欧盟聘美籍反垄断官员争议 美欧对巨头、AI 的监管难点与差异

招募为许多科技巨头提供过咨询的反垄断经济学家在欧盟内部引发争议；美国反垄断及 AI 监管由于立法执法权分散在不同机构，仍落于欧洲之后

随着 GPT 持续大热，对 AI 及对科技巨头的反垄断监管也引发关注。

欧盟委员会（下称“欧委会”）近日宣布，耶鲁大学经济学教授菲奥娜·斯科特·莫顿（Fiona Scott Morton）将出任欧委会竞争总司首席经济学家。这将是首次由非欧盟公民担任如此高级别的欧委会职位。

这一任命随即引发欧洲议会一些立法者以及法国外长等三位部长表达异议。2023 年 7 月 14 日，欧洲议会四大政治团体的领导人给欧委会副主席、有“反垄断女沙皇”之称的维斯塔格（Margrethe Vestager）写信，要求“撤销这一决定”，称一个非欧洲人不应被考虑出任 “如此高级和具战略性的职位”。法国数字事务部长让-诺埃尔·巴罗认为，“在欧洲开展全球最雄心勃勃的数字监管之际，这一任命引发合理的质疑。”

批评主要集中在莫顿的美国身份，更因为她曾为亚马逊、苹果、微软等美国科技巨头提供咨询服务的经历，包括她作为“经济专家”参与了微软 690 亿美元收购游戏开发商动视暴雪的交易。7 月 14 日，美国两大反垄断机构之一——联邦贸易委员会（FTC）申请该交易禁令的动议，遭到美国联邦上诉法院驳回。该交易获放行只剩英国监管机构的绿灯。

欧委会方面则回绝了重新考虑这一任命的要求，理由是该职位需要极高的专业知识，2 月作出决定进行全球选聘，仅收到 11 份候选人申请，其中一些“没有达到最低资格要求”，“莫顿显然是最合格的。”候选人经历了五轮评估，包括与竞争事务专员维斯塔格的面试，“不止一位候选人”被竞争事务专员面试。

欧盟反垄断领域的人事近期还可能出现更多变动。维斯塔格是丹麦推出的下一任欧洲投资银行（European Investment Bank）行长候选人。如果她在 9 月被选中执掌这家资产负债表规模大于世界银行的公共机构，她将提前结束原定于 2024 年 10 月到期的竞争专员任期。莫顿的这一任命让形势变得复杂，法国方面还未作出决定是支持丹麦还是西班牙推出的候选人。

当地时间 7 月 18 日下午，维斯塔格在欧洲议会回应议员关于莫顿为大科技公司提供咨询工作而引起的利益冲突的担忧时表示，“我认为

带着相关经验来是一件好事，这意味着她对我们的体系了如指掌。”

I. “反垄断斗士”

现年 56 岁的莫顿（上图）于耶鲁大学、麻省理工学院先后获得本科和博士学位后，莫顿自 1999 年起于耶鲁大学任教，于 2007 年至 2010 年担任耶鲁大学管理学院副院长，2006 年开始兼职提供一些咨询服务。

2011 年到 2012 年，她在奥巴马政府内担任美国司法部副助理司法部长（助理司法部长为司法部反垄断事务的掌舵人），兼（司法部）反垄断司首席经济学家。在这个职位上，她领导了一个由近五十名经

济学家组成的团队，负责调查合并案、反垄断案。

在此期间，美国司法部反垄断司阻止了两大电信运营商 AT&T 和 T-Mobile 的合并、迫使 AT&T 支付 30 亿美元分手费；在她任内开始、司法部最终打赢的反垄断案，包括全球最大啤酒企业 AnheiserBusch 与 GrupoModelo 的合并、GrupoModelo 的整个美国业务被剥离，以及对苹果开展的电子书价格垄断调查。

莫顿的三年欧委会任期将从 2023 年 9 月 1 日开始。莫顿将就此成为第一位在美、欧都担任过首席反垄断经济学家的人。

回应对这一任命的反对声音，39 位顶尖竞争专家 7 月 17 日发声表达了支持，其中包括诺贝尔经济学家奖得主、法国人梯若尔、芬兰人霍姆斯特罗姆，IMF 前首席经济学家、法国人布兰查德，他们的声明认为莫顿是“工业组织领域全球最好的经济学家之一”，是美国思索科技监管的主要贡献者，也是一个“对公共服务有强烈动力”的人，欧委会理应“为欧洲公民招募最好的合作者，不论他们的国籍。”

