

中小企業策略聯盟活動與公平交易法 相關規定：兼論政府之角色

高人龍*

目	次
壹、緒言	參、公平交易法之有關規定
一、經濟發展過程中中小企業之地位	一、聯合行爲之定義及原則禁止例外許可之規定
二、中小企業目前面臨之挑戰	二、但書規定之聯合行爲之申請及其核駁標準
三、中小企業互助合作之過去與未來	三、我國關於聯合行爲之執行狀況
四、政府之角色與相關法規	肆、中小企業聯盟活動與公平法聯合行爲之規定
貳、經濟活動中政府之角色	伍、結論
一、市場機能與政府功能	參考文獻
二、政府推動中小企業合作所應扮演之角色	附表
三、政府輔導機關之輔導計畫及輔導成果	

壹、緒言

一、經濟發展過程中中小企業之地位

民國 34 年台灣光復至今，我們歷經了戰後重建時期，進口替代工業發展時期，

* 作者係美國奧克拉荷瑪州立大學經濟學博士，現任輔仁大學企管系副教授兼系主任。

出口導向工業發展時期，能源危機經濟波動時期，以及步向開放之經濟自由化時期。

由於戰火之破壞，戰後農工生產及貿易停頓，戰爭又留下了惡性通貨膨脹問題。經濟重建，極為艱辛。所幸，韓戰爆發，美援到來，困境稍得舒解，並使物價穩定，民國 38 年之幣制改革之效果更彰。加上 39 年起之農村土地改革，提高農業生產力，平均社會財富，進而將農村釋出之資金導入工商業，中小企業於是逐漸出現並活躍於我國。

民國 41 年左右，農工產值已恢復戰前水準，在經濟發展階段上，我們正處於經濟起飛前之準備階段。當時一方面美援逐漸停止，一方面我們必須解決貿易逆差之問題，並提高國內儲蓄，我們選擇了進口替代工業發展策略。降低進口品需求，並開始發展輕工業。當時發展的是勞力密集型之輕工業，這些輕工業所需之規模不大，因此，中小企業開始蓬勃發展，成為當時經濟社會之主導力量。

小型海島型經濟，必然朝出口導向之發展策略前進，民國 50 年代，我國採取了出口擴張政策，積極發展出口導向之各型輕工業。在訂定鼓勵出口措施及獎勵投資條例，設置加工出口區，金融體系健全化之各項努力下，紡織品，糖，食品罐頭，香蕉，及米之出口順暢，臺灣貿易收支改善，工業迅速發展，所得及生活水準大幅提高。五十年代後期附加價值較高之勞力密集工業產品，如紡織品，電氣機械及工具，塑膠品，合板及木製品，取代了農產品及農產加工品，成為主要出口產品。我國經濟並於此時，開始高速成長，此一時期，中小企業是貿易順差及經濟成長之主要創造者。

民國 60 年代至 70 年代初期，全球歷經兩次能源危機，全球經濟受到極大衝擊，對外經濟依賴程度甚高之我國，明顯感受到出口擴張之困難，及經濟成長減緩之可能，民間投資意願因而受到影響，當時經濟發展有可能停滯不前。但在政府推動十大建設帶領下，出口主力之中小企業積極地開發新出口品並提高國內加工層次，我國經濟仍能持續成長，並由勞力密集型輕工業，逐漸轉向技術及資本密集工業及重化工業。中小企業之靈活營運，勤奮努力，是此一時期經濟持續並穩定發展之主要原因。

民國七十年代中期以後，逐漸進入全球經濟自由化時期，在傳統之競爭優勢漸

漸消失情況下，我國之中小企業正面對著強大之國際競爭壓力。

回顧過去數十年中小企業之成功，我們應該可以樂觀地預期，在未來的挑戰中，他們定能發揮一貫靈活積極且不畏困難之特質，繼續向前邁進。

二、中小企業目前面臨之挑戰

近十年來，國際經濟情勢正快速地變遷，GATT 烏拉圭回合談判結束，國際經濟益趨自由化，競爭日趨激烈，加上區域經濟體系之出現，我國中小企業承受了強大的國際競爭壓力。我們本身又因傳統之國際分工之比較利益已漸消失，新臺幣對美元升值，土地價格高漲，工資飛漲，勞工短缺，環保意識抬頭，亟須升級或轉型。另外，開發中之東南亞國家及大陸地區之出口導向工業，快速發展，對我構成嚴重威脅，貿易出超所造成之對美貿易摩擦，以及對日貿易逆差及對日產品依賴問題尚未解。近年外移之中小企業，又提高了被投資國對我之競爭威脅。而新臺幣升值之陰影亦尚未完全消除，中小企業今天面對著更多的考驗。

過去，中小企業充分享受了小規模所帶來之利益，如固定成本低，調整方向較無負擔；迴避了大規模不經濟之成本負擔；小規模生產，組織及人員精簡，可將各項成本壓至最低；再加上教育普及，學習能力提高，使中小企業具有靈活、彈性及高效率等特質。每能迅速調整，掌握商機，使得我國出口貿易順暢，經濟快速成長。但目前隨著經濟的發展，產業結構轉向資本技術密集產業為主時，生產、行銷設計、研發等活動之大規模經濟，中小企業在小規模營運之情況下，無法享受得到。對於升級與轉型，並克服前述種種問題，形成瓶頸。

因此，在探討如何幫助中小企業克服困難，重新建立競爭優勢時，不少學者建議應積極幫助中小企業建立行銷、售後服務、技術研發等網路，使“聯盟合作”成為中小企業發展之新方向。在不失過去小規模生產時所享有之效率下，又能享受某些營運活動之大規模經濟。使中小企業在握有新舊雙重優勢下，繼續發展。具體方式，如進行企業合併以擴大經營規模，推動中衛體系以協力生產，聯合採購大宗物資以降低成本，組成技術或研發之策略聯盟，合組大貿易商等等。

三、中小企業互助合作之過去與未來

中小企業由於先天上之規模較小，各種所需之資源並不齊備。例如：人力、資金、產能、行銷通路、研發資源均相當不足。因此，即使在過去，中小企業以靈

活、彈性、及高效率之特質，屢創佳績的時期中，企業間基於分工及互補的需要，而形成之合作關係，或者說，產業的網路，即已散佈在各產業，且能相當有效地發揮其功能。

不論從 Coase(1937), Williamson(1981), Day & Klein (1987), Jarillo (1988) 等學者之交易成本觀點，或者從 Pfeffer & Salanick(1978), Provan(1984)，及 Hakansson & Snehota(1989) 等學者之稀有資源相互依賴觀點，或者是 Porter (1985), Day & Klein(1987) 認為企業組織回應外在環境變化，為取得競爭優勢之觀點，以及 Oliver(1990) 之諸多觀點來觀察，我國中小企業在過去、現在以及未來均有緊密合作，共同發展之必要性，尤其在今後競爭激烈的情況下，中小企業的各種互助合作關係，更應積極建立，有效的運作。

