附件四

新興通傳產業垂直應用與監理調和期末報告

中華民國 109 年 11 月

目次

壹、 前言 4-1

貳、 國際通傳數位經濟及政策發展趨勢 4-3

一、 數位創新應用發展 4-3

（一） 資料利用驅動數位創新 4-3

（二） 數位創新經濟模式--以 Netflix 為例 4-4

二、 資料利用—隱私與競爭的法制觀點探討 4-5

三、 數位服務平臺的類型及競爭力探討 4-7

四、 小結 4-8

參、 國際通傳匯流前瞻議題研析—數位平臺規管之發展 4-9

一、 歐盟與美國數位平臺市場競爭政策背景差異 4-9

二、 美國數位平臺規管態度分析 4-12

（一） 美國司法部（DOJ） 4-12

（二） 美國聯邦貿易委員會（FTC） 4-15

（三） 美國國會 4-20

三、 歐盟數位平臺規管態度分析 4-21

（一） 歐盟數位服務市場競爭探討—數位平臺與資料運用 4-22

（二） 歐盟競爭法因應數位經濟發展下之概念調整 4-24

（三） 歐盟競爭法對數位平臺管制之適用分析 4-27

四、 澳洲數位平臺規管態度分析 4-30

（一） 數位平臺之結合行為與市場競爭 4-30

（二） 數位平臺與媒體間之管制落差 4-34

（三） 數位平臺與消費者保護 4-36

（四） 後續進程：數位平臺服務調查（2020 年至 2025 年） 4-41

五、 英國數位市場競爭監理政策改進 4-42

（一） 五項策略措施 4-43

（二） 七項優先重點項目 4-45

六、 小結 4-51

肆、 國際通傳匯流前瞻議題研析—數位轉型與匯流法規調和 4-52
一、 歐盟數位轉型策略發展 4-52
（一） 概述：型塑歐洲數位未來戰略 4-52
（二） 對民眾有用的技術 4-53
（三） 公平且競爭之數位經濟 4-56
（四） 開放、民主且永續之社會 4-58
二、 英國數位轉型策略發展 4-59
（一） 第四次工業革命白皮書 4-60
（二） 促進 5G 垂直應用或微型業者發展 4-66
三、 新加坡「電信與媒體市場匯流競爭法規」規範改革芻議 4-71
（一） 匯流競爭法規規範原則 4-72
（二） 因應匯流發展下通訊傳播市場管制政策修正重點 4-75
四、 小結 4-77
伍、 國際通傳匯流前瞻議題研析--資料利用法制調和 4-79
一、 美國企業相關之競爭爭議與用戶隱私爭議之分析 4-79
（一） Google 相關之競爭爭議分析 4-79
（二） Facebook 相關之用戶隱私爭議之分析 4-82
二、 歐盟 4-85
（一） 歐盟 GDPR 與資料利用之關聯 4-85
（二） 歐盟競爭法規對資料管制之適用 4-86
（三） 歐洲資料策略 4-91
三、 新加坡－資料利用與創新發展政策 4-98
（一） 數位策略 4-98
（二） 資料共享沙盒與協議 4-99
（三） 資料信賴標章（Data Protection Trustmark, DPTM） 4-100
（四） 資料共享信任架構（Trusted Data Sharing Framework） 4-102
四、 英國－ICO 新興科技與個資保護沙盒 4-106
（一） 沙盒涵蓋之服務類型 4-106

（二） 申請評估 4-107
（三） 參與人之沙盒設計 4-108
五、 小結 4-109
陸、 國際數位經濟下之通傳匯流前瞻法制研析 4-111
一、 歐盟數位平臺規範與數位服務法制革新發展方向 4-111
（一） 保護中小企業、促進市場公平競爭發展—「促進線上中介服務的商業使用者之透明性與公平性規則」 4-113
（二） 歐盟數位服務法制革新進程 4-120
二、 英國資料開放與競爭管制趨勢 4-128
（一） CMA 對線上平臺與數位廣告市場之管制架構規劃 4-128
（二） 消費者之智慧資料開放暨促進創新監理趨勢 4-140
三、 小結 4-145
柒、 分析與結論 4-147
一、 我國數位服務市場管制初步分析 4-147
二、 數位平臺的競爭與管制 4-148
三、 數位轉型與法制調和 4-153
四、 研究建議 4-156
參考資料： 4-159

圖目次

圖 1：英國 CMA 因應數位經濟之策略與相應領域 4-44

表目次

表 1：英國 CMA 在數位市場之重點項目與相對應策略..... 4-45

表 2：行為準則三項總體目標之細部原則 4-136

壹、前言

數位科技的發展形塑了數位經濟的面貌，也為民眾帶來豐富的智慧生活體驗。在各種智慧生活應用的背後，則是由扮演聚集大量使用者的中介數位平臺，與複雜的大數據資料的分析、利用與流動所支撐。若說我國過去十數年投入的寬頻基礎建設為有形的資通訊基礎建設，那麼這些聚集大量使用者、扮演中介角色、具有高度整合能力，串連不同應用、服務與內容的數位平臺業者，就是數位時代中無所不在卻又無影無形的數位基礎建設。

數位服務平臺同時具備了規模經濟、範疇經濟、網路經濟的特性，也具有雙邊及多邊經濟的特性。以最大的數位服務平臺業者 Google 為例，其不但擁有 Google 網路服務平臺，同時也擁有最大市佔率的網路瀏覽器及手機作業系統 Android，其聚集的使用者數量龐大，使其他各類型網路應用軟體或服務，均必須仰賴 Google 平臺協助扮演與消費者的服務中介，否則難以觸及消費者。

數位平臺的市場影響力可說是無所不在，儘管數位平臺本身為中介者，卻能夠影響其他類型應用服務市場的競爭。因此，在數位經濟的特性下，本研究將以數位平臺的管制討論為核心；而其次，資料運用又可說是數位服務市場的重心，舉凡服務品質的持續強化、個人化服務的提供、消費者需求分析與精準行銷的達成，都與資料的運作型態有關。資料運用的行為本身，涉及個人資料及隱私的規範；業者透過資料運用取得競爭優勢，進而取得龐大的市場，則又涉及競爭法的規範。

從數位服務平臺的角度觀察，其管制思維係由其服務所屬市場出發，抑或是以資料運用的角度出發。前者，直接涉及數位平臺的定義

以及可能的管制模式，間接則因數位服務同時跨越通訊與傳播兩大領域，而可能因法制環境的變遷需求，延伸至匯流政策法規之調整；而後者則涉及以資料為競爭要素的競爭法制與隱私法制發展，亦與各國在數位經濟趨勢下的數位發展與資料運用策略息息相關。

因此，本研究首先由數位平臺的管制展開討論，並因其與通訊傳播領域的密接性，延伸討論各國數位發展策略與匯流法制調整；繼而由資料市場競爭的角度，探討國際資料運用與競爭政策發展，以求由多面向呈現數位平臺管制與市場競爭議題之國際發展。

貳、國際通傳數位經濟及政策發展趨勢

一、數位創新應用發展

在資通訊科技與網際網路的演進下，數位化與資訊化被賦予全新的意義。透過網路，傳統的數位化與資訊化主要加速了各種內容的傳遞，縮短了地理距離造成的隔閡，達成「網路無國界」的願景；而當前的數位化與資訊化則更進一步，在融合了物聯網、大數據與人工智慧（AI）後，萬事萬物均能加以數位化與資訊化，從而，經濟上的供應與需求也被數位化，並透過網路平臺相互媒合與交錯。至此，數位經濟的意義已不僅指數位內容與數位服務所帶來的經濟效益，而更為廣泛的擴散至各行各業，以前所未見的速度連結供應與需求，形塑出各式各樣的創新商業面貌。

（一） 資料利用驅動數位創新

在過往，數位化與資訊化的意義，主要是透過數位工具記錄資訊內容，而現代則是進一步將各種人、事、物，其外顯及內含的資訊全面數位化，包含具體與抽象的概念與訊息，使其想像能在一個虛擬世界裡面完整的重現，並能像數據一般被用於運算、分析整理。

在上述概念下，即使原本已是數位格式儲存的內容，也尚不能稱為完整的數位化與資訊化。例如一部電影，儘管是以數位形式儲存，但尚未達成「資訊化」--亦即電影本身所含有的「資訊」並未被完整抽取，諸如片長、演員、導演、片商等資訊外，電影的風格、內容的走向、氣氛的營造、色彩的運用等，這些隱藏在電影當中的資訊，才是真正與觀眾喜好緊密連接，決定了供應與需求的要素。

因此，若我們把大量電影內容完整的數位化與資訊化，再把觀眾

的喜好也加以數位化與資訊化，所得到的大數據就能透過 AI 分析尋找出符合特定觀眾喜好的電影，從而打造出精緻的個人化服務。而這種精準的「供應-需求」的分析與媒合，係由龐大的數位資料加以驅動的，形塑出當代資料經濟的面貌，成為數位經濟的重要成分。

（二） 數位創新經濟模式--以 Netflix 為例

著名的網路 OTT 視訊服務公司 Netflix 以精準推薦符合消費者喜好影片為其服務之優勢，精準推薦的構成，不僅在於分析消費者的喜好，更在於對自身商品的解構與分類[1]。Netflix 將此種方式稱為「altgenres」，是一種基於質化分析的方法，Netflix 透過一群經過訓練的人觀看電影，並用各種複雜而精確的詮釋資料（metadata）加以標記（tag）內容，這些詮釋資料包含了各種電影內容的評分，例如浪漫程度、情節結論性、敘事元素等。據報導[2]顯示 Netflix 至少使用超過 7 萬 6 千種以上的類型（genres），來細分化其擁有的電影內容，這些類型與 Netflix 數百萬用戶的觀看喜好相互分析連結後，就成了 Netflix 的競爭優勢。

更進一步的，Netflix 也運用此一龐大的內容類型資料庫，發揮其在自製內容方面的優勢，這並非意謂著透過大數據分析，即可直接得知製作何種影視內容會受到觀眾歡迎，但鉅細靡遺的類型資料，如同經歷成千上萬部影片訓練的人工智慧，可以協助製片者思索、組合內容製作的各種要素，這也是 Netflix 創造出《紙牌屋》的關鍵之一。

由 Netflix 近年的發展，可以觀察出資料運用對於數位市場競爭、數位產業發展、數位創新促進等多方面的議題，均居於關鍵的地位，

[1] https://www.fastcompany.com/40547557/how-i-got-my-dream-job-of-getting-paid-to-watch-netflix
[2] https://www.theatlantic.com/technology/archive/2014/01/how-netflix-reverse-engineered-hollywood/282679/

這也是本研究將針對資料利用與數位平臺進行探索性分析的主要原因。

二、資料利用—隱私與競爭的法制觀點探討

承接前節分析，資料利用作為數位經濟的關鍵環節，在於將需求與供給的所有人與物相關的資訊數位化後，即能以資料分析進行精準供需媒合。而所謂「人的數位化」所形成的就是個人隱私資料，在數位時代中，隱私個資的範疇遠比一般人想像為廣，不僅是姓名、身份、地址、電話這些具體的資訊，更包含個人的行為（藉由數位追蹤記錄所得）、偏好（藉由大數據分析所得），甚至對個人需求的推估（由前二者分析所得）。

聚集這些龐大資料的大型數位平臺公司，將個人的隱私個資視為具有經濟價值的商品，並企圖加以利用變現，以獲取商業價值。數位平臺透過各種數位追蹤方式，追蹤、收集、分析個人資料，或許也包含了敏感的健康資訊。

個人資料保護法制旨在保護個人免受資料不當收集、處理及利用的侵害，然而，無論是歐盟的一般資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）或是我國的「個人資料保護法」，儘管都相當嚴格的保護隱私資料，但在個人與企業之間的地位不對等下，個人資料的權利並不能說被實質、充分的保障，例如數位服務平臺的資料收集同意條款，消費者若不同意即不提供服務，個人幾乎難以拒絕。

在既有的政策和法規體系中，競爭法被歐盟及美國討論為調整這種地位不對等的工具之一，因為競爭法的主要功能是監督和調節市場力量，當然也包括數位經濟市場。在資料利用為驅動數位經濟的主要因素下，對於聚集大量資料的數位平臺，其監管的討論需要由競爭法

和隱私法兩層面出發，因為最終所面對的是同一個問題：保護消費者的權利。

競爭法和隱私法二者的法律架構不同，而其各自的主管機關在多數國家的歸屬或模式也不同，如歐盟及其成員國多數歸屬於不同主管機關；美國因其並無全面而獨立的個人資料保護法規，而其競爭與隱私保護在權責上同屬聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission FTC）；而我國目前則屬於「目的事業主管機關」模式，依據產業主管機關而決定。

然而在兩者的法制設計上，其監督的主要目的截然不同，競爭法原則上希望實現公平的市場競爭，業者並不因某種行為而當然違法；而隱私法是將個人隱私做為民眾的基本權利加以保障，權利一旦受到侵害即為違法。

相對而言，因不同法制對主管機關及權責範圍的限制，在評估市場是否存有不正競爭時，競爭主管機關通常不會調查、處理市場競爭以外的問題或法律義務。例如 2014 年 Facebook 與 WhatsApp 結合案[3]，符合《歐盟結合規則》第 3 條第 1 項第 b 款所指的集中交易，特別是 Facebook 為多邊平臺（multi-sided Platform），平臺彼此間會針對使用人數、資料或付費廣告從事競爭，雖 WhatsApp 未蒐集用戶資料，但以資料驅動之結合，未必是著眼於結合當時既有的產品或服務市場，而是看中具有競爭價值的資料或取得具競爭價值資料之技術、能力或機會。

是以對本案，歐盟主要關注於合併案背後資料的蒐集與累積，是否造成損害、降低市場競爭之可能。就潛在的資料集中度問題，歐盟

[3] 陳志民，大數據與市場力濫用行為初探，公平交易季刊，第 26 卷第 3 期，頁 18-19（2019）。

執委會僅分析本結合案是否可能加強Facebook於線上廣告市場地位，至於兩者結合後，Facebook 掌握的資料集中後，是否引起任何隱私保護侵害的問題，則不在歐盟競爭法涵攝範圍之內，而屬於歐盟資料保護規則的範疇。在此之後，有數起影響重大隱私資料侵害事件[4]發生，但跨國大型數位平臺企業卻仍持續成長，促使主要國家開始檢視與討論關於競爭法與隱私法之間的隔閡、差異以及共同目標。

在資料經濟的範疇下，競爭法和隱私法產生了交集，尤其以歐盟為例，歐盟多年來不斷透過政策與法規推動建立數位單一市場，透過一般資料保護規則（GDPR），建立協調歐盟一致的個人資料保護法規；而歐盟競爭法目的也在降低歐盟市場競爭者之間的貿易障礙。綜合兩者來觀察，歐盟思考著如何將隱私保護做為競爭要素，若能透過消費者選擇隱私保護較佳的數位平臺，則兼顧維護隱私與市場競爭，制衡具有極大市場力量的數位平臺企業，並使消費者不再受制於業者。

參考競爭法中曾有許多措施被有效的用於促進電信市場競爭，例如強制網路互連互通，網網相連使消費者不會被鎖定在最大的業者，打破大者恆大的原則；又例如號碼可攜，大幅降低消費者轉換服務提供者的門檻，給予消費者更大的選擇自由。將上述互通性及可轉移的概念，用於隱私保護上，則如歐盟 GDPR 中允許消費者擁有個人資料移轉控制權，即一般所稱之「資料可攜權」，則可說是將競爭思維帶入隱私保護的一種實現。

三、數位服務平臺的類型及競爭力探討

數位服務平臺具有經濟學上的雙邊性或多邊性，因此在建立數位平臺的競爭管制思維上，首先會面對到類型界定的問題。數位經濟的

[4] https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files

特性之一就是供給與需求、物流與金流與傳統經濟模式不同，最常見的數位服務平臺營利模式，是藉由免費提供內容或服務，在吸引大量使用者後，藉由廣告的投放獲得收益；因此並無法直接藉由其提供之商品或服務之類型界定其市場，而數位服務平臺本身在廣告產業鏈的影響力與其角色卻又相當不對等，是難以由其服務類型加以界定其角色的主因。

另一個影響則是在企業的收購與合併上，數位服務平臺對於資料所代表價值的認知，比其他產業更為深刻，因此也不斷透過數位服務的戰略收購、合併，累積更巨量的資料，並依靠不斷擴張的服務領域、巨量資料與資料分析能力，更深入的瞭解消費者生活層面的各種偏好與需求。此種透過收購以及合併來擴張市場的方式，亦被認為有損害創新發展與消費者權益之虞，也因此將個資保護與資料掌控作為競爭要素，也成為競爭法上的探討重點。

四、小結

在數位經濟的範疇下，數位服務平臺扮演雙邊或多邊經濟的核心角色，而資料利用是相當關鍵的要素，數位平臺仰賴資料的分析，提供優質的服務以吸引更大量的消費者人流，從而擁有更大的市場力量；另一方面同樣也仰賴資料分析，提供高效的廣告或精準的行銷，以取得廣告或行銷的收益金流。本研究以下將由數位平臺管制、數位轉型與匯流法規調整、資料利用規管等層面出發，研析歐盟、美國、新加坡及澳洲之政策及規範發展，以瞭解國際對於數位平臺及資料利用等議題之態度與想法。

參、國際通傳匯流前瞻議題研析—數位平臺規管之發展

在數位平臺的市場競爭議題上，美國四大網路產業巨頭（Google、Amazon、Facebook、Apple，合稱 GAFA）於近年因其迅速發展之跨領域業務，招致消費者在使用其服務之餘，亦開始對其本身權益及個人資料數據是否遭此類網路企業不當商業挪用而進行關切；相關監管機關如美國司法部（Department of Justice, DOJ）及聯邦貿易委員會（FTC）亦對於此類網路產業，如 Google 與 Facebook 是否在業務擴張過程中所產生的競爭爭議展開調查，包括未清楚告知用戶關於個人數據之用途導致侵害消費者隱私、併購相關業務的新創產業藉以維護其市場獨佔及優勢之地位、同時兼具可展示搜索結果之平臺及經營數位廣告營運之利害關係人的雙重身分等。

GAFA 四大巨頭所涉網路服務市場龐大而複雜，本研究範圍鎖定於與網路通訊產業中的競爭與用戶資料隱私保護等因素，故後續有關美國數位平臺議題之分析，將專注於 DOJ 與 FTC 對於高科技產業監管的回應與討論，特別是 Google 與 Facebook 兩家企業所產生之網路服務競爭與用戶隱私保護相關議題。

至於前段所提 GAFA 中另外兩大企業 Amazon 與 Apple，由於前者牽涉之問題較侷限於實體零售業、大型電商平臺及物流業者間之競爭合作關係；後者則較偏重於各式應用程式（APP）開發者對於 Apple 在 iOS 系統內管控應用上下架的爭議，此兩業者牽涉之議題與本研究重點之連結相對薄弱，故不列入本次分析討論範圍。

一、歐盟與美國數位平臺市場競爭政策背景差異

以整體國家經濟政策角度檢視，美國向來多以降低政府干預、鼓勵市場機制，為推動產業的政策核心價值與導向，因此較常見放任式

（laissez-faire）與輕量（light-touch）型態之規管方向。此外，行之有年、並由企業雇用專業人士對政府部門實行有利其商業發展的「遊說（lobbying）」，也常見於 GAFA 商業策略中的一環。根據美國華爾街日報（The Wall Street Journal, WSJ）估計，Facebook、Google、Amazon 與 Apple 於 2019 年分別花費 1,637、1,312、1,653 與 1,045 萬美金於遊說政府部門之相關預算[5]。

以經濟發展面向而言，輕量管制的政策型態對於亟需發展空間的新創產業特別有利。如網路資通訊等企業，其往往因使用刻正發展中的新興科技、或採取具破壞式創新的商業模式，而無法納入現有的規管體制架構。因此當政府願意給予此類新創企業較多彈性與發展空間時，往往也可為該國經濟於創新發展之動能注入活水。以美國為例，GAFA 及旗下相關企業不僅可為國內創造大量財政稅收、工作機會、並吸引國外高科技人才移入，亦同時藉經濟與科技發展帶動及放大美國在國際上的影響力。

在政治與社會發展脈絡上，由於網路產業中的社群平臺已從單純分享個人社交生活，逐漸成為現今數位經濟時代下發表個人言論、意見領袖帶動社會輿論的主要場域。其衍生出的相關議題，包括當此類網路企業不當使用使用者數據，進而出現如劍橋分析公司（Cambridge Analytica）在 2016 年經由 Facebook 取得用戶相關個人資料數據，進而製作並投放影響美國總統選舉的政治型廣告。此事件在政府、媒體、用戶及企業間掀起軒然大波，相關保護使用者資料的民間倡議也逐漸興起，意欲提醒用戶留意自身在社交平臺的個人資料如何被企業所使用，甚至檢視是否有被濫用的疑慮；另有相關倡議團體及政治人物開

[5] Ryan Tracy, Tech Firms Ramp Up Lobbying as Antitrust Scrutiny Grows, Wall Street Journal, 2019/10/28, https://www.wsj.com/articles/tech-firms-ramp-up-lobbying-as-antitrust-scrutiny-grows-11572255000?mod=article_inline

始呼籲政府應對此類大型科技巨頭加強監管。

但對美國監管機關而言，是否應就網路產業，如 GAFA 所代表的科技巨頭採取較為嚴格之規管，亦有如父子騎驢般的為難之處。除須考慮相關管制措施或判決態度是否將對該國經濟發展、競爭態勢、產業創新等面向造成負面影響；美國政府亦須思考如何在日新月異的數位廣告商業模式、演算法技術、保障言論自由及消費者隱私等眾多命題下尋求市場自由與政策規管間的平衡，不啻為一極其複雜、且牽涉多方利害關係人的政治考驗。

相較之下，歐盟雖身為美國 GAFA 等科技巨頭的主要市場之一，但其相異於美國商業文化與政治的差異性，不時體現於歐盟監管機關在政策設計上對於消費者隱私及市場競爭的規管強度；同時於美國 GAFA 等科技產業鯨吞全球市場的同時，其規模之鉅，對歐洲的科技產業發展亦造成一定程度之壓迫。有鑒於此，歐盟的監管組織必然產生有關政策或規管措施，以保障歐盟內網路新創產業之生存空間、及鼓勵歐洲科技產業之發展。以歐盟自 2017、2018 到 2019 年針對美國搜尋引擎龍頭 Google 的判決為例，歐盟執委會（European Commission）以反托拉斯法為調查的核心基礎，分別就 Google 濫用其自身於搜尋引擎業務上的優勢地位而圖利旗下購物搜尋服務、濫用 Android 系統於在智慧型手機的主導地位以強化其本身於搜尋引擎上之優勢、藉其市場優勢強迫第三方網站必須在其線上廣告合約中遵行數項限制性條款，以阻擋 Google 競爭對手於此類第三方網站上放置搜尋廣告等事項，開出高達 24.2 億、43.4 億，與 14.9 億歐元的罰款。[6]

由上述美國與歐盟於數位平臺管制差異的說明，可瞭解美國在推

[6] European Commission, Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising, 2019/03/20, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770

動產業上的政治、商業背景脈絡，儘管身為 GAFA 的發源地，但由於其本身寬鬆的市場管制態度，以及其對全球經濟輸出的優勢，相較於其他國家政府，其透過反托拉斯法調查競爭議題的速度相形緩慢；歐盟則因與各國均受 GAFA 跨國經濟規模的擠壓，在競爭法與隱私法的規範上自然較為積極，不單避免自身國民權益遭受侵害，亦有保護本國企業在數位經濟時代發展之意味。

二、美國數位平臺規管態度分析

美國監管機關在處理 GAFA 於競爭與消費者隱私保護等相關議題及調查上，主要由司法部（DOJ）與聯邦貿易委員會（FTC）主責處理。由於美國在競爭管制與資料隱私保護相關政策並未如歐盟等國，具有較為明確的法律規範、行政作為及政策文件；另因 DOJ 與 FTC 仍在進行司法調查之流程、且未公開相關進展，本研究在蒐集文獻、探索此議題時遭遇不少困難，例如缺乏全面且完整政策文本，或政府機關相關管制態度趨向仍不甚明確。因此本研究於美國數位平臺競爭規管分析中，除有限的官方公告及文件，將同時補充引用美國主流媒體，如紐約時報、華爾街日報等報導，盡可能囊括媒體所代表的監督角度，與較為即時的調查進展報導，全面性包含監管機關未正式發佈、但對未來將極為關鍵的各項周邊資訊。

故以下將盡可能闡述此兩大監管機關在近年公開場合之發言及相關反壟斷聽證會上，對於美國的科技平臺如 Google 與 Facebook 的監管意向動態說明，以瞭解美國數位平臺監管態度變化與政策走向。

（一） 美國司法部（DOJ）

2019 年 7 月，DOJ 在一份聲明中宣布[7]其轄下的反壟斷小組將對具有市場領導地位的線上平臺進行審視，欲了解此類平臺藉由何種方式取得市場力量、並檢視其是否在商業實踐中表現出損害競爭、扼殺創新，或是否透過其他行為傷害消費者權益。目前社會大眾所反應有關競爭與隱私侵害之憂慮特別集中於搜尋引擎、社群媒體及某些線上零售服務。為此，反壟斷小組將被賦予進行相關調查及蒐集所需資料的權利，包括向產業內參與者探詢，特別是具有直接參與相關線上平臺競爭身份之業者。

DOJ 執行此調查之目的，在於客觀地評估此類線上交易市場的競爭環境與條件，以確保美國人仍享有自由市場所帶來之效益，包括企業間根據其所提供之服務進行相互競爭。若有相關違法事宜被裁定，DOJ 將尋求適切的司法補救措施。

此外由於相關調查仍在進行中，DOJ 尚未發布官方裁決文件。本研究將透過研析 DOJ 公開聲明及進行反壟斷調查之相關人士[8]發言，如美國司法部總檢察長 William Barr[9]、助理總檢察長 Makan Delrahim、Jeffrey Rosen，進一步瞭解 DOJ 所重視的調查方向。

2019 年 1 月 Barr 在其任命聽證會上，說明反壟斷議題於科技產業之重要性，其表示：「...我不認為大（企業）就一定是件壞事，但很多人都想知道，矽谷的科技巨獸們是如何在反壟斷執法者的眼皮下逐漸發展成今日如此龐大的形態...（的確）你可以在不違背反壟斷法的

[7] Department of Justice, Justice Department Reviewing the Practices of Market-Leading Online Platforms, Office of Public Affairs, 2019/07/23, https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-reviewing-practices-market-leading-online-platforms

[8] Christiano Lima, How a widening political rift over online liability is splitting Washington, Politico, 2019/07/09, https://www.politico.com/story/2019/07/09/online-industry-immunity-section-230-1552241

[9] Leah Nylen, Bad news for Silicon Valley: William Barr is taking control of antitrust probes, Politico, 2020/03/02, https://www.politico.com/news/2020/03/02/silicon-valley-barr-antitrust-probes-118485

前提下贏得市場（領先）地位，但我想挖掘出（科技巨獸）背後更多的訊息。」[10]

時任 DOJ 中反壟斷部門的助理總檢察長 Makan Delrahim 則在同年 7 月的 DOJ 聲明中表示：「當市場競爭不再具備紀律時，數位平臺有可能不再對消費者的需求作出回應；由 DOJ 所進行的調查將會審視這些至關重要的議題。」[11]

2020 年 3 月，助理總檢察長 Jeffrey Rosen 在第 12 屆電信政策會議上指出[12]，雖然 DOJ 自 2019 年起對於線上平臺的調查集中在反壟斷和競爭，但相關議題如用戶隱私、資料保護與公共安全等，亦處於其評估檢視的範圍。此外，Rosen 亦表示當 DOJ 在審查企業合併及檢視潛在的反競爭行為時，反托拉斯法的重點，將持續專注於其對「創新」所帶來之負面影響。

藉由引述美國西北大學的羅伯特·戈登（Robert Gordon）教授與美國政府於 1974 年提起針對 AT&T 的反托拉斯案之經驗，Rosen 認為，1984 年美國政府將 AT&T 的電話交換（local exchanges）業務，由其長途電話業務和電信設備製造業務中剝離，使得後續電信服務市場競爭，和隨之而來的創新服務繁榮地蓬勃發展。然而當時序轉回至現代，自 2004 年以來，當電子商務與搜索引擎已成為日常生活的一部份後，已逐漸不復見新一波科技革命所帶來的創新與增長。也因此，在 DOJ 反壟斷審查中難以迴避的核心問題之一，則包括創新停滯是否肇因於某些技術平臺巨頭擁有、並不當利用其壟斷地位。

---

[10] Reuters, Trump AG pick concerned by Silicon Valley 'behemoths', World News, 2019/01/26, https://af.reuters.com/article/idAFKCN1P92FT

[11] 同前揭註 7。

[12] DOJ, Deputy Attorney General Jeffrey A. Rosen Speaks at the Free State Foundation's 12th Annual Telecom Policy Conference, 2020/03/20, https://www.justice.gov/opa/speech/deputy-attorney-general-jeffrey-rosen-speaks-free-state-foundations-12th-annual-telecom

Rosen 亦引用經濟學家肯尼斯·艾羅（Kenneth Arrow）的意見表示，當現有壟斷者享有既得利益時，創新的動力便往往來自於現時無法享受利益的新興業者。因此可推論，壟斷者亟需、亦樂於思考如何阻撓此類提供創新的外部業者，例如透過併購或收購這群可能造成威脅的挑戰者，以繼續維持自身在市場的壟斷地位；亦有說法指出，當現今主導市場的大型企業亦得以透過網路效應（network effects），藉其龐大市場規模、複製新創企業的商業模式以獲取利益，從而壓縮新創企業的生存空間。

由此可見，大型企業透過打壓新創企業之生存空間，或利用壟斷地位進行不當競爭，從而降低新創公司的威脅性，也已引起市場監管機關的關注與重視。

（二） 美國聯邦貿易委員會（FTC）

2019 年 2 月，FTC 之下的競爭部門（Bureau of Competition）發起一任務小組[13]，不僅監督科技產業中的競爭議題、亦在必要時採取相關法律措施。為成立此專案小組，競爭辦公室整備所需人力，包含邀請專家協助並加強該辦公室在數位經濟上的調查重點，特別是強化對於廣大數位市場之瞭解。

FTC 主席 Joe Simons 補充說明該任務小組成立的其他原因為「…保障美國消費者可繼續得利於自由市場所帶來的公平競爭…此外，此任務小組亦可視為 FTC 自 2018 至 2019 年所舉辦一系列關於 21 世紀競爭與消費者保護聽證會[14]的接續措施。」此任務小組將包括競爭辦

[13] FTC, FTC's Bureau of Competition Launches Task Force to Monitor Technology Markets, 2019/02/26, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/02/ftcs-bureau-competition-launches-task-force-monitor-technology

[14] FTC, Hearings on Competition and Consumer Protection in the 21st Century, https://www.ftc.gov/policy/hearings-competition-consumer-protection (Last visited: 2020/05/04)

公室轄下各分處的 17 位律師（Staff Attorney），其背景涵括處理各式複雜商品、服務與生態系，包括數位廣告市場、社交網路、行動應用與營運系統，及其他平臺之業務。此任務小組的成員亦囊括科技研究員（Technology Fellow），其將提供重要技術支援及協助調查進行。

此任務小組除調查科技業界的商業實踐及案例，亦將審視包括科技業中潛在及已完成的商業合併。

2019 年 9 月 FTC 競爭辦公室主任 Bruce Hoffman 代表 FTC 至美國參議院反壟斷、競爭政策和消費者權益小組委員會作證[15]，主要討論重點在於，美國反壟斷法如何適用、評估現今數位平臺對新進或潛在競爭者的收購。

證詞指出，現今許多產業均面臨迫切之轉型挑戰，其往往衍生出不同技術的使用，以支援各式新興且正在演化中的商業模式。Hoffman 表示，此次聽證會聚焦在一種潛在商業行為：由具市場主導性的企業收購新興或潛在的競爭者。特別是當一家企業用收購、而非其他市場競爭方式消滅其新興商業對手，此類行為即有必要進行反壟斷之調查。此類行為無異於其他反競爭手段，極有可能危害數位科技市場中的競爭與創新。

此外，證詞中亦描述 FTC 可採取、且預防在科技市場中造成競爭危害的基礎反壟斷分析，特別是根據克雷頓法（Clayton Act）進行的分析，以解釋成熟企業收購新興或潛在競爭對手的動機。特別是當新興企業正透過改變用戶對某類產品或服務之期望、以獲得更多銷售利益；產業中領導者卻透過收購此新興對手以穩固自身市場地位。此

[15] FTC, FTC Testifies before Senate Subcommittee on Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights on Competition in Digital Technology Markets, 2019/09/24, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/09/ftc-testifies-senate-subcommittee-antitrust-competition-policy-0

類案例將引起 FTC 注意、並展開調查；例如 FTC 在 2018 年曾對市場領導者 CDK Global 和規模較小的競爭對手 Auto/Mate 的合併提出異議，由於此兩家公司均在美國連鎖汽車銷售市場，提供特製化的專業平臺商務軟體。

因此在一件包含潛在競爭者的合併案下，若 FTC 預期由單一企業部門所引領的共同開發流程，將導致未來市場上出現競爭損害時，FTC 可能即要求主導併購之企業對類似性質的商品或服務部門進行拆分。

此外，除了克雷頓法，謝爾曼法（Sherman Act）亦禁止企業透過反競爭手段取得或維持市場的獨佔地位，此類手段包括透過收購以摒除新出現或潛在競爭者，除去對其壟斷地位之威脅。而根據謝爾曼法第二條，其指稱的「壟斷」需證明企業除具壟斷之能力、且進行有意為之的收購；但不含以下例外，如企業開發出較優異之產品、商業直覺與歷史上的特定事件。於 2017 年的 Questor 案之中，FTC 即使用該法規框架進行相關解釋，該案中由於 Questor 希望維持其在美國市場中對於一種昂貴藥品 Acthar 的壟斷地位，其決定買下開發其競品之業者後，隨即中止該競品的開發進程。

