

出國報告（出國類別：開會）

## 2023 年 8 月臺加及臺美 競爭法主管機關雙邊會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：李 鎡主任委員

胡祖舜處長

陳俊廷副處長

楊佳慧副處長

楊益昌簡任秘書

陳淑芳視察

赴派國家/地區：加拿大渥太華以及  
美國華盛頓特區

出國期間：112 年 8 月 26 日至 9 月 2 日

報告日期：112 年 11 月 30 日



## 摘要

本會前次由主任委員率團赴美、加進行交流至今已逾 15 年，為因應數位時代執法而有與美、加競爭法主管機關交換實務見解並加強交流合作之需要；為此，本會主任委員李鎡於本（112）年 8 月率團分赴加拿大渥太華與美國華盛頓哥倫比亞特區進行臺加及臺美競爭法主管機關雙邊會議。本次主要係就「競爭法與競爭政策之近期發展與修法方向」、「涵蓋限制競爭與結合交易之重要競爭法案件」、「數位經濟競爭議題」、「國際交流與合作」等範疇與加方以及美方交換意見。

## 目次

壹、會議緣起、目的以及各方與會人員 .....	1
貳、會議交流議題與討論重點.....	2
參、心得與建議.....	14

附錄：

「臺加競爭法主管機關雙邊會議」會議議程

「臺美競爭法主管機關雙邊會議」會議議程

本會各場次英文簡報資料

臺加及臺美競爭法主管機關雙邊會議照片

## 壹、 會議緣起、目的以及各方與會人員

### 一、會議緣起與目的

為強化本會與北美地區競爭法主管機關間之交流合作，建構跨境執法網絡，經我駐加拿大代表處曾厚仁大使與駐美國代表處居中協調以及本會積極推動下，本會主任委員李鎡率團於本（112）年 8 月 28 日至加拿大競爭局（Competition Bureau Canada, CBC）與局長 Matthew Boswell 先生進行雙邊會議後，再轉赴美國華盛頓哥倫比亞特區，於 8 月 30 日與美國聯邦交易委員會（United States Federal Trade Commission, USFTC）委員 Rebecca Slaughter 女士以及美國司法部（United States Department of Justice, USDOJ）反托拉斯署（Antitrust Division）副署長 Margaret Goodlander 女士等人交流執法經驗。

### 二、各方與會人員：

本次係由李主任委員率團於 8 月 28 日在加拿大競爭局進行臺加競爭法主管機關雙邊會議，再於 8 月 30 日轉赴美國華府 USFTC 總部進行臺美競爭法主管機關雙邊會議。各方出席雙邊會議人員如下：

#### （一）我方：

李主任委員率主任委員室楊益昌簡任秘書，以及綜合規劃處胡祖舜處長與陳淑芳視察、服務業競爭處陳俊廷副處長、製造業競爭處楊佳慧副處長，分別在我駐加拿大代表處經濟組劉志宏組長與褚泓毅秘書，以及駐美國代表處姜森公使及經濟組胡啟娟組長、袁鴻麟副組長、蔡介文秘書等人陪同下，出席臺加及臺美競爭法主管機關雙邊會議。

#### （二）加方：

CBC 局長 Matthew Boswell 先生帶領負責「結合及獨占行為」之資深副局長 Jeanne Pratt 女士、負責「競爭倡議」之副局長 Anthony Durocher 先生、負責「國際事務」之助理副局長 Ellen Creighton 女士、負責「數位執法」之助理副局長 Orla Bartolo 女士，以及資深國際事務官 Nigel Caesar 先生等人，與我方代表就競爭法執法相關議題交換意見。

#### （三）美方：

1. USFTC：委員 Rebecca Slaughter 女士、經濟局局長 Aviv Nevo 先生，以及競爭局政策與協調處副處長 Kelly Signs 女士、國際事務處處長 Maria Coppola 女士、國際事務處亞洲區競爭事務顧問 Andrew Heimert

先生等人出席會議。

2. USDOJ 反托拉斯署：副署長 Margaret Goodlander 女士、政策處處長 David Lawrence 先生、國際事務組組長 Lynda Marshall 女士、署長顧問 Scott McAbee 先生、法律顧問 Campbell Haynes 先生、國際事務處官員 Emily Ma 女士等人與會交流執法經驗。
3. 美國在臺協會 (American Institute in Taiwan, AIT) 華盛頓總部「貿易、經濟與商務關係組」組長 Jeffrey Horwitz 先生亦參與會議討論。

