

---

# 共享经济发展趋势及上海 共享经济发展对策建议

于健宁<sup>1</sup>

(中共上海市委党校 200233)

**【摘要】**:加快上海共享经济发展,须进一步加强顶层设计和制定配套方案,培育一批具有国际影响力的平台企业;加强产业间联系与协作,构建协同治理体系,推动共享经济生态圈建设;构建动态审慎监管机制,采取“管标准、管合规、管信用”的新型监管模式,提升政府对新业态的治理能力,充分利用云计算、物联网、大数据等技术,创新监管手段;完善共享经济发展的数据技术、信用信息体系和统计检测评估体系三大支撑,为上海共享经济健康发展保驾护航。

**【关键词】**:共享经济 共享制造 共享住宿

**【中图分类号】**:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)09-0091-010

## 一、我国共享经济发展现状与趋势

### (一)我国共享经济发展现状

1. 市场规模与结构。根据国家信息中心发布的《2018年中国共享经济发展年度报告》显示,2017年我国共享经济市场交易额约为49205亿元,比上年增长47.2%。其中,非金融共享领域(包括生活服务、生产能力、交通出行、知识技能、房屋住宿等)市场交易额约为20941亿元,比上年增长66.8%,而金融共享领域市场交易额约为28264亿元,比上年增长35.5%。除金融领域外,生活服务业、生产能力以及交通出行的市场规模排在前三位,交易额分别约为13214亿元、4120亿元和2010亿元,增速较上年,分别为126.6%、82.7%和70.6%。从用户数量看,2016年共享经济各行业的累积注册用户已超过31亿人次。

2. 融资情况。共享经济的资本热潮在2014年起步,2015年井喷,融资笔数增幅高达100%,融资规模增幅近340%。2016年融资笔数回落30%,但融资总额仍保持3%的小幅增长。2017年融资热度依旧不减,共有190家共享经济类企业获得融资,融资资金约合1159.5亿元。这些企业分布在共享单车、共享汽车、共享充电宝等11个热门领域。

3. 独角兽企业。在共享经济领域,近3年来出现了大量独角兽和准独角兽企业。根据CB Insights公布的数据,截至2017年底,全

---

**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-018-B)。

**作者简介**:于健宁,中共上海市委党校上海发展研究院助理研究员。本文参与撰写人员:潘文轩、石涛、徐涛。

---

球独角兽企业共224家,中国独角兽企业60家。其中,共享经济企业占31家,占比52%,总估值超5000亿元,从行业分布看,交通出行、住宿、生活服务、医疗等行业的独角兽企业相对较多,且行业内超过一半的资本集中在头部企业中,但二手交易、物流等行业的明星企业资本集中度较低。

4. 就业情况。2017年,我国共享经济平台企业员工数约716万人,比上年增加131万人,占当年城镇新增就业人数的9.7%,这意味着城镇每100个新增就业人员中,就有约10人是共享经济企业新雇用员工。通过互联网平台提供服务的劳动者数量是平台企业员工数的10倍左右。截至2017年底,我国参与共享经济并提供服务人数已达7000万人,同比2016年增加约1000万人。预计到2020年,共享经济领域提供服务者人数有望超过1亿人,其中全职参与人员将达2000万人。

5. 地域分布。在地域分布上,共享经济企业共分布在全国49个城市,但91%的共享经济企业集中在北上深等一线城市、位于东部沿海发达省份和四川等11个城市和地区,头部效益明显。在统计的1100多家企业中,有400多家企业位于北京,上海以200多家排第2位,广东以160多家排名第3位,浙江、四川分别以80多家和40多家列第4位和第5位。从行业分布看,这11个城市几乎囊括了每个行业的前10名企业,尤其是北京和上海几乎包揽了所有行业的前2名,处于国内共享经济发展的第一梯队,深圳、杭州、广州和成都处于第二梯队,厦门、南京、武汉、西安、重庆则处于第三梯队。

6. 行业分布。经过5年多发展,目前国内共享经济呈现百花齐放的态势,已席卷十大行业,超过30个子领域,且正在从基于有形的实物资源共享,如物品租赁、资金借贷、二手交易,向无形的基于时间和技能的共享转变,如知识付费、众包物流、个性化私人服务等。从共享经济创业企业的存量占比看,服务众包、医疗共享、教育共享、出行共享占比较高,成为共享经济的支柱行业。空间共享、物流众包、在线二手交易和私厨占比相对略低,成为共享经济的潜力行业。

## (二) 共享经济发展趋势展望

1. 发展高速度。根据国家信息中心的数据预测,未来3年,我国共享经济仍将保持年均40%的高速增长。到2020年,共享经济规模会占到GDP的10%;2025年预计达20%。未来10年,中国共享经济领域有望出现5~10家巨无霸平台型企业,共享经济服务提供者人数有望超过1亿人,其中全职人员约2000万人。越来越多的人因参与共享经济发展而获益,共享经济不再是一个新兴的消费方式,更是渗透到生活中的不同领域。

