

【城市经济研究】

# 智慧城市中共享经济规范发展研究\*

马丽 田世华

**摘要:**智慧城市和共享经济是当前学术讨论与政策制定关注的焦点,也是城市发展的主要趋势。智慧城市和共享经济概念之间具备较强的关联性,共享理念、数字技术、数据驱动、本地化构成两者之间相匹配的共性元素。智慧城市与共享经济存在双向互动关系,共享经济不仅依赖于独特的城市条件,而且给城市带来变革性的影响。共享经济在不断发展的同时,也考验着城市治理水平,引发诸如加剧本地化的负外部性、扰乱市场竞争秩序、法规摩擦和监管冲突等问题。推动智慧城市中共享经济的规范发展,地方政府应优化共享经济发展的营商环境,探索推进实验性监管,形成协商合作的治理模式,进而实现智慧城市的智慧治理。

**关键词:**智慧城市;共享经济;实验性监管;协商共同治理

中图分类号:F293 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2024)04-0129-08 收稿日期:2024-02-03

\*基金项目:国家社会科学基金项目“数字平台权力的行政法制规研究”(22BFX026)。

作者简介:马丽,女,河南中医药大学管理学院副教授,管理学博士(郑州 450046)。

田世华,男,河南省科学院科研事业部副主任(郑州 450046)。

## 一、引言

国务院印发的《“十四五”数字经济发展规划》中,“深入发展共享经济”是“数字经济新业态培育工程”的重要内容。共享经济新业态在数字经济发展中的作用得到进一步关注和强调,成为各地经济增长、扩大内需的重要抓手,对推动城市共享发展、实现共同富裕目标意义重大(贾振博等,2023)。

发展共享经济已成为当前智慧城市发展的重要趋势(冯祥辉等,2023)。共享经济和智慧城市一直是学术讨论与政策制定的热议主题,事实上,这两个概念密切关联,共享经济与城市空间和城市生活深度交织(Nestor M Davidson & John Infranca, 2016),已有研究从城市密度、社交网络、劳动力过剩或商品未充分利用等方面,分析共享经济发展所依赖的城市条件(Michèle Finck & Sofia

Ranchordás, 2016);从生活方式、经济社会治理、城市空间结构等方面,分析共享经济给城市带来的深远影响(张鹤鸣等,2018)。已有研究为深入认识智慧城市和共享经济的互动问题奠定了基础,但对共享经济的城市特性与由此产生的监管问题之间的联系探究不多,对共享经济的城市治理研究也需加强。基于此,在已有研究的基础上,本文拟归纳智慧城市与共享经济的共性特征与互动,分析共享经济在当前法律框架内引发的城市监管问题,探讨地方政府如何以更智慧的管理方式,规范共享经济实践,进而实现智慧城市的智慧治理。

## 二、智慧城市与共享经济的共性特征与互动

共享经济与智慧城市存在诸多相匹配的共性因素,且二者之间深度依赖、双向互动,构成共享经济在智慧城市中得以蓬勃发展的潜力。

### (一)智慧城市与共享经济的共性特征

第一,智慧城市和共享经济均秉持共享理念。“共享”一词是指通过共同利用空间、商品、信息、人才和经验等资源,创造经济、社会和环境价值的活动。共享本身是一种内在的城市现象,城市生活的空间限制和人口密度使得城市生活更倾向于共享资源而非消费资产所有权。公共区域、公共基础设施、公共服务、数据信息的制度化共享是大多数智慧城市固有的做法。共享经济的扩张也似乎表明,人们更倾向于获取而不是拥有,随时随地分享未充分利用的资产、服务、知识、技能,能够更有效地利用私人 and 公共城市资源。

第二,智慧城市和共享经济均由数字技术主导。数字技术是智慧城市发展的重要催化剂。数字基础设施和信息系统嵌入城市结构,对城市基础设施、城市管理、经济活动和日常生活产生越来越重要的影响。尖端数字技术应用不仅能够提高智慧城市系统运行效率,同时也有助于实现共享经济的即时交易。历史上一直存在的物物交换、共享和租赁通过数字技术被重新激活。平台通过移动互联网、云计算、全球定位系统(GPS)、即时通信、在线支付、评级系统等数字技术促进共享,使得用户拥有从本地即时共享服务和处理信息的能力。

