改革 REFORM Total No.346 No.12 December 2022

数字经济助推全国统一大市场建设的理论逻辑、治理难题与应对策略

陈伟光　裴　丹　钟列炀

摘　要：数字经济具有打破市场分割，重塑政府、市场与企业三者关系的功能，有助于加快建设全国统一大市场，但前提是对数字经济进行恰当和有效的治理。当前数字经济快速发展为其赋能全国统一大市场建设提供了坚实基础，但平台垄断、数据要素孤立、算法治理缺失、数字鸿沟等问题，制约了其功能的有效发挥。应通过健全监管规则、统一数据要素市场、加强算法治理、弥合数字鸿沟等路径引导和规范数字经济发展，以促进全国统一大市场建设。

关键词：数字经济；全国统一大市场；数字经济治理

中图分类号：F123.9　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1003-7543(2022)12-0044-13

2022年3月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《意见》)发布，明确了加快建设全国统一大市场的总体要求及重点举措。党的二十大报告再次强调，构建全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系[1]。在加快建设全国统一大市场进程中，数字经济具有独特优势并能发挥重要作用。数字通信技术的进步和信息基础设施的完善，使交流和通信更快速便捷，有助于提高信息传输速度、打通信息交流堵点。具有规模经济、范围经济和网络外部性的数字平台依靠互联网技术，联通全国甚至全球的买方和卖方市场，能有效缓解地理阻隔造成的信息不对称问题，有助于解决地方市场分割和诸侯经济，大幅提高市场配置资源的效率和范围。

但与此同时，只有建立科学合理的数字经济治理框架，才能最大限度地发挥其对全国统一大市场建设的促进作用。如果缺乏有效监管，大型数字平台企业就会依靠其在位者优势设置进入壁垒，阻碍潜在竞争者进入市场，牟取垄断利润，造成“赢者通吃”及资本无序扩张等消极影响，妨碍竞争公平。平台还会利用算法进行区别定价，实施价格歧视，破坏市场秩序和规则。本文基于数字经济赋能全国统一大市场建设的实践，分析数字经济推动全国统一大市场建设的理论逻辑，试图寻找有效发挥数字经济重要作

基金项目：国家社会科学基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”(20&ZD061)；广东省哲学社会科学规划党的十九届六中全会精神重大研究专项招标项目“习近平外交思想与中国积极参与全球治理体系改革的广东实践研究”(GD22ZDZ01-15)；广州市哲学社会科学“十四五”规划2022年度智库课题专项项目“服务和融入新发展格局中的战略定位及发展路径研究”(2022GZZK01)；广东省市场监管局项目“市场监管领域助力全国统一大市场研究”(GDDA2022GK-055)。

作者简介：陈伟光，广东外语外贸大学广东国际战略研究院高级研究员，广东外语外贸大学金融学院教授、博士生导师；裴丹(通信作者)，广东外语外贸大学广东国际战略研究院助理研究员；钟列炀，广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士研究生。

用、破解全国统一大市场建设困境的有效路径。

一、数字经济助推全国统一大市场建设的实践基础和理论逻辑

市场分割是阻碍全国统一大市场建设的最主要障碍，目前我国数字经济已进入发展成熟期，在数字基础设施、数字信息技术等方面取得了显著的成效。如果能有效发挥数字经济在信息传输、多边市场等方面的优势，数字经济就可以打破市场分割，突破市场边界，为加快建设全国统一大市场提供新动能。

（一）数字经济赋能全国统一大市场建设的坚实基础

2021年我国数字经济规模达到45.5万亿元，仅次于美国；数字经济占GDP比重达到39.8%[2]，呈现高速增长趋势。目前，我国的信息基础设施建设和数字信息技术发展都位于世界领先地位，并已经培育一批有影响力的数字平台企业，这为加快建设全国统一大市场提供了重要现实基础。

在数字基础设施建设层面，截至2022年5月6日，我国已累计建成开通超过150万个5G基站[3]，5G网络规模和建设速度都位居全球首位。5G终端市场规模增长迅速，截至2021年，5G手机终端用户已超过3亿[4]，且智能可穿戴设备、工业网关、VR智能设备等其他5G终端市场也正在迅速成长[5]。我国已建成全球规模最大、技术领先的网络基础设施，所有地级市全面建成光网城市，工业互联网高质量外网覆盖300多个城市。我国在通信网络、新技术和算力基础设施等方面的投资与成效是发展数字经济的重要优势，同时也为数字经济助推全国统一大市场建设奠定了坚实的基础。

在数字技术创新层面，截至2021年，我国拥有的5G标准必要专利数量位居世界第一，约占全球总量的40%[6]，关键数字技术中人工智能、物联网、量子信息领域发明专利授权量同样位居世界首位。此前，我国4G标准必要专利仅占全球总量的约15%[7]，新经济新技术为我国带来了“换道超车”的新机遇。此外，我国在量子计算原型机、类脑计算芯片、碳基集成电路、脱氧核糖核酸（DNA）存储等基础前沿领域取得原创性突破，人工智能、区块链、物联网等新兴领域形成一批自主底层软硬件平台和开源社区，关键产品技术创新能力大幅提升，为构建全国统一大市场提供了重要的技术支撑。

在数字平台企业发展层面，我国已培育出腾讯、阿里等市场价值值超过20万亿元的平台企业，还有一批以美团、京东为代表的大型平台企业正在不断成长。2021年，阿里年活跃用户超过11亿人，腾讯旗下的微信活跃用户超过12亿人，美团用户规模超过6亿人，京东用户规模接近6亿人。得益于数字平台企业的快速发展和电子支付的便利性，电子商务蓬勃发展，2020年我国电子商务交易额高达37万亿元，其中零售额约12万亿元，网上零售占社会消费品零售总额的约30%，网购用户规模超过8亿人[8]。平台型企业在电子商务、电子支付、数字媒体、数字金融等领域催生了新的经济形态，促进了数字技术与实体经济的深度融合，赋能传统产业转型升级，特别在抗击新冠疫情、恢复生产生活方面发挥了重要作用。

