

《公平交易季刊》
第 31 卷第 4 期 (112/10)，頁 107-164
◎公平交易委員會

數位平臺在我國的使用現況調查及 競爭相關議題探討

王素鸞*
鄭睿合
郭戎晉
蕭富庭

摘要

由於資訊科技與網路技術的發達，數位平臺的重要性與規模也不斷提高，就市場價值而言，許多數位平臺已經成為全球性和具有主導性的公司。近年來，全球主要國家的競爭主管機關紛紛提出對數位市場的相關見解，並就此類新興競爭議題擬訂相關的規範或政策。本研究從檢視我國消費者、企業主、廣告代理商使用數位平臺（包括搜尋引擎、社群網路、影音平臺）的狀況，評估數位平臺在國內可能涉及的競爭議題。我們發現國內消費者最常使用的搜尋引擎、社群網路、影音平臺分別為 Google、Line、YouTube，其中搜尋引擎、影音平臺以單棲居多數，持續使用原因為已習慣使用該平臺，而社群網路則以多棲為主，持續使用原因係因親朋好友都在使用，以及已習慣使用該平臺。無論是使用搜尋引擎、社群網路或影音平臺的消費者，原則上都有 95% 以上的使用者無意更換平臺，不過，即使更換平臺也有半數認為不致造成困擾。至於廣告代理商或企業主在數位平臺投放廣告的金額以 500 萬以

投稿日期：112 年 1 月 9 日

審查通過日期：112 年 9 月 25 日

* 王素鸞為中華經濟研究院第三研究所研究員，鄭睿合為中華經濟研究院第三研究所分析師，郭戎晉為南臺科技大學財經法律研究所助理教授，蕭富庭為拓威法律事務所合夥律師。感謝審查人的寶貴意見，作者獲益良多，惟文責自負。本文改寫自公平交易委員會 111 年委託研究報告「數位平臺產業現況、發展趨勢及競爭規範——以我國為中心」，作者感謝政治大學法學院王立達特聘教授與世新大學戴豪君教授提供顧問諮詢。王素鸞負責問題意識、研究方向與架構、前言、問卷調查結果分析與解讀、結論之撰寫，以及全文彙整，貢獻比例 40%；鄭睿合負責數位平臺在國內的發展概況和市場界定、市場力探討之撰寫，貢獻比例 30%；郭戎晉負責資料蒐集與初步數據分析，貢獻比例 15%；蕭富庭負責資料蒐集與整理部分外文資料，貢獻比例 15%。

下居多，但占其廣告投放比率平均達 3 成以上，主要考量係認為在數位平臺投放廣告比較可觸及目標客戶。對於在主要平臺投放廣告多數認為沒有不公平競爭疑慮，不過，如果數位平臺提供驗證廣告有效性機制，則多數贊同此一作法。惟在現行制度下，未來投放廣告的數位平臺仍以 Google 搜尋（關鍵字）居冠，Facebook 次之。在評估數位平臺在國內可能涉及的競爭議題方面，由於國內消費者主要使用大型數位平臺的搜尋引擎、社群網路、影音平臺，在各平臺間的轉換成本不高，因此，尚無涉及競爭法疑慮。至於事業認為投放數位廣告過程面臨機制運作不透明、僅能單方面接受平臺提供的結果、機制說明不完整、資訊不足等，可進一步針對數位平臺是否單方面變動平臺規則，或利用資訊不透明而妨礙其他數位平臺與之競爭，抑或數位平臺未提供交易相對人廣告機制運作之重要資訊，而值得主管機關加以關注。

關鍵詞：數位平臺、消費者、廣告代理商、企業主、市場界定、限制競爭、不公平競爭、隱私／個人資料

一、前言

由於資訊科技與網路技術的發達，數位平臺的重要性與規模也不斷提高，對經濟與社會的影響也在擴大中。近年來許多探討數位平臺的文獻，發現數位平臺的差異性很大，並且在全球經濟的關鍵部門發揮不同的作用，因此，數位平臺已經在各個層面影響人們的生活。尤其網際網路的普及和手機的廣泛使用，使數位平臺不但已經融入我們的生活，而且也改變了我們的生活方式。隨著數位平臺在全球的規模不斷擴大，就市場價值而言，許多數位平臺已經成為全球性和具有主導性的公司。

惟近年來，全球主要國家的競爭主管機關紛紛對數位平臺的龍頭企業展開許多調查，也提出了數十份的相關研究或調查報告¹，以對數位平臺的競爭環境有進一步的了解。而從主要國家對大型數位平臺如 Google、Apple、Facebook（Meta）、Microsoft 等相關案例或判決結果來看，各國主管機關或法院認為大型數位平臺可能涉及濫用市場支配地位、結合——殺手併購、限制市場競爭、與隱私有關的議題，其中濫用市場支配地位之限制競爭相關行為類型，主要涉及搭售、自我偏好（差別待遇）、限制交易相對人之銷售管道和資料是否屬關鍵基礎設施等競爭議題²。

主要國家為因應數位平臺的發展對競爭執法帶來的挑戰，除了思考固有競爭立法進行法規調適³的必要，也著手制定必要新法，形塑應對大型數位平臺的管制措施，課予其特定義務與禁止為特定行為，以維護市場公平競爭，代表案例如歐盟「數位市場法」（Digital Markets Act, DMA）⁴與日本「特定數位平臺透明性及公正性提升法」（特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律）。

¹ Thurman Arnold Project, “Digital Platforms and Antitrust,” <https://som.yale.edu/centers/thurman-arnold-project-at-yale/digital-platforms-and-antitrust>, last visited on date: 2022/2/1.

² 請參閱王素鸞主持，數位平臺產業現況、發展趨勢及競爭規範——以我國為中心，公平交易委員會 111 年委託研究報告（2022）。

³ 例如 2021 年德國「限制競爭防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen）第十次修正」，此外，亦有國家發布配套規範補充母法的操作，諸如日本公平交易委員會 2019 年「數位平臺事業與提供其個人資訊之消費者之交易行為中濫用相對優勢地位指引」及中國大陸國務院反壟斷委員會 2021 年「國務院反壟斷委員會關於平臺經濟領域的反壟斷指南」。

⁴ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), 2022 O.J. (L 265).

其他關聯立法推動還包括美國「開放應用程式市場法案」(Open App Markets Act)⁵及「數位廣告競爭和透明度法案」(Competition and Transparency in Digital Advertising Act)⁶等。

由於大型數位平臺通常藉由免費讓用戶註冊、取得使用資格，同時強化平臺的服務能力、充實平臺中的內容，來吸引消費者更想運用，另一方面再憑藉著具有廣大的消費者數據、精確的演算法，協助廣告商和企業主找到適當的消費群，並從中向廣告商和企業主收取數位廣告服務費作為營利來源。大型數位平臺挾著技術工具的優勢，在國內數位廣告市場已占有絕對的主導地位。根據台灣數位媒體應用暨行銷協會的調查，2021年國內數位廣告總量達544.3億元，比2020年的482.6億元，成長12.8%，其中數位媒體廣告量占比約67.4%，主要成長動力來自國際大型平臺業者⁷，另由台北市媒體服務代理商協會的「2021年台灣媒體白皮書」調查結果，數位廣告量占比約為65.3%⁸，兩者均顯示數位廣告不但成長快速，而且已成為廣告行銷的主流，再加上國際大型平臺挾著技術工具的優勢，在國內數位廣告市場占有絕對的主導地位，形成既是廣告媒介，又是銷售通路的雙元特性，在在值得競爭法主管機關的重視。

本文除前言外，於第二部分主要論述本文的研究方法，並在第三部分藉由歸納文獻及訪談國內廣告代理商、數位平臺業者等，說明數位平臺在國內的發展概況(包含搜尋引擎、社群網路、影音平臺的經營模式)與探討市場界定、市場力。另一方面，為瞭解國內消費者、企業主、廣告代理商使用搜尋引擎、社群網路、影音平臺等大型數位平臺的情況，本文以問卷調查方式蒐集相關資訊，進而評估大型數位平臺在國內可能涉及的競爭議題，有關結果呈現於第四至第六部分，最後在第七部分提出相關建議供主管機關在處理數位平臺涉及競爭疑慮時參考。

⁵ S. 2710, 117th Cong. (2021-2022).

⁶ S. 4258, 117th Cong. (2021-2022).

⁷ DMA 台灣數位媒體應用暨行銷協會，「2021 台灣數位廣告統計報告」(2022)，<https://drive.google.com/file/d/1AOyRVSjW1zdvxJvPmeSQzKA2o42a5hgQ/view>，最後瀏覽日期：2022/7/15。

⁸ 台北市媒體服務代理商協會，「2021 年台灣媒體白皮書」(2022)，<https://maataipei.org/media-knowledge/%E5%AA%92%E9%AB%94%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8/>，最後瀏覽日期：2022/7/15。

二、研究方法

為掌握數位平臺在國內的營運概況，本文主要採用文獻分析、深度訪談以及問卷調查等方法，茲簡述如下。

（一）文獻分析法

經由收集、彙整國內外學術機關、政府機構或國際機構發布的執行報告、國內外相關文獻、書籍、學術論文、期刊、報章雜誌與網路資源等，進行廣泛性的蒐集與分析整理，以釐清相關問題的發展趨勢、現況與各國作法，並作為本研究議題的分析基礎，俾作為研提參考作法的依據。

（二）深度訪談法

為了瞭解我國實務上數位平臺市場的發展現況及趨勢，本文採取深度訪談方式蒐集業界專家先進之意見。一般而言，深度訪談通常包括「結構式」、「非結構式」和「半結構式」三類。其中，結構式訪談，係對所有受訪者，給予相同的問題、問題數目與順序；而非結構式訪談則以開放式的對話方式或是對知情人士／專家訪談方式來取得研究資料；至於，半結構式訪談係介於前二者之間，通常訪談者會在訪談前事先擬定訪談大綱及相關問題，以開放式問答的方式，由受訪者針對特定議題回答一系列結構式問題。由於半結構式訪談可深入探得更多資訊，訪問者亦可以隨時增加或調整問題的順序較具彈性，因此本文採用半結構方式進行訪談，總計訪問 5 位廣告代理商、3 家傳統媒體業者，以及 2 間在臺灣經營業務的數位平臺業者，分別從不同觀點掌握實務現況。

（三）問卷調查法

1.我國消費者使用數位平臺調查

為瞭解我國消費者使用各類數位平臺（搜尋引擎、社群軟體、影音平臺）的現況，本文針對臺閩地區，15 歲以上有使用搜尋引擎、社群軟體、影音平臺等服務的消費者透過手機調查，使用電腦輔助電話訪問系統（computer-assisted telephone

interviewing, CATI) 進行訪問。採用隨機撥號法 (random digit dialing, RDD) 進行抽樣，實際執行方式是先依通傳會公布的行動通信網路業務用戶號碼核配資料抽出樣本電話門號 (即前 5 碼)，之後再以隨機方式產生後 5 碼電話號碼，以確保抽樣可涵蓋國內所有行動電話門號。

2.我國廣告代理商及企業主使用數位平臺調查

就企業主、廣告代理商／廣告公司等事業單位之調查，規劃完成 300 份有效樣本。其中，企業主的部分規劃以數位廣告投資量較高的產業，如電商平臺、App／遊戲、財務金融、快銷生活品、美妝美容、汽車交通、零售等產業作為調查對象 (請參閱圖 1)。所選定之產業廣告量已占 2021 年總數位廣告量的 84%，具有一定代表性。調查方式為採用郵寄問卷進行，除了郵寄「調查表」及「公文」給受訪單位外，並提供郵寄、傳真、電子郵件、網路問卷填報及線上訪問等多元回卷管道。

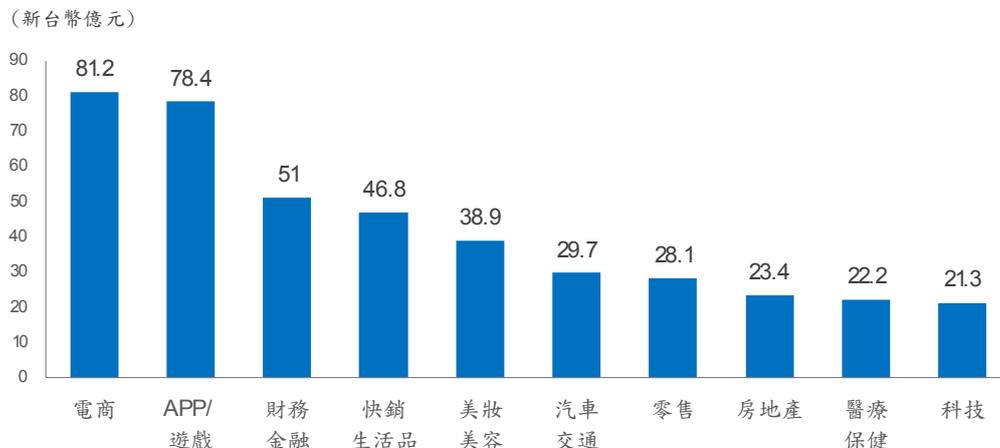


圖 1 2021 年總數位廣告量

資料來源：WAVENET，「DMA 發布【2021 台灣數位廣告量統計報告】整體市場規模突破 500 億！」(2022/6/7)，<https://www.wavenet.com.tw/news/dma-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%95%B8%E4%BD%8D%E5%BB%A3%E5%91%8A%E9%87%8F/>，最後瀏覽日期：2022/7/15。

由於企業主的產業，部分營業內容較為相近，一家廠商可能同時提供此二類營業項目或服務，例如電商平臺與 App／遊戲、快銷生活品與零售提供的營業內容重疊性較高，因此將前述產業合併為四類，分別為電商平臺／App／遊戲、金融與交通、快銷生活品／零售、美妝美容，再加上另一個調查對象——廣告代理商／廣告公司，共計五類。

抽樣方法採用分層隨機抽樣法，以企業類型與產業分類作為分層，共分為五層。為求廣告代理商／廣告公司具有獨立分析的可能性，故先設定配置樣本 30 份。其餘 270 份樣本安排企業主，分別以各產業的廣告金額作為樣本配置依據，如表 1 所示。

表 1 企業主樣本配置

產業分類	廣告量		樣本配置
	金額（新臺幣億元）	占比	
總計	355	100.0	270
電商平臺／App／遊戲	160	45.1	121
金融與交通	81	22.7	62
快銷生活品／零售	75	21.2	57
美妝美容	39	11.0	30

資料來源：王素鸞主持，數位平臺產業現況、發展趨勢及競爭規範——以我國為中心，公平交易委員會 111 年委託研究報告（2022）。

此外，考慮產業類型調查，大型業者意見的掌握大多會直接影響分析結果，故將員工規模納入考慮，分為 1-19 人、20 人以上規模業者，以 2：1 配置為目標，例如 1-19 人規模業者訪問約 200 份、20 人以上約 100 份，此規劃會使 20 人以上規模企業抽出率達 4.86%，高於 1-19 人企業的 0.91%，有助於提高本案調查結果的代表性（請參閱表 2）。

表 2 企業主與廣告代理商產業與員工人數分布與樣本配置

項目	調查母體			樣本配置		
	總計	員工人數		總計	員工人數	
		1-19 人	20 人以上		1-19 人	20 人以上
總計	23,986	21,928	2,058	300	200	100
電商平臺／App／遊戲	6,650	5,721	929	121	81	40
金融與交通	4,658	4,110	548	62	41	21
快銷生活品／零售	5,204	5,022	182	57	38	19
美妝美容	2,184	2,016	168	30	20	10
廣告代理商／廣告公司	5,290	5,059	231	30	20	10

資料來源：行政院主計總處，三大普查動態查詢系統，「105 年工業及服務業普查」，<https://dtable.dgbas.gov.tw/censuall/webmain.aspx?sys=210&funid=advqry&clear=1>，最後瀏覽日期：2022/6/15。廣告代理商／廣告公司行業代碼為 7310；電商平臺／App／遊戲行業代碼為 4871、5820、6201、6312；金融與交通行業代碼為 4841、491、492、493、494、499、651、652、655；快銷生活品／零售行業代碼為 4852；美妝美容行業代碼為 193、475、962。

三、數位平臺在國內的發展概況和市場界定、市場力探討

近年來大型數位平臺在國內市場的發展深深影響著消費者的日常生活，也已顯著改變許多企業營運和廣告投放的樣貌。本節先說明各類數位平臺的定義、在國內的普及程度，並歸納我國比較常使用的數位平臺如搜尋引擎、社群網路、影音平臺的經營模式，以及探討市場界定議題。

（一）各類數位平臺的定義

根據韋氏字典定義，搜尋引擎是指用於搜索指定數據（如文字或數據庫）的電腦軟體，也是指在網際網路上使用軟體來定位其他網站關鍵字的網站⁹，當用戶輸入關鍵字時，搜尋引擎會查看其已編入索引的網站頁面標題、內容和關鍵字，並使用演算法生成網站列表，將最相關的網站位於頁面頂端，該結果可能會以網站連結、

⁹ Merriam-Webster, "Search Engine," <https://www.merriam-webster.com/dictionary/search%20engine>, last visited on date: 2022/2/1.

