

# 我国数字治理发展与展望

李 韬 李睿深 冯贺霞\*

**【摘 要】** 加强数字治理是当前全球为数不多的跨文化共识之一，各主要国家和国际组织均积极推进数字治理进程。2021年，我国充分利用数字技术推动治理能力和治理体系现代化，推动国家战略布局、数据资源、数字经济发展、数字社会和数字政府建设等方面全面迈上新台阶。

**【关键词】** 数字治理 进展 数据安全 数字健康

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.03.012

党的十九届五中全会提出，“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”“加强宏观经济治理数据库等建设，提升大数据等数字技术手段辅助治理能力”。2021年10月18日，习近平总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调，要完善数字经济治理体系，健全法律法规和政策制度，完善体制机制，提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平。

百年变局和世纪疫情交织，愈发凸显时代转型期的治理挑战，党和国家沉着应对趋利避害，充分利用数字技术推动治理能力和治理体系现代化，推动国家战略布局、数据资源、数字经济发展、数字社会和数字政府建设等方面全面迈上新台阶。本文聚焦2021年度数字治理热点议题和重大事件，全面梳理数字治理年度进展与最新动态，旨在为我国数字治理理论和实践提供有益参考。

## 一、数字治理上升为国家战略，多元主体积极行动

在全球分歧严重的后疫情时代，加强数字治理是为数不多的跨文化共识之一，各主要国家和国际组织均积极推进数字治理进程。2020年11月21日，中国国家主席习近平在二十国集团领导人峰会上强调：“面对各国对数据安全、数字鸿沟、个人隐私、道德伦理等方面的关切，要秉持以人为中心、基于事实的政策导向，鼓励创新，建立互信，支持联合国就此发挥领导作用，携手打造开放、公平、公正、非歧视的数字发展环境。前不久，中方提出了《全球数据安全倡议》。我们愿以此为基础，同各方探讨并制定全球数字治理规则。”标志着数字治理已经上升为我国的国家战略。各地政府积极推进数字化转型和数字治理进程，各大平台企业积极参与，数字政务、城市大脑、数字乡村、未来社区、数字健

\* 李韬、李睿深、冯贺霞，北京师范大学互联网发展研究院。

康等数字治理实践不断涌现。

学术理论界对于数字治理的理论探索呈现多学科融合的态势,围绕数字治理的科学内涵与实践价值、平台经济治理、数据安全、数字社会、数字政府等相关领域展开深入讨论,数字治理的学术生态正在形成。2021年5月民政部批复成立中国社会治理研究会数字治理分会,在社会各界引起强烈反响,引发众多高校相关智库、研究机构纷纷将部分研究方向变更为“数字治理”。

## 二、平台经济引发热议,规范健康发展方针明确

全球平台经济增长态势明显。2020年底,我国价值超过10亿美元的数字平台企业达179家,大型数字平台总价值为3.1万亿美元,占全球的24.8%<sup>①</sup>。2021年,围绕平台经济衍生的互联互通问题、数据安全问题、就业保障问题、大数据杀熟问题、垄断竞争问题等,引起了各界的广泛关注。党的十九届五中全会提出,要“促进平台经济、共享经济健康发展”。2021年3月,习近平总书记在中央财经委员会第九次会议上强调,我国平台经济发展正处在关键时期,要着眼长远、兼顾当前,补齐短板、强化弱项,营造创新环境,解决突出矛盾和问题,推动平台经济规范健康持续发展。

平台经济以双边市场为载体,双边市场以平台为核心,通过平台可以实现双边或多边用户之间的博弈,从而获取利润<sup>②</sup>。平台经济的实质,是数字化、网络化、智能化发展趋势的一种体现形式,参与平台交易的双方具有需求互补,只有平台双边市场同时参与平台,平台才能实现其自身价值且获得利润<sup>③</sup>。平台经济以敏感的数据采集和传输系统、发达的算力和功能强大的数据处理算法为基础,以数字平台为核心,可以跨时间空间跨国界跨部门地集成生产、分配、交换与消费活动信息,促进社会生

