

数智化时代政府重新定位： 组织重构、风险治理与增长赋能

田利辉*

【摘要】数智化时代的到来正在深刻改变经济社会运行方式,也给政府与市场关系带来新的挑战。本文基于政府与市场经济学的分析框架,系统考察数智化时代经济形态变迁、政府职能面临的新挑战及其重构方向。研究发现,数据要素主导、平台化组织扩张、算法广泛参与资源配置以及就业结构极化等特征,正在重塑市场失灵的表现形式、收入分配机制和宏观治理环境,传统政府职能体系面临新的适配性挑战。在此背景下,政府职能转型的重点不在于扩大或缩小政府作用范围,而在于重塑政府发挥作用的方式。数智化时代政府职能演进集中体现为从资源配置者转向规则制定者、从事后纠偏转向前瞻治理、从收入再分配转向能力建设、从经济管理者转向增长赋能者。实现这一转型,需要同步推进组织体系重构、风险治理体系建设和增长赋能体系完善,构建与数智化经济发展相适应的新型治理模式。本文为理解数智化时代政府与市场关系演变及推进国家治理现代化提供了新的分析视角。

【关键词】数智化时代;政府职能重构;市场失灵;数字治理;国家治理现代化

一、引言

数字技术与人工智能的深度融合正在推动经济社会进入新的发展阶段。从蒸汽机驱动的机械化革命,到电力驱动的大规模工业化,再到互联

* 田利辉,南开大学经济学院, E-mail: ltian@nankai.edu.cn。

网推动的信息化和数字化转型,技术进步始终是经济增长和制度变迁的重要动力。历史经验表明,每一次重大技术革命不仅改变生产函数和资源配置方式,也会重塑政府与市场的关系结构,并推动政府职能体系相应调整。当前,以大模型、生成式人工智能和智能体为代表的新一轮技术突破正在加速演进,其影响范围已从信息处理领域扩展至知识生产、决策制定乃至实体操作环节。与以往技术进步相比,这一轮变革不仅提高了劳动生产率,而且正在改变经济活动中的决策机制和组织模式,由此带来的制度调整需求和治理挑战值得高度关注。

这一新兴经济形态被称为“数智化时代”。所谓数智化,是指在数字化的基础上,以人工智能技术特别是通用人工智能技术为核心驱动力,实现经济社会活动自动化、智能化和自主化运行的历史性跃迁。它与当前以互联网、大数据和云计算为基础的数字化时代既具有连续性,也存在重要差异。数字化时代的核心特征是数据资源的大规模积累与利用,技术主要发挥信息收集、分析和辅助决策功能,经济活动的最终决策权仍掌握在人类主体手中;而数智化时代则表现为算法系统自主学习、自主决策和自主执行能力的显著提升,人工智能逐步从辅助工具转变为重要的经济参与主体,在部分领域甚至能够替代人类完成复杂认知任务和物理操作。随着这一过程不断深化,传统制度体系所依据的一些基本假设正在发生变化。

这一转变给政府职能带来了新的挑战。公共经济学经典理论认为,政府的经济职能主要体现在矫正市场失灵、维护市场秩序、调节收入分配和实现宏观经济稳定等方面(Stiglitz,1989;Atkinson and Stiglitz,2015)。这一框架建立在传统市场经济条件之上,其隐含前提是经济活动主体主要由居民和企业构成,市场运行的主要障碍来自外部性、信息不对称、公共品供给不足以及市场势力等因素。然而,在数智化时代,数据、算法和算力逐渐成为新的关键生产要素,平台企业和人工智能系统广泛参与资源配置过程,市场运行机制出现新的特征。一方面,算法垄断、数据产权界定、人工智能安全风险以及技术替代导致的就业冲击等问题不断显现,市场失灵呈现新的表现形式;另一方面,政府监管对象、监管手段和治理目标也在发生变化,既有制度安排面临适应性不足的问题。由此形成了政府职能需求持续扩张与制度供给相对滞后之间的新矛盾(江小涓和黄颖轩,2021;范如国,2021)。

与此同时,数智化时代的挑战不仅来自市场本身,也来自政府自身。

长期以来,政府治理体系主要围绕工业经济和数字经济条件下的组织形式构建,其激励机制、决策流程和能力结构具有鲜明的科层制特征。随着人工智能广泛应用于公共管理领域,政府在信息获取、政策制定、监管实施和公共服务供给等方面都将面临新的机遇与挑战。如何利用人工智能提升治理效率,同时避免技术依赖、算法偏差和责任模糊;如何在强化监管与鼓励创新之间实现平衡;如何在数智化条件下重构政府能力体系和激励机制,正在成为国家治理现代化面临的重要课题。

现有研究对数字政府建设、平台治理以及人工智能监管进行了较为广泛的讨论(阿吉翁,2026),但大多聚焦于具体技术应用场景或单项治理议题,对于数智化时代政府职能边界的整体变化及其内在逻辑仍缺乏系统分析(Dunleavy et al., 2006)。基于此,本文从政府与市场关系演进的视角出发,重点分析数智化时代市场失灵的新特征及其对政府职能的影响,并进一步探讨政府激励结构面临的调整方向,以期理解数智化时代国家治理体系变革提供一个经济学分析框架。

