

出國報告（出國類別：開會）

# 出席「APEC 區域內管制線上平臺之競爭 政策研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：吳佳蓁 專員

赴派國家：墨西哥墨西哥市

出國期間：108 年 5 月 7 日至 5 月 9 日

報告日期：108 年 5 月 27 日

## 摘要

本報告概述本會 108 年 5 月 7 日至 9 日，派員出席墨西哥向 APEC 提案之「APEC 區域內管制線上平臺之競爭政策研討會」參與情形，本次研討會旨在讓競爭法主管機關、產業主管機關、私部門代表、專家學者及 APEC 經濟體分享線上平臺市場相關競爭分析之最佳措施、準則及概念性架構，會議主題包括線上平臺類型及商業模式、管制及法律架構、線上平臺之經濟學及競爭分析、結合與獨占個案，以及與線上平臺經濟競爭評估及執法行動相關之法律與管制架構等議題。平臺經濟的特殊性雖已被各國競爭法主管機關認可且重視，但普遍認為至今尚未形成足以一體適用的競爭理論或競爭評估工具，仍需留待相關案件與經驗的累積，此為我國與所有競爭法主管機關未來將持續面對的挑戰。

## 目次

壹、	會議背景 .....	1
貳、	會議目的 .....	1
參、	會議紀要 .....	1
肆、	會議情形摘要 .....	2
伍、	心得與建議 .....	14

## 壹、會議背景

線上平臺正在以創新（甚至是顛覆性）的方式影響市場，並改變了商業模式和競爭。對於線上平臺相關的執法與規範逐漸被競爭法主管機關所重視，例如數位經濟市場的經濟分析正帶給競爭法主管機關重大的挑戰，而對於此類競爭評估至今仍然沒有共識或統一的理論工具出現。因此 APEC 經濟體須盡快就此一主題進行經驗交流，以加強 APEC 區域內競爭法主管機關對於線上平臺經濟的瞭解，以強化其執法工具的運用，倡議競爭與科技中立的重要性。

## 貳、會議目的

本次研討會旨在讓競爭法主管機關、產業主管機關、私部門代表、專家學者及 APEC 經濟體分享其運用經濟學就線上平臺市場進行競爭分析所使用的最佳措施及工具，包含適切地評估、執法及干預所使用的不同方法、準則、概念性架構及工具，並盼藉此尋求界定多邊市場之方法，以評估市場優勢地位之競爭狀況，消除市場參進障礙及市場失靈。會議主題包括線上平臺類型及商業模式、管制及法律架構、線上平臺之經濟學及競爭分析、結合與獨占個案，以及與線上平臺經濟競爭評估及執法行動相關之法律與管制架構等議題。本研討會係由本會服務業競爭處派乙名代表出席。

## 參、會議紀要

- 一、 會議主題：「APEC 區域內管制線上平臺之競爭政策研討會」（Workshop on Competition Policy for Regulating Online Platforms in the APEC Region）。
- 二、 主辦單位：墨西哥聯邦電信協會（Federal Telecommunications Institute, 下稱 IFT）。
- 三、 會議時間：2019 年 5 月 7 日至 9 日，共 2.5 天。
- 四、 會議地點：墨西哥市聯邦電信協會（IFT）會議廳。
- 五、 與會國家：本次研討會計有印尼、巴布紐新幾內亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡、越南、墨西哥、俄羅斯、祕魯、智利及我國共 12 國派員參與。
- 六、 進行方式：會議議程分為 7 個場次，由專家學者及 APEC 經濟體擔任講者，就各場次議題分享相關經驗並接受與會者提問。會議現場採英文、西文同步翻譯。

## 肆、會議情形摘要（議程與講者簡報內容如後附）

### 一、5月7日

(一) 本研討會首先由 APEC 資深官員 Angel Villalobos 和墨西哥 IFT 委員 Mario Fromow 致開幕詞，並請 IFT 經濟競爭處首席 Georgina Santiago 簡述研討會之會議議程。

(二) 場次一：線上平臺類型及商業模式

由 Harvard Kennedy School 的 Jason Furman 教授以視訊方式向與會成員探討競爭政策在數位經濟中扮演的角色。2019 年 3 月 13 日，英國政府發布了一份專家小組的報告「Unlocking digital competition（解鎖數位競爭）」，係由哈佛大學經濟學家和前白宮經濟顧問 Jason Furman 所領導之專家小組完成，該小組主要任務為協助英國政府改革數位經濟領域的競爭法與管制。在該報告中，針對競爭政策在數位經濟扮演的角色，Furman 教授提供 3 個有效促進競爭之方法：