第三,智慧城市和共享经济均由数据驱动。创新的实践需要大量的数据支持。从本质上讲,共享经济是一种数据驱动的经济,对供需平衡度、满意度、留存率等数据指标的深入分析,是通往用户更佳体验的关键。智慧城市也极为重视数据科学,城市治理的“智慧”取决于该城市在行政决策和公共服务中使用数据科学分析预测的能力。数据驱动的智慧城市借助数据预测和分析来提升服务和决策的效率。在这两种情况下,数据用于向公民/消费者提供目标服务,并且是两类模式的核心。

第四,智慧城市和共享经济围绕社区参与,表现出明显的本地化特征。共享经济尽管是一种全新类型的信息商务模式,依赖于看似与地点无关的数字技术,但仍然深刻地以地方为基础,是一种牢牢扎根于城市地理的创新。邻近促进互动,平台构建的共享系统在本地社区和短距离内服务最佳。点对点市场中,当参与者生活距离较近,合作起来才更有效率。这也是为何共享平台即使具备全球规模,却也总是本地化运作的原因所在。同样,智

慧城市通常是自上而下的规划建设,但也无法忽视社区在智慧城市建设中的作用,通过以社区为单位进行数字化、智能化建设,能够以点带面地逐渐实现整个城市的智能化。

### (二)智慧城市与共享经济的互动

智慧城市与共享经济的关系是双向互动的,城市不仅塑造了共享经济,自身也被共享经济所塑造。

#### 1.智慧城市:共享经济发展的自然场所

城市是共享活动驱动的新型循环经济的滋生地。共享依赖于独特的城市条件。首先,城市一直是协作和共享的环境。共享基础设施(如道路或桥梁)和公共服务(如医疗和教育)是城市发展和居民生活的基础。城市居民通过共享使用当地资源来获得基本的公共产品,例如街道、公园、公共空间以及社区设施。其次,城市邻近性和密度带来集聚效益。城市内部人口密度不断增长,为大量资源和供应商提供了基础,以支持在线市场的本地化服务。供需双方在地理上的接近促进了信息的流动,以及产品、服务和知识的交换。邻近性与人口密度相互作用,使供需双方的联系更加紧密。联系紧密的更大范围的市场确保了更高效的匹配。最后,城市往往是发展社交网络的最佳场所,能够促进基于相互信任、共同规范以及合作意愿的高效市场交易。

由于人力资本、交通运输网络、社交网络等一系列因素的集聚,智慧城市成为生产和创新集群,能够创造有利于协作交流的环境。随着信息技术的发展,共享发生了深刻的变化。在产品和服务广泛分布、易于共享的地方,共享网络应运而生,数字平台的出现提升了共享网络的潜力。随着智慧城市越来越多地转向通过技术来最大化地利用资源,共享经济往往会成为首要的城市现象。共享须满足的城市密度、网络连接、劳动力过剩或商品未充分利用这几类条件在智慧城市中普遍存在。很难想象,在缺乏密集的供应商和消费者网络的情况下,共享数字平台还能在城市得以快速扩张。考虑到智慧城市密度和资源集中带来的益处,以及互联网连接和智能手机的广泛使用,不难发现共享经济正在智慧城市中获得更多的吸引力。

#### 2.共享经济:智慧城市发展的驱动因素

智慧城市与共享经济的关系是双向的,智慧城市促进了共享经济的发展,共享经济也以一种新颖

的方式触动和影响城市,是智慧城市发展的驱动因素。

首先,共享经济通过提供符合智慧城市需求的服务,直接提升了城市的“智慧”。一是共享经济给城市带来更智慧的共享服务,提升城市居民的生活质量。共享交通模式方便居民日常出行,解决出行往返“第一公里/最后一公里”问题。共享住宿在特定的城市社区提供住房,获取比大型酒店更“真实”的地方体验。二是共享经济帮助城市节约成本。美国密歇根州和俄勒冈州等多地市政当局,通过平台 MuniRent 与其他地方政府共享重型设备来节省资源,能够减少政府总体支出。三是共享经济有助于改善城市环境。共享单车促进城市地区清洁、节能、可持续的出行模式,2022 年两轮车共享带来的碳减排量约为 169 万吨。共享住宿也比酒店能够节约更多的水、电能源。通过技术最大化利用资源,共享可以抵消城市化带来的一些负面影响,实现环境和社会可持续发展。

