中国特色数字经济治理体系构建

张菀洺[1]　代　伟[2]

（1. 中国社会科学院大学 商学院，北京 102488；2. 中国社会科学院大学 应用经济学院，北京 102488）

摘要：数字经济的智能化、平台化、生态化、数据化、国际化特征，引发了数字经济治理的根本性变革，使治理价值取向、治理主体、治理方式、国际治理规则都发生了改变。全球主要经济体的数字经济治理具有不同特征，美国推行数字自由主义，欧盟注重隐私安全，日本对接欧美兼容自由与安全，发展中国家实施本地保护主义。中国的数字经济治理体系要坚持党的核心领导地位，坚持数字向善的价值导向，坚持适度自由以保持数字经济运行动力，坚持安全边界，实施多元协同监管，积极参与国际数字经济治理，构建中国特色数字经济治理体系。

关键词：数字经济治理；数据开放与保护；数字向善；多元协同监管

中图分类号：F124.3　文献标识码：A　文章编号：0257-0246（2023）04-0250-05

我国学者对数字经济治理做了基础性研究，现有文献主要集中在数据治理、① 平台经济治理、② 国际数字经济治理③ 三个方面，但是没有系统把握数字经济的内涵以及数字经济给经济治理带来的新变化，导致数字经济治理理论研究相对滞后，既无法系统性地解释数字经济中出现的一系列“新现象”，更不能为数字经济的健康发展提供逻辑一贯的政策建议。

面对数字经济治理的价值取向、治理主体、治理方式、治理规则的新变化，在构建数字经济治理体系过程中，需要借鉴主要经济体的经验，结合中国特色市场经济体制，构建具有中国特色的数字经济治理体系。

一、概念内涵

1995 年唐·泰普斯科特（Don Tapscott）提出了数字经济（Digital Economy）的概念。21 世纪以来，学者们从不同角度开展了相关研究。2016 年杭州 G20 峰会形成了具有广泛共识的数字经济定义，即数字经济是指以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信

基金项目：中国社会科学院大学校级科研专项（校 20220103）。

作者简介：张菀洺，中国社会科学院大学商学院教授，中国社会科学院中国资本市场研究中心研究员，研究方向：国民经济与政策分析、金融理论与政策分析、公司理财；代伟，中国社会科学院大学应用经济学院博士生，专业方向：宏观经济与宏观金融、金融理论与政策。

① 李勇坚《打造全方位数字经济治理体系》，《经济》2021 年第 12 期。

② 蒋国银《平台经济数字治理：框架、要素与路径》，《人民论坛·学术前沿》2021 年第 Z1 期。

③ 陈伟光、钟列炀《全球数字经济治理：要素构成、机制分析与难点突破》，《国际经济评论》2022 年第 2 期；张茉楠《全球数字治理：分歧、挑战及中国对策》，《开放导报》2021 年第 6 期；潘晓明、郑冰《全球数字经济发展背景下的国际治理机制构建》，《国际展望》2021 年第 5 期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。数据资源已成为和土地、劳动力、资本同样关键的生产要素，对数据资源的开发与保护是每个经济体面临的重要时代命题。现代信息网络技术为商品的生产、运输、分配、消费等环节赋能，智能制造、电子物流、电子商务、团购外卖等让商品从生产到消费的各个环节都表现出数字化、智能化、国际化特征。信息通信技术的发展深刻改变了人们的交流、沟通模式以及企业决策模式、管理模式、商业形态，平台经济、智能云链、元宇宙成为数字经济时代主流的商业模式。

数字经济拓展了生产要素的内涵、商业边界，改变了传统的商业形态，使传统的经济治理理念、方法、手段难以适应数字经济新形势，构建符合数字经济内涵、发展形势的数字经济治理体系势在必行。数字经济用户主体多、监管难度大、形势变化快，很难靠政府一方进行监管，需要将政府、商业机构、顾客等多个主体纳入治理体系。数据作为数字经济的生产要素，促进了数字经济的发展和创新，数据确权、数据的自由流动及自由流动过程中的安全性，成为监管难题，需要形成新的监管理念。数字经济催生了新产品、新服务、新业态，需要建立与之对应的监管手段和监管体系。因此，应当深刻把握数字经济的特征，明晰数字经济对经济治理的影响，在中国特色市场经济治理基础上构建数字经济治理体系。

