

弥合数字鸿沟 促进数字红利普惠大众

邱泽奇 北京大学社会学系教授、长江学者特聘教授、博士生导师 袁东明 国务院
发展研究中心企业研究所副所长、研究员

数字技术的普及让越来越多的人跻身数字时代，成为数字公民，享受数字红利。但受多种因素制约，不同地区、不同群体、不同企业间的发展机会并不平等。加快解决发展不平衡不充分问题的关键是弥合数字鸿沟，一方面鼓励企业降低服务成本，开展面向普惠的应用创新，另一方面要加大政府支持，提升公民数字技能，促进无障碍使用，实现普惠包容发展。

数字化转型为普惠包容发展带来机遇和挑战

数字技术低门槛、广覆盖、深介入、快传播的特征，使得数字经济天然就具有普惠包容、绿色环保等属性，进而成为促进各国经济普惠性增长、社会包容性发展的重要动力。世界银行《2016年世界发展报告：数字红利》指出，与之前蒸汽机、电力等历次技术革命相比，互联网及相关技术普及到发展中国家的速度要快很多。事实上，数字技术的角色已从单一的通信手段或计算工具，上升为消除贫困、满足不发达地区发展需求、助力弱势群体、帮扶小微企业，最终实现全社会共享发展红利的关键赋能手段。

另一方面，数字技术的扩散渗透程度从来都不是匀速的、无差别的。从全球来看，其应用普及路径普遍呈现出由发达地区到欠发达地区、从城市到农村、从年轻人到年长者、从高技能到低技能人群的特点，由此带来了发展机会的不均等。具体来看，可从网络接入、业务使用、数据利用三个层次区分为以下三类数字鸿沟。

一是网络设施的“接入鸿沟”。网络设施的部署受制于经济实力、自然地理、人口密度、社会需求等多重因素。基础电信企业从市场规律出发，往往优先在成本低、经济性较好的地区部署先进技术，再向成本高、收益低的地区逐步拓展网络，由此形成了网络普及程度的国别差异、区域差异、城乡差异。对于部分因收益难以覆盖成本、出现市场失灵的地区，就需要政府给予支持，如通过普遍服务机制来激励企业部署网络。

二是群体及个体间的“使用鸿沟”。数字技术具有使用技能门槛，一旦因知识、年龄或健康等原因，无法掌握技能和融入网络时代的话，就容易在网络使用方面出现鸿沟。对于20世纪90年代之后出生的青年一代，他们堪称“数字原住民”，能熟练使用网络设备，但对于年迈的长者就需要克服困难来学习数字技能，以免与数字时代脱节。此外，对于因收入水平原因而无法使用网络的人群或中小企业，也需要多措并举推动普及使用。

三是“数据鸿沟”和“知识鸿沟”。数据资源蕴含着无可估量的经济价值，谁能挖掘和利用数据资源，谁就能在争夺数字红利方面先行一步。当前正在发生的事实是，在“赢者通吃”规律下，数字化技术先行者从网络效应中获益颇多，并汇聚起海量的数据，如大型网络平台企业在数据挖掘利用、人工智能应用等方面拥有了更大优势。其结果是，掌握数据的和不掌握数据的国家与群体之间就出现了“数据鸿沟”和“知识鸿沟”，并在获取数字红利的机会上产生了“零”和“一”的差异，并将形成“强者愈强”的格局。

我国弥合数字鸿沟的主要进展

近年来，我国抓住千载难逢的数字机遇，采取了众多举措来弥合数字鸿沟，助力实现普惠包容发展。

一是持续提高网络接入可及性。我国国土面积大、地理地貌复杂、人口分布不均衡，区域发

展差异大，网络部署难度大。为缩小区域和城乡网络接入鸿沟，2004 年我国启动了“村村通”电话工程，2015 年以来国家财政支持电信普遍服务试点，到 2018 年底全国行政村通宽带比例达到 98%，行政村通 4G 的比例达到 97%，在全球居于前列。

