

數位平臺競爭問題之治理模式比較與選擇課題(上)

■演講人：郭戎晉助理教授
(南臺科大財經法律研究所)

壹、概述

本文主要從四個部分切入：

第一部分是討論何謂數位平臺，大家常說的「數位原住民」究竟指哪個世代，國際上有認為是1991年或1995年，網際網路在60年代發明，一開始專門運用於軍事，其後加入教育，1991年正式開放商業使用，直至1995年完全解禁全面開放，包括亞馬遜、eBay、雅虎等大型網路平臺大抵在1994到1996年間成立，2000年之後才出現「Z世代」、「Web 2.0」等名詞。

第二部分是討論當這些數位平臺已經滲透進日常生活乃至商業各個層面時會帶來的問題，而這些問題背後跟數位平臺本身的特徵的直接關聯性。

第三部分是數位平臺的國際趨勢，為本文重點所在。如今的競爭法、固有競爭法仍以事後的執法為主，但近期國際上在討論有無可能調整治理模式，將執法力道從事後移到事前，因此如何兼顧與衡平數位經濟本身的發展與達成維護市場競爭的目的，事後的執法與事前的監管之間如何拿捏，亦是一個值得討論的課題，並延伸探討還有哪些可能的治理模式有被提出，以及在這樣事前預防的觀點下，針對平臺本身自我管理(自律)的強化，有無可能的自主監管模式可得被運用；另外有無可能善用科技執法，並發展出「治理/監理生態系」，而連結到整個公平會組織的變革可能性；故此部分將探討目前平臺治理的趨勢中，

針對固有競爭法所做調適，而在傾向事前監管的討論中，又有哪些值得關注的治理模式出現。

第四部分是討論當歐盟在公害、競爭法等領域上的立法逐漸影響全世界(布魯塞爾效應)，臺灣是否應當跟進而制定相關法律，以及該效應所帶來的好處或負面影響，本文將帶到兩個面向：第一為任何一種治理模式，其評估標準為何；第二為討論目前監管機關之間的選擇、互動，以及採納歐盟模式的優劣；另外在推動與執行監管上，政府本身的效能能否達到「敏捷式監管」。

貳、數位平臺的概念與類型

請讀者思考：我們人生中第一次上網是哪一年？我們人生中第一支手機是哪一年拿到的？當網路開放商業使用，又是什麼時候進入到「行動商務」(mobile economy)時代？

90年代網路開放商業使用時，整個網路是單向的，當時只有桌機，搜尋資料不是用搜尋引擎，而是一串好記的網址，透過記誦整個網域名稱查找網站或網頁，因此90年代最重要的平臺，便是所謂的「入口網站」。此外，90年代的網路環境沒有行動商務，不會談論雲端科技，商家通常不會留存太多顧客的個資，因為所有的電子資料都須保存在業者自己的實體伺服器中，在高昂的保存成本之下，業者必須盡可能的減少保存的資料量與保存期間。

一直到2000年過後，開始出現「雲端運算概

念」(Cloud computing)，整個資料儲存成本下降，同時人工智慧(AI)、大數據、5G、區塊鏈等資通訊技術也開始運用，相關發展都跟背後的「資料」有很大的關係，隨著無實體資料的儲存及運用技術有了長足進步，根據世界經濟論壇(WEF)於2020年的統計，全球因網路使用所產生的資料總量達到44ZB¹，IDC更預估到了2025年，全球資料總量將增加為175ZB，這些資料經由人類每天主動或被動的投放在網路中，因此資料總量更是以超過摩爾定律的成長幅度持續增加之中。

延伸前述資料演變的歷史，根據聯合國統計，直到2023年1月為止全球總上網人口已經達到51.6億人(已超過全球人口60%)，然而其中的一半是近5到10年才出現的，換句話說，多數的上網人口直接跳過了早期的桌機年代，而是直接進入所謂的行動商務時代。早期的網路服務通常採「推式行銷」的傳統商務模式，由業者將資訊推銷給消費者，然而在當時網路還尚未普及、商務模式還未成熟等不利因素底下，並沒有一家網路平臺業者獲利，在熱錢燒完後許多網路平臺陸續倒閉，因此2000年時便發生了「網路泡沫化」。然而在各界看壞網路商務發展，亞馬遜(Amazon)宣布其正式獲利，學者Chris Anderson在「長尾效應」一書中便分析，亞馬遜會獲利的主因為Web 2.0，意即當時的數位平臺已經跳脫原本單向的推式行銷，而進入由業者主動分析消費者的消費取向，著重雙向互動的「拉式行銷」。同時網路商業模式打破了傳統的「80/20法則」(80%營收往往由20%熱銷商品所貢獻)，在網路這種沒有物理空間限制之下，Chris Anderson發現亞馬遜逾半的營收，來自不會出現在實體門市的80%後段商品，平臺可以放

上任何消費者可能購買的商品，重點在於如何迅速找出消費者的需求及配送，並透過雙向的推介與消費者的反饋帶動其他冷門商品的營銷。

因此，04、05年臉書、YouTube的出現，這些在Web 2.0環境底下，著重業者與使用者間的雙向互動，或單純扮演中性平臺的網路數位平臺，慢慢確立現今我們描述「數位平臺」概念的意義；2015年，歐盟於「平臺、線上中介等監管環境之公眾徵詢」的文件中提到，所謂數位平臺應指「於雙邊或多邊市場運作的企業，其使用網際網路使兩個或多個不同但相互依存的用戶族群可得進行互動，並從而為至少一個族群創造價值。」，這樣的定義也受到其他國際組織、競爭法主管機關及學者廣泛引用；故所謂「數位平臺」，應以雙邊、多邊為原則，因此以往適用在單邊市場判定的標準如HMT、SSNIP等，便產生可否適用於數位平臺的問題。

