

DOI: 10.13504/j.cnki.issn1008-2700.2026.02.001

# 智能经济治理：应对技术颠覆性变革的制度弹性建设研究

刘伟<sup>1</sup>，曾庆松<sup>2</sup>

(1. 中国人民大学 经济学院，北京 100872；

2. 北京市司法局 人民参与和促进法治处，北京 101149)

**摘要：**随着智能经济崛起，技术颠覆性变革在促进新质生产力发展的同时，也引发了数据产权界定模糊、数字平台垄断、人才技能错配等治理难题，传统制度体系难以解决上述问题。本文通过系统探讨智能经济、制度弹性等相关理论，从产权制度、市场制度、创新制度角度分析了智能经济发展对弹性治理制度建设的需求。本文针对当前亟待完善的产业升级治理真空、数据配置短板、技能错配等制度缺口，从数据治理重构、竞争政策优化、教育培训革新、科研生态建设和多元协同治理等方面提出了助力智能经济发展的政策建议，为推进智能经济高质量发展与全球技术变革背景下的治理能力建设提供了理论依据。

**关键词：**智能经济；新质生产力；技术颠覆性变革；制度弹性；经济治理

**中图分类号：**F49 **文献标识码：**A **文章编号：**1008-2700 (2026) 02-0003-13

党的二十届四中全会公报指出，要“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，坚持智能化、绿色化、融合化方向”“加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力”“推动科技创新和产业创新深度融合”“深入推进数字中国建设”。

随着人工智能、区块链、大数据等前沿技术迅速渗透到经济社会的各个领域，智能经济作为新兴的经济形态，以其独特的运作模式和创新活力，重塑着未来经济格局。据统计，2025年中国信息传输、软件和信息技术服务业增加值为70599亿元，同比增长11.1%，占国内生产总值（GDP）比重达5%，标志着智能经济已成为推动经济增长和变革的关键力量<sup>[1]</sup>。

在智能经济蓬勃发展的大背景下，大量“有用知识”（包括规范性知识和命题性知识）高速积累、协同转化为实际应用的新质生产力，并带来技术的颠覆性变革。同时，新业态不断涌现带来了诸多严峻问题，例如，因数字资产的特殊性导致产权界定和保护困难，因数字平台垄断引发的不正当竞争行为破坏公平竞争环境，这些问题亟待解决但又不能简单地采取强力措施。

尽快构建具有弹性的有利于颠覆性变革技术研发和应用的制度规则体系，营造有利于新质生产力快速发展的市场环境，才能适应新形势下智能经济高质量发展的治理需求，促进技术创新与经济良性互动，有效缓解技术变革带来的负面冲击，为经济社会的稳定运行和中国式现代化战略目标的实现提供坚实的保障。

深入开展智能经济下制度弹性的相关理论研究，对于指导建设能较好应对技术颠覆性变革、服务

收稿日期：2025-11-26；修回日期：2026-01-13

基金项目：北京市社会科学基金重大项目“新时代中国经济学标识性概念研究”（25BJ01001）

作者简介：刘伟，中国人民大学经济学院教授、博士生导师；曾庆松，北京市司法局人民参与和促进法治处职员，经济学博士。

智能经济发展的治理体系, 具有极其重要的理论价值和实践意义。

## 一、智能经济治理下的制度弹性是应对技术颠覆性变革的必然要求

### (一) 智能经济下技术颠覆性变革需要保持制度弹性

制度弹性是指在基本制度不发生根本变化的条件下, 制度运行的实现方式发生一定的改变。“制度弹性”是相对“制度刚性”而言的, 是同一制度的两种类型。制度弹性所包含的内容是指体制中具有灵活可变性质的部分。制度刚性所包含的内容则是指具有长期坚持不变性质的部分。弹性的培育具有体制量变的性质<sup>[2]</sup>, 刚性的变化则是在量的积累下形成的质的变革。量变和质变的统一构成了制度变迁, 在根本上都取决于生产力的发展要求。在新一轮科技革命和产业革命不断加速、生产关系(基本经济制度)变革要求不断深化的条件下, 制度弹性对适应解放和发展生产力的历史需要并形成新型生产关系具有重要意义。

当前, 以“数字经济”“智能经济”等概念为主的新服务、新应用乃至新产业层出不穷, 涵盖了全球从宏观到微观的各社会层级, 其概念随着前沿科技的持续突破不断被拓展。有学者将上述概念概括为新经济形态在不同阶段及相应特征上的某种表述, 认为这些概念彼此之间联系紧密, 层层递进<sup>[3]</sup>。数字经济是在数字技术催化下, 以知识为基础, 在制造、管理和流通领域形成的新经济形态<sup>[4]</sup>; 智能经济是在数字经济基础上以人工智能为核心驱动的经济形态, 凸显经济形态的智能化<sup>[5]</sup>, 以数据要素为核心、以新一代人工智能等数字技术和新型基础设施为支撑, 强调创意知识、创意产业、技术革新, 通过构建“数据+算力+算法”的核心技术体系进行智能化生产与决策, 实现资源高效配置<sup>[6-7]</sup>。

在智能经济中, 数据成为像传统经济中的土地、劳动力和资本一样的基础性生产要素。人工智能、云计算、物联网等数字技术则作为新的重要生产和决策手段, 帮助企业实时对海量数据进行获取和分析, 让其更精准地把握市场需求, 优化生产流程, 实现生产与市场的高效对接。同时, 数字技术推动包括数据在内的信息流演变为知识形态的存在<sup>[8]</sup>, 让大量“有用知识”(包括规范性知识和命题性知识)通过虚拟平台高效地传播并转化为实际应用<sup>[9]</sup>, 为智能时代经济持续增长注入强大动力。

技术颠覆性变革与新质生产力之间存在深刻的辩证统一关系, 前者是后者的核心驱动力, 后者是前者的价值实现形态。以人工智能、大数据、物联网为代表的颠覆性技术集群, 通过重构生产要素、生产过程和创新范式, 淘汰落后生产体系, 推动产业结构向高端化演进, 这种“质变”过程正是新质生产力形成的主要体现。数据要素化使知识取代资本成为核心生产要素, 为加速科技创新、培育新质生产力、推动经济形态向智能经济形态迈进提供了重要驱动力, 更显著提升了全要素生产率<sup>[10]</sup>。

新质生产力本质, 是技术集群突破引发的生产要素革命性配置, 其发展深度取决于技术变革与制度创新的适配程度。这种互动关系在现实中体现为颠覆性技术通过赋能人力资本、创新生产工具、拓展劳动对象, 系统重塑了生产力三维结构, 而新质生产力的发展需求又反向牵引技术演进, 形成螺旋上升的发展路径<sup>[11]</sup>。

同时, 技术颠覆性变革和新质生产力通过生产要素创新性配置, 为智能经济提供底层支撑, 是智能经济的发展内核。智能经济则为颠覆性技术变革和新质生产力提供了应用场景与迭代动力, 是技术颠覆性变革与新质生产力互动的高级进阶经济形态, 三者构成“技术突破→生产力跃迁→经济形态重构”的辩证循环。