此外在 FTC 的證詞中，亦就近期使用謝爾曼法對於健康數據科技公司 Surescripts 的壟斷案進行說明，指出 FTC 願意藉助謝爾曼法中的相關標準，以挑戰科技公司所使用及施行的反競爭手段。FTC 最後以 5-0 的票數通過此證詞，並將其納入正式紀錄中。

2019 年 11 月 FTC 主席 Joe Simons 代表 FTC 向美國眾議院反壟斷、商業和行政法小組委員會作證[16]，主要針對於高科技產業中為促

[16] FTC, FTC Testifies before House Judiciary Subcommittee On Competition Enforcement and Policy,

進美國市場競爭而施行的執法與政策工作報告。

Joe Simons 於此場聽證會上特別強調，FTC 近期在檢視反競爭合併及反壟斷行為上的相關執法說明。至於針對科技產業，FTC 將優先對其採取監督、調查及採取必要的法律行動，以維持市場競爭。該年度中，FTC 轄下的競爭辦公室宣布成立「科技執法小組（Technology Enforcement Division）」，以監督競爭、及在有正當理由時，建議有關部門採取執法行動。此外，FTC 亦於本次證詞中說明，「鑒於科技產業與市場對於消費者及經濟發展的重要性，FTC 將致力於執行反壟斷之相關監管，以提升現階段、或未來關鍵科技市場中的競爭強度。」

本次的證詞亦提及，FTC 在 2019 年起訴 Surescripts 壟斷電子處方箋市場之案件做為相關參考。在現行法律框架中已提供 FTC 數項潛在途徑，以對於大型科技公司若使用收購或其他方式，以阻撓新進或移除潛在威脅的反競爭手段進行回應。FTC 亦特別注意市場領先者所意圖進行的併購，特別是當被併購之標的，為具有改變消費者期望及增加營收能力的新創企業。在特定情況下，若市場主導者透過併購一家正在崛起的競爭者，便有可能被視為一構成壟斷地位、及具有反競爭意圖的行為。

FTC 亦藉助「潛在競爭理論」說明在未來市場上若需舉證競爭相關事實亦具備一定程度之挑戰性，尤其關於預測競爭產品進入市場的時機，便經常引起爭議。例如現今藥物市場上已有甲企業的 A 產品，但另一家正崛起的乙企業有一項可與 A 產品相抗衡的 B 產品正處於研發進程中、並預計可於近期進入市場與 A 進行競爭。在此情境下，若甲企業對乙企業進行併購，是否構成所謂反競爭行為，則須檢視競

Including in Technology Markets, 2019/11/13, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/11/ftc-testifies-house-judiciary-subcommittee-competition

爭產品進入市場之時機、競爭產品所帶來的市場力量影響等因素。但由於此類因素的判定涉及過高之不確定性，對於不同角度的利害關係人亦具備一定的解釋空間，因此對於監管者在訂定審查標準上亦造成某些難度。

2020 年 2 月 FTC 向五家大型科技公司發布特別命令[17]，包括 Alphabet、Amazon、Apple、Facebook 和 Microsoft，要求其提供於 2010 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日完成的收購資料，其中涵蓋每項交易條款、範圍、結構及目的。此次 FTC 要求此五家公司所提供的資訊為之前因收購金額或企業規模未達到需在 HSR（Hart-Scott-Rodino）法案規範下、而須向反壟斷機構匯報的收購交易細節。

根據 FTC 法案第六項（b）款，其授權 FTC 可在不需有特定執法目的前提下、而進行廣泛範圍研究。此特別命令將幫助 FTC 加深其對大型科技公司併購活動之了解，包括此類公司如何將其交易資訊向聯邦反壟斷機構報告、及檢視是否有遺落在 HSR 法案規範之外，由大型科技公司對於新興企業或潛在競爭者所進行的反競爭收購。

FTC 主席 Joe Simons 指出，鑒於數位科技公司對於經濟及日常生活影響層面之大，此次發布的特別命令除可讓 FTC 深入了解與數位經濟有關的收購活動、亦可使其檢視聯邦機構是否已充分注意到可能損害競爭的交易通知。此舉將有助 FTC 繼續保持技術市場的開放性和競爭性，進而使消費者獲益。

此特別命令要求五家公司所提供的收購資訊，類似於在 HSR 法案規範之下所要求的相關資料。此外，FTC 亦要求提供包含企業收購

[17] FTC, FTC to Examine Past Acquisitions by Large Technology Companies, 2020/02/11, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies

策略、董事會投票和任命等相關協議、自其他公司招募關鍵人物的協議、離職後競業禁止條款，及收購交易後相關產品的開發與訂價訊息，例如企業是否整合所購資產、如何整合，及如何處理所購之數據。

FTC 將透過此研究中獲得之資訊，進一步檢視現今企業收購趨勢與交易架構，包括在 HSR 法案之外的收購是否有引發競爭問題之隱憂、及其他有可能造成限制競爭的協議種類及影響範圍。此外，FTC 亦希望了解到小型公司被大型科技公司收購後的表現。

根據 HSR 法案所賦予的權力，FTC 對於特定規模以上的收購與併購可在其完成前進行檢視，而此次研究將協助 FTC 了解在未來是否需要將更多的交易內容納入收購前的通知審視。而此次特別命令亦將廣泛地促進 FTC 對於技術市場的了解，並支持 FTC 高效的執法計劃，以促進市場競爭並保護數位市場中的消費者。

（三） 美國國會

在 2020 年 7 月 29 日，美國眾議院司法反壟斷小組委員會舉辦線上聽證會，分別傳喚時任的 Google、Apple、Amazon 與 Facebook 的執行長，要求四位企業負責人就各公司可能涉及的壟斷行為問題進行答覆。

其中涉及的質詢問題如 Google 是否濫用其具主導地位的搜尋引擎業務以監控市場上的新進挑戰者、Apple 在其 App Store 市場上是否有偏頗某些特定應用開發者、Amazon 是否濫用第三方賣家的數據以圖利其自有品牌的產品[18]、Facebook 則再度被審視 Instagram、WhatsApp 的收購案是否有減損市場競爭的疑慮等議題。本次聽證會

[18] David Uberti, Tech Antitrust Hearing Puts Big Data on Hot Seat, the Wall Street Journal, 2020/07/29, https://www.wsj.com/articles/tech-antitrust-hearing-puts-big-data-on-hot-seat-11596067130

再度著重於四大科技公司對於掌握與利用使用者數據的界限提出質疑，但國會兩大黨著重的焦點也略有不同；民主黨人敦促改變競爭相關的法律，基於現行的反競爭法似乎未能有效地管理巨型科技企業；共和黨人則關注社交媒體公司對於其平臺上的保守言論審查。[19]

三、歐盟數位平臺規管態度分析

歐盟執委會於 2019 年 4 月 4 日發布了由三位顧問共同提出的「數位時代之競爭政策」[20]（Competition policy for the digital era）報告，針對數位平臺對競爭法帶來的困境，探討了平臺業者之競爭行為、數位平臺對現行「競爭法」之適用、資料管制、與資料類別和近用方式等問題，並認為鼓勵資料可攜和互通性的措施，對於刺激平臺間之競爭非常重要，且更容易供使用者於數個平臺之間切換或使用多個平臺。該報告亦指出，具優勢地位之平臺可有效的充當「監管者」，為平臺上之互動制定規則，但此報告認為建立平臺市場的主導業者必須確保公平的競爭環境，並且不得以其制定之規則鞏固其權力。

依據此競爭報告說明，數位經濟下之反托拉斯理論仍處於發展階段，如欲改變現行反托拉斯管制除需有證據證明以有損害發生，亦需有既有競爭法無法解決之困境方得進行調整。雖報告並未主張歐盟競爭法應進行全面改革，但為因應數位化發展，報告提出現階段「歐盟運作條約」[21]（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第 101 條針對禁止企業簽定以預防、限制或扭曲競爭為目標之協議，和第 102 條禁止具市場地位者濫用其主導地位等兩條規定，已足以解

[19] Ryan Tracy, After Big Tech Hearing, Congress Takes Aim but From Different Directions, the Wall Street Journal, 2020/07/30, https://www.wsj.com/articles/after-big-tech-hearing-congress-takes-aim-but-from-different-directions-11596149053?mod=searchresults&page=4&pos=3

[20] European Commission, Competition policy for the digital era, available at https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf (last visited Apr. 27, 2020).

[21] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01.

決現階段所遇之反競爭情事。下列就數位平臺與資料之競爭為說明。

（一） 歐盟數位服務市場競爭探討—數位平臺與資料運用

1. 數位平臺服務

數位經濟具備三項特色，分別是「極大的規模收益」、「網路外部性」與「資料的作用」。第一有關規模收益部分，係指數位服務的生產成本遠低於與用戶數量成正比的比例，數位化環境使業者收益朝極端發展，並給予既有業者巨大的競爭優勢。

第二項網路外部性也即網路效應，係指一項產品之價值係取決於其有多少使用者，當使用者增加時，其價值亦隨之增加。而在數位經濟下，新進業者可能受到既有業者利用既有優勢而難以進入市場，例如資料可攜與資料互通性。新進業者不僅所提供之品質和/或價格較難與既有業者相比擬，尚須提供足夠的誘因才能吸引用戶轉移。

此外，平臺的網路外部性又具備「雙邊或多邊」特性，當平臺連接明確的不同兩個群體且於共同平臺進行交流，即可展現雙面性。例如遊戲平臺 Steam 一方面連接遊戲商，另一方面連接遊戲玩家，Airbnb 與 eBay 亦同。但如平臺僅具單方面的網路外部性，例如社交網路平臺，則在引入廣告後則轉變為雙面平臺。[22]

第三在資料的作用部分近年來日益受到重視，資料將依技術發展使企業得以蒐集、儲存與使用大量資料。資料為 AI 與線上服務的關鍵投入要素，資料除可用於線上服務，例如強化生產或物流，大量的資料也是創新的關鍵因素。

[22] Ibid, at 21.

數位經濟探討之平臺並不限於線上中介服務（online intermediation），其他如電腦程式平臺（desktop）、行動應用系統與瀏覽器、離線軟體和 app 商店亦包含在內。透過數位經濟發展，既有業者如具備上述三項特徵，則即可造就「範疇經濟」而利於既有生態系統發展與競爭優勢，亦可能隨之增加規模收益，因既有大型業者較小型業者更具有效率且技術條件亦優於小型業者，如此將不易降低既有業者用戶之黏著性。

2. 資料運用

依世界經濟論壇所做的資料類型，分為自願性資料，如社交媒體上的發文、觀察性資料，如設備所記錄的行為資料、與推斷性資料，如特定人喜好或信用等級等預測資料[23]。但是三種類型資料實際上存有灰色地帶，並不容易精準的切割區分，是故此份報告並不建議以立法就各類型資料分別管制。

而在使用資料部分，此研究也列出四種方式，分別為個人資料的非匿名使用、個人資料匿名使用、群集資料（aggregated data）、與歷史情境資料（contextual data）。第一種類型係指將上述三種類型資料用於向消費者提供服務之行為，例如以用戶曾聽過的音樂類型來推薦其他首。第二種個人資料匿名使用通常用於訓練機器，並給予使用者更好的體驗，例如行銷推薦；換句話說，如以使用匿名資料為目的而可進用大型資料庫，則將有利於競爭業者發展。第三種群集資料通常指不可逆的資料，例如經由統計分析匯成的公司損益表或國家統計資料，屬無須進用個人資料之類型。而第四種歷史情境資料亦非源於個人資料，通常指衛星數據或地圖。而在利用資料部分，從隱私的角度

[23] Ibid, at 24-25.

觀察，當系統可有效的保護個人資料時，則匿名使用個人資料將不屬GDPR 的管制範疇，而群集資料通常以匿名使用，亦被定義為非個人資料。[24]

個人資料的重要性隨著服務品質與 AI 發展日漸重要，而握有個人資料之業者可能透過特定人、蒐集、資料主體自願提供或經由推斷取得資料，亦或經由機器蒐集而取得，而此類業者亦可能用於壟斷市場。其他業者則可能經由直接向資料主體索取，或是資料主體依GDPR 第 20 條行使資料可攜權而取得[25]。然而，既有業者通常以選擇性公開或以議價的力量提供其他業者近用個人資料或大量使用資料匿名，在此情境下，則有需探討資料可攜、資料互通性、近用授權與接取應用程式介面等問題。

（二） 歐盟競爭法因應數位經濟發展下之概念調整

依據此份報告說明，歐盟內部市場之競爭係受第 27 號議定書（Protocol No. 27）下的 TFEU 管制，TFEU 附件亦適用數位經濟時代，建立並保護「確保競爭不受扭曲」。數位經濟的確需要採用此份基礎管制架構，且因應平臺、數位生態系統、與數位經濟的特殊性，既定競爭觀念、理論、手段與競爭法應進行調整。但此報告並未主張應對既有競爭法進行全面改革，而是認為 TFEU 第 101 條禁止有限制

[24] Ibid, at 26.
[25] Ibid, at 28.

競爭之行為[26]與第 102 條禁止濫市場用優勢地位[27]已足以解決反競爭，亦能適應數位經濟的挑戰。

雖然 TFEU 第 101 條和第 102 條足以適用於靈活的數位經濟發展，但此報告認為平臺、數位生態系統與數位經濟概念應進行調修，並針對「消費者福祉」和「市場界定」提出了一些建議，以重新檢視此兩項原則在數位經濟下的適用性。

1. 數位經濟下競爭政策調整--消費者福祉

歐盟競爭法於 1980 年代中期，即以著重傷害理論為特點，致力尋找競爭本身的負面影響與消費者的損害二者間的連結。但報告認為在數位平臺時代，不易準確衡量對專業或私人用戶的傷害，儘管競爭法仍將消費者福祉作為評估條件，但在瞬息萬變的數位經濟中，價格的角色已截然不同；因此，應重新考量傷害理論的合理性。[28]

此報告認為，在數位經濟的背景下探討消費者福祉中的消費者，應涵蓋所有的「用戶」，因現今「零工經濟」（gig economy）的發展，

---

[26] TFEU 第 101 條第 1 項所規定，禁止內部市場不相容之行為、企業間所有協議、企業協會的決定和一致的慣例等可能會影響會員國間貿易之協議，並且其目的或影響是防止，限制或扭曲內部市場競爭，尤其是：
（a）直接或間接鎖定購買或出售之價格，或任何其他交易條件；
（b）限制或控制生產、市場、技術開發或投資；
（c）共享市場或供應來源；
（d）對與其他交易對象進行的同等交易但採用不同的條件，從而使其處於競爭劣勢；
（e）雖簽立合約，但須由另一方負擔補充義務，而補充義務的性質或根據商業慣例與該合約的標的沒有任何關係。
第 101 條第 2 項規定，本條禁止的任何協議或決定將自動失效。

[27] TFEU 第 102 條第 1 項規定，禁止一個或多個企業在內部市場或內部市場上濫用主導地位，且只要可能影響成員國間之貿易，即與內部市場不相容。
而同條第 2 項規定，所謂濫用尤其可能包括：
（a）直接或間接施加不公平的購買或出售價格或其他不公平的交易條件；
（b）限制生產、市場或技術發展以損害消費者的利益；
（c）對與其他交易對象的同等交易採用不同的條件，從而使其處於競爭劣勢；
（d）簽立合約，但須由另一方負擔補充義務，補充義務的性質或根據商業慣例與該契約的標的沒有任何關係。

[28] Ibid, at 40.

提供產品與服務之業者通常會受到「平臺」影響，例如經由平臺與消費者連結之的軟體亦可被視為用戶。另一方面，消費者傷害理論對於處理價格在短期內對消費者的損害可以有效處理，但在數位經濟中，反而應著重品質以及創新的影響，從平臺市場對消費者（platform-to-customer, P2C）提供免費服務的面向即可觀察出。是故，在缺乏消費者利益有明確顯著減損情況下，則應從禁止主導平臺運用策略減低其所面臨的競爭壓力方面著手，禁止潛在限制競爭對手或有限制競爭之意圖。[29]

2. 數位經濟下競爭政策調整--市場重新界定

傳統市場界定通常指明確的公司間進行競爭的範圍，然而數位環境下的市場界線並不如傳統市場清晰，服務平臺不侷限於單一服務，而是多方接觸。報告認為相較於市場界定，更應著重反競爭策略損害理論與識別理論，既有市場界定標準不再完全適應數位經濟。再者，具市場力量之業者為吸引更多消費者，將以特定產品或服務持續吸引消費者以及建立更全面的生態系統，此即鎖定策略。一旦鎖定策略成功即致使消費者難以脫離該數位生態環境。[30]

3. 數位經濟下競爭政策調整--市場力量

評估市場力量須針對具體狀況，除須考量行為經濟學中消費者偏好的默認選項以及短期滿足感，也須檢視既有業者在競爭中保護自身的手段。針對此部分，此報告提出應強調的部分有二，第一是即使在雙邊平臺的零散市場中，既有業者仍具有市場力量。通常此種力量與良好的市場環境息息相關，係與「必要的交易夥伴」（unavoidable

[29] Ibid, at 41-42.
[30] Ibid, at 4.

trading partner）相關。如以平臺進行觀察，又稱之為「中介市場力量」（intermediation power），並與壟斷的激烈競爭相互牽連。如市場新進業者無法近用資料或取得共用，並取得可與既有業者相抗衡的競爭力量，則市場將出現市場優勢地位。再者，數位市場並無單一參數可供主管機關衡量市場力量，因此報告建議應著重損害和反競爭策略的理論，而不是市場的界定。[31]

是故，有關市場力量應依據具體情況分析可開放近用資料的假定市場主導業者，以及各種近用資料的可持續性，而不是針對競爭業者進行分析。[32]

（三） 歐盟競爭法對數位平臺管制之適用分析

「數位時代之競爭政策」報告研究了平臺限制市場進入的策略、拓展到相鄰市場之策略以及競爭主管機關如何應對之策略。平臺競爭須以案例進行分析，此研究報告認為，當具優勢地位的平臺阻礙競爭對手或提高其成本，但卻不致優勝劣汰時，競爭法應懷疑此情況是否構成阻礙競爭。[33]

1. 阻礙市場競爭之檢視要項

具有強大網路外部性之平臺業者，如阻礙用戶使用多平臺（multi-homing），並利用訂定協議或資料互通等手段限制產品與服務業者使用其他平臺時，即屬競爭問題。「數位時代之競爭政策」報告提出數點競爭法應進行考量的重點說明如下。

首先，報告特別注意「最惠國」待遇或最優惠價格條款（以下簡

[31] Ibid, at 50.
[32] Ibid, at 49-50.
[33] Ibid, at 5.

稱 MFN 條款)。有關平臺的部分，平臺業者為確保自身投資的平臺，而要求提供產品或服務之業者不得以更優惠的價格於其他平臺上販售，僅能以固定價格提供產品或服務。這些條款保證提供市場上最優惠的價格或條件，在大多數情況下會導致平臺業者無法在其自己的網站上提供較低的價格，亦無法在以提供服務的平臺上提供更優惠的價格。又，考量既有業者的網路外部性顯著，尤其可能也是多邊平臺；因此，相對於競爭業者，既有業者具有明顯的優勢地位，並且普遍認為存有扭曲競爭之風險，著實應進行嚴格的個案審查。[34]

針對此部分，此報告認為，任何以保護既有業者投資平臺為目的之作法，應最小化或具針對性的，並建議禁止所謂的「最嚴格的」MFN 條款限制以較低價格轉售產品或服務的條款，包括：(i) 在其他競爭平臺上提供以及 (ii) 直接在賣方的網站上提供。僅有在市場上無主導業者之前提下，且不同平臺之間具足夠競爭，才允許使用較寬鬆的 MFN 條款，亦即僅禁止轉售商在自己的平臺上以較低的價格出售產品或服務。

第二，考量新進平臺所提供的品質不一定優於既有業者，在此種不確定之情況下，消費者可能於多個平臺上接觸產品或服務。雖然平臺業者不直接禁止消費者同時使用多個平臺，但會以不同的方式進行干預，例如提出促銷、折扣、搭售或針對消費者提供產品或服務。針對阻礙多平臺使用，報告不只認為此議題有檢視之需要，亦提出資料監理的在多平臺使用範疇的重要性。特別是 (i) GDPR 第 20 條賦予資料主體的資料移植權利，即消費者將平臺所蒐集的資料轉移至其他處以避免資料鎖定。經由引入有限的權利，例如開放特定的可移植資

[34] Ibid, at 55-56.

料類型，在某種程度上可視為促進了多平臺使用。以及（ii）互通性，即協定之互通性（兩項產品或服務互通）、資料互通（個人服務或機器上的重要資料）以及整體協定之互通性（full protocol interoperability）。整體協定之互通性係指通過課予加強互通性之要求，所產生的積極網路效應，網路的正面影響自大型平臺轉移至其他平臺，並可作為解決集中傾向的手段。[35]

2. 同時身為管制者之既有業者

在平臺市場，可發現許多既有平臺業者已制定與建立平臺設計規則、平臺與用戶間互動之規則與用戶彼此間互動之規則，具優勢地位之平臺得向其用戶銷售「獨佔地位」，例如平臺顯示給消費者搜尋的排名算法。亦即，主導平臺可經由濫用自我偏好（self-preferencing）方式制定運作規則，當平臺業者同時身兼監管人時，就有阻礙競爭之虞。例如 Facebook 擁有超過 15 億用戶，監督人數比中國人數多，Google 處理了美國 64%和歐洲 90%的線上搜尋引擎。[36]

此份報告強調，當涉及主導平臺，就平臺相關的規則進行檢視尤為重要，因為既有業者的平臺規則可用於限制平臺賣方/用戶之間的競爭，並可以利用其自身的力量推廣自己的服務。然而，具優勢地位的平臺業者有責任確保其規則不會在無客觀理由之情況下妨礙他業者之自由、扭曲競爭與激烈競爭。[37]

另一方面，報告也說明主導平臺業者應承擔特定義務，以確保其規則具有競爭優勢，並允許提供互補服務之業者經由與既有業者進行資料共用來運作，確保優勢平臺不會在無客觀理由之情況下妨礙自由、

[35] Ibid, at 57-58.
[36] Ibid, at 60.
[37] Ibid, at 62.

扭曲競爭與激烈競爭。

四、澳洲數位平臺規管態度分析

由於近年來大型數位平臺對於澳洲國內商業生態及消費者帶來重大影響，澳洲財政部部長於 2017 年要求競爭主管機關澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）就數位平臺進行調查，並要求 ACCC 於 2019 年完成最終調查報告。

ACCC 亦於 2019 年 6 月公布數位平臺調查之最終報告，報告內容主要係探討，在全球各地均造成重大影響的數位平臺，尤其是 Google、Facebook 兩家業者，對於澳洲既有商業生態所帶來的衝擊與影響為何，並對於澳洲現行相關規範政策提出建議，以因應數位經濟之發展。

對此，本研析之研究重點，將著重於澳洲競爭主管機關 ACCC，對於大型數位平臺於澳洲數位相關市場所具有顯著市場力量，而對於澳洲既有產業生態所帶來衝擊，以及對於消費者權益與隱私權所造成之影響，所建議進行相關規範政策之修正調整，包括結合法制之規範修正、數位平臺與媒體間管制落差與調和，以及強化隱私權保護與消費者權益之介析。

期能經由分析澳洲競爭主管機關對於數位平臺未來可能的規範政策方向，提供我國政府於未來相關規範政策發展之參考。

（一） 數位平臺之結合行為與市場競爭

ACCC 研究調查認為，Google 與 Facebook 分別於澳洲國內線上一般搜尋服務（general search services）市場與社群媒體服務（social

media services）市場，具有相當龐大的市場力量。對於 Google 所提供的 Google Search 搜尋服務，ACCC 界定為一般搜尋服務（general search services）[38]。近年來於澳洲境內提供網際網路一般搜尋服務的前三大業者主要有 Google、Bing、Yahoo。而 Google 自 2009 年起，十年來獨占鰲頭，於澳洲持續維持 93%至 95%間的市場占有率，高居優勢領先地位。因此，ACCC 認為 Google Search 搜尋服務於澳洲一般搜尋引擎服務市場，具有相當顯著的市場力。[39]

另一家大型數位平臺 Facebook，主要係提供社群媒體服務（social media services），Facebook 旗下尚有 Instagram、WhatsApp 與 Messenger 等著名公司。

ACCC 根據 2019 年研究調查，於澳洲每月有近 1,730 萬人使用 Facebook，每月有近 1,120 萬人使用 Instagram。[40]且依照澳洲生產力委員會（Productivity Commission）於 2017 年所公布之研究報告，在澳洲使用社群媒體服務的民眾中，約 95%民眾使用 Facebook 平臺。[41]

在澳洲提供社群媒體服務的業者中，Snapchat 與 Twitter 兩家業者，為 Facebook 及其旗下 Instagram 最為接近的競爭對手。ACCC 根據調查研究，於澳洲 Facebook 的專有使用者，其人數為 Snapchat 的 3 倍，而 Instagram 的專有使用者，其人數為 Snapchat 的 2 倍，且澳洲民眾使用 Facebook 與 Instagram 的時間，共計為 Snapchat 的 8 倍；另一方面，於澳洲 Facebook 及其旗下 Instagram 之專有使用者人數，

---

[38] ACCC, *Digital* Platforms *Inquiry – Final Report* (2019),pp. 64-65, *available at* https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf (last visited 2020/6/8)
[39] *Id.*, at 64.
[40] *Id.*, at 6.
[41] *Id.*, at 62.

皆高於 Twitter 專有使用者甚多，且澳洲民眾使用 Facebook 與 Instagram 的時間，共計為 Twitter 的 12 倍。因此，ACCC 認為 Facebook 及其所有 Instagram，於澳洲社群媒體服務市場，具有相當龐大的市場占有率。[42]

ACCC 亦認為 Google 與 Facebook 為強化其市場地位，都以透過併購相關市場的業者，作為排除潛在的市場競爭對手之方式[43]；同時 Google 與 Facebook 亦經由併購行為，取得更多數據資料，進而更強化競爭力量。[44]

就此，Google 已在 2004 年至 2014 年間併購 145 家公司，其中包括 Youtube、Motorola、智慧家庭裝置業者 Nest Labs、GPS 導航軟體業者 Waze、線上廣告服務業者 DoubleClick 以及旅遊服務搜尋軟體業者 ITA Software 等，Google 透過這些併購行為，增加其服務範疇之競爭優勢，且減少市場潛在競爭。[45]

而 Facebook 則於近年來併購至少 66 家公司如社群網站 ConnectU 與 Friendster、照片共享平臺 Lightbox 與 Divvyshot、虛擬實境科技公司 Oculus 等等。其最為著名的併購行為，係分別於 2012 年收購 Instagram，以及於 2015 年對於 WhatsApp 之收購。Facebook 透過併購行為，亦增加其服務範疇之競爭優勢，強化其市場競爭能力，或減少可能市場潛在競爭者，增進其市場力量。[46]

基於上述情形，ACCC 認為 Google、Facebook 這兩家業者，很可能透過顯著市場力量以不正方式減損市場競爭者之競爭力，或阻礙潛

[42] *Id.*, at 77.
[43] *Id.*, at 74-76,83.
[44] *Id.*, at 105-108.
[45] *Id.*, at 75.
[46] *Id.*, at 80-81.

在競爭者之市場參進；而非透過提供更好的產品服務，達成穩固或強化其市場地位目的。

因此，ACCC 建議調整結合行為之規管政策，包括修正澳洲競爭法規定，及提高對於大型數位平臺結合行為之資訊申報要求。分述如下：

1. 建議修正澳洲競爭法之結合行為規定

ACCC 建議修正澳洲競爭法制，就該法對於事業結合行為之規範進行調整，透過法制修正，讓競爭主管機關對於大型數位平臺的事業結合行為，是否對於市場競爭狀態帶來實質上減損之可能性，能有更為清楚及適宜之規範以資判斷。

就此，ACCC 建議將「2010 年澳洲競爭與消費者保護法」（Competition and Consumer Act 2010, CCA）第 50 條第 3 項之規定，增列下列兩因素，作為事業結合行為禁止與否之判斷考量項目，包括：（1）併購行為可能將市場潛在競爭者，排除於該市場外之結果；（2）將事業因併購行為取得之資料與技術，列入結合行為所取得之資產。[47]

對此，ACCC 認為前者相當可能造成市場競爭減損之效果，故應明文加以規範；[48]ACCC 對於後者，則係基於為能確實反映數位經濟的蓬勃發展之下，資料顯然已成為具有相當價值的資產，故將其列入結合行為後所增加資產，且 ACCC 更進一步將其概念範圍擴大，擬將無形的技術資產如智慧財產權，亦納入結合行為所取得之資產範圍。

[47] *Id*., at 105.
[48] *Id.*, at 107.

49

2. 建議對特定大型數位平臺設立更高資訊申報之要求

另外對於具有顯著市場地位之大型數位平臺，ACCC 建議，未來對於大型數位平臺之併購行為，ACCC 將要求該平臺業者提供更多的相關資訊，讓主管機關於判斷該結合行為，是否造成市場競爭狀態受到減損之效果時，能有更為完整之資訊。

就此，ACCC 建議，未來將特定：（1）大型數位平臺應向主管機關提供更詳細資訊的併購類型外，且特定；（2）該大型數位平臺於併購行為完成前，應向主管機關通知的最低期間，使主管機關能有適當充足的時間，對該併購行為進行審查。[50]

對於資訊告知之詳細內容，ACCC 未來擬將與各大型平臺業者，在各方均同意之情形下，特定需提供資訊告知之事項；若大型平臺業者未來對此並未回應，ACCC 未來將會再行提出更進一步之建議。[51]

（二） 數位平臺與媒體間之管制落差

因隨著網際網路蓬勃發展，線上媒體內容與新聞內容資源，以驚人速度持續不斷地成長發展。許多數位平臺，不僅僅只是單純的中介平臺服務角色，在匯流發展下，其所提供的服務在功能上與既有的商業媒體越來越具有相似性。[52]

然而現行澳洲的管制規範，對於數位匯流之發展未為相應之調整，對於媒體管制，仍係以產業別管制架構，對於廣播、電視、平面媒體

[49] *Id*., at 108.
[50] *Id*., at 109
[51] *Id*., at 109.
[52] *Id*., at 167-173.

與線上出版媒體分別進行管制，並對於各該媒體類型所提供內容，採取不同的管制模式。

而此種穀倉式（silo）管制模式，已無法因應現行媒體在數位匯流發展下的生態環境，亦未能考量包括數位平臺等新興媒體服務提供者所提供之服務應如何規範。也因此，現行媒體服務之法制架構，在數位匯流發展下，已造成既有媒體與數位平臺間存在管制落差。對此，ACCC 建議應調整媒體規範架構，以調和匯流發展下之法制環境。[53]

澳洲政府亦有鑒於匯流發展下媒體產業生態環境變化，正發展新的媒體規範架構，確保內容產製及其載送相關產業，包括商業媒體、出版商、廣電業者以及數位平臺，均受到有效之規範。期能經由規範調整，以因應科技與媒體服務之發展，進而創造澳洲媒體服務與廣告服務市場之公平競爭環境，促進數位經濟發展。

然對於該規範架構之構成內容，ACCC 於報告中提出建議，認為應包括：

1. 規範原則

以平臺中立（platform-neutral）為基礎原則，將規範適用對象擴大，包括媒體與數位平臺，將新興服務與科技納入規範。

2. 適宜規管範圍與模式

確定適當之規範範圍，且適宜地採取自律規範與共管模式。

3. 統一內容規範

[53] *Id.*, at 196-198.

對於不同的傳送平臺形式，採取統一性的分級制度。

4. 一致性廣告規範

對於所有傳送廣告的平臺（包括線上與線下頻道），採取一致性之廣告限制規範。

5. 合宜且具實效性的執行機制

合宜的監督與執行機制，兼採具實效性的裁罰措施。[54]

（三） 數位平臺與消費者保護

ACCC 認為，大型數位平臺的隱私權政策與服務使用條款，其內容過於模擬兩可，且過於繁瑣複雜、欠缺透明性，除讓消費者往往無法容易知曉數位平臺如何蒐集、使用其資料，亦使得消費者無法具有充分資訊內容，以進行選擇決定，而處於資訊不對稱之情形。[55]

且大型數位平臺的服務使用條款，以定型化、點擊同意協議（clickwrap agreements），採取綑綁式同意方式，消費者僅得拒絕或接受（take-it-or-leave-it）該使用條款。因此，民眾使用數位平臺之數位服務時，往往僅能被動性的、選擇同意接受或拒絕數位平臺所提供的服務條款與方式，原則上不具有向數位平臺商議調整使用條款內容之協商地位，而民眾對於使用條款之同意與否之決定，亦未必出於全然真摯之意思表示。[56]

也因此，在消費者處於資訊不對稱且欠缺商議能力地位下，將不利於消費者個人資料隱私之保護，對於消費者權益亦有相當負面之影

[54] *Id*., at 199.
[55] *Id*., at 402-407.
[56] *Id*., at 394-401.

響。

ACCC 為改善消費者與大型數位平臺間資訊不對稱與協商地位失衡之情形，建議強化隱私權保護與消費者權益，建議政府未來應分別對於澳洲隱私法制與澳洲競爭與消費者保護法進行修正，強化透明性與規範實效，以保護消費者隱私權及其消費權益。就此分述如下：

1. 強化隱私權保護法制規範

由於現行澳洲隱私法（Privacy Act）之規範，已無法有效地保護數位平臺使用者的個人隱私權益。[57]因此，ACCC 建議修正隱私法之規定，以強化資料主體之權利，ACCC 所建議之調整重點以下分述：

（1） 修法調整個人資訊（personal information）之定義

ACCC 建議調整個人資料之定義，將其概念範圍擴大，包括 IP 位址、設備號碼、位置資料，以及其他將可被作為個人辨識的線上資料，以因應新興科技技術發展。加強對於業者通知義務之規範要求：

ACCC 建議，要求 APP 事業，對所有個人資訊的蒐集行為，均應行通知，除非消費者已有這項資訊，或是有重大公益或法律上原因者，不在此限。

其通知方式必須清楚、透明，以清楚明白的用語，明確說明 APP 事業將如何蒐集、使用與揭露消費者個人資訊，以讓消費者易於理解、有意義地審閱 APP 事業的資料措施。[58]

[57] *Id.*, at 434-442.
[58] *Id.*, at 461.

