

· 数字经济时代竞争法的理念转向与法治构型 ·

数字市场“防止资本无序扩张”的 竞争要义与监管改革

孙 晋¹ 王 帅²

【内容摘要】 “防止资本无序扩张”蕴含着丰富的竞争哲理，与公平竞争休戚相关。理顺政府与市场之间的关系、加强数字金融市场前置预防的风险化解能力、维护公平竞争秩序，是数字经济领域“防止资本无序扩张”的基本要义。但从实践维度来看，长期以来自上而下行政监管建构的强大制度惯性，过度强调安全忽略效率的监管标准，以及单向度的监管方式和相对封闭的应对机制，导致竞争要素在“防止资本无序扩张”的监管环节长期阙如，市场缺位、竞争漠视和部门割裂等监管困境突出。为实现资本的有序扩张，竞争要素的内嵌必不可少，目标多元平衡、主体多方参与、手段多样整合和效果多层保障的监管改革亟待推进，有效防止资本无序扩张的融合式监管体系应得以确立。

【关键词】 资本无序扩张 数字经济 竞争要素 融合式监管

【作者】 1 孙晋，武汉大学法学院教授、网络治理研究院副院长、竞争法与竞争政策研究中心主任；
2 王帅，武汉大学法学院博士研究生。（武汉 430072）

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“适应新时代市场监管需要的权力配置研究”（20&ZD194）

近年来，以科技与资本融合为基础的数字经济呈现出一片欣欣向荣的发展图景，在各国整体经济结构中占比越来越高、地位越来越重要。金融科技的飞速发展也正在深刻改变现代金融生态，并深层次影响着金融风险的表现形式和传播机理。^①但与此同时，得益于数字经济多边市场、跨界经营与网络规模效应，先进入市场的高科技企业凭借“日积月累”的海量数据和“赢家通吃”的市场特点，借助算法算力的加持，迅速积累了雄厚的资本，在资本过度逐利的动机驱使下，不断挑战法律边界，频繁对外野蛮扩张和无序跨界经营，把工业经济条件下的产融结合——无论“由产而融”抑或“由融而产”，都发挥到极致，严重扭曲了市场竞争机制和正常经营秩序。^②

在此背景下，2020年12月11日中共中央政治局会议首次提出要“强化反垄断和防止资本无



序扩张”，^③为在新时代破解科技与资本融合助长垄断的监管难题，维护数字经济市场公平竞争提供了明确指引。其后，2020年中央经济工作会议又将防止资本无序扩张作为2021年要抓好的八大重点任务之一和构建新发展格局的重点内容，资本运作规范成为重要的政策目标。但长期以来，围绕如何遏制互联网竞争乱象、防止资本无序扩张以及优化反垄断监管等主题，学界与实务界始终莫衷一是。国内外竞争法学者针对当下监管体制不足的现状提出了完善竞争立法、优化反垄断执法等观点，旨在推动数字经济健康有序发展，但却无法有效对资本盲目扩张进行有效监管；金融法学界虽然针对资本市场设计了有效预防金融风险的监管体系，但仍面临“一管就死、一放就乱”的治乱循环。^④过分追求金融市场安全与稳定，往往在“天平”另一端导致市场竞争“后天”不足，金融改革实效无法完全彰显。

在数字经济进入新发展阶段的历史时刻，如何平衡金融稳定发展与市场有序竞争的内在冲突，合理把控科技创新与资本扩张的边界，从而有效应对数字经济反垄断监管难题，是当下数字经济发展能否行稳致远的关键。2021年底，中央经济工作会议对资本的监管再度升级，提出要正确认识 and 把握资本的特性和行为规律，为资本设置“红绿灯”，引导资本在制度框架下积极有为。2022年伊始，《国务院关于印发“十四五”市场监管现代化规划的通知》和《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》等文件也密集出台，其中对加强平台经济重点领域反垄断和防止资本无序扩张提出了更高要求，旨在强化统一市场监管执法、加强各类监管的衔接配合，全面提升市场监管能力。

因此，“防止资本无序扩张”不仅是面向金融领域或是科技企业的一种治理维度，还更加蕴含着稳定金融与促进竞争兼顾、效率提升与社会公平融合之要义，其所要突破的是长久以来对单向度线性监管的“路径依赖”，呈现的是行业内部监管之间、金融监管与反垄断外部监管之间的融合式立体化样态。在中国特色社会主义市场经济发展进入高质量发展阶段，公平竞争的重要作用日益凸显的今天，“防止资本无序扩张”的内在价值需要得以彰显，融合式常态化监管体系应当予以确立，平台经济必须要加快告别野蛮生长的状态，在法治轨道上行稳致远。

“防止资本无序扩张”的多维面向

（一）核心命题：理顺“政府—市场”关系

“防止资本无序扩张”是“政府之手”正确引导市场健康发展的治理之维，核心命题在于正确理顺政府与市场在数字经济发展中的角色定位和作用场景。长期以来，“政府—市场”的关系一直是决定我国经济发展和市场改革成功与否的关键。我国从计划经济到市场经济的演进过程，本质上是政府不断放权、市场日益受到重视，二者在经济发展中不断相融交织的过程。^⑤国内外历史经验表明，政府与市场犹如鸟之两翼、车之两轮，是经济长久稳定发展的必备手段。当下，数字经济发展迅猛，层出不穷的科技创新与日积月累的海量数据共同推动了生产方式的深刻变革，引发了经济结构的跃迁，极大促进了人类社会的发展进程。与此同时，不断“进化”的数字经济生存场域日渐“膨胀”，一些科技巨头凭借自身的经济优势和技术优势开始从事损害市场竞争秩序的行为，通过挤压弱势竞争对手、精准画像、大数据杀熟等行为，攫取垄断暴利，也侵害了广大消费者利益。然而，受限于市场机制存在自身无法克服的市场障碍、市场唯利性以及调节被动性和滞后性等固有缺陷，^⑥高杠杆金融风险、无休止的集中兼并、不断恶化的经营秩序等经济问

