

出國報告（出國類別：其他）

**舉辦「數位經濟競爭執法（Competition Enforcement in the Digital Economy）」  
國際反托拉斯區域研討會視訊報告**

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民副主任委員

胡祖舜處長

林文宏科長

劉紹貞視察

陳淑芳視察

黃明超專員

鄭豪志科員

藍敏維助理員

赴派國家/地區：臺灣，中華民國

出國期間：111年10月25日

報告日期：112年01月05日



## 摘要

本會自 88 年起，每年於東南亞城市舉辦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。鑑於新冠肺炎疫情影響，為利區域內競爭法主管機關間持續交流互動，本年度改以視訊方式於本（111）年 10 月 25 日臺北時間下午 3 時至 6 時舉辦「數位經濟競爭執法（Competition Enforcement in the Digital Economy）」國際反托拉斯區域研討會。

本次研討會除由本會陳志民副主任委員進行專題演講外，經濟合作暨發展組織（OECD）競爭專家 Gaetano Lapenta 先生、澳洲競爭與消費者委員會（ACCC）副處長 Mitchell Grayson 先生、日本公平交易委員會（JFTC）副科長 Satoru Ara 先生等人擔任講師，並邀請印尼、蒙古、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、史瓦帝尼及我國等 10 國競爭法主管機關共 35 位代表出席參加。會中除由與會各國分享數位經濟競爭執法之近期發展概況與面臨之挑戰等實務經驗外，亦就「演算法、數據資料近用與隱私權」、「數位平臺執法之挑戰」等議題進行討論，成果豐碩。

## 目次

壹、會議目的.....	1
貳、研討會過程.....	1
參、心得與建議.....	17
肆、附件.....	17

## 壹、會議目的：

本會自 88 年起，每年於東南亞城市舉辦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。

鑑於新冠肺炎疫情影響，為利區域內競爭法主管機關間持續交流互動，本年度改以視訊方式於本（111）年 10 月 25 日臺北時間下午 3 時至 6 時舉辦「數位經濟競爭執法（Competition Enforcement in the Digital Economy）」國際反托拉斯區域研討會。本次研討會除由本會陳志民副主任委員進行專題演講外，經濟合作暨發展組織（OECD）競爭專家 Gaetano Lapenta 先生、澳洲競爭與消費者委員會（ACCC）副處長 Mitchell Grayson 先生、日本公平交易委員會（JFTC）副科長 Satoru Ara 先生等人擔任講師，並邀請印尼、蒙古、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、史瓦帝尼等，包含我國在內共計 10 國競爭法主管機關共 35 位代表出席參加，講師名單及參加人員名單如附件 1、2。

本次研討會由本會陳志民副主任委員率綜合規劃處胡祖舜處長、林文宏科長、陳淑芳視察、黃明超專員、藍敏維助理員，服務業競爭處鄭豪志科員，以及劉紹貞視察等同仁與會。

## 貳、研討會過程（議程如附件 3，會議資料如附件 4）：

本年線上研討會於 10 月 25 日以「數位經濟競爭執法」為題，會中除由與會各國分享數位經濟競爭執法之近期發展概況與面臨之挑戰等實務經驗外，亦探討「演算法、數據資料近用與隱私權」、「數位平臺執法之挑戰」等議題。研討會係由本會陳志民副主任委員擔任主席，並於致開幕詞歡迎各國競爭法主管機關代表參加本次視訊會議下揭開序幕。

### 一、本會陳志民副主任委員進行專題演講

- （一）陳副主任委員首先說明，全球實施競爭法之主要國家為因應數位經濟時代，已先後研擬相關計畫因應，例如美國「Gigabit 城市挑戰計畫」（Gigabit City Challenge）、歐盟「電子化行動政府計畫」（eGovernment Action Plan）以及我國「數位國家·創新經濟發展方案」（DIGI+），各國並依其相關計畫，針對數位經濟之競爭政策制定相應措施，包括歐盟提出「數位服務法」（Digital Services Act, DSA）與「數位市場法」（Digital Markets Act, DMA）、美國拜登總統發布「促進競爭行政命令」（Executive Order on Promoting Competition in the American

Economy)、南韓實施「線上平臺公平中介交易法」(Act on Fair Intermediate Transactions on Online Platforms)、日本制定「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),而澳洲則是頒布受人矚目之「新聞媒體與數位平臺強制議價準則」(News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code)等。

(二) 為利各界瞭解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,本會特別撰擬「數位經濟競爭政策白皮書」(White Paper on Competition Policy in the Digital Economy),陳副主任委員於會中即依該白皮書內容針對數位經濟執法所涉及之主要競爭議題進行說明並分享我國相關執法經驗,提供東南亞地區新興競爭法主管機關參考,討論範疇除市場界定與市場力衡量外,並涵蓋濫用市場支配地位案件、結合審查、演算法與聯合行為等,摘述如次:

1. 市場界定與市場力衡量 (Market Definition/Market Power Measurements): 鑑於數位平臺具有「雙邊」或「多邊」市場特質,對競爭法主管機關而言如何界定「相關市場」,特別是當平臺事業提供免費服務或零價格 (zero-price) 商品時,如何運用「微幅但顯著的非暫時性價格調漲檢定」(SSNIP Test) 進行相關市場界定,以及事業藉由提供生態系統之整合產品而改變競爭本質等,皆已成為競爭法主管機關界定市場以及衡量市場力量時所面臨之重大挑戰。本會過去處理之紅利點數市場結合案,曾將數位經濟之特性如雙邊市場納入市場界定及市場力衡量,陳副主任委員即以該案為例簡要說明。
2. 搭售 (Tying Issues): 為利將其原有之市場力量延伸至平臺之另一邊市場時,數位平臺事業常透過搭售方式進行交易,最具代表性案例之一即為 Google 限制業者預載行動裝置 app 案,該案除我國外,亦受歐盟等多國進行調查。本會依據調查結果認為,Google 雖具市場力量且採取搭售行為,但該行為具有相當合理事由,且該行為並未限制相關市場之競爭,故未違反我國公平交易法關於搭售之相關規定,惟本會是項結論與歐盟見解有所不同。至有關 Google (為 Android Pay 經營者) 要求用戶下載付費 App 時必須使用 Android Pay 之搭售行為案,經查 Google 與金融機構所簽署之契約並未限制該金融機構與其他支付業者合作,亦未限制用戶僅能以 Android Pay 付款等因素,爰無事證顯示 Google 經營者實施搭售等限制競爭行為。
3. 掠奪性定價/低價利誘 (Predatory Pricing/Low Price Inducement): 此係平臺業者希望藉由「免費」、「低價」等策略,期盼在迅速增加其用戶數量下,創造強大之網路效應,進而吸引更多商家加入該平臺。陳副主任委員並以電商平臺推出

