌握在企业手中，通过不同商业模式进行开发，释放了巨大的经济力量，形成了以互联网企业为代表的新兴经济体，并正在向传统产业渗透。而更多有价值的数据资源，还在像石油一样埋在信息系统的深处，没有被挖掘出来——那就是政府行政部门和服务单位掌握的海量公共数据。我国大量社会信息资源掌握在政府手中，形成高价值的环境信息、社会信息和人文信息的资源。数据就在那里，从人群需求、产业机会到资源分布、城镇转型，如果“空有宝藏不开大门”，不能开放数据就无法释放“数据经济”红利。

推动政府数据开放，将静态的数据资源，变成可应用和产生商业价值的数据资产。开放这些高价值数据，通过制定政府组织数据开放的标准和范围，促进大数据产业发展，推动社会治理能力现代化，为中国经济的转型增长释放新的改革红利。这也是政府部门实现数据创新应用，打造“数据经济”市场环境，服务产业、企业走向升级发展道路的重要途径。当企业数据的来源不再局限于财务、税务、信贷、保险、信用历史等传统领域和组织内数据，还扩展到产业分布、发展需求、市场现状等广泛领域，更为开放和丰富的数据源将为企业发展和经济发展提供全新的资源支持，激活“数据经济”的全部潜能。

目前，浪潮集团与国内一些城市在数据整合和开放方面进行了一些成功实践。例如：为青岛市政府搭建了全国首个政府数据开放平台，目前已经开放了226项政府数据；为广州市政府数据开放提供规划咨询服务，梳理开放数据目录，广州成为全国第一个购买数据咨询服务的城市。

人和：让企业成为“数据经济”的价值主体

在中国特色的“数据经济”环境中，企业将成为数据资源的应用者和实现创新价值的主体。

在以往的信息化建设中，信息和数据应用更多地从企业管理、流程改造的角度出发，信息化的目的是提升管理和流程效率。当下所谓“颠覆”的互联网化的概念正是企业管理和流程效率提升的延伸，用互联网技术实现企业和市场的互联互通，企业上下游的互联互通和企业内部各环节的互联互通，无疑会大大提升企业的管理水平，提高效率和节省成本。

但互联网只实现了数据内外传输，将新的信息技术应用看作传统的管理效率提升还远远不够，企业的核心生产力要向信息技术要效益。在前不久结束的德国2015汉诺威消费电子、信息及通信博览会上，成为世界焦点的“工业4.0”概念和我国提出的“中国制造2025”规划，都提出信息化从管理效率向智能制造领域跨越，向生产、研发的核心迈进。在物联网化自动生产线的前景下，信息技术将深入制造产业的核心生产能力发挥力量，运用数据启动企业生产制造过程中的创新和精细化管理。

在制造业之外的传统企业，更需要有勇气和智慧加入“数据经济”的洪流中，应用数据创新。传统企业应从解决企业运营的当前问题入手，以实现创新模式为方向，产生实际效益为目标，大胆使用数据，改变过去拼成本、拼资源的低端发展模式，迈向产业链高端，提升在全球产业生态系统中的地位，实现中国实体经济升级发展的目标。

在现实当中，那些积极运用数据推动创新的企业几乎都取得了立竿见影的效果 。中铁集团基于内部供求打造了产业电商平台——鲁班网，凭借对信息数据的使用形成了新型的业态。鲁班网将信息转化成价值数据，并为第三方提供互联网服务。该电商平台一期针对内部供求就有高达2000亿~3000亿元的交易总量，并独立成立电子商务公司。该公司可以提供定制配送服务给供应商，通过价格信息的积累，对供应商报价信息提供评估分析服务。这种新型业态正是在“数据经济”的大趋势下，传统企业转型的一次创新性的有益尝试。

不论“互联网+”“工业4.0”“中国制造2025”规划，还是“两化深度融合”，它们都将成为发展中国特色“数据经济”的组成部分，成为我国经济“新常态”下的创新力量，推动新一代信息技术与现代制造业、生产性服务业等的融合创新，发展壮大新兴业态，构建传统产业增长点，打造中国经济结构和增长方式的升级路径。

