共享经济引发的两大变革及其可持续发展策略:以公共管理为视角

谢新水

摘 要: 从公共管理的视角看,共享经济将由平台型组织和"新合作生产"两个重要变革要素引发两大变革:一方面,平台型组织以合作性、开放性、个性化和合作伙伴关系为力量促进官僚制组织向合作制组织转变;另一方面,共享经济通过线上线下方式融合不同领域开展"新合作生产",通过消解所有权和使用权的界限,改变准公共领域的供给方式和政府监管方式,提高了该领域的供给能力,提升了政府在准公共领域购买公共服务的力度,引发了"自上而下"到"自下而上"的变革。在全球化和后工业化的过程中,共享经济引发的变革有利于合作社会的形成。共享经济已经成为影响治理政策的重要力量,它既具有合作性又具有垄断性,为了促进其可持续发展,最为紧要的是培养其合作精神,促进公民在合作治理中的价值,以此提升其合作性而抑制其垄断性。

关键词: 共享经济;官僚制组织;新合作生产;合作制组织;公共管理视角
中图分类号:F272 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 9142(2018)05 - 0075 - 08

与传统经济形式相比,在全球化和后工业化过程中出现的共享经济是一种新的经济业态,其发展环境、组织基础、运行机制和生产消费方式都发生了巨大改变,这些改变给社会带来的影响是巨大的。目前,在共享经济研究方面,经济学和法学取得了很多成果,但公共管理学对它的关注还远远不够。其实,共享经济的问题不仅仅是经济问题和法律问题,更是公共管理问题。在理论层面,尽管学界预测官僚制式微的文献很多,但是,少有理论找到了促进官僚制组织变革的事实力量。如果把共享经济放在工业社会的领域框架中来考察,那么,可以发现一个有趣的现象:它蕴含的变革力量不但突破了公私界线,打破了所有权和使用权的界限,而且融合了不同领域的行动,它们将促进公共管理领域发生重大变化。在实践层面,共享经济已经成为影响中国宏观治理政策的重要力量;共享经济的可持续发展成为重要的实践问题。

因此,本文重点关注共享经济对官僚制组织和准公共产品领域带来的改变;同时,以促进社会合作

收稿日期:2018 - 02 - 19
作者简介:谢新水,男,湖南涟源人,首都师范大学管理学院教授,管理学博士。(北京 100048)

为出发点,以共享经济的的垄断性和合作性为变量,思考共享经济可持续发展的策略。

一、平台型组织:促进官僚制组织向合作制组织转变

在后工业化过程中,促进官僚制组织这一经典组织形式转型的现实力量在哪里呢?为探究这个问题,我们要先考察和分析工业社会组织化的基本特征、合理性及其社会影响。

工业社会有两个相互联系的基本特征,即组织化和官僚化。其一,它是一个组织化的社会。工业社会结构的基本单位是组织,组织生活是社会生活的常态。社会运行过程中,政府需要通过行政组织体系来开展管制或治理;企业则通过公司来管理、提供产品和服务;公民则要通过甚至依赖各种组织来参加政治、经济和文化生活。就算是日常生活领域也要通过家庭这一特殊组织形式来行动。如果有人脱离了组织而独自生活就很可能被边缘化、视为异类甚至意味着被社会抛弃。其二,它的基本组织体制是官僚制。官僚制成为政府、企业和社会的基本体制。公共领域中的政府最典型;私人领域中的企业是典型代表;社会组织中也体现了其应有形态。尽管不同领域中官僚制组织形式的表现有所不同,但所有组织中都包含着官僚制的基轴,都属于官僚制组织模式的具体存在形式①。

