

“十五五”时期数字平台治理驱动数字中国建设的机理、挑战与实践路径

王乐瑶, 刘衡宇*

锦州医科大学马克思主义学院, 辽宁 锦州

收稿日期: 2026年1月6日; 录用日期: 2026年2月3日; 发布日期: 2026年2月14日

摘要

“十五五”时期是数字中国建设迈向全面深化与高质量发展的关键阶段, 数字平台作为数据、技术与市场聚合的关键节点, 治理效能深刻影响数字中国建设。本文通过阐述数字平台治理驱动数字中国建设的内在机理, 从治理逻辑滞后、监管约束失效、技术风险扩散及多元价值失衡四个角度, 深入辨析当下治理面临的结构性风险与核心挑战并提出从深化制度创新、构建协同体系、强化技术赋能及引导生态共荣的路径上协同推进, 促进平台规范健康持续发展, 实现我国平台治理能力质的飞跃, 助力数字中国建设。

关键词

“十五五”时期, 数字中国建设, 数字平台治理

Governing Digital Platforms to Build Digital China: Mechanisms, Challenges, and Implementation Approaches during the “15th Five-Year Plan” Period

Leyao Wang, Hengyu Liu*

School of Marxism, Jinzhou Medical University, Jinzhou Liaoning

Received: January 6, 2026; accepted: February 3, 2026; published: February 14, 2026

Abstract

The “15th Five-Year Plan” period represents a critical stage in advancing the comprehensive deepening

*通讯作者。

文章引用: 王乐瑶, 刘衡宇. “十五五”时期数字平台治理驱动数字中国建设的机理、挑战与实践路径[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(2): 504-510. DOI: 10.12677/ass.2026.152157

and high-quality development of Digital China. As key nodes integrating data, technology, and market dynamics, digital platforms play a pivotal role, and their governance effectiveness profoundly influences the progress of Digital China. This paper elaborates on the intrinsic mechanisms through which digital platform governance drives the development of Digital China. It provides an in-depth analysis of the structural risks and core challenges in current governance from four perspectives: lagging governance logic, ineffective regulatory constraints, proliferation of technological risks, and imbalance of multiple values. Furthermore, it proposes a coordinated approach—deepening institutional innovation, building collaborative governance systems, strengthening technological empowerment, and guiding ecological prosperity—to synergistically promote the standardized, healthy, and sustainable development of platforms. These measures aim to achieve a qualitative leap in China's platform governance capacity and contribute to the realization of Digital China.

Keywords

The “15th Five-Year Plan” Period, Digital China Development, Digital Platform Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“十五五”时期是全面建设社会主义现代化国家的重要历史阶段，也是数字中国建设从局部推进转向全面深化、加速形成整体优势的重要时期。党的二十届四中全会上明确提出要“深入推进数字中国建设”[1]，标志着我国数字中国建设正转向全面深化推进、加快整体成势的新阶段。为将数字中国建设置于构建新发展格局、培育新质生产力的战略高度，亟须明确有效的推进方略并充分发挥对数字中国建设的驱动作用。数字中国建设离不开数字平台的治理。数字平台又称互联网平台，是一种以数字技术为基础、通过设定规则连接多方参与者并促成其互动协作以实现价值共创的新型经济组织形式[2]。作为数字经济的关键组织者与核心载体，平台承担着整合资源、驱动创新、牵引产业等关键功能，是支撑数字中国建设、打造新质生产力的战略支点。

数字平台作为数字经济发展的重要支柱，实际治理效能深刻影响着数字中国整体战略的实施成效。基于这一角色，在“十五五”时期，着重探讨如何进一步完善我国数字平台治理体系、提升平台的治理效能，进而支撑和推动数字中国建设的深入推進，不仅是对治理经验的进一步深化与系统集成，更是面向未来数字文明形态的主动塑造，具有深远的战略价值。

