

【区域格局与产业发展】

# 我国数字经济规范发展研究\*

王旭焯 刘冰冰 刘戒骄

**摘要:**随着新一代信息技术的迅速发展,以数据为关键生产要素的数字经济正逐渐成为推动我国经济社会发展的新动能。由于监管体制不健全和法律体系建设滞后,数字经济发展不规范的问题逐渐显露,主要表现为市场垄断弊端突出、数据保护和安全管理存在隐患、产业协同发展机制不健全等。推动数字经济规范发展,应统筹发展和安全,建立和完善数据要素使用体系,实现数字经济与实体经济的融合发展,着力构建有效竞争的数字生态系统。具体可采取三方面举措:一是提高各部门协同治理能力,二是有效防范和治理资本无序扩张,三是合理平衡数字经济发展活力和监管力度之间的关系。

**关键词:**数字经济;规范发展;反垄断

**中图分类号:**F062.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)03-0069-11 **收稿日期:**2023-03-08

**\*基金项目:**中国社会科学院国家高端智库基础研究项目“关键核心技术创新政策跟踪研究”(22ZKJC019);中国社会科学院创新工程项目“新发展阶段中国竞争政策与反垄断研究”(SKGJCX2021-03)。

**作者简介:**王旭焯,女,中国社会科学院大学博士生(北京 102488)。

刘冰冰,女,中国社会科学院大学博士生(北京 102488)。

刘戒骄,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员、博士生导师、博士(北京 100006)。

党的二十大报告提出,要加快发展数字经济,促进数字经济和实体经济深度融合,打造具有国际竞争力的数字产业集群。数字经济是以数据为关键生产要素,以数字技术为关键引擎,以数字产业化和产业数字化为主阵地的新型经济形态。凭借海量数据、丰富的应用场景和庞大的消费市场等优势,我国数字经济总量和发展速度均处于世界前列。中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展报告(2022)》指出,2021年我国数字经济规模总量达到45.5万亿元,在GDP中占比39.8%,同比名义增长16.2%,超出同期GDP名义增长率3.4个百分点,数字经济在国民经济中的地位愈加重要,支撑作用愈加凸显。但是,在数字经济蓬勃发展的同时,数字经济垄断弊端和数据安全问题越来越突出,数字经济与国民经济一些领域的融合互动还存在薄弱环节。部分企业为获得更高的市场垄断地

位,大肆对初创企业进行收购兼并,不仅破坏了市场的有序竞争,还阻碍了产业的创新发展;部分企业通过限定交易等不正当竞争行为、非法收集用户信息、对用户采用算法歧视等手段侵害其他市场主体的合法权益;数字经济领域的资本无序扩张加剧了金融系统的动荡,进一步拉大贫富差距,阻碍共同富裕目标的实现。因此,对数字经济规范发展的研究具有理论和实践的必要性及紧迫性,是推动我国数字经济持续健康发展的关键。

## 一、数字经济规范发展的相关研究综述

坚持“在发展中规范、在规范中发展”是习近平总书记关于推动我国数字经济健康发展的重要思想。数字经济规范发展的核心在“规范”,即要加强对数字经济发展过程中不规范行为的监管,建立全

方位、多层次、全链条的立体化监管体系。数字经济规范发展的目的是“发展”，即通过加强制度体系建设弥补数字经济治理的漏洞，营造公平竞争、鼓励创新、充满活力的发展环境，使数字经济能够健康发展、行稳致远。数字经济规范发展有利于进一步完善社会主义市场经济体制，实现经济高质量发展。目前，数字经济规范发展问题已得到学术界的广泛关注，相关的研究文献主要侧重于分析平台经济垄断行为及其对用户福利影响、数据垄断和数据安全问题等，较多学者主张建立适宜平台经济特征的新型垄断行为认定方式和新型监管方式，通过创新数字经济治理体系，建立公平竞争、创新驱动的数字经济发展环境。

首先，在数字经济的定义和发展研究方面，数字经济这一概念最早是由Tapscott D在1996年提出的。目前，关于数字经济的定义主要有两个层面，狭义的数字经济主要指数字化产业，即知识信息产业、通信产业、网络产业以及航空卫星产业等；广义的数字经济不仅包括数字化产业，还包括产业数字化部分。OECD(2018)以交易活动是否涉及ICT，判断经济活动是否应该纳入数字经济核算框架。我国部分学者将数字经济视为经济形态中技术、组织和制度性相互作用的宏观涌现，本质在于数字化，是以数字技术生产的经济形态。可以看出，国内外的相关研究主要采用广义的数字经济内涵。Majad Amesmal(2017)指出，互联网正在改变整个世界，全球数字经济的规模日益扩大，并由此产生了新的经济模式，发展数字经济是世界各国共同的目标和责任。

其次，在数字经济存在的问题方面，国内外学者进行了广泛研究，主要围绕数据垄断、数据侵权、网络安全、资源分配不公平、发展不平衡等问题展开。Greenan等(2005)对知识鸿沟引发的不公平问题进行了分析。Brynjolfsson等(2003)重点研究了线上图书销售领域的消费者剩余问题。Nathan Newman(2014)以谷歌为例，认为对用户数据的垄断能够形成强大的市场准入壁垒，使市场新进入者由于缺乏相关数据而无法提供替代性服务；而通过强制性捆绑数据、侵犯用户隐私等方式可以较低的价格获取数据并获得垄断地位，构成了反垄断法上的剥削性滥用行为。乔晓楠等(2019)认为，数字技术与资本相结合，虽然能大大促进生产力发展，但

同时也会沦为资本攫取利润的工具。魏小雨(2018)在分析中指出，数字经济存在垄断、信息不对称等问题，需要在推进行业发展的同时，保护好个体权益。王彬燕等(2018)研究发现，我国数字经济发展呈现空间分异特点，不同地区间发展水平差异较大。康铁祥(2008)分析得出，不同产业的数字化程度不均衡，第三产业数字化程度相对较高，而第一产业、第二产业的数字化程度则比较低。

