



为国家中心城市建设提质进位谋良策献智慧(十八)

努力打造国家区域科技创新中心政策支撑体系

张 慧

郑州市自2017年“河南自贸试验区”挂牌以来,主动融入“一带一路”建设,围绕“两体系一枢纽”战略定位,超前谋划,不断加快创新步伐,把科技创新资源进行重新整合,优化科技创新制度,同时也形成了一系列具有影响力的科技创新成果。

但是,作为中部一个内陆城市,郑州市在基础设施、公共服务等还存在不小差距,科技创新的政策体系还存在直接引导性政策有待加强、间接扶持性政策有待补充等问题,还有很大的政策优化空间。郑州市要通过建立相关政策支撑体系,在政策和规划中不断改革目前科技创新体制机制,切实发挥科技创新人才的社会效益,着力建立健全国家区域科技创新中心政策支撑体系。

一、革新观念,确立“人才强市”战略政策支撑体系

一是树立“人才为本”的意识。对科技创新人才的认识不要过于苛求与严格,更不能单纯以“人才评价标准”来圈定,只要他们从事科技创新工作就是科技创新人力资源。二是以科技创新人才的流动促进人才效益提升。要改变避免人才流动、人为束缚人才流动的落后观念,鼓励科技创新人才通过市场配置的方式,在最合适的位置上发展成长。三是彻底摒弃分配领域内的“大锅饭”形态。对科技创新人才的薪酬待遇,要打破以往的呆板体制,建立与人才贡献挂钩、与效益挂钩的收入分配体系,通过提高科技创新人才的获得感,激励其创造更大价值。四是提高科技创新人才的社会地位。积极改变人力管理制度,由管理向服务转变,构建以科技创新人才为中心的开放型人才资源服务体系,注重不断满足科技创新人才的发展需要,提高其社会地位,使相关产业和职业对社会群体有较强的吸引力。

二、完善立法,提供健全的法律保障政策支撑体系

一是要进一步细化各种法规政策,提高法规的针对性和可操作性。各级政府要在企业注册、土地使用、税务、商检、进出口代理、商务、公用事业、劳动人事等方面简化手续,做到多个部门“一个窗口”对外,实现科技创新项目办理相关审批程序“最多进一个门,最多跑一次”,为科技创新人才创业提供便捷服务。建立科技创新人才创业园区高新技术项目评估机制,选择高新技术产业入驻园区,真正成为科技创新人才的高科技企业孵化和科研成果转化的创新基地。二是逐步整合法律法规资源。在法规政策层面要整合人保、外贸、工商、税务等系统部门资源,针对海外科技创新人才的引进,由主要部门牵头,相关部门共同制订引智办法,通过法律透明和制度的实现为科技创新人才的引进提供法制保障。

三、提高科技创新人才吸引力,加强构建软硬环境政策支撑体系

一是改善创新创业环境。加强科技创新人才创新创业基础设施建设。政府要以各创新示范区、经济开发区、自贸区规划为契机,推动国际物流、跨境电子商务、智能制造、工业互联网、区域性大数据中心等基地或平台的构建,大力推动“互联网+”的运用,与跨国公司和国际先进同行合作,形成完整、开放、共享的产业链条,以实现产业的标准化。通过搭建各种创新创业的平台,提供基础性服务,助力科技创新人才的成长与创业。同时不断推广对外开放“负面清单”制度,整合科技创新资源形成创新创业合力。二是营造公平的竞争环境。郑州市打造国家区域科技创新中心,既要立足于自身培养大量科技创新人才,也要积极引进科技创新人才,形成国际国内科技创新人才相互补充、相互配合的区域科技创新中心。同时,为了发挥两类科技创新人才的作用,要做到一视同仁、营造公平的竞争环境,不能厚此薄彼,更不能以出身论英雄,过度强调“海归”“留学”等经历。因此,对科技创新人才的自主培育、引进、使用都要有科学和严格的指导与监督机制;对引进的科技创新人才要合理配置,最大化地发挥其效用;要建立科学的人才评价体系。三是打造良好的文化环境。既要挖掘中原文化的深厚底蕴,更要致力于培育科技创新、多元化的文化氛围,致力于科技创新文化交流,以更积极的姿态和多元的思想引进和吸收优秀的科技创新文化,形成兼容并包、相互尊重的文化氛围,以吸引更多科技创新人才来郑创业兴业。四是建造宜居的生活环境。针对高层次科技创新人才在家庭随迁、子女教育、医疗、家政等方面的特殊需求,应当有针对性地予以解决。给予海外人才更大的出入境自由,同时注重落实其家属随迁、儿女就读和个人的社会保险等福利措施,让海外人才特别是外籍华人对中原地区更有归属感。尽快规范家政服务市场,指导加速建立行业协会,出台行业规范,引导高校毕业生进入涉外家政服务行业,或者对符合条件的家政服务人员进行跨文化交流培训,提高其沟通、服务能力,逐步填补涉外家政服务的空白。根据海外人才子女教育的差异化需求,引进具有国际水准和先进理念的国际化学校,积极引导当地学校国际化,实现基础教育在国际化办学方面的突破。

