

# 共享经济中的政府治理

孙宇昊<sup>1</sup>, 张 鸽<sup>2</sup>

(1. 国家安全生产监督管理总局, 北京 100713; 2. 国家安全生产监督管理总局职业安全卫生研究中心, 北京 102300)

**摘要:** 共享经济的迅速发展改变着群众生活方式和企业发展, 一些地方政府对共享经济的治理方式也引起了热烈探讨。该文基于对共享经济正反两面的分析, 指出共享经济是提高经济发展质量和效益的新动力, 但也存在市场失灵的新因素和政府治理能力不足的新问题。据此, 提出政府要全面认识并遵循共享经济发展规律, 建立健全政府主导、多主体合作的政府治理体制机制, 形成包容、高效、规范、和谐的政府治理环境, 以促进共享经济健康发展。

**关键词:** 政府治理; 共享经济; 政府职能

**中图分类号:** D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)78-0080-08

近年来, 交通出行、生活服务、餐饮住宿、在线创意设计等行业领域兴起的共享经济已经在国内迅速发展, 日益深刻地影响着群众生活、企业发展和政府治理。中共中央 2015 年部署要“发展分享经济, 促进互联网和经济社会融合发展”, 国务院 2016 年《政府工作报告》提出“要推动新技术、新产业、新业态加快成长, 以体制机制创新促进分享经济发展, 建设共享平台”。学术界也从法律规制等方面对一些共享经济模式做了探讨。不过在共享经济的实际发展中, 地方政府的治理思维和方式还是引起各方关注和争议。要全面认识共享经济发展的必然性及其对政府治理带来的新挑战, 以治理的思维履行政府职能, 推动政府治理体系和共享经济相适应, 以政府治理能力现代化促进共享经济健康发展。

## 1 共享经济是提高经济发展质量和效益的新动力

一般认为, 共享经济是指借助共享平台, 供给者将自己的过剩产能转移给需求者并获得收益, 形成人人参与、人人共享的经济活动总和。其中过剩可以是绝对过剩, 也可以是供给小于需求时新的有效供给; 产能可以是供给者暂不使用的(或者不要的)物品, 也可以是供给者用过剩时间提供的专门产品和服务。共享经济的发展基础是共享平台、过剩产

能、人人参与。在中国它正位于“互联网+”的风口, 适逢供给侧结构性改革机遇, 有利于调整结构和产业组织形式, 有利于增进和释放群众获得感, 必将逐步提高中国经济发展质量和效益。

### 1.1 共享经济是以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态, 能构筑经济社会发展的新优势和新动能

中国已经在互联网技术、产业、应用和跨界融合等方面取得了积极进展, 进入了移动互联网、云计算、大数据和物联网的时代。截至 2016 年 6 月底, 中国网民规模达 7.1 亿, 手机网民规模 6.56 亿, 为加快推进共享经济发展奠定了劳动力、技术、信息等生产要素保障。依托互联网的共享平台, 不但促进了互联网与经济社会各领域的深度融合, 还拓展了人们共享供求信息和转移过剩产能的手段, 创新了商务模式、生活方式和产业机会, 吸引了巨额风险投资。中国从消费领域到生产领域, 在交通出行、房屋短租、生活服务、在线创意设计、工业生产能力等领域, 已出现一批有竞争力的共享平台企业, “众创、众包、众扶、众筹”焕发出新活力。据统计, 2015 年中国分享经济市场规模约 19 560 亿元, 参与提供服务人员约 5 000 万人, 参与分享经济活动人员超过 5 亿人。

可以预见, 共享平台企业所积累的大数据、激发的互联网技术进步、丰富起来的互联网应用, 还将以较高的通用性技术渗透率, 深刻影响着中国这个网络大国的经济社会发展。基于互联网共享平台形成的共享经济, 使得新供给创造新需求, 新需求推动新

收稿日期: 2016-10-28

作者简介: 孙宇昊, 博士, 主要从事安全发展、政府治理、法治建设等方面的研究; 张鸽, 主治医师, 主要从事职业健康法规标准、政府治理等方面的研究。E-mail: yuhaosun@163.com

消费,新消费倒逼新产业的产生和变革,既催生了新的经济增长点,又激活了传统产业的活力,提高了群众的就业质量,这些都将汇集成经济转型之际的发展新动能。

### 1.2 共享经济是符合供给侧结构性改革思维的经济形态,能提高潜在经济增长率

中国正进行的供给侧结构性改革,是要提升存量的利用效率及增量的效率和质量,特别是提高中长期潜在经济增长率,其思路是提高全要素生产率、增加劳动力、增加投资。共享经济不仅能盘活部分领域的过剩产能,还能让相关领域的劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,提高全社会的潜在经济增长率。

