

第一章 緒論

自民進黨主政，台灣歷經第一次的政黨輪替以來，由於國內政經結構的轉型、兩岸關係的低盪與國際經濟的不景氣，造成國內中小企業紛紛出走，蔚為一股「投資中國熱」。根據統計，民國八十九年台灣企業赴大陸投資的金額有 2,607,142 千美元，比民國八十八年的 1,252,780 千美元，足足多了 1,354,362 千美元(經濟部統計處，民 90)。

面對企業出走的危機情勢，社會各界及領導階層不斷呼籲企業應該「根留台灣」，以免出現台灣產業的空洞化危機。然而，從公共政策角度而言，「根留台灣」只是道德的呼籲、情感的訴求，對於講求成本效益的企業界而言，「訴之以情」或「訴之以德」的說法並不能解決企業所面臨的危機情勢，作為一個負責任的政府唯有排除中小企業經營投資的障礙，徹底解決中小企業所最頭疼的三大問題：土地、勞力及環保問題，才能吸引企業繼續根植本土，永續發展。爰此，本研究提出顧客導向的公共政策，作為政府相關機關及學術研究之參考。

第一節 研究動機與目的

壹、 研究動機

崛起於民國六 年代的台灣中小企業，由於兼具彈性與效率

的雙重優點，故雖歷經三十年政經環境的重大變化，中小企業一直在台灣經濟發展過程中扮演著不可磨滅的重要角色（鄭秋玉，民 89：1）。回顧中小企業的發展歷程，在民國六 至七 年代，中小企業利用當時充沛的勞動力資源，配合著國人勤勉的特性，對台灣經濟成長有極大貢獻，民國七 年代中期以後，隨著經濟自由化、國際化，中小企業在國際市場中快速的調整腳步，進行對外投資，走向國際化，創造了台灣經濟奇蹟。

民國八十六年亞洲爆發金融風暴，全球貿易大幅衰退，台灣經濟受到金融風暴的衝擊，出口乃大幅降低，企業財務危機頻傳；民國八十八年發生九二一大地震，對生產設備及建設造成不少破壞。然而，處此內外艱困環境下，中小企業家數卻仍持續增加。根據統計，民國八十八年中小企業家數有 106 萬 738 家，占全部企業家數的 97.73 % ；若以就業人數而言，占全部企業的 78.25 % ；受雇員工人數則占全部企業的 69.25 % ，均較八十七年略有成長。另在出口值方面，雖較八十七年減少 2.86 % ，但仍創造 1 兆 1,978 億元的出口值，占全部企業的 21.11 % ；銷售額則為 6 兆 9,051 億元，占全部企業的 28.95 % 。最值得一提的是，其所負擔的營業稅較八十七年成長了 3.33 % ，占全部企業的 44.15 % （經濟部中小企業處，民 89：2）。由此可見，中小企業在台灣經濟與社會發展上確實扮演著關鍵性的重要地位。民國八十八年企業規模概況如表 1-1：

表 1-1 民國八十八年企業規模概況

項目 \ 規模	全部企業	中小企業	大企業
家數 (家)	1,085,430	1,060,738	24,692
占全部企業比率 (%)	100.00	97.73	2.27
成長率 (%)	1.53	1.49	2.89
就業人數 (千人)	9,385	7,344	1,080
占全部企業比率 (%)	100.00	78.25	11.51
成長率 (%)	1.03	1.09	2.96
受雇員工人數 (千人)	6,625	4,587	1,076
占全部企業比率 (%)	100.00	69.25	16.24
成長率 (%)	1.05	1.12	3.07
銷售額 (萬元)	2,385,093,485	690,511,197	1,694,582,288
占全部企業比率 (%)	100.00	28.95	71.05
成長率 (%)	4.82	-0.04	6.94
直接出口值 (萬元)	567,546,102	119,782,010	447,764,092
占全部企業比率 (%)	100.00	21.11	78.89
成長率 (%)	9.48	-2.86	13.34
內銷值 (萬元)	1,817,547,382	570,729,187	1,246,818,196
占全部企業比率 (%)	100.00	31.40	68.60
成長率 (%)	3.45	0.58	4.82
營業稅 (萬元)	11,656,011	5,145,631	6,510,380
占全部企業比率 (%)	100.00	44.15	55.85
成長率 (%)	0.93	3.33	-0.88

資料來源：經濟部中小企業處，民 89。

近年來由於國內外政經環境急遽變化，傳統勞力密集產業受

到勞動力短缺、勞動成本上升、開發中國家產品低價競爭等因素影響，導致傳統競爭優勢喪失，加上全球化與新興科技快速發展，改變現有產業結構，使中小企業的生存受到嚴重影響。

目前中小企業所面臨的主要問題為：地價高昂、用地取得困難；工資持續上漲、基層勞動力不足；自有資金不足、財務結構薄弱；資訊取得不易、創新能力不足；環保法規要求日高、難以支應各項驟增之成本等。在上述諸項問題當中，根據黃俊南（民 89：155）針對民國八十七年全國優良進出口廠商總排名前 1,500 名所作之「台灣加入 WTO 後對製造業廠商的衝擊影響調查分析」，問卷結果得知，台灣的廠商出走或計畫外移的主因有三：「土地成本太高」為首要原因；「勞動成本太高」為第二重要原因；「環保管制導致成本激增」為第三重要原因。由此可知，土地、勞力、環保為最嚴重的三大問題。

更進而言之，筆者之所以選定中小企業的「土地」、「勞力」及「環保」問題作為探討主題，主要是基於「有土斯有財」，土地是中小企業生產的基本要素，勞力又是創造生產的原動力，而環保則是當前中小企業的社會責任。中小企業唯有在土地上創造經營優勢，擁有充沛的基層勞力，重視環境保護，才能永續發展。易言之，中小企業所面臨的三大問題之所以成為中小企業投資發展的障礙主要是因為：

一、在土地方面：

台灣地狹人稠，土地一向是熱門話題，尤其近幾年土地價格因炒作而日益飆漲，對資金有限的中小企業而言，購置土地或租用廠房，乃是沉重負擔。

二、在勞力方面：

由於勞力短缺，帶來工資上漲，相對於東南亞及大陸地區的工資低廉，無疑形成發展上的障礙，其他如勞保及眷屬之健保費用、退休準備金等，都對中小企業造成壓力。

三、在環保方面：

國內近幾年環保意識高漲，環保法規經常更新與修訂，使中小企業增加資訊的蒐集成本與面對更大的經營風險，大部分中小企業的座落位置距離住宅較近，因此產生的污染對鄰近民眾的健康影響較大，日漸嚴格的環保標準，對中小企業的經營將造成相當大的影響。

正因為中小企業面臨上述三大問題，所以政府必須對中小企業進行輔導，協助中小企業改造與轉型。此外，台灣加入世界貿易組織（WTO¹）後，中小企業面臨的競爭環境勢必更加激烈。因此，如何順應經營環境的變化，協助中小企業健全體質，提高競爭力，實為當前政府不可旁貸之責。

政府於民國七十年，即在經濟部設立中小企業處，專責辦理有關中小企業各項業務之規劃、輔導、研究、發展等事宜。民國八十年通過中小企業發展條例²後，我國中小企業的發展體系已相當完備。當前的中小企業輔導政策，無論在協助中小企業改善

¹ wto 於民國八十四年一月一日正式成立，目前有 138 個會員國，我國於九十一年一月一日正式成為會員國。

² 參閱經濟部中小企業處 <http://www.ntact.gov.tw/GOPHER-DATA/D4/D46/index.htm> 網站。

經營環境、提昇競爭優勢及人力素質方面，或成立中小企業發展基金，協助專案貸款方面都各有施政重點及專責單位負責。然而現行中小企業輔導政策制定及執行多年後，仍有諸多問題無法解決，究竟是政策本身的問題抑或執行不力，值得探討。

筆者在台灣省政府建設廳服務十多年，雖因台灣省政府組織精簡，而於民國八十八年七月一日，歸併經濟部，但中小企業的業務仍然是目前服務單位——經濟部中部辦公室的業務項目之一，筆者因為主管研考業務，必須彙編施政計畫及業務報告，因而對中小企業的業務常有接觸，很能體會中小企業對我國經濟社會的重要性，更關心它未來的發展動向，因而興起研究本論題的動機。

此外，筆者為增進學術上的專業知識，俾與實務工作經驗相驗證，在服務期間，曾於民國八十三年起至東海大學公共行政研究班進修三年；之後，又於民國八十九年考入公共事務碩士在職專班；期間選修政策分析、政策管理、管制政策及政策評估等課程，對公共政策非常有興趣，筆者深切盼望透過中小企業輔導政策的個案研究，能印證公共政策與公共管理理論的適用性，這是研究的動機之二。

貳、 研究目的

環顧目前的政經環境，基於對官僚體系改革的殷切需求，民眾參與公共事務日益頻繁。因此，如何透過有效的輔導或管理策略來提昇政府效能以及服務品質，已成為政府所必須關切的課題。「顧客導向」的服務理念，是近年來政府部門為提昇行政績效所積極推動的目標，為落實政策，必須將「顧客導向」的概念

帶入公共政策制定程序中，才能制定出符合公共利益的公共政策。在制定公共政策過程的各項步驟中，首先要確認政策的標的團體（顧客）究竟是誰？本研究由於是探討中小企業的土地、勞力及環保問題與對策，故明顯地本研究所謂的顧客，除了政府相關行政人員外，應是指「中小企業業者」而言，既然顧客至上，當然要尊重中小企業的意見，儘量在政策上滿足中小企業的需求。因此，本研究期望透過深度訪問的方式，將顧客需求納入政策形成，以建構顧客導向的公共政策。本研究主要的研究問題為：

- 一、目前中小企業在土地、勞力及環保方面遭遇到那些問題？中小企業在此三方面對於政府相關輔導單位的需求為何？
- 二、目前中小企業輔導政策的特色為何？有何限制？遭遇到的困境為何？應如何將企業需求納入輔導政策形成過程中？

本研究將以顧客導向的精神，以深度訪問方式探索當前中小企業界對於土地、勞力及環保方面的態度與意見，充分了解他們的需求，以作為制定中小企業輔導政策的基礎。同時將檢討我國中小企業輔導政策的發展歷史、主要內涵、目前的困境與問題，並且檢討輔導組織體系，以檢視目前的政策是否符合顧客的需求？本研究將以中小企業的需求調查資料為基礎，提供若干政策建議，俾將產業需求與政策目標相互結合，以形成顧客導向的中小企業輔導政策。

基於前述兩大研究問題，本研究目的，主要有下列兩項：

- 一、從實務上而言，本研究由於結合企業需求與公共政策形成過程，俾使輔導政策更能符合中小企業的需求，故期望透過本研究之發現，可以為當前的中小企業輔導機關提出具體的政策建議與行動計畫，期盼有助於解決目前中小企業所面臨的三大難題。
- 二、從學術上而言，亦可以從中小企業輔導政策的個案研究過程中，印證顧客導向公共政策理論在台灣之適用性，期盼能夠拋磚引玉，吸引更多學界先進探討該課題，以建立我國中小企業輔導政策的經驗性理論，對未來的公共政策學術研究，有些許幫助。

第二節 研究概念的界定

壹、顧客導向

「顧客導向」的公共服務是政府期盼扮演的角色，顧客的需求與滿意感已經是目前公私組織生存發展的關鍵。公私組織運作的結果，不論是有形的產品或是無形的服務都必需得到消費者的接受，一切的改善工作才會有意義。

國內學者丘昌泰（民 89b：189）認為企業發展的基礎在「顧客」，因而企業界都大力推動顧客滿意（customer satisfaction, CS）策略，希望能夠從生產到消費過程中滿足顧客的需求，以發展企業的生機；所謂「顧客滿意經營」就是指在產品開發之前就徹底結合「商品」與「服務」，而形成一種整體產品提供（total product

offering, TPO) 的系統，以創造顧客內心的感動，從而成為產品的忠誠支持者。

所謂「顧客」並非狹隘的僅指位於組織外部，使用組織最終產品或服務的「外部顧客」而已，同時亦指組織內部由於分工而形成的「內部顧客」，故顧客的範圍應同時包含內部與外部顧客（internal /external customers）。機關組織服務的對象，可能是屬於機關內部的成員，稱為內部顧客，但是絕大多數都是機關組織以外的一般民眾，稱為外部顧客。例如，以中小企業輔導機關而言，內部顧客是指經濟部所管轄之中小企業處、工業局、工業區服務中心，以及各縣市政府、各縣市工業發展投資策進會等相關行政人員；外部顧客當然係指中小企業。如果中小企業輔導政策不能反映工業區服務中心的需求，則為企業服務的工業區服務中心那裡有士氣與心情為企業界提供最滿意的服務呢？因此，內部與外部顧客的關係是非常密切的，內部顧客如果服務不好，則外部顧客就不可能服務周到。

基本上，本研究所謂的顧客兼具兩者，然而更強調的是「外部顧客」，也就是中小企業。由於服務品質是由顧客主觀地加以衡量，本研究主題既為「制定顧客導向的公共政策」，焦點係探討中小企業土地、勞力及環保問題與對策。因此，首先要了解我們的顧客中小企業有何需求？然客滿意的公共服務。

筆者認為政府服務品質要提升，必須創造一個「以品質為中心」、「以顧客為導向」的組織文化，政府部門要能夠獲得中小企業顧客的滿意，建立正確完整的服務理念是相當重要的。基此，為中小企業服務必須做到下列三點：

一、以「服務理念」代替「管理模式」：

中小企業輔導機關的行政人員應配合時代潮流，改變以往傳統保守、管理者高高在上的「管理模式」，而代之以更具前瞻性的「服務理念」，以新穎、熱誠的服務者姿態，為中小企業提供更好的服務。

二、傾聽企業聲音的「顧客至上」精神：

中小企業輔導機關的行政人員應主動和中小企業多接觸、多傾聽他們的聲音，多了解他們的需求，多為他們的權益設想，秉持顧客至上的精神，並且設身處地，堅持公平、公正、客觀的原則，以協助他們解決問題。

三、自發性服務態度：

行政人員能主動積極為顧客服務，使顧客感受服務的熱忱與誠心，意即要秉持自動自發的主動服務精神，拋棄敷衍了事的心態，更不要等到引起顧客不滿，才作事後補救的工作。

貳、公共政策

公共政策的定義相當分歧，國內外學者從不同的角度給予不同的定義。包爾（Pal, 1992:2）認為「公共政策是公權威當局所選擇的行動綱領或不行動，以分析闡明某既定的一個問題或一組相互關連性的問題。」；國內學者吳定（民83：5）則說：「公共政策乃是指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。」。學者丘昌泰（民89a：8-10）解析包爾界定的概念，揭示數項要點如下：

一、公共政策是公權威當局所進行的活動

公權威當局是指對於國民的個人行為或私部門的集體行為具有強制權或合法權的機構。政府機關是社會最重要的統治機構，故公共政策係以政府部門為核心，中央政府和地方政府都是制定公共政策的政府機關；另外，社會上的非營利團體，如慈濟功德會、環保團體、人本教育基金會等，雖不具權威性，但其所強調的公共目標、公共利益與公共價值等，對於公共政策的制定與執行產生重要影響，也是廣義的公共權威當局之一。

二、公共政策的選擇行動是一種有意識的意圖行為

政府機關所選擇的公共政策必然希望能夠改變社會現狀，解決社會問題，這種意圖應該是很明顯的，而且政府官員會將他表現在「政策目標」的設定上，以政策聲明（policy statement）的方式加以表達，公共政策的意圖必然是目標導向的，例如：環保署制定空氣污染防治費的目標是「清潔空氣品質，改善國民健康」，這也是環保署希望達成的政策意圖。

三、公共政策包括公權威機構的行動或不行動的行為

很多人認為公共政策必然是指政府機關積極採取某項行動綱領，俾對社會活動產生干預的現象，其實，政府機關是社會的統治者，它不採取任何行動，也將對社會活動產生干預作用，因此必須將它列入研究範圍。

四、公共政策是問題導向的

公共政策主要的目的在於解決社會問題，公共政策所處理的問題可能是單一問題，例如：台北市政府為了解決殘障同胞行的問題，鋪設導盲磚；也可能是一系列相互關聯的問題，例如：為解決盲胞的生計、教育與福利問題，所採行的殘障福利計畫。今天政府機關所處理的公共問題經常是一系列的，而且是交互依賴的，問題與問題之間形成不可分割的網絡關係。

綜合上述學者之論點，筆者認為，「公共政策」的概念，應是政府施政面臨某種問題，為解決此問題所採取的對策，所以公共政策是問題導向的，也是目標導向的，政府選擇作為或不作為都是公共政策，因此推動全民健保是公共政策，不發放老人年金也是公共政策，不同的問題有不同的對策。中小企業目前所遭遇的問題，除了同業不理性競爭以及大陸與東南亞的競爭壓力外，土地、勞力、環保等問題也是中小企業亟待政府協助解決的課題。

參、中小企業

所謂中小企業，係指經營規模相對於大企業為小的企業，這是一般性的通稱。由於各國的國情、環境、經濟發展的程度不同，因此對中小企業的定義，也就大異其趣(黃寶祚與陳麗貞，民87：1-2)。在經濟高度發展的國家，利用自動化設備的程度較高，資本及技術密集的程度亦較大，故營業額與資本總額採取較高的標準，員工人數則採取較低的標準。相反的，在經濟低度開發國家，由於人力資源相對豐富，而資本及技術卻相對不足，因此員工人數採取較高的標準，營業額及資本總額則採取較低的標準。

我國正式公布中小企業的定義，係於民國五十六年九月十四

日，由行政院核定之「中小企業輔導準則」所釐訂（許文志，民84：5），當時中小企業的定義為：製造業資本額在新台幣五百萬元以下，常雇員工在一百人以下者；商業、運輸業及其他服務業全年營業額在新台幣五百萬元以下，常雇員工在五十人以下者，均謂之中小企業。其後，隨著經濟環境的變遷，中小企業的定義經過七次修訂，現行中小企業之界定，係依據民國八十九年五月三日經濟部修正發布之「中小企業認定標準」³所訂定，依據該標準第二條所稱之中小企業，係指依法辦理公司登記或商業登記，並合於下列標準之事業（經濟部，民89）：

- 一、製造業、營造業、礦業及土石採取業實收資本額在新台幣八千萬元以下者。
- 二、農林漁牧業、水電燃氣業、商業、運輸、倉儲及通信業、金融保險不動產業、工商服務業、社會服務及個人服務業前一年營業額在新台幣一億元以下者。

各機關基於輔導業務之性質，就該特定業務事項得以下列經常雇用員工數為中小企業認定標準，不受前項規定之限制：

- 一、製造業、營造業、礦業及土石採取業經常雇用員工數未滿二百人者。
- 二、農林漁牧業、水電燃氣業、商業、運輸、倉儲及通信業、金融保險不動產業、工商服務業、社會服務及個人服務業經常雇用員工數未滿五十人者。

根據上述，可知我國政府目前對中小企業的定義，係採資本

³ 參閱經濟部中小企業處 <http://www.moeasmea.gov.tw/index.asp> 網站。

額及雇用員工數兩種並行的標準，我國歷年來中小企業的定義，如表 1-2：

表 1-2 台灣中小企業定義之演變

行業別	56 年 9 月	62 年 3 月	66 年 8 月	68 年 2 月	71 年 7 月	80 年 11 月	84 年 9 月	89 年 5 月
製造業	資本額在新台幣五百萬元以下。常雇員工在一百人以下者。	登記資本額在新台幣五百萬元以下，資產總值不超過二千萬元。或登記資本額在新台幣五百萬元以下，常雇員工人數合於下列標準者：	實收資本額在新台幣二千萬元以下，資產總值不超過新台幣六千萬元者。常雇員工不超過三百人者。	同左。	實收資本額在新台幣四千萬元以下，資產總值不超過新台幣一億二千萬元者。	同左但行業別改為製造業及營造業。	製造業、營造業、礦業及土石採取業。實收資本額六千萬元以下者。或經常雇用員工數未滿二百人者。	製造業、營造業、礦業及土石採取業。實收資本額八千萬元以下者。或經常雇用員工數未滿二百人者。
礦業及土石採取業		(1) 製衣製鞋、電子業在三百人以下者。	實收資本額在新台幣二千萬元以下。常雇員工在五百人以下者。	實收資本額在新台幣四千萬元以下者。	同左。	同左。	。	。
商業、運輸業及其他服務業	全年營業額在新台幣五百萬元以下。常雇員工在五十人以下。	(2) 食品業在二百人以下者。 (3) 其他各業在一百人以下者。	每年營業額在新台幣二千萬元以下。常雇員工在五十人以下者。	同左。	每年營業額在新台幣四千萬元以下者。	同左。	農林漁牧業、水電燃氣業、商業、服務業。前一年營業額在新台幣八千萬元以下者，或經常雇用員工數未滿五十人者。	農林漁牧業、水電燃氣業、商業、服務業。前一年營業額在新台幣一億元以下者，或經常雇用員工數未滿五十人者。

資料來源：經濟部中小企業處，《經濟部中小企業白皮書》，民 89。

第三節 相關文獻的探討

壹、 研究文獻評析

彈性與效率兼具的中小企業，在台灣經濟發展過程中，一直扮演著多變且極為重要的角色。檢視國內相關文獻，關於中小企業方面的研究文獻還算豐富，除了政府出版品外，還有專業書籍、期刊論文、學位論文等，茲分述如下：

一、政府出版品方面

我國政府主管機關中以紀錄性或敘述性為主軸的參考文獻多散見於政府出版品中，例如：「促進中小企業產業升級之研究」（行政院研究發展考核委員會，民 83）；「中小企業白皮書」（經濟部中小企業處，民 89）；「製造業經營實況調查報告」（經濟部統計處，民 89），這些官方文獻中的基本資料內容，有助本研究對於國內中小企業發展狀況的全盤理解。

二、專業書籍方面

就出版年度而言，民國 83 年有 2 篇，民國 84、87、88 年各有 1 篇。再就內容而論，在 5 本專業書籍中，學者多將研究焦點放在管理實務方面，有由整體產業的觀點探討，亦有自個體決策者的角度出發，因而論著包括：總體經營發展、社會經濟分析、經營策略、經營問題、發展機制。其中屬總體經營發展者有 1 篇（陳明璋，民 83），社會經濟分析 1 篇（陳介玄，民 83），經營策略 1 篇（許文志，民 84）、經營問題 1 篇（黃寶祚、陳麗貞，

民 87) 發展機制 1 篇 (周添城、林志誠, 民 88)。由此可見, 專業書籍的論著並不多, 如表 1-3:

表 1-3 台灣中小企業專業書籍一覽表

時間	出處	作者	書名	主要內容
民 83	聯經出版事業公司	陳介玄	協力網絡與生活結構 台灣中小企業的社會經濟分析	探討台灣中小製造業的經濟結構及其所立基的社會環境特質, 認為協力網絡不僅是一種經濟網絡, 也可以是一種社會網絡。台灣中小企業之所以會形成「彈性化協力企業組織結構」與生產技術與管理、資金運作及市場行銷特質有很大的關係。
民 83	聯經出版事業公司	陳明璋	台灣中小企業論文集	論文集一共有 16 篇論文, 分成 7 大篇, 總共有 19 位作者。這些著作均以理論為基礎, 深刻描述台灣中小企業的特質和實況, 並利用現代分析方法, 以實證探討中小企業總體面發展問題。
民 84	揚智文化事業股份有限公司	許文志	邁向 21 世紀台灣中小企業經營策略	內容屬政策評論, 主要從實務經驗, 分析中小企業發展歷程、經營策略及面臨的困難與解決之道, 認為中小企業面對國際激烈競爭環境, 應根留本土, 心懷遠略, 以全方位的發展策略, 使企業經營反敗為勝。
民 87	華泰文化事業股份有限公司	黃寶祚 陳麗貞	台灣中小企業經營問題析論	由整體產業的觀點, 探討七十年代重要的經營環境變遷事實與問題癥結; 再由個別企業的觀點探討國內中小企業的經營問題。研究方法上, 輔以計量的實

				證分析工具，分別探討台灣中小企業經營本質、面臨問題與因應之道，並與國內大企業作比較，以更加凸顯中小企業的經營特性。
民 88	聯 經 出 版 事 業 公 司	周添城 林志誠	台 灣 中 小 企 業 的 發 展 機 制	由個體決策者的角度出發，配合整體面向的宏觀視野，特別是針對經濟發展時間過程累積性的觀察，探索台灣中小企業的特徵，全文透過時間數列的縱向深度，以及主客觀條件的橫向廣度分析，勾繪出台灣中小企業發展機制的輪廓。

資料來源：本研究自行整理

三、期刊論文方面

自 80 年起，以中小企業為題之期刊論文，便陸續問世，本研究共蒐集期刊論文 17 篇，相關研究概況如下：

(一) 就出版年度而言

民國 80 年有 3 篇；民國 81、82 年各有 1 篇；83 年有 5 篇；84、85 年各有 1 篇；86 年 2 篇；88 年 1 篇；89、90 年各有 1 篇。由此可見，83 年出版最多，其次為 80 年，87 年則沒有期刊論文出版，如表 1-4：

表 1-4 台灣中小企業期刊論文出版年度一覽表

年度	篇數	作者姓名
80	3	陳明煌；趙儒生；楊和炳
81	1	陳昭靜
82	1	張鈞
83	5	林桂碧；周昌湖；吳聲怡；梁鴻民；趙明光、朱正中
84	1	盧幸繁、李皇照
85	1	吳統雄
86	2	邱瓊慧；趙宜民
88	1	張瑞當、曾玉琦
89	1	鄭凱方
90	1	陳怡靜
合計	17	

資料來源：本研究自行整理

(二) 從內容而論

筆者所蒐集到的 17 篇期刊論文中，可分為輔導政策、資訊、資金、管理績效、人才培育五類，其中輔導政策 3 篇；資訊 4 篇；資金 2 篇；管理績效 5 篇；人才培育 3 篇。由此可見，以中小企業為題之期刊論文，以探討管理績效的學者最多，其次為資訊，再其次為輔導政策及人才培育，如表 1-5：

表 1-5 台灣中小企業期刊論文分類一覽表

類別	篇數	作者	出版 年度	出處	期刊論文名稱
輔導政 策	3	陳明煌	80	工商雜誌	日本中小企業輔導現況
		張鈞	82	基層金融	中小企業輔導的策略
		鄭凱方	89	經濟前瞻	檢視台灣中小企業的輔導政策
資訊	4	陳昭靜	81	台南家專學 報	一般中小企業管理資訊系統規劃
		吳聲怡	83	管理雜誌	中小企業管理專家—電腦化運動
		趙明光	83	台灣經濟研 究月刊	有效掌握商機—談中小企業經營資 訊之擷取與運用
		朱正中 邱瓊慧	86	台灣經濟研 究月刊	日本輔導中小企業資訊化經驗之啟 示
資 金	2	趙儒生	80	台北市銀月 刊	我國中小企業輔導與融資制度之探 討
		張瑞當 曾玉琦	88	中山管理評 論	中小企業經營管理、財務資金與稅務 規劃：以美而美公司為例
管 理 績 效	5	楊和炳	80	台灣銀行季 刊	台灣中小企業經營效率之研究—績 效分析管理制度推行成效之實證
		梁鴻民	83	靜宜管理學 報	台灣中小企業經營的條件之分析
		盧幸繁	84	企銀季刊	中小企業經營管理與績效之研究
		李皇照 吳統雄	85	亞太管理評 論	經理人個人特質與業務管理策略：影 響中小企業經營績效的長期參與觀 察研究
		趙宜民	86	企銀報導	中小企業經營之探討與趨勢

人才培育	3	林桂碧	83	勞資關係	談中小企業經營管理人才培訓工作
		周昌湖	83	勞資關係	中小企業經營管理人才培育
		陳怡靜	90	人力資源發展月刊	從中小企業經營環境看人力資源因應策略

資料來源：本研究自行整理

就輔導政策的相關期刊來說，陳明煌（民 80）研究「日本中小企業輔導現況」，發現日本中小企業能成為經濟發展的強大後盾，應歸功於行之有年的輔導工作，不但各種制度備極完善，政府及公民營金融機構的配合亦頗為順暢，堪為我國輔導中小企業的參考。張鈞（民 82）探討「中小企業輔導的策略」，認為面對中小企業所遭遇的內外問題，應立即研擬解決或紓緩對策，並提出維持創業精神、提升經營管理能力、考慮停止引進外勞、充分供應中小企業所需土地、改善非經濟性投資障礙等意見。鄭凱方（民 89）「檢視台灣中小企業的輔導政策」，認為台灣中小企業在創造性、機動性、與自主性的表現優於日本的中小企業，而我國的中小企業輔導政策也已相當完整，展望未來的輔導政策，應致力降低交易成本，尊重市場機能，輔導工作才能落實。

四、學位論文方面

在學位論文中，民國 80 年以後，以中小企業輔導作為研究主題之論文共有 11 篇，分別跨越幾個不同學門角度進行研究：

(一) 公共政策學門的角度

如王明傑（民 80）探討「歐洲經濟共同體中小企業輔導措施之研究」，溫慕堯（民 84）探討「台灣中小企業經營策略—經營

環境、企業資源、業主能力之互動」，李湘豐（民 86）作「中韓兩國中小企業的比較研究」，康必松（民 87）研究「台灣中小企業創業發展過程中的關係交換模式」，以鄭秋玉（民 89）研究「金融風暴前後我國政府與中小企業的關係」為例，金融風暴前政府的角色是「當家主政」與「提供者」，金融風暴後除了這兩個角色外，「助產者」的角色更為增強，在比較金融風暴前後政府的角色及政策作為後發現，政府應更著眼於造成中小企業發展限制因素，衡量中小企業的特質與經營規模，多考慮中小企業的立場，才能有效促進中小企業發展。

(二)經濟學門的角度

如林良枝（民 89）「以資源共享方式建構中小企業配銷流程模式之研究」，劉凌峰（民 87）之「中小企業之財務問題研究—以電子零組件貿易商為例」，係以個案研究法為主軸，輔以調查訪談法進行研究，深入探就中小企業融資管道、資金狀況與財務特性等方面的問題。

(三)社會學門的角度

如游景賢（民 87）之「人才培訓投資抵減辦法對中小企業之成效分析」，江義平（民 87）之「台灣中小企業策略聯盟決策模式建構與分析之研究」，林正道（民 87）之「台灣中小企業以策略聯盟創新知識技術之研究」，江國誌（民 87）之「廠商對於技術市場中介機構運用的相關因素之研究—以機械業為例」，主要係以人才培訓、策略聯盟方式，提升中小企業的競爭能力。

貳、本研究特色

綜合以上的所有文獻加以分析，本研究發現筆者所蒐集到的文獻大都集中在 80 年「中小企業發展條例」制定之後，在這之前的相關研究並不多，究其原因，應與政府近十年來積極推動中小企業輔導政策有關。然而，不管是專業書籍、期刊論文或學位論文，探討中小企業相關論題，大體上都從實務運作、制度層面或經營管理個案作研究，並未就「顧客導向」的公共政策作研究，顯然這是過去研究文獻的漏洞。

鑒於「顧客導向」的服務理念，是近年來政府部門為提升行政績效所積極推動的目標。公共組織在訂定政策的過程中，如果能以顧客的角度來思考，日後在落實政策的成效上，就能比較符合顧客的需求，因此本研究之題目訂為：「制定顧客導向的公共政策：中小企業土地、勞力及環保問題與對策之研究」，期望能針對當前的中小企業輔導政策進行系統性的檢討與反省，如能提出前瞻性的政策建議，則不僅能驗證公共政策與公共管理理論的適用性，在實務上亦對中小企業有莫大的助益。

第四節 分析架構的建立

本研究係以台灣中小企業目前面臨的困境及解決策略為研究重點，分析架構扣緊公共政策和顧客導向相關理念，並以南投縣中小企業的土地、勞力及環保問題作個案分析，探討中小企業輔導政策在政策過程中的相關問題。

學者丘昌泰（民 89a：41）認為政策利害關係觀點是公共政策理念的基礎，任何一項公共政策的制定，都必然涉及或多或少的利害關係，有些人得到政策上的利益，有些人則失去利益。政策學者唐恩（Dunn, 1994）指出：必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策。

在政策利害關係人概念導引下，以政府主管機關為核心，將所有可能涉及到的利害關係人的立場態度與想法加以了解、整合，如此，政府決策就更能符合顧客的需求。在本研究中，所探討的政策是「中小企業輔導政策」，該政策所涉及的利害關係人有政策制定者及政策受益者二種類型，由於這個政策並未出現明顯而直接的「政策犧牲者」，故不擬探討，茲就二種類型分述如下：

一、政策制定者

主要包括：（一）政府主管機關：在中央為經濟部；在地方為各縣市政府。（二）政府相關機關：在中央為經濟部中小企業處、經濟部工業局、內政部地政司、行政院勞委會、行政院環境保護署；在地方為各縣市政府地政局、工務局、城鄉發展局、社會局、環保局等；其他介於政府機關與中小企業間擔任橋樑工作之各縣市工業發展投資策進會、各縣市中小企業服務中心、各縣市工業區服務中心等單位之意見亦應予以重視。

二、政策受益者

中小企業是直接受到利益的團體，中小企業的代表人及其員工則是直接受到利益的個人。

根據以上的說明，本研究之分析架構為：以利害關係人為訪談對象，包括中央、地方政府官員及中小企業業者，因此，經濟部、南投縣政府等主管機關、相關機關之行政人員及中小企業業者均為訪談對象，本研究透過深度訪談把政府主管機關、相關機關及中小企業業者等利害關係人內心的主張、關切與疑問建構出來；也透過訪談研擬中小企業土地、勞力及環保問題的解決對策。本研究強調顧客導向，因此對顧客的偏好和期望必須有所回應，以本研究主題而言，相關的政府官員是內部顧客，相關的中小企業是外部顧客；主辦機關必須與內部顧客、外部顧客充分溝通、協調，達成共識，並進而整合意見將其納入政策形成過程，才能制定一個可行的，符合顧客導向的公共政策。茲將本研究之分析架構繪圖如圖 1-1：

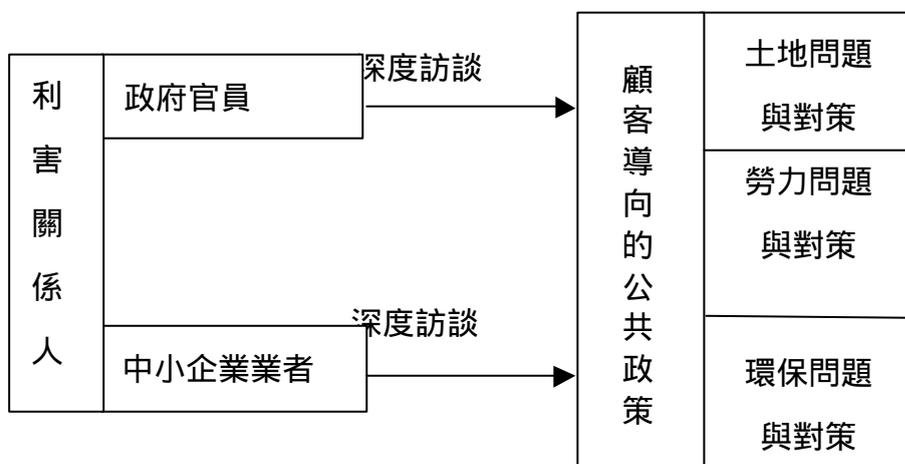


圖 1-1 本研究之分析架構

資料來源：本研究自繪

第五節 研究方法與限制

壹、研究方法

本文的研究方法有文獻分析、深度訪談二種，分述如下：

- 一、文獻分析：就公共政策相關理論與研究，包括顧客導向、中小企業的研究，不論是專業書籍、期刊論文或政府出版品、統計資料等，都加以蒐集、歸納、整理，以充分了解與本研究有關之問題。
- 二、深度訪談：為了解政策制定者之觀點，期能獲得更多資訊，使本研究更為周延。本研究分別訪問政府官員及企業界代表，訪問對象及訪問題綱分述如下：

(一)訪問對象

1. 政府官員：包括經濟部中小企業處、經濟部工業局、內政部地政司、行政院勞委會、行政院環保署及南投縣政府地政局、工務局、社會局、環保局等相關機關或單位之主管及承辦人共十二名；另訪問南投縣工業發展投資策進會、南投縣南崗工業區服務中心及竹山工業區服務中心之主管及承辦人共五名，為分類方便，亦將其列入本項探討。

2. 企業界代表：以南投縣的中小企業為主，家數多的、規模大的，都加以訪問；規模小的企業，如果有豐富的資訊或對政府有意見的，也都加以訪問，儘量使研究資料更豐富。訪問對象包括南投縣的皮革、木竹、印刷、食品、機械、塑膠、橡膠、金屬製品、電力及電子機械器材等製造業之董事長、總經理、協理、副理等共十二名。

本研究之所以選擇南投縣之中小企業為研究對象，主要基於下列理由：

- 一、居住在南投縣十幾年，已熟悉南投縣的環境，就地取材方便。
- 二、地方政府和中小企業比較接近，以個案做研究，可以使研究題目更為深入。
- 三、南投縣是省政府所在地，位於台灣省正中央，有南崗和竹山兩個工業區，全縣共有 1,254 家工廠（南投縣各類工廠分布統計表，如表 1-6），是典型的鄉村型縣市，有其特色，值得研究。
- 四、期盼能拋磚引玉，吸引更多學界先進來探討其他縣市中中小企業的問題。

表 1-6 南投縣各類工廠分布統計表

分類	家數
食品製造業	130
飲食及煙草製造業	30
紡織業	30
成衣及服飾品製造業	18
皮革、毛皮及其製品製造業	14
木竹製品及非金屬家具業	187
造紙及印刷業	83
化學材料製造業	34
化學製品製造業	55
石油及煤製品製造業	6
橡膠製品製造業	34
塑膠製品製造業	103
非金屬礦物製品製造業	63
金屬基本工業	28
金屬製品製造業	166
機械設備製造修配業	61
電力及電子機械器材製造修配業	71
運輸工具製造修配業	61
精密器械製造業	7
雜項工業製品製造業	73
合計	1,254

資料來源：南投縣工業發展投資策進會統計資料，民 91.1.4。

(二)訪問題綱

1.政府官員之訪問題目：

- (1) 工業區的土地出售情況如何？廠商取得工業區土地會有困難嗎？這幾年經濟不景氣關廠的大約有多少？應如何協助中小企業取得設廠用地？
- (2) 在非都市土地中有哪些用地中小企業可以設廠？目前土地利用情形如何？土地違規使用情況嚴不嚴重？應如何處理？
- (3) 目前國內失業率那麼高，中小企業是否還有缺工現象？外勞政策是否已做調整？勞資爭議問題多不多？勞工退休時領得到退休金嗎？應如何解決上述問題？
- (4) 工業區廢棄物如何處理？相關規定執行時是否有困難？應如何改善？就廢棄物而言，哪個條文爭議較大，應如何修正？該用什麼方法來掌握廢棄物的流向？
- (5) 對目前的環保法規有何建議事項？違規稽查制度應如何加強？
- (6) 在業務上比較困擾的問題是甚麼？污水處理廠的運作情形如何？目前處理多少廢水？對違規者如何處理？

2.企業界代表之訪問題目：

- (1) 設廠土地是工業用地嗎？土地費用高不高？對土地分區使用限制的規定有何看法？有無建議事項？

- (2) 企業經營是否有勞力不足的問題？勞基法的相關規定是否造成企業的困擾？對提列退休準備金及實施失業保險給付的看法如何？
- (3) 廢棄物處理問題讓您很頭疼嗎？以前的成本和現在比較，差距有多大？是否造成企業的負擔？事業廢棄物到除流竄，您認為主要的問題癥結為何？應如何改善？
- (4) 在環境污染方面，如空氣污染、水污染、事業廢棄物污染、噪音污染、土壤污染、有毒物質污染等方面，有無遭遇問題？您認為應如何解決？
- (5) 環保法令規定是否過於嚴格？對執行人員的做法有無意見？
- (6) 政府已建立十大輔導體系用來輔導中小企業，您曾經接受輔導嗎？是否滿意？

貳、研究限制

- 一、本研究因限於時間、經費及人力，無法作全面性的深度訪談，僅能選擇部分政府相關人員、南投縣中小企業代表、南投縣工業發展投資策進會、南投縣南崗工業區服務中心及竹山工業區服務中心等相關人員進行訪談，因此訪談的結果是否能代表全體的觀點，尚難以認定。
- 二、本研究無法就全台灣省之中小企業進行問卷調查，並作探討分析，其他地區的廠商或他種產業的廠商，對土地、勞力及環保問題上的看法是否一致，仍有待更進一步的探討。

第二章 理論基礎：顧客導向的公共政策

本研究的理論基礎在於顧客導向的公共政策，可分成三個重點加以敘述：(一) 公共政策形成過程；(二) 顧客滿意經營；(三) 顧客需求納入政策形成過程的機制。藉由這些理念的分析將可詮釋本研究的實際個案。

第一節 公共政策形成過程

壹、公共政策形成過程的意義與特性

一、意義

政策是一個普通的名詞，但卻很難定義，政治學者對政策及其相關的概念，如政策制定、政策過程等，都有不同的看法。國外學者拉斯維爾和坎普蘭（Lasswell and Kaplan, 1950:71）曾在一九五一年合著之「權力與社會」(Power and Society)一書中指出：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫。政策過程則包括了各種認同、需求和期望之規劃、頒布及執行」。從這個定義可以知道，兩位學者強調政策必須是目標取向的，政策過程則包括了規劃、頒布和執行。然而根據瑞普里和法蘭克林（Ripley and Franklin, 1984）的看法，他們認為政策就是「政府對被認知的問題所做的聲明及所採取的對策。」，從這個定義可

以知道，構成政策的兩個要素，一是「問題」，另一是「對策」。從問題到對策，這中間牽涉到一個過程，而且這個過程相當複雜。國內學者丘昌泰（民 89a：63）指出，「所謂公共政策過程包括很廣，從問題出現、問題界定、議程設定、政策建議、政策採納、政策執行到政策評估的所有階段，由於其涵蓋面甚廣，故整個公共政策理論皆為其研究範圍。」

學者朱志宏（民 80：130-132）則指出，所謂「政策過程」，就是從「問題」產生到政府提出「對策」的過程或歷程，而這政策過程是由幾個階段所構成的，這幾個階段就是：議程的設定、政策規劃及合法化、政策執行、政策評估。如圖 2-1：