2. 数字平台治理对深入推进数字中国建设的内在机理

我国对数字平台的治理，是在社会主义市场经济框架下对生产关系进行的系统性、适应性调适，引导平台经济发展切实服务于人民福祉与国家战略[3]。当前，数字中国建设已从“十四五”时期的全面铺开迈向持续深入推进的新阶段。在应用进程中，数字平台治理并非外在于数字中国建设的管制活动，而是通过重塑关键节点的运行逻辑，系统性地推动数字技术与经济、政治、文化、社会、生态文明建设“五位一体”的深度融合[4]，优化整体发展从而为数字中国建设的总体目标赋能，驱动数字中国建设持续深化。这一驱动作用具体体现在以下五个方面。

2.1. 规范经济秩序，为数字经济高质量发展塑造健康生态

数字中国建设作为涵盖多维度的顶层战略，其深入推进有赖于数字经济的持续发展与创新。数字经

济作为推动经济高质量发展的核心动力，在驱动产业转型、优化资源配置、提升国家竞争力具有重要作用[5]，做强做优做大数字经济由此成为深入推进数字中国建设的核心任务[6]。做强做优做大数字经济，需要一个公平竞争、创新活跃、消费者权益得到保障的市场环境。数字经济所具有的网络效应与高集中度风险、产消融合与数据权属的复杂性等特征[7]，使法律关系上呈现主体多元、权责模糊、算法隐蔽等特殊性，易催生数据滥用、算法歧视、平台垄断等新型市场失灵[8]，成为数字中国建设的潜在阻碍。

目前，针对数字经济的法律特殊性所带来的治理挑战，我国已建立起系统性的治理框架。以《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律为基石，辅以《关于平台经济领域的反垄断指南》等配套规则，确立了数据安全、公平竞争与权益保护的基本规范，为平台运营划定了清晰的规范红线。这一法治体系通过规范平台行为来维护市场公平、激发创新活力、保障各方权益，为数字经济高质量发展塑造一个规则清晰、预期稳定的健康生态。健康的数字生态能有效引导平台企业的资本与技术创新服务于实体经济升级与国家战略需求，夯实数字经济发展的微观基础，进而为数字中国建设的整体推进提供持续而强劲的动力。

2.2. 赋能政务协同，为数字政务公开透明提供创新引擎

我国的数字平台治理深植于社会主义制度基础，政府在其中发挥主导作用，将治理要求系统转化为提升公共治理效能的内生动力[9]。这种内生动力，通过设定数据合规与算法透明的制度性要求，持续重塑政务创新的技术基础与制度环境。数字平台在市场机制与监管框架的共同作用下，发展出了规模化的数据处理、智能化的流程管理和高效的用户交互能力。现今，我国的国家政务服务平台成功打破部门与地域壁垒，成为全国政务服务的总枢纽，各主要城市也在积极建立自身的政务平台，实现政策精准推送与服务，显著提升政务服务的可及性与效率。数字平台早已发展为政府部门优化服务供给的技术参照与实践工具。对数字平台的有效治理能够打通传统行政壁垒，支撑全国一体化政务服务平台建设，推动政务服务全过程实现更高程度的可追溯、可监督与可互动，保障政务公开的深化，系统提升政府运行的透明度与公信力。此种治理进程不仅重塑政务服务流程，也形成了治理牵引创新、创新优化治理的良性循环，为数字政务纵深发展注入可持续的驱动力量，成为数字中国建设在治理现代化领域取得实质性进展的关键机制。

2.3. 构建协同体系，为数字社会包容韧性夯实多元基础

数字平台作为社会运行的关键节点，直接影响数字社会的公平、稳定与信任。对此，构建一个多元协同的治理体系，是引导平台力量服务社会公共利益、增强社会包容性与韧性的核心路径。我国数字平台治理体系的构建，时刻体现着从理念到制度的持续性演进。“十三五”时期提出“推进共建共享”理念[10]，确立多元共治的方向，“十四五”时期，相关规划进一步为构建协同共治格局提供清晰的制度指引，包括推动政务信息化共建共用、依法加强平台经济监管、建立健全数据产权交易与行业自律体系以及完善社会信用制度等[11]。

