



翟云

数字政府，是在现有行政组织体系框架下，通过强化体制创新、机制创新、管理创新、业务创新和技术创新，构建政府治理体系变革与技术体系赋能深度融合、迭代发展之“双轮驱动”的政府治理新形态。准确把握数字政府的新特征、新规律、新趋向，科学谋划数字政府建设的实践路径，已成为当前政府全面提升经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等领域治理能力的必然要求。

不断完善顶层架构，实现从九龙治水到高效统一。与传统政务信息化相比，数字政府更侧重从政府组织模式、治理体系变革、资源配置机制等全新的视角引领政府治理模式创新发展。一是规划先行。中央层面尽快出台数字政府发展战略和发展规划，科学擘画数字政府的宏伟蓝图。二是中央和国家相关部门要发挥合力。中央和国家相关部门应树立“全国一盘棋”思维，按照三定职责，明确责任分工，形成统中有分、统分结合的发展格局。三是各地地方政府要整体推进。主动顺应政府数字化转型发展趋势，构建与之相适应的组织构架体系、数据管理体系、标准规范体系、业务发展体系和政策法规体系。

新构重塑发展理念，实现从效率提升到价值创造。科学的发展理念是推动数字政府高质量发展的基本前提。一是要不忘初心。数字政府的初心，就是在政府数字化转型和建设服务型政府过程中要始终牢记全心全意为人民服务的根本宗旨。这既是数字政府建设的逻辑起点，也是数字政府建设的最终归宿。二是要秉承治理的理念。数字政府，一头是政府，一头是群众。数字政府不能缺少人民群众的参与。要培育公共精神，弥补信息鸿沟，畅通参与渠道，优化公民网络参与的发展环境。三是以人民需求为导向。无论是“最多跑一次”的审批提速，还是“一网通办”的服务增效，无不闪烁着以人民需求为中心的价值光芒。

全面更新基础设施，实现从网络割据到泛在联通。推进数字政府高质量发展必须加快建设高速带宽、移动互联、安全可控、泛在智能的数字基础设施，提升跨区域信息交互和协同治理的效率和水平。一是加快5G部署和应用速度。有望搭建“政府治理高速公路”，进一步开创新的管理服务场景与应用。RCS（融合通信）有望成为新的通信标准，4K直播即将进入寻常百姓家，VR（虚拟现实）的大门已向普通用户

敞开。二是推动IPv6、NB—IoT（窄带物联网）等下一代网络技术与数字政府相向演进，高速宽带无线通信凭其高速度、稳定性、低延时的优势，有望实现全覆盖。三是统筹建设云存储、区块链等基础设施，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务速度。四是借助国家电子政务网络实现贯通国家省市县乡五级的管理、服务、监管的应用支撑体系，形成上下联动、纵横协作、共享顺畅的一体化支撑格局。此外，要加快数据大脑建设，汇聚海量数据，形成城市运行“数据湖”。

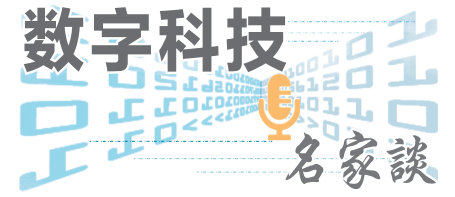
转型升级业务应用，实现从业务上网到服务上网。党的十八大以来，习近平总书记高度重视电子政务发展，深刻指出：“没有信息化就没有现代化”“让百姓少跑腿、数据多跑路”“加快推进电子政务，构建全流程一体化在线服务平台”。这些论断，更加体现了数字政府建设要实现从业务上网到服务上网过渡的重大转变。一是做到政府权力清单、事项实施清单、负面清单全面晒到互联网上。二是深化政务服务“一号”“一窗”“一次”改革，加快推动“一网通办”进程。三是实现对政务服务“好差评”，建立评价体系和评价机制，推动实现政务服务又好又快高质量发展。