我國中小企業間之合作，由 30 年前農產品及農產加工品之聯合外銷，即已開始，最早期之合作型式，為同業間之水平合作關係，基本上是同質產品間之聯合採購及聯合外銷。如民國 41 年之台灣香茅油公司，民國 55 年之黃豆，小麥，玉米進口聯合工作委員會，民國 61 年之台灣鳳梨罐頭廠聯營出口公司等。當時這些合作型式之階段性策略功能，發揮了相當的效益。另一種水平合作關係，則為由同業主動或者由政府主導，聯合集資委託研究單位，開發技術及產品。（劉泰英，陳敦禮民國 81 年，馬凱民國 81 年。）

另一種異業間之垂直合作關係，主要為民國 50 年即存在之產業中心衛星工廠體系，民國 50 年起工業局積極推動“中心衛星工廠制度”，將中小企業納入大企業之產銷衛星體系中，此類中衛體系，依其產銷性質及依存關係，可分為生產零組件型（向後整合式），接受原料型（向前整合型），及結構工程型。

近年來，中小企業所進行之企業聯盟，以國內之集團式聯盟為主，可分為“技術發展聯盟”及“聯合行銷”二種。技術發展聯盟，如民國 80 年之第二代筆記本型電腦開發案，及民國 81 年之太陽能電池策略聯盟等等。“聯合行銷”則有民國 79 年之台灣燈飾輸歐共同體，民國 81 年之台灣燈飾輸日共同體等等。（劉泰英，陳敦禮民國 81 年，馬凱民國 81 年。）

綜合而言，中小企業間所進行之企業合作，以國內之共同研發，資訊交流，共同報價及接單為主。歸納起來，約有原料採購合作，生產業務或設備合作，行銷合

作，技術合作，人才交流，資訊交流，共同投資新事業等等。

四、政府之角色與相關法規

目前我們看到中小企業在大環境改變下，必須依實際的需要，進行各種類型的合作關係，而政府亦在這種迫切感下，主動地制訂法規，獎勵，輔導中小企業進行各種互助合作事項。

然而，林純瓊（民 78）及馬凱（民 81）等學者之研究報告之結果，又顯示，我國中小企業對於合作營運的興趣並不高，同時感覺各種合作事項之可行性亦不高。

在客觀形勢有迫切需要下，而廠商卻反應不熱烈，似乎，由政府來強力推動，有其必要性。但是，也有人認為，既然廠商反應並不熱烈，應可說明大部份廠商並未從市場上感受到合作之需要，或者廠商認為，“合作”所須付出之成本，大過所節省之成本，“合作”並不會帶來經濟效益。若再加上政府機構為推動合作計畫所耗用的資源成本，在某些不利合作或合作成本較高之產業，可能反而造成資源的浪費。因此，何不讓市場機能運作，廠商依其需要，自由地進行“合作”，“聯盟”，由市場決定各產業最適之運作方式。

除了前述政府強力介入以及完全放任市場決定二種看法之外，亦有論者以為，在市場資訊不完全的情況下，政府應該握有較充份的資訊，在尊重市場機能之情況下，政府應主動以免費或付費方式，將資訊提供給中小企業，換句話說，在輔導而不介入的情況下，提供相關訊息，並採取獎勵或輔導措施，降低不利合作之因素，提高合成之誘因。以下，我們將就此一問題先試作一分析探討。

另外在產業升級，轉型以及提升競爭優勢之客觀需要下，政府主管機關已積極制定相關獎勵，輔導措施。與中小企業有關之主要法規為“中小企業發展條例”，“促進產業升級條例”以及“促進產業升級條例施行細則”，所推行之相關輔導措施則有“財務融通輔導措施”，“經營管理輔導措施”，“資訊管理輔導措施”，“生產技術輔導措施”，“研究發展輔導措施”，“工業安全輔導措施”，“防治污染輔導措施”，“市場行銷輔導措施”，“人才培育”，“推動中小企業相互合作”，“援助海外中小企業”，“加強地方服務”，“協助創辦中小企業”等等。

前述“中小企業發展條例”，第四條第三款明列，主管機關應就中小企業間之

合作活動，採取相關之獎勵，輔導措施，第七及二十五條並規定，推動中小企業相互合作之重點有“垂直合併中心衛星工廠”，“水平合併及聯合產銷”，“互助基金及合作事業”，“共同設備之購買”，“共同技術之開發”，以及“行銷據點之建立”等等。經濟部中小企業處，已經根據這些條款訂定“促進中小企業共同合作要點”，加強推動中小企業互助合作之事項。經濟部工業局委託中衛發展中心，執行中心衛星工廠制度，亦於 81 年開始積極辦理各項輔導工作。經濟部國貿局、外貿協會以及各產業同業公會所組成之市場行銷輔導體系，設立了“企業聯盟小組”協助國內外廠商進行企業聯盟，建立長期合作關係。相關之輔導措施已從各層面開始推動。

立法機關以行政法之立法方式，賦予經濟決策機關推動中小企業合作之權力與責任，並在法條中對於其他相關法規之適用作了概括性之規定。以目前之需要而言，已有之各種法規已屬完備。雖然有些學者認為，過去中小企業最蓬勃成長時期，也正是賦稅較輕，法規較簡單，主管機關較少之時期而如今疊床架屋地設立了許多特別法，使台灣之商事相關法錯綜複雜，甚至主其事者也難窺其全貌（林純瓊，民 83 年）。商事相關法規可能確有繁雜之情況，必須增、刪、修、併。但這裡僅牽涉未規定事項之其他法律之適用問題，關於推動中小企業互助合作之法源“中小企業發展條例”，應該是簡單、清楚、易行，並無問題。

然而，法律上真正可能產生困擾，並使業者產生疑慮的是公平交易法有關聯合行為之規定；“中小企業發展條例”與“公平交易法”雖同為行政法規，同在民國 80 年 2 月 4 日公布，但前者自公布日起施行，後者在一年之後，即民國 81 年 2 月 4 日施行，法律效力以較後者（先後之判斷以施行日為主）優先的情況下，施行日較晚一年的公平法，應有較優先之效力，從法理上來說，公平交易委員會應該可以禁止或處分，它所認為違反聯合規定之中小企業合作事項。

