

反垄断风暴席卷硅谷

美国的反垄断案件对于国内执法，具有启示意义。

记者 曹彦君 | 编辑 谭璐

硅谷将迎来一场反垄断风暴。

当地时间 2020 年 12 月 9 日，脸书 (Facebook) 遭遇两起大规模诉讼：来自美国联邦贸易委员会 (Federal Trade Commission，下称“FTC”) 和 46 个州的总检察官起诉脸书的反竞争性收购和反竞争平台行为，或将导致 Instagram 和 WhatsApp 从脸书中拆分出来。

这是继 1998 年微软反垄断案以来，美国反垄断史上第二大规模的诉讼。

脸书也成为 2020 年第二家遭遇反垄断诉讼的美国科技巨头。当年 10 月和 12 月，谷歌先后遭到来自美国司法部和 38 个州，以及美国 10 个州发起的三起反垄断诉讼，被指控滥用互联网搜索方面的垄断地位。

两起诉讼发出当日，脸书股价应声下跌 1.93%。纳斯达克综合指数同样出现下滑，跌幅 1.94%。谷歌母公司 Alphabet 的股价则在公布诉讼当日下跌 0.27%。

业界普遍认为，此次风暴的中心，是硅谷四大科技巨头 GAF A。谷歌和脸书的案子只是一个开始，亚马逊、苹果等巨头未来都可能面临反垄断诉讼。

脸书或被拆分

脸书的并购行为遭到重点指控。

2012 年，脸书以 10 亿美元的价格收购彼时仍是初创企业的 Instagram，两年后又以 190 亿美元收购即时聊天软件

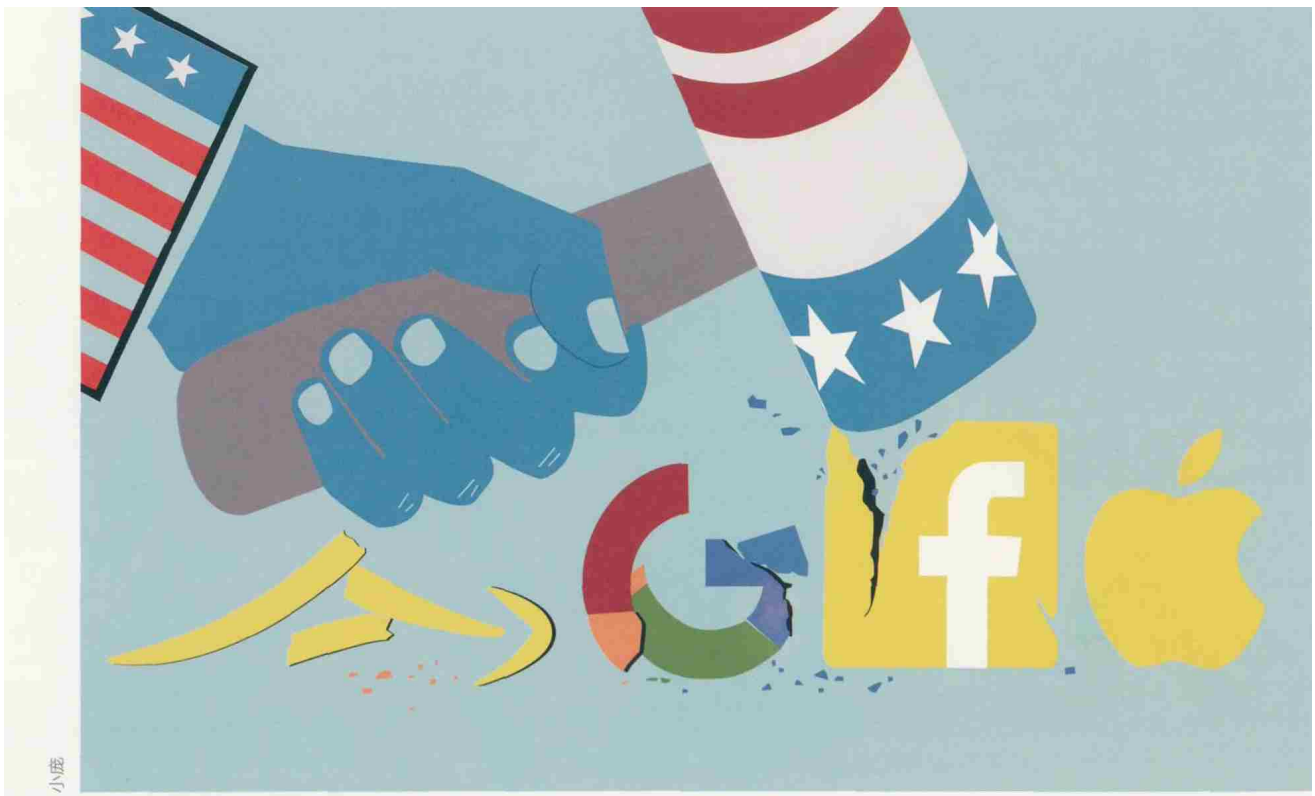
WhatsApp。

FTC 指控称，脸书收购 Instagram 和 WhatsApp 两大竞争对手的操作，阻碍了市场竞争。

