

生成式AI產業下我國之競爭法政策與挑戰

李品嫻*

壹、前言

生成式AI近年之橫空出世與蓬勃發展對各經濟產業及人們日常工作生活均帶來重大深遠影響，被認為是自工業革命以來對人類影響最劇烈的賦能AI革命。生成式AI產業的市場結構與特性，以及其可能對現行競爭法制帶來之挑戰，也引起諸多討論研究。本文由我國公平交易委員會（下稱「公平會」）首次針對我國生成式AI相關競爭法議題於2026年3月發表之「生成式人工智慧相關競爭法議題徵詢公眾意見彙整報告與政策聲明」（下稱「生成式人工智慧政策聲明」）出發，考量市場認定屬競爭法議題的共通大前提，先簡要檢視我國2023年就相關市場界定規範之修正，其次著眼就生成式AI產業市場特性中顯著的水平及／或垂直業者間普遍存在投資參股、併購、策略合作等夥伴關係，因而衍生出之潛在競爭法議題，囿於篇幅，主要針對結合申報議題為概略討論，並著重我國法

制政策方向，最後就公平會對未來之執法政策聲明作小結。

貳、公平會生成式人工智慧相關競爭法議題政策聲明

公平會於2025年7月針對我國生成式AI相關競爭法議題，經參考經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）及多國競爭主管機關報告資料，並徵詢外部專家意見，提出「生成式人工智慧相關之競爭法議題徵詢外界意見說明資料」（下稱「公平會說明資料」）¹，對生成式AI產業市場結構及特性、我國生成式AI產業發展情形、及生成式AI可能衍生之競爭議題提出說明以及對公眾之提問。經徵詢各界包含相關產業業者、國內外公協會及其他政府機關部門等之意見，公平會進一步於2026年3月發表「生成式人工智慧政策聲明」²，彙整就各議題——包含對公平會未來政策方向——徵詢

* 本文作者係眾達國際法律事務所資深律師（Of Counsel）。本文內容純係個人觀點，不代表事務所立場或意見。

註1：公平交易委員會（2025），〈我國生成式人工智慧相關之競爭法議題徵詢外界意見說明資料〉
<https://www.ftc.gov.tw/upload/d1c3bfdf-8bab-4a7f-8ee9-b7e396b44545.pdf>。

註2：公平交易委員會（2026），〈生成式人工智慧相關競爭法議題徵詢公眾意見彙整報告與政策聲明〉
<https://www.ftc.gov.tw/upload/45596340-1d2a-4755-bf86-fee8c55da19a.pdf>。

取得之公眾意見，進一步就所涉競爭法議題提出執法立場與方向，並提出政策聲明³。

公平會彙整出生成式AI領域可能衍生之七大項競爭議題，分別為「關鍵投入要素之取得限制」（例如晶片、數據等）、「雲端服務業者自我偏好或用戶難以在不同雲端服務業者間轉換」、「搭售及生態系整合」、「人才流動」、「事業結合」、「聯合行為」及「不當行銷」。前四項議題主要涉及潛在之單方濫用市場行為、參進障礙、市場壟斷和勞動市場公平競爭考量；「聯合行為」著眼於創新演算法可能促成競爭者間更容易達成一致性行為，到生成式AI產業間普遍存在夥伴關係是否可能衍生私下協定AI模型定價、產量分配或技術發展標準之討論；「不當行銷」討論AI生成內容產生錯誤幻覺、深偽影音應用於廣告行銷等之問題。

政策聲明部分，公平會首先點出生成式AI市場和其於2022年公布之「數位經濟競爭政策白皮書」⁴中對數位經濟平台市場所觀察到的產業特色，具有相當之共同性，包含以數據作為競爭的關鍵投入要素、科技快速變革

所帶來的高度動態競爭、產業創新、及市場朝向生態系競爭等⁵。基此，公平會遂承襲「數位經濟競爭政策白皮書」中之執法建議，提出四大核心執法立場與方向⁶：（一）「議題與證據導向」（issue-driven）：考量生成式AI尚處於高度發展階段，所涉爭議可能實為產業政策範疇或宜藉由其他非競爭法途徑處理者，故擬先定義爭議是否屬公平交易競爭法議題，再進一步釐清該限制競爭行為所涉之「競爭損害理論」，依循「證據導向」執法原則，依個案具體狀況與細緻化證據判讀，落實競爭法維持競爭與促進創新動能之目標，避免產生不必要之法遵成本；（二）「在地連結」（local nexus）：考量我國AI產業結構及競爭優劣勢與他國不盡相同，例如我國於AI基礎設施層面的半導體產業擁有上下游完整且強勁之產業鏈與市場地位，但於雲端服務及AI模型開發研發層面則相對弱勢，AI新創事業則主要集中於不同領域之應用部屬端，在進行市場競爭分析與執法方向上，應重視我國在地產業特色和發展差異，採取因地制宜之執法策略，而非全盤複製他國模式⁷；（三）

註3：詳參：公平交易委員會，生成式AI公眾意見彙整與政策聲明專區，

<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=2048&mid=2048>；公平交易委員會2026年3月18日新聞稿〈公平會針對生成式AI發布公眾意見彙整報告及競爭法政策聲明〉，