圖片、影片或其他線上資料來呈現，當前較為普及、流行的搜尋引擎包括谷歌（Google）、必應（Bing）和雅虎（Yahoo）¹⁰；社群網路是一種開放的線上交流平臺、使用者聚集的網站¹¹，允許人們使用電腦或手機在網路上交流和分享訊息，藉著在此類網路平臺裡的虛擬連結，分享興趣、活動並建立社會關係¹²，當前較為常見的社群網路包括臉書（Facebook）、Instagram（IG）、推特（Twitter）¹³和領英（LinkedIn）¹⁴。在影音平臺方面，Trustradius 將影音平臺定義為「一個允許用戶上傳、儲存和傳送影音內容，並使用分析工具進行行銷目的的地方」；Mordor Intelligence 則認為具有影音託管服務，可幫助用戶透過網路上傳、觀賞、儲存和串流式傳輸影音內容的平臺為影音平臺。例如 YouTube 即為著名的影音平臺¹⁵，此外 Gab、Parler、Rumble、Odysee 與 LBRY 等也為國際間較常被運用的影音平臺¹⁶，因此，本文所探討之影音平臺僅限於由使用者創作或提供內容之影音平臺（user generated content, UGC）¹⁷，並未包括專業生成內容（professionally generated content, PGC）之影音平臺。

據前述各項數位平臺之定義與類型可以概要發現，不同數位平臺的核心技術與運作模式並不相同，例如搜尋引擎僅為使用者單方面輸入字詞或語句等關鍵字後，再經由演算法提供最為適切的搜尋結果，結果呈現以條列項目為主，而社群網路則以「人的互動」為主軸，特別是用戶本身和其周圍的關係人（例如朋友、家人、同

¹⁰ BDC, "Search Engine," <https://www.bdc.ca/en/articles-tools/entrepreneur-toolkit/templates-business-guides/glossary/search-engine>, last visited on date: 2022/2/1; Paul Goodman, "What Is a Search Engine? Definition Plus 10 Examples," TurboFuture (2021/12/30), <https://turbofuture.com/internet/What-is-a-Search-Engine-Definition-and-Examples>, last visited on date: 2022/2/1.

¹¹ Oxford English Dictionary, "Social Network," <https://www.oed.com/search/dictionary/?scope=Entries&q=social+network>, last visited on date: 2022/2/1.

¹² Cambridge Dictionary, "Social Network," <https://dictionary.cambridge.org/zht/%E8%A9%9E%E5%85%B8/%E8%8B%B1%E8%AA%9E/social-network>, last visited on date: 2022/2/1; Merriam-Webster, "Social Network," <https://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20network>, last visited on date: 2022/2/1.

¹³ 已於 2023 年 7 月更名為「X」，但考量讀者的熟悉度，本文仍沿用推特（Twitter）。

¹⁴ Biteable, "The 7 Different Types of Social Media," Biteable (2018/3/21), <https://biteable.com/blog/the-7-different-types-of-social-media/>, last visited on date: 2022/2/1.

¹⁵ Ghufraan Sheraz, "Video Platform | Definition, History and Types," VIDIZMO (2021/10/15), <https://blog.vidizmo.com/video-platform-definition-history-and-types>, last visited on date: 2022/2/1.

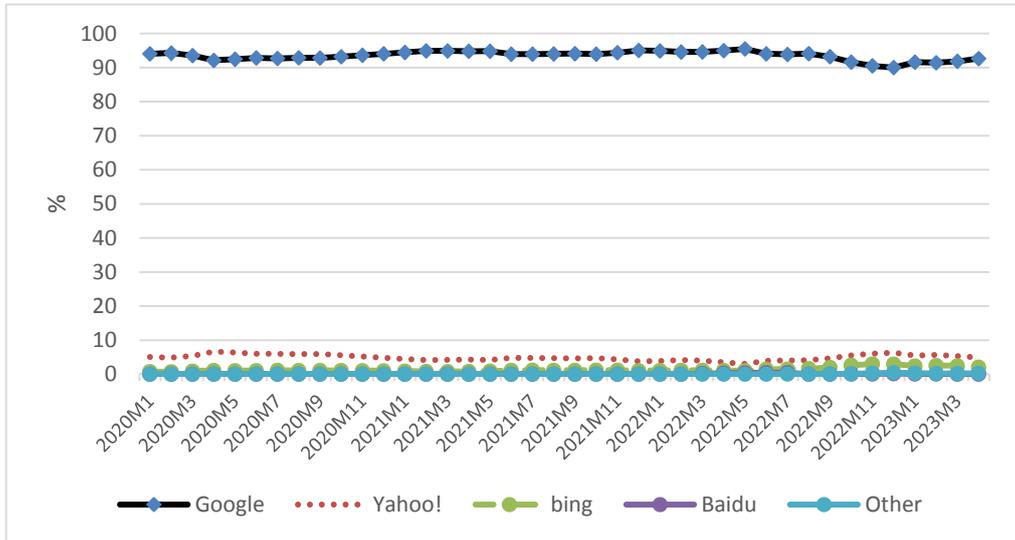
¹⁶ 鄧敏, 「取代 YouTube！影音平臺『Rumble』成川粉及保守右派新歡」, Newtalk 新聞 (2020/11/17), <https://newtalk.tw/news/view/2020-11-17/495444>, 最後瀏覽日期: 2022/7/1。

¹⁷ UGC 係指由使用者自主建立和發布的內容，例如留言、圖片、影片、社交貼文等。

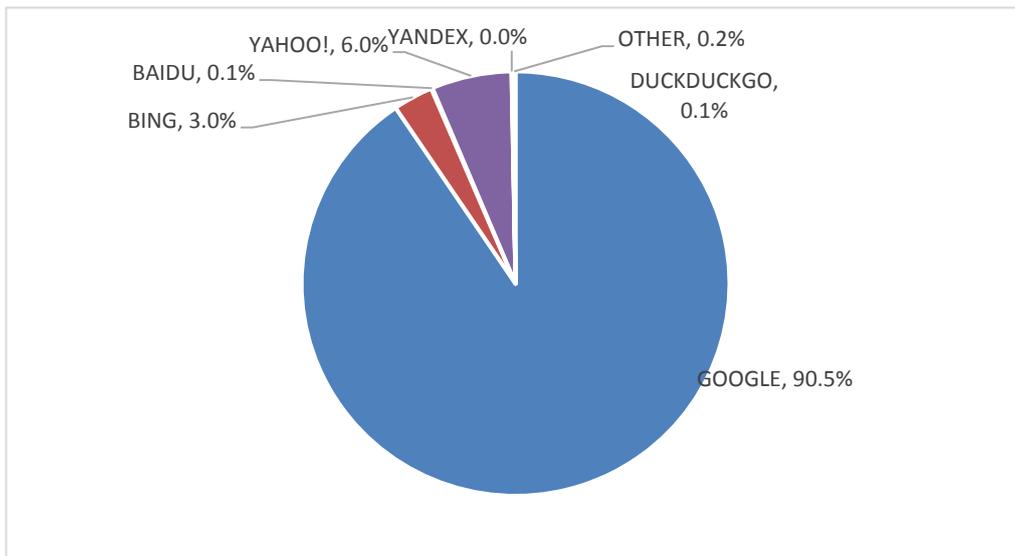
事……等) 間的交流分享, 以及在開放的線上空間進行溝通與聯繫, 讓人們能在虛擬的世界中也建立社會關係。影音平臺則讓使用者自由提供與上傳影片 (包含自製的原創作品), 並且選擇是否公開分享影片, 互動的對象為不特定大眾, 在人與人之間建立社交關係的程度較為薄弱, 並非以人際間的互動為核心。此外, 全球最為知名的影音平臺 YouTube, 其背後有搜尋引擎 Google 的技術支持, 可改善該網站的影片搜尋服務, 因而可將 YouTube 視為具有影音功能的 Google, 其核心仍為最佳化用戶的搜尋服務, 快速找到使用者所想要找尋的影片, 因而就核心的關鍵技術而言, 各種數位平臺實質上係提供予消費者不同服務。

(二) 各類數位平臺在國內的普及程度

根據 Statcounter 統計, 就數位平臺中的搜尋引擎而言, 占有臺灣最主要市場占有率 (下稱市占率) 的是 Google (見圖 2 Panel A), 近年來以流量而言的市占率均在九成以上, 最高曾達到 95%, 其餘搜尋引擎如 Yahoo、Bing 和百度 (Baidu), 在國內的市占率遠落後於 Google, 至於 2023 年公布的「Digital 2023: Taiwan」報告中的調查結果也呈現相同情況 (見圖 2 Panel B), 顯示 Google 在臺灣的搜尋引擎擁有絕對的市場力量, 在流量遠高於其他業者之下, 自然能吸引較多的廣告經費挹注以及相關效益, 同時在越多用戶數據和資料下, 越能藉由大數據和相關演算法, 協助廣告商或企業主更為精準地找到特定受眾市場, 進而提高廣告資源的運用成效。



Panel A 2020 年至 2023 年 4 月份之流量統計



Panel B 2022 年各平臺市占率統計

圖 2 各種搜尋引擎在臺灣之市占率（以流量計算）

資料來源：Statcounter, “Search Engine Market Share Taiwan,” <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/taiwan>, last visited on date: 2023/5/10; We Are Social & Meltwater, “Digital 2023: Taiwan,” Datareportal (2023), <https://datareportal.com/reports/digital-2023-taiwan>, last visited on date: 2023/5/10.

其次，就數位平臺中的社群網路和影音平臺而言，同樣根據 Statcounter 統計可瞭解發展現況，如圖 3 所示。其中，在未計入 Line 的統計調查裡，占臺灣最主要市場的社群網路是 Facebook，同樣為社群網路的 Twitter、Instagram 和 LinkedIn 等，在臺灣的市占率都相對較小，亦未有顯著成長的趨勢，並不是我國一般大眾常使用的平臺；在影音平臺方面，YouTube 為國內大眾常用的影音平臺，然而現階段因為 YouTube 標準不清的黃標規範、市場飽和和大量商業廣告等因素，促使 YouTube 的影片觀看次數、整體影響力正逐漸減少¹⁸。然而，因 Statcounter 的資料中並未涵蓋 Line 故無法進行跨平臺比較，惟由「Digital 2023: Taiwan」報告的調查結果則顯示，若將 Line 也列為調查項目之一時，Line¹⁹為國人最喜愛的社群媒體平臺，其偏好程度更勝於 Facebook 以及 Instagram，至於 Twitter 和 TikTok（抖音）等，也同樣並非國內民眾常用的平臺，如圖 4 所示。

¹⁸ 聯合新聞網，「台灣 YouTube 正在走下坡？網曝『成長停滯』3 原因掀兩派論戰」，udn 科技玩家（2021/12/9），<https://tech.udn.com/tech/story/123154/5950634>，最後瀏覽日期：2022/5/1。

¹⁹ 若以核心技術定義平臺屬性，Line 應歸類為通訊軟體而非社群網路，原因為 Line 在使用上是需要雙方先互加好友，經同意後才能進行後續聯絡及建立關係，並不像 Facebook、Instagram、Twitter 和 LinkedIn，可以讓不特定的大眾有機會在網上瀏覽個人檔案和傳遞訊息、建立與維持關係。惟因 Line 的商業模式逐漸朝向社群經營發展，逐步深化和強化社群行銷，讓具有同樣興趣的族群能互動，例如用戶可藉由建立社群或群組，將通訊錄中的朋友納入社群或群組中，並可開放朋友再邀請朋友加入，或是在搜尋頁面找到社群後加入，因而形成一社群網路，社群裡的人們可以相互交流、建立關係，已不再是單純的通訊軟體，且國內使用 Line 的每月活躍用戶數超過 2,100 萬，鑑於 Line 在我國市場的重要性，故本文仍將 Line 納入探討。

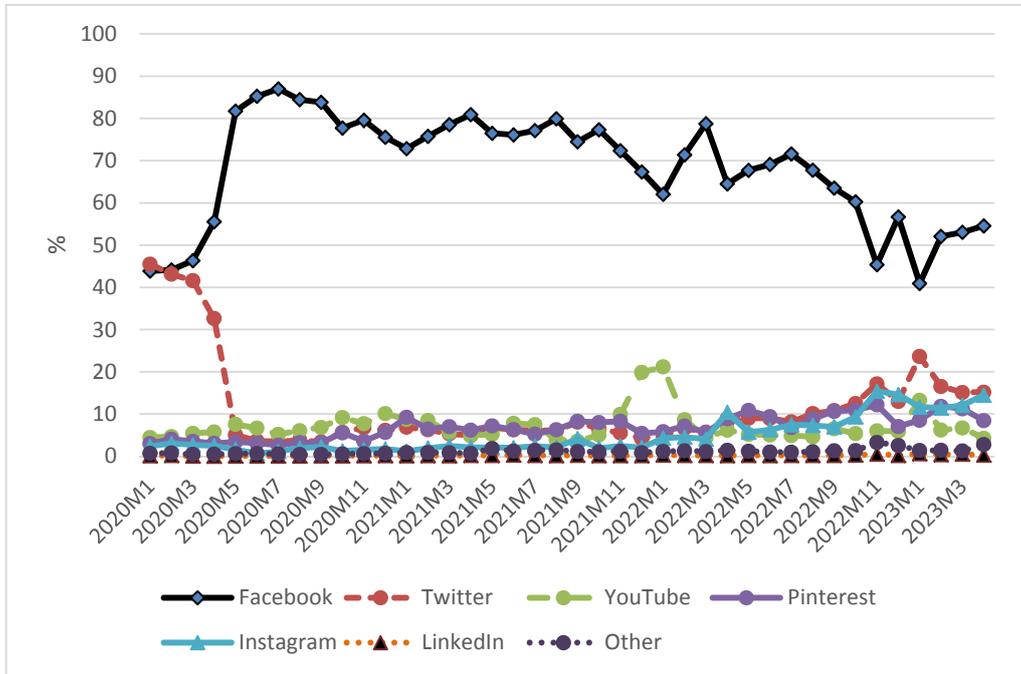
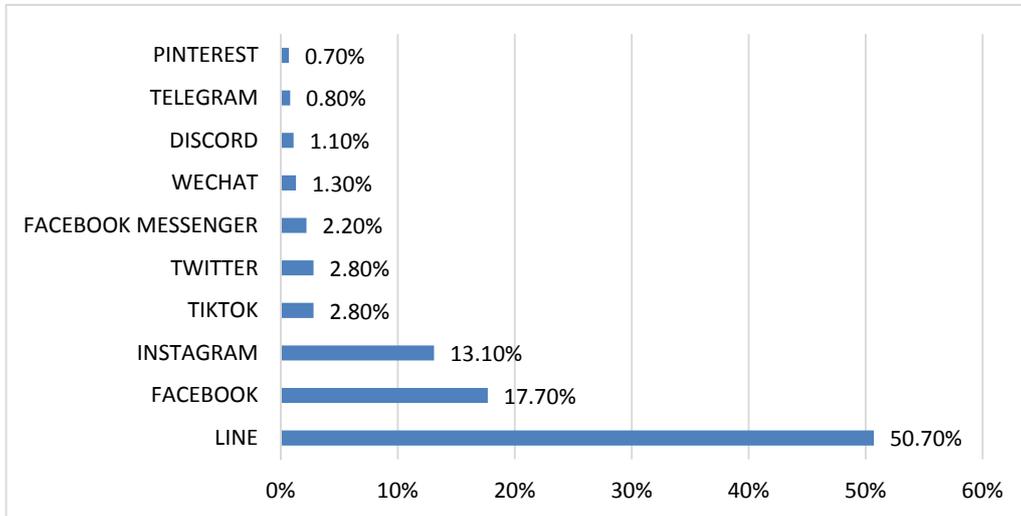


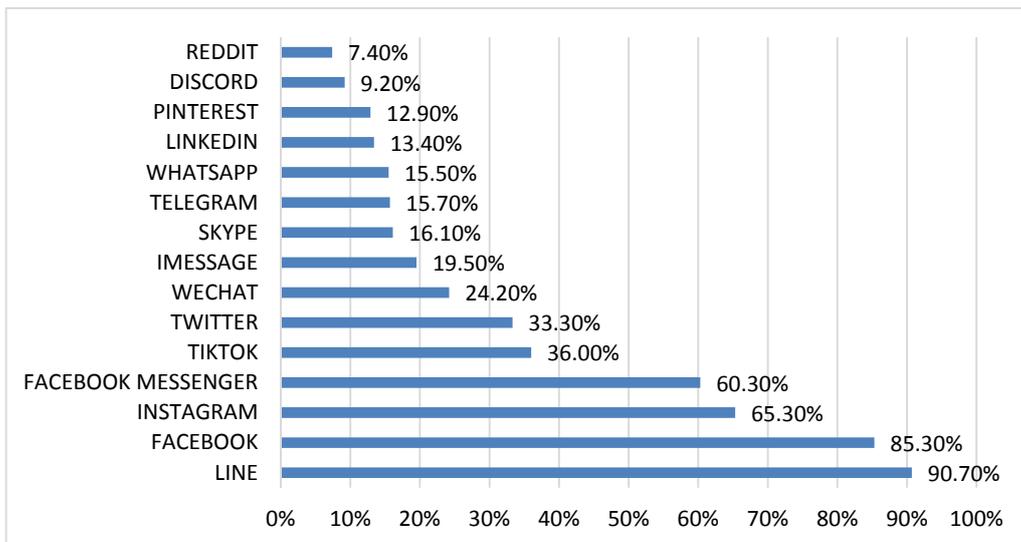
圖 3 臺灣各項社群網路及影音平臺之市占率統計 (Statcounter)

資料來源：Statcounter, “Social Media Stats Taiwan,” <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/taiwan>, last visited on date: 2023/5/10。

- 註：1. 資料期間為 2020 年至 2023 年 4 月份；
 2. Other 包含 reddit、Tumblr、VKontakte 等。



Panel A 2022 年國人最喜愛的社群媒體平臺



Panel B 2022 年國人最常使用的社群媒體平臺

圖 4 臺灣各項社群平臺之市占率統計

資料來源：We Are Social & Meltwater, “Digital 2023: Taiwan,” Datareportal (2023), <https://datareportal.com/reports/digital-2023-taiwan>, last visited on date: 2023/5/10.