2. 发展规范化。目前,各方面对共享经济的监管理念已形成初步共识,即坚持包容审慎的监管原则。对底线之上、看得准的新业态量身定做监管制度,对看不准的技术和业态实行更具弹性和包容性的监管方式。2018年5月22日,发展改革委、中央网信办、工业和信息化部办公厅联合印发了《关于做好引导和规范共享经济健康良性发展有关工作的通知》。通知明确了构建综合治理机制、推进实施分类治理、压实企业主体责任、规范市场准入限制、加强技术手段、推动完善信用体系等11项规范共享经济健康发展的具体要求。

3. 发展国际化。共享经济内涵互联网基因,是天然的开放经济,一些企业从一开始瞄准的就是全球化,率先探索国际化道路,如Wi-Fi万能钥匙,截至2016年2月,用户遍及223个国家和地区,成为少数能覆盖全球用户的中国移动互联网应用之一。近年来,越来越多的共享经济企业加速走出去,积极拓展海外市场,开始加速全球化布局,如滴滴出行、硬蛋科技、猪八戒、小猪短租、名医主刀等。目前,我国共享经济发展已处于世界领先地位,本身在市场规模、运营经验、移动支付、创新能力方面处于引领地位。面对新一轮技术产业发展的趋势,大国市场优势、网民红利、转型机遇的三重利好叠加,将大大加快中国共享经济企业从本土发展到全球的进程。

4. 发展生态化。生态化扩张将成为越来越多平台企业的战略选择。在交通出行、生活服务等共享经济领域,已出现一些巨无霸平台型企业。为了进一步提升自身竞争优势,这些平台企业利用已掌握的客户资源、用户数据、技术能力等,开始推进生态化扩张。共享经济平台参与主体更加多元、权责更加清晰、合作更为紧密,为用户提供更加多样化、精准化、高效化的增值服务或配套服务,

最终形成一个具有高度开放性、动态性、协同性的创新生态系统。在出行领域，巨头滴滴已形成了专车、拼车、代驾、试驾、P2P租车等若干业态，并将进军外卖行业，围绕一站式出行平台，通过营销跨界、业务跨界和平台跨界3种方式，基于现有的业务逻辑和平台规则逐渐形成一个完整的生态体系。

## 二、上海共享经济发展的基本状况与主要挑战

### (一)上海共享经济发展的基本情况和主要特色

从上海共享经济发展现状看，总体上上海共享经济发展势头较快：在很多的垂直细分领域都有非常优秀的企业产生，在共享出行、共享医疗、共享住宿、共享物流、科研共享、共享制造、共享教育、共享物流、共享办公等领域都有行业龙头企业，其中2017年上榜的上海独角兽企业中，与共享经济相关的就有10家企业，Wi-Fi万能钥匙、滴滴等本土企业已走在世界前列，并且积极拓展海外市场。

上海共享经济产业规模快速扩张，从交通出行、住房等快速向企业服务、教育、医疗等领域扩展，并且开始从消费领域向制造业领域渗透。目前，共享厨房、共享轮椅、共享书屋、共享衣橱等新行业在上海不断涌现，上海已成为共享经济新业态、新领域、新模式的“试验场”。

共享经济不仅催生了新业态的创新发展，传统产业也通过与新业态融合发展实现转型升级，上汽集团主要投资建立的环球车享evcard平台为例，目前已成为国内最大的分时租赁企业，进驻城市超过200个，运营车辆超过30万辆，有力地推动传统汽车行业向新能源化、电动化、互联化和共享化的转型发展。

### (二)上海共享经济发展的经济社会基础和比较优势

1. 产业发展基础雄厚，配套服务体系形成完整生态。当前，上海服务业占比接近70%，服务业增加值在亚洲城市中仅低于东京和北京，以现代服务业为主导的产业结构业已形成，上海已连续10年在全国电子商务交易总额中占比10%左右，上海的电子商务领域交易总额长期居各大城市之首，截至2017年底，上海共有工商注册的电子商务企业728家，实现电子商务交易额24263.6亿元，其中B2B交易额16923.4亿元，面向消费者的网络购物交易额7340.2亿元。

2. 服务资源要素供给充足，服务硬件条件优良。上海服务业固定资产投资长期保持稳步增长，2017年占全市固定资产投资总额的比重达85.7%，远高于服务业增加值占比。服务业就业人员增长也较快，2010—2016年，服务业从业人员年均增速为6.1%，其中，生产性服务业和新兴服务业的人力资源供给增长尤显强劲，如信息传输、计算机服务和软件业从业人员年均增长15.9%，租赁和商务服务业从业人员年均增长14.6%。

