

【统一大市场】

数字经济推动全国统一大市场建设的理论逻辑、 政策过程及推进路径

汤蕴懿 李方卓 梁伟豪

摘要：2022年，在中共中央、国务院明确提出加快建设全国统一大市场的背景下，如何更加完善地建设全国统一大市场成为学术界关注的重点。同时，“十四五”规划也明确提出加快数字经济的发展，数字经济的发展从宏观、中观、微观均改变了市场构成、结构和效率，在影响全国统一大市场的建设方面优势与差距兼得。首先，本文逐层逐级地从数据要素、市场主体、产业结构、政府治理方式四个方面对全国统一大市场建设的作用机理进行分析，从理论的角度厘清了数字经济推动全国统一大市场建设的逻辑关系。其次，本文通过对现有的数字经济推进全国统一大市场建设的政策梳理，将数字经济的相关政策演化分为规范性市场建设、有效性市场建设和高标准市场建设三个阶段，为数字经济推动全国统一大市场建设提供现实依据。进一步，通过对数字经济带来全国统一大市场的新的治理问题的分析，研究表明数字经济在数据要素市场、平台企业发展、实体经济赋能、区域发展分化和政府数字治理五个方面给全国统一大市场的建设带来了新的挑战。最后，本文基于上述的理论基础、现实依据和问题分析，从市场公平竞争、产业融合创新、治理高效规范三个层面，为数字经济相关政策的制定以及全国统一大市场的高标准建设提供了政策启示。

关键词：全国统一大市场建设；数字经济；平台经济；区域分工；产业融合；数字政府

作者简介：汤蕴懿，上海社科院应用经济研究所研究员，博士生导师（通讯作者）；李方卓，上海社科院经济研究所博士研究生；梁伟豪，上海社科院经济研究所硕士研究生

基金项目：

DOI 编码：10.19941/j.cnki.CN31-1957/F.2022.04.004

一、引言

2022年4月，中共中央、国务院正式发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》（下称《意见》），从畅通国内大循环出发，坚持问题导向、立破并举，为加快建设全国统一大市场锚定了目标方向。建设全国统一大市场，关键在于实现市场要素的自由流动，以更好地集聚资源、推动增长、激励创新、优化分工、促进竞争。特别是在全球疫情持续蔓延，外部需求大幅度萎缩的情况下，巨大的国内市场规模不仅是我国持续快速发

展积累的坚实基础，更是支撑我国经济高质量发展的条件和信心所在。然而，正如习近平总书记在第三届中国国际进口博览会开幕式上指出，“中国市场是一个潜在的大市场”，中国“超大规模市场”中，仍存在诸多市场机制不完善、发展不充分问题，特别在政府官员的“锦标赛”晋升模式下，地方经济发展在较大程度上受制于“本地思维”和短期行为，导致政府职能错位，过多干预市场行为，要素资源和商品服务市场的条块分割严重，形成“行政区市场经济”。^①

数字经济是继农业经济、工业经济之后的新经济形态，通过数字技术，构建以数据为核心的管理场景、交易背景和技术情景，将市场资源禀赋优势转变为强大竞争力。^② 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，正推动生产方式、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。从速度看，2020 年全球 47 个国家数字经济规模总量达 32.6 万亿美元，占全球 GDP 比重已经达到 43.7%；从辐射范围看，随着数字技术创新发展，数据这一关键生产要素已经渗透到经济社会全领域全过程。尤其是 2020 年以来的持续疫情，极大地推动了数字经济的发展，数字经济对解放和发展社会生产力的作用日益凸显。从影响程度之深看，数字经济中的数字技术可以说发挥了“头雁效应”，通过与新能源、新材料、生物技术等其他技术的深度融合，以数字技术为主导的变革正在加速产业分工和经济格局的大调整、大重构。

数字经济不仅为中国经济发展提供了强动能，也为推动全国统一大市场建设提供了新路径。数字技术可以有效打破区域界限和市场分割，降低生产需求、城乡联通、内外连接等交易成本，有效解决各区域、各行业信息不对称、不透明等问题，提高市场效率、提升服务质量、扩大市场利润。党的十八大以来，党中央高度重视发展数字经济，将其上升为国家战略，特别是新冠肺炎疫情暴发以来，数字技术、数字经济在支持抗击新冠肺炎疫情、恢复生产生活方面发挥了重要作用。2021 年，中国数字经济规模已经超过 45 万亿元，在中国 GDP 中的比重超过 40%，中国数字经济规模已经连续多年位居世界第二。某种程度上说，我们正逐渐改变过去“跟随者”的姿态，甚至在部分领域已开始扮演“引领者”的角色。此次《意见》中，从主体培育、数字化、监管体系、标准和要素等方面，对数字经济和平台企业提出了新的要求，为中国在数字经济新背景下加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场进行了总体布局。同时，中国数字经济在助力统一大市场建设中，也更需要避免同质化、低水平、野蛮式生长，在平台用户、数据、流量、通道之间构建起更为健康的发展生态，以自身高质量发展服务于宏观经济的高质量发展。

