

· 学习贯彻党的二十大精神专题 ·

# 数字经济背景下政府与市场制度创新的协调研究

任保平<sup>1</sup>，孙一心<sup>2</sup>

(1. 南京大学 数字经济与管理学院, 江苏 苏州 215163;

2. 西北大学 中国西部经济发展研究院, 陕西 西安 710127)

**摘要:** 经济体制改革是全面深化改革的重点, 核心问题是正确处理政府与市场的关系。政府与市场的关系实质上是一种制度均衡, 在数字经济背景下, 政府与市场的关系处于一种非均衡状态, 数字化技术分别从微观、中观、宏观三个方面为二者关系达到新的均衡状态提供了动力。笔者认为, 数字经济在政府职能转变中为制度创新提供了新动力, 主要体现在政府治理能力和效率的提升、政府决策的精准性、政府投资的高效性、政府对人才配置的优化和政府与创新活动的激励。伴随着数字经济的不断发展, 数字化技术通过重塑市场竞争机制、资源配置机制、数据要素确权机制和生产者声誉机制在市场层面实现制度创新; 政府作为最主要的制度供给者和实施者, 借助数字化技术推进自身角色向服务型转变。基于此, 笔者提出以政府与市场制度创新协调加快数字经济发展的路径在于加快有为政府与有效市场的结合, 在政府与市场的制度创新协调推进中形成新的制度供给, 对市场主体的创新进行激励和约束, 并借助数字技术和数据要素的双轮驱动加快数字政府的建设等政策建议。

**关键词:** 数字经济; 政府; 市场; 制度创新; 数字化技术

**中图分类号:** F120 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2023)04-0003-11

党的二十大报告强调, 充分发挥市场在资源配置中的决定作用, 更好发挥政府作用。同时, 在党的二十大报告中, 习近平总书记基于法治政府建设的视角, 对政府职能提出了更高的要求; 基于构建高水平社会主义市场经济的视角, 对市场本身及市场主客体的正常运行给出了更完善的制度安排。政府与市场的关系是促进我国经济高质量发展的根本要求<sup>[1]</sup>, 经济的发展离不开有效市场, 更离不开有为政府。伴随着数字经济的快速发展, 数字化技术不断渗透到政务领域, 并对政府职能和市场机制进行重塑和拓展。当前, 数字经济已成为我国经济高质量发展的新引擎, 在数字化技术与政府和市场深度融合的背景下, 数字经济在政府层面和市场层面的制度安排为制度创新提供了全新动力, 通过对政府职能和市场机制的重塑和拓展促使政府与市场向新的制度均衡转移, 进而促进了我国经济的高质量发展。同时, 在数字经济的驱动下, 我国经济的高质量发展推动了市场自发秩序的完善, 也优化了政府的宏观调控以及对市场的补充作用。可见, 在数字经济背景下, 政府层面与市场层面的制度创新共同决定了我国经济高质量发展的路径, 二者关系的协调有利于推动我国经济社会全面健康持续发展。

收稿日期: 2022-11-01

基金项目: 国家社会科学基金后期资助项目“新时代中国高质量发展道路研究”(19FJ1011)

作者简介: 任保平(1968-), 男, 陕西凤县人, 南京大学数字经济与管理学院特聘教授, 博士, 博士生导师, 主要从事经济高质量发展、数字经济等方面的研究。E-mail: xdrbp@126.com

孙一心(通讯作者)(1997-), 男, 四川成都人, 硕士研究生, 主要从事数字经济与高质量发展方面的研究。E-mail: sunyixin1@163.com

## 一、数字经济背景下政府与市场关系的理论分析

政府与市场的关系是经济发展的重要议题。正确处理政府与市场的关系,关键在于明确两者的作用范围及其行为边界。在一般意义上,政府与市场均为保证国民经济正常运行的关键因素,社会生产力水平的不断提高和社会分工逐渐深化,催生了经济主体之间的交换需求。但在交换的过程中,交易主体、交易范围、交易时间、交易距离等日渐复杂引起了信息不对称以及交易成本过高等问题,导致现有的交换体系不能满足人们的需求。社会分工和私有制的出现促使商品经济形成,商人应运而生,其并不直接生产产品,也不直接消费产品,而是参与到交易过程中优化交易模式,并通过收购—出售的方式建立起交易平台,促使交易达成,进而取代传统的直接交易模式。可见,商人通过运用运输、储存等方面的规模效应优势,人为减少交易成本,为交易者之间、交易者与商人之间提供了不成文的规定或习惯之类的契约,将商人与交易者纳入到重复博弈的过程中。随着重复博弈次数的增多,市场的功能得以不断完善,并通过契约不断巩固交易者与商人之间的交易关系,自动将阻碍正常经济活动的交易者排除在市场之外。但这些被排除在市场之外的交易者可以通过改变商品种类或更换地点继续进行交易,破坏市场秩序。此时,具有公信力的政府可以通过规制手段规范市场交易行为,维持市场的正常运行。此阶段,政府与市场的关系是外部与内部的服务关系<sup>[2]</sup>。

