

统筹推进现代化基础设施体系和高标准市场体系建设

□ 郭丽岩

习近平总书记在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时发表重要讲话指出，加快构建新发展格局是推动高质量发展的战略基点。要按照构建高水平社会主义市场经济体制、推进高水平对外开放的要求，深入推进重点领域改革，统筹推进现代化基础设施体系和高标准市场体系建设，稳步扩大制度型开放。为了加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，需要统筹推进现代化基础设施体系和高标准市场体系（下文简称“两大体系”）建设，既要适度超前开展基础设施投资，补齐发展“硬短板”，也要夯实市场体系基础制度，补齐制度“软短板”，坚持“软硬”两手抓、两手都要硬。

统筹推进两大体系建设的必要性和紧迫性

统筹推进两大体系建设是加快形成新发展格局的实践路径。流通作为生产与消费的中间环节，扮演着组织生产与促进消费的双重角色。百年变局叠加世纪疫情冲击，面对超预期因素的影响，流通体系在国民经济大循环中发挥的作用更加凸显。加快建设现代流通体系是构建新发展格局的一项战略任务，推动基础设施体系现代化则是现代流通体系建设的重要方面，与高标准市场体系建设紧密配合，能够保证流通更加高效，产销衔接更为顺畅，投资和消费潜力加速释放。

在更高水平供需动态平衡中推进经济高质量发展，需要加快统筹推进两个体系建设。供给和需求是经济内在关系中相互依存的基本面。基础设施的供给规模与结构升级须以市场需求为导向，有效需求的最终实现又须依赖基础设施、商品和服务供给水平与结构的匹配。推动高质量发展，实现质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一的发展，需要依靠高水平社会主义市场经济体制和高标准市场体系的建设，加快质量变革、效率变革

和动力变革，持续优化生产要素配置，把有限资源配置到更高效领域，充分提升供给质量与效能，从而在更高水平上实现供需动态平衡和社会生产力水平的整体跃升。

我国基础设施发展取得显著成效，社会主义市场经济体制不断完善，但对标高质量发展要求，体系仍不够完善，协调性、系统性和整体性有待增强。主要是区域间发展不平衡，农村基础设施“欠账”仍较多，城市群、都市圈互联互通与共建共享水平有待提高，各类基础设施建设统筹不够，智能化发展有待加快，新型与传统基础设施融合场景仍需加力拓展。硬硬件轻软件、重建设轻养护等倾向依然存在，全生命周期协同发展水平不高，精细化管理能力仍要进一步提升。尤其是基础设施的服务能力、效率和品质亟待增强。同时，国内市场在市场体制机制方面仍有一些束缚主体活力释放的限制，要坚持问题导向、目标导向，构建新征程上与更好满足人民对美好生活高品质追求的现代化基础设施体系和高标准市场体系。

在新征程上，办好发展和安全两件大事，提升国家总体安全保障能力，需要统筹推进两大体系建设。客观而言，传统基础设施和市场运行体系，面对自然灾害、公共卫生、重大事故等突发事件冲击的网络韧性和应急能力尚待增强，关键基础设施和技术装备“卡脖子”问题亟待攻坚克难。发展是安全的保障，安全是发展的前提。强韧基础设施网络，着力铸长补短板，维护市场安全和稳定，增强安全保障能力，强化对重点市场和市场基础设施的跨部门协同监管，这是统筹推进两大体系的应有之义与重要建设内容。

统筹推进两大体系建设的主要任务和抓手

建设现代流通网络，推动市场基础设施互联互通，完善市场信息

交互渠道。完善国家综合立体交通网，推进多层次一体化综合交通枢纽建设，推动交通运输设施跨区域一体化发展，强化一体衔接和全链条服务能力。完善国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地等重大物流基础设施网络，推动形成“通道+枢纽+网络”的现代物流及市场化运行体系。加强新一代信息技术在铁路、公路、水运、民航、邮政等领域应用，提升综合运行效能。优化商贸流通基础设施布局，加快数字化建设，推动线上线下融合发展，形成更多商贸流通新平台新业态新模式。同时，推进同类型及同目的信息认证平台统一接口建设，完善接口标准，促进市场信息流动和高效使用。

