

数字经济时代的市场监管创新

戚聿东 梁 菁

摘 要 在数字经济时代,面对数字市场的跨时空性、多边市场性、动态演进性和数据驱动性等新特征,传统市场监管体系存在监管属地原则不匹配、传统相关市场界定方法不匹配、静态监管理论不匹配、价格取向的监管标准不匹配等诸多不适应。基于工业经济特征,传统市场监管已经形成理念、目标、职能、工具四位一体的成熟体系。面对数字经济的新特征与传统监管体系的错位,市场监管需要进行创新导向的系统性变革。具体而言,应该从命令—控制走向包容审慎,从干预市场走向服务市场,从事后合规控制走向事前创新引领,从使用刚性工具到使用回应性工具,从而系统性构建与数字经济发展相适应的现代化市场监管体系。

关键词 数字经济;工业经济;市场监管

中图分类号 F820 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)04-0116-14

基金项目 国家社会科学基金重大项目(19ZDA077)

伴随着人工智能、区块链、云计算、大数据、物联网等数字技术革命的兴起和广泛应用,以平台经济为代表的新产业、新业态、新模式不断衍生和刷新,数字产业化如火如荼,并对传统产业深度渗透和赋能,产业数字化方兴未艾。2012-2023年,中国数字经济规模从11.2万亿元增加到53.9万亿元,年均增速达15.3%,显著高于同期GDP年均增速。数字经济占GDP比重从2012年的21.6%提升到2023年的42.8%。面对数字经济发展的新形势和新趋势,市场监管如何回应和适应?2021年,国务院印发《“十四五”市场监管现代化规划》,从市场监管体系、市场综合监管效能出发,指出现代化的市场监管体制对激发市场主体活力和发展内生动力具有重要作用。2023年《政府工作报告》针对数字经济监管问题指出,要“大力发展数字经济,提升常态化监管水平”。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“加快构建促进数字经济发展体制机制,完善促进数字产业化和产业数字化政策体系”。加快构建与数字经济相适应的现代化市场监管体系,已成为摆在市场监管部门面前的重要议题。

演化经济学家佩蕾丝提出的技术—经济范式理论认为,主导技术风格的变化将引致生产组织形式的变迁,相应地,社会制度也应进行变革使之与新技术相匹配^[1](P151)。自党的十四大将建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标以来,我国依据工业经济的技术—经济特征与市场发展现实搭建起了针对性的市场监管体系。工业经济时期,资本与土地、劳动力、管理等生产要素协调配合,成为促进经济增长的核心生产要素。资本要素多以固定资产和无形资产形式存在,由于分摊效应,产销量的扩张促使平均固定成本不断降低,规模经济和范围经济成为企业成长壮大的基本驱动力,因此,“较大的资本战胜较小的资本”^[2](P722),寡头垄断成为工业经济下的典型市场结构。而垄断在传统规制理论中,常与低效率和福利损失相联系,因此,寡头垄断成为工业经济市场监管关注的重要议题。在上述背景下,我国的市场监管经过历次改革,逐渐形成了以弥补市场失灵和维护公共利益为目标的两条进路,

依靠准入限制和价格控制等工具对市场进行强势干预,以实施监管职能、实现监管目标。传统的市场监管体系与工业经济的技术—经济范式相耦合,在一定时期内,为市场秩序的维护、竞争活力的激发和消费者合法权益的保护提供了制度保障。

数字经济时代呈现出与工业经济时代截然不同的技术—经济特征。数字经济下,市场呈现双边和多边生产属性,梅特卡夫定律、交叉网络外部性等成为数字企业做大做强的基础驱动力,数字企业在战略、目标、产权、治理、生产要素、商业模式、组织结构、竞争规则等众多方面都不同于实体企业。基于工业经济时代形成的市场监管体系在应对数字企业一系列新行为特别是创新举措时,难免出现思维定式、认知偏差和路径依赖效应,难以实现高效、合意的市场监管。因此,数字经济时代需要的不应是基于工业经济体系下的被动调整式改革,而应是适应数字经济发展内在要求的主动求变式改革。数字经济是创新密集型的经济形态,颠覆性创新活动的频率和质量直接影响数字经济发展态势。为充分激发创新对数字经济的引领带动作用,市场监管体系应从以维护竞争秩序为核心转向以鼓励创新为核心^[3](P39),在监管理念、目标、手段、机制等方面积极探索面向数字经济时代的创新型监管新体制。

一、文献综述

在数字经济语境下探讨市场监管适应性变革的文章,大致可以分为基于理论的学理研究和基于监管实施的实践研究两大类。在学理研究层面,现有研究多沿着监管理念和监管策略的二维视角展开。

关于监管理念,由于数字经济是新兴的经济形态,在关键要素、驱动规律、商业模式、创新方式等多方面呈现出有别于传统经济的运行特征^[4](P54),并在垄断、公共产品等不同领域引发了新的市场失灵^[5](P110),此时沿用传统市场监管模式正表现出妨碍数字市场动态竞争、规则体系混乱、执法机制和手段较为落后等特征,监管“越界”与“无序”问题频发^[6](P65)。面对数字市场监管的诸多现实挑战^[7](P32),学界主张数字经济的市场监管要坚持规范和发展并重^[8](P28),践行包容审慎^[9](P110)、协同监管等监管理念,并创新监管方式^[10](P13)、加强科技监管^[11](P33),用技术手段推动平台“自治”、架构多元参与的协同治理和常态化监管机制。

关于监管实施,由于数字经济平台企业适用网络效应和交叉网络外部性规律,平台企业呈现出明显的垄断或寡头垄断趋势^[12](P10),由此引发了学界关于平台垄断的原生与次生风险的担忧。因此,相较于经济性监管和社会性监管,数字经济市场监管的研究与实践更多集中于反垄断监管领域。在监管对象上,数字经济反垄断的焦点不是垄断的市场结构^[13](P44),而是各类策略性反竞争新行为^[14](P79),如自我优待^[15](P141)、算法共谋^[16](P32)、“二选一”排他性限定交易、扼杀式并购^[17](P87)以及数据垄断和杀熟^[18](P31)等。为对上述行为进行合理界定,学者针对数字经济的相关市场界定^[19](P179)、垄断地位判定和滥用市场支配地位行为的确定^[20](P78)等领域出现的新问题进行了探讨。学界的热烈讨论与全球范围内的反垄断热潮同步进行^[21](P5),国内外在平台经济领域开展了声势浩大的反垄断行动^[22](P49)。在我国,2021年堪称数字经济领域反垄断元年^[23](P72),这一年我国加快推进《反垄断法》修订,在全国范围内查处垄断案件176件,罚没金额235.86亿元;依法查处“二选一”垄断案、审结经营者集中案等许多反垄断大案、要案。随着监管的不断强化,数字经济反垄断领域也出现了很多前所未有的问题^[24](P12),呈现出从“包容审慎监管”到“强监管”再到“常态化监管”的演变趋势。这一过程中,频繁的政策调整易减损市场预期,损害监管效果^[25](P60)。为此,学术界经过进一步思考,提出应当坚持规范与发展并重的反垄断监管理念,采取事前、事中、事后相结合的监管模式^[26](P28),利用技术手段建立平台协同治理格局,搭建平台反垄断的科学体系^[27](P62),以系统性、长效化的制度设计^[13](P44)支撑“积极包容审慎”的执法立场。