免運費案件為例，說明在目前我國電商平臺之競爭現況下，雖部分電商因資源雄厚似有實施掠奪性定價行為之能力，但國內（新進）業者亦時常採取免運費等行銷策略，不至於因此被逐出市場；鑑於我國電商平臺市場不具參進障礙，故而客觀上較無可能因低價而造成壟斷市場之疑慮。

4. 差別取價（Price Discrimination）：理論上事業為能成功實施差別取價，需具備衡量消費者偏好的能力；而數位平臺藉由蒐集、近用消費者個人數據資料之便，得以精確分析消費者習慣、偏好，及其對特定商品之最高願意支付價格，或較傳統業者容易達成個人化定價目標，實現差別取價。本會雖尚未有處理平臺業者涉及個人化定價之相關經驗，惟仍有網路報關之平臺業者以「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，爰陳副主任委員透過此案簡要分享本會執法見解。案關事業之市場占有率超過 90%，藉由訂定不同之忠誠折扣方案，使其用戶不敢轉換與其他新進網路報關業者交易，是項行為已產生實質性嚇阻作用，而認違反濫用行為相關規定。
5. 最惠客戶條款（Most-Favored-Nation（MFN）Clauses）：近年來各國有關數位平臺市場常見違法行為態樣之一，即包括訂定最惠客戶條款，例如線上訂房網站 Booking.com 案，而本會曾處分之餐飲外送平臺限制競爭案即類似 MFN 涉及價格限制行為。該案詳細情形隨後由本會服務業競爭處鄭豪志科員進行簡報。
6. 限制轉售價格（Resale Price Maintenance, RPM）：傳統以來，RPM 一直是限制競爭，特別是單方行為案件主要討論議題之一，而隨著科技進步，數位平臺得以進一步掌握消費者習慣而實施 RPM。以歐盟為例，即就電子商務 RPM 違法行為實施相關規範；而我國公平交易法針對單方行為之規定，經 104 年修法後，由原來之當然違法（per se illegal）改為合理原則，陳副主任委員並說明我國數位平臺事業 RPM 違法案件著重評估市場力量與搭便車效應的原因。
7. 網路銷售管道限制（Restrictions on Online Sales Channel）：數位經濟時代另一項受到競爭法主管機關所關注之垂直非價格交易限制（vertical non-price restraints），即為網路銷售管道限制，包括獨家交易（exclusive dealing）與選擇性經銷（selective distribution）。以獨家交易為例，係數位平臺事業欲藉由其市場力量封鎖競爭對手之行為，本會雖前曾處分自行車製造商限制其經銷商不得於網路銷售之個案，惟截至目前為止，由於我國數位平臺為數眾多，商家可自行選擇進行交易之平臺，爰暫未有處分相關違法行為經驗。
8. 結分管制（Merger Controls）：考量殺手併購（killer acquisition）旨在消除潛在競爭者所為之收購行為，因而受到競爭法主管機關之重視。雖然目前我國尚未

有殺手併購之結合申報案件，但本會前曾審查純網路銀行（online only bank）之新設事業合資案件，該案屬於多角化結合型態，且其中 1 家參與結合事業經營即時通訊軟體，除市場力量外，本會並針對消費者使用該即時通訊軟體數據資料累積所引發的競爭疑慮進行評估；考量該即時通訊軟體數據資料庫並非無法透過其他來源蒐集或以其他資料取代，爰本會認為該新設之合資事業應無難以匹敵之競爭優勢，而不禁止其結合。

9. 演算法與聯合行為（Algorithms and Cartels）：由於科技進步，數位平臺事業得以運用演算法即時偵測競爭者定價，自動蒐集網路數據資料，分析市場波動情形，即時動態調整價格，並監控競爭者行為，甚或偵測聯合行為成員是否具有偏差行為等。鑑於演算法除有促進聯合行為之誘因，並強化聯合行為穩定性之能力，因此競爭法主管機關亦需監測平臺事業是否藉由演算法進行聯合行為。本會目前雖尚無處分此類違法案件經驗，惟仍持續觀察市場動態，以維繫我國市場自由競爭機制。

（三）本會研提之「數位經濟競爭政策白皮書」業已梳理在面臨數位平臺之新興交易模式下，各國競爭法主管機關所需關注之重要議題，並提出相關執法實務上的建議。以我國為例，在短期間將因應數位經濟競爭執法實務所需，檢討本會相關處理原則，針對具有競爭疑慮之商業行為主動進行瞭解，且於內部進行競爭評估時適時納入必要之相關考量因素，並進一步建置或強化必要之數位執法能力與工具，例如加強職員在職訓練、強化偵測網路違法行為所需之軟體與硬體設備等；而於長期間，本會或將考慮就數位經濟之特性進行必要的修法以強化執法成效。再者，考量在數位生態系統架構下，各機關原有職掌或已不符實務所需，為提升我國政府整體施政效能，本會亦需增加與其他政府機關間之合作與協調等。此外，鑑於數位平臺常以跨境甚或全球布局之模式經營，各國競爭法主管機關間相互合作之重要性已日益增加，藉由國際競爭法主管機關間之諮商與合作，得以適時參考各國成功執法經驗，俾利提升各國競爭法執法實力。

二、各國執法經驗分享：由本會綜合規劃處林文宏科長擔任主持人，依序邀請各國競爭法主管機關代表分享相關執法經驗，重點分別摘述如下。

（一）日本公平交易委員會（Japan Fair Trade Commission, JFTC）副科長 Satoru Ara 先生報告主題為「日本數位領域競爭執法之最新概況」(Update of JFTC's activities in the Digital Field)