颠覆性技术推动现代经济增长是一个由社会、政治、技术等多种因素综合作用的复杂现象<sup>[12]</sup>。颠覆性技术在变革过程中对经济发展带来“创造性破坏”的双重效应: 一方面, 技术创新能大幅提升生产效率, 创造新的市场需求和经济增长点, 为经济发展带来繁荣; 另一方面, 新技术会冲击旧有技术和产业, 导致部分企业和岗位被淘汰, 引发一系列社会问题, 制度体系为解决这些问题必须不断调整完善以适应新的生产力的发展需要<sup>[13]</sup>。

同时, 生产技术的革新往往是由“上尾人力资本”<sup>[9]</sup>所驱动, 这些科技创新活动一般是非计划性的, 也要求制度在设计时, 为促进新命题性知识(科学)和新规范性知识(技术)的创造预留一定弹性空间<sup>[14]</sup>。

这种制度弹性在制度体系应对技术变革冲击时主要表现为适应性、包容性与修复能力。适应性是指制度能根据技术变革的趋势及时调整自身的规则,为新技术的发展提供适宜的制度环境<sup>[15]</sup>。包容性强调制度要能容纳不同的创新模式和经济业态,鼓励多元主体参与,避免因制度限制而阻碍创新的步伐<sup>[16]</sup>。修复能力是指当技术变革引发经济社会问题时,制度要能迅速发挥有效修复和调整的作用,以确保经济稳定运行。

## (二) 技术颠覆性变革应对的制度需求特点

在智能经济时代,颠覆性的技术变革在带来生产力跨越式提升、推动经济蓬勃发展的同时,也对相应的制度体系建设提出了很多新的需求。

数据产权的界定是在智能经济规则建立中所要面对的首要问题。在智能经济中,数据作为最基础的生产要素,其产权界定至关重要。由于数据具有易复制、易传播、非排他性等特点,传统的产权界定方式难以有效适用,明确数据的所有权、使用权、收益权等,是保障数据合法流通和利用的基础。数据产权不清晰,可能导致数据滥用、数据垄断等问题,阻碍智能经济的健康发展。

数字平台治理规则的建设也是智能经济制度体系建设需要面对的重要问题。目前数字平台在经济活动中的作用日益凸显,但平台的跨地域性、多边性等特征,让传统监管规则难以对其进行有效覆盖,特别是一些大型数字平台可能利用其市场优势地位形成垄断、阻碍竞争,进而损害消费者利益。因此,需要针对平台经济出现的新特点新问题,不断健全完善数字平台治理规则,重点在规范平台的运营行为、明确平台与用户之间的权利义务关系、加强平台的反垄断监管等方面制定相应的制度措施,通过加强监管维护市场的公平竞争秩序,规范数字平台的经营行为,以保障平台经济健康规范发展。

创新容错机制同样不可或缺。新科学理论的形成和新技术的研发往往伴随着较大的风险和不确定性,一旦失败就容易造成较大损失,部分企业对因创新失败造成损失的研究人员有着较为严苛的惩罚措施,可能会抑制科研人员的创新积极性,让其对科研创新望而却步,阻碍智能经济的创新发展<sup>[17]</sup>。建立创新容错机制,允许企业和科研人员在一定范围内的创新失败,鼓励其勇于尝试新的技术、新的商业模式,有利于激发企业乃至整个社会的创新活力,推动社会新产品不断丰富。

## (三) 制度弹性相关理论与核心要素

纵观已有文献,相关研究对制度弹性的理解可以分为:(1)制度适应经济社会结构变化的灵活调整性<sup>[18]</sup>;(2)制度执行中操作偏离现有制度的程度<sup>[19]</sup>;(3)制度为促进创新变革预留弹性空间以应对新发展变化的适应能力<sup>[20-21]</sup>;(4)制度引发其他因素变化的弹性变量;(5)制度执行时根据实际情况允许的灵活调整空间。

本文所关注的制度弹性是放在智能经济激励科技创新的视角之下,主要理解为制度适应新的不确定变化,通过提前为制度预留一定灵活可变性质的调整空间以响应外部新变革、促进创新的活力效应<sup>[22]</sup>。在此背景下,制度系统需要具备适应技术颠覆性变革、缓解其负面冲击并保障经济从中获取发展新潜力的动态能力,这种能力不仅要体现在制度的适应性和调整能力上,还要体现在制度引导和塑造技术发展路径的主动作为上。

### 1. “创造性破坏”理论在智能时代的新拓展

阿吉翁与豪伊特(Aghion & Howitt)通过构建数学模型明确了创新本质上是一个旧技术和经济秩序被新的技术和经济秩序所取代的非平稳过程,这个过程充满了颠覆性和革命性,每一代新技术的出现都会导致旧技术相关的产业逐渐衰落,而与新技术相关的产业则迅速崛起<sup>[23]</sup>。制度弹性需在创新激励和稳定预期之间扮演好掌握平衡的角色。一方面,制度要能够鼓励技术创新,通过提供政策支持、资金扶持、税收优惠等措施,为新技术、新产业营造良好的外部环境,助力企业和科研人员在新技术领域攻坚克难;另一方面,制定和执行制度也要考虑到稳定预期的重要性。创新往往伴随着风险和不确定性,制度如果过于激进或频繁变动,可能会导致市场主体的预期紊乱,不敢进行长期投资和创新。因此,制度需要在保持弹性的同时具有一定的稳定性和连贯性,让市场主体能对未来有稳定合理的预期,从而安心进行创新和发展。

旧技术产业既得利益集团的存在也是需要考虑的重要因素。在技术变革中,这些既得利益集团为维

护自身现有利益, 可能会利用市场垄断地位以及制度规则中存在的漏洞, 抵制对他们不利的制度变革, 阻碍新技术、新产业的发展。因此, 政府需要采取更加果断的措施推动制度创新, 在保持制度具有一定弹性的同时, 更要有力地加强反垄断监管, 打破既得利益集团的阻碍, 为新技术、新产业的蓬勃发展营造良好外部环境, 以推动技术创新和产业变革的顺利进行。

## 2. 制度弹性与适应性效率

提高制度弹性, 为智能经济下的各种创新活动提供动态调适空间, 是应对发展中的不确定性的关键路径。道格拉斯·诺斯 (Douglass C. North) 使用“适应性效率”的概念来强调制度弹性对经济发展的重要意义。他提出的“适应性效率”强调, 为应对外部经济条件变化和技术变革, 制度要具有进行弹性调整的能力, 也就是保持制度的灵活性<sup>[24]</sup>。这种有弹性的制度结构有助于市场主体在应对不确定性时能够灵活地、有弹性地尝试各种选择, 有效处理新问题, 鼓励、保护、引导创新行为<sup>[25]</sup>。在智能经济快速发展的背景下, 制度的适应性效率决定了制度能否及时跟上技术变革的步伐。要提高制度的适应性效率, 需关注四个重点: 规则灵活性、利益包容性、风险缓冲性、执行调适性<sup>[26]</sup>。