二、数智化时代的经济形态特征

理解数智化时代政府职能转变的前提在于厘清数智化经济运行的基本特征。与工业经济时代相比,数智化时代并非仅仅表现为技术工具的升级,而是多维度的深刻变化。这些变化不仅重塑了资源配置方式,也改变了市场失灵的具体表现形式,并由此给政府治理体系带来新的挑战。从经济运行逻辑来看,数智化时代至少呈现出以下四个方面的结构性特征。

(一) 数据要素重塑资源配置方式

在传统工业经济中,土地、资本和劳动力是最重要的生产要素。这些要素普遍具有较强的竞争性和排他性,其产权边界相对清晰,市场价格能够较好反映资源稀缺程度,从而实现资源配置功能。然而,在数智化时代,数据逐渐成为新的关键生产要素(刘涛雄等,2023),其经济属性与传统要素存在显著差异。

首先,数据具有明显的非竞争性特征。同一数据资源可以被多个主体同时使用,其价值不会因使用而减少,边际复制成本接近于零。其次,数据价值具有显著的规模效应和网络效应。单个数据的价值往往有限,但随着

数据规模扩大以及不同来源数据的关联整合,其经济价值可能呈现非线性增长。最后,数据的形成过程通常涉及个人、企业、平台和政府等多个主体,其产权归属、收益分配和责任承担难以简单依据传统产权理论进行界定(熊巧琴和汤珂,2021)。

更为重要的是,数据具有显著的外部性特征。一方面,数据开放共享能够提高资源配置效率,促进技术创新和公共治理能力提升。例如,在智慧交通、公共卫生治理和城市运行管理等领域,数据协同显著增强了预测和决策能力。另一方面,数据泄露、隐私侵害和算法滥用所产生的社会成本往往无法完全由市场主体自行承担,从而形成明显的负外部性。近年来频发的个人信息泄露、电信网络诈骗以及算法歧视等问题,均体现了数据要素负外部性的现实影响。

从经济学角度看,数据同时具有准公共品和网络外部性的双重属性,这使得传统产权制度和市场价格机制难以完全实现其有效配置。如何在促进数据流通利用与维护数据安全之间实现平衡,如何构建数据确权、交易和收益分配制度,已经成为数智化时代资源配置体系建设的重要议题。

(二) 平台化组织重塑市场结构

如果说数据是数智化时代的核心生产要素,那么平台则是数智化经济最重要的组织载体。与传统企业主要通过纵向一体化方式组织生产不同,平台企业通过连接不同市场主体,形成跨边界网络结构,并依托数据积累和算法优化持续扩大竞争优势。

平台经济最显著的特征是网络效应。随着用户规模扩大,平台对用户的吸引力进一步增强,进而吸引更多用户进入,形成自我强化的发展循环。同时,数据积累又不断提升平台算法能力和服务质量,使得市场优势进一步扩大。网络效应、规模经济与数据反馈机制相互叠加,使平台市场容易呈现较高的集中度(肖红军和李平,2019)。

这一趋势意味着市场竞争的重点正在发生变化。传统工业经济中的竞争主要围绕价格、产能和成本展开,而平台经济中的竞争更多体现为用户规模、数据资源和算法能力的竞争。在这一过程中,市场势力的来源逐渐由传统资本控制转向数据控制和算法控制。大型平台不仅能够影响市场交易规则,还可能通过搜索排序、内容推荐、流量分配等机制影响消费者选择和市场竞争格局。

近年来,全球范围内针对大型平台企业的监管实践表明,平台经济已经成为市场治理的重要领域。无论是欧盟针对“看门人平台”的监管改革,还是中国在互联网平台领域的反垄断执法,其核心目标均在于防止平台利用数据和算法优势形成过度市场支配地位。平台化组织的发展并未改变市场机制的重要性,但其所形成的新型市场势力正在重塑市场结构,并对政府维护公平竞争提出新的要求。

(三) 经济边界模糊化重塑治理对象

工业经济时代的监管体系建立在相对清晰的市场边界之上。企业具有明确的行业属性和地域属性,监管部门通常按照行业分工和属地管理原则实施治理。然而,随着数字技术和人工智能技术广泛渗透,经济活动呈现出明显的跨领域融合趋势,传统意义上的行业边界、地域边界和组织边界不断弱化。

一方面,平台企业往往同时涉足电子商务、金融支付、内容传播、本地生活服务以及人工智能服务等多个领域,其业务范围远超传统行业划分框架。另一方面,数字产品和智能服务具有天然的跨地域特征,其经营活动往往突破行政区划和国家边界限制。传统基于行业分类和属地管理建立的监管体系因此面临新的挑战。