产与再生产过程顺利进行<sup>④</sup>。

平台模式下,从生产力到生产关系都发生了极大改变,发生改变的不只是生产方式、竞争内容、竞争方式、价格形成机制,还有劳资关系、社会关系和产权形式,这无疑给平台的监管和治理带来了极大挑战。为更好促进平台经济健康发展,增强平台经济治理的针对性与有效性,应把公众利益和福祉作为平台经济发展与治理的根本目标。把包容创新与审慎监管落到实处,处理好平台经济在发展中规范和在规范中发展的关系,促进平台经济健康发展与有效治理,应从理论、政策、技术、应用等多个视角深入研究平台经济的治理逻辑。

## 三、垄断与竞争成为焦点,蛮荒开拓时代宣告结束

反垄断是2021年全球关注的焦点问题,业界普遍认为科技巨头“蛮荒开拓时代”已经结束。欧盟委员会连续三年以“反垄断”为由对谷歌作出巨额裁罚,苹果、脸书、亚马逊等美国企业也是欧盟反垄断的主要调查目标。同时这些科技企业在美国也面临着越来越大的调查压力,要求修改美国反垄断法的声音得到越来越多支持。2021年7月,美国36个州和华盛顿哥伦比亚特区的总检察长对谷歌发起了反垄断诉讼。

我国高度重视平台经济垄断与竞争问题。2020年12月19日,中央经济工作会议明确指出,“强化反垄断和防止资本无序扩张”。2021年2月7日,国务院反垄断委员会印发了《关于平台经济领域的反垄断指南》;3月15日,中央财经委员会第九次会议提出,要“促进公平竞争,反对垄断,防止资本无序扩张”;8月17日,《禁止网络不正当竞争行为规定(征求意见稿)》制定了网络竞争行为一般规范;11月18日,国家反垄断局挂牌成立,自挂牌成立以来,国家反垄断局共披露46起行政处罚案件,处罚涉及的企业中互联网公司达26家,占比超过六成。

平台经济下的垄断与竞争对传统垄断竞争的判断标准及治理产生了极大挑战。主流经济学认为,判断一个企业是否具有垄断行为,一个重要标准就是看该企业是否利用其市场势力提高产品或服务价格,损害消费者福利。与传统经济追求超额利润或者竞争效应带来的“赢者通吃”相比,平台企业更加强调网络效应带来的规模经济、范围经济,更加追求产业融合、合作共赢带来的价值增值。在平台经济条件下,技术在变化,经济的核心机制也在变化,商业模式是全新的,市场定价机制和运作方式也不同。平台企业一般是在市场一边制定非常低的价格,甚至免费,以激发平台另一边用户的增长,通过网络效应确保平台在另一边赚取收入。平台的价格结构往往是有利于市场的一边而对另一边不利<sup>⑤</sup>,即使是那些根本不在其市场上占据支配地位的小平台企业也是采取这种定价策略。平台经济下,跨产品、跨市场的范围效应对按产品市场份额判断垄断的传统经济学方法带来极大的挑战,增加了事前监管的难度。

应用发展的眼光看平台经济下垄断的衡量标准、政策和法规。平台经济下垄断的判定标准,应在市场势力、定价能力等传统的垄断判定标准基础上,再考虑一些新的标准,比如,是否有利于消费者福利的提升、是否有利于增效降本、是否有利于社会整体福利的提升,是否承担社会责任等。应转变治理思维,对平台经济中的垄断与竞争问题,应坚持多元协同、包容创新、审慎监管的治理原则,把握好安全与发展的辩证关系。

#### 四、多部门联动推进算法治理,趋利避害成为关键

2021年,国家网信办等九部门联合印发《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》,提出利用三年左右时间,逐步建立治理机制健全、监管体系完善、算法生态规范的算

法安全综合治理格局。国家网信办还于2021年启动实施了“清朗·算法滥用治理”专项行动,规范应用推荐算法进行新闻信息分众化传播的行为和秩序,指导互联网平台优化信息过滤、排名、推荐机制,加强重点环节监管,严肃查处利用算法从事违法违规行为,开展算法安全技术检查和技术评估。

客观看,人工智能算法可大大提高机器的学习和预测能力,已成为数字经济的重要生产工具,也是数字社会的重要基础工具和数字政府的重要治理工具。但算法的误用、滥用和恶意使用也将对经济社会和国家安全带来重大负面影响,对人际关系、群际关系、代际关系、国际关系造成破坏和伤害。数字时代的算法治理应坚持发展与治理并重、趋利避害的原则,坚持技术、场景和人本三位一体的方式,加速算法的合规使用、避免算法的误用和滥用。一是通过技术创新增强算法的透明性和可解释性;二是通过应用场景的规制增强算法的公平性和普惠性;三是通过多方协同合作凸显人在算法制定和应用中的主体地位和主责地位,增强算法的社会性和人文性。

