数字经济视域下政府治理创新的取向与逻辑

孟庆国 王友奎

[摘 要] 基于数字经济的发展特征和挑战，探讨数字经济形态下的政府角色与边界，提出政府治理创新的取向、逻辑和路径。从特点来看，数字经济具有数字化的经济形态、平台化的市场模式、要素化的海量数据、泛在化的技术载体和多元化的协作协同等特征，在安全治理、平台治理、数据治理、技术治理和协同治理等方面带来挑战。因此，政府需准确把握数字经济发展规律，找准政府定位，转变政府角色，形成市场作用和政府作用的有机统一。在数字经济视域下的政府治理创新，可分为“治理1.0”“治理2.0”和“治理3.0”三个阶段，价值取向需综合考虑经济、社会和政治三个维度，具体可从数字政府建设、数据要素治理、平台经济治理、多元协同治理等路径，实现政府治理创新，并推动数字经济做强做优做大。

[关键词] 数字经济；政府治理创新；逻辑；取向
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）12-0014-10

引言

数字技术的创新突破，引领了全球新一轮的科技革命和产业革命，也改变了国际合作与竞争的形态，各国合作竞争从物理空间转移到数字空间，数字经济已经成为各国抢抓发展机遇的关键。发展数字经济，对于促进国家技术实力、经济实力和治理能力的提升，以及增强综合国力具有重要意义。数字经济的发展能够拉动关键数字技术的重大突破与全面应用，实现高水平科技自立自强，提高国家科技实力；促进经济发展由要素驱

[基金项目] 博士后基金项目“生成式AI的伦理挑战认知：大数据测量、中美差异及治理策略”（2023M742024）；国家社科基金重大项目“数字技术赋能公共服务高质量发展研究”（21&ZD125）。

[作者简介] 孟庆国，清华大学公共管理学院教授、博士生导师，清华大学计算社会科学与国家治理实验室执行主任，教育部“长江学者”特聘教授；王友奎（通讯作者），清华大学公共管理学院博士后。

动转向创新驱动，推动构建统一开放、竞争有序的市场环境，为构建现代经济体系和经济高质量发展提供强有力的支撑，不断增强国家经济实力。我国也高度重视数字经济发展，明确提出“做强做优做大我国数字经济”的战略目标。

从全球来看，主要国家均加快推动数字经济重点领域发展，积极抢抓发展机遇。早在2020年，37个OECD成员国中已经有34个国家制定了国家数字战略[①]。2021年，47个主要国家的数字经济增加值规模已达38.1万亿美元，占这些国家GDP总和的45%，同比名义增长15.6%，高于同期GDP增速2.5个百分点；其中20个发达国家数字经济领先优势明显，规模达到27.6万亿美元[②]。2022年，美国、中国、德国、日本、韩国等5个主要国家的数字经济总量为31万亿美元，数字经济占GDP比重为58%，较2016年提升约11个百分点；数字经济规模同比增长7.6%，高于GDP增速5.4个百分点[③]。从中国来看，数字经济规模已从2016年的22.6万亿元提升到2022年的50.2万亿元，稳居世界第二，拥有多家“全球数字经济100强”企业和“灯塔工厂”，数字经济发展整体上位于世界前列；数字经济在国民经济中的地位更加稳固，已从2016年的30.3%提升至2022年的41.5%[④]。2016年至2022年，中国数字经济规模增加4.1万亿美元，年均复合增长14.2%，是同期美中德日韩5国数字经济总体年均复合增速的1.6倍。

与传统经济形态相比，数字经济具有一系列新的特征，对经济社会的组织方式、运行模式及微观经济活动主体产生深刻影响，推动了生产方式、生活方式和治理方式深刻变革，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。然而，在数字经济视域下，我国仍面临着诸多挑战，产业数字化、三次产业数字化融合渗透等方面与发达国家还存在一定差距，尤其在数字经济的治理体系和治理能力上还

①资料来源：OECD，2020年数字经济展望（OECD Digital Economy Outlook 2020），2020，https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-digital-economy-outlook-2020_bb167041-en。

②资料来源：中国信息通信研究院，全球数字经济白皮书（2022年），2022，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202212/t20221207_412453.htm。