1. A 副科長首先分享 JFTC 近年於數位領域之重要競爭執法成果，包括 Expedia Lodging Partner Services Sarl、Booking.com B.V.、Apple Inc.、Amazon Japan G.K.、

Rakuten Group Inc.等案。

- (1) JFTC 針對蘋果公司 (Apple Inc.) 要求應用程式 (app) 開發商於 iPhone 使用指定之支付系統銷售數位內容 (digital contents), 涉嫌違反競爭法而展開調查。於 JFTC 進行調查期間, 蘋果公司開放 App Store 對外連結 (outer linking), 使用戶可選擇直接至音樂及串流服務等 app 開發商之公司網站, 透過第三方支付方式完成交易; 並於確認蘋果公司相應措施應可排除競爭疑慮後, JFTC 決定中止調查程序。隨後, 蘋果公司也於 2022 年 3 月將相關措施擴及全球。
  - (2) 有關線上訂房網站 Booking.com 與 Expedia 要求合作之旅宿業者就所訂之房價設定狹義平價條款 (narrow parity clauses) 案, 於 JFTC 發布承諾程序通知 (Notice of Commitment Procedures) 後, 在該 2 平臺提出相關承諾計畫結案。而 Amazon Japan 則是與不具議價能力之供應商簽訂庫存補償合約 (compensation contract on inventory), 因而減少該供應商之應付金額; 本案於 Amazon Japan 接獲 JFTC 發布之承諾程序通知而提交承諾計畫後結案。
  - (3) Rakuten 則是欲藉由要求供應商於一定條件下提供免運服務 (free shipping), 是項行為在 JFTC 向東京地方法院申請對 Rakuten 緊急禁令 (urgent injunction) 後, 該公司即宣布將允許供應商自行決定是否參與運費內含計畫 (Shipping Inclusive Program Measures), 並表示將遵守東京地方法院之緊急暫停命令程序 (emergency suspension order procedure), JFTC 因而撤回緊急禁令之申請, 於確認 Rakuten 未實施相關違法行為後結束調查。
  - (4) A 副科長指出, JFTC 常藉由承諾程序有效處理調查案件, 特別是涉及數位經濟之相關限制競爭行為, 係因 JFTC 透過承諾程序即可要求案關事業更正可能之違法行為, 作為恢復市場競爭秩序之必要手段, 並且遏止不當商業行為。
2. 為有效因應審查數位產業結合所引起之執法挑戰, JFTC 於 2019 年 12 月將多邊市場、間接網路效應等相關考量因素納入結合處理原則, 復為更能妥適處理數位平臺之殺手併購案件, JFTC 宣布針對未達門檻之高額交易進行結合審查, 並依新修訂通過之處理原則審查 Salesforce.com Inc.與 Slack Technologies Inc.、Google LLC 與 Fitbit, Inc.、Z Holdings Corporation 與 LINE Corporation 等重要結合交易案件。
  3. 至於倡議活動部分主要進行數位市場之實況調查 (fact-finding survey), 針對行動作業系統、雲端服務、數位廣告、線上零售平臺及 App Store 等領域進行調查報告, 並完成數位市場之演算法/人工智慧 (Algorithm/AI and competition policy) 以及數據資料市場 (data market) 等競爭政策議題之學術研究報告。

4. 此外，JFTC 並於 2021 年 2 月 1 日頒布「數位平臺之透明性和公正性提升法」，用以指定特定線上銷售平臺，例如 Amazon Japan、Rakuten、Yahoo Japan，以及包括 Apple、Google 之行動裝置 app 等數位平臺事業，並賦予其義務：(1)揭露有關交易條款之相關資訊；(2)設置處理申訴與糾紛之自動程序系統；(3)每年向經濟產業省（Ministry of the METI）提交 1 份自我評估報告等；而日本經濟產業省則需依據前開報告，檢討該指定事業之營運狀況並公布評估結果，並要求 JFTC 採取相關行動等。
- (二) 本會服務業競爭處鄭豪志科員簡要說明「臺灣 foodpanda 不當限制餐廳活動違反公平交易法案件」(foodpanda Taiwan Imposed Restrictions on Restaurants in Violation of the Fair Trade Act)
1. 本會鄭科員係以 foodpanda 不當限制餐廳行為違反公平交易法案為例，分享我國於數位經濟領域之相關執法經驗。由於新冠肺炎疫情影響，因禁止內用而導致餐廳更加依賴外送平臺，而我國目前外送平臺市場呈現 foodpanda 及 Uber Eats 雙雄稱霸局面，同時該二平臺在消費者端及餐廳端均擁有龐大的客戶群，所以具有相當的市場力量。
  2. 依據本會調查結果，foodpanda 限制其合作餐廳之平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，使得餐廳無法依據不同銷售管道之成本差異反映在售價上，形同內用消費者必須與外送平臺訂餐消費者共同分擔平臺佣金，促使 foodpanda 更具誘因及能力調高抽成比例。由於 foodpanda 限制其合作餐廳之平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，而該價格通常為餐廳所能接受之最低售價，因此其他外送平臺無法提供比 foodpanda 更低之售價，導致消費者轉移至 foodpanda 平臺上訂餐，間接削弱其他外送平臺與 foodpanda 競爭的能力。
  3. 再者，本會發現 foodpanda 強制其合作餐廳必須在外送平臺上開啟「顧客自取」服務，消費者如透過是項服務訂餐並自行取餐即給予折扣優惠，限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單。由於使用該項服務之消費者大多屬於餐廳原本之顧客，此項限制行為除使餐廳無法擴展市場及增加消費者外，甚至面臨必須與平臺上的自己競爭，當原有的內用及外帶顧客流失至外送平臺，餐廳還需額外支付 foodpanda 佣金抽成。foodpanda 進一步再將收取自餐廳的佣金抽成補貼消費者，更促使消費者利用 foodpanda 「顧客自取」方式訂餐，使 foodpanda 能獲取更多佣金抽成，並享有更大訂價能力，從而產生限制競爭效果。
  4. 有鑑於合作餐廳本可依據各項服務成本採取不同訂價策略，且餐廳應有權自行決定是否讓其顧客透過外送平臺自取，foodpanda 藉由其市場力量，限制其合作