#### 五、数字劳工问题凸显,劳动权益保护刻不容缓

我国近9亿劳动人口中,灵活就业人员已突破2亿人。人社部《新职业——网约配送员就业景气现状分析报告》显示,每天“跑在路上”的网约配送员已经达到百万级。2020年,外卖骑手首次以“网约配送员”(俗称“骑手”)的名称被纳入《中华人民共和国职业分类大典》。

在过去一个世纪的大部分时间里,工作通常被描绘成一种全职的、定期的就业模式,即工作是按照固定的时间表在公司的营业场所公司的控制下进行,并且相互期望继续就业的工作(Kalleberg et al. 2000)。如今,数字技术及平台的发展促进了零工经济的产生,工作性质发生



了质的变革。数字劳具有劳动时间的灵活性、劳动工具的数字性、劳动主体的多元性以及劳动性质的复杂性等特征。这对经济社会的发展既是机遇也是挑战。一方面,有助于增加社会就业、提升就业效率、丰富就业模式等;但另一方面,围绕数字劳工还存在一些亟须破解的困境,如数字技术正在重塑工作所需要的技能,成千上万的简单的、重复的劳工正在被机器人取代,市场对高级认知技能、社会行为技能及更高适应能力相关的复杂技能组合劳工的需求持续增加,也将对国家教育创新、人力资本建设、社会就业保障等提出新的治理挑战;劳动权益保障缺失,双向制约匮乏引发劳动风险。由于平台工作性质模糊,工作时间和地点等因素的不确定,劳动者往往不被纳入企业的保障范围之内。如平台通过“最严算法”“算法取中”等方式,“精准”考核数字劳工的工作数量和质量,最大化挤占劳动者的时间和空间,甚至包括上厕所时间,对劳动者身心健康造成较大影响,甚至导致劳动者猝死、自杀的严重后果。如何应对数字化时代工作性质的变革以及人员相应的就业保障需求,更好保护劳动者的权益,是一项亟待解决的重要治理课题。

## 六、元宇宙毁誉参半,资本市场在争议中高歌猛进

元宇宙概念强势来袭,迅速成为资本市场的宠儿、数字经济领域的热点。2021年3月,被称为元宇宙第一股的罗布乐思(Roblox)正式在纽约证券交易所上市;5月,微软首席执行官萨蒂亚·纳德拉表示公司正在努力打造一个“企业元宇宙”;8月,美国芯片巨头英伟达在宣布推出能够承载元宇宙愿景的虚拟平台OmniVerse之后股价飙升,成为全球市值最高的半导体公司;10月,美国社交媒体巨头脸书(Facebook)宣布更名为“元”(Meta)。A股市场的元宇宙概念股也受到资本追捧,有相关概念股票涨幅超过60%甚至80%。这股元宇宙

热潮迅即蔓延到线下:巴巴多斯宣布将在元宇宙设立全球首个大使馆;韩国首尔宣布将打造“元宇宙首尔”(Metaverse Seoul),并发布了《元宇宙首尔五年计划》;国内首家元宇宙主题乐园“深圳光明小镇”、首个基于唐朝历史文化背景的元宇宙项目——《大唐·开元》也纷纷启动。

与此同时,对于元宇宙的质疑之声也随之而起,各种争议不绝于耳。“元宇宙”一词的提出者、《雪崩》作者斯蒂芬森在脸书宣布转战元宇宙之后在其推特账号上写道,“有件事现在越来越乱套了:脸书要涉足元宇宙这件事和我没有任何关系,他们只是用了我在《雪崩》中创造的一个词而已。我和脸书之间没有任何交流或者商业联系”。360创始人周鸿祎称元宇宙为“新的圈钱手段”“如果大家都生活在虚幻的空间里,它不会给人类社会带来真正的发展”。除了被质疑概念炒作之外,元宇宙可能导致的社会问题也引发各方面热议。其强烈的沉浸感可能导致精神成瘾,其去中心化可能导致治理失控等,都成为社会各界广泛关注的议题。作家刘慈欣认为,扎克伯格的元宇宙不但不是未来,也不该是未来。