更深层次的变化在于,政府治理对象正在从传统企业逐渐扩展为由数据、算法、平台共同构成的复合系统。在许多场景下,市场结果不再完全由企业经营决策决定,而是受到算法规则和数据结构的深刻影响。例如,平台推荐算法能够影响消费者需求形成,智能定价系统能够改变市场价格形成机制,大模型系统则可能直接参与知识生产和决策过程。治理对象的变化意味着监管重点也需要从单纯约束企业行为逐步转向规范算法运行、数据使用和平台规则。

因此,数智化时代面临的不仅是监管力度问题,更是监管逻辑和监管体系重构问题。如何建立跨部门、跨行业、跨区域的协同治理机制,已经成为现代政府治理能力建设的重要内容。

(四) 智能化生产重塑收入分配格局

技术进步通常能够提高劳动生产率并推动经济增长,但其收益分配并非自动均衡。数智化时代的重要特征之一,在于智能技术正在深刻改变劳

动力市场结构和收入分配格局。

已有研究表明,自动化技术主要替代具有规则化和可程序化特征的工作任务,从而导致劳动力需求结构发生变化。高技能创新型岗位和低技能服务型岗位受到的冲击相对较小,而大量中等技能岗位则面临被替代风险。这种变化使就业结构呈现明显的极化趋势,并导致不同群体之间收入差距扩大。

进入数智化时代以后,这种趋势可能进一步强化。人工智能不仅能够替代部分体力劳动,还开始进入知识生产和认知决策领域,影响范围从制造业逐步扩展至金融、法律、教育、传媒等传统白领行业。与此同时,算力、算法和数据等新型生产要素的收益占比不断提高,资本收益增长速度可能快于劳动收入增长速度。由此形成的结果是,掌握关键技术和核心生产资料的群体获得更多收益,而依赖传统劳动收入的群体则面临更大竞争压力。

从宏观层面看,这意味着数智化时代不仅是生产方式变革过程,也可能成为收入分配关系重构过程。经济增长成果如何在不同群体之间实现合理分享,技术进步所创造的收益如何避免过度集中于少数主体,将成为影响社会稳定和长期增长的重要问题。因此,促进机会公平、维护社会流动性以及完善再分配制度,将成为数智化时代政府职能的重要组成部分。

综上所述,数据要素重塑了资源配置方式,平台化组织重塑了市场结构,经济边界模糊化重塑了治理对象,智能化生产则重塑了收入分配格局。上述变化共同构成数智化时代的基本经济特征,并从资源配置效率、市场竞争秩序和社会公平正义等多个维度提出新的治理要求。在这一背景下,传统政府职能体系所依据的制度环境正在发生深刻变化,政府与市场关系也面临新的调整需求。由此,重新审视数智化时代政府职能的定位与实现机制,成为理解国家治理现代化的重要理论命题。

三、数智化时代政府治理的新挑战

与数智化时代所发生的多维度变化相对应,传统政府职能体系所依赖的制度环境和理论前提也发生了深刻变化。长期以来,现代公共经济学关于政府作用的分析主要围绕市场失灵矫正、收入分配调节和宏观经济稳定等目标展开,并形成了一套相对成熟的政策工具体系。然而,这些制度安

排大多建立在工业经济和传统市场经济条件之上。当数据、算法和算力逐渐成为经济运行的重要基础设施时,传统治理工具与新型治理需求之间开始出现明显错位,这给政府治理体系带来新的挑战。

(一) 市场失灵新表现

市场失灵是政府介入经济活动的重要理论依据。无论是公共品供给、外部性治理、信息不对称矫正还是反垄断监管,其核心逻辑都在于通过公共权力弥补市场机制的不足(Pigou, 1924; Arrow, 1963)。然而,数智化时代的市场失灵已经呈现出与工业经济时代明显不同的特征,使传统监管框架面临新的约束。

首先,信息不对称问题正在由信息数量不足转变为信息结构失衡。在传统市场中,信息不对称主要表现为交易双方掌握的信息存在差异,政府可以通过信息披露、质量认证等方式加以缓解。而在数智化时代,大型平台和人工智能系统掌握海量用户数据,其信息优势远超普通市场参与者。用户虽然持续产生数据,却难以了解数据如何被收集、处理和利用,更难以理解算法决策的运行逻辑。由此形成的“算法黑箱”现象,使传统信息披露制度难以发挥预期作用。

其次,外部性的表现形式更加复杂。工业经济时代的外部性通常能够被较为明确地识别污染源、受害主体以及损害程度,从而通过税收、补贴或产权安排实现内部化。然而,数据泄露、隐私侵害、算法歧视以及人工智能安全风险往往具有跨平台、跨区域甚至跨国界特征,其影响范围和责任边界难以准确界定,传统外部性治理工具的适用性明显下降。

最后,市场势力的来源发生变化。传统反垄断理论主要关注市场份额、价格控制能力和进入壁垒,而平台经济中的竞争优势更多来源于数据积累、网络效应和算法能力。即使平台采取免费定价策略,也可能通过数据控制和流量分配形成事实上的市场支配地位。因此,以价格和市场份额为核心的传统竞争政策框架已难以全面识别平台垄断行为。

