

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建设》明确提出“加快数字化发展”，强调要建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。中央全面深化改革委员会第十七次会议强调，要建立健全政务数据共享协调机制、加快推进数据有序共享。健全国家数据资源治理体系，已成为激活数据要素新价值、培育经济发展新动能、创新社会治理新模式、开创国际合作新格局的关键所在。

健全国家数据资源治理体系是把握、遵循和运用数字经济发展规律的必然要求。数字经济时代，数据要素的有序自由流动和高效配置至关重要，如何在技术牵引、数据驱动下推动融合创新、场景应用、价值共创，以数据流带动技术流、资金流、人才流、物流流，已成为资源配置优化、全要素生产率 and 创新能力提升的关键。不止数字经济，数字社会、数字政府建设同样依赖于此。同时，数字化转型正在重新定义生产力和生产关系，技术一经济范式变革意味着社会制度框架必须敏捷调适，形成战略性、基础性的制度规则和治理机制，形成适应数字化生产力发展要求的数字化生产关系，以应对日益严峻的数据乱象和治理难题，为数字经济及其与实体经济的深度融合保驾护航。

健全国家数据资源治理体系是赢得全球数字竞争和规则标准主动权的战略抉择。实施数据战略、强化数据治理已成为新的国际竞争热点，各主要经济体希望以此在数字经济发展和数字化转型中占据主动。当前，许多国家纷纷制定国家数据战略或法案，加强数据的监管规范和价值挖掘。同时，国际数字规则上的竞合博弈也越发激烈，数字贸易、跨境数据流动、个人数据保护、平台治理、数字税等都已成为重要议题，数字化驱动的新一轮全球化已现端倪。

健全国家数据资源治理体系是以改革创新激发数字化发展动力活力的现实需要。近年来，我国大数据发展顶层设计逐步成型、产业体系日渐完善、融合应用不断深入，国家大数据战略由起步、落地转向深化阶段。国家层面积极布局国家大数据综合试验区、国家数字经济



冯海红

核心阅读

党的十九届五中全会明确提出要加快数字化发展，建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。为此，健全国家数据资源治理体系，就成为激活数据要素新价值、培育经济发展新动能、创新社会治理新模式、开创国际合作新格局的关键所在。

创新发展试验区、国家公共信息资源开放试点等，探索开展数据资源治理和数字经济发展。然而，我国数据规则制度建设仍明显滞后。一是数据资源管理统筹不够，数据孤岛、数据壁垒等问题突出；二是数据资产管理能力有待进一步提升，行业、企业及机构数据庞杂分散和集中集聚现象并存，数据资产化、资本化运营缺乏支撑，数据监管、算法监管力度不够；三是数据要素市场机制有待进一步完善，数据市场监管主体不清，数据交易流通体系尚处于探索初期。另外，数字技术自主创新能力、数据人才和数字素养、隐私保护和数据安全等均有待强化。

为此，应健全国家数据资源治理体系，为我国数字经济发展和数字社会、数字政府建设奠定坚实基础。

第一，加快探索数据基础制度和标准规范建设。一方面，探索建立数据管理制度体系。加强数据产权理论研究和实践探索，明确权利主体、权利类型、权利边界，加快数据相关立法进程，赋予并保护、平衡权利人合法数据权益。推动形成数据要素市场化配置机制，鼓励在价值评估、价格形成、收入分配、市场准入和市场监管等方面积极探索，支持引导行业平台和龙头企业参与，创新数据交易模式和交易规则。另一方面，加快构建数据标准规范体系。推动数据标准化规范化发展，建立覆盖数据全生命周期的分级分类标准体系和管理制度，研究制定国家有关数据标准、

政策工具和行动指南，推行数据管理贯标和成熟度评估试点，积极参与国际标准制定，引导行业标准、地方标准、团体标准发展。

第二，统筹推进数据资源汇聚融合与开放共享。探索建立统一规范的数据管理制度，推动跨部门、跨区域、跨行业数据汇聚融合与共享开放。加快政务数据有序开放，建立健全政务数据共享协调机制，以业务协同为重点，加强技术创新、应用创新、模式创新，全面构建政务数据共享安全制度体系、管理体系、技术防护体系，优化经济治理基础数据库，加快打造国家数据统一共享开放平台，开展政务数据清单管理、质量建设、价值评估、清查审计、政企合作，提升法治化、制度化、标准化水平。推动行业数据融合共享，加快国民经济重点行业数据平台建设和数据高质量汇聚，支持社会化、市场化数据

交易流通平台和企业发展，打通新型智慧城市、数字孪生城市数据资源，探索不同主体之间数据开放共享、利益分享的模式和机制，防止企业利用数据进行不公平竞争、限制竞争。

第三，纵深推进数据资源开发利用与价值实现。加快培育发展全国一体的数据要素市场，探索建立责任清单、负面清单和第三方机构认证评级相结合的市场准入管理制度，完善数据交易的检测认证、风险评估、信息披露、流程追溯、监督审计等制度，推动数据交易流通模式和机制创新，支持数据资产化、资本化、证券化。开展数据资源开发利用试点，探索建立政府数据资源有偿使用、增值服务、合作开发等模式，筛选规范化开发利用的场景和案例，鼓励利用政府数据创新产品、技术和服务。加快培育数据敏感型新产业、新业态和新模