根据上述梳理不难发现,现有研究依据数字经济发展现状和市场监管实践从不同视角切入,指出工业经济时代市场监管适用于数字经济或有不合意之处,并针对这一现实情况给出了监管理念和监管策

略的改进方向。然而,通用目的技术的变革范围广,数字经济正在加速渗透各行各业、各治理领域,数字经济对现有市场监管体系的挑战并非局限于反垄断领域,而是呈现全方位、系统化的颠覆趋势。在这一背景下,“切片式”的被动市场监管变革不再能够满足需要,我国亟待系统、协同、高效地搭建主动有为、紧贴数字经济发展状况的市场监管体系^[28](P83)。为此,本文从市场监管体系的全局出发,梳理数字经济的新属性与传统市场监管体系的不适应性,并从监管理念、监管目标、监管职能和监管工具四方面系统总结传统市场监管体系的特征和表现,同时紧抓数字经济背景下颠覆性创新和替代性竞争频发这一显著特点,提出以鼓励创新为核心,打造适应数字经济发展的市场监管新体系。

二、新经济与旧体制的错位:数字经济的新属性与传统市场监管体系不适配

改革开放以来,伴随着我国市场经济体制的建立,市场监管这一概念与市场监管机构同步建立、发展和完善。改革开放前,我国市场监管职能由各工业主管部门承担,通过指令、限制等形式对生产主体实施经济管理。随着改革开放和政府规制改革的深入,国务院对工业主管部门进行裁减和撤销,一批承担监管职责、以监管命名的机构开始建立,肩负市场监管和行政执法责任。2008年,我国推行“大部制改革”,进一步适应市场经济发展规律,通过科学分工、综合统筹提升市场监管的针对性和科学性。市场监管机构的变革对应了市场监管规则和程序的成熟。在监管实践中,依据工业经济下生产经营活动的时空相对稳定性确立了监管属地原则;依据单边的市场结构明确了相关市场界定的工具和程序;依据生产者竞争活动的特征形成了静态监管体系;依据资本要素的存续形式设置了价格取向的监管标准等。上述市场监管原则、程序、工具和取向紧抓工业经济下市场主体的固有性质和特征,但照搬应用于数字经济则将面临多维的实践困境。

(一) 数字经济的跨时空特性与监管属地原则不适配

根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国行政许可法》的有关规定,我国法律体系奉行属地管辖原则,即对于项目的管辖应以行为发生地为依据,以地域和行政区划为界限明确管理主体及监管责任。工业经济时期,较大体量的固定资产和有限的市场范围以及相对固定的地理空间使得市场监管属地原则在应用于寡头垄断、行政垄断现象及违反市场竞争秩序的其他行为时,具备针对性强、责任明晰的特点。数字经济生产经营活动的开展依托互联网实现信息扩散,基于数字平台实现供求双方的集聚,利用物流网络满足消费者对商品和服务的跨时空需求——数字经济的市场活动早已超越地域界限和行政区划,交易频率更高、交易形态更加丰富^[29](P27)。基于工业经济发展特性而形成的监管属地原则客观上具有条块分割的特征,在面对数字经济市场活动的多元主体和跨时空经营业态时不同属地的市场监督管理部门易对管辖权产生争议,需较高的时间和协调成本明晰各方权责,不利于监管资源的整合和监管效率的提升。

(二) 数字经济的多边市场特性与传统相关市场界定方法不适配

传统企业在生产经营活动中扮演生产者角色,生产功能相对确定的产品,并通过单边的买卖过程连接消费者、达成交易。传统市场监管体系依据商品的单一功能和价格,以及相对固定的单边市场,通过需求方分析、供给替代、交叉价格弹性等工具界定相关市场,并在相关市场范围内衡量市场主体经营活动的合法性。数字平台是数字经济下典型的企业组织形式,能够同时链接买、卖多方,形成多边市场,并依据数字技术便捷地实现数字产品和服务的版本提升,从而形成多功能复合产品^[30](P141)。监管部门在将既有的相关市场界定工具和规则应用于数字经济时,传统单一相关市场的划分经验在区分具有竞争关系的是平台本身还是平台所连接的买卖双方或其他第三方等相关者上不再适用;诸如假定垄断者测试(SSNIP Test)等传统相关市场界定方法高度依赖价格信号,在数字平台的零价格与免费模式下不再适用。在就First Data收购Concord EFS一案进行审查过程中,美国司法部提出,由于双边市场中SSNIP方法失效,基于收购对商户一边影响更大的考虑,采纳了商户单边的测试结果。这一单边判决未考虑商

家一边对利润的影响,未考虑双边市场的关联性和交叉网络外部性。经济学家Wright曾在以澳大利亚及英国等地支付卡行业定价为对象开展的研究中指出,在双边市场中应用单边思维进行判决将产生多种谬误,影响监管的合意性。时至今日,对双边市场进行相关市场界定案件仍未形成统一标准,界定工具尚未更新,相关市场界定仍是市场监管中的一大挑战。

(三) 数字经济的动态创新特性与静态监管理论不匹配

受固定资产投入的成本高昂、信息传递时滞明显等因素的制约,工业经济市场主体在生产要素投入、产能和产品性能的调整上需较高的时间和资金成本,形成了相对明确的市场边界和业务方向。针对上述性质搭建的传统市场监管体系呈现静态监管的特征。静态性体现在,监管活动的开展受地域、时间和信息的限制,偏向采用事后监管和静态指标^[31](P785),在界定和判罚的具体监管实践中,监管对象、监管时机和程序相对固定。数字经济的发展以动态竞争和颠覆性创新为特征,能够基于数据和技术低成本实现生产经营活动的快速调整和信息产品与服务的动态整合。此时静态监管的模式、工具和程序均难以适应数字经济的监管需要。如市场份额、企业规模等代表垄断势力的静态指标,难以涵盖数字经济下用户数量、数据占有量和技术水平对未来潜在市场势力变动的影响;在数字经济的算法共谋、猎杀式并购和歧视性定价等垄断行为的识别和处置上,以事后的“命令—控制”为特征的静态监管模式很难打破市场主体与政府之间的信息壁垒,缺乏灵活性和及时性,易导致监管滞后或监管越位、缺位,损害数字经济发展活力。

(四) 数字经济的数据驱动特征与价格取向的监管标准不匹配

资本要素是工业经济最为重要的生产要素之一,与土地、劳动力等生产要素相结合实现工业社会化大生产。资本要素以机器、厂房等固定资产和资金等货币资产的形式存在,资本以实现价值倍增为目标,体现出对利润和垄断高价的渴望。传统的市场监管体系依据资本要素存续的时间、空间和形式,围绕价格设计了相关市场界定、垄断势力测度、垄断行为判定的规则,并常以罚款作为惩戒手段;数据、算法和算力则是数字经济发展不可或缺的三个要素。数据是跨时空存续、低成本复制的特殊生产要素,数字企业为获取和独占数据要素对用户开展价格竞争,后更新硬件设备、维护数据中心,实现算法、算力的提升,继而对初始数据进行加工、处理、标准化,使数据价值得以释放。数据、算法和算力的协调配合使企业具备实施排除竞争对手的掠夺性低价、一边免费一边收费的结构性定价、早期免费后期收费的动态化定价、针对不同群体的歧视性甚至个性化定价等行为的能力,垄断高价不再是市场监管的主要依据,这使传统价格监管体系难以为继。在最高人民法院发布的《2023年人民法院反垄断和反不正当竞争典型案例》中所示,涉及电子商务、互联网等行业的“刷宝APP”不正当竞争纠纷案、“代练帮APP”不正当竞争纠纷案和“刷单炒信”不正当竞争纠纷案中,均脱离价格,转而从吸引用户、获取用户数据角度开展不正当竞争活动。