首先,从提高全要素生产率来看,基于互联网的共享平台企业不同程度地具备互联网快捷的信息传输方式、智能的搜索技术、先进的云计算和大数据挖掘技术、随时随地的无线接入技术、虚拟现实体验技术,不仅对互联网各类基础设施建设和智能终端提出新需求,还营造了丰富的应用软件和人际协作关系,充分体现了互联网技术和应用的进步。而且,供需双方基于共享平台的智能调度和个人筛选,各选其好、各尽所能,不求所有、但求所用,形成的也是既统一协调又自组织的高效资源配置方式。

其次,共享经济中,人人都是消费者,人人也都可能是供给者。如果人们把这种供给当作全职工作,就直接增加了就业;如果是利用过剩的业余时间兼职提供额外服务,就相当于增加了劳动量;如果什么都不干,只是发现既有过剩产能并将信息提供到平台上供人选用,也相当于无中生有地创造了劳动;只要参与共享经济,就增加了实际劳动力。

再次,企业家建设和运营好互联网及共享平台,人们参与共享经济的生产生活方式,不仅需要一定的物质资本投资,更重要的是对人自身进行资本投入,提高劳动和创造能力以增加劳动产出和创新成果,丰富消费需求以新消费刺激供给,使生产定制化、个性化,减少无效供给,扩大有效供给,实现人力资本投资回报递增和物资资本投资最大回报率。

### 1.3 共享经济是大众共建共享的产业组织方式,能提高群众的参与感和获得感

共享经济让创业门槛更低,激发了群众干事创业的活力。共享经济的微观经济主体是共享平台及在该平台注册有身份识别号码的一切个人用户或机

构用户。共享平台可以是实体企业创建的,也可以是第三方的,有的只允许个人注册,有的也允许机构注册,其竞争优势在于能够实时收集过剩产能供求信息的大数据,并迅速撮合线上线下交易。个人用户一般是居民或其代理人,机构用户可以是实体企业、创新团队、非营利性组织等,他们只要在共享平台上登记了身份识别号码,愿意遵守平台交易规则,就可以通过终端软件自由交易过剩产能,其竞争优势是固定成本很少甚至是零,主要是边际成本。共享经济这种扁平化结构能提高平台企业组织效率,改善用户交易体验,同时开展分包等专业化协作,吸引更多有兴趣的专业人士参与其中,为大众创业、万众创新注入新的活力。

共享经济让社会分工更细,吸引更多群众参与有效供给。共享经济中,共享平台要么对平台上的交易制定了价格机制,要么为供需双方提供了直接议价和需求交流的机制。一些企业(包括共享平台企业)将共享平台作为需求分析和营销平台,控制核心技术、大数据、品牌等核心竞争力要素,将过剩产能生产和交易后服务等处于微笑曲线底端的环节进行广泛外包或众筹,形成分工更为精细的协同生产体系和营销体系。这种产业生态,使过剩产能在一定程度上得到合理调剂,拉长了产业链,培育了更多专业人员的工匠精神,提高了业余兼职人员的协作团队意识,既提高了劳动生产率,又促进了不同人员、不同行业之间的相互依赖和滚动发展。

共享经济让参与者受到实惠,有益于改善群众生活。共享经济模式的前景吸引风险投资竞相追逐。共享平台企业在产生和成长阶段,为提高网络总价值,往往通过补贴和优质的个性化服务吸引群众使用。由于共享平台整合零散过剩资源规模越大效率越高的产业特征,加上风险资本的驱动力量,最终往往导致寡头垄断,而这对具有高度学习特性的网络而言恰恰也具有积极性的一面,这些共享平台企业可以主动发挥规模优势创新技术、应用和管理,提高产品和服务标准。同时,用户都有选择共享平台的自由,供需双方都有选择交易对象的自由,有谈判和协商的自由,总会形成满意的交易。