再次，在规范数字经济发展方面，随着移动互联网等新技术与传统行业的深度融合，人们开始意识到互联网带来的负面影响，并提出数字治理的概念，越来越多的学者开始对数字经济的治理目标、治理内容、重点难点和治理方式等展开研究。《OECD关于互联网经济的未来：首尔宣言》(2008)认为，互联网经济治理的目的在于创造更有效率、更加公平有序的市场环境，从而提高资源的配置效率。Robert K Knake(2010)认为互联网治理还包括对网络资源分配和互联网安全的治理，比如打击互联网犯罪和互联网恐怖主义等。顾聪、刘颖、吕本富等(2022)指出，由于平台经济市场结构目前仍难以准确界定，平台领域反垄断的关键在于对平台溢价和垄断行为的监管。刘戒骄(2022)指出，竞争效率和分配效率是平台经济反垄断监管的理论难点。赵剑波、杨丹辉(2019)提出要积极探索数字经济治理和监管的新模式，保障数据规范使用。王伟玲、王晶(2019)提出，要建立符合数字经济特点的体制机制，进一步促进技术创新和商业模式创新，在推进数据信息开放共享的同时，加强信息产权保护。杨健(2017)把数字经济看作是一种生态系统，认为要构建协同治理的理念，形成政府、企业、用户、社会组织等多元主体共同参与、去中心化的协同治理机制。

基于此，本文通过典型不规范事实研究我国数字经济发展不规范的突出表现，依据规范和发展双重目标明确数字经济规范发展的内容和要求，最后从部门协同治理、防止资本无序扩张和平衡创新与监管关系三个方面提出推动数字经济规范发展的相关措施，助力我国数字经济健康和可持续发展。

## 二、我国数字经济发展不规范的突出表现

近年来，数字经济规模快速扩张，在国民经济

中的地位逐渐上升,引发社会各界对其长期规范健康发展的关注。数字经济规范发展,意味着规范与发展并重,一方面要遵循市场规律,坚持公平竞争原则,保持市场有效竞争;另一方面要维护各参与方利益,保障从业人员和消费者的合法权益。目前,由于我国数字经济相关的法律体系、监管手段和奖惩措施的不完备不健全,数字经济在提高经济运行效率、改变社会生产生活方式的同时,发展不规范不平衡的问题日益凸显。数字经济发展不规范主要以损害市场竞争、侵害市场主体权益、不利于产业创新和可持续发展为特征,具体表现为以下几个方面。

### (一)数字经济垄断弊端突出

随着互联网和新一代信息技术的快速发展和广泛使用,我国形成了一批以数字技术为核心的平台企业。平台企业兼具市场和市场主体的双重属性,对产业链价值链和生产关系的重构具有深远影响,经营范围遍及生产消费、社交媒体、生活娱乐和金融服务等各个行业,是经济增长和可持续发展的主要生力军。数字平台具有网络效应和锁定效应。一方面,平台中的用户数量越多,平台企业获得的收益就越大(巫和懋,2022)。平台规模的扩大可以在很大程度上降低交易成本,提高经济运行效率,不同平台之间的竞争主要围绕吸引用户和锁定用户开展,取得成功的关键在于运营规模。另一方面,由于路径依赖,用户习惯于同一个经营者或平台的商品或服务,如果转换成其他经营者或平台,则需要付出较高的转换成本。

#### 1.多样化的兼并行为形成高度集中的市场结构

在数字平台的网络效应和锁定效应共同作用下,先进入市场或通过颠覆性创新获得竞争优势的平台企业,在竞争中占据更有利的位置,并形成较高的进入壁垒,阻碍新的竞争者进入市场,产生“强者恒强、弱者恒弱”的“马太效应”和“赢者通吃”的市场格局。与传统市场相比,数字经济市场集中度更高,也更容易形成寡头垄断的市场结构,导致寡头企业共同支配市场(孙晋,2021)。2021年5月,中国信息通信研究院发布的《平台经济与竞争政策观察》显示,即时通信、移动支付、搜索引擎、网络音乐、网上外卖等细分市场的CR4(即市场上前四家企业的市场份额占全部市场份额的比重)均超过了90%;另外,网约车、网络零售、娱乐直播等市场的

CR4均在80%以上。数字平台巨头通常会以“猎杀式并购”等方式兼并市场中的竞争者或者潜在竞争者,从而进一步扩大市场占有率,强化“一家独大”或“寡头垄断”的竞争格局。此外,平台企业还会通过对上游供应商和下游采购商的纵向兼并来实现对上下游产业的控制,进一步扩大经营范围、降低成本、提高效率,形成更加广泛的商业生态,从而影响竞争对手的相对成本,限制其发展扩张。

#### 2.滥用信息技术手段实施不正当竞争

由于平台企业掌握海量数据信息且对数字技术垄断,平台内经营者和消费者通常处于弱势地位,只能被迫接受平台企业的垄断行为。借助现代信息技术收集数据和算法分析的隐蔽性,垄断行为也更加隐蔽复杂。第一,在发展初期,平台企业通常会采取较高的价格补贴甚至零价格方式,以远低于市场水平的价格吸引大量消费者,扩大用户群体和市场占有率;凭借先发优势、网络效应和规模经济,形成较高的进入壁垒,排挤掉潜在竞争者,获取垄断地位和价格控制能力后,平台将取消高额的价格补贴并提高产品定价,迫使消费者接受,形成“掠夺性定价”。第二,寡头垄断市场中的平台企业为达成各方利益最大化,会基于大数据、算法分析等手段,通过各种形式达成“协议”或“合谋”策略,采取一致行动,从而削弱市场竞争,损害消费者权益。第三,由于信息不对称,用户在享受大平台带来的便利时并不清楚自己所付出的代价,就是牺牲个人隐私,平台利用技术手段和数据算法对用户信息进行分析,可以掌握用户的消费习惯和需求状况,从而有针对性地操控产品展示给消费者的方式,实施“差别定价”。第四,在市场高度集中、缺少可替代选择的环境中,平台企业掌握大量消费者个人数据信息,能够通过精准画像实施个性化服务,锚定目标群体,提高消费者切换平台的成本。在此基础上,平台企业通过“强制二选一”、排他性协议或限定交易等行为,进一步强化消费者的单一归属。

