

美国平台公司反垄断规制体系 转型及其影响

戴长征，况宇

(对外经济贸易大学 国际关系学院/国家安全与治理研究院，北京 100029)

摘要：美国是世界上平台公司市值最高的国家，平台公司在关键领域利用垄断地位对美国经济造成了负面影响。作为世界上拥有反垄断规制历史最长的国家——美国，近些年对平台公司频繁规制但未取得良好成效。为何美国无法对平台公司进行有效规制？本文从美国国家内部规制体系转型的视角对此进行解释。美国三权分立体制的设置目的在于保持政治权力的制约与平衡，但当三权立场和利益不可协调时，政策的不连续和联邦权力的内耗就成为必然。具体到美国联邦规制体系而言，表现在联邦贸易委员会面临国会反对、司法部反垄断局结构性改革导致权力偏移、法院系统掣肘行政部门等三个方面。这意味着正常的反垄断规制进程被打破，平台公司可以借机利用逐渐放松的规制环境，不断拓展自己的商业利益。美国反垄断规制的失败教训值得反思。当前，中国正在构建高水平市场经济体制，数字化平台公司作为新质生产力的重要形式必将得到很大发展，但如何在促进其发展的同时，对其进行合理有效的规制，需要认真探讨。

关键词：平台公司；规制体系；反垄断；规制失效

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4034(2025)01-0001-15

引言

美国作为信息革命最早爆发的国家，是拥有平台公司最多的国家之一，平台公司对美国经济的影响广泛而深远。平台公司一般指数字平台公司。Hovenkamp(2021)认为数字平台公司是网站、应用程序或其他数字场所用于与一组或多组用户进行商业

[基金项目] 国家社会科学基金重大专项学术团队项目(22VMG041)，教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国际秩序大变革背景下的中国东北亚政治安全战略研究”(22JJD810034)，北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目“数字环境下的意识形态风险及其防范策略研究”(22LZZA025)

[作者简介] 戴长征(1964—)，男，安徽寿县人，对外经济贸易大学政治学部部长、国际关系学院/国家安全与治理研究院院长、惠园特聘教授、博士生导师，博士，研究方向：国家理论、比较政治经济制度；况宇(1995—)，男，江西高安人，对外经济贸易大学国际关系学院博士研究生，国家安全与治理研究院助理研究员，研究方向：国家理论

互动的场域。然而，由于平台公司无序扩张，其潜在的负面后果逐渐显现，部分经济社会权力转移至平台公司，对国家权力产生了一定的削弱作用(刘金河，2022)。平台公司滥用权力，控制市场准入，操纵价格，获取数据，维持强势地位，对市场规则产生重大影响。平台公司控制数字时代的基础设施，识别潜在竞争对手，并采取收购、打压等手段排除竞争威胁。因此，探究美国平台公司快速成长并形成垄断地位的原因，分析美国政府施行反垄断规制、强化国家权力的做法，具有重要的借鉴意义。

受新自由主义的影响，美国进行了反垄断规制体系转型，随后出现了反垄断执法失效的状况，美国反垄断执法部门之间从相互配合到相互否决从而走向内耗。具体表现如下：首先，反垄断案件难以提起或通过，反垄断规制效率及提起的案件数量降低；其次，反垄断规制的过程由程序化、规范化的执法变得紊乱且耗时较长；最后，司法部反垄断局和联邦贸易委员会(Federal Trade Commission, FTC)的反垄断执法受到总统、最高法院及国会的干涉或压制。例如在石油领域，标准石油公司在 1884 年与铁路和潮水公司达成关于市场共享与定价协议，这一协议在接下来的十八年内一直保持不变。在 1909 年，美国司法部以 1890 年《谢尔曼法》(Sherman Act)为依据，起诉标准石油公司存在垄断与抑制州际贸易的行为。1911 年，美国联邦最高法院裁定拆分标准石油公司，显示了美国反垄断规制的有效性。这一拆分措施结束了标准石油公司在石油领域的垄断地位。而针对平台公司——微软公司，尽管在最初阶段联邦地区法院认为微软公司存在垄断行为，违反了《谢尔曼法》，应该把微软公司拆分为两个公司，但在联邦最高法院及联邦上诉法院介入后，推翻了联邦地区法院拆分的举措。最终，美国司法部在 2001 年与微软公司达成和解，取消了对微软公司进行拆分等操作，使其继续保持在个人电脑操作系统领域的垄断地位。

近几年来，美国发起多项针对平台公司的反垄断诉讼，但始终未取得良好成效。2020 年 10 月，美国司法部起诉谷歌(Google)，2020 年 12 月 FTC 起诉脸书(Facebook)(丁玮和於兴中，2022)。2024 年 2 月 9 日，美国司法部反垄断局建议法院认定谷歌的非法行为使其得以在普通搜索、搜索广告领域维持持久垄断地位，损害了竞争，建议法院认定谷歌违反了《谢尔曼法》第 2 条^①。2024 年 5 月 8 日，FTC 要求与脸书公司会面并协商进一步的日程安排^②。与此同时，拜登政府也在积极推进反垄断规制。2021 年，拜登任命莉娜·汗(Lina Khan)担任 FTC 主席，任命蒂姆·吴(Tim Wu)为白宫技术和竞争政策特别助理，提名乔纳森·坎特(Jonathan Kanter)领导司法部反垄断局，旨在希望这些官员在反垄断规制领域做出突破。美国联邦政府 2023 财年的综合支出法案包含了三项反垄断立法草案；国会参议院提出《美国创新与选择在线法案》《开放应用市场法案》两份法案。尽管声势浩大，但 2022 年 7 月 FTC 提起的试图阻止脸书收购 Within Unlimited 案，阻止微软收购动视暴雪案均宣告失败。总体来看，美国针对平台公司的反垄断规制难以获得实质性突破。

^①U. S. Department of Justice. U. S. and Plaintiff States v. Google LLC [EB/OL]. 2024-05-30[2024-06-18]. <https://www.justice.gov/atr/case/us-and-plaintiff-states-v-google-llc>.

^②Federal Trade Commission. Facebook, Inc. [EB/OL]. 2024-06-30[2024-06-18]. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/092-3184-182-3109-c-4365-facebook-inc-matter>.

