

论 道

如何绘好公共数据开放的“工笔画”

■ 常江

政府是数据最大的生产者和拥有者,把这些数据开放出来,将为数字经济发展提供丰富“养分”,释放出巨大的经济和社会价值。公共数据作为一种有价值的资源,属于国家所有,公共部门作为数据的控制者,既要承担数据安全管理的责任,也负有向社会开放、尽可能发挥数据价值的义务。

厘清“数据”和“信息”

数据是一个很难界定的概念。数据的各种含义犹如一个光谱,光谱的两端,分别是最狭义和最广义的两种界定。最狭义的数据,即数据就是一种“数值”,如统计数据。最广义的数据,不仅包括书面记载的数值,更多的是指电子化的数据,既包括采集的对事实状态记录的数据,也包括电子化的信息,甚至图片、声音、文本在计算机存储中也成为一种数据。公共数据开放中提及的数据,特指“数据资源”,是指在大数据背景下,具有生产要素价值,以电子形式记录的原始性、可以机器读取的数据。

美国管理学家罗素·艾可夫(Russell L. Ackoff)构建了DIKW的认知金字塔体系,即从低到高依次为数据(Data)、信息(Information)、知识(Knowledge)及智慧(Wisdom),比较清晰地解读了数据和信息的关系。即,数据处于所有认知的最底层,数据经过解读后,可以转化为信息,不同解读方法不同,传递的信息也不同。另一方面,某些信息,如旗语、莫尔斯电码等又不属于数据。厘清数据和信息的关系,

有助于区分公共数据开放和政府信息公开的核心差异,从而界定公共数据开放制度的调整对象和适用范围。

界定公共数据权属

如何对公共数据这种新型权利进行确认,是构建公共数据开放制度的核心问题,也是数据开放的基础。《民法典》第127条规定,“法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的,依照其规定。”虽然该条款是一个指引性规定,但该条出现在民事权利一章中,与物权、债权、股权、知识产权等财产权并列,说明《民法典》已经承认数据作为一种民事权利的法律地位。公共数据是公共管理和服务机构基于法定职责或授权,在履职过程中采集和掌握的,具有合法性。公共数据从法律上应属于国有财产范畴,由政府代表国家对公共数据资源行使管理和控制权,并可以根据公共利益的需要对外开放。

一个有争议性的问题是,公共数据中能够识别个人身份信息的数据,究竟是否属于公共数据,应当归谁所有。笔者认为,首先,公共数据中并不包含“个人数据”,只能包含“个人信息”。原因在于,能够识别出身份的数据,已经转化为“信息”,不宜称之为“数据”。如果非要界定个人数据,则参照公共数据的概念,是指个人采集、控制的数据。其次,公共数据中的“个

人信息”,是基于法定职权采集产生的,并非基于“知情同意原则”获取的,政府部门采集这些数据具有公共利益属性,为履行法定职责所必需。最后,否认公共数据中的“个人数据”权利,并非不保护其中蕴含的个人信息。政府在采集数据时本来就应当遵循合法、正当和最少够用原则,数据主体还享有隐私权、知情权、更正权等合法权益。综上,公共数据作为一种有价值的资源,属于国家所有,公共部门作为数据的控制者,既要承担数据安全管理的责任,也负有向社会开放、尽可能发挥数据价值的义务。

完善开放路径

从各地近年来的立法来看,探索建立了不同的公共数据开放路径,如主动开放、依申请开放、附条件开放等。在实践中还出现了公共数据委托运营、资产运营等不同形式。国家文件也有诸如公共数据授权运营、特许开发等表述。这些不同的路径形式,与公共数据开放究竟是什么关系,立法和文件层面没有明确,实践层面也未达成一致意见。笔者认为,无论采取何种路径,究其实质,都是通过制度设计将公共数据交由社会主体开发利用,继而挖掘公共数据价值的一种形式。因此,凡是公共部门向社会提供公共数据的行为,均可以纳入公共数

据开放的范畴,其本质是将公共数据资源这一生产要素向社会分配的过程。

基于上述理念,公共数据开放路径可以分为直接开放和间接开放两大类。直接开放是指公共部门直接将公共数据授权数据利用主体使用,与公众建立授权开放的法律关系。公共数据的间接开放可以借助政府特许经营的法律框架来设计。特许经营型开放赋予特许经营者更大的数据权限,通过公私合作满足公众多样化的数据需求,有助于推动公共数据开放向深层次发展。

