

出國報告（出國類別：開會）

出席 OECD—韓國政策中心競爭計畫  
「數位市場中之反托拉斯執法與監  
管」研討會會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：吳奕萱 科員

赴派國家：韓國 首爾

出國期間：114 年 9 月 3 日至 9 月 7 日

報告日期：114 年 10 月 28 日

## 摘要

本報告概述本會 114 年 9 月 4 日至 5 日，派員出席由經濟合作暨發展組織韓國政策中心競爭計畫(OECD/KPC)於韓國首爾舉辦之「數位市場中之反托拉斯執法與監管」研討會參與情形，內容摘述各場次學者專家專題演講內容、案例分享，末對於本次會議參與情形提出心得建議。

## 目錄

|               |    |
|---------------|----|
| 壹、會議目的.....   | 1  |
| 貳、會議資訊.....   | 1  |
| 參、會議情形摘要..... | 1  |
| 肆、心得與建議.....  | 20 |

## 壹、會議目的：

本研討會係由經濟合作暨發展組織韓國政策中心（OECD - Korea Policy Centre，下稱 OECD/KPC）主辦，以「數位市場中之反托拉斯執法與監管」為討論主題，探討數位市場的特徵及其對競爭法執法的影響，並進一步聚焦於數位市場治理中「事前」與「事後」管制方法間之討論。本研討會由 OECD 競爭法資深專家 Alessandra Tonazzi 小姐擔任主持人，另有來自泰國競爭委員會（Trade Competition Commission of Thailand；下稱 TCCT）、新加坡競爭與消費者委員會（Competition and Consumer Commission of Singapore；下稱 CCS）、菲律賓競爭委員會（Philippine Competition Commission；下稱 PCC）、澳洲競爭及消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission；下稱 ACCC）、德國聯邦卡特爾局（Bundeskartellamt）、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）及 OECD 等專家進行專題演講及報告。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、會議資訊：

- 一、會議名稱：「數位市場中之反托拉斯執法與監管」(Competition Law Workshop on Antitrust Enforcement and Regulations in Digital Markets)。
- 二、會議時間：114 年 9 月 4 日至 9 月 5 日，共 2 天。
- 三、會議地點：韓國首爾。
- 四、與會國家：計有德國、澳洲、日本、香港、馬來西亞、蒙古、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、斐濟及我國等派員參與。
- 五、進行方式：會議議程包含專題演講及專題討論，由專家學者及競爭法主管機關人員擔任講者，就數位市場議題闡述意見、案件處理經驗，並接受與會者提問及討論。

## 參、會議情形摘要（議程及會議資料詳如後附）：

### 一、9 月 4 日

- (一) 開場次：會議首先由本次會議主持人 Alessandra Tonazzi 小姐開場簡介

本次會議主要內容，並歡迎各國代表前來與會後，由 OECD/KPC 競爭計畫中心主任 Changwook Jung 先生致歡迎詞，並播放 OECD/KPC 介紹影片，最後由 KFTC 主委 Ki Jeong Han 先生發表賀詞。

## (二) 引言 (OECD 競爭委員會主席 Benoît Coeuré 先生)

- 1、數位經濟的快速發展推動創新與效率，但同時也使市場結構更趨集中。數位平臺因網路效應、數據優勢和鎖定效應而增強競爭力，並透過互補產品與服務形成完整生態系統。此外，零價格商業模式改變了競爭焦點，消費者以數據作為對價，使得傳統的市場界定與競爭評估方法面臨挑戰。
- 2、OECD 自 2016 年起將數位經濟列為重點議題，並於 2022 年出版《數位時代競爭政策手冊》，整理過往圓桌會議成果，持續探討演算法定價、生成式人工智慧 (AI) 與數據治理等議題。與會者指出，僅依靠傳統的「事後」執法工具往往不足，因此歐盟、英國、日本與澳洲等國家已引入或規劃「事前」監管制度，並針對具市場力量的平臺制定特定義務。
- 3、數位市場中之結合亦為重要討論焦點，會議強調殺手併購、消除潛在競爭與數據累積等風險，建議各國在審查中納入創新與未來競爭的因素，並關注低於法定門檻之交易，以避免對市場長期發展造成不利影響。同時，生成式 AI 的集中化趨勢，也引發對資料存取、雲端基礎設施與高效能晶片市場的關切，OECD 已規劃在未來 2 年內持續舉辦相關專題討論。與會者一致認為，數位市場具高度跨國性與快速變動之特徵，國際合作與經驗交流不可或缺。OECD 將持續扮演政策協調與研究平臺的角色，協助各國在監管模式、結合審查與 AI 相關議題上取得平衡，確保競爭政策能有效回應數位時代的新挑戰。