餐廳之平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，以及限制其合作餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，違反我國公平交易法第 20 條第 5 款「以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為」的規定，除命 foodpanda 立即停止違法行為，併處新臺幣 200 萬元罰鍰。

(三) 泰國交易競爭委員會 (Trade Competition Commission of Thailand, TCCT) 國際事務官 Gollatee Manzano 先生簡報「泰國數位經濟執行競爭法與政策：聚焦於電子服務平臺」(Implementing Competition Policy and Law of Thailand in the Digital Economy : A focus on e-Service Platforms)

1. M 事務官首先指出，處於後新冠肺炎疫情時代，泰國當前數位平臺經濟之發展趨勢主要為破壞性技術 (Technological Disruption)、消費者行為改變，以及人工智慧 (AI)、機器人與自動化系統廣獲業界採用等，而使數位經濟平臺取代原有市場結構並改變商業行為與模式。TCCT 目前面臨多項數位平臺之限制競爭議題，於 2021 年接獲 40 件有關數位平臺商業行為之申訴案件，遠高於 2018 年至 2020 年間每年接獲申訴之案件數。
2. 泰國之電子服務平臺，包括線上旅行社 (Online Travel Agency, OTA)、電子商務平臺、電子物流等，近年已蓬勃發展，2020 年至 2021 年之經濟價值已提高 6%，惟電子服務平臺亦造成市場高度集中及寡占問題。依據 TCCT 資料顯示，市場僅有單一支配地位之事業，前年度市場占有率達 50% 且銷售額至少 4,000 萬美元，而市場中具有支配地位之多家事業，為總市場占有率達 75% 以上之前三大事業。為此，TCCT 即針對線上旅行社、電子商務平臺及餐飲外送平臺之市場集中度、市場結構以及主要限制競爭行為等議題進行相關分析，並訂定數位平臺之相關處理原則，對其競爭執法頗獲成效。
3. TCCT 代表並以餐飲外送平臺收取廣告費為例，簡要分享該國相關處理經驗。
  - (1) 案關申訴 A 餐廳向餐飲外送平臺 B 申請刊登廣告，B 平臺除向 A 餐廳收取額外費用外，亦未實際播放廣告，而俟 A 餐廳向 B 平臺要求撤銷廣告後，仍被收取相關費用，因而該案涉及泰國濫用市場支配地位以及不公平交易行為等 2 項限制競爭議題。
  - (2) 餐飲外送平臺通常會設定特定服務範圍供用戶選擇下單之餐廳，考量 B 平臺位於清邁省且於該省之營業額低於 10 億泰銖，因此 TCCT 認為 B 平臺不具市場支配地位。再者，A 餐廳確實向 B 平臺申請刊登廣告，且可查看廣告播放情形，倘若廣告之播放未達要求，A 餐廳亦可撤銷，而廣告費用之計算係依用戶點擊數並在前一個月先行支付。綜上，TCCT 認為 B 平臺並未濫用其市場支配

地位，抑或實施不公平交易行為。

4. 為妥善處理數位經濟競爭議題，TCCT 除就數位經濟執法規劃競爭監管工具外，亦引進事前監管之競爭法規，加強與泰國政府監管數位市場之相關機關合作；此外，並積極促進國際合作，提高競爭法知能等，希冀能夠提高其於數位經濟時代下之執法效能。

(四) 馬來西亞競爭委員會 (Malaysia Competition Commission, MyCC) 首席副處長 Freeman Liew Chin Shin 先生分享「馬來西亞處理數位經濟競爭議題之經驗」(Malaysia: Addressing issues in the digital economy)

1. 由於受到新冠肺炎疫情影響，馬來西亞於 2021 年之數位經濟產業迎來大幅成長，但 MyCC 也因而收到許多數位平臺申訴案件，特別是餐飲外送平臺 (Online Food Delivery)，主因係該類平臺向商家收取過高之佣金費用。
2. 馬國餐飲外送之運作模式共計 3 大類：第 1 類為商家直送消費者之「單邊線下交易模式」(single-sided offline business model)，常見之交易模式為餐廳外送人員直接送餐到府；第 2 類為「單邊線上平臺交易模式」(single-sided online platform business model)，此類多為大型 (連鎖) 餐廳 (如肯德基、Pizza Hut) 透過自有外送平臺提供外送服務；第 3 類則是「隨選之三邊線上平臺交易模式」(on-demand three-sided online platform business model)，此類諸如由 foodpanda、GrabFood、DeliverEat 等餐飲外送平臺連結商家與消費者，並雇用外送人員向配合商家收取餐點後送達消費者手上。
3. 目前 MyCC 針對餐飲外送平臺之相關執法主要聚焦於第 3 類交易模式，該等交易模式目前衍生之競爭議題包含過高之佣金抽成比例 (25% 至 35%)、商家與平臺間之獨家交易關係、外送平臺服務不符期待，以及商家參與外送平臺促銷活動等。
4. 為利處理餐飲外送平臺相關競爭議題，MyCC 與馬來西亞國內交易及消費者事務部 (Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs) 共同約見馬國 2 間主要餐飲外送平臺，要求該二平臺接受相關建議，並獲平臺回應提供相應措施，主要內容包括(1)建議提供商家彈性之佣金費率，平臺則導入不同級距且更具彈性之佣金費率供商家選擇；(2)建議改善促銷之配合活動，平臺同意商家根據雙方協議條款選擇促銷方案；(3)建議改進平臺與商家間之協議內容以及申訴與處理系統、營運規則透明化等，平臺則是提供多種語言指南說明協議相關條款與條件，並將支付商家費用由 14 天縮短為 7 天、提供商家及外送員培訓與操作手冊、分設投訴管道，便於平臺之商家、用戶及外送員等三方使用。

