

# 推动数据资源整合共享开发利用

刘银喜 任梅

## 数据资源由政府统一管理 保障数据资源的战略性发挥

我国作为数据体量和数据种类最为丰富的国家之一,新兴化、多元化的数据资源与分散化的数据管理体制之间存在矛盾,限制了数据资源战略性作用的发挥。基于此,政府应围绕数据资源形成科学合理、运转高效、优化协同的管理体制。一方面,可以为数据资源要素市场的构建提供坚实的制度保障、物质保障以及组织保障,为数据资源作用的发挥搭建良好的公共秩序和公共空间,进而充分激发各主体的主动性和积极性,促进数据资源整合工作更加科学有效开展。另一方面,有助于实现数据资源的全面有效汇聚,提高数据资源的共享和开放能力,促进数据配置效率趋向最优,充分激活数据资源的经济价值和社会价值,使社会各主体共享信息时代的“数据红利”,提升人民群众在数字时代的获得感、幸福感和安全感。数据作为战略性资源,在政务、民用、商用领域均要“管好数据、用好数据”。在数据资源政用过程中,政府应提供坚强的制度保障和组织引领,推动数据资源跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的有序、高效、共享应用,提升数据资源使用效益。在数据资源民用和商用过程中,涉及多个主体、多个环节,政府应加强对数据资源的统一规范和管理,科学配置权利、义务与责任,有效发挥政策优势,优化政策协同作用,提高统筹协调能力,加快推动数据资源的有效整合和高效利用,提升数据资源在价值创造中的使用效益和交易效率,充分激发数据在经济社会发展中的资源价值。

## 数据资源由政府统一规划 保障数据资源的公益性体现

数据资源的合理配置与优化,离不开市场和政府作用的发挥。数据资源公益性的体现,尤其需要依靠政府这只“看得见的手”来实现。因此,政府应积极围绕数据资源的开发、整合与利用,进行统一规划,构建开放共享的数据资源体系,完善数据资源整合的政策制度,实现“有效市场”和“有为政府”更好结合,充分保障数据资源的公益性体现。在政府的统一规划下,不仅有利于将分散的数据资源进行整合,深化数据资源的高效共享。同时,各主体既各司其职又相互配合,还有利于实现数据资源的有序利用,进而充分保障数据资源公益性的充分发挥,赋能社会高质量发展。具体而言,作为保障数据资源公益性的主体,政府应结合自身特性,科学编制数据资源

党的二十大报告提出,“加快建设数字中国”“加快发展数字经济,促进数字经济与实体经济深度融合”。数字中国建设的顶层设计和数字经济高质量发展,都需要统筹数据资源整合共享和开发利用。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十六次会议上指出,“要完善数据要素市场化配置机制,更好发挥政府在数据要素收益分配中的引导调节作用,建立体现效率、促进公平的数据要素收益分配制度”。

的整合共享。另一方面,统筹数据资源的开发利用。政府需要发挥微观规制职能,从行政管理角度,完善数据要素市场化配置机制,推动数据要素市场化改革,从体制机制上营造数据资源高效开发利用的良好条件,提高数据资源开发利用的效率和效果。其中,政务数据作为目前最大的数据资源之一,政府应积极推动政务数据的按需共享与有序开放,充分释放政务数据的公共价值,全面赋能“五位一体”总体布局。

## 数据资源创造公共价值 需要有政府和有效市场结合

数据资源作为驱动经济社会高质量发展的核心资源,与传统资源相比具有明显的战略性、公益性和外部性,蕴藏着巨大的公共价值。第一,数据资源具有战略性。数据作为新型生产资源,是产业基础升级和产业体系现代化新的发展方向,可以有效培育新动能,打造新业态,发展新经济,在新一轮国际竞争中发挥重要的战略性作用。第二,数据资源具有公益性。数据与土地、劳动力、资本等传统的生产要素相比,体现出非排他性和非竞争性,决定了数据资源具有显著的公益性和公共属性,具体表现为公共价值的创造与发挥。第三,数据资源具有外部性。数据资源不同于传统资源的显著标志是,数据是一种非物质存在,其本身没有价值,只有经过流动、分享、加工处理才会产生价值,并存在价值倍增效应,其所展现出的活力和韧性对经济社会发展产生较强的正外部效应。同时,数据资源的不合理应用会产生显著的负外部效应,引发隐私危机、信任危机等。数据资源的特性决定了政府在数据资源配置中的作用发挥既是必要的,又具有充分的正当性。合理、规范的政府行为既是数据资源自身发展的内在需要,也是优化数据资源配置的实际诉求。

