

# 新经济与规制改革

戚聿东, 李颖

**[摘要]** 发展新经济是引领经济新常态和培育经济增长新动能的必然选择。作为新型经济形态,新经济的运行在基础支撑、技术特征、组织结构、产业组织等方面都迥然有别于传统经济。本文从企业进入战略、面临的新机会、市场需求条件、生产要素转换、相关产业支持以及政府角色六个方面揭示了新经济的产生机理,并从底层推动力、内部运行系统、外部环境三个方面阐述了新经济的运行逻辑。在新经济的运行逻辑下,传统上基于垄断、信息不对称、外部性、公共产品、信息安全等因素而产生的政府规制需求发生了根本变化。为适应新经济发展,政府规制改革势在必行。为此,方向上应从强化规制转向放松规制,内容上应从经济性规制转向社会性规制,方式上应从歧视性规制转向公平竞争规制,方法上应从正面清单制转向负面清单制,流程上应从前置审批转向后置监管,机构上应从专业型部门转向综合型部门,机制上应注重使用“规制沙盒”。

**[关键词]** 新经济; 创新; 审慎监管; 放松规制

**[中图分类号]**F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2018)03-0005-19

## 一、新经济的形态及态势

美国《商业周刊》1996年12月最早提出“新经济”一词以来,“新经济”便流行开来。2016年,李克强总理首次把“加快发展新经济”写入中国《政府工作报告》。关于新经济的界定,一般是指在经济全球化和信息化背景下,由信息技术及其应用产生的新型经济形态,具体涉及互联网+、物联网、云计算、智能制造、3D打印、新能源、跨国商务、智慧物流、航空经济、绿色经济、新农业合作组织、众创空间、众筹、众扶、众包等领域。由于新经济并没有一个固定的称谓和内涵,人们经常将之与信息经济、数字经济、大数据产业、互联网+等概念交叉重叠使用。因具体业态正在动态衍生和不断“刷新”中,新经济产业的统计口径也难以明确下来。从实务角度看,新经济业界的领军人物马云2016年将新经济概括为“新零售、新制造、新金融、新技术、新能源”。显然,新经济是相对于传统经济而言的,在当代语境下,凡是与信息技术及其应用相关的新技术、新产业、新业态、新模式,均可归到新经济范畴内。其中,新技术是指对已有主流技术产生替代性冲击效果的颠覆性技术;新产业是以新技术为基础、引发现有产业体系重大变革的新兴产业;新业态是指基于新技术从现有经济运行中

**[收稿日期]** 2017-12-21

**[基金项目]** 国家社会科学基金重点项目“深化国有企业改革问题研究”(批准号 13AJY012)。

**[作者简介]** 戚聿东,北京师范大学经济与工商管理学院教授,博士生导师,经济学博士;李颖,首都经济贸易大学工商管理学院博士研究生。通讯作者:李颖,电子邮箱:416900978@qq.com。感谢匿名审稿专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

衍生出的新环节;新模式是以市场需求为中心、实现资源高效整合的商业模式。新经济的具体类型参见表 1。

**表 1 新经济的主要类型**

类型	典型代表
新技术	人工智能(机器人技术、自动驾驶技术、虚拟现实与增强现实技术等),大数据,物联网,5G,电池储能技术等
新产业	新兴电子信息产业(互联网及移动互联网产业等),大数据产业,人工智能产业,基因产业,新材料,新能源等
新业态	互联网金融(网络借贷、众筹、虚拟货币、数字支付、大数据金融等),新能源汽车,数据挖掘,服务型制造业等
新模式	平台经济,共享经济,社区经济,微经济,跨境经济,C2B 运作模式,智慧供应链,线上+线下,全渠道零售等

马克思在《资本论》中指出:“各种经济时代的区别,不在于生产什么,而在于怎样生产,用什么劳动资料生产。”<sup>①</sup>的确,千百年来,人类吃穿住用行的基本需求是差不多的,但满足需求的方式手段发生了日新月异乃至天翻地覆的变化。新经济作为经济发展的新引擎或新动能,有别于传统经济的生产资料和手段,主要体现为“三新”:①新基础设施,如云计算+互联网、物联网+终端等。各类超级网络平台已经成为社会的新基础设施,而且新基础设施不断“叠加”于原有的基础设施。②新要素。在数据开放、流动、共享的大数据时代,数据已成为新生产要素,以数据资源为代表的新经济要素具有资源充裕性、可无限复制性的内在特点,不再具有稀缺性。③新结构,如大规模协作。从传统产业链上下游分工到价值链各个环节交互协同,跨界融合、产业整合成为新趋势。传统经济以社会分工为主要依据划分的农业、工业、服务业之间界限分明,内部行业边界清晰。新经济的跨界融合特征非常明显,原有行业分类法已不大适合。毫无疑问,新经济是创新的结果,根据创新理论鼻祖熊彼特的五大创新来源视角,可以将纷繁复杂的新经济形态重新划分为以下五类(见表 2)。

**表 2 熊彼特创新视角下的新经济形态划分**

产品创新	工艺创新	市场创新	资源配置创新	组织创新
先进数码设备, 电力汽车, 新材料, 3D 打印机, 智能可穿戴设备等	高端集成电路, 新型平板显示, 智能制造, 太空科技, 合成生物科技, 增材制造等	虚拟现实, 增强现实, 数据分析, 人类增强, 基因疗法, 直播, 数字交付等	跨境商务, 共享经济, 网络借贷平台, 众包, 众创等	平台型组织, 社交网络, 自媒体, 云社区, 创客, 孵化器

在技术推动和需求拉动双重作用下,新经济业态发展日新月异,催生出产品、工艺、市场、资源配置、组织等方面的一系列创新。尽管创新程度不尽相同,但对生产、生活、生态均产生着全面而深刻的影响。为进一步认识新经济的本质特征,本文从基础支撑、技术特征、组织结构、产业组织特征几方面对新经济与传统经济加以区别(见表 3)。

从表 3 可以看出,新经济的基础支撑、技术特征、组织结构、产业组织特征均与传统经济有着显

<sup>①</sup> 马克思. 资本论(第一卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京:人民出版社,1975, 第 204 页。

表3 新经济与传统经济的区别

	基础支撑	技术特征	组织结构	产业组织特征
新经济	互联网及新一代互联网技术,移动互联网,大数据,量子计算,物联网,移动物联网,区块链,云计算,云脑,数字孪生技术,人工智能,机器学习,仿生技术,新能源,新材料等	数字化,虚拟化,去中心化,开源开放,多样共享,跨界,个性化,就地化,柔性化,大规模协作,产品生命周期快速更迭,用户参与,机器代替人的神经和大脑	大型平台型组织,基于上下游产业的全网络生态系统,多事业部制,扁平化,组织边界模糊	规模起点较低,市场进入壁垒下降,边缘式创新为主,小企业发起较多,周期短,衍生速度快,互联网特征显著,边际成本递减,边际收益递增,用户效用递增,市场分散竞争特征显著
传统经济	无线电磁波,磁盘记录技术,光纤技术,半导体,材料合成,化工技术,煤炭、石油、电力等传统能源	机械化,专用性,规模化,自动化,体系化,机器解放人的四肢	科层结构,垂直一体化,中央集权,组织边界清晰	规模起点较高,边际成本递增,边际收益递减,模块化创新、系统集成创新为主,大企业集团主导,经济性集中垄断显著

著区别。基础能源从传统的煤炭、石油、电力转向更为绿色环保的太阳能、风能、核能等。以新一代信息技术为基础的新经济形态均具有网络附加效应,节点和连接构成网络两要素,新经济机制下,节点逐渐缩小,连接趋于多且强,表现为从个体到高度互联的跨越过程。随着网络上节点和连接数量增多,技术特征也向去中心化、多样化、通用化、跨界化、个性化发展。互联网运行的自身逻辑在于打通地域、时间和规模的限制,合理重聚配置资源,强连接、富信息、跨时空、自由流动等网络特性,都为企业打破市场进入壁垒进而自由竞争提供了技术保障。此外,区块链、云计算、云脑、数字孪生技术、人工智能、机器学习、仿生技术等颠覆式技术的应用使产品趋向虚拟化、数字化、复杂化。物理学、生物学等科学基础原理的重大突破,使技术和产品生命周期快速更迭,市场竞争更加激烈。新经济下技术的通用性和跨产业性使产业间融合跨界进一步加速,产业之间产生交叉进而边界模糊化,企业间跨越生产边界的大规模协作成为普遍现实(李海舰等,2014)。在互联网驱动下,企业组织流程推动了结构变革,进而引起产业组织特征发生改变,平台型组织正逐渐成为新经济社会的基础设施和企业商业模式的创新基石。平台型企业的产生动因是供求双方的规模经济与范围经济在平台上可以实现良性互动,产生空间效应和网络消费时间价值增值的外部效应(冯华和陈亚琦,2016)。平台型企业遵循网络生态系统发展规律,产业链发展由垂直一体化转向跨领域综合运营商和开放性基础设施提供商,企业组织管理机构由集中管控的“金字塔型”科层结构向扁平化、多事业部方向发展。开放、共享、协同发展的新理念使企业更加注重用户需求,多主体的参与使得企业组织边界进一步模糊化。

