



双周政策分析简报

(2025 年第 7 期 总第 17 期)

中国人民大学国家发展与战略研究院 (国家高端智库)

2025 年 7 月 23 日

“十五五”时期数字中国建设的形势、任务与政策建议

“十五五”时期 (2026—2030 年) 是我国数字中国建设的关键阶段。作为统领数字经济、数字社会等领域的顶层国家战略, 数字中国规划需考虑复杂的国际、国内环境。国际上, 科技与规则竞争升级, 我国面临技术封锁和市场壁垒挑战; 在国内, 经济进入高质量发展阶段, 需通过数字化培育新动能, 同时, 技术迭代也带来机遇与风险。对此, 与会专家建议, “十五五”规划应聚焦以下五项任务: 一是把握人工智能这一核心驱动力, 布局新技术革命, 并关注其对就业、安全、伦理的影响。二是将数据要素市场化配置改革作为重点, 通过“技术+制度”创新解决数据确权、流通、分配和安全治理问题, 建议赋予国家数据局统筹协调权。三是数字化转型应因业施策、分类推进, 警惕制造业“集成陷阱”和部分行业投入产出不匹配问题, 避免盲目投资。四是统筹发展与安全、公平, 建议在部分就业密集领域审慎推进智能化替代, 并完善教育、社保等再分配机制, 以应对技术冲击。五是提升数字领域的国际竞争与治理能力, 参与国际规则制定。

2025 年 7 月 12 日，中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、未来经济研究院联合举办了以“‘十五五’时期数字中国建设新形势、新问题及主要发展方向、任务与举措”为主题的线上高水平研讨会，来自学术界、政府部门及业界的众多专家代表围绕会议主题展开深入讨论，以下为观点摘编。

国家信息中心信息化和产业发展部主任单志广研究员表示，“十五五”规划面临较高的不确定性和复杂性，过去的发展环境已发生结构性变化，传统经验难以为继，规划制定必须突破线性延续的思维。他指出，数字中国是我国信息化领域的最高层次战略，具有统领性和综合性，其中包含网络强国、大数据发展、数字经济三个具体战略。他表示，“数字中国”的概念源于习近平总书记 2000 年在福建工作期间倡导的“数字福建”，是“数字地球”理念在中国的率先创新性实践，其外延宽广，涵盖了各领域的数字化发展。他指出，“十四五”规划纲要将信息化内容整合为“第五篇：加快数字化发展 建设数字中国”，下设数字经济、数字政府、数字社会、数字生态四章，但这四者存在概念交叉和内容重叠的问题。例如，数字经济本身就涵盖公共服务数字化，与数字政府、智慧城市等内容交叉。这些重叠说明，由于时空融合，传统按领域分割的规划分类方式在数字化时代面临挑

战。“十五五”规划中，需要对数字经济、数字社会、智慧城市、数字政府的关系进行更科学的定位，在战略上把握以数字中国为总纲、数字经济居其下、数字社会侧重民生服务的逻辑。

其次，单志广对“十五五”时期数字中国建设面临的新形势作出分析。国际方面，全球化共识受到冲击，地缘政治冲突和经济脱钩风险加剧，美国推行单边主义和科技封锁。中美贸易摩擦、欧美对华高科技出口限制等外部不确定性将上升，规划必须前瞻性地考虑应对策略。国内方面，中国经济进入增速换挡和结构调整期，正经历动力转换和结构转型的阶段。他指出，新一轮科技革命正带来结构性影响，以人工智能、区块链为代表的数智技术正在引领一场颠覆性变革，其发展速度和影响范围超出预期。未来各类信息系统可能都需以 AI 为核心进行重构，“智能体”将取代传统 APP 成为主要应用形态，当前“城市大脑”、大屏控制中心等智慧城市设施，五年后可能被更先进的 AI 融合系统淘汰。同时，他认为区块链等可信分布式技术对于实现数据要素确权和价值化是非常重要的，其潜力价值被严重低估；没有区块链等新技术的支撑，仅靠传统模式难以破解数据确权、定价和交易中的基础理论问题。

最后，单志广指出了当前数字基础设施建设中存在的问

题。他表示，部分地区在 5G、东数西算等新基建项目上存在盲目投资和产能过剩的风险，例如，“有算力无应用”造成能源空耗。他指出，低空经济和全域无人驾驶技术已趋成熟，但若全面推行将对运输业就业造成强大冲击。为此，他建议：

（1）“十五五”规划应强调优化数字基础设施投资结构，引导各地根据实际需求和比较优势发展，坚决遏制重复建设与无效投资。（2）对可能冲击就业的技术应用，可考虑采取分阶段实施策略，如“先无人货运、后有人载客”“先在限定区域试点、后逐步扩展”，在技术创新与稳定就业间实现平衡。（3）重视民生领域的数字化短板，将智慧家庭、智慧社区、智慧养老等作为未来数字中国建设的重要着力点，把改善人民生活作为衡量数字化转型成效的重要指标。（4）完善数字治理和协同机制。他指出，各地成立的“数据局”“政数局”“大数据局”及国有数据集团，在如何与电信运营商、互联网企业分工合作，以及如何平衡市场与政府在数据治理中的作用等现实问题上尚无定论。因此，他呼吁对数字治理体系进行深入研究和顶层设计，避免条块分割，让数据要素在市场与公共利益之间找到平衡点。

