

国家数字经济创新发展试验区建设展望

覃剑

摘要：人类社会正迈入数字时代，数字产业化和产业数字化加快推进，数字转型重塑经济社会组织体系。为探索数字经济创新发展和数字社会创新治理的新模式、新路径，国家数字经济创新发展试验区应运而生。经过一年左右时间的建设，我国首批6个国家数字经济创新发展试验区都已经制定相应的建设工作方案，体制机制日益完善，数字经济综合竞争力走在全国前列。今后，国家数字经济创新发展试验区应在数字经济创新发展模式、具有国际影响力数字产业集群建设模式、中心城市带动区域数字经济均衡发展数字经济监测和监管等领域率先探索，进而形成可复制、推广的经验。

关键词：数字经济 数字市场 数字社会 国家数字经济创新发展试验区

主动顺应数字时代到来，2019年10月，我国以浙江省、广东省、福建省、河北省（含雄安新区）四川省和重庆市6个省市作为试点，正式启动国家数字经济创新发展试验区建设。2020年，按照国家发展改革委和中央网信办发布的《国家数字经济创新发展试验区实施方案》要求，六大试验区纷纷出台了一系列政策举措，推动数字经济创新发展试验区建设取得了显著成效。展望未来，国家数字经济创新发展试验区将在数字经济产业集群、数字经济要素流通、数字经济空间布局、数字经济生态环境等领域承载更多探索创新角色，并将成为支撑我国数字强国建设的排头兵和示范区。因此，跟踪和观察国家数字经济创新发展试验区建设进展和动态，对理解和把握我国未来数字经济发展和数字社会变革思路、模式和路径具有重要意义。

一、国家数字经济创新发展试验区建设进展

（一）试验区数字经济竞争力走在全国前列

在数字中国建设中，国家数字经济创新发展试验区一直走在全国前列。从数字经济规模来看，根据中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展白皮书（2020年）》，广东、浙江、福建、四川、河北数字经济增加值都已经超过1万亿元，重庆数字经济增加值则超过了5000亿元。从增长速度来看，各试验区数字经济增长速度持续强劲，俨然已经成为拉动本地区经济增长的重要引擎。如2019年四川省数字经济总量1.43万亿元，增长率达到13.5%；重庆市2019年数字经济增加值为5250亿元，增长率为15.9%；浙江省2019年数字经济核心产业增加值增长为14.5%，2020年前三个季度经济核心产业增加值达到4893.9亿元，同比增长速度达到11%，远高于同期GDP增长率。根据2020年12月中国信息通信研究院发布的《中国区域与城市数字经济研究报告（2020）》，6大试验区的数字经济竞争力共有

5个进入前10位。

（二）试验区数字经济呈梯度式空间布局

无论是从全球还是全国来看，数字经济均呈现出梯度式发展特征，即发达国家、发达城市依然是数字新技术、数字新业态的策源地，是数字变革的主要发起者和推动者。数字经济和数字变革从中心城市和地区逐步向相对落后城市和地区辐射扩散。观察我国数字经济创新发展试验区，也可以发现数字经济梯度空间布局的现象，即中心城市仍然是数字经济发展的先行者。如广东省发布的《广东省数字经济发展规划（2018—2025年）》，明确提出发挥广州和深圳两个中心城市的核心牵引作用，通过广深科技创新走廊串联数字经济平台促进数字经济发展，以珠三角辐射带动全省数字经济的发展。浙江省亦形成以杭州为核心的数字经济空间分布格局。根据浙江省数字经济发展中心发布的2020年7月浙江县域数字经济发展网络影响力排行榜，在前十位中杭州市



占据 6 席。

(三) 数字基础设施建设稳步有序推进

数字经济是继农业经济、工业经济和服务业经济之后的一种新经济生态，其发展需要依托新的基础设施、新的组织体系和新的结构系统。近年来，各试验区纷纷出台了一系列政策措施，推动数字基础设施建设取得了显著成效。截至 2020 年，广东省已建成 6 万个 5G 基站，居全国主要省份第一，浙江、山东、四川三省也走在全国前列。在工业互联网方面，根据中国工业互联网研究院发布的《中国工业互联网产业发展白皮书（2020 年）》，广东工业互联网产业增加值高居全国主要省份第 1 位，山东、浙江、四川、福建分别排在第 3、第 4、第 7 和第 8 位。试验区工业互联