① 北京大学光华管理学院周黎安教授提出的官员晋升的锦标赛理论（周黎安，2004），认为中国的官员晋升是一个零和博弈，其基本特征是一个官员的晋升直接降低另一个官员的晋升机会，能否取得较为靠前的排序比具体成绩更为重要，所以，各地政府最优激励是有利于自己，不利于他人。这使得同时处于政治和经济双重竞争的地方官员之间的合作空间非常狭小，而竞争空间非常巨大。（经济研究，2007 年第 7 期）

② 陈晓红：《以数字经济高质量发展推动全国统一大市场建设》，湖南日报 2022 年 4 月 22 日，<https://www.hnzk.gov.cn/jianyanxiance/16513.html>。

二、数字经济推动全国统一大市场建设的理论逻辑

从问题出发,加快建立全国统一的市场制度规则,就是要“打破地方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动”^①。自20世纪80年代我国实行政分权与1994年的分税制改革以来,各区域为实现经济快速发展和地方官员出于晋升的目的,地方保护、财政分权和寻租动机使得地方政府对区域市场实行干预,从而形成了不同区域间的贸易壁垒和市场分割。^②在资本要素和技术要素的驱动下,地区间形成了以专业化集中为特色的块状经济,并在高集聚区衍生出更为复杂的产业集群,这种产业链在区域空间的非集中展现,使得不同区域从各自利益出发,在本区域范围内实现产业链延伸,这种从专注地方利益出发追求区域内循环的行为的确在很大程度上解决区域内的就业、投资与产业集聚等现实问题,最终导致区域壁垒的出现。

从数据新要素、平台型企业新主体和产业升级新治理结构看,数字经济在推动全国统一大市场建设上的优势是显而易见的。一是数据要素市场打破了地理空间的障碍,使得市场范畴更大;二是数字信息共享带来的信息高效联通,使得市场配置资源的效率更高;三是数字共融拓宽了企业间的横向联系和产业纵向延伸,使得市场结构更优、质量更强;四是政府监管依托数字信息更加有序,使得政府行为更加规范。因此,数字经济的做大做强,不仅为建设全国统一大市场提供了新路径和新动力,也是中国经济高质量发展的内在要求和必然选择。

(一) 数据要素使得市场的规模更大

2017年,习近平总书记在中央政治局集体学习时首次提出数据是新的生产要素,要构建以数据为关键要素的数字经济。2019年,党的十九届四中全会进一步提出,要健全数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。数字经济的基本特点就是以数据资源为关键要素,以现代信息网络为主要载体,以信息通信技术融合应用、全要素数字化转型为重要推动力。数字经济不断被关注的原因不仅在于行业本身的高成长性,更在于数字经济的基础要素即为数据信息,数据要素的边际递增特性使得其与其他生产要素有着显著的区别,使得与数字经济相关的主体和产业能够具有较高的生产运营效率。^③与技术、资本、土地和劳动力等生产要素不同,数据要素由于能够数据化所有其他要素而形成乘数化效应,充分释放数据要素价值,推动形成全国一体化的超大规模数据要素市场,是一项关系到全国统一大市场资源有效整合的牵引性重大工程,也是充分发挥我国海量数据资源和丰富应用场景优势的前提保障。

^① 《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,《人民日报》2022年04月11日第08版。

^② 曹亚丽:《中国市场分割与区域自主创新》,南京:南京大学硕士论文,2012年。

^③ 宋洋:《经济发展质量理论视角下的数字经济与高质量发展》,《贵州社会科学》2019年第11期,第102—108页。

(二) 平台经济使得市场的效率更高

近十年以来,大数据、互联网、物联网、云计算等数字技术迅猛发展,平台型企业是数字经济时代最典型的微观主体,也成为推动建设统一大市场的新市场力量。在平台企业中,数据要素本身形成了平台型企业的产品与服务的核心要素,并从企业内部、产业间和跨区域等不同层面提升了资源配置效率。从企业内部而言,企业数字化转型本质上是一个通过数据要素和传统要素的组合重构和网络连通实现价值共创的过程,即数字化赋能的过程。企业通过对数字平台的依赖、数字技术的创新与应用,从需求调研、研发创新、生产加工、信息管理、销售服务等方方面面进行数字化转型,极大降低了企业生产成本,提高了生产效率。^①从产业链供应链而言,由平台企业为主体形成的平台经济通过对数字技术的综合运用,打通了生产、分配、交换与消费各个环节中的堵点,极大提高了产业链和供应链的资源配置效率;而这种跨部门、跨区域的市场交易机制,在促进区域内市场竞争和提升区域产业专业化水平方面有显著影响,对市场错配有明显的改善效应。^②