规则灵活性是制度弹性最基础的特征, 它体现了规则根据外部环境变化对规则内容、解释框架、落实措施进行适应性调整的能力, 让制度在维持基本秩序的同时避免僵化<sup>[27]</sup>。在智能经济下, 技术创新活动要求管理者在设计制度时需允许其在一定程度内超越传统刚性约束, 要为新技术和新商业模式的试点运行预留一定的弹性外部空间; 反之, 制度对技术和商业模式规定过于僵化将导致很多创新活动难以开展。

利益包容性要求制度在设计制定时能容纳多元主体的利益诉求。在智能经济下, 数智技术发展带来的经济发展变革将不可避免地影响包括数据所有者、技术开发者、平台运营者、消费者等在内的多方主体, 他们的利益各不相同, 需在制度设计之初就充分考虑各方利益, 形成让各方都能从中受益的公平合理的利益分配机制<sup>[28]</sup>。例如, 在平台经济模式中, 平台运营者、服务提供者和消费者之间的利益关系复杂, 在制定相关制度规则之初就要将明确各方的权利和义务、规范平台运营行为、保障服务提供者合法权益、保护消费者隐私安全都纳入考虑之中, 切实兼顾好各方合法利益。

风险缓冲性是制度弹性的另一个重要体现。在研发新技术、试点新商业模式的过程中, 难免会有失败风险, 需要企业在制度上为创新者提供一个可包容的空间, 让创新者放下负担大胆尝试。同时, 新技术、新商业模式在推广应用中, 也会不可避免地带来结构性失业等风险, 这需要相关部门提前研判, 构建好相应的风险识别预警机制和社会保障配套措施, 平滑技术革新带来的负面冲击, 增强社会民众对技术变革的承受能力<sup>[29]</sup>。

执行调适性是制度在执行时的适应程度的体现。一般包括在刚性制度框架中, 允许基层一线工作部门在具体执行中可以采取自由裁量处理方式的领域和权限、是否可采取其他策略变通的空间以及对此裁量权的监督机制<sup>[30]</sup>。不过, 虽然在具体执行时要具体问题具体分析, 但也要注意不同执行部门或在不同时段对同一制度的解释和适用保持相对稳定和可预期, 避免因过度弹性而陷入随意性<sup>[31-32]</sup>。

## 3. 制度弹性的评估测度与具体指标

已有研究<sup>[33-34]</sup>关于制度弹性的评估测度虽然进行了初步探讨却并未形成共识。本文结合现有研究成果, 按照规则灵活性、利益包容性、风险缓冲性、执行调适性等四个维度, 尝试整理了制度弹性的评估测度指标体系, 具体内容见表1。

表1 制度弹性的评估测度指标体系

评估维度	具体测度指标示例	操作性定义和说明
规则灵活性	规则内容弹性	制定制度条文时本身就留有解释、补充或更迭的空间, 能够适应新情况, 可通过分析法规中“原则上”等非强制性条款的比例来测度 <sup>[35]</sup>
	规则形式弹性	制度是否允许在达成某一目标时可以根据现实情况通过不同形式、载体或路径加以实现 <sup>[35]</sup>

表1(续)

评估维度	具体测度指标示例	操作性定义和说明
利益包容性	制度包容度	考察现有制度对新制度、新主体或新利益的接纳程度，可通过专家打分或利益相关者调研进行度量 <sup>[36]</sup>
	利益相关方参与度	考察受制度影响的各类主体在制度制定、执行与评估全过程中的参与广度和深度 <sup>[37]</sup>
风险缓冲性	创新失败宽容度与是否建立风险分担机制	制度是否明确区分违法与合规创新中的失败，是否建立了为创新失败提供一定容错空间或风险补偿的措施 <sup>[38]</sup>
	风险识别与预警能力	用于衡量制度体系对风险识别并发出预警的效能，可通过风险预警系统覆盖率、预警准确率等测度 <sup>[39]</sup>
执行调适性	执行弹性空间范围	基层工作人员在执行规定时，制度给予其能采用灵活处理方式的工作范围及权限 <sup>[40]</sup>
	基层策略性调适能力	衡量基层组织为了让上级政策能适应本地实际情况，对政策进行“适应性调整”的有效性 <sup>[40]</sup>
	制度解释和适用的一致性水平	在面对新情况时，不同执行部门或在不同时段对同一制度的解释和适用是否保持相对稳定和可预期 <sup>[31-32]</sup>

## 二、构建应对技术变革的弹性制度框架必须重点关注三大领域

### （一）产权制度弹性：从静态保护到动态适配

#### 1. 新型产权形态需要新的法律界定

传统物权强调对物的占有、使用和处分的绝对权利，而智能经济下的数据、算法、数字平台等生产要素的产权形态与之存在差异，传统物权框架难以有效界定和保护这些新型产权形态。因此，需突破传统物权框架，为数据、算法、数字平台等新要素建立“使用权”“收益权”与“控制权”分离的制度体系。欧盟《数字市场法案》为该情况提供了有益的借鉴，该法案对大型数字平台数据控制权加上了“守门人”义务这一限制，要求其在数据共享、用户访问、平台内竞争等方面保持中立，这在某种程度上实现了数据的“使用权”“收益权”与“控制权”的分离<sup>[41]</sup>。在此情况下，数据原始所有者（用户）仍然拥有数据的收益权，他们可通过授权平台使用自己的数据来获得相应的经济回报；平台虽然拥有数据的控制权，但该控制权受到法律的严格约束，平台必须在保障用户数据安全和权益的基础上，按照规则使用和共享数据；而其他市场主体则通过平台来获得数据的使用权，在合法的范围内使用这些数据并获利。这种设计既保护了数据所有者权益，也为数据高效利用和创新应用提供了制度保障。

#### 2. 产权在技术迭代中需要保持动态调整

在技术迭代迅速的智能经济时代，知识产权保护需要根据技术的特点和发展阶段进行动态调整，对颠覆性技术采用宽限期制度，对渐进式创新提高专利授权效率，以实现创新保护与知识扩散之间的平衡<sup>[9]</sup>。对颠覆性技术而言，由于其具有革命性和不确定性，采用宽限期制度是一种合理的选择。以 AI 生成内容的著作权为例，其创作过程与传统人类创作存在很大差异，导致其著作权归属存在较大争议。在技术发展初期，很多 AI 生成内容是在学习和借鉴人类已有作品的基础上产生的。AI 生成内容的底层规律还有待更加深入的认识和探索，过早草率地给予归属界定，可能会对知识的传播和创新的发展产生负面影响。给予 AI 生成内容著作权临时豁免，可以让更多人在一定期限内自由地使用和改进这些内容，促进技术的快速发展和知识的广泛传播，也让规则制定者对 AI 生成内容有更深刻的认识。当技术成熟后，

