

H A N D B O O K O F

INTERNET

ECONOMIC

互联网经济治理手册

GOVERNANCE

信息社会 50 人论坛 主编

H A N D B O O K O F

INTERNET ECONOMIC

信息社会 50 人论坛 主编

GOVERNANCE

互联网经济治理手册

图书在版编目(CIP)数据

互联网经济治理手册 / 信息社会 50 人论坛主编. --

北京: 社会科学文献出版社, 2018.1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1796 - 8

I. ①互… II. ①信… III. ①网络经济 - 研究 IV.

①F49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 281024 号

互联网经济治理手册

主 编 / 信息社会 50 人论坛

出版人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 王婧怡 刘宇轩

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.5 字 数: 200 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1796 - 8

定 价 / 58.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

互联网经济治理的重要意义

张新红*

国家信息中心信息化研究部

我们之所以要开展互联网经济的治理研究，是因为两个问题的日益凸显，这两个问题分别是互联网经济发展本身的问题、互联网经济治理的问题，它们构成了互联网经济治理研究的时代背景。

互联网经济发展带来了一些问题。经过长时间发展，互联网经济已经不是一棵小树苗，它长大了，其体量与十多年前相比，已相当可观。正因为互联网经济的体量大了，所以一有风吹草动，带来的影响就很大，各界的关注也就增多了。互联网经济发展初期，多数人不关注这一领域存在的问题，觉得对社会没有直接影响，即便有问题，与体量庞大的传统经济相比，也不值一提。互联网经济发展到如今，关注的人显著增多，各方都有自己的考虑，但目标取向和任务取向千差万别。以前各政府部门不愿意管的事现在都愿意管了，如今他们认为互联网经济方面的问题是牵一发而动全身的，跟互联网经济治理相关的小事情经过发酵，也会产生大的社会影响。

现阶段互联网经济发展也遇到了一些棘手问题，需要着力解决。尤其是在创新发展新业态方面，如果它们发展中面临的棘手问题得不到妥善解决，成长势头便会受到抑制。创新总是在原有规章、管理方式适用范围的边界地带产生。在调研过程中，各政府部门达成了共识：现在几乎所有的创新行为都会遇到依法行政问题。政府部门认为，当前创新发展与依法行政矛盾突出。互联网经济企业非常困惑，一方面，互联网经济发展可能自身存在着某些问

* 张新红，信息社会 50 人论坛轮值主席、国家信息中心信息化研究部主任、研究员。

题；另一方面，在互联网经济发展中，又遇到很多瓶颈。两个方面的问题，都要认真对待。

互联网经济的治理也出现了一些问题：一方面是该治理的不治理，该作为的不作为；另一方面就是乱治理、乱作为。

不治理的情况，现在社会上的反映比较多。我们围绕着“新经济、新动能”的主题，在创新做得比较好的地区进行了调研。我们走访了一百多家企业，与各地政府部门进行交流后切实感受到，互联网经济治理不是一件容易的事情。我们总结了一下，即“不好干，干不好，不干好”。“不好干”，即这些工作确实是不好做，从政府的角度去干，要么是给钱促进发展，要么就是加强管理，工作不好做，也不好管。“干不好”，即不知道怎么去管理，对新事物不懂的情况下，没有及时学习就更棘手。“不干好”，即在发展过程中，有时候明明是需要相关政府部门给予新政策支持的情况下，政府部门总是回避。按原有法律规定某些新业态是违法的，看能不能做政策上的改进，某些政府部门又不愿意动，让从业者等等看吧。该管理的不管理也会出问题，如互联网金融发展遇到了问题，后来的管理逐步加强了。如果一开始就能周密研究、科学管理，可能不会出那么多事情，完全可以少走一些弯路。

与“不治理”相对应的是“乱治理”，就像得病了不管实际情况是怎么样的，就乱用药。本来很简单，稍微改变一下做法就能解决的问题，用现有信息技术手段能够解决的问题，仍沿用原来的思路和手段，使蛮力、杀鸡用牛刀，是常见的乱象。沿用老办法，使用落后工具，如此下去，“乱治理”未来带来的问题会更多，新生的互联网经济企业普遍反映，这么干下去只有死路一条。