式，探索不同主体协同参与、各类数据融合共享的开发利用模式，在明晰产权的基础上形成数据要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，培育一批数据交易主体、数据服务中间商和数字化创新企业、创业团队，引导扶持相关主体集聚集群发展。

第四，稳步加强数据安全保护与市场监管执法。统筹好发展与安全、效率与公平、数据利用与隐私保护，逐步建立完善数据安全保护的基本制度体系、政策法规体系、技术支撑体系。推动建立分类分级的数据安全保护制度，加强职责体系和能力体系建设，分行业分领域制定实施细则，建立隐私保护、风险评估、安全审查、数据溯源、监测预警与应急处置等机制，加强政务数据、企业商业秘密和个人数据保护。实施包容审慎、鼓励创新的监管制度，支持开展监管沙箱等创新试点，构建立法司法无缝衔接、线上线下协同发力的监管体系，强化平台和企业数据合规、数据安全、算法透明等方面的责任，推动形成政府监管+行业自律+社会监督的数据安全协同治理体系。推进数据开发利用技术和数据安全标准体系建设，促进数据安全检测评估、资格认证、攻防演练以及技术、信息、培训等服务发展，鼓励数据安全、网络安全产业发展和商业创新。

第五，着力打造保障有力充满活力的数据生态。强化基础设施支撑，加快5G网络、物联网、工业互联网、大数据中心、云计算、人工智能、区块链等信息基础设施建

设，推动融合基础设施和创新基础设施数字化转型、智能化升级，为构建算力+算法+数据的发展生态夯实基础。加强数据人才培养，探索联合培养、订单培养、产教融合等新模式，建立多层次、多元化的培养体系，着力培育复合型、实用型和创新型人才，加大人才交流和东西协作力度，创新人才评价体系和激励机制。提升全民数字技能，多渠道开展数字技能培训，实现信息服务全覆盖，帮助中小微企业提高数据管理应用能力，加强数据文化建设，弥合“数字鸿沟”。注重政策引导支持，促进数据要素与劳动力、资本、技术等要素融合创新，加大数字技术研发投入和成果转化力度，探索政府引导、市场主导、企业主体、社会众筹的多元投融资模式，构建数据驱动的技术创新模式和创新创业生态。

第六，积极开展数据跨境流动等领域的国际合作。推动建立数据跨境流动机制，积极开展双边、多边数据合作，构建多层次、广覆盖的国际化数据合作平台体系，支持具备条件的地区探索建设数字自由贸易试验区（自贸港）或数据跨境流动自由港（枢纽港），探索建立个人数据跨境流动白名单制度，允许数据流动特殊监管区域列入白名单的国家、地区或国际组织之间实现数据跨境双向流动，支持建立各国各地区数据监管机构认可的中立机构，发展数据跨境流动服务。以推动落实《区域全面经济伙伴关系协定》和中欧投资协定为契机，加强与“一带一路”沿线国家在数据流动、数据技术、数据应用、数据治理等方面的交流合作，重点推进与东盟、欧盟、日韩、俄罗斯等的战略对接与数据合作，打造升级版“数字丝绸之路”。积极参与跨境电商、数字贸易和数据跨境流动、数据保护、数据安全、数字税收、数字知识产权、人工智能、数字货币等国际规则和标准制定，支持国内相关技术、产品、服务和标准“走出去”。



提升政府治理现代化水平 推进数字政府建设

陈磊

党的十九届五中全会指出：“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。”数字政府是推进数字中国发展的关键支撑，是政府治理体系和治理能力现代化的中枢核心与标准载体。数字政府是在治理理念与服务模式迭代升级基础上，形成的政府治理生态转换与范式创新，是对传统政府的赋能、协同和重构，是提升政府治理现代化水平的重要引擎。

以智能主导激发数字政府新动能

善用大数据+。推进数字政府建设，要加强制度顶层架构设计和战略筹划，持续推进大数据在数字政府中的深度应用，不断加强政府、社会、企业、互联网中大数据资源的汇聚整合、深度融合，充分利用关联分析、仿真建模、虚拟推演等数字技术，进行交叉比对、深度挖掘、趋势研判，构建数据来源广、质量高、时效强的决策支撑体系，提升数字政府建设质量。

着眼物联网+。对于进一步推进数字政府建设，物联网的作用尤为凸显。聚焦综合治理、城市交通、城管应急、民生保障、生态文明等基础领域，布局横向到边、纵向到底，上联政务网、下接互联网，衔接空地应