（作者系浪潮集团董事长）

放活集体林业经营权

□尧斯丹

集体林权制度改革是农村改革的重要内容，是推动生态文明建设，促进资源增长、生态良好、农民增收、林区和谐的重要举措。实践证明，把放活集体林地经营权作为突破口，有利于推动林地适度规模集中，促进林业产业化经营，保证生态安全和提供丰富的林产品，促进城乡要素交换、助推城乡一体化发展，进一步激发林业建设活力。

夯实确权颁证这个基础

林权证是林业经营者重要的财产凭证，林地林木确权必须颁发“铁证”。深化集体林权制度改革的主要任务，是放活经营权、落实处置权、保障收益权，依法将林地承包经营权和林木所有权，通过家庭承包方式落实到农户，确立农民作为林地承包经营权的主体地位。结合农村产权制度改革，推动“多权同确”，进一步完善集体林权确权颁证，加大林权纠纷调处，确保确“实权”、颁“铁证”。

向林业经营者颁发“铁证”，应重点把握好三个环节。一是坚持实地勘测，界限清晰，数出准确，做到权证相符。二是依法调处林权纠纷，有序化解历史遗留问题，支持当事人将涉法涉诉纠纷纳入司法轨道，尽快解除林权的不确定状态。三是加强林权档案管理，妥善保存历史资料，确保林权来源有依有据，经得起历史检验。《不动产登记暂行条例》已经实施，应做好相关政策衔接，确保集体林权所有者和经营者利益不受影响。

坚持适度规模经营方向

流转是林地规模经营的重要手段。推进林权流转应坚持“依法、自愿、有偿”原则。林权流转有转让、租赁、转包、入股、互换等多种方式，采取什么方式、什么价格流转，必须尊重农民意愿，不能搞行政命令。地方政府和行业主管部门要从实际出发，积极探索林地、林木价格评价机制和林权流转最低保护价制度，引导农民到公开的农村产权市场流转。要坚持按流转程序办事，认真执行流转登记、备案、审查制度，积极协调、妥善处理早期林权流转期限过长、价格过低、面积过大问题。加强对集体统一经营林地流转的监管，严格执行公示制度、村民大会表决制度、乡镇审批制度，严防暗箱操作。要坚持以林为主、适度规模，不能随意改变林地性质和林地用途。

林地规模经营要兼顾各方利益。无论采取哪种方式流转，都要重视维护农民利益，同时要维护其他林地经营者的利益，确定双方利益平衡，形成稳定的利益联合体。要支持城市工商资本进入农村发展现代林业种养业，加大惠林政策及林权价值的宣传，引导林农以入股、合作、互换等方式流转林地，建立紧密的利益联结机制。

壮大新型林业经营主体

目前，各地探索发展的新型林业经营主体，主要有专业大户、农民合作社、家庭林场、林业企业四种类型。专业大户发展空间很大，需要继续支持发展。合作经营对组织农民、带动农民、富裕农民最直接、效果最好，需要加大支持力度，但要解决好“空壳社”、运行不规范、专业经营人才缺乏等问题。家庭林场是引领适度规模经营、发展现代林业的有生力量，要研究出台家庭林场的认证标准和管理办法，纳入支农政策扶持范围。林业产业化龙头企业既壮大产业又带动农民，引导林业企业建基地、带农户，向林业基础设施建设等方面延伸。

创新林业经营方式。典型的经营模式包括：合作社+基地+农户、龙头企业+合作社+农户+基地、龙头企业+联合社+农户、合作社+家庭林场+农户+基地、大园区+小业主以及农民产业园，等等。各种经营模式创新，归根到底是把千家万户组织起来，对接千变万化的大市场，让农民在规模化经营中更多受益。推行基价流转、利益兜底等做法，让农民直接受益。推行利润返还、收益分成等做法，让农民充分受益。推行股份制、股份合作+保底分红等做法，让农民持续受益。