3. 政府服务创新走在全国在前列，为共享经济发展提供了良好的软环境。近年来，上海在诸多服务领域取得了显著的创新成果，较有代表性的包括：率先全国开展服务业营改增试点，全面推进六大服务业对外开放，一批高水平的投资贸易便利化举措落地实施，城市精细化管理亮点纷呈。正是通过这些创新举措，提高了上海政府服务的领先度、辐射度和美誉度，并为上海服务型政府建设积累了宝贵的经验，也让上海在面临共享经济相关新业态时更加从容和积极。

### (三)上海共享经济发展存在的主要问题

1. 共享经济企业获利困难，面临严峻生存风险。目前各行业共享经济企业都面临异常激烈的市场竞争，由于平台之间的商业模式、核心技术能力等差异不大，技术门槛不高，进入障碍低，加之消费者的转换成本很低，用户黏性不高，为了快速占领市场，维持用户黏性，需要持续的资本投入和高昂的市场扩张成本，企业往往经历很长一段时间才能盈利，因此面临严峻的生存问题，即使

短暂取得行业领导地位,面对挑战者,也很难保持优势地位。

2. 共享经济企业巨大的资本投入也带来投资泡沫问题。共享经济的发展初衷是依托商业模式创新盘活社会中的闲置资源,通过提升资源使用效率来增进社会福利。因此,严格意义上只有存量资源使用量高于新增资源消耗的共享经济模式才是应该坚持的发展方向。但在现实中,共享经济公司为维持平台运转,对增量资源的投入和消耗也更加倚重。如共享单车,企业竞争只能通过不断地投入新的单车来占有市场,结果大量的市场投资成为新的闲置资源,单车坟场照片不断见诸报端,造成极大的资源浪费。

3. 灵活用工服务体系亟待完善。根据上海外服集团发布的《2017灵活用工业务现状与趋势报告》显示,目前,上海、北京和广州的灵活用工比例较高,其中,又以上海最高(35.9%),主要集中在共享经济行业。未来,集“用工风险小、招聘周期短、培训成本低、人员配置灵活、全国统一管理”等优势为一身的灵活用工服务,将成为满足共享经济企业多元化用工需求的重要选择。但由于起步较晚,国内灵活用工业务还不够专业和成熟,企业最需要的人员招聘、人事管理和岗前培训等灵活用工服务远远无法满足需求,亟须统一的行业规范和有序的制度管理。

4. 共享经济从业者的权益难以保障。一是劳动保障普遍不足甚至缺失。在现有行业模式和法律规制下,共享经济公司与劳动者的合作协议并不包含对劳动者的福利保障,由此造成共享经济劳动者较传统企业员工在医疗、养老、住房等方面的保障严重不足甚至缺失,部分全职参与共享经济的劳动者处于脱离社会保障安全网的状态。二是分散的个体劳动者在与平台公司的博弈中缺乏出价能力,也缺乏表达自身利益诉求的正常渠道。三是转换工作风险更大。作为个体的自由职业者由于缺乏依托公司而享有的培训、深造机会,在面临市场变化带来的技能升级和工作转换要求时,具有更大的不确定性和困难。

5. 消费者权益保护有待加强。由于共享经济企业大部分都处在发展初期,其服务和产品的安全性、标准化、质量保障体系、用户数据保护等方面仍存在不足和隐患。同时,共享经济公司由于主要通过在线方式接受处理客户投诉,其对消费者安全的保护和消费者投诉受理处置的及时性和有效性也存在一定争议。在共享住宿行业,用户和平台发生纠纷时,消费者通常处于弱势地位,即使权益受到严重损害,由于相关法律法规的不完善,维权依然非常困难。

### 三、共享经济发展的国际国内经验与启示

#### (一)共享经济发展的国外经验

1. 美国加州的思路与做法。美国加州主要思路是通过建立专门的法规来引导共享经济的健康快速发展。例如,针对汽车共享,加州通过了有关汽车共享的法律,并将责任明确归属于汽车共享服务公司和保险公司。同时,法律还禁止保险公司取消车主权益的相关规定。加州也是首个认同Uber合法化并进行监管的州,网约车作为新的公司类型“交通网络公司”,由加州公共事业委员进行监管。

针对共享私厨,加州政府通过《家庭自制食品法案》,允许食品私营业主可不租赁店铺,在家庭厨房中生产出烘焙制品、果酱、糖果等“低风险”自制食品,但规定必须使用不易发生细菌超标的原料,且规定家庭食品制作只能雇佣除家庭成员外的一名员工,制作地点仅限于家庭厨房。针对共享住宿,旧金山市于2015年修改出台了相关法案,认可居民租房活动的合法性,业主或承租人有权在每个自然年度内将住房出租不超过90天;房主与房客合租的情况下,则可以全年出租房屋;所有网上出租的房主必须到相关部门登记,并且要缴税金和购买责任保险。

