

中国改革新征途：

体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:

A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

互联网经济时代的 政府治理创新研究

Research on the Innovation of Governance
in the Internet Economy Age

王茹◎著



人民出版社

中国改革新征途：

体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:

A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

互联网经济时代的 政府治理创新研究

Research on the Innovation of Governance
in the Internet Economy Age

王 茹◎著



人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

封面设计:林芝玉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

互联网经济时代的政府治理创新研究/王 茹 著. —北京:人民出版社,2017.11
(中国改革新征途:体制改革与机制创新丛书)

ISBN 978-7-01-017995-7

I. ①互… II. ①王… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 186286 号

互联网经济时代的政府治理创新研究

HULIANWANG JINGJI SHIDAI DE ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN YANJIU

王 茹 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:12.5

字数:150 千字

ISBN 978-7-01-017995-7 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

一部中国改革史,其实也是一部制度和体制机制变迁的历史。在中国经济进入新常态的大环境下,制度改革、制度创新和体制机制变迁的作用更加凸显。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”。“到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”,“推进国家治理体系和治理能力现代化”。党的文献中首次出现并重点强调“制度体系”“制度定型”的概念,让世界看到新一轮改革的制度取向。

今天中国的改革,已经进入以强化制度建设为核心的全面深化改革阶段。“制度改革”始终聚焦重要领域和关键环节,“制度创新”始终注重顶层设计和配套衔接,综合部署“弹钢琴”,使一系列制度体系愈加成熟定型。改革不是单个领域体制的调整和修补,而是各方面体制与制度的创新;不是某个领域体制改革的单向推进,而是各领域、各层次的系统推进;不是止步于改革体制机制,而是要着眼于制度聚合与集

成,形成总体性的制度成果和制度文明。以制度建设巩固改革开放的成果,以制度创新激发社会活力,增进全体人民福祉,这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

我国仍然处在社会主义初级阶段,在跨越“中等收入陷阱”的进程中,完善社会主义市场经济体制具有特殊的紧迫性。经济发展进入新常态以来,党中央、国务院提出了供给侧结构性改革的战略部署,核心要义是优化制度供给,形成引领经济发展新常态的好的体制机制。可以说,本套丛书的研究也契合了制度供给侧改革的理论和实践,并得到了国家社会科学基金重大项目《把握经济发展趋势性特征,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究》(编号 15ZDC009)的资助。

党的十八大以来,党和国家的事业发生历史性转变,我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。党的十九大开启中国发展的新篇章,社会主义现代化强国建设的新征程拉开大幕,客观上要求中国特色社会主义制度体系更加成熟定型。本丛书意在为推进我国重要领域和关键环节的制度建设,提高国家治理能力现代化提供有益借鉴。

张占斌

2017年8月

于国家行政学院

前言

人类进入信息社会,互联网已经成为继领土、领海、领空之后的“第四领土”。2016年10月9日,习近平总书记在主持中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习时强调指出:“我们要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用,推行电子政务,要强化互联网思维,利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势,推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化,用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。”这表明中国最高决策层已经深刻认识到互联网对国家治理体系和治理能力现代化的重要意义,并朝着建设网络强国目标不懈努力。

从经济角度看,在人口红利减小、要素成本提高、资源环境约束趋严的经济新常态下,互联网经济发展却欣欣向荣,成为中国经济新的增长引擎和内生动力。但正如雅克·埃吕尔(Jacques Ellul)所说:“一切技术进步都是有其代价的,每项技术都含着无法预料的后果。”互联网的发展在改变经济增长动力、重燃产业活力、助力创业创新、促进金融普惠、推动成果共享的同时,也带来新的经济和社会风险,为政府治理带来前所未有的挑战。互联网经济本身是一种技术创新、应用创新和思维创新,而这种创新还需要更高层次的制度创新来保障,政府治理创

新是制度创新最重要的组成部分。

本书试图从互联网经济的角度切入,探讨政府治理如何利用新的机遇、应对新的挑战,借鉴发达国家在互联网经济发展过程中优化治理的先进经验,提出互联网经济时代政府治理创新的原则和建议,并对互联网金融风险治理进行了案例研究。政府对互联网经济发展应坚持适当干预(核心是适当放松规制)、加快理念创新、加强底线管理、重视长尾作用。加快完善互联网经济法律环境,包括加强消费者保护和隐私信息保护、平衡知识产权保护和保护创新的关系、合理进行反垄断和反价格歧视规制、简化不正当竞争行为的判断标准、完善市场退出相关法律。加快构建互联网经济多元化治理框架,包括优化政府治理模式、发挥行业组织自律作用、加强市场主体自我规制、积极参与互联网全球治理。加强互联网经济治理能力,包括优化治理技术环境,提高政府信息能力,加快信用体系建设。创新互联网经济政策体系,包括财税政策、金融政策、产业政策、创新政策、区域政策和人才政策。

