

# 超越游说： 美国科技公司影响欧盟人工智能立法的 策略及其逻辑<sup>\*</sup>

周逸江

**摘 要：**与在《通用数据保护条例》等早期数字立法中的游说失败不同，美国科技公司在欧盟《人工智能法》及其相关规则制定过程中展现出显著的政策影响力。凭借对欧盟人工智能发展的关键影响、在监管执行中的重要作用、人工智能治理中的认知权威以及全球政治经济网络中的节点位置，这些科技公司具备了在传统游说框架之外施加政策影响的权力基础。通过展示创新资源部署的自主性、重新定义监管与创新的关系、动员美国政府介入施压、参与多边机制下的规范制定，美国科技公司积极调动其权力优势对欧盟人工智能政策制定施加影响。这一影响模式在影响形式、作用边界和运作范围上显著区别于传统游说，使跨国科技公司的政策影响更加隐蔽、深入和难以抵御。当前，欧盟技术主权议程正在挑战美国科技公司政策影响的权力基础，但美国科技公司全球扩张的加速和欧盟在追求监管自主与保持创新活力之间的内在张力，意味着这种超越游说的政策影响模式将在塑造各国人工智能技术监管和全球治理格局中持续发挥作用。

**关键词：**欧盟人工智能政策； 跨国公司； 技术监管； 人工智能法； 技术主权

**作者简介：**同济大学 政治与国际关系学院 助理教授 上海 200092

**中图分类号：**D822； D814.1

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005—4871(2025)06—0066—26

---

<sup>\*</sup> 本文是2024年上海市哲学社会科学规划课题“大国博弈下主要国际组织的人工智能治理实践研究”（批准号：2024EJC003）和同济大学“中央高校基本科研业务费”专项资金资助项目（编号：22120250442）的阶段性成果。作者感谢匿名评审专家的宝贵意见。

## 一、引言

过去十余年间，欧盟制定的数字规则对全球技术治理产生了深远影响。而美国科技公司试图影响欧盟数字立法的努力在很大程度上遭遇了失败。在《通用数据保护条例》的制定过程中，尽管谷歌、脸书等公司投入了创纪录的游说资源，但最终通过的法案仍体现了严格的监管取向，企业核心诉求基本未被采纳。<sup>①</sup>类似的情况也见于《数字市场法案》和《数字服务法案》。<sup>②</sup>由此，学术界普遍认为美国科技巨头在影响欧盟数字监管规则方面能力有限，欧盟能够有效抵御其压力。

然而，欧盟《人工智能法》及其相关规则的制定过程则呈现截然不同的图景。《人工智能法》最终版本对于通用人工智能的约束性义务被大幅弱化，防止基本权利侵犯和版权侵犯的重要措施被转为自愿性准则，高风险人工智能系统的界定范围被显著缩小。<sup>③</sup>法案的配套措施《通用人工智能行为准则》的文本在制定过程中呈现明显的宽松化趋势：“大规模非法歧视”从强制检查的系统性风险降级为可选风险，从“确保合法取得受版权保护的内容”软化为“尽合理努力降低侵权风险”。<sup>④</sup>除 Meta 之外的美国主要科技公司均表示了对该准则的支持，并自愿接受了该准则的规制。对此，学界和长期追踪欧盟政策的非政府组织指出，美国科技公司在弱化相关监管立场方面发挥了实质性影响。<sup>⑤</sup>

如何解释美国科技公司在人工智能立法中展现出的这种政策影响力？既有研究主要聚焦于企业游说行为，从游说环境<sup>⑥</sup>、策略<sup>⑦</sup>和能力<sup>⑧</sup>等维度解释科技公司在

---

① Moritz Laurer/Timo Seidl, “Regulating the European data-driven economy: A case study on the general data protection regulation”, *Policy & Internet*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 257 – 277.

② Andy Tarrant/Tim Cowen, “Big tech lobbying in the EU”, *The Political Quarterly*, Vol. 93, No. 2, 2022, pp. 218 – 226.

③ Bram Vranken, “Big Tech Lobbying Is Derailing the AI Act”, Corporate Europe Observatory, 2023 – 11 – 24, <https://corporateeurope.org/en/2023/11/big-tech-lobbying-derailing-ai-act>, 访问日期:2025 – 08 – 15。

④ “Coded for privileged access: How Big Tech weakens rules on advanced AI”, Corporate Europe Observatory, 2025 – 04 – 30, <https://corporateeurope.org/en/2025/04/coded-privileged-access>, 访问日期:2025 – 08 – 15。

⑤ Shaleen Khanal/Hongzhou Zhang/Araz Taeihagh, “Why and How Is the Power of Big Tech Increasing in the Policy Process? The Case of Generative AI”, *Policy and Society*, Vol. 44, No. 1, 2025, pp. 52 – 69, here p. 64; “Coded for privileged access: How Big Tech weakens rules on advanced AI”; Paul Nemitz/Amin Oueslati, “How US Firms Are Weakening the EU AI Code of Practice”, Tech Policy Press, 2025 – 06 – 30, <https://www.techpolicy.press/how-us-firms-are-weakening-the-eu-ai-code-of-practice/>, 访问日期:2025 – 07 – 31。

⑥ 同注②。

⑦ David Coen, “Business lobbying in the European Union”, in David Coen/Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, actors and issues*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 145 – 168.

⑧ Jakob Kucharczyk, “Silicon Valley Meets Brussels: ICT Lobbying on the Fast Lane”, in Doris Diabler/Margarethe Richter (eds.), *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*, Cham: Springer, 2019, pp. 435 – 444.

早期数字立法中的失败,而这些游说层面的解释因素并未发生明显的变化。科妮莉亚·沃尔(Cornelia Woll)也基于对美国科技巨头影响美国政治的研究,表示“游说既不足以解释企业对政治的影响,也并非必要”。<sup>①</sup>从现实情况来看,诚然,全球科技竞争加剧、欧盟竞争力焦虑、成员国监管立场分化以及技术复杂性带来的治理挑战等因素对欧盟人工智能政策制定产生了重要影响。然而,这些因素与人工智能技术变革正在引发的全球权力格局变动有着密切联系。掌控这一关键技术的跨国科技公司的权力实现了前所未有的扩张,其与国家权力的互动模式也发生了显著的变化。在此背景下,深入理解科技公司如何将其权力资源转化为政策影响具有重要的理论价值和现实紧迫性,这不仅关系到各国如何在数字时代维护监管主权,也直接影响着全球人工智能治理体系的走向。因此,有必要超越传统游说框架,解释跨国科技公司对东道国政策影响的基本逻辑。

本文首先基于对跨国企业政治权力研究的梳理,探讨新兴技术变革背景下跨国科技公司政治权力的来源以及其如何转化为对东道国政策的影响;其次,分析美国科技公司在人工智能议题上政策影响力的来源;再次,通过对美国科技公司在欧盟《人工智能法》及其相关规则制定过程中主要策略的考察,分析其如何将权力转化为政策影响;最后基于欧盟内部政策动态,展望美国科技公司对欧盟政策影响力的未来趋势。

## 二、超越游说:跨国科技公司影响东道国政策制定的权力逻辑

政策制定过程的实质是不同行动者基于各自权力资源进行的博弈。已有的关于(跨国)企业对政策影响的分析与对其政治权力的讨论密切联系,其中,游说通常是其工具性权力的体现。基于此,本文将吸收和借鉴学界对企业政治权力的已有研究,识别新兴技术变革下跨国科技公司的权力基础,分析其政策影响的路径,以及相较于传统游说的政策影响逻辑差异,以深化对变动中的国家与市场关系的理解。

### (一) 跨国企业政治权力研究的理论演进与局限

早期研究主要关注企业的工具性权力,即通过游说、政治献金等直接手段影响政策制定。根据罗伯特·A·达尔(Robert A. Dahl)的定义,一方对另一方拥有权力,以至于前者能使后者做出其本不会做的事情。<sup>②</sup>这种权力被理解为有目的的行为者之间为实现期望的目的而行使的杠杆作用,具有明确的工具性动机。对企

<sup>①</sup> Cornelia Woll, "Corporate Power Beyond Lobbying", *American Affairs*, Vol. 3, No. 3, 2019, pp. 38-55, here pp. 38-39.

<sup>②</sup> Robert A. Dahl, "The concept of power", *Behavioral science*, Vol. 2, No. 3, 1957, pp. 201-215, here pp. 202-203.

业游说行为的研究通常认为，真正的工具性权力并非来自于所部署的财政资源，而是来自于关系，即接触当权者并对其施加影响。<sup>①</sup>

20世纪70年代后，结构性权力概念的引入深化了对企业政治影响力的理解。由于企业投资是生产、就业和消费水平的关键决定因素，企业可以通过将投资、生产或就业机会转移到其他地区来惩罚不利政策。<sup>②</sup>可见，由于政府在结构上依赖资本投资来维持经济增长和税收，企业无需采取明确行动就能影响政策。在跨国层面，由于资本流动性增强，跨国公司通过投资决策和退出威胁获得了影响东道国政策的结构性杠杆。<sup>③</sup>它们有能力惩罚或奖励提供不利或有利投资条件的国家，推动各国在税收、劳工和环境标准上的竞争性放松。<sup>④</sup>然而，结构性权力对政府和国家的影响程度取决于资本的流动性、企业面临的替代投资机会数量、经济的相对实力，以及政府为留住现有投资或吸引新投资而做好的竞争准备程度。<sup>⑤</sup>

多丽丝·A·福克斯(Doris A. Fuchs)在已有研究的基础上，提出了企业权力的三维框架：工具性权力、结构性权力和话语性权力。<sup>⑥</sup>话语性权力关注企业如何塑造观念、身份和规范，将特定利益建构为普遍利益。约翰·米克勒(John Mikler)在此基础上进一步指出，跨国公司的政治权力不仅来自于它们根据其拥有的物质财富和控制的经济过程所发挥的杠杆作用，而且还来自于它们将自己构建为合法的自我治理者这一方式。跨国公司通过增加对其合法性的认可来强化其政治权力的其他维度。<sup>⑦</sup>

数字平台研究为理解企业权力运作机制提供了新视角。借鉴软件研究、政治经济学和商业研究，托马斯·波尔(Thomas Poell)等学者提出，平台可以理解为“促

---

① John Mikler, *The Political Power of Global Corporations*, Cambridge, UK: Polity Press, 2018, pp. 23-50. Pieter Bouwen, "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European public policy*, Vol 9, No. 3, 2002, pp. 365-390.

② Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books, 1977. Fred Block, "The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the state", *Social Revolution*, Vol. 33, 1977, pp. 6-28.

③ Kevin Farnsworth/Chris Holden, "The business-social policy nexus: corporate power and corporate inputs into social policy", *Journal of social policy*, Vol. 35, No. 3, 2006, pp. 473-494, here pp. 474-475.

④ Tim Bartley, "Transnational corporations and global governance", *Annual Review of Sociology*, Vol. 44, No. 1, 2018, pp. 145-165, here p. 152.

⑤ 同注③, p. 475.

⑥ Doris Fuchs, *Business Power in Global Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007.

⑦ John Mikler, *The Political Power of Global Corporations*, pp. 23-50.

进、聚合、货币化和最终用户与内容和服务提供商之间互动的数据基础设施”。<sup>①</sup> 这个定义承认平台同时扮演多边市场、数据基础设施和治理框架的角色。<sup>②</sup> 佩珀·D·库尔佩珀(Pepper D. Culpepper)和凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)对“平台权力”的分析强调了大型科技公司从其特定的市场地位中获得的政治优势。<sup>③</sup> 科技巨头以极低成本提供广泛使用的服务,使政府干预可能影响大量普通公民,从而在政治上难以控制这些企业。

关注到跨国科技公司的地缘政治影响力,亨利·法雷尔(Henry Farrell)和亚伯拉罕·L·纽曼(Abraham L. Newman)的“武器化相互依赖”理论揭示了控制全球网络关键节点的企业如何成为国家权力投射工具。<sup>④</sup> 伊恩·布雷默(Ian Bremmer)围绕国家与市场的关系,进一步指出大型科技公司对其控制下的代码、服务器和法规行使权力,正在日益塑造政府运作的全球环境,甚至在决定各国如何投射经济和军事力量方面具有巨大影响力。<sup>⑤</sup> 周冉的研究进一步探讨了大型科技公司嵌入国家权力所造成的数字地缘政治影响,包括数字地缘格局的霸权化、数字地缘冲突的复杂化和数字主权行使的飞地化。<sup>⑥</sup>

总体而言,现有文献在识别企业权力的多重维度方面取得了重要进展,但在解释跨国科技公司如何在新兴技术政策制定中施加影响方面仍存在明显不足。首先,在理解政策制定中关键行为体关系时,既有研究多预设政企二元分离,尚未充分考虑跨国科技公司已深度嵌入政策体系运行的现实,因而对其政策影响的系统分析有待深化。其次,在对权力内涵的把握上,现有研究倾向于静态理解权力资源,而跨国科技公司的政策影响力是在特定技术和制度配置中不断建构和重塑的关系性现象,需要在技术演进和市场结构变化的背景下更新对其权力的理解。最后,在对权力作用路径的探究上,已有研究对技术与权力运作之间关系的探讨较为有限,而在人工智能等新兴技术领域,算法设计、数据控制和标准制定本身就蕴含着深刻的权力关系。这表明,有必要超越传统游说框架,发展能够系统阐释科技公

① Thomas Poell/David B. Nieborg/Brooke Erin Duffy, *Platforms and Cultural Production*, Cambridge, UK: Polity, 2021, p. 5.

② Thomas Poell/David B. Nieborg/Brooke Erin Duffy, “Spaces of negotiation: Analyzing platform power in the news industry”, *Digital Journalism*, Vol. 11, No. 8, 2023, pp. 1391–1409, here p. 1395.

③ Pepper D. Culpepper/Kathleen Thelen, “Are we all Amazon primed? Consumers and the politics of platform power”, *Comparative Political Studies*, Vol. 53, No. 2, 2020, pp. 288–318.

④ Henry Farrell/Abraham L. Newman, “Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42–79.

⑤ Ian Bremmer, “The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, 2021, pp. 112–128, here p. 113.

⑥ 周冉:《美国科技公司崛起下的数字地缘变局:一种权力嵌合的分析》,载《国际安全研究》,2025年第4期,第126–156页。

司如何将其优势转化为政策影响力的理论工具。

## （二）跨国科技公司影响东道国新兴技术政策的权力逻辑

在新兴技术变革背景下，跨国科技公司主导着云计算、量子通信、人工智能等前沿技术的创新进程，这一格局重塑着其与东道国政府之间的权力关系。<sup>①</sup> 凭借在结构、功能、知识和位置等方面的优势，这些公司获得了前所未有的权力资源。它们积极将这些权力资源转化为对东道国新兴技术政策的影响，形成了一种超越传统游说的政策影响新模式。

首先，跨国科技公司在东道国经济体系中的关键地位构成其政策影响力的结构性基础。大型科技公司通过技术创新资源控制、市场支配地位和网络效应，成为东道国经济发展不可或缺的力量。它们不仅直接创造就业和贡献税收，更通过技术溢出效应和产业链带动作用，深度嵌入当地经济生态中。这些公司已超越单纯的规模优势和资源实力，开始掌控全球价值链并塑造着全球化的经济互联基础。随着产业边界日益模糊，跨国科技巨头的市场力量呈现跨行业特征，通过战略协调的全球供应链掌控着连接不同产业部门的关键节点。在此背景下，随着东道国的经济活动和社会功能逐渐迁移到科技公司的技术架构之上，并通过技术标准设定、应用程序接口控制和平台生态系统的网络外部性创造了转换成本和路径依赖，东道国社会经济运行对其数字基础设施的依赖将赋予跨国科技公司有力的政策影响杠杆。当面临不利监管时，它们可以威胁中断服务、延缓技术更新或限制平台功能，将技术断供的风险转化为政治压力。2021年，Meta因与澳大利亚政府在《新闻媒体议价法案》上无法达成一致，直接屏蔽了澳大利亚用户在脸上分享和查看新闻内容的功能，导致该国大量民众的主要新闻获取渠道被切断。尤其是，当今数字化转型依赖于日益复杂的数据、算法和平台服务，与亚马逊网络服务、谷歌云等跨国科技公司的合作关系直接影响一国能否有效利用云计算、人工智能和物联网等通用目的技术，进而决定该国产业转型速度和在全球价值链中的位置。<sup>②</sup> 这使跨国科技公司能将创新资源部署作为谈判筹码，使东道国政府在制定相关政策时更加谨慎地权衡其收益和风险。

其次，跨国科技公司对东道国政府治理能力的支撑作用成为其政治权力的重要来源。随着数字化转型深入推进，科技巨头凭借其在数据收集、算法研发、人才储备、资金投入和技术应用等方面的优势，为多国政府提供云计算、数据分析、人

---

<sup>①</sup> 郝诗楠：“自由”与“不自由”：高科技跨国公司的政治化与国家化，载《国际展望》，2021年第3期，第119-134页，这里第126-132页；孙志伟、殷浩铖：《人工智能时代数字巨头的技术权力及其对“全球南方”的挑战》，载《国际安全研究》，2025年第2期，第142-164页，这里第149-163页。

<sup>②</sup> Ian Bremmer, “The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order”, pp. 115-116.

工智能等服务,成为现代国家治理不可或缺的技术支柱。<sup>①</sup> 本杰明·布劳恩(Benjamin Braun)指出,当政府依靠市场来实施政策时,基础设施权力就会产生。<sup>②</sup> 事实上,多国政府已将审查、版权保护等互联网治理职能委托给科技公司,要求它们识别并限制非法内容、监测安全威胁并配合执法行动。<sup>③</sup> 当东道国政府试图实施内容审查、数据本地化或算法透明度等监管要求时,往往发现自身的监管系统建立在这些公司提供的技术架构之上。2014年,欧洲法院在确立新的“被遗忘权”后承认,只有谷歌等平台公司具备执行该权利所需的技术能力。<sup>④</sup> 而由于跨国科技公司控制着技术标准和系统架构,透明度、问责机制等监管规则的技术可行性很大程度上由其技术选择所决定。因此,东道国在制定监管政策时需要就监管强度和执行方式与科技公司进行充分的协商。除了政策执行有效性的考虑,跨国科技公司的参与和支持还关系到政策的合法性和权威性,这使其可以通过抵制某些监管提案、强调某些监管方案的技术复杂性或不可行、警告特定监管措施将导致服务质量下降或成本大幅增加,迫使政策制定者排除那些不受科技公司欢迎的政策选项。

再次,跨国科技公司对新兴技术知识的垄断使其具备影响东道国政策认知框架的能力,成为其政治权力的又一重要来源。当前,人工智能等新兴技术的高度复杂性和快速迭代特征导致了监管者与被监管者之间的知识鸿沟。掌握核心技术的跨国科技公司不仅垄断了技术信息,更主导了规范性知识的生产过程,成为定义技术风险、评估政策影响和设计治理方案的权威来源。<sup>⑤</sup> 在此背景下,跨国科技公司通过解决方案主义、创新至上主义和全球竞争力等话语策略塑造东道国政策制定者的认知框架。解决方案主义话语将复杂的社会经济问题简化为技术解决方案,<sup>⑥</sup> 引导东道国政策制定者将监管焦点转向技术参数和功能优化。这类论述指

<sup>①</sup> Hongfei Gu, “Data, Big Tech, and the New Concept of Sovereignty”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 29, No. 4, 2024, pp. 591 – 612, here p. 598.

<sup>②</sup> Benjamin Braun, “Central Banking and the Infrastructural Power of Finance: The Case of ECB Support for Repo and Securitization Markets”, *Socio-Economic Review*, Vol. 18, No. 2, 2020, pp. 395 – 418, here pp. 396 – 397.

<sup>③</sup> Swati Srivastava, “Algorithmic Governance and the International Politics of Big Tech”, *Perspectives on Politics*, Vol. 21, No. 3, 2023, pp. 989 – 1000, here p. 995. Nancy Ayer Fairbank, “The state of Microsoft?: The role of corporations in international norm creation”, *Journal of Cyber Policy*, Vol. 4, No. 3, 2019, pp. 380 – 403, here pp. 394 – 395.

<sup>④</sup> Jack Balkin, “Free Speech in an Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation”, *UC Davis Law Review*, Vol. 51, 2018, pp. 1149 – 1210, here pp. 1180.

<sup>⑤</sup> 周逸江:《超越监管:美国科技公司参与人工智能治理的战略逻辑》,载《外交评论》,2025年第4期,第102 – 128页,这里第109页。

<sup>⑥</sup> Inga Ulnicane/Aini Aden, “Power and politics in framing bias in Artificial Intelligence policy”, *Review of Policy Research*, Vol. 40, No. 5, 2023, pp. 665 – 687, here p. 680.