一、美国反垄断规制为何失效

美国有着较长的反垄断历史，积累了很多反垄断的经验。早在1887年，美国成立了州际商业委员会(Interstate Commerce Commission)，并颁布了《州际贸易法》(Interstate Commerce Act)，用于对当时的铁路行业进行反垄断规制。1890年《谢尔曼法》标志着美国实施反垄断规制的新起点。从19世纪末到20世纪末，美国联邦政府在短时间内对铁路、石油、电信、银行、航空等基础性行业进行了反垄断规制，主要公司被拆分或禁止合并，取得了积极效果。作为美国对平台公司进行反垄断规制的第一个重要案例，微软案并没有取得良好成效。苹果、谷歌、脸书、亚马逊等巨头拥有巨大的垄断优势，并滥用这一优势，收取过高的费用，强加压迫性的合同条款，从依赖它们的个人和企业那里提取有价值的数据。简而言之，这些平台公司已经演变成如同在石油大亨和铁路大亨时代所见的那种垄断企业^①。在2001—2019年，苹果、谷歌、脸书、亚马逊等平台公司进行了大量并购，形成垄断地位，美国司法部及负责调查反垄断的专门机构FTC却并未采取措施阻止其中的交易，反垄断规制体系倾向于失效。

美国对平台公司反垄断规制的失效也导致消费者权益保障受到损害。消费者群体对平台公司侵犯其权益有所发现并反应强烈，2020年9月24日，消费者报告(Consumer Reports)发布了一份题为“平台认知：消费者对在线平台竞争和公平的态度”的调查^②，结果显示：85%的美国人担心平台公司存储数据的安全，81%的美国人担心平台公司正在收集和保存这些数据以建立更全面的消费者档案。但消费者群体的呼声并未对平台公司的垄断现状产生显著影响。

在全球范围内，反垄断规制成为每个国家面临的治理课题。欧盟和中国均对境内流行的数字平台公司进行了较为严厉的反垄断规制，包括欧盟对谷歌的巨额罚金以及颁布《数字市场法》和《数字服务法》两个草案；中国成立了国家反垄断局以及对滴滴、美团、阿里巴巴等平台公司进行反垄断调查并处以罚金(孙晋，2021)。因此，相对世界其他主要国家来说，美国对平台公司的反垄断规制失效是反常态的现象。

那么，能够对众多基础行业进行迅速规制的美国，为何始终无法对迅速形成垄断地位的平台公司进行有效反垄断规制？现有文献对这一现象的解释主要集中于经济学和法律两个层面。Stigler(1971)认为规制作为一项规则，是由特定行业获得

^①NADLER J, CICILLINE D N. Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations[EB/OL]. 2020-10-06[2024-07-22]. https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf.

^②Consumer Reports. PLATFORM PERCEPTIONS: CONSUMER ATTITUDES ON COMPETITION AND FAIRNESS IN ONLINE PLATFORMS[EB/OL]. 2020-09-24[2022-06-26]. <https://advocacy.consumerreports.org/wp-content/uploads/2020/09/FINAL-CR-survey-report-platform-perceptions-consumer-attitudes-.september-2020.pdf>.

的，并且主要是为其利益而设计和运作的，原因在于政治家可以从中渔利。这意味着利益集团可以通过向政治家或规制机构提供财务或其他支持来影响规制的结果。Krueger(1974)认为在市场导向的经济体中，政府对经济活动的限制是普遍存在的事实。这些限制产生了多种形式的租金，人们为此竞相争夺。但规制出现并普及之后，权力寻租将是唯一的获利途径。企业家将把所有的时间和资源都用于获取意外租金，政府可能被“俘获”。Shelanski(2011)则认为，美国联邦最高法院低估了规制和反垄断执法的相对成本会随着技术发展以及受规制行业的市场结构和经济状况的影响而不断变化，使得反垄断执法成本太高以至于应该避免进行规制。Bloodstein(2019)认为，平台公司在进入者成为竞争威胁之前收购它们或有选择地将参与者排除在搜索引擎结果之外，以此控制了消费者获取信息的渠道从而掌握权力。Newman(2022)认为，当代美国反垄断规制过于关注消费者福利这一目标的实现，从而忽视了平台公司垄断所带来的其他问题。

以上分析均从不同侧面揭示了美国反垄断规制难以成功的原因，其中经济与法律被认为是主要的原因。本文认为，美国国家规制体系转型带来的问题才是关键。图 1 显示美国在 20 世纪 80 年代进行了规制体系的转型，美国司法部反垄断案件发起数量急剧减少。集中统一的联邦规制机构受到削弱，无法实现有效的反垄断规制。美国反垄断规制核心力量的削弱，主要表现为联邦规制机构不再具备相应的规制能力。在规范市场方面表现为，联邦政府由积极主动对经济进行有效规制和干预走向消极乃至不作为。在推行新自由主义政策过程中，联邦政府转而依靠私有机构及地方政府依据实际情况进行规制，导致了规制体系的分散化。特别值得一提的是，美国三权分立体制的设置目的在于保持政治权力的制约与平衡，但当三权立场和利益不可协调时，政策的不连续和联邦权力的内耗就成为必然。FTC 及美国司法部反垄断局作为规制体系的核心机构在这样的分权体制下，正常功能无法发挥，导致反垄断规制案件急剧减少。

