
澳大利亚发展共享经济的经验与启示

于凤霞

摘要：共享经济给人类带来了经济社会可持续发展的曙光，共享经济具备诸多优势，被视为推动经济社会可持续发展的重要途径，但其发展仍然面临新旧业态平衡、法律法规调整、劳工关系变迁、监管政策变革等巨大挑战。澳大利亚在共享经济发展和新旧业态的平衡中，政府最终选择支持民意，在税收、监管、消费者保护等方面进行政策调整，既促进共享经济发展又保障新旧业态公平竞争。合理借鉴澳大利亚经验，将有助于我国更好地制定共享经济发展和监管政策。

关键词：数字经济 共享经济 平台经济

作者简介：于凤霞，国家信息中心信息化和产业发展部分享经济处处长、高级经济师。

共享经济已经成为变革人类生产生活的新模式，让全世界看到了实现经济社会可持续发展的曙光。正因如此，世界各国都高度重视共享经济的发展，但是这并不意味着共享经济的发展就一帆风顺。实际上，虽然共享经济已经被视为推动经济社会可持续发展的重要途径，但是在短期内却会对传统产业的市场需求和管理体制造成冲击。因此，在共享经济发展的大趋势面前，哪个国家能够率先冲破传统制度障碍，哪个国家就能成为经济社会可持续发展领头羊。纵观世界，我们发现，澳大利亚在经历数年的新旧业态平衡后，逐步转变了曾经对共享经济的偏见，变遏制为支持，进而成为共享经济企业竞相进入的蓝海市场。目前，已经有 22% 的澳大利亚人通过优步（Uber）、爱彼迎（Airbnb）、Airtasker 等网络平台，利用自己的闲暇时间或闲置资产赚取外快，已经有超过 2/3 的人

使用过共享经济服务。

反观我国，虽然政府部门已经研究制定支持共享经济健康发展的政策文件，但是在实践过程中，以共享出行为代表的共享经济企业仍然遭遇重重阻碍。其中，既有监管部门对新业态认识不足、监管能力跟不上的原因，也有维护传统业态利益，将大量问题留在线下等考量。但是，数字化、平台化的趋势已然不可逆，顺势而为，走共享经济的节约型发展道路，才能实现经济社会的可持续发展。本文以澳大利亚为典型案例，介绍政府部门在观念转变、支持共享经济平稳发展的成功经验，希望能够为我国各地共享经济的支持政策制定、监管规则调整等提供有益借鉴和启示。

一、澳大利亚共享经济发展的曲折历程

在澳大利亚，共享经济也属于舶来品。早在 2012 年 10 月，美国的共享出行领导企业 Uber 就已进入澳大利亚，但是 Uber 所提供的服务一直不被澳大利亚所认可，在很长时间里都属于违法运营，而且不断遭到来自监管部门、税务部门、工会、司机等各方的阻碍。客观地看，这是新旧业态相互抗争，最终达成平衡发展、公平竞争格局必不可少的路径，包括我国在内的其他国家也都正在经历这一过程。在本部分，我们以共享出行为典型案例，阐述作为新生事物的共享经济在发展中面临的多重挑战。

（一）与传统业态的抗争

共享经济强调对利用不足的资源进行挖潜，无需或仅需很少的新增投入，因而其成本往往大幅低于传统市场服务，并直接给传统业态带来冲击。这在出行领域表现得尤其明显，因为传统出租车行业面临政府的强监管，一直保持着严格的数量和价格控制，出租车司机不仅要承受巨额的牌照费用，还要负担日常的运营成本。正因如此，自从 Uber 进入澳大利亚之后，就不断面临当地出租车司机的罢工与抗议。例如，2015 年 9 月，澳大利亚出租车行业掀起大规模抗议 Uber 的罢工运动，400 名司机聚集在墨尔本维多利亚议会大厦，要求政府取缔 Uber，昆士兰、西澳大利亚和新南威尔士等州也相继进行罢工抗议。实际上，在大量出租车罢工时，澳大利亚民众的反映却很冷淡，多数人认为 Uber 能提供更好更便宜的服务。

（二）与税务部门的抗争

自 Uber 进入澳大利亚起，其就一直处于违法运营状态，因此先后有大量 Uber 司机被课以罚款。例如，昆士兰州政府曾在一年时间内对 500 多名 Uber 司机开出 1500 多张罚单，总金额超过 173 万澳元。2015 年，澳大利亚税务局（ATO）对全国 Uber 司机的收入报税情况展开审核，并以 Uber 司机提供的服务类似出租车运营服务为由，要求 Uber