从本质上看,数智化时代并未消除市场失灵,而是改变了市场失灵的表现形式和作用机制。这意味着政府监管的重点正在从传统商品市场逐步转向数据市场、算法系统和平台规则,监管能力建设的重要性也因此显著提升。

（二）就业极化与收入分配差距拉大

收入分配调节始终是现代政府的重要经济职能。传统分配理论主要关注市场初次分配所形成的收入差距,并通过税收、社会保障和转移支付等再分配工具实现公平目标。然而,数智化时代收入分配问题的形成机制正在发生变化,使传统再分配政策面临新的挑战。

工业经济时代的收入差距主要源于资本禀赋、教育水平和劳动生产率差异,而数智化时代的收入分化越来越表现为技术能力差异、数字参与能力差异以及数据资源占有差异。随着人工智能和自动化技术不断替代标准化工作任务,中等技能岗位受到的冲击尤为明显。与此同时,掌握强大算力、核心算法和关键数据资源的群体则获得更高的市场回报。

这种变化意味着收入差距的扩大不仅体现为结果差距,更体现为机会差距。对于缺乏数字技能和技术适应能力的劳动者而言,其面临的并非短期收入下降,而是长期参与经济活动能力的弱化。单纯依靠税收和转移支付虽然能够缓解部分分配压力,却难以从根本上改善技术进步带来的结构性不平等。

近年来出现的“K形增长”现象在一定程度上反映了这一趋势。一部分行业和群体借助数字技术快速提升收入水平,而另一部分传统行业和劳动者则面临增长停滞甚至收入下降。若缺乏有效的教育培训体系、终身学习机制和数字能力建设政策,技术进步所创造的收益可能越来越集中于少数群体,从而削弱经济增长的包容性。

因此,数智化时代政府收入分配职能的重点正在从单纯调节收入结果逐步转向维护机会公平,即通过教育、培训和社会保障体系建设提升劳动者适应技术变革的能力,增强社会流动性和发展机会。

（三）数智化时代宏观经济运行的全新特征

除了微观层面的市场失灵和收入分配问题之外,数智化时代还在改变宏观经济运行机制,从而对传统宏观调控体系提出新的挑战。

长期以来,宏观经济政策建立在较为稳定的统计体系和经济运行规律基础之上。政府通过GDP、就业、投资、消费和价格等指标判断经济形势,并据此实施财政政策和货币政策。然而,随着数字经济和智能经济不断发展,传统统计体系对经济活动的覆盖能力受到挑战。大量数字服务、平台

活动和数据资产价值难以被准确计量,部分重要经济活动甚至游离于现有统计框架之外。这意味着宏观决策所依赖的信息基础正在发生变化。

与此同时,算法系统和智能决策工具的广泛应用也可能改变市场波动机制。在金融市场中,高频交易和自动化决策可以显著提高市场运行效率,但也可能在极端条件下放大市场波动。未来随着人工智能进一步进入供应链管理、物流调度、金融配置和企业决策领域,不同主体所采用的算法系统可能形成同步反应机制,从而提高经济体系的关联性和脆弱性。

更值得关注的是,数智化时代的不确定性往往具有更强的传播性和放大效应。数据安全事件、算法故障以及人工智能系统失控等问题,都可能在短时间内通过网络平台迅速扩散,并演化为经济风险甚至社会风险。这意味着宏观治理的对象已经从传统经济周期波动逐渐扩展到技术风险、数据风险和系统性安全风险。

因此,宏观调控的内涵正在发生变化。政府不仅需要维持经济增长和价格稳定,还需要增强对复杂系统风险的识别、监测和预警能力,构建适应数智化时代的新型宏观治理框架。

(四) 政府能力建设滞后加剧治理挑战

上述治理挑战固然源于外部环境变化,但其影响之所以不断放大,也与政府自身治理能力建设相对滞后密切相关。公共选择理论和政府失灵理论早已指出,政府并非完全理性的社会规划者,其决策过程同样受到信息约束、激励机制和组织结构的影响(Niskanen, 1971; Buchanan, 1986)。在数智化时代,这些问题表现得更加突出。

首先,技术创新速度与制度调整速度之间存在明显差距。人工智能和数字技术往往以市场驱动方式快速迭代,而法律法规制定、监管体系改革和治理能力建设则需要较长周期,由此形成“技术超前、制度滞后”的现象。许多新业态在快速扩张阶段往往处于监管空白地带,而当监管规则逐步建立时,市场格局已经基本形成。

其次,政府与科技企业之间存在显著的能力差距。大型科技企业集聚了大量算法工程师、数据科学家和人工智能研究人员,而监管部门的人才储备和技术能力相对有限。在信息高度不对称条件下,政府实施有效监管的难度明显上升。