其次,共享经济能够推动社区、全市层面的经济增长。共享经济正迅速成为城市居民获取所需商品和服务的主要方式,促进经济转型。一方面,共享经济成为各种创业者的福音,通过简化进入市场的门槛,扩大个体对新经济的参与,为传统渠道拒之门外的人们打开新市场,商品和服务的提供者可以利用闲置资源或碎片化时间,有更多的机会创造价值、增加收入。58 同城网站入驻劳动者由 2021 的 60 万人上升至 2022 年的 130 万人,劳动者收入同比提升了 50%。另一方面,某一辖区内共享活动的增长可能产生连锁反应,从而产生更广泛的经济效益。以共享住宿为例,可负担性提高和短期住宿范围扩大,可以增加游客的旅行频率和在目的地停留的时间,从而创造额外的商业机会,如一个社区外来游客的增加可能会使当地餐馆、商店等利益相关者获益,这意味着最终会改善城市经济。换句话说,如果一个城市对共享服务开放,肯定会吸引商业机会。

最后,共享经济也在更新城市公共服务的供给方式。城市逐渐开始依靠共享平台来完成传统的公共任务,在公共交通、应急响应等方面优化传统公共服务供给。例如,滴滴平台运用云计算、大数据、人工智能等数字技术对交通出行数据资源进行挖掘,赋能交通规划,优化公共交通调度,有效帮助城市缓

解拥堵,实现城市交通智慧管理。美国 Airbnb 平台与旧金山合作开发新的服务功能,在湾区发生自然灾害(如地震)时激活免费的住宿列表,帮助灾害中流离失所的人找到房屋。数字共享平台企业提供智慧治理的技术方案,有助于政府在平台运营领域之外的其他领域改善公共服务供给。

### 三、智慧城市中共享经济规范发展存在的问题

正如共享经济在城市蓬勃发展一样,共享服务也给城市带来了前所未有的复杂问题,增加了当地监管部门的治理难度。发展共享经济有助于打造智慧城市,但也须正视城市中共享服务引发的主要问题。

#### (一)加剧本地化的外部性

在城市环境中成长起来的共享经济,无疑也在地方层面上产生了最大的影响——无论是积极的还是消极的。考虑到共享经济的本地性质,其产生的外部性也高度地方化。城市为共享企业提供了培育市场的密度和邻近性,也会放大这些活动对当地的负面影响。通过加强对现有资源的利用和释放过剩产能,共享平台在城市地区迅速扩张时,会产生集中、本地化的外部性。

关于高度本地化外部性的担忧已经引发极大的关注。如果共享经济实践造成了问题,通常会让城市邻近居民感到不安。

首先,共享经济商品和服务供应的非专业化,使当地消费者暴露于风险之中。非专业化服务提供者提供的服务,质量参差不齐,消费者可能面临低于预期的服务体验和安全风险。例如,部分民宿房屋未达到消防安全标准,大多数共享经济平台将其员工归类为独立承包商,而不是雇员,这些都会引发用户安全、劳动者权益保护方面的关切。

其次,共享商业化的趋势也给城市和街区带来了额外的问题,这些副作用包括公共空间私有化、环境破坏、安全隐患等。例如,在交通运输领域,虽然共享出行利用过剩的个人交通能力来减少汽车使用量,但城市仍然面临额外或替代驾驶服务的直接溢出效应,包括纽约在内的许多城市已经开始研究拼车对交通拥堵、空气质量和安全的影响。共享住宿被理解为对现有住房的强化使用,会在社区甚

至街区层面产生更多的局部外部性,冲击社区的日常生活,包括短期游客涌入导致的噪声、过度拥挤、房价上涨及污染水平上升等。共享单车若管理不善,乱停乱放也会影响市容市貌。2022年,南方某一线城市公安局全年查处共享电单车交通违法事件超过3400起(田建川,2023)。