1. 訂定相關行為準則作為反托拉斯法執法之補充，以更為清晰、容易應用的標準來界定數位經濟市場中反競爭行為之界限。訂定此類規則能夠使所有企業（包括大型平臺）遵守規定，而不是依賴於反托拉斯法之執法決定，因為這些決定或判決可能僅適用於特定個案。
2. 數據可攜性（data mobility）與開放標準（open standards）是確保競爭的有效工具，政府相關部門應該使用這些工具為消費者提供更有效的數位服務選擇，從而為目前封閉系統的競爭提供新的競爭機會。
3. 數據的累積可能造成市場集中化，並阻礙數位經濟市場競爭，因此數據的取得亦為數位經濟下之關鍵議題。在某些情況下，開放數據並能夠以合理條件取得數據是促進競爭之必要手段，不過開放的同時也必須顧及個人隱私之保護，並考量對原本持有數據的事業之影響。無論如何，追求數據開放（data openness）仍是政府必要的工作之一。

### 二、5月8日：

(一) 場次二：管制及法律架構

1. 美國司法部（Department of Justice, 下稱 DOJ）法律顧問 Lauren Willard：

- (1) 美國司法部反壟斷部門與聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, 下稱 FTC）共同負責執行美國反托拉斯法。其中，DOJ 負責反壟斷執法相關刑事責任，而 FTC 除了執行反托拉斯法外，職掌亦涵蓋消費者保護。另由於美國是聯邦體制，各州政府也有其競爭法。此外，當競爭法涉及產業利益時，競爭法主管機關也會與其他產業主管機關合作，例如，電信產業的結合會請美國聯邦通信委員會（Federal Communications Commission）以其職掌法律框架提供意見。
- (2) 平臺主要作為連接兩組以上消費群體的中介者，即所謂的「媒合者（matchmaker）」。平臺集合不同的群體並創造價值，有多種不同類型的平臺，例如交易平臺連接買家和賣家，以及關注平臺（attention platform）透過一端的廣告貨幣化另一端的內容服務。平臺的面向也不僅限於雙邊，例如食物外送平臺為多邊的型態，連接餐廳、司機與消費者來建構完整的產品（圖 1）。平臺可能會提供額外的服務，如集中支付系統、客戶服務等。而平臺一開始必須扮演的角色是要吸引平臺各端用戶都願意參與，其次，平臺必須平衡兩端用戶的參與，確保能夠管理雙方之間正面與負面的外部性，故平臺必須決定訂價策略、設計產品規則，此等決策可能會對平臺某一端不利或有優勢，惟僅當平臺施加的限制足以影響平臺間競爭時，才有競爭法執法合理介入的餘地。

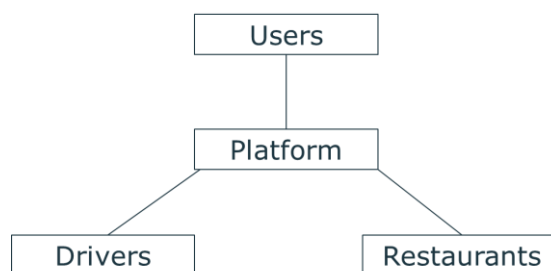


圖 1 食物外送平臺

- (3) 平臺的優點主要在於降低交易成本及通路經銷的成本，進而促進新產品與服務的出現，創造新的市場機會，如就業機會與創新。網路平臺也對傳統在零售、交通、飯店等行業產生重大影響，有助於促進降價並提供消費者更多選擇。但另一方面，平臺也引起部分競爭疑慮，包括平臺可

能有誘因去封鎖其他對平臺有依賴性的競爭者，即所謂守門人（gatekeeper）之角色。此外，網路效應和規模經濟對於市場參進障礙與市場力的影響，以及數據隱私的擔憂，都是平臺所帶來的風險。