## (三) 專題演講：數位市場的特徵及其對競爭法執法的影響 (OECD 競爭組組長 Ori Schwartz 先生)

- 1、數位市場面臨的觀察與挑戰，包含主管機關在處理數位市場競爭問題時可能過於謹慎、現有法律框架或程序不足以應對數位市場的挑戰，例如：SSNIP 測試難以適用於服務價格為零之情況，以及冗長的調查、裁決及司法程序，往往使補救措施無法即時發揮效果。此外，主管機關單靠法律及經濟專業已不足以理解數位市場運作，亟需引入技術背景與跨領域能力，以掌握市場動態。
- 2、在檢視挑戰的同時，也應承認數位市場為消費者帶來的利益，例如：線上平臺提供大量商品供消費者選擇及比較，為消費者帶來便利與效率。然而，數位市場同時呈現「贏者全拿」特徵，增加壟斷風險，並產生如自我偏好、禁止轉向（anti-steering）及數據濫用等新型態行為，對傳統競爭法理提出挑戰。因此，競爭政策必須在維護創新與消費者福利的同時，審慎應對市場失靈。
- 3、數位市場展現了網路效應、多邊市場與高度依賴資料等特徵，這些特性在數位環境中表現得更為集中且強烈。例如：社群平臺的價值取決於龐大的用戶基礎與廣告生態系統，形成高度進入障礙。對主管機關而言，意味著需要建立更精細的分析架構，並加強跨領域知識，才能有效監管。部分國家已採取事前監管措施，例如歐盟的《數位市場法》（Digital Markets Act, 下稱 DMA），同時，大部分的主管機關亦正強化技術能力，設立數據科學單位並延攬 IT 專才，以應對新興挑戰。
- 4、人工智慧（AI）市場中特別是大型語言模型（Large Language Model, 下稱 LLMs），雖仍處於早期發展階段，但已展現出與數位平臺相似的特徵，像是對資料與運算力的高度依賴、市場集中化的風險，以及與既有平臺的垂直整合。例如：Google 已將 AI 工具直接整合至搜尋引擎，可能產生封鎖效果。現有的執法案例雖然有限，但像是法國針對 Google 未經授權使用新聞內容訓練模型的罰鍰，即足以顯示未來的競爭政策需要提早布局，並透過跨國合作及跨

領域對話，探索適合的規範模式。

(四) 專題演講：韓國近期數位市場執法經驗（KFTC 反壟斷調查局局長 Moonsik Kim 先生）

1、報告聚焦於 3 大主題：(1)探討數位市場中的競爭案例；(2)廣告實務規範；(3)排他性條款問題。報告案例皆反映了數位市場所面臨的共同挑戰，案例內容分述如下：

(1) 數位市場中之競爭案例

i. M 平臺案

2016 至 2019 年間，A 公司向韓國及中國遊戲開發商提供永久置頂展示優惠，但條件是開發商不得在競爭平臺 One Store 上架遊戲，導致 One Store 失去公平競爭機會。根據市場調查結果，A 公司市占率上升，而 One Store 市占率則下降。KFTC 最後對 A 公司處 3,000 萬美元罰鍰，並要求建立內部監控系統，以防止類似違規行為再次發生。

ii. 叫車服務市場案

B 公司自 2015 年進入叫車服務市場，迅速成為市場主導者，並於 2019 年推出特許經營服務，至 2021 年其市占率已超過 90%。B 公司自 2021 年起要求競爭對手提供機敏營運資料(如:營運測試記錄)，若對方拒絕，將禁止其司機接單。此舉使競爭對手無法招募或留住司機，同時，B 公司之市占率上升。最終 KFTC 對 B 公司處以罰鍰，並將案件移送檢方，同時要求該公司終止限制性協議。本案重點在於，由於交通運輸具公共利益性，倘事業利用公共設施強迫競爭者與其合作或排除競爭者，對競爭所產生的損害(如價格上升、選擇減少及服務品質下降等)會直接影響消費者，故此議題具有相當程度的重要性。

iii. 線上購物平臺案

自 2019 年起，韓國最大線上購物中心同時從事直銷及第三方經銷業務，並透過演算法將自有品牌產品置於搜尋結果第 1 順位，使得自有品牌產品在搜尋排名前 100 名中的占比及銷售量顯著增加。此結果導致消費者產生該平臺銷售之商品價格、品質較其他競爭對手更佳之錯覺，但實質上卻使競爭被扭曲。KFTC 對該公司處以 1.7 億美元罰鍰，並將案件移送檢方，且要求其發布指引以保障公平競爭。此案例顯示，平臺可能藉此鞏固市場地位並誤導消費者，監管機關需在確保小型賣家公平競爭與允許平臺創新之間取得平衡，而演算法透明度及審查將是未來的監管重點。

#### iv. 影音與音樂串流服務案

大部分的線上影音音樂平臺所提供之影音與音樂服務多無提供單一影音產品，而為捆綁銷售模式，使得消費者選擇受限。據調查結果顯示，平臺 E 的市占率持續增長，而競爭對手市占率則下降。經主管機關介入後，平臺 E 同意推出輕量版產品，以滿足消費者需求。此案例顯示「同意命令」(consensus promising)可作為靈活的執法工具，在數位市場中迅速解決反競爭行為，並為消費者提供新的選擇。