不可忽视的是,工业社会形成了一种有趣的现象,即组织的同质化发展。"19 世纪末开始兴起的'公司化'运动将科层制推向了全世界,人们开始将公司当成类国家化的组织。罗伯特·罗曼甚至说联邦结构是'美国公司法的精华'"②。这一现象的形成具有社会合理性。一方面,从效率视角看,不同领域的组织同质化发展可以提高组织的协同效率。比如,在政府和企业关系建构过程中,正是这种同质化组织形态促进了它们之间的有效对接和协作;另一方面,从管理思维方式看,不同领域的官僚制组织形成了大体相同的管制型思维。无论是政府还是企业中都包含了等级、服从、规制、监督等管制型思维;此外,从社会治理效果看,组织同质化发展和治理思维趋同,提高了国家和企业相互的认同度,以此弥合了工业社会的领域分化,提高了效率。然而,在全球化和后工业化过程中,当社会进入高度复杂性和高度不确定性的状态之后,官僚制组织的功能也就丧失了③,官僚制组织受到了普遍批评。学术界批评官僚体制僵硬、缺少回应性和创新性,更不用说提高效率了。

因此,很多学者对官僚组织体制的式微和转型进行了预测。克罗齐耶和费埃德伯格预言,在新的环境中,"诸种新的组织得以被建构,对合作与冲突进行规制的新系统能够形成,甚至新的市场也能够建立起来"④。张康之指出:"官僚制组织的控制导向在工业社会的低度复杂性条件下是有效的,却又包含着自反的运动方向。在走向后工业社会的过程中,官僚制组织的等级化将被扬弃,它的控制导向也因社会现实的复杂性和不确定性而变得不可能"⑤。尽管理论预测如此明确且有吸引力,但是,少有理论能找到推动促进官僚制组织变革的事实力量。我们认为,共享经济中的平台型组织是改变官僚制组织的新力量。

共享经济是后工业社会基于信息技术发展而形成的新经济形式,它承担社会进化的新使命。哈贝马斯早就提出:社会进化表现为三个层面,即生产力的提高、系统自主性(权力)的增强以及规范结构的变化⑥。在后工业化社会中,社会进化的主要动力是信息和技术的融合。信息技术的持续发展不但提高了社会的透明度,增加了社会资本,而且信息的有效匹配降低了交易成本,改变了经济交易模式,从而不断促进生产力的发展;与之相随,随着信息技术的持续发展,组织系统的自主能力逐渐增强,配置资源

① 张康之:《从官僚制组织到合作制组织的转变》,《浙江市委党校学报》2017 年第 3 期。

② 韩文:《共享经济下公司法的适应性改进:基于 Uber 案的组织学思考》,《河北法学》2017 年第 1 期。

③ 张康之:《为了人的共生共在》,人民出版社 2016 年版,第 248 页。

④ [法]米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行动者与系统——集体行动的政治学》,张月等译,上海人民出版社 2007 年版,"英文版序"第 13 页。

⑤ 张康之:《论官僚制组织的等级控制及其终结》,《四川大学学报》(哲学社会科学版) 2008 年第 3 期。

⑥ [德]哈贝马斯:《合法化危机》,刘北城、曹卫东译,上海世纪出版社 2009 年版,第 7 页。

的能力也逐渐增强。所以,共享经济成为推动官僚组织体制及其规范结构转变的新力量,并通过以下方式来消解官僚制组织的内在特征。

第一,以开放性和合作性消解官僚组织的封闭性和竞争性。官僚制组织是一种金字塔式的半封闭组织,也是一种竞争性组织,它"往往通过组织领导层对信息的垄断去营造神秘性,并将这种神秘性转化为针对组织成员的不确定性,使组织成员在信息不对称的情况下被动地接受领导者和管理者的安排"①。我们发现,平台型组织具有冲击和转化官僚制组织的三个重要特征。一是构成主体的多元化。平台型组织由个人、资本、企业等主体构成,这些多元组织为了共同利益而共同行动。二是行动的合作性。与传统官僚组织的层级节制不同,平台组织由基础层、平台层、应用层和用户层四层组成,具有层次性、开放型、零成本复制、聚合性、整合性等特征②,平台型组织中的多元主体通过合作行动开展生产和服务,体现了行动的合作性。三是巨大的开放整合能力。主体多元化、比较充分的合作特性和开放性,决定了它具有很强的环境适应性③。平台存在的意义就是通过联合他人释放出隐藏在过剩产能中的价值:资产、时间、专业知识以及创造力等④;这种能力的背后体现的是多元主体的合作。平台型组织因为合作性和开放性表现出来的巨大整合能力,消解了官僚组织的封闭性和竞争性,弥补了它在后工业化过程中呈现出来的不适应性,从而成为促进官僚制组织的变革力量。