③资料来源：中国信息通信研究院，全球数字经济白皮书（2023年），2023，http://dsjfzj.gxzf.gov.cn/dtyw/dtywzwyw/t16768299.shtml。

④资料来源：中国信息通信研究院，中国数字经济白皮书（2023年），2023，http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202304/t20230427_419051.htm。



图1 我国数字经济规模及增长
数据来源：中国信息通信研究院报告（2016-2022）



图2 我国数字经济占GDP比重变化
数据来源：中国信息通信研究院报告（2016-2022）

需要进一步提升和加强，面临政府治理基础制度缺失、平台垄断加剧、数据要素化滞后、隐私保护和数字伦理审查等一系列新的挑战。

在此背景下，如何转变政府角色，创新治理方式，有效应对数字经济的新特征及其挑战，促进数字经济做强做优做大，是我国数字经济治理中的重要任务。鉴于此，本文基于政府与市场关系的逻辑与演变，结合数字经济的新特征及其挑战，对数字经济形态下的政府角色和边界进行讨论，并围绕数字经济形态下政府治理创新的取向、逻辑和路径提出建议。

一、数字经济的发展特征及其挑战

（一）数字经济的发展特征

数字经济作为一种全新的经济形态和经济活动，具有一系列新的特征，重塑了社会经济形态，[1]形成了区别于以往经济形态的要素结构以及生产者、消费者行为，[2]并引发不同的产业结构和协作网络。主要体现在以下五个方面。

第一，数字化的经济形态。不同于传统经济，数字经济以数据资源作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信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，具有“技术”和“经济”的双重属性。数字化是数字经济最显著的特征之一，它将数字技术应用于经济活动的各个环节，改变了信息的生成、存储、传输和处理方式，也改变了经济活动，为经济发展注入了新的活力。具体来看，数字经济具有较强创新性、虚拟性、全球性，[3]以及数据化、智能化、平台化和生态化等特征。[4]

第二，平台化的市场模式。数字经济时代的信息技术不是单纯的软件产品，而是一种新的平台化的社会－技术系统，平台化的组织运行范式成为数字经济主要市场形态。平台经济的兴起是数字经济发展的重要特征，平台方给供需双方搭建一个平台，供需双方通过平台实现信息交换和交易，这在一定程度上能有效缓解信息不对称的问题，[5]带来正外部性和规模经济效应。截至2023年6月，我国网络购物平台用户规模达8.84亿，占网民整体的82.0%；网约车用户规模达4.72亿，使用率达43.8%①。

第三，要素化的海量数据。当前，数据已成为继土地、资本、技术、管理等生产要素之外的又一关键生产要素。但数据又有其独特的显著特征，如可复制性、非竞争性、非排他性、非稀缺性等，使其能够快速与传统生产要素相结合，创造出更高效的生产力，在数字经济发展中发挥着重要作用，数据也成为数字经济的关键生产要素。数据的融合、重组和复用带来规模效应和零边际成本，极大地推动产业转型、蝶变和新产品、新业态、新模式的不断呈现。推动数据要素化治理已成为必然选择，对数据进行归集、整合、开发、利用，以及确权、定价、交易和流通等，成为推动数字经济发展的重要内容。

第四，泛在化的技术载体。在数字经济中，以数字化、网络化、智能化构建的各类平台，打破了时间和空间的限制，改变了传统市场载体结构，用户通过手机、平板、电脑等都可以完成在线交易，实现了跨地域、跨时区的市场交易活动，给生产者和消费者带来便利。但通过网络平台进行交易，具有较强的虚拟性，部分还具有一定的隐蔽性，给政府监管带来了难度，政府如何调整职能以适应“数字化”形态，是当前一个很重要的问题。[6]

第五，多元化的协作协同。数字经济快速发展，产生了众多的电子商务等数字化平台，并渗透到各行各业，促使传统领域和新技术深度连接和应用，推动了经济形态创新。数字化的经济形态不仅打破

① 资料来源：中国互联网络信息中心（CNNIC），第52次《中国互联网络发展状况统计报告》，2023，https://www.cnnic.net.cn/NMediaFile/2023/0908/MAIN1694151810549M3LV0UWOAV.pdf。