(三) 数字经济使得区域分工更均衡

数字经济通过优化产业布局和提升区域协同发展质量两个方面推动区域分工更加均衡。从数字经济优化产业布局的角度看,随着数字技术的不断发展,“数字桥梁”具有的强大黏合力正在不断地模糊各地区的地理边界和产业边界,推动关键的服务和信息跨区域流动。地理边界方面,生产端、消费端都可以在数字平台上进行匹配,市场主体既不用到原材料地去采购,也不需要面对面与消费者交谈。产业一体化方面,物联网和分布式生产等数字技术有助于及时将客户需求传递给上游供应商,确保按时交付产品,推动柔性和分布式生产。数字经济增强了地区间的经济联系,使得距离对行业分工的作用下降,原本促使产业集聚的地理因素重要性下降,^③推动产业呈现较为平均的分布态势。产业布局的分散有助于区域发展的平衡,进而推动区域分工向更均衡的方向发展。

从数字经济提升协同发展质量的角度看,数字经济能够有效推动各地区生产方式的转变,推动区域发展新旧动能转换。^④首先,对于发达地区而言,数字技术变革推动高端制造业和服务业进行智能制造和智慧服务,转换了该地区产业的生产方式,提高了区域发展质量。对数字经济发展新模式的探索能够为欠发达地区发展数字经济提供示范效应。其次,欠发达地区基于发达地区数字经济发展的经验,通过高效、精准的信息网络和数字技术的应用,提升产业价值链和产品附加值,能够使得本地区摆脱产业层次低的现实。

-
- ① 刘启雷、张媛、雷雨嫣等:《数字化赋能企业创新的过程、逻辑及机制研究》,《科学学研究》2022年第1期,第150—159页。
- ② 余文涛、吴士炜:《互联网平台经济与正在缓解的市场扭曲》,《财贸经济》2020年第5期,第146—160页。
- ③ Lendle A., Olarreaga M., Schropp S., et al.: “There Goes Gravity: eBay and the Death of Distance”, in *The Economic Journal*, 2016, Vol.126, No.591, pp.406—441.
- ④ 张可云、杨丹辉、赵红军等:《数字经济是推动区域经济发展的新动力》,《区域经济评论》2022年第3期,第8—19页。

欠发达地区的优势和特色产品依托数字技术应用能够推广到更大范围的市场中，为落后区域融入国内超大规模分工体系中提供了更多高附加值的路径选择，推进了区域的协调发展。

（四）数字政府使得行政行为更规范

数字经济背景下政府治理具有智能化的特色，智能化意味着能够迅速、正确地处理和分析数据，并做出相应的处理。其关键在于能够拥有海量的数据。通过对海量数据的分类、挖掘和分析，推动政府治理由粗放化向精细化的转变。^①这种精细化治理对于全国统一大市场的建设也起到了推动作用。原因在于：一是数字经济下的政府治理能够将市场主体纳入治理体系当中，智能技术集合了数据挖掘、人工智能、机器学习等技术，提高了监管的效率，规范了监管的统一性。二是数字经济下的政府治理更加具有统筹性和协同性。当政府能够触达海量数据时，智慧治理能够有效整合各种社会力量，加强各类主体之间的联动性，提高治理效能。

三、数字经济推进全国统一大市场建设的政策过程

基于中国数字经济发展水平及数字技术在市场活动中的应用程度，本文从政策演进的视角，将数字经济推动全国统一大市场的过程划分为“数字技术应用初期”“数字经济形成期”和“数字经济深入期”三个阶段。总体看，这三个阶段的政策重点始终沿着“市场—社会”的主线，同时根据不同阶段经济发展情况的限制和数字技术水平的约束，各阶段政策实施点有所侧重，同时，前后政策之间有很强的相关性与继承性，即后一政策实施必须以前一政策的实施为基础。

（一）数字经济推进全国统一大市场建设的三个阶段

第一阶段，数字技术应用初期的规范性市场建设。

在2011—2015年的“十二五”阶段，物联网、云计算等新一代信息技术兴起，根据中国互联网络信息中心的统计，2011年我国的网民数合计达5.13亿人，互联网普及率达38.3%；基于中国信息通信研究院的数据，2011年我国数字经济增加值达94896亿元，占当年GDP比重的20.3%。

在此背景下，国务院在2014年6月4日印发《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》，在2014年11月27日印发《关于清理规范税收等优惠政策的通知》，在2015年10月2日印发《关于实行市场准入负面清单制度的意见》。文件中强调把激发市场活力与加强市场监管统筹起来，放宽和规范市场准入，自此我国开始加快构建市场开放公平、规范有序，企业自主决策、平等竞争，政府权责清晰、监管有力的市场准入管理新体制。这一阶段政策体系主要从维护公平的市场秩序、规范税收等优惠政策、放宽和规范市场准入三个方面入手，意在解决地方政府过多干预而导致的市场竞争不公平的问题，从而推动建立统一开放的市场体系。