随着市场体系的逐渐完善和成熟,市场产生了外部性、垄断、公共产品、信息不对称等导致市场运行效率下降的失灵现象,严重阻碍了资源的有效配置,甚至影响了财富的公平分配。此时,仅仅依靠市场自发的秩序无法解决市场失灵问题,政府的角色从服务者转变为参与者。由于市场中的创新行为存在外部性,因而一旦创新品问世便会出现众多仿制品,同时,仿制品为了在有限的市场中占据更多份额,会通过各种手段进行竞争。随着市场竞争趋于稳定,实力雄厚的创新者建立起竞争壁垒,垄断经营创新品以获取高额的垄断利润;实力较弱的创新者在市场竞争中被实现规模经济的低成本竞争者淘汰。此时,若创新者在正常的市场竞争中无法获得创新带来的收益,则其积极性会受到严重打击,进而选择退出市场。此外,资源会自动向社会生产中效率最高处流动,使行业间及行业内逐渐形成马太效应,导致国民经济的运行结构失衡。若此时政府的职能仍仅局限于服务市场,尽管交易行为得以规范,但却不利于市场的良性发展及经济的稳定。因此,一方面,政府可以凭借制度供给者的身份规范交易行为,引导市场持续健康发展,并为创新者提供足够的激励,为实力较弱的创新者提供制度和经济支持以防止某些发展相对落后的重要行业因资源稀缺而消失。另一方面,政府参与市场资源配置,运用宏观调控手段纠正不合理之处,通过财政和货币政策调节宏观经济运行,缓解外部冲击引发的波动。此阶段,政府与市场的关系是内部之间的管理关系。

传统的经济学理论认为,政府干预以市场失灵理论为基础。政府作为市场的补充,对市场的失灵行为进行修正,保证其正常运行。但传统经济学理论在政府与市场的提供服务与接受管理的关系讨论中,并未与其在公平与效率的应用中达成一致,且政府管理或政府服务的“度”尚未有标准的界定。当前我国数字经济正处于高速发展阶段,政府与市场的数字化应用相对滞后,以政府为代表的制度供给方和以市场为代表的制度需求方受到数字经济的冲击,使传统的政府与市场关系逐渐偏离原有经济增长模式下的均衡状态,不再适应当前数字经济发展的需要。众所周知,数字经济是技术创新与制度创新有机结合而创造出的新经济形态,伴随着数字经济的诞生而涌现的新技术、新业态、新模式连续对传统经济发展模式造成冲击,并产生了大量“创造性毁灭”的现象。而制度供给相对不足造成原有的制度均衡失衡,进而导致数字经济背景下传统市场要素和机制、政府职能及其范围发生变化,亦使制度变迁迫在眉睫。

微观上,企业数字化的外部效应为制度变迁提供了潜在动力。一方面,得益于大数据、云

计算等相关数字技术,企业可高效获取多维度的用户数据,提升了其对市场需求的即时响应<sup>[3]</sup>。同时,企业通过互联网平台可获得特定环境下的隐性知识,通过数字化、密集化的创新网络降低隐性知识的试错成本,进而加快隐性知识的产生、传播及使用<sup>[4]</sup>。随着经济活动主体对市场的响应愈发快捷、高效,隐性知识也凭借互联网的扩散效应对其他主体产生了正外部性。另一方面,数字化技术提升了企业内部的管理效率和内部协调能力。企业的组织成本在大数据的应用场景下大幅下降,有效改变了企业自身的生产函数,革新了要素的使用方式、有效提高了企业的生产效率。在数字经济背景下,企业已不再通过传统的价格机制进行低端竞争,而是通过有效提升创新能力在市场上占据优势地位,并进而决定资源的配置方向。但在数字经济背景下,企业在占据优势地位后,创新会通过互联网的扩散效应快速传播。而其他企业会借助这种扩散效应对其自身的运营模式、技术研发等进行完善,进而取代原优势企业,并攫取控制资源配置的能力。因此,数字化进程的加快使企业不断涌现颠覆性创新,通过“蒲公英效应”为其他企业带来正外部性,促使其他企业为适应市场变化不断创新。

中观上,产业数字化过程中实现的规模经济为制度变迁注入了潜在动力。产业的数字化转型主要体现在两个方面:一方面,通过数字化技术对传统产业赋能,并对传统产业进行改造升级。另一方面,数字经济背景下涌现的新生产模式大幅提升了全要素生产率。产业数字化通过数字化技术降低交易成本实现规模经济,进而有效解决发展不平衡不充分的问题,并通过以下三种途径实现:一是通过数字化技术提升生产要素的使用效率。数字经济的高流动性和扁平化网络结构促使生产活动中的要素得以精准匹配。数据、信息等新型要素在数据平台中的实时共享性加强了各行业内部产业链的联系,打破了产业内部和外部的数据、信息壁垒,增强了产业链上下游之间的协同作用,进而有助于规模经济的实现。二是通过数字化技术减少产业内部及不同产业之间的信息不对称现象。企业的资产信息、产品信息、客户订单等以数据形式进行传播、使用和储存,致使企业无法利用信息优势采取机会主义行为,减少了产业内外企业之间的信息不对称,提升了企业间的沟通效率和要素的流动速度,进而有助于规模经济的实现。三是通过数字化技术可实现高效信息获取。云计算、大数据等数字技术能够将生产者与消费者之间的信息精准匹配,并根据生产者的生产特点和消费者的消费习惯以效用最大化的形式组合,改变传统的标准化生产模式,有效缓解物资积压或无效投资的现象,进而有助于规模经济的实现。产业数字化过程中实现的规模经济较传统的规模经济在内涵上得到了拓展。这种规模经济使得企业可借助大数据技术学习本产业中先进企业的生产模式,灵活控制产品的生产成本,减少了生产过程中生产要素匹配的时间成本和经济成本,进而极大地降低了产品的边际成本。边际成本的下降致使企业在追求最大收益的目标下不断优化自身的生产模式,推动了整个产业的转型升级,进而为制度变迁提供了潜在动力。