题无法通过市场自发解决，此时需要“政府之手”的及时精准介入，以维护市场公平竞争秩序和促进经济高质量发展。

国家调节介入的逻辑基础在于市场失灵，需要外部力量因势适时加以矫正。平台经济的逐利本质决定了平台权力具有天然的扩张性，其健康发展离不开政府有效调节，^①但为经济发展保驾护航的国家之手也“天然”存在失灵的缺陷。相较于市场，政府管理经济经验不足，对客观经济规律难以把握，反而会有搅乱经济社会正常运行的可能。此时，就需要成熟的法律和制度对国家调节加以约束和保障。党的十八届三中全会明确指出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，自此我国开始了“有效的市场和有为的政府”的建设历程。而“防止资本无序扩张”，是党中央根据进入新发展阶段资本要素在市场运行中出现的新特征、发挥的新作用以及暴露的新问题所提出的新理念，是推动有效市场和有为政府更好结合的题中之义，也是在高质量发展中促进共同富裕的必然要求。^②

确保数字经济健康有序发展，需要政府与市场的合力共促。在政府一端，要保证做好经济发展的“最后一道屏障”，科学进行宏观调控，全面正确履行政府职能，通过优化政府组织结构、提高管理水平，合时有力、积极主动地开展反垄断监管。^③在市场一端，要尊重市场在资源配置中的决定性作用，引导企业公平竞争、自主经营，通过建立公平开放透明的市场规则，促进商品和要素自由流动，提高资源配置效率和公平性。

（二）内在需求：以前置预防矫正互联网巨头失范行为

“防止资本无序扩张”有着特定的规制对象，其重点围绕互联网科技巨头展开制度设计，着重防范的是科技与资本相融而产生的新型垄断行为，主要的优化途径是进行预防式的规制架构。^④“防止资本无序扩张”的规制对象并非过去常见的线下市场主体或是市场势力较弱的线上主体，而是其有着特定领域、特定类型的适格要求。过去一段时间内，基于发展、壮大、赶超的后发成长经历和政府鼓励、培育、谦抑的监管态度，从立足不稳的萌芽期到巨头林立的成熟期，我国互联网行业在短短数十年间突飞猛进，逐渐进入“跑马圈地”的下半场，互联网细分行业中出现了众多的“寡头”企业。“寡头”企业们往往拥有雄厚的资本、巨大的数据流量和先进的技术算法，利用网络的规模效应和多边市场特点频频向其他互联网领域扩张，形成跨界经营、生态构建的巨无霸企业。在此过程中，大型互联网平台为供求双边的联结和要素资源的配置提供了新范式，为经济社会数字化转型提供了重要支撑，为金融的改革和发展提供了新方向、新基础和新动力，但“过度经营者集中”“扼杀式收购”“资本倾销”“高金融杠杆”等新型市场失范行为却成为横亘在互联网行业健康发展和金融市场稳定成长间的难题。

在此背景下，数字经济给政府治理带来了前所未有的挑战，特别是对融合了科技和资本的超大型互联网平台如何开展有效监管，极大考验着政策智慧和执法能力。长期以来，对待互联网科技公司，我国监管部门始终保持着一定的“克制”，但理念上的包容审慎在实践中被各监管部门一定程度上误读和曲解为弱监管、慢监管乃至不监管，制度上重视事后惩戒和严厉责罚而忽视激励性监管与企业自我合规的应有作用，导致超级互联网平台失范行为频发，严重阻碍了数字经济的健康发展。相对滞后的监管理念和规制手段已然无法适应快速变化的数字市场，亟需进行更新和调整。

垄断行为的社会化影响与既有规制手段的实践困境，促使学界开始思考前置预防在风险社会的制度价值，而法律风险的防范与社会秩序的事前规制并非是反垄断法独有，但却因垄断行为的

特殊性而具备制度衍生价值。^⑩将市场监管环节前移,可有效缓解监管压力和降低行政成本,亦可最大程度保持市场应有的健康竞争生态,通过防患于未然降低竞争损失。

当下,集超高技术与雄厚资本于一身的互联网平台企业,往往有着庞大的客户群体,单纯的事后监管和惩戒,虽然可以对违法失范行为加以处罚,但却无法弥补已经造成的市场竞争损害和受损的消费者利益。通过事前机制的预防功能,重点完善经营者集中控制审查、打击资本恶意补贴和倾销、降低互联网金融杠杆风险,成为矫正互联网科技巨头竞争失范行为的内在需求,最终将有助于构建完整的事前事中事后监管链条,实现数字经济的长远稳定发展。

(三) 终极使命:维护公平的市场竞争秩序

资本是经济运行的重要生产要素,能够有效聚合、配置社会资源,对于推动生产力的发展有着不可替代的作用,通过科技创新、效率提升以及完善的内部制度而积累起来的原始资本可成为企业未来经营发展的助推器,促进社会财富迅速增长。然而,资本犹如硬币之两面,倘若使用不当,其也可成为市场主体实施非正当竞争行为的“帮凶”和“打手”,资本的特点决定了如果没有正确的引导和规范,在逐利性和社会效益相冲突的时候,资本往往会把逐利性放在第一位,其结果将是资本的无序扩张。作为市场中的理性人,多数的市场主体将营利作为经营的首要目标,拥有更多的消费客户、更多元的销售渠道、更广阔的消费市场是其营利的重要途径。基于互联网的网络效应、跨界竞争以及准自然垄断所形成的行业特性,一些头部互联网企业极易发展为市场地位稳固的超大型互联网平台,使得平台仅需在资本加持下通过不断“复制”和“模仿”线下产品的经营形态即可获得收益,依靠资本的运作不断兼并线上竞争对手、挤压线下经营者,在法律监管的“真空地带”从事高杠杆金融服务,扭曲了资本扩张的应有秩序,也衍生了潜在的金融隐患。