^① 杜庆昊：《中国数字经济协同治理研究》，北京：中共中央党校博士论文，2019年。

第二阶段，数字经济形成期的有效性市场建设。

在 2016—2020 年的“十三五”阶段，是信息通信技术变革实现新突破的发轫阶段，是数字红利充分释放的扩展阶段，根据中国互联网络信息中心的统计，2016 年我国的网民数合计达 7.31 亿人，互联网普及率达 53.2%；基于中国信息通信研究院的数据，2016 年我国数字经济增加值达 225823 亿元，占当年 GDP 比重的 30.3%。

在此背景下，国务院在 2016 年 6 月 1 日印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，国家发展改革委等 13 部门在 2019 年 6 月 22 日印发《加快完善市场主体退出制度改革方案》。文件中明确指出要建立公平竞争审查制度，防止政府过度和不当地干预市场，有利于保障资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。第二阶段的政策体系主要从建设公平竞争审查制度、完善市场主体退出制度、要素市场化改革这三个方面入手，意在规范市场主体在参与竞争过程中的行为，从而推动建立竞争有序的市场体系。

第三阶段，数字经济深入期的高标准市场建设。

在 2021—2025 年的“十四五”阶段，我国数字经济转向深化应用、规范发展、普惠共享的新阶段，根据中国互联网络信息中心的统计，2021 年我国的网民数合计达 10.22 亿人，互联网普及率达 73%；基于中国信息通信研究院的数据，2020 年我国数字经济增加值达 392 000 亿元，占当年 GDP 比重的 38.6%。

在此背景下，中共中央办公厅、国务院在 2021 年 2 月印发《建设高标准市场体系行动方案》，在 2021 年 6 月市场监管总局等五部门印发《公平竞争审查制度实施细则》，国务院在 2021 年 8 月公布《市场主体登记管理条例》，2022 年相继《要素市场化配置综合改革试点总体方案》《关于加快建设全国统一大市场的意见》。文件指出要加快建立全国统一的市场制度规则，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。第三阶段的政策体系在前两个阶段的基础上，进一步制定切实可行的行动方案，细化实施细则，积极开展改革试点。“十四五”规划，要实施高标准市场体系的建设行动，健全市场的基础制度，坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法，形成高效规范、公平竞争的国内统一大市场。

（二）中国数字经济推进全国统一大市场建设的特点

第一，政策实践是一个前后相继的完整过程。三个阶段中各个具体的政策环节之间有内在的逻辑关系，共同构成了一个贯穿统一大市场建设全过程的有机整体。从构建统一大市场基础制度规则来看，在第一阶段出台《关于实行市场准入负面清单制度的意见》，标志着开始构建市场开放公平、规范有序，企业自主决策、平等竞争，政府权责清晰、监管有力的市场准入管理新体制。接着第二阶段在保证有充足数量的市场主体参与市场竞争的基础上出台《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《加快完善市场主体退出制度改革方案》，建立公平竞争审查制度保证市场机制高效运行，完善优胜劣汰的市场机制激发市场主体竞争活力。第三阶段在前一阶段的基础上出台《公平竞争审查制度实施细则》《市场主体登记管理条例》《建设高标

准市场体系行动方案》以及《关于加快建设全国统一大市场的意见》，这一系列文件在行政管理中深度应用数字技术，对关于市场的相关制度进行了优化和统一，推动市场基础制度改革向纵深发展。

第二，政策实践的广度不断延伸、深度不断拓展。从推进市场监管公平统一的过程来看，在第一阶段出台《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》，提出高效采集、有效整合、充分运用数据的工作要求，开始健全政府运用大数据的工作机制。接着第二阶段出台《“十三五”市场监管规划》《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》一系列文件，强调依托互联网、大数据技术，打造市场监管大数据平台，推动“互联网+监管”，建立健全贯穿市场主体全生命周期的新型监管机制；政策内容较前一阶段，监管的范围扩展到事前、事中、事后全监管环节，更加充分发挥了新科技在市场监管中的作用，提高了市场监管智能化水平。第三阶段出台《“十四五”市场监管现代化规划》和《关于加快建设全国统一大市场的意见》，要全面整合市场监管领域信息资源和业务数据，深入推进市场监管信息资源共享开放和系统协同应用，对推进我国市场监管现代化做出全面部署。

