

出國報告（出國類別：開會）

出席「競爭法執法官員經濟學研習課程」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：楊哲豪 專員、薛淳仁 科員

赴派國家：美國 聖地牙哥

出國期間：111 年 12 月 11 日至 12 月 16 日

報告日期：112 年 3 月 13 日

摘要

本報告概述本會 111 年 12 月 11 日至 12 月 16 日派員出席美國喬治梅森大學安東寧－斯卡利亞法學院所屬「全球反托拉斯學院」(Global Antitrust Institute, 下稱本學院)於美國加州舉辦「競爭法執法官員經濟學研習課程」(Economics Institute for Competition Enforcers), 本次課程旨在加強、深化競爭法主管機關執法人員經濟學理論, 並藉由所屬機關之執法觀點參與討論及交換執法經驗, 提升各國執法品質及效率, 課程期間學員與講師在學術及競爭倡議之互動與交流, 有助於提升競爭法學理及執法實務上之發展。本次課程內容主要分為兩大部分, 經濟學基本理論之介紹與競爭法議題之經濟分析, 其中有關結合、垂直交易限制及平台經濟等競爭法議題, 向為各國競爭法主管機關重視, 並已逐漸累積相關案件執法經驗, 藉由講師說明相關競爭理論與經濟分析工具, 以及可能產生的限制競爭疑慮, 將提供我國與其他競爭法主管機關多元觀點, 因應新經濟型態所帶來的執法挑戰。

。

目錄

一、研習目的：	4
二、研習過程：	4
(一) 課程概述、講師與參訓學員：	4
(二) 研習內容：	5
1、反托拉斯目標：	5
2、供給與需求，市場、價格及均衡，競爭基本模型，差別取價、搭售和捆綁銷售反托拉斯目標：	5
3、評估反托拉斯市場力與市場界定的工具：	6
4、水平結合、潛在及新興競爭、垂直結合理論、垂直控制	6
5、網路效應與平臺經濟學、數位平臺概論、實證評估	8
6、資訊經濟學、反托拉斯與智慧財產權、隱私作為競爭價值	10
三、研習心得與建議	11
附錄：研討會議程	

一、 研習目的：

本次奉派參加 111 年 12 月 10 日至 16 日，美國喬治梅森大學（George Mason University）安東寧－斯卡利亞法學院（Antonin Scalia Law School）所屬「反托拉斯學院」（Global Antitrust Institute，下稱本學院）於美國加州舉辦「競爭法執法官員經濟學研習課程」（Economics Institute for Competition Enforcers），該課程亦曾於美國境內，阿拉伯聯合大公國杜拜，以及澳洲墨爾本、雪梨舉辦，並多次邀請本會派員參加。本次研習目的在於加強、深化競爭法主管機關執法人員經濟學理論，並藉由參與討論及交換執法經驗，瞭解各國執法實務面差異，對思考的深度及廣度甚所助益。

二、 研習過成（議程及會議資料詳如後附）：

（一）課程概述、講師與參訓學員

本次研習課程共計 18 堂課、分 5 天進行，全程以英文進行，內容以經濟學理論與競爭法議題之經濟分析為主軸，課程包括經濟學基礎理論、競爭基本模型、差別取價、市場力與市場界定工具、垂直結合、水平結合及平臺經濟學等。在參加研習前，GAI 會將課程表及各堂課講師研究文獻及建議書籍提供參訓學員先行閱讀。本次研習課程表如附件。

本次研習課程講師皆為傑出之經濟學者及反托拉斯法專家，包括美國哥倫比亞巡迴上訴法院法官 Douglas H. Ginsburg、前美國聯邦交易委員會委員現為 GAI 執行主任) Joshua D. Wright、美國聯邦交易委員會經濟局局 Bruce H. Kobayashi 教授及喬治梅森大學法學院 John M. Yun 教授。參訓學員分別來自日本、巴西、印度、香港、紐西蘭、越南、菲律賓、新加坡、韓國及我國派員，共計 28 人出席參與。全程在美國加州卡爾斯巴德 (Carlsbad) 當地飯店進行，研習之主要費用由喬治梅森大學負擔，包括交通費用含來回機票、機場至飯店交通費、研習費用講師、課程教材等相關費用、飯店住宿及膳食部分自費費用。