## 貳、會議交流議題與討論重點

### 一、雙邊交流主要議題

本次雙邊交流主要係就「競爭法與競爭政策之近期發展與修法方向」(Recent Developments and Amendments of Competition Law and Policy)、「涵蓋限制競爭與結合交易之重要競爭法案件」(Important Competition Cases involving Anti-Competitive Practices and Mergers)、「數位經濟競爭議題」(Competition Issues in the Digital Economy)、「國際交流與合作」(International Cooperation and Collaboration) 等範疇分別與加國以及美國競爭法主管機關代表交換競爭法執法觀點。

李主任委員於會中指出，為因應數位時代，我國去年新成立「數位發展部」(MODA)，專責我國整體數位產業之提升與發展；再者，為利各界瞭解我國競爭法執法立場，本會也於去年 12 月發布「數位經濟競爭政策白皮書」，整理了包括市場界定 (Market Definition)、最惠客戶條款 (Most Favored Nations, MFNs)、搭售 (Tying)、網路銷售管道限制 (Restrictions on Online Sales Channel)、數據隱私 (Data Privacy) 等 14 項數位經濟下的競爭議題。目前為因應執法實務需要，刻正就市場界定、聯合行為、調查方法等面向研擬相關的修法內容。另本會代表並分享外送平臺富胖達 (foodpanda) 不當限制餐廳營業活動案、乾干貝進口業者聯合操縱價格案、家用空調業者聯合調降保固條件案等之查處情形。

CBC 於去年修正競爭法，除進一步完備加國競爭法制外，亦將數位經濟相關商業行為納入競爭法規範；該局在獲得國會支持下，擴大其預算及人員編制，並成立數位執法部門。此外，該局並與其他行政機關於去年 6 月共同成立「加拿大數位監管論壇」，作為主管機關間資訊交換與合作的平臺。

加方並分享 Rogers/Shaw 與 Secure/Tervita 等結合案審查重點、加拿大麵包生產商與分銷商共同決定市場價格之聯合行為查處情形，以及該局依據其「零售通路市場調查報告」(Retail Grocery Market Study Report) 結果向加國相關行政部門提出之建議等。

美方代表除簡述機關運作情形、於去年 7 月發布作為深化競爭法主管機關與其他政府部門合作關係之拜登總統行政命令等情形外，說明 Meta/Within、Microsoft/Activision Blizzard 等結合案審查重點、對 Meta 分別併購 What App 與 Instagram 等交易提出異議之觀點，並分享美國 2 家最大的殺蟲劑生產公司、醫療健保產業等限制競爭案件之查處經驗、勞動契約中競業禁止條款所衍生的競爭議題，以及雲端運算與人工智慧等帶來的新興執法挑戰。此外，美國 USFTC 與 USDOJ 反托拉斯署共同於本年 7 月提出結合處理原則之修正草案，俟彙整公眾諮詢意見後正式發布、實施。

二、各項交流議題討論重點：謹就臺加及臺美競爭法主管機關各議題討論重點，摘要如次。

(一) 競爭法與競爭政策之近期發展與修法方向 (Recent Developments and Amendments of Competition Law and Policy)

1. 加拿大：近年加拿大競爭法以漸進方式，並劃分成 3 個主要階段進行改革。

(1) 第一階段「爭取預算」。為因應數位轉型之競爭法執法，CBC 首先著手改善機關預算不足的問題。在幾經努力下，該局於 2021 年獲加國國會支持爭取到高額預算，進而設立數位執法部門。

(2) 第二個階段「修正競爭法」。加國在去年通過競爭法修正案，除完備法制不足之處外，並有利加國競爭法與國際接軌。加國競爭法修正範疇亦涵蓋數位經濟，例如闡明網路效應 (network effects)，以及非價格競爭 (non-price competition) 與消費者隱私 (privacy) 等在結合審查中扮演的角色等；而主要修法重點包括提高部分違法行為之罰鍰金額 (如固定價格行為之罰鍰可依違法事業全球銷售金額 3% 進行裁處，並取消罰鍰上限)、允許私人將事業濫用市場支配地位案件提交法院裁決、將工資固定或互不挖角 (no poaching) 協議納入刑事責任等。而在消費者保護方面，誤導性的滴水定價 (drip pricing) 於修法後現已違反加國競爭法。