因此，以下亦將就已進行之中小企業合作方式，以及公平法有關聯合行為之認定，核駁標準，及執行狀況作一探討，並據以引伸結論與建議。

貳、經濟活動中政府之角色

一、市場機能與政府功能

資本主義體制（註 1）經過二百餘年之實行，因其本身之缺點，及社會之變遷，已經過不斷的修正，概括地說，Adam Smith 理想中，完全的自由競爭體制下，難免會發生所得分配不平均，獨占力出現，完全競爭無法維持，經濟情況不穩定等情況。因此，資本主義體制（或純粹的自由市場經濟制度），早已從追求完全之自由放任，而轉變為公私混合的經濟體制了。不論政府介入程度高或低，其介入的目的應該是維持市場機能之發揮。在近代自由市場經濟體制下，政府有其一定之功能及角色，是不爭的事實。

Adam Smith 最早的想法中，即未排除政府之存在，雖然他說：「.... 不需要任何的計畫者，不需要政府公布任何價格及生產之管制措施。市場會解決我們所有的問題。」但他倡言的基於“自利心”，自由地從事經濟活動的方式，隱含的假設是每個人都尊重別人的“自利心”，別人的“自由”。然而在實際運作中，有可能出現（的確也不停地在出現）掌握優勢經濟資源的人，在自由的進行自利活動時，妨礙他人之“自利”及“自由”。因 Smith 亦認為政府應執行“保護社會每一成員不受他人欺壓”的任務是必要的。

以美國為例，美國如今已自稱“修正之資本主義”或“新資本主義”甚至以“福利國家”自許。美國在兩百年的發展過程之中，十九世紀初期，州營之交通及金融事業，在民間資金不足之情況下，曾對經濟成長多所貢獻。老羅斯福總統時代，曾以公權力解散獨占力過大之托拉斯。經濟大恐慌時，羅斯福總統之新政時期，整體經濟轉向計畫、協調式，經濟決策權向政府集中。二次大戰後，美國通過

註 1：資本主義一詞最早出現於 1841 年「進步評論」雜誌上，法國思想家布朗 (L.Blans) 所作之“勞動組織”一文中，後歷經歐洲學者之使用，至二十世紀初，開始被人們與自由市場經濟制度一詞互用，雖然其意義與 Adam Smith 所意識之形態並不完全相同。在此，我們用以形容以 Adam Smith 自由經濟思想為基礎之近代市場經濟體制。

一項就業法案，規定政府有責任推行政策，使就業、生產及購買力達到最大。由此可觀察到，美國在歷次重大經濟情勢變化時，政府是無法不介入調整的。英法兩國更在自由市場經濟體制下，兼容了計畫的功能，產生值得重視的成果。

Adam Smith 的原始想法中，除了“維持公平競爭”、“維持市場機能”、“建立並維持公共事業、公共工程”是政府可以介入之事務外，基本上，他主張政府不要介入任何經濟活動。之後的古典學派學者，也承襲並延續此想法。

二十世紀初期開始，“市場失靈”狀況，經過學者長期之討論後，實際經濟社會中，市場機能不完全，而政府機能必須加入自由市場經濟體制運作，則已經是事實，且應是共識了。

以美國兩百餘年的歷史來觀察，美國政府之歷次積極介入經濟活動，均是在 Adam Smith 所說的必要狀況下，介入市場以促進市場機能或補足市場機能之不足。任務完成後，在國會監督下，均退出市場，讓市場機能重新主導經濟活動。

英法兩國自由兼容計畫型的市場經濟體制，是在民主程序下，政府運用現代資訊功能，整合、協調公私部門，規劃整體之運作，創造全民之利益，更值得重視。

Adam Smith 雖曾提及政府有責任“維持公平競爭”，許多人卻集中在他所說的“一隻看不見的手”是萬能的，以及“政府介入”及“人爲干涉”是不必要的，但是 Adam Smith 原始的想法認爲政府應執行公權力維持自由競爭，日後的發展，更顯示市場資訊不足時，政府應擔任提供資訊、協調、整合的角色。

二、政府推動中小企業合作所應扮演的角色

關於政府是否應主導中小企業合作活動，有一種意見認爲：中小企業限於資金、人力、設備、行銷通路各方面之不足，無法充份了解大環境的變化，克服困難的能力也顯得不足。應否與其他企業合作？以何種方式合作？往往無法作出最佳決定，此時應政府應集中力量，提供所擁有的資源及資訊，協調中小企業，整合各方意見，訂定詳細之計畫，全面推行各種合作方案，儘早完成此一任務。

由政府主導之優點有：(一)中小企業可在政府推動下，迅速進入情況。(二)政府資源、資訊供業者使用，在開始階段可彌補中小企業本身的不足。(三)能有整體宏觀的規劃。缺點則明顯的有：(一)推動過程中各種利益的分配無法公平。(二)強力主導可能引起政、經、社會結構的不自然變遷。(三)政府機構在缺乏競爭壓力下，效率可能不

如市場運作。(四)政府決策人員的認知並非完全符合市場及業者的需要。(五)初期效果可能很好，但無法持續。(六)容易養成中小企業的依賴心。

若依自由經濟思想，政府完全不作任何干涉，由業者依自由市場之運作，各自按所需，決定作法，這樣完全按自由市場運作，其優點為：(一)市場機能會引導廠商作出最適之決定。(二)初期效果可能不明顯，但效果產生可以持續。(三)可以避免人為計畫的錯誤。(四)資源配置及使用效率自然較佳。其缺點則為：(一)動作可能遲緩，中小企業由市場察覺問題時，可能時機已略遲。(二)若市場資訊不足，業者將無法察覺問題。(三)缺乏激勵因素及輔導措施下，廠商意願不高、安全感不夠。

以上兩種方式，很明顯的，正面效果非常可能小於負面效果，自由市場運作下，中小企業所付出的使用市場之成本必然極高，若由政府主導，因中小企業為數眾多、行業甚雜，政府不易體察所有中小企業的困難及需要，效果可能不好，整個社會付出的成本預期將偏高。因此，較為理想之方式，為政府居中協調、整合，提供中小企業所需之幫助，以輔導、獎勵之方式，誘導並促進中小企業之互動合作，在尊重市場機能下，以完整的計畫，從旁提供一切必要的幫助，一方面避免市場及政府功能之不足，一方面兼收市場及計畫之效率。不必堅持任一種思想，完全按當前之實際需要決定政府該做什麼。