规则制定者也对 AI 生成内容有了更加深刻的认识, 再根据实际情况确定其著作权归属和保护制度能更加精准合理。对于渐进式创新, 提高专利授权效率至关重要。渐进式创新是在现有技术基础上进行的逐步改进和优化, 虽然单个创新的影响力相对较小, 但大量的渐进式创新积累起来, 也能推动技术的持续进步。专利授权过程烦琐和漫长, 会导致创新成果不能及时得到保护, 影响企业和科研人员的创新积极性。提高专利授权效率, 可以让创新者更快地获得专利保护, 从而鼓励他们积极开展渐进式创新, 促进知识的不断积累和应用。

### 3. 跨境数据流动要求建立新的制度协调

在智能经济全球化的趋势下, 数据跨境流动是国际经济交往的必然要求。然而, 在当前美欧对数据安全态度日趋保守的趋势下, 如何在数据本地化要求和需求全球化之间把握好平衡成为非常考验制度制定者智慧的难点。一方面, 基于国家安全、数据隐私保护等考虑, 许多国家和地区出台了数据本地化政策以限制数据的跨境传输, 要求特定类型的数据必须存储在其境内; 另一方面, 国际数字贸易的发展又需要数据能在全球范围内自由流动, 以实现数据资源的优化配置和业务的拓展。为解决这一难题, 目前, 中国已在上海自贸区临港新片区率先试点“数据跨境流动安全管理认证”, 明确了数据跨境流动的安全标准和申请程序, 要求企业在数据出境前要先经过安全评估和认证, 在取得数据跨境流动的认证资格后才能合法地将数据传输到境外<sup>[42]</sup>。这种制度设计体现了中国在数据治理方面的开放态度, 既保障了国家的数据主权和安全, 防止敏感数据非法外流, 又为企业符合条件的数据跨境流动提供了便利, 降低合规成本, 确保了正常数字贸易的顺利进行。

## (二) 市场制度弹性: 从规则固化到生态共建

### 1. 智能经济新业态亟待构建包容性市场准入机制

传统行业通常已经建立了较为成熟的准入标准和规则, 对企业的资质、规模、技术等方面设定了明确的门槛。智能经济下的智能网联汽车、共享经济、数字金融等很多新业态因具有技术迭代快、商业模式新、跨领域融合等特点, 按照传统的基于静态行业分类而形成的制度规则可能将受到准入的限制。因此, 智能经济新业态亟待构建包容性市场准入机制, 在坚守安全与公平底线的前提下, 通过预留制度弹性为创新提供试错空间。其关键路径包括: 建立“风险分级+动态监管”模式, 落实市场准入负面清单制度, 推动“非禁即入”原则落地, 持续破除各类隐性准入壁垒<sup>[43]</sup>; 推行“场景开放”牵引准入, 为无人驾驶、无人机配送等新兴技术和商业模式提供真实的试验场和商业化通道<sup>[44]</sup>。上述机制旨在平衡创新激励与风险防控, 降低新业态主体的制度性交易成本, 为新事物从技术突破迈向大规模商业应用提供关键的制度支撑。

### 2. 智能经济新业态应构建竞争性创新生态

在智能经济中, 一些大型数字平台凭借其强大的技术实力、海量的数据资源和庞大的用户基础在市场中逐步形成了垄断地位, 这将在很大程度上损害消费者权益, 并抑制市场的创新活力。适度竞争能激发企业的创新动力, 有利于促进整个社会的技术进步和经济增长。因此, 政府应当着力强化反垄断和反不正当竞争执法以打击垄断, 同时要注意避免过度监管抑制创新活力<sup>[45]</sup>。例如, 谷歌等四家科技公司存在利用垄断地位排挤竞争对手、限制数据共享、滥用用户数据等行为, 为此, 美国众议院司法委员会对谷歌等四家科技公司展开反垄断调查, 在 2020 年发布的《数字市场竞争调查报告》中指出了这四家科技公司滥用垄断地位阻碍行业创新与发展、损害消费者利益的违规行为, 并提出应对其加大监管力度并实现“结构性分离”, 即要求这些平台将其核心业务与其他相关业务进行分离<sup>[46]</sup>, 以期能在一定程度上缓解数字平台的过度垄断格局, 为其他创新型科技企业提供公平竞争的机会。

### 3. 智能经济新业态发展需要多元主体协同治理

智能经济的治理已超越了传统的“政府-市场”二元划分, 更可能呈现为公权力“硬规则”与多种形态的局部合作“软规则”共存且相互支撑的复合体系。构建政府、企业、社会组织协同的多元治理架构, 能够充分发挥各方的优势, 有助于在追求经济利益的同时兼顾社会责任和道德规范, 实现资源共享、优

势互补，共同推动智能经济的健康发展。这一治理范式的必要性，根植于智能经济自身的内在特性，以人工智能为代表的先进技术研发投入巨大、广泛渗透到各行各业，任何单一的政府或市场力量都难以独立应对其带来的全部经济与社会风险，需要由多元合作治理进行应对。在实践中，有效的协同治理依赖于政府、平台企业、行业组织、学术界及社会公众等多方主体的明确角色定位与良性协同互动。在这种互动中，政府的角色侧重于基础规则制定、底线监管与关键公共数据供给，平台企业作为生态枢纽，须利用其技术能力实施平台内的合规治理，但其“准监管权”必须受到公共性约束，以防止权力异化。学术界与智库是前沿治理理论的关键贡献者，而社会公众则在价值对齐、伦理审视方面发挥着不可替代的作用。

### （三）创新制度弹性：从线性激励到系统赋能

#### 1. 赋能科技创新要构建新的研发投入风险分担机制

科技研发投入是确保科技创新持续推进的基础保障。然而，科技研发活动往往具有高风险、高投入、长周期的特点，仅依靠单一主体投入往往难以为继。因此，需要形成多元化风险分担机制来共担风险，建立“政府引导+市场主导”的多元投资体系，通过政府投入引导、资本股权跟进、银行信贷支持、研发风险投保等方式，构建“拨、投、贷、保”多元联动的融资体系，形成多方风险分担的链条，为科技企业推进基础研究与应用创新奠定更坚实的基础<sup>[47]</sup>。同时，在资本市场健全完善“包容性上市标准”，放宽对企业盈利和资产规模的要求，为有创新能力的科技型中小企业提供更多的融资渠道和融资便利。此外，还可通过搭建国家实验室体系等知识共享平台，加强企业、高校、科研机构之间的合作交流，促进知识的流动和共享，切实发挥其在促进基础研究和应用创新衔接以及风险分担方面的积极作用。

#### 2. 赋能科技创新要给予宽松的技术应用容错试错空间

设立“监管沙盒”制度，允许新兴技术在特定场景内突破既有规则限制。英国金融行为监管局（FCA）最早采用该机制为金融科技企业提供合规测试环境，企业可以在沙盒内开展创新业务，无须担心因违反现有监管规则而受到严厉处罚。在沙盒测试期间，FCA会与企业保持密切沟通并提供指导，帮助企业识别和管理风险。如果创新业务在沙盒测试中表现良好，FCA会根据测试结果调整监管规则，为创新业务的推广应用创造条件。与此相似，为在鼓励企业发展新技术、新商业模式的同时防范其可能带来的风险，同样可以通过设立“监管沙盒”制度<sup>[48]</sup>，为企业提供一个能突破既有规则的限制、相对宽松的试验环境进行测试和验证。在此过程中，监管机构可密切观察创新活动的进展，及时发现和解决潜在的问题，根据测试情况适时更新调整监管制度规则，较好地兼顾鼓励创新和风险有效防控。