了传统的“政府－产业－从业者－消费者”网络，整合了资源供给，还打造了从业个体、线上平台企业、线下资源拥有者、数字资源拥有者、信息基础设施拥有者等多元主体融合的局面。如何兼顾多元主体的差异化诉求，建立多元共治的协同网络，成为数字经济治理的重要内容。

（二）给政府治理带来的新挑战

数字经济的新形态和新特征，对经济社会的组织方式、运行模式及微观经济活动主体产生深刻影响。各种新产品、新业态和新模式层出不穷，与传统治理理念可能存在不适甚至冲突，如基础制度缺失、平台垄断加剧、数据要素化滞后、隐私保护、算法失范和数字伦理挑战等，都对政府的治理理念、治理模式、治理手段和治理效能带来新的挑战。

第一，安全治理挑战。发展和安全是一体之两翼、驱动之双轮。经济安全是国家安全体系的重要组成部分，是国家安全的基础，是国家安全体系和能力现代化的重要体现。习近平总书记高度重视经济安全并作出了一系列重要论述，在部署推动我国数字经济健康发展时强调，要“统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事”“完善国家安全制度体系”“强化安全意识，推动数字经济更好服务和融入新发展格局”等。[7] 然而，在数字经济发展中，除了传统经济形态的安全问题外，还有“数字化”特征引发的治理新挑战，如隐私泄露、数据跨境、数据伦理、算法失范和新型犯罪等，以及由此带来的各类公共安全隐患等问题，这些都给数字经济的安全治理带来极大挑战。

第二，平台治理挑战。数字经济中平台化的组织和运行模式，使市场结构和秩序发生重要变化，在带来规模经济效应和正外部性的同时，也给政府治理带来巨大挑战。由于平台企业倾向性的交易规则和定价策略，加上其后台的数据优势和强大的数据处理能力，极可能成为一种可被随意操控的非自由市场。[8] 平台成为生产消费生态圈内相关秩序的设立者和维护者，大型平台依托数字技术优势带来的“赢者通吃”局面和“大而管不了”问题，也成为困扰监管者的突出问题，[9] 平台治理成为数字经济中的重要任务。

第三，数据治理挑战。2019 年，党的十九届四中全会提出把数据作为生产要素，五中全会进一步确立了数据要素的市场地位，数据已成为数字经济发展的关键生产要素。但当前数据要素化还存在“确权难、定价难、入场难、互信难、监管难”等现实困境①，而政府数据治理、数据立法等重要制度框架仍缺位，滞后于数字经济的快速发展。既有理论尚不能支撑数字经济发展需求，依然存在理论体系不健全、要素市场顶层设计缺失、数据安全保护挑战大、流通使用成本高、参与者动力不足等难题，严重影响了数据要素的流通和治理。

第四，技术治理挑战。与传统经济形态不同，数字经济以现代信息网络作为重要载体，以信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，数字技术在数字经济发展中发挥着重要作用。但数字技术具有高度“创新性”和“不确定性”。近年来，物联网、大数据、人工智能等数字技术快速发展，引领新一轮技术革命，颠覆性技术创新不断涌现，而且迭代速度日益加快。数字技术同时具有较强的不确定性，在发展早期难以准确把握其发展规律，给政府治理带来较大挑战。如，2022 年底横空出世的 ChatGPT，快速引发全球范围内科技界、产业界和学术界的高度关注，并快速渗透至各大领域，引发一系列深刻的连锁反应，带来激烈争论。2023 年 3 月，千人联名叫停 ChatGPT-5；2023 年 5 月底，超 350 位 AI 领域的专家高管签署联合声明，警告称快速发展的人工智能技术对于人类的威胁可以堪比疫情和核战争。

①资料来源：国家自然科学基金委员会管理科学部2022年第4期应急管理项目《数据要素流通与治理的机制与政策研究》申请说明，2022，https://www.nsfc.gov.cn/publish/portal0/tab434/info87434.htm