推进国家立法

与政府信息公开相比,公共数据开放在制度起源、调整对象、价值理念、政府责任等方面均存在显著不同,具有“独立门户”的特征。同时,考虑到公共数据开放可能释放出的巨大经济社会价值,值得一部单独立法予以规范和调整。为此,建议在各地立法的基础上,出台国家层面的《公共数据开放条例》,对公共数据的范围、权属、开放路径、监管要求等予以规定,并辅以个人信息保护、数据纠错处理等配套制度,构建高效、安全、合规的公共数据开放制度,既最大程度地释放公共数据的价值红利,又保护好数据安全、商业秘密和个人信息,促进数字经济发展与数字社会建设。(作者单位:华东政法大学经济法学院)

锐 见

如碳有序碳中和

■ 石晋昕

党的十八大以来,我国生态文明建设取得显著成效,中国作为负责任的大国,积极参与全球气候治理,主动履行减排责任,习近平总书记在第75届联合国大会一般性辩论中做出庄严承诺:中国二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。在此之后,习近平总书记在国内外多个重要场合提到碳达峰、碳中和问题。今年的政府工作报告也对“双碳”工作进行了部署。如何有序推进碳达峰、碳中和工作,推进能源低碳转型,笔者有以下几点思考。

强化顶层设计

在政府层面,应当强化顶层设计,统筹全局,坚持“全国一盘棋”,有序推进碳达峰和工作的展开。在体制上,应当加强党中央的统一领导,实现党政同责,将碳达峰碳中和作为政治监督的重要内容。强化中央对各地“双碳”工作的指导,以巡视等方式进行督导和监察,既要严格控制“两高”项目的审批和上马,又要及时纠正运动式减碳的问题。在制度上,进一步完善绿色低碳减排领域的法律法规以及相关规章制度,出台相应的财政金融政策。推动《能源法》《节约能源法》《电力法》《煤炭法》等法律的修订,健全各项工业生产标准体系。完善绿色低碳政策体系,制定系统的财政、货币、投资政策,在财政税收、金融体系上为低碳减排保驾护航。在机制上,政府应当积极发挥对碳排放主体的监管作用,做好碳交易市场的裁判员,让市场发挥决定性作用。积极推进全国碳市场建设,以全国碳市场为核心、区域碳市场为辅助,自愿减排市场为补充,在此基础上发展碳金融衍生品市场,逐步建立多层次的碳市场格局。

推动技术优化升级

在企业层面,推动技术优化升级,积极调整产业和能源使用结构,推动全流程绿色低碳发展。在能源供给端有序推进能源清洁化替代,在能源消费端推动电能化替代。要调整产业结构,推进第二产业节能降碳和绿色低碳转型,制定能源、钢铁、有色金属、石化化工、建材、交通、建筑等行业和领域的碳达峰实施方案,建设绿色制造体系。发展壮大绿色低碳产业,包括加快发展新一代信息技术、生物技术、新能源、新材

料、绿色环保以及新能源汽车等战略性新兴产业,加大绿色低碳科技研发投入。要调整能源结构,根据我国能源开发与利用的实际情况,合理开发新能源,加快绿氢技术的研发,科学审批风电、光伏发电项目,有序发展水电、核电,推动水风光一体化发展,以新能源互补推动区域互济。在工业生产过程中,推动工业生产电气化,鼓励新能源汽车的生产和使用,推广新能源汽车与电网的能量互动试点,以数字化手段监测能源使用状况,依托“云平台”等技术工具实现能源使用智能调节。在能源输送环节,提升电网配置,推进新能源储能技术发展。

鼓励全民参与

在社会层面,鼓励全民参与,从日常生活点滴中促进低碳减排。要引导公众转变消费观念和生活习惯,在衣食住行各方面践行低碳环保理念,建立个人“碳账户”,构建碳普惠机制,打造碳普惠整体运行平台,健全交易和激励机制,让个人能够从减碳行动中获益。努力建设绿色低碳社区,将绿色发展理念融入基层治理之中,发挥多元共治的作用,激发群众的积极性和创造性,进而培养公众低碳减排的意识,优化公众行为习惯,共同守护绿水青山。