加快新型基础设施建设，推动传统基础设施智能化数字化改造，加快实施智能市场发展示范工程。围绕强化数字转型、智能升级、融合创新支撑，布局建设信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新型基础设施。加快交通、能源、市政、物流、水利等传统基础设施数字化改造，推进物联网全面发展，积极稳妥发展工业互联网和车联网。实施教育、医疗、快递物流等网络基础设施改造提升工程，以此推动互联网医疗、在线教育、第三方物流、即时递送、在线办公、网上办事等从事新型服务的经营主体发展。畅通市场数据信息流，整合线上线下支付交易数据，推动实现跨部门共享。强化支付结算等金融基础设施建设。健全以信用为基础的新型监管机制。

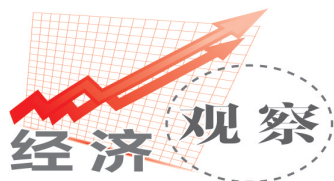
完善竞争政策框架，健全覆盖事前、事中、事后全环节的竞争政策实施机制。坚持“立破并举”，持续清理废除妨碍全国统一大市场和公平竞争的规定及做法，包括清理基础设施项目建设运营的公平竞争环境。加快能源、铁路、电信、公用事业等领域基础设施建设，吸引和鼓励更多社会资本参与相关工程建设运营，加快推进这类行业竞争性环节的市场化改革，放开竞争性业

务准入。例如，进一步加大油气矿业权竞争性出让力度，在终端零售环节引入市场竞争机制等。同时，要更多通过大数据等方式认定竞争违法行为、预警识别市场运行风险，强化市场预期管理。

培育具有全国乃至国际影响力的市场交易平台，增强系统调节和统一市场配置能力。扩大公共资源交易平台覆盖范围，明确适合以市场化方式配置的各类公共资源交易纳入统一平台体系的标准和方式，加快推进交易全流程电子化，破除阻碍市场化交易的区域壁垒。加快建设新一代电力系统，推动电网基础设施智能化和智能微电网建设，提升电力系统调节能力；同时加快建设全国统一电力市场体系，实现电力资源在全国范围共享互济和优化配置。加快推进大宗商品期现货市场建设，在油气、电力、煤炭等领域培育形成运营规范的交易平台，不断完善市场交易规则。加快推动商品市场数字化改造和智能化升级，鼓励打造综合性商品交易平台。

增强基础设施韧性，加强应急处置和互济余缺能力，增强国内大循环的可靠性。加快建立储备充足、反应迅速、抗冲击能力强的应急物流体系。提升灾害高风险地区交通运输设施、物流站点等设防水平和承受能力，积极防范粮食、能源等重要产品供应短缺风险。加快构建国家水网，统筹解决水资源、水生态、水环境、水灾害问题，在更高水平上保障水安全。利用新一代信息技术，强化在实时开时监控和网络协同共享，建设与基础设施网络相关的大数据中心和调度中心，推进联合调度和综合监控。

（作者系中国宏观经济研究院综合形势研究室主任、研究员）



数据要素市场亟待治理的四大难题

□ 黄敦平 倪加鑫

党的二十大报告提出：“加快发展数字经济，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。”作为数字经济重要组成部分的数据，是我国经济发展建设的新型生产要素。而数据要素具有可复制性、非标准化、权属关系复杂等特征，数据要素交易存在安全脆弱性，数据要素经营主体间存在信任缺失，不利于数据要素市场的充分流通。迫切需要加强数据要素市场治理，健全完善数据治理制度体系，明确数据权属，完善数据交易规则，形成更为安全高效的数据要素市场。

我国具备构建大型数据要素市场的数据规模与量级各项条件，但数据要素市场存在黑暗数据、信息孤岛、数据标准缺失以及数据信息安全等亟待解决的问题。

“黑暗”数据存量较大，数据要素价值挖掘力度不够。“黑暗”数据被定义为未知、未识别或未使用的数据，是一种未充分利用的数据资产，也被称为睡眠数据。企业忽视“黑暗”数据的业务价值与风险，对这些具有潜在要素价值的数据挖掘力度不够，将增加企业不必要的资源与成本浪费。