第五，协同治理挑战。在数字经济中，平台化的组织模式，精简了传统经济形态中的诸多中介环节，但同时也产生了新的参与者，且呈现出日益多元化趋势。以网络消费为例，随着越来越多的互联网平台涉足电商业务，网购用户的线上消费渠道逐步从传统电商平台向短视频、社区团购和社交平台扩散，消费场景更加丰富，参与者也更加多元。然而，平台、商户、用户、政府及其他参与者之间的权利、责任和义务界线往往并不明晰，协同机制难以建立，出现问题和纠纷时往往难以便捷高效处理。产业数字化方面，在农业、工业、服务业的数字化转型过程中，主体更多元，治理场景更复杂，迫切需要建立多元参与、高效协同的数字经济治理新格局。

此外，数字经济的快速发展，还存在其他诸多挑战，如纳税主体认定困难和课税对象界限模糊等税收挑战、算法黑箱和劳动力压榨等伦理挑战、人工智能和元宇宙等新技术挑战，都给政府治理带来较大挑战。要解决这些难题，需要准确把握数字化、网络化和智能化方向，重塑政府与市场关系，探索与数字经济持续健康发展相适应的治理方式，建立协调适应的治理框架和规则体系，形成政府主导、多元参与、法治保障的数字经济多元治理格局。

二、数字经济形态下政府的角色与边界

（一）数字经济对政府角色与边界的重塑

经济活动中的政府角色问题渊源已久，处理好政府与市场的关系是经济行稳致远、健康发展的关键，政府定位和职能设置能否与市场发展协调一致，是现代化进程中最重要的因素和最明显的标志。[10] 纵观西方经济发展史，政府与市场关系在不同时期呈现不同的形态，[11] 大致经历了重商主义、古典自由主义、凯恩斯政府干预主义、新自由主义等阶段，从最初的全面干预到完全自由，再到政府的有限干预，又从界定政府职能到如何发挥政府职能。[12] 其中，“市场派”往往基于理性经济人假设和政府失灵，寻求通过市场自动达到帕累托最优；“政府派”则主要在面对市场失灵困境时，以“看得见的手”展开公共事务治理。[13] 但无论论者如何极端，都会在不同程度上承认市场和政府各自具有积极作用。[14]

相对而言，我国的政府与市场关系一直在发展博弈中不断优化，逐渐形成了中国特色的新型政府与市场关系，体现了对政府与市场地位和角色的不断调整定位。[15] 发展至今，政府与市场之定位不再是“多少”之争，而是政府如何在数字经济主体多元自治与复杂经济事实中更好地发挥“有为”之义。[16] 政府与市场之间并非相互替代、非此即彼的二元对立，[17] 如何在政府与市场之间探求动态均衡，始终是中国特色社会主义市场经济需探明的路径。[18] 纵观我国政府与市场的关系演变史，二者关系从对立走向统一是发展的基本逻辑，现实经济的发展是政府和市场紧密合作、有机结合、双向互动的结果。[19]

在数字经济中，平台化形态、数据要素化、技术快速迭代等特征和挑战，对政府监管方式和手段、统筹发展与安全以及技术治理等方面提出了更高的要求，需要政府在明确自身定位和角色的同时，明确职责边界，哪些该管、哪些不该管。从平台治理的角度来看，数字经济中的“平台垄断”和传统经济中的垄断行为有很大的差别，因为数字经济中的平台经济有助于发挥网络外部性优势，这就需要政府找到适应数字经济发展规律的平台治理路径，明确治理范围和边界。从数据治理的角度来看，国家已经把数据作为生产要素，但当前数据要素化还存在“确权难、定价难、入场难、互信难、监管难”等现实困境，而政府数据治理、数据立法等重要制度框架仍缺位，滞后于数字经济的快速发展，严重影响了数据要素的流通和治理。与此同时，数据跨境、算法失范、隐私泄露和新型犯罪等也对经济安全带来极大挑战，这也需要政府统筹发展与安全两件大事，在安全可控的前提下，大力推动数据开发

利用，释放数据价值，赋能数字经济发展。

因此，面对数字经济条件下市场体系的特征变化及治理挑战，政府要扮演好自己的角色，处理好与市场的关系，正确认识政府和市场的长处和机理，明确各自功能边界，充分行使功能作用，两者应当有机结合、相互合作而不是板块连接。[20] 大量实践证明，只有“有效市场”和“有为政府”有机融合，我国数字经济才能更健康地发展。[21]“有效市场”加“有为政府”才是目标，[22] 因为政府职能的履行需要基于市场资源配置功能的基本规律，而市场功能得以充分发挥以市场秩序得以维护为前提。[23]