司机按照澳大利亚税法规定，从当年8月1日起不论营业额多少，都必须申请澳大利亚商业编号（ABN）并缴纳商品与服务税（GST），否则将因违反税法而遭受巨额罚款。对此，Uber认为其司机不使用出租车车站，不穿统一制服，不在街道上载客，而且多数属于兼职司机，因此不应当被归类为出租车司机。^①同时，Uber建议旗下9000多名司机暂不进行商业注册，并对税务局的决定提起上诉。但是，最终Uber的观点并未得到澳大利亚联邦法院的认可和支 持，在历经18个月的诉讼纠纷后，2017年2月正式裁定Uber司机为出租车司机，必须遵从澳大利亚的税法规定，即不论营业额多少都必须注册并缴纳GST。

（三）与司机和劳工部门的抗争

共享经济的发展具有明显的就业带动和收入促进作用。但是，不少从过去专职岗位转移到兼职岗位的人员，在面临竞争压力时往往会寻求共享平台提供类似专职岗位的福利保障，这在十分注重福利的西方国家尤为突出。2017年6月，澳大利亚司机工会——“共享出行司机联盟”要求Uber给予司机“正式员工”而不是“分包商”地位，并享受雇员相关福利待遇。应工会请求，澳大利亚劳动力监管机构——公平工作监察员（FWO）启动对Uber的用工方式调查，重点审查Uber是否违反澳大利亚劳动法。然而，历经一年多时间，这一调查并没有得出一致结论，时至今日监管部门仍然在继续调查Uber与司机的合同是否符合澳大利亚法律。

以共享出行为典型案例的曲折发展表明，共享经济在澳大利亚的发展也曾面临重重障碍。但是，即便如此，澳大利亚共享经济的发展进程并未受到实质性阻碍。最典型的例证就是，尽管一开始澳大利亚各州政府都在大力打压Uber等共享出行服务，但到2015年时全澳大利亚的Uber用户反而增长至100万左右，这让澳大利亚政府不得不重新审视共享经济这一新业态的利弊，以及此前打压政策的合理性。2015年以来，澳大利亚各政府部门都在加深对共享经济的认识，并客观评估共享经济带来的各方面影响。例如，澳大利亚生产力委员会（Productivity Commission, 2016）的研究报告指出，共享出行以更低的成本提供了比传统出租车更高质量的服务。澳大利亚竞争与消费者委员会（ACCC）将共享经济带来的消费者福利归纳为四个方面：更多选择机会、了解其他用户体验、找到适合自己偏好的产品或服务、可能价格更便宜。其他第三方评估也发现，共享经济对促进经济增长、创造更多就业岗位、增加税收等方面都有积极效果，政府部门的监管政

^①ATO和Uber官司的核心在于Uber司机提供的服务是否属于“出租车服务”，但焦点却在于是否注册缴纳GST。因为，澳大利亚税法规定，一般企业的营业额高于7.5万澳元才必须注册缴纳GST，但出租车行业例外，即无论出租车司机营业额多少都必须注册缴纳GST。

策也随之逐步调整。正是在澳大利亚出租车司机罢工后的一个月，首都堪培拉就率先完成法律修订，正式承认 Uber 和其他共享出行服务的合法性，这也对其他地区监管政策的放松起到了示范作用。

二、澳大利亚发展共享经济的经验

经过数年的磨合和政策调整，澳大利亚共享经济已经得到长足发展。目前，Uber 在澳大利亚的司机数量已经达到数十万，Airbnb 在悉尼的用户量位居全球前列，此外还涌现了宠物看护、技能分享等大量共享经济创业企业。根据 Centre for the Future of Work 发布的官方报告显示，澳大利亚从事兼职工作的人数在逐年上升，已经从 2012 年的 29.7% 增加到了 31.7%。根据德勤报告，2016 年仅新南威尔士州（NSW）主要共享经济企业的收入就达到 26 亿澳元，同比增长 68%，服务提供者达到 9.2 万人。澳大利亚共享经济的蓬勃发展，与政府官员主动认识共享经济，积极推动政策的适应性调整有很大关系。

（一）政府官员已普遍接受共享经济新理念、新业态

澳大利亚各州对共享经济开展属地化管理，在面对共享经济带来的影响时，普遍以尊重发展趋势和百姓需求为出发点，进行主动了解和客观评估。以新南威尔士州为例，2017 年 8 月在面对 Uber 意欲在澳大利亚实施“飞的”计划时，州政府一位发言人称，“科技创新的速度与大数据的使用推动了交通设施和服务的完善，并给我们创造了千载难逢的机会，以改变计划和部署未来交通服务的方式”。2017 年底，在 Taxify 进入新南威尔士州时，州贸易和工业部长表示很高兴 Taxify 在新南威尔士州推出其服务，这笔巨额投资将吸引数以千计的司机注册，对经济 and 用户而言都是巨大的胜利。类似支持共享经济发展的官员发言并不少见，而且还有一些官员在网站上公开讨论共享经济相关议题，比如有电子安全专员办公室的专员在官网上发表文章讨论共享经济中的育儿外包服务。