(3) 第三階段「進行公眾諮詢」。有鑑於經濟活動隨著時代演進已有諸多改變，為加強執法能力，CBC 於去年底開始進行自 1980 年以來最為全面性之競爭法公眾諮詢，並於本年 3 月結束。本次公眾諮詢旨在檢驗競爭法之目標、工具、檢測能力、救濟程序，以及機關與程序之有效性等；該局並為本次公眾諮詢結果研提詳細意見書，囊括超過 50 項修法建議，諸如市場力量的研究、修改結合申報及時效期限，以及大幅放寬臨時措施或禁制令之實施標準等。再者，過去競爭法主管機關主要以計量經濟學為基礎檢測市場競爭減損情形，考量該方法論現已不敷實務運作，CBC 爰建議進行相關改革（如廢除結合案件之效率抗辯），並簡化濫用市場力檢測方法以符合國際執法趨勢。復依現行加國法規，競爭法主管機關必須同時證明違法事業之意圖與效果，除執行困難且於國際上亦為少見，爰 CBC 提議僅須證明其一。此外，CBC 也提出一般性建議，以利該局進行資料蒐集、案件調查以及提起訴訟程序等作為。

## 2. 美國

### (1) USFTC

- A. 除了數位相關執法案件外，USFTC 近期主要關注具有競爭疑慮之結合案件，以及藥品、汽油、消費品等產業之競爭議題；本年並對美國「代言處理原則」(Endorsement Guides) 進行第一次修正，聚焦於廣告主應該揭露之資訊等。
- B. USFTC 與 USDOJ 反托拉斯署共同於本年 7 月提出「結合處理原則」(Merger Guidelines) 修正草案，刻正進行公眾諮詢。該修正草案旨在透過修正美國 2010 年水平結合處理原則及 2020 年垂直結合處理原則，提供競爭法主管機關更多審查工具；除考慮市場動態外，引用現代經濟文獻協助判斷數位經濟下之競爭損害，並納入結合交易對勞動力市場競爭影響等。俟彙整、研析公眾諮詢意見並據以修正該處理原則後正式發布、實施。

### (2) USDOJ 反托拉斯署

- A. 除簡述機關人力布署及運作情形外，副署長說明自 2021 年迄今該署共計挑戰 9 項結合案件，並獲法院支持 2 件。以 2 家出版商結合案為例，因該案進行競爭損害時，該署關注重點並非

事業結合後對圖書價格的影響，而是結合後如何影響上游作者酬勞。另外，由於有限的預算與大量的工作負擔，該署刻正思考如何有效調動政府資源提供其必要協助。

B. 美國拜登總統於 2021 年 7 月簽署行政命令，使 USDOJ 能與其他政府部門深化既有的合作關係並建立新的合作夥伴外，進而獲得新的執法工具與資源，該署並以與運輸部（Department of Transportation）的合作為例簡要進行說明。再者，拜登總統之行政命令明列 72 項具體行動，以利 USDOJ 調撥政府體系內的資源，例如美國國防部必須將國防產業之事業結合資訊提供給 USDOJ，特別是在行政命令頒發後不久即發生俄羅斯入侵烏克蘭事件，更凸顯該等行政命令之重要性；而透過簽署該等行政命令，可有效提升美國政府各部門間合作意識。此外，該行政命令也促使該署進一步檢視其所頒發的各項處理原則，例如結合處理原則等是否符合法規本質、應如何進行修正等。

3. 我國：主要就本會近年執法重點及未來修法方向與各方交換意見。

- (1) 市場界定：依現行公平交易法規定，本會市場界定方法暫無法妥善處理數位案件「多邊市場」及「平臺免費提供使用者服務」等議題，爰研擬將於「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」中增訂「多邊市場」及「間接網路效應」等名詞定義，並增修市場界定考量因素等，以因應數位經濟下市場界定的挑戰。
- (2) 結合申報：由於實務上認定困難，本會刻正研議刪除「市占率結合申報門檻」，並討論是否新增結合申報門檻，使結合申報義務不至疏漏。為了營造更為便捷之結合申報環境，本會已大幅簡化申報文件與程序，並提供申報前之諮詢服務。此外，就減少特定案件申報負擔部分，例如當外國事業在我國領域外共同設立或營運合資事業且該合資事業未來不在我國領域內從事經濟活動等情形者，已免除其申報義務；又如參與結合事業在我國領域外進行結合，且結合交易金額未達新臺幣 25 億元者，現已改用簡易程序。
- (3) 聯合行為之查處向為我國執法重點，但證明聯合行為之合意有其困難，目前在欠缺搜索及扣押的權限下，本會透過「檢舉獎金」、「寬恕政策」及「推定合意」3 項制度來落實執法，特別是在去年