<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=126&docid=18368>。

註4：公平交易委員會（2022），《數位經濟競爭政策白皮書》，

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ftc.gov.tw/upload/95fc5364-48a3-4f64-9821-2eeae4bbdaa5.pdf>。

註5：參：公平交易委員會，前揭註2，第42-43頁。就生成式AI市場之特性將於本文第參章節簡要說明。

註6：參：公平交易委員會，前揭註2，第44-54頁。

註7：公平會指出，在地產業特色反應於市場競爭分析中，如：對數據資料的具體需求類型可能因應用目的不同而不同，故對不同類型數據之取得限制是否構成重大參進障礙應併同考量；或就潛在限制人才流動之競業禁止條款，外國雖有傾向禁止的執法立場，但考量我國以半導體及高科技產業為發展

「市場可競爭性」(contestability)：依個案評估相關市場是否具「可競爭」的潛在性(potentiality)與可能性(probability)，非僅考量傳統之市場既有與靜態狀況，並審慎檢視生態系競爭市場發展，透過維持市場外潛在競爭者的制約力量，使市場內廠商不致濫用優勢地位限制競爭；及(四)「合理原則」(rule of reason)：呼應前述議題與證據導向之原則，以合理原則作為分析基礎，評估所涉具體行為對相關市場產生的正反面影響，公平會特別指出如何評估「生態系間競爭」與「生態系內競爭」的互動效果，為未來對生成式AI市場進行競爭審查的重要挑戰。

公平會最後強調，該報告和政策聲明乃依據現階段之產業發展及市場競爭情勢所制定，在產業高度動態發展下，公平會除將適時參與及溝通其他政府主管機關與單位推動AI的產業政策，確保產業發展市場競爭之調和，也將持續與各國競爭主管機關交流意見與經驗分享，並依產業發展適時調整執法策略，審慎採取適切措施，以達維護市場公平競爭與促進創新間之平衡。

參、生成式AI產業之市場特性與界定

就生成式AI產業之市場結構與特性，OECD及各國競爭法主管機關已發表諸多產業研究報告⁸，不論是由產業上下游供應鏈、所涉市場集中度、市場參進障礙等，均有討論。不少報告同前述生成式人工智慧政策聲明認為，生成式AI市場具有與近年興起之數位經濟平台相同的市場特性，包括其一為數位經濟平台市場具有作為交易中介之雙邊或多邊市場特性⁹；其二為大量數據作為市場競爭的關鍵投入，數據之取得及其質與量為市場的重要參進障礙與競爭要素之一；其三為網路效應，包含直接網路效應與間接網路效應，前者指AI技術、產品或服務的價值隨著用戶數量的增加而提升的情形，後者指特定用戶群體透過平台取得商品或服務之價值，受平台其他用戶群體使用者數量之影響，當生成式AI產品所連結之外部程式、下游應用層面愈廣，該產品科技價值亦隨之愈加提升，該網路效應也反映在數據層面，當AI系統收集數據愈多、增進所涉科技技術之成功，也會

核心，對關鍵技術及人才外流的防免重要性，和外國產業狀況不盡相同，而應予以考量。參：公平交易委員會，前揭註2，第48-49頁。

註8：如：OECD (2025), *Artificial intelligence and competitive dynamics in downstream markets* (OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 331); OECD (2025), *Competition in artificial intelligence infrastructure* (OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 330); Canada Competition Bureau (2024), *Artificial intelligence and competition* (Discussion Paper March 2024); UK Competition & Market Authority (2024), *AI Foundation Models Technical update report*; Korea Fair Trade Commission (2024), *Generative AI and Competition*.

註9：以外送平台為例，其乃串聯起提供商品之店家供應端、提供外送服務之外送供應端、以及使用平台消費之消費者端之多邊市場，店家及外送員同時也是平台之使用者，而非單純之商品或服務供應者，且該三方市場間之互動具間接網路效應，進而創造相互提升各自市場之使用價值。

吸引更多的使用者及數據收集反饋¹⁰。

然相關報告也指出¹¹，數位經濟平台和生成式AI市場仍有諸多不同之處，如：生成式AI市場的邊際成本更高、應用層面更廣、所涉利害關係人眾多，且事業間存在夥伴關係的現象更加普遍，大型科技業者往往大量投資於初始新進AI業者，產業上下游及同一產銷業者間之相互投資持股與收購的狀況頻繁，對產業的競爭樣貌產生重大影響。

就相關市場界定而言，公平會於2023年11月22日修正「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱「**市場界定處理原則**」），乃市場界定處理原則自2015年公布施行來之首次修正。依據公平會市場界定處理原則修正總說明，該次修正是考量公平會於2022年公布「數位經濟競爭政策白皮書」就數位經濟下多邊市場之相關市場界定所提出之執法立場與方向，因應數位經濟興起的交易模式，據以檢討修正傳統以單一價格或實體地理區域為核心的市場界定方式。