政府和市场都是资源配置方式,“看得见的手”和“看不见的手”都要用好。在数据资源公共价值创造过程中,因为数据资源自身的战略性、公益性和外部性,需要更好发挥政府这只“看得见的手”的作用。政府应加大引导调节力度,推动数据要素市场规范化、制度化建设,提高数据资源开放共享能力,构建合规有序、公平开放、产权明晰的数据流通制度,引导和鼓励社会各主体围绕数据资源进行深度开发应用与融合创新,汇聚起数据资源有效利用的强大向心力。同时,形成贯通数据资源开发、整合与利用的全生命周期管理,加强数据质量的管理与管控,提高数据资源的安全性和可靠性。此外,政府应采取一系列激励和保障措施,提高数据资源的开发与利用效率,保障数据有序、安全、积极地流动,充分发挥数据资源公共价值倍增作用。

政府作为资源配置领域的重要力量,在数据资源开发共享过程中需要充分发挥其引导性、弥补性和规制性作用,进而有效提高数据资源配置的公平与效率,实现数据资源价值的充分释放,激发数字经济、数字政府、数字社会建设新动能,全面推进数字中国建设。

## 数据资源赋能“五位一体” 需要政府发挥资源配置功能

数据是国家基础战略性资源和重要生产要素,推动生产方式、生活方式和治理方式深刻变革。数据资源作为数字经济发展的基础性资源,赋能经济发展新动能的培育;作为数字政府高质量建设的基石,赋能国家治理现代化建设;作为数字文化生产的关键要素,赋能文化事业和文化产业的繁荣发展;作为适配数字社会治理创新的核心内容,赋能新时代社会治理新格局的构建;作为数字生态文明发展新态势的必然条件,赋能“美丽中国”建设。由此可见,数据资源作为核心引擎,赋能数字中国的全面建设,统筹推进新时代经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局,有效推动中国式现代化,有力支撑全面建设社会主义现代化国家,为实现中华民族伟大复兴贡献力量。

党的二十大强调要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”。在数据资源赋能“五位一体”过程中,需要政府充分发挥资源配置功能,提高统筹协调能力,采取一系列措施推动数据资源的整合共享和开发利用。一方面,协调数据资源的整合共享。政府需要发挥宏观调控职能,从顶层设计角度,加快构建数据基础制度,确定数据资源化和数据要素产业化战略,推动政府职能部门、市场主体、社会组织等数据资源持有者

发展战略规划,为数据资源公共价值发挥提供充足的制度保障、物质保障、技术保障等。在制度保障方面,建立标准统一、严格有力的数据产权、流通和交易、收益分配等制度,保障数据资源的公平合理分配,强化反垄断和反不正当竞争,维护数据资源的公共属性。在物质保障方面,通过转移支付提高对数据资源基础设施建设的财政投入,推进基础设施的合理布局与公平可及,从而守护数据资源的公共价值。在技术保障方面,加强与企业、高校及科研院所的合作,构建“政府+企业+高校”的合作体系,着力提升协同创新能力,掌握数据资源开发和使用的主动权,推动资源配置的灵活高效与有序流动,引导数据资源的健康发展,塑造数据资源的公共价值理念。