表 1 从政策文件看数字经济推动全国统一大市场的阶段任务、建设重点和推进过程（作者整理）

	第一阶段： 数字技术应用初期的规范性 市场建设	第二阶段： 数字经济形成期的有效性 市场建设	第三阶段： 数字经济深入期的高标准市场建设
1. 强化市场基础制度规则统一	《关于实行市场准入负面清单制度的意见》(2015)，提出加快构建市场准入管理新体制	《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(2016)，明确指出建立公平竞争审查制度，防止政府过度和不当地干预市场 《加快完善市场主体退出制度改革方案》(2019) 提出完善优胜劣汰的市场机制	《建设高标准市场体系行动方案》(2021)、《公平竞争审查制度实施细则》(2021)、《市场主体登记管理条例》(2021)、《要素市场化配置综合改革试点总体方案》(2022)，推动要素市场化配置改革向纵深发展。
	《关于社会信用体系建设的若干意见》(2008)，开始推进社会信用体系建设； 《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)的通知》(2014)； 《法人和其他组织统一社会信用代码制度建设总体方案》(2015)	—	2022年颁布的《意见》，提到：要编制出台全国公共信用信息基础目录，完善信用信息标准，建立公共信用信息同金融信息共享整合机制，形成覆盖全部信用主体、所有信用信息类别、全国所有区域的信用信息网络

	第一阶段: 数字技术应用初期的规范性 市场建设	第二阶段: 数字经济形成期的有效性 市场建设	第三阶段: 数字经济深入期的高标准市场建设
2. 推进市场 设施高 标准联通	2011 年商务部发布《关于加强中小商贸流通企业服务体系建设的指导意见》，提出分国家、省、市三级建设一批功能完备、运作规范的中小商贸流通企业公共服务平台，扶持一批特色突出、服务能力强的示范性专业服务机构和专业服务商	2018 年商务部办公厅印发《关于开展 2018 年流通领域现代供应链体系建设的通知》，决定按照“市场主导、政策引导、聚焦链条、协同推进”原则，开展现代供应链体系建设	2022 年 1 月国家发展改革委关于印发《“十四五”现代流通体系建设规划》的通知，对“十四五”时期现代流通体系建设作出全面部署，从提高流通现代化水平、构建内畅外联现代流通网络、发展有序高效现代流通市场、培育优质创新现代流通企业等四个方向发力，加快形成深化现代流通市场化改革，发展现代商贸流通体系和现代物流体系
	2015 年国务院办公厅印发《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案》，要求整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等交易市场，建立统一的公共资源交易平台	2018 年印发《公共资源交易平台系统数据规范（V2.0）》的通知，进一步深化各级公共资源交易平台互联互通，促进公共资源交易数据汇聚共享 2019 年 4 月国家发展改革委办公厅印发《公共资源交易平台服务标准（试行）》。2019 年 5 月国务院办公厅转发国家发展改革委《关于深化公共资源交易平台整合共享的指导意见》的通知，计划到 2020 年实现全过程在线实时监管	2022 年颁布的《意见》中，再次强调加快推动商品市场数字化改造和智能化升级，鼓励打造综合性商品交易平台
3. 打造统 一的要素 和资源市 场		2018 年 5 月科技部印发《关于技术市场发展的若干意见》，要求着力构建技术交易网络，提升专业化服务功能，加快发展技术市场，健全技术转移机制，促进科技成果资本化和产业化 2018 年 9 月证监会出台《证券期货业数据分类分级指引》《证券期货业机构内部企业服务总线实施规范》《期货市场客户开户数据接口》《证券发行人行为信息内容格式》一系列文件，旨在统一证券市场中的数据格式，为数据的自由流通奠定基础 2020 年证监会相继出台《证券交易数据交换协议》《资本市场场外产品信息数据接口》，进一步完善了金融行业标准	在 2022 年颁布的《意见》中，再次指出要加快培育数据要素市场，建立健全数据安全、权利保护、跨境传输管理、交易流通、开放共享、安全认证等基础制度和标准规范，深入开展数据资源调查，推动数据资源开发利用

(续表1)