第二,以个性化消解官僚制组织的去人格化。官僚制组织具有去人格化的特征,其产品和服务也是去人格化的,这原本是官僚制组织提高生产和服务效率的方式。然而,在高度复杂性和不确定性的社会中,去人格化成为组织僵硬和缺乏个性的代名词。恰恰相反,在共享经济的"人人共享的结构中,我们能得到自己所需要的一致性和质量,同业也可以享受到特殊和特别服务"⑤。进一步而言,一方面平台型组织通过利益分享将合作者的力量凸显了出来,使之成为经济生产或者集体行动的新力量;另一方面平台型组织通过多元所有权者合作参与,共同生产,分享合作价值,提供个性化的生产与服务,使其产品和服务个性化。这恰好符合了时代发展的特征,因为"20 世纪后期以来,随着社会显现出高度复杂性和高度不确定性特征,个性化运动也处处弥漫开来。我们正在走进个性化的时代,对个性的承认和包容应当成为我们时代的主旋律"⑥;所以,平台型组织的个性化服务功能符合了时代的要求,是消解官僚制组织的重要力量。

第三,以合作伙伴关系消解官僚组织中的专业雇佣关系。尽管德鲁克早就提出,员工与公司之间不仅仅是一种简单的劳资关系或者雇佣关系,而是人和组织的关系,人和工作的关系,人和人之间的关系的集合⑦。然而,在官僚制组织中。雇员和组织之间有一种由法律规定的雇佣关系,每个雇员都有与其岗位相匹配的专业技术、职责和薪酬。然而,共享经济通过平台型组织的开放性和合作性,带来了雇佣方式的变化。"开放的信息环境促进了专业知识的分享,让从事影子工作的业余人士得以窥看曾经只属于专业人士的工作。"⑧也就是说,共享经济让业余人士加入到了合作关系之中,新的合作伙伴是影子经济的一部分,由此形成了一种新的雇佣关系,它使官僚组织中原有的法律雇佣关系弱化。随着共享经济的发展,其中的合作伙伴关系的形式和内容会逐渐发生更大的变化,而且,这种变化会冲击现有的管制秩序,倒逼公司法和合同法等私法领域发生改变。

共享经济是一种新的经济形式,"它们通过互联网技术链接了物品所有者和需求者,使信息、物品

① 张康之:《打破信息垄断的组织开放型》,《东南学术》2017 年第 4 期。
② 叶秀敏:《平台经济特点分析》,《河北师范学学报》(哲学社会科学版)2016 年第 2 期。
③ 张康之:《打破信息垄断的组织开放型》,《东南学术》2017 年第 4 期。
④ [美]罗宾·蔡斯:《共享经济:重构未来商业新模式》,王芮译,浙江人民出版社 2015 年版,第 42 - 51 页。
⑤ [美]罗宾·蔡斯:《共享经济:重构未来商业新模式》,王芮译,浙江人民出版社 2015 年版,第 73 页。
⑥ 张康之:《论后工业化中的个性化》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2017 年第 3 期。
⑦ [美]彼得德鲁克:《公司的概念》,穆凤丽译,机械工业出版社 2006 年版,第 12 页。
⑧ [美]克雷格·兰伯特:《无偿:共享经济时代如何重新定义工作》,孟波、李琳译,广东人民出版社 2016 年版,第 99 页。