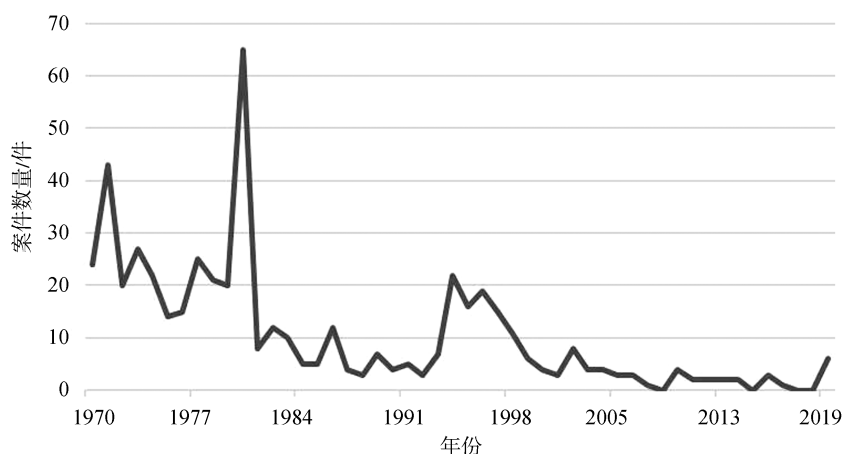


图 1 美国司法部反垄断案件发起数量

二、美国联邦规制体系转型导致的问题

20世纪70年代,美国出现大量的规制控制,美国经济活力受到一定限制。在航空、能源及电信领域,美国国内要求放松规制的呼声日益高涨。这一问题产生的现实原因在于,20世纪70年代后期美国和其他西方国家的能源危机导致高度通货膨胀、消费不足,出现了“滞胀”局面。在此背景下,以芝加哥经济学派为主的新自由主义思潮取代了凯恩斯主义,主张回归由亚当·斯密所强调的自由竞争及市场原则,突出知识产权保护,减少对市场的规制及干预。芝加哥学派强调市场的自给自足性质,认为市场化才能促进效率提升。根据芝加哥学派的观点,经济集中不是垄断行为的结构基础,而是在特定市场中生产效率和技术要求的表现。公司由于其自身的高效率而变得庞大。由于公司绝大多数合并都是为了提高效率,因此反垄断机构针对这些活动提起的诉讼没有经济价值。据此,芝加哥学派支持放宽反垄断法执法,为美国里根政府的放松反垄断规制提供了理论依据(Eisner 和 Meier, 1990)。

20世纪80年代初,里根政府推行的新自由主义政策标志着美国国家干预政策的放松和规制体系转型的新发展。里根政府更积极地将规制转向市场和私人企业,而不是依赖传统的行政机构来进行特定的规制。它强调联邦政府的角色最好限于提供服务,而不是直接干预生产过程。更进一步,美国联邦政府还推动从直接政府向间接或第三方政府的转变,即把提供服务的责任委托给下级政府或非联邦实体,如政府资助的企业,非营利组织,州、市、县、特区以及各种私营企业。在执行联邦计划时,首选方式是向州和地方政府提供补助、贷款担保,并进行必要的规制。这一思想在1984年的共和党政纲中得到了体现,强调了私有化政府服务的重要性,要求给予消费者更多自由选择的机会,同时减少政府的规模和成本,减轻纳税人的负担,创造就业机会(Seidman 和 Gilmour, 1986)。

在规制放松的背景下,反垄断规制政策的自由度提高,美国联邦政府各部门由于彼此立场不同,互相之间不愿配合,甚至互相否决,导致即使联邦机构准备对垄断公司进行规制时,可能会遇到国会或总统的否定而难以进行。一般情况下,联邦政府各个部门可以通过以下手段影响反垄断规制政策:总统通过职位任命和资源分配进行政治控制;国会通过立法、专门委员会、资源分配施加影响;最高法院通过判例形成示范效应及驳回案件来进行影响。就是说,总统可以依靠任命、行政命令和其他指令、管理控制预算和人事行动、重组机构和个人说服等方式来影响反垄断机构的行为。其中,任命权和免职权是总统创建反应迅速的办事机构的最有力手段。国会议员和专门委员会可以利用的手段则包括立法、调查、批准任命、预算编制和非正式接触来影响反垄断机构的行为。司法机构可以通过行使其法定解释权和司法审查权来影响官僚机构的活动。最高法院拥有对宪法的解释权及最终裁决权,可以对重大案件及宪法进行解释从而发挥作用。但是,在美国规制转型的过程中,由于规制政策的放宽,反垄断规制的权力空间出现了漏洞,立法、行政与司法权力之间出现了严重的互相抵制甚至内耗。

与此形成对比的是,美国平台公司利用权力漏洞,依赖自身的算法优势和收购行为迅速扩充商业势力,与消费者建立广泛的联系,如果出现不利于平台公司的具体法案,平台公司将通过数据平台煽动客户端的用户进行抗议或集会,形成平台公司与消费者的利益共同体。在规制转型后,反垄断规制速度慢且效率不高,由于缺乏必要的社会支持而难以对抗势力大的平台公司。这使得此后的联邦政府尽管规制操作频发但难以实际扭转平台公司的垄断地位,新兴的平台公司得以趁机规避规制,迅速成长。国家反垄断规制的效力遭受巨大损失,平台公司直接与消费者产生联系,国家整体的规制能力进一步受到平台公司的削弱。事实上,平台公司通过垄断获得的权力,已经呈现出摆脱政府控制的态势。

新自由主义和芝加哥学派推崇放松规制的思想,导致了联邦规制政策和体制的转型,对联邦规制体系的效力造成严重影响。由于平台的基础设施化,政府机构也需要依赖平台进行必要的信息传递,从而也在一定程度上推动了平台权力的壮大(Jones 和 Kovacic, 2020)。平台公司基于现代信息技术基础上的控制力和影响力的扩大,导致公民与国家愈加依赖平台,侵蚀了国家的权力边界,一些行业内的私人规制组织甚至替代了公共的规制监管。随着美国规制体系的转型以及反垄断规制宽松化转向,美国国家规制体系朝着愈加分散化的方向发展。分散且内耗的联邦规制权力无法再制衡势力越发庞大的平台公司,原先的反垄断规制走向失效。

三、转型后联邦规制体系内的权力利益内耗

美国反垄断规制体系的转型主要表现为美国由权力制衡下的部门之间互相配合走向部门各自独立发挥作用,甚至出现相互否决从而走向内耗。在反垄断规制体系生效的时期,国会通过反垄断立法,行政机构则通过反垄断执法迅速查明事实进行必要规制政策,法院则配合快速通过立案、结案,终结垄断行为。但随着美国规制体系的转型,FTC 推行的政策和举措受到了国会的公开批评,并且几项反垄断调查被直接叫停,受到来自国会严厉的制裁威胁。司法部反垄断局内部转型更加强调经济学家的作用而忽视了法律人员的作用,案件在提出阶段必须符合一定程度的经济学标准才能提起案件,从而提高了立案的标准,导致能够提出的反垄断案件变少。法院系统掣肘行政部门,甚至直接否决行政部门的反垄断诉讼要求。