新经济正在改写和重构世界经济的版图,其对传统经济的颠覆性作用和替代式地位,用“十年河东,十年河西”来形容并不为过。从全球公司市值排名情况看,2007年全球市值前十名的新经济企业仅有微软一家,其余皆为埃克森美孚、通用电气、中国工商银行、花旗银行、美国电报电话公司、壳牌等传统经济企业;2017年苹果、字母表、微软、脸书、亚马逊、阿里巴巴、腾讯等新经济企业非常耀眼地呈现在前十名榜单中,而当初第一、现居第十名的埃克森美孚成为榜单中传统经济企业的惟一“幸存者”。在中国,新经济引领下的新企业不仅如雨后春笋般兴起,而且迅速发展壮大。例如,阿里巴巴零售平台年交易额超过3万亿元,已超越沃尔玛而成为全球最大零售商;支付宝的支付峰值为每秒8.59万元,超越了世界上最大的信用卡国际组织维萨(Visa);共享单车用户超过1亿人,商

业模式正向海外扩散;腾讯市值已超过 5000 亿美元,成为全球第 6 家超过 5000 亿美元的公司;成立仅仅 3 年的蚂蚁金融服务集团,2017 年估值已经超过 750 亿美元。新经济企业的异军突起,助推了相关产业的迅猛发展,正在成为经济发展的新动能。

从新技术看,以机器人技术、自动驾驶技术、虚拟现实(VR)与增强现实(AR)技术等为代表的人工智能技术不断突破,大数据、物联网、第五代移动通讯技术(5G)、电池储能技术等不断取得进展。以人工智能为例,根据艾瑞咨询发布的《2017 中国人工智能产业专题研究报告》,中国人工智能相关专利申请数近年来持续增长,2010 年为 6879 项,2016 年达到 29023 项;人工智能产业产值 2016 年达到 100.6 亿元,比上年增长 43.3%,预计 2019 年将达到 344.3 亿元。

从新产业和新业态看,根据国家信息中心发布的《战略性新兴产业 2016 年发展情况及 2017 年展望》,2016 年中国战略性新兴产业主营业务收入达 19.1 万亿元,比上年增长 11.3%,其中,光伏产业增长 41.2%,锂离子电池制造业增长 31.6%,信息化学品制造业增长 17.8%,软件和信息技术服务业增长 14.9%。在金融新业态的移动支付领域,根据中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》,2013—2016 年中国移动支付业务笔数年均增长率超过 175%,金额年均增长率超过 165%,移动支付普及程度和便利程度均已超过了美国和欧盟。

从新模式看,根据中国电子商务协会发布的《中国电子商务发展报告》(2016—2017),2016 年中国网上商品和服务零售额达 5.1 万亿元,比上年增长 26.2%。根据国家信息中心发布的《中国分享经济发展报告》(2017),2016 年分享经济交易额为 3.5 万亿元,比上年增长 103%,其中,知识技能分享增长 205%,房屋住宿分享增长 131%,交通出行分享增长 104%。预计到 2025 年,分享经济规模占 GDP 比重将达到 20%左右。

新技术、新产业、新业态和新模式的迅速崛起,在不断向传统经济“赋能”的同时,也使得整个国民经济越来越“新经济化”。据中国信息通信研究院测算,2015 年美国数字经济(大体相当于新经济,下同)规模为 10.2 万亿美元,占 GDP 比重为 57%;英国 1.4 万亿美元,占 GDP 比重为 48%;日本为 2 万亿美元,占 GDP 比重为 48%。在中国,国家统计局测算,2015 年中国新经济的增加值占 GDP 比重为 14.8%。中国人民大学国家发展与战略研究院的研究报告指出,到 2017 年 8 月,中国新经济占总体经济的比重达到 31%。2017 年 12 月发布的《世界互联网大会蓝皮书》显示,中国新经济总量为 22.6 万亿元,比上年增长 19%,占 GDP 的 30.3%。中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展白皮书》(2017)预测,到 2020 年,中国新经济规模将达到 32 万亿元,占 GDP 的 35%,到 2030 年将超过 50%。上海社会科学院的研究报告《中国数字经济宏观影响力评估及中长期税收政策走向设计》预测,2030 年中国新经济将达到 150 万亿元,占 GDP 的 80%左右。可以看出,尽管各家机构预测存在一定的差异性,但毋庸置疑的是,新经济在世界范围内正在潮涌般兴起,在中国亦是如火如荼。捕捉新经济、发展新经济已成为大势所趋,更是未来经济领域的新制高点,谁发展谁受益,早发展早受益。可以预见,中国在新经济领域战略规划的部署和实施,将会大大加速中国经济的追赶和超越进程。随之而来的问题是,在大力发展新经济过程中,现有的政府规制体系和手段是否适用于新经济?政府规制应该进行怎样的改革和创新?①毕竟,新经济的产生机理和运行逻辑都有别于传统经济,继续沿用现有规制体系会损害新经济的发展活力,正如李克强总理 2017 年 6 月 21 日在国务院常务会议上所言:“如果仍沿用老办法去管制,就可能没有今天的微信了”②。大量事实已证明这点,

① 需要说明的是,规制、管制和监管三个词汇的含义和本质一致,规制和管制只是中译时的不同译法,中国政府部门更习惯于监管这一表达。除非引用原文的场合,本文一律使用规制这一说法。

② 参见中国政府网(<http://www.gov.cn>)2017 年 6 月 21 日报道。



如2016年底网约车准入新政实施后,平台上可预约车辆的急剧减少;实施跨境电商进口规制新政后,各保税仓业务呈断崖式下降。现实中种种教训警示,代表先进生产力的新经济与相对落后的规制体制之间的矛盾将是新经济发展面临的主要矛盾,政府规制只有主动适应新经济的运行规律,才能促进新经济的发展。

## 二、新经济的产生机理和运行逻辑

### 1. 新经济的产生机理

新经济的产生是创新的结果,包括技术创新、商业模式创新以及二者的融合。作为新经济发展的基础动力,来自“改变游戏规则”的颠覆式技术创新一般具有两个共性:一是基于坚实的科学原理,是对科学原理的创新性应用;二是跨学科、跨领域的集成创新。高度发展的互联网网络把局部的知识汇聚起来,构成“共享知识”,最大限度地发挥知识共有性,激发了个体的创新精神,使得各种颠覆式创新成果层出不穷(Hamel and Prahalad, 2015)。世界银行首席经济学家 Romer(1993)的新内生增长理论引入技术创新作为内生变量解释经济增长,创新后的“知识商品”具有非竞争性和不完全排他性,带来的收益递增性和溢出效应进一步刺激经济增长。新经济时代下,除颠覆式技术创新外,改善资源配置效率的平台经济、共享经济、协同经济模式等也方兴未艾。凯利(2017)认为互联网时代下创新往往来源于边缘、产业交(跨)界处,从行业外部推动产生,离不开市场竞争,发展初期有质量低、风险高、利润低、市场小等特性,初创企业规模较小,传统规制往往对这类型企业约束过多。理论和实证研究均表明,就对创新的影响而言,市场进入条件的重要性远大于市场势力,即便是高度垄断企业,在没有自由进入障碍的情况下,也会面临潜在进入者的明显威胁,不得不提高经营效率和推动创新,否则就会在颠覆式创新或替代式竞争面前被淘汰出局。而在政府规制限制市场进入的情况下,即使高度竞争的市场也可能会缺乏创新。除了企业自身作为新进入者为适应竞争环境而不断进行创新外,企业的顺利成长也离不开政府的制度创新,僵化的制度机制势必会束缚企业活力,降低企业家及从业人员的积极性。经济发展到一定阶段后,由于生产要素、市场需求、外部环境的变化,新的市场机会和经济增长机遇不断孕育。能否将潜在机会、机遇转换为现实竞争优势,取决于诸多方面努力的合力。综上,本文借鉴战略管理学家波特分析国家竞争优势使用的六大关键要素即“钻石模型”,分别从企业进入战略、面临的新机会、市场需求条件、生产要素转换、相关产业支持以及政府角色来阐述新经济的产生机理。

(1)企业进入战略。新经济企业作为市场新进入者,进入的形式包括:①建立新产能。②把原用于其他产业的产能转向该产业,如“互联网+”战略;更进一步,蔡宁等(2017)认为“互联网+”背景下新企业多发生于强政策规制下的传统行业,企业需要突破已有的制度约束。③重新激活闲置状态产能。为打破市场进入壁垒,初入市场时,新企业往往利用波特所言的三种竞争战略构筑竞争优势:一是利用网络减少中间商赚差价,形成成本领先优势;二是调动多方参与产业链各环节,面向不同市场形成差异化优势;三是探索利基领域对市场无限细分,形成专一化的目标集聚优势。在新经济的形成和发展中,波特所言的五种竞争力量起着非常重要的作用,特别是技术创新基础上形成的新替代品的竞争,即便是现有独家垄断企业也不会高枕无忧。马云在2008年12月以来一再扬言,“如果银行不改变,我们就改变银行”,这句当时在银行界看来非常不以为然的“大话”如今已成为现实。

(2)面临的新机会。从技术因素看,技术进步不以人的主观意志为转移,新经济亦是技术曲线发展到一定程度后形成的跃迁,传统经济企业基于规模经济、范围经济和经验(学习)曲线效应形成的竞争优势,在技术跃迁面前可能会丧失殆尽。原有优势企业特别是垄断企业会由于路径依赖形成惯