和服务有机结合起来,建立了'中心平台+按需分配'的体制机制,这就是共享经济的颠覆性特征,它赋予了传统意义上的所有权以新的涵义"①。平台型组织体现的合作力量为催生新组织创造了条件,"合作制组织将取代官僚制组织而成为主导性的社会组织形式"②。在运行过程中,这种新组织不再对组织内部和外部实施控制,而是把组织的全部资源和能力都调动起来去承担任务和实现功能,并表现出诸多新特征:合作主体具有平等的信任关系;是一种合作行动体系;具有充分灵活的结构;其行动效率取决于组织成员的合作意愿以及道德状况;具有非控制导向③。正如《关于促进分享经济发展的指导性意见》所指出的,在现实生活中,"作为全球新一轮科技革命和产业变革下涌现的新业态新模式,正在加快驱动资产权属、组织形态、就业模式和消费方式的革新"。

总之,全球化和后工业化过程中呈现出来的具有高度复杂性和高度不确定性的社会,需要一种全新的组织形式来集结人们的行动;而共享经济的发展及其平台型组织的出现,为工业社会的组织理论添加了新的事实因素,这些变化所形成的新力量是一种符合时代潮流的力量,是从合作体系和合作行动中散射出来的的力量,这种新力量将促进社会领域与组织的重构,冲击工业社会组织同质化的现象,促进官僚制组织向合作制组织转化。诚然,在相当长的时期,官僚制组织还会不断地复制下去,而合作制组织的特征正在呈现从量的增长到质的变化的趋势④,但推动官僚制组织转化的新力量是无法忽视的;快速发展的共享经济对传统经济展开了全方位的冲击。

二、"新合作生产":引发准公共领域"自上而下"向"自下而上"变革

亚历克斯·斯特凡尼认为:"共享经济的价值在于能使社会团体通过互联网利用未充分利用的资本,进而减少对这类资本所有权的需求"⑤,共享经济因为突破了所有权和使用权的界限而快速发展并形成了巨大规模。在国外,RelayRide 成为世界最大的 P2P 汽车租赁平台之一,Justpark 成为影响巨大的停车位平台;Zipcair 成为巨大的汽车共享平台,等等。在中国,滴滴打车等网约车平台、共享单车等4000 多个平台开创了新的经济运行模式,形成了新经济业态。对于公共管理理论界而言,需要进一步关注的问题是,共享经济是否对准公共产品供给产生影响?

在工业社会运行过程中,准公共物品处于公共物品和私人物品的中间地位,具有私人利益和公共利益"两个矢量",内含政府和市场的双重属性,因此需要政府和市场的双重参与。基于其公共利益的属性,政府不仅生产部分准公共产品,而且承担着行政监管的使命;基于市场属性,企业和资本都参与准公共产品的生产和供给。合作生产是 20 世纪 70 年代文森特·奥斯特罗姆(Vincent ostrom)和埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor ostrom)提出的概念,是指政府机构和其他社会主体共同提供公共服务。20 世纪 90 年代后,受新公共管理理论及政府再造理论的推动,合作生产成为提供社会公共服务的重要手段之一,其本质是公共服务供给主体的多元化。在这一阶段,政府是主动的,市场和社会主体通过行政审批的方式来参与准公共产品的供给。这种方式我们称之为"自上而下"的生产方式。

共享经济出现使已有的合作生产方式发生了变化。其一,先发展后审批。共享经济对准公共领域的占领,没有采取传统的先审批后进入的方式进行。比如网约车、共享汽车、共享单车、共享停车位,等等,一开始就和准公共领域紧密结合起来,避开了行政监管对准公共交通领域进行占领。其二,以"免费"方式开拓市场。它通过提供受市场欢迎的产品,并以"烧钱"方式先让用户免费使用,取得民众支

① 丁元竹:《推动共享经济发展的几点思考——基于对国内外互联网"专车"的调研与反思》,《国家行政学院学报》2016 年第 2 期。

② 张康之:《论官僚制组织的等级控制及其终结》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2008 年第 3 期。

