

出國報告（出國類別：開會）

**舉辦「電子商務與競爭（E-Commerce and Competition）」國際反托拉斯區域研討會
會議報告**

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：彭紹瑾副主任委員

胡祖舜副處長

葉素燕視察

蔡靜慧專員

陳淑芳專員

赴派國家/地區：印尼峇里島

出國期間：107年9月25日至28日

報告日期：107年12月20日

摘要

本會自 88 年起，每年於東南亞城市舉行競爭政策及競爭法研討會，協助區域內競爭政策之發展與新興競爭法主管機關執法能力之建置，除有益於亞太地區競爭法之推展外，亦可累積本會於國際場域之貢獻，並藉由辦理本項研討會，與東南亞各國競爭法主管機關進行實質交流。本（107）年 9 月 26 日至 27 日在印尼峇里島舉辦「電子商務與競爭（E-Commerce and Competition）」國際反托拉斯區域研討會，並商洽印尼商業競爭監督委員會（Commission for the Supervision of Business Competition, KPPU）協助辦理。

本研討會除邀請經濟合作發展組織（OECD）競爭專家 Pedro Gonzaga 先生、加拿大競爭局資深競爭法官員 Max Zhuo Wei Liu 先生、日本公平交易委員會首席調查官 Daiki Ikeda 先生、澳洲競爭法學者 Robert Ian McEwin 教授等擔任講師外，並邀請香港、印度、馬來西亞、蒙古、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、地主國印尼及我國等 11 國競爭法主管機關共 44 位代表出席，會中並就「市場界定」（Market Definition）、「濫用市場優勢地位」（Abuse of Dominance）、「非價格限制」（Non-Price Restraints）、「價格限制」（Price Restraints）等議題進行討論，成果相當豐碩。

目次

一、	會議目的.....	1
二、	研討會過程.....	1
三、	心得與建議.....	16

一、 會議目的：

本會自 88 年起，每年於東南亞城市舉行競爭政策及競爭法研討會，協助區域內競爭政策之發展與新興競爭法主管機關執法能力之建置，除有益於亞太地區競爭法之推展外，亦可累積本會於國際場域之貢獻，並藉由辦理本項研討會，與東南亞各國競爭法主管機關進行實質交流。

本會於本（107）年 9 月 26 日至 27 日在印尼峇里島舉辦「電子商務與競爭（E-Commerce and Competition）」國際反托拉斯區域研討會，並商洽印尼商業競爭監督委員會（Commission for the Supervision of Business Competition, KPPU）協助辦理。研討會除邀請經濟合作發展組織（OECD）競爭專家 Pedro Gonzaga 先生、加拿大競爭局資深競爭法官員 Max Zhuo Wei Liu 先生、日本公平交易委員會首席調查官 Daiki Ikeda 先生、澳洲競爭法學者 Robert Ian McEwin 教授等擔任講師外，並邀請香港、印度、馬來西亞、蒙古、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、地主國印尼及我國等 11 國競爭法主管機關共 44 位代表出席，講師名單及參加人名單如附件 1、2。

本次研討會由本會彭副主任委員紹瑾率服務業競爭處、製造業競爭處及綜合規劃處同仁代表與會，另為加強本會與地主國競爭法主管機關交流，特地在會議舉行第一天（9 月 26 日）中午安排由彭副主任委員率綜合規劃處同仁，並由我駐泗水辦事處林處長鼎翔及駐印尼代表處經濟組廖副組長浩志陪同，與印尼商業競爭監督委員會主任委員 Kurnia Toha 先生等人進行臺印尼競爭法雙邊高階會談，雙方就競爭法執法概況及未來可能合作等面向廣泛交換意見。

二、 研討會過程（議程如附件 3，會議資料如附件 4）：

本次研討會於 9 月 26 日及 27 日以「電子商務與競爭」為題，並規劃「市場界定」（Market Definition）、「濫用市場優勢地位」（Abuse of Dominance）、「非價格限制」（Non-Price Restraints）、「價格限制」（Price Restraints）等 4 項討論議題，由各機關與會代表依序簡報並進行討論；復為促進講師與受邀機關代表交流互動，澳洲學者 M 教授、OECD 之 G 氏、加拿大 L 氏分別擔任第 2 場至第 4 場分場主持人（第 1 場分場主持人則由本會胡副處長擔任）。研討會由本會彭副主任委員紹瑾擔任主席並致開幕詞，歡迎各國競爭法主管機關代表參加本次會議，再由地主國印尼商業競爭監督委員會主任委員 Kurnia Toha 先生致詞，歡迎與會各國代表抵達印尼峇里島。

（一）9 月 26 日上午本會彭副主任委員紹瑾進行專題演講：

1. 會議首先由本會彭副主任委員以「數位經濟時代臺灣競爭法執法概況」（Taiwan's Competition Law Enforcement in the Digital Era）為題，分別闡述我