（二）数字经济中的政府角色与行为方式

在快速发展的数字经济发展中，政府必须也必然要在市场体系培育中发挥出政府的积极作用，但这种积极有为绝不是对微观经济过程的全面干预。[24] 从优化公共政策供给、深入市场化改革、补足公共物品供给、建构激励与规制机制、风险防控治理等方面重新锚定数字经济中的“有为政府”，[25] 回应数字经济发展的时代需要。

具体来看，在角色定位上，政府应该实现从传统的“管理者”转变为“服务者”。在数字经济活动中，政府是环境营造者，而非主导者，[26] 在“政府－平台－用户”职责体系和经济活动中，政府充当“监督者”和“引导者”，聚焦于保证数字交易公平公正，为数字经济可持续发展打下坚实的基础。[27] 在具体的行为方式上，政府应基于角色的转变，实现行为方式的转变。如，从传统的指令和命令，向协商和对话转变；从传统的按章办事，向敏捷性和授权转变；从传统的封闭模式，向开放模式转变；从传统的单主体管理，向多主体协作转变；从传统的科层制，向扁平化转变；从传统管理和服务手段，向网络化、数字化和智慧化手段转变。

综合来看，要实现“做强做优做大我国数字经济”的战略目标，必须将“有为政府”和“有效市场”有机融合，在遵循以人民为中心的发展理念基础上，形成政府与市场“有机统一、相互补充、相互协调、相互促进”的格局，[28] 目的则是推动数字经济的高质量发展。充分发挥市场力量作用，最大程度发挥市场本身的调节作用，以数字化助力要素自由流动，以网络化集聚要素高效配置，以智能化增强要素供给质量，[29] 促进数字经济建设；同时发挥政府在建立市场、监督市场、引导市场和参与市场等方面的积极作用，实现二者的互融共生。

三、政府治理范式创新的取向、逻辑与路径

（一）政府治理范式创新的价值取向

任何变革必然具有一定的价值取向，驱动行动并决定行动的内容和成效，政府治理创新也不例外。[30] 在公共管理实践活动中，价值取向是政府对其行为终极目的的基本价值判断、价值确认和利益选择，对于目标的确立、方案的选择和目标的实现，以及引导和调整政府行为具有十分重要的作用。[31] 一方面，价值取向是推动政府治理创新的内在动力；另一方面，价值取向对政府治理创新起着调整、规范、引导的作用。[32] 因此，必须正确把握政府治理创新的价值取向，防止价值上的扭曲或偏差。基于公共行政与政府角色相关理论和政策依据，本文认为数字经济视域下政府治理创新的取向需要综合考虑经济、社会和政治三个维度。

第一，经济维度价值取向。经济维度一个重要的取向就是优化营商环境，赋能数字经济发展，促进市场更好发挥作用。进一步理顺政府与市场的关系，通过规范数据要素市场主体活动、完善数据治理体系、健全数据流通交易规则等举措加快培育功能齐全、健康有序的数据要素市场，促进市场更好地发挥作用，赋能数字经济发展。赋能的有效性判定在于是否为政府部门增进市场机能，推动市场体系发展提供一种新的方法和路径；如果无法达到这一点，所谓治理模式创新和优越性均无从体现。

第二，社会维度价值取向。社会维度的价值取

向主要体现在两个方面。一是“以人民为中心”的根本取向。“人民”作为一种价值，从来都是中国共产党和国家的根本，[33] 也是政府治理创新的根本价值取向，这就要求政府治理创新始终以人民为本、以人民为先、以人民为主。二是多元主体协同共治的取向。数字经济形态打破了传统的“政府－产业－从业者－消费者”网络，形成了线上平台企业、从业个体、线下资源拥有者、数字资源拥有者、信息基础设施拥有者等多元主体局面，并呈现出日益多元化趋势。在此形态下，需要建立多元参与、协同共治的数字经济治理新格局。

