

數位經濟競爭政策白皮書（摘要版）

White Paper on Competition Policy in the Digital
Economy (Summary)

公平交易委員會

中華民國 112 年 12 月

序言

數位經濟時代來臨，為全球經濟體系帶來前所未有的挑戰與機遇。在這個掌握數據與科技就取得競爭力的世界中，如何確保數位市場競爭的公平性與可競爭性，已成為國際間共同關切的議題。公平會身為我國競爭法主管機關，當致力維護數位經濟市場的競爭秩序，維持市場的公平運作。

為深入且全面性地瞭解與探究數位平臺商業模式所衍生的競爭議題，公平會於民國 110 年 3 月著手撰寫「數位經濟競爭政策白皮書」，期間召開多次內部會議，於 111 年 3 月完成初稿，對外徵詢公眾意見，亦同時召開多場座談會，邀請政府單位、專家學者、產業界代表、研究機構及專門職業公協會表示意見；在綜整各方意見修正白皮書內容並經委員會議審議通過後，於 111 年 12 月 20 日正式對外發布「數位經濟競爭政策白皮書」。

在白皮書中，公平會整理了 14 項數位經濟下的競爭議題，包含數位經濟對傳統市場界定、市場力衡量分析方法的挑戰、平臺業者的自我偏好、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、網路銷售管道限制、數據隱私與市場競爭、新聞媒體議價、殺手併購、演算法及網路不實廣告等，並針對這些議題提出執法立場與方向，以提供事業遵循參考。

此外，白皮書也對可能的法令修正提出建議，例如：因應數位經濟的市場特性，檢討本會「市場界定處理原則」；修正網路廣告處理原則，以納入網紅業配行銷衍生之新興廣告議題；另外，公平會未來也將在個案分析的過程中，逐步引進資訊技術，運用數位工具提升科技執法能力，待未來累積相當之執法經驗後，亦不排除訂定有關數位經濟競爭議題的處理原則。



「數位經濟競爭政策白皮書」集結了眾多專業與跨領域的意見，深入探討數位經濟所帶來的多樣性挑戰，同時融合國際當前趨勢及本會實務經驗，提出政策建議，旨在促進市場的競爭活力，鼓勵數位創新，並確保消費者權益受到妥善保障。未來，公平會亦將持續與其他主管機關、產業界及相關利害關係人加強聯繫、緊密合作，致力推動數位經濟競爭政策的實踐，確保臺灣能夠在全球數位經濟的浪潮中維持良好的競爭環境，讓市場蓬勃發展。

主任委員

中華民國 112 年 12 月

數位經濟競爭政策白皮書

(摘要版)

目 錄

第一章、前言	1
第二章、數位經濟的四大面向	7
一、平臺是交易的中介	7
二、數據是爭奪的資源	10
三、跨域是茁壯的門徑	12
四、市場力集中是競爭的趨勢	16
第三章、競爭議題與本會執法立場及方向	19
第一節、市場界定與市場力衡量	19
第二節、濫用市場支配地位	23
一、自我偏好及搜尋偏頗	23
二、搭售	26
三、掠奪性定價/低價利誘	29
四、差別取價	33
五、最惠客戶條款	36
六、限制轉售價格	40
七、網路銷售管道	43
八、數據隱私與市場競爭	46
九、數位廣告分潤與新聞收費	49
第三節、結合	51
一、殺手併購	52



二、隱私在結合審查中的角色	55
第四節、演算法與聯合行為	57
第五節、網路不實廣告	59
第四章、結論與建議	63
漢英對照索引	71
英漢對照索引	77

第一章 前言

面對數位經濟時代的來臨，各國政府莫不針對數位經濟領域中之競爭政策制定相對應的措施，例如美國的「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）、歐盟的「電子化行動政府計畫」—提出數位服務法（Digital Services Act, DSA）與數位市場法（Digital Markets Act, DMA）、德國的「數位戰略 2025」—競爭法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB）修法、日本的「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）、中國的「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」、韓國的「K-ICT 戰略 2020」—線上平臺公平中介交易法（Act on Fair Intermediate Transactions on Online Platforms）、澳洲的「數位經濟戰略 2030」—新聞媒體與數位平臺強制議價準則（News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code）。

在我國早已研擬「數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025）」，其中明白揭示，公平競爭市場是建構有利數位創新基礎環境的一部分，本會為競爭法主管機關，自亦為「數位創新基礎環境行動計畫」的成員之一。對於數位經濟下各種新型態的商業模式與行為對市場競爭可能的影響，本會實有對外說明的必要，此乃本白皮書的發想。惟因數位經濟之競爭態樣千變萬化，本白皮書的內容僅是反映現階段本會的立場，不排除未來會隨經濟的發展及產業的轉變等因而有不同程度的調整。

何謂數位經濟？簡單的說，泛指數位產業（digital sector）帶動的經濟活動，加上非數位產業（non-digital sector）透過數位科技之創新活動（新商業模式、



新消費型態)¹，大致具有以下特色²：

- 一、使用多邊商業模式 (use multi-sided business models)。以平臺為媒介，連結兩個不同的組群產生互動。
- 二、依賴數據 (reliance on data)。蒐集使用者數據作為要素投入 (input)，以改進現有的商品或服務。
- 三、波動性 (volatility)。透過收購新創事業不斷推出新產品，以便維持自己的支配地位並能「延伸」(leverage) 至其他市場。
- 四、獨(寡)占趨勢 (tendency toward monopoly or oligopoly)。因網路效應使市場趨向獨(寡)占。

目前數位經濟中的交易很多是透過「四騎士」(The Four) —Google、Amazon、Facebook、Apple (GAFA) 等科技巨擘所建構的平臺來完成。

科技巨擘除帶來便利，其所建立的平臺生態系統 (platform ecosystem) 改變了產業結構及企業的全球商業格局。在 2009 年時，全球市值前十大事業中，科技公司只有 1 家，石油公司有 3 家；2021 年，科技公司驟增至 7 家，石油公司則只剩下 1 家 (如表 1-1、表 1-2)。四騎士在全球的相關市場中即享有支配的地位：Google 在搜尋引擎市場占有率 (下稱市占率) 高達 91.94% (2021 年 12 月)³、Amazon 在 5 項商品市場中握有 90% 的市占率 (2018 年第 1 季)⁴、

¹ 數位國家·創新經濟發展方案 (2017-2025)，行政院第 3524 次會議。

² 引自 OECD, “The digital economy, new business models and key features,” *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Chapter 4, 84-95 (2014)。文章中尚有提及移動性 (mobility)、網路效應二特色，惟前者是指平臺的使用者 (users)，而後者是指多邊平臺的外部效果，因可被「依賴數據」和「使用多邊商業模式」二特色分別涵蓋而未於本白皮書中另列。

³ Statcounter, Search Engine Market Share Worldwide August 2020 - August 2021, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share>, last visited on date: 2022/1/24.

⁴ <https://marketingland.com/amazon-owns-more-than-90-market-share-across-5-different-productcategories-report-241135>、<http://gs.statcounter.com/social-media-stats>, last visited on date: 2021/8/28.

Facebook 在社群網站市場則有 76.47%的市占率（2021 年 12 月）⁵、Apple 手機市占率雖僅 12%但卻抱走了 66%的利潤（2019 年）⁶。

在我國，Google 在搜尋引擎市場市占率為 95.03%(2021 年 12 月)⁷；Amazon 雖尚未進入臺灣市場，惟我國企業網路銷售金額高達有 4 兆 3,363 億新臺幣（2019 年）⁸；Facebook 在社群網站市場則有 67.34%的市占率（2021 年 12 月）⁹；Apple 手機市占率則近五成（49.84%）（2021 年 12 月）¹⁰。

表 1-1 全球前 10 大事業（2009）

排名	事業	產業別	國別	市值(十億美元)
1	艾克森美孚	石油	美國	337
2	中國石油天然氣	石油	中國	287
3	沃爾瑪	消費者服務	美國	204
4	中國工商銀行	金融	中國	188
5	中國移動	通訊	中國	175
6	Microsoft	科技	美國	163
7	AT&T	通訊	美國	149
8	嬌生	保健	美國	145
9	皇家殼牌石油	石油	荷蘭	139
10	寶鹼	清潔用品	美國	138

資料來源：PricewaterhouseCoopers, 2018, Global Top 100 Companies by Market Capitalization: 31 March 2018 Update (London)。

⁵ Statcounter, Social Media Market Share Worldwide August 2020 - August 2021, <https://gs.statcounter.com/social-media-stats>, last visited on date: 2022/1/24.

⁶ Wakephone, <https://www.wakephone.com/2020/01/global-phone-profits-apple-66-samsun-17-everyone-else-unlucky-13/>, last visited on date: 2021/8/28.

⁷ Statcounter, Search Engine Market Share in Taiwan - August 2021, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/taiwan>, last visited on date: 2022/1/24.

⁸ <https://www.cna.com.tw/news/afe/202012290100.aspx>, last visited on date: 2021/8/28.

⁹ Statcounter, Social Media Market Share in Taiwan - August 2021, <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/taiwan>, last visited on date: 2022/1/24.

¹⁰ Statcounter, Mobile Vendor Market Share in Taiwan - August 2021, <https://gs.statcounter.com/vendor-market-share/mobile/taiwan>, last visited on date: 2022/1/24.



表 1-2 全球前 10 大事業 (2021)

排名	事業	產業別	國別	市值(十億美元)
1	Apple	科技	美國	2252
2	Microsoft	科技	美國	1966
3	沙烏地阿拉伯石油	石油	沙烏地	1897
4	Amazon	科技	美國	1711
5	Alphabet (Google)	科技	美國	1538
6	Facebook	科技	美國	870
7	騰訊	科技	中國	773
8	特斯拉	汽車	美國	710
9	阿里巴巴	科技	中國	657
10	波克夏	金融	美國	624

資料來源：

<https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-capitalization/>

GAF A 與日俱增的市場影響力，可能會壓縮小型商家的生存空間，而不利市場競爭，自 2017 年以降，歐盟、美國兩大司法管轄區的競爭法主管機關就針對 GAF A 所涉及的反競爭疑慮行為陸續做出了處理（如表 1-3）：

本會亦有相關案件的處理，2015 年的 Google 搜尋結果降低競爭對手排名案、2021 年 Google 限制行動裝置業者預載應用程式案即是。

平臺、數據、延伸（或可稱跨域）、獨（寡）占（或稱市場力集中）勢將為市場競爭的發展趨勢，再對照到今日市場可知：連結交易雙方的中介，不再是實體的店舖，而是虛擬的平臺；事業爭奪的生產資源，不再是有形的石油，而是無形的數據；事業茁壯的門徑，亦不再只是固守本業，而必須跨域經營；另十餘年來世界 10 大事業排行的變化，也應證市場競爭的結果會趨向市場力集中。本白皮書摘要版除第一章前言外，第二章將從「平臺是交易的中介」、「數

表 1-3 歐盟、美國對 GAF A 反競爭行為的處理

歐 盟			
時間	對象	違法事由	最新進展
2017	Google	搜尋結果頁面偏好自家服務	罰 24.2 億歐元
2018	Google	迫使 Android 系統的手機製造商，必須預設使用 Google 的搜尋引擎及 Chrome 瀏覽器	罰 43.4 億歐元
2019	Google	利用自家的 AdSense 線上廣告平臺，阻擋市場上的其他搜尋服務在第三方網站上投放自家的線上搜尋廣告	罰 14.9 億歐元
2020	Amazon	利用平臺賣家數據來調整自家銷售策略，從而偏好自家產品	近期決議
2020	Apple	內建的程式內購買（In-App-Purchase）系統，讓 App 開發商無法向使用者推廣內建程式之外更便宜的消費方案及管道	調查中
美 國			
時間	對象	違法事由	最新進度
2020	Google	透過協議非法維持其在搜尋引擎、搜尋廣告等市場的支配地位	司法部（DOJ）連同 11 州檢察總長向法院提起訴訟
2020	Google	迫使廠商只能採用 Google 的搜尋引擎，並將競爭對手搜尋結果置於不起眼處	38 州檢察總長向法院提起訴訟
2020	Facebook	收購潛在競爭對手，以維持獨占地位	聯邦交易委員會（FTC）連同 46 州檢察總長向法院提起訴訟
2021	Apple	限制 App 業者於程式內置入引導用戶至外部網站進行支付的連結	加州法院禁止 Apple 限制行為

資料來源：整理自各媒體。



據是爭奪的資源」、「跨域是茁壯的門徑」及「市場力集中是競爭的趨勢」等四大面向分別闡述所可能引發的競爭議題；各項競爭議題的國內外處理經驗以及所引發的疑慮及挑戰，還有在面對該等競爭議題時本會可能的執法立場與方向，將在第三章中進行說明與探討；第四章為總結並針對法規規範及執法原則提出建議。

第二章 數位經濟的四大面向

以下將就「平臺是交易的中介」、「數據是爭奪的資源」、「跨域是茁壯的門徑」、「市場力集中是競爭的趨勢」這四大數位經濟的面向，分別闡述可能引發的競爭議題。

一、平臺是交易的中介

Uber 是全世界最大的計程車公司，但自己沒有任何一部計程車；Airbnb 是全球最大的旅館業者，但它的名下沒有任何一間客房¹¹。

在過去的二十年裡，平臺經濟的異軍突起，從無到有、從小到大，成為經濟生活中舉足輕重的力量。它的興起取代了整個傳統經濟的交易模式，過去的傳統市場多關注在單邊市場，而現在的平臺經濟卻是一個雙邊甚至是多邊的市場（two-sided or multi-sided markets）。雙邊市場通常都具有以下 3 個特徵（圖 2-1）¹²：

（一）兩個客戶組群（two groups of customers）¹³

不同的客戶組群（客戶 1、客戶 2）透過平臺（例如信用卡）來完成彼此間的交易，信用卡的持有者與商家即是。

（二）跨組群の間接網路效應（indirect network effects across groups）

一組客戶瞭解到平臺的價值是隨著另一組客戶數的增加而增加，此

¹¹ 參考自 Tom Goodwin, “The Battle is for the Customer Interface,” available at <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>, last visited on date: 2021/10/8.

¹² Kai Huschelrath, *Competition Policy Analysis: An Integrated Approach*, Physica-Verlag, 49 (2008).

¹³ 原文是使用「兩個消費組群」（two groups of consumers），惟平臺的其中一邊為商家且與另一邊的消費者均為平臺的客戶，為避免誤解，本白皮書改以「兩個客戶組群」稱之。



乃網路的外部性 (network externalities)。例如當某信用卡持卡人愈多，該信用卡對商家就愈有價值；反之則否。

(三) 不對稱的價格結構 (asymmetric price structure) ¹⁴

要能增加平臺的交易數量，廠商就不能只訂定單一的價格，而是要對不同的消費組群收取不同的費用 (固定費、使用費)。消費者免費持有信用卡，商家須支付手續費即是。

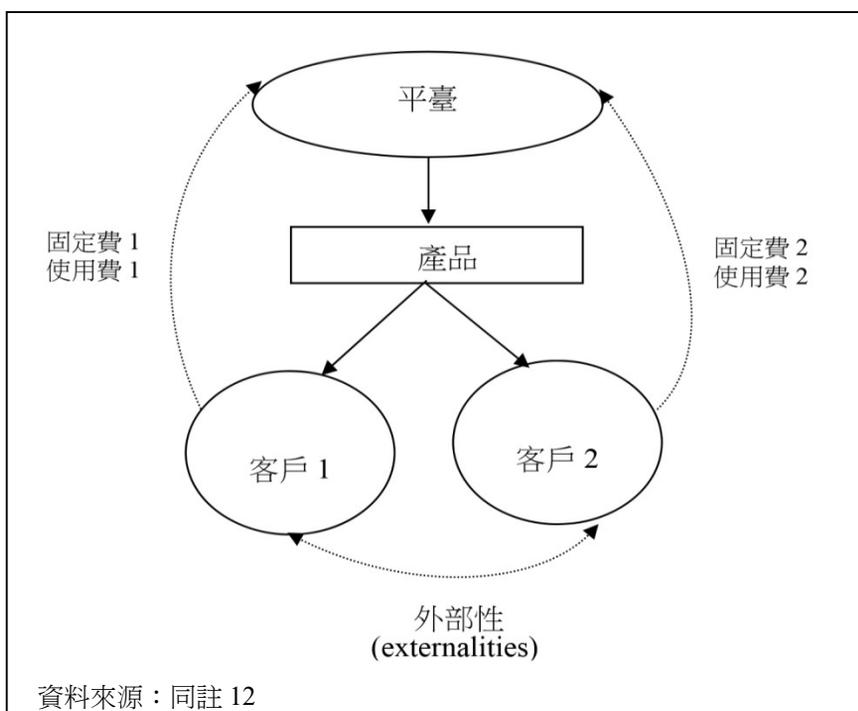


圖 2-1 雙邊市場

Google 和 Yahoo (搜尋引擎)、Facebook 和 Twitter (社群網站)、WhatsApp 和 LINE (即時通訊軟體)、Amazon 和 蝦皮 (購物網站) 就是雙邊市場的典型代表業者。以 Google 為例，它為何願意免費提供搜尋引擎的服務，不外乎是希

¹⁴ 原文是使用「非中立價格結構」(non-neutrality of the price structure)，本白皮書認為以「不對稱的價格結構」較能真實的描述業者定價行為。

望招徠消費者上門 (on board)，藉此吸引廠商支付費用在平臺上刊登廣告，當越多（少）人使用搜尋引擎服務，就會有越多（少）的廠商願意到平臺上登廣告，彼此互動的反饋 (feedback)，網路外部效果又再次產生且一直循環 (loop) 下去。