处理好三对关系

推进“双碳”工作过程要处理好三对关系:整体和局部的关系、长期目标和短期目标的关系、发展与降碳的关系。在处理整体和局部关系时,第一是要做好政策衔接和协同,防止出现上下级、条和块、不同部门间政策打架的问题;第二是要尊重资源分布和产业分工的客观事实,利用资源优势,推动区域联动和互补,不搞“齐步走”和“一刀切”。在处理长期目标和短期目标的关系时,应当循序渐近,久久为功,明确碳达峰和碳中和之间的关系,要明确在“十四五”和“十五五”阶段煤炭、石油、天然气等化石燃料使用的达峰时段,有序规划产业结构调整,科学推进碳达峰,在碳达峰之后制定逐步实现碳中和的行动方案。在处理发展与降碳关系时,要明确“立”与“破”的辩证关系,必须立足富煤贫油少气的基本国情和以煤为主的能源结构,稳步推进减碳工作。要避免四种问题:一是要避免“碳冲锋”,抢在碳达峰时点前盲目上马“两高”项目;二是要避免盲目套用相关概念,在没有搞清运行机理和制度尚不健全的情况下采取行动;三是要避免空喊口号,却没有具体行动方案;四是要避免制定不切合本地发展实际的政策,唯恐跟不上形式,在绩效考核指挥棒的作用下争先恐后,急功近利,以停工停产等粗犷的处理方式对待碳达峰目标。

要充分认识新发展理念的战略性 and 系统性,提升化石能源的利用效率并开发多元化利用途径。实现中央和地方联动、全国区域间联动、线上控制与线下发展联动、国际国内联动、金融行业与实体经济联动、减碳工作和扶贫等其他工作联动。进而保障政令畅通,避免执行的偏差,建立完整而有效的政策体系、产业体系和能源体系,推动全国大市场的建立,调动公众参与的积极性,使绿色低碳发展行稳致远。

(作者单位:中共上海市委党校公共管理教研部)

热 点

面对全球通胀,中国何以能有效应对

■ 徐琤

当前我国虽然面临经济增长下行压力,但是仍然拥有诸多战略性有利条件,经济体量大、回旋余地广,又有超大规模市场,长期向好的基本面不会改变,具有强大的韧性和活力。这轮全球通货膨胀从开始到2022年全面爆发,我国对于市场有充分预期,并采取一系列主动应对策略,进行了有效防范和应对。

习近平总书记在2022年世界经济论坛视频会议的演讲中指出:“全球低通胀环境发生明显变化,复合型通胀风险正在显现”。今年以来,全球能源和粮食价格上涨,多国物价上涨水平达到十余年来的最高点。为遏制美国近40年来最严重的通胀问题,6月15日,美联储宣布加息75个基点,这是美国年内第三次加息,创1994年以来单次最大幅度加息。在美联储加息后,英国央行宣布加息25个基点,为去年12月以来的第五次加息,瑞士央行开启了7年来的首次加息。

多重因素叠加

本轮全球通胀形成的因素复杂,而且多重因素叠加,具有来势凶猛、持续性强的特点。

一是世纪疫情对全球的需求侧和供给侧都产生了极大的冲击。刚性需求和供应不足与供应链瓶颈制约并存,导致生活必需品的价格大幅上涨。同时,次贷危机之后全球经济增长放缓,投资力度下降,随着基础设施老化和投资放缓,传统经济生产能力和供应大宗商品的能力下降明显。供需结构性错配,成本推高和需求极度扩张,导致通货膨胀快速攀升。

二是各国货币超发带来的外溢效应。发达经济体都采用宽松货币政策和积极财政政策,使主要经济体的货币投放量不断加大。全球流动性持续宽松为通胀升温提供了条件,再叠加供给冲击因素,使通货膨胀压力进一步增大。

三是能源危机和粮食危机。俄乌战争的爆发进一步加剧了石油、天然气、粮食、化肥等重要大宗商品的供需紧张局面。俄罗斯出口的小麦和大麦在世界排在第一位和第三位,并是第二石油和天然气出口国,因战争引发的贸易制裁使相关产品价格暴涨。当前,作为全球第二大小麦生产国的印度遭遇热浪侵袭的极端天气,导致小麦产量下降,进一步加剧全球粮食供应紧张。