性甚至惰性,不易接纳新技术。甚至原有的技术经验、所形成的巨大规模、大批的固定资产在新动能面前会突然变为所谓“负资产”,成为市场退出的壁垒、企业升级转型的障碍。在这方面,美国柯达公司的命运是一个极其典型的教训。曾经占有全球胶卷市场 2/3、也是数码相机发明商的美商柯达公司,由于长期固守胶卷市场而不重视开拓数码业务,最终走向了破产命运。在转型升级面前,中小企业反而相对容易灵活“转身”,所谓“船小好调头”。对中国而言,新经济所孕育的潜在增长机会,正是实现跨越式发展和变道超车的大好机遇。

(3)市场需求条件。社会越发达,社会分工越细化。新经济本身就是社会分工不断细化的结果。互联网击穿了资源壁垒、交易壁垒,使得市场交易变得不断扁平化,各种平台型企业如雨后春笋般兴起。基于创新的替代式竞争性产品和商业模式,更容易打破原有市场准入壁垒。例如,互联网金融打破金融业壁垒、网络社交软件打破电信业壁垒、网约车打破出租车壁垒。除了打破原有市场壁垒外,在新经济环境下,快速找准新细分市场抢占新滩头也成为创新创业的关键。找到新的细分市场后,企业会选择差异化战略建立结构化壁垒,如早期的小米公司运用电商渠道分销。总之,“撕开一道口,分得一杯羹”是新经济下创新创业企业不断细分市场的初始动机所在。正是在这个意义上,李开复、汪华、傅盛等创新创业型企业家联合宣称“创业就是要细分垄断”。除了企业家通过挖掘细分市场创造出新需求外,随着消费升级,用户参与到产品生产过程中,在某些方面可以改变市场需求,引导生产的柔性化和个性化。

(4)生产要素转换。以新一代信息技术为代表的技术基础是新经济业态产生的基本条件。在内生增长模型中,技术进步被看作是保证经济持续增长的决定性因素。在熊彼特体系中,企业家打破惯例,通过意识到市场中的新机会生产出新产品或引入新的生产技术,从而获得利润。新经济以创新驱动为核心,创新企业家和复合型人才是新经济业态产生发展的人才基础。新经济具有跨界、互联互通的特征,行业之间界限模糊、互相交叉融合,这也要求相关从业人员不仅具有专业知识,还要有相关技能。新经济依托于互联网产生,物联网、移动互联网、移动物联网等技术在互联网基础上发展,大数据、人工智能、区块链等技术向生产力各个要素全面渗透。新经济发展中,新技术作为底层设施生产要素被广泛应用于各类新型业态。

(5)相关产业支持。新经济发展具有跨产业性,使得新兴产业和传统产业界限模糊。新经济的飞速发展也是传统产业升级转型的契机,颠覆式技术的应用为传统产业盘活潜在增长动力,优化整体资源配置效率,进而促使新的业态产生。以制造业为代表的实体经济在经济增长中始终占有重要位置,通过智能化升级,通过服务化转型,通过互联网+拓展,制造业实体企业正在脱胎换骨。2015年国务院发布的《中国制造 2025》中提出了“服务型制造”的概念,引导和支持制造业企业延伸服务链条,从主要提供产品制造向提供产品和服务转变。在服务型制造业态中,引导制造业企业增加“服务环节”的投入,如个性化定制、网络精准营销等,由单纯提供设备转向提供系统集成总承包服务,由提供产品转向提供整体解决方案。通过业务流程再造,一些制造业企业将研发、设计、营销、售后、产品回收利用等环节“裂变”成为子公司,开始提供专业化服务,甚至一些大型制造业企业开始建立财务公司、融资租赁公司,向金融机构转型。可以看出,新经济下企业开始向多维度、跨领域事业部和平台化方向发展。如中信集团近两年利用互联网+战略,通过大数据、物联网、区块链等技术形成金融与非金融业务并举、强周期行业与弱周期行业相互补充的多元化业务,具体涉及产业包括制造业、零售业、仓储业、金融业等,初步构建以“新智造、新零售、新仓储、新金融”为主体的产业应用生态圈,为中信向数据型和平台型企业转型提供基础。如老牌百货公司王府井集团公司主动转型,依靠物联网、互联网平台及人工智能技术,开发全渠道建设,即在对顾客、商品、购物场所全面数字化

基础上,将所有分店、线上渠道数据打通,对顾客进行精准细分,发挥线下优势整合全渠道用户数据进行精准营销。

(6)政府角色。基于政府规制缝隙的边缘性进入,往往也会造就一批新经济企业。如同计划经济末期的“非法出生”企业一样,发展初期只是一种边缘性替代,满足少部分市场需求,使得在位者反应较为缓和,规制者对此多采取默认态度,这也促使新进入者得以迅速发展(白让让和郁义鸿,2004)。同样,在新经济发展初期,应该鼓励企业家发挥开拓探索创新精神,“法不禁止即可为”,在政府规制的“负面清单”之外,赋予各类企业家以较为宽松的政策环境,给予企业可以“试水”新产品的自由空间,就会有助于新经济业态的不断诞生。当然,新经济发展过程也不意味着政府的完全放任,针对可能产生的重大问题,主动规制同样是政府的职责所在,但需强化规制的问题意识和问题导向,“规制跟着问题走”,避免因噎废食的各种做法。

新经济的产生离不开以上六大要素,且六大要素之间互相交织、相互制约、相互支撑,共同催生新经济,共同塑造新经济下企业的竞争优势来源。

## 2. 新经济的运行逻辑

新经济的知识链、技术链、价值链不同于传统经济,新经济的运行特征和模式发生了巨大变化,相应地,企业资源配置与组织形态也发生了新的改变。下文从新经济运行的底层推动力、新业态内部运行系统、外部环境三个方面来阐述新经济的运行逻辑,具体框架如图1所示。

新业态作为新经济具体的表现形式,新的资源配置模式和新技术是其实现高附加值和高效率的主要手段和方式。新的商业模式在新一代互联网和移动互联网的网络效应推动下爆发式发展,以平台经济、共享经济、跨区域大规模协作模式为代表的新模式使资源配置效率得到显著提高;经过多学科长期的知识积累和扩散,以人工智能、物联网、区块链、云计算、量子计算为代表的颠覆式技术使人类文明上升到全新高度。网络的运行逻辑无处不在,也影响着知识的积累和跨学科知识之间的扩散速度。新的商业模式和新技术互相影响,共同推动新经济业态的运行。此外,外部环境也是影响新经济运行的重要因素。

(1)新经济运行的底层推动力。新经济运行的底层推动力包括新一代互联网、移动互联网技术及网络效应所带来的运行逻辑变化和多种学科的知识长期积累扩散两个部分,这两种底层推动力共同推动新经济的整体运行。

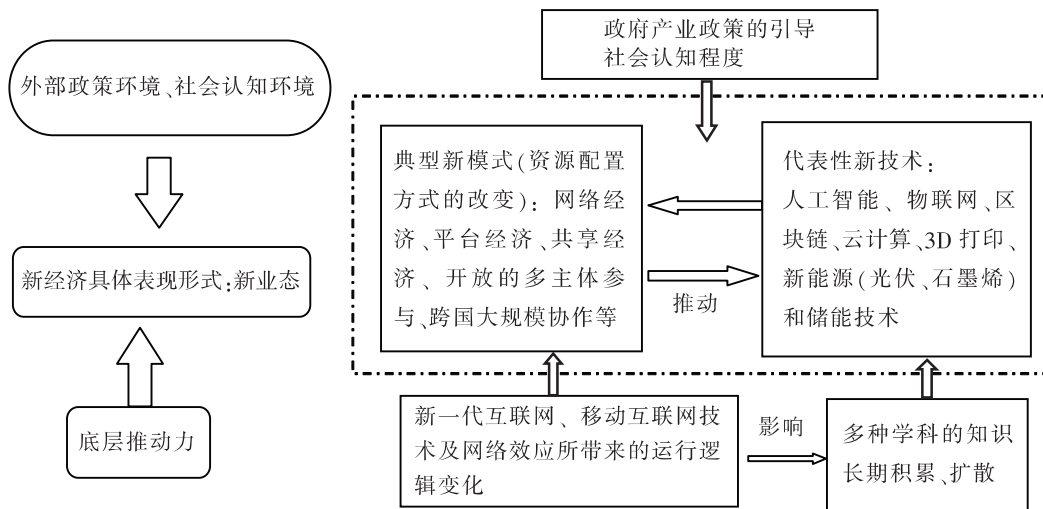


图1 新经济的运行逻辑框架

互联网、移动互联网技术及网络效应带来运行逻辑变化。无论有形网络还是无形网络均遵循梅特卡夫法则,具有网络外部效应(即随着接入网络用户增多,网络价值几何倍提升),促使更多用户接入网络,形成效用递增的正反馈性循环(如图 2 所示)。网络的外部性使先进入细分市场的企业获得“先动优势”,战略的正确选择使企业“强者恒强”,很快借助网络的外部性赢得竞争。正如美国圣达非研究所布莱·恩亚瑟所说,“垄断某一类产品远远比不上在遍布新技术的网络上寻找更多未来商机”(凯利,2017),赢得竞争的企业会进一步借助网络的外部性和强连接性进行跨界,实现“多元创新”、“赢家通吃”的局面。网络效应的带动发展与生物传染传播类似,低固定成本意味着较小的规模阈值、极少的边际成本和迅速的扩散效应,使某种新产品或业务形态在短时间内以指数倍速度蔓延。与之相对,互联网效应下取得的成功也更容易被更新、更有市场的商业模式或技术颠覆,新业态天生面临着比传统经济运行更激烈的竞争格局。