无论元宇宙是光明的未来还是昙花一现的资本狂欢,它无疑是2021年最为令人瞩目的数字技术和文化现象之一。“元宇宙”一词已入选《柯林斯词典》2021年度热词、国家语言资源监测与研究中心“2021年度十大网络用语”、《咬文嚼字》“2021年度十大流行语”;新加坡《海峡时报》将“元宇宙狂热”与虚拟货币和新能源汽车一起,并称为2021年三大科技赢家。

## 七、网络安全形势严峻,政府严厉打击网络黑产

2021年,全球网络安全形势十分严峻,网络攻击加剧、网络犯罪猖獗、网络黑产日渐壮大。在当前全球经济持续低迷、下行压力加大

背景下，网络攻击作为以小博大的非常规手段受到各方高度关注，有组织的网络攻击行动持续高发，规模性、破坏性也急剧上升。随着新冠肺炎疫情全球蔓延，大大增加的人为错误和系统配置错误导致网络安全防线被削弱，远程协同广泛使用引发新业态网络安全风险。而以加密数字货币为支付方式刺激了网络黑产大行其道，以经济利益为目的的勒索软件成为网络安全的主要威胁，加密劫持感染创下历史新高。与医疗行业相关的数据泄露激增。针对5G等新兴基础设施和供应链的攻击明显增加。传统DDoS(分布式拒绝服务)在物联网(Internet of Things)与移动网络的结合下花样翻新、危害程度居高不下<sup>⑥</sup>。

“没有网络安全就没有国家安全”，在网络信息基础设施无所不在，数字时代的政务服务、社会服务、商事服务正在全面向网络化、移动化、云端化迈进的大背景下，网络安全依然是数字空间存续和运转的基本保障，是数字经济、数字社会健康发展的基本条件，是数字治理的基本“底线”和“红线”。

#### 八、数据安全上升到国家高度，数据治理成为重中之重

2021年6月微软公司在国会听证时指出，美国司法部勒令其提供储存的客户信息，用于政治敏感案件的调查，并以保密为由下达“封口令”，阻止这些公司将情况透露给客户。2021年7月“滴滴”赴美上市被有关部门强制安全审查。事实一再表明，数字时代的“棱镜门”并未远离，数据安全不仅涉及到个人安全，更涉及到社会安全、国家安全和国家主权等多重问题。而对数据安全的治理也从数据本身的安全、自然人和法人的数据权益、拓展到包括数据安全对国家主权、国家安全和经济发展的影响。

2021年我国颁布数据安全法，国家网信办

发布《网络数据安全条例（征求意见稿）》，是继党的十九届四中全会决定明确将数据作为新的生产要素，颁发《促进大数据发展行动纲要》《科学数据管理办法》等一系列重要法规之后，对数据安全的再次强化。

#### 九、企业社会责任良莠不齐，对社会治理产生重大影响

新冠肺炎疫情暴发以来，在党和政府的坚强领导下，各类市场主体团结协作、攻坚克难，勇担社会责任，从技术支持、物资供应、人力调配等多个方面驰援抗疫一线，并积极联动社会各界力量，开辟数字化抗疫的“空中战场”，集中优势资源，形成合力，在抗击疫情、复产复工中发挥了积极作用。企业做得越大，社会责任、道德责任就越大，公众对企业这方面的要求也就越高。2020年7月21日，习近平总书记在企业家座谈会上的讲话中指出：“企业既有经济责任、法律责任，也有社会责任、道德责任。任何企业存在于社会之中，都是社会的企业。社会是企业家施展才华的舞台。只有真诚回报社会、切实履行社会责任的企业家，才能真正得到社会认可，才是符合时代要求的企业家。”疫情至今还未消散，互联网企业应继续重视健康与福祉、卫生设施、乡村振兴、社会公益等领域，积极履行社会责任。

在数字技术快速发展迭代的今天，前赴后继奔向数字经济这条增长快车道上的众多企业中，依然有部分企业只看重营收增长、流量增加，轻视乃至忽略了经济责任、法律责任、道德责任和社会责任的重要性，因而出现不少问题。更有甚者，个别互联网企业甚至还存在着恶性竞争、虚假宣传、骗取用户流量、传播负面有害信息、侵犯公民个人隐私、违法违规收集使用个人信息、侵害用户权益等频繁发生的问题，这是责任的缺失，不仅损害了社会公众利益，制约了企业成长，更影响了网络空间、数字经济、数字社会生


