

出國報告（出國類別：開會）

出席 OECD /韓國政策中心「數位化之競爭議題研討會」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：日本東京

出國期間：108 年 10 月 15 日至 10 月 19 日

報告日期：108 年 12 月 24 日

摘要

本報告概述本會於 108 年 10 月 16 日至 18 日派員出席由經濟合作發展組織韓國政策中心競爭計畫（OECD/KPC）於日本東京舉辦之「數位化之競爭議題研討會」參與情形，會議主要探討數位經濟為競爭法主管機關所帶來之競爭問題與挑戰，並涵蓋近期競爭議題發展與案例探討，與會代表包括來自澳洲、歐盟、日本、韓國、美國及 OECD 競爭執法專家及學者，報告內容摘述與會專家學者之專題演講內容、案例分享及模擬演練討論情形，文末並對參加本次會議提出心得建議。

目次

壹、	會議目的	1
貳、	會議紀要	1
參、	會議情形摘要	2
肆、	心得與建議	20

壹、會議目的

數位時代引入了新產品、新市場，並改變了消費者資訊取得與購買的方式。本次會議探討數位經濟為競爭法主管機關所帶來之競爭問題與挑戰，特別是數位經濟下一些市場結構特徵，包括：平臺網路效應、規模經濟與範疇經濟、大量用戶數據、低價/免費策略。會議主題涵蓋近期競爭議題發展與案例探討，由 OECD 資深競爭專家 Ruben Maximiano 擔任主持人，另有來自澳洲競爭及消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission；下稱 ACCC）、歐盟執委會（European Commission）、日本公平交易委員會（Japan Fair Trade Commission；下稱 JFTC）、韓國公平交易委員會（Korea Fair Trade Commission；下稱 KFTC）、經濟合作暨發展組織（OECD）及美國聯邦交易委員會（Federal Trade Commission；下稱 FTC）等專家進行專題演講。本研討會係由本會服務業競爭處派乙名代表出席並分享我國執法經驗。

貳、會議紀要

- 一、 會議主題：「數位化之競爭議題研討會」（Workshop — Competition Issues of Digitalisation）。
- 二、 主辦單位：OECD 韓國政策中心（Korea Policy Centre；KPC）與日本公平交易委員會。
- 三、 會議時間：2019 年 10 月 16 日至 18 日，共 3 天。
- 四、 會議地點：日本東京。
- 五、 與會國家：本次研討會計有印度、寮國、馬來西亞、蒙古、緬甸、菲律賓、新加坡、越南、巴基斯坦及我國共 10 國派員參與。
- 六、 進行方式：議程包括專題演講及個案分享，由專家學者及競爭法主管機關人員擔任講者，就與數位經濟相關議題闡述意見、案件處理經驗，並接受與會者提問及討論。會議第 1 天 10 月 16 日下午另有安排文化活動（cultural event）參加於日本千葉市幕張展覽館舉辦之高科技展覽 CEATEC 2019（Combined Exhibition of Advanced Technologies），並出席其一會議場次「數位平臺與競爭政策」（Digital Platforms and Competition Policy）。

參、會議情形摘要

一、 10月16日

(一) 開場次：首先由韓國競爭政策中心計畫 (OECD/KPC Competition Programme)

主任 Daewon Hong 致歡迎詞，並播放影片介紹韓國競爭政策中心。

(二) 引言 (歐盟競爭總處政策處處長 Kris Dekeyser)

1. 數位產品不僅為市場帶來新興競爭方式，也為競爭主管機關帶來諸多挑戰，像是如何評估直接/間接網路效應、多邊市場、規模經濟、零價格、動態競爭、多棲 (multi-homing) 等等，甚至消費者保護、數據和隱私議題，都需要各國競爭主管機關更為仔細地分析可用之證據，權衡各種因素加以評估。針對平臺的出現，歐盟執委會現在著手修正對於垂直限制之相關規範，並將評估修正水平競爭相關處理原則。
2. 不過顯然競爭法無法解決數位經濟下所有的挑戰和問題，因此，倘若擬針對特定議題或預期達成特定公共政策目標，則應當透過嚴謹之產業法制架構來實現，如此一來，競爭主管機關方能將有限的資源做最有效率的運用，競爭法與產業法規應互補並相互借鑒，例如歐盟對於一般資料保護規則 (General Data Protection Regulation, GDPR) 和針對平臺線上服務相關規範 (Platform-to-Business Online Intermediation Service/Regulation 2019/1150) 等之訂定。

(三) 專題演講：概述數位時代之競爭法 (OECD 資深競爭專家 Ruben Maximiano)

1. 數位科技的普及帶動亞洲地區新服務、產品和應用程式的出現，促進經濟和社會方面的數位轉型，對於人民的生活和工作產生重大改變，尤其在原本受到高度管制的產業，例如旅館業、計程車業、金融產業等，破壞性創新 (disruptive innovation) 越容易發生，相關法規可能會阻礙新興事業的競爭，讓具有破壞性創新廠商無法進入、對新進廠商施予不必要的法遵負擔等，故競爭主管機關應當扮演競爭倡議的角色，促使產業機關不要過度限制來自數位創新之競爭。
2. 數位市場競爭特性包括網路效應、經濟規模、數據驅動、零價格、創新和