### 1.4 共享经济具有基于诚信而促进消费和基于个性化需求而定制供给的人性化交易特征,能提升人们的消费需求和价值认知

共享经济的微观经济主体之间彼此信任,提高

了要素流动效率。诚信,不仅是社会主义核心价值观的重要内容,也是网络环境下陌生人之间达成交易的催化剂,没有诚信就没有共享经济。共享平台和用户之间根据注册信息(有时需经第三方信息核对)即可透明共享供求信息,需求者根据共享平台指派或个人搜寻,即可和陌生的潜在供给者建立联系。供给者为了获取一定收益,尽力满足需求者和共享平台的要求,使过剩产能达到一定的质量标准,并相信需求者使用后会“完璧归赵”;即使要永久性转移所有权,也相信需求者不会“用后退还”。共享平台通过供需双方的反馈和彼此评价,动态更新用户诚信记录,降低了交易风险。尽管这种诚信是基于人性、技术和制度得以保障的,但正是彼此信任让需求者相信供给者提供的过剩产能质量,让供给者相信需求者给予满意的报酬和评价,提高了交易效率。

共享经济更容易实现需求者个性化定制,从消费性资产共享扩展到生产性资产共享。共享经济中信息不对称大大降低,需求者的议价能力、个性化需求实现程度和交易效率都会得到提升。无论是消费性资产(如车辆、房屋、二手物品等),还是生产性资产(如创客空间、教育平台、技术能力、资金等),一般来说,共享平台在海量资源库中总能找出满足或最接近需求者定制的那款。如果找不到,共享平台甚至供给者都可以按照需求者的要求,利用数据资产丰富的优势进行智能化分析,预测消费者下一步需求,向消费者精确推荐。如果需求者愿意牺牲一定的议价能力和交易效率,供给者也可以对当前所能供给的资源进行生产再加工,满足消费者个性化定制需求,形成基于共享经济的C2B模式。

## 2 共享经济发展对政府治理体系和治理能力现代化建设提出了新课题

共享经济初步展现的旺盛生命力,说明其已经自发地顺应了中国经济新常态的发展逻辑。但在共享经济市场关系培育发展和对传统市场关系创造性破坏的过程中,共享经济对生产关系的调整和对上层建筑的影响,也对发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用提出了新挑战,在推进政府治理体系和治理能力现代化建设中需要引起重视。

### 2.1 共享经济中可能引起市场失灵的主要因素

2.1.1 共享经济丰富了产权权益分拆使用的实现途径,易于形成“不求所有、但求所用”的观念,为进一步完善和落实现代产权制度带来挑战

市场经济是产权经济,市场交换的本质是产权的自由让渡。过剩产能拥有者通过占有、使用、收益和处分等权能与自己的不断分离、流动和恢复,来实现其生活和生产的特定目的,同时也满足了他人目的。例如,人们在不改变过剩产能所有权的基础上,通过转移其使用权而享受经济收益,共享平台通过对过剩产能的分割、整合、开放,也可享受收益权。共享交易越活跃,产权流动越频繁,产权关系越复杂。有可能因产权流转时权责不明确而无法得到有效保护,例如,使用过剩产能时可能过度使用、故意损坏、以次换优、违规毁约,提供的过剩产能可能假冒伪劣、侵权产品甚至有刑事案底,但也不易甚至无法追责。

2.1.2 共享经济中的微观经济主体不再是传统的微观经济主体,进行网上交易的主体可能没有营业执照、统一社会信用代码或相关从业资格,为严格落实生产经营者各项法定责任带来挑战

对市场主体,法无禁止即可为。共享经济中的产业组织形式是“共享平台+个人或机构”,共享平台掌握的是个人或机构用户注册身份识别号码时提供的信息,常常没有能力甄别入网用户每件事项的真假,更不要说严格审核会影响用户使用该平台的兴趣。共享平台及其用户之间信息并不对称,两者之间的约束关系相当松散,加上市场主体不完善、主体责任弱,这些微观经济主体有可能选择短期的投机模式:有的共享平台企业会采用免费、补贴、赠送礼品等手段来争取用户,但经营风险与之俱增;有的用户可能不具备提供过剩产能的资质或能力,无法形成负责任的生产经营行为,甚至交易假冒伪劣产品和色情暴力产品,故意利用线上线下服务差异和共享平台、政府部门“打游击”,扰乱优良经营行为。