三、传统市场监管体系的构成与特征

工业革命后期,伴随大规模工业化生产与市场扩张,垄断、不正当竞争、产品质量和安全等市场失灵问题日益凸显,催生了市场监管体系的萌芽。19世纪末至20世纪初,以美国《谢尔曼反托拉斯法》为代表的早期立法,标志着市场监管从自由放任转向规制治理。经过百余年的制度演进,逐步构建起以监管理念、监管目标、监管职能和监管工具为一体的系统性框架。

(一) 监管理念

在工业经济的监管体系中,政府是市场监管的实施者和市场失灵的纠正者,通过行政法规、标准、一般性禁令等形式,限制市场主体的非效率行为。具有行政权力的监管主体作为政府干预的代表,成为市场监管体系的核心,在监管活动中占据绝对强势地位。在监管实践中,逐步形成了以单方面的处罚和强制为特征的监管体系,集中体现为事前审批和事后惩戒两种形式。在事前审批的进入监管中,政府按照

既定的行政程序,对符合标准和相关规定企业赋予行政许可权利,其他企业则限制进入,目的是通过进入监管使市场中的企业数量和生产规模处于效率空间,防止无意义的重复建设导致资源浪费;在事后惩戒中,通过法律法规明确市场主体责任与义务,对违法违规行为进行行政处罚,多体现为处罚金,显示出不可变通性和执法严格性等特征。上述市场监管体系的构建过程中,监管责任由政府独担,往往由于过度依赖政府、忽视市场主体能动性而导致政策扭曲。在数字经济快速发展的今天,市场主体交易规模巨大、市场活动复杂程度不断攀升,政府是否具有更充分的信息、能否先市场一步实现资源的有效配置等问题需重新思考。政府在信息和技术领域相对市场主体的客观劣势是强制性、控制性监管理念落后于数字经济发展实践的根本原因。

(二) 监管目标

市场监管目标的确立常从公平与效率两个维度展开。传统监管体系在效率层面,以矫正市场失灵为目标。完全竞争市场在新古典理论中是效率的代名词,因此,传统市场监管以市场失灵理论为指导,以价格信号为依据,将价格的合理性作为判别是否监管的重要依据;在公平层面,以维护公共利益为目标:在事关生命、健康等特殊行业实施安全管理,从全行业角度开展质量监管,使市场经济的发展惠及全体消费者,保障人民生命、财产安全。

传统市场监管体系基于市场失灵理论确定监管目标。在工业社会化大生产的背景下,大规模工业产品的生产使消费者需求得到满足,市场交易得以快速发展、构建起了供需协调的市场。在这一过程中,市场机制自发组织,消费端链接了远超农业经济时代的产品和服务,生产端实现了速度倍增的生产规模扩张和财富积累。从此,“看不见的手”成为描述市场机制有效性的代名词,对工业化促进社会整体福利改进的原因进行了系统性总结。伴随着工业革命的深化和全球范围内经济滞胀的产生,市场失灵现象被广泛关注。工业经济中市场失灵的原因和表现如下:第一,公共物品。工业经济中的公共物品常体现为基础设施和其他具备非竞争性、非排他性的物品。若由私人部门生产公共物品,不受限制的参与使私人部门难以回收成本,因此公共物品的提供经常有政府干预的身影。第二,信息不对称。市场“有效”的前提是完全信息和完全竞争。在完全信息假定下,市场主体能够完全了解各项信息,做出理性决策实现效用最大化。工业经济中陡增的产品与服务带来了更大体量的交易,交易中的信息不充分问题难以完全避免,此时市场监管的相关条例强制生产主体披露有关信息,使交易过程更加透明。第三,外部性。外部性指的是市场主体付出的成本与获得的收益不匹配,对他人或者社会产生影响的现象。外部性的存在使资源配置存在进一步优化的空间,在监管实践中,明晰产权、构建市场等方式是外部性内部化的有效手段。第四,垄断。技术革命带来了生产工具的改良,机械化和自动化成为工业经济的重要特征。对机器、厂房等固定资产的投入与技术进步带来的生产剩余和资本积累一同降低了单个或单种产品所分摊的固定成本,由此带来的成本弱增性使单个企业的最优生产规模更大。同时对垄断利润的追逐使企业不断地扩大再生产占据市场份额、巩固市场支配地位,并据此实施垄断行为,导致社会福利受损。这些市场失灵现象导致的扭曲与完全竞争市场代表的帕累托有效状态之间存在政府干预的空间,因此,在19世纪中期到20世纪初期,矫正市场失灵逐步成为传统市场监管的效率目标。

传统市场监管体系将维护公共利益作为市场监管公平视角的目标。福利经济学针对政府的“怜悯性”假设认为,政府作为公平的代名词以及消费者权利和社会公共利益的倡导者,对公共利益的考量是政府决策和干预的重要依据,因此,维护公共利益成为传统市场监管的目标之一。传统市场监管的公共利益目标主张,政府将涉及全体消费者、全部市场主体的环境、质量和安全问题,以及消费者在市场活动中的正当选择权和知情权等合法权益的保护作为干预的动机。因此,工业经济时代的市场监管为维护公共利益,以重点行业的安全监管和全行业的质量监管约束市场主体,使经济运行的结果更多地向有效市场时的均衡状态移动。具体来说,对寡头垄断产生的非效率行为实施经济性监管,对外部性和信息不完全产生的健康、环境和安全问题实施社会性监管,对垄断企业的垄断结构和垄断行为实施反垄断

监管。

(三) 监管职能

在监管实施层面,监管部门在统一标准化文件、一般性法规基础上,统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制,执行标准制定职能;在组织市场监管综合执法工作、承担反垄断统一执法过程中执行维护市场秩序职能;在负责工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全过程中实施安全管理职能;在管理计量、标准化、检验检测、认证认可等过程中实施质量管理职能。通过四大类职能的具体实施,保护消费者合法权益,促进市场公平竞争和经济社会健康发展。

1. 标准制定职能:引导企业规范生产

标准是各方共同遵从的有关产品、流程、格式、规程等系列要素的规则集合,标准化有助于为市场主体界定最小可行标准,降低交易成本。工业经济市场监管据此开展标准制定,对企业生产经营行为进行必要的规范。工业经济时代,我国企业在标准上的竞争优势不够凸显,更多的企业只能执行标准而未能参与标准制定。由标准化文件、一般性法规、禁令等形式组成的购产销标准体系要求企业在标准圈定的范围内进行生产和创新,保证产品的质量与性能符合基本要求。同时,标准统一使不同企业生产的产品互相兼容,利于市场参与者在标准限定的范围内对产品和服务进行迭代和升级。因此,工业经济市场监管的标准制定职能有效确保了产品生产规模的有序扩张和性能的逐步迭代,适应当时背景下消费者对工业产品的需求。

