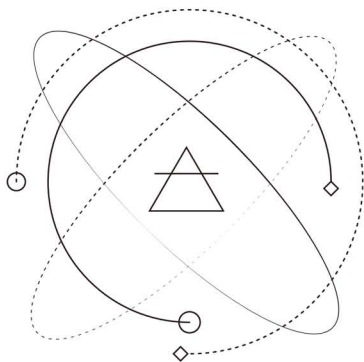


DIGITAL YANGTZE RIVER DELTA
STRATEGY 2020
DIGITAL GOVERNANCE

数字长三角战略 2020
数字治理



浙江大学数字长三角战略研究小组 著

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

数字长三角战略. 2020: 数字治理 / 浙江大学数字长三角战略研究小组著. —杭州: 浙江大学出版社, 2020. 6

ISBN 978-7-308-20227-5

I. ①数… II. ①浙… III. ①数字技术—应用—长江三角洲—区域经济发展—研究—2020 IV. ①F127.5-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 083532 号

数字长三角战略 2020: 数字治理

浙江大学数字长三角战略研究小组 著

策划编辑 张琛 吴伟伟

责任编辑 钱济平 陈佩钰

封面设计 雷建军

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 6.5

字数 66 千

版印次 2020 年 6 月第 1 版 2020 年 6 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-20227-5

定价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社市场运营中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcb.s.tmall.com>

目 录

导 论 / 1

一、数字治理与高质量经济发展 / 7

（一）数字时代高质量经济发展与数字治理 / 9

（二）长三角经济治理的数字化变革进程 / 14

（三）健全数字治理体系与能力以促进高质量发展的实现路径
/ 23

二、数字治理与高层次产业协同创新 / 27

（一）产业协同创新的数字治理基础——数据治理 / 31

（二）产业协同创新的数字治理体系 / 34

（三）以数字治理促进长三角区域协同创新的实现路径 / 41

三、城市大脑赋能城市治理 / 45

- (一)数字治理的综合应用工具——城市大脑 / 49
- (二)城市大脑助力治理体系和治理能力现代化 / 52
- (三)城市大脑推动长三角一体化的实现路径 / 57

四、数据驱动的社会治理 / 63

- (一)走向后疫情时代:数据驱动的长三角全域社会治理现代化 / 65
- (二)社会治理共同体的数字平台建构 / 69
- (三)数字化社会治理体系构建与治理主体能力提升 / 71
- (四)社会治理的数字化应用拓展 / 74

五、整体智治的现代政府数字化转型 / 79

- (一)推动区域政务服务一体化:构建整体智治的现代政府新形态 / 81
- (二)补缺者:为数字长三角提供软硬件新型基础设施 / 83
- (三)规范者和合作者:整体智治革新政府职能履行方式 / 85
- (四)示范者:整体智治重构现代政府治理体系 / 89
- (五)兜底者:为数字长三角提供组织保障 / 90

六、行动倡议 / 93

导 论

自2018年11月国家主席习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”，长三角一体化进程迅捷而稳健地开展。2019年12月1日，中共中央、国务院正式印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，这标志着长三角一体化进入了全面实施的新阶段。

实施数字长三角战略是推动长三角区域高质量一体化发展的关键引擎。数字长三角战略是指以数字技术为支撑，以一体化发展为目标，以区域协调发展新战略。当今世界面临着百年未有之大变局，在国际形势复杂多变、新旧动能加速转换、新冠肺炎疫情影响尚未退去的背景下，上海、江苏、浙江和安徽三省一市亟须破除长期存在的隐蔽性市场壁垒、行政壁垒等，增加区域创新协同的内生动力，健全长三角一体化发展机制，深化长三角区域合作机制，加快形成更高质量、更高层次的开放型区域发展新形态，为我国区域协调发展提供示范，引领我国参与国际合作与竞争。以数据泛在、万物互联、虚实孪生为特征的数字技术将颠覆性地重构长三角区域的治理体系、经济社会运行方式和物理空间界限。数字长三角战略旨在充分发挥数字技术潜力，将三省一市的物理空间映射到数字空间，在数字空间超越时间、距离的限制，在虚实空间的互动中最大限度实现长三角区域治理的整体性、协同性，最大限度消除要素资源自由流动的行政壁垒，系统降低区域协同发展的交易成本，全面释放经济社会组织的创新活力和竞争能