二是积极开展提速降费行动，改善费用可承受性。2015 年以来我国大力开展网络提速降费行动，通过开放固定宽带接入、移动通信转售业务，取消流量漫游费等举措降低资费水平。工业和信息化部数据显示，到 2018 年底按照固定宽带单位接入资费、手机上网流量单位资费均降到 2014 年的 1/10，由此带动我国网民数量达到 8.29 亿户，其中手机上网用户占比超过 98%。

三是大力实施网络扶贫，助力全面小康社会。2018 年以来，我国先后提出并实施网络扶贫、数字乡村发展战略，加快补齐贫困地区网络基础设施短板，推进农村电商、网络扶智、信息服务、网络公益等网络扶贫工程，进一步缩小城乡数字鸿沟，让广大农村人口通过分享数字红利达到脱贫的目标。

四是创新数字技术应用，推动形成数字社会。企业不断创新让更多人群使用数字应用，让数字红利惠及更多民众。如腾讯“为村”通过在普惠性社交平台上构建地方性社区社交，把熟人社会的连通性资产转化为社区资本，促进社区治理和社会发展；阿里巴巴“淘宝村”则运用数字技术平台盘活地方资源，助力乡村开拓全球市场。再如，腾讯对多款产品进行优化，开发出声纹加好友、语音发红包等功能，让残障用户群体也能便捷地享受数字红利。

同时也要看到，当前我国在弥补数字鸿沟方面还存在巨大提升空间。一是城乡网络接入鸿沟。2018 年底我国农村互联网普及率 38.4%，远低于 74.6% 的城镇普及率。二是非网民规模巨大。2018 年底为 5.62 亿人，其中农村地区约占 2/3，使用技能缺乏和文化程度限制是主要原因。三是区域间数字应用不平衡。根据腾讯研究院《2018 年中国“互联网+”指数》，我国数字基尼系数为 0.59，处于相对不均衡状态。四是残疾人等特殊群体数字应用不足。以政务应用为例，2019 年《全国公共服务无障碍建设情况调查》显示，我国县级以上政府门户网站无障碍服务普及率低、效能不高，无法满足重点服务人群的无障碍需求。此外，平台数据滥用等问题也开始出现，大中小企业在数据利用方面的差距明显。

进一步促进数字技术应用普惠包容的建议

在数字化转型大潮中，要让数字红利最大程度地惠及社会大众，核心是实现数字技术的广泛普及和无障碍使用，重点是推进网络接入、应用创新及技能提升、数据与知识可获及等。

一是进一步提高网络接入可及性，深入开展提速降费行动，改善网络基础设施环境。重点是深入落实国家数字乡村发展战略，加快建设农村宽带网络、移动互联网、数字电视网和下一代互联网等网络基础设施，弥补覆盖空白，打通网络基础设施“最后一公里”。在深挖降费潜力、全面提速提质的基础上，针对不同群体分类实施降费策略，让特殊群体、贫困人口、中小企业等享受更大优惠。

二是持续提升个体数字技能，加速数字技术扩散，逐步缩小数字应用在群体间、区域间的差距。重点是采取多种手段降低非网民规模，包括对缺乏能力的群体，鼓励家庭、亲友及社区互助，加强社会的公共教育培训；对有能力的群体，通过积极的社会氛围促其转变观念。加大数字技能教育培训支持，持续改善劳动者的数字技能，有效适应数字技术的快速迭代。积极推动数字技术应用新形态、新场景在各个地区的快速应用。

三是鼓励和引导企业面向普惠包容加强应用创新。不断健全移动互联网信息无障碍标准，提升政府公共网站的无障碍服务能力和水平。引导企业利用数字技术强化在商业交易、消费服务、数字支付、社区治理等方面的应用创新，尤其是针对特殊群体的供给侧创新，如针对盲人的人工智能服务、针对少数民族的多语言内容服务、针对农村人口的乡村数字经济服务等。

四是提高数据资产使用效率，妥善应对“数据鸿沟”。积极研究“数据鸿沟”和“知识鸿沟”带来的新问题，既要提高数据利用效率，释放数据红利，同时还要保障好数据安全和保护好个人隐私；既要保护知识产权以激励创新，也要促进知识合理有序扩散，以实现普惠发展。