“防止资本无序扩张”的终极使命在于确保资本扩张的良性秩序,引导资本发挥应有的融资纾困和优化资源配置的功能,最终促进人类的长远进步和社会的稳定发展。^⑪而公平竞争秩序既是市场经济发展的本质要求,也是资本对外扩张的应然状态。长期以来,资本在互联网领域所扮演的角色不甚理想,特别是在我国拥有如此广阔的消费人群和市场规模的现实背景下,互联网平台更容易走向依靠资本促进“数量指数”提升而非“质量取胜”的短视之路,^⑫严重影响市场经济的健康发展。例如,“大而不能倒”平台机构背离国家金融“脱虚入实”的主航道,以科技之名行金融之实,通过逃避监管、诱导过度负债消费,增加了爆发系统性、高杠杆的金融风险隐患。《人民日报》曾刊文点评:“掌握着海量数据、先进算法的互联网巨头,理应在科技创新上有更多担当、有更多追求、有更多作为。别只惦记着几捆白菜、几斤水果的流量,科技创新的星辰大海、未来的无限可能性,其实更令人心潮澎湃。”^⑬资本在互联网平台企业中理应发挥更加重要的作用,更要承担起推进科技创新的责任。正因如此,维护资本对外扩张的公平竞争秩序、确保资本正确的扩张方向势在必行,如此方能实现满足“防止资本无序扩张”要求的终极使命。

互联网领域资本的无序扩张根源于市场失灵,而市场失灵的客观存在很大程度上解释了公权力介入的正当性。^⑭从2020年下半年开始的互联网领域强监管实践,给市场发出了政府加强互联网市场竞争监管的明确信号,互联网行业长久以来消极的包容审慎监管态度势将转变,政府主动作为、积极审慎的监管亦将成为一种常态。政府应通过监管理念的转变和强化反垄断和反不正当竞争执法手段,深刻认识和把握资本的特性和行为规律,为资本设置好“红绿灯”,正确引导资



本的合理流向与对外扩张，防范和化解重大风险，最终实现互联网领域各市场主体间的公平竞争状态，推动经济高质量发展。

监管环节竞争要素长期阙如的现实困境

重视“政府—市场”的互动关系，加强前置预防的风险化解能力，切实将公平竞争秩序的实现作为资本扩张的终极使命，不仅是我国竞争法研究的内在理论要求，也是互联网市场发展的现实需要。而从实践视角察之，在“防止资本无序扩张”的监管环节，竞争要素却长期阙如，导致资本监管呈现市场缺位、竞争漠视和部门割裂的异化状态，无法形成有效的监管合力。

（一）市场缺位：自上而下的行政式建构

中国特色社会主义市场经济是特定背景下的产物，从历史演进的逻辑看，从相对封闭的计划经济过渡到崇尚公平竞争的市场经济，其所对应的监管制度先天带有一定的行政色彩，这也导致在我国市场监管中呈现一种非常牢固的自上而下的行政式建构。众所周知，自上而下的行政式监管建构能够在最短的时间内搭建起强有力的监管框架，这对于我国这样的后发国家常常是最优的选择，但随着市场经济的不断完善与成熟，缺少市场主体参与的传统监管框架开始逐渐暴露出监管乏力、市场回应不足等问题。

第一，监管主体上，政府占据绝对主导，市场主体参与不足。当下我国以行政权力为主导的市场监管体系实质乃是政府作为唯一（或主要）主体的一元模式，客观上限制了市场端主体参与监管活动的渠道空间和积极性。从整个市场治理的应然角度看，政府、社会、行业、企业、消费者理应是整个市场经济活动中最活跃的参与者，政府居中监管、社会积极监督、行业践行自律、企业自觉合规、消费者自我保护，形成一个良好协调的经济主体生态圈。政府过多地主导市场监管活动，相应地就会挤压其他主体参与的活动空间，徒增监管成本负担。^⑥而监管体系的建设，除了政府加强监管体系建设外，也应充分发挥行业组织在经济活动中的中介功能，重视社会媒体的监管监督作用，引导市场个体内部合规制度建设，强化消费者权益的保护力度。

第二，监管方式上，以行政处罚为主，市场柔性指引不足。我国自上而下的行政式监管架构在监管方式上突出表现为监管活动以行政处罚为主，重强制式、命令式手段，刚性威慑有余而对市场的柔性指引不足。^⑦近些年来，我国市场监管部门为规范数字经济市场竞争，加强互联网领域的竞争执法，出台了一系列规范性文件并查办了一些社会反映强烈、影响重大的典型案件，取得了良好的治理效果。^⑧但在发布市场竞争指引，指导企业重视内部合规，营造社会竞争氛围，明确企业经营预期等方面尚存不足，监管方式的软硬协调上仍需进一步完善。