力,充分发挥中心城市和城市群等经济发展优势区域的辐射带动作用,完善空间功能布局,形成优势互补、高质量发展的长三角区域一体化发展新格局。

数字治理是推进数字长三角战略的重要抓手。数字治理是指政府、企业、社会组织 and 民众等多元主体依托信息技术共同参与公共事务,在数字化场域中构建融合多元主体互动合作的开放性、多样化复杂治理体系。治理与统治相对,它是 20 世纪 90 年代以来人类社会秩序建构和集体行动的一种新形态。作为一种全新的集体行动样态,治理超越了权威统治的传统模式,也超越了以价格信号为协调机制的市场逻辑,突出了多元平等主体间不依赖权威关系而形成的自发性秩序建构、维持与发展。治理不再要求实现管理者与被管理者的角色分离,而是凸显了多元参与者的主体性、能动性,以及他们之间的彼此依存关系。数字技术为长三角区域在治理中走向一体化、实现协调发展创造了可能。在区域层面,数字治理意味着长三角地区可以在去中心化的互动中内生创造有利于优势互补、协调发展的治理结构和公共秩序;在区域内部,数字治理意味着不同层次、不同区域的治理主体可超越物理空间的限制,实现在互联互通的虚拟空间中开拓交流合作、互助共赢的更大可能。在数字治理中,长三角一体化的区域协调机制并不总是表现为一系列清晰、稳定的治理结构,而是保持了一定的模糊性。多元主体在这种模糊性中开展自主治理,政府则获得了权威之外的工具、技术来掌舵和

指引社会集体行动。

在后疫情时代,数字治理是进一步激发长三角地区协同创新、合作共赢,提高风险抵御能力的重要实现形态。新冠肺炎疫情凸显了区域间、国家间在经济社会发展和公共治理等方面的相互依存关系。在疫情防控和复工复产的特殊阶段,长三角三省一市在宏观上发挥了“大数据+流行病学”的预测研判能力,及时调整了响应层级;在微观上依托“健康码”等个体、组织和区域的智能数据实施了有效的精密智控,在区域间开展了数据共享、“健康码”互认等协同实践,最大限度平衡了有效应对突发公共卫生事件和维持经济社会运行秩序等多元公共政策目标。以数字技术为支撑,长三角地区在新冠肺炎疫情防控中基本做到了“收放自如”“进退裕如”。在后疫情时代,长三角地区可以通过更加广泛的公共数据共享交换、更具兼容性的数字技术应用开发,系统提升信息获取、分析和计算等方面的治理能力,在区域协同中提高长三角地区的风险识别、预测和防范能力,为高质量经济发展、高层次协同创新、高品质城市治理和高水平社会运行创造更大可能。

《数字长三角战略 2020:数字治理》明确以数字治理为区域发展的新场域,探讨数据驱动长三角一体化的实现路径。全书除导论外共有六部分,其中第一部分至第四部分围绕高质量经济发展、高层次产业协同创新、城市大脑赋能城市治理、高水平社会治理等四大领域展开专题讨论,分析了长三角地区如何深度运用数

字技术加速实现区域治理现代化。第五部分以整体智治的现代政府数字化转型为题,指出政府治理体系变革是支撑数字长三角战略的重要体制基础和保障,“整体智治”是政府数字化转型的目标和方向。基于数字长三角战略的阶段目标,第六部分提出了后疫情时代数字长三角建设的八项行动倡议。

一、数字治理与高质量经济发展

数字技术革命加速推动人类经济活动向多元经济空间拓展,衡量经济发展质量水平需要转向新的视域与坐标,包括多元经济空间的交互发展、人的经济空间内长期全局高质量发展、人的经济空间内短期局部高效率发展等三大层面。当前,长三角地区经济活动主要在人的经济空间内短期局部层面取得丰富的数字化融合变革。在这一时期,区域一体化治理、疫情防控框架下的经济恢复与常态化运行治理、市场监管、政商关系等构成的经济治理体系发生深刻变革,数字治理逐渐成为主体或常态化模式。在丰富的数据与数字技术发展驱动下,长三角地区长期全局层面的数字治理变革也在加速推进,其高质量经济发展中的经济协调过程与开放过程均走在全国前列。

(一)数字时代高质量经济发展与数字治理

数字时代人类经济空间发生多元扩张,通过数字技术与经济治理的融合重构,驱动三个层面的高质量经济发展:多元经济空间的交互发展、人的经济空间内长期全局高质量发展,以及人的经济空间内短期局部高效率发展。

1. 多元经济空间的交互发展

在新一轮科技革命与产业变革驱动下,数字经济对人类经济生产的内容、方式与空间产生深刻影响。可以预见,未来人与物理世界的二元空间将转变为人、物理世界、智能机器与虚拟信息世界的四元空间,由此驱动经济活动的时空范围扩张性进入人与人、人与物理世界、人与虚拟信息世界、人与智能机器、智能机器与智能机器、智能机器与物理世界、智能机器与虚拟信息世界共同构成的多个经济关系场域。在多元经济空间中,人面向物理世界的开发生产活动以及人与人之间的分配、交换和消费行为均实现数字孪生,推动虚拟信息世界的数据资源迅速增长,进而成为智能机器不断优化学习的生产投入,同时智能机器本身也以准人格化形态参与到物理、虚拟信息世界的生产经营活动中,其部分产出成果也最终加入人与人之间的经济运行系统中,智能运行、交互发展成为多元经济空间运行的主要特征。