数字经济对经济治理的影响体现在如下几方面：一是数字经济普遍使用智能算法，具有智能化特征，这影响数字经济治理的价值导向，即如何实现科技向善，这已经成为各界普遍关注的社会问题。二是数字经济具有平台特征，平台既是治理的主体，也是治理的对象，这改变了政府主导、行业自律、企业自治的治理格局。平台已经成为协调和配置资源的基本单位，平台对各种经济问题具有管理的责任和义务，也具有治理的优势，将平台纳入治理体系，赋予其一定的治理责任、明确其责任边界，已成为社会各界的共识，① 而且可以激发用户和消费者参与治理的主动性，形成数字经济市场化的内生治理模式。② 三是数字经济具有多业态特征，数字经济以数据、数据算法为基础，数字经济龙头公司大都横跨电子商务、金融信贷、智能家居等多个行业。业态模糊给牌照监管、分业监管带来巨大挑战。四是数据具有巨大的商业价值，然而随着数字价值的提升，如何保护个人、国家、企业部门数据在自由流动过程中的安全性，成为监管难题。因此，数据开发与数据安全并重的数据交易、流通规则对每个经济体来说都非常重要，也是不得不面临的挑战。五是数字经济具有全球竞争性，使国际治理规则从“中心—外围”转向“多边性”。国际数字经济治理长期以来呈现以美欧等发达经济体为中心、其他国家为外围的格局，发展中国家面临集体性、制度性话语缺失的困境，③ 在开放框架下，中国参与共建和平、开放、有序的网络空间，推广更具包容性的多边数字规则治理体系，使全球数字经济治理规则正在从“中心—外围”向“多边”迈进。

二、西方主要经济体的数字经济治理

美国提倡数字自由，寻求垄断地位。数字经济发源于美国，美国数字经济规模处于世界前列，主导了全球数字经济的规则，其治理水平和经济发展能力匹配，治理方式对其盟国有很深影响。美国在数字经济领域一直标榜自由开放，并期望在全球范围内构建一套以“自由主义”为价值导向的数字治理规则，如数字产品零关税、非歧视性待遇、电子验证和电子签章、线上消费者和个人资料保护、无纸化贸易、访问和使用互联网原则、跨境数据自由流动、（存储设施、源代码）禁止本地化要求

① 王振 《全球数字经济竞争力发展报告 2017》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 8 页。

② 童锋、张革 《中国发展数字经济的内涵特征、独特优势及路径依赖》，《科技管理研究》2020 年第 2 期。

③ 王璐瑶、万淑贞、葛顺奇 《全球数字经济治理挑战及中国的参与路径》，《国际贸易》2020 年第 5 期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

等，强调数据的自由流动，反对任何形式的数字贸易壁垒，目的在于以“技术中性”“互联网中性”① 和“自由”之名，倚仗其在数字经济领域的先发优势，扩张全球市场份额。为此，美国不仅将其国内标准升级为全球标准，以维护国家利益和企业利益，又利用强势的国际地位和美国主导的国际商贸经济规则，强行推行美式规则。② 过度的自由会带来风险脆弱性，破坏经济的稳定性，一旦某个节点存在风险，将会波及全部产业环节。

欧盟强调隐私安全优先，建设数字单一市场。欧盟支持数据的自由跨境流动，开放数据服务市场，在制定具体治理规则时，更加注重个人隐私的保护，将保护个人隐私安全置于优先位置。《通用数据保护条例》(GDPR) 于 2018 年 5 月在欧盟生效，被认为是最严格的个人隐私数据保护条例，③ 也成为欧盟进行数据治理和国际合作的贸易壁垒。此外，欧盟力图成为中美之外的“数字第三极”。但严格的个人信息保护也损失了一定的经济效率，致使欧盟的数字经济发展缓慢，在产业数据化、数据产业化等方面长期落后于美国。

日本模式具有兼容与灵活开放的特征。作为世界第三大经济体，日本的数字经济并不具备主导全球数字治理规则的实力与能力，也没有形成相对独立、特点鲜明的数字治理模式，整体价值导向为兼容、灵活且开放。兼容是指日本在发展数字经济时，一直努力融入美欧的数字经济发展圈，试图建立美欧日三方数字经济绑定发展格局。因此，不断推动与美欧数字治理模式的对接与兼容。灵活开放是指日本通过与美欧建立三方数字流通圈，在与其他国家进行合作谈判时能够获得明显的优势，在数字经济战略上也表现出极大的灵活性，但是日本没有独特的数字经济产业，数字经济规模较小，发展速度较慢。

