



热点透析



发展论坛

面向新经济的治理创新

□ 沈应龙 王迎春 李 辉

日前，京沪等地公布的网约车管理细则再度引发各界热议。以网约车等为代表的各种新经济的集中爆发式发展，快速改变原有的经济和社会运行模式，在形成经济发展新动能的同时，也为公共政策制定带来了巨大挑战，急需建立起一套全新的应对理念、机制和策略。

新经济带来的挑战

新经济大多是以共享经济面貌出现，以移动互联网、大数据、人工智能等为技术支撑的创新产业发展模式，其典型代表除网约车外还包括房屋短租平台、网络订餐、单车租赁等。随着人工智能、无人驾驶汽车等新一轮科技革命成果的成熟和应用，新经济模式还会不断产生并会带来更加深入的影响。

规则转变，旧机制失灵。新经济产生了新的游戏规则，也带来一系列新问题：新技术内在的数据安全、隐私保护等问题；新经济对传统利益格局的重组；传统社会问题在新技术条件下的新变化；新经济在原有监管范围之外“开辟”的空白区域；新技术对原有的法律和伦理规范的冲击。面对这些问题，政府难以直接用传统手段进行监管，存在认知不足、手段不足、资源不足、能力不足等现象。

发展迅速，问题快速迭代。新经济发展具有指数型增长的特征，其带来的矛盾焦点会快速发展、转移，往往导致顾此失彼，被动应对。例如2012年网约车出租车出现时争论的焦点是大额补贴违法、网约车影响出租车营运等问题。然而旧问题尚未明确解决，新问题又迅速出现，2014年网约车专车的出现又将争论焦点转向私家车的运营资质问题。

影响面广，风险冲击性强。新经济往往具有平台经济的属性，意味着一旦失控就有可能在短时间内对平台上所有的参与方产生极大影响。例如在“互联网金融”的外衣下，e租宝仅在17个月内便吸引近91万人、非法集资超过500亿元，其危害远超常规骗术。

新经济治理相关探索带来的启示

一些发达国家对新经济的发展寄予厚望，并基于自身的法律体系和政策环境不断探索能够促进其发展并避免风险的新方法。例如近期就有大量针对自动驾驶汽车的政策动态：新加坡率先将无人驾驶出租车投入运营；英国批准自动驾驶汽车上路测试；日本则推出计划在2030年实现20%的汽车为自动驾驶的目标。梳理各国的具体措施，我们得出以下几点启示。

要对新经济有整体性认识和系统应对策

略。新经济是互联网深入应用和全球产业变革融合演进的产物，这些变革具有全新的特点，冲击的是工业革命以来已经成型的经济、社会、政府管理体系和管理模式。对于新经济的应对，不能只考虑一个具体产业的治理，需要有全局性的认识和判断，要围绕变革时代的创新治理，形成对新经济治理的系统思路。

制度创新已经成为影响新经济有序发展的关键。对于新经济的发展而言，管理制度重要性更为突出，当前在全球范围内制约新领域发展的不仅是技术问题，更重要的是原有的制度体系和运行模式与新技术的冲突。建立能够适应、推动新经济发展，并妥善应对相应风险的政府管理体制已经成为在“赛场转换”过程中把握主动权的关键之一。

新经济的治理没有成熟经验可供直接借鉴。总体看来，发达国家对于新经济的治理也在探索过程中，大都还没有产生成熟的管理模式，如网约车和无人驾驶汽车领域即是如此。此外，一些兴起于国外的新经济在进入中国后又产生了“本地化”的新问题。例如Airbnb在上海有20%的“专职房东”，已经偏离了其初始的“闲置分享”的理念；类似的，Uber最初以“顺路捎带”为主，在中国则产生了大量的专职司机，甚至同黑车问题产生了关联。在新经济的管理问题上，我国不能简单照搬借鉴国外经验。