经济治理边界势必向多元经济空间扩展,其核心在于数字治理。在多元经济空间交互发展中,依赖数字的智能机器,已构成新的具有准人格化形态的能动性个体,从供给侧看数字成为关键的经济生产要素与资本,数字也是各经济空间的交互要素,需求个体偏好的表达介质以及市场运行的调节信号,这使得数字治理将成为多元经济空间交互发展的必然选择与主导治理模式。多元经济空间

数字治理的重心在于通过数字技术,使人与机器人之间就经济所有权、分配权等产权关系形成合理架构,实现多元经济空间的持续稳健运行、人的持续进步、智能生产力的持续提升、虚拟信息世界的持续丰富。

2. 人的经济空间内长期全局高质量发展

在数字经济时代,人类生产行为过程的数字化与智能化已经成为标准框架,人类经济关系空间高质量发展的三大核心过程是协调、绿色与开放。其中,涉及人与物理世界的生态技术经济关系的绿色过程,已得到稳步推进,但涉及人与人经济关系的协调过程(如利润率与工资增长率及其分布),以及国家与国家经济关系的开放过程(如贸易增加值率及全球化红利分配,其实质也是国家之间的经济协调过程)仍未得到科学治理,构成人的单元经济空间内高质量发展的主要障碍。迄今为止,欧美地区循环往复爆发的经济危机大多内源于治理不当导致的经济失调,经济治理模式亟待在质量与效率方面的升级。

人的经济空间内的数字治理为维护经济协调过程和开放过程提供了新的方案,其实质是利用数字化的天然外部性和零边际成本特性,向经济系统中的个体、企业和政府进行数字赋能,实现收入在个体、空间的分布协调化、政府市场关系协调化、国际开放经济关系协调化,真正实现人的经济空间内的高质量经济发展和型构适应数

字时代的人类经济共同体。

数字时代人的经济空间内的数字治理体系,具体可分为三大领域:一是经济收入(或产品,包括公共品)在个体、空间的分布协调化治理。数字时代人群间、区域间存在潜在的数字资本鸿沟和发展失调,平衡的关键在于使数字治理介入数字化过程,将数据开发知识作为新公共品供给,对所有个体进行数据资本和数字知识赋能,推动生产率、利润率与工资率的黄金协调,缩小个体、城乡之间的收入分布差距。二是协调互动的政府市场关系治理。低质量的政府市场关系主要体现在市场的信息盲目(市场权力过大)与政府的盲目治理(政府权力过大),而在数字化的单元经济空间内,引入数字治理可有效降低“双盲”性。其中关键在于在市场中形成一个非人格化的数字市场治理中枢(新的治理中心包括平台企业),打通个体偏好需求与供给之间的直接对接渠道,合理让渡政府经济治理权,市场信息亦可迅捷传递给市场参与方,大幅降低信息不对称,进而熨平周期经济危机。三是全球数字治理与人类经济共同体。全球数字治理主要是对数字时代全球经贸关系网络中国家与国家之间经济利得和价值分工的协调治理,主要是通过构建基于WTO的数字贸易规则、新的全球数字贸易治理平台,如第三方跨境数字贸易组织,优化国家间数据确权与流动治理、协调数字产品关税以及数字货币治理,规避基于强势霸权而失调的国际价值链利得分布,形成新的全球协调治理秩序。

3. 人的经济空间内短期局部高效率发展

短期局部层次是指在人的单元经济空间内主要涉及供给侧的供应链体系、市场配置环境以及市场运行监管等局部的短期均衡经济活动领域。经济活动已有的数字化变革主要发生在这一领域,并大范围重构了该领域的产业经济内容体系与运行模式。

该层次的经济治理主要体现为三个方面:一是供应链的数字治理。数字化供应链管理平台的核心是构建企业入链及退链规则、产品信息接轨、库存信息与物流信息传递规则,进而打通供应链上下游企业供需信息,实现全供应链的智能化、自动化运行,提升供应链竞争力。二是市场的云治理。云治理是指对经典消费市场之外被线上化的诸多市场的治理,主要包括云签约合同效力管理、线上拍卖与招投标市场竞争规则等。三是市场运行风险的数字治理。它不仅包括常规状态下的运行风险治理,如金融风险监管、产品质量安全以及知识产权侵权治理,也包括非常规的重大外生冲击下的市场运行治理,如人类传染病疫情环境中劳动力跨区流动的数字治理。

当前,长三角数字经济治理,主要在区域一体化治理、抗疫情型经济恢复治理、参与全球开放治理、数字监管以及政策实施与政商关系治理等方面,已经初步构建起趋于系统化的运行体系,展现出高效治理效能,驱动长三角高质量经济发展。