莫顿在反垄断思想理论方面具有开拓性。“芝加哥学派”上世纪 80 年代曾统治反垄断理论，其高度重视新进入者进入市场的能力，这允许市场在没有任何反垄断执法的情况下高效运行。同理，并购也不需要太多的反垄断执法，因为它们被假设会产生巨大的效率。

莫顿的观点与此相反，称芝加哥学派使用的是几十年前的经济学理论，即使是非常简单的竞争模型也说明，在没有执法的情况下，垄断者建立并保持垄断的动机。她被视为反垄断“后芝加哥”群体中的领军人物，创造了“一个可以被政策制定者使用的自洽的理论基础”。

莫顿的许多学术论文中均申明相关的她提供咨询的公司。对于为科技巨头提供咨询，她表示这有助于她了解企业的行为及战略，有利于她的研究和教学。

2020 年，她先后发文阐述美国对谷歌和脸书开展反垄断执法的可行路线图，但未披露她为苹果和亚马逊提供过咨询服务，并因此受到批评。她回应称，苹果和亚马逊没有付费让她写相关论文。

在欧委会的这一位置上，莫顿将负责评估反垄断调查、并购交易、政府补贴等，也需要帮助欧盟 2022 年推出的《数字市场法案》落地。该法案旨在约束社交网络、搜索引擎等数字服务领域的大型平台。

2016 年至 2019 年担任该职的意大利人瓦莱蒂 (Tommaso Valletti) 在赞扬莫顿的“卓越资历”同时，也坦言，她将不得不避开一些科技巨头的调查案，意味着欧委会会“失去部分脑力，火力或有减弱”；预计莫顿可能不得不处理“一些涉及国家援助（补贴）方面的敏感文

件，例如在半导体领域。”

在 2022 年 10 月发表的一篇题为《大型科技公司抵制反垄断新规是个错误》的文章中，莫顿与合作者写道，欧洲已采取一系列措施禁止占主导地位的科技平台在搜索服务、操作系统、应用商店、在线零售等数字市场领域中阻碍竞争者，而美国的政策制定者坐在一旁坐视他人制定规则是不负责任的。她也批评，美国国会在引入监管数字平台的立法方面已经晚了十年。“这种不作为的后果不仅可以在巨头积累的市场和政治力量中看到，还可以在他们传播错误信息、削弱新闻媒体商业模式、危及私人数据、损害年轻人的心理健康上看到。”

II. 生成式 AI 的监管挑战

从美欧监管高官到顶级经济学家，生成式 AI（AIGC）给反垄断带来的影响正引发越来越多的关注。

欧洲经济政策研究中心（CEPR）近日举办的一场研讨会聚焦生成式 AI 与反垄断监管，出席者包括德国联邦反垄断局(Bundeskartellamt)主席 Andreas Mundt，以及刚出版一本关于技术新著的诺贝尔经济学奖热门候选人阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）等。

“生成式 AI 让反垄断机构的任务更艰巨。”Mundt 表达了不少监管

者的看法。一大关键问题在他看来是，创业 AI 公司是否有潜力成为大型科技巨头的对手，还是会被巨头吸收或是被整合入巨头现有的商业模式中。“我的结论是他们更有可能被吸收、融合。” AI 大模型正被整合到搜索引擎、办公软件等巨头现有的应用程序及商业模式中。

究其原因，他一一列举了科技巨头手握的各类资源：技术方面，巨头们的优势涵盖算力层、云服务资源层、模型层，还拥有应用程序；他们拥有实时的、数量几无上限、种类最为繁多的数据；巨头们还有远远更充裕的资金，比如微软在该领域已花费百亿美元。而微软 690 亿美元收购动视暴雪的交易在 GPT 浪潮下更受重视，因为游戏等内容资源在生成式 AI 浪潮下被视为可能带来巨大竞争优势，今年国内游戏股及 ETF 大涨也涉及这一预期。

上半年美股大涨高度集中于七大科技巨头。淡马锡中国区主席吴亦兵分析，这在很大程度上是由于生成式 AI 带来的估值提升，延展到说生成式 AI 带来的效率提升可以抵消升息等所有金融层面的负面印象。在国内，生成式 AI 概念是 A 股上半年少有大涨的领域，涵盖算力、游戏等板块。