#### (2) 廣告實務規範—數位廣告與暗黑模式監管

在數位廣告領域，部分平臺發布的促銷訊息具有誤導性，例如：宣稱多人可獲獎或提供免費產品，但實際條件複雜或限制過多。另外，暗黑模式設計(例如：隱藏取消訂閱按鈕)也影響消費者選擇。KFTC 對違法平臺處以罰鍰，並要求修正廣告與介面設計。

#### (3) 排他性條款—線上旅行社 (OTA) 案

多家線上旅行社合約中具有最惠條款，條款內容包含要求飯店提供給 OTA 的價格或條件不得低於其他平臺，限制飯店在其他平臺提供折扣或促銷，進而抑制價格競爭。最後 KFTC 要求



線上旅行社刪除最惠條款，以維護公平競爭。

- 2、 結論：隨著數位經濟快速發展，平臺經濟及多邊市場模式在全球逐漸普及，競爭法面臨新的挑戰。在演算法與數據審查方面，平臺可能影響或操控消費者決策，故需加強對演算法與數據使用的監管；在事前監管措施上，同意命令可快速解決反競爭行為，為消費者創造更多選擇，同時兼具靈活性與效率。然而，政策制定仍需在鼓勵創新與維護公平競爭間取得平衡，確保市場各方在公平環境下競爭。由於數位平臺競爭問題具有跨國性，國際合作與經驗分享亦顯得至關重要。

#### (五) 專題討論：數位市場競爭法執法的挑戰

##### 1、 高麗大學法學院 Lee Hwang 教授

- (1) 講者首先回顧韓國經濟自 1960 至 1990 年代的發展歷程。韓國曾依靠製造業與出口導向政策使經濟快速成長，但在 1990 年代末期亞洲金融危機後，轉向市場自由化與創新驅動的成長模式。然而，過去 10 年來，韓國經濟出現成長停滯現象，傳統產業模式逐漸失效。面對全球政治經濟變化（如美中對抗、貿易保守主義抬頭），韓國作為開放型經濟體，受外部環境影響甚鉅，因此必須尋求以數位化與創新為核心的新成長動能。
- (2) 目前全球前 20 大企業多為科技與網路公司，顯示數位平臺已成為經濟活動的核心。「多邊平臺模式」雖促進交易效率，但也導致市場集中與收購潛在競爭者的併購趨勢。歐盟透過 DMA 與《數位服務法》（Digital Services Act）推動「數位主權」政策，美國則透過執法與政策辯論強化對大型科技公司的監管。日本、德國、英國、澳洲與臺灣也正考慮或採取類似的事前監管機制。然而，講者認為監管模式應依各國市場結構差異調整，例如韓國的搜尋引擎市場由 Naver 主導、行動支付與外送服務則由本地業者壟斷，因此直接套用歐美的執法模式可能與實際不符。

- (3) 韓國目前正討論《線上平臺規範法》(Online Platform Regulation Act)，但受到內外政治壓力與利益衝突影響，立法進程緩慢。國內傳統產業如計程車、餐飲外送及專業服務業者，均批評數位平臺破壞市場秩序，而平臺業者則面臨創新與監管間的拉鋸。講者指出，韓國需在效率、創新與公平間取得平衡，建立具彈性且符合本國產業結構的監管制度，他並肯定日本針對智慧型手機領域的「聚焦式監管」模式，以及我國採行觀察與漸進調整的策略，認為這些作法兼顧創新與穩定，是韓國可做為借鏡的方向。

## 2、德國聯邦卡特爾局 Irene Sewczyk 博士

- (1) 數位市場的特性使競爭法執法面臨新挑戰，傳統反壟斷法的工具如結合審查與濫用市場支配地位規範，已不足以因應快速變化的市場結構。德國自 2015 年起即展開理論研究與制度檢討，並成立「數位經濟小組」(Digital Economy Unit)，結合法律、經濟與資料科學專家，並發表多篇研究報告，內容包含平臺市場力、資料與演算法對競爭的影響等。
- (2) 2021 年德國修法新增限制競爭防止法(Act against Restraints of Competition, ARC)第 19a 條，授權主管機關認定具「優越跨市場重要性」(overwhelming importance across multiple markets)的事業，並對其採取事前規範。經指定後，主管機關可禁止事業的自我偏好、資料濫用、搭售與排除互通性等行為，德國迄今已指定 Alphabet、Meta、Apple、Amazon、Microsoft 等事業，主要案件包括 Meta 跨服務資料整併、Oculus 綁定 Facebook 帳號、Google 資料整併與汽車服務綁售，以及 Apple 自家 App 追蹤框架與 Amazon 演算法定價調查，這些案件均由聯邦最高法院直接審理，顯著提升執法效率。
- (3) 歐盟於 2023 年正式施行 DMA，以「守門人」(gatekeeper)概念

