

DOI:10.20032/j.cnki.cn10-1359/f.2024.06.008

数字治理培育新质生产力的 理论逻辑、现实困境与实现路径

林 淼 肖 宇

内 容 提 要 新质生产力的提出是历史发展的必然和马克思主义中国化的创新成果。本文从数字治理对新质生产力培育的内在逻辑、影响机理和现实困境出发, 提出提升数字治理能力是发展新型劳动资料的重要基础, 健全的数字治理体系有助于催生新型劳动对象, 培育新型劳动者需要不断提升数字治理能力。当前数字治理短板影响新质生产力发展主要表现在, 数字治理的发展基础还需要继续强化, 国内数据要素的市场化机制尚未完全成型, 参与国际数字规则制定的话语权有待提升。据此, 应该从夯实数字治理基石、健全数据要素市场化机制、积极参与数字治理领域国际规则制定等角度推动新质生产力发展。

关 键 词 数字治理; 新质生产力; 数字经济; 新发展理念

JEL 分类号 L86

作 者 简 介 林淼: 中国社会科学院财经战略研究院 北京市东城区东厂胡同 1 号 100006 电子邮箱: linmiaohj@163.com; 肖宇: 中国社会科学院亚太与全球战略研究院 北京市东城区张自忠路 3 号东院 100007 电子邮箱: xiaoyu@cass.org.cn。

基 金 项 目 中国社会科学院登峰战略重点学科“一带一路”(2023DFZDQQY01)。

一、引言

生产力与生产关系的矛盾运动是人类历史发展的动力。随着中国经济双循环新发展格局的演绎，中国经济从要素投入驱动向更多依靠创新驱动转变的特征越发明显，创新在经济发展中所扮演的角色也更加重要，这迫切需要我们继续全面深化改革，不断探索新型的生产关系与生产力，新质生产力的提出正是由此而生。习近平总书记指出，新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径的先进生产力质态（习近平，2024）。而所谓“新”，是指新质生产力不同于一般意义上的传统生产力，是以新技术、新经济和新业态为主要内涵的生产力（周文、许凌云，2023）。实际上，新质生产力的提出，既是马克思主义生产力理论的发展和创新，也是对当前新经济业态日益普遍现象的回应。从数据来看，随着人类社会全面进入数字时代，利用数字技术改造传统生产组织方式并由此形成的先进生产力，正越来越以数字化等新的融合化方式出现在生产生活之中。国家统计局数据显示，2023年我国“三新”经济在国民经济中的占比已经达到了17.73%，^① 新技术应用产业化直接催生或通过融合创新而衍生出的新产业正日益成为引领中国经济高质量发展的主导力量。

从数字时代生产力与生产关系发展趋势来看，当前人类正处于技术和工业体系发生颠覆性变革和创新的时期，经济社会资源的配置方式和使用效率被深刻改变，必然要求生产力、生产方式和经济组织形态的根本性变革（王珏，2024）。经济基础决定上层建筑，尤其是数字化技术出现及其在国民经济各部门的广泛应用之后，对生产方式的影响、以及由此形成的新的生产关系和运行方式会形成不同的社会治理模式（戴长征、鲍静，2017），并由此引申出当前国际社会的一个热议焦点——数字治理（Digital Governance）。

就概念界定而言，当前理论界围绕数字治理的研究形成了广义和狭义两

^① 参见：“2023年我国‘三新’经济增加值相当于国内生产总值的比重为17.73%”，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202407/content_6965284.htm[2024-08-31]。

个范畴。其中狭义的数字治理主要指的是数字政府、电子治理和电子政务，其核心脉络是通过信息技术重塑政府管理流程，实现办事效率以及服务品质提升和效率的提高（韩兆柱、马文娟，2016）。可以看出，这强调的是数字化被作为工具或手段应用于现有治理体系，其目的是提升治理效能（蔡翠红，2022）。而广义范畴上的数字治理，不仅包括了数字化的政府服务，还包括数据进入生产要素市场之后形成的涉及生产、流通、交换和消费的一系列治理体系，比如数据资产入表、数据要素确权交易、新兴领域的劳动者权益保护，以及在数字经济国际新规则制定和当前该领域国际规则的博弈等多方面内容，但归纳起来是在充分发挥市场在资源配置中的决定性作用基础上，更好发挥政府在数字时代全面来临中的作用。

