

英國競爭及市場管理局發布「線上平臺與數位廣告」市場研究暫時性報告

英國競爭及市場管理局於2019年12月18日公布有關線上平臺與數位廣告市場研究的暫時性報告，指出Google及Facebook在數位廣告所具有之市場力，以及可能引發的競爭疑慮，並對外徵詢意見，以尋求最適切之解決方案。

■ 撰文 = 徐曼慈
(公平會綜合規劃處專員)

仰賴數位廣告營利之平臺提供高價值之服務，讓使用者在幾乎無須直接負擔成本的情況下，快速搜尋到想要的資訊，並與散布世界各地的家族成員或朋友取得聯繫，而平臺亦得藉由吸引用戶使用，蒐集使用者之個人資料、使用行為及偏好，再利用這些資料吸引廣告主付費在平臺上刊登廣告，並協助廣告主鎖定特定用戶群精準行銷。這些平臺中，又以Google與Facebook最廣為人使用。據調查，英國的網路使用者有超過三分之一的上網時間是在使用Google與Facebook；Google在英國搜尋廣告¹市場之市場占有率超過90%，而Facebook在展示型廣告² (display advertising) 市場之市場占有率亦將近50%，由此可知，Google與Facebook在廣告市場皆擁有可觀的獲利與市場力，但也因此引發英國競爭及市場管理局對於搜尋服務及社群媒體競爭態勢之疑慮。

市場缺乏競爭將可能降低事業創新誘因，消費者在替代選擇變少的情況下，也必須妥協，提供更多個人資料讓平臺業者運用。而缺乏競爭之數位廣告市場，亦可能增加整體經濟商品與服務

之價格，損害報社或其他出版商³ (publisher) 投入資源編輯有價值報導之能力，進而影響到整體社會。因此，英國競爭及市場管理局期望藉由本篇市場研究暫時性報告，進行(1)釐清Google與Facebook在搜尋服務及社群媒體個別擁有市場力之程度，以及市場力之來源；(2)評估消費者是否能適切掌控提供予線上平臺使用之個人資料，以及(3)聚焦事業對事業之數位廣告市場，探討缺乏透明性、利益衝突及運用市場力優勢對競爭造成損害的情形，並提出有助於解除市場競爭疑慮之介入方案，盼在徵詢整理各界意見後，於2020年7月2日對外發布最終版報告。

現階段的暫時性研究報告，英國競爭及市場管理局歸納出以下幾種市場特性，可能會阻礙競爭者參進及擴張，並減損市場有效競爭，分別為：

一、網路效果及規模經濟：搜尋服務及社群媒體皆具有顯著的網路效果⁴及規模經濟⁵特性。Google所提供之搜尋服務藉由累積眾多使用者點擊查詢之資料，不斷提升搜尋引擎擁

¹ 即依據網路使用者之搜尋事項，在搜尋結果頁面以靜態或動態影片方式，顯示使用者可能有興趣之廣告。

² 出現在網站或搜尋引擎上，結合文字、logo、圖像等形式的廣告。其與Google上的文字連結廣告或分類廣告不同，其內容不僅包括品牌訊息，更涵蓋企業整體的品牌商標和形象。

³ 平臺上的個體，如部落格或新聞網站之經營者。在數位廣告市場中提供網站固定版位予廣告主刊登廣告。

⁴ 平臺對使用者提供服務之價值會隨整體使用者數量的增加而提升。

⁵ 平臺規模的增加會使經營平臺之平均成本下降。

有資料之規模，進而優化其演算法，提供與使用者搜尋關鍵字更為相關之搜尋結果，同時亦提高廣告主向Google購買關鍵字廣告之意願，此情形將限制其他無法累積大量點擊查詢資料之搜尋引擎業者與Google競爭之能力。此外，Facebook因擁有廣大用戶基礎而形成之網路效果及規模經濟，讓Facebook使用者缺乏轉換至其他社群媒體平臺之誘因，亦使其他社群媒體平臺難以與Facebook競爭。