三、政府主管機關之輔導計畫及輔導成果

近年國內外經濟環境丕變下，中小企業遭受極大之衝擊，政府為持續中小企業之生存及發展，將中小企業之輔導工作列為施政重點。於民國八十二年公佈施行「中小企業發展條例」，以協助中小企業「改善經營環境」，「推動相互合作」，「輔導自力成長」為三大主要目標。「推動相互合作」列為三大目標之一，可見目前環境下，中小企業進行聯盟活動以化解衝擊之迫切性。

為了長期持續地推動各項輔導工作以完成上述目標，主管單位經濟部，先後成立了生產技術、研究發展、工業安全、污染防治、市場行銷、財務融通、經營管理、資訊管理、互助合作及品質提升等十個輔導體系，分別由工業局、國貿局、商業司及中小企業處等單位負責推動執行。同時並協助各縣市政府，設立中小企業服務中心，希望建立遍及全省的服務網路。另外，並成立了跨部會的中小企業投資推動小組，協助中小企業進行投資活動。依「中小企業發展條例」第十二條之規定，

以整合分工方式，結合各輔導中小企業之機構，有效整合各單位資源，所規劃建立之十大輔導體系，應能發揮總合力、順利有效地推行運作。十大輔導體系之運作效益請參見表一。輔導工作推動體系，如表二所示。

截至民國八十四年底，中小企業互助合作輔導體系，整體計畫執行之成果，依各計畫工作項目計有：(一)協助組成並登錄四三六個合作會。(二)舉辦人才培訓課程，並邀國外合作專家講課，總計二百人次參加。(三)製作宣導手冊四千冊，並於媒體發表專欄卅篇。(四)舉辦千餘場合作會交流例會、專題研討會及觀摩會。(五)促成四十二個策略規劃會，六個實質合作會。(六)另促成三個與廠商簽約案，兩個共同開發計畫，一場觀摩會、六場成果發表大會。(七)另由協調中心完成多項業務。(參見中小企業互助合作輔導體系計畫簡報，民82年)。

以當前政府主管單位所建立之輔導體系，及所獲取之成果來看，可稱相當完整，並已有實質之成果，我們可以樂觀地預期，在目前之基本架構下未來應該可以有更理想之成果出現。然而，九十幾萬家，散佈於各處之中小企業似乎仍未能普遍地瞭解互助合作之必要性，並參與各種合作計畫，為促使整個輔導體系能更有效地運行，更早獲得全面性的成果，我們建議：(一)由中央主管機構，進行全國性輔導工作，若要達成目標，在人力、物力、財力各方面之資源有限情況下，可能力有未逮，真正重點應在於全面的輔導服務網之強化，換言之，應加速設立各縣市等地方性的中小企業服務中心，並以中央之資源幫助地方政府強化該中心之功能，逐漸以「地方自治」之方式由各地方之中小企業服務中心持續推動，方有全面落實之可能性，中央主管機構之工作重點則置於政策性之規劃及大方向之推動。(二)體系內外之執行單位間之協調，由於各單位除肩負中小企業互助合作之輔導外，均以其他輔導工作為主要工作，協調必然十分困難。中衛中心本身肩負多項繁重工作，又非主管機構情況下，擔任協調工作，應有不少困難，建議中小企業處協調目前體系內外各執行單位，共同成立置於中小企業處轄下之專責協調中心，以便與中央主管單位及各執行單位作最適時、適切之溝通協調。(三)宣傳工作宜進一步強化，推展成全國性之運動，如國家品質獎等活動，才能形成風潮。(四)目前輔導對象之限制及登錄流程之設定及各種輔導措施之施行方式、手續上似可簡化，以利各項工作之推行。(五)以各縣市當地之大專院校相關科系之專業人才，有意願從事中小企業互助合作之推動

者，為主要之人才培訓對象及諮詢對象，推供各地方中小企業服務中心。一方面能有效強化輔導工作之地方化及全國性。另一方面，各地之專業人才對地方之產業特性及需求有較深入瞭解，輔導工作應能更有成效。(六)針對中小企業互助合作活動，在融資、稅捐方面，設計特別的獎勵措施，增加誘因。(七)加強追蹤考核、績效評估工作。

參、公平交易法之有關規定

一、聯合行為之定義及原則禁止例外許可之規定

中小企業間之合作，非常可能觸及公平法有關聯合行為之規範。「聯合行為」法律上之定義，依公平法第七條規定為「所稱聯合行為係謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言」。按所謂聯合，在學理上可分「水平聯合」與「垂直聯合」兩種，目前各國趨勢，對於垂直採放寬之立法，行政院之公平交易法草案說明中認為本法初創，不宜過苛，因此本條僅就水平聯合加以規定。（註2）

公平法對於聯合行為，基本上是「原則禁止，例外許可」，原則上因聯合行為限制競爭，妨礙市場機能，影響消費福利，故明文禁止，但公平法第十四條，又列舉七種有益於整體經濟及公共利益之聯合行為，經中央主管機關許可後，得為例外

註2：依公平交易法規定之聯合行為類型，應泛指相互約束事業活動之行為，故類型甚多，僅就較常見者分述如次：

- a、關於價格之聯合
- b、關於限制數量、產品、設備之聯合
- c、關於限制技術之聯合
- d、關於限制交易對象之聯合
- e、關於限制交易地區之聯合
- f、其他：如限定營業內容或方式之聯合、限定營業場所或位置、時間、次數、媒體之限制或贈品之聯合等。

許可，此七種為：

1. 降低成本、改良品質或增進效率，而統一商品規格或型式者。（標準化聯合）
2. 為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者。（合理化聯合）
3. 為促進事業合理經營，而分別作專業發展者。（專業化聯合）
4. 為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者。（輸出聯合）
5. 為加強貿易效能，而就國外商品之輸入採取共同行為者。（輸入聯合）
6. 經濟不景氣期間，商品市場價格低於平均生產成本，致該行業之事業，難以繼續維持或生產過剩，為有計畫適應需求而限制產銷數量、設備或價格之共同行為者。（中小企業聯合）
7. 為增進中小企業之經營效率，或加強其競爭能力所為之共同行為者。（中小企業聯合）

另由於上開例外許可之聯合，對國內市場之競爭秩序仍有相當影響，雖因各有其特殊理由而容許合法存在，但仍宜有期間限制，並為防止濫用，本法第十五條有附加條件、限制或負擔等以利限制之規定。