針對大型平臺施加事前義務，目前已指定 Alphabet、Amazon、Apple、ByteDance、Microsoft 與 Booking 等 6 家企業及其 23 項核心服務。DMA 以「自我遵循」(self-compliance) 方式執行，並已展開多項調查。德國第 19a 條制度與 DMA 目標相近，相較於歐盟執委會傾向集中處理所有數位案件，德國則主張雙方可並行、互補，故目前存在執法權限重疊問題，最後指出面對跨國數位壟斷，各國競爭機關需強化合作、共享經驗，共同確保數位市場的公平與開放。

3、馬來西亞競爭委員會(Malaysia Competition Commission，下稱 MyCC)  
) 首席執行官 Iskandar Ismail 先生

- (1) 數位經濟占馬來西亞的 GDP 約 24%，其中電子商務之占比超過 50%。近年 MyCC 已著手調查多起數位市場案件，包括 Dagang Net 與軟體商簽訂排他條款（罰鍰 245 萬美元）、MyEG 濫用支配地位強制購買特定外勞保險（罰鍰 224 萬美元）等個案，此外，MyCC 也曾調查 Grab 與 Foodpanda 等平臺，這些案件讓 MyCC 累積了在數位平臺監管上的實務經驗。
- (2) 馬來西亞的數位市場仍在成長階段，技術快速變化導致監管產生落差，面臨的挑戰包含缺乏演算法與資料取證專家、人力不足、機關間之監管範圍重疊及外資平臺主導等。大型跨國科技公司具備龐大資源與法律支援，易利用制度漏洞塑造市場結構，因此對年輕機關而言，挑戰科技巨頭並不容易，尤其在技術理解、人力資源與法律勝算上皆具風險，這些因素都導致執法邊界模糊，使競爭法之執行更具挑戰性。
- (3) 為因應新興科技挑戰，MyCC 修正《競爭法 2010》(Competition Act 2010)，引入結合審查制度，並推動招募與培訓、持續市場監測及進行「數位經濟市場研究」，聚焦於行動作業系統、支付系統、資料隱私、電子商務及線上旅遊等 5 大領域，研究報告預

計於 2025 年底發布。同時，馬來西亞政府設立「數位部」(Ministry of Digital) 並修法以強化監管。未來 MyCC 將透過強化專業能力與跨機關合作，確保在有限資源下維護公平競爭並促進數位市場健全發展。講者亦以「跳進水裡才能學會游泳」比喻執法精神，認為即使面對跨國事業與敗訴風險，也應勇於行動、累積經驗，讓執法機關在實戰中成長。

#### (六) 東南亞國家協會(ASEAN)成員報告

##### 1、 泰國數位市場執法經驗分享 (TCCT 委員 Sudharma Yoonaidharma 教授)

- (1) 近年來，泰國政府積極推動競爭法制的改革，像是近期剛向國會提交的修正草案，內容包括將競爭主管機關委員人數自 7 名增至 9 名，並規定其中至少須有 2 名具法律背景之專家，以提升決策的專業性與法律判斷力。此外，亦首次引入關鍵績效指標 (KPI)，以回應外界對案件審理進度緩慢及法院敗訴率偏高的質疑，展現政府強化執法效率與提升執法透明度的決心。
- (2) 在數位監管方面，泰國自 10 年前即啟動數位轉型，陸續建立隱私保護、著作權及資安等法制。然而，數位平臺競爭的新法規範至今仍未通過，原因是政府希望維持對跨國科技企業的投資吸引力，對於強化監管採取較為審慎的態度，因此主管機關多採取「軟性監管」模式，像是在外送平臺案中，並未逐一處理個案申訴，而是以市場研究與發布指引的方式，引導業者改善商業行為，達到政策目的。
- (3) 泰國仍持續面臨競爭法執行與司法體系間的落差，法院在審理競爭法案件時仍傾向於依照契約條文作狹義解釋，對競爭法的理解有限，導致主管機關在多數訴訟中敗訴。未來若修法通過，主管機關將取得跨部門的結合審查權限 (包含電信、金融及能源等領域)，有助於強化數位市場監管能力。在新法生效前，主

管機關亦將持續透過制定指引、進行公共諮詢及推動國際合作，促進公平競爭並兼顧消費者利益與產業發展之間的平衡。

## 2、遊戲虛擬貨幣聯合定價案（CCS 法律及執法處法律助理 Ashvin Suresh 先生）

### (1) 案件背景

此案件源於 2 起檢舉，檢舉人皆曾遭「價格調查員」(PIs) 邀請參與價格協議，在拒絕後向 CCS 反映。被檢舉人為新加坡 C2C 電子商務平臺 C，該平臺透過行動應用程式與網站提供用戶買賣新舊商品及訊息交流功能，其中平臺上的 6 名賣家分別針對 2 款手機遊戲（Mobile Legends 與 League of Legends）的虛擬貨幣進行聯合定價。

