

理论热点

“十四五”数字经济高质量发展的行动纲领

王一鸣

党的十八大以来,党中央高度重视数字经济发展。习近平总书记强调,要“充分发挥海量数据和丰富应用场景优势,促进数字技术和实体经济深度融合,赋能传统产业转型升级,催生新产业新业态新模式,不断做强做优做大我国数字经济”,这为我国在新发展阶段推动数字经济高质量发展指明了方向。近年来,以数字技术为支撑,数据资源为关键要素的数字经济蓬勃兴起,正在成为重塑各国经济竞争力和全球竞争格局的关键力量。世界主要国家竞相将发展数字经济作为抢抓新一轮科技革命和产业变革新机遇的重要抓手,纷纷制定出台战略和规划,加快构建国家竞争新优势,抢占国际竞争制高点。日前,国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》(以下简称《规划》),从顶层设计上明确了我国数字经济发展的总体思路、发展目标、重点任务和重大举措,是“十四五”时期推动我国数字经济高质量发展的行动纲领。

把握发展形势

“十三五”时期,我国深入实施数字经济发展战略,数字经济发展取得显著成就,成为推动经济发展的新引擎。数字基础设施建设全球领先,建成全球规模最大的光纤和4G网络,5G网络建设和应用加速推进,数字产业化取得显著进展,人工智能、大数据、区块链、云计算等新兴数字产业异军突起。产业数字化转型成效明显,服务业数字化水平大幅提升,制造业和农业数字化转型取得突破。新业态新模式日新月异,移动支付、视频直播、远程会议、智慧物流等竞相发展。同时也要看到,我国数字经济发展不平衡不充分的问题仍然突出,关键核心技术自主创新能力不强,不同行业、区域、群体间“数字鸿沟”尚未弥合,数据资源价值潜力有待释放,数字经济治理体系亟待完善,迫切需要补齐短板弱项,推动数字经济高质量发展。

“十四五”时期,我国数字经济发展面临新形势新任务。新一轮科技革命和产业变革加速发展,大数据、云计算、人工智能、区块链等数字技术向经济社会各领域广泛渗透,引发生活方式和产业生态的革命性变革。我国数字经济转向深化应用、规范发展、普惠共享的新阶段。发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇,构筑我国参与国际合作和竞争新优势的战略选择,也是加快构建新发展格局、推动高质量发展的必由之路。《规划》深入贯彻落实党中央、国务院关于发展数字经济的决策部署,聚焦制约我国数字经济发展的问题和挑战,科学把握国内外新形势和新任务,按照前瞻性布局要求,凝练重点任务和重点工程,为“十四五”时期推动数字经济高质量发展提供了蓝图。

明确总体目标

《规划》立足新发展阶段,紧密结合做强做优做大数字经济的总体要求,明确“十四五”时期数字经济发展的指导思想,强调以数据为关键要素,以数字技术与实体经济深度融合为主线,加强数字基础设施建设,完善数字经济治理体系,协同推进数字产业化和产业数字化,赋能传统产业转型升级,培育新产业新业态新模式,不断做强做优做大我国数字经济。《规划》提出要坚持创新引领、融合发展,坚持应用牵引、数据赋能,坚持公平竞争、安全有序,坚持系统推进、协同高效,从科技创新、发展路径、治理体系、体制机制等方面明确“十四五”时期数字经济发展要遵循的基本原则。

在总体目标方面,《规划》提出,到2025年,数字经济迈向全面扩展期,数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到10%,数字化创新引领发展能力大幅提升,智能化水平明显增强,数字技术与实体经济融合取得显著成效,数字经济治

理体系更加完善,我国数字经济竞争力和影响力稳步提升;到2035年,数字经济迈向繁荣成熟期,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。

在分项目标方面,《规划》围绕数据要素市场、产业数字化转型、数字产业化、数字化公共服务、数字经济治理体系等5个方面分别明确了2025年的发展目标,包括IPv6活跃用户数达到8亿户、千兆宽带用户数达到6000万户、软件和信息技术服务业规模达到14万亿元、工业互联网平台应用普及率达到45%、全国网上零售额达到17万亿元、电子商务交易规模达到46万亿元、在线政务服务实名用户规模达到8亿等。

落实重点任务

《规划》紧扣数字经济高质量发展要求,围绕数字基础设施、数据要素、产业数字化转型、数字产业化、公共服务数字化、数字经济治理体系、安全体系、国际合作等方面,提出了“十四五”时期的重点任务和举措。