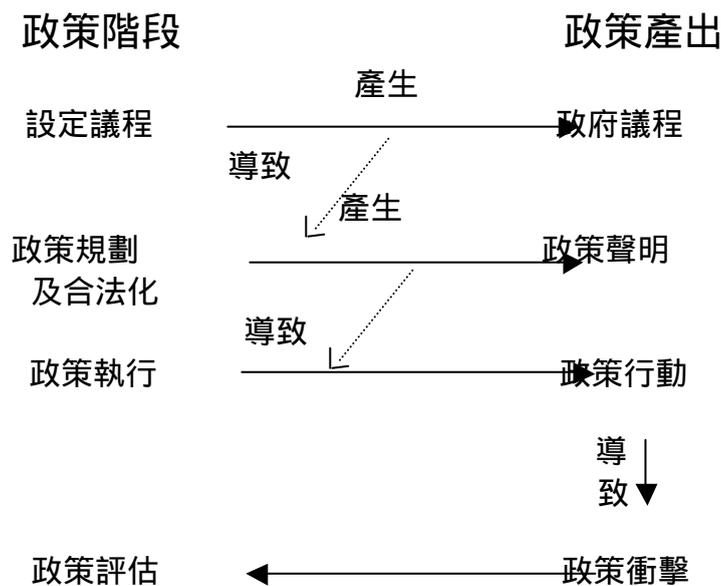


圖 2-1 政策過程之綜觀

資料來源：朱志宏，《公共政策》。台北：三民書局，民 80。

由上圖可知，政策過程的第一階段是設定議程。在這個階段社會產生某一個特定問題，如：失業問題、環保問題或能源問題，

這個問題經由不同的管道，獲得政府的注意，政府也認為必須予以正視，以謀求對策，因此將其列入政府的議程。政策過程的第二階段是政策規劃及合法化，政府會提出解決問題的各種方案，並且選擇一種作為政府的政策，在政策規劃的過程中，會出現極端不同的觀點，故有必要溝通、談判與妥協。在這個階段政策過程的產出，乃是國會制定一項新的法律，或是修改一項既定的政策。政策方案被選定之後，就要決定由那個機關或那個人負責執行，於是進入政策過程的第三階段政策執行，執行政策的機關必須要有資源，並且要能解釋法律、制定行政命令、訓練人員提供服務，以實現立法之目的。政策過程的第四階段是政策評估，在一項政策付諸執行以後，將會對社會產生某種程度的衝擊，這項政策也許能達到所欲達到的目的，也許不能。政策評估的結果可能導致政策執行的改變，也可能導致新的政策規劃，在少數情況下，甚至可能導致政策終結，不過，在大多數情況下，評估的結果，僅導致政策小幅度的改變。

由上述學者的觀察，可以發現他們對於公共政策過程的觀察角度相當寬廣，從問題形成到政策評估，都涵蓋在內。而政府通常是受到問題的刺激之後，才採取行動，謀求問題的解決之道。

二、特性

國外學者瓊斯（Jones，1970）曾經提出一系列的命題，足以精確的說明美國政策制定過程的特徵，值得參考：

- （一）對社會的事件（events）不同的人在不同的時間往往會做不同的解釋。
- （二）同樣的事件會產生許多問題。

- (三) 人們參與政策過程的程度各不相同。
- (四) 並非對所有的公共問題政府都會採取行動。
- (五) 對許多私人的問題，政府反而會採取行動。
- (六) 政府常把私人問題當作公共問題來解決。
- (七) 雖然政府對許多問題採取行動，但大多數問題並未能為政府所解決。
- (八) 政策制定者並非面對一個特定問題。
- (九) 大多數政策制定都是在有限的資訊以及不完善的溝通情況下進行。
- (十) 政策通常反映的是共識 (consensus) 而非信念 (conviction) 。
- (十一) 在政策過程中，問題常被界定，以及重新界定。
- (十二) 政策制定者常為他人界定問題，而這些人卻不能為自己的問題加以界定。
- (十三) 許多政策是在問題尚未被清楚界定的情況下，就進行規劃，並付諸實行。
- (十四) 大多數人對他人的問題不感興趣。
- (十五) 大多數人不贊成大幅度的改變。
- (十六) 大多數人不能指認一項公共政策。
- (十七) 所有政策制度都有偏差。
- (十八) 理想的政策制度並不存在。
- (十九) 大多數的政策制定在本質上都是漸進的 (incremental) 。

國內學者丘昌泰 (民 89a : 64) 認為政策制定過程有下列特性：

- (一) 公共性

政策制定過程是指「公部門」形成政策的過程，所謂公部門範圍很廣，如政府機關、國營事業機關、公立學校乃至於許多被稱為是準公共部門（quasi-public sector）的非營利團體皆屬之。政策制定過程所處理的問題為公共問題，私人問題必須顯現充分的公共性，才能列入政策議程加以處理。

（二）動態性

政策過程既然是一種過程，就不是終止的靜態現象，問題的發生固然是動態的，問題的解決也不表示停止不動的；政策過程本身是動態的，環境因素與政策參與者的運作，都可能使解決方案發展成為另一個新的政策過程。

（三）互動性

政策制定過程中有許多的政策參與者，不論是政府內部或政府以外的行動者，不論是中央或地方政府，甚至國外的參與者，他們都在政策領域中彼此進行綿密的互動，形成一個交互縱橫的政策網絡關係。

（四）彈性

政策制定過程雖有各種不同的步驟，但並不表示每一步驟都必須經過，沒有例外。事實上，每一項政策都有自己的流程，其中某些步驟對某些政策來說，可能沒有必要，但對另外某些政策而言，則卻是不能缺少。

（五）流動性

政策過程本身是流動性的，沒有任何政策參與者可以長久的固守某種地點或職位，利益團體表達意見後，很可

能就此消失蹤影，承辦某項政策的領導者，很可能放棄他所作成的政策。

根據以上的說明，可以知道，政策過程不僅是技術理性的過程，而且是政治與社會過程，所以我們觀察、分析與解決政策形成過程的知識，除了工具知識（instrumental knowledge）以外，更需要概念知識（conceptual knowledge）。

貳、政策形成過程中重要的參與者

在民主社會，人們普遍參與政治，公共政策的制定，不再為少數人所壟斷。國外學者金敦（Kingdon, 1984：3-5）指出：公共政策制定過程是一種政治與社會過程，有許多可見的與隱藏的參與者（visible and hidden participants）周遊於該過程中，政府部門以內，上自總統，下至常任文官都涉入該過程，至於政府部門以外的利益團體、學術界人士、大眾傳播、乃至於一般公民都不僅是旁觀者而已，他們還積極的運用資源及影響力，企圖改變決策過程。國內學者吳定（民 83：219-222）認為，就我國國情而言，在政策規劃的過程中，主要的參與者有行政人員、民意代表、政黨、利益團體、學術研究機構、大眾傳播媒體等六類，其他的參與者尚有當事人、學者專家、意見領袖等。林水波、張世賢（民 76：149）兩位學者指出，一項公共政策不一定只有一個政策規劃單位，有時會有數個政策規劃單位，同時或先後相互競爭，提出政策方案。一般而言，參與介入規劃過程的單位，包括個人或團體，粗略劃分有四種：行政機關、立法機關、研究機構、利益團體。學者朱志宏（民 80：79）則指出：今天公共政策之制定，除政府部門主其事者之外，還有許多其他行為者（actors），如政府內部其他部門的官員、對政策感到興趣的一般公民、利益

團體和政黨等。偶而，外國政府在公共政策制定過程中，也扮演某種重要的角色。

一項政策的制定，牽涉的因素實在複雜，所以公共政策過程必須考慮環境因素，若脫離環境因素，公共過程的研究就完全失去意義。學者丘昌泰（民 89：69-73）認為影響政策過程的環境因素區分為外環境因素及內環境因素。外環境因素是指政治體系以外的相關因素，包括：政治文化、社經條件、利益團體、公共輿論、國際因素；內環境因素是指政治體系以內的相關因素，包括政黨、立法部門、行政部門、法院。學者朱志宏（民 80：80-127，151-153，265-267）則指出，影響公共政策的制定不勝枚舉，比較重要的有：政治文化、公共輿論、菁英的態度、政黨、利益團體、民意代表、行政人員，此外，國外的因素，也必須審慎考慮，由於今日交通發達，人們往來日趨頻繁，所謂「天涯若比鄰」，因此，國與國之間，政府與政府之間，已聲息相通，都可能互相影響。至於那些人參與政策規劃過程呢？他認為要看「規劃」這兩個字如何定義，同時還要看時間、環境、特定事件來決定，一般來說，有三種人參與政策規劃過程，即：行政人員、立法人員和民間部門。茲將上述學者的看法製表如表 2-1：

表 2-1 政策形成過程中重要的參與者一覽表

學者	重要的參與者
金敦 (Kingdon)	政府部門以內：上自總統下至常任文官 政府部門以外：利益團體、學術界人士、大眾傳播、一般公民
吳定	主要參與者：行政人員、民意代表、政黨、利益團體、學術研究機構、大眾傳播媒體 其他參與者：當事人、學者專家、意見領袖
林水波與張世賢	行政機關、立法機關、研究機構、利益團體
丘昌泰	利益團體、公共輿論、政黨、立法部門、行政部門、法院
朱志宏	政府部門主其事者 其他行為者：政府內部其他部門的官員、一般公民、利益團體、政黨
	行政人員、立法人員、民間部門

資料來源：本研究自行整理

由上述學者的見解可知，一項政策的制定，牽涉的因素非常複雜，今日公共政策形成之特色，乃參與者眾，牽涉面廣。不僅國內的各種因素能影響政策之形成，國外的因素亦必須考慮。在過去威權時代，民眾對政策制定的影響力極其有限，今日民主社會，由於民眾的政治知識較高，政治興趣較濃，因而民眾會以各種方法參與政策的制定，並透過各種管道，督促政府制定對民眾有利的政策。本研究綜合上述學者的觀點，就本研究主題而言，將公共政策形成過程中重要的參與者列出如下：

一、行政人員

在公共政策制定的過程中，參與政策制定最深者乃係行政人員，特別是行政部門之決策人員。依據學者吳定的觀察(民 83：220)，目前我國行政機關在規劃重大政策方案或行政計畫時，很少是由行政人員單獨完成，單就內部的參與者來說，包括政務官與事務官、一般行政人員與專業人員、以及外來顧問專家與內部行政人員。學者朱志宏(民 80：125-126)認為，行政人員從資訊處理、行動方案擇定、至政策產出，皆側身其間。一個完整的決策過程，乃包含下列之步驟：(一)認識問題之真象與存在之事實；(二)蒐集有關之資訊；(三)就所得之資訊予以分類及分析；(四)嘗試提出各種可能之解決方案；(五)正式歸納列出可供選擇之行動方案；(六)評估這些可能方案之優劣、利弊、得失；(七)就這些方案擇一最佳者；(八)執行決策(九)評估執行的情況與反饋。所以理想的行政部門在作決策時，除了應客觀、詳盡的作事實判斷外，還要眼光深遠的作後果判斷，同時，必須隨時隨地去瞭解民眾利益之所在，並且以全國多數人的價值判斷，來替代自己的價值判斷。

二、利益團體

利益團體是公共政策制定過程中一個重要的環境因素，公民為了參與公共政策，最直接有效的管道為加入利益團體，對國會議員進行遊說工作，以影響公共政策的制定。學者吳定(民 83：572)認為利益團體就是由一群具有共同利益者所組成，以向他人、其他團體或政府機關提出主張，達成其目標的組合體。奧恩斯坦與艾爾德(Ornstein and Elder)兩位學者指出，利益團體之所以能夠影響公共政策的制定，除取決於該團體之資源、資產及其需要動機之外，尚取決於政府行動者(political actors)之需要、動機與限制。換言之，利益團體參與政治過程，對公共政策之制

定產生某種程度之影響，乃是受到政治行為者之容許與鼓勵。當政治行為者面對利益團體可能提供之誘因（incentives），或其可能實施之制裁（sanctions）而無以抗拒時，利益團體之影響乃因應而生。

台灣地區近幾年來經濟快速發展，社會急遽變遷，因此各種公益性及私益性團體有如雨後春筍般的出現，學者朱志宏（民80：110）認為在任何一個社會，人民對政府都會有所要求，而在現代的民主社會，這種期望更為突顯，這種多所要求的現象，在學理上稱為「利益表達」，「利益表達」是利益團體最主要的功能。學者吳定（民83：221）則認為未來的政策規劃活動，將會有更多的利益團體介入，人們透過利益團體的活動而參與政治及影響政策，乃是多元民主社會必然的趨勢。利益團體在問題的提出方面，經常居於舉足輕重的地位，如環境保護團體對維護自然景觀、保護野生動物的重視，消費者保護團體對民生必需品品質的注意等。其他以特定利益而組成的團體，如工會、公會、農會、漁會等，對於相關問題的注意，及規劃解決方案等活動，更是不遺餘力。由上述可知，利益團體在一個現代民主社會是有其正面的功能。

三、中小企業業者

在民主政治中，民意與政策形成之間的關係相當密切，失去民意基礎的公共政策，必然遭受批評，所以民主政治必須重視民眾需求，讓民眾有充分表達意見的機會。落實顧客導向的中小企業輔導政策，對外部顧客而言，就是把中小企業業者的聲音帶入決策過程，了解中小企業業者的需求，建立業者參與的機制，使決策更能切合中小企業業者的需要，以減少未來政策執行時的阻

力。至於政府應如何傾聽中小企業業者的聲音呢？本研究認為可以透過舉辦公聽會、說明會的方式，幫助中小企業業者了解規劃中之政策方案內涵及其可能發生之後果，如能充分溝通，取得共識，並獲得支持，將有助於日後的政策執行，此外，還可透過深度訪談及民意調查的方式，找出中小企業業者的真正態度，以作為政策制定的參考。

參、利害關係人取向的公共政策

政策學者唐恩（Dunn,1994）界定政策利害關係人為受到政府政策影響或影響公共政策，對政策下了賭注的個人或團體，如：公民團體、勞工聯盟、政黨、民選首長，乃至於政策分析家皆是。學者朱志宏、丘昌泰（民 84：54-68）認為，任何一項公共政策，都必然涉及或多或少的利害關係，依據利益團體理論的說法，每一種利害關係也必然都會出現一個表達該種利害關係的團體或個人，通稱為「政策利害關係人」。從政策制定者的立場來看，他必須公平的認定與考慮所有政策利害關係人的立場或態度，方足以制定公平、正義之政策，否則社會必然興起不平之鳴，政策之推行乃有窒礙難行之虞。依此看來，政策利害關係人觀點的分析確實是政策規劃或分析的理念基礎。為求瞭解政策利害關係人之觀點、立場或意見，我們必須進行多元觀點分析。多元觀點分析是指系統的運用個人、組織與技術觀點與問題情境，俾能洞察問題與潛在解決方案的方法。

中小企業輔導政策的利害關係人包括下列兩類：

一、政府官員

包括經濟部及各縣市政府等主管機關之行政人員；以及經濟部中小企業處、經濟部工業局、內政部地政司、行政院勞委會、行政院環保署等相關機關之行政人員。依據政策問題性質之不同而有不同的相關機關。如土地問題方面，內政部地政司的意見最具關鍵地位；勞力問題方面，行政院勞委會的意見最具關鍵地位；環保問題方面，則以行政院環保署的意見最具關鍵地位。當然各縣市工業發展投資策進會、各縣市工業區服務中心的看法也應該予以考量。

二、中小企業業者

中小企業業者是中小企業輔導政策中之政策受益者，因此，分析或規劃中小企業輔導政策時，必須重視他們的意見。當然，中小企業業者所組成的公會意見，最足以代表企業界的意見，所以必須蒐集公會的意見，瞭解他們的立場、態度與想法，使政策制定能具利益代表性。

肆、問題建構

作者試圖制定利害關係人取向的公共政策主要是希望能夠建構其問題之所在，從而政府部門根據其問題癥結提出具體的因應對策，因之問題建構（problem structuring）乃是非常重要的政策分析方法之一，所謂問題建構是指針對問題的癥結與成因結構進行認定與澄清的過程，學者丘昌泰（民 89：118，129-130）認為：政策分析家應該重視問題建構，這項工作遠比解決方案的設計更為重要。進行政策問題的可建構必須注意下列幾點：

一、將問題建構的重心擺在利害關係人的「需求」方面，以

找到真正的問題癥結或成因。

- 二、問題建構過程中的參與者之代表性要廣泛，背景差異性要大，愈是對政策主管機關有敵意或對立的利害關係人，愈要邀請加入，使問題界定觀點更趨多元，更能反映現實。
- 三、千萬不可不加思索的接受來自於民意代表、特定利害關係團體或上級長官的問題定義，須以理性專業方式，公共利益精神表達自己對於該問題界定的不同看法。
- 四、不僅界定「本機關」權限範圍內的問題癥結，而且要界定「其他相關機關」權限範圍內的問題癥結，將完整的問題結構寫在政策分析報告內，讓機關首長解決「後者」問題。
- 五、問題建構是一個發揮創意的過程，因此發揮想像力是相當重要的。
- 六、經常採取循環式的問題建構法，重新回頭檢視所建構的問題癥結或成因是否反映實際狀況。

根據學者柯三吉（民 83：154-166）的看法，在問題建構或認定上有：文件分析法、調查研究法、統計分析法、腦力激盪法、政策德菲法、假設分析法、消費者分析法、類別分析法、層級分析法、類比法等十種。從事政策分析應從各種方法中選取某種，或相互混合運用，以使政策問題情境的概念化過程更為明確，進而了解問題的本質和可能的發展方向。

綜合以上的說明，若以本研究主題為例，制定顧客導向的中小企業輔導政策，就必須重新建構問題，可以運用問卷調查與深度訪談的方法，將中小企業在土地、勞力及環保問題的癥結界定出來，而且這些問題必須是具體明確的，要能真正反應顧客（中

小企業業者)內心的想法和實際的需求，並按照問題的嚴重性程度加以評比排列出來。

第二節 顧客滿意經營

顧客滿意經營是當前政府行政革新的重點所在，本節將針對顧客滿意經營理論背景及內涵進行分析，並探討顧客滿意經營的策略、步驟，以說明政府施政注入顧客導向的理念。

壹、顧客滿意經營的理論背景及內涵

在民主國家中，公民就是顧客，顧客導向的理念，已成為現代組織經營管理的必然趨勢。以顧客為導向的組織強調顧客滿意經營。學者丘昌泰(民89b:190-191)認為，顧客滿意經營的理論背景在於消費主義時代的來臨，英國1988年教育改革法(Education Reform Act of 1988)將消費主義引進該法內容，以消費者選擇權作為教育改革政策的最高指導原則。該法強制要求學校應該提供充分的資訊，以供父母選擇。父母可以根據需要選擇就讀學校，甚至可以根據多數決的投票結果，否決地方教育機關的決定。依此可看出以顧客為導向的消費主權時代確實開始抬頭(Barnes and Williams, 1993:115-131)。

顧客何以必須經營呢？學者丘昌泰(民89b:191-192)指出：顧客的需求通常有兩種型態，一種是已經浮出檯面，並且明示需求，稱為「顧客聲明」(customer statement)，這是顧客明確表達出他內心的想法與期望；另一種是那些根本沒有表達出來，他們

對於產品或服務僅有模糊的期望或需求，稱為「顧客印象」(customer image)，這是顧客的潛在需求。根據學者表示，顧客需求就像一座冰山，只有五分之一浮出水面，另外的五分之四，則是在水底深處，有待服務提供者去開發(如圖 2-2)。

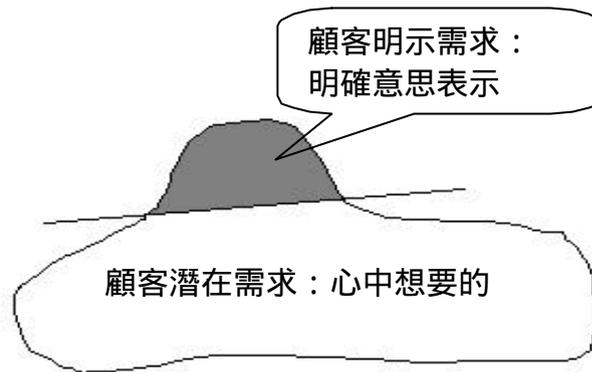


圖 2-2：顧客需求的冰層理論

資料來源：丘昌泰，民 89b。

如果只重視五分之一的顧客聲明，則永遠無法滿足顧客的需求；唯有以前瞻性的做法，將顧客的潛在需求與印象予以創造出來，轉化成購買商品或服務的實際行動，才是顧客滿意經營的最高境界 (Ross, 1999:214)。因此學者丘昌泰 (民 89b: 192) 認為要經營顧客滿意，必須要將顧客對於產品或服務的需求要件調查出來，並且納入產品製造或服務提供過程中，如此必能製造或提供顧客滿意的產品或服務。

綜合上述，可知顧客滿意經營必須重視顧客的需求，因為顧客的滿意度係由顧客自己評定，因此要提升顧客對服務的滿意度，必須先了解顧客的需求為何？將顧客的需求帶入組織內部作為生產過程的一部分，如此製造出來的產品或提供的服務才能符合顧客的需求，也才能受到顧客的喜愛。

貳、顧客滿意經營的策略

一、特質

學者林水波（民 88：228）指出：顧客導向策略並非可單獨存在的改革工具，而需仰賴結果策略與文化策略互相配套而行。顧客導向策略能否產生正面效應，有賴於政府結構與制度能否適度調整，行政程序能否彈性化，顧客至上的文化能否建立，結果導向的改革策略能否實施等因素而定。此外，顧客導向的驅動力不是來自政府本身，策略成敗的評估也不是由行政官僚、政務首長或立法者定奪，政府績效良窳最終決定於顧客本身的評價。要言之，顧客導向策略有下列特質：

（一）由外而內改造

在顧客導向的改造文化上，政府的行動是依循由外而內（from-the-outside-in）的路徑而行。顧客的期望決定政策設計的藍圖；顧客的需求決定財貨和服務的供給內涵；顧客的滿意度決定政策執行的成效；顧客的評價則決定政策變遷的方向。

（二）顧客永遠優先

顧客導向策略的第一課是「顧客永遠優先」（Putting the Customer First—Always！）（Webster, 1994），政府施政所念茲在茲者，應是「顧客之所欲，長在我心」，顧客是行政與管理的中心，政策與服務的標的。

（三）雙重課責要求

官僚組織面臨兩大顧客群：首先是一般人民；其次是政務首

長與立法委員。雖然名義上人民是主權者，但實際上這兩大團體各有不同的行動邏輯與利益關懷，因而形成雙重課責（dual accountability）的現象。代議政治難免遭受利益被扭曲，或假民意之名遂行個人私利的問題，因此顧客導向策略強調官僚組織也應該直接向人民負責，以彌補代議制度之不足。

（四）政府顧客對話

顧客導向策略發揮功效的前提之一，便是政府能否建立充分的溝通機制，進行雙方的對話與互動，並且互相適應與諒解，否則「外情無法內達」，則政策設計將無法呼應顧客的心聲與需要，政策產出勢必與傳統的決策模式並無二致。因此，顧客導向策略試圖建構一種新型的決策模式，透過與顧客的諮商與互動，進而開發新的政策議題，明瞭問題本質，研擬行動方案，並作為評估政策成敗的準繩。

（五）小眾市場區隔

政府所面對的顧客包括各個階層、團體，他們的需求與利益彼此不同，甚至互相衝突，為避免這些問題，顧客導向策略重視公共服務的小眾市場區隔，以反應顧客的異質性與多元性。因此，必須根據不同型態的顧客特質與需求，擬定相契合的政策對應工具，如此將能提高顧客導向策略的功效，減少價值衝突與顧客彼此扞格所帶來的抵銷效應。小眾市場的另一層功能，便是提供事前的篩選功能，以確保獲得服務的進入者是該公共組織真正的服務對象，如此可減少資源浪費，致使接受服務的顧客均是真正需要服務者（Schneider and Bowen, 1995:93）。政府的財貨和服務並非盲目的一體適用，而應針對政策目標尋找相對應之利害關係人，以有效的政策工具輸送服務或提供財貨。

(六) 多重顧客角色

政府不僅須面對異質且多元的顧客組合，同時也應了解任何單一或團體顧客均具備多重角色，如此方能設計出合宜的顧客導向策略。在公共服務的轉換過程中，顧客扮演下列角色，如圖 2-3：

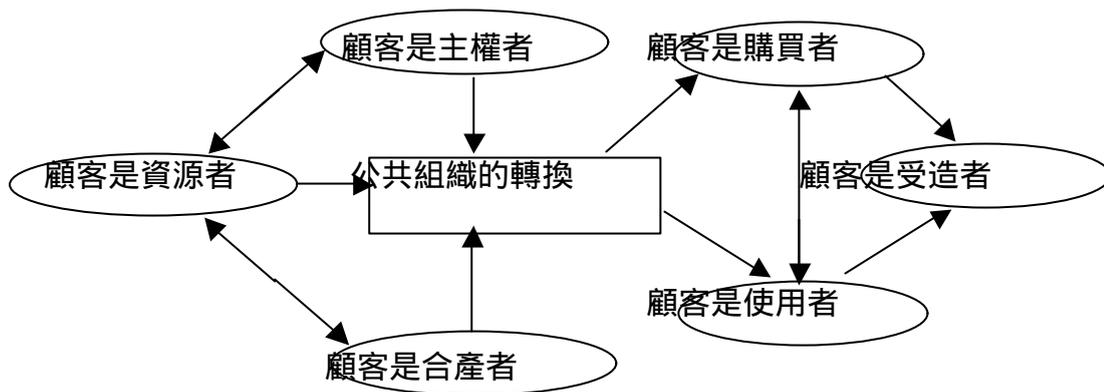


圖 2-3：顧客的多重角色

資料來源：林水波，民 88。

1. 顧客是資源者

假定顧客並非純然財貨和服務的購買使用者，而是社會資本與智識資本的擁有者，足供公共組織開發運用。顧客導向的治理模式需要公共組織從顧客身上擷取資源，並進行資源的有效配置與運用，以發展行政能力，轉換為可供購買或使用的財貨和服務。顧客所擁有的社會資本與智識資本，可使顧客成為價值的創造者、創新理念的泉源與改革的動力。

2. 顧客是主權者

假定公共組織和顧客之間是所有者與經營者，或授權人與代理人之間的關係，因此可說是公共組織的主權者。在公共服務的過程中，顧客有義務負擔更主動的責任，但亦有絕對的權力要求行政機關改善政府的功效。

3.顧客是合產者

假定公共組織與顧客各具專長與資源，雙方若結合就可增加公共服務的效率和效能，且更能符合顧客的期望與需求。顧客可提供技術、資金、人員或通路，間接或直接和政府合作，提供某種服務或財貨。

4.顧客是購買者

假定公共服務可以訂價，顧客則有能力根據其需求彈性，決定公共服務的種類與數量。在使用者付費的觀念下，愈來愈多公共財貨和服務，必須經由購買的方式獲得。如空氣污染亦可轉換成財貨，再由製造污染的廠商購買使其成本內部化。當廠商沒有意願或未具備技術降低污染，則將負擔沉重的污染稅或罰鍰，最終可能被迫退出市場，而達到管制環境或空氣污染的目標。

5.顧客是使用者

假定公共服務產出是為了顧客，顧客在接受服務時可衡量期望與實際間的落差，從而決定顧客的滿意度，另一方面，顧客可提供服務的組織發展互動關係，增加整個系統的競爭品質。

6.顧客是受造者

假定公共服務皆有特定目的，「人」本身亦為公共服務最終產品之一，例如：性別平等、族群融合、教育、衛生、勞力、福利、環保等政策產出，無一不和顧客做為產品的一部分有關。以教育政策為例。一名學生從學校習得社會所珍視的知識、技能、態度、認知與心智習慣，代表學校教育的產品品質。顧客透過公共服務的購買或使用，無形中進入整個政策過程，深受過程的薰陶或教化，而成為政策產品的一部分。

二、作法



Crego 與 Schiffrin (1995 : 78-85) 提出用「七個 C」來建構以顧客為導向的服務流程，此七個 C 的顧客導向策略如下：

- (一) Closeness：傾聽所有顧客（無論是內部、外部以及利害關係人的聲音）
- (二) Clarity：清晰地描繪出組織的願景與策略
- (三) Courage：有勇氣做困難的決策並貫徹執行
- (四) Creativity：以創新突破現有的格局
- (五) Competencies：有獨特、具差異性、且能持續發展的能力
- (六) Commitment：以執著的意志持續對組織的承諾
- (七) Consistency：言行一致

學者丘昌泰（民 89b，194-199）認為顧客滿意經營的重要作法，有下列五項：

(一) 積極推動 ABCD 模式的四 S 服務

公共政策本身必須能夠充分反應顧客內心的需求，有了好的公共政策以後，必須從事以 ABCD 模式為基礎的四 S 服務：

1. 售後服務 (after service)
2. 售前服務 (before service)
3. 顧客諮詢服務 (consultant service)
4. 主動出擊服務 (detective service)

(二) 建立顧客抱怨迅速處理的靈活機制

根據技術協助研究計畫研究院（Technical Assistance Research Programs Institute）的分析，不滿意的顧客如果他們所申訴的抱怨沒有被妥善處理，則 91 % 的此類顧客不會再成為該組織的忠實客戶。另外一項研究則顯示：如果抱怨妥善加以處理，則 70 % 的顧客會再度成為該公司的顧客，如果迅速處理抱怨，則回流率將達 95 %（Ross, 1999:232）。由此看來，對於顧客的抱怨迅速處理是非常重要的。

（三）提高「品牌忠誠度」，降低「品牌轉換率」

一個企業要創造利潤，生存發展，必須要培養顧客對於產品「品牌忠誠度」而且要想辦法提高對方之「品牌轉換率」。「品牌忠誠度」，猶如死忠支持者，具有高度的品牌認同；「品牌轉換率」，猶如中間選民，隨時可以改變投票立場。因此，一個成功的企業必然是品牌忠誠度的顧客愈多愈好，品牌轉換率愈低愈好。

（四）堅守服務的五大原則

- 1.傾聽、了解與反應顧客需要
- 2.明確界定卓越服務的標準
- 3.設定標準與績效衡量指標
- 4.訓練與授權員工與顧客一起工作
- 5.建立獎賞制度

（五）進行作業流程的再造

作業流程再造就是要將行政作業流程中重複的、不必要的工作階段加以撤除或簡化，甚至以資訊科技加以取代，使民眾即使在家中也可以提出服務的請求。基本上，流程再造一定要聘請專業人士研究改革較為可行，進行過程中過去不太強調顧客的意

見，但目前則主張再造過程中最好能讓顧客進入，使其意見能夠反映在作業流程的精簡上，如此設計的流程往往符合顧客的期望水準。

中國生產力中心副總經理萬以寧（民 83：30）則認為組織追求顧客滿意的經營管理，應從員工及管理者二方面著手：

（一）員工努力的信條

1. Sincerity、Speed and Smile：誠信、快速和微笑
2. Energy：活力
3. Valuable：有價值的
4. Revolutionary：創新性的
5. Impressive：印象深刻的
6. Communicate：溝通的
7. Entertain：娛樂的

（二）領導者的管理哲學

1. 組織的最終服務在使顧客滿意
2. 在組織中持續不斷地創造顧客滿意管理模式
3. 定期調查顧客滿意度
4. 前述的調查結果，要由領導者親自檢討而達到改變組織文化及組織變革
5. 取代組織原有之任何意識形態，而以提升顧客滿意度為中心的管理文化

由上述學者的觀點可以發現，這些策略均是以滿足顧客的需求及獲得顧客的滿意為最終目標。由此可見，組織提升服務品質的重心在於以顧客為導向，如果不能以顧客為導向，獲得顧客的

滿意，則所有提升服務品質的策略，都將變得毫無意義。

參、顧客滿意經營的步驟

Cocheu (1988 : 250-288 , 轉引自湯姬慧 , 民 88 : 80) 認為組織要落實顧客導向，有下列步驟：

- 一、 確認顧客是誰
- 二、 確認顧客需求
- 三、 經營顧客關係
- 四、 組織再訓練
- 五、 建立回饋系統

上述首要步驟為「確認顧客是誰」，本研究在第一章第二節曾提及，顧客包括「內部顧客」及「外部顧客」，以政府機關而言，組織內之行政人員為「內部顧客」，而受政策直接或間接影響者，即為「外部顧客」；第二步驟「確認顧客需求」，主要在瞭解所提供的服務是否能滿足顧客的需求；第三步驟「經營顧客關係」，必須掌握與顧客接觸之機會，以增進顧客對政府之認同感及信任，因此，建立與顧客之間的溝通管道，提供其參與決策過程是經營顧客關係之重要工作；第四步驟「組織再訓練」，為了提供顧客良好的服務，不僅對直接面對顧客的人員應提供適當的訓練，更重要的是要從決策管理階層做起，把底下的組織成員當顧客，考慮如何讓員工滿意。而第五步驟「建立回饋系統」之用意，除了引導組織成員朝正確的方向努力外，建立顧客回饋系統有助於組織瞭解其所提供的服務是否獲得顧客滿意，亦有助於加深顧客對政府的信任。

學者丘昌泰（民 89b，207-212）提出顧客滿意經營的步驟有下列幾項：

一、 進行顧客滿意度的調查：

首先要發展顧客滿意度的指標系統，該指標必須反應顧客對於產品或服務品質的期望與需求，而且也要將顧客對於組織的認知形象加以調查出來。其次，要設法透過各種社會科學方法來蒐集顧客對於服務品質與需求的看法。

二、 了解顧客的需求與期望水準：

顧客到底有何需求？可以利用問卷調查、焦點團體訪問或實地訪查的方式去了解，其次，還要了解該需求達到何種水準才會令顧客滿意。

三、 結合機關之「關鍵價值主張」與「顧客期望水準」，研擬行動計畫：

每位機關首長都有關鍵性的價值主張，顧客也有他的期望水準，必須採取積極行動，持續改進產品與服務，才能滿足顧客的需求，達成政策目標。

四、 加強第一線官員的訓練，並且設法提高其士氣：

第一線基層官員是政府機關面對民眾的工作人員，因此是顧客滿意經營的關鍵，必須提高基層官員的士氣與工作技能，才能落實政府計畫。建立完整的訓練計畫，加以訓練基層官員，並透

過各種方式獎勵服務成績優良的人員，才能鼓舞士氣，提供最佳服務。

五、消弭顧客「事前期望值」與「事後評價值」間的落差：

顧客事前的期望水準與事後的評價態度會造成落差，必須了解何以會出現落差，並修正顧客滿意經營的策略，才能確實掌握顧客最關切的問題。

六、建立以顧客為導向的組織：

為建立以顧客為導向的組織，首先必須得到高層管理者的完全支持與充分承諾，其次，必須設置顧客滿意經營的專責單位，並且直屬於高層管理者，俾將顧客滿意調查與分析的結果直接納入計畫中，並加以追蹤考核。此外，一定要有一套誘因制度，以充分鼓勵努力經營顧客的人員。

根據以上的說明，可知顧客滿意經營確實是目前公共管理的核心概念。整體而論，顧客導向的服務理念，是在調整行政人員與民眾的互動方式，以顧客導向的方式處理行政業務，對顧客負責。

第三節 顧客需求納入政策形成過程的機制

民主政治就是民意政治，道爾（Dahl, 1971:1-2）曾說：「民主最重要的特徵就是政府能夠持續回應民眾的偏好」，塞茲尼克

(Selznick, 1984:150) 也說：「政策規劃人員應適時調整政策目標與政治手段，以便持續反應民眾的需求，作成符合民意的決策。」學者丘昌泰（民 89：171）則指出，民意與政策形成之間的關係相當密切，失去民意基礎的公共政策，就必然遭受選民、利益團體、政黨與傳播媒體的批評，想要通過國會的合法化，自然就非常困難。因此，現在決策人員在規劃政策時，必須適時調整自己的觀念，慎重考慮民眾的意見以及偏好，才能作出民眾接受的決策。

壹、需求評鑑

近年來，隨著教育的普及與資訊的發達，我國在政治、社會、經濟等各方面都有很明顯的轉變，在日趨多元化的社會結構中，民眾參與政治的熱衷程度日益提高，民眾會主動要求政府聽取他們的心聲，尊重他們的意見，甚至採納他們的建議。由於政策規劃所面臨的環境充滿著不確定性，各種因素都將影響政策規劃過程，政策規劃的步驟也因學者所強調的重點不同而有差異。根據梅爾（Mayer, 1985:105）的看法，理性規劃的過程應包含：決定目標、評量需求、敘明目的、設計替選方案、估量替選方案後果、選擇替選方案、設計執行辦法、設計評估辦法及回饋等九個步驟。其中第二個步驟評量需求，依據學者吳定（民 83：136）的說法是指：評量某一群人口之需求的程度與已提供服務以迎合此需求之數量間的差異。學者丘昌泰（民 89a：159）則認為需求評鑑（needs assessment）係指對於資源配置與組織或計畫改進所設定優先順序的科學程序。民眾需求係指民眾認為應該擁有的與實際擁有的之間的差距，換言之，應然（what is）與實然（what ought to be）之間的差距就是一種需求。至於需求之分類，依據學者布瑞銷（Bradshaw, 1977：290-296）的看法，需求可分成四類型：

- 一、規範性需求 (normative need) : 指某個人的情況低於政府機關所規定的情況，或低於某社區的一般情況，而有需要予以補救者。
- 二、感覺性需求 (felt need) : 指對於某問題或某種狀況，個人所想要滿足的需求，相當於經濟學中的要求 (want) 。此種需求完全依個人自己的感覺及自己所定的標準而異。
- 三、明示性需求 (expressed need) : 指已由個人轉化成急欲滿足的感覺性需求，相當於經濟學中的需要 (demand) 。
- 四、比較性需求 (comparative need) : 指個人的狀況明顯低於某一比較團體之個人的平均狀況，相當於社會學中的相對剝奪概念 (concept of relative deprivation) 。

到底那些因素的因果關係會使某一群人的需求無法獲得滿足？梅爾 (Mayer, 1985:130) 認為在評量既有的政策或方案滿足狀況時，宜從五方面加以檢視：

- (一) 提供服務的數量 (quantity) 如何？
- (二) 提供服務的品質 (quality) 如何？
- (三) 提供服務的適當性 (appropriateness) 如何？
- (四) 標的人口對提供的服務接受性 (acceptability) 如何？
- (五) 標的人口對所提供的服務可及性 (accessibility) 如何？

威肯和歐丘德 (Witkin and Altschuld, 1995 : 10) 則認為，進行需求評量必須考慮三個層次：

- (一) 服務接受者的需求水準
- (二) 服務提供者的供給水準
- (三) 資源或解決方案。

由上述學者的觀點可知，政策規劃人員在決定政策目標後，第二個步驟就是評量需求，如中小企業輔導政策之目標是「提升中小企業的競爭能力」，在決定目標後，接著就是需求評鑑，要設法將中小企業業者的需要、受剝奪或不滿足的感覺找出來，如能了解中小企業對於政策的期望價值為何？設身處地儘量考慮中小企業業者的需求，避免閉門造車，設計出來的決策自然較易獲得支持。

貳、由下而上的民主決策模式

在威權時代，政策活動集中於幾個政府組織：立法、行政、司法部門和政黨等，一般民眾很少向政府提出政策性的要求，政策所反映的常是菁英的偏好和價值。隨著教育普及，資訊發達，民眾對於與其生計、利益有關的公共問題，會主動、積極的表明立場，提出政策主張，促請政府面對問題、解決問題。從各國的行政改革中可以發現，民主政治的潮流，已是澎湃洶湧。如今，民眾已成為公共權威的使用者與消費者，而不再是公共權威的接受者與服從者。這種意識形態的轉變，迫使政府必須揚棄傳統「由上而下」的控制行政，接納「由下而上」的民主行政。

學者李允傑、丘昌泰（民 88：65）認為由上而下的模式，強調政策制定與政策執行的分立性，政策制定者決定政策目標，政策實行者實行目標，兩者形成上令下行的指揮命令關係。由下而

上的模式，強調政策制定與政策執行功能的互動性，政策執行與政策制定者共同協商政策目標的達成，兩者形成平行互動的合作關係。學者江岷欽、林鍾沂（民 84：256-258）則認為，由下而上的執行方式，指的是政策授權給下級單位或部屬充分的參與，而上級單位或首長僅站在輔導的立場。也就是說，政策的執行既不在立法部門，亦不在上層的高階主管，而在中下階層的行政官僚，自應給他們較多的裁量與便宜措施，使之能夠有效因應瞬息萬變的情勢發展，而不流於僵化的被動作為。政策執行往往涉及許多的單位與人員，每個單位及人員對於政策的實施均有其立場、利益與看法，採取由下而上的政策執行方式，最大的優點就是促使我們正視執行過程機關組織間的互惠性（reciprocity）與裁量權，讓我們能重視彼此間的意見與利益的溝通交流。由於執行政策的基層單位能親身體驗或感受民眾對於政策的好惡評判，因此讓其彈性運用，方可落實政策運作的民主化要求。

艾莫（Elmore, 1982:21-29）指出，由下而上的執行方式強調以下幾個面向：

- 一、 組織的過程與產出，而非草擬政策的原始初衷。
- 二、 共同行動的複雜性，而非單一機構的行動結果。
- 三、 基層的裁量權，而非層級式的命令指揮。
- 四、 聯盟與討價還價的活動，而非「一條鞭」的功能監管。

由以上學者的觀點，可以知道政策執行並無一定的法則，由上而下或由下而上的模式各有優缺點，必須設法改善缺點。由下而上的模式強調應該給予基層官僚或地方執行機關自主裁量權，然而，基層官員每天面對不同的顧客，顧客的需求不一，那些可以答應解決，那些無法解決，都是行政裁量權的問題，必須

因時、因地採行適當的權宜措施，努力建構可行的整合模式，才能因應複雜的社會環境需要。

參、建構顧客導向的民主決策模式

學者丘昌泰（民 89：190-191）指出：顧客是企業生存的命脈，在民主國家中，公民的選票決定政黨輪替，因此，顧客滿意經營仍然是政府不可忽視的一環。組織將顧客對於產品或服務的需求與期望納入作業過程，並進行最適切的人力資源管理，將符合顧客期望的產品或服務製造出來，這樣就能製造顧客的滿意感。學者林水波（民 88：229）認為傳統科層制講究政策制定與執行均由上而下（top-down）來貫徹；而參與型政策模式則講究由下而上（bottom-up）傳輸。但在顧客導向的改造文化上，政府的行動是依循由外而內（from-the-outside-in）的路徑而行。換言之，顧客的期望決定政策設計的藍圖；顧客的需求決定財貨和服務的供給內涵；顧客的滿意度決定政策執行的成效；顧客的評價則決定政策變遷的方向。