麻省理工学院校级教授阿西莫格鲁不久前与 IMF 前首席经济学家约翰逊（Simon Johnson）出版了《权力与进步：我们在技术和繁荣上的千年斗争》一书。在他看来，AI 领域近来大热的基础模型

（foundation model）让垄断更严重，可能会走向双寡头垄断，即微软/OpenAI 和谷歌两个主要市场玩家。尽管其他一些竞争对手也会试图进入基础模型领域，但大模型目前的商业模式是高度资源密集型的。

近年来，反垄断机构对科技巨头潜在的“杀手式收购”保持高度警惕。但挑战在 Mundt 看来在于，“并没有看到很多收购案，至少在欧洲还是这样。看到的更多是大型科技公司和较小 AI 公司之间的合作。突然之间，我们需要评估小公司提供 AI 技术、让大公司变得更强的合作的竞争影响。”欧委会正在高度前瞻性地监管 AI，但是难度不小。

另一大监管难点与莫顿不同于芝加哥学派的新进入者有关。斯坦福大学技术经济学教授艾希（Susan Athey）是莫顿的后任，2022 年起任美国司法部反垄断司首席经济学家，她也是 2023 年美国经济学会会长，还曾担任微软首席经济学家。在她看来，基础模型或利于新进入者， 其带来的技术范式变迁，有望让技术领先来源改变，因而对反垄断前景持“谨慎乐观”态度。

在 AI 传统的机器学习技术下，创建 AI 模型需要大量数据，小型公司很难有足够数据。在现在的基础模型下，可使用现成的大模型产品；也可能利用一些开源模型，结合对数据量要求小得多的企业内部数据

集，定制出更好、更具行业垂直性的结果。

在商业层面，无论是生产率提升、创意创造类，还是沉浸式游戏等方面的应用程序，进入壁垒和技术优势来源与以往有所不同。艾希称，优势来源从大数据集，转向对基础模型的访问以及在特定使用情形中开展定制化的能力，这有望让非巨头机构更具竞争力。“当然，在位科技巨头会试图减缓或阻止这样的进展，我们需要避免过去的监管错误，确保监管有利于新进入者。”

针对只要新进入者有能力进入的看法，阿西莫格鲁认为，问题不仅仅在于是否有新进入者进入，还要看是哪种类型的新进入者。以能源领域为例，开发出更便宜的煤炭并非好事，因为现在更需要的是可再生能源。

具体到科技领域，阿西莫格鲁指出，很多目前正被追求的方向并不利于社会，尤其是许多美国公司的本能是使用生成式 AI 来替代工作岗位。此外，许多 AI 公司的本能是用与脸书或 TikTok 相同的商业模式来使用生成式 AI。

生成式 AI 确实能帮助人类更好地获取信息、更高效地做事，许多学术研究也表明这一点，阿西莫格鲁称，但当前其一大商业化方式是将写作等各类白领类工作自动化，与人类技能互补的变现模式远远更少。

“再看看微软，其主要的商业变现方式是把将其放到搜索引擎 Bing 中、通过数字广告获取更多收入，这让人对他会建立不同于 TikTok 的商业模式没有多少信心。”

2022 年 11 月，欧委员会宣布对微软-动视暴雪的合并开展调查。12 月，莫顿发文称，“该合并不会造成竞争损害，而可能会促进多个市场的竞争。”在游戏机市场，索尼的 PlayStation 在全球的安装数是微软 Xbox 的两倍，在美国也高出 50%。该收购对于打破苹果和谷歌在应用商店领域的寡头垄断、促进新进入也有帮助，后者对任何应用开发商都要收取 30%的提成。“在理想的世界里，欧洲的《数字市场法案》将顺利地导致应用商店领域的新进入，但现实世界中可能会更加坎坷。” 而微软拥有动视暴雪的顶级游戏，有助于“打破移动应用分发瓶颈。”

III. 美欧监管差异

近年美国对于科技巨头反垄断监管逐渐变得更积极，但是在监管的落地方面，美欧仍存在显著差距。

美国参议院规则委员会主席克洛布查尔（Amy Klobuchar）2022 年 9 月在讨论她推动反垄断立法来对抗科技巨头时，引用了大卫和歌利亚的故事，称“我有两名律师，而他们有 2800 名律师和说客”。

莫顿则在前述 10 月发表的文章中称，“科技巨头的高管们最好记住，（巨人）歌利亚最终输给了（只有一条投石绳的）大卫。”她介绍，欧洲立法者多年来对科技巨头施加了越来越高的罚款，但这基本是在巨头的不当行为变得根深蒂固之后，对市场结果鲜有改变。