非價格競爭等等，這些特性可能導致市場傾覆（markets tipping），數位平臺也可能因而延伸其市場支配地位至其他有關市場，具有市場支配地位事業所從事的反競爭行為、扭曲競爭的法規及市場參進障礙等等可能會對市場競爭帶來風險，不過，事業規模大並不一定代表有問題，仍須視個案評估該行為產生之限制競爭效果。此外，現存工具尚能處理數位經濟下競爭相關問題，並適需要調整將平臺兩端的相互依存性（interdependence）納入評估要項。

3. Ruben 並強調合作的重要性，不論是因事業跨國經營而產生類似執法議題（例如 Grab 在東南亞地區收購 Uber 一案），又或是數位經濟所帶來在非競爭執法方面之挑戰，如在稅制、消費者保護、隱私議題、爭端解決等，各國國內機關間的合作（如和消費者保護機關、個人資料保護機關等）亦同等重要。

(四) 文化活動：參加 2019 年 CEATEC 展覽，該展覽主要讓各高科技公司展示其科技技術並相互交流，展覽之餘並安排諸多會議場次邀請各界專家演講，本次會議日本公平會並安排研討會與會人員出席「數位平臺與競爭政策」（Digital Platforms and Competition Policy）場次，簡述如下：

1. 開場由 JFTC 主委 Kazuyuki Sugimoto、日本電子資訊技術產業協會（Japan Electronics and Information Technology Industries Association）理事長 Nobuhiro Endo 致詞，後續由 JFTC 政策研究中心首席研究員 Hiroshi Ohashi 擔任主持人，與會演講來賓包括歐盟競爭總處政策處處長 Kris Dekeyser、美國 FTC 數位市場副處長 Daniel Francis、微軟亞洲競爭法和競爭政策首席顧問 Dick Rinkema、NERA 經濟顧問公司經理 Hiroaki Ishigaki 先及 JFTC 經濟事務局局長 Shuichi Sugahisa，各自分享其對於數位平臺之看法與對競爭政策之影響。
2. 其中，微軟亞洲競爭法和競爭政策首席顧問 Dick Rinkema 特別從數據類型的角度說明數據對平臺價值之影響。首先，自願性數據（volunteer data）與行為數據（behavioral data）存有差異，前者包括用戶在平臺上自主發布

的內容、照片等，同樣資料可能被用戶發布在不同平臺上，數據保存期間較為長久，後者則是用戶使用平臺的互動數據，這種類型的數據通常是具高度動態性，數據不長久保存，其價值之最高點在生成的那一刻，之後價值便迅速下降。平臺可從自願性數據和行為數據的組合收集數據，不同組合之數據確實是競爭優勢，不過由於世界上大多的數據屬於非結構化數據（unstructured），此類數據通常無法直接放進數據庫使用，必須運用數據處理的技術方能使數據利用具有價值，例如採用於標記照片的面部識別技術。其次並指出，平臺對於自願性數據的使用通常係基於相關法規而使用，用戶亦可自行刪除、複製、下載該自願性數據，反觀，某些行為數據可能屬於平臺而非用戶，此類數據將取決於平臺如何處理和變現。最後，並提出數據量並非數據競爭之關鍵，市場上諸多人工智慧服務之應用更仰賴於數據的多樣性，而不僅僅是數據量的多寡。

二、 10月17日

(一) 專題演講：美國數位經濟政策觀點（美國 FTC 數位市場副處長 Daniel Francis）

1. 面對數位經濟下競爭法之態度：

- (1) 觀念一「反托拉斯終究是反托拉斯（antitrust is still antitrust）」：隨著數位經濟與科技巨擘的出現，難免會有人認為這些科技公司太過巨大，但作為競爭法主管機關，不應將競爭法拿來處理單一公司的所作所為，仍應本著競爭法主管機關之執法專業，針對公司之特定行為評估其效果。不論數位經濟對於競爭法主管機關是如何新穎和難以掌握，反托拉斯終究是反托拉斯，競爭法主管機關並非為了產業轉型、保護隱私、保護言論自由或民主制度，其職責仍然在保護競爭。在美國其實並不處罰事業取得市場力量，反而認為有助市場競爭，作為反托拉斯執法機關，關注重點應是事業特定作為，並非出於一般產業政策考量，而是考慮到事業行為對競爭的影響。
- (2) 觀念二「數位反托拉斯理論仍在發展中」：對於某些聲明應保持謹慎態度，例如有關「現代反托拉斯法需要進行根本性改變」一事，在下這個

結論之前，競爭主管機關必須以證據證明損害已確實發生，且現有競爭手段完全無法解決，然而目前其實僅僅仍在探討的階段。數位反托拉斯仍在發展中，不宜過早討論現有反托拉斯的適用性或缺點，目前也尚未有足夠的法院見解足以確認發展方向。

- (3) 觀念三「對於數位反托拉斯的批判也逐漸出現」：近幾年反托拉斯政策似乎有改變的氛圍，但不要過度誇大某理論或未經思考地採取行動，參考這 2 年競爭領域中出現的報告得以促使競爭機關重新檢視，的確有助協助掌握可能的競爭損害，但這些報告尚無非常實質上的意義，因報告內容通常沒有衡量實際的利益和損害，亦未確切表明究竟數位環境下確實發生何種系統性危害。舉例來說，有報告提到關於降低技術領域結合申報的門檻，究竟何謂「科技領域」、「高科技市場」或「數位經濟市場」的定義並不明確，然而，一旦當主管機關想要加強此類市場的申報義務時，分類的明確定義至關重要。此外，科技領域比其他產業競爭程度更為激烈、併購情況亦更普遍，是否真有對所謂「科技領域」施加特別義務的必要仍有疑慮。