當代社會中，有許多社會問題，有些問題政府必須採取積極的行動以為因應。在整個政治過程中，政策規劃是居於樞紐的地位，規劃方案如果能被民眾接受，政策過程才能進展順利，否則政策必然有許多窒礙難行之處。因此整個政策過程都必須進行政策評估，不僅分析當前公共政策的發展狀況，判斷政府計畫的良窳，也要蒐集過去發展經驗，重新檢視政策目標與政策執行是否妥適，有無修正之必要等。在政策評估理論發展過程中的初期，幾乎都是以實驗設計為主軸的量化評估，相當強調政策評估者的優勢地位，因此，遭受許多學者的批評，最具挑戰的評估是質化評估，強調被評估者的地位，主張評估者與被評估者的夥伴關

係。古巴與林肯（Guba and Lincoln, 1989）提出了以相對主義（relativism）與建構主義為基礎的第四代評估（fourth generation evaluation）主要內容是：

- 一、重視對於政策利害關係人內心感受的回應，因而必須認定政策所涉及到的利害關係團體。
- 二、所謂內心感受，其實就是政策利害關係人的主張（claims）關切（concerns）與議題（issues）。
- 三、方法論方面強調建構論者的方法論（constructivist methodology），這可以說是當代政策評估研究的一個重要轉變。

如何建構顧客導向的民主決策模式？本研究認為必須重視顧客內心的感受，要把顧客內心的主張、關切與疑問建構出來。顧客在公共服務過程中向來扮演著多重角色，為傾聽顧客的聲音，必須進行顧客訪視，以了解顧客要求；另一方面，必須透過顧客調查，學者林水波（民 88：247）認為顧客調查是傾聽顧客聲音的主要方式，亦是進行對利害關係人管理的必經途徑。顧客調查即在認定利害關係人的價值、期望、需求與認知，同時釐清各利害關係人之間的網絡關係，使公共組織可利用該項資訊，來設計周延方案與服務輸送流程。此外，顧客調查的另一項功能便是挖掘沉默的顧客，使沒有聲音、被動或者向來不具政治經濟實力的潛在利害關係人獲得重視。學者丘昌泰（民 89：411-413）對第四代評估實施程序的見解，足以說明此種重視利害關係人地位的主張：

- 一、首先必須認定承受風險的政策利害關係人為何：任何一項公共政策都必然涉及或多或少的政策利害關係人，有

些人是政策受益者，有些人則是政策犧牲者，進行質化評估時，必須特別注意那些已經浮現政治舞台者或潛在的政策犧牲者。

- 二、必須界定出政策利害關係人所提出的主張、關切與議題：必須採取內在者觀點 (insider's view)，以「將心比心」的態度，針對利害關係人內心的需求與痛苦予以界定出來，同時，在基本態度上是開放性的，不能存有任何偏見。
- 三、必須營造質化評估的系絡與方法論：必須採取人性關懷與社會互動的對話方式，從人性角度關心承受風險的政策利害關係人的內心需求，以建構一個適用於質化評估方法論的系絡環境與方法論。
- 四、在建構利害關係人的要求、關切與議題過程中能夠產生共識：利害關係人可能各自擁有不同的要求、關切與議題，評估者必須以忍讓負重之心，設法建構出共識性的項目，以作為評估建議之參考，換言之，必須找出「最大公約數」，使得要求與需求能夠趨於共識。
- 五、對於沒有或欠缺共識的要求、關切與議題，必須設定妥協的時程表：在建構共識的過程中，總是會有不少的要求、關切與議題無法得到共識，為求問題的解決，必須設定時程表，進行談判與妥協。
- 六、開始蒐集有關妥協議程的訊息：有關妥協議程的訊息，無論是文獻上或實務上的，都應該儘量蒐集。
- 七、必須建立利害關係人的政策論壇，以進行妥協：最好必須提供一個可以讓利害關係人自由討論與自由發言的空間，讓他們知無不言，言無不盡，真正能夠掌握他們的要求、關切與議題。
- 八、將已具共識的妥協事項作成報告：如有某些要求、關切

與議題已具共識，就應該作成報告，要求政府主管機關立刻解決。

九、必須將尚未獲取共識的要求、關切與議程，繼續前面的順序，重新建構一次，一直到解決滿足所有的要求、關切與議題為止。

肆、結論

在民主國家中，公民就是顧客，以顧客為導向的組織強調顧客滿意經營。公共政策運作經由政策問題形成、方案規劃、合法化、執行、評估等一連串活動，任何一個環節稍有不當，都可能影響政策執行的績效。公共服務要能夠獲得顧客的滿意，建立正確、完整的服務理念是相當重要的，理念影響作為，有正確的理念才能有比較好的作為。因此，政府在規劃政策方案時，應提供適當的管道，透過公聽會、協調會、民意調查等讓顧客參與，使顧客的聲音得以進入行政過程；在政策方案執行時也應建立多重申訴管道，迅速處理顧客之抱怨，以減少民怨。除此之外，政府應顧及基層公務員的重要性，賦於一定的行政裁量權，才能與顧客有效互動。

二十一世紀毫無疑問是顧客至上的時代，政府施政如果得不到顧客的支持，就如同商品得不到顧客的認同一樣。為爭取顧客的支持，政府施政不能單靠依法行政，或遵循既有的規則及前例辦事。勢必求新、求變，對顧客的偏好與期望有所回應，畢竟政府施政績效的良窳，最終決定於顧客本身的評價。

第三章 台灣中小企業輔導政策的形成與發展

台灣中小企業的輔導政策，在民國五十三年以前，並沒有專責機構，民國五十四年設置「中小企業輔導小組」，辦理示範輔導工作，才是政府輔導工作的開始，惟此後對中小企業之輔導，僅侷限於臨時性與重點性的措施，一直到民國七十年，經濟部中小企業處成立後，才形成全面的中小企業輔導體系，而在民國八十年正式公布「中小企業發展條例」，有了法源依據後，我國中小企業的輔導體系才算完備。

本章係針對台灣中小企業輔導政策的形成與發展進行分析，首先，敘述中小企業的發展過程；其次，分析中小企業輔導政策體系；在其次探究中小企業輔導政策的發展過程；最後則闡述中小企業輔導政策的現況。藉由這些剖析，將可瞭解台灣中小企業輔導政策的形成背景。

第一節 中小企業的發展過程

壹、發展階段

中小企業憑其靈活的應變能力，在台灣經濟發展過程中一直佔有相當重要的地位。台灣中小企業的發展過程，大致可分為下

列幾個階段（經濟部中小企業處，民 82：27-29；王鳳生，民 81：47；陳天壽，民 89：156-175）：

一、 戰後重建時期（民國三十四年至四十一年）：

第二次世界大戰結束後，由於生產設施受到破壞，台灣呈現蕭條景象，資本、技術普遍缺乏，所以在產業發展目標上，著重產業重建及增加對民生物資的供應，此時期的產業政策為實施土地改革及四大公營企業民營化。實施土地改革包括三七五減租、公地放領及耕者有其田政策，不僅提高農業生產力，縮短貧富差距，民間亦開始將有限資金投資於工商業；四大公營企業包括水泥、紙業、工礦、農林公司，是接收戰前日本人企業而組織成的企業，當耕者有其田政策開始時，為避免徵收與補償地價造成通貨膨脹，乃將四大公營企業開放民營，不但解決了土地改革地主補償金的問題，同時也促成台灣傳統大地主從農業生產轉型企業經營的契機，奠定了發展勞力密集產業良好的基礎。由於此時期工商業活動極少，中小企業大都是以家庭式企業為主，通貨膨脹的壓力與外匯短缺的困境，使台灣只能以廉價的勞動力發展輕工業以求自給自足。

二、 進口替代時期（民國四十二年至五十年）：

第二次世界大戰後新建的一些勞力密集輕工業，由於日貨的競爭，不能外銷，內銷亦感困難，政府於是採取進口替代政策，自製非耐久性消費品以代替進口貨，一方面節省外匯，另一方面保護工業。此時期採取農工並重政策，一方面增加農業生產，另一方面充分利用充沛的人力資源，發展勞力密集輕工業，增加工業產品供應，以替代進口品的需求。民國四十二年至四十五年實

施的「第一個經濟發展四年計畫」，便以農業支持工業發展，進口輕工業部門所需的食品、紡織及非金屬礦物製品，並配合外匯管制與分配措施，以達到鼓勵並培養國內進口替代工業的發展，帶動中小企業的發展，奠定經濟快速成長之良好基礎。

三、 出口擴張時期（民國五十一年至六十二年）：

在推行進口替代策略一段時期後，面臨國內市場飽和問題，政府於是採行出口擴張政策，大力拓展外銷，把台灣產業的發展方向從國內導向轉為國外導向，以期賺取外匯，改善國際收支。中小企業亦受惠於出口擴張政策措施，運用其靈活的應變力，廉價且充沛的勞動力，展現出強烈的國際競爭力，不但在外銷成績上有卓越的表現，亦帶動了產業結構的升級，由食品加工、紡織生產轉變至以生產紡織品、化學製品及電機為主的產業結構。

此時期的政策措施在排除出口障礙，藉由調整匯率、降低關稅、簡化行政手續等做法，使國內廠商可以利用相對優勢的勞動力在國際市場上競爭。具體的措施為設立加工出口區，政府於民國五十四年一月三十日頒布「加工出口區設置管理條例」後，次年成立高雄加工出口區；民國五十八年於高雄市增設楠梓加工出口區，並於潭子開闢台中加工出口區。出口貿易乃迅速成長，各種以外銷為主的中小型製造業如紡織、塑膠製品、鞋類、洋傘、玩具、竹藤製品、電子器具等工廠紛紛設立，產業規模及家數不斷增加擴大。我國對美、加、德、英等國的年平均出口成長率高於 30%，其中對美、加出口更超過 40%，在此環境下，中小企業得以蓬勃發展。

四、 兩次能源危機時期（民國六十三年至七十三年）：

民國六十二年及六十八年兩次石油危機，使世界經濟大幅衰退，造成國際經濟不景氣，原料成本高漲，台灣亦受波及。各國為挽救其國內的經濟危機，紛紛採取緊縮政策與保護措施，台灣原有的市場競爭優勢亦隨之喪失，對以出口為主的中小企業打擊不小，中小企業為突破困境，重振經濟活力，開始生產電腦及其週邊設備，並逐漸由勞力密集的輕工業，轉向資本密集度較高的工業發展。

此時期，政府為求經濟的穩定成長，推動十項建設及十二項建設，使不少中型企業發展成為大企業，也有不少中小企業為因應國內外環境的變遷，放棄勞力密集產業的發展，從事電子業發展。為協助中小企業解決融資困難，於財政部成立中小企業信用保證基金，協助中小企業資金週轉，並於民國六十四年成立台灣中小企業銀行，將台灣省八家地區性合會儲蓄公司改為地區性中小企業銀行。民國六十八年更通過科技發展方案，加強工業技術研究院的功能，幫助中小企業提升技術改善產品，同時運用生產力中心協助業者推動自動化及品質管制。

五、 經濟自由化時期（民國七十四年迄今）：

所謂自由化就是尊重市場價格功能，政府對產業及各種經濟活動儘量減少不必要的干預。七十年代中期，隨著國際間自由貿易的盛行，台灣亦採取經濟自由化的政策，主要的措施包括：解除外匯管制、調降關稅、放寬對外投資限制等，除了改善投資環境外，並鼓勵外資及國內廠商參與投資計畫，以加速引進國外科技，進行技術及管理水準的交流與提昇，朝向國際化的經濟目標發展。

台灣的整體產業環境，在近年來經歷了相當大的轉變，由於工資高漲、勞資糾紛、環保意識抬頭、土地取得困難及新台幣升值等問題，使我國中小企業的競爭優勢面臨嚴峻考驗。政府為激勵投資意願，在民國八十二年七月通過「振興經濟方案—促進民間投資行動計畫」，振興經濟方案的兩大目標，就是加速產業升級及發展台灣地區成為亞太區域營運中心⁴。隨著經濟發展日益全球化和科技化，中小企業所面臨的競爭將比以往更為激烈，必須不斷的創新，保持彈性，改善體質和提升競爭力，才能適應環境。

貳、基本特徵

我國中小企業歷經政治、經濟、社會與文化變遷的影響，已造就其獨特的企業特質。學者專家對中小企業的特性、看法大同小異。依據許文志（民 84：26-28）的看法，中小企業具有高度的適應與應變能力、旺盛的企業理念與奮鬥精神、企業規模小較易分散風險、經營方向趨向高度出口導向及具有彈性等特性。周賢榮與梁榮輝（民 83：438-439）的看法為：中小企業具有高度應變能力、維持家族企業的經營方式、充分發揮產業分工的利益及勞力充沛但資金不足等特性。而王義雲（民 83：39-41）認為：中小企業的主要特質是家數多而分散；第二個特質是業者活力衝刺，勤苦打拼；第三個特質是用人少，組織和管理不健全；第四個特質是變動力高，壽命不長。于宗先（民 80：336）則認為，台灣中小企業具有高度的出口導向、高度的自給能力、旺盛的企業精神、經營對象的可變性及分散風險較易等特性。

⁴ 係指以台灣作為根據地，發展與亞太各成員全方位的經貿關係，使台灣成為製造、轉運、金融、通信、傳播活動等之中心點，其目標在進一步提升台灣經濟的自由化與國際化。

綜合上述專家學者的觀點，本研究歸納出中小企業具有下列特性：

一、 經營富彈性與應變能力

中小企業最大的特性就是具有彈性，所謂彈性就是自主性與適應性，也就是能迅速因應經營環境變動的需要。中小企業可以單獨經營，也可以合併經營，能夠靈活的隨著市場需求，調整其產量及經營方式。由於決策過程迅速，使資源運用效率大為提高，在訂單的接取及產能的調整方面，具有高度彈性，這也是我國中小企業所以能夠成長、茁壯、蓬勃發展的主要因素。

二、 旺盛的企業精神

國人喜歡自立當老闆，中小企業業主握有充分的自主權，所以有旺盛的企業精神，勇於創業。中小企業為了生存，可以不顧每日冗長的工作時間，即使遭遇挫折或失敗，亦能再接再厲，屢敗屢戰，重整所創建的企業，勇往直前。

三、 高度的出口導向

中小企業是以出口市場為經營導向，中小企業成為大企業的中下游企業或衛星工廠，與大企業結合，相輔相成，共同發展。由大企業提供原料，中小企業製成產品，或由政府或外商委託加工製造產品，都必須拓展外銷市場，因而形成大企業主內，中小企業主外的高度出口導向。

四、 未達經濟規模，自有資金不足

中小企業大部分為家族企業，其資本主要集中在少數家族中，中小企業大多由業主及其家族成員，或從親朋好友處集資，這種資本型態是一種人際關係的聯結，資本雖然有限，卻相當集中，能對市場作快速而有效的反應。惟經營者為保有企業的控制權，大多排斥外來資本，造成自有資金不足現象。由於資金有限，使業務擴展受到限制，利潤也因而減低，長期停留在小本經營範圍之內。

五、 組織較不健全，缺乏專業管理

中小企業大部分係家族經營，投入的人力、物力不大，所有人就是經營者，經營者獨攬產銷與經營管理，較缺乏現代經營管理理念，由於不諳理財及會計事務之處理，經營得失無紀錄可資檢討，因而影響經營績效。加上自有資金不足，在經營策略上常以人力彌補資本之不足，大多生產或經營可迅速回收資本，或資本不需太大之事業，以致傾向勞力密集產業。

參、 發展困境

在台灣的經濟發展過程中，中小企業一直扮演重要的角色，無論企業家數、就業人數或外銷金額等方面的表現，均顯示中小企業在我國經濟成長的過程中有卓越的貢獻。但隨著時代的變遷與主客觀條件的改變，使得中小企業面臨發展的瓶頸與困境，析述如下：

一、 土地取得方面

中小企業的規模小，用地也相對少，但在台灣的土地政策下，近幾年來用地問題卻已成為中小企業在台灣持續經營、茁壯的一大難題。土地問題之所以成為中小企業亟待解決的經營課題之一，除因國內地狹人稠以及過去土地政策將絕大部分土地規劃為農業用地，使得工業用地相對稀少、價格昂貴外，主要是因為國內中小企業多以從事代工、加工生產活動為主，由於規模普遍較小，資金籌措能力較為薄弱，加以產銷對象固定，所以經常面臨無力租購土地、現有土地規模不符合需求，以及不易獲得適當區位土地等困境。

此外，由於現行土地使用規劃不夠嚴謹、法規欠缺周延，管理也過於鬆散，造成違規使用情況相當嚴重。近年來，國內土地價格狂飆，在國民生活水準大幅提升與環保意識高漲下，使企業建廠用地的取得更加困難，致企業的經營成本與未來發展的不確定性大增，直接影響企業的投資意願與競爭能力（經濟部中小企業處，民 88：143-144）。

二、 勞動力方面

人力資本是台灣最重要的、最豐富的生產要素，我國中小企業大多以小規模型態經營，由於以往是以 OEM⁵ 生產方式為主，憑著豐沛廉價的勞工，賺取加工利潤，乃奠定企業發展的基礎。然而自民國七十年代中期以來，逐漸出現工資上漲、勞力不足現象，中小企業所依恃的優勢逐漸喪失，近年來，勞工對工資低且勞動量大的勞力密集型產業的工作，就職意願相當低，使中小企

⁵ OEM:Original Equipment Manufacturer 委託加工。

業面臨勞工不足的困境。於是企業外移、調整生產方式或引進外勞等應變策略一一出籠，這些都是因為勞動力特性的改變，而導致中小企業經營決策及投資意願的改變（經濟部中小企業處，民 88）。

三、 環保問題方面

台灣近幾年來環保意識高漲，民眾普遍要求更好的生活品質，所以相關的環保法規多有增修，同時，相關的環保稅費也逐漸增加，對中小企業造成不小的成本衝擊。就當前企業界的看法，台灣污染最嚴重的問題除了空氣污染與水污染以外，事業廢棄物與事業廢棄土也有越趨嚴重的情形。在目前全球環保意識覺醒的時候，可以預見相關的國際環保公約與國內的環保法規將會越趨嚴格，對台灣相關產業的成本衝擊將無可避免，由於中小企業的資本額與營業規模都較大企業小，在面對政府政策變動時，相關資訊的取得與成本的調整會比大企業更為困難。

四、 技術水準方面

產業的生產方式從勞力密集調整為知識、技術、資本密集的型態，將是促成產業升級以及經濟成長的最佳途徑之一（行政院研究發展考核委員會，民 83）。以往我國中小企業憑著充沛的勞動力、低廉的工資，配合國人勤勉的特性，加上勞資和諧，主要從事勞力密集與技術層次較低的加工生產，由於成本低，產品市場不愁沒有銷路，使得大多數業者忽略了創新與改良工作。近年來隨著國內外經濟環境的變遷，業者面對新台幣升值及新興工業國家的激烈競爭，紛紛感到提升技術水準以降低生產成本及開發新產品以擴展市場的重要性。然而，技術要能不斷的進步或增加

進步的幅度與速度，則有賴研究發展的投入。

根據民國八十九年製造業經營實況調查報告的資料顯示，我國中小企業從事研究發展的主要瓶頸，首推人才缺乏，占 57.44%，其次為相關技術資訊取得不易，占 38.09%，再其次為產業技術變化太快，自行開發容易過時，占 23.85%（經濟部統計處，民 89）。另依據國科會調查得知，我國每萬人口中之研究人員數為三十八人左右，尚不及日本之八成，我國雖重視並加強研發人才的培育，惟業者致力於產業升級，對人才需求殷切，由資料顯示，我國研發人才仍有供不應求的現象。

五、 國內投資環境方面

近年來國內治安顯然有惡化的趨勢，加上政治局勢的不穩與權力紛爭事件不斷，均使中小企業對國內投資環境持悲觀的看法，另就經濟層面來看，土地地價仍高、工業用地取得困難及基礎建設嚴重不足，均使中小企業不願在國內擴大投資。回顧這五年來，我國經濟面臨一次又一次的衝擊，民國八十五年初，中共對台灣實施導彈演習，導致投資意願降低，當年上半年，民間投資成長率由 11.37% 降為-3.22%，經濟部為改善投資環境，遂成立「促進投資推動小組」，統籌解決重大投資案所遭遇的問題，民國八十六年，民間投資成長率回升至 18.56%（經濟部，民 89：1）。然而，民國八十六年下半年，爆發亞洲金融風暴，由於出口衰退和國內景氣的走軟，造成近七成的中小企業面臨訂單減少及產品價格下降等困境（經濟部中小企業處，民 88：156）。行政院為穩住經濟局面，相繼實施「擴大內需方案」及「強化經濟體質方案」，民國八十七年民間投資成長率始回升至 11.8% 的水準。但民國八十八年，卻不幸發生百年來最嚴重的九二一大地震，對

生產設備及建設造成不少破壞，中小企業在國內經濟環境惡化的情況下，經營利基自然大受影響。

六、 拓展市場方面

中小企業之國際化行銷能力與國內外行銷通路，非朝夕所能養成，需仰賴中小企業自身的努力，善用民間合作組織與政府輔導體系，共同構築健全的行銷網路，並整合產、官、學界規劃出有效率的商情資訊系統，才能在競爭激烈的市場環境中，開拓出有利的生存空間（行政院研究發展考核委員會，民 83）。中小企業往往被動的按照所接訂單決定生產數量，由於無法事先掌握生產數量，導致增加原料囤積成本。我國中小企業大多欠缺國內外產銷分工的合作組織，在高度競爭的國際市場中，中小企業在外銷上，若非以 OEM 接單而受制於外商，則多因彼此爭奪訂單，殺價競爭的結果，毫無利潤可言。中小企業在行銷體質不健全的情況下，無力在國外設置銷售網，亟待政府相關單位適時給予協助，提供商機與分析市場趨勢。

七、 資金融通方面

中小企業普遍面臨資金不足與利息負擔沉重的困境，大體上，中小企業不易向正式金融機構籌資，也不易透過貨幣市場與資本市場籌資，必須求告民間借貸市場。中小企業規模小，專業人才少，對於財務知識所知有限，且往往為了不同目的（如避稅、借款），而有不同的會計帳冊，致使銀行界對於中小企業之財務報表可信度存疑，減少核貸比例。在全體銀行體系對中小企業放款餘額中，主要係來自於本國一般商業銀行，約佔 75 % 以上，至於中小企業銀行，只佔 20 % -25 % ，外商銀行所佔比例則甚微（楊

雅惠，民 88 》。

肆、轉型方向

民國六十年代，台灣的中小企業在工資低廉、工作時間長、學習能力強、匯率穩定等條件的配合下，創造了傲人的出口佳績；然而在八十年代中期以後，由於經濟環境的轉變，遭受到產業競爭激烈、勞動力短缺、勞動成本上升、產品低價競爭等因素影響，使得中小企業的發展優勢逐漸褪色，中小企業為求生存發展，以突破困境，面臨轉型的壓力。所謂「企業轉型」，依據許文志（民 84：63）的觀點，乃是企業為求生存發展，突破經營瓶頸，而改變其產業結構與結構型態的一種策略。因為台灣中小企業在規模和體質上無法與大企業相提並論，其生存利基在於隨市場環境變化而機動調整經營策略，因此，中小企業面對外在環境快速變化與企業內部經營條件改變的壓力，必須加速轉型，才能延續企業的發展。中小企業家數眾多，由於產業別及規模大小不同，彼此有很高的異質性，因此轉型方向呈現多樣化，中小企業的轉型方式大致可歸納為下列三大類（周佩萱，民 82：42；經濟部中小企業處，民 87：12.6）：

一、轉業或多角化經營

轉業就是「改行」，企業放棄原先經營的行業，改而從事新行業，例如，原經營食品業，改行經營家具業。多角化經營是指企業維持舊行業（產品）的經營，但同時投資或經營其他新行業或產品，以降低經營風險。例如經營建築業，同時投資經營水泥業。產品多角化包括產品的多樣化、創新化、高品質化或高附加價值化。現今消費者的需求已由少樣多量轉變為多樣少量，多角

化生產可迎合市場需求。不過，產品的多角化有賴於研究發展的投入以及豐富的市場訊息，才能發揮產品特色，滿足消費需求。然而，中小企業普遍面臨不易取得市場需求訊息，開拓新市場能力較差，以致研發能力不足，技術及資金取得較為困難。

二、 產銷型態改變

企業所屬的行業不變，但產品的種類改變，可稱為產品轉型，例如原來生產針織手套改為生產針織外套；或企業維持所屬的行業及產品，但改變生產方式或類型，例如變更原料、生產技術、生產流程或提高產品品質；或企業所屬的行業及產品不變，僅改變其行銷方向，例如經營外銷市場改為內銷市場；或將工廠或營業單位移至海外國家。中小企業至開發中國家投資，可藉當地廉價的勞力、原料，豐沛的自然資源，配合台灣因產業結構調整而瀕臨淘汰的生產技術、機器設備，延續產品的生命週期；若至先進國家投資，可規避貿易保護政策，確保或擴張當地市場，更可藉由生產行銷據點的建立，自創品牌，提升國際行銷的自主權，獲取更豐厚的行銷利潤，亦可學習先進國家生產及管理的訣竅。

三、 經營組織調整

企業依然維持所屬的行業及產品，只是改變經營方式，例如從委託加工（OEM）廠改為經營自有品牌之供應廠商；或進行同業間的水平合併經營；或與上、中、下游工廠垂直合併經營；甚至獨立經營的企業間，基於互惠共利，在研究發展、採購、接單或行銷網路等方面，成立組織性的合作關係。中小企業為突破最小企業規模，進行的方式有內部發展、聯營與外部擴張（合併）

等方式。內部發展是企業成長最穩健的方式；聯營是各企業仍擁有自主權，只是在某一功能上共同經營以謀求共同利益；而企業合併可及時達到企業成長的目的。中小企業在進行大型化時，除了資金籌措不易外，勞動基準法中有關退休、資遣的規定，對於中型廠商的衝擊甚大，以致阻礙大型化的發展。

第二節 中小企業輔導政策體系

台灣的中小企業輔導機構為數眾多，除依據行政院民國八十年核定之「中小企業輔導體系建立及輔導辦法」，建立中小企業十大輔導體系⁶，分由經濟部工業局、中小企業處、商業司、及國貿局負責推動外，經濟部又於民國八十一年協調各縣市政府設立各縣市中小企業服務中心，以便結合地方資源，針對各地區之特性及需要，就近提供服務；此外，另於台中、高雄成立經濟部中區、南區服務中心，以加強協調服務。誠如國內學者丘昌泰(民89a：219)所言，今天許多公共政策的形成，政府機關固然是主角，但如果沒有國會議員、利益團體、社區組織、民間企業、學者專家、選民代表等行動者介入，形成密切的交互依賴與互助合作的網路關係，則政策很難形成，執行更有問題。有鑑於此，除上述中央及地方政府機關外，尚聯合許多公私立研究機構、金融機構、信用保證機構、及工商團體等單位，共同為中小企業服務，可以說已建構完整之中小企業服務網。茲將台灣中小企業的輔導體系架構圖，繪製如圖 3-1：

⁶ 包括財務融通、經營管理、生產技術、研究發展、資訊管理、工業安全、污染防治、市場行銷、互助合作、品質提升等輔導體系。

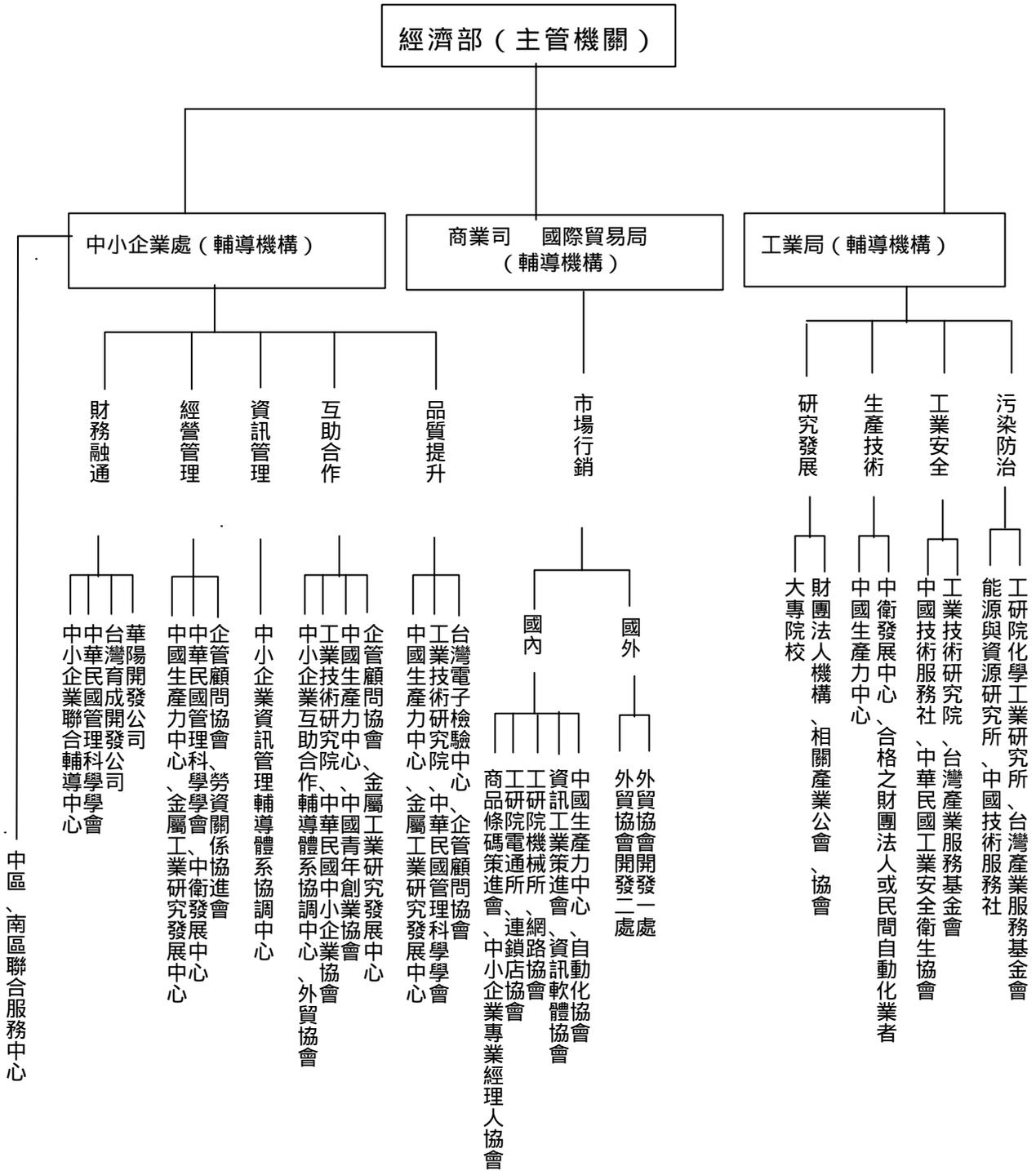


圖 3-1：台灣中小企業輔導體系架構圖

資料來源：本研究自繪

壹、 中央政策制定機構的職能分析

中小企業的中央主管機關為經濟部，前曾述及，經濟部於民國七十年成立「中小企業處」，專責辦理有關中小企業各項業務之規劃、輔導、研究、發展與督導等事宜。民國八十年「中小企業發展條例」公布施行後，台灣中小企業的全面輔導體系即已形成。在十大輔導體系中，中小企業處建立了財務融通、經營管理、資訊管理、互助合作及品質提升等五個輔導體系；工業局建立了研究發展、生產技術、工業安全、污染防治等四個輔導體系；而國際貿易局與商業司則建立了市場行銷輔導體系；並由中小企業處負責協調工作。因此，中小企業處、工業局、國際貿易局與商業司均是輔導機構。茲將中小企業處及工業局之組織及職掌敘述如下：

一、 經濟部中小企業處

經濟部中小企業處設五組(服務廣宣、創業育成、經營輔導、知識資訊、政策規劃組)四室(秘書、會計、人事、政風室)，依據經濟部中小企業處組織條例第二條規定，該處掌理下列事項(經濟部中小企業處，<http://www.moeasmea.gov.tw/html/>網站)：

- (一) 中小企業發展計畫及法規擬定事項
- (二) 中小企業輔導、考核事項
- (三) 中小企業調查、研究事項
- (四) 中小企業生產技術改進、訓練及相關事項
- (五) 中小企業經營、管理之改善及融資事項
- (六) 其他有關中小企業發展輔導事項

二、 經濟部工業局

經濟部工業局設六組（金屬機電、電子資訊、民生化工、知識服務、工業區、產業政策組）四室（秘書、會計、人事、政風室），其主要的任務及功能如下：

- （一）工業發展政策、策略與措施之擬訂
- （二）工業升級有關計畫之推動
- （三）工業區開發與管理
- （四）工業發展有關財稅金融措施之擬訂
- （五）工業污染防治、工業安全輔導及工廠管理
- （六）一般工業行政管理

貳、 地方政策執行的職能分析

中小企業的地方輔導組織，包括各縣市的工業發展投資策進會及中小企業服務中心，均能提供服務；設置於工業區之中小企業尚有工業區服務中心，提供服務；此外，中小企業若加入工業會或商業會，亦可要求其加入之公會提供服務。茲就各縣市工業發展投資策進會、中小企業服務中心、工業區服務中心等之組織及職掌敘述如下：

一、 各縣市工業發展投資策進會

各縣市工業發展投資策進會之性質介於政府與廠商之間，擔任橋樑角色，主要功能在服務及溝通。以南投縣為例，南投縣工業發展投資策進會成立於民國五十八年，其組織採取委員制，由縣長兼任主任委員，並聘請縣政府之建設、地政、環保等單位主

管及金融、工商界領袖、民意代表、專家等十八人為委員。委員會下設總幹事一人，負責執行工業發展投資策進會之決定，並聘請會務人員協助處理業務。該會並接受經濟部投資業務處、經濟部中小企業處、經濟部工業局、前台灣省政府建設廳、中國生產力中心、中華民國對外貿易發展協會等單位之監督與輔導。其服務項目如下：

- (一) 宣揚政府經濟政策
- (二) 協助開發工業用地
- (三) 協助調查工業資源
- (四) 協助投資人取得設廠用地
- (五) 協助投資人申辦設廠手續
- (六) 蒐集分析市場資料
- (七) 協助調解工業糾紛
- (八) 推動各項技術人員及管理人員訓練
- (九) 舉辦工商聯誼活動
- (十) 其他有關投資服務事項

二、各縣市中小企業服務中心

各縣市中小企業服務中心，係各縣市政府依據中小企業發展條例第二十四條之規定而成立，主要的目的在協助中小企業改善經營環境，推動相互合作，並輔導其自立成長，以促進中小企業之健全發展。目前台灣省二十一個縣市及高雄市均設置中小企業服務中心，台北市則設置中小企業輔導服務中心。此外中小企業處於台中、高雄分別設置中區、南區聯合服務中心，負責提供中小企業輔導資訊、聯繫與協調輔導工作、督導委託民間機構辦理之輔導事宜，以及辦理專題講座、輔導成果發表會等。各縣市中

小企業服務中心均設於各縣市工業發展投資策進會內，利用其人力提供服務，其服務項目（經濟部中小企業處，民 88：240）如下：

- （一）傳達政府政令及各項輔導措施並提供相關資訊
- （二）辦理講習、訓練或觀摩活動
- （三）受理中小企業申請輔導案件，轉介適當輔導體系
- （四）洽聘專家輪駐服務中心，提供指導與諮詢服務
- （五）聯繫中小企業，調查經營動態及所需之服務
- （六）辦理政府委辦之相關業務
- （七）協助各級主管機關辦理中小企業相關業務

三、工業區服務中心

工業區服務中心係隸屬於經濟部工業局，各工業區因規模大小不同而組織互異，主要辦理工業區內各項公共設施之維護及為廠商服務等工作。以南投縣為例，設有南崗工業區及竹山工業區，竹山工業區規模較小，並未分組；南崗工業區則規模較大，設有管理、業務、環保三組。南崗工業區所負責的工作如下：

- （一）廠商各項服務
- （二）協助廠商與就業機構聯繫
- （三）轉達有關法令規章及應辦事項
- （四）推動成立廠商聯誼會
- （五）舉辦社教文康等活動
- （六）公共設施管理維護
- （七）協助廠商污水處理
- （八）協調警衛維持公共秩序及安寧

綜合上述，可知台灣中小企業輔導政策體系，中央與地方各有其組織與職掌，現有的輔導體系較過去完整與多元化，但難免呈現多頭馬車、事權不一的現象，從中央到地方是否能連貫運作，緊密聯繫，互相協調配合，將是政策執行成功與否的關鍵，中央及地方各單位之人力與資源如能整合，相互支援，並針對中小企業之需要提供輔導或協助，才能發揮綜合輔導效果。

第三節 中小企業輔導政策的發展過程

壹、發展階段

我國政府對中小企業的輔導政策由來已久，輔導對象及重點不斷的擴大。在民國五十三年以前，還沒有專責輔導機構，民國五十三年至民國五十八年，對中小企業的輔導僅限於臨時性、重點性的輔導措施，直到民國八十年「中小企業發展條例」公布施行，才形成中小企業發展的全面輔導體系。輔導政策的演進可分為五階段加以說明（經濟部中小企業處，民 87：11.1-11.4）：

一、消費性輔導期（民國五十三年以前）：

民國五十三年，政府在美元相對基金中，撥款設置小型貸款融資項目，交由第一、華南、彰化三家商業銀行辦理「小型民營工業貸款」，每件貸款以六萬美元為限，協助中小企業向國外購進自用機器設備，此為政府對中小企業融資之開始。本階段之輔導特色為尚無輔導法令依據。政府之重點工作在資金融通與週轉，並設置工業區，實施產銷聯營。

二、 體制形成期（民國五十三年至五十八年）：

民國五十四年，前行政院國際經濟合作發展委員會（簡稱經合會）派遣考察團，出國考察各國輔導中小企業的措施，次年經合會聯合財政部、經濟部、中央銀行、台灣省政府、中國生產力及貿易中心，以及金屬工業發展中心等機構，組成「中小企業輔導工作小組」，辦理示範輔導工作，此為政府輔導中小企業之開始；民國五十六年，經合會設置「中小企業輔導處」，負責辦理輔導業務之規劃、協調、督導及綜合推動等事宜，行政事宜則以經濟部為主要機關，經濟部並聯合工業研究所等九個有關單位為協助輔導機構；「中小企業輔導處」在民國五十八年奉令撤銷後，業務才暫由經濟部接管。

本階段之輔導特色為制定中小企業示範輔導計畫實施要點，選擇少數具有外銷實績或深具發展潛力的中小企業，作重點式的輔導，並採取集體診斷與綜合輔導方式推動示範性輔導工作。其具體做法為：先考慮國外做法，再推動技術、經營管理、市場推廣、財務協助及合作組織的促成等工作。

三、 工業局輔導期（民國五十九年至六十九年）：

經濟部在民國五十九年設立「工業局」後，負責中小企業輔導之策劃、推動、經營管理、生產技術等工作；民國六十三年，經濟部工業局聯合財政部錢幣司、中央銀行業務局、行政院青年輔導委員會、國際貿易局、中華民國中小企業協會、中華民國對外貿易發展協會、金屬工業發展中心、中國生產力中心、台灣手工業推廣中心及中華民國工業設計包裝中心等十一個單位成立

「中小企業聯合服務中心」，加強輔導中小企業；民國六十六年，經濟部工業局成為中小企業之輔導機關，可視需要委託專業機構或大專院校為委辦機構，或聘請專家協助業務運作，並以中小企業銀行及設有「中小企業融資服務部門」之金融機構為融資輔導機構。

本階段之輔導特色為聯合財經單位，輔導中小企業，輔導工作以資金、技術及產銷三方面為主。因中小企銀與信保基金成立而加強融資與保證，在能源危機發生後，又加強推動中小企業合併經營。本階段之具體做法只限於技術與經營管理方面，雖配合信保基金與中小企業銀行，加強中小企業融資，惟協助、輔導項目較少。

四、專責機構輔導期（民國七十年至八十年）：

民國七十年，經濟部奉行政院指示成立「中小企業處」，依其組織章程之規定，承辦中小企業輔導業務；次年，經濟部中小企業處成為中小企業輔導機關，並建立生產技術、經營管理、融資及市場行銷的輔導體系；此外，輔導機關得視需要，委託大專院校或專家辦理輔導實務；民國七十六年，行政院設立中小企業輔導小組，並在台中、台南、高雄等地成立中小企業服務中心。

本階段之輔導特色為實施整體性輔導工作，除規劃整體性輔導體系外，並修正中小企業輔導準則，擬定輔導中小企業發展中程計畫，及推動中小企業發展條例之立法。工作重點在推動行業輔導、企業自動化與生產技術之創新，並聯合財團法人與有關財經單位加強現有輔導體系之功能，協調建立健全之中衛體系。其主要目的在健全中小企業的發展環境，改善經營體質與融資問

題，幫助中小企業轉型，以因應匯率之挑戰。

五、法令輔導期（民國八十年以後）：

民國八十三年，行政院成立「中小企業審議委員會」，審議有關中小企業認定標準、融資與保證、稅制、公共工程採購及其他有關中小企業健全發展事項；民國八十六年，立法院三讀通過中小企業發展條例部分條文修正案，明定把商業、服務業納入輔導範圍，不再偏重工業，並開放銀行投資中小企業開發公司，擴大中小企業資金來源。中小企業處在各縣市廣設創新育成中心，全方位培育各地中小企業的產業技術；次年，經濟部訂定「加強輔導中小企業發展計畫」，其主要措施包括協助加強充實營運及擴充所需資金、協助租用設廠用地、協助研究發展、加強輔導體系功能、協助取得市場機會、協助人才培訓等六項。

民國八十八年，經濟部結合外貿協會等相關財團法人，成立五大服務團⁷，協助企業進行中長期體質改善；次年，由財政部提撥 500 億元低率融資貸款，協助受創中小企業進行災後重建工作。經濟部並建置完成「中小企業人才資料庫」，開放給中小企業查詢運用，可快速且便捷的找尋各領域專家人才，協助諮詢指導。

本階段之輔導特色為「中小企業發展條例」已立法實施，因此政府加速推動中小企業升級。協助獎勵中小企業推動之項目，包括：市場調查開發、經營合理化、相互合作、人才培育、生產因素及技術取得等。具體做法有：建立十大輔導體系，設立中小