國公平交易法近年執法重點、公平交易法近年修法重點、本會未來執法展望等面向，末就數位經濟時代之競爭法執法重點提出相關見解。

2. 彭副主任委員首先說明，本會目前已就電子商務產業衍生之限制轉售價格、最惠客戶條款、網路銷售限制、掠奪性定價等限制競爭行為，以及網路不實廣告、購買競爭對手之關鍵字廣告等不公平競爭行為予以查處或主動進行瞭解，以維護電子商務相關產業之競爭秩序與健全發展。復為提升案件處理品質，本會於 2012 年增設經濟分析專責單位「資訊及經濟分析室」，具體強化經濟分析在公平交易法案件研處中所扮演的角色。此外，鑑於國際合作在競爭法案件常扮演重要的角色，本會歷年已多次與他國競爭法主管機關進行執法合作及資訊交換。另隨著邁入數位經濟時代，產生許多新興競爭議題，爰藉由競爭倡議及宣導，強化跨部會溝通協調以達成效。
3. 為完備市場競爭機制並強化競爭法執法效能，公平交易法自 1992 年實施至今，共歷經 8 次修法，其中以 2015 年 2 月公布的第 6 次修法，為公平交易法立法以來修正範圍最廣、規模最大，影響最深之一次。近幾次修法的主要重點包括：強化對集團企業之結分管制，明定關係企業（含兄弟公司）之持股及銷售金額應併同計算；將自然人或團體有控制性持股之情形納入結合規範；結合審查期限由日曆天修正為工作日，並納入敵意結合相關規範；引進「寬恕政策」並提高罰鍰；設置「反托拉斯基金」，以作為鼓勵民眾提供聯合行為事證的檢舉獎金來源；增訂合意推定條款，據以推定存在卡特爾之合意；增訂免除訴願程序條款等。
4. 考量市場競爭較以往更為多樣化且複雜化，本會已於 2017 年 4 月成立「數位經濟競爭政策小組」，以持續關注數位經濟發展，研議妥善因應對策。復為順應外在環境的轉變，將賡續檢討研修競爭法規，包括裁處權時效之停止、聯合行為案件強化調查手段或加重處罰等，以建構完備執法體系。再者，為深化競爭法經濟分析，本會將繼續充實產業資料庫，並蒐集、運用其他政府機關及學術機構發布之產業統計資料。另一方面，本會亦將持續參與各項競爭法國際會議及活動，汲取國際間最新執法趨勢與動態，以強化國際合作機制。此外，本會將賡續向政府、企業及社會大眾進行倡議活動，以形塑臺灣的競爭文化。
5. 彭副主任委員最後並指出，面對數位經濟時代，自由、公平的競爭環境仍是市場機制發揮作用的前提和基礎，本會仍將持續積極執行公平交易法，完備相關法制並推動多元倡議競爭理念及精進各項業務，以維護我國市場競爭秩序與消費者利益。此外，並賡續積極與競爭法國際競爭社群進行對話，掌握國際執法發展進程，適時建構跨境合作交流平臺，為調和區域內競爭法制以及共同打擊跨境反競爭行為，貢獻一己之力。

(二) 9月26日上午邀請印尼 KPPU 進行專題報告：

1. 本次研討會協辦方印尼商業競爭監督委員會由其副主任委員 Ukay Karyadi 先生就「印尼之數位經濟」(Digital Economy in Indonesia) 為題進行專題報告。
 - (1) 在全球化時代，市場變得無國界，消費者透過點擊鍵盤就可滿足各項經濟需求。根據 2017 年 12 月電子商務發展趨勢，印尼已成為 20 個國家中居於第 5 大網路用戶最多的國家，而印尼政府針對數位經濟時代已制定相關法規，就使用網路活動所涉及或影響之各方提供必要的法律概念。
 - (2) 至於數位經濟市場所產生的競爭議題，K 副主任委員則表示，數位獨占 (digital monopoly) 可能阻礙競爭與創新，這是由於具有市場優勢地位的大型供應商可藉機控制市場與消費者並阻礙市場參進，同時該等供應商亦可透過收購具有強大創新能力的事業，以驅逐競爭對手。再者，數位獨占供應商透過整合多項平臺發展業務，得以壟斷設施、平臺、數據以及其他重要資訊，而控制其他供應商並阻礙市場競爭。另一方面，多個平臺整合或可分別為供應商和消費者創造利益，但亦將進一步產生鎖定 (lock-in) 效果，使有意改用其他平臺的消費者負擔轉換成本，而形成平臺轉換障礙。此外，數位經濟亦將產生價格設定 (price setting)、線上銷售與廣告限制、地域限制等可能的競爭議題。
 - (3) 競爭不僅發生在賣家之間，也發生在平臺之間，由於賣方平臺的重疊作用，市場界定將產生灰色地帶。傳統的競爭分析係採用結構—行為—績效理論，然而，在數位經濟市場中，結構不僅會影響行為，還會影響結構，同樣地，行為不僅會影響績效，而且績效也可能直接影響結構。再者，由於平臺/市場間彼此接近甚至重疊、變化迅速之動態市場、具有多個相關市場、地域市場全球化等因素，使得市場結構變得較難以辨識；此外，由於在電子商務市場銷售的商品或服務可能為免費，而使 SSNIP 檢測法無用武之地。
 - (4) K 副主任委員最後指出，為因應數位經濟時代，KPPU 除積極防止如差別待遇、掠奪性定價、濫用市場優勢地位等違法行為外，積極向印尼政府機關提出政策建言，包括向交通部提供關於線上叫車服務、電子道路收費等範疇，並將持續進行有關數位經濟的市場研究等。

(三) 9月26日上午第1場討論議題「市場界定」(Market Definition): 由本會綜合規劃處胡副處長祖舜擔任分場主持人，澳洲學者 Robert Ian McEwin 教授、馬來西亞競爭委員會 (MyCC) 副處長 Izzat Muhaimin Aziz Pauzzi 先生、菲律賓競爭委員會 (PCC) 處長 Orlando Polinar 先生，以及越南競爭與消費者委員會 (VCCA) 官員 Phuong Tra My Nguyen 女士分別進行報告。

1. 澳洲學者 Robert Ian McEwin 教授主要探討「雙邊市場」(Two-sided Markets)

議題，並提出相關案例和與會人員進行討論。

- (1) **McEwin** 教授首先說明直接網路效果為一外部性，產品價值會隨使用人數而改變，例如電話。而間接網路效果則是雙邊市場的基礎，市場的一方對另一方施予外部性，例如於夜總會補貼女性以吸引男性參加，這將導致各方市場之成本與價格間失去關聯。至於雙邊市場，則是涉及兩個不同的消費者群體，一個消費群體藉由平臺得以接近另一個消費群體，這兩個群體間具有間接網路效果，因此一組消費群體對平臺服務（如美國運通卡、Uber 等）需求係取決於另一組消費群體的需求，而市場一方商品或服務的消費者價值將隨著市場另一方的消費者人數而變動。**M** 教授隨後並以 Uber 及美國運通卡等案例進行說明。
- (2) 傳統廠商購買原料並製成商品後銷售給消費者，而雙邊（或多邊）平臺吸引某種類型的客戶，並將這些客戶提供給另一類客戶，例如 Uber 將司機和乘客連結在一起，乘客的需求取決於司機的數量，而司機需求則取決於乘客人數。另一方面，對傳統企業而言，低於邊際成本的售價雖無法令其短期利潤極大，卻可藉此驅趕競爭對手獲得長期獨占地位；而雙邊（或多邊）平臺對某方消費群體低於邊際成本之定價策略得以獲致該方短期利潤極大，此因該等定價策略目的係為獲得另一方消費群體，因而不必然導致競爭疑慮，例如免費報紙（零價格低於生產成本）由廣告補貼，閱讀的報紙越多，廣告收入就越大，因此需要將兩個市場同時考慮，進行競爭分析。
- (3) **OECD** 於 2009 年的圓桌會議報告中指出雙邊平臺的三項特徵，首先是有兩個不同的消費群體以某種方式相互需要，並依賴平臺來進行交易；再者，跨消費群體具有間接外部性，這意味著一方客戶從平臺實現的價值會隨著另一方客戶數量的增加而增加。第三個要素則是價格結構的非中立性，亦即平臺的價格結構影響交易水準。
- (4) **M** 氏接著則以美國運通卡（**American Express, Amex**）案為例進行說明。
 - A. 美國司法部（以及 17 個州）於 2010 年對包括 Visa、MasterCard 和 Amex 在內的信用卡公司提起訴訟，司法部質疑被告使用「非歧視性條款」（**non-discriminatory provisions, NDPs**），禁止商家「引導」顧客使用刷卡手續費較便宜的信用卡支付費用。Visa 和 MasterCard 分別與美國政府達成協議，承諾刪除與商家所簽定之 NDPs，而 Amex 則選擇於法院與美國司法部進行訴訟。
 - B. 2015 年 2 月，美國紐約東區地方法院認為，信用卡市場應被視為兩個獨立的市場（即商家與持卡人），同時 Amex 的 NDPs 具限制競爭效果，因為該條款導致更高的商家手續費，而認定 Amex 與商家簽定的 NDPs