向“监管和/或审查制度的潜在私有化”，有助于提高科技巨头作为政策参与者的合法性地位和数字平台作为政策制定工具的“价值可接受性”。<sup>①</sup> 创新至上主义话语则将监管尝试框定为对技术进步和经济发展的阻碍，使东道国政府在制定政策时承受“扼杀创新”的舆论压力，从而限制了其采取预防性监管措施的政策空间。全球竞争力话语则利用国际技术竞争的地缘政治叙事，将监管等同于削弱国家在全球竞争中的战略地位，以确保技术优势凌驾于其他政策考量之上。通过资助研究机构、培训政府官员、发布行业白皮书、参与国际标准制定等渠道，科技公司将这些话语嵌入政策共同体的日常实践中。部分公司甚至将特定价值理念和偏好植入其平台运营，潜移默化地重塑社会认知基础。<sup>②</sup>

最后，跨国科技公司政治权力的来源还在于其在全球政治经济网络中占据的关键节点位置以及由此产生的连接和动员能力。网络结构分析表明，特定节点的权力源于其在网络中的位置优势及运用这种优势的能力。<sup>③</sup> 占据高中心性位置的网络节点不仅能够便利地获取资源和信息，还能塑造节点间的信息流，改变对相对能力、共同利益或规范的普遍理解。<sup>④</sup> 一方面，跨国科技公司凭借跨国技术基础设施和商业生态系统，成为连接各国经济技术体系的关键枢纽。随着人工智能等技术战略价值凸显，处于节点位置的企业在大国博弈中占据不可替代的地位，从而促使母国政府与之结盟。科技公司由此能将东道国监管议题转化为涉及母国核心利益的战略问题，推动母国通过外交施压、贸易谈判、技术管制等手段介入东道国政策过程，或借助技术标准的互操作性要求间接约束东道国的政策选择空间。另一方面，跨国科技公司通过平台连接数十亿用户、整合全球开发者社区、协调跨境数据流动，在全球数字治理架构中占据中心位置，成为事实上的跨国规则制定者。<sup>⑤</sup> 它们通过代码、算法和商业模式深刻影响着全球数字空间的运行逻辑，从而确保了

---

① Luis Bouza García/Alvaro Oleart, “Regulating disinformation and big tech in the EU: A research agenda on the institutional strategies, public spheres and analytical challenges”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. 5, 2024, pp. 1395–1407, here p. 1398.

② 周冉：《美国科技公司崛起下的数字地缘变局：一种权力嵌合的分析》，第144页。

③ Emilie M. Hafner-Burton/Miles Kahler/Alexander H. Montgomery, “Network analysis for international relations”, *International organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, pp. 559–592, here p. 570. Alexander H. Montgomery, “Centrality in Transnational Governance: How Networks of International Institutions Shape Power Processes”, in Deborah Avant/Oliver Westerwinter(eds.), *The New Power Politics: Networks and Transnational Security Governance*, New York: Oxford University Press, 2016, pp. 19–38, here pp. 19–20.

④ Emilie M. Hafner-Burton/Miles Kahler/Alexander H. Montgomery, “Network analysis for international relations”, p. 570.

⑤ Josep Ibáñez Muñoz, “The Normative Dimension of Platform Governance: Big Tech and Digital Platforms as Normative Actors”, *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 25, 2021, pp. 128–137, here pp. 132–134.

其在多边框架下相关规范制定中的话语权。跨国科技公司在国际组织框架内推动的相关规范获得广泛认可或被产业界采纳后,便对包括东道国在内的参与方形成约束。在当前诸多议题领域的治理越来越依赖“企业主导的全球问题解决方案”的背景下,<sup>①</sup>新兴技术的复杂性进一步强化了跨国科技公司在这一议题治理规则制定中的影响力,使其能够超越国内政治场域,在全球权力网络中调动资源影响东道国政策。

上述分析表明,跨国科技公司能够将其多维度的权力优势转化为对东道国政策制定的影响。这一影响模式在三个维度区别于传统游说。首先,在影响形式上,跨国科技公司不再局限于外部利益表达,而是通过塑造政策制定的认知框架,在进入正式的政策制定程序之前框定决策者的思考边界和政策选项。其次,在作用边界上,跨国科技公司通过提供关键基础设施和治理工具深度介入政府运作体系,使其影响力从外部施压转向内部嵌入,从而进一步模糊国家与市场的边界。最后,在运作范围上,跨国科技公司通过调动多层次国际压力重塑东道国的政策空间,使其影响从国内政治场域扩展至外部权力网络。这种新模式使跨国科技公司的政策影响更加深入和难以抵御。

### 三、美国科技公司对欧盟人工智能政策影响的权力来源

美国科技公司在欧盟数字生态系统和政策体系中积累的四重权力来源,构成了其超越传统游说的影响力基础。它们分别是对欧盟人工智能发展的关键影响、在数字治理规则执行上的重要作用、在人工智能治理中的认知权威,以及在全球政治经济网络中的节点位置。它们形成了相互强化的影响力结构,使美国科技公司成为塑造欧盟人工智能政策的关键力量。

#### (一) 对欧盟人工智能发展的关键意义

当前,欧盟人工智能发展对美国科技公司存在结构性依赖。一方面,美国科技巨头几乎垄断了欧盟主要的数字基础设施。在欧洲云计算市场中,仅微软、亚马逊和谷歌三家公司就占据了72%的份额。<sup>②</sup>这种高度集中的市场格局部分源于云计算产业的自然垄断特征,即进入门槛高、规模经济效应显著。建构云端运营所需的实体基础设施至少需要数亿美元的数据中心投资、长期的运营经验以及与独立服

---

<sup>①</sup> Karolin Seitz/Jens Martens, "Philanthrolateralism: Private funding and corporate influence in the United Nations", *Global Policy*, Vol. 8, No. 5, 2017, pp. 46-50, here p. 46.

<sup>②</sup> "European Cloud Providers Continue to Grow but Still Lose Market Share", Synergy Research Group, 2022-09-27, <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>, 访问日期:2025-07-31。

务供应商建立的合作关系，<sup>①</sup>这意味着欧盟短期内难以摆脱对美国科技公司的依赖。尤其是，人工智能技术与云计算基础设施之间存在深度相互依赖关系。研究表明，亚马逊、谷歌和微软已将人工智能堆栈集成到其云产品中，并开发了以行业为中心的解决方案和市场，旨在吸引第三方开发人员和企业，促进其人工智能生态系统的扩展。<sup>②</sup> 鉴于美国科技公司在人工智能技术研发和跨行业应用中的关键地位，其参与和支持对于欧盟人工智能产业发展至关重要。

另一方面，美国科技公司正在通过大规模投资，在欧洲人工智能创新生态中建立一种隐蔽性更强且不断累积的依赖关系。据统计，亚马逊、谷歌和微软在人工智能相关投资方面的规模远超其他科技公司，其参与的融资交易总额达到 2500 亿美元。在这些公司参与的交易中，其为唯一投资者的占比达 53%~57%，担任领投方的占比为 66%~70%。<sup>③</sup> 这种投资覆盖了从数据提供、基础设施、开发工具到应用层的整个人工智能价值链。对于接受投资的国家 and 地区而言，这可能意味着其创新体系在技术路径、基础设施选择和商业模式等方面与这些企业的深度绑定。而在欧盟在大国技术竞争中相对落后的态势下，来自美国科技公司的投资具有重要意义。长期以来，投资不足被视为欧洲竞争力滞后的关键因素。2018—2023 年第三季度，欧盟人工智能公司获得的投资约为 325 亿欧元，而美国人工智能公司获得的投资则超过 1200 亿欧元。<sup>④</sup> 2023 年，美国在人工智能领域的私人投资以 625 亿欧元居世界首位，欧盟和英国在 2023 年所吸引的私人投资仅为 90 亿欧元。<sup>⑤</sup> 由此可见，欧洲人工智能创新生态系统的发展在相当程度上仍将需要来自美国科技公司的资本支持。

在此背景下，欧盟人工智能产业发展对美国科技公司的依赖成为其影响欧盟政策的主要权力来源。监管规则的制定目标往往包括更好地引导产业发展，这使得那些掌控产业发展关键资源的行为体得以在政策制定中拥有更大的发言权。面对美国科技巨头的产业主导地位，欧盟承认，“脱钩并不现实，在整个技术

---

<sup>①</sup> Michelle Nie/Francesco Tassin, “What the EU Needs to Do to Challenge Big Tech Cloud Dominance”, Tech Policy Press, 2025-06-19, <https://www.techpolicy.press/what-the-eu-needs-to-do-to-challenge-big-tech-cloud-dominance/>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>②</sup> Fernando van der Vlist et al., “Big AI: Cloud Infrastructure Dependence and the Industrialisation of Artificial Intelligence”, *Big Data & Society*, Vol. 11, No. 1, 2024, <https://doi.org/10.1177/20539517241232630>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>③</sup> David Gray Widder/Nathan Kim, “How Big Cloud becomes Bigger: Scrutinizing Google, Microsoft, and Amazon’s investments”, 2025, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5377426>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>④</sup> European Parliament, “AI investment: EU and global indicators”, March 2024, [https://www.eur-parl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760392/EPRS\\_ATA\(2024\)760392\\_EN.pdf](https://www.eur-parl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760392/EPRS_ATA(2024)760392_EN.pdf), 访问日期:2025-07-31。

<sup>⑤</sup> 同上。

价值链中,合作仍将发挥重要作用”。<sup>①</sup>这种表述不仅反映了欧盟技术发展的客观状况,也暗示了在制定相关政策时必须考虑美国科技公司立场的现实需要。

## (二) 影响欧盟监管有效性的关键

美国科技公司的支持对欧盟人工智能监管规则的有效实施不可或缺。一方面,其参与与否影响着监管框架的权威性;另一方面,这些公司凭借其数字技术设施在事实上具备着“准治理”权能,加之人工智能技术复杂性对专业能力要求极高,有效的监管执行客观上离不开科技公司的配合。

具体而言,首先,美国主要科技公司的行业领导地位使其参与成为监管框架获得合法性和有效性的必要条件。在高度集中的人工智能市场中,少数头部企业控制着关键技术和主要应用场景。这些企业对人工智能的使用方式,关乎该技术发展的全局。由此,对此类公司的监管无疑是人工智能监管的核心。<sup>②</sup>如果这些企业不参与监管框架,不仅会削弱规则的实际覆盖范围,更会向市场释放负面信号,影响其他企业的参与意愿。这意味着科技巨头的参与本身就成为监管框架权威性的重要指标,从而赋予了科技公司有力的谈判筹码。监管机构需要在规则设计中充分考虑主要科技公司的立场,以确保其认可并遵守相关规定。

当前,美国主要科技公司凭借对数字基础设施的控制,其私人决定甚至在很多情况下成为默认的监管机制,从而代替政府部门履行了部分监管职能。<sup>③</sup>在人工智能领域,“除非有特别规定,否则数字平台公司为数据和算法的使用制定了事实上的规则”。<sup>④</sup>这种权力通过技术架构得以实现。当前,许多高性能人工智能系统都通过云计算平台以服务形式提供,这种人工智能能力的分布模式使平台运营商能够通过技术手段实施使用限制。<sup>⑤</sup>可见,与美国主要科技公司的合作已成为确保欧盟人工智能监管规则有效实施的关键。

其次,人工智能技术的复杂性强化了监管机构对科技公司专业能力的依赖。深度学习模型的不可解释性和技术评估的高门槛使监管面临挑战。<sup>⑥</sup>根据《人工

---

<sup>①</sup> Pieter Haeck/Mathieu Pollet, “Europe’s dream to wean off US tech gets reality check”, *Politico*, 2025-06-05, <https://www.politico.eu/article/europe-dream-wean-itself-off-us-tech-gets-reality-check/>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>②</sup> Mark Nitzberg/John Zysman, “Algorithms, data, and platforms: the diverse challenges of governing AI”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 11, 2022, pp. 1753-1778, here pp. 1766-1767.