同样一件事情，以前可能分得很清楚，几十个部门一分，每个部门各分一块，基本上解决了。现在一旦有问题，牵扯部门过多，好干的事情大家都抢着去干，不好干的事情大家都往后退。治理的主体和客体是什么？治理的目标是什么？需要深入讨论。

农业社会，基本上就看生产了多少粮食，有多少亩地，能养活多少人口，工业社会主要是看 GDP。以前评估政策的效果，以是否有利于 GDP 增长，是

否有利于就业增长为准绳。互联网时代,沿用 GDP 作为衡量标准,看互联网经济带动了多少 GDP 增长,显然不完全适用了,很多时候要将网络外部性带来的社会效益考虑在里面,社会福利的总目标改变了。

互联网经济治理的问题,包括力度、时机、工具的选择,研究也刻不容缓。法律法规、治理方式要加快研究,跟上互联网经济发展的步伐。

现在到了关于互联网经济发展理论创新的机遇期,抓住这个机会,我们对互联网经济的理解就能上一个新台阶。通过相关研究,提出一些对症下药促进互联网经济发展的方案,既解决互联网经济自身存在的问题,又减少互联网经济发展瓶颈,将是非常有意义的一件事,可以为互联网经济发展创造良好环境。

在关于互联网经济的认知方面,能不能推出新理念、凝聚共识,十分重要。如果每个人都从自己的角度看世界,那么每个人看到的世界都是不一样的。矛盾冲突不可避免,认知不一致是根源。建立关于互联网经济治理的一整套理论框架迫在眉睫。希望通过对互联网经济治理的研究,多种途径把研究成果传播开来,形成讨论氛围,同时力求对相关部门的政策制订、标准设立和立法进程能够产生直接支撑和有效推动。

目 录

第一部分 互联网经济治理理论：研究进展与共识	001
互联网经济治理的核心问题	薛兆丰 / 003
互联网经济治理的重要转变	杨 健 / 009
第二部分 互联网经济治理实践：平台观点与举措	015
电子商务领域：淘宝推动规则演进	孟 晔 / 017
社交网络领域：微信发力原创维护	蔡雄山 / 032
智慧交通领域：滴滴关注安全保障	薛 岩 / 045
跨境电商领域：考拉强调体验优化	王 佳、周晓倩 / 050
网络文化领域：乐视审视成长环境	贺劲松、李静恬 / 061
通信服务领域：运营商直面治理难题	李乃青 / 080
第三部分 互联网经济治理热点：方案探讨与选择	095
市场准入的边界	阿拉木斯 / 097
知识产权的深意	阿拉木斯 / 112

食药监管的效能	徐伟红 / 130
竞争政策的导向	张晨颖 / 135
数据获取的范围	步 超 / 149
税收政策的关切	张 斌 / 160
消费者保护的路径	周 辉 / 177
信息安全的内涵	杜跃进 / 188
普惠贸易的趋向	王 健 / 192
第四部分 互联网经济治理展望：从 0 到 1 与深化创新	199
互联网经济治理的发展动向	阿拉木斯 / 201
发现面向未来的互联网经济治理创新	高红冰 / 206
100 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
101 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
102 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
103 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
104 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
105 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
106 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
107 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
108 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
109 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
110 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
111 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
112 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
113 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
114 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
115 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
116 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
117 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
118 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
119 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
120 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
121 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
122 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
123 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
124 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
125 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
126 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
127 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
128 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
129 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
130 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
131 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
132 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
133 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
134 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
135 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
136 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
137 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
138 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
139 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
140 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
141 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
142 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
143 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
144 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
145 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
146 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
147 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
148 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
149 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
150 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	
151 互联网经济治理现状：从 0 到 1 与深化创新	