修正「檢舉獎金發放辦法」大幅提高檢舉獎金後，聯合行為檢舉案件數已顯著增加。另依公平交易法現行規定，僅「水平競爭事業間」之合意為聯合行為，為符合實務所需，本會刻正研議將「水平競爭事業與他事業」的合意行為納入聯合行為予以規範。

- (4) 此外，我國為匡正不動產交易秩序並實現「居住正義」，本會代表簡要說明平均地權條例增訂條款與公平交易法以及本會與內政部間之分工概況。至不實廣告部分，則簡述「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」、「公平交易委員會對於公平交易法第 21 條案件之處理原則」等修正情形；同時分享本會研議針對特定案件(如線上遊戲機率宣稱不實)，考量舉證責任之轉換等。此外，本會除就涉及違反公平交易法之行為而啟動調查外，考量實務上針對重大、受矚目或新興商業模式的案件等亦有進行產業調查之需要，爰正研議是否將其入法。

(二) 「涵蓋限制競爭與結合交易之重要競爭法案件」( Important Competition Cases involving Anti-Competitive Practices and Mergers )

1. 加拿大：說明 3 件限制競爭與結合審查案例以及 1 份市場調查結果。

(1) Rogers/Shaw 結合案

A. Rogers Communications Inc.於 2021 年宣布以 260 億美元收購 Shaw Communications，成為加國最大電信產業結合案。Rogers 是加拿大最大無線服務供應商，Shaw 則是該國第 4 大無線服務業者；為跟三大業者競爭，Shaw 除提升網路品質外，並提供優惠定價、高數據流量與創新服務等吸引客戶，因而為加拿大消費者帶來直接利益(如降低價格)，且其顛覆市場的行銷策略，也使其他 3 家事業為留住客戶而產生競爭壓力，進而使市場價格下跌。

B. CBC 調查後認為，Rogers 與 Shaw 間之競爭程度原本就逐漸減少，若本案通過，將嚴重損害市場競爭，故向競爭法庭提出申請，要求阻止本項結合交易，惟競爭法庭駁回 CBC 請求，因而該局再向加國聯邦上訴法院提起上訴，惟該上訴法院已於本年 1 月駁回 CBC 上訴請求。

(2) Secure/Tervita 結合案

- A. 有別於前案，加國競爭法庭對 2021 年 Secure Energy Services 併購 Tervita Corporation 案支持 CBC 之見解。結合前，Secure 與 Tervita 為加國最大的 2 家油田廢棄物服務供應商，CBC 認為，該二事業結合後可能會降低服務品質，且使下游石油與天然氣生產商支付更高之價格；同時，Secure 將提高在 143 個相關市場中所提供的 3 種不同類型油田廢棄物服務之市場力量，因此向競爭法庭提出禁止結合訴訟。
- B. 競爭法庭認為，本案若獲通過，143 個相關市場中可能導致 136 個相關市場不同類型的油田廢棄物服務市場產生競爭疑慮。爰競爭法庭命令 Secure 出售 29 項設施，解決因本案可能導致 136 個相關市場競爭大幅減少問題。競爭法庭甚至提及，很難想像有比本案更加違反競爭法之情事。於本年 8 月 1 日加國聯邦上訴法院駁回後，Secure 即向最高法院提起上訴，並進行審理中。

(3) Canada Bread 聯合行為案

加拿大麵包生產商與分銷商承認聯合決定市場價格。Canada Bread 承認，與競爭對手 Weston Foods (Canada) Inc. 在 96 年及 100 年共同提高各種袋裝與切片麵包價格。本案為 CBC 對生產商間涉嫌操控價格提高麵包批發價格，及零售商店間涉嫌操控價格以提高零售價格案之其中一項調查結果。由於 Canada Bread 認罪後充分配合調查，CBC 即依寬恕政策予以裁量，處以 5,000 萬加幣罰鍰，成為迄今操縱價格行為案所處之最高罰鍰金額。本案共執行 24 項搜查令，調閱 14 年的電子證據 (electric evidence) 進行過濾，事證資料相當龐大。

(4) 零售通路市場調查報告 (Retail Grocery Market Study Report)

CBC 於本年 6 月發布本項市場調查結果，依該結果顯示，加拿大零售通路市場需要提高競爭程度。因此 CBC 即依本項市場調查獲得之 4 項關鍵結論，向相關政府部門提出建議，包括：(A) 建議加國政府制定整體策略，以妥善因應新型態之零售通路市場競爭 (如網購)；(B) 建議鼓勵獨立之零售通路業者發展以及國際通路商進入加國市場；(C) 建議導入容易理解並一致之訂價策略，以增加消費者之選擇權與訂價權；(D) 建議放寬加國財產管制措施，