⁷ 包括：「商圈更新再造服務團」、「促進外銷服務團」、「協助產業經營管理服務團」、「製造業技術升級服務團」及「製造業 Y2K 服務團」等。

企業發展基金及開發投資公司，以落實中小企業升級輔導。

有關台灣中小企業輔導政策的發展，如表 3-1：

表 3-1 台灣中小企業輔導政策的發展

階段性	輔導機構	特色	對象	重點	具體做法
消費性輔導期(民國 53 年以前)	行政院美援會	未有輔導法令依據	小型工業	臨時性之因應措施 重點在資金融通與週轉，並兼及設置工業區，實施產銷聯營	舉辦小型工業貸款及使用商業票據貼現週轉
體制形成期(民國 53~58 年)	中小企業輔導工作小組；中小企業輔導處	推動制定中小企業示範輔導計畫實施要點，採選擇式輔導	選擇少數具有外銷實績或深具非常潛力的中小企業為主	重點輔導，採取診斷與綜合輔導方式 推動示範性輔導工作	先考慮國外做法，再推動技術、經營管理、市場推廣、財務協助及合作組織的促成等工作
工業局輔導期(民國 59~69 年)	工業局第六組並聯合財經單位成立中小企業聯合服務中心	聯合財經單位，輔導中小企業	限中小製造、及加工業，不包括商業、運輸業及服務業	以資金、技術及產銷三方面為主，並因中小企銀與信保基金成立而加強融資與保證，能源危機後加強推動中小企業合併經營	只限於技術與經營管理面，並配合信保基金與中小企銀加強中小企業的融資，協助、輔導項目較少
專責機構輔導期(民國 70~80 年)	經濟部中小企業處 民國 76 年設立中小企業輔導小組	規劃整體性輔導體系，修正中小企業輔導準則，擬定輔導中小企業發展中程計畫，民國 76 年又有輔導中小企業方案，並推動中小企業發展條例之立法	中小製造，運輸業及服務業均屬之	實施整體性輔導，推動行業輔導、企業自動化與生產技術之創新，並聯合財團法人與有關財經單位加強現有輔導體系之功能，協調建立健全之中衛體系	健全中小企業的發展環境，改善其經營體質與融資問題，並協調有關單位、財團法人及企業公司，幫助其轉型，因應匯率之挑戰
法令輔導期(民國 80 年以後)	中小企業處、及公私立研究服務機構、金融機構、信用保證機構、貿易促進機構、工商業團體或其他機關團體共同辦理	民國 80 年 2 月「中小企業發展條例」立法通過實施	所有合於中小企業認定標準之事業	加速中小企業升級，協助獎勵中小企業，推動： 1 市場之調查及開發 2 經營合理化之促進 3 相互合作之推動 4 生產因素及技術取得之確保 5 人才之培育 6 其他有關中小企業之創辦或健全發展之事項	建立財務融通、經營管理、生產技術、研究發展、資訊管理、工業安全、污染防治、市場行銷、互助合作、品質提升等輔導體系。設立中小企業發展基金及開發投資公司，以落實中小企業升級輔導，並設置中小企業政策審議委員會

資料來源：1.梁耀文 中小企業輔導政策之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 75。

2.劉邦典 產業結構的探討，台灣經濟研究院，民 81。

第四節 中小企業輔導政策的現況

中小企業的發展與國內外總體環境的變化息息相關，大體而言，中小企業的經營基礎薄弱，容易受經濟環境變化的影響。中小企業面對經濟環境的轉變是否能轉型成功，除了內部體質的強化外，更需要政府維持一個公平競爭的環境。由於國際的競爭與日俱增，對企業整體結構與經營方式產生相當大的衝擊，加上中小企業對各項生產要素的取得相對困難，乃形成政府必須對中小企業進行輔導的主張。現行政府所施行的輔導政策如下：

一、建立中小企業輔導體系

（一）十大輔導體系

民國八十一年，政府各有關機關與單位依據中小企業發展條例規定，陸續建立中小企業輔導體系。十大輔導體系係由經濟部工業局建立研究發展、生產技術、工業安全、污染防治等四個輔導體系；由國際貿易局與商業司建立市場行銷輔導體系；而中小企業處則建立財務融通、經營管理、資訊管理、互助合作及品質提昇等五個輔導體系。並由中小企業處負責協調工作，辦理各項資訊提供、短期診斷指導、一般性個廠輔導、示範性個廠輔導及示範性觀摩發表會等，以促使中小企業在穩定中追求持續發展。其中由中小企業處負責的五大輔導體系，於民國八十九年約執行 100 件，受惠廠商達 1,000 家以上，另辦理短期診斷 1,207 家、一般性個廠輔導 182 家、示範性個廠輔導 74 家、說明會及研討會 121 場次（經濟部中小企業處，民 89：270-271）。

(二) 經濟部五大服務團

為加強協助企業進行中長期體質的改善，並輔導企業解決短期的財務及管理問題，經濟部於民國八十八年一月成立「商圈更新再造服務團」、「促進外銷服務團」、「協助產業經營管理服務團」、「製造業技術升級服務團」及「製造業 Y2K 服務團」，主動協助中小企業健全經營。主要任務有企業融資診斷及輔導、協助建立會計制度及財務規劃、經營管理診斷等，自民國八十八年一月成立後至八十九年，共辦理 100 家企業融資診斷及輔導，協助 50 家企業建立會計制度及財務規劃，辦理 500 家中小企業經營管理診斷及 120 家中小企業輔導，另辦理小額週轉金簡便貸款 400 件，商機說明會 10 場次(經濟部中小企業處，民 89：275-276)。

(三) 馬上辦解決問題中心

中小企業處為加強便民，提昇服務中小企業之績效，自民國八十五年成立「馬上辦解決問題中心」，專責受理中小企業之各項諮詢、陳情求助等業務，服務案件 80 % 與財務有關，其餘問題依序為工業用地之取得、市場及技術資訊之取得、有關稅賦(含進出口關稅)及其他問題。民國八十七年至八十九年共協調處理 3,523 件，包括諮詢 1,904 件、債務與融資 1,284 件、取得用地 62 件、其他 273 件(經濟部中小企業處，民 88:239;民 89: 271)。

(四) 中小企業服務中心

中小企業遍佈全省各地，集中式的輔導工作往往緩不濟急，為達到服務普及化及輔導地方化之目標，經濟部運用中小企業發展基金，在台北市設置中小企業輔導服務中心；台中市、高雄市設置經濟部中區、南區聯合服務中心；台灣省各縣市及高雄市均成立中小企業服務中心。辦理企業訓練、研討、觀摩、輔導轉介、電話諮詢及訪問等；另外，中小企業亦發行中小企業服務指南，

並建置中小企業服務資料庫，透過網際網路提供中小企業資訊服務。自民國八十八年至八十九年，共辦理講習會 849 場次，參加者達 79,607 人次，其他服務包括：電話諮詢 33,737 家次、輔導轉介 1,260 餘家、專家輪駐 494 人次、訪問中小企業 3,324 家、提供各項資料 776,320 家次（經濟部中小企業處，民 89：272）。

（五）中小企業研訓中心

一般而言，中小企業受規模小的限制，較難吸引優秀人才。為協助中小企業提升人力素質，於政治大學（北區）、東海大學（中區）、中山大學（南區）分別設置中小企業研訓中心，聯合各區大專院校辦理調查各地區中小企業訓練課程需求、編撰中小企業培訓教材、訓練中小企業輔導服務人才、建立人才培訓師資、教材資料庫，並整合各項人才訓練課程。民國八十八年辦理培訓課程約 300 場，培訓 20,000 人次，另為提昇中小企業人力素質，推動終身學習活動，至八十九年已逾一萬人取得終身學習護照。（經濟部中小企業處，民 89：273）。

（六）中小企業創新育成中心

中小企業創新育成中心的設置，主要在鼓勵與輔導公民營機構，包括各省（市）政府及縣市政府、學術機構、技術研發機構、公營事業及民營企業，利用現有之軟硬體資源，整合專業技術、人力、資訊與實務經驗，來培育中小企業或個人進行創新或創業，進而加速台灣產業之升級。目前我國育成中心絕大部分是利用大學的現有資源來加以籌設，因此如何整合學校之資源、空間與人力，有效投入，乃成為經營上所面臨的重大課題。另依據「鼓勵公民營機構設立中小企業創新育成中心要點」之規定，育成中心每間培育設施占地面積須在 50 平方公尺以上，因此隨著進駐企業家數的成長，各育成中心之總培育面積也必須隨著成長，培

育空間如何擴充，也成為經營上的重要課題。自民國八十五年開始設置至民國八十九年，共成立 48 家，其中 41 家設立在大學內，這是我國育成中心的主要特色。培育方向則包括資訊電子、機械自動化、多媒體傳播、醫療產業及生物科技、環保及水質檢測、航太機械、海運發展等（經濟部中小企業處，民 87：10.11；民 89：269）。

二、重要輔導措施

（一）協助中小企業暢通資金管道

各銀行或基金提供中小企業之優惠貸款，包括改善環境污染、降低營業成本、協助取得廠地、擴大競爭能力、提高投資意願、及其他等六類。在改善環境污染方面，行政院開發基金設有「民營事業污染防治設備低利貸款」；在降低營業成本方面，有輔導中小企業升級貸款、振興傳統產業優惠貸款、購置自動化機器設備優惠貸款、添置或更換機器設備或週轉金貸款；在協助取得廠地方面，有中小企業發展基金支援辦理配合政令遷廠貸款；在擴大競爭能力方面有提高競爭力專案貸款、互助合作專案貸款；在提高投資意願方面，有外銷及海外投資貸款、擴大國內需求方案專案融資；在其他方面，有天然災害復舊貸款、經濟變故衰退期間週轉金貸款、協助中小企業紮根專案貸款及中小企業小額週轉金簡便貸款等。

在輔導中小企業升級貸款方面，目前正辦理第八期，額度有 300 億元，振興傳統產業優惠貸款開辦至民國八十九年已貸放 48 億元，購置自動化機器設備優惠貸款累積核准件數為 21,914 件，核准金額約 4,352 億元，紮根專案貸款共核貸 5,831 件，融資金額 819 億元，小額週轉金簡便貸款計 5,394 件，累計保證金額 46

億餘元，協助中小企業取得 59 億餘元融資（經濟部中小企業處，民 89：260-266）。

（二）舉辦講習訓練，推動遠距教學

為培訓中小企業所需之各項人才，透過中華民國中小企業協會、各大學院校、企管顧問協會、各財團法人研究機構、各縣市中小企業服務中心、各縣市工業會、商業會等單位，辦理講習訓練，民國八十八年約辦理 500 班次，培訓 55,000 人次。另於北、中、南設置遠距教學視訊會議設備，同時進行遠距教學，以培訓中小企業經營管理、財務會計、資訊科技等人才，共辦理 40 班，培訓約 6,000 人次。此外，為促進產業投資、開拓國際商機及協助產業轉型，巡迴各地舉辦升級轉型說明會及觀摩會，對傳統產業廠商介紹新產業及新產品之商機，共辦理說明會 25 梯次，參與發表廠商 91 家，參與展示新產品 115 家，參加活動人數約 2,700 人次（經濟部中小企業處，民 89：273-274）。

（三）運用服務網，服務地方及社區中小企業

具體的輔導措施包括輔導地方特色產業、辦理社區小企業輔導，以及繼續推動榮譽指導員計畫。在地方特色產業方面，於民國八十九年辦理三重市鞋業形象及文化塑造、苗栗縣傳統陶業轉型、台中縣梨山觀光休閒產業、沙鹿成衣產業、彰化花壇磚窯產業、南投縣竹山竹藝產業、南投市傳統陶業、屏東縣鰻魚、蘭花產業等地方特色產業輔導，以促進地方經濟發展；在社區小企業輔導方面，民國八十九年辦理台北縣三芝鄉觀光休閒產業、中和興南商圈、新竹縣尖石鄉雪霸泰雅經濟開發、苗栗縣泰安鄉原住民社區、南投縣鹿谷小半天社區、霧社眉溪社區、嘉義縣奮起湖觀光休閒產業、屏東山地門鄉經濟開發、宜蘭蘇澳白米響屐村產業、花蓮豐田社區、澎湖商業現代化等社區小企業輔導，以協

助基層小企業凝聚社區意識，結合地方產業，重建社區活力與生機；在推動榮譽指導員方面，遴選企業經營良好、熱忱且在地方具有人脈之企業負責人、經理人及專業人士，擔任企業服務志工，累計已聘 4,400 餘名榮譽指導員，積極參與企業諮詢服務工作，蒐集並反應中小企業的意見（經濟部中小企業處，民 89：274-275）。

（四）推動產業自動化及電子化

自民國七十年起，政府即陸續推動「產業自動化服務團十年計畫」及「產業自動化十年計畫」，全面輔導產業升級。在推動策略方面，首先由民間部門主導產業自動化及電子化之發展，政府儘量減少限制，但積極建置電子商務所需之法制環境及網路建設；其次，以資訊業作為推動之標竿，規劃整體推動計畫，並藉推動實務過程解決相關問題，建立推動模式，再推展至各重點行業；第三，政府與國內外大企業共同努力，提供技術服務、人才培訓、獎勵措施並建立制度，引導中小企業積極參與；第四，由政府部門率先建構在網路上採購及提供資訊之機制，以帶動相關產業之參與。近期每年的自動化設備投資均超過 2,500 億元，自動化設備普及率與自製比率達 65.5 % 及 47 %（經濟部中小企業處，民 89：289-291）。

（五）協助中小企業取得用地

經濟部所屬台糖公司為配合政府提升投資意願，將土地以只租不售的方式，提供各單位開發利用，並修訂「經濟部所屬國營事業提供土地出租及設定地上權辦法」，將中小企業設廠亦納入適用範圍。另外，經濟部亦成立「協助中小企業運用國營事業土地設廠小組」，彙整中小企業對用地需求資訊，加強推動工業用地規劃開發事宜，並適時檢討相關法規，至民國八十九年，已完

成萬大工業區開發工作，持續辦理高雄萬大擴大工業區、台南新吉、台中仁化及機械科技等工業區報編開發工作；另外，並購買雲林、台南等科技工業區土地及中壢工業區標準廠房，出租予中小企業使用（經濟部中小企業處，民 89：267）。

三、九二一大地震復建措施

已採行的緊急措施包括：對受損害產業予以輔導與服務、租稅減免及提供低利貸款融資等（經濟部中小企業處，民 89：293-300）：

（一）重建貸款

1. 行政院開發基金五百億復建貸款

為加速受災中小企業恢復重建，由行政院開發基金提撥資金與金融機構搭配辦理，協助受災廠商重建融資，範圍涵蓋製造業、商業、服務業、農林漁牧業，以及八十八年十月二十二日嘉義地區受災相關事業。貸款額度不超過修建或重建成本之八成，每案最高 6,000 萬元，按年息 3 % 固定利率計息，貸款期限最長 10 年，寬限期最多 3 年，至民國八十九年，核准貸款額度約 55 億元。

2. 中長期資金協助災區生產事業重建專案貸款

為配合行政院開發基金「輔導中小企業升級貸款（第七期）要點」辦理行政院協助地震受災地區廠商重建生產力政策，由中長期資金運用策劃及推動小組提撥中長期資金 100 億元，貸款的對象包括製造業、觀光業、衛生醫事機構、民營公用氣體燃料業、有線電視（播送）系統業。

3. 信用保證基金辦理信用保證與復舊貸款

為顧及中小企業在申請復建貸款時，無法提供固定資產擔保，中小企業信用保證基金配合各單位辦理各項復建貸款，例如中小企業發展基金支援辦理之復舊貸款、行政院開發基金之賑災優惠貸款、農委會之九二一地震農業、生產製造及運銷專案紓困貸款等，對符合保證條件之業者提供保證，開辦以來至民國八十九年辦理 258 件，保證融資金額 11 億 302 萬元。

(二) 產業重建計畫

行政院於民國八十九年三月十六日院會通過由經建會所擬之災後整體重建計畫，共分為公共建設、產業重建、生活重建及社區重建計畫等四部分。其中產業重建計畫範圍涵蓋農業、工業、商業、觀光業及有線電視業。在工業方面的措施包括：提供企業災後重建諮詢與診斷指導、減免工業區廠商公共設施維護費、協助企業取得災後重建資金與申辦租稅減免、協助企業取得融資及協調相關財經單位提供受災企業專案優惠貸款等。在商業部分，經濟部「商圈更新再造服務團」於民國八十八年完成台中谷關、霧峰、東勢、大坑商圈及南投集集、中寮、鹿谷、竹山、日月潭、草屯及埔里商圈之診斷諮詢，並先行提撥 120 萬元選定受損較為嚴重之台中谷關、南投集集、中寮商圈作為專案輔導商圈，提供經營管理、商圈規劃及特產行銷輔導；另為統合重建資源之運用，以全面復甦災區商圈，經濟部撥付台中縣 700 萬元、南投縣 920 萬元，辦理災區商圈輔導工作。

(三) 經濟部成立災後重建服務團

民國八十八年九月二十七日，經濟部工業局與中小企業處共同成立「經濟部協助企業災後重建服務團」，並於同月二十八日

在台中設置辦公室。該服務團結合中國生產力中心、工業技術研究院、工安衛生服務團、污染防治服務團、中小企業聯輔中心及各地方工業策進會、工業會、榮譽指導員，主動分赴中部各縣市輔導受災企業，協助企業恢復正常生產。至民國八十九年服務團共訪視 447 家受災廠商，所需協助問題以申請租稅減免最多約占 25 % ；其次分別為融資問題約占 24 % ；水電問題約占 10 % ；建築物鑑定問題約占 7 % 。

第五節 結語

就中小企業而言，最初經營的目標是追求存活，存活的關鍵因素在於企業健全的經營體質與產品的附加價值，而政府所扮演的角色則在創造良好與公平的經營環境。由於經營環境的瞬息萬變，中小企業為求健全發展，必須不斷的檢視經營環境以追求體質的強化；在政府方面，亦必須經常檢討法規制度，以維持中小企業公平合理的經營環境。過去十年來，我國產業受國內外經濟情勢及社會環境變遷之影響，在經營上遭遇了許多衝擊，如新台幣持續升值導致成本增加，削弱了企業的出口競爭力，使得中小企業逐漸喪失了國際競爭優勢，加上勞工意識逐漸抬頭，致勞資爭議層出不窮，嚴重影響企業經營的穩定性；另一方面，隨著國人對生活品質的重視，民眾環保意識亦日趨濃烈，然而中小企業普遍欠缺公害防治的觀念與設備，加上政府的相關法規制度亦未臻完備，環保糾紛時有所聞，致使擴大國內產業需求的重大投資計畫，屢屢遭受來自環保團體的強大阻力。

正因為中小企業的生存發展遭遇到瓶頸，所以必須調整企業經營的方式與型態，有的企業外移，有的企業轉型，政府則大聲

疾呼「根留台灣」。中小企業針對問題與困難，為求持續經營成長，自然萌發輔導需求，輔導需求與問題是一體之兩面，大體而言，凡是問題越困難者，越有強烈的輔導需求。輔導中小企業是政府的既定政策，因而在相關輔導工作上，政府除了建立十大輔導體系以推動研究發展、生產技術、工業安全、污染防治、市場行銷、財物融通、經營管理、資訊管理、互助合作及品質提升等工作外，同時辦理各項資訊提供、短期診斷指導、一般性個廠輔導、示範性個廠服導及示範性觀摩發表會等，此外，政府亦成立北、中、南中小企業研訓中心、各縣市中小企業服務中心、馬上辦中心、經濟部五大服務團、榮譽輔導員等，建構成綿密的中小企業服務網。然而對中小企業而言，對於政府的各項措施常常有享受不到或緩不濟急之感，究其原因，在於諸多輔導體系橫跨各部會，因此在政策執行上，各單位的縱向及橫向聯繫極為重要，政府機關應善用既有資源，確實整合相關單位，輔導工作才能發揮功能。

就組織分工與整合的問題，依據學者楊永年（民 87：203-207）的看法，組織分工之後每個單位或個人可以就其職掌，不斷的反覆研究，對於所發生的問題提出立即有效且深入的解決方法。然而組織分工越多，由於目標與價值差異變大，越可能潛在組織衝突與解體的危機，因此，組織整合（integration）有其必要，而整合就是將可能發生衝突的部門，作進一步的部門層次協調，使組織或工作目標趨向一致。因為分工可能帶來各部門或各分工者的本位主義，為避免分工問題帶來的組織衝突，透過整合讓不同的工作相互支援、協調與配合，包括資訊共享與溝通機制的建立，才可以維持組織的整體性。政府為發揮中小企業的十大輔導體系功能，實應重視組織整合的問題。

第四章 南投縣中小企業輔導政策問題的

建構：顧客觀點



前曾述及，民國七十年，經濟部中小企業處成立後即形成全面的中小企業輔導體系。多年來政府透過中小企業輔導體系及綿密的服務網建立了輔導機制。然而經營環境瞬息萬變，現有各輔導體系之服務內涵因業務量龐大，並未能配合經濟環境之變化而調整，尚難以滿足中小企業之需求，各體系之輔導機構專長定位不清；部分輔導體系之輔導專家專業能力有待提升，尤其輔導體系橫跨各部會，在政策執行上之溝通協調、經驗分享及互相支援之機制，仍有待建立，在地方政府的組織體系中亦有同樣現象，誠如社會各界對於行政機關的評語，諸如「政出多門」、「多頭馬車」或「本位主義」，其實都反映出組織間關係的管理，必須儘量簡單化與單純化，以免關係愈趨複雜，行政效率愈是糟糕。基於上述，本章首先探討南投縣中小企業的利害關係結構分析，再分別建構土地、勞力、環保方面的問題癥結，最後就這些問題提出綜合性的評析。

第一節 顧客觀點分析：利害關係人角度觀察

從利害關係人角度來建構顧客觀點如下：

政策問題結構的分析為政策分析過程中的核心（Dunn,

1983:98), 如不澄清問題的性質, 極易發生政策學者雷發(Raiffa, 1968) 所指稱的「第三類型錯誤」, 其所造成的結果是不僅浪費可貴的政策資源, 而且由於問題性質認定錯誤, 當然不可能產生正確的政策方案(丘昌泰, 民 87:297)。本研究以利害關係人的角度觀察中小企業所面臨的土地、勞力及環保問題, 政府部門、工業發展投資策進會、工業區服務中心及中小企業業者等內、外部顧客, 都無法自外於問題的形成, 都必須對問題結構的形成擔負共同的責任。

就政府部門而論, 南投縣的中小企業地方主管機關為南投縣政府, 然而實際為中小企業服務的機構為南投縣工業發展投資策進會(簡稱工策會), 該會係擔任企業與政府之間的橋樑工作, 中小企業如遭遇問題即向工策會反映, 再由其向各目的事業主管機關, 包括工務局、地政局、勞工局、環保局等接洽, 協助解決問題, 或受理中小企業申請輔導案件, 轉介適當的輔導體系予以輔導; 另外, 在政府開發之南崗工業區及竹山工業區亦分別設置南崗工業區服務中心及竹山工業區服務中心, 為各該工業區內之廠商服務。茲就南投縣工業發展投資策進會及南崗、竹山工業區管理中心與南投縣政府之組織關係繪圖如 4-1, 並分別就工策會與南投縣政府之關係及南崗、竹山工業區管理中心與南投縣政府之關係敘述如下:

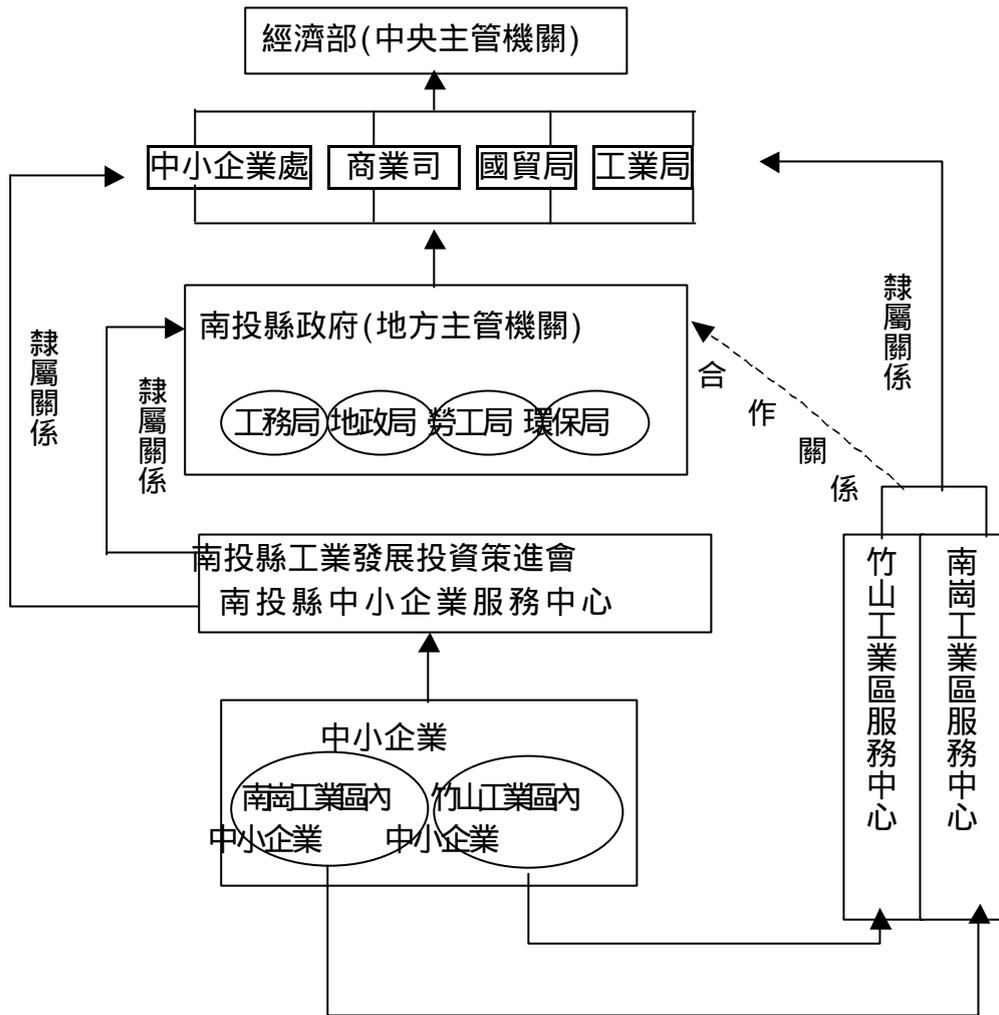


圖 4-1 台灣中小企業主管機關利害關係結構圖

資料來源：本研究自繪

壹、南投縣工業發展投資策進會與南投縣政府之關係

南投縣工業發展投資策進會原係行政院國際經濟合作發展委員會投資業務處資助成立之臨時機構，由中美基金提供經費，民國六十二年，經合會改組，投資業務處納入經濟部編制，工策會改為縣政府之法人組織，係臨時單位，由縣政府提供經費。該會之組織採委員制，由縣長擔任主任委員，縣市政府有關單位主

管為委員，委員會下設執行機構，內設總幹事一人及幹事若干人，辦理各項服務工作，因此南投縣工業發展投資策進會在地方上與南投縣政府之間有上下隸屬關係。另經濟部中小企業處為擴大對中小企業之服務，依據中小企業發展條例第二十四條之規定，支援各地方政府於各縣市成立中小企業服務中心，南投縣政府於民國八十一年指定南投縣工業發展投資策進會為「南投縣中小企業服務中心」，因此南投縣中小企業服務中心與中央政府之經濟部中小企業處及投資業務處有上下隸屬關係。

貳、南崗、竹山工業區服務中心與南投縣政府之關係

我國工業區之開發，始於民國四十九年六堵工業區之開發，此項工作係政府機構中新增加的工作，原有政府單位並無辦理此項工作的組織編制及人員，因此陸續成立台灣省北部工業用地籌劃小組、台灣省南部工業區開發籌劃小組、台灣土地開發信託投資公司、中華工程公司等，由於負責開發工業區的機構均係臨時機構，因此開發工業區的工作無法有計畫的貫徹辦理，並實施於全國。至民國五十二年，經濟部設工業局，以第五組專門負責工業區之規劃設計、推動開發以及工業區之管理。

目前我國工業區之管理機構在中央為經濟部工業局，其職掌為對工業區及加工出口區負開發規劃、指揮監督管理之責；前台灣省政府建設廳於民國六十二年受工業局之委託設置「工業區管理小組」之後，陸續成立各工業區管理中心、站⁸，專責各工業區之管理維護工作，扮演政府與廠商之間的橋樑，為廠商服務兼負工業區管理之責。民國七十二年「工業區管理小組」擴大改組

⁸ 工業區土地面積在一百公頃以上，設管理中心；不滿一百公頃者，設管理站。

為「台灣省工業區管理委員會」，七十八年修正名稱為「台灣省政府建設廳工業區管理委員會」，由建設廳廳長兼任主任委員，置委員六人，執行秘書一人，下設業務管理、環保、會計、安防四組，民國八十八年，台灣省政府組織精簡後，此項業務由工業局收回辦理，各「工業區管理中心」改為「工業區服務中心」。嚴格來講，工業區服務中心直屬工業局，與南投縣政府並無直接隸屬關係，僅有合作關係。

一般而言，政府所制定或執行的任何公共政策，幾乎都必須仰賴和諧的組織關係，否則必然事倍功半。一般實務界的人士認為開發及管理工業區之工作，完全由主管機關及開發單位一手承擔，當地縣市政府很少主動配合。雖然獎勵投資條例第五十五條規定：「公民營企業開發工業區時，工業區外主要道路之拓寬或改善，以及工業區內土地之整理劃分，直轄市或縣市政府應給予必要之配合與協助，所需費用得令公民營企業負擔一部分或全部。」但實際上，許多配合及協助，均屬具文，與工業區之進度難以配合，此為不合理之現象，亦嚴重影響行政效率。

第二節 土地問題的建構

壹、工業用地的供給

台灣地狹人稠，過去土地政策將絕大部分土地規劃為農業用地，使得工業用地相對稀少，價格昂貴。中小型工業多以從事代工、加工生產活動為主，由於規模普遍較小，資金籌措能力較為薄弱，加以產銷對象固定，所以經常面臨無力租購土地、現有土

地規模不符合產能需求，以及不易獲得適當區位土地等困境（經濟部中小企業處，民 89：144）。就現況而言，台灣地區工業區土地的供給來源有兩個途徑，一是政策面的供給，由中央或地方主管機關或與興辦工業人提出申請，經濟部同意後編定開發工業區；另一則是計畫面的供給，即根據區域計畫法、都市計畫法和非都市土地使用管制規則，於都市計畫區內劃設之工業區以及非都市土地中的丁種建築用地（麻匡復，民 88：3-10）。

台灣地區兩種工業用地供給系統間並無相關配合措施，各行其是的結果，造成土地資源的不當利用。就編定工業區而言，由於編定工業區的開發乃是配合國家經濟政策，因而政府對編定工業區的開發介入較深，有詳盡的法令規定與各種優惠措施，如降低土地取得成本、租稅減免等，大幅降低需用土地人的交易成本，在廠商追求最大利潤的考量下，編定工業區具有相對高於都市計畫工業區的競爭力。反觀都市計畫工業區，劃設的原因是為了提供都市就業機會，並促進都市工業發展，然而規劃單位除了劃定都市計畫工業區範圍以外，其餘配合措施付之闕如，必須靠需用土地人自行處理；都市計畫工業區常因地價過高、地主惜售或劃設區位不當等原因，致使都市計畫工業區使用率偏低；而台灣地區都市計畫管制法令鬆弛，對違規使用取締不嚴，更提供都市計畫工業區內違規使用的誘因（麻匡復，民 88：3-39）。

台灣兩種工業區體系中，編定工業區由於有法令明確規範開發程序及作業辦法，現有 88 處開發完成編定工業區平均使用率為 95%，（林建元，民 87）；反觀都市計畫工業區，由於地價、地權及產業結構變遷等因素，使都市計畫工業區常呈現低度利用、違規使用甚至廢棄之情形，形成都市發展的阻礙。

獎勵投資條例自民國四十九年頒訂以來，一直是我國工業用地取得的重要法令依據，雖然此條例於民國七十九年實施期滿，政府以新制訂的「促進產業升級條例」取代，工業用地之取得歷經社會經濟條件之改變而有所修正，但是促進產業升級條例仍然延續著獎勵投資條例之精神而來。

為取得工業用地，依據獎勵投資條例第五十條規定：為適應經濟發展之需要，行政院應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業之用；第五十一條：直轄市或縣(市)政府、土地所有權人及興辦工業人，均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院核定後，將一定地區內之土地編為工業用地；第六十八條：興辦工業人因創辦工業需要土地，應檢具設廠計畫書並敘明需地面積，申請工業區主管機關租售工業區土地，或協助租購適當編定之工業用地。興辦工業人因擴展工業或增闢必要之通路，租購毗連農地時，其擴展計畫及用地面積，應經主管機關核定發給工業用地證明書，租購農地變更使用，依法辦理變更登記。

若就土地使用類別編定所依據之原則而言，土地使用類別編定所依據之原則，土地法、平均地權條例、區域計畫法及都市計畫法等均有明文規定，主要乃依國家經濟政策、地方需要情形及土地可供使用之性質而劃設。由於上述之原則，只是一般性、原則性的規定，並無具體確實而客觀的可供編定依據的準則或標準，編定時甚且難免有偏頗之虞。此外各政府部門又基於本身業務之需要，依據個別相關法規(諸如獎勵投資條例)編定或變更土地之使用，造成編定體系紊亂(劉健哲，民83：110)。

另就計畫配合而言，以基層的都市計畫為例，其規劃作業並非以公開方式進行，規劃或修定內容，事前既未能廣徵民意，規

劃設計過程中，亦乏其他政府相關部門或事業單位專家的參與，難免失之草率；事後公布方式也欠周延，影響土地所有人之權益。由於欠缺長遠而全盤性考量之目標；結果導致土地使用分區紊亂，工商住宅混雜，嚴重破壞居民的生活環境(劉健哲，民 83：110)。

目前中小企業用地取得的方式，大致可分為下列七種：(一)租(購)都市計畫工業區土地；(二)租購非都市土地之丁種建築用地；(三)原有工廠租(購)毗鄰非都市土地申請變更編定為丁種建築用地；(四)租(購)政府已開發之工業區土地或標準廠房；(五)租(購)民營企業已開發之工業區土地；(六)租(購)已編定未開發之工業區；(七)興辦工業人自行申請報編工業區。由於現行土地使用規劃不夠嚴謹、法規欠缺周延，管理也過於鬆散，造成違規使用情況相當嚴重。

貳、工業區土地問題的結構

近年來，國內土地價格居高不下，加上國民生活水準大幅提升及環保意識高漲，又使企業建廠用地的取得更加困難。以下根據訪談資料，分析中小企業的土地問題：

一、土地價格太高的問題

南投縣的土地價格，經本研究查閱台閩地區都市土地平均區段地價表⁹發現不論是住宅區、商業區或工業區，整體地價仍偏高，以草屯鎮來說，在民國八十五年九月三十日，住宅區的土地

⁹ 詳細內容請參閱內政部網站 <http://210.69.76.100/>。

價格每平方公尺為 5 萬 3,019 元；商業區為 12 萬 5,044 元；工業區的價格較低，但每平方公尺也要 1 萬 8,600 元。再以草屯鎮民國九十年三月三十一日之工業區土地價格來看，雖然較民國八十五年略有下降，但下降幅度不高（約 4%），每平方公尺仍需 1 萬 7,608 元，如果想要在草屯鎮設廠需要 2,000 平方公尺土地，光是工廠用地成本就要 3,500 萬元。誠如三位受訪者所指出的：

我們是屬於家族企業，現在景氣不好，資金也不是很充裕，比較沒有能力購買土地，興建工廠（編號 P10）。

土地取得上還好，但不敢大幅度的擴充，因為本身沒有這麼多資金去購買土地（編號 P8）。

... 我們公司十幾年前在南崗工業區買地設廠，其他投資成本還沒算進去，光是土地費用就花了 1 億元左右（編號 P6）。

二、工業區區位不符合需求的問題

中小企業多以從事代工、加工生產為主，銷售往來是特定對象，不但同業往來密切，更與大企業、大財團之間形成一個極為綿密的產銷協力網路，其設廠區位之選擇受到相當大的地緣限制，故在土地區位的選擇上較無彈性。由於產業間的差異極大，不同產業廠商對廠房的需求不同，但政府編定開發工業區的預售土地或廠房大多丘塊太大或形式統一，無法同時符合不同類型中小企業之需求，以致租購狀況普遍不佳，並且在價格上小規模工廠也負擔不起政府開發之工業區土地價格。

台灣有很多都市計畫工業區仍有土地大量閒置，也有很多農

地被變更編定轉作工業使用。工業區的開發至今所面臨的最大問題是，有些工業區使用率不到 50 %，但有些工業區卻一地難求，這種現象反映出，工業用地的需求，事實上是其產業區位分布上的限制。很多荒蕪的工業區，其主要的原由通常是無法滿足廠商的需要（陳介玄：民 90：63，121）。誠如筆者的訪談結果如下：

像很多企業不喜歡在工業區設廠，因為土地地價太高，有些區位也不符合需求，只好在自己的土地上蓋工廠，當然沒辦法符合法規，就有違規的情況發生，變成違章工廠（編號 G7）。

工業區土地荒廢的也很多，利用率不是很高，主要是區位的問題，政府主導開發工業區，與民間的需求有落差，劃了很大的土地在那邊，中小企業不一定適合使用（編號 G7）。

三、土地違規使用的問題

很多工廠之所以成為違章工廠，主要原因是工廠所在地不能作為工業使用，故無法取得工廠登記證，在早期很多人以既有的住房或農地作為創業的基礎，後來經營成效上軌道，想進一步合法化，然而依據現行工廠管理輔導法第十五條第一項第二款規定，工廠違反土地使用管制規定者，不得辦理登記或變更登記。依據學者陳介玄（民 90：58）的研究，違章工廠的發生，主要可以歸結為兩個面向的原因：一個是屬於個體面的因素，即個別廠商由於其本身利益的考慮，或者是出於一種創業條件上的限制，而造成違反法令規定的工廠設立行為；另一個是屬於結構面的因素。即廠商因為既有總體條件的不足，而無法取得合法的工廠登記證，或者是由於制度的繁複與規定過於嚴格，而導致廠商因無法

符合要求，而成為違章工廠。茲將訪談結果整理如次：

工廠買了都市計畫地區之建築物後，也知道不能作為工廠，但為了賺錢違規使用，家庭式企業在住宅區裡都是違規使用（編號 G6）。

做自動包裝的包材，不限於食品級的包裝，這種工廠都幾乎設在偏僻的地方，十之八、九是農地，因為獲利不是很多（編號 P1）。

原來租竹山工業區的舊有廠房做，但空間比較小，加上房東看我們的生意不錯，租金一直漲，想想租金那麼貴，面積又不夠用，所以搬到自己的農地上做，但是因為不符合土地分區使用規定，沒有辦法辦理營利事業登記，也沒有辦法領到工廠登記證（編號 P2）。

四、土地規劃不當的問題

都市計畫工業區，劃設的原因是為了提供都市就業機會，並促進都市工業發展，然而規劃單位除了劃定都市計畫工業區範圍以外，其餘配合措施付之闕如，必須靠需用土地人自行處理，都市計畫工業區常因地價過高、地主惜售或劃設區位不當等原因，致使都市計畫工業區使用率偏低，依據受訪者告知：

都市計畫工業區的劃定通常是按現況規劃，與編定工業區相較，都市計畫工業區只是提供固定範圍土地供工業使用，不像編定工業區有整體基地與必要的公共設施，所以廠商進駐都市計畫工業區後所負擔的成本較大（編號 G13）。

若由供給需求的觀點來看，都市計畫工業區的規劃，完全只考慮供給面的因素，並未考慮到廠商實際需求與當地的關聯，故常造成區位選擇錯誤，廠商不願在工業區設廠的問題。而編定工

業區在選址時，即由工業主管機關會同中央及地方的環保、水利、交通、地政、區域計畫、農林等主管機關共同勘選，並必須配合工業區設置方針，同時兼顧公私部門的供給與需求，復以完善的配套措施，因而編定工業區使用較高，並無都市計畫工業區的問題。誠如受訪者所言：

在過去由於工業是都市發展的必要條件，所以劃設大面積的工業區以利大規模廠商設廠，但產業結構轉變後，以服務業為主，工業對都市發展的影響力降低，大規模的工業區反而成為都市發展的阻礙，在產業競租的壓力下，無法支付高額的地租，只得遷廠，造成都市計畫工業區的使用率低，違規使用情形普遍（編號 G13）。

五、土地使用管制不嚴的問題

都市計畫工業區並無專責管理單位，對於實施都市計畫地區的建物管理，在縣市政府由工務局或建設局管理。另根據都市計畫法第四十一條規定，不合土地使用分區之建築物不得改建、增建，並由當地直轄市、縣市政府或鄉鎮公所負責管理，負責管理的單位是地方政府的工務局(課)、建設局(課)和相關單位(如環保局)與警察單位。都市計畫工業區的管制法令鬆弛，執行不力是最為人所詬病之處(許松根、莊朝榮，民80)，由於管制不嚴，使得都市計畫工業區違規使用的情形普遍，失去劃設工業區的原有意義。依據受訪者表示：

工商單位如果稽查到違規使用的話，我們也會配合處理，如果稽查到就罰款，必要時斷水斷電。但南投縣並未採取非常激烈的手段，都以罰款處理(編號 G6)。

罰款後是否繼續追蹤要看工商單位，如果他們沒有動作我們也不會有動作，因為是他們主導我們配合，其實這牽涉到人力、物力問題，最好的方法就是組成聯合稽查大隊（編號 G6）。

有民眾檢舉的話，政府通常會處理，其他平常如有查報也會處理（編號 G7）。

第三節 勞力問題的建構

壹、前言

中小企業之所以蓬勃發展，充沛的勞力是關鍵因素，但民國七十年代中期以後，逐漸出現工資上漲，勞力不足的現象，中小企業的薪資及福利均較大企業差，因此在進用人力時處於相對弱勢。依據經濟部中小企業處之統計，中小企業在民國七十八年的缺工率高達 12.90%，至民國八十五年降為 1.74%，但民國八十七年又略增為 1.78%（經濟部中小企業處，民 88：67）。另外，從經濟部統計處於民國八十七年所做的調查發現，仍有 61% 的業者尚有勞力不足的問題，而業者在面對缺工的做法上，以推動生產自動化為主要選擇，其次為申請引進外勞。

在引進外勞方面，由於主要集中在重大公共工程與重大投資案，中小企業利用外勞引進而獲得改善的程度仍然相當不足，目前所實施的外勞政策規定二億元以上的重大投資才能引進外勞，因此只能就過去的配額加以運用，而以前未曾申請過外勞的企業，則不得提出申請。由於以前中小企業在申請外勞的優先順

