

筑牢“数字中国”建设体制基础

□ 本报记者 付朝欢

信息时代,数据是继土地、劳动力、资本、技术之外的第五大生产要素,也是国家基础性战略资源,被誉为“新黄金”“新石油”。

3月10日,十四届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,批准了这个方案。日前,中共中央、国务院正式印发《党和国家机构改革方案》。其中,组建国家数据局,由国家发展改革委管理。

对此,多位接受本报记者采访的业内人士评价称,“乐见其成”“大势所趋”。

新局有迹可循

综合这些受访者的观点来看,组建国家数据局的背后,有迹可循——

最深刻的“迹”,是习近平总书记掌握历史主动的战略眼光和思想足迹,把舵领航数字中国走深走实、行稳致远。

2000年,时任福建省省长的习近平高瞻远瞩作出了建设“数字福建”的战略决策。这一科学决策,成为“数字中国”的重要思想源头和实践起点。

党的十八大以来,习近平总书记多次就数字中国建设作出重要论述,提出明确要求。习近平总书记主持的十九届中共中央政治局第三十四次集体学习的主题,就是围绕推动我国数字经济健康发展。党的二十大报告对推进数字技术创新、深化数字化转型、建设数字中国提出了更高要求。

如今,世界主要国家都将数字经济作为培育经济新增长点、谋求竞争新优势的首选方向。我国的数字经济体量已经位居全球第二,数字经济规模占到经济总量的40%左右。

全国各地也都在抢抓数字经济发展机遇:北京锚定建设全球数字经济标杆城市,上海市将打造“国际数字之都”,广东正在加快建设“数字湾区”,浙江大力实施数字经济“一号发展工程”,江苏努力建设“数实融合第一省”……

最直观的“迹”,是去年以来国家接连印发的推动数字经济发展的中长期规划、指导意见等政策文件。

去年初,国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》,这是指导“十四五”时期各地区、各部门推进数字经济发展的“行动指南”。

去年6月,国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》,给出了数字政府建设的时间表、路线图、任务书。

去年12月,中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,又称“数据二十条”,系统性布局了数据基础制度体系的“四梁八柱”。

今年全国两会召开前夕,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》,布局了“2522”整体框架,为数字中国建设提供了根本遵循。