二、消費者行為及平臺設定預設值的能力：為使平臺使用者能更快搜尋到想要的資訊，且過濾掉不必要的訊息，搜尋引擎及社群媒體平臺業者會為使用者設定一些預設值，以優化使用者之使用經驗，但這些預設行為，同時也增強平臺業者蒐集及掌控使用者個人資料的能力。以Google來說，其與Apple等知名手機製造商達成協議並支付手機製造商相關費用⁶，讓Google Search成為手機內預設之瀏覽器，而Google在手機取得預設地位之行為，亦讓其他搜尋引擎業者面臨基本用戶群難以擴張，搜尋品質無法改善，以及廣告收入不足以支撐所提供搜尋服務之難題，因而阻礙市場競爭，也更加強Google之優勢地位。此外，Google與Facebook亦以預設方式蒐集使用者之個人資料，並依據資料所顯示之使用者偏好，在瀏覽頁面向使用者投放個人化的廣告。雖然使用者可以透過詳閱平臺之隱私權條款，選擇是否同意平臺蒐集個人資料或投放個人化廣告，但因平臺隱私權條款規定往往過於冗長複雜，且散布於平臺不同分層頁面，致使使用者通常在未詳閱及理解條款的情況下，即同意條款規定，以繼續使用平臺提供之服務。

三、平臺使用者資訊存取使用之不平等性：Google從其所提供之使用者互動服務（包含搜尋及Gmail信箱服務等）、內建Android作業系統之行動裝置、設置於第三方網站及App之分析技術取得大量的使用者資料；Facebook則藉其所提供的Facebook、Instagram、WhatsApp等3項主要服務，以及設置於第三方網站之分析技術，蒐集使用者資料。Google與Facebook並利用所蒐集到的資料追蹤及預測消費者行為，進而對使用者進行個人化的目標行銷，讓廣告主及出版商皆能透過在Google與Facebook上廣告獲取利益，但在此正向循環下，Google與Facebook所擁有的大量資料，將對其他競爭者形成市場參進障礙。此外，歐盟「個人資料保護規則」（GDPR）對於封閉平臺內之資料分享較事業間之資料分享規定更為寬鬆，也有助於Google與Facebook這一類垂直整合平臺，相較於報社或出版商等非垂直整合平臺，更容易取得使用者之個人資料，並運用於協助廣告主投放個人化廣告上。因此，英國競爭及市場管理局將就此情形請英國資訊委員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）提供相關意見，希望能在保護資訊的同時確保市場有效競爭。

四、缺乏透明性與資訊不對稱：Google與Facebook使用複雜的演算法處理大量資訊並投放數位廣告，但Google與Facebook演算法的設定與變動，亦大幅影響網站（包含出版商及報社的網頁）點擊次數與流量，但出版商及報社等市場參與者卻無從得知Google與Facebook演算法的運作及決策模

⁶ 2018年Google支付13億美元，讓手機製造商同意將Google設定為行動裝置預設之瀏覽器。

式。另廣告主及其他市場參與者透過中介代理商在Google與Facebook平臺上付費刊登數位廣告，亦存在資訊不對稱的問題，在Google與Facebook的運作模式下，廣告主及參與者實難以確知廣告刊登之品質與成效，也無法得知中介代理商是以何種競標方式或價格幫廣告主及市場參與者取得在平臺上刊登廣告之機會，這些缺乏透明性的情形，將讓中介代理商有機會從中套利，或向廣告主虛報廣告刊登次數並超額收費，而提高廣告主或其他市場參與者之廣告成本。在資訊不對稱的情況下，廣告主只能仰賴平臺提供之資訊及衡量標準進行廣告之決策，這也讓大型廣告平臺更有機會排除其他競爭者與廣告主進行交易，而導致市場競爭之減損。

