

數位經濟時代的競爭議題

演講人：陳志民
公平交易委員會副主任委員



公平交易委員會
FAIR TRADE COMMISSION



大綱



- 各國數位經濟及競爭政策措施
- 數位經濟的四大面向
- 數位經濟下的競爭議題
- 審查原則與考量因素
- 結論

各國數位經濟及競爭政策措施



國家	數位經濟計畫	競爭政策措施
歐盟	電子化行動政府計畫	數位服務法 (Digital Services Act, DSA) 數位市場法 (Digital Markets Act, DMA)
美國	Gigabit城市挑戰計畫	拜登總統促進競爭行政命令 (Executive Order on Promoting Competition in the American Economy)
德國	數位戰略2025	競爭法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB) 修法
日本	世界最先端 IT 國家創造宣言	特定數位平臺之透明性和公正性提升法 (The Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms)
中國	國家信息化發展戰略綱要	公布「關於平台經濟領域的反壟斷指南」
南韓	K-ICT戰略2020	線上平臺公平中介交易法 (Act on Fair Intermediate Transactions on Online Platforms)
澳洲	數位經濟戰略2023	新聞媒體與數位平臺強制議價準則 (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code)

數位經濟的四大面向



- 使用多邊商業模式
 - 以平臺為媒介，連結兩個不同群組產生互動
- 數據資料(data)是主要的競爭投入要素
 - 蒐集使用者數據，改進現有商品或服務
- 市場延伸(market extension)競爭策略
 - 透過收購新創事業不斷推出新產品，並延伸至其他市場
- 市場集中的趨勢
 - 網路效應(network effect)的影響

數位經濟下的競爭態樣與議題



- 以平臺作為交易的中介
 - 雙/多邊平臺的市場界定與市場力界定議題
- 數據作為主要競爭投入要素
 - 隱私保護、差別取價、聯合行為（含軸輻式卡特爾）
- 市場延伸(market extension)策略
 - 跨域結合(多角化結合)、自我偏好/搜尋偏頗
- 市場集中趨勢
 - 高集中度推定具有市場力？

數位經濟下之競爭議題(「數位經濟競爭政策白皮書」)



市場界定與市場力衡量

濫用市場支配地位

- 自我偏好及搜尋偏頗
- 搭售
- 掠奪性定價/低價利誘
- 差別取價
- 最惠客戶條款
- 限制轉售價格
- 網路銷售管道
- 數據隱私與市場競爭
- 數位廣告分潤與新聞收費

結合

- 殺手併購
- 隱私在結合審查中的角色

演算法與聯合行為

- 水平價格的協議
- 軸輻式卡特爾

網路不實廣告

相關市場界定與市場力衡量



- 雙邊/多邊平臺的「相關市場」界定數目應如何決定？
 - 就案關產品之替代性進行分析，可依據平臺一邊的產品界定相關市場；也可依據平臺所涉多邊產品，分別界定多個相關市場，並考量各邊市場之相互關係及影響。
 - 「交易」(transaction) v. 「非交易」(non-transaction)平臺
- 產品/服務價格為「零」時，應以何種方法來界定市場？
 - 修正後的SSNIP法、SSNDQ法，或SSNIC法。

相關市場界定與市場力衡量



- 數位生態系統(digital ecosystem)概念下之市場界定
 - 妥適考量數位經濟影響地理區域之替代及轉換情形
- 數位生態系統(digital ecosystem)概念下之市場力衡量指標
 - 參酌平臺各端之市占率、利潤或營收、間接網路效應、單宿/多宿、關鍵多數、轉換成本等市場動態之競爭指標

自我偏好及搜尋偏頗



- 意義：
 - 大型平臺偏惠自己的商品/服務，競爭對手無法獲得相同待遇
 - 歐盟Google案
- 公平法可能的規範依據：
 - 搭售、差別取價(待遇)、拒絕交易(公平法第9條、20條)
 - 以是否會提高競爭對手成本作為分析的核心
 - 前提要件：平臺是否已構成商品銷售或服務提供所不可或缺的「關鍵設施」？