從前述數位平臺在國內普及程度的統計調查結果發現，我國消費者在搜尋引擎裡最常使用的為 Google；在社群網路中主要偏好者為 Facebook 和 Line，而 YouTube

則為最常瀏覽的影音平臺，故本文進一步說明 Google、Facebook、Line 和 YouTube 在國內的商業模式如後。

（三）各類數位平臺在國內的商業運作概況

1. Google

經資料彙整及研究訪調，繪製 Google 在國內的商業模式架構如圖 5 所示。由圖中可知，Google 藉由提供一般使用者、內容創作者（例如傳統媒體）和廣告代理商／企業主各自所需要的服務，同時以聯播網的方式串接各種網站，並從中向廣告代理商／企業主收取費用來獲利。Google 在國內為民眾提供「免費」的搜尋服務，包含購物、圖片、文字等任何消費者想要找到的資訊，Google 均能透過強大的演算能力在短時間內回應消費者的需要，且呈現的搜尋結果具高度適切性，然而，消費者在免費使用 Google 服務時，對等地提供了個人資料讓 Google 得以進行後續運用，而且在消費者瀏覽與 Google 有合作關係的聯播網時，也可能會將瀏覽足跡回傳予 Google。

其次，Google 在平臺的另一邊服務想要藉著產生內容來獲得收入的内容創作者，基於 Google 的演算法和編寫目錄的能力，當消費者搜尋的資訊與内容創作者有高度相關時，内容創作者的網站即可能在搜尋結果的前面序位，易被消費者選取並閱讀，此時即幫内容創作者帶來流量，内容創作者即能再將流量貨幣化（例如將網站和 Google Ads 串接）創造收入。至於在廣告代理商／企業主方面，廣告代理商通常擔任協助企業投放廣告的工作，在有限的資源下建議企業主應如何配置廣告預算，才能適當地觸及目標客群，準確地讓企業主提供的商品或服務能最大程度地曝光，並在精準投放予目標客戶後有著較高的成交率，讓企業主賺得收益，廣告代理商則從中向企業主收取專業服務費，而 Google 是國內廣告代理商主要投放數位廣告的平臺之一。

另一方面，由於 Google 將投放廣告的操作系統簡化，讓許多中小企業、小規模企業均能藉由 Google 的廣告系統投放廣告，在設定有關人口特徵條件下配合廣告預算，將產品及服務呈現在 Google 搜尋的版位上，抑或是在和 Google 串接的聯播網露出有關資訊，當消費者透過搜尋結果的版面，或者是進入 Google 串接的聯播網時，

可能會被廣告吸引而點擊廣告，促進企業提高成交之可能性，使得資源有限的中小企業也能以較低的成本觸及目標市場。

基此，Google 在國內市場運作時至少服務著三個主要客群，也針對不同群體提供所需的服務，雖然讓消費者免費使用搜尋服務，但也將資訊作為對價讓 Google 使用，而內容創作者除了會透過與 Google 串接並將剩餘流量出售予 Google 外，也會因為獲得 Google 帶來的引導流量效果而有機會再將流量貨幣化，惟內容創作者產生的內容則會成為 Google 在建立索引資料庫時的一環，成為 Google 呈現給消費者之搜尋結果。再者，因 Google 有著大量國內消費者的使用紀錄，在大數據分析下能知道消費者的特徵和屬性，而廣告代理商／企業主最需要的就是能精準行銷，廣告代理商能協助企業主找到最適合的客戶來投放廣告，資源不多的企業主也能自行藉由 Google 平臺投入廣告預算找到目標客群，故 Google 在國內的主要營收來源為，向廣告代理商／企業主收取的投放廣告費用，也會提供數據報告供廣告代理商／企業主參考。另外值得注意的是，當消費者看到頁面上出現的廣告後加以點擊，消費者會被導引至該商品和服務的企業主網站，假使有進一步購買的階段時僅會與企業主有關，Google 並不會知道，因而 Google 雖連結市場上的多個邊但並不涉入交易，屬於非交易型平臺。

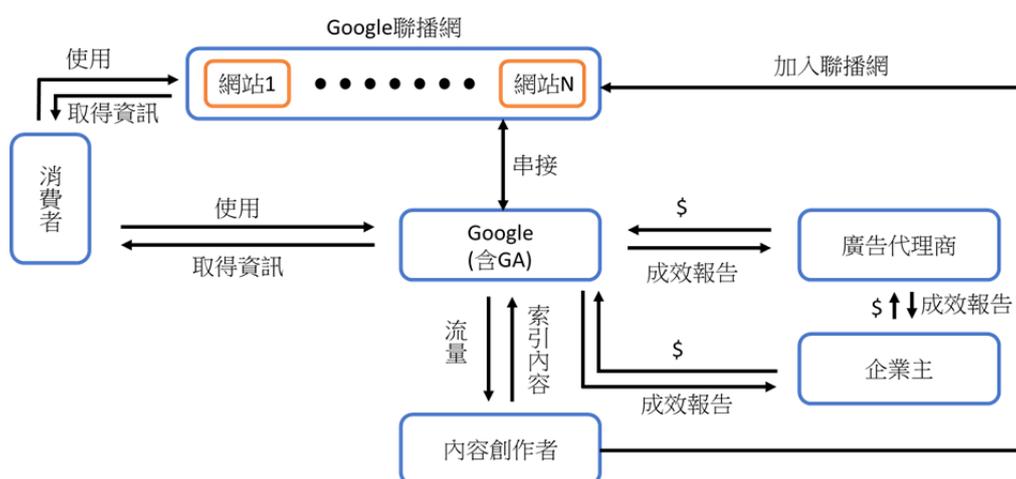


圖 5 Google 在國內的商業模式

資料來源：本文繪製。

2. Facebook (Meta)

2021 年 10 月份，Facebook 更名為 Meta²⁰。Meta 在國內主要提供的服務包含 Facebook、Instagram、WhatsApp 和 Messenger，也藉由這些服務項目構築生態系，讓消費者將時間和注意力均能留在 Facebook 生態系中，且 Facebook 也連結著至少市場上的三個群體，在國內的商業模式架構如圖 6 所示，Facebook 在臺灣的主要營利活動為廣告銷售，一方面向企業主拍賣廣告版位，另一方則向終端使用者展示廣告。首先，Facebook 為社群網路，讓一般使用者免費註冊與登入，能在 Facebook 建立和周邊友人的社群關係，同時可以透過友人連結其他使用者，得知友人的社交網路或交友圈，並且在社群中發布的資訊可以公開、不公開或僅限朋友瀏覽，使用者可以和朋友針對 Facebook 裡的訊息（例如文字、圖片、影音等）留言、互動，亦可相互分享任何資訊，因而 Facebook 在核心上著重於讓使用者之間能創建與維繫社交關係，所以在 Facebook 也提供市集、商店等服務，裡面的內容都是由使用者自己上傳，以及與社群中的其他使用者交流，Facebook 並不涉及當中的金流交易。惟同樣地，當使用者在使用 Facebook 的任何服務時，Facebook 也從中蒐集個人資料。

其次，Facebook 提供內容創作者成立粉絲頁的功能，讓內容創作者能藉著經營粉絲頁招募會員，並且將產生的內容推送給加入粉絲頁的會員，且內容創作者通常會在傳遞的訊息中加入自己的官方連結，將會員導流至官方網站，因而內容創作者也會有動機吸引越多的會員。另一方面，內容創作者有時也可以選擇是否要在傳送給會員的訊息裡夾帶一些廣告訊息，再透過會員觀看或點擊時獲得廣告收入的分潤，也可以選擇付費給 Facebook 來擴大推送訊息的範疇。

此外，廣告代理商／企業主需要的是將產品或服務資訊，精準地送到目標客群的眼前，讓看到廣告的使用者確實是對該產品或服務有興趣，點擊廣告後購買，提高成交率和轉換率，減少投放廣告對象不精確而造成行銷資源的浪費。與 Google 相同，Facebook 亦開發讓廣告代理商／企業主易於投放廣告的操作介面，藉由相關條件的設定鎖定目標族群，廣告代理商在協助企業主配置廣告預算時，會憑據經驗及 Facebook 提供的數據報告來投放廣告並逐步修正投放廣告的策略。對於想降低中介成本的企業主，也可以自行在 Facebook 提供的廣告系統投放廣告，Facebook 同樣會

²⁰ Meta, "Introducing Meta: A Social Technology Company," (2021/10/28), <https://about.fb.com/news/2021/10/facebook-company-is-now-meta/>, last visited on date: 2022/5/1.

回饋投放廣告後的成效報告，讓企業主得以進行後續策略調整方向。因此，Facebook 雖然免費讓消費者使用各項服務，但會向內容創作者、廣告代理商／企業主收取廣告費用，此為主要營收來源。

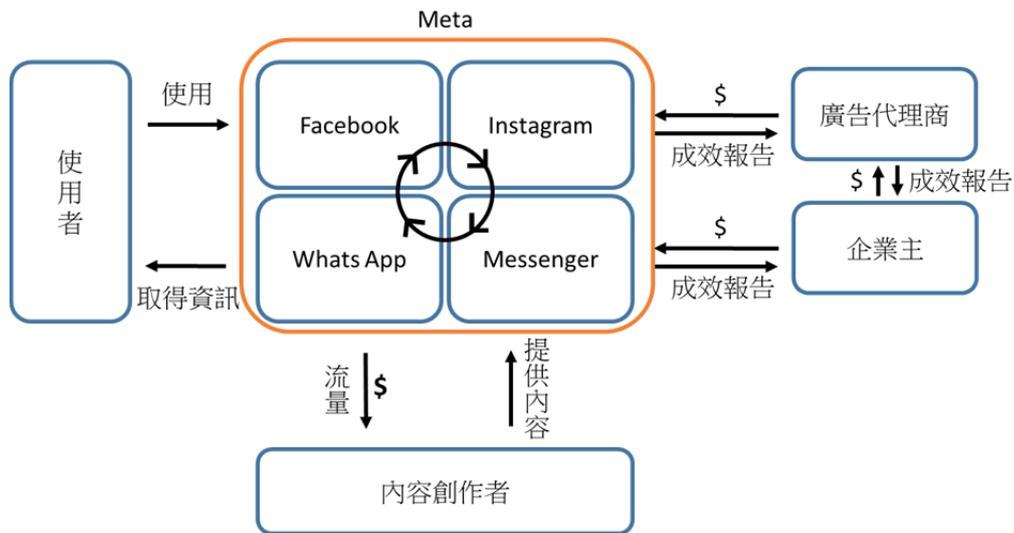


圖 6 Facebook 在國內的商業模式

資料來源：本文繪製。

註：Facebook、Instagram、WhatsApp 和 Messenger 形成一封閉生態圈，將消費者留在圈中作為主要商業模式。

3. Line

Line 雖然為通訊軟體起家，但在其後續的發展策略中也逐步建構起和人們生活更為緊密的相關生活服務，Line 在國內運作的商業模式如圖 7 所示。和 Meta 相似的是，Line 的商業運作策略也是將消費者留在與自家發展的各种服務模式中，讓消費者將時間花在 Line 提供的各項服務，較為不同的是，Meta 多半是以併購方式增加版圖，Line 則是透過內部創新²¹擴張各種與民眾有關的服務項目，例如遊戲、相機、漫

²¹ 何佩珊，「一場日常分享會意外觸發的內部創業，如何為 LINE 催生出線下王牌」，數位時代（2017/12/19），<https://www.bnext.com.tw/article/47487/how-line-create-offline-weapon-line-now>，最後瀏覽日期：2022/5/1。

畫貼圖、購物、新聞資訊、影音娛樂和金融支付等，同樣透過建立封閉的生態系，使消費者在生態系裡即能獲得所需服務。

與其他數位平臺一樣，Line 與一般使用者、內容創作者和廣告代理商／企業主有所關連。在一般使用者方面，Line 讓所有人可以透過網頁、App 應用程式商店等管道免費下載和使用，在消費者使用 Line 的通訊和週邊服務時，Line 也從中取得有關資訊，據官方統計²²，每月使用 Line 的活躍用戶數超過 2,100 萬，女性用戶和男性用戶的比率為 51%及 49%。

就內容創作者部分，以新聞媒體為例，早期 Line 有編預算向新聞媒體購買內容，且 Line@平臺有依照發送簡訊量收費，故多數國內媒體都運用 Line 成立 Line@官方帳號。其後在 Line 的使用戶數增加下，Line 開始針對 Line@官方帳號收費，部分國內媒體即中止使用推播服務，基於簡訊業務與 Line Today 分屬不同事業單位，Line 後來又推出新聞媒體方案，若新聞媒體願意提供新聞報導給 Line 使用 (Line Today)，Line 則給予簡訊費減免或打折的回饋，雙方之間的合作方式大致是以相互交換的形式進行，然而，新聞媒體提供予 Line 的新聞報導，使用者在點選後僅會留在 Line 的生態圈裡，並不會導流到新聞媒體的官方網站，此一方式即與 Google 跟 Facebook 不同，同時國內讀者多數都使用 Line App 之際，可能在消費者的注意力移轉上會使得 Line 對新聞媒體造成不利影響。

至於在媒體／企業主的部分，Line 提供多種合作方案，包含企業贊助貼圖、Line 點數、成效型廣告²³等，可讓廣告代理商／企業主配置預算資源，在需要的指定網頁、影片或 App 下載時露出廣告，將廣告投放於動態消息牆來觸及 Line 的使用者，Line 也會回饋成效報告給廣告代理商／企業主，有助於確認行銷成效及後續之策略修正。假若企業主是委託廣告代理商進行廣告投放，廣告代理商也會依據 Line 產出的報告數據，協助企業主精進行銷策略。

²² LINE，「LINE 頭版 MVP 廣告」，https://vos.line-scdn.net/lbstw-static/images/uploads/download_files/fb6ff23f1b0be8869b2eedb20595791e/LINE%E9%A0%AD%E7%89%88MVP%E5%BB%A3%E5%91%8A%20Sales%20Kit_Q222.pdf?openExternalBrowser=1，最後瀏覽日期：2022/5/1。

²³ LINE，「LINE 成效型廣告投放 (LAP) 讓廣告精準投放」，<https://tw.linebiz.com/service/display-solutions/line-ads-platform/>，最後瀏覽日期：2022/5/1。

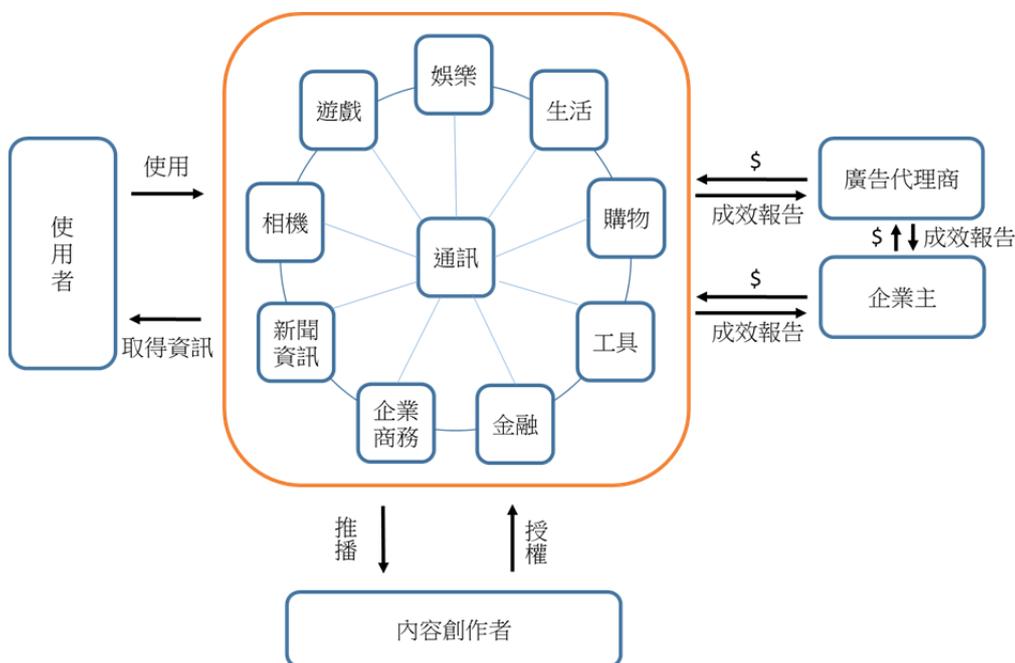


圖 7 Line 在國內的商業模式

資料來源：本文繪製。

註：和 Meta 相似的作法，藉由擴展不同服務項目形成一封閉生態圈，將消費者留在圈中作為主要商業模式。

4. YouTube

YouTube 為國內消費者最常使用的 UGC 影音平臺，同樣連結著主要的利益相關者：一般使用者、內容創作者和廣告代理商／企業主，其在國內的商業模式架構圖如圖 8 所示。首先，使用者可以選擇付費或免費使用 YouTube 提供的影音服務，在免費方案下消費者觀看的影片可能會出現廣告而短暫中斷廣告播放，假如消費者願意依據不同方案支付費用成為 YouTube Premium 會員²⁴，就可以享有「觀看無廣告干擾的影片」、「下載影片並於離線時觀賞」、「背景播放」、「YouTube Music Premium 使用資格」、「繼續觀看」、「子母畫面 (PiP)」等相關福利。

