

加强互联网金融领域反垄断监管

□ 乔博娟

近年来，互联网技术和商业模式不断取得突破，推动互联网与金融快速融合，促进了金融创新发展，提高了资源配置效率，但也存在一些问题和风险。当前，除了开展网络借贷、互联网资产管理、虚拟货币交易等互联网金融风险专项整治工作外，互联网金融领域的反垄断呼声也越来越高。按照前不久召开的中央经济工作会议“强化反垄断和防止资本无序扩张”的部署，应当加强互联网金融领域的反垄断监管力度，从金融业健康发展的全局出发，维护公平竞争的市场秩序，切实保障消费者合法权益，促进互联网金融健康发展。

互联网金融反垄断势在必行

当今世界，互联网行业蓬勃发展，平台企业迅速壮大，互联网日益成为创新驱动发展的先导力量，深刻改变着人们的生产生活方式，有力推动着经济社会发展。然而，互联网经济的新发展也为市场竞争和政府监管带来了新挑战。互联网领域发展不平衡、规则不健全、监管不到位等问题日益凸显，社会各界对于引导互联网行业有序竞争、加强反垄断监管的需求日益迫切。2020年以来国家市场监督管理总局公布了多起未依法申报违法实施经营者集中的行政处罚案件，进一步增强了市场主体的反垄断合规意识和维护市场公平竞争自觉性，在全球范围内，也有一些大型互联网科技巨头企业频频遭遇各国执法机构的反垄断调查。

大型互联网科技公司凭借其技术优势和大量数据，不断向金融领域渗透发展。互联网金融是传统金融机构与互联网企业利用互联网技术和信息通信技术实现资金融通、支付、投资和信息中介服务的新型金融业务模式，其主要业态包括互联网支付、网络借贷、股权众筹融资、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等。互联网与金融深度融合是大势所趋，对金融产品、业务、组织和服务等方面产生了深刻的影响。一方面，互联网金融的发展有利于提升金融包容性，促进大众创业、万众创新，满足小微企业、中低收入阶层的投融资需求，提高金融服务质量和效率。另一方面，互联网金融本质仍属于金融，仍然具有金融风险隐蔽性、传染性、广泛性和突发性的特点。加上互联网经济具有明显的资源聚合效应，互联网科技巨头掌控大量数据和市场份额，往往造成“赢

者通吃”的局面，抑制公平竞争和创新创业。因此，加强互联网金融领域的反垄断监管，是促进互联网金融健康发展的必然要求。

互联网金融反垄断有法可依

我国规制互联网竞争行为的法律规范主要包括《反垄断法》《反不正当竞争法》《电子商务法》以及相关规范性文件。《反垄断法》自2008年8月1日起施行，主要对垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中以及滥用行政权力排除、限制竞争等进行规制。《反垄断法》实施以来，反垄断执法机构查处了多起涉及互联网领域的反垄断案件，引发社会广泛关注。与此同时，2017年修订的《反不正当竞争法》增加了关于互联网不正当竞争行为的规定，禁止经营者利用技术手段实施恶意不兼容等不正当竞争行为。2018年颁布的《电子商务法》明确规定，具有市场支配地位的电子商务经营者不得滥用市场支配地位，排除、限制竞争。由此可见，互联网不是“法外之地”，经营者利用网络从事生产经营活动，同样受到竞争法的调整和规制，应当遵守法律的各项规定。此外，《反垄断法》修订工作已纳入十三届全国人大常委会立法规划。2020年1月，国家市场监督管理总局就《〈反垄断法〉修订草案》公开征求意见。草案增加了认定互联网领域经营者具有市场支配地位的额外考量因素，包括网络效应、规模经济、锁定效应、掌握和处理相关数据的能力等因素。

2015年7月，中国人民银行等十部委联合印发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，遵循“鼓励创新、防范风险、趋利避害、健康发展”的总体要求，提出发展互联网金融要以市场为导向，维护公平竞争的市场秩序。2016年4月，国务院办公厅印发《互联网金融风险专项整治工作实施方案》，鼓励和保护真正有价值的互联网金融创新，整治违法违规行为，加大整治不正当竞争力度。对互联网金融从业机构为抢占市场份额向客户提供显失合理的超高回报率以及变相补贴等不正当竞争行为予以清理规范。