搭售安排



- 意義：
 - 數位平臺以要求使用者需同時使用被搭售服務作為使用平臺主產品服務之條件
 - Google Android手機系統預載Apps案
- 競爭疑慮：
 - 提高競爭對手競爭成本/封鎖及排除被搭售產品市場競爭
 - 公平法第9條、第20條第5款

搭售安排



- 審理原則：
 - 「個別產品」(separate products)
 - 平臺生態系?
 - 平臺於「主產品」市場有市場力量
 - 網路效應、現狀偏頗(status quo bias)
 - 對「被搭售產品」市場之競爭封鎖可能性及程度
 - 搭售之可能正當理由：
 - 控制產品品質、維護商譽、「反(授權)碎裂化」(anti-fragmentation)

掠奪性訂價/低價掠奪



- 意義：
 - 數位平臺以「免費」、「低價」乃至「補貼」等行為增取交易機會
 - 蝦皮「免運費」案
- 競爭疑慮：
 - 封鎖具同等或更具效率競爭對手參與競爭的機會(公平法第9條、第20條)
 - 與良性價格競爭的差別?

掠奪性訂價/低價掠奪



- 審理原則：
 - 「市場力量」
 - 「價格-成本」關係之檢視
 - 「回收檢視」(recoupment test)
 - 市場占有率
 - 參進限制程度
 - 「網路效應」與回收可能性的判斷
- 成本上之「低價」掠奪？

差別取價



- 意義
 - 平臺業者透過**數據分析**，掌握購買者消費習性、偏好、購買歷史及對價格的敏感度等，精算出每位消費者「最高願付價格」，對每一個購買者收取不同的價格
 - 數位科技降低「套利」(arbitrage)的可能性
- 競爭疑慮
 - 「第一線損害」(primary-line injury): 同「掠奪性訂價」
 - 「第二線損害」(second-line injury): 提高事業交易相對人所在市場競爭對手競爭成本，封鎖下游市場競爭
 - 「第三線損害」(tertiary-line injury)
 - 公平法第9條、第20條(限於「事業」間之交易)



- 審理原則
 - 市場力量
 - 「相同」產品?
 - 「不同」價格?
 - 競爭損害
 - 正當理由(因應競爭、成本/功能折扣)

最惠客戶條款(most-favored-nation clause)



- 意義
 - 平臺業者要求供應商不能以更低價或更優惠之交易條件在其他平臺或通路進行銷售
 - 美國: Apple E-book案; 歐洲: Booking.com訂房案
- 競爭疑慮
 - 水平面向: 促進市場勾結(公平法第14、15條?)
 - 垂直面向: 排除上、下游市場競爭(公平法第9條、20條)

最惠客戶條款 (most-favored-nation clause)



- Foodpanda 「店內店外一致價」案(公平法第20條第5款):
 - foodpanda間接確保餐廳在其他外送平臺上刊登的價格，不會低於在foodpanda平臺刊登的價格
 - 縱使其他外送平臺向餐廳收取的抽成較低，餐廳也不會降低在該外送平臺上的售價，消費者將無法享受到其他外送平臺低抽成反映在餐點價格的好處。
 - 在前述措施削弱其他外送平臺對消費者競價效果後，網路效應導致理性消費者繼續使用餐廳數比較多的外送平臺。也就是說，foodpanda店內與外送價相同的要求，間接削弱其他外送平臺與foodpanda競爭的能力。

限制轉售價格(resale price maintenance)



- 意義：
 - 數位平臺業者可利用AI與演算法，監控下游經銷商是否遵守RPM的約定
- 競爭疑慮
 - 促進上游市場勾結
 - 促進下游市場勾結
 - 歐盟ASUS案
 - Wacom數位繪圖板網路售價案(公處字第107023號處分書)/ 惜時公司限制罐頭網路價格案(公處字第110004號處分書)

限制轉售價格(resale price maintenance)



- 審查原則：
 - 原則禁止，例外許可(公平法第19條)
 - 事業不得**限制**其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時之價格。但有**正當理由**者，不在此限
 - 「限制」與「市場力量」要件？「品牌間」或「品牌內」競爭？
 - 正當理由(公平法施行細則第25條)
 - 一、鼓勵下游事業提升售前服務之效率或品質。
 - 二、防免**搭便車**之效果。
 - 三、提升新事業或品牌參進之效果。
 - 四、促進品牌間之競爭。
 - 五、其他有關競爭考量之經濟上合理事由。