2. 英国伦敦的思路与做法。目前,伦敦的共享经济初创企业有72家,在全球范围仅次于纽约和旧金山。在英国,共享经济既不是一个新想法(最早的成员公司成立于1992年),也不是一种单一的经营方式。这些企业的共同之处在于,它们允许人们通过快速方便的匹配需求和供应来解开未使用或未充分使用的资产(包括人力资本、技能、实物资产或金融资产)。在共享经济发展中,主要受益群体并不只是大公司,反而年轻人和妇女将从中受益最大。因此,英国政府看到,共享经济的发展将有可能将英国转变为一个

---

到处都是“微型企业家”的创业国家——共享资产和技能以获取收益，租用商品和服务以节省支出。正是看到共享经济巨大的发展潜力和社会效益，英国政府2014年提出将努力成为共享经济的全球中心，而伦敦则处于核心位置，是英国共享经济发展最为活跃的地区。

为此，英国政府从政策层面给予极大支持，鼓励发展共享经济。英国政府的扶持政策主要可分为两类，一类是一般性的扶持政策，另外一类是针对共享经济细分市场的具体建议，如住宿共享、技能和时间共享、出行共享等。英国政府对共享经济——提出针对性发展和规范政策，如住房共享领域，政策明确提出要区别对待居民零散出租闲置房屋与商业酒店，并且鼓励房东将闲置房间出租，并给予税收优惠，如租金每年不超过4250英镑，就可以对共享出租的房间给予免税待遇。在出行共享领域，伦敦交通局在2015年已经宣布，专车在伦敦属于合法运营。

3. 日本东京的思路与做法。2017年6月，日本政府发表“未来投资战略2017”报告提出，“社会改革5.0”构想，将共享经济定义为：活用未充分利用的物品、空间、知识、智慧技能等闲置资产，使其产生更加广泛的、新的商业价值。近年来，共享经济在日本迅速发展，矢野经济研究所调查报告显示，2014年日本国内共享经济市场规模同比增长134.7%，2015年持续增长129%。目前共享经济已覆盖民宿、拼车、医疗、家政、物流、停车等日常生活服务领域，并逐渐向时尚、动漫领域渗透。

为了进一步促进共享经济的发展，日本东京政府还积极建立行业协会，发动社会力量发展共享经济。2015年12月14日，在一般社团法人协会上，以促进共享经济在东京普及为目标，设立了一般社团法人“共享经济协会”。相关企业相互支持，为共享经济的发展做贡献。2016年3月9日，共享经济协会发布《公开征求意见书面意见书》，意见书重点提出了对旅馆业法的改进，该意见书于2016年4月1日实施。

## (二) 共享经济发展的国内经验

1. 规范共享经济企业发展的杭州经验。一是打造信用城市，为共享经济规范发展筑牢基础。近年来，杭州逐步建立起了网上个人信用查询系统，并在“信用杭州”的网站上设置“国家失信黑名单”“省失信黑名单”“长三角信用联动”等专栏，以反映个人和单位的资信状况。在共享经济进入杭州市场后，杭州的征信系统与相应的产业领域进行对接。以共享单车为例，征信系统的引入改变了共享平台以往只能依靠收取“押金”来制约用户行为的状况，避免了其对交易成本和用户体验带来的副作用。从实施效果看，征信系统的引入规范了共享经济的市场行为，减少了共享经济企业的运营成本。

二是推进共享经济社会共治，鼓励和引导社会主体参与共享经济秩序的建设和维护。杭州市发改委于2017年6月12日发布《关于对电子商务及共享经济领域炒信行为相关失信主体实施联合惩戒的行动计划》，对电子商务及共享经济领域炒信行为主体进行惩戒，并鼓励、引导有关企业参加联合行动。对参加联合行动的企业提供的“炒信”主体，进行惩戒，并要求其他企业依据国家法律法规与用户签订协议，采取限制新设立账户、屏蔽或删除现有账户、限制发布商品及服务、限制参加各类营销或促销活动、扣除信用积分、降低信用等级等13项惩戒措施。

三是积极与企业合作，协助企业提升管理水平。共享经济企业在发展过程中，为抢占市场份额和经济利益的驱动，常常出现供给过剩、管理失序等问题。在此背景下，杭州市政府提出了政府监管平台、平台规范用户行为的管理逻辑，并与企业一道努力提升管理水平。例如，为规范共享单车，杭州市政府一方面通过政策法规制定为企业经营画好“红线”，发布了《杭州市促进互联网租赁自行车规范发展的指导意见(试行)》，引导平台控制投放总量、平台必须按“每80辆车配一名运维人员”的标准投入维护力量等规定。另一方面，提供技术支持，联合企业推出了“电子围栏”的技术，通过物联网芯片发射信号覆盖技术，让共享单车只有停放在规定范围内，才可以关上车锁并结束计费，这有效地减少了单车乱停放。

2. 加快共享经济发展的成都方案。目前，成都聚集共享经济企业超过100家，主要分为两种模式：一种是点对点的共享，强调个体之间闲置资源的有偿共享，供需两方通过平台去中介化，直接完成供需对接，实现闲置资源的精准匹配，人人快送作为成都本土

