努力打造宁波数字化改革金名片

推改革 抓治理

编者按

8月30日，省委书记袁家军在全省数字化改革推进大会上强调，数字化改革已进入到收获成果、打造金名片的新阶段，要深化提升数字化改革的理念、定位、目标、机制，推动改革提质扩面、行稳致远。宁波要深入贯彻落实习近平总书记关于数字化改革和构建数据基础制度体系的重要论述，按照省、市党代会和全省数字化改革推进大会的要求，加快推进数据要素市场化配置改革，探索“一网统管”新模式，努力打造宁波数字化改革金名片，为推进社会主义共同富裕先行和市域现代化先行提供重要支撑。

宁波市城市治理“一网统管”平台

探索数据要素市场化配置改革 充分释放数据资源价值

吴美君 方丹丹

数据要素市场化配置改革，是深入实施大数据战略，推动落实创新驱动发展战略的重要举措之一。2020年3月，中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，明确数据成为与土地、劳动力、资本、技术并列的第五大生产要素，要求深化要素市场化配置改革，加快培育数据要素市场。2022年3月1日起实施的《浙江省公共数据条例》提出，县级以上人民政府应当将公共数据作为促进经济社会发展的重要生产要素，促进公共数据有序流动，推进数据要素市场化配置改革。2022年6月，中央全面深化改革委员会第26次会议审议通过的《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》提出，统筹推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理，加快构建数据基础制度体系。

宁波应积极抢抓数据要素市场化改革政策机遇，积极争取浙江省数据要素市场化配置改革试点，围绕公共数据和社会数据价值挖掘和实现，率先探索构建相应的数据要素市场化配置制度体系、技术支撑体系和市场流通体系，走出一条具有宁波特色、可复制可推广的数据要素市场化配置改革路径。

A 宁波推进数据要素市场化配置的基础优势

1、公共数据平台支撑能力不断增强

按照省“四横四纵”和“两掌”总架构，统建市县一体化智能化公共数据平台。市政务云计算中心稳定性达到100%，视联网覆盖所有行政村（社区），加快建设集“感、传、知、用”于一体的“151X”城市物联网感知平台，人工智能超算中心加快落地实施，网络数据安全水平不断提升。

2、数据资源体系建设持续完善

公共数据方面，宁波市一体化智能化公共数据平台已建成基层治理、政务服务、公共服务和经济发展等领域的36个特色专题库，其中市级22个，区（县、市）14个，累计归集196.85亿条公共数据。社会数据方面，宁波以智能制造为代表的产业数字化发展成效突出，集成电路、光学电子、工业物联网、智能终端、智慧健康、智慧港航、大数据、人工智能等新兴产业加快发展，积累了大量产业数据。

3、数据要素市场化需求更活跃

近年来，对公共数据和社会数据需求均呈快速增长态势。一方面，政府部门采用分散方式购买软件公司、地图服务商等社会数据服务，支撑政务服务、社会治理等应用。另一方面，社会场景化应用对公共数据也有迫切需求，广大企业的蓬勃发展亟须依托数据要素开发利用来提升企业核心竞争力，如宁波金融贷款、新材云创、产业大脑等众多以市场主体为主建设的数字化改革应用，利用了公共数据的支撑。

4、数据要素市场化典型应用不断涌现

宁波通过场内开发、主体授权、企业使用等模式推进公共数据受限开放，涌现了“海上丝路指数”“浙里甬E保”“新材云创”“甬易贷”“余姚道德银行”等一批典型案例，为推进数据要素市场化配置改革，探索建立数据基础制度提供了实践基础。

B 加快推进宁波市数据要素市场化配置改革的对策建议

1、探索形成数据要素市场化配置制度体系

一是探索数据产权制度。细化落实数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权分置的产权运行机制，探索以业务合法性为依据，形成公共数据、企业数据、个人数据等不同数据资源分类认证机制。探索数据产品权属认证机制，研究衍生数据产品、创生数据产品等数据价值增量认证机制，激励为数据价值释放与创新投入的劳动与资本。