一邊價格為零，一邊可能是高價的價格結構是雙邊市場廠商典型的定價模式。可是價格為零的服務，對競爭法的執法產生以下的挑戰：

首先是市場界定與市場力衡量問題。既然是「雙邊」的市場，那要界定幾個「相關市場」？一個，還是二個？再者，在「無價格無（相關）市場」(no price, no (relevant) market) 的原則下，以價格變化為基礎的傳統界定方法可能就無法直接適用；另外，無遠弗屆的網際網路，也使得地理市場的邊界可能不再侷限於「縣市」或「全國」，但是否就需外擴至「洲際」或「全球」？此外，在市場力的衡量上，當事業提供零價格的商品/服務時，以價格為核心的利潤、銷售金額、營業收入...等衡量標準就不易使用，而須「改弦更張」，例如考慮以用戶花在網站的時間，活躍用戶數、網路到訪量等與價格無直接關係的指標來衡量。

其次是掠奪性定價 (predatory pricing) / 低價利誘的疑義。由「免費」可看出，平臺業者希望能在最短的時間內使平臺使用人數達到得以迅速擴張營運的關鍵規模 (critical mass)，尤其是新進業者，「免費」、「低價」自然地就成了業者常用的手法。「免費」、「低價」理應會受到消費者的歡迎，但當業者取得相當市場力後，「免費」、「低價」很可能只是排擠競爭對手的工具，在業者的市場地位更加強化後，「高價」可能會是市場的必然，而不利消費者利益。

另外一項與零價格相關的議題，就是「最惠客戶條款」(most-favored-nation clauses，以下簡稱 MFNs) 的問題。只要價格比競爭對手優惠亦可達到吸引更多使用者的目的，因此平臺業者與供應商簽訂 MFNs—供應商所提供商品/服務的價格不得高於其他平臺競爭對手，就成了數位經濟市場中常見的競爭手法。



MFNs 對於市場競爭之正面功效可解決搭便車（free-riding）的問題、可降低消費者搜尋成本、可消除價格變動的不確定性等，但也可能會導致價格的僵固性，並成為上、下游業者遂行聯合行為的工具。

表面上，消費者看似「免費」使用平臺，但事實上，有可能是以個人數據（personal data）做為使用平臺所支付的「價格」，業者進而利用人工智慧（AI）的技術，透過演算法（algorithms）分析所蒐集到的數據，並利用分析的結果向消費者提供更精準的產品/服務。「數據」儼然已成為數位經濟時代下業者爭奪的生產資源。

二、數據是爭奪的資源

網際網路使每一項活動都會產生數據的痕跡，也為 GAFA 等大企業提供源源不絕的燃料。2012 年 Facebook 以 10 億美元買下只有 16 名員工的 Instagram（IG）、2014 年更是大手筆地以 200 億美元收購了員工不到 60 人的 WhatsApp，所為何來？2 家公司上億使用者的「數據」是其中重要的考量因素，但這也引來了各國競爭法主管機關的反思：

首先就是結合申報門檻的標準。當前世界絕大部分的競爭法主管機關都是以銷售金額當作標準（公平交易法除了銷售金額外，還有市占率的標準），惟新創事業銷售金額多未達申報門檻，故多無需事先經過競爭法主管機關的審查。對於一個新創事業的併購，其或有在巨擘資助下早日實現技術創新、刺激創業精神之效，但也有可能讓「羽翼未豐」的潛在競爭事業，在它尚未茁壯而能與科技巨擘匹敵之前，就慘遭「殺手併購」（killer acquisition）而於市場中消失。因此，就有主張改以結合交易金額（transaction value）作為申報門檻標準的呼聲，德國及奧地利已於 2017 年率先入法，而歐盟則在 2021 年 3 月訂定了結合案件審查轉介（refer）處理原則¹⁵，對於各會員國未達申報門檻之結合案，倘

¹⁵ Commission Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the

有一方的營業額無法反映其實際或未來的「競爭潛力」(competitive potential)時，鼓勵各會員國將其轉介至歐盟執委會進行審查。

隱私保護則是另一項受到關切的議題。藉由科技技術的深度分析與機器學習，科技巨擘已能精準窺見消費者的需求，這就帶來了數據是否被過度蒐集、隱私是否被侵犯的疑慮。部分國家競爭法主管機關的執法態度，也從「隱私權不在競爭法考慮的範圍之內」轉變為「數據隱私是競爭的重要參數」¹⁶。德國聯邦卡特爾署(Bundeskartellamt)在2019年2月，更是史無前例的認定Facebook違反歐盟「一般資料保護法」(General Data Protection Regulation, GDPR)規定侵害隱私權之行為，也構成濫用市場支配地位。本會則是自2019年底起審議3宗事業合資新設純網路銀行申報結合案時¹⁷，首度碰觸了隱私權的問題，只是本會把個資的保護視為是一種非價格的競爭，將個資保護的「品質」當作是一項競爭的參數。

再者，藉數據蒐集之便，業者於市場中實施差別取價的現象將更加普遍。科技巨擘因能精確的預測出每一消費者對於商品/服務的保留價格，進而實現趨近「一人一價」的個人化定價(personalized pricing)。這種近乎經濟學中第一級差別取價定價可能性的討論，主要側重在事業與消費者之間的關係，其所造成的福利效果並不確定，使得競爭法主管機關無法對總消費者福利是升或降驟下結論，而必須謹慎以對。

最後，聯合行為查處的難度將會增加。若業者可借助AI和演算法看透消費者的一舉一動，當然也就可輕鬆地監控競爭者市場價格與銷售條件，並迅速對市場變化採取必要的反應，也就是說，一旦競爭對手有任何偏離市場均衡價

Merger Regulation to certain categories of cases, https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021_merger_control/guidance_article_22_referrals.pdf.

¹⁶ 詳見第三章。

¹⁷ 2019年12月18日本會第1467次委員會議、2020年4月29日本會第1486次委員會議。



格的舉動，業者可即時查覺、反擊及懲罰，有效威嚇悖離聯合行為約定之出現及維持卡特爾的穩定性，且其所推陳出來的聯合行為不僅限於水平，亦有可能是軸輻式（hub-and-spoke）的垂直卡特爾—即讓下游的多數交易相對人（輻 spoke）接受上游事業（軸 hub）之定價。

網際網路的影響無遠弗屆，企業不會只拘泥在某特定的場域，事業會進一步想憑藉網路的外部效果放大原本已擁有的市場力量。「跨域」競爭方興未艾，同時也成為業者成長茁壯的門徑。

三、跨域是茁壯的門徑

Amazon 不僅是個零售業者，它還是個經銷的平臺、物流的網絡、支付和信貸的機構、一個拍賣商、圖書出版商、電視和電影的製作人，它同時還是個時裝設計師、硬體製造商、以及雲端伺服器的領導者¹⁸。

在數位經濟時代，市場與市場的邊界已變得不再清晰，科技巨擘不會只是「在市場內競爭」（competition in the market），而是要為了「取得市場」而競爭（competition for the market），將自己在一個（邊）市場的力量延伸至另一個（邊）市場，已是數位經濟時代下競爭的趨勢：

首先應釐清者，乃市場力延伸對競爭的影響為何。當業者跨域至另一市場，對市場競爭好壞參半，對市場的競爭效果將會因網路外部性而放大。以 Google 要求手機業者預載 YouTube、Gmail 和 Google Maps 等服務為例，歐盟執委會即認為 Google 此搭售行為將降低廠商預載敵對搜尋與瀏覽器程式的誘因，會限縮對手有效競爭的能力。但同樣的行為，本會在 2021 年 5 月認定 Google 限制手機製造商預載全部「Google 專屬 Apps」的行為，並未限制相關市場之競爭，故無違反公平交易法之規定。顯然地，市場力的延伸對市場競爭的影響仍須視個案而定。

¹⁸ Lina M. Khan, “Amazon’s Antitrust Paradox,” *The Yale Law Journal*, Vol. 126, 710 (2017).

而採行自我偏好 (self-preferencing)，則是平臺業者延伸其市場力的方式之一，近來深受各國競爭法主管機關關切。這種透過特定演算法來提升自我產品排序，降低對手排序的行為，會造成競爭對手的產品做得再好，也無法像 Google 的產品一樣被置於平臺的最顯眼處，增加被消費者注意及交易的機會，間接導致業者創新動力的降低¹⁹。至於搜尋引擎所存在的自我偏好行為及應承擔之競爭法責任，有學者認為應建立在搜尋引擎是市場競爭所不可或缺的「關鍵設施」 (essential facilities)²⁰之前提上²¹，亦有人認為該行為會導致競爭對手成本的提升（以額外成本購買關鍵字來提高排序）²²，也有人主張將搜尋引擎視為是遂行搭售的平臺²³。

平臺業者亦可能藉由搜尋引擎延伸市場力至新聞市場，這就產生了新聞與數位平臺間之收費與分潤爭議的問題。就「Google 新聞」而言，其實 Google 並非是該新聞內容的「製造者」(即第三方新聞媒體)，充其量只是個「轉載者」。Google、Facebook 等科技巨擘是利用第三方的新聞內容來增加自身網站的流量，再藉廣告銷售的增加將流量「變現」(monetize)，這就產生了內容的「製造者」無利可圖，「轉載者」卻坐擁利潤的矛盾，因此後者是否應分潤予前者、前者是否應向後者收費漸受各國政府關切，尤其是在 2021 年 2 月澳洲立法強制兩者進行議價後，各國更紛紛起而效尤。然此爭議不只涉及市場競爭，尚橫跨新聞產業政策、智慧財產權問題，及整體國家文化與數位政策等領域，行政院

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4781.

²⁰ 此概念源自於美國 MCI Communications Corp. v. AT&T Co. (7th Cir. 1983)案，上訴法院於該案中提出認定關鍵設施的四要件：(1)關鍵設施是由獨占者所控制；(2)競爭者實務上無法合理的複製該關鍵設施；(3)拒絕競爭者使用該關鍵設施；(4)提供該關鍵設施係屬可行。

²¹ Frank Pasquale, “Dominant Search Engines: An Essential Cultural & Political Facility,” *The Next Digital Decade*, 401-402 (Edited by Berin Szoka & Adam Marcus, 2010).

²² Amir Efrati, “Rivals Say Google Plays Favorites,” <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704058704576015630188568972>, last visited on date: 2021/10/8.

²³ Jeffrey Jarosch, “Novel Neutrality Claims Against Internet Platforms: A Reasonable Framework for Initial Scrutiny,” *59 Cleveland State Law Review*, 537, 568 (2011).



也已召開數次會議進行跨部會協商，期以更宏觀的角度實現多贏（multiwin）的局面，目前此議題已由數位發展部統籌協調，深入調查瞭解大型數位平臺廣告投放模式、廣告量等，並探察新聞媒體等內容產業面臨之關鍵問題，偕同相關部會共同協助新聞業者，與大型數位平臺展開平等對話。

而平臺業者藉由搜尋引擎的免費使用，得以獲得上游用戶的注意力（attention），然後再將該注意力轉售給以貨幣支付刊登網路廣告的下游廣告主，進而從中獲取利潤²⁴。網路廣告有增強消費者取得商品/服務資訊能力之功效，但若業者利用虛偽不實之廣告進行促銷，或是僱用大量網路寫手對競爭對手產品進行負面行銷，不僅會造成消費者無法以正確資訊做成交易決定，亦會對同業形成不公平的競爭。針對這個問題，美國 FTC 即曾頒布行銷原則²⁵要求網路廣告必須告知事實不能誤導消費者，另亦對規範不實廣告之聯邦交易委員會法（FTC Act）第 5 條發布執法原則²⁶，針對廣告行為是否對競爭或競爭過程造成損害進行考量。本會亦對網路廣告訂有處理原則²⁷加以規範，以減少網路不實廣告案件的發生。

其實網路廣告的內容不會僅對商品的品質進行表示，也可能還涉及價格的示意，例如特別針對平臺經濟興起而於 2022 年 6 月 1 日修訂施行的歐盟「垂直限制處理原則」(Guidelines on vertical restraints)就增訂最低廣告價格（minimum advertised prices, MAP）為一種惡質限制（hardcore restrictions）的限制轉售價

²⁴ John M. Newman, “Antitrust in Attention Markets: Definition, Power, Harm,” *University of Miami Legal Studies*, 7-9 (2020).

²⁵ FTC, “Advertising and Marketing on the Internet: Rules of the Road,” <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/advertising-marketing-internet-rules-road>, last visited on date: 2021/8/2.

²⁶ FTC, Statement of Enforcement Principles Regarding “Unfair Methods of Competition” Under Section 5 of the FTC Act, <https://www.ftc.gov/public-statements/2015/08/statement-enforcement-principles-regarding-unfair-methods-competition>, last visited on date: 2021/8/2.

²⁷ 可參閱「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」。

格行為²⁸；另外該處理原則亦增訂若干網路銷售管道限制的行為同時為惡質限制²⁹。因虛擬平臺的經營成本低於實體店面，致使相同的產品在網路的售價往往低於實體店家，招致實體店家的不滿及供應商的困擾；另外，對於供應商，尤其是精品業者，亦會擔憂網路的低價可能會降低品牌在消費者心目中的價值。限制網路或實體轉售價格，以及不得於網路銷售的經銷管道限制等交易安排的出現，往往是出自於解決或控管這些問題的考量，也因跨域的興起，使得限制競爭效果更為顯著。

限制轉售價格長期以來都是以「當然違法」視之。美國直到 2007 年的 *Leegin* 案後，方改採「合理原則」進行審查，歐盟則是先將限制轉售價格視為是違反歐盟運作條約（the Treaty on Function of the European Union, TFEU）第 101(1)(a) 條，且不得依「垂直限制處理原則」主張豁免的惡質限制後，再由業者提出促進效率的依據，讓歐盟執委會審定是否違法³⁰。我國現行公平交易法第 19 條的規定與歐盟運作條約的規定有些相仿，即是由被檢舉人提出答辯理由後，再由本會就該理由進行適法分析，然被檢舉人的市場力量始終不為本會所考量，此實有進一步探討的空間。

在銷售管道限制部分，有些商家不樂見其商品透過網路銷售，尤其是奢貴或高品質形象的商品，經銷商常被限制不得於第三方網路銷售；亦有業者為阻

²⁸ MAP 係指上游供應商禁止下游經銷商在廣告中的售價低於供應商所設定的水準。見「垂直限制處理原則」第 187 段。

²⁹ 見「垂直限制處理原則」第 206 段。

³⁰ “[RPM] are treated as a hardcore restriction. Including RPM in an agreement gives rise to the presumption that the agreement restricts competition and thus falls within Article 101(1). It also gives rise to the presumption that the agreement is unlikely to fulfil the conditions of Article 101(3), for which reason the block exemption does not apply. However, undertakings have the possibility to plead an efficiency defence under Article 101(3) in an individual case. It is incumbent on the parties to substantiate that likely efficiencies result from including RPM in their agreement and demonstrate that all the conditions of Article 101(3) are fulfilled.” Commission Notice, Guidelines on Vertical Restraints, Paragraph 223; see also Bellamy & Child, *European Union Law of Competition*, 507-509 (8th ed. 2018).



止消費者跨境網購價格較低的相同產品，而採取「鎖區」(geo-blocking)的手法，凡進入跨境網站購物的消費者都會被重新導回當地的網站，以達限制經銷管道的目的。這些都是傳統經濟中較為罕見的現象。

當掌握的數據愈多，跨域至其他市場愈廣，其所創造的網路加乘及反饋效果也越顯著，讓市場「贏家通吃」或「輸家通失」現象的出現頻率更高，速度更快。這意味著數位經濟時代競爭的結果有導向市場力集中的趨勢。

四、市場力集中是競爭的趨勢

數位經濟發展到最後往往會出現市場力高度集中的趨勢，而網路效應更會增加這種態勢。市場集中的趨勢，也引發了競爭法主管機關執法態度的爭辯，那就是「大是否即是惡？」(Is bigness necessarily badness?)的問題。

「大即是惡」在 1970 年代以前是競爭法主管機關的執法思維，到了 70 年代以後整個看法有了轉變，按照經濟學大師熊彼得的「創新學說」，獨占是可以引領創新 (monopoly leads to innovation) 的，所以每一個市場結構都有其存在於市場的價值，獨占也不例外，競爭法因而對獨、寡占就有了與過往不同的看法，即不再反對獨占事業，但反對獨占事業濫用市場力量。也就是說，競爭法主管機關不能只是懲罰「太大」(too big)，否則會被誤導為「太大就不能成功」(too big to succeed)的印象，但若是「太強大」(too powerful)，主管機關就有介入的餘地。

然在美國總統拜登先後任命以反科技巨頭著稱的吳修銘 (Tim Wu)、Lina Khan、Jonathan Kanter 擔任競爭法主管機關要職後，整個氣氛似乎有了轉變—從自由主義回到結構主義。現任 FTC 主任委員的 Lina Khan，在其《亞馬遜的反托拉斯悖論》(Amazon's Antitrust Paradox) 一文中就直指，Amazon 的低價行為突顯出「現行的反托拉斯架構並沒有把握住 21 世紀市場力的結構，特別是將

競爭等同於『消費者福利』³¹。由此觀之，「增進消費者福利」這個 Robert Bork 法官心中競爭法唯一的目標³²似乎被動搖了。至於大西洋的彼岸，標榜建立數位部門可競爭和公平市場（contestable and fair markets）³³的數位市場法，對於「大」企業（即指守門人，gatekeeper）給予了規定性（prescriptive）和禁止性（proscriptive）的責任，將有些本是事後執法的行為（例如 DMA 禁止守門人進行搭售、自我偏好等即是）推向了事前管制，亦促發了競爭法主關機關是否適宜擔任事前管制工作的爭議³⁴。

Netscape 的 Navigator 因 IE 而消失，IE 後又被 Chrome 所取代；曾不可一視的黑莓手機已不再市場出現，電商市場的主宰者則從 eBay 變成了 Amazon 和阿里巴巴。可是 Amazon 在電商市場也面臨沃爾瑪、Target、Shopify 的嚴重挑戰，縱使它在雲端運算市場獲利甚豐，但卻也漸被 Alphabet、微軟和甲骨文在這方面的努力所侵蝕；Meta 除了 TikTok 已成為它在社交媒體中最大的競爭對手外，另也因 Apple 允許用戶選擇退出廣告追蹤的新隱私規定，降低了 Facebook 在廣告商心中的價值，造成廣告收入的劇減，使得 2022 年 2 月 3 日 Meta 股價一天下跌了 26%，市值蒸發了超過 2000 億美元。由上可知，平臺巨擘不僅有來自外部的壓力，彼此間的競爭也是愈演愈烈，事實上從 2015 年以來，五大平臺業者 GAFAM（即 Google、Amazon、Facebook、Apple 及 Microsoft）在重疊市場的銷售比已由 20% 上升至 40%³⁵。

³¹ Lina M. Khan, *supra* note 18, at 716.