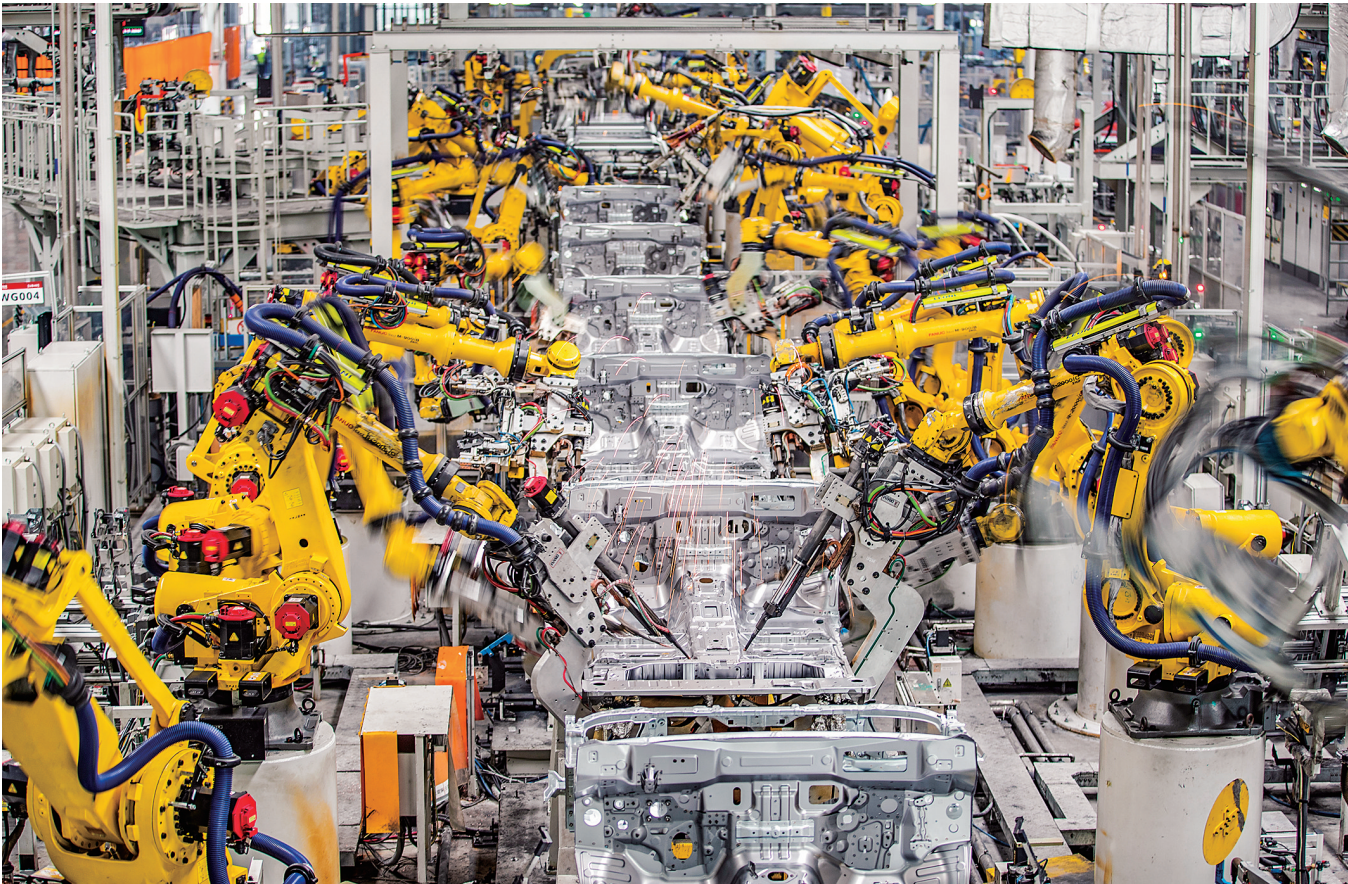
从《党和国家机构改革方案》中对国家数据局主要职能的描述,“负责协调推进数据基础制度建设,统筹数据资源整合共享和开发利用,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等”,不难看出此轮机构改革的题中之义。

最鲜明的“迹”,是代表委员们扎实开展调研、系统思考、积极建言的履职足迹,高质量的建议转化为党和国家的政策选择。

在去年全国两会期间,多位代表委员就提出组建类似国家局的建议。全国政协委员、北京金台律师事务所主任皮剑龙建议,设立“国家数字经济工作局”,完善我国数字经济治理体系。全国政协委员、浙大城市学院院长罗卫东建议,参照国家自然资源部的相关功能,设立“国家大数据资源部(或总局)”。

更值得关注的是,去年5月17日,全国政协召开“推动数字经济持续健康发展”专题协商会,近百位全国政协委员参加会议,29位委员、专家在会上发言,140多位委员通过履职平台发表意见。委员们认为,要加强统筹协调,健全数字经济治理体系。

当时,在会上作主题发言的委员中,国务院发展研究中心原副主任刘世锦建议,借鉴部分城市的经验,设立大数据局,统筹协调政府部门数据的权属、安全



近年来,重庆市永川区紧抓成渝地区双城经济圈战略机遇,推动一大批制造企业加快智能化改造和数字化转型升级步伐,全力打造现代制造业基地。图为在长城汽车重庆永川生产基地焊装车间,智能化焊接机器人在进行焊接作业。

新华社记者 黄伟 摄

和流通。皮剑龙再次呼吁设立“国家数字经济工作局”。

业内专家学者的共识是,组建国家数据局有利于从全局层面对数据进行高位统筹规划和管理配置,为“数字中国”建设作出体制机制准备。

破解发展瓶颈

《数字中国建设整体布局规划》明确,到2025年,基本形成横向打通、纵向贯通、协调有力的一体化推进格局。这也是“十四五”后半程,推进数字经济需要发力的方向。

过去两年,皮剑龙先后随全国政协相关部门走访了中央网络安全和信息化委员会办公室、工业和信息化部,并与国家发展改革委有关负责人进行了沟通。他还实地调研了数字经济相关企业,如字节跳动、京东等。