俾利小型零售通路業者能有生存空間。

## 2. 美國

### (1) USFTC

- A. 近期部分結合案件涉及新興市場、創新損害議題、雙邊市場獨占，以及重要限制競爭案件等，皆為 USFTC 重要工作項目。該委員會並簡要說明 Meta/Within、Microsoft/Activision Blizzard、GRAIL/Illumina 等結合交易審查重點，對 Meta 併購 WhatsApp 與 Instagram 提出異議之觀點，並分享美國 2 家最大的殺蟲劑生產公司以及醫療健保產業等限制競爭案件之查處經驗。另一方面，該委員會也嘗試用全視角 (holistic) 的觀點審查結合案件之勞動條款是否適當，包括是否低薪、低工、限制其他事業延攬等所衍生之競爭議題。
- B. 結合處理原則修正草案之提出可使美國二競爭法主管機關運用更為廣泛之結合審查工具。該修正草案已探討不同方式審查結合交易的方法，引用相關文獻、評估平臺力量、勞動市場競爭減少而產生的影響，以及具市場優勢地位之事業吸收小型業者 (殺手併購) 對市場競爭造成的影響等。此外，有關結合申報內容部分，目前美方也在修正 HSR 表格，俟修正通過後，未來將要求參與結合事業提供更多相關資訊，包括過去投資情形與相應文件等，以避免進行結合審查時有所疏漏。

### (2) USDOJ 反托拉斯署

- A. 對 USDOJ 反托拉斯署而言，針對事業申報之結合案件進行收費實為其重要資金來源之一，近來已獲國會支持更新收費結構。至有關結合處理原則修正草案，該署則補充，現代經濟之市場動態已有別於以往，例如 2010 年水平結合處理原則係以消費者支付價格來檢視競爭議題，儘管價格考量在目前仍然重要，但經濟現實已經不同，例如數位經濟中出現零價格 (zero-price) 之商品或服務，以及前開提及出版商結合案之審查係著重於對上游作者酬勞的影響等。此外，過去很多參與結合事業主張結合後將提高市場效率，該二機關也將重新進行審視。
- B. 目前美方刻正檢視約計 15 件之「放棄結合」(abandon merger)

案件，惟仍在過濾當中。競爭法主管機關通常可得知參與結合事業為何放棄交易的原因，例如收購價金發生變化等，在事業聲明放棄時即可一窺究竟；倘若該交易係因文件無法提交或足以釋疑而撤案者，參與結合事業仍可於資料完備後再行申報。此外，事業遞交結合申報時，主管機關會先與其進行溝通，俾利參與結合事業清楚瞭解主管機關所關切的重點以利其提交資料；但該過程經常耗時良久，倘若參與結合事業無法化解主管機關之競爭疑慮時，也有先撤案後另再提出申報之情形。

3. 我國：主要分享本會近年重要之執法案例。

- (1) 本會於 110 年處分富胖達 (foodpanda) 不當限制餐廳營業活動行為，成為首宗處分數位平臺之案件。經調查後，本會認定 foodpanda 對合作餐廳採取 (A) 店內價限制：foodpanda 要求合作餐廳在其外送平臺刊登之價格，必須與餐廳自行販售之價格相同，間接保證餐廳在其他外送平臺刊登之價格無法更低，並間接削弱其他外送平臺對 foodpanda 所施加之競爭壓力；以及 (B) 顧客自取限制：foodpanda 限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，惟因此類消費者多屬餐廳原本顧客，餐廳不僅未因平臺措施而拓展市場或開發新顧客，還面臨平臺與自身競爭既有的客源，並額外支付 foodpanda 抽成佣金，且該佣金又用來補貼鼓勵消費者使用「顧客自取」。因而，本會認定前開限制造成競爭損害而處分 foodpanda。
- (2) 有關乾干貝進口業者聯合操縱價格案，係於去年農曆年節將近時，乾干貝缺貨且價格飆漲，經本會調閱並分析海關進口統計資料及事業報關資料後，排除事業所稱疫情造成貨櫃塞港及進口成本等因素；本會再利用相關調查資料對事業加壓與提示後，事業決定申請寬恕政策，承認涉案事業間係透過通訊軟體溝通市場及價格相關敏感資訊，達成調價之相互提示與意見交換，並且配合本會調查提交通訊軟體訊息。
- (3) 第 3 個案子是家用空調業者聯合調降保固年限。疫情前，國內家用空調保固年限普遍為 7 年，惟 15 家空調業者在 108 年 11 月討論後合意「從 109 年 1 月 1 日起全機保固年限縮短為 3 年」，並將合意內容製作成書面文件並簽名。因相關文件在網路上轉傳，有