修正中新增「多邊市場」及「間接網路」之名詞定義¹²，也新增界定產品市場及地理市場的考量因素¹³，前者之新增考量因素包含價

格結構、對交易行為之影響、產品技術、規格或標準所形成之相容性或互補性、多邊市場架構下平臺業者之經營模式、用戶群體間之交易關係或間接網路效應、及相關法規或行政規則對市場競爭之影響，該些新增考量因素，反應多邊市場下，事業可能考量不同用戶群體間的網路效應訂定不對稱價格結構的特性，以及因產品技術、規格或標準之相容性或互補性所衍生相互關連性之主產品與次產品間，可能形成搭售或特定生態系統，進而影響產品市場之界定；後者之新增考量因素包含產品所在區域使用語言與在地文化，乃考量數位經濟下，消費者可輕易透過線上取得跨境產品或服務，反應跨境數位服務在不同區域間之實質替代障礙。此外，也新增於多邊市場架構下，以假設性獨占者檢測法分析市場界定时，需考量間接網路效應，倘部分產品價格為「零」時，得選取品質或成本等因素取代價格變化進行分析¹⁴，以完備並解決零定價市場適用假設性獨占者檢測法的困境。

上述因應數位經濟特色所修正之市場界定處理原則，已考量納入多邊市場及間接網路

註10：參：公平交易委員會，前揭註1，第6-8頁；Canada Competition Bureau, p.11-12,17。

註11：See generally, Canada Competition Bureau (2025), *Consultation on Artificial Intelligence and Competition: What We Heard* (Jan. 27, 2025)

<https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/consultation-artificial-intelligence-and-competition-what-we-heard>.

註12：公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第二點：「（六）多邊市場：指事業提供平臺，促進二個以上用戶群體之使用者進行互動，並具有間接網路效應，以創造商業價值之市場結構。（七）間接網路效應：指特定用戶群體之使用者透過平臺取得商品或服務之價值，受平臺其他用戶群體使用者數量之影響。」

註13：參：公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第四點及第五點，及其修正說明。

註14：參：公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第九點第三項，及其修正說明。

效應所生之相關特性，而該些特性依公平會生成式人工智慧政策聲明所述，乃數位經濟和生成式AI享有之共通市場特性，故現行經修正後之市場界定處理原則，於適用上應有助於生成式AI市場之相關市場界定與分析。我國實務上目前似尚未見公平會針對生成式AI產業有處理進行市場界定分析之具體個案，且考量該產業之高度發展變動性，未來適用上是否有需再行修正調整之處，尚須持續觀察。

肆、夥伴關係與結合議題

如前所述，生成式AI市場除有部分和數位經濟共通之特性外，尚有諸多不同之處，其中特別顯著特性之一，為產業上下游及／或同一產銷事業者間相互結盟、投資持股、發展夥伴合作關係，以及大型業者大量投資於

初始新進AI業者收購的狀況頻繁，對產業的競爭樣貌產生重大影響¹⁵。

此特性自競爭法觀點，有諸多面向值得探討¹⁶——如：事業間締結的結盟夥伴關係或合作是否涉及阻礙競爭約定或單方濫用市場力行為，包含搭售、生態系綁定、數據或運算資源的取得限制和進入障礙、專業人才之競業禁止或不挖角協議等；水平和垂直間錯縱複雜緊密的投資持股合作關係可能使事業更有誘因和能力採取一致性行為甚至聯合行為，且更不易舉證事業間主觀合意之形成；就投資收購面，除對結合申報案件之評估外，諸多財務性投資持股比例可能尚未達構成結合態樣之門檻，此時即難以藉由結合申報制度就相關投資收購進行審查。

單方濫用市場行為所涉競爭議題及態樣廣泛，公平會生成式人工智慧政策聲明中列舉出相關主要之競爭法議題和公眾意見反饋，

註15：參：公平交易委員會，前揭註1，第10頁；OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, p.26-28; UK Competition & Market Authority (2024), *supra* note 8, p.30-34; Korea Fair Trade Commission (2024), *supra* note 8, Table 58，韓國公平會於該報告中就近年受關注的AI科技巨擘間夥伴關係整理如下表供參。

Table 58. Details of Partnerships Among Major Operators

Classification	Content
MS and OpenAI (2019 and onward)	· MS invested USD 13 billion in OpenAI to secure AI model licenses and acquire a 49% stake
Google and Anthropic (2023)	· Google's plan to invest approximately USD 2 billion in Anthropic and provide cloud infrastructure
MS and Inflection AI (2024)	· Microsoft's recruitment of core personnel from Inflection AI and acquisition of major intellectual property licenses (paid approximately USD 650 million)
Amazon and Adept (2024)	· Amazon's recruitment of Adept's co-founders and key personnel and securing licenses for Adept AI models

註16：See generally OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, p.32-38; UK Competition & Market Authority (2024), *supra* note 8, p.30-34; US Federal Trade Commission Office of Technology Staff (2025), *Partnerships Between Cloud Service Providers and Ai Developers-FTC staff Report on AI Partnerships and Investments 6 (b)Study*.