皮剑龙通过调研发现,我国在数字经济领域存在多头管理、“九龙治水”的局面。一方面,这些部门职能交叉,缺乏顶层设计、统筹协调。另一方面,数字经济发展迅猛,如果不加强集中管理、统筹规划,可能会出现无序发展的现象。

根据《党和国家机构改革方案》,把中央网络安全和信息化委员会办公室承担的研究拟订数字中国建设方案、协调推动公共服务和社会治理信息化、协调促进智慧城市建设、协调国家重要信息资源开发利用与共享、推动信息资源跨行业跨部门互联互通等职责,国家发展改革委承担的统筹推进数字经济发展、组织实施国家大数据战略、推进数据要素基础制度建设、推进数字基础设施布局建设等职责划入国家数据局。

皮剑龙认为,组建国家数据局是数字经济发展的客观需要,是与时俱进的表现,符合时代要求、发展需要,更是体现了国家对数字经济发展的顶层设计。

杭州,我国第一个设立数据资源局的城市。随后,浙江省也组建了数据资源局,成为国内较早设立大数据局的省级政府。

罗卫东在浙江开展数字经济领域企业、研究院调研时越发强烈地感觉到,数据资源的管理、治理,必须由更高层面来统筹推进,打破数据壁垒,实现互联互通,即需要中央政府的龙头机构进行统领和统一部署。

其实,在“国家数据局”出现之前,全国多个省市已设有大数据管理部门,特别是在国务院印发《大数据发展行动纲要》之后。

例如,上海2018年4月成立上海市大数据中心,隶属于上海市人民政府;北京2018年11月成立北京市大数据中心,隶属于北京市经济和信息化局;天津2019年成立大数据管理中心,隶属于天津市委网信办;重庆成立大数据应用发展管理局;贵州成立大数据发展管理局……尽管名称、归口和级别迥异,但都承担着加强大数据领域行政管理职能和推动大

数据产业发展的职责。

皮剑龙和罗卫东的调研都指向同一个发展“瓶颈”——各个领域的海量数据难以实现跨部门、跨系统、跨区域共享,这些数据壁垒在一定程度上阻碍了数字化转型的进程,也难以形成整体合力。

除了消除“数据孤岛”“数据烟囱”之外,加快构建数据要素基础制度、统筹优化全国数据市场体系布局,推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理,也一直是行业呼声。

今年1月1日出版的第1期《求是》杂志,刊发了国家发展改革委的文章《加快构建中国特色数据基础制度体系 促进全体人民共享数字经济发展红利》。文章指出,我们对土地、劳动力、技术、资本等生产要素的治理,已有较长的历史和较为丰富的经验,但是对数据要素的认识相对粗浅,尚在不断深化过程中。

华东政法大学教授、数据法律研究中心主任高富平在研究中发现,数据资源要素利用,在全球都尚未形成成熟规则。此前出台的“数据二十条”提供了一个很好的框架。

清华大学经济学研究所教授王勇认为,国家数据局的建立,将加快“数据二十条”的落地实施。

如何更好统筹发展与安全的关系,打造一个既包容创新又防范风险的数字经济体系,也一直是业界不断思考的议题。

关于国务院机构改革方案的说明中有这样一句前置性的表述,“在保持数据安全、行业数据监管现行工作格局总体稳定前提下”。

业内人士分析称,从目前披露的信息来看,国家数据局定位于以数据开发利用,促进经济发展,服务于整个社会的数字化转型,但并不意味着在数据安全领域会放松。

此前,复旦大学教授张志安表示:“我们鼓励发展,希望释放互联网平台对中国社会治理、经济转型、老百姓数字生活质量提升的正向价值。在这个过程中,发现问题,及时干预,用行政、法律和多方参与的方式去进行平台治理。”

拥抱数字未来

2035年的中国,将迎来一个什么样的数字未来?

