

内蒙古推进数字经济发展的建议

康磊 姚海龙

摘要：近年来，无论是国家还是地方层面，均加快部署数字经济发展，力争把数字经济打造成为引领经济高质量发展的强大引擎。数字经济大潮下，内蒙古不能一味追求对发达地区的追赶效应，而应当借鉴发达地区经验，尽快推动数字经济领域立法，制定数字经济发展的长期规划与短期实现目标，立足低成本优势和资源禀赋条件实现差异化特色化发展。释放发展新型基础设施建设的红利，大力推动数字技术应用。立足产业基础，大力推进产业数字化。

关键词：数字经济 发展目标 立法 差异化发展

一、内蒙古数字经济发展基本情况

近年来，内蒙古推动数字经济快速发展取得显著成效。一是数字基础设施日益完善。建成国家互联网骨干直连点，高速光纤实现全域覆盖。全国一体化算力网络（内蒙古）枢纽节点加快建设，3个国家工业互联网二级解析节点业已建成。2021年末数据中心服务器承载能力已达160万台，和林格尔新区已建成全国最大的数据中心园区。二是数字技术创新能力逐步提高。全区数字经济领域高新技术企业136家，在全区高新技术企业中的占比超过10%，并建成国家和自治区级重点实验室等研发中心43家。一批专精特新项目相继落地，例如，国内火电行业首个5G物联发电创新实践项目在国电内蒙古东胜热电有限公司成功实施。三是数字产业化、产业数字化深入推进，产业规模进一步扩大。截至2021年末，累计建成工业互联网平台16个，工业

上云企业达1.6万户。2021年，全区数字消费快速增长，电子商务交易额实现3440亿元，同比增长10.9%。规模以上软件和信息技术服务业投资额、营业收入分别同比增长54.3%、19%。可以说，内蒙古数字经济已经具备了一定的规模和发展环境，为完成“十四五”数字经济发展目标打下了良好基础。

二、与国内省区市的横向比较

（一）“十四五”末数字经济发展目标设定

已知有23个省区市在相关规划中公布了到“十四五”末数字经济核心产业增加值占地区生产总值的比重（表1），6个省市设定目标高于10%的全国平均水平。此外，2021年，上海市、北京市数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重已分别达到12%和22%。而内蒙古和河南省设定2.5%的发展目标，为各省区市中最低。

表1 部分省区市数字经济发展目标

与国家平均水平（10%）相比	数字经济核心产业增加值占地区生产总值的比重（到2025年）	
>10%	广东省 20%	江苏省 10%
	浙江省 15%	重庆市 10%
	湖南省 11%	辽宁省 10%
=10%	山东省 10%	天津市 10%
	四川省 10%	黑龙江省 10%
	湖北省 10%	吉林省 10%
	安徽省 10%	
<10%	宁夏回族自治区 8%	陕西省 5%
	江西省 7%	河北省 5%
	云南省 6.5%	甘肃省 4.2%
	广西壮族自治区 6%	河南省 2.5%
	山西省 5.4%	内蒙古自治区 2.5%

注：1. 数据来源：23个省区市“十四五”规划和相关数字经济发展规划。
2. 内蒙古这一比重目标是2.5%，在各省区市中最低。

表 2 国内各省区市数字经济规模

数字经济规模 (2020年)	省区市	
万亿元以上 (13个省市)	广东省	湖北省
	江苏省	四川省
	山东省	河南省
	浙江省	河北省
	上海市	湖南省
	北京市	安徽省
	福建省	
5000亿元—1万亿元 (8个省区市)	天津市	江西省
	重庆市	广西壮族自治区
	辽宁省	陕西省
	贵州省	云南省
5000亿元以下 (10个省区市)	宁夏回族自治区	青海省
	山西省	海南省
	甘肃省	内蒙古自治区
	黑龙江省	西藏自治区
	吉林省	新疆维吾尔自治区

注：1. 数据来源：中国信通院 2021 年发布的《中国数字经济发展白皮书》。
2. 内蒙古数字经济规模在 5000 亿元以下。

表 3 省域数字经济发展水平划分

三大区域	省区市数字经济指数	
数字经济发达区	广东省 10.32	浙江省 7.53
	北京市 8.46	山东省 5.97
	江苏省 8.22	上海市 5.31
数字经济较发达区	福建省 4.30	湖南省 2.83
	四川省 3.54	河南省 2.79
	湖北省 3.40	河北省 2.69
	安徽省 3.18	重庆市 2.54
	天津市 3.11	海南省 2.12
	陕西省 2.86	江西省 2.03
	辽宁省 2.84	
数字经济欠发达区	宁夏回族自治区 1.75	吉林省 1.42
	云南省 1.68	广西壮族自治区 1.40
	贵州省 1.67	青海省 1.34
	山西省 1.55	甘肃省 1.30
	内蒙古自治区 1.51	新疆维吾尔自治区 0.88
	黑龙江省 1.50	