2020 年 10 月，美国众议院发布的调查报告称，脸书 CEO 马克·扎克伯格在与公司高管进行内部沟通时表示，脸书“很可能随时购买任何有竞争力的初创公司”，并认为 Instagram 对脸书构成了威胁。另一位高管将收购战略描述为巩固脸书地位的“土地争夺”。这表示脸书通过收购化解竞争威胁以扩大市场。

此前，脸书曾提议向其他公司或者开发者分享脸书的代码和用户关系图谱，以展示对市场竞争的维护，但诉讼案的调查员拒绝了该提议，认为这并不能完全解决竞争顾虑。FTC 要求将脸书拆分为成 3 家不同的公司，剥离 Instagram 和 WhatsApp 等资产。

脸书方面回应称，联邦贸易委员会已于多年前批准了收购决定，“现在想要推翻重来，却不考虑这一先例将会对商界或每天选择我们产品的人造成什么



影响”。

该诉讼案的法律争议点之一，在于此前在美国没有出现执法机构批准并购案之后重新要求拆分的案例。

业内一方观点认为，并购案通过反垄断审查后，如有新证据能证明并购造成了限制竞争的后果，执法机构仍可以要求企业进行拆分；另一方则认为，如果执法机关这样做，说明未来的批准决定都有被颠覆的可能，这对于企业来说是不利的信号。

“FTC 和州检察官在举证时，需要证明脸书收购 Instagram 和 WhatsApp 的行为产生了负面影响，例如相关市场没有新的竞争者进入，或原有的竞争态势发生弱化。举证难度不高，拆分上述

两块资产完全有可能。”华东政法大学竞争法研究中心执行主任翟巍告诉《21CBR》记者。

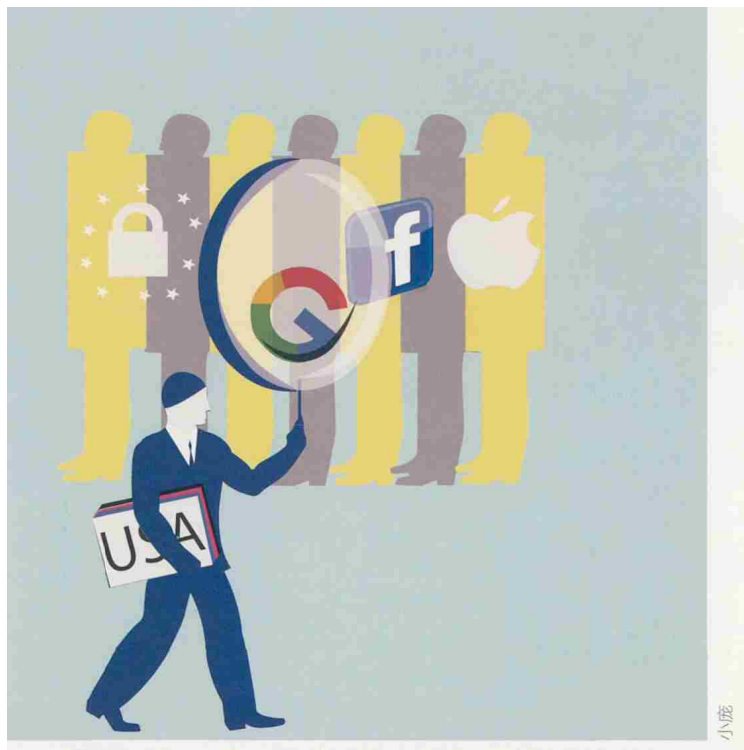
除了并购行为，FTC 的指控还包括脸书对第三方软件开发商设限、切断竞争对手的 API 访问等反竞争平台行为。因此，此次针对脸书的反垄断诉讼包括了反竞争并购、滥用市场支配地位等多种垄断行为。