#### 3.数字经济领域反垄断执法面临严峻挑战

近年来,平台垄断越来越受到人们关注,我国也逐渐开始数字领域反垄断理论研究和实践尝试。2021年被称为中国互联网平台经济反垄断元年,年度内连续出台了多部针对规范平台经济的法律法规,主要有《关于平台经济领域的反垄断指南》《数



据安全法》《个人信息保护法》《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》《互联网平台落实主体责任指南(征求意见稿)》《互联网信息服务算法推荐管理规定》等。这些监管政策在市场规则层面上相对清晰地界定了互联网平台企业的活动空间,主要目的是为了规避由于大型互联网公司所拥有的市场垄断地位而产生的各种问题。截至2021年12月14日,市场监管总局共发布反垄断处罚案例122起,其中多达92起与平台企业相关,平台反垄断案

件罚款已累计突破217亿元。阿里巴巴因涉及“二选一”行为被罚款182.28亿元,是目前最高的反垄断罚款金额。此外,美团、食派士同样因“二选一”分别被罚款34.45亿元和116.86万元。其他89起案件均涉及违法实施经营者集中,其中虎牙斗鱼合并案和腾讯音乐集团并购案被叫停,其他87起均被处顶格罚款50万元(《平台反垄断监管观察报告(2021)》)。我国平台企业典型违法行为执法案例详见表1。

表1 平台企业违法行为执法案例

涉及企业	阿里巴巴	食派士	美团	滴滴
公布时间	2021年4月10日	2021年4月12日	2021年10月8日	2022年7月21日
违法行为	禁止平台内经营者在其他竞争性平台开店、参加其他平台的促销活动; 采取多种奖惩措施保障“二选一”要求实施	与所有合作餐厅商户签订含有“排他性送餐权条款”的合作协议; 通过微信沟通、制作周报等形式要求未执行“排他性送餐权条款”的合作餐厅商户从竞争对手平台下架; 制订实施“独家送餐权计划”	利用差别费率、拖延上线等方式促使平台内经营者签订独家合作协议; 采取多种方式和措施实施“二选一”行为	违法收集用户手机中的截图信息、剪切板信息、应用列表信息; 过度收集乘客人脸识别、年龄、职业、亲情关系等个人信息和使用软件时的位置信息; 过度收集并以不当方式存储司机学历、身份证号等信息; 在未明确告知乘客的情况下,对其常驻城市、出行意图、异地商务/旅游等信息进行分析; 频繁索取无关的“电话权限”; 未明确说明处理用户个人信息目的
主要危害	排除、限制市场竞争; 损害其他市场主体的正当利益; 阻碍资源优化配置,限制创新发展			严重侵犯用户隐私; 严重侵害用户个人信息权益; 严重影响国家安全
相关法律规定	《反垄断法》第二十二条第(四)项禁止“没有正当理由,限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”的滥用市场支配地位行为			《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》有关规定
处罚结果	责令停止违法行为; 处以2019年度中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款,计182.28亿元	处以2018年销售额3%的罚款,计116.86万元	责令停止违法行为; 处以2020年度中国境内销售额1147.48亿元3%的罚款,计34.42亿元	处以80.26亿元罚款; 对董事长兼CEO程维、总裁柳青各处以100万元罚款

资料来源:市场监管总局对阿里巴巴、美团的行政处罚决定书(国市监处[2021]28号、国市监处罚[2021]74号),网信办对滴滴公司网络安全审查的行政处罚决定,上海市市场监管局对食派士的行政处罚决定书(沪市监反垄处[2020]06201901001号)。

由于数字经济的外部性、渗透性和强带动性等特征,其垄断行为对市场竞争、产品价格及质量、产业创新等方面的影响较为复杂,给数字领域反垄断执法带来了新的挑战。第一,传统的反垄断分析对市场支配地位及其滥用的认定主要侧重于对营业收入和市场份额的评估,而数字经济中市场支配地位的形成和巩固还与网络效应、数据垄断等因素相关,需要对评价指标进行优化完善,引入个性化服务、数据共享、技术创新和进入壁垒等指标。第二,平台企业利用算法和人工智能等信息技术对市场

竞争造成的影响难以评估,既可能削弱竞争,产生价格歧视等侵害消费者或平台内经营者利益的行为,也可能加剧竞争,帮助生产者更加精准地提供消费者需要的商品和服务,并降低需要支付的成本。第三,数字经济垄断行为对市场绩效的短期影响和长期影响可能不同,比如对小型初创企业的并购,短期内可以提高初创企业的市场效率,但从长期来看,可能会损害市场竞争和产业创新。

(二)数据保护与安全管理相对滞后

传统数据安全主要指数据自身内容的完整性、

保密性和可使用性,是对静态风险的衡量。数字经济时代,数据作为核心战略资源,蕴含着丰富的价值。数据的价值主要来自数据的收集、传输、处理和分析活动,涉及的市场主体更加多元,利益诉求更加多样,治理议题更加丰富,因此数据安全概念的内涵与外延均在不断地扩充和延展(阙天舒、王子玥,2022)。同时,数据安全问题的影响越来越大,对个人隐私、社会公共利益乃至国家安全都带来了严重威胁。