最后,传统科层制组织结构与数智化治理需求之间也存在一定张力。

工业时代形成的部门分工体系强调专业化和层级化管理,而数智化时代的治理问题往往具有跨部门、跨行业和跨区域特征,需要更高水平的协同治理能力。若组织结构和考核机制不能及时调整,治理碎片化问题可能进一步加剧。

因此,数智化时代政府面临的挑战不仅是职能扩张问题,更是能力重塑问题。政府能否形成与新经济形态相匹配的信息获取能力、风险识别能力、技术监管能力和协同治理能力,将直接影响其职能实现效果。

综上所述,数智化时代并未改变政府维护市场效率、促进社会公平和保持经济稳定的基本使命,但市场失灵的表现形式、收入分配的形成机制、宏观风险的来源结构以及政府治理的实施条件均已发生深刻变化。传统政府职能体系所依据的制度框架正在面临适配性挑战。在此背景下,仅依靠原有治理工具的边际调整已难以满足现实需要,政府职能体系亟须进行系统性重构。

四、数智化时代政府职能转变的思路

数智化时代不仅改变了生产要素结构和市场运行机制,也重塑了市场失灵的表现形式、收入分配格局以及宏观经济运行环境。面对这些变化,政府维护市场效率、促进社会公平和保障经济稳定的基本使命并未改变,但实现这些目标的方式正在发生深刻变化。因此,数智化时代政府改革的核心不在于扩大或缩小政府规模,而在于重新界定政府与市场的关系边界,实现政府职能体系的适应性转型。

(一) 从资源配置者转向规则制定者

长期以来,政府与市场关系始终是经济学讨论的核心议题(李稻葵和马斯金,2025)。新制度经济学认为,决定长期经济绩效的关键因素并非资源禀赋本身,而是制度安排的质量(North, 1990)。Acemoglu and Robinson(2012)进一步指出,包容性制度比短期政策干预更有利于创新和长期增长。

工业化时代,由于市场体系尚不完善,政府通过产业规划、投资引导和行政配置资源推动经济发展具有一定合理性。但在数智化时代,数据、算法和算力成为核心生产要素,技术路线和商业模式快速迭代,政府越来越

难以准确判断资源配置方向。与其直接参与市场选择,不如通过构建稳定、公平和透明的制度环境,引导市场主体自主创新。

因此,数智化时代政府的重要职责将逐步由直接配置资源转向提供制度供给。政府既要保障产权安全和市场竞争秩序,又要维护创新环境和社会公平,为市场有效运行提供制度基础。

(二) 从事后纠偏转向前瞻治理

传统监管体系主要建立在“问题出现—风险暴露—政府干预”的治理逻辑之上。然而,数智化时代技术创新速度显著快于制度调整速度,传统事后治理模式越来越难以及时应对新型风险。

技术治理领域著名的“科林格里奇困境”指出,在技术发展初期,由于风险尚不明确,监管往往难以及时介入;而当风险充分显现时,技术路径已经锁定,治理成本大幅提高(Collingridge,1980)。互联网平台治理、数字金融治理以及人工智能治理的发展历程均体现出这一特征。

因此,政府治理理念需要从被动应对转向主动预防,从风险处置转向风险预判。政府不仅要具备纠正市场失灵的能力,更要具备识别潜在风险、塑造市场预期和引导技术发展的能力(薛澜等,2024)。未来政府治理能力的重要标志,将越来越体现为风险识别能力和前瞻布局能力。

(三) 从收入再分配转向能力建设

收入分配调节是现代政府的重要职能。在工业经济时代,政府主要依靠税收、转移支付和社会保障体系调节收入差距。然而,数智化时代收入分化的形成机制正在发生变化。

Acemoglu and Autor(2011)提出的任务模型表明,自动化技术更容易替代标准化和可程序化工作,从而导致就业结构极化。随着人工智能不断向知识生产和决策领域扩展,技术进步带来的影响已经不再局限于传统制造业,而开始影响大量中等技能白领岗位。

在这一背景下,收入差距不仅体现为收入水平差异,更体现为数字能力差异和技术适应能力差异。对于缺乏数字技能和创新能力的劳动者而言,仅依靠转移支付难以从根本上解决发展机会不足的问题。因此,政府促进公平的重点需要从结果补偿逐步转向能力建设,通过教育改革、技能培训和终身学习体系建设增强劳动者参与数智经济的能力。

(四) 从经济管理者转向增长赋能者

工业化时代政府促进增长的重要方式是组织投资和配置资源,而数智化时代经济增长越来越依赖创新活动、知识创造以及数据要素开发利用。创新活动本身具有高度不确定性,政府难以准确判断未来技术方向,因此促进增长的重点也需要相应调整。

近年来,无论是美国强化人工智能和半导体战略布局,还是欧盟推进数字主权建设,都反映出政府作用正在从直接干预市场转向塑造创新生态。对于中国而言,高质量发展的关键也在于构建有利于创新的制度环境和要素体系。

因此,数智化时代政府促进增长的重要任务,不再是直接决定资源流向,而是提供创新所需的制度环境、基础设施和公共服务,降低创新成本,提高全社会创新能力。政府应成为创新生态的建设者和增长动力的赋能者。