- (4) 不過，美國 DOJ 認為，既有法制架構與對消費者福利評估標準能夠隨著時間的推移適應不同行業在數位經濟的轉變，故現有的美國反托拉斯法和執法工具是足夠靈活應用於網路平臺相關案件。消費者福利標準本就不僅限於價格和數量，還包括創新、選擇性與品質等因素，所以反托拉斯之執法必須具有彈性，最重要的是讓市場保持創新的誘因。但無可否認的是，網路平臺的確為市場界定、市場力評估與網路效應評估帶來更多挑戰，包括需要考量平臺各端用戶彼此之間交互的影響，以及平臺訂價為零的策略—在一端為用戶提供「免費」服務，並從另一端用戶獲取利益，故必須更加分析免費與付費產品間的關係，並關注如品質、創新、消費選擇性等非價格競爭。
- (5) 根據美國競爭法，獨占濫用的認定需要確認事業的獨占力與反競爭行為，重點在於行為本身，而非事業規模，且必須區分事業之行為究竟是以競爭為目的還是以排他性損害競爭為目的，同時確保創新的重要性，事業倘若是因其創新產品或服務而獲取的獨占力並不違法。最後並強調，反托拉斯法是保護競爭，而非保護競爭對手。
- (6) 數據的運用帶來競爭優勢，但在某些情況下，數據的累積可能會對其他競爭者進入市場造成障礙，建議考量的因素包括：事業獲取或使用數據的方式是否具有反競爭效果、數據的取得成本、數據再利用或複製的難易度、數據的保存期等等，反競爭效果的認定需要個案逐一評估。至於因為平臺數據運用所引起對隱私的關注則比較偏向消費者保護，特別是有關數據使用的透明度或合法與否的問題時，並非競爭法之範圍。因此，執法者如何區分清楚競爭和非競爭目標也是相當重要。
- (7) 有些產業法規可能會無意中過度規範制數位經濟事業，增加法規上的負擔可能會產生市場進入障礙，讓既有企業更加鞏固市場地位，同時阻止破壞性創新的發生。美國 DOJ 正努力透過倡議希望能降低不必要的法

規障礙以促進競爭。

## 2. 歐盟 DG CONNECT 顧問 Tonnie De Koster

- (1) 線上平臺的出現讓企業能夠快速地打進國際市場，接觸到全球的消費者，這是為何平臺得以吸引數以百萬企業爭相參與的原因。但是，這些線上中介平臺（含搜尋引擎）有時會與企業訂定不公平的契約條款或交易規範，造成企業經營上之損害。在歐盟執委會的一項研究中，大約 46% 的受訪企業認為他們與這些平臺的關係存在交易上的爭議，又一些小型企業表示，線上中介平臺（含搜尋引擎）的搜尋結果決定了其在網路的曝光度，對其銷售量產生重大影響。
- (2) 2019 年 2 月，歐洲議會（European Parliament）、歐盟理事會（Council of the European Union）和歐洲執委會（European Commission）針對有史以來第一個針對線上平臺（含搜尋引擎）的新法規達成共識，該法規主要規範企業用戶與線上平臺之交易關係（即 P2B 規範），旨在為企業使用線上平臺時營造更為公平、透明和可預測性的商業環境。此 P2B 規範作為歐盟數位單一市場（Digital Single Market）戰略的一環，將適用於所有線上平臺，2019 年 4 月已由歐洲議會（European Parliament）表決通過，俟歐盟理事會（Council of the European Union）決定後將於公布後 12 個月後開始施行，並預計在施行後的 18 個月內再次進行檢視。
- (3) P2B 規範主要包括三大主軸：1) 透明性（Transparency）：平臺業者可以單方面訂定平臺規範，但規範應當清晰、明確。2) 有效的救濟管道（Effective redress）：平臺業者應提供有效的內部申訴機制，並善意參與調解程序。3) 監督（Monitoring）：關注市場發展，以確保數位經濟的發展契機與平臺可能引起的政策問題。主要問題與對應規範如下：

問題	交易規範
1 契約條款（TERMS & CONDITIONS）： 突然無預期地變更契約條件，導致企業難以即時因應	<ul style="list-style-type: none"><li>● 清晰明確的語言。</li><li>● 企業客戶應被確實通知人和約款的變更。</li><li>● 平臺業者必須遵守 15 天的通知期限，除非相關企業用戶同意較短的通知期限。</li></ul>