注：1. 数据来源：中国社会科学院工业经济研究所省域数字经济指数分析。
2. 该研究选用 2013-2019 年 30 个省区市的数据，鉴于数据的可获得性，未包含西藏和港澳台。
3. 指标体系从数字基础设施水平、数字技术应用水平和数字创新水平 3 个维度共 14 个数字经济指标。

发展目标的设定某种程度上反映了各地区当前数字经济的发展规模和水平。广东省连续 4 年领跑全国，2020 年全省数字

经济增加值达到 5 万亿，共有 13 个省市数字经济规模超万亿元量级。此外，天津等 8 个省区市达到 5000 亿元，尚在 5000 亿

元以下的有宁夏、内蒙古等 10 个省区市（表 2）。数字经济总量规模呈现高中低梯度式分布，反应出各地处在不同的数字经济发展阶段。

中国社会科学院工业经济研究所 2021 年省域数字经济指数实证分析（表 3）表明，数字经济发展水平最高的是广东，其次是北京、江苏、浙江，排名最后的是青海、甘肃和新疆。根据该研究结论，我国平均数字经济指数为 3.33，有 9 个省市高于平均水平，数字经济欠发达地区这一指数只有全国平均水平的一半左右。我国数字经济发展水平存在明显的空间差异，并且从中大致可以看出数字经济发达的地区与经济发达区高度吻合，即东部地区数字经济发达，西部地区数字经济欠发达。而内蒙古数字经济指数为 1.51，属于数字经济欠发达区。

从各地设定的发展目标可以看出，上海、广东、浙江等数字经济发达区已经开始规划数字经济的管理、数据要素流通、数字场景应用和健全数字领域法规及政策体系。比如，数据资源总量、数据共享水平均走在全国前列的广东省在数据要素市场建设方面已经开始布局，正式实施《广东省数据要素市场化配置改革行动方案》《广东省公共数据管理办法》，发布全国首张公共数据资产凭证，使数据资源成为广东的重要战略资产。

包括内蒙古在内的数字经济欠发达区则由于基础设施不完善、本地市场需求狭小、核心技术产业不够强以及数字化转型融合不够等原因，导致难以实现整体突破性发展，大多仍以相关数字基建为主，比如中西部部分地区重视的算力建设。有的地区充分利用先发优势—如西部的贵州省将大数据产业上升为全省重点战略，凭借气候、水文、地质、山体等有利资源条件，吸引国内外互联网巨头到贵州投资兴业，推动将贵州省建设成独具特色的数字经济发展新高地。

（二）数字经济立法推出情况

随着数字经济的高速发展，很多衍生问题随之而来。发达省市通过尽早推动数字经济立法予以应对。2021年3月和9月，《浙江省数字经济促进条例》和《广东省数字经济促进条例》分别正式实施。据不完全统计，仅省级层面，目前已有近20个省区市出台数字经济相关条例。内蒙古尚未出台数字经济法规，但是，自治区人大已将《内蒙古自治区数字经济促进条例（草案）》列为今年的重点立法项目，力争制定一部符合内蒙古近年来实践探索，有针对性的数字经济法规制度。

各地数字经济立法以促进数据流通和开发利用为目的，存在一些共同点。一是强化数字产业化、产业数字化领域的立法，

推动数据的有效利用和当地产业进一步发展；二是凸显数据安全、重视数据交易，东部省份非常强调数据资源的流通和交易，以充分释放数据这一创新要素的全部活力；三是从营商环境的角度，注重市场的公平竞争，进而逐步完善数字经济治理。

各地数字经济立法的推出又各有侧重。立法注重结合当地实际和发展需求，不少地方条例具有制度创新引领改革发展的鲜明特点。全国首部以促进数字经济发展为主题的地方性法规《浙江省数字经济促进条例》在国内创下多个“第一”：首次明确数字经济的法定概念，首次对数字产业化、产业数字化、治理数字化作出法律界定等。条例的诸多前瞻性制度设计，搭建起浙江数字经济发展的“四梁八柱”，明确了浙江数字经济发展目标与路径。《北京市数字经济促进条例》旨在促进数字经济高质量发展，助力打造全球数字经济标杆城市。《上海市数据条例》的主线是以保护促利用，聚焦于数据的流通利用、安全管理和权益保障。国内首部城市数字经济地方性法规《广州市数字经济促进条例》，对数据交易平台、场所以及数据入场规范、数据经纪人管理等配套制度，以及数据资产管理制度等进行了探索，包括推行首席数据官等，并有一系列配套制度有机衔接。