第一部分

互联网经济治理理论：研究进展与共识

互联网经济治理的核心问题

薛兆丰*

北京大学法律经济学研究中心

20年前，我是第一批使用互联网的人，那时候社会上对我们这种人有一个别称，叫作“网虫”。在他们看来，上网是一种另类的消遣模式，但到今天，上网已经贯穿到我们生活的每一个现实的场景——新闻、社交、购物、交通、支付、借贷、娱乐和教育，不再是消遣了。

我在 APP 上找一家餐馆，用支付宝或者微信付钱，半小时内快递小哥把食物送到家门口。我想问大家，这是实体经济，还是虚拟经济？你会说，这么问很幼稚，实体经济跟虚拟经济分不开。

我们买辆车带家人去郊游，我们去餐馆吃一顿烛光晚餐，到电影院看一场电影，请问这是精神享受还是物质享受？你也会说，这么问很幼稚，物质和精神分不开。

今天很多人喜欢把实体经济和虚拟经济对立起来。我认为确实不对。你还喝水吗？你还用空调吗？我们还喝水，我们还用空调。虚拟经济或者数字经济其实带动和补充了实体经济。问谁替代谁，这个问题没有意义。你要问的是，这家实体经济怎么样了？你们家的水卖得怎样了？你们家的空调卖得怎样了？

线上和线下已经分不开了，大量的线下生活，已经搬到了线上，用互联网的方式来处理了。这个时候，互联网平台的治理成了突出的问题。这个问题从来没有像今天来得这么紧迫。

2016年开始，我们来自十几个政产学研不同机构的人，忽然发现我们坐

* 薛兆丰，信息社会 50 人论坛成员、北京大学国家发展研究院教授、北京大学法律经济学研究中心联席主任。

在一起一道研究互联网平台治理，比我们单独研究自己所熟悉的那个平台，比以往任何时候都更迫切、更有收获，也更有意义了。互联网平台治理，各平台有各平台的精彩故事，但也有许多共性，我们应该记录下来，再做些提炼。这就是《互联网经济治理手册》产生的背景。

我们把互联网治理概括为4个基本问题。

第一个基本问题：产权归谁？

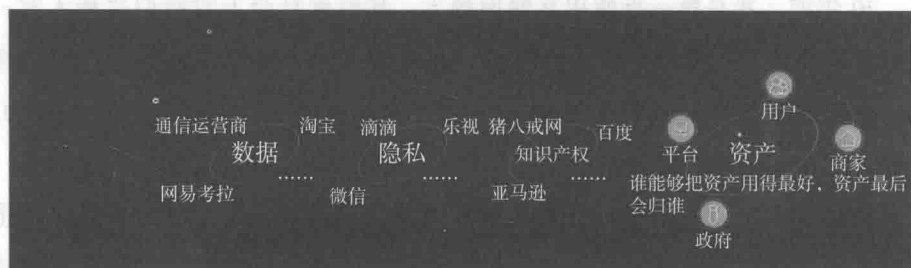


图1 互联网经济治理核心问题之一：产权归谁？

互联网经济产生了许多新的数据。数据就是资产。一个人逛淘宝店，逛店的轨迹数据，到底应该归谁？是归消费者，还是网店，还是淘宝平台，还是政府？大家都觉得自己有自己的道理，整个博弈的过程也会相当漫长，但我们相信，整个治理的规则，会朝着一个平衡点去移动。

这个平衡点，就是数据资产价值的最大化。谁能把数据用好，数据就更可能是谁的。那些能尽量把这个资产所具有的潜在的价值发挥到最大的治理规则，能够使数据资产发挥最大效益的产权界定原则，就是好的规则，就是稳定的规则，就是大家都愿意遵守的规则，就是能活下去、活得好的规则。

Kindle 手机阅读器上面，我们阅读时顺手滑的下划线，这个下划线的信息知识产权归谁？是读者、作者，还是亚马逊平台？实际是归亚马逊平台。在我们购买了 Kindle，第一次使用时，就接受了协议，把知识产权归亚马逊了。我认为这个界定是合理的，原因很简单，那是因为由亚马逊平台使用这些信息时能产生的价值，要比每位读者把这些藏起来当作自己的隐私的价值要大得多。