³² Bork, Robert H., *The Antitrust Paradox*, 2nd ed., New York: Free Press, 1 (1993).

³³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-regulation-single-market-digital-services-digital-services-act_en.pdf.

³⁴ 見 OECD, “Competition Enforcement and Regulatory Alternatives,” OECD Competition Committee Discussion Paper (2021); OECD, “Ex Ante Regulation in Digital Markets – Background Note,” DAF/COMP (2021)。

³⁵ 參考自 The Economist, “The meaning of Meta’s tumble: Metamorphosis: Facebook and big-tech competition,” <https://www.economist.com/business/2022/02/04/metamorphosis-facebook-and-big-tech-competition>, last visited on date: 2022/10/7.

由以上案例可知一具支配地位的廠商可能因為高價、缺乏創新等而降低其支配地位³⁶。這或許是競爭法不反對「獨占」事業的原因之一！

綜上所述，對於數位經濟中平臺業者與上下游廠商、競爭同業、第三方（例如新聞業者），乃至消費者的互動中所產生的行為（如圖 2-2），大致可從濫用市場支配地位（包括自我偏好、搭售、差別取價、限制轉售價格、銷售管道限制等）、結合、聯合行為、網路不實廣告等四大面向來進行競爭效果的評估與適法性探討，也是本白皮書摘要版第三章所擬討論的重點。

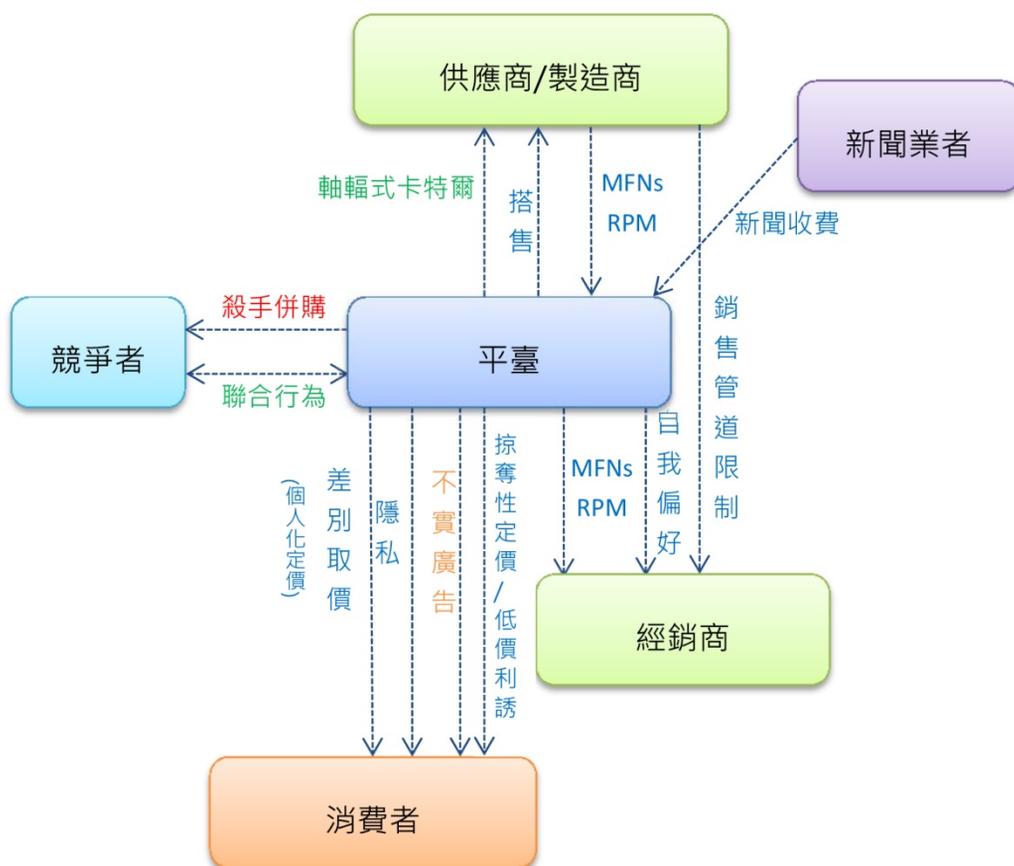


圖 2-2 平臺與相關業者及消費者之互動行為

³⁶ Richard A. Posner, “A Program for the Antitrust Division,” *The U. of Chicago Law Review*, 529 (1971).

第三章 競爭議題與本會執法立場及方向

本章將就濫用市場支配地位、結合、聯合行為及網路不實廣告等四大議題，分析說明數位經濟的市場競爭疑慮及本會所面臨的執法挑戰，再針對能在短時間內予以修正或逕可納為案件之研析依據者，闡述本會現行的執法立場；另倘若涉及修法或仍須從長計議者，則點出本會未來的執法方向。

由於界定「相關市場」是進行市場競爭分析之最基本與關鍵的執法前提³⁷，所以本章第一節將首先介紹數位經濟下界定相關市場及衡量事業市場力之可能方法，第二節至第五節再依前述的四大議題分別敘明相關事項。

第一節 市場界定與市場力衡量

市場界定是競爭法主管機關在執法時，用來界定事業間競爭範圍的過程，藉此可以瞭解到被調查事業行為所造成的競爭限制，並據此推估其市占率及市場力，並進行競爭評估。隨著技術進步與網際網路的發達，競爭評估和市場界定與市場力衡量之方法和考量因素，也因網路效應、雙邊市場、產業生態系統提供整合產品等而產生變化。在數位經濟下如何選擇與運用界定相關市場及衡量市場力量的方法，如何決定相關市場的數目，都構成重要的挑戰。

³⁷ 界定「相關市場」的重要性，可從 OECD 的一段話看出：「任何型態的競爭分析都是由界定相關市場出發」(The starting point in any type of competition analysis is the definition of the “relevant” market.)，見 OECD “Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law,” 54 (1990)。



一、國外執法經驗

美國聯邦最高法院在 2018 年美國運通公司反引導 (anti-steering) 條款案之判決中指出，美國運通公司所經營的是雙邊平臺，並為平臺雙方的兩個不同組群（持卡人和特約商店）提供服務，而兩個組群間的互動是一種「交易」，所以信用卡是一種「交易平臺 (transaction platform)」，信用卡交易的雙邊市場應當成一個整體的市場來進行分析。

歐盟執委會在 2019 年 *Google Search (AdSense)* 案中，將產品市場分別界定為線上搜尋廣告市場及線上搜尋廣告中介市場。線上搜尋廣告市場屬於平臺類型，提供使用者查詢內容與相關搜尋廣告相匹配之服務；線上搜尋廣告中介市場則係網站透過一個或多個中介商間接出售其廣告空間所構成之市場。至於市場力評估方面，Google 在歐盟經濟區線上搜尋廣告市場之市占率超過 50%，於線上搜尋廣告中介市場之市占率多數期間超過 85%，具有相當程度之市場力。

二、本會處理經驗

本會在 2014 年紅利點數市場結合案中，將間接網路效果之特性列入考量，認為紅利點數服務市場具雙邊市場之特性。點鑽公司利用紅利點數平臺撮合會員及加盟商家間之交易，且當會員數及加盟商家數增加，點鑽公司提供之紅利點數服務即愈有價值，具有提供間接網路效果之正面經濟利益。

另本會在 2021 年 Google 限制業者預載行動裝置 App 案中，認定「行動作業系統」、「行動搜尋服務」、「行動瀏覽器」、「App 商店」等 4 個相關市場為雙邊市場。因為 Google 透過免費提供服務予裝置業者及用戶，以創造網路流量，並將網路流量「變現」為廣告收益，是典型的「雙邊市場」商業模式。

三、問題的產生

數位經濟下的平臺交易模式，具有間接網路效應，所形成之生態系統的產品彼此間具有互補性，價格不是事業最主要的競爭參數，降低成本也不是追求更高利潤的唯一方式，此對於傳統之市場界定與市場力衡量造成諸多挑戰，相關問題包括：相關市場界定的數目、市場界定方法的再思考、相關市場範圍的不明確、市場力衡量指標的改變。

四、執法立場

- (一) 關於「相關市場界定的數目」：本會就案關產品之替代性進行分析³⁸，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，考量各邊市場之相互關係及影響³⁹，來界定一個或二個以上的相關市場⁴⁰。
- (二) 關於「市場界定方法再思考」：多邊平臺交易存在相互依賴性，且事業提供「免費」的商品或服務（即貨幣價格為「零」），更常以品質等非價格因素從事競爭，因此 SSNIP⁴¹等市場界定方法即有調整空間，可運用

³⁸ 網路與實體商店等線上、線下交易市場之交易模式差異等因素，是本會就案關產品之需求替代進行分析時，所考量因素之一。本會可從消費者面對網路商店、實體商店等不同交易模式間，在功能、特性、用途、價格上是否具有合理可替代性進行分析，例如本會可從經濟部等其他政府機關就消費者線上、線下消費購買情形等統計資料，或就消費者對於網路購物與實體通路之替代性意見進行調查，觀察消費者在線上、線下通路購買偏好及轉換替代情形等，就是否具有合理可替代性進行分析。

³⁹ 如何衡量間接效果並非易事，除依實際個案事實認定外，目前學術界已有若干衡量方法的發表，本會或可參考 Harikesh Nair, Pradeep Chintagunta & Jean-Pierre Dubé, “Empirical Analysis of Indirect Network Effects in the Market for Personal Digital Assistants,” *Quantitative Marketing and Economics*, Vol. 2, 23 - 58 (2004)、Andrew Chen, “The Cold Start Problem: How to Start and Scale Network Effects,” *Harper Business* (2021)等相關文獻。

⁴⁰ 依美國 Ohio v. American Express 案的判決，平臺的兩邊無直接交易關係，稱為「雙邊非交易平臺」，可界定二個相互關聯市場；平臺的兩邊有直接交易關係，稱為「雙邊交易平臺」，可界定一個相關市場。

⁴¹ 指市場上有一假設的獨占者，檢測該假設的獨占者在進行微幅但顯著的非暫時性價格調漲（small but significant non-transitory increase in price，SSNIP）前後之利潤變化情形。



之方法如下：

1. 運用修正後 SSNIP 方法，納入間接網路效果，或根據雙邊市場類型之不同而有所修正。
2. 運用 SSNDQ 方法，以品質為主要競爭參數，注意品質下降對事業整體利潤的變化。
3. 運用 SSNIC 方法，以成本為主要競爭參數，觀察訊息成本、專注成本之增加，所引起產品替代及利潤變化。

(三) 關於「相關市場範圍不明確」：數位經濟時代產品創新及技術改變影響產品關聯性，因此本會在確定市場範圍時應確實掌握市場變化，並綜合考量數位經濟對於地理區域之替代關係及不同區域間產品購買轉換情形等因素之影響。

(四) 關於「市場力衡量指標的改變」：在調查平臺交易模式時，要以整體的角度從生態系統的概念以及技術面和商業模式等 2 個方面去理解和分析：

1. 審慎衡量平臺各端市占率，以整體角度考量平臺各端相關的性質及事證。
2. 考慮數位經濟之間接網路效應、單宿和多宿等因素之影響，觀察平臺各端的利潤或營收能力的變化。
3. 納入市場動態之競爭性指標，例如關鍵多數、轉換成本、參進障礙、接觸終端用戶管道之多元性以及創新程度等，以完整評估數位市場之市場力。

五、執法方向

(一) 掌握及妥適運用最新理論及個案經驗，內化於本會審理數位經濟相關個案之研析過程中。

- (二) 蒐集網際網路流量、搜尋量、平臺各端用戶數、平臺各端需求變動之反應程度等數位經濟相關因素之數據資料。
- (三) 妥適參酌國內、外相關理論文獻及實務個案作法，檢討評估本會對於相關市場界定之處理原則。

第二節 濫用市場支配地位

網際網路已是電子商務不可或缺的交易管道，是以，本會執法重點著眼於數位平臺以及相關事業有無透過數據及演算法進行「排除」或「勾結」等反競爭行為，進而限制市場競爭，例如，阻礙競爭者取得參與競爭所必要之數據資料、透過操作搜尋排序方式獨厚自家服務，或透過演算法方式進行價格聯合等。

「支配」(dominant)地位係指在很大程度上可獨立於競爭對手、客戶和供應商而能採取行動的能力，這個能力可以展現在訂定明顯高於成本的價格以獲取豐厚利潤、限制替代產品的出現、或是建構市場參進障礙等⁴²。在概念上不僅包括公平交易法第7條的「獨占」，亦同時涵蓋了第19條、第20條所涉事業之市場地位。而在衡量平臺業者是否具有支配地位時，線下經銷業者、上游業者自己的網站、其他的線上平臺，以及來自潛在參進者或創新技術的約束等，都是可參酌考量的因素⁴³。

一、自我偏好及搜尋偏頗

平臺業者的自我偏好行為，因來自於搜尋引擎的服務，故亦可稱為搜尋偏頗(search bias)。其主要是擔憂該等業者進行垂直整合後，在下游市場利用偏

⁴² OECD, “Economic Analysis and Evidence in Abuse Cases – Background note,” Global Forum on Competition, 10 (2021).

⁴³ 參考自“Common Issues Relating to the Digital Economy and Competition,” Report of the International Developments and Comments Task Force on Positions Expressed by the ABA Antitrust Law Section between 2017 and 2019, 32 (2020).



惠自己垂直整合事業的方式，取得平臺提供之最佳交易條件，而其他競爭業者卻無法獲得相同待遇，進一步弱化競爭對手的競爭能力，進而延伸其上游市場力量至下游的商品或服務市場。

(一) 國外執法經驗

以 Google 為例，2017 年 6 月歐盟認為 Google 於搜尋服務結果頁面偏好自家 Google Shopping 服務，是屬於濫用支配地位的行為，並裁罰 24 億歐元⁴⁴，同時要求 Google 確保搜尋結果頁面的排序權重，將所有具有競爭關係之比價購物網站一視同仁，不得有偏好 Google Shopping 之情形⁴⁵。有論者認為雖案中未提及關鍵設施理論，但從矯正措施內容來看，即與關鍵設施理論相當⁴⁶。

(二) 本會處理經驗

本會亦曾就 Google 於搜尋結果優先顯示延伸服務項目（如 Google 地圖）內容，是否濫用搜尋服務支配地位進行調查⁴⁷。惟本會認為，Google 搜尋服務雖擁有高市占率及使用率，且基於學習效果及雙邊市場特色，市場地位亦有自我強化的效果，然因 Google 搜尋服務並非是提供地圖資訊服務唯一且必要的途徑，亦無事證顯示 Google 前述行為具有犧牲短期利潤及不符合經濟理性之處，因此認為 Google 的行為應屬合理正當的商業判斷，非反競爭的拒絕交易行為。

(三) 問題的產生與執法立場

1. 平臺業者自我偏好及搜尋偏頗行為是否當然違法？

⁴⁴ Case AT.39740-Google Search (Shopping), (EC) 1/2003, para.754.

⁴⁵ *Id.*, para. 699.

⁴⁶ Graef, Inge, "Rethinking the Essential Facilities Doctrine for the EU Digital Economy," TILEC Discussion Paper No. DP2019-028, 15 (2019).