2. 2019 年 2 月 FTC 宣布設立新的小組「科技任務小組」(Technology Task Force)，而在 10 月 1 日進一步轉變為競爭局下之常設部門「科技執法部門」(Technology Enforcement Division)，由專業律師、經濟學家、專業科技人員等成員組成，僅專注於反競爭行為之執法，該部門有權檢視已完成 (consummated) 之結合案或先前未達申報門檻之結合，不過，該部門並不會參與未來或正在進行之結合審查。

3. FTC 近期案例：

- (1) 近期美國 FTC 和 DOJ 已公開宣布調查 Facebook，此外 FTC 下衛生保健部門近期出現第 1 件平臺有關案件，係 FTC 於 2019 年 4 月 17 日向美國哥倫比亞地方法院 (U.S. District Court for the District of Columbia) 提告 Surescripts 一案。在過去的十年中，Surescripts 利用反競爭契約阻礙電子處方產業 (e-prescribing industry) 之競爭，與傳統紙本處方相比，電子

處方提供更為安全、準確且低成本處方傳送管道，Surescripts 壟斷電子處方服務在傳送電子處方(routing e-prescriptions)和資格確認(determining eligibility)市場，前者係透過技術使醫療服務提供者得直接將電子處方發送給藥房，後者則是使醫療服務提供者得連結保險資訊以確認患者的保險資格及處方範圍。FTC 指控 Surescripts 故意利用排他性協議和忠誠制度增加其他競爭者進入上述 2 個市場中之成本，阻礙其他競爭者之競爭機會，讓 Surescripts 在各個市場中每年至少維持 95%市場占有率，其反競爭行為違反美國休曼法 (Sherman Act) 第 2 條，並構成不公平競爭行為，違反美國聯邦貿易法 (FTC Act) 第 5 (a) 條。

- (2) 2019 年 10 月 8 日 FTC 贏得一起有關網路搜尋廣告議題之訴訟，該案係 FTC 指控美國最大隱形眼鏡網路零售商 1-800 Contacts 公司與競爭對手的網路隱形眼鏡賣家違法安排反競爭協議。根據調查，1-800 Contacts 與至少 14 家具有競爭關係的網路隱形眼鏡零售商達成競標協議，從而消除了拍賣上的競爭，並將廣告放置在由 Google 和 Bing 等網路搜尋引擎之結果頁面上。這些競標協議違法地限制網路搜尋拍賣中的價格競爭，並限制對消費者傳遞真實且無偏誤的廣告，涉及違反美國聯邦貿易法 (FTC Act) 第 5 條之不公平競爭行為規定。

(二) 專題演講：從主要市場研究報告交叉比對觀點 (倫敦國王學院訪問教授及 Gibson Dunn & Crutcher 事務所合夥人 Peter Alexiadis)

1. 整理近期各國競爭主管機關研究報告所涉及的重要議題，包括數位經濟特性 (未付費、網路效應、經濟規模、數據驅動、市場力延伸等)、數據帶來的挑戰 (參進障礙、競爭優勢延伸、對創新的影響等)、制度面改善 (設置專門數位部門、與其他產業機關合作、擴充競爭主管機關權限、國際合作等)、反托拉斯職權 (採用新的反托拉斯工具、如何促進有效執法等)、結合管制 (申報門檻、申報義務、結合評估方法等) 及矯正措施的選擇 (行為準則、干預的時間、數據相關分享義務/可攜性義務、事前法治規範)。
2. 根據 Peter Alexiadis 研究，認為傳統競爭工具無法解決數位經濟市場所有問

題，必須透過法規加以補充，例如數據近用和互通性（interoperability）相關規範，尤其如何促進多棲（multi-homing）將是一大關鍵。其次，競爭主管機關在市場界定和市場力評估上必須更具靈活性，而在矯正措施上也必須採用更為創新和彈性的方式以解決市場失靈。此外，Peter 發現許多報告建議競爭主管機關應對市場進行干預，有趨向避免型二錯誤（縱放）之趨勢。

(三) 專題演講：「澳洲的數位平臺調查（Digital Platform Inquiry）」（ACCC NSW&ACT 執法處處長 Fiona Grant）

1. 2017 年 12 月 3 日澳洲政府指示 ACCC 進行數位平臺調查，範圍包括搜尋引擎、社群媒體等對社群媒體及廣告市場，以及內容供應商、廣告主和消費者之影響，並於 2019 年 7 月 6 日在最終報告「數位平臺調查（Digital Platform Inquiry）」¹中提出 23 項建議。

2. 調查主要發現

(1) 競爭方面：

i. 調查報告發現，每月約有 1,920 萬澳洲人使用 Google 搜尋引擎、1,730 萬人使用 Facebook、1,760 萬觀看 YouTube 和 1,120 萬使用 Instagram。鑑於澳洲目前人口數為 2,500 萬人，其中 13 歲以上的人口為 2,100 萬，故絕大多數人口是這些平臺的固定用戶。Google 和 Facebook 在數位平臺和廣告市場具有優越（substantial）市場力量，並發現在媒體產業與數位平臺間存有不對等的議價能力。

ii. Google 在一般搜尋引擎和搜尋廣告服務具有市場支配地位，Google 服務包括 Google Maps、YouTube、Gmail 和 Android 系統等，讓 Google 能夠追蹤超過 200 萬個瀏覽 Google 廣告服務網站上的消費者，並透過多個市場蒐集數據，以增加其市場力量，Google 具有能夠排除競爭對手之能力，將削弱動態競爭對其之競爭約束。而 Facebook 則在社群媒體市場和展示廣告市場具有支配地位，大型社群媒體平