其次，YouTube 開放內容創作者上傳影音內容到自己經營的頻道，也會有部分專業人士專門經營頻道來盈利，同時亦有許多直播主運用 YouTube 平臺和使用者互

²⁴ YouTube, 「善用 YouTube Premium 會員福利」, <https://support.google.com/youtube/answer/6308116?hl=zh-Hant>, 最後瀏覽日期：2022/5/1。

動，若使用者欣賞或認同相關影音或頻道經營者時，可以直接贊助內容創作者而有金流關係。此外，專業經營頻道的內容創作者，有機會基於影片的按讚或訂閱數、觀看數、觀看時間及 Google 廣告等，和 YouTube 分拆利潤，此為另一營收來源。

至於在廣告代理商／企業主方面，基於 YouTube 被 Google 收購，因此當廣告代理商／企業主欲在 YouTube 投放廣告時，並不是像 Facebook 和 Line 一樣是直接下在平臺，而是必須經由 Google Ads 進行系統操作，所以對廣告代理商／企業主而言在選擇投放廣告的類型時，在關鍵字型的廣告會是 Google search，嵌入影音型的廣告則會出現在 YouTube 平臺，同樣地，在投放廣告後 Google Ads 也會回饋成效報告予廣告代理商／企業主，且因廣告操作系統介面簡易，企業主可以自行在 YouTube 投放廣告，也可以委請廣告代理商協助。

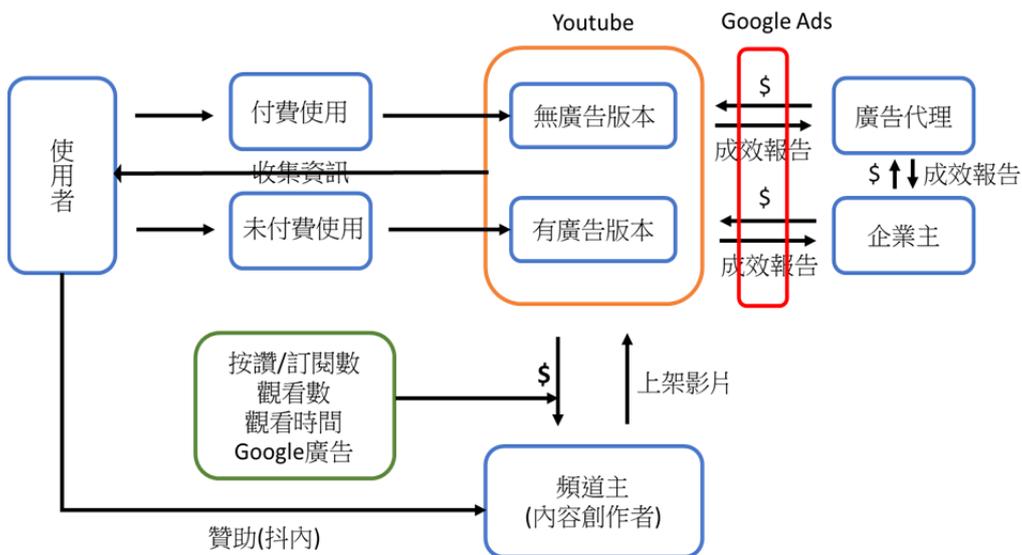


圖 8 YouTube 在國內的商業模式

資料來源：本文繪製。

註：欲在 YouTube 投放廣告的廣告代理商／企業主，必須透過 Google Ads 系統，並不能直接在 YouTube 投放廣告。

綜言之，前述平臺主要為聚合型 (aggregators) 平臺²⁵，亦即除了讓使用者取得需要的資訊外，還會看到外部生產商 (例如廣告商) 的產品和服務，且從其建構商

²⁵ Georgios Petropoulos, *Competition Economics of Digital Ecosystems*, DAF/COMP/WD(2020)91, OECD Competition Committee (2020).

業生態圈的現況而言，屬於數位服務生態系，也即運用核心技術（例如資訊搜尋、社群連結）研發或併購相關數位服務，讓消費者停留在其建構的生態系裡²⁶。且有別於數位設備生態系的貨幣化模式，數位服務生態系則以廣告為主要營收，因貨幣化來自於廣告端，企業相對上較無法藉由改善服務品質進而增進消費者效用，再從中創造更高的盈餘，所以重心會放在如何增加消費者對生態系的黏著度。

四、我國消費者使用數位平臺調查結果²⁷

（一）問卷回收結果

總計調查 700 份有效樣本，受訪者男女性結構比為 53:47，年齡結構區分為 15-29 歲、30-39 歲、40-49 歲、50 歲以上，分別有 25%左右的占比。受訪者教育程度以學歷為大學者最多，達 43.57%，其次為高中／高職（含五專前三年）者，占 26.14%，研究所與專科再次之，人數最少的為國中／初中及以下。

以下簡單說明國內消費者使用搜尋引擎、社群網路、影音平臺的狀況。

（二）調查結果

1. 使用情形

國內消費者最常使用的搜尋引擎以 Google（87.9%）為主，其次為 Yahoo（2.6%），兩者有很大的落差，曾經使用過的搜尋引擎也以 Google（90.3%）為主，其次為 Yahoo（24.9%），國內消費者在搜尋引擎單棲比率為 68.9%，多棲比率為 31.1%，可見國內消費者對於搜尋引擎以單棲為主。持續使用該搜尋引擎的原因主要為使用時間久、已習慣（56.8%）以及搜尋的結果比較多（20.4%）（請參閱表 3）。

²⁶ Marc Bourreau, *Some Economics of Digital Ecosystems*, DAF/COMP/WD(2020)89, OECD Competition Committee (2020).

²⁷ 本文從「消費者」、「廣告代理商與企業主」二份問卷中，各挑選 5 題單選問項進行信度分析，並將調查成功樣本，隨機分為 2 組進行信度檢測，並以相同的隨機分組方式進行 10 次分組檢定，來確定結果的穩定性。10 個問項各 10 次的卡方檢定結果，p-value 值介於 0.35~0.67 之間，均大於 0.05，表示隨機分群的二群體受訪者在各題目的回答內容之間沒有明顯差異，顯示問卷具有一定信度。

就社群網路來看，目前國內消費者最常使用的社群網路以 Line（46.9%）為主，其次為 Facebook（32.9%），再次為 Instagram（14.1%），曾經使用過的社群網路也以 Line（76.3%）為主，其次為 Facebook（75.0%），再次為 Instagram（42.3%），國內消費者在社群網路單棲比率為 20.7%，多棲比率為 79.3%，可見國內消費者對於社群網路的使用情形以多棲為主。持續使用該社群網路的原因以親朋好友都在用（58.4%）為主，其次為使用時間久、已習慣（35.6%），以及能和他人互動（28.2%）（請參閱表 3）。

至於影音平臺，目前國內消費者最常使用的為 YouTube（81.6%），其次為 TikTok（5.9%），兩者差距懸殊，曾經使用過的影音平臺也以 YouTube（86.3%）為主，TikTok 也只占有 18.6%，因此，國內消費者在影音平臺方面單棲比率達 77.3%，多棲比率為僅 22.7%，可見國內消費者對於影音平臺的使用情形以單棲為主。持續使用該影音平臺的原因為使用時間久、已習慣（49.3%）、內容豐富選擇性多（35.9%），以及喜歡平臺提供的內容（21.5%）（請參閱表 3）。

表 3 國內消費者對數位平臺的使用情況彙整

項目	搜尋引擎	社群網路	影音平臺
最常使用	1.Google（87.9%） 2.Yahoo（2.6%）	1.Line（46.9%） 2.Facebook（32.9%） 3.Instagram（14.1%）	1.YouTube（81.6%） 2.TikTok（5.9%）
曾使用	1.Google（90.3%） 2.Yahoo（24.9%）	1.Line（76.3%） 2.Facebook（75.0%） 3.Instagram（42.3%）	1.YouTube（86.3%） 2.TikTok（18.6%） 3.Bilibili（8.0%）
單棲多棲比率	1.單棲 68.9% 2.多棲（2種以上）31.1% 3.單棲與多棲比 69:31	1.單棲 20.7% 2.多棲（2種以上）79.3% 3.單棲與多棲比 21:79	1.單棲 77.3% 2.多棲（2種以上）22.7% 3.單棲與多棲比 77:23
持續使用原因	1.使用時間久、已習慣（56.8%） 2.搜尋的結果比較多（20.4%） 3.瀏覽器已預設或綁定（17.9%） 4.搜尋的結果比較精確/準確（16.0%）	1.親朋好友都在用（58.4%） 2.使用時間久、已習慣（35.6%） 3.能和他人互動（28.2%）	1.使用時間久、已習慣（49.3%） 2.內容豐富選擇性多（35.9%） 3.喜歡平臺提供的內容（21.5%）

資料來源：王素鸞主持，數位平臺產業現況、發展趨勢及競爭規範——以我國為中心，公平交易委員會 111 年委託研究報告（2022）。

2.轉換情形

國內消費者對搜尋引擎的轉換情況，有高達 97.8%都沒有更換搜尋引擎的想法，在 2.2%有換過或想更換搜尋引擎的消費者中，主要理由除了其他（42.9%）以外，再就是因為搜尋結果不理想未能回應我的問題（35.7%），以及廣告數量、所占版面太多（21.4%）。對於 97.8%沒有更換意願的受訪者而言，若改用別的搜尋引擎，有 45.4%認為不會造成困擾，但也有 32.7%的受訪者擔心其他平臺操作介面不順（請參閱表 4）。

對社群網路的轉換情況，有高達 95.0%都沒有更換社群網路的想法，在 5.0%有換過或想更換社群網路的消費者中，主要理由除了其他（30.3%）以外，還有因為廣告量太多（24.2%）以及其他平臺使用的介面更友善（24.2%）。對於 95.0%沒有更換意願的受訪者而言，若改用別的社群網路，有 40.1%認為不會造成困擾，但也有 29.0%的受訪者擔心可能產生新平臺的介面不好用／不熟悉的困擾（請參閱表 4）。

對影音平臺的轉換情況，有高達 96.9%都沒有更換影音平臺的想法，在 3.1%有換過或想更換影音平臺的消費者中，主要理由是廣告量太多（47.4%），其次才是其他原因（31.6%）。對於 96.9%沒有更換意願的受訪者而言，若改用別的影音平臺，有 52.7%認為不會產生困擾，但有 23.3%擔心新平臺的功能不佳（請參閱表 4）。

目前只有 11.1%的受訪者付費以避免影音平臺的廣告干擾，但有 25.1%的受訪者未來願意付費避免廣告。

表 4 國內消費者對數位平臺的轉換與付費情況彙整

項目	搜尋引擎	社群網路	影音平臺
更換情形	沒有更換搜尋引擎的想法 (97.8%)	沒有更換社群網路的想法 (95.0%)	沒有更換影音平臺的想法 (96.9%)
想更換原因	1.其他(42.9%) 2.搜尋結果不理想未能回應我的問題(35.7%) 3.廣告數量、所占版面太多(21.4%)	1.其他(30.3%) 2.廣告量太多(24.2%) 3.其他平臺使用的介面更友善(24.2%)	1.廣告量太多(47.4%) 2.其他原因(31.6%)
改用可能產生的困擾	1.不會產生困擾(45.4%) 2.其他平臺操作介面不順(32.7%)	1.不會產生困擾(40.1%) 2.可能產生新平臺的介面不好用/不熟悉(29.0%)	1.不會產生困擾(52.7%) 2.新平臺的功能不佳(23.3%)

資料來源：同表 3。

3.對個資的重視程度

就我國消費者而言，對數位平臺任意取得個人資料及隱私²⁸，有 61.9%非常重視，還算重視的也有 27.6%²⁹，整體對於數位平臺任意蒐集個人資料的重視程度達 89.5%，僅有 10.5%的受訪者無意見或不重視（請參閱表 5）。

除了資料的取得之外，對資料的提供部分，我國消費者也一致提供非常重視的看法，其中有 78.4%非常重視數位平臺任意提供個人資料給他人，還算重視的也有 15.0%，整體對於數位平臺任意提供個人資料給他人的重視程度達 93.4%，僅有 6.6%的受訪者無意見或不重視（請參閱表 5）。

表 5 民眾對數位平臺任意取得我的資料或提供個資給他人的看法

單位：人；%

項目別	樣本數	總計	非常重視	還算重視	無意見	不太重視	非常不重視
數位平臺任意取得我的資料及隱私的重視程度	700	100.0	61.9	27.6	1.8	7.7	1.0
數位平臺任意提供個人資料給他人的重視程度	700	100.0	78.4	15.0	1.6	4.0	1.0

資料來源：同表 3。

五、我國廣告代理商與企業主使用數位平臺調查結果

（一）廣告代理商與企業主問卷回收結果

有關企業主與廣告代理商的調查，共計完成 303 份有效樣本。其中廣告代理商回收 30 份有效樣本，企業主回收 273 份有效樣本；以規模別觀察，員工人數 1-19 人的企業共回收 195 份，20 人以上規模的企業回收 108 份。整體而言，20 人以上企業整體回收率高於預期，尤其為金融與交通產業，其餘業別則與原有規劃相近（請參閱表 6）。

²⁸ 問卷中所指「任意」係指數位平臺單方作為，未經消費者同意；「取得」主要指數位平臺以任何方式蒐集消費者相關資訊。

²⁹ 問卷中所指「重視」，係由受訪者自我評估問卷「描述句」對其的重要性。

表 6 企業主與廣告代理商樣本回收情形

樣本配置	總計	員工人數	
		1-19 人	20 人以上
總計	303	195	108
電商平臺／App／遊戲	125	84	41
金融與交通	58	26	32
快銷生活品／零售	59	42	17
美妝美容	31	23	8
廣告代理商／廣告公司	30	20	10

資料來源：同表 3。

本次受訪企業主規模以 5-19 人最多，占 45.4%，其次為 20-49 人，占 19.4%，再次為 1-4 人，占 18.7%，其餘規模占比遞減，但人數 500 人以上的則占 1.8%。至於就資本額來看，以資本額規模未滿 1 千萬元的企業居多，其餘規模隨著資本額提高占比降低，但資本額 20 億元（含）以上也占有 3.3%；就受訪的廣告代理商來看，企業規模也以 5-19 人最多，占 43.3%，其次為 1-4 人，占 23.3%，再次為 20-49 人，占 20.0%，其餘規模占比遞減。就資本額來看，以資本額規模未滿 1 千萬元的企業居多，其餘規模隨著資本額提高占比減少，但資本額 1-2 億元者也占有 6.7%。

（二）調查結果

1. 廣告投放金額

就受訪廣告代理商來看，去年所投放的廣告總額有五成的投放金額不到 500 萬，其次為 500 萬~未滿 1 千萬，占 20%，之後隨著廣告金額提高家數遞減，不過，廣告總額在 5 千萬~未滿 1 億的廣告代理商家數達也占有 10%，可見國內廣告代理商的廣告總額多集中在 1 億元以下。以中位數計算，整體廣告總額平均為 3,025 萬元（請參閱表 7）。

本次受訪企業主過去一年投放媒體的廣告總額以不到 500 萬元居多，占 94.1%，其餘隨投放媒體廣告金額增加，占比遞減。全部受訪企業過去一年投放媒體廣告總額平均約為 490.8 萬元（請參閱表 7）。

表 7 廣告代理商與企業主所投放的廣告總額

項目	廣告代理商			企業主		
	次數	百分比	平均數	次數	百分比	平均數
不到 500 萬	15	50.0	3,025 萬元	257	94.1	490.8 萬元
500 萬~未滿 1 千萬	6	20.0		9	3.3	
1 千萬~未滿 3 千萬	3	10.0		4	1.5	
3 千萬~未滿 5 千萬	1	3.3		0	0.0	
5 千萬~未滿 1 億	3	10.0		2	0.7	
1 億~未滿 2 億	1	3.3		0	0.0	
2 億~未滿 3 億	0	0.0		0	0.0	
3 億以上	1	3.3		1	0.4	
總和	30	100.0		273	100.0	

資料來源：同表 3。

註 1：平均數係以金額級距的組中點作為廣告代理商的廣告總額加以平均得出。

註 2：母體資料庫 18,696 家企業主，接觸 8,494 家，其中 3,187 家非對象，有投放廣告的業者估計為 11,681 家。

2. 投放數位廣告占廣告總額比重

受訪廣告代理商去年所投放的廣告總額中，約有 33.3% 的廣告代理商數位廣告占其廣告總額的比重在 0%~9.99%，但也有 16.7% 的廣告代理商數位廣告占其廣告總額的比重達 80% 以上，整體來看，國內廣告代理商使用數位廣告有兩極化的現象，不過平均使用數位廣告的比率約 36.3%（請參閱表 8）。

本次受訪企業自行投放媒體廣告金額占總投放廣告金額占比，以 10% 以內居多，占 46.2%，其次為 80% 以上自行投放的企業也達 33.3%，自行投放廣告占比介於 10% 至 80% 之間的企業，相對少數，可見在投放媒體廣告部分，企業有兩極化的現象。整體受訪企業自行投放媒體廣告占比約為 36.8%（請參閱表 8）。