#### 3. 赋能科技创新要抓好人才的吸引和培养

人才在任何经济形态下都是最关键的要素，在智能经济时代更是如此。人才的流动将产生知识溢出、资源优化、创新网络构建等多重效果，对人才流入区域的科技创新产生显著的推动作用。莫基尔（Mokyr）通过对英国工业革命历史的研究，揭示了知识传播与技能共享作为创新生态系统的关键力量，对技术突破起到了奠基性作用。他认为，英国17世纪的“培根计划”通过扩大知识数量、增强知识可及性，为后来的技术突破奠定了基础，这种“有用知识的扩散”是激发英国后来创新活力的源头<sup>[49]</sup>。在当前智能经济背景下，人才作为知识载体，其跨区域、跨行业的流动同样会促进有用知识的社会化扩散。有研究显示，创造型与技能型人才流动高度依赖区域创新生态，包括先进的数字基础设施、丰富的科研资源以及良好的创新创业环境<sup>[50]</sup>。因此，政府和企业要积极营造优质的创业环境、营商环境、生活环境，大力吸引优质人才流入，同时，要深化产学研在教育领域的合作，将数智技术相关知识纳入核心课程，着力发展适应新技术发展的职业教育与企业在职培训，培养适应技术变革的新一代人才队伍<sup>[51]</sup>。

## 三、智能经济治理亟待查补应对技术变革冲击的制度缺口

### （一）产业升级重构带来新的治理真空

新技术引发的颠覆性变革在重塑各产业格局时，将对传统行业形成替代效应，从而削弱传统行业规

则的监管作用。以生成式 AI 创作的内容为例, 近年来, 随着生成式 AI 的不断成熟, AI 已经能通过深度学习和大数据分析, 自动生成文本、图像、音频、小说等内容, 甚至可根据用户法律需求快速检索相关法律法规和案例并提供初步的法律分析和建议。然而, 这些 AI 生成的作品在内容上可能存在版权归属不明确、质量参差不齐等问题, AI 向用户提供的关于复杂案件的法律建议和指导也可能存在误导性的错误, 传统的版权保护和内容质量的监管制度规则未必能有效应对这些新情况, 亟待出台新的制度来维护该领域的基本秩序。面对这些问题, 监管部门需要与各相关领域的专业管理部门加强沟通和协调, 建立跨部门协同监管机制, 完善相关领域的制度规则, 共同应对 AI 对相关领域重构带来的治理挑战。

### (二) 数据要素配置尚存在制度短板

在智能经济中, 数据作为基础性的生产要素, 其合理配置对经济的发展至关重要。然而, 当前在数据要素配置方面存在着不少制度短板, 例如, 数据产权界定模糊与高效流通机制缺位, 仍是制约其价值释放的核心瓶颈。数据产权不清晰导致其归属与相应权益难以确认, 使得企业与个人在数据使用与共享环节因缺乏稳定预期而趋于审慎, 严重阻碍了数据的深度价值挖掘及流通利用。这一问题在有多方主体参与的供应链金融场景中尤为突出, 因为该场景涉及供应商、生产商、物流企业、金融机构等多方的数据, 其所有权往往难以明晰, 各方在数据的使用权限与利益分配上难以形成稳定共识, 从而阻碍了协同生态的构建。而流通机制的不完善会影响数据在主体间高效安全地流动, 尤其当缺乏统一的数据标准与操作接口时, 不同系统的数据格式互不兼容, 导致数据的传输共享成本较高。此外, 数据交易市场尚未成熟, 缺乏规范的数据交易规则、有效的市场监管框架与可信的安全保障, 使数据交易过程的合法性与安全性较难得到充分保障。

### (三) 新技术变革引发人才技能错配

在智能经济时代, 技术的迅速变革会导致劳动力市场需求发生深刻变化, 部分劳动者的现有技能将无法满 足岗位因技术变革产生的新要求, 其又较难在短时间内掌握新的技能, 这不仅影响劳动者就业, 也会制约企业的创新和发展, 让人才技能错配问题日益突出<sup>[52]</sup>。有关统计显示, 2023 年高等教育毕业生中与数字经济岗位匹配的专业仅占 35%, 制造业机器人操作员岗位空缺达 450 万个<sup>[53]</sup>, 2022 届本科毕业生认为“课程内容不适用或陈旧”人数的比例高达 36%, 该比例较 2021 届本科毕业生增加 3 个百分点, 这在某种程度上显示了我国教育领域与新产业技术变革尚存在不协调的情况<sup>[54]</sup>。出现这一现象的原因如下:

一是教育制度设计相对滞后。当前我国高等教育仍以“学科细分”为主要模式, 而新经济模式下需要更多具有“跨学科融合”技能的人才, 但设立交叉学科专业的高校占比较少, 难以满足岗位对劳动者技能的新需求<sup>[55]</sup>。

二是职业培训制度未能适应技能更新需求。由于当前就业岗位对劳动者技能要求随着科技的快速发展而不断变化, 劳动者需要通过“终身学习”不断适应就业对技能的最新要求, 但我国职业培训体系存在“供给分散、内容脱节”问题, 导致劳动者难以通过培训解决“技能滞后”问题。

三是市场给予劳动者技能投资的激励不足。劳动者对技能投资的积极性取决于其在投资新技能后能否持续获得较高的回报, 市场目前关于部分新兴技术的“技能认证体系”还不完善, 导致劳动者的“技能价值难以被有效识别”, 当带来的收益也难以达到劳动者的预期时, 就会减弱劳动者对技能投资的意愿。

## 四、智能经济治理重在夯实弹性制度体系保障根基

### (一) 聚焦重构数据治理体系, 搭建弹性产权与动态监管框架

在智能经济时代, 数据治理体系需要重新构建, 弹性产权与动态监管框架应当尽快搭建。

一是构建分类分层的数据产权制度。根据个人数据、企业数据和公共数据的不同特点, 结合具体应用场景分类分层地设定数据产权规则, 既考虑了数据来源的多样性和价值形成的复杂性, 也为数据要素

的市场化配置提供了清晰的权利保障基础。

二是完善数据交易和定价机制。大力构建多层次数据交易市场体系,培育专业的数据中介服务机构,为用户提供数据质量认证、价值评估、合规审查等配套服务。持续完善全国一体化公共数据资源登记与价格指数发布体系,不断优化“报价-询价-成交”数据价格发现机制,对非结构化数据探索收益分成、数据信托、数据期权等灵活定价模式。在健全国内相关制度的基础上,积极推动中国牵头的技术标准、市场定价、价值评估认证等纳入国际标准和规则,努力提升中国在全球数据要素交易中的定价话语权。