⁴⁷ 2015 年 7 月 22 日本會第 1237 次委員會議，本會 104 年 11 月公平交易通訊第 66 期「以獨占事業的觀點論析 Google 垂直搜尋服務的違法性」一文中，已就本案例之相關事實背景及本會判斷依據有更進一步說明，可資參閱。

即使業者有自我偏好的誘因，惟依歐盟法院見解，仍需就平臺業者是否具有不可或缺或關鍵設施之要素加以釐清。

對此本會認為，應注意平臺業者是否屬公平交易法所定義之獨占事業，如果該平臺屬於關鍵設施，則拒絕與其他競爭對手交易或未平等提供予下游業者使用即值得本會加以關注；反之，則需進一步衡量其行為目的，以判斷是否有犧牲短期利益，以圖獲取未來獨占利益的情況。

2. 何謂「無」自我偏好及搜尋偏頗的狀態？

即使搜尋平臺對於自我商品或服務有所偏好，然因搜尋服務並非像付費廣告服務，係由廣告主出價決定排序，故何種排列次序始為「無」偏頗的搜尋結果？是否平臺業者未將自身商品或服務置於搜尋結果之前面次序，即可稱為不具偏頗之搜尋結果？

對此本會認為，既然自我偏好及搜尋偏頗非屬當然違法，自然須以「合理原則」判斷適法性，需將該現象拉回公平交易法既有行為態樣，如搭售、差別取價（待遇），或拒絕交易等架構下進行分析，並依各該構成要件及考量因素加以判斷。

3. 矯正措施應如何監督執行？

瞭解平臺業者自我偏好或搜尋偏頗的過程中，均可能涉及搜尋結果排列的演算方式，從歐盟經驗中亦可發現，不論採用行為矯正措施或績效評估評定方式，均難以監督平臺業者之演算方式是否中立且無偏頗，對本會執法構成挑戰。

對此本會認為，雖然不同搜尋引擎有不同的排序方法，惟競爭法主管機關所要防止的是蓄意地操縱搜尋結果，此涉及事後對搜尋引擎演算程式的監督。在現有的環境下，委託外部技術專家協助監控是目前較為可行的方法。



(四) 執法方向

1. 持續瞭解掌握線上搜尋平臺相關產業經營模式及運作情形

前已說明，依照公平交易法之規定，自我偏好及搜尋偏頗行為非屬當然違法，因此須對於事業之市場地位、相關市場整體運作情形加以瞭解。鑑於數位經濟市場發展快速，各式服務推陳出新，有必要持續追蹤相關實務發展，以正確衡量個案事業行為對於相關市場可能造成之影響。

2. 持續強化判斷自我偏好與搜尋偏頗行為之執法能力

倘以公平交易法第 9 條第 1 款規定處理自我偏好及搜尋偏頗行為，則無可避免須就搜尋平臺是否透過設定演算法之手段，達成搜尋偏頗之結果，進而阻礙事業參與競爭。然演算法之檢視與分析，對於競爭法主管機關並非易事，矯正措施的設定與監督也是後續必然面對的議題，因此，應透過演算方式的瞭解，以判斷平臺搜尋結果是否已偏離自然演算的模式，或是透過直接從演算結果的觀察，推論演算方法可能已存在自我偏好或偏頗，或應就兩者獨立、個別進行判斷，實有待本會持續對於相關技術與實務層面進行瞭解，並參酌各國未來對於類似案件之處理方式，以形成能於我國妥適被實施的競爭法規範架構。

二、搭售

「搭售」指 2 以上可以獨立購買之產品，賣方要求買方必須同時購買，否則不予銷售之情形。由於數位平臺市場具有多邊市場與網路效應等特性，當平臺業者採行搭售行為時，雖可能產生「封鎖—排除」競爭對手、阻礙對手參進市場或提高競爭對手成本等限制競爭效果，但也可能產生鼓勵創新等促進競爭的紅利。因此，在討論平臺市場力延伸議題時，應考量數位平臺市場之交易特性，就交易行為所產生促進或限制競爭之效果進行整體的評估。

(一) 國外執法經驗

2018 年歐盟執委會決議裁罰 Google 43 億 4 千萬歐元，認為 Google 自 2011 年起，違法搭售 Google 搜尋與瀏覽器軟體，迫使 Android 系統的手機製造商，必須預設使用 Google 的搜尋引擎及 Chrome 瀏覽器，而消費者會因為手機裝置已預載 Google 相關 App 後，通常會持續使用預載的 App，產生所謂「現狀偏頗」或「使用慣性」之情形，進而強化 Google 在搜尋引擎市場的獨占地位。

(二) 本會處理經驗

本會曾處理過「Google 限制業者預載行動裝置 App 案」。經查，國內消費者對於手機裝置預載 Google 相關 App 後，並無產生顯著之「現狀偏頗」或「使用慣性」之情形，又多數裝置業者表示，預載 Google App 套件可縮短重新開發 App 及系統整合之時間，有利於裝置銷售，且根據相關調查資料顯示 Google Search 與 Google Chrome 於國內所擁有之競爭優勢，無法完全歸因於「預載」因素。因此，本會認為 Google 雖具有市場力量，也有採行搭售行為，但該行為具有相當合理事由且未限制相關市場之競爭，尚不違反公平交易法關於搭售之規定。

(三) 問題的產生

本會審理搭售案件之考量因素，在數位市場之相關特性下，可能衍生許多問題：

1. 不易衡量是否存在 2 項以上之個別產品。
2. 搭售產品與競爭對手產品間的相容性問題。
3. 不易衡量限制競爭效果與合理事由。



(四) 執法立場

1. 關於「不易衡量是否存在 2 項以上的個別產品」之問題

透過消費者訪查，了解相關產品或服務的功能、潛在的互補性（相對可替代性）、消費者使用情況、以及如何向客戶銷售、客戶是否會單獨購買、是否可由市場上其他事業獨立供應，以確定在沒有搭售的情況下是否有對該特定產品或服務的需求。

2. 針對搭售產品與競爭對手產品間的相容性問題，將參考下列 3 項指標進行考量：

(1) 是否曾與其他事業的互補性產品具相容性；如果是，則調查該事業是否做出停止相容性的明確決定。

(2) 調查該事業產品與競爭對手互補性產品間是否具有相容性，以及該事業是否意圖透過搭售排除競爭對手產品之競爭。

(3) 調查該事業內部文件，確認相容性問題是否僅為技術性問題，或是業者試圖透過相容性問題，採行搭售方式排除競爭對手。

3. 關於不易衡量「限制競爭效果」與「合理事由」等問題，本會啟動調查違法搭售行為之門檻標準與執法立場：

(1) 只有當主產品之市場力量延伸到「被搭售產品」市場，且具限制競爭疑慮時，才可能構成違法。

(2) 取得鎖入（Lock-in）效應之事業，並不必然具有市場支配地位或當然違法，需進一步分析確認鎖入效應之來源與影響才能加以確認。

(3) 審查涉及市場力延伸之行為或鎖入效應，以確認對市場競爭效能之影響程度及採行搭售之合理性。

(五) 執法方向

本會未來於查處搭售案件時，將持續從「產品關係與搭售性質」、「網路效應與規模經濟」以及「對消費者之影響」等三個方向思考如何提高相關事證資料的蒐集廣度及證據品質，進而深化個案研析意見的論述內涵。

三、掠奪性定價/低價利誘

競爭法定義下的掠奪性定價，通常是指具支配地位的廠商為排擠競爭對手，將產品以低於成本的價格銷售，再把同樣有效率或更有效率的競爭對手排擠出市場或嚇阻欲參進的潛在競爭者後，再進行獨占定價的行為⁴⁸。另外與掠奪性定價爭議常一同被檢視的尚有低價利誘，兩者所可能涉及的公平交易法條文則為第 9 條第 2 款或第 20 條第 3 款。以下一併以掠奪性定價稱之。

(一) 檢驗方法與考量因素

傳統上，競爭法評析掠奪性定價之合法性，主要係透過以下 2 檢測過程的操作：

1. 價格成本檢測（price-cost test）：即掠奪事業的銷售價格是否低於其成本；
2. 補償檢測法：掠奪事業是否有能力在排除競爭對手後，在後掠奪時期將價格提高至競爭水準（可能是獨占價格）之上，以回收補償其掠奪損失。若不可能回收或補償，則掠奪性定價不僅是不理性而且亦無害於消費者利益。

就檢測順序而言，涉案行為在通過價格成本檢測，亦即價格低於其成本後，方有必要再進行補償檢測。只有當行為同時通過兩個方法的檢測後，才會被認定為是掠奪性定價。

另外，平臺業者的定價模式往往是一種交叉補貼，即在一邊虧損交易，只為另一邊的盈利，這種模式的本身不應被視為掠奪性定價，正如美國聯

⁴⁸ Herbert J. Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice*, St. Paul, 6th ed., MN: West Publishing Co., Chapter 8, (2015).



邦最高法院在 *American Express* 案中所說的：「雙邊平臺向一方收取低於或高於成本的價格，是反映雙方需求彈性的不同，而不是市場力或反競爭的定價」⁴⁹，以及法國 *Bottin Cartographes* 與 *Google France* 案⁵⁰，Google 被檢舉在電子地圖應用程式介面（application programming interface；以下簡稱 API）提供使用者免費服務，以便在將競爭對手逐出市場後，再提高價格，但最終法院判決認為「Google 電子地圖 API 服務僅是其廣泛的廣告銷售模式中的一部分，性質上屬於多邊市場。因此，僅就單邊市場（API 服務）的營收與成本進行檢驗，可能發生誤認其在單邊市場進行掠奪性定價，但事實上單邊市場的「免費」是得以在廣告市場的價格上獲得補償，因此判斷雙邊市場中掠奪性定價行為可能需要就兩邊價格的加總是否低於兩邊的營運成本進行檢視，而且未來有很高的機率會將價格提高到競爭水準之上以彌補過去的損失。但若考量平臺經濟具有動態均衡的特性，如果平臺經營者以低於成本的方式銷售，是為了快速建立客戶群並產生網路效應，則該行為被認定為係事業行使合理的經營策略決定權的機率也會增加。因此，即使整個平臺呈現虧損，亦不能武斷地認定事業即是在實施掠奪性定價⁵¹。

(二) 本會處理經驗

由於跨境電商平臺於營運初期為推廣其購物平臺，提供買、賣雙方「免刊登費」、「免手續費」及「免運費」等優惠，衍生是否涉及掠奪性定價等公平交易法疑慮，本會乃介入處理。

⁴⁹ *Ohio v. American Express Co.* 138 S. Ct. 2274, 2285-2286 (2018).

⁵⁰ OECD, “Abuse of Dominance in Digital Markets,” 33 (2020) <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets-2020.pdf>, last visited on date: 2021/10/8.

⁵¹ Saattvic, “An Antitrust Practitioner’s Guide to Platform Markets,” 20 (2018) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157537, last visited on date: 2021/10/8.

本會考量因素分述如下：

1. 產業發展週期：新進業者於進入初期推出免運費等低價優惠，以搶進我國市場，係屬業者為進入新市場所採取之滲透定價策略。
2. 雙邊市場：新進業者透過補貼買賣雙方的方式以衝高會員數，可加速達成經濟規模，降低每名會員所分攤之固定成本，未必係出自於排除競爭者之目的。平臺經營者採取低於成本之定價，亦有助於將跨平臺網路外部性內生化，使其較具有競爭優勢⁵²。
3. 參進障礙：我國網購平臺市場並不具明顯的參進障礙，網購平臺使用者通常同時採用多個平臺上架或交易商品，並無轉換成本，且該市場進出容易，交易相對人沒有被鎖入之問題。故以跨境電商所處市場之條件而言，客觀上較無可能因低價而造成壟斷市場之疑慮。

(三) 問題的產生

1. 事業參進市場的時間點是否影響對其行銷策略合理性的評估。
2. 受雙邊市場特性影響，難以準確評估平臺業者推行定價低於成本等活動與虧損間的關係。

(四) 執法立場

1. 行銷策略合理性之評估：

(1) 行為主體必須具有獨占地位或相當市場力量：因新進業者（或新產品、新的商業模式）或缺乏市場力且處於擴張營業規模階段，較有誘因採取低價競爭。相對地，已經在市場上取得立足之地、擁有支配地位之既有業者，就較無必要以低價競爭來拓展市場。

⁵² Julien Wright, "One-Side Logic in Two-sided Market," *Review of Network Economics*, 3(1): 44-64 (2004).



- (2) 非暫時性：事業於進入市場初期、新產品上市、吸引顧客上門之「招徠商品」(loss leader)、過季出清、即期品或福利品等促銷價格，均屬短期、暫時性的低價銷售，為正常的競爭市場中之常見現象。倘事業經常且持續性以低於成本之價格銷售，則可能有限制競爭之疑慮。
- (3) 是否具有正當理由：如果係基於(A)外在不可控制之市場環境（例如當市場需求衰退時，或為維繫與通路、顧客關係避免因停止銷售而中斷，而不得不低價銷售）；或(B)經濟效率（例如產品生產具有規模經濟、學習曲線）等原因，所採取之低於成本銷售，即應認為具有正當理由。
2. 評估定價與虧損間之關係：受雙邊市場特性影響，一邊低於成本之定價，其虧損得由另一邊市場之營收來彌平，就未必是屬於低於成本之定價，因為其可能是藉此吸引一邊使用者人數的增加，進而刺激另一邊使用者人數的提高，以加速達到關鍵多數，達到降低每名會員所分攤之固定成本，未必係出自於排除競爭者之目的而實施。因此，本會執法不能僅專注於虧損之一端，須衡酌平臺整體盈虧總和，來認定是否有掠奪性定價行為。
3. 損害市場競爭可能性：本會在判斷掠奪性定價的適法性時，除檢視平臺業者的市場力外，還須觀察競爭對手的市占率以及市場的參進障礙，倘既存競爭事業亦具有相當之規模，多能承受低價競爭，並能承受相當期間之虧本競爭，有能力與其抗衡，並不會因此退出市場，採取低價競爭者對於市場競爭損害的可能性不高。況且如果電商平臺之市場本身不存在參進障礙，一旦採取低價競爭者企圖訂定獨占價格回收掠奪損失，將吸引潛在競爭者參進市場，未必能實現市場掠奪之目的。

(五) 執法方向

1. 虧損可獲補償是否須證明：美國眾議院司法委員會下之反托拉斯、商業及行政法小組（Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative

Law)「數位市場下之競爭調查」(Investigation of Competition in Digital Markets)報告中建議，未來在處理掠奪性定價個案時應推翻過去之見解，並不一定要證明掠奪者可在未來獲得補償，才有違法的可能。此項執法標準能否在數位平臺上被妥適的運用，本會將持續密切觀察與評估。

2. 對創新商業模式介入空間：本會未來將以市場結構及個別事業市場地位作為初步判斷標準，以避免過度干預事業的日常經營決策，或者阻礙其參進市場。

四、差別取價

差別取價 (price discrimination) 係指在產銷成本相同下，廠商以不同的價格將相同的產品售予不同的客戶。差別取價一般可分為以下 3 種類型：

1. 第一級差別取價 (完全差別取價)：是指廠商對於每單位商品或服務的定價，係依每個消費者之「最高願付價格」(maximum willingness-to-pay) 來訂定。在 AI 與演算法等技術的運用及數據大量累積的情況下，平臺業者可精算出每位消費者願意支付的「最高願付價格」，並為個別消費者訂定「一人一價」的個人化定價 (personalized pricing)。
2. 第二級差別取價：是指廠商依據不同的購買數量來決定不同的售價，例如購買超過一定數量之客戶給予特別優惠的「忠誠折扣」(loyalty rebates)。
3. 第三級差別取價：廠商對於不同身分或不同市場區隔的消費者收取不同的價格，例如電影院對學生提供折扣電影票。

根據英國公平交易局 (Office of Fair Trading, OFT) 的定義⁵³，個人化定價係指：事業經由觀察、消費者自願提供、推測等方式蒐集與消費者個人行為或

⁵³ Office of Fair Trading, "Personalised Pricing - Increasing Transparency to Improve Trust," http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/markets-work/personalised-pricing/oft1489.pdf, last visited on date: 2021/8/5.



特徵有關之資訊，在消費者願意支付費用的基礎上，為不同的消費者（無論個人或群體）設定不同的價格。事業為實施個人化定價需具備衡量消費者「最高願付價格」的能力、防止消費者進行套利行為，以及具有一定程度之市場力量。

當事業以個人化定價取代統一定價時，購買意願較高（high willingness）的消費者會以高於統一定價的價格購買商品，其消費者剩餘將被生產者剝奪；另一方面，購買意願較低（lower willingness）的消費者則可能因事業實施個人化定價，而能以低於統一定價之價格購得商品，進而促成交易。故整體而言，個人化定價可創造出更多的交易數量，減少整體社會福利的無謂損失，並提供事業進行創新與差異化的誘因⁵⁴。

以上論及的個人化定價，雖然主要係針對事業對消費者（B2C）的關係，但不能因此排除有事業對事業（B2B）的可能，即個人化定價的個人可同時包括自然人與企業。

(一) 國外執法經驗⁵⁵

個人化定價相關案例在國外迄今仍屬罕見，一方面可能是個人化定價大多屬事業對消費者間之關係，而競爭法係規範事業間之競爭行為；另一方面可能是事業擔心實施個人化定價將引起消費者的負面反應而損其商譽⁵⁶，致難察覺相關案例之發生。

(二) 本會處理經驗

本會尚未有處理平臺業者涉及個人化定價之相關案例，惟有網路報關平臺

⁵⁴ OECD, *Personalised Pricing in the Digital Era*, DAF/COMP(2018)13 (2018).