正是通过对数字平台的持续治理，才能有效构建政府、平台、行业、社会各主体有机联动、常态运行的协同体系。治理实践推动平台在内容审核、数据安全、公平交易等方面切实履行主体责任，促使其内部治理结构与公共利益要求相协调，并将平台责任深度嵌入多元共治框架。这一过程不仅促进了社会共识与信任积累，也显著增强数字社会的包容性与韧性，为数字中国建设奠定坚实多元的社会环境基础。

2.4. 引导内容生态，为数字文化繁荣向善营造清朗空间

数字平台作为文化生产、传播与消费的载体，直接关系到数字文化的健康发展。平台治理通过规范

算法推荐，引导形成正确积极的社会共识。同时通过压实平台审核责任，持续清理违法不良信息，保护知识产权，维护健康的网络环境，将社会主义核心价值观与中华优秀传统文化有机融入内容创作引导、传播评价与社区规则之中，以抵御错误思潮，筑牢网络意识形态安全底线，激励创作更多增强人民精神力量的优秀作品，最终推动数字文化生态在创新活跃的同时保持风清气正。

面对平台发展过程中形成的数据壁垒、算法控制等新型治理难题，传统监管模式往往难以识别和应对其结构性损害[12]。我国正积极推动监管创新，对平台实施长效化、系统化监管。自“十三五”以来，通过“清朗”系列专项行动集中整治平台生态突出问题，有效维护了网络秩序。“十四五”期间，治理进一步深化，从专项攻坚转向常态化调控。这种制度化、规范化的长效治理机制，能够更有效地引导和规范平台建设，维护网络清朗，纠正市场失灵，以逐步构建起法治化、协同化与智能化的现代监管体系。通过对平台内容生态的持续规范与网络空间的清朗化建设，数字文化繁荣与数字中国建设获得了更为坚实的基础支撑。

2.5. 践行绿色发展，为数字生态文明建设嵌入赋能路径

数字平台治理在推动数字化与绿色化深度融合方面发挥着关键作用，通过前瞻性的规制框架与激励性政策工具，能够有效引导平台将其技术能力应用于服务全社会的绿色发展。在治理实践中，一方面着力规范平台自身运营的环境影响，督促平台企业开展节能减排、推广绿色物流等环保实践，推动其在可再生能源利用、物流包装优化等方面履行减排责任。另一方面，通过标准引导、认证激励与创新支持，促使平台将大数据、物联网、人工智能等技术转化为助力生态文明建设的赋能工具，提升资源利用效率、引导可持续消费与生产理念，利用平台数据能力辅助生态环境监测与治理。依托数字平台治理，通过规制与市场的协同，将互联网平台的技术创新力和网络效应系统导向绿色发展目标，以便在数字经济核心环节植入生态文明理念，实质地推动数字生态文明建设，形成一种具有乘数效应的内生性赋能路径。

3. 以平台治理驱动数字中国建设的风险挑战

党的二十大强调完善基层治理平台、提升社会治理能力，进一步将平台治理纳入国家治理现代化整体布局的系统规划之中[13]。当前，我国数字平台治理已成为关乎全局的战略重点，数字平台对于数字中国建设影响深远、牵动整体，必须统筹谋划、稳妥实施。在将数字平台治理作为国家战略手段加以运用时，也需清醒认识并妥善应对其内生的多重风险与挑战。现阶段，平台治理仍面临数据垄断、隐私侵害、权益受损及内容失管等多重乱象的挑战[14]。基于上述问题，本文从治理逻辑、监管效果、风险连锁、平衡困境四个角度指出问题症结，持续推动数字中国建设。

