

從螞蟻集團事件 看中國大陸整頓網路平臺經濟

文《吳明澤》

中華經濟研究院第一研究所副研究員



圖／歐新社

今年4月，阿里巴巴宣布旗下螞蟻集團在中國金融主管機關的指導下，已完成整頓方案。螞蟻集團將申請設立為金融控股公司，其金融業務全數納入政府監管規範中。

| 前言 |

2020年(民國109年)10月24日，阿里巴巴集團創辦人馬雲出席中國金融四十人論壇召開的第二屆外灘金融峰會指出，中國大陸不是「金融系統性風險，而是缺乏金融系統的風險」，銀行業是「當鋪思維」，並批評中國大陸金融監管制度「管的能力很強、監的能力明顯不足」、「用管理火車站的辦法去管理飛機場」等語，對中國大陸金

融與監管當局的無情批評，引發了非常大的討論。而後，馬雲所創造的商業帝國遭受到前所未有的衝擊。

就在馬雲發言一周後，中國大陸金融穩定發展委員會(金穩委)即提出要加強監管金融科技與金融創新，而後中國大陸官媒如經濟日報、金融時報等開始大肆批評螞蟻集團，指摘其脫離實體經濟談金融科技創新、談擴大金融資產規模、談經營利潤，既違背金融業發展的初心，又容易出現



圖／歐新社

去年 10 月，美國聯邦參議院就科技公司審查內容的方式究責事召開聽證會，邀臉書（Facebook Inc）執行長祖克柏（Mark Zuckerberg）等社群平臺巨頭作證。

金融虛擬化運行趨勢，引發脫實向虛的市場風險。

中國大陸官方開始針對阿里巴巴與螞蟻集團展開一連串的約談行動，且不光是螞蟻集團，包括騰訊、美團、滴滴出行、京東、陸金所等大型電商平臺亦傳出被約談的情況，涵蓋了包括運輸、金融等網路平臺，中國大陸對於平臺經濟的管控日趨嚴格。

中國大陸這一波對於網路平臺經濟的處置是根據 2008 年開始施行的「反壟斷法」，主要理由是上述的平臺經濟不公平競爭與「資本無序擴張」，強調互聯網相關產業並非「反壟斷法」的化外之地，並於 2021 年 2 月正式發布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南》（以下簡稱《指南》），看起來似乎是認為平臺經濟造成壟斷的不公平競爭，傷害消費者權益，但許多人認為事情並沒有那麼單純。本文將從螞蟻集團事件討論中國大陸為何在此時針對平臺經濟進行大規模「整改」為何螞蟻集團會成為首要被打擊的對象。

【美、中開始對網路平臺進行反壟斷調查】

事實上，近年來包括美國與中國大陸都開始對於網路平臺巨頭展開大規模的反壟斷調查。2019 年美國眾議院司法委員會針對臉書（Facebook）、

蘋果（Apple）、亞馬遜（Amazon）、谷歌（Google）等四家科技公司進行反壟斷調查，以確定四大網路平臺是否有不公平競爭行為與現有反托拉斯法的適當性。

因此在 2020 年 7 月出現四大網路巨頭的執行長在美國國會聽證會做證的「歷史性畫面」。歷經 1 年多的調查後，2020 年 10 月發表反壟斷調查報告，指出這些科技龍頭坐享壟斷的權力，破壞鄰近業者的競爭，並壓制了創新的可能。報告提議應該要分拆這些企業，並且擴大改革現有的反壟斷法規。就在報告出爐不久，美國司法部聯合美國 11 個州對 Google 提出訴訟，認為 Google 多年來一直採取措施阻止他人影響其主導地位，如簽訂排他協議、禁止預裝任何競爭性搜索服務，另外 Google 因具有主導地位，而向廣告商收取壟斷價格等。

於此同時，2020 年 11 月 10 日中國大陸國家市場監督管理總局發布「《關於平臺經濟領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》」，其中對於電商平臺的「二選一」（即要求平臺內業者在不同平臺中只能擇一交易）、「大數據殺熟」（即利用大數據對消費者進行分析，從而對於不同消費者收取不同價格之行為）、「低價傾銷」等進行重點監管。隨後監管當局快馬加鞭地約談阿里巴巴、