健全集体林业支持服务体系

新型林业经营主体增多，需要构建与之相适应的多元化、专业化、市场化的林业支持服务体系。林业支持服务兼有经营性和公益性，既要发挥政府作用，又要调动社会力量。

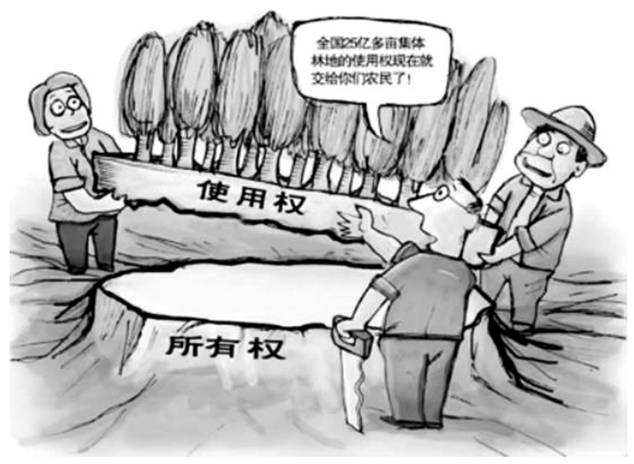
健全财税支持体系。加大公共财政支持林业的力度，完善有关补助补贴政策，鼓励县级林农小额涉林贷款贴息，整合涉农资金完善林业产业基地基础设施。实施林业龙头企业和重点专业合作社扶持政策，减免新型林业经营主体税费，逐步降低育林基金征收比例。

健全生产服务体系。构建林业科技创新和技术推广体系，鼓励高校院所科技人员以科技成果作价入股、兼职兼薪创业，解决林业科技服务“最后一公里”问题。简化采伐审批程序，落实采伐公示制度，保障林农平等采伐权。鼓励以林业合作经营组织或股份制林场为单位编制森林经营方案，完善采伐运输管理，赋予林农充分的经营处置权。

健全金融服务体系。推行森林资源资产实物量评估，实现评估量价分离，开发林业信贷产品，开展林农小额贷款、联保贷款，增强林业融资能力。强化政策性森林保险，完善投保、定损、理赔等环节，科学调整投保期限，充分保障林农权益。落实“无赔款优待”政策、专合组织集体投保方式，保险公司应安排一定经费投入森林灾害预防。

健全市场服务体系。加强集体林权流转服务平台、队伍建设，强化林权流转服务。县级林业行政主管部门和乡镇人民政府原则上应当建立林权流转信息库，并依托林权管理服务中心建立信息发布平台，实时发布流转信息。

（作者系四川省林业厅党组书记、厅长）



政府信息公开的现状与对策

□张海涵

政府信息公开，是指国家行政机关和法律、法规以及规章授权和委托的组织，在行使国家行政管理职权的过程中，通过法定形式和程序，主动将行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开的制度。党的十八届四中全会提出：“全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。”要做到这一点，政府信息公开至关重要。

政府信息公开的现状

改革开放以来，特别是党的十六大以来，党和政府大力推进信息公开，致力于建设阳光政府，政府信息公开工作取得了显著进步。党政干部对政府信息公开的认识有了很大改变，政府信息公开的范围不断扩大，公开的形式越来越丰富，有关信息公开的各项制度越来越完善，特别是2007年《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布实施，把政府信息公开推向了一个新的发展阶段，堪称我国法治政府建设的又一个里程碑。2013年10月份，国办发布了关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的通知，明确要求各级政府机构通过建设官方网站，开通官方微博、微信平台，组建专门网络新闻发言人队伍等方式，进一步加强政务公开，回应社会关切。

“三公”经费公开是政府信息公开中一个引人注目的领域。2011年4月，中央部委首次向社会公开了“三公”经费情况，社会普遍为之叫好，认为此举是我国迈向阳光政府的重要举措。此后，各地也相继公开了“三公”经费。从目前情况看，近年来“三公”经费日渐透明，特别是随着中央“八项规定”的出台、党的群众路线教育实践活动的开展和新《预算法》的实施，中央部门预算中的“一般公共预算基本支出”全部公开到了经济分类最底级的款级科目，可以说有了很大程度的进步。

但是，从目前政府信息公开的现状来看，当前我国政府信息公开还存在着一些困难和挑战，主要有以下四个方面。

认识上存在偏差。仍有相当一部分干部没有认识到政府信息是一种公共资源，没有认识到向公众提供信息是一种义务，而是把它当作部门所有的资料。当然，也有一部分干部对信息公开心存疑虑，担心信息公开后不利于政府管理和影响社会稳定，对信息公开不积极、不主动。