作为网络外部性扩展,经济学家保罗·克鲁格曼认为新规则下供给曲线向下、需求曲线向上,与传统经济学恰好相反(如图 3 所示)。需求曲线向右上方倾斜,表明资源(数据)被消耗越多,证明其越有价值,对其需求也越大;供给曲线向右下方倾斜,是因为由于重复学习、累积经验,制造某物越多,再次制造就会越简单,价格也会随供给量的增加而下降。这意味着在网络效应显著的新经济中,技术的通用性、互联性和开放性更受欢迎,对技术标准的竞争也更加激烈,大规模推广普及需求具有更大价值。

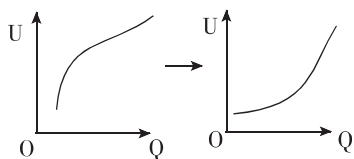


图 2 基于网络外部性接入网络用户效用变化

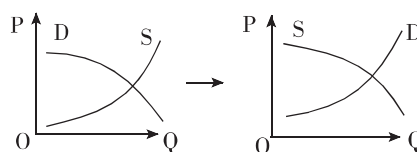


图 3 互联网新规则下供给需求曲线变化

多种学科的知识长期积累、扩散。通过新旧技术替换的 S 曲线可知,新技术并非凭空产生,离不开旧技术的发展和积累,新技术在产生初期发展缓慢,面临旧技术锁定、不确定性等带来的风险,经过一段时间发展后,被市场最终认可,替代性地颠覆旧技术。而新技术的产生离不开前期多种学科的知识漫长积累及知识在不同学科、不同组织、不同环节中的扩散、集成。互联网的发展降低了沟通成本,使知识可以更加自由地流动,而网络效应使知识的扩散、传播速度进一步加快,为新技术的发展提供更坚实的推动力。

(2)新业态的内部运行系统。新模式与新技术共同组成新经济内部的运行系统,两者之间互动频繁、相互影响,催生出多种新业态。

新模式是资源配置的方式改变,具体是指以市场需求为核心,打破垂直分布的产业链和价值链,实现资源的高效配置,本质是资源配置的优化。新经济中最典型、应用最广的新模式就是平台型组织,共享经济、网络经济、开放的多主体参与、跨国大规模协作均是依托平台型组织实现运行的。了解平台型组织的运行规律对把握新经济整体运行至关重要。基于平台双(多)边市场产生的外部性被称为“间接网络外部性”或“交叉网络外部性”。不同于传统组织边际成本递减到一定程度后的递增现象,平台型组织的边际成本一直处于递减态势(如图 4 所示)。随着平台上应用的增加,用户福利也随之增加,平台的功能发挥和收益回报带来巨大提升,成本投入也随着双边接入者的增加逐



渐被稀释。同时,平台型组织在达到一定规模后边际收益不再呈现出递减的传统特性,而是变为向右上方递增延伸的曲线(如图5所示)。平台型组织利润最大化的基本条件受递增的边际收益和递减的边际成本影响,随着平台双(多)边接入量的增多,价格会逐渐下降,同时自我增强的正反馈效应、需求方规模经济、自适应性,使得率先进入细分行业并取得一定规模的平台型组织的利润呈指数倍增长,所以吸引更多双(多)边用户、扩大规模成了现存平台组织运营成功的关键所在。以双边市场为例,平台组织作为“中间商”,可以提高一边收费或降低另一边费用,改变平台总体交易量(Rochet and Tirole,2006),基于需求的互补依赖性,为吸引一边接入量,对另一边定价模式多为免费或补贴(Ambrus et al.,2016),平台的最优定价结构是凹增函数,也就是随着平台收益增加,提成比例是降低的(梯若尔,2017)。平台采取对预期回报率高的项目给予一定优惠战略,而非采取统一收费标准,这就使得免费、礼物经济等挑战传统定价模式的现象大行其道。

平台企业依托互联网,具备高效率和高组织效能,扁平化组织结构不仅有助于激活员工活力,同时由于用户的协同参与,开创了平台与用户协同嵌入式开放创新方式(金杨华和潘建林,2014)。平台型企业作为新经济下重要的企业组织形式,为共享经济、多主体参与、跨区域大规模协作等模式的发展奠定了基础。

共享经济是在数字信息规则下,通过平台型组织作媒介,在一定条件下所有者将使用权让渡给他人,以实现资源的最大化利用。共享平台在具体实践中遵循平台型组织的运作规律,不再赘述。传统经济讨论产权内部化还是公有化,共享模式重视使用权而忽视所有权,Hamari et al.(2016)根据交易过程中所有权是否转移将其分为“非拥有使用型”和“转移所有权型”,提倡建立在不完全契约基础上“使用所有权”和“不使用即浪费”的观念。共享经济表面上分享产品和服务,实质是切割买和租。共享经济模式通过盘活聚集闲置低效碎片化资源,以网络平台为媒介扩大市场容量和交易范围进行供需匹配,减少信息不对称,规避中间商的“盘剥”,从而使消费者剩余增加。共享模式是建立在共享商品具有普遍需求和使用状况易控制基础上,以市场为导向,以经济收益为目标,以个体为主要分享主体。第三次工业革命理论的代表人物里夫金也认为共享经济是新经济的基本范式,核心机制是协同共享,构建零边际成本的运营模式(张玉明,2017)。共享经济中用户与供应商的主动参与,形成了网络规模效应,在交换过程中实现了双赢。中国网民的大国红利和节俭的文化传统提供了共享经济模式发展的有利条件,同时该模式的发展对提升就业岗位、对冲经济增速放缓以及人工智能化带来的就业挤压效应有重要弥补作用。

网络没有明显中心和边界的特点使得组织边界模糊,随着主权意识的增强,用户渴望更多话语权、控制权。追求个性、小众消费心理,越来越不满足于被动接受现成的产品及服务。教育水平的提高及知识获取扩散的便捷,为用户参与到设计、生产、营销环节中提供了基础,用户、平台、企业共同创造价值,消费的升级使用户参与已经成为新经济模式发展的重要特点和主导趋势。平台型组织整合零碎资源、无库存、维护费用低的特点,使销售产品和提供服务的种类多样化、复杂化可以较低成本来实现。“长尾效应”进一步增强,“小众”、“个性化”、“生僻”等利基市场需求被进一步挖掘,使市

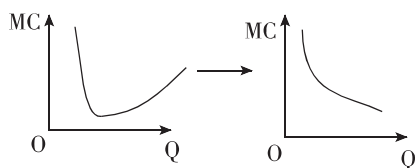


图4 平台型组织边际成本函数变化

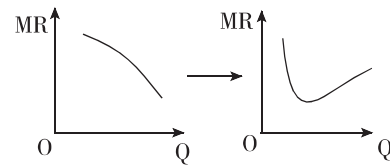


图5 平台型组织边际收益函数变化

场边界进一步扩张(江小涓,2017)。制造领域面对产能过剩和同质产品的竞争,将传统上只为重要客户(VIP)提供的个性化需求定制向更多普通用户扩展。海尔集团张瑞敏表示新经济下的智能制造是一个为满足用户个性化需求的生态体系。新经济下柔性化、小规模生产单元代替大规模流水线,以更低成本、更快速度满足用户个性化需求体验,甚至会为单一用户生产单一产品(如3D打印技术等),已成为制造业发展的重要方向。除用户外,企业边界的模糊化,使得其他外部人员也参与到企业价值创造中。外部人员“嵌入”组织有助于组织利用分散化信息搜索、挖掘需求,以便更加准确地契合需求。而且,对嵌入组织的个人或群体采用更多依靠社交、自我实现的社会动机激励方式,大幅度降低组织的研发成本和风险。在价值共创模式中,用户和其他参与者变为主导角色,企业变为支持者和主体,变为聚合多边参与者的平台(朱良杰等,2017)。多主体参与者通过资源整合和关联互动,共创企业价值,一定程度上颠覆了经济学中的自私自利的“经济人”假设,利他主义基础上的互利共赢成为现实。

新模式作为新业态重要的实现方式和手段,与新技术互为依托。新技术的运行与传统技术运行类似,都作为基础性技术推动应用于产业发展过程中。新技术除了开创新的产业领域,在新经济运行中更多的表现是与新商业模式的融合应用,进一步发挥新技术的价值。如物联网应用于大规模协作生产中,人工智能、云计算用于大型平台型企业后台运行,3D打印技术用于众创领域,通用技术人工智能更是应用于各种新型商业模式和各种领域。而从根本上改变资源配置效率的新模式,促进了新技术在多领域范围内的应用,使新技术快速更迭、改善。总之,新模式与新技术是共生互动的,新业态运行是二者共同作用的结果。