2.1.3 共享平台具有整合过剩资源规模越大效率越高的产业特征,最终往往形成行业细分的寡头垄断市场甚至近似于完全垄断市场,为落实共享平台企业社会责任带来挑战

目前国内外共享经济一些细分领域都已经出现少数企业甚至一家企业具有明显优势的垄断市场,虽然线下行业保护、地方保护等行为客观上对这种

线上垄断有所对冲,但由于这些垄断地位的共享平台企业掌握了绝大多数用户的过剩产能及大数据,抑制了本领域其他小型共享平台的发展,几乎不用和有同样竞争力的共享平台企业竞争,只要对传统商业模式有比较优势即可。因此,在经营效益的压力下,承担社会责任的内生动力可能会消减,不能保障平台用户的长远福利,甚至将来可能像一些互联网寡头那样甘愿受罚也不愿开放竞争,用垄断免费(廉价)市场掩盖收费(昂贵)市场的垄断得利。一旦受到黑客攻击,极端情况下还可能危及群众生活、经济安全、信息安全和社会稳定。

## 2.2 政府治理能力还不能很好适应共享经济的需要

### 2.2.1 政府在创造共享经济良好发展环境上还有差距

一是政策法规体系不健全,互联网法制和应用方面法制不健全,大多数行业领域尚未出台治理政策以引导、规范并稳定发展预期;有时国家层面出台的政策很受欢迎,但地方层面落实时的措施社会争议较多。社会信用体系建设滞后,政府和各类政务行为主体的表率 and 导向作用仍需进一步加强,有的地方甚至包庇纵容一些社会主体的违法违规和失信行为等,还没建立网络信用评价体系以及涵盖互联网企业、上网个人的网络信用档案。二是产品和服务质量标准建设滞后,所交易的过剩产能质量要求主要由共享平台企业自行确定,但其中保障身体健康、人身和财产安全的标准以及法律和行政法规规定强制执行的标准,应当由国家制定强制性标准或明确按现有标准执行。三是市场监管理念和方式落后,存在监管理念跟不上市场发展的危机,地方保护主义依然存在;市场秩序不规范,共享平台以巨额补贴作为竞争手段、用户以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在,假冒伪劣、价格违法行为、食品安全问题、服务恶劣事件多发;生产要素市场发展滞后,要素闲置和有效需求无法满足并存。

### 2.2.2 政府在激发共享经济主体创造活力所需的优质公共服务上还有差距

一是互联网基础设施建设不均衡,中国对IP地址和顶级域名等互联网基础资源没有主导作用,在制网权方面缺乏足够自主知识产权的网络安全标准,网络自主可控能力不强,对共享平台可靠运行和大数据安全有隐患;个人电脑和手机用户端的安全

问题层出不穷,移动互联网安全漏洞造成网民隐私和财产等权益安全隐患;城乡、中西部之间“数字鸿沟”依然存在,影响共享经济均衡发展。二是信息共享机制不健全,政府还没能按需与共享平台共享必要的公共资源和经济主体信息,尽管这些信息可以提高交易安全性和服务效率、可以促进技术创新发展。三是福利保障体系不严密,对失去了传统工作岗位提供的医疗、失业、养老保险等保障的共享平台专职服务用户,尚未提供权利公平、机会公平、规则公平的社会保障。四是教育科研投入少,对共享经济催生的职业、技术和市场规律研究不足,对人才培养和技术储备投入不足,对共享经济给传统市场经济秩序带来的挑战准备不足,需要从政府层面加以前瞻研究、宏观引导。

### 2.2.3 政府在发挥共享经济主体活力的治理意识和能力上还有差距

一是政府治理体系不健全,基础性机制建设普遍滞后,政府履行法定职责情况不平衡;对共享经济发展规律研究不深入、认识不到位,有的地方共享经济政策科学性有待进一步提高,对既有政策的实施缺少监督,对市场治理和社会治理的推动引导作用不明显;政府收集、处理、依法分享共享经济有关大数据的效率亟需提高,监管共享平台企业和服务共享经济用户的模式亟需创新,对共享经济有关风险的预见性和把控能力亟需增强。二是发挥市场主体作用不够,一些政府部门职能转变和产业管理理念转变不到位,简政放权主要是对实体经济中的企业,对共享经济市场主体的包容度不够,对个别领域的共享经济介入程度过深,依靠政策自由裁量权直接配置资源,甚至干预企业微观活动;有时对市场主体规范引导不及时、监管不到位,共享平台企业及其专职用户之间没有平等规范的劳动合同,消费者权益保护和责任分配存在不足。三是发挥社会组织作用不够,共享平台企业大多尚未和有关学术团体、事业单位以及其他平台企业等组成专门的行业协会,不利于承接政府转移出的相关职能,不利于维护本行业整体利益,也不利于保护本行业领域共享平台用户的合法权益,有关中介组织对线上线下活动的监督和约束作用不够,社会监督有时不够理性。