	第一阶段： 数字技术应用初期的规范性 市场建设	第二阶段： 数字经济形成期的有效性 市场建设	第三阶段： 数字经济深入期的高标准市场建设
4. 推进商品和服务市场高水平统一	—	2015年国务院办公厅印发《国家标准化体系建设发展规划(2016—2020年)》，指出要加快标准化在经济社会各领域的普及应用和深度融合，充分发挥“标准化+”效应 2016年国务院办公厅印发《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》，指出按照统一目录、统一标准、统一评价、统一标识的方针，将现有环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等产品整合为绿色产品，到2020年，初步建立系统科学、开放融合、指标先进、权威统一的绿色产品标准、认证、标识体系	2021年印发了《国家智能制造标准体系建设指南(2021版)》《工业互联网综合标准化体系建设指南(2021版)》、《物联网基础安全标准体系建设指南(2021版)》《国土空间规划技术标准体系建设三年行动计划(2021—2023年)》等一系列通知 在2022年颁布的《意见》中，明确指出强化标准验证、实施、监督，健全现代流通、大数据、人工智能、区块链、第五代移动通信(5G)、物联网、储能等领域标准体系
5. 推进市场监管公平统一	2015年国务院办公厅颁布《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》，强调提高大数据运用能力，增强政府服务和监管的有效性。高效采集、有效整合、充分运用政府数据和社会数据，健全政府运用大数据的工作机制	2017年国务院印发《“十三五”市场监管规划》，运用大数据等推动监管创新，依托互联网、大数据技术，打造市场监管大数据平台，推动“互联网+监管”，提高市场监管智能化水平 2019年国务院印发《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》，在市场监管领域健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，进一步营造公平竞争的市场环境和法治化、便利化的营商环境	2022年1月国务院印发《“十四五”市场监管现代化规划》，提到全面整合市场监管领域信息资源和业务数据，深入推进市场监管信息资源共享开放和系统协同应用 在2022年颁布的《意见》中，再次指出要充分利用大数据等技术手段，加快推进智慧监管，提升市场监管政务服务、网络交易监管、消费者权益保护、重点产品追溯等方面跨省通办、共享协作的信息化水平

四、数字经济推进全国统一大市场建设的问题分析

数字经济已成为经济高质量发展的新动能，数字技术与实体经济加速融合，进一步激励企业创新和助力全国统一大市场建设。在新的发展环境下，站在统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的高度，统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，发挥中国超大市场优势，以数字经济推动全国统一大市场建设，既是机遇，也是

挑战。

数字经济发展带来新要素、新主体和新产业结构的变化,势必要求市场治理模式和机制的改变,需要更多的创新性的、颠覆性的治理内涵注入市场治理当中。本节将从数据市场、平台企业、产业融合、区域发展和数字政府等方面分析数字经济的发展如何影响全国统一大市场建设进程。

(一) 数据要素市场的不完善问题

数据为数字经济时代的全新生产要素,数据流通既遵循生产要素市场化配置的一般规律,也呈现出外部性、非结构性、非标准化、资源标的多变性、边际成本递减、规模报酬递增等诸多新特征,使得数据的权属界定、价格形成、交易流通、开发利用等各个环节均存在诸多待解决的问题和挑战。^①在我国数据要素市场建设处于发展初期阶段,生搬硬套已有制度难以解决数据流通中的标的不明确、定价和交易机制不健全等关键问题。如何进一步突破关键技术问题,进一步建立和完善基础性制度,更需要激活数据要素价值,完善数据交易生态体系,促进跨领域、跨地区、跨主体数据要素融合应用,在加快培育数据要素市场的同时,为建设全国统一大市场提供示范效应。

(二) 平台企业发展的有序性问题

如何在激发市场活力,发挥平台企业优势的同时,确保公共属性的数据安全,个人隐私的商业化侵蚀和社会决策的信息公平等,都对数字经济建设全国统一大市场提出了新要求。平台企业运行具有几乎零边际成本的特性,平台型企业在商业、服务领域角逐成长,并向生产领域渗透,对社会生产过程形成强大的控制力,也更加具有鲜明的垄断特性。^②平台企业之所以容易形成赢者通吃的局面,或者说平台企业不仅能稳坐垄断宝座,而且垄断利润会越来越高,与平台经济的网络效应、规模效应、零边际成本是密不可分的。从马克思政治经济学角度看,垄断必然伴随着垄断利润的形成。数字技术的提高使数据生产要素的形成逐渐蜕变为一种数据的自动收集与算法计算过程,数据生产要素与数据产品中包含的劳动时间或者说价值量日益减少,但是这并不妨碍数据产品或数字服务高垄断价格的维持,使用价值和价值量的差额形成了平台企业的高额租金。平台用户的黏性特征在一定程度上加强了这种垄断倾向。用户在对平台提供的产品形成习惯后,再进入到其他平台会形成转移成本,随着数据的积累,用户黏性不断提高,容易造成企业的数字壁垒,数字壁垒在巩固平台企业控制地位的同时,会削弱其他企业在数字技术创新上的激励。^③截至2020年,仅美国的谷歌、亚马逊、脸书、苹果这四家平台企业三年就接受到了100多起反垄断调查及诉讼。由于平台经济模式的多边性使平台企业垄断构成的认定存在着较大难度,相关市场界定、市场支配地位界定、数字资产确权等在法律实