有序推进数据治理，实现从资源属性到生产力禀赋嬗变。从目前数据共享共用情况看，尚未为提升政府治理能力发挥出应有的潜能。加强数据治理已提上日程。一是着力破除“数据孤岛”。应坚持“联网为原则，不联网为例外”的原则，推动网络通、系统通、证照通、业务通、数据通。目前，有一种认识误区，认为数据上云平台后就自然共享了。事实上，在一些地方产生了“云上孤岛”。对这些错误认识要加快厘清。二是以业务应用为导向，全面梳理数据共享需求，明确数据共享责任和机制，编制数据共享需求清单和责任清单。基于全生命周期视角建立健全数据管理标准规范，保障共享数据的完整性、同源性、时效性和可用性。推动电子证照互认，重点实现证照数据和样式标准化。充分发挥人口、法人、地理空间、社会信用、电子证照等基础数据的作用。三是提供强有力的高端智力保障，使数据资源实现资源属性到生产力禀赋的嬗变。四是加快政府数据开放进程，强化多源异构数据汇聚整合利用，构建以数据为核心、业务为牵引、决策为目标的数据资源池，为领导科学决策提供知识服务和态势感知支持。

逐渐深化技术吸纳，实现从工具理性到治理赋能。新一代数字科技已经成为引领数字政府建设的新引擎。如果说数字技术前期更加凸显工具理性，那么现在和将来则彰显出浓郁的治理赋能作用。一是树立大数据思维，构建大数据驱动的政府智慧治理创新，进一步优化调整政府组织架构、运作流程和服务模式，形成“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”的现代化治理模式。二是充分发挥人工智能的驱动作用。人工智能率先成为政府部门在2019年优先考虑的首要颠覆性技术。AI催动着技术政府管理模式从粗线条粗放式发展趋向更加颗粒化、精细化、智能化。三是积极推动区块链的牵引作用。挖掘政府现代治理与区块链技术的主要契合点，利用区块链难以篡改等特性，为破解部门间“信任梗阻”、在非可信环境下重塑信任提供转变范式。

科学创新建设模式，实现从分散建设到共建共享。传统的电子政务分散粗放式建设模式已经难以适应政府治理现代化的现实需求。一是深化政务云平台发展模式。建设政务云平台，有助于推进政府部门信息系统统筹集约建设，有利于规避“分散规划、分散管理”等痼疾，切实提升了基础设施利用率、推动政务信息资源共享、实现业务应用快速部署、保障业务应用系统安全可靠运行。二是创新管运分离、政企合作的新路径，建设有温度的数字政府。通过推动机构改革和建设管理新机制，活用“政企合作”新机制，积极探索“数字政府”建设的发展模式。构建多赢、平等、合作共赢的可持续发展生态。

提供有力法律保障，实现从探索发展到法治规范。习近平总书记提出，中国改革进入深水区，要把“摸着石头过河”和“顶层设计”结合起来。于数字政府建设而言，同样面临着相同的改革趋向。一是强化数据立法。立法是数字政府建设的“压舱石”。明确数据的所有权、被遗忘权、更正权、限制处理权、数据可携权、数据获取权、信息知情权、知情同意权等规则。逐步完善数据信息分类保护的法律法规，制定适用于涉及滥用数据造成信息泄露行为的法律条款。二是加快人工智能、区块链等新技术立法。重点应侧重人工智能范畴界定、机器人法律地位、智能产品的安全规范和区块链监管的细则要求。三是形成完整的“数字政府”标准规范体系。



数据治理要处理好四个关系

冀翠萍



新冠肺炎疫情防控阻击战中，大数据在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面提供了有力支撑。随着我国大数据战略的不断推进，各类生产生活行为都以数据的形式全景留痕，构建了一个与现实空间平行的“数据空间”，数据治理呼之欲出。要切实发挥数据治理的效用，推进社会治理的科学化、政府决策的精准化、公共服务的高效化、社会风险的预见化，需要处理好几个关系。

数据公开与信息保护的关系

大数据在推动经济社会发展的同时还面临着隐私保护和数据伦理问题。公民是社会的核心，公民信息是“数据空间”中最核心的部分，保护公民的隐私权是社会文明的基础，主动泄露、滥用个人信息的行为需要法律法规的明确规制。日前，我国国家标准《信息安全技术个人信息安全规范》再次发布了征求意见稿，对个人信息的收集、保存、使用、流转等全流程提出具体要求，最大限度保障个人合法权益和社会公共利益，《个人信息保护法》《数据安全法》也已列入十三届全国人大常委会立法规划，从制度设计的层面高度重视个人隐私信息的保护。数据公开与信息保护要找一个平衡点，既不能因为“可能”存在信息泄露风险就粗暴阻断数据公开，也不能因为