宏观上,数字经济通过重塑企业家精神为制度变迁培育了潜在动力。我国传统的经济发展模式主要以追求数量的粗放式发展为主,并以人口红利为主要推动力。随着全球化和数字经济的发展,人口红利逐渐消失,经济增长缺乏新动力的现象日渐突出。因此,为寻找新的动力,需要打破传统经济发展的路径依赖。创新作为第一驱动力,在数字经济背景下源于对企业家精神和社会成员生产力的重塑作用上<sup>[5]</sup>。熊彼特<sup>[6]</sup>认为,只有企业家精神才能促进创新的产生。笔者认为,企业家精神本质上是一种创新的才能。在数字经济背景下,一方面,企业家精神为市场的制度变迁提供了动力。由于数字经济与绝大多数行业关联性强,涉及范围广,存在前、后向相关关系<sup>[7]</sup>,企业家逐利的本性促使其在不同行业业态和模式下寻找相关关系,不断发现创造利润的机会,并凭借创新在市场中立足。同时,新行业新模式下由企业家创造的机会超出原有的制度供给,为市场的制度变迁提供了充足的动力。另一方面,企业家精神为政府的制度变迁提供了动力。数字经济促使市场机制和政府职能不断融合,提高了政府的治理能力<sup>[8]</sup>。在数字经济背景



下, 政府部门内部的运行及管理在市场机制的应用过程中降低了政府失灵的可能性, 提升了政府运行的效率, 进而提升了政府的治理能力。政府治理能力的提高在某种程度上重塑了新的社会结构和新的人际互动模式, 在信息化与社会结构的深度融合下重塑了社会成员的自然生产力和精神生产力。随着社会成员生产力得以重塑, 其数字素养亦得到提高, 且有助于企业家精神的发挥和创新的发展, 进而为制度变迁提供了动力。

## 二、数字经济背景下政府层面的制度创新

政府的角色在与数字化技术的深度融合中逐步发生转变; 政府的职能亦在数字化技术应用的场景中不断得以深化, 并拓展出创造价值的能力。这种创造价值的新职能使政府内部产生了规模经济无法外溢、外部性无法内化等问题, 进而产生了制度创新的动力和制度变迁的趋势。伴随着数字经济的发展, 政府逐渐偏离传统经济发展模式下的均衡状态, 向适应治理体系和治理能力现代化要求的新均衡状态转变。在数字经济背景下, 政府层面的制度创新主要体现在政府角色的转换和政府职能的变化两方面。在以往关于政府角色定位的研究中, 政府更多地充当了管理者或监管者的角色, 在市场失灵的情况下发挥修正作用。伴随着数字经济的发展, 政府逐渐呈现出公开透明、互动沟通、开放创新、服务平台的特征。在数字经济背景下, 政府部门以面对点的形式与社会经济生产活动进行交互。一方面, 在交互过程中, 政府各部门之间不断加强联系, 实现治理模式的转变。另一方面, 在交互过程中, 政府各部门之间由割裂、封闭状态转变为开放、协同、合作和互动状态。此时, 政府的角色从管理者转变为服务者和引导者。

开放政府与智慧政府是数字经济背景下服务型政府的核心体现。王丛虎<sup>[9]</sup>认为, 开放政府不仅是信息公开透明的政府, 更是通过开放与社会成员实现和谐互动的政府。传统的开放政府以公开透明为侧重点, 通过提升信息和数据的公开化和透明化水平, 与社会成员进行单向的信息传递。数字经济背景下的开放政府则是通过开放更加公开透明的数据和信息, 积极参与社会生产活动, 并与社会成员进行和谐互动。智慧政府是以人为核心, 以用户需求为导向, 运用智能化手段为社会成员精准提供高质量服务的政府。智慧政府运用物联网对环境进行实时监控、在云端储存数据、信息, 并通过技术对数据进行深度分析, 提升政府与社会经济活动的交互能力, 为社会成员有效精准地提供政府服务。传统政府由于技术受限, 只能以较低的效率和较高的成本搜集居民和企业的信息, 存在数据遗漏、数据造假等问题, 同时, 低质量的数据信息和高时间成本的数据搜集过程使其并不能合理、快速、高效地解决突发问题。随着社会生产活动和社会关系日趋复杂化, 传统政府的单一细化工分模式不能满足数字经济社会多元、多变的需求。在与数字化技术深度融合的过程中, 智慧政府通过改变公共服务的形式、对公共服务的供给主体进行转型升级、丰富和拓展公共服务的理念, 全方位地对传统公共服务进行优化升级, 在使用海量数据的基础上, 填补决策者有限理性的缺陷, 为决策者提供更广阔的视野, 进而有效提升政府的治理能力。可见, 智慧政府与传统政府形态的差异主要体现在公共服务供给和治理能力两个层面。传统的政府职能主要以管理为主, 通过宏观调控或参与资源分配过程, 在市场失灵的情况下对其机制进行补充和修正。在数字经济背景下, 随着数字化技术的广泛应用, 政府治理模式从传统的管理导向转变为服务导向, 不仅为制度创新提供了新动力, 更有效推动了治理体系和治理能力的现代化, 主要体现在以下五个方面:

第一, 数字化技术的广泛应用提升了政府的治理能力和效率。在以创新驱动的数字经济形态下, 大数据丰富了政务领域和生活领域的应用场景, 其巨大作用不仅体现在促进经济转型升级, 更体现在助力国家的治理创新<sup>[10]</sup>: 一是数字化技术将传统的统计政府转变为数字政府。数字政府不仅是数字化政府办公和电子化政务处理的政府, 更是通过数字化的思维、理念、工具等为社会成员提供精细化服务的政府。二是政府的治理模式由单向控制、代议互动转变为数字协商模

