

# 數位經濟競爭政策白皮書

---



公平交易委員會  
FAIR TRADE COMMISSION





## CONTENT

01

第一章 前言

02

第二章 數位經濟的四大面向

03

第三章 競爭議題與挑戰

04

第四章 執法立場及方向

05

第五章 結論與建議

# 第一章 前言



## ▶ 各國數位經濟計畫及採取的競爭政策措施

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

# 第一章 前言—白皮書撰寫緣由



我國「數位國家·創新經濟發展方案」

「數位經濟創新基礎環境行動計畫」  
建構公平競爭市場

數位經濟

各界對本會執法立場之關心

數位經濟競爭議題日新月異，各界對本會面對科技巨擘的各項可能作為及立場極為關心



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原因而有不同程度的調整

# 第一章 前言—數位經濟特色



## 使用多邊商業模式

以平臺為媒介，連結兩個不同群組產生互動



## 依賴數據

蒐集使用者數據做為要素投入，改進現有商品或服務



## 波動性

透過收購新創事業不斷推出新產品，並延伸至其他市場



## 獨寡占趨勢

因網路效應使市場趨向獨寡占



# 第二章 數位經濟的四大面向



## 平臺是交易的中介

雙/多邊平臺的市場界定與市場力界定、掠奪性定價/低價利誘、最惠客戶條款



## 數據是爭奪的資源

結合申報門檻、隱私保護、差別取價、聯合行為（含軸輻式卡特爾）



## 跨域是茁壯的門徑

市場力延伸、網路廣告、自我偏好/搜尋偏頗、新聞媒體與數位平臺之議價、限制轉售價格、銷售管道限制



## 市場力集中是競爭的趨勢

大是否即是惡？

# 第三章、第四章 數位經濟之競爭議題



## 市場界定與市場力衡量

## 濫用市場支配地位

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

## 結合

- 殺手併購
- 隱私在結合審查中的角色

## 演算法與聯合行為

## 網路不實廣告



## 執法立場/方向

- **市場界定數目**：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。
- **市場界定方法**：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。

地理市場將綜合語言、在地文化、社群關係、售後服務等因素來界定。

- **市場力衡量**：市場力先以靜態指標衡量，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。
- **檢討本會相關市場界定處理原則。**





## 執法立場/方向

- 平臺的自我偏好及搜尋偏頗行為並非「當然違法」，而是要以行為是否具「合理性」，並考量行為對市場競爭的影響效果來綜合判斷。
- 如果平臺業者為獨占事業，且平臺本身屬於關鍵設施，則違法性相對較高。
- 在分析平臺「有」、「無」自我偏好及搜尋偏頗的行為時，可分別檢驗平臺是否存在搭售、差別待遇、拒絕交易、提高競爭對手成本等事實來協助判斷。



## 執法立場/方向

- 只有在主產品具市場力量且延伸到「被搭售產品」市場，並具限制競爭疑慮時，才可能構成違法。
- 平臺採行搭售有可能使其他事業囿於平臺於主產品市場之支配地位而被鎖入；但鎖入效應的產生並不必然代表平臺具市場支配地位或構成違法，而須進一步分析該鎖入效應之來源與影響。
- 審查市場力延伸行為或鎖入效應時，應確認對市場競爭效能之影響及採行搭售之合理性。



## 執法立場/方向

- 事業必須具獨占地位或相當市場力量、經常且持續以低於成本價格銷售，又不具正當理由，才可能有構成限制競爭之疑慮。
- 在衡酌平臺整體盈虧來判斷是否存在掠奪性定價/低價利誘時，不會只以平臺一端的虧損來認定行為的違法性，而須衡酌平臺各端及整體盈虧總和，來認定行為的正當性。
- 判斷事業是否存在掠奪性定價/低價利誘，可觀察事業實施短期的低價是否會產生長期的高價而能成功回補實施低價期間的虧損。



## 執法立場/方向

---

- 目前尚無事業對消費者採取個人化定價之個案，暫不考慮將事業對消費者間（B2C）之關係納入公平交易法第20條規定中。
- 忠誠折扣的定價策略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。



## 執法立場/方向

- 不同類型之MFNs產生之限制競爭效果有所差異，故須就各案件所涉之相關約款類型予以定性。
- 處理涉及公平交易法第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。
- 針對目前聯合行為條款僅規範水平聯合行為，而無法處理上下游廠商垂直勾結關係，將評估是否修法共同納入規範。



## 執法立場/方向

---

- 考慮涉案事業於相關市場中之市場力。
- 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。



## 執法立場/方向

- 未來將參考歐、美之經驗，將公平交易法施行細則第28條所列考量因素中的「市場地位（力量）」列為是否發動調查之門檻。
- 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。
- 避免搭便車是否可作為選擇性經銷之正當理由，取決於「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。



## 執法立場/方向

---

- 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。
- 可將「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。
- 隱私與競爭仍是發展中議題，將持續關注國內外之討論與發展。





## 執法立場/方向

---

- 積極參與行政院協調小組之運作，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，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。
- 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。



## 執法立場/方向

---

- 需判斷被併之新創事業是否為科技巨擘的未來競爭對手。
- 審查「殺手併購」應併同考慮被併購誘因對技術創新之影響。
- 對已做成不異議的結合案，公平會是否會再提起異議宜審慎評估。

# 隱私在結合審查中的角色



## 執法立場/方向

---

- 已嘗試從隱私保護作為一項「品質」競爭的觀點進行審查。
- 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。
- 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。



## 執法立場/方向

---

- 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。
- 修法強化本會市場調查權。



## 執法立場/方向

---

- 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。
- 與其他機關合作查處，增進民眾對法令的瞭解。
- 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。
- 與相關機關溝通協調，提升規範密度



## 法規規範

### 1、短期可採—

- 「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。
- 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。
- 檢討本會相關市場界定處理原則。

### 2、長期須待修法—

- 研議將垂直勾結行為納入第14條聯合行為之規範範疇。
- 修法強化本會市場調查權。
- 俟累積相關執法經驗後，訂定有關數位經濟之處理原則。
- 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。



## 執法原則—執法態度

### 1、在地的連結 ( local nexus ) 重於複製他人的經驗：

- 小經濟體的考量
- 產業結構的差異
- 參酌他人經驗時，應探究背後的理由，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

### 2、致力建構數位市場的可競爭性 ( contestability )：

- 眾多競爭者只是競爭定價的充分而非必要條件
- 就數位市場而言，重要的不是市場是否集中，而是是否「可」競爭
- 重心應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
- 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

### 3、謹慎評估事前管制的必要性及擔任的角色：

- 謹慎評估競爭法主管機關擔任事前管制的角色
- 競爭法主管機關可幫助管制者認識到競爭的價值

### 4、國際的合作與國內的協作：

- 與其他國家競爭法主管機關合作
- 與國內相關單位協作



## 執法原則—執法能力建構

### 1、競爭內涵的再認識，分析能力的再提升：

- 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
- 「零價格」的競爭、創新競爭及跨域的競爭

### 2、援引資訊技術與人才強化數位執法能力：

- 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，主管機關反過來藉助以上技術提升調查、分析和矯正反競爭行為的能力就變得格外重要
- 強化本會同仁數位科技知能，進行數位科技執法教育訓練，培養跨法律、經濟、資訊領域的人才
- 與外部技術專家合作，請其提供專業意見，建構完整之科技執法工具與能力