### 1. 过度收集和滥用个人信息

随着移动互联网、5G技术和智能通信设备的快速发展和广泛使用,电子商务、移动办公、网络教育、数字医疗、线上娱乐等应用场景更加多样化。当前,对个人数据的过度收集和滥用等问题愈发突出。垄断平台通过制定强制性隐私协议,未签署同意的用户禁止进入平台;模糊处理或隐藏不平等隐私协议,误导用户接受;未经允许非法收集用户个人信息、消费记录、聊天记录、活动轨迹甚至使用痕迹等数据;利用数字信息技术掩饰非法收集用户信息的行为等。无处不在的数据收集、挖掘、分析、处理技术,加上消费者对信息保护的意识不强,使他们几乎无法辨识个人数据是否被合理收集、使用和清除。平台对个人数据的过度收集和不当使用带来“大数据杀熟”、个人隐私泄露等问题,对个人财产安全和人身安全造成威胁。有的数字平台甚至通过非法途径和手段泄漏用户个人信息,并从中获取不当收益,严重损害广大用户的权益。

### 2. 数据开放和共享机制不健全

一方面,由于数据在市场竞争中具有一定的稀缺性和排他性,考虑到数据蕴含的商业价值和预期能带来的经济效益,企业对开放数据信息的积极性不高,甚至拒绝共享行业关键数据,导致出现“数据孤岛”和“数据鸿沟”的现象。许多平台企业通过签订排他性协议等方式达成对数据的独家控制,锁定用户群体。另一方面,我国法律层面上对数据开放的原则、对象、范围、方式以及安全标准等尚未作出明确规定。互联网上的数据体量庞大、种类繁多,把握不好容易造成个人隐私和公共利益之间的矛盾,在没有健全的法律保护和技术保障的前提下,也会产生安全风险。此外,数据权属、数据定价等问题还未明确,数据权利归属模糊不清,进一步制约了数据在要素市场上的合理流动。

### 3. 数据主权和国家安全面临威胁

借助互联网信息技术,数据在全球范围内跨境流动已成为常态,数据正成为国际竞争中新的战略制高点。掌握数据资源的多寡决定了一个国家国际竞争力的大小,也反映了其在国际经济社会中的影响力(保建云,2019)。“棱镜门”事件的曝光,暴露了以美国为首的西方国家凭借数字技术的先发优势和领先地位,对其他国家实施“长臂管辖”和“排他性主权管辖”,严重侵犯了其他国家主权,是世界霸权主义在数字领域的蔓延,其本质是国家之间数据权利的不平等。世界各国都深刻认识到数据安全的重要性,在推动数字经济发展的同时,不断加强数据安全治理与国家安全、网络安全、隐私保护等方面的紧密关联。表2梳理了我国近年来数据安全保护方面相关的政策规定。

2021年7月2日,网信办公布对滴滴公司实施网络安全审查的公告;同年7月4日,公布关于下架“滴滴出行”App的通知。经过1年的审查,2022年7月21日,网信办公布对滴滴公司网络安全审查的行政处罚决定,处以人民币80.26亿元罚款,对其董事长兼CEO程维、总裁柳青各处以人民币100万元罚款。经核实,滴滴公司违反《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等有关规定,存在16项违法事实,涉及过度收集个人信息、强制收集敏感个人信息、App频繁索权、未尽个人信息处理告知义务、未尽网络安全数据安全保护义务等多种情形。自2015年以来,滴滴公司共违法处理个人信息647.09亿条,数量巨大。由于所处行业的特殊性,滴滴公司属于国家关键信息基础设施的运营平台,对收集的用户信息进行分析后,可以轻易掌握一个城市或国家的交通信息、地理位置信息和资源分布情况,其中存在可能涉及商业机密、国家秘密、国家安全等方面的重要数据,具有严重风险隐患。此次对滴滴公司违法行为的严厉查处,充分彰显了我国依法打击数字领域违法行为,切实维护国家和社会公共利益的坚定决心,能够教育引导平台企业依法合规运营,促进数字产业规范健康发展。

### (三) 数字经济的产业间协同发展机制不健全

习近平总书记指出:“数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。”由于具有高创新性、强渗透

表2 数据安全保护相关政策规定

实施时间	政策名称	相关内容
2000年9月	互联网信息服务管理办法	从事经营性互联网信息服务,应有健全的网络与信息安全保障措施;申请在境内境外上市或者同外商合资、合作,应事先经有关主管部门审查同意
2000年12月	关于维护互联网安全的决定	明确界定了在互联网领域对网络运行安全、国家安全和社会稳定、市场秩序和社会管理秩序、个人和各类组织合法权利构成犯罪的行为或其他违规行为,并规定了相应的处罚措施
2012年12月	关于加强网络信息保护的決定	规定公民个人电子信息受国家保护,网络服务者要规范对公民个人电子信息的收集、使用和管理,加强对互联网用户身份和信息发布行为的管理
2017年6月	网络安全法	明确实施网络安全战略,建立网络安全标准体系,实行网络安全等级保护制度,并对关键信息基础设施实行重点保护,建立健全用户信息保护制度、网络安全监测预警和信息通报制度
2019年1月	电子商务法	电子商务经营者收集、使用用户个人信息,应当遵守法律法规规定;应当建立知识产权保护规则,依法保护知识产权
2021年3月	常见类型移动互联网应用程序必要个人信息范围规定	明确地图导航、网络约车、即时通信、网络购物等39类常见类型APP的必要个人信息范围,运营商不得强迫用户提供非必要个人信息
2021年9月	数据安全法	统筹发展和安全,坚持数据开发利用、产业发展和数据安全之间的相互促进和共同保障;建立数据分类分级保护制度,落实主体责任;推进电子政务建设,提升数据服务经济社会发展的能力
2021年9月	关键信息基础设施安全保护条例	对关键信息基础设施实行重点保护,采取措施监测、防御、处置网络安全风险和威胁;完善关键信息基础设施认定标准,明确运营者的责任义务
2021年11月	个人信息保护法	健全个人信息处理规则,完善跨境提供规则,明确个人权利、处理者义务和有关职责部门职权
2022年1月	“十四五”数字经济发展规划	健全完善数字经济治理体系,强化协同治理和监管机制,构建多元共治新格局;增强网络安全防护能力,提升数据安全保障水平,切实有效防范各类风险
2022年2月	网络安全审查办法	对关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务、网络平台运营者可能会影响国家安全的数据处理活动,应当进行网络安全审查
2022年9月	数据出境安全评估办法	数据处理者向境外提供在我国境内运营中收集和产生的重要数据和个人信息,应当进行数据出境安全评估