<sup>③</sup> 周冉:《美国科技公司崛起下的数字地缘变局:一种权力嵌合的分析》,第142页。

<sup>④</sup> 同注<sup>②</sup>, p. 1767.

<sup>⑤</sup> Michael Veale/Kira Matus/Robert Gorwa, “AI and Global Governance: Modalities, Rationales, Tensions”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 19, 2023, pp. 255-275, here p. 259.

<sup>⑥</sup> Araz Taehigh, “Governance of Artificial Intelligence”, *Policy and Society*, Vol. 40, No. 2, 2021, pp. 137-157, here p. 143.

智能法》中高风险人工智能系统的合规要求，风险管理系统的建立、自动监测机制的设计、数据治理的实施、技术文档的编制都由企业主导完成。监管机构缺乏独立验证这些合规措施有效性的技术能力。科技公司因此能够通过强调技术限制或夸大成本估算来影响规则的实际严格程度。此外，人工智能技术的快速迭代特征将不断拉大监管知识与产业实践的差距，<sup>①</sup>这意味着监管者需要与主导人工智能技术创新的科技公司合作，以获取前沿的技术知识，确保其对信息的理解、验证和持续监督能力。这种合作需求的持续存在将有助于美国科技公司在政策制定中影响力的持续深化。

### （三）人工智能治理中的认知权威

美国科技公司凭借在人工智能领域的技术主导地位 and 持续而广泛的知识生产活动，确立了其作为技术发展方向和治理方式定义者的认知权威，从而具备了塑造欧盟政策制定者对人工智能治理的理解和政策偏好的优势。

自 20 世纪 70 年代以来，人工智能研究的重心逐渐从公共部门转向私营部门，美国科技公司不仅在技术研发方向上占据主导地位，更通过商业应用的成功获得了定义技术发展路径的话语权。对 NeurIPS 2020 和 ICML 2020 两大机器学习顶级会议的分析显示，发表论文数量排名前十的机构中有八家位于美国，包括谷歌、微软和脸书等科技巨头。<sup>②</sup> 这些公司不仅在美国本土建立研究中心，还通过在“全球南方”国家设立研究实验室、开发中心和数据中心，构建了覆盖全球的知识生产网络。<sup>③</sup> 随着训练大语言模型所需的计算资源和数据规模呈指数级增长，学术界对企业基础设施的依赖加深，进一步巩固了科技公司在知识生产体系中的地位，增强了其在定义人工智能研究和治理议程方面的权威。

在各国政府和国际组织系统性介入人工智能治理之前，谷歌、脸书、IBM、微软等公司就已发布伦理准则，实质上定义了人工智能系统开发和使用的规范标准。凭借这种先发优势，它们不仅推广了自己对“道德和负责任的人工智能”的诠释，还建立了评估人工智能的设计、开发和部署是否符合伦理道德并造福社会的标准。<sup>④</sup> 通过这些努力，科技公司系统性地投资于其认知权威，即“技术专业知识的声誉和

<sup>①</sup> Araz Taeiagh, “Governance of Artificial Intelligence”, p. 144.

<sup>②</sup> Gleb Chuvpilo, “AI Research Rankings 2020: Can the United States Stay Ahead of China?”, *Medium*, 2020 - 12 - 20, <https://chuvpilo.medium.com/ai-research-rankings-2020-can-the-united-states-stay-ahead-of-china-61cf14b1216>, 访问日期:2025 - 07 - 31。

<sup>③</sup> Alan Chan et al., “The limits of global inclusion in AI development”, *arXiv preprint arXiv:2102.01265* (2021).

<sup>④</sup> Vasiliki Koniakou, “From the ‘Rush to Ethics’ to the ‘Race for Governance’ in Artificial Intelligence”, *Information Systems Frontiers*, Vol. 25, No. 1, 2022, pp. 71 - 102, here p. 78.

公认有效性,以及提供解决方案而不损害更广泛政治或规范问题的能力”。<sup>①</sup> 在欧盟数字安全治理中,亚马逊、微软、谷歌等公司就积极寻求“以与它们预先制定的解决方案相匹配的方式定义安全问题”。<sup>②</sup> 在人工智能领域,科技公司的认知权威使其能够影响政策制定者对人工智能安全问题的认知、对科技行业解决这些问题必要性的判断,以及对公共目标与私人目标兼容性的理解。

当前,美国科技巨头不仅直接开展前沿研究,还积极资助学术机构和智库的研究项目,建立产学研之间的人才流动通道。<sup>③</sup> 它们选择合作的往往是领域内的顶尖机构,例如脸书与卡内基梅隆大学、IBM 和微软与麻省理工学院的深度合作。研究表明,由工业界直接进行或支持的研究在整个人工智能研究中的占比正在稳步上升。<sup>④</sup> 这些努力有助于美国科技公司深度介入和培育专家网络,将其对技术风险、治理优先事项和解决方案的理解嵌入欧盟人工智能政策话语体系中。

#### (四) 全球网络中的节点位置

美国科技公司在全球政治经济网络中占据着节点位置,借助其在网络中与其他行为体的连结撬动超越企业层面的资源,从而影响欧盟决策。

一方面,科技巨头在全球经济政治中的关键地位促使美国政府深刻认识到其战略价值。日益深化的政企合作使得美国科技公司能够动员美国政府施压欧盟,以影响欧盟人工智能政策。早在 2013 年,爱德华·斯诺登(Edward Snowden)就曾透露脸书、谷歌与美国、英国以及五眼联盟情报机构共享用户数据的行为。<sup>⑤</sup> 2008—2024 年,美国科技巨头获得的军事相关采购合同增长了约 13 倍,<sup>⑥</sup>其技术能力已成为美国军事和情报体系的关键支撑。唐纳德·特朗普(Donald Trump)第二任期开启后,Meta、亚马逊、OpenAI 等巨头高管深度参与政府过渡,科技精英大量进入核心决策岗位,如戴维·萨克斯(David Sacks)出任“白宫人工智能和加密货

<sup>①</sup> Anke Sophia Obendiek/Timo Seidl, “The (false) promise of solutionism: Ideational business power and the construction of epistemic authority in digital security governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 30, No. 7, 2023, pp. 1305 – 1329, here p. 1311.

<sup>②</sup> 同上, p. 1309, pp. 1319 – 1320。

<sup>③</sup> Shaleen Khanal/Hongzhou Zhang/Araz Taeiagh, “Why and How Is the Power of Big Tech Increasing in the Policy Process? The Case of Generative AI”, p. 55.

<sup>④</sup> Roman Jurowetzki et al., “The privatisation of AI research(-ers): Causes and potential consequences — From university-industry interaction to public research brain-drain?”, arXiv preprint arXiv:2102.01648, 2021. Thilo Hagendorff/Kristof Meding, “Ethical considerations and statistical analysis of industry involvement in machine learning research”, *AI & Society*, Vol. 38, No. 1, 2023, pp. 35 – 45, here pp. 43 – 44.

<sup>⑤</sup> Swati Srivastava, “Algorithmic Governance and the International Politics of Big Tech”, p. 995.

<sup>⑥</sup> Andrea Coveri/Claudio Cozza/Dario Guarascio, “Big Tech and the US Digital-Military-Industrial Complex”, *Intereconomics*, Vol. 60, No. 2, 2025, pp. 81 – 87, here p. 83.

币沙皇”。在确保人工智能技术领导地位被提升为美国国家战略核心目标的背景下，美国科技公司在美国地缘政治战略制定和实施中的地位进一步提升，任何可能削弱美国科技公司竞争优势的欧盟监管措施都可能被视为对美国战略利益的挑战。科技公司因此能够推动美国政府将欧盟监管问题提升到外交和贸易谈判层面。考虑到欧洲在安全上依赖北约、在经济上依赖跨大西洋贸易关系，来自美国政府的压力将显著影响欧盟决策层的政策计算。

另一方面，美国科技公司也能够利用其在全球治理网络中的节点位置，通过塑造国际规范对欧盟政策施加影响。微软在推动全球网络安全规范的实践中，就曾通过与联合国、法国政府等建立战略伙伴关系，成功地将企业倡导的技术标准转化为国际规范，以此展示了这种网络权力的运作。微软、谷歌等美国科技公司多年来积极地在人工智能议题上与联合国和经合组织开展合作，相关合作的制度化水平显著提升。此外，由 Anthropic、谷歌、微软、OpenAI 共同创建的“前沿模型论坛”明确宣布将与七国集团广岛进程、经合组织人工智能倡议以及美欧贸易和技术理事会等多边机制对接。<sup>①</sup> 这些机制是良好实践和规范倡导的主要平台，也是主要发达国家间的政策协调机制。通过在这些平台上的积极参与，美国科技公司能够将其技术愿景和治理理念嵌入国际规范之中，这为其借治理网络影响欧盟及其成员国创造了契机。

#### 四、超越游说：美国科技公司影响欧盟人工智能立法的策略

在欧盟人工智能的立法进程中，美国科技公司无疑开展了大规模的游说活动。微软、Meta、谷歌、OpenAI、亚马逊和 IBM 等六家公司联合行动，在与欧盟委员会主要官员会面时，明确要求规则“尽可能简化”，避免“冗余报告和不必要的行政负担”。<sup>②</sup> 事实上，通用人工智能提供者从一开始便“被赋予了特殊的发言权”。<sup>③</sup> 然而，美国科技公司的政策影响显然不局限于传统游说活动。基于对欧盟人工智能政策制定过程的考察，本文识别出四类关键策略，它们体现了这些科技公司如何调动其权力资源以影响欧盟的监管选择。

---

<sup>①</sup> Microsoft, “Microsoft, Anthropic, Google, and OpenAI launch Frontier Model Forum”, 2023-07-26, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2023/07/26/anthropic-google-microsoft-openai-launch-frontier-model-forum/>, 访问日期: 2025-07-31。

<sup>②</sup> Pieter Haeck, “US Big Tech warned against burdensome EU AI rules”, *Politico*, 2025-06-02, <https://subscriber.politicopro.com/article/2025/06/us-big-tech-warned-against-burdensome-eu-ai-rules-00379969?site=pro&prod=alert&prodname=alertmail&linktype=headline&source=email>, 访问日期: 2025-07-31。

<sup>③</sup> Paul Nemitz/Amin Oueslati, “How US Firms Are Weakening the EU AI Code of Practice”.