综上所述,数智化时代政府职能体系重构集中体现为四个转变:从资源配置者转向规则制定者,从事后纠偏转向前瞻治理,从收入再分配转向能力建设,从经济管理者转向增长赋能者。这些转变共同构成了数智化时代政府职能演进的基本方向。

五、数智化时代政府治理体系建设的实现路径

政府职能的重构最终需要通过治理体系变革加以落实。如果说本文上一节讨论的是数智化时代政府应当扮演什么角色,那么本节关注的则是如何将这些新的职能定位转化为现实治理能力。与工业经济时代相比,数智化时代政府治理现代化的重点已经不再是单纯扩大管理范围,而是在组织体系、风险治理和发展赋能等方面建立与新经济形态相适应的制度安排。

(一) 组织体系重构:从科层治理走向智能治理

数智化时代最直接的变化之一,是信息成本的大幅下降。工业经济时代形成的科层制组织,本质上是对高信息成本环境的一种适应:基层信息需要逐级汇总,上级决策需要层层传递,庞大的组织层级承担着信息传输

和协调功能。然而,当大数据、云计算和人工智能逐步进入公共治理领域后,信息获取和处理方式发生了根本变化,传统组织结构所依赖的技术基础正在被重新塑造。

这一变化已经在全球范围内显现。近年来,新加坡持续推进“智慧国”(Smart Nation)战略,将数字技术深度嵌入政府运行体系。大量公共服务实现线上办理,不同部门之间的数据壁垒不断打破,政府治理逐步从部门各司其职转向平台协同。在保持较高公共服务质量的同时,新加坡公务员规模长期保持稳定,并未随着经济发展同步扩张。越南近年来推动的行政机构改革同样体现出类似趋势,其改革的重要目标之一便是减少行政层级、压缩机构数量,通过数字政府建设提高行政效率。

对于中国而言,数智化时代的组织改革并不意味着简单压缩机构和人员,而是重新配置治理资源。未来政府内部大量重复性、事务性工作将越来越多地由智能系统承担,而跨部门协调、复杂问题研判和战略决策中人的重要性则显著上升。这意味着政府人员结构将发生深刻调整:传统行政管理岗位需求趋于下降,而具备数字经济知识背景、数据分析能力和技术理解能力的复合型人才需求不断增加。

长期以来,关于政府专业人才不足的问题讨论较多,但问题的关键未必在于薪酬水平,而更多在于组织机制。相较于市场部门,政府并不缺乏吸引优秀人才的价值基础,真正制约人才作用发挥的往往是人才配置机制和评价机制。因此,未来改革的重点应当是打破僵化的晋升体系,建立更加开放的人才流动机制,探索科技、金融和人工智能领域专业人才进入公共部门服务的制度安排,促进知识和经验在政府与市场之间双向流动。

(二) 风险治理体系重构:从静态监管走向敏捷治理

如果说工业时代监管的对象主要是企业,那么数智化时代监管的对象正在逐渐转变为由数据、算法和平台共同构成的复杂系统。治理逻辑的变化决定了监管体系也必须进行相应调整。

过去很长时间里,政府监管遵循“先发展、后规范”的路径。当市场问题逐步暴露后,再通过立法和行政手段进行纠偏。这种模式在技术变革速度相对缓慢的工业时代具有较强适用性。然而,面对人工智能和平台经济的快速发展,技术迭代周期往往远短于制度调整周期,传统监管模式越来越容易陷入被动。针对新兴产业发展的特性,产业治理需要重新建立一个

有别于传统治理框架的、以敏捷为核心的治理模式(薛澜和赵静,2019)。

过去的经验,无论是欧美国家围绕大型互联网平台展开的反垄断执法,还是我国针对平台经济领域开展的一系列治理行动,都反映出一个共同事实:当平台已经形成强大的市场势力之后,治理成本将显著上升。相比之下,在技术扩散早期建立合理规则,往往能够以更低成本实现治理目标。

因此,数智化时代风险治理的重点应当从事后处置转向前瞻预防。近年来欧盟陆续出台《数字市场法案》《数字服务法案》和《人工智能法案》,其共同特点并非单纯强化处罚,而是在平台扩张和人工智能应用早期建立行为规则,通过制度约束引导市场发展方向。英国金融行为监管局推出监管沙盒机制,同样体现出监管与创新同步推进的治理思路。

在中国语境下,数据治理将成为未来风险治理体系建设的重要基础。随着数据逐渐成为核心生产要素,围绕数据产权界定、数据交易流通以及数据安全保护的制度建设正在加快推进。《中华人民共和国数据安全法》和《中华人民共和国个人信息保护法》的出台,标志着我国数据治理体系已经从原则探索阶段逐步走向制度构建阶段。未来的关键任务在于进一步明确个人数据、企业数据和公共数据之间的权利边界,推动数据要素在安全可控前提下实现高效流通。