式。社会形态的变化将社会成员从弱连接状态升级为强连接状态,每个人的决策都依赖信息网络,从而加强了政府与社会成员之间的联系<sup>[11]</sup>。随着政府与社会成员的联系逐渐加深,社会成员可以通过分析社会经济活动各领域的相关数据对政府部门的公开数据和信息进行验证并主动参与政府治理。此时,政府传统的单项控制和代议互动的治理模式不再适应社会成员的多元化需求,数字协商模式应运而生。一方面,数字协商模式以问题为导向搜集社会成员发布的相关信息,并在第一时间予以反馈,不仅增加了社会成员的治理参与度,更提升了政府的治理效率。另一方面,数字协商模式打破了政府各部门之间的壁垒,以面对点的沟通方式取代了传统的链式沟通方式,避免了重复沟通和资源浪费,有效提高了政府的治理效率。

第二,数字化技术的深度应用提高了政府决策的精准性。一方面,数字平台的扁平化与去中心化提升了政府服务能力的精确性。政府借助大数据、云计算筛选出创新型企业,并根据企业的基本信息、技术成熟度等特征在数字化平台上与需求者进行合理匹配;政府通过构建技术交流平台,促使各行业全产业链相关企业就异质性需求问题直接沟通,极大地降低了交流成本;政府以其公信力为担保,为各类平台建立起完善的规章制度,保障平台持续高效运行,并以服务者的身份参与企业间的交流,鼓励数据共享,推动实现规模经济。另一方面,统计工具和方法的优化升级提升了政府引导能力的精确性。随着统计工具、方法不断更新,政府统计数据规模随之扩大,对于社会经济活动的分析和预测亦更加精确,有效避免了企业道德风险行为的发生。政府凭借大数据、云计算等技术打破传统的路径依赖,降低了衡量、筛选劣质企业的成本,能够快速高效区分企业的信誉度,并凭借数字经济的高流动性和扁平化的网络结构特征在平台中精确引导并以极小成本实现资源的精确配置。

第三,数字化技术的深度融合提高了政府的投资效率。我国的公共支出大多集中在基础设施建设和福利改善方面。随着数字化技术应用场景不断丰富,政府的投资领域逐渐拓展至环保、新能源和高新技术领域。这些新的投资领域在数字经济背景下具有极强的相关性。这种相关性加强了各领域的协同发展,并将传统的竞争模式转换为合作共赢模式。随着模式的转变,政府在投资时不仅要考虑营收状况,更要将各经济主体在经营过程中对社会、环境等产生的外部性纳入考虑范围。因此,政府必须掌握多领域的生命周期规律及发展现状,并对其进行精确分析才能获得最佳的投资方案。数字化技术将传统单部门的投资过程转变为多部门的协同合作,并通过推动各投资领域信息数据的交互,使政府可以对投资方案作出高效精准判断。此外,在数字经济背景下政府与创新主体分担风险并引领创新,通过数据分析进行科学研判,改变传统的投资路径,在创新生命周期中风险最大的阶段保障创新主体的生存性,帮助创新主体渡过难关并铺平发展道路。

第四,数字化技术的深度赋能优化了人力资本的配置。施莱弗和维什尼<sup>[12]</sup>认为,“人才向寻租部门的配置是有害的”。究其原因在于,寻租部门的扩张会严重影响生产部门的运行。当人才成为寻租者时,个人报酬源于对其他社会成员财富的再分配,而不是源于对财富的创造。这种获取报酬的形式不仅导致人才向寻租部门流动,更挤占了人力资本在生产部门的空间,从而降低技术进步率及增长率,导致经济陷入停滞。数字经济的发展能够促进人才的合理布局和协调发展,为制度创新提供了动力。一方面,数字化技术规范了社会经济活动并使其透明化,减少了经济活动过程中的寻租机会。寻租机会的减少弥补了政府在人力资本配置方面的劣势。政府在数字环境中能够根据发展目标与现实情况进行智能分析,引导人力资本配置到生产部门从事生产性活动,并借助人力资本报酬递增的特点引发技术革新。另一方面,以数字经济孕育的新产业为代表的新型生产部门通常要求更高质量的人力资本。新兴行业蕴含的潜在利润和无限的发展潜力易吸引其他行业的人力资本自发向其流动,但由于容量有限,且无法控制人力资本的流动速度,易造成人才过于集中的问题。政府借助大数据技术,可以从云端获取人力资本的个性化需求,进而提供相应的制度供给,防止人才过于集中的现象发生。



第五, 数字化技术的快速发展推动了政府对创新活动的激励。产权理论认为, 产权的可转让性促使资源从低效率部门向高效率部门转移。但在数字经济背景下, 所有权和使用权之间的关系变得非常模糊。模糊的产权关系使经济活动主体对预期收益产生不确定性, 易导致其选择放弃创新活动。同时, 模糊的产权关系会催生搭便车行为, 进而导致经济活动主体不愿从事充满风险的创新活动。传统的产权界定方式无法在数字经济条件下清晰界定产权, 而政府无法凭借传统的产权界定方式为创新提供激励。随着数字化技术的不断渗透, 传统的生产要素和产品在与数字化技术的深度融合中具有了“数字”特征, 其产权可通过区块链技术在交易过程中的历史记录中予以追溯和确定。同时, 数字化要素和数字化产品在数字平台中以数据的形式储存, 并经由区块链等技术处理后, 其产权的权属关系得以确立。因此, 政府通过数字化技术对产权进行清晰的界定有效避免了社会经济活动中的搭便车行为, 推动了政府激励创新活动并鼓励创新者在复杂多变的环境中及时捕捉由制度非均衡而产生的创新机会。