網路銷售管道限制



- 意義
 - 平臺業者限制交易相對人締約對象或銷售管道
- 競爭疑慮
 - 封鎖競爭對手接觸客戶或關鍵生產要素
 - 選擇性將線上平臺排除在經銷管道之外
 - 平臺業者限制獨家交易案 / 腳踏車製造商限制網路銷售案(公平法第20條第5款)

網路銷售管道限制



- 審查原則
 - 合理原則
 - 市場力量
 - 封鎖/限制相關市場競爭的程度
 - 正當理由(公平法施行細則第28條第2項)
 - 前項限制是否不正當而有限制競爭之虞，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及履行情況對市場競爭之影響等加以判斷。
 - 避免「搭便車」及確保品質與商譽



- 意義
 - 數位平臺在未取得使用者同意，或雙方對使用範圍認知不一時使用平臺所取得的數據資料
- 競爭疑慮
 - 侵害隱私權=限制競爭 (??)
 - 德國Facebook (Meta) 案



- 可能的審理原則
 - 純屬私權糾紛，依民事損害賠償法則處理
 - 非競爭法議題，由個資法規或消費者保護法規來處理
 - 將「隱私權保護」視為是一項競爭手段，競爭主管機關只有在平臺有限制市場進行「隱私權保護」競爭時才介入

數位平臺與媒體分潤



- 數位平臺藉由新聞媒體所產出之內容，吸引使用者關注，並將網路流量「變現」(monetize)，是否需分潤(廣告收入)給媒體業者？
- 競爭法議題
 - 廣告收入財損=競爭損害(competitive injury)?

數位平臺與媒體分潤



- 可能的處理模式
 - 著作權法模式(著作鄰接權)
 - 制定特別法
 - 協商議價模式(澳洲「媒體議價法」)
 - 公平會可扮演的角色
 - 「集體協商」的聯合行為豁免(公平法第15條但書)
 - 協商過程不當阻礙協商進行行為之排除
- 行政院已成立跨部會協調小組進行研商處理

殺手併購(killer acquisitions)



- 科技巨擘在新創事業仍處萌芽之際，即透過併購，消滅潛在競爭對手
 - Facebook收購WhatsApp和Instagram案
- 議題本質
 - 結合審查中對「潛在競爭」的評估
 - 演算法、數據分析等技術，讓分析所可涵攝的「潛在競爭者」範圍更廣、時間更早

殺手併購(killer acquisitions)



- 本會尚無處理過「殺手併購」案件，但在審查「多角化結合」時，「潛在競爭」是否受到不當限制，是審議的重點，也已建立相關的考慮因素
- 處理「殺手併購」可能會出現的挑戰
 - 如何判斷被科技巨擘收購之新創事業為科技巨擘未來的競爭對手？
 - 新創事業未必排斥被大型事業收購，競爭法主管機關應考量若全面禁止結合案件，是否反而不利於技術創新？
 - 結合申報門檻的問題

演算法及聯合行為



- 數位經濟時代，演算法(algorithm)技術的運用，已成為聯合行為的促進機制及當事人間合意共謀與相互監督的工具
- 類型：
 - 監控演算法(monitoring algorithms)
 - 平行演算法(parallel algorithms)
 - 信號演算法(signaling algorithms)
 - 自我學習演算法(self-learning algorithms)

演算法及聯合行為



- 審理原則(公平法第14條)
 - 具**競爭關係**之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之**合意**，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他**相互約束事業活動**之行為，而**足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能**者。
- 軸輻式(hub-and-spoke)卡特爾與「**競爭關係**」要件的問題

結論



- 面對數位經濟所帶來的挑戰，公平會之因應原則與作為：
 - 在地的連結（local nexus）重於複製他人的經驗
 - 致力建構數位市場的可競爭性（contestability）
 - 謹慎評估事前管制的必要性及擔任的角色
 - 國際的合作與國內的協作
 - 競爭內涵的再認識，分析能力的再提升
 - 援引資訊技術與人才強化數位執法能力



謝謝聆聽
敬請指正