③④ 张康之:《为了人的共生共在》,人民出版社 2016 年版第 252 - 269 页;第 251 页。

⑤ [英]亚历克斯·斯特凡尼:《共享经济商业模式:重新定义商业的未来》,郝娟娟等译,中国人民大学出版社 2016 年版,第 5 页。

持,以此来开拓和占领市场。其三,以市场倒逼行政审批。通过占有了一定量市场,与传统准公共产品竞争,形成社会压力,经过多次冲突和博弈,以取得社会支持而争取合法性,倒逼行政审批,最终得到政府认可。这是一种"自下而上"的方式,它颠覆了工业社会以来"自上而下"的准公共产品提供模式。所以,在准公共领域一种新合作生产方式开始出现,我们可称之为"新合作生产"。

这种"新合作生产"已经在准公共领域产生了作用。在中国,为促进准交通领域更好地提供公共产品,2016 年 7 月,在坚持公交优先发展战略的前提下,政府出台了支持网约车发展的政策,形成了传统出租车和网约车融合发展的局面,网约车成为改变准公共交通领域的新力量。2017 年 8 月,共享单车和共享汽车也陆续得到了国家政策的认可①。共享经济发展所形成的"新合作生产"将改变准公共领域产品和服务的供给状态及其监管状态,增加合作生产的内涵,促进合作生产的发展。

为什么这种"新合作生产"能够得到准公共领域的支持呢,主要有三个方面的原因。

第一,改变了准公共领域的供给环境。跟 20 世纪 70 年代初提出的合作生产概念相比,共享经济背景下的合作生产有了新特性。一是形成了合作生产的新环境。虚拟的平台型组织成为提供合作生产的重要领域,形成了线上线下的双向交易,准公共领域的合作生产有了新环境。二是体现了企业、市场、资本合作和用户参与合作的主动性。共享经济中的平台型组织具有吸纳和整合企业资本、社会资本、私有资源的能力,能吸纳多元主体参与,改变了合作生产的被动性。三是激发了政府参与合作生产的愿望。目前看来,尽管政府开始一直处于被动发展的状态,然而,目前政府对共享经济的监管方式已发生了改变。例如,中国政府对新经济业态提出了包容审慎的行政监管策略。这些改变会促进准公共产品的合作生产呈现新特性,从而丰富准公共产品的供给。

第二,提高了准公共领域的行动能力。社会无非是存在于人的行动之中的,人的行动建构了社会,也同时证明了自己②。QQ、微信等新的社群交往平台所培育、形成的新社群,已经与共享经济平台相连接,不但催生了新的职业群体,而且催生了新的社会价值,提升了人际信任,共享了不同资源,③这种新型社群关系是"新合作生产"的基础。它们通过平台型组织开展合作,形成新的集体行动。新的社群关系促进了集体行动的多样化和便捷化;特别是以虚拟平台为基础的网络行动,基于新技术的新行动方式消除了时空限制,有更利于推动合作,提高合作效果,增强合作效益,促进社会自治,从而提高准公共领域的行动能力。

第三,促进了准公共领域新力量的兴起。预测者认为,全球最大的共享市场将最终诞生在金砖四国:巴西、俄罗斯、印度和中国。对于这一预测,我们不去分析。确实,共享经济正成为新经济业态,中国政府对共享经济给予了极大的支持。"十三五"规划已将"共享"作为指导经济社会发展的五个理念之一;十九大报告也指出:"加快建设制造强国,加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能"。这些战略和政策承认了"新合作生产方式",它们所释放的时代力量,必然要促进共享经济的进一步发展,也将促进准公共领域新力量的兴起。根据《中国分享经济发展报告 2016》:"我国共享经济规模在 2015 年约为 19560 亿元,参与提供服务者达到 5000 万人次,占劳动人口总数的 5.5%。以滴滴为例,其为超过 1300 万司机提供了就业机会。共享经济模式作为社会资源重新配置的新方式,正日益成为全球共识④。

第四,增加了政府购买公共服务的力度。共享经济带来的社会改变巨大而深刻,在缓解社会标签化、增进社会信任、形成多元雇佣关系、重置社会身份与归属、畅通流动渠道、推进社会公平等方面会产

① 2017 年 8 月 3 日和 8 月 8 日,《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》和《关于促进小微型客车租赁健康发展的指导意见》相应发布,支持共享单车和共享汽车进入准公共交通领域。