違反美國休曼法第 1 條。本案在 2016 年 9 月於第二巡迴上訴法院審理時，第二巡迴上訴法院撤銷地院見解，主張信用卡市場應視為一個而非兩個市場，同時 Amex 的 NDPs 並未違反休曼法第 1 條。而美國最高法院並於 2018 年 7 月肯認第二巡迴上訴法院的意見，認為涉及「雙邊平臺」的競爭法案件必須考慮事業政策對兩個市場的影響。

- (5) 雙邊平臺的相關市場是否僅須包含平臺中發生行為的一方？或是在考量只有一項服務（受限於其他平臺競爭）情形下，將平臺以及與之相關的市場視為單一市場？其答案則取決於該等市場是否實為雙邊市場，且須視消費群體間是否具有間接網路效果，以及消費者間無法討價還價等因素而定。
2. 馬來西亞競爭委員會（MyCC）副處長 Izzat Muhaimin Aziz Pauzzi 先生簡要說明「電子商務之市場界定－馬來西亞觀點」(Market Definition in E-Commerce in Malaysia Perspective)。
 - (1) P 副處長指出，電子商務係指以電子方式進行之所有交易（包括與提供或更換商品、服務、代理、投資、金融、銀行和保險等）。電子商務產業在馬來西亞迅速發展，預計 2020 年將可達 34 億美元產值。馬國政府肯認電子商務對當前全球貿易的重要性，已主動建立國家電子商務委員會、國家電子商務策略路徑圖、數位自由交易區，施行政府電子採購和電子支付服務、設置數據中心等，並提出 2020 年政府電子化願景。
 - (2) 馬國「2010 年競爭法」第 2 條已就市場界定予以規範，MyCC 在考慮供給與需求替代下確認相關市場，並依產品市場、地理市場、時間等因素確立市場類型，同時運用假設性獨占檢定、臨界損失分析、自然實驗、影響評估等經濟工具界定市場，以利辨識事業之競爭者、確定市場中的重要反競爭效果、確立濫用市場優勢地位的事業行為、依事業年營業額衡酌罰鍰金額等。
 - (3) P 氏並以馬國電子政府服務案件為例簡要說明。MyEG 為馬國當地保險公司，於 2015 年被馬國政府指定為外籍勞工線上更新服務許可證之唯一授權機構，而更新是項許可證前須先投保相關強制險。起初該強制險必須透過 MyEG 購買，隨後 MyEG 通知外籍勞工，如向其購買該強制險，即可簡化更新許可證流程。依 MyCC 調查，如果該強制險非向 MyEG 購買，那麼外籍勞工申請許可證之流程就會變慢，MyCC 並認為前開行為已扭曲外籍勞工強制險之市場競爭，MyEG 除需停止違法行為並提供快速換證流程外，並處以 641 萬元馬幣之罰鍰；馬國競爭上訴法庭支持 MyCC 的決定，本案目前刻由其高等法院審理中。
 3. 菲律賓競爭委員會（PCC）處長 Orlando Polinar 先生藉由說明「Grab 與 Uber

結合案件」(Grab-Uber Case) 分享菲國市場界定相關經驗。

- (1) 與其他競爭法主管機關相同，PCC 進行市場界定时，係同時考量相關產品市場與相關地理市場。就 Grab 與 Uber 結合案件進行界定相關產品市場時，係假設當面臨 5-10% 價格上漲時，絕大多數乘客會選擇繼續透過其行動裝置之應用程式使用線上叫車服務。與包括一般計程車在內之其他公共運輸相比，Grab 和 Uber 的價格普遍較高，同時該等線上叫車服務比起其他公共運輸亦有若干品質上的差異。因而，PCC 將相關產品市場界定為透過行動裝置之應用程式使用線上叫車服務的市場。
 - (2) 另一方面，依 Grab 和 Uber 的公開聲明顯示，他們將其線上叫車服務與一般計程車區分開來，並把彼此視為唯一的競爭對手，此外，乘客及市場其他參與者認為該等線上叫車服務與其他公共運輸服務有所不同，而此等線上叫車應用程式與菲律賓監管「網路運輸服務業」(Transport Network Companies, TNCs) 以及「交通網路載具服務」(Transport Network Vehicle Service, TNVS) 的法制架構與其他公共運輸方式（包括計程車）有很大差異。此外，考量使用線上叫車服務之流量，PCC 將相關地理市場界定為菲律賓馬尼拉大都會區和菲律賓宿霧市。惟 Uber 已於 2018 年 4 月宣布退出菲律賓市場。
 - (3) 為處理相關競爭疑慮，PCC 要求 Grab 不得在其與司機的協議中導入任何排他條款，並改善相關行車服務，確保車資透明度，同時相關承諾須由公正的第三方予以監督。
4. 越南競爭與消費者委員會 (VCCA) 官員 Phuong Tra My Nguyen 女士報告「越南電子商務市場界定經驗」(Market Definition in E-commerce Experience in Vietnam)。
- (1) 越南網路消費人數估計約有 3,360 萬人，每人平均線上消費額度約為 186 美元，受歡迎的產品和服務包含服飾、化妝品、書籍、交通及影視票券、食品、線上課程等，而常見的線上支付方式則有現金、轉帳、信用卡、電子錢包等。惟越南電子商務發展仍有網路安全性不足、法制架構不甚完備、物流等基礎設施尚待改善等問題；至電子商務市場之競爭風險部分，則有新興市場力量（數據和技術）之結構性風險，以及濫用市場優勢地位、價格或供應條件之協調、用戶/買家間差別待遇等行為風險。為因應市場變化，越南競爭法已於 2018 年完成相關修法（將於 2019 年 7 月實施），VCCA 刻正起草相關處理原則，詳細解釋與相關市場和市場占有率、合併市場占有率等有關之條文內容，以面對電子商務中競爭法執法的挑戰。
 - (2) N 女士並以越南計程車市場為例進一步說明。2014 年以前越南計程車市