（2） 加強要求業者之通知義務：

ACCC 建議，要求數位平臺，對所有個人資訊的蒐集行為，均應行通知，除非消費者已知曉該資訊，或因具有重大公益，或具有法律上原因者，不在此限。

對於通知方式，ACCC 建議應要求數位平臺必須清楚、透明，且以清楚明白的用語，明確說明其將如何蒐集、使用與揭露消費者個人資訊，以讓消費者易於理解、審閱數位平臺的資料措施。[59]

（3） 強化當事人同意之規定：

ACCC 建議強化當事人同意之保護規範，規定數位平臺無論蒐集、使用或揭露消費者的個人資訊，均必須取得當事人出於明確、肯定的有效同意，以改善消費者對於個人資料受使用與否之選擇權。[60]

（4） 強化當事人請求權：

ACCC 建議調整規範強化當事人請求權，包括個人資訊清除請求權、訴訟上請求權，以及隱私權受嚴重侵害之損害賠償請求權。分述如下：

ACCC 建議於隱私法增列個人資訊清除之請求權規範，讓消費者有權直接要求數位平臺業者清除其個人資訊，而業者再收到當事人請求後，原則上即應進行資訊清除，不得有不必要的遲延。[61]

[59] *Id.*, at 461.
[60] *Id.*, at 464.
[61] *Id.*, at 470.

再者，ACCC 建議於隱私法調整規範，賦予個人得直接向法院提起訴訟，主張因隱私權受侵害，而請求損害賠償之規定。修法後當事人不需再委由澳洲資訊委員辦公室（Office of the Australian Information Commissioner ,OAIC）代為提起訴訟，得自行向法院起訴主張權利。除強化保護當事人訴訟權利外，亦能提升數位平臺遵守隱私法義務之規範實效性。[62]

此外，ACCC 建議制定對於隱私權嚴重侵犯之侵權行為規範，以保護個人於隱私權受到嚴重侵害時，得以該規範作為請求權基礎。以提升消費者個人隱私之權利保護，且降低 OAIC 之管制負擔。該請求權規範除隱私權之保護外，同時應考量其他公共利益如表意自由、媒體自由之權衡。[63]

（5） 提高罰則：

ACCC 建議，修正隱私法之罰則規定，提高侵害隱私權之罰款金額，其標準至少應一致於澳洲消費者保護法制之罰則規範。[64]

依照現行隱私法規定，對於重大隱私侵害行為或是連續隱私侵害行為，其對於個人最高可科處 42 萬澳幣之罰款，以及對於事業最高可科處 210 萬澳幣之罰款。對此，ACCC 認為現行規定之罰則金額過低，應修法提高罰款金額。[65]

ACCC 建議未來規範上參照現行消費者保護法制規定，至少不應低於 CCA 規定之罰則，亦即最高可科以 1,000 萬澳幣，或是

[62] *Id.*, at 473-474.
[63] *Id.*, at 493-496.
[64] *Id.*, at 475.
[65] *Id.*

科處所得利益之三倍罰款，或是若法院無法判定該侵害行為所得利益之金額時，可科處過去一年該事業之年營業額 10%。[66]

（6） 制定數位平臺行為準則：

另外，ACCC 向隱私法主管機關—澳洲資訊委員辦公室（Office of the Australian Information Commissioner ,OAIC）建議，應制定數位平臺資料行為的隱私法規（Privacy Code for Digital Platforms），規範所有提供澳洲消費者線上搜尋、社群媒體以及內容服務的線上平臺。

隱私法規之規範內容，ACCC 建議應包括最低資訊提供要求、同意要求之規範、消費者退出選擇權、兒少個人資料之限制規範、資訊安全管理標準以及消費者申訴機制。

ACCC 並建議 OAIC 執行該數位平臺隱私行為準則時，應以澳洲隱私法之規範基礎，對於隱私權之侵害行為進行處罰，確保澳洲消費者之個人資訊受有效的保護。[67]

2. 強化消費者法制保護規範

另一方面，為強化消費者權益，2010 年澳洲消費者保護與競爭法（CCA）作為規範市場供應商、批發業者、零售業者，以及與消費者間的法制規範，ACCC 建議修正 CCA 對於數位平臺業者於澳洲之商業行為規範。

對此，ACCC 除建議未來應研議未來如何透過 CCA 之修正，將數位平臺的不公平交易行為，納入禁止規範外，[68]並建議未來於 CCA

[66] *Id.*
[67] *Id.*, at 481-482.
[68] *Id.*, at 498.

增設規定，明文禁止事業訂立顯失公平之定型化契約，作為數位平臺與消費者間所訂立的定型化契約條款，若屬顯失公平之契約條款時，得科處罰款之法律基礎，以強化其規範實效性。[69]

（四） 後續進程：數位平臺服務調查（2020 年至 2025 年）

在數位平臺調查研究後，澳洲財政部長於今年 2 月，指示 ACCC 進一步展開為期五年的數位平臺服務調查研究。[70]本次 ACCC 進行研究調查的數位平臺服務，包括網際網路搜尋引擎服務、社會媒體服務、線上私人通訊服務（online private messaging services）、數位內容聚合平臺服務（digital content aggregation platform services）以及，電子市場服務。[71]此外，由數位平臺服務業者所提供的數位廣告服務，以及由數位平臺服務業者或資料仲介者所提供的資料蒐集、儲存、處理與分析服務，亦為本次 ACCC 的研究調查範圍。[72]

而本次 ACCC 對於數位平臺服務所調查之議題事項，主有下列五項重點，分別為：

（1） 數位平臺服務的市場發展與競爭狀態。對此，研究調查將特別著重於：(A)市場集中度；(B)數位平臺服務提供者的商業行為：包括服務內容、特性與品質，以及（對於消費者以及其他業者的）服務價格與服務條款；(C)數位平臺服務市場的合併與併購行為；(D)業者參進市場或退出市場所受到之阻礙、業者擴大經營範圍所受到之阻礙。[73]

[69] *Id.*, at 497.
[70] Treasurer, *Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020* (10 February 2020).
[71] Section 5 (1) of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[72] Section 5 (2) of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[73] Section 6 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.

（2） 個別數位平臺服務提供者，於數位平臺市場之特定行為，將使消費者權益受損害之議題，包括服務政策涉及隱私議題，以及資料蒐集、管理與揭露等議題。[74]

（3） 市場趨勢走向（包括創新與科技發展），對於數位平台服務提供者市場力量之影響程度。[75]

（4） 創新科技發展，對於數位平臺服務內容、特色與品質之發展變化影響。[76]

（5） 國際數位平臺服務供應市場之發展。[77]

本次數位平臺服務調查期程，為 2020 年至 2025 年，ACCC 最遲應於 2025 年 3 月 31 日前完成調查報告並提交至澳洲財政部長。[78]

五、英國數位市場競爭監理政策改進

數位經濟不斷改變商業模式，消費者可藉由大量的資訊做出明智選擇，企業則可以較低的成本吸引百萬客戶，但市場競爭的原則係要確保企業的行為在整體經濟中對消費者無不良影響。競爭主管機關必須與政府、消費者與市場參與者合作，開創保護消費者之途徑，同時確保市場具強大的競爭性與創新發展。

英國競爭主管機關「競爭及市場管理局」（Competition and Markets Authority, CMA）認同前述歐盟「數位時代之競爭政策」報告對於造就有利數位平臺服務既有生態發展與競爭優勢之因素，認為在數位經濟下，同時具備「極大的規模收益」、「網路外部性」與「資料的作用」

[74] Section 6 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[75] Section 6 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[76] Section 6 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[77] Section 6 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.
[78] See Section 8 of Competition and Consumer (Price Inquiry—Digital Platforms) Direction 2020.

三項特徵者，即可造就範疇經濟，亦將隨之增加規模收益。基於此項因素，CMA 提出厚實的網路影響、規模經濟與範疇經濟、資料的角色以及使用資料之運算能力、個人化（personalisation）範圍與市場集中度等五項特色，結合在數位經濟市場中，即可能產生新進業者難以進入市場之狀況。數位市場之服務類型包括評論網站、比價網、酒店預定網、雲端儲存、社交媒體平臺與線上賭博網站[79]。CMA 認為欲創造公平的競爭環境，使既有業者與新進業者皆可參與市場競爭，必須與其他公部門單位進行跨部門合作，如資訊專員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）、Ofcom 和 FCA，以因應全球數位經濟快速的變化[80]。

為提升監理機關運作效率，並與各公部門及國外的相關監理機關進行合作與協作，CMA 於 2019 年 7 月 3 日發布「CMA 數位市場競爭策略」[81]（The CMA's Digital Markets Strategy）政策文件，強調在數位化下，競爭是確保公司持續進行數位化創新，也是市場新進業者之關鍵，從而避免壟斷形成，並確保消費者的權利得到保護並獲得更好的產品。於此政策文件中，提出五項策略目標與七個優先重點項目，列出監理數位市場之重點事項如下：[82]

（一） 五項策略措施

CMA 依據其權責並通過公共辯論後，提出五項策略，著重於數位市場發展下最適合之反托拉斯管制，一方面達到最佳執法，另一方

[79] CMA, CAM launches digital markets strategy, Jul. 3, 2019, available at https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-digital-markets-strategy (last visited May. 18, 2020).
[80] CMA, The CMA's Digital Markets Strategy, Jul. 3, 2019, p. 6,available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/814709/cma_digital_strategy_2019.pdf (last visited May. 18, 2020).
[81] Ibid.
[82] Ibid, at 8.

面確保相關產業之發展。此五項策略將搭配後述的七項優先重點項目，以協助完善數位經濟市場監理。策略措施如下：

1. CMA將有效且充分利用既有市場管制手段，探究達到數位市場之反托拉斯與消費者之最佳執法、市場分析與併購評估等事項。
2. 建立CMA之知識與技術，以確保CMA理解數位商業模式與數位商業之機會和風險。
3. CMA將採用或建議採納可達成數位經濟挑戰之手段。
4. 協助政府考量數位市場所需之新型態管制架構或管制選項。
5. 在CMA既有的專業補救知識基礎上，更關注以數位發展為重點的潛在補救措施，如資料可攜或互通性。

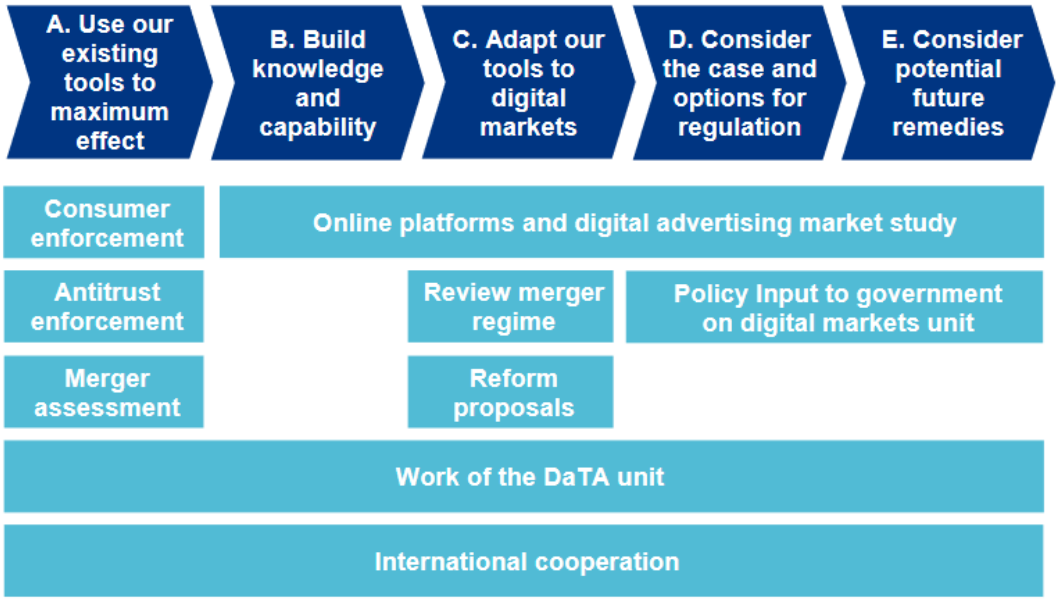

圖 1：英國 CMA 因應數位經濟之策略與相應領域

資料來源：「CMA 數位市場競爭策略」（The CMA's Digital Markets Strategy）

（二） 七項優先重點項目

此七項優先重點項目係相對應於上述五項策略（請見下表1），針對七項數位市場中應優先著手改革或探討之事項，搭配一項或數項策略，調整 CMA 在數位市場之職責內容，以利 CMA 在具前瞻性之觀點與既有管制措施之基礎上，整理 CMA 應著重之優先策略並與數位市場變化保持同步發展。

表 1：英國 CMA 在數位市場之重點項目與相對應策略

重點項目 / 策略	消費者與反托拉斯之執法與併購評估	建立「資料、技術與分析」小組	線上平台與數位廣告之市場分析	檢視CMA數位市場中之併購方式	未來設立「數位市場小組」可能的業務	提議改革CMA的執法手段	國際合作
有效且充分利用既有手段	✓	✓		✓			✓
建立CMA之知識與能力		✓	✓	✓			✓
採用或建議採納適於數位經濟挑戰之手段		✓	✓			✓	✓
考量數位市場所需之管制架構或管制選項		✓	✓		✓		✓
考量未來可能的補救手段		✓	✓		✓		✓

資料來源：「CMA 數位市場競爭策略」（The CMA's Digital Markets Strategy）、本計畫製作

1. 消費者與反托拉斯之執法與併購評估

此項目對應之策略措施，係 CMA 將有效且充分利用既有手段，探究達到數位市場之反托拉斯與消費者之最佳執法、市場分析、併購評估。CMA 之執法與併購評估工具，皆係針對各時代發展所建立，

因此可藉由調整既有管制手段，使該手段於未來亦具有效性，以盡可能執行 CMA 既有職權。可採取之作為包括線上假評論調查、名人代言（celebrity endorsements）、比價網站和線上平臺行為，以及在迅速發展的市場中合併等。CMA 已持續加強對數位市場之不當行為進行關注，並可能作為未來執法之基礎。[83]

2. CMA下建立「資料、技術與分析」（Data, Technology and Analytics, DaTA）小組

CMA 自 2018 年到 2019 年皆已於年度報告內宣布將成立 DaTA 小組，以處理資料與理解資料計算方式協助 CMA。此小組成員具有資料工程、資料科學以及資料和技術市場專業知識，CMA 已建構其能量，透過小型或大型資料集，並利用機器學習、AI 和理解公司使用資料與計算之能力去取得、分析與描繪結論。CMA 早已注意到機器學習與 AI 之發展，並已致力於確保此二項產業發展不會導致反競爭行為或對消費者有不利之損害。

DaTA 小組主責為研究與政策制定工作，並支援整體 CMA 蒐集資料與個案分析。DaTA 小組亦須就技術的發展提出加強措施，例如互通性或資料匿名分享之技術，以及提出「數位市場小組」（Digital Markets Unit, DMU）所需之資料、分析技術與能力。[84]

3. 線上平臺與數位廣告之市場分析

CMA 將線上平臺與數位廣告之市場分析，視為其數位市場策略之核心，實際上，CMA 亦就此市場之管制提出相關報告[85]，研究主題

[83] Ibid, at 9.
[84] Ibid, at 9-10.
[85] CMA, Online platforms and digital advertising: Market study interim report, Dec. 18, 2019,

涵蓋數位平臺在消費者市場面之市場力量、消費者缺乏資料控制權、數位廣告供應之競爭；CMA 並委託哈佛大學教授傑森·弗曼（Jason Furman）帶領「數位競爭專家小組」[86]（digital competition expert panel）提出改變競爭監理制度的建議。經由前述研究，不僅提供 CMA 考量對平臺之管制方式，也有利於協助 CMA 確認對廣告平臺商業模式之管制。然而，許多市場參與者之影響力已全球化，而非僅限於英國，因此將尋求與其他競爭單位合作之機會。[87]

4. 如有必要，將檢視CMA數位市場中之併購方式

CMA 參酌「數位競爭專家小組」提出之建議報告，並考量是否有調整企業併購標準之需求，。依 CMA 的觀點來看，既有管制架構仍相當符合監管目的；然而，在數位市場範疇下，企業併購所衍生之爭議日漸增加，因此 CMA 認為仍有需要對數位市場之監管架構調整持開放態度。舉例而言，CMA 於 2019 年 6 月 3 日提出「有關數位市場範疇下合併之監理架構調整」之意見徵詢，針對 CMA 的「併購評估指南」（Merger Assessment Guidelines），[88]是否需因應數位市場發展進行調修，徵求各方意見。此外，CMA 亦將探討，特別具有顯著力量之業者如有併購需求時，其需進一步審查之需要。[89]

---

available at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5dfa0580ed915d0933009761/Interim_report.pdf (last visited May. 18, 2020).

[86] 「數位競爭專家小組」於 2018 年 9 月由英國 DCMS 成立，專為英國數位經濟市場競爭提出建議之小組，由數位經濟學、競爭政策、法律、計算機科學領域之教授組成。此小組之權責主要係針對數位經濟競爭進行獨立審查，檢視新興數位經濟可能對競爭以及有利於競爭之政策帶來的挑戰，並審視英國與國際上之政策可能面臨之挑戰。由小組提出之建議報告，將呈予英國 HM 財政部、DCMS、和商業、能源暨產業策略部。

[87] Supra note 80122, at 10.

[88] CMA, Merger Assessment Guidelines, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284449/OFT1254.pdf (last visited May. 18, 2020).

[89] Supra note 80, at 10-11.

5. 探討未來設立「數位市場小組」可能的業務

依據「數位競爭專家小組」之報告建議設立「數位市場小組(digital market unit, DMU)」，原則上英國政府已採納此意見。而該報告之另建議將特定企業指定為具有「戰略市場地位」(strategic market status, SMS)，將之納入各式市場競爭補救措施之適用範疇，且包含資料互通、資料可攜以及資料開放等措施。

經由研究線上平臺與數位廣告市場，CMA 已著手進行水平且互相補足與配合之政策工作。例如，檢視非廣告平臺之商業模式，且就小組之建議與其他政策議題或倡議建立橋樑，如線上危害或假新聞。基此，CMA 將與其他政府部門進行合作，特別是 DCMS 與 BEIS，探究數位市場所需之監理架構以及可能的補充措施。[90]

6. 提議改革CMA的執法手段

2018 年 8 月，BEIS 大臣責成 CMA 主席 Lord Tyrie 就立法和體制改革提出建議，以維護消費者利益，維護和提高公眾對市場的信心。CMA 主席於 2019 年 2 月致函 BEIS，認為因 CMA 之監理有必要與數位經濟發展維持同步，提出一系列改革 CMA 所有管制手段之建議，包括 CMA 的新職責與新的管制手段[91]。CMA 認為如保護消費者之監理架構與市場發展間有橫溝、調整速度晚於市場發展，則有使消費者遭受不利之可能性，而數位經濟的成長導致公眾對市場競爭之信心下降，是故有必要對競爭與消費者保護之法律及政策進行改革。

[90] Supra note 122, at 11.
[91] CMA, Letter from Andrew Tyrie to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, Feb. 25, 2019, available at https://www.gov.uk/government/publications/letter-from-andrew-tyrie-to-the-secretary-of-state-for-business-energy-and-industrial-strategy (last visited May. 18, 2020).

在新職責部分，將既有法定職責「促進英國境內與境外之競爭，以造福消費者」，改變 CMA 之義務為「以保護消費者之經濟利益並使其免於遭受損害」為主要。並將此義務套用至審查 CMA 裁決之法院與競爭上訴法庭，使二法院之共同目標與 CMA 同。而新的職責也將擴大 CMA 採取調查之範圍與速度，以解決對消費者的新形態損害，特別是在數位市場中。[92]

而有關管制新手段部分，則新增了臨時措施、市場研究與調查、強化消費者保護、調查與蒐集資料之權力、以及法院審查等多項建議。舉例而言，CMA 所提之建議之一係加強臨時措施制度，即為使 CMA 可更完善的於競爭案件下保護消費者，並於快速發展之案件背景下仍能迅速採取相應動作，CMA 建議修改取得資料之規定，以便與民事訴訟之證據規定相符。透過強化保護消費者之執法機制，使其與執行競爭法監理更加緊密。[93]

再如，CMA 既有之消費者保護措施與國際標準相較之下，所獲得之執法權，僅能就業者不當行為給予威懾，既不得直接命令違法業者停止其違法行為，亦須先通過法院進行裁決。即使 CMA 獲得勝訴，亦無法課以罰鍰。因此 CMA 建議，CMA 應有權決定行為人是否有違反消費者保護法之事實，亦得公開業者違法行為之事實，並命企業終止其侵權行為，再處以罰鍰，但 CMA 之決定得由業者提起上訴。再者，於確定有違反法律之確定判決完成前，CMA 得命有對消費者造成傷害行為之虞的業者停止其行為。[94]

---

[92] Ibid.
[93] Supra note 80, at 12.
[94] CMA, Letter from Andrew Tyrie, CMA Chair, to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, Feb. 21, 2019, p20-21, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781151/Letter_from_Andrew_Tyrie_to_the_Secretary_of_State_BEIS.pdf (last visited May. 18, 2020).

7. 國際合作

CMA 期望在支持創新的同時也保護消費者利益，如此亦顯示出競爭監理機關與政府間合作的重要性。CMA 已執行過數次與國際組織之雙邊或多邊交流，包括歐盟競爭網絡單位(the European Competition Network, ECN、經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，OECD）、國際競爭網路（International Competition Network, ICN）和國際消費者保護執行網路（International Consumer Protection and Enforcement Network，ICPEN）。

數位經濟系跨國界的特性已為眾人所知，鑑於上述議題的跨國性質，CMA 已持續增加國際合作與協作的力度，且將充分與數位市場上同類型組織系展開顯著的合作，例如近期由歐盟執委會負責 Google 反壟斷案件、Facebook 的卡特爾行為、以及澳洲競爭與消費者委員會（Competition and Consumer Commission）的數位平臺調查。CMA 將繼續加強與國際組織的接觸，以期實現更多和更緊密的合作。[95]

藉由上述五項策略與七項優先重點項目的改革，可預期 CMA 有效利用既有管制手段，搭配強化數位市場下之監理措施，CMA 將可更明確的增進專業知識，協助民眾免於遭受不利益。且 CMA 已強化聯合跨境業務，並常與國際競爭監理機關進行數位市場之案件檢討，探詢市場力量之來源。預計經由此一系列的改革，將可使英國之競爭管制體制更適應數位時代發展。本研究將於第陸章進一探討英國的市場競爭法制調整動態。

[95] Supra note 80, at 12-13.

六、小結

在數位平臺的管制態度上，美國身為全球最大的數位平臺的所屬國家，從國會、貿易委員會（FTC）到司法部（DOJ）對於數位平臺的管制雖然有非常多的討論，但實際真正的行動卻非常有限，即使司法部在 2020 年 10 月起訴了 Google，也僅針對其以不當商業條件，誘使手機製造商內建 Google 瀏覽器及預設搜尋引擎的作法，對於各國最關注的資料掌控、利用以及隨之而來的數位市場影響力，卻並未有具體行動。

歐盟、英國與澳洲，均針對數位平臺在數位市場的競爭優勢進行討論，從市場競爭以及消費者保護兩大層面著手。以資料可攜作為基礎，讓消費者可選擇數位平臺，進而促進市場競爭，同時保護消費者權利；在企業併購時，則考量大型數位平臺併購新興企業時，對於產業創新以及市場競爭的影響，避免大型業者以併購排除競爭者。

而於此同時，各國競爭主管機關也體認到數位服務市場的複雜與界定不易，咸認有必要針對數位服務市場進行更廣泛的定義、研究與合作，尤其數位服務市場的市場集中度、收益來源、業者與業者間、業者與消費者間的關聯性並非直接對應，從而也將影響各國主管機關未來研議數位平臺管制法規，或是審議數位市場合併或併購案的方式與態度。

在本章針對各國數位平臺在市場競爭下的監理觀點後，本研究將在第陸章進一步針對已有進行數位平臺管制法規進行討論的國家來分析，以了解在競爭法的事後管制之外，各國對於數位平臺進行事前行為管制的思維發展。

肆、國際通傳匯流前瞻議題研析—數位轉型與匯流法規調和

一、歐盟數位轉型策略發展

有鑑於資料發展帶來的快速變革已影響歐洲經濟、社會及公民的日常生活，隨著數位市場變化以及資料應用大幅增加，無論是蒐集或使用資料之方式，均必須按歐洲的價值觀、基本權與相關規則進行調適。對此，歐盟執委會於 2020 年 2 月 19 日發布有關歐盟未來資料應用發展與管制之策略並展開諮詢，以「型塑歐洲數位未來」戰略（Shaping Europe's digital future）為政策主軸，宣示歐盟未來數位轉型政策藍圖，並以「歐洲資料策略」（European strategy for data）與「人工智慧白皮書」（WHITE PAPER: On Artificial Intelligence -A European approach to excellence and trust），作為「型塑歐洲數位未來戰略」之輔佐政策。

「歐洲資料策略」提出以建立歐洲單一數據空間，開放未使用之數據供歐盟境內各單位流通為目標，建構使用資料治理框架；「人工智慧白皮書」則計畫藉由促進數位經濟與資料開放二項手段，結合開發人工智慧生態系統，使歐盟成為全球技術標準領導者之一。藉由建立資料治理架構，結合開發人工智慧生態系統為目標，確保歐洲面對數位變革下之競爭力、資料主權與技術領先。

（一） 概述：型塑歐洲數位未來戰略

過去幾年，數位通訊、社交媒體、電子商務與數位產業的發展，大幅增加資料量產生，數位技術與資料應用改變了既有經濟與社會之運作方式，以資料為導向之創新不僅為數位轉型之重心，也為民眾及產業帶來巨大的利益。與資料應用具高度連結性之人工智慧（Artificial Intelligence, AI）發展相當迅速，藉由資料流通與運作，AI

將大幅改善醫療、農產、緩解氣候變遷、運作歐盟綠色新政（Europe Green Deal）之效率。歐盟認為應確保全體民眾皆可享受數位轉型帶來的利益，且公民應有機會參與數位化轉型的蓬勃發展，企業則需要可支持其啟用、拓展與匯集資料之監理架構，並於公平的條件下與大型企業在數位環境下競爭或合作[96]。若將各式數位應用所產生之資料合併並使用，預計將帶來全新的數位應用發展。

然而，歐盟認為，社會應以完全透明的方式尊重隱私及尊嚴，例如，AI 人工智慧或量子技術雖可經由多元方式提供各種需求，但數位技術仍存在侵害個人隱私的風險；因此，民眾應被賦予決策權與選擇權，一同為個人資料做出最佳使用決策。[97]

為促使歐洲朝落實數位轉型發展，歐盟執委會於 2020 年 2 月發布「形塑歐洲數位未來」戰略[98]（Shaping Europe's digital future），規劃歐洲數位未來三項關鍵目標，使歐盟以人為中心，推動可信賴技術之發展，並賦予公民、企業與政府對數位化轉型之控制權。歐盟執委會將著重的三項關鍵目標分別為「對民眾有用的技術」、「公平且競爭之數位經濟」、以及「開放、民主且永續之社會」，分述如下。

（二） 對民眾有用的技術

針對此目標，歐盟執委會認為加強投資、基金、安全性與數位技能四項，為歐盟面臨下一波創新浪潮下發展先進技術之重要關鍵，且

[96] EC, Press release: Shaping Europe’s digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273 (last visited Feb. 26, 2020).
[97] European Union, Shaping Europe's digital future, Feb. 19, 2002, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf (last visited Feb. 26, 2020).
[98] EC, Factsheet: Shaping Europe's digital future, Feb. 19, 2002, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/861987/Shaping_Europes_Digital_Future_en.pdf.pdf (last visited Feb. 26, 2020).

公共行政數位化亦應一併促進。首先，有關於投資部分，係以發展與使用數位解決方案，並提升國家與各級地區 2025 年關鍵數位基礎設施互通性為目的。執委會認為連結性（Connectivity）即為數位化轉型之基礎，對歐盟而言，如欲挖掘歐洲的數位成長潛能，則由安全光纖與 5G 基礎設施所組成的 Gigabit 連結即至關重要。因此歐盟須有足夠的投資，方能實現 2025 年的互通性目標。

第二，歐盟將採取針對性的資金籌措計劃，以協助創新與高科技公司取得資金為要項，並採用歐盟專門幫助研究專案獲得貸款的大型投資基金「投資歐洲」（InvestEU）擔保，亦採用「結構與偏鄉發展基金」（structural and rural development finds）。經由公共資金不僅可衡平私部門投資、彌平投資缺口後，資本市場聯盟（Capital Markets Union）將為整體歐盟內之創新和高科技公司獲取以市場為基礎之融資。[99]

再者，執委會認為真正的數位轉型係立基於歐洲公民與企業對應用程序和產品安全性的信任，故於此項目標下，執委會將著重於打擊與預防網路犯罪。執委會未來將為企業訂定一致的規則，以確保資料共享機制以及歐盟與會員國和會員國彼此間之業務合作；而在網路犯罪方面，將於民用網路防護與網路安全執法和預防二者間建立協力關係，並將確保司法機關得經由發展新的措施打擊網路犯罪[100]。另一方面，網路安全可信度的提升也將有利於 AI 領域的發展，於此，歐盟執委會於此戰略發布的同天亦公布「人工智慧白皮書」[101]（WHITE PAPER: On Artificial Intelligence -A European approach to excellence and trust）進行意見徵詢至 2020 年 5 月 19 日，展現歐盟欲藉由促進數位

[99] *Supra* note 98, at 4.
[100] Ibid.
[101] EC, WHITE PAPER: On Artificial Intelligence -A European approach to excellence and trust, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (last visited Feb. 27, 2020).

經濟與資料開放二項手段結合開發人工智慧生態系統，達到成為全球經濟與社會中之技術標準領導者的決心。

第四部份則為提高歐洲數位化轉型總體願景之關鍵部分，藉由提高教育水準與技能方能於蓬勃發展的市場中適應數位化與相關技術應用。隨著數位技術的普及，眾多職業須徹底改變，特別應提升婦女的數位技能以公平參與市場。預計經由達到促進創新與技術傳播兩項先決條件，便可縮短都市與偏鄉之落差。

簡言之，歐盟將為全歐洲人之數位能力進行投資，加速布建歐盟家戶、學校及醫院之超高速寬頻，亦將保護民眾免於網路威脅，包括駭客、勒索軟體、身分盜用，並確保 AI 朝著尊重民眾權利且取得民眾信任之方向發展。在此關鍵目標下，歐盟執委會提出之關鍵行動與預計時程如下：[102]

1. 發布AI人工智慧白皮書，於2020年第四季針對具可信性的AI提出立法架構，包括安全，責任，基本權利和資料。
2. 強化基礎設施：
   - 於 AI、網路、超級運算、量子運算、量子通訊、與區塊鏈領域建構與佈署尖端的聯合數位能力。
   - 藉由修訂歐盟 2014 年「降低高速電子通訊網路佈建成本措施指令」(Directive 2014/61/EU)、更新歐盟 5G 及 6G 行動計畫（20201 年），以加速 Gigabit 連接的投資。
3. 推動網路安全：
   - 歐洲網路安全戰略包含成立聯合網路安全單位（joint Cybersecurity Unit）檢視網路與資訊系統安全指令

[102] Ibid.

（Directive 2016/1148）並推動網路安全單一市場。

- 2021 年強化歐盟政府之互通性，確保協調一致的戰略且安全無國界之公部門資料與服務標準。

4. 數位能力教育：

- 將於 2020 年第二季執行數位教育行動計畫，促進各級教育之素養與能力。
- 將於 2020 年第二季加強技能計畫，強化青年數位技能。

5. 2021年主動改善平臺工作人員的勞動條件。

（三） 公平且競爭之數位經濟

資料之取得、使用與處理為開發創新產品與服務之關鍵要素，歐盟認為資料所產生之價值應由整體社會共享，此亦為歐盟需成立歐洲單一數位市場之理由。許多歐洲企業，尤其是中小型企業，在採用數位解決方案，因而錯失因數位而受益並擴大公司規模之機會，例如融資機會和市場機會。是故，歐盟執委會將通過新的歐盟工業策略解決此類問題，除將提出過渡措施，也將針對中小型企業提出戰略。

歐洲未來數位化之關鍵為資料取用、資料池和共享，以及線上與非線上商業之間的平衡。為了協助歐洲中小型企業在成長，執委會認為中小型企業需不受各地域或國家法規之約束，以降低小型企業的管理負擔，因此有需要於歐盟內建立一個統一執行的資料規則。針對此部分，執委會認為數據離線使用規則亦應適用於線上使用，其規管範疇含括消費者保護、智慧財產權、稅制以及勞工權利，且消費者需對數位產品與服務具有高度信任。而在市場競爭方面，應確保具一定市場力量規模之網路平臺不危害公平且開放的市場。

另一方面，歐盟執委會正探討歐盟既有競爭法在現今日益數位化

社會下之有效性，包括市場定義之相關公告、各國家補助指導原則等之合適性。舉例而言，現行反托拉斯之補救措施，以及相關評估與審查都須再審查是否適用於現今數位化社會。因應各式服務數位化發展，各市場界定勢必需一併調整，是故，歐盟執委會針對市場面，將探討新的數位商業模式及其對競爭限制之影響。因此，歐盟提出在此關鍵目標下，將著重之發展方向為：[103]

1. 2020年2月提出「歐洲資料策略」（European Data Strategy），使歐洲在活用資料的經濟中成為領導者，並預計2020年第四季宣布資料治理之立法架構，以及2021年預計發布「資料法」（Data Act）。
2. 2020年至2023年將持續審查在數位時代下，歐盟競爭法規之適用性，以確保歐盟規則適合數位經濟之目的。
3. 為確保所有公司在歐洲公平競爭，執委會2020年將依「數位服務法案」（Digital Services Act, DSA）包裹立法，進一步探討事前管制，以確保市場上存有對網路有顯著影響之大型平臺業者對於新創業者、企業與新進業者保有公平且可競爭之地位。
4. 提出一系列產業戰略計畫，促進各式規模歐洲企業之潔淨（指環保）、數位和全球競爭力，並強化單一市場規則。
5. 2020年第三季建立一個架構，以實現便利、具競爭性與安全之數位金融，包括加密資產與數位資產等立法建議。
6. 考量經濟合作發展組織（OECD）在面對經濟數位化帶來的稅制挑戰之進展，就21世紀之商業稅制進行討論。
7. 2020年4月提出新的「消費者議程」（Consumer Agenda），使

[103] *Supra* note 98.