与此同时,算法治理的重要性也在不断提升。随着人工智能广泛应用于金融、医疗、司法和公共管理领域,算法已经不仅是企业内部技术工具,而且开始成为影响资源配置的重要机制。如何防范算法歧视、算法操纵和算法滥用,如何建立算法审计和透明化制度,将成为未来治理体系建设的重要内容。

(三) 发展赋能体系重构:从要素投入走向创新生态建设

工业化时代,经济增长主要依赖资本积累和基础设施扩张,政府促进增长的重要方式是投资驱动和资源配置。进入数智化时代之后,经济增长越来越依赖知识创造、技术创新以及数据要素开发利用,增长逻辑发生了深刻变化。

这一变化首先体现在基础设施形态的演进上。工业时代最重要的基础设施是铁路、公路、电力和港口等,而数智时代最重要的基础设施则逐渐转变为通信网络、算力网络和数据网络等。近年来,美国通过《芯片与科学

法案》强化半导体和人工智能基础能力建设,欧盟推出《欧洲芯片法案》提升数字主权水平,本质上都是围绕新型基础设施展开的战略布局。

中国实施“东数西算”工程同样体现出这一趋势。与传统基础设施建设不同,“东数西算”并非单纯建设数据中心,而是在全国范围内优化算力资源配置,构建统一高效的算力网络体系。其意义类似于工业时代建设全国电网,即通过基础设施网络化降低全社会创新成本,为未来人工智能发展提供公共支撑。

与此同时,数据要素市场化改革正在成为释放增长潜力的重要突破口。与土地、资本等传统生产要素相比,数据具有非竞争性和可复制性特征,其价值实现高度依赖制度安排。当前各地数据交易所建设以及公共数据开放试点,实际上都在探索如何构建数据资源配置机制。未来,谁能够率先建立成熟的数据产权制度和交易体系,谁就更有可能在数智经济竞争中占据优势。

更长远地看,人工智能不仅会改变企业生产方式,也将改变政府治理方式。随着数字孪生技术、大模型技术以及智能决策系统不断发展,政府有可能从传统的被动响应模式逐步转向预测性治理模式。通过构建经济运行数字孪生体,利用人工智能开展风险预警和政策仿真,政府将能够更加精准地识别经济运行中的潜在问题,提高宏观治理的前瞻性和科学性。

从这个意义上说,数智化时代政府促进增长的核心任务已经不再是直接推动增长,而是建设有利于创新持续涌现的生态系统。只有当制度环境、基础设施体系和创新网络形成良性互动时,数智化经济的增长潜力才能得到充分释放。

六、结语与政策启示

以人工智能、大数据和平台经济为代表的数智化浪潮,正在推动经济社会运行方式发生深刻变革。与以往技术革命主要改变生产工具不同,数智化时代同时改变了资源配置方式、市场结构、治理对象以及收入分配格局,并由此重塑政府与市场的关系。如何在技术快速演进背景下重新理解政府作用,已经成为现代经济治理面临的重要理论与现实问题。

本文基于政府与市场经济学的分析框架,系统考察了数智化时代经济形态变迁、政府职能面临的新挑战以及治理体系现代化的实现路径。研究

认为,数据逐渐成为关键生产要素,平台成为重要市场组织形态,算法开始广泛参与资源配置过程,这些变化并未削弱市场机制的重要性,但改变了市场失灵的表现形式和治理逻辑。传统政府职能体系所依赖的制度环境正在发生深刻变化,市场监管、收入分配和宏观治理等领域均面临新的适配性挑战。

在此背景下,政府职能转型的重点并不在于简单扩大或缩小政府作用范围,而在于重塑政府发挥作用的方式。数智化时代政府职能演进集中体现为四个方向:从资源配置者转向规则制定者,从事后纠偏转向前瞻治理,从收入再分配转向能力建设,从经济管理者转向增长赋能者。其本质是在坚持市场经济基本原则的前提下,构建更加适应数智化经济运行规律的政府与市场关系。与此同时,这种职能转型需要相应的治理体系作为支撑,通过组织体系重构、风险治理体系建设和增长赋能体系完善,将新的职能定位转化为现实治理能力。

本文的政策启示主要体现在三个方面。其一,数智化时代政府竞争力越来越体现为制度供给能力。相较于直接配置资源,构建稳定透明的规则体系、维护公平有序的市场环境,对于释放创新活力和提升资源配置效率具有更为重要的意义。其二,政府治理能力正在成为国家竞争力的重要组成部分。数字技术不仅改变市场运行方式,也在重塑政府自身的组织结构和决策模式。提升政府技术理解能力、数据治理能力以及跨部门协同能力,将成为推进治理现代化的重要基础。其三,数智化时代许多治理议题已经突破传统国家边界。无论是跨境数据流动、跨国平台监管,还是人工智能安全治理,都具有明显的全球公共品属性。积极参与国际规则制定、推动全球数字治理合作,将成为未来国家治理能力的重要组成部分。