表 8 廣告代理商與企業主投放數位媒體廣告占總廣告金額比重

項目	廣告代理商			企業主		
	次數	有效百分比	平均數	次數	有效百分比	平均數
0%~9.99%	10	33.3	36.3%	126	46.2	36.8%
10%~19.99%	3	10.0		25	9.2	
20%~29.99%	2	6.7		12	4.4	
30%~39.99%	3	10.0		5	1.8	
40%~49.99%	1	3.3		2	0.7	
50%~59.99%	4	13.3		6	2.2	
60%~69.99%	0	0.0		4	1.5	
70%~79.99%	2	6.7		2	0.7	
80%以上	5	16.7		91	33.3	
總和	30	100.0		273	100.0	

資料來源：同表 3。

註：平均數係以占比級距的組中點作為廣告代理商的數位媒體廣告占比加以平均得出。

3.廣告代理商與企業主選擇數位平臺的因素

受訪的廣告代理商選擇數位平臺的最主要因素為因應客戶指定需求，占 36.7%，其次為是否可觸及目標群體，占 23.3%，再次為平臺表現成效 20.0%，主要因素來自需求面的考量（請參閱表 9）。

就企業選擇在數位媒體投放廣告的原因來看，最主要是比較能觸及到目標客戶，高達 64.1%，其次是平臺有完整的市場數據，占 9.9%，再次為可以驗證成效，占 9.2%，以及平臺容易操作，占 8.1%。這些原因都與目前的資訊科技發展，以及提供科學化的數據分析有關，一般的傳統媒體比較無法發揮類似功能（請參閱表 9）。

表 9 廣告代理商與企業主選擇數位平臺的因素

項目	次數	百分比
廣告代理商最優先選擇前 5 大因素		
平臺的流量	2	6.7
因應客戶指定需求	11	36.7
後臺數據完整度	3	10.0
是否可觸及目標群體	7	23.3
平臺表現成效	6	20.0
企業主考慮的前 5 項因素		
平臺容易操作	22	8.1
平臺有完整的市場數據	27	9.9
可以驗證成效	25	9.2
費用合理	21	7.7
比較能觸及到目標客戶	175	64.1

資料來源：同表 3。

註：本表僅列出選擇數位平臺最優先的前 5 大因素，因此加總不等於 100%。

4.廣告代理商投放數位廣告過程面臨的困擾

受訪的廣告代理商認為投放廣告過程面臨的困擾以廣告投放效果不佳為最，占 33.3%，其次為平臺規則常更動，占 13.3%，再次為數據不夠即時，占 10.0%，也有 6.7%的廣告代理商認為缺乏競爭，沒有具替代性的網路廣告平臺可供選擇，因此，不得不使用既有的數位廣告平臺，或是後臺數據提供不完整。此外，26.7%的廣告代理商認為還有其他原因，例如不知道廣告被投放到哪裡、不知道看到廣告的是誰、廣告不在預設的廣告時段出現，也有認為系統 bug，不穩定（例如廣告內容顯示不出來，但隔天又好了）、代言人負面新聞時，網路廣告無法停止，以及客服中心在國外，無法即時提供問題解答等（請參閱表 10）。

表 10 廣告代理商投放廣告過程面臨的困擾

項目	次數	百分比
廣告代理商困擾的因素		
後臺數據提供不完整	2	6.7
平臺規則常更動	4	13.3
數據不夠即時	3	10.0
平臺的競價機制不透明	1	3.3
缺乏競爭，沒有具替代性的網路廣告平臺可供選擇	2	6.7
廣告投放效果不佳	10	33.3
其他	8	26.7
總和	30	100.0

資料來源：同表 3。

5.廣告代理商與企業主在 Google(含 YouTube)、Facebook(含 Instagram) 投放廣告的看法

針對 Google (含 YouTube) 系統，26.7%的廣告代理商認為在投放廣告時，可能有不公平競爭疑慮，主要不公平競爭疑慮為機制運作不透明 (50.0%)、僅能單方面接受平臺提供的結果 (37.5%)、投入成本越來越高 (25.0%)，機制說明不完整僅占 12.5%。至於 Facebook (含 Instagram) 系統，則有 36.7%的廣告代理商認為在投放廣告可能有不公平競爭疑慮，主要不公平競爭疑慮與 Google 系統相同，仍為機制運作不透明 (63.6%)、僅能單方面接受平臺提供的結果 (36.4%)、投入成本越來越高 (27.3%)，機制說明不完整占 18.2% (請參閱表 11)。

無論是 Google (含 YouTube) 或 Facebook (含 Instagram) 系統的廣告競價機制，對受訪企業主而言，分別都有 31.9%與 33.0%的企業主表達兩大平臺系統可能有不公平的疑慮。至於不公平疑慮，針對 Google 系統企業認為不公平疑慮的因素主要為機制運作不透明、投入成本越來越高，各占 48.3%；對 Facebook 系統的不公平疑慮也以機制運作不透明為最主要因素，占 58.9%，其次為投入成本越來越高，占 50.0%，再次的分別為機制說明不完整、僅能單方面接受平臺提供的結果(請參閱表 11)。

表 11 在 Google (含 YouTube)、Facebook (含 Instagram)
 投放廣告不公平疑慮及原因

項目	廣告代理商				企業主			
	Google (含 YouTube)		Facebook (含 Instagram)		Google (含 YouTube)		Facebook (含 Instagram)	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
總和	30	100.0	30	100.0	273	100.0	273	100.0
有無不公平競爭疑慮								
否，沒有不公平競爭疑慮	22	73.3	19	63.3	186	68.1	183	67.0
是，有不公平競爭疑慮	8	26.7	11	36.7	87	31.9	90	33.0
不公平疑慮的原因								
機制說明不完整	1	12.5	2	18.2	17	19.5	25	27.8
機制運作不透明	4	50.0	7	63.6	42	48.3	53	58.9
國內外廠商適用規則不一	0	0.0	0	0.0	11	12.6	10	11.1
投入成本越來越高	2	25.0	3	27.3	42	48.3	45	50.0
僅能單方面接受平臺結果	3	37.5	4	36.4	28	32.2	24	26.7
其他	0	0.0	1	9.1	2	2.3	3	3.3

資料來源：同表 3。

6. 當前數位平臺提供驗證廣告有效性機制的看法

數位平臺雖然提供廣告代理商有關數位廣告的相關資訊，不過，對於平臺所提供的資訊是否足以驗證廣告有效性，其中有 53.3% 的廣告代理商認為數位平臺並無提供廣告有效性的驗證機制，46.6% 的廣告代理商雖然認為數位平臺有提供驗證廣告有效性的機制，但 23.3% 認為資訊不足，僅 23.3% 認為有提供驗證廣告有效性的機制，且資訊充足。由於僅 23.3% 認為平臺有提供驗證廣告有效性的機制，且資訊充足，因此，如何強化此一驗證廣告有效性機制顯得重要，其中有 83.3% 的廣告代理商支持要求數位平臺提供投放廣告時的可驗證資料庫，僅 16.7% 不支持（請參閱表 12）。

針對數位平臺是否提供驗證廣告有效性機制，近六成的受訪企業認為平臺有提供驗證廣告有效性機制，其中認為資訊充足者占 45.1%，認為資訊不足者占 14.7%，而認為平臺沒有提供驗證廣告有效性機制者，也高達 40.3%，可見數位平臺提供驗證廣告有效性機制有四成以上認為平臺未提供，即使有，也有 14.7% 的企業認為資訊不充足。對於要求數位平臺提供投放廣告時可驗證的資料庫，則有 86.4% 的企業支持此一看法，或許可作為未來數位平臺提高服務品質的努力方向（請參閱表 12）。

表 12 當前數位平臺提供驗證廣告有效性機制的看法

項目	廣告代理商		企業主	
	次數	百分比	次數	百分比
數位平臺提供驗證廣告有效性的機制				
是，且資訊充足	7	23.3	123	45.1
是，但資訊不足	7	23.3	40	14.7
否	16	53.3	110	40.3
總和	30	100.0	273	100.0
是否支持提供驗證機制				
是	25	83.3	236	86.4
否	5	16.7	37	13.6

資料來源：同表 3。

7. 未來一年偏好投放廣告的數位平臺

就受訪代理商而言，未來一年考慮投放廣告的數位平臺仍以 Facebook、Google 搜尋（關鍵字）為主，分別有 60.0%與 56.7%，而串流 OOH 或家外廣告、YouTube、Instagram，分別不到 30%的廣告代理商選擇，對其餘數位平臺的偏好度更低，可見 Facebook、Google 搜尋（關鍵字）在短期內仍是廣告代理商投放數位廣告的主流，其他新興媒體尚無法與其競爭（請參閱表 13）。

表 13 未來一年廣告代理商偏好投放廣告的數位平臺

項目	次數	百分比 (%)
01 Google 搜尋（關鍵字）	17	56.7
02 OTT 線上串流媒體服務	1	3.3
03 Facebook	18	60.0
04 Instagram	4	13.3
05 Yahoo	1	3.3
06 Line	3	10.0
07 YouTube	6	20.0
08 TikTok	1	3.3
09 行動 iOS App	1	3.3
10 行動安卓 App	1	3.3
11 論壇	1	3.3
12 新聞及內容網站	2	6.7
13 串流 OOH 或家外廣告	7	23.3
14 其他	3	10.0

資料來源：同表 3。

註：本題為複選題。

就企業對未來在平臺投放廣告的意願來看，以對 Google 搜尋（關鍵字）、Facebook、Instagram、Line、YouTube 的投放意願最高，都在六成以上，在行動 App（蘋果）、行動 App（安卓）、論壇、新聞及內容網站投放廣告的意願都在四成以上，而在 Yahoo 的投放意願，則與 TikTok、OTT 線上串流媒體服務、串流 OOH（out of home）或家外廣告（DOOH）同等級，都在三成以上。綜合來看，企業主未來在數位平臺投放廣告的意願仍以在 Google 搜尋（關鍵字）、Facebook、Instagram、Line、YouTube 最高，對其他數位平臺投放廣告的意願相對為低，例如 Yahoo、TikTok、OTT 線上串流媒體服務、串流 OOH（out of home）或家外廣告（DOOH）無意願投放的比率都高達六成以上（請參閱表 14）。

表 14 未來一年企業在各類數位平臺投放廣告的意願

項目	有意願 (%)	無意願 (%)
01 Google 搜尋（關鍵字）	81.3	18.7
02 Yahoo	38.8	61.2
03 Facebook	78.0	22.0
04 Instagram	68.9	31.1
05 Line	68.1	31.9
06 YouTube	61.9	38.1
07 TikTok	31.9	68.1
08 行動 App（蘋果）	42.1	57.9
09 行動 App（安卓）	41.8	58.2
10 OTT 線上串流媒體服務	39.2	60.8
11 論壇	46.5	53.5
12 新聞及內容網站	46.9	53.1
13 串流 OOH 或家外廣告	34.4	65.6
14 其他	59.7	40.3

資料來源：同表 3。

註：有意願包括和現在相同、還算有意願、更有意願三類，而無意願則包括不太有意願、更無意願二類。

六、從調查結果探討數位平臺與競爭相關議題

以下分別從消費者問卷調查結果、廣告代理商與企業主的問卷調查結果，探討數位平臺與競爭相關的議題。

(一) 消費者問卷調查結果

1. 從消費者端看數位平臺的市場界定

依據前文分析各數位平臺的商業模式可發現，搜尋引擎、社群網路、影音平臺等，均連結著市場上多個邊，而且基本上是以免費模式吸引消費者，再向另一端的廣告代理商或企業主收取廣告收入，等於是廣告代理商或企業主付費，補貼消費者得以繼續使用各種數位平臺提供的服務。早期學者如 Parker & Van Alstyne³⁰觀察到，當公司生產兩種互補產品在不同市場銷售時，為了利潤最大化，降低其中一種產品的價格具合理性，這是由於市場的網路效應使然；Caillaud & Jullien³¹也指出，雙邊市場的特點是間接網路效應，即一方參與者的數量與另一方參與者享有的效用間之關係。Rochet & Tirole³²則從價格結構提出雙邊市場之定義，即平臺企業向需求雙方索取的價格總水準不變時，假設平臺能夠透過向市場一端收取更高費用而向另一邊提供等額價格優惠來影響交易量時，則稱此市場為雙邊市場。然而，在雙邊市場裡企業提供之產品或服務的價格結構直接影響總利潤，如果交易總量只取決於總價格水準，而與價格結構無關，即價格結構是中性的，那麼該市場仍是單邊市場。其後 Evans³³、Hagiu & Wright³⁴等也提出對雙邊市場的觀點，國內學者／單位如顏雅倫³⁵、

³⁰ Geoffrey G. Parker & Marshall W. Van Alstyne, "Information Complements, Substitutes, and Strategic Product Design," *229 William Davidson Institute Working Papers Series* (2000).

³¹ Bernard Caillaud & Bruno Jullien, "Competing Cybermediaries," *45(4-6) European Economic Review*, 797-808 (2001).

³² Jean-Charles Rochet & Jean Tirole, "Platform Competition in Two-Sided Markets," *1(4) Journal of the European Economic Association*, 990-1029 (2003).

³³ David S. Evans, "Some Empirical Aspects of Multi-Sided Platform Industries," *2(3) Review of Network Economics*, 191-209 (2003).

³⁴ Andrei Hagiu & Julian Wright, "Multi-Sided Platforms," *43 International Journal of Industrial Organization*, 162-174 (2015).

³⁵ 顏雅倫，「雙邊／多邊市場之競爭與創新——論競爭法的因應」，*科技法學評論*，第13卷第1期，219-266（2016）。

阮韻菁³⁶、王立達³⁷、陳志民³⁸、王明禮³⁹、公平交易委員會（下稱公平會）⁴⁰等亦曾對數位平臺之市場界定有相關討論。惟儘管學者間的看法不同、存在差異⁴¹，但大體上認為雙邊市場有三個基本特徵，包含(1)平臺連接需求不同但相互影響的兩組用戶且兩邊使用者至少具有一個網路效應、(2)雙邊價格結構非中立性以及(3)平臺透過創建交易媒介並吸引雙方在平臺上互動，內化兩邊群體的網路效應⁴²。

值得注意的是，就 Google 和 Facebook 的商業模式而言，消費者可免費使用 Google 和 Facebook 所提供的服務，實際付費者為廣告代理商或企業主，Google 和 Facebook 連結著消費端和廣告代理商或企業主端。消費者會希望在平臺上享受服務，卻不必然會因為使用 Google 的人越多而效用越高，或是希望有更多的廣告出現，亦即不存在直接網路效應和間接網路效應。至於像 Facebook 般的社群網路平臺，則著重於聯繫人與人之間的關係和促進互動，對消費者來說會因為使用的人越多而效用越高，惟亦不希望有太多廣告出現，故存在直接網路效應但不存在間接網路效應。另一方面，廣告代理商或企業主則希冀藉由數位平臺觸及消費者，若平臺上的消費者越多則越能吸引廣告代理商或企業主投放廣告，但同樣在平臺上投放廣告的人越多表示競爭越強烈，所以對廣告代理商或企業主而言，並不存在直接網路效應但具有間接網路效應，此類情況較接近媒體市場⁴³。由於前述數位平臺滿足至少一個網路效應和

³⁶ 阮韻菁，「以雙邊市場角度分析搜尋引擎的相關市場」，公平交易季刊，第 26 卷第 1 期，49-73（2018）。

³⁷ 王立達，「競爭法如何因應數位經濟新經營模式」，公平交易通訊，第 82 期，3（2018）。

³⁸ 陳志民，「數位平臺經濟與市場競爭：國際規範趨勢與案例評析」，公平交易委員會電子報，第 133 期，1（2019）。

³⁹ 王明禮，「雙邊市場平台經濟之競爭法課題——以相關市場界定與自然獨占問題為核心」，收錄於：公平交易委員會，第 24 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，初版，自版，42-45（2019）。

⁴⁰ 公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，公平交易委員會，14-15（2022），<https://www.ftc.gov.tw/upload/e864a976-bba1-4433-aeb6-6ff8c0811977.pdf>，最後瀏覽日期：2022/7/15。

⁴¹ Michael Katz & Jonathan Sallet, "Multisided Platforms and Antitrust Enforcement," 127(7) The Yale Law Journal, 2150 (2018).

⁴² 王展、姜哲、張婷婷，探尋互聯網平台相關商品市場界定的阿基米德支點，通力律師事務所（2021）。

⁴³ Giacomo Luchetta, "Is the Google Platform a Two-Sided Market?," 10(1) Journal of Competition Law & Economics, 185-207 (2014).

回饋效應 (feedback loop)⁴⁴之特性 (例如使用 Facebook 的消費者存在直接網路效應但不存在間接網路效應；對於在 Facebook 投放廣告的廣告代理商或企業主則不存在直接網路效應但具有間接網路效應)，且存在價格結構非中立性的情況 (例如 Google 和 Facebook 讓一般消費者免費使用、向廣告代理商或企業主收費、付費給內容創作者)，亦面臨相當快速的動態競爭 (例如 ChatGPT 對 Google 造成威脅⁴⁵、Facebook 與 Line 等其他社群網路相互競爭且不斷有新進者進入市場)，加上 Google 和 Facebook 本身連結著多方且滿足各方需要，雖然其中一方並不一定直接需要另一方的服務 (例如消費者想要內容創作者的內容，但不會想要看廣告)，卻在商業模式 (即免費讓消費者使用、付費給內容創作者、向廣告代理商或企業主收費) 運作下能內化各方的網路效應，符合前段所提特徵，為典型的多邊市場。

然而在學理上，針對欲界定雙邊或多邊市場時普遍存在三個課題。首先，在多邊市場涉及多邊使用者的情況下，不同使用者群體應該界定在一個市場還是多個市場；其次，在平臺向消費者免費供應的情況下，市場界定如何分析商品的替代性約束，以及如何選擇最有效的市場界定方法⁴⁶。例如 Wright 認為可從平臺的收費方式決定要界定一個市場或多個市場，假使平臺收取的是交易費則兩端使用者應界定為一個相關市場，若為收取訂閱費的情況下應界定為兩個或多個市場⁴⁷。林平和劉豐波⁴⁸、孫晉和鐘瑛嫻⁴⁹等學者，則認為可由獲利模式或來源來界定市場，即具有相同獲利模式或來源的企業應屬於同一市場，但這兩種分析方式的問題之一，係平臺的收費模式來源多樣且可能有多種組合，即使是競爭性平臺也可能採取較大的收費方式。

亦有學者⁵⁰指出，市場界定應依據平臺是屬於交易型平臺還是非交易型平臺，若為交易型平臺界定應為一個相關市場，非交易型平臺則界定為兩個或多個市場。前

⁴⁴ Howard Shelanski, Samantha Knox & Arif Dhillal, *Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets*, DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL, OECD Competition Committee (2017).