¹ Digital platforms inquiry, Final report & executive summary (26 July 2019)

<https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platforms-inquiry/final-report-executive-summary>

臺如 Facebook 和 Instagram 相較於規模小的社群媒體平臺具有更大吸引用戶的能力，Snapchat 是在澳洲與 Facebook 最接近的競爭對手，但 Facebook 受眾規模遠比其大 3 倍以上。

iii. 至於其他平臺如 Amazon，因 2017 年 12 月才開始出現於澳洲市場，相較之下在澳洲屬於較小的平臺，也並非以廣告收入為主，故未被列入本次調查名單中。

(2) 新聞產業方面：新聞媒體屬於公共財，而廣告收入的減少影響新聞的產出。由於法制架構的落後，並未追上科技和消費者偏好的改變，導致在新聞媒體和數位平臺間存有法規管制落差。

(3) 消費者和隱私方面：消費者並不清楚數據被蒐集的程度，因而需要更多的消費者保護規範。

3. 該報告所包含的 23 條建議涵蓋競爭法、消費者保護、媒體法規和隱私權，反映數位平臺交叉引起的問題，主要建議包括修正結合相關法規、制定行為準則、強化個資保護措施、禁止不公平交易條款和措施、建立數位平臺監督體制等，並擬在 ACCC 內部設立專門數位平臺單位，以調查、監視和執法數位平臺在市場中的問題。相關建議已遞交澳洲政府檢視²。

(四) 案例分享：韓國在數位市場之競爭法執法經驗（韓國最高法院研究員 Sungkyoon Kim）

1. 數位化帶來的平臺經濟包括電子商務（如 Amazon）、搜尋引擎（如 Google）、社群媒體（如 Facebook）及行動應用程式（如 iOS App Store），但平臺經濟其實並非新穎概念，以往報紙廣告、信用卡等具有平臺的性質，只是如今大部分擴展到數位科技相關產業。

2. 簡介韓國平臺相關執法案例：

(1) Gmarket 濫用市場力案：2010 年 10 月韓國第 2 大開放市場（open market）

網站 Gmarket 要求 7 位賣家停止和新進市場競爭者 Mple-Online 交

² 澳洲政府業於 2019 年 12 月 12 日公布回應意見 Government Response and Implementation Roadmap for the Digital Platforms Inquiry(2019/12/12) <https://treasury.gov.au/publication/p2019-41708>。

³ 韓國購物網站主要分為開放市場（open market）和商城（shopping mall），經營模式類似於 C2C（開放市場）和 B2C（商城）購物平臺市場。

易，此 7 位賣家確實暫停與 Mple 交易長達數月後恢復，但 Mple 在 2011 年底因經營不佳而停業。KFTC 認為 Gmarket 行為構成違反韓國競爭法第 3(2)條濫用市場力規定，對 Gmarket 處以 1.35 億元韓圜之罰鍰，韓國高等法院支持本案 KFTC 決定。然而，韓國最高法院雖同意 Gmarket 市場力及其排他行為之存在，卻因行為時間過短、限制交易的業者不多，故不認為本案有顯著限制競爭效果，最後本案被最高法院駁回。

(2) NAVER 濫用市場優勢地位案：Naver 作為韓國最大入口網站，在 2006 年至 2007 年間與線上影音內容發行公司（video content provider, 下稱 CP）簽訂契約條件約束 CP 在未經 Naver 同意下不得在 Naver 搜尋結果投放廣告。KFTC 將本案市場界定為入口網站服務市場（portal service market），包括所有提供 1s 與 4c（按 1s 係指 search 4c 則為 content, communication, community, commerce 服務的網站皆為 NAVER 之競爭對手），Naver 市占率達 48.5%，KFTC 認為 Naver 在入口網站市場享有市場支配地位，且入口網站市場因網路效應存有參進障礙，Naver 行為將傷害 CP 的經營，並減損線上廣告市場之競爭。惟本案韓國高等法院與最高法院皆駁回 KFTC 之市場界定，認為 KFTC 應界定與本案行為相關之市場，即影音內容發行那一端之市場也應納入考慮，又入口網站僅是 CP 投放廣告的其一管道，CP 尚有其他選擇，且 Naver 並非僅限制 CP 投放廣告，也包含自身影音廣告投放，故本案韓國最高法院尚難認構成限制競爭行為。

(3) eBay 與 Gmarket 結合案：2009 年 eBay 向 KFTC 申報將收購 Gmarket，KFTC 界定本案相關市場為賣家端之「開放市場銷售服務市場」以及消費者端之「整體網路購物市場」等 2 個相關市場，並考量買家端與賣家端之限制競爭影響，認為可能的限制競爭疑慮將出現在於賣家端，故 KFTC 對參與結合事業施以行為矯正措施，包括 3 年內禁止提高賣家手續費、限制廣告費用增加幅度等。

(五) 案例分享：新加坡執法經驗（新加坡競爭與消費者委員會〔Competition and Consumer Commission of Singapore；下稱 CCCS〕政策與市場副司長 Ng Ming Jie 及法律顧問 Wong Chun Han）