二、文献综述

目前，国内外学术界关于广义范畴的数字治理与新质生产力的研究主要遵循两条主线。其一，是关于新质生产力的研究。首先，是对新质生产力内涵的理论化阐释，新质生产力概念一经提出便引发学术界热议。高帆（2023）认为，新质生产力的提出一方面源于经济发展取得的显著绩效以及对生产力发展规律的深刻认识；另一方面也源于我国发展环境的深刻变化及其对生产力发展带来的新挑战。作为马克思主义生产力理论创新和发展的成果，新质生产力是对马克思主义生产力理论的中国化和时代化成果，为传统生产力的质变提供了新的发展路径（任保平、豆渊博，2024）。从马克思主义生产力发展理论来看，社会的发展进步就是生产力从旧质到新质、从低质到高质的迭代升级、催化融合的结果。新质生产力代表着一种新型区别于传统、高质超越了旧质生产力的跃迁，它是在科技创新的引领下由战略性新兴产业和未来产业所催生的具有高效能、高质量的利用自然、改造自然的能力（张林、蒲清平，2023）。其次，是新质生产力的量化分析。卢江等（2024）从科技、绿色和数字三个维度构建了一个新质生产力的综合评价体系，发现我国新质生产力形成了广东省和江苏省“双雁领航”断层式发展格局，不同省份之间的差距极大，反映了中国新质生产力水平的区域异质性。这一观点和韩文龙等（2024）

的研究基本一致，在进一步的研究中，他们通过从新型劳动者、新型劳动资料和新型劳动对象三个角度对中国的新质生产力水平进行测算后发现，发展新质生产力有助于缩小区域之间的经济增长差距。孙丽伟和郭俊华（2024）从技术创新能力、产业数字化水平和科技支出力度等角度构建的新质生产力指标体系也佐证了上述判断，即虽然中国的新质生产力水平在不断提升，但区域差距明显。这些发现不仅说明了加强新质生产力理论研究的重要性，也为我们继续深入推进新质生产力的研究提供了一个宝贵的视角，即数字化对新质生产力的影响。既有研究不管是采用何种方式对新质生产力进行测算，都关注到了数字化这一重要的变量。最后，是新质生产力的表现形式及形成路径。习近平总书记在创造性地提出新质生产力概念之后，也特别强调注意到学术界的一些研究成果，在主持召开党的二十届中央政治局第十一次集体学习时，习近平总书记专门强调，新质生产力以全要素生产率大幅提升为核心标志。^① 这其实指出了发展新质生产力的关键所在，那就是通过技术的革命性突破、生产力要素的创新性配置和产业的深度转型升级，推动劳动者、劳动资料和劳动对象的优化组合，继而实现超越要素投入的增长。遵循这个认知逻辑，在数字时代如何发展新质生产力的路径是明确的，那就是培育发展数据要素市场，构建适应新质生产力发展的数据要素产权制度体系，加快推动数字产业化和产业数字化转型升级，提升数字赋能新质生产力水平（石建勋、徐玲，2024）。

其二，是关于数字治理与新质生产力之间作用机制的研究。通过对文献系统性梳理发现，由于数字治理是数字经济发展的产物，所以当前学术界对这一问题的研究，主要集中在数字经济发展层面，比如，任保平和王子月（2023）认为，数字技术的广泛应用带来了生产力的变革，在当前科技革命和数字化浪潮下，中国经济转向高质量发展的过程中，需要将更多目光转向数字技术带来的生产力变化上。在进一步研究中，数字经济对新质生产力的影响逐渐引发学术界关注，周文和叶蕾（2024）认为，数字经济集信息技术、人工智

^① 参见：“习近平：发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”，新华网，<http://www.xinhuanet.com/20240531/6b4fbcc7c1174763a5e1f8dfe1933cd2/c.html>。

能、大数据于一体，是推动经济增长的新引擎，也是当前发展新质生产力的重要抓手。数据作为新生产要素可以更好地赋能传统生产力改造升级，数字产业化与产业数字化为新质生产力的形成提供实体基础，数字基础设施为新质生产力的形成提供坚实平台支撑。数字经济可通过提升颠覆性技术创新水平，驱动战略性新兴产业创新发展和契合新质生产力特征三种途径赋能新质生产力（张森、温军，2024）。在微观层面，罗爽和肖韵（2024）发现，数字经济核心产业集聚对新质生产力发展具有显著正向影响，科学技术突破、生产要素配置与产业结构升级在数字经济核心产业集聚对新质生产力发展的影响中发挥着中介作用。