消費者在數位化轉型下做出明智的選擇。

（四） 開放、民主且永續之社會

近年來，針對網路活動，經由歐盟陸續發布「一般資料保護規則」（General Data Protection Regulation, Regulation 2016/679）以及平臺對企業（platform-to-business）合作之管制，其網路已朝開放、公平、包容和以人為本之方向發展。執委會為了保護歐盟民主與價值觀，將持續發展並實行創新與合比例性之規則，如此方能建立得以信賴之數位社會。於此目標下，相關管制規則應適於歐盟內之數位服務，並提升服務能量且使之現代化，而線上平臺之定位與責任亦須一併釐清。

除了對網路訊息與資料流通管理者進行管制外，歐盟將賦予公民更完善的權利，以掌控與保護其個人資料。歐洲公民於進行線上身分驗證時，電子身份（eID）對於消費者取得其資料並使用具安全性之服務而言為重要關鍵，且不需由無關的平臺經手，亦無須與其分享個人資料。再者，有關廣告投放之爭論也持續進行中，歐洲實需提高資料共享及管理之透明度。是故，考量到民主與文化多樣性，執委會亦將就媒體與視聽行業提出新具體行動計畫。因此，歐盟提出在此關鍵目標下，與數位轉型下之數位服務管制相關者，著重之發展方向將為[104]：

1. 2020年第四季將新訂定與修訂規則，提升與協調線上平臺與資訊服務業者之責任，並強化對歐盟平臺內容政策之監督。
2. 2020年第四季修訂「歐盟內部市場電子交易之電子身分驗證及信任服務」規則(Regulation No 910/2014, eIDAS)以改善效力，擴展電子身份識別的益處至民間部門，並向歐洲公民推

[104] *Supra* note 98.

廣可信賴之數位身份。

3. 2020年第四季將提出媒體與影音行動計畫（Media and audiovisual Action Plan），以因應數位轉型與影視音產業之競爭，並藉以促進觀賞具有品質之內容與多元媒體。
4. 促進電子健康紀錄以歐洲常見之交換格式運作，確保歐洲公民得於歐盟境內使用與交換健康資料，並得以享受更準確之診斷與治療。

歐盟透過「型塑歐洲數位未來」戰略，作為其數位轉型的基本來圖，除持續強化數位基礎建設，發展先進數位技術之外，也重視數位資訊安全及個人資料權利之維護，以提昇歐盟公民的數位能力。在數位經濟產業面向，歐盟注意到大型數位平臺對其數位單一市場的策略以及數位服務的市場，均造成顯著的影響，因而由數位市場的許多面向展開「數位服務法」（DSA）的討論，並期望藉由建立歐盟資料共享平臺，提歐盟數位市場的競爭力。藉由上述政策，歐盟期望能於未來全球數位經濟的競爭下，仍持續維持其實力，在數位時代佔有一席之地。

二、英國數位轉型策略發展

隨著創新技術的發展浪潮，破壞既有產業與現行產品製造之方式不斷改變，而不適用既有管制架構之產品、服務與商業模式亦持續發展。一直以來都被視為全球監理架構的先驅國家的英國，因應數位轉型發展變革，以維護英國的國際領先地位為目標，英國政府認為應將促進創新作為優先監管事項。

依據英國政府的調查，92%的產業認為接下來數年內，若不積極調整監理架構，則企業都將受到負面影響，故而英國在進行數位轉型，

促進產業創新發展策略上，同時由新興數位技術與 5G 新興服務兩大層面著手。

（一） 第四次工業革命白皮書

在促進創新發展上，因應數位科技與資料經濟的發展，英國商業、能源與產業策略部（Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS）於 2019 年 6 月 11 日提出「第四次工業革命管制」白皮書[105]（Regulation for the Fourth Industrial Revolution White Paper）作為倡議，強調人工智慧與資料革命將為最優先推動事項，同時著重政府各公部門間之廣泛且開放的合作，調整英國法規與創新手段。白皮書亦將針對第四次工業革命的治理格局採取多方共同治理，規劃組成「水平監理委員會」（Regulatory Horizons Council），而 2020 年 2 月 4 日已任命英國電信集團 BT 之監理事務總監 Cathryn Ross 擔任委員會的第一任主席[106]。以下針對「第四次工業革命管制」白皮書細部說明如下。

1. 倡導創新

第四次工業革命融合了 AI、基因編輯與先近機器人等技術，造就前所未有的複雜性、發展規模與發展速度，同時也模糊物理、數位與生物間之界線。英國為充分利用第四次工業革命帶來創新機會，設定四項重大產業戰略的挑戰：（1）將英國推向 AI 與資料革命的最前線、（2）為英國產業工業轉向潔淨成長（clean growth）的優勢最大化、

[105] HM Government, Regulation for the Fourth Industrial Revolution White Paper, Jun. 2019, available at https://www.instagram.com/https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807792/regulation-fourth-industrial-strategy-white-paper-web.pdf (last visited at Feb. 20, 2019).

[106] Department for Business, Energy and Industrial Strategy , New expert group to boost UK innovation , Feb. 4, 2020, available at https://www.gov.uk/government/news/new-expert-group-to-boost-uk-innovation (last visited at Feb. 20, 2019)

（3）成為形塑未來交通工具（mobility）的領導者、（4）利用創新的力量滿足高齡化社會之需求。[107]

在監理模式方面，白皮書著重法規對產業的影響，認為政府對產業進行管制能為經濟、社會與環境帶來優良效果。若法規設計不當，則將抑制生產率。因而說明監理的干預手段須為合比例性、有目標性、公平且透明的，並可確保在法規訂定前可先代為作為監理措施，如自願性標準（voluntary standards）或誘因。英國現階段已啟動由監理機關主導的措施，作為新產品與服務走進市場之前導階段，例如金融行為監理總署（Financial Conduct Authority, FCA）2016 年建立全球第一個 FinTech 監理沙盒，試驗以資料驅動的金融新興產業。[108]

為促進整體英國政府對創新技術之監理，英國商業部長已於 2018 年 10 月底成立「未來監理跨部會聯合工作小組」[109]（Ministerial Working Group on Future Regulation），著重建立新的橫向檢視措施，確保法規與新興技術維持同步發展。白皮書並列出下列六項預計處理的監理挑戰：[110]

- 因應技術創新而在改革法規上處於領先地位。
- 確保監理架構具有足夠的彈性，成果著重於促進創新發展。
- 於監理下進行更多的創新試驗、測試及場域。
- 支持新創業者來合於法制環境並遵守法規。

---

[107] Supra note 105, at 7.
[108] Supra note 105, at 19.
[109] Gov.UK, Business Secretary hosts first cross-government working group on future regulation, Oct. 24, 2018, available at https://www.gov.uk/government/news/business-secretary-hosts-first-cross-government-working-group-on-future-regulation (last visited May. 14, 2020).
[110] Supra note 105, at 9.

- 就技術創新之監理與社會和行業進行對話。
- 與全球夥伴合作，以降低新創產品和服務交之監管障礙。

2. 面對未來

考量創新產業以迅速且持續的狀態破壞既有產業與製造方式，不符合既有法規制度之產品、服務與商業模式亦如雨後春筍般的出現，英國認為須致力於建立具彈性的靈活監理方式，以同時支持創新並保護公民與環境。針對此部分，「第四次工業革命管制」白皮書說明英國不僅規劃將著重於未來的交通創新、鼓勵新興運輸方式與商業模式，促進安全性與無障礙的旅途，亦提供投資確定性，並給予發明和試驗空間，諸如試驗微型車輛（micromobility vehicles）、共享運輸資料、與車輛現代化。[111]

英國亦計畫建立「水平監理委員會」（Regulatory Horizons Council），檢視創新技術並給予政府監理架構之改革建議，並依據創新的性質進行新增、修改或廢止法規，抑或採用替代方案，如自願性標準。水平監理委員會主要工作主要有三：[112]

- 以政府既有業務與資料，橫向檢視技術創新與趨勢。
- 與新創業者、民間社會、監理機關與其他單位合作，檢視具有高潛力之產品、服務與商業模式，以及對人民、商業與環境的廣泛影響。
- 提供政府監理的改革優先順序建議，以加速並安全的引進新興產品、服務與商業模式。

[111] Supra note 105, at 10-11.
[112] Supra note 105, at 12.

「水平監理委員會」獨立的工作小組作為諮詢委員會獨立運作，其所提出之建議將由英國商務部長主持的「未來監理跨部會聯合工作小組」審議，且由英國政府發布之。此聯合工作小組將監督政府部門聯合的回應，以確保各政府部門之間與監理機構之權責不阻礙創新的發展。[113]

此外，因應資料與 AI 將顯著改善民眾生活，英國期望利用資料與 AI 作為站在全球領先地位的優勢。為此，須有明確的規則與架構供企業遵循，以實現資料與 AI 安全與道德之創新。因此，英國已建立「資料道德與創新中心」（Centre for Data Ethics and Innovation），負責強化及改善資料與 AI 之使用與監理方式所需之措施，例如最佳實踐（best practice）、提供監理漏洞之建議。依白皮書目前規劃，首將利用資料與 AI 加速醫學研究，並與英國國民保健署（National Health Service, NHS）合作，探詢新型醫療技術與創新之監管指南[114]。此中心亦作為提供資料與 AI 管制建議之主要權責單位，並且補足「水平監理委員會」之檢視能量，拓展該委員會於經濟發展中的適用範圍。[115]

3. 調整管制之理由

立法規範可為產業提供明確的資訊，但長遠來看，以過時的手段實現政策成果將會阻礙創新。對於產業而言，無論其業務是否符合法律規定，產業皆需要政府提供清楚明瞭的指示，以使其具足夠的信心進行投資。是故，依白皮書說明，管制指南、業務守則與產業標準應用來補充法規立法，並為業者提供明瞭的解說。與立法規範相比，前

[113] Supra note 105, at 12-13.
[114] Supra note 105, at 13.
[115] Supra note 105, at 12.

述管制手段得使產業更容易跟隨技術的變革。

基此，英國計畫試行四階段的立法程序，以將立法對創新之影響納入考量，並股利政策制定者以整體通盤的方式考慮對創新的治理，同時也可反思引入法規的適當時機。白皮書列出之試行階段如下：[116]

- 制定與評估政策選擇
- 諮詢與參與政策建議
- 設計、介紹與實施法規
- 監督、評估與審查法規

另一方面，白皮書以英國線上環境成為全球最安全之國家，在立法實施後進行檢視時推動新措施，以確保法規訂定不會在無意中僅適用於過時的技術與方式。此外，白皮書亦預計將試行新的要求，指導政府機關監督與評估立法對於創新的影響，以及在訂定法規前，詳細審視管制之產生之效果。[117]

4. 支持創新試驗

依據白皮書說明，英國超過 60%的企業認為，監理機關的方法將影響他們對創新進行投資的意願以及將創新推向市場的效率，因此英國將於監管下進行更多創新試驗，以促進新的技術突破。除了前述的 FCA 運作的 FinTech 監理沙盒外，從英國天然氣暨電力市場管制局（Office of Gas and Electricity Markets, Ofgem）到民航局等監理機關都以 FCA 的模式為基礎，發起類似的舉措。競爭暨市場管理局等其他組織則通過推動資料共享來積極刺激創新，從而使創新業者能夠進

[116] Supra note 105, at 17.
[117] Supra note 105, at 18.

入新市場並為所有人帶來更好的成果。[118]

英國在數位經濟下，以資料驅動之產品、服務與商業模式業已於2018 年 9 月起陸續由「商業、能源暨產業策略部」（Department for Business, Energy & Industrial Strategy, BEIS）與「數位、文化、媒體暨體育部」（Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS）就資料之可移植性改善消費者體驗進行探討[119]。依白皮書說明，英國銀行開放資料已顯示消費者自行掌握其資料可開發創新服務，且此種措施亦可拓展至其他如能源與退休金之市場。又如英國先驅者基金（Pioneer Fund）已資助律師監管局（Solicitors Regulation Authority, SRA）之計畫，進行以資料驅動之方式支持小型企業與消費者參與尚未完善發展的法律服務市場；另一方面，「未來交通管制審查」[120]（Future of Mobility Regulatory Review）亦正探討促進交通運輸資料分享之方式。

此外，英國亦將向新創業者與監理機關進行溝通，檢視未來可進行分享之資料，以俾利新創業者得進入市場。又考量大型平臺之大量資料可作為其資產與市場力量之優勢，因此亦將就資料進行開放性研析。基此，既有大型平臺業者因其資料量而所取得之市場力量皆已為國際先進國家所重視，期望盡速檢視已降低新進業者之市場進入障礙。[121]

綜上所述，「第四次工業革命管制」白皮書是英國進入第四次工業革命時，保持領先全球監理架構之長期戰略。監理機關在管理技術

[118] Supra note 105, at 19-20.
[119] Gov.UK, Policy paper- Smart Data Review, June. 11, 2019, available at https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-review (last visited May. 14, 2020).
[120] Gov.UK, Open consultation－Future of transport regulatory review: call for evidence on micromobility vehicles, flexible bus services and mobility as a service, Mar. 16, 2020, available at https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-review (last visited May. 14, 2020).
[121] Supra note 105, at 21-22.

創新與公眾對話之間須擔任重要的銜接橋梁，且白皮書整體以鼓勵監理機關將與公眾對話之結果納入試驗計畫，以利於試驗新產品、服務與商業模式時參考大眾意見。再者，許多數位技術本質上屬跨領域的，許多產業亦期望能在保有全球客戶為基礎的同時，以較低的成本在不同的監管範疇下進行跨領域服務。而為確保監理之有效性並保護公眾利益，實需各監理機關之跨部門協調與合作，例如 BEIS 已與經濟合作與發展組織（OECD）合作探討新興數位經濟之跨領域監理挑戰。期望在完善的法規與監理機關合作執行下，確保英國各地區皆能自第四次工業革命中獲得利益。

（二） 促進 5G 垂直應用或微型業者發展

英國「數位、文化、媒體與運動部」（Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS）以建構新興數位網路及 5G 商業模式為目標，提出 gigabit 寬頻、行動寬頻涵蓋率、下世代 5G 行動技術以及電信資料可攜等政策優先議題，並於 2019 年 10 月提出「電信、無線電頻譜管理與郵政服務優先戰略」[122]（Statement of Strategic Priorities for telecommunications, the management of radio spectrum, and postal services, SSP），交予電信主管機關 Ofcom 作為政策依據及監理目標。

SSP 作為政策依據的地位，確立於英國「2017 年數位經濟法」的制定，其於「2003 年通訊法」（Communications Act 2003）新增第 2A-2C 條，明定 SSP 架構之地位。亦即，授權 DCMS 部長得指定以 SSP 作為政府推動電信優先策略之依據，故 Ofcom 須遵循以之作為政策

[122] DCMS, Statement of Strategic Priorities for telecommunications, the management of radio spectrum, and postal services, Oct. 31, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/842918/SSP_-_as_designated_by_S_of_S_.pdf (last visited May. 16, 2020).

基礎[123]。

SSP 以 DCMS 於 2018 年 7 月發布的「未來電信基礎設施之政府檢視報告」[124]（Government's Future Telecoms Infrastructure Review, FTIR）作為基礎，並以 SSP 作為英國電信與無線電頻譜管理之監理架構。SSP 不僅要求 2022 年時 4G 之地理涵蓋率達 95%，亦期望 2027 年時，5G 之行動涵蓋率得涵蓋大多數人口。另外，SSP 亦要求 Ofcom 改善電信市場中對消費者之保護，特別是弱勢族群之服務品質，亦促進 gigabit-capable 的投資，並協助新進業者進入市場。以下針對與本研究相關之 5G 與數位經濟所涉議題為說明。

1. 促進5G垂直應用服務發展

英國致力於朝全球最頂尖的數位基礎架構發展，使英國成為具有 gigabit、可靠、安全與可廣泛使用網路之國家，除未來將釋出 700MHz 頻率持續改善行動寬頻服務涵蓋，強化偏鄉地區與主要幹道寬頻品質[125]，亦期望成為下世代 5G （next generation of 5G）行動技術之領導者。

英國政府在成為 5G 領導者的目標上，著重於為消費者與企業垂直應用服務提供更好的行動寬頻基礎，包括製造業、物流業與 AR、VR 等沉浸式技術。依據 SSP 的內容，英國政府認為 5G 所創造的新興商業模式，將是由行動網路業者為不同的企業垂直應用需求，產生出新的解決方案。例如，室內涵蓋率、農村涵蓋率與工業應用。基此，

123 Ibid, at 4.
124 DCMS, Government's Future Telecoms Infrastructure Review, July, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732496/Future_Telecoms_Infrastructure_Review.pdf (last visited May. 16, 2020).
125 Supra note 122, at 11.

英國政府以四項重點策略協助 5G 行動網路市場之投資與創新：[126]

- 以更簡易且低廉的方式促進行動基礎設施投資，包括施行歐盟電子通訊規則（the Electronic Communications Code, EEC）的改革事項、增進對公部門財產之近用以及簡化規劃制度建議之諮詢。
- 支援基礎設施模型的增長，包括中立主機（neutral host）批發業者，以促進網路緻密化與拓展上之競爭與投資。
- 透過政府 2 億英鎊建構的 5G 新興技術測試平臺，並以試驗計劃資助新的 5G 垂直應用案例。
- 評估釋出額外頻譜，鼓勵既有業者與新興業者提供新的 5G 垂直應用服務。

行動網路投資應由 Ofcom 嚴密監督，以及如現階段市場架構明顯無法支持 5G 在恰當的階段上進行投資時，Ofcom 亦應提出適當的考量與措施。

2. 保障電信消費者權益

在消費者隨時隨地依賴電信服務的現今，電信服務的消費者體驗卻是落後於其他基本服務。英國為促進電信用戶之利益，於 SSP 提出四項策略重點：[127]

- 解決業界有害的行為，改善對弱勢用戶的協助。
- 解決消費者在通信市場中遇到的困難，為其提供正確的資料、

[126] Supra note 122, at 11-12.
[127] Supra note 122, at 15.

資訊和協助，從而提升消費者市場參與度。

- 解決消費者轉換產品與服務時所面臨之障礙，並確保任何的消費者即使沒有積極的尋求最佳的服務交易，亦可獲得更良好的結果。

- 改善整體電信消費者之服務品質。

英國制定「2017 年數位經濟法」時，已提升 Ofcom 的權力以強化對消費者之保護，且 Ofcom 業已依其職權改善消費者在電信市場之體驗，例如電信號碼相關事務，又如 Ofcom 目前亦就給與消費者更公平與價格更透明之手持式裝置價格與話費合約進行諮詢。

3. 促進信賴與資料應用

在促進新興服務與消費者權益維護上，資料開放與資料可攜權，亦為近年逐漸受重視之議題。提供消費者與第三方中介機構容易取得、可信賴之資料，為確保消費者可選擇符合其所需產品與服務之關鍵；是故，Ofcom 應持續依其職權，達到：[128]

- 改善位置層級（address-level）之寬頻資料和行動涵蓋率資料之品質與可用性，方能更詳盡的告知消費者於特定所在地可使用之服務等級，包括家中、工作場所與移動中。亦可供第三方業者監控服務品質與電信網路涵蓋率。

- 持續改善服務品質，特別是消費者直接針對電信業者向 Ofcom 之投訴資料，並與英國管制網路（UK Regulators Network, UKRN）一同引進電信業者之績效計分機制。

[128] Supra note 122, at 16-17.

另一方面，政府也發起智慧資料檢視（Smart Data Review），加速以資料為導向之新型態術與服務發展，以利促進消費者在受管制市場內之消費體驗。資料可攜在電信市場內是潛在改變市場之角色，不僅如此，資料可攜也是英國競爭主管機關「競爭及市場管理局」（Competition and Markets Authority, CMA）在公民諮詢重大申訴（Citizens Advice super-complaint）內所提的看法，認為應在電信產業中推動。

針對資料可攜，SSP 說明英國於 2019 年 6 月 11 日至 2019 年 8 月 6 日進行「智慧資料：讓消費者掌控其資料並促進創新」[129]（Smart data: putting consumers in control of their data and enabling innovation）意見徵詢，探討加快以資料驅動之新興技術與服務之開放與使用並改善消費經驗，以及刺激市場潛在競爭之推動措施。智慧資料諮詢也將發起「開放通信」（Open Communications），促使消費者控管電信業者所持有的用戶相關資料，並允許消費者簡易且安全的近用與移轉其資料予第三方業者（Third Party Providers, TPPs)。依諮詢書所規劃之智慧資料計畫之關鍵架構包括：[130]

- 資料持有人應消費者之要求立即向 TPP 提供資料（並非於資料可移植權之三十日內）。
- 使用 API 安全的分享資料，但僅於確認消費者身分且 TPP 以收到消費者明確同意後方得使用。
- 在適當之情況下，於業者與 TPP 間持續傳輸，而非一次性傳

[129] BEIS & DCMS, Smart data: putting consumers in control of their data and enabling innovation, Jun. 11, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/808272/Smart-Data-Consultation.pdf (last visited May. 16, 2020).
[130] Ibid, at 11.

輸。

- 遵守通用技術標準、資料格式與定義，以確保互通性與 TPP 障礙最小化。
- 必要時，除消費者資料外，另提供特定產品與性能資料，例如服務之稅務或地理可用性，以利實現創新。

英國期望藉由促進此項發展，鼓勵新資料來改善受監督市場之競爭，同時對既有業者施加壓力，使其降低價格並提高服務品質。但直至目前，尚未公布諮詢結果報告。

針對此項推動措施，SSP 建議藉由制定新法，應由 Ofcom 領導實行「開放通信」[131]，並進一步的作為英國政府在第四次工業革命白皮書中對工業所作之承諾，達成開發更有彈性之監理措施，以俾利促進創新與充分利用資料驅動之市場機會。[132]

三、新加坡「電信與媒體市場匯流競爭法規」規範改革芻議

為因應匯流發展下媒體市場與電信市場之發展現況，建構促進市場競爭發展之規範環境，新加坡資通訊媒體主管機關 IMDA 未來擬以「電信與媒體市場匯流競爭法規」（converged competition code for the telecommunication and media markets）（下簡稱匯流競爭法規），整合「2012 年電信服務規範競爭行為準則」（Code of practice for competition in the provision of telecommunication services 2012, TCC），與「媒體服務市場規範行為準則」（Code of practice for market conduct in the provision of media services, MMCC），於 2019 年 2 月開啟匯流

[131] Supra note 122, at 18.
[132] Supra note 122, at 9.

競爭法規之公眾諮詢程序。

於該次公眾諮詢程序，IMDA 除提出未來擬在匯流競爭法規所設立的管制原則外，並探討匯流競爭法規擬針對既有 TCC 與 MMCC 所作的修正調整重點。IMDA 原預計將於 2019 年年底或今（2020）年初再舉行第二次公眾諮詢程序，同時將公布匯流競爭法規草案，以供公眾評論與建議。[133]

然而，由於目前 IMDA 尚未開啟第二次公眾諮詢程序。因此，本研析將以 IMDA 於第一次公眾諮詢程序所提出，未來擬在匯流競爭法規所進行規範革新政策，包括針對通訊市場與媒體市場所制定共通規範原則，以及對電信市場與媒體市場於匯流發展下所擬調整規管政策之重點，包括市場力初步認定基準與市場主導地位業者參進新市場之管制進行介析，以探討 IMDA 擬如何在匯流競爭法規，因應通訊傳播市場在匯流發展下，發展以競爭促進為目的之市場規管政策。

（一） 匯流競爭法規規範原則

IMDA 擬在匯流競爭法規建立一致性的管制原則，分述如下：

1. 促進有效競爭市場，以市場機制為規範依據，並以商業談判機制、產業自我管制為原則：

市場機制相較於管制模式，更能有效地促進消費者福利，且競爭性市場最能提供消費者多元服務選擇與公平合理價格。IMDA 於匯流競爭法規，將以維護市場競爭發展為目標，擬以商業談判機制與產業

[133] IMDA, *Consultation paper issued by the infocomm media development authority on A Converged Competition Code for the Media and Telecommunications Markets* (2019), p.5, *available at* https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Consultations/Open-for-Public-Comments/Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code/IMDA-Public-Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code.pdf (last visited 2020/6/8)

自我管制為主要規範原則，同時亦設有最低要求之規範，以保護消費者權益、防止事業為不正競爭行為。[134]

2. 持續促進市場有效競爭發展

為持續促進市場有效競爭之發展，IMDA 擬採取規制如下：

- 移除任何人為的市場參進障礙。
- 削弱對於任何提升顯著市場力量之市場集中度，而造成不合理限制競爭效果之事業行為。
- 減少市場參與者之不正競爭行為。
- 禁止可能造成新加坡資訊、通訊與媒體市場競爭狀態，實質減損的結合行為，且考量結合行為之公共利益。
- 確保市場參與者與消費者取得市場狀態之資訊。
- 確保網路互通性，以及為防止市場有效競爭與發展受到妨礙，於必要時提供合理的網路接取。[135]

3. 符合比例之管制方式

若有事前管制之必要，IMDA 所設立的管制規範要求，將會清楚明確地有助於管制目標達成外，其亦為達成管制目標所必要措施。[136]

4. 技術中立原則

IMDA 在匯流競爭法規之管制規範，將持續確保技術中立原則之規範政策。由於數位匯流發展，使得電信平臺如固網、纜線、無線與衛星間之服務區別性，以及媒體平臺如廣播電視、平面出版以及線上媒體服務間之區別性，均已逐漸消弭。而各類型平臺，亦在匯流持續

[134] *Id.*, at 123.
[135] *Id.*
[136] *Id.*, at 124.

而迅速地演進下，各有不同競爭程度之發展。因此，未來對於不同平臺的服務提供者，IMDA 將採取不同的管制義務要求。[137]

5. 公開、透明且合理的行政決定

IMDA 擬延續既有法規，對於匯流競爭法規之規範適用與行政決定，致力於採取公開、透明以及合理之程序與方式。而 IMDA 未來亦將發布指導原則，以明確闡明主管機關執行匯流法規之程序與標準。[138]

6. 避免不必要的程序遲延

基於市場競爭者需迅速因應市場機制之發展變化，IMDA 將持續於匯流法規，以合理期間規範所有行政決定之期限，並致力於期限內盡速作出所有行政決定。[139]

7. 平等、不歧視為原則

IMDA 依匯流競爭法規所為之管制，將持續以平等、不歧視（Non-discrimination）為基礎，於行政決定之作成，係以相類似情形，採取相同標準的行政手段為原則。

若 IMDA 有不同管制待遇之必要，於具體行政決定中，因採取不同管制措施，進而產生差別待遇時，IMDA 將會於該行政決定中，說明採取該措施之理由。[140]

8. 諮詢其他主管機關之專業意見

IMDA 擬延續既有法規，持續地於適當可行情形下，向其他主管

[137] *Id.*
[138] *Id.*
[139] *Id.*, at 124-125.
[140] *Id.*, at 15.

機關諮詢，以促進公平競爭、維護公共利益之管制政策發展。[141]

（二） 因應匯流發展下通訊傳播市場管制政策修正重點

匯流競爭法規對於電信市場與媒體市場於匯流發展下，所擬調整規管政策之重點，包括統一電信市場與媒體市場顯著市場力量之初步認定基準，以及統一市場主導業者參進新市場之認定模式，分述如下：

1. 統一電信市場與媒體市場顯著市場力量（Significant Market Power, SMP）之初步認定基準

IMDA 未來在匯流競爭法規，擬統一對於電信市場與媒體市場對於顯著市場力量（Significant Market Power, SMP）的初步判準規範，以 50%市場占有率，作為判斷事業於電信市場或媒體市場是否具有顯著市場力量初步認定之共通標準。

依現行 TCC 規定，電信市場係以 40%市場占有率作為 SMP 之初步判準；而 MMCC 對於媒體相關市場，則係以 60%市場占有率作為 SMP 之初步判準。

對此，匯流競爭法規，基於近年來匯流發展下的電信市場與媒體市場發展趨勢與影響，未來擬調整將事業於電信市場或於媒體市場是否具有 SMP，均以 50%市占率作為初步認定標準，除降低現行電信事業之 SMP 初步認定基準，以反映寬頻、行動等電信零售市場，於近年匯流發展下走向競爭發展之市場狀態；另一方面則提高對於媒體市場之 SMP 初步認定基準，以調整付費電視、出版等媒體市場，在數位匯流發展下，其市場競爭狀態逐年下降之情形。[142]

[141] *Id.*
[142] *Id.*, at 18-20.

2. 統一市場主導業者參進新市場之認定模式，降低電信市場主導業者之管制負擔

IMDA 擬於匯流競爭法規，對於市場主導業者參進新市場之認定模式，將統一採取現行 MMCC 所採行的個別市場認定模式（market-by-market），亦即未來無論對於電信業者或是媒體業者參進新市場提供新服務，係以個別市場認定的方式，重新審視該業者是否在該新市場具有顯著市場地位而定，而不會逕行推定該業者為市場主導業者。

IMDA 在匯流競爭法規作如此規範，係為調整現行 TCC 之規定，對於被指定為市場主導業者之電信業者，於參進新市場提供服務時，都將被推定為市場主導業者之管制模式。以降低對市場主導業者之管制負擔外，同時亦將電信市場與媒體市場對於進行一致性的規範認定模式。期能經由管制模式之調整，促進市場主導地位業者參進新市場提供新服務與創新發展。[143]

另一方面，對於在電信相關市場與媒體相關市場被指定為市場主導業者，若該業者提供的新服務，屬於參進新市場時，IMDA 擬在匯流法規，要求無論是電信市場或媒體市場 SMP 業者，都應向 IMDA 證明，其所提供新服務之服務市場，與於該業者被認定具有 SMP 之服務市場，不屬於同一市場。

此管制作法，將調整現行 MMCC 規範下，市場主導業者無須向主管機關證明，其所提供的新服務，與該業者被認定為具有 SMP 之市場不屬於同一市場。如此一來，匯流競爭法規之規範除能一致電信市場與媒體市場之管制標準外；亦能降低管制不確定性，尤其對於同時在電信市場與媒體市場均具有顯著市場力量之業者而言，將能有更

[143] *Id.*, at 21.