FTC 和司法部反垄断局可以作为典型案例,来分析美国规制体系转型之后面临的困境。FTC 成立于 1915 年,是美国国会批准成立的独立机构,进行反垄断规制的法律依据是《联邦贸易委员会法》(Federal Trade Commission Act)和《克莱顿法》(Clayton Act)。FTC 针对垄断行为的规制手段是提起民事诉讼案件,其使命是保护消费者权益和促进市场自由竞争。司法部反垄断局成立于 1919 年,隶属于美国司法部,局长由总统任命并由参议院批准的司法部助理部长担任。司法部反垄断局既可以提起民事诉讼也可以提起刑事诉讼,其执法的主要依据是《谢尔曼法》和《克莱顿法》。反垄断局针对垄断行为可以提起刑事诉讼,可能导致相关责任人员承受巨额罚款甚至入狱。在不涉及重大刑事案件的其他案件中,反垄断局会提起民事诉讼,寻求法院禁止公司或人员存在的违背反垄断法的行为,并要求法院采取措施纠

正垄断行为带来的社会影响。FTC 与司法部反垄断局二者之间存在职权重合的部分。它们通过互换备忘录的方式,分别设定了负责反垄断规制的不同领域,根据相应的条款进行执法,以维护反垄断规制体系的高效运转^①。20 世纪 80 年代之前,两者提起了多起反垄断规制案件并得到了总统、国会及最高法院的支持,对公司的垄断行为进行了必要的控制。但随着美国规制体系的转型,两个部门越来越受到总统、国会及最高法院的影响,受到了更高权力地位的压制,在反垄断规制领域失去了独立性。反垄断规制案件提起的数量大幅减少,并且案件解决需要耗费大量时间,导致两个部门无法有效实现反垄断规制。平台公司正是在这种背景下通过不断地进行并购获得垄断地位,并在垄断行为发生后也不会受到有效制约。

(一) FTC 面临国会反对

国会作为美国反垄断规制立法的主要机构,在规制过程中起着举足轻重的作用。美国国会 1890 年颁布《谢尔曼法》、1914 年颁布《克莱顿法》。1950 年,美国国会通过《塞勒-凯弗维尔法》(Celler-Kefauver Act),填补了《克莱顿法》中的一些漏洞,禁止通过股票或资产收购来完成并购以及可能严重削弱竞争的行为。根据《塞勒-凯弗维尔法》联邦政府可以对公司的并购行为提出诉讼。1974 年,《反垄断程序和处罚法》(Antitrust Procedures and Penalties Act)将反垄断法的刑事犯罪从轻罪升级为重罪。1976 年《哈特-斯科特-罗迪诺反垄断改进法》(Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act)要求销售额或资产超过一定阈值的公司需要提前向司法部反垄断局提交拟议并购的信息,有利于反垄断局在调查并购行为时掌握更多的证据(Wood 和 Anderson, 1993)。

当国会支持 FTC 的政策时,FTC 可以迅速决策并有效执行反垄断规制。但是当国会反对 FTC 的政策时,FTC 只能顺从国会的意见放松反垄断规制。在 20 世纪 60 年代后期和 70 年代前期,FTC 加大了执行反垄断规制的力度,以解决日益复杂的垄断问题。20 世纪 70 年代中期之前,国会对 FTC 的扩大规制持支持态度,要求 FTC 大胆运用该机构的权力以维护市场竞争,并提高了该部门的预算。参议院为 FTC 提供了强大的支持,民主党和共和党参议员共同敦促 FTC 更好地使用其权力。在 20 世纪 70 年代前期,FTC 的计划被许多有影响力的议员认为是适度且符合市场规则的。20 世纪 70 年代中期以后,FTC 尽管取得了一些成绩,但在实施反垄断调查方面取得成功的诉讼案例较少,而且 FTC 的努力也引起了国会的政治反对,国会的反对呼应了新自由主义的浪潮,使国会对 FTC 的权力扩张产生隐忧。国会认为 FTC 的反垄断调查行为对市场竞争产生了负面影响,在面对国会的政治反对时,FTC 的反垄断执法工作受到了阻碍,使该机构几乎陷入瘫痪状态(Kovacic, 2018)。

在国会支持 FTC 推动反垄断规制执法时,FTC 在 1969—1976 年提起了一系列反垄断案件诉讼,这些案件的成功解决表明 FTC 具备实际的反垄断规制能力。这些案件均涉及当时主流行业的垄断行为,主要包括:面包生产商案件涉及美国最大的

^①驻美国经商参处. 美联邦机构反垄断执法体系[EB/OL]. 2017-10-30[2024-03-03]. <http://us.mof-com.gov.cn/article/ztdy/201710/20171002662087.shtml>.

面包生产商(IT&T);速溶咖啡生产商案件牵涉到美国主要的速溶咖啡生产商(General Foods);再加工柠檬汁生产商案件牵涉到美国最大的再加工柠檬汁生产商(Borden);普通纸复印机制造商案件解决针对最大的普通纸复印机制造商(Xerox)的垄断索赔;柑橘类水果生产商案件起诉最大的柑橘类水果生产商(Sunkist)的排他性做法;汽车制造商案件起诉美国最大的汽车制造商(General Motors)试图垄断汽车碰撞部件分销的行为;航空服务目录出版商案件解决主要的航空服务目录出版商(Reuben Donnelley)拒绝交易的行为。另外,FTC 还提起两起被称为“共同垄断案”的案件诉讼,分别涉及四大即食早餐谷物生产商和三家汽车租赁公司。以上被起诉的公司涉及多个行业,包括石油、食品、医疗、服装、木材、汽车制造、航空航天、复印机、运输服务等,涵盖了 20 世纪 70 年代美国经济中最重要的企业(Kovacic, 2018)。

然而,在新自由主义的影响下,1976 年的美国全国选举改变了国会的议员格局,许多支持 FTC 的国会议员退休或未能连任,支持 FTC 的环境发生了根本改变。20 世纪 70 年代后期,国会积极干预反垄断规制,并公开质疑 FTC 政策的方向,试图引导该机构采取放松反垄断规制的做法。议员们不再支持 FTC 的强力执法,而是更加注重商业公司利益以及市场自由竞争,提倡放松反垄断规制。国会对 FTC 的强力执法不满,认为 FTC 过度执行反垄断规制,通过干预和制裁来改变 FTC 的政策方向。这对 FTC 的工作产生了深远影响,该机构在一段时间内减少了有争议案件的调查和反垄断诉讼。