問題	交易規範
<p><b>2 停用帳戶或下架產品/服務 (DELISTING)：</b> 用戶在沒有被告知明確原因的情況下被停用帳戶或下架產品，平臺也不允許用戶提出質疑</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 平臺業者應說明下架商品/服務或暫停/終止其帳戶的原因。</li> <li>● 契約條款應包括企業用戶被下架、停用/暫停帳戶的可能原因。</li> </ul>
<p><b>3 排序 (RANKING)：</b> 不明確的排序方式 —不具可問責性 (accountability) 或可驗證性 (verifiability)</p>	<p>要求線上平臺業者與搜尋引擎業者須清楚告知排序方式。</p>
<p><b>4 數據取得 (DATA ACCESS)：</b> 不明確的數據取得和使用政策</p>	<p>平臺業者必須訂定和公布相關政策，說明數據如何取得（由誰以及在何種情況下）。</p>
<p><b>5 差別待遇 (DISCRIMINATION)：</b> 對企業用戶有差別待遇—獨厚平臺自己的服務</p>	<p>平臺業者應說明其如何對待企業用戶與平臺本身提供的服務。</p>
<p><b>6 最惠客戶條款 (MOST-FAVOURIED NATION CLAUSES)：</b> 限制企業用戶在平臺以外不得提供更好的交易條件</p>	<p>平臺業者必須說明清楚最惠客戶條款 (MFN) 限制之目的。</p>
<p><b>7 爭端解決管道的缺乏 (LACK OF REDRESS)：</b> 1. 無效的申訴機制 2. 缺乏有效的外部調解機制 3. 向歐盟法院提起訴訟的成本高昂</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 線上平臺業者必須設立內部申訴機制（小企業免除）。</li> <li>2. 企業用戶能夠透過外部調解機制（out-of-court dispute settlement）解決爭議。</li> <li>3. 相關組織能夠代表企業用戶上法院—禁制令救濟（injunctive relief）。</li> </ol>

3. 本場次另邀請私部門 DiDi Mexico 法務長 Arturo Avendano Morineau，及 Mercado Libre 政府關係處處長 Alehira Orozco Reyes、拉美網路協會( ALAI) 電商及國際組織經理 Sissi de la pena Mendoza：

- (1) DiDi 是來自中國的叫車服務平臺，DiDi 的法務長認為該公司是創新管理與科技公司，並強調科技發展將能夠為客戶提供更有效更高品質的服務，同時表示由於網路平臺經濟規模的效果，商業規模的擴大並非壞事，尤其在墨西哥，更可提升乘車的安全性。此外，呼籲主管機關在制定數據相關規範時，也應該要考量到數據運用帶來的好處。
- (2) Mercado Libre 處長指出，該公司結合金融科技與網路購物，販售超過 2 億個商品，平均每天有 1 千萬個商品被賣出，是全球電子商務網站排行第 7 名（圖 2），最主要在拉丁美洲發展，而透過金流和物流技術的改進，進一步提供 24 小時快速到貨與多元便利的支付系統。也肯認雙邊市場的特性，即越多的平臺兩端參與者越有誘因促使平臺發展新科技提升交易效率。