四、教育优先,建设完备的科技创新人才教育政策支撑体系

一是大力支持“双一流”高校和学科建设。以“双一流”建设为引领,制订全市高等教育发展规划,选择一批有优势的学科和院校,加大资金和政策扶持力度,打造成国际一流的特色学科。通过建成一批有国际影响力的学科和院校,系统地引进国际性的科技创新领军人才,并为郑州市全面打造国家区域科技创新中心不断地提供政策支撑。二是鼓励大专院校和职业教育以科技创新教育为牵引加强教育改革。应该把高等教育作为培养国家区域科技创新中心的基础,首先实现自身创新化。要鼓励高校开展科技创新教学,将科技创新内容纳入大学的教学体系,培养学生参与科技创新的能力。支持有条件的高校与海外高校合作办学,建立教育合作基地,或实施人才联合培养模式。三是形成梯次配置的科技创新人才培养体系。广泛开展校企合作,借鉴河南省工业贸易学院与阿里巴巴的人才培养合作模式,按照企业“订单”模式突出科技创新实践能力的培养,为郑州市培养出更多的科技创新人才。四是加快构建完备开放的终身教育体系。

五、加快政府职能转变,构建主型转向引导型政策支撑体系

一是政府要突出对科技创新人才引进的规划与设计。加强对引进科技创新人才需求的分析和研究,按照国际惯例和国际公认的人才引进程序科学地引进人才。划分需要聘用科技创新人才的行为,解决科技创新人才与本地人才相互配套的问题。因此政府应改善引进人才的预测与评估工作,同时用人单位也应在事前做好科技创新人才的引进规划,做好顶层设计。

根据“三区一群”发展战略引进、培养战略性“高、精、尖”科技创新人才。二是建立有利于人才创新创业的良好融资环境。郑州市在郑州经济技术开发区设立创业园,并通过专项拨款、经营收入等方式成立了科技创新创业专项基金,但在申请、审批方面还有待进一步简化手续。同时,应进一步健全风险投资机制,引入各种社会资金渠道,建立各种孵化基金,以直接投资、贴息贷款、风险投资、股本金投入等多种形式,重点扶持一批技术新、科技含量高、管理现代化的科技创新高层次人才投资创办的企业。三是建立畅通高效的科技创新人才流动渠道。建立统一开放的科技创新人才服务平台,使郑州市科技创新人才在创业、就业、户籍办理、子女就学、就医、居住和生活等方面享受到“一站式”服务的便捷性。通过推广“网络政务”,实现各种申请、审批手续网上办理,实现在线受理、网络办理、审批公示,严格简化运输流程,完善审批事项,足不出户便可办妥审批手续。要建立科技创新人才引进市场化机制,完善科技创新人才评估技术,将职业诚信纳入到科技创新人才评价体系中,避免恶性竞争,促进科技创新人才的良性流动与健康发展。四是通过项目平台推进国际人才交流。根据河南省“三区一群”战略发展需要和全球科技、管理的发展状况,设立政府项目,培养和引进世界一流创新人才,进而建成一个相关产业链组成的基地。要依托企业、对照重点布局的产业引入国际一流团队,实现产业引进与人才引进、项目引进与人才引进双结合,营造有利于科技创新人才引进和留用的良好环境。