提升新经济治理能力的基本路径

新经济治理这一课题对于世界各国而言均是全新的，我国同各发达国家基本处于一起跑线上，甚至在某些方面处于领先地位，例如2016年7月发布的《网约车管理暂行办法》，是全球范围内颁布的第一个国家级网约车法规。同时我国还具有能够集中力量快速响应、实施政策的体制优势。

新经济治理需要新思路、新方法、新机制、新保障。深入研究“变革时代的创新治理”，既要鼓励创新，又要规避社会风险，应率先作为，从工业革命时代的管理体系转向更具包容性和弹性的“新科技革命和产业变革”时代的治理体系。在具体策略方面，政府部门或可从以下几个方面提升创新治理能力。

积极进行管理方法和管理模式创新，尤其是利用新科技手段和借鉴新经济内生规则提升政府管理水平。应当基于新科技提升传统管理能力，并探索发展全新的管理体系和管理模式。例如，充分利用信息技术打通工商、食药、卫生、公安等多部门间存在的数据壁垒，同新经济企业的审核过程相衔接。用新经济的规则治理新经济，在保证安全的基础上，把通过市场竞争充分验证的行业内生性管理方法，有序

引入政府治理，不断更新和完善原有管理机制。例如在网约车领域，正在通过信用评级和评价体系建设，解决司机资质和服务治理问题，值得借鉴。

政府要积极转变职能，从单向管理转向双向互动，从单纯的政府监管转向更加注重社会协同治理。新经济的发展是一个不断打破旧有格局、产生新规则的过程，必然会带来更复杂的利益分配和管理责任划分问题。政府的作用重在“搭平台”，为新出现的相关方提供一个能够充分研讨博弈的舞台，引导推进不同利益主体通过“圆桌会议”开放协商，群策群力共建新游戏规则。

政府简政放权，在部分领域从直接监管转向间接监管，让渡一部分管理职能给相关企业和行业组织。由于用户行为数据掌握在企业手中，可探索“政府监管平台，平台约束用户”的合作监管模式，政府对新经济企业内部管控机制提出原则要求，新经济企业加强自我约束和自我管理，同时发挥行业自律和消费者权益保护等各方面在治理中的作用。发挥政府的“教练”作用，促使监管对象能够自发地在竞争中注意风险的预防和化解。

保障公共安全底线，维护市场竞争规范和消费者权益。适当加大对掌握数据的大企业的社会责任要求，设置行为底线和风险红线，同时积极探索更加科学有效的约束手段和管理方式。加强数据共享机制建设，增进政府和企业间数据的双向流通。如公安、车管等部门可以向网约车企业开放数据，简化签约司机的认证流程；同时企业向相关部门开放数据，增强安全监控、运力调度等方面的能力。加强信用体系建设。目前支付宝（淘宝、蚂蚁信用）、网约车平台、摩拜单车等均基于各自特点发展出了规模不等的评价或信用体系。政府可主动引导各类市场信用体系与官方信用体系协同共建；反对不公平竞争和垄断，维护诚实守信、创新活跃的市场环境。

在新经济发展迅速的情况下，一方面紧密跟踪观察发展趋势；另一方面积极推动在一定范围进行应用和政策试验，争取率先形成可复制推广的经验。面对全球几乎同步的新经济发展，谁试验的快，谁就有可能率先提出解决之道，率先推动新兴产业发展和社会进步。在这方面上海已经进行了很好的探索，比如网约车和摩拜单车都是先从上海等地试验推广，然后布局全国，在其发展过程中，相关部门给予了关注、包容和支持。嘉定上海汽车城还建设了国内首个智能网联汽车的封闭测试区。因此，我们应该积极总结经验，建立健全新经济发展的包容性制度体系，吸引新技术新模式新产品我国的实验应用。