（二）在政府官方网站上系统宣传共享经济

澳大利亚对待共享经济的态度是客观公正的，在支持共享经济创新发展的同时，也提醒各方权利义务和可能问题。对此，我们能够在澳大利亚各大政府网站看到对共享经济的系统介绍，比如 ACCC 官方网站上就有对共享经济的详细介绍，ATO 则系统介绍了共享经济相关的税务问题。2016 年 11 月，ACCC 还发布了协助共享经济平台运营商、用户和服务提供方的指南，强调各方在《澳大利亚消费者法》（ACL）中的权利和义务。在平台运营商指南中，突出强调评论的重要性，认为评论不仅决定服务质量，而且也是信任和安全的重要指标，要求必须有适当的流程来确保用户评论的真实性和不可更改性。

在服务提供方指南中，解释了对消费者的义务，以及与平台打交道中的权利，并指出平台运营商必须协助服务提供方履行义务。在用户指南中，指出包括如何评论、检查平台有无额外交易保障等八个技巧，以帮助用户获得最大收益。值得注意的是，ACCC 已经将这些教育平台和用户的法律义务作为国家项目的一部分。此外，地方政府也在积极推动市民了解共享经济，比如 NSW 政府在官网上列出市民需要了解的共享经济知识，并宣称欢迎共享经济带来的对消费者选择、就业和生产率方面的积极影响。

（三）建立新旧业态公平竞争的税收规则

为促进新旧业态平衡发展，澳大利亚税务局将共享经济平台和平台上的服务提供者均纳入到征税范围，以建立新旧业态公平竞争的市场环境。对共享经济平台企业，需要申请 ABN，并缴纳 GST。如果平台年度营业额（预期）低于 7.5 万澳元，则无需注册 GST，但可以申请 ABN 以防有开票的不时之需。例外的是，对共享出行企业执行特殊规定，不论营业额多少都必须注册 ABN 并对全额收入按 11% 的税率、分月或季度申报 GST。此外，如果共享出行企业同时拥有其他企业，即使其他企业并非从事共享出行业务（比如是共享停车位），也必须同时报税。对平台上的服务提供者，规定使用共享经济平台提供收费服务或使用住宅、汽车或其他资产赚取收入时，需要记录所有收入以及可以扣除的费用，并在纳税申报表中进行申报。以共享出行为例，司机可申请抵扣合规费、停车费、过路费等大量运营相关费用，但只有载客行驶里程发生的费用才能扣除，且税务局将每辆汽车可申报的载客行驶里程限定为最高 5000 公里。对于抵扣费用计算方法，税务局还提供了两种方式：按汽车行驶每公里费用申报或通过记录行车日志计算汽车申报费用，并专门发布了一款叫“我的扣除”APP 工具。

（四）突出对消费者的法律保护

在监管方面，澳大利亚将消费者的权利和福利放在非常重要的位置，ACL 将共享经济平台上发生的纠纷均纳入规范范围，旨在持续推进公平共享。ACL 认为，澳大利亚有 50% 人口使用或考虑使用共享经济平台，所以号召每个人都必须发挥自己作用来实现公平共享。ACL 不断提醒用户，如果通过共享经济平台租用或购买商品和服务，出现问题会跟在商店购买一样受到法律保护。ACL 还在其官网上为消费者明确指出了纠纷处理流程：一是同商家或服务供应商协商；二是与共享经济平台联系，走共享经济交易平台内部争议解决程序；三是在平台上给商品或服务提供者留下实事求是的评语和评级；四是向所在州或地区的消费者事务机构提出投诉。此外，在具体的共享经济监管细则中，还提出了一系列详细的信息披露要求，以让消费者拥有同传统线下消费一样的知情权。

（五）建立平衡新旧业态的监管机制

共享经济对传统业态带来了客观冲击，尤其是共享出行的发展，打破了长期以来难以满足用户需求、过度监管又反对竞争的出租车商业模式，因此协调新旧业态的矛盾成为监管变革的重点。以 NSW 为例，经过广泛审查和咨询，政府认识到现行法律增加了服务提供成本，限制了创新机会。2015 年 12 月，NSW 交通部门宣布更新过时的交通监管规则，以满足消费者需求。对此，NSW 提出了四方面的交通变革举措：一是在拿到许可证、完成司机背景审查、司机和车辆安全检查，以及第三方强制保险后，共享出行企业和司机可以合法运营；^① 二是立即取消超过 50 条的出租车和租车监管规则，评估认为这有望每年节约 3000 万澳元的监管成本；三是建立新的监管机构和委员会——点对点交通管理局，以确保新的监管规则得到落实；四是引入一套援助方案来缓解共享出行给传统出租车牌照持有者造成的重大影响，包括艰苦条件支持和牌照回购计划。同时，为出租车和租车牌照持有者建立 2.5 亿澳元的行业调整方案，资金来源于每次向出租车和共享出行乘客征收 1 澳元费用。