资料来源:根据公开资料整理。

性和广覆盖性等特点,数字经济既能够利用新一代信息技术提升全要素生产率,也能够形成经济社会全面发展的强大牵引力,推进传统产业转型升级,催生新产业新业态新模式,提升区域协同,深化对外开放,实现高质量发展。

1.不同产业的数字化程度不均衡

数字经济与实体经济融合,能够实现产业链供应链价值链各环节的互联互通,形成范围经济和规模经济,推进产业间协同发展。目前,我国互联网、大数据、人工智能等技术与实体经济进一步融合,产业数字化规模不断扩大,程度不断加深,对数字经济增长的主引擎作用逐渐凸显。但从三次产业数字化发展来看,数字经济在不同产业间的协同机制还不够健全,第三产业数字化程度比较高,第一、第二产业数字化程度相对较低,尤其是数字技术与制造业的融合深度不够、农业数字化发展相对滞后。根据2020年的《中国数字经济发展白皮书》,数

字经济对第一、第二、第三产业的渗透率分别为8.90%、21.00%和40.70%。近年来,在有关产业政策的扶持下,我国制造业数字化转型步伐不断加快,工业互联网赋能效应逐渐释放,但总体来说,我国制造业数字化转型仍处于起步阶段,在设施设备联网化水平、工业软件普及程度、生产过程数据挖掘和使用等方面与发达国家和制造强国还存在较大差距。同时,我国农业生产的数字化水平还不高,迫切需要抓住数字化、智能化、绿色化等颠覆性技术的发展机遇,加快补齐农村数字基础设施短板,大力发展智能农业装备,改进农业科技信息服务,催生农业发展新业态新模式,不断提升农产品价值链水平。

2.不同地区间数字经济发展程度差距较大

数字经济具有协同效应和普惠效应,能够整合不同地区的优势资源,推动构建全国统一大市场,促进区域发展协同化、资源共享化和公共服务均等



化。但是,当前我国数字经济在不同区域发展不平衡不充分的问题依然显著。根据国家工业信息安全发展研究中心发布的《全国数字经济发展指数》,截至2021年年底,我国东部地区、中部地区、西部地区、东北地区的数字经济发展指数分别为167.8、115.3、102.5、103.0。可以看出,东部地区处于数字经济发展的引领位置,中部次之,西部和东北地区较为落后。数字经济发展指数高于全国平均水平的12个省(区、市)中,东部地区省市占比达75%。这主要是由于西部地区和东北地区的数字基础设施建设较为落后,数字技术和数字人才集聚效应不明显,导致数字经济发展水平也比较低。

### 3. 产业互联网发展滞后,带动作用难以发挥

产业互联网对产业供应链价值链进行重构,实现消费者和生产者的直接联系,降低流通成本,提高资源配置效率,正在成为未来生产和交换方式的发展趋势。目前,我国产业互联网仍处于发展的初期阶段,对各个产业的带动作用尚未充分发挥出来。首先,部分数字技术的发展水平不高,在关键核心技术领域尚未实现突破性进展,仍存在受制于人的情形。其次,许多中小企业受限于自身经营规模、资金状况、抗风险能力等因素,产业互联网水平整体还比较低。再次,数字基础设施建设、工业软件的普及使用和数字化标准制定等进度不一致,对传统制造业的改造升级还不够到位,数字技术在传统产业的深度应用需要进一步加强。

## 三、数字经济规范发展的内容与要求

数字经济规范发展具有两方面的深层次含义,第一,要保障市场的有效竞争,营造公平竞争的市场环境,达到必要的效率目标;第二,要实现各参与方利益分配的公平性。市场效率与分配公平是数字经济规范性的核心内容。实现数字经济规范发展,要坚持发展与监管两手抓。既要积极构建有效竞争的数字生态体系,推动国家数据规范使用体系建立,也要实现监管的透明有效。同时,要促进数字经济与实体经济融合发展,避免数字经济发展“脱实向虚”,充分发挥数字经济强大的渗透作用和带动作用。

### (一) 完善数据规范使用体系

作为一种新型的生产要素,数据能够创造巨大

的价值,已成为企业的重要资产,数据安全和保护问题的重要性更加突显。为了避免数据使用过程中的数据垄断、数据滥用和由此产生的安全隐患等问题,建立规范的数据使用体系是数字经济规范发展的必然要求。

第一,要积极推进数据确权。由于数据具有海量、动态变化、高共享性、低边际成本、收益衡量困难等特征,明确的数据产权归属是促进数据规范使用的关键。数据确权应突破传统事物产权界定的法律框架,基于实践视角进行法律制定。应积极从数据采集、传输、存储、交换、处理和销毁等环节明确数据所有权和用益权,制定详细的非规范使用数据的惩罚措施,使对数据滥用行为的监管有法可依。还要积极推动个人、企业和政府各个维度的数据分类和管理,形成合理的数据权利谱系,有效界定数据的所有权和用益权。