《“十四五”数字经济发展规划》这样展望:数字经济将迈向繁荣成熟期,力争形成统一公平、竞争有序、成熟完备的数字经济现代市场体系,数字经济发展基础、产业体系发展水平位居世界前列。

《数字中国建设整体布局规划》这样擘画:数字中国建设体系化布局更加科学完备,经济、政治、文化、社会、生态文明建设各领域数字化发展更加协调充分,有力支撑全面建设社会主义现代化国家。

作为数字经济时代的关键生产要

素,数据具有可复制、非消耗、边际成本接近于零等新特性,打破了自然资源有限供给对增长的制约,能够为经济转型升级提供不竭动力。同时,数据对其他生产要素具有放大、叠加、倍增作用,可以推动资源快速流动、市场主体加速融合,提升经济社会各领域资源配置效能。

正因如此,加快建设数字中国,成为推进中国式现代化的必然选择。《数字中国建设整体布局规划》明确提出,“将数字中国建设工作情况作为对有关党政领导干部考核评价的参考”。

“数字中国的许多建设领域与养老、医疗、教育等民生数字化或者数字政务密切相关,这些内容本身就是各级党政部门的义务和职责。”浙江大学国际联合商学院数字经济与金融创新研究中心联席主任、研究员盘和林说。

数字时代,我们每一个人都置身其中,没有旁观者,更没有局外人。以电子证照为代表的数字政务服务让数据多跑路、群众少跑腿,智慧城市建设将极大地便利人们的生活、社交、娱乐、购物、出行,平台经济、共享经济创造更多的就业机会、带来全民机遇……

“数字游民”——近期很火的一个词,折射出数字技术给人们生活生产方式带来的深刻变革。“数字游民”指的是无需固定工作场所,凭借通信网络技术工作谋生的一类群体,他们往往选择在一些房价比较低的小城市生活。

“在数字平台的产业链上衍生出了人工智能训练师和区块链应用操作员等数字新职业,为分布在县域和偏远地区的自由职业者提供了灵活就业的机会。”中国就业促进会会长张小建介绍说。

北京邮电大学经济管理教授宁连举认为,随着数字化改造传统基础设施,推动构建智能绿色、安全可靠的前瞻性数字基础设施,发展协同感知物联网,以及数据生产、采集、加工、传输与交易的便捷化、市场化,将为数字职业发展奠定坚实基础。

“数字时代,我们每个人都应该具备数据素养。”在接受本报记者采访时,皮剑龙提出这样一个观点。所谓“数据素养”,指的是数据意识和数据敏感性,能够有效且恰当地获取、分析、处理、利用和展现数据,并对数据具有批判性思维的能力。“我们要突破对数据表象的观察,去深入分析,用事实和数据帮助我们作出更明智的决定。”

“面向数字未来,我们要建立个人数据意识。”工业和信息化部、科技技术部火炬中心创新管理与政策专家蒯雷认为,数据安全的底层逻辑,除了国家层面的监管治理,每一个人都要建立对个人数据的保护意识。此外,在享受数字红利、打造个人IP(知识产权)的过程中,要有运营意识和质量意识。

数字未来已来,用正确的姿势迎接它、拥抱它,你准备好了吗?

一份广开言路、汇聚民意的报告

一份好的报告,必然是民智所聚、民意所归。在会议讨论中,金贤东说,我们要用事实说话,坚持实事求是,必须做到全面、客观;还要有数据证明,做到真实、准确,经得起人民群众的检验。

起草组坚持“开门”写报告,广开言路听意见,把起草报告的过程变成充分发扬民主、广泛汇聚民智的过程,使报告真实反映人民的共同意愿。从初冬到初春,历时3个多月,《计划报告》在不同“温度”和“节奏”的打磨和淬炼中逐渐成熟完善。

今年2月初,《计划报告》提交全国人大财经委进行初步审查,起草组根据全国人大财经委初审意见和人大代表提出的建议,修改完善后报送国务院。经国务院审定后,3月5日,《计划报告》提请十四届全国人大一次会议审查。3月15日,这份报告正式与社会见面。

时间紧、任务重、强度高,起草组在有限时间内多方商议、广泛吸纳意见建议,跑出了“加速度”;但有时他们也就某个话题反复研究、冷静思考,甚至不惜按下“暂停键”。

冷热交替之间,有一种温度始终不变:那就是对民意的倾听,对民生的关切;快慢结合之下,有一种节奏贯穿始终:那就是人民至上的责任与担当。

全国两会期间,《计划报告》接受了人大代表们的认真审查和政协委员们的热烈讨论。3月6日当天,代表委员的意见建议经过解释小组反馈到了起草组办公室。当夜,起草组工作人员分秒必争、通宵达旦,认真梳理代表委员意见建议,抓紧时间与相关司局沟通,并认真做好《计划报告》的修改完善工作。