騰訊、字節跳動、美團等 27 家互聯網巨頭，警告平臺經營者若與第三方達成排他性協議，可能違反《反壟斷法》。

2020 年 12 月 14 日，中國大陸市場監管總局宣布因包括阿里巴巴在內的 3 家企業股權收購案未依法申報，分別處以 50 萬元人民幣之罰款。12 月 24 日，中國大陸國家市場監管總局宣布立案調查阿里巴巴集團的壟斷行為，並於 12 月 26 日再度約談螞蟻集團，中國人民銀行副行長潘功勝甚至用相當嚴厲的口吻，提出螞蟻集團公司治理機制不健全、法律意識淡漠、藐視監管合規要求、存在違規監管套利行為、利用市場優勢地位排斥同業經營者、損害消費者合法權益、引發消費者投訴等「罪狀」。中國大陸市場監管總局在 2021 年 4 月對阿里巴巴重罰 182.28 億元人民幣的天價罰款，阿里巴巴則迅速發表公開信表示「心悅誠服」。

事實上，中國大陸早於 2007 年即通過《反壟斷法》，並自 2008 年開始施行。據人民網統計，2008 年至 2018 年 10 月底為止，共查處 165 件壟斷協議事件與 55 件濫用市場支配地位案，累計罰款金額 110 億人民幣。2018 年中國大陸進行機構改革，成立市場監督管理總局，統一反壟斷執法職責。根據市場監督管理總局發布的《中國反壟斷執法年度報告（2019）》統計，僅 2019 年中國大陸共立案調查壟斷協議和濫用市場支配地位案件 43 件、結案 16 件，罰款金額 3.1 億元，金額較 2018 年增加 11.9%。

另外，中國大陸在 2020 年底的中共政治局會議首度將「反壟斷」定為來年的工作重點，且在中國

央經濟工作會議中正式將「反壟斷」列為 2021 年的工作要項，中國大陸全國人大法工委發言人宣示 2021 年預定的重點立法工作，將包含修訂《反壟斷法》等，並將加強新技術、新領域涉及的法律問題研究工作。中共政治局與中央經濟工作會議一再強調「強化反壟斷」和「防止資本無序擴張」，並強調「金融創新」必須在審慎監管的前提下進行，可以發現中國大陸未來反壟斷的力道將會有所加強。

特別值得注意的是，中國大陸所發布的《指南》和近來對電商平臺巨頭（尤其是阿里巴巴與螞蟻金服）所提起的反壟斷調查，似乎具有明顯的針對性，都是衝著網路平臺電商與金融科技而來。

針對網路平臺的反壟斷調查有其必要

由於網路科技平臺的經營模式與一般產業有相當大的差異，傳統的反壟斷法對於這些科技巨頭的規範力有未逮，因此針對上述網路巨擘的反壟斷調查，協助制定更好的反托拉斯規範，有其必要。

中國大陸發布的《指南》，即是針對平臺經濟所量身訂製的反壟斷規範。在《指南》中規定，具有競爭關係的平臺經濟領域經營者壟斷協議的形式，不限於書面或是秘密會議，通過數據、算法、平臺規模或者其他方式，實質上存在協調一致的行為，亦可視為壟斷協議。另外，認定平臺經濟領域協同行為，可以通過直接證據判定是否存在協同行為的事實。如果直接證據較難獲取，亦可以按照邏輯一致的間接證據，認定經營者對相關資訊的知悉狀況，判定經營者之間是否存在協同行為。



圖／東方 IC

2014 年 9 月 19 日上午，阿里巴巴在美國紐交所掛牌上市。圖為集團創辦人馬雲。

對於平臺經濟的反壟斷調查恐有其他考量

儘管中國大陸對於平臺經濟的反壟斷調查本身仍具有一定的正當性，但其執行的時機與調查的對象卻似乎另有考量。如前所述，在馬雲公開批評中國大陸的金融體系後，螞蟻集團便成為官方調查反壟斷的重點，連史上最大規模的上市案都可在一夜叫停，造成市場一片嘩然。

