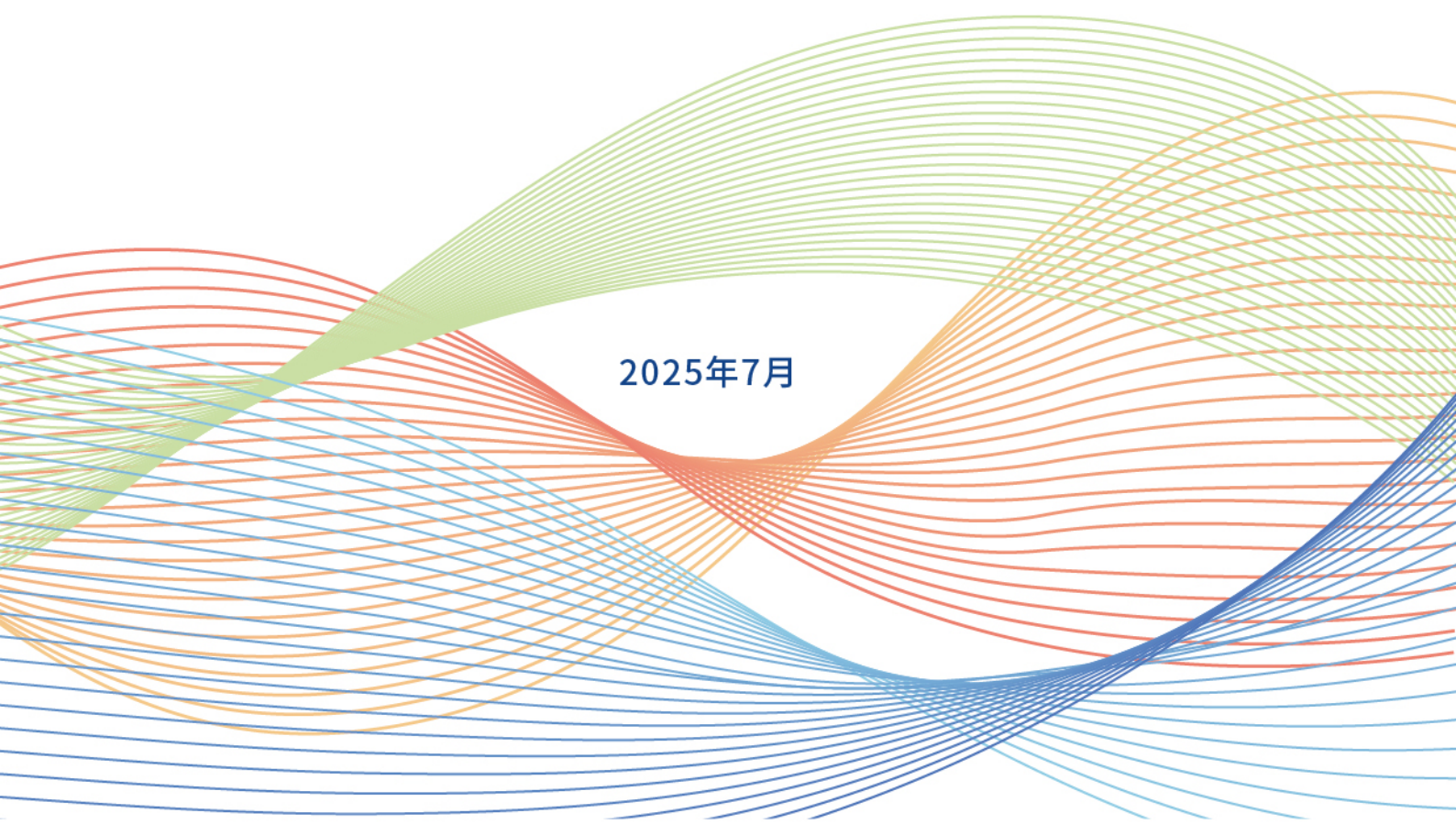


全球数字经济领域反垄断法的实践与展望

武汉大学网络治理研究院

2025年7月



工作组信息

组长

周 围 武汉大学网络治理研究院

编写成员

裴 轶 北京理工大学法学院
王威驷 一桥大学社会科学高等研究院
郭玉新 清华大学法学院
赵 丰 重庆大学法学院
罗智科 四川大学法学院
戴秋燕 华中农业大学文法学院
李 瑾 上海交通大学凯原法学院
魏文慧 武汉大学网络治理研究院
汪雨波 北京理工大学法学院
余欣亿 北京理工大学法学院