場係由乘客按照預約的時間乘坐，依計費表以實際距離和等待時間跳表計算車資，2 家最大的計程車業者則為 Mai Linh（河內和胡志明市）與 Vinasun（胡志明市）。而近年乘客則常透過應用程式使用叫車服務，該等提供新興運輸之服務經 VCCA 與其交通部溝通協調後，將利用高科技應用程式叫車服務界定為乘客運輸市場的運營性質。

- (3) 在 Grab 宣布於東南亞國家協會市場（包括越南）購買 Uber 後，將 Uber 共乘和食品運送業務納入 Grab 的多式聯運（Multimodal Transportation）和金融科技平臺（fintech platform），VCCA 隨後向 Grab 啟動案件初步調查，蒐集相關資訊並直接向 Grab 和 Uber 進行瞭解，該等初步調查結果顯示 Grab 違反 2005 年越南競爭法，相關正式調查已於 2018 年 5 月開始。
- (四) 9 月 26 日下午第 2 場討論議題「濫用市場優勢地位」（Abuse of Dominance）：由澳洲學者 Robert Ian McEwin 教授擔任分場主持人，OECD 競爭專家 Pedro Gonzaga 先生、蒙古公平競爭與消費者保護局（AFCCP）Sukhbat Lkham 女士、新加坡競爭及消費者局副處長 Pei Rong Rachel Lee 女士，以及印度競爭委員會 Saurabh Mishra 先生共同與 Venkataswamy Sriraj 先生進行簡報。

1. OECD 競爭專家 Pedro Gonzaga 先生以「電子商務之濫用市場優勢地位」（Abuse of Dominance in E-Commerce）為題進行報告。

- (1) OECD 自 2017 年起即致力於瞭解數位轉型如何影響相關領域之政策制定，在 OECD「數位經濟政策委員會」（Committee on Digital Economy Policy）主導下，未來將妥適運用其他 13 個委員會的相關工作成果。以「競爭委員會」（Competition Committee, CC）為例，CC 已將該議題納為長期策略議題，主要工作項目除瞭解數位經濟、競爭法與創新間關係外，尚包含主要調查工具與方法所面臨之挑戰、詳細的產業與市場研究、法規檢視等；刻正進行數位時代之個人化定價、零價格經濟之品質考量、審視 OECD 競爭評估工具書等工作項目。
- (2) 數位經濟係以數位技術促進商品和服務交易之市場組成，狹義而言，電子商務係指線上銷售商品和服務，諸如有形商品、線下消費服務、數位內容等；如以廣義推之，亦包含線上行銷、蒐集與處理數據、支付系統、線上零售商之中介服務等其他線上活動。由於電子商務促進市場整合與國際貿易，促使新興數據導向之商業模式得以發展並創造經濟成長機會，但也同時帶來嶄新的挑戰，如市場快速變化、對現有廠商之破壞、暫時性失業、市場力量的風險等。CC 透過圓桌會議討論後，認為現行競爭法規與分析架構仍足以評估並處分電子商務產業之反競爭行為，惟競爭法執法仍須視具體情況而定，相關執法工具或須適應新型態市場實務。
- (3) 線上與線下零售管道間關係有時並非臻為明確，必須根據個案情況如消

費者偏好、商業模式等據以評估，而電子商務平臺的市場界定則需考慮網路外部性、最適價格結構、零價格之品質措施等因素。界定市場主要係為確定事業是否具有市場優勢地位，但市場集中度並非衡量電子商務平臺市場力量之必要方法；電子商務的商業模式通常較為複雜且具有差異性，因而進行競爭分析時亦須瞭解商業模式如何運作、考慮反競爭行為的商業理性、評估對創新之正向效果等面向。鑑於競爭法並未禁止事業擁有市場優勢地位，而是禁止其濫用之，因此，競爭法主管機關有必要確認相關濫用市場優勢地位類型。迄今，於電子商務領域濫用市場優勢地位的案例很少，但隨著大型電子商務平臺出現，可能因而產生變化。

(4) G 氏隨後就電子商務中濫用市場優勢地位類型進行簡要說明。

- A. 傳統的濫用市場優勢地位類型包括①拒絕供應：當需求方為取用必要投入時，不是被供應方拒絕就是以不合理的條件提供時，就視為拒絕供應。由於考量減損創新激勵的風險，爰對濫用市場優勢地位之適用常就自然獨占基礎設施、政府資助設施、受法律獨占保護之財產（智慧財產權）等範圍進行狹義解釋。②搭售或捆綁銷售：搭售或捆綁是指消費者被要求或鼓勵購買兩個或以上產品組合的銷售行為。當具市場優勢地位之平臺經營者提供多項服務時，可能會產生搭售疑慮。③掠奪性定價：掠奪性定價為產品或服務的定價低於事業成本（通常是平均變動成本），以便將競爭對手趕出市場。電子商務廠商常被指控從事削弱其線下競爭者之掠奪性行為，然而，該等價格差異可能是由於非中介化（disintermediation）和更優良的技術而使廠商成本降低。
- B. 電子商務產業新型態的濫用類型則涵蓋④差別性槓桿作用（discriminatory leveraging）：當某一具有市場優勢地位之廠商對其副產品（subsidiary products）施予差別待遇，以利將其原有之優勢地位運用至相關產品時，就產生差別性槓桿作用。⑤強迫搭便車：強迫搭便車主要發生在具市場優勢地位事業竊取依賴該事業才得以接近消費者之公司的創新；而於電子商務產業中，具優勢平臺的強迫搭便車行為可能會阻礙下游創新。⑥個性化定價：個性化定價係指基於個人特徵與行為對最終消費者進行差別取價，而使價格被設定為消費者願意支付的遞增函數（increasing function）。個性化定價會對分配結果和公平性產生疑慮，必須與靜態和動態效率取得平衡。