第三，监管效能上，以管理需求为主，市场回应不足。随着我国市场经济的逐步发展，市场主体对公平竞争的需求愈加强烈，政府监管职能转变，维护市场良好竞争秩序成为经济发展主旋律。但从监管效能上看，当下数字经济监管过于偏重互联网领域特别是互联网金融领域的稳定安全要素，以满足管理的“行政”需求，而对市场逐渐多元发展的需求回应有所缺乏。^⑨另外，监管的行政式建构和科层式设计以及人员配比的非专业化，容易导致下级机构以满足上级管理要求为主要工作内容，或开展“运动式”“定期制”的监管活动，从而降低了市场监管与市场发展的契合度，最终影响了监管效能。

（二）竞争漠视：安全占据绝对首位的衡量标准

关于金融法价值目标取向的争论在学界持续已久，从最初的“金融自由与金融安全”二元说到“金融安全、金融效率和消费者保护”三元论及其升级版“金融公平、金融安全和金融效率”三足定理，再到“安全、效率、公平、秩序”的金融法四维核心价值观，^④学界关于金融发展的价值认识发生了显著变化。在目标要素的数量取向上不仅从二元转换到四元，内容更加丰富，还在目标的性质上更加注重市场竞争的作用，公平、秩序等代表市场经济内在要求的要素得以彰显，符合我国社会主义市场经济从逐步建立、完善到成熟的实践逻辑。

然而，竞争要素的价值表达在实践层面却遭遇一定漠视。以互联网借贷领域为例，^⑤近年来我国政府出台了一系列政策文件规范互联网金融行业发展，以期建立完善互联网金融监管长效机制，推动我国互联网金融行业健康发展。但从监管措施和态度上看，“禁止、取缔、关停、拆分”等代表强制性和安全考量的词汇一度成为监管手段的主要表达，这容易使得市场中逐步建立起来的经营预期和累计投入受到影响，行业稳定发展与市场动态竞争的内在制约暂时面临失衡（见表1）。

表1 2016—2020年互联网借贷领域政策性文件一览表

出台日期	文件名称	监管措施与态度
2016年4月14日	《通过互联网开展资产管理及跨界从事金融业务风险专项整治工作实施方案》	整治和取缔违法违规的网贷机构
2016年4月13日	《P2P网络借贷风险专项整治工作实施方案》	督促整改一批、取缔关停一批等
2016年10月28日	《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》	建立健全网络借贷信息中介机构备案登记管理制度，加强网络借贷信息中介机构事中事后监管
2017年2月23日	《网络借贷资金存管业务指引》	要求建立客户资金第三方存管制度，实现客户资金与网络借贷信息中介机构自有资金分账管理
2017年6月28日	《关于进一步加强校园贷规范管理工作的通知》	一律暂停网贷机构开展在校大学生网贷业务，逐步消化存量业务
2017年11月21日	《关于立即暂停批设网络小额贷款公司的通知》	自即日起，各级小额贷款公司监管部门一律不得新批设网络（互联网）小额贷款公司，禁止新增批小额贷款公司跨省（区、市）开展小额贷款业务
2017年12月1日	《关于规范整顿“现金贷”业务的通知》	各地不得进一步放宽或变相放宽小额贷款公司融入资金的比例规定
2017年12月8日	《关于印发小额贷款公司网络小额贷款业务风险专项整治实施方案的通知》	重点排查和整治网络小贷公司
2018年12月19日	《关于做好网贷机构分类处置和风险防范工作的意见》	坚持以机构退出为主要工作方向，能退尽退，应关尽关，加大整治工作的力度和速度
2019年9月12日	《关于深入开展“信易贷”支持中小微企业融资的通知》	从信息归集共享、信用评价体系、“信易贷”产品创新、风险处置机制、地方支持政策、管理考核激励等方面提出具体措施
2019年7月23日	《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》	区块链技术的集成应用在新的技术革新和产业变革中起着重要作用
2019年11月27日	《关于网络借贷信息中介机构转型为小额贷款公司试点的指导意见》	部分具备条件的网贷机构转型为小额贷款公司
2020年7月12日	《商业银行互联网贷款管理暂行办法》	促进互联网贷款业务获客、产品设计、风控、催收等环节合规发展。
2020年11月2日	《网络小额贷款业务管理暂行办法（征求意见稿）》	明确网络小额贷款公司的注册资本、杠杆率、贷款金额、联合贷款出资比例、展业范围等



除此之外,科技与资本相融合的互联网金融平台也并没有消除金融行业所固有的流动性风险、信用风险和期限错配风险等,^②又因其关涉用户多、数据安全突出、混业特征明显,导致金融风险的传播力更强、破坏力更大,加之近些年来数字经济多和垄断问题交织,政府在监管生态化的互联网平台时往往面临着“大而不能倒”的尴尬困境。正常而言,市场主体的进入与退出因其经营自主而自由决定,但随着互联网金融平台逐渐打破传统金融的地域和时间边界,呈几何倍数地野蛮扩张放大了潜在风险,平台的系统性、社会性与公共性属性日益凸显,^③政府类似“父爱主义”的“大而不能倒”的监管态度被“裹挟”并践行着。考虑到大型平台机构风险的复杂性和外溢性,市场效率与竞争往往要让位于行业稳定与安全,导致互联网金融平台监管政策在夹缝中缓慢前行。

(三) 部门割裂:单向度线性监管与相对封闭的应对机制

目前,我国针对互联网平台开展金融活动的监管措施并没有突破对传统金融业的监管框架。2015年国务院十部门联合出台了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(银发[2015]221号,以下简称《指导意见》),其中确立了“分类监管、协同监管”的基本原则,基本形成了“一行三会”(2018年机构改革以后调整为“一行两会”)的监管模式,但该模式并未涉及分类监管部门的协同及金融监管部门与市场监管部门间的分工问题,部门分立的竞争监管格局比较混乱和复杂,容易造成监管空白或重叠。^④