⁴⁵ 廖綉玉，「ChatGPT 異軍突起、廣告市占率大幅下滑 Google 搜尋引擎龍頭地位告急？」，風傳媒 (2023/1/28)，<https://www.storm.mg/article/4709210?page=1>，最後瀏覽日期：2023/7/3。

⁴⁶ 唐要家、唐春暉，「數字平台反壟斷相關市場界定」，*財經問題研究*，第 2 期 (2021)。

⁴⁷ Julian Wright, "One-Sided Logic in Two-Sided Markets," *3(1) Review of Network Economics*, 42-63 (2004).

⁴⁸ 林平、劉豐波，「雙邊市場中相關市場界定研究最新進展與判例評析」，*財經問題研究*，第 6 期，22-30 (2014)。

⁴⁹ 孫晉、鐘瑛嫻，「互聯網平台型產業相關產品市場界定新解」，*現代法學*，第 6 期，98-107 (2015)。

⁵⁰ Lapo Filistrucchi, *Market Definition in Multi-Sided Markets*, DAF/COMP/WD(2017)27/FINAL, OECD Competition Committee (2018).

者係指平臺對市場的兩端之交易關係存在能被觀察（例如信用卡市場、線上購物市場等），後者則為市場的兩端之交易關係不存在，或即使存在也難以被觀察（例如媒體市場），此一論點相對較具共識⁵¹和被實務應用⁵²，原則上搜尋引擎、社群網路、影音平臺等，均屬於僅具單向網路效應的平臺，應採多市場方法界定市場，加上 Katz & Sallet⁵³認為，不論是交易型或非交易型雙邊平臺，都應該依需求個數劃分市場個數，原因之一在於平臺為雙邊或多邊需求者提供的服務不同，將不同需求界定於同一市場不符合經濟學中有關替代品和市場的定義，應以系爭行為指向的一邊進行市場界定，同時將另一邊市場的影響納入考量，故多市場界定方法相對上較為全面和完整。根據搜尋引擎、社群網路、影音平臺的運作模式，原則上消費者在平臺上享受服務之際，相對上比較不希望有過多廣告出現形成干擾，因此，廣告越多則效用越低。另一方面，廣告代理商或企業主則希冀藉由數位平臺精準觸及目標客群，若平臺上的消費者越多則越能吸引廣告代理商或企業主投放廣告，因而具有間接網路效應，此類情況較接近媒體市場，且一般使用者和廣告代理商或企業主並不直接交易，而是各類數位平臺僅提供中介服務，為雙邊非交易型市場，應採多市場方法界定市場，以系爭行為發生的一邊進行市場界定，同時將另一邊市場的影響納入考量。

由於目前本研究探討的數位平臺主要區分為搜尋引擎、社群網路與影音平臺，這些平臺所提供的服務或功能雖然不同，不過，基本上都採用相同的模式獲利，即由平臺提供免費服務（如搜尋引擎、社群網路、影音節目）給消費者使用，這些服務有些由平臺提供、有些由平臺透過科技整合相關資訊，有些由內容創作者提供，平臺則透過廣告獲取收益，所以提供搜尋引擎、社群網路與影音服務的平臺基本上屬於多邊市場，這些平臺為用戶、內容創作者提供正向網路效應，同時還為第三方（廣告商）提供受眾。

另一方面，這些平臺構築的生態系也產生了如何界定生態系市場的問題。在數位生態系中需思考消費者所需的數位服務，或硬體和數位服務的某些組合，這些項

⁵¹ 張宏浩、許俊雄，參加 ICN-OECD/KPC「首席／資深經濟學者之競爭法經濟學」研討會出國報告，公平交易委員會（2018）；吳佳蓁，出席「APEC 區域內管制線上平臺之競爭政策研討會」會議報告，公平交易委員會（2019）。

⁵² Ohio v. American Express Co., 138 S. Ct. 2274 (2018); Sainsbury's Supermarkets Ltd. (Respondent) v. Visa Europe Services LLC (Appellants); Sainsbury's Supermarkets Ltd. (Respondent) v. Mastercard Incorporated and others (Appellants), [2018] EWCA Civ 1536.

⁵³ Katz & Sallet, *supra* note 41.

目間是否能相互交換⁵⁴。也因數位生態系就像初級市場般，藉由為服務提供整合解決方案，為生態系統所有者提供了對各種市場的額外能力面向，且這些服務也可以單獨提供，故可參考售後市場的作法，將某一市場（例如線上搜尋）視為從初級市場衍生出來的次級市場，並且在數位生態系統和用戶使用的數位服務之間插入一個中間層，例如平臺層⁵⁵，亦即多層次市場劃分法「承認不同層次的競爭和同時發生的多種競爭動態」，可作為進行生態系市場界定時的方法。

問卷調查結果中，呈現國內消費者對於搜尋引擎以單棲為主、社群網路的使用情形以多棲為主、影音平臺的使用情形以單棲為主，由於搜尋引擎、社群網路、影音平臺基本上都屬於非交易平臺，讓雙邊用戶（即消費者與廣告代理商或企業主）互動並不是平臺服務的一部分。特別是，這些平臺透過提供搜尋服務、社群互動服務、影音服務來產生廣泛的用戶群，然後再提供給廣告公司使用，在這種情況下，用戶因為對平臺所提供的服務感興趣，而廣告商則想吸引用戶的注意力，因此，非交易平臺並不需要讓兩組用戶都同時參與，只要用戶對廣告的反應（例如，通過點擊廣告）有利於廣告主即可，故僅存在廣告代理商或企業主這一端的間接網路效應，在此情況下，根據 Wismer & Rasek 的建議，非交易平臺應分別定義不同的市場⁵⁶。

至於對於搜尋引擎、社群網路與影音平臺的市場界定問題，目前只能提出概念性的市場界定，實際的市場界定問題仍須視擬探討的競爭議題，再依平臺所涉及的功能與服務決定。例如僅討論搜尋引擎、社群網路與影音平臺問題，則問卷調查結果應可符合市場界定的範圍，惟若要再進行更小範圍的探討，則應回歸消費者需要的服務內容再加以細分，即由需求替代進行探討，例如針對旅遊網站的搜尋，或許除了 Google 之外，ezTravel、Tripadvisor、Agoda、HotelsCombined、Booking.com、Trivago 等都應加以考慮，而針對零售商的搜尋網站，則提供相同服務的平臺，除了 Google Shopping⁵⁷之外，Yahoo 奇摩購物中心、Shopee、PChome、Ruten、momo、

⁵⁴ Viktoria H.S.E. Robertson, "Antitrust Market Definition for Digital Ecosystems," *2 Concurrence*, 3-9 (2021).

⁵⁵ Michael G. Jacobides & Ioannis Lianos, "Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice," *1/2021 CLES Research Paper Series*, 10 (2021).

⁵⁶ Sebastian Wismer & Arno Rasek, *Market Definition in Multi-Sided Markets*, DAF/COMP/WD(2017)33/FINAL, OECD Competition Committee (2017).

⁵⁷ Google Shopping 的核心概念與搜尋引擎類似，是依消費者搜尋產品後再從網路上抓取符合品項的內容陳列在網站上（也同時顯示價格），讓消費者可再進一步根據產品規格與特性選擇自己

Rakuten 等似也應成為市場界定所考慮的範圍，而如果消費者想要的服務是影音，那麼 YouTube、TikTok、Facebook 影片、Line TV 等，都應該作為市場界定時的思考範疇，這樣的界定方式，基本上就打破了影音平臺、社群網路等數位平臺的分類方法。因此，數位平臺的市場界定無法一言以蔽之，需視擬探討的系爭行為而定。

進一步參考 Oxera⁵⁸提出的觀點，讓消費者留在線上從事任何行為（例如購物、看影片）才能使各種數位平臺有機會與消費者互動，故界定市場的另一個方式係考慮對消費者注意力的潛在競爭。然而，國內消費者會花時間使用各種數位平臺提供的服務，表示消費者投入在不同服務的時間過於分散，故就此角度而言可能會使市場界定過於廣泛。

2. 轉換成本

由於國內消費者在搜尋服務、社群互動服務、影音服務等均可觸及兩家以上的企業，幾乎都無轉換的傾向，主要是因為習慣、網絡關係與內容而持續使用目前的平臺，但如果要轉換，一般不認為會造成困擾，也沒有太高的轉換成本，但比較擔心新平臺的介面不熟悉⁵⁹。

但消費者呈現的偏好中，對於 Google 和 YouTube 單棲的情況相對明顯，此一結果將可能強化 Google 和 YouTube 在國內的市場力，至於消費者對 Line 與 Facebook 表現出多棲性質，參採經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development，下稱 OECD）的觀點⁶⁰，多棲會削弱市場力的持久性，且企業競爭的是基於個人交易或使用者注意力的市占率，此一現象隱含社群網路不易長久維持

想要的產品。故此類形式和消費者在各種電商平臺上購物的方式一樣，即進入某一電商平臺網站、輸入想要的產品項目，電商平臺將消費者需要的產品陳列在網站上（也同時顯示產品標價）。

⁵⁸ Oxera, *Market Power in Digital Platforms*, Oxera (2018).

⁵⁹ Edlin & Harris 認為當用戶不滿意現有的搜尋引擎時，通常不需花太多搜尋成本，即可進入其他網站入口，輕易地找到眾多的替代方案，一旦更換到一個新的搜尋引擎後，通常可以很快的上手，學會如何使用新的介面、服務，因此轉換成本中的學習成本不高。國內的調查也呈現轉換搜尋引擎「需要重新學習操作介面的使用方法」，雖然支持存在無形的轉換成本，惟透過學習即可駕馭，因此，本文支持 Edlin & Harris 轉換成本低的見解，請參閱 Aaron S. Edlin & Robert G. Harris, "The Role of Switching Costs in Antitrust Analysis: A Comparison of Microsoft and Google," *15 Yale Journal of Law & Technology*, 169-213 (2013).

⁶⁰ OECD, *The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy: OECD Competition Policy Roundtable Background Note*, OECD (2022).

一定的市場力，只要有較為新穎的概念或模式符合消費者的需要，在轉換成本低的情形下即可輕易地轉換至其他平臺，也驅動 Line 與 Facebook 需更加投入於創新，才能持續將消費者留在生態圈。

3. 消費者高度重視數位平臺對自身個資蒐集及利用情形

觀察此次消費者數位平臺使用與認知調查成果，94%受訪者重視數位平臺不當利用個人資料問題，顯見國人對於自身隱私／個人資料保護的重視，而且也高於日本、美國、德國及中國大陸等四個國家消費者對平臺蒐集與利用個資的重視程度⁶¹。

個人資料數量快速成長暨資料本身商業價值的日益提升，使得個人資料成為數位時代商品製造和服務提供的直接動能⁶²。在數位平臺大量取得及利用消費者個人資料之下，國際上也開始關心消費者個人資料可能引發的競爭問題。OECD 競爭委員會主席 Frederic Jenny 在 2021 年 6 月提出「數位平臺暨生態系之競爭執法與監管分析報告」（Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Platforms and Ecosystems），即聚焦討論數位平臺與競爭者的互動關係，其贊同消費者隱私／個人資料應當納入競爭執法架構，同時指出當前的關鍵問題，便是當消費者隱私／個人資料可視為數位平臺所提供的服務之「品質因素」時，競爭主管機關應如何正確評估此等因素的實際價值⁶³。

有關競爭法與隱私法兩者之間的邊際衝突與執法判斷問題，早期無論是實務見解或學說討論，大抵對隱私應否納入競爭執法分析一事採取否定見解，近期則逐漸獲得肯定⁶⁴。而現時最獲青睞的非價格（品質）觀點，在實證研究闕如下，並不易建

⁶¹ 根據日本總務省 2020 年「資料流通環境之消費者意識調查研究」，日本、美國、德國及中國大陸民眾對於網路服務提供個人資料一事，不感擔憂及完全不擔憂者，比例分別為 22%、33%、35%及 26%，析言之，四國民眾在意個人資料提供及利用情事者，未達受訪者之八成。總務省，令和 2 年版情報通信白書，總務省，240-241（2020）。

⁶² Yan Carrière-Swallow & Vikram Haksar, “The Economics and Implications of Data: An Integrated Perspective,” *19/16 IMF Departmental Paper*, 41 (2019).

⁶³ Frederic Jenny, “Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Platforms and Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward,” *SSRN Paper*, 21-22 (2021), <https://ssrn.com/abstract=3857507> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3857507>, last visited on date: 2022/7/1.

⁶⁴ 郭戎晉，「競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究」，*公平交易季刊*，第 30 卷第 4 期，12-23（2022）。

立具體判斷標準⁶⁵。為避免隱私納入競爭判斷難脫模稜兩可之譏，除可參考歷來其他非價格因素的採行經驗，學理上也有以損害與利益之間的「比例關係」作為隱私評估標準之建議，可作為我國面對相同問題之參考⁶⁶。

另聯合國貿易和發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）在 2021 年 8 月發布的「數位時代普惠發展之競爭與消費者保護政策報告」（*Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era*）中，提出了兩個涉及消費者個人資料而應優先處理的重要競爭議題，包括數位平臺大量獲取用戶個人資料產生的市場壟斷威脅，以及數位平臺可能基於消費者個人資料從事掠奪性訂價行為⁶⁷。

（二）廣告代理商與企業主問卷調查結果

1. 從事業端看平臺數位廣告的市場界定問題

從廣告代理商的觀點，主要的服務需求為投放廣告，以協助企業用戶的產品或服務能精準地呈現在目標客戶的眼前，雖然線上（數位）和線下（傳統媒體，例如報紙、雜誌、電視和 DOOH 等）均為其可投放廣告的管道，但因為不同管道之間對應的消費族群不一樣，且線上相較線下更具備能追蹤廣告投放成效的功能與可信度⁶⁸，同時線上廣告素材較易轉換成線下廣告素材，線下廣告素材則較不容易轉為線上素材進行投放，惟在市場上也有一些企業是專門提供線上和線下素材轉換的服務，故可克服技術性議題。另一方面，廣告業者若服務的對象是集團型大客戶時，一般會基於品牌形象營造和其他目的，會選擇同時搭配線上和線下媒體投放廣告，且通常客戶對線上及線下廣告的要求也不同，所以在前述的相關特點之下，宜界定線上和線下為不同的廣告市場，亦即從廣告業者的觀點，兩者間因本質截然不同，故不存在競爭關係。

⁶⁵ 同上註，25。

⁶⁶ 同上註，26。

⁶⁷ United Nations Conference on Trade and Development, *Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era*, United Nations Conference on Trade and Development, 21 (2021).