### (2) 調查發現

6 名賣家係透過平臺 C 與 Telegram 銷售遊戲虛擬貨幣，並未與公司掛鉤，應為自由工作者。這些賣家透過 2 種方式販售遊戲虛擬貨幣，分別為消費者提供遊戲帳號 ID，由賣家直接充值，以及消費者提供帳號與密碼予賣家，賣家透過 VPN 或其他方式登入並購買遊戲虛擬貨幣，再將其存入消費者帳戶，後者違反了遊戲開發商服務條款。透過平臺 C 對話記錄發現，6 名賣家利用平臺聊天功能進行價格協議。此案例顯示，雖然數位平臺提升市場透明度與效率，但其功能亦可能被濫用以進行市場共謀。

### (3) 採取措施

考量涉案人士年輕、交易金額有限及市場高度分散，CCS 對涉案者發出警告而非正式處分。更重要的是，CCS 與平臺 C 合作推動改進措施，包括更新使用條款、建立價格操縱檢舉機制，並在首頁刊登教育文章。CCS 也透過社群媒體宣導，提升公眾對價格操縱危害的認識。

#### (4) 觀察與啟示

本案顯示，數位平臺較實體店更易發生聯合定價，且因競爭者可即時觀察與調整價格，使證明聯合行為更具挑戰。另一方面，數位平臺也是有效的消費者教育管道，監管機關可透過與平臺合作，在維護公平競爭的同時，以靈活且比例原則的方式處理案件，兼顧嚇阻效果與市場效率。

### 3、菲律賓數位市場執法經驗與挑戰（PCC 委員 Ferdinand M. Negre 先生）

- (1) PCC 近年處理的案件包含反競爭協議、濫用市場支配地位，以及結合審查。舉例來說，在外送平臺案中，雖有濫用支配地位的指控，但經調查後發現市場仍具多棲（multi-homing）、進入門檻低、缺乏排他性條款等事實，因此案件很快結案；在 Grab-Uber 結合案中，PCC 採取行為性補救措施（behavioral remedies），要求維持票價透明、服務品質及非排他條款；而在 Mynt 收購 ECPay 案中，該委員會於第 2 階段審查發現潛在的數據排他與生態系鎖定風險，並要求業者提供 3 至 5 年的自願承諾，包括價格揭露、服務開放、維持獨立 IT 系統及設置內外部監督機制。PCC 雖具有執法經驗，但競爭相關的案件仍非常有限，大約有 95% 的案件屬於消費爭議。
- (2) PCC 於 2020 至 2024 年間針對電子商務、線上零售及數位廣告等領域進行市場研究，提出的建議包含研議制定專法以處理數位經濟競爭案件。2025 年生效的《Konektadong Pinoy Act》則納入促進競爭條款，如頻譜管理架構、價格透明、監督大型業者及防止交叉補貼，以降低進入障礙，賦予 PCC 更大監督角色。
- (3) PCC 作為相對年輕的競爭法執法機關，仍面臨專業人力不足、技術知識與執法經驗有限等挑戰。為提升執法效能，PCC 積

極推動跨機關及國際合作，雖然部分部會間仍存在權限重疊與職掌劃分的爭議，但跨部會的合作已逐步擴大，同時亦與東協各國競爭法主管機關持續交流經驗，並觀察國內數位市場中消費者行為，以確保相關政策與規範能貼合菲律賓市場的實際運作環境。

#### 4、數位平臺之競爭法與隱私保護—以 LINE 通知型訊息為例（我國代表）

首先說明隱私與競爭交會時產生之議題及本會執法立場，再來簡述案件起源係代發簡訊服務業者三竹資訊股份有限公司指稱 LINE Yahoo Corporation 與 LINE Taiwan Limited（下稱 LINE 公司）於 2020 年推出「通知型訊息」服務，未經用戶同意使用其個人資料並強制用戶接受「通知型訊息」服務，並將在即時通訊服務軟體市場之市場力延伸至代發簡訊服務市場，阻礙代發簡訊業者參與競爭。最後說明本案研析意見及我國公平交易委員會之決定，考量市場競爭狀態、LINE 公司及個資法目的事業主管機關數位發展部之意見，本案尚難認 LINE 公司構成獨占濫用、搭售等行為，違反公平交易法規定。

二、9 月 5 日：

#### （一）專題演講：數位市場監管—事前監管與事後管制之比較（OECD 競爭法資深專家 Alessandra Tonazzi 小姐）

##### 1、數位市場的競爭現況

近年來數位市場呈現高度集中，伴隨價格上漲、新創企業減少及市場活力下降，顯示大型平臺透過併購快速擴張，並形成網路效應與封閉生態系統。這種結構性特徵不僅影響單一市場，也可能跨足相關領域，造成效益分配不均，亦顯示潛在的反競爭問題。

##### 2、傳統競爭法執法的限制

傳統競爭法在數位市場執法面臨的挑戰，包括程序冗長、針對單一行為、無法充分應對網路效應、生態系統封閉及資料依賴等特性，使競爭法執法的效率受到限制。為此，多國逐步建立新型監管架構，例如歐盟 DMA、德國 ARC 第 19a 條，以及英、美、日、韓、巴西與澳洲等國的相關研議，針對「守門人」或市場重要平臺設置明確義務或彈性規範。