5. MyCC 並未就本案啟動正式調查，而是採取柔性方式處理，係因 MyCC 認為該等議題基於產業動態特性，較難證明平臺端處於市場支配地位；惟 MyCC 仍將持續監督該等行為並對可能之限制競爭違法行為採取必要執法措施。另外，馬來西亞政府亦推出 MyDIGITAL 國家倡議計畫，盼藉此項計畫將馬來西亞轉變為數位驅動之高收入國家以及區域內數位經濟之領導者；而 MyCC 在該計畫中之角色，主要是檢視競爭法與競爭政策，及其對數位經濟產業之未來發展可能帶來的影響。

(五) 越南競爭與消費者局 (Vietnam Competition and Consumer Authority, VCCA) 執法官員 Tran Thanh Bui 先生簡要報告「線上競爭—零售平臺」(Competition in Online – Retail Platforms)

1. 隨著全球網路技術發展，越南線上零售產業快速成長，依據越南電子商務協會 2021 年調查顯示，越南主要電商平臺訂單量較 2020 年同期大幅增加，成長率約為 8-10%；除了 Shopee、Lazada、ebay、Amazon 等知名線上平臺已在越南大展拳腳外，越南的傳統零售商如 Winmart、Co.op Mart、Lotte Mart 等也陸續開設線上平臺業務。而為掌握線上消費趨勢，包含書店、便利商店、超市等，莫不積極設置線上銷售平臺或網站，這也讓 VCCA 面臨許多新興之執法挑戰。
2. 越南企業直接對消費者銷售 (Business to Customer, B2C) 之電子商務發展已占該國消費品與服務業銷售總額之 5.5%，預估未來仍將持續不斷成長且具有極大發展潛力。據統計，2020 年約有 4,930 萬線上購物者，比 2016 年相比已成長 1.5 倍，平均每人每年購物金額約為 240 美元，其中以食品和飲料為消費品項之大宗，約占消費商品項目之 52%。
3. 為瞭解越南數位市場整體概況，VCCA 除檢視消費者線上購物行為外，亦評估其線上購物流程，亦即從消費者搜尋商品、選擇商品直到作出最終購買決定之過程進行評估，並從中發現消費者多依賴朋友推薦或自己過去購物經驗等選擇商品或服務，而電子商務平臺則是透過提供相關服務簡化消費者線上購物流程，消費者因而可能依據電子商務平臺的推薦而作出購物選擇。
4. 在針對數位產業進行瞭解後，VCCA 發現越南大型線上訂房網站 Booking.com 禁止其合作之旅宿業者提供比價服務，及提供其競爭對手更好的價格或交易條件，諸如提供更好的房型或更優惠的取消條件等，而形成最惠客戶條款 (MFN)。
5. VCCA 認為，線上訂房網站訂定 MFN，對該市場之公平競爭造成負面影響，因而發展「線上零售平臺競爭疑慮假設」(hypothesis of competition concerns on online retail platforms)。在此假設下，VCCA 主要關注消費者是否受到線上零售

平臺限制競爭行為的影響、網路零售平臺是否對於團體/個人濫用其市場支配地位而謀取暴利、電子商務平臺是否實施與商品/服務價格有關之限制競爭行為等面向。

6. 為維護數位平臺市場競爭機制，VCCA 進而提出相關建議，包括(1)競爭法遵法：要求事業需制定並實施競爭法遵法計畫；(2)評估市場力量：由於線上零售平臺性質，收入的靜態指標無法完全反映平臺的市場力量，競爭法主管機關應依據其他指標進行評估（如帳號數量、瀏覽次數等）；(3)評估可能的違法行為：對案關事業進行前開假設檢定，以確定是否構成相關違法行為。
7. 為處理因數位經濟產生之競爭議題，以因應數位經濟執法所需，VCCA 分別於 2018 年與 2020 年修訂競爭相關法規，明定法律依據及判斷標準，以利 VCCA 對於此類案件之偵查、調查及處理。VCCA 亦努力研究建立競爭數據資料庫系統，以利適時對需要控制以及干預的案件進行預警。

(六) 經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 競爭專家 Gaetano Lapenta 先生分享「演算法、數據資料近用與隱私權」(Algorithms, data access and privacy) 相關見解

1. L 先生首先就演算法與勾結之面向進行說明。目前已有越來越多事業藉由演算法改善其訂價模型、提供客製化服務並預測市場趨勢。演算法能以高效率的方式蒐集、處理及分類大量數據資料，並提供創新的商品和服務，進而改變競爭狀態。演算法在商業上促進競爭的應用包括預測分析 (predictive analytics) 與優化商業流程 (optimisation of business processes) 等兩大領域，常見的作法計有供應鏈優化 (supply-chain optimisation)、動態訂價 (dynamic pricing)、目標式廣告 (target ads)、風險管理 (risk management) 等。整體而言，演算法可分別運用於商業、消費者與政府機關，對於靜態與動態效率皆具正面影響，然而亦可在無需進行詳細溝通的情形下，增加事業間勾結的可能性。
2. 至於對競爭執法影響的部分，演算法勾結 (algorithmic collusion) 為具有競爭關係之事業間，透過自動化系統促進或實施任何形式之限制競爭協議或協調。為能持續進行勾結，聯合行為成員間需具有共同政策，並具內部穩定性 (監控偏差、懲罰) 與外部穩定性，且部分市場條件有利勾結行為，例如透明度、寡占等。演算法可能會增加事業間勾結的可能性，即使處於低度集中市場，在缺乏清楚溝通 (即使過去僅能進行明顯合意 (explicit collusion)) 亦無頻繁互動 (因為演算法不斷蒐集並即時觀察競爭對手的行為) 下也能達成。勾結之相關因素涵蓋結構性特徵 (structural characteristics)、需求面變數 (demand variables) 與



義務（數位平臺之透明性和公正性提升法）。

（七）澳洲競爭及消費者委員會（Australia Competition and Consumer Commission, ACCC）副處長 Mitchell Grayson 先生就「數位平臺執法之挑戰」(The Drawbacks of Enforcement in Dealing with Digital Platforms) 議題提供相關執法經驗