同时,商业公司的游说者开始在国会中斡旋,反对 FTC 扩大执法力度的做法。在 1979 年初秋,美国国会公开指责 FTC 的一系列调查,将其行为视作滥用反垄断规制的典型。FTC 推行的政策和举措受到了国会的公开批评,其中几项反垄断调查被直接叫停。在 1980 年春天,国会通知 FTC 停止工作,因为 FTC 的资金预算没有得到国会通过,国会给予 FTC 两天的时间来关闭业务,经过 FTC 与国会的一番妥协,国会勉强通过了 FTC 的预算资金,暂时维持 FTC 的存在,但传达的信息非常明确,如果 FTC 不改变反垄断规制扩张的趋势,更严厉的制裁将会随之而来。于是在接下来的一年半内,FTC 几乎终止了所有存在争议的规制调查和反垄断诉讼。

1961 年到 2000 年的执法数据显示(见表 1),FTC 执行《罗宾逊帕特曼法》(Robinson Patman Act)的行为模式发生了显著变化。《罗宾逊帕特曼法》也称价格歧视法案,是大萧条时期政府为保护小企业而制定的法案。针对市场中普遍存在价格歧视引起恶性竞争的现象,如果要有有力规范市场自由竞争防止出现恶意垄断行为,执行《罗宾逊帕特曼法》就非常有必要。在 20 世纪 60 年代,FTC 的执法力度达到较高水平,但这种趋势在 70 年代发生转折,FTC 的执法力度和调查范围开始快速收缩。美国尼克松总统和福特总统大幅减少了 FTC 执法数量。在卡特总统任内,FTC 平均每年发起两起《罗宾逊帕特曼法》执法事务。在里根政府期间,FTC 总共仅发起了五项执法。在 1989 年由布什总统任命的珍妮特·施泰格(Janet Steiger)担任 FTC 主席期间,FTC 没有发起任何一件《罗宾逊帕特曼法》的执法行动。在克林顿政府时期,1995 年 4 月 12 日罗伯特·皮托夫斯基(Robert Pitofsky)上任后,FTC 在罗伯特的支持下发起了一起《罗宾逊帕特曼法》案件。综上所述,从 1981—2000 年,

FTC 发起涉及《罗宾逊帕特曼法》的案件数量极少 (Kovacic, 2003)。这显示出 FTC 在经历了国会反对之后, 很难再对反垄断规制产生实质影响。由于发起的案件少, 平台公司得以在无视规则的情况下迅速成长, 并且不会受到阻挠, 可以更为集中地发展自身业务, 从而更好地维持其垄断地位。

表 1 1961—2000 年美国联邦贸易委员会《罗宾逊帕特曼法》执法行动数量

总统	执法行动数量(件)	每年数量(件)
克林顿 Clinton (1993—2000)	1	0.125
布什 Bush (1989—1992)	0	0
里根 Reagan (1981—1988)	5	0.625
卡特 Carter (1977—1980)	8	2
尼克松 Nixon/福特 Ford (1969—1976)	41	5.125
肯尼迪 Kennedy/约翰逊 Johnson (1961—1968)	518 (134)	64.75 (16.75)

资料来源: KOVACIC W E. The Modern Evolution of US Competition Policy Enforcement Norms[J]. Antitrust Law Journal, 2003, 71: 377-478。

作为 FTC 规制平台公司的最新案例, FTC 阻止脸书收购 Within Unlimited 案并未取得成功。2022 年 7 月 FTC 向法院上诉, 试图阻止脸书收购虚拟现实 (VR) 内容初创企业 Within Unlimited。Within Unlimited 是一家虚拟现实公司, 也是一款名为 “Supernatural” 的 VR 健身应用程序的制造商。案件审理过程中, FTC 邀请了谷歌、Value(一家游戏公司)、索尼、苹果等公司当证人出示证据, 但历经半年左右最终 FTC 败诉, 脸书得以成功收购这家公司。2022 年 7 月 25 日, 脸书提交了请愿书, 要求 FTC 主席莉娜·汗撤回 FTC 关于脸书收购 Within Unlimited 案件的任何决定。在法院驳回 FTC 于 2022 年 7 月 22 日提交的文件中的初步指控后, FTC 随后于 8 月提交了一份修订后的起诉书。10 月, 脸书向加州北区法院提出请求, 希望法院允许其推进拟议的收购交易。脸书继续坚称, FTC 的主张只不过是“重写反垄断法”的努力, 该机构的主张根本“毫无根据”。然而, 在 12 月的听证会上, FTC 辩称, 如果允许脸书继续收购 Within Unlimited, 将开创一个危险的先例, 将对新兴 VR 行业可能出现的任何“潜在竞争”造成重大损害。在经过一系列的举证、出庭、补充诉讼材料之后, 联邦地区法院于 2022 年 12 月 8 日至 12 月 20 日对 FTC 的诉讼请求进行了听证。在长达 65 页的裁决中, 联邦地区法院拒绝了 FTC 的诉讼请求。又经历一系列的补充证据, 2023 年 2 月美国法官爱德华·达维拉 (Edward Davila) 判决, 脸书可以继续这笔收购, 同时批准了 FTC 的请求, 暂时阻止这笔交易完成直到 2 月 7 日, 从而让 FTC 有时间去评估各种选择。2023 年 2 月 6 日, FTC 告知脸书和联邦法院, 它不会对法院拒绝其诉讼请求上诉。2023 年 2 月 24 日, FTC 最终决定撤回上诉, 至此案件基本结束。从以上案例可以看出, FTC 的执法并不能达到目的, 平台公司可以对初创公司进行收购, 从而维护自身垄断地位。

(二) 司法部反垄断局结构改革导致权力偏移

为了顺应新自由主义的浪潮, 美国司法部内部也进行了结构转型, 反垄断局的改革更突出了经济学家在反垄断规制政策中的作用, 从而使得反垄断规制需要的法

律学者作用降低。1972 年,助理司法部长托马斯·考珀(Thomas Kauper)发起了一个专业化项目,旨在引入大量经济学家进入反垄断局。这一专业化项目的目标是建立一个规模庞大且高素质的经济分析团队,为每个潜在的反垄断案件提供一名经济学家进行独立分析。与过去依据法律标准筛选案件的做法不同,这一变革试图让经济学家在案件选择方面发挥关键作用,更多采用经济标准来判断案件是否违反了反垄断法规。经济学家们承担了独立分析师的角色,而不仅仅作为支持人员来配合。他们通过关注具体目标和执行相应策略,简化了原先反垄断法律人员案件选择的程序。经济学家通过经济分析在反垄断事务中发挥了重要作用,主导了反垄断规制案件的筛选过程。