同样，政府机关，特别是公安机关，也会问平台要数据。这当中有博弈，当然也有平衡，但我相信最后的结果不会一边倒，既不会让政府拿到所有的数据，个人也不可能绝对地保有隐私。这当中有一个平衡点，谁把数据运用得越好，他就越可能也越应该掌握数据。

第二个基本问题：责任归谁？

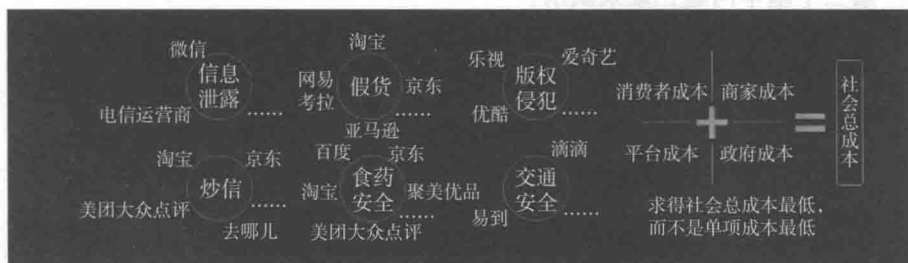


图2 互联网经济治理核心问题之二：责任归谁？

例如，一个消费者在淘宝平台上面买了一件假货，他的权益受到了损害。如果说责任完全归消费者的话，那么对消费者的损害就达到了最大。如果把责任推给平台，那么平台就要承担很大的成本，这不仅包括赔偿的成本，还有管理的成本，平台要雇很多人运用独创性的技术来进行打假。确实，阿里平台也一直在使用这些技术，但是它也不能承受无限责任。

有人说，能不能让政府来担责？政府来做，能像平台那样，能雇那么多人吗？能用上这么先进的技术吗？我们都知道，监管部门的一个处室，里面就几个人。你要他们几个人把全国的假货管起来吗？把全部化妆品的质量管起来吗？这显然不大可能。

他们不应该承担这样的责任。非要让他们承担这样的责任，他们就把平台给关了。把平台给关了，官员算是能够交差了，但是这时候呢，又会产生另外一个更大的成本，那就是全社会丧失了互联网交易平台的所有好处。

这时候，整个社会所承担的成本，要比部分的消费者买到一些假货所要承受的成本大得多。所以，我们应该追求的，不是单独一方的责任最大化或

单独一方的成本最小化，而是整个互联网治理的社会总成本的最小化。我们知道制度的演化是漫长的，但它朝着一个方向去迈进：怎样的责任分摊能够使全社会总的治理成本最小化，怎样的治理体制就是合理的。在这当中，没有谁是完全免责的，也没有谁是负全责的，那将是一个平等的协同治理的生态，而不是自上而下的命令体系。

第三个基本问题：谁来试水？



图3 互联网经济治理核心问题之三：谁来试水？

我们面前有两套哲学。一套是说，凡有新生事物，我们先制定法律对其约束，先有规范，再按照规范发展；另外一套是先让新事物发展，先让子弹飞一会儿，如果出现重大的问题，法律和管制再跟进。

显然是后一种哲学更合理，更贴近现实。法律和管制，总是对现状的确认，是法律和管制适应社会发展，而不是社会发展适应预定的法律和管制。

如果在互联网约车还没发展起来之前，就先让交通管理部门里那些管出租车的人来制定法规的话，那我们今天互联网约车的轴距就肯定是2.6米以上，肯定还有数量管制和价格管制，计价器就肯定是出租车上的计价器，而不会是诸位的智能手机。

又例如市场准入问题。2010年，国家工商总局49号令，确认了自然人只要向互联网平台申报他们的真实身份，他们就可以展开网上的经营。这样门槛一下子降低了以后，电子商务就蓬勃发展起来了。这是电子商务发展历史上的重要的制度创新，具有国际的示范意义。