本书是国家社科基金重大项目“把握经济发展趋势性特征,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究”(批准号15ZDC009)的阶段性研究成果。感谢项目主持人、国家行政学院经济学教研部张占斌主任在本书写作过程中的全面指导和无私帮助。感谢人民出版社经济与管理编辑部郑海燕主任在本书修改、编辑过程中付出的心血。感谢本人在美国做访问学者期间雪城大学马克斯威尔学院的合作导师凯瑟琳·杰拉德(Catherine Gerard)对本书写作的启发和帮助。感谢家人、朋友和同事一直以来的支持、理解与陪伴。

王 茹

2017年6月于美国雪城

目 录

前 言	1
-----------	---

第一章 互联网发展对经济的影响	1
-----------------------	---

第一节 互联网改变经济增长动力	3
-----------------------	---

第二节 互联网重燃产业活力	9
---------------------	---

第三节 互联网助力创业创新	18
---------------------	----

第四节 互联网促进金融普惠	23
---------------------	----

第五节 互联网推动成果共享	28
---------------------	----

第六节 互联网产生新型经济风险	32
-----------------------	----

第二章 互联网经济时代的政府治理机遇	37
--------------------------	----

第一节 提高政府治理能力	38
--------------------	----

第二节 促进政府职能转变	43
--------------------	----

第三节 倒逼政府组织结构变革	46
----------------------	----

第四节 培育多元主体自我治理	48
----------------------	----

第三章 互联网经济时代的政府治理挑战 50

第一节 治理理念挑战 50

第二节 治理体制挑战 53

第三节 治理制度挑战 57

第四节 治理能力挑战 64

第四章 互联网经济时代的政府治理国际经验 69

第一节 数据开放共享 69

第二节 互联网经济安全治理 71

第三节 互联网经济治理体制 78

第四节 互联网经济促进政策 83

第五章 互联网经济时代政府治理的原则 86

第一节 坚持适度干预 87

第二节 加快理念创新 90

第三节 加强底线管理 95

第四节 重视长尾作用 97

第六章 互联网经济时代政府治理创新的建议 101

第一节 完善互联网经济法律环境 101

第二节 构建互联网经济多元化治理框架 110

第三节 加强互联网经济治理能力	118
第四节 创新互联网经济政策体系	123
第七章 案例研究:互联网金融风险治理	136
第一节 互联网金融风险的分类	136
第二节 中国互联网金融风险的具体表现	140
第三节 中国互联网金融风险的成因分析	148
第四节 互联网金融风险治理的国际经验	154
第五节 完善互联网金融风险治理体系	162
参考文献	179

第一章 互联网发展对经济的影响

“互联网经济”又被称作“网络经济”，狭义上是指基于互联网的经济活动，如网络企业、电子商务、网络消费等；广义上是指以信息网络（主要是互联网，也包括内联网、外联网等）为平台，以信息技术和信息资源的应用为特征，信息和知识起重要作用的经济活动（乌家培，2001）。

目前中国经济已经进入新常态的发展阶段，经济发展速度由年均超过 10% 的高速降到 6% 至 7% 的中高速，同时面临着要素成本的快速提升和资源环境的趋紧约束，原有经济发展模式已经不可持续，原来的投资热点和主导产业都面临着趋势性的下降。近几年，互联网经济逆势崛起，伴随着信息技术的快速发展渗透到国民经济的各个领域，为中国经济带来全新的增长引擎和内生动力。

虽然中国网络经济发展起步较晚，1989 年才开始建设互联网，1994 年才开通连入因特网（Internet）的 64K 国际专线，但与发达国家相比，呈现出后来居上的态势。这种高速发展与我国从 20 世纪 90 年代开始致力于加速国家信息化基础结构建设密不可分，在数据库、信息传输、信息应用系统、信息技术产业、信息人力资源、信息软环境等方面

的条件均得到了较大改善^①,网络基础设施逐步完备。

中国互联网络信息中心(CNNIC)第39次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2016年12月,中国网民规模达7.31亿,相当于欧洲人口总量。其中,手机网民规模达6.95亿,增长率连续三年超过10%。中国互联网普及率达到53.2%,超过全球平均水平3.1个百分点,超过亚洲平均水平7.6个百分点(见表1-1)。在国家政策的强力干预下,网络基础设施取得长足进步,宽带下载速率和性价比实现大幅提高,宽带普及率和终端普及情况也显著进步。在产业和技术创新方面,中国网信类企业新增数量和市值规模均出现爆发式增长,驱动中国科技创新实现快速进步。在信息化应用效益方面,商务应用跨界融