特别鸣谢

黄志雄 武汉大学网络治理研究院

目录

全球数字经济领域反垄断法的实践与展望	01
一、数字经济领域反垄断法实践的背景重塑	01
二、全球数字经济领域反垄断法的实践进展	01
(一) 全球反垄断监管中的“地缘因素”	01
(二) 数字经济反垄断目标的转变	01
(三) 执法监管聚焦人工智能价值链	02
(四) 数字经济反垄断的救济措施之争	03
三、数字经济反垄断执法机制的全球速览	03
(一) 美国:积极回应产业与理论挑战	03
(二) 欧盟:权利驱动的治理范式	04
(三) 英国:多维工具的平衡之道	04
(四) 日本:“小步快跑”式的实践探索	05
(五) 俄罗斯:数字经济反垄断实践的三方博弈	05
(六) 澳大利亚:聚焦市场研究的长期主义	06
四、全球数字经济领域反垄断法的未来展望	06
(一) 人工智能将成为反垄断执法的核心关注	06
(二) 事前监管模式的全球扩散与本土化调适	07
(三) 从“行为”与“结构”之争探索救济措施的第三种路径	07
(四) 推进隐私保护与竞争法的深度协同以实现数据治理的融合	08

全球数字经济领域反垄断法的实践与展望

摘要:随着数字经济在全球范围内持续勃兴,数字经济领域反垄断成为主要法域面临的共同问题,积极学习其他法域的有益经验对强化我国数字经济反垄断治理效能大有裨益。本报告旨在基于细致全面的域外实践观察研究,辩证考察当前数字经济领域反垄断法实践的实际效果,理性看待该领域中的实践与理论新兴动态,厘清数字经济领域强化反垄断的合理限度,为深化数字经济领域常态化监管提供助益。报告考察了全球主要法域与重点行业的数字经济领域反垄断法最新实践,并针对各法域形成了整体评价。

一、数字经济领域反垄断法实践的背景重塑

全球数字经济领域的监管格局正在经历一场深刻的结构性变革。财富和权力向少数大型科技企业的高度集中被普遍认为是激化不平等的重要原因。而自动化和人工智能的崛起预计将显著强化这一趋势,它们可能取代低技能工作岗位,并将经济回报更多地从劳动力转移到资本所有者手中。

日益加剧的经济和社会不平等也使得全球反垄断执法机构陷入了同一个困境:他们似乎无法同时实现三个目标的最大化——通过约束价格兑现的消费者福利、通过“国家冠军”企业提振的产业实力以及通过初创企业自由活动实现的颠覆性创新。数字经济领域反垄断法的实施状况实际上反映了执法机构在这一“三维困境”中的战略权衡。例如,欧盟倾向于通过监管来设定市场规则,优先保障市场的“可竞争性”,而美国则越来越多地依赖诉讼来挑战现有的市场结构。如何有效破解该困境将是全球反垄断执法机构普遍面临的新课题。

在这一背景下,前沿科技的爆发式增长,不仅带来了前所未有的经济机遇,也给反垄断机构带来了全新的严峻挑战,迫使它们推动反垄断的目标从纯粹的经济效率,扩展到涵盖公平、机会和财富分配等更广泛的社会价值,并且重新审视从市场界定到合谋行为等一系列基础概念。

二、全球数字经济领域反垄断法的实践进展

为了应对数字经济带来的独特挑战,特别是人工智能的兴起,反垄断的理论、工具和目标正在被调整、改造,甚至被彻底重塑。执法机构正努力摆脱传统工业时代的框架,探索适用于21世纪平台和算法驱动市场的新范式。

(一) 全球反垄断监管中的“地缘因素”

在“数字去全球化”的喧嚣之下,全球数字贸易和数据流动的总量实际上仍在以前所未有的速度增长。真正的趋势并非全球互联程度的降低,而是治理这种互联规则体系的碎片化。这导致了一个矛盾的局面:世界通过数字化实现了比以往任何时候都更紧密的连接,但在这些连接之上进行全球化运营,却变得前所未有的复杂和昂贵。这种趋势也迫使反垄断法功能“异化”,成为各国科技竞争和追求全球监管影响力斗争中的关键工具。

规则体系的碎片化无意中为大型科技企业构筑了新的“护城河”。不同的标准不仅显著增加了企业的合规成本,复杂化了跨境数据流动,甚至被用作阻止外国企业进入本国市场的工具。大型科技企业拥有丰富法律资源来应对不同司法管辖区(例如欧盟《通用数据保护条例》、美国各州的隐私法)复杂甚至相互冲突的法规。相比之下,初创公司和新兴竞争者可能会因高昂的合规成本而却步。因此,旨在约束科技巨头的监管行动可能在客观上提高了市场进入壁垒,进一步巩固了科技巨头的市场地位。