第三，政治维度价值取向。政治维度的价值取向体现在以下两个方面。一是坚守安全底线。经济安全是国家安全体系的重要组成部分，是国家安全的基础。数字经济以数据资源作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信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，具有很强的“数字化”特征，安全问题复杂，政府治理创新必须坚守安全底线，维护国家安全。二是提升政府治理效能。数字经济的“数字化”属性导致其具有发展速度快、更新迭代快、技术升级快等特点，人民对美好生活的要求也越来越高，对政府治理效能提出了更高要求。政府必须积极采用新型信息技术，实现敏捷治理、高效治理、精准治理。

（二）政府治理范式创新的基本逻辑

自工业革命后，影响世界各国政府运行的基础理论体系不断演变，表现为传统公共行政范式、新公共管理范式和整体性治理范式的更迭进化。在19世纪末20世纪初，由于“行政国家”的出现，私人对“公共物品”需求大增，传统的公共行政范式和相关理论迅速发展，如韦伯的科层制理论、泰勒的科学管理等。20世纪70年代，针对传统官僚体制长期运行造成机构臃肿、经济滞胀和政府支出扩大等问题，以现代经济学为基础的新公共管理范式应运而生。主要理念是“顾客取向”，引入市场机制，以更低成本、更高效率实现公共目标。20世纪90年代末期，以数字化、网络化、智能化为特征的信息化浪潮蓬勃兴起，整体性治理范式兴起，更加强调开放协作、整合协同、共建共治共享，以整体性、系统性思维提升政府应对和处理复杂事务的能力，目标是实现治理现代化。

在数字经济视域下，政府治理理念、目标、方式和手段等也在不断迭代优化，实现范式升级，本文认为可以分为“治理1.0”“治理2.0”和“治理3.0”三个阶段（如图3）。在“治理1.0”阶段，基本特征是政府主导，以“部门”为中心，政府服务与监管各自为政，追求效率优先，政府单向度管理社会和市场。在“治理2.0”阶段，基本特征是政府公开与共享，不再以政府部门为中心，而是以“公众/企业”为中心，既追求效率，也追求效果，政府与社会之间不再是单向度管理，而是双向互动关系，政府整合提供信息公开和办事服务等一站式服务。在更高的“治理3.0”阶段，进一步精准到以“个体”为中心，以效率、效果和权利作为导向，政府与社会之间是多维度交互协作、共同参与的关系，政府通过开放式创新、参与式治理和智能化技术，实现主动服务、精准服务和智慧治理等。



图3 从“治理1.0”到“治理3.0”

图表来源：作者自制

具体来看，在数字经济视域下，政府治理从传统的“治理1.0”向“治理2.0”，并进一步向“治理3.0”迈进，在治理理念、治理策略和政策措施

上实现重大转变。在治理理念上，应该实现从“管理思维”向“服务思维”转变,从“本为思维”向“跨界思维”转变,从“封闭思维”向“开放合作思维”转变，以促进数字经济高质量发展。[34]在治理策略上，积极探索以“区间调控”“定向调控”“敏捷调控”的方式进行宏观管理，只要数字经济发展在“合理区间”，政府就不要干预，专心调结构、促改革。[35]在政策措施上，政府应侧重于提供更好的市场和制度环境，维护市场公平竞争，而不应过多参与具体的数字经济活动。

（三）政府治理范式创新的实现路径

在数字经济视域下，需要重新思考政府与市场的边界，厘清治理体系所需的“变”与“不变”。一方面,“市场更有效,政府更有为”的目标“不变”;尊重市场经济规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用的治理逻辑“不变”。另一方面，政府治理需在把握数字化、网络化和智能化方向上主动“求变”，进行政府职能转变和履职方式转变，探索形成与数字经济持续健康发展相适应的赋能方式、培育方式、监管方式和治理方式。

第一，加快政府数字化转型，赋能数字经济发展。加强数字政府建设是引领驱动数字经济发展和数字社会建设、营造良好数字生态、加快数字化发展的必然要求，是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。通过数字政府建设，积极做好数字经济运行中的行政审批、统计监测和日常监管等工作，提升对数字经济的服务水平。通过提高社会管理和公共服务的数字化水平，利用数字技术有效调控经济和监管市场，以及直接推行积极有效的制度和政策来促进数字经济发展。[36]通过将人工智能、区块链、大数据挖掘等数字技术广泛应用于政府治理，推进政府治理手段创新和流程再造，赋能数字经济高质量发展。