### 三、数字经济背景下市场层面的制度创新

市场由市场要素组成, 市场要素包含市场主体和市场客体。市场的新变化需要得到市场主体的认可, 需由市场主体来适应这些新变化。在数字经济背景下, 市场主体的逐利动机没有发生改变, 发生变化的是市场主体的收益与创新的关系。当收益与创新的关系变动的信息被共享时, 收益不再是制度创新的结果, 而是创新的激励。激励源于数字经济给市场各组成部分带来的巨大变革, 其促使参与者追求新增经济利益, 并由此催生了更多的创新活动, 进而促进市场层面的制度创新。市场机制是市场配置资源的实现机制, 是市场主体与客体各要素之间相互联系及作用的机制, 在不同范围内表现为不同的机制<sup>[13]</sup>。随着数字经济的发展, 市场竞争机制和资源配置机制在数字化技术的应用场景中发生了颠覆性变化, 数据要素确权机制和生产者声誉机制在数字化技术的作用下不断完善。

#### (一) 数字经济对市场赋能, 重塑了市场竞争机制

数字经济从宏观上重塑了市场的竞争机制。市场的竞争机制反映了市场竞争的供求关系、价格变动和资源流动等经济活动之间的有机联系<sup>[13]</sup>。门格尔将制度看成是无数个体经济行为人为自利的相互作用的产物, 认为每个人都追求自身的私利。不同经济主体为实现经济利益最大化, 在以价格为基础的竞争中争夺资源。而市场存在的目的在于减少交易活动成本, 其价格机制在传统的市场经济中起到传递、调节和核算作用, 从而有效降低了交易成本, 提高了资源的配置效率。众所周知, 市场是一种制度, 在数字经济诞生之前或数字经济发展初期, 市场处于一种制度均衡的状态, 而在这种均衡的条件下, 市场缺乏制度创新的动机和动力。

数字经济的快速发展不仅扩大了市场规模, 丰富了各行业各领域中数字化技术的应用场景, 孕育出大量的新业态和新模式, 同时也为制度创新提供了必要条件: 一是数字化技术赋能市场, 产生了新的潜在收入, 为制度创新提供了动力。一方面, 市场主客体发生了巨大的变化。在日常的经济活动中, 规模报酬递增的新技术应用范围不断扩大导致规模经济出现。未能充分利用新技术的市场主客体无法获得由规模经济带来的数字红利, 在市场竞争中面临被淘汰的风险, 导致市场的竞争结构发生变化。市场竞争结构的变化进而引发了现有的市场主客体产生重新分配收益的倾向, 客观上产生了制度创新的动力。另一方面, 数字化技术可将交易过程中减少的交易成本转换为潜在收入。潜在收入的存在为市场主客体的再创新活动提供了激励, 进一步优化了市场主客体的交易过程, 产生了更多的潜在收入。这种激励—优化的循环过程为制度创新提供了不竭动力。二是旧市场制度安排的成本发生变化, 为制度创新提供了动力。随着政府、市场对数字化技术的关注度不断提升, 相关的政策法规不断涌现, 影响了市场本身的制度环境, 导致部分企业在原有制度下仍能获得现存的外部利润, 增加了旧市场制度安排的运营和管理成本。旧市场制度安

排的成本增加导致企业不适应新的市场制度环境,存在帕累托改进的可能,因而催生了制度创新。

## (二) 数字经济对企业赋能, 重塑了资源配置机制

数字经济从微观上重塑了资源配置机制。科斯<sup>[14]</sup>认为,在资源导向方面,企业是价格机制的替代物。在资源数量既定的前提下,采用价格机制配置资源还是采用企业配置资源取决于二者相对成本的差距。但两种配置资源的方式均以价格为核心,市场以价格引导资源配置,企业则将价格转换为内部价格,以更低的成本引导资源向生产效率更高的部门流动。伴随着数字经济的应用场景的拓展和深化,企业数字化进程的推进形成了一系列新模式、新业态和新技术,培育了新产品和新要素。新产品和新要素以数据要素的形式存在,具有低成本传输、复制以及非竞争性的特点。市场主体可以通过互联网的外溢效应以较低成本获得新产品和新要素,并拒绝为这些新产品和新要素付费。而这些新产品和新要素以及传统产品和传统要素形成的新特点对传统市场中的价格机制形成了冲击,导致传统的价格竞争机制在新的应用场景中失效,进而使创新成为新的资源配置机制。在数字经济背景下,创新已经取代价格成为竞争的主要规则<sup>[15]</sup>,并通过互联网带来的扩散效应和规模经济迫使各生产者面临重新洗牌的压力。例如,某一个生产者采用新技术或新要素实现了创新,则该企业便有机会在市场中占据有利地位,并在竞争中占据绝对优势的市场份额,进而使资源不断向其流动;而未能实现创新的企业只能面临着退出市场的困境。此时的价格机制并未在率先实现创新的企业中发挥作用。当所有企业都实现了创新,某企业想占据更多的市场份额,其只能通过价格机制引导资源的流动,通过传统的竞争方式获得市场中剩余收益。

## (三) 数字经济引入新的技术—经济范式, 明晰了数据要素的确权机制

数据要素的确权机制是通过数字化技术跟踪数据要素的整个交易过程,进而明确产权的机制。伴随着数字经济的发展,产权的表现形式和界定方式发生新的变化。数字经济对传统的产权理论提出了挑战:一是数据要素的产权界定存在难度。一方面,产权的界定取决于数据要素的价值,而数据要素的价值取决于其使用方式。数据要素使用方式的不确定性造成了数据要素产权界定的困难。另一方面,数据本身具有的低成本传输、复制和非排他性等特点,极大地降低了交易成本,由此带来了正外部性并形成了规模效应。在这种情况下,数据要素与公共产品类似,其产权具有不确定性。二是数据要素的财产所有权逐渐弱化。由于产业在数字经济的冲击下呈现出共享经济的特征,数据要素的产权表现形式与运行方式与传统要素相比具有巨大的差异性,其虚拟性、非稀缺性、非竞争性和非排他性的特点致使数据要素的使用权和所有权在交易过程中分离。在这种条件下,数据要素的财产所有权也在这个过程中全面弱化或逐渐地消失。党的二十大报告明确提出,要完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度。产权保护的前提是明晰产权的归属。明晰的产权归属有利于降低交易费用和市场准入门槛,提升市场的运行效率和社会的信用度。数字经济引领的新技术—经济范式在很大程度上改变了产权界定不清晰的状态。在区块链与大数据、物联网、人工智能等应用场景的深度融合过程中,区块链交易过程中产生的数据具有不可篡改性和较强的可溯源性。区块链技术通过对交易记录中的数据进行溯源,能够明确交易过程中的所有参与者,并根据数据要素的整个生命周期进行分析,按照挖掘、存储和分析、应用三大阶段交易过程对其产权进行界定<sup>[16]</sup>,进而明晰了数据要素的确权机制。