原則上需視實際個案狀況依循議題／證據導向及可競爭性與合理原則為評估。就聯合行為而言，訂價演算法衍生之演算法勾結議題，早已引起高度關注及諸多討論¹⁷，公平會於數位經濟競爭政策白皮書中亦就此提出執法立場，認為利用演算法所涉及的聯合行為，並未逸脫既有的法律規範，應綜合評估個案相關事證，並視需求適時委託外部技術專家協助檢視演算法；就未來執法方向，則提出將強化市場研究及產業調查，並視需求適時委託技術專家協助檢視演算法相關程式或指令，以及修法市場調查權。

公平會2023年預告之「公平交易法部分修正草案」中，擴大聯合行為主體之規範，將原僅限於「具競爭關係之同一產銷階段事業」之行為主體，新增「具競爭關係之同一產銷階段事業與他事業」，亦即如第三方事業促成或加入具競爭關係同一產銷階段事業之聯合行為，即便該第三方事業與具競爭關係同一產銷階段事業間並無上下游交易關係，但達成合意共同約束事業活動而足以影響市場供需功能者，均受聯合行為之規範；參修正草案總說明之修法說明，所設想者即為第三方提供演算法或數據資料，引導促成水平競爭事業聯合定價之情形¹⁸。又就執法方向中提及強化公平會市場調查權，修正草

案中修正第27條並新增第27-1條，明確賦予公平會得派員「進入」當事人及關係人相關場所為調查並率同相關專業人員協助辦理之權限，以及得進行產業調查以了解相關定產業之市場結構、交易行為及競爭情況，並有權要求相關事業配合提供必要資料或說明，事業無正當理由不得規避、妨礙或拒絕，違反者得處以罰鍰¹⁹。上述修正條款均為因應新興市場態樣下聯合行為的防治與調查所需，惟該部分修正草案截至目前仍尚未經立法通過。

就結合議題，以下謹就生成式AI產業夥伴關係特性檢視我國現行結合申報法制，以及公平會之因應措施和未來執法方向。

一、結合態樣與申報門檻

評估交易是否適用我國公平法下之結合申報，首先需先符合公平法下之結合態樣，其次再檢視該結合是否符合應申報之結合申報門檻，且無豁免申報事由。公平法第10條第1項規定，「本法所稱之結合，指事業有下列情形之一者：一、與他事業合併。二、持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份總數或資本總額三分之一以上。三、受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產。四、與他事業經常共同經營

註17：國內討論如：王立達（2025），〈人工智慧對競爭法造成的衝擊評估及可能因應——以訂價演算法與勾結為中心〉，《月旦民商法雜誌》，第87期，第57-85頁；蕭富庭（2023），〈人工智慧與公平交易法議題之初探〉，《全國律師》，第27卷6期，第51-57頁。

註18：公平交易法部分條文修正草案總說明，第14條及其修正說明，
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ftc.gov.tw/upload/317889ac-edfd-4a57-8a17-5c37fb2e26ec.pdf>。

註19：公平交易法部分條文修正草案總說明，第27條、第27-1條及其修正說明。

或受他事業委託經營。五、直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」。

倘生成式AI業者間係進行取得少數股權之財務性投資、所取得股份未達他事業有表決權股份總數之三分之一，且無其他各款之結合情形（如：藉由策略聯盟經常共同經營他事業、投資後將實質間接控制他事業之人事任免或業務經營），將不構成公平法下之結合態樣，而完全不受到結合申報之評估審查。此時，該財務性投資是否有限制競爭之疑慮，似僅能藉由該財務性投資所伴隨之相關協議或安排，檢視有無公平法下其他如單方濫用市場力行為之反競爭情事。

就國際報告中常討論，針對生成式AI業者間透過投資收購、目標為取得他競爭或潛在競爭事業核心專業人才團隊的人才併購（acquire-hire）²⁰，在我國結合體制下，視實際個案狀況，應得落入第五款「直接或間接控制他事業之人事任免」的結合態樣下，若達結合申報門檻，得納入結合審查評估。倘將專業人才如同數據和算力資源之取得和近用視為生成式AI產業的關鍵競爭要素，就水平結合而言，應得於評估單方效果、共同效果及參進程度時（包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力）評估該人才收購相關條款或安排是否構成一定程度之參進障礙或其他限制競爭效果；就垂直結合而言，亦得就是否增加市場進入困難度、濫用市場力量、增加競爭對手成本之可能性和其他可能造成市

場封鎖效果（foreclosure）為評估；尤其在生成式AI產業下，藉由投資併購及／或和夥伴合作關係可能衍生之潛在生態系封鎖效果，特別受到關注。

就結合申報門檻而言，現行公平法採行兩類指標——參與結合事業之「市占率」及「銷售額」，公平法第11條第1項規定，事業結合時，有下列情形之一，才需向公平會提出申報：「一、事業因結合而使其市場占有率達三分之一。二、參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一。三、參與結合之事業，其上一會計年度銷售金額，超過主管機關所公告之金額。」其中第一款之市占率，通常係指和該結合相關之市場，因該結合而使事業之市占率增加；第二款之市占率，則不限於參與結合事業間就本結合具水平重疊之相關市場，若其中一參與結合事業在其原有特定與本結合不相干之市場具有達25%之市占率，即便各參與結合事業在該結合所涉相關市場之市占率極低，仍符合申報門檻而應提出結合申報。實務上，外國事業於適用我國公平法常有疑問者，乃第二款市占率之背後考量，若高市占率之特定市場與結合所涉相關市場無關，為何仍須為結合申報？