序上明顯落於大企業之後，因此可能未能申請到外勞，如今在新制度下，中小企業更不可能提出申請，此一規定明顯不利於中小企業。

此外，民國八十四年正式實施全民健保後，使得中小企業必須增加負擔健保保費，中小企業採取增加外包比例與加速自動化之措施以為因應，由於此項措施將會減少中小企業的勞力需求，對於求職者及在職員工有不利的影響；而健保保費增加部分，中小企業採取先自行吸收，再降低工資上漲幅度及減少員工福利支出以為因應，對在職員工亦有負面影響。另外，週休二日的實施，也對中小企業造成相當大的壓力，對以外銷為主的中小企業在出口貨品報關、通關、裝船及銀行押匯等業務上，造成相當程度的不便。

貳、勞力問題的建構

以下根據訪談資料，分析中小企業的勞力問題：

一、勞力不足的問題

大多數的中小企業是屬於勞力密集產業，勞力充足與否對其生存及發展影響很大。台灣早期社會就業機會不多，大量的農村人口使中小企業的勞力不虞匱乏，然而，隨著經濟持續發展，就業機會大量增加，加上產業結構改變及勞工教育程度的提昇，資本技術密集產業及商業服務業吸引了大量的就業人口，傳統勞力密集的中小企業在吸引勞工方面，相對處於弱勢，因此面臨勞力不足的現象。誠如業者所指稱：

現在台灣社會和二十年前不能比了，現在的人不加班，大夜班沒有人做，太辛苦的工作也沒有人做。然後鄉下地方的人都往外跑，所以鄉下工廠找不到工人（編號 P1）。

找勞工不是很好找，應徵的很多，但合適的很少，請他們配合加班，都說有困難（編號 P8）。

今年有很多員工不願意上班，寧願去領失業保險給付，嚴重缺人時，會去拜託他們來上班，但大部分的人並不願意（編號 P8）。

二、外勞政策門檻適合大企業，中小企業無法達成的問題

民國七十八年十月，政府首次開放引進外籍營造工，之後陸續開放對產業發展具關聯性行業，及工作較為辛苦國人不願擔任之工作，得申請引進外勞。依據行政院勞工委員會統計處之統計，民國九十年九月底，在華工作之外勞有 31 萬 9,240 人，較民國八十五年增加了 8 萬 2,685 人，約為 25.9 %，若按行業別分，以製造業 16 萬 6,348 人為最多，其次為服務業 11 萬 4,985 人，再其次為營造業 3 萬 6,744 人；而製造業中以從事電力及電子機械業的 4 萬 6,830 人為最多，其次為紡織業 3 萬 47 人，再其次為金屬製品業 1 萬 7,130 人。若按縣市別分，民國九十年九月底，在南投縣的外勞有 5,045 人，僅佔在台外勞之 1.6 %。

勞委會目前對製造業外勞的核配係採不定時公告方式規定各次開放的對象、限制及申請程序等。一般核配原則為：以不超過事業單位本國員工總數的 30 %；廠商逾時未引進之外勞配額，將由勞委會收回統籌再予核配，廠商於外勞工作期滿後，仍得就原有配額重新申請引進新的外勞。外勞聘僱許可期間最長為一

年，得申請展延一年，在聘僱許可有效期間內，不得轉換雇主及工作，雇主須繳納就業安定費（製造業每名外勞每月 1,400 元）及保證金（每名外勞二個月基本工資，於外勞聘僱期滿離境後向勞委會職訓局申請退還），此外，雇主應定期安排外勞接受健康檢查並善盡管理責任（經濟部工業局，民 86：43-44）。

政府開放引進外勞是基於國內勞力不足，因此，外勞之引進是基於補充性而非替代性，雇主申請聘僱外勞前，必先透過政府設立之就業服務機構和刊登報紙公開招募勞工，無法募足時，始能提出申請，同時採限業限量的方式，不全面開放，以保護國人就業權益。外勞引進後所衍生的問題，以外勞非法工作及脫逃問題最為嚴重，未來之政策除加強外勞管理外，將落實外勞緊縮政策，達到每年減少在台外勞人數 5 % 或 15,000 人之目標。

根據中小企業業者反應，外勞工作時間較長，願意配合加班，政府開放外勞引進，由於主要集中在重大公共工程與重大投資案，大企業很容易達到門檻，中小企業有些行業較為辛苦，確實需要外勞，然而，卻達不到門檻的限制，只能就過去的配額加以運用，根本得不到實質的勞力協助。依據業者所言：

反而我們這些很需要外勞的，請不到外勞。我們的門檻受限很多，常常報紙登了一、二個月，還是找不到人，除非固定日班，否則很難找到人（編號 P1）。

現在規定 2 億元以上的重大投資案才可以申請外勞，然後請 3 個本國勞工，才可以申請一個外勞，而且外勞如果跑掉了，這個名額就沒辦法補進來（編號 P1）。

過去曾有一位外勞從我工廠逃出去，警察都找不到，我們哪裡找得到，台灣

的規定外勞如果跑掉，這個名額就擱在那邊，不能再補人進來（編號 P1）。

三、勞工流動率高的問題

中小企業受雇員工的流動率比大企業高，主要原因是中小企業的報酬及勞動條件均不如大企業，中小企業的員工平均薪資大約為大企業的七成左右，其福利制度不如大企業健全，升遷管道也不如大企業順暢，因此受雇員工在取得工作技能及工作經驗後，會尋求更佳的工作環境，甚至自行創業和原企業競爭，以致造成勞工流動率偏高。

根據經建會人力規劃處的估計，日本員工在企業的平均服務時間約為十二年，英國員工是八年，美國員工七年半，而我國員工在中小企業的平均服務時間，主管約五、六年左右，專職員工只有三年多；四個國家的調查方法雖未必完全一致，不適合作直接比較，但國內中小企業員工流動率之高，值得國人深思檢討（經濟部中小企業處，民 80：59）。有業者指出：

因為教育程度的提升，勞工較重視自己應享的權益與工作環境，較不願意從事辛苦的工作，因此流動率蠻高的（編號 P8）。

國人「寧為雞首，不為牛後」，原先培養的勞工在學會工作技能後，會選擇離開自立門戶，尤其是年齡越輕的越有自行創業的觀念（編號 P8）。

四、人事成本過高的問題

政府於民國七十三年八月一日公佈實施勞動基準法，其中有關退休金、延長工時、加班費及女工夜間加班工作的規定，對企

業經營成本的影響最大，中小企業因薪資與福利較差，且勞動成本占總成本比率較高，因此受到的衝擊程度較大企業為高。勞委會自八十六年十月調升基本工資至 1 萬 5,840 元後，至今未再調整，勞工團體一再要求政府調高基本工資。依新公式，消費者物價指數上升率 1.26 %，加上國內生產毛額成長率 4.26 % 的半數，今年的基本工資調幅應在 3.39 %，以目前的基本工資 1 萬 5,840 元來換算，今年的基本工資至少應調為 1 萬 6,376 元；如依舊公式，工業部門勞動力上升率達 8 %，調幅應在 6 % 以上。

然而，中小企業業者卻表示，政府應該照顧中小企業，不要讓他們的負擔越來越重，中小企業除了支付勞工工資及加班費外，還要負擔勞、健保費，提列勞工退休準備金，人事成本負擔沉重。依據業者表示：

如果我們不 24 小時運作，根本沒辦法生存，因為工資成本太高了，一定要走自動化，以量制價，才有辦法生存（編號 P1）。

週休二日是世界趨勢，只是選擇在這時間點實施，很不巧，因為景氣實在是很差。目前的中小企業大概有 60% 還停留在隔週休二日，如果產業的加工層次沒有提升，週休二日事實上影響到的是基本的生存，主要是成本的問題（編號 P7）。

說實在的我的工廠加班已違反勞基法，我的外勞也蠻可憐的，從菲律賓來台灣，大概被仲介公司拿去十五萬，差不多半年的薪水都不見了，所以他剩下的一年多，當然能賺多少儘量賺多少（編號 P1）。

五、勞資爭議的問題

制定法律的目的是在於維護大眾的利益，若所制定的法律無法為多數人所遵守，就值得商榷。勞基法施行至今已歷經十七年，其中有關退休、資遣、加班費計算等規定引起較大爭議，而廠商遵行這些規定的比例也不高，造成業者違法與經營的困難。依據衛民、簡建忠（民 82：87-93）的調查顯示：廠商規模越小，從未發生勞資爭議的比率越高，但其員工以離職方式處理爭議事件的比率也最高，規模較大的廠商，請工會出面解決爭議的比率則較高。吳惠林等（民 83：21-22）則認為，中小企業的勞資爭議比大企業嚴重。由上述可知，中小企業因短（壽命）、小（規模）、輕（易進退）、薄（市場壟斷力小）的特性，勞資關係確與大企業不同，中小企業的家庭色彩較濃、制度化的溝通管道較少、勞動條件及福利措施較差、僱用勞工的素質較低，且結束勞資爭議的方式常是勞工離職，故流動力較高，但發生集體爭議的頻率則較少（林荔華，民 85：162）。

行政院主計處指出，我國九十年一月到八月的勞資爭議發生 6,942 件，較去年同期增加 41.5%，特別是資遣費爭議更較去年同期大增 81.2%，由此可見受經濟成長趨緩、失業率高漲、勞工權益意識提高等影響，已引發越來越多勞資衝突（自由時報，民 90.11.14，版 18）。最近因為經濟不景氣，南投縣關廠歇業的很多，勞資爭議問題亦有增加的趨勢，正式以書面向縣政府提出申請的案件，一個月平均有十件左右。爭議的原因以工資糾紛比較多，有些工廠變相減薪，也有資遣費和職業災害補償的問題。某業者直率表示：

因為遣散費的問題，工人告到縣政府，接到縣政府的通知，才來協調（編號 P5）。

十四萬是社會局員工算出來的，因為他工作並不是很配合，所以不想給他資遣費（編號 P5）。

有些企業認為工資越來越高，訂單價格卻越來越低，工作已經很少了，勞工還一再抗議，政府不能一味袒護勞工，造成資方無法生存。依據業者表示：

政府不能一味袒護勞工，有的勞工工作真的不是很配合，明明在趕工，卻告訴你要請假出去玩。如果勞工認真做事，老闆不會虧待他們（訪談紀錄，編號 P5）。

六、多數勞工領不到退休金的問題

依據中華經濟研究院的調查顯示，中小企業平均壽命不到十五年，且勞工自願離職率近一成，因此受雇者現職工作年資平均還不到十年，再加上勞基法規定退休條件嚴苛，以致實施勞基法以來，約只有十五萬人領到退休金，平均一年不到一萬人（民生報，民 90.3.6，版 A1）。

勞基法規定勞工退休金以年資計算，前十五年每滿一年發給兩個基數平均薪資。雇主如雇用四十歲勞工，到勞工年滿五十五歲得申請退休時，雇主每年最高必須支付兩個退休基數，而雇用三十歲以下勞工每年僅須負擔最高 1.6 個基數，造成近年中高齡勞工失業潮及失業後不易再就業問題。而近年來經濟景氣低迷，失業勞工人數急速增加，其中，負擔家計的中高齡失業勞工更占了三分之一以上，企業顧慮一旦雇用中高齡勞工後，不到十年就要付出鉅額退休金，雇用中高齡勞工意願偏低，形成惡性循環。

為解決多數勞工領不到退休金及中高齡勞工失業問題，勞委會期望藉由推動「個人退休金專戶制」，協助解決日益嚴重的中高齡勞工失業問題，辦法是由雇主按月提撥工資的 6%，按月存入勞工個人退休金專戶，且專戶跟著勞工走，等勞工具備退休條件，再一次領取，以保障勞工退休後基本生活。但勞委會所提出的修法方向遭到勞、資團體強烈反對，資方認為政府擬的 6% 提撥率過高，要求再降低，且要求已提撥的退休準備金可以抵充資遣費；勞工團體則強烈質疑「退休金縮水一半」，要求增加提撥率至 12%，也反對可以抵充資遣費，勞工團體更提出「退休年金制」方案，但經建會顧慮政府財政負擔，斷然拒絕。誠如受訪者指出的：

多數勞工等不到領取退休金，企業就宣告關門，辛勤工作一輩子的基層勞工，晚年面臨生活困難的例子比比皆是（編號 G17）。

新制退休金的計算基準為月投保薪資。舊制是勞工退休前六個月的平均薪資，以目前月投保薪資普遍較實際薪資為低，及存在以少報多情形來看，新制計算基準偏低，不利勞工（編號 G17）。

七、勞工失業給付影響就業意願問題

我國從民國八十七年底開辦失業給付至今，已有三萬五千多人領取這項給付，勞保局核付的失業給付金額高達廿幾億元（中國時報，民 90.1.30，版 6）。過去失業給付規定，符合申請失業給付的勞工，必須是投保兩年以上的非自願性失業勞工，且辦法中明訂，即使是有條件申請者，五年內不得請領超過六個月的失業給付；十年內不得請領超過十二個月；一生不得請領超過十六個月，條件相當嚴格。勞委會今年已大幅放寬失業給付請領標

準，國內勞工只要受雇滿一年，且正常繳交失業給付保費，卻因大環境等非自願性因素影響無法順利就業，即可依規定申請最長六個月的失業給付，且可循環申請，沒有次數限制。

根據失業給付實施辦法，凡是屬於勞保條例第六條第一項第一款至第五款與第八條第一項第一款及第二款規定的本國籍被保險人，都可適用失業給付辦法，勞工每月提撥月投保薪資 1% 做為失業給付基金，凡是非自願失業前的失業給付保險費已繳滿一年、具有工作能力及繼續工作意願，並向公立就業服務機構辦理求職登記七日內仍找不到工作，就可以領取失業給付。根據辦法，失業給付每月發給一次，金額以申請人離職前六個月的平均月投保薪資 60% 發給，失業給付發給期間以六個月為限。

依據上述規定只要每次請領時，年資滿一年，就可提出申請。新辦法取消五年內不得請領超過六個月、一生不得超過十六個月等限制，對技能不足、時常失業及景氣不佳時之失業者有很大幫助。然而，卻造成有些勞工不願意上班，寧願在家領失業保險給付金。某業者就坦誠指出：

今年有很多員工不願意上班，寧願去領失業保險給付，因為都不去上班，一個月大約有 15,000 元左右的收入，可以領半年，到公司上班，女孩子一小時 90 元，上 20 天才 15,000 元左右，所以寧願選擇在家休息。社會福利很好，但會讓台灣人越來越懶。嚴重缺人時，會去拜託他們來上班，但大部分的人並不願意（編號 P8）

第四節 環保問題的建構

壹、前言

環境是人類生存與發展的基礎，台灣地區地狹人稠，自然資源有限，隨著資源的快速被開發利用，導致了自然環境的破壞與環境污染問題。以下根據訪談資料分析中小企業的環保問題：

貳、環境問題的建構

由於科技的進步，加速了對資源的開發與利用，促成了經濟的快速發展，然而，也相對的導致了自然環境的破壞與環境污染問題。中小企業面對的環境污染問題不外下列幾方面：

一、空氣污染問題方面

空氣污染是指一種「不良的空氣品質狀態」，一般之定義指：存在於戶外大氣中一種或多種之污染物或其生成物（如塵埃、煙、氣、霧、蒸氣或異味等），其數量及持續時間足以傷害（或威脅）到人類、動植物之生命或人類之財產，或干擾到人們生活或財產之舒適享用（陳永仁、陳雄文，民 84：27）。依據行政院環保署之調查，台灣地區主要空氣污染源為，固定污染源（指工廠）及移動污染源（指交通工具）。八十五年氮氧化物總排放量為 748,289 公噸，主要排放源為工業；非甲烷碳氫化合物總排放量為 1,089,697 公噸，主要排放源為車輛及工業。硫氧化物總排放量為 511,882 公噸，主要排放源為工業。一氧化碳總排放量為

2,659,784 公噸。總計各項污染物排放量約有 60 % 來自交通工具，40 % 來自工廠排放（行政院環保署，<http://www.epa.gov.tw/policy/nationproj/61-138.doc> 網站）。為加強空氣污染防治工作，自八十四年七月一日起開徵空氣污染防治費，由中央統籌向固定污染源（工廠）及移動污染源（車輛），依其排放硫氧化物所使用之油（燃）料用量徵收空污費，並成立單位預算特種基金，將所徵收之空污費專款專用於空氣污染防治工作。

一般而言，中小企業所構成的空氣污染問題有：主要空氣污染物、有害污染物、惡臭及異味等。主要空氣污染物之來源有：粒狀污染物、硫氧化物、氮氧化物、一氧化碳、碳氫化合物及臭氧。如煤、石油等經燃燒產生硫氧化物排至大氣，磚瓦窯場、金屬冶煉廠是主要的排放源；而石化業的氧化反應，煉鋼廠之燒結機，電石工廠等均為一氧化碳之排放源。茲將南投縣中小企業所面臨的問題診斷如下：

（一）精省後初複審許可證的人力不足問題：

為防治空氣污染，確保空氣品質，經指定公告之固定空氣污染源，其污染設備設立或變更前，應先向當地環保局申請「設置許可」；取得「設置許可」後，尚需取得「操作許可」，始可正式操作該污染源。在臺灣省政府組織精簡前，這兩項許可申請均由縣政府環保局收件，轉呈省環保處核准後發證，精省後無論初審或複審均由縣政府環保局負責，縣政府在人手不足的狀況下，把大部分的時間都花在審查這些案件上，造成他們工作上的困擾，受訪者認為中央把責任推給地方。根據下列的陳述，可以得知，地方政府在執行政策時的確面臨人力不足之困境。

說是簡化流程、便民，在我看來這些工作是燙手山芋，中央和省把

責任推給地方政府。現在人手並未增加，每個月大部分的時間都花在審查這些案件上，從精省到現在一年半就辦了二百多件，增加了許多工作（編號 G4）。

（二）空氣污染隨風消逝，不易偵測，導致民眾陳情受挫：

在各種空氣污染陳情案件中，惡臭引起的陳情案件所占的比例較高，惡臭最主要的來源有：畜牧業之糞臭味、飼料及肥料製造業、食品加工業、化學工廠等在製程中所產生的臭味等。受訪之政府官員表示，民眾經常陳情居家附近有惡臭，經前往測試，卻往往因為排放時間及風向的關係，無法測到有不符規定的情況，但民眾卻一再陳情，造成困擾。由此可知，要督導工廠落實空氣污染防制工作，顯然並不容易。某政府官員表示：

民眾經常陳情居家附近有惡臭，會前往測試，可能是因為排放時間及風向的關係，很難測到有不符規定的情形，但民眾卻一再陳情。人力實在有限，無法經常前往測試，而且臭味也不是整天有，實在很難掌握（編號 G10）。

「徒法不足以自行」，中央政府機關所制定的環保政策，如要順利推行，需要靠地方政府的配合，也需要企業界及民眾的支持及遵行，然而，依據多位受訪者反應，台灣的環保法令規定過於嚴格：

台灣的環保法令規定很先進，讓人感覺難以適應，有的廠商會講那麼嚴不好做，不要做算了（編號 G1）。

相關法規的制定要採取漸進式，廠商經常反應我們的法規訂得比別

人嚴，所以在執行上造成困擾（編號 G8）。

因為訂得太嚴，所以在執行上必然沒辦法達到規定（編號 P7）。

要推動環保政策，並沒有輔導，進來看一看就開罰單，並沒有教我們怎麼去改善，我也不知道怎麼做，我覺得開罰單是一間間照輪（編號 P6）。

現在通過的空污法，在整個操作許可上，更比以前嚴格了許多（編號 P7）。

以目前政府環保法令的要求，如果都要符合要求，那可以不要做了，因為你投資的那些環保設備比你投資的生產設備還要貴，那你還做什麼？（編號 P1）。

然而，亦有受訪者表示，今天環保的訴求沒有人會反對，因為是社會進化的必然結果，想在台灣留下來，就必須付出這些成本；另有一位受訪之業者認為環保局很認真在輔導，通常會先告訴廠商問題點在哪裡？然後給予期限改善，誠如他們所言：

今天環保的訴求沒有人會反對，因為是社會進化必然的結果，想在台灣留下來，就必須付出這些成本（編號 P7）。

環保局很認真在輔導，他們通常來會先告訴廠商問題點是甚麼？然後應該限期改善，我覺得在輔導上做得非常好（編號 P7）。

二、水污染問題方面

大部分工業生產均需要用水，工業用水經過工廠各種生產過程以後，少部分蒸發、吸收、循環再用及轉入成品，大部分變成廢水排出。工業廢水若不予以適當處理，進行排放，將造成污染問題，嚴重影響水資源利用，破壞環境及造成經濟上之損失。

政府為防止水資源受到污染，於民國六十三年七月公布「水污染防治法」，繼於六十四年六月公布「水污染防治法施行細則」，以確保水資源之清潔，維護生態體系。依據「水污染防治法」第七條第一項之規定：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢(污)水於地面水體者，應符合放流水標準」。第八條規定：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之廢(污)水處理，其產生之污泥，應妥善處理，不得任意放置或棄置」。第十四條規定：「事業排放廢(污)水於地面水體者，應向省(市)主管機關申請，經審查登記，發給排放許可證後，始得排放廢(污)水」。目前南投縣中小企業的問題癥結為何呢？主要有下列兩方面：

(一) 雖已設置污水處理廠，惟少數廠商仍利用晚上或假日偷排廢水：

南崗工業區設有污水處理廠，處理工業區工廠所產生之事業廢水，至目前為止駐地廠商有 454 家，其中廢水已納入污水處理廠廠商有 280 家(納管率 62%)。污水處理廠專責廢水處理，把工廠的廢水收集後，變成綜合廢水，經過污水處理廠各單元的處理，處理到符合國家標準後，排放到貓羅溪。設備分兩期擴建，84 年完成第一期，89 年完成第二期，現在的處理量，每天可達到 16,000 噸，目前每天處理量大約 6,800 噸。

目前整個工業區平均只有六千多噸的廢水，當初做這麼大是考慮到將來整個工業區繁榮時，一定要有足夠的處理量（編號 G1）。

經過下水道機構公告範圍內全部要納管，目前工廠 454 家納管 280 家，不管事業廢水或生活污水全部納入下水道，由污水處理廠處理，照規定全部要納管（編號 G5）。

然而，比較困擾的問題是少數的工廠，有偷排廢水的行為，他們大部分都利用晚上或假日的時間偷排廢水，所以並不好抓。對於幾家有偷排現象的工廠，現在的做法就是加強夜間、假日的稽查：

對於幾家有偷排現象的工廠，就加強稽查，包括夜間、假日稽查，如果抓到惡意偷排，會要求工廠把採樣井拉到外面來，拉到外面來的意思就是 24 小時隨時可以採樣（編號 G5）。

（二）不肖清除業者未按正當程序處置廢水污染：

目前凡是經公告列管的事業¹⁰，在設立之前應先向當地環保局提出「水污染防治措施計畫書」，經審查核准後才可向目的事業主管機關申請設廠；而在工廠排放廢水前，尚須向當地環保局申請「排放許可」，經核准發證後才可以排放廢水。依據行政院環保署統計，全省廢水排放許可應申請 10,884 家事業中，已提出

¹⁰ 應先檢具水污染防治措施計畫書之事業種類、範圍及規模，請參閱行政院環保署網站(<http://www.twdep.gov.tw/www/d30/>)

申請者計 10,268 家，占應申請數之 94 %，已核發許可證者計 9,848 家，占應申請數之 89 %（行政院環保署，<http://www.twdep.gov.tw/www/d30/>網站）。另外，事業廢（污）水處理設施之操作、排放水質水量及用電等，依據水污染防治法之規定，應檢測紀錄，並將紀錄定期送環保單位備查。此一制度之建立在藉由紀錄申報以瞭解污染排放情形，促使污染源自行改善污染防治設施並保持污染防治設施正常操作，以善盡社會責任，目前申報率為 66 %。

環保署雖一再宣示，事業單位如有不實申報廢污水量及不依規定操作廢水處理設施者，經查獲將予嚴懲。然而資訊顯示長興化工從民國八十七年至八十九年七月十四日止有 6,400 噸的廢溶劑被棄置全省各地溪流裡，問題嚴重性已擴及全省，危害之深，已超過想像（工商時報，民 89.8.24，版 32）。長久以來不知道有多少河川已受到污染，為何無法對長期以來亂倒廢溶劑的業者加以規範，是公權力不彰還是業者貪小便宜而致因小失大。據了解，清除業者有些是無執照業者，當回收業者委託清除公司處理廢溶劑時，清除業者為了省下部分處理費用，所載之廢溶劑只繳交回收業者一部分，其餘不是利用掩埋方式就是直接倒入河川從中牟利，而環保單位無法管制有毒廢溶劑的流向，以致讓不肖清除業者有機可乘。誠如受訪者所言：

合法的電鍍廠生存不下去，因為廢水的處理費用嚇死人，光是每個月要把電鍍液酸檢綜合，把它達到安全數值，再排放出去，一個月可能要三十到五十萬，如果請人偷倒的話，可能三萬塊就解決了（編號 P4）。

三、事業廢棄物污染問題方面

戰後台灣的出口導向，最大的特性在於從國外進口原料或

設備，經過勞工加工組裝後，再銷往國外市場，除了替台灣創造龐大的外匯與經濟成長外，不容忽視的是連帶留下了為數日趨龐大的事業廢棄物。我國的「廢棄物清理法」早在民國六十三年便已完成立法，旨在「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」，故較著重於一般廢棄物之清運處理，至於事業廢棄物部分，雖然在民國六十九年及七十四年修法之後明定其清理權責「產生事業廢棄物之事業機構，其廢棄物應自行或委託公、民營廢棄物清除、處理機構負責清除、處理之」，並鑑於事業廢棄物所形成的公害日益嚴重，進一步將之區分為「一般事業廢棄物」與「有害事業廢棄物」，但是其管制成效卻遲未落實，直到民國七十六年公告「有害事業廢棄物認定標準」及七十八年公告「公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法」、「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等行政命令後，才算是有計畫地展開事業廢棄物的管制工作（立法院，民 84：2；楊義榮，民 82：22）。

「我國的「廢棄物清理法」早在民國六十三年便已公布施行，然而其中關於事業廢棄物，尤以有害事業廢棄物的部分，卻遲至民國七十四年第二次修正之後才略見雛形，但是也僅止於原則性的宣示。一直到民國八十八年第五次修正之後，才較具體地規範了事業廢棄物的清理方式。」

我國之廢棄物清理法自民國六十三年公布實施以來，執行至今共修正七次，其管理重點，從早期的一般廢棄物，增列事業廢棄物管制、一般廢棄物強制回收、公民營廢棄物清除處理機構管理等，其後更因事業廢棄物非法棄置案件猖獗，大幅增修訂有關事業廢棄物管理及非法棄置之管制等相關條文。民國六十三年制定公布時之條文共二十八條，八十九年一月十九日第六次修正時條文共有三十六條，而九十年十月二十四日最後修正公布之條文

總共有七十七條，執行一年九個月後，條文數量即增加了一倍多，也難怪受訪者會抱怨：

這幾年整個法令的改變，的確讓廠商很頭疼，這些要求也是應該的，只是轉變蠻快的，讓廠商在調適上比較不良（編號 P7）。

依據九十年十月二十四日修正公布之「廢棄物清理法」，事業廢棄物之清理，除再利用外，應以下列方式為之：（一）自行清除處理；（二）共同清除處理（三）委託清除處理（四）其他經中央許可之方式。目前南投縣中小企業所面臨的問題癥結如下：

（一）政府無法掌握事業廢棄物之種類及數量：

國內事業廢棄物量在民國八十年時，行政院環保署曾進行初步調查，得知每年國內約有 1,200 萬公噸，其中有害者約占 5 %，而由工業區工廠排出之廢棄物約有 49 %。妥善處理率在民國八十一年為 35 %，至民國八十七年時為 66 %。事業廢棄物之數量龐大，種類亦繁多，政府機關無法提出正確之數據，不僅影響輔導及管制工作之推動，亦使有意從事代處理業務之業者卻步（黃輝源，民 89：7）。誠如受訪官員指稱：

在業務處理上比較困擾的問題是對一般事業廢棄物的流向無法確實掌握（編號 G2）。

依據民營業者提供的數字，南投縣一天約有 20 多噸左右，我認為應該不只這個數字（編號 G2）。

(二) 合法之事業廢棄物清除業者為數太少，形成壟斷市場：

亦有業者表示，政府多年來都將處理廢棄物重點放在一般廢棄物，即家庭垃圾，「事業廢棄物」則認定由事業機構自行負責。政府迄今已興建數十座一般垃圾焚化爐，但事業廢棄物的最終處置場卻一直沒有設置，僅輔導民間設置，但容量不足，加以收費昂貴，導致經常發生事業廢棄物任意傾倒事件。為解決事業廢棄物無處可去的燃眉之急，根據報導，環保署將與經濟部合作，在彰化縣大城鄉和台南縣歸仁鄉各設置一處「事業廢棄物終極處理場」(民生報，90.5.30，版 A3)。南投縣工業區事業廢棄物的處理，過去由工業區管理中心負責，但後來規定必須委託有執照的業者處理，因為管理中心本身無執照，所以就不能處理。以目前南崗工業區服務中心來說，有五、六家在清運，但處理的只有一家。誠如受訪者所指稱：

以南崗工業區來說只有五、六家在清運，清運後還要處理，目前處理的只有一家(編號 G8)。

後來環保政策規定所有廢棄物要委託有執照的人處理，因為管理單位本身沒有執照，所以就不能處理，這一點企業主會反彈，他們說過去可以來收，現在為什麼不能來收，這是法令上的問題，當初訂法令時沒有考慮到這些，執行就產生問題，現在要他們自行清運，他們自己本身也沒有牌照，所以造成壟斷的情形，政府公權力也沒有辦法介入，所以問題才會這麼多(編號 G8)。

事業廢棄物要委託給合法的處理業者或是業者自行處理，代清理業是否合法或是價格是否合理政府應該掌控(編號 G8)。

以前工業區管理中心會把所有的廢棄物都收走，現在是委託民營業

者處理，每公斤七元，最後自己買了小型焚化爐處理，不然實在受不了
(編號 P7)

(三) 中小企業無法追蹤事業廢棄物之流向：

另外，依民國八十九年修正公布之「廢棄物清理法」第十三條規定，「事業機構委託公、民營廢棄物清除、處理其事業廢棄物者，如受託人未經許可或違反規定，事業機構應與受託人就該事業廢棄物之清理及環境之改善負連帶責任。」，依據業者反應，無法追蹤廢棄物流向，負連帶責任顯然不合理。

我付運費依照規定請有牌照的民營業者來載走，不可能一天到晚跟蹤他，看他把廢棄物倒到哪裡，這方面政府要加強追蹤稽查，不能把責任推給事業機構(編號 P6)

依環保署八十五年統計，事業廢棄物方面每年約產生工業廢棄物 1,200 萬噸、醫療廢棄物 7.7 萬噸、農業廢棄物 60.4 萬噸(行政院環境保護署，民 88：99)。國內企業以中小企業為主幹，大多數中小企業因人力、技術、資訊不足，未積極致力產源減量，致增加事業廢棄物排出量。目前事業廢棄物在管理上面臨著相當嚴重的問題，對事業廢棄物之產出質、量及時間仍無法掌握，事業廢棄物清除之追蹤更形困難，非法棄置情事也層出不窮，而且國內目前事業廢棄物處理業及處理技術不足，致無法配合經濟發展需求。

四、其他污染問題方面

噪音與空氣污染、水污染並列為人類生活環境的三大公害，尤其在都市更為民眾所詬病，政府已於民國七十二年五月制定公

布「噪音管制法」，八十一年及八十八年做了兩次修正，依據該法所稱之噪音，係指超過管制標準的聲音，依規定在噪音管制區內之工廠（場），所發出之聲音不得超過噪音管制標準，若違反規定，經當地主管機關限期改善仍未符合噪音管制標準者，處新台幣六千元以上六萬元以下罰鍰。經再限期改善，逾期仍未符合噪音管制標準者，得按日連續處罰，或令其停工、停業或停止使用，至符合噪音管制標準時為止。

土壤污染大多為重金屬，常見污染土壤的重金屬有砷、鎘、鉻化物、銅、汞、鎳、鉛化物等。我國推動環境保護工作起步較晚，初期係以水、空氣及廢棄物等法令管制污染源為優先工作，惟所有污染物質排放後，擴散於空氣及土壤中，由於土壤恆久不動之特性，某些污染物質一旦進入土壤中，不易被稀釋、擴散或轉化、分解，經長期蓄積污染物質結果造成土壤污染，農作物亦因吸收過量致遭污染，進而危害人體的健康。土壤污染事件在世界各工業先進國家早已發生，工業廢水、廢污泥或其他固體、液體廢棄物、農藥及肥料、畜殖業廢棄物、都市污水及垃圾、廢氣、落塵及酸雨等都是土壤污染的來源。目前存在土壤中的巨毒性物質，通常都是化學工業廢棄物，因無適當回收或處理就排到環境中，而造成環境污染。環視我國土壤公害防治史，土壤污染防治工作是從民國七十一年衛生署環保局成立後才開始，以其有限的人力及財力，僅能進行土壤污染調查工作及解決有關土壤污染陳情案件，民國七十六年八月衛生署環保局改制為環境保護署，土壤污染防治工作歸「廢棄物管理處」管轄，並獨立成為「土壤污染防治科」，省及各縣市政府環保單位亦逐漸有專人或兼辦土壤污染防治業務，顯示政府已開始重視此項工作。「土壤污染及地下水整治法」亦已於民國八十九年制定公布，健全法令規範後，才能落實土壤污染防治工作。

為防制毒性化學物質污染環境或危害人體健康，政府於民國七十五年制定公布「毒性化學物質管理法」，其後，於七十七年、八十六年八十八年共修正三次，毒性化學物質係指人為產製或於產製過程中衍生之化學物質，依其分類共有四類毒性化學物質，由於化學物質之運作而改變空氣、水或土壤品質，致影響其正常用途，破壞自然生態或損害財物，因此污染環境。目前的做法規定運作人應提出該物質之成分、性能、管理方法及有關資料，向主管機關申請審查，核發許可證後，始得運作。毒性化學物質之污染改善，由各目的事業主管機關輔導之。第一類、第二類及第三類毒性化學物質，中央主管機關得限制或禁止其有關之運作，若違反限制或禁止規定、未依規定取得許可證而擅自運作、未依規定登記備查而擅自運作、不遵行主管機關命令其停止與該事故有關之部分或全部運作，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；致危害人體健康導致疾病者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣四百萬元以下罰金。

現行毒性化學物質管理體制尚有下列缺失存在：(一)未採分類管理，以致毒化物管理人力嚴重不足，管理無法落實；(二)缺乏總量管制之功能，無法有效降低環境負荷；(三)毒性化學物質災害預防管理無法律依據，未能強制要求工廠必須做到毒災預防、災因調查及災後清除處理。使得目前環保體系之毒災預防工作僅能以輔導的方式要廠商配合，並無法規可據以強制推動(行政院環保署，88：119)。

以下分析中小企業的噪音、土壤、毒性化學物質污染問題(南

投縣政府，民 90：12-56；12-76；12-91）：

（一）噪音污染陳情案件中以工廠陳情案件為最多：

依據噪音管制法施行細則第八條規定，直轄市、縣（市）主管機關應於所轄各噪音管制區內選定適當地點，指定環境及交通噪音監測點；在縣（市）各類管制區，應指定各一個以上環境及交通噪音監測。南投縣目前有八座人工噪音監測站，其中四站是交通噪音管制站，另四站是環境噪音監測站，民國八十八年檢測結果顯示，在環境噪音部分，各類管制區的音量皆符合標準，而交通環境噪音部分不符合標準，為主要的噪音污染源。民國八十九年噪音污染陳情案件共有 191 件，其中工廠陳情案件有 62 件，占第一位，分析其原因為家庭式小型工廠林立。

（二）部分地區土壤重金屬含量偏高：

根據調查發現，南投縣重金屬四級污染中，以砷與鉛的涵蓋範圍最廣，應注意污染源的管制與防治，並進行土壤改善計畫，避免農地受污染，影響農作物生長。南投縣轄區內草屯、南投、竹山、名間、鹿谷、埔里等部分地區土壤重金屬含量偏高，有 1,865 公頃，占南投耕地之 0.45%，達環保署暫定之「台灣地區重金屬含量標準與等級區分」第四級，需進一步追蹤調查，以畫出污染範圍及找出污染源，並研擬因應對策。

（三）在工業區外工廠毒性化學物質管制較為不易：

南投縣化學物質管制工廠共有 82 家，管制的毒性物質有 26 項，其中以甲醛 17 家為最多，有三分之二集中在南投市及草屯鎮；其次為環氧乙烷及 CrO_3 ，分別為 15 家及 14 家，其餘均低於 10 家。由於化學工廠有一半以上位於南崗工業區內，所以南投市有 52 家工廠被列管，但位於工業區外之化學工廠分布相當零散，

故管制較為不易，因此應特別注意，以免影響居民的健康及生活品質。

第五節 結語

綜合上述，可以知道中小企業在土地、勞力、環保方面有諸多的問題。公共政策的特質之一是問題取向的，學者丘昌泰（民84：95）指出，正確的問題建構，不僅可以減少政策資源的浪費，而且也等於解決了一大半的政策問題，由此可見，問題建構的重要性。本章所建構的問題乃是透過訪問中小企業的利害關係人，包括政府官員及中小企業業者的結果，因此可以說重點是擺在利害關係人的需求方面。由於環境變遷快速，地方政府的職能也隨著擴增，但以地方政府的人力、物力、財力及專業知識，顯然無法因應此種需求；加上政策方案之執行常涉及許多機關，因而在多頭馬車、事權不專的情況下，影響政策執行績效，為貫徹政策目標的達成，實有賴中央及地方政府通力合作，設法改進既有的缺失，才能順利推動政策，為中小企業解決問題。

第五章 南投縣中小企業輔導政策問題的 解決：顧客觀點

前一章曾經建構中小企業的土地、勞力和環保問題，在土地問題方面，包括土地價格太高、工業區區位不符合需求、土地違規使用、土地規劃不當及土地使用管制不嚴等問題；在勞力問題方面，包括勞力不足、外勞門檻適合大企業，中小企業無法達成的問題、勞工流動率高、人事成本過高、勞資爭議、多數勞工領不到退休金及勞工失業給付影響就業意願等問題；在環保問題方面，包括空氣污染、水污染、事業廢棄物及其他污染等問題，本章擬就上述各項問題癥結，透過訪問利害關係人，尋求適當的解決對策。因此，本章所提各項解決方案，基本上是以利害關係人的主張為基礎。

第一節 土地問題的對策

要解決中小企業所面臨的土地問題，首先必須掌握中小企業土地需求之特性，並針對其經營需求特性擬定策略。中小企業土地需求有下列五大特性（經濟部中小企業處，民 89：144-145）：

一、價格負擔能力薄弱

中小企業大多屬於獨資或合夥家族企業型態，勞動力來自家族成員，自有資金薄弱，較無能力以高昂的價格購置或租用工業用地。因此，選擇居住所在地，或利用鄰近農業用地搭蓋廠房之情況極為常見。

二、區位選擇較無彈性

中小企業多以從事代工、加工生產活動為主，銷售往來亦是特定對象，不但同業往來密切，更與大企業、大財團之間形成一個極綿密的產銷協力網路，其設廠區位選擇受到相當大的地緣限制，故在土地區位的選擇上較無彈性。

三、產業需求差異大

由於產業間的差異極大，不同產業廠商對廠房的需求不同，但政府編定開發工業區的預售廠房大多形式統一，無法同時符合不同類型中小企業之需求，致租購狀況普遍不佳。

四、需求具動態性

由於中小企業的產銷受國際市場的影響相當大，故生產能量亦必須隨著景氣波動而彈性調整，致中小企業用地需求處於不斷變動的狀態。

五、違規使用嚴重

都市計畫法及施行細則授權訂定之省市土地使用分區管制

規則，未能及時配合產業發展需要，致使工業、商業、倉儲業等用地，無法適時檢討調整，致違規使用廠商林立，尤其農業用地非法移作他用情形頗為嚴重，此亦導致違規使用業者，始終無法取得工廠登記證，或屢遭環保抗爭。

綜合上述，中小企業的土地問題，有些來自於法令規章所形成的不合理，部分則是因市場資訊不充分、機制不健全所造成。根據中小企業土地需求之五大特性，分別就中小企業的土地問題，提出因應對策如下：

一、土地價格太高問題的因應對策

(一) 擴大土地出租政策：

依「促進產業升級條例」開發之工業區用地，逐步擴大工業區土地「出租」政策，以降低中小企業設廠土地成本負擔。經濟部工業局為因應全球經濟市場迅速變化，擴大辦理工業區土地出租政策，年租金按售價 7% 收取，第一、二年租金按六折收取，第三、四年按八折收取。另為降低廠商建廠初期資金壓力，正研擬最優惠的租金打折方案，如某受訪者表示：

工業局為促進投資，也促銷工業區土地，看看能不能賣出去，有一些優惠的辦法還不錯，可以用租的，原來訂的租金，現在有打折（編號 G1）

(二) 加速公有土地之釋出：

政府或相關公營單位應定期發布可供租用設廠土地資訊，積極將閒置或不符合經濟效益之公有土地予以釋出，並製作辦理租

購作業相關規定與流程之說帖，使公有土地出租作業程序明確化。為解決中小企業資金與專業知識不足的問題，可組成聯合開發團隊或聯合委託專業開發者，進行土地變更與相關開發作業（經濟部中小企業處，民 89：155）。

（三）放寬農地變更限制，簡化審查程序：

政府開發的工業區，因土地價格成本過高，而無法滿足中小企業的需求，放寬農地變更限制及簡化審查程序，將使工業用地之取得更具多樣性與便利性，可有效降低土地成本；而農地之變更使用需提供適當之回饋，自願捐贈農地變更後一定面積比例之公共設施用地及可供建築用地或提供一定金額之捐贈代金予當地縣市政府或鄉鎮公所，將可消彌預期變更暴利，使土地有效利用。如某受訪者建議：

農業主管單位不太支持大量農地變更使用，但若農地不釋出使用，土地的價格很難有效降低；目前已經違法使用之地區，可做為農地優先釋出之考量，但對於任何違法使用之土地變更，仍應堅持回饋措施（編號 G7）。

二、工業區區位不符合需求問題的因應對策

（一）建立土地基本資料庫，掌握工業用地供需狀況：

將土地自然條件、土地使用規劃、土地使用現況等資訊予以整合，建立土地基本資料庫，做為工業用地編訂與土地變更之參考，並透過各產業公會、各縣市工業發展投資策進會或中小企業服務中心之運作，定期對中小企業用地供需狀況進行調查，以掌握中小企業用地需求狀況。如受訪者所指出的：