（二）研習內容

摘述講者對於各講題所發表之內容如下：

1、反托拉斯目標

首先第一天開場時，法官 Ginsburg 即談到美國近 50 年來經濟學所面臨的衝擊，即科技巨擘利用其創新及研發能力，讓傳統經濟分析模型所得到的結論受到挑戰。例如當前美國科技巨擘藉由演算法取得每個人的保留價格(Reservation Price)，並且採取差別取價、減少無謂損失，但該方法在非科技相關產業亦行之有年、並非科技產業獨有現象。然而對生產者而言，要如何得知每個人的保留價格，仍是一項極具挑戰性的任務，亦即如何得知這個人是否屬邊際消費者、並得知其保留價格，則需要投入一定程度的資源，同時需考慮因獨占而造成消費者剩餘的減損，與就業率之間的權衡。綜觀近 50 年來的歷史，諸多曾在 1990、2000 年叱吒風雲的產品，例如具網路外部性的搜尋引擎 Yahoo 等，如今已遭到 Google 取代。因此，曾經在市場稱霸一方的產品，實際上仍面臨龐大的競爭壓力，以及後起之秀的威脅，因此以往的分析是否有效，仍有待商榷。此外，法官 Ginsburg 也認為，(尤以法官)在面對此類經濟案件時，除了應該考量競爭與消費者福利外，也可以將勞工就業納入考量。

2、供給與需求，市場、價格及均衡，競爭基本模型，差別取價、搭售和捆綁銷售

經濟學基本理論在研究市場，市場由消費者(需求)與廠商(供給)組成，研究兩方對某一項產品的價格與數量的互動關係。每個人對特定產品的需求係指在一定的價格下，個人願意購買的數量，此即每個人的保留價格，而市場需求線則依照在不同價格下，消費者對特定價格的需求總合繪製而成。供給方面，由於勞工邊際產能遞減、但廠商對每位勞工一視同仁地給予薪資，因此當消費者對特定產品需求量增加時，廠商為了滿足市場需求而增加產能時，該產品的平均成本自然上升。在此經濟學即研究兩者的均衡價格的問題，如果市場價格太低、消費者需求量較高，因此廠商亦增產、同時增加其價格進行供給，最

終則會有一個相應的均衡點達成平衡。而在均衡價格之下。以咖啡為例，如果廠商一視同仁以 8 美元賣給所有消費者，對一位在 10 美元會買 1 杯咖啡、8 美元會買 2 杯的消費者，此消費者不僅會購買 2 杯咖啡、而且會有 2 美元「剩餘」，而所有消費者這類剩餘的總和即為消費者剩餘，同理則為生產者剩餘。

經濟學在劃分市場類型時，依其競爭樣態而有完全競爭、獨占、獨占性競爭以及寡占。然而所謂完全競爭市場，實際上是一個假設性模型，目的在強調廠商處於市場價格接受者、此一完美的情況下，作為一個得以計量研究的典範，然而也不否認現實世界中仍存在完全競爭市場。而獨占則是在競爭面完全相反的典型，在此廠商具與市場議價的能力，因邊際成本遞增的關係，使得獨占廠商無法完全供應邊際消費者所需的數量，此產值的損失稱為無謂損失。然而，廠商可藉由差別取價的方法來減少無謂損失、以增進市場的福祉，此外該方法在科技相關產業外亦行之有年、而非科技業獨有之現象。

3、評估反托拉斯市場力與市場界定的工具

如同之前課程提到的獨占性競爭，產品功能相近的各廠商，其所提供的產品皆有價格與品質的差異，要如何衡量特定廠商的市場力，必須先界定產品市場的範圍，當前在界定市場時以案關產品的替代性及互補性作為衡量方法。而競爭法所應瞭解者，係市場本質是更迭且變化迅速的，一個強大的主流產品，如同一支勝利的球隊，這支球隊雖然獲得冠軍，確實也「損害」其他球隊的利益，但其本質並未妨礙其競爭。產品市場的消費者可以分成邊際消費者、以及某產品的粉絲，而對後者而言，產品市場即由生產者獨占，且面對一非水平的需求線，因此，只要市場上有機會產生其他新興產品，自然不妨礙競爭，例如，即便是現在 Google 稱霸搜尋引擎，仍有 DuckDuckGo 的竄出。