1. G 副處長主要探討競爭執法流程在查處數位平臺相關案件之挑戰，以及得否透過事前監管方式處理競爭議題等。澳洲之競爭執法主要依據 2010 年「競爭與消費者法」(CCA) 中之競爭條款調查違法行為，相關競爭法規適用於包括數位平臺服務在內之多種行為態樣與產業，而於其機關內部進行評估時則常用「實質減損競爭」(substantial lessening competition, SLC) 檢測。CCA 第 46 條禁止具有顯著市場優勢地位之事業從事減損競爭之行為，而此項規定與獨占或擁有強大市場力量之大型數位平臺有關，因此 ACCC 可依 CCA 第 46 條處理澳洲數位平臺領域之競爭問題。
2. 相較之下，事前監管 (ex ante regulation) 係規範受監管事業可為以及不可為之商業行為，縮小限制競爭行為與競爭損害範圍，以歐盟通過之數位平臺事前監管規範為例，數位平臺必須允許商業用戶近用其使用平臺時產生之數據資料，同時數位平臺不得妨礙消費者與該平臺以外之事業建立聯繫；重要的是，事前監管往往是針對特定產業，而非整體經濟。ACCC 亦負責監管「自然獨占」(natural monopoly) 產業，涵蓋鐵路、港口與電信等，惟未包含數位平臺。
3. ACCC 針對為期 5 年之數位平臺服務調查已進行到一半，需要每 6 個月向澳洲政府提交報告，內容包括澳洲私人訊息服務以及搜尋與社交媒體平臺、智慧型手機與行動裝置用戶使用之行動應用程式、網頁瀏覽器與一般搜尋服務、一般線上零售市集，以及是否需要訂定新的監管架構處理數位平臺服務市場之競爭與消費者議題（目前尚未公布）；另外，ACCC 業已完成 2019 年 7 月的數位平臺產業調查以及 2021 年 9 月數位廣告服務（廣告技術）產業調查。G 副處長並以數位廣告服務（廣告技術）產業調查為例簡要說明。
4. 就廣告技術市場 (ad tech markets) 進行調查部分，網站上的廣告空間透過「廣告技術服務」即時出售給廣告商，而 Google 則是廣告技術服務之主要供應商。ACCC 總結報告中指出，Google 在廣告技術供應鏈中之支配地位對競爭者、廣

---

[E6%98%AF%E4%BB%80%E9%BA%BC&rlz=1C1APWK\\_zh-TWTW945TW945&ei=QCS2Y-b0EcTS-Qaqm rGYDQ&ved=0ahUKEwjmlJiVoK\\_8AhVEad4KHSpNDNMQ4dUDCA8&uact=5&oq=%E6%BC%94%E7%A E%97%E6%B3%95%E9%BB%91%E7%AE%B1+%E6%98%AF%E4%BB%80%E9%BA%BC&gs\\_lcp=Cgxn d3Mtd2l6LXNlcnAQAzIFCCEQoAE6CggAEecQ1gQQsAM6BQgAEKIEOgoIABDxBBAeEKIESgQIQRgAS gQIRhgAUPoKWN4mYP0naAFwAHgBgAHvAYgB-wuSAQU1LjYuMpgBAKABAcgBAsABAQ&scient=gw s-wiz-serp](https://www.accc.gov.au/system-content/attachments/2021/09/2021-09-01-digital-advertising-industry-investigation-report-2021-09-01.pdf)

告商和出版商產生問題，並確認 Google 可能限制其他廣告技術服務供應商競爭之各項行為。ACCC 雖然即將依據 CCA 競爭條款對 Google 提出訴訟，然而 ACCC 認為僅透過 CCA 之現有工具無法有效處理相關競爭議題，爰向澳洲政府提出 2 項建議：(1) 應賦予 ACCC 制定產業特別法規 (sector specific rules) 之權力，以處理廣告技術供應鏈中之利益衝突與競爭議題；(2) 該等法規應適用於符合特定市場力量及/或策略地位標準之廣告技術供應商。

5. 至有關數位平臺主要之執法挑戰，G 副處長認為常包括：

- (1) 複雜性、時間與資源：數位平臺產業相當複雜，需要具有豐富競爭法與經濟學知能之調查與法律人員，除審查大量資訊與文件相當耗時之外，數位平臺服務之調查與後續訴訟可能需要花費數年，例如澳洲 Epic Games, Inc v. Apple Inc 案、歐盟 Google 購物比價服務案等。
- (2) 有意義之矯正措施：目前競爭法主管機關在設計矯正設施時，難以處理市場上所有損害之矯正措施，倘若事業位於他國，則難以實施結構面之矯正措施（如資產剝離）；為因應競爭執法，數位平臺可透過不同行為達到相同的限制競爭效果，而且罰鍰可能不足以遏止大型數位平臺的違法行為。
- (3) 違法行為常具全球性，且由外國事業實施：因而常見的挑戰一般而言包括蒐集案關事證、向外國事業提出資訊與文件請求、對外國事業提起訴訟並實施矯正措施等。
- (4) 競爭法條文之充分性：現有的競爭法規可能不足以促進競爭，競爭法也只能處理符合相關具體規定之損害，而難以界定相關市場，同時 SLC 檢測造成 ACCC 高度舉證負擔。
- (5) 市場參與者與監管疲乏：鑑於相關違法行為通常具全球性，多個國家可能正在調查相同的違法行為。市場參與者可能沒有資源與每個國家個別合作。

6. 事前監管係針對相關服務所為之規範，因此在發生顯著損害前，能更迅速處理有問題的行為，且事前監管或可考慮與產業共同協商制定，在適當情況下與他國規範保持一致，並採用更為簡單之違法分析。G 副處長並以 Trivago 因在飯店房價上誤導消費者而處以 4,470 萬美元罰鍰、Google 因在蒐集與使用個人位置數據資料方面誤導消費者而處以 6,000 萬美元罰鍰等案例，簡要說明 ACCC 於數位平臺產業之執法成果。

