



□ 刘密霞

数字中国建设需要系统思维

核心阅读

数字经济、数字社会和数字政府是数字中国的有机组成部分，要以系统思维推进数字中国建设，促进经济、社会、政府的数字化转型齐头并进、统筹兼顾。国家数字战略系统思维方法的核心在于将制度、组织、人员、技术、数据和资源整合，以支持在公共部门内部和外部亟须进行的转变，从而产生公共价值。

务创新和价值创造。

数字中国建设是一项系统工程。数字中国建设的主要内容是在确保安全的新型基础设施和数据治理服务体系的基础上实现政府数字化转型、社会数字化能力提升，促进多元参与的社会治理创新，打造适合数字经济发展的环境，构建良好数字生态。一是推动政府数字化转型。政府数字化转型不仅要为公众和企业提供无缝集成的服务，还要提升政府系统内部的运作方式，包括组织、人员数字能力的提升。政府数字化转型对各级领导的数字能力和公共机构的数字变革提出了新的要求。因此，政府数字化转型要建设领导干部数字能力框架和公共机构的数字文化，从领导数字能力、数据驱动的政务服务创新、政务数据安全管理、数据开放等方面，探索在数字化转型中如何更好发挥政府的作用。二是提升社会数字化能力。数字社会带来经济组织、社会组织形态的变革，并由此带来社会治理规则和机制的变化，确保数字化社会能够与数字政府、市场数字化供给相配套，与数字化政府治理机制相协调，不断提高社会治理主体尤其是公众自身数字素养，能够更好融入数字社会，构建社会数字化体系，探索提升社会数字化能力和水平的路径与方法。三是创新数字环境下的社会治理。数字环境

下的社会治理创新强化大数据理念与社会精准施策治理有效对接、集成融合，重视技术、组织、环境等因素，实现政府、市场、社会多元共治的“善治”局面，着力构建大数据创新应用格局，构建适用于大数据时代社会治理的实施路径。四是完善新型基础设施安全服务体系与数据治理体系。数字中国建设是在新型基础设施的安全底座和以数据为基础的战略资源之上，从多方面、多层次的协同入手，形成定义准确、边界清晰、结构合理的新型基础设施安全服务体系；从体制机制、技术框架、应用服务等方面构建数据治理体系，推动数据治理的理论创新和能力提升。五是优化各级政府灵活整合和统筹配置优势数据资源的能力。在数字化环境下，以数据为中心，构建政府、公众、企业和社会组织之间互相协同的数字生态系统，在数据生产、数据利用与流动循环任一环节吸引更多公共机构、企业和社会组织乃至个人加入其中，形成合作关系，进行利益整合与分配调整，提升数字时代的政府治理能力。

以系统思维创新路径推进数字中国建设。数字中国建设的总体思路是由分析系统的当前状态，促进状态变化的驱动因素，数字化环境要达到的目标状态，达到目标状态的路径，以及通过什么方式实现，最终通过监测

评估创建数字生态系统构成的。一是对当前是否与数字时代相适应的政治、经济、社会、技术方面的法律框架、机制建设、文化导向等进行分析，即充分掌握数字中国的当前状态。二是构建数字中国建设的实施路径，在新型基础设施安全服务体系和数据治理体系的基础上促进政府数字化转型和社会数字能力提升，以及数字化环境下多元参与的社会治理创新，形成组织变革、市场参与、公众互动和治理创新的数字中国新格局。三是政府要提供便捷、可靠、快速、个性化、安全以及包容的数字化服务，并让公众参与到政策制定和服务设计与提供的过程中，提升政府的综合数字能力。数字能力反映了政府和社会利用数字技术创新，转变政策、进程和服务的能力。政府数字化转型着眼于提高国家治理体系和治理能力现代化，在政府数字化转型中有效设计并实施整体方法，在政府的制度、组织和个人层面以及社会层面进行全面的数字能力提升。四是数字治理能力开发，使得公共机构的数字变革、社会公众的数字素养和领导干部的数字能力适应数字环境的变化，不断提升数字效能。五是监测与评估，构建数字环境下的公共信任体系和与数字环境相适应的制度保障，创造一个适合数字生态的法律环境，包括针对数据安全、电子签名、电子身份、网络安全等方面的法律法规，建立一个完整的数字生态系统，鼓励市场主体在数字生态中的参与，实现平衡的经济发展。最终，数字中国建设从整体出发，以公共价值为导向，在政府、社会各个层面实现数字化转型，提升数字能力，识别应对各种风险，并快速恢复实现弹性社会。



如何防范平台垄断

□ 付瑞鹏

过去的10年，被称为互联网发展的黄金时代。但互联网企业在创新的同时，也滋生了监管套利、平台垄断、诱导消费、数据安全等一系列问题。互联网行业的发展得益于科技、金融、平台三大因素，平台企业利用平台优势得到大量的用户资源，即用户数据；利用其高科技的现代算法体系对用户数据进行分析实施精准匹配，获得平台行业属性的数据垄断；在形成强有力的垄断效应后，集聚资本并实施资本的无序扩张，“反哺”平台。这种发生在“平台+数字+金融”领域，也称为数字经济或平台经济领域的垄断行为，正是当前新型市场垄断的高发领域。