可以看出，既有研究虽然关注到了数字经济发展对新质生产力的影响，但数字治理作为数字经济研究的一个重要分支，却少有学者从这一角度切入来观察其对新质生产力形成的具体影响效应。虽然狭义范畴上的数字治理特指政府政务服务数字化，但数字治理实际上不仅包括了数字治理主体，也涵盖了数字治理资源（孟天广，2022）。考虑到数字经济具有的数据化、网络化、智能化和共享化特征，研究数据要素的作用、价值和权属，关注企业和产业数字化转型，以及数字金融、数字贸易和数字劳动力，理解数字平台具有的数字效应、网络效应、规模效应和模块化优势，以及数字平台的反垄断、承载社会属性和保护数字安全等都应该是数字治理体系的重要组成部分（佟家栋、张千，2022）。

三、数字治理能力提升与新质生产力培育的理论逻辑

（一）提升数字治理能力是发展新型劳动资料的重要基础

作为符合新发展理念的先进生产力质态，新质生产力意味着创新的作用更加突出，这对资源配置效率提出了更高要求。而在微观层面则体现为，传统的生产组织模式需要向更高效率、更高效能、更高质量转变。实现这一目标，显然需要借助新技术赋能，最终通过微观层面的复杂互动和协同发展推动传统生产力向新质生产力跃升。

随着数字技术的不断迭代和应用推广，人们的生产生活方式正在经历

一场广泛而深远的数字化变革。物联网、大数据、人工智能等新的数字化技术以及由此产生的数字经济新业态和全新劳动资料，正在使生产力跃升成为可能。具体来看，现代数字技术的高通量特征，决定了数字技术进入生产过程后对效率提升的颠覆式变革，由此产生了以全新商业模式为代表的数字经济新业态，以及数字技术进入传统产业之后，对传统生产模式、要素投入和技术发展带来的极大变革，并由此推动组织效率提升。以国民经济的第三产业为例，服务业长期以来被认为是没有效率的产业，即“鲍莫尔成本病”。但数字经济改变了“鲍莫尔成本病”成立前提，从而打破了“成本病诅咒”（魏作磊、王思燕，2023；李勇坚，2023）。数字经济带来的科技创新与交叉融合推动效率提升，意味着全要素生产率改善，这恰好是新质生产力形成的核心标志。根据这一逻辑，很容易得出一个推断，那就是这种效率的改善和全要素生产率提升，必须以数字经济高质量发展为前提，因为只有摆脱了数字经济发展过程中的数字鸿沟、数据隐私、算法茧房、数据安全等数字治理的现实困境，方能让数字经济新业态新模式对新质生产力的正向效应得以发挥。

实际上，数字治理是数字经济发展中一个不可回避的重要命题，突出表现在不断加速的数字化进程中，元宇宙、人工智能、工业机器人等已经具备了远超人类预期的自我学习能力，新的劳动资料不断出现，而我们的治理并没有跟上这种跨越式发展步伐。如果叠加网络安全、平台垄断、劳动者替代、数据安全和消费者隐私等既有的数字治理问题，那么当前建立一个体系健全的数字治理新模式，可能比以往任何时候都要重要，而这显然也是数字治理推动新质生产力发展的前提和基础。

（二）健全的数字治理体系有助于催生新型劳动对象

新质生产力成型的核心标志是全要素生产率提升，作为一种资源配置效率，这意味着新质生产力对应的是要素投入所不能解释的那部分增长的能力，这显然需要依靠创新的方式对既有生产组织模式进行创新和重组，而实现这一目标，需要借助数字化力量。作为一种改善资源配置效率的工具，数字技

术进入生产过程之后所带来的效率提升可能是颠覆式的。已有关于企业数字化转型与企业绩效提升的研究发现，二者呈显著正相关关系。从机制来看，企业使用数字化技术可以有效提升组织构建、资源配置及机会开发活动，继而提升企业组织的韧性，并且随着企业数字化转型的推进，企业内部控制水平得到提高，管理摩擦和信息不对称现象会逐渐减少（易露霞等，2021；孟韬等，2023）。

这一积极效应的发挥，是数据作为新兴劳动对象进入企业生产过程的结果。数据这一全新的劳动对象，也可以称之为数据要素，是以电子形式存在的、通过计算的方式参与到生产经营活动并发挥重要价值的的数据资源。《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确将数据和劳动力、土地、资本和技术等传统生产要素并列为新的要素，主要原因就在于数字化时代，数据这一全新的生产要素出现之后，已经推动社会生产方式、生活方式和社会治理模式的深刻变革。