（六）政府部门积极参与共享经济

澳大利亚政府不仅是共享经济的宣传者，而且政府部门也在深度参与共享经济，通过类似政府采购的方式支持政府机构使用共享经济服务提高效率。以 NSW 为例，州政府正在推动汽车共享、共享出行的政府采购，以降低政府成本。在汽车共享方面，早在 2015 年初，州财政、服务和创新部（DFSI）就对汽车共享的价值进行了为期三个月的测试，^② 通过测试发现，使用汽车共享明显降低了政府车队的规模和成本。2015 年 8 月，州政府宣布利用共享经济成立新车队的计划，目前市区的公务员都使用汽车共享。在共享出行方面，2016 年 3 月，DFSI 成为州内第一个为公务员提供共享出行服务的政府机构，需要出差的公务员可以在出租车、共享出行和公共交通中选择最合适和最有价值的方式。此外，2016 年 4 月，州政府老龄部老年卡宣布与 Uber 建立新的合作关系，一方面为老年人会员提供共享出行折扣服务，另一方面为老年人提供成为 Uber 司机的机会，让他们以适合自己的时间重新进入劳动力市场。

三、澳大利亚经验对我国的启示

正如历史上汽车对马车的替代一样，任何新业态的产生和发展，不可避免地会遇到

^①在第三方强制保险方面，保险费用取决于车辆使用情况，根据新的保费安排，保费结构由基础费用和变动费用组成，其中变动费用取决于汽车使用里程。

^②测试使用了 GoGet 和 Hertz 24/7 提供的汽车共享服务，测试期间有超过 160 名公务员使用了 352 次与业务相关的共享出行。

各种阻力甚至暴力冲突，这是经济和社会进步必须面对和处理的问题。解决之道在于，建立一种能够取得广泛信任并产生普遍满意结果的制度。由于传统出租车监管本身就是一个世界性难题，作为共享经济新业态的 Uber 进入澳大利亚所引发的矛盾，以及澳大利亚政府推动的监管变革，不仅对全球其他市场的共享出行变革有重要借鉴意义，而且对其他共享经济领域监管政策的调整也有重要启示。

（一）要客观认识共享经济新业态的创新发展

共享经济能够在全世界范围内得到广泛共识和快速发展，已经充分证明其适应性和生命力。更为重要的是，有越来越多的国家将共享经济作为经济社会可持续发展的重要途径，可称之为全球共享经济竞赛。我国正面临日益严峻的资源环境约束，经济社会可持续发展问题早已提上议事日程，监管机构应正视共享经济发展的客观性、必要性，并学习澳大利亚经验，全面评估共享经济发展可能产生的经济社会影响，从而进行趋利避害的针对性政策设计。尤其是，要发挥我国体制优势，将共享经济作为“一把手”工程来抓，促进监管部门全面客观认识共享经济、推广共享经济、引领共享经济。

（二）要统筹建立多部门协同的推进机制

用澳大利亚生产力委员会的话说，共享经济是一种破坏性创新，虽然能带来诸多益处，但也会对传统的业态造成显著冲击。作为新业态，共享经济涉及到多产业融合、新旧业态平衡、法律法规调整、劳工关系变迁、监管政策变革等问题，需要政府部门进行“跨界”交流、多部门协调，研究制定一套系统性的支持政策和解决方案。目前，我国急需统筹考虑的是，研究制定促进共享经济持续健康发展的社保兜底政策、消费者权益保护政策、专兼职分类监管政策和分类征税政策，这些基础制度无法取得突破，共享经济很难获得充分的发展。

（三）要给出新旧业态转型发展的过渡性解决方案

目前，共享经济发展面临的突出问题，不再是市场和用户不欢迎的问题，而是如何确保新旧业态不发生系统性、尖锐性的稳定风险，顺利实现新旧业态的融合、转型发展。对此，监管部门需要客观分析传统业态中存在的“非市场性”门槛，以及新旧业态矛盾的焦点和形成原因，由此才能研究制定针对性的解决方案。比如，在共享出行领域，全球出租车行业都因传统的许可制、牌照拍卖、数量管制等形成了行政性的退出壁垒，造成出租车司机难以轻装前行与共享出行司机公平竞争。对此，我国也可以借鉴澳大利亚经验，通过降低牌照租金、制定补贴方案等方法实现平稳过渡。

（下转第 73 页）