浙江大學金融研究院院長史晉川直言當前的一些反壟斷措施似乎是「醉翁之意不在酒」，他認為中國大陸政府宣示的各種政經重大政策信號的意義，大於反壟斷本身。史晉川提出兩點，首先他認為馬雲希望維護互聯網平臺巨頭現有的制度紅利，進一步突破體制，取得更多制度紅利，引發當局的不滿；其次是中國大陸政府擔心大資本、高科技與互聯網大平臺會依樣畫葫蘆，利用自身巨大的經濟影響力去公開質疑和影響國家的一些重大經濟政策和行業監管。

事實上，中國大陸經濟的快速成長，與新創產業與網路科技發展有很大的關係。而這些產業可以快速發展是因為中國大陸「摸著石頭過河」的經濟發展思維，認為只要不出大亂子，這些創新商業模式可以「倒逼」傳統產業的改革，以提高競爭性，促進產業良好發展。然而，當創新的商業模式開始威脅到市場穩定或是個別企業大到政府難以掌控時，中國大陸官方便會出手管制。2017年禁止首次代幣發行（ICO）、2018年整改網貸行業（P2P）與要求第三方支付交易都要經過人民銀行的網路支付平臺等，均是非常明顯的例子。

馬雲商業帝國大規模涉足金融產業，運用大數據等進行科技金融發展，踩到中國大陸監管紅線

馬雲的阿里巴巴商業帝國除平臺經濟外，亦大規模涉足金融產業，包括支付（支付寶）、信貸（花唄、借唄）、基金投資（餘額寶）、徵信（芝麻信用）等，利用其長期累積的客戶交易與信用的大數據進行運營，這使中國大陸當局擔心恐將危及整體金融穩定，甚至其執政的穩定性。

經濟日報引述華爾街日報報導，中國大陸監

管單位試圖讓馬雲配合分享他旗下金融科技事業收集到的消費者信用資料。媒體亦報導中國大陸官方要求馬雲協助中國大陸數位人民幣的開發，雖然都沒有獲得證實，但似乎也透露了一些訊息。其次，馬雲的高調與對政策批評的大砲性格，更惹怒了中國大陸監管單位，甚至可能是習近平本人，而使中國大陸政府要拿馬雲的阿里巴巴集團「殺雞儆猴」。畢竟中共中央早在2020年9月即發布《關於加強新時代民營經濟統戰工作的意見》，明確民營企業必須要「聽黨話、跟黨走」，馬雲居然還敢大膽公然與黨唱反調。馬雲與其商業帝國種種的作為，終使中國大陸當局將其做為「殺雞儆猴」的對象。

結論

綜合而言，在網路科技的快速發展與網路平臺規模的快速擴張之下，傳統的「反壟斷」措施確實會產生一些滯礙難行的情況，因此中國大陸針對網路平臺經濟的整改（整頓改革）確實師出有名，然而在動機、時間與對象上難免令人覺得似有玄機。另外，有人擔心反壟斷的大力實施將會造成「國進民退」的情況愈來愈嚴重，中國大陸大舉「反壟斷」的旗幟，習近平上任以來，力推國企合併，包括南車與北車、寶鋼和武鋼等國有企業的合併案均未受反壟斷法之影響，因此若反壟斷有較針對民營企業而偏袒國有企業的情況，則將加劇國進民退之程度。

最後，中國大陸儘管已經改革開放四十多年，政府對於經濟的干預仍然非常嚴重，這個趨勢在習近平時代更加明顯，在中國大陸的企業可能隨時會遇到政府政策改變而造成經營上的困難。雖然目前對於臺商的政策優惠，尚不至於有太大的收緊趨勢，但中國大陸的經營環境仍然充滿許多不確定的變數，臺商應做好應對的準備，防範政策變化的風險。