### (一) 展示创新资源部署的自主性

美国科技公司正通过战略性地部署创新资源,将其对技术资源、投资决策和产品部署的控制权转化为一种可见的、可感知的权力展示,以影响欧盟人工智能政策制定进程。它们通过威胁退出市场、延缓产品部署或扩大投资承诺,调整资源配置,向政策制定者传递其掌控欧洲人工智能发展关键资源的信号。这种策略实质上是向欧盟表明:在技术创新的速度和先发优势至关重要的人工智能时代,欧盟需要承担因严格监管而无法迅速获取最新的人工智能技术所带来的后果。

威胁退出和延缓部署直接展示了科技公司撤回资源的能力。早在2023年5月,OpenAI首席执行官萨姆·奥尔特曼(Sam Altman)就在伦敦对记者表示,如果OpenAI认为自己无法遵守欧盟法规,则可能会“停止运营”。<sup>①</sup>虽然他随后收回了这一警告,表示公司并没有离开欧洲的计划,但这种姿态已经向欧盟监管者发出了明确信号。此后,延缓部署人工智能创新产品成为美国科技公司的普遍做法。Meta以“监管不确定性”为由,拒绝在欧盟发布其人工智能大模型Llama。<sup>②</sup>其雷朋智能眼镜在欧洲的推出也因同样的原因而推迟,该公司公共政策总监表示:“这是一项深刻且极具人性化的技术应用,但由于我们在监管方面遇到的问题,它在欧洲的普及速度较慢。”<sup>③</sup>谷歌的人工智能概览功能在欧盟的推出也比其在美国晚了九个月,且仅在部分欧盟成员国推出。一位谷歌高管评论称:“欧盟在产品创新方面已然落后,这将导致欧洲用户的产品体验较差。”<sup>④</sup>这些行动不仅是商业决策,更体现了权力运作的逻辑。科技公司通过控制技术部署的时间和地点,将监管环境与创新获取相关联,使政策制定者意识到其政策选择对自身技术发展和产业竞争力提升的潜在影响。

与此同时,美国科技公司也在积极展示其投资承诺。谷歌宣布在巴黎建立人工智能研发中心,旨在推动法国基于人工智能的产品开发,促进学术研究合作。<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> “OpenAI may leave the EU if regulations bite — CEO”, *Reuters*, 2023-05-25, <https://www.reuters.com/technology/openai-may-leave-eu-if-regulations-bite-ceo-2023-05-24/>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>②</sup> Jess Weatherbed, “Meta won’t release its multimodal Llama AI model in the EU”, *The Verge*, 2024-07-18, <https://www.theverge.com/2024/7/18/24201041/meta-multimodal-llama-ai-model-launch-eu-regulations>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>③</sup> “Meta, Google Criticize EU’s Stringent AI Regulations During Techarena Conference”, *Tech Research Online*, February 21, 2025, <https://techresearchonline.com/news/meta-google-criticize-eu-ai-rules/>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>④</sup> Cynthia Kroet, “Google’s AI Feature on Hold in Most EU Member States Due to ‘Strict Rules’”, *Euronews*, 2025-04-01, <https://www.euronews.com/next/2025/04/01/googles-ai-feature-on-hold-in-most-eu-member-states-due-to-strict-rules>, 访问日期:2025-07-31。

<sup>⑤</sup> Sam Siggs, “Google’s New AI Research Center in Paris: A Game-Changer for the Global AI Community”, *Medium*, 2023-06-26, <https://medium.com/@samsiggs00/googles-new-ai-research-center-in-paris-a-game-changer-for-the-global-ai-community-378708292eb9>, 访问日期:2025-08-13。

微软声称已在欧洲人工智能和云基础设施上投资超过 200 亿美元，<sup>①</sup>并宣布计划到 2027 年在欧洲建立 200 多个数据中心。<sup>②</sup> 亚马逊则强调，自 2010 年以来在欧盟的累计投资已超过 1800 亿欧元，在欧盟范围内雇用超过 15 万名员工。亚马逊还承诺到 2025 年将为全球 200 万人提供免费的人工智能技能培训，该计划将有助于解决欧盟的数字技能缺口问题。<sup>③</sup> 这种投资扩张与威胁退出的并行策略强化了资源调配自主性的展示效果。这些企业依托在欧盟数字经济中的结构性地位和对数字基础设施的掌控，将资源配置转化为谈判筹码，使政策制定者充分认识到其在欧洲数字经济转型中的关键作用。

《通用人工智能行为准则》的制定过程从侧面印证了科技公司如何利用欧盟对创新资源的需求，将资源调配自主性转化为政策影响力。在欧洲技术竞争力相对落后的背景下，《人工智能法》和《通用数据保护条例》被视为创新的潜在障碍，这使得欧盟委员会亟需证明《人工智能法》的创新友好性。因此，获得主要科技公司对《通用人工智能行为准则》这一自愿性工具的支持被赋予了复杂的政治含义，成为欧盟展示其监管体系不会阻碍创新的关键指标。<sup>④</sup> 然而，在这种背景下，Meta 于 2025 年 2 月率先宣布拒绝签署，并批评草案“为模型开发者带来了许多法律不确定性，且包含了远超《人工智能法》范围的措施”，<sup>⑤</sup>表示除非有重大修改，否则 Meta 不会签署。<sup>⑥</sup> 谷歌也对是否签署表现出迟疑的态度。<sup>⑦</sup> 最终，欧盟作出了重要让

---

① Brad Smith, “The view from Warsaw: Microsoft’s support for trans-Atlantic investment, trade, and economic growth”, Microsoft, 2025-02-17, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2025/02/17/view-from-warsaw-microsoft/>, 访问日期:2025-08-13。

② Hannah Brown/Angela Barnes, “Microsoft pledges more than 200 datacentres in Europe by 2027 despite geopolitical uncertainty”, *Euronews*, 2025-05-12, <https://www.euronews.com/business/2025/05/12/microsoft-pledges-more-than-200-datacentres-in-europe-by-2027-despite-geopolitical-uncerta>, 访问日期:2025-08-13。

③ Lucy C. Cronin, “AI and competitiveness: Shaping Europe’s digital future”, Amazon, 2025-05-15, <https://www.aboutamazon.eu/ai-and-competitiveness-shaping-europes-digital-future>, 访问日期:2025-08-13。

④ Ramsha Jahangir, “How the EU’s Voluntary AI Code is Testing Industry and Regulators Alike”, Tech Policy Press, July 13, 2025, <https://www.techpolicy.press/how-the-eus-voluntary-ai-code-is-testing-industry-and-regulators-alike/>, 访问日期:2025-08-31。

⑤ Eliza Gkritsi/Pieter Haeck, “Meta rebuffs Brussels over AI rules”, *Politico*, 2025-07-18, <https://www.politico.eu/article/meta-wont-sign-eu-ai-code/>, 访问日期:2025-08-31。

⑥ Pieter Haeck, “Meta chief lobbyist slams EU tech laws and fines”, *Politico*, 2025-02-04, <https://www.politico.eu/article/meta-chief-lobby-eu-tech-artificial-intelligence-fines-marketplace-joel-kaplan/>, 访问日期:2025-08-13。

⑦ Pieter Haeck, “EU rules for advanced AI are step in wrong direction, Google says”, *Politico*, 2025-02-10, <https://www.politico.eu/article/google-eu-rules-advanced-ai-artificial-intelligence-step-in-wrong-direction/>, 访问日期:2025-08-13。

步。该准则的文本被谷歌首席游说者评价为“较初始草案更加契合欧洲的创新和经济发展目标”，除 Meta 外的美国主要科技公司均表示支持并自愿接受该准则。<sup>①</sup>值得一提的是，尽管该准则并非达成合规的唯一途径，但它代表着欧盟试图建立的标准化治理模式。当主要的人工智能提供者集体拒绝这一模式时，欧盟委员会将不得不按照《人工智能法》提出替代规则。可见，该准则的制定过程也体现出美国科技公司对欧盟监管的有效性具有关键影响力，这种影响力本身就是一种权力。

综上所述，这一策略体现了美国科技公司如何通过商业决策，将其在欧盟数字经济中的结构性权力优势转化为政策工具，从而促使决策者在制定规则时高度关切企业的反应和选择。尽管科技公司的一些商业决策可能确实基于合规风险考量，但凭借其在欧盟数字经济中的枢纽地位，这些决策已然转化为对政策制定者的实质性压力。特别是当企业游说者和高管通过公开言论明确将相关决策与监管环境建立因果关联时，这些商业决策的政治意涵更加难以被忽视。

## （二）重新定义监管与创新的关系

美国科技公司正在通过重构监管与创新之间的关系叙事，对欧盟人工智能立法的政策取向施加影响。这种策略通过两条互补的路径展开：一方面，构建过度监管与创新相对立的叙事，将某些监管措施与技术落后、投资外流、竞争力下降等一系列负面后果建立因果关联；另一方面，提出创新友好的替代性监管愿景，将有利于其商业模式的监管原则嵌入政策建议之中。该策略既切合了欧盟在全球人工智能竞争格局中的焦虑心理，又通过提供基于其技术实践的政策方案，体现了美国科技公司试图发挥其认知权威影响政策制定的努力。

在构建特定监管叙事方面，美国科技公司通过企业高管的公开言论，表达对现有监管情况和讨论中的监管措施可能产生负面影响的担忧。Meta 首席执行官马克·扎克伯格 (Mark Zuckerberg) 在公开发表的文章中指出欧盟的监管方式“复杂且缺乏连贯性”，并提出这可能会影响“千载难逢的创新机遇”以及人工智能带来的“经济增长机会”。<sup>②</sup> 谷歌在 2025 年 2 月表达了类似观点，认为《人工智能法》可能对欧洲的创新和增长产生不利影响。亚马逊高管在布鲁塞尔举行的行业会议上指出，欧盟正在考虑的某些新要求“可能抑制人工智能发展和部署”，并提醒欧盟监管执法的碎片化“会削弱企业在欧盟范围内扩展的努力”。<sup>③</sup> 与此同时，科技公司正在通过对资本市场的正式信息披露，支持对相关监管风险的叙事。据报道，Meta、

<sup>①</sup> Pieter Haeck, “US Big Tech plays nice with Brussels on AI rules”, *Politico*, 2025-08-01, <https://www.politico.eu/article/us-big-tech-plays-nice-with-brussels-on-ai-rules/>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>②</sup> Katie McQue et al., “The global struggle over how to regulate AI”, *Rest of World*, 2025-01-21, <https://restofworld.org/2025/global-ai-regulation-big-tech/>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>③</sup> Lucy C. Cronin, “AI and competitiveness: Shaping Europe’s digital future”.