(3)外部环境。社会认知程度和政府政策等外部环境对新经济的运行具有重要影响,无论是新技术还是新产业、新业态和新模式,都要受制于消费者的认知和接受程度。同时,社会认知程度尤其是群体内认知程度能够显著影响互联网创业,如依靠“社交圈”带动的“网红”现象(刘刚等,2016)。在这方面,加强新经济相关知识的教育和普及,引导社会大众不断向服务消费、信息消费、绿色消费、时尚消费、品质消费等方面进行消费升级,将会助推新经济的健康良性发展。在新经济发展过程中,政府产业政策的“窗口指导”作用同样不可或缺。2013年以来,国务院就新经济发展各个方面已经颁布了近百个“指导意见”,对新经济的快速发展起到有力的引导和推动作用。

新经济的“细胞”正逐渐扩散渗透到各行各业,旧的经济形态叠加新的网络规则,物联网使连入互联网的设备能够实现自动更新并向网络反馈数据。在数据共享、快速变革的“动荡”环境中,享受新经济带来的巨大福利的同时,隐私保护、网络安全性、风险、负外部性等问题也随之产生。互联网领域的重新规制问题也被提到议事日程。2003年12月在信息社会世界峰会(W SIS)日内瓦阶段早已达成一些共识,各国政府协同治理互联网相关的技术与公共政策问题,治理过程遵循开放包容、民主、透明等原则。互联网作为全球基础设施,具有无国界特点,严重削弱国家对信息的控制力,对现有一系列规制政策提出了挑战。第三方集中统一规制与新经济互联互通、跨区域的网络特性不匹配,政府规制需要与时俱进,进行结构性改革。

### 三、新经济对政府规制的新需求

规制需求是政府提供规制政策的理论依据,政府规制的必要性取决于市场失灵。在古典乃至现代经济学中,市场失灵主要表现为垄断、信息不对称、外部性、公共产品、公共安全等。其实,即便在规制最为必要的自然垄断产业和公共事业领域,长期规制的结果也导致了“规制失灵”。故从20世纪70年代后期开始,国际上掀起了以竞争化、民营化和放松规制为主要内容的改革浪潮,结果使得

传统垄断行业能够“化腐朽为神奇”，一度成为发达国家和部分发展中国家的经济增长“新动能”。新经济更是如此，新经济主要依托于互联网、物联网运行，新经济的运行是否会导致市场失灵？退一步讲，即便是新经济不可避免地遭遇某些方面、某种程度的市场失灵，是否就意味着加强规制的必要？

### 1. 垄断

新经济时代下，在高度发达的信息技术和网络科技推动下，经过经济离散化解构与全息化重构，产业经济正在发生着结构性变革。近年来，在多边市场交叉网络外部性和需求方规模经济驱动下，在“流量为王”准则驱动下，为争取用户注意力，平台企业之间的合并重组非常活跃，如美国订餐平台 Grub Hub 和 Semless、团购平台 Groupon 和 Living Social 的合并，中国滴滴和快滴、美团和大众点评等平台的合并。主要原因在于平台企业达到一定用户基数后会形成自反馈，产生锁定用户效应，用户被锁定后转移成本将会增加，被成功锁定的用户更能接受该平台提供的产品和服务。所以，平台企业在初创时往往采用免费策略吸引用户、扩大流量，以期形成用户粘性，在发展后期则向粘性用户提供其他收费产品或服务，形成某种形式、某种程度的垄断效应。但新经济下的垄断效应不同于传统经济垄断、自然垄断和行政垄断，是分工细化的结果，是技术创新的结果，是错位竞争的结果，是消费者选择的结果。这与现代企业家常说的“人无我有，人有我廉，人廉我快，人快我转”可谓异曲同工。从理论上讲，新经济下的垄断，非常类似于经济学中的垄断竞争概念。在垄断竞争市场中，为数众多的企业基于产品差别化进行竞争，这样，每一个竞争者都是某种形式和某种程度的垄断者，每一个垄断者也面临着各种形式的竞争，如同熊彼特(1999)在阐述“创造性毁灭的过程”(Process of Creative Destruction)所总结的：“在迥然有别于教科书构图的资本主义现实中，有价值的不是这种竞争，而是关于新商品、新技术、新供给来源、新组织类型(如巨大规模的控制机构)的竞争，也就是占有成本上或质量上决定性优势的竞争，这种竞争打击的不是现有企业的利润边际和产量，而是它们的基础和它们的生命。这种竞争比其他竞争更富效率，犹如炮轰和徒手攻击的比较。”谈到垄断，熊彼特(1999)认为，垄断地位是借机敏和精力赢得和保持的、一个独家卖主的地位，一般只能在他行动得不像一个垄断者时才能够争取到并保持住。可以说，熊彼特所提出的五种创新来源及其对应的五种竞争手段，从实践上看正是当代新经济的主要源泉，也预示着新经济未来的演化路径。因此，新经济下的垄断现象绝不意味着市场失灵，而是内生于市场竞争机制之中，是竞争的应有之义，而且这种垄断与竞争是相互促进和转化的，有助于资源配置效率的不断提高。所以，对待新经济下的垄断现象应该慎用反垄断法进行规制。新经济产生和运行的特殊性使得传统反垄断规制具有一定局限性，需从政策目标、规制重点、手段和方法等方面进行调整。以相关市场的界定为例，需考虑网络效应、早期用户安装基础、转换成本、平台兼容性等实际问题，如网约车与巡游车应该作为一个相关市场，互联网金融与传统金融、电商平台与实体商场也应如此。同时，新经济运行中由于网络的强外部性，更易出现优势平台企业滥用市场支配地位、掠夺性定价、排他性交易等垄断行为，这些都应毫无例外地依法进行规制。此外，针对标准和兼容性问题，要在合法性和反竞争性之间进行权衡，要以保障公平有效竞争原则为主。

### 2. 信息不对称

在经济学中，由于市场交易双方不能掌握对称的信息，造成交易过程中的逆向选择、道德风险等问题，导致市场交易减少，严重时导致市场关闭现象，最经典的例子就是诺贝尔经济学奖得主 Akerlof(1970)论述的柠檬市场的情形。因此，信息不对称的普遍存在导致了政府规制的必要。政府规制最常用的手段主要是要求信息优势方做到信息透明公开。其实，现实中的市场从来没有因为信息不对称而导致失效，因为信息不对称是劳动分工和社会分工的固有特征和必然结果，而且在奥地



利学派看来,“不对称信息远远不是市场失败的一个迹象,而实际上是市场成功的一个迹象”(辛普森,2012)。在新经济下,几乎完全陌生的交易双方,依托互联网平台中介进行交易,在发展初期信息不对称程度更高,除虚拟数据性产品外,很多价值高的商品或服务多采用线上、线下结合的交易模式。随着信息技术和网络手段的发展,信息甄别变得容易,网络的交叉外部性使得双(多)边市场参与者处于相对同等地位,用户不再作为产品或服务的被动接受者,参与程度逐渐提高。正如卡斯特(2003)所说,如果实行信息私有制和信息垄断,互联网绝对不会有今天的发展规模和速度。信息的公开透明使得传统经济中信息不对称引发的道德风险和逆向选择问题得到有效缓解,从长期看,新经济基于互联网平台的发展模式,使得市场配置效率显著提高,不同于信息不对称下的“逆向选择”效应,新经济市场中留下的更多是优质低价的商品和服务。

市场对资源的配置除依赖“看不见的手”,还要依赖“看得见的眼”的信誉机制,新经济背景下,信誉机制对资源配置的调节作用被进一步放大。在信誉机制对线上交易成交率和成交量影响研究中,各种实证研究得出了几乎一致的结论:各种信誉评价指标与线上成交率成正比,信誉差会导致低成交量(龚辰滢,2014)。新经济背景下信息传递有效性、历史评价体系的公开透明,使得线上交易变成重复多次博弈,用户参与的主动性积极性提高,使得市场长期信誉机制的建立成为可能。当信誉机制充分发挥作用时,市场自动实现资源高效配置,且信誉机制比规制机制运行成本更低,从长期看来更有效。此外,平台企业基于声誉考虑不仅会自发约束自己的行为,也会主动管理卖家行为,平台的自发规制取代了部分社会规制,节约了交易成本,更具有管理优势。而过度规制使企业对未来政策变化难以预料,不确定因素增多,不利于信誉机制的建立,政府注意力应转向建立良好的外部信息环境,而非对交易双方和交易内容的过多规制。在完善的信誉机制下,政府机构为信息提供的成本反而太过昂贵,某些信息是不必要披露的,披露本身会误导消费者、干预正常的市场竞争。而且新经济下信息不对称更多体现在各方对信息生产、传递、处理和管理能力上的差异性,而非资源匮乏造成的信息不对称,对资源的有效配置更多依赖于市场而非政府。

### 3. 外部性

经济学认为外部性的广泛存在造成市场失灵,故需要政府规制介入,对制造负外部性的企业进行严格规制,对产生正外部性的企业进行补贴。对负外部性进行社会性规制仍适用于新经济运行。此外,新经济下外部性问题还发生了新的改变,一些新经济业态的发展对于消除生态环境负外部性影响因素具有积极作用,如太阳能和风能发电能够有效减少对化石能源的依赖,改善了环境质量。共享经济让资源获得更有效的利用,减少了重复购买、重复建设等浪费消耗不必要资源的行为。共享单车绿色出行方式和互联网专车、顺风车等新业态的兴起,有助于降低车辆空载率、减少出行车次、缓解交通拥堵、实现节能减排。