2. 蒙古公平競爭與消費者保護局（AFCCP）Sukhbat Lkham 女士簡介蒙古「濫用市場優勢地位」（Abuse of Dominance）相關規範及個案。

- (1) 蒙古競爭法第 15.1.6 條明定 AFCCP 得監控具市場優勢地位事業之商業活動；又第 5.2 條規範當事業單獨或於商業群體中或與相關關係人之共

同行為，占市場上特定產品三分之一以上之製造、銷售與購買時，該事業則視為具有市場優勢地位；而第 5.3 條則規定，倘若事業雖未符合第 5.2 條規範，仍得以阻礙他事業進入市場並可驅使他事業離開市場者，該等事業仍認定為具有市場優勢地位；該等事業禁止進行諸如停止或限制生產或銷售商品以造成人為短缺、固定價格並建立商品轉售區域、不購買競爭對手的商品作為銷售其產品的條件等行為。

- (2) L 氏並以電信案件為例進一步說明。Mobicom 為蒙古電信產業中具市場優勢地位之事業，該公司於 2017 年 11 月起促銷其電話卡，為銷售是項產品，Mobicom 宣布對蒙古首都以外消費者進行獎勵措施，包括購買蒙圖 25,000 元與蒙圖 30,000 元產品或者成為新客戶者，可分別獲得網速為 2 Mbps 與 3 Mbps 之 2 年免費家庭網路，以及行動網路吃到飽等服務。若要購買此產品，消費者首先必須在該公司官方網站註冊電話號碼並完成線上付款後，即可獲得獎勵。蒙古共計有 8 家電信事業，而 Mobicom 於 2006 年成為具市場優勢地位事業，該公司 2017 年 11 月促銷活動主要鎖定蒙古電信業市場中的農村用戶。由於 Mobicom 前開促銷活動中包含之 2 年免費家庭網路服務係由其子公司 Mobinet 免費提供，該等行為違反蒙古競爭法第 7.1.4 條以低於成本銷售商品和服務，以防止他事業進入市場或者將其逐出市場之規定，爰被 AFCCP 處以蒙圖 23.6 億元之罰鍰。
3. 新加坡競爭及消費者局 (CCCS) 副處長 Pei Rong Rachel Lee 女士報告「電子商務時代之執法」(Enforcement in the Era of E-commerce)。
 - (1) 新加坡競爭法第 34 條禁止事業間簽定具有限制競爭目的或效果之協議，第 47 條禁止事業濫用市場優勢地位行為，而第 54 條則是禁止已導致或可能大量減損市場競爭之結合案件。由於新加坡電子商務平臺數量不斷增加，CCCS 於 2015 年委外進行相關研究，以瞭解新加坡電子商務的發展和特點，確定星國電子商務活動可能產生的競爭問題，並確立新加坡競爭政策和法律的影響；此外，CCCS 並於 2017 年與新加坡個人資料保護委員會 (PDPC) 及新加坡智慧財產局 (IPOS) 完成聯合研究，進一步研析新加坡數位產業，並與星國政府相關單位共同建立數位能力並利用數據作為資產，得以更加瞭解新加坡大數據與數據分析領域、數據共享和數據貨幣化等帶來的商機和挑戰、評估對競爭政策和法律、個人資料保護和智慧財產權的影響等。
 - (2) L 女士並表示，消費者數據可能成為市場力量的重要來源，這是由於新廠商可能難以獲得現有廠商蒐集到的資訊，而在評估數據驅動型產業市場力量時，則必須考慮競爭對手可否於合理的條件獲得相關數據，以及數據的使用可否帶來顯著的競爭優勢。再者，雖然擁有大型線上平臺可

能會帶來好處，但強大的網路效應可能意味著市場變得更為集中，而使新進入廠商很難甚至無法與現有廠商競爭；一旦平臺用戶數量達到臨界值，市場將會傾向使用特定數位平臺，而使小型平臺因無法近用相同數據而難以與之競爭。另一方面，事業本身若僅積累大量數據，並不同具有市場優勢地位，網路效應雖可加強其優勢，但由於多宿（multi-homing），亦可能因而削弱其優勢，且若消費者經常向多家平臺消費，則可促進平臺競爭者市場參進與擴展。L 女士並以 Grab-Uber 結合案件、線上食品配送市場、Seek-Jobstreet 結合等案例簡要分享相關經驗。

4. 印度競爭委員會（CCI）Saurabh Mishra 先生與 Venkataswamy Sriraj 先生共同說明「濫用電子商務市場優勢地位－印度經驗」（Abuse of Dominance in E-commerce, Indian Experience）。

(1) 印度 2 位代表分別運用 2 個相關案例，說明印度競爭委員會關於電子商務市場濫用其優勢地位之執法經驗。

(2) 首先係以印度計程車叫車軟體整合服務案進行說明。

A. 該案係由 2 家計程車業者申訴 Ola 公司之計程車叫車軟體服務（OP），為其乘客與司機提供之折扣與獎勵措施已相當於掠奪性定價，導致市場封鎖而違反印度競爭法第 4 條。CCI 調查後發現，無線電計程車（radio taxi）市場由於其獨特性，而對其他運輸服務缺乏需求與供應之替代性，同時，市場占有率的計算標準為乘車的次數而非公司的車隊規模。OP 的市場占有率在 2015 年 1 月到達到 75.49% 的高峰，直到 2015 年 9 月下降至 57.52%，另一方面，Uber 在 2015 年 1 月市占率僅 6.04%，同年 9 月，其市占率已達 36.35%，而被 OP 視為重要的競爭對手。