### 3、DMA 的執法經驗

DMA 自 2022 年生效，透過企業自我通報、調查與報告制度，加強對大型科技公司的監管，涵蓋限制競爭行為與自我偏好調整，並舉行公開工作坊蒐集利害關係人意見。執法經驗顯示 DMA 能補充傳統競爭法不足，但需大量專責人力，反映出高執行成本。同時，消費者保護法、數位服務法及資料保護法等多元工具，也在資訊透明、內容管理及弱勢交易保護上發揮作用，並需與競爭法協調。

### 4、AI 市場的新挑戰

在 AI 市場中，特別是 LLMs 高度依賴資料與算力，若這些資源多掌握在少數大型企業手中，則可能導致新的市場壟斷。再者，技術人才稀缺，也使新創企業更難進入。另外，平臺間的合作可能產生類似結合的效果，但未必適用於現行結合審查。各國監管機關初期係以市場研究與國際合作為主，未來需結合多層次執法手段，靈活觀察市場動態、投入人力與專業資源、建立長期追蹤與評估機制，在創新與公平競爭中取得平衡。

## (二) 專題討論：數位平臺事前監管之經驗分享與政策建議

### 1、JFTC 數位調查部首席調查員 Tomohiro Watanabe 先生

- (1) JFTC 認為，數位市場中之智慧型手機生態系統，已成為經濟與日常生活的核心，但《獨占禁止法》(Antimonopoly Act, AMA) 的執法程序冗長且難以即時糾正問題，加上市場機制無法



自發帶來有效改善，導致公平競爭環境面臨挑戰。因此，日本於 2024 年 6 月制定《行動軟體競爭法》（Mobile Software Competition Act，下稱 MSCA），並於 2025 年 12 月全面實施，藉由事前監管制度補充傳統執法的不足。

- (2) MSCA 主要針對智慧型手機的行動作業系統、應用程式商店、瀏覽器及搜尋引擎等進行規範。JFTC 於 2025 年 3 月指定 Apple（含 iTunes KK）與 Google 為受規範對象。依照法規，若市場規模達到日本智慧型手機用戶的 40%（即 4000 萬人以上），即符合「能夠排除或支配其他事業」的指定標準。
- (3) MSCA 明確列出禁止行為，例如：阻止使用替代應用程式商店或支付系統、禁止轉向（anti-steering）或禁止應用程式顯示外部價格、拒絕讓其他應用程式存取作業系統等行為。同時，亦要求積極義務，例如：在瀏覽器與搜尋引擎設定中提供「選擇畫面」（choice screen）。在執行上，JFTC 透過報告、監測、詢問、勸告與命令、停止命令及罰鍰來確保執行效果，並強調與企業定期溝通以平衡對話與強制。
- (4) 事前監管的優點在於能針對特定大型平臺訂定規則，快速修正競爭問題，避免冗長的市場界定與競爭效果分析。但其風險在於可能流於形式化，以及豁免事由（justifications）的範圍需審慎拿捏。JFTC 強調「對話式監管」的重要性，並預計於 3 年後針對 MSCA 進行檢討，評估是否將適用範圍擴展到智慧型手機以外的裝置或生成式 AI 等新型數位服務。

## 2、雪梨新南威爾斯大學法學院 Katharine Kemp 副教授

- (1) 澳洲政府於 2024 年由財政部主導數位競爭制度改革，提出建立「混合型（hybrid）」事前監管架構。該制度採「指定平臺」（designation）模式，針對在澳洲經濟中具關鍵地位、對消費者與企業影響重大的數位平臺施以規範。財政部強調採取「

快速跟進者」(fast follower) 策略，借鏡歐盟與英國等國的經驗，確保澳洲企業與消費者能獲得相同的改革效益，並從國際執法經驗中學習最有效率的監管做法。

- (2) 澳洲的混合架構結合「廣泛義務」(broad principles) 與「服務別義務」(service-specific obligations)，透過主要立法與次級法規同時建立原則與細節。指定標準包括量化與質化要件，例如營收、市場影響與平臺在商業生態系中的中介地位。該架構之執行期間為 5 年，並將於期間內進行檢討。優先監管領域為應用程式商店與廣告技術服務，執法機關為 ACCC，並規劃罰則與法院救濟機制，罰鍰可達 5,000 萬澳元、3 倍不當利益或年營收之 30%。
- (3) 此提案引起部分業界與學界爭論。批評者認為全球尚無共識推行數位市場事前監管，且恐造成「過度管制」與抑制創新。另有同時採行「廣泛」與「服務別」義務的可行性，以及反競爭行為認定與豁免標準過高等質疑。支持者則認為，傳統競爭法執法程序冗長且難及時矯正市場失衡，新制度可兼顧透明度與彈性，提升監管效率與可預測性，並確保與國際制度接軌。