优化升级数字基础设施。我国已建成全球规模最大、覆盖最广的4G网络。“十四五”时期要加快建设高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字信息基础设施,协同推进千兆光纤网络、IPv6和5G网络建设,加快布局卫星通信网络等新型网络,推动5G商用和规模化应用,前瞻布局6G技术研发,加快大数据、云计算等算力基础设施建设和云网协同发展,建设可靠、灵活、安全的工业互联网基础设施,为制造业数字化网络化智能化转型创造条件。

充分发挥数据要素作用。随着经济数字化转型加快,“数据”作为数字经济的核心生产要素,对提高生产效率的乘数作用日益凸显。《规划》提出,

要强化高质量数据要素供给,建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系,提升数据交易效率,并鼓励市场力量挖掘商业数据价值,充分释放数据要素价值。

大力推进产业数字化转型。产业数字化转型是推动数字技术和实体经济深度融合、赋能传统产业转型升级、重塑产业竞争力的重要途径。按照《规划》的要求,要加快企业研发设计、生产加工、经营管理等业务数字化转型,实施中小企业数字化赋能专项行动;利用互联网新技术对传统产业进行全方位、全链条的改造,推动制造业、服务业、农业等产业数字化;培育转型支撑服务生态,解决企业“不会转”“不能转”“不敢转”的难题;要打造若干具有国际竞争力的工业互联网平台,将我国工业生产场景优势转化为产业链供应链优势。

加快推动数字产业化。数字产业化为产业数字化提供数字技术、产品、服务、基础设施和解决方案,从而为产业数字化转型升级创造条件。未来,要瞄准传感器、量子信息、网络通信、人工智能、区块链等新技术,加大科技攻关力度,提高自主供给能力,提升产业链韧性和竞争力;加快培育智慧销售、无人配送、智能制造等新业态新模式,推动开发者平台等新型协作平台发展,推动数字技术创新和新业态发展。

持续提升公共服务数字化水平。公共服务数字化是实现利企便民服务、提高社会治理效能的有效途径。《规划》从提高“互联网+政务服务”效能、提升社会服务数字化普惠水平、推动数字城乡融合发展、打造智慧

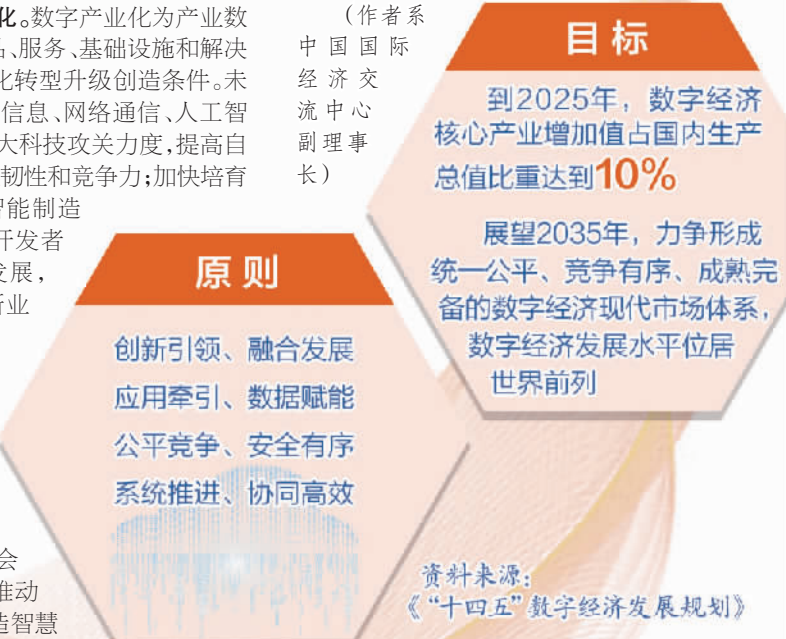
共享的新型数字生活等方面提出了具体举措,强调打造数字产品服务展示交流和技能培训中心,培养全民数字消费意识和习惯。

健全完善数字经济治理体系和安全体系。完善的治理体系和安全体系,是数字经济持续健康发展的保障。在这一过程中,要坚持促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬,在发展中规范、在规范中发展。要健全法律法规和政策制度,完善体制机制,提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平。要加快建立全方位、多层次、立体化监管体系,实现事前事中事后全链条全领域监管。要提升监管技术和手段,完善数字经济公平竞争审查制度。要明确平台企业主体责任和义务,建设行业自律机制。

有效拓展数字经济国际合作。加快贸易数字化发展,大力发展跨境电商和海外仓,打造跨境电商产业链和生态圈。推动“数字丝绸之路”深入发展,深化与“一带一路”国家的数字经济合作。主动参与国际组织数字经济议题谈判,开展双边和多边数字治理合作,维护和完善多边数字经济治理机制,及时提出中国方案、发出中国声音。