② 张康之:《为了人的共生共在》,人民出版社 2016 年版,第 216 页。

③ 何方:《新型社群与共享经济的持续发展》,《浙江学刊》2016 年第 6 期。

④ 徐新鹏、高福霞、张昕宇:《共享经济的冷思考——以劳动保护为视角》,《理论导刊》2016 年第 11 期。

生重要的意义，并重构社会关系[①]。同样，由于共享经济对准公共领域的改变，中国《关于促进分享经济发展的指导性意见》因此指出："完善政府采购政策，加大对分享经济产品服务的政府购买力度，扩大公共服务需求。在城乡用地布局和公共基础设施规划建设中，充分考虑分享经济发展需求。鼓励企业、高校、科研机构分享人才智力、仪器设备、实验平台、科研成果等创新资源与生产能力"。可见，这种"新合作生产方式"促进了准公共领域中政府和社会的合作，改变了传统准公共领域中政府和社会的关系，将持续促进政府增加购买公共服务的力度。

总之，共享经济正在成为了变革准公共领域的新力量。它所形成的"新合作生产方式"正在持续推动社会资源的共享和使用，赋予准公共产品合作生产的特征，改变政府在准公共领域的监管策略，并促进政府购买公共服务的力度。

三、促进共享经济可持续发展的宏观策略

尽管共享经济表现出了巨大力量，成为了新经济发展的信号，重新定义了商业的未来，然而依然在现有法律法规的夹缝中发展[②]。这一现象说明了两个问题：一是说明在工业社会的发展过程中所形成的管理型治理模式是脆弱的，其行政监管对共享经济是无力的；二是政府监管对这一新经济形式采取了极大的宽容，中国提出的"审慎包容"的监管策略是一个非常积极的信号。不可避免，既然共享经济中的平台型组织冲击了官僚制组织，"新合作生产"正在成为准公共领域服务供给的新力量，正在丰富和改变我们的生活；而且，共享经济正在改变中国宏观治理的政策。这些影响是深远的，然而，共享经济发展不会是一帆风顺的。如果着眼于社会未来，那么，如何促进共享经济的可持续发展就是一个非常有价值的问题。为此，本文在宏观层面提出四点策略。

其一，对共享经济保持的合作态度。如果后工业化将预示着一个合作社会的到来[③]，那么，我们应该如何来面对这一新的社会类型呢？这是中国人文社会科学必须研究的重大问题。进一步而言，既然合作的社会已经来临，就要将"合作治理研究"视为人文社会科学的重大问题。当然，任何社会都不可能没有竞争，也不缺少合作，但是，治理模式中合作与竞争的结构关系，确实会影响社会发展。从治理实践来看，社会治理有两种思路：合作主导的思路和竞争主导的思路。如果一个社会选择恶劣的竞争就很可能形成一个"恶的社会"；如果一个社会选择友好合作则可能造就一个"善的社会"。所以，对迎面而来的后工业社会，如果忽视了合作的价值，正在生成的合作制组织因素不能被复制下去的话，最终就很难成长出合作制组织这种新的组织类型[④]，也很难形成稳定的社会合作。

由于共享经济中的平台型组织，是促进官僚制组织转变的重要力量，为了促进合作社会的发展，整个社会需要对共享经济持合作态度。因此，学术界要提供理论成果指导共享经济的合作治理；政府则要为培养共享经济中的合作因子提供政策空间，当然也要严厉监管伪共享经济；社会则要为共享经济的发展提供精神、价值和行动支持。概而言之，只有整个社会持续地对共享经济持合作的态度，才能培育和促进共享经济，才能有利于共享经济的稳定发展。

其二，培养共享经济内在的合作思维。回顾工业社会的历史可知，被竞争型治理思维统治的社会总是将竞争视为社会发展利器：国家间的竞争、政府和社会间的竞争、组织间的竞争、公民间的竞争构成了社会运行的基本行为模式。工业社会著名的"羊吃人"运动就是竞争思维下的产物。正在步入的合作时代要求人类社会培养和增加合作思维。所以，在新经济业态发展的过程中，我们要持有合作态度，不