## (四) 数字经济有效抑制了柠檬市场的出现, 强化了生产者的声誉机制

信息不对称导致了柠檬市场的形成。即使产权得以明晰,私有产权的确立也无法使人们的效用自动达到帕累托最优。此时,理性经济人会为了达到自身效用最大化而产生交换私有产权的动机,但在交易过程中产生的信任问题易形成囚徒困境。在这种困境中,交易双方只能通过博弈来增加自身的效用水平。交易双方的博弈主要包括以一次性交易为代表的单次博弈和以多次重复交易为代表的重复博弈。双方在获得信息有限的条件下,会避免对方采取投机行为而作出次优选择,最终使社会福利水平无法达到最优值。一是由于信息不对称的存在,消费者无法获得有关产

品质量的信息,在理性经济人的假设下无法作出最优的消费选择,因而降低了社会总福利水平。二是由于固定成本较高,生产者无法根据消费者的异质性需求提供个性化产品,因而也会降低社会总福利水平。三是某些生产者为了获取短期收益,在单次博弈下会采取投机行为,扰乱市场运行,对消费者造成极大的损害,而这类生产者采取投机行为的成本较低,必要时可随时更换地点或品牌继续破坏交易秩序,这些均会降低社会总福利水平。随着数字经济的快速发展,供求双方的信息在数字化平台得以公开化和透明化,规避了投机行为,降低了交易成本,更极大地提高了双方的交易效率和交易质量。商家的产品信息在云端共享,消费者可通过互联网寻找商家的服务质量、产品质量以及历史价格信息,在数字化技术的作用下,生产者与消费者之间由单次博弈转换为重复博弈,并通过博弈模式的转换构建起稳固的交易关系,强化了生产者的声誉机制,有效地抑制了柠檬市场的出现。

#### 四、数字经济背景下政府与市场制度创新的协调路径

发展数字经济要正确处理政府与市场的关系,实现有为政府与有效市场的协调发展。有为政府要对数字经济进行顶层设计,克服市场失灵,改善营商环境,推行数字经济治理,防范和化解数字经济安全风险。有效市场通过市场机制将资源配置到数字经济产业中。因此,在数字经济发展中正确处理政府与市场的关系,遵循数字经济发展规律,就需要从政府与市场两个层面进行相应的制度创新,以政府与市场制度创新协调推动我国数字经济健康发展。

##### (一) 实现有为政府与有效市场的结合,形成新的制度供给

在数字经济背景下,市场以效率为导向进行资源配置,政府以公平为导向进行数字经济治理。在数字经济发展过程中,要实现有为政府与有效市场的有效结合,形成政府与市场的制度创新协调推进的制度供给。

首先,要为政府与市场的数字化技术深化应用提供相应的制度供给。要注重数字化技术与政府和市场的深度融合:一是在大力发展数字化技术层面,要将有为政府与有效市场相结合,以政府主导的数字化产业为基础,建立政产学研一体化平台。由政府牵头建设技术转化平台,多举措引导支持数字经济发展的产学研项目,鼓励产学研合作参与创新、研发、落地,建设全方位的数字经济应用场景。要加强政府与创新型企业的联动,建立新型专业化人才数据库,降低企业和人才的搜寻成本,聚集专业对口人才,发挥人力资本的规模效应。大力开展政企合作海外交流项目,鼓励企业学习国外先进技术,并在必要条件下予以资金或政策支持。二是在数字化技术与政府、市场深度融合层面,打破政府和企业之间的数据和信息壁垒,在政府内部和企业内部分别建立数据平台,降低沟通成本,消除数字鸿沟。开放高质量、高价值的数据获取渠道,以企业数字化为出发点,建立起行业专属的数字平台和数据库,为行业全产业链的企业提供交流的机会,推动全行业的协同发展。

其次,要为市场主体的数字化转型提供相应的制度供给。以企业为代表的市场主体缺少数字化转型的激励,其原因在于:在企业收益最大化的目标未发生根本改变的前提下,数字化转型的固定成本过于高昂且风险较大。无论受到何种冲击,企业仍会按照收益最大化的路径运行。因此,要实现有为政府与有效市场的结合,加快市场主体的数字化转型:一是政府应为企业数字化转型提供相应的制度供给。一方面,政府需要以补贴或技术支持的方式为企业提供保障,根据不同企业在数字化转型过程中遇到的困难有针对性地提供相应的政策支持,确保企业在数字化转型的周期中得以生存。另一方面,政府要对企业数字化转型进行全过程跟踪评估,在及时发现、解决企业数字化转型问题的前提下,防范化解可能出现的各种新风险,降低失败的概率。二是政府应以政策支持的形式扶持数字化技术的研发及推广,通过市场机制激发企业的内部驱动力,将更多企业主体引导至数字化高、精、尖技术的研发中。