多位檢舉人提交論壇或網路簽名文件的截圖給本會，經銷商也將相關內容印製成促銷活動訊息，意圖促使消費者提前購買以享有較長保固年限。本案有別於常見的價格數量聯合，因為空調保固條件為消費者交易的重要考量因素，所以成為聯合行為之標的。

- (4) 最後係分享土木技師公會全國聯合會訂定鑑定收費標準案。106 年因有地方公會反映鑑定案收費不一，導致與委託業主間常有糾紛，認為土木技師公會全國聯合會應協調解決。故該全國聯合會於 107 年召開理事會議討論後決定，將 3 項鑑定費用最低收費的價格提高，並發函通知各地方公會參考。本案雖然提高鑑定服務費之決定與通知並無罰則拘束各公會，但因有部分地方公會收到通知後跟進修訂最低收費，而產生市場影響。

### (三) 「數位經濟競爭議題」(Competition Issues in the Digital Economy)

#### 1. 加拿大

- (1) 為處理數位時代之競爭議題，加拿大國會挹注高額預算予 CBC，而 CBC 則是運用該等經費成立數位部門，聘任包括從研究至執法等層面之專業人員，以妥善處理數位經濟相關之資訊、技術、創新及行為科學等議題，並預期以 5 年的時間，招募 25 至 35 位具有合適技能之專業人員。目前該數位部門約有 20 位人員，背景涵蓋法律、經濟與科技等領域，並區分為 2 個單位：(A) 執法單位：負責市場監測、建議、評估等工作；(B) 研究單位：負責資訊、消費者線上行為科學、溝通協商工作。
- (2) 數位部門之執法單位除致力於建立數據資訊中心外，並設立创新中心 (innovation station)，讓該局同仁聚集商討解決方案，推動競爭法在數位領域的執行；針對數位競爭議題，希望以設計性思維 (design thinking)，開創新的解決方案。而數位部門的研究單位則主要研究各產業在數位時代之演化行為以及消費者網路心理學等。另外，數位部門之數據團隊係利用最新分析及統計工具增進執法能力，並進行線上監控，以發掘如線上廣告之違法行為等。
- (3) 由於 CBC 體認數位時代變化快速，故建立此數位部門，希望藉由彈性運作下，加速執法行動。除了與加拿大的學界、智庫合作外，該局亦認有進行國際交流之必要，故樂意與各國競爭法主管機關

建立聯繫管道。另一方面，該局與加拿大廣播電視及通訊委員會、加拿大個人資料隱私局於去年 6 月共同成立「加拿大數位監管論壇」(Canadian Digital Regulators Forum)，作為資訊交換、合作平臺，盼透過此論壇就最佳措施、人工智慧、數據可攜性 (Data Portability) 等方面通力合作。本年主要進行人工智慧部分之探討，規劃辦理一系列專家課程，增進該三機關同仁之知能。

## 2. 美國

### (1) USFTC

- A. USFTC 對於數位平臺之水平結合，正在積極蒐集相關資訊，因為平臺經濟不僅涉及競爭，也影響消費者保護。目前該委員會已延攬電腦、軟體等相關人才並成立技術辦公室，以提升於數位時代執法以及前瞻性評估 (horizon scanning) 之能力。
- B. 本年度關注重點為雲端運算 (cloud computing)，該技術在數位經濟中是非常重要的能力，特別是金融領域，目前主要由 Amazon、Microsoft 及 Google 三家事業掌握。由於市場集中度很高，所以 USFTC 聚焦於如何確保雲端運算的發展與數據資料的安全。本年 3 月並為此向公眾徵詢意見，以瞭解該等事業在雲端運算是否進行市場力濫用、危害數據資料安全等行為。
- C. 另在本年 5 月針對生成式人工智慧 (Generative artificial intelligence) 進行專家會議並投入研究。由於生成式人工智慧涉及運用大量的雲端數據與計算能力，因此相應的晶片需求也非常龐大，因而該等會議與相關研究實有助該委員會對相關技術之瞭解，近期並將公布相關研究報告。此外，該委員會於本年 4 月與 USDOJ、消費者保護機構共同發表針對生成式人工智慧之運作不能進行詐欺、歧視等行為，相關技術的發展應該展現負責任的態度等公開聲明。

### (2) USDOJ 反托拉斯署

- A. 數位經濟平臺之競爭，與其他競爭型態具有差異，對於網路效應 (network effects) 的理解，有助於瞭解平臺經濟，而其最重要的特性是，市場中須有強而有力的競爭對手，方能在數位平臺產生有效的競爭。