7. G 副處長建議競爭法主管機關在處理數位平臺問題時所需注意的事項：(1) 資源：可使用哪些資源與工具監管數位平臺、能否獲得經濟與法律專業知能處理數位平臺案例引發的複雜問題、市場參與者是否願意合作等；(2) 跨機關及跨

界合作：如何運用其他國內、外機關之努力成果與專業知識，例如：數位平臺監管機關論壇（澳洲監管機關就數位平臺問題進行合作的論壇）、與調查過相同問題的其他機關進行合作（可能適用保密限制）；（3）考慮管轄權問題：各國獨特行為（**unique conduct**）或損害發生的程度、從事該違法行為之事業與其他市場參與者為何，其是否位於各機關的管轄範圍內、能否向案件關係人進行資訊與文件請求，並對其實施矯正措施、可用的矯正措施能否處理競爭問題、事前監管能否補足處理相關問題的執法流程等等。G 副處長最末指出，在澳洲之數位平臺競爭執法，將同時採行事前監管與傳統執法，而非以事前監管取代之。

（八）印尼競爭委員會（**Indonesia Competition Commission, ICC**）調查官 **Dian Retno Mayang Sari** 女士簡要說明「印尼數位經濟產業結合申報案件之評估」（**ICC's Assessment of Merger and Acquisition in the Digital Economy**）

1. 印尼競爭法禁止事業間可能導致獨占及/或不公平競爭之結合交易，當事業於印尼境內進行結合且達申報門檻時係採事後強制申報，惟當交易未達門檻或符合一定條件下亦得於結合前向 **ICC** 諮詢後進行自願性申報；其中：
  - （1）事後強制申報門檻：結合交易導致資產價值超過 2.5 兆印尼盾及/或在印尼之營業額超過 5 兆印尼盾、銀行業結合後資產價值超過 20 兆印尼盾、因收購（股權）交易而使事業之控制權產生移轉等。另參與結合事業需於結合交易生效前 30 個工作日向 **ICC** 完成申報。
  - （2）事前自願申報條件：除未達門檻之結合交易外，舉凡關係企業間之交易、未產生控制權變更、非透過結合程序創立合資企業、執行法規等之相關交易，參與結合事業皆得採行自願性申報。
2. 印尼代表並分享該會於 2020 年就 **PT Surya Citra Media Tbk**（下稱 **SCMA** 集團）取得 **PT Benson Media Kreasi**（下稱 **BMK**）股權之結合審查經驗。
  - （1）結合型態及內容：本案因該二事業非屬關係企業，且結合後 **SCMA** 集團持有 **BMK** 之 50% 股權，並成為 **BMK** 具控制性持股之股東。
  - （2）相關市場：「印尼線上生活新聞入口網站之網路媒體」，簡要說明如下：
    - A. 產品市場：**SCMA** 集團主要從事數位媒體、資訊科技解決方案（**solutions of the information technology**）以及連接（**connectivity**）服務，並擁有 61 家子公司；而 **BMK** 營業項目則涉及數位媒體、活動規劃、網紅（**influencer**）經紀和娛樂等。爰 **ICC** 認為 **SCMA** 集團與 **BMK** 之「線上生活新聞入口網站之網路媒體」（**Cyber Media of Online News Portal for Lifestyle**）產品重疊。
    - B. 地理市場：涵蓋印尼全境。

- (3) 市場占有率：藉由使用具有網路外部性（於用戶/訪客/觀眾和廣告間）指數之雙邊市場法（Two Sided Market approach），估計參與結合事業之觀看人數占相關市場 4.41%，廣告收入則為 3.52%。
- (4) 市場集中度：經估算，該二事業觀看人數之赫芬達爾-赫希曼指數（HHI）值於結合前、後分別為 3,129.64、3,129.97（ $\Delta$ HHI 為 0.33），而廣告收入結合前、後之 HHI 則各為 9,742.10、9,742.24（ $\Delta$ HHI 為 0.14）。
3. 有鑑於 SCMA 集團與 BMK 之觀看人數與廣告收入的 HHI 值皆大於 2,500，惟個別之  $\Delta$ HHI 皆小於 150，爰 ICC 認為是項結合交易尚無引起獨占及/或不公平競爭之可能。
- (九) 新加坡競爭與消費者局（Competition and Consumer Commission of Singapore, CCCS）資深副處長 Wei Lu Lim 先生簡報「數位經濟之競爭—新加坡經驗」（Competition in the Digital Economy – The Singapore Story）
1. 依據統計，新加坡 2019 年線上零售額占該國零售業總額之 6%、線上餐飲銷售額占餐飲業總額 9%，而 2020 年線上零售額已達 12%、線上餐飲銷售額則增至 22%。L 副處長指出，數位經濟與平臺之關鍵特徵主要包括平臺之多邊性（Multi-sided Nature of Platform）、大數據（Big Data）、演算法與機器學習（Algorithms and Machine Learning）等，因而 CCCS 針對數位經濟時代之競爭執法，除確保穩健之競爭政策與架構外，為進一步瞭解數位經濟及其競爭方式，亦進行市場研究以及研究論文，並檢視相關競爭處理原則以提供事業清楚之指引。
  2. 有關進行市場研究以及研究論文部分，主要是為瞭解數位平臺之商業模式和競爭動態，目前雖尚未發現重大競爭議題，現有之競爭架構仍足以因應，惟應提供事業更明確之執法政策，並引導研發人工智慧（AI）解決方案事業能夠妥適發展。另一方面，為持續監測數位經濟的重要歷程，CCCS 業已研提「新加坡線上旅遊預訂產業市場研究」（2019 年）、與個人數據資料保護委員會合作「關於數據可攜性之討論文件」（2019 年）、「東南亞國家協會（ASEAN）電子商務與競爭手冊」（2019）、「新加坡電子商務」（2015）等。
  3. 復為針對數位平臺進行競爭評估，CCCS 詳細檢視並修訂相關競爭處理原則，例如進行市場界定時納入多邊平臺特徵（如間接網路效應）；清楚說明對市場力量以及濫用數位平臺優勢地位之評估方法，以及對新損害理論之立場（如自我偏好）；至於結合審查部分，則著重創新以及數據保護等面向。L 處長並以該局網路平臺送餐與虛擬廚房產業之個案為例，簡要進行說明。