為明確之規範。[144]

四、小結

在數位服務平臺崛起，引領數位經濟新商業模式創新發展的同時，各國也從新興數位科技與大數據資料的應用中得到啟發，了解到在數位經濟時代下，要提昇一國之國際競爭力，必須從提昇數位國力著手，積極推動政府與各類型產業的數位轉型。

歐盟推動「型塑歐洲數位未來」戰略（Shaping Europe's digital future），作為歐盟數位轉型藍圖，其即以資料應用與發展新科技之人工智慧，作為促成歐盟數位轉型，邁進數位未來之主要策略；而英國在數位轉型中，透過推動「第四次工業革命」政策，調整管制法規與監理政策，加強投資以促進科技創新。在促進 5G 微型垂直應用的策略上，也重視資料的運用，以資料開放與資料可攜權，建立消費者與第三方中介機構對資料應用之信賴，以確保消費者可更容易選擇符合需求之產品或服務；更進一步的，並以智慧資料的概念，允許消費者簡易且安全的控制與移轉其資料予第三方業者，落實資料可攜權。

在推動產業數位轉型時，隨之而來的則是匯流管制法規的調整需求，傳統電信及媒體兩大市場的規範，在近年隨數位匯流發展而不斷的有調整需求，新興數位科技以及網際網路的大幅成長，使兩者的界線已不是模糊，而是逐漸的消失當中。而第參章所介紹數位平臺的發展，其市場力量更由內容應用端反過來往下影響了基礎網路端，電信與媒體在其原本市場的優勢；或電信、媒體產業相互跨業的競爭，已經大幅度的被網際網路搶佔鋒頭。故而，新加坡在匯流發展下通訊傳播市場管制政策修正上，不僅將通訊傳播市場的相關認定標準趨於一

[144] *Id.*

致，同時也降低了通訊傳播業者進入新興產業的管制；否則，就算本國通訊傳播市場的顯著市場力（SMP）業者，在國際數位平臺大軍壓境下，也難以與之抗衡。

伍、國際通傳匯流前瞻議題研析--資料利用法制調和

在前章節已針對數位平臺的管制以及匯流法規的調整進行討論，數位經濟運作的關鍵要素在於資料利用，而資料利用之所以同時涉及競爭法與隱私法的討論，原因則在於數位平臺本身及其資料利用的規模均相當龐大。就市場競爭而言，龐大的規模代表反競爭行為造成的影響相對顯著；就個資隱私的保護而言，巨量的資料利用規模也代表了消費者隱私受侵害情節的嚴重性，故而，一切均與數位經濟巨大的量體有關。

一、美國企業相關之競爭爭議與用戶隱私爭議之分析

毫無疑問的，全球最大的數位平臺、兼有龐大的資料運用規模的業者，當屬 Google 與 Facebook。無論在美國與歐盟均受到反競爭以及隱私保護的調查。雖然 Google 與 Facebook 均為美國企業，但其強大的市場力量及不斷的收購擴張，也影響到美國創新企業的發展，故雖然對於是否造成壟斷，或如何管制數位平臺等均尚未有定論，競爭主管機關卻也必須就其規模影響與各種市場行為展開調查與釐清。

（一） Google 相關之競爭爭議分析

相較歐盟近年認定 Google 的三項反競爭行為，並進行具體相關裁罰；美國雖於 2013 年即由 FTC 針對 Google 進行相關反壟斷調查，但根據當時的 FTC 投票結果，Google 並未受到監管機關的裁罰。時至今日，自 2019 年起由 DOJ 重啟對 Google 的調查後，但迄今有關當局尚未釋出相關調查結果或文件。

1. 2013年FTC針對Google進行反壟斷之調查

FTC 於 2013 年 1 月發布聲明，就 Google 是否有觸犯兩項反壟斷

行為宣布調查結果；並在 Google 同意就其行為進行某些自願性變更後，FTC 委員們以一致性的投票結果，以不起訴通過、並結束對 Google 的調查。[145]

Google 當時所承諾做出的改變[146]，包括為數位廣告商在管理 Google AdWords 和競爭對手平臺上的廣告活動上提供更高的管理彈性、並避免濫用所謂「垂直網站」(如購物及旅遊相關）的網站內容。FTC 專員在數位廣告市場的調查顯示，Google 透過規範其 API 的使用條款，使廣告商難以同時在 AdWords 和與其競爭的廣告平臺上管理廣告活動。而此類限制極可能導致削弱競爭、及抑制創新動機。在 Google 願意解除某些對於廣告商的限制後，FTC 並未對此控訴提出裁罰。至於對於 Google 透過操控其演算法而產生「搜尋偏好（search bias）」[147]，導致搜尋結果偏好 Google 自身的垂直服務、並對其他垂直網站造成的競爭損害之指控，FTC 認為雖然 Google 的此項行為可能對個別的競爭者造成損害，但亦可被合理地視為 Google 為嘗試改善其產品及用戶體驗的創新舉動，而 FTC 在此項控訴上決定以不起訴結束其調查。[148]

根據美國華爾街日報指出，當時 FTC 內部專員所提出的調查雖得出「Google 的作為已經、並將在未來對消費者及線上搜尋與廣告市

---

[145] FTC, Google Agrees to Change Its Business Practices to Resolve FTC Competition Concerns In the Markets for Devices Like Smart Phones, Games and Tablets, and in Online Search, 2013/01/03, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/01/google-agrees-change-its-business-practices-resolve-ftc

[146] Google, Re: Google Inc., File No. 111-0163, 2012/12/27, https://www.ftc.gov/system/files/documents/closing_letters/google-inc./130103googleletterchairmanleibowitz.pdf

[147] Amir Efrati And Brent Kendall, Google Dodges Antitrust Hit, The Wall Street Journal, 2013/01/03, https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323874204578219592520327884?mod=article_inline

[148] FTC, Google Press Conference Opening Remarks of Federal Trade Commission Chairman Jon Leibowitz, 2013/01/03, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/opening-remarks-federal-trade-commission-chairman-jon-leibowitz-prepared-delivery/130103googleleibowitzremarks.pdf

場的創新造成實際傷害。」的結論，但其與當時 FTC 的最終投票結果並未形成一致之立場[149]。顯然對於是否就 Google 行為進行裁罰，在「減少對產業施行箝制」與「保護市場競爭」的兩方意見上，美國行政機關內的考量亦相當分歧。

2. 2019年DOJ與各州檢察長針對Google進行反壟斷調查

繼 2019 年 7 月由 DOJ 發布有意針對數位平臺進行的調查後，同年 9 月由德州檢察長 Ken Paxton 帶領其他州 50 位檢察長、形成一跨州且跨黨之調查聯盟，其將偕同聯邦監管機關針對 Google 是否在數位廣告市場、搜尋引擎業務、手機 Android 系統層面上觸犯各州與聯邦的反壟斷法律進行調查[150]。Paxton 的論點類似美國司法部長 Barr 在同年一月的發言，其表示若一家企業在完善市場競爭的環境下成為最大的市占者並無不妥之處，但 Paxton 認為有證據顯示 Google 的商業實踐已在消費者選擇、鼓勵創新、保護消費者隱私等領域造成傷害。因此 Paxton 有意進行相關審視與調查，並採許必要的執法行動。此項調查在美國境內僅有兩州未參與，一為加州(即為 Google 所在地)、另一為阿拉巴馬州。[151]

根據華爾街日報分別與 Barr 與 Paxton 進行電話的訪談顯示，Barr 在 2020 年 3 月時曾提到希望 DOJ 在夏天左右對此調查做出最後決定。Paxton 則在 4 月時表示，已針對 Google 及相關第三方發出民事

[149] Brody Mullins, Rolfe Winkler and Brent Kendall, Inside the U.S. Antitrust Probe of Google, The Wall Street Journal, 2015/03/19, https://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274?mod=article_inline&mod=article_inline

[150] Ken Paxton AG of Texas, Attorney General Paxton Leads 50 Attorneys General in Google Multistate Bipartisan Antitrust Investigation, 2019/09/09, https://www.texasattorneygeneral.gov/news/releases/attorney-general-paxton-leads-50-attorneys-general-google-multistate-bipartisan-antitrust

[151] Brent Kendall, Attorneys General Launch Probe of Google, The Wall Street Journal, 2019/09/09, https://www.wsj.com/articles/attorneys-general-launch-probe-of-google-11568055853?mod=article_inline

傳票，並預期該調查於秋天前結束。若屆時相關調查事證已充足，將會準備下一階段的起訴程序。[152]

（二） Facebook 相關之用戶隱私爭議之分析

相較於 FTC 已於 2013 開始調查 Google 的反壟斷行為，Facebook 雖然亦面對類似破壞市場競爭的爭議，但另一較近期針對 Facebook 的實質判決為關於用戶的個資與隱私保護。以下就 2019 年 FTC 針對 Facebook 進行用戶隱私之調查進行解說。

FTC 於 2019 年 7 月發布與 Facebook 達成的和解協議指出，由於 Facebook 違反 FTC 於 2012 年的命令，欺騙用戶並使消費者誤以為擁有控制個人資訊隱私的能力。因此 FTC 將對 Facebook 裁罰 50 億美金；此外，Facebook 亦須就其隱私政策進行調整以符合新規範[153]。2020 年 4 月，聯邦法院批准此項和解協議。[154]

主要的起訴事由 Facebook 多次使用欺瞞性的設定破壞使用者的隱私偏好，而此舉即違背 FTC 對 Facebook 在 2012 年下達的命令。FTC 說明 Facebook 的策略允許使用者的個人資料可被用戶在 Facebook 上的朋友所下載之第三方應用程式所使用，但許多用戶並沒有意識到 Facebook 正在共享此類資訊，因此並未採取可選擇「退出」資訊共享的必要步驟。在歷經一年多的調查，DOJ 代表 FTC 向 Facebook 提出控告。

---

[152] Brent Kendall and John D. McKinnon, Justice Department, State Attorneys General Likely to Bring Antitrust Lawsuits Against Google, 2020/05/15, https://www.wsj.com/articles/justice-department-state-attorneys-general-likely-to-bring-antitrust-lawsuits-against-google-11589573622

[153] FTC, FTC Imposes $5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook, 2019/07/24, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions

[154] FTC, FTC Gives Final Approval to Modify FTC's 2012 Privacy Order with Facebook with Provisions from 2019 Settlement, 2020/04/28, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/04/ftc-gives-final-approval-modify-ftcs-2012-privacy-order-facebook

在 Facebook 與 FTC 的協議命令當中，為防止 Facebook 再度於未來侵害用戶的隱私權益，FTC 為 Facebook 在營運面、法遵面帶來許多新限制。Facebook 需對其隱私政策重新改造，特別增加董事會層級人員的「問責制（accountability）」。透過在 Facebook 董事會之中建造一個的獨立隱私委員會，藉此移除 Facebook CEO Mark Zuckerberg 以往可不受約束而更動相關隱私政策之權力。在此隱私委員會內的成員除必須維持獨立外、亦須由一獨立的提名委員會任命；若需解除任命，亦須由 Facebook 董事會的決大多數通過此決議。此外，在個人問責的面向上亦有所加強，包括 Facebook 將被要求指派法遵專員負責 Facebook 的隱私管理計劃。這些專員的任命同意權與裁撤權均將交付隱私委員會，而非由 Mark Zuckerberg 或其他 Facebook 的員工所決定。同時，Facebook CEO Mark Zuckerberg 與這些法遵專員均須獨立地向 FTC 繳交季度與年度報告，以證明 Facebook 有確實執行此協議命令內規範的隱私執行計劃。若出現任何的不實報告，相關人等須接受刑事與民事處份。

除從內部對 Facebook 進行規範，此份協議命令亦加強對 Facebook 的外部監管。例如透過強化獨立第三方評估者（third-party assessor）的能力以評定 Facebook 隱私計劃的效力及找出計劃是否仍存有缺陷。由評估者進行每兩年一次的評鑑中，其必須基於評估者獨立進行的蒐集、採樣與測試，不可僅倚賴由 Facebook 單方面提出的證詞與說法。此協議命令禁止企業對評估者做出不實陳述，此類陳述可能被 FTC 移除。此外，此獨立的評估者將被要求直接對隱私委員會進行季度報告。而 FTC 亦可透過聯邦民事訴訟程序（Federal Rules of Civil Procedure）監督 Facebook 是否有遵照此協議命令的規範。

作為 Facebook 隱私計劃（涵蓋 WhatsApp 和 Instagram）的一部

分，Facebook 必須在每次有新的（或修改過的）產品、服務或商業實踐發布前對其進行隱私審查，並對關乎用戶隱私的決定進行記錄。前述所提的法遵專員必須於每季度產出隱私審查報告，並與 Facebook CEO 及第三方評估者分享此報告。若有額外要求，此報告亦須呈報予 FTC。

此外，若遭遇資安意外，如有 500 個以上用戶的個人數據外洩時，此協議命令要求 Facebook 須記錄此意外事件及應對措施，並在 Facebook 發現該意外的 30 天內將相關記錄文件提供給 FTC 和第三方評估者。

此外，該協議命令亦提出數項顯著的隱私要求[155]，包括以下內容：

- Facebook 必須對第三方應用程式進行更嚴格的監督，並對有以下兩種情形的應用開發者終止服務，如無法證明自身有遵循 Facebook 平臺政策、無法合理化為何需取得某些特定的用戶數據；
- 禁止 Facebook 使用已取得的用戶電話號碼做為具廣告用途的安全功能驗證（以兩步驟身份驗證為例）；
- Facebook 必須就其使用人臉識別技術時提供用戶清楚及顯著的告知，若有非符合先前告知內的新興用途前，須先取得用戶明確的同意；
- Facebook 必須建立、施行和維護一個全面性的資料安全計劃；

[155] FTC, Fact Sheet on 2019 FTC Order with Facebook, https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions-facebook/2019_order_fact_sheet_facebook.pdf

- Facebook 必須加密用戶密碼、並定期掃描以檢測是否有任何密碼以明碼形式存放；
- 當用戶刪除其個人資料後，Facebook 亦須將此資料從其伺服器上刪除；
- Facebook 必須對用戶個人資料實行嚴格的「僅供僱員使用」之管制政策；
- 消費者在註冊 Facebook 服務時，禁止 Facebook 向其他服務提供商探詢消費者的電子郵件密碼。

二、歐盟

（一） 歐盟 GDPR 與資料利用之關聯

歐盟於 2016 年 5 月發布「一般資料保護規則」（General Data Protection Regulation, GDPR），並自 2018 年 5 月正式實施。GDPR 效力及於歐盟會員國，以及歐洲領經濟域（EEA），在此範圍內所取得之「姓名」、「電子郵件地址」以及「信用卡號碼」等個人資料，原則上禁止移轉至歐盟與歐洲領經濟域外。GDPR 的「個人」乃指位於歐盟境內的所有人；包括進入當地市場的企業在當地錄用的員工、從歐盟境外派遣的駐點人員在內，範圍非常廣泛，引起各國的高度關注。

GDPR 本身對於個人資料的利用設下非常多的限制，然而，其加強了部份的消費者權利，使消費者對於個人資料有更大的控制權，卻也被視為能促進消費者自行選擇、轉移服務提供者，從而具有促進市場競爭的效果。

首先是資料近用權（Right to Access）（第 13～15 條）：GDPR 擴

張公民近用其資料之權利，規定資料控制者須提供更多關於個資如何被處理之資訊、處理之目的、個資之類型，並確保其個資將以清楚明確之方式始可獲取等，有助於消費者了解資料如何被利用，以及資料的可能流向等。其次是資料可攜權（Data Portability）（第 20 條）：GDPR 新增關於資料可攜的規範，使個人資料在服務提供者（service providers）間的傳輸更加容易，資料主體應有權以有結構的、通常使用的、機器可讀的形式，接收其提供予控管者之資料，並有權將之傳輸給其他控管者。再者為設計保護隱私權（Privacy by Design）（第 25 條）：控管者均應實施適當之科技化且有組織的措施，例如匿名化，且該等措施旨在實現資料保護原則，如資料最少蒐集原則，並採取有效方式且將必要保護措施納入處理程序。最後則是拒絕自動決策（profiling）（第 22 條），資料主體應有權不受僅基於自動化處理所做成，而對其產生法律效果或類似之重大影響之決策所拘束。

上述四項權利為 GDPR 所新增，且對於資料利用影響較有關連的條文。而 GDPR 對於資料控制者（controller）以及處理者（processor）分別具有問責性的規範，從而也使欲使用資料的企業能加以遵循，通過歐盟適足性認可（adequacy decisions），便可妥善的運用個資。

（二） 歐盟競爭法規對資料管制之適用

資料對於線上服務、產品製程、物流、智慧產品與 AI 為相當重要的組成，而企業競爭力日漸取決於即時近用相關資料。在這些產品與服務產生的資料上，一方面，得開放大量的資料並提供大量的公司使用；另一方面，在開放的同時應有政策保持平衡，確保業者具有足夠的意願投入蒐集與處理資料，以維護個人資料與商業機密。基此，在資料分享的部分涉及的爭議包括資料的異質性、可否藉由市場取得

之資料與個資和非個資可取得之途徑、實施強制手段前自願提供資料分享的可能性、以及區分各種資料與近用的場景[156]。「數位時代之競爭政策」報告也提出即使資料在競爭中屬不可缺少的一環，主管機關應避免干預，但可能有課予資料近用義務或互通義務的需要。

依前述的「數位時代之競爭政策」報告說明，認為資料與資料近用對於競爭的重要性始終取決於各種使用資料之市場、資料類型、與使用情況，應視各情境進行分析。此報告列出的資料異質性與個人資料用途如下：

- 資料類型可能影響競爭者獨自蒐集與取得相同資訊的能力，資料可分為自願性、觀察性與推斷性資料。
- 資料蒐集與使用之型式：個人資料（如從特定用戶或設備取得）、匿名的使用個人資料（例如電影偏好推薦）、整合資料（aggregated-level data）（例如損益報表）、上下文資料（contextual data）（例如地圖資料）。
- 資料可為個人與非個人，而個人資料受 GDPR 管制，並授予資料主體重要的個人資料控制權。
- 資料因各種不同因素而用於多種地方。

「數位時代之競爭政策」報告就歐盟法制下資料分享所涉議題提出四點，分述如下：

1. 近用個人資料部分

GDPR 第 20 條賦予資料主體個人資料可攜性權利，得以資料互通促進以資料驅動之服務間的資料交換；然而，該條並未明確規定實

[156] Ibid, at 73-74.

施作法且說明亦不具體。例如，同條第 1 項規定，「資料主體應有權以有結構的、通常使用的、機器可讀的形式，接收其提供予控管者之資料，並有權將之傳輸給其他控管者，而不受其提供個人資料之控管者之妨礙」，但並未說明所含的資料類型。此報告認為第 20 條第 1 項之規定應含括自願性資料，但 2017 年時已有委員表示觀察性資料亦屬之，但不包含推斷性資料。此外，資料可攜之程序設計、精確格式、資料集的資訊、請求移植之頻率都尚待解決。[157]因此，資料可攜仍須取決於資料可攜的解釋與施行。

另一方面，此報告亦認為 GDPR 第 20 條與近用資料二者之規則應分別討論，例如已有適用於金融的支付服務指令[158]（2015/2366）規定之資料共用機制，且已有詳盡的資料互通規範。是故，如以 GDPR 第 20 條之目的與競爭目的為考量，資料可攜權利應以確認資料主體之管控權為說明，尤其應避免資料鎖定，亦應朝向對資料控管者施以成本相關的條件進行解釋。換句話說，可以對主導企業施以嚴格的資料可攜制度，以避免資料鎖定。[159]

2. 資料分享

資料分享與雙邊或多邊交換、分享的資料池（data pool）將可促進業者競爭力，但資料池內相同類型的資料或互補的資料資源亦可能造成反競爭情事，而構成 TFEU 第 101 條第 1 項之所規定之反競爭情事。例如(i)被拒絕近用之競爭對手，或在有限的條件下近用之業者，可能造成被市場封鎖的效果、(ii)資料分享可能造成反競爭資料交換，包括藉由調整成本價格交換競爭性敏感資料（competitively sensitive

[157] Ibid, at 81.
[158] Payment Services Directive 2015/2366/EU.
[159] Ibid, at 82.

information）、（iii）分享與資料池將降低競爭業者分類，並改善其資料集與分析管道之意願、（iv）可能於違反合理無歧視（Fair, Reasonable and Non-Discriminatory, FRAND）的條件下授予近用權限，並構成「榨取性濫用」（exploitative abuse）。[160]

直至近年，資料池之競爭議題仍在發展中，考量獨佔事業有藉由限制與排除等手段限制同業競爭，以維持自身市場地位。依「數位時代之競爭政策」的觀點，認為提供資料供分享之義務，應與資料提供者在資料池之市場力量成正比，不應迫使弱勢地位之業者提供資料與大型業者，如此或許能使小型業者取得競爭優勢[161]。報告亦提出有必要對不同類型的資料池進行範圍界定，例如是否將個人資料或機器蒐集的資料彙集在一起，但以匿名使用或是非匿名使用，並對有利與不利之處進行後續分析，以俾利後續擬定指導原則。[162]

3. 資料近用

依 TFEU 第 102 條規定，進行資料近用時，若競爭業者要求市場主導者授權近用資料時，除應分析該資料近用是否為必需的，亦須考量雙方的合法利益。如對提出要求之業者而言，近用其所需資料有必要性時，方有對主導業者課予近用義務之必要；如若非必不可少之資料，則主管機關應避免干預。換句話說，提出近用要求之業者，如其近用資料之目的與要求開放近用之市場主導者所在市場類型不相關時，即無權以 TFEU 第 102 條為由，要求主導業者開放近用權限[163]。基此，此份報告認為，在近用資料議題上，應區分不同類型之資料、資料近用程度以及資料之使用，並檢視近用資料的必要性

[160] Ibid, at 92-93.
[161] Ibid, at 97.
[162] Ibid, at 9.
[163] Ibid, at 101.

（indispensability）以及資料之可替代性（substitutability），以利進一步分析。

另一方面，亦應檢視資料互通性對於確保近用資料之必要性（indispensability），尤其在互補市場（complementary market）或是售後市場（aftermarket）之近用請求，亦即由資料控管者所提供服務範圍所及之二級市場。但在此種情況下，競爭主管機關或法院將賦予特定的近用條件，且有時應針對特定產業為之。

4. 利益衡平

競爭係透過尋找有利可圖的機會所驅動的，而無論市場支配地位高或低，競爭管制都不應阻礙市場參與者投資與創新之誘因。在資料驅動的經濟下，競爭法在課予義務前必須先考量誘因可產生的效果，以達到藉由利益衡平來保護市場競爭，特別是，當資料持有者為平臺業者時。

考量與競爭業者分享資料也許可促進競爭與創新，例如物聯網經由設備傳感器產生之資料，而當資料集屬於個人資料或是彙集資料時，競爭主管機關則需仔細考量交換資料可能產生的潛在競爭效果。當被要求提供近用之平臺已蒐集到使用者之行為資料時，特別是平臺的業務類型即以吸引大量用戶為前提情況下，便不能將資料蒐集視為其業務之副產品，反而是投資新產品與吸引用戶之誘因與取得資料二者間有連帶關係。

惟，需注意者是，此類平臺可能藉由將大量資料進行貨幣化後，產生大量的間接網路效應，特別是占主導地位的受廣告資助之平臺（ad-funded platforms）。因此，在具有高度與非暫時性的進入障礙且高度集中的市場內，首先應重視維護市場競爭。而以資料為驅動的反

覆運作型態往往可使業者進一步的控制市場，如強制要求業者提供資料分享，則所帶來的競爭與創新利益，也許可大於主導業者的負面影響。[164]

綜上所述，如欲提出近用單一個人資料時，需取得該資料主體的同意資料，並檢視該近用是否為必要性，且應考量雙方的合法利益後，方得授予近用該特定用戶資料之權限；又，受要求之業者須具有市場主導地位方施以強制提供近用。如欲近用彙集的個人資料集或集合資料，則須先確認近用資料之必要性。若在相鄰市場上，該近用要求為達到有效競爭之必要條件時，則將可達到利益平衡。上述資料分享與資料池之資料近用以著重反競爭資料交換風險為主，競爭主管機關應謹記強制提供近用得有效的排除此類風險，並監督業者之遵守狀況。[165]

（三） 歐洲資料策略

資料是不同創新浪潮的基礎，治理資料取得與重複利用之方式將決定歐洲未來的發展創新能力。目前，少數幾家科技巨擘擁有全球大部分資料，導致歐洲面臨著巨大的資料管制挑戰，而面對未來將快速增長的資料量，歐盟需要為人民的基本權利、資料保護、資安建立強大的法律架構。為了建構歐洲單一數據市場，歐盟於 2020 年 2 月 19 日發布「歐洲資料策略」[166]報告，概述未來五年歐盟規劃實現之政策措施與投資策略，以解決數位轉型發展下面臨的困境，諸如資料之儲存與互通性、網路安全與數位技能、合適之治理架構以及可使用與重

[164] Ibid, at 105-106.
[165] Ibid, at 107-108.
[166] European Commission, Communication: A European strategy for data, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf (last visited Apr. 10, 2020).

複使用之資料池，皆為此份策略報告進行諮詢之範疇。

相較於 GDPR 對於個人資料的積極保護，歐盟在資料流通與利用的政策上，聚焦於非個人資料開放予商業和公部門使用之看法，且無論企業規模大小及新創與否，皆應授予使用之權；如此，將有助於社會充分利用非個人資料並走向創新與競爭，使歐盟於數位經濟中取得領先，並得確保全體人民皆可自數位紅利中受益。因此，歐盟除積極改善資料治理手段，亦規劃透過歐盟「資料池」之建立，強化歐盟公私部門的資料流通，達成「歐洲資料策略」所稱歐盟單一數據市場之願景。

「歐洲資料策略」為達單一數據市場之願景，提出四項推動重點，說明如下：

1. 跨部門取得與使用資料之管制架構

在資料敏捷型經濟（data-agile economy）發展下，跨公部門的或橫向的資料取用手段應有整體統一之架構，以避免各部門間和各會員國間因不一的措施而導致歐盟內部市場遭受分裂。歐盟執委會將建構立法框架，但考量現階段不易完全理解資料敏捷型經濟（data-agile economy）轉型的所有要件，因此將先不採取過於高度之事前管制，而將傾向採取有利於試驗、進行反覆運算與試行差異化之手段（例如法規沙盒）[167]。預計此份資料策略將加強跨各公、私部門資料使用的標準化機制與資料互通性，並將提出可使用之資料且符合 GDPR 管制。而執委會也將提出更多高品質的公部門資料供重複使用，且將以機器可讀、免費以及標準化的應用程式介面（API）開放。此推動重點將進行四項關鍵行動，分述如下：

[167] Ibid, at 12.

（1） 2020 年第四季達到促進歐洲共同數據治理空間之立法架構

此項關鍵行動為首要推動任務，執委會認為應考量的要素包括各情境可使用之資料、促進使用跨境資料、和跨部門間之優先互通性及標準。在此行動下，資料治理架構將強化會員國與歐盟層級之結構為主，並以會員國與各部門最新的舉措為基礎解決困境。

第一，有關加強歐盟層級與會員國之相關治理機制部分，歐盟將就既有與未來可能訂定之標準排列優先順序，做為標準化機制，並將就資料集進行統一化的解說方式，以加速資料的互通性與技術上可用性。因此必須遵循「可發現性」（Findability）、「可近用性」（Accessibility）、「互通性」（Interoperability）與「可再使用性」（Reusability）（FAIR）等原則，並加以考量特定部門權限的發展和決策來決定。

第二，加速決定符合 GDPR 規定，且以科學研究為目的者可使用之資料與使用方法。在此情況下，很可能涉及的資料係不受公開資料指令（Open data Directive）規範的公部門資料庫下之敏感性資料。

第三係讓符合 GDPR 規定，且以對公共利益為目的而使用資料之人更容易取得資料。亦即使用資料之目的為「資料利他主義」（data altruism）者[168]。

（2） 2021 年第一季針對高價值資料集（high-value data-set）採

[168] Ibid.

取實施措施

考量公部門資料對中小企業的可用性，執委會將製作更多高品質的公部門資料以供重複使用，並將以機器可讀的格式於歐盟境內免費提供使用，而 API 亦將通過標準化格式提供。歐盟將督促各會員國 2021 年 7 月 17 日前依據公開資料指令（Open data Directive）落實於內國法中。[169]

（3） 2021 年視狀態提出「數據法」（Data Act）

鑒於資料敏捷型經濟發展促進資料量的成長，歐盟執委會將探討在此種經濟發展下，對各相關業者或單位之立法需求，以做為資料橫向開放共用之誘因。前述預計 2021 年提出數據法可能涉及之資料開放共用之範疇包括：「企業對政府共用」、「企業對企業共用，尤其是共同生產資料之使用權爭議與阻礙資料分享」、「在公平、透明、合理、透明和／或非歧視之情況下強制取用資料」與「檢視知識產權架構以利近一步加強資料之取用」四項。[170]

（4） 2020 年第四季分析資料在數位經濟下之重要性並檢視既有「數位服務法」下各子計畫之政策架構

歐盟執委會規劃將評估建立資料池合適的資料分析與機器學習的手段，以此為基礎，歐盟執委會將先研析資料開放之方式。針對企業，執委會將藉由修定「水平合作協議指南」（Horizontal Co-Pperation Guidelines, 2011/C 11/01）訂出更多指引（guidance），以俾利業者理解其資料共用與統整資料之程序是否符合歐盟競

[169] Ibid, at 13.
[170] Ibid, at 13

爭法。另一方面，執委會亦將視需求，提出與歐盟競爭規則相關之其他指導。而企業併購時之資料量亦將視執委會關注之重點，執委會將密切注意併購時所產生之大規模資料對競爭可能的影響。

而針對具有累積極大量資料之高科技公司，可能造成跨部門或跨公司共用資料時的議價能力不平等。因此，歐盟執委會將於「數位服務法」(Digital Services Act package)下之各子計畫進行，並調查具高度市場力量之平臺。在此基礎上，執委會將探討平臺與資料間各相關問題，諸如採取適當之事前管制，以確保市場公平與開放。[171]

2. 投資資料，強化歐洲主管、處理與使用資料以及互操作性之能力和基礎設施

現今在新創業者與大型業者充分利用資料革命之優勢與破壞式的新型商業模式下發展與成長，歐盟認為應提供資料型驅動創新的環境予此二類業者，且刺激倚賴資料做為生產要素之產品與服務成長。為此，歐盟將透過其召集權和歐盟的資助計畫，增強歐洲資料敏捷性之技術主權。預計將以訂定標準、工具開發與最佳實踐來實行，包括處理蒐集個人資料之方式以及建立處理資料之結構。另外，執委會規劃 2027 年前，將針對歐洲數據空間與聯合雲端基礎設施二者，做為「高度影響力項目」(High Impact Project)進行投資，總資金約為 40 億至 60 億歐元，資助項目包括基礎設施、資料共用工具、架構與治理機制。[172]

[171] Ibid, at 14.
[172] Ibid, at 16.

（1） 高度影響力項目

在高度影響力項目下，歐盟將投資開發「歐洲通用資料空間」並互連雲端基礎架構，期望經由此一空間克服跨組織共用資料之法律障礙與技術障礙。此公用資料空間含括：(1)布建資料共用工具與平臺、(2)制定資料治理架構、以及(3)促進資料之可用性、品質與互通性。

在私部門部分，歐盟將經由投資開發共用平臺，串接各私部門各式大型雲端服務，以提供各雲端造訪，實現儲存與共用資料，諸如 AI、建立模型、數位分身（digital twin）、與高性能計算（High Performance Computing, HPC）資源等。

為達上述目標，歐盟執委會將促進歐洲雲端聯盟與各會員國倡議二者之綜效，例如德國的 Gaia-X 平臺計畫，並將於 2020 年第三季前，與各會員國簽署備忘錄，而已擁有雲端聯盟與資料共用計畫之國家將為簽署優先對象。[173]

（2） 允許近用具競爭性、安全性與公平性之歐洲雲服務

為建立歐盟互通性之資料空間，歐盟也將制定共通規則，解決相關困境並協助公、私部門的數位化轉型。此外，執委會規劃 2020 年第二季以「雲端規則手冊」（cloud rulebook）的形式，為雲端服務整合一套一致的框架，提供有關安全性、能源效率、服務品質、資料保護和資料可攜規範行為準則和認證。如此，將解決現今超大規模之全球性業者與市場參與者間市場不對稱的問題，也將使雲端服務規則明確化。

[173] Ibid, at 16-17.

而至同年第四季，執委會將為歐洲私部門與公部門使用者建立雲端服務市場，提供潛在用戶，特別是公部門與中小型業者，選擇符合保護、安全性、資料可攜、能源效率與市場慣例之雲端處理程序、軟體與平臺服務等。[174]

3. 強化個人權利，針對技能和中小企業進行投資

首先，在個人資料控管部分，歐盟將提升資料主體所產生出的資料使用權利，也即賦予資料主體控管其個人資料，且可以就資料以非常詳盡之程度（granular level）控管。於此重點下，歐盟將強化 GDPR 第 20 條之個人資料可攜性權利，使個資主體有更高度的權利控管他人取得個資以及控管機器可生成之資料。例如，將以更嚴格的要求取得即時資料之介面，並要求特定產品或服務之資料須使用機器可讀之格式。[175]

第二，透過「數位歐洲」計畫（Digital Europe programme）挹注資金強化技能，將有助於縮短巨量資料與分析能力之落差，且該資金將可使約 25 萬人至歐盟企業佈署最新技術。另外，歐盟亦將針對提升普及資料素養（general data literacy），規劃「強化技能」（Reinforced Skills）議程，預計具有基本數位技能的歐盟人口比例將從目前的 57％增長到 2025 年的 65％。[176]

第三則是協助中小企業設立，因考量中小企業與初創業者之能力並無法獲得大量資料，又資料為現今數位時代下之重要資產；是故，歐盟的「展望歐洲」計畫（Horizon Europe）和「數位歐洲」計畫之基金將提供中小企業在數位經濟中發展之機會，使業者有近用資料並藉

[174] Ibid, at 18-19.
[175] Ibid, at 20.
[176] Ibid.

此開發新服務和新興應用產品。[177]

4. 歐洲策略部門與公共利益領域中之共同數據空間

執委會建議在策略性經濟部門和公共利益領域中發展歐洲共同數據空間，也即常見的歐洲數據空間，諸如工業（製造）、綠色交易、運輸、醫療衛生、金融、能源、農業、公共管理以及技能等九項領域將建立橫向共同數據空間，不僅將確保資料互通性機制，亦將要求須完全符合相關資料保護規則之要求與最高的網路安全標準。[178]

綜上所述，「歐洲數據戰策略」旨在完善利用數據，創造具吸引力的政策環境，提升各產業競爭與創新，並發揮數據之經濟作用與公平競爭環境，創建一個真正的數據單一市場。歐盟亦期望企業和公部門可以易於使用大量高品質之數據，同時確保個人和非個人之機密和敏感性資料皆是安全的，且所有資料驅動型的產品和服務都充分遵循歐盟的規則與價值觀。歐盟執委會目前仍在收集各方意見，將就收得之意見做為下一步行動之基礎。

三、新加坡－資料利用與創新發展政策

（一） 數位策略

為能促進資料之流通與創新運用活絡發展，促進產業創新與數位經濟之發展，新加坡數位經濟政策發展主責機關－資通訊媒體發展局（Infocomm Media Development Authority, IMDA）與其轄下的新加坡個人資料保護主管機關－個人資料保護委員會（Personal Data Protection Commission, PDPC），為促進私部門資料流通與交換，建構促進資料創新發展與信任之政策規範環境，近來發展的資料流通創新

177 Ibid, at 21.
178 Ibid, at 21-22.

與發展機制，包括以資料共享協議（Data Sharing Arrangements）之申請，提供私部門進行資料創新發展的資料共享沙盒（Data Sharing Sandbox）機制；以及提升民眾對資料保護之信任與產業競爭力的資料保護信賴標章（Data Protection Trustmark）認證機制；此外，為能讓企業間進行資料共享時，有更為明確的參考指南，IMDA 發布資料共享信任架構（Trusted Data Sharing Framework），以建構信任為基礎的企業資料共享活動，促進私部門資料流通發展。就此分述如下。

（二） 資料共享沙盒與協議

1. 資料共享監理沙盒

事業欲申請資料分享監理沙盒，得先向 IMDA 與 PDPC 進行資料共享監理沙盒之申請諮詢，以預先知曉其資料共享是否適於申請監理沙盒（Data Sharing Sandbox）；若事業之資料共享申請，符合監理沙盒之目的與條件，即得向主管機關提出申請；經主管機關許可後，參與資料共享事業，得在主管機關許可期間與條件下進行資料共享試驗；在期間屆滿後，得與主管機關討論是否再行申請，且將資料共享範圍擴大，以促進創新發展。[179]

在具體措施上，主管機關係以資料共享協議（Data Sharing Arrangements），作為資料共享監理沙盒之申請方式。以下介析資料共享協議。

2. 資料共享協議

資料共享協議，為 PDPC 依照 PDPA 之規定，提供私部門得經由資料共享協議之許可申請，豁免於 PDPA 所要求之特定規範義務，促

[179] *Id.*, at 5.