需要数据而“毫无保留”的公开，应构建健康的大数据治理生态。在本次疫情防控工作中，网上出现多起以寻找确诊病例密切接触者为由的个人隐私披露事件，中央网信办紧急叫停，要求按“最小范围原则”进行信息采集，并明确不得公开的信息字段，实现了个人信息利用和公共安全之间的平衡，对数据公开与信息保护起到了示范作用。

数据共享与数据权属的关系

大数据对多源数据的综合分析可获得对事物的全方位认知，单个系统或组织存储的是片面、局部的信息，需要开放共享和数据跨境流动建立完整数据集，但是在当前大数据开放共享实践中阻力很大、掣肘很多，一个重要原因是数据权属没有界定清楚，数据所有权、管理权和使用权还没有明确的责权边界。在“谁生产谁负责”的机制下，拥有数据越少的机构越愿意开放数据，而数据越多的机构则越审慎的开放数据，许多省、市意识到这个问题，在机构改革的过程中组建了大数据局，统一管理全省或全市范围内的政务数据，这为政务大数据开放共享创造了有利条件。党的十九届四中全会确立了数据可作为生产要素参与分配的机制，为企业间数据共享打开“闸门”，数据资产可以产生收益、发挥价值，数据价值会引导企业打通数据壁垒、实现数据流动，上海数据交易中心作为国家大数据交易标准化的试点单位，从交易实践中探索数据治理的技术规范、制度规范，制定了《个人数



据保护原则》《流通数据处理准则》《流通数据禁止清单》等一系列准则文件，研发了用于无特定标识的个体标记数据技术，使得交易数据无法识别个体且不能复原个人信息，其做法和经验为完善法律法规提供参考。

数据生产与数据质量的关系

数据的生产者按照“能采尽采”的原则不断扩展采集范围，数据量呈现指数级增长，衡量数据的单位从PB到EB再到ZB，超大规模数据中心在持续建设以满足数据存储需求。但在数据迅猛生产的同时，垃圾数据、无用数据、无效数据、伪造数据、重复数据等数据的质量问题接踵而来，低质数据的存在不仅浪费存储资源，还造成对数据清洗所需人力物力的大量浪费，关键的是严重影响数据分析的结果进而影响科学决策，迫切需要改善数据质量、提升数据有效性。在政务大数据领域，国务院《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》要求按照“谁主管，谁提供，谁负责”的原则提高数据质量，多地迅速展开了数据质量的提升行动，通过数据质量的审查审核、数据质量评估体系的构建以及数据协同中的数据关联，来倒逼数据质量的提升。在其他领域，还没有明确的体制机制，有企业探索通过交叉检验、生物识别以及机器学习等智能技术解决数据低质问题，有些第三方征信机构其内部拥有上百种生活场景，外部积极与公安、公共事业等打通数据接口，通过内外部的交叉检验进行数据

治理。重视数据质量需要制定测量标准，规划管理的统一流程，构建数据质量的管理体系，从制度层面保障数据的精准和有效。

数据权力与数据公平的关系

数据主体在拥有数据权力进行数据应用的同时还可能带来数据不公平。其一，数据权力冲击公平的市场竞争机制。企业在所从事的行业里收集客户数据，对数据分析进而优化所提供的服务，收集的数据越多其提供的服务就越精准，越能够满足客户需求，这种由数据所引发的正向反馈机制，使得其他企业无法公平参与市场竞争。其二，数据权力导致公众获取信息的局限。“算法”是数据应用的重要形式，用户在获取信息或服务时，算法会根据已收集的数据推测用户的偏好，进行个性化推荐，让用户体会到“保姆式”服务的同时，也割断了用户与全域信息的交流，剥夺了用户获取全方位服务的权利，大数据熟识、基于算法的新闻生产、基于算法的购物推荐都是生动案例。其三，数据权力影响社会信用的评价机制。用户的互联网行为越频繁、使用场景越丰富、在线支付频次越高，其信用大数据就越丰富，在信贷贷款、无押金消费方面越畅通，但是在农村或偏远山区等互联网低度发展地区，由于技术支撑、认知能力方面的差异，天然存在着互联网行为上的屏障，没有生动的大数据的支撑，企业或机构不足以分析其信用能力，也就无法在信用消费方面提供便利，隐含着数据权力导致的不公平。