单向度的监管是当下互联网金融平台监管主体存在的重要问题。在内部方面,“一行两会”虽有明确的分工和类型化监管事项,能够确保“人尽其事”,优化监管资源分配和充分调动监管人员积极性,进而推动监管政策的延续和执行,但往往也会产生“监管孤岛”困境,即重视所在细分行业的监管活动而忽略了金融行业本身所包含的庞大领域,不可避免地形成了各自为政的行政分割局面。^⑤在外部方面,金融监管也同样面临着行业间协同不足的问题。近些年来,随着资本和科技融合的速度不断加快,互联网金融也愈加呈现多样化的发展趋势,生态化混业经营、纵深跨界发展成为新形势下互联网金融演进的主面向,金融风险与互联网竞争隐患不断强化并日益交织。这意味着单纯依靠某一监管部门实现互联网金融行业的健康有序发展困难重重,^⑥不仅需要金融监管部门内部加强沟通与协作,也需要金融监管部门与市场监督管理部门建立强有力的协调机制,以共同应对更加复杂和多变的监管难题。

互联网金融领域政府监管相对封闭的应对机制也是不容忽视的问题。相对分散和固化的监管体制容易形成较为单一和独立的监管手段,在处理混业经营违法活动时,往往会面临“顾此失彼”的监管难题,无形中放大治理的负外部性。^⑦当下互联网经济包罗万象,监管的视野和应对策略也逐渐呈现包容性和开放性的发展趋势,需要从整体层面统筹考虑,顺应监管规律的同时也要兼顾多方的市场需求。例如,从2020年下半年开始,随着互联网领域超级平台反竞争行为频繁出现,市场竞争秩序遭受重大损害,国家提出了“强化反垄断和防止资本无序扩张”的命题,市场竞争监管由此进入强监管时代,并查办了“阿里巴巴二选一”等典型案件。但在立案调查环节却往往忽视了对未依法申报经营者集中案件举报信息、立案信息、调查进展的披露,这与当下金融市场所强调的发挥市场机制,加强信息及时披露的要求存在一定程度的背离,更容易产生内部交易、损害股市证券等行业投资者利益和降低市场合理预期的不良后果。除此之外,金融监管领域诸如禁止准入、业务拆分、突然取缔、拒绝发放营业牌照等监管手段在竞争法领域往往属于极其严厉的监管措施且通常扮演着兜底角色,两种监管模式因价值追求不同呈现差异。

竞争要素内嵌与“防止资本无序扩张”的未来路径

“防止资本无序扩张”是我国对数字经济下新型市场反竞争行为频繁出现的及时回应，蕴含着丰富的融合式监管理念。为确保资本的有序扩张，发挥其应有的市场资源配置功能，竞争要素的内嵌必不可少，重点应当从平衡多元的监管目标、促进主体的多方参与、整合多样的治理手段和实现效果的多层保障四个方面加以构建，从而勾勒出“防止资本无序扩张”的应然场景。

（一）目标多元平衡：公平、秩序、效率和安全的价值调适

“防止资本无序扩张”揭示了竞争要素对互联网金融市场的作用机理以及政府监管模式在此过程中的优化路径，是未来政府开展市场治理需要遵循的准则和方向。伴随着数字经济市场强监管模式的全面铺开，政府与市场深度交织，市场监管的价值目标需要在多元类型的共同作用间寻求平衡。实现互联网领域的有效治理，既要摆脱传统金融市场致力平衡安全和效率的内在冲突的“路径依赖”，也要及时关注市场对秩序、公平日渐高涨的发展呼声，把控公平、秩序、效率和安全的价值的作用边界，最终达致四种价值目标的科学调适和互联网经济的帕累托最优。

在涉及资本或金融的监管问题上，传统观点一直认为政府的着重点应聚焦于平衡市场安全和效率的内在冲突，其中安全是开展金融活动的底线要求，是法律发挥作用的关键点，只有确保了金融市场的安全稳定，才能有效地防范市场中的严重风险，因而安全是金融市场监管最重要的价值追求。又因金融市场是为经济发展提供资金资源的重要场域，承担着促进经济发展的重任，对效率的目标追求是金融市场良性发展的本质。对于数字经济而言，互联网金融与科技相融的政府监管必然不能舍弃确保安全和增进效率这一对金融市场发展的核心命题，特别是在面对更加复杂、系统性风险更加凸显的市场新特征时，更要时刻将安全放置于监管构建的全过程，以安全为效率的提升兜底，以效率为检验安全效果创造条件，最终实现创新与稳定并重，发展和规范并行。

除此之外，鉴于互联网市场边界日渐减弱和社会公共属性愈加增强的趋势，有关促进市场发展公平和维护竞争秩序的讨论也逐渐进入监管考虑的价值序列。大型互联网平台有着庞大的消费群体，政府的监管理应关注广大消费者的切身利益，消除平台和消费者间因信息不对称而导致的交易不平衡。与此同时，“防止资本无序扩张”所关注的市场主体往往是行业中的大型科技公司，其在科技发明创造和引领人类生产和生活方式重大变革上承担着更大的社会责任，对于全社会实现更广义的公平意义重大。数字经济的多边市场效应和规模经济特点，会引发头部企业“赢者通吃”的现象，在生态化的经营模式下，为获取更多数据流量，这些头部企业经常会实施垄断或者不正当竞争行为，严重损害市场正常的经营秩序。为规范市场主体，特别是防范大型互联网企业实施不法行为，确保市场公平竞争，监管部门有必要将竞争秩序纳入监管的考量体系。概言之，政府监管本身是一国应对经济不同发展阶段的一种策略，^⑧在“防止资本无序扩张”的治理环节，其不同阶段应当秉持不同次序的价值追求，确保公平、秩序、效率和安全的四大价值目标贯穿监管活动的始终并保持着动态的转换平衡，以实现政府监管的张弛有度、游刃有余。