## (二) 实现有为政府与有效市场的结合, 对市场主体的创新进行激励和约束

创新是数字经济发展的推动力。数字经济的创新有利于提高数字经济的价值创造能力, 构建数字产业创新生态体系, 实现数字经济创新发展; 有助于加速要素重组, 形成新的要素组合, 形成创新驱动数字经济发展的模式。在数字经济的发展过程中, 要实现有为政府与有效市场的结合, 在政府与市场制度创新的协调中推进创新要素、创新主体、创新环节之间的有效衔接, 对市场主体的创新进行激励和约束。

首先, 实现有为政府与有效市场的结合, 强化创新激励的制度供给。在数字经济背景下, 为保证创新活动能够持续开展, 要将有为政府与有效市场相结合, 优化与数字经济发展不匹配的制度安排。一方面, 要完善对创新主体进行补贴的制度供给。遵循市场经济规律和创新规律, 根据创新主体的情况, 借助数字化技术对其进行分类, 根据创新主体所在行业、研发技术种类以及研发进度的不同进行模块化管理, 以差别定价的形式制定补贴政策, 扩大对创新主体的补贴范围和补贴力度。同时, 为避免道德风险行为的发生, 应建立起科学的考核体系, 对完成创新的主体进行额外奖励。另一方面, 将有为政府与有效市场相结合, 针对搭便车行为完善相关的制度供给, 优化创新成果的应用与传播路径, 并督促搭便车者对其行为付费, 避免创新主体因无法获得创新利润而退出市场。

其次, 实现有为政府与有效市场的结合, 加强资源配置的制度供给。在数字经济背景下, 要在保证市场主体的发展不受政府影响的基础上, 将有为政府与有效市场相结合, 完善资源配置方面的制度供给。一方面, 要明确政府在资源配置中的作用, 构建政府、企业多主体协同运行的资源配置平台, 并对配置过程中的所有数据和流程进行透明化处理, 避免市场主体因巨额收益在经济活动中提高准入门槛, 垄断市场资源。另一方面, 要提升政府引导资源配置的效率和质量。加快政府与数字化技术的深度融合, 推动政府、企业共建信息共享平台, 运用大数据技术捕捉企业资源配置的流动方向, 通过政府的规划和公共政策保证各类企业在市场资源配置中的正确流向。

最后, 实现有为政府与有效市场的结合, 完善规范市场经济主体行为的制度供给。在数字经济背景下, 市场经济主体活动的范围随着新业态、新模式的出现而逐渐扩大。而在新领域中, 由于新业态和新模式的发展需要相应的制度供给对市场失范行为进行规范, 因此, 要将有为政府与有效市场相结合, 通过深化数字化技术的应用完善规范市场主体行为的制度供给。一是要拓展大数据技术的应用场景。推动数据监管平台的建立, 对市场运行进行实时监控, 及时发现市场安全风险, 并将安全风险的相关数据和所处领域上传至云平台。二是要建立反应灵敏的风险处理机制。监管部门通过云平台发现安全风险数据和所处领域, 在第一时间对安全风险问题和处理方案进行打包处理并投放到市场中, 可以为市场主客体提供即时风险应对方案。三是要建立健全的风险评估指标体系。监管部门通过风险评估指标体系衡量市场中异常行为的风险等级, 并根据不同风险等级分别制定相应的解决方案。

## (三) 实现有为政府与有效市场的结合, 加快数字政府的建设

按照政治经济学的基本原理, 经济基础决定上层建筑, 上层建筑反作用于经济基础。在数字经济背景下, 需要构建适应数字经济发展规律的数字政府, 并提升其对数字经济的治理能力, 引导数字经济健康发展。在数字经济背景下, 将有为政府与有效市场进行有机结合, 并在政府与市场的制度创新协调中借助数字技术、数据要素双轮驱动加快数字政府建设, 有助于实现政府数字经济治理能力和治理体系的现代化。

首先, 遵循数字经济规律, 加快数字技术在政府治理中的应用。数字政府治理能力的提升体现在政府部门对数据的使用方式上。在数字经济背景下, 数据的使用是通过汇总各方面的数据进行综合分析为决策者提供科学指导, 其需要遵循数字经济规律, 将有为政府与有效市场相结合, 提升政府的数字经济治理能力。基于此, 应拓展数据的使用方式, 加快数字技术在政府部门的应

用。一方面,要推动政府的数字化转型。政府可通过学习企业数字化转型的成功案例,总结企业数字化转型的重点难点,并对问题进行具体分析,降低政府数字化转型的成本,规避数字化转型的风险。另一方面,要对政府工作人员进行专业素质培训。应加强与相关企业的交流,拓展政府工作人员对数字化技术应用场景的认识,并在此基础上鼓励政府工作人员参与实地体验,提升自身的数字素养。

其次,适应数字经济和数字技术发展的趋势,提升政府服务的智能化水平与精准化水平。数字政府的核心要义就是通过智能化与精准化的公共服务,满足社会成员的异质性需求,提高数字经济的治理能力和水平。一方面,要将有为政府与有效市场相结合,继续推进政府治理能力的数字化转型,推进开放政府和智慧政府的建设。可在数字经济发展较成熟的城市率先进行试点,从经济、民生等多维度为当地居民提供多元化的服务,实现政府对数字经济治理能力的现代化。另一方面,政府要树立数字公共服务的思维,将有为政府与有效市场结合起来,借助大数据技术获取社会成员的需求,并通过搜集到的需求信息对公共服务进行转型升级,不断提高公共服务的数字化水平和质量。