自2016年“国家创新驱动发展战略”提出以来,经过6年的架梁立柱,这项战略正在持续向前推进和发展。从目前国家科技创新的要求上来看,要想打造在全球有较大影响力的科技创新中心,就必须学明白科技创新的客观规律,在国内建设区域性创新中心和有强大创新潜力的城市。这说明在一个国家的发展中区域科技创新中心尤其重要,对其进行研究也具有关键性意义。因此,要针对打造郑州市国家区域科技创新中心政策体系进行研究,通过梳理郑州市科技创新具备的优劣势,对其成效进行评估,探索其针对科技创新政策在指导工作中所存在的问题,剖析原因,以此构建郑州市国家区域科技创新中心政策支撑体系。

(作者单位:郑州工程技术学院)

全面推进郑州数字法治政府建设

李晓瑜

数字法治政府,是数字化时代法治政府建设的新课题,也是全面依法治国背景下数字政府建设的新要求,它更加强调法治思维与数字化治理的深度融合,必须坚持技术维度与法治维度同频共振。秉持“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意”的建设标准,深入实施数字化转型战略,全面推进郑州数字法治政府建设,既是“法治郑州”“数字郑州”的基本要求,更是实现郑州国家中心城市现代化建设的必由之路。

但数字法治政府建设是一项系统工程,在理论研究和具体实践上仍存在较多挑战与短板,当前数字法治政府的法治化保障体系建设明显滞后于数字化转型进程。全面推进郑州数字法治政府建设,必须在夯实法律基础、构建数据体系、推动科技支撑等方面全方位发力。

一、完善数字法律,夯实数字法治政府的法律基础

首先,完善支撑数字法治政府建设的基本法。重点加快配套性行政组织改革,填补长久以来行政组

织法、程序法方面的国家立法空白。郑州作为有地方立法权的省会城市、国家中心城市,应当深入把握数字法治政府的时代特征,在立法权限范围内探索地方改革的行政组织保障机制;全面贯彻行政程序的理念、原则,在政府治理数字化实践中扎实研究行政程序的运行动力、法律责任、证明形式,避免出现数字法治政府建设中的法治化失衡,为完善国家数字行政法体系提供丰富的地方法治经验。

其次,明确郑州建设数字法治政府的推进机构。当前郑州数字法治政府建设还缺乏明确的主体推进部门,市大数据局、司法局在数字化或法治化工作推进中协调能力受限,存在“小马拉大车”的现实困难。建议尽快明确以数字法治政府为主要议题的主管机构,提升郑州数字法治政府建设相关议事协调机构的级别和层次,打造“数字郑州”“法治郑州”建设过程中的沟通协调机制,以整体视角推动数字法治政府建设。

再次,以立法形式将法治原则纳入政府数字化转型全过程。从行政法角度而言,规则透明度、程序公平度是数字法治政府建设的核心要素,必须重点解决数字决策、平台监管、技术规制等法治化难题,构建决策设计和建设管理部门的职责分工和协调机

制,补强数据权属登记、数据流转方式等立法薄弱点。依法保护数据安全和个人信息,研究《数据安全法》的具体实施办法,加快出台“反数据垄断”相关的法律规范,加大对平台企业数据垄断的监管惩治力度,以“用户”和“需求侧”为导向,明确行政方式、界定管理流程、制定技术规范、执行侵权救济规则,既规范“对数字的治理”,又规范“基于数字的治理”,整体推进政府行为智能化、法治化。

二、优化数字平台,构建统一公平有序的数据体系

首先,重点健全政务数据共享协调机制。打破“数据孤岛”,实现个人数据在可接受的风险范围内无障碍流动是现阶段数字法治政府建设的重点之一。建议优化整合各类数据、网络平台,加快建设行政执法APP等专门信息系统,推动数据共享和业务协同,主动融入全国一体化政务大数据体系。加强对网络舆情、应急处突、教育就医等大数据的分析、挖掘、处理、应用,运用大数据辅助行政决策、行政立法和行政执法。