① 于施洋、王建冬、郭巧敏:《我国构建数据新型要素市场体系面临的挑战与对策》,《电子政务》2020年第3期,第2—12页。

② 李彪:《互联网平台的垄断特性、社会影响及规制策略》,《人民论坛·学术前沿》2021年第21期,第37—43页。

③ 周文、何雨晴:《平台经济反垄断的政治经济学审视》,《财经问题研究》2021年第7期,第3—10页。

务中都遇到了巨大的挑战。

（三）数字经济与实体经济的融合性问题

数字经济背景下，我国产业结构存在渗透不均衡的情况。根据国家互联网信息办公室《数字中国建设发展报告（2017）》显示，我国工业和农业中数字经济占比远低于服务业中数字经济的占比。数字经济在消费领域和流通领域引领发展，但工业领域和农业领域数字化程度不够充分，尤其表现为数字技术与制造业的融合深度不够。

构成这种现象的原因可以从两个方面解读。一是我国数字经济还面临核心技术不够强的问题。尽管我国数字经济快速发展，但更多基于人口红利和网民红利所发展的电子商务、软件服务、移动互联网等“软”产业，与美国数字经济发展水平相比仍有明显的差距。集成电路、机器人、通信装备等“硬”产业发展滞后，缺乏具有核心竞争力的硬件装备呈现出“应用端”成熟、“创新端”和“基础端”薄弱的特征，导致数字技术和第二产业的融合深度不够。二是我国数字技术的应用存在投资成本高的问题。我国中小企业占据市场主体数量的90%以上，在面临数字化转型时存在转型意愿不强、想转不敢转等情况。究其根本在于传统制造业利用数字技术的投入强度大、投资专用性强、转换成本高。因此，企业作为市场的微观主体面临数字化转型的困境，导致了产业结构融合度不高。

（四）数字鸿沟导致的区域发展分化问题

中国数字经济发展存在区域的不平衡。根据王军等^①的研究显示，数字经济的发展态势呈现：东部遥遥领先，与其他区域的发展水平差距显著；中部次之；西部和东北发展均值相当，位列最后。同时，这种不平衡情况也在加剧。西部的甘肃、新疆、青海和宁夏等地的数字经济发展常年处于低位水平，由于其数字基础设施和数字产业发展初始水平较低，加之推动效果不显著使其增长较为缓慢，使得数字技术与数字人才难以聚集在该区域内，好像进入了“数字经济贫困陷阱”。从增长幅度来看，四个地区的增长随着时间的推移，呈现出的差距更加显著，东部地区一直引领数字经济的发展，而西部和东北的数字经济发展一直处于相对低的水平，说明数字基础设施、数字技术、数字人才存在资源的“虹吸效应”，数字经济发展呈现“强者恒强，弱者恒弱”的区域态势。数字经济所表现的区域分化不利于区域的均衡分工，会使得要素不断地在某区域内聚集和流通，不利于其他地区经济的健康发展和全国统一大市场的建设。

（五）数字政府带来的治理挑战问题

政府各个部门之间的“数据孤岛”现象普遍，阻碍了数据和信息的自由流动和开放共享。尽管全国80%的数据聚集在政府部门，但政府内部缺乏统一的大数据平台，导致海量的数据难以共享。当数据出现跨部门、跨层级和跨领域的情况时，经常面临“数据缺失”的局面，这就给政府部门智慧化治理带来了阻碍。中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展与就业白皮书（2018）》中显示，以广东为例，存在37个网络孤岛、44

^① 王军、朱杰、罗茜：《中国数字经济发展水平及演变测度》，《经济技术经济研究》2021年第7期，第26—42页。

个机房孤岛、4000类以上数据孤岛。

除了“数据孤岛”的壁垒之外,政府的治理格局也滞后于数字经济的发展。数字经济的健康持续发展不仅需要健全的市场机制,同时还依赖于政府提供的健康、有序的秩序环境。数字经济具有跨地域、跨行业等特点,产业不断融合,行业的边界难以确定,这就给行业规则的制定和遵守带来了操作上的困难。例如某一个产业的规则制定得过于细化或监管存在明显的滞后,因此需要明确治理标准,明确政府和市场的边界,使政府更好地服务市场,推动产业升级。

五、数字经济推进全国统一大市场建设的主要路径

数字经济在推动全国统一大市场建设过程中,既能推动资源配置效率的提升,也有数据要素市场不完善、平台企业垄断、数字经济区域分化、产业融合深度不高、数据资源不共享、政府与市场边界不明晰等现实问题,亟待建立新的治理体系,推动要素和资源的自由流动,促进竞争,激发创新,推动增长。根据以上对数字经济参与全国统一大市场建设所面临的问题,本节从市场公平竞争、产业融合创新、治理高效规范三个层面对建设高标准市场体系进行主要路径的回应。

(一) 规则标准统一推动市场公平竞争

在产业链条多元化和产业结构相互融合方面,如何推动产业关联度和产业融合效果,建立公平竞争政策与产业政策协调保障机制,优化完善产业政策实施方式,推动市场高效运行,提高资源配置效率?