### (二)冲击市场公平竞争秩序

共享经济的发展对传统的商业模式产生了冲击。一些大型数字共享平台基于相关先发优势,呈现出一种“赢者通吃”的特性,倾向于在市场中获得优势地位。例如滴滴公司较早进入了网约车市场,并迅速占据了几乎垄断的地位,新进入者很难参与竞争。此外,共享平台企业通过规避适用于竞争对手的监管约束,被认为是以一种不正当竞争的方式切入市场。共享企业不可避免地会在当地传统企业获得市场优势的领域与其发生冲突,地方监管机构易于被困于传统企业和新市场进入者之间的(即数字共享平台)利益斗争。

共享平台新的垄断可能性也以一种不同形式存在于智慧城市全景中。智慧城市模式涉及大量部门,如交通、旅游、能源、卫生等部门。这一生态系统的关键在于互联互通。因此,就整个机制的运作而言,战略的一体化程度越高,效果就越好。地方政府往往选择一家共享数字平台企业运营商提供智慧城市所需的创新和高科技解决方案,这些参与者可能负责实现智慧城市所需的所有基础设施升级,构成地方政府一站式合作伙伴。然而,这种情况很有可能导致“赢者通吃”局面的出现,单一主导解决方案将会构成市场竞争和持续创新的风险因素。例如,如果滴滴公司开始完全控制城市的交通,不仅可能驱逐传统出租车、其他约车平台等替代选择,还会减少公共交通的载客量,这将对城市提供基本服务的长期能力产生负面影响。

### (三)产生法规摩擦与监管冲突

共享经济是一种颠覆传统市场范式的新经济形态。城市过去制定的关于旅游住宿、餐饮和交通出租法规,以及应对传统市场失灵的许可制度,在数字时代已经远远落后于新经济模式创新。城市针对传统行业模式而制定的监管规则与数字共享经济新模式之间常常产生摩擦与不协调,法规摩擦已经蔓延到诸多不同的法律领域。共享活动

在法律空白或灰色地带展开,规避了地方关于旅游住宿、消防安全、私人交通、地方税收以及劳动法保护的规定,对法律体系的传统设计构成了挑战。例如,共享住宿使用住宅区域的私人物业进行经营活动,不符合传统旅馆业对卫生和消防安全的要求。共享服务的提供者通常被视为自由职业者、微型企业家或独立承包商,承担所提供的经济活动的全部风险,但其却不受劳动法中相关规则的保护。此外,个体分散交易中共享税征缴极其困难,经营者很容易逃避传统税收要求。在创新和不确定性的氛围中,地方政府难以执行现有的法规或创建新法规。

除既有法规的范围和适用性问题外,城市当局还面临着复杂的监管难题。面对大多数共享平台企业的运作方式与地方传统行业监管规则不协调的问题,以及数字共享平台的快速增长所造成的诸多负外部性挑战,城市政府正面临着管理的两难之境:一方面,传统法律规制方案是以现有经济活动的典型组织形式为蓝本设计,简单套用为规模化商业活动而适用的传统法规,禁止或严格限制共享活动会导致共享创新被过度的监管扼杀。另一方面,如果共享长期处于某种监管真空状态,平台企业既会拥有不公平的反竞争优势,也会危及对城市居民基本权利的保护。如何使总体风险可控,但又能给予各种创新模式一定的容错空间,成为城市市场监管的难题。

截至目前,城市政府对数字共享平台快速增长所造成的诸多挑战仍缺乏一致的监管回应,一些城市对这些创新做法采取“放任”或最低限度的监管方式,予以容忍。例如,一些城市未制定共享住宿相关法规,仅根据投诉来具体解决问题;一些城市则采用原本为传统商业交易而设计的监管法规,限制共享服务运营。例如,个别城市“一刀切”式清退共享电单车,引发社会争议。总地来说,地方政府面临着共享创新和监管冲突的压力,城市与共享经济的最终关系仍不明朗。

## 四、智慧城市中共享经济发展的规范框架

考虑到共享实践给城市管理带来的多重风险因素,政府监管对公共利益保护是必要的。根据辅助性原则,城市当局在决定如何监管共享经济方面

具有一定程度的自主权及政策灵活性。地方政府面临着更新公共政策的挑战,同时又不能削弱共享经济创造的价值。如何在鼓励共享创新中展开更智慧、更赋能的干预,成为智慧城市规范共享经济的核心命题。