## 3 针对性推进政府治理体系和治理能力建设

面对共享经济这样的新生事物,影响政府治理

决策的因素很多。需要认识共享经济发展规律,有针对性地完善适应共享经济的治理体制机制,形成促进共享经济发展的良好环境,使政府治理更加主动、有效,使共享经济社会和谐发展。

### 3.1 研究把握当前的共享经济发展规律

共享经济中的政府治理需要遵循技术发展和经济发展的规律。不认清规律,面对原有政府管理方式和既得利益者的障碍就缺乏革新动力,面对不利的经济环境限制就缺乏信心,面对复杂的决策因素就缺乏决断依据。没有掌握规律时可以先让其自然发展,不要着急出政策,因为出坏政策还不如不出。

#### 3.1.1 准确理解互联网技术推动生产力发展的重要作用

以互联网为代表的信息通信技术驱动着第三次工业革命。互联网是一种公共产品,谁用的好,谁受益大;互联网是一种创新平台,哪些产业和互联网融合得好,哪些产业的创新力和生产力就提升得多。技术进步改变着既有市场规则,由于共享经济中的中间商环节压缩,需求者地位上升,精准营销潜力凸显,传统产业模式中的中间商和供给者,可能会受到竞争压力,但市场不是被压缩,反而是被有效供给扩张了,这些企业只有积极与“互联网+”融合,优化管理、营销和服务模式,才能在转型升级中提升自身竞争力,共同丰富共享经济内涵。要发挥互联网处理信息的高效便捷性、使用环境的开放透明性、网络空间的共享共治性,在生产要素配置中的优化和集成作用,创新群众生活、企业生产和国家治理的思维。要深刻认识网络安全和信息化的相辅相成关系,只有政府、企业、公民共同推进互联网依法可管可控,规范用户网络行为,维护网络市场秩序,保障共享平台企业及其用户的合法权益,共享经济才能健康、安全发展。

#### 3.1.2 在实践经验基础上认识共享经济规律

中国各级政府在规范和监管的实践探索和理论探讨中,不断加深对共享经济的认识,促进全社会的思考。判断共享经济模式好不好,主要看它是否有利于提高群众生活水平,是否有利于提高社会生产力;判断政府是否顺应共享经济需要恰当地行使了权力,主要看人民群众对政府治理下的共享经济是否拥护和高兴,是否有获得感和认同感。要多听听企业家的意见,企业家是市场经济的原动力,也是市场机制的一项基本要素,不论是传统业态的企业家

还是新业态的企业家,他们对市场经济特别是共享经济发展的把握更加深刻,他们最清楚本企业、本行业存在的矛盾和问题,最清楚政府怎样治理最利于企业发展、行业发展。只有从企业家实践和认识中总结出共享经济产生、发展的规律,把思想认识从各种不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,认识和掌握传统经济模式和共享经济共存期间的经济社会发展规律,才能提出实事求是、切实可行、与时俱进、经得起实践检验的决策意见。

#### 3.1.3 在科学理论指导下把握共享经济规律

中国特色社会主义理论是当前一切工作的行动指南,就在于能够给实践提供科学指导,从而在认识规律、把握规律、运用规律的基础上更好地改造客观世界和主观世界。要坚持理论联系实际的马克思主义学风,将共享经济纳入中国特色社会主义政治经济学及供给侧结构性改革中加以研究,充分利用社会主义市场经济理论成果,将处理好政府和市场的关系作为核心,指导推进市场化改革和政府职能转变,切实遵循规律解决共享经济发展中的实际问题。要多听听独立智库的意见,智库是现代国家治理体系的重要组成部分,要鼓励智库对共享经济发展规律进行研究,不论是企业智库还是其他各类智库,都可以把相关行业产业发展规律、治理政策建议、改革措施意见等独立的、针对性、储备性研究成果拿出来交流。只有通过不同学术观点、不同政策建议的切磋争鸣、平等讨论,政府对各方意见综合分析和比较研判,按共享经济发展规律办事,才能提高政策制定的科学性和执行的有效性。

### 3.2 逐步完善适应共享经济的政府治理体制机制

共享经济时代是多元治理的时代。要顺应共享经济需要,不断优化配置政府内部权力,理顺共享经济中政府与市场、政府与社会之间的关系,建立健全政府主导、多主体合作的政府治理体制机制。