解決區位不符合需求的問題，必須掌握中小企業用地需求狀況，可

以對中小企業用地狀況的需求作調查，建立資料庫（編號 G7）。

（二）加強工業區與工業用地之使用效能：

應定期評估與檢討工業區土地之使用效能，對於閒置或不合規定使用之土地或廠房予以收回，或釋出給其他有需求之廠商，以提高使用率。此外，應積極協調相關主管單位，解決廠房彈性運用後之工廠登記證申請問題。未來工業區之規劃開發應採市場導向，並放寬民間參與工業區開發之機會，透過多樣化的開發方式，鼓勵民間配合地區產業之需求特性，開發中小企業適用之廠房（經濟部中小企業處，民 89：154-155）。經濟部已在民國九十年五月十六日發布「工業區用地變更規劃辦法」，依據該辦法第五條規定：「工業主管機關基於政府政策、工業發展或工業區更新之需要，對於其開發之工業區內未出售之各種用地及供公共使用之土地，得依職權變更規劃之」。誠如受訪者指出：

南崗工業區可發展為綜合區，也可以設大賣場或開大飯店，讓工業區的中小企業方便，工廠外移後空下來的廠房或土地可以利用，不一定要做為工廠（編號 P6）。

設廠用地不一定要蓋工廠，可以依規定變更規劃為相關產業用地，作為批發零售餐飲業、工商服務業等用途（編號 G16）。

三、土地違規使用問題的因應對策

（一）放寬土地使用類別之限制，並針對不同土地違規使用類型，採取不同之措施：

在無重大污染與外部性下，應考慮放寬現行土地使用類別之限

制，採取不同之措施，並建立工業用地供給作業與農地變更作業之結合機制，對於單一設施違規者，若無法符合現行土地變更規定，應協助遷往合法之工業區；對族群型違規者，可考慮以個案變更方式，開發成中小企業專用工業區，並鼓勵中小企業進駐；對於建物違規使用者，除重大不相容者外，可放寬建物混合使用（經濟部中小企業處，民 89：156）。

（二）不宜採用取締的方式解決違章工廠：

就現實面而言，想以取締的方式來解決違章工廠問題並不適宜，縣市政府和各鄉鎮市的人力和物力配置也無法擔負執行查核與取締的工作，所以學者陳介玄（民 90：127-128）提出下列五項建議用來解決違章工廠的問題：

1. 區分出高污染和低污染，配合企業人數的多寡，分級管理：

高污染產業(如電鍍廠)不論規模大小，均需嚴格管制，畢竟事涉生活品質，政府必須對違反者從嚴取締；面對規模大的低污染廠商(如機械業)，政府可依一般管制程序辦理；至於為數最多的小型工廠，如果屬低污染產業，則可從寬管制，以降低管理成本。

2. 減少行政層級，儘量避免過於細節的管理：

普存於各鄉鎮市的違章工廠從檢舉、會勘到取締，時間和人力的成本都耗費在治標而非治本，這種制度設計和行政層級的分工雖然立意美善，但在執行上對於「效率」的要求顯然不足，造成廠商有形和無形的損失。因此，減少行政層級，儘量避免過於細節的管理，成為管理違章工廠必須正視的行政問

題。另外節省申請作業流程的「單一窗口」作業程序並不只適合於新竹科學園區，中小企業亦可適用。對於願意合法化且各證件均已齊備的廠商，政府能在最短時間內審核，將違章工廠納入政府合法管理的範疇，才能達到輔導廠商的真正目的。

3.委託專業團體對廠商進行專業類別事項檢查：

由於縣政府和各鄉鎮市的人力和物力配置無法真正擔任查核與取締的工作，公務人員也無法全面勝任各項查核與取締工作，這部分技術性的困難可透過委託各種專業團體，對廠商進行專業類別事項的檢查，如消防、環保、安全等法規所定之各種設備及其運用情形的檢查。這種專業團體的委託符合「彈性化」的組織設計，授權專業團體，解決技術認定的困難，讓合理與有效管理成為可能。

4.重新整理工廠管理的相關法令：

政府有關工廠管理的法令，應該容許廠家有階段性改善的空間。如環保要求，工業發展的要求，都應該令廠商在不同發展規模時，有不同的標準。如此一來，因為法令已貼近現實情況，若還不能符合，再嚴格的淘汰。工廠設立與管理的相關法規，應儘量由地方政府來訂定，如此才有可能因應地方的實際情況，而使得法規切合實際，有助於業者的遵循與政府的執行。

5.對工廠密集地區進行土地使用管制的重新規劃：

政府應對工廠密集地區，利用區域計畫法所規定之職權，進行土地使用現況的調查，並進行重新規劃。隨著工業的發展，事實上有大批的農業用地並沒有真正的使用。我們可以看到很多農田上都蓋了工廠，或荒蕪著。政府應該針對這些縣內工廠較密集的地方，進行土地利用情況的通盤調查與檢討，提出適合於現況

的土地使用規劃，從而根本解決工廠因不符土地使用規定，所造成的違章問題。

四、土地規劃不當問題的因應對策

（一）建立一套完善而嚴謹的土地管理制度：

台灣土地資源貧乏，為配合國家經濟發展之需要，有賴政府採取規劃及管制的手段，建立一套完善而嚴謹的土地管理制度加以解決。由於土地之規劃與管制牽涉的層面很廣，涉及的產業及權責機關也多；涵蓋範圍包含鄉村與都市建設，以及各個不同經濟部門的發展，並且關係著個人權益與公眾的利益；因此，主管機關在規劃過程中，應召集有關政府行政部門、公共事業單位與職業團體之專家，參與審查與提供意見，並舉行聽證會，廣納眾議，進而審慎的評估土地規劃的利害得失，作為計畫擬定或修改的重要依據。

（二）未來工業區土地的供給，應與產業發展方向配合，朝專業化、科技化邁進：

台灣地區都市計畫工業區總面積為 23,409.62 公頃，而都市計畫工業區作工業使用面積為 10,225.7 公頃（林建元，民 87）由此可見都市計畫工業區僅有 43.68 % 作為工業使用，使用情況不佳。南投縣都市計畫工業區總面積為 13,011.26 公頃，占南投縣土地總面積 410,644 公頃的 3.17 %，民國八十八年之土地使用以農業區 3,124.03 公頃，占 24.01 % 為最多，工業區之土地使用僅有 329.95 公頃，占 2.54 %（南投縣政府，民 90：3.23），可見南投縣工業區的劃設面積極少，工業區之土地使用率亦極低。

過去多數都市計畫工業區的規劃是按照公布都市計畫時的

現況劃設，也就是遷就現況產生的工業區，遷就現況的結果，使得都市計畫工業區呈現零星分布，無法達到發展都市工業的目標，失去位於都市的區位優勢。未來工業區土地的供給，應與產業發展方向配合，朝專業化、科技化邁進，傳統以製造業勞力密集與資本密集產業為主的工業區，則應配合國家政策逐漸朝產業升級的目標前進，而整個工業體系的土地供給，亦應朝向單一化，整合編定工業區與都市計畫工業區，在配合國家經濟政策與促進都市工業發展的前提下使工業土地的供給能達到最大的效率（麻匡復，民 88：3-39）。

五、土地使用管制不嚴問題的因應對策

（一）適度增加地方政府的人力與財力：

地方政府負責貫徹中央政策，需要相當充裕的人力、物力、財力，由於環境變遷快速，民眾需求不斷提高，地方政府的職能有限，顯然無法因應此種需求。中央政府應充分尊重地方政府的自主性，在財政方面，回歸地方制度法的規定，落實「財政分權」制度，在人力調配上，應該考量行政業務的專業性，就業務消長情形、地區的差異與人力運用狀況等因素作通盤的考量。

（二）杜絕民意代表及利益團體介入關說：

行政機關在執行政策方案時，常讓人有立法從嚴、執法從寬的錯誤觀念，導致無法貫徹方案的執行工作，在我國的政策運作過程中，民意代表及利益團體介入的情況極為普遍，使得政策方案執行工作遭受阻擾，為改善執行上的困境，應該採取公平、公正的原則，杜絕民意代表及利益團體介入關說。

第二節 勞力問題的對策

人力資源是經濟發展的基礎，根據人力供需推估，我國在民國九十年至九十三年期間高級專業及管理人才，平均每年約短缺 5 萬人左右。近年來勞動參與率持續下降，民國八十九年平均勞動參與率為 57.7 %，較八十八年下降 0.2 個百分點，且已連續六年呈下降趨勢，其主因為青少年升學比率不斷增加，及部分勞動力因長期找不到工作而退出勞動市場（勞委會，<http://www.cepd.gov.tw/people/person.htm> 網站）。甚多中小企業屬於勞力密集產業，人力充足與否對其生存及發展影響甚鉅。以下針對勞力問題的癥結提出因應對策：

一、為解決勞力不足的問題，政府宜改變經營結構，朝向技術升級方向邁進：

就廠商在面臨勞力短缺時所做的努力來看，缺工廠商多以提高待遇或福利、增置自動化設備、外包或廠外代工與引進外勞為主要採行措施；而政府所提出的方案包括開放外勞引進政策、開發潛在勞動力及擴大辦理專長訓練等。以引進外勞而言，勞力短缺的問題使得中小企業亟思引進外籍勞工，然而在法令及社會條件的限制下，引進外籍勞工並不是有效解決勞力短缺的方法，長期而言，可能製造更大的問題；在獎勵僱用中高齡者就業方面，廠商在衡量生產力與人事成本後，僱用的意願仍然不會提高。中小企業應力求改變經營結構，朝向技術升級方向邁進，不再依靠勞力密集的生產方式，方能徹底解決勞力短缺的問題。

中小企業升級問題有其短期對策，也有其長期思考。短期而

言，政府可考慮將人員的教育訓練視為公共財，以補企業經營者對員工訓練之不足，而在產業資訊與技術趨勢方面，則應以產業為單位，協助中小企業了解外界環境的變化與機會；長期而言，政府的重點應集中在創業環境與經營環境的設計與改善，並維持產業競爭規則的公平合理（司徒達賢，民 89：9）。如受訪者指出：

如果我們不 24 小時運作，根本沒辦法生存，因為工資成本太高了，一定要走自動化，以量制價，才有辦法生存（編號 P1）

二、為解決門檻不當問題，檢討各行業對外勞的需求，適時調整政策方向：

政府開放引進外勞是基於國內勞力不足，因此，外勞之引進是基於補充性而非替代性，換言之，外勞之引進係因應勞動供需失衡之權宜措施，根據勞委會的調查，外勞工資雖然只有本國勞工的 85%，但平均工時較長，雇主的滿意度也較高，有 85% 以上雇主認為外勞優於或與本勞一樣有生產力（聯合報，民 90.3.3 版 17）。行政院已於民國八十七年二月核定「外籍勞工政策檢討」，將外勞政策調整為「適中帶緊」原則，除政府重大公共工程及二億元以上重大投資得專案引進外勞外，不再新增加開放外籍勞工引進配額，並逐步調降原獲配額之比例；另根據勞委會公布之綜合規劃資訊，其中程發展目標之一即為落實外勞緊縮政策，達成每年減少外勞在台人數 5% 或 15,000 人之政策目標（行政院勞委會，<http://192.192.46.140/claweb/claweb.nsf/bcea58368a296b834825670f0023db09/b959d393a9> 網站）。然而，部分較為辛苦、骯髒、危險的工作，國人確實工作意願較低，缺工較嚴重，政府應針對不同的行業做考量，檢討各行業對外勞的實際需

求，隨時因應社會、經濟發展、勞動供需狀況，適時調整政策方向，才是解決問題之道。如受訪者所稱：

現在工廠缺工，大多要找 35 歲以下，需要電腦科技方面的人力，而找工作的人不符合條件。目前 3K 工作沒有人做，危險的、髒的、繁重的沒有人做，南投縣目前外勞人數還有四千多人，大都做高速公路、攔河堰等重大工程（編號 G9）。

政府引進外勞有很多門檻的限制，有些工廠確實需要外勞，但達不到門檻，政府應針對廠商的需要來考量，才能幫我們解決問題（編號 P1）。

三、為因應勞工流動率高的問題，政府宜改善工作環境，健全人事管理制度，以吸引更多潛在勞動力：

對任何一個企業而言，勞工流動是難以避免的現象，只要流動情形不至於影響企業的經營運作，員工流動反而有助於企業的新陳代謝，可增加企業的活力，但若勞工的流動力過高，勞工在技術及經驗純熟後即離職，則企業必須再投入金錢、人力及時間培訓新人，不僅造成生產技術的不穩定，更無法確保產品品質。解決之道在於廠商必須配合社會環境之改變，改善工作環境與生產技術，以吸引勞工，並健全公司人事管理制度，給予員工應享有的權益，以維持良好的勞資關係，才能留住勞工及吸引更多潛在勞動力。如受訪者所云：

公司對員工很照顧，加班費、健保費、退休準備金都依照規定，我重視工作環境和研發，投資了不少經費，員工流動率很少，來了就不想離開，對公司很有向心力（編號 P6）。

公司的員工都住在附近，大都工作了一、二十年，到工業區設廠對他們來說會造成不便。對公司來說，勞工如果離職，公司就必須再投入經費培訓新人，也會造成產品品質不穩定（編號 P11）

四、為因應人事成本過高的問題，部分勞務委外處理，採取自動化生產，提升技術水準：

在經濟不景氣之下，企業獲利大幅縮水，企業為了因應變局，加速進行組織調整，縮減人力就成為企業最常見的節約計畫。自從實施勞動基準法後，中小企業除了支付勞工工資及加班費外，還要負擔勞、健保費，提列勞工退休準備金，導致勞動薪資大幅上升，加上勞動生產力增加的幅度不若工資上漲的幅度，因此中小企業的生產成本不斷增加，削弱了中小企業的競爭能力。最近企業運用短期的派遣工已成為企業縮減勞務成本的方法，企業估計，委外派遣人力，可以為企業縮減每人 15 % 的勞務成本（中國時報，90.2.4，版 6）。此外，企業轉往大陸、或東南亞設廠，利用當地廉價的人力資源或採取自動化生產，提升技術水準，亦是降低人事成本的有效方法。如受訪者所述：

景氣不好，不敢大幅度增員，在七年前已經到大陸設廠，大部分比較廉價的東西，已經轉給大陸生產（編號 P8）

工資成本太高了，一定要走自動化，以量制價，才有辦法生存（編號 P1）

五、為因應勞資爭議問題，改善勞動條件，重視勞工福利，努力維繫良好的勞資關係：

有些人認為中小企業業主多數繫管理權於一身，欲求獨立致

不願意授權，可能導致員工對工作滿意度低，故流動率高，勞資關係不和諧；有些人則認為中小企業之勞資關係十分和諧，雇主與員工彼此熟悉且友好，員工對工作的滿意度很高。然而數字會說話，近年來經濟成長趨緩、失業率高漲、勞工權益意識提高，廠商一連串的關廠歇業及裁員行動，已引發越來越多的勞資衝突。依據行政院主計處的數據顯示，勞資爭議的類型以契約爭議為主，民國九十年一月到八月所占比重高達 55.7%，較去年同期增加了 7.8 個百分點；其中關廠歇業爭議件數共有 69 件，比起去年同期只有 24 件，增幅將近 2 倍，而資遣費爭議則達 2,951 件，比起去年同期亦大增 81.2%，其他勞資爭議類別還包括工資、職災、退休爭議等，均較去年同期分別減少 2.8、3.2 及 0.8 個百分點（自由時報，民 90.11.14，版 18）。

根據南投縣社會局統計，民八十一年至八十八年勞資爭議事件中，每年平均處理 33 件，爭議人數總共 1,425 人，在爭議種類中以契約爭議為主，占 43%；其次為工資爭議，占 27%；在其次為職災爭議，占 14%（南投縣政府，民 90：10.60）。在勞動力市場中，因為教育程度的提升，勞工較以往更重視自己應享有的權益與工作環境之良窳，而就業觀念的改變，亦使國人更不願從事辛苦的工作。

展望未來，中小企業所面臨的勞資爭議問題將持續存在，因此，中小企業唯有改善勞動條件，重視勞工福利及努力維繫良好的勞資關係，方能解決其所面對的勞資爭議問題。為促進勞資和諧，可成立「勞工申訴中心」，提供勞工問題諮詢；在兼顧勞資雙方利益之原則下，輔導勞資雙方簽訂合作協約，以規範勞資雙方之權利義務；此外，必須加強對工會之輔導，建立制度化、法制化及合理化之勞資互動關係；並定期舉辦勞資會議，透過溝

通、協調，尋求勞資共識，使勞資雙方在和諧的氣氛下從事生產。
誠如受訪者指稱：

最近因為景氣不好，關廠歇業的很多，有增加的趨勢。爭議的原因以工資糾紛比較多，有些工廠變相減薪，也有資遣費和職業災害補償的問題（編號 G11）

業者也有社會責任，不能只顧賺錢，員工如何照顧，工作環境如何改善，事業廢棄物如何分類，如何處理都是業者要去做（編號 G8）

勞資雙方應該互惠互利，勞資關係和諧，老闆賺錢對勞工來講福利也比較好（編號 G9）

六、為因應多數勞工領不到退休金問題，政府及早建構一個可長可久的勞工老年退休保障制度：

現行我國勞工退休金制度係採雙軌制，一方面透過社會保險體系於勞工保險條例中明定老年給付；另一方面則科僱主照顧退休勞工之責任與義務，在勞動法規上規定僱主應給予勞工退休金。然而，由於國內中小企業平均壽命僅十三年，多數勞工領不到退休金，企業就宣告關門，辛勤工作一輩子的基層勞工，晚年面臨生活困苦的例子比比皆是，將形成另一種社會問題。勞委會為解決此一問題，積極規劃「勞工個人退休金專戶制」，勞委會已於民國九十年十一月十四日由政務委員召開勞退金修正草案審查會議，並進行討論，會中包括經建會、北高兩市政府、勞保局等單位出席，討論案包括：勞退金改為個人帳戶、附加年金與其他可攜式年金制。然而由於勞、資與政府三方意見分歧，且歧異程度極大，未來修法之路阻礙仍多，究竟哪一種制度較為可

行，三方應多做溝通協調，及早建構一個可長可久的老年退休保障制度，才能真正保障勞工權益。如受訪者所云：

現行勞基法退休制度僵化，多數勞工領不到退休金，且影響中高齡失業勞工再就業，已到了必須變革的時候，但對勞工退休制度採取個人帳戶制或社會保險制，則意見分歧。經過討論後學者建議，在過渡階段，政府可先推出「個人退休金專戶制」應急，並加速整合推動國民年金，建構可長可久的老年退休保障制度（編號 G17）。

七、為因應勞工失業給付影響就業意願問題，政府宜加強職業教育訓練，改變勞工就業觀念，協助勞工獲得第二專長：

根據勞委會統計發現，國內四十五歲至六十四歲的中高齡勞工失業問題日趨嚴重，乃積極規劃放寬失業給付申請標準，並於民國九十年一月二十九日正式討論定案公告。新辦法規定國內勞工只要受雇滿一年，且正常繳交失業給付保費，卻因大環境等非自願性因素影響無法順利就業，即可依規定申請最長六個月的失業給付，且可循環申請，沒有次數限制。此舉無疑對失業勞工是一大利多，然而根據業者反應，今年有很多員工不願意上班，寧願去領失業保險給付，因為都不去上班，一個月大約有 15,000 元左右的收入，可以領半年，所以寧願選擇在家休息。社會福利對失業者有很大幫助，但卻會讓某些人越來越懶。解決之道在於加強職業教育訓練，改變勞工就業觀念，協助勞工獲得第二專長。如受訪者指出：

要解決問題就要多加宣導，告訴失業者找到工作安定下來要緊，不要與上次的工作待遇比較。另外要加強職業訓練，有人因為技能不夠經驗不足而找不到工作，勞委會分北、中、南區辦理職業訓練，都可以參加（編號 G1）。

南投縣自從 921 地震後，重建工作及桃芝颱風，中央有一些補助措施，像以工代賑，臨時工作津貼，及緊急僱用措施，都是臨時性的，長遠來說應該接受職業訓練培養專長（編號 G9）

輔導勞工就業，應從學校教育著手，因為牽涉到工作的敬業精神，現在勞工挑工作，老闆有需要的時候配合度又不是很高，要從小培養正確的觀念（編號 G9）

第三節 環保問題的對策

壹、前言

環境保護為現階段我國經濟發展過程中所必須面對且亟待解決的重要問題。中小企業由於污染量小，使得單位污染防制成本高，因而不易進行污染防制工作。我國在民國五十六年制定之「台灣省環境衛生管理法規」，是最早與環境相關之法令，然而因其注重的是環境衛生，因此稱不上是環境保護。之後，經濟部工業局於民國五十八年成立，並由第七組執掌工業廢水、廢氣之處理及公害防治之協調；民國六十年行政院成立衛生署，亦由環境衛生處負責空氣、水污染防治及噪音等公害之研究、指導與監督，惟工業部門之污染仍由工業局負責掌管。其後，政府雖然於民國六十三年、六十四年間陸續訂頒了水污染防治法、廢棄物清理法、空氣污染防制法等法規，逐步建立了環境管制的法令體系。然而，由於當時環境污染管制任務之主管機關分屬於經濟部及衛生署，事權無法統一，加上根本沒有實際執行環境管制，使

得許多環境管制法令皆形同具文，並沒有發揮實質的管制效果。不過，於民國六十八年頒布的「台灣地區環境保護方案」，內容包括健全管理組織與制度、改善空氣污染防治、改善水污染防治、改善廢棄物處理及其他環境污染防治等五大類，共七十二個項目。其中影響最大者為「健全管理組織與制度」，衛生署環保局的成立便是根據此一規定而來(丘昌泰，民 84：54)。

衛生署環保局的成立進一步提升、充實了環境主管機關的位階與編制，隨後除訂頒、修正或研擬多項有關法令外，並於民國七十三年通過了「台灣地區自然環境保護計畫」與「台灣地區自然生態保育方案」，然而，實際的執行情形如同學者丘昌泰(民 84：57-58)所言：

「此時期的環境管制雖有集中化的環境污染管制機構，但由於環境污染牽涉的問題層面太廣，而我國的起步又太遲，加上層出不窮的公害糾紛事件，環保管制體系的權威性幾乎無法發揮積極的作用。因而，衛生署環保局的任務焦點似乎在於累積環境污染資料，建立環境管制體系，尚看不出具體的政策積效。」

其次，政府雖於憲法中宣示「經濟與環保兼籌並顧」的原則，各種環境管制法令雖然大致完備，然而卻往往流於「低度執法」(黃錦堂：民 83：33)。為協調環境保護政策與經建政策的平衡發展，民國七十五年七月，行政院成立「環境保護小組」並由當時的副院長林洋港擔任召集人。其後，該小組鑑於「環境問題日趨嚴重」，建議行政院提升衛生署環保局的層級，據此，前行政院長俞國華於民國七十六年四月七日宣布將衛生署環保局升格且擴大編制為「行政院環境保護署」，並於同年八月正式成立，隨即發布「現階段環境保護政策綱領」，宣示將從健全法律規範

體系、健全行政體制、保護自然社會及人文資源、資源之合理利用等方面來保護自然環境。而台灣省政府亦於翌年將環保局提升為環保處，各縣市政府也相繼成立環保局。我國的環境管制體系至此已大致成形。有「環境憲法」之稱的「環境保護基本法」，雖遲未訂頒，著眼於污染預防的「環境影響評估法」亦直至民國八十三年才完成立法，不過，就形式上的意義而言，我國的環境管制法令自 1980 年代末期開始確實已陸續制定完備(丘昌泰，民 84：57-62)。

當前各國的環保政策已由較早的污染防制，包括廢氣、廢水、廢棄物的處理，轉而尋求更高階的環境管理，包括產品環保品質的要求，以及對生產過程上環境管理的認識，政策重點在於對各傳統產業轉化為「綠色產業」的訴求。近年來，隨著全球環境保護時代的來臨，環境問題已由過去局部性、區域性的問題擴展為全球性的問題；環境保護與管理範疇，也由傳統「污染管制」擴及至「資源保育」及「永續發展」。先進國家正逐漸以「污染預防」與「資源節用」作為國家環境政策的新方向與環保施政的重點；將過去以政府為主體的「命令管制」式及推行「管末污染控制」為主的環保工作，逐漸改變為由政府與企業合作共同推行污染預防工作，同時發展「環境管理系統」(Environmental Management System, EMS)，期能激發企業自行規劃污染預防及持續改善措施(林志森，民 88：1)。因應國際環保潮流而建立之整合性環境管理系統與傳統污染管制方式之比較如表 5-1：

表 5-1 傳統污染管制方式與整合性環境管理系統之比較

傳統污染管制方式	整合性環境管理系統
政府強制	廠商自行實施
法規導向	經濟誘因導向
政府居於主導地位	以廠商為主體，政府居於輔導監督地位
符合污染物排放標準、環境品質標準	除符合左述標準外尚須符合環境管理系統標準，進行持續改善
空氣、廢水、廢棄物 不同介質分屬不同單位各自管制（管末管制）	廠商視各類污染物質為整體，不同介質考慮同時解決，訂定政策、目標，並成立組織（預防制度）
工作重點為求低污染，不具廢棄物資源化觀念	工作重點兼顧低污染、省資（能）源，可回收廢棄物資源化觀念
生活環境品質惡化之壓力	消費者之壓力、國際貿易之壓力、社會成本之義務
環境保護與經濟發展「此消彼長」	環境保護與經濟發展「相輔相成」、「互利共榮」

資料來源：林志森，民 88：1-2。

由表 5-1 顯示，傳統之污染管制方式為政府強制及法規導向，政府是居於主導地位，而新的環境管理系統則以經濟誘因為導向，由廠商自行主導，政府居於輔導監督地位；過去要求符合排放標準及進行污染改善設施投資之管末管制，是被動的，未來則從技術與管理效率提升，建立符合環境管理之制度著手，是主動的；過去認為環境保護與經濟發展是互相衝突，此消彼長，未來則認為環境保護與經濟發展是相輔相成、互利共榮。

貳、環境污染問題的對策

近年來人口的成長與集中、工商業的急遽發展，使環境污染問題成為民眾最為關注的問題。環境品質的良窳攸關國家社會的發展，隨著國際間接觸日益頻繁，環境保護問題已成為全球關注的焦點，因此政府的環保政策，必須滿足國民對生活環境品質的殷切需求，並順應世界潮流，善盡地球村一分子的責任。為求有效解決目前中小企業所面臨的環境污染問題，分別針對空氣污染、水污染、事業廢棄物及其他污染等問題提出因應對策如下：

一、空氣污染問題的對策

台灣由於經濟和工業的快速成長，導致空氣污染問題日趨嚴重，和其他許多防治方法一樣，空氣污染之防治應著重在排放之前的防治。由於民眾對空氣品質之需求殷切，因而管制標準漸趨嚴格，為符合排放標準，部分污染源除應減少污染物產生外，亦同時需加裝污染防治設備進行管末處理。針對前一章空氣污染的問題癥結，提出下列對策加以解決：

- (一) 為因應精省後初複審許可證的人力不足問題，政府宜增加地方政府審核許可證的公務人力：

中央政府負責政策規劃，地方政府負責政策執行，這是相當合理的分工方式，不過，地方政府貫徹中央政策，需要有相當充裕的人力。為配合精省作業，民國八十八年修正公告「固定污染源設置變更及操作許可辦法」將許可審核作業由省環保處移轉至縣市政府環保局辦理後，設置許可審查時程已大幅縮短，由八十

四年度 54 日降至八十八年度 29 日，改善率達 46 %；操作許可審查時間亦由 100 日降為 52 日，改善率 48 %。為改善空氣品質，對固定污染源應加強管制持續推動工廠評鑑，並推動許可制度及加強稽查取締污染源，以達污染物減量之成效。

地方政府今後應該如何配置適當的公務人力，以因應日漸高漲的民意壓力及日愈增加的業務量，學者丘昌泰（民 87：204）認為，必須要做到公務人力配置的彈性化與合理化。當前政府機關公務人力的配置，應該考量行政業務的「專業性」，就其業務消長情形、地區性的差異與人力運用狀況等因素研擬員額配置計畫，經通盤檢討後，再決定機關實際應該配屬之員額。

（二）為因應空氣污染隨風消逝，不易偵測，導致民眾陳情受挫問題，政府的對策如下：

1. 加強固定污染源的管制，設置自動監測設施，以有效管制重大污染源：

對固定污染源加強管制持續推動工廠評鑑，並推動許可制度及加強稽查取締污染源，以達污染物減量之成效。此外應設置自動監測設施，即時掌握工廠污染排放情形，使主管機關得以連線監測，並結合空氣污染預警系統，隨時督導工廠落實污染防制工作。民國八十八年南投縣政府空氣污染列管工廠共 651 家，包括水泥、印刷、金屬製品製造、紡織、食品等，其中以南投市最多，有 330 家，占 50.6 %，其次為草屯鎮及竹山鎮，分別占 14.9 % 及 11.9 %（南投縣政府，民 90：12.44）。空氣污染案件的處理有其急迫性、稍縱即逝，所以在處理上應要求並協助業者配合

法令改善污染，面對這些高污染的工廠，除要求加強其污染防治的能力與設備外，應隨時監督檢測，使空氣品質不再惡化。誠如三位受訪者所說：

空氣有過濾過，有去請教別人如何設置空氣污染設備，為了環保我找專家幫我設計，花了一兩千萬（編號 P6）。

煙處理方面我花了五、六百萬，處理後可達到百分之九十八（編號 P6）。

可以設置自動監測設施，即時掌握工廠污染排放情形，使主管機關得以連線監測，否則實在很難掌握污染源（編號 G10）。

2.積極貫徹徵收空污費中的專款專用原則：

為確保空氣品質，空氣污染防治除應持續過去直接性的行政管制措施，嚴格規定排放標準，以降低污染源之排放外，尚必須運用經濟工具，以提昇空氣品質。自民國八十四年七月一日起，已開徵空氣污染防治費，由中央向固定污染源（工廠）及移動污染源（車輛），依其油（燃）料使用量徵收，並成立單位預算特種基金，強調其所徵收之空污費須維持專款專用之原則。八十八年度空氣污染防治費共徵收 38 億 4,000 餘萬元，其中 22 億餘元列入環保署空氣污染防治基金，16 億餘元直接撥交地方政府運用（行政院環保署，民 90：381）。惟地方政府似乎並未認真執行專款專用之原則，故費用照收，然而，空氣污染之整治效果並不理想。基此，應積極貫徹空污費專款專用原則。南投縣政府環保局已訂定類似制度，值得參考：

南投縣政府為防治空氣污染，於民國八十七年設置「南投縣空氣污染防治基金收支保管及運用辦法」，基金的來源有三：第一、空氣污染防治費收費辦法徵收之空氣污染防治費。第二、上級政府補助收入。第三、國內外公司機構、財團法人、團體、個人之捐贈。第四、基金之孳息。第五、其他收入。基金之用途包括：主管機關執行空氣污染防治工作事項；補助及獎勵各污染源辦理空氣污染改善工作事項；空氣品質監測事項等。

二、水污染問題的對策

水污染係指由於外來物質或能量介入水中，破壞水的本質，影響水的正常用途，使得再度使用時，需要加以適當的處理後，方能使用，或根本不能使用。台灣水污染的問題已受到政府與民間普遍的重視，自從民國六十三年七月公布「水污染防治法」以來，有關水污染防治措施均已有所規定，並由中央與地方主管機關積極推展。然而無可諱言的是，仍有部分工廠未能遵守規定，使其工廠排放廢水達到放流水標準，政府的管制措施亦無法遏止廢水隨意傾倒現象。本研究針對中小企業水污染方面的問題癥結，提出對策如下：

(一) 雖已設置污水處理廠，惟少數廠商仍利用晚上或假日偷排廢水的因應對策：

1. 加強工業污水排放之管制，要求工廠把採樣井拉到工廠外面，實施 24 小時採樣，並依法處罰取締：
地方政府應監督區內工廠之廢水均納入工業區污水處理廠

處理後再排放，繼續推動排放許可制度，建立污染源基本資料及操作檢測申報制度，以提升地方政府執行管制能力。造紙業、食品業、電鍍業等水污染性工廠應列為優先管制對象。污水防治的基本措施，必須規劃水區，劃定水污染管制區，對於不合放流標準者，依法處罰取締，目前工業區污水處理廠對於幾家有偷排現象的工廠，是以加強稽查的方式處理，包括夜間、假日稽查，如果抓到惡意偷排，會要求工廠把採樣井拉到外面來，實施 24 小時採樣。如有不符合規定的情況採取分級計費，分級計費比正常收費費用高很多，因此現在偷排狀況越來越少。誠如多位受訪者所言：

對於幾家有偷排現象的工廠，就加強稽查，包括夜間、假日稽查，如果抓到惡意偷排，會要求工廠把採樣井拉到外面來，拉到外面來的意思就是 24 小時隨時可以採樣。被採樣到有不好的情況有兩種做法，一是分級計費。工廠廢水要進到污水處理廠有進廠限值，在進廠限值內是正常收費，如果超過分六級費率，分級計費，因此現在偷排狀況越來越少（編號 G5）。

納管 280 家中，大概有 5~6 家左右偷排污水，工廠如果被抓到偷偷排放污水，以分級計費處理，一次要繳十萬也划不來，所以工廠還是正規經營比較好（編號 G5）。

污水處理廠專責廢水處理，把工廠的廢水收集後，變成綜合廢水，經過污水處理廠各單元的處理，處理到符合國家標準後，排放到貓羅溪（編號 G5）。

污水防治的基本措施，必須規劃水區，劃定水污染管制區，訂定河川分類及水質標準，督導廢水放流等。對於不合放流標準者，依法處罰取締，並須嚴格執行，這些工作政府有關機關都已經在推展中（編號 G13）。

工廠分 A、B、C 三類，A 類是污染性質比較高的工廠，每個月有固定採樣。A 類一個月採兩次，B 類一個月採一次，另外有稽查動作，包括這些水樣，如果採到有不符進廠現值的時候，我們就趕快通知工廠改善（編號 G5）。

為防治水污染，確保水資源之清潔，經指定公告的事業，在設立之前應先向縣政府環保局提出「水污染防治措施計畫書」，經審查核准後才可向目的事業主管機關申請設廠；而在工廠排放廢水前，尚須向縣政府環保局申請「排放許可」，經核准發證後才可以排放廢水（編號 G12）。

2.推動工業廢水減量：

各行業可考慮在製造過程中減少廢水產生，推動污染預防及工業減廢技術、引進清潔生產技術及高效率不占空間之廢污水處理技術，藉由事前的預防與控制，有效降低工業污染對環境的破壞。長期上應調整產業政策，宜發展低污染性、需水量少之高科技產業。

（二）不肖清除業者未按正當程序處置廢水污染的因應對策：

1.健全地下水保護制度：

應加強地下水水質監測及整治改善，研訂地下水質保護相關法規，規範地下水污染整治責任之歸屬。同時調查工業區等潛在污染源附近之地下水質，規劃潛在地下水污染源之監測網，並推動辦理區域地下水水質監測站之設置，彙整區域性監測資料，建立地下水水質資訊系統，嚴格取締廢污水注入地下水體，輔導事業廢污水符合放流水標準後始可排放。此外，對於地下水質遭受污染地區，地方環保機關應明確告知民眾，避免民眾飲用受污染的地下水。

2.徵收水污染防治費，推動減免獎勵措施：

推動經濟誘因之管制策略，由地方主管機關向排放廢(污)水於地面水體者，依其排放之水質水量及污染者付費原則，徵收水污染防治費，優先用於污水下水道截流設施及污水處理廠之興建，以減輕河川之污染負荷；並推動水污染防治費減免獎勵措施，針對操作良好或排放污染量低於法定許可排放量之污染源訂定減免獎勵辦法，以鼓勵業者降低污染排放量。

水污染防治費的徵收係基於「污染者付費的原則」，以經濟工具結合「行政管制」手段，促使污染源降低污染量或削減污染的排放，依據歐洲先進國家之實施經驗，以「污染者付費」之精神徵收水污染防治費，其污染削減成效卓著（編號 G15）。

三、事業廢棄物污染問題的對策

台灣的事業廢棄物到處流竄，主要問題癥結在於沒有足夠的

事業廢棄物處理設施，尤其是有害事業廢棄物，處理價格昂貴，因此引起某些廠商鋌而走險。環保署計畫設置北、中、南大型環保處理中心，然耗費時日，緩不濟急，無法解決問題。合法廢棄物處理業者在營運成本上永遠無法與不合法業者競爭，以下針對事業廢棄物污染問題提出因應對策如下：

(一) 為因應政府無法掌握事業廢棄物之種類及數量問題，政府宜從源頭加強管理並立即全面清查：

現行環保法令的規定，是以源頭管理的原則，賦予環保主管機關權責，從源頭來管理事業廢棄物，工廠的廢棄物從源頭到管末整個過程，環保主管機關應予以掌控。事業廢棄物之管理從源頭著手最為容易，因此，事業機構在設立時，要求事業機構事先擬妥及執行事業廢棄物管理工作，目的事業主管機關審查開發案時即予以把關，其次必須儘速頒布「環境基本法」，明確宣示環保政策，規定政府、民眾及企業的責任與義務，甚至將政府機關中橫向及縱向的行政體系權責明確化，才能齊一步驟，達成目標。此外，應儘快實施事業廢棄物全面清查，進行質與量的管理，並由經濟部輔導工業區規劃設立事業廢棄物處理設施，建立有害事業廢棄物認定技術及相關污染預防與資源回收管道，否則廢棄物將成為對台灣最大的危害，如受訪者所稱：

廢棄物處理也是個問題，現在只要來載多少，我們就上網多少，會有四聯單，就是廠商、代處理業者、最終處置者和環保局各留一聯（編號 P8）

事業廢棄物之管理從源頭著手最為容易，因此，事業機構在設立時，

要求事業機構事先擬妥及執行事業廢棄物管理工作，目的事業主管機關審查開發案時即予以把關，其次必須儘速頒布「環境基本法」，明確宣示環保政策，規定政府、民眾及企業的責任與義務，甚至將政府機關中橫向及縱向的行政體系權責明確化，才能齊一步驟，達成目標(編號 G13)。

(二) 為因應合法之事業廢棄物清除業者為數太少，形成壟斷市場問題，政府應健全事業廢棄物清理體系：

台灣的事業廢棄物到處流竄，主要問題癥結在於沒有足夠的事業廢棄物處理設施，尤其是有害事業廢棄物，處理價格昂貴，因此引起某些廠商鋌而走險。應鼓勵大企業自行設置事業廢棄物處理設施，自行清理其產生之事業廢棄物，並推動建立事業廢棄物聯合共同處理體系。同時應建立事業廢棄物管理體系，釐清各單位責任義務，運用決策支援系統，指揮管制協調事業廢棄物清理，並籌設事業廢棄物最終處置場，建立事業廢棄物減廢、回收、再利用系統，免除中小企業環保投資障礙。

事業廢棄物全省北、中、南要設三個大的事業廢棄物處理場，目前中部是選擇在彰化，事業廢棄物要委託給合法的處理業者或是業者自行處理，代清理業是否合法或是價格是否合理政府應該掌控(編號 G8)。

廢棄物現在是委託民營業者處理，每公斤七元，最後自己買了小型焚化爐處理，不然實在受不了，每個月大約有 4-5 噸的廢棄物，現在只需處理爐渣部分，減廢後一個月大概剩 300-400 公斤左右(編號 P7)。

事業廢棄物處理問題的主要癥結在於處理容量的不足，事業機構不守法及環保稽查效果不佳等，以至於造成廢棄物遭任意棄置，解決之道應

儘速設置足夠的、適當的處理設施，並加強稽查管制廢棄物的流向（編號 G14）。

（三）為因應中小企業無法追蹤事業廢棄物之流向問題，政府應建立資訊化系統，即時追蹤管制事業廢棄物清運過程：

應建立事業廢棄物資訊化系統，掌握廢棄物之質與量，並即時追蹤管制事業廢棄物清運過程，健全各級環保單位管理監督體系，杜絕非法棄置情事。根據先進國家環保法令之執行機制，藉公民監督方式，協助檢舉污染事件，可彌補政府稽查人力不足之困擾，甚至可使污染製造者因擔心被檢舉而有所收斂。有受訪者希望由目的事業主管機關設置處理設施，以便接受委託清除、處理事業廢棄物，如能在南崗工業區選擇適當場所設置，這樣會改善很多，誠如受訪者所言：

希望目的事業主管機關設置處理設施，以便接受委託清除，處理事業廢棄物，如能在南崗工業區選擇適當場所設置，這樣會改善很多（編號 G2）。

由於污染源實在太多，實在無法全面性清查，建議按污染程度排列稽查優先順序，逐一清查，並確實依法執行，藉以喚醒業者重視。根據先進國家環保法令之執行機制，藉公民監督方式，協助檢舉污染事件，可彌補政府稽查人力不足之困擾，甚至可使污染製造者因擔心被檢舉而有所收斂（編號 G14）。

四、其他污染問題的因應對策

(一) 噪音污染陳情案件中以工廠陳情案件為最多問題的因應對策：

1.加強各噪音源的管制，並嚴格取締：

目前固定音源的管制措施，係依民眾陳情，由當地環保主管機關前往稽查測定其音量，如超過噪音管制標準，即開具限期改善通知書，要求負責人及行為人改善。在改善期限屆滿後，如遇民眾陳情，或主管機關主動複查時，經測定其音量如仍未符合噪音管制標準者，即予以處罰並再限期改善，其改善期限不得超過限期改善的二分之一；經再限期改善，逾期仍未符合噪音管制標準者，得按日連續處罰，或令其停工、停業或停止操作，至符合噪音管制。

住宅區內之小型工廠或違規營業的地下工廠，極易破壞住宅區的安寧，影響環境品質，應加強對住宅區內工廠音量的管制，除違反噪音管制法依法處罰外，應命令停工或停業處分，同時輔導區內之工廠改善設備或遷往工業區，以維持居民住宅之安寧（南投縣政府，民 90：12.141）。

2.藉由土地使用分區管制措施，將同類型的噪音源限制在同一種土地用途上：

噪音管制最有效之方法，是藉由土地使用分區管制措施，將同類型的噪音源限制在同一種土地用途上，並由建築管理規範建築物室內隔音品質。學者饒連財（民 75：3）認為噪音與空氣污染、水污染並列為人類生活環境的三大公害，尤其在都市中更為

民眾所詬病。他曾說：

「就我國過去而言，並未有一套完整的噪音管制辦法，因此無法有效管制噪音，期望配合全面性的土地使用分區計畫，亦即分清住宅區、工業區、商業區、混合區之規劃與進行，廣收防治之效。」