(二) 数字经济反垄断目标的转变

世界各地正掀起一场反思传统反垄断目标的浪潮,其核心是超越仅关注价格效应的狭隘“消费者福利”标准。这一转变的根本原因在于,许多数字服务是免费供消费者使用的,这使得基于价格的损害理论难以适用。执法机构因此开始接纳更广泛的目标,包括促

进市场公平、可持续性、缩小不平等差距以及保护创新等。欧盟《数字市场法》对“可竞争性”的强调就是这一转变的标志性范例。

然而，将传统反垄断概念应用于数字市场时，执法机构将面临着巨大困难。例如，在Google或Apple这样的多边平台生态系统中，竞争既发生在生态系统内部（如平台与自家应用之间的竞争），也发生在生态系统之间，这使得传统的“相关市场”界定方法变得异常复杂。¹网络效应是另一个争论焦点。它曾被视为消费者受益标志，但现在却逐渐被执法机构视为导致“赢者通吃”和高进入壁垒的根源。

这一系列转变的背后，是一种反垄断监管理念的革新。传统反垄断执法需要有明确的证据证明损害已经发生。但在数字市场，由于网络效应和生态系统特性，支配地位一旦形成便很难逆转。监管者普遍认为，当损害被充分证实之时，有效的救济措施往往为时已晚。因此，他们选择采取预防性措施，在潜在损害固化之前进行干预。这种从被动反应到主动预防的转变，是当前全球数字反垄断实践中最深刻的变化之一。

（三）执法监管聚焦人工智能价值链

人工智能，尤其是生成式人工智能的崛起，已迅速将自身推向了全球反垄断监管的风口浪尖。为此，执法机构也加强了对整个人工智能价值链的审查，以识别潜在的竞争瓶颈。²

•**输入层（硬件与数据）**。执法机构一方面重点关注Nvidia等芯片制造商是否存在捆绑销售或限制客户使用竞争对手产品等排他性行为；另一方面，则普遍关注控制海量专有数据集的公司可能会获得无法逾越的竞争优势。³

•**基础设施层（云计算）**。对Amazon、Microsoft、Google等主要云服务提供商的审查日益严格。这些公司不仅提供关键的计算基础设施，同时也在开发自己的人工智能模型，并与领先的人工智能初创公司建立深度合作关系。执法机构普遍关注自我优待、歧视性准入以及利用合同条款锁定人工智能开发者的行为。

•**模型层与合作伙伴关系**。执法机构正积极探索对非传统交易结构的审查框架与路径。例如，Microsoft对Open AI的财务投资和人才收购问题。

•**数字生态系统**。执法机构普遍采用数字生态系统的视角来审视竞争，即大型科技企业是否控制了人工智能价值链的关键层（数据、算力、模型、应用），以及这种控制权如何被用来排挤相邻层次的竞争。

调查对象	调查法域	指控行为/关注领域
Nvidia	美国、欧盟、英国、法国	滥用市场支配地位；排他性交易、捆绑销售芯片与其他产品。
Microsoft/ Open AI	美国、欧盟、英国	合作关系构成事实上的合并；巩固在云服务和人工智能模型领域的权力；控制关键输入品。
Amazon、 Google、 Microsoft	美国	对人工智能初创公司（如Anthropic）的投资和合作；对云计算基础设施的控制。
Google	美国	将新的生成式人工智能产品与搜索等现有核心产品进行捆绑。
RealPage	美国	轴辐式合谋；使用共同的定价算法抬高租金。
Amazon	美国	使用秘密定价算法测试价格上涨并与竞争对手协同。

表1：全球反垄断执法机构在人工智能领域的调查

¹ James Keyte, Frederic Jenny and Eleanor Fox. Buckle Up: The Global Future of Antitrust Enforcement and Regulation. Antitrust, Vol. 35, No. 2, Spring 2021.

² ICC. Global report on antitrust enforcement in the digital economy. <https://iccwbo.org/news-publications/policies-reports/global-report-on-antitrust-enforcement-in-the-digital-economy/>

³ Cho, Clare Y.; Harris, Laurie; Zhu, Ling. Competition and Antitrust Concerns Related to Generative AI. <https://www.congress.gov/crs-product/IF12968/>

(四) 数字经济反垄断的救济措施之争

任何反垄断行动的最终价值,都体现在其救济措施能否真正有效地恢复市场竞争。然而,在数字市场,传统的救济手段正面临严峻考验。欧盟委员会一项影响深远的研究发现,尽管大多数救济措施都得到了执行,但只有不到一半真正达到了预期效果,其中纯粹的行为性救济效果最差。这些措施,如要求公司改变其商业行为,往往难以监督,且在快速变化的市场中容易被企业规避或利用漏洞。