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Kalinda Ukanwa & Roland T. Rust, “Algorithmic Discrimination in Service,” USC Marshall School of Business Research Paper, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3654943>（研究發現利用演算法對網路平臺使用者實施差別待遇策略，會因市場競爭及口耳相傳對商譽造成傷害，而侵蝕了平臺業者的長期可能獲利）。

業者關貿網路公司以實施「忠誠折扣」(即第二級差別取價)方式，間接阻礙他事業參與競爭之案例⁵⁷。

(三)問題的產生

1. 依上述定義，個人化定價若屬於 B2C 間的關係，而非 B2B 間的關係，因平臺業者所涉個人化定價之限制競爭行為係針對最終消費者，依目前公平交易法相關規定的法律架構與執法作為是否足以因應？
2. 數位經濟時代之平臺業者若透過「忠誠折扣」進行差別取價行為，在間接網路效應等相關因素影響下，對於市場競爭的影響為何？

(四)執法立場

1. 現行公平交易法處理個人化定價行為之相關規定

平臺業者以低價利誘消費者，排除他事業之競爭，可依公平交易法第 9 條及第 20 條第 3 款規定處理；而目前本會尚無事業對消費者採個人化定價案例，暫不考慮將 B2C 關係納入第 20 條規定中。

2. 「忠誠折扣」及相關因素對市場競爭的影響

本會在處理「忠誠折扣」案件時，除應考量該平臺之市場地位外，可一併考量關鍵設施因素，避免差別取價行為在其他條件配合下造成更嚴重的限制競爭效果。

(五)執法方向

1. 更精準掌握平臺業者個人化定價運作機制

事業從事個人化定價難以被外界察覺，加上大數據已成為數位平臺經營之重要投入，故未來將更強化本會精準掌握平臺業者取得大數據之來源

⁵⁷ 本會公處字第 094017 號處分書。



及方式，以及其所使用之演算法及數據分析相關技術等資訊之能力，以釐清個人化定價實際之運作機制。

2. 適切更新平臺業者之相關經營資訊

因數位平臺具有多邊市場、交叉補貼之特性，加上平臺運作需要投入使用者個資、相關數據等無形資源，故未來在處理相關案件時，應更適切更新平臺業者實施個人化定價行為之成本結構，以及平臺的經營模式、確認商品或服務的成本與經濟價值等，多方瞭解平臺相關經營資訊，並與其他類似平臺進行比較。

五、最惠客戶條款

最惠客戶條款（MFNs）是一方要求對方保證以其提供最優之價格或條件來進行交易。在數位經濟時代，平臺網站若能由供貨商獲得 MFNs 的保證，當可吸引大量消費者使用平臺提供的交易服務，在間接網路效應下，又將吸引更多供應商的加入⁵⁸。

（一）數位經濟平臺常見的 MFNs 類型

不同類型的 MFNs 所產生的競爭效果有所差異，常見的數位經濟平臺 MFNs 類型如次：

1. 「批發模式」（wholesale model）或「零售模式」（retail model）：在「批發模式」下，上游供應商以批發價格銷售商品或服務予平臺業者，各平臺業者可自行決定最終零售價格。而在「零售模式」下，平臺業者則要求供應商給予其他平臺之零售價格不得低於給予該平臺之零售價格。
2. 「代理模式」（agency model）：平臺業者為上下游交易之中間商，並不直

⁵⁸ Competition Blog，「數位經濟下的“最優惠條款”（MFNs）—兼談衍生出之公平法適用的盲點」，<https://competitionblog.blogspot.com/2021/06/mfns.html?view=sidebar>，最後瀏覽日期：2021/7/19。

接向供應商購貨，而是按每筆交易向供應商收取佣金。在此模式下，平臺業者通常就會要求供應商不能以更低價或更優惠之條件在其他平臺或管道進行銷售，且因佣金係根據成交價格收取，供應商無法透過降價吸引平臺以增加銷售量，而平臺亦無誘因去降低佣金，導致供應商無法降低售價，而有形成供應商間水平價格固定之可能⁵⁹。

3. 「廣義模式」(wide model) 或「狹義模式」(narrow model)：廣義模式是指平臺業者要求供應商提供給該平臺之價格不得高於提供給其他平臺的價格，在此情況下將限制平臺網站間的競爭。狹義模式則是平臺業者要求供應商提供予該平臺的價格不得高於供應商在自己網站上銷售的價格，惟給予其他平臺的價格則不在此限。

(二) 國外執法經驗

1. Apple 與五大出版商簽訂電子書銷售協議案⁶⁰

Apple 與美國五大出版商簽訂含有代理模式 MFNs 之電子書銷售協議，倘出版商以較低的價格提供給其他電子書賣家，出版商就必須降低其在 Apple iBookstore 的零售價格。本案係美國第一件涉及 MFNs 遭法院判決違反反托拉斯法之案件，本案重點非僅單純使用代理模式之 MFNs，而是 Apple 以 MFNs 為工具聯合五大出版商共謀水平定價之協議，使其他網路書店不為價格競爭，致 2010 年美國電子書的價格明顯上漲⁶¹。

2. Booking.com 案⁶²

線上訂房網站 Booking.com 要求飯店業者提供予該平臺的房價不得高於其他訂房網站的價格（廣義模式之 MFNs）。Booking.com 後來刪除合約

⁵⁹ 同前註。

⁶⁰ *United States v. Apple Inc.*, 952 F. Supp. 2d 638 (S.D.N.Y. 2013).

⁶¹ 同前註。

⁶² *Booking.com BV v. Bundeskartellamt*, VI-Kart 2/16 (V) OCL 256 (DE 2019).



中有關廣義模式之條款，惟保留飯店業者於自己網站上銷售之房價不得低於提供予該平臺售價之內容（即狹義模式之 MFNs）。然而，德國 Bundeskartellamt 仍認為狹義模式之 MFNs 侵害飯店自行決定價格的自由，且妨礙線上訂房網站市場的參進，惟法國、瑞典和義大利等國之主管機關均同意 Booking.com 實施修正後之約款。

(三) 本會處理經驗

1. 網路購物平臺案

本會於 2016 年間立案調查國內相關平臺業者是否涉及以 MFNs 限制其供應商不得給予競爭對手更優惠價格或交易條件。調查結果顯示，雖相關平臺業者與供應商間簽定之契約中含有 MFNs 約款，惟其等並無依約追究供應商違約責任之情況，故尚未違反公平交易法規定⁶³。

2. 餐飲外送平臺限制競爭案

本會於 2019 年間立案調查外送平臺業者 foodpanda 是否涉及損害合作餐廳及消費者利益等限制競爭行為。調查結果顯示，foodpanda 平臺在「餐飲外送平臺」市場擁有相當之市場力量，該平臺限制合作餐廳於平臺刊登價格必須與實際店內價格一致之行為，係屬「狹義模式」之 MFNs，而有限制競爭之虞，違反公平交易法第 20 條第 5 款規定⁶⁴。

(四) 問題的產生

1. 平臺與實體通路是否為同一相關市場及地理市場如何界定？另外，若平臺業者之市占率已達本會實務上判斷垂直交易限制之門檻，是否即可據以認定其相關行為具有限制競爭之疑慮？

⁶³ 2017 年 11 月 8 日本會第 1357 次委員會議及 2018 年 2 月 7 日本會第 1370 次委員會議。

⁶⁴ 本會公處字第 110066 號處分書及新聞稿。

2. 平臺業者使用之約款類型、約束力及其衍生之限制競爭疑慮為何？此外，平臺業者所持之理由是否具有促進商業進行及經濟效率之正當性？
3. 平臺業者與其供應商簽訂之 MFNs 促使供應商間出現水平價格協議，因目前公平交易法第 14 條規定僅約束水平聯合行為，現階段應如何處理屬垂直交易關係之平臺業者？

(五) 執法立場

1. 平臺與實體通路間的替代問題及垂直交易限制違法性認定

因平臺與實體通路業者在市場界定上存在「不對稱之替代」(asymmetric substitution)，對需求者（含消費者）的市場調查或不失為決定適當之產品或地理市場的好方法之一；另 MFNs 如同其他類型之垂直限制行為，通常也具有促進競爭之正面效益，應依公平交易法施行細則第 28 條規定，依據「合理原則」判斷平臺業者是否違反第 20 條第 5 款規定。

2. 各類型約款所產生的競爭疑慮

不同類型之 MFNs 產生之限制競爭效果有所差異，如「零售模式」之限制競爭疑慮較「批發模式」為嚴重；「代理模式」有可能促使供應商間之價格固定，「廣義模式」主要限制平臺業者間之競爭，而「狹義模式」則有妨礙供應商自行決定價格之虞。

3. 公平交易法對水平限制競爭類型案件之相關規定

倘平臺業者濫用其市場力量要求上游供應商簽署「代理模式」之 MFNs，使供應商間之商品價格趨於一致，依現行公平交易法第 14 條規定處理「水平」範圍之供應商間聯合行為，至於濫用市場力之平臺業者則可依本法第 20 條第 4 款規定論處。



(六) 執法方向

1. 調整公平交易法第 20 條限制競爭之虞之認定標準

目前在認定垂直非價格交易限制競爭案件是否「有限制競爭之虞」方面⁶⁵，係以事業於相關市場之市占率超過 15%，或雖未達 15%但具有「相對市場優勢地位」為依據。惟「相對市場優勢地位」僅及於某一特定交易關係，而與整體相關市場之競爭狀況無關，故對於競爭者的損害並不同於對於市場競爭的損害。因此，未來對於市占率未達 15%但具有「相對市場優勢地位」之事業，可研議逕依公平交易法第 25 條規範其限制競爭之行為。

2. 聯合行為條款規範的適宜性

若由平臺業者主導供應商間所形成之水平價格固定，目前雖可依公平交易法第 14 條規定處理供應商間之聯合行為，以及依第 20 條第 4 款規定處理平臺業者，然卻有可能發生主導者（平臺業者）適用之罰則低於配合者（供應商）之情形。因此，未來或可研議參考歐美先進國家之立法例（如美國休曼法），將涉及聯合行為案件中具有垂直交易關係之當事人同時納入公平交易法第 14 條之規範範疇。

六、限制轉售價格

限制轉售價格（Resale Price Maintenance，下稱 RPM）係指：「事業與交易相對人約定就供給之商品轉售予第三人時，或第三人再為轉售時，應遵循一定的價格…，若違反約定者，則對於交易相對人給予…經濟制裁」的一項交易安排⁶⁶。而 RPM 的類型有限制最低轉售價格、限制最高轉售價格、區間轉售價

⁶⁵ 2016 年 2 月 17 日本會第 1267 次委員會議之決議，有關垂直非價格交易限制競爭案件相關市場占有率門檻之計算：…2、另考量市場運作實務，事業之市場占有率雖未達 15%，但若交易相對人對該事業不具有足夠且可期待之偏離可能性，應認事業間有依賴性存在，該事業具相對市場優勢地位，其限制競爭之行為仍得依公平交易法第 20 條予以規範。

⁶⁶ 賴源河，公平交易法新論，元照出版公司，89（2005）。

格的限制，甚至是建議售價，其中尤以限制最低轉售價格對市場競爭的影響最鉅，此即為本小節討論的重點。進入數位經濟時代，RPM 可能的改變是上游業者利用 AI 和演算法，可以更容易的監控下游經銷商是否遵守 RPM 的約定；另外網路商家因節省實體店面成本降低售價，造成了「虛」搭「實」的便車，而有不公平競爭的疑慮。

(一) 國外執法經驗

美國對於 RPM 之規範，早期採取「當然違法」原則，惟自 2007 年聯邦最高法院 *Leegin* 案判決後，改採較為寬容之「合理原則」執法態度。

根據歐盟 TFEU 第 101 條第 1 項之規定，上、下游事業間之 RPM 行為原則上應予禁止，違反該條項規定者，依同條第 2 項之規定其協議及決議無效。不過事業仍有機會在個別案件中主張同條第 3 項之效率抗辯，也就是說前述事業必須證明將 RPM 納入協議中可能帶來的效率，並且符合所有 TFEU 第 101 條第 3 項之條件。

(二) 本會處理經驗

1. 台灣和冠資訊公司限制 Wacom 數位繪圖板網路售價案：台灣和冠資訊公司要求檢舉人不得降價銷售 Wacom 數位繪圖板，並停止出貨予檢舉人，本會認為台灣和冠資訊公司限制下游事業就 Wacom 數位繪圖產品之轉售價格，違反公平交易法規定。
2. 台灣惜時公司限制貓、狗罐頭網路售價案：台灣惜時公司針對「特級金貓大罐」、「黃金貓罐」等 14 項貓罐頭與狗罐頭產品訂定「零售價格表」，表中載有該等產品之「單罐最低價」及「整箱價」，當該公司接獲舉報有網路賣家低於「單罐最低價」或「整箱價」銷售時，派員前往溝通調整價格，不配合者，即停止供貨，因此本會認為台灣惜時公司「零售價格表」限制



下游網路賣家決定商品零售價格之自由，違反公平交易法規定。

(三) 問題與挑戰

1. 晚近的理論主張，只有在牽涉到擁有顯著市場力的垂直限制行為始有可能產生限制競爭效果，因此本會在審議事業 RPM 行為之案件時，是否應考量涉案事業之市場力？
2. 除觀察 RPM 行為對於品牌內競爭之效果外，亦應考量該行為對品牌間競爭的影響。RPM 雖然限制經銷商價格決定之自由，然而是否同時具有促進品牌間競爭之正面效果？
3. 折扣店或網路商家刻意減少消費服務，將省下的成本用於降低報價，掠奪其他專業經銷店的客戶，形成搭便車問題。RPM 雖然限制經銷商價格決定之自由，然而是否同時具有防止「搭便車」效應、維護品牌形象及促進品質提升之正面效果？

(四) 執法立場

1. 任何的垂直交易限制（包括 RPM 在內）都會增進品牌間的競爭，但同時會減少品牌內的競爭，因此競爭法主管機關不應只重視品牌內競爭效果，更應考量品牌間競爭所受到的影響以做為整體的競爭評估標準。在此檢視原則下，市場結構分析就扮演了重要的角色，因為由市場結構是判斷品牌間競爭強弱的一項重要指標，而市場力正是市場結構最佳的代理變數。
2. 實體批發商及通路商為提供售前服務，必須增加實體店面及人員培訓之投資，線上批發商或零售商因少有前述的投資致使其經營成本較低，因此得以降低銷售價格。上游供應商可透過 RPM 來增加下游實體業者投資實體店面及人員培訓之意願。所以商品或服務本身之特性，是評估事業實施 RPM 是否具有鼓勵下游事業提升售前服務效率或品質效果之關鍵因素。

(五) 執法方向

在審議事業 RPM 行為案件時，應考量涉案事業於相關市場中的市場力，其原因在於，只有在牽涉到擁有顯著市場力的垂直限制行為始有可能產生限制競爭效果，而不具有顯著市場力事業實施 RPM 時，不願受 RPM 拘束的交易相對人，仍有選擇其他不實施 RPM 替代事業進行交易的機會，市場競爭不會受到影響。反之，對於不具市場力的業者採嚴格的 RPM 政策，反而會讓不具市場力之業者為避免承擔訴訟及處罰成本，而怯於採行得以壯大品牌之市場策略。

七、網路銷售管道

平臺業者可能會利用在經銷上的支配地位來封鎖競爭對手接觸到客戶或關鍵生產要素；同樣地，製造商也可能會選擇性的將線上平臺排除在經銷管道之外，而出現競爭法下的獨家交易（exclusive dealing）或選擇性經銷（selective distribution）的議題。獨家交易可區分為賣方要求買方只能向其購買商品，而不得向其他賣方購買（獨買），以及買方要求賣方只能將商品賣給買方，而不得賣給其他買方（獨賣）；選擇性經銷則是指製造商按一定「量」或「質」的條件來選定經銷商。

(一) 國外執法經驗

美國審酌獨家交易等網路銷售限制行為是採「合理原則」，對於競爭的影響將取決於個案調查的事實與市場結構，且在評估競爭效果時將網路與實體商店對銷售量的交互影響納入考量。

歐盟以 TFEU 第 101 條及第 102 條規範網路銷售限制行為。另外歐盟垂直交易限制豁免規定（Vertical Block Exemption Regulation, VBER）規定供應商和購買商之市占率均未達 30%，則行為人得適用集體豁免，並將排他交易中之限制程度與限制期間列為重要考量因素；而地域限制則常被認定屬惡質的限制競



爭行為，歐盟為實現歐盟數位單一市場之政策目標，於 2018 年通過 2018/302 號規定以消除歐盟跨境電子商務的障礙與地域限制。

(二) 本會處理經驗

1. 某數位平臺業者以獨家交易條款限制交易相對人事業活動，經查在該業者所屬網路商城開店的商家仍有相當比例受到此條款的約束。實體商家想要到網路開店並無須支付相當的成本，其他平臺競爭對手可吸引已經在網路開店的商家轉換開店平臺，也可以開發目前尚未在網路開店，但有意願加入網路開店平臺的商家，因此依現有事實，難以認定違反公平交易法規定。
2. 美利達工業公司以違反公司管理規定為由，函知經銷商不得於網路銷售該公司自行車，否則將取消經銷權。經本會訪查美利達工業公司之經銷商，大部分表示美利達工業公司曾開會或口頭告知其經銷商不得於網路銷售，且違反者受有警示、取消經銷資格、拒絕供貨等處罰措施，因此本會認定美利達工業公司違反公平交易法之規定。另外，巨大機械工業公司則是進一步於經銷合約書明文訂定經銷商原則上不得透過網際網路展示、銷售巨大機械工業公司自行車，並訂有概括式違約處理規定，本會亦認為違反公平交易法規定。

(三) 問題的產生

1. 獨家交易安排的目的未必僅為排除競爭對手，也可能係為防止其他競爭對手「搭便車」，並且促使交易對象專注既有的交易關係，促進雙方持續投入交易關係專屬的投資，進而具有促進競爭的效果。因此如何客觀決定事業獨家交易行為是否違法，對涉及數位平臺的案件而言，更非易事。
2. 數位平臺於相關市場縱未與多數交易相對人締結獨家交易關係，但該數量或比例可能已有封鎖市場、阻擋新進業者參進之實質效果，因此如何衡量