基于互联网产生的网络外部性成为新经济业态运行的重要特征。产品是否兼容,在高度网络外部性的经济环境中对企业长远发展非常重要。政府制定有关标准政策会干预企业和市场的行为,网络使得标准竞争变为全球化竞争,标准往往是市场选择而非规制的结果,相关政策实施应充分考虑到网络经济的特点,尊重市场对标准产品的选择。此外,网络外部性的放大效应,又使先行进入的企业获得“先动优势”。这种由技术创新或商业模式创新形成的壁垒将会被下一轮创新打破,在被打破之前又可防止过多逐利者进入,有助于避免过度竞争。新经济网络外部性易产生的最大问题即垄断问题,前已述及,此处不再赘述。

### 4. 公共产品

经济学中的公共产品是指消费上不具有排他性的产品或领域,由于不具有排他性,导致不付费



的人群也不能被排除在该产品的消费之外,也就无人愿意为该产品的消费进行付费,因此,搭便车、偷懒、道德风险等行为成为理性的必然选择。由于私人没有动力提供公共产品,于是政府供给成为唯一选择。除了国防、司法、公共管理等正常的政府职能领域外,在被看成是典型公共产品的自然垄断产业、基础设施、公共事业等领域,各国或者直接纳入政府职能进行经营,或者组建国有企业进行经营,或者实施私人经营下的政府严格规制。但在现实中,由于公共产品的内涵和外延被人为延伸得过宽过泛,结果使得政府职能不断扩张和国有企业无所不在,“国有独资+垄断经营+政府规制”成为中国公共产品领域的普遍规制模式。实际上,这种规制模式是一种典型的“繁苛规制”,必然造成普遍的“公地悲剧”现象,应该按照竞争化导向成为改革的锋芒指向。

作为新经济的一种重要业态,共享经济模式的出现使得产权和使用权分离,共享物品在共享过程中会呈现出准公共产品的一些特征。哈佛大学教授本科勒(2013)认为共享经济发展到一定程度后与“公地悲剧”恰好相反,在共享低价免费经济中,维护公地比商业化更重要,每个人都在积极打理公地,共享经济让人们把丰裕资源甚至冗余劳动时间贡献出来,放入“公共资源池”,以极低费用实现效率与公平在更高形态上统一。共享经济发展初期,可能会出现类似共享单车随意停放或丢弃、共享雨伞被借走无人归还等现象,但随着平台对共享物品监控的加强和对规则设计的完善,此类“公地悲剧”现象会逐渐减少消失。共享经济的目标就是把参与共享模式的每个个体都纳入到共同治理中,符合低成本高效率的资源配置理论。因此,在共享经济等新业态发展过程中,不要以为其具有公共产品的某些特征就将其纳入国有企业的范畴,也不要因为暂时带来的一些问题将其纳入政府长期规制的范围。很多情况下,新经济发展过程中的一些问题恰恰是不当规制造成的,而不当规制造成的问题又会成为进一步强化规制的依据和理由,产生规制依赖症,陷入过度规制状态,最终导致规制失灵,贻误经济发展的战略机遇。同时,对公共产品企业的规制可借鉴共享经济的运行逻辑放松规制,采取企业、社会、协会、政府协同治理的模式,激活市场中的竞争和创新,减少由国有企业主导公共产品领域带来的低效性。

### 5. 公共信息安全风险

新经济下,随着互联网、全球定位系统、云计算等技术的发展,大数据的价值和潜力被进一步挖掘。信息技术的发展推动物联网的发展,人与人、人与物、物与物基本实现互联互通,全球数据量大约每两年翻一番,数据作为新的生产要素创造了前所未有的价值。随着存储成本的下降和分析工具的进步,采集、存储、循环利用的数据规模和数量将呈爆发式增长,基于大数据的各种新业态将会日益发展壮大起来。在这种背景下,2017年12月8日中共中央政治局就实施国家大数据战略进行集体学习,习近平总书记主持会议时强调指出,要推动实施国家大数据战略,加快完善数字基础设施,推进资源整合和开放共享,在保障数据安全的基础上,加快建设数字中国的进程。当然,大数据产业发展过程中也会引发一些问题,如信息安全问题、公权私权滥用问题。美国国家安全局实施的棱镜计划(PRISM)<sup>①</sup>被披露后,引发了美国外交“地震”,同时引起了各个国家对信息安全、网络安全问题的高度重视。

各个平台公司所采集的大部分数据,都包含个人信息,甚至有的数据表面上并非个人数据,但经过大数据技术处理后可以追溯到个人。在平台上,基于交易需求用户需提供真实姓名、身份证号、银行卡号、家庭住址等敏感信息,同时平台可以通过交易分析获取私人喜好、消费习惯、需求等数据信息。这些信息存储在平台数据库中,由平台管控,平台的权利进一步增大。数据的更大价值在于其

<sup>①</sup> 自2007年小布什时期起实施的全球电子监听计划,主要通过电子邮件、即时信息、视频、照片、存储数据、语音聊天、文件传输、视频及社交网络资料等追踪个人的联系方式与行动。

二次利用,量化的数据被深度挖掘关联价值,重新输送和分配,创造更大利益。大数据时代很多信息在收集时并无其他用途,最终却产生创新性用途,平台不能告知用户尚未被开发出的用途,用户由于技术障碍和成本也很难授权同意新用途,大数据间的交叉检验使得匿名化、模糊化处理无法实现。传统告知与许可、匿名、模糊三大隐私保护策略在大数据时代均失效。基于“数据可以共享、隐私不可共享”原则,亟需建立新型隐私保护模式,建立数据使用者承担责任体系,可以使用自产生之日起自动带有保密性的区块链技术和 IOTA 量子纠缠技术,实现多个经营主体数据保密性需求。此外,如果平台的安全性出现纰漏,很有可能出现大规模隐私信息泄露的风险。立法部门需要通过赔偿、追责等相关法律来完善量化责任、进行保护。总之,无论是出于公共信息安全考虑,还是出于个人信息安全考虑,都需要政府加强严格的社会性规制。

中国新经济尚处于发育和成长阶段,新兴业态如同脆弱婴儿需要呵护,政府通常扮演“阶段性托管”角色。即便在纯粹意义上的市场失灵面前,政府也应报以包容规制的态度,因为同样存在规制俘获、“旋转门”、规制成本过高等造成的规制失效现象。面对市场失效和规制失效,两害相权取其轻,审慎包容规制成为理性选择,正如美国总统里根 1981 年在 12291 号总统令中所言:“除非规制条例对社会的潜在收益超过了社会的潜在成本,否则规制行为就不应该发生”,政府针对新经济业态的规制更应如此。2016 年 5 月 9 日李克强总理在全国“简政放权放管结合优化服务改革”电视电话会议上指出:“烦苛管制必然导致停滞与贫困,简约治理则带来繁荣与富裕”<sup>①</sup>。因此,为促进新经济的繁荣发展,规制改革势在必行,刻不容缓。

#### 四、新经济下的规制改革方向

新经济发展需要遵循市场规律,在政府规制需求发生了根本性变化的情况下,将新经济纳入传统规制体系,既无法达到规制目的,又会挫伤新经济企业的积极性,要从根本上解决问题,只能通过规制改革。2017 年国务院印发了《“十三五”市场监管规划》,提出要改变传统“管”的观念,把激发市场活力和创造力作为市场监管的重要改革方向,提出了“简约监管”和“审慎监管”的原则。特别提出要适应新技术、新产业、新业态、新模式蓬勃发展的趋势,探索科学高效的监管机制和方式方法,实行包容式监管。这为中国规制转型提供了明确的方向,为新经济的规制改革提供了基本原则和政策指南。

##### 1. 方向上从强化规制转向放松规制

无论是发挥市场对资源配置的决定性作用,还是更好发挥政府作用,无论是供给侧结构性改革的长期任务,还是发展新经济的根本要求,均内在呼唤着放松规制。从美国历史看,20 世纪 20 年代柯立芝政府对市场经济运行基本保持缄默,汽车业和电力业迅速发展为“新动能”,带动美国经济步入“黄金时代”,创造了“柯立芝繁荣”。20 世纪 80 年代里根政府启动以减税、削减社会福利和放松规制为主要内容的供给侧改革,使美国走出了经济滞胀的泥潭。克林顿政府和小布什政府时期的放松规制程度接近甚至超过里根政府时期,使得美国经济出现了人类社会有史以来最长久的繁荣景象(刘鹤,2013)。2017 年特朗普政府废除了 22 项规制措施,政府各部门发布了 67 项放松规制的措施,只颁布了三条新规,按照特朗普的说法,“每发布一条新规定,就要先废除两条旧规定”。新经济下,技术创新大大降低了交易成本,新型检测和计量技术不断被开发,使权益责任得到愈发明晰确认,公共产品领域的收费难题以及由此带来的搭便车、偷懒、道德风险等现象很大程度上得以克服,