實則該條款之背後考量，乃當單一事業在特定市場擁有高達25%市占率時，代表該事業已具備一定顯著市場力，對價格或供需應有顯著影響力，故不論其擬進行同業間水平結合、整合上下游之垂直結合或跨領域之多角化結合，即便非結合之相關市場，恐較易產生

註20：對專業人才作為生成式AI特性及其於結合面向之討論，參：公平交易委員會，前揭註1，第9、10及19頁；OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, p.37-38。

「限制競爭」或「濫用市場地位」的風險，因此，立法者要求即便該高市占率份額之市場與結合相關市場無涉，該事業於結合前仍須申報，由競爭主管機關審查評估，權衡該結合對整體之經濟利益與限制競爭之不利利益。

公平會2023年預告之「公平交易法部分修正草案」，擬刪除以「市占率」為申報門檻之規定，其修法理由為「以資產或銷售金額作為結合申報之單一門檻較不具爭議性，期使事業結合申報義務更為明確，節省遵法成本」。實務上，事業確實於評估是否達市占率申報門檻時，首先面臨之挑戰即為如何界定出特定相關產品市場與地理市場，概事業必須先清楚界定「相關市場」，始能進一步計算整個相關市場之總產值以及事業本身所占之份額，相關市場範圍大小之界定將根本性影響所涉之市場占有率計算。

前述公平會於2023年對市場界定處理原則的修正，實則也反應出就相關市場界定應考量之因素及分析法，有因應社會變遷、新興經濟型態興起，而需與時俱進的必要性。即便因應數位經濟新修正的市場界定處理原則，應有助於界定生成式AI經濟下的相關市場，然「相關市場」之界定並非如會計年度銷售額，有明確之財務報表數字能依循。倘

事業認定之相關市場和主管機關認定之相關市場界定範圍不同，致使事業依產業智識自行認定相關市場所計算的市占率因未達結合申報門檻，認為無須申報，嗣後經主管機關認定應採納不同之相關市場範圍界定，導致市占率計算份額變大而達應申報門檻，對事業於遵法上確實造成相當大的不確定性與遵法風險。由便利事業遵法明確性及促進交易效率性觀點，修正草案刪除「市占率」、僅保留以「銷售額」為申報門檻之規定，確實應有所幫助。

現行銷售額申報門檻規定，授權公平會視產業別特性和市場變化，適時訂定不同之銷售額門檻，目前就金融機構事業及非金融機構事業訂有不同之銷售額門檻²¹，原則上同步考量參與結合事業之全球銷售額加總金額以及個別參與結合事業之我國銷售額，蓋若於我國之銷售額極低，應得推定對我國市場較難造成相當顯著重大競爭影響，無特別事前予以審查之必要。

現行生成式AI產業不同上下游產銷市場，常見所謂由少數科技巨擘佔據極高市占率的市場集中之態樣²²，在該高度集中市場及普遍夥伴關係下，刪除以市占率作為結合申報門檻之修法方向，是否足以應對規範生成式

註21：公平會2026年1月28日以公資字第1152160003號公告修正之結合申報銷售額門檻為：「（一）參與結合之所有事業，其上一會計年度全球銷售金額總計超過新臺幣五百億元，且至少二事業，其個別上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣三十億元。（二）參與結合之事業為非金融機構事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣二百億元，且與其結合之事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣三十億元者。（三）參與結合之事業為金融機構事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣四百億元，且與其結合之事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣三十億元者」。

註22：OECD報告曾調查統計列表如下指出，AI產業鏈不同業別中，全球最大供應商市占率超過80%及全球前三大供應商總市占率超過60%者之例示，反映AI產業之市場高度集中特性。See OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, Table 1 and p.22-23.

AI產業的結合競爭議題？本文以為，考量這些所謂科技巨擘之年度銷售額通常相當可觀絕非小額，應尚無礙其落入銷售額結合門檻，且公平會亦得藉由彈性調整銷售額門檻規定為必要因應。有疑問者，似為當作為被收購方的新創事業規模和銷售額特別小時，可能產生未達門檻無須申報之疑慮，即下一章節擬討論的殺手併購議題。

二、殺手併購（killer acquisition）

國際報告中就生成式AI產業的「殺手併購」（killer acquisition）亦有所討論²³，所謂「殺手併購」是指大型企業領導巨擘為了消滅潛在的競爭對手，對具潛力的新創小型企業在其未成氣候前遂行併購，並常於併購後終止該新創企業的產品研發或營運。該新創小型企業往往仍處於初始發展階段，規模和市場力均極小，大型企業進行收購的目的是為了於初始階段直接消滅未來可能的潛在競爭對手，不讓它有繼續發展至得未來和巨擘競爭的機會。由競爭法面向觀之，殺手併購有扼殺產業創新、技術研發、降低創業者創新精神、進而限制市場創新和競爭之反競爭疑慮；然反面觀之，亦有可能使新創事業取