网产业增加值占 GDP 的比重均超过 3%，工业互联网产业增加值增长速度均远远高于同期的 GDP，其中福建省和重庆市 2019 年的增长速度均超过了 30%，分别高居全国主要省份第 1 和第 2，其它试验区的增长速度也都超过 20%。在国家工信部公布的 15 个 2020 年工业互联网双跨平台中，其中有 9 个来自试验区。

(四) 试验区建设工作推动机制不断完善

在获批为国家数字经济创新发展试验区之后，各试验区都在 2020 年相应制定了国家数字经济创新发展试验区建设工作方案并得到国家发改委和中央网信办的批复，进一步明确和细化了试验区的建设思路、主要目标和重点任务。如《广东省建设国家数字经济创新发展试验区工作方

案》对数字基础设施建设、数据要素配置机制、数字经济和技术创新、经济数字化转型、数字经济开放合作和“智慧广东”建设等领域都做了具体部署，并明确了各部门的职责和分工。不仅如此，广东省还围绕数字经济创新发展试验区建设的各个领域相继出台了一系列专项政策。仅在推动数字经济发展方面，广东省于 2019 年正式发布《广东省培育数字经济产业集群行动计划（2019—2025 年）》，并于 2020 年相继出台数字创意、半导体及集成电路、区块链与量子信息、软件与信息服务、超高清视频显示、智能家电等产业集群发展行动计划，提出了数字经济整体和重点领域近 5 年的行动路线图。浙江省专门成立了数字经济发展领导小组办公室，明确提出实施数字经济“一

号工程”，并于2020年颁布了《浙江省数字经济促进条例》，在全国率先以地方立法的形式为数字经济发展保驾护航。

二、国家数字经济创新发展试验区建设面临的主要挑战

（一）数字经济区域发展不平衡依然明显

从全国发展格局来看，长三角地区、珠三角地区、京津冀地区是我国数字经济发展的引领区域，东部地区的数字经济发展水平远远高于中西部地区。从城乡发展格局来看，我国城镇地区网民规模、网络质量、线上经济远远高于农村地区。显然，数字经济发展空间布局在较大程度上仍然与传统经济空间布局存在较大关联性和趋同性，城乡之间数字经济发展不平衡现象仍然较为明显。从试验区内部发展格局来看，发达程度越高的地区其数字经济发展水平也越高，人们利用数字新技术和新工具的能力越强。可以观察到，数字经济发展仍然在一定程度上遵循梯度发展规律，数字经济发展可能会进一步加剧试验区经济空间分布失衡，并带来一系列新的社会影响。

（二）数字要素市场建设整体还相对滞后

与土地、劳动、资本等要素相比，数据作为新要素进入经济体系的时间并不长，数字要素市场建设还处在持续完善阶段。国

际上如欧盟直到在2020年才公布《数字市场法》《数字服务法》草案，且还没有全部走完立法程序。近年来美国虽然在数据市场和数据保护领域频频提出一些提案，但也还没有形成较为完善的数字经济发展和数字要素市场保护法律法规体系。我国于2020年发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，明确提出要加快培育数据要素市场，推动数据开放共享，挖掘提升数字资源价值，强化数字要素安全保护，但是也还未出台实施专门的数字要素市场建设方案和法律法规。从实践来看，试验区在推动数字经济发展的过程中，普遍对数字基础设施建设、数字经济核心产业发展更为重视、更有成效，但在数字要素的采集、开放、流通、交易、保护等方面的探索还未形成较好的经验模式，数字要素市场建设整体上还与数字经济发展的步伐不相匹配。

（三）经济社会全面数字化转型有待时日

数字技术和数字经济发展引发的新一轮经济社会变革涉及到生产组织模式的变革和生活消费模式的变革等各个方面，这本身就是一个逐渐渗透融合的漫长过程。从各大机构对全国主要省份和城市数字经济发展水平的评价来看，即使是整体竞争力居于第一方阵的城市和地区，其在数字基础设施、数字化产业、产业数字化、数字生态环境、数字化治