### 3、高麗大學法學院 Lee Hwang 教授

- (1) 近年來，韓國的數位平臺產業迅速成長，線上交易的規模已超過全國交易總額的一半，顯示數位經濟已成為帶動國家整體經濟發展的關鍵。跨國平臺如 Apple、Google 在韓國積極拓展業務，同時本地平臺 Naver、Kakao 亦持續擴張，形成高度競爭且跨國連動的市場環境。然而，高額抽成、限制性條款以及「自我偏好」行為，引發社會與法律爭議，韓國消費者與內容供應商甚至針對跨國平臺提起國際訴訟，顯示數位市場中之問題已突破國界。

(2) 為應對快速發展的數位市場，韓國自 2020 年提出《線上平臺規範法案》(online platform regulator regulation act)，成為全球最早提出以專法規範平臺行為的國家，然而，由於市場差異、創新保護與國際政治壓力等因素，該法案至今仍未通過，此顯示如何在保障公平競爭與維護創新動能間取得平衡，是數位監管的核心議題。同時，數位市場具有零價格、網路效應、多邊市場及演算法操縱等特徵，使傳統競爭法分析工具難以完全適用，也增加了判斷的複雜性，使得主管機關不僅須具備法律能力，更須強化對資料科學與技術之理解，以掌握市場動態。

(3) 整體而言，韓國的經驗說明，數位市場的競爭問題已不再侷限於國內，跨國特性使得國際合作與經驗分享更為重要。未來，主管機關在政策與執法上，需結合事前監管與事後執法，並兼顧消費者權益、創新發展與市場公平，以制定出更全面且具彈性的競爭政策。

(三) 專題演講：數位市場中的市場研究與市場調查運用 (ACCC 數位市場處處長 Kate Reader 小姐)

1、ACCC 自 2017 年起陸續進行多項數位市場研究與調查，包含數位平臺、廣告技術服務及數位平臺服務等領域，研究顯示大型數位企業（特別是 Google 與 Meta）在搜尋、社群媒體及廣告技術供應鏈中強大的市場力及自我偏好行為。報告提出多項改革建議，包含強化透明度、允許替代支付機制、建立資料分離措施以及導入「選擇畫面」(choice screen) 等，以促進競爭與消費者權益。

2、從 2020 年起，ACCC 展開為期 5 年的「數位平臺服務調查」(Digital Platform Services Inquiry)，每半年發布 1 次報告，內容包括即時通訊、應用程式商店、搜尋預設、線上零售市集、社群媒

體、生態系擴張、資料產品與生成式 AI 等主題。調查結果顯示，雖然數位服務帶來便利，但也出現「市場傾斜」(market tipping)、資料濫用、詐騙與透明度不足等問題。ACCC 強調應與國際同儕（如歐盟、英國、日本與韓國）的經驗接軌，並參考歐盟 DMA 與其他監管模式，以推動數位競爭制度改革。

- 3、ACCC 認為市場研究是了解問題與推動改革的重要工具，能揭露市場不透明現象並引導後續執法。研究程序包括問題界定、資料蒐集（如：公開諮詢、機密資料、外部研究）、撰寫報告及政策建議，整體程序需花費 6 至 12 個月。ACCC 特別重視公眾參與及跨部門合作，並強調透過國際合作提升政策一致性，例如：建立跨部門的「數位平臺監管委員會」(DP-REG)，以及在新數位競爭體制下賦予 ACCC 監督職能，確保市場公平與消費者保護。

(四) 專題演講：智慧財產數據在市場研究中的運用（世界智慧財產權組織(World Intellectual Property Organization；下稱 WIPO)智慧財產與競爭政策處處長 Giovanni Napolitano 先生）

- 1、WIPO 的主要任務為協助各國與私部門保護智慧財產權，為了回應部分新興及開發中國家的需求，WIPO 於 2010 年成立競爭政策部門，協助其理解智慧財產權與競爭法之間的互動關係，特別是為強制授權、技術轉移等議題提供政策建議。該部門亦積極探討智慧財產權與競爭政策的交錯影響，例如加盟體系對品牌價值的影響、強制授權的適用條件，以及智慧財產權數據在競爭法執法中的應用。
- 2、傳統競爭法分析多聚焦於市占率與營業額數據，但 WIPO 指出，智慧財產權數據可提供更全面且前瞻的市場觀察，像是其所發展的「專利分析」(Patent Analytics)與「專利地景」(Patent Landscape)工具，能揭示產業主要參與者、研究機構的合作關係，以及中

小企業的技術布局；專利數據可反映產業結構與技術發展趨勢；商標數據則有助於預測企業未來的創新方向。這些資訊可補足競爭法主管機關在支配地位評估、結合審查及濫用行為認定上的不足，並協助更精準地界定市場競爭範圍。

- 3、此外，WIPO 近期針對生成式 AI 領域進行專利研究，結果顯示前 20 大企業多位於中國，其次為美國、日本及韓國，而前 10 大研究機構中有 8 家來自中國，反映各國在技術投資與創新能力上的巨大落差，也顯示潛在的市場集中風險。透過專利與商標數據，主管機關亦可觀察併購行為與「殺手併購」現象，例如 Google 偏好以收購擴張、Apple 則多依靠內生成長。這些資料有助於監測技術市場的競爭結構，提早識別併購是否可能消除潛在競爭者。WIPO 強調，智慧財產權數據作為公開且獨立的資訊來源，能降低執法對當事人資料的依賴，並透過跨機關合作與國際經驗分享，提升各國競爭監管在數位與技術市場的效能。