数字经济立法是推动数字

经济高质量发展的内在要求，在国家层面立法尚不成熟的情况下，各地颁布的数字经济相关法规条例是地方数字化改革在立法上的有益探索，将推动全国数字经济发展的法制化进程，也为各地实现“十四五”时期数字经济发展目标提供了有力保障。

三、对内蒙古发展数字经济的建议

内蒙古数字经济总量规模偏小，设定的“十四五”末发展目标不算高，数字经济领域立法滞后，配套政策不完善，如果不能在细分领域做出特色，根据现实基础走差异化特色化发展之路，“十四五”期末，我区数字经济发展就有可能泯然众“省”。

（一）从差异化和特色化发展上寻求突破

当前，我们正处在一个前所未有的数字经济发展机遇期，必须抓住和用好这一机遇期，在结合数字经济自身发展规律和内蒙古发展条件的基础上，充分利用资源禀赋和成本优势推动内蒙古数字经济发展。比如，在统一规划的8个国家算力枢纽节点和10个国家数据中心集群中，我们内蒙古枢纽和林格尔集群要找准发展定位，形成自身特色。和林格尔新区作为全国唯一的大数据基础设施统筹发展类综合试验区核心区，不应仅作为一个数据存储中心，必须在某些细分领

域进行突破，实现由存储为主向运算、应用方向的转变。就自治区内部而言，目前也出现刚性约束不够、要素缺乏统筹、产业结构趋同的苗头。实际上，呼包鄂乌、赤峰等盟市之间、数字产业园区之间必须避免重复建设，避免同质化竞争所带来的内耗。要依托产业特点、资源禀赋等进行布局和精准施策，在集约型数据中心建设、特色数字产业集群等细分领域打造比较优势，找到适合自身的差异化发展道路。

（二）释放发展新型基础设施建设的红利

与发达地区相比，内蒙古在数字基础设施建设方面仍有较大空间。在数字基础设施建设上，一是要坚持以绿色发展理念推动数字基础设施建设。以“零碳”为目标，引导新型数据中心在新能源发电侧建设，就地消纳新能源。实现大规模算力部署与土地、用能、水、电等资源，与配建的风、光伏发电项目的协调可持续。推动数字经济企业提升能源利用效率，数据中心持续优化用能结构，降低能耗和减少运维成本，也为今后扩展算力增长预留空间。二是要考虑优化和缩减数字基础设施的更新成本。与传统基础设施相比，新型数字基础设施更新周期较短、投资成本偏高。数字基础设施供给过度会造成大量资源浪费，供给不足则又会阻缓全区数字经济发展。应坚持以市场需求为导向，适度超前



的建设理念，避免一哄而上和供需失衡。三是要同时推动数字基础设施“软硬件”建设。目前，内蒙古数字基础设施建设偏重于设备、厂区、资金等“硬件”设施，必须加强人才培养引进、政策支持、市场培育、核心技术、数据要素市场化等“软件”建设，在基础设施建设上要坚持“软硬两条腿走路”，充分释放出新型基础设施建设的红利。

（三）以立法保障提速产业发展

立法中可以重点关注以下几个问题。一要解决当前内蒙古面临的一些体制机制性障碍和重点难点问题。比如，广受关注的城乡数字鸿沟、能耗排放、产业数字化转型乏力等问题；老年人等运用数字技术困难群体在出行、就医、消费、办事等方面的

服务保障；各盟市新型基础设施建设的标准、布局和应用协同相关问题。二要有利于促进市场主体自主创新，扶持内蒙古具有开发核心技术潜力和竞争力的科研机构和企业等。在从基础研究到5G建设和场景应用、“东数西算”数据中心建设、工业互联网等关键领域统筹布局。三要省市联动立法，盟市同步开展数字经济立法探索，具有强烈的本地特色，将使自治区级条例中的原则性制度更具有可操作性。四要参考借鉴其它省市经验，逐步完善配套法规，逐步形成完备的数字经济法规体系，以多方力量驱动内蒙古数字经济高质量发展。■

（作者单位：1. 内蒙古自治区宏观经济研究中心；2. 内蒙古自治区地质调查研究院）

责任编辑：张莉莉