和传统增长方式不同，作为一种生产力的跃迁，新质生产力强调要摆脱过去主要依靠生产要素的高强度投入、能源资源高消耗为主要特征的增长路径，这显然对区分新旧生产力提出了新要求。而数据价值的应用恰好就是区分新旧生产力的关键，新质生产力的根本特征之一就是数据生产要素通过创新全面赋能其他生产要素。随着数据生产要素引入，生产力三要素的内涵和外延都发生了不同程度的演变，传统生产力跃升为新质生产力（胡继晔、付炜炜，2024）。但作为一个新生事物，数据要素确权、估计和交易等问题还都是一些新命题，这迫切需要不断提升数字治理水平，以健全的数字治理结构，发挥好数据要素的市场化价值，继而推动新质生产力成型。

（三）较高的数字治理水平有助于培育新型劳动者

新质生产力成型的一个重要标志是出现了大量符合新质生产力质态的新型劳动者。从新质生产力核心内涵来看，由于新质生产力是由技术驱动和创新起主导作用的先进生产力质态，是创新、协调、绿色、开放和共享新发展理念的集中体现，这一方面决定了新质生产力对劳动者技能提出了新的更高的要

求，需要劳动者掌握最新的生产工具。比如在数字时代，以人工智能、物联网和大数据为代表的新一代生产工具，已经以极高的频率出现在生产生活之中，并且正在对生产组织方式产生颠覆性变革。在有助于塑造未来竞争新优势的一系列新兴产业和未来产业上，要求劳动者提高对知识、信息与技术的集成和利用能力，这显然需要及时对劳动者的技能培养进行针对性地调整，建立一套从职业院校、高等学校到职场培训的终生教育体系。实现这一目标，需要创新过去的终生教育学习方式和组织体系，而数字化技术的深度应用和融合发展，使得知识传播的效率大大提升，这是形成新型劳动者的重要途径。但是，随着数字化应用走向深水区，建立一套兼顾效率与公平的数字生态，需要一个健全的数字治理体系做支撑。

另一方面，在数字经济时代，数字技术、人工智能和互联网平台的出现也对企业的商业模式及内部的生产组织方式带来了挑战。突出表现在工业生产中，机器替代人的现象已经较为普遍，工业机器人在智能化工厂中的应用日益广泛，这推动了制造业逐步从高度自动化向全面智能化转型，并由此成为新质生产力的典型代表。工业和信息化部最新统计显示，近3年，我国新增工业机器人装机量占全球一半以上，制造业机器人密度达到每万名工人470台，10年间增长近19倍（王政、刘温馨，2024）。在机器人产业大步迈进的同时，也带来了一个新的问题，那就是“机器换人”的不可逆性会部分抵消人工智能对青年就业的正向影响（刘金东，2024）。因此，认识人工智能对就业的冲击，关键在于人类能否规范和引导人工智能，让人工智能沿着良性的轨道发展。充分发挥社会主义制度在应对“机器换人”问题上的优越性，重塑社会治理体系（孙兴、祝黄河，2024）。

此外，数字经济的快速发展推动了传统就业形态的一系列变化，突出体现在灵活用工和兼职创业现象越发普遍。比如，在数字时代互联网企业凭借其强大的资源整合能力，已经成为新质生产力发展的重要载体，在这些平台企业中，中国的BAJT（百度、阿里、京东和腾讯）就是典型代表。平台企业在用工过程中凭借灵活的用工方式和创新的商业模式，推动了整个中国商业模式变革，但也带来了对原有劳动雇佣关系的“创造性破坏”。其中一个较为明显的

现象就是，当前社会灵活用工现象日益普遍，而从目前公开获取的信息来看，这些灵活用工人员的权益保障还有一定的优化空间。这些问题显然都需要不断提升数字治理水平来实现，而只有建立一个与数字时代新型劳动者的劳动供给和市场需求相匹配的治理体系，才能确保这种创新的可持续性，继而成为推动新质生产力发展的重要保障。

四、数字治理短板影响新质生产力发展的现实困境

（一）数字治理的经济基础还需要继续强化

众所周知，新质生产力是由技术的革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的先进生产力，所以形成新质生产力不是靠简单叠加和局部优化，而是必须要实现突破既有边界的颠覆式创新和革命性变革，这实际上指明了新质生产力发展的一个方向，那就是既要抓住关键核心技术的牛鼻子，用数字化智能化的方式对传统产业进行改造升级，同时也要抢占未来科技革命制高点，大力发展新兴产业和未来产业。