第二，推进数据治理，发挥数据要素价值。数据是支撑数字经济发展的重要生产要素，加快数字要素培育和数据要素化治理成为必然选择。与传统的土地、资金、劳动力等要素不同，数据要素具有非竞争性、非排他性、非耗竭性和非稀缺性等特性，[37]需要围绕数据要素的生产、确权、流通、交易、价值创造等制定一系列新的制度规则，促进数据开放、共享和有效流通，保障数据作为新型生产要素的充分有效供给、流通和开发利用。

第三，加强平台治理，打造公平有序市场。平台经济是当前数字经济的主要形态，在推动数据价值提升过程中起到积极作用，但也可能成为一种可被随意操控的非自由市场。但是，由于平台经济的网络外部性，导致“平台垄断”问题不同于传统理论,需要进一步探索防治平台无序扩张的政策措施，从反垄断立法和执法、发展混合监管和创新大数据管理体系等方面统筹安排，加强平台经济领域的反垄断治理。[38]

第四，强化多元协同，构建新型市场治理体制。数字经济的治理环境更复杂，治理场景更多元，需要根据各方不同的利益诉求，探索形成多元主体协同治理模式。如，要处理好传统经济与数字经济的协同关系，实施“竞合型”的政策，以数字经济的技术溢出“帮助”传统经济完成数字化转型升级。建立健全部门协同、区域协同和央地协同的监管机制，以及政府、平台、企业、行业组织和社会公众共同组成的协同治理结构，实现多元参与、高效协同。

结语

数字经济的快速发展，推动了生产方式、生活方式和治理方式深刻变革,重塑了经济和社会形态，对政府的治理理念、治理模式、治理手段和效能带来新的挑战。本文基于数字经济的新特征及其挑战，聚焦于政府与市场关系的逻辑与演变，探讨了数字经济形态下的政府角色转型，以及政府治理创新的取向、逻辑和路径。其中，数字经济的新特征主要

体现在以下几个方面：数字化的经济形态、平台化的市场模式、要素化的海量数据、泛在化的技术载体和多元化的协作协同。数字经济新特征对政府治理带来的挑战，则主要体现在：安全治理挑战、平台治理挑战、数据要素化挑战、技术快速迭代挑战、多元化协同治理挑战，以及税收挑战、伦理挑战等。

要有效解决这些挑战，需要政府准确把握数字化、网络化和智能化方向，遵循政府与市场关系的演进逻辑，将政府“看得见的手”和市场“看不见的手”都用好，形成数据经济形态下市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，实现政府与市场的有机融合，推动经济社会持续健康发展。从具体角色定位来看，政府应当是数字经济的环境营造者、监督者、引导者，而非主导者。

在政府治理创新过程中，必须综合考虑经济、社会和政治三个维度的价值取向。政府治理创新活动，在经济维度要赋能数字经济发展，在社会维度要坚持“以人民为中心”的根本取向和多元主体协同共治的治理取向，在政治维度要统筹好发展与安全，坚守安全底线，提升政府治理效能。基于上述取向，本文提出了政府治理创新的三个范式，即“治理1.0”“治理2.0”和“治理3.0”，在治理理念、治理目标、治理方式和治理手段等方面不断迭代优化。最后，从数字政府建设、数据要素治理、平台经济治理、多元协同治理等重点方向，探索政府治理创新的实现路径，为政府治理创新促进数字经济发展提供参考。

正如上述分析，数字技术发展具有快速迭代性和不确定性，数字经济发展也具有较强的创新性，新业态、新模式和新产品层出不穷，如何在数字经济多元主体和复杂经济活动中更好发挥政府“有为”之义，找准政府定位，在政府与市场之间寻求一个最佳结合点，并持续推进政府治理创新，仍然需要更加具体、深入和持续的探索。

[参考文献]

[1][4]蓝庆新,赵永超.双循环新发展格局下的数字经济发展[J].理论学刊,2021(1).