## 数据资源由政府统一治理 保障数据资源的外部性延续

数据资源具有很强的正外部性,政府作为数据资源配置主体,需要鼓励支持数据资源正外部性的充分发挥。依托对数据资源的基本特征与实际需要,围绕数据资源的开发、整合与利用流程,建立和完善数据资源的管理标准、体制机制、安全规范等,切实保障数据的真实性、完整性和有效性,有助于将原始数据提炼成数据资源,将数据资源凝练为国家战略性资源,充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用,进而构建经济发展新动能,构筑国家竞争新优势。同时,全链条、全方位、多层次的政府监管,确保各类数据和个人信息安全,保障数据资源的安全有序流动,确保数据资源在开发过程中的完整性、保密性和可用性,有效兼顾数据资源的开发利用和安全保护,切实保障数据资源的外部性延续,实现数据流动与数据保护的平衡。因此,在治理深度上,政府应进一步规范数据采集、储存、加工、流通等环节中的数据确权、数据定价和数据交易问题,畅通数据资源循环,提高数据资源驾驭能力,实现数据资源有效配置,激发数据资源不断产生正外部性的活力。在治理广度上,构建以政府为中心,多主体参与的有机共同体,形成推动数据开放共享的高效运行机制,倡导互助协作、风险共担与成果共享,引导政务数据、社会数据以及企业数据的资源整合、功能聚合和发展联合,充分释放数据资源价值,最大限度地体现其社会价值和经济价值,保障数据资源正外部性的延续。同时,政府要充分发挥监督管理职责,增强数据安全监测预警和应急处置能力,采取适当的经济手段、行政手段、法律手段,对数据资源在运行过程中产生的负外部效应给予矫正。

(作者分别为南开大学数字政府与数据治理研究中心主任、教授,天津师范大学政治与行政学院教授)

## 深刻领悟习近平生态文明思想的文化意蕴

乔惠波

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,全面推进美丽中国建设,加快推进人与自然和谐共生的现代化。要完成这一历史重任,需要深入汲取中华优秀传统文化中的生态文化精华,中华优秀传统文化是中华文明的智慧结晶和精华所在,其中所蕴含的丰富的生态文化智慧,至今仍给予我们深刻的警示和启迪。要用马克思主义激活中华优秀传统文化中富有生命力的优秀因子并赋予其新的时代内涵,有效地把马克思主义思想精髓同中华优秀传统文化精华贯通起来。习近平生态文明思想是中华优秀传统文化的当代传承和深入发展,也是中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展在生态文明领域的深刻体现。

### “天人合一、万物一体”的生态整体观

习近平生态文明思想首先植根于中华优秀传统文化中“天人合一、万物一体”的生态整体观。中华文明历来崇尚天人合一、道法自然,追求人与自然和谐共生。董仲舒在《春秋繁露》中说:“天人之际,合而为一。”“以类相和,天人一也。”生态整体观追求的是人与自然的和谐统一,倡导整体宇宙观和有机思维,这跟马克思主义哲学的整体观基本一致。习近平总书记指出,“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”,认为要从整体上思考人与自然的关系,不能割裂两者关系,“要做到人与自然和谐,天人合一,不要试图征服老天爷。”生态环境治理是一项系统工程,需要统筹考虑环境要素的复杂性、生态系统的完整性、自然地理单元的连续性、经济社会发展的可持续性,从系统工程和全局角度寻求生态环境治理之道。当前,在具体的生态治理实践当中,要遵循“天人合一”的生态理念,跳出生态治理“头痛医头脚痛医脚”的怪圈,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。只有全局性谋划、整体性推进,才能有力推动生态环境治理现代化水平不断提升。

### “以时禁发、取之有度”的生态保护观

古代贤人们在论述“天人合一”思想的基础上,对于如何处理人与自然的关系提出了明确的解决方案,形成了“以时禁发、取之有度”的生态保护观。《管子》一书中蕴含了丰富的“以时禁发”的生态保护思想,认为人应当合理利用自然、改造自然。《荀子·王制》提出:“田野什一,关市几而不征,山林泽梁,以时禁发而不税。”古代思想家们提出的“俭以养德”的道德观念,是古人在生活方式上践行“取之有度”生态理念的体现。正是在对传统文化生态保护观的继承和发展的基础上,习近平总书记提出“树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”,严格推行禁牧休牧、禁伐限伐、禁渔休渔、休耕轮作。当前,深入推进新时代生态文明建设,要处理好高质量发展和高水平保护之间的关系,深刻认识到两者是相辅相成、相得益彰的关系,自觉把经济活动、人的行为限制在自然资源和环境能够承受的限度内。治愈人类对大自然的伤害,要充分尊重和顺应自然,给大自