数据共享不足，催生“数据孤岛”现象。数据孤岛是指信息化建设的不平衡导致个人与企业间、企业内部、企业之间、企业与政府之间存在信息不对称、共享渠道缺乏等不足，形成孤立数据岛屿。数据孤岛降低了社会内部数据要素沟通

效率，增加了社会使用数据要素的成本。

数据标准不统一，降低数据要素交易活跃度。企业内部数据之间存在的定义不清、口径不同导致的无法兼容，增加企业内部不同部门数据整合与数据交互成本。清华大学调研数据显示，在各部门实现共享的政务数据仅占部门总数据的18%。

用户权益得不到保障，个人数据信息存在安全泄露风险。数据安全关系着企业品牌“生死”，但目前企业用户数据的管理和技术水平参差不齐，甚至有些企业缺乏技术运维方面的专业安全人员，同时产生数据价值归属问题，出现“你的数据不一定是你的”“你的数据不知道在哪里”等现象，用户数据存在信息安全泄露风险。中国网民权益保护调查报告显示，2022年，82.3%网民表示由于个人信息泄露对日常生活造成影响，49.7%网民认为出现个人信息泄露情况。

数据要素作为数字经济时代的关键要素，其重要性日益凸显，构建优质安全高效数据要素市场，加快发展数字经济，需多措并举加强数据要素市场治理，健全完善数据治理制度体系，形成更为安全高效的数据要素市场。

强化关键技术自主攻关。运用数字与智能技术双轮驱动，引入区块链等新一代信息技术，支持发展自动化、智能化数据治理技术，在为数据要素市场发展贡献一

批得力技术工具的同时，加快数据要素交易可追溯、加密、监督技术研发与普及，夯实数据要素市场发展的安全基础。制定数据产品技术与安全标准，动态化、情景化、结构化制定脱敏标准，推进数据资源高效流通。以保护个人、组织的合法权益与维护国家主权、安全和发展利益为出发点，根据特定场景，通过应用隐私计算技术实现平台对数据的不可见，统筹数据价值释放与个人隐私信息保护，实现隐私保护前提下的数据自由流转与应用。

健全数据要素市场交易体系。完善全国性数据要素交易场所制度，加强对平台数据的监管，规范数据市场交易行为。探索建立数据要素市场准入分类分级数据安全管理体系，将公共数据根据敏感性划分为可商业化、谨慎商业化、不可商业化等级，对于敏感性较高的数据，例如涉及国家机密数据则不可商业化，对于存在一定敏感性的商业数据则可采取审核制，例如资质发放方式谨慎商业化，对于一些敏感性较低的商业数据则可直接实行商业化。完善数据要素场内规范化交易渠道，推动数据要素市场场内交易活动更加简便灵活，以规范化数据要素交易市场替代不正规数据要素交易方式，将数据要素交易纳入阳光下，构建数据要素交易活动全链条可追溯机制，实现数据要素经济价值与社会价值的统一。

破解数据要素市场共享壁垒。以立法明确各类数据共享范围，明确数据共享主体的权利与义务，统一规范数据共享标准，推动数据要素跨部门协同合作，促进公共数据跨部门、跨区域、跨行业安全高效共享。与此同时，建立健全数据管理制度，倡导数据价值的流通与共享。鼓励和督促大企业开放数据，破除数据垄断行为，提高数据要素交易公平性，提升数据要素市场化配置效率，形成一个健康可持续的数据要素交易市场。积极参与并制定兼顾数据安全与数据有序国际流动的国际标准，促进数据要素跨境流通参与国际合作，为畅通国内国际双循环、构建新发展格局创造良好条件。