[2][24]徐梦周,吕铁.赋能数字经济发展的数字政府建设:内在逻辑与创新路径[J].学习与探索,2020(3).

[3]刘建平.数字经济与政府规制[J].中国行政管理,2002(9).

[5][34]魏成龙,郭诚诚.赋能与重塑：数字经济时代的政府治理变革[J].理论学刊,2021(5).

[6][27][35]高杰.数字经济视阈下政府经济职能研究[J].现代经济信息,2018(7).

[7]习近平.不断做强做优做大我国数字经济[J].求是,2022(2).

[8]刘渊.数字经济良性发展的政府作用[N].光明日报,2018-07-09.

[9]江小涓,黄颖轩.数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理[J].经济研究,2021(12).

[10]杨强.机构改革中政府的职能转变和权力转移[J].云南行政学院学报,2000(1).

[11]唐显键,孙文.政府与市场关系研究文献综述[J].现代商业,2018(17).

[12]黎冯梅.政府与市场关系理论阐述的研究综述[J].全国流通经济, 2019(18).

[13][16][18][25]黎江虹,周坤琳.数字经济时代营商环境中的“有为政府”[J].学习与实践,2023(1).

[14]张守文.政府与市场关系的法律调整[J].中国法学,2014(5).

[15][19]乔惠波.新中国70年经济体制演变的线索、逻辑及展望——基于政府与市场关系的视角[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2019(6).

[17]青木昌彦.政府在经济发展中的作用——《政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析》中文版前言[J].改革,1997(5).

[20]魏礼群.正确认识与处理政府和市场关系[J].毛泽东邓小平理论研究, 2014(5).

[21]林毅夫.转型国家需要有效市场和有为政府[J].中国经济周刊,2014(6).

[22]刘世锦.“新常态”下如何处理好政府与市场的关系

[J].求是,2014(18).
[23]高帆.新型政府—市场关系与中国共同富裕目标的实现机制[J].西北大学学报(哲学社会科学版), 2021(6).
[26]汪玉凯.数字经济发展趋势与政府角色[J].软件和集成电路,2021(1).
[28]程承坪,朱明达.大数据时代的政府与市场关系探讨[J].中国软科学, 2019(9).
[29]赵永进.数字经济赋能政府治理创新的内在逻辑、现实需求与路径选择[J].领导科学,2022(4).
[30]陈天祥.政府机构改革的价值逻辑:兼论大部制机构改革[J].中山大学学报(社会科学版), 2012(2).
[31]廖晓明,孙莉.论我国地方政府绩效评估中的价值取向[J].中国行政管理,2010(4).
[32]刘银喜,赵淼.数字政府治理的价值取向[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2022(4).
[33]何艳玲.中国行政体制改革的价值显现[J].中国社会科学,2020(2).
[36]江小涓.以数字政府建设支撑高水平数字中国建设[J].中国行政管理,2020(11).
[37]梅宏.大数据与数字经济[J].求是,2022(2).
[38]周文,韩文龙.平台经济发展再审视:垄断与数字税新挑战[J].中国社会科学,2021(3).

责任编辑：刘翠霞

Orientation and Logic of Governance Innovation in the Context of Digital Economy

Meng Qingguo & Wang Youkui

[**Abstract**] This paper explores the government's role and boundary in the context of digital economy based on the development characteristics and challenges of the digital economy, and proposes the orientation, logic, and path of governance innovation. The digital economy is characterized by digitalized economic form, platformized market model, big data with massive date elements, ubiquitous technical carriers, and diversified collaboration, bringing challenges to security governance, platform governance, data governance, technology governance, and collaborative governance. Therefore, the government needs to fully understand the laws of development of the digital economy, be put in a proper position, transform its role in governance, and realize the synergy effect between the market and the government. In the context of the digital economy, the governance innovation can be divided into three stages: "Governance 1.0", "Governance 2.0", and "Governance 3.0". The value orientation of governance innovation needs to take economic, social, and political factors into consideration, and achieve its goal through paths such as digital government construction, data element governance, platform economy governance, and collaborative governance, so as to achieve governance innovation and promote the digital economy to become stronger, better and bigger.

[**Key Words**] Digital Economy; Governance Innovation; Logic; Orientation