然休养生息足够的时间和空间,依靠自然的力量维护生态系统平衡。生态保护修复必须按照生态系统的内在规律,统筹考虑自然生态各要素,以最小化的人工干预进行整体保护、系统修复、综合治理。要倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,拒绝奢华和浪费,形成文明健康的生活风尚。

### “尊重生命、仁爱万物”的生态伦理观

古代思想家在对自然万物观察思考的基础上,提出了“尊重生命、仁爱万物”的生态伦理观。生态伦理观的核心思想是“仁”。古人认为“仁”即是天地生生不已的生机。孔子认为“仁”来源于人与人之间共通的情感基础,讲求“仁者爱人”。宋代理学家将“仁”的范围由“仁民”扩大到“鸟兽昆虫”,充分体现了“仁爱”思想的广泛性。习近平总书记提出,“人与自然是生命共同体”,科学阐明人因自然而生,人与自然是一种共生关系,对自然的伤害最终会伤及人类自身,自然是生命之母,大自然是包括人在内的一切生物的摇篮,是人类赖以生存发展的基本条件,等等。因此,应该“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。现代社会人们大肆捕猎,导致多种野生动物濒危,动物多样性减少,人类应该尊重生命,实现人与自然的和谐相处。当前,面对自然生态系统的修复,要尊重生态系统自身发展演化的客观规律,处理好自然恢复和人工修复的关系。

### “顺天应时、建章立制”的生态制度观

在古代社会,古人不仅具有丰富的生态环境保护理念,而且认识到制度对生态保护和生态修复的重要性,形成了“顺天应时、建章立制”的生态制度观。商周时期即设有专职管理环境保护的机构,形成了虞衡制度。西周颁布的《伐崇令》、秦汉的《田律》中均包含有环保法令。习近平总书记指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”要提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平,健全党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的治理体系,构建一体谋划、一体部署、一体推进、一体考核的制度机制。党的十八大以来,我国着力构建系统完整的生态文明制度体系,制定修订了环境保护法等多部生态环境领域相关法律法规,为生态文明建设保驾护航。当前,要强化法治保障,实施最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境治理制度,全面推行排污许可制,完善自然资源资产管理体制,健全国土空间用途管制制度。只有进一步建立健全和严格执行生态环境法规制度,才能推动生态文明建设稳步向前发展。

【作者为天津理工大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心主任,天津市中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,本文为天津理工大学研究生教改项目(YB22-12)阶段性成果】

## “三个坚持”筑牢社区治理共同体

黎龙

党的二十大报告指出:“要完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”习近平总书记指出:“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”作为社会治理的基础单元,社区治理对于推进国家治理体系和治理能力现代化建设具有重要作用。

### 坚持党建引领,强化党组织对社区治理共同体建设的引领力

习近平总书记强调:“社区工作要时时处处贯彻党的宗旨,让党的旗帜在社区群众心目中高高飘扬,让社区广大党员在服务群众中充分发挥作用,展示良好形象。”强化党建引领,将党的领导贯穿于社区治理的全过程各方面,是提升社区组织力、厚植党的执政基础的重大举措。要充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,不断增强党组织的影响力和凝聚力,引领多主体有序参与社区各项工作,提升社区服务精细化和社会管理扁平化水平。积极打造社区党建联盟,做实做细社区党建工作。首先,积极探索“党建+中心社区”“党建+网格”“党建+企业”“党建+社会团体”“党建+社会组织”等新模式,统筹利用企业公司、社会组织和相关团体等力量加强社区治理共同体建设,加强党组织在企业、社会团体和各类社会组织内的建设。其次,着力创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的“五社联动”机制,发挥好党组织领导和组织协调作用,通过定期召开“五社联动”服务资源对接会,孵化基于地缘、事缘、趣缘、学缘等的社区自助互助组织和志愿服务组织等“内生型”社区社会组织,并以此为依托开展各类帮扶服务和公益项目,引导社区与各类社会组织合作等形式,不断丰富“五社联动”服务内容,以各类“微项目”更好实现“微治理”,切实有效提升联动效能。最后,社区治理各类主体要在主动融入中心工作中,不断增强政治自觉。通过深化对党建引领社区治理的认识,社区治理各类主体要主动与街道、社区、乡镇党组织对接基层党建工作,不断增强在文明城市创建、社区党建工作品牌打造等工作中的主动性。