第一,应规范不正当市场竞争和市场干预行为。以平台型企业为例,2021年习总书记于中央财经委员会第九次会议上强调,我国平台经济正处于关键时期,要重点营造创新环境,解决矛盾和突出问题,推动平台经济规范健康持续发展。政策的包容性、公平性,让更多市场主体参与到平台经济的公平竞争当中,商品和要素等得以自由流通,推动数字经济的发展,加快全国统一大市场的建设。

第二,数据确权是数据交易的前提,只有产权明晰,数据要素才能得以自由流通。应围绕数据所有权、数据使用权、数据流转权等内容,制定法律法规或部门规章,形成权属清晰、灵活反应、兼容与可持续的法律法规体系,推进数据要素的自由流动。对于平台企业使用消费者数据而言,根据已有条例,数据所有权归属消费者本身,平台企业拥有数据的使用权,且平台企业对数据的掌握为其带来了垄断地位和高额的垄断利润,因此平台企业租金不宜过高,对其适当收取数字税可以弥补消费者部分收益权利的损失和规范其市场垄断行为。

第三,应建立统一的产权制度,保护市场主体的创新积极性。针对涌现出来的数字经济新兴业态,及时制定行业管理规章制度,完善知识产权保护相关法律,将侵权行为纳入社会信用记录。

（二）新基建联通推动产业融合创新

推动全国统一大市场的建设,不论是国家战略层面、产业协作层面或是企业主导层面,都要强调关键技术攻关的力度,引导产业链关键环节放在国内,这就要立足于国内的自主创新,加快各个产业领域的融通创新和平台协作支持。

首先,推动产业创新能力,亟需攻坚阻碍数字化发展的核心信息技术。中国需要在集成电路、传感器技术及基础软件等领域加强科技攻关。创造更多数字技术与实体经济链接的应用场景,促进数字技术与各个产业的深度融合。

其次,推进新型基础设施的建设,不断加强关键数字技术创新应用。技术创新是数据要素市场的核心要求,数字技术创新应用应该成为加强全国统一大市场建设的重要支撑。例如,作为新型基础设施的工业云平台,聚焦于开放研发设计、生产制造、检验检测、工程服务等公共资源,支持规模以上企业特别是龙头骨干企业进行数字化改造,降低中小微企业数字化转型成本,推动企业纵向与横向集成。因此,应该加快先进计算、人工智能、区块链、元宇宙等关键核心技术突破,依托数字技术应用实现产业链供应链升级,促进跨领域、跨地区、跨主体的要素资源融合,推进全国统一大市场高标准联通。

再次,由于数字经济发展存在资源的“虹吸效应”,因此要注重区域间数字经济的协调发展,弥合发达地区和落后地区之间的“数字鸿沟”。应加大新型基础设施在落后地区的配置。例如,“东数西算”系统工程通过在西部地区建设数字基础设施,提高西部地区的算力能力,既提高了西部数字产业和数字人才的聚集能力,又缓解了东部数字资源的有限容纳力,有利于数字经济的区域协调发展。

（三）营商环境优化推动治理高效规范

数字经济发展的一个重要矛盾之一在于生产关系落后于生产力的发展,体制性的障碍不仅为数字经济的治理带来了挑战,也阻碍了全国统一大市场的推进进度,制约了各类资源要素的自由流动,约束了微观主体的融合发展与创新。因此,应该重视数字经济发展环境的治理,打破制约数字经济生态建设的政策障碍和体制瓶颈,政府和市场有效且紧密结合,构建现代化产业体系当中的制度优势。

一是细致做好“放管服”工作,营造良好的全国统一大市场营商环境。为了更好地适应产业融合的趋势,未来中国的产业政策思路应当逐步突破传统的“产业结构对标”的思路,消除政府对部门间要素流动的扭曲和干预,减少部门垂直管理带来的产业融合障碍,通过促进产业间的技术融合、商业模式融合和政策协调,促进三次产业和各产业内部的协调发展。^①

二是探索数据治理新机制。充分利用大数据等技术手段,加快推进智慧监管,提升市场监管政务服务、网络交易监管、消费者权益保护、重点产品追溯等方面跨省通办、共享协作的信息化水平,进一步提升市场主体的信任度。

三是探索统一规范的数据共享机制。打破政府系统内部的数据孤岛和数据烟囱、实

^① 黄群慧、贺俊：《中国制造业的核心能力、功能定位与发展战略——兼评〈中国制造2025〉》，《中国工业经济》2015年第6期，第5—17页。

现数据互联互通和开放共享是数字经济发展的前提。通过整合部门专网、联通异构系统，建设全国统一的政务数据共享平台。建立政务数据开放共享“负面清单”，推进公共数据资源的统一采集、集中存储、集中管理，分级分类、依法有序开放公共数据，为全国统一大市场的建设提供灵活多变的服务。通过政府数字化提高全要素生产率，最大程度释放政府数据红利。