制度供给上存在缺陷。总的看，相关的制度体系仍不健全，制度供给不足。首先，《中华人民共和国政府信息公开条例》是国务院颁布的行政法规，在我国的法律规范体系中位阶还不够高，只能覆盖行政机关，不能覆盖所有的公共部门，而且，这部条例对信息公开的范围、标准、程序、方式，还规定得不够明确、具体，可操作性不够强。其次，配套立法跟不上。相当一些地方和部门没有进行相应的配套立法，已经制定的配套立法也多是照抄国务院的行政法规，进行细化的不多，还停留在比较原则、抽象的规定上。再次，其他相应制度跟不上。如档案管理制度、保密制度等一系列制度还没有跟上、不够完善，还不能适应信息公开的需要。

公开范围上存在不足。与人民群众的期望相比，公开范围依然比较狭窄。一是《政府信息公开条例》只适用于行政机关，未能包括党委、人大、司法机关和其他的公共机构。二是保密范围过于宽泛。什么是国家秘密、商业秘密、个人隐私，特别是国家秘密，其界定还是比较宽泛，定密比较随意，将大量不应保密的信息列为保密事宜，同时，也有一些应当保密的信息未能真正保密。

获取信息的渠道和救济渠道上存在障碍。一方面，公众获取政府信息还比较困难，存在一种“玻璃门”现象，看得见、进不去，真正获取信息并不是很容易。一些部门向公众提供信息不够及时、全面、充分，存在相互推诿的情况。另一方面，公众索取政府信息得不到满足时，救济渠道不够便捷、高效，救济成本较高。公众无法获取信息与合法权益受损的其他情形还不同，这是一种间接权益受损害的情形，如救济渠道不够便捷、高效，救济成本较高，当事人就可能会对通过诉讼去获取救济望而却步。

完善政府信息公开机制的对策

政府信息作为一种公共资源，是公众了解政府行为的直接途径，是公众监督政府行为的重要依据。为进一步推进政府信息公开，应当从以下几个方面做出努力。

尽快研究制定政府信息公开法。通过提高我国政府信息公开制度的法律规范位阶，以进一步提高其法律效力。同时，与《公务员法》相适应，可以扩大信息公开的主体范围，以将所有公共机构的信息都纳入应当公开的范围。

科学界定信息公开的范围。细化应当公开的信息的范围、判断的标准。对哪些信息应当主动公开、哪些信息可以依申请公开，要尽可能的清晰、具体，更具有可操作性。同时，对需要保密的范围作出更加严格、明确的限定，完善定密机制，防止随意定密，做到严肃定密、严肃保密。

完善公开的机制和程序。要进一步细化、具体化信息公开的各项机制和程序，使公众能够更加便捷高效地获取公共信息。同时，要进一步明确公开的方式，特别是对依申请公开的信息是否应当附有条件，如为从事科学研究申请公开的信息、利益相关方因商业行为需要了解的信息，均与应向社会主动公开的信息不同，应有不同的公开程序。对哪些申请应当附有条件，获得者应如何正确运用所取得的信息，要做出明确的规范。

完善救济渠道。要充分发挥各个公共机构内部解决信息公开争议高效便捷的优势，赋予其更大权威和责任，完善相关机制，把它作为解决争议的主渠道。要做好争议内部解决与行政复议和行政诉讼的衔接，将行政复议和行政诉讼作为争议解决的补充和最后渠道，不宜过多地依赖行政复议和行政诉讼解决此类争议。同时，应建立更加简便的复议和诉讼程序，提高复议和诉讼效率。

积极稳妥地逐步推进信息公开。推进信息公开，要同我国经济社会发展进程相适应，与政府的承受能力、公众的适应能力相适应，随着经济社会的不断进步逐步向前推进，不能操之过急。同时，要和其他制度建设相适应。随着法治建设不断向前推进，在其他相应制度还不够健全、不完善的情况下，信息公开不宜单兵突进，推进过快，避免造成制度脱节，欲速则不达。

（作者单位：吉林大学法学院）