国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，同时也要求平台企业依法规范发展。因此，要完善平台企业数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范，加强数字规则制定，提升监管能力，坚决防范和打击新型市场垄断和不正当竞争行为。

加快完善构建相关法律法规。完善《反垄断法》中有关互联网平台经济的内容，在反垄断相关配套立法、释义指南或法律修订时，应充分考虑平台经济发展特点，将互联网平台的特征在反垄断配套性规章、制度或规范性文件指南中，进行充分说明。具体来看：首先，相关部门要针对平台企业竞争中的垄断行为尽快发布并修订相关竞争指南，研究《反垄断法》在数字经济、平台经济和共享经济中的实用性，明确反垄断执法标准，使相关规制行为有法可依，避免“监管真空”。其次，针对互联网信息服务、电子商务、交通运输新业态等新兴领域，市场监管部门与行业主管部门应进行积极沟通，完善出台与现行竞争法、行业发展法律法规等相配套的实施细则。再次，统筹推动纵向与横向政府间规章的体系化，加强顶层设计。协调各部委行政法规体系，明确行业主管部门的监管职责，重点强化竞争法与网络安全法、消费者权益保护法、电子商务法等法律及部门规章的协调配合。最后，施行平台经济发展监测预警，健全非正式规则体系，重点加强对网络社会规范、自律公约、商业惯例、诚实信用原则等规则的研究，发挥其内在约束力。

增强平台经济反垄断的针对性。首先，对互联网平台进行分类，针对不同类型的数字平台实施差别化监管、精准施策。不同的互联网平台具

有不同的功能属性、行业领域以及发展阶段，如果忽视这些因素，将导致对竞争评估的误判，需要分类监管。如网络零售、社交网络等部分行业领域，暂时的竞争有限并不能准确预判这种情况的发生是临时的还是持久的；同时，处于市场高度集中状态下的企业创新动力也是相对强劲的，对企业发展是有效推动。针对以上情景，行政执法与行政干预应当包容，将执法的重点放在已经明显抵触市场竞争的平台行为上。另外，相同的平台行为，针对不同的市场主体、不同的发展阶段也需要分类监管。如平台补贴行为，对于已经成熟的平台企业而言就有可能涉嫌垄断的恶性竞争行为，而对于成长期的平台而言就可能是吸引流量的一种行为，反而有利于同类型平台主体的竞争。其次，针对具有潜在危害的反竞争行为，有效区分反竞争行为和合理竞争行为。从不同类型平台看，如搜索引擎类平台，对其反不正当竞争的关键在于查看其是否滥用或篡改相关算法导致市场主体遭遇不公平待遇；对于社交平台，重点关注他们是否利用搜集到的用户信息开展了不正当竞争行为；对于电商平台，重点要关注

是否有利用平台优势进行捆绑销售、肆意搭售等行为。实施分类区别对待，就是针对以上行为进行合理化的研判，确定是正当竞争还是不正当竞争。另外，重点关注大型平台企业对相邻市场良性竞争的破坏，如社区团购买菜等，大量平台企业参与其中，通过大数据精准比对用户需求，已经对小体量经营造成了一定的损害，需要特别关注。

加强互联网平台经济反垄断的国际合作。互联网发展迅速的原因之一在于其对地域限制的不敏感。因此，互联网平台是跨地区、跨国家之间的竞争，出现垄断问题时，必然会引致管辖权以及执法协调问题。因此，为妥善处理互联网平台经济领域的垄断竞争问题，需要加强国际反垄断执法机构的相互协作、配合。下一步，可以针对平台经济领域垄断问题开展专项交流合作，与互联网技术发展成熟的国家和地区开展合作交流。同时，要适应数字经济全球化发展的大趋势，用国际视野和标准对反垄断规制的效果进行审视，不断增强我国在全球平台经济领域治理中的话语权，提升我国平台经济治理的国际化水平。

数字经济发展还缺少哪些制度

□ 胡振雄 李 蕾

近年来，我国数字经济蓬勃发展，电商、外卖、直播等新业态已经融入人们的日常生活，云计算、物联网、5G通信正在深刻改变传统行业的生产方式。无疑，数字经济已经成为最具活力、创新力和带动力的经济形态。根据《数字经济蓝皮书：中国数字经济前沿（2021）》的预测，在“十四五”时期我国数字经济还将延续快速增长势头，到2025年其增加值将超过32万亿元。与数字经济发展相关的制度规范建设还存在不足，在数字治理、数字安全和数字应用等方面尚需加大力度建立规范、规则和标准，制度供给必须同技术进步同步，让数字经济更好满足人民对数字化生活的需要。