公平法第四十五、四十六條作了公平法適用除外之規定：

1. 第四十五條規定：依照著作權法、商標法或專利法行使權利之正當行為，不適用本法之規定。
2. 第四十六條規定：事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。公營事業、公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行為，於本法公佈後五年內，不適用本法之規定。

二、但書規定之聯合行為之申請及核駁標準

公平交易法施行細則第十一條規定，事業進行公平法第十四條但書規定之聯合行為時，應由參予聯合行為之事業共同向中央主管機關申請，由代理人申請時應附代理人證明文件。第十二條至十九條規定申請許可時應備之文件，及部份文件應列之內容。第二十條不全資料之補正，第二十一條為中小企業之定義。第二十二條則規定申請許可延展時所應提之資料。

我國公平交易法有關聯合行為之規範，係採狹義之定義，及僅規範平行的聯合行為，其適用範圍相對於美國的規定（包括垂直及平行）有縮小範圍情形，但在合法性之判斷上卻從嚴。第十四條規定：「事業不得為聯合行為」顯示所有的聯合行為原則上均是違法，除了同條所列之例外情形以外。而公平法第十四條對聯合行為例外許可之規定，係採申請許可制，由中央主管機關為准駁之審核，亦即於特定之聯合行為，應有特殊之考量，而予以例外許可，如前所述其准駁標準即在於聯合行為是否「有益於整體經濟與公共利益」，第十四條例外許可之判斷為特定聯合行為是否合於一定之經濟目的，而此種經濟目的並非透過加強競爭所能達成，通常對競爭之考量多以個體經濟為出發點，而十四條之例外規定，則又以總體經濟為考量。而有益於整體經濟與公共利益之考量，端視各款聯合行為所可能衍生市場效果如何，若正面效果大於負面效果時，始有被許可之可能性。公平會曾嘗試就聯合行為，列舉分析其可能產生之正負面效果，詳見表三。

三、我國關於聯合行為之執行狀況

公平法於民國八十一年二月四日施行至八十四年十一月（註3），近四年時間內，公平會對聯合行為之處理：

I、許可方面：(一)主要申請許可之行為係輸入之聯合（聯合採購合船裝運）。此種聯合行為可降低進口成本、採購風險、提高議價能力，並能減少資金積壓、利息負擔、倉儲損耗、有糾紛並能提高交涉能力、有利於整體經濟利益。並對該輸入商品之市場運作無不良影響，因此公平會均認定合於公平法第十四條第五款之規定，予以許可（註4）。(二)其次為三台申請聯播奧運及亞運乙案，核准理由為：降

註3：本文所依據之資料為公平會自民國八十二年一月至八十四年十一月，所出版之各期公報。

註4：監管聯合進口方面大多規定：(1)申請人不得利用本許可從事其他聯合行為或限制進口數量、他事業加入聯合採購，或為不當之價格決定，維持或變更，以及有妨礙他事業公平競爭行為。(2)另要求申請人應按季函知公平會有關船次之各進口人之登記採購，裝船期、價格。

低成本，並無礙消費者利益。(註5)(三)另有數十家金融機構所申請之(a)IC卡銷售點服務業務之聯合行爲及(b)辦理信用卡業務之聯合行爲之許可案。經公平會認定合於公平法第十四條第一、二款之規定，可降低成本、改良品質、提高技術、或增進效率等，故予以許可。(註6)(四)最後，IBM及摩托羅拉所申請之成立威力晶片技術服務中心案，以其合於公平法第十四條第二款，且無限制競爭之虞，故予許可。

II、處分方面：公平會就事業之聯合行爲，曾與處分者，計有：(一)高市五家信用合作社共同開會協商利率調整標準，(二)花蓮五家蛋商組有「臺灣省雞蛋運銷合作社花蓮承運站」彼此約定價格、銷售區域限制競爭，(三)臺灣省橡膠製品商業同業公會聯合會訂定汽車輪胎修補、裝換及其他相關服務統一(參考)價格表，(四)臺灣省汽車貨櫃貨運商業同業公會聯合會開會協議聯銜(臺北市、高雄市同業公會)發函調升汽車貨櫃貨運費率等。(五)榮電股份有限公司等五十六家公司，共同限制交易地區，分配工程、提高投標價格，不越區競標，訂定違規制裁手段，進行圍標等相互約束活動。(六)中興、中華、及國際三家票券金融公司，協議簽證費率之收費方式及標準。(七)台中市土地登記事業代理人公會，制定會員執行業務收費標準等案。

肆、中小企業聯盟活動與公平法聯合行爲之規定

公平法自民國81年2月4日施行至今，已經過了四年多的時間，以民國84年11月之前三年半的時間內，公平會關於聯合行爲執行的情況來觀察，例外許可申請方面，均得核准，包括了數次聯合進口大宗物資及二次三台聯播奧亞運，金融機構IC卡及信用卡之聯合業務，以及威力晶片技術服務中心之設立。處分之聯合行爲有高雄市五家信用合作社協商利率調整等七案。

註5：三台聯播方面：規定許可期限，並要求廣告費價格部份，不得有不當抬高情形。

註6：部份有限制競爭之虞之申請事項不予許可，並規定申請事業單位不可利用本許可取得、濫用市場地位，或妨礙競爭。

以上述各有關聯合行為之案例觀察，自公平法施行以來至 82 年 6 月止，向公平會申請許可之案例中，三台聯播與中小企業聯盟行為無關。處分之所有案例，其聯合行為均係約定價格、銷售區域等限制競爭，不利消費者之行為。與中小企業聯盟均無關。

有關者，為大宗物資如玉米、黃豆、大麥等之聯合進口以及其它各案，此等聯合行為係企業間為降低成本，迴避風險及提高技術、品質與效能所進行之合作。已經公平會之核可。

目前客觀存在之公平法執法問題可歸納如下：

(1)近年出現之大、中、小企業數十個技術聯盟及行銷聯盟（見馬凱，民國八十一年，劉泰英、陳敦禮，民國八十一年）或成立於公平法施行後，或成立於前，但在公平法施行後仍然存續。但均未向公平會提出例外許可之申請。這些聯盟活動，基本上具備聯合行為構成要件（註 7），屬於聯合行為，應受公平法之規範。但這些行為，同時也可能符合第十四條但書之某一條件，甚至數個條件，「而有益於整個經濟與公共利益」，在主管機關許可下，應不在聯合行為限制之內。但無論如何，既屬聯合行為，就必須向中央主管機關申請許可，才屬「合法」。而實事上，至公平法施行、公平會開始運作，這些合於聯合行為要件的聯盟活動，均未如前述各案，向公平會提出例外許可之申請。在現行之法規下，難免予人法律執行並不徹底之感覺。另外，經向中衛發展中心登錄之合作團體，凡涉及聯合行為規範者，亦