经济发展既需要需求侧，也需要供给侧，于供需间寻求最佳的平衡点才是结构性调整的必需。随着“三驾马车”概念的逐步淡化，供给侧管理日渐引导着结构性调整的主方向，成为时下经济发展的主流趋势。针对经济突出的结构性问题，供给侧管理着力于改善要素供给，实现经济结构的深度调整，以结构的优化实现经济的再平衡，即力求在短板上增加有效供给，提高供给体系的质量和效率。供给侧管理的核心是提高全要素生产率，从创业的角度来说，就是提高创业的生产率，创业实现了创新，供给侧也就得到了优化。从现实情况来看，经济新常态背景下，切实考虑在实现供给侧的结构性优化上调结构、促改革，已成为有效把握供给侧管理，实现创新型创业的必然要求。

我国经济在新常态的形势下实现转型升级，就要坚持依靠创新，以创新引领创业，创业推动创新，着力通过供给侧结构性改革破解矛盾，创造新供给，满足新需求，点燃经济增长新引擎，在稳增长、调结构、惠民生和促改革间找到发展之平衡点，走出经济发展低迷现状，力促我国经济发展行稳致远。就要深入贯彻创新驱动发展战略，切实执行“双创”理念，增强经济发展新活力、新动力。创业着眼于突破传统，实现升级，就要依靠创新，以创新带动创业，也即以创新丰富创业内涵，以创新促进创业动力、以创新升级创业结构、以创新提高创业水平。因此，结合创新型发展战略，提高创业的生产率，扶持和发展创新型创业已是时下必然之势。然而，目前我国的创业发展普遍在技术、模式和应用上遇到了发展瓶颈，主要包括：核心竞争力低、创新动力不足、复合型人才匮乏等。

实际上，目前我国创新创业还处于起步阶段，制度的完善、经验的积累、效果的提升还有很大的发展空间，未来需要多角度立体化全方位地推进创新创业发展，才能更好地实现创新创业设立的初衷和预期的效果。目前，我国现实情况下，推动创新创业的发展路径主要有以下几点。

纵向深化——从深度上加强技术创新。创业之“新”，核心在于技术升级，技术升级可以助力创新创业。技术创新之重要，不仅体现在其已被提上议事日程，更体现在避免了原始创新中代价高昂的试错步骤，有效地提高了要素的生产率。纵向的技术创新，不断提高技术水平，是我国创业实现创新最根本、最核心的方式，也是我国实现由“制造强国”向“创造强国”的根本之道。从纵向上看，未来技术的创新将呈现由粗放到集约、由低级到高级、有无到有的发展态势，因此，我国创业要实现持续发展，就要依靠创新，就要突破过去发展的简单的“干中学”模式，以创新带动创业，实现技术创新的高、精、尖深度发展。同时，技术创新不仅能拓展创业发展可盈利的空间，增强创业成功的可能性，还能力促创新型企业的可持续发展，这都取决于核心技术的提升。核心技术是一个企业竞争力的基础，技术只有不断升级，不断深化，才能保证企业的永续发展，实现产业链发展的优质循环。

横向拓展——新模式激发跨界融合。横向创新，基本在于各要素的跨界组合，隔行如隔山的说法已明显不适用了，行业 and 专业的融合与互动才可能产生新的经济增长点，成为创业的始点。跨界组合是创新的最普遍方式，能有效地促进各生产要素的组合，提高创业各要素的生产率。横向的组合创新着重于实践应用，是目前我国创业最普遍、应用最广泛的创新方式。这一创新方式整合了各方生产要素，一定程度上繁荣了市场，活跃了经济，在我国“制造强国”之路上贡献