### 坚持契约共建,激发各类主体参与社区治理的内驱力

契约共建是以社区群众需求为根本出发点,通过签订和履行契约的形式,增强社区治理中各类主体的积极性,使社区治理的难点堵点在群策群力解决问题的生动局面中得到破解。首先,调研摸底商约。一方面,全面调研摸底社区机关企事业单位、行业、领域党组织,建立这些驻社区单位的资源数据库,并把他们纳入区域化党建网格,动态掌握单位基本情况;另一方面,自下而上地进行民意征求调查、座谈调研等,厘清服务事项,建立居民需求数据库,之后召开包括社区党组织、驻社区单位党组织在内的商谈会,通过这种条块

结合、上下联动的基层党建互联共建工作网络,商定共建内容。其次,制定清单签约。各社区、驻社区单位党组织要重点围绕改善民生、推进党组织标准化规范化建设、帮扶困难群体、改善人居环境等方面,分类建立双向互惠的需求清单、资源清单,充分挖掘自身资源优势,共同商定服务项目,签订契约书,将契约变“现”。街道、社区、驻社区单位对所有项目进行双向认领、确定双向服务并明确完成时限,这种“街道吹哨、部门报到”的方式,真正实现了街道、社区与驻地单位需求联解、难题联破。再次,阳光公开履约。为持续推动共建单位充分履职,社区党组织年初将契约书、资源清单、需求清单在社区党务公开栏进行公示,作为党务公开的重要内容,接受党员群众监督。社区党组织和各签约单位根据年度工作清单和契约内容,组织开展共建互联活动,可按季度将完成情况在党务公开栏进行公示。最后,绩效考核评价。街道党工委在共建单位提供公益服务的同时,要建立驻社区单位社区党建契约化共建纪实档案,全程记录履约尽责、清单完成情况。而签约单位要积极主动完善履约情况的双报告制度,向街道党工委、单位主管部门备案年度自评报告,将街道社区党组织在基层党建中的轴心地位进一步强化。与此同时,定期组织社区党组织、业委会、物业、群众、社会组织等各方面代表,对契约内容完成情况进行民主考评,根据契约内容进行打分,并依据服务质量及时调整服务方式,改进服务内容。

### 坚持人才导向,提升社区治理和服务的影响力

社区建设的关键在人才,拓宽引才渠道、改进育才方法,提高育才成效,建强人才队伍是社区治理高质量发展的重要基础。首先,要注重人才引进培养,结合基层治理实际需求科学设置人才引进计划,通过选派、聘用、招考等方式,引进不同专业领域、不同技术层级的专业人才,充实社区工作者队伍。同时,用科学的引育才方式吸引更多人才投身社区服务,打造高素质人才队伍,并将医疗、教育、就业等资源接入社区,高效处理各类复杂治理难题,为社区居民提供现代化高质量生活服务。其次,吸引更多退休干部、职业人才参与社区治理工作,利用其专业能力、社会资源为社区工作高效开展提供便利条件,引导其深度参与社区治理工作。再次,鼓励社区在岗人员参加职业教育,考取相应职业资格证书,将专业知识更好用到社区工作这一岗位上,带动提升社区服务整体水平。同时,要注重人才激励和待遇保障,严格落实社区人才各项保障制度、岗位薪酬,让工作人员的职级晋升、社区专职工作者社会保险、高温补助等各项待遇科学规范地落到实处。最后,完善社区工作容错机制,对工作中的错误从动机态度、客观条件、性质程度、后果影响等方面进行综合研判,合理奖惩。采取多维度评价激励措施,对在工作考评与群众评议等各项考核中获得优秀的人才予以正向奖励。

【作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津市党校基地研究员,本文为天津市2022年度哲学社会科学规划青年项目(TJDJQN22-004)的阶段性成果】