与此同时，不可忽略的是，科技巨头们拥有强大的游说力量，能够直接对监管机构施加影响。

翟巍指出，谷歌、脸书的游说力量尤为强大，每年都有大量开销用于政治游说。游说往往通过两种方式完成：

第一，对相关的美国议员参选人或总统参选人提供政治献金，希望官员对其观点表示支持。第二，科技公司可以雇佣包括经济学家、法学家、社会学家在内的学者成为说客，通过学术界的理论文献影响立法、执法和司法。

面对反垄断风波，谷歌早已有所准备。据此前的报道，在众议院长达 18 个月的调查中，脸书先后聘请了 FTC 前



首席反垄断律师、美国国会两名关键议员的助手，并启动了一系列与市场竞争有关的内部项目。数据显示，从2019年年初至2020年9月底，脸书在游说美国联邦机构方面的花费高达3200万美元。

谷歌三遭诉讼

目前谷歌面对的诉讼，主要针对其搜索和广告业务。

在美国对谷歌发起反垄断诉讼之前，谷歌在全球范围内已经遭到严厉的反垄断执法。

谷歌是硅谷科技巨头中受到反垄断处罚最重的一家，欧盟四年间对谷歌开出三笔罚款，合计超过90亿美元。仅2019年和2020年，谷歌在全球范围内面临28起反垄断诉讼，其中包括意大利、法国、英国、荷兰等国的调查，数量居GAF A之首。

翟巍表示，谷歌主要的垄断行为体现在，利用其具有支配地位的搜索引擎排挤竞争对手的产品和服务。其中最受诟病的，是通过反竞争协议将其搜索引擎作为多个平台的默认搜索引擎，控制互联网的入口，从而达到限制竞争的效果。

这正是此次美国38个州的诉讼重点，检察官认为谷歌涉及

三种形式的反竞争行为：与苹果等竞争对手达成协议，将谷歌设置为默认搜索引擎；利用其占主导地位的搜索广告营销工具来挫败竞争对手；显示对旅游、餐厅等专业化搜索平台不利的搜索结果。

根据诉讼书，谷歌的搜索和广告业务密切相关，谷歌通过广告业务获得巨额收入，然后用这部分利润向手机制造商、运营商和浏览器支付费用，使用谷歌为默认搜索引擎，从而巩固其垄断地位，获得更多广告收入。美国司法部称，目前谷歌已经垄断美国搜索市场，掌握高达90%的市场份额。

另一起来自10个州的诉讼则将重点落在谷歌的广告业务上。诉讼称，谷歌利用其市场力量，从流向在线出版商和内容生产商（如在线报纸、烹饪网站等）的广告收入中提取高额税费，使得这些企业将成本转嫁到消费者头上。