B. 由於被視為具有市場優勢地位之廠商應能在合理時間內保持其市場占有率，但 Ola 因 Uber 參進後其市場占有率迅速下降並造成相當程度之威脅；此外，既有的市場抵銷力量（countervailing market forces）限制 Ola 行為，也影響動態、創新導向市場的競爭本質。基於前開因素綜合考量後，CCI 認為 OP 在相關市場之優勢地位未能確認；惟 CCI 並非完全不同意申訴人觀點，OP 較低的車資非因成本效率，而是由於其從私募股權基金獲得資金，但尚無證據顯示獲得此類資金的機會不公，同時亦無該融資市場不具競爭力並且違法之事證。

(3) 印度股票交易服務之掠奪性定價案件。

A. MCX Stock Exchange Ltd. 向 CCI 申訴印度國家證券交易所有限公司（NSE）就貨幣衍生性商品（currency derivatives, CD）進行掠奪性定價。MCX 是 CD 產品之證券交易平臺業者，宣稱 NSE 利用免除交易費用、年費及數據傳送費等方式對 CD 產品採取掠奪性定價以扼殺該市場競

爭，並利用其他產品之獨占利潤補貼 CD 產品之虧損。本案 CCI 在考量期貨和遠期商品的特徵、OTC 交易與證券交易合約之監管架構、各種證券交易衍生性商品的特徵、相關交易合約訂定過程等範疇後，將相關市場界定為證券交易之貨幣衍生性商品市場。

- B. CCI 首先計算平均變動成本 (AVC)、長期平均遞增成本 (LRAIC)、平均總成本 (ATC)、廣告費用等以找出適當的成本標準，來認定 NSE 是否進行掠奪性定價後，再依據 NSE 意圖進行掠奪性定價之事證，諸如 CD 產品之所有收入、習慣性之掠奪性定價行為、董事會批准之免除數據傳送費、零價格定價策略等，以證明 NSE 有意減損市場競爭或消除競爭對手。最後 CCI 依據 NSE 促銷定價之滲透性策略與相關免費措施必要性等事由，認定 NSE 進行不公平定價，並以其營業額的 5% 作為本案罰鍰。

(五) 9 月 27 日上午第 3 場討論議題「非價格限制」(Non-Price Restraints)：由 OECD 競爭專家 Pedro Gonzaga 先生擔任分場主持人，加拿大競爭局資深競爭法官員 Max Zhuo Wei Liu 先生、香港競爭事務委員會 Ham-dick Mok 先生與 Timothy Paul Ker 先生、本會服務業競爭處專員蔡靜慧分別進行簡報。

1. 加拿大競爭局資深競爭法官員 Max Zhuo Wei Liu 先生報告主題為「非價格限制－加拿大法制架構及案例」(Non-Price Restraints – Canadian Framework and Case Studies)。

(1) L 氏首先說明加拿大競爭局為加國競爭法執法機關，但僅具有調查權限，就垂直交易限制或其他限制競爭等行為於調查完竣後，再提交加拿大競爭法庭 (Competition Tribunal) 進行裁決並施加包括行政罰鍰等矯正措施。加拿大競爭法對於垂直限制並無特別的定義，判斷上是採取效果分析，結果有可能為促進競爭或限制競爭，如果未造成持續減損或排除競爭等效果，將不至於產生競爭疑慮。加拿大競爭法第 75 條至第 77 條，分別是規範排他交易、維持轉售價格、獨家交易、搭售及市場限制等行為；而第 79 條則是規範濫用市場力行為，必須符合事業具有相當市場力、從事反競爭行為，並對市場競爭實際產生排除或減損效果等要件。在數位經濟時代，競爭法扮演技術中立的角色，當評估事業行為究屬促進競爭或反競爭特性時，垂直限制行為在數位經濟下有可能引發特定的考量因素，而反競爭行為也有可能對創新造成阻礙或破壞。

(2) 有關 L 氏分享加國相關案例，共計包括 Toronto Real Estate Board 案、MasterCard & Visa 案及對於隱形眼鏡業的倡議情形等 3 案。

- A. Toronto Real Estate Board 案中，多倫多不動產協會 (TREB) 的網路系統 (Toronto MLS system) 涵蓋不動產買賣的財產及歷史資料，加拿大

競爭局認為該協會所推出之新款辦公室虛擬平臺（VOWs），相較傳統方式具有競爭疑慮，而於 2011 年以其構成濫用市場力行為向加國競爭法庭提起訴訟，但遭競爭法庭於 2012 年駁回，競爭局爰向聯邦上訴法庭（FCA）提出上訴後成功，案件重回競爭法庭並於 2016 年取得對競爭局有利的決定，聯邦上訴法庭審理後於 2017 年 4 月 27 日作成決定亦表示支持，最終加拿大最高法院於 2018 年 8 月 23 日駁回多倫多不動產協會上訴。該案源於 VOWs 平臺增加使用上的限制，包括排除已售出及待售的價格資料，以及撤回、逾期、暫停或中止的清單資料等，但問題是多倫多不動產協會的行為是否適用競爭法第 79 條規定，包括該協會是否控制市場、限制是否出於排它目的或其他商業正當目的、該限制是否持續減損或排除競爭，以及該等限制是否單純為保護智慧財產權等。競爭法庭要求多倫多不動產協會移除平臺使用限制，包括顯示歷史清單及銷售價格等，使得會員可以近用這些資料以增進效率及提升服務品質，而最高法院在 2018 年的決定結束這場達 7 年的訴訟程序。

- B. MasterCard & Visa 案中，加拿大競爭局指出 MasterCard 及 Visa 與使用其信用卡之店家簽署反競爭限制條款，包括勸阻刷卡人使用手續費較昂貴的信用卡、拒絕接受特定信用卡刷卡（例如手續費較高之信用卡），或當消費者使用手續費較高的信用卡刷卡時收取附加費用等，前開限制條款使得信用卡服務網絡受到限制，包括信用卡授權費的競爭等，可能因而提高商品或服務的零售價格並轉嫁到消費者身上，故認定違反加國競爭法第 76 條規定。惟加國競爭法庭於 2013 年 7 月 23 日駁回競爭局申請，認定並未符合第 76 條的法律構成要件，並提及倘若法律解釋錯誤，可能造成價格上升或對競爭產生負面影響，相關矯正措施會比法院命令為佳。隨後 MasterCard 及 Visa 於 2014 年分別向加拿大金融署（Minister of Finance）提交自願提案，願意降低五年內平均授權費 1.5%，加國競爭局則持續向其他監管機關進行倡議。
- C. 至有關隱形眼鏡業的倡議情形部分，加拿大競爭局長久以來對於增進醫療保健領域的競爭及創新進行倡議，相信市場競爭才能帶來更多創新、消費者能有更多選擇並降低價格，於是向政府、目的事業主管機關或其他有權決定者倡議可採取更有效率的方式以促進競爭。由於眼鏡業在網路交易的發展面臨目的事業主管機關的阻力，儘管加拿大競爭局瞭解其管制基礎與公共利益保護目的，包括健康及安全等考量，但該局同時相信管制與競爭間可達致更佳之平衡點，以帶給消費者及病人更多好處。加拿大競爭局現階段任務放在隱形眼鏡及處方眼鏡在網路交易的限制部分，在加國某些省份，只有擁有特定執照的專業人士可以驗光配鏡，