五、垂直整合及利益衝突：Google在廣告市場的市場力主要源自（1）可為搜尋及顯示型廣告提供廣告版面；（2）擁有大量使用者資料並可運用於廣告投放上，以及（3）以垂直整合方式，分別在數位廣告的供給方平臺⁷（Supply Side Platform, SSP）、需求方平臺⁸（Demand Side Platform, DSP）為出版商及廣告主扮演重要的廣告中介角色，並在出版商廣告伺服器⁹（Publisher ad server）上具有優勢的市場地位。而這也引起其他市場參與者對於Google扮演多重角色，會產生利益衝突之疑慮。市場參與者認為Google會優先將自己需求方平臺的廣告主欲刊登的廣告投放到出版商的廣告版面，另一方面也會將廣告主付費行銷的廣告優先投放到自己的出版商客戶版面上，而非分別

幫出版商及廣告主進行最適的媒合，此情形將讓Google有機會在供應鏈中以其市場力影響競爭。

針對以上競爭疑慮，英國競爭及市場管理局提出以下介入方案，以促進市場競爭，分別為：

- 一、在競爭法之外，另針對具市場力之大型平臺制定可強制執行的行為準則（code of conduct），以更有效率的方式，在必要時規範平臺業者之行為，也讓平臺業者瞭解應如何與平臺使用者及競爭者互動，而不致產生競爭疑慮。目前英國競爭及市場管理局已在著手研擬行為準則草案內容，考量平臺快速變遷的特性，行為準則將以大原則的規範為主，以達到公平交易、選擇公開、信賴且透明之目標。
- 二、制定相關規範改善市場透明性，讓平臺使用者更能掌握個人資料是如何被平臺業者蒐集使用，並有能力選擇提供給平臺業者之資料內容，以及資料是否可被平臺運用在投放個人化廣告上。此外，英國競爭及市場管理局亦規劃與資料保護主管機關共同合作，透過競爭法與資料保護法之調和，在保護個人資料的同時，確保市場競爭及消費者福利。
- 三、考慮要求Google將所蒐集的使用者點擊查詢資料，提供給其他搜尋引擎業者，以降低Google在數據資料規模上之優勢，並增進其他搜尋引擎業者之演算品質。另為解決Google較其他競爭者有能力支付更多費用，讓Google Search成為手機內建的預設瀏覽器所引發之競爭疑慮，英國競爭及市場管理

⁷ 匯聚出版商之平臺，讓出版商能管理自己的廣告位，網站或是App，決定何處要提供廣告版位等。例如：Google AdSense可讓出版商隨心所欲封鎖不合適的廣告、自訂廣告顯示位置，還可選擇最符合網站性質的廣告類型等。

⁸ 亦稱作廣告主服務平臺，廣告主可以在平臺上操作任何功能，像是設置廣告的目標受眾、投放的裝置（如：電腦或行動裝置）、通路、競價方式、廣告出價等。

⁹ 出版商廣告伺服器主要管理出版商的廣告版面，並依據即時競價及雙邊交易結果決定何種廣告會出現在版面上。由於轉換至其他廣告伺服器的程序十分複雜又耗時，且須承擔利益損失之風險，出版商通常僅會選擇單一廣告伺服器為其管理廣告版面。

局亦考慮限制Google成為行動裝置內預設搜尋引擎的能力，並要求在行動裝置內出現搜尋引擎選項之畫面，讓裝置使用者自行選擇預設的瀏覽器。而針對Facebook，英國競爭及市場管理局將評估是否要求Facebook開放使用者在Facebook發布的動態消息，可同時出現在其他平臺上，並在使用者瀏覽Facebook頁面時，也可看到好友在其他平臺

上發布的消息，以增進平臺間的互操作性。

有關本篇暫時性報告對於大型平臺提出的競爭疑慮與介入方案，英國競爭及市場管理局現階段將蒐集彙整各界之意見，以尋求最適切的解決方法促進市場競爭。相關結論及介入方案之建議，將整理於2020年7月2日對外發布之最終版報告中。