3.1. 治理逻辑滞后风险：传统监管模式与平台生态的结构性矛盾

面对数字平台这种新兴的组织形式，2022年修订的《中华人民共和国反垄断法》着力强化威慑导向，建立常态化监管机制，并大幅提高处罚力度以应对平台垄断行为。然而，实践中反垄断罚款制度面临威慑效果有限、执法标准不一、责任覆盖不全等结构性困境[15]，难以适应平台经济的复杂生态，反映出当下治理逻辑的内在矛盾。我国对数字平台的现行治理框架仍遵循相对静态的监管逻辑，难以适配其动态演进的去中心化生态系统特征。同时，大部分监管职责仍按传统行业或领域划分，而大型平台业务已实现跨金融、物流、社交等多维度深度融合，使得单一维度的监管模式无法覆盖其跨界渗透的现实格局。这种监管分散化与平台运营整体性之间的显著错位，不仅造成职责重叠与监管空白，更显示出治理逻辑的结构性滞后。若不能推动治理范式向规则导向、动态合规与跨域协同转变，治理工具本身便可能偏离数字经济的发展规律，反成制约创新的体制性障碍。

3.2. 监管约束失效风险：平台运行与公共目标的偏离

数字平台已深度融入公众日常生活之中，从出行、餐饮到娱乐、社交，数字平台服务覆盖着社会运行的方方面面，凭借着对关键数据、核心算法及用户网络的控制，具有广泛的社会影响力。在实际运行环节上，平台表面满足监管形式实则通过算法不透明、规则复杂化等技术手段规避实质约束，导致公共利益保护与公平竞争维护等目标在实践中被虚置。进一步看，由于数字平台的特征，公共的治理目标与平台自治之间的边界在数字时代日益模糊，而相应的制衡与问责机制尚未健全，使得平台在从事涉及广大用户利益的活动时，缺乏健全的外部监督与制衡机制。推进数字中国建设的进程中，若不及时引导与规范，不仅导致平台运营方对生态内秩序的过度掌控，影响信息传播的多样性与中小经营者的公平参与，长远上更是影响数字社会的开放性与创新活力，不利于实现以治理驱动高质量发展的战略目标。

3.3. 技术传导扩散风险：治理干预与次生危机的连锁反应

数字平台所依赖的技术系统，深度融合算法、数据与网络效应等复杂技术，治理深化过程中，极易引发难以完全预料的连锁反应。无论是字节跳动科技有限公司的实习生篡改代码导致平台的数字资源与机密泄露，还是携程集团有限公司涉嫌利用算法实施垄断行为引发影响深远的反垄断调查。这些案例都表明即便是局部、微小的操作，也有通过平台的效应迅速扩散为扰乱市场竞争、侵犯用户权益并造成严格监管的重大风险的可能。在“十五五”时期深化数字中国建设的进程上，若不能系统统筹发展、安全、效率与公平等多重目标，容易在实践中产生非预期的扭曲效应，甚至引发重大风险。故而，在数字化的时代，单一目标导向的治理极易引发系统性波动，务必高度重视政策与技术的双向互动机制，审慎评估并防范治理干预可能引发的系统性波动，系统性地推动数字中国建设。

3.4. 公式多元价值平衡困境：发展、安全、效率与公平的内在张力

运用平台治理驱动数字中国建设，是一个需要在多重政策目标间持续权衡与调适的复杂过程。治理实践亟须时刻把握数据要素高效流动与数据安全及个人信息权益之间的关系，技术创新与规范行为之间的关系，商业运行效率与保护劳动者权益等多重核心关系。不同价值目标背后对应着差异化的利益主体与发展逻辑，在资源有限与认知局限的条件下，任何静态或固化的政策方案都难以持续适配动态演进的数字生态，这就要求治理主体必须形成持续学习、动态反馈与灵活调适的治理意识，不断把握不同的发展阶段与平台特性，构建具备弹性、包容性与适应性的规则体系，从而精准把握不同价值目标间的动态均衡点，使数字中国建设保持在高质量发展的根本方向上。