1. 近期案例

(1) 食物外送平臺

i. 2016 年 CCCS 對餐飲外送平臺業者展開調查，發現餐飲外送平臺業者與部分餐廳業者簽有獨家交易契約，可能涉及違反新加坡競爭法（Competition Act）第 47 條規定，限制餐廳業者與其他外送平臺合作。惟經評估市場競爭狀態，CCCS 認為，由於餐飲外送尚屬新興產業，市場處於高度競爭狀態，任何平臺業者僅能獲得暫時性的市場地位，復經 CCCS 調查發現，儘管有外送平臺業者市場占有率超過 60%，但在過去幾年來市占率持續降低，且仍有新進業者能在短時間內進入並擴展市場，而餐飲外送平臺業者所收取之服務費亦普遍下降。故 CCCS 認為現階段餐飲外送平臺與餐廳間之獨家交易契約尚未嚴重損害市場競爭，而中止本案調查。

ii. 2019 年起 CCCS 對餐飲外送平臺業者與虛擬廚房（virtual kitchen）展開調查，起因於 Smart City Kitchens 在 2019 年 7 月向 CCCS 檢舉 Deliveroo 和 GrabFood 拒絕與租用其廚房之餐飲業者合作。CCCS 並表示本案調查重點將著重於排他協議之反競爭行為，包括餐飲外送平臺是否透過獨家交易條款限制虛擬廚房租用者使用競爭對手平臺，以及是否拒絕向競爭對手營運之虛擬廚房租用者提供外送服務。

(2) Grab 和 Uber 結合案：

i. 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 660 萬元、640 萬元新加坡幣。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。

ii. 後續：Grab 和 Uber 等業者的進入亦促使新加坡交通管理局（Land Transport Authority）修正相關法規，2019 年 8 月新加坡議會通過「點對點載客服務法案（Point-to-Point Passenger Transport Industry Bill）」，規範內容包括叫車服務執照許可制度、禁止對駕駛施加獨家協議等，法案預計於 2020 年 6 月施行。

2. 近期研究報告

(1) 2019 年 CCCS 與個人資料保護委員會（Personal Data Protection Commission）合作研究有關數據可攜（Data Portability）義務⁴，此近似於歐盟一般資料保護規則（GDPR）第 20 條規定。本討論文件研究數據可攜性對於競爭法和個人資料保護法可能產生之好處與問題，包括數據可攜性如何促進事業創新並推動競爭，同時讓消費者能夠控制其數據，但也衍生事業如何向消費者提供有關數據可攜性及個人資料保護相關足夠的資訊，以及對於相互操作性和安全性標準的需求等問題。

(2) 2019 年 CCCS 公布「線上旅遊預訂平臺研究報告（Market Study on

⁴ 研究報告名稱：數據可攜性討論文件（Discussion Paper on Data Portability）
<https://www.ccs.gov.sg/resources/publications/occasional-research-papers/pdpc-cccs-data-portability>

Online Travel Booking Sector in Singapore)」⁵，CCCS 透過訪談、調查等方式發現線上旅遊預訂服務供應商常見的 4 種作法，可能涉及消費者保護方面之疑慮⁶，包括逐步加價（drip pricing）⁷導致價格資訊不透明、預設選項（pre-ticked boxes）導致消費者購買不需要的產品、誤導性比價（strikethrough pricing）可能讓消費者誤以為有撿到便宜（實則不然）、使用虛假或誤導性宣傳進行壓力銷售（pressure selling using false or misleading claims）可能導致消費者情急下購買。CCCS 在此報告中提出建議供應商應如何做以解決消費者保護問題，並避免可能構成新加坡消費者保護法（Consumer Protection Fair Trading Act）有關欺騙性或誤導性行為規定。

(六) 專題演講：網路市場之垂直交易限制（OECD 競爭專家 Pedro Caro Sousa）

1. 根據 OECD 所調查的 26 個競爭主管機關，垂直結合僅占結合案件數約 8%，主要仍是以水平結合為主，然而，在數位市場中主管機關越來越關注結合案件中垂直面向分析，其中又以高科技、媒體產業等有增長趨勢。
2. 垂直交易限制則是電子商務市場競爭執法之重要領域，包括選擇性經銷（selective distribution）、最惠客戶條款（most favoured nation clauses；下稱 MFN）、軸輻式協議（hub-and-spoke arrangement），競爭主管機關必須審慎檢視促進與限制競爭效果。相關案例與觀察如下：

(1) 選擇性經銷

- i. 2017 年高爾夫球具製造商 Ping 因禁止其經銷商在網路上銷售而被英國競爭暨市場管理局（Competition and Markets Authority；CMA）處以 145 萬英鎊罰鍰，Ping 抗辯係為防止搭便車行為並提供正確使用諮詢，但並不被英國競爭上訴法庭（Competition Appeals Tribunal）接受，認為限制網路銷售係當然違法，且 Ping 所提理由並無顯著效率或促進消費者利益之效果。