其次,以“数据驱动业务”倒逼政府职能转变。一是树立“数据思维”,破除政务数据部门独享和权力依托,加快推进整体性行政组织建设、协同式决策机制改革和开放式治理创新实践,弥补数字化监管上的灰色和模糊地带。二是各政务部门依法及时披露数字行政系统的存在和使用主体,明示包括算法在内的数字行政规则,定期在“郑好办”“郑州政务服务网”等平台公开数字行政系统的相关数据和信息。健全完善数据要素交易制度,打造转换数据价值“发动机”,释放数据要素治理潜能。

再次,以“互联网+督查”为抓手深入推进郑州数字法治政府建设。一是加强信息技术、装备的配置和应用,大力推行行政执法APP智慧执法,探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管,尤其是要注重提炼区块链、人工智能在监督、公证、司法等领域的执法司法经验。二是加快建设行政执法综合管理监督信息系统,联通汇聚执法基础数据、执法程序流转、执法信息公开等执法信息,2022年底前全面纳入全国行政执法数据库。三是探索建立第三方数字法治政府评价体系,从制度体系法治化、政务服务智能化、运用成效满意度、履职过程透明度等多方面展开评估,应用人工智能、大数据

流、产品生产的障碍,扩大了生产要素利用空间,为企业尤其是中小企业改善自身在价值链所处位置、为研发者、生产者、产品使用者提供了比过去更多的机会;通过数字孪生,可以准确发现实体生产系统运行中存在的问题,从而通过对虚拟系统的改善,实现对实际生产系统进行精准改善提升;提高生产系统运行的可靠性和准确性。

三、产业技术创新引领经济发展成为特大城市发展必然选择

提高数据要素的生产及消费能力能够促使产业技术升级换代、助力产业技术创新发展。产业技术的升级换代创新成长能够提高产业整体效率及利润率,能够通过创新的工作岗位影响就业,能够通过影响就业者的技术水平提高就业者收入,影响区域要素禀赋结构及技术变迁。立足21世纪,“以人为核心”的特大城市自身的要素禀赋结构、产业技术基础、产业未来发展趋势选择等,成为决定城市自身在国家区域经济发展中所处位置、所担负使命任务完成度的决定因素。通过国内国际城市间的开放竞争中突出自身优势,在产业技术创新发展中推动城市经济社会发展,完成“十四五”规划和2035年目标建议要求的基本建成社会主义现代化国家阶段目标的自身任务,在一定程度上就是特大城市自身实现产业技术创新发展的过程。如深圳市2019年国家级高新技术企业总量超过1.7万家,新增2700多家,在全国排名第二,仅次于北京;按照深圳的市域面积平均每平方公里诞生8.51家高新技术企业;高新技术产业产值超2.62万亿元,各级创新载体2258个,其中国国家级重点实验室、工程实验室和技术中心等创新载体116个,部级创新载体604个;居民人均可支配收入从1985年的1915元提升到2019年的6.25万元,34年增长31.6倍,年均增长10.7%;成就了华为、腾讯、万科、平安等8家本土世界500强企业,也成就了自身成为国家创新型城市。

四、构建基于新发展理念的数据要素交易规则和技术标准

技术标准基于数据要素消费协同的“研发、生产、流通、服务、消费全价值链协同”体系,使特大城市承担起建设社会主义现代化强国的使命担当,形成新发展格局,建设全国统一市场,构建形成与新发展理念相一致的数据要素交易规则和技术标准,形成与新发展理念相一致的市场交易规则。对此,国务院《“十四五”数字经济发展规划》、中共中央国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》、《建设高标准市场体系行动方案》,国家发展改革委等28个部门联合制定了《加快培育新型消费实施方案》,从我国市场体制的完善、市场体系基础制度的完善、要素资源的市场化配置、加快培育新兴消费、构建与新发展理念相一致的市场交易规则等方面,完善相关规则标准进行布局。探索建立与数据要素价值和贡献相适应的收入分配机制,激发市场主体创新活力,推动构建更高水平的国际经贸规则。加快自由贸易区建设,推动构建面向全球的高标准自