发展中国家注重本地保护主义。发展中国家及一些新兴经济体的数字经济发展水平与美欧日等发达国家还存在较大的差距，尤其是在数字技术、安全保障、规则制定等方面。许多国家甚至还没有形成完整的数字治理体系。基于保护本国市场、维护本国数字安全等多重原因，发展中国家在治理数字经济时大多会采取防御性的本地保护主义措施，如限制数据跨境流动、强调个人隐私保护、要求外国公司服务政府或公共部门时必须公开源代码、征收数字税等。虽然可以保护数字经济产业的安全，但过度的保护将损失数字经济发展动能，使数字经济产业长期处于幼稚期，在国际上缺乏竞争力和话语权。④

三、中国数字经济治理体系构建策略

1. 组织保障：坚持中国共产党的核心领导地位

中国共产党的集中统一领导是中国构建科技体制和经济治理体系的显著优势。数字经济治理的普遍做法是多元共治，即构建政府主导、企业参与、社会监督的多元共治格局。中国共产党作为统揽全局的核心领导，在数字经济治理中有必要也必须坚持党的集中领导地位，融合中国特色市场经济体制和数字经济优势，提升数字经济治理效能。

2. 价值导向：构建数字向善的价值伦理体系

一是数字经济治理要以人民为中心，凸显人性之善。一方面数字经济给人们的生活带来了巨大的便利和福祉，另一方面数据和技术的滥用也一次次挑战着社会和人性的伦理底线。只有以人民为中心的数字经济才是真正的数字经济。数字向善理念就是将以人为本作为数字经济的尺度，把数字技术规

① 王璐瑶、万淑贞、葛顺奇《全球数字经济治理挑战及中国的参与路径》，《国际贸易》2020 年第 5 期。
② 张茉楠《全球数字治理：分歧、挑战及中国对策》，《开放导报》2021 年第 6 期。
③ 吴沈括《数据治理的全球态势及中国应对策略》，《电子政务》2019 年第 1 期。
④ 张茉楠《全球数字治理：分歧、挑战及中国对策》，《开放导报》2021 年第 6 期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

则纳入由法律、伦理构建的社会规则体系中，以造福人类为准则。

二是治理数字经济要以社会为重心，彰显治理之善。国家在治理数字经济时，要从善甄别和监管数字经济，权为民所用，更要为数字经济的良善发展所用。应当谨慎出台数字行业监管措施，优化和创新社会治理体系，彰显治理之善。

三是数字科技进步要以人类为圆心，尽显人类之善。新型数字技术发展迅速，已经多层次全方位影响了人们的经济社会生活，如何看待科技发展、如何应对科技发展过程中的问题是新时代中国面临的重大课题。我们需要坚持数字向善理念，推动科技的发展和创新，尽可能地减少新技术带来的负面影响，发挥新科技的正向价值。

3. 适度自由：释放数字经济新动能

中国要高效利用数字经济带来的发展机遇，不断提高数字经济规模，不断推动数字经济产业链价值链升级，实现数字经济高质量发展。信息化、智能化、数字化浪潮奔涌而来，在新一轮信息技术的推动下，社会链接的频度、密度、维度不断变化，经济社会生产生活形态也发生了巨大变化。以物质资料为主的传统生产模式逐步过渡到以数字化产品服务为主的数字经济新时代，现代商业模式打破了过去的商业边界，促进了传统产业升级，数字经济成为中国新一轮经济发展的引擎。

4. 确保安全：厘清数字经济的边界

一是注重隐私保护。数据作为数字经济的生产要素，构成了数字经济的基础，数据的安全是发展数字经济的前提。数据如果被违规采集和使用，会导致经济犯罪，严重损害人们的切身利益。国家应该出台更全面的法律法规，使数据的采集和使用更加规范，保护数据的安全。

二是反平台垄断。随着数据要素的集聚，头部数字经济平台可能会形成数据垄断，导致销售价格大于边际成本，造成社会福利损失，抑制创新，而垄断企业依赖垄断地位获得垄断利润，并逐渐沉淀成为垄断资本，阻碍行业发展。