4. 而於後 COVID-19 時代之競爭政策，CCCS 則強調持續與星國其他政府機關密切合作，係因數位空間之發展常具多面向（multi-faceted）性質，若能與其他政府機關攜手合作，應能確保其所實施之相關政策或措施符合競爭原則並保護消費者利益，例如 CCCS 於 2019 年與個人數據資料保護委員會合作「關於數據可攜性之討論文件」。此外，CCCS 亦積極尋求與國際同儕合作，以提高執法效能，相關合作範疇包括檢視競爭法處理原則（徵求 ACCC 等國外競爭法主管機關意見）、ASEAN 成員國間之合作（刻正進行「關於如何調查數位經濟之限制競爭行為手冊」）、與國外競爭法主管機關簽訂合作瞭解備忘錄（於 2021 年與菲律賓競爭委員會完成簽署）等範疇。
- (十) 菲律賓競爭委員會（Philippine Competition Commission, PCC）政策研究官 Jestoni Olivo 先生簡述「菲國數位市集之競爭趨勢與議題」(Competition Trends and Issues in Philippine Digital Marketplaces)
1. 與新冠肺炎疫情前相比，東南亞地區電子商務快速普及並成長，購物者找到新興且便捷的方式採購日常用品，其他如網購消費性電子產品之金額也占 3 成。依據統計，2019 年第一季於東南亞地區瀏覽量最高之電商平臺，主要有 Lazada、Shopee、Zalora、ebay 等；而在菲律賓，網路購物平臺 Lazada 與 Shopee 繼續主導該國市場，占其電子商務總金額 90% 以上。○ 政策研究官以下即簡要說明菲律賓數位市集目前所面臨之相關競爭議題與挑戰。
  2. 菲國數位市集產業刻正面臨進入與擴張障礙：
    - (1) 基礎設施不足：總體而言，菲律賓目前網際網路成本偏高但連接網速相對較慢，同時尚待強化數位支付系統（digital payment systems）之安全性，以及面對物流網等後勤支援之各項規劃與挑戰等。
    - (2) 缺乏適當之法令規範：相關產業監管機關仍透過管理傳統實體市場之法令監管數位平臺之相關經營活動，而菲國現有之法令規章包括 2000 年訂定之電子商務法（E-Commerce Act）以及 2012 年數據隱私法（Data Privacy Act）等，惟僅提供基本監管架構。依菲國目前實務，尚需進一步推動網路交易法（Internet Transactions Act）、食品與雜貨配送服務保護法（Food and Grocery Delivery Services Protection Act）、數據資料傳輸開放近用法（Open Access in Data Transmission Act）等。
    - (3) 技術意識不足：截至目前為止，菲國成功經營之新創事業數量有限，部分微、中小企業（MSMEs）仍將經營線上平臺視為一項需要高級技術知識與高額資金之風險投資，更無能力發掘並反映數位市集之競爭議題。

### 3. PCC 於執法實務上所遭遇之相關技術障礙 (Technical Hurdles) :

(1) 市場界定：針對涉及交易或非交易平臺 (transaction or non-transaction platforms) 案件進行市場界定时，到底應劃分為多邊市場或是單一市場，尚無共識。另一方面，微幅但顯著的非暫時性價格調漲 (small but significant and non-transitory increase in price, SSNIP) 檢定以及其他進行可替代性分析 (substitutability based analyses) 之適用性等仍在探索之中，同時實務上也需要例如微幅但顯著的非暫時性品質調降 (Small but Significant and Non-transitory Decrease in Quality, SSNDQ) 檢定、假設性離線檢定 (hypothetical offline test) 等創新的市場界定工具，提升執法效能。

(2) 評估事業之支配地位：最主要的問題之一在於可否藉由銷售額、訂閱量、購物者、賣家等指標衡量案關事業之市場支配地位及市場力量。再者，進行相關競爭評估時或需納入衡量之因素尚包括數位平臺之新興本質使其更難確立支配地位之持久性與穩定性、社交媒體應用程式 (APPs) 之電子商務互操作性限制數位市集 APPs 競爭、內部產品與第三方產品間之廣告偏誤 (advertisement bias) 等。

4. 此外，PCC 所面臨之其他執法實務上，亦包括難以獲得關於支配地位與限制競爭行為之公開資訊以作為主動調查之依據、多邊性 (multi-sidedness) 代表於蒐集資訊時需涉及有組織/無組織 (organized/unorganized) 之群體，此外，PCC 對於總部設於境外之平臺事業的影響有限、難以實施並監督行為面之矯正措施、機關內欠缺專門調查數位平臺案件的單位等等，皆待該委員會進一步著手處理。

### 參、心得與建議：

一、由數位經濟與科技發展所引起之競爭議題已廣受各國競爭法主管機關之重視，同時也為競爭法主管機關帶來諸多執法挑戰。目前各國競爭法主管機關所採取之因應措施不盡相同，建議本會持續關注、學習並瞭解各國競爭法主管機關對相關議題之執法方向與重點，作為本會未來執法參考依據。

二、本會研擬之「數位經濟競爭政策白皮書」已於 111 年 12 月 20 日於本會全球資訊網 (WWW) 公布，是項白皮書內容涵蓋數位經濟四大面向，以及包括市場界定與市場力衡量、自我偏好及搜尋偏頗、搭售、掠奪性定價/低價利誘、差別取價、最惠客戶條款等濫用市場支配地位議題，亦探討近來於結合審查時常見之殺手併購與隱私權問題、演算法與聯合行為、網路不實廣告等等共計 14 項數位經濟之競爭議題。白皮書最末並提供本會可能的法令修正、未來個案分析逐步引進相關資訊與數位工

- 具，以及相關因應措施等建議，應可提供我國社會大眾以及國際競爭同儕參考。
- 三、本年由於各國新冠肺炎疫情恢復情形不一，本會「國際反托拉斯區域研討會」由實體會議改以視訊方式辦理，初步觀察本次辦理成效雖然良好，惟為利各國與會官員代表進行互動，112 年度將視疫情恢復情形評估辦理實體會議之可行性。
- 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。

#### **肆、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