再來，如何界定數位平臺？

一、從商業角度出發

進入2000年以後，多半談論「雲端商務」及其衍伸出的社交、行動、共享、虛擬經濟等概念，以The Center for Global Enterprise所作研究為例，在分析全球176家市值逾10億美元的平臺事業後，從「平臺商業模式」(platform business models)角度將數位平臺區分為：

- (一)交易型平臺 (transaction platforms)；
- (二)創新型平臺 (innovation platforms)；
- (三)集成型平臺 (integrated platforms)；
- (四)投資型平臺 (investment platforms)。

二、從競爭、發展策略出發

¹1ZB約等於一兆Gigabyte。

從競爭法角度來說，對於如何界定數位平臺市場，可參考2份國際文件：

(一) Bundeskartellamt, The Market Power of Platforms and Networks (2016)

1. 媒合型平臺²

連結兩個至多個群體進行直接交相互動(包含交易型及非交易型)，收入來源包括平臺使用費、手續費、廣告、訂閱等，例如約會搓合、租賃平臺。

2. 閱聽提供/廣告型平臺

透過單向提供內容和廣告展示來獲取收入的平臺，收入來源包括廣告收入、品牌合作、用戶付費服務等，例如Google。

(二) OECD, Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms (2018)

1. 交易型平臺

由2個用戶群組之間，促成交易商品或服務的平臺，且雙邊或多邊可以視為同一市場，並從用戶的交易行為中獲取收入(如向加入、使用者收取費用)，例如電子商務、訂票平臺。

2. 非交易型平臺

不存在實際交易，而僅為提供資訊分享、其他服務的平臺，其收入來源包括廣告收入、訂閱費用、付費內容等，例如新聞網站、社交媒體平臺。

綜上所述，其實各時期背後的科技、商業發展將決定數位平臺的定義。

參、數位平臺衍生爭議與治理難題

數位平臺從最早的單向推介，到千禧年後

Web 2.0年代慢慢確立平臺的概念之後，平臺使用者間的頻繁互動及大量資料於網路上流通，逐步改變人們的生活方式及商業活動，而近期的COVID-19疫情更讓許多數位應用由例外變成常態，這些數位平臺背後將產生哪些問題，包含如反競爭、隱私侵害、假訊息等等，這些問題該合一出擊(一部法規解決)，還是各個擊破(分散立法)，抑或是於他律介入或交由社群自行解決作選擇³，本文將集中討論數位平臺衍生的反競爭議題。

首先，數位平臺可能造成的「數位壟斷」(digital monopolies)或相關的反競爭疑慮，其是否真的有害，不管學理或實務上皆存在正反意見，換句話說「數位壟斷」實兼具正面與負面效益且二者並存：

一、負面效益

由於「數位壟斷」會大量取得個資，特別是現在數位經濟以免費使用作為主要營運模式後，消費者無可避免的需要以自己的個資作為免費使用平臺服務的對價，這將促使相關資料的高度集中化，大幅增加被攻擊與資料大量外洩的風險，或是業者透過蒐集資料而進行個別精準行銷而降低消費者對自身資料的可控度。

二、正面效益

資料的大量蒐集與高度集中並非全然壞事，例如Fintech、普惠金融等，這些有利消費族群的金融服務勢必需要事前蒐集大量個資，不過這當然也伴隨將消費者區隔化或標籤化等負面影響。

總體而言，數位平臺經濟造成的「數位壟斷」也有正反之分，如學者Tiago S. Prado主張數位市場的集中情形於特定層面係有助於提高事

² 此種分類已包含交易型和非交易型的平臺，不過在下述2018年OECD的報告出來之後，基本上包括美國最高法院在內都會優先討論系爭標的係交易型還是非交易型平臺，並以該平臺有無存在交易活動作為界定雙邊屬於同一市場或非同一市場的一個初步判斷指標。

³ 例如在2021年歐盟針對人工智慧監管所頒布的AIA(人工智慧規則草案，將人工智慧科技當成一項商品進行管制，並仿效歐盟的商品安全法的管制模式，針對不同級別的風險採取不同強度的管制)，英國表示將不跟進，認為人工智慧監管應交由各部會自由發展而擬定客製化方案，而不立專法或歸由單一監管機關負責。

業生產力並促進社會經濟發展，例如提升數位包容性(digital inclusion)以及提升數位服務的可負擔性(affordability)，也就是民眾可按自身能力選擇可負擔的數位服務而達到易於接近及普及化的正面效益，但反過來也會產生業者會否變本加厲增加使用負擔的危險；因此「數位壟斷」正反效益並存的特性，以及數位平臺用戶間雙邊或多邊網路效應的交互影響(連帶影響平臺價值)、族群間價格結構不對稱、平臺內化網路外部交易成本等特徵，加上數位平臺屬於動態市場，勢必將使

既有競爭法本身的理論跟執法原則產生適用上的衝突。

因此針對平臺治理或監管一個很大的癥結在於，到底要處理「平臺間」的競爭，還是要同步處理「平臺內」的競爭，是要促成平臺間相互競爭，還是要解決平臺內部的競爭，似乎很難在同一部立法當中完美解決。

(本文係講座民國112年6月13日於公平會發表之演講內容，經東吳大學法律學系劉紹丞摘要整理並經講座審訂，下集將於113年5月出版) 