4、水平結合、潛在及新興競爭、垂直結合理論、垂直控制

在水平結合的單方效果方面，當前主流評估廠商水平結合後的可能行為係仰賴向上調價壓力(毛)指標(GUPPI)。然若以一個較大的市場光譜切入，該光譜由價格及品質兩指標構成，以美國男士西服品牌結合案為例，此兩品牌產品的品質相對接近、價格屬平價產品，因此依替代性其互補性而言可視為相關市場，而兩品牌如經結合，其市占率可達約 40%，因此在事前評估上具備對消費者一定的議價能力，然而結合後價格並未提高；而在店家部分，雖有銷售量上升者、但亦有下降者。探究其原因，並非市占率便足以造成漲價的壓力。實際上，對該西服而言，漲價反而會讓其在市場光譜中的位置改變，反而造成產品不具競爭力。

至有關水平結合之共同效果方面，以美國 2 家小有名氣的啤酒廠結合案為例，其中一家產品(下略以 M 牌)主要分布在美國東岸，而另一家產品(下略以 C 牌)僅在美國西岸，依 2 家結合後的市占率則可能進行漲價，然而實際上最後經同意結合後，市售產品並未如事前評估一般明顯地漲價。究其原因，係因 M 牌的釀酒廠分布於美國各大城市附近；但 C 牌的釀酒廠位於洛磯山脈之一處，而其在運送往美國東岸的成本則相對為高。然而結合後，藉由 M 牌釀酒廠的地利之便，C 牌運輸成本足以下降。

垂直結合後對市場產生，是從雙重邊際化理論出發，結合後廠商因同時面對上、下游的邊際消費者，故同時減少上、下游產品的供應，因此使消費者剩餘更加降低。然而廠商可藉由垂直整合上、下游的方法，將原先上游對下游的外部成本內部化後，提高產品供給，而使無謂損失降低，此外，限制轉售價格、最小訂單量等方式皆增加產品供給，進而解決社會福利的損失。此外，垂直結合後可能發生的封鎖效果，則要視下游廠商的產品性質等而定。以美國近期一件基因檢測公司與其上游公司的結合案為例，因該基因檢測公司所提供的檢測項目，與其競爭對手的檢測項目相異，故認定無投入封鎖的可能。此外，亦

有學者比對不同結合案，並就對市場是否有害(實施封鎖)及是否有益(增進效率)之行為進行分析，發現有害無益及有益無害的結合案數量相當外，也存在有害有益的情形。因此總體而言，垂直結合後是否代表將實施封鎖，則仍視廠商的實際狀況而定。

5、網路效應與平臺經濟學、數位平臺概論、實證評估

從這堂課起開始切入與競爭法相關的實務問題。首先談到網路效應以及平臺經濟學，網路效應在經濟學上的意義，係指一個人使用該商品或服務所得到的效用(Utility)，取決於使用該商品或服務之人數，此類商品與傳統商品不同，後者對個人的效用來自於個人排他性使用，而前者商品對消費者效用則來自使用相通產品的其他人。因此這類會因使用者眾，而造成該產品產生先進者優勢，且當先進者造成一定市場占有率後，最終形成足以推翻市場現況，因此在贏者全拿之狀況下，則對參進者形成阻礙。傳統上常見範例如電話或電子郵件，但有時語言亦可以被視為具有網路效應的特性。當然，效用也可能為負，想像若是一個前衛流行服飾，當越多人穿的時候，其特殊性即會大幅降低。也因此當我們加入一個網路時，初步會帶來兩種影響，其一是對個人產生的效用，其二則是該個人加入後對其他人效用所產生之影響，此即是外部性，或可分別用 Autarky Value 與 Synchronization Value 來稱呼這兩種效用，當一個商品具有網路效應，則 Synchronization Value 就會比較高，但必須注意，這並非是全有或全無的概念，有些商品被視為 Autarky Value 比較高，但實際上亦存在 Synchronization Value，譬如汽車、去超市購物等等，一方面我們通常不會認為這些商品具有網路效應，但細部來看當越多人使用同一款車，車子的維修、保養及零件就會越普及，一樣的道理，雖然去超市買東西是自己享用，但當越多人買，買到的商品就可能越新鮮，超市大量採購下也可能會更便宜。所以當我們引入價格機制，網路效應會導致使用者的增加，然依供需法則，需求量增加時廠商提高價格的誘因提升，惟用戶人數又會因此下降，