第二,要加快建立数据使用流程的法律规范。一方面,推动建立数据风险评估机制。2018年发布的《科学数据管理办法》明确了应分享的数据类型,这是规范数据使用的重要前提。2021年通过的《数据安全法》要求对重要数据进行风险评估,为推动数据风险管理提供了法律保障。要充分考虑数据作为要素投入和垄断手段产生的积极和消极影响,最大限度地明晰企业的数据垄断行为,从而为反垄断监管提供有效的法律支持。另一方面,要完善不同场景下的数据治理并推动建立标准化的数据交易体系。场景化的数据治理以业务场景为导向,对特定领域的数据标准、数据架构、数据源头进行治理,形成该场景下的特定数据资产,能够调动市场的积极性,使数据需求最迫切的领域实现优先治理。

### (二) 实现数字经济与实体经济融合发展

数字经济的规范发展离不开与实体经济的深度融合,这也是防止数字经济虚拟化倾向的内在要求。通过数字产业化和产业数字化,可以为实体经济提供数字基础设施和服务,加强企业内部控制和成本管理,提高全要素生产率(宋旭光、何佳佳、左马华青,2022),同时发挥数字技术的优势,重塑全产业链。

第一,要以数字产业化推进数字经济向纵深发展。一是要加强底层数字技术研究,畅通基础研究、应用研究和成果转化之间的渠道,同时积极推

动数字技术与量子通信、传感等新兴技术良性互动,促进数据跨时空超高速流动,催生智慧城市、智慧产业等新业态和新应用场景不断涌现。二是要推进新型基础设施建设,构建安全可靠的云数据中心,提高云计算能力,为数字经济渗透发展提供存储空间,并不断满足日益增长的算力需求,推进5G等新一代网络基础设施建设,为数字经济和实体经济融合发展提供硬件保障。三是要完善数字人才培养机制,积极部署数字领域前沿学科,培养大批高素质、复合型数字人才。

第二,以产业数字化带动实体经济发展。产业数字化是数字经济的重要组成部分,能够进一步深化数字经济与实体经济的融合程度。一是要利用产业数字化对传统产业实施改造升级。深化数字技术在传统产业中的应用,拓宽生产和消费场景,不断满足定制化、个性化的长尾用户需求。利用数字技术推动消费需求更加可视化、可捕捉和可预测,高效重塑传统产业格局。二是对数字化转型困难的中小企业提供必要的技术支持和金融支持,不断提升企业的数字技术应用水平。

### (三)构建有效竞争的数字生态系统

随着数字技术和数字产业的发展,会逐步形成以数据要素为核心的数字生态系统。同其他生态系统一样,数字生态系统主要包括生产者、消费者、分解者和生态环境四个部分(韩亚品,2021)。生产者提供数字产品和信息服务,消费者购买和使用数字产品和信息服务,分解者搭建消费者和生产者之间数据交流的桥梁,保障整个生态系统新陈代谢。良好的数字生态系统能够实现各主体之间的紧密协作,对于实现数字经济的健康、可持续发展具有重要意义。

规范数字经济发展必须从数字生态系统全局考虑,坚持包容审慎的原则,避免合成谬误<sup>①</sup>。第一,要平衡数字经济的监管力度和创新活力,以系统思维推动建设有效竞争的数字生态系统。加强监管是保障数字生态系统高效协调运转的关键,而创新是数字生态系统成长壮大的核心驱动力。既要加强对市场主体非规范行为的监管与处罚力度,又要考虑到数字生态系统持续发展,鼓励企业创新,保持经济发展活力。第二,要加强数字生态环境建设,改变生态环境建设滞后于数字经济发展速度的现状,加快推进反垄断理论、法律制度、新型监

管方式和执法机构建设。第三,要兼顾行业和区域的平衡发展。推动数字技术向农业、制造业和服务业的进一步渗透,以全产业链的智能农业推进“数字乡村”建设;加快工业互联网建设,实施智能制造,实现智能服务和精准服务。积极推动西部地区和东北地区数字经济协调式融合发展,补齐地区数字基础设施建设短板,不断优化营商环境,积极承接产业转移,从基础设施建设和产业基础两方面为数字经济和实体经济融合发展奠基。

## 四、促进我国数字经济规范发展的措施

推动数字经济规范发展需要提高各部门的协同治理能力,有效防止和治理资本无序扩张,为资本扩张设置“红线”。同时要主动平衡数字经济创新发展与监管之间的关系,以激励性监管方式为数字经济发展创建良好生态,构建创新引领、规范有序的数字经济发展新格局。

### (一)提高各部门协同治理能力

第一,明确各部门的监管职责,强化数字经济治理能力。数字经济范围的广泛性和影响的深远性使其客观存在跨部门协同治理的难题。我国数字经济的核心主管部门是国家网信办、工信部和发改委,分别承担国家信息化建设、数字产业和制造业等领域布局发展和统筹推进数字经济发展等职责。其他有关部委承担数字经济发展的保障职能,如:市场监管总局主要承担数字经济市场秩序监管和反垄断等职能,财政部承担利用财政政策手段激励数字经济发展的职能,科技部承担推动数字技术发展与市场化应用等职能。数字经济发展带来一系列风险挑战,传统经济形态受到冲击,数字鸿沟不断加深,头部平台企业垄断加强,数据安全问题突出等,迫切需要各部门加强对数字经济的治理能力和治理水平,提高协同治理能力,规范数字经济发展格局。

第二,建立跨部门协同治理工作机制。2022年7月25日,国务院办公厅印发《关于同意建立数字经济发展部际联席会议制度的函》(国办函〔2022〕63号),联席会议由国家发改委分管负责人主持,网信办、工信部等20个部门组成,主要职责是解决涉及数字经济发展的多部门综合协调的系统性重大问题、重点工作、重大工程和重大政策等。