註 7：依目前公平法之規定，聯合行為的構成要件，應包括下列：

I 行為主體應為獨立之事業或事業團體

II 有合意之形式

III 成員應屬同一生產階段

IV 客觀上可能會發生限制競爭之結果

聯合行為之形式

I 契約、II 協議、III 一致行為、IV 建議、V 有意之平行行為

我國公平法施行細則第二條第二項規定：上述合意形式之有無法律約束力，應不在考慮範圍內。

應向公平會提出例外許可之申請，然目前亦未見有之。(2)企業聯盟活動，尤其是在經濟事務主管機構，如中小企業處（技術、行銷聯盟之推動），工業局（中衛體系之推動）之主動推行下，是否可直接認定其整體正面效果必大於整體負面效果，應有利於整體經濟及公共利益，而可得為之例外許可聯合行為？如果這樣，基本上部份聯合行為之核駁權利，將移至經濟部有關機構。但如此，似乎又使某些經濟決策機關，具有公平法之執法權力，就公平法的觀點看，頗有疑問。(3)公平法中有關結合、聯合行為之管制，法律明文規定之主管機關（公平會）得做整體經濟考量，加入政策性之考量，因此聯合行為例外許可之核駁，為了使體制正常，行政、司法分離，宜完全由公平會執行。因此，無論經濟部主導之聯盟計畫或業者自發性進行之聯盟計畫，均應向公平會申請，核准後方得實施。(4)或者，為了簡化中小企業合作所涉及之公平問題，似乎可以採取修法的方式解決。(5)最後，在申請例外許可的聯合行為中，常有部份活動有限制競爭之情況存在，目前公平會採嚴格區分方式，禁止這些部份活動。這些被禁止的活動，公平會宜積極監督管理，以杜例外許可下所可能產生之聯合行為管制之鬆動。

柒、結論

民國八十二年中小企業「白皮書」中所列，政府目前積極進行之促進中小企業合作事項，可以清楚看到，政府採取非常積極的輔導立場，協助中小企業朝合作的方向發展，並未干涉，或替中小企業決定他們該做些什麼，目前並已具體呈現輔導成果，我們樂觀其成。

這裡，有三點意見提供政府施政參考：(1)我們應該建立政府主管機構與中小企業間一有效之雙向溝通管道，具體方式可重組並強化公會之功能，或另組各業或地區之中小企業聯誼會，使政府政令宣導可迅速下達至每一中小企業，中小企業之困難及需要，亦可迅速反應給主管機構。(2)請公平會儘早修法，第十四條但書之第七款，應做更寬鬆更明確之規定。(3)政府機構中應成立由產官學各界人士所組成之顧問室，為推動中小企業合作政策提供決策機關參考意見。

就公平交易法有關聯合行為之規定而言，基本上，司法應該獨立，公平會執法

權力應該集中，不宜由行政單位握有公平會原有之關於聯合行為之執法權力。公平會應是公平法之唯一執法單位。

至於，在整體經濟考量下之“例外”情況，雖應充分考量，但事業主管單位或涉及聯合行為之事業，應按公平法之規定，向公平會申報欲進行之企業聯盟活動，未申報之聯盟活動亦儘量補報。

既然企業聯盟活動，尤其是中小企業之聯盟活動，基於長遠經濟發展之考量，勢在必行，且應積極推動，公平法似應就此趨勢適度進行修法，“中小企業發展條例”亦應配合作修正或補充。

參考文獻

一、中文部分

公平交易委員會，民 82 年

「行政院公平交易委員會公報合訂本，二卷一～六期」，行政院公平交易委員會。

公平交易委員會，民 82 年

「行政院公平交易委員會公報合訂本，二卷七～十二期」，行政院公平交易委員會。

公平交易委員會，民 83 年

「行政院公平交易委員會公報合訂本，三卷一～六期」，行政院公平交易委員會。

公平交易委員會，民 83 年

「行政院公平交易委員會公報合訂本，三卷七～十二期」，行政院公平交易委員會。

公平交易委員會，民 84 年

「行政院公平交易委員會公報合訂本，四卷一～十一期」，行政院公平交易委員會。

林鐘雄

「台灣經濟發展四十年」，自立晚報社。

吳思華，民 81 年 a

「產業網路與產業經理機制之探討」，第一屆產業管理研討會，輔仁管理學院主辦。

_____，民 82 年 b

「產業合作利益之管理—產業經理機制再探」，第二屆產業管理研討會，輔仁管理學院主辦。

呂榮海、謝顯青、張嘉真，民 81 年

「公平交易法解讀」，月旦出版社。

林純瓊，民 83 年

「中小企業相關法規之探討」，第一屆中小企業發展學術研討會，中華民國管科會主辦。

許淑幸，民 82 年

「事業結合應申請許可之規範及核駁標準之研析」，行政院公平交易委員會。

游素素、卓秋容，民 82 年

「聯合行為例外許可准駁標準及監督管理之探討」，公平交易法論述系列第二輯，行政院公平交易委員會。

游素素、卓秋容、吳翠鳳、王美花、張麗琴、胡明華，民 82 年

「事業團體與公平交易法案例」，行政院公平交易委員會。

游素素，民 82 年

「聯合行為之認定問題探討」，行政院公平交易委員會。

楊清文，民 82 年

「事業結合之認定及其案例分析」，行政院公平交易委員會。

馬凱，民 81 年

「臺灣大中小企業合作產銷之研究」，經濟部中小企業處。

孫殿柏，民 75 年

「比較經濟制度」，三民書局。

康綠島，民 82 年

「李國鼎口述歷史—話說臺灣經驗」，卓越文化公司。

經濟部中小企業處，民 85 年

- 「八十四年中小企業輔導成果專刊」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 84 年
- 「中小企業互助合作輔導作業要點」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 84 年
- 「中小企業互助合作輔導作業須知」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 83 年
- 「跨業交流小組活動手冊」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 82 年
- 「中小企業發展基金支援辦理互助合作專案貸款要點」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 82 年
- 「中小企業白皮書」，行政院經濟部。
 經濟部中小企業處，民 80 年
- 「中小企業發展條例」，行政院經濟部。
 趙義隆，民 82 年
- 「臺灣行銷通路演變之網路類型與趨勢分析」，第二屆產業管理研討會，輔大管理學院主辦。
- 劉泰英、陳敦禮，民 81 年
- 「中小企業策略聯盟之研究」，經濟部中小企業處。

二、英文部分

- Ekelund,R.B.,Robert F. Herbert, 1983
 A History of Economic Theory and Method, McGraw-Hill Book Company.
- Hakansson, H.&J.Johanson,1989
 " No Business is an Island: The Network Concept of Business Strategy " ,
 Scandiwavian Journal of Managemant,Vol. 4,No.3, pp.187-200.
- Jarillo,J.Carlos,1988
 " On Stratrgic Networks " ,Strategic Management Journal,Vol. 9, pp.31-41.
- Philp Kolter,1991

“ Product Classifications and Their Marketing-Strategy Implications ” ,
Marketing Management Analysis, Planning, Implementation, and Control, 7th
edition.