对于代表委员们的意见,起草组分门别类地进行记录,即使有的建议在报告中受综合因素影响一时难以体现,也会在下一步工作中高度重视并认真加以研究。

为更快更好吸纳代表委员们的真知灼见,政研室各个处室都积极主动来“领任务”。一位刚入职两年的年轻同志拿到建议记录页,在一阵埋头研究后,以最快的速度投入到工作状态中。

清寒的月光下,北京月坛南街38号灯火通明,不知不觉天就亮了。

倾听民声,才能改善民生。从“民意”到“满意”,一词一句都写在群众心上。统计显示,《计划报告》中,“人民”“民生”“全民”等词汇共出现了40余次。

以惠民生暖民心举措解决“急难愁盼”:稳定扩大就业岗位、着力促进居民增收,加快建设高质量教育体系、进一步健全社会保障体系、加强重要民生商品保供稳价、健全公共服务体系……《计划报告》把对人民福祉的热情关注,倾注于字里行间。

一份催人奋进、继往开来的报告

——这是一次深情的“回望”。

过去五年极不寻常、极不平凡,我国始终顺应世情国情、社情民意推动经济社会发展,有力有效应对多重考验。这份《计划报告》亮出来之不易的成绩单,彰显着信心与力量。起草组的同志一致表示,回望这一过程,能够深刻感受

到中国共产党满满的民生情怀,以及迈向新征程、创造新辉煌的智慧力量、昂扬斗志。

一串串数据令人振奋:五年来,我国经济年均增长5.2%,国内生产总值增加到18万亿美元,人均国内生产总值增加到1.27万美元,近1亿农村贫困人口实现脱贫,新产业新业态新模式增加值占国内生产总值的比重达到17%以上,细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度下降27.5%,城镇新增就业年均1275万人。

——这是一次科学的“眺望”。今年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,是实施“十四五”规划承上启下的关键之年,是为全面建设社会主义现代化国家奠定基础的重要一年,做好经济工作意义重大。《计划报告》科学提出2023年经济社会发展主要预期目标和主要宏观政策取向,部署了10个方面的重点工作。

一目了然的专栏抓住关键:从重要商品保供稳价主要工作及成效、推进有效投资重要项目协调机制、重大交通基础设施项目建设进展情况、数字经济持续健康发展情况,到千方百计促消费的政策举措、全面优化营商环境的主要举措、健全公共服务体系的主要政策举措……12个专栏,让亮点更加凸显,举措更加清晰。

——这是一次相向的“守望”。当前,世界之变、时代之变、历史之变正在以前所未有的方式展开。这既带来新机遇,也使我国发展和安全面临的风险挑战比以往更加错综复杂。这要求我们必须凝心聚力、守正创新,站在新起点共同携手续写新篇章。

实事求是地讲,一系列挑战不容回避:总需求不足问题仍较突出,供给面临的结构性约束较强,重点领域风险可能交织放大,民生领域存在不少短板,市场预期还不稳固……

站在承前启后的历史节点,要结合实际进行再审视、再思考、再认识,再动员。“如此复杂严峻的国内外形势下,我们取得了极为不易的成绩,这为我们今后应对重大挑战、抵御重大风险增强了底气和力量。我们对未来更加有信心了!”起草组成员信心满满地说。

承前,成绩世所瞩目;启后,万众一心、众志成城。2023年的主要预期目标清晰且坚定——国内生产总值增长5%左右,城镇新增就业1200万人左右,城镇调查失业率5.5%左右,居民消费价格涨幅3%左右,居民收入增长与经济增长基本同步,进出口稳提提质,国际收支基本平衡,粮食产量保持在1.3万亿斤以上,单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降,重点控制化石能源消费,生态环境质量稳定改善。

正如《计划报告》所指出,在新时代新征程上,有习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心掌舵领航,有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,有全国各族人民众志成城、团结奋斗,我们完全有条件、有信心、有能力战胜前进道路上的一切艰难险阻,在以中国式现代化推进强国建设、民族复兴的道路上阔步前行。

蓝图已绘就,奋斗正当时。这份汇聚各方智慧的《计划报告》,为开局之年的经济社会发展提供了重要指引,发展的航线更加清晰,改革的目标更加明确,迎着希望的春天,新的征程催人奋进,令人向往!