分析等技术实现评价体系和评价行为的智能化、常态化、法治化。

三、把握底线思维,增强数字法治安全防线与整体效能

首先,加快打造“郑州数字安全医院”。必须始终绷紧数据安全这根弦,目前“360城市安全大脑”已在郑州落地,但是政务数据资源涉密传输机制、网络安全预警机制建设仍不完善。建议建设统一的城市级数字安全感知、应急、指挥体系,整体输出安全的数字基础服务。一是建设协同有效的城市级网络安全管理体系,形成常态化、全面化、动态化的网络安全信息通报、预警机制,搭建统一的网络安全监测分析平台,为海量数据提供预警机制,大幅提升治理效能。二是严格执行《数据安全法》《个人信息保护法》《行政许可法》等法律法规,贯彻个人信息平等保护、风险防范、司法救济等法治原则,厘清数据生产者、管理者、使用者责任,建立数据常态化安全运营管理体系,重视数据行为审计监测。三是积极推进涉密移动办公系统建设与应用,提升领导干部及从业人员的数字化、法治化素养,加强对第三方运营、维护参与单位及人员的管理与监督。

其次,缩小层级间、地域间的“数字鸿沟”。建议合理调配信息化资源,统筹推进郑州县级以上地方信息化建设,持续加强农村地区电子政务基础设施建设,铺好“最后一公里”信息路,缩小数字鸿沟,提升弱势地区领导干部及群众的数字素养和法治素养,推进政务服务均等化发展。着力改善弱势群体政务服务体验,重点照顾老年人、残疾人等弱势群体的信息化需求,建设好郑州电子政务“无障碍通道”。

再次,注重加大复合人才队伍培养力度。当前郑州数字法治政府建设的人才梯队不够合理,缺乏高端技术专家、复合人才、法治专业人才,人才引进与交流渠道尚不畅通,对信息化、法治化、数字化人才开展专门培养的单位还比较少,缺少适应数字法治政府发展要求的人才战略和措施。建议在组建“数字郑州”专家顾问团过程中注重提高对法治素养的考评占比,以此为导向引导各单位着力打造既懂技术又懂业务、法治素养高的综合型人才。

(作者单位:中共郑州市委党校)

构建特大型城市消费层级新格局

陈西川

践行新发展理念、构建新发展格局是我国经济高质量发展的前提。为此,党的十九届五中全会提出“坚持扩大内需这个战略基点,加快培育完整内需体系”,“形成强大国内市场,构建新发展格局”。新一代信息技术条件下,以数据资源为关键生产要素的数字经济形态,成为当下推动经济社会发展效率提升的重要载体。特大城市是所在城市群的核心城市,在我国区域经济发展中具有特殊地位,对引领区域经济发展具有重要作用。提高数据要素生产消费能力,成为“以人为核心”的特大城市提升消费能力的关键,对推动我国建设社会主义现代化国家进程、助力供给侧结构性改革、构建以国内循环为主体国内国际相互促进的新发展格局形成、建设全国统一大市场不可或缺。

一、深刻理解新一代信息技术的应用内涵

我国新一代信息技术是2010年10月《国务院关于加强培育和发展的战略性新兴产业的决定》中确定的七大战略性新兴产业之一,主要由下一代通信网络、三网融合、物联网、高性能集成电路和以云计算为代表的后端软件等组成。从推动经济社会发展的角度分析,以新一代信息技术引发的新一轮信息技术革命,通过下一代网络技术、通信技术正在成为推动全球经济增长的新动力,由新一代信息技术赋能的新经济成为资源要素全球重组、经济结构全球重塑、竞争格局全球版图重整的关键力量。党的十九届四中全会将“数据”增列为生产要素,数据要素的生产与消费对提高特大城市的服务能力与生产效率作用日益凸显。