Scott, W. Richard, 1987

“ Social Network Analysis for Organizations ” , Academy of Management-
Review, Vol. 4 No. 4 pp. 507-519.

Smith, Adam, 1937[1776]

The Wealth of Nations, Edwin Cannan(ed.). New York: Modern Library.

Thorelli, Hans B., 1986

“ Networks: Between Markets and Hierarchies ” , Strategic Management
Journal , Vol. 7, pp. 37-51.

Tirole, J., Aug. 1986

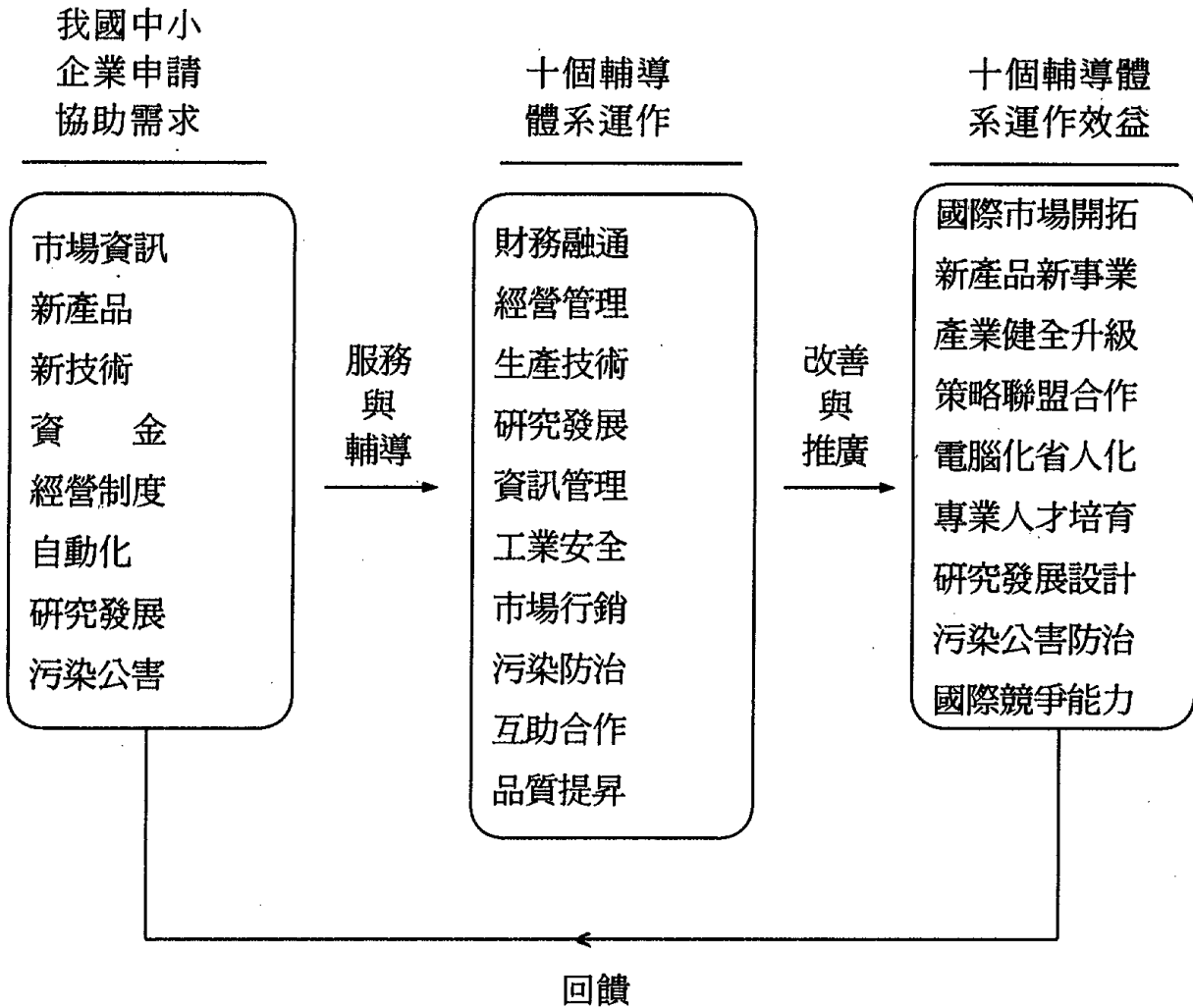
Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations,
Journal of Law, Economics and Organization, pp. 181-214

Williamson, Oliver E., 1975

Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York:
Free Press.