網路效應勢必會是個重要的課題。

3. 在平臺的發起和產業早期發展階段中，獨家交易和其他類似的垂直交易限制對平臺經營者而言，較具有正當性。在此階段，主管機關較少的干預，有助市場競爭與產業發展，故如何判斷平臺經營者處於何種階段實屬另一難題。
4. 國外仍有事業從事「地域限制」或「鎖區」類型網路銷售管道限制之行為，本會應如何發掘我國網路銷售市場是否仍有「地域限制」類型網路銷售管道限制情事？

(四) 執法立場

1. 獨家交易：將依商業關係與購買模式、網路效應與規模經濟及對消費者的影響等面向蒐集相關證據並與個案實務情形進行完整評估後，綜合判斷是否涉及違反公平交易法。
2. 選擇性經銷：應在合理原則下，檢視選擇性經銷與避免搭便車間之關係，以及維護品牌形象等商業上的正當性及促進競爭的效果。
3. 地域限制：傳統經濟上，地域限制對市場競爭正、反面的影響，在數位經濟同樣可以適用。

(五) 執法方向

1. 獨家交易：垂直交易限制對市場競爭的整體影響效果為何，經濟理論尚未有相當程度的共識，再加上電子商務及數位技術導入現代商業模式後，如何衡量網路外部性效果，更是處理數位經濟垂直交易限制約定的重要課題。此外，受限於數據資料取得的問題，垂直市場結構之量化分析仍存在相當挑戰，實務上要區別事業只是積極參與競爭或是意圖濫用市場支配地位並不容易。



2. 選擇性經銷：未來應參考美國及歐盟之經驗，具體將「市場地位（力量）」列為是否發動調查之門檻，即使事業符合市場力量之門檻，並不表示其已違反公平交易法，仍應在合理原則下，檢視其有無商業上的正當性及促進競爭的效果，特別是在被檢舉事業若提出相關的正當性抗辯時，更應檢視抗辯的合理性與必要性。
3. 地域限制：除案關地理市場內之人口分布及交易模式外，對於網路銷售市場涉及多個關聯產業的競爭對手、相關產品、供應商，以及關聯產業間所交互形成的合作關係、互補關係等數位生態系統之特性加以研究，以有效發掘「地域限制」等其他類型之網路銷售管道限制案件。

八、數據隱私與市場競爭

對數據資料的掌握，如今已成為平臺業者從事競爭行為的關鍵要素，當使用者越多，代表平臺業者可獲取更多的數據資料。惟衍生的議題為，法律應如何介入平臺業者蒐集數據資料的行為。若平臺業者是透過蒐集大量數據資料取得支配地位，卻濫用該市場支配地位進行反競爭行為，進而侵害競爭的公共利益，競爭法主管機關依法自應適切控管。但若是平臺業者侵害個人的隱私權，例如未取得當事人同意即蒐集其數據資料，或後續使用逾越當事人同意範疇，除隱私權法規外，是否也應該以競爭法介入，以及隱私與競爭間的互動關係，為本小節探討的主軸。

當平臺業者在未取得使用者同意而使用其資料或數據時，進而侵害使用者的隱私權，未必表示該權利侵害應由競爭法來處理。競爭法的目標在於維持屬於公共利益的競爭，與隱私權目標在於維護個人權利不同；況且在數據資料蒐集過程中，如何判斷平臺業者蒐集某位使用者的某份數據資料，已構成隱私權侵害，釐清上恐具有難度；蒐集後的大量數據資料也還要經演算與分析才能成為有用的資訊，因此隱私權侵害與限制競爭間之因果關係在認定上有相當的難

度與爭議性。

另一方面，從競爭法保護隱私的觀點來看，亦有認為競爭不足是造成隱私權被侵害的原因，獨大的平臺業者有較高誘因與能力，濫用使用者因依賴所提供的數據與資料，此時保護隱私與維護競爭呈現正相關的關係，因此具體作法是將隱私權保障的提供視為是平臺事業間的一項「非價格」或「品質」競爭，間接控管平臺業者濫用使用者數據資料以取得市場競爭優勢的不公平現象。

(一) 國外執法經驗

綜整外國執法經驗，對於以競爭法保護隱私權的議題，大致有 3 種執法立場：一、競爭法不介入（以其他法規處理）：如法國國家信息與自由委員會 2019 年裁罰 Google 隱私權政策違反 GDPR 案；二、依市場支配地位濫用理論處理：如德國 Bundeskartellamt 2019 年認定 Facebook 濫用市場地位案；三、依相對優勢地位濫用處理：如日本公平交易委員會於 2019 年制定「數位平臺業者與提供個人資料之消費者間相對優勢地位濫用指導原則」。

(二) 本會對隱私執法的疑慮與挑戰

本會在過往未有以公平交易法來處理平臺業者攫取或運用個人資料侵害隱私權的案例。從外國經驗來看，本會若採德國 Bundeskartellamt 市場支配地位濫用理論，則與公平交易法第 9 條性質相近，但隨之而來的，就是「相關市場」界定的問題，加上隱私難以量化，若過度依賴質性論述來界定市場，容易引發過度主觀、各說各話的批判，甚至有自居隱私主管機關的疑慮。相對的，若採日本的相對優勢地位濫用理論，則性質上較接近於公平交易法第 25 條，但除了判斷市場地位「相對性」所存有的爭議外，日本實務上之所以迄今仍無具體個案，主因即是難以具體建立侵害隱私權與侵害競爭的關聯性。



(三) 執法立場

本會為競爭法主管機關，與隱私主管機關各有分工，故而平臺業者侵害隱私權的行為，必須存在競爭受到不當限制的情形，本會方有介入規範的空間。在實際的規範作為上，可從品質競爭的角度出發，觀察平臺業者採取隱私保護對最終產品或服務需求的影響，當平臺業者試圖降低其產品或服務品質時，是否造成市場中對最終產品或服務的需求有變動情況，來進一步認定隱私對競爭的重要性及影響程度。

當平臺業者聲稱為強化隱私權保護，而禁止另一平臺業者接觸自己資料時，從隱私權的角度而言確實提高了對使用者的隱私保護程度，但卻可能被認為影響競爭秩序，甚至可能可要求平臺業者開放資料予競爭對手，以促進競爭，降低平臺業者的隱私權保護程度。可見對隱私權保護的議題，公平交易法較諸個人資料保護法或消費者保護法等之規範效力來得間接。

(四) 執法方向

歸納國外執法經驗，可能的模式有依濫用「市場支配地位」及「相對優勢地位」2種，但各有其適用上的侷限性。「市場支配地位濫用」接近公平交易法第9條的規範內涵，然此作法的挑戰就是平臺業者到底在「什麼市場」中具有獨占地位？又若是以濫用「相對優勢地位」理論來處理隱私議題，則公平交易法第25條將是主要的適用條文，然此種概括條款的運用，在執法上應更為謹慎，除了「偏離可能性」、「依賴性」的認定所可能引發之爭議外，如何連結平臺業者過度攫取、運用使用者資料而侵害使用者隱私權與影響「交易秩序」，更是困難的問題。

除非在個案中有具體事證得被用以界定因隱私侵害而受影響的市場範圍，或是用以判斷是否有不當影響市場交易秩序的可能性及其程度，否則，對於以

公平交易法處理平臺業者侵害隱私權的議題，應持謹慎的態度。本會會持續關注國內外對此議題的討論與發展；另數位發展部已成立，就隱私侵害的議題是否將有更明確的機關權責分工，本會也會密切注意與配合。

九、數位廣告分潤與新聞收費

數位平臺藉由新聞媒體所產出之內容，吸引使用者關注，再藉由廣告銷售方式，將網路流量「變現」(monetize)，是否需分潤給內容供應商？在現行法律規範架構下，是經由雙方透過商業談判定，或是比照澳洲模式由政府介入平衡雙方談判力量之差異？眾多爭點仍待進一步討論。

(一) 國外執法經驗

1. 著作權模式：歐盟以「數位單一市場著作權指令」規範數位平臺透過網站連結方式散布新聞媒體業者創作之新聞內容，必須取得新聞媒體業者之授權；法國將鄰接權觀念導入其著作權法；德國修正著作權法及著作權集體管理法，重新平衡數位平臺業者與新聞出版商之間之利益衝突；韓國在著作權法及新聞法修正草案中，新設「網路服務業者需支付新聞或傳播新聞者相關費用」項目。
2. 網路治理模式：英國國會上議院調查報告建議在通訊管理局職掌的「網路安全法案」草案納入強制性議價；日本經濟產業省宣布將 Yahoo、Amazon、Google 及 Apple 等企業，指定為「特定數位平臺之透明性及公正性提升法」適用對象，有義務公開與客戶間契約條件、理由等資訊，及事先通知契約條件的變更。
3. 議價模式：澳洲通過「新聞媒體與數位平臺強制議價準則」，就協商主體、條件、及協商無法完成時如何處理等實體及程序問題建立具體的規範原則；加拿大文化傳承部提出「線上新聞法案」草案，要求全球主要數位平



臺與加國新聞出版商應就平臺業者使用新聞資訊之公平分潤與補償達成協議。

(二) 本會處理經驗

鑑於數位平臺與新聞媒體分潤的問題，涉及政策層面廣泛，橫跨新聞產業政策、市場競爭、智慧財產權及國家整體數位政策等領域，本會先後於 2021 年 4 月 12 日邀集產、官、學召開座談會、2022 年 3 月辦理「數位經濟競爭政策白皮書」初稿意見徵詢座談會，聽取學者專家、產業界看法並研商適合我國國情及市場環境之因應對策。

(三) 問題的產生

到底要採行專法、成立共同基金或其他作為，各界看法仍存差異，鑑於建立大型數位平臺與國內產業發展共榮環境，攸關民主價值與新聞自由，涉及文化創意及新聞傳播產業發展、公平競爭、租稅、智慧財產權保護及整體數位發展環境建置等政策性議題，並涉及跨部會職掌，目前行政院成立之跨部會「國內產業與大型數位平臺共榮發展協調小組」已由數位發展部、國家通訊傳播委員會、文化部及本會通力合作。

跨部會宏觀架構下，本會在競爭法職掌內，應如何發揮功能，維護媒體與數位平臺產業之市場秩序？

(四) 執法立場

本會將積極參與「國內產業與大型數位平臺共榮發展協調小組」運作，提供競爭議題相關意見。新聞媒體業者若須以集體協商方式統合談判力量，可能涉及同業之聯合行為，這種作法，可平衡各媒體與大型數位平臺的規模，具有平衡與數位平臺間議價能力不均之問題，且有節省交易成本的效果，新聞媒體

業者可依公平交易法第 15 條第 1 項但書規定，向本會申請聯合行為例外許可。本會亦樂見、鼓勵數位平臺業者能秉持資訊透明、客觀且無差別歧視的善意態度，與國內新聞媒體業者就新聞內容之授權與付費等事項積極協商。

(五)執法方向

本會對於新聞內容議價機制可以採取的協助措施，例如新聞媒體業者在採取共同協商行為前，向本會申請聯合行為例外許可；協商過程中數位平臺若有拒絕或拖延協商之情形，本會可查明前述情事是否涉及濫用市場地位之限制競爭行為。

第三節 結合

新創事業通常具有活絡市場新思維、發展新產品、顛覆性創新及獨特商業模式的特性，不僅有助打破市場集中狀態，亦可促使效率較低之事業改善或退出，從而維持市場的競爭與創新，有利消費者及整體社會福利，在競爭市場中扮演至關重要的角色⁶⁷。可是在數位經濟下卻常見新創事業在仍處萌芽之際，未對科技巨擘造成「極大破壞」之前，就慘遭「殺手併購」(killer acquisition)，這對市場競爭的影響深值關注。

第二章提及，Facebook 收購 IG 及 WhatsApp 是為了取得使用者的「數據」，可是在該等事業結合後，在未經用戶的同意下，Facebook 透過了 IG 追蹤用戶的地理位置，並分享到 Facebook 的相關服務，以便進行更精準的廣告投放，此情形也引發了競爭法主管機關在審查結合案時，是否就應將「隱私」納為准駁與否考量因素的爭議。

是以「殺手併購」以及結合審查中對隱私權的思量，將是本節的兩大重點

⁶⁷ 吳明賢，「數位經濟下新創事業之結合議題」，公平交易通訊，109 年 7 月第 94 期，20(2020)。



主題。

一、殺手併購

科技巨擘在新創事業未成氣候前即遂行殺手併購的行為，可能對市場創新造成影響新產品的上市、降低創業者的創新精神及創業者難獲融資、不利創業動機等負面影響；但亦可能帶來有利新創事業繼續研發、有利創業者開創另一新創事業及加速資本市場的活絡、有利創業投資等好處。

(一)國外執法經驗

1. 美國 FTC 要求 Alphabet (Google 母公司)、Amazon、Apple、Facebook 及 Microsoft 等 5 家科技巨擘提供 2010 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期間未向 FTC 或美國 DOJ 申報結合之交易資料，使 FTC 得以更加深入瞭解科技巨擘收購活動。美國眾議院司法委員會「終止平臺壟斷法案」提案，其內容係禁止強勢平臺業者購併對其構成潛在競爭威脅之事業，也禁止平臺業者藉購併之方式擴張或強化其市場力，並要求平臺業者的結合案件一律要申報且是「原則禁止，例外許可」，且由業者負責舉證購併對象對其不構成任何競爭威脅，也不會擴張或強化平臺業者自身市場力。
2. 歐盟執委會「關於事業結合規範第 22 條適用於某些類型案件的轉介機制處理原則」指出倘結合案中至少一方的營業額不能反映其實際或未來的「競爭潛力」，鼓勵會員國依第 22 條的規定轉介至歐盟執委會，其中「競爭潛力」的類型包含：(1)具有重大競爭潛力的新創事業或新進者，該等事業尚未開發或實施產生大量收入的業務模型（或仍處於實施的初始階段）；(2)重要的創新者或正在進行潛在重要的研究；(3)實際的或潛在的重要競爭力量；(4)有權使用具有競爭優勢的重要資產（例如原材料、基礎設施、數據或知識產權），以及(5)提供其他產業關鍵的投入/零件。

(二) 本會處理經驗

以本會審查台灣連線金融科技等 7 事業合資新設連線商業銀行股份有限公司案為例，因新設的事業連線商業銀行與參與結合之事業間並無水平或重疊之關係，屬多角化結合型態。根據調查 LINE 雖是我國消費者最多人使用之即時通訊軟體，但是市場上仍有包含 Facebook messenger、WhatsApp 等其他即時通訊軟體，且行動裝置使用者對即時通訊軟體使用習慣普遍有「多宿」傾向，因此其他網路銀行服務競爭者也可選擇與其他通訊軟體合作，提供通訊軟體連結網路銀行帳戶之功能。另本會認為連線商業銀行雖可利用 LINE 即時通訊軟體之數據資料發掘客戶需求並提供適合客戶之服務，但該數據庫並非無法取代，競爭者仍可透過與其他通訊軟體、社群網路、搜尋引擎、購物網站等數據相關事業合作以取得用戶數據資料，故台灣連線金融科技及其關係企業所掌握的數據尚難為連線商業銀行帶來其他競爭者無法複製或難以匹敵之競爭優勢。

(三) 問題的產生

1. 競爭法主管機關如何判斷被科技巨擘收購之新創事業，實際上是科技巨擘未來的競爭對手？
2. 在動態的數位經濟中，如何將潛在競爭理論應用於科技巨擘收購新創事業之案件審查中？
3. 競爭法主管機關若禁止科技巨擘收購新創事業，是否會不利於技術的創新競爭？

(四) 執法立場

本會雖尚無處理「殺手併購」案件的經驗，但已累積相當從「潛在競爭」的角度來檢視多角化結合的執法經驗，而「潛在競爭」的研析正是各國在處理「殺手併購」所最關注的核心議題。至於已作成不異議的結合案，本會是否有



比照美國 FTC 在同意 Facebook 併購 IG 及 WhatsApp 數年後，又要求 Facebook 出售該二事業的執法空間？由於在我國法制下影響層面頗大，基於對結合當事人信賴利益的保護要求，本會應審慎評估採行美國 FTC 作法的法律限制。

(五) 執法方向

1. 判斷被收購新創事業是否為科技巨擘未來競爭對手的依據可包括：(1)其他潛在併購者對該結合的看法；(2)儘可能搜集現期的資料，而不是將收購行為合理化的文件或資料；(3)參考中立關係人的意見。另亦可運用一些經濟機制，篩選出有哪些被收購之新創事業可能會對併購平臺產生競爭威脅。本會除可在涉及「殺手併購」的結合案件中，附加負擔或條件以降低未來結合後發生限制競爭的可能性，未來也將持續關注國際間的發展趨勢，適時調整相關的判斷因素與原則。
2. 發生在我國的「殺手併購」案件，其扼殺市場潛在競爭的程度是否與他國相同或類似，或是否真有必要比照他國以競爭法來約制，是本會未來在運用「潛在競爭」理論審理相關結合案時應加以注意之處。另外本會雖在「對於結合申報案件之處理原則」中明列了「法令管制改變可能性」、「技術進步」、「跨業發展計畫」等審酌「潛在競爭」受限制可能性的因素，但在將「潛在競爭」理論適用到具高度動態競爭特色的數位經濟產業中，仍應注意變動快速的競爭。
3. 新創事業之所以有意願從事創新，期待未來從被收購中獲利是一項不容漠視的事實，被併購事業的資產、技術、人才或智慧財產都被納入到併購事業的生態系統中，持續用以改良其產品與技術，支持併購事業從事進一步的創新。這些與技術創新高度相關的正面利益，也是本會未來在處理「殺手併購」議題時，必須同時併同考慮的因素。