---

企业,体现了众包物流的“成都模式”,是这个类型的共享经济企业的代表,另一种是由第三方企业通过信息技术重新对资源进行整合、包装,再提供给需求方,如共享单车、联合办公等。成都市政府部门高度重视共享经济的发展。2018年1月,成都市8个部门联合印发了成都市首个共享经济发展的纲领性文件——《成都市关于推进共享经济发展的实施方案》,这也是我国大城市中明确共享经济发展顶层设计的首个城市。

《方案》明确了“三个围绕”和“三个着力”发展思路,提出了“开放包容,厚植土壤;创新驱动,激活资源;市场主导,政策引导”的原则,从社会效益、经济效益、发展环境3个维度,采取定性、定量相结合的方式确定发展目标,按照引领示范,以点带面的思路,聚焦成都文化创意、西部综合交通枢纽、休闲娱乐、科教资源、旅游名城、医疗健康资源等区位优势,明确了未来将瞄准包括:交通出行、医疗健康、居住空间、文体娱乐、制造资源、科创资源、知识技能、教育培训、物流资源9个重点方向,并按性质划分到生活性服务和生产性服务两个领域,着力推进共享经济与实体经济深度融合、与绿色消费高度契合。

### (三)主要启示

1. 政府对共享经济的扶持可采取直接和间接相结合的方式。直接方式主要包括提供补贴,一种是直接补贴,如直接购买大量的汽车并且雇佣共享企业来经营城市的出租车行业,或者对行业进行现金补贴或税收减免。同时政府也通过降低城市公共服务的费用来实施间接补贴,如对共享汽车降低停车费用;还有一种是政府通过购买共享经济企业的服务来扶持其发展。

让共享平台企业成为政府业务的承包商,使得政府在参与共享服务的同时,利用承包合同来对共享经济采取监督和管制以实现政策目的。政府还可以通过共享经济平台获得有价值的的数据,通过购买协议来获取数据所有权,甚至政府还可成为共享经济资源的提供方,如共享大楼的限制房屋等。而间接方式,主要指通过建立专门的法规来引导共享经济的健康快速发展,如通过制定差别化的监管方案,降低准入门槛,甚至可以要求公司推出新服务以换取它们主营业务线的经营。总体上,政府干预的目的是引导共享经济回馈城市,促进城市整体福利的提升,以实现城市的发展目标。

2. 建立可评估的发展目标,并制定系统而具有可操作性的配套政策。“共享经济全球中心”是一个明确的且可量化考察的政府目标,英国政府从参与人数、市场规模、标杆企业以及创业公司的数量等指标来具体评估政府目标的实现程度。为了实现这一目标,英国政府出台了系统且有层次的配套政策,以期全方位地解决共享经济发展中遇到的困难和障碍。

这其中既有针对整体共享经济行业的顶层设计,从试点城市、数据采集、信用体系、保险、政府采购到税收,也有针对各个细分市场亟须解决问题的具体政策,如鼓励个人对个人的房屋短租,允许专车合法经营,甚至为了让英国一直处于共享经济的前沿,英国政府从2015年开始编列预算,并动用基金,对共享经济中新技术、新商业模式和新领域给予资金支持。而国内成都方案中,为实现将成都建成全国共享经济发展的场景策源地和应用领先城市的总目标也分别明确了定量和定性相结合的发展指标和具体可行的实施方案。

3. 推动共享经济发展要及时了解民众意见,推动公众参与决策过程。由于人人都是共享经济的参与者,共享经济成果和公众的关联十分紧密,因而各国政府都非常重视了解公众对共享经济的意见,如通过开展公众咨询,了解公众对现有法规的意见以及对个人隐私的关注,并将咨询结果公布在网络上,建立共享经济发展与公众参与的沟通反馈机制,有效地保障公众在决策过程的参与权,使经济发展的果实能够进一步惠及公众。

4. 鼓励行业协会发挥作用。行业协会由于处于行业第一线,对相关行业的了解最为密切,加强行业自律最能体现该行业的利益。通过行业协会的管理与自律,发挥行业协会在媒体公关、市场调研、组织公共辩论、制定行业标准等方面的作用,这不仅能更加有利于共享经济的发展,而且能够更加适应共享经济自身的特点。目前,美国、英国、日本在大城市都成立了共享经济的行业协会,特别是伦敦,2015年初在英国政府的支持下,由英国商务部、英国最有影响力的20家共享经济企业成立英国共享经济行业协会(SEUK)。该协会是一家与政府紧密联系的机构,采用会员制,是一个规范及监管共享经济的平台。