三是健全数据跨境流动监管机制。对数据跨境流动建立分级管理机制,对涉及国家安全、核心公共利益的数据实施严格管制。深入参与全球数字经济治理规则制定,增进双边和跨区域协作,特别是加强与其他新兴经济体建立合作机制和数字平台,共同推进全球数字税政策<sup>[56]</sup>,为全球数字经济治理提供兼顾效率与公平的中国方案。

## (二) 聚焦平衡创新与竞争关系,优化具有弹性的市场治理政策

完善具有弹性的市场治理政策,找准激励创新与维系市场活力间的平衡点。

一是确立以激励创新为导向的竞争政策。在制定市场政策时要以激励企业创新为导向,既要预留制度弹性空间激发企业短期创新的动力,也要充分保障市场上企业整体的长期创新能力。对新兴技术领域,在发展初期可适度容忍市场集中,保障企业获得创新回报,等到行业成熟后再加强反垄断治理。在执法标准上,将研发投入、创新产出等指标纳入竞争效果分析框架,对企业并购行为建立创新潜力审查机制,防止通过收购潜在竞争者遏制创新。

二是实施精准的产业支持策略。技术颠覆性变革往往发端于新兴技术领域,应根据技术成熟度和产业特性有针对性地设计支持政策。对基础科学研究,应当以公共资金投入和科研机构支持为主;对技术转化,应积极采用发展市场化基金引导、研发税收抵扣等工具加以支持。要发挥政府统筹协调的职能,引导资源加大对教育、基础研究等领域的投入力度,进一步夯实创新基础。

三是积极预防数字平台垄断。为防止“今天的创新者成为明天的垄断者”,应建立健全对大型数字平台的自我优待、“杀手并购”等垄断行为的识别和惩罚制度,防止其利用优势地位遏制竞争;建立数据开放共享机制,确保中小创新企业能通过合规渠道获取关键数据资源,提升数据使用效率。

## (三) 聚焦适应新型就业变化,规划新时代教育培训社保布局

针对技术颠覆性变革对就业市场带来的影响,相关部门可在教育培养、学习体系、保障机制等层面进行系统性革新,以帮助人们在未来尽快适应新的学习就业方式。

一是推动教育理念与课程体系改革,形成适应智能经济的能力结构。对智能经济时代大量引入AI后对工作岗位带来的变化开展前瞻性研究,重新设计教育课程,将教育重心从知识灌输转向能力培养,特别注重批判性思维、创造力和跨学科能力等机器难以替代的核心素养。在课程内容上,按照智能时代工作需要优化科学、技术、工程、数学等科目的教育内容,大力推进数字素养教育,将其作为基础能力贯穿各级各类教育,培养技术与社会相结合的系统思维。在教学方法上,注重结合智能经济特点推广项目式学习、协作式学习等主动学习模式,培养学生解决具有较强不确定性的复杂问题的能力,为智能经济提供大量适应技术快速变革的高技能人才。

二是建立健全终身学习制度,支持劳动力技能持续更新。针对技术生命周期缩短的趋势,构建覆盖全职业生涯的终身学习体系。发展“微认证”等灵活的学习成果认证机制,帮助劳动者积累和展示技能优势;鼓励企业建立在职培训制度,并通过税收优惠等政策降低企业的培训成本。

三是完善转型期劳动者保障机制,降低变革过程中的社会成本。技术颠覆性变革可能导致部分传统岗位消失,产生结构性失业风险。为扩大失业保障覆盖面,应强化就业服务体系,为失业者提供职业指导、岗位匹配和转型支持等服务,助力其尽快胜任新的岗位;降低该现象的社会成本,建立工资保险制度,为因技术变革被迫转换岗位并接受降薪的劳动者提供临时收入补偿<sup>[57]</sup>,降低个体的转型成本,从而为受到技术革新影响的劳动者营造能平稳过渡的社会环境。

#### (四) 聚焦规范科研组织范式, 促进知识循环与创新生态建设

技术颠覆性变革深刻改变了知识生产和应用的方式, 对建立在传统学科分工和线性范式基础上的科研体系带来挑战。要在知识供给、组织模式和评价机制三个维度进行制度调整, 构建富有弹性的科研创新体系。

一是加大基础科学研究投入力度, 夯实技术创新的知识源头。基础科学研究是技术颠覆性变革的知识基础。应建立持续稳定的基础研究投入机制, 通过提高研发支出占 GDP 比重, 特别是提升基础科学研究占比, 为长期技术突破提供知识储备。重点支持交叉学科研究, 打破传统学科壁垒, 促进科学发现与技术发明的融合互动。在科研资助机制上, 设立探索基金, 支持高风险、非共识的前沿探索; 对长期重大科研攻坚方向, 采用“大科学计划”组织模式, 引入 FOF、MOM 等基金模式加强科研融资<sup>[58]</sup>, 集中资源助力科研攻关。

二是构建开放协同创新网络, 加速知识流转与转化。大力发展开放式科研创新平台, 促进知识在不同主体间的共享和流转。鼓励高校、科研院所与企业建立联合实验室和创新联盟, 促进“产学研一体化”发展, 推动知识双向流动; 支持科研基础设施开放共享, 降低创新门槛; 利用数字平台发展分布式创新模式, 提升研发专业化程度, 全力提升创新效率; 完善技术转移体系, 培育专业化的技术转移机构和人才, 打通科技成果转化实际产能的“最后一公里”, 畅通科学发现向技术创新转化的正反馈循环。

三是完善科研评价与激励机制, 引导科研人员追求长远价值。调整科研评价体系中存在的短期导向和量化偏好, 推行代表作评审、同行评议制度, 注重考察科研成果的实际贡献和技术价值, 让考核指标权重分配更加科学合理。鼓励科研人员加强在基础科学领域的研究, 建立长周期评价机制, 要允许失败并建立失败风险分担机制, 减轻科研人员因研发失败而产生的心理负担。在激励机制上, 掌握好学术认可与物质回报之间的平衡, 特别是对从事交叉学科研究和成果转化工作的科研人员, 要保障其应有的职业发展和晋升通道, 努力营造氛围宽松、鼓励探索的科研环境。

#### (五) 聚力创新公共治理机制, 构建多元协同适应性治理体系

对于技术颠覆性变革带来的诸多不确定性, 需要构建“政府—市场—社会”多元协同的弹性治理框架来共同应对。

一是超前谋划健全技术治理政策制度的工具箱。紧盯前沿科技发展趋势, 提早研判新技术应用可能带来的机遇和风险, 有针对性地做好情景模拟和应用测试等前置工作。对一些发展前景还不明朗的技术领域, 可采取行业标准先行的方式, 支持行业在技术研发应用的早期自主制定技术标准, 再根据实践情况上升为国家标准或法规制度, 切实提高制度体系对技术变革的响应速度。