2019年8月，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》，提出制定出台网络交易监督管理有关规定，依法查处互联网领域滥用市场支配地位限制交易、不正当竞争等违法行为，保障平台经济

相关市场主体公平参与市场竞争。对于涉及金融领域的互联网平台，其金融业务的市场准入管理和事中事后监管，按照法律法规和有关规定执行；设立金融机构、从事金融活动、提供金融信息中介和交易撮合服务，必须依法接受准入管理。2020年11月，为预防和制止平台经济领域垄断行为，引导平台经济领域经营者依法合规经营，国家市场监督管理总局起草了《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》，对公众关注的平台经济领域“二选一”“大数据杀熟”“搭售行为”等问题予以规定。2020年12月，中央政治局会议首次提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”，并将该工作列为今年的重点工作任务之一。

互联网金融反垄断日臻完善

互联网金融反垄断监管并非是要遏制互联网金融的发展，相反，是要预防和制止互联网金融领域的垄断行为，引导互联网经营者依法合规经营，营造公平竞争的市场秩序，维护消费者利益和社会公共利益，促进互联网金融持续健康发展。实践证明，只有遏制互联网巨头垄断，才能为新生力量留足发展空间，激发市场创新创造活力，确保互联网产业行稳致远。

首先，加强科学有效监管，营造公平竞争秩序。竞争法的基本制度、规制原则和分析框架适用于平台经济领域所有市场主体。实践中，反垄断执法机构根据平台经济的发展状况、发展规律和自身特点，强化竞争分析和法律论证，不断加强和改进反垄断监管，增强反垄断执法的针对性、科

学性。反垄断监管旨在预防和制止排除、限制竞争的垄断行为，维护互联网金融领域公平竞争、开放包容的发展环境，降低市场进入壁垒，促进更多主体进入市场，公平有序参与竞争，激发市场活力。

其次，发挥互联网金融优势，激发创新创造活力。与传统线下金融模式相比，互联网金融具有依托大数据和模型进行风险评估、全流程线上自动运作、无人工或极少人工干预、极速审批交易等特点，在提高金融效率、创新风险评估手段、拓宽金融客户覆盖面等方面具有较大优势。在此基础上，应当维护互联网金融领域公平竞争，引导和激励平台经营者将更多资源用于技术革新、质量改进、服务提升和模式创新，防止和制止排除、限制竞争行为抑制互联网金融创新发展和经济活力，有效激发全社会创新创造动力，构筑经济社会发展新优势和新动能。

最后，促进行业健康发展，维护各方合法利益。通过反垄断监管维护互联网金融领域公平有序竞争，充分发挥平台经济高效匹配供需、降低交易成本、发展潜在市场的作用，推动资源配置优化、技术进步、效率提升，支持和促进实体经济发展。此外，互联网金融发展涉及多方主体。反垄断监管在维护市场公平竞争、保障和促进平台发展的同时，应当着力维护互联网平台内经营者和金融消费者等各方主体的合法权益，使全社会能够共享互联网技术进步和经济发展成果，实现互联网金融整体生态和谐共生和健康发展。



（上接1版）我们要围绕蔬菜、果品、畜产品、水产品等优势产业，实施“百园千镇万村”工程，打好“珍稀牌”“生态牌”“工艺牌”“文化牌”，培育一批百亿级、千亿级优势特色产业集群。坚持把促进产业融合作为乡村产业发展的主要抓手。大力发展农产品加工流通业，10家企业入围2020年农业产业化龙头企业100强。深入推进一二三产业融合，乡村旅游实现消费1120.7亿元，农产品网络零售额360亿元。2020年农林牧渔业总产值达到10190.6亿元，成为全国首个农业总产值过万亿的省份。我们要着眼融入和服务新发展格局，深入推进农业供给侧结构性改革，实施农业全产业链培育计划，推动由卖原字号向卖制成品转变，因地制宜发展乡村旅游、电子商务、健康养老等新兴产业新业态，加快推进物联网、大数据、5G等现代信息技术“数字赋能”，全产业链拓展乡村产业增值增效空间。坚持把农产品质量安全作为乡村产业发展的生命线。山东牢牢守住食用农产品安全底线，是全国首个出口食品农产品质量安全示范区；加快推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，农业地方标准和技术规程达2600多项，知名农产品区域公共品牌、企业产品品牌等数量居全国前列。我们要实行最严格的生产销售监管制度，加快建设“食安山东”；实施名优特农产品品牌引领工程，做大“齐鲁灵秀地、品牌农产品”区域品牌；以设在潍坊的全国蔬菜质量标准化中心为平台，开展标准化生产改造提升；大力发展生态高效农业，实现农田灌溉用水量总量零增长、化肥农药使用量负增长，积极推进黄河流域生