就新一轮科技革命和产业变革角度而言，人类社会从农业文明进入工业社会，继而从工业经济进入电气化时代，再从电气时代进入数字时代，是全球产业演进的必然规律。这一规律成立背后，是现代数字技术的高通量特征，使得信息密度空前增加，整个世界不同实体节点之间连通性大大增强，继而推动了原有组织结构的深度重塑。因此，新质生产力成型的关键之一，就是充分发挥好数字经济在推动生产力跃迁及摆脱传统增长路径中的主导作用。正是由于考虑到了数字经济在引领产业变革和赢得未来国际竞争主动权中的极端重要性，当前世界各国都高度重视发展数字经济，并且把提升国民经济数字化水平提高到了一个前所未有的战略制高点来予以应对。早在2020年，37个OECD成员国中已经有34个国家制定了国家层面的数字化发展战略。在此背景下，争抢数字经济底层技术话语权已成为新的国际技术博弈主战场。典型例证就是近年来美国《芯片与科学法案》、欧洲《芯片法案》和日本《半导体与数字产业战略》的相继出台。以美国为首的西方国家，试图利用友岸（Friend shore）、近岸（Near

shore)和在岸(On shore)外包的研发和生产转变,进一步巩固在全球半导体芯片产业中的优势地位。但是在芯片领域,我国的关键零部件还存在“卡脖子”现象,我国数字经济发展的关键核心技术还需要继续攻关。数字经济发展的底层基石还需要继续加强,数字治理“卡脖子”现象还未根本解决。

再从新质生产力的另外一个主战场,新兴产业和未来产业来看,不管是新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保产业、民用航空产业和船舶与海洋工程装备产业,还是元宇宙、脑机接口、量子信息、人形机器人、生成式人工智能、生物制造、未来显示、未来网络、新型储能,从产业发展内在逻辑看,都具有明显的创新驱动特征,实现这一目标,需要一个涉及底层技术攻关、科研经费配置、创新成果评价、技术成果转换乃至人才队伍建设的复杂体系作为配套,而这些显然都是政府治理的组成部分。虽然自党的十八大以来,我国的科技事业取得了划时代的成就,但科研经费的使用效率不高、科技成果转移机制不够通畅等问题还事实存在(肖宇、胡承建,2023),这都需要我们不断优化现有治理体系。需要说明的是,虽然新兴产业和未来产业涉及未来国际竞争的多个方面,但其很大一部分属于数字经济发展的范畴,因此,健全数字治理体系,也是推动新兴产业和未来产业发展的重要前提。

(二) 国内数据要素的市场化机制尚未完全成型

数字治理的命题源于数字经济的高速发展所带来的治理赤字。尽管近年来中国数字经济发展成绩令人瞩目,但在国内国际新形势下,仍面临技术、资金、人才、监管、安全等诸多挑战(蔡跃洲等,2023)。对比来看,数字治理涉及数字技术本身以及数字经济的融合发展过程中的一系列体制机制问题,而作为数字经济发展的关键核心,数据价值在数字治理中的重要性逐渐在学术界形成了普遍共识。主要原因在于,数据是新质生产力在微观层面上的核心和关键要素,“数据要素×”有利于扩展生产可能性边界,重塑社会生产方式和现代产业新模式(姚常成、姚厚壮,2024)。但是这一关键作用的发挥,需要要

素价值的提升和释放。这需要尽快推动数据要素的市场化改革，形成一个市场化机制。而数据要素的市场化机制，应该包括数据的供给、数据的流通、数据的价值实现三个方面。

从微观机制来看，数据是数字技术在经济领域的表现形态，数据融入产业有利于提升经济主体决策能力，实现经营管理优化。2024年1月，国家数据局等17部门联合印发的《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》明确指出，要进一步发挥数据要素的乘数效应，赋能经济社会发展。整体来看，作为一种新型的生产要素，数据要素的价值发挥需要健全的数字治理体系做支撑，这是一项长期复杂的系统工程，涉及数据确权、流通交易、收益分配和安全治理多个方面。近年来，数据有偿使用在我国经济实践中已经通行。但数据要素标准化、数据资产确权和定价、数据要素交易规则、数据要素交易市场还未真正形成（何玉长、王伟，2021），这使得国内数据要素市场化机制尚处于探索期。