表 1-1 2006—2016 年中国网民规模和互联网普及率

年份 \ 指标	网民数(万人)	互联网普及率(%)
2006	13700	10.5
2007	21000	16.0
2008	29800	22.6
2009	38400	28.9
2010	45730	34.3
2011	51310	38.3
2012	56400	42.1
2013	61758	45.8
2014	64875	47.9
2015	68826	50.3
2016	73125	53.2

资料来源:中国互联网络信息中心(CNNIC)第39次《中国互联网络发展状况统计报告》。

^① 王世波、赵金楼:《网络经济对我国国民经济发展的影响研究》,《经济问题探索》2015年第5期,第28页。

合趋势显著,移动电商和跨境电商实现迅猛增长,移动政务的用户规模及服务范围快速扩张,分享经济在多行业加速渗透。

从产值份额看,我国互联网经济在全球前十大经济体中名列第二,在全球生产供应体系中占有比较重要的地位。但从增加值份额看,我国与美国、日本、英国等主要发达国家还存在着较大差距。从产业融合来看,我国互联网与先进制造业的融合走在世界前列,而互联网与生产服务业、公共管理、卫生等部门的融合还需进一步加强。^①

鉴于互联网经济的现实意义和未来潜力,2015年《政府工作报告》明确提出要制订“互联网+”行动计划,7月1日以国务院名义正式印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》。“互联网+”引发了新一轮理论热潮和投资热潮,也成为“十三五”期间孕育新的经济增长点、促进产业转型升级的重要抓手。

第一节 互联网改变经济增长动力

互联网与经济增长之间存在长期均衡关系,互联网对我国经济增长具有积极的作用。有学者研究指出,从长期看,互联网普及率每提高10%,人均实际GDP大约提高1.38%。^②通过信息化技术的应用,从微观上有利于企业更新技术、重组流程、整合资源,提高生产效率,从宏观上有利于提高科学技术对国民经济增长的贡献率,促进国家自主创新

① 阚风云、陈璋、胡国良:《互联网经济的规模和对各行业的影响——基于全球10大经济体比较研究》,《现代管理科学》2016年第11期,第6页。

② 李立威、景峰:《互联网扩散与经济增长的关系研究——基于我国31个省份面板数据的实证检验》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2013年第3期,第120页。

能力的提高,促进经济增长从主要依靠资本投入变为主要依靠技术创新和要素生产率的提高。从经济增长的“三驾马车”——投资、消费、出口来看,互联网对投资、消费新动能的打造都有明显的推动作用,也有助于降低国际贸易成本、扩大国际贸易规模。

一、“互联网+”投资

互联网在提高投资回报率方面具有先天优势。一是形成基于网络效应的新规模经济。新古典经济学认为,规模经济主要来自供给方,随着产品供给量增加,边际生产成本会不断降低。而网络经济的新规模经济主要来自需求方,需求规模的扩大能增加网络的价值。^①二是提高企业生产效率。互联网经济是具有高动态性和先进技术水平的产业和产业关联,能迅速吸收先进科学技术,引入新的生产函数,创造出较高的劳动生产率和较高的附加价值。也有利于促进企业开发利用互联网技术进行信息交流与共享,从而大大提高企业搜寻、传递、处理和应用信息的能力^②。三是降低交易成本。互联网大大地降低了搜索费用、渠道费用、广告费用、谈判费用、签约费用等商业交易成本,同时也通过信息公开、电子政务等方式显著降低制度交易成本。

从企业实践来看,据中国互联网络信息中心(CNNIC)第39次《中国互联网络发展状况统计报告》统计,2016年企业层面的计算机使用、互联网使用以及宽带接入已全面普及,分别达99.0%、95.6%和93.7%,相比2015年分别上升3.8、6.6和7.4个百分点(见表1-2)。

① 袁正:《网络经济对新古典经济学的挑战》,《现代经济探讨》2009年第1期,第89页。

② 杨秋宝:《新常态下充分发挥“互联网+”稳定经济增长的作用》,《理论视野》2015年第9期,第36页。

此外,在信息沟通类互联网应用、财务与人力资源管理等内部支撑类应用方面,企业互联网活动的开展比例均保持上升态势。此外,企业在线销售、在线采购的开展比例实现超过 10 个百分点的增长,分别达 45.3%和 45.6%。在传统媒体与新媒体加快融合发展的趋势下,互联网在企业营销体系中扮演的角色愈发重要,互联网营销推广比例达 38.7%。此外,六成企业建有信息化系统,相比 2015 年提高 13.4 个百分点。在供应链升级改造过程中,企业日益重视并充分发挥互联网的作用。