态保护和高质量发展，持续推动质量兴农、绿色兴农、品牌强农。

完善更加紧密的利益联结机制

习近平总书记指出，要完善利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。我们要把产业发展落到促进农民增收上来，把依托农业农村资源的二三产业尽量留在农村，把就业机会和增值收益更多留给农民，千方百计增加农民收入，推动乡村生活富裕。发挥新型农业经营主体联农带农作用。这是促进小农户和现代农业有机衔接，带动农民稳定增收的重要手段。山东积极发展适度规模经营和农业社会化服务，家庭农场发展到8.3万家，农民专业合作社22.4万家；农村居民人均可支配收入达到18753元，较2016年增长34.4%。我们要鼓励发展龙头企业带动、农民专业合作社和家庭农场跟进、小农户参与的农业产业化联合体，规范引导工商资本投资兴办农民参与度、受益面广的乡村产业，使企业和农户在产业链上优势互补、分工合作。发挥村党组织带领农民群众共同致富的主心骨作用。农村基层党组织集政治功能、组织功能、服务功能于一体，在发展乡村产业、壮大集体经济中有着不可替代的作用和独特优势。从山东情况看，村党组织积极组织动员群众，依托当地资源禀赋，发展具有地域特色的经济组织，带动群众致富，增加集体收入，是一条重要的途径。目前，山东党组织领办合作社3万多家，带动157万户社员致富，发挥了很好的

作用。发挥农村改革拓宽农民增收渠道的引领作用。山东城乡居民收入差距由2015年的2.44：1缩小到2020年的2.33：1，但收入结构还不够优化，农民工工资性收入、财产性收入的比重还比较低。我们要加快打破制约县域内城乡融合发展的体制机制和政策障碍，大力开发乡村公益性岗位，创造更多就近就业、就近城镇化机会，不断提高农民工工资性收入。用好农村集体产权制度改革整省试点成果，打造农村产权综合性交易服务平台，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，拓宽农民财产性收入来源。同时，完善农业支持保护制度，稳定和加强种粮农民补贴，扩大完全成本和收入保险范围，提高农民经营性收入和转移性收入，让农民群众尽快实现富裕富足。

强化发展乡村产业的支撑保障

习近平总书记强调，要落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴。我们要把发展乡村产业作为重要任务、摆上突出位置，全面落实“四个优先”，加强人才、资金、土地等资源要素保障，尽快打通堵点、消除痛点，持续优化乡村产业发展环境。加大政策投入力度。乡村产业项目投资大、见效慢、回报周期长，需要综合运用多种方式加大支持力度。山东两年整合了涉农资金1673亿元，集中投向乡村振兴；省级设立9只现代高效农业基金，吸引社会资本超过千亿元；创新出台地方优势特色农产品保险以奖补政策，已覆盖