Adobe 等至少 70 家美国上市公司在向美国证券交易委员会提交的年度报告中，将欧盟《人工智能法》列为风险因素。<sup>①</sup> 这些信息披露反映了企业对监管不确定性的评估，预计将影响投资者对欧洲市场的预期。通过资本市场渠道传递的这种风险认知，可能使政策制定者在制定政策时更加关注监管措施对市场信心的潜在影响。

在提供替代性政策愿景方面，美国科技公司通过发布文件阐述其认为更有利于创新的监管方法，为欧盟勾勒另一种人工智能监管路径，并将特定监管原则融入其中。谷歌发布的《欧盟人工智能机遇议程》提出了三项核心原则：基于风险的监管方法、支持创新的版权框架以及适度的隐私保护措施。该文件建议，“有效的人工智能监管应采取真正基于风险的方法，在促进创新和实现人工智能效益与降低潜在危害之间取得平衡”，并主张监管应“关注特定应用的风险水平，而非底层技术或语言模型”。<sup>②</sup> 这反映出谷歌对监管重点和方法的特定理解，暗示欧盟当前的方法并未真正做到基于风险。OpenAI 的《欧盟经济蓝图》则更为直接地提出，为实现欧洲的人工智能潜力，应“确保欧盟规则精简并协同工作，以促进人工智能的发展而非阻碍其发展”。该公司强调时间的紧迫性，呼吁欧盟“更加大胆和果断”地行动，以最大化人工智能的可能性并确保负责任地使用。<sup>③</sup> 亚马逊在其政策建议中也提出了提升欧盟人工智能竞争力的建议，强调需要“支持性和协调性的新兴技术监管框架”。<sup>④</sup>

通过表达对某些监管措施的担忧并提供替代性监管建议，美国科技公司参与了关于监管与创新平衡点的政策辩论。其在人工智能产业发展中的关键地位和人工智能治理领域的专业权威，使其对欧盟现行监管方式与创新关系的解读具备相当的可信度和影响力。这种认知层面的影响虽然难以直接量化，但可以观察到的是，科技公司的这种参与已经成为欧盟人工智能政策制定过程中的重要声音，并在一定程度上影响了政策讨论的议程设置和关注重点。

### （三）积极动员母国施压

美国科技公司影响欧盟人工智能规则制定的第三种关键策略，是通过将企业诉求转化为美国的国家利益和外交议程，动员母国政府的介入。这种策略的

---

<sup>①</sup> Jorja Siemons, “From Meta to Airbnb, Companies Flag Risks Dealing With EU AI Act”, *Bloomberg Law*, 2025 - 03 - 03, <https://news.bloomberglaw.com/securities-law/from-meta-to-airbnb-companies-flag-risks-dealing-with-eu-ai-act>, 访问日期:2025 - 08 - 13。

<sup>②</sup> “Google’s EU AI Opportunity Agenda”, Google Public Policy, October 2024, [https://static.googleusercontent.com/media/publicpolicy.google/zh-CN//resources/eu\\_ai\\_opportunity\\_agenda\\_en.pdf](https://static.googleusercontent.com/media/publicpolicy.google/zh-CN//resources/eu_ai_opportunity_agenda_en.pdf), 访问日期:2025 - 08 - 13。

<sup>③</sup> “OpenAI’s EU Economic Blueprint”, OpenAI Global Affairs, 2025 - 04 - 07, <https://openai.com/global-affairs/openais-eu-economic-blueprint/>, 访问日期:2025 - 08 - 13。

<sup>④</sup> Lucy C. Cronin, “AI and competitiveness: Shaping Europe’s digital future”。

核心在于借助母国政府的外交、经贸和战略影响力,将原本属于商业利益的议题提升为影响双边关系的重要事项。当前,美国政府的介入涉及对人工智能政策制定的直接干预、将人工智能监管与经贸议题挂钩以及战略层面的施压三个层面。

首先,美国科技公司成功动员美国政府对欧盟人工智能立法施加直接压力,政府表达的立场与企业诉求高度一致。在巴黎人工智能峰会上,美国副总统詹姆斯·戴维·万斯(James David Vance)直接警告欧盟的监管可能会“扼杀”人工智能技术发展。<sup>①</sup> 2025年4月底,美国驻欧盟代表团致函欧盟委员会,就《通用人工智能行为准则》第三稿提交反馈意见,明确表示规则草案存在“缺陷”。值得注意的是,信中指出“该准则中的几个要素在《人工智能法》中是没有的”,呼应了微软、Meta、谷歌等公司数月来对于该准则拟规制范围的核心诉求。该代表团还借助欧盟委员会对于竞争力议程的关切,强调必须改进法规“以更好地促进人工智能创新”。<sup>②</sup> 这种直接干预被视为导致《通用人工智能行为准则》延迟近三个月发布的主要原因。<sup>③</sup>

其次,科技公司将欧盟监管罚款描述为对美国企业的不公平待遇,为美国政府将欧盟数字监管与贸易议题捆绑提供了依据。2025年1月,扎克伯格公开表示欧盟在过去二十年里对美国大型科技公司处以了“超过300亿美元的罚款”,并表示相信特朗普有能力“捍卫”这些公司的利益。<sup>④</sup> 2月,特朗普发布总统备忘录,宣布对阻碍“美国公司全球竞争力”的国家实施关税措施,明确将美国科技产业界定为“海外勒索和不公平罚款处罚”的“受害者”。<sup>⑤</sup> 欧盟科技监管随后被纳入美欧贸易谈判议程。2025年6月,美国贸易代表办公室在“互惠贸易协议”草案中,明确要

---

① Clea Caulcutt, “JD Vance Warns Europe to Go Easy on Tech Regulation in Major AI Speech”, *Politico*, 2025-02-11, <https://www.politico.eu/article/vp-jd-vance-calls-europe-row-back-tech-regulation-ai-action-summit/>, 访问日期:2025-08-13。

② Pieter Haeck, “EU sails past deadline to tame AI models amid vocal US opposition”, *Politico*, 2025-05-06, <https://www.politico.eu/article/eu-deadline-artificial-intelligence-models-lobbying/>, 访问日期:2025-08-13。

③ Laura Caroli/Risto Uuk, “EU Rules for General Purpose AI Model Developers Are Ready, Despite What Industry Says”, *Tech Policy Press*, 2025-07-10, <https://www.techpolicy.press/eu-rules-for-general-purpose-ai-model-developers-are-ready-despite-what-industry-says/>, 访问日期:2025-08-13。

④ “Zuckerberg urges Trump to stop the EU from fining US tech companies”, *Politico*, 2025-01-11, <https://www.politico.eu/article/zuckerberg-urges-trump-to-stop-eu-from-screwing-with-fining-us-tech-companies/>, 访问日期:2025-08-13。

⑤ The White House, “Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties”, 2025-02-21, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>, 访问日期:2025-07-31。

求就数字法规实施展开对话。<sup>①</sup> 7月，美国众议院司法委员会将欧盟《数字服务法案》列为“外国审查威胁”。<sup>②</sup> 在贸易谈判中，美方要求欧洲“必须大幅削减关税并彻底废除其所有监管和安全架构”。<sup>③</sup> 面对压力，欧盟委员会暂停了对X公司违反《数字服务法》的调查，以避免危及美欧正在进行的贸易谈判。<sup>④</sup> 乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在贸易协议达成后的首次演讲中承认，双方将进一步“解决非关税壁垒”。美国随后表示，双方将“解决不合理的数字贸易壁垒”。<sup>⑤</sup> 考虑到《通用人工智能行为准则》的制定过程与美欧贸易谈判时间重叠，最终文本的调整反映了欧盟在这种压力下的妥协。

最后，美国科技公司将其海外市场扩展与美国地缘政治战略紧密结合，使欧盟的监管努力面临更大的战略压力。微软、OpenAI 等公司积极将自身的全球布局与美国的地缘政治目标相联系。微软于2025年1月发表的文章系统阐述了企业视角下的人工智能地缘竞争格局，宣布计划在三年内向14个国家投资超过350亿美元以建设人工智能基础设施，构建覆盖40个国家的技术网络，特别强调在“中国‘一带一路’倡议投资集中的‘全球南方’地区”的布局。<sup>⑥</sup> OpenAI也积极将其在世界多国发展人工智能基础设施的计划与美国推广“民主价值观”的地缘战略相联系。<sup>⑦</sup> 美国2025年7月发布的《赢得人工智能竞赛：美国人工智能行动计划》呼应了这种愿景，明确提出要维持“不容置疑、无可挑战的全球技术主导地位”，并号召

---

① Svea Windwehr, “Enforcement of EU’s Tech Laws Should Not Be Traded Away”, Tech Policy Press, 2025-07-22, <https://www.techpolicy.press/enforcement-of-eus-tech-laws-should-not-be-traded-away/>, 访问日期:2025-08-13。