建立数字经济发展的部际联席会议制度是各部门协同治理数字经济的重要制度,具有重大的实践意义。一是可从战略统筹角度推进数字经济领域基础性和重要性问题的解决,二是可推动数字经济发展规划、标准体系、监管和评估机制等顶层设计的确立,三是能够积极落实相关配套政策和促使地方数字经济发展成果落地。文件要求各部门主动研究制定促进数字经济发展的政策措施,加强部门间的沟通协调。下一步,要将数字经济发展联席会议制度作为数字经济治理和监管的重要制度依托,进一步明确各部门的核心主管职责、监管保障职责,形成部门间的高效沟通机制,强化统筹协调,提高政策的精准性和有效性。另外,要提高各部门对数字经济的协同治理能力,制度化和规范化是重点。要推动建立健全有关法律法规,将部门职责和基本治理事项纳入法规,明晰各部门责任和治理关系,缓解部门间沟通协调困难的问题。

第三,广泛调动社会力量参与。由于数字经济涉及范围广,监管对象复杂,需要以具体数字经济事务为标准确定部门职责、协同运作的形式和程序等。以平台经济反垄断为例,国务院反垄断委员会承担并领导反垄断主要工作,协调国家发改委等部门进行反垄断执法。通过公平竞争审查制度协调行政机关和有关部门在反垄断领域的相关政策,执法机构可对违反《中华人民共和国反垄断法》的行为提出调整或停止执行的建议。但是公平竞争审查制度仍是自我审查为主,各部门可能存在为了实现产业发展的现期目标而违背公平竞争原则的激励。因此,一方面,要发挥公平竞争审查工作部际联席会议制度作用,协调国家发改委同其他部门的审查联系机制;另一方面,还要加强部门、企业、行业组织等社会力量的协同监管能力,推动政府部门、行业协会、用户间的互动,形成多主体高效协同的治理新机制。

## (二)有效防止和治理资本无序扩张

以数据形式存在的数字资本具有逐利扩张的本质。凭借数据要素优势,以抢占网络资源、夯实数据垄断势力为目的,数字资本与产业资本、金融资本相结合,在使用流通过程中逐渐具有价值增殖属性。当数字资本偏离市场竞争规律,以损害市场有效性和社会福利的方式无序扩张时,不仅破坏数据要素作为生产要素功能的发挥,形成垄断资本,

还会威胁资本市场的健康发展,阻碍社会资源的公平分配,加剧贫富分化,不利于社会稳定。因此,要重点防范数字资本的无序扩张,规范其健康有序发展。

第一,推动资本作为生产要素功能的回归。数字经济规范健康发展需要加强对金融资本、产业资本和数字资本的正确引导,防止各类资本为获取垄断地位而无序发展。首先,积极引导金融资本加大对中小企业的融资支持力度,促进金融资本满足企业数字化转型过程中的人才、技术和设备需要。其次,积极引导产业资本向解决国家数字技术领域重大战略需求方向流动。采用多种资本合作的方式加强我国西部地区和东北地区数字基础设施建设,重点支持国家大数据中心建设发展等。最后,充分发挥数字资本和其他生产要素的融合作用,引导数字资本向有利于市场公平竞争的方向发展。数字资本与数字技术的结合能够挖掘新的创新增长点,加快新技术的研发落地,推动形成创新活跃、竞争有序的数字经济市场格局。

第二,深化对资本要素的监管。首先,要明确资本扩张的合规标准和运作的基本原则,为资本扩张设置“红绿灯”。资本需要合规束缚以限制违法型扩张,在鼓励市场主体参与的领域采取“法无禁止即可为”原则,通过明确负面清单,协同政府、中介组织和市场力量形成监管合力,构建有监测、有预警、有监管、有处罚的监督管理体系。其次,加强以数据为核心的反垄断监管体系。根据数字资本无序扩张的内在形成逻辑,从数据垄断的角度为数字资本扩张设限。要突破依据市场份额标准进行反垄断审查的方式,可将企业对数据资源的垄断程度、数据交易限制程度、是否存在盗用或滥用用户数据等行为作为反垄断审查的参考标准。最后,不断提升监管的数字化和智能化水平,提高数字技术和数字资本共同运作的规范性,通过人工智能、区块链等新一代数字技术与线上监管方式相结合,及时有效掌握企业隐蔽的资本违规行为,降低监管成本并弥补传统监管方式的不足。

## (三)平衡数字经济创新发展活力和监管力量的关系

中央经济工作会议强调,要大力发展数字经济,提升常态化监管水平,支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中尽显身手。为了营造公

平竞争、规范有序的市场环境,维护各市场主体合法权益,需要加强对数字经济的监管。同时,要合理平衡监管力度和产业创新发展之间的关系,促进数字经济健康长远发展。

第一,以包容审慎的原则引导监管适度化。首先,要充分发挥市场的决定性作用。鼓励各类市场主体在遵循市场规律的前提下,积极探索新路径,发展新业态,创建新模式,以数字要素赋能全产业链改造升级,创造新的经济增长点。其次,要守住国家数据安全和人民信息安全的底线。对数字产品跨境贸易、数据信息跨境流动、数字金融跨境发展等可能威胁国家安全的行为,各部门要切实履行好数据安全监管职责,推动与国际数据标准对接和定期进行数据安全审查。要防止“大数据杀熟”等垄断行为,保护用户敏感信息和合法权益,依法规范和保障用户处理信息的权利。最后,要守住不发生系统性风险的底线。正确引导数字领域资本扩张,推动证券金融机构进行准确的风险评估,限制资本承担过度风险。推动互联网金融领域交易信息的公开透明,明确行业标准,提升企业风险预警和管控能力。

第二,创新监管方式,探索激励性监管的应用。数字经济垄断行为的动态性、隐蔽性等特征,需要政府创新监管方式。首先,采取指导、劝告等非强制行为引导数字经济合规发展,促使信用等级较高和看重市场信誉的平台自觉整改。其次,建立正向激励制度。明确行业监管细则和标准,推进反垄断执法信息公开,通过税收优惠、财政补贴、技术支持等正向激励手段,提高合规企业市场声誉,增加社会公众对数字企业的认可度,激励企业主动向合规标准靠近。最后,建立负向激励制度。严格的惩戒机制是提升监管效果强有力的保障,惩罚存在违法违规行为的数字经济行为主体,把行政执法案例向社会公开能够起到一定的震慑和警示作用。

## 注释

①合成谬误由萨缪尔森提出,主要是指对局部来说是对的,仅仅由于它对局部而言是对的,对全局而言可能是错误的。

## 参考文献

[1]中国信息通信研究院.中国数字经济发展报告(2022年)[R].2022.