增强数据要素市场治理能力。通过分类分级、权益分置方式制定更加明晰的“一数多权”的数据权属界定规则，确保数据相关主体合法权益，形成政府、市场和社会协同的数据治理格局。与此同时，根据规模、供需情况等市场发展实际，搭建协同高效数据要素交易平台，建立健全安全、成熟、完善、稳定的数据要素市场治理制度体系，为数据要素流通创造安全市场环境，促进数据高效流通。加强数据治理经营主体培育，鼓励经营主体探索数据要素质量提升机制，开放社会主体参与平台秩序维护，持续优化数据要素市场结构，实现市场供需匹配，充分释放数据要素市场价格价值。

习近平总书记广东考察时指出：“我们是一个14亿多人口的国家，民以食为天，首先要解决吃饭问题。除了吃粮食，吃陆地上的食物，还要靠海吃海。”积极打造“蓝色粮仓”“海上粮仓”，在藏粮于地、藏粮于技的同时“藏粮于海”，是践行大食物观、构建多元化食物供给体系的重要途径，也是确保国家粮食安全的必要举措。

充分认识打造“海上粮仓”的重要意义。大力发展“海上粮仓”是短期内缓解吃得饱、吃得好、吃得安全之间矛盾的有效途径。2010年以来，我国人均粮食占有量持续高于世界平均水平，但结构性短缺仍然突出，吃得饱与吃得好、吃得安全并不能“兼而有之”，粮食安全长期处于紧平衡态势。2021年，我国粮食进口依赖度接近20%，食用植物油自给率为1/3，蛋白饲料原料不到20%。大豆的自给率仅为17%，生产、销售、运输等环节全部受控于国外。在短期内粮食综合生产能力提升空间不大、重要农产品种植存在“跷跷板”效应 的情况下，通过海洋食物替代，能有效减少原粮消耗量，进而达到节约耕地、平衡耕地用途的目的，对短期内缓解粮食安全紧平衡具有重要作用。

大力发展“海上粮仓”，是构建多元化食物供应体系的必要举措。树立大食物观，构建粮经饲统筹、农牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，有助于实现各类食物的供求平衡。联合国粮农组织在1995年就明确了渔业和粮食安全的关系，认为发展渔业、增加水产品供给是保障粮食安全的一项重要举措。我国在2016年夏季达沃斯论坛上提出建立海洋土地、大力发展海洋粮食的理念，建议向海洋要“粮食”。相比陆地“种植+养殖”的生产模式，海水养殖对粮食的消耗量低，具有更高的生产和营养转化效率，在实现各类食物供求平衡方面作用巨大。

大力发展“海上粮仓”，对于缓解现阶段由居民动物性食物消费增长带来的粮食安全压力，具有更加直接和显著作用。我国已全面建成小康社会，消费结构实现从“吃不饱”到“吃得好”的历史性转变，人均原粮消费量大幅下降，非主粮食物需求快速增长。韩国2013—2015年间水产品人均消费量是58千克，排名世界第一。2021年，我国居民人均水产品消费量为14.2千克，随着经济持续增长，居民的水产品需求量将显著增加。通过保护和扩大海水养殖生产能力，扩大海上养殖产能，对于缓解陆地资源紧张和丰富居民膳食结构具有一石二鸟的作用。

大力发展“海上粮仓”，是推动我国深远海重大装备、关键技术创新发展，增强海洋竞争实力的重要举措。金融危机以来，新一轮全球“蓝色围地运动”悄然兴起，深海蓝海已成为大国竞争的重要领域。美、加、英、澳等国一方面通过国际涉海组织，开展“国家管辖外海域”的“海洋保护区”划定工作；另一方面大力支持本国企业拓展深远海养殖业务，将其作为推动海上装备材料发展和抢占技术制高点的重要抓手。我国有必要进一步拓展海上养殖规模，积极支持深远海养殖业发展，以推动重大装备、关键技术等的创新发展，增强我国的海洋竞争实力。