二是探索数据流通和交易制度。建立完善数据交易管理制度，创新数据交易规则、技术实现路径和商业模式，规范数据交易行为。探索建立数据要素会计核算机制，细化落实资产评估规则体系，推动数据资产评估和资产入表。

三是探索数据要素收益分配制度。建立分级分类的数据产品定价机制，针对公共产品、公益属性产品、市场化产品等不同数据产品类型，建立完善免费定价、政府指导定价、成本核算的市场化定价等多元定价机制，扩大数据要素市场化配置范围和按价值贡献参与分配渠道。

四是探索数据安全治理制度。探索建立数据开发利用主体资格审查和场景安全审查机制，建立数据产品开发、上架、交易、交付等数据流通全生命周期的安全审查制度，确保开发形成的数据产品和数据服务安全可控，使数据开发利用来源可溯、去向可查、行为留痕、责任可究。

2、构建数据要素市场化配置技术支撑体系

一是构建全生命周期的技术支撑体系。依托一体化智能化公共数据平台，建立专业化数据产品开发运营平台，提升安全存储、数据授权、数据存证、可信传输、数据验证、数据溯源、隐私计算、联合建模、算法核查、融合分析等能力，构建“原始数据不出域、数据可用不可见”的数据产品开发利用模式。积极利用国家、省统一的交易系统规则和技术体系，规范数据产品生产和交付。

二是构建数据流通技术监测体系。强化联合计算、隐私计算等数据安全技术应用，建立数据的存储、传输、加工、交易等环节全流程透明化、可记录、可审计、可追溯的安全监测体系。加强数据流全生命周期的日常安全检测，定期对公共数据使用和安全保护情况进行检查。鼓励行业组织、企业和高校院所等单位推动数据可视化、数据安全与隐私保护等核心技术攻关。

3、构建数据要素市场化配置市场流通体系

一是构建多元发展的数据要素供给体系。加强数据资源统一共享归集，推动公共数据“按需归集，应归尽归”。建立完善人口、法人、信用、电子证照、自然资源和空间地理等基础数据库，加强共同富裕、基层治理、港航物流等领域专题库建设。探索社会数据政府“统采共享”机制，统筹制定采购计划，完善采购数据目录，分类制定社会数据采购标准，定期发布数据采购需求清单。

二是培育扩大数据要素市场主体。探索完善“数商”资格准入标准，培育壮大数据应用综合运营商和专业运营商，建立覆盖数据收集、加工、校验、储存、交易、传输、销毁等全链条全环节产业服务体系和法律咨询、价值评估、尽职调查、登记结算等领域的“数商”功能体系。

三是丰富数据产品多样性。构建数据产品分类标准，制定数据产品目录和数据产品说明书，推进数据产品分级分类管理。探索建立数据产品超市，按照使用方实际需求，通过下载、接口调用、数据沙箱等方式提供咨询服务报告、应用系统、解决方案、查询校核、算法模型、分析工具等多种类型的数据产品和数据服务。

四是探索谋划数据要素应用场景。充分利用宁波基础，试点开展特色领域数据产品交易流通应用场景，率先在医疗健康、金融保险、港航物流、工业制造、油品能源、商品贸易、社会治理、生态环保、产业链等领域开展数据产品交易流通利用场景试点示范，形成一批应用典型案例。以应用场景为驱动，形成差异化细分数据产品，培育形成一批全国性专业化数据交易市场。

五是打造数据要素产业生态。打造数据要素产品交易与服务创新集聚区，通过税费减免、政策倾斜等手段，吸引入驻一批数据开发利用公司和数商服务组织，推动资金、技术、资源进一步整合，建设数据开发加工中心、联合实验室、研究院等覆盖数据治理、挖掘分析、模型研发、场景应用、安全溯源等全产业链的“数商”生态体系。