在数字政府建设层面，我国各地政府陆续出台数字经济发展相关规划、指导意见等，以推动数字经济发展战略落地实施。一方面，各地政府依托自身在区位、资源、技术、人才、产业等方面的优势，为地方培育数字经济发展新优势发挥了“有形的手”作用；另一方面，党的十八大以来，经过各方面努力，各级政府业务信息系统建设和应用成效显著，“一网通办”“一网协同”“跨省通办”“最多跑一公里”等创新实践不断涌现，数字治理成效不断显现，为进一步构建全国一体化政务云平台体系、实现全国政务云资源的统筹建设和互联互通奠定了重要的实践基础。

由此可见,数字技术和数字经济不仅能提升信息交流速度和效率,而且能汇集全国用户、联通国内外市场、提高行政服务效率。无论是数字基础设施,还是数字信息技术、数字平台、数字贸易、数字政府,在构建全国统一大市场的进程中都具有难以替代的关键作用,我国的数字经济发展为全国统一大市场建设提供了坚实基础。

(二)数字经济助推全国统一大市场建设的理论逻辑

商品要素自由流动、价格由供求关系决定是市场经济制度的基本原则。从全球范围来看,国家在封闭的条件下,商品要素自由流动会受到边境的阻碍,如关税和非关税壁垒、签证和资本市场管制等限制了商品、劳动力、资本等要素的自由流动,把全球市场切割成相对封闭的国家市场;在开放的经济条件下,随着关税等边境措施的放松、科技进步和各国推行市场经济体制,全球性的大市场逐步形成,这也是经济全球化的题中要义。从国家视角来看,自然因素的阻断或人为的地方行政壁垒,会造成地区间市场分割。建设全国统一大市场的核心要义就在于正确处理市场、企业和政府的关系,破除地方保护主义和市场的人为分割。

1.市场的三重边界与市场分割的弊端

市场、政府和企业的关系决定了市场边界,而市场边界正是市场分割产生和变化的主要原因[9]。市场边界可以分为三种:一是市场与企业的边界。科斯认为,企业与市场价格机制是相互替代的关系,市场参与者之间使用市场价格机制进行交易时会产生交易成本,企业产生的原因就是为了节约这些成本。企业的规模之所以不会无限扩大,是因为企业内部存在管理收益递减效应,企业规模只会扩大到在企业内部组织一项交易的成本等于在市场上进行这笔交易的成本为止[10]。威廉姆森在科斯的基础上提出,资产专用性是影响交易成本的重要因素,资产专用性通过影响人的行为属性影响交易成本[11]。二是市场与政府的边界。市场与政府兼具替代和互补双重关系。一方面,市场与政府会相互替代,政府大一点则市场小一点,反之亦然,这种关系要控制在一定的度的范围,政府不能过度干预市场,扭曲由供求决定的价格机制;政府也不能越位,如计划经济体制是政府行为完全取代市场行为的极端形式。另一方面,市场与政府又是互补的,市场是否能发挥资源配置的作用,在于市场机制是否完善,而政府的作用就是培育、维护和完善市场机制,保障产权不受侵犯和契约的执行。在市场失灵的情况下,政府可以予以矫正。三是市场的空间边界,即市场与市场的边界。这种边界可能是自然形成的,如自然地理分隔造成的市场分立不联通,也可能是人为因素导致的市场分割,如省域之间的诸侯经济。这三种边界相互影响并相互作用,形成了市场边界分割效应。

市场边界的存在导致市场分割,其直接后果就是会出现价格不一致现象。价格不一致可能是由客观原因造成的。例如,因区位、气候等导致的地理阻隔及交通基础设施建设困难,推高了运输成本,阻碍了这些地区的商品流通和要素流动,造成商品价格不一致,萨穆尔森曾提出“冰川运输成本”概念,用以衡量运输成本[12]。因自然原因造成的价格不一致实质上是因为商品价格包含了高昂的运输成本。价格不一致也有可能是由主观原因造成的,如地方保护主义和区域性市场壁垒等。过去,地方政府为了扶持当地企业,有时会“硬性”分割市场,例如在招标时用行政命令规定只能采购本地企业的商品和服务,或通过当地质检部门设置技术壁垒,“软性”分割市场[13]。当然,还有些价格不一致现象是较难观察的,比如交易成本的存在会使得在企业内部完成这项活动的价格与在市场上完成这项活动的价格不一致,但这种因市场和企业边界造成的价格不一致在现实中往往难以具体度量。

市场分割的另一个后果是造成重复建设、产能过剩和资源配置效率的降低。当大市场被切割

成若干个分裂的小市场后，企业就无法利用市场规模获得规模经济优势，从而造成企业规模缩小及重复建设[14]。市场分割还会导致地方政府为了与邻近地区竞争，实施大量优惠政策以吸引企业进驻和投资，最后引发产能过剩[15]。此外，地方保护主义还会使政府为了保增长和保财税，强行对效率低下的僵尸企业进行扶持和补贴，使其能通过获取银行贷款得以存续，这不仅会挤占其他正常企业的资源，而且会扭曲优胜劣汰的市场竞争机制，进一步降低资源配置效率。

2.数字经济对市场与企业边界的影响

交易成本是决定市场与企业边界的最主要因素。数字经济主要通过两条路径直接影响交易成本：一是数字通信技术的进步大大提高了信息交流的效率，降低了企业内部的管理成本，让企业可以更有效地进行跨地区经营，从而使企业规模不断扩大、企业内部效率不断提高，更容易形成规模经济效应。二是基于大数据、云计算等技术的数字平台企业通过匹配机制降低市场上的交易成本，进而完善价格机制、提高配置效率。例如，打车平台可以迅速匹配司机和乘客，解决信息不对称问题，降低信息搜寻成本。此外，打车平台还能通过市场的价格机制动态调整价格，平衡供需，提高匹配质量和效率，大幅度提升资源配置的效率[16]。