在结构转型之前,反垄断局在选择案件时通常根据法律而非经济标准进行筛选。经济学家的引入使得经济分析成为案件选择的重要依据,也带来了新的挑战和争议。20 世纪 80 年代,经济学家在反垄断工作中的影响继续扩大,他们进入了调查证据和案件发展的各个阶段,并在反垄断诉讼的决策中发挥核心作用。经济学家的支持成为提起反垄断诉讼的必要条件,他们在反垄断工作中的影响力得到了强化,极大地削弱了反垄断局中法律人员的规制权力。这种趋势体现在以下三个方面:

首先,里根政府的裁员计划较多针对反垄断局法律人员,经济学家在反垄断局中的人员结构优势得到了增强,再次强化了其在反垄断局中的影响力。里根政府以牺牲法律专家数量为代价来维持更高比例的经济学家数量,对反垄断局法律人员的制度支持下降至美国历史上的低点。在这一时期,经济学家逐渐从辅助人员转变成成为决策过程中的引领者,在反垄断规制决策中发挥着关键作用(Eisner 和 Meier, 1990)。1982 财年,里根政府减少了反垄断局的预算约 1 360 万美元,使得反垄断局的员工总数明显减少,降低了反垄断效率。反垄断局内部人员的变化使得经济学家更占主导地位,更重视反垄断规制所能带来的效率提升。1988 年反垄断局的人员总数仅为尼克松政府时期的 85% 左右。里根政府时期反垄断局的执法资源总量大幅下降,但经济学家的数量在 1982 年之后并没有显著下降。相对于法律专家的数量,经济学家的数量在 1982 年之后急剧增加,并且在里根政府剩余的几年里继续增加,这种反垄断局内部人员的结构转向有利于经济学家此后在反垄断局发挥更大作用(Wood 和 Anderson, 1993)。

其次,芝加哥经济学派的观点影响扩大加强了这种演变的趋势。芝加哥经济学派是在美国面临滞胀压力下脱颖而出的新学派,强调市场的自我调节作用,反对政府进行大规模的反垄断规制措施。该学派认为,政府的干预应该最小化,反垄断法的唯一目标应该是追求经济效益最大化和提高消费者福利,而不是保护小的竞争对手。芝加哥经济学派的学术观点融入反垄断局的具体实践中。通过聘请来自顶尖研究生院的年轻芝加哥经济学派学者,反垄断局为芝加哥经济学派观点的实行提供了体制基础。经济学家的角色逐渐在政策制定中占据主导地位,他们的专业规范和价值观在政策定义中起着核心作用。在机构人员结构的转变和经济学学科革新的双重作用下,反垄断规制向更加强调自由化和经济收益的方向转变,反垄断局不再主要从法律视角看待反垄断规制,而是更强调经济效率与消费者福利,使得反垄断局对大公司的垄断行为更为宽容。

最后,在实践上里根政府也采纳了芝加哥学派的观点,强调经济效率作为反垄断执法的主要标准。支持这种观点的代表如助理司法部长威廉·巴克斯特(William Baxter),他认为经济效率是反垄断规制具体实践的重要标准(Baxter, 1983)。反垄断局在执行中贯彻了这一观点,将许多传统的反垄断违规行为视为没有经济价值,因此不再受到起诉。在上述观点的主导下,反垄断部门提出了放宽横向并购和纵向并购的指导方针,主张这些并购行为即使不能提高经济效率,也能给市场带来良性竞争。在1981年至1984年期间,纵向并购和横向并购案件很少被反垄断局提起。大多数反垄断案件集中在企业试图提高价格这一指控上,这是芝加哥学派为数不多支持的反垄断领域之一。尽管政府在反垄断执法方面投入了大量财政资源,但一些未决案件仍被法院驳回,包括针对IBM(国际商业机器公司)的诉讼案件。其他案件^①最终以反垄断执法部门与大公司谈判和解告终,而这些和解协议通常对相关公司非常有利。可见,里根政府转变了反垄断局内部的执法标准,经济效率和市场效益成为反垄断执行的主要标准。这种执行标准本质上是有利于公司扩张的,反垄断执法的效力因此受到了损失。

综上所述,负责执行反垄断规制的核心部门执法数量及执法人员已经在很大程度上缩减。新自由主义浪潮的推动导致反垄断规制更关注经济学家的作用,反垄断部门无法有效实现其职能。平台公司可以不断扩张,而不需要过多担心受到反垄断规制,制度惯性下被削弱的反垄断规制能力也适应不了平台公司利用大数据取得的算法和规模优势。

(三) 法院系统掣肘行政部门

20世纪70年代中期以来,芝加哥经济学派的观点逐渐渗透进法院系统,甚至最高法院。在芝加哥经济学派的影响下,美国反垄断原则和执法政策进行了更新,使得美国对垄断公司的执法力度下降。芝加哥经济学派不仅对美国反垄断思潮产生了重大影响,也对美国现代反垄断政策产生了深远影响。美国更强调对消费者利益的保护,认为应该保护竞争本身而不是保护竞争对手,并且支持大公司的发展。里根通过对最高法院的人事任命,加强了这一趋势,使反垄断事务的运作方式发生了重大变化。法院系统对司法部反垄断局和FTC执法采取了反对的态度,使其调查及立案难以实现反垄断规制的目标。这也是联邦层面司法权与行政权相互内耗的表现。例如,1998年美国司法部及二十个州对微软公司发起了反垄断诉讼,在最初阶段联邦地区法院认为应该把微软公司拆分为两个公司,但在联邦最高法院及联邦上诉法院介入后,推翻了联邦地区法院对微软公司的拆分举措(Rubinfeld等, 2003)。

20世纪70年代后期,在美国的反垄断法和执法政策边界已经大幅度回缩的同时,司法决策和公共执法政策的分析框架也发生了变化。最高法院放弃了自20世纪40年代以来指导其判例的观点,即主张平等主义,追求大小公司一律平等共同发展。现今几乎所有的并购都是根据经济标准来判断的,法院系统放弃了之前反对

^①例如针对AT&T(美国电话电报公司)的案件。

并购以保护小公司的做法。与最高法院在 20 世纪 60 年代合并案件中采用的原则相比,如今的地方法院针对并购案件变得更加支持大公司的并购行为。尽管占垄断地位的公司偶尔会遇到诉讼,但它们享有更大的自由度,可以根据自己的意愿选择定价、营销和产品开发策略,而且不容易招致反垄断规制的执法调查,这种宽松的制度环境有利于维持大公司的垄断地位。