（作者单位：市智慧城市规划标准发展研究院）

探索“一网统管”新模式 提升市域治理现代化水平

郑从卓 胡佳艳

2019年11月，习近平总书记在上海调研时，强调要抓好城市运行“一网统管”工作，做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用。2021年11月，浙江省下发《关于开展城市治理“一网统管”试点工作的通知》，提出“厘清城市治理业务事项、流程脉络，建立城市运行生命体征指标体系，融合数字孪生试点成果和数据资源，建立数据标准，夯实数据底座，推动实现城市治理‘一地创新、全省共享’”，宁波市作为三个试点城市之一，力争打造城市治理“一网统管”标志性成果。2022年4月26日，全省数字化改革工作推进大会上，省委书记袁家军提出，加快形成“一网统管”试点成果，推广城市内涝防治、小流域山洪灾害预警等数字孪生应用，构建城市运行生命体征指标体系和数据体系，提升城市大脑支撑能力。市第十四次党代会提出，“打造一流智慧善治之都，党建统领、一网统管、‘四治融合’、整体智治的格局全面形成”。

市域治理“一网统管”，是指运用大数据、云计算、区块链、人工智能等现代信息技术，一网汇聚城市运行全量数据，精准发现问题、及时对接需求、综合研判形势、提前预防风险，推进多跨事件早发现、早预警、早研判、早处置，实现线上线下协同高效处置，提升市域治理效能。加快宁波“一网统管”建设，将有效助力政府决策科学化、市域治理精准化，加快构建智慧善治、高效协同的市域治理新模式，全面推进市域治理体系和治理能力现代化，为我市共同富裕先行市和现代化滨海大都市建设提供强有力的支撑。

A 典型省市的经验做法和主要成效

“一网统管”是全面推动市域治理数字化转型发展的重要突破口，也是塑造城市核心竞争力的关键之举。近年来，上海、广东、杭州等地纷纷抢占先机、抓紧推进。

1、上海市“一网统管”

上海是最早启动“一网统管”建设的城市，将其视为城市治理的“牛鼻子”工作。先后发布了《关于进一步促进和保障城市运行“一网统管”建设的决定》《关于加强数据治理促进城市运行“一网统管”的指导意见》《上海市城市运行“一网统管”建设三年行动计划（2020-2022年）》等文件。专门成立了市、区和乡镇（街道）三级城市运行管理中心，具体负责“一网统管”建设工作的统筹规划、协调推进和监督指导。上海不断深化“一网统管”建设，在系统集成、数据共享、场景牵引、机制完善等方面下功夫，持续提升保障决策、赋能基层的能力和创新引领水平。目前，“一网统管”系统2.0版已上线，接入全市50多个部门的198个系统、1000多个应用，并正式上线了上海城市运行数字体征系统1.0版，初步实现了“一屏观天下，一网管全城”。

2、广东省“一网统管”

2021年5月印发的《广东省数字政府省域治理“一网统管”三年行动计划》指出，要打造理念先进、管理科学、平战结合、全省一体的“一网统管”体系，提升省域治理现代化水平，努力打造全国数字化治理示范省。目前，正按照技术先进、数据赋能、灵活开放、安全可靠的“1+3+5+N”架构推进，争取实现省域范围“一网感知态势、一网纵观全局、一网决策指挥、一网协同共治”。同年11月，发布了《省域治理“一网统管”擘画数字化治理新蓝图——基于广东省实践的研究》研究成果，并上线省级“一网统管”的基础平台——“粤治慧”平台。2022年3月，广东省政务服务数据管理局与数字广东网络建设有限公司签订《省数字政府省域治理“一网统管”（一期）项目》，目前正在推进中。

3、杭州市萧山区“一网统管”