从市场反馈来看，当前市场化机制存在的突出问题集中在三个方面：首先，跨部门数据流通基础制度尚在探索，基于对数据安全的考量，目前国内跨部门、跨行业和跨区域的数据流动机制还不够通畅，而作为数据要素市场化改革基础，让数据要素流动起来，应该是接下来改革的重要任务；其次，标准匮乏，数据要素市场化机制建立的一个重要前提，就是降低数据要素的使用成本，但由于目前不同格式和编制口径的存在，使不同数据之间的利用并不兼容，这种成本的增加会带来使用效率低下；最后，数据安全问题，尤其是在大数据时代，如何建立一套切实有效的数据信息保护机制，避免数据泄露、数据滥用和数据诈骗的重要性不断增加，但这是一个涉及公共安全和多行业参与的复杂体系，虽然目前已经引起了学术界和主管部门的重视，但由于涉及跨部门协作，目前也还处于探索阶段。

（三）参与国际数字规则制定的话语权有待提升

数字治理也是大国博弈的焦点，全球主要国家除了寻求在芯片等硬件上的竞争优势，围绕数字治理的国际规则制定软实力的博弈路径也日渐清晰，

并形成了三条突出的主线。其一，数字贸易，比如美国就试图将其国内数字经济规则国际化，并以此形成数字贸易国际规则的“美式模板”。对比来看，虽然有“日本模板”和“欧洲模板”，但考虑到美国在规则制定上的软实力，目前数字贸易领域“美式模板”似乎已成为数字贸易的主流国际规则。其二，跨境数字税收，目前在这一问题上发达国家内部也互不相让并且“礼尚往来”。无论是新兴经济体的印度，还是老牌资本主义强国英国，乃至匈牙利、韩国、日本等多个国家，都制定了本国数字税基本规则，以避免本国税基侵蚀。尤其是英国，在国际性和区域性数字税征收协议尚未达成的情况下，率先开始征收数字服务税。其三，人工智能监管，最新国际动态显示，当地时间 2024 年 3 月 13 日，欧洲议会在法国斯特拉斯堡成功通过《欧盟人工智能法案》，该法案对 AI 系统进行了风险级别划分，并针对不同级别的风险提出相应的监管措施，对被界定为“高风险”的 AI 系统施加了更为严格的要求，目的是确保 AI 系统开发、部署和使用过程中人的权利得到充分保护，增强消费者对 AI 技术的信任，并以此为基础为全球 AI 监管设立新的标准和范例。

整体来看，在强大的“布鲁塞尔效应”影响之下，欧洲已成为当前全球数字治理的制度高地。而各国围绕数字隐私保护、跨境数据流动、知识产权和数字算法等关键议题博弈还有进一步加剧的趋势。如何赢得下一个十年国际数字治理的话语权，已经成为国际事务中一个不可回避的热点。以跨境数据传输为例，为了摆脱欧美高标准规制掣肘，“一带一路”沿线已有 40 多个国家对此进行限制立法尝试，但这些规则要么与部分欧盟规则相一致，体现出较高的准入门槛，要么缺乏区域合作机制，导致与域外国家的合作交流仍是一种奢望，比如印度先后四次对其《个人数据保护法草案》进行修订，以防止大型数字企业进入印度市场。

作为数字经济大国，我国拥有百度、腾讯、阿里、美团、字节跳动等全球领先的数字企业，2022 年以来，也先后出台了“数据二十条”、《促进和规范数据跨境流动规定》等一些基础性制度，但并没有上升到法律层面，数字治理仍然缺乏系统性谋划。考虑到西方国家在国际规则治理体系中的先行优势，

目前在数字经济国际规则博弈的三条主线上，我国更多还是西方规则的被动接受者。加之在芯片领域“卡脖子”难题尚未完全克服，面对数字时代的国际竞争，我国软硬件的短板正在被放大，这显然已成为我国发展新质生产力的制约因素。

五、以数字治理能力提升推动新质生产力发展的实现路径

第一，推动数字经济迈向高质量发展新阶段，夯实数字治理基石。数字治理的基础是数字经济，数字经济的关键核心技术是数字软硬件，而围绕这些关键核心技术的博弈已经进入白热化。对我国来说，首要之义就是采取有力措施突破美国在芯片领域的围追堵截。在举全国之力加强芯片研发和生产制造的同时，也要善于开展对美芯片斗争。比如适时调整优化我国的惰性气体出口配额，加快对芯片原材料钯金的勘探工作，利用好美欧在全球芯片市场份额定位上难以调和的矛盾，发挥好中国超大国内市场的规模优势，进一步深化对外开放，扩大中国市场对外资芯片厂家的吸引力，为外资芯片企业主动来华经营提供便利。同时，也要打造高水平的合作平台，以推动数字企业的互认，落地一批跨境数据合作项目，逐步推广数据跨境负面清单，打造高能级的数字经济对外合作平台，吸引全球数据要素向中国聚集。