二、提高数据要素生产与消费能力

数据要素来自产品生产、运输、交易、消费的各个环节。从产品的生产过程来看,利用基于新一代信息技术的特定软件工具,可以获得产品生产供给端的原材料品种、数量、性能、位置等数据,可以获得生产产品的设备、人员、在制品状态、在制品质量等数据;从产品的交易及消费端来看,通过交易平台,可以收集产品需求者的数量、地理位置、对产品性能偏好等数据;通过对这些海量数据的加工清洗、存储整理、归纳分析,能够使产品生产者可以及时生产消费者需要的产品、管理者能够及时把握完成产品生产所需要的零配件、并可根据市场或消费需求的变化随时调整在制品的品种和数量、提高生产产品的质量 and 效率,实现产品生产的即时可控;消费者通过特定的分析路径可随时了解自己喜欢的商品或产品的性能、价格等信息,也可根据自己的喜好向商家或生产厂家定制带有自己偏好性格的商品、产品,改变传统的以厂家“推动式生产”方式为消费者“拉动式生产”,提高整个社会的资源配置效率。由此,数据要素生产与消费扩大了产业边界,改变了生产产品价值链的发展方向,改变了医疗、现场演出等传统的“人对人”“点对点”服务模式,通过创新资源共享路径创新商业模式,提高了资源利用效率、降低了产品生产成本。同时,数据要素的生产与消费改变了产品创新研发的进程,使空间和距离不再是即时交

由贸易区网络。依托共建“一带一路”倡议及联合国、上海合作组织、金砖国家、二十国集团、亚太经合组织等多边和区域次区域合作机制,积极参与全球经济治理和公共产品供给,构建全球互联互通伙伴关系,加强与相关国家、国际组织的经济发展倡议、规划和标准的对接,推动消费品国内外标准接轨,健全标准体系。与此同时,我国制造业若要改变在全球产业链整体中所处的中低端位置,除遵从现有的产业标准之外,逐步加快推进数字化转型,提高数据要素生产与消费能力,形成自身产品的技术标准体系、行业标准规范,对提升产品质量和产业效率效益、提高从业者的收入等至关重要,特大城市对此应有自己的贡献。

五、构建基于“引才引智”为目标的多渠道住房保障体系

数据要素赋能特大城市经济社会发展、提升自身竞争力,需要整体创新价值导向观念的形成。人才的培养引进、尤其是与提升整体竞争力相关的新一代信息技术类人才,住房不足是改善城市居住环境的重要指标,也是城市“引才引智”实现可持续发展的重要影响因素,也是影响城市集聚人才影响自身未来发展的一个重要变量。提高数据要素生产与消费能力,住房是背后重要的决定因素。解决住房供需结构不平衡不匹配、构建和完善住房保障体系,实现住房保障全覆盖,对于促进特大城市经济社会发展和社会和谐稳定、提升数据要素生产与消费能力至关重要。党的十九大报告提出关于“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举住房制度”,十九届五中全会又对住房问题做了重点强调,全国包括特大城市都在结合自身城市现状及住房特点落实十九大和十九届历次全会有关满足居民住房的要求,住建部等部门专门的相关制度设计及与之配套的全国租赁住房试点城市,如郑州市“探索土地、财政、金融、税收等优惠政策,调动社会参与保障住房项目建设的积极性”等,这些举措的共同点就是要“保障户籍住房困难家庭和特殊行业从业人员、外来常住人口及新落户大学生为主体的阶段性住房困难新市民群体”,这些都对特大城市未来发展、提升居民消费层次产生积极的促进作用。

六、大力推进新一代信息技术基础设施建设

按照国家“十四五”数字经济发展规划的要求及产业发展实际需求,在未来的竞争发展中把握主动。特大城市应加快网络基础设施建设,推动5G商用部署和规模化应用,并加大对下一代通信技术的研发及储备。引领云网协同及算网协同的融合发展,“打造智能算力、通用算法和开发平台一体化的新型智能基础设施,面向政务服务、智慧城市、智能制造、自动驾驶、语言智能等重点新兴领域,提供体系化的人工智能服务。”降低特大城市的运行发展成本。有序对现有基础设施进行智能升级改造,“打造智慧共享、和睦共治的新型数字生活”,提升特大城市的生活消费等级。(作者单位:郑州师范学院)