#### 3.2.1 优化政府职能配置和 workflows,完善监管运行机制

政府在治理格局中处于核心和主导地位。首先,政府要消除对共享经济模式带来相关思想转变和体制改革的阻碍,加强市场经济发展战略、共享经济有关功能性规划、竞争政策、互联网服务质量和安全标准等制定和实施,促进供求信息透明化,提高有效供给质量;加强互联网基础设施和物流建设等公共服务供给,对共享经济市场活动实行鼓励发展和

有效规范相结合的监管机制,促进“人人参与、人人共享”的机会均等;提高政府公务员业务能力,面对共享经济不能“少知而迷、无知而乱”,完善激励措施和容错纠错机制,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。二是部门之间树立协同监管观念,共享经济各领域分别建立综合监管部门、行业监管部门、互联网管理部门参与的网络市场协同监管机制,完善跨部门、跨区域监管执法协作配合机制;树立社会化监管观念,建立专门的监管平台和政府部门与企业协作机制,指导、督促市场主体完善管理制度,鼓励社会和群众监督,推动向社会共治转变。三是中央和地方之间进一步厘清职责、规范运行,加强中央政府在共享经济相关领域经营服务管理、反垄断、国家安全审查、国家关键信息基础设施安全防护等关系全国统一市场规则和管理的事项,加强地方政府在配套公共服务、市场监管、社会管理等方面的职责;各级政府要畅通共享大数据挖掘分析结果等资源的渠道,制定政策和执行政策要上下同心;上级政府要及时推广下级政府总结的可复制经验,下级政府要确保上级政策有效落地生根。

### 3.2.2 强化市场主体责任和保障措施,提高规范经营主动性

中国参与共享经济的市场主体已经达5亿以上,只有明确其主体责任才能发挥在市场治理中的主体作用。一是保护市场主体的积极性和活力。建立完善市场准入负面清单制度,保护共享平台企业及其用户等各类市场主体的产权和生产经营权。政府部门和共享平台企业建立信息沟通机制,政府提供不适合提供相关产品和服务的市场主体资质信息,共享平台企业审核并把关平台用户交易权限。只要是合规市场主体,都可以供给自己的产品和服务;哪怕在传统经济视角看来是不合规的,也可以通过改造主体或修改政策,将其转变成对共享经济合规的市场主体,并培育成有社会责任的市场主体。二是落实市场主体责任。引导各类市场主体尤其是共享平台企业成为行业秩序、市场环境的监督者和维护者,落实市场主体质量安全、安全生产、消费者权益保护等责任;加强对各类市场主体的诚信守法教育,引导共享平台企业建立内部信用管理制度,健全自我约束机制,提高自律水平。推动共享平台企业及其用户之间平等化,既加强用户管理,又提供良

好服务,保持共享平台的活力、多样性和创造性。共享平台企业要保证涉及国家利益、国家安全、公民隐私的数据安全,用技术精细保障和制度严格规范等措施保证产品和服务安全,龙头企业要带头与政府共享大数据结果和网络安全信息。三是完善市场主体退出机制。简化和完善共享平台企业及其有关用户注销流程,规范共享平台企业合并重组行为,形成优胜劣汰的正常关闭退出机制。共享平台企业要建立健全严重侵害消费者权益等严重违法失信平台用户强制退出平台交易制度,对违反法律法规禁止性规定和达不到安全生产、食品药品、节能环保等强制性标准的市场主体,处罚力度要确保违法成本远高于违法所得。

### 3.2.3 激发社会组织活力和自治功能,提升行业服务和监督水平

社会团体和社会服务机构等社会组织,在促进共享经济发展、管理社会事务、提供公共服务等方面具有积极作用。一是重点培育、优先发展共享经济行业协会商会类、科技类社会组织。切实推进政社分开,既支持在现有社会组织中扩充服务共享经济的能力,又支持依法成立新的社会组织,政府部门优先向社会组织购买公共服务,并将不再适宜自身行使、适合市场和社会提供的事务性管理工作及公共服务,通过竞争性方式交由社会组织承担,扶持这些社会组织成长。二是加强社会组织自身能力建设。发挥行业规章、团体章程等社会规范的作用,强化社会组织发起人责任,建立健全内控管理机制和社会责任标准体系,紧密联系政府和市场,不断提高服务共享经济发展的能力。三是鼓励发挥社会组织的治理作用。支持社会组织发挥服务共享平台企业发展、规范共享经济市场秩序、开展行业自律和诚信监督、调解市场纠纷、打击假冒伪劣、繁荣科学技术等功能,发挥社会组织对其内部成员的行为导引、规则约束、权益维护作用,发挥消费者协会等组织在教育引导互联网消费和维护消费者权益方面的作用;支持有关行业协会做行业发展状况报告,鼓励社会组织积极参与制定行业标准和行业自律规范,发挥社会组织在立法协商和执法监督中的作用;引导社会组织建立重大活动影响评估机制,可能引发社会风险的事项要事先向政府有关部门报告。