三是保证数据流动的安全性。数据作为重要的生产要素，在外交过程中，影响政治经济商业等方面，一定程度地限制数据跨境流动有利于维护国家安全，而且有差别地进行数据限制也可以在一定程度上抵御发达经济体对中国数字经济发展的负面影响。

5. 多元协同：构建多主体协同监管体系

一是多措并举，促进数字经济迸发活力。首先，要注重数字经济的基础设施建设，鼓励以企业为龙头推进5G、物联网、云计算、大数据等相关技术群的产学研合作。其次，在对相关数据进行适当处置的基础上，加快数据公开速度，加快数据交易市场建设，运用商业力量充分挖掘数字资源的潜力和价值，不断提高数字经济的社会福利水平。最后，利用数字技术探知经济实时状况，更好地进行经济调控，让更多人共享数字红利。

二是依法监管，确保数字经济的平稳发展。完善数据隐私保护的法律法规，明确数据应用边界。数据是数字经济的核心生产要素，必须以法律法规的形式明确各类数据的所用权、使用权，尽快树立责任主体意识，加快建立隐私数据的分类标准。另外，还要提高政府数字化治理能力和服务能力。建立完善的数字技术群监测、分析治理体系，提高风险预警、风险防范、风险监管水平，建立健全应急机制，提高应急能力。

三是完善多元共治新格局。在政府层面，要加快建立健全市场准入、公平竞争审查等制度和机制，加强行政权力监督；在企业层面，加快规范和明确平台企业在数字经济治理体系中的责任和义务，并强化平台企业自律和他律，保护消费者和公众的合法权益。

6. 乘势而上：参与国际数字经济规则制定

数字经济已成为世界经济发展的重要推动力量，各国都在加快数字经济的布局速度，以期在全球竞争中保持竞争力。中国应主动适应全球竞争格局，争取“不脱勾，有作为”，进一步扩大开放水平，拓展数字经济双边、多边经贸协定，把数字经济战略融入“一带一路”倡议、中国—东盟自贸

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

区建设、中欧自由贸易协定、中日韩自贸区建设等战略，占据全球数字经济的制高点。

一是建立由单一部门牵头、多部门合作的统筹协调机制。数字经济领域的国际合作，通常涉及技术、经济、法律甚至外交等多方面的问题，涉及面广、单位众多、交叉性强，因此，有必要建立跨部门的数字经济统筹协调机制，由单一部门牵头、多部门协调，以便在制定数字经济的国际合作与规则时，更加高效、专业，同时获得更加充分的话语权、争取更有利的合作地位。

二是依托相关的多边对话机制及国际合作框架，积极、有序地提升自身的实力和影响力。一方面，可依托我国发起或主导的“一带一路”倡议、中国—东盟数字经济论坛等，进一步扩大在相关区域的数字经济合作范畴，提升话语权。另一方面，积极联合新兴经济体和发展中国家，共同参与 WTO 多边贸易体制框架下的电子商务谈判，尽快形成多边数字贸易新规则，提升对国际数字贸易规则的影响力。

三是以亚太地区为基点，积极参与制定全球范围内的数字经济规则。一方面，以亚太经合组织框架下的“互联网和数字经济路线图”为着力点，推进亚太地区的数字经济互联互通与互帮互助。另一方面，在双边和区域自由贸易协定中引入数字经济议题的谈判，构建数字规则融通和数字标准互认机制，逐步积累规则经验，推动全球经济治理体制的改革和完善。还要利用多边、双边对话机制，建立与国际接轨的法律规则体系。

结　语

本文从数字经济的内涵出发，把握数字经济的智能化、平台化、生态化、数据化、国际化特征，认为数字经济治理价值取向、治理主体、治理方式、国际治理规则都在发生改变。中国的数字经济治理体系要坚持党的核心领导地位；坚持数字向善的价值导向，以人民为中心，凸显数字向善理念，以社会为重心，优化社会治理体系，减少新技术的负面影响；坚持适度自由以保持数字经济运行动力，推动价值链和产业链升级；坚持安全边界，注重保护隐私，反平台垄断，保证数据流动的安全性；实施多元协同监管，将多个主体纳入监管体系，依法监管，确保数字经济的平稳发展；积极参与国际数字经济治理，构建中国特色数字经济治理体系，提升中国在制定国际数字经济治理规则时的话语权。

责任编辑：孙中博

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net