### (一)优化城市共享经济发展的营商环境

中国共享经济从2010年起兴起并呈现快速发展的态势,对经济发展和智慧城市的促进作用愈发明显。共享经济的发展离不开营商环境的持续优化。营商环境是创新创业的沃土。良好的营商环境有利于促进技术和商业模式创新,对新经济的高质量发展至关重要。共享新业态的政策法规导向对城市营商环境建设有着举足轻重的影响力。近几年国家和地方层面关于共享平台经济发展的政策部署,发挥了极为重要的引导作用,为城市共享的规范发展奠定了良好基础。

2015年以来,国家先后出台一系列政策法规培育、扶持新经济的发展。2015年7月,国务院发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,正式提出要“发展共享经济”“培育形式多样的新型业态”。2016年11月,《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》施行,网约车获得合法地位。其后,国家发展改革委等多部委联合印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》(2017)、国务院办公厅印发《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》(2019),明确提出以包容审慎监管原则对待新经济新业态新模式的发展。新冠疫情暴发以来,共享经济等新型消费为弥合民生需求缺口、推动国内经济复苏发挥了重要作用。国家“十四五”规划纲要两次提及“共享经济”,要求“健全共享经济管理规范,促进共享经济健康发展”。2022年1月,国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》,要求进一步深化共享经济在生活服务领域的应用,拓展资源共享新空间。同年,中共中央、国务院印发《扩大内需战略规划纲要(2022—2035)》,将“促进共享经济等消费新业态发展”视为扩大内需的重点培育方向。中央层面利好政策激发了共享经济市场活力,推动了共享行业快速发展。2018—

2022年,我国共享经济市场规模从29420亿元增长至38320亿元(见图1),市场规模持续扩大。

在地方层面,为落实和完善“鼓励创新、包容审慎”的政策导向,持续优化城市共享经济发展的营商环境,须平衡好规范与发展的关系。政府是推动城市共享的重要力量,在监管态度方面,首先是支持和鼓励。政府应根据共享经济业态属性,并结合其发展阶段,制定适应共享行业发展特点的差异化治理策略。对于处于发展初期的、有利于促进新旧动能转换的新兴行业,设置一定的观察期,审慎出台新业态准入限制政策,对创新企业给予先行先试机会;对尚处于培育期、具有成长性的新业态,清理资质资格获取方面的不合理限制条件,优化完善准入条件、审批流程和服务,降低对经营活动的干预。目前,广州、重庆、石家庄等地在地方数字经济促进条例或发展规划中均已明确提出鼓励发展共享经济的政策导向(见表1)。其次是引导和规范。针对城市共享经济暴露出的不少问题与矛盾,地方政府需要在支持的政策导向上加以引导和规范,在肯定城市共享合法性地位的同时,建立健全适应当地发展实际的监管规则 and 标准,提升产品质量和服务水平。对于逾越安全和质量红线,危及人身健康、公共安全,严重扰乱市场秩序等行为,启动监管执法,维护消费者利益和社会公益,营造新旧业态公平竞争的环境,引导企业合法合规经营。目前,一些地方出台了如《北京市鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》《珠海民宿管理暂行办法》《三亚市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》等政策法规,对共享行业的发展起到了引导和规范作用(见表1)。通过平衡鼓励创新与规范发展,激发新经济创新创业活力,优化城市共享发展的营商环境,助力智慧城市的转型升级和经济发展。