⁵ <https://www.cccs.gov.sg/resources/publications/market-studies>

⁶ 2018 年 4 月起 CCCS 執法範圍納入消費者保護。

⁷ 一種網路的定價技術，只有在完成購物程序及附加一連串的（強制或隱藏）費用後，才會出現總價。

- ii. 2018 年服裝及配件製造商 Guess 公司實施多項限制其經銷商經營行為之措施，其中包括使用 Guess 公司品牌名稱及商標進行網路廣告，因而限制品牌內（intra-brand）競爭，遭歐盟執委會對裁罰近 4 千萬歐元。
 - iii. 2017 年 12 月 6 日，針對美國化妝品暨香水公司 Coty 和德國零售商 Parfümerie Akzente 之間的訴訟，歐洲法院（European Court of Justice）作成判決，認為 Coty 禁止經銷商於第三方電商平臺銷售產品並未違反歐盟法律，並稱如果事業是為保護品牌的奢侈品形象（luxury image），且對所有零售商無歧視地一致要求，則事業得以在合約施加此等限制條款。此項判決彰顯了奢侈品行業的特殊屬性，將允許奢侈品品牌禁止經銷商在亞馬遜、eBay 和其他電子商務平臺銷售自家商品。
- (2) 最惠客戶條款：大部分競爭主管機關如英國、愛爾蘭、瑞典、義大利、日本等僅將廣義 MFN 條款視為違法，狹義 MFN 條款則視為合法，但也有如德國將廣義和狹義 MFN 條款均視為違法。
- (3) 軸輻式協議：2018 年 6 月 Asus、Denon & Marantz、Philips 及 Pioneer 等 4 家家電製造商，對於廚房電器、筆電等電器電子產品，以固定或維持最低轉售價格，限制網路零售商之定價能力，同時利用演算法監控並干預網路零售價格，阻礙零售商間有效之價格競爭，4 家製造商遭歐盟執委會處以共計 1.11 億歐元之罰鍰。

三、 10 月 18 日

- (一) 專題演講：澳洲數位平臺調查報告（Digital Platform Inquiry；下稱 DPI）之結合管制建議（ACCC 執法處處長 Fiona Grant）

由於澳洲並未對事業施予結合申報義務，通常係由事業自主提出非正式的結合申報，由 ACCC 審查是否具有顯著限制競爭疑慮，故當 ACCC 認為某一結合案確實引起競爭減損疑慮，ACCC 另一權利為澳洲競爭與消費者法（Competition and Consumer Act 2010）第 50 條所賦予 ACCC 提告法院禁止事業

結合之手段，而競爭減損之評估因素包括市場集中度、替代性、參進障礙、動態競爭等，故 DPI 報告有關結合管制的建議之一則是進一步將排除潛在競爭者之可能性及結合所收購之資產特性（數據、科技技術）納入考量因素，以有助 ACCC 評估一結合是否具有/可能具有顯著減少競爭之效果。此外，根據 DPI 報告建議，ACCC 將與大型數位平臺協議，未來針對任何可能影響澳洲市場之結合案均須事前提出申報。澳洲政府預計在 2019 年底前回應 ACCC 的 DPI 報告所提建議。

(二) 結合個案模擬演練：

1. 模擬個案背景說明：FriendSpace 宣布將以美金 1.5 億元收購 ProtectU，申報事業表示彼此沒有重疊產品且沒有競爭影響，此結合案引起媒體注意，且委員會指示盡快報告初步發現以及後續擬調查方向。
2. 申報事業簡介如下：
 - (1) FriendSpace 係一社群媒體平臺，2018 年全球月活躍用戶數為 31 萬人，較前一年成長 11%，該公司 2018 年全球營業收入為 730 億美元，其中 98% 收入來源為廣告收入。
 - (2) ProtectU 則是一家手機安全防護之軟體，提供安全警示及免費虛擬私人網路（簡稱 VPN）服務，主打能夠保護個人資料，允許用戶隱藏其位置和網際網路的活動，並能夠避開網站地理限制。但根據 ProtectU 的使用條款，該軟體亦將蒐集用戶行動設備發送和接收的所有信息，包括設備及其位置、設備上安裝的應用以及用戶使用這些應用的頻率、用戶訪問的網站，以及用戶使用的數據量等。
3. 進行方式：主辦單位將與會人員分為 A、B 兩組，小組討論開始進行時，組員約有 30 分鐘左右時間進行資料閱讀，嗣後小組進行討論，討論過程中主持人會加入聽取小組討論結果並提供建議，最後由各組人員推派代表進行總結，模擬向委員會報告初步調查方向。所有討論均為開放性討論，並無標準答案，旨在鼓勵組員思考，並積極參與討論。
4. 小組討論結果：經過本初步看來認為本案可能會有市場力槓桿延伸、垂直

客戶封鎖及數據累積等競爭問題，另從潛在競爭的角度，縱使目前參與結合事業不是競爭者，但無法保證其中一方單獨參進市場之可能性，然而，由於目前仍因缺少市場狀態訊息，包括競爭對手資訊、市占率、交易相對人等等，尚待進一步調查。

5. 專家學者總評：本案模擬演練之原型為 2013 年 Facebook 收購 Onavo 一案，就 OECD 資深競爭專家 Ruben Maximiano 所知，此一收購並未受到任一競爭主管機關之審理，但其所涉議題各競爭主管機關將來都有可能面臨。ACCC 執法處處長 Fiona Grant 表示，從 Onavo 所蒐集之數據，Facebook 能夠有效地判定應用程式受歡迎之程度，並在現有應用程式中執行類似的功能，複製這些受歡迎應用程式之經營模式，或是購買具有前景的新創或競爭事業，這才是 Facebook 當初想要收購 Onavo 的主因。倘若 Facebook 能夠追蹤用戶使用競爭者應用程式的使用情況，包含用戶所安裝的應用程式、開啟這些應用程式的頻率、於這些應用程式中所逗留的時間，以及用戶一天中使用應用程式的順序，這可能會為 Facebook 帶來顯著的競爭優勢，並促成收購潛在競爭者的策略，或是收購有大量用戶基礎的競爭者，這將進一步增強 Facebook 在相關市場之市場力量。