因此,全球范围内的执法机构,特别是美国,正强烈倾向于采用结构性救济,即直接改变市场结构,例如通过资产剥离或分拆公司。美国司法部在其针对Google广告技术业务的案件中提出的救济方案,是这一趋势的最突出例证。该方案要求Google剥离其广告交易平台和发布者广告服务器。其背后的逻辑是,在复杂、高度整合的数字生态系统中,仅仅约束行为是远远不够的;必须从根本上改变市场结构,才能恢复有效的竞争。

与此同时,一类以数据为核心的新型救济措施正在兴起,旨在通过解锁数据来释放竞争活力。

- 数据可携性:强制平台允许用户轻松地将其数据从一个平台转移到另一个平台(例如,将社交媒体历史数据从Facebook转移到竞争对手)。这旨在降低用户的转换成本,减少“锁定效应”。这是欧盟《数字市场法》和《通用数据保护条例》中的一项关键规定。⁴

- 互操作性:强制平台能够相互连接并交换数据(例如,允许一个新社交网络的用户与他在Facebook上的朋友收发消息)。这被视为直接削弱网络效应的有力工具,因为网络效应是新进入者面临的主要障碍。⁵

尽管这些以数据为中心的救济措施在理论上更具针对性和有效性,但它们也引发了激烈的争论。批评者指出,这些措施在技术上可能非常复杂,会带来新的安全和隐私风险,并且可能降低现有企业投资和创新的动力,因为创新的好处将被竞争对手所分享。

如今,数字经济领域反垄断执法的焦点正从证明违法行为本身,转移到设计有效的救济措施上。美国针对Google的案件之所以至关重要,不仅在于其判决结果,更在于法院是否会对一家大型科技企业进行结构性分拆。这一判决将为未来所有数字经济领域的反垄断案件树立一个强有力的标杆,并从根本上改变大型科技企业的竞争逻辑以及对竞争合规的态度。因此,关于救济措施类型的辩论,其重要性已不亚于,甚至超过了关于违法责任本身的辩论。

三、数字经济反垄断执法机制的全球速览

随着地缘政治紧张、全球市场的碎片化,世界主要经济体正在形成各具特色的反垄断监管模式。这些模式在哲学理念、法律工具和战略目标上存在显著差异。本部分将对美国、欧盟、中国以及其他新兴经济体的执法机制进行深入的分析,以揭示全球数字反垄断格局的全貌。

(一) 美国:积极回应产业与理论挑战

近年来,以GAMMA(Google、Amazon、Meta、Microsoft、Apple)为代表的超大型数字平台,凭借网络效应、规模经济和数据聚合等优势,形成了高度集中的市场结构,其“守门人”地位日益稳固。平台企业频繁实施扼杀式并购、自我优待、排他性协议等反竞争策略,引发了美国立法、执法和司法部门的高度关注。受新布兰德斯思潮影响,美国反垄断体系呈现出向更严格监管转型的趋势,具体表现为一系列旨在遏制平台权力的立法提案、联邦贸易委员会(FTC)与司法部(DOJ)发起的针对性诉讼,以及司法实践中关于相关市场界定、市场力量评估和竞争损害理论的激烈辩论。然而,这一监管转向在实践中遭遇了立法进程停滞、执法机构内部争议以及与司法机关的意见分歧等多重阻力,其最终成效仍充满不确定性。

面对数字经济的竞争失衡,美国的立法、执法和司法系统均作出了回应,展现出强硬的监管姿态。一方面,美国进行了大量重塑竞争规则的尝试。自2021年6月起,美国众议院司法委员会先后审议批准了多项反垄断法案。这类法案旨在加强规制大型数字平台企业过度扩张的技术权力和经济影响力,降低数字市场进入壁垒,维护数字市场竞争秩序。这一系列法案虽未正式成为法律,但是在一定

⁴ Reimsbach-Kounatze, C. and A. Molnar. The impact of data portability on user empowerment, innovation, and competition. OECD Going Digital Toolkit Notes, https://www.oecd.org/en/publications/the-impact-of-data-portability-on-user-empowerment-innovation-and-competition_319f420f-en.html/

⁵ Michael Kades, Fiona Morton. Competitive Edge: Remedying monopoly violation by social networks—the role of interoperability and rulemaking. <https://equitablegrowth.org/competitive-edge-remedying-monopoly-violation-by-social-networks-the-role-of-interoperability-and-rulemaking/>

程度上展现出美国新布兰代斯思潮对大型数字平台企业趋向严格的规制态度。此外，FTC与DOJ共同发布的2023年《合并指南》也呈现出美国反垄断执法机构对于合并活动更为强硬的规制态度。