(二) 為因應部分地區土壤重金屬含量偏高問題，應設置土壤品質監測網，建立重大土壤污染事件緊急通報系統及應變處理制度：

水、空氣與土壤是環境中的三大受體，但三者之間最大的不同點是水及空氣屬於公共財，其遭受污染後需由政府進行處理，而土壤卻關係民眾私有財的權益與責任，其污染後涉及層面極為複雜，亟需要明確之法律規定與充分之技術及經費支援。為使土壤資源能永續利用，應注重土壤污染的防治工作，避免人為的污染。環保主管機關應依土壤品質標準及其所在地情形，設置土壤品質監測網，定期公告檢驗結果，並採取適當的措施。對於土壤污染休耕地區附近之事業污染源，則應依法加強土壤污染源稽查管制，以遏止土壤中污染物之持續累積；此外，應建立重大土壤污染事件緊急通報系統及應變處理制度，釐清相關法令規章，確立有關機關權責，以適時妥善處理重大土壤污染事件，避免污染情事擴大，成為地方環保糾紛案件。行政院環境保護署（民 88：94）指出現階段的困難及工作重點：

目前國內土壤污染防治相關行政資源明顯不足，人力上僅環保署設有專職人員，縣（市）地方環保單位則以兼辦人員執行業務，行政經費亦由中央補助，甚難處理複雜的土壤污染問題。

環保機關現階段應建立土壤污染資訊系統，加強污染源稽查管制，確認受污染地點、污染物種類、範圍及程度，以作為處理之依據。

(三) 為因應在工業區外工廠毒性化學物質管制較為不易問題，政府應管制公告列管有毒化學物質，訂定災害防救計畫，以預防災害之發生並加強災後之應變措施：

環保署預估世界上有登錄之化學物質達一千多萬種，經常流通使用者約六萬餘種，我國常用者約二萬餘種，毒性較明顯者約五千種，國內常用之化學物質，其在環境中流布及應用情形，普遍上缺乏本土化之環境背景資料，亟待建立。為避免毒性物質污染之威脅，以保障民眾生命及財產安全，應針對有毒化學物質依「毒性化學物質管理法」及其相關法令逐項管制公告列管；鑒於毒性化學災害事件對民眾、環境、財產及工廠之安全影響甚鉅，應訂定毒性化學物質災害防救計畫，以預防災害之發生並加強災後之應變措施。誠如行政院環保署所（民 88：119）指出：

毒性化學物質管理未來將著重於：第一，建立分類管理之規範；第二，加強環境流布調查；第三，建立毒性化學物質總量管理制度化規範；第四，強化對毒性化學物質之災害預防應變能力。

第四節 結語

綜合前述論點，可以知道中小企業的土地、勞力、環保問題的解決關鍵，在於中央政府是否能制定具體可行的公共政策，及

地方政府是否能真正落實執行政策。無可諱言，台灣的法令多如牛毛，但實際執行時，仍有許多窒礙難行之處。解決之道在於負責制定法令的中央政府，是否能真正體會地方政府執行政策的困境？從而尊重地方政府，充分下放權力；而地方政府在執行政策時是否能公平、公正的對待中小企業？傾聽中小企業的心聲，並將其儘量落實在政策執行上。公共政策的執行模式如能從「由上而下」的威權模式，轉變成「由下而上」的民主模式，所有的困境將能迎刃而解。

第六章 結論與建議

經由上述各章的研究過程，本章首先擬就前述的研究發現進行綜合性的整理；其次，擬進行理論反省，本研究以南投縣中小企業輔導政策為案例的實證研究成果，究竟是否可以推論到整體性的公共政策理論？再其次，則是嘗試提出若干可行的建議；最後，則提出後續研究與展望。

第一節 研究發現

壹、顧客所反映的問題癥結：

經由本研究與「內部」與「外部」顧客深度訪談結果，他們對於中小企業輔導政策反映出下列問題癥結：

一、土地方面：

- (一) 土地價格太高
- (二) 工業區區位不符合需求
- (三) 土地違規使用
- (四) 土地規劃不當
- (五) 土地使用管制不嚴

二、勞力方面：

- (一) 勞力不足

- (二) 外勞政策門檻適合大企業，中小企業無法達成
- (三) 勞工流動率高
- (四) 人事成本過高
- (五) 勞資爭議
- (六) 多數勞工領不到退休金
- (七) 勞工失業給付影響就業意願

三、環保方面

- (一) 空氣污染方面：(1) 精省後初複審許可證的人力不足問題；(2) 空氣污染隨風消逝，不易偵測，導致民眾陳情受挫。
- (二) 水污染方面：(1) 雖已設置污水處理廠，惟少數廠商仍利用晚上或假日偷排廢水；(2) 不肖清除業者未按正當程序處置廢水污染。
- (三) 事業廢棄物污染方面：(1) 政府無法掌握事業廢棄物之種類及數量；(2) 合法之事業廢棄物清除業者為數太少，形成壟斷市場；(3) 中小企業無法追蹤事業廢棄物之流向。
- (四) 其他污染方面：(1) 噪音污染陳情案件中以工廠陳情案件為最多；(2) 部分地區土壤重金屬含量偏高；(3) 在工業區外工廠毒性化學物質管制較為不易。

貳、顧客所期望的因應對策

本研究經由與「顧客」訪談結果，他們對於上述問題癥結

的解決對策，提供下列重要意見：

一、土地問題的因應對策

- (一) 土地價格太高問題的因應對策：(1) 擴大土地出租政策；(2) 加速公有土地之釋出；(3) 放寬農地變更限制，簡化審查程序。
- (二) 工業區區位不符合需求問題的因應對策：(1) 建立土地基本資料庫，掌握工業用地供需狀況；(2) 加強工業區與工業用地之使用效能。
- (三) 土地違規使用問題的因應對策：(1) 放寬土地使用別之限制，並針對不同土地違規使用類型，採取不同之措施；(2) 不宜採用取締的方式解決違章工廠。
- (四) 土地規劃不當問題的因應對策：(1) 建立一套完善而嚴謹的土地管理制度；(2) 未來工業區土地的供給，應與產業發展方向配合，朝專業化、科技化邁進。
- (五) 土地使用管制不嚴問題的因應對策：(1) 適度增加地方政府的人力與財力；(2) 杜絕民意代表及利益團體介入關說。

二、勞力問題的因應對策

- (一) 勞力不足問題的因應對策：改變經營結構，朝向技術升級方向邁進。
- (二) 外勞政策門檻適合大企業，中小企業無法達成問

題的因應對策：檢討各行業對外勞的需求，適時調整政策。

- (三) 勞工流動率高的問題的因應對策：改善工作環境，健全人事管理制度，以吸引更多潛在勞動力。
- (四) 人事成本過高的問題的因應對策：部份勞務委外處理，採取自動化生產，提升技術水準。
- (五) 勞資爭議的問題的因應對策：改善勞動條件，重視勞工福利，努力維繫良好的勞資關係。
- (六) 多數勞工領不到退休金的問題的因應對策：及早建構一個可長可久的勞工老年退休保障制度。
- (七) 勞工失業給付影響就業意願問題的因應對策：加強職業教育訓練，改變勞工就業觀念，協助勞工獲得第二專長。

三、環保問題的因應對策

- (一) 空氣污染問題的因應對策：(1) 精省後宜增加初複審許可證的公務人力；(2) 加強固定污染源的管制，設置自動監測設施，以有效管制重大污染源；(3) 積極貫徹徵收空污費中的專款專用原則。
- (二) 水污染問題的因應對策：(1) 加強工業污水排放之管制並依法處罰取締；(2) 推動工業廢水減量；(3) 健全地下水保護制度；(4) 徵收水污染防治費，推動減免獎勵措施。
- (三) 事業廢棄物污染問題的因應對策：(1) 從源頭加強管理並立即全面清查；(2) 健全事業廢棄物清理體系；(3) 建立資訊化系統，即時追蹤管制事業廢棄物清運過程。

- (四) 其他污染問題的因應對策：(1) 加強各噪音源的管制，並嚴格取締；(2) 藉由土地使用分區管制措施，將同類型的噪音源限制在同一種土地用途上；(3) 設置土壤品質監測網，建立重大土壤污染事件緊急通報系統及應變處理制度；(4) 管制公告列管有毒化學物質，訂定災害防救計畫，以預防災害之發生並加強災後之應變措施。

第二節 理論反省

本研究題目為「制定顧客導向的公共政策」，顧客導向實為其中非常重要的概念。關於顧客導向的重要性，我國民間企業界人士常說：「顧客至上」；日本則說：「顧客為王」；杜拉克(Drucker, 1969)則說「企業目的之有效定義只有一個，那就是創造顧客」，顧客的需求與滿意感已經是目前公私組織生存發展的關鍵。傳統的製造產品觀念是產品出去(product-out)，以產品製造為組織的核心，產品向外推銷後，才看看市場的反應，但是目前則是市場帶入(market-in)的時代，將消費者的明顯與潛在需求帶入組織內部，作為生產過程的一部分，如此生產出來的產品才能夠受到顧客的喜愛與支持(丘昌泰：民89b：189)。政府也是一樣，過去由中央制定政策，要求地方政府、企業界及民眾遵行；現在則是強調顧客滿意，必須將顧客的意見與潛在需求納入決策過程，因此政府施政不能單靠依法行政，必須對顧客的偏好與期望有所回應。

基此，我們要經營顧客滿意，必須要將顧客對於產品或服務

的需求要件調查出來，並且納入產品製造或服務提供過程中，如此必能製造或提供顧客滿意的產品或服務。究竟應如何瞭解顧客的需求並經營顧客滿意感呢？首先必須進行顧客訪視（customer visitation），以瞭解顧客要求（customer requirement）；而顧客要求如何表達呢？一方面可以透過顧客聲明，就其所表達的聲音或行動加以蒐集；另一方面則透過市場調查，將顧客印象表達出來，然後再納入產品製造或服務提供過程中（丘昌泰，民 89：192）。顧客滿意經營的流程如圖 6-1：

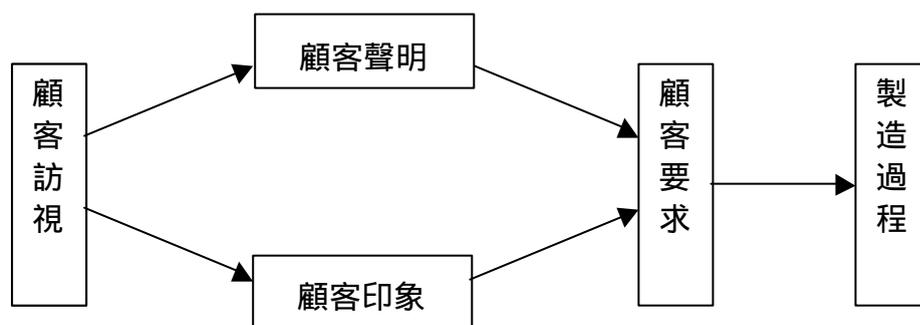


圖 6-1 顧客滿意經營的流程

資料來源：丘昌泰，民 89：192

本研究的理論基礎在於「顧客導向」，前曾述及所謂「顧客」包含「內部顧客」與「外部顧客」。本研究既以「中小企業的土地、勞力及環保問題與對策」為探討焦點，主要的研究對象為南投縣的中小企業，因此本研究的「內部顧客」是指政府主管機關及相關機關，如：經濟部中小企業處、經濟部工業局、內政部地政司、行政院勞委會、行政院環保署、南投縣政府、南投縣工業

發展投資策進會、南崗工業區服務中心、竹山工業區服務中心等；而「外部顧客」則指南投縣的中小企業。由於政府施政績效之良窳，係由「顧客」主觀認定，所以本研究更強調「外部顧客」，也就是希望藉由深度訪談，瞭解外部顧客的需求與期望水準，然後應用訪談得來的資訊，設計、供應產品與服務，換言之，就是將顧客的意見傳達（hardwire）到組織內部，誠如豐田汽車美國營業公司客戶關係副總裁 Robert Schrandt 所言：要讓顧客滿意就必須建立一套將經營焦點放在顧客身上的工作流程（Whiteley and Hessian，1993；譚家瑜，1997：71）。

本研究藉由訪談發掘「外部顧客」的需求；也藉由訪談瞭解「內部顧客」的意見，並以中間人的身分去詮釋「中小企業的輔導政策」，從訪談得來的資訊建構中小企業的土地、勞力及環保問題，也從訪談得來的資訊研擬問題的解決策略。基此，本研究企圖建構的顧客導向之公共政策，在這個案例上是可以成立的。本研究不僅在理論上對顧客導向、公共政策過程等相關理論有廣泛的論述；在實務上透過與南投縣的中小企業訪談，針對土地、勞力、環保等方面探討中小企業輔導政策的問題癥結，由於本研究提出的問題癥結及因應對策，均係訪談得來，代表的是「外部顧客」的心聲，因此貼近顧客，可作為政府今後施政的參考。

第三節 政策建議

協助中小企業健全體質、提高競爭力，一直是政府輔導中小企業的重點工作。過去政府透過十大輔導體系及綿密的服務網，已建立起完整的中小企業輔導機制。然而，中小企業經營環境瞬

息萬變，在面對國內外經營環境急遽變化及知識經濟浪潮下，政府實應重新思考與強化十大輔導體系的功能，以營造一個有利創新的經營環境。基於上述重要發現，本研究提出以下的政策建議：

壹、整體層面的建議

為了制定顧客導向的公共政策，作者建議從下列幾點著手，以貫徹顧客導向的精神：

一、制定完整的中小企業輔導政策，以營造顧客有利的整體經營環境：

企業經營環境瞬息萬變，尤其在兩岸加入 WTO 以及交流程度提高之後，中小企業所面臨的競爭經營環境勢必更加激烈。在知識經濟的浪潮下，政府應強化人才、技術、資金等方面的輔導，並重新思考與強化十大輔導體系的功能。另外，政府應致力於降低交易成本、提供資訊、及建構租稅與獎勵法規的公平性，最重要的是尊重市場機能，使得中小企業能繼續憑藉其靈活的特性，盡情發揮其比較利益。

中小企業的輔導政策應從整體環境的設計與改善著手，並且讓所有的業者深切瞭解，唯有自立自強，提升自我能力，才有存活的機會。在公平合理的遊戲規則下，賺錢是自己的，經營不善就下台鞠躬，不必期望仰賴任何人，因此整體經營環境的設計，比個別輔導更重要。此外，國內的中小企業輔導機構為數眾多，但卻各自為政，應有明確的分工與整合，才能對中小企業發揮具

體的幫助，「中小企業輔導機構也應策略聯盟」的建議，應是可行的前瞻性措施（司徒達賢，民 89：6）。

二、推動「單一窗口」服務體系，以縮短顧客申請作業的時間

中小企業的輔導體系為數眾多，十大輔導體系係由經濟部工業局建立研究發展、生產技術、工業安全、污染防治等四個輔導體系；由國際貿易局與商業司建立市場行銷輔導體系；而中小企業處則建立財務融通、經營管理、資訊管理、互助合作及品質提升等五個輔導體系。另與貸放、資金週轉有關的行庫屬財政部，與勞工有關者屬勞委會，與產業公會有關者屬內政部，與產業外移有關者可能牽涉到陸委會或外交部，人才培育則歸教育部，由此可見中小企業政策規劃與執行事權未能集中，亟待整合。目前我國的單一窗口執行政策，是以個別機關所建構的流程作業，服務層面僅限於機關內部，尚未能提升到跨機關的層面。應師法美國的做法，結合相類似的服務項目為主體，推動廣義的單一窗口服務，並共同設置相關機關間的聯合單一窗口，如此才能真正精簡作業流程，提高輔導績效。

三、中小企業輔導政策採行「由下至上」的民主模式，鼓勵中小企業業者參與政策制定過程：

政策制定在整個政策過程中居於樞紐的地位，唯有事前進行良好的政策制定，得到可以為社會所接受的可行性方案，政策過

程才能進展順利。從政策執行理論的發展來看，如何解決地方政府的困境呢？釜底抽薪的辦法是公共政策執行模式的改變，中央主管機關必須從「由上而下」的權威模式，轉變成「由下至上」的民主模式（丘昌泰，民 87：201，255）。制定中小企業的輔導政策，必須加強基層人員的參與感，並且聆聽中小企業業者的心聲，使其意見能夠反映在政策制定上，如此的政策設計往往較能符合顧客的期望水準，因此，政府在政策制定時必須透過公聽會、協調會或民意調查，邀請顧客參與，聽取及接納不同的聲音，必須貼近顧客的需求，才能形成具體可行的政策。

四、政府應積極鬆綁法規，制定「因地制宜」的輔導政策，加強內外部顧客（地方基層人員及中小企業業主）之教育訓練與宣導：

台灣目前許多行政法令仍然採取消極的防弊立場，不但妨礙民間自由從事經濟活動，也增加了許多政府的行政成本。政府的管制方式缺乏彈性，太重細節的結果，忽略市場機能的效果。以空氣污染防治法為例，除了在第二十條規定公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準外，又在第二十三條規定固定污染源空氣污染防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養及紀錄，均應符合中央主管機關的規定，但執行結果效果不佳。反觀美國，藉著總量的管制，加上排放權交易制度的管理方式，不但給企業較大的彈性空間，同時也達到管制目標。換言之，只要訂出可遵行的遊戲規則，讓市場機能去運作，政府再監督最後的結果，就可適切的減少管制所造成經濟衝擊（行政院研考

會，民 89：192-193）。

地方政府對地方事務最為瞭解，一個良好的「因地制宜」之公共政策，必須謹守的重要原則是：中央負責「大體規劃」與「原則監督」，地方政府則對地方事務具有完全的自主權與執行權（丘昌泰，民 87：203）。因此日後中央政府應儘量授權地方政府制定自治法規，在觀念上要「以興利代替防弊」，積極修改不合時宜的法規，取消或放寬不必要的管制，同時，法規制定後，必須廣為宣導，可藉由辦理訓練、講習，讓基層公務員及中小企業都能熟悉法令規定，並願意配合執行。

五、為強化中小企業政策輔導體系的功能，宜適度增加地方執行機關的公務人力與預算：

公務人力配置必須做到彈性化與合理化，才能因應日漸高漲的民意壓力。學者丘昌泰（民 87：204-205）認為當前我國政府機關公務人力的調配，不應該採取「齊頭式」的員額配置，應該考量行政業務的專業性，就其業務消長情形、地區性的差異與人力運用狀況等因素研擬員額配置計畫，經通盤檢討後，再決定機關實際應該配置的員額。精省後，地方業務量大增，在人力及經費都欠缺的情況下，很難貫徹中央政策，必須回歸憲法與省縣自治法的規定，落實「財政分權」制度，讓地方有充裕的經費增聘人員、添購設備，以落實地方自治。

貳、個體層面的建議

一、土地方面：

- (一) 建立一套完善而嚴謹的土地管理制度，放寬土地使用類別之限制，不宜採用取締的方式解決違章工廠：

由於土地之規劃與管制牽涉的層面很廣，涉及的產業及權責機關也多，因此，主管機關在規劃過程中，應召集有關政府行政部門、公共事業單位與職業團體專家，參與審查與提供意見，並舉行聽證會，廣納眾議，進而審慎的評估土地規劃的利害得失，透過規劃及管制手段，建立一套完善而嚴謹的土地管理制度。政府應積極將閒置或不符合經濟效益之公有土地予以釋出，並製作辦理租購作業相關規定與流程之說帖，使公有土地出租作業程序明確化。

此外，為滿足中小企業的用地需求，應放寬農地變更限制及簡化審查程序，使工業用地之取得更具多樣性與便利性，以有效降低土地成本，使土地有效利用。在無重大污染與外部性下，應考慮放寬現行土地使用類別之限制，採取不同之措施，並建立工業用地供給作業與農地變更作業之結合機制，對於建物違規使用者，除重大不相容者外，可放寬建物混合使用。就現實面而言，想以取締的方式來解決違章工廠問題並不適宜，縣政府和各鄉鎮市的人力、物力配置也無法擔負執行查核與取締的工作，政府應該針對這些縣內工廠較密集的地方，進行土地利用情況的通盤調查與檢討，提出適合於現況的土地使用規劃，從而根本解決工廠因不符土地使用規定，所造成的違章問題。

(二) 建立土地基本資料庫，掌握工業用地的供需狀況，未來工業區土地的供給，應與產業發展方向配合，朝專業化、科技化邁進：

應將土地自然條件、土地使用規劃、土地使用現況等資訊予以整合，建立土地基本資料庫，做為工業用地編訂與土地變更之參考，並透過各產業公會、各縣市工業策進會或中小企業服務中心之運作，定期對中小企業用地供需狀況進行調查，以掌握中小企業用地需求狀況。此外，應定期評估與檢討工業區土地之使用效能，對於閒置或不合規定使用之土地或廠房予以收回，或釋出給其他有需求之廠商，以提高使用率。未來工業區之規劃開發應採市場導向，鼓勵民間配合地區產業之需求特性，開發中小企業適用之廠房。傳統以製造業勞力密集與資本密集產業為主的工業區應加強管制，應配合國家政策逐漸朝產業升級的目標前進，而整個工業體系的土地供給，亦應朝向單一化，整合編定工業區與都市計畫工業區，在配合國家經濟政策與促進都市工業發展的前提下，使工業土地的供給能達到最大的效率。

二、勞力方面：

(一) 改變中小企業經營結構，朝向技術升級、轉型方向邁進，以減少勞力需求：

中小企業的生存利基在於隨市場環境變化而機動調整經營策略。企業轉型策略不應只是短期不景氣之因應措施而已，必須有長期規劃的眼光，隨著外在環境的變遷，不斷的轉換。中小企

業應力求改變經營結構，朝向技術升級方向邁進，不再依靠勞力密集的生產方式。依據周佩萱（民 82：42-43）調查發現，廠商採行「生產方式轉型」的意願最強，其次是「產品轉型」，再其次是「多角化經營」；然而卻以廠商較少採行的「共同組織」與「水平合併」的轉型成功率較高。另外調查發現，資訊不足與人才缺乏是中小企業轉型所面臨之最大障礙。由於蒐集資訊的成本過高，若由政府協助彙整資訊對中小企業應有極大助益，至於人才培訓並非一蹴可及，應該長期規劃。

（二）適時調整外勞政策，部分勞務委外處理，改善工作環境及勞動條件，以吸引更多潛在勞動力：

外勞之引進係因應勞動供需失衡之權宜措施，過去，部分國人將國內失業率一再的創新高，歸咎於外勞引進的結果，但事實上外勞的引進和國人的失業之間，並不是絕對的等號關係，部分較為辛苦、骯髒、危險的工作，國人確實工作意願較低，必須引進外勞。目前落實外勞緊縮政策，達成每年減少外勞在台人數 5% 或 15,000 人之政策目標，已是政府的既定政策，政府應隨時因應社會、經濟發展、勞動供需狀況，適時調整外勞政策。而企業在經濟不景氣下獲利大幅縮水，運用短期的派遣工應是企業縮減勞務成本的方法之一；企業轉往大陸、或東南亞設廠，利用當地廉價的人力資源或採取自動化生產，提升技術水準，亦是降低人事成本的有效方法。員工流動可增加企業的活力，但若勞工的流動力過高，不僅造成企業生產技術的不穩定，更無法確保產品品質。企業必須配合社會環境之改變，改善工作環境與生產技術，並健全人事管理制度，給予員工應享有的權益，才能留住勞工及吸引更多潛在勞動力。

(三) 重視勞工福利，建構可長可久的勞工老年退休保障制度，並加強職業訓練，協助勞工獲得第二專長：

在勞動力市場中，因為教育程度的提升，勞工較以往更重視自己應享有的權益與工作環境，而就業觀念的改變，亦使國人不願從事辛苦的工作。因此，中小企業唯有改善勞動條件，重視勞工福利及努力維繫良好的勞資關係，方能促進勞資和諧。鑒於多數勞工領不到退休金，晚年生活困苦的問題，政府應予以重視，及早建構一個可長可久的勞工老年退休保障制度，才能真正保障勞工權益。勞工失業不僅對其生活造成影響，也造成社會問題，勞工失業時由政府提供失業保險給付，以維持其最低生活費用，幫助勞工度過難關，應具有正面的意義。但勞工若因此而不願意工作，寧願去領失業保險給付，可能會使失業問題更加嚴重。隨著經濟發展的需要，應加強職業訓練，使勞工均能獲得一技之長，此外，應加強勞工教育，改變勞工就業觀念，使其願意與企業主共同打拼；對於失業勞工則應協助其獲得第二專長，以便找尋另一新工作。

三、環保方面：

(一) 加強管制固定污染源，設置自動監測設施，以有效管制重大污染源，徵收空污費並專款專用於空氣污染防治工作：

為達污染物減量之成效，對固定污染源應加強管制，並持續推動工廠評鑑及許可制度，以加強稽查取締污染源。此外，應設置自動監測設施，即時掌握工廠重大污染排放情形，使主管機關

得以連線監測，並結合空氣污染預警系統，隨時督導工廠落實污染防治工作。必須運用經濟工具，由中央統籌向固定污染源（工廠）及移動污染源（車輛），依其排放硫氧化物所使用之油（燃料）用量徵收空污費，並應將所徵收之空污費、專款專用於空氣污染防治工作。

（二）加強工業區污水排放之管制，徵收水污染防治費，並推動工業廢水減量，健全地下水保護制度：

工業區廢水均應納入工業區污水處理廠處理後再排放，為提升地方政府執行管制能力，應繼續推動排放許可制度，建立污染源基本資料及操作檢測申報制度，對於不合放流標準者，則依法處罰取締。由地方主管機關向排放廢（污）水於地面水體者依其排放之水質水量徵收水污染防治費；並推動水污染防治費減免獎勵措施，針對操作良好或排放污染量低於法定許可排放量之污染源訂定減免獎勵辦法，以鼓勵業者降低污染排放量，並應將所徵收之水污染防治費專款專用於水污染防治工作。

各行業應考慮在製造過程中減少廢水產生，推動污染預防及工業減廢技術、引進清潔生產技術及高效率不占空間之廢污水處理技術，長期上應調整產業政策，宜發展低污染性、需水量少之高科技產業。地下水水質應加強監測，同時調查工業區等潛在污染源附近之地下水質，規劃潛在地下水污染源之監測網。推動辦理區域地下水水質監測站之設置，並彙整區域性監測資料，建立地下水水質資訊系統。

(三) 建立事業廢棄物管理體系，指揮管制協調事業廢棄物清理，並掌握廢棄物的質與量：

應設置足夠的事業廢棄物處理設施，儘快實施事業廢棄物全面清查，建立事業廢棄物管理體系，釐清各單位責任義務，運用決策支援系統，指揮管制協調事業廢棄物清理；並建立事業廢棄物資訊化系統，進行質與量的管理，即時追蹤管制事業廢棄物清運過程，杜絕非法棄置情事。事業機構在設立時，應事先擬妥及執行事業廢棄物管理工作，目的事業主管機關審查開發案時即予以把關，其次必須儘速頒布「環境基本法」，明確宣示環保政策，規定政府、民眾及企業的責任與義務，甚至將政府機關中橫向及縱向的行政體系權責明確化。

(四) 健全事業廢棄物清理體系，鼓勵大企業自行設置事業廢棄物處理設施，並輔導工業區規劃設立事業廢棄物處理設施：

為健全事業廢棄物清理體系，應鼓勵大企業自行設置事業廢棄物處理設施，自行清理其產生之事業廢棄物，並推動建立事業廢棄物聯合共同處理體系。輔導工業區規劃設立事業廢棄物處理設施，建立有害事業廢棄物認定技術及相關污染預防與資源回收管道，儘速籌設事業廢棄物最終處置場，建立事業廢棄物減廢、回收、再利用系統，以免除中小企業環保投資障礙。

(五) 加強各噪音源的管制，並嚴格取締：

應加強對住宅區內工廠音量的管制，除違反噪音管制法依法

處罰外，應命令停工或停業處分，鼓勵企業增設隔音設備，減低污染源，同時輔導區內之工廠改善設備或遷往工業區，以維持居民住宅之安寧。

(六) 設置土壤品質監測網，建立完善的土壤污染防治資料系統，並建立重大土壤污染事件緊急通報系統及應變處理制度：

應依土壤品質標準及其所在地情形，設置土壤品質監測網，定期公告檢驗結果，並採取適當的措施；對於土壤污染休耕地區附近之事業污染源，則應依法加強土壤污染源稽查管制；受污染之土壤加強整治處理，以降低或去除污染物對土壤的影響。此外，應建立重大土壤污染事件緊急通報系統及應變處理制度，以適時妥善處理重大土壤污染事件，避免污染情事擴大，成為地方環保糾紛案件。

(七) 管制公告列管有毒化學物質，訂定災害防救計畫，以預防災害之發生並加強災後之應變措施：

為避免毒性物質污染之威脅，以保障民眾生命及財產安全，應針對有毒化學物質依「毒性化學物質管理法」及其相關法令逐項管制公告列管，並建立本土化之環境背景資料；毒性化學物質管理未來應著重於建立分類管理之規範、加強環境流布調查、建立毒性化學物質總量管理制度化規範及強化對毒性化學物質之災害預防應變能力。並應訂定毒性化學物質災害防救計畫，以預防災害之發生並加強災後之應變措施。

第四節 後續研究與展望

「顧客滿意經營」是新公共管理學的核心觀念，本研究過程結合理論與實務，除將台灣中小企業的輔導政策與「顧客導向」的理論相互印證外，本研究以「顧客導向」的觀點，藉由「內部顧客」與「外部顧客」對中小企業輔導政策的意見，建構有關中小企業土地、勞力和環保的問題癥結，並提出因應對策，可以發揮正面作用：

一、從公共政策理論而言，目前我國對中小企業的探討，並未以「顧客導向」的觀點出發，本研究的提出，符合多元理性的研究導向。

二、從公共政策實務而言，過去研究者大都從實務運作、制度層面或經營管理個案做研究，並未以「顧客導向」為研究焦點，本研究正可提供一個不同的思考方向。

本研究限於時間與能力因素，僅針對中小企業的土地、勞力及環保問題加以建構，訪談對象亦僅限於南投地區，展望未來，關於中小企業尚有許多值得深入探討的課題，諸如：財務融通、市場行銷、電子商務、研究發展 等，後續的研究訪談對象也可加以擴充至其他縣市，本研究不足之處，實有待後續研究時加強之。

附錄

訪談紀錄

壹、政府官員部分：

編號：G1

問：工業區的土地出售情況如何？廠商取得工業區土地會有困難嗎？這幾年經濟不景氣關廠的大約有多少？

答：目前工業區開發到這個階段，剩的地還很多，問題在地段區位是否符合工廠的需求，只要不嫌棄，要取得用地並不困難。工業局為促進投資，也促銷工業區土地，看看能不能賣出去，有一些優惠的辦法還不錯，可以用租的，原來訂的租金，現在有打折，目前來說用地取得不會有太大的問題。工業區廠商進駐 454 家，這幾年經濟不景氣大約有 405 家仍繼續營運。

問：目前失業率那麼高，廠商僱用勞工情況如何？是否有缺工？

答：目前失業率那麼高，但卻找不到勞工，這個原因有好幾點，第一就是現在的生活水準提高，原來的工作失去後，現在要找的工作待遇不如原來的工作，工廠裡要找勞工，一般的工作還好一點，有所謂 3k 行業，比較辛苦，粗重及熱的行業工人很難找，也待不久，這種工作必須靠外勞，在我們工業區外勞大多來自泰國、印尼、菲律賓。要解決問題就要多加宣導，告訴失業者找到工作安定下來要緊，不要與上次的工作待遇比較。另外要加強職業訓練，有人因為技能不夠經驗

不足而找不到工作，勞委會分北、中、南區辦理職業訓練，都可以參加。

問：您對目前環保政策制定的看法？工業區裡是否能配合政策執行？

答：一般廠商反應，台灣的環保法令規定很先進，讓人感覺難以適應，有的廠商會講那麼嚴不好做，不要做算了，甚至說大陸、東南亞規定沒那麼難，去那邊比較好做。環保單位稽查時大都以工業區的廠商為目標，因為有名單有地址比較好抓，所以在工業區設廠的廠商會抱怨增加了許多環保處理成本，這點讓他們很不滿意。

工業區內有特別注意環保問題，如污水處理部分，特別建立污水處理廠，一天可以處理一萬六千噸廢水，目前整個工業區平均只有六千多噸的廢水，當初做這麼大是考慮到將來整個工業區繁榮時，一定要有足夠的處理量。要維持污水廠的正常營運，廢水處理費用要向排放污水的廠商收取，收費是按照他們的水量去計費，水量、水質各有單價，水質越差的費用越高，這方面也增加他們的負擔，因為在工業區外面的廠商，隨便排到溪裡去也不用繳什麼費用，在工業區裡抓得嚴，不做也不行，因為環保單位會罰款。

問：作為政府與廠商之間的橋樑，工作是否順暢？

答：工業區與廠商之間的溝通，目前是以單一窗口服務，廠商申辦事項送到工業區後，會加以初審再送到縣政府處理，縣政府還蠻配合的。

工業區按工廠面積收取公共設施維護費，所以工業區所有的公共設施是工業區在管，由工業區做維護工作，另外收污水處理費，污水廠處理費是不敷成本，收入的費用還不夠

開支，工業區開發時有開發基金，當時賣地時有收工業區開發管理基金，不夠的話，從基金開支，開發到現在已經二十幾年，基金也花得差不多了。污水處理想要調高費率，但我們並不贊成，因為景氣實在太差了，廠商都想跑掉了，還要調高費率，看政府能否補貼費用。

編號：G2

問：在業務處理上比較困擾的問題是甚麼？

答：比較困擾的是對一般事業廢棄物的流向無法確實掌握。

問：依照規定不是要上網登錄流向嗎？

答：上網登錄只是經中央主管機關（行政院環境保護署）指定公告之事業機構，包括國營及大型事業機構、大型製造業、五十床以上之醫療院所、電力及電子機械器材製造修配業、化學材料製造業、金屬基本工業、皮革毛皮及其製品製造業、化學製品製造業、金屬製品製造業、共同或聯合處理體系、依水污染防治法規定應申請排放許可證之工廠、工業區專用下水道系統之污水處理廠及受前述事業機構委託之公民營廢棄物清除、處理機構，還有許多並未公告，所以不需上網。

問：未公告上網部分占多少比率？

答：這方面並未統計。

問：南投縣工廠的事業廢棄物到底有多少？

答：只能依據民營業者提供的數字，一天約有 20 多噸左右，我認為應該不只這個數字。

問：就廢棄物清理法而言，哪個條文爭議較大，是否已作修正？

答：爭議較大的是第十三條第二項，原來規定「事業機構委託公、民營廢棄物清除、處理機構清除、處理其事業廢棄物者，如受託人未經許可或違反本法規定，事業機構應與受託人就該事業廢棄物之清理及環境之改善負連帶責任」，就事業機構應負連帶責任部分，事業機構反應，已依照規定委託合法業者處理，出了問題，為何要受連帶處理，現在這個法令已作修正，總統已在九十年十月二十四日修正公布，若符合（一）委託種類未逾主管機關許可內容；（二）取得受託人開具之該事業廢棄物妥善處理紀錄文件，受託人應不用負連帶責任。

問：如何改善事業廢棄物無法掌控的問題？

答：希望目的事業主管機關設置處理設施，以便接受委託清除，處理事業廢棄物，如能在南崗工業區選擇適當場所設置，這樣會改善很多。

編號：G3

問：目前中小企業缺乏那方面的人才？

答：研發和管理方面的人才比較缺乏，因為台灣的產品在國際市場是上不上、下不下，沒辦法跟日本、美國等先進國家相比，但又有大陸和東南亞方面產品的競爭，產業升級就是說產品要升級，國際市場上的定位要清楚，這樣才有市場，談到管理就要開源節流，目前廉價勞力比較不是那麼缺乏。

問：環境污染包括空氣污染、水污染、廢棄物、噪音、土壤、毒性化學物質等，請問中小企業哪一種問題比較多？

答：最常聽到的是空氣污染方面，主要是惡臭，食品公司、化學

肥料廠會有這方面的問題；水污染方面南崗工業區有污水處理廠在處理，廢棄物大都委託民營業者載走；噪音、土壤、毒性化學物質方面的污染很少聽到有這方面的問題。

編號：G4

問：在執行工作時有無遭遇困難？

答：依照規定，只要是經指定公告的固定空氣污染源，其污染設備設立或變更前，都要先向當地環保局申請「設置許可」；取得「設置許可」後，還需取得「操作許可」，才可以正式操作該污染源。在精省前這兩項許可申請均由縣政府環保局收件，轉呈省環保處核准後發證。精省後無論初審或複審均由縣政府環保局負責，說是簡化流程、便民，在我看來這些工作是燙手山芋，中央和省把責任推給地方政府。現在人手並未增加，每個月大部分的時間都花在審查這些案件上，從精省到現在一年半就辦了二百多件，增加了許多工作，我認為以前由省環保處發證較能齊一標準，現在 21 個縣市承辦人審查標準不盡相同，並未有這方面的專業知識，是否具備執行能力也大有問題。

編號：G5

問：污水處理廠的運作情形如何？目前處理多少廢水？

答：污水處理廠專責廢水處理，把工廠的廢水收集後，變成綜合廢水，經過污水處理廠各單元的處理，處理到符合國家標準後，排放到貓羅溪。設備分兩期擴建，84 年完成第一期，89 年完成第二期，現在的處理量，每天可達到一萬六千噸，目

前每天處理量大約六千八百噸。目前有三家工廠申請自排，和污水處理廠一樣有排放許可，這幾家是大水量，當初申請的原因是污水廠處理量不足，才向環保單位申請取得自行排放許可。

問：既然污水處理廠處理量足夠，為何不要求由污水處理廠處理？

答：排放許可牌照是環保單位核發的，污水處理廠當然希望五年的時間到了把它取消掉，讓污水廠處理，我們的設備包括工業區的收集管線，我們這邊以前有非污染區，在 84 年埋設地下管線，花了將近三億，污水處理廠兩期的擴建，第一期花了五億，第二期二億，建設成本換算成營運，目前處於虧本狀態，考慮明年調整污水處理費。污水處理廠經費來源是編預算由工業局撥下來，收費則繳庫，我們是屬於下水道的管理機構，主管機關是縣政府環保局，我們也要受下水道主管機關縣政府環保局的管理。

問：目前污水處理廠納管情況如何？為何有些未納管？

答：經過下水道機構公告範圍內全部要納管，目前工廠 454 家納管 280 家，不管事業廢水或生活污水全部納入下水道，由污水處理廠處理。照規定全部要納管，但權責單位是南投縣政府城鄉發展局，如果未納管應由城鄉發展局執行，給予一段時間要求這些工廠納管，否則應予罰款。

問：工業區裡廢水處理情況如何？有無工廠未經處理偷偷排放污水？

答：有可能，但已經越來越少了，我們和工廠間保持良性做法，對於幾家有偷排現象的工廠，就加強稽查，包括夜間、假日

稽查，如果抓到惡意偷排，會要求工廠把採樣井拉到外面來，拉到外面來的意思就是 24 小時隨時可以採樣。被採樣到有不好的情況有兩種做法，一是分級計費。工廠廢水要進到污水處理廠有進廠限值，在進廠限值內是正常收費，如果超過分六級費率，分級計費，因此現在偷排狀況越來越少。

問：有無訂定污水處理辦法？

答：有訂下水道管理規章及下水道管理要點，管理要點是因管理規章規定不足，才訂要點予以補充。

問：污水處理場如何管理？工廠採樣不合格的時候如何處理？

答：我們污水處理有些單元多多少少也會出現異常現象，我們必須趕快排除，水質每天各單元都有值班員採樣，然後送化驗室，如果發現不正常，馬上通知操作員修正。工廠分 A、B、C 三類，A 類是污染性質比較高的工廠，每個月有固定採樣。A 類一個月採兩次，B 類一個月採一次，另外有稽查動作，包括這些水樣，如果採到有不符合進廠現值的時候，我們就趕快通知工廠改善。通常工廠都會儘快改善，因為牽涉到分級計費，異常時的收費比較高，因此工廠如有異常現象都會很快把它排除掉。

問：污水處理廠最頭疼的問題是什麼？

答：比較困擾的問題是少數的工廠，有偷排廢水的行為，他們大部分都利用晚上或假日的時間偷排，發現後當然就是不定期的排定稽查動作，包括晚上及假日，因為工廠偷排並不是很穩定的偷排，說不定他一個禮拜偷排個兩次，所以並不好抓，這是我們的困擾，當我們抓到後就分級計費，分級計費的結果，工廠繳的費用如果太高，多多少少會反彈。

納管率無法提升也是我們感到困擾的問題，因為職責不在我們，我們使不上力，我們經常發文舉辦說明會，按照規定下水道公告區域，全部要納管，但工廠置之不理，目前納管率只有百分之五十。下水道主管機關是南投縣政府，土木課或城鄉管理局要處理，給他六個月期限，如果期限過了，沒有改善就可以開單罰款，但這方面南投縣政府都沒處理，我們污水處理廠，沒有罰責，沒辦法處理。

問：人力夠用嗎？如何採樣？

答：有十個人，包括廠內營運、工廠、採樣、稽查等。每個工廠我們要求他們在最後段排放的時候要有個採樣井，我們如要採樣是會同公司的人員去採樣，這樣他們比較沒有話講，因為是在工廠裡面的採樣井採樣。有納管的工廠不必怕環保局來取締，因為有納管環保局不會管，變成我們污水處理廠和工廠之間的關係，除非有納管又排放到雨水排放口，我們發現後會行文通知環保單位，環保單位接到公文及現場水質採樣紀錄表後會去查。

問：偷排污水比率大概多少？

答：納管 280 家中，大概有 5~6 家左右偷排污水，工廠如果被抓到偷偷排放污水，以分級計費處理，一次要繳十萬也划不來，所以工廠還是正規經營比較好。

編號：G6

問：對都市計畫土地違規設廠的情況如何處理？

答：工業區的土地都很大，部分中小企業沒有能力購買。工廠買

了都市計畫地區之建築物後，也知道不能作為工廠，但為了賺錢違規使用，家庭式企業在住宅區裡都是違規使用，這跟我們的環境和老百姓的習性有關，為了賺錢就去做，也不會想到要取得使用執照，只要針對上游有錢賺就好了，工商單位如果稽查到違規使用的話，我們也會配合處理，如果稽查到就罰款，必要時斷水斷電。但南投縣並未採取非常激烈的手段，都以罰款處理。我們是配合單位，違章工廠的主管機關是工商單位，罰款是由各目的事業主管機關處理，如果違反建築法由建管單位處理；違反都市計畫法，由都市計畫單位處理。聯合稽查單位有都市、建管、環保等單位，如果非都市土地還牽涉到地政單位。

問：罰款後有無繼續追蹤到改善為止？

答：罰款後是否繼續追蹤要看工商單位，如果他們沒有動作我們也不會有動作，因為是他們主導我們配合，其實這牽涉到人力物力問題，最好的方法就是組成聯合稽查大隊，像中央環保單位那樣，一年到頭都可以稽查，地方政府官員行政工作要做，工程業務要做，稽查也要做，一般業務就辦不完。目前查到只是罰款而已，如果惡劣的話可以斷水斷電，法律就是這樣，如果公權力要伸張，只有移送法辦一途。