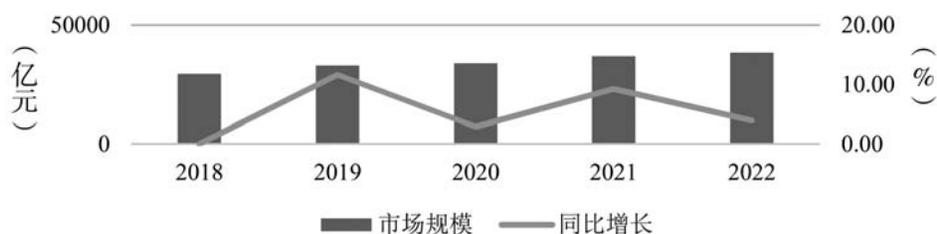


图1 2018—2022年中国共享经济市场规模增长情况

数据来源:国家信息中心分享经济研究中心。

表1 地方共享经济政策法规

发布时间	颁布机构	文件名称	政策要点
2021年12月	河南省人民代表大会常务委员会	《河南省数字经济促进条例》	发展数字经济应当遵循统筹规划、市场主导、创新引领、共建共享、包容审慎、数据安全的原则
2021年12月	重庆市政府	《重庆市数字经济“十四五”发展规划(2021—2025年)》	鼓励发展平台经济、共享经济,以包容审慎态度保护平台相关市场主体公平参与竞争,培育发展共享出行、共享居住、共享物品、共享办公等新业态新模式
2022年4月	广州市人民代表大会常务委员会	《广州市数字经济促进条例》	统筹推动平台经济与共享经济创新发展,鼓励探索共享设备、共享车间、共享工厂、共享科技资源、共享物流、共享出行等共享经济新型组织模式
2023年11月	石家庄市人民代表大会常务委员会	《石家庄市数字经济促进条例》	促进平台经济与共享经济创新发展
2017年9月	北京市交通委员会等	《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见(试行)》	促进互联网租赁自行车规范、协调和可持续发展
2021年2月	珠海市政府	《珠海市民宿管理暂行办法》	规范民宿经营管理,促进民宿业持续健康发展
2023年12月	三亚市人民政府	《三亚市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》	促进出租汽车行业和互联网融合发展,规范网络预约出租汽车经营服务行为

资料来源:作者整理。

## (二)探索推进实验性监管

城市是实验性监管的完美实验室,地方政府是实验主义的天然引擎。共享经济的主要调控轨迹是分布式的,这为反映当地经济和社会差异的实验主义开辟了空间。在过去的几年里,多个国家的城市监管机构决定转向实验主义,来规范共享经济内部复杂的创新现象。在美国,越来越多的城市参与了实验性的规则制定,试图为创新和不断发展的数字共享经济测试新的规则。我国学界也主张采用“实验性监管”来解决共享经济所带来的监管难题。实验性监管是一种包含暂时性、容错性和循证立法思想的政府监管模式,适用于快速变化的创新复杂领域。考虑到共享实践的复杂性和不断演变的特征,采用实验性监管进行相应的制度创新,可能提供城市政府寻求的智慧治理路径。实验性监管的主要特点如下:

第一,允许地方政府制定灵活的法规,并测试实验规则的可行性。实验性监管鼓励地方率先监管,以共享住宿为例,我国中央层面尚未制定统一的监管要求,城市政府可以先就共享住宿问题展开实验立法,在一段特定时期内,在“偏离”现有酒店法规和房屋租赁规则的情况下,进行实验性监管,颁发一定期限的试验许可证,或以登记、备案代替办理执照,观察其效果并核实“实验规则”是否解决

了潜在的问题,在回应实验期间收集的获益及风险证据的同时,决定是否维持或起草新规则。无论实验的结果是否对共享平台有利,愿意采用“实验规则”都表明了城市“尝试和观察”的开放态度。

第二,实验性立法在时间和适用范围上都是有限的。实验规则在一个固定的时间段内实施,或在一个样本组中进行。例如,在实验性监管中,设置A组(对照组)、B组(样本组),A组必须遵守之前已存在的规则,而B组则受新规定的约束,通过将两组规则实施的结果进行比较,以评估法规的有效性。例如,根据共享模式的利用程度,区分专业化和非专业化供给者适用不同的监管规则;或根据平台规模的不同,豁免一组小型共享经济平台适用正在试验的规则。实验监管适用范围有限也意味着在小规模的基础上测试新法规的效果,从而能将风险降到最低。

第三,学习与评估是实施实验性监管的必要步骤。在实验期间,监管机构能收集更多关于这些实验规则有效性的信息,从观察到的积极和消极影响中学习。而且,实验监管的正面、负面效果也应受到评估,核实此类监管是否解决了潜在的问题,并决定根据收集的信息更新现有的规则,这种实验性的方法将监管转变为一种迭代的学习路径。在我国,各地网约车新规实施一段时间后,一些城市诸