- [2]新华网.习近平在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调 把握数字经济发展趋势和规律 推动我国数字经济健康发展[EB/OL].(2021-10-19)[2022-07-25].http://www.qstheory.cn/yaowen/2021-10/19/c\_1127974061.htm.
- [3]金观平.规范发展是为了健康发展[N].经济日报,2021-09-07.
- [4]Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence [M]. New York: McGraw-Hill, 1996:4—7.
- [5]Ahmad N, Ribarsky J. Towards a Framework for Measuring the Digital Economy [R]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018.
- [6]张鹏.数字经济的本质及其发展逻辑[J].经济学家,2019(2).
- [7]李长江.关于数字经济内涵的初步探讨[J].电子政务,2017(9).
- [8]何谨.世界互联网步入数字经济时代[J].科技智囊,2018(1).
- [9]Greenan N, L' Horty Y, Mairesse J. Productivity, Inequality, and the Digital Economy: A Transatlantic Perspective[M]. Cambridge: The MIT Press,2002.
- [10]Brynjolfsson E, Hu Y, Smith M. Consumer Surplus in the Digital Economy: Estimating the Value of Increased Product Variety at Online Booksellers [J]. Management Science,2003,49(11):1580—1596.
- [11]Newman N. Search, Antitrust and the Economics of the Control of User Data [J]. Yale Journal on Regulation, 2014,31(2):401—454.
- [12]乔晓楠,郝艳萍.数字经济与资本主义生产方式的重塑:一个政治经济学的视角[J].当代经济研究,2019(5).
- [13]魏小雨.互联网平台经济中的合作治理[J].行政与法,2018(10).
- [14]王彬燕,田俊峰,程利莎,等.中国数字经济空间分异及影响因素[J].地理科学,2018(6).
- [15]康铁祥.中国数字经济规模测算研究[J].当代财经,2008(3).
- [16]OECD. Ministerial Meeting on the Future of the Internet Economy[R]. Seoul, Korea, June 16—18,2008.
- [17]Knake R K. Internet Governance in an Age of Cyber Insecurity [R]. Council on Foreign Relations, Council Special Report No.56,September 2010:9.
- [18]顾聪,刘颖,吕本富,等.市场结构、经济福利与平台经济反垄断[J/OL].中国管理科学,2022-03-21.
- [19]刘戒骄.数字平台反垄断监管:前沿问题、理论难点及策略[J].财经问题研究,2022(7).
- [20]赵剑波,杨丹辉.加速推动数字经济创新与规范发展[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019(6).
- [21]王伟玲,王晶.我国数字经济发展的趋势与推动政策研

- 究[J].经济纵横,2019(1).
- [22]杨健.数字经济与数字治理[J].科技中国,2017(3).
- [23]巫和懋,刘航.互联网公司“垄断”特性如何影响经济活动[EB/OL].(2022-06-09)[2022-08-05].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1735151187082527439&wfr=spider&for=pc>.
- [24]熊鸿儒.我国数字经济发展中的平台垄断及其治理策略[J].改革,2019(7).
- [25]孙晋.数字平台的反垄断监管[J].中国社会科学,2021(5).
- [26]中国信息通信研究院.平台经济与竞争政策观察(2021年)[EB/OL].(2021-05-30)[2022-07-28].<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202105/P020210528594083206416.pdf>.
- [27]南都反垄断前沿课题组.平台反垄断监管观察报告[R].2021.
- [28]阙天舒,王子玥.数字经济时代的全球数据安全治理与中国策略[J].国际安全研究,2022(1).
- [29]保建云.大数据、人工智能与超级博弈论:新时代国际关系演变趋势分析[J].国家治理,2019(11).
- [30]中国人大网.中华人民共和国数据安全法[EB/OL].(2021-06-10)[2022-07-28].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/7c9af12f51334a73b56d7938f99a788a.shtml>.
- [31]宋旭光,何佳佳,左马华青.数字产业化赋能实体经济发展:机制与路径[J].改革,2022(6).
- [32]韩亚品.数字经济生态系统的内涵、特征及发展路径[J].国际经济合作,2021(6).

## Research on the Regulated Development of China's Digital Economy

Wang Xuyue Liu Bingbing Liu Jiejiao

**Abstract:** With the rapid development of the new generation of digital technology, the digital economy, with data as the key production factor, is gradually becoming the new driving force for China's economic development. Due to the inadequate regulatory system and the lagging legal system in the digital economy, the problems of the unregulated development of the digital economy have gradually emerged, mainly manifested in the prominent drawbacks of market monopoly, lagging data protection and security management, and the unsound mechanism for coordinated industrial development. According to the content and requirements of the regulated development of the digital economy, efforts should be made to promote the establishment and improvement of the standardized system for the use of data elements, gradually realize the in-depth integration of the digital economy and the real economy, and build a digital ecosystem with effective competition. Specific measures can be taken in three aspects: firstly, to improve the capacity of collaborative governance across departments; secondly, to effectively prevent and manage the disorderly expansion of capital; and thirdly, to achieve a reasonable balance between the vitality of the innovative development of the digital economy and the intensity of regulation.

**Key Words:** Digital Economy; Regulated Development; Antitrust

(责任编辑:柳 阳)