4. “十五五”时期以平台治理深化数字中国建设的实践路径

面向“十五五”时期，数字平台作为关键组织节点，治理效能直接关系到数字中国建设的纵深推进。现阶段，深化数字中国建设正面临着多重结构性挑战。为有效应对这些挑战，亟须推动治理体系向制度型、协同型、技术型与生态型方向全面升级，深化并推进全面落实，为数字中国建设持续健康发展提供坚实支撑。

4.1. 深化制度创新，健全数据基础制度与平台责任框架

近年来，深化制度创新、健全数据基础制度与平台责任框架，已成为进一步推进数字中国建设的首要任务。步入“十五五”时期，数字平台治理作为推动数字中国向纵深发展的关键环节，不仅需要在现有基础上实现重要突破，更应着力构建支撑行业整体韧性的现代化治理体系，加快推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等基础制度的细化与落地。眼下数字技术迭代迅速，治理实践往往面临滞后

于发展的风险。为此，有必要优化法律法规从起草、细化到实施的全流程，增强制度的适应性。并且，数字中国建设覆盖经济社会多领域，亟须出台一部统筹全局、确立基础规则的综合性法律以系统性回应数据产权界定、平台责任分级等根本性问题尤为迫切。此外也应加快修订完善《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国消费者权益保护法》等相关法律法规，将保障用户权益与劳动者福祉的价值导向，通过精细化的规则设计深度融入法律体系，全面建立健全覆盖算法备案、分类分级、透明度提升与安全评估的全链条治理制度，特别是在数据产权问题上，建立数据资源持有权、数据加工使用权、数据产品经营权分置的产权运行机制，形成权责清晰、激励相容的治理闭环，以系统的制度创新为健康有序的数字生态奠定坚实根基。

4.2. 构建协同体系，完善政府平台社会多元共治格局

构建协同共治体系，是提升数字平台治理包容性与适应性的关键支撑。我国数字平台治理体系的演进始终贯穿着多元协同的理念，正逐步建立起一个由政府监管、平台履责、行业自律、社会监督有机联动的多元治理格局。在这一政府、市场与社会力量交织的治理网络中，每一类主体都不可或缺，彼此间的关系是相辅相成、相互塑造的。在政府引导下，多元治理格局将平台对生态内主体的扶持责任内嵌于多元共治框架，从而实现外部规制与内生治理的良性互动。在这种治理体系中，需特别重视对中小平台及平台内经营者的赋能与融入。中小平台与经营者们是平台生态繁荣与公平竞争的基石，健康发展直接影响整体数字化建设的活力与韧性。通过机制性安排推动数据接口有序开放、合规工具共享与技术成本降低，切实助力其数字化转型与公平参与。该体系不仅能有效凝聚社会共识、增强数字信任，也为数字中国建设奠定了稳固的社会治理基础。

4.3. 强化技术赋能，发展敏捷监管科技与算法治理工具

强化技术赋能、发展敏捷治理工具是实现治理现代化的核心驱动。数字平台的运作逻辑与技术体系高度绑定，这决定了治理过程必然深度依赖技术手段。面对数字生态的复杂性与高度动态性，平台治理不仅需要在制度框架下充分协调政府、平台、用户等多方主体的积极性与参与性，更离不开与技术进步深度融合。在继续支持监管机构与企业、高校及科研机构加强合作，汇聚前沿技术力量，确保治理工具研发紧跟科技演进趋势的基础上，进一步运用大数据、人工智能等技术，构建灵敏精准的技术治理体系，推动建设全国一体化的智能监管系统，以此实现对市场竞争、数据流动与算法运行的实时监测与风险预警，促进治理模式向主动预见、精准干预转型升级。为此，需重点开发和完善覆盖评估、审计、溯源与问责的技术工具箱，提升关键算法的透明度与公平性。通过技术赋能监管创新与重构优化治理流程，形成覆盖事前预警、事中干预到事后评估的敏捷治理能力，为治理体系现代化提供坚实的技术支撑。