- B. 在本年美國結合處理原則修正草案中，歸納出平臺競爭之 3 種競爭模式，包括 (i) 平臺間類似水平的競爭；(ii) 平臺參與者相互間的競爭；(iii) 能以替代性服務於未來取代平臺的競爭。
  - C. 目前該署仍有幾個數位經濟案件刻正進行中，包括 Google 搜尋及廣告技術等案件；刑事部分，則關注共謀操縱數據資料或定價的行為。另亦聚焦於事業間第一線處理訂價的員工，不得相互溝通聯繫；若是使用軟體或演算法定價，也須自行其事。
  - D. 該署也在發展數據分析能力，盼能偵測出市場波動中之聯合行為等違法活動。此外，基於其所掌握之相關數據資料，目前已從政府採購領域中開始嘗試發掘可能之違法行為。
3. 我國：白皮書共涉及 14 項競爭議題，故擇其重點分享。
- (1) 數位經濟之供應商已常對在同一相關市場之事業帶來競爭壓力，本會近期審查某件量販超市結合案時，發現參與結合之量販超市雖是國內最大業者，但在部分商品，例如衛生紙的銷售上，已不如網路購物平臺。
  - (2) 本會近期主要關注科技巨擘 (Big Tech) 是否濫用其市場支配地位之行為，例如 Google 是否偏好自身 Google 地圖服務，而將 Google map 置於其他網路地圖搜尋之前；另過去亦曾就 Apple 公司限制電信事業銷售 iPhone 手機售價予以處分。本會目前正就 Apple 公司 App Store 對 app 開發商的收費與限制，進行調查。
  - (3) 至於殺手併購究竟是以消滅潛在競爭者為目的，或因新創事業有助於改良其產品與技術，往往不容易區分，可能需要更長時間的觀察才能明白真正的意圖；且新創事業可能是因為期待未來從被收購中獲利進而努力創新，嚴格審查殺手併購會不會降低創新誘因，則需納入考量。另一方面，依據行政程序法，結合交易如在我國未被禁止，參與結合事業即有信賴利益 (reliance interests)，撤銷合法之結合許可涉及給予合理補償，而且只能在 2 年內撤銷，故允許結合後再為撤銷，在我國困難度甚高。
  - (4) 本會目前尚未發現事業利用訂價演算法 (pricing algorithm) 進行聯合行為的案例，但或許是因為違法事證未被查獲，並非不存在。因此，本會將與外部技術專家合作，並繼續宣達寬恕政策及檢舉

獎金制度，增加本會偵測違法聯合行為的能力。

- (5) 另在關鍵字廣告部分，業者幾乎是利用 Google Ads 進行，由於部分業者指稱係因操作錯誤導致違法，因此本會正在瞭解 Google 公司販賣關鍵字廣告之運作機制，以防止類似案件一再發生。

#### (四) 「國際交流與合作」(International Cooperation and Collaboration)

##### 1. 我國：

- (1) 臺、美競爭法主管機關間在過去 30 年以來已就執法案件以及參與國際組織等面向進行相關合作；有鑑於在數位時代下之競爭法違法行為常涉及跨境案件，相信未來雙方之合作將更為密切。
- (2) 為提升競爭法案件執法能力，本會自 1999 年起即與「經濟合作暨發展組織」(OECD) 合作，在東南亞地區為新興競爭法主管機關舉辦區域研討會，協助東南亞國家協會 (ASEAN) 競爭法主管機關之能力建置，包括加拿大競爭局 (CBC)、澳洲競爭與消費者委員會 (ACCC)、日本公平交易委員會 (JFTC)、韓國公平交易委員會 (KFTC) 等皆派遣專家擔任講師，廣泛分享競爭法執法經驗，希望未來美方二機關亦能指派專家參與該研討會，共同協助提升東南亞地區競爭法主管機關之案件執法能力。
- (3) 而在國際組織方面，本會曾在臺舉辦「國際競爭網絡」(ICN) 結合與卡特爾研討會，期盼有機會再於明 (2024) 年辦理相關研討會，盼美方支持本會辦理該等活動並派員與會。此外，本會預計於明年 6 月在臺北舉辦「2024 臺灣競爭政策及競爭法國際研討會」，邀請 USFTC 主任委員 Lina Khan 女士以及 USDOJ 反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生屆時皆能蒞會，與國際同儕分享競爭法相關見解。