数字新科技助推发展新经济

缪晓波

当前，新经济俨然已经成为政府热词、学界热学、网络热点。新经济是科技经济贯通、人城产融合、应用场景牵引的经济形态。

新经济的本质要求是科技与经济的贯通。首先，增强我国经济整体素质和国际竞争力的关键是实现科技与经济融通发展。将源头的新算法、基因技术、新材料等新科技，通过成果转移、创业孵化等方式向产品转化，形成由大数据、人工智能、精准医疗等关键核心技术构成的产业新体系。没有科技创新，新经济不能称为“新”；科技不转化为产业，新经济不成其为“经济”。其次，其基本特征是人城产融合。在信息密集的互联网时代，新生代电商个体以创新创业的方式创造出电子商务、移动支付、共享出行等新业态，彻底改变了人们的生活方式和城市的发展模式。人城产融合发展成为最能适应新经济发展需求的模式。再次，其内在逻辑是应用场景牵引。应用场景为新技术新业态提供验证和推广机会，不断适配人们物质文化生产需求变化，是新经济供需两侧的重要牵引力量。

在创新链条中，成果转化是科技创新与产业发展的联结枢纽。相比传统方式，新经济更看重具有先导性的关键核心技术，通过创新创业将其转化为新产品新业态。因此，需要科技创新服务支撑新产品新业态。同时，发展新经济，一是抓硬核科技。新经济的核心理念是具有先导性、颠覆性、带动性的“硬核科技”，没有算法的突破就不会有人工智能、区块链产业，没有传感技术的突破就

不会有物联网产业。二是抓创新创业。科技成果转化为新产品新业态，主要通过创新创业这一过程完成。科技创业需要的往往不是一两项技术，而是高度集成化的“技术集群”；新业态发展又对科技创新形成新的需求牵引，加速成果转移转化，如无人驾驶对雷达感知、视觉识别、人工智能等技术促进明显。三是抓科技服务。科技创新、成果转化、创业孵化都离不开科技服务，大学技术转移许可办公室、孵化器、创投基金等服务机构将研发成果和实体经济牢固结合在一起。就此看，人城产融合应当是发展新经济的主阵地。

从城市空间治理体系看，产业社区既克服了传统产业园区职住不平衡带来的产业孤岛化问题，又避免了传统开发区范围过大投资太散带来的后继发展乏力和城市空心化问题，是片区开发有序、滚动发展有力、产城融合有效的着力点。为此，城市未来发展首先要把握本逻辑。要围绕人的需求变化适时调整城市空间布局和优化生产生活生态环境，坚持人才汇聚、产业集群、开发集约方向，持续完善城市基础设施、公建配套和产业链体系，持续为新经济企业和商个体提供专业化、个性化、集成化的生产性服务。其次要拓展城市功能。产业社区中的城市功能和形态既取决于管理服务人口规模，也必须适应于产业集群发展水平，要努力为广大创业者和雏鹰企业全域提供楼宇、社区、车库等孵化场所和综合性服务。再次要注重产业生态。在产业社区中，产业集群既需要吸引人才的政策环境，更要营造安顿人才的城市

环境。

从新旧动能转换供需结构看，人民群众的需要是需求侧核心，科技赋能和新兴产业是供给侧核心，生产生活生态应用场景是有效需求和精准供给结合的突破口。所以，一是进行场景试验。要依托产业园区、公共设施、智慧治理等城市建设需求，联合企业、技术联盟等共同探索开放式需求创新系统。积极规划布局5G创新城、人工智能示范园、无人驾驶测试区等新型基础设施，鼓励大企业为前沿性、创造性新场景提供试验落地空间、共享技术平台以及人才资源池，支持新媒体等市场推广平台为新技术新产品发声。二是发布清单。要以公开透明方式释放城市公共场景机会，给予创新企业感知和参与城市建设机会，促进新技术新产品试验推广。三是构建公共平台。要以促进市场主体供需对接为重点，打造集场景需求体验、产品发布展示、供应链支撑和下单采购全流程服务为一体的供需对接平台，引导投融资、法律财会、知识产权、创业孵化等专业平台精准服务，推动国际技术转移平台、跨境项目孵化平台、全球供应链协作平台落地实施。