在里根政府时期,对单一公司垄断行为和并购的容忍成为联邦反垄断执法政策的特点。美国政府认为过去反垄断执法过度关注市场集中,导致了不适当的限制合并政策和大量的垄断诉讼。为了改变这种执法趋势,里根政府承诺采取更宽松的合并标准,几乎避开了《谢尔曼法》第二条的执法领域^①。从 1981 年到 1988 年,联邦机构在执法工作中只发起了三起反垄断诉讼,这三起案件是自 1900 年以来联邦机构在八年内发起次数最少的垄断案件。此外,联邦法院在处理涉及垄断的案件时越来越倾向于不予立案,进一步反映了反垄断执法实践的保守主义转向。

里根政府通过司法任命进一步加强了这些趋势,在其担任总统期间任命了三名最高法院法官、超过一半的联邦上诉法院法官。最高法院更加推崇放松规制的观点,通过改变对反垄断法的解释来影响反垄断部门的行为。法院系统在处理规制问题时也表现出克制的态度。最高法院法官和地方法院法官对反垄断规制介入力度逐渐增强,不再配合行政部门的反垄断规制要求,联邦层面司法权与行政权走向相互内耗。法官们更加重视经济效率和市场竞争,在审查反垄断案件时倾向采取反对立案的态度。同时,美国公司在国际市场上面对更多的跨国竞争对手,在国内市场也面临市场份额降低的困境。在严峻的国际竞争及国内现实的挑战下,美国法院系统更加谨慎地对占主导地位的公司进行干预,允许它们在定价、产品开发和促销策略等方面拥有更大的自由度,创造了更宽松的并购环境。随着最高法院对反垄断法解释的改变,传统的反垄断违规行为被认为可能会导致企业长期亏损并最终破产,因此不再受到起诉。这些表明,法院系统对垄断公司的态度发生了变化,在经济效率的逻辑影响下,法院容忍了可能对经济产生影响的垄断行为。

20 世纪 80 年代,微软公司推出个人电脑操作系统并迅速取得商业垄断地位,但美国联邦政府对其反垄断规制未取得预期成效。FTC 于 1990 年开始调查微软公司是否滥用其在个人电脑操作系统市场的垄断地位。经过三年的调查,最后委员们因为无法达成多数意见终止了调查。1998 年 5 月 18 日,美国司法部、二十个州和哥伦比亚特区对微软公司提起诉讼,指控其违反《谢尔曼法》、《美国法典》第 15 节第 1 条和第 2 条以及美国的反垄断和消费者保护法,称微软公司垄断了个人电脑操作系统市场,并利用其垄断地位从事了大量违反反垄断法的行为。应微软公司的要求,该案与哥伦比亚特区提起的类似诉讼合并审理。2000 年 4 月 3 日,在双方试图通过调解解决诉讼未果后,联邦地区法院下达了法律结论。2000 年 6 月 7 日,在就补救措施进行了进一步诉讼之后,联邦地区法院做出了最终判决。2000 年 8 月最高法院将案件交由联邦上诉法院具体负责。2001 年 6 月,联邦上诉法院推翻

^①《谢尔曼法》第二条规定任何组织或者个人企图垄断的行为均构成重罪。

了地区法院的判决，上诉法院明确表示不支持将微软公司拆分成两家独立公司的结构性补救措施，将案件重新发回地区法院审理，但指派了另一名科拉·科特利法官负责审理，并认定杰克逊法官的判决无效。发回重审后，双方于2001年11月达成和解，从而根据《屯尼法案》(Tunney Act)启动了一项程序，评估该和解是否符合公众利益。在司法部、各州和微软公司进行了进一步的和解讨论后，司法部和微软公司达成了和解协议。九个州选择不加入和解，提出了不同的补救措施。2002年11月1日，联邦地区法院进行了为期30天的补救审判，做出补救裁决。最终，其余各州均与微软公司达成和解。

总之，法院系统在芝加哥经济学派的影响下转变了反垄断规制的观点和做法，放宽了对垄断公司的执法行为，并在里根政府人事任命变化的情况下加强了这一趋势。随着法院系统更加活跃地参与反垄断规制，并否决司法部反垄断局和FTC的调查，行政部门能提出的案件数量急剧减少，联邦内耗逐渐加剧，由此削弱了美国反垄断规制的效力。法院系统行事更加独立，主张经济效率导向及对消费者利益保护，认为应该保护竞争本身而不是保护竞争对手，由此放弃了追求平等主义的观点，使平台公司可以通过大量并购取得商业上的成功。

四、结论与启示

美国在20世纪70年代后期和80年代进行了规制体系的转型，反垄断规制由较为严格转向了自由放任。平台公司得以在宽松的条件下扩张商业势力，逐渐成为势力强大的巨头公司，其规模相当于20世纪初的石油、铁路巨头。尽管过去二十年平台公司采取了大量并购行为，但只有极少数被调查。平台公司已逐渐从市场范畴内“讨好双边”的中介者，转变为日渐重要的基础设施，越发拥有巨大的垄断优势。这不仅使得人们愈发依赖于平台公司，并为其他初创公司提供可以发展的基础平台。平台公司由此可以掌握各类行业和公司的发展情况和基本数据，更加巩固了其垄断地位，导致现有的反垄断规制机制难以应对。美国联邦的立法、行政与司法部门之间的默契情况被打破。在立法层面，重大反垄断规制要么难以被提出，要么被提出后无法实现原定的反垄断目标。在行政层面，负责具体执行反垄断规制的司法部反垄断局和FTC难以提出反垄断调查和诉讼案件。在司法层面，法院系统对并购行为采取了宽容的态度，纵容了平台公司的垄断行为。联邦政府各部门之间的合作逐渐转向内耗，使正常的反垄断规制进程被打破，平台公司借机利用逐渐放松的规制环境，不断拓展自己的商业利益，巩固自己的优势地位。

美国的经验教训也说明，反垄断规制需要包括立法、行政、司法各部门之间的相互配合，而不是各自为政，要综合考虑平台公司垄断行为造成的负外部性与带来的经济效益的双重影响，不可过于偏重某一方。美国规制体系的混乱，更多是因为这一体制不再适应现实环境的变化，出现了系统性失效。