值得注意的是，来自以上10个州的总检察官还指控，谷歌和脸书之间存在同意互不竞争的非法协议，当两者的在线广告合作协议面临反垄断调查时，将互相协助应对。

美国的反垄断法之一《谢尔曼法》禁止企业间以这种方式串通共谋。专家认为，这类案件在举证时较为容易，对两家巨头来说，是一个具有相当大杀伤力的指控。

谷歌发言人回应称，这类反垄断协议非常普遍，并表示谷歌没有向脸书提供任何排他性安排和数据。

谷歌会和脸书一样，面临被拆分的风险吗？

针对谷歌的诉讼书中未提及具体惩

罚措施。翟巍认为,按照美国法律,此次谷歌将面临天价罚款。此外,也有可能被要求采取结构性的处理措施,即业务分拆。

无独有偶,谷歌的回应和脸书类似,都强调公司业务已经具有强大的用户基础,若强行改变将损害消费者利益。谷歌经济政策总监亚当·科恩(Adam Cohen)在推特上写道:“(这起诉讼)建议我们不应努力让搜索变得更好,而是正好相反,变得对用户更为无用。”

风暴持续多年

根据以往经验,反垄断案件的诉讼周期可能持续多年,在强监管之下,前景并不乐观。

针对硅谷巨头的大规模反垄断调查始于2019年。2019年6月,美国众议院对GAFAs涉嫌长期滥用市场支配地位、抑制竞争等问题展开调查,这一举动被认为是美国反垄断监管的“靴子”落地。

翟巍认为,这是一个水到渠成的过程。美国的民主、共和两党对于科技巨头的态度是一致的,即强化反垄断监管,因此在社会公众、中小企业的支持之下,美国立法、执法和司法机关形成了合力,共同推动反垄断进程。

多方观点认为,2021年拜登政府上台后,美国或进一步强化监管。

拜登在其竞选纲领中承诺,将加强企业的反垄断调查,保护个人权益和隐私。拜登在接受采访时曾表示,脸书等互联网企业应该加强传播监管,不赞成奥巴马政府对于硅谷过于友好的态度。拜登所在的民主党也主张拆分垄断性企

业,更新《消费者隐私权法案》,以保护个人免受数据泄露的侵害。

翟巍认为,对于科技领域的反垄断,拜登政府将更强调策略性、体系性,从宏观的角度推动一些反垄断监管举措的落地,因此相比上一任政府,拜登政府的反垄断监管的影响力会更加持久、范围更加全面。

此外,白宫经济顾问委员会前主席奥斯坦·古尔斯比在接受采访时表示,拜登政府很有可能采取更为激进的反垄断措施,甚至可以不通过立法就能做到,因为拜登上任后将对FTC和美国司法部的反垄断部门进行提名。

可以确定的是,强监管趋势将对美国科技行业带来正向意义。

历史已经提供了样本:1998年,美国政府首次对科技巨头进行反垄断执法,美国司法部起诉微软,指控微软垄断搜索功能。2002年,微软和政府达成和解,同意开放IE浏览器的工具栏功能,以使用户使用第三方搜索引擎。

该案件使微软的垄断行为得到遏制,此后谷歌等科技公司崛起。谷歌正是当年控诉微软垄断搜索功能的企业之一。

司法部发言人马克·雷蒙迪(Marc Raimondi)说:“如果政府不通过反垄断法来促进竞争,我们可能失去下一波技术创新的浪潮,美国人将永远看不到下一个谷歌的诞生。”

美国的反垄断案件对于国内的执法也具有多重启示意义。

翟巍表示,腾讯、阿里等巨头在多个细分行业均有布局,我国执法机构常常将关注点聚焦于某一涉嫌垄断的行为或某一相关市场,只见树木,不见森林。但多个细分行为通常是共同服务于垄断这一大目标的,美国采取综合、跨市场的考量办法,指出脸书的多元化垄断行为都有限制竞争的效果,并进行统一规制,值得我国借鉴。

国内反垄断领域经过2020年11月份《关于平台经济领域的反垄断指南(征求意见稿)》的发布,目前监管机构主要根据举报信息发起调查,距离美国的高强度、持续性的监管方式仍有距离。

翟巍认为,反垄断执法机关有必要采取全景式、前置式与穿透式监管,主动识别、处置与防范头部平台企业实施的滥用大数据进行资源封流与技术封禁从而妨碍用户多归属的行为。