2. 维护市场竞争秩序职能:多应用惩戒手段

传统市场监管常用行政处罚和综合执法等惩戒手段实施维护市场竞争秩序职能。通过统筹地方市场监督管理执法队伍,对生产者的违法违规经营、无证生产、假冒伪劣和侵犯知识产权法与专利法等不正当生产经营现象进行惩戒性约束;对行政垄断和寡头垄断产生的滥用市场支配地位、限制竞争等垄断行为开展结构性救济和行政处罚等反垄断执法工作;对市场主体进行统一注册,通过开展计量、检验检测、监督抽查等活动,掌握市场主体经营动态,并依法公示相关信息。

3. 安全管理职能:重点管理特殊行业

工业经济市场监管的安全管理职能主要针对生产环节进行安全生产监督管理,重点围绕“三品一特”(食品、药品、工业产品、特种设备)等影响范围广、与人民生活息息相关的行业展开工作。通过制定并细化相应的环境保护标准、排放标准及安全生产领域的重大政策,在工作场所、设备和生产全流程进行监督和管理,推动建立逐级的安全生产保证体系和安全生产监督体系;同时负责安全监察、监督工作,负责指导重大安全事件应急处置和调查处理工作,并对违规行为进行查处。通过上述工作的开展,力求保障生产安全。

4. 质量管理职能:引导企业合规生产

工业经济背景下的质量管理以合规生产为导向。市场监管的质量管理以涉及生命财产和公共安全的重要产品为核心,传统质量管理的底线思维凸显。一方面,通过分析研判重点行业和领域的质量风险,以警示约谈等手段开展事前约束;另一方面,通过立标准、搞抽查,运用监督抽查、执法检查、专项检查等多样化监督方式,进行产、运、销全过程的质量管理,尤其重点关注卫生健康、药品和食品等事关消费者生命安全的核心产业,开展事中和事后监管。通过质量监管的实施,推广法制化市场标准,使市场主体的生产经营活动符合经营质量管理规范要求,推动市场经营活动有序开展。

(四) 监管工具

市场监管职能的实施需要监管工具的辅助。监管工具在定义市场主体经营行为的性质、衡量行为是否违规及相应程度、引导和约束市场主体行为等方面起着重要的作用,同时作为监管取向的“代言人”,能够切实反映监管风格。传统工业经济的市场监管常用刚性监管工具,形塑了命令—控制的监管风格。在运用监管工具达成监管目标的传统市场监管过程中,形成了相对稳定和统一的工具及工具运

用策略,表现出刚性强、应用过程单一和技术滞后等特征^[32](P155)。

1. 传统监管工具的刚性特征明显

常用的经济性监管工具有价格控制、数量控制和进入与退出控制三类。价格控制是指由监管主体设置的一种价格体系,该体系在确保被监管对象获得正常收益率的基础上,限制企业为获取超额利润实施垄断高价,或为迫使竞争对手离开市场实施掠夺性低价等行为。数量控制工具是在特许经营权的基础上,若干市场主体根据《行政许可法》的相关规定,向行政机关提交申请,行政机关根据实际情况做出准予与否的决定。我国的数量控制工具常应用于基础设施或公共事业等领域实施的竞争性行政许可。通过数量控制,在基础设施与公共事业领域进行统筹安排,限制相关领域企业数量,避免过度竞争导致市场失效。进入与退出控制集中于寡头垄断行业,其目的是平衡大规模生产的经济性和少数几家企业垄断造成的低效率。通过进入与退出限制,市场能够处于适度规模与适度竞争相协调的有效竞争空间,从而使二者的综合效益最大化。

依据应用的场景和时机,社会性监管工具可分为事前、事中和事后三类。事前监管工具的特征是在市场主体进行生产经营活动之前即可查询、已经成型的工具。如,制定与安全生产和产品质量相关的技术性标准、规程,设置事前报备与行政审批制度等,目的是针对特定领域生产经营活动产生的社会性监管问题列出事前的市场准入清单,预防损害公共利益的行为发生。事中监管工具主要指在主体的生产经营过程中可以采用的监管工具,包括以监督检查为统领的监管体系,如组织生产检验测验工作,抽查、督察等。其目的是针对生产经营中的安全问题、质量问题进行动态调整,排查碎片化隐患、生产薄弱点和风险点,避免出现重大安全事故,确保生产高质、高效。事后监管工具则是在市场主体的生产经营活动完成后,若有不合规或违法行为,可以采取的惩戒手段,多体现为行政处罚。行政处罚是一种更具制裁性和处罚性质的行政行为,处罚依据、处罚主体和处罚程序均有法可依。传统市场监管的监管政策和工具的可调整性弱,高度依赖政府判断力和监管能力,市场主体在监管和被监管过程中扮演被动接受的角色,参与程度有限,代表着干预而非协作、刚性强而弹性弱的监管风格。

2. 传统监管工具应用过程单一

传统监管实践的开展过程经常展现出对事后行政处罚工具的依赖、对处罚结果齐整性的追求和政府对市场主体的单向监管等特征,应用的形式相对单一、程序相对固定。第一,对事后行政处罚工具的依赖。根据国家市场监督管理总局公布的《2023 民生领域案件查办“铁拳”行动典型案例》中的数据,2023 年民生领域查办典型案例共计 75 件,其中依靠行政处罚这一事后工具的案件有 51 件,占比达 68%。可见行政处罚是当前市场监管体系中最常用的工具。第二,对处罚结果齐整性的追求。在传统市场监管体系中,由于市场主体经营范围较为集中,经营活动特征明显,树立统一判罚标准、采纳统一工具对不同程度的违法违规行为进行衡量和惩处具备可行性和合理性。基于此,传统市场监管体系对处罚结果追求齐整和统一。第三,监管工具应用主体的单向性。传统监管工具的应用主体是政府部门,监管机构作为监管工具的应用者具有单方面行政权力,监管机构和被监管企业之间的主从关系明显^[51](P122)。对事后处罚工具的过度依赖致使市场监管惩戒性强而预防性弱、对处罚结果齐整性的追求使监管灵活性低和适配性弱;应用主体的单向主从关系使监管越位和监管效能低等状况难以避免。

3. 传统监管工具的技术滞后

数字经济是技术变革剧烈、创新活动频发的经济形态。为有效监管数字交易活动,监管科技和技术驱动的监管工具发挥着越来越重要的作用。在这一趋势下,传统反垄断监管在界定相关市场、测度垄断势力和判别滥用市场支配地位等流程中应用的监管工具呈现出技术滞后性。

界定相关市场的技术滞后性。相关市场是市场主体开展竞争的范围。通过不同企业在地域、时间、商品替代性和互补性、生产技术等维度的区别与联系,判断是否构成同一市场,后续在同一相关市场范围内判断企业是否具备形成垄断势力的能力。界定相关市场有需求方分析和供给方分析两种思路,需

求方分析通过测度交叉替代弹性,根据弹性大小认定是否属于统一市场;供给方分析通过分析产品供应方转移生产的成本高低反映进入壁垒,从而界定相关市场。在中国反垄断第一案——2017年的奇虎诉腾讯案中,由于提供的商品和服务免费,基于价格变动的传统 SSNIP 方法界定相关市场的有效性不足,同时基于当时技术获取案件证据和相关数据存在困难,相关领域竞争的复杂性难以识别,传统相关市场界定的技术滞后性引发了激烈讨论。