数字经济还会通过改变资产专用性间接影响交易成本。威廉姆森继承了科斯的交易成本思想，他把经济学上的交易成本比喻成物理学中的摩擦力，并在交易成本理论的基础上提出，资产专用性会对交易成本产生决定性影响。数字经济的发展主要通过三种方式影响资产专用性：一是依托数字经济建立起来的共享经济模式使原本只能被少数人使用的资源被多人共享，如企业可以通过 WeWork 平台共享办公场所。二是数字经济的发展直接激活了闲置资产，如 Airbnb 等数字平台的出现联结了房主和租客，使闲置的房屋资产可以进入市场流通[17]。三是数字经济通过促进产业融合，使原本只能用于某种产业的资产可以直接在其他产业使用，从而降低了资产专用性。新能源汽车就是数字经济与汽车产业相互融合的典型案例，产业融合后，原本只能用于汽车产业和软件产业的专用资产就可以用于其他产业中，显著降低资产专用性。

由此看来，数字经济可以通过降低管理成本和交易成本来扩大企业规模和拓宽市场范围。鉴于数字平台企业的企业和市场双重属性，数字经济促进形成全国统一大市场的效应是明显的。

3.数字经济对市场与政府边界的影响

市场与政府是资源配置的两种机制或制度安排。早在 1776 年，亚当·斯密就在《国富论》中把市场机制比喻成“看不见的手”，主张政府应采取自由放任的治理理念，让市场发挥资源配置的主导作用，减少行政干预[18]。随后，李嘉图、马尔萨斯、萨伊、马歇尔等古典学派经济学家分别从相对成本说、人口原理、萨伊定律、均衡价格角度论证了市场机制的重要性[19]。然而，20 世纪 30年代的大危机证明了完全依靠市场机制自发调节经济运行的模式存在许多弊端。庇谷和凯恩斯分别从福利经济学和宏观经济学角度批判了古典主义。凯恩斯提出，经济危机的根本原因是需求不足，因而政府应干预经济，扩大内需，进行宏观调控。此后爆发了著名的兰格论战，路德维希·冯·米塞斯、哈耶克、奥斯卡·兰格等经济学家就政府与市场的关系、计划经济、市场经济展开了激烈的辩论。兰格认为，因为市场存在外部性和市场失灵问题，所以应该用政府计划经济取代市场经济；哈耶克则认为，政府不可能掌握所有信息，因而永远不可能取代市场[20]。

建立全国统一大市场的关键是要让市场发挥配置资源的决定性作用，当市场失灵时，政府就需要用“看得见的手”予以矫正，不仅要维护市场秩序，还需提供公共产品，兼顾效率与公平，并通过顶层设计完善初次分配、再分配和第三次分配的制度安排[21]。数字经济的发展正在改变政府

与市场的关系,使两者的边界不断重叠和融合,市场与政府的关系并非消彼长,而是相互增进。

第一,平台自治有助于强化和维护市场秩序,缓解市场失灵。数字平台不仅是一个具有规模经济效应的双边市场,而且具有自治功能。良好的秩序是数字平台吸引用户、维护自身运转的重要基础。数字平台自诞生之初,就具有强烈的自我监管和自治动机。以电商平台为例,由于淘宝、京东等平台上的买卖双方在交易时既不能见面,又不能查验产品质量,因而如果没有严格的监管措施来预防和惩罚交易欺诈行为,以及保护消费者权益,平台就难以吸引和留住用户[22]。此外,因为数字平台每天都要处理海量交易,也就必然需要处理大量的交易纠纷,这就要求平台必须形成一套完善的监管规则,并不断强化技术监管手段,以降低运营成本。因此,平台的规模与其自治功能会相互促进。平台自治能在一定程度上替代政府监管,高效纠正市场失灵。

第二,在数字经济的发展过程中,市场替代政府向公众提供了大量的公共产品。公共产品可以分为纯公共产品和准公共产品,两者的区别在于准公共产品需要付费,或者受益范围有一定的局限性(如高速公路),但纯公共产品则是完全免费、由全社会共同消费的。由于纯公共产品具有非竞争性和非排他性,因而许多经济学家认为,纯公共产品应由政府提供,企业不可能也不会愿意提供纯公共产品。即便是准公共产品,如水、电、天然气等具有自然垄断属性的产品,也不能完全由市场提供,因为在市场机制下,企业基于利润最大化原则,必然会对其进行垄断定价,从而导致消费者福利减少[23]。然而,数字经济的出现颠覆了这些观点,在数字经济的发展进程中,诞生了许多具有公共产品性质的数字产品,如电子邮件、微信等即时通信工具,这些产品从诞生至今就是完全免费的,但它们不是由政府提供,而是由市场提供的,且许多开发此类数字公共产品的数字平台企业虽然获得了垄断市场地位,但没有对产品进行垄断定价[24]。

第三,数字经济的发展能有效缓解政府失灵现象。布坎南最早提出并定义“政府失灵”这个与市场失灵相对应的概念,他认为政府与市场一样,也可能存在严重缺陷,政府失灵的原因主要包括决策信息不充分、缺乏监管导致的权力寻租及选民的短见[25]。数字经济主要通过以下途径缓解政府失灵:一是数字技术能提升信息传播效率,让政府可以更便捷地获取信息,加上数字时代产生的大量数据会增加信息量,能有效缓解政府决策时的信息不充分和不对称[26]。二是数字技术及社交媒体平台丰富了公众监督政府的渠道,使公众能更及时地发现、举报甚至预防权力寻租现象[27]。三是数字媒体正在潜移默化地影响消费者观念,例如,数字媒体平台在宣传和普及环境污染和气候变化的危害上发挥了重要的积极作用,影响了民众决策及环境政策的制定[28]。

综上,数字经济正在改变市场与政府的关系。数字平台与生俱来的自治功能可以强化市场规则,缓解市场失灵,且数字经济还能有效解决政府失灵问题、提高政府效率,替代政府提供公共产品,从而助推统一大市场的形成。