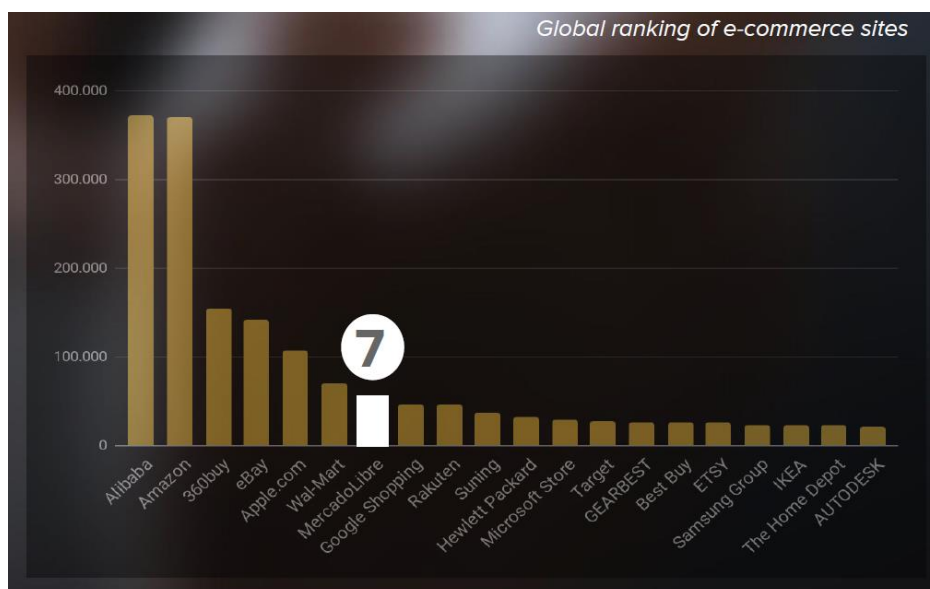


圖 2 全球電子商務網站排行（資料來源：ComScore October 2019）

- (3) ALAI 經理表示，政府在法規上的制定應該要允許不同商業模式的存在，具備法律適用的彈性，並強調法制安定性，同時認為強化企業的自主管理會比強制法律規範更能夠解決市場失靈的問題。在拉丁美洲大部分國家是採用彈性法規，呼籲墨西哥政府不應試圖對平臺新形態服務制

定過多規範。

## (二) 場次三：線上平臺經濟

### 1. Georgetown 大學 Howard Shelanski 教授：

- (1) 在數位經濟平臺經常被提及的議題之一即為數據的累積，數據做為平臺的策略性資產，不少人認為一些科技巨擘擁有巨量數據將阻止新進競爭者進入市場。但首先必須先認知到數據是平臺非常重要的投入要素之一。以 Google 為例，當消費者提出某個查詢需求時，消費者其實是在尋找他們認為有價值的搜尋結果，故對 Google 來說，其所提供搜尋服務的關鍵在於能否正確地連結搜尋結果與消費者想要搜尋的目標；再以 Facebook 為例，其連結人們和朋友、家人的互動，也能夠與新聞媒體、娛樂資源以及世界各地各種內容相互交流，Facebook 提供的服務即是向人們建議他們可能會感興趣的內容。上述 Google 和 Facebook 的媒合服務，倘若是隨機執行配對，對使用 Google 搜尋引擎的用戶或對 Facebook 用戶都沒有好處，因此，Google 和 Facebook 必須不斷改善匹配、媒合的演算法，在這種情況下，數據的收集絕對是必要的。
- (2) 數據雖然促進創新，但同時也引起進入障礙的疑慮，潛在競爭者將因為無法得到關鍵生產投入要素而處於劣勢，故擁有市場地位的平臺往往會受到譴責，但這也是被廣泛誤解之處。由於數據的來源通常不具敵對性（non-rival），取得數據的管道很多，即使是小型創業公司也能夠獲得巨量的資料，因此不能恣意假設 Google、Facebook、Amazon、Twitter 或 Master Card、Visa Card 擁有大量數據資料即造成市場參進障礙。
- (3) 目前尚無足夠的證據證明這些數據本身就是大多數市場的進入壁壘，以現有各國的執法經驗和經濟理論，也無法逕行認定擁有大數據是一件壞事，因為數據對於平臺的動態競爭至關重要，網路效應也對消費者帶來許多利益，這也是為何需要逐案進行競爭評估的緣故，如果競爭法主管機關採用統一的認定標準，將可能會損害競爭和影響產出。
- (4) 建議政府對於平臺管制的思考方向應有所轉變，應考量政府能夠執行那些政策來促進大型平臺不斷創新與發展，有利於消費者，同時又能吸引

對新進廠商的進入，維持市場動態的競爭。

2. 墨西哥經濟部競爭與公共政策處處長 Jorge Arreola：

根據資料顯示，墨西哥在電子商務交易仍有成長的空間，2017 年電子商務交易金額為 22.9 億美元，占整體零售業的 2%，使用人數至 2017 年增加到 1 千 8 百萬，電子商務進行的，銷售額則成長至 22.9 億美元。然而，電子商務的推展在墨西哥也面臨一些挑戰，例如在墨西哥有 61% 的人沒有開設銀行帳戶、82% 的人未持有信用卡，此外，詐欺事件層出不窮，也引發民眾擔心數據被盜用的風險。未來墨西哥應當強化監督整體金融科技生態系統與金融發展，在競爭領域方面主要在於調整市場失靈矯正，而不應對特定類型事業的發展造成不合理的障礙。