（二）主体多方参与：内部行业监管与外部竞争监管的自然联结

互联网多元化的发展趋势和竞争行为所具有的不同属性决定了“防止资本无序扩张”的

监管主体必然是多方参与的联合体。在行业内部监管上，要依据监管行为的不同类型确定所属的监管主体，通过行业监管机构的权责划分提升监管的效率，此时的行业监管应以系统性风险管理、保持金融体系稳定为根本原则。在金融领域“一行两会”的分业监管体系模式下，应重在明晰具体的监管部门和搭建多重属性的协同机制。^⑩对于网络支付和网络结算业务，中国人民银行应当承担主要的监管责任；对于互联网平台所从事的保险、银行卡、证券、基金等理财业务，中国银保监会、中国证券监督管理委员会需要扮演主要的监管角色。而对于横跨不同类型业务的活动，应当以主营业务类型来确定主要负责的监管主体，此时需要搭建不同监管机构之间的沟通协同、信息共享、行动一致的机制，强化行业内部的监管配合，提升监管效率和确保监管效果。

在外部监管上，也要时刻关注与竞争监管部门的密切配合。“防止资本无序扩张”不仅仅针对金融活动本身，还重点针对损害市场竞争、破坏公平竞争秩序的违法行为。市场竞争监管部门应当以公平、秩序、效率为优先选择，将维护市场竞争放到监管的首要位置。在竞争领域，也要注意区分垄断行为、不正当竞争行为和侵犯消费者权益行为的不同特点，并根据行为所侵害的利益侧重来判断行为的性质属性，进而确定具体的负责部门，以防不正当竞争行为和垄断行为或者民事行为和公事行为出现混同。此外，还要合理配置中央、地方的执法事权，优化上下级的执法资源配比，弥补反垄断、反不正当竞争执法的权力真空。

整体而言，应建立行业内部机构之间、行业监管机构和竞争执法机构之间的协调机制，促进内部行业监管与外部竞争监管的自然联结。不管是部门的横向协同出发，还是机构的纵向优化考虑，厘清各部门的监管边界和监管主体权责，加强互联网平台监管战略协同和沟通协作，疏通监管的堵点、痛点，确保主体的多方参与，尽快形成“多元共治”的监管体系，才是当下最迫切的需求。

（三）手段多样整合：行政命令式和市场回应式手段的优化搭配

“防止资本无序扩张”的多维面向改变了传统金融风险治理和数字市场监管的逻辑框架与结构框架，这种改变不仅体现为治理主体更加多元，还体现为治理手段的多样化。根据监管理论来源的场域不同，监管通常分为行政命令式监管和市场回应式监管。前者是政府起决定性作用，以满足行政管理需要、确保市场稳定运行为主要目标，一般采取出台监管法律法规、进行严格检查和处罚（禁止、罚款、拆分）等强制方式来保证实施；后者则是以满足、回应市场发展的需求为主要目标，通过更多采用指导、指引、合作和教育等软性措施来鼓励市场主体进行风险防控和内部治理。从目前我国监管体制设计的心理基础、理论基础、机构设置等特征来看，我国属于行政命令式监管，^⑪这虽然满足了我国前期数字经济发展要订立规则、完善标准等现实需求，但也随着我国市场经济体系的不断发育而暴露出部分弊端，监管转型明显滞后于政府职能转变的实际进程，与经济转型、社会转轨的现实需求和民众的期盼也存在着较大差距。^⑫

推动实现互联网科技金融市场监管体系和监管能力现代化建设，离不开政府与市场的双向驱动，需要构建一套效果上宽严相济的监管制度，换言之，需要促进我国市场监管在行政命令式和市场回应式手段间的优化搭配。监管者与被监管者并非简单的对抗或对立的关系，而是呈现出内在牵连、相互追逐的博弈关系。^⑬在监管中如果政府过多依赖强制性手段去管理市场，不仅会徒增政府监管的成本，也会降低市场主体的活跃度，导致监管效果不甚理想。而若过多采取软性

的方式去监管市场，也会因监管威慑力不足而使市场竞争乱象无法得到有效及时的约束。因此，行政命令式和市场回应式的监管手段可以在一定程度上弥补相互的弊端与缺点，以包容性和耦合性实现互联网市场治理的最优配置和最佳监管效果。

具体而言，打造行政命令式和市场回应式相融的二元监管手段，可从以下几个方面入手：对于行政命令式手段，理应注重前期的顶层设计工作，制定具有明确预期的市场规则，完善行业准入与退出机制，分阶段和行为类型开展精准执法，确保罚过相当、威慑合理，尽量避免“一刀切”式的监管发生；开展事前事中事后的监管活动，在过程中尊重市场正常需求；采取“监管沙盒”，重视事前预防机制的作用，创新政府监管手段。对于市场回应式手段，政府仍然起着关键作用，但将从台前转到幕后，通过约谈、发布指引手册、出台合规指南等方式激励市场主体重视市场规则，自觉约束自身行为。两种监管手段并非“有你没我”的相互冲突关系，二者可以在政府监管活动中相互配合实现“你中有我”，最终在普适化应用和个案分析中找到监管手段配置的最优解。