② Staff of the House Judiciary Committee, “The Foreign Censorship Threat: How the European Union’s Digital Services Act Compels Global Censorship and Infringes on American Free Speech”, U. S. House Judiciary Committee, 2025-07-25, [https://judiciary.house.gov/sites/evo-subsites/republicans-judiciary.house.gov/files/2025-07/DSA\\_Report%26Appendix%2807.25.25%29.pdf](https://judiciary.house.gov/sites/evo-subsites/republicans-judiciary.house.gov/files/2025-07/DSA_Report%26Appendix%2807.25.25%29.pdf), 访问日期:2025-09-03。

③ Keith Johnson, “Trump’s Trade Deals Are Missing in Action”, *Foreign Policy*, 2025-05-23, <https://foreignpolicy.com/2025/05/23/trump-trade-deal-tariffs-pause-negotiations/>, 访问日期:2025-08-13。

④ “Brussels temporarily halted investigation against Elon Musk’s X amid trade talks with US”, *UNN*, 2025-07-17, <https://unn.ua/en/news/brussels-temporarily-halted-investigation-against-elon-musks-x-amid-trade-talks-with-the-us>, 访问日期:2025-09-03。

⑤ Pieter Haeck et al., “Vague trade deal allows new US attacks on EU tech rules”, *Politico*, 2025-07-31, <https://www.politico.eu/article/trade-deal-us-attacks-eu-tech-rules-donald-trump-digital-competition-ai/>, 访问日期:2025-08-13。

⑥ Brad Smith, “The Golden Opportunity for American AI”, Microsoft, 2025-01-03, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2025/01/03/the-golden-opportunity-for-american-ai/>, 访问日期:2025-08-13。

⑦ “Testimony of Sam Altman”, Hearing Before the U. S. Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, 2025-05-08, <https://www.commerce.senate.gov/services/files/6B937B74-31EE-4777-B004-3D6DC0DC3FBA>, 访问日期:2025-07-13。

盟友“团结一致”支持这一目标。<sup>①</sup>该计划提议创建“全端人工智能出口包”，要求“愿意加入美国人工智能联盟”的盟友批量采用美国技术和标准。<sup>②</sup>这表明，美国科技巨头的技术创新和全球市场扩张已成为美国国家战略的重要组成部分。由此，欧盟需要考虑避免制定被解读为阻碍美国战略推进的人工智能监管规则，以避免对跨大西洋联盟关系的负面影响。

凭借其在全球政治经济网络中的节点地位，美国科技公司成功撬动跨大西洋关系，将商业关切提升至政府间议程的高度。在美国政府的介入下，原本属于监管者与被监管者之间的分歧被赋予了更广泛的地缘政治意涵，使欧盟在制定人工智能政策时需谨慎权衡对跨大西洋关系可能产生的影响，从而为美国科技公司创造了影响政策结果的机会窗口。

#### （四）参与多边机制塑造国际规范

美国科技公司影响欧盟人工智能规则制定的第四种关键策略，是通过深度参与多边治理框架的知识生产和规则制定，将企业偏好嵌入国际治理体系中，进而约束和引导各国的监管选择。这种多边嵌入策略的影响路径主要分为两个方面。一方面，鉴于成员国在制定国内政策时或主动学习国际组织所倡导的治理规范，或潜移默化地受其影响，科技公司通过向国际组织提供数据、技术支持和专业知识，参与人工智能治理的知识生产过程，将企业实践和标准转化为具有国际权威的“良好实践”，从而对成员国政策制定者间接施加影响。另一方面，在国际协调和互操作性的压力下，成员国需要确保国内立法与其参与的国际框架保持协调。科技公司通过参与多边机制下的治理规则制定，推动形成反映其利益的国际框架，从而对成员国的监管方向产生约束作用。

在知识生产层面，经合组织框架下的人工智能治理知识生产深刻影响了欧盟《人工智能法》的内容，而美国科技公司深度参与了这一过程。欧盟在制定《人工智能法》时大量参考了经合组织的研究成果。经合组织对人工智能的定义被欧洲议会采纳，<sup>③</sup>其专家网络工作组推出的人工智能系统分类体系，也为欧盟根据人工智能系统对公共政策的潜在影响进行审查和分类提供了思路。<sup>④</sup>值得注意的是，经

<sup>①</sup> The White House, “Winning the Race: America’s AI Action Plan”, July 2025, p. i, p. 1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>②</sup> 同上, p. 20。

<sup>③</sup> Luca Bertuzzi, “EU lawmakers set to settle on OECD definition for Artificial Intelligence”, *Euractiv*, 2023-03-08, <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/eu-lawmakers-set-to-settle-on-oecd-definition-for-artificial-intelligence/>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>④</sup> Karine Perset et al., “A first look at the OECD’s Framework for the Classification of AI Systems, designed to give policymakers clarity”, OECD, 2020-11-24, <https://oecd.ai/en/wonk/a-first-look-at-the-oecd-framework-for-the-classification-of-ai-systems-for-policymakers>, 访问日期:2025-08-13。

合组织的人工智能数据库获得了谷歌等科技公司的数据和运营支持，其人工智能专家组中也有大量来自美国科技公司的企业代表。<sup>①</sup> 2025年2月启动的报告框架进一步将科技公司参与知识生产的行动制度化，企业可以通过该框架“展示其为确保负责任的人工智能实践所做的努力”，“分享良好实践”，从而“为日益丰富的有效风险管理策略和负责任的人工智能开发方法的公共知识体系作出贡献”。<sup>②</sup> 这种通过国际组织进行的知识生产具有特殊的合法化效果，当科技公司的内部实践通过经合组织或七国集团的框架被包装为国际认可的“良好实践”时，这些建议便获得了超越企业立场的权威性，使欧盟政策制定者在制定规则时难以忽视这些被赋予专业性和中立性外观的“国际经验”。

在多边规则制定层面，欧盟的人工智能规则制定受到七国集团人工智能治理框架的显著影响，而美国科技公司在该框架的制定过程中扮演着重要角色。2023年5月，在欧盟《人工智能法》三方谈判的关键时期，七国集团领导人同意创建一个多边部长级论坛（广岛人工智能进程），以讨论和制定涵盖生成式人工智能的国际准则。随后，美国和欧盟官员宣布计划起草一份行为准则，以供七国集团采纳。据报道，欧盟试图让该行为准则与《人工智能法》的要求保持一致，但遭到了美国的抵制。<sup>③</sup> 2023年10月，由日本主持的七国集团领导人会议通过了《广岛人工智能进程综合政策架构》，旨在实现监管制度跨司法管辖区的互通。该框架包括《先进人工智能系统开发机构国际指导原则》和《先进人工智能系统开发机构国际行为准则》（以下简称《行为准则》），这些文本以经合组织的报告《迈向七国集团对生成式人工智能的共同理解》为基础。《行为准则》采用自愿性框架，仅适用于最先进的人工智能系统。其内容包含一份非穷尽的清单，涵盖鼓励这些系统开发人员采取的11项行动。《行为准则》的制定参考了经合组织以及私营部门、学术界和民间社会利益相关者的意见，并寻求人工智能生命周期各个阶段相关实体的认可。<sup>④</sup> 然而，从该

<sup>①</sup> OECD, “List of participants in the OECD Expert Group on AI (AIGO)”, <https://oecd.ai/en/list-of-participants-oecd-expert-group-on-ai>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>②</sup> Audrey Plonk/Karine Perset/Sara Fialho Esposito, “How the G7’s new AI reporting framework could shape the future of AI governance”, OECD, 2025-02-07, <https://oecd.ai/en/wonk/how-the-g7s-new-ai-reporting-framework-could-shape-the-future-of-ai-governance>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>③</sup> Peter J. Schildkraut, “The Illusion of International Consensus — What the G7 Code of Conduct Means for Global AI Compliance Programs”, Arnold & Porter, 2024-01-19, <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/publications/2024/01/what-the-g7-code-of-conduct-means-for-global-ai-compliance>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>④</sup> Dan Cooper/Sam Jungyun Choi, “OECD Launches Voluntary Reporting Framework on AI Risk Management Practices”, *Inside Privacy*, 2025-02-19, <https://www.insideprivacy.com/artificial-intelligence/oecd-launches-voluntary-reporting-framework-on-ai-risk-management-practices/>, 访问日期:2025-08-13。

准则的制定过程和最终内容来看,针对最先进人工智能系统的规则设计在很大程度上体现了美国科技公司的偏好。

《行为准则》的制定过程正值欧盟《人工智能法》的最后谈判阶段。时任欧盟委员会数字事务主管维拉·朱罗娃(Vera Jourova)在2023年10月表示支持该行为准则,认为在正式法规出台之前,它可以作为“确保安全的坚实基础”。<sup>①</sup> 2023年12月,在欧盟《人工智能法》谈判的最后阶段,欧盟立法者明确指出,欧盟正密切关注美国、英国、七国集团等各方人工智能治理举措,“希望能够在如何监管和保护基本权利方面拿出我们的筹码”。<sup>②</sup> 由此可见,欧盟作为《行为准则》的签署方,在法规制定过程中必须考虑与这些国际框架的协调性。这在实质上也影响了欧盟的立法结果。从文本分析来看,《行为准则》与欧盟《人工智能法》关于通用人工智能模型的规定之间存在约80%的共通之处,其中,“约30%高度或完全共通,50%中等共通”。<sup>③</sup>

随着该框架进入实施阶段,科技公司对实施机制的影响进一步凸显。2025年2月7日,经合组织发布了首个全球框架,供企业报告其在推动安全、可靠和值得信赖的人工智能方面所做的努力。该框架旨在监督《行为准则》的实施情况,标志着朝着建立七国集团领导人所呼吁的《行为准则》强大监测机制迈出了关键一步。经合组织表示,亚马逊、谷歌、微软、OpenAI等科技公司不仅“为该倡议作出贡献”,还“在其试点阶段、功能测试和有效性保障方面发挥了重要作用”。<sup>④</sup> 该框架明确表示要“使报告框架与包括《广岛行为准则》在内的多种风险管理系统保持一致”,以促进国际人工智能治理机制之间的互操作性和一致性。<sup>⑤</sup> 可以预见,随着报告框架的实施,美国科技公司将通过这一多边机制,调动其在全球经济网络中的节点地位优势,强化其认知权威,持续影响欧盟人工智能政策。

综上所述,美国科技公司通过多种策略积极调动其政治权力以影响欧盟人工

---

① “G7 and EU to establish code of conduct for advanced AI systems”, Digital Watch, 2023-10-30, <https://dig.watch/updates/g7-and-european-union-to-establish-code-of-conduct-for-advanced-ai-systems>, 访问日期:2025-08-13。

