

川普第二任期可能的反托拉斯執法政策趨勢

美國第47任總統唐納·川普（Donald Trump）於2025年1月20日宣誓就職。隨著共和黨重返白宮，美國反托拉斯主管機關的執法政策預期將有所調整。

■ 撰文＝徐宗佑
（公平會綜合規劃處視察）

美國川普總統於第二任期伊始，除任命共和黨籍的聯邦交易委員會（Federal Trade Commission，下稱FTC）委員Andrew N. Ferguson接任主任委員，並提名其政策顧問Gail Slater擔任司法部反托拉斯署（Department of Justice, Antitrust Division，下稱DOJ）署長，美國兩大反托拉斯主管機關皆易主。隨著共和黨重返執政，美國的反托拉斯執法政策預期將有一番調整。

本文針對川普第二任期可能的反托拉斯執法政策趨勢，綜整相關研究機構意見如下：

・維持強勢的執法政策，並減少使用拜登政府時期新穎而未經檢驗的理論

拜登政府時期的美國反托拉斯執法特點之一，是基於新穎且未經檢驗的競爭損害理論觀點進行強勢執法。在FTC前主席Lina Khan及DOJ前署長Jonathan Kanter的領導下，推行了範圍廣泛的反托拉斯執法標的，制定並修訂了新的政策，根據新穎且非傳統的競爭損害理論挑戰結合案及商業行為。預計川普第二任期內的反托拉斯主管機關將大幅撤回拜登時期的許多政策和措施。

在川普第二任期內，事業雖難以期待反托拉斯執法態度轉為寬鬆，但主管機關可望改為依據較為傳統的反托拉斯理論進行執法。有鑑於近期FTC和DOJ取得的重要勝訴案件（如Tapestry/Capri、IQVIA/Propel以及航空公司結合案），皆基於更傳統的競爭損害理論，預計在川普政府第二任期內，反托拉斯主管機關將回歸以消費者損害為核心、依賴經濟分析的法律理論，而且依據這類傳統理論採行的執法行動，更容易被法院接受。

・繼續關注科技巨頭

川普總統競選政見的主軸之一，是繼續關注科技領域的反托拉斯執法。在第二任期展開之後，可望持續施力於幾宗針對科技巨頭的重大執法行動，包括對於谷歌、Meta和亞馬遜的幾起案件。相較於前任政府，反托拉斯主管機關在川普第二任期內，可能更願意接受和解，但川普總統本人對於拆解科技巨頭作為矯正措施抱持懷疑態度。

此外，反托拉斯主管機關在川普第二任期內，可能會採納共和黨的論述，主張科技巨頭的市場支配地位對言論自由構成威脅，特別是在壓制保守派觀點方面。然而這類「保障言論

自由」的論點，能否成為主要的反托拉斯執法依據，仍有待驗證。

人工智慧（AI）領域也可能會持續受到關注。拜登政府啟動了針對AI相關市場的調查，包括對領先AI晶片製造商Nvidia的調查，以及科技巨頭在AI領域的重大投資和做法，預計川普第二任期將會繼續對AI市場進行監督。

值得注意的是，2019年FTC 成立了「科技工作小組」（Technology Task Force），旨在加強對科技相關產業的關注，包括數位平臺市場的競爭狀況。2023年，FTC又成立「科技辦公室」（Office of Technology），以應對數位產業的技術挑戰。無論FTC或DOJ，近年來都積極聘請數據科學家與技術專家，這顯示對科技產業的反托拉斯審查將會持續。可以確認的是，競爭的影響，仍是反托拉斯主管機關關切的重點，無論政權如何更替，針對科技巨頭的反托拉斯執法仍將持續進行。

此外，在拜登政府期間，FTC將目標瞄準製藥產業，以應對高藥價問題。這種強化監管的趨勢在川普第二任期內可能仍將持續，因為製藥產業是少數幾個在反托拉斯執法上，獲得跨黨派廣泛支持的領域之一。

• 結合執法更有彈性，而非一味強硬的法律訴訟

拜登政府時期，反托拉斯主管機關對事業結合抱持敵對立場，不僅對結構性矯正措施（structural remedies）抱持排斥態度，並持續透過訴訟方式阻止交易，增加對於結合交易的司法挑戰。