态环境的健康与持续发展。这些问题的严重性凸显了在数字治理视角下增强企业责任意识紧迫性。因此,引导企业树立社会责任意识,改善社会责任管理,提升社会责任绩效,是一个亟待解决的重大社会问题。

## 十、数字健康临危受命,公共卫生健康体系经受大考

新冠肺炎疫情对世界各国公共卫生治理体系和治理能力都是巨大考验。新冠肺炎疫情严重影响了线下医院的医疗服务,一些医院甚至关闭了线下门诊,大量常见病、慢性病患者无法在线下得到及时诊疗医治,催生了对互联网医疗的刚需。以互联网医疗为代表的数字健康得到空前发展,从预约挂号、智能导诊、在线咨询、在线诊疗、在线心理咨询、送药上门再到线上慢病管理、健康管理、线上科普教育等,凸显了数字健康发展的巨大潜力。截至2021年3月,互联网医院已达1100多家,初步形成了线上线下一体化医疗服务模式<sup>⑦</sup>。

数字健康是数字化时代全球医疗健康领域的一次深刻变革,其本质是以人民健康为中心,围绕人民群众全方位全生命周期健康,通过数字化、网络化、智能化技术赋能和平台支撑,与传统医疗健康服务深度融合而形成的新型医疗健康服务模式,可更好地提升医疗健康服务的质量与效率,促进医疗健康服务的普惠、均等、共享。一般来说,数字健康涵盖了数字医疗、数字医药、数字健保、数字医检、数字医养康养、医疗健康云服务等业态<sup>⑧</sup>。

党的十九届五中全会提出,推动构建人类卫生健康共同体。在数字化时代,数字技术无疑将极大地赋能人类卫生健康共同体的构建,有助于实现医疗健康服务的普惠、均等、共享,有助于推动全球卫生健康领域治理体系改革和提升治理能力。中国在20世纪六七十年代缔造的以“赤脚医生”为代表的

基层中国医疗卫生服务模式,从本质上看,是以最低的成本、最便捷的方式向人们提供初级卫生保健服务,打造了一个又一个基层医疗卫生健康服务共同体。随着人工智能、医疗物联网、区块链等数字技术的不断渗透,传统的“赤脚医生”正在“破茧成蝶”,演变为“数字化赤脚医生”。以医疗健康大数据为基础要素,通过智能化输出标准诊断方案,赋能基层医生,提高诊疗能力,并形成患者医疗健康信息的数字画像,逐渐实现智能化健康管理;另外,结合数字流动医院、数字化诊室的广泛应用,一个又一个的基层医疗卫生健康服务共同体逐渐升级为数字卫生健康服务共同体,为家医签约、到家看护、邻里互助提供了智能化、便利化的新载体,推动数字健康服务普惠、均等、共享发展,为全球医疗健康治理变革贡献中国经验。

- 
- ① 数据来源:《2021平台经济工猫解读报告》,2021年10月。
  - ② Rochet J C,Tirote J. “Platform Competition in Two-sided Markets”.[J].Journal of the European Economic Association, 2003(4), pp: 990- 1029.
  - ③ [美] 杰奥夫雷G.帕克,马歇尔W.范·埃尔斯泰恩,桑基特·保罗·邱达利:《平台革命:改变世界的商业模式》,志鹏译,机械工业出版社,2017年版。
  - ④ 谢富胜、吴越、王生升:《平台经济全球化的政治经济学分析》,《中国社会科学》2019年第12期。
  - ⑤ 让·梯若尔:《共同利益经济学》,张昕竹等译,商务印书馆,2020年版。
  - ⑥ 据欧盟网络安全署(ENISA)2021年10月的《网络安全分析报告》。
  - ⑦ 《国家卫生健康委员会2021年4月27日例行新闻发布会文字实录》,中国政府网, <http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202104/df811bc1ee8b4c8db0f0561758172ca8.shtm>, 访问日期,2021年12月。
  - ⑧ 李韬:《数字健康:构建普惠均等共享的卫生健康共同体》,人民出版社,2021年版。

(责任编辑:葛云)