故網路平台均係透過免費提供服務之方式擴充用戶人數，再透過其他業務(如廣告)加以獲利，這以表面來說似乎有值得疑慮之處，當平台免費提供服務又透過網路效應，無疑是提高了市場參進障礙，潛在競爭者均將難以與之競爭，但從網路瀏覽器、外送平台，或是早期 CD 光碟的例子可以發現，即便是具有網路效應特質的商品，即便是目前在市場上具有優勢地位的事業，亦不能保證未來其地位無可撼動，相反的他隨時有可能會被取代。

故授課講師以音樂傳遞媒介為例，黑膠唱片、錄音帶、CD，以及近 20 年來逐漸發展的串流音樂趨勢，又提及美國外送平臺間的競爭，以及網路搜尋引擎為例，這類都說明當前市場龍頭的寶座並未如此的穩固，因此先進產品並不代表可以形成創新的阻礙。在科技業為市場顯學的當下，法官 Ginsberg 則以實際事件回顧的方式，說明數位科技市場更迭迅速。例如現今擁有不小市占率的蘋果手機，在 2007 年時曾被媒體評論人看衰，而當時主流手機為 Nokia。在搜尋引擎方面，1998 年正值 Yahoo 搜尋引擎形勢大好之際，則有 Google 公司的成立。現今社交軟體主流的 Facebook(Meta)公司是在 2004 年成立，而在 2005、2006 年則有 MySpace 竄出，該公司甚至在 2007 年 1 月時被譽為天然獨佔；然而一個月後即出現走下坡的趨勢，最後於 2011 年時被轉賣。此外，科技公司也要面對執法機關的挑戰，法官 Ginsburg 在此也彙整科技巨擘當前遇到的各類司法訴訟，說明這些科技巨頭需要同時面對市場與政府的挑戰。

此外，當前在研究經濟學問題時會使用統計學的迴歸模型，以計量方法衡量及說明如廠商家數與商品價格等關係，但要注意「相關並不代表因果」，廠商家數少與商品價格高確實存在相關性，但其因果可能為其生產成本高、法令限制等因素。此外，迴歸模型的回應變數亦可由多個自變數解釋，例如商品價格得由廠商家數、生產成本等解釋。而在假設數學模型時，由於不大可能完全利用某幾個自變數即可解釋

應變數，因此其誤差值稱為隨機誤差。而在統計學中，亦存在忽略變數偏差（Omitted-variable bias），此類問題有兩個前提，其一為在真實的迴歸模型下，其中的一自變數(如生產成本)可用來解釋依變數(商品價格)，其二為此自變數(生產成本)與另一自變數(廠商家數)存在相關性。而執法機關在使用迴歸分析時，例如忽略生產成本此自變數，僅使用廠商家數為自變數時，仍可產生利用廠商家數對商品價格較高之解釋，但實際上這個解釋方式卻忽略成本對商品價格的影響力。