至于电商到什么阶段要进行工商登记，应该给他们以自由选择。这跟我们谈恋爱是一样的。例如，我们先是同学、同事，后来成为恋人，后来

再去登记结婚。如果规定谈恋爱以前就必须到民政局登记，那么民政局不堪重负不说，世界上绝大多数的好姻缘，也都不会存在了。所以让互联网平台先试水，让子弹飞一会儿，发现重大问题，法律制度再跟进，这是我们的一个共识。

第四个基本问题：向谁靠拢？

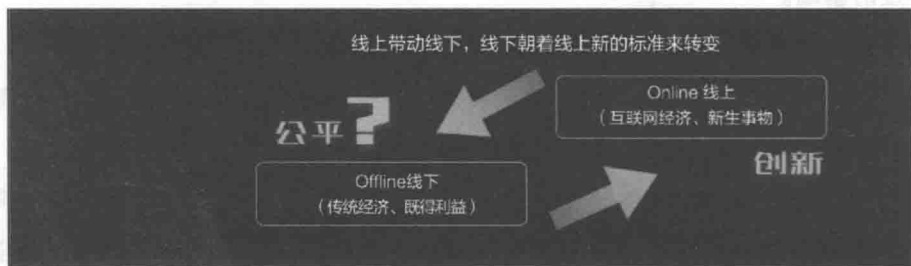


图4 互联网经济治理核心问题之四：向谁靠拢？

我们现在很多讨论，说线上线下不公平。我认为讨论公平和不公平的问题，本身没有意义。线上线下情况不一样，线上有数据资产，线上有炒信，线下有吗？

是不是公平不重要，重要的是我们要看到未来的发展方向。我们评判一个规则到底合理不合理，不应该根据它是否与线下看齐，而是应该根据未来发展的趋势，看新的治理模式能否顺应未来发展的趋势。

既然是新生事物，我们为什么一定要用老的方式去套这个新生事物呢？我们为什么不可以恰如其分地给这种新生事物一个身份，一个恰如其分的治理的规则呢？这是我们的一个共识：我们要向前看，要用发展的眼光，让线上带动线下，让线下朝着线上新的标准来转变。

我们编写的这部《互联网经济治理手册》，分四大部分，第一部分是方法论，从上述四大角度出发，阐述了我们共同的研究框架；第二部分和第三部分，以纵、横两个角度，描述、记录和剖析了互联网经济治理的实践。所谓的纵向，就是以不同的平台为主线，从具体某一平台治理的实践中提取经验；所谓横向，就是讨论跨平台的共同问题，包括市场准入、消费者保护、数据

互联网经济治理的重要转变

杨 健*

阿里研究院

习近平总书记4月19日讲话以来，他在多个场合和语境下提到了数字经济发展问题，也谈到了数字经济和互联网治理问题。

随着互联网，特别是移动互联网的发展，社会治理模式正在从单向管理向双向互动转变，从线下向线上线下融合转变，从单纯的政府监管向注重社会协同治理转变。对此我们要认真学习和研究，这三个转变指出了未来互联网经济治理模式的大方向。

一 互联网经济：未来已来

2016年8月1日，全球市值最大的五家公司无一例外都是基于平台的互联网科技性公司，即苹果、谷歌、微软、亚马逊和脸谱。以前市值最大的公司更多来自传统行业，如美孚、中石油等榜上有名。也许十年后回头来看，这将是标志性的事件。我们能感觉到，这个时代出现了巨大变化，在未来一段时期，基于平台生态的互联网经济发展会主导很多领域的经济活动。同1995年相比较，2016年市值最大的15家互联网公司中国企业跃居榜内，并且已经有五家了。这一数字显示出了中国互联网经济发展具有很强的生命力和活力。

从现有的行业分布来看，互联网经济的发展已经渗透到了各个领域（见图1），涉及了社会经济活动以及老百姓生活的方方面面。我们认为互联网经济正在深刻地改变着世界。如何来应对这种改变，特别是如何形成一套有利

* 杨健，阿里研究院副院长、研究员。