<sup>①</sup> 参见中国政府网(<http://www.gov.cn>)2016 年 5 月 9 日报道。

信息变得更易获取,买方不再处于交易弱势,私人部门在处理质量和安全方面更加高效,这些都为进一步放松规制提供了技术前提。在中国,无论是竞争性行业还是垄断行业,加强规制的政策声音长期以来一直不绝于耳,过度规制现象极为普遍。2011年美国发布的《全球经济自由化指数报告》显示,中国经济自由化指数在纳入统计的179个国家中排名第135位。在航空、电信、电力、天然气、邮政、铁路和公路7大传统自然垄断行业,中国规制指数仍大大高于西方发达国家、新兴工业化国家和其他发展中大国(戚聿东和李峰,2016)。特别是2014年以来开始流行“穿透式监管”,这个概念频繁出现于金融部门、财政部门、行业协会的政策文件中。当面临新经济时,地域、辖区、功能分割等传统规制模式遭遇了挑战,这便是规制改革的恰当时机,从主体规制转向行为规制,从繁苛规制转型为简约规制。然而,“穿透式监管”这个本来只是属于产品监管中的定性判断,现在已经“穿透”到主体、行为、客体三个层面进行全面细致的监管,属于《“十三五”市场监管规划》中所批评的人盯人、普遍撒网的“烦苛监管”和“无限监管”现象,大大僭越了监管的本质和界限,有悖于发挥市场决定性作用和竞争基础性作用的改革要求。新经济的繁荣发展离不开宽松的氛围和条件,规制改革总体上应该从强化规制转向放松规制,特别是放松市场进入和价格两个方面的规制程度,让规制尽可能成为竞争机制的剩余和替代。为确保新经济发展潜力,政府需严格清理和调整不适合新经济发展的行政许可、商事登记等规章制度,打破各种不合理限制和隐性壁垒。此外,政府还应编制并发布新经济规制指数,动态监测放松规制改革的具体进展和实施效果。

## 2. 内容上从经济性规制转向社会性规制

放松规制是就总体规制特别是经济性规制而言,社会性规制无论如何都是应该被强化的。社会性规制是针对涉及居民生命健康安全、防止公害、保护环境和确保教育、文化、福利而进行的规制,主要通过设立标准、发放许可证、罚款、维护市场秩序等方式进行规制。在新经济领域,社会性规制更多是对产品质量及其相关活动制定一定的标准。近40年来,各国在放松经济性规制的同时纷纷加强社会性规制。美国联邦规制机构每年用于社会性规制的支出,从1960年的388亿美元增长到2008年的2157亿美元,增长了5倍,社会性规制支出占到规制总支出的86%。可以说,社会性规制恰恰是中国规制的弱点甚至是盲点,很多领域规制缺失,规制目标不尽明确,规制手段缺乏科学性。

新经济公权与私权界限、所有权与使用权分离使得产权和责任的明晰面临新挑战,政府应结合新经济业态和具体的运行模式进行规制。新经济在发展过程中,不可避免地产生各种问题,如表4所示,社会性规制正是针对这些潜在问题而言的。解决此类问题的方法之一就是设立明确标准,使标准的地位与法律法规同等重要。标准竞争并非在封闭系统中产生,与互联网本身的开放性不谋而合,新经济下政府应只起辅助作用,把标准的选择权交由市场,由市场高效筛选出最具兼容性的标准。近年来中国正处于新经济发展的前标准期向标准期过渡阶段,市场活力空前,尤其是依托于互联网的商业模式创新层出不穷,放松经济性规制的同时,加强社会性规制对营造健康良好的市场环境有重要意义。

## 3. 方式上从歧视性规制转向公平竞争规制

新经济下很多业态作为新生事物,政府对其运营流程和盈利模式并不十分了解,对运行中可能出现的问题难以预见,对可能发生的风险缺少防范。而当新经济发展达到一定规模后,对传统产业和相关利益相关者形成冲击,政府迫于利益受损者的挟持对新经济进行规制,规制方法和手段都具有路径依赖性,迫使新经济接受旧规制,抑制了新经济发展活力。以网约车为例,在中国多地发生出租车停运以抗议网约车的事件后,2016年底各地政府纷纷发布了网约车新政,对平台、车辆和司机进行了严格准入规制,结果使得可预约车辆急剧减少、价格大幅提升,消费者出行更加不便。出租车



表 4 新经济下的潜在问题

规制内容	负面问题
安全	①信息安全问题,泄露网络后台隐私信息可能带来的财产、人身安全问题;②特殊物品(如食品、药品安全)网络交易第三方平台安全责任明晰问题;③技术安全风险,如互联网金融资金账户、支付环境等存在的技术漏洞,无人机“黑飞”干扰核电站、威胁航空安全和公共安全。
健康	①医疗风险,如未取得资质审核的医疗整容、打着高科技幌子蒙骗的伪高端医疗机构等;②转基因食品引发的新探讨,包括基因克隆引发的伦理、道德新问题;③数字药丸、数字疗法替代常规药品、检查后可能带来的健康隐患。
环境	①由辐射等新污染源引起的动植物变异、生物多样性被破坏问题;②粗放式发展遗留的对大气、水源、土壤的污染,如雾霾、臭氧层黑洞、温室效应等;③城市化进程不平衡可能带来的生态隐患。
秩序	①刷单、买卖线上评论和平台流量等把“可视化信用”变为“可视化欺骗”等行为扰乱社会征信建立;②城市交通秩序,共享物品如单车的随意停放对市容的影响;③新型业态破坏市场秩序投机行为,如小贷平台畸高利率、旁氏骗局、多头借贷引发的坏账攀升、资金链断裂甚至破产跑路问题,无人便利店、共享单车倒闭等。

市场本应是可竞争市场,但由于政府严格的进入规制造成了寡头垄断格局,各地政府对车辆许可牌照的严格控制使得出租车市场分配严重不公、倒卖牌照现象严重,甚至出现出租车司机对消费者的歧视选择问题。网约车打破原有垄断局面,各地政府迫于出租车垄断利益受损对网约车进行准入、价格等传统手段规制,100多个地市级城市政府制定的实施细则,几乎都涉嫌违背“公平竞争审查”机制,严重影响了公平竞争原则,不利于城市出行体系的完善。在美国,城市网约车平台具有相对自由宽松的环境,如美国联邦第七巡回上诉法院曾在判决书中称,“Uber 和 Lyft 等网约车平台不需要接受价格规制,也不需要获得经营牌照。”

中国传统的规制方式一般都具有歧视性效应,往往重视企业的所有制和规模,偏好于国有企业和大企业。新经济的发展有助于从边缘和边际上打破众多传统行业的垄断态势,形成替代式竞争格局。政府部门应该以一视同仁的开放观念,不断营造更为宽松的环境,激发企业创新创业的积极性。世界银行发布的《2018 年营商环境报告:改革以创造就业》指出,对全球 190 个经济体的商业规制法规和产权保护进行分析和评估,中国排名第 78 处于中上游,表明中国规制环境对包容新企业开设程度在逐渐提高,但与发达国家仍有一定差距。党的十九大报告提出,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,激发各类市场主体活力。而“统一市场和公平竞争”的必经之路,就是要落实 2016 年 6 月国务院印发的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》。遵守该意见中从市场准入和退出标准、商品和要素自由流动标准、生产经营成本标准和生产经营行为标准四方面为公平竞争审查设定的 18 个标准,贯彻实施对行政权力划定的 18 个“不得”。2017 年 10 月国家发展和改革委员会、财政部、商务部、国家工商行政管理总局和国务院法制办公室联合印发了《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》,从审查机制和程序、审查标准、例外规定、社会监督、责任追究等方面对 18 个“不得”逐条进行了细化,形成了 50 多条二级标准,还专门以附件形式制定了《公平竞争审查基本流程》和《公平竞争审查表》。应该说,在以《反垄断法》为核心的政府规制体系中,深入推进公平竞争审查制度及其实施细则,通过从歧视性规制转向公平竞争规制,有助于实



现各类企业之间的权利平等、机会平等和规则平等,有助于为新经济的繁荣发展提供宽松的外部环境。

#### 4. 方法上从正面清单制转向负面清单制

长期以来,中国规制部门的规制内容基本上属于正面清单制,通常规定企业“只能做什么”,造成规制内容的事无巨细、无所不包,走向了过度规制乃至无限规制的深渊。相反,规定企业“不能做什么”的负面清单制,有助于发挥企业自主权,也有助于规范政府的权责和行为,符合国际惯例,符合市场化改革方向。因此,按照“鼓励创新、包容审慎”原则,对于市场准入领域应以负面清单制为原则,“法不禁止即可为”。对政府规制宜遵循许可原则,“法不授权不可为”。为此,2013年党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。2015年10月国务院发布了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》,规定对各类市场主体基于自愿的投资经营行为,凡涉及市场准入的领域和环节,都要建立和实行负面清单制度。负面清单包括禁止准入类和限制准入类两大类,对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入。今后,政府应该最大限度地缩小企业投资项目的核准范围,除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业自主决策,政府不再审批。对于涉及规划、国土资源、环保、技术、安全等社会性规制的重点领域,政府通过环境保护、资源节约、技术、安全标准等实行严格的社会性规制。为激发新经济活力,政府应及时修订并公布《政府核准的投资项目目录》和《产业结构调整指导目录》。全面实施市场准入负面清单制度,标志着中国市场准入管理从以正面清单制到以负面清单制的深刻转型,是资源配置的市场决定性作用与更好发挥政府作用的完美结合。