四是全球减碳政策导致原材料供给减少,价格高起。2020年《巴黎协定》开启全球气候治理新阶段。在全球实现碳达峰、碳中和目标过程中,很多国家都开始收缩煤炭产能,投资机构也减少对化石燃料的投资。但是,光伏、风电和水电等新能源技术不够成熟、产能跟不上,波动性远超预期,无法完全形成对传统能源的替代。既暴露了新旧能源转换过程出现的问题,也直接推高了能源的价格。

五是逆全球化和贸易保护主义导致全球吸收通胀能力下降。逆全球化和贸易保护主义导致全球经济大循环受阻,供应链不畅,全球竞争格局变化导致生产成本上升,并由价格体系传导到商品上。通货膨胀的自我预期不断增强,却减弱了经济体对通货膨胀的吸收能力。

高通胀的影响

国际货币基金组织专家认为,此轮通货膨胀的增长速度可能比全球央行行长目前预期的还要快,并且还会带来诸多风险。

一是主要发达经济体货币政策加快收紧,导致新兴经济体经济状况恶化。发达经济体的加息与货币升值,导致新兴经济体的金融环境恶化,企业信用下滑,出口下降。为了保持原有的市场份额,越来越多的新兴经济体企业竞相进行货币贬值,导致国际贸易的恶性竞争,使得新兴经济体经济发展受阻。

二是导致区域金融动荡甚至危机。发达经济体采取长期低利率导致全球资本流动性过剩,快速加息之后会导致全球资本流动性短缺,国际资本流动格局发生重大调整。加息与高利率使全球资本流向逆转,资本从部分新兴经济体、资源输出国向发达经济体回流。新兴市场经济体面临本币贬值,债务负担加重,进而引发局部地区金融动荡甚至危机。

三是增大全球经济复苏不确定性。发达经济体为了应对最高通货膨胀纷纷在快速升息,加息意味着近年来支撑全球经济缓慢复苏的宽松货币环境发生改变。对发达经济体的影响是刺激政策有所缓和,投资规模嫌少,经济增长放缓;对大量借入美元为主债务的新兴经济体影响更加明显,资本外流,债务难以偿还,金融风险加大,进一步增加全球经济复苏的不确定性。

有效防范之策

随着我国对外开放程度加速扩大,我国已以前所未有的方式融入全球经济,全球高通货膨胀的溢出效应会对我国产生影响,但是总体在可控范围。全球通货膨胀对我国的影响主要包括:一是原油、铁矿石等多种大宗商品价格对外依存度过高,全球大宗商品价格上涨会推动我国结构性物价上涨,使我国面临输入型通货膨胀压力;

二是发达经济体的加息导致货币升值,新兴经济体采用货币贬值的方式保住出口规模,挤占我国出口产品的市场份额;三是全球性升息改变了资本的流动格局,并使全球经济增速放缓,贸易增长放缓,也使我国外贸形势更加严峻,稳增长的压力持续增大。

当前我国虽然面临经济增长下行压力,但是也拥有诸多战略性有利条件,经济体量大并具有强大的韧性和活力,又有超大规模市场和长期向好的基本面。这轮全球通货膨胀从开始到2022年全面爆发,我国对于市场有充分预期,并采取一系列主动应对策略,进行了有效防范和应对。

一是保持稳健的货币政策和货币政策的独立性,不受外界影响。运用稳健的货币政策进行跨周期调节,积极发挥定向调控功能加大对实体经济的支持,引导资金流向不同的产业,引导金融机构继续加大对实体经济特别是民营企业和小微企业的支持力度。发挥好货币政策工具的结构和总量双重调节功能,通过各种创新工具提升政策的精准度。在价格机制上,通过货币政策传导机制,切实降低实体经济融资成本和输入型通货膨胀。

二是更好发挥财政政策支持作用,促进财政政策提质增效。减税降费是最公平、最有效、最直接、最具普惠性的政策。加大减税降费力度,在调整企业合理税制结构的同时,加大对制造业的减负纾困政策支持力度,增强制造业企业信心与活力,维护制造业的稳定和增长。不断调整优化财政支出结构,进一步完善政策实施机制,不仅有利于增强地方经济活力,还有利于防范和化解经济增速下滑带来的风险,有利于维持地方财政稳定性和可持续性。