（四）效果多层保障：政府、行业、平台、消费者、社会的有机融合

“防止资本无序扩张”彰显着融合式监管的发展趋向，这不仅意味着互联网金融领域监管目标更加多元、监管主体更加多面、监管方式更加多样，还意味着对监管效果辅之以多层保障的兜底需求。这其中，金融机构和非金融机构经营自由权、行业协会自治权、市场主体财产权等权利，均是市场主体和社会主体参与金融风险治理的权利依据。^④因此，除了完善传统的政府监管以外，也要重视市场资源的作用，着重打造“政府监管、行业自律、平台自治、消费者利益保护、社会监督”有机融合的“五位一体”保障体系。

首先，政府依然是新时代数字经济治理最具合法性、最关键和最有力的角色。^⑤互联网经济发展的历史经验表明，政府监管一直在其培育、成长和成熟的过程中起着重要作用，政府不仅是公平竞争秩序的维护者，更是引导者和协调者。我国政府对互联网市场监管的态度从“包容审慎”逐渐向“积极监管”转变，正是基于当下阶段互联网市场极易发生复杂性、系统性和社会性风险的考量。当下完善传统的政府监管，应当着重促进政府监管的功能转型和效能提升。政府监管要内化于国家“放管服”的改革中，以政府职能转型为主要抓手，以市场需求为监管导向，完善相应法律法规、搭建协同合作的监管模式、强化重点环节的竞争执法、积极践行全链条、全时域与动态的监管路径等。在效能提升环节，理应积极探索适应数字经济监管规律的新工具。通过大数据监管、智慧监管和信用监管等新型监管方式的运用，用科技赋能，降低监管协同和市场回应的负担与成本，促进精细化监测和精准化执法，从而增强政府在互联网金融领域的监管效能。

其次，加强行业组织的自律建设，重视金融行业协会自律对于优化监管环境的积极意义。一般而言，因明显的信息优势、专业优势和内生优势，金融行业协会的自律在很大程度上具有对国家强制监管进行补充的功能。^⑥加强行业协会自身建设，政府要积极引导和扶持，指导协会制定自律规范和会员管理规则，鼓励协会加强与政府、会员间的沟通与协作，帮助建立协会内部的风险控制和日常运行机制，抑制协会组织和帮助企业从事损害市场竞争的冲动。通过协会的定期交流、培训和调研等机制，督促企业重视合规经营并消除企业间恶性竞争，最终使行业协会成为有组织、有纪律，既专业又高效的互联网平台自我监管的组织。

再次，互联网平台自治是互联网秩序得以形成的原生基础，尊重平台内部的管理规则是保



障平台自治的前提。但平台借由自治规则行使着“准立法权”“准执法权”和“准司法权”等权力并日渐呈现公共属性的面向，^⑤这使得政府的正当介入有了充分且必要的理由。在互联网平台开展自治过程中，政府要确保平台自治规则始终保持正确方向，满足合法、公平、合理的基本原则，注重建立一个公平竞争的数字经济市场，充分激发市场主体活力和创造力。此外，还可引导和鼓励平台建立内部合规体系，重视日常的竞争风险，强化平台规则和机制约束，鼓励其积极承担社会责任，最终推动一个健康、优良的互联网平台自治体系在经济和法治发展过程中逐渐成形。

消费者是数字资本对外扩张过程中实现公平价值的重要体现。在传统的政府监管活动中，消费者利益常常被忽略或者被其他诸如《消费者权益保护法》等法律法规所涵盖，无法在金融监管活动中占据一定的对等地位。^⑥随着互联网经济的系统性风险和社会性属性日益凸显，竞争法中所重点关注的消费者利益逐渐得到金融监管实践的重视。^⑦互联网平台金融领域的消费者利益保护目的之实现，需要将消费者保护有机地内嵌至政府监管的各个环节中，既要数据隐私等消费者利益受损程度作为竞争失序的评判标准之一，也要将消费者权益保护作为机制构建、处罚依据等的参考要素。除此之外，还要通过竞争文化的培育来提升消费者自身理性和增进其自醒，最终实现以消费者权益保护为主要内容之一的金融公平的价值目标。

最后，社会的有效监督也是确保互联网平台资本有序扩张的重要环节。社会监督既是对政府监管失灵的外部矫正，又是市场主体发声的传播平台，加强社会监督，可以通过畅通监督渠道、完善市场监管环节的举报投诉制度以及探索建立社会第三方的中立评价制度，为公众、媒体进行监督与增加政府执法透明度创造条件；还可以通过建立健全执法公示、信息披露、案件听证、公众建言献策、结果反馈等内部机制，拓展社会监督的空间，促进社会监督内部机制建设和外部环境完善的双向驱动。

结语

党的十九大报告明确提出，要打造共建、共治、共享的社会治理格局，实现政府治理和社会调节的良性互动。在“防止资本无序扩张”的监管环节，面对互联网金融监管“一管就死，一放就乱”的治乱循环，理应跳出单一监管的传统模式，积极打造“政府、行业、平台、消费者、社会”多元共治的新局面，探索金融监管与竞争监管相融合的新模式。数字资本野蛮扩张与竞争失序必须要加以遏制，实现资本的有序扩张，竞争要素的内嵌必不可少，目标多元平衡、主体多方参与、手段多样整合和效果多层保障的监管改革需要不断推进。唯有如此，才能实现互联网平台领域政府监管能力和监管体系的现代化，数字经济的高质量发展才能得到切实保障。