萧山区把“一网统管”建设纳入“一把手”工程。2021年12月3日，萧山区揭牌成立城市智治中心，发布“一网统管”驾驶舱，是浙江省首个单独设立并实体化运行“一网统管”，也是全省首个全区运行“一网统管”的区县。构建线上线下协同的“平台应用+综合指挥”体系架构，覆盖形成区、镇街、村社三级的“1+26+559+X”的综合指挥体系，形成条抓块统、权责清晰、协同高效的社会治理新格局。目前，已整合应急联动、防汛指挥、政务热线、基层综治、城管执法等业务数据流，梳理涉及城乡建设、交通运输等18大类、591小类、1681个多跨疑难事项，生成“12345受理量”“110报警量”等100余项城市运行体征指标。

B 推进宁波“一网统管”平台建设的思路对策

宁波“一网统管”平台建设成为全面推进城市治理现代化工作的总枢纽、总平台、总大脑，重点在于做好“抓总工作”，不替代、不包揽原有部门日常运行管理，兼容各级各部门已有平台系统，为数据汇聚、事件协同奠定基础。

1、聚焦整合共享互联，夯实“一网统管”数据底座

将“一网统管”平台建设成为城市治理数据汇聚中心，实现数据汇聚共享和闭环流转。建立数据共享供需对接机制，推动综合执法、环保水利、基层治理、12345等城市治理事件数据全量汇聚，实现多源城市治理数据融合共享。建立数据异议协调评判机制，打通城市治理数据链条，健全数据闭环流转机制，提升数据流通共享的便捷性和高效性。依托一体化智能化公共数据平台，建立数字孪生、城市事件、运行体征指标等数据仓，推动市域治理相关数据资源的整合共享，实现纵向区县镇街归集、横向部门数据集中。

2、聚焦数字孪生城市，构建“一网统管”多跨场景

将“一网统管”平台建设成为城市治理数字孪生中心，构建城市治理数字孪生“一张图”。依托城市信息模型等数字孪生基础平台，利用影像多视匹配、纹理映射、三维模型存储优化等建模技术，构建宁波城市地理信息和实景三维基础模型，进行人、事、物、地、组织等数据的智能感知、展示和调度，实施动态映射管理，实现城市模型与城市实体的状态同步。围绕“平急融合”联勤联动，综合集成生态环保、综合执法、风险防控与应急指挥、消防救援等城市治理相关的应用系统，形成线上线下一体的“一网统管”应用体系，提高城市治理多跨应用场景的精密智控水平。

3、聚焦智能感知互联，构建“一网统管”感知体系

将“一网统管”平台建设成为城市运行体征感知和运行展示中心，形成城市运行生命体征，构建智能感知体系。从安全、干净、有序、活力等维度梳理形成城市运行生命体征指标，智能感知预警城市治理运行态势的心跳和脉搏。运用数字孪生、物联感知等技术，推进城市运行监测预警感知物联网系统建设，融合多维度多尺度空间与智能感知数据、治理系统运行数据和治理专题数据，构建集主动感知、被动感知、移动感知、自动感知等感知渠道于一体的“一网统管”感知体系，实时全方位展现城市运行态势。依托宁波城市物联网平台（智感平台），推动节能环保、交通能源、公共安全、综合执法等领域的物联网设施共享共联，推动市政设施和城市部件的智能化，提升城市运行态势的互联感知水平。

4、聚焦横纵融会贯通，打造“一网统管”智能中枢

将“一网统管”平台建设成为城市治理数字赋能和决策支持中心，为城市治理多跨疑难事件提供决策支持。为基层治理四平台等其他治理相关平台提供底图、算法和组件等底层支撑，形成市—区（县）—镇（街道）“三级平台、五级联动”体系。依托城市大脑，运用数字孪生、人工智能、大数据等技术，对综合执法、环保水利、交通运输等城市事件进行智能预警预判、综合分析响应、高效决策处置，实现多跨疑难事件的智能流转和协同处置。

（作者单位：市智慧城市规划标准发展研究院）