测度垄断势力的技术滞后性。工业经济中,垄断表现为市场上某一企业的强大市场势力,继而表现为企业制定垄断高价的能力。对垄断势力的测度可以通过产业集中系数、HHI 系数等市场集中程度指标,或结合勒纳指数、市场份额等与价格因素相关的指标加以衡量。数字经济背景下,企业垄断势力的获取常基于技术的独占、用户规模的领先和数据的集中^[33](P61)。具备技术与数据等关键资源优势的数字企业能够实现低成本地价格调整和跨界经营,市场势力的扩张更加便捷,此时沿用传统衡量垄断势力的指标和工具难以适应数字经济背景下企业的新特征和新表现。

识别垄断协议的技术滞后性。数字企业间合谋的达成脱离了传统工业经济的模式,算法驱动的合谋更高效、更隐蔽,形式多样且愈发普遍。根据在共谋达成中的不同作用,算法有轴辐类、信使类、预测类、自主类四种形式,不同算法类型达成的合谋形式与特点也各有不同。算法合谋的多样化、算法的不透明性和监管部门相对企业的技术劣势致使传统针对垄断协议的监管工具在面对算法共谋时显得捉襟见肘。以轴辐类算法共谋的识别为例,美国 Meyer v. Kalanick 案的焦点之一就是,在传统垄断协议达成过程中,协议各方是具有一定市场势力的企业,而在本案中,轴辐类算法共谋达成的各方则是一个强势平台和处于相对弱势地位的多位竞争者,传统共谋的固定模式被打破,引发了关于算法共谋应如何有效监管的广泛讨论。

四、数字经济市场监管体系的重构

自熊彼特提出创造性破坏的概念以来,颠覆性创新对经济社会的带动作用和创新产品扩散带来的福利提升作用正在被广泛认可。2024 年 1 月 31 日,习近平在主持中央政治局第十一次集体学习时强调,“必须加强科技创新特别是原创性、颠覆性科技创新,加快实现高水平科技自立自强”。数字经济发展的过程亦即颠覆性创新涌现和扩散的过程,而市场是孕育创新精神、开展创新活动的主战场,保护市场创新活力理应成为市场监管体系重点考虑的核心因素。要实现以创新驱动数字经济发展的目标,传统市场监管体系针对垄断价格的取向和静态迟滞的监管风格亟待调整,需主动对市场监管理念、市场监管目标、市场监管职能和市场监管工具进行以鼓励创新为目标牵引的根本性变革(见表 1)。

表 1 传统市场监管体系与数字经济市场监管体系对比

	工业经济市场监管体系		数字经济市场监管体系
市场监管理念	命令—控制		包容审慎
市场监管目标	干预市场		服务市场
	效率视角	市场失灵	监管失灵
	公平视角	基础的权益公平	权益公平与长期经济效率的综合
市场监管职能	制定标准引导企业规范生产		制定标准引导市场主体积极创新
	以惩戒手段维护市场竞争秩序		以数字信用体系维护市场竞争秩序
	以管理特殊行业为核心的安全管理		总体国家安全观引领下的安全管理
	以合规经营为导向的质量管理		以质量强国为导向的质量管理
市场监管工具	刚性工具		回应性工具

(一) 市场监管理念的取向转变

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调,必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化,既“放得活”又“管得住”。在市场监管理念上,从既要“放得活”又要“管得住”的原则出发,将“命令—控制”转向数字经济下以包容审慎为特征的市场监管理念。

2017年1月,国务院办公厅在《关于创新管理优化服务培育壮大经济发展新动能加快新旧动能接续转换的意见》中首次提出,要“探索动态包容审慎监管制度”满足新产业、新业态的发展需要。2019年,《优化营商环境条例》第55条明确指出,“政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则,对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管”。包容审慎的监管理念以基于试验的容错机制、协同开放的决策程序和针对监管主体的效能评估等方式建立张弛有度的市场监管机制,探索更具弹性和包容性的监管方式保护数字经济的创新动能。“被动规制俘获”与监管失效的可能呼吁命令—控制型监管理念退出数字经济监管体系。由数字技术驱动、数据要素赋能的数字经济具有高速迭代、高度竞争的特征,数字技术的创新、商业模式的更新和企业的进入与退出节奏较快、周期较短,对市场监管的及时性、准确性以及监管技术的与时俱进提出了更高的要求。监管主体在算法等技术上的相对落后导致监管行为的开展将不可避免地依赖企业技术,陷入“被动规制俘获”困境。面对数字经济下企业发展的新规律和庞杂的市场信息,监管主体失去了在工业经济市场监管中的信息优势地位,单独监管存在盲目干预的情况,易诱发监管失效、损害市场主体创新活力。因此,包容审慎监管的理念是最适应数字经济发展现状的选择。一方面,防止传统命令—控制型监管工具和单向的市场监管模式套用在数字经济市场中,产生“运动式”监管和层层加码导致“一管就死”,给予数字经济发展空间;另一方面,加强监管过程的回应性和监管策略的柔性,利用数字技术和海量数据开发事前、事中、事后相结合的市场监管工具,鼓励企业与监管主体双向互动,以最大限度引导市场主体遵守相关规定和标准,防止“一放就乱”,维护数字经济市场秩序。

基于试验的容错机制、协同开放的决策程序和针对监管主体的效能评估三个角度共同阐释了包容审慎监管理念的具体含义。第一,基于试验的监管沙盒为市场监管提供容错机制。监管沙盒是在明确测试空间的基础上,为处于沙盒内的有限市场主体设置豁免规则、建立观察期,从而提供容错机制、防止风险外溢和扩散的一种新型监管工具,正在成为世界范围内普遍的监管选择。2024年3月,欧盟在《人工智能法案》中明确了监管沙盒在开发、测试和验证等方面的相关标准。监管沙盒将创新性作为划定测试对象的主要指标,通过设立执法观察期、豁免规则和免罚清单,为最具创新性的市场主体和新兴技术提供了较为宽松的制度空间,助力创新成果的转化、创新产品的生产与推广。具备试验性质的监管沙盒使测试对象、消费者和监管主体在真实的消费场景下进行市场活动,同时有限的试验范围能够防止风险外溢,给予监管主体探索最佳监管供给的适度空间,为后续政策和规则的推广奠定基础。第二,基于动态沟通机制建立协同开放的决策程序。当前数字经济的发展方兴未艾,市场活动频繁、竞争策略剧烈变动,对数字经济发展规律的认识高度依赖于市场主体的具体实践。市场活动的激烈变动和快速迭代,加之对新经济规律把握的有限性使市场主体与监管主体均处于“摸着石头过河”的状态。在此背景下,建立多元动态沟通机制,集合多方意见、整合多方力量,能够减弱监管主体与市场主体之间的信息不对称和地位不平等现象,真正推动有效市场和有为政府相结合,使决策过程更加开放、科学,共建创新友好的监管体系。第三,针对监管主体的效能评估。市场监管的关键在于服务好市场,使市场机制发挥应有作用,因此,市场监管应始终围绕监管效能开展,不能为了“管”而管。2017年国务院印发的《“十三五”市场监管规划》提出,要改变传统“管”的观念,把激发市场活力和创造力作为市场监管的重要改革方向,提出了“简约监管”“审慎监管”“包容监管”“智慧监管”的原则;特别提出要适应新技术、新产业、新业态、新模式蓬勃发展的趋势,探索科学高效的监管机制和方式方法。只有始终关注市场监管效能,才能保证市场