83个县（市区）、46个险种。我们要健全完善涉农资金统筹整合长效机制，2021年财政“三农”投入要增长8%以上、土地出让收入用于农业农村比例要达到6%以上；深化农村信用社改革，推动农业保险扩面、增品、提标，推进乡村产业“保险+期货”。盘活用好农村存量建设用地，优先保障乡村产业用地。强化人才智力支撑。先后组织“千名干部下基层”“万名干部下基层”“加强农村基层党组织建设”工作队，深入开展“人才回引”活动，3.6万余人返乡创业，培训各类高素质农民52万人。我们要坚持本地培养和引进输入相结合，整合教育资源，有序兴办“田间大学”“乡村学院”，加快培育高素质农民；实施乡村教育振兴计划，扩大公费师范生、医学生、农科生招生规模；组织科技特派员深入基层创新创业，吸引优秀青年下乡发展，发挥好群团组织桥梁纽带作用，持续放大齐鲁乡村之星影响力，营造控心留人的良好环境。健全考核落实机制。山东把乡村产业发展作为市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核的重要内容，把“粮食生产稳定度”“生猪稳产保供”“现代高效农业增加值”“规模以上农产品加工企业营业收入”等纳入考核体系。我们要调整完善考核机制，全力以赴做好耕地保护责任目标期末考核各项工作，制定落实提高土地出让收入用于农业农村比例考核办法，加强对农业信贷担保放大倍数的量化考核，稳步推进反映全产业链价值的农业及相关产业统计核算，切实发挥好考核“指挥棒”作用。

（作者系山东省委副书记）

法典编纂是指对一国法律进行分科编制而形成一套系统法制的立法活动。它或者表现为将既有法令进行整理编辑而形成系统法典的形态，或者表现为将新设法令归类编纂而形成系统法典的形态。法典编纂的目的不仅在于使法律明确，以便于适用，更是“国家所以布大信于天下”的集中体现。我国自古就有着深厚的成文法传统，法典编纂更是源远流长。

我国法典编纂的历史源流

我国的成文法发展很早，虽然很多并未流传下来，但据各种典籍宪志的记载，虞夏之际，即已萌芽。而法典编纂，至迟到春秋战国，已经蔚为潮流。其中最为著名的就是魏文侯时李悝制定的《法经》。该法典共分“盗”“贼”“囚”“捕”“杂”“具”6篇，前2篇突出法典打击的重点，所谓“王者之政莫急于盗贼”；中间2篇规定了一系列抓捕和审理盗贼的程序；“杂”篇将无法归类于“盗贼”但又迫切需要处理的其他犯罪统摄为1篇；最后1篇则规定了定罪量刑的原则和加减幅度等问题，类似于今天刑法典的总则。《法经》奠定了中国古代法典特别是刑法典的雏形。当然，李悝并不是个人凭空创造了这部法典，史载“悝撰次诸国法，著法经”，说明《法经》的编纂是建立在各国既有法令的基础上。从中也可见当时成文法之盛。

自商鞅改造《法经》而成六律之后，继汉代《九章律》，至曹魏《新律》，两晋《泰始律》，再到南北朝诸律，都基本沿袭了这样一套法典编纂传统，但在内容和体例上，均有很大的发展。至《唐律疏议》问世，传统法典编纂达到了一个巅峰状态。《唐律疏议》分为“名例”“卫禁”“职制”“户婚”“厩库”“擅兴”“贼盗”“斗讼”“诈伪”“杂律”“捕亡”“断狱”12篇500条，成为后世法典编纂的标杆。宋元几乎全盘继承，至明清，虽然体例上除“名例”外，按照“吏”“户”“礼”“兵”“刑”“工”6部划分篇目，但是主要内容还是基本来自于《唐律疏议》诸篇。唐、宋、明、清各朝的法典，相对于《法经》这样侧重于刑事的法典，其进步之处主要在于：首先，法典的内容大大扩充，尽管“盗贼”依然是刑事打击的重点，但是有更多调整老百姓日常生活中的法律关系的内容，如“户婚”“斗讼”诸篇入律，这使得法典的“民本”色彩大大加深。其次，法典虽以刑律为主，但越来越具备“诸法合体”的色彩，尤其是至明清，更是在分篇上就体现“六事”俱备的综合性法典的意味。再次，法典逻辑更为严密，更便于适用。例如，明清律将每一条律文都冠以名称，即“律目”，这与此前法典以“诸”这一发语词作为区分每一律条的标记不同，明清律典各条更让人一目了然。这些都体现了随着时代的发展，说明我国古代的法典编纂也在与时俱进，不断完善。