進私部門資料交換、流通與創新發展。[180]

資料共享協議之申請要件有三：其一，須為特定事業間，於特定期間內，所進行的資料共享。因此，申請參與資料共享協議之事業必須特定，且資料共享協議之期間亦必須特定；第二，資料共享協議必須基於明確且特定之目的；第三，該資料共享協議內容必須不至於對個人權利造成過高的負面影響，或資料共享所具有法律上利益或公益價值，大於對個人負面影響之情形。[181]

資料共享協議係由 PDPC 決定是否予以許可，程序上依 PDPA 之規定，尚須經由部長同意，並公布於政府公報後始生效力。[182]

（三） 資料信賴標章（Data Protection Trustmark, DPTM）

為強化資料流通之信任環境，IMDA 於 2019 年發展資料信賴標章（Data Protection Trustmark, DPTM），經由主管機關之認證機制，讓產業經由資料信賴標章，展現值得信任的資料保護措施，以強化民眾對於產業管理個人資料之信賴、提升產業競爭力，且強化產業對資料保護之標準。[183]以下分述主管機關對於 DPTM 認證原則與 DPTM 效期：

1. 資料信賴標章之認證原則

主管機關對於資料保護標章認證之認定標準有四項主要原則，包括資料治理與透明性、對於個人資料之注意義務、個人資料之管理，

[180] PDPC, *Guide To Data Sharing* (2018), p.13, *available at* https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Other-Guides/Guide-to-Data-Sharing-revised-26-Feb-2018.pdf (last visited 2020/6/8)
[181] *Id*. at 14.
[182] *Id*., at 13-15.
[183] IMDA, *Data Protection Trustmark scheme Information Kit* (2020), *available at* https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Programme/DPTM/DPTM-Information-Kit-070420.pdf

以及資料主體之權益。分述如下：

（1） 資料治理與透明性：

事業對於個人資料之治理，除應設有適宜的資料保護政策與實施措施、設有資料保護長（Data Protection Officer, DPO），以及將資料保護政策與措施布達於企業組織內部，且應實施員工教育訓練外，事業應公開提供公司對於個人資料保護之政策相關資訊，且應提供資料保護長聯絡資訊。[184]

（2） 個人資料之管理：

對於個人資料之管理，事業應具有合宜之目的、通知方式以及合宜的取得同意。申言之，事業應確保其於蒐集、使用與揭露個人資料時，以合宜之方式取得其同意；事業取得蒐集、使用與揭露個人資料之同意時，應具有合宜的目的，並以合宜的方式為之；事業在蒐集個人資料時，應踐行通知，且企業於進行個人資料之使用或揭露之前，應再行通知。[185]

（3） 對於個人資料之注意義務：

事業對於個人資料應有合宜的安全保護政策與措施，且應有合宜的個人資料保存與清除措施，以及確保個人資料之正確性與完整性。[186]

（4） 資料主體對於資料之權益：

使用條款內應確保資料主體能有效地，向該事業行使撤銷對於個人資料之蒐集、使用與揭露的同意權。而且，企業應提供民

[184] *Id*., at 9.
[185] *Id*., at 9-10.
[186] *Id*., at 10.

眾行使接取個人資料之權利，並且提供民眾要求修正個人資料之權利。[187]

2. 資料保護信賴標章之效期：

資料保護信賴標章，取得主管機關認證後，其有效期間為三年，期間屆滿前六個月，該事業即得向主管機關再行申請。[188]

（四） 資料共享信任架構（Trusted Data Sharing Framework）

為協助產業進行資料共享，促進資料流通發展之信任環境，發展資料共享之生態圈，IMDA 與 PDPC 於 2019 年公布資料共享信任架構（Trusted Data Sharing Framework），提供企業資料共享之架構性指南，提供建立資料共享信任之原則，勾勒事業實際上進行資料共享時，所應審酌重要因素外，據以提升資料共享之信任，促進私部門發展資料共享，活絡資料運用、促進服務與產品創新。對此，本文以下就企業進行資料共享時之重要考量因素進行介析。

資料共享信任架構，將私部門進行資料共享時之重要考量，區分為四項，分別為：資料共享策略、資料共享法律規範、資料共享技術機制，以及資料共享運作。就此分述如下：

1. 資料共享策略

企業在進行資料分享前，可盤點現有資料、評估與決定可作為共享之資料及其資料價值，且決定資料分享的模式（雙邊模式、多邊模式或去中心化模式（如分散式帳本技術之運用）），以及審酌是否透過資料服務提供者（Data Service Providers）進行資料分享。[189]

[187] *Id*., at 9-10.
[188] *Id*., at 3.
[189] IMDA & PDPC, *Trusted Data Sharing Framework* (2019),pp.17-26, *available at*

2. 資料共享之法律規範考量：

企業進行資料分享時，應確保該資料分享行為係合於法令規範。就此，企業應確認資料是否可作為分享之標的，例如資料分享是否涉及相關法令規範之限制、是否合於企業資料保護之政策與措施，以及企業是否有權分享資料[190]。若分享之資料屬於個人資料時，資料分享行為應遵循個人資料保護法之規定。[191]

再者，企業於訂立資料分享契約時，應注意契約內容之要點，如約定許可資料使用之用途與目的、資料使用之限制（如使用地區或期間、排他性與否）、資料提供者關於資料權利之擔保責任、契約當事人違反契約之責任與賠償、契約期間、契約準據法與爭端解決。[192]

3. 資料共享之技術機制考量：

在資料分享之技術機制考量。首先，於資料分享前，企業應確保所分享之資料，可用於契約所預定之用途，且確保資料傳輸之安全性，以及確認是否發生資料毀損之情形。

而對於個人資料之分享，企業應考量是否為去識別化技術；若資料係屬於應為去識別化的資料，企業應確保該資料不致於有被再識別化的高度可能性；若資料對於個人有再識別化可能性，而該資料需進行分享時，應遵循 PDPA 之規定。[193]

再者，就資料分享之技術考量，建議企業在進行資料分享活動時，應進行安全維護措施，包括建立治理政策、基礎設施之安全維護、接

https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Programme/AI-Data-Innovation/Trusted-Data-Sharing-Framework.pdf (last visited 2020/6/8)

190 *Id.*, at 28-36,63-64.

191 *Id.*, at 28-36.

192 *Id.*, at 37-38.

193 *Id*, at 40.

取安全之管理、事件管理與備援機制，以及安全監測與風險管理。

另外，於資料傳輸技術模式，企業應評估係以固網、API、VPN、WiFi、行動硬碟或以分散式帳本技術（Distributed Ledger Technology）等方式傳輸，且應評估保護資料完整性之安全措施（如採用加密、密碼雜湊（hashing）、加鹽（salting）等密碼措施，或以多方計算（multi-party computation）與同態加密（homomorphic encryption）等技術作為安全維護機制。[194]

4. 資料共享運作時之重要注意事項：

就此，資料共享信任架構提供四點參考，包括：確保透明性與問責性、遵循相關法規範義務、資料出於原始目的以外之利用，以及資料保留或刪除之考量。分述如下：

- 確保透明性與問責性：

  在資料共享過程，企業對於資料如何共享應提供透明化資訊。企業亦可製作稽核記錄與資料溯源記錄，以展現資料共享關係的問責性與透明性。[195]

- 遵循相關法規範義務：

  取得共享資料之組織，應持續注意任何法律與管制措施之修正調整。[196]

- 資料出於原始目的以外之利用：

  企業間若要將資料共享契約關係存續中所取得資料，作為出

[194] *Id*, at 48.
[195] *Id*, at 50.
[196] *Id*, at 50.

於原始目的以外之利用，須視共享契約協議之內容是否已有約定，若共享契約並未約定，或是已超出共享契約所約定之限制，企業應重新向他造請求同意。[197]

- 保留或刪除資料之考量：

若共享資料為企業資料，取得該資料之企業，後續是否應刪除該資料或是保留該資料，係依據資料共享參與者間（包括與資料服務提供者間）所訂立的資料共享契約而定。若契約未約定，企業應根據資料之類型，依其所適用的法律規範，或企業內部訂立的資料管理政策進行處理。[198]

而對於取得之共享資料為個人資料時，企業一旦對於該資料，倘若已不具有任何法律上或是契約上，能作為保有該資料之原因依據時，企業即應以合宜方式刪除該資料。[199]

[197] *Id*, at 51.
[198] *Id*.
[199] *Id*.

四、英國－ICO 新興科技與個資保護沙盒

2018 年 11 月英國資訊專員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）曾進行個資保護監理沙盒進行意見徵詢，認為資料保護可能是阻礙創新的因素之一。ICO 技術政策與創新部門執行總監 Simon McDougall 表示，數以萬計的組織或業者正使用個人資料改變大眾的生活與工作方式，ICO 希望在推動個人資料應用創新的同時，也協助業者開發之產品與服務確保符合規定並為大眾帶來利益。ICO 沙盒將提供業者新技術與新概念之環境，並探究對資料保護更廣泛影響之基本問題，並為新指南或行為準則提供進一步的準備。

ICO 2019 年 3 月 29 日宣布開放測試沙盒申請至同年 5 月 24 日，直至 2019 年 7 月 29 日 ICO 宣布共自 64 項申請中選擇 10 個沙盒項目，例如電子金融犯罪追蹤、學生活動資料調查、識別遠端生物識別之身分驗證、以創新資料分析技術改善道路安全與預防犯罪、以及 16 歲以下青少年之身分驗證與授權等[200]。ICO 計畫使用自己的沙盒來支持以新技術和方法以創新方式使用個人資料之單位，可申請沙盒試驗之單位包含新創業者、中小企業、大型公私部門與自願單位[201]。ICO 於試驗會於開發產品與服務之過程中提供免費專業知識與協助，以遵守 GDPR 和英國 2018 年資料保護法（Data Protection Act 2018）。[202] 以下就沙盒申請事項進行說明。

（一） 沙盒涵蓋之服務類型

[200] ICO, ICO selects first participants for data protection Sandbox, Jul. 29, 2019, available at https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/07/ico-selects-first-participants-for-data-protection-sandbox/ (last visited May. 18, 2020).
[201] ICO, Guide to sandbox (beta phase) - Which organisations can apply to the Sandbox during the beta phase?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/which-organisations-can-apply-to-the-sandbox-during-the-beta-phase/ (last visited May. 18, 2020).
[202] ICO, ICO opens Sandbox beta phase to enhance data protection and support innovation, Mar. 29, 2019, available at https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/03/ico-opens-sandbox-beta-phase-to-enhance-data-protection-and-support-innovation/ (last visited May. 18, 2020).

在沙盒試驗階段，ICO 採用 10 個單位提出的申請，藉由沙盒運作，面對新興服務革新下的資料保護挑戰。監理沙盒之管制革新機制，將經由法規諮詢、適應性管制（Adaptive Regulation）、與預期性管制（Anticipatory regulation）三種機制來面對創新發展，而沙盒試驗結果將作為 ICO 未來的監管手段之一。涉及資料保護之新興服務包括：[203]

1. 新興的或正在發展中使用個人資料之技術，如生物識別、物聯網、穿戴式技術、以雲端為基礎之產品；
2. 任何複雜的資料共享，且不論複雜程度；
3. 透過確認資料使用之透明度與明確度，建立良好的消費者體驗與公共信任；
4. 對於機器學習或AI之相關規定認知受局限或缺法GDPR規定之理解；
5. 為了新的目的利用既有的資料，通常為大規模的鏈接資料。

（二） 申請評估

試驗階段之沙盒申請評估過程公正透明，且參與的單位皆須事先擬定退出計畫，方得進入沙盒試驗，以在需要時保護資料主體。沙盒評估依據下列六項標準進行：[204]

1. 產品或服務之創新度
2. 產品或服務是否為公眾帶來潛在的利益
3. 創新開發是否解決創新挑戰之認一關鍵領域
4. 參與單位近期是否涉入任一資料保護事件，包括強制執行

[203] ICO, Sandbox beta phase discussion paper, Jan. 30, 2019, available at https://ico.org.uk/media/2614219/sandbox-discussion-paper-20190130.pdf (last visited May. 18, 2020).
[204] ICO, Guide to sandbox (beta phase) - How will the ICO assess applications for the beta phase of the Sandbox?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-beta-phase-of-the-sandbox/ (last visited May. 20, 2020).

5. ICO能否滿足所需資源與能力

6. 參與單位所規劃沙盒之可行性

被採納之參與單位將收到「執法鬆綁」(comfort from enforcement)通知，表示在參與沙盒試驗之過程中，因產品或服務開發所導致任何不慎違反資料保護的相關規定，ICO 皆不會立即行使管制動作，例如強制執行。此鬆綁程度將取決於 ICO 與沙盒團隊持續合作之互動。[205]

（三） 參與人之沙盒設計

參與業者之沙盒，將由 ICO 沙盒團隊與業者開啟訪談，使 ICO 詳細了解沙盒產品或服務後，ICO 沙盒團隊將依據業者之要求、目標、對資料保護之理解程度、已採取之資料保護措施和 ICO 的考量等要素，與業者一同設計沙盒計畫。沙盒計畫需於首次訪談後八至十周內完成，並由雙方一同參與產品或服務之運作流程或試驗。[206]

與 ICO 合作運作沙盒須接受 ICO 的非正式建議或指導(informal advice or steers)，例如概念至原型設計的分階段或反覆性的非正式指導、產品或服務測試之非正式督導、設計演練之過程將採逐步進行、為傳達初期構思而於前期階段與開發團隊直接交流或進行小組會議、或設計階段時針對緩解風險之非正式指導。[207]

而在進度控管部分，ICO 將針對各單位之沙盒計畫與各產品或服務可能涉及的資料風險程級進行監督。監督方式可能每個月、每周或定期的進行當面會議、電子郵件、電話或電話會議，且至少要舉行三

[205] ICO, Guide to sandbox (beta phase) - What will happen if we are accepted into the Sandbox beta phase?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/what-will-happen-if-we-are-accepted-into-the-sandbox-beta-phase/ (last visited May. 20, 2020).
[206] Ibid.
[207] ICO, Guide to sandbox (beta phase) - What will be included in our bespoke Sandbox plan?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/what-will-be-included-in-our-bespoke-sandbox-plan/ (last visited May. 20, 2020).

次的當面會議。[208]

做為擬定計畫的一部分，參與業者可要求 ICO 於業者退出沙盒時發出符合管制之聲明（statement of regulatory comfort），而 ICO 將逐案同意，並說明業者之產品或服務是否符合資料保護法之規定。該聲明僅適用於沙盒產品或服務，且 ICO 將依據未來的法律或市場發展保留撤銷該聲明之權力。[209]

ICO 於規畫進行沙盒試驗之諮詢階段時，收到各領域組織之熱烈回應，將近七十個組織，包括民間公司、產業協會、公部門等，而實際報名參與沙盒之組織有 64 個。經由 ICO 挑選的十個沙盒試驗，將可檢視具有創新性與可行性且為英國公眾帶來益處之產品或服務，而開放且具建設性之溝通管道使參與單位與監理機關建立信任，並確保商業運作可符合資料保護與隱私之規定。另一方面，透過與監理機關之磋商亦可進行滾動式調整，避免一次性的全面更動。預計將可為 ICO 確定技術與創新之發展在未來可能提供的潛在機會與挑戰。

五、小結

歐盟在數位經濟策略上，以推動資料應用為主軸，然而，歐盟在資料保護上分為個人資料與非個人資料，在個人資料部份，受限於歐盟資料保護法 GDPR，歐盟在個人資料的應用上相當重視資料的保護，也因此，歐盟在數位時代的競爭策略上，在個人資料的部份強調資料可攜，而在非個資的部份則以類似促進市場競爭的角度視之。

相對的，歐盟在非個人資料的利用的積極，「歐洲數據策略」主要目的即在完善利用數據，創造具吸引力的政策環境，提升各產業競

[208] Ibid.
[209] Ibid.

爭與創新，並發揮數據之經濟作用與公平競爭環境，創建一個真正的數據單一市場。以強化資料的流通性與互通性為主，歐盟亦期望企確保個人和非個人之機密和敏感性資料皆是安全的，且所有資料驅動型的產品和服務都充分遵循歐盟的規則與價值觀。而英國與新加坡則透過資料沙盒的機制，推動資料應用於創新服務，沙盒機制仰賴於主管機關對於資料利用的監督，以形成民眾對於資料利用的信賴，完善的規範與透明的資訊揭露非常重要。

總體而言，新加坡與英國透過沙盒機制的推動，在資料利用政策上的效益，應該比歐盟仰賴資料可攜權為高，主因在於沙盒機制仍是由產業端著手，有提高產業嘗試資料創新應用的誘因；而資料可攜並非促進資料流通的積極手段，由於資料的價值隨聚集量而提昇，在資料個別放於使用者手中時，業者難以刻意設計誘因吸引個別的使用者轉移資料，畢竟既有業者仍享有較大的規模優勢。故而在未來思考推動資料利用的策略時，仍應從積極面著手，以收較高政策效益。

陸、國際數位經濟下之通傳匯流前瞻法制研析

本研究於第參章與第伍章，分別就美國與歐盟有關數位平臺在既有的競爭法與個人資料保護規範下的管制態度進行分析；總體而言，在現行競爭法架構下，雖可分析出數位平臺的顯著市場力，卻缺少有效的管制手段，也缺少增進市場競爭的規範工具。而歐盟尚須面對其嚴格的「一般資料保護規章」（General Data Protection Regulation, GDPR）對於個人資料的保護，對於數位市場形成的發展限制。

因此，對於已掌握相當市場力量的數位平臺，既有法規缺乏積極的處理手段，也缺乏對於資料利用的調和，在消費者保護以及網際網路內容的管理上，也需要更為清晰的規範，以更有效益的促進數位經濟持續推進。對此，歐盟已經逐步的展開針對數位平臺管制、網路內容管理以及消費者權益維護等層面的法制討論。

以下則將針對歐盟為建構公平性與競爭性發展之線上環境，對於數位平臺所制定之法制規範，尤其是擬議中的「數位服務法」（Digital Services Act, DSA）討論及發展方向與進程。另外也將就英國數位轉型、數位匯流法規調和規劃，以及數位平臺業者資料壟斷與分享之政策方向，以及對數位服務市場、線上搜尋引擎、社群媒體平臺、雲端服務等新興服務平臺之監理法制等進行研析，以更為具體呈現歐盟、英國有關數位平臺服務之管制思維與態度。

一、歐盟數位平臺規範與數位服務法制革新發展方向

歐盟近年來為建構競爭發展、創新促進以及安全的線上數位環境，對於數位平臺之政策發展原則，為維護公平競爭的數位服務發展環境、確保線上平臺維護核心價值，以及促進線上平臺之信任、透明性以及公平性，進而維護單一數位市場之開放與競爭發展，同時並促進資料

經濟發展。[210]歐盟也基此進行一系列法制規範革新，以建構健全的數位環境、促進歐盟數位經濟之發展。

近來歐盟對於大型數位平臺之規範政策，所進行的法制革新，主要有三大層面：

首先，為保護中小企業、維護市場公平性與競爭性發展，於 2019 年立法通過促進線上中介服務者及其商業使用者間法律關係之透明性與公平性規則[211]。

其二，為維護線上安全環境，防範線上不法內容，歐盟近年於相關法制之修正，例如於 2018 年 11 月正式立法通過的新修正視聽媒體服務指令[212]，以及正在立法程序的防止傳播恐怖主義內容規則草案[213]，均針對數位服務平臺，設有防止線上不法內容傳播之相關規範；而歐盟執委會亦於 2018 年發布防範線上不法內容之有效因應對策建議原則[214]，以強化政策推動實效。

第三，係為建構促進歐盟線上環境創新與競爭性發展、健全數位服務發展之法制環境，研擬制定數位服務法（Digital Services Act）。歐盟執委會已於今(2020)年 6 月公布兩份規範政策影響性評估文件，並進行公眾諮詢，提出未來擬對於大型數位平臺採取事前管制（ex ante regulatory）政策，要求特定大型平臺業者擔負守門人之義務外，

---

[210] European Commission, *Online Platforms, available at* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/online-platforms-digital-single-market (last visited 2020/10/15)

[211] Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.

[212] Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.

[213] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 (COM(2018) 640 final — 2018-0331 (COD))

[214] Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on measures to effectively tackle illegal content online.

[215]並擬對於數位服務制定明確責任義務規範[216]，以保護數位服務使用者之權利。

對此，本文以下將主要針對歐盟線上環境於大型數位平臺衝擊影響下，為維護市場公平競爭之發展、促進中小企業商業發展以及消費者之權益保護，所進行的法制規範革新，包括於今年正式生效施行的「促進線上中介服務的商業使用者之透明性與公平性規則」（Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services）；以及刻正進行的數位服務法（Digital Services Act）規範革新發展進程，進行介析。

（一） 保護中小企業、促進市場公平競爭發展─「促進線上中介服務的商業使用者之透明性與公平性規則」[217]

為保護中小企業經濟發展，建構公平與透明化的線上平臺商業交易環境[218]，促進歐盟單一數位市場公平性與競爭性發展，歐盟於 2019 年三讀立法通過，「促進線上中介服務的商業使用者之透明性與公平性規則」（Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services）（the“P2B Regulation”）

---

[215] European Commission, *Digital Services Act package: Ex ante regulatory instrument for large online platforms with significant network effects acting as gate-keepers in the European Union's internal market* (2020), *available at* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers (last visited 2020/10/15).

[216] European Commission, *Digital Services Act package: deepening the Internal Market and clarifying responsibilities for digital services* (2020), *available at* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-internal-market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services (last visited 2020/10/15).

[217] Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services (the“P2B Regulation”).

[218] Article 1 of P2B Regulation.

（以下簡稱 P2B 規則），依據 P2B 規則第 19 條之規定，本規則已於今（2020）年 7 月正式生效施行。[219]

P2B 規則全文共 19 條，該法設有一系列對於線上中介服務或線上搜尋引擎服務透明化要求與公平性促進之規範。本文以下對於該法所規範對象與範圍；以及促進透明性與公平性之重要規定內容，分就：服務條款內容透明化；調整服務條款內容應於事前告知；禁止無預警、未附理由的服務之限制、暫停與中止行為；搜尋排序透明化；資料使用透明化；差別待遇須敘明理由；提供附屬性產品或服務時，負有透明化義務；限制服務條件須敘明理由；維護契約公平性之要求；設立訴訟外紛爭解決機制之要求，包括內部投訴處理機制以及調解機制；以及強化商業使用者訴訟救濟權益之規定。依序分述如下：

1. 規範對象與範圍

本法規範對象，為線上中介服務（online intermediation services）提供者與線上搜尋引擎（online search engine）提供者，無論其是否在歐盟境內設有營業處所，亦不論其所提供之服務是否受到本法之規範適用，只要其所提供的線上中介服務或線上搜尋引擎服務，提供服務予於歐盟設有處所之商業使用者與企業網站用戶，且該商業使用者或企業網站用戶，係透過該線上中介服務或線上搜尋引擎，對於位在歐盟的消費者提供商品與服務時，其服務即應受到本規則之規範。[220]

2. 促進透明性與公平性之規範

（1） 服務條款內容透明化：

為促進線上中介服務提供者，對於商業使用者提供線上中介

[219] Article 19 of P2B Regulation.
[220] Article 1 of P2B Regulation.

服務，所使用的服務條款內容，其資訊能更為公開、清楚透明，P2B 規則要求線上中介服務提供者應確保其服務條款之文字必須清楚、易於理解。而該服務條款，應能夠使與該線上中介服務提供者，具有商業關係（包括預備締約階段）的商業使用者易於取得。[221]

（2） 調整服務條款內容，應於事前通知：

線上中介服務提供者，若欲調整、更改服務條款內容，應於事前通知，且應在 15 日前通知商業使用者。[222]

（3）禁止無預警、未附理由的線上中介服務之限制、暫停與中止行為：

線上中介服務提供者應於服務條款內，列明限制、暫停與中止提供商業使用者線上中介服務之事由，[223]不得為突然、無預警且未經解釋之服務限制、暫停與中止行為。

若線上中介服務提供者欲限制或暫停，對於特定商業使用者所提供的線上中介服務，必須即時告知，且敘明理由，並提供申訴之機制；若線上中介服務提供者欲中止對於特定商業使用者所提供的線上中介服務，則應於服務中止生效日之 30 日前敘明理由，告知該商業使用者，並提供申訴之機制。[224]

（4） 搜尋排序主要參數透明化

由於線上中介服務對於特定商品與服務之搜尋結果排名，為

[221] Article 3(1) of P2B Regulation.
[222] Article 3(2) of P2B Regulation.
[223] Article 3(1)(C) of P2B Regulation.
[224] Article 4 of P2B Regulation.

消費者選擇決定之關鍵要素，因此搜尋結果之排序，對於商業使用者所提供商品與服務之商業發展，將造成相當重要影響。[225]

對此，P2B 規則第 5 條要求，無論線上中介服務提供者或是線上搜尋引擎提供者，都必須將決定搜尋排序之主要參數，為透明化之義務。其中，線上中介服務提供者，應將決定搜尋排序之主要參數列於服務條款內；而線上搜尋引擎提供者應將決定搜尋排序，影響最主要的參數，以明確、易於理解的文字公開敘明，並隨時更新。[226]

為讓商業使用者、企業網站使用者，能更加瞭解如何優化其搜尋排序，P2B 規則更規定，主要參數，若包括（對於線上中介服務提供者或是線上搜尋引擎提供者之）直接給付報酬或間接給付報酬（由商業使用者或企業網站使用者所給付），線上中介服務提供者或是線上搜尋引擎提供者，應敘明其對於排序可能造成之影響。[227]

另外，若線上搜尋引擎服務提供者，若係基於第三方之通知行為，而擬更改搜尋排序，或擬刪除特定網站時，該服務提供者，應提供企業網站使用者檢查通知內容之機會。[228]

而為能落實本條規範實效性，歐盟執委會應發展指導原則，協助線上中介服務提供者以及線上搜尋引擎提供者，遵循本規則所要求之排序透明化規範[229]。協助商業使用者以及企業網站使用者，更清楚地知悉其排序之主要參數為何。[230]此外，為促進業者

[225] Recital 24 of P2B Regulation.
[226] Article 5 of P2B Regulation.
[227] Article 5(3) of P2B Regulation.
[228] Article 5(4) of P2B Regulation.
[229] Article 5(7) of P2B Regulation.
[230] Recital 28 of P2B Regulation.

制定自律性規範，歐盟執委會應鼓勵線上搜尋引擎服務業者就本條之適用訂定自律準則。[231]

（5） 資料使用透明化 ：

此外，線上中介服務提供者，必須於服務條款內，敘明線上中介服務提供者對於商業使用者或消費者，於使用其所提供的線上中介服務時，因而取得任何個人資料或其他資料為何，且線上中介服務提供者必須敘明如何使用該資料。[232]

若線上中介服務提供者，向第三方為資料分享，若該分享行為之目的，並非屬於提供線上中介服務功能所必要時，線上中介服務提供者必須於服務條款內，應敘明資料分享之目的，並應告知商業使用者，如何拒絕該資料分享。[233]

（6） 差別待遇須敘明理由：

P2B 規則第 7 條要求線上中介業者與線上搜尋引擎服務提供者，若業者分別對於自己（或是為其所控制的業者）提供予消費者之產品與服務，以及對於使用其所提供的中介服務或線上搜尋服務的商業使用者，所提供予消費者的相同產品或服務，若有發生差別待遇之行為時，應有敘明理由之義務。[234]

其中，對於線上中介服務提供者，P2B 規則係要求，對於經由該業者所提供之線上中介服務，提供予消費者的任何產品與服務中，若有特定產品與服務，同時分別由該線上中介服務提供者（或是由該線上中介業者所控制之商業使用者），以及由其他商

[231] Article 17(2) of P2B Regulation.
[232] Article 9 of P2B Regulation.
[233] Article 9 of P2B Regulation.
[234] Article 7 of P2B Regulation.

業使用者提供之情形，而線上中介服務業者，對此有發生任何差別待遇行為之情形時，線上中介服務提供者應在服務條款中敘明，該差別待遇行為主要依據的經濟、商業或法理上考量基礎為何。[235]

而對於線上搜尋引擎服務，P2B 規則要求，線上搜尋引擎服務提供者，若對於自己（或是為其所控制的企業網站使用者），以及其他企業網站使用者，透過其所提供的線上搜尋引擎服務，所提供予消費者的相同產品或服務，若有發生任何差別待遇行為時，應敘明之。[236]

（7） 提供附屬性產品或服務之透明化義務：

為能讓商業用戶得以知悉，其透過該線上中介服務予消費者的任何產品或服務，是否有任何人(包括線上中介服務提供者)，對於這些產品或服務，提供附屬性產品與服務的情形。[237]P2B 規則第 6 條規定，若線上中介服務提供者或是任何第三方業者，於線上中介服務，向消費者提供，附屬性產品與服務（Ancillary goods and services）（包括金融商品），例如提供特定產品之維修服務、或提供租車保險時，[238]該線上中介服務提供者，應將其提供的附屬性產品與服務之類型，敘明於服務條款內。 [239]

此外，P2B 規則第 6 條並規定，線上中介服務提供者亦應於服務條款內，敘明任何允許商業使用者，透過該線上中介服務，提供自有（產品或服務的）附屬性產品與服務予消費者之情形與

[235] Article 7 of P2B Regulation.
[236] Article 7 of P2B Regulation.
[237] Recital 29 of P2B Regulation
[238] Recital 29 of P2B Regulation
[239] Article 6 of P2B Regulation.

條件。[240]

（8） 限制服務條件須敘明理由：

P2B 規則第 10 條，要求線上中介服務提供者，在服務條款中若列有限制條款，要求商業使用者透過其他方式提供消費者相同的服務或產品時，不得提供不同之服務條件時（例如設有最優惠待遇條款（more favourable conditions）之限制[241]），線上中介服務提供者應公開說明，該限制條款所依據的經濟、商業或法理上考量基礎為何。[242]

（9） 維護契約公平性之要求：

為確保線上中介服務提供者與商業使用者間契約關係之公平性，P2B 規則第 8 條規定線上中介服務提供者應遵循下列要求：

A、線上中介服務提供者，原則上不得對於服務條款，進行具有溯及性效力之調整措施。但若該調整措施，係業者遵循法律規範之行為，或是有利於商業使用者之情形時，則不在此限。

B、線上中介服務提供者，應確保其服務條款內列有相關資訊，告知商業使用者，如何終止該線上中介服務之契約關係。

C、線上中介服務提供者應在服務條款說明，線上中介服務提供者所取得，於線上中介服務之契約關係存續中，由商業使用者所提供的資訊，或經由商業使用者使用服務所生成的資訊，於其契約關係終止後，線上中介服務提供者仍維持保有

[240] Article 6 of P2B Regulation.
[241] Recital 36 of P2B Regulation.
[242] Article 7 of P2B Regulation.

這些資訊之情形。

（10）訴訟外紛爭解決機制之強化:商業用戶投訴處理內部機制與調解機制之要求

P2B 規則第 11 條，要求線上中介服務應設立商業用戶投訴內部處理機制，以處理商業使用者之投訴（主要涉及對於線上中介服務未遵循本規則之規範、與線上中介服務條款直接相關之技術議題，以及與線上中介服務條款直接相關之措施或行為）。[243]

在調解機制之規範，P2B 規則除要求線上中介服務提供者，在服務條款內應列有至少兩位以上，符合本規則所要求的指定調解人,於法院訴訟程序外,以及於內部投訴處理機制無法解決時,行調解程序。[244]P2B 規則並鼓勵線上中介服務提供者，個別或共同成立符合本規則所規定的特定調解組織，以促進訴外紛爭解決機制發展。[245]

（11）強化商業使用者訴訟上權益：

此外，基於商業使用者多為中小企業，為強化其訴訟權益，P2B 規則第 14 條之規定,提供會員國依法設立的組織、協會或公部門，有權代表商業使用者或企業網站使用者，向法院請求線上中介服務或線上搜尋引擎，停止或禁止任何未遵循本規則所要求之行為。[246]

（二） 歐盟數位服務法制革新進程

[243] Article 11 of P2B Regulation.
[244] Article 12 of P2B Regulation.
[245] Article 13 of P2B Regulation.
[246] Article 14 of P2B Regulation.

近來歐盟為能強化單一數位市場之數位服務健全發展、促進線上環境創新與競爭發展，提出數位服務法（Digital Services Act）立法規劃，以完善歐盟數位法制環境。[247]對此，歐盟執委會，於今年（2020年）6 月公布兩份規範政策影響性評估文件，並進行公眾諮詢程序。其一為數位平臺事前管制規範政策之影響性評估；其二則是主要對於革新數位服務責任規範之影響性評估。就此，本文以下分別就歐盟執委會所提出，數位服務法制之規範革新政策目標，以及規範政策方向進行介析。以探討目前歐盟未來於數位服務法制，對於大型數位平臺與數位服務，可能採取的規範政策與方向。

1. 數位服務法制革新規範目標：對於大型平臺進行事前管制、明確規範數位服務之責任義務。

如前所述，本次歐盟對於數位服務法制，所進行的公眾諮詢程序，分別針對大型數位平臺角色定位，與數位服務提供者之責任義務，進行規範政策探討，其規範革新政策目標有二，分述如下：

其一，為建構歐盟市場競爭發展環境，未來於數位服務法制的管制政策上，擬採取以事前管制（ex ante）之規範模式，要求大型線上平臺（online platforms）擔任守門人之角色，以維護歐盟單一數位市場公平交易環境，確保歐盟線上平臺生態系，即便在這些巨型數位平臺之衝擊影響下，仍能走向公平競爭與創新發展狀態，提供消費者與商業使用者更多選擇性，以確保公平競爭與市場參進，保護消費者權益，確保歐盟單一市場開放、競爭與創新發展。[248]

[247] European Commission, *The Digital Services Act package , available at* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package (last visited 2020/10/15).

[248] European Commission, *Digital Services Act package: Ex ante regulatory instrument for large online platforms with significant network effects acting as gate-keepers in the European Union's internal market* (2020), pp. 3-4, *available at* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-

第二，歐盟未來擬於數位服務法制，提供現代化的數位服務法制規範架構，建構數位服務之責任義務，以建構有效公平的線上治理環境，並明確化數位服務之角色、程序與責任義務，以保護數位服務使用者之權利。[249]同時解決現行歐盟單一市場制度零碎化，以及強化跨境合作、民眾線上安全及其基本權利之保護、歐盟單一市場內嚴重資訊不對稱以及無效率之監理問題。[250]

2. 數位服務法制規範政策方向

（1）對於大型數位平臺之管制政策方向

如前所述，歐盟未來擬對大型數位平臺進行事前管制，將大型數位平臺定位為守門人之角色，就此，歐盟執委會初步考慮，未來將採取以下規管政策：

- 其一、制定法規規範，強化 P2B 規則所建構之規管架構：

  未來執委會將依 P2B 規則第 18 條之授權規定制定法規[251]，以確保 P2B 規則，對於數位平臺所提供線上中介服務之規範實效，亦即透過該法規之制定，檢視並更新 P2B 規則之規範效力，除確保新型態的新興服務，亦受到 P2B 規則之規範外；同時亦能強化現行 P2B 規則之透明化要求與規範實效。[252]

- 第二，以水平規管架構（horizontal framework），賦予歐盟層

say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers (last visited 2020/10/15)

[249] European Commission, *Digital Services Act package: deepening the Internal Market and clarifying responsibilities for digital services* (2020),p.4, *available at* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-internal-market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services (last visited 2020/10/15)

[250] *Id.*, at 3-4.