得資金、得繼續或重新投入研發、加速資本市場活絡等正面影響。因被收購之新創小型企業規模極小，於結合體系下，往往未達結合申報門檻，而使該殺手併購無從受競爭主管機關藉由結合申報審查為競爭效果評估。

公平會早於數位經濟競爭政策白皮書中即針對「殺手併購」特別提出討論，公平會表示其雖尚無處理「殺手併購」案件的經驗，但認為其在審查多角化結合「潛在競爭」觀點所累積的執法經驗，同屬審查殺手併購的關注焦點²⁴。公平會提出三點執法方向²⁵：（一）被收購新創事業是否為科技巨擘未來競爭對手的判斷，為處理時最大挑戰，畢竟該反事實分析具高度不確性與臆測色彩，似僅能盡量嘗試蒐集可得的證據來分析判斷；（二）適用「潛在競爭」理論應考量之因素，公平會特別提出我國業者多為關鍵技術之「應用者」而非「開發者」，故就發生在我國的殺手併購案件，其扼殺市場潛在競爭的程度及受競爭法約制的必要性是否與他國相同，以及適用於具高度動態競爭特色產業中，均為未來運用潛在競爭理論時應特別予以關注之處；（三）審查殺手併購對技術創新之影響，如前所述，新創業者經由併購獲利或於併購後依

Table 1. Examples of a concentrated supply chain

Key AI supply segment	Global share of largest provider reported over 80%	Global share of largest 3 players reported as having over 60% share
Advanced Lithography tools	Yes – ASML	
Advanced AI chip fabrication	Yes – TSMC	
GPUs for AI compute	Yes – Nvidia	
HBM chips		Yes – SK Hynix, Samsung and Micron
Cloud provision		Yes – AWS, Google and Microsoft
EDA software		Yes – Cadence, Synopsys and Siemens

註23：See OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, p.37-38.

註24：公平交易委員會，前揭註4，第173頁。

註25：公平交易委員會，前揭註4，第174-177頁。

賴收購者之財物及組織設備協助，實有助於支持其繼續發展創新和研發，故對技術創新的可能正面效益仍須併同考量。

上述公平會於數位經濟下對殺手併購提出的執法方向觀察，於同樣具高度動態競爭特色的生成式AI產業，似亦應有其適用。公平會生成式人工智慧政策聲明就所收集之關於新創事業及生成式AI合作夥伴關係的公眾意見彙整，收斂至事業結合議題中表示「AI新創需要有資金面的支持，許多新創事業並不排斥被併購，甚至最終目標即是被併購，對併購施加不必要的監管負擔，可能削弱創新誘因」，且相關併購之發生實「受到資本市場及大型科技業者的動態影響」²⁶。實務上目前尚未見公平會有處理殺手併購之個案，未來倘有涉及我國生成式AI業者之殺手併購案件，公平會於進行結合審查時，秉持提出的議題／證據導向及在地連結原則，確實應審慎考量我國生成式AI新創產業特性、資本市場動態等，正反面評估對整體市場潛在競爭之影響。

三、召回權／主動調查權（call in power）

前述少數股權投資及／或殺手併購因未達

結合申報門檻，競爭主管機關無從藉由事前結合審查評估該交易對市場競爭效果，衍生現行結合制度是否產生執法漏洞之疑慮。近年來愈來愈多國家執法機關開始採行召回權／主動調查權（Call in power）制度²⁷，不論該交易是否達法定結合申報門檻，競爭主管機關均有權於進行結合之前（事前）或結合完成交割後（事後）強制要求參與結合事業就該交易提出相關申報資訊供主管機關審查，並有權決定是否核准同意該結合，倘認為有限制競爭疑慮，即便結合交易已完成，仍有權要求已完成結合之事業撤資、出售標的、或為相關救濟矯正措施。

美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission，FTC）和美國司法部反托拉斯局（Antitrust Division of Department of Justice）依法本即對未達HSR強制申報門檻的交易，若認為該交易具競爭法疑慮，享有事前或事後之調查權。歐洲各國過往採行召回權／主動調查權之國家為少數，惟自2021年起²⁸，越來越多歐盟會員國開始採行或考慮引進召回權／主動調查權，期藉此填補所謂的執法漏洞，且事後審查期間甚至可長達數年²⁹；歐洲競爭網絡（European Competition Network，

註26：公平交易委員會，前揭註2，第41頁。

註27：See OECD (2025, No. 330), *supra* note 8, p.38.