第二，以畅通数据流动为切入口，不断建立健全数据要素市场化机制。在做好网络、算力等数据基础设施和建立公共数据资源登记授权及信息披露的基础上，做好制度创新，以数据产业为抓手，积极培育从事数据产品和服务流通交易的数据要素多元化市场主体，鼓励在数据技术创新、资源开发利用和数据技术赋能应用方面形成一批“专精特新”和瞪羚企业。尽快完善数据流通交易规则，完善相关法律法规，强化监管，形成有法可依的治理格局。其中，建立完善的数据要素市场化机制，可以尝试从健全数据流动的体制机制角度切入，大力发展生产性服务业在数据要素赋能中的关键作用，以工业设计、云研发等新兴业态为抓手，打造一批跨地区、跨行业和跨领域的工业互联网平台，放大数字技术在制造业转型升级中的叠加和倍增效应，推动各行业形成基于数

据驱动的全生命周期供应链产业链和创新链，为实体经济产出效率提升提供抓手。

第三，加强话语权建设，积极参与数字治理领域的国际规则制定。以制度性开放打造全球数字经济发展高地。加快对数字经济国际规则的研究，在上海自贸区制度型开放压力测试的基础上，继续高标准对接 CPTPP 和 DEPA 数字经济的国际经贸规则。要加强对发达国家数字贸易、数字税收等数字治理领域的文本研究，对标高标准的数字治理规则，积极推动我国数字产业的国际标准和认证体系建设，在数据的跨境流动、工业互联网、物联网、人工智能等领域加强国际合作，通过数字认证、消费者隐私保护和知识产权等逐步扩大共识，在“美式模版”“欧洲模版”和“日本模版”的基础上，尽快通过一系列双边和区域性贸易协定提出中国方案。

参考文献

蔡翠红：“数字治理的概念辨析与善治逻辑”，光明网，<https://m.gmw.cn/baijia/2022-10/16/36090532.html>。

蔡跃洲、马晔风、牛新星：“新发展阶段下中国数字经济发展的定位、趋势及挑战”，《财经智库》2023年第1期。

戴长征、鲍静：“数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察”，《中国行政管理》2017年第9期。

高帆：“‘新质生产力’的提出逻辑、多维内涵及时代意义”，《政治经济学评论》2023年第6期。

韩文龙、张瑞生、赵峰：“新质生产力水平测算与中国经济增长新动能”，《数量经济技术经济研究》2024年第6期。

韩兆柱、马文娟：“数字治理理论研究综述”，《甘肃行政学院学报》2016年第1期。

何玉长、王伟：“数据要素市场化的理论阐释”，《当代经济研究》2021年第4期。

胡继晔、付炜炜：“数据要素价值化助力培育新质生产力”，《财经问题研究》2024年第9期。

李勇坚：“人工智能能否攻克‘鲍莫尔病’”，《人民论坛》2023年第19期。

刘金东、徐文君、王佳慧：“人工智能对青年就业的影响研究——来自 OECD 国家工业机器人使用的证据”，《中国人口科学》2024 年第 3 期。

卢江、郭子昂、王煜萍：“新质生产力发展水平、区域差异与提升路径”，《重庆大学学报（社会科学版）》2024 年第 3 期。

罗爽、肖韵：“数字经济核心产业集聚赋能新质生产力发展：理论机制与实证检验”，《新疆社会科学》2024 年第 2 期。

孟韬、李琦、赵非非、何畅：“数字服务化战略如何影响企业绩效：基于组织韧性视角”，《科学决策》2023 年第 2 期。

孟天广：“数字治理生态：数字政府的理论迭代与模型演化”，《政治学研究》2022 年第 5 期。

任保平、豆渊博：“新质生产力：文献综述与研究展望”，《经济与管理评论》2024 年第 3 期。

任保平、王子月：“数字新质生产力推动经济高质量发展的逻辑与路径”，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 6 期。