---

该协会的目标有：一是倡导共享经济。借助传统和新兴媒体，大力宣传共享经济的好处，使共享经济成为主流商业模式，推动伦敦成为全球共享经济的代表城市。二是制定标准。会员企业通过一份行为准则，从维护共享经济企业信誉、实行员工培训和保障消费者交易安全等方面入手，为共享经济企业制定需要遵从的标准和行为准则。三是寻找对策。通过支持研究项目、总结企业成功实践等，解决共享经济企业遇到的共同挑战和难题。

5. 开展区域试点。通过采取试点方式，对共享经济的运作以及监管等事项进行实验，并在试验的基础上进一步做推广，总结各城市在共享经济发展过程中的经验和教训，并制作成报告供各城市学习，这既可以将不利影响控制在一定范围，又通过实践为完善相关政策打下坚实基础。

6. 利用“软法”推动共享经济。法律的制定要经过严格的程序，因而效力较高，具有很强的执行力，但也有不易更改、容易落后于实践的问题。因此面对新兴事物，各国政府往往十分明智地没有采用条例、指令的形式，而是采用指南的方式，可谓深思熟虑之后的明智之选。一方面，共享经济正蓬勃发展，远未到成熟定型的时候，这意味着共享经济仍处于不断快速变化中；另一方面，共享经济的崛起对传统经济形态已产生一定影响。因此，如果采用条例和指令的方式，虽然法律效力层级更高，但过于刚性，缺乏调整和回旋的空间，既难以满足共享经济不断变动的需求，容易造成“一刀切”，也容易引发传统经济业态的反弹。而采用“软法”在划定底线的同时，可让共享经济发展保持一定弹性。

7. 市场准入采取底线策略。所谓的底线策略就政府强调“法无禁止皆可为”，为共享经济的底部划定一条线，在这条线之上的事情，共享经济都可去做。这无疑是对共享经济的一种极大鼓励。市场准入是企业能够开展业务的前提，如果市场准入条件非常高，那么能够进入市场展开竞争的企业将少之又少。当前全球共享经济发展中，市场准入障碍是一个核心障碍。目前各国政府都意识到传统市场准入制度对于共享经济的障碍，在市场准入方面不断调整相关制度，以适应共享经济发展。

8. 强化平台和从业者规范以加强消费者权益保护。共享经济自诞生以来引起比较重要的一个关注就是安全性问题。欧盟、美国都采取从平台与从业者入手，以解决该问题。目前对安全问题采用的主要模式是，“政府管平台、平台管从业者”，通过具体的制度设计解决相关安全问题，规范从业者和平台，保证消费者接受的服务或者产品的质量，从而保护消费者权益，促进共享经济发展。为保证监管的有效和可持续，可借鉴英国伦敦办法，试行“监管沙盒”方法来评估监管的影响和实用性，并构建行业、利益相关者和监管机构之间对话的长效机制，切实提升监管部门基于算法经济的能力。

9. 通过保险和税收加强从业者管理和从业者利益保障。如何监管共享经济的从业者，同时保证从业者的相关利益也是共享经济政策的重要一环，在此环节中，比较有代表性的举措有两个：保险制度以及税收优惠制度。通过专门设计针对共享经济的保险，来化解从业风险，借此为从业者提供保护。针对平台上大量的自雇者，在经营收入环节可考虑通过简化税收、个人所得税减免等方式让共享经济从业者享有与其他劳动者同等的权益和保障。

## 四、加快上海共享经济发展的总体思路、实施路径和保障措施

### （一）加快上海共享经济发展的总体思路

加快上海共享经济发展的总思路，就是在中央关于促进共享经济发展的系列意见指导下，坚持“鼓励创新、包容审慎”的原则，以推动高质量发展和实现高品质生活为根本落脚点，一方面与上海城市发展的一系列目标如卓越的全球城市、“五个中心”建设、打响“四个品牌”等形成相互支撑、同步共振，突出比较优势拉长板，选取优势领域精准发力；另一方面与政府城市治理的精细化相互促进，优化制度供给，用经济创新来倒逼监管理念和方式创新，同时用新的治理框架来引导、规范、促进上海共享经济的健康快速发展，从而将政府、企业和社会三方协调整合，共享经济共建共治，形成加快上海共享经济发展的合力。

### （二）加快上海共享经济发展的实施路径

1. 加快上海共享经济发展专项实施行动计划的基本原则。倡导市场主导、创新发展。充分发挥市场配置资源的决定性作用,支持和引导各类市场主体探索发展共享经济新业态新模式,推进技术创新、模式创新、管理创新,增强发展内在动力,加快形成共享经济平台优势和产业集聚优势;坚持促进融合、统筹发展。充分发挥企业作用,以需求为导向,加强预期引导,实现供给侧与需求侧的弹性匹配、供需协同,化解过剩产能,释放发展潜力和活力,加快形成相关分散资源实现优化配置和充分利用的良好格局。推动开放高效、持续发展。充分发挥地方和部门的积极性、主动性,加强分类指导,创新监管模式,推进协同治理,健全法律法规,维护市场秩序和公共秩序,保障用户安全,着力打造公平开放、透明高效、诚信有序的共享经济发展环境。