另一方面，美国执法机构则积极采取行动，针对科技巨头发起多项调查和诉讼。虽然大部分案件未正式裁决，但从科技巨头与执法机关的交锋中，仍能窥见美国反垄断界对相关竞争法理论的发展与扬弃。这些理论争鸣涵盖相关市场界定（集群市场、售后市场）、市场力量评估（新的计算依据和考量权重）、新型行为认定与竞争效果分析（潜在竞争理论的适用和消费者福利标准之争）等方面，反映了美国竞争法创新理论的最新实践探索。

综上，美国正处于一场深刻的反垄断反思与变革浪潮之中，其核心是应对数字经济带来的竞争挑战。数字经济竞争的失衡已形成广泛共识，即市场高度集中、在位平台拥有强大且持久的“守门人”权力，并通过多样化的反竞争策略压制竞争。作为回应，一场由新布兰代斯思潮推动、旨在强化政府干预的监管风暴已经兴起，其影响贯穿立法提案、执法行动和司法辩论的全过程。但这场监管变革的道路充满荆棘。宏大的立法蓝图因政治僵局而停滞不前；激进的执法机构在赢得内部团结和外部认可方面困难重重；而司法系统对颠覆传统反垄断分析框架仍持保留态度，导致执法与司法之间出现显著的张力。尽管如此，这一系列的监管努力并非毫无成果。它成功地将平台垄断问题推向了公共议程的中心，推动了反垄断理论的演进，并在部分案件中通过和解或判决取得了实质性进展。未来，美国数字经济领域的竞争治理走向，将取决于立法、执法与司法三方在持续的博弈中能否就新的规则与理论达成共识，这将是一个长期而复杂的动态过程。

（二）欧盟：权利驱动的治理范式

数字浪潮席卷全球，欧盟以“权利驱动”为核心理念，以《通用数据保护条例》《数字市场法》《数字服务法》等立法矩阵为手段，结合专门机构协同机制，形成了覆盖数据保护、市场竞争、内容安全的三维治理框架，同时跨区域机构协同，构建了具有鲜明特色的数字平台治理体系。

欧盟构建了一种以权利为驱动的数字监管模式，其核心在于通过政府主导的法规体系保障公民的基本权利、民主价值和社会公平，与美国的市場驱动模式及中国的国家驱动模式形成鲜明对比。这种模式特征鲜明、规则层级清晰，带有非常浓重的社会法色彩。具体体现在：

- 权利优先原则。欧盟将个人数据隐私、人的尊严、言论自由等基本权利置于数字治理核心，通过《通用数据保护条例》《人工智能法》等法律，要求企业在技术创新中必须尊重公民权利（如通过“设计隐私”原则限制数据滥用）。

- 独特的治理路径。欧盟主张通过民主立法程序制定规则，既反对技术自由主义的“无法律互联网”，也拒绝威权式监管。欧盟强调数字经济的民主属性，通过《数字服务法》规范平台内容审核机制，要求平台增强算法透明度并保障用户申诉权。同时通过竞争法和数字税改革，试图打破大型科技公司的垄断地位，实现经济利益的公平分配。

- 执行挑战与内部分歧。尽管该模式获得公众支持，但存在执行效能不足（如GDPR在爱尔兰的执行滞后）和成员国间利益冲突（如数字税协调困难）等问题。同时，欧盟内部在数据隐私与国家安全的平衡、技术主权与市场开放等问题上仍存在价值分歧。

综上，欧盟以“权利驱动”为核心理念构建的数字平台治理体系，通过“法律框架-机构协同国际合作”的三维架构，为全球数字经济治理提供了系统性解决方案。对全球而言，欧盟经验蕴含四重启示：其一，立法层面需构建“基础法+专项条例+技术标准”的立体化体系，可借鉴“守门人”制度对科技巨头建立特别监管清单，强化《数据安全法》与竞争法的协同实施；其二，机构建设可参考欧盟数字市场部模式，在市场管理机构下设立数字经济监管局，整合数据安全、竞争执法等职能，形成跨部门专业监管网络；其三，治理模式创新需引入“监管沙盒”机制，在数字经济示范区试点创新业务容错机制，实施“观察期-调整期-推广期”三阶段管理；其四，国际合作中应推动区域经济一体化数字治理规则互认，制定《数字经济伙伴关系协定》，将数据本地化、算法透明等标准纳入国际规则体系。

（三）英国：多维工具的平衡之道

《2022年英国竞争状况报告》显示，市场集中度高于金融危机前水平，头部企业维持优势地位的可能性增加，数字市场竞争疲软严重阻碍创新、损害消费者选择。作为重要经济体，英国以制度创新为突破口，构建起特色鲜明的数字反垄断体系。