4.数字经济对市场空间边界的影响

近年来我国基础设施建设已取得显著成绩,交通设施不发达等物质和自然原因已不再是构成市场空间边界的主导性因素,地方保护主义、行政壁垒、信息不对称等制度性因素造成的藩篱才是导致市场分割、阻碍统一大市场建设的主要原因。数字经济能有效破除市场空间边界。

第一,数字平台可以畅通循环,把分裂的地方小市场融合成大规模市场,不仅可以使商品突破原来的空间边界实现自由流通,而且有利于企业形成规模经济效益。数字平台的底层机制是双边市场,具有明显的规模经济、范围经济和网络外部性特征。规模经济是指平台的用户越多,平台企业的平均成本越低。范围经济是指企业同时生产两种或多种产品的成本低于企业分别生产

每种产品的成本,企业所生产产品的相关性越大,范围经济效应越明显。网络外部性意味着平台上一方用户越多,另一方用户加入获得的收益就越大,加入的可能性也越大,因而在发展到一定阶段后就会进入自我强化的良性循环。以淘宝等电商平台为例,虽然企业为了搭建平台投入了高额的前期成本,但用户数量越大,用户平均成本就越低,呈现规模经济效应;范围经济效应则体现在平台功能日益丰富,涵盖即时通信、线上购物、线上金融、游戏等;网络外部性体现在使用淘宝的商家和消费者越多,用户的选择就越多,获得的效用越大。在以上因素的共同作用下,数字平台的规模越来越大,用户遍布全国,加上现代物流业的发展,大量商品可以打破市场分割,通过数字平台在全国大市场畅通循环。就消费者而言,电商平台使不同地区的商品价格趋于一致,能显著提升消费者福利;就平台的商家而言,庞大的市场规模使其更容易获得规模经济效应、提高生产效率。

第二,数字经济的长尾效应使更多市场需求得到满足,能扩大内需和市场规模。长尾效应最早由 Anderson 提出并定义,他指出,如果把正态分布集中在中间的部分称为“头”,把两端较平缓的部分称为“尾”,那么在销售商品时,虽然大部分的需求集中在头部,例如大部分消费者会选择购买流行的音乐、书籍等,但如果把不同的细分市场中分布在尾部的那些个性化、零散、小量的需求叠加起来,就会形成一个规模庞大的市场[29]。受制于距离和空间约束,实体门店的服务范围及商品陈列空间总是有限的,因而商家往往不会在货架上陈列那些市场需求相对较小的商品,同时也难以发掘这些需求,导致长尾市场需求往往难以得到满足,但在数字经济时代下,商家可以快速地发现这些需求,并借助数字平台突破空间和距离限制,填补这些市场需求[30]。此外,数字技术的快速发展及数字金融的普惠性会显著促进创新,也会使更多小众需求得到满足[31]。

第三,数字经济创造出的虚拟产品从诞生之初就不受市场空间边界约束而快速成长。微信、支付宝、手机游戏等虚拟产品让买卖双方可以摆脱实体门店服务范围的束缚,突破物理空间边界,直接在手机应用平台上交易。随着数字技术的进步和元宇宙等新概念的提出和流行,数字虚拟产品的市场需求和市场规模将不断增大。

综上,数字经济主要通过三种方式突破市场的空间边界,推动全国统一大市场建设:一是畅通循环,把区域小市场整合成大市场,并形成规模经济效应;二是通过长尾效应填补市场需求以扩大内需;三是数字经济创造出的虚拟产品以互联网为依托进行交易,能轻易打破市场空间边界。

二、数字经济助推全国统一大市场建设面临的治理难题

数字经济是一柄双刃剑,如果其带来的负面问题得不到有效治理,就可能阻碍全国统一大市场的构建。

(一)治理失灵导致数字平台滥用垄断地位影响公平竞争

大型数字平台企业为了获取垄断市场地位,往往会扰乱市场竞争秩序。由于数字平台必须依靠规模经济才能盈利,因而部分数字平台在发展初期,不惜承受短期巨额亏损,通过大量的优惠券、补贴等形式吸引用户,待获得市场规模和垄断地位后,才开始提高价格以平衡前期亏损,这种发展模式无疑是对市场竞争规则的破坏。以网约车平台的发展史为例,在行业发展初期,低价竞争的情况非常普遍,待进入平稳期后,平均价格开始明显回升,平台才开始逐渐盈利。

这种破坏市场竞争秩序的行为不仅会阻碍公平竞争,而且会扭曲金融市场的资源配置,造成资本“过热”现象,甚至引发资本无序扩张。在这种恶性竞争的模式下,由于企业在成长初期需要承受大额亏损,通过“烧钱”来获取用户,背后就必然需要大量资本投入,因此,常常会产生资

本过于集中在某些行业的现象。这种投资过热现象最终很可能会导致生产力过剩和资源浪费。从我国的数字经济发展历史看,共享单车行业就曾因为资本过热而快速扩张,但缺乏监管的盲目扩张不仅导致大量共享单车资源的浪费,而且使许多用户损失了押金。

平台垄断造成的"赢者通吃"现象,还会引发市场失灵[32]。"赢者通吃"是指市场竞争的最终胜利者获得了所有或者绝大部分的市场份额,但失败者一无所有甚至无法生存的现象[33]。规模经济是数字平台的主要特征之一,在经历了激烈的竞争后,最终得以留在市场上的平台企业都是拥有超大量用户规模的平台。无论是在全球市场还是在国内市场,最后存续下来的平台企业如亚马逊、谷歌、阿里巴巴、腾讯等,都是因为成功积累了巨量用户才在竞争中获胜。正因如此,随着数字经济的不断发展,这些数字寡头的规模越来越大,"赢者通吃"现象也就越来越明显,平台垄断问题也愈发突出。在缺乏监管的情况下,在位者就会利用垄断地位设置各种障碍,以阻止竞争者进入市场。