三是保持稳定的人民币汇率,稳步推进人民币国际化。在人民币汇率稳定的基础上进一步推进人民币国际化,扩大人民币在跨境贸易和投资中的使用,提升跨境贸易投资自由化、便利化程度,为中国企业海外发展营造货币使用优势,减少汇率波动风险。深化对外货币合作,补充国际市场规模,增加人民币在国际市场的使用,增加各国对外负债和对外支付的币种选项,分散货币风险。推出更多人民币资产的衍生产品用于在岸市场和离岸市场,以满足国际投资者避险的需求。

(作者为华东理工大学商学院副教授)

声 音

促进社区党组织活动能级提升

■ 赵勇

健全党员“到社区报到、在社区服务”的机制,基层社区党组织开展活动要努力做到一个“必须”、两个“有”、三个“尊重”、四个“步骤”。具体而言,一个“必须”:即必须把群众的“急难愁盼”事项放在首位。基层社区党组织开展活动需要结合本地区实际,紧密结合群众的需求设计组织活动主题,基层党组织和报到党员需要在服务群众过程中努力做到寓服务于管理之中,努力发挥平时时期做好服务、关键时刻才能引领的作用。两个“有”,即有智慧、有温度。有智慧是注意使党组织活动设计的主题多元,设计好活动步骤,后期对活动进行科学评估,提升针对性;有温度强调开展组织活动过程中多关心老人、残疾人等弱势群体,体现温度,提升有效性。三个“尊重”,即必须充分尊重基层社区党组织作用,尊重居民的自治能力,尊重楼道老党员的作用。基层党组织活动要充分尊重既有渠道的作用,对于到基层社区党组织报到的党员而言,要找准定位,少指挥、多行动;少提批评性意见,多提建设性意见,听从和服从基层社区党组织的指挥。四个“步骤”,即做出表率、激发善意、凝聚力量和正向引导。首先要做出表率,党员干部要努力通过行动做出表率,让身边人感受到表率作用;其次要激发善意,通过党员的表率作用激发身边人的善意和善举;再次要凝聚力量,通过党员的表率作用和带动的善举,凝聚力量;最后要正向引导,充分发挥基层社区党组织活动的正向引导作用,促进基层社区党组织活动的能级提升。

(作者为中共上海市委党校教授,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

以治理数字化牵引治理现代化

■ 薛泽林

2021年上海总人口约2500万人,全市工作日出行总量约5400万人次/日,每天早晚高峰时在途运行车辆有70万辆,各类企业217万余家,其中仅危化品企业就有1万多家……超大规模和超复杂性决定了上海的城市治理必须要有新作为,以治理数字化牵引治理现代化,推动模式创新、方式重塑、体系重构。

模式创新就是推动以应用场景为中心的流程整合。将城市管理和服务的问题与需求转化为应用场景,推动治理前台与后台两个界面的整合,打造整体性的城市治理新模式。在前台基于“以用户为中心”的理念,将群众的诉求和城市治理中的难点堵点进行辨别处理,借助于数字化技术形成应用场景,并将场景进行整合形成管理和服务的“一窗界面”,打造领导驾驶舱。在后台以问题的解决为线索,推动以场景为中心的治理数据整合、治理资源整合、治理流程整合,形成可复制可推广的解决方案和应用程序。

方式重塑就是推动治理技术与治理机制的深度融合。统筹推进“数据、算法、算力”总体布局,在准确把握数字化技术应用范围和技术特征的基础之上,推动科技手段与城市治理体制机制的深度融合,把分散的信息系统整合起来,在经济治理层面做到制度、体制、机制的创新与集成,在行政治理层面做到放权、管理、服务的创新与集成,在社会治理层面做到社会协调、公众参与、法制保障的创新与集成。

体系重构就是做强城市治理系统工作思路。做好城市工作要突出政治性、系统性和科学性这三个原则,抓住科学化、精细化和智能化这三个关键,不断强化“四个更好”统筹协调工作体系。即城市治理要更好体现系统治理,更好实现重心下移,更好强化制度供给,更好顺应趋势潮流。

(作者为上海社科院创新工程团队“数字化转型与超大城市治理创新”首席专家、副研究员)