二、隱私在結合審查中的角色

隱私保護應否納入結合審查，概念上可能有二種做法：一、隱私權問題應由隱私或其他法規解決：認為競爭與隱私專業不同，結合審查當中，毋庸在意隱私權問題。二、平臺業者的隱私權保護屬非價格的品質競爭：將事業的隱私權保護措施作為一種非價格的品質競爭，而納入評估結合對該非價格競爭的影響程度，及對競爭可能發生的利益或不利益。不過，在進行審查時，競爭法主管機關是否有可能界定出一個類似「隱私保護服務」的相關市場，並據以衡量結合對該服務市場的「單方效果」或「共同效果」，似仍存在著相當高的執法難度。因此，即使要在結合審查中考量隱私保護議題，競爭法主管機關現階段大概也只能運用較「質化」性的分析來進行相關的效果評估。

(一) 國外執法經驗

早期對於結合的審查中，傾向於將競爭與隱私視為是不同領域，例如 2008 年 Google/DoubleClick 案及 2014 年 Facebook/WhatsApp 案。不過，在最近幾個個案中，已有顯現競爭與隱私保護間仍可能具有一定的關聯，例如 2016 年 Microsoft/LinkedIn 案，歐盟執委會附條件通過結合決定，其中包括競爭對手有權使用儲存於 Microsoft Cloud 中的數據，並提到數據隱私是競爭的重要參數；2018 年 Apple/Shazam 案，歐盟執委會提到數據是數位經濟的關鍵，因此必須小心地審視本案；2020 年 Google/Fitbit 案，歐盟執委會附條件不禁止結合，其中包括要求事業承諾對隱私權的保障。

(二) 本會處理經驗

本會在 2019 年底至 2020 年 4 月間，曾在純網路銀行設置的結合案中討論了隱私權保護的議題，例如樂天銀行株式會社等公司新設事業經營純網銀申報



結合案即屬一例。在該案中，先探究參與結合事業在結合前，是否有非價格之品質競爭，若為肯定，才進一步考量結合後可能的利益與不利益，如此趨勢與歐盟開始在結合案中討論隱私的情形相近。

(三) 問題的產生

本會若確實要在結合案中考量隱私權保護，則採取將隱私保護視為是一項涉及服務品質的非價格競爭，再透過競爭分析去評估不禁止結合後可能的利益與不利益，似乎是與競爭法主管機關屬性較貼近之作法。不過，此一執法方向將涉及相關考量因素難以客觀量化，而過度質化性的論述分析，可能會弱化了審查決定說服力的問題，如何解決這些問題，將是本會在結合審查案中處理隱私權保護議題所要克服的挑戰。

(四) 執法立場

本會在審查結合案件當中，對於隱私權議題，也逐漸參考國外案例的趨勢，未來本會將持續關注國外競爭法主管機關、國際競爭組織與國內外學術界的討論與發展，以做為日後審查結合案時的參考依據。

本會在審議結合案上，在過往並未將隱私保護納入分析，但近期已開始嘗試從隱私保護做為一項「品質」競爭的觀點來思考其是否及如何內化於結合審查過程中。

(五) 執法方向

本會在結合的審查上面，若欲討論隱私權，須先判斷是否存有以隱私保護為基礎的競爭，當事業間有競以隱私保護作為留住或吸引使用者運用的狀況時，才需要加以討論隱私權。在內涵上，則把隱私保護當作品質的競爭，除了考慮結合後可能降低隱私保護的不利益之外，未來可以進一步考量若提升隱私

權保護，例如禁止他事業存取資料，是否能導致對於競爭的不利益？當然，將隱私保護列入競爭的品質參數的主要執法挑戰，乃「隱私保護」的程度與必要性難以量化，短期的解決之道，可透過徵詢隱私、消費者保護主管機關之觀點，擴增論理的合理性，讓結合審查的研析角度能更為全面。另外，國外的學術研究也正積極思考要如何建構更為客觀甚至於量化的分析方式，本會將持續關注此類議題的進展，期能在未來的執法上能更趨完備。

第四節 演算法與聯合行為

依公平交易法第 14 條對聯合行為之定義，對於事業合意並不一定需要有正式的書面或表示，也不一定需要具有法律拘束力，但為鞏固聯合行為的運作，就有了各種幫助達成共識，或偵測、懲罰成員悖離的促進機制（*facilitating mechanism*）之設計。到了數位經濟時代，促進的機制可委由演算法執行，以作為執行共謀當事人間合意的工具，亦即競爭事業在前階段成立共同的合意，再利用演算法作為後續執行與監督的工具。

事實上，演算法就其本質上屬於中性的工具。將演算法運用到商業交易決策可以提升市場透明度，讓消費者易於比較價格及品質，進而降低搜尋及交易成本，有益於促進市場競爭，但若事業將演算法作為聯合行為的工具，可能促成演算法勾結（*algorithmic collusion*），造成限制競爭的結果。

OECD 研究報告指出有 4 種有利勾結實現的演算法類型：監控演算法（*monitoring algorithms*）、平行演算法（*parallel algorithms*）、信號演算法（*signalling algorithms*）和自學演算法（*self-learning algorithms*）。近來文獻的研究主要著重在前二類型的演算法⁶⁸：

1. 監控演算法

⁶⁸ ABA Antitrust Law Section, *supra* note 43, at 46-47.



使用演算法來蒐集競爭對手的決策資訊，監控可能的悖離數據，以及設計出快速懲罰的方法，如此一來可避免不必要的價格戰，讓勾結更為穩固，促進合謀協議的維持。

2. 平行演算法

由於有些促進機制有易於被發現的可能，聯合行為成員因而改以其他的替代方案，例如事業共同使用同一個由第三方所提供之訂價演算法程式或數據資料，來規避被查處的風險。如此，將是以第三方供應商為「軸」，引導原本彼此競爭之「輻」形成所謂的軸輻式卡特爾。

一、國外執法經驗

參考過去歐盟、美國已有利用演算法勾結的零星個案，其中有平臺業者的水平價格協議、線上銷售業者間的勾結以及軸輻式卡特爾，涉及的產品或服務包括訂房系統、電子書平臺、消費性電子產品等產業。

二、本會處理經驗

本會目前並未發現有事業利用訂價演算法進行合謀，或以此作為監控、約束彼此事業活動的違法案例。

三、問題的產生

本會在面對事業利用演算法進行勾結時，可能面臨的問題與挑戰為演算法定價使得執法機關認定勾結存在的舉證難度提升，尤其如何判斷事業已達成合意。

四、執法立場與方向

- (一) 強化市場研究與產業調查，可視個案需求適時委託外部技術專家協助檢視演算法相關程式或指令

演算法所達成之聯合行為，仍以存在事先人為的協議為前提，因此執法重點在於如何取得人為溝通合意證據。未來可強化市場研究及產業調查掌握哪些市場具有較高的訂價演算法使用比率以及易於勾結的環境等市場特徵，並視個案情形委託外部技術專家協助檢視訂價演算法編碼程式，以判斷事業是否具有勾結意圖。

(二) 修法強化本會市場調查權

本會對於涉法之案件，固可依公平交易法第 27 條之規定進行調查，對不配合之事業得依同法第 44 條規定裁處罰鍰。然本會之產業調查、委外學術研究之調查是否亦有第 27 條之適用，一直存有爭議。鑑於正確瞭解市場結構是個案進行正確競爭分析之基石，再加以外界亦有本會應有市場調查權力之呼聲⁶⁹，故未來可在修訂公平交易法時強化之。

第五節 網路不實廣告

網路廣告（數位廣告）有助於增強消費者取得商品及服務資訊之能力，擴大事業參進新市場的機會，同時降低事業營運成本，但事業若為達成銷售商品或服務之目的，利用虛偽不實之廣告進行促銷，除造成消費者無法依據正確資訊作成交易決定外，同時亦可能對其他守法之競爭同業形成不公平競爭。

網路廣告之發展趨勢為行動裝置廣告之佔比大幅成長、可透過蒐集數據及演算法進行精準投放；廣告類型亦呈多元發展，如社群網站廣告、線上直播主（直播廣告）、一頁式廣告、搜尋引擎廣告、入口網站廣告、影音平臺廣告、口碑行銷（薦證廣告）等。此外，部落客、網紅（包括 FB/IG 網紅、Youtuber

⁶⁹ 王立達教授在出席本會「數位經濟競爭政策白皮書」初稿意見徵詢座談會中提到白皮書裡強調要進行產業調查、市場研究，但公平會除了個案調查以外，並沒有通案進行產業調查的強制性權利，不知是否有相關的配套措施？或是在現行法規工具不足的情況下，藉此建議修法？」。



等)皆可能成為廠商(廣告主)願意合作進行業配之對象,而為新興網路廣告之一環。

一、國外執法經驗

OECD 於 2019 年以電子商務中消費者保護的立場,針對四個常見網路廣告的領域提出建議指引對策,以協助保護消費者。包括誤導式行銷 (Misleading Marketing Practices)、廣告辨識 (AD Identification)、薦證 (Endorsements) 以及對兒童與弱勢消費者的保護 (Protection of Children or Vulnerable Consumers)⁷⁰。

美國 FTC 規範不實廣告之法源依據,包含 FTC Act 第 5 條 a(1)項,同法第 12 條至第 15 條則是針對食品、藥品、酒品等特定商品廣告之特別規範;蘭哈姆法 (Lanham Act) 第 43 條 a 項亦是規範不實廣告⁷¹;另 FTC 亦先後頒布「有關於廣告中使用薦證之指引」(Guide Concerning the Use of Endorsements and Testimonials Advertising)⁷²、以及「廣告實證之政策聲明」(Statement of Policy Regarding Advertising Substantiation)、「網路廣告及行銷原則」(Advertising and Marketing on the Internet: Rules of the Road)⁷³及「.com 揭露:如何在數位廣告中有效揭露」(.com Disclosure: How to Make Effective Disclosure in Digital Advertising)⁷⁴以為相關規範。

⁷⁰ OECD, “Good Practice Guide on Online Advertising. Protecting Consumers in E-commerce,” Directorate for Science, Technology and Innovation Committee on Consumer Policy, (2019).

⁷¹ The Lanham (Trademark) Act (Pub.L. 79-489, 60 Stat. 427, enacted July 5, 1946, codified at 15 U.S.C. § 1051 et seq. (15 U.S.C. ch. 22), Art. 43(a).

⁷² FTC, Guide Concerning the Use of Endorsements and Testimonials Advertising, 16 CFR§255.0~§255.5.

⁷³ FTC, Advertising and Marketing on the Internet: Rules of the Road, Bureau of Consumer Protection, September 2000.

⁷⁴ FTC, .com Disclosure: How to Make Effective Disclosure in Digital Advertising (2013), <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/com-disclosures-how-make-effective-disclosures-digital>, last visited on date: 2021/8/2.

二、本會處理經驗

本會對於不實廣告之規範為公平交易法第 21 條規定，對於廣告主、從事販賣、運送、輸出或輸入行為者、廣告代理業、廣告媒體業及廣告薦證者之責任及義務均有所規範；另本會對於公平交易法第 25 條案件之處理原則⁷⁵，亦針對關鍵字廣告有所規範。又鑑於近年我國網路不實廣告案件數量增加，為予以有效規範，本會亦訂定「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」、「公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明」作為執法參考。

三、問題的產生

- (一) 新型態的網路廣告朝向客製化與對「特定多數人」精準行銷，現行公平交易法規定及相關處理原則是否得以涵括適用？
- (二) 網紅透過網路廣告行銷商品（服務），於公平交易法上可能負有哪些法律責任？
- (三) 事業為增加網站曝光率採取搜尋引擎最佳化技術（SEO）之新型態行為，如衍生爭議，在公平交易法上如何評價？
- (四) 如何遏止一頁式廣告不法行為？本會及相關機關作為為何？

四、執法立場

- (一) 公平交易法第 21 條規定之「其他使公眾得知之方法」係指得直接或間接經由網路或實體管道使特定多數人、非特定之一般或相關大眾共見共聞之訊息的傳播行為，故針對以「特定多數人」為傳播對象之新型態網路廣告，公平交易法第 21 條規定已可涵括適用。

⁷⁵ 公平交易委員會，「公平交易委員會對於公平交易法第 25 條案件之處理原則」，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=167&docid=266&mid=37>，最後瀏覽日期：2021/8/2。



- (二) 已將網路不實廣告之查處列為近年重點執法項目之一，並適時邀集專家學者研討相關議題以提升執法效能，例如針對線上遊戲廣告，已於 2022 年 10 月邀集相關主管機關、業者及專家學者召開座談會研商付費購買機會中獎商品（服務）機率廣告不實之驗證議題。
- (三) 針對一頁式廣告等網路詐騙行為，行政院已於 2022 年 7 月訂頒「新世代打擊詐欺策略行動綱領」，由內政部、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、法務部等部會分工合作以打擊詐欺犯罪，本會如接獲民眾反映案件具有一頁式廣告詐騙之常見特徵，因涉及刑事詐欺罪責，亦會視事證情形移請內政部警政署處理。

五、執法方向

- (一) 提升查處網路不實廣告及新型態行為之執法查處量能，關注具有話題性（如網紅行銷）、媒體熱烈討論之網路廣告及相關趨勢，如將網紅業配行銷廣告之議題研議納入本會對於網路廣告案件之處理原則，列出網紅屬於廣告主之情形或從事薦證廣告應負之責任等。
- (二) 透過舉辦研習營、參與修法會議等方式持續與各機關溝通交流新型態網路廣告等議題之認定爭議及因應情形，並協調各機關提升個別領域關於不實廣告之規範密度（如提升廣告不實之罰鍰金額上限等），與專責機關從不同角度共同規整市場交易秩序。
- (三) 未來將與內政部警政署、消保機關共同宣導一頁式廣告議題，期透過跨部會力量之整合與協力，有效遏阻一頁式廣告詐欺案件發生。

第四章 結論與建議

本白皮書從「平臺是交易的中介」、「數據是爭奪的資源」、「跨域是茁壯的門徑」、「市場力集中是競爭的趨勢」四大面向分別探討科技巨擘可能引發的競爭議題，除掌握外國主管機關的執法經驗外，也同時對照本會曾處理過的相關個案，發現問題，進而揭示本會可能的執法立場與方向（重點摘記如表 4-1）：

表 4-1 各項競爭議題之本會立場/方向重點

	競爭議題	執法立場/方向
1	市場界定/市場力衡量	<ol style="list-style-type: none"> 1. 就案關產品之替代性進行分析，可依據平臺一邊產品，或所涉多邊產品，界定相關市場，並考量各邊市場之相互關係及影響。 2. 以合理可替代性分析法界定相關市場，並適時運用修正後 SSNIP 方法界定相關市場。 3. 綜合語言、在地文化、社群關係、售後服務等因素界定地理市場。 4. 先以靜態指標衡量市場力，再考慮數位經濟間接網路效應等因素之影響，並依個案納入市場動態競爭指標。 5. 檢討本會相關市場界定處理原則。
2	自我偏好/搜尋偏頗	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應注意平臺業者是否為獨占事業，並衡量平臺是否為關鍵設施，倘是，則違法性相對較高。 2. 可置於搭售、差別待遇、拒絕交易、提高競爭對手成本等架構下進行「效果」測試（effect test）。
3	搭售	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當主產品具市場力量且延伸到「被搭售產品」市場，且具限制競爭疑慮時，可能構成違法。 2. 鎖入效應並不必然代表相關事業具市場支配地位，須分析該效應之來源與影響。 3. 審查市場力延伸行為或鎖入效應，以確認對市場競爭效能之影響及採行搭售之合理性。



	競爭議題	執法立場/方向
4	掠奪性定價/低價利誘	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行為主體必須具有相當市場力量、經常且持續以低於成本之價格銷售商品，又不具正當理由。 2. 在衡酌平臺整體盈虧時，不會只專注一端的虧損來認定行為的違法性。 3. 觀察短期的低價是否會產生長期的高價而能成功回補虧損。
5	差別取價	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前尚無事業對消費者採個人化定價個案，暫不考慮將事業對消費者間之關係（B2C）納入第 20 條規定中。 2. 忠誠折扣是否具排除競爭效果，會考慮事業的市場地位、網路效應、關鍵設施等因素。
6	最惠客戶條款	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不同類型之 MFNs 產生之限制競爭效果有所差異，故需就各案件所涉之相關約款類型予以定性。 2. 處理涉及第 20 條「有限制競爭之虞」案件時，排除「相對優勢地位」之參考因素。 3. 因無法以第 14 條處理具垂直勾結關係但會發生水平價格固定效果之「代理模式」，故研議修法將垂直勾結行為納入該條中規範。
7	限制轉售價格	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮涉案事業於相關市場中之市場力。 2. 就事業間上下游結構關係及整體市場競爭之正面效果（例如促進品牌間競爭、防止搭便車等）及負面效果（例如促進零售價格聯合）進行分析。
8	網路銷售管道	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未來將參考歐、美之經驗，將施行細則第 28 條「市場地位（力量）」列為發動調查之門檻。 2. 依商業關係與購買模式、網路效應與規模經濟及對消費者的影響，綜合判斷獨家交易是否違法。 3. 避免搭便車是否為選擇性經銷之正當理由，取決於選擇「有售前服務、高價格」及「無售前服務、低價格」之極端消費者分布比例的衡酌。
9	數據隱私與市場競爭	<ol style="list-style-type: none"> 1. 平臺業者侵害隱私權的行為，必須在競爭也因此受到不當限制下，方有介入空間。 2. 將「隱私保護」理解為是影響最終產品或服務需求的一項「品質」考量因素。 3. 隱私與競爭仍是發展中議題，將持續關注國內外之