监管工作的“合目的性”,倒逼市场监管主体调整监管策略、革新监管手段,使市场监管真正发挥服务市场的积极作用^[34](P153)。

(二) 市场监管目标的演进

监管失灵理论指导数字经济监管目标演替变迁。监管失灵理论将目光聚焦于政府干预的有限性上。在市场失灵理论下,有效的市场机制能够自发产生高效、公平的资源配置状态,与此相对的则是垄断市场结构下,垄断企业依据垄断地位产生的限制产量、抬高价格等垄断行为将致使消费者福利受损。其中,垄断高价作为低效率的典型表现,自然成为工业经济市场监管中既可行、又便利的客观指标。然而,市场失灵理论对完全竞争市场的假设过于严苛,与现实并不相符。监管失灵理论主张:完美的市场并不存在,依据市场失灵理论对市场进行强势干预,不仅难以实现完全竞争,更易由于监管部门自身的局限性导致规制俘获或规制低效等问题。为避免市场监管扭曲正常市场秩序的潜在可能,监管失灵理论从协助市场机制发挥作用的角度出发,主张市场监管解决外部性问题的有效措施是事前界定产权,事后对侵权行为进行约束和惩罚;垄断的市场结构实际上是市场竞争的结果,实施不公平的垄断行为才是市场监管的对象;应对非对称信息,市场监管的职责是建立完善的信誉机制,促使信息共享。监管失灵理论指导下的市场监管不再将行政干预作为主要工具,而从构建服务型政府出发,注重政府与市场的协调、配合,以使市场机制发挥作用,实现市场资源配置的高效。市场失灵理论指导下的市场监管目标对政府干预的作用过分乐观,过分倚重政府主导的惩戒性监管,往往会忽视数字经济市场主体的能动性,容易引起监管成本上升、导致监管俘获^[10](P113),无法达到预期的监管效果。基于此,宜转而采取监管失灵理论,指导市场监管准确把握职责定位,形成与我国超大规模市场相匹配的现代化市场监管体系^[35](P69)。

数字经济市场监管体系的公共利益含义更加丰富。数字技术的通用性和数字经济的强渗透性使经济社会产生了全方位的变革,垄断、不正当竞争和消费者权益保护展现出新特征、新表现,公共利益的内涵更加充实和丰富。数字经济时代,企业由技术领先带来的用户与数据独占成为垄断地位的基石,同时算法和算力的竞争优势为其开展不正当竞争活动提供了有力工具。与传统工业经济不同,数字经济的不当竞争行为在交叉网络外部性、梅特卡夫效应等规律的作用之下,能够以更低成本构筑更高的竞争壁垒。在平台—用户的二维互动中,数据和技术独占导致平台私权向公权范围侵蚀,平台与用户间的不平等地位愈发明显,消费者的选择权、隐私权等合法权益的维护难度升高。在平台间的市场竞争中,垄断企业对竞争对手的打压是“绞杀”式的,由此导致的竞争限制和创新损害不可忽视。在这一背景下,数字经济时代的市场监管所维护的公共利益具有更加丰富的含义。第一,消费者合法权益与社会公平。数据是数字经济的关键生产要素,其中承载的信息及涉及的隐私是事关消费者合法权益的重要方面。此外,对数据加工、处理、再生产、资本化的过程涉及复杂的场景和多元的主体,同时伴随着巨大的收益。但当前数据要素产权的界定尚未明晰、数据交易流通的机制仍需明确,数据要素流动和交易带来的巨大潜在收益如何在初始数据提供者、数据加工者、数据流通过程的参与者之间合理分配,仍是当前的一大重要问题。第二,数字经济市场主体创新活力与长期经济效率。垄断和不正当竞争行为带来的竞争与创新损害,市场监管的取向和实施细节,以及监管主体和被监管主体双方的互动,对数字经济的创新活力和长期效率具有直接影响。美国的市场监管实践重视创新带来的长期红利和效率改进,正在形成以产权保护和激励为中心,信任市场和重视企业家精神的监管风格,孕育出了全球领先的数字经济市场,成为目前全球数字经济体量最大、数字创新活动最为密集的国家^[36](P74)。由数字经济市场创新活动带来的经济动态效率提升与消费者长期福利改善,同样是涉及全体消费者的公共利益。

(三) 市场监管职能的继承与发展

数字经济市场监管体系延续了工业经济时期的四大基本职能,然而为服务于全新的市场监管取向

和目标,四大监管职能在基本内涵上同样发生了迭代、更新。

1. 标准制定职能:引导市场主体积极创新

数字经济时代的市场竞争围绕技术展开,同时技术在标准化过程中不可替代的角色使数字经济市场监管在执行标准制定职能时必须将重点从规范企业经营行为转移到创新激励上,引导市场主体的竞争焦点从规模和价格转向技术和创新。技术的竞争和革新是数字经济高创新性的源头,在大模型和人工智能的赢家通吃效应更加凸显的今天,若参与标准化过程,技术的独占将对企业行为、市场竞争和创新产生加倍的影响。在此背景下,标准制定职能的实施需综合考虑上述因素,统筹竞争壁垒和创新激励。一方面,以统一的技术标准吸引市场主体的创新向标准圈定的范围集聚,防止无意义的创新分散;同时助推产品兼容与互联互通,使技术在原有创新基础上得以延续和深化。另一方面,考虑到通用目的技术标准必要专利的设定会产生专利劫持的可能性和影响范围更大,在标准制定职能实施过程中应当重视信息披露与许可承诺,设置合理的创新回报,激励市场主体开展创新活动,积极参与到行业、国家甚至国际标准制定过程,掌握国际竞争主动权。

2. 维护市场竞争秩序职能:开发运用数字信用体系

考虑到惩戒手段的强制性和破坏性,数字经济的市场监管可通过数字信用体系配合行政执法维护市场竞争秩序。首先,采用数字化技术搭建数字信用体系。超大规模市场衍生出大规模数据,成为市场监管的强大工具。利用大数据和数字技术,勾勒市场主体的数字信用“画像”,使数字信用成为市场主体的新名片。在实践中,完善市场主体的信用评价和授、用信管理机制,优化数字信用评价机制的运行、拓展适用场景,使信用概念赋能生产经营活动全过程,从而倒逼市场主体全流程的合规经营,预防假冒伪劣和违规生产经营等现象。其次,数字信用体系与行政执法相结合,在柔性监管和刚性底线之下,对违法违规的行为进行打击,确保数字信用体系的“软约束”切实发挥作用。针对数字平台的强制“二选一”“杀手并购”等破坏市场竞争秩序的行为,进行反垄断统一执法,同时进行公平竞争审查,保证市场监管的监管效能;针对网络商品交易和虚拟内容交易中的低劣有害、虚假宣传等行为,将企业自查、社会监督和执法部门依法惩戒相结合,达成净化市场环境,引导数字经济市场主体规范发展的目标。