理、智慧化建设等各项指标的表现也各有优势和劣势，并非能够实现全面均衡发展。传统企业从认识接纳数字化并主动推进数字化转型升级也需要一个过程。根据京东数字科技研究院于2020年6月联合发布的《中国产业化数字报告2020》，当前企业在产业数字化进程中仍然面临数字化转型能力不够、数字化改造成本偏高、数字化人才储备不足、数字化转型战略不清、多层次组织模式不灵等问题。另外，不同年龄段的人口对数字化的接受意愿和能力也有差别。根据中国互联网络信息中心于2020年9月发布的《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2020年6月，我国60岁及以上的网民仅占10.3%，这意味着大部分老龄人口没有意愿或者没有能力参与到数字经济的发展进程中，分享到数字经济红利。显然，试验区在建设过程中如何跨越经济社会在数字化转型过程中的“数字鸿沟”也需要去积极应对。

三、国家数字经济创新发展试验区的探索方向

（一）探索新发展格局背景下数字经济创新发展模式

未来，国家数字经济创新发展试验区必须利用我国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的历史机遇，积极探索国内数字经济市场挖掘与国际数字经济市场联



通、数字经济与传统经济融合、数字经济供给与需求动态平衡、数字要素流转与流通、数字技术与数字应用创新的新路径新模式，在服务我国构建新发展格局中发挥战略支撑作用。

（二）探索具有国际影响力的数字产业集群的建设模式

数字经济发展需要有别于传统经济的新生态系统。因此，通过培育产业集群，依托集群内部的竞争合作网络和创新服务网络，可以实现高质量供给引领、新需求创造协调平衡发展，更好促进数字经济产业链、供应链、价值链、创新链的安全稳定和内生融合，提高一个地区数字经济的综合竞争力。事实上，面向“十四五”时期，我国就已经明确提出把建设数字产业集群作为加快数字化发展、发展现代产业体系、推动经济体系优化升级的重要内容。试验区拥有经济基础、市场规模、科技创新、要素资源等多方面优势，理应在探索建设具有国际影响力数字产业集群模

式上走在全国前列。

（三）探索中心城市带动区域数字经济均衡发展模式

数字经济作为一种新经济，虽然对传统土地、劳动力要素的依赖较少，但其主要依赖的数据、人才、知识等高端资源仍然是主要大城市更容易获得，大城市也更有资金和机会优先建设数字基础设施、数字交易市场、数字经济平台、数字应用场景等，大城市的营商环境往往更优、数字消费能力往往更强，这些都使数字经济发展在区域空间上仍然表现出从中心城市向外围地区扩散的“中心—边缘”结构。因此，面向未来，试验区建设在实行中心城市率先发展的同时如何更好带动区域整体数字经济相对均衡发展，更大限度放大扩散效应、减少极化效应，防止区域发展二元结构更加突出，将成为一项重要课题。

（四）探索适应发展需要的数字经济监测和监管模式

试验区建设涉及到数字经济

发展、数字社会建设、数字政府建设、数字标准制定以及各领域全面数字化转型升级，是一个系统性、战略性、复合性的工程。在此过程中，传统经济发展模式、社会运行模式和就业结构模式等都会受到不同程度的冲击，新组织体系、新生产模式和新需求方式也使得原来的监管模式局限性日趋显现。因此，着眼于数字时代和数字变革的到来，必须加快建立适应新时代发展需要的数字监测监管模式，一方面为维护数字社会安全稳定发展提供保障，另一方面为迎接和激励数字社会发展提供更具弹性宽松的生态环境。■

参考文献：

[1] 京东数字科技研究院. 中国产业化数字报告 2020[R].2020.

[2] 赛迪顾问. 2020 中国数字经济发展指数 (DEDI)[R].2020.

[3] 赛迪顾问. 2020 中国数字政府建设白皮书 [R].2020.

[4] 刘鹤. 加快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 [N]. 人民日报, 2020-11-25.

[5] 中国信息通信研究院. 中国数字经济发展白皮书 (2020 年) [R].2020.

[6] 中国信息通信研究院. 中国区域与城市数字经济研究报告 (2020) [R].2020.

(作者单位: 广州市社会科学院区域发展研究所)

责任编辑: 康伟