註28：歐盟於2021年3月發布指引（Commission Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation to certain categories of cases），鼓勵歐盟會員國競爭主管機關依歐盟結合審查規則（EU Merger Regulation，EUMR）第22條將潛在可能限制競爭之結合案件——即便未達該會員國之結合申報門檻——轉介交送（referral）歐盟審查；然歐盟法院（European Court of Justice）於2024年9月的Illumina / GRAIL案中推翻歐盟執委會見解，認定若歐盟會員國依其本國法對該結合案不具管轄審查權，則該國亦無權依EUMR第22條將該結合案轉介交送給歐盟審查；該些發展促使越來越多會員國開始引進或考慮引進call-in制度。See Bary, L., *Merger control and the rise of national call-in powers in the EU: what does it mean for M&A transactions?*, *Financier Worldwide Magazine* (August 2025 Issue). Bary文章中提到2021年前歐盟

ECN)更於2026年6月發表一共同聲明³⁰,肯認召回權/主動調查權為一妥適、有用且有效能用以保護各執法領域及歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)內競爭的工具³¹。中國2022年修正之《反壟斷法》同樣明文授權中國市場監督管理局有召回權/主動調查權,「經營者集中未達到國務院規定的申報標準,但有證據證明該經營者集中具有或者可能具有排除、限制競爭效果的,國務院反壟斷執法機構可以要求經營者申報。」³²該權力近年來成為中國競爭主管機

關之重點執法手段³³,其中,2025年的武漢用通與山東華泰醫藥股權收購案,更成為首宗中國市場監督管理總局行使召回權/主動調查權對未達申報標準的結合案下達禁止令、要求強制出售股權的指標性案件³⁴。

公平會於數位經濟政策白皮書中也曾以美國聯邦貿易委員會就Facebook分別於2012年及2014年收購社交平台Instagram及通訊服務軟體Whatsapp案件完成數年後,於2020年起訴重新要求Meta(Facebook母公司2021年更名)出售該兩事業為例³⁵,探討於我國法制

(或歐洲經濟區)僅瑞典(自1997年起)、立陶宛(自2004年起)、挪威(非歐盟會員國但為歐洲經濟區之一)採行有call-in制度; Available at:

<https://www.financierworldwide.com/merger-control-and-the-rise-of-national-call-in-powers-in-the-eu-what-does-it-mean-for-ma-transactions>.

註29: Id.; Barry文章提及,瑞典之事後審查期間為兩年。

註30: ECN (2026), *Joint Statement by the European Competition Network on the Implementation of Merger Call-in Mechanisms (23 June 2026)*. 共同聲明中提及(fn2),截至該時,共有9個歐盟會員國立法採行call-in制度:保加利亞、丹麥、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、斯洛維尼亞、瑞典、冰島及挪威亦採納該制度,另有12個會會員國正考慮中:比利時、賽普勒斯、捷克、芬蘭、法國、希臘、盧森堡、馬爾他、荷蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克。Available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/211087d8-fbb2-4090-9937-b6f6a19d059f_en?filename=ECN_Joint_Statement_on_Merger_Call-in_Mechanisms_23062026.pdf

註31: Id., point 12.

註32: 中華人民共和國反壟斷法(2022修正)第26條第2項規定;同樣得,於2024年1月26日發布之《國務院關於經營者集中申報標準的規定》第4條規定:「經營者集中未達到本規定第三條規定的申報標準,但有證據證明該經營者集中具有或者可能具有排除、限制競爭效果的,國務院反壟斷執法機構可以要求經營者申報。」

註33: 中國2025年至少有五件特別引起關注的中國市場監督管理局召回/強制調查案——半導體軟體巨頭新思科技(Synopsys)收購新思(Ansys)案、武漢用通收購山東華泰醫藥股權案、是德科技(Keysight)收購思博倫通信(Spirent)股權案、高通(Qualcomm)收購Autotalks案、及長江和記實業海外港口資產出售案。

註34: 參:中倫法律事務所2025年7月25日〈快訊:市監總局禁止首起未達申報標準交易〉

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cbc15ab0-a179-4700-bd60-67a3a0e9d62d>; 中國市場監督管理總局反壟斷審查決定公告2025年7月20日,

https://www.samr.gov.cn/zt/qhfdzf/art/2025/art_7731a093bc0b4285aa2ed18c2113c6d4.html。

註35: Facebook分別於2021年與2014年收購Instagram及Whatsapp,美國聯邦貿易委員會於2020年提起訴訟指控Meta收購該兩家新創公司係為消除競爭威脅,進而非法維持其在社群媒體市場的壟斷地位,聯邦法院2025年底裁定美國聯邦貿易委員會未能證明相關交易使Meta得非法壟斷相關市場,

下，是否有該類似執法空間³⁶。美國聯邦貿易委員會該強制拆分訴訟雖經法院裁定駁回，但收購案交割完成後經過長達六至八年，仍面臨主管機關要求強制拆分，以及長達五年之訴訟歷程，對任何企業均是進行投資併購和執行策略性成長擴張規劃的高度不確定性風險和不可承受之重。公平會於執法立場中表示³⁷，該作法影響層面大，效力近似於撤銷處分之效果，又行政程序法第123條第5款及第124條雖規定，基於為防止或除去對公益之重大危害，授予利益之合法行政處分得於廢止原因發生後兩年內，由原處分機關依職權為全部或一部廢止，然其屬罕見例外情形；此外，由信賴保護觀點，同法第126條第1項也規定，原處分機關依此廢止授益合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受之財產上損失，應給予合理補償。公平會肯認法安定性及可預測性等為當代商業活動基石，若對已做成不異議之結合案事後予以爭執，結合當事人因信賴結合申報程序保護所生相關損失等，均為應審慎評估之法律限制。