• **立法执法双轨并行的治理实践。**英国数字经济反垄断立法既继承了欧盟的相关规则，又结合自身实际和数字时代特点进行了创新，形成了较为完善的法律框架。2024年5月，英国出台《数字市场、竞争与消费者法》（DMCC），引入“战略市场地位”概念，赋予数字市场部（DMU）法定地位，强化CMA执法权力。

• **监管体系的结构革新。**除成立DMU外，英国于2020年7月成立数字监管合作论坛（DRCF），以促进监管政策协调、执法一致、能力提升和国际合作为目标，打破部门壁垒，实现跨领域协同治理。

• **以典型案例进行治理示范。**英国CMA通过开展《音乐和流媒体市场研究》《移动生态系统市场研究》等市场研究工作，深入分析不同数字市场的竞争状况，并推动办理了Google隐私沙盒案、Amazon垄断案等一系列典型案例。

英国在数字经济反垄断领域的探索，展现了以制度创新应对技术变革、以动态监管适应市场演进的治理思路。其经验表明，数字经济治理需要“刚柔并济”，既要通过立法设定底线，又要在执法中保持灵活性。

（四）日本：“小步快跑”式的实践探索

近年来，在技术进步与疫情刺激下日本数字经济发展相对迅速，线上外卖、网络购物等业务也逐渐深入市民生活，日本数字经济领域呈现出本土经营者与外国大型科技企业相互竞争的局面。面对数字经济的快速发展与事前规制风潮的影响，日本在保持传统竞争法的常态化规制的同时，通过一种的“小步快跑”方式，走出了一条立足本国现实又积极尝试吸收域外经验的稳健路径。

首先，日本公平交易委员会（JFTC）在现行《独占禁止法》框架内，灵活运用传统规制工具。例如，在2022年DeNA“二选一”案中，JFTC即以此为据，认定其构成对竞争者的交易妨碍。⁶此外，2019年引入的承诺制度也被广泛应用于平台案件。然而，传统执法调查耗时长、处罚威慑力不足以及难以从根本上改变大型平台的市场结构等问题的局限性也日益凸显。

其次，日本借鉴欧盟经验，引入事前规制，形成了对《独占禁止法》的有效补充。在引入事前规制的过程中，日本立足于本国数字经济产业中本土与跨国平台共存的现实，避免了对域外经验的简单移植。日本并未一步到位地实施如欧盟《数字市场法》般的强干预法规，而是首先于2021年推出了性质上更接近“软法”的《特定平台交易透明化法》，重点在于提升大型平台交易的透明度与公平性。在评估了《特定平台交易透明化法》的成效与局限，特别是认识到其缺乏禁止特定行为的强制力后，日本政府于2024年迅速通过了《智能手机软件竞争促进法》。该法直接针对智能手机生态中的自我优待、限制第三方支付等行为设定了禁止性义务和高额罚款，标志着日本从侧重交易公平的规制转向了传统竞争法与事前规制并行的“双轨制”框架。

最后，贯穿于日本数字经济反垄断实践的是一种注重对话、激励合规的谦抑型执法理念。无论是适用传统竞争法还是新设的事前规制，JFTC都倾向于通过与企业沟通，促使其主动提出改善措施来解决竞争疑虑，而非处以高额罚款（如针对Apple应用商店支付限制的调查）。即使是在申请紧急停止命令等强硬措施介入后，一旦企业态度软化，JFTC也会选择撤回申请，继续以调查推动其自主纠正。在新出台的《智能手机软件竞争促进法》中，日本亦强调了“对话型规制模式”，希望通过与企业持续沟通推动其商业模式改进，从而预防违法行为。

（五）俄罗斯：数字经济反垄断实践的三方博弈

自2015年对Google提起第一起数字经济领域的反垄断诉讼以来，俄罗斯联邦反垄断局（FAS）已经处理了数十起备受关注的案件，积累了丰富的执法经验。FAS是一个权力高度集中、职能范围广泛且执法能力日趋精细化的反垄断机构。除核心的竞争监管职能外，还囊括了关税监管、公共采购管理、广告控制、国防订单控制、外商投资管制以及贸易管制等多个关键经济领域。这使得FAS能够从全局视角审视经济活动，对跨领域的反竞争行为做出迅速而协调的反应。

随着国际局势日趋紧张，俄罗斯的反垄断政策一定程度上超越了单纯维护市场竞争的经济目标，被赋予了服务于国家安全、信息主权和地缘政治博弈的战略功能。这种功能的“异化”，深刻地影响了俄罗斯的执法选择。而随着外国竞争者的退场或削弱，为俄罗斯本土数字巨头创造了前所未有的发展空间，同时也带来了“竞争不足”的严峻挑战。⁷为此，FAS不得不将监管重心从过去的以外国巨头为主，转向严密监控本土电商企业的行为。自2024年起，FAS已经开始调查Ozon和Wildberries涉嫌对平台商家施加不公平条款的行为。

⁶ 公取委命令平成23年6月9日・平成23年（指）第4号〔DeNA〕審決集58巻

⁷ See Евгения Чернышова: ЦБ раскрыл подходы к регулированию экосистем «Яндекса», «Сбера» и Mail.ru, <https://www.rbc.ru/finances/02/04/2021/6066bbd79a79473d88391479?ysclid=m2sqbblne6730354947>.