6、資訊經濟學、反托拉斯與智慧財產權、隱私作為競爭價值

「資訊」是驅動數位平臺發展的原動力，也因此談論當前數位平臺競爭相關議題時，無可避免應討論「資訊」對於消費者與廠商選擇所產生之影響。以需求面角度觀之，商品資訊有外顯，如價錢、樣式，亦有內藏，如耐久度、使用體驗等，如果沒有實際使用即無從得知。對於這些資訊的不對稱(asymmetry)，消費者的解決方式一則可以透過搜尋、資料的蒐集獲得資訊，亦可透過專業人員的專業及經驗獲得資訊。然而這些都涉及成本，包含時間成本、搜尋成本、諮詢費用等等，也因此消費者對於資訊量的選擇會取決於搜尋成本以及對於費用節省之期望值。以供給面來看，廠商提供資訊的誘因即是降低消費者的搜尋成本，可能透過廣告的方式主動提供資訊，使消費者產生既定印象，且當有一家廠商提出宣稱時，會吸引(或迫使)其他廠商跟進，但這同時亦會造成廠商有不實廣告的誘因，比如在反向選擇(Adverse Selection)常會提到的中古車市場即是一例，當消費者無法確定資訊真偽時，就會產生劣幣驅逐良幣的現象，使提供真正品質的廠商無法存留在市場中，為了解決這個現象，當然政府部門對於廠商提供予消費者的資訊有一系列的規範，廠商也會透過保固或評價制度來保證其提供之資訊真實性，縱使這將會使廠商的獲利降低，但在迭代模型下消費者購買的次數可能不只一次，故廠商亦有誘因透過犧牲短期利益以換取長期的消費者支持。這也是所謂的「訊息」(Signaling)，廠商透過提供某些資格

或服務以說服消費者其商品具有某些特質，如在就業市場中如果假設學歷與生產力呈正相關，則「高學歷」或許就是「高生產力」的訊息。

對於資訊隱私方面，競爭法上大致可化約為兩種看法，一則係將資訊隱私視為競爭要素之一而進行分析，另則係將資訊隱私視為非價格競爭之面相之一。在美國 Google 與 Double Click、Facebook 與 What's App 及 Google 與 Nest 結合案中，FTC 均是採前者觀點，上述案件倘以傳統競爭法之角度觀之，其實都不會有太大的競爭疑慮，因該等事業所屬之相關市場並未重疊，縱有，與之結合事業之規模太小，亦難稱對於市場競爭有所影響，在這個觀點下如果對於事業結合後持有巨量資料有所疑慮，則應該透過其他法律解決該問題，競爭法之立法宗旨並非用以解決非競爭之事項。但在第二種觀點中，資料隱私就如同價格一樣，係眾事業之競爭標的，在這個觀點下所應探討者，係事業結合行為所產生之單方效果或共同效果，是否將導致競爭的減損，進而對於用戶之資料隱私造成傷害，在 United States v. Google 及 FTC v. Facebook 案中均可見此論述。惟此觀點應予以說明者，係競爭減損與資料隱私傷害之間的關係，對於網路平台而言，用戶所付出的並非金錢而係資料，實證資料中消費者均認為資料隱私相當重要，但卻很少人願意支付費用來換取平台減少資料蒐集(此即資訊隱私悖論)，也因此競爭與資訊隱私間的連結關係即不明確。如果換個角度，倘將資料隱私視為品質(Quality)，則情況將更為複雜，因為一方面如果平台蒐集更多資料代表品質的下降，但另一方面平台透過資料提供之個人化服務又將使用戶體驗提升，屬品質上升的情況，何者孰大難以量化，故整體來說難有確切的標準及可預測性。

三、心得與建議：

經濟學有句厘語說：「10 個經濟學家會有 11 種說法」，即便是同一個議題，也會因為學派、學說的差異，而有不同的理解與論述，經濟學如此，競爭法亦然。綜觀本次由喬治梅森大學全球反托拉斯學院所舉辦的 6 天課

程中，課程設計上從基礎的供給需求出發，逐步延伸至實證分析、效率觀點、邊際成本與社會福利，另本次研習課程內容亦著重於美國反托拉斯法理論與執法案件的介紹，海納不同競爭觀點，提供參考文獻及實證研究，提升執法人員對公司營運及市場競爭實務方面的認識。在說明經濟學理與實務作法的差距時，深入說明各案件的時空背景，為學員提供實務作法，以及公司經營者的考量。最後，在各主要經濟議題方面，以美國市場的時空背景及時間關係，提供市場競爭環境的觀點。