最后,实现数字政府、数字经济与数字生态的协同发展,为数字政府建设提供支撑。一是将有为政府与有效市场相结合,建立健全数据治理的标准体系,创新数据管理机制,推进全国一体化政务大数据体系建设。加强数据共享开放和开发利用,发挥数据的基础资源和创新引擎的作用,实现技术、业务与数据要素的深度融合,释放数据要素价值,形成数字经济高质量发展的创新动力。二是统筹推进数字政府建设中的技术融合、业务融合和数据融合。构建数字政府协同高效数字化履职能力体系,提高协同管理和服务水平。通过统筹推进强化数字经济运行大数据监测分析,提高数字经济发展的调控能力。运用数字技术构建新型监管机制,强化风险研判与预测预警,提升市场监管能力,维护公平竞争的市场秩序。三是推进数字政府建设与数字生态优化的协同。建立健全数据要素市场规则,完善数据要素治理体系;以数字政府建设为牵引,提高数字经济治理体系和治理能力现代化水平;推进数字政府建设与数字生态优化的协同,规范数字经济发展,健全竞争监管制度,营造规范有序的政策环境。

#### 参考文献:

- [1] 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):185-192.
- [2] 栢林.政府与市场关系理论及其发展[J]. 求是学刊,2003(2):44-49.
- [3] 刘政,姚雨秀,张国胜,等.企业数字化、专用知识与组织授权[J]. 中国工业经济,2020(9):156-174.
- [4] 戚聿东,肖旭.数字经济时代的企业管理变革[J]. 管理世界,2020,36(6):135-1525.
- [5] 任保平,孙一心.数字经济培育我国经济高质量发展新优势的机制与路径[J]. 经济纵横,2022(4):38-48.
- [6] 约瑟夫·熊彼特.经济发展理论:对于利润、资本、信贷利息和经济问题的考察[M]. 何畏,易家详,译.北京:商务印书馆,1990:6.
- [7] 张辉,石琳.数字经济:新时代的新动力[J]. 北京交通大学学报(社会科学版),2019,18(2):10-22.
- [8] 任保平.数字经济引领高质量发展的逻辑、机制与路径[J]. 西安财经大学学报,2020,33(2):5-9.
- [9] 王丛虎.开放政府论[J]. 河南社会科学,2006(4):5-8.
- [10] 刁生富,冯利茹.重塑大数据与数字经济[M]. 北京:北京邮电大学出版社,2020:9.
- [11] 戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J]. 中国行政管理,2017(9):21-27.
- [12] 安德烈·施莱弗,罗伯特·维什尼.掠夺之手:政府病及其治疗[M]. 赵红军,译.北京:中信出版社,2017:70.
- [13] 刘诗白.社会主义市场经济理论[M]. 成都:西南财经大学出版社,2004:100.
- [14] 罗纳德·H.科斯.企业、市场与法律[M]. 盛洪,陈郁,译校.上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2014:30-34.
- [15] 威廉·鲍莫尔.创新:经济增长的奇迹[M]. 郭梅军,唐宇,彭敬,等译.北京:中信出版社,2016:4.
- [16] 周林彬,马恩斯.大数据确权的法律经济学分析[J]. 东北师范大学学报(哲学社会科学版),2018(2):30-37.

Research on the Coordination of the Government and Market  
Institutional Innovation Against the Background of Digital Economy

REN Bao-ping<sup>1</sup>, SUN Yi-xin<sup>2</sup>

(1. School of Digital Economy and Management, Nanjing University, Suzhou 215163, China;

2. Western China Economic Development Research Institute, Northwest University, Xi'an 710127, China)

**Summary:** The development of digital economy reshapes the relationship between the government and the market, requiring innovation in both institution. However, the traditional economic theory has not reached an agreement on the role of government and market in balancing fairness and efficiency. The market and the government's adoption lags behind the development of China's digital economy, causing an imbalance. The two need to establish a new equilibrium.

This paper theoretically analyzes the relationship between the government and the market under the digital economy's background. The rapid development of digital economy has affected the traditional economic development model, and the relative shortage of institutional supply has caused gradual imbalance from the original institutional equilibrium. Regarding the government institutional innovation, the development of the digital economy has led to the transformation of the government's role from management to service, which is crucial for modern governance systems and governance capacity. It is necessary to promote the gradual transformation of government functions through the transformation of government roles and the change of government functions. Regarding the market institutional innovation, the motivation of market players to pursue profits has not changed in the context of digital economy. Due to the change of the relationship between market players' income and innovation, replacing the income, the incentive of innovation has become the result of market institutional innovation. Because of the market components' changes, sufficient incentives have prompted people to pursue new economic benefits, bringing about more innovative activities, thus promoting the economic and social development.

Compared with previous studies, this paper expands research in government institutional innovation and market institutional innovation. The government institutional innovation is mainly reflected in the transformation of the government role and the change of the government function. Digital technology enhances the governance capacity and efficiency of the government, the accuracy of government decision-making, operational efficiency, investment efficiency and optimize human resource allocation. The market institutional innovation focuses on innovation rather than income. Digital economy reshapes the market competition mechanism, resource allocation mechanism, data element confirmation mechanism and producer reputation mechanism, prompting the market to generate new potential revenue, giving impetus to institutional innovation. The cost of institutional arrangements in the old market has changed, providing incentives for institutional innovation. By reshaping the competition mechanism of the market from the micro level, innovation has replaced price as the main rule of competition.

This paper provides a theoretical basis for building digital China and prompting the partnership between government and market during the development of digital economy. It can guide targeted policy support and better inform for the combination of the government and the market, including the construction of digital China under the development of the digital economy.

**Key words:** digital economy; the government; the market; institutional innovation; digital technology

(责任编辑:徐雅雯)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2023.04.001

[引用格式]任保平,孙一心.数字经济背景下政府与市场制度创新的协调研究[J].财经问题研究,2023(4):3-13.