[251] Article 18(2) of P2B Regulation.

[252] European Commission, *Supra* note 248, at 3.

級專責管制者，具有要求大型數位平臺提供資訊之權限：

未來執委會擬採取水平規管架構之規範模式，賦予歐盟層級管制者權限，讓專責管制者有權要求，負有守門人義務之特定大型數位平臺為資訊提供（例如資訊提供係作為進一步評估特定數位平臺之商業行為及其用戶所受影響），讓歐盟層級專責機關有進行特定資料蒐集之權限，同時強化透明性。[253]

而為確保規範執行之實效性，本規管政策選項，未來並不排除進一步賦予主管機關，向負有守門人義務之特定大型數位平臺要求提供資訊，然受該數位平臺拒絕時，主管機關具有要求其履行義務之執行權。[254]

- 第三、將大型數位平臺視為守門人角色，採用事前管制規範：

此管制政策選項，係以歐盟層級之規管，將特定類型大型數位平臺，納入事前管制，要求其負有守門人之責任義務。此管制政策選項，又進一步分為兩項子選項：

其一、為禁止或限制大型數位平臺為特定類型之不正商業交易行為（明列禁止或限制行為類型之黑名單管制措施（blacklisted practices））：

指定大型數位業者負有守門人角色之法定義務，並建構明確規範，要求大型數位平臺遵循相關法定義務，且設立禁止或限制大型數位平臺之不正交易相關行為規範。亦即採用事前管制之方式，以明確定義，針對大型數位平臺預設應遵循之

[253] *Id.*
[254] *Id.*, at 3-4.

規範義務，尤其針對防止大型數位平臺可能造成市場競爭狀態減損之行為措施，或防範大型數位平臺強化其經濟力量之行為措施，加以規範，以確保線上交易之公平與開放性。[255]

第二、對於擔負守門人角色之大型數位平臺，視個案具體情形、於合理且必要之情況下，採取量身訂做（tailor-made）之（特別義務）規管措施：

事前管制之規範政策，除上述預設特定禁止或限制義務之規範途徑外，亦可採取以下規範方式，亦即賦予主管機關權限（原則上係以歐盟層級之機關），對於特定個別之數位平臺業者，於合理且必要之情形下，（針對特定議題）設定量身訂做之特別義務，例如指定特定平臺負有資料接取義務、個人資料可攜相關義務、互通性義務。[256]此項管制途徑將可調和線上平臺經濟之迅速演進與多樣性之特性。[257]

未來將會納入事前管制，成為守門人的數位平臺類型，歐盟執委會擬以具有高度經濟力量的大型數位平臺為主。對此，歐盟未來將設立明確標準，例如以是否具有顯著網路效應、用戶規模或市場運用數據資料力等判準為據。[258]

就此，根據金融時報（Financial Times）報導，歐盟目前除正研擬守門人之判定標準，包括市場占有率與用戶數額；同時正草擬未來將列入規管，成為守門人的數位平臺業者名單。而未來被正式納入守門人名單之數位平臺業者，將受有更為

[255] *Id.,* at 4.
[256] *Id.*
[257] *Id.*
[258] *Id.*

嚴格之規管義務，例如負有更多的透明化義務、資料分享強制性義務之要求。[259]

（2）革新數位服務責任規範之立法政策選項

如前所述，歐盟執委會為能整合歐盟單一市場規範制度零散化、強化跨境合作、保護民眾基本權利與線上安全、解決歐盟單一市場內嚴重資訊不對稱以及無效率之監理問題，發展現代化的數位服務法制規範架構，進而建構明確、與時俱進的數位服務責任規範。[260]

歐盟執委會於本次對於數位服務責任規範，提出三項規範政策選項。其中，選項一採取較為低度管制的規範政策，僅規範數位服務程序性義務；選項二之規範政策，係對於現行電子商務指令之相關規定，進行規範更新，對於數位服務採取較為廣泛之規管政策；選項三係作為選項一與選項二的功能性補充。[261]就此，分述如下：

- 規範政策選項一：採取較為低度的管制政策，僅規管數位平臺程序性義務

  此規管政策選項，將根據電子商務指令（E-Commerce Directive, 2000/31/EC）所建構之規範範圍為基礎，亦即將以歐盟境內所成立的服務為主要規範範圍。[262]

  再者，本規管選項，將建構線上平臺之程序性義務與責任，亦即規範關於線上平臺的使用者於銷售違法產品與服務、散

[259] *See* Financial Times, *EU targets Big Tech with 'hit list' facing tougher rules*, 2020/10/12, *available at* https://www.ft.com/content/2214ef1a-a344-4918-be6b-969b707f2fae (last visited 2020/10/15).
[260] European Commission, *Supra* note 249, at 3-4.
[261] *Id.*, at 5-6.
[262] *Id.*, at 5.

佈線上不法內容，以及從事其他不法活動時，線上平臺所負義務與責任，其責任義務之內容，將包括合乎比例性之義務，例如對於不法內容或產品之通報，設立有效的通知與行動（notice-and-action）程序機制，以及設立有效的更正程序機制等義務，例如反對通知之更正程序、透明化義務。[263]

而本規管選項途徑，將不會更新電子商務指令所設立，對於數位平臺或其他線上中介者之義務責任規範。[264]

- 規管政策選項二：係採取較為廣泛之規管措施，同時更新電子商務指令所建構之規範內容

本規範政策選項，主要係以革新電子商務指令之規範為基礎方向，進行以下規範革新：

第一、更新並明確化數位服務之責任及其安全義務之規範，同時移除阻礙數位平臺發展自願性措施之問題，以因應數位平臺所提供的中介服務中涉有不法之內容、產品與服務之不利因素。本規管政策選項，將以其他歐盟法規範與會員國內國法規範之規定，作為定義線上不法之基礎。[265]

第二、特別針對線上平臺服務，規定一系列特定、合於比例、強制性的義務規範。除一般性義務外，尚會依據數位服務之類型、規模及風險，規範不同責任之管制義務規範。[266]其義務規範包括：

- ◆ 將通知取下之義務規範，擴及所有類型的不法產品、不

[263] *Id.*
[264] *Id.*

[265] *Id.*
[266] *Id.*

法內容與不法服務，並對於商業使用者，設定用戶識別程序（know your customer, KYC）制度規範。[267]

- 設立規範，確保數位服務提供者能適當地與相關主管機關以及具公信力的檢舉者（trusted flaggers）（如國際網際網路檢舉熱線聯盟）有效合作與通報。[268]
- 要求線上平臺進行自我風險評估，評估關於其所提供服務，是否被作為用來散布某些於歐盟法制未構成不法，但是屬於有害的內容類型，例如不實訊息。[269]
- 以更有效的保護與更正回復措施，防止與因應合法線上內容與產品遭受不當移除。[270]
- 對於上述程序，設立一系列的透明性與通報義務。[271]

第三、此規管政策選項，將對於有關以自動化系統方式為內容審核，以及推薦系統所依據的演算系統，以及線上廣告與商業通訊（包括政治廣告與精準投放（micro-targeting）），設立透明化義務、通報義務以及獨立稽核義務，以確保問責性。上述措施能有助於有效地審視線上平臺之問責性，並有助於有效因應線上不實訊息。[272]此外，對於智慧契約之相關法律議題亦將納入考量。[273]

第四、本規管政策選項，擬考慮將上述措施之效力範圍擴大，將效力及於與歐盟數位單一市場直接相關的所有數位服務。

---

[267] *Id.*
[268] *Id.*
[269] *Id.*
[270] *Id.*
[271] *Id.*
[272] *Id.*
[273] *Id.*, at 5-6.

基此，未來包括於歐盟以外成立的數位服務，都將可能受到其規範效力所及，以確立最具實效性的規範效力。[274]

第五、本規管政策選項，將對於未遵循責任義務，或侵犯基本權利之行為，設立適當、合於比例的制裁處罰。[275]

- 規範政策選項三：創造歐盟會員國間有效立法監理、執行與合作系統

本規範政策選項，係作為前兩項規範政策之政策補充，亦即將作為前兩項規範政策之強化與後續更新，以強化歐盟層級對於數位服務之治理效能。[276]

二、英國資料開放與競爭管制趨勢

（一） CMA 對線上平臺與數位廣告市場之管制架構規劃

在英國，Google 與 Facebook 為最大的數位搜尋以及社群平臺，提供民眾蒐集資訊或是彼此互動，估計超過三分之一的英國人口使用這二個平臺。此二大平臺的主要營收來自於數位廣告，在 73 億英鎊的廣告搜尋市場中，Google 市占率為 90%以上；而在 55 億英鎊的廣告投放市場中，Facebook 的市占率超過 50%。此二大型數位平臺的網路效應、規模經濟以及多不計數的用戶資料所帶來強大優勢，也造成與競爭對手的不公平競爭疑慮[277]。英國 CMA 自 2018 年以來持續關注數位平臺之市場競爭發展，前揭第參章第五節已介紹 2019 年 7

[274] *Id.*, at 6.
[275] *Id.*
[276] *Id.*
[277] CMA, Online platforms and digital advertising- Market study final report, Jul. 1, 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf (last visited Sep. 11, 2020).

月 3 日發布的「CMA 數位市場競爭策略」，闡述英國主管機關對於促進數位市場的競爭策略思維。

而針對數位平臺與資料管制架構，CMA 則分別於 2019 年 3 月提出「解鎖數位競爭」（Unlocking digital competition）報告[278]，以及 2020 年 7 月 1 日的「線上平臺與數位廣告－市場研究最終版」報告（Online platforms and digital advertising- Market study final report）[279]，以說明 CMA 對於數位服務平臺未來可能的管制方式與態度。

「解鎖數位競爭」報告由美國前總統歐巴馬的首席經濟學家傑森·弗曼（Jason Furman）教授擔任主席，組成並領導英國「數位競爭專家小組」（digital competition expert panel）所提出。（以下簡稱 Furman 報告）Furman 報告認為數位市場需制定強而有力的競爭政策，並提出三項政策建議：第一，「讓使用者可自由選擇數位平臺，以將競爭導入數位市場」。也即，應落實個人數據之可攜性與互通性之標準，加強使用者在各競爭平臺間之選擇性，同時以開放非個人資料或去識別化資料作為促進競爭之工具；此外應組織專業的「數位市場小組」（digital markets unit, DMU），制定具戰略市場地位（strategic market status, SMS）業者適用之行為準則（code of conduct），以補充競爭法之不足。

第二項建議為「優化數位世界之競爭系統」，係指 CMA 於評估數位市場合併案時，應檢視是否會導致長期減損競爭與消費者權益，且應一併調修業者合併制度，以避免競爭危害發生。另亦建議 CMA 針對須長時間審查之合併案件，由 CMA 實施臨時性行政措施，以約

[278] Digital Competition Expert Panel, Unlocking digital competition, Mar. 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (last visited Sep. 11, 2020).
[279] Supra note 277.

束業者之反競爭行為。第三項建議為應一併檢視「廣告市場」，小組認為數位市場生態系統中，其關鍵組成部分即為數位廣告。數位廣告不僅為多數平臺的收入來源，亦為蒐集用戶資料以累積平臺數據量之手段，在二者效果加乘下，數位平臺業者之競爭優勢更為顯著，因此CMA 認為數位市場之調查亦應涵蓋廣告市場之價值。

英國新任財政部長 Rishi Sunak 在今年 3 月公告政府預算規劃時[280]，亦針對科技行業提出數項政策，包含針對競爭法與數位市場監理層面，承諾提出三項新措施：

- 接受 Furman 報告所提的三項戰略建議，以進一步加強促進數位市場競爭。
- 以 CMA 為主，由 CMA、Ofcom 及 ICO 組成跨機關監理小組（cross-regulator taskforce），不僅作為與其他機關磋商的橋樑，且須於六個月內向政府報告新的數位平臺市場競爭制度。
- 研析可能阻礙數位競爭以及加強壟斷行為的國內法規或歐盟法規，並將確保數位與科技產業適用的監理改革具創新性和連結性。

此項政策可視為英國對數位市場監理的一大進步，如此將使英國政府更通盤的理解數位市場，亦可敦促政府加速暨強化數位市場競爭。

在上述政策後，CMA 於 2020 年 7 月發布「線上平臺與數位廣告－市場研究最終版」報告，以「解鎖數位競爭」報告為基礎，納入使

[280] HM Treasury, Policy paper- Budget 2020, Mar. 12, 2020, available at https://www.gov.uk/government/publications/budget-2020-documents/budget-2020 (last visited Sep. 15, 2020).

用者搜尋行為、個人資料用與平臺線上互動等市場概況，分析數位平臺如何利用數位廣告投放所取得之資料，作為其市場力量，以阻礙競爭與創新發展，切入探討數位平臺之競爭管制；並據此對數位市場小組（Digital Market Unit, DMU）未來可能採用之管制手段提出建議，並且提出數位平臺、數位廣告市場與資料開放的管制立法架構建議。以下分別進行說明：

1. 英國線上平臺市場概況

此份報告著重於三個層次，第一係在搜尋與社交媒體市場中，Google 和 Facebook 在何種程度上具有市場力量，以及造成此種市場力量的因素。第二，消費者是否對其存放於線上平臺之個人資料有適當的控制權。第三，透明度缺乏、利益衝突與濫用市場力量等三項因素，是否破壞數位廣告市場之競爭。

在廣告市場上，CMA 估計 2019 年的廣告支出總額約 140 億英鎊，其中 80%的支出花費在 Google 和 Facebook 上，主要係因英國 90%的搜尋流量皆係透過 Google，並因此產生 90%的廣告收入；而 Facebook 在 2019 年的投放廣告上則佔了一半以上的收入。相較於 Google 旗下的 YouTube，投放廣告收入則在 5%至 10%間。CMA 認為多年來 Google 和 Facebook 地位並未受到重大挑戰，且可確信此二業者所具有的市場特徵，阻礙了競爭對手進入市場與拓展業務，其特徵包括網路外部性（network effect）和規模經濟[281]、消費者的決定和預設能力[282]、對用戶資料利用的不平等、缺乏透明性、生態系統的重

[281] 又稱網路效應，係指消費者使用特定產品或服務時，所獲得之使用價值與使用該商品或服務之用戶數具相關性，亦即產品或服務之價值會隨用戶總數增加而提升。規模經濟則發生於平均成本下降的同時而規模成長，此亦表示一旦平臺達一定規模時，小型新進業者可能難以與之公平競爭。

[282] 因數位經濟改變使用人與資訊互動的方式，即時取得所需資訊已為常態，也造就使用人對遲延容忍度的下降，如此產生使用人鼓勵「預設行為」，也即直接接受預設選項以避免浪費時間。

要性以及垂直整合與因此所產生之利益衝突。[283]

在搜尋平臺間之競爭上，CMA 尚未正式的做市場界定，而是著眼於整個行業的限制競爭，並著重於觀察市場力量和進入障礙的直接指標。檢索與索引行為本身需有即時的網路地圖，但此種即時的地圖能力卻需耗費顯著成本與規模經濟，再搭配用戶查詢與點擊行為所取得的數據種類越多，業者即能依此改變演算方法並提高搜尋結果的質量。而社交媒體則是具有強大的網路外部性，使用者數量越多，吸引其他使用者的能力越強，並可能吸引應用開發人員與內容提供者加入使用者數量最大的平臺，如此將進一步提高該平臺對用戶的使用價值，並且吸引更多廣告客戶。[284]

Google 與 Apple 透過與其他大型手機製造商協議，支付一定比例的廣告收入予手機製造商，以換取行動設備預設 Google 為搜尋引擎與瀏覽器之地位。如此，預設搜尋引擎與社交平臺，影響了使用者的選擇意願，不僅對於數位市場競爭有深遠的影響，也牽涉到數位平臺蒐集使用者資料，以及使用者控制其資料之能力。事實上，CMA 發現受限於平臺的選項限制以及預設值，導致使用者並無足夠的能力去控管其個人資料以及資料使用的方法。另一方面，社交平臺雖提供使用人個性化廣告的控制選項，但礙於可行使之選項複雜且可能耗時，因此實際上難以期待使用者進行調整，且多數社交媒體平臺上並無法關閉個性化廣告。[285]

在用戶資料蒐集部分，Google 可從其所提供之服務（逾 50 種服務且包含 Gmail）、Android 系統上 Google 運作的系統以及放置於第

例如 Google 已在各種設備與瀏覽器上成為預設搜尋引擎。

[283] Supra note 277, para 21.

[284] Supra note 277, para 24-30.

[285] Supra note 277, para 31-40.

三方網站與 app 上的分析技術（即標籤）等蒐集。Facebook 主要透過 Facebook、Instagram 和 WhatsApp 等服務，以及 Facebook 放置於第三方網站的 JavaScript 程式碼（Pixel）加以蒐集[286]。經由 Google 與 Facebook 各自的優勢地位所取得的資料，雖可使彼此相互競爭，但造成小型平臺近用使用者資料的障礙。再者，大型平臺會以 GDPR 為由，以有利於自身競爭優勢的角度解讀管制資料之相關規範，以限制第三方業者近用有價值之資料，但仍會提供與自身相關之服務或系統使用，例如近期 Google 宣布將於兩年內取消 Chorm 瀏覽器中讓第三方放置 Cookie 的支援。[287]

另外，Google 與 Facebook 的共同特色是皆具有其互補產品與服務之運作體系，透過多樣產品與服務除了可以提高效率並降低成本，亦可使用其市場力量延伸至下游市場的地位，以其優勢破壞市場競爭。此種具垂直整合一體性之生態系統，經由各式服務範圍與類型，也可使 Google 與 Facebook 自各方蒐集使用者所輸入的廣告搜尋關鍵字、所關注的時事與資料。因此，透過控制鄰近市場，業者明顯可降低新進業者之競爭能力，控制新進業者進入其核心生態體系，並鞏固其資料蒐集的環境與地位。

2. 管制方向建議

現行英國數位廣告產業受競爭法、消費者法（consumer law）與資料保護法管制[288]，然而，現行監管制度已不適合發展快速的數位市場，亦無法解決大型數位平臺實際產生之爭議。考量 Google 和 Facebook 在與其產品或服務相關之運作生態系統中鞏固的市場力量，

[286] Supra note 277, p. 115.
[287] Supra note 277, para 4.135.
[288] Supra note 277, para 7.8.

CMA 於此份報告提出之管制方向以「促進競爭」（pro-competition）為中心，並透過解決進入市場與拓展市場障礙來鼓勵競爭。CMA 並認為現行針對個體之強制手段已不足以保護競爭，再者，在這瞬息萬變的數位市場，應長期持續的關注相關議題發展，並依據需求監督與調整干預手段。

CMA所提出促進競爭管制的干預手段,在性質上屬於事前管制,由專門的監理機關迅速實施解決全面問題，並依據需求進行調整。CMA 建議應組成數位市場小組（Digital Market Unit, DMU）擔任專責的監理單位，此小組可能由既有部門擔任，亦可能為跨部門合作；對於干預手段，CMA 則提出「可執行之行為準則」和「有利於競爭之干預措施」兩項建議，分述如下：

（1） 可執行的行為準則：

行為準則主要目的係保護競爭，並非為解決市場力量之起因。針對在重要的線上資訊傳輸管道，具有顯著市場力量之平臺進行行為管制，以保護競爭。CMA 認為行為準則應管制以數位廣告為基底成立的、具 SMS 平臺之行為，而經由 Furman 報告與 CMA 調查，CMA 預計具 SMS 之業者即為 Google 和 Facebook。對二家業者而言，Google 原則上不反對訂定準則，但認為應適用於所有的數位平臺，而 Facebook 則強烈反對，認為此種監管手段將無效且不合目的。[289]

在擬定行為準則方面，CMA 建議應採最高原則（high-level principles）以因應性質變化迅速的市場與 CMA 已區別的市場，如採取過於細節與敘述性的規則，則可能因無法預期的發展而不

[289] Supra note 277, para 7.47 & 7.48.

適用[290]。準則也將做為 DMU 行使權力之依據，賦予 DMU 就 SMS 業者所做的決定為中止、攔阻與撤銷之權，如不遵守則處以罰鍰。

行為準則之架構應包含[291]：

- 範圍聲明：明列被認為具有 SMS 市場之核心市場，以及準則所涵蓋之關鍵關聯。
- 三項最高目標：包含公平交易、開放選擇、信任和透明度，此三項目標可能皆與兩個 SMS 相關。
- 各目標之原則：說明準則所允許或禁止最顯著之特性，但可能依不同 SMS 平臺而有所差異。
- 指導原則：更詳細的說明準則在特定的 SMS 平臺上可能的適用狀況，亦即指導原則將說明更實際的適用細節，且預計將與準則一併發布，DMU 也將隨市場發展進行調修。
- 僅 DMU 可強制 SMS 公司遵守準則：包括對於不遵守 DMU 要求以及不遵守準則者，提出命令或課以罰鍰處分之權。

CMA 認為行為準則應以三項總體目標為基礎建立，分別為一、「公平交易」，旨在解決 SMS 平臺潛在的剝削行為；二、「開放選擇」，供 SMS 平臺之使用人可以於同性質服務之競爭平臺間自由選擇使用，以解決可能的排斥行為[292]；三、「信任與透明度」則係為確保 SMS 平臺可為使用人提供充分的資訊，以利使用人

[290] Supra note 277, para 7.67.
[291] Supra note 277, para 7.69.
[292] Supra note 277, para 7.81.

做出正確之決定。諸如選擇與默認使用服務、顯示的廣告內容是經由自然搜尋的（organic content）、解釋搜尋與排名的演算方式、收費透明、或對於可能對用戶造成重大影響的演算方法調動給與警示等[293]。此三項總體目標之各項原則分述如下表：

表 2：行為準則三項總體目標之細部原則

公平交易	開放選擇	信任與透明度
公平合理的契約條款	不對消費者使用 SMS 平臺競爭者之服務施以不適當之限制	以易於理解的格式向消費者說明有關其所使用之服務以及平臺取得之資料等資訊
不得對特定消費者施加不當的歧視條款、條件或政策	不以濫用 SMS 平臺服務的自我偏好設定影響競爭過程或結果	為確保平臺所提供之選項與預設所呈現的方式能有助於消費者於知情的情形下，選擇使用其個人資料
不得不合理的限制消費者使用平臺服務	不要將具有市場力量的 SMS 平臺與其他服務捆綁在一起，此種行為將對用戶產生不利影響	確保廣告所展現之方式與自然搜尋之內容明顯有別
當代表消費者行使選擇權時，應以消費者之最大	採取合理步驟以確定核心服務與第三方之技術	就演算方式與廣告競價方式進行解說，且允許主

[293] Supra note 277, para 7.87.

利益為之	互通，以免對使用人產生不利影響	管機關就其操作方式進行查核及審查
僅能以合理的方式且與消費者所使用之服務相關時，方可要求使用其資料	不得保留、撤銷或棄用 APIs 或以對用戶不利之方式更改 APIs	對於可能對用戶造成重大影響的演算方法調動給與警示
		符合產業標準並提供第三方驗證或檢測時近用所需資料
		收費透明化

參考資料：CMA, Online platforms and digital advertising- Market study final report，本計畫製作

此份行為準則所涵蓋之範圍含括全面解決大眾所注目之議題，並且側重於補救措施，以俾利於競爭引起損害前即能快速解決問題。CMA 預計此份行為準則之管制之效果將優於現行針對競爭、消費者與資料保護法等之事後管制。

（2） 競爭性干預措施：

相較於前述行為準則以管制 SMS 業者之行為為主，而此項之干預措施，旨在於克服進入市場與拓展市場之障礙，解決 CMA 所審查的市場中，已確信具有市場力量之力量來源，並解決市場上需求方與供給方之困境後，促進競爭與創新。CMA 認為與資料有關之補救措施，為管理數位平臺市場之關鍵，並認同 Furman 報

告所提出，DMU 應有權實施與資料相關之補救措施，包含資料可攜、系統開放標準、資料開放（諸如第三方近用資料之規範與促進互通性之方式）以及各式分離措施。

CMA 提出下列 DMU 應被賦予之管制手段：[294]

- 增強消費者對資料之管控：消費者之資料控制權有利於平臺競爭，且許多社交平臺不允許消費者關閉個性化廣告，致使消費者難以行使選擇權，故應提供消費者資料使用之選項並促進消費者主導資料可攜性。CMA 認為 DMU 應有權執行「資料使用之選項」，即要求平臺提供消費者選擇不將其資料提供予個性化廣告使用。另一項為「公平設計」義務，以確保消費者就其個人資料，做出最明智之使用選擇。[295]

- 強制互通性：為解決網路外部性所帶來的競爭降低、消費者利益減損，以及服務更加同質化與隱私受侵害風險，CMA 認為應促進資料互通，降低使用者選擇及轉移成本。

- 強制供第三方近用資料：供第三方可近用具有價值之資料，以解決市場進入與拓展市場之障礙，並有效管理消費者隱私。例如，提供第三方搜尋引擎點擊與查詢的數據以供改善演算方法。需注意者是 DMU 應明列可近用之資料類型，以避免第三方拷貝 Google 的演算方法。[296]

- 強制進行資料分離：針對平臺利用其市場力量所蒐集之

[294] Supra note 277, para 7.111.
[295] Supra note 277, para 94 & 95.
[296] Supra note 277, para 90.

> 資料，更有利於取得數位廣告受眾目標，CMA 認為透過平等近用資料之干預措施可促進數位廣告市場之競爭。第一為「資料分離／資料孤島（silo）」，禁止平臺將特定類型之資料結合至其運作體系中。第二為「用戶 ID 與資料近用干預」，採取創建安全的共用數位 ID，供市場參與者分配自己的資料。第三為「資料近用干預」，係要求平臺提供第三方業者近用特定類型之資料。最後為「資料可攜」，使消費者可以與其他平臺共享資料，從而促進競爭並強化消費者對資料之控制。[297]

CMA 亦認為引進另外二種 DMU 干預手段有其重要性。第一，導入消費者選擇權以及預設干預措施，以解決 CMA 所審查之市場中所存在的預設所累積成的權力，藉此限制平臺因此所得的穩固地位，並增加選擇性。第二，DMU 應有權導入不同態樣的分離手段，包括營運分離、所有權完全分離（含管理分離與同一所有權下不同企業間之「防火牆」機制(firewalls)）、或直接限制利益衝突，禁止中介公司對單筆交易中的雙方公司採取任何行為[298]，以俾利解決垂直整合所導致的潛在利益衝突。[299]

簡言之，行為準則與競爭性干預措施具有互補作用，因二者之實行範圍與目標不同，行為準則主要目標在於透過控制 SMS 平臺之行為減輕市場力量之影響，旨在保護競爭與消費者。而干預措施主要係直接對於市場力量之來源，解決進入市場與拓展市場之困境並解決市場失靈問題，本質上具有變革性，可以認為是著

[297] Supra note 277, para 105.
[298] Supra note 277, para 100.
[299] Supra note 277, para 86.

重於促進平臺與競爭對手或潛在競爭對手之競爭。

（二） 消費者之智慧資料開放暨促進創新監理趨勢

除了前述線上平臺市場之資料開放管制外，英國也已於 2019 年 6 月針對各領域智慧資料之可移植性與管制架構進行諮詢[300]，2020 年 9 月已公布總結報告[301]。此份諮詢結果之目的主要有二，一方面英國「第四次工業革命白皮書」期望英國能處於資料革命的領先地位，致力開發創新的資料應用方法改善消費者地位。另一方面，藉由資料開放促進以資料為基礎之創新發展，並同時協助處於弱勢地位之消費者並確保消費之資料受到完善之保護。

英國資料保護法賦予消費者要求提供其資料予第三方之權利，此乃為資料可移植之權，而智慧資料即為此權利的再擴張，且強化消費者資料分享之架構以致用於創新[302]。此之智慧資料應具有下列特徵：[303]

- 資料持有人應依消費者之要求立即向第三方提供消費者資料（非原資料可移植權所規定之三十日）。
- 在消費者已驗證身分且第三方已收到明確同意之前提下，使用 API 界面安全的分享資料。
- 業者於適當之情況下與第三方進行資料傳輸，且非為一次性

[300] HM Government, Smart Data: Putting consumers in control of their data and enabling innovation, Jun. 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/808272/Smart-Data-Consultation.pdf (last visited Oct. 5, 2020).
[301] Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Next steps for Smart Data: Putting consumers and SMEs in control of their data and enabling innovation, Sep. 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/915973/smart-data-consultation-response.pdf (last visited Oct. 5, 2020).
[302] Ibid.
[303] Ibid, p. 11.

傳輸。

- 遵守通用技術標準、資料格式與定義，以確保互通性並使第三方所遇障礙最小化。
- 除消費者資料外，於必要時亦提供其他產品與性能之資料，如稅務或服務之地理可用性，以達到創新。

目前英國最顯著的智慧資料實例係金融科技產業上「Open Banking」之應用，適用範圍自消費者預算服務至 SMEs 開立費用清單服務。英國在 Open Banking 服務上已處於全球領先地位，擁有超過百萬的個人與 SMEs 用戶，且具有超過 250 個已授權的第三方及帳戶供應商[304]。另外金融發展、能源、退休金與通信等領域之智慧資料皆已在規劃中。下列說明諮詢且亦將納入立法設計中的主要議題。

1. 跨部門資料傳輸

英國政府於諮詢時，業以 Furman 報告對數位平臺之競爭與資料開放為例，說明資料可移植性與開放性，為促進數位經濟競爭之工具，以做為此次諮詢將智慧資料引進數位市場中以及資料互通性手段之依據。且經由數位競爭專家小組建議，英國 BEIS 仔細權衡相關佐證資料後，亦認同有充分的理由建立「促進競爭數位市場小組」（pro-competition Digital Markets Unit），其任務為確保消費者和企業在數位經濟中之競爭、創新和成果效益。305在適用產業部份，英國政府考慮將不限於前述將受管制之市場與數位平臺市場，並建議於英國議會允許立法，且通過英國各部長授權制定之二級立法（Secondary legislation）。

[304] Supra note 301, p.9.
[305] Supra note 300, p 17.

基本上諮詢回覆大多同意智慧資料將為消費者帶來大部份的益處，多數一致同意由 Ofcom 運作之「開放通信」（Open Communication）計畫將給予消費者最大的成效，並強調涵蓋率、速率與客戶服務等資料共享將具其重要性。另一方面，亦有單位認為可將智慧資料導入教育、零售、運輸與衛生單位，例如查看過往教育紀錄並將之傳輸與未來的雇主。[306]

2. 立法強制參與

英國政府考量讓產業自願性參與將使智慧資料計畫發展緩慢，且曾參與 Open Banking 計畫之單位回覆認為強制業者參與為計劃成功運作之關鍵，故 BEIS 認為若英國議會時間允許，將先提案強制業者參與「開放通信」計畫，並賦予政府權力於任何其他市場中導入智慧資料。雖然 GDPR 賦予資料主體有法定權利要求公司分享消費者資料，但英國政府並不認為此權利提供完善之保障，例如此次諮詢受訪者所點出運作智慧資料應具備之關鍵：消費者所享受之權利並不包含分享產品資料、對第三方業者認證之要求。

針對強制參與議題，受訪者同意強力的誘因機制可促使產業運作智慧資料計畫，然而亦有具利害關係之業者持反面意見，認為應給予各單位發展自願性計畫的時間。而在通訊部份，除了些許通信業者外，政府收到多數同意立法強制產業參與通信智慧資料開放之回覆。

經由此次諮詢，英國政府已規劃將立法強制要求產業在整體經濟領域中參與智慧資料計畫，並於議會許可的時間做為主要立法（Primary legislation）。此權力運作範疇將涵蓋通信與其他受監管的產業領域，也可能於適當的時機於零售與運輸等其他領域導入智慧資料。

[306] Supra note 301, p.12 & 13.

智慧資料計畫與運作規劃，如資金成立與執行，除皆將屬於二級立法處理之範疇，亦需考量特定產業之運作方式，因此將再進行細節評估與協商。[307]

3. 跨部門監督

鑒於智慧資料用途廣泛，且未來可依創新服務而使用各類型市場之資料，實有必要就智慧資料計畫之治理與協調作完善之規劃，以避免造成市場消費者與第三方業者之摩擦，避免監管職能重複。於諮詢時英國政府就此部份說明管理規劃[308]：

（1） 智慧資料計畫發展之架構

- 制定與監督整體市場之通用標準，可能包含同意與授權之規則、安全標準與 API 規格。
- 與各智慧資料計畫之運作團隊合作，以協議資料範圍與界定、實施時程並提供專家建議。
- 為提供第三方業者支援以藉由智慧資料進用消費者資料，可能將以指導規則做為管制手段或管理資料樣本以進行試驗。

（2） 管理第三方業者之認證

- 評估第三方業者請求近用資料之認證申請，以檢視金融服務以外之市場、合法性監督以及於必要時撤回認證。
- 以 Open Banking 之過往註冊紀錄為基礎，維護跨部門單

[307] Supra note 301, p.13 & 14.
[308] Supra note 300, p 19 & 20.