在上述學習過程中可以發現，講者對於課程議題或有其基於經濟論理之分析觀點，惟即便在競爭法上，各國所欲達成之目標即各有不同，部分國家講求消費者福利觀點(consumer welfare)，亦有部分競爭法主管機關主張整體社會福利(total social welfare)，故雖仍需視整體競爭政策加以衡量，但毋寧是對於變化日益快速的執法環境提供了良好的切入觀點，也因當代競爭法面臨的議題多屬跨國性、共通性議題，世界各國主管機關均面臨數位經濟與平臺發展帶來的挑戰。本次研習課程受訓學員均來自各國競爭法主管機關(以亞洲、南美國家為主)，出席學員中多具有執法經驗，背景尤以法律為主，亦有會計等財務背景的學員，故在課程外藉由用餐時間及課間休息時間的交流，與其他競爭法主管機關的執法人員相互交換意見亦屬難能可貴，透過彼此交換意見促進學員對其他國家的瞭解，以及其他競爭法主管機關的認識，不僅有利於個案方面的調查進行，亦對於往後相似案件的執法能量有所助益。

Agenda

Sunday, December 11

Arrival and Welcome Dinner

6:00-8:00 Welcome Reception & Opening Dinner

Monday, December 12

Introduction to Economics: Markets & Competition

7:00-8:30 Breakfast Buffet

8:30-9:00 Session 1 - Goals of Antitrust (Judge Douglas H. Ginsburg)

9:00-10:15 Session 2 – Demand & Supply (James C. Cooper)

10:15-10:30 Break

10:30-11:45 Session 3 – Equilibrium, Markets, and Prices (Jonathan Klick)

11:45-12:45 Lunch

12:45-14:00 Session 4 – Basic Models of Competition (Joshua D. Wright)

14:00 Conclude for the day; Dinner on your own

Tuesday, December 13

Price Discrimination, Market Power, & Horizontal Mergers

7:00-8:30 Breakfast Buffet

8:30-9:45 Session 5 – Price Discrimination, Tying, & Bundling | Klick

9:45-10:00 Break

10:00-11:15 Session 6 – Tools to Assess Antitrust Market Power & Market Definition (John M. Yun)

11:15-11:30 Break

11:30-12:45 Session 7 – Horizontal Mergers: Competitive Effects | Wright

12:45-13:45 Lunch

13:45-15:00 Session 8 – Horizontal Mergers: Coordinated Effects (Bruce H. Kobayashi)

6:00-8:00 Group Activity and Dinner

Wednesday, December 14

Potential/Nascent Competition, Theory of the Firm, Vertical Mergers, & Vertical Restraints

7:00-8:30 Breakfast

8:30-9:45 Session 9 – Potential & Nascent Competition | Yun

9:45-10:00 Break

10:00-11:15 Session 10 – Theory of the Firm & Vertical Mergers | Kobayashi
11:15-11:30 Break
11:30-12:45 Session 11 – Vertical Controls: Fundamentals | Ginsburg
12:45-1:45 Lunch
1:45-3:00 Session 12 – Exclusive Dealing | Wright
3:00 Conclude for the day; Dinner on your own

Thursday, December 15

Digital Markets, Empirical Evidence, & Economics of Information

7:00-8:30 Breakfast
8:30-9:45 Session 13 – The Economics of Network Effects & Platforms | Yun
9:45-10:00 Break
10:00-11:15 Session 14 – Digital Platforms: An Overview | Ginsburg
11:15-11:30 Break
11:30-12:45 Session 15 – Assessing Empirical Evidence | Klick
12:45-1:45 Lunch
1:45-3:00 Session 16 – Economics of Information | Cooper
6:00-8:00 Closing Reception & Dinner

Friday, December 16

Antitrust, Intellectual Property Rights, & Privacy

7:00-8:30 Breakfast
8:30-9:45 Session 17 – Antitrust & Intellectual Property | Kobayashi
9:45-10:00 Break
10:00-11:15 Session 18 – Privacy as a Competition Value | Cooper
11:15 Take-Home Lunch