注释：

① 刘辉：《大数据金融算法的法律规制》，《财经理论与实践》2021年第2期。

② 孙晋：《产融结合的金融监管与反垄断规制研究》，北京：人民出版社，2011年，第24页。

③ 《分析研究二〇二一年经济工作研究部署党风廉政建设与反腐败工作审议〈中国共产党地方组织选举工作条例〉》，

《人民日报》2020年12月12日，第1版。

④ 向静林：《互联网金融风险与政府治理机制转型》，《社会科学战线》2021年第1期。

⑤ 王贵：《经济法控权之实现：理想图景与现状透析》，《学术探索》2021年第5期。

⑥ 漆多俊：《经济法基础理论》，北京：法律出版社，2017年，第24页。

- ⑦ Ian Brown, *Regulating Code: Good Governance and Better Regulation in the Information Age*, Cambridge: The MIT Press, 2013, p. 21.
- ⑧ 肖潇:《正确认识“防止资本无序扩张”》,《马克思主义理论学科研究》2022年第4期。
- ⑨ 孙晋:《数字平台的反垄断监管》,《中国社会科学》2021年第5期。
- ⑩ 考虑到传统反垄断法律制度适用于平台经济的困境,相较于反垄断法的事后惩罚模式,近年来许多国家和地区结合数字经济本身的特点进行了监管创新,尝试引入一种事前监管工具。参见焦海涛:《平台互联互通义务及其实现》,《探索与争鸣》2022年第3期。
- ⑪ 刘乃梁:《“预防垄断行为”的理论逻辑及其制度展开》,《社会科学》2020年第12期。
- ⑫ 资本野蛮生长甚至无序扩张,看似是一个简单的生产要素无序流动和低效配置问题,实质则涉及整个市场经济运行的生态环境、经济秩序规则、体制机制等重大问题。参见徐璋:《防止资本无序扩张 推动经济高质量发展》,《光明日报》2022年1月26日,第6版。
- ⑬ Bruno Lasserre, “Andreas Mundt, Competition law and big data: the enforcers' view,” *Italian Antitrust Review*, vol. 4, no. 1, 2017, pp. 87-103.
- ⑭ 常盛:《“社区团购”争议背后,是对互联网巨头科技创新的更多期待》, <https://mp.weixin.qq.com/s/apwKrz1JDSVp2514SCMQ3A>, 2022年1月17日。
- ⑮ 宋晓燕:《论有效金融监管制度之构建》,《东方法学》2020年第2期。
- ⑯ David S. Evans, “Governing Bad Behavior by Users of Multi-sided Platforms,” *Berkeley Technology Law Journal*, vol. 27, 2012.
- ⑰ 孙晋:《公平竞争原则与政府规制变革》,《中国法学》2021年第3期。
- ⑱ 例如,2019年国务院办公厅出台《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》;2021年国务院反垄断委员会制定发布《关于平台经济领域的反垄断指南》;2021年市场监管总局分别依法对阿里巴巴集团和美团实施“二选一”垄断行为作出行政处罚等。
- ⑲ 冯辉:《地方金融的央地协同治理及其法治路径》,《法学家》2021年第5期。
- ⑳ 上述学说,分别可参见张宇润:《金融自由和安全的法律平衡》,《法学家》2005年第5期;邢会强:《金融危机治乱循环与金融法的改进路径——金融法中“三足定理”的提出》,《法学评论》2010年第5期;冯果:《金融法的“三足定理”及中国金融法制的变革》,《法学》2011年第9期;席月民:《金融法学的新发展》,北京:中国社会科学出版社,2013年,第34—44页。
- ㉑ 互联网借贷是近些年来社会关注的热点话题,也是国家监管部门频繁进行治理的重点领域,文章以此为样本试图管窥我国互联网金融监管的立体镜像和全貌。其实,并非仅在互联网借贷行业,在非银行支付、互联网金融等领域也存在着相同的过度重视安全而忽略市场竞争的现象。
- ㉒ 高惺惟:《平台垄断与金融风险问题研究》,《现代经济探讨》2021年第7期。
- ㉓ 张晨颖:《公共性视角下的互联网平台反垄断规制》,《法学研究》2021年第4期。
- ㉔ 曾威:《互联网金融竞争监管制度的构建》,《法商研究》2016年第2期。
- ㉕ 杨小军:《谨防权力部门化成合法现象》,《人民论坛》2014年第12期。
- ㉖ 鲁嵩:《论金融司法与金融监管协同治理机制》,《中国法学》2021年第2期。
- ㉗ 王俊豪:《中国特色政府监管理论体系:需求分析、构建导向与整体框架》,《管理世界》2021年第2期。
- ㉘ 孔祥俊:《论互联网平台反垄断的宏观定位——基于政治、政策和法律的分析》,《比较法研究》2021年第2期。
- ㉙ 丁慧、沈雨田:《中国金融机构网络关联性与风险溢出效应研究》,《财经问题研究》2020年第8期。
- ㉚ 杨炳霖:《对抗型与协同型监管模式之比较》,《中国行政管理》2015年第7期。
- ㉛ 徐鸣:《大市场监管体制改革:反思与超越——构建回应性监管新格局》,《社会科学家》2017年第12期。
- ㉜ 吴烨:《金融科技监管范式:一个合作主义新视角》,《社会科学》2019年第11期。
- ㉝ 靳文辉:《金融风险的协同治理及法治实现》,《法学家》2021年第4期。
- ㉞ 方兴东、严峰:《网络平台“超级权力”的形成与治理》,《人民论坛·学术前沿》2019年第14期。
- ㉟ 曹兴权:《金融行业协会自律的政策定位与制度因应——基于金融中心建设的考量》,《法学》2016年第10期。
- ㊱ 罗英、谷雨:《网络平台自治规则的治理逻辑》,《学习与实践》2021年第8期。
- ㊲ 胡光志、周强:《论我国互联网金融创新中的消费者权益保护》,《法学评论》2014年第6期。
- ㊳ 卢均晓:《平台经济领域资本无序扩张的竞争法规制研究》,《价格理论与实践》2021年第7期。

编辑 孙冠豪