⁶⁸ 會有此一結果係因數位廣告有數據可供後續運用，亦可參見林文宏、黃明超，與數位廣告市場競爭議題相關之研究，公平交易委員會 110 年度研究發展報告，29-36（2021）。

其次，就線上廣告投放市場而言，基於各平臺背後的使用群體不太一樣，廣告商在考量投放廣告時也存在著策略性考量，才能夠精準地將廣告傳遞給目標客群。例如，會進入 BabyHome、Dcard 等論壇的消費者有著明顯的屬性和特徵，只有產品品項或服務完全符合這類群體時才會考慮在這類論壇投放廣告。至於 Google、Facebook 等均有聯播網服務，特別是 Google 串接大量的網站，也能讓廣告業者或企業主依據各種人口特徵選擇希望針對的廣告受眾者，是國內廣告業者投放廣告的主要選擇，同時在不同數位平臺上架的廣告素材之間並沒有過高的技術性障礙，且 DOOH 只是在素材呈現上加了數位元素、其成效追蹤效果仍有待商榷，故分類上仍為線下戶外媒體，並不能算為數位平臺。

此外，搜尋引擎、社群網路、影音平臺等，在廣告投放的目的性也略有不同，假使企業主的目標是活動或產品曝光，則不會在搜尋引擎投放廣告，影音平臺則著重於創造客戶的品牌效果，若投放廣告的目的是成效轉換效果，就會選擇在搜尋引擎、社群網路等平臺投放廣告。惟就實務上國內廣告業者大多將廣告預算配置在 Facebook、Google（含 YouTube）、Line、Yahoo 等搜尋引擎、社群網路、影音平臺，至於由平面轉型為數位的平臺（如 UDN、鏡傳媒或蘋果新聞），在無特殊原因下並不會特地購買版位，而是以 Google 聯播、串接方式呈現廣告。

是故，就國內廣告業者在數位平臺間的廣告投放行為而言，係基於目的不同和平臺使用族群差異而影響著廣告投放的決策，且數位平臺（例如 Facebook、Google）大多能提供可追蹤的成效報告，也為廣告業者投放廣告的主要選擇，因而宜將數位平臺廣告視為同一市場，惟需考量影響廣告業者在各數位平臺間投放廣告時的差異因素。

對於數位廣告市場應如何定義？目前主要國家大抵將數位廣告視為有別於傳統廣告的特定市場，但應否就數位廣告市場再細分為不同的產品市場，其實並無共識。蓋若數位廣告市場可界定並細分為不同的產品市場，則特定數位廣告平臺即可能因為其於特定廣告類型獨擅勝場，從而存在壟斷疑慮。

以美國互動廣告協會（Interactive Advertising Bureau，下稱 IAB）發布的「數位廣告市場營收研究報告」（Internet Advertising Revenue Report）為例，IAB 指出依「廣告型態」區分，目前現時市場占比排序分別為：1. 搜索廣告（42.2%）；2. 展示型廣

告(31.5%)；及3.視訊廣告(18.7%)⁶⁹；若不分數位廣告型態均以同一相關市場進行計算，則Google在美國數位廣告市場的占有率約為37.1%⁷⁰。但若搜索廣告、展示型廣告及視訊廣告三者視為個別的相關市場，則就「搜索廣告」而言，Google的市占率將達到壟斷程度。另一方面，數位廣告技術持續更迭下，新型態的數位廣告也不斷問世⁷¹，如何妥適定義數位廣告市場，在牽一髮動全身下，爰現階段是否按廣告型態細分數位廣告市場，並不易形成共識。

2.從事業端看平臺數位廣告的競爭問題

根據前開問卷調查結果，廣告代理商就投放數位廣告過程存在數點困擾，以及對於投放與相關標準之透明度存有部分疑慮。接下來本文以公平交易法（下稱公平法）檢視前開問卷調查結果，歸納整理平臺數位廣告可能衍生之公平法議題。同時參考日本公平會於2021年2月出版「數位廣告最終報告⁷²」（デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査報告書—デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書），簡要介紹日本公平會提出數位廣告可能涉及之競爭議題，以及日本的規範經驗，作為我國參考。

(1)數位平臺之市場地位

關於市場地位，我國公平法理論與執法之焦點在於獨占事業是否濫用市場地位或非獨占事業不當利用相對優勢地位，數位平臺亦同。就市場地位之認定，須先探究數位平臺是否屬於公平法所定義之獨占事業，並衡量其所提供之商品或服務是否屬於關鍵設施⁷³。設若數位平臺依我國公平法第7條與第8條規定被認定為獨占事

⁶⁹ PwC Advisory Services LLC, *Internet Advertising Revenue Report*, Interactive Advertising Bureau, 14 (2021).

⁷⁰ eMarketer, *US Digital Advertising Snapshot*, eMarketer, 5 (2018).

⁷¹ Bundeskartellamt, *Online Advertising: Series of Papers on "Competition and Consumer Protection in the Digital Economy"*, Bundeskartellamt, 1 (2018).

⁷² 之所以考察日本公平會於2021年2月出版的數位廣告最終報告，是因為日本數位廣告最終報告乃日本公平會以「事實調查」為導向的研究報告，係對數位平臺的交易相對人所為之問卷調查，本文與之相仿，故參考之。

⁷³ 為降低數位平臺認定上之爭議並明確規制範疇，定位為事前監管立法的歐盟DMA，針對大型數位平臺擔任「守門人」(gatekeeper)此一角色所應承擔的義務進行規範，除列出所擬規範的十款「核心平臺服務」(core platform service)，亦明定提供相關服務的平臺事業，受指定為守門人的具體門檻標準，藉以降低認定上之爭議，可資參考。在DMA正式實施後，歐盟執委會

業，並非所有偏頗或不當行為均當然違法，仍須就個案具體事實判斷有無公平法規定之獨占事業禁止行為。倘若數位平臺在相關市場上不被認定為獨占，但該數位平臺行為被競爭法主管機關認為有限制競爭之虞，或具有足以影響價格或對於他方當事人可以提出顯然不利益之交易條件，且他方陷於不得不接受之情況下，此時須檢視事業有無公平法第 20 條限制競爭之虞行為或第 25 條之濫用相對優勢地位之行為⁷⁴。

公平法第 20 條規範 5 款「限制競爭之虞」的行為，包括杯葛、差別待遇、不當阻礙競爭者參與競爭、不當使他事業參與限制競爭行為及不當限制交易相對人之事業活動（例如搭售、獨家交易、客戶限制）等，範圍相當廣泛。根據公平法第 20 條之文義解釋，判斷之重點在於各款行為有限制競爭之虞。

關於濫用相對優勢地位，我國公平法未明文列出「濫用相對優勢地位」，較明確之例示與解釋，則見於「公平交易委員會對於公平交易法第二十五條案件之處理原則」（下稱公平會第 25 條處理原則）。公平會第 25 條處理原則乃公平會鑑於公平法第 25 條為一概括性規定，為使其適用具體化、明確化與類型化，特訂定本處理原則。其中，參照公平會第 25 條處理原則第 7 點第 2 項第 4 款就「不當利用相對市場優勢地位」說明，若交易相對人對事業不具有足夠且可期待之偏離可能性時，應認有依賴性存在，該事業具相對市場優勢地位。具相對市場優勢地位之事業，不得以阻礙競爭或榨取交易相對人之方式濫用其市場地位⁷⁵。

公平會第 25 條處理原則第 7 點第 2 項第 4 款規定，濫用相對市場優勢地位之情形如：(1)鎖入：如電梯事業利用安裝完成後相對人對其具有經濟上依賴性而濫用其

2023 年 9 月公布指定 Google 母公司 Alphabet、Amazon、Apple、Facebook 母公司 Meta、TikTok 母公司 ByteDance 及 Microsoft 等六家平臺事業為守門人，要求前述事業下的 22 項平臺服務，必須於指定之日起 6 個月內確實符合 DMA 之相關要求。經指定的事業若有違反情形，最高可處以全球營收 10%所計算之罰金。

⁷⁴ 關於相對優勢地位，請參照王立達，「大型流通業對上游供應商收取附加費用之競爭法規範：問題架構與管制方向」，公平交易季刊，第 8 卷第 3 期，33-60（2000）；顏廷棟，「從濫用相對優勢地位之觀點論競爭法對於加盟關係之規範」，公平交易季刊，第 19 卷第 2 期，107-127（2011）；蕭富庭、王素鸞，「日本與歐盟大企業對中小企業價金給付延宕規範之啟示」，公平交易季刊，第 24 卷第 3 期，1-43（2016）；牛曰正，「相對市場優勢地位於競爭法上之意義與功能」，公平交易季刊，第 28 卷第 4 期，103-156（2020）；吳秀明，「從行政法院判決看適用公平交易法第 25 條之共通原則與問題」，公平交易季刊，第 29 卷第 3 期，65-118（2021）。

⁷⁵ 吳秀明，同上註，111。

相對優勢地位之行為（惟如構成公平法第 20 條應先依該條處斷），如收取無關之費用或迫使使用人代替他人清償維修糾紛之款項；(2)流通事業未事先與交易相對人進行協商，並以書面方式訂定明確之下架或撤櫃條件或標準，而不當要求交易相對人下架、撤櫃或變更交易條件，且未充分揭露相關佐證資料；(3)影片代理商於他事業標得視聽資料採購案後，即提高對該事業之交易條件；(4)代為保管經銷契約，阻礙經銷商行使權利；(5)專利權人要求被授權人提供與權利金無關之敏感性資訊。除了公平會第 25 條處理原則第 7 點第 2 項第 4 款規定所舉之五種基礎情形，有學者建議宜增加：(6)流通事業向供貨廠商不當收取附加費用；(7)利用相對市場優勢地位，將交易上風險轉由交易相對人承擔。如此，將更貼近實務發展⁷⁶。

因此，若要正確評價平臺數位廣告可能衍生之公平法議題，必須先確定數位平臺在數位廣告市場之市場地位。然而，如前所述，目前對於數位廣告市場應如何定義？目前主要國家大抵將數位廣告視為有別於傳統廣告的特定市場，但應否就數位廣告市場再細分為不同的產品市場，其實並無共識。特別是，數位廣告市場發展動態且快速，這提高了界定相關市場的難度⁷⁷。在此情況下，以下就問卷調查挑選涉及公平法之議題，並簡要說明數位平臺被認定為獨占事業與未被認定為獨占事業分別涉及之公平法規定。

(2)任意更動數位平臺規則

由表 10 問卷調查結果得知，受訪的廣告代理商投放廣告過程面臨的困擾中可能涉及競爭法議題主要為「平臺規則常更動」。惟「平臺規則常更動」須分成二種可能情況，一是數位平臺與交易相對人雙方合意更動平臺規則，另一則是數位平臺單方面變動平臺規則。倘若是後者，變動結果對於使用者造成不合理之顯著不利益，且若該數位平臺在相關市場被認定為獨占，則其行為可能涉及公平法第 9 條第 4 款規定之獨占事業其他濫用市場地位行為；倘若數位平臺在相關市場並未被認定為獨占事業，則須檢視任意更動數位平臺規則是否有違反公平交易第 20 條或第 25 條規定之虞。

就此，日本公平會數位廣告最終報告指出如數位平臺與另一方建立契約或變更契約時具有優勢地位，且數位平臺單方面訂立或變更契約、允許無故終止契約、單

⁷⁶ 同上註，111-112。

⁷⁷ 林文宏、黃明超，前揭註 68，52。

方面允許終止服務、廣告配送、提前限制索賠請求，且一般的在商業慣例下不公正地造成損害，則數位平臺上述行為將可能違反日本獨占禁止法有關濫用優勢地位的規定（優越的地位の濫用）⁷⁸。

根據日本獨占禁止法第 2 條第 9 項第 5 款規定，事業若不當利用其優勢地位與相對人進行交易，屬不公平之交易方法，為該法第 19 條規定所禁止。而日本數位平臺是否濫用相對市場優勢地位，關鍵在於本款規定所稱交易之「優勢地位」以及「濫用行為」所指為何？根據日本公平會過去執法立場，不以事業擁有壓倒性之市占率或類似獨占、寡占之絕對市場力為必要，只需事業對於交易相對人具有相對優勢性即已足。而所謂「相對優勢性」，學者說明：「係指當事人之一方倘未能與他方維持繼續性交易關係，將招致事業經營之困難，因此對於他方當事人提出顯然不利益之交易條件，即陷於不得不接受之情況下，此當事人間即存在有相對優勢地位關係。至於具體之認定標準，應綜合考量交易依賴關係、優勢地位當事人之市場地位、變更交易對象可能性、其他有交易必要性之事實等要素⁷⁹。」至於數位平臺訂定使用條款，設定不利益於交易相對人之交易條件，違反正常商業慣例，則可能構成濫用行為⁸⁰。

關於日本公平會數位廣告最終報告指出數位平臺單方面訂定規定可能違反日本獨占禁止法有關濫用優勢地位的規定，對我國之啟示，乃倘若數位平臺在相關市場未被認為獨占事業，而任意更動數位平臺規則有無違反公平法第 25 條規定之虞，關鍵在於有無依賴性與濫用行為。若廣告代理商對數位平臺不具有足夠且可期待之偏離可能性時，應認有依賴性存在，該數位平臺即具相對市場優勢地位。如果具相對優勢地位之數位平臺單方面變動平臺規則，不符合正常商業慣例且造成廣告代理商損害，或侵害廣告代理商交易自主權，即有違反公平法第 25 條規定之可能。

⁷⁸ 公正取引委員会，デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査報告書—デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書，公正取引委員会，51-58（2021）；顏廷棟，「數位平臺事業濫用交易相對優勢地位之規範——以日本獨占禁止法之觀點考察」，銘傳大學法學論叢，第 34 期，57-58（2021）。須說明者，日文「優勢地位」（優越的地位），雖無「相對」二字，但實質上係指我國公平會第 25 條處理原則所謂「相對市場優勢地位」。當本文引用日文「優勢地位」（優越的地位），仍保留日文直譯文字「優勢地位」。詳請參照，蕭富庭、王素鸞，前揭註 74，7。

⁷⁹ 顏廷棟，同上註，54。

⁸⁰ 同上註，56-58。

(3)單方更動系統

根據表 11 對廣告代理商與企業主的問卷調查結果，均呈現少數我國事業認為對大型數位平臺可能涉有不公平競爭疑慮，主要理由為「機制運作不透明」、「僅能單方面接受平臺提供的結果」。倘若受訪的廣告代理商或企業主反映之「機制運作不透明」、「僅能單方面接受平臺提供的結果」，屬該數位平臺涉及利用單方更動廣告投放系統資訊不透明，而妨礙其他數位平臺與之競爭，或是藉此製造向使用者索取超額利潤、締結嚴重損害其權益之交易條件或造成其他不合理之明顯不利益，且該數位平臺在相關市場被認定為獨占，則其行為有可能分別涉及公平法第 9 條第 1 款規定之排除濫用、第 2 款規定之價格面榨取濫用，或是第 4 款規定之獨占事業其他濫用市場地位行為。倘若數位平臺在相關市場並未被認定為獨占事業，單方更動系統則可能違反公平法第 20 條規定所列 5 款行為、第 25 條規定與公平會第 25 條處理原則指出之濫用或不當利用相對市場優勢地位行為。

日本公平會數位廣告最終報告提及當數位平臺變更其系統，可能影響平臺媒體系統及廣告展示，讓代理商無法瞭解或沒有時間面對客戶反映，且數位平臺處於優勢地位，單方面修改投標程序等系統，在商業慣例下不公正地造成損害，則可能違反日本獨占禁止法有關濫用優勢地位之規定⁸¹。

藉由瞭解日本公平會對數位平臺單方面變更系統可能違反日本獨占禁止法有關濫用優勢地位之規定，可作為我國具體個案調查與適用之參考。如果具相對優勢地位之數位平臺單方面變動平臺規則，使廣告代理商或企業主無從瞭解或未有時間反映，進而造成廣告代理商或企業主損害，有違反公平法第 25 條規定之可能。

(4)利用資訊不對稱

根據表 11 以及表 12 對廣告代理商與企業主的調查結果，其中可能涉及競爭法的議題為「機制運作不透明」、「機制說明不完整」或「資訊不足」。倘若受訪的廣告代理商反映之「機制運作不透明」、「機制說明不完整」或「資訊不足」，係指數位平臺未以書面提供交易相對人廣告機制運作之重要資訊或給予審閱期間等利用資訊不對稱之行為。接下來視其是否屬獨占事業，如被認定為獨占，則其行為可能涉及公平法第 9 條第 4 款規定之獨占事業其他濫用市場地位行為。倘若數位平臺

⁸¹ 公正取引委員会，前掲註 78，59-62。

在相關市場未被認定為獨占事業，其行為可能涉及公平法第 25 條規定與公平會第 25 條處理原則指出之利用資訊不對稱之行為。

就此數位廣告透明性問題，日本公平會數位廣告最終報告提及數位平臺某些行為可能缺乏公平性及透明性，例如：廣告代理商符合廣告展示的標準，但其廣告投放卻被終止，而數位平臺對此卻沒有說明終止的理由。為了解決廣告展示標準的不透明性，並確保公平競爭環境，數位平臺應明確說明廣告展示標準，且該標準的適用要有一致性；建立廣告主（廣告代理商）申請及接受查詢系統，並盡量提供公平操作；如果展示廣告標準有變更，原則上應事先通知，並根據變更事由及範圍提供適當回應時間予代理商。關於費用及廣告單價等，數位平臺應主動揭露重要資訊，並建立追蹤制度。為了能讓廣告主或代理商於平臺媒體中做出最佳選擇，確保公平競爭環境，數位平臺應提供有關可視度（viewability）的資訊，且利用第三方服務檢視，以增加透明性，並根據國際標準對可視度定義客觀的標準，同時推廣這些標準⁸²。

另具參考價值者為澳洲競爭暨消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission，下稱 ACCC）發布的「數位廣告服務調查最終報告」（Digital Advertising Services Inquiry: Final Report），針對數位廣告市場透明度闕如問題，ACCC 除建議應賦予其制定與執行相應規則的權力，藉以提高廣告服務在價格與性能方面之透明度外⁸³，其同時提出三項可能作法，包括：1. 實施自律標準，推動針對「廣告需求方平臺」（demand-side platforms）的全面性及獨立驗證；2. 實施「交易 ID」（transaction ID）機制，以利於整體數位廣告供應鏈中追蹤個別交易活動；3. 實施「用戶 ID」（user ID）機制，以利以充分保障消費者隱私之方式，追蹤根基消費者個資所展開之廣告關聯活動⁸⁴。

日本公平會數位廣告最終報告建議數位平臺行為應主動揭露重要資訊，且標準適用須有一致性，我國公平會亦可參酌之。事實上，我國公平會要求事業事先揭露重要資訊，已有諸多建樹，例如：「公平交易委員會對於加盟業主經營行為案件之處理原則」第 3 點第 1 項規定，加盟業主於招募加盟過程中，未於締結加盟經營關係或預備加盟經營關係之十日前、個案認定合理期間或雙方約定期間，提供加盟重

⁸² 同上註，78-90。

⁸³ Australian Competition and Consumer Commission, *Digital Advertising Services Inquiry: Final Report*, Australian Competition and Consumer Commission, 168 (2021).

⁸⁴ *Id.* at 167-168.