可以预期,《规划》的颁布实施将推动数字经济高质量发展迈出新步伐,为加快构建新发展格局、推进我国社会主义现代化建设提供强劲动力。

(作者系中国国际经济交流中心副理事长)



我国的城镇化进程看,人口城镇化与中等收入群体规模的扩大也是同步的。比如,进城农民工是中等收入群体的重要来源,让农民工特别是长期稳定在城镇就业的农民工成为城市居民,能够稳定他们的收入,稳定他们的劳动力供给,焕发出他们作为消费者的庞大潜力,对扩大消费和经济增长将产生巨大的促进作用。有研究显示,我国中等收入群体占比每提升1个百分点,将增加万亿元左右的消费支出。

具体而言,实现中等收入群体规模明显扩大,关键是要根据高校毕业生、技术工人、中小企业主和个体工商户、进城农民工等目标群体的需要,加快调整相关政策,推动相关改革。一是深入推进农村改革,完善农村产权制度,在严格农村土地用途管制和规划限制的前提下,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式,保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,使部分农民进入中等收入群体。二是加快教育结构改革,加快形成创新型、开放性、专业化的教育体制,使具有创新意识、专业技能的劳动者有条件进入中高收入群体。三是加快税收结构变革,适应经济高质量发展需要,形成有利于扩大中等收入群体的新税制。与此同时,还要优化收入分配结构,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排,健全知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制,不断拓宽居民财产性收入增收渠道,在扩大中等收入群体比重、增加低收入群体收入上持续发力,培育更多消费主体,更好释放人口城镇化的巨大消费潜力。

【作者系中国(海南)改革发展研究院副院长】

释放人口城镇化巨大消费潜力

张 飞

习近平总书记强调,“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”。进入新发展阶段,适应我国社会主要矛盾变化,加快推进以人为核心的新型城镇化,不仅能够释放巨大消费潜力,而且可以为经济稳定增长带来新的动力。“十四五”时期,我国仍处在城镇化较快发展阶段,人口城镇化蕴藏着巨大的消费增长潜力,城镇化进程与消费结构升级相互融合的特点突出。把握人口城镇化的发展趋势促进消费结构升级,对构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局具有重大意义。

从一定意义来看,消费结构升级与人口城镇化进程息息相关。国际经验表明,一个国家或地区进入大众消费时代,大都伴随人口大规模向城镇集聚。尤其是进入中高收入阶段,人口城镇化在引领消费升级方面的作用更为明显。从我国的实际情况看,城镇居民消费升级相比农村居民更为超前,城镇居民在物质型消费饱和后,逐步成为引领教育、医疗、养老、文化、信息、旅游等服务型消费需求增长的主力军。尤其是服务型消费快速增长与新一轮科技革命和产业变革相融合,并由此催生服务业新业态和新模式,成为拉动经济增长的新引擎。

自20世纪90年代以来,我国城镇化进程不断加快。据统计,2020年,我国常住人口城镇化率已达63.89%,与1990年相比提升了30多个百分点。伴随城镇化进程的加快,居民消费结构由以物质型为主向以服务型为主升级的趋势日益明显,居民服务型消费人均支出规模不断增长,占消费支出总额的比重亦不断提升。可以预见,未来5至10年,服务型消费支出占居民消费支出总额比重的提升将与人口城镇化率提升的相关性更为显著。

尽管我国常住人口城镇化率已超过60%,但仍远低于发达国家的平均水平。这意味着我国的城镇化发展依然有着巨大的空间,城镇化过程中蕴藏的经济发展潜力更是巨大,要继续推进以人为核心的新型城镇化。从改革实践看,推进人口城镇化涉及到户籍、公共服务、就业等方面方面的体制安排,需要用制度集成创新的办法解决。

一方面,要加快建立健全城乡一体的基本公共服务体系。2021年中央一号文件强调,要提升农村基本公共服务水平,建立城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,逐步实现标准统一、制度并轨。这就需要以缩

小城乡公共消费差距为目标,优先安排农村公共服务,建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制,推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖,健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。另一方面,要加快实现农业转移人口市民化。农民工是中等收入群体的重要来源,对拉动消费、促进消费结构升级具有重要作用。未来几年,如果庞大的农民工群体能够尽快实现市民化,不仅能够有效提升城镇化发展品质,而且将成为推动消费结构升级的重要力量。在这一过程中,既要统筹深化户籍制度和基本公共服务供给制度改革,可考虑把进城务工农民工纳入城镇住房保障体系,推动农业转移人口稳业安居,又要加强职业技能培训,加快推进农民工在经济、文化、生活等方面融入城市,努力实现农民工“上岗有培训、劳动有合同、子女有教育、生活有改善、政治有参与、维权有渠道、生活有尊严”,更好满足他们融入城市的期盼。