数字平台追求垄断地位是其追求规模经济的天性使然。虽然在数字经济时代垄断的市场地位并不一定会导致垄断行为,但平台垄断造成的"赢者通吃"、资本无序扩张等负面现象不仅会损害消费者权益、扭曲资源配置、降低竞争效率,而且会使垄断者收入过高,加剧社会收入分配不公,这必然会阻碍统一大市场建设。因此,相关部门必须有针对性地对平台垄断进行事前、事中、事后治理,以维护市场秩序,预防并打击滥用市场垄断地位的行为。

(二)数据要素市场机制建设相对滞后造成数据流动受阻

随着数字经济的快速发展,数据已成为人类生产活动中至关重要的生产要素。谷歌、亚马逊、腾讯、美团等大型数字平台企业在日常运营过程中产生了大量数据,这些数据既是经济活动的副产品,又可以作为生产要素投入生产,创造出有价值的产品或服务。数据本身具有非竞争性,可以被不同的主体同时使用,且多主体同时使用并不会降低数据的价值,数据自由流动无疑是福利最大化的选择,但由于数据同时也是一种竞争优势,因而拥有数据的企业往往并不愿意与其他竞争对手分享数据[34]。数据作为一种生产要素如果不能自由流动,统一大市场建设就会受阻。目前,阻碍我国数据自由流动的主要因素有以下两点:

第一,数据要素市场建设滞后,市场机制尚待完善。以美国为首的发达国家早在 2008 年前后就开始建立各类大型及细分数据要素市场,如 BDEX 数据交易中心、Mashape 数据交易平台、GePredix 工业数据交易平台,数字平台企业自发建立的数据要素市场如亚马逊的 Aws Data Exchange 平台、微软的 Azure Marketplace 平台等也发展迅速。我国 2015 年才开始逐渐建立数据交易市场,目前规模较大的数据交易市场以区域平台为主,基本由政府主导建立,如上海数据交易中心、华中大数据交易中心等,阿里、腾讯也建立了自己的数据交易中心,但对比之下,发达国家的数据交易市场无论是在数据交易量还是在交易额上都领先于我国的数据交易市场。此外,我国尚未形成统一、规范的数据交易市场规则,在数据确权、数据流动、隐私保护等方面尚未形成全国统一的规则及监管规范,不利于数据要素流动效率的提升[35]。

第二,"数据垄断"问题日渐凸显。数据垄断体现在以下维度:一是对数据资源的垄断。虽然原始数据本身是广泛存在的,且具有采集成本低、更新换代快的特征,但许多数字企业的后台数据既不会在市场上交易,也无法轻易被其他企业采集。因此,拥有海量用户的大型数字平台企业往往可以垄断部分核心数据资源。二是对数据开发利用的垄断。大数据的开发和利用需要投入较高的技术资本,因而很容易在算法、人工智能等方

面形成较高的技术壁垒。三是数据量成为数字经济市场的进入壁垒。新进入市场的企业如果想要与在位者竞争,必须在短时间内获得大量数据,并拥有开发利用数据的技术,才能在激烈的竞争中生存下来[36]。可以说,数据垄断已成为阻碍潜在竞争者进入市场的重要阻碍。

《意见》提出,要"加快培育统一的技术和数据市场",可见健全数据要素市场机制,预防和破除数据要素孤立和垄断,推动数据要素自由流动,本来就是建设统一大市场的要求。如果数据要素的自由流动受阻,区域间科技信息交流互动就会随之减弱,自然就难以建设全国统一大市场。

(三)算法治理的缺失引发市场失序

算法是平台运行规则的重要体现,数字平台的算法有时甚至可以替代市场机制,因此,如果缺乏对技术及算法的治理,就可能会发生算法不正义、算法歧视等问题[37-38]。算法治理缺失对统一大市场建设的危害主要体现在以下方面:

一是会造成价格歧视。数字平台的推荐算法会根据用户个人特征画像及以往浏览历史向用户展示个性化和定制化内容,每个用户在平台上看到的都是经过定制和匹配过的内容,有些平台就会借此机会,利用算法来实施价格歧视和消费歧视。虽然从经济学原理来看价格歧视并非有百害而无一利,如完全价格歧视也能实现资源的有效配置,但利用算法来实施价格歧视的行为明显是对消费者利益的损害和对市场规则的破坏,显然与建设统一大市场的公平原则相悖[39]。

二是会扰乱市场竞争规则、破坏市场秩序。算法治理其实也是对数字平台的治理,因为数字平台是编写算法的主体。当面临高额利润的引诱时,平台就会有动机嵌入不公平的算法。技术及算法本身并不存在问题,算法治理实则是对企业蓄意修改算法以牟取超额利润这一行为的监管和治理。

三是会被用以排除、限制竞争。平台企业可能会利用技术和算法诱导用户,而非让用户在市场上自行选择产品或服务,从而排除和限制竞争。例如,许多手机应用会利用技术手段,诱导用户点击使用某些服务或未经用户允许下载安装某些应用程序。此外,一些组织和个人为了损害竞争对手,会在平台上雇用"水军"散布谣言,诋毁竞争对手的商业信誉,使竞争对手在平台上的排名下降。从这个方面来讲,算法治理就是对编写算法、利用技术及利用算法漏洞的治理。

技术和算法治理的缺失会导致价格歧视、破坏市场秩序、扰乱市场竞争等行为。《意见》提出要"防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争",说明国家已经注意到不当使用技术及算法会阻碍统一大市场建设。

(四)发展不平衡所致的数字鸿沟问题是制约市场拓展的瓶颈

数字经济发展不均衡及数字鸿沟问题是制约"数字中国"建设的瓶颈,对全国统一大市场建设也会产生影响。如果无法弥合数字鸿沟,涵盖各个地区、各类企业及全国消费者的市场就难以构建。具体而言,数字鸿沟主要会带来如下问题:

一是区域数字鸿沟会造成区域发展不均衡问题。从供给侧来看,由于数字经济具有明显的产业集聚效应,因而容易造成路径依赖,数字经济领域起步较早的地区已形成明显的产业集聚效应;从需求侧来看,消费能力与数字经济发展程度高度相关,因而消费市场近年来也愈发集聚。根据测算,数字经济发展排名前十的省份名单已基本固化,浙江省、广东省、江苏省、北京市、上海市等东部省市在数字技术、数字贸易、数字基础设施等领域都领先于其他地区,国内数字经济已呈现明显的区域发展不均衡现象[40]。

二是企业数字鸿沟会使数字资源过于集中在少数行业及头部企业,形成垄断市场势力。从行业层面来看,我国不同行业的企业之间数字化程度呈现较大差异。国际数据公司(IDC)发布的数据显示,越接近消费端,产业数字化程度就越高,如零售、金融、文娱等行业的企业数字化程度

就普遍比制造业企业要高[41]。从企业层面来看，大型企业因具有资金和规模优势，往往比中小企业更有能力和意愿进行数字化转型、投资数字技术，这就造成数字经济越发展，大型企业和中小企业的数字化程度差距就越大。数据显示，中小企业无论是在数字化装备应用，还是在信息系统覆盖率、设备联网率、办公网络覆盖率等各项数字化指标上都远落后于大型企业[42]。

三是人口数字鸿沟会把部分人口排除在数字世界之外，使这些人无法参与统一大市场建设并共享统一大市场的发展成果。我国已迈入人口老龄化阶段，根据第七次全国人口普查数据，2020 年我国 65 岁以上人口占比约 13.5%，总数超过 1.9 亿人。受老年人自身因素及技术、文化、制度等多种因素共同影响，老年人在使用数字技术上落后于其他群体，更容易被排斥在数字社会外，沦为“数字难民”，且由于城乡差异，这一问题在农村地区更为严重[43]。

虽然数字经济具有打通市场边界的功能，但如果不解决地区、企业及人口层面的数字鸿沟问题，数字经济就难以发挥其对统一大市场建设的强大推动作用，反而会加剧发展失衡，不利于统一大市场建设。

三、数字经济助推全国统一大市场建设的策略选择

探索数字经济助推全国统一大市场建设的路径，有助于服务国家发展战略，是建设高标准市场体系、促进高质量发展的关键。因此，应通过加强数字经济监管、培育数据要素市场、完善算法治理、弥合数字鸿沟来引导和规范数字经济发展，以发挥其对统一大市场建设的积极作用。

（一）加强数字经济反垄断和反不正当竞争监管

对利用市场地位实施不正当竞争行为的监管和治理，是确保数字经济顺利发挥其促进统一大市场建设重要作用的前提和关键。

第一，持续完善相关法律法规的立法工作。目前，在立法层面，我国已修订《反垄断法》，使其能适应数字经济发展的新业态和新问题，但在反不正当竞争层面，相关法律法规仍存在一定的滞后性。为此，应进一步健全相关法律法规，为数字经济发展提供强有力的法制保障。

第二，明确各个监管部门的执法职责。要协调各部门工作，避免重复监管，提高监管效率。在现有的监管体制下，数字经济企业要面对众多监管部门，且各个部门的监管强度和标准不尽相同，这就可能会造成企业与监管部门的重复劳动现象，降低监管效率。建议通过成立专门针对数字经济的监管小组等方式，协调各部门职责，以提高执法效率。

第三，确保各个地区的执法一致性与互操作性。2022 年 7 月，国家市场监督管理总局发布《关于试点开展委托实施部分经营者集中案件反垄断审查的公告》，试点委托北京市、上海市、广东省、重庆市、陕西省的市场监督管理局开展部分适用经营者集中简易程序案件的反垄断审查工作。随着数字经济规模飞速增长，各地必然会面对越来越多的数字经济反垄断和反不正当监管的案件，需通过区域标准对接、数据共享、机制建设等路径，确保执法一致性。

（二）培育全国统一的数据要素市场

数据要素是数字经济创新和不断增长的重要支撑。培育全国统一的数据要素市场，重点在于明确数据产权、促进数据流通，既要加快立法进程，又要创新数据共享模式、加快基础设施建设。

第一，加快数据确权立法。其一，明确数据确权立法的目标是既要明确数据所有权、使用权和收益权，保护非流通数据（如用户信息等隐私数据）的安全，又要保证可流通数据能有效共享。目前，知识产权法与反垄断法的立法理念在数据流通方面存在一定冲突，如何克服冲突、协调各方利益是数据确权的难点之一[44]。其二，进行数据

确权立法时还需考虑标准互认与对接[45]。美欧日等发达国家都已陆续制定数据确权的相关法律法规,我国在推进全国统一大市场过程中可以粤港澳大湾区为试点,加快推动国内数字经济市场联通,完善数据确权立法,并为解决数据跨境流通难题奠定基础。

第二,构建全国统一的分布式数据要素共享网络。“分布式”是指主要应用去中心化的区块链技术,更有利于保障数据安全。“共享”则是指通过技术突破数据共享困境,在政府层面可以打破数据的地方保护主义;在产业层面既能解决小企业和新进入企业获取数据难的问题,又能解决大企业无法跨地域整合数据的问题;在个人层面,不仅能保护用户隐私数据的安全,而且能促进数据共享,发挥数据作为新型生产要素的价值。

第三,加快数据要素市场基础设施建设。一是加快大型数据要素市场建设。目前我国大型数据交易市场主要是广东、上海等东部地区的区域性大数据中心,但无论是交易量还是交易额都远落后于我国数字经济的整体发展进程和需求,加快大型数据要素市场建设有助于扩大现有数据市场的规模。二是制定和完善数据市场交易规则及相应的争端解决机制。我国数据流动效率较发达国家低的一个重要原因是机制建设欠缺,在数据确权、数据流动、隐私保护等方面尚未形成全国统一、具有法律约束力的规则。三是完善配套基础设施的建设。大型数据要素交易市场对技术人员、电压、冷却装置、地理空间等配套设施都有较高需求,因而需做好配套设施建设,并在数据要素市场建设选址规划时将这些因素纳入考量。