(五) 專題演講：亞洲開發銀行於數位市場之研究（亞洲開發銀行(Asian Development Bank；下稱 ADB) 首席經濟學家辦公室顧問 Yesim Elhan-Kayalar 博士、經濟研究與發展影響部經濟學家 Pramila Crivelli 小姐及 Rolando Avendano 先生）

#### 1、數位經濟的崛起與競爭新挑戰

近年來，亞洲國家在數位經濟與服務的發展上表現突出，服務業不僅成為經濟成長的新動力，也在提升生產力與吸引外資上展現關鍵作用。然而，數位市場的跨國性與網路效應，使傳統競爭法面臨挑戰，約有 40% 的服務貿易障礙係源自國內競爭法規，使得競爭政策對外資流向產生重要影響。ADB 預估未來 80% 的數位投資將集中於亞洲，因此，如何在促進市場開放的同時維持公平競爭，成為各國政策制定的核心課題。

#### 2、投資協定與競爭政策的互動與衝突

投資協定與競爭政策雖同為經濟治理的重要制度，但在功能與目標上存在差異，前者係保障外資免受歧視性待遇，重視投資保護與市場進入；後者則係防止濫用市場支配地位與掠奪性定價，以維持市場公平。若兩者缺乏協調，可能導致外資削弱競爭，而損害市場透明度。目前亞洲約 3 分之 2 的貿易與投資協定缺乏競爭政策條款而屬「舊世代」架構，但隨著市場數位化程度提升，新協定已逐步納入反壟斷與電信競爭條款，顯示制度整合的重要性。

### 3、 跨國數位議題與專業能力培育

數位市場的跨國特性帶來傳統競爭政策難以獨立解決的新挑戰，例如：演算法共同行為、資料可攜性與跨國數位平臺結合審查等議題。若缺乏司法與監管協調，容易出現執法落差或重複管轄的問題，目前多數國家在數位經濟、隱私與電信監理上仍呈現「政策孤島」，缺乏一致性與可預測性。因此，建立跨部門合作機制，並將競爭主管機關納入電子商務與數位經濟協定談判中，已成為區域合作的方向。而 ADB 等機構推動的能力培育與制度改革協助，可提升各國針對數位平臺結合、演算法監管的執法效率。另有研究指出，若能強化競爭政策執行力，數位產品出口甚至可增加 50%，形成「規範提升—投資成長—市場創新」的正向循環。

### 4、 結論

綜上，亞洲數位市場與跨境投資正形成快速且高度相關的生態體系。競爭政策不僅是維持市場公平的工具，更是推動數位經濟永續發展的制度基礎。各國應持續強化監管能力、完善數據分析與市場監測機制，在區域層面，則應深化跨國合作，共同面對數位平臺壟斷與外資豁免等制度性挑戰。唯有透過專業能力培育、政策整合與國際協調，亞洲才能在促進創新與吸引投資

的同時，確保數位經濟發展兼具公平性與包容性。

#### (六) 閉幕

由 OECD/KPC 競爭計畫中心主任 Changwook Jung 先生閉幕致詞，感謝與會者的投入，並表示會議中的交流不僅帶來新的啟發，也強化了亞太地區國家間的連結，未來 OECD/KPC 亦將持續作為對話與合作的平臺，致力於促進區域間的交流。

#### 肆、心得與建議：

- 一、 本次會議聚焦於數位市場競爭政策的最新發展與制度設計，透過與各國競爭法主管機關及國際組織的交流，可明顯感受到各國正積極回應數位經濟帶來的挑戰。從各國經驗分享可知，先進國家多已逐步朝向「事前監管」做為數位市場治理的主要方向，以縮短執法時程並預防市場失衡，而新興國家則強調制度的彈性與實務可行性，傾向採行軟性規範或跨機關合作的方式。相較於歐洲及日本等國的制度演進，我國目前的競爭法執法原則為「議題導向」(issue-driven)，不傾向採取事前管制措施，惟鑑於數位市場變化快速、商業模式持續創新，未來仍應持續關注各國制度發展與執法案例，作為我國精進數位市場執法與相關制度之參考。
- 二、 本次與會者對我國於會議上分享的案例表現出高度興趣，建議未來可持續派員參與國際有關數位市場與競爭政策之國際會議與交流活動，除了可深化與各國競爭法主管機關之互動外，亦有助於掌握新興監理趨勢。
- 三、 此外，與會者亦多次提及專業人才培育的重要性，在科技快速進步與市場模式持續創新的環境下，數位市場的監理與執法已跳脫傳統經濟與法律範疇，而需結合科技、資料科學、演算法分析及產業實務等跨領域知識，本會未來應持續加強同仁對於新興科技與數位市場運作的理解，以提升競爭執法能力。