2. 加快上海共享经济发展专项实施行动计划的发展目标。以重点领域、重点企业为基础,积极争创国家级共享经济示范点,创建一批具有国际影响力的共享经济示范平台。力争到2020年,建成20个以上国内知名、行业领先的共享经济平台,形成10个以上特色鲜明、配套完善的共享经济产业示范基地。鼓励和支持具有竞争优势的共享经济平台企业有序“走出去”,加强对外交流与合作,积极开拓国际市场,构建跨境产业体系,打造国际知名品牌,培育具有全球影响力的共享经济平台企业。

3. 加快上海共享经济发展专项实施行动计划的重点领域。综合运用金融、财政、政策等手段加大对重点领域的精准培育扶持。一是积极发展共享制造。以高端制造领域为重点,以产业集聚区、创业园区、特色小镇等作为发展载体,构建生产领域共享经济示范区(点)。鼓励制造发展龙头企业,发挥示范引领作用,搭建行业智能制造公共生产设备共享平台;着重针对资金相对匮乏的初创企业,加快推进办公空间共享,盘活全市闲置办公资源。鼓励大型互联网企业构建网络化协同制造公共服务平台,实现海量分散的生产能力的共享;加快软件企业与市内外制造业龙头企业的对接,协同打造一体化制造产能共享平台,实现系统解决方案的共享,积极探索劳动力共享,以中高端技术型人才为重点,实现同区域或跨区域生产劳动力的共享。

二是积极推动科研资源共享。完善上海大型科学仪器设备协作共用平台建设,将高校、科研院所、企业符合条件的大型科研设施与仪器及科技文献、科学数据、生物(种质)资源等科技基础条件资源纳入平台,面向社会提供资源开放共享服务,探索建立集科技仪器共享、科研咨询与合作开发项目等内容服务共享为一体的科研资源共享新模式;鼓励大型企业、科研单位和高等院校加强对口合作,打造科研人才分享平台。支持共享科研企业加快打造国际国内领先的知识技能服务众包平台,积极发展知识技能共享平台,推动知识技能共享从免费信息、服务众包、教育慕课向知识变现拓展。拓展、深化与国内外科技资源共享平台合作关系,建设跨部门、跨领域、跨区域的科技资源共享网络服务体系。三是积极发展共享民宿。鼓励市内主要旅游区及商务区的民宿、公寓等房源接入共享房屋平台,以房屋住宿分享为核心,构建集住宿、购物、餐饮、出行于一体的全域生态旅游系统。四是积极促进生活服务分享。稳步推进生活服务分享工程。结合智慧城市建设,以商务流通、教育等领域为重点稳步推进生活服务分享经济的发展,促进民生资源优化配置,增强人民群众获得感。

### (三) 加快上海共享经济发展的对策建议

1. 建立协同治理体系。发挥市场机制作用,探索建立政府、平台企业、行业协会以及资源提供者和用户共同参与的共享经济多方协同治理机制。加强创新资源共享与合作,推动共享经济重点领域组建产业创新联盟,建立行业协会。支持产业联盟、行业协会在加强产业间联系与协作、开展从业人员教育和培训、推进信息共享和标准化建设中的作用,促进共享经济各业态互相借鉴学习。加快出台相关行业服务标准和自律公约,守住安全底线,推动行业自律。鼓励行业组织依法依规探索设立共享经济用户投诉和维权的第三方平台,建立健全用户投诉和纠纷解决机制。推动共享经济生态圈建设,建设一批专利服务、管理咨询、法律援助、会计、财税等专业化和综合性的企业服务平台,以降低企业发展共享经济的成本。

2. 建立完善监测统计评估体系。建立健全反映共享经济的统计调查指标和评价指标。充分运用大数据等信息技术手段,创新统计调查方法,推动部门统计信息共享,多渠道收集相关数据并建立数据库,完善统计核算,科学准确评估共享经济在经济发展、改善民生、促进就业和增加居民收入、扩大国内消费等方面的贡献。

3. 构建动态审慎监管机制。以“最多跑一回”改革为契机,加快清理和简化制约共享经济发展的行政许可、商事登记等事项,

进一步放宽市场准入。坚持底线思维，增强安全意识，对与人民生命财产安全、社会稳定、文化安全、金融风险等密切相关的业态和模式，要及时监测、评估、监管，确保新业态健康稳定发展。对新业态采取“管标准、管合规、管信用”的新型监管模式，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等共同参与的多方协同治理机制，尤其强化平台企业的主体责任。研究建立平台企业履职尽责与依法获得责任豁免的联动协调机制，强化对共享经济领域平台企业不正当竞争行为的监管与防范，加强用户资金安全监管，引导有序投放资源，促进用户安全文明使用共享经济产品和服务。维护用户利益和社会公共利益，营造新旧业态、各类市场主体公平竞争的环境。强化地方政府自主权和创造性，做好与现有社会治理体系和管理制度的衔接，完善共享经济发展行业指导和事中事后监管。充分利用云计算、物联网、大数据等技术，创新网络业务监管手段。