#### 5. 流程上从前置审批走向后置监管

长期以来,中国行政管理部门对于企业创办、投资、上市等,不仅实行严格的审批许可制,而且基本上都是前置性审批,仅企业登记方面,前置审批事项就高达226项。自2014年以来,中国启动了商事制度改革,经过四批集中调整,87%的前置审批事项已经改为后置审批或彻底取消,目前前置审批事项仅保留了29项。其中大量涉及企业生产经营、金融领域简政放权、个人或企业资质资格认定的审批事项。审批程序的置换不是一放了之,这就要求从程序上加强后置监管。国务院明确要求,在取消下放审批事项时,必须同步跟进落实事中事后监管的措施和办法。对直接涉及国家安全、公共安全、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等的行政审批事项和中介服务,确保安全监管职责无缝隙。通过加强针对违规行为和潜在问题的事中、事后监管,营造有利于公平竞争的发展环境,推动新经济企业成长壮大。通过审批制改革,在激发企业活力、繁荣市场的同时,也极大提升了政府行政效率。2014年3月至2017年2月,全国累计新登记企业1374万户,是改革前八年新登记企业数的总和。平均每天新登记企业1.25万户,较改革前增长83%。2016年中国营商环境在189个国家和经济体中排名第78位,较2013年提高了18位。

#### 6. 机构上从专业型部门转向综合型部门

政府规制水平的提升有赖于规制的制度建设,依托政府平台或其他途径,吸纳从业者和社会大众广泛参与,通过协同治理的方式,促进政府规制水平的不断提升。发展社会共治模式,与新经济共享逻辑不谋而合。现行对新经济的规制均存在一定程度上的责任不明现象,如对网络规制,规制主体有国家广电总局、国家互联网新闻办公室、工业和信息化部等多部门;在金融、交通、能源、农业、服务业等行业领域,均存在着“八个大盖帽对着一顶破草帽”的“多头规制”现象,造成“上面千条线,

下面一根针”。为此,适应科技创新、产业融合、跨界发展的大趋势,需要继续推进大部制的改革思路,将职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对整合为一个规制机构,如分别成立大金融、大交通、大能源、大通讯、大工商的综合性规制部门,将有助于克服职能交叉、政出多门、多头管理、标准不一等弊端。在区域规划上,推进“多规合一”改革,将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合到一个区域上,实现一个市县一本规划、一张蓝图,解决现有各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题。在企业创立的登记管理上,全面实施营业执照、组织机构代码证、税务登记证、社会保险登记证和统计登记证“五证合一”的登记制度,积极扩大将刻章许可证、住房公积金缴存单位登记证纳入其中的“七证合一”执行力度。与此同时,推行“一照一码”改革,使营业执照成为企业唯一“身份证”,统一社会信用代码成为企业唯一身份代码。政府应对标先进水平的国际营商环境,大幅缩减企业开办时间,建立开办企业时间统计及通报制度。

### 7. 机制上注重使用“规制沙盒”

“规制沙盒”借鉴了沙盒运行原理,具体指规制部门划定范围允许一部分高科技、互联网领域新企业在“安全空间”内试错、创新,以期有效解决规制滞后性问题。“规制沙盒”首先被应用于金融规制体系,英国于2016年5月启动全球首个“规制沙盒”项目,由规制者主动发起“规制沙盒”,金融科技新企业、新业态可以在沙盒中模拟经营,规制者在沙盘模拟过程中放宽规定,减少创新规制障碍,鼓励创新者积极探索,以实现风险控制和创新的双赢。随后,“规制沙盒”理念在全球迅速传播。“规制沙盒”非常类似于中国改革开放试点中的“先行先试”、“试错容错”的做法,迎合了新经济下软法治理和柔性规制的理念。“规制沙盒”由规制主体和规制对象共同参与,利用新技术对沙盒中的模拟业态进行实时动态监测,既可避免规制对创新的桎梏,又有助于避免创新的风险,实现了风险控制与创新的动态平衡。借鉴金融科技创新领域的做法,今后,政府对新经济各业态的规制,按照“智慧监管”原则,均应使用“规制沙盒”这种创新机制,给予规制部门和新经济企业一定的缓冲空间,不能“一出事就收紧”或做出封杀整个行业的极端措施。

### 〔参考文献〕

- [1]白让让,郁义鸿. 强制性管制放松与边缘性进入的发生[J]. 中国工业经济, 2004, (8):56-61.
- [2][美]本科勒. 企鹅与怪兽:互联网时代的合作、共享与创新模式[M]. 简学译. 杭州:浙江人民出版社, 2013.
- [3]蔡宁,贺锦江,王节祥. “互联网+”背景下的制度压力与企业创业战略选择[J].中国工业经济, 2017, (3):174-192.
- [4]冯华,陈亚琦. 平台商业模式创新研究——基于互联网环境下的时空契合分析[J]. 中国工业经济,2016, (3):99-113.
- [5]龚辰滢. 网络交易中信誉与管制关系研究[D]. 华东师范大学硕士学位论文, 2014.
- [6]江小涓. 高度联通社会中的资源重组与服务业增长[J]. 经济研究, 2017, (3):4-17.
- [7]金杨华,潘建林. 基于嵌入式开放创新的平台领导与用户创业协同模式[J]. 中国工业经济, 2014, (2):148-160.
- [8][西]卡斯特. 信息时代三部曲:经济、社会与文化[M]. 夏铸九和王志弘译. 北京:社会科学文献出版社, 2003.
- [9][美]凯利. 新经济新规则——网络经济的始终策略[M]. 刘仲涛等译. 北京:电子工业出版社, 2017.
- [10]李海舰,田跃新,李文杰. 互联网思维与传统企业再造[J]. 中国工业经济, 2014, (10):135-146.
- [11]刘刚,王泽宇,程熙霖. “朋友圈”优势、内群体条件与互联网创业[J]. 中国工业经济, 2016, (8):110-126.
- [12]刘鹤. 两次全球大危机的比较[J]. 管理世界, 2013, (3):1-7.
- [13]戚聿东,李峰. 垄断行业放松规制的进程测度及其驱动因素分解[J]. 管理世界, 2016, (10):72-87.
- [14][法]梯若尔. 创新、竞争与平台经济——诺贝尔经济学奖得主论文集[M]. 寇宗来等译. 北京:法律出版社, 2017.
- [15][美]辛普森. 市场没有失败[M]. 齐安儒译. 长春:吉林出版集团有限责任公司, 2012.
- [16][美]熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 吴良建译. 北京:商务印书馆, 1999.

- [17]张玉明. 共享经济学[M]. 北京:科学出版社, 2017.
- [18]朱良杰,何佳讯,黄海洋. 数字世界的价值共创:构念、主题与研究展望[J]. 经济管理, 2017,(1):195-208.
- [19]Ambrus, A., E. Calvano, and M. Reisinger. Either or Both Competition: A ‘Two-Sided’ Theory of Advertising with Overlapping Viewership[J]. American Economic Journal, 2016,8(3):189-222.
- [20]Akerlof, G. A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism [J]. Quarterly Journal of Economics, 1970,84(3):488-500.
- [21]Hamari, J., M. Sjöklint, and A. Ukkonen. The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption[J]. Journal of the Association for Information Science & Technology, 2016,67(9):2047-2059.
- [22]Hamel, G., and C. K. Prahalad. Competing in the New Economy: Managing out of Bounds [J]. Strategic Management Journal, 2015,17(3):237-242.
- [23]Rochet, J. C., and J. Tirole. Two-Sided Markets: A Progress Report [J]. Rand Journal of Economics, 2006, 37(3):645-667.
- [24]Romer, P. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development [J]. Journal of Monetary Economics, 1993, 32(3):543-573.

## New Economy and Regulatory Reform

QI Yu-dong<sup>1</sup>, LI Ying<sup>2</sup>

(1. Business School, Beijing Normal University,

Beijing 100875, China;

2. College of Business Administration Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

**Abstract:** Developing new economy is an inevitable choice for guiding the new normal state and fostering new driving forces. As new operational types of economy, the new economy has many differences from traditional economy in basis support, technical characteristics, organizational structure and industrial organization. This paper analyzes the mechanism of production of the new economy from six factors, including entry strategies of new enterprises, opportunities in the new environments, new demands of market, new production factors, the support of relevant industries and the functions of government. Whereafter, it illustrates the operating logic of the new economy from the underlying impetus, the internal operating system and the external environment. There have been many requirements changes of government regulation for the new logic, specifically in the following five aspects: monopoly, information asymmetry, externalities, public goods and public information security risks. To adapt to the development of the new economy, the reforms of government regulation are essential. So we should shift from strengthening regulation to deregulation in reform direction, from economic regulation to social regulation in terms of content, from discriminatory regulation to fair competition regulations in the manner, from negative to positive lists of what enterprises are allowed to in the methods, from pre-approval to post-regulation on the process, from professional department to comprehensive department in the institutions and using regulatory sandbox on the mechanisms.

**Key Words:** the new economy; innovation; prudential regulation; deregulation

**JEL Classification:** L10 L50 O11

[责任编辑:王燕梅]