召回權／主動調查權固然賦予競爭主管機關更大更廣的裁量權力，得於事前或事後將

或因併購標的規模過小未達法定結合申報門檻、卻可能涉及未來潛在競爭核心新創技術或關鍵投入之「漏網之魚」交易，強制納入競爭審查評估範疇，藉以彌補因規避或因固定結合申報門檻造成之競爭法執法漏洞，惟此制度本質上也將嚴重衝擊事業從事商業活動下對法律安定性及交易安全的可預測性和信賴度³⁸。

實務上，對相關競爭法結合審查風險之事前評估，於近年地緣政治情勢下早已成為企業擬進行投資交易的事前必備關鍵準備工作，所需之事前評估除了基本申報門檻外，該交易所涉之水平重疊市場、垂直上下游市場、對策略性關鍵產業領域之潛在影響及各方利害關係人等，均宜納入實質分析審慎評估。在越來越多國家採行召回權／主動調查權制度下，即便未達法定結合申報門檻，也不代表沒有競爭法相關風險，甚至交易交割後，也不表示企業能就此高枕無憂，仍可能面臨交割經過數月數年後被競爭主管機關要求重新進行審查，甚至命令強制拆分之風險。維持法律交易安定性、可預測性以及防止競爭壟斷風險間之平衡，實值得競爭主管機關審慎省思。

駁回其強制分拆請求。參：中央社2025年11月19日報導〈Meta反壟斷案勝訴法官裁定收購IG與WhatsApp未壟斷社群媒體〉，

<https://www.cna.com.tw/news/afe/202511190085.aspx>。

註36：公平交易委員會，前揭註4，第173-174頁。

註37：公平交易委員會，前揭註4，第173-174頁。

註38：ECN於2026共同聲明中雖支持call-in制度為有用有效之執法工具，但也點出採納者應就結合審查執法與法安定性及可預測間取得比例平衡，同時減輕事業與競爭主管機關的行政負擔；就嘗試加強法安定性及可預測性而言，共同聲明也建議可訂定額外適用call-in制度的標準（尤其應考量在地連結）、限縮得事後召回／主動調查的時間期間（如義大利是交易交割後6個月內）、透過非正式指引或諮詢等軟性措施協助執法。See generally ECN (2026), *supra* note 30.

伍、小結

觀諸公平會生成式人工智慧政策聲明，相較數位經濟白皮書，無論在議題深廣度及具體執法立場與方向上，前者顯然尚在整體性初探大方向階段，此除可能因政策聲明與白皮書於定位上不同外，產業的持續高度動態發展及我國實務上尚無就生成式AI業者競爭議題之具體個案處理，可能均為尚未能具體生成詳盡白皮書，而須持續觀察產業市場發展的原因。

本文主要僅初淺就產業夥伴關係所生之結合議題自我國實務法制為初探，2023年預告之「公平交易法部分修正草案」，對修正事業結合申報門檻、擴大聯合行為規範、及明文蒐集產業資料調查權之規範，在生成式AI產業實亦有其適用需求，期立法能盡快推動落實相關修正。生成式AI所涉及之競爭議題範圍廣泛，且隨著科技創新動態發展，如近期「代理式AI」的興起和應用，相關議題之廣及深有待持續觀察研究。

公平會參考國際作法，積極了解相關市場產業概況並對外徵詢公眾意見，立意良善值得肯定，尤其我國以半導體及高科技產業為重點經濟命脈，所涉AI產業競爭議題更應予特別關注。國內外雖不乏就AI產業市場競爭監管應採事前規制（*ex ante*）或事後規制（*ex post*）之討論³⁹，公平會考量我國AI生態仍處於發展初期，參諸公眾意見多表示現階段宜以低度介入、避免抑制產業創新發展，就事前規制採取保留態度⁴⁰，現階段監管方向仍以事後管制為主；惟競爭主管機關持續積極進行相關產業市場調查研究及與業界公眾溝通，才能在確實掌握高度動態發展的產業市場實況基礎上，制定符合我國產業實務的執法政策方向，至關重要。除產業市場調查外，如公平會生成式人工智慧政策聲明所述，與國際競爭競爭組織及主管機關的合作，以及跨政府部門單位之溝通監管合作，亦值肯定，期能使我國競爭法制在維護公平競爭及契合整體產業發展需求中達到平衡而生相輔相成之效。

註39：如：魏杏芳（2024），〈生成式AI的市場競爭與事前規制初探〉，《月旦法學雜誌》，第348期，第75-95頁；OECD（2025, No. 331），*supra* note 8, p.35；OECD（2025, No. 330），*supra* note 8, p.41-42。

註40：公平交易委員會，前揭註2，第43頁；中央社2026年3月26日報導，〈AI工具可規避競爭法？公平會關注產業發展擬修法〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202603260169.aspx>。