还要看到,推进以人为核心的新型城镇化,对于构建新发展格局,潜力是巨大的。从国际经验看,城镇化伴随着人口由低附加值的农业转向高附加值的工业和服务业,尤其是在城镇化加速发展阶段,会出现中等收入群体的快速增加。从

新型城镇化为构建新发展格局积蓄动能

张晓旭

其二,加快建设城市创新体系,提高供给体系质量。

构建新发展格局的主要矛盾在供给侧,目前供给侧面临的主要问题是产品和服务质量难以满足市场需求,更重要的是技术供给存在明显断点,关键核心技术和产品被“卡脖子”。城市拥有丰富的应用场景、活跃的创新资源、高端的产业体系。从一定意义来说,只有城市经济增长带动就业增加,才能更好驱动城镇化发展;只有创新成果转化成为现实的生产力,才能推动城镇化高质量发展;只有城市经济现代化,才能实现城市建设现代化。要看到的是,近年来,一些资源型地区城镇化动力有所衰减,与其产业发展滞后、创新能力下降有着很大的关系。

完善新型城镇化战略,必须夯实城镇化的经济支撑、创新动力。要坚持提高质量效益和就业优先,遵循数字化、绿色化方向,使各级各类城市的发展都建立在坚实的产业基础上;大力推动创新型城市发展,将城市创新成果、创新资源转化为现实生产力,促进新技术产业化规模化应用,同时要选择基础条件较好的城市集中力量打好关键核心技术攻坚战,接续断点、打通堵点,构筑安全、有韧性的产业链供应链。

其三,进一步优化城镇化总体格局,拓展经济循环空间。

构建新发展格局的潜在优势是拥有支撑大国经济内循环的城乡区域纵深空间。目前我国城市规模、层级、类别都非常丰富,尤其是各级各类城市能够实现分工协作,这是延长经济循环链条的主要依托。但不容忽视的是,近年来,我国在城镇化发展中也出现了一些亟待解决的问题,主要是城市间分工层次不高、程度不深,比如,部分超大特大城市功能过度集中、中心城区人口过度集聚,大中城市功能不完善,小城市及县城集聚产业和人口的能力不足等,这些限制了国内大循环的规模、层次,对构建新发展格局亦有负面影响。

完善新型城镇化战略,必须以超大特大城市疏解非核心功能为抓手,推动超大特大城市瘦身健体,通过将过度集聚的产业、服务和人口转移出去,为产业升级提供更大空间,从而实现城市发展能级、安全宜居和竞争力的全面提升。要以超大特大城市为中心,以1小时通勤圈内的周边中小城市为重点,加快形成现代化都市圈,促进大中小城市协调发展。要依托长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略,发挥西部陆海新通道等作用,加快中西部成渝、长江中

游、北部湾、关中平原等地区发展壮大都市圈、城市群,拓展国内大循环的纵深空间和规模层次。

其四,着力畅通城乡区域要素流动,为构建新发展格局提供有力保障。

高标准市场体系是畅通国民经济循环、构建新发展格局的支撑条件。目前,劳动、资本、技术、数据等要素在城乡区域之间流动不畅、效率不高,仍然是建设高标准市场体系面临的突出问题。城乡二元结构与城市间行政分割是造成要素流动障碍的主要因素,这直接影响到全国统一市场的建设。对此,完善新型城镇化战略,需要更加注重城乡要素平等交换、自由流动,加快构建“保护产权、同权同价、维护契约、平等交易”的城乡统一建设用地市场体系;深化就业领域体制改革,健全统一规范的人力资源市场体系,畅通劳动力和人才社会性流动渠道;推动农村普惠金融发展,进一步推进高标准市场体系建设;构建全国统一大市场,使各类生产要素顺畅流动、高效配置,形成覆盖广泛、畅通高效的经济循环,为构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局提供有力支撑。

(作者单位:国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心)



坚持走中国特色新型城镇化道路,深入推进以人为核心的新型城镇化战略,以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展,使更多人民群众享有更高品质的城市生活。

加快农业转移人口市民化,坚持存量优先、带动增量,统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖,健全农业转移人口市民化配套政策体系,加快推动农业转移人口全面融入城市。

——摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