位認可之第三方業者認證。

（3） 智慧資料之長期治理

- 監控 API 性能並協助監理機關確保參與智慧資料之業者符合所有相關要求。
- 設計並導入資料、消費者體驗與安全標準等更新。
- 就關鍵的跨部門議題，向政府與監理機關提供建議，包含消費者保護。

為實現跨部門協調與運作互通性之智慧資料，英國正成立由以 BEIS 為領導之智慧資料工作小組，負責協調與加速整體政府之智慧資料計畫運作，以確保一致並避免重工與提供智慧資料基礎架構，並使消費者受益。智慧資料工作小組將由八個監理單位組成，包括 BEIS、DCMS、英國財政部（HM Treasury）、就業及退休金事務部（Department for Work and Pensions，DWP）、天然氣暨電力市場管制局（Office of Gas and Electricity Markets, Ofgem）、Ofcom、英國金融行為監理總署（Financial Conduct Authority, FCA）、CMA 以及英國監管網路（The UK Regulators Network, UKRN），並由 ICO 做為觀察單位。預計此工作小組之職權範圍將於 2021 年春天發布。[309]

簡言之，就整體智慧資料計畫之運作，英國政府已規劃將透過立法做為運作之依據，後續將視英國議會時程以主要立法拓展政府權力，以強制業者參與智慧資料計畫。另一重點系成立跨部門之智慧資料工作小組，主責協調並加速監理機關與政府間之智慧資料計畫，且首將以通信、能源與金融為主。英國也將為智慧資料工作小組發布職能範

[309] Supra note 301, p.15 & 16.

圍與立法影響評估之規則。[310]

三、小結

以既有競爭法處理數位服務平臺的市場行為、或是以個人資料保護法制加強數位服務平臺的資料移轉，以促進數位市場競爭，在促進競爭的效益上仍有不足。也因此，歐盟與英國針對數位平臺與數位市場的特性持續進行分析，除了嘗試更清晰的進行市場界定之外，也對於數位平臺在資料運用與市場力量之間的關聯性，數位平臺在產業鏈當中，處於消費者與產品服務的守門人或中介者地位的關鍵性，能有更深的認識，才能針對這些關鍵特性進行事前管制或事後干預措施的設定。

歐盟的數位服務法目前正處於議題收攏、草案成型的階段，其主要的核心概念，就是強化數位平臺關鍵中介者的角色，在歐盟早期的電子商務指令中，其實就已經關注到網際網路服務中介者的地位，現在則是將中介者的角色概念進一步擴大，一方面管制其身為消費者與終端產品或服務的中介，掌握最多也最關鍵的資料，要求其必須透明、無差別待遇、資料的互通；而這個中介者也成為消費者與不當內容之間的守門人，而需負擔可能的協助監督業務。

英國則聚焦在數位市場的競爭上，期望能藉由主管機關的干預措施，強化資料流動、促進市場競爭，以調節大型數位平臺與其他網際網路業者的關係與地位；而在於此同時，則仍然對於數位市場界定以及數位平臺在不同市場的影響，例如廣告平臺投放或搜尋引擎廣告市場的市場力量。而在體認到資料利用影響力的同時，英國也致力於檢

[310] BEIS & DCMS, Consultation outcome- Smart data: putting consumers in control of their data and enabling innovation, Sep. 9, 2020, available at https://www.gov.uk/government/consultations/smart-data-putting-consumers-in-control-of-their-data-and-enabling-innovation (last visited Oct. 5, 2020).

視資料可攜的障礙，期望能藉由智慧資料政策與資料互通性，讓資料可攜能夠真正的實現。

然而，事前管制對產業的影響性極大，尤其數位經濟正處於蓬勃成長期，如何適當的調節產業之間各角色與消費者的關係，仍是歐盟與英國未來在數位服務法制發展上需持續關注的議題。

柒、分析與結論

數位科技過去幾年來已轉變經濟與社會，同時影響大多數公、私部門與各式產業之活動，而資料在各式數位應用及服務之重要性現已成為推動數位發展和新興產業參與競爭之先決要件。各種應用服務、平臺、社交媒體、雲端工作無一不需經由大量聯結與儲存運算，而所取得之資料量對於參與市場競爭之業者而言，可做為其大幅提升市場力量之因素之一。因資料結合 AI 技術，業者可用於網路優化、檢測自動化流程之故障和預測性維護、或資料分析和精準行銷等資料商業化，如此不僅將可使資料貨幣化、提升資料價值，亦可能由擁有大量資料之業者依其市場佔有地位而影響市場競爭。

一、　我國數位服務市場管制初步分析

依本研究觀察發現，先進國家針對數位經濟下之新興產業與應用發展監理趨勢，現階段多著重於資料監理與資料之公平競爭，以確保具一定市場規模之業者不危害公平且開放之市場競爭。而我國在數位服務市場上，無論是搜尋引擎、數位廣告、社群平臺等，其主要市場佔有率均掌握於國外大型數位平臺之手，因此，由管制需求而言，我國似乎是相當迫切，然而，由於潛在管制對象均為國外業者，故而管制法規是否能有效執行，也成為我國在法規討論上的一大難題。

其次，在既有法制的整備上，我國在競爭法規上也仍欠缺對於數位市場的具體分析；網路跨國界的特性使市場區分不易，我國整體使用者數量少，近年已幾乎無本國數位平臺業者可言，故競爭主管機關並無太多可著力之處。而在資料流通市場的討論上，數位平臺業者在我國並無產業管制機關，而我國也欠缺單一的個資主管機關，形成無論就市場競爭、產業管制或資料管理均無主管機關的處境，我國的數

位服務業者、數位廣告服務業者則均處於相當辛苦的生存狀況。

因此，在面對國外數位平臺強大的市場力以及資料掌握力之下，我國難以採取直接的管制或限制，也難以採納懲罰性的手段，取而代之的，則是跟隨國外強化使用者對於資料的控制，以及強化對於業者資料使用的透明度與問責的要求。

二、　數位平臺的競爭與管制

對既有競爭法於數位平臺的適用分析，先行理解各國在面對數位平臺的巨大影響力時，如何在既有法規架構下，先行調整數位市場中不同業者之間、業者與消費者之間的關係，並且將資料利用與資料分析等數位經濟的關鍵要素，與市場力量之間的關聯性有更充分的分析理解。

對美國監管機關而言，是否應就網路產業，如 GAFA 所代表的科技巨頭採取較為嚴格之規管，亦有如父子騎驢般的為難之處。除須考慮相關管制措施或判決態度是否將對該國經濟發展、競爭態勢、產業創新等面向造成負面影響；美國政府亦須思考如何在日新月異的數位廣告商業模式、演算法技術、保障言論自由及消費者隱私等眾多命題下尋求市場自由與政策規管間的平衡，不啻為一極其複雜、且牽涉多方利害關係人的政治考驗。

以 2013 年 FTC 曾對 Google 進行的調查結果為例，根據美國華爾街日報指出，當時 FTC 內部專員所提出的調查雖得出「Google 的作為已經、並將在未來對消費者及線上搜尋與廣告市場的創新造成實際傷害。」的結論，但其與當時 FTC 的最終投票結果並未形成一致之立場。顯然對於是否就 Google 行為進行裁罰，在「減少對產業施行箝制」與「保護市場競爭」的兩方意見上，美國行政機關內的考量亦

相當分歧。另針對 2019 年 FTC 對於 Facebook 在侵害用戶隱私上的判決雖為近年來少見的鉅額罰款，但相較 Facebook 實際的企業收益而言，並未構成實際威脅、頂多為一種具警告意味的罰金。因此透過於 2019 年起，DOJ 與 FTC 重新開啟的調查，希冀於近期將可更清楚得知美國監管機構對於科技產業於反競爭及隱私保護，如併購相關業務的新創產業藉以維護其市場獨佔及優勢之地位等行為的監管態度與政策走向。

綜觀美國於數位平台規管的態度，可綜合上述段落中提到的三個部門，包括 DOJ、FTC 與國會，得出美國監管機關基於偏向小政府與自由市場的政經環境，其基本上對科技新創企業抱持相對開放的態度。但在近年因逐漸出現科技巨頭壟斷市場、消費者自身資料遭濫用與個人數據過度蒐集等的問題，DOJ 與 FTC 以往較為開放的態度亦出現些許轉變，相關任務小組開始蒐集科技巨頭企業是否有違反公平競爭的各種證據、以準備相關訴訟事宜；而國會方面亦出現由眾議院舉辦聽證會，除召集各企業負責人進行作證、亦期望藉由各議員的質詢，表達出立法機關對於監管科技企業的重視、與期望透過公部門進一步規管，以保護中小企業與一般使用者的權益。

此外，歐盟針對數位平臺對競爭法帶來的困境檢視平臺業者之競爭行為、數位平臺對現行競爭法監理之適用、資料管制、與資料類別和近用方式等問題，同時認為鼓勵資料可攜和互通性的監管對於刺激平臺間競爭而言為不可缺少之條件。然而，數位經濟下之反托拉斯理論仍處於發展階段，如欲改變現行反托拉斯管制除需有證據證明已有損害發生，亦需有既有競爭法無法解決之困境方得進行調整。因此，就現階段而言，「歐盟運作條約」第 101 條針對禁止企業簽定以預防、限制或扭曲競爭為目標之協議，第 102 條禁止具市場地位者濫用其主

導地位等兩條規定，在主要法制基礎上，可提供解決數位平臺反競爭情事之依據；然而，要更進一步促進市場競爭、或調節市場中各業者間、業者與消費者間的關係，使數位經濟朝向更有利於消費者的方向發展，則尚須討論事前管制或干預措施的需求性。

而近來歐盟為促進中小企業商業發展，建構公平競爭發展的線上環境，於今年正式生效施行 P2B 規則，作為促進數位平臺提供予企業用戶的線上中介服務、線上搜尋引擎服務之法制規範；另一方面，歐盟正積極研擬數位服務法（Digital Services Act），以因應巨型數位平臺近年來對於歐盟數位單一市場造成重大衝擊影響，並研議如何規範明確合宜、與時俱進的現代化數位服務責任規範。

P2B 規則規範對象，主要為提供線上中介服務、線上搜尋引擎服務予商業使用者、企業網站使用者的數位平臺業者，只要其所提供的線上中介服務、線上搜尋引擎服務，係提供服務予歐盟境內的商業使用者、企業網站使用者，且該商業使用者或企業網站使用者，係透過該服務提供產品或服務予歐盟境內的消費者時，即受本規則之規範效力所及。

P2B 規則經由促進透明性與公平性之規範要求，重要規定內容主要有業者之服務條款內容應符合明確、易於理解之透明化要求外；業者若調整服務條款內容須於事前通知；業者暫停、終止服務提供，均須於事前告知並敘明理由；業者應將決定搜尋排序的主要參數透明化；業者對於自己與商業使用者，提供予消費者的相同產品、服務，若有不同之差別待遇時，須敘明理由；業者自己或第三方於線上中介服務提供附屬性產品或服務予消費者時，業者負有透明化義務；業者若對於商業使用者設有服務條件限制條款，例如最優惠待遇條款之限制，

須敘明理由；業者須提供商業使用者，專責投訴內部處理機制與調解機制，以強化訴外紛爭解決機制；以及為能強化商業使用者訴訟權益，P2B 規則賦予會員國依法設立的組織、協會或公部門，得代表商業使用者向法院對於業者提起訴訟。基以建構公平與透明性的線上平臺與商業用戶間交易環境，保護中小企業商業經濟發展，進而促進歐盟內部單一數位市場朝向公平性與競爭性之發展走向。

而英國競爭主管機關 CMA 發現，在數位經濟下，厚實的網路影響、規模經濟與範疇經濟、資料的角色以及使用資料之運算能力、個人化範圍與市場集中度等五項特色結合在數位經濟市場中，即可能產生新進業者市場進入障礙。為確保數位市場中之既有業者與新進業者皆可參與市場競爭，CMA 與 ICO、Ofcom 和 FCA 進行跨部門合作，以因應全球數位經濟快速的變化並創造公平的競爭環境。依據 CMA 之政策可看出英國針對數位市場優先著重關注之方向，除將檢視數位市場併購管制架構，也將線上平臺與數位廣告之市場分析視為其數位市場策略之核心，並藉以調整 CMA 在數位市場上之職責與平臺業者管制模式，以俾利 CMA 提出之管制策略與市場變化得發展一致。

英國認為數位經濟不斷改變商業模式，是故，英國近一兩年對大型數位平臺管制規劃，已朝藉由主管機關的干預措施方向發展，強化資料流動、促進市場競爭，以調節大型數位平臺與其他網際網路業者的關係與地位；同時，也相當重視數位市場界定以及數位平臺對相鄰市場的影響。預計經由對資料可攜與互通結合對數位平臺之管制，將完整實現資料互通與數位市場競爭。

在新興數位平臺監理政策之發展，澳洲政府為因應大型數位平臺對於澳洲產業生態以及消費者所帶來之影響與衝擊，由競爭主管機關

ACCC 進行數位平臺之調查研究。

對此，ACCC 為促進市場競爭發展、維護消費者權益及強化隱私權保護，建議澳洲政府將來應針對具有顯著市場力量之大型數位平臺，除應進行結合行為之管制規範調整，以防止大型數位平臺透過併購方式，妨礙潛在競爭者之市場參進，使得市場競爭狀態受到實質減損之外；且鑒於數位平臺在匯流發展下，對於既有媒體產業生態與規範架構之衝擊影響，建議進行媒體法制之修正，調整既有穀倉式之管制架構，建構以平臺中立性為基礎之媒體規範架構，以調和數位平臺與媒體間的管制落差；並針對大型數位平臺之隱私權政策與使用條款資訊欠缺透明性，以及消費者之協商地位處於不對等之條件下，為能提升隱私權之保護以及消費者權益之維護，ACCC 建議應將隱私法制以及消費者保護法制進行規範修正，強化消費者隱私權與資訊透明性、衡平具有龐大市場力量的數位平臺與消費者間之契約不對等地位。

新加坡近來為建構促進私部門資料流通與創新運用發展之政策環境，主管機關 IMDA 與 PDPC 除發展資料共享監理沙盒機制，鼓勵企業資料創新發展，讓企業間能透過資料共享協議之申請許可，於許可期間與條件下所進行的資料共享行為，得豁免於個人資料保護法之規定，提供產業創新發展之環境外；為促進私部門間資料共享活動之信任與發展，IMDA 發布資料共享信任架構，提供企業間資料共享行為時有更為明確的法律上、技術上與運作上參考指南，讓企業能建構以互信為基礎的資料共享契約，使私部門資料共享活動發展更為活絡與健全。

此外，為提升民眾信任，同時讓企業之資料治理，能走向更為完善之發展，IMDA 亦發展資料信賴標章認證機制，取得資料信賴標章

的企業，將透過主管機關之認可機制，以強化民眾對其資料保護之信任；同時經由資料信賴認證機制，強化私部門資料保護之標準、促進企業資料保護措施之發展，進而提升產業競爭力。

三、　數位轉型與法制調和

歐盟在數位轉型政策上面，也以建構使用資料之治理架構為目標，於 2020 年初以「型塑歐洲數位未來」戰略政策文件為主軸，宣示歐盟未來數位轉型政策藍圖，規劃歐洲未來可以人為中心，推動可信賴技術之發展，提升民眾數位能力，並賦予公民、企業與政府對數位化轉型之控制權。執委會並以此藍圖為基底，再以「歐洲資料策略」說明歐盟未來五年規劃實現之政策措施與投資策略，以解決數位轉型發展下的資料治理需求與困境。歐盟在資料流通與利用的政策上，聚焦非個人資料開放，且無論企業規模皆應授予使用之權，以助社會充分利用非個人資料並走向創新與競爭。歐盟亦積極改善資料治理手段，規劃透過建立資料池，強化歐盟公私部門的資料流通，達到歐盟單一數據市場之願景。

英國則是以「第四次工業革命管制白皮書」做為保持領先全球監理架構之長期戰略，將英國推向 AI 與資料革命的最前線，不僅鼓勵監理機關將與公眾對話之結果納入試驗計畫，如除英國著名的金融監理沙盒外，英國 ICO 也於 2019 年 7 月開始運作個資保護監理沙盒。白皮書並認為，監理的干預手段須為合比例性、有目標性、公平且透明的，並可確保干預手段於法規訂定前，可先作為監理措施。英國不僅成立「未來監理跨部會聯合工作小組」，建立新的橫向檢視措施，確保法規與新興技術維持同步發展，另外也組成「水平監理委員會」，檢視創新技術並給予政府監理架構之改革建議，並依據創新的性質進

行新增、修改或廢止法規，抑或採用替代方案。

而在近年逐漸受重視之資料開放與資料可攜權部分，未來也將藉由制定新法，由 Ofcom 領導實行「開放通信」，促使消費者控管電信業者所持有的用戶相關資料，並允許消費者簡易且安全的近用與移轉其資料予第三方業者。英國亦以提供業者新技術與新概念之環境，並探究對資料保護更廣泛影響之基本問題。再者，為新指南或行為準則提供進一步的準備為目的，由 ICO 自 2019 年 7 月底決定 10 個沙盒項目適用領域，包括電子金融犯罪追蹤、學生活動資料調查、識別遠端生物識別之身分驗證、以創新資料分析技術改善道路安全與預防犯罪、以及 16 歲以下青少年之身分驗證與授權等。此次沙盒運作與監理沙盒之管制革新機制，將經由法規諮詢、適應性管制、與預期性管制三種機制來面對創新發展，且試驗結果將作為 ICO 未來的監管手段之一。

在數位匯流之市場監理發展方面，IMDA 為因應近年在數位化蓬勃發展下媒體市場與電信市場之演變與發展，擬以匯流競爭法規整合既有媒體市場與電信市場規管法規，以革新規範建構通訊傳播市場在匯流發展下，朝向競爭發展走向之監理環境。

IMDA 於匯流法規第一次公眾諮詢程序，除公布匯流法規將如何整合既有法規建立共通性規範原則外；並提出因應通訊傳播市場於匯流發展下，擬進行規範調整重點，包括統一調整對於電信市場與媒體市場之顯著市場力量初步認定基準，以及統一調整既有市場主導業者參進新市場之認定模式。期能經由管制規範之革新調整，維護通訊傳播市場之有效競爭發展。

於線上法制發展方面，歐盟為建構現代化的數位服務法制規範，

構築創新促進、公平與競爭發展的線上環境，於今（2020）年 6 月公布數位服務法（Digital Services Act）立法政策規劃，提出兩大規範政策目標，其一為對於大型數位平臺進行事前管制，維護歐盟數位單一市場公平與競爭發展；其二為建構現代化的數位服務責任法制規範，明確化數位服務之角色與責任義務。

對於大型數位平臺，歐盟執委會未來擬採取事前管制政策，將指定具有高度經濟力量、顯著網路效應的大型數位平臺為守門人。就此，未來擬以歐盟層級之規管，除針對大型數位平臺，明列禁止或限制大型數位平臺為特定不正商業行為之管制措施，尤其針對大型數位平臺可能減損市場競爭狀態、或強化其經濟力量之不正競爭行為類型，加以規範；或是進一步賦予主管機關權限，採取量身訂作之規管措施，使其有權對於個別大型數位平臺業者，於合理且必要情形下，設定特別義務；並授權主管機關，有權要求大型數位平臺為資訊提供，以強化透明性。

在數位服務責任規範革新政策，主要提出三項規範政策選項：選項一係對於數位服務採取低度管制模式，要求數位平臺負有程序性義務，要求數位平臺對於數位平臺使用者之不法行為，應設立有效通知與行動（notice and action）程序機制、更正程序機制等義務，其規管效力範圍及於歐盟境內所成立的數位服務。

政策選項二主要對於數位服務採取較為廣泛、嚴格之規管模式，將更新電子商務指令之數位服務責任義務規範，並進而針對數位平臺，規定一系列特定、合於比例、強制性的責任義務規範。就此，除規範一般性義務外，尚會依據數位服務之類型、規模及風險，規範不同責任程度之管制義務規範。選項三係透過強化歐盟會員國間立法監理、

執行與合作系統，作為強化前述規範政策之輔助政策。

歐盟經由數位服務法之革新規範，構築現代化的數位服務法制，提供健全數位服務發展的線上法制環境，維護歐盟數位單一市場（Digital Single Market , DSM）創新、公平與競爭性發展。

四、 研究建議

1. 依據我國數位市場特性，深入分析我國數位服務市場之結構與合適之規管方向

在數位服務平臺的市場競爭管理上，在理解各國面對數位平臺的巨大影響力的同時，我國則應思考在既有法規架構下，先行調整數位市場中不同業者之間、業者與消費者之間的關係，並且將資料利用與資料分析等數位經濟的關鍵要素，與市場力量之間的關聯性有更充分的分析理解。相較於歐盟、美國或英國，大型數位平臺對我國數位市場的影響力更為強大，尤其在數位廣告市場、社群平臺、新興媒體市場、網路服務市場等，均具有顯著的主導力。

然而，相對於歐盟、美國與英國，我國對於大型數位平臺卻較為無法制定事前管制法規，因為大型數位平臺均屬於跨國業者，我國所可思考者，係因應我國數位市場的需求，採納資料開放、資料流通透明等的輕度管制措施，一則這些措施在多數國家也逐漸採用，我國接軌國際較具可行性，二則我國較少既有平臺業者，就產業鏈而言，調整與國外業者的合作關係較為符合我國業者的需求。

透過對於數位市場的理解與國際管制趨勢的研析，亦可與主要國家的法制接軌，大幅降低我國通訊傳播業者的管制，使我國資通訊網路的既有業者能更積極進入新興市場。

2. 制定資料可攜權規範

了解主要國家對於大型數位平臺的管制態度，除了檢視我國在競爭法上可用的手段外，亦須借鏡如歐盟促進數位市場競爭的思維，以促進資料流通與應用的模式，例如資料可攜權、資料互通政策，並以促進資訊透明，降低差別待遇的方式，調整大型數位平臺與我國數位服務業者的互動關係，並在資料運用尚能更為完善的保障我國消費者權益。

資料可攜權為個人資料保護法上的權利，其原本目的在於強化消費者對於資料的控制，然而在數位市場的特性上，資料的容易轉移與降低消費者轉換服務業者的門檻具有相似的作用，均帶有促進市場競爭的效果，因此在我國未來個資法的修訂上，應納入資料可攜權的規範，除可進一步保障消費者權益，亦可發揮促進市場流動的效果。

3. 以問責思維制定資料利用規範促進我國資料利用法制調和

而在數位平臺管制所關聯的資料管理議題上，主管機關則應以較為積極的態度面對我國業者運用資料的需求，並協助建立我國可信賴的資料利用環境。無論是英國或新加坡，以透過資料共享沙盒機制，促進資料創新利用，這有賴於主管機關制定細緻的資料共享規範，並建立足以讓民眾信賴的監督機制，讓民眾可以理解資料如何被收集、處理、利用，並能依據民眾意願而刪除；在資料去識別化的執行上，也可確保資料的安全性，真正的達到匿名效果。

而在個人資料保護法的立法架構上，除了對於個人資料利用的限制之外，也可參酌新加坡立法模式，以促進創新及問責的角度，對於

企業利用個人資料行為給予問責，要求其必須承擔資料保護、流通透明、受主管機關監督等積極的義務。如此，企業有明確可遵循的利用規則，了解其必須承擔的責任與義務，亦可促進資料利用於創新服務。

4. 強化資料流通

最後在我國個人資料法制上，資料可攜權亦將會是未來納入的權利之一，然為了能落實資料可攜，資料的互通性、可移植性將會是政府需要加以著力於技術或標準之處，主要國家的發展與相應的配套措施亦將是需持續關注的重點。如何讓不同的業者在未來發展或遵循可互通的資料格式標準，將是資料可攜權能否真正落實的另一層面重點。

參考資料：

1. ACCC, Digital Platforms Inquiry – Final Report (2019), available at https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf
2. Amir Efrati And Brent Kendall, Google Dodges Antitrust Hit, The Wall Street Journal, 2013/01/03, https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323874204578219592520327884?mod=article_inline
3. BEIS & DCMS, Smart data: putting consumers in control of their data and enabling innovation, Jun. 11, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/808272/Smart-Data-Consultation.pdf
4. Brent Kendall and John D. McKinnon, Justice Department, State Attorneys General Likely to Bring Antitrust Lawsuits Against Google, 2020/05/15, https://www.wsj.com/articles/justice-department-state-attorneys-general-likely-to-bring-antitrust-lawsuits-against-google-11589573622
5. Brent Kendall, Attorneys General Launch Probe of Google, The Wall Street Journal, 2019/09/09, https://www.wsj.com/articles/attorneys-general-launch-probe-of-google-11568055853?mod=article_inline
6. Brody Mullins, Rolfe Winkler and Brent Kendall, Inside the U.S. Antitrust Probe of Google, The Wall Street Journal, 2015/03/19, https://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274?mod=article_inline&mod=article_inline
7. Christiano Lima, How a widening political rift over online liability is splitting Washington, Politico, 2019/07/09, https://www.politico.com/story/2019/07/09/online-industry-immunity-section-230-1552241
8. CMA, CAM launches digital markets strategy, Jul. 3, 2019, available at https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-digital-markets-strategy
9. CMA, Letter from Andrew Tyrie to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, Feb. 25, 2019, available at

https://www.gov.uk/government/publications/letter-from-andrew-tyrie-to-the-secretary-of-state-for-business-energy-and-industrial-strategy

10. CMA, Letter from Andrew Tyrie, CMA Chair, to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, Feb. 21, 2019, p20-21, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781151/Letter_from_Andrew_Tyrie_to_the_Secretary_of_State_BEIS.pdf
11. CMA, Merger Assessment Guidelines, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284449/OFT1254.pdf
12. CMA, Online platforms and digital advertising- Market study final report, Jul. 1, 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf
13. CMA, Online platforms and digital advertising: Market study interim report, Dec. 18, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5dfa0580ed915d0933009761/Interim_report.pdf
14. CMA, The CMA's Digital Markets Strategy, Jul. 3, 2019, p. 6,available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/814709/cma_digital_strategy_2019.pdf
15. Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on measures to effectively tackle illegal content online.
16. David Uberti, Tech Antitrust Hearing Puts Big Data on Hot Seat, the Wall Street Journal, 2020/07/29, https://www.wsj.com/articles/tech-antitrust-hearing-puts-big-data-on-hot-seat-11596067130
17. DCMS, Government's Future Telecoms Infrastructure Review, July, 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732496/Future_Telecoms_Infrastructure_Review.pdf
18. DCMS, Statement of Strategic Priorities for telecommunications, the management of radio spectrum, and postal services, Oct. 31, 2019, available at

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/842918/SSP_-_as_designated_by_S_of_S_.pdf

19. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Next steps for Smart Data: Putting consumers and SMEs in control of their data and enabling innovation, Sep. 2020, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/915973/smart-data-consultation-response.pdft
20. Department for Business, Energy and Industrial Strategy , New expert group to boost UK innovation , Feb. 4, 2020, available at https://www.gov.uk/government/news/new-expert-group-to-boost-uk-innovation
21. Department of Justice, Justice Department Reviewing the Practices of Market-Leading Online Platforms, Office of Public Affairs, 2019/07/23, https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-reviewing-practices-market-leading-online-platforms
22. Digital Competition Expert Panel, Unlocking digital competition, Mar. 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf
23. Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.
24. DOJ, Deputy Attorney General Jeffrey A. Rosen Speaks at the Free State Foundation's 12th Annual Telecom Policy Conference, 2020/03/20, https://www.justice.gov/opa/speech/deputy-attorney-general-jeffrey-rosen-speaks-free-state-foundations-12th-annual-telecom
25. EC, Factsheet: Shaping Europe's digital future, Feb. 19, 2002, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/861987/Shaping_Europes_Digital_Future_en.pdf.pdf

26. EC, Press release: Shaping Europe's digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273
27. EC, WHITE PAPER: On Artificial Intelligence -A European approach to excellence and trust, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf
28. European Commission, Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising, 2019/03/20, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770
29. European Commission, Communication: A European strategy for data, Feb. 19, 2020, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf
30. European Commission, Competition policy for the digital era, available at https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf
31. European Commission, Digital Services Act package: deepening the Internal Market and clarifying responsibilities for digital services (2020), available at https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-internal-market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services
32. European Commission, Digital Services Act package: Ex ante regulatory instrument for large online platforms with significant network effects acting as gate-keepers in the European Union's internal market (2020), available at https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers
33. European Commission, Online Platforms, available at https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/online-platforms-digital-single-market
34. European Union, Shaping Europe's digital future, Feb. 19, 2002, available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf

35. FTC, Fact Sheet on 2019 FTC Order with Facebook, https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions-facebook/2019_order_fact_sheet_facebook.pdf
36. FTC, FTC Gives Final Approval to Modify FTC's 2012 Privacy Order with Facebook with Provisions from 2019 Settlement, 2020/04/28, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/04/ftc-gives-final-approval-modify-ftcs-2012-privacy-order-facebook
37. FTC, FTC Imposes $5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook, 2019/07/24, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions
38. FTC, FTC Testifies before House Judiciary Subcommittee On Competition Enforcement and Policy, Including in Technology Markets, 2019/11/13, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/11/ftc-testifies-house-judiciary-subcommittee-competition
39. FTC, FTC Testifies before Senate Subcommittee on Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights on Competition in Digital Technology Markets, 2019/09/24, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/09/ftc-testifies-senate-subcommittee-antitrust-competition-policy-0
40. FTC, FTC to Examine Past Acquisitions by Large Technology Companies, 2020/02/11, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies
41. FTC, FTC's Bureau of Competition Launches Task Force to Monitor Technology Markets, 2019/02/26, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/02/ftcs-bureau-competition-launches-task-force-monitor-technology
42. FTC, Google Agrees to Change Its Business Practices to Resolve FTC Competition Concerns In the Markets for Devices Like Smart Phones, Games and Tablets, and in Online Search, 2013/01/03, https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/01/google-agrees-change-its-business-practices-resolve-ftc
43. FTC, Google Press Conference Opening Remarks of Federal Trade Commission

Chairman Jon Leibowitz, 2013/01/03, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/opening-remarks-federal-trade-commission-chairman-jon-leibowitz-prepared-delivery/130103googleleibowitzremarks.pdf

44. FTC, Hearings on Competition and Consumer Protection in the 21st Century, https://www.ftc.gov/policy/hearings-competition-consumer-protection
45. Google, Re: Google Inc., File No. 111-0163, 2012/12/27, https://www.ftc.gov/system/files/documents/closing_letters/google-inc./130103googleletterchairmanleibowitz.pdf
46. Gov.UK, Business Secretary hosts first cross-government working group on future regulation, Oct. 24, 2018, available at https://www.gov.uk/government/news/business-secretary-hosts-first-cross-government-working-group-on-future-regulation
47. Gov.UK, Open consultation—Future of transport regulatory review: call for evidence on micromobility vehicles, flexible bus services and mobility as a service, Mar. 16, 2020, available at https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-review
48. Gov.UK, Policy paper- Smart Data Review, June. 11, 2019, available at https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-review
49. HM Government, Regulation for the Fourth Industrial Revolution White Paper, Jun. 2019, available at https://www.instagram.com/https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807792/regulation-fourth-industrial-strategy-white-paper-web.pdf
50. HM Government, Smart Data: Putting consumers in control of their data and enabling innovation, Jun. 2019, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/808272/Smart-Data-Consultation.pdf (last visited Oct. 5, 2020).
51. ICO, Guide to sandbox (beta phase) - How will the ICO assess applications for the beta phase of the Sandbox?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-beta-phase-of-the-sandbox/

52. ICO, Guide to sandbox (beta phase) - What will be included in our bespoke Sandbox plan?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/what-will-be-included-in-our-bespoke-sandbox-plan/

53. ICO, Guide to sandbox (beta phase) - What will happen if we are accepted into the Sandbox beta phase?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/what-will-happen-if-we-are-accepted-into-the-sandbox-beta-phase/

54. ICO, Guide to sandbox (beta phase) - Which organisations can apply to the Sandbox during the beta phase?, available at https://ico.org.uk/for-organisations/the-guide-to-the-sandbox-beta-phase/which-organisations-can-apply-to-the-sandbox-during-the-beta-phase/

55. ICO, ICO opens Sandbox beta phase to enhance data protection and support innovation, Mar. 29, 2019, available at https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/03/ico-opens-sandbox-beta-phase-to-enhance-data-protection-and-support-innovation/

56. ICO, ICO selects first participants for data protection Sandbox, Jul. 29, 2019, available at https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/07/ico-selects-first-participants-for-data-protection-sandbox/

57. ICO, Sandbox beta phase discussion paper, Jan. 30, 2019, available at https://ico.org.uk/media/2614219/sandbox-discussion-paper-20190130.pdf

58. IMDA & PDPC, Trusted Data Sharing Framework (2019), available at https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Programme/AI-Data-Innovation/Trusted-Data-Sharing-Framework.pdf

59. IMDA, Consultation paper issued by the infocomm media development authority on A Converged Competition Code for the Media and Telecommunications Markets (2019), available at https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Consultations/Open-for-Public-Comments/Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code/IMDA-Public-Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code.pdf

60. IMDA, Data Protection Trustmark scheme Information Kit (2020), available at https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Programme/DPTM/DPTM-

Information-Kit-070420.pdf.

61. IMDA, Guide To Data Sharing, available at https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/industry-development/innovation/guide-to-data-sharing-powerpoint.pdf?la=en
62. Ken Paxton AG of Texas, Attorney General Paxton Leads 50 Attorneys General in Google Multistate Bipartisan Antitrust Investigation, 2019/09/09, https://www.texasattorneygeneral.gov/news/releases/attorney-general-paxton-leads-50-attorneys-general-google-multistate-bipartisan-antitrust
63. Leah Nylen, Bad news for Silicon Valley: William Barr is taking control of antitrust probes, Politico, 2020/03/02, https://www.politico.com/news/2020/03/02/silicon-valley-barr-antitrust-probes-118485
64. PDPC, Guide To Data Sharing (2018), available at https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Other-Guides/Guide-to-Data-Sharing-revised-26-Feb-2018.pdf
65. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 (COM(2018) 640 final — 2018-0331 (COD))
66. Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.
67. Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services (the"P2B Regulation").
68. Reuters, Trump AG pick concerned by Silicon Valley 'behemoths', World News, 2019/01/26, https://af.reuters.com/article/idAFKCN1P92FT
69. Ryan Tracy, After Big Tech Hearing, Congress Takes Aim but From Different Directions, the Wall Street Journal, 2020/07/30, https://www.wsj.com/articles/after-big-tech-hearing-congress-takes-aim-but-from-different-directions-11596149053?mod=searchresults&page=4&pos=3