(三) 案例分享：日本在數位平臺之執法經驗 (JFTC 資深調查員 Yasuhiro Yoshikawa)

1. Amazon 等價條款 (Price Parity) 案：

- (1) 本案調查始於 2016 年 8 月，JFTC 發現日本亞馬遜公司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)，前者限制賣家在日本亞馬遜商城所販售之商品價格不得高於其他銷售通路，後者則限制賣家販售之商品顏色、尺寸等亦必須等同其他銷售通路。
- (2) 日本對於獨占禁止法對於有關流通、交易習慣之指導原則 (Guidelines concerning Distribution Systems and Business Practices under the Antimonopoly Act) 中規範所謂「平臺」係指可為兩個以上之用戶群提供服務，且具有間接網路效應，即在平臺一端越多的賣家將吸引

更多的買家，反之亦然。此類平臺包括網路購物平臺、線上旅遊預訂服務和電視遊戲機等。而在評估平臺之正面和反面競爭效果時，應考量以下因素：①品牌間競爭（inter-brand）狀況；②品牌內競爭（intra-brand）狀況；③施加垂直交易限制事業所擁有之市場地位；④垂直交易限制對業務活動的影響；⑤受限制影響的交易相對人範圍及其於市場之地位。

- (3) 等價條款可能產生三種反競爭疑慮：①限制網路賣家間之競爭：等價條款限制日本亞馬遜商城之賣家以更低價格在其他網路購物平臺銷售之可能；②限制網路購物平臺在消費者端之競爭：等價條款導致購物平臺沒有誘因以更低價或更為豐富的產品組合來吸引消費者，扭曲網路購物平臺間之競爭；③限制網路購物平臺在賣家端之競爭：等價條款降低網路購物平臺調降賣家手續費的動機，同時，新進入平臺業者也難以較低手續費吸引市場其他賣家加入該平臺。
- (4) 本案調查過程中，日本亞馬遜公司向 JFTC 承諾將刪除已簽訂相關等價條款，且不會執行該等條款，未來亦不會納入契約內容。另外，日本亞馬遜公司將於未來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，故決定中止調查。

2. Airbnb 限制競爭案

- (1) 2017 年 10 月 JFTC 對日本 Airbnb 發動調查發現，該平臺與交易相對人訂有交易限制。本案涉及的交易對象包括物業管理公司(Co-hosting Service Providers)，其使用連接各民宿平臺之 API 管理工具，在多個民宿平臺上提供住宿整合之管理服務，包括住宿預訂、清潔服務、回應客人詢問及設定價格等，從而可以提高效率並降低管理成本，此亦涉及物業管理公司或房東用來管理住宿服務之系統工具之供應商。
- (2) 自 2017 年 6 月以來，Airbnb 與部分物業管理公司和管理工具供應商

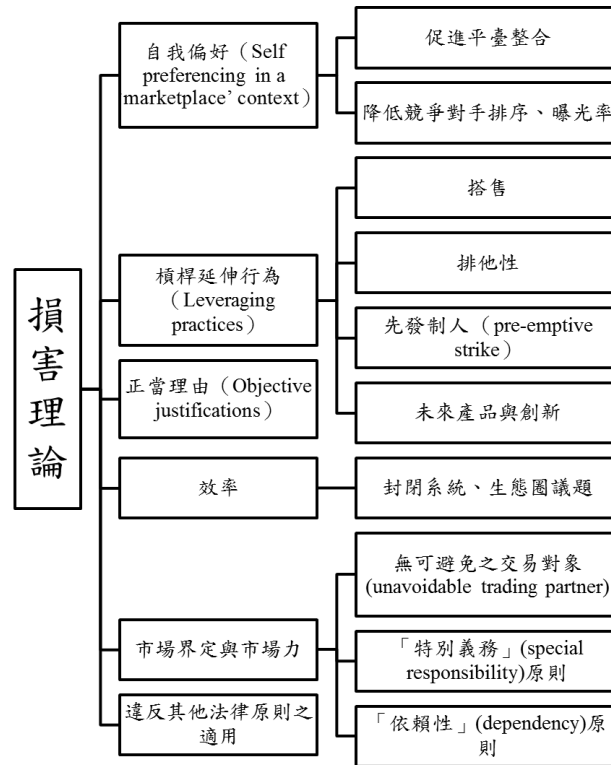
簽訂使用 Airbnb 平臺應用程式介面(Application Programming Interface, API) 之契約，契約內容包括限制相對人在其他民宿平臺提供住宿服務之規定，進而產生封鎖效果，排除其他民宿平臺運營商於市場之競爭。而自 JFTC 開始對此案進行調查，Airbnb 鬆綁上述限制，2018 年 9 月 Airbnb 提出自願改正措施，放棄契約中相關條款之權利，2018 年 10 月 JFTC 認為這些措施足以消除所涉可能違法行為，因而中止調查。

(四) 案例分享：「我國行動支付市場與 Apple Pay」(我國代表)

首先介紹我國行動支付市場之發展狀況，並簡述本案調查起源與經過，由於 Apple Pay 經營者蘋果公司本身亦從事行動裝置之生產，行動裝置內建通訊功能係居於行動支付交易過程之瓶頸位置，本會爰針對蘋果公司是否利用其掌握行動裝置規格之優勢，以拒絕其他支付系統接取特定功能（如「近場無線通訊技術」，NFC），排除其他行動支付業者之競爭，及要求發卡機構承諾行銷預算及設定 KPI 等限制，阻礙其他國內行動支付業者參與競爭，進行調查。再來說明本案之研析意見及我國公平會委員會議決定，考量到市場競爭狀態與交易相對人之意見，本案尚難認蘋果公司有濫用市場地位阻礙或排除國內行動支付服務市場競爭，違反公平交易法規定。