① 蔡丹旦、于凤霞：《分享经济重构社会关系》，《电子政务》2016 年第 11 期。

② ［英］亚历克斯·斯特凡尼：《共享经济商业模式：重新定义商业的未来》，郝娟娟等译，中国人民大学出版社 2016 版，第 174 页。

③ 张康之：《在后工业化进程中构想合作的社会》，《甘肃社会科学》2013 第 1 期。

④ 张康之：《为了人的共生共在》，人民出版社 2016 年版，第 252 页。

能忽略传统经济的社会价值和存在意义,否则,新的经济业态的发展过程就是与传统经济剧烈竞争并两败俱伤的过程。任何经济形式都具有竞争性和垄断性。共享经济是一种具有合作特性的经济形式,但合作不是共享经济的唯一特性。此外,共享经济也是数字经济,由于数字经济具有融合效应,共享经济依然有自己的"个性",那就是更强的垄断特性。

有研究表明:"平台权力的形成过程就是平台私权力扩张导致公权私有化的过程;平台生态体系的利益主体之间容易产生权力冲突……平台权力的凝聚容易形成平台权力的垄断。"①因此,当共享经济与传统经济接续发展时,"张力的存在是必然的,冲突也是不可避免的。但是,如果冲突中的每一方都想把对方压倒,让对方说不出话来,这种情况就是不正常的"②。从长远发展来看,共享经济需要继续培养其合作性,从而与传统经济友好相处,传统经济亦是如此。当然,合作性是一个成长的过程,培养政府、企业、社会组织和个人的合作能力都需要一个过程;合作思维要成为政府制定公共政策的主导型思维,则需要更加长期和艰难的过程。因此,治理共享经济的过程中,公共政策的基本目标是:保证多元主体参与并分享合作利益,同时也承担合作风险,并在自身发展中支持社会的发展。

其三,重视准公共领域中的垄断问题。随着"新合作生产"的发展,众多准公共产品包括"网医""网教"等都可能出现,因此,政府对"网约车""共享单车""共享汽车""网医""网教"的治理成效,关系到社会发展和公民生活。也就是说,治理政策的有效性,不仅关系新经济业态的发展,更关系到社会的进步。根据中国政府网约车、共享单车和共享汽车的治理经验,理论界有必要进一步关注合作时代、"互联网+"经济创新过程中,特大城市准公共产品的供给和治理问题。对于政府而言,对"新合作生产"进行良好监管也是需要做好的事情,最为根本的任务是要重视并消除"新合作生产"中的垄断问题。

中国网约车政策已经实施了一年多,作为最先取得政策许可的共享经济形式,网约车以互联网为平台整合资源,依托资本和技术开路,通过开放、创新方式,基于市场需求和供给侧的改革而获得了生命力,提供了准公共交通服务的新模式。而且,它在消解交易的外部性、信息不对称、交易的可选择性等方面,相当程度缓解了传统巡游出租车的市场失灵。由于共享平台具有更多的垄断性,共享平台的权力就有异化的可能,因此,需要对其进行有效合理的监管。2017 年 8 月,商务部表示,其反垄断局已多次约谈滴滴,并根据《反垄断法》等法规对滴滴与优步中国合并一事依法进行调查。③ 我们希望调查结果可促进中国对网约车治理政策的完善;而且在治理共享经济方面形成前车之鉴。