相較之下，川普第二任期的反托拉斯主管機關可能對結合案改持較為友善的態度。在新

政府的領導下，反托拉斯主管機關將更願意接受結合事業提出的矯正措施，例如同意以資產剝離（divestiture）來解決競爭疑慮。這與拜登政府的做法有所不同，後者通常反對讓步的方案，傾向以直接訴訟的方式阻擋結合交易。川普第二任期則預期可能減少「堅持訴訟到底」（litigating the fix）的趨勢，更樂於接受結合事業提出的矯正方案。而且如果能夠適當證明，結合所產生的預期「效益」可望再度被視為有利於核准結合交易的因素。

反托拉斯主管機關在川普第二任期內，可能會重新審視在拜登政府任內依據哈特-斯科特-羅迪諾反托拉斯改進法（Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act）實施的各項政策，以簡化結合申報流程，減輕結合事業的申報負擔。此外，FTC也可能會考慮撤銷2021年發布的《結合命令中事先批准條款聲明》（Prior Approval Statement），該聲明要求所有涉及資產剝離的結合案，結合事業在未來進行任何相關市場交易前，都必須事先獲得FTC批准，這項要求被視為對事業未來結合活動的嚴格限制。

另一方面，拜登政府時期由FTC和DOJ共同發布的2023年結合處理原則（2023 Merger Guidelines），由於降低認定交易具有反競爭性的門檻、評估結合是否會鞏固或擴展結合事業在新市場的主導地位、分析事業是否藉由連續性的小型結合進行市場整合，並審查結合對勞動力市場的影響等，造成長期以來不被認定構成反競爭疑慮的交易必須接受審查，一直受到許多人的批評，並猜測川普第二任期是否會撤銷或修改該處理原則。然而，在2025年2月18日，FTC和DOJ已分別向該機關

員工發布備忘錄，指示其繼續執行 2023 處理原則。FTC的Ferguson主任委員在備忘錄中強調結合審查過程的穩定性、可預測性和透明度，指出保留2023處理原則對於維護這些原則至關重要，並表示如果每屆政權更替時都更改處理原則，尤其是出於「明顯的黨派考量」，將損害主管機關的公信力。不過，兩機關的備忘錄中也均承認該處理原則「並不完美」，未來可能透過漸進且透明的過程進行修訂。

總體而言，反托拉斯執法將採取更為透明和有原則的方法。結合審查變得更可預測，反托拉斯主管機關減少利用程序來拖延或打擊交易。

▪ 反托拉斯理論可能被用來挑戰環境、社會與治理（ESG）倡議

川普第二任期的反托拉斯標的，可能會調整執法重點，例如減少對勞動力市場競爭的關注，尤其是在結合審查中。另一方面，亦不無可能擴增執法目標，將實現環境、社會和治理（ESG）目標的相關協議，視為潛在的反托拉斯違法行為而列為執法目標。這與川普第一任

期的執法方向一致，也與共和黨的政策立場相符。

在過去的幾年中，由共和黨領導的國會司法委員會以及幾位共和黨州檢察總長一直積極主張，投資者之間為了實現ESG目標的合作，可能會違反反托拉斯法。2024 年7月，美國眾議院司法委員會發布了一份期中報告，聲稱發現了由左翼活動人士和大型金融機構組成的「氣候卡特爾」（climate cartel），合謀向美國事業強加極端的ESG目標。

2024年秋天，一群共和黨州檢察總長起訴了幾家大型機構投資者，指控他們利用煤炭公司的股權，透過聯合減少產量的手段，來達到促使碳排放降低的目的，這樣的行為違反了反托拉斯法。

由於上述倡議及執法行動並非聯邦反托拉斯主管機關所發動，尚待觀察川普第二任期是否將ESG領域或其他社會正義問題的協議列為未來反托拉斯調查和執法的新重點。但事業在就此類議題進行合作時，應該警惕潛在的反托拉斯疑慮，因為川普第二任期對許多此類倡議顯而易見抱持質疑的態度。