我国“海上粮仓”建设的主要瓶颈。近海过度开发和深远海利用不足的情况共存，海洋空间开发利用整体效能不高。我国长期以来以近海捕捞和养殖为主。2002年起我国实施减船减产计划，但海洋捕捞机动渔船总功率未降反升，实际捕捞量超过800万—1000万吨的海洋渔业资源年可捕量上限。同时，海水养殖带来的废弃有机物排放、药物残留等对近海环境造成污染，局部海域富营养化问题严重，传统渔业发展模式已不具可持续性。与近岸海域过度开发相对照，我国深远海开发利用水平极低，10米—30米等深线内的离岸海域利用率只有1%，30米—100米等深线内的深远海域基本没有利用，海洋空间整体利用率偏低。

水产品养殖多而不精、大而不强，市场和技术优势没有完全转化为产业竞争优势。我国是水产大国，水产养殖总量、水产品出口、种苗生产、水产饲料生产等多年稳居世界第一。我国曾引领全球著名的海水养殖5次浪潮，目前拥有全球70%以上的海洋生物科技力量和先进的海洋科教力量。我国水产行业竞争优势主要集中在传统的育苗、育种等领域，在重大技术装备、关键性技术突破等方面落后于世界主要强国，在通信、海洋灾害预警预报、装备制造、海洋平台、工程材料等方面的技术积累没有形成聚合效应，产业竞争存在短板。

海洋水产品的粮食安全保障功能发挥不足，政策支持力度不大。长期以来，我国在统计分类中将粮食界定为谷物、薯类和豆类，将海产品定位为副食品，忽视了海洋水产品的粮食安全保障

『海上粮仓』：构建多元化食物供给体系的重要途径

□ 吕洪业

功能。政策对海产养殖支持力度不大，对渔业资源和渔场分布等的基础调查不够，不仅难以海洋空间开发利用提供基础支撑，而且政策目标也在渔业增产、渔民增收、渔业产业结构调整、可持续发展等方面摇摆不定。

发展“海上粮仓”的主要建议。我国海洋资源丰富，特别是离岸海域空间开阔、水交换条件好、环境容量大，海上养殖前景广阔。背靠巨大的资源优势 and 国内市场，我国发展“海上粮仓”潜力巨大。

把“海上粮仓”建设纳入国家粮食安全战略。从陆海统筹的视角拓展粮食生产空间，立足陆地和海洋两大生态系统，根据区位特点、产品结构、生产模式、市场供求等，优化陆海食物生产空间格局，突出牧海耕渔在粮食替代、海洋经济发展、科技创新、生态文明建设、国土安全等方面的多重作用，提高海产品综合保障能力，实现粮食安全战略升级。

摸清底数，积极开展海洋保护开放利用的谋划布局。尽快完成养殖用海调查工作，查清养殖用海规划依据、审批状态、用海主体、空间分布等现状，摸清养殖用海底数，建立电子数据集。按照“近岸生态化、近海农牧化、深远海智能化”的原则，积极开展由岸向外的立体海洋空间资源调查和规划布局，针对养殖品种生长要求、海域水文特点、养殖海域资源禀赋和环境承载力等，合理划定养殖功能区，制定分阶段保护与开发方案。

推动实施基本养殖水域保护制度。参考基本农田保护制度的做法，利用养殖水域滩涂规划结果和遥感监测技术，以县为单位划定各类水域的基本养殖水域空间范围。加强立法工作，对基本养殖水域实行严格的保护制度。

积极推动机制创新、技术创新。建立“海上粮仓”技术交易市场，逐步形成层次分明、高效互动的海洋渔业科技推广机制。要大力发展深海养殖装备和智慧渔业，推动海洋渔业向信息化、智能化、现代化转型升级。设立离岸养殖技术专项，开展良种育种、养殖管理、生物医药等方面的技术攻关，并以深远海重大养殖项目为抓手，加强关键性技术和重要材料研发，逐步形成新型渔业资源调查、养殖捕捞、装备制造等完整产业链，推动海洋战略性新兴产业发展，拓展蓝色经济新空间。

拓宽投融资渠道。设立“海上粮仓”建设专项基金和风险投资基金，拓宽建设融资渠道，帮助企业突破深远海养殖及产业化养殖的初期资本约束，推动海洋产业向国际化、高端化、智能化方向发展。