② The IAPP, “After unexpected roadblock, AI Act negotiations move forward under pressure”, 2023-11-15, <https://iapp.org/news/a/after-unexpected-roadblock-ai-act-negotiations-move-forward-under-pressure>, 访问日期:2025-08-13。

③ James Gealy/Daniel Kossack, “G7 Hiroshima AI Process Code of Conduct and EU AI Act GPAI — Commonality Analysis”, SaferAI, 2025-05-26, <https://www.safer-ai.org/research-posts/g7-hiroshima-ai-process-code-of-conduct-and-eu-ai-act-gpai-commonality-analysis>, 访问日期:2025-08-13。

④ OECD, “OECD launches global framework to monitor application of G7 Hiroshima AI Code of Conduct”, 2025-02-07, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/02/oecd-launches-global-framework-to-monitor-application-of-g7-hiroshima-ai-code-of-conduct.html>, 访问日期:2025-08-13。

⑤ 同上。

智能立法。这一过程呈现出超越传统游说的新型政策影响模式。首先，在影响形式上，它们不再局限于向政策制定者传达偏好，还通过叙事构建、知识生产和规范制定影响其对监管与创新关系的理解，以及对“良好实践”的认知。其次，在作用边界上，美国科技公司通过展示资源调配的自主性并将其作为谈判筹码，使其参与行为本身成为欧盟监管创新友好性的关键指标，进而成为政策过程中不可或缺的内部参与者。此外，美国科技公司的政治权力运作范围已扩展至全球层面，通过激活地缘政治叙事、动员母国政府介入、参与多边规则制定等方式，将原本的国内监管议题转化为涉及国际竞争力、跨大西洋关系和全球技术治理的复杂议程，从而在多个维度塑造欧盟政策选择的空间。

### 五、欧盟技术主权议程下美国科技公司政策影响力的演进趋势

美国科技公司在欧盟人工智能立法中展现的政策影响模式转变，发生在欧美关系深刻调整和全球技术竞争加剧的背景下。尽管科技公司的影响力达到前所未有的强度，但这种影响本身正成为欧盟政策反思的焦点。欧盟 2025 年 6 月发布的年度数字实力报告指出：“地缘政治变化正在将欧盟对数字供应链的依赖转化为战略弱点。技术主权已成为欧盟议程的重中之重。”<sup>①</sup>可见，美国科技公司对欧盟人工智能治理的影响正处于关键转折点。

首先，从结构性依赖的角度看，欧盟短期内难以改变对美国科技公司的技术依赖格局。在云计算市场，美国三大科技公司占据 72% 的份额，这种市场结构与该产业的自然垄断特征和高进入门槛密切相关。<sup>②</sup> 建立替代性基础设施不仅需要数百亿欧元投资，还需要长期的技术积累和生态系统建设。然而，欧盟正通过支持本土企业和推动“欧洲主权云”等项目，试图逐步降低这种依赖程度。这种渐进式调整虽然不会立即改变力量对比，但将逐步压缩科技公司运用结构性权力的空间。

其次，在治理功能嵌入方面，美国科技公司在欧盟数字治理体系中的角色正面临重新定位。一方面，人工智能监管的技术复杂性使监管机构继续依赖科技公司的专业能力，《人工智能法》的实施细则制定和合规评估仍需要企业的参与与配合。另一方面，特朗普政府的单边主义倾向正在加剧欧洲对技术依赖安全风险担忧，促使欧盟及其成员国更加审慎地评估这种依赖的安全含义。2025 年 3 月，荷兰议

---

<sup>①</sup> European Commission, “State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU’s sovereignty and digital future”, COM (2025) 290 final, 2025-06-16, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f65adf0-4aa4-11f0-85ba-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f65adf0-4aa4-11f0-85ba-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF), 访问日期:2025-08-13。

<sup>②</sup> “European Cloud Providers Continue to Grow but Still Lose Market Share”.

会通过八项动议,敦促政府更换美国制造的软件和硬件,转而采用本土替代品。<sup>①</sup> 2025年6月,法国第三大城市里昂宣布将停用微软产品,转向Linux和PostgreSQL等开源软件,<sup>②</sup>旨在减少对美国软件的依赖并加强公共服务的技术主权。这些动态表明,欧盟内部日益意识到其在治理体系运作上对美国科技公司的基础设施和服务的依赖,并正在对此采取更加谨慎的态度。

再次,认知权威层面的挑战则更为复杂。由于欧洲云基础设施服务提供商协会修改章程限制非欧洲企业的治理参与,亚马逊网络服务部门退出了该协会董事会。该协会表示此举是为了“满足欧洲云端用户、政府机构和私营部门客户对具有竞争力的本土云端基础设施和人工智能解决方案日益增长的需求”。<sup>③</sup> 近百家欧盟科技公司和游说团体致函欧盟委员会,呼吁将欧盟从美国公司管理的系统中剥离出来。<sup>④</sup> 这些行动表明,欧盟正在寻求打破美国科技公司对技术和治理知识生产的垄断。然而,在人工智能基础模型开发、风险评估方法和安全标准制定等关键领域,美国公司的技术优势和知识积累短期内难以替代。

最后,美国科技公司对其网络权力的运用正遭遇跨大西洋信任危机的冲击。特朗普政府将科技监管与贸易谈判捆绑、公开攻击欧洲监管立法的做法,动摇了双方的信任基础。在民间层面,欧洲外交关系委员会的民调显示,超过一半的欧洲受访者认为美国仅仅是一个“必要的伙伴”而非“盟友”,只有22%的受访者愿意使用“盟友”一词。<sup>⑤</sup> 欧盟委员会官员在讨论欧洲未来合作伙伴时仅提及了与日本、韩国、新加坡、加拿大等国的数字伙伴关系,对美国的表述颇为微妙。<sup>⑥</sup> 这种战略调整将在一定程度上限制美国科技公司利用“民主技术联盟”叙事影响欧盟决策的空间。

---

① Brandon Vigliarolo, “Time to ditch US tech for homegrown options, says Dutch parliament”, *The Register*, 2025-03-19, [https://www.theregister.com/2025/03/19/dutch\\_parliament\\_us\\_tech/](https://www.theregister.com/2025/03/19/dutch_parliament_us_tech/), 访问日期:2025-08-13。

② Simon Sharwood, “French city of Lyon ditching Microsoft for open source office and collab tools”, *The Register*, 2025-06-26, [https://www.theregister.com/2025/06/26/lyon\\_leaving\\_microsoft/](https://www.theregister.com/2025/06/26/lyon_leaving_microsoft/), 访问日期:2025-08-13。

③ Paul Kunert, “AWS vacates its board seat at European cloud crew CISPE”, *The Register*, 2025-02-14, [https://www.theregister.com/2025/02/14/aws\\_vacates\\_board\\_seat\\_at\\_cispe/](https://www.theregister.com/2025/02/14/aws_vacates_board_seat_at_cispe/), 访问日期:2025-08-13。

④ Dan Robinson, “Euro techies call for sovereign fund to escape Uncle Sam’s digital death grip”, *The Register*, 2025-03-17, [https://www.theregister.com/2025/03/17/european\\_tech\\_sovereign\\_fund/](https://www.theregister.com/2025/03/17/european_tech_sovereign_fund/), 访问日期:2025-08-13。

⑤ Celeste A. Wallander, “Beware the Europe You Wish For: The Downsides and Dangers of Allied Independence”, *Foreign Affairs*, June 24, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/europe/beware-europe-you-wish-wallander>, 访问日期:2025-08-13。

⑥ “MEPs and Commission split over EU’s reliance on foreign tech”, *Science Business*, June 12, 2025, <https://sciencebusiness.net/sovereignty/meps-and-commission-split-over-eus-reliance-foreign-tech>, 访问日期:2025-08-13。

面对这种复杂局面，美国科技公司正在支持美国地缘政治战略与维护欧洲市场准入之间进行艰难平衡。正如亨利·法雷尔(Henry Farrell)和亚伯拉罕·纽曼(Abraham Newman)所言：“尽管许多科技公司都渴望削弱欧盟的监管，但它们不愿卷入一场全面的欧美科技战。”<sup>①</sup>为此，它们采取了双重策略。一方面，美国科技公司纷纷加强本土化部署，通过在欧洲设立数据中心、研发机构等方式，试图缓解“外来者”身份带来的信任赤字，维持其在欧盟治理体系中的嵌入地位。亚马逊宣布建立新的欧洲组织，其欧洲主权云预计于2025年底推出，员工、技术和领导层都将部署于欧洲大陆。<sup>②</sup>另一方面，科技公司在处理美欧关系时更加谨慎，避免被视为美国政府的政策工具。2025年4月30日，微软宣布其新的欧洲数字承诺，强调在必要情况下会“为保护欧洲数据免遭未经授权的访问而诉诸法律”。微软还在与欧洲各国政府和欧盟委员会签订的合同中加入具有约束力的条款，承诺如果美国政府下令其暂停或停止云运营，公司将“立即并积极利用所有可用的法律途径对此措施提出异议”。<sup>③</sup>

综上所述，美国科技公司对欧盟政策影响的权力基础正面临一定挑战。然而，随着全球对人工智能技术发展的积极预期和大力投入，美国科技公司的政治权力在全球的扩张趋势仍将持续，而欧盟在追求技术主权与保持创新活力之间的内在张力，也为其提供了持续的影响空间。随着越来越多的国家推进科技监管立法工作，欧盟如何应对美国科技公司对其政策制定的影响将受到各国监管者的关注和借鉴。这场国家与市场之间的权力博弈将深刻塑造未来全球政治经济秩序。

责任编辑：江语林

---

<sup>①</sup> Henry Farrell/Abraham Newman, “The Brewing Transatlantic Tech War: How Silicon Valley Got Entangled in Geopolitics—and Lost”, *Foreign Affairs*, 2025-04-03, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/brewing-transatlantic-tech-war>, 访问日期:2025-08-13。

<sup>②</sup> Paul Kunert, “AWS forms EU-based cloud unit as customers fret about Trump 2.0”, *The Register*, 2025-06-03, [https://www.theregister.com/2025/06/03/aws\\_european\\_sovereign\\_cloud/](https://www.theregister.com/2025/06/03/aws_european_sovereign_cloud/)? td=keepreading, 访问日期:2025-08-13。

<sup>③</sup> Brad Smith, “Microsoft announces new European digital commitments”, Microsoft, 2025-04-30, <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2025/04/30/european-digital-commitments/>, 访问日期:2025-08-13。