从更长远的视角看,数智化时代带来的挑战并不仅仅是监管问题或技术问题,而是一次深刻的制度变迁。工业化时代塑造了现代市场经济体系,也塑造了与之相适应的政府治理模式;而数智化时代的发展,则正在推动政府职能体系和治理体系进入新的演化阶段。未来政府与市场之间并非此消彼长的替代关系,而更可能形成以规则共建、风险共治和创新共促为特征的新型协同关系。如何在促进创新与维护公平、提升效率与保障安全之间实现动态平衡,将成为数智化时代政府治理持续面对的核心命题。

当然,本文更多属于规范性和理论性分析,对于数智化时代政府职能演进的具体机制、制度绩效以及不同国家治理模式的比较研究,仍有待进

一步深入。特别是在人工智能技术快速迭代背景下,政府治理体系如何实现持续学习和动态适应,不同制度环境下政府与市场关系将呈现何种演化路径,仍是值得持续关注的重要研究方向。

参考文献

- 范如国. 2021. 平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J]. 中国社会科学, (12): 131-152, 202.
- 菲利普·阿吉翁. 2026. 人工智能时代政府应该做什么——基于熊彼特式增长范式的视角[J]. 政府与市场经济研究, 2(1): 1-16.
- 江小涓, 黄颖轩. 2021. 数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理[J]. 经济研究, 56(12): 20-41.
- 李稻葵, 埃里克·马斯金. 2025. 什么是政府与市场经济? [J]. 政府与市场经济研究, 1(1): 1-46.
- 刘涛雄, 戎珂, 张亚迪. 2023. 数据资本估算及对中国经济增长的贡献——基于数据价值链的视角[J]. 中国社会科学, (10): 44-64, 205.
- 肖红军, 李平. 2019. 平台型企业社会责任的生态化治理[J]. 管理世界, 35(4): 120-144, 196.
- 熊巧琴, 汤珂. 2021. 数据要素的界权、交易和定价研究进展[J]. 经济学动态, (2): 143-158.
- 薛澜, 赵静. 2019. 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理, (8): 28-34.
- 薛澜, 贾开, 赵静. 2024. 人工智能敏捷治理实践: 分类监管思路与政策工具箱构建[J]. 中国行政管理, 40(3): 99-110.
- Acemoglu D, Autor D. 2011. Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings[M]//Ashenfelter O, Card D. Handbook of Labor Economics. Amsterdam: Elsevier, 4: 1043-1171.
- Acemoglu D, Robinson J A. 2012. Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty[M]. New York: Crown Publishers.
- Arrow K J. 1963. Uncertainty and the welfare economics of medical care[J]. American Economic Review, 53(5): 941-973.
- Atkinson A B, Stiglitz J E. 2015. Lectures on public economics (updated edition) [M]. Princeton: Princeton University Press.

- Buchanan J M. 1986. Liberty, market and state: political economy in the 1980s [M]. New York: New York University Press.
- Collingridge D. 1980. The social control of technology[M]. New York: St. Martin's Press.
- Dunleavy P, Margetts H, Bastow S, et al. 2006. New public management is dead—long live digital-era governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 16(3): 467-494.
- Niskanen W A Jr. 1971. Bureaucracy and representative government[M]. New York: Routledge.
- North D C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pigou A C. 1924. The economics of welfare[M]. London: Macmillan.
- Stiglitz J E. 1989. Markets, market failures, and development[J]. The American Economic Review, 79(2): 197-203.

Repositioning Government in the Digital Intelligence Era: Organizational Restructuring, Risk Governance and Growth Empowerment

TIAN Lihui

(School of Economics, Nankai University)

Abstract: The advent of the digital intelligence era is profoundly transforming the operation of the economy and society, while posing new challenges to the relationship between government and market. Based on the analytical framework of government and economics, this paper systematically investigates the shifts in economic forms, challenges confronting governmental functions, and the restructuring of governmental functions in the digital intelligence era. The study reveals that the domination of data, the expansion of platform-based organizations, the extensive involvement of algorithms in resource allocation, and the polarization of employment structures are reshaping manifestations of market failure, income distribution mechanisms and the

macro-governance environment, thereby subjecting the traditional system of governmental functions to novel adaptability dilemmas. Against this backdrop, the core of governmental function restructuring lies not in expanding or contracting the scope of government intervention, but in remodeling the *modus operandi* of government. The evolution of governmental functions in the digital intelligence era is prominently manifested in four transitions: from a resource allocator to a rule-maker, from *ex post* rectification to forward-looking governance, from income redistribution to capacity building, and from an economic administrator to a growth enabler. To accomplish such transformation, parallel progress must be made in organizational restructuring, establishing risk governance frameworks, and refining growth-enabling systems, so as to forge a novel governance paradigm compatible with the development of the digital intelligence economy. This paper offers a fresh analytical perspective for comprehending the evolution of government-market relations and advancing the modernization of national governance amid the digital intelligence era.

Keywords: digital intelligence era; governmental functions restructuring; market failure; digital governance; modernization of national governance