在国际反垄断合作舞台上，虽然俄罗斯在国际竞争网络（ICN）、经合组织（OECD）的成员资格被暂停。但俄罗斯并未因此被孤立，而是更加积极地在“友好国家”范围内构建和主导自己的合作网络和话语体系。它在联合国贸发会（UNCTAD）、金砖国家（BRICS）和独联体国家间反垄断政策委员会（ICAP）等组织中发挥着积极作用。

未来俄罗斯数字经济反垄断法的走向将继续在纯粹的竞争法治、国家产业政策和复杂的地缘政治博弈这三股力量的拉扯与平衡中持续展开。

（六）澳大利亚：聚焦市场研究的长期主义

相较于其他发达国家，澳大利亚选择了一条更为审慎、循序渐进的道路，即以全面的市场调查为基础，构建坚实的证据基础并引导政策方向、通过适应性的立法改革，将国际先进经验与本土市场状况相结合以及采取务实的执法策略，运用超越传统诉讼的多元化工具解决特定的市场失灵问题。

自2020年10月起，澳大利亚竞争与消费者委员会（ACCC）启动了一项历时五年、影响深远的数字平台服务市场调查（Digital Platform Services Inquiry），系统性地剖析了通用搜索服务市场、应用商店市场、社交媒体服务市场、在线零售市场等数字经济关键领域，累计发布十份报告。这种迭代方法使得ACCC能够随着市场的发展不断深化其理解，确保其政策建议始终与市场现实保持同步，从而为后续的监管行动奠定坚实的基础。

在通过市场调查奠定了坚实的证据基础后，澳大利亚则对其竞争法律制度进行深思熟虑的、适应性的改革。这一过程并非简单地复制粘贴其他司法辖区的模式，而是展现出一种务实的“本土化改造者”的哲学。例如，为了有效规制扼杀式收购，澳大利亚借鉴欧盟实践，修改了《2010年竞争与消费者法》，将合并控制制度从自愿申报制度转变为强制性事前申报制度。这一制度创新直接回应了市场调查中发现的问题，使执法机构能够更有效地审查和阻止大型平台通过渐进式收购来巩固其市场支配地位的行为。

在具体执法过程中，ACCC并不轻易发起大规模、高风险的反垄断诉讼，而更倾向于运用可强制执行的承诺等非传统监管工具，以求在最短时间内解决特定的市场损害。这种策略反映了一种战略权衡，即优先考虑具体问题的解决效率，而非追求开创性的司法判例。

四、全球数字经济领域反垄断法的未来展望

全球数字经济领域的反垄断实践正处在一个历史性的十字路口。旧的规则正在失效，新的范式正在形成。

（一）人工智能将成为反垄断执法的核心关注

未来几年，人工智能将无可争议地成为全球反垄断法律实践的共同主线。反垄断执法机构的审查将贯穿整个人工智能价值链——从上游的芯片、数据和算力，到中游的基础模型，再到下游的应用层。

一是探索对关键瓶颈的审查。对人工智能价值链中关键节点的控制将受到严格审视，包括对芯片制造商（如Nvidia）、模型开发者（如Open AI、Anthropic）以及对云服务提供商（如Amazon、Google）是否利用其竞争优势来优待自研人工智能模型或对关键数据、技术瓶颈或平台生态系统的控制，从而可能排挤竞争对手或扼杀创新。

二是如何应对非传统并购的挑战。反垄断执法机构将更加关注大型科技企业与人工智能初创企业之间的非传统合作关系，如少数股权投资、人才收购以及复杂的战略合作（如Microsoft对Open AI的投资）。这些交易将被仔细甄别，以判断其是否构成了规避传统经营者集中审查的“事实上的合并”。