石建勋、徐玲：“加快形成新质生产力的重大战略意义及实现路径研究”，《财经问题研究》2024 年第 1 期。

孙丽伟、郭俊华：“新质生产力评价指标体系构建与实证测度”，《统计与决策》2024 年第 9 期。

孙兴、祝黄河：“人工智能时代‘机器换人’现象的审思”，《江西社会科学》2024 年第 5 期。

佟家栋、张千：“数字经济内涵及其对未来经济发展的超常贡献”，《南开学报（哲学社会科学版）》2022 年第 3 期。

王珏：“新质生产力：一个理论框架与指标体系”，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 1 期。

王政、刘温馨：“机器人产业大步迈向高质量发展”，《人民日报》2024 年 9 月 4 日。

魏作磊、王思燕：“数字经济打破了‘鲍莫尔成本病’吗？”，《产经评论》2023 年第 6 期。

习近平：“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”，《求是》2024 年第 11 期。

肖宇、胡承建：“进一步优化我国支持全面创新基础制度的思考”，《价格理论与实践》2023 年第 2 期。

姚常成、姚厚壮：“新质生产力赋能共同富裕的政治经济学分析——基于‘数据要素×’的视角”，《经济发展研究》2024年第2期。

易露霞、吴非、常曦：“企业数字化转型进程与主业绩效——来自中国上市公司年报文本识别的经验证据”，《现代财经（天津财经大学学报）》2021年第10期。

张林、蒲清平：“新质生产力的内涵特征、理论创新与价值意蕴”，《重庆大学学报（社会科学版）》2023年第6期。

张森、温军：“数字经济赋能新质生产力：一个分析框架”，《当代经济管理》2024年第7期。

周文、许凌云：“论新质生产力：内涵特征与重要着力点”，《改革》2023年第10期。

周文、叶蕾：“新质生产力与数字经济”，《浙江工商大学学报》2024年第2期。

（责任编辑：心地）

income distribution structure. This paper argues that the development of new quality productive forces contributes to building an employment-friendly development mode, innovating the allocation of production factors, improving the framework for fair competition, and advancing urban-rural and regional coordinated development, thus optimizing the income distribution structure. Distribution relations that are compatible with the development of new quality productive forces should center on incentivizing innovation, emphasizing respect for labor, knowledge, talent, and creativity as their core values, promoting the mutual integration and reinforcement of high-quality development and common prosperity, and continuously stimulating the vitality of labor, knowledge, technology, management, and data as key production factors.

Key words: New Quality Productive Forces, Income Distribution, Common Prosperity

JEL: E24

The Theoretical Logic, Realistic Dilemmas, and Realization Pathways of Digital Governance and Cultivation of New Quality Productive Forces

LIN Miao (National Academy of Economics Strategy, CASS, 100006)

XIAO Yu (National Institute of International Strategy, CASS, 100007)

Abstract: The proposal of new quality productive forces is a historical necessity and an innovative result of Marxism's Chineseization. This paper starts from the intrinsic logic, influencing mechanism, and realistic predicaments of digital governance in nurturing new quality productive forces, and finds that enhancing digital governance capacity is an important foundation for developing new types of labor instruments, and a sound digital governance system can stimulate new types of labor objects and

nurture new types of laborers by constantly improving digital governance levels. The main shortcomings of digital governance that hinder the development of new quality productive forces at present mainly lie in the need to further strengthen the development foundation of digital governance, the domestic marketization mechanism of data elements has not yet fully formed, and the right to participate in the formulation of international digital rules needs to be improved. Accordingly, the author proposes that new quality productive forces should be promoted from the perspectives of consolidating the foundation of digital governance, establishing a market-based mechanism for data elements, and actively participating in the formulation of international rules in the field of digital governance.

Key words: Digital Governance, New Quality Productivity, Digital Economy, New Development Concept, Digital Rule

JEL: L86

Integrated Development of the Yangtze River Delta: Progress, Problems and Countermeasures Suggestions

SUN Chengping (Institute of Industrial Economics, CASS, 100006)

Abstract: As the first pilot area for regional integration in China, the integrated development of the Yangtze River Delta holds significant importance for exploring the institutional system and path model of regional integration in China, and for leading high-quality development nationwide. Since the “14th Five-Year Plan”, the integrated development of the Yangtze River Delta has achieved major accomplishments: it continues to act as a vital engine for national economic growth; the integration of scientific and technological innovation has begun to show results; industrial cooperation has become increasingly close, enhancing the resilience of industrial