数据的产权制度。数据是数字经济时代的关键生产要素，对经济增长和生产率提高发挥着重要的作用。明确数据的权属关系是市场配置数据资源、提高数据使用效率的重要条件。然而，由于数据的权属生成过程中具有复杂多变等特点，一直以来建立清晰的数据产权制度成为了发展数字经济亟待解决的难题，数据产权归属的不明晰，影响了数据资产定价、数据交易等环节。对此，要尽早探索建立科学的数据产权制度，明确数据的所有权、使用权、收益权等各项权利的归属和边界，明晰不同主体的责任和利益关系，从立法、标准、市场准则等方面推进数据的确权定价，强化数据及与之相伴生的视频、语音、图形等知识产权保护，构建良好的市场激励机制，进而从底层构建上规范数字经济的运行过程。

数据安全的监管制度。在数字经济发展过程中，海量庞杂的数据碎片化分布在不同领域，为不同主体所占和使用。不同类型的数据在敏感度、适用范围等方面差异较大，一刀切的制度取向难以适应管理多类型、多层次数据的现实需要。如何科学高效地监管各类数据，成为数字经济发展中的重要难题，影响着数据的安全性、流通性和可获取性。因此，要对数据进行分门别类地监管。第一，明确数据的分类指标、分类标准，并据此划定数据的敏感度、开放度和共享度等结构层次。例如在数据共享上，可划分为共享、有限共享以及禁止共享三个层级，从而为有序推进公共领域与私人领域的数据互联互通提供基础条件。第二，针对不同类型的数据，建立基于数据全生命周期基础上的动态监管机制，明确收集、流通、使用数据的主体，明细数据采集、流通、交易、使用等各个环节的标准、流程和规则规范，建立负面清单制度，强化在数据上的隐私保护、安全审查、资质审核，建立健全数据安全预警机制和泄露通报机制，及时更新数据的监管标准和指标体系。第三，针对跨境流动的不同类型数据，要分类指导、分级施策，建立跨境数据流动风险评估机制以及行业性跨境数据流动自律机制，强化国家对数据主权的管辖能力，完善数据在跨境流动中的隐私保护和安全审查制度，同时要将数据的境内监管与跨境监管结合起来，二者相互补充、相互促进。

平台型企业的监管制度。随着数字经济发展，商品交易类、社交类、信息沟通类等平台层出不穷，不同的平台在属性、规模、监管要求等方面千差万别。平台的规模不同，影响力就不同，监管目标和监管方式也有所不同。第一，根据规模和业务范围划分平台的类型和等级，对大型平台与中小型平台分类施策，增强政策措施的靶向性，使对平台的监管有的放矢、精准发力。第二，完善对大型平台型企业的反垄断监管。大型平台存在很强的规模效应，其对数字经济的影响具有双重性：一方面，它们可以提供更低成本的产品和服务；另一方面，也可能凭借独占优势操纵价格，导致社会福利损失。因此，反垄断的制度建设尤为重要。现有的法律法规、政策安排对垄断问题的规定更多的是在方向和原则上提供指导，缺乏界定市场垄断的具体标准，尤其缺乏可量化、可操作的标准。随着数字经济的创新发展，在界定市场边界、市场份额、市场壁垒等问题日趋复杂，垄断现象也变得更为隐蔽。现行的反垄断监管体系和执法方式还不适应平台型企业的动态性和跨界特征。因此，在界



定垄断问题上，要及早出台更具体的认定细则和标准体系，以便更及时更准确地判定垄断。同时，丰富反垄断的政策措施，提高垄断市场行为的违法成本，以增强制度监管力度。第三，完善平台型企业跨境发展的动态监管体系。随着中国对境外经济的深入发展，数字产品与数字服务的规模日益扩大，以跨境电商为代表的数字经济迅猛发展，进一步使得数字经济涉及的环节和主体更为复杂。现阶段，在平台型企业的跨境发展过程中，在跨境物流、跨境支付、电子认证、信用体系、征税、检验检疫标准等方面还存在不足。强化对平台型企业发展过程中跨国兼并重组的审查，尤其要加强对技术敏感领域外资收购的及时介入和全面审查，准确识别和科学处置潜在的风险隐患。积极参与数字经济国际规则体系建设，提升中国的话语权，在征税、法律法规等方面做好与国际标准、规则体系的衔接，处理好国内市场监管与全球监管的平衡与协调。

制度体系建设是一个复杂的系统性工程，需要坚持科学有效的原则，有序扎实推进。第一，处理好“快”与“稳”的关系。准确识别数字经济发展中的阻塞点，找准制度建设的切入口，加快推进制度建设。同时，要充分认识到数字经济是新经济形态，制度建设要为创新和探索留有余地和空间，在数字经济的发展中找到制度规范的需求点。制度建设可以由点到线、由线到面，最终形成上下贯通、科学有效的体系。第二，坚持监管与发展并举。数字经济发展具有较强的动态性和创新性，监管不能缺位，监管的目的是为了促进数字经济持续健康发展，提高监管的针对性和精准度。第三，坚持共治和共享。政府部门、行业协会、企业以及消费者等多元主体要积极参与，及时听取各方利益诉求，形成制度改革的广泛共识，使制度建设方案得到广大公众的认可、接受以及践行。将依法监管、适度监管、分类监管、协同监管、创新监管结合起来，在共治共享中逐步完善制度体系建设，支撑中国数字经济行稳致远。