要資訊予交易相對人審閱，構成顯失公平行為⁸⁵；「公平交易委員會對於預售屋銷售行為案件之處理原則」第 3 點第 1 項規定，不動產開發業者或不動產經紀業者銷售預售屋時，未以書面提供重要交易資訊予購屋人審閱，構成顯失公平行為。至於我國公平會建議數位平臺行為事先揭露重要資訊，應選擇訂定處理原則、修訂公平會第 25 條處理原則或行政解釋為之，仍待掌握數位廣告欠缺透明度與資訊不對稱的實際情況後⁸⁶，再進一步深入探究⁸⁷。

七、結論

本研究簡介數位平臺的經營模式與發展現況，再透過問卷調查來蒐集，並輔以訪談，以瞭解我國消費者與事業、廣告代理商使用各類數位平臺的現況，進一步評估數位平臺在我國產業鏈中的競爭狀況。本研究主要研究結果與建議如下。

（一）國內消費者主要使用大型數位平臺的搜尋引擎、社群網路、影音平臺

根據統計，在搜尋引擎、社群網路和影音平臺之使用上，國內用戶主要運用的數位平臺分別為 Google、Facebook 和 YouTube，雖然 Line 係以通訊軟體為核心技術，但在多年來的發展下也建構起和人們生活緊密相關的生態系。

（二）大型數位平臺的主要商業模式中廣告占重要地位

Google、Facebook、Line 和 YouTube 的主要商業模式而言，基本上是藉由免費讓用戶註冊、取得使用資格，同時強化平臺的搜尋能力、充實平臺中的內容，來吸

⁸⁵ 關於加盟業主揭露重要資訊之目的與近年執法情況，請參照蕭富庭，「公平交易委員會關於揭露加盟重要資訊處分之分析」，全國律師，第 26 卷第 10 期，52-64（2022）。

⁸⁶ 有報告對於數位廣告市場初步結論為：「數位廣告市場欠缺透明度：數位廣告市場缺乏透明度，除因上述參與者組成多元的因素外，尚包括成員間存在資訊不對稱的問題。」請參照，林文宏、黃明超，前揭註 68，73-74。

⁸⁷ 問卷調查所發現、包括資訊不對稱在內的相關競爭議題，除了評估在既有競爭法制下的規範可能與適用課題外，推動事前監管立法或為另一可能選項，諸如歐盟 DMA 即針對提供線上廣告服務的數位平臺（經指定之守門人），明定負有依廣告主請求提供評量工具與必要資料之義務，透過事前作為義務要求，降低反競爭風險出現的可能性。

引消費者更想運用；廣告商或企業主等群體，希望將產品與服務推廣至消費群，並且能針對特定群體進行產品或服務的銷售，Google、Facebook、Line 和 YouTube 等數位平臺則憑藉著具有廣大的消費者數據、精確的演算法來協助廣告商和企業主找到適當的消費群，並從中向廣告商和企業主收取服務費，因而真正付費給數位平臺者為廣告商和企業主，免費使用的消費者則在運用數位平臺的服務時，留下各種個人資料作為相對的代價。

然而，Google、Facebook 及 Line 等還連結了包含新聞媒體在內的內容創作者，其中，Line 是類似採用相互授權的方式取得新聞媒體的文章，但 Google、Facebook 與新聞媒體之間並不存在對價授權關係，因此在國內相關統計資訊亦發現，這些國際大型數位平臺不僅吸引了最多消費者的目光，也取得了絕大部分的廣告收入，引起對國內在地媒體經營衝擊之疑慮，並引發數位平臺（主要是 Google、Facebook）應提出分潤機制之探討和立法要求，值得持續關注相關形勢之發展，也顯示在數位平臺連結的多個邊（一般使用者、內容創作者（例如傳統媒體）和廣告代理商／企業主）裡，以我國情況而言，似乎僅有內容創作者這一端存在商業運作上的爭議。

（三）目前的市場界定原則仍可適用於數位平臺

雖然數位平臺具有許多特性，導致市場界定的挑戰性大幅提高，惟歐⁸⁸、美⁸⁹等各國進行市場界定之原則，係著重於探討需求端面對市場上有關商品或服務的選擇性及可替代性，此一處理方式仍適用於數位平臺。數位平臺服務各邊族群、滿足各邊需要，僅就每一邊需要的服務而言，近似於傳統單邊市場理論，採需求替代分析，即以商品的價格、功能和消費者特徵等為基礎界定相關商品市場即可。然而，若市場界定欲同時考量數位平臺各邊之間的互動關係，則適用雙邊或多邊市場理論。另一方面，搜尋引擎、社群網路和影音平臺屬於數位服務生態系，在進行生態系層級

⁸⁸ 歐盟委員會，「關於為歐洲共同體競爭法界定相關市場的委員會通知」（1997），http://www.euchinacomp.org/attachments/article/43/05_Commission_Note_on_the_definition_of_the_relevant_market_CN.pdf，最後瀏覽日期：2023/5/10。

⁸⁹ U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010), <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#4>, last visited on date: 2023/5/10.

的市場界定時，可考慮由售後市場概念衍生而出的多層次市場界定方法，透過生態系中的不同層次和不同的動態競爭作為分析方式。

（四）消費者使用搜尋引擎、社群網路、影音平臺轉換成本不高

從國內的調查結果來看，國內消費者無論使用搜尋引擎、社群網路或影音平臺，都集中在主要的數位平臺公司，其中在搜尋引擎、影音平臺消費者以單棲居多，但在社群網路則以多棲為主。持續單棲的原因多與使用時間久、已習慣、內容比較多或選擇性多，也有與瀏覽器已預設或綁定有關。惟無論搜尋引擎、社群網路或影音平臺，國內消費者幾乎都無轉換的傾向，如果真的轉換平臺，一般不認為會造成困擾，但比較擔心新平臺的介面不熟悉。因此可歸納國內消費者在搜尋引擎、社群網路、影音平臺的使用，主要是因為習慣、網絡關係與內容而持續使用目前的平臺，但如果要轉換，也沒有太高的轉換成本。

（五）企業投放數位廣告可能涉及潛在競爭疑慮值得主管機關關注

事業（廣告代理商、企業主）認為投放數位廣告過程面臨機制運作不透明、僅能單方面接受平臺提供的結果、機制說明不完整、資訊不足等，可進一步針對數位平臺是否單方面變動平臺規則，對於使用者造成不合理之顯著不利益；或利用資訊不透明而妨礙其他數位平臺與之競爭，或藉此製造向使用者索取超額利潤、締結嚴重損害其權益之交易條件或造成其他不合理之明顯不利益；抑或數位平臺未以書面提供交易相對人廣告機制運作之重要資訊或給予審閱期間等利用資訊不對稱之行為，考慮該數位平臺在相關市場是否被認定為獨占，若被認定為獨占，則應考慮其行為可能涉及公平法第 9 條有關濫用市場地位的相關行為，倘若數位平臺在相關市場並未被認定為獨占事業，則仍應就其行為是否涉及公平法第 25 條規定與公平會第 25 條處理原則，所指出的濫用或不當利用相對優勢地位行為加以檢視，值得主管機關加以關注，以避免大型數位平臺在國內涉及違反公平法的情事發生。

（六）研擬如何將隱私／個人資料誘發的反競爭行為納入競爭分析的評估中

隨著消費者隱私／個人資料誘發反競爭行為的情形日益顯著，長期來看，競爭法主管機關有必要思考如何發展應對此一因素所生影響的分析工具。現階段多數看法認為隱私宜作為品質因素納入競爭執法分析架構，由於競爭分析歷來主要仰賴對價格的判斷，當消費者隱私／個資保護以非價格因素進行判斷時，即難以套用固有的分析理論，再加上有關隱私保護的實證資料目前幾為闕如狀態，導致競爭主管機關事實上難以正確評估隱私作為品質因素之實際所生影響。除了評估建立非價格（品質）因素之具體評估工具／標準外，亦可同步留意消費者隱私／個資保護以「價格因素」納入競爭分析架構之可能。

參考文獻

中文部分

- 公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，公平交易委員會（2022），<https://www.ftc.gov.tw/upload/e864a976-bba1-4433-aeb6-6ff8c0811977.pdf>。
- 牛曰正，「相對市場優勢地位於競爭法上之意義與功能」，公平交易季刊，第 28 卷第 4 期（2020）。
- 王立達，「大型流通業對上游供應商收取附加費用之競爭法規範：問題架構與管制方向」，公平交易季刊，第 8 卷第 3 期（2000）。
- 王立達，「競爭法如何因應數位經濟新經營模式」，公平交易通訊，第 82 期（2018）。
- 王明禮，「雙邊市場平台經濟之競爭法課題——以相關市場界定與自然獨占問題為核心」，收錄於：公平交易委員會，第 24 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，初版，自版（2019）。
- 王展、姜哲、張婷婷，探尋互聯網平台相關商品市場界定的阿基米德支點，通力律師事務所（2021）。
- 王素鸞主持，數位平臺產業現況、發展趨勢及競爭規範——以我國為中心，公平交易委員會 111 年委託研究報告（2022）。
- 吳秀明，「從行政法院判決看適用公平交易法第 25 條之共通原則與問題」，公平交易季刊，第 29 卷第 3 期（2021）。
- 吳佳蓁，出席「APEC 區域內管制線上平臺之競爭政策研討會」會議報告，公平交易委員會（2019）。
- 阮韻蓀，「以雙邊市場角度分析搜尋引擎的相關市場」，公平交易季刊，第 26 卷第 1 期（2018）。
- 林文宏、黃明超，與數位廣告市場競爭議題相關之研究，公平交易委員會 110 年度研究發展報告（2021）。
- 林平、劉豐波，「雙邊市場中相關市場界定研究最新進展與判例評析」，財經問題研究，第 6 期（2014）。
- 唐要家、唐春暉，「數字平台反壟斷相關市場界定」，財經問題研究，第 2 期（2021）。

- 孫晉、鐘瑛嫻，「互聯網平台型產業相關產品市場界定新解」，現代法學，第 6 期（2015）。
- 張宏浩、許俊雄，參加 ICN-OECD/KPC「首席／資深經濟學者之競爭法經濟學」研討會出國報告，公平交易委員會（2018）。
- 郭戎晉，「競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究」，公平交易季刊，第 30 卷第 4 期（2022）。
- 陳志民，「數位平臺經濟與市場競爭：國際規範趨勢與案例評析」，公平交易委員會電子報，第 133 期（2019）。
- 蕭富庭，「公平交易委員會關於揭露加盟重要資訊處分之分析」，全國律師，第 26 卷第 10 期（2022）。
- 蕭富庭、王素鸞，「日本與歐盟大企業對中小企業價金給付延宕規範之啟示」，公平交易季刊，第 24 卷第 3 期（2016）。
- 顏廷棟，「從濫用相對優勢地位之觀點論競爭法對於加盟關係之規範」，公平交易季刊，第 19 卷第 2 期（2011）。
- 顏廷棟，「數位平臺事業濫用交易相對優勢地位之規範——以日本獨占禁止法之觀點考察」，銘傳大學法學論叢，第 34 期（2021）。
- 顏雅倫，「雙邊／多邊市場之競爭與創新——論競爭法的因應」，科技法學評論，第 13 卷第 1 期（2016）。

外文部分

- Australian Competition and Consumer Commission, *Digital Advertising services Inquiry: Final Report*, Australian Competition and Consumer Commission (2021).
- Bourreau, Marc, *Some Economics of Digital Ecosystems*, DAF/COMP/WD(2020)89, OECD Competition Committee (2020).
- Bundeskartellamt, *Online Advertising: Series of papers on "Competition and Consumer Protection in Vthe Digital Economy"*, Bundeskartellamt (2018).
- Caillaud, Bernard & Jullien, Bruno, "Competing Cybermediaries," *45(4-6) European Economic Review* (2001).

- Carrière-Swallow, Yan & Haksar, Vikram, “The Economics and Implications of Data: An Integrated Perspective,” *19/16 IMF Departmental Paper* (2019).
- Edlin, Aaron S. & Harris, Robert G., “The Role of Switching Costs in Antitrust Analysis: A Comparison of Microsoft and Google”, *15 Yale Journal of Law & Technology* (2013).
- eMarketer, *US Digital Advertising Snapshot*, eMarketer (2018).
- Evans, David S., “Some Empirical Aspects of Multi-Sided Platform Industries,” *2(3) Review of Network Economics* (2003).
- Filistrucchi, Lapo, *Market Definition in Multi-Sided Markets*, DAF/COMP/WD(2017)27/FINAL, OECD Competition Committee (2018).
- Hagiu, Andrei & Wright, Julian, “Multi-Sided Platforms,” *43 International Journal of Industrial Organization* (2015).
- Jacobides, Michael G. & Lianos, Ioannis, “Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice,” *1/2021 CLES Research Paper Series* (2021).
- Jenny, Frederic, “Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Platforms and Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward,” *SSRN Paper* (2021), <https://ssrn.com/abstract=3857507> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3857507>.
- Katz, Michael & Sallet, Jonathan, “Multisided Platforms and Antitrust Enforcement,” *127(7) The Yale Law Journal* (2018).
- Luchetta, Giacomo, “Is the Google Platform a Two-Sided Market?,” *10(1) Journal of Competition Law & Economics* (2014).
- OECD, *The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy: OECD Competition Policy Roundtable Background Note*, OECD (2022).
- Oxera, *Market Power in Digital Platforms*, Oxera (2018).
- Parker, Geoffrey G. & Van Alstyne, Marshall W., “Information Complements, Substitutes, and Strategic Product Design,” *299 William Davidson Institute Working Papers Series* (2000).
- Petropoulos, Georgios, *Competition Economics of Digital Ecosystems*, DAF/COMP/WD(2020)91, OECD Competition Committee (2020).

- PwC Advisory Services LLC, Internet Advertising Revenue Report, Interactive Advertising Bureau (2021).
- Robertson, Viktoria H.S.E., “Antitrust Market Definition for Digital Ecosystems,” 2 Concurrence (2021).
- Rochet, Jean-Charles & Tirole, Jean, “Platform Competition in Two-Sided Markets,” 1(4) Journal of the European Economic Association (2003).
- Shelanski, Howard, Knox, Samantha & Dhilla, Arif, Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets, DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL, OECD Competition Committee (2017).
- United Nations Conference on Trade and Development, Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era, United Nations Conference on Trade and Development (2021).
- U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines, U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010), <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#4>.
- Wismer, Sebastian & Rasek, Arno, Market Definition in Multi-Sided Markets, DAF/COMP/WD(2017)33/FINAL, OECD Competition Committee (2017).
- Wright, Julian, “One-Sided Logic in Two-Sided Markets,” 3(1) Review of Network Economics (2004).
- 公正取引委員会，デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査報告書ーデジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書，公正取引委員会（2021）。
- 総務省，令和2年版情報通信白書，総務省（2020）。

**A Study on Taiwan's Digital Platforms Usage Survey
Related to Competition Regulation**

Wang, Su-Wan*

Jheng, Ruei-He

Kuo, Jung-Chin

Xiao, Fu-Ting

Abstract

The advancement of information technology and internet technology has continuously increased the importance and scale of digital platforms. In terms of market value, many digital platforms have become global and dominant companies. In recent years, competition authorities in major countries around the world have put forward their insights on the digital market and formulated relevant regulations or policies with regard to emerging competition issues. This study examines the usage of digital platforms (including search engine platforms, social network platforms, and video platforms) by surveying consumers, advertisers, and media agencies in Taiwan, and in accordance with the data evaluating the competition issues that digital platforms may involve. It is found that the search engines, social networks, and audio-visual platforms most used by Taiwanese consumers are Google, Line, and YouTube, respectively. Among them, the most single homing takes place in relation to search engines and audio-visual platforms. The reason for their continued use is that consumers are accustomed to using such platforms. Social networks are mainly multi-homing, and the reason for their continued use is that these platforms are used by friends and family, and they are easy to apply. Regardless of whether the consumers use search engines, social networks or audio or video platforms, in principle more than 95% of users have no intention of changing platforms. However, even if users change platforms, it will not cause any trouble for half of them. As for advertising agencies or business owners, most of the advertising amounts

Date submitted: January 19, 2023

Date accepted: September 25, 2023

* Wang, Su-Wan, Research Fellow, Chung-hua Institution for Economic Research; Jheng, Ruei-He, Analyst, Chung-hua Institution for Economic Research; Kuo, Jung-Chin, Assistant Professor, Institute of Financial & Economic Law, Southern Taiwan University of Science & Technology; Xiao, Fu-Ting, Ph.D. student, Department of Law, National Taipei University and Lawyer.

on digital platforms are less than 5 million, and account on average for more than 30% of their advertising. This is because by paying for advertising on digital platforms they will reach their target customers more easily. Most users believe that there are no concerns about competition issues when it comes to advertising on major platforms. In addition, most of them agree that the digital platform provides a mechanism to verify the effectiveness of advertising. Google search (based on the keyword) will still be the top digital platform for advertising in the future, followed by Facebook. In terms of evaluating the competition issues that may face digital platforms in Taiwan, since the switching costs for users between various platforms are not high, there are no competition issues involved. However, businesses (advertising agencies and enterprises) may encounter a lack of transparency in the operating mechanism, the unilateral acceptance of platform-provided results, incomplete explanations, and insufficient information when engaging in digital advertising. The competition authorities could further consider whether digital platforms unilaterally change platform rules, hinder competition from other digital platforms by using information opacity, or withhold important information on the operation of the advertising mechanism.

Keywords: Digital Platform, Consumer, Advertising Agency, Enterprise, Market Definition, Restriction of Competition, Unfair Competition, Privacy/Personal Data.