二是推动形成多元协同治理格局。对具有颠覆性技术的治理, 有着较高的复杂性和价值敏感性, 需要政府、企业、学界、公众等多元主体的共同参与。建立常态化磋商机制, 在制定政策时合理吸纳技术专家、伦理学者、社会公众等方面的建议, 确保政策能最大限度地兼顾各方利益。在数字平台治理中探索建立“共同监管”模式, 将部分监管职能委托给具有专业能力的第三方机构, 以提高治理决策的科学性和合规性。

三是建立智能经济下的伦理治理体系。针对新技术可能引发的算法歧视、隐私泄露等伦理风险, 需要提前为其建立伦理价值底线并设定行为边界, 特别要针对人工智能、基因编辑等重点领域制定专门的伦理准则并贯穿研发的全过程, 同时, 也要给这些领域的科技创新留出弹性空间, 避免过度约束抑制发展活力。要坚持防范技术风险和引导技术向善发展同抓并举, 确保新科技的发展符合社会价值和公共利益。

### 五、结语

当前, 技术颠覆性变革驱动下的智能经济正深刻重塑世界的生产方式, 传统刚性治理模式较难适应技术快速迭代的节奏, 亟须从数据治理重构、竞争政策优化、教育培训革新、多元协同治理等方面入手,

构建具有较强的适应性、包容性与修复能力且富有弹性的智能经济治理制度体系。

展望未来,在智能经济治理的制度弹性研究中需关注的领域将随着科技的进步而不断增加。例如,深化数据产权制度弹性机制研究,探索基于区块链技术的动态确权模型与跨域数据共享激励相容机制,解决数据用户隐私悖论等问题;加强数字平台反垄断治理的适应性政策设计的研究,构建兼顾创新激励与维护公平竞争的弹性制度规则体系;深化推进智能经济背景下人力资本培育的探析,特别是加强AI时代职业技能转型的制度支持保障体系建设研究。

此外,应当立足国家整体安全观,重视智能经济下的人工智能安全领域研发投入,聚焦数据安全、算法安全、价值伦理等核心议题,平衡好安全视角下相关制度的弹性空间预留尺度,切实实现创新合规和安全可控的统一,全力确保中国智能经济安全有序地高质量发展。

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报, 2026-03-01(4).
- [2] 厉以宁. 论制度调整——从封建社会的刚性体制和弹性体制说起[M]//厉以宁经济史论文选. 北京:商务印书馆, 2013:589-590.
- [3] 李金昌, 洪兴建. 关于新经济新动能统计研究的若干问题[J]. 现代经济探讨, 2020(4):1-10.
- [4] 马香品. 数字经济建设与高质量发展研究[M]. 北京:文化发展出版社, 2024:7.
- [5] 李海舰, 李燕. 企业组织形态演进研究——从工业经济时代到智能经济时代[J]. 经济管理, 2019, 41(10):22-36.
- [6] STEBBINS G. Wisdom economy white paper[EB/OL]. [2025-12-20]. [https://peoplesavvy.com/wp-content/uploads/2017/04/Wisdom-Economy\\_WP.pdf](https://peoplesavvy.com/wp-content/uploads/2017/04/Wisdom-Economy_WP.pdf).
- [7] 刘伟. 新质生产力若干基本理论问题的政治经济学探讨[J]. 经济研究, 2025(4):5-17.
- [8] HARRIS R G. The knowledge-based economy: intellectual origins and new economic perspectives[J]. International Journal of Management Reviews, 2001, 3(1):21-40.
- [9] MOKYR J. The gifts of Athena: historical origins of the knowledge economy[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- [10] 冯科. 数字经济时代数据生产要素化的经济分析[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2022, 37(1):1-12.
- [11] 刘伟. 科学认识与切实发展新质生产力[J]. 经济研究, 2024, 59(3):4-11.
- [12] MOKYR J. Bottom-up or top-down? The origins of the Industrial Revolution[J]. Journal of Institutional Economics, 2018, 14(6):1003-1024.
- [13] AGHION P, BURGESS R, REDDING S, et al. Entry liberalization and inequality in industrial performance[J]. Journal of the European Economic Association, 2005, 3(2/3):291-302.
- [14] 高鸿鹰, 潘建伟. 乔尔·莫基尔对经济增长历史起源与动力研究的贡献——科睿唯安“引文桂冠”经济学奖得主学术贡献评介[J]. 经济动态, 2022(8):147-160.
- [15] 巫云仙, 周王心安. 以数字经济构建经济高质量发展的体制机制[J]. 改革与战略, 2025, 41(2):88-99.
- [16] 陈晓伟. 技术规范权力:数智时代权力制约监督的技术路径[J]. 浙江社会科学, 2025(8):64-73.
- [17] 郭传杰. 拔尖创新人才需求的文化生态环境[J]. 科学与社会, 2025, 15(2):7-11.
- [18] 凌胜利, 李汶桦. 制度弹性、变革程度与国际经济制度变革路径[J]. 太平洋学报, 2022, 30(7):87-98.
- [19] 徐圣恩. 中国制度弹性的历史经济分析[J]. 上海经济研究, 2006(2):90-96.
- [20] WATANABE C, KONDO R, OUCHI N, et al. Institutional elasticity as a significant driver of IT functionality development[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2004, 71(7):723-750.
- [21] KONDO R, WATANABE C. The virtuous cycle between institutional elasticity, IT advancement and sustainable growth: can Japan survive in an information society[J]. Technology in Society, 2003, 25(3):319-335.
- [22] 庞锐. 制度弹性:技术治理刚性风险的生成逻辑与化解路径——基于城市网格化管理的比较案例分析[J]. 中国行政管理, 2022(5):73-80.
- [23] AGHION P, HOWITT P. A model of growth through creative destruction[J]. Econometrica, 1992, 60(2):323-351.
- [24] 阎焕利. 建国初期农业制度变迁:路径、特征与绩效——基于埃西姆格鲁制度变迁理论的视角[J]. 兰州学刊, 2015(9):99-105.
- [25] 罗小芳, 卢现祥. 论创新与制度的适应性效率[J]. 宏观经济研究, 2016(10):13-22.
- [26] 胡登峰, 吴昊, 王佳怡. 人工智能时代政府适应性治理研究——基于“技术—制度—价值”三维分析框架[J]. 学术月刊, 2025, 57(6):83-94.