而限制網路零售業者銷售產品予消費者。報告最後結論指出，加拿大競爭法給予競爭局必要的執法工具，以檢驗在數位經濟下所產生之非價格垂直限制行為，由於非價格垂直限制是採取效果分析，分析後亦有可能具有促進競爭及增進效率等效果，目的事業主管機關對於特定產業所採取的垂直限制措施，競爭局有可能會提出倡議促使其採取限制較小的管制手段，以避免妨礙競爭。

2. 香港競爭事務委員會 Ham-dick Mok 先生與 Timothy Paul Ker 先生共同就「非價格競爭之香港觀點」(E-Commerce and Competition: A Hong Kong Perspective on Non Price Restraints) 進行簡報。
 - (1) 香港代表首先簡述香港競爭法於 2015 年生效後，迄今已累積 3,200 件申訴案、約 30 件調查案，另有 3 案由法院審理中，執法目標主要聚焦於聯合行為案件。相較於中國大陸、日本、美國、德國、英國（分別約 67%、69%、78%、73%、81%）等，網路零售交易在香港的比率僅約 23%，且無論是透過網路平臺或手機 APP 交易的模式，香港在各項商品或服務的交易頻率均遠低於中國大陸，但若以實體商店交易來說，則均遠高於大陸。香港地區電子商務交易比率甚低的原因，包括香港有許多購物中心、香港人將購物視為休閒活動、運輸成本甚高、電子商務相較其他國家發展較不完善，以及其他人口或地理性因素等，且因電子商務目前僅占香港經濟的一小部分，幾乎沒有相關申訴案。
 - (2) 針對電子商務可能引發的競爭議題，香港代表認為目前是採取觀望的立場，有關非價格限制部分，例如網路交易限制，並未有別於其他選擇性經銷體系，並以效果分析進行衡量，但目前尚無案例；地理區隔部分，並未規範在香港競爭事務委員會的處理原則中，但地理區隔有可能限制網路交易或平行輸入至香港，亦有潛在限制競爭的可能。此外，由於電子商務發展可以帶給消費者更多選擇、更激烈的市場競爭、更多的資訊以減少搜尋及比較的成本、使用者評價有可能增進產品信賴度、降低小型零售商及經銷商的進入障礙、提供補償予小型市場，以及有許多大型購物中心由相同所有權人持有的地區（例如香港），因此競爭法主管機關較趨向希望具有較高的電子商務使用率而擔憂低比率的情形，並就引進競爭法是否能夠解決價格維持、網路交易限制、遭受同業公會限制及其他水平協議等問題保持高度關切。
3. 本會服務業競爭處專員蔡靜慧則是探討「臺灣獨家交易案件」(An Exclusive Dealing Case in Taiwan) 議題。首先簡要敘述電子商務發展對於競爭所帶來的影響，例如去中間化與垂直整合、地理市場界線的模糊、對後進者形成進入障礙、增加價格透明度，以及搭便車問題等，並對於執行競爭法帶來之挑戰，

包括市場界定及其行為同時具有反競爭與促進競爭效果等。併以本會曾處理網路開店平臺業者與網路賣家簽訂獨家交易條款的案例進行介紹，經審酌該獨家交易條款之目的、特性、封鎖比率、持續時間及對競爭可能產生的效果等，總結面對電子商務所衍生之垂直限制案件，分析上需要有更多證據及經濟分析，競爭法執法機關爾後將面臨更多挑戰。

(六) 9月27日下午第4場討論議題「價格限制」(Price Restraints)：由加拿大競爭局資深競爭法官員 Max Zhuo Wei Liu 先生擔任分場主持人，日本公平交易委員會首席調查官 Daiki Ikeda 先生、泰國交易競爭委員會辦公室國際事務代理處長 Urajitt Chittasevi 先生、本會製造業競爭處視察葉素燕進行簡報。

1. 日本公平交易委員會(JFTC)首席調查官 Daiki Ikeda 先生報告主題為「Amazon 之等價條款」(Amazon's Price Parity Clauses)。

- (1) 近年來日本電子商務蓬勃發展，2017年電子商務之 Business to Consumer (B-to-C)規模約莫為 1,500 億美元，與 2016 年相較成長 5.79%；而 2017 年 Consumer to Consumer (C-to-C) 規模則約達 43 億美元。本案調查始於 2016 年 8 月，JFTC 經由突擊檢查發現，日本亞馬遜公司 (Amazon Japan) 與其賣家簽訂之契約具有等價條款 (price parity clauses) 以及選擇平等條款 (selection parity clauses)，亦即要求賣家在亞馬遜商城 (Amazon Marketplace) 所販售之商品價格相較於其他銷售通路必須是最優惠的，同時亦要求商品顏色與尺寸必須最齊全。
- (2) 線上商城具備雙邊市場 (Two-sided market) 特性，賣家決定在特定線上商城上架取決於消費者瀏覽數量；而消費者選擇特定線上商城造訪則主要考量商品物件種類之多寡與價格之優惠與否，故最惠客戶條款 (most favored-nation clause, MFN) 具有防止搭便車及降低交易成本等促進競爭之正面效益。然而，MFN 亦有減低賣家降價誘因、封鎖新進業者參進市場及促成聯合行為等限制競爭疑慮，相關議題近年來為各國競爭法主管機關所密切關注。
- (3) 狹義之最惠客戶條款要求賣家直接銷售之價格不得低於締結 MFN 之平臺售價，而廣義之最惠客戶條款則要求賣家無論在直接銷售或其他平臺之價格皆不得低於締結 MFN 之平臺售價。以本案為例，亞馬遜商城與賣家所締結之契約即屬廣義之 MFN，亦有較高之限制競爭疑慮。
- (4) 本案調查過程中，日本亞馬遜公司向 JFTC 承諾將刪除已簽訂之 MFN，且不會執行該等條款，未來亦不會在契約中置入。另外，日本亞馬遜公司將向所有賣家宣布這些措施，而且未來 3 年內，每年將向 JFTC 提出書面報告。JFTC 評估後，認為日本亞馬遜公司所提之承諾可去除違法疑慮，故決定終止調查