中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副所长蔡跃洲结合党的二十大报告等文件的表述，强调当前我国数字经济发展的外部环境发生了重大变化，已从过去的“战略机

遇期”进入到“战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”。他引用《数字中国建设整体布局规划》的“2522”架构，表示数字中国是总纲，统领数字经济、数字社会等“五位一体”板块。

蔡跃洲对当前数字中国建设中的主要障碍——数据要素流通与价值释放作出分析。他指出，数据要素市场化配置改革尚未真正破局，“数据孤岛”问题依然存在。其根源在于安全顾虑和收益分配机制缺失。目前大模型训练主要依靠公共数据，下一步若要深入行业应用，需要高质量的行业数据。如果数据壁垒依旧，行业大模型的训练和应用将受阻，制约人工智能和数字经济的发展。

为此，蔡跃洲提出如下建议：（1）“十五五”规划必须将数据要素市场化配置改革作为重中之重，采取“技术+制度设计”结合的方式破局。技术上，推广区块链、隐私计算等构建可信的数据共享环境；制度上，加快完善数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等基础性制度。（2）大力推进数据管理体制变革，充分赋权国家数据局。

在规划方法上，蔡跃洲指出，鉴于数字技术迭代速度快且不确定性高的特点，传统的“列举式”规划方式已无法适应。他建议：（1）政府角色应从“指定方向”转向“监测引导”，扮演“观察者”和“促成者”角色，建立前沿技术的

动态监测机制，扶持多路径探索的创新生态，让市场在试错中发现方向。（2）调整传统举国体制的实施方式，从依靠少数企业转向构建开放协同的创新网络。（3）在规划中引导 AI 应用方向，对于就业密集型、关系国计民生的领域，适当控制人工智能的渗透速度，在稳就业与抢抓技术机遇之间实现动态平衡。

中央财经大学互联网经济研究院副院长欧阳日辉对数据要素市场化配置改革进行了讨论。他认为，改革的本质是在数据领域建立适应新型生产要素的生产关系，实现“有效市场”和“有为政府”的统一。他将改革内容归纳为“四个维度”，即完善市场化配置机制、建立健全基础制度体系、改革运行机制、推动数据开放共享；他认为改革领域应聚焦于“六个方面”，即：（1）改革数据管理体制机制；（2）健全数据基础制度（如产权、分类分级标准规范等）；（3）完善公共数据供给方式；（4）创新数据流通交易模式；（5）强化数据资产化管理；（6）建立数据统计监测体系。这六个方面相互支撑、协同推进，共同构成“十五五”期间数据要素市场化配置改革的内容。

在具体举措上，他提出如下建议：（1）强化国家数据局的统筹权威，并再次主张由国家数据局对省级数据管理机构进行垂直管理，以打破地方壁垒和保障数据安全。（2）在数

据产权问题上，应“淡化所有权，强化使用权”。当前法律规定的“三权分置”框架已具雏形，当务之急是完善实施细则，而非纠结于所有权的立法界定。（3）对数据交易所采取宽容审慎的监管态度，不应“一刀切”清理，可授权其承担数据产品登记等公共服务职能，让其在市场中优胜劣汰。（4）联合多部门严厉打击涉及非法获取、买卖个人敏感数据的数据“黑市”，为正规数据交易生态净化环境。

中国信息通信研究院政策与经济研究所副所长孙克指出，数字中国、数字社会和数字经济协同发展，信息经济、数字经济到智能经济加速演进。他认为，数字经济主要改变的是生产力，而以人工智能为核心的智能经济，作为一种可能改变生产关系的通用技术，必然会带来治理方式的深刻变化。他判断，未来的智能经济将是技术经济范式和制度经济范式双重叠加演进，发展的聚焦点将是数智化，即数据要素、数字技术、人工智能（简称“两数一智”）。

在技术范式方面，孙克认为“十五五”数字经济的技术演进趋势主要体现为群体性技术突破：（1）关键数字技术的成本下降，进而带来数字技术的全面普及，这是“十五五”期间推动产业转型的重大机遇。（2）新技术突破呈现“群体性，不唯一”的特点：“群体性”指前沿数字技术是IT、CT、OT、DT等多技术的一体化协作；“不唯一”指不存在唯一

正确的技术路径，例如美国走大模型路线，我国可探索数据高效利用、小模型优化等不同路径。

在制度范式方面，他指出，西方制度经济学理论并不能完全解释中国的经济增长，中国的制度优势在于因地制宜、契合国情。反观某些地区，严苛的法律制度反而制约了本土互联网产业的发展。关于数字化转型，他认为已从互联网时代的“一米深、百米宽”进入到产业数字化时代的“百米深、一米宽”。关于消费模式，他判断将从“信息+商品消费”转向以大规模个性化定制为特征的“信息消费+”模式。关于安全，他认为其内涵已从网络与数据安全，拓展到经济安全与国家安全。