- [27] HUDIK M. Push factors of endogenous institutional change[J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2021, 189: 504-514.
- [28] 张伟, 林同涛. 中国人工智能治理体系构建的需求、经验与路径[J]. *北京航空航天大学学报(社会科学版)*, 2025, 38(4): 51-61.
- [29] 唐任伍, 马志栋. 人工智能赋能政府行政效能提升的内在逻辑、现实障碍与实现路径[J]. *江西师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2025, 58(5): 36-49.
- [30] 宋雄伟. 政策执行“梗阻”问题与作为治理的协商民主——一个诊断框架[J]. *中国软科学*, 2016(12): 70-81.
- [31] 王利明. 正确适用民法典处理好三种关系[J]. *现代法学*, 2020, 42(6): 3-16.
- [32] 吴士存. 全球海洋治理的未来及中国的选择[J]. *亚太安全与海洋研究*, 2020(5): 1-22.
- [33] 李怀, 尹中升, 高磊. 产权制度变迁效率的弹性理论解析及其实证研究[J]. *财经问题研究*, 2010(10): 14-20.
- [34] 杨先明, 张胜利, 李波. 财政制度弹性、非税收入增长与地方政府能力[J]. *南开经济研究*, 2025(6): 122-139.
- [35] 吴军民. 规则社会化与规则弹性——一项关于政府救助的实证分析[J]. *公共管理学报*, 2009, 6(4): 18-24.
- [36] 吴鸣, 陈举. 制度包容性及其对中国经济改革的启示[C]//中国制度经济学学会. 中国制度经济学年会论文集. 济南: 中国制度经济学学会, 2006: 1829-1836.
- [37] “数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究”课题组. 数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究[J]. *图书馆工作与研究*, 2024(1): 14-21.
- [38] 易高峰. 创业失败研究的热点领域、演化路径与启示[J]. *中国科技论坛*, 2021(1): 156-165.
- [39] 易承志. 中国韧性治理体系的框架和构建路径[J]. *人民论坛*, 2023(15): 66-69.
- [40] 吴高辉, 王妍. 弹性调适: 中国乡村政治秩序转变中的有效治理条件与机制——基于一个省级乡村振兴示范村的案例研究[J]. *甘肃行政学院学报*, 2025(3): 102-113.
- [41] 丁迪. 数字时代全球经济治理的挑战与应对: 制度适应的理论视角[J]. *国际经贸探索*, 2025, 41(10): 108-122.
- [42] 郑江淮. 经济大省如何“挑大梁”[J]. *中国党政干部论坛*, 2025(6): 23-29.
- [43] 崔亚东, 王涛, 施伟东. 世界人工智能法治蓝皮书(2019)[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 30-73.
- [44] 李和风, 顾阳. 新业态新领域市场准入有新解[N]. *经济日报*, 2024-09-25(6).
- [45] AGHION P, BLOOM N, BLUNDELL R, et al. Competition and innovation: an inverted-U relationship[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(2): 701-728.
- [46] 徐信予, 杨东. 流量垄断的理论框架与规制路径[J]. *经济理论与经济管理*, 2022, 42(12): 20-31.
- [47] 莫克尔. 启蒙经济: 英国经济史新论[M]. 北京: 中信出版集团, 2020.
- [48] 吕悦, 陈旭, 彭子璇, 等. 静态到敏捷: 人工智能监管沙盒治理机制研究[J/OL]. *科学学研究*, 2025[2025-10-26]. <https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20250916.001>.
- [49] 靳清, 贾金星. 技术进步理论的一个述评[J]. *科技和产业*, 2013, 13(1): 75-80.
- [50] 原新, 涂坤鹏. “十五五”时期劳动年龄人口新特征及高质量就业发展路径[J]. *西北人口*, 2026, 47(1): 1-12.
- [51] 冯烽, 崔琳昊. 新发展格局下数字经济发展如何释放人才红利——基于城市人力资本配置效率的分析[J]. *经济问题探索*, 2023(10): 48-58.
- [52] 赵佩佩, 苗启广. AI赋能产教协同创新企业课堂[J]. *计算机技术与发展*, 2025, 35(12): 116-122.
- [53] 邹平座, 李光军. 构建数字经济时代就业新形态[J]. *经济导刊*, 2025(5): 14-18.
- [54] 莫荣, 陈云, 王晓梅, 等. 中国就业发展报告(2024)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2024.
- [55] 刘伟. 新质生产力若干基本理论问题的政治经济学探讨[J]. *经济研究*, 2025, 60(4): 5-17.
- [56] 伍湘陵, 周晨颖, 马忠述. 数字税与跨境数据治理“赤字”: 全球实践中的公平性与中国策略[J]. *求是学刊*, 2025, 52(5): 110-122.
- [57] 冯科, 刘丹, 何理. 数字经济与群体收入差距[J]. *北京工商大学学报(社会科学版)*, 2025, 40(2): 1-11.
- [58] 冯科, 曾庆松, 何小锋. 基金中基金(FOF)理论研究进展[J]. *中央财经大学学报*, 2019(8): 31-42.

## Intelligent Economic Governance: Constructing Institutional Flexibility in Response to Technological Disruptive Change

LIU Wei<sup>1</sup>, ZENG Qingsong<sup>2</sup>

(1. Renmin University, Beijing 100872;

2. Beijing Municipal Bureau of Justice, Beijing 101149)

**Abstract:** While the rise of the intelligent economy has spawned new quality productive forces, it has caused governance problems such as fuzzy data property rights, monopoly of digital platforms, and mismatch of talents and skills. The traditional rigid institutional system is difficult to deal with these problems effectively. This study systematically discusses the theoretical connotation of intelligent economy and institutional flexibility, and analyzes the internal demand of intelligent economy development for flexible governance from the perspectives of the property rights system, market system, and innovation system. Based on the theory of “creative destruction” and the perspective of adaptive efficiency, this study finds that institutional flexibility, as a dynamic adjustment of rules, multi-subject coordination, and risk prevention and control mechanism in the institutional system, can play an adaptive, inclusive and repairable role in coping with the impact of technological change. Intelligent economic governance needs to seek a dynamic balance between innovation incentives and stable expectations. At the level of the property rights system, it is necessary to break through the traditional property rights framework, establish a dynamic adaptation mechanism for the separation of data “use property rights”, “income rights” and “control rights”, provide a more inclusive system for disruptive technological innovation and R&D, and build a collaborative supervision mechanism for cross-border data flow. At the market system level, it should build an inclusive market access mechanism, establish a “risk classification + dynamic supervision” model, strengthen anti-monopoly law enforcement, and promote multiple collaborative governance of government, enterprises, and social organizations. At the level of the innovation system, it is necessary to build a risk-sharing mechanism for R&D investment, establish a “regulatory sandbox” to provide fault-tolerant trial and error space, and alleviate the mismatch of talents and skills through the reform of the education system and the lifelong learning system.

Given the current institutional gaps such as the governance vacuum in the industrial upgrading and reconstruction of intelligent economic governance, the short board of property rights and circulation mechanism of data factor allocation, and the mismatch of talents and skills caused by new technological changes, the following policy implications are put forward: Policymakers should (1) reconstruct the data governance system and build a classified and hierarchical flexible property rights and dynamic regulatory framework; (2) balance the relationship between innovation and competition to optimize the market governance policy with dynamic efficiency as the core; (3) innovate the education and training system of knowledge and skills and build a lifelong learning system covering the whole career; (4) standardize the paradigm of scientific research organization and strengthen basic research investment and open collaborative innovation network; (5) innovate public governance mechanisms and build an adaptive governance system with multiple synergies among government, market and society.

**Keywords:** intelligent economy; new quality productive forces; disruptive technological change; institutional resilience; economic governance

(编校: 王 轶; 姚望春)