随着商业力量的快速成长，规制问题是各个国家需要面对的普遍挑战，中国也不例外。这就需要通过全面审视规制体系的成功与不足之处，促进国内规制治理体系和治理能力的现代化。众所周知，中国的改革是从放权让利推动经济市场化开始

的,正是在这一过程中,过去各种行政限制被打破,经济社会活力被激发,国家获得了空前的发展。但是在松绑市场和社会的过程中,中国的改革也出现了一些不良行为,譬如市场欺诈、套利、垄断和不当交易等。因此,国家在运用政策工具激发市场活力、推动经济发展的过程中,对市场和企业行为的规范和法治就成为必然,这可以视作是国家采取的规制措施。当然,社会主义国家以法律和政策等措施规范市场及其主体行为,不能简单与西方的规制体系相类比,但在形式上规制体系普遍存在于各个国家,批判借鉴规制国家的经验教训也是必要的。近些年来,中国政府推动的“放管服”政策,实际上就是力图在一些领域进一步放松规制,促进经济社会发展的同时,在另外一些领域加强管理,提供更优质的公共服务。党的十八大以来,党中央致力于推动国家治理体系和治理能力的现代化,其中就蕴含了如何更好地推动形成国家规制治理体系,强化国家规制治理能力,更好地运用政府规制工具的内容。当然,在党和政府的前瞻性布局、系统性谋划、全局性指导下,西方规制国家出现的规制政策失效、规制权力争夺,以及利益集团绑架等问题,在中国都没有出现和存在可能。但是在对市场和企业具体实施规制的过程中,部门利益、地方利益和个别利益的存在又不容忽视,政策不一致包括规制政策不一致情形也有可能出现,需要具体问题具体分析,酌情加以解决。总之,西方规制国家出现的问题,是其政治制度和政府形式内在的缺陷导致的,其所谓的权力制衡和利益竞争公开化的制度设计,必然导致规制的畸轻畸重和偏颇失衡。而在中国,中国共产党的领导和民主集中制完全可以保证政府规范和治理市场、企业和社会的行为沿着正确轨道运行。

[参考文献]

- [1] 丁玮, 於兴中. 美国大科技公司反垄断及其权力规制[J]. 中国政法大学学报, 2022 (1): 149-160.
- [2] 刘金河. 权力流散: 平台崛起与社会权力结构变迁[J]. 探索与争鸣, 2022 (2): 118-132+179.
- [3] 孙晋. 数字平台的反垄断监管[J]. 中国社会科学, 2021 (5): 101-127+206-207.
- [4] BAXTER W F. Responding to the Reaction: The Draftsman's View[J]. California Law Review, 1983, 71: 618-631.
- [5] BLOODSTEIN B. Amazon and Platform Antitrust[J]. Fordham Law Review, 2019, 88 (1): 187-230.
- [6] EISNER M A, MEIER K J. Presidential Control versus Bureaucratic Power: Explaining the Reagan Revolution in Antitrust[J]. American Journal of Political Science, 1990, 34 (1): 269-287.
- [7] HOVENKAMP H. Antitrust and Platform Monopoly[J]. Yale Law Journal, 2021, 130 (8): 1952-2050.
- [8] JONES A, KOVACIC W E. Antitrust's Implementation Blind Side: Challenges to Major Expansion of US Competition Policy[J]. The Antitrust Bulletin, 2020, 65 (2): 227-255.
- [9] KOVACIC W E. The Modern Evolution of US Competition Policy Enforcement Norms[J]. Antitrust Law Journal, 2003, 71: 377-478.
- [10] KOVACIC W E. Competition Policy in Its Broadest Sense: Michael Pertschuk's Chairmanship of the Federal Trade Commission 1977-1981[J]. William & Mary Law Review, 2019, 60: 1269-1333.
- [11] KRUEGER A O. The Political Economy of the Rent-seeking Society[J]. The American Economic Review, 1974, 64 (3): 291-303.
- [12] NEWMAN J M. The Output-Welfare Fallacy: A Modern Antitrust Paradox[J]. Iowa Law Review, 2022, 107 (2): 563-619.
- [13] RUBINFELD D, KWOKA J, WHITE L. Maintenance of Monopoly: US v. Microsoft (2001)[J]. The Antitrust Revolution, 2003: 530-557.

- [14] SEIDMAN H, GILMOUR R S. Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State[M]. New York: Oxford University Press, 1986.
- [15] SHELANSKI H A. The Case for Rebalancing Antitrust and Regulation[J]. Michigan Law Review, 2011, 109 (5): 683-732.
- [16] STIGLER G J. The Theory of Economic Regulation[J]. The Bell Journal of Economics and Management Science, 1971; 3-21.
- [17] WOOD B D, ANDERSON J E. The Politics of U. S. Antitrust Regulation[J]. American Journal of Political Science, 1993, 37 (1): 1-39.

The Transformation of the U. S. Antitrust Regulatory System for Platform Companies and Its Impact

DAI Changzheng, KUANG Yu

(School of International Relations/Institute for National Security and Governance,
University of International Business and Economics, Beijing, 100029)

Abstract: The United States is the country with the highest market capitalization of platform companies globally. These platform companies hold monopolistic positions in key sectors and have caused negative impacts. Despite having the longest history of antitrust regulation in the world, the U. S. has frequently attempted to regulate platform companies in recent years with little success. Why has the U. S. been unable to effectively regulate platform companies? This can be explained through the lens of the transformation of the U. S. regulatory system. The purpose of the U. S. system of separation of powers is to maintain checks and balances on political power, but when the positions and interests of the three branches cannot be reconciled, policy discontinuities and the internal friction of federal power become inevitable. Specifically, in the case of the U. S. federal regulatory system, this is reflected in three aspects: the Federal Trade Commission (FTC) facing opposition from Congress, the restructuring of the Department of Justice's Antitrust Division leading to a shift in power, and the judiciary restraining the executive branch. This means that the normal antitrust regulatory process is disrupted, allowing platform companies to take advantage of the increasingly relaxed regulatory environment to continuously expand their commercial interests. The practices and failures of U. S. antitrust regulation offer valuable lessons. Currently, China is constructing a high-level market economy, and digital platform companies, as an important form of new productive forces, are bound to see significant development. However, how to promote their growth while also regulating them reasonably and effectively is a topic that requires careful consideration.

Keywords: Platform Companies; Regulatory System; Antitrust; Regulatory Failure
(责任编辑 祝子白 刘建昌)