如临沂、南通等地对本市出台的网约车细则展开公共政策评估,并根据评估结果对相关细则进行优化改进。定期审查评估有助于提高实验性法规制定和实施的透明度和问责性。

### (三)构建多方协商共治机制

智慧治理是智慧城市建设的一个重要维度,也是智慧城市建设的深度目标。智慧治理蕴含智慧城市治理活动中的多主体包容性,智慧治理在主张利用智能技术工具解决城市治理问题的同时,也广泛吸纳多方利益相关者参与城市治理。面对共享经济创新,城市管理者设计地方监管方案时可以考虑放在更广泛的协商共治的背景下,创建一个包括所有利益相关者的协作、灵活的治理架构来实现。协商共治主张公、私行为者之间的协商和合作,提供了一个较好平衡公共与私人利益的路径。在城市共享语境里,协商共治指政府与其他主体之间合作的智慧城市运行机制,通过以下方式协商共治并建立公私伙伴关系,基于数字技术实现更优的多方协同。

第一,协商规则制定。协商规则制定在20世纪80年代引入美国,用来表示受监管影响的利益主体通过协商来促进共识方案达成的程序机制。在共享服务规则制定过程中,城市可设立协商委员会,邀请利益相关方就拟议的监管规则进行协商,通过面对面申辩各自立场,形成问题解决的可行性方案。例如,在美国新奥尔良,市议会和Airbnb平台达成促进该市短租合法化的协议,前提是Airbnb必须遵守数据共享、房东登记、缴纳税款的要求。目前,我国多地在共享民宿规则制定前开展了调研论证,邀请相关监管部门、共享住宿平台、民宿业主、社区居民等面对面座谈,征求民宿产业高质量发展立法的意见,根据反馈意见和建议拟定民宿立法草案,协商出台的地方民宿法规能够符合各方的共识,是“最大公约数的产物”。在智慧城市的背景下,各大城市也可尝试利用在线参与平台、虚拟公共会议和公民众包等工具,邀请利益相关者提出建议,积极参加城市共享规则制定和公共治理。由此可见,城市政府与关键利益相关方就共享实践的拟议规则进行谈判、对话,合意形成相关规则,增进了实施可能性、透明度和合规潜力,实际的解决方案对每一方都是双赢。

第二,营造城市数据共享平台。数据是智慧城

市的核心资源,城市更聪明更智慧的前提是城市数据流的畅通无阻。国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》要求“结合新型智慧城市建设,加快城市数据融合”。为实现不同数据源之间的互联互通,城市可以探索建立数据共享平台,为公共和私营组织之间的数据共享创建一个市场。在比较法层面,“个人数据的公共信托”“数据合作社”等模式已经对此展开有益探索。例如哥本哈根的城市数据交易所、巴塞罗那和阿姆斯特丹分布式数据生态系统(DECODER)等。城市数据市场激励多方数据持有者收集和共享数据,这些数据会以匿名的形式保存在城市开放数据系统中,各方都有权从数据市场获取和使用数据,平等共享资源。城市与平台之间数据共享有助于形成一个更有针对性和循证基础的监管回应。例如,平台企业可以使用大量用户的城市出行数据,开发以数据为导向的解决方案,解决交通拥堵等城市问题。通过开放获取数据,地方政府也可采取更多数据驱动的政策制定,以响应性更强的监管制度管理共享经济活动。

第三,构建公私伙伴关系。公主体和私主体之间的合作意味着某些公共任务的有限授权,私营组织能够解决城市政府技术和资源匮乏问题,给公共治理带来革新的潜力。数字共享平台能够在各部门和利益相关方群体之间共享信息并协调行动、资源和需求。目前Airbnb已经通过签署合作谅解备忘录的方式与世界各地的城市建立了合作关系,例如,Airbnb与阿姆斯特丹、米兰、阿布扎比等城市签订收税协议,代替地方政府缴纳税款。在我国,2021年成都市锦江区政府与小猪短租合作,推出全国首例将城市老旧小区整体改造为共享民宿新业态的城市更新项目。共享平台也正在与政府或非政府组织建立应急伙伴关系,为灾难和危机管理提供有效的解决方案。新冠疫情暴发后,挪威政府支持使用共享应用程序Nabohjelp(邻居互助)作为沟通和帮助被隔离者的一种手段,缓解新冠疫情隔离封锁政策产生的困境。共享数字平台有能力在地方层面动员大量的私主体执行不同任务,政府要积极与平台企业合作,以便在未来的危机中充分动员共享经济。