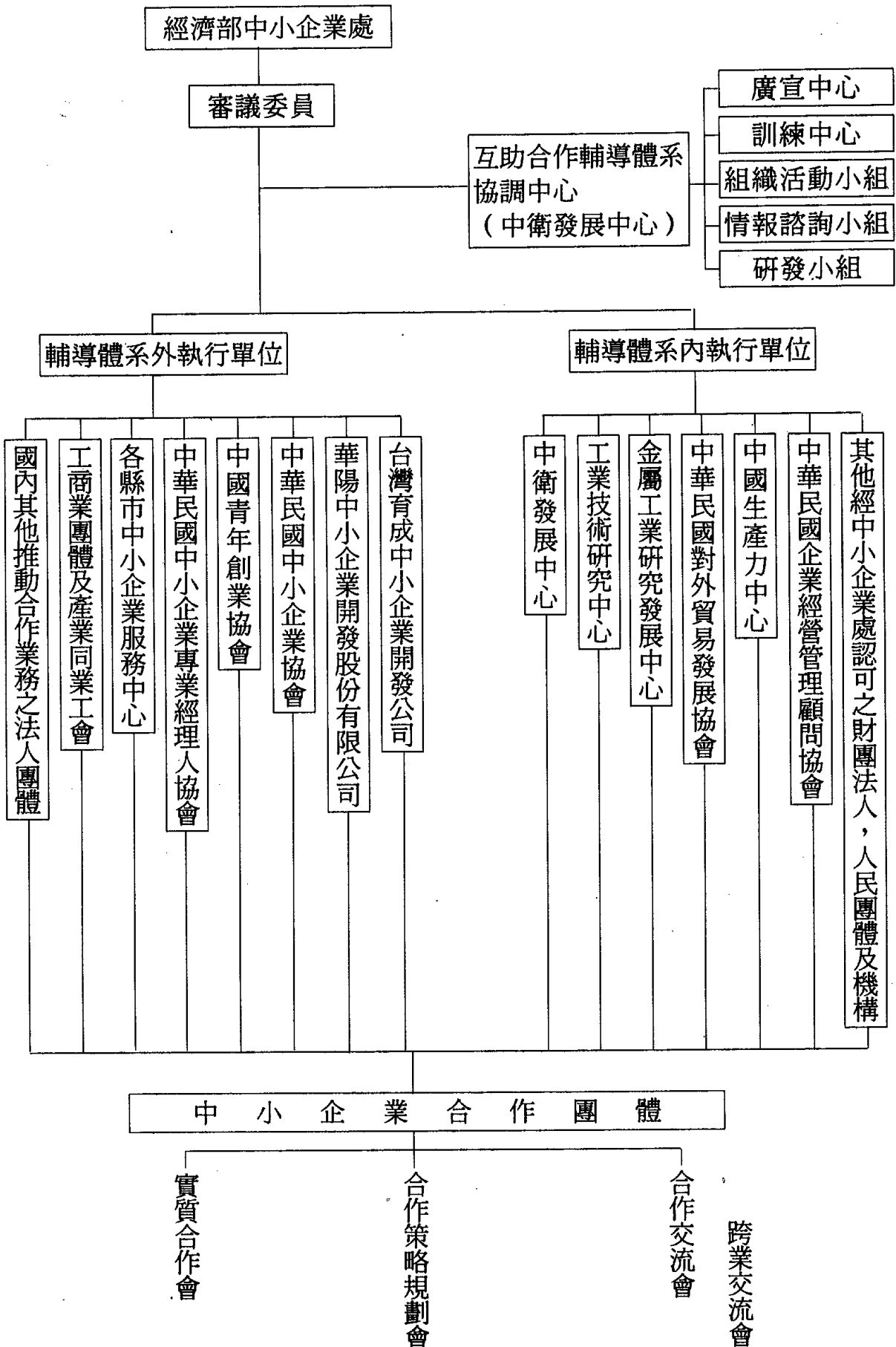
附表一

中小企業十個輔導體系運作效益



附表二

中華民國中小企業合作團體推行體系



附表三 聯合行為例外許可考量因素

行為類型	聯合行為產生之預期效果		衡量整體經濟與公共利益應考量因素
	正面效果	負面效果	
(合理化聯合行為) 為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研究發展成本降低 2. 技術水準提高 3. 生產效率增進 4. 產品品質改退 5. 銷售量增加 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 倘共同開發市場後自行劃分市場，將限制市場競爭 2. 縱使不劃分市場亦易形成市場進入障礙，限制市場競爭 3. 業者可能在其開發市場上濫用市場地位 4. 業者經營、產銷策略可能受約束 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研發成本降低之程度 2. 技術水準提高程度 3. 生產效率提高程度 4. 商品品質改良程度 5. 產銷量變化預估 6. 商品價格變化預估 7. 參與聯合事業市場占有率 8. 業者有無濫用市場地位之虞 9. 業者經銷策略是否受約束
(專業化聯合行為) 為促進事業合理經營，而分別作專業發展者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生產力提高 2. 技術水準提高 3. 產品品質改良 4. 產銷成本降低 5. 產銷量增加 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瓜分市場之虞 2. 削弱市場競爭 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 產銷成本降低之程度 2. 產銷效率提高程度 3. 商品品質改良程度 4. 生產技術提高程度 5. 產銷量提高程度 6. 參與聯合事業市場占有率
(輸出聯合行為) 為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 避免出口廠商間進行激烈的價格競爭 2. 倘統一銷售、運送則可節省運輸成本 3. 對外議價能力可望提高 4. 可有效審查出口產品品質、控制廠商素質 5. 促進出口貿易發展 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 易引起貿易夥伴國報復 2. 對未參加聯合事業之市場進入障礙提高 3. 此一聯合可能運至國內市場 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 出口成本降低程度 2. 出口價格變化預估 3. 有無不當侵害國內一般消費者及其他相關事業利益之虞 4. 外國政府報復可能性
(輸入聯合行為) 為加強貿易效能，而就國外商品之輸入採取共同行為者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化採購能力 2. 降低進口成本 3. 獲得有利之交易條件 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 限制國內市場之競爭 2. 國內進口價格易趨於一致性 3. 損害國內消費者利益 4. 運用至下游產銷階段之可能性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 進口成本降低之程度 2. 影響國內產業發展之程度 3. 有無不當侵害國內一般消費者及其他相關事業利益之虞
(不景氣聯合行為) 經濟不景氣期間，商品市場價格低於平均生產成本，致該行業之事業，難以繼續維持或生產過剩，為有計畫適應需求而限制產銷數量、設備或價格之共同行為者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保護體質尚佳之廠商，得以繼續維持營運 2. 促進產業景氣回升 3. 防止失業 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 邊際廠商未受淘汰，延緩產業結構之改善 2. 侵害一般消費者利益 3. 事業因依賴不景氣聯合以求生存，而不進行合理化經營 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總體景氣狀況 2. 商品市場價格持續低於平均生產成本之程度 3. 是否該行業之事業難以繼續維持或生產過剩 4. 是否經事業之合理化經營仍難克服不景氣之困境 5. 有無不當侵害國內一般消費者及其他相關事業利益之虞 6. 參與聯合事業之員工人數
(中小企業聯合行為) 為增進中小企業之經營效率，或加強其競爭能力所為之共同行為者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增進中小企業之經營效率 2. 加強中小企業競爭能力 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 易導致價格聯合 2. 特定市場競爭程度之減弱 3. 市場進入障礙之提高 4. 影響未參與聯合行為之相關事業的商業活動 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 是否符合中小企業之認定要件 2. 中小企業聯合之後，其經營效率或競爭能力是否將顯著提升 3. 參與聯合之事業，以個別之努力難以增進經營效率，或加強競爭能力 4. 有無不當侵害國內一般消費者及其他相關事業利益之虞

資料來源：公平交易委員會