2. 泰國交易競爭委員會辦公室 (OTCC) 國際事務代理處長 Urajitt Chittasevi 先生簡要報告泰國競爭法制架構以及簡介泰國近年來之電子商務發展。泰國競爭法於 1999 年實行並於 2017 年 10 月大幅修法後，已就事業濫用市場優勢地位、結合管制、限制競爭協定以及不公平交易等範疇明定相關規範，泰國交易競爭委員會辦公室目前刻正進行組織改造。近年由於網路蓬勃發展、行動裝置普及、物流及電子付款系統之建置、線上購物成為全民運動等因素，促使泰國近年之電子商務發展相當迅速，2017 年電子商務規模約近 880 億美元，與 2016 年相較成長 9.8%，泰國目前推動「Thailand 4.0」之國家級政策，希望經由智慧產業、智慧城市與智慧人民之內涵，結合創造力與創新能力，達到網網相連、智慧泰國之願景。C 氏最末表示，泰國迄今並無線上價格限制之案例，仍須向各國競爭法主關機關學習執法經驗；惟泰國競爭法第 50 條與第 57 條已就價格限制之可能違法行為定有明文，現正就差別取價、維持轉售價格、訂定不公平之賣方低價/買方高價等行為研提相關處理原則，以供事業遵行。
 3. 本會製造業競爭處視察葉素燕簡報「有關線上價格限制之執法問題與挑戰－臺灣經驗」(Issues and Challenges for Competition Enforcement in Price Restraints Online-Taiwan Experience)。葉員首先簡要敘述我國電子商務近年來之發展情形，2017 年電子商務規模約 56 億美元，與 2016 年相較成長 8.2%，近年來成長率約在 5% 至 10% 之間；次介紹公平交易法對於規範維持轉售價格 (Resale Price Maintenance, RPM)、最惠客戶條款之法律條文、合理原則考量因素等法律架構，並分享本會處理過之線上價格限制案例。RPM 選擇櫻花熱水器案，櫻花公司與其經銷商 (包含實體通路與線上銷售) 簽訂經銷契約，契約中訂有經銷商之標價不得低於產品進貨成本，違規者獎金及相關利益將被取消，且將終止經銷權。另外，倘線上售價過低，櫻花公司即向線上銷售平臺檢舉該經銷商侵害商標權或著作權。本會調查後，認為櫻花公司有違反行為時公平交易法第 18 條 RPM 規定予以處分。另因近年來各國競爭法主管機關關注 MFN 議題，本會就受歡迎之線上零售平臺 Pchome、Yahoo! 及 Momoshop 展開調查，所採行之調查步驟，包括瞭解市場規模與參與者、取得水平競爭者與上游供貨商之看法及召開座談會聽取專家學者意見等措施。本案經調查後，因前揭線上零售平臺並未對供應商嚴格實施 MFN，且已更正相關條款；同時，新的競爭對手 (如蝦皮) 提供免運費及較低零售價格參進市場，線上零售市場仍有效能競爭，就現有事證，尚難認該等事業違反公平交易法規定。報告完後，菲律賓代表提問本會對於 RPM 案件之罰鍰考量因素、有無考量市場優勢地位等，本會代表皆予以回應。
- (七) 本次會議最後進行綜合討論，各國代表就這兩天的會議主題「電子商務」踴躍分享並交換意見，討論重點主要聚焦於 Robert Ian McEwin 教授提出美國運通案

在美國各級法院之處理情形以及 Daiki Ikeda 先生報告日本公平會處理亞馬遜商城案之執法經驗等。最末由本會彭副主任委員紹瑾以及印尼商業競爭監督委員會法律、公共關係及合作處處長 Taufik Ariyanto 先生分別發表閉幕演說，會後各國與會代表則自由進行合照與交流，本次會議圓滿閉幕。

三、心得與建議：

- (一) 本次會議是由本會主辦，藉由各國代表分別報告其管轄權內對於電子商務與競爭相關的議題，得以瞭解各國電子商務的發展、執法立場、相關法律規範及案例等。從競爭法角度，電子商務發展有如雙面刃，儘管透過網際網路可以加速資訊傳遞及增加資訊透明度而有效促進競爭，但亦同時潛藏著反競爭的疑慮，因此對於競爭法主管機關而言，當將帶來極大的執法挑戰，包括是否調整現有法律規範或執法界線等，以期兼顧維護市場競爭，亦不扼殺產業發展及創新。
- (二) 近年來隨著電子商務、物聯網、共享經濟、破壞式創新等新經濟概念蓬勃發展，所衍生之競爭議題亦為各國競爭法主管機關所關注。然發展中之商業模式對整體經濟利益與限制競爭不利益之影響不易評估，維持關注但不輕易介入之態度或許是現階段競爭法主管機關之最佳選擇。以 JFTC 處理亞馬遜商城案為例，JFTC 在日本亞馬遜公司承諾修正有限制競爭疑慮之條款並提供 3 年書面報告後，JFTC 認可去除違法疑慮，即決定終止調查，並不以競爭法相繩，相關執法經驗可作為本會執法之參考。
- (三) 透過本次會議的交流，相信能引起其他國家對於此議題的關注，未來倘再討論相關議題時能有更多的題材及內容，而透過不同國家執法經驗的分享，亦有助於本會日後在研判相關案件上，能帶來不同面向的思考，期使本會執法上更加妥適。
- (四) 本次會議各項議題討論內容及各國報告值得本會參考，為利同仁瞭解本會議討論內容，相關會議文獻資料將建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用。

四：附件

- (一) 附件 1：List of Panelists
- (二) 附件 2：List of Participants
- (三) 附件 3：議程
- (四) 附件 4：會議書面簡報資料
- (五) 附件 5：活動照片