##### 2. 加拿大

B 局長表示，本會此次訪加，係該局於新冠肺炎疫情後首度辦理之競爭法主管機關雙邊會議，盼藉此次互動，落實臺加競爭法瞭解備忘錄精神，有效深耕臺加間友好情誼，並與本會持續交流競爭法執法經驗。該局一向支持本會在國際組織之各項活動，特別是 CBC 作為 ICN 之秘書處，樂於見到並支持本會投入辦理 ICN 研討會。至於本會預計於明年 6 月在臺北舉辦之「2024 臺灣競爭政策及競爭法國際研討會」，

由於 B 局長預計於明年 4 月卸任，屆時另再進行相關規劃。

### 3. 美國

- (1) **USFTC**：該委員會表示，願與本會展開競爭法相關議題之對話，並在資源允許範圍內，派遣講師參與本會在東南亞舉辦之區域研討會，以及進行其他具體之雙邊合作計畫。除雙邊合作以外，在多邊領域如 OECD 與 ICN，臺灣一直是美國多年來之重要合作夥伴，且該委員會對於本會所辦理之 ICN 結合研討會印象非常深刻，爰將繼續支持本會在臺辦理 ICN 各項活動。
- (2) **USDOJ** 反托拉斯署：該署同仁常提及本會在臺所舉辦之 ICN 卡特爾研討會，由於是項活動成效相當良好，爰該署亦將支持本會續辦 ICN 活動。同時因該署刻正規劃其未來 1 年至 1.5 年內之能力建置計畫，現正有機會與本會就該範疇交換意見並進行合作。至於案件合作方面，受限於各機關查處案件情形不同，截至目前為止臺、美雙方僅於 2014 年共同查處跨境聯合行為，未來如有機會亦樂於再與本會進行合作；且除執法案件外，雙方亦可就競爭政策等方面進行討論。**USFTC** 最末並主動提出以本會處分富胖達（foodpanda）不當限制餐廳營業活動案舉行視訊會議，作為臺、美競爭法主管機關間定期交流之開端。

### 參、心得與建議

- 一、競爭法於 1889 年 5 月首次於加拿大完成立法後，美國緊接於 1890 年 7 月通過休曼法（Sherman Antitrust Act）；競爭法經歷超過 130 年的淬鍊後，刻正迎來數位轉型的考驗。由於數位經濟平臺的特性，屢見跨境競爭案件，因此沒有比此刻更需要各國競爭法主管機關攜手進行更為緊密合作的時候。
- 二、加拿大競爭法與我國的制度及執法情狀有許多相似之處，針對數位經濟，加國也曾討論是否該如歐盟模式的事前介入，惟目前仍採取事後查處的立場。加強對科技巨擘管制力度雖然是世界趨勢，建議仍需符合「在地連結」（local nexus），依據當地市場的事證進行判斷。
- 三、數位平臺之媒體新聞分潤議題近來在我國亦引起廣泛討論，若以加國經驗觀之，該議題係由加拿大文化遺產部所提之「線上新聞法」所規範，相關政策與法規亦由該部制定。**CBC** 是加國競爭法執法機關，「線上新聞法」於本年

6 月實施後，Meta 下架加拿大的新聞連結、Google 則表示將考慮不再刊登新聞連結等事項，CBC 刻正瞭解相關行為是否違反競爭法。建議賡續追蹤本案後續相關發展，提供我國實務參考。

四、加拿大的價格聯合行為多發生在大型事業，近來也出現「軸輻式卡特爾」(Hub-and-Spoke Cartel) 之違法行為，CBC 處分之麵包業者案即是一例，是為製造商與批發商間之合意。CBC 為查處是項違法行為詳細過濾龐大事實證並進行抽絲剝繭的能力與技巧，可作為本會執法人員參考。

五、步入數位時代後，除了水平與垂直結合型態間之劃分標準已逐漸模糊，且原有之處理原則或未能完整納入現今所需審查因素，美國二競爭法主管機關遂於本年共同提出「結合處理原則」修正草案，如獲通過，將取代 2010 年「水平結合處理原則」(Horizontal Merger Guidelines) 及 2020 年「垂直結合處理原則」(Vertical Merger Guidelines)。除降調市場集中度 HHI 指數並考量市場動態等外，該修正草案並成為全球首部將勞動力因素納入之結合審查標準，惟各項新興考量因素未來如何落實，因著墨有限，而在美國引起正、反不同觀點之熱烈討論。該修正草案究否能作為全球競爭法主管機關於數位經濟下審查數位結合案件之圭臬，建議繼續瞭解後續發展，以作為我國參考。