	競爭議題	執法立場/方向
		討論與發展。
10	數位廣告分潤與新聞收費	<ol style="list-style-type: none"> 1. 積極參與行政院協調小組之運作，提供競爭議題相關意見。 2. 新聞媒體業者若須以集體協商方式統合談判力量，可能涉及同業之聯合行為，可依公平交易法第 15 條第 1 項但書規定，向本會申請聯合行為例外許可。 3. 於競爭法主管機關職掌內，促進新聞媒體業者與數位平臺之協商。
11	結合—殺手併購	<ol style="list-style-type: none"> 1. 需判斷被併之新創事業是否為科技巨擘的未來競爭對手。 2. 對已做成不異議的結合案，本會是否提起異議會審慎評估。 3. 審查「殺手併購」併同考慮被併購誘因對技術創新之影響。
12	隱私在結合審查中的角色	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已嘗試從隱私保護作為一項「品質」競爭的觀點進行審查。 2. 結合審查若欲討論隱私權，須先判斷是否存有以隱私保護為基礎的競爭。 3. 透過徵詢隱私、消保機關意見，使結合審查的研析角度更為全面。
13	演算法與聯合行為	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化市場研究及產業調查，並視需求適時委託技術專家協助檢視演算法相關程式或指令。 2. 修法強化本會市場調查權。
14	網路不實廣告	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對新型態網路廣告積極執法，並透過修正法令等方式加以規範。 2. 與其他機關合作查處，增進民眾對法令的瞭解。 3. 對於一頁式詐騙廣告，已與警政署、消保機關共同宣導一頁式廣告議題，期透過跨部會力量之整合與協力，有效遏阻一頁式廣告詐欺案件發生。 4. 與相關機關溝通協調，提升規範密度。

總結與建議：

一、法規規範面

短期可採者有一

- (一) 「相對優勢地位」不列為判斷公平交易法第 20 條「有限制競爭之虞」的參考因素。
- (二) 事業實施 RPM 行為案件中，納入涉案事業於相關市場中市場力的考量。
- (三) 檢討本會相關市場界定處理原則。

長期須待修法或仍需持續推動者一

- (一) 研議將垂直勾結行為納入第 14 條聯合行為之規範範疇。
- (二) 修法強化本會具有市場調查權。
- (三) 俟累積相關執法經驗後，訂定有關數位經濟之處理原則。
- (四) 檢討修正本會對於廣告之處理原則，將網紅業配行銷廣告之議題納入本會網路廣告之處理原則。

二、執法原則面

執法的態度一

(一) 在地的連結（local nexus）重於複製他人的經驗

全球主要國家雖不約而同地加強了對科技巨擘管制的力度，但其背後的出發點與目的有的是為了本國業者利益的保護、有的是當作經貿談判的籌碼、有的更是著眼於政治權力的考量，已不全然是「競爭法」的面向。

雖然有以上的相異點，但卻有一個共同點，就是「主要國家」都是所謂的「大國」，身為「小經濟體」的我國對於大國的經驗固然應該參考，但更應因時因地而制宜，不可全盤複製。

基此，未來在參酌他國經驗時，就得深探它們背後的理由及彼此間在制度設計上的差異。也就是說，任何從國外移植的判例或管制方法，都須能適應臺灣特有的經濟現況，若要移植也必須小心因應而且還要有更多的在地實證分析⁷⁶。

(二) 致力建構數位市場的可競爭性 (contestability)

對於只存在一、二家高市占率廠商的市場，競爭法主管機關當然應該關注，但不宜先入為主的就認為該市場的競爭度一定不夠甚或是「大即是惡」。再者，除了網路效應促使數位市場趨向集中外，經營得有效率或是高市場參進障礙也可能會造就市場的獨寡占。所以，眾多的競爭者只是競爭定價的充分而非必要的條件，就數位市場而言，重要的不是市場是否集中，而是它們是否「可」競爭？即主管機關應把重心放在如何消除妨礙可競爭性、損害競爭效率的各種參進障礙上，讓市場外的潛在競爭者能隨時對市場內廠商的「不法意圖」產生制約，即便市場內只有一家廠商，也可以形成競爭價格。

(三) 謹慎評估事前管制的必要性及擔任的角色

對於科技巨擘的經營行為，政府是要採行事前管制或是事後管控，端賴哪一種方式所產生的社會成本較低，以及政府在數位經濟市場中要扮演「掌舵」還是「划船」的角色而定。若採事前管制，競爭法主管機關是否應擔任主管機關的角色，須從競爭法執法原意的探究。就競爭法而言，雖然是以政府干預的形式出現，但它不是要來取代市場，更不是要超越市場，它是藉由打破限制競爭的方式來恢復或促進市場競爭機制；至於事前管制，則主要是以「政府」來取代「市場」，以解決市場失靈的問題，與競爭法的原意顯有不同。因此，競爭法主管機關若要擔

⁷⁶ 轉引自美國南加大 Sokol 教授與佛羅里達大學鄭興教授對本白皮書的書面建議。



任事前管制的角色就得審慎評估，而競爭法主管機關可幫助在事前管制政策中容納競爭性的目標，讓管制者認識到競爭的價值。

數位經濟的創新頻仍、生命週期短、動態競爭顯著，因此現階段的最佳執法原則是「議題導向」(issue-driven)——從個案出發來解決問題，在既有的分析框架下，吸收新的知能、研究新的分析工具並細緻化各種反競爭行為的適法認定標準。

(四) 國際的合作與國內的協作

科技巨擘的一舉一動使任何一個國家/地區都無法置身於外，也無法由單一的國家/地區來妥適處理其中所引發的爭議。最好的方式是透過雙邊、複邊，到多邊的國際合作方可能畢其功於一役。此外，國內各單位間協作的重要性亦不在話下，此乃因數位經濟的特性——跨域經營，將使爭議的層面不再只限於「競爭」，或「競爭」只是爭議的一部分，故不可能由單一機關包辦處理，而有賴國內相關部會的通力協作，始能治標又治本，新聞收費分潤的協作模式就是一項很好的例子。

執法的能力建構——

(一) 競爭內涵的再認識，分析能力的再提升

在數位經濟的環境下，事業間的競爭已不再是一個一個產品間的競爭，而是整個生態系統間的競爭，例如 Apple 的 iOS 系統與 Google 的 Android 系統間的競爭即是：

——因為「零價格」的競爭，使得價格競爭的重要性不若以往，競爭的重心轉向了非價格的競爭——產品的多樣性、產品/服務的品質、消費者的選擇等；

——因為創新的競爭，使得創新跟不上的事業就很容易被新的競爭者以「破壞性創新」所取代，取代的事業則會因創新而取得超額利潤，

也因此我們對超額利潤就不當然抱持著否定的態度，縱使該利潤是由獨占的市場結構所產生，因為數位經濟是「動態」的，這種現象會是短暫的，貿然的否定只會損害創新；

——因為跨域的競爭，使得競爭發生了單向性，打敗自己的往往不是自己的直接競爭對手，而是來自另一個不同領域的業者，就如同柯達（Kodak）不是被尼康（Nikon）所打倒，而是被手機業者所擊潰一樣。

數位經濟市場的競爭已不同於傳統的經濟，很難簡單的沿用傳統的分析方法與思維來進行評估，執法者應有更宏觀的角度來看待市場競爭，相關分析能力亦有待進一步的提升。

（二）援引資訊技術與人才強化數位執法能力

數位經濟下的商業模式日趨多樣化與複雜化，尤其是在人工智慧、大數據、區塊鏈、演算法等技術已普遍被事業所採用下，競爭法主管機關反過來藉助以上科技執法技術對提升調查、分析和矯正反競爭行為的能力就變得格外重要。

所以，強化本會同仁數位科技知能，培養跨法律、經濟、資訊領域的人才刻不容緩，短期內可能無法像國外主管機關逕設相關資訊技術職位或單位，但在相關個案中可與外部技術專家合作，請其提供專業意見，從中提升數位執法能力；另外，本會亦應進行數位科技執法之教育訓練，培養跨經濟、法律與數位科技之專業人力，並與外部技術專家合作，建構完整之科技執法工具與能力，以因應快速變遷之數位經濟技術與環境。

本會的執法立場與方向不可能一成不變，當會隨著經濟與產業的發展與轉變而做適當的因應與調整。



漢英對照索引

1 劃

一般資料保護法 (General Data Protection Regulation, GDPR) 11,47

2 劃

人工智慧 (AI) 10~11,33,41

上門 (on board) 9,32

4 劃

不對稱的價格結構 (asymmetric price structure) 8

歐盟運作條約 (the Treaty on Function of the European Union, TFEU) 15,41,43

支配 (dominant) 2,5,11,18~19,23~24,28~29,31,43,45~48,63

5 劃

代理模式 (agency model) 36~37,39,64

平行演算法 (parallel algorithms) 57~58

平臺生態系統 (platform ecosystem) 2

6 劃

交易金額 (transaction value) 10

在市場內競爭 (competition in the market) 12

多邊市場 (multi-sided markets) 26,30,36

多邊商業模式 (multi-sided business models) 2

自我偏好 (self-preferencing) 13,17~18,23~26,63



自學演算法 (self-learning algorithms) 57

7 劃

批發模式 (wholesale model) 36,39

8 劃

延伸 (leverage) 2,4,12~13,24,26,28,63

忠誠折扣 (loyalty rebates) 33,35,64

波動性 (volatility) 2

9 劃

信號演算法 (signalling algorithms) 57

垂直限制處理原則 (Guidelines on Vertical Restraints) 14~15

為取得市場而競爭 (competition for the market) 12

科技巨擘 (GAFA) 2,4~5,10~13,51~54,63,65~68

限制轉售價格 (Resale Price Maintenance, RPM) 14~15,18,40~43,64,66

10 劃

個人化定價 (personalized pricing) 11,33~36,64

差別取價 (price discrimination) 11,18,25,33,35,64

狹義模式 (narrow model) 37~39

訊息成本 (information cost) 22

被搭售產品 (tied product) 28,63

11 劃

掠奪性定價 (predatory pricing) 9,29~30,32~33,64

殺手併購 (killer acquisition) 10,51~54,65

12 劃

惡質限制 (hardcore restrictions) 14~15

最低廣告價格 (minimum advertised prices, MAP) 14

最高願付價格 (maximum willingness-to-pay) 33~34

最惠客戶條款 (most-favored-nation clauses, MFNs) 9~10,36~39,64

程式內購買 (In-App-Purchase) 5

軸輻式 (hub-and-spoke) 12,58

13 劃

搜尋偏頗 (search bias) 23~26,63

搭便車 (free-riding) 10,42,44~45,64

新創事業 (start-ups) 2,10,51~54,65

新聞媒體與數位平臺強制議價準則 (News Media and Digital Platforms
Mandatory Bargaining Code) 1,49

跨組群的間接網路效應 (indirect network effects across groups) 7

零售模式 (retail model) 36,39

14 劃

演算法 (algorithms) 10~11,13,23,25~26,33,36,41,57~59,65,69

演算法勾結 (algorithmic collusion) 57~58

監控演算法 (monitoring algorithms) 57

15 劃

價格成本檢測 (price-cost test) 29

廣義模式 (wide model) 37~39



德國限制競爭防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB） 1

德國聯邦卡特爾署（Bundeskartellamt） 11,38,47

數位市場法（Digital Markets Act, DMA） 1,17

數位守門人（gatekeepers） 17

數位服務法（Digital Services Act, DSA） 1

歐盟垂直交易限制豁免規定（Vertical Block Exemption Regulation, VBER） 43

歐盟執委會（European Commission） 11~12,15,20,27,52,55

16 劃

獨家交易（exclusive dealing） 43~45,64

選擇性經銷（selective distribution） 43~45,64

17 劃

應用程式介面（application programming interface, API） 30

聯邦交易委員會（Federal Trade Commission, FTC） 5,14,16,52,54,60

聯邦交易委員會法（FTC Act） 14,60

薦證（Endorsements） 59~62

18 劃

鎖入（lock-in） 28,31,63

鎖區（geo-blocking） 16,45

雙邊市場（two-sided markets） 7~9,19~20,22,24,30~32

19 劃

關鍵規模（critical mass） 9

關鍵設施（essential facilities） 13,24~25,35,63~64

20 劃

競爭潛力 (competitive potential) 11,52

23 劃

變現 (monetize) 13,20,49



英 漢 對 照 索 引

A

- Agency model 代理模式 36~37,39,64
 AI 人工智慧 10~11,33,41,69
 Algorithmic collusion 演算法勾結 57~58
 Algorithms 演算法 10~11,13,23,25~26,33,36,41,57~59,65,69
 Application programming interface, API 應用程式介面 30
 Asymmetric price structure 不對稱的價格結構 8

B

- Bundeskartellamt 德國聯邦卡特爾署 11,38,47

C

- Competition for the market 為取得市場而競爭 12
 Competition in the market 在市場內競爭 12
 Critical mass 關鍵規模 9
 Competitive potential 競爭潛力 11,52

D

- Digital Markets Act, DMA 數位市場法 1,17
 Digital Services Act, DSA 數位服務法 1
 Dominant 支配 2,5,11,18~19,23~24,28~29,31,43,45~48,63

E



Endorsements 薦證 59~62

Essential facilities 關鍵設施 13,24~25,35,63~64

European Commission 歐盟執委會 11,15,20,27,52,55

Exclusive dealing 獨家交易 43~45,64

F

Federal Trade Commission, FTC 聯邦交易委員會 5,14,16,52,54,60

Free-riding 搭便車 10,42,44~45,64

FTC Act 聯邦交易委員會法 14,60

G

GAFA 科技巨擘 2,4~5,10~13,51~54,63,65~68

Gatekeepers 數位守門人 17

General Data Protection Regulation, GDPR 一般資料保護法 11,47

Geo-blocking 鎖區 16,45

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB 德國限制競爭防止法 1

Guidelines on Vertical Restraints 垂直限制處理原則 14~15

H

Hardcore restrictions 惡質限制 14~15

Hub-and-spoke 軸輻式 12,58

I

In-App-Purchase 程式內購買 5

Indirect network effects across groups 跨組群の間接網路效應 7

Information cost 訊息成本 22

K

Killer acquisition 殺手併購 10,51~54,65

L

Leverage 延伸 2,4,12~13,24,26,28,63

Lock-in 鎖入 28,31,63

Loyalty rebates 忠誠折扣 33,35,64

M

Maximum willingness-to-pay 最高願付價格 33~34

Minimum advertised prices, MAP 最低廣告價格 14

Monetize 變現 13,20,49

Monitoring algorithms 監控演算法 57

Most-favored-nation clauses, MFNs 最惠客戶條款 9~10,36~39,64

Multi-sided business models 多邊商業模式 2

Multi-sided markets 多邊市場 26,30,36

N

Narrow model 狹義模式 37~39

News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code 新聞媒體與數位平臺強制議價準則 1,49

O

On board 上門 9,32

P



Parallel algorithms 平行演算法 57~58
Personalized pricing 個人化定價 11,33~36,64
Platform ecosystem 平臺生態系統 2
Predatory pricing 掠奪性定價 9,29~30,32,64
Price discrimination 差別取價 11,18,25,33,35,64
Price-cost test 價格—成本檢測 29

R

Resale Price Maintenance, RPM 限制轉售價格 14~15,18,40~43,64,66
Retail model 零售模式 36,39

S

Search bias 搜尋偏頗 23~26,63
Selective distribution 選擇性經銷 43,45~46,64
Self-learning algorithms 自學演算法 57
Self-preferencing 自我偏好 13,17~18,23~26,63
Signalling algorithms 信號演算法 57
Start-ups 新創事業 2,10,51~54,65

T

The Treaty on Function of the European Union, TFEU 歐盟運作條約 15,41,43
Transaction value 交易金額 10
Two-sided markets 雙邊市場 7~9,19~20,22,24,31~32
Tied product 被搭售產品 28,63

V

Vertical Block Exemption Regulation, VBER 歐盟垂直交易限制豁免規定 43

Volatility 波動性 2

W

Wholesale model 批發模式 36,39

Wide model 廣義模式 37~39

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

數位經濟競爭政策白皮書(摘要版) = White paper on competition policy in the digital economy (summary)/

公平交易委員會編著.-- 初版.-- 臺北市 :

公平交易委員會, 民 112.12

面 ; 公分

ISBN : 978-626-7438-00-8(平裝)

1.CST:網路經濟學 2.CST:電子商務 3.CST:產業政策 4.CST:摘要
550.16 112022676

數位經濟競爭政策白皮書(摘要版)

編著者：公平交易委員會

發行人：李鎡

出版機關：公平交易委員會

地址：100219 臺北市中正區濟南路 1 段 2-2 號 12~14 樓

電話：(02)2351-7588

網址：<https://www.ftc.gov.tw>

出版年月：112 年 12 月

版/刷次：初版一刷

定價：每冊新臺幣 362 元

展售處：國家書店松江門市

地址：104448 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓

電話：(02)2518-0207

五南文化廣場臺中總店

地址：403018 臺中市西區臺灣大道 2 段 85 號

電話：(04)2226-0330

GPN : 1011201988

ISBN : 978-626-7438-00-8



「姓名標示-非商業性-禁止改作」授權條款 2.5 台灣版本著作採「創用 CC」之授權模式，僅限於非營利、禁止改作且標示著作人姓名之條件下，得利用本著作。