基于上述分析，他建议：（1）在数据产权制度设计上，应坚持务实导向，加快推进数据资源持有权、数据加工使用权和数据产品经营权的司法解释及实施细则。同时，对于企业普遍关注的数据所有权问题，可通过地方政府“受托行权”等机制率先探索。（2）对产业数字化转型，应采取“因业施策、分类推进”的策略，聚焦重点行业率先突破，并为不同行业制定差异化的转型路线图，避免“一刀切”和“一哄而上”。（3）在规划中应前瞻性地布局 and 引导“信息消费+”的新型消费模式，将消费链作为牵引产业链、供应链、人才链发展的起点。（4）建立与数字经济发展阶段相适应的广义

安全观，将安全范畴从网络与数据安全，进一步拓宽到经济安全 and 国家安全层面，并建立相应的风险防范体系。（5）将数字化发展成效作为地方党政领导干部任期考核的正式指标，从而极大提高各级政府推动数字化的积极性和持续性。

中国人民大学经济学院教授刘小鲁对人工智能的风险与治理作了补充发言。他表示，随着开源大模型的普及，深度伪造（Deepfake）等新型安全风险可能演变为严重的社会问题。在治理层面，他认为仅靠初次分配（稳就业）的思路不足以应对 AI 的冲击。为此，他建议：（1）超前部署应对 AI 安全风险的技术和法律对策。（2）从再分配的角度探讨对策，具体包括：一是改革教育体系，培养通识教育和终身学习能力；二是完善社会保障体系和再分配机制，探索通过税收、转移支付等手段补偿受冲击群体。

刘小鲁指出，我国以往推动重大产业和技术突破，多采用“产业政策+举国体制”的方式，即政府列举重点领域，集中力量办大事。然而，在人工智能领域中，政府需要从“挑选龙头企业重点扶持”转向“培育创新生态系统”。

随后，刘小鲁从人工智能延伸至数据治理领域，指出数据是 AI 的底层核心要素。在数据治理方面，他认为：对外，应积极参与数字规则谈判，争取话语权；对内，则需构建高效的数据治理体系。当前数据流通不畅的原因在于交易成本

高，特别是资产专用性强和不确定性大，进而导致信任缺失、定价困难。为降低交易成本，他提出两条路径：一是通过技术与制度手段降低合约的不确定性；二是通过场景驱动激发数据需求。可信数据空间被视为关键突破口，可在保障隐私的同时推动数据共享，构建数据驱动的新型服务生态。此外，他借鉴平台经济逻辑，提出应打造具备数据接入、治理与分配能力的可信数据平台，通过技术与制度双轮驱动，实现数据“可用不可见、可控可计量”，推动数据广泛流通。

首都经济贸易大学经济学院副教授武珣璠认为，“十五五”时期我国将面临国际科技竞争从芯片“卡脖子”升级为全产业链高端环节制度壁垒竞争的重大挑战，数字发展需同时突破技术瓶颈与制度门槛。在国内，增长动能由投资转向消费，服务业的智能化升级将成为新引擎，而人工智能也将从局部工具演化为通用赋能技术，推动全社会生产方式和治理模式变革；与此同时，数字鸿沟问题日益凸显，实现数字公平已成为社会稳定和可持续发展的关键。

武珣璠进一步指出，数字中国、数字经济与数字社会的区分，主要服务于政策执行与管理分工，战略上应统一于增强国家韧性的总体目标，即在高度不确定环境下构建更具弹性和适应力的数字体系。据此武珣璠提出了“十五五”时期可以重点发力的四个方向及相应的重点工程建议：（1）建设

高韧性的智能化数字基础设施，重点工程包括“东数西算”二期、智能算力中心等，旨在形成分布式、弹性的算力网络。

(2)打造全国统一高效的数据要素市场，具体举措包括建设国家级数据交易中心、设立“数据红利共享基金”等，后者旨在通过基金机制，将数据要素收益用于社会共享。(3)推动智能驱动的消费和服务业升级，重点项目包括智能服务消费示范工程、城乡智能消费融合工程等，旨在培育新型消费模式，并打通城乡市场。(4)构建数字时代公平共享的数字社会治理体系，重点举措包括实施全民智能素养提升工程、建设智能化基层公共服务体系等，确保数字化发展成果由人民共享。

(撰稿人：李三希，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院副院长、数字经济研究中心主任；王梓涵，中国人民大学经济学院硕士研究生；王奕清，中国人民大学经济学院本科生。)

“双周政策分析会”是中国人民大学国家发展与战略研究院打造的一个高端政策研讨交流平台，旨在通过对公共政策的研究分析和综合评估以推进人大国发院的“新平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”高端智库建设。该平台通过汇聚校内外、政产学优质资源，力图为政治、经济、社会、文化、生态、法律、外交等领域的重大政策议题提供“人大观点”。



—— 中國人民大學 ——

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

主 编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

电 话：010-62510291

电子邮箱：nads07@ruc.edu.cn

地 址：北京市海淀区中关村大街 59 号立德楼 11 层