3. 安全管理职能:以总体国家安全观为引领

维护经济安全、统筹发展和安全是数字经济发展的议题,因此,数字经济的安全管理上升到总体国家安全观层面。2023年12月11-12日,习近平在中央经济工作会议上指出:“必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动,以高质量发展促进高水平安全,以高水平安全保障高质量发展,发展和安全要动态平衡、相得益彰。”在传统安全监管中,会否发生安全事故、生产环节的各流程是否合规是安全监管的重要内容。然而,伴随着跨国跨境贸易快速增长和数字经济影响力不断提升,安全的定义从传统意义上免于事故或损失的安全,转到价值的实现不受威胁这一非传统意义上的安全。在此背景下,数字经济的安全监管从“兜底结构”转向“牵引结构”^[37](P119)。数字促安、科技兴安、创新强安战略正在成为“牵引型”安全监管的重要战略。数据和数字技术正在夯实安全生产科技基础,加快推进对新型风险的前瞻性研究和敏捷性治理。在健全的安全监管体系之下,提升企业和市场的本质安全水平,牵引形成稳定的市场环境,使宏观经济在总体国家安全的态势下实现可持续发展。

4. 质量管理职能:以质量强国为导向

数字经济下的质量管理则以质量强国为导向。根据国家标准《质量管理体系 基础和术语》(GB/T 19000)中对“质量”的定义,“质量”是指一组固有特性满足需求的能力,其中“满足需求的能力”彰显出消费者多元需求与质量之间的内在联系。数字经济与工业经济的显著区别在于,创新驱动的数字经济使有效率地生产个性化产品成为可能,具备满足消费者多样化产品“质量”需求的巨大潜力。面对新需求,数字经济时代的质量监管重点是引领国际质量潮流、打造质量强国。在计量、标准、认证、认可与检验检测等基本质量监管职责基础上,重点注重引导市场主体的生产经营活动朝向智能化、数字化和技术驱动

转变,通过创新活动打造高质量产业集群,生产质量过硬、安全可靠的产品,满足消费者日益多元和个性化的需求。在具体质量监管过程中,积极以数字化技术赋能质量管理,将生产过程中所涉及的设备、原料、人员、流程等数据纳入数字化质量管理平台,利用数字技术丰富检验、检测和质量把控手段,实现质量监管的以智提质。

(四) 市场监管工具的创造性革新

对市场监管能力现代化的要求敦促监管主体更多地倾听市场的意见。数字经济与工业经济相比,动态性更强、商业模式更加多样、技术变动更加剧烈,此时沿用控制性的监管工具和监管取向贸然介入市场会放大政府干预对市场的扰动,难以匹配数字经济的市场监管需求。为此,有必要对市场监管工具进行创新,开发智能化和经信息赋能的监管工具,并结合监管需要,个性化组合使用监管工具。

数字经济市场监管需要与时俱进的监管工具和技术支撑。从数字技术的研发和应用来看,数字经济市场主体正在加速技术迭代、广泛运用大数据赋能生产经营活动。因此,为精准识别市场主体经济活动、尽可能掌握市场信息变动,市场监管工具亟待朝向智慧化、信息化方向转变。第一,运用数字技术开发智慧化的监管工具。一方面,利用数字技术构建市场风险监控和预防机制。运用大数据和云计算技术分析市场数据,搭建即时预警机制,使尽早干预、精准监控成为可能。另一方面,利用数字技术助力多元主体协调共治。运用具有不可篡改特征的区块链技术,搭建市场主体合作共治的空间,引导市场主体将自我规制渗入生产经营全过程,为监管主体精准进行政策引导提供信息和技术支持。第二,运用经信息赋能的监管工具。数据和信息是数字经济时代的治理变革不可忽略的重要因素,信息与数据的聚合在事前、事中、事后监管全过程发挥着重要作用。在事前监管中,市场主体开展经济活动产生的数据与信息是信用评级的重要依据。因此,应根据历史经营状况和行为表现建立信用黑名单制度,督促数字经济市场主体主动披露信息并加强信用管理,从而加快构建现代化信用体系,以信用推动企业自治、自查。在事中监管中,通过信息与数据赋能,保障“双随机、一公开”“互联网+监管”等工具的有效性和即时反馈,动态跟进风险点情况以排除隐患。在事后监管中,利用历史数据与信息界定已然发生的涉嫌违规行为、测算行为后果并提供行政处罚方案,以历史经验助力当下监管实践。第三,建设国家数字市场监管平台。平台经济是基于互联网及人工智能、云计算、大数据等数字技术发展起来的。反过来,监管主体也必须充分利用数字平台的“技术装备”,才能适应数字经济下市场监管现代化的要求。我国市场监管部门正在进行“智慧监管信息化工程”建设,加快推进智慧监管,创新丰富监管工具。以平台监管平台,才能切实提高数字监管的精细化和精准化,提升监管效能。

数字经济市场监管需要监管工具的组合性和差异化。面对日益复杂多样的数字经济市场活动,一案一议的差异化监管能够结合不同监管情境做出针对性反应,防止程序僵化带来的扭曲^[38](P61)。单一的监管工具难以满足差异化监管的需要,对传统工具进行必要的数字赋能并组合使用监管工具进行针对性监管,有利于数字经济市场监管效能的提升。一方面,推动传统工具数字赋能、丰富监管工具箱。为了克服传统监管中过度依赖事后行政处罚工具产生的弊端,补充行政指导、约谈、警告、公开承诺、合规指南等事前、事中工具^[39](P66)。同时利用数字技术追踪生产、经营过程,对传统工具进行数字化改造;加快数字信用体系建设和推广,以声誉机制约束市场主体的各项经营活动。另一方面,推动监管工具的差异化和组合应用。在数字信用体系基础上,结合企业信用分级、创新能力等级和风险评级等不同指标下的排序,给予差异化监管。监管过程中结合柔性规则和刚性底线,以经济手段、法律手段和行政手段相结合,组合运用事前、事中、事后工具,审慎给出监管方案,实现高度动态、高监管效能的差异化监管。

五、结 语

形成于工业经济时代的市场监管体系以政府干预实现弥补市场失灵和维护公共利益的目标,逐渐

形成了命令—控制的监管理念,肩负着标准制定、维护市场秩序、安全管理、质量管理等监管职能,职能实施过程应用的工具单一,且带有刚性特征。在传统市场监管体系指引下,我国工业体系不断完善、市场规模逐步扩张,市场监管的规则和程序也趋于成熟。然而,伴随着数字经济的发展,形成于工业经济时代的传统市场监管体系呈现了属地原则不适应、传统相关市场界定方法不适应、静态监管理论不适应和价格取向的监管标准不适应等多维度的困境,需与时俱进进行根本性变革以适应数字经济发展。