其四,关注公民在"协同治理"中的价值。合作治理是合作社会必然要选择的治理模式,更何况共享经济具有合作特性,与合作治理有天然的契合性。然而,由于共享经济以虚拟平台为基础开展,涉及到多元主体,存在主体关系的复杂性和运行过程的复杂性,因此,仅仅依靠政府来治理是难以应对的。所以,行业自律、平台自治和政府各部门的"协同监督"成为必然选择。《关于促进分享经济发展的指导性意见》也指出,"探索建立政府、平台企业、行业协会以及资源提供者和消费者共同参与的分享经济多方协同治理机制"。这说明共享经济的合作治理模式得到了政府的认可,公民也成为共享经济的治理主体之一。由于公共问题的复杂性和不确定性,政府维护公共利益和破坏公共利益的概率大体一致。企业作为营利性组织,对利益的渴求如同生命需要血液一样。共享经济并没有成为市场经济以外的不同经济形式,而是一种更自由的市场经济,由于其涉及到更多的市场行动主体、更大的市场范围、更复杂的市场监管环境,更可能形成垄断的特质。所以,没有公民监督,政府和企业就难以维护和实现公共利益,因此,公民监督、公民参与治理是消除共享经济负面效用的最佳方式。

进一步而言,既然共享经济中个体的地位和个性化的生产方式已经凸显,因此,在合作治理中除了政府监管、行业自律和平台自治外,作为一个重要的治理主体,公民参与是合作治理不可或缺的特征。

---

① 王志鹏、张详建、涂景一:《大数据时代平台权力的扩张与异化》,《江西社会科学》2016 年第 5 期。

② 甘阳:《文明·国家·大学》,生活·读书·新知三联书店2012 年版,第 28 页。

③ 高健钧:《网约车怎样面对反垄断法》,《人民法院报》2017 年 8 月 6 日,[EBOL] http://www.chinacourt.org/article/detail/2017/08/id/2950780.shtml[2017-08-11]

卢森布鲁姆等研究者指出:"合作治理不仅仅需要权力和资源的共享,同时也提供机会实现政府和市民在防止滥用权力和资源方面的合作"①。更加重要的是,面对共享经济庞大的数据和平台的"神秘性",政府和共享经济主体应该采取各种有利的措施,促进公民参与共享经济的治理,实现公民的治理价值。

总之,在中国,共享经济呈现出了丰富的表现形式②,这些新经济形式促进了社会发展,丰富了人民生活,也冲击着既有的官僚制组织体制,改变着社会经济秩序和政府的监管状态,共享经济已经成为影响治理政策的重要力量。目前,中国对共享经济的治理暂时在世界上处于领先的地位;然而共享经济依然处于发展初期,很多共享经济类型也会昙花一现,走入死亡之旅;所以,促进共享经济的可持续发展是一个很重要的问题。共享经济的可持续发展不单单是政府、社会和公民的事情,更是共享经济本身洁身自好的事情。对于政府而言,既要促进合作治理又要做到有效监管,这是治理共享经济的新思维。

Two Transformations Triggered by Sharing Economy and Strategies for Its Sustainable Development, from the Perspective of Public Management

XIE Xin-shui

Abstract: Judging from the perspective of public management, two transformations are being triggered by sharing economy via platforms and the new cooperative production. While platform-based organizations, featuring cooperation, openness, individualization and partnership, will induce the transition from bureaucracies to cooperatives, the carrying out of the new cooperative production as facilitated by the merging of online and offline services in different fields will serve to remove the boundaries of ownership and usufruct rights, thus changing the mode of supply in public services and government supervision, a boost of the supply side in relevant sectors as well as the government's buying of services in quasi-public sphere, which is tantamount to a shift from the previous top-down to the current bottom-up approach. These transformations are certainly conducive to the formation of a cooperative society in the current globalization and post-industrialization process. In this sense, sharing economy, both cooperative and monopolistic, has become an important drive in China's current reform of macro governance policy. In order to promote its sustainable development, the most important thing for now is to cultivate the spirit of cooperation and promote the value of cooperative governance, while simultaneously restraining its monopolistic tendencies.

Key words: sharing economy; bureaucracies; new cooperative production; cooperatives; public management perspective

(责任编辑:新中)

① 戴维·H·罗森布鲁姆、公婷:《"合作生产"与廉政建设:合作治理逻辑的延伸》,《广州大学学报》(社会科学版)2014年第3期。

② 从网约车、共享民宿、共享单车、共享充电宝、共享雨伞、共享办公空间、共享睡眠等方式陆续形成,并受到了风投资金的追逐,不可避免,有些共享经济形式会被市场淘汰。