不满于维持现状，欧盟 2022 年通过了一项全面的新立法——《数字市场法案》（DMA），要求在欧盟开展业务的数字平台遵守二十多项规则，包括禁止在设备上预装某些应用、限制用户在应用之间转移数据等做法。包括莫顿在内的八位美欧研究反垄断的经济学家随后发文阐释该法案可以如何被落实。

与欧洲不同，美国在反垄断领域的立法和执法权高度分散在不同联邦和地方机构之间，包括 FTC、司法部反垄断司，巡回及地方上诉法院等。布鲁金斯学会 2023 年 4 月发布的一份报告比较了美国和欧盟在 AI 监管上的差异，称欧盟在总体上，比美国有远远更多的中央协调和全面的监管覆盖，无论是在涵盖更多的应用方面，还是在为每类应用制定更具约束力的规则方面。

这从前述微软对动视暴雪的收购案中就可窥见一斑。7 月 14 日，FTC 针对微软收购动视暴雪案申请初步禁令的动议，遭到美国联邦第九巡回上诉法院驳回。

对于这笔游戏业史上最大的交易，FTC 在向上诉法院提交的文件中写道，这笔交易将损害消费者的利益，因为微软有动机排挤像索尼集团这样的竞争对手。 “它关乎游戏行业的未来，以及新兴的订阅和云市场是否会变成集中的、封闭的花园。”

微软对此的回应是向竞争对手提供动视暴雪旗下游戏 10 年的授权使用许可。在联邦上诉法院驳回 FTC 动议后，微软于 7 月 16 日表示，该公司已经 “签署了一项具有约束力的协议，在动视暴雪交易完成后，在索尼的 PlayStation 游戏机上保留动视暴雪极受欢迎的《使命召唤》游戏系列”。而欧委会在 2023 年 2 月收到微软提供的一份 10 年授权许可承诺清单后，于 5 月放行了这笔交易。该交易也于 5 月获中国监管机构放行。

FTC 动议被驳回不到一个小时之内，英国反垄断机构——竞争和市场管理局（CMA）——先前的立场松动，表示可能比预期更快地批准该交易。这意味着微软有望在几周内得到 CMA 批准，从而在走完全球反垄断审查“马拉松”后完成该并购交易。

FTC 预计将放弃阻止这一并购。他们此前也有先例。2023 年 2 月，FTC 针对脸书母公司 Meta Platforms 收购虚拟现实内容制作商 Within Unlimited 的禁令在联邦法院败诉，最终放弃了挑战。

在莫顿看来，美国在反垄断监管领域的全球影响力岌岌可危，反垄断执法几十年来一直犹豫不决，这在很大程度上要归功于大企业在政治领域的影响力，以及日益保守的司法部门。学者和政治家已经意识到这一现象，美国 FTC 和司法部的态度已经开始转变。

就拜登政府近来对竞争及反垄断政策的立场和执行方式，艾希此前介绍，已经开始转向全政府协作的方法，目前还未覆盖到 AI 领域，直至 7 月 14 日，FTC 将监管触角伸至生成式 AI 领域。

尽管美国的政府机构开始认真地为其管辖领域内的 AI 应用编写指南并考虑制定规则，但他们执行这些规则的能力仍是未知数。布鲁金斯学会分析，美国政府机构可能需要借助于新颖的诉讼，因为缺乏明确的法律权力来监管算法。总体来看，欧盟监管机构能够利用清晰的调查权，以及对不遵守规则者处以重罚来执行其对 AI 应用制定的规则。

欧洲议会 6 月 18 日宣布，《人工智能法案》进入最终讨论阶段。具体到生成式 AI 领域，欧盟该法案已涵盖多项具体立法要求，在美国目前尚不存在。根据欧盟 AI 法案，聊天机器人将面临披露要求，需要披露是 AI 而不是人在背后问答。对基础模型/生成式 AI，欧盟 AI 法案包含对这些模型的一些监管要求，如质量标准、建立风险管理系统等。目前，尚没有迹象表明美国计划执行此类措施。

在莫顿看来，美国对科技巨头出手已经不是会不会的问题，而是什么时候的问题。对大型科技公司来说，在美欧经营两个不同的业务——一个符合欧盟严格的法规，一个为美国不确定的反垄断和监管环境而设计——成本更高。她认为，与欧洲和美国的监管机构和立法者合作，会为高效的政策制定铺平道路。