3. 墨西哥中央銀行業務與支付系統處 Sara Gabriela Castellanos：

從中央銀行的角度來看，金融市場中也有許多雙邊市場的角色，以信用卡支付平臺為例，由於平臺臨界數量（critical mass）的特性，倘若越少店家接受某一信用卡的刷卡機，消費者越不願意辦理該行的信用卡，反之亦然，故在此情況下，臨界數量可能會構成反競爭問題，但仍然要視個案評估。

4. SAI 法律與經濟顧問公司合夥人 Lucia Ojeda Cardenas：

- (1) 有關平臺相關競爭分析尚在發展中，迄今學界或實務界仍沒有定論。可以確認的是，網路效應是平臺的重要特性，網路效應的強度隨著平臺種類的不同而有相當差異，此將涉及實務認定問題，間接網路效應與經濟規模特性導致平臺市場漸趨高度集中，但網路效應是一體兩面，平臺事業也可能因網路效應而快速失去市場。
- (2) 數據和隱私的重要性在近年來也不斷被提出，消費者保護固然重要，但從競爭法的角度，關注的是數據的蒐集是否也同時提升平臺事業的服務品質。最後並建議，有關平臺產業的評估仍待更具前瞻性的理論發展與更多實證研究，相關主管機關應盡量以不影響市場自我運作機制為前提，保持競爭法執法的彈性。

5. 經濟研究中心研究員 Alexander Elbittar：

- (1) 傳統中介商主要作用在傳遞一項商品，而平臺則是向兩端客戶群銷售商品，其他差異包括多邊的產品與服務供應商、網路效應、臨界數量、規模經濟，以及多宿（multi-homing）的特性。故在競爭分析方面，可能無法只從平臺單一端的成本或需求討論平臺向各端收取的價格，不能單獨地看待平臺定價，必須審慎地考量平臺兩端。
- (2) 界定市場時，應注意平臺兩端交互的影響效果，而在市場力評估時，須注意平臺業者與產品/服務供應商之間的垂直關係，例如獨家交易的簽署，可能會增加平臺業者的優勢力量。

### (三) 場次四：競爭法經濟分析

#### 1. 英國 University of East Anglia 教授 Sean Ennis：

- (1) 針對平臺的結合審查評估，應當增加對於非價格方面的影響，考量潛在競爭與潛在競爭對手的價值，注重競爭生態系統，特別注意市場占有率可能不再是有效的指標。
- (2) 有關人工智慧是否可能構成聯合行為一事，Ennis 教授認為倘若僅透過機器進行意思傳遞，而無法證明共謀結果涉及人類意志的決定，將這類勾結視為刑事犯罪會產生很大爭議，在無法確認人工智慧共謀所帶來的確切疑慮前，應以較為彈性的方式了解其如何運作，也許透過事業改正並停止其行為的方式較為妥當，而非課予鉅額罰款。
- (3) 網路真正的價值在於允許消費者有更好的選擇，雖然現實並不總是如此，倘若將來政府欲新增任何規定，應當秉持公平、透明，並基於一致標準原則，同時更重視消費者保護。

#### 2. IFT 經濟競爭處首席 Georgina Santiago Gatica：

- (1) 平臺經濟的出現對競爭法主管機關在競爭評估上面臨更多的挑戰，包括市場界定、市場力評估、結合評估等方面，由於平臺經濟的諸多特殊性質，如網路效應、反饋循環效果、勝者全拿（Winner takes all）之市場先行者優勢、破壞性創新、動態競爭等等，至今仍未有確立的評估準則出現，為了保持執法彈性，各國競爭法主管機關係以個案評估的方式處理（case by case analysis）。