(五) 專題演講：法制、競爭與數位議題(Gibson Dunn & Crutcher 事務所合夥人 Peter Alexiadis)

1. 根據歐盟過往案例整理相關損害理論如下：



2. 歐盟已發展槓桿延伸及差別待遇相關損害理論，其中在自我偏好（self-preferencing）的情況，主要係建立於數位平臺經營者同時作為營運規則制定者，但也有部分損害理論仍存有爭論，例如封閉系統和生態圈議題有關無差別待遇義務（non-discrimination obligation）、違反其他法律原則適用競爭法之疑義，以及市場力評估有關特別義務原則、依賴性原則、無可避免之交易對象等等。
3. Peter Alexiadis 整理並比較歐盟近期處分 Google 三件案件（Google Shopping/AT.39740、Google Android/AT.40099、Google AdSense/AT.40411）相關損害理論以及 Google 上訴理由，並指出此三件在市場界定和市場力評估上都面臨挑戰，包括是否應包含 iOS 封閉系統、競爭約束對其濫用市場力之影響等；另討論德國聯邦卡特爾署對於 Facebook 違反歐盟一般資料保護規則（GDPR）而涉及濫用市場力相關規定一案（B6-22/16），指出此等損害理論係建立於違反其他法律原則，究竟是否應納入競爭法範圍仍未明確，不過 Peter Alexiadis 認為，德國聯邦卡特爾署此案已有點偏離歐盟整體看待競爭法與隱私保護之議題，被支持的可能性不大。

(六) 專題演講：數位經濟下的競爭觀點（OECD 競爭專家 Pedro Caro Sousa）

1. 近期有許多因應數位時代而發展的研究報告，也有諸多改革計畫被提出，OECD 近年來對於數位經濟競爭議題亦多有著墨，今年預計將完成 OECD 競爭評估工具之檢視。OECD 認為目前競爭主管機關所有的反托拉斯工具基本上尚能夠解決現有問題，關鍵在於如何強化和改善以因應數位經濟下之競爭評估，暫時似乎沒有放棄原有工具而尋求新工具之必要，且新工具是否可能遭受到法院的質疑亦是另一問題。
2. 觀察到很多研究報告提及演算法共謀、拒絕數據取用、排他行為、數據濫用等可能反競爭行為，但就其所知，許多損害理論僅僅是假設的，實際上尚未有真正的案件發生。競爭主管機關常常擔憂犯錯，但誤殺（型一錯誤）之影響遠比縱放（型二錯誤）更為深遠，因為縱放的結果市場機制終究得以自行矯正，然而一旦誤殺，結果恐怕難以挽回。此外，也有人認為競爭主管機關應該提起更多案件，然而，考量機關資源配置，Pedro Caro Sousa 認為本應當視不同行業而有不同，各行業必須具備什麼樣的競爭影響才值得關注，主管機關亦需要考慮此時進行干預是否合理，究竟對消費者造成多大危害，又是否真能成功干預並達到預期干預效果，又如假設某事業已經在市場上具有市場主導地位 2 年，是否得假定未來 10 年都是由其主導？以 MySpace 為例，在 Facebook 崛起前實已在市場主導 15 年。或許有些人亦批評政府對於 Google 處罰的決定太少且太遲，但考量數位經濟市場的動態競爭，在沒有取得確實競爭傷害的證據前，競爭主管機關似乎不宜過早干預市場競爭。
3. 另外，對於近期部分主管機關處理科技巨擘之案件，Pedro Caro Sousa 表示，競爭主管機關之決定有時的確應伴隨些許冒險，即使輸掉案件也非羞恥的事，不過仍應審慎準備，尤其當議題涉及其他產業領域，並指出現行許多報告與研究建議其實已超出競爭法執法範圍，例如個資保護、消費者保護、歧視問題等等，的確各國法律對於競爭法執法範圍本就有所不同，不過過度擴充執法範圍將存在一些風險，例如，競爭主管機關需要更加確認和認定為何這些議題屬於競爭議題、決定可能不被法院支持，以及和其

他政策主管機關職掌之衝突和權衡等等，另認為競爭執法並非唯一的解決方法，也不是所有事情都和競爭法有關。

(七) 閉幕

由 OECD 資深競爭專家 Ruben Maximiano 閉幕致詞，感謝這 3 天以來所有與會者的積極參與及經濟分享，表示數位經濟議題仍有許多未定論且需要被探討之處，各國主管機關仍在試圖找出因應方式，並期待下次共聚討論的機會。

肆、心得與建議

- 一、近年由於平臺經濟的崛起，平臺特性、市場界定與市場力評估所帶來的挑戰、競爭工具的調整、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均引起各種討論，本次會議有 OECD、美國、歐盟及澳洲代表就各國執法經驗提出多方論點，有的認為市場仍在發展中，在未掌握確切競爭損害前，主管機關不應過早干預市場，但也有主管機關認為某些科技巨擘平臺已具相當市場力而必須及早介入，本次會議討論之觀點，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，顯然至今尚未形成足以一體適用的競爭理論或評估工具，仍需留待相關案件與經驗的累積，以及國外各案例後續法院判決，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。