### 3.3 形成促进共享经济发展的良好治理环境

共享经济本质上仍是市场经济。要将共享经济

市场失灵作为更好发挥政府作用的边界,努力形成包容、高效、规范、和谐的政府治理环境,提升政府、市场和社会的协同治理效率。

### 3.3.1 打造法治和德治相结合的治理环境

“礼法合治,德主刑辅”是自古以来治国理政的精髓。共享经济是法治经济,也是信用经济;政府治理需要法律和道德共同发挥作用,兼顾治理的合法性和有效性。政府需要带头并推动各方基于法治的固有特性和对法治的信念,来认识共享经济本质,判断发展中的是非曲直,以法律的权威性和强制手段解决问题。共享经济的基本面仍遵循当前市场经济规律,民众法无禁止皆可为,政府法无授权不可为,政府工作人员特别是领导干部要带头敬畏市场规律、带头依法办事,带动各类主体遵法守法。对共享经济创造性破坏的一面,要坚持包容性发展理念,审慎评估其风险,需要立法规范的要及时研究,出台政策要加强合法性审查,谋求最大的制度红利;实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。政府也要发挥道德的教化作用,在全社会弘扬中华传统美德特别是要明礼诚信、见利思义,培育社会公德特别是要爱护公物、遵纪守法,倡导职业道德特别是要诚实守信、奉献社会,以道德的说服力和劝导力,使共享平台企业守住行业道德底线,使网民守住诚信互助的网络道德底线。在互联网经济法制较为完备时,以道德滋养法治精神,引导人们自觉履行法定义务、社会责任,强化道德对法治文化的支撑作用。特别是当前互联网经济法制尚未健全,更要以高尚的道德观来弥补法制空当,强化各类共享经济主体的规则意识,筑牢共享经济的诚信基石,倡导契约精神,做到诚信经营、诚信“共享”。

### 3.3.2 提供优质高效的公共服务和保障环境

提供公共服务是各级政府的职能,从共享经济的视角也可看作是政府提供的过剩产能。一是夯实基础设施。下力气在互联网核心技术和设备上有突破,提升互联网创新能力和产业实力,加强网络基础设施建设和信息资源共享,政府带动企业、社会组织、广大网民共同筑牢网络安全防线,缩小城乡、中西部之间“数字鸿沟”;加强区块链这类解决信用和安全问题的技术研究和应用,推动制定更多自主知识产权的网络安全标准。二是分享政府信息。建立开放共享的政府治理与服务平台,实现行业管理部门与共享平台企业信息系统的互联互通和数据交换

共享,公开政府资助开发的知识产权,打破在数据开放、信息共享方面的部门利益和本位思想,研究论证按需提供给共享平台企业,整合大数据并加强挖掘分析,提高共享经济服务质量和安全性。三是培育共享经济可持续发展所需的人力资本,引导和推动大型共享平台企业向小微企业和创业团队开放资源,实现共享经济蓬勃发展和支撑就业创业能力良性互动,向专职供给者提供医疗、失业、养老等社会保障,减少其后顾之忧。四是优化配套服务,优化政府工作流程,鼓励企业个人提供和善用公共产品及服务,大力完善物流配送体系,促进建立和共享经济模式相适应的协作共享机制,降低外在交易成本,改善用户体验。五是推动政府部门、产业界、学术界等加强对共享经济的研究,加强共享经济相关领域立法,稳妥纳入GDP考核,完善税收征缴制度,将共享经济模式纳入相应国民经济行业分类标准和统计中,营造全社会认可、支持、参与共享经济的发展环境。