- (2) 建議可從幾個面向去思考：1) 關於相關市場應界定的數量，重要的是否全面考量到，例如當搜尋引擎市場與廣告市場對平臺來說是其定價結構的因素時，不能僅考慮其中一個而忽略另一個。2) 必須考量平臺兩端之反饋循環效果 (feedback loop)：假設某一平臺連結 A 端與 B 端用戶，只要對 A 端的用戶提高價格或降低品質，平臺 A 端的用戶數量就會減少，而由於 B 端用戶之所以重視平臺是因為那讓他們可以接觸 A 端顧客並與之互動，所以即使他們支付的價格維持不變，B 類用戶的參與亦會下降，A 端用戶的需求會因 B 端用戶減少而下降得更多，彼此交互影響，最後平臺之於兩端更不具參與價值。此種反饋效果的存在，若是藉由傳統市場界定方法可能會低估平臺另一端對平臺所施加之競爭限制。3) 當平臺兩端的價格與邊際成本間沒有明顯關係時，SSNIP 測試可能無法適用。4) 重要的仍是根據個案具體情況評估市場競爭態樣。5) 必須考量動態競爭與創新的重要，以及消費者的行為 (即多宿與單宿的影響)。6) 有關平臺數據累積，涉及事業效率與消費者保護之選擇。
- (3) 以 Google 搜尋引擎在拉丁美洲各國桌機介面的搜尋引擎流量顯示，2019 年 Google 搜尋引擎市場市占率均達 9 成以上，Google 的服務面向更是涵蓋 Android、電子信箱、地圖、網路影音平臺等，數據的蒐集與集中化讓 Google 公司進行更準確的評估並持續鞏固其搜索引擎的市場地位，但同時 Google 亦投入大量資本於創新研發 (全球資本投入第二)，因此，在評估平臺對市場的影響時，除了評估是否會對潛在競爭對手進入市場形成障礙，事業效率、創新與資本投入也必須納入綜合考量。

3. Global Economics Group 主任 Elisa Mariscal：

強調競爭政策的工具不是問題，而是工具的優先順序 (priority) 選擇，傳統競爭法評估原則仍然適用，市場界定作為事業競爭範圍的評估，也會是案件處理的重點，但多邊平臺市場可能不僅和其他多邊平臺市場競爭，還有單邊市場與之競爭，這些都將增加主管機關市場界定的難度。

4. Cullen International 分析師 Carlos Castellanos：

- (1) 在接觸到平臺相關案件，首要是判斷是否具有雙/多邊市場的性質，進而

進行市場界定與競爭評估。平臺經濟在市場界定中可區分為交易平臺（transaction platform）與非交易平臺（non-transaction platform），交易平臺主要特性在於平臺的兩邊使用者之間存在交易且可被觀察，如網路購物臺；而非交易平臺的特性則是在於市場的兩邊並無交易關係，即使存在某種互動關係，通常無法被察覺，如廣告市場。

- (2) 在交易平臺下只需要界定一個市場，重點是檢視平臺增加水平的盈利能力（即由平臺兩端進行交易的價格總和），並考慮平臺整體利潤和兩端反饋循環的變化。而在非交易平臺下，需界定兩個（相互關聯的）市場，需要檢視個別市場之盈利能力和市場地位。

5. 墨西哥經濟競爭委員會（COFECE）競爭倡議部門主任 Maria Jose Contreras：  
面臨數位經濟的到來，墨西哥經濟競爭委員會（COFECE）認知到重新檢視數位經濟下競爭政策工具與執法改變之必要性，以及消費者和供貨商在數位經濟下互動模式的改變，如何辨別傳統與新興商業模式也更加重要，政府應優先採用讓平臺事業自我管理的方式進行監管，倘若須加諸法制管制，也須注意法律之安定性與立法之必要性。

### 三、 5月9日：

#### （一）場次五：結合與獨占濫用實務

1. 本場次由各 APEC 會員體介紹其對於平臺相關結合與獨占濫用實務，其中，美國 FTC 競爭部門副主任 Gail F. Levine 認為平臺的出現促進商業模式的演化，但對於競爭法卻不是特別的，現有執法足以應對。加拿大競爭局（CBBC）獨占部門代理副委員 Brad Callaghan 則強調動態競爭與創新的重要，並認為平臺對於競爭評估提升相當複雜性，如何平衡競爭損害與創新誘因將是關鍵。菲律賓競爭委員會（PHCC）結合審查員 Akemi Aida 提到由於該機關尚屬新成立單位，如何取得證據並建立可靠的獲取管道將是 PHCC 未來將面臨的挑戰。
2. 新加坡競爭及消費者委員會（下稱 CCCS）市場政策副主任 Janet Chua 則說明該局 2018 年對 Uber 與 Grab 結合一案之裁罰決定。Grab 是一間主要在東南亞地區提供叫車服務的公司，與 Uber 業務性質類似。2018 年 3 月