国家	调查情况
美国	2024年1月25日, FTC宣布对生成式人工智能投资和合作伙伴关系展开调查, 并向Google、Amazon、Microsoft、OpenAI和Anthropic发出提供信息的强制令。 2025年3月13日, 据报道, FTC正持续推进对Microsoft的大规模反垄断调查。目前已进入实质性证据收集期。 2025年4月8日, 据报道, 美国两位民主党参议员正对大型科技企业与人工智能企业之间的战略合作伙伴关系展开审查, 担忧此类交易可能损害人工智能行业竞争格局。
欧盟	2024年1月, 欧盟委员会宣布将审查Microsoft对Open AI的投资是否可能受《欧盟合并条例》的约束。 2024年6月28日, 欧盟委员会拟针对Microsoft与Open AI的合作伙伴关系进行进一步的反垄断调查。
英国	2023年12月8日, CMA开始就Microsoft与Open AI合作这一问题征求意见, 并于2025年3月4日启动调查。
德国	2023年9月23日, 德国联邦卡特尔局启动调查, 审查了 Microsoft 和 Open AI 之间的合作伙伴关系是否受合并控制下的通知义务的约束。

表2:各国对Microsoft/Open AI投资合作关系的调查

三是如何平衡创新与监管的难题。如何在不扼杀创新的前提下, 有效防止市场力量的过度集中是反垄断执法机构面临的核心挑战。反垄断执法机构将极力达成一种平衡, 既要防止现有巨头利用其资源优势扼杀竞争, 又要避免过度干预对人工智能领域的投资和发展造成“寒蝉效应”。

(二) 事前监管模式的全球扩散与本土化调适

以欧盟《数字市场法》为代表的“事前监管”模式将继续向全球扩散, 但这并非简单的复制粘贴, 而是会经历显著的本土化调适。特别是当日本、印度、巴西陆续推出本土化的事前监管方案后, 更多国家将考虑或引入类似的“事前规则”, 为被指定的“守门人”平台设定一系列行为准则。同时, 各国在借鉴欧盟《数字市场法》时, 会根据本国的市场规模、产业结构和法律传统进行修改。例如, 一些国家可能将监管范围聚焦于特定的数字服务(如日本专注于移动生态系统)。

随着欧盟《数字市场法》及类似法规的全面实施, 其对科技巨头商业模式的长期影响将在2025年后逐渐显现。一个核心的观察点是, 这些规定是否真的促进了市场的“可竞争性”, 还是仅仅增加了合规负担, 甚至无意中巩固了现有巨头的地位。反垄断执法机构将面临持续的挑战, 即如何评估这些规则的实际效果并进行动态调整。⁸

(三) 从“行为”与“结构”之争探索救济措施的第三种路径

反垄断救济措施的工具箱将不断演化, 重点将从传统的“行为”与“结构”二元对立, 转向更加精细化和技术化的解决方案。如前所述, 美国当前要求对大型科技企业进行结构性分拆的呼声将持续存在, 尤其是在针对Google公司的案件中。即使最终未能实现完全分拆, 这种压力本身也将迫使企业做出重大让步, 并为未来的案件设定一个高强度的威慑基准。而在欧盟和其他地区, 行为性救济将变得更加复杂和具有技术含量。单一的行为禁止措施将演变为需要通过技术手段验证的、可审计的公平性承诺。在此二元框架之外, 数据赋能正逐渐成为救济措施的第三条路径。反垄断执法机构将越来越多地强制要求平台开放数据接口, 以降低用户转换成本, 削弱网络效应的锁定作用, 数据可携带性和互操作性将成为反垄断救济的核心组成部分。然而, 如何平衡数据共享带来的竞争效益与潜在的隐私、安全风险, 将是未来几年持续的辩论焦点。⁹

⁸ Joseph Coniglio, Lilla Kiss et al. A Policymaker's Guide to Digital Antitrust Regulation. <https://itif.org/publications/2025/03/31/a-policy-makers-guide-to-digital-antitrust-regulation/>

⁹ Herbert Hovenkamp. Antitrust Interoperability Remedies. 123 Col. L. Rev. Forum 1 (2023).

(四) 推进隐私保护与竞争法的深度协同以实现数据治理的融合

随着消费者的隐私保护在竞争法视野下的重要性日益提升,反垄断法与隐私保护法之间的关联性也逐渐增强,二者的协同执法将成为常态。¹⁰

一是进一步探索将隐私侵犯作为反竞争证据。未来,违反隐私保护法规的行为,将更频繁地被反垄断执法机构作为认定滥用市场支配地位的关键证据之一。¹¹

二是持续推进机构间强制性合作。数据保护机构与反垄断执法机构之间的合作将从自愿走向强制。在涉及数据驱动型商业模式的案件中,跨部门的联合调查和信息共享将成为标准流程,以确保监管的一致性和有效性。

¹⁰ 参见周围,黄唯一:《反垄断法与隐私保护法的矛盾与纾解》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

¹¹ OECD. The intersection between competition and data privacy. OECD Roundtables on Competition Policy Papers. https://www.oecd.org/en/publications/the-intersection-between-competition-and-data-privacy_0dd065a3-en.html