除了以上主要作为刑法典而存在的历代“正律”的编纂之外，还存在另外一种类型的法典编纂，那就是具有行政法性质的法典编纂。自《唐六典》启其端，经明会典，再到清代五朝会典及各部院则例，不仅表现了我们中国古代法典编纂的发展，更是古人“有典有则”“有伦有序”治理策略的彰显。

古代法典编纂的重心和程序

对一部法典而言，法律的内容和法律表现形式同样重要。从我国古代法典编纂来看，古人也很注重兼顧二者。

先就实质来看，古代法律在打击犯罪的同时，也注重“民为邦本，本固邦宁”，打击犯罪の本意在于维持人民生命和财产的安全。各朝法典不断呈现出“诸法合体”“礼刑合一”的色彩，突出了法律从“重刑主义”到“明刑弼教”的演变脉络。因此，我国古代法典编纂的重心，在于“正人心、厚风俗”，如五服制度、婚丧仪节等大量儒家礼教内容被编入法典，正说明了这一特点。再就形式来看，明太祖朱元璋在制定《大明律》时，慎之又慎，要求法典简明扼要，对于法律的文字表达，几乎到了苛求的地步。对此他是这样解释的，“民既难知，是官吏之奸而陷民于法，朕甚闵之。今所定律令，芟繁就简，使之归一，直言其事，庶几人人易知而难犯”。法典编纂要使得法律条文系统化、清晰化，使人明白易知。此

中国古代的法典编纂

外，古代治理之道注重“严以治吏，宽以治民”，法典编纂主要是为了杜绝奸吏，综合性的法典如此，具有行政法性质的会典和则例更是如此。古代重视编纂整肃吏治的官制官规类的会典和则例，正是基于这样的考虑。

至于法典编纂的程序，古代虽然缺乏现代意义上的立法机关，但法典编纂也绝不是随意的事情。通常法律的编纂，是皇帝和大臣集思广益，反复斟酌的结果。唐律自武德肇始、贞观定律、永徽制疏、开元刊辑，经历了一个不断完善的过程。尤其是律疏，更是辅政的长孙无忌与李勣等，联合了最负盛名与学识的儒臣19人，以儒家思想为指导，最终编纂而成，从而使得唐律“一准乎礼”，构成了中华法系代表性法典。《大明律》的纂定，同样是集思广益的结果，甚至为了制定该法典，朱元璋还“命儒臣四人，同刑官讲唐律，日进二十条”，可见，法典编纂还建立在此前优秀立法成果的研究和借鉴吸收之上。至于律文的纂定，则一般是开编纂馆、设议律官最终定诸条。至清乾隆之后，律文不再修改，则条例的修订，专在刑部之下设律例馆负责制订，原则上“五年一小修，十年一大修”，至此完成了古代法典编纂机构的专门化设置。律例馆将朝廷发来的修律意见和建议进行汇总，拟定条款，上奏朝廷，再增入法典。其间往往不是一次性的工作，而是反复磋商的结果。可见，古代法典编纂，同样有细致而严谨的程序。

法典编纂对于我国古代国家治理的意义

法典编纂，其意义固然在于从形式上便于使用者明白掌握，服务于司法所需，但除此之外，对于整个国家治理，还有更深层次的意义。

一方面，治平守成方面的需要。法律是治平之要具。历史上诸多王朝都会郑重其事地制定自己的法典，而不仅仅是以命令代法律。通过法律这一稳妥的治理方式，能够恢复社会秩序，加强社会治安，这与我们今天所说的“依法治国是最可靠最稳定的治理”有相通之处。另一方面，治政备忘方面的意义。我国古代进行法典编纂，有时会将会前朝甚至古代的法律条款载入，比如《唐六典》和明清会典即是如此。这是因为不仅将法典视为司法行政的法律渊源，还将之视为治国理政的宝库。因此，法典中保留了许多前人的嘉言懿行和制度方略，给目前的治国理政提供智慧的源泉。从司法的角度来看，这样的内容在明确性、可操作性方面可能存在不足，但从治国理政的眼光来看，把法典编纂和国家治理紧密结合，这其中也不乏可取之处。