创新创业发展的供给侧思路

良多。从横向上看，不同领域、行业的生产要素相互交叉融合，最易产生创新，产生新的经济增长点，因此，跨界组合的创新主要表现在技术跨界和人才跨界方面。第一，技术的跨界组合主要强调技术与实体产业的相结合，以技术创新带动相关实体产业的发展，这也是未来我国创业实现创新的最普遍的发展趋势。创业活动通过新技术降低了边际成本，提高了竞争力，诸如“互联网+”“人工智能化”“大数据”等新一代技术将为创业活动提供新的发展氛围、发展契机，也将会带动新一轮产业的创业浪潮。第二，人才的跨界组合主要强调多方专业人才的结合，如技术人才、管理人才和商业人才的结合，不同的专业人才结合，可以优化人才集聚效应，提高创业要素的生产率。跨界人才不仅要创新意识、方法和管理才能，还要有一定的市场判断能力，只有实现技术人才、管理人才和商业人才的结合，才能更有效地推动创业创新的主体性应用。当前，由于“双创”使得创业的主体范围扩大化，创业活动要保证其持续发展，就必须进行跨界人才的组合和优化。

横纵结合——立体化促进成果转化。“创新创业”贵在求“新”，也即追求创业的新理念、新模式、新方法、新平台。要具体实践这一“新”，就要促进创新横向和纵向的结合，整合创新创业发展的各要素条件，促进创新成果的转化升级。创新的横纵向结合是技术创新和技术应用的结合，也即理论与实践的结合、科技与市场的结合。不拘泥于理论内涵的有效阐释，“创新创业”突破了传统，在理论与实践发展结合的过程中，积极探索创业发展新内涵、新模式、新路径。理论的创新，增加了跨界组合创新的机会，而跨界组合创新，不仅实现了纵向上技术上的升级，还应用到创业的横向发展中去，实行跨界整合，各生产要素的相互融合、互补，改变了创业的模式、方式，也产生新的经济增长点。未来经济服务过程中，通过经济结构调整和科技进步，实现创新的横向和纵向发展，提高潜在增长率，促进创新成果的转化，才是适应我国当前新一轮科技革命和产业变革的题中之义。

健全有利于新型农业经营主体成长的政策体系

□ 苏振辉 翟淑君

只有健全有利于新型农业经营主体成长的政策体系，才能实现各项支农政策的系统整合，增强各项政策之间的衔接性、灵活性、实效性，确保各项支持新型农业经营主体成长的优惠政策落实到位，提高政策执行效率。

通过土地流转，实现适度规模经营是新型农业经营主体成长的前提。实践证明，农业适度规模经营，能更好地提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，实现规模化效益。因此，科学制定深化农村土地制度改革，依法推进土地经营权有序流转的政策尤为关键。一是要扎实推进土地确权登记工作。加大政策宣传力度，强化确权登记技术培训和指导，坚持内业外业相结合，健全土地承包管理档案。加快农村土地承包经营权确权登记颁证，严格按照有关政策、程序、步骤和要求确地到户，全面消除农民尤其是外出务工农民的流转顾虑，激发土地流转动力。二是依法推进土地经营权有序流转。健全各级农村经营管理工作机构，建立各级农村土地流转服务中心。探索建立土地流转价格协调、纠纷调处机制和工商企业流转农业用地风险保障金制度，促进土地规范、有

序、安全流转。鼓励和支持土地在公开市场向新型农业经营主体流转，稳定流转关系，促进土地连片集中。通过代耕代种、联耕联种、土地托管、股份合作等方式，推动实现多种形式的农业适度规模经营。

适度的财政扶持是新型农业经营主体成长的基本保障。政府应严格按照《农业法》的规定和2017年中央农村工作会议精神要求，确保财政对农业投入的稳步增加，加大财税支持、经济补贴、技术指导和风险控制，积极引导新型农业经营主体持续发展。一是各级财政应重视通过财政投资项目改善农业基础设施条件。加大农业综合开发、土地整理、中低产田改造、高标准农田建设、农田水利设施等建设力度。二是加大农业专项资金投入整合力度，集中用于扶持新型农业经营主体发展现代农业，重点扶持粮食生产、畜禽养殖、农机服务等专业大户和家庭农场，完善基础设施，引进优良品种，开展试验示范，推进集约化经营。三是各级财政新增资金要向新型农业经营主体倾斜，重点支持粮食增产集成技术研究、防灾减灾关键技术应用、社会化服务组织补贴等，涉农财政贴息贷款要优先支持粮食生产、家畜养殖等新型农业经营主体。