急通信专网的广域泛在智能终端。强化政府全空间、全时段、全方位数据的感知采集、汇总分析、智能治理能力，助力政府实时监测态势、应急指挥、特情处置、日常管理，促进人流、物流、交通流、信息流的协调通畅运转，提升数字政府的研判力、分析力、把控力、领导力。

凸显区块链+。推进数字政府建设，区块链以其智能合约、数字契约和自信任功能，在优化政务流程、创新监管模式、调查统计数据、认证公民身份、促进信息共享、降低运营成本、提升协同效率等方面具有广阔应用前景。区块链的去中心化属性，某种程度上是对传统模式的解构，应用区块链技术推动数字政府建设，既需“破”的勇气与力度，更需“立”的智慧与能力，要彻底打破对传统电子政务的路径依赖和思维惯性，树立与智能时代相匹配的新思维、新理念，以区块链技术的深度应用，打破“数据垄断”和“信息孤岛”现象。

以整体协同构建数字政府新格局

强化部门协同。推进数字政府建设，要树牢一盘棋思维，坚持在数字政府全局下谋划部门一域、以部门一域助力数字政府全局，实现不同部门、层级之间的彼此啖合、紧密协

同。横向上，强化顶层设计，构建强劲有力的统筹协调体制机制，持续强化跨部门政务信息资源的共享耦合，以数字政府的整体视野再造政务服务流程，推动数字政府由内部协同向部门协同、生态协同转型；纵向上，系统优化跨层级数据汇聚整理、挖掘分析的管理链条，以政务的数据化、信息化、智能化穿透组织架构、消解职责同构引发的条块弊端，减少中间环节，科学统筹力量、优化资源配置。

激活政企协同。数字政府建设是一项系统工程，推进数字政府建设，是治理与技术的有机结合，应打造政府与企业的双轮驱动模式，激活政企协同，创新协同模式，构筑政企协同、管运分离的运行机制，合力破解复杂性、综合性数字政府难题困境。数字政府构建应秉持开放的思维，集约有序引入借用企业的人才、数据、算法、算力等核心资源，打造数字政府的“最强大脑”，强化专业智力支持，实现政府的规划管理优势和企业技术创新优势的积木式重组，形成“强强联合，聚力创新”的政企协同范式，推动数字政府共建共享共赢。

贯通线上协同。持续深入推动数字政府线上线下政务服务整体协同。积极借鉴“不见面审批”“最多跑一次”等成熟经验做法，分类梳理政务

信息目录清单，聚焦申报材料等民众关心的问题，推动流程优化再造，拓展数字政府网上服务深度。推进线上线下服务平台的有效集成和深度融合，打造功能互补、有机衔接的一体化政务服务新模式，不断提升数字政府网上服务能力。同时，借助数据挖掘和深度学习算法等信息技术，实现对民众需求的精准捕捉、定位抓取，切实提升数字政府的精准服务供给能力，全面提高民众满意度、获得感。

以融合共享描绘数字政府新图谱

突出平台整合。推进数字政府建设，要强化顶层设计、注重整体统筹、突出平台整合，从源头上彻底打破新型数字基础设施瓶颈。以物理分散、逻辑集中为指引，将信息技术有机嵌入数字政府职责体系，有序梳理部门服务、全面理顺业务逻辑、科学重构部门职能，加快推进信息系统改造整合、深入推动政务信息归集融合，集约打造全领域覆盖、标准化接入的高品质数字政府服务平台，从根本上破解因职能分散、业务分工造成的数字政府碎片化局面，实现数字政府服务一体化，打破数据壁垒，弥合“数字鸿沟”，提速数字政府建设。

聚焦数据共享。数据是数字政府的核心要素和战略资源，数字政府的资源配置、运行模式、组织范式均需以数据为基础进行定位考量。描绘数

字政府新图谱，必须让数据充分流动共享起来，深度释放数据红利。要系统构建政务数据信息共享体系，建立健全职能部门分工协作机制、数据信息汇聚更新机制、数据共享清单机制，厘清不同主体、不同部门数据共享权利义务，界定数据归属权、规范数据使用权、明确数据收益权，支撑政务数据信息跨地区、跨部门、跨层级无缝隙全流程运转，提升数字政府数据共享程度。

注重标准先行。夯实数字政府标准体系，是推进数字政府建设的关键一环。明确数字政府建设的总体标准、管理标准、服务标准、业务标准、技术标准等，坚持稳步推进、动态完善、迭代优化数字政府标准规范体系，实现数字政府横向多面联通、纵向多层贯通。致力业务标准与数据标准相匹配、业务流与数据流相统一、业务系统与数据系统相同步，持续推动政务数据动态采集、实时存储、整合比对、交互共享标准化进程，有效解决当前数据重复采集、标准不一、质量不高等问题，确保政务信息数据的完整性、规范性、唯一性、时效性，实现政务数据资源有序规范无障碍对接流动，全面提升数字政府治理现代化水平。