(三)完善算法治理规则体系

算法是数字平台市场规则的重要体现,但目前我国算法治理的规则仍有待完善,在建设统一大市场的过程中,需明确算法治理目标,完善其治理机制,创新治理手段,避免数字平台企业通过算法扰乱竞争秩序。

第一,筑牢法制底线,明确算法治理的目标与原则。在数字经济领域,算法是数字平台规则的重要体现,因此,反垄断法、消费者权益保障法、数据安全法、知识产权法等法律法规应是算法治理的底线,需构建算法治理机制,确保算法符合法律法规。但与此同时,算法治理不应仅局限于此,还可进一步延伸到伦理道德层面,在这个层面,算法治理应贯彻“算法从善”原则,以“善治”作为其整体目标。算法治理既要对算法底线形成硬性约束,又要激发平台形成善良的道德意愿,发挥平台自治自审自查功能,以避免“杀熟”等算法歧视和算法不公平等负面现象。

第二,完善算法治理机制,推动平台自治与政府监管的联动。企业和政府是进行算法治理的两大主体,但两者在治理过程中存在利益不一致问题,因而需通过增加算法透明度、制定法律法规、建立沟通和监管机制等方式健全算法治理机制,增加双方联动,协调利益冲突,以维护数字经济市场秩序。此外,国家还应积极鼓励企业加强社会责任建设,以正确的价值观及竞争规则指导算法设计,在事前就杜绝算法歧视等负面现象。

第三,创新算法治理手段,以技术赋能算法治理。在进行算法治理时,可把人工智能、大数据、区块链等新技术应用到算法风险防范、识别、审查等方面,以提高算法治理的效率。此外,还可以通过技术提升公众的算法治理参与度,在数字平台或政府平台等客户端内嵌入相关功能,畅通用户参与算法治理的渠道。用户是算法最直接的体验者,以往的“杀熟”、平台价格歧视等算法歧视事件都是由用户最先发现的,为此,应持续提升公众在算法治理上的参与度。

(四)全方位多手段弥合数字鸿沟

数字普惠金融和数字技术可通过缩小城乡差距、支持小微企业发展等方式弥合数字鸿沟。应不断完善数字普惠金融体系建设,引导和监管数字技术发展,充分发挥其积极作用。

第一,建立统一的数字信用体系,完善支撑数字普惠金融发展的信用体系基础。随着数字经

济在经济增长和统一大市场建设中的作用不断凸显,传统的信用模式和信用体系已难以适应其发展需求,亟须建立现代数字信用体系,优化我国现有的信用体系。目前,在需求驱动下,部分大型数字平台已自发形成数字信用体系,如支付宝的芝麻信用、京东的小白信用等,但这些数字平台的信用体系存在数据不互通、标准不一致、与国家征信系统不联通等问题。此外,大型平台利用大数据优势建立封闭的信用体系,会导致信息不对称,不利于其他中小企业发展。因此,国家应通过促进信息共享、标准统一来推动我国数字信用体系建设,并从国家层面探索互联网征信体系建设,进一步拓展数字信用体系应用场景,使其能更好地服务数字普惠金融发展,缩小企业与区域数字鸿沟。

第二,健全数字普惠金融监管。目前,我国的数字金融立法与监管仍滞后于数字金融的创新发展。发挥数字金融弥合数字鸿沟的重要作用,需从加快立法和提升监管效率等方面入手[46]:一要构建数字金融监管框架,并加快立法步伐,以解决数字金融发展进程中的新问题,为数字金融健康稳定发展提供制度支撑。二要合理使用监管科技,将区块链、大数据、人工智能等技术应用于金融监管领域,以加强金融监管的自动化与智能化,提高监管效率。三要确保监管一致性。监管一致性是建设统一大市场的内在需求,目前我国数字金融市场呈现"多元共治"局面,应在监管科技等手段辅助下,贯彻监管一致性原则。

第三,鼓励数字技术适老化发展,缩小数字代际鸿沟。个人数字鸿沟由互联网的接入差距与使用差距两个层面构成,随着我国基础设施不断完善、数字产品成本不断降低,接入差距已基本消失,个人数字鸿沟主要由使用差距造成。目前大部分数字应用产品在设计开发时主要针对中青年人群的使用习惯,缺乏适老性,加剧了个人数字鸿沟[47]。为此,国家应引导数字技术的发展方向,鼓励数字技术通过"关怀模式"、界面优化、语音辅助、操作提示等个性化设置增加适老性,同时健全针对老年人及特殊人群的数字安全保护机制,以缩小数字鸿沟。Reform

参考文献

[1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(001).
[2]中国信息通信研究院.中国数字经济发展白皮书 2022[R/OL].(2022-07-08)[2022-11-11]. https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202207141576126805_1.pdf?1657805133000.pdf.
[3]李嘉宝.5G 加速赋能千行百业[N].人民日报(海外版),2022-05-06(008).
[4]5G 手机终端连接数突破 3 亿户[J].中国经济周刊,2021(10):7.
[5]徐泽轩.2022 年中国 5G 产业发展十大趋势[J].中国工业和信息化,2022(3):32-35.
[6]韩鑫. 5G 标准必要专利声明数量位列全球首位[N].人民日报,2021-05-17(001).
[7]高芳,赵志耘,张旭,等. 4G LTEG 标准演进及其必要专利竞争态势分析[J].科技导报,2016(5):97-103.
[8]中华人民共和国商务部电子商务和信息化司.中国电子商务报告 2020[R/OL].(2021-09-15)[2022-11-01]. http://images.mofcom.gov.cn/dzsws/202110/20211022182630164.pdf.
[9]罗必良.市场、企业和政府:功能边界与作用范围——基于交易费用经济学的考察[J].学术研究,2000(7):41-45.
[10]COASE R H. The nature of the firm[J]. Economica, 1937, 4(16): 386-405.
[11]RIORDAN M H, WILLIAMSON O E. Asset specificity and economic organization[J]. International Journal of Industrial Organization, 1985, 3(4): 365-378.