4.4. 引导生态共荣，推动平台价值与国家战略同向同行

引导平台生态与国家战略深度融合，是治理发挥战略牵引作用的集中体现。治理需在规范与发展间寻求动态平衡，系统引导平台将经济活力、技术能力与社会责任导入服务国家发展大局的轨道。通过持续完善法律与制度体系，健全市场与政府协同治理机制，维护健康有序的市场生态，推动平台创新切实服务于实体经济与产业转型，促使平台企业发展与国家战略需求紧密对接，逐步发展为提升产业链韧性、突破关键核心技术的重要支撑。在实施过程中，引导出海平台企业健全合规体系，将数据跨境流动、知识产权保护等领域的合规要求，内化为企业全球化经营的核心竞争力。明确我国在数字治理、跨境数据流动等领域的原则立场以增强国际话语权，积极利用多双边合作机制推动建立互信互认的监管协调渠道，支持平台在全球经营中遵守法规、履行社会责任，塑造可信赖的中国数字载体。通过深度参与并引领全

球数字治理规则与标准制定，促进国内治理理念与国际实践良性互动。最终通过统筹国内引导与国际协同，使平台发展成为数字中国建设的内在动能，为构建开放、包容、安全的全球数字生态贡献中国力量。

5. 结语

“十五五”时期是我国数字平台治理体系趋于成熟、治理能力系统提升的关键阶段。面对日益复杂的国内外环境与技术业态的快速演进，治理工作的关键在于以更具有前瞻性与系统性的思维进行谋划。互联网平台的治理必须准确把握根本方向，坚持统筹发展与安全、效率与公平、活力与秩序，在持续深化国内治理的同时积极参与并引领国际规则构建，不断推动治理体系实现动态现代化，确保数字平台健康有序发展。充分调动数字平台在赋能实体经济、培育新质生产力、服务国家战略中的核心作用，为全面建设数字中国与网络强国、实现民族复兴伟业提供坚实支撑。展望未来，数字平台治理是一项长期、复杂且充满挑战的庞大工程，唯有驾驭数字文明的浪潮，使平台经济真正成为增进人民福祉、增强国家竞争力的强大力量，为人类应对数字时代的共同挑战贡献独特的中国智慧与中国路径。

参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2020-05-29(001).
- [2] 国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南[J]. 中国价格监管与反垄断, 2021(2): 3-9.
- [3] 尹希文, 赵佳杰. 数字经济时代中国特色社会主义所有制优势——基于马克思分工理论的再审视[J]. 学习与探索, 2025(7): 109-116.
- [4] 中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[N]. 人民日报, 2023-02-28(001).
- [5] 曹世超. 数字经济与平台治理：中国数字平台监管实践与全球治理启示[J]. 现代商贸工业, 2025(19): 23-25.
- [6] 付朝霞. 做强做优做大我国数字经济[J]. 红旗文稿, 2024(2): 33-36.
- [7] 安同良. 数字中国建设：大国博弈的基石[J]. 学海, 2025(3): 5-17+213.
- [8] 郑智航. 数字法律关系的法理学阐释[J]. 法学论坛, 2025, 40(4): 5-18.
- [9] 张化冰, 雷津皓. 中国数字平台治理的逻辑建构与路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2024, 45(4): 152-161.
- [10] 国务院印发《“十四五”国家信息化规划》[J]. 电子政务, 2017(1): 40.
- [11] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(001).
- [12] 杨东, 沈俊恒. 数据生产要素的竞争规制困境与突破[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(6): 143-159.
- [13] 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [14] 黄伟庆. 数字经济下数据要素流通的平台治理规则研究——基于党的二十大精神与“十四五”规划部署[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2025(6): 13-24.
- [15] 雷浩然. 数字经济时代我国反垄断罚款制度的系统优化[J]. 南方金融, 2023(12): 86-98.