数字时代,促进经济增长、社会创新、可持续发展已成为智慧城市的重要目标,共享经济通过有效利用、配置社会资源来响应这些目标。智慧城市在

共享经济发展中扮演着重要角色,既是共享经济正面效应的主要受益者,也最容易受其负面外部性影响,进而给城市监管带来挑战。在此背景下,智慧城市不应错失共享经济提供的机遇,而应通过优化营商环境、监管实验或协商共治规范共享经济,实现智慧城市的智慧治理,为共享经济的发展创造有利的环境,这样一来,城市才能更好、更智慧地实现可持续发展的政策目标,新经济也才会在智慧城市中结出硕果。

### 参考文献

- [1]贾振博,袁正.发展共享经济 助力共同富裕[J].宏观经济管理,2023(11).
- [2]冯祥晖,云周,杨文.新型智慧城市与数字经济融合方式的研究[J].通信与信息技术,2023(1).
- [3]张鹤鸣,王鹏.智慧共享城市:共享经济导向的智慧城市空间响应[J].城市建筑,2018(5).
- [4]傅荣校.智慧城市的概念框架与推进路径[J].求索,2019(5).
- [5]孟凡坤,吴湘玲.重新审视“智慧城市”:三个基本研究问题——基于英文文献系统性综述[J].公共管理与政策评论,2022(2).
- [6]高秦伟.分享经济的创新与政府规制的应对[J].法学家,2017(4).
- [7][美]朱迪·弗里曼.合作治理与新行政法[M].毕洪海,陈标冲,译.北京:商务印书馆,2010.
- [8]傅荣校.智慧城市应成为智慧治理的场域支撑[J].国家治理,2020(7).
- [9]田建川.政策不明确,执行有偏差,监管存盲点 共享电单车,该放还是该禁?[J].半月谈,2023(13).
- [10]邹伟,郑春勇.发达国家的“分享型城市”建设实践、争议与启示[J].电子政务,2018(9).
- [11]胡业飞,张怡梦.智慧城市建设中的智慧治理:赋能机制与达成路径[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1).
- [12]张燎,李文钊.智慧城市治理的美国镜鉴[J].人民论坛,2023(2).
- [13]PAULA GORI, PIER LUIGI PARCU, MARIA STASI. Smart cities and sharing economy [J]. Robert Schuman Centre for advanced studies research paper, No. RSCAS 2015/96.
- [14]NESTOR M DAVIDSON, JOHN INFRANCA. The sharing economy as an urban phenomenon [J]. Yale law & policy review, 2016,34(2).
- [15]NESTOR M DAVIDSON, JOHN INFRANCA. The place of the sharing economy [M]// In Nestor Davidson, Michèle Finck & John Infranca (eds.). Cambridge handbook on the law of the sharing economy. Cambridge: Cambridge university press, 2018.
- [16]FINCK M, RANCHORDÁS S. Sharing and the City [J]. Vanderbilt journal of transnational law,2016(49):1299.
- [17]RANCHORDAS S. Innovation experimentalism in the age of the sharing economy [J]. Lewis & Clark L. Review, 2015(19):871.

## Research on the Standardized Development of Sharing Economy in Smart Cities

Ma Li Tian Shihua

**Abstract:** The smart city and sharing economy are the focus of current academic and policy discussions, as well as the main trend of urban development. The concept of smart cities and sharing economy have strong relevance. The shared concept, digital technology, data-driven, and localization constitute matching common elements between them. The relationship between smart cities and sharing economy is a two-way interaction. Sharing economy not only relies on unique urban conditions, but also brings transformative impact to the city. The continuous development of the sharing economy also challenges urban governance, causing issues such as intensifying local negative externalities, disrupting market competition order, regulatory frictions, and regulatory conflicts. To promote the regulated development of the sharing economy in smart cities, local governments are recommended to optimize the business environment for the development of the sharing economy, explore experimental regulation, and form a consultative and collaborative governance model to achieve smart governance in smart cities.

**Key Words:** Smart City; Sharing Economy; Experimental Regulation; Collaborative Governance

(责任编辑:柳 阳)