变革的“根本性”在于,从控制垄断高价、引导企业规范生产到鼓励创新、维护市场创新活力的监管转向。在监管理念上,命令—控制的监管理念需转向包容审慎监管,为市场创新活动的开展和创新产品的扩散给予发展空间。监管目标上,摒弃传统市场失灵理论下政府干预的应然性和正当性,转而从监管失灵理论入手,转变政府职能,使市场监管以保障市场机制高效运行为核心,促使市场活力充分涌流。监管职能上,从制定标准引导企业规范生产到开展标准竞争引导企业积极创新;从以惩戒手段维护市场竞争秩序到以数字信用体系维护市场竞争秩序;从以特殊行业为核心的安全管理到总体国家安全观下的安全管理;从以合规经营为导向进行质量管理到以质量强国为导向进行质量管理——市场监管职能全面深化,目的是引导市场向智能制造和创新驱动转变,打造数字经济发展新优势。监管工具上,意识到传统监管工具的刚性、应用的单一性和技术滞后性,转而采用柔性监管工具,构建多元主体共同参与的监管格局,注重监管工具应用过程的差异化和组合化,开发信息赋能、技术驱动的智慧监管工具,为数字经济典型案件的一案一议提供基础。

企业是创新活动的主体,是推动创新创造的生力军。通过构建积极有为、鼓励创新的市场监管体系,打造有利创新的市场环境,可以让市场孕育核心技术能力突出、创新能力强的领军企业,在新一轮国际竞争中发挥更大的作用。

参考文献

- [1] 卡萝塔·佩蕾丝. 技术革命与金融资本——泡沫与黄金时代的动力学. 田方萌、胡叶青、刘然等译. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [2] 马克思. 资本论:第1卷. 北京:人民出版社,2018.
- [3] 理查德·吉尔伯特. 创新制胜——高科技经济的竞争政策. 张晨颖译. 北京:中信出版社,2023.
- [4] 戚聿东,张天硕. 数字经济时代政府监管的适应性创新. 江苏行政学院学报,2023,(5).
- [5] 王岭. 数字经济时代中国政府监管转型研究. 管理世界,2024,(3).
- [6] 冯博,于晓淳. 常态化监管下数字平台行业监管与市场监管的协同. 中国市场监管研究,2023,(10).
- [7] 顾欣欣,王帅. 数字市场监管改革的需求挑战与对策. 中国价格监管与反垄断,2023,(2).
- [8] 张乐. 数字经济反垄断:规范与发展并重. 中国经济评论,2022,(4).
- [9] 孙晋. 数字平台的反垄断监管. 中国社会科学,2021,(5).
- [10] 黄颖轩. 优化数字经济监管:挑战、理念和路径. 中国市场监管研究,2022,(4).
- [11] 戚聿东,杨东,李勇坚等. 平台经济领域监管问题研讨. 国际经济评论,2021,(3).
- [12] 王晓晔. 浅论数字经济的反垄断监管. 中国市场监管研究,2021,(2).
- [13] 陈琳琳,夏杰长,刘诚. 数字经济市场化监管与公平竞争秩序的构建. 改革,2021,(7).
- [14] 张文魁. 数字经济的内生特性与产业组织. 管理世界,2022,(7).
- [15] 孟昌,张济宗. 数字市场竞争的自我优待与反垄断研究进展. 经济学动态,2024,(12).
- [16] 张勇,李泽远. 数字经济时代平台经济反垄断规制研究. 经济与管理评论,2024,(6).
- [17] 蒋墨冰,罗莲,吕品. 中国数字平台企业存在“杀手并购”吗——特征事实、动因与后果分析. 经济理论与经济管理,2024,(9).
- [18] 唐要家,唐春晖. “数据垄断”的反垄断监管政策. 经济纵横,2022,(5).
- [19] 丁茂中. 数字经济领域“相关市场”界定的守正与变革. 法学,2023,(7).
- [20] 李扬,袁振宗. 数字经济背景下互联网平台滥用市场支配地位行为的认定. 知识产权,2023,(4).
- [21] 王先林. 论反垄断法对平台经济健康发展的保障. 江淮论坛,2021,(2).

- [22] 熊鸿儒, 韩伟. 全球数字经济反垄断的新动向及启示. 改革, 2022, (7).
- [23] 许恒, 王申. 数字平台自我优待的经济分析: 竞争机理与福利效应. 管理世界, 2025, (4).
- [24] 王晓晔. 我国平台经济反垄断监管“欧盟模式”批判. 法学评论, 2024, (3).
- [25] 叶卫平. 数字市场反垄断法实施政策目标反思. 财经法学, 2024, (6).
- [26] 吴汉东. “平台经济+数字知识产权”的反垄断问题研究. 法治研究, 2024, (2).
- [27] 李三希, 张明圣, 陈煜. 中国平台经济反垄断: 进展与展望. 改革, 2022, (6).
- [28] 唐要家. 数字平台反垄断的基本导向与体系创新. 经济学家, 2021, (5).
- [29] 江小涓, 黄颖轩. 数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理. 经济研究, 2021, (12).
- [30] M. L. Katz. Platform Economics and Antitrust Enforcement: A Little Knowledge Is A Dangerous Thing. *Journal of Economics & Management Strategy*, 2019, (28).
- [31] 卢超. 事中事后监管改革: 理论、实践及反思. 中外法学, 2020, (3).
- [32] 王俊豪. 中国特色政府监管理论体系: 需求分析、构建导向与整体框架. 管理世界, 2021, (2).
- [33] 李勇坚, 夏杰长. 数字经济背景下超级平台双轮垄断的潜在风险与防范策略. 改革, 2020, (8).
- [34] 王勇, 刘航, 冯骅. 平台市场的公共监管、私人监管与协同监管: 一个对比研究. 经济研究, 2020, (3).
- [35] 刘鹏, 刘高宁. 中国自主的市场监管知识体系: 比较特征、情境因素与分析框架. 管理世界, 2023, (3).
- [36] 肖红军, 阳镇. 数字科技伦理监管: 美国进展与中国借鉴. 财经问题研究, 2023, (6).
- [37] 张海波. 总体国家安全观下的安全生产转型: 从“兜底结构”到“牵引结构”. 中国行政管理, 2021, (6).
- [38] 曲创, 王夕琛. 互联网平台垄断行为的特征、成因与监管策略. 改革, 2021, (5).
- [39] 刘友华. 算法偏见及其规制路径研究. 法学杂志, 2019, (6).

Market Supervision Innovation in the Era of Digital Economy

Qi Yudong, Luan Jing (Beijing Normal University)

Abstract In the era of digital economy, facing the new characteristics of the digital market, such as cross-time-and-space nature, multi-sided markets, dynamic evolution and data-driven operation, the traditional market supervision system encounters numerous incompatibilities, such as the inappropriateness in the principle of territorial supervision, the traditional methods for defining the relevant market, the static supervision theory, and the price-oriented supervision standards. Adapted to the characteristics of the industrial economy, the traditional market supervision has developed a mature four-in-one system integrating concepts, goals, functions and tools. Faced with the mismatch between the new characteristics of the digital economy and the traditional supervision system, market supervision needs to carry out innovation-oriented systemic changes. Specifically, it should shift from command-and-control approach to a more inclusive and prudent one, from intervening in the market to serving the market, from post-hoc compliance control to pre-emptive innovation guidance, from using rigid tools to employing responsive ones, so as to systematically build a modernized market supervision system that is compatible with the development of the digital economy.

Key words digital economy; industrial economy; market supervision

■ 作者简介 戚聿东, 北京师范大学经济与工商管理学院教授, 北京 100875;

栾 菁, 北京师范大学经济与工商管理学院博士研究生。

■ 责任编辑 桂 莉