金融是农业生产和农村经济建设的血脉。新型农业经营主体从土地流转、基础设施建设、前期生产资料购置到后期经营管理等环节都需要大量资金投入。一是完善开发性金融、政策性金融支持农业发展的制度。落实金融机构涉农贷款增量奖励和定向费用补贴、农户贷款税收优惠、小额担保贷款贴息等政策，促进金融支持新型农业经营主体优惠措施落到实处。加强各类金融经营机构的协作配合，共同开展金融支农试点，创新金融产品和服务方式，开展土地承包经营权、宅基地使用权抵押以及无抵押信贷试点，切实解决“贷款难”问题。二是完善涉农信贷审批机制，创新涉农抵（质）押信贷担保方式，将专业大户、家庭农场、农民合作社和龙头企业纳入信用等级评定范围，扶持新型农业经营主体发展。鼓励发展资金互助社、信用合作社、村镇银行、农村商业银行等农村金融组织，加大金融支持力度，强化融资担保服务。三是完善农业保险制度。扩大政策性农业保险覆盖面，加大财政对新型经营主体的保费补贴比例。创新粮食生产保险方式，加快研究探索种粮目标收益保险，逐步实现粮食生产新型经营主体愿保尽保。探索建立农业产业发展基金、农业巨灾

风险基金等，不断创新农业风险补偿机制，支持新型农业经营主体发展。

高素质的农业劳动力是农业现代化发展的源泉，是新型农业经营主体发展的支柱。新型职业农民的培育可以提升农业专业化主体水平，提升其抵御自然风险、市场风险的能力，是增强新型农业经营主体自身发展能力的关键。一是健全新型职业农民培训体系，整合人力资源社会保障、农业、科技、教育、扶贫等部门教育培训资源，以种养大户、家庭农场主、合作社理事长、返乡农民工等为重点，加强职业技能培训，培育一批生产经营型、专业技能型、社会服务型职业农民。加强农业产前、产中、产后培训，开展农产品销售、农业生产管理、农产品品牌化培育等培训。二是鼓励新型农业经营主体与农技校、农广校、农技推广机构合作，根据农业生产季节性弹性安排培训内容、形式和场地，提高培训效率。鼓励涉农高校毕业生到农村就业和创业，引导高层次创新创业人才与新型农业经营主体合作，鼓励企业培养自己的科技队伍，提高新型农业经营主体的科技水平。

农业科技政策的落实是新型农业经营主体的持续发展的保障。2017年中央农村工作

会议提出，加快科技创新，增强农业发展动能，调整农业科技创新方向和重点，调动科技人员的积极性。一要实行“专家领军、专业融合、联合攻关”的农业科研机制，组建一批现代农业产业技术体系及科研院所联盟，开展转型升级重大技术的研发。二要加快关键技术推广应用。以农业技术推广机构为主，引导新型农业经营主体参与，建立主导产业区域性集成技术示范区，集中展示农业新品种、新技术、新产品，充分发挥“示范引领、效益诱导”的作用，筛选整合一批提升各类主导产业的集成技术，推行“专业指导，社会化服务实施，新型市场主体承载”的农业技术推广新机制，加快实用技术推广步伐。提升基层农技推广队伍专业素质和服务能力，打通农业科技推广“最后一公里”。三要鼓励新型农业经营主体与农业院校、科研院所、农业科技园区等建立长期稳定的合作关系，形成以“优势互补、利益共享、风险共担、共同发展”的利益联动机制，形成科技创新的合力，满足农业新产品开发、技术改造等不同需求，为新型农业经营主体的持续发展提供强大的科技支撑。