4. 强化信用信息体系建设。加强信用信息建设。创建公平竞争的创业创新环境和规范诚信的市场环境，积极发挥国家及市级公共信用信息平台以及金融信用信息基础数据库等作用，推动各部门间的信用信息共享共用，依法推进各类信用信息平台无缝对接，依法加强信用记录、风险预警、违法失信行为等信息在线披露，大力推动守信联合激励和失信联合惩戒。支持共享经济企业组建信用自律组织，推动平台企业建立完善用户信用体系，健全企业信用信息保全机制。强化政府监管平台与行业信用管理平台的互动，建立政府和企业互动的信息共享合作机制，充分利用互联网信用数据，对现有征信体系进行补充完善，并向征信机构提供服务。研究制定向分享经济平台开放电子化犯罪记录等相关信用信息以及相关配套服务的政策措施，引导平台企业利用大数据监测、用户双向评价、第三方认证、第三方信用评级等手段和机制，健全相关主体信用记录，强化对资源提供者的身份认证、信用评级和信用管理，提升源头治理能力。

5. 强化数据技术支撑。着力推动大数据、移动互联网、云计算等产业加快发展，鼓励企业应用大数据等新兴技术提升分享经济平台核心竞争力。持续推进大数据在政务服务、民生服务、城市管理、重点行业等领域的示范应用，带动分享经济快速渗透到各领域。推动政府部门打破信息孤岛，加快发展改革、人社、工商、卫健、消防等部门民生服务领域数据资源共享交换、开放利用，为分享经济运营过程中的资质审核、经营许可、劳动保障等环节提供便利化支撑。

6. 完善劳动就业相关保障机制。在共享经济发展大潮下，支持劳动者通过共享经济平台实现多元化就业，积极地引导就业不足或摩擦性失业的劳动者参与共享经济并创新完善相应社会保障制度。在共享经济下保证劳动者的劳动权，降低就业风险和劳动纠纷。同时，探讨运用技术手段以降低就业风险。分类保障，探索灵活参保方式。从业者与分享经济平台企业签订劳动合同的，企业要依法为其参加职工社会保险和缴纳住房公积金，符合条件的可按规定享受企业吸纳就业扶持政策。其他从业者可按灵活就业身份参加养老、医疗保险和缴纳住房公积金，符合条件的可享受灵活就业、自主创业扶持政策。加快建设“网上社保”，为分享经济平台从业者参保及转移接续提供便利。探索基于工作交易提供社会保障，以每笔交易额为单位进行计量缴纳社保，设置最低保障和最高限值，确保按照单笔交易提取一定比例的金额起码达到当地最低社保的水平，或采取灵活参保、分时参保，由平台代扣代缴。

7. 做好风险防范。坚持底线思维，增强安全意识。建立健全个人信息保护机制，依法严厉打击泄露、篡改和滥用个人信息等损害用户权益的行为。进一步加强网络运营商、互联网服务商网络安全监督管理机制建设，全面明确网络运营商、互联网服务商的网络安全责任。大力宣传依法保护公民个人信息的重要意义，切实提升公民防范意识，进一步提升公共安全保障能力。在合理界定的基础上，加强对共享经济领域平台企业垄断行为的监管与防范，对涉嫌达成非价格垄断协议、滥用市场支配地位的行为，严格按反垄断法相关规定查处。加强共享经济涉及的版权执法工作，全面净化网络版权环境。加强对共享经济领域的商标专用权保护，有效遏制和打击共享经济领域的商标侵权行为。相关部门加大对知识产权侵权假冒行为的打击力度，同时引导平台企业加大技术投入，积极开展与知识产权专业服务商的战略合作，全面推进共享经济时代的互联网版权保护。

8. 完善投融资体系。支持银行业金融机构在市场化、商业可持续和风险可控前提下，针对共享经济平台企业特点创新金融产品和服务方式，拓宽参与主体的抵质押融资业务，开展产业链融资、商业圈融资、企业圈融资等创新实践，引导商业银行积极稳妥开展共享经济平台企业并购贷款业务。支持银行等部门积极探索与税务部门开展信息合作利用，深入推进“银税互动”，利用税收信用数据帮助中小微企业缓解融资困难。鼓励金融机构运用移动支付、大数据、云计算等金融科技，为共享经济参与者提供有针

---

对性的消费金融服务。支持天使投资、风险投资(VC)、私募基金(PE)等投资机构加大对共享经济项目投资力度,以满足共享经济不同类别及不同发展阶段企业需求。鼓励社会资本进入共享经济领域,参与公共服务平台建设和运营。引导建立社会各界交流合作的平台,为共享经济企业和创投机构牵线搭桥,推进项目与资本对接。