Uber 將東南亞業務轉讓給 Grab，CCCS 隨即介入調查，並於同年 9 月裁定本結合案將造成市場壟斷，因此針對 Uber、Grab 分別裁罰新幣 660 萬元、640 萬元。CCCS 認為兩家公司業務合併，讓 Grab 目前在新加坡市占率高達約 80%，且結合後車資因此調漲 10%-15%，已嚴重傷害新加坡乘客權益，進而影響當地計程車、出租車業務發展，因此除了針對兩家公司分別裁罰之餘，更對 Grab 要求四個矯正措施：(1) 確保 Grab 司機可以自由加入其他叫車服務平臺，不得以獨家交易條款限制 Grab 合作的司機。(2) 取消 Grab 與新加坡任何出租車隊的排他性安排。(3) 維持結合前的定價演算法，以及支付予司機的佣金比例，以避免價格過度飆升。(4) 要求 Uber 將旗下租賃車事業 Lion City Rentals 的車輛出售給其他合理報價的潛在競爭對手，並禁止 Uber 在沒有 CCCS 事先批准的情況下將這些車輛出售給 Grab。

## (二) 場次六：執法行動相關之法律與管制架構

1. 本場次亦由 APEC 會員體分享與平臺相關法制架構，其中，菲律賓國家經濟與發展機構 (NEDA) 專員 Michelle L. Alvarez 說明菲律賓目前主要線上平臺包括線上購物網站、訂房網站等，並點出在菲律賓線上平臺經營的困境，包括網速、物流、金流等技術限制。
2. 新加坡 CCCS 執法部門副主任 Rachel Lee 則提到該機關曾經收到一平臺獨家交易案件的檢舉，但經過調查，發現市場其他競爭平臺之營收依然有在成長，且市場占有率浮動並未固定集中於某一平臺，CCCS 認為新進廠商仍然能夠很快取得市場占有率，且不論新進或既有廠商都試圖使用獨家交易條款，最後該局中止本案調查，認為不會對競爭造成實質影響。
3. IFT 調查部門下經濟分析主任 Victor Raul Paredes Perez 表示該局實際上沒有平臺的個案，不過在 2018 年一件與廣播事業有關的案件中曾考慮過廣告市場，以及社群媒體和廣播事業的替代性，發現廣播事業廣告與社群媒體廣告之質化特性有所不同，社群媒體比起廣播更容易確認目標群眾，無線電僅提供電臺覆蓋區域內的民眾收聽廣播，反之，社群媒體卻能夠接觸到全國，並且更能確認廣告活動的效果，但同時卻受限於墨西哥國內網路覆



蓋率的限制。而在另一個電視產業相關案件中，IFT 認定付費電視（下稱 pay TV）與串流平臺（下稱 OTT）為不同市場，因為種類和內容的不同、管制程度的不同、網路硬體設備要求等等，並藉由問卷調查找出彼此是否具有競爭壓力，發現只使用 OTT 的人雖然逐年成長，但同時使用 pay TV 和 OTT 卻也跟著增加，故認為某種程度上 pay TV 和 OTT 具有互補性。

### （三）閉幕

由 IFT 經濟競爭處處長 Georgina Santiago Gatica 閉幕致詞，感謝這 2 天半以來所有與會者的積極參與，表示數位平臺仍有許多未定論且需要被探討之處，各國主管機關都在學習並試圖找出因應方式，相信未來對於此一議題交流會持續下去。

## 伍、心得與建議

- 一、本次會議主題以平臺經濟為核心，廣泛討論到平臺的特性及其與傳統單邊市場的不同、市場界定與市場力評估所帶來的挑戰、經濟分析工具的調整與否、大數據與競爭、平臺對結合審查之影響、平臺與法制管制等因應平臺所衍生之議題，各方代表與專家學者並提出有關平臺之競爭評估審查相關建議與注意事項，尤其特別強調需認知到市場動態競爭的特性，提醒不應逕認為擁有高市占率的平臺即有濫用市場力量之虞，尤其是事業從事創新的誘因與執法機關矯正措施之拿捏，仍然需要逐案進行競爭評估。本次會議各方代表與專家學者提出論點，值得我國未來執法參考。
- 二、本次研討會討論之重點切合我國競爭法主管機關對於數位經濟的關注，從會議討論可知，平臺經濟的特殊性雖已被各國競爭法主管機關認可且重視，但普遍認為至今尚未形成足以一體適用的競爭理論或競爭評估工具，仍需留待相關案件與經驗的累積，此為我國與所有競爭法主管機關未來將持續面對的挑戰。建議未來應繼續蒐集並關注各國對於此一議題與相關個案處理之發展。