[12]李剑培,顾乃华,潘捷.中国制造业省际贸易的本地市场效应研究[J].国际经贸探索,2021(7):50–68.
[13]银温泉,才婉茹.我国地方市场分割的成因和治理[J].经济研究,2001(6):3–12.
[14]范欣,李尚.市场分割诱发了企业产能过剩吗?[J].产业经济研究,2020(1):15–27.
[15]江飞涛,耿强,吕大国,等.地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J].中国工业经济,2012(6):44–56.
[16]荆文君,孙宝文.数字经济促进经济高质量发展:一个理论分析框架[J].经济学家,2019(2):66–73.
[17]肖旭,戚聿东.产业数字化转型的价值维度与理论逻辑[J].改革,2019(8):61–70.
[18]SMITH A. The wealth of nations: an inquiry into the nature and causes of the wealth of nations[M]. Harriman House Limited, 2010.
[19]蔡继明,陈臣.论古典学派价值理论的分野[J].经济学动态,2017(6):143–154.
[20]CALDWELL B. Hayek and socialism[J]. Journal of Economic Literature, 1997, 35(4): 1856–1890.
[21]刘元春,刘晓光.在三大超越中准确把握共同富裕的理论基础、实践基础和规划纲领[J].经济理论与经济管理,2021(12):4–10.
[22]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):20–41.
[23]詹姆斯·M.布坎南,理查德·A.马斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然对立的国家观[M].类承曜,译.北京:中国财政经济出版社,2000.
[24]梯若尔.数字时代的竞争与产业挑战[J].中国经济报告,2021(3):5–13.
[25]BUCHANAN J M. The achievement and the limits of public choice in diagnosing government failure and in offering bases for constructive reform[M]. Springer, Berlin, Heidelberg, 1983: 15–25.
[26]李三希,王泰茗,武玙璠.数字经济的信息摩擦:信息经济学视角的分析[J].北京交通大学学报(社会科学版),2021(4):12–22.
[27]BERTOT J C, JAEGER P T, GRIMES J M. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government[J]. Transforming Government: People, Process and Policy, 2012.
[28]MAVRODIEVA A V, RACHMAN O K, HARAHAP V B, et al. Role of social media as a soft power tool in raising public awareness and engagement in addressing climate change[J]. Climate, 2019, 7(10): 122.
[29]ANDERSON C. The long tail: why the future of business is selling less of more[M]. Hachette UK, 2006.
[30]刘向东,刘雨诗,陈成漳.数字经济时代连锁零售商的空间扩张与竞争机制创新[J].中国工业经济,2019(5):80–98.
[31]谢绚丽,沈艳,张皓星,等.数字金融能促进创业吗?——来自中国的证据[J].经济学(季刊),2018(4):1557–1580.
[32]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):52–61.
[33]FRANK R H, COOK P J. The winner-take-all society: why the few at the top get so much more than the rest of us[M]. Random House, 2010.
[34]JONES C I, TONETTI C. Nonrivalry and the economics of data[J]. American Economic Review, 2020, 110(9): 2819–2858.
[35]宋方青,邱子键.数据要素市场治理法治化:主体、权属与路径[J].上海经济研究,2022(4):13–22.

[36]李勇坚.互联网平台数据垄断:理论分歧、治理实践及政策建议[J].人民论坛·学术前沿,2021(21):56-66.
[37]李三希,张明圣,陈煜.中国平台经济反垄断:进展与展望[J].改革,2022(6):62-75.
[38]胡键.算法治理及其伦理[J].行政论坛,2021(4):41-49.
[39]王世强,陈逸豪,叶光亮.数字经济中企业歧视性定价与质量竞争[J].经济研究,2020(12):115-131.
[40]韩兆安,赵景峰,吴海珍.中国省际数字经济规模测算、非均衡性与地区差异研究[J].数量经济技术经济研究,2021(8):164-181.
[41]马述忠,房超.弥合数字鸿沟 推动数字经济发展[N].光明日报,2020-08-04(011).
[42]王春英,李金培,黄亦炫.数字鸿沟的分类、影响及应对[J].财政科学,2022(4):75-81.
[43]陆杰华,韦晓丹.老年数字鸿沟治理的分析框架、理念及其路径选择——基于数字鸿沟与知沟理论视角[J].人口研究,2021(3):17-30.
[44]张永忠,张宝山.构建数据要素市场背景下数据确权与制度回应[J].上海政法学院学报(法治论丛):2022(4):105-124.
[45]王燕.跨境数据流动治理的国别模式及其反思[J].国际经贸探索,2022(1):99-112.
[46]张永亮.金融监管科技之法制化路径[J].法商研究,2019(3):127-139.
[47]黄雨晴.中国数字鸿沟的成因与赋权式治理[J].学习与实践,2022(9):23-33.

Digital Economy Accelerates the Construction of a National Unified Big Market: Theoretical Logic, Governance Problems and Coping Strategies

CHEN Wei-guang　PEI Dan　ZHONG Lie-yang

Abstract: Digital economy is able to break market boundaries and reshape the relationship among governments, markets and firms, and thus, it can serve as an important tool to accelerate the construction of a national unified big market. However, the premise is that digital economy must be properly and effectively governed. The rapid development of the current digital economy has provided a solid foundation for it to empower the construction of a national unified big market. However, its ability has been hindered by problems such as platform monopoly, isolated data elements, lack of algorithmic governance and digital divide. Thus, to promote the construction of a national unified big market, China should establish a sound digital economy governance system, develop unified data markets, strengthen algorithm governance and bridge the digital divide.

Key words: digital economy; a national unified big market; digital economy governance

(责任编辑:罗重谱)