表 1-2 2011—2016 年企业互联网使用比例

年份	企业互联网使用比例(%)
2011	82.1
2012	78.5
2013	83.2
2014	78.7
2015	89.0
2016	95.6

资料来源:中国互联网络信息中心(CNNIC)第 39 次《中国互联网络发展状况统计报告》。

在投资领域拓展方面,首先互联网产业本身就有无数的投资机会。因为它本身就是一个新兴的产业,有很多的新兴业态,同时会孕育出无数新的商业模式。同时,互联网、大数据、云计算等新技术与传统产业的融合发展,也将形成一大批新的投资热点,同时给存量经济带来新的生机。

以城镇化为例,李克强总理多次强调要发挥城镇化拉动消费扩大、优化投资、改善民生的多重效应,互联网是一个非常重要的切入点。真正的智慧城市应该是自然系统、生产系统和生活系统互相交融的,互联

网可以有效打通各大系统之间的天然性和制度性屏障,也有助于各大系统自身的优化。自然系统如何不受到城镇化建设的大范围破坏,甚至能以城镇化为契机让自然环境变得更好?大数据、互联网技术的加入,可以极大提高城乡建设规划的科学性,可以实时监测各项环境指标和污染指标。对生产系统和生活系统同样如此,互联网让我们的生活更加便捷,让我们的生产效率更高,让我们的精神生活更加丰富,让应急预案体系更加灵敏。

二、“互联网+”消费

在消费领域,一方面,由于互联网经济具有较高的需求收入弹性,随着经济发展和国民收入提高,社会需求、市场需求、产品需求会出现较大幅度的增长,进一步促进国民经济整体增长。另一方面,长尾效应有助于扩大消费市场。互联网产品和服务与市场联系紧密,能够催生大量个性化、多样化需求,互联网经济的边际成本递减和长尾效应将极大降低满足个性化需求的边际成本,同时新技术、新模式也将创造更多新的消费产品和服务。2014年,我国信息消费规模达到2.8万亿元,网络社区、内容消费、电子商务、网络游戏、智能家庭服务机器人、无人驾驶汽车等等,都将在今后一个时期挖掘出巨大消费潜力。

在消费者参与方面,消费者通过网络与生产者产生直接联系,向“产销者”方向转变,可以更多参与生产过程,根据自己的需求对产品的设计提出改进意见,需求个性化体现得更加明显。^①

消费升级最主要的拉动群体是中产阶级。有人预计中国的中产阶级到2020年比例将达到45%左右。互联网在发掘中产阶级群体的消

^① 许春芳:《网络经济发展机理》,《工业技术经济》2007年第2期,第70页。

费潜力方面具有巨大优势,在节约衣食住行等方面的同时实现了供给方和消费方的共赢。例如线上和线下的互通(O2O),比较典型的例子一是团购,二是打车软件。例如美团网,将有提高销量需求的企业和希望能有更高性价比的消费者用一个平台联系到了一起,实现了线上线下的交流,实现了供需双方的共赢,同时自身的业绩也得到了提升,拥有更多的客户和流量,自然可以带来更多的广告收入和增值业务的收入。再比如说打车软件,司机可以竞价叫车,减少了跑空的概率,对消费者来说出门就有车可乘,更加方便和节约时间,对于打车软件的互联网公司来说,现在的软件虽然是采用免费经营模式,之后同样会有大量的增值业务来源。

三、“互联网+”出口

互联网有利于降低国际贸易交易成本,对我国目前高贸易顺差的出口导向型经济来说作用不可忽视。传统的国际贸易方式需要经过复杂的手续和中间过程才能到达消费者手中,无形中提高了贸易成本。而互联网的出现使得更多国际贸易类企业采取电子商务形式开展业务,B2B、B2C等方式都大大缩短了生产者和消费者之间的距离,大大节省中间费用,使得贸易单据传递减少、贸易中介减少、贸易库存周转费用下降,从而降低了国际贸易的交易成本,实现了贸易双方的双赢。当然,也可能增加新的转换成本,如技术成本、学习成本、时间成本等^①,但与节约的交易成本相比不值一提。

同时,互联网有利于催生更多的国际贸易新形态。互联网经济时代全球传统贸易格局被打破,世界范围内已经形成了以信息为纽带、以

^① 傅俊卫、谢永红:《网络经济对国际贸易成本结构影响分析》,《生产力研究》2010年第6期,第35页。