### 3.3.3 营造规范包容的市场竞争环境

竞争是市场制度的灵魂。一是健全竞争政策,及时清理排除和限制竞争的政策措施,完善放松政府管制、放宽市场准入、反对垄断和不正当竞争等方面的竞争政策时考虑到共享经济新业态,政府及其部门制定政策措施过程中要科学进行公平竞争审查,防止政府过度和不当干预市场,影响市场准入和退出,影响商品和要素流动,影响生产经营成本和行为。二是坚持包容破坏性创新和规范发展并重,允许和鼓励共享经济对现有市场秩序和经济秩序产生鲶鱼效应,及时调查评估共享经济市场总体竞争状况以及共享经济模式和传统模式竞争状况,明确发挥政府作用的边界,政府不培养强者,也不扶持弱者,乐见竞争导致的优胜劣汰。三是用现代监管方式加强市场监管,政府部门以监管共享平台企业为主,监管过剩产能供给者为辅,逐步向共享平台内部管理和交易自组织管理转变;推进线上线下一体化监管,推动共享平台用户实名制,保障经营活动的规范性和可追溯性;推动共享平台企业完善供需交易主体数据库,加强对平台用户身份、资质和行为的监管,及时妥善处理交易纠纷;鼓励消费者对供给者和共享平台企业进行监督评议;用大数据挖掘分析典型案例,加强对发生公共安全事件风险高的环节和领域的监管,加强对网络交易发展趋势的跟踪研判,

及时防范和有效应对共享平台交易风险。四是严格执法惩戒,对共享平台企业及相关传统企业,都要严肃查处损害竞争、妨碍技术进步和模式创新的垄断协议、滥用市场支配地位的行为,强化反垄断和反不正当竞争执法力度,依法做好经营者集中反垄断审查工作。

### 3.3.4 打造安全和谐的共享消费环境

维护消费者在共享经济中的首要地位。一是明确地方政府打击共享平台交易假冒伪劣产品和服务的领导责任,特别是加强交通运输安全、食品药品质量等涉及群众生命健康安全产品和服务的监管力度,加强跨区域、跨部门联动执法,取缔无技术资质、无规范标准的生产经营行为,严厉打击侵犯知识产权、制售假冒伪劣商品、刷单炒信、恶意诋毁等违法行为,严格追究责任。二是建立“谁生产谁负责、谁销售谁负责、谁供给谁负责”的线下市场主体首负责任制和“谁派单谁负责”的线上责任制,保障产品安全和质量,健全和落实通过共享平台方式所销售商品的七日无理由退货制度、所提供服务的限时无理由撤销制度,明确消费维权的责任链条。三是建立健全市场主体相关信息的信用档案,推进建立网络信用信息与其他领域相关信用信息的交换共享

机制和失信联合惩戒机制,加强消费教育引导,提高消费者自我保护的能力。四是畅通消费投诉、消费维权机制。加快建立健全全国统一的12315互联网平台,完善网络交易投诉和维权机制,发挥行业协会自律作用,发挥消费者协会维护消费者权益的作用,发挥社会监督作用,保护消费者合法合理权益,提高群众生活品质。

### 参考文献

- [1] 洪志生,薛澜,周源.“互联网+”时代共享经济在我国的兴起及其发展趋势[N].光明日报.2016-05-11(10).
- [2] 彭岳.共享经济的法律规制问题——以互联网专车为例[J].行政法学研究,2016(1):117-131.
- [3] 贞元.网约车监管应寻求“公约数”[N].人民日报.2016-10-19(18).
- [4] 罗宾·蔡斯.共享经济:重构未来商业新模式[M].杭州:浙江人民出版社,2015.
- [5] 国家信息中心信息化研究部,中国互联网协会分享经济工作委员会.中国分享经济发展报告2016[EB/OL].(2016-02-29) <http://www.sic.gov.cn/News/86/6011.htm>.

## Government Governance in the Sharing Economy

SUN Yuhao<sup>1</sup>, ZHANG Ge<sup>2</sup>

(1.State Administration of Work Safety(SAWS), Beijing100713, China;

2.Research Center of Occupational Safety and Health, SAWS, Beijing102300, China)

**Abstract:** The rapid development of the sharing economy has changed the lifestyle of the masses and enterprise development. And the mode of local government governance of the sharing economy has caused heated discussions. Based on the analysis of the positive and negative sides of the sharing economy, the article points out that the sharing economy is a new impetus to improve the quality and efficiency of economic development, but it also poses new challenges like market failure and deficient governmental governance. To promote the sound development of the sharing economy, it proposes that the government should fully understand and follow the law of the sharing economic development, establish and improve the governmental governance system with government-led and multi-agent cooperation, and form an inclusive, efficient, standardized and harmonious government governance environment.

**Key words:** government governance; sharing economy; government function