編號：G7

問：在非都市土地中有哪些地中小企業可以設廠？目前土地利用情形如何？

答：中小企業在非都市土地設廠，可以使用丁種建築用地，也可以使用工業區。目前政策上，偏向整體報編的方式取得工業

區土地，除非是既有的廠房，在某種條件下，可以以同意的方式，但新設工廠不太同意用點的方式，現在鼓勵企業設在政府開發的工業區，不太鼓勵讓民間找個地方自己做，像很多企業不喜歡去工業區設廠，因為地價太高，有些區位也不符合需求，只好在自己的土地上設廠，當然沒辦法符合法規。就有違規的情況發生，變成了違章工廠。

工業區土地荒廢的也很多，利用率不高，主要是區位的問題，政府主導開發與民間的需求有落差，劃了很大的土地，小企業不一定適合使用，像新竹科學園區就很成功，但是整體來講利用率不是很高。農業主管單位不太支持大量農地變更使用，但若農地不釋出使用，土地的價格很難有效降低，目前已經違法使用之地區，可做為農地優先釋出之考量，但對於任何違法使用之土地變更，仍應堅持回饋措施。

問：如何解決區位不符合需求的問題？

答：必須掌握中小企業用地需求狀況，可以對中小企業用地狀況的需求做調查，建立資料庫。

問：政府如何處理違章工廠？

答：有民眾檢舉的話，政府通常會處理，其他平常如有查報也會處理。

問：是由哪個單位查報？

答：通常由鄉鎮公所查報，處罰權在縣市政府。

問：各單位溝通協調情形如何？

答：各單位本身業務很多，不見得是不配合，我們也受理民眾的申請案，也必須儘速處理。以會勘來說，自己訂了會勘時間，

如果一星期排了三到四天會勘，別人也排了三到四天，結果時間上不能配合，工業區土地變更只有兩個人在辦，工作容易互相衝突重疊，人力實在不夠。

編號：G8

問：如何協助中小企業取得設廠用地？

答：台灣的土地很少，南投縣的山坡地占 83% 以上，所以中小企業用地取得比較困難，政府對土地相關法規一直在檢討，牽涉到內政部的非都市土地變更編定，行政效率恐怕要檢討，因為流程較長，不符合中小企業時效之需求。自從林肯大郡倒塌後，現在規定坡度 30% 以上不得開發，對南投縣的中小企業來說相當困擾。

問：對目前工業區廢棄物處理的看法？

答：工業區廢棄物的處理，過去工業區設有管理單位負責處理，但後來環保政策規定所有廢棄物要委託有執照的人處理，因為管理單位本身沒有執照，所以就不能處理，這一點企業主會反彈，他們說過去可以來收，現在為什麼不能來收，這是法令上的問題，當初訂法令時沒有考慮到這些，執行就產生問題，現在要他們自行清運，他們自己本身也沒有牌照，所以造成壟斷的情形，政府公權力也沒有辦法介入，所以問題才會這麼多，政策制定時並沒有考慮到將來如何去落實執行，有效的把事情做好。

問：中小企業利用十大輔導體系的情形如何？

答：政府有成立輔導團隊，但中小企業運用比較少，十大輔導體系有專責的單位輔導，像土地取得有投資聯合輔導的單位，因為要取得的土地大部分和投資輔導有關，在台北有中小企業聯合輔導中心，每年都有針對需要取得土地協助，有很多中小企業，很認真賺錢但沒有去運用政府的資源，他們並沒有去瞭解政府有哪些服務措施，現在這些資訊政府都有上網，如果企業經常參加政府的活動就會知道，在一切很正常很順利時不會有問題，但是發生問題後就怪政府對他們沒有幫助。輔導政策要改善的地方很多，我們工策會也要負責，讓中小企業很容易的獲得服務，我們的服務很開放，如果他們有困難我們都會盡力幫忙，但我們的人手不夠，廠商也要負一點責任。

問：工策會和政府其他單位的配合情形如何？

答：每個單位所負的任務和權限不同，我們常碰到一些現象，就是單位主管認為溝通蠻好的，但是承辦人或是相關的事務人員，會認為有障礙，所以在溝通上不能說是很順暢。中央也好、地方也好，碰到問題就要尋求上級整合解決。政府政策在執行時，每個單位都有一個代表窗口來做協調溝通比較好，因為每個單位的責任不同，也許承辦人的想法就不同，但是我們要站在整體的立場上去思考，以建管課來說，要發建照，當然會牽涉到建管課的責任，但發出來的建照是以縣政府的名義發出去，在工作上沒有辦法配合的話，縣政府會遭到責難。

問：勞基法頒布後對企業有何影響？

答：中小企業以營利為目的，營利就要生產，會因為趕訂單，而造成一天沒辦法只工作八小時，也會因為零件未到，一天只

能做四小時。生產管理，若不是調配得很順利，人員不足或效率不彰，都會造成影響，所以勞基法訂了以後，在作業時間的掌控上會比較困難。以食品工業來說，罐頭工廠進口青果，今天進了多少青果就一定要做完。因為生產期是短暫的，生鮮原料加工產品必須當天就處理完畢，所以勞基法規定一天工作八小時，加班不能超過兩小時，對工廠來講很困擾。

問：對環保法規制定的看法：

答：我覺得法規制定應該要讓相關單位，尤其是中小企業來參加，國際法規我們當然要遵行，但每個國家國情不同，環境也不同，也許只能做參考，以專家學者來說，他們比較偏重理論，政府官員也許偏向他好辦事，對企業主來說是要求實務性，所以我們一直強調專家學者訂出來的法規不一定是最好的，所以希望有實務經驗的人員參與，尤其像這種法規在訂定時，最好要讓一些發生重大環保事件工安事件的業者參與，或讓中小企業的代表參與政策制定的過程；另外，相關法規的制定要採取漸進式，廠商經常反應我們的法規訂得比別人嚴，所以在執行上造成困擾。我認為在執行相關法規時，人員的態度很重要，如何做得好，要有一套標準的作業程序，也要經過訓練，譬如說來到工廠，要先表明我是環保稽核人員，今天來主要是做什麼，有些人一去就要開罰單，所以工廠會反彈，環保單位開罰單時要思考，如何讓人家樂意去繳罰款？不一定一來就要開罰單。

事業廢棄物全省北、中、南要設三個大的事業廢棄物處理場，目前中部是選擇在彰化，事業廢棄物要委託給合法的處理業者或是業者自行處理，代清理業是否合法或是價格是否合理政府應該掌控，以南崗工業區來說只有五、六家在清運，清運後還要處理，目前處理的只有一家，因為事業廢棄

物種類太多，像醫療廢棄物全省只有一家在處理，那家出了問題就沒有辦法處理了，業者不能完全依賴政府，業者也有社會責任，不能只顧賺錢，員工如何照顧，工作環境如何改善，事業廢棄物如何分類，如何處理都是業者要去做，不能完全靠政府，政府在政策上協助您是沒問題，但業者本身要自立自強，盡到自己本身的責任。

編號：G9

問：南投縣勞資爭議多不多？您的看法如何？

答：現在經濟不景氣，業務緊縮，資遣勞工必須給資遣費，但老闆說他沒那麼多錢，所以引起爭議，請求縣政府出面協調，現在這種情況比以前還要多。勞資雙方應該互惠互利，勞資關係和諧，老闆賺錢對勞工來講福利也比較好。

問：對輔導勞工就業的看法如何？

答：台灣的工資比較高，產業外移後造成原來的勞工失業，這些勞工大多屬中高齡，南投縣自從 921 地震後，重建工作及桃芝颱風，中央有一些補助措施，像以工代賑，臨時工作津貼，及緊急僱用措施，都是臨時性的，長遠來說應該接受職業訓練培養專長，現在工廠缺工，大多要找 35 歲以下，需要電腦科技方面的人力，而找工作的人不符合條件。目前 3K 工作沒有人做，危險的、髒的、繁重的沒有人做，南投縣目前外勞人數還有四千多人，大都做高速公路、攔河堰等重大工程。

我覺得輔導勞工就業，應從學校教育著手，因為牽涉到工作的敬業精神，現在勞工挑工作，老闆有需要的時候配合

度又不是很高，要從小培養正確的觀念，然後家長的觀念也要改變，不一定每個人都要讀到大學畢業才就業，如果不是
很喜歡讀書，應該依他的性向學習一些技能，將來就業後這些技能可以用得上，這樣所學有所用，才不會造成人力浪費

編號：G10

問：在空氣污染的業務中，讓您感到較難處理的問題是什麼？有無改善方法？

答：民眾經常陳情居家附近有惡臭，會前往測試，可能是因為排放時間及風向的關係，很難測到有不符規定的情形，但民眾卻一再陳情。人力實在有限，無法經常前往測試，而且臭味也不是整天有，實在很難掌握，這部分的確造成困擾。可以設置自動監測設施，即時掌握工廠污染排放情形，使主管機關得以連線監測，否則實在很難掌握污染源。

編號：G11

問：請問勞資爭議的案子最近多不多？引起爭議的原因是什麼？如何協調？成果如何？

答：正式以書面提出申請的一個月平均有十件左右，最近因為景氣不好，關廠歇業的很多，有增加的趨勢。爭議的原因以工資糾紛比較多，有些工廠變相減薪，也有資遣費和職業災害補償的問題。正式書面提出的安排時間找雙方來協調，有些

未以書面提出，也會受理，找雙方來談一談，希望幫他們解決問題。協調的結果要看個案，如果雙方都能各退一步，通常比較好處理，有的就不是那麼容易，因為牽涉到資金的問題，經協調而解決的件數約占七成左右。

編號：G12

問：新設立之工廠在籌建過程中可能涉及的環保相關許可制度有那些？以水污染而言，申請作業有何規定？

答：新設立之工廠在籌建過程中可能涉及的環保相關許可制度，包括：環境影響評估、固定空氣污染源設置操作許可、水污染防治措施計畫、廢水排放許可證、事業廢棄物清理計畫書、毒性化學物質運作許可證及毒性化學物質使用核可文件等許可項目。為防治水污染，確保水資源之清潔，經指定公告的事業，在設立之前應先向縣政府環保局提出「水污染防治措施計畫書」，經審查核准後才可向目的事業主管機關申請設廠；而在工廠排放廢水前，尚須向縣政府環保局申請「排放許可」，經核准發證後才可以排放廢水。

編號：G13

問：就內部規劃而言，都市計畫工業區規劃與編定工業區有何不同？都市計畫工業區作為工業使用的比率高不高？

答：都市計畫工業區的劃定通常是按現況規劃，與編定工業區相較，都市計畫工業區只是提供固定範圍土地供工業使用，不像編定工業區有整體基地與必要的公共設施，所以廠商進駐都市計畫工業區後所負擔的成本較大。在過去由於工業是都

市發展的必要條件，所以劃設大面積的工業區以利大規模廠商設廠，但產業結構轉變後，以服務業為主，工業對都市發展的影響力降低，大規模的工業區反而成為都市發展的阻礙，在產業競租的壓力下，無法支付高額的地租，只得遷廠，造成都市計畫工業區的使用率低，違規使用情形普遍。

編號：G14

問：事業廢棄物隨意棄置問題如何解決？稽查機制如何強化？

答：事業廢棄物處理不當之問題近年來層出不窮，如何尋求解決對策，實刻不容緩。事業廢棄物之管理從源頭著手最為容易，因此，事業機構在設立時，要求事業機構事先擬妥及執行事業廢棄物管理工作，目的事業主管機關審查開發案時即予以把關，其次必須儘速頒布「環境基本法」，明確宣示環保政策，規定政府、民眾及企業的責任與義務，甚至將政府機關中橫向及縱向的行政體系權責明確化，才能齊一步驟，達成目標。

環保稽查人力有限，目前雖有環保警察加入，但由於污染源實在太多，實在無法全面性清查，建議按污染程度排列稽查優先順序，逐一清查，並確實依法執行，藉以喚醒業者重視。根據先進國家環保法令之執行機制，藉公民監督方式，協助檢舉污染事件，可彌補政府稽查人力不足之困擾，甚至可使污染製造者因擔心被檢舉而有所收斂。

目前，事業廢棄物處理問題的主要癥結在於處理容量的不足，事業機構不守法及環保稽查效果不佳等，以至於造成廢棄物遭任意棄置，解決之道應儘速設置足夠的、適當的處理設施，並加強稽查管制廢棄物的流向。

編號：G15

問：政府如何進行水污染防治工作？徵收水污染防治費成效如何？

答：台灣的水源全靠河川、水庫、湖泊及地下水來供應，這些水源的充足與污染的程度，將會嚴重影響到國人的健康與國家經濟發展。台灣水污染的問題已受到政府與民間普遍的重視，污水防治的基本措施，必須規劃水區，劃定水污染管制區，訂定河川分類及水質標準，督導廢水放流等。對於不合放流標準者，依法處罰取締，並須嚴格執行，這些工作政府有關機關都已經在推展中。

水污染防治費的徵收係基於「污染者付費的原則」，以經濟工具結合「行政管制」手段，促使污染源降低污染量或削減污染的排放，依據歐洲先進國家之實施經驗，以「污染者付費」之精神徵收水污染防治費，其污染削減成效卓著。

編號：G16

問：近年來經濟不景氣許多廠商外移，請問工業區的情況如何？

答：工業區原有 65 家廠商進駐，早期是竹器專業區，後來加入木器，現在演變成綜合工業區，有食品、紡織、機械等進駐。目前因為不景氣，約有 20 家廠商移往大陸或東南亞設廠。這裡的竹器大都外銷日本，有的廠商外移後，這邊也設廠，辦進出口，竹材原料仍以台灣為主，因為品質符合需求。

問：最近工業用地交易情況如何？有無新設立或申請註銷之工廠？

答：工業區土地半年多來並沒有買賣成交，也沒有新設立工廠，只有 5 家自行申請停業，註銷登記。

問：工業區閒置的土地、廠房，未來有無其他用途？

答：由於近年來工業區土地、廠房閒置現象日益嚴重，為活絡工業區，經濟部已經在民國九十年五月十六日發布「工業區用地變更規劃辦法」，依據該辦法第五條規定：「工業主管機關基於政府政策、工業發展或工業區更新之需要，對於其開發之工業區內未出售之各種用地及供公共使用之土地，得依職權變更規劃之」。依據上述的辦法，設廠用地不一定要蓋工廠，可以依規定變更規劃為相關產業用地，作為批發零售餐飲業、工商服務業等用途。目前有廠商正在評估是否申請變更規劃中，工業區服務中心打算成立輔導小組，為有需要的廠商服務，期盼能再創第二春。

編號：G17

問：中小企業勞工退休時領得到退休金嗎？新舊退休金制度是如何計算？

答：中小企業平均壽命不到十五年，多數勞工等不到領取退休金，企業就宣告關門，辛勤工作一輩子的基層勞工，晚年面臨生活困難的例子比比皆是；新制退休金的計算基準為月投保薪資，舊制是勞工退休前六個月的平均薪資，以目前月投保薪資普遍較實際薪資為低，及存在以少報多情形來看，新制計算基準偏低，不利勞工。

現行勞基法退休制度僵化，多數勞工領不到退休金，且影響中高齡失業勞工再就業，已到了必須變革的時候，但對勞工退休制度採取個人帳戶制或社會保險制，則意見分歧。

經過討論後學者建議，在過渡階段，政府可先推出「個人退休金專戶制」應急，並加速整合推動國民年金，建構可長可久的老年退休保障制度。

貳、企業界代表部分：

編號：P1

問：從事塑膠行業多久了？請工人是否有困難？

答：做了幾十年了，請了 25 個勞工，其中 6 個是外勞。因為從事塑膠行業，牽涉到 24 小時輪班的問題，本來有 6 個台灣人，一班 2 個人各做 8 小時，大概在八年前，漸漸退出，到現在沒半個人，所以我現在是採取 2 班制，2 個外勞，一天做 12 個小時，是以 4 個人的模式，原則上禮拜一到禮拜四各加班四個小時，然後禮拜五和禮拜六不加班，下個禮拜對換班，就是這個禮拜做白天班的，下個禮拜做大夜班。

現在台灣的社會和 20 年前不能比了，現在的人不加班，大夜班沒有人做，太辛苦的工作也沒有人做，然後鄉下地方的人都往外跑，所以鄉下地方的工廠找不到工人。

我們政府開放勞工轉介，大企業要找人一定比我們中小企業容易，反而我們這些很需要外勞的，請不到外勞。我們的門檻受限很多，常常報紙登了一、二個月，還是找不到人，除非固定日班，否則很難找到人，但如果我們不 24 小時運作，根本沒辦法生存，因為工資成本太高了，一定要走自動化，以量制價，才有辦法生存。

問：勞基法有工時規定，外勞工作時間是否太長了？

答：說實在的我的工廠加班已違反勞基法，我的外勞也蠻可憐

的，從菲律賓來台灣，大概被仲介公司拿去十五萬，差不多半年的薪水都不見了，所以他剩下的一年多，當然能賺多少儘量賺多少，事實上國內最大的仲介公司是民意代表開的，可以拿到很高的配額，沒有實力的只能拿到一、二個配額。我的外勞會主動幫我介紹外勞，因為我這邊的加班高，一個月有辦法領到三萬多。但我不敢用，因為擔心違反規定，原來的名額會遭到政府刪除。

大企業比較會遵照勞基法去走，中小企業不容易走勞基法是因為我們的人力有限，中小企業大都是單打獨鬥，所以人家說我們是一盤散沙，確實也是這樣，如果我今天賣你十元，他報個九元，我只好降到八元，不然我搶不到生意，中小企業是靠實力打拼。

問：目前申請外勞的門檻是什麼？這樣的規定合理嗎？

答：現在規定 2 億元以上的重大投資案才可以申請外勞，然後請 3 個本國勞工，才可以申請一個外勞，而且外勞如果跑掉了，這個名額就沒辦法補進來。引進外勞，在認定上會有差距，明明只要一百人，會跟政府說我需要三百人，三百人打三折，可以拿到九十個外勞，剩下的十人就請台灣人。

九二一地震後南崗工業區有工廠關閉，外勞不知道要送去哪裡，當我們得知後想承接過來，結果找仲介處理的時候，發現竟然有黑箱作業，我甚至請民意代表去幫我瞭解，但是相關單位一問三不知，照理講是勞委會負責，但勞委會推給就業服務站，然後就業服務站告訴我是勞委會，兩單位互相踢皮球，搞了半天才知道有些工廠是尋求特殊管道去找勞工的。政府引進外勞有很多門檻的限制，有些工廠確實需要外勞，但達不到門檻，政府應針對廠商的需求來考量，才能幫我們解決問題。。

那家工廠有五六個外勞，竟然要我整批承接，我也願意呀！問題是他說我的名額不夠，政府撥給我外勞的名額是七位，我的工廠已經有七位，我如果承接就超額。過去曾有一位外勞從我工廠逃出去，警察都找不到，我們哪裡找得到，台灣的規定外勞如果跑掉，這個名額就擱在那邊，不能再補人進來，隔了好久那個外勞終於出境，當然政府就有資料，結果逃離將近五年，人是找到了，但因為空窗期太久，這個名額被刪除了，真是苦不堪言，真不知道政府的專業在哪裡，他們在制定政策的時候是如何考量的，政策跟社會實際狀況脫節。當政府在制定政策的時候，我想各行各業，各個問題點，他都沒辦法去很全面性的掌握，卻很死板的去執行這個工作，政府可能要協助你，卻造成我們層層的關卡，事實上，受惠不到，真正需要幫助的人，卻得不到幫助。

問：政府該如何做才公平？

答：政府負責的單位像勞保局可以嚴格的檢查，工廠是否真的有請三個本國勞工，一個外勞，因為很好查，不過有些企業會作假，利用兩場的模式去偷換，造成名額暴增，另外的方式是用假的勞工，可以從國稅局著手，你去幫他加入勞保可是不發薪資就是人頭，如果發現可以把名額刪除。

問：做塑膠是否會有污染問題？曾經發生環保事件嗎？

答：我們做塑膠有兩個部門，一個是塑膠袋，一個是塑膠薄膜。塑膠薄膜的客戶分兩類，一種是食品級薄膜，因為獲利率比較高，他們的工廠幾乎都在工業區，在環保方面因為獲利高，有辦法配合政府的政策。另外一種是屬於雜項的，做自動包裝的包材，不限於食品級的包裝，這種工廠都幾乎設在偏僻的地方，十之八、九是農地，因為獲利不是很多，包裝

免不了有印刷，印刷就有環保問題。其實，以目前政府環保法令的要求，如果都要符合要求，那可以不要做了，因為你投資的那些環保設備比你投資的生產設備還要貴，那你還做什麼？

離工廠大概八十公尺有個學校和村落，有一陣子打電話到環保局，說我們公司有惡臭，環保局和環保署到我們公司查看，發現不會有這個情形，我說我們是屬於三次加工，我跟台塑買原料，然後經過機器把他做成塑膠袋，不會有任何廢水、廢氣的污染，我們唯一有污染的是使用有機溶劑去做印刷，這方面環保局有教我們循序漸進的去做，而且不會有問題。

問：從事這行業，最讓您頭疼的問題是什麼？

答：我們做塑膠的，現在面臨一個問題就是政府已經公告，明年六月份開始不准用塑膠袋，好像郝龍斌志在必行的樣子，我想每個政府官員畢竟精力有限，他們看到的只是一個點，有很多相關的影響層面並沒有顧及到，也不熟悉，像生鮮類的東西，你能叫他用紙袋裝嗎？紙帶和塑膠袋成本相差很大，以目前的包裝材料來講，以塑膠袋最便宜，使用範圍最廣，今天如果塑膠袋減少了，紙袋會增加，紙袋原料如何來？還不是砍木材，那這樣環保嗎？很多人打電話來問，日後如果禁止使用塑膠袋，將如何因應？

問：您對禁用塑膠袋有何看法？

答：塑膠袋禁用這個問題，我覺得政府應該先跟做塑膠袋的廠商溝通，然後訂個時間表，例如大概多久的時間要執行到什麼階段，因為這樣對我們企業來講，我們可以知道未來的方向。可是現在的做法卻是先封殺，明年六月開始就禁用，我

可能是受害者之一，因為明年六月是全部公家機關禁用，國防部有福利總部和購物中心，各縣市政府也有購物中心，以縣市政府的銷售量來講，我大概占了七成，所以第一階段被封殺的可能就是我們，政府這種做法比較不合理，因為政府希望減量使用塑膠袋，可以先開說明會，看看大家有沒有比較好的方式，可以達到減量而又不會有環保的問題。而現在的做法是先封殺，到時候才通知企業來開會，告訴你要怎麼做。

我覺得可以用比較緩和的方式，因為牽涉到污染，日本使用環保塑膠袋，在塑膠裡加上石灰粉，可以降溫，也不容易產生毒性，另外一種是添加玉米澱粉，讓塑膠袋遭到陽光照射後會分解，可是政府不走這個方向，而走禁用，我已經有心理準備。

我發現塑膠袋的最大客戶是台北市政府的垃圾袋，本來沒有這個市場因為為了隨袋徵收，竟然一年的招標是一億多，是有史以來全國最龐大的塑膠袋用量，有人問我要不要走這個路線，我認為量這麼大，而且採招標的方式，為了要達到一億元的營業額可能必須多花一千多萬的機器設備，可是政府的政策什麼時候要變並不知道，錢花下去，明年如果沒標到，我這二、三十位員工，可能全部要請他們回去，不如做一些小客戶，做得穩定生意不會跑掉，反而沒有風險，環保對我們企業的成本負擔不會很大，我們反而比較擔心政策的問題。

編號：P2

問：請問您工廠用地取得有無困難？你的看法如何？

答：我從事竹木加工，原來租竹山工業區的舊有廠房做，但空間

比較小，加上房東看我們的生意不錯，租金一直漲，想想租金那麼貴，面積又不夠用，所以搬到自己的農地上做，但是因為不符合土地分區使用規定，沒有辦法辦理營利事業登記，也沒有辦法領到工廠登記證。我的藝術坊只是一個商號，因為沒有營利事業登記，在研發上或申請補助上比較困難，像我們參加優良產品比賽就不能以自己公司名義去申請，得獎後對本身的知名度也沒有幫助，讓我很苦惱。我想合法取得工廠登記證，曾經去申請，但因不符土地分區使用沒有辦法辦理。希望政府能夠放寬農地使用規定，因為我們做的是竹材加工，本身並沒有什麼污染。

編號：P3

問：請問您請了多少勞工？生意如何？在事業廢棄物處理上讓您感到困擾嗎？

答：我在竹山工業區裡設廠，請了三十個員工都是本地人，一天工作差不多十一個小時，不一定每天加班，要看訂單情況。現在經濟不景氣，大陸、越南這些工資比較低的國家搶了我們的生意。本來考慮到大陸設廠，後來想想還是算了，因為太累了，有得必有失。

在廢棄物處理方面比較麻煩，以前可以回收的東西現在都沒有人回收，我們以前包裝用的塑膠袋可以賣下腳料，一個月可以賣幾千塊，但現在下腳料沒有人在處理了；以前我們裁布，碎布也有人買去，打碎後做填充用，現在也沒有辦法處理；我們還有很多板料，木頭的零腳料，以前都拿回去燒，但現在燒的人少了，所以這些東西都以事業廢棄物處理。

問：請問您如何處理事業廢棄物？處理費用高不高？

答：工業區的垃圾是用袋子裝，袋子比肥料袋大一點，每袋收五十塊，一個月大概要花兩千元。

編號：P4

問：做預拌混凝土會有污染嗎？是否曾經發生環保事件？平常有做敦親睦鄰的工作嗎？

答：做預拌混凝土車子在跑的時候會有些空氣污染，我們會做一些灑水的設備，灑完水地上會濕濕的，多少會有一點流到水溝去，結果造成水污染，如果不灑水人家說我空氣污染，有灑水人家說我水污染，叫我怎麼做？後來我們做了訂時裝置，每十五分鐘灑水一分鐘，灑完水後太陽會蒸發，環保局的人也會認同，覺得我們有心在做，所以被檢舉的話，就比較不會被為難了。

曾經因為水污染被罰了三萬多，被罰的原因是污水排到外面，我們沒有申請排放許可。

平常有做敦親睦鄰的工作，學校我們有贊助，而且他們有什麼活動都會來知會，我們的車輛也不敢經過社區或學校，我們都繞路走，儘量避免引起不必要的麻煩。

問：以污水處理來說，您是否覺得法令規定過嚴？對政府執行方式的看法？

答：說實在的，我覺得環保法令訂得很嚴格，但執行不會很嚴格，環保人員不是以處罰你為原則，而是以改善為重，我們做預拌混凝土後，附近的居民動不動就一通電話給環保署或環保局，他們都會派人來檢查，當檢查久了，會發現我們事實上有在改善，所以反而會跟我講說沒有關係我會給你們改善期限，因為事實上他們也知道不做的廠商占了七、八成。

如果沒有污染的行業，我覺得政府可以輔導他合法化，合法的電鍍廠生存不下去，因為廢水的處理費用嚇死人，光是每個月要把電鍍液酸檢綜合，把它達到安全數值，再排放出去，一個月可能要三十到五十萬，如果請人偷倒的話，可能三萬塊就解決了，如果輔導他，集中在一個專區，大家共同負擔反而會比較好一點。

會污染的行業環保局真的有必要去處理，污染性大的行業真的該去罰，該去處理，像電鍍業把廢水排到稻田裡，或是叫車子載著，跑到沒人看的地方把他倒掉，這種廢水真的有必要去追蹤。我自己也希望把環保做好，對附近的居民也有交代。

問：對政府執行政策還有其他看法嗎？

答：前年政府針對消防設備規定要檢修申報，半年一次，要透過安檢師幫你做報告，我第二次去上課時，是台中市政府的課長直接來上，他教我們很多技巧性的東西，問我們請的消防技師有沒有實地來置放，我才發現根本是紙上作業，我覺得他們訂這些法令只是在幫一些民意代表，因為那種單位事實上都是民意代表設的公司，而且費用差距很大，我設置時是貨比三家，第一家報價高達八萬多，後來一家一家問，最後以三萬多成交，現在只要一萬元左右，他只是幫你做檢修申報而已，主要看看消防設備有沒有壞損，或需要哪些設備，但據我所知南投地區有一半的廠商並沒有做，但是也沒有罰款，照理講幫你蓋章簽名的技師一定要親自來到工廠看，事實上都沒有，只是負責簽字而已。

問：讓您感到最為困擾的問題是什麼？

答：我們中小企業所需要的是勞力還有資金，最近一年來，因為

失業率提高所以勞力的取得變得比較好一點，但整體環境景氣不好，我們轉型做預拌混凝土後，銀行跑光了，之前的擔保品原本一千萬的，現在變成 600 萬，因為房價整個跌下來，我們的擔保品不足，還叫我們補足差額，對我們來說是雪上加霜。

銀行只要看到你營業額降低，就開始擔心了，怕借你的錢要不回來，我開始做預拌混凝土的時候每個月有 3000 萬的營業額，獲利率、成長率都很高，可是銀行卻怕我們，不太敢借錢給我們，甚至之前的信用貸款，也想收回去。如果不是公家的案子，我們儘量少接，因為跳票確實是蠻嚇人的，寧願少做，少賺，也不願意遇到跳票的情形。最近這兩年來我們幾乎都是靠自有資金，銀行可以說是晴天撐傘，雨天收傘，也不能完全怪他們，他們的作風就是這樣，多做多錯，少做少錯，沒有呆帳也就沒有錯。

編號：P5

問：老闆從事哪方面的行業？工廠在哪裡？

答：我做電腦刺繡，我的上游是鞋廠、帽廠，我是下游專門做鞋子、帽子或衣服上的商標。我已經到大陸設廠五、六年了，台灣部分剩下開發部門，因為上游去了大陸，我們下游也必須跟著去。在草屯鎮還有工廠，原來有三、四十位勞工現在才剩兩位。原來工廠是工業用地，但最近變成倉儲用地，也不知道是為什麼。

問：以前是否曾發生勞資糾紛？勞資雙方為什麼引起爭議？

答：並沒有，這是第一件。因為遣散費的問題，工人告到縣政府，接到縣政府的通知，才來協調。

問：這位勞工服務多久了？打算給他多少遣散費？

答：前後差不多十年。因為當中勞工休息很長一段時間沒來上班。

問：大約休息了多少天？

答：有二十幾天。

問：依照勞基法規定要給他多少遣散費？打算給他多少？

答：要十四萬多，尚未衡量給他多少，因為認知上有問題，之前他服務八、九年，中途有二十幾天沒來上班，後來打電話來拜託我給他工作，才又叫他來上班。那時候他是自動離職，曠工三天照說要解雇，但那時候並沒有告訴他：「你曠工要解雇」，所以才會有糾紛。

問：你打算給多少資遣費？

答：十四萬是社會局員工算出來的，因為他工作並不是很配合，所以不想給他資遣費。

問：對政府出面協調勞資爭議有何看法？

答：造成資方無法生存，因為工資越來越高，訂單價格卻越來越低，工作很少老闆就沒辦法生存了，勞工還一再抗議，勞工到處陳情，社會局就受理，政府不能一味袒護勞工，有的勞工工作真的不是很配合，明明在趕工，卻告訴你要請假出去玩。如果勞工認真做事，老闆不會虧待他們。

編號：P6

問：工廠僱用多少勞工？有無僱用外勞？

答：僱用七、八十位勞工，都是本地人，缺人時就到就業服務站去找，看看有無合適人選。公司對員工很照顧，加班費、退休準備金都照勞基法的規定走，我很重視員工福利、生活環境和研發工作，員工對公司很有向心力。

問：設廠土地費用高不高？

答：我們公司十幾年前在南崗工業區買地設廠，其他投資成本還沒算進去，光是土地費用就花了 1 億元左右。

問：廢棄物如何處理？政府有無輔導？有無追蹤廢棄物流向？在空氣污染方面如何處理？

答：付運費請人來載，一噸六塊半，一個月的垃圾處理要 20~30 萬，一年要好幾百萬，開銷蠻大的。政府機關要推動環保政策，並沒有輔導，進來看一看就開罰單，並沒有教我們怎麼去改善，我也不知道怎麼做，我覺得開罰單是一間間照輪，工業區的工廠大家都很反彈。我付運費依照規定請有牌照的民營業者來載走，不可能一天到晚跟蹤他，看他把廢棄物倒到哪裡，這方面政府要加強追蹤稽查，不能把責任推給事業機構。空氣有過濾過，有去請教別人如何設置空氣污染設備，為了環保我找專家幫我設計，花了一兩千萬。

問：被罰了多少？對環保政策之執行有何建議？

答：被罰一、二十萬，我認為環保要求大家標準要一致，要從最髒的先處理，不能說壞的要罰，好的也照樣罰。煙處理方面我花了五、六百萬，處理後可達到百分之九十八。政府要能照顧這些中小企業，不要讓他們的負擔越來越重，企業不能賺錢如何生存？環保政策要實施，但是政府機關只會叫企業

去做環保，像日本由國家做環保，才不會讓私人壟斷，我們的垃圾跑到山上，下雨後水被污染，我們使用污染過的水，為什麼不找個地方，把沒用的垃圾燒掉，可用的囤積起來，看看是否能產生新生地，國家難道連這方面的人才都沒有嗎？

健保費用不要讓企業負擔那麼重，這是國家推行的福利，不能推給企業負擔，南崗工業區可發展為綜合區，也可以設大賣場或開大飯店，讓工業區的中小企業方便，工廠外移後空下來的廠房或土地可以利用，不一定要做為工廠，工廠閒置在那裡，日久會變成髒亂的集中處所，我看陸陸續續關閉的工廠大約超過二成。

編號：P7

問：環保方面的問題讓您很頭疼嗎？

答：事實上這幾年整個法令的改變，的確讓廠商很頭疼，這些要求也是應該的，只是轉變蠻快的，讓廠商在調適上比較不良。廢棄物的處理成本，比以前貴了許多，廢水也是如此，現在通過的空污法，在整個操作許可上，更比以前嚴格了許多。

問：以前環保處理成本和現在作比較，差距有多大？

答：以前幾乎沒有什麼成本，因為以前工業區管理中心會把所有的廢棄物都收走，現在是委託民營業者處理，每公斤七元，最後自己買了小型焚化爐處理，不然實在受不了，每個月大約有 4-5 噸的廢棄物，現在只需處理爐渣部分，減廢後一個

月大概剩 300-400 公斤左右。

問：廢水處理費用是否造成負擔？

答：十年前繳水費，管理中心會來把事業廢棄物收走，現在管理費照收，所有的污水處理費是自來水費再乘上 2，所以現在廠商覺得水費是以前的 3 倍，增加很多成本。今天環保的訴求沒有人會反對，因為是社會進化必然的結果，想在台灣留下來，就必須付出這些成本。

問：環保法令規定是否過於嚴格？對執行人員的作法有無意見？

答：以中小企業來講，標準的確是蠻嚴格的，但既然是大家所訂出來的，就必須去遵守，沒有什麼好選擇的，因為訂得太嚴，所以在執行上必然沒辦法達到規定。環保局很認真在輔導，他們通常來會先告訴廠商問題點是甚麼？然後應該限期改善，我覺得在輔導上做得非常好。

問：有機溶劑這部分如何處理？

答：有機溶劑這部分很少，我們請廠商（販售者）全部回收回去。

問：僱用勞工方面有困難嗎？有請外勞嗎？

答：四、五年前缺工問題比較嚴重，今年沒有缺工的問題，工廠請了 3 位外勞的用意是要告訴本國勞工，在國外的生活很艱苦，外國勞工很樂意加班，願意配合工作。在工作的安排上，外勞事實上工作時間比較長，本國勞工則不太願意加班。

問：勞基法有關工時的規定，是否讓您困擾？

答：週休二日是世界趨勢，只是選擇在這時間點實施，很不巧，

因為景氣實在是很差。目前的中小企業大概有 60% 還停留在隔周休二日，如果產業的加工層次沒有提升，週休二日事實上影響到的是基本的生存，主要是成本的問題。

問：中小企業有十大輔導體系，曾經利用嗎？您滿意嗎？

答：曾經利用，在品質保證部分，請中衛輔導，要付費，但政府有補助，現在正進行工安輔導，請工研院輔導，政府也有補助，對他們的輔導，我覺得不錯，因為提供了我正確的方向。許多中小企業不會利用，我認為是過去所存在的觀念作祟，有中小企業認為過去四十年是跨越政府的層層障礙而成，並不認為是政府輔導，就是這些觀念讓他們拒絕輔導。現在是被輔導者的問題，而不是輔導者的問題。我當初如果沒有接受 ISO 9000 的輔導，可能今天外銷事業會非常困難，在五年前我已經拿到 ISO 9000 的驗證。

編號：P8

問：僱用勞工有無困難？

答：在工業區設廠，主要做衛星天線，有請 68 位外勞，到 12 月 9 日後，第一批三年滿期，勞委會的政策會縮減 10%，所以明年開始只剩 61 位，缺額只能請臨時工暫代。因為教育程度的提升，勞工較重視自己應享的權益與工作環境，較不願意從事辛苦的工作，因此流動率蠻高的。景氣不好，不敢大幅度增員，在七年前已經到大陸設廠，大部分比較廉價的東西，已經轉給大陸生產，台灣員工約 180-200 人。國人「寧為雞首，不為牛後」，原先培養的勞工在學會工作技能後，

會選擇離開自立門戶，尤其是年齡越輕的越有自行創業的觀念。

問：廢棄物如何處理？

答：一般垃圾最終處理是委託環偉，一公斤 5 元，污泥部分最終處理場是集集鎮的公有垃圾場，有進場許可，一公斤 7 元，清運都是委託甲級清運公司，因為可以處理有機污泥和一般垃圾。紙、鐵和保特瓶部分則回收。廢棄物處理一個月平均約 15 萬元左右，給污水場的處理費大約要 5 萬元左右，前處理部分是自己處理，不含人工部分一個月約花費 3 萬元，費用蠻高的。

問：最頭疼的問題是甚麼？

答：土地取得上還好，但不敢大幅度的擴充，因為本身沒有這麼多資金去購買土地。污水處理費聽說要漲價，污水處理廠要自負贏虧，所以一定會採取使用者付費，漲價的結果，會造成廠商的成本增加，廢棄物處理也是個問題，現在只要來載多少，我們就上網多少，會有四聯單，就是廠商、代處理業者、最終處置者和環保局各留一聯，環保費用老實講不便宜，初估一天 5,000 元，另外空污的要求會比較高，我們的製程還好，但附近都是做資源回收，所以員工感覺空氣品質不是很好。

勞動條件方面，所有的工業區只要還在營運，多少會用到外勞，基本上有很多工作缺非外勞不可（比較骯髒的，高危險或高勞動力），本國的薪資比外勞高，但不願意做，找勞工不是很好找，應徵的很多，但合適的很少，請他們配合加班，都說有困難，但外勞就沒有這個問題，來了後同樣給

他宿舍，吃飯不用錢，扣勞健保，但一個小時只有 66 元，他們喜歡多加班，也許他們有貸款的壓力，但法律規定不能給他加太多班。假日請台灣人加班，出勤率不高，今年放了四天颱風假，台灣人休息，外勞照做。勞力部分一部分的供給不足，一部分是過甚，有的缺台灣人是不願意去做。

問：勞基法基本工時的規定是否造成困擾？對失業保險給付的看法？

答：我認為不要去訂基本工時，讓市場需求決定，我們是採責任制，5 點下班，留到 8 點的大有人在，禮拜六、禮拜天出來上班的也是有人，這是公司的企業文化，員工也沒有抱怨，保障勞工基本權益是應該的，但限制過頭，就不是很好。今年有很多員工不願意上班，寧願去領失業保險給付，因為都不去上班，一個月大約有 15,000 元左右的收入，可以領半年，到公司上班，女孩子一小時 90 元，上 20 天才 15,000 元左右，所以寧願選擇在家休息。社會福利很好，但會讓台灣人越來越懶。嚴重缺人時，會去拜託他們來上班，但大部分的人並不願意。

問：對環保人員的執行方式，有無建議事項？

答：希望環保人員第一次來是告訴我們訊息，第二次來是輔導，假設告訴我們訊息，輔導後又沒改善，因此被罰款，基本上沒話講，希望能正面給我幫助，然後朝著法令規範走，除了站在督導的立場外，還能輔導，因為他們最了解怎麼做才能符合規定，不要告訴我廢水不合格，不給我納管，而要指導我怎麼做才能達到納管的標準，或者怎麼做，會讓水費降低，目前這方面的輔導比較少。

問：是否曾因環保事件被罰款？

答：並沒有。

問：對現行政策的制定有何意見？

答：在政策形成的過程中，希望能參酌各方面的意見，最後形成應該是最大的交集，這樣應該比較好。

編號：P9

問：請問工廠用地是否為工業用地？為何選擇在此設廠？

答：工廠用地是屬於農業用地，以前南崗工業區尚未成立，在此設廠是合法的。原計畫擴廠，因此在對面租用農業用地，打算作為停車場，並和農民簽約，如果可以辦妥土地變更編定，同意購買土地。因為九二一大地震工廠半倒，只好在租用的農地上加蓋鐵皮屋，地震後兩星期就恢復生產。後來向縣政府申請土地變更編定，農業單位告訴我，工廠已先蓋好，而且工廠用地非毗鄰工業區，所以不符合規定，無法辦理。就工廠先蓋好這部分，我想地震後加蓋鐵皮屋，做為工廠使用，根本不可能到縣政府申請，因為縣政府也倒了，如果等到核准後再蓋工廠，工廠早就倒閉了；另外，非毗鄰工業區部分，我認為加蓋部分是在原來工廠的對面，中間雖然有四米道路，但道路是私有地，難道毗鄰一定要在旁邊而不能在對面？辦理土地變更花了許多時間，還沒有辦成，現在也不想辦理了，因為景氣實在很差，如果土地變更辦得成，就要依照合約向農民購買土地，光是土地款就要 3,000 多

萬，現在的土地價格已沒有當初那麼高，所以不想辦理了。

問：是否曾經考慮到工業區設廠？

答：曾經考慮過，但因為到工業區設廠比在此地擴廠花費要高，況且勞工都居住在附近，到工業區設廠對勞工生活會造成不便，這裡的勞工大都做了一、二十年了。

編號：P10

問：為何在自己的住宅設廠？對鄰居會有妨礙嗎？

答：我們是屬於家族企業，現在景氣不好，資金也不是很充裕，比較沒有能力購買土地，興建工廠；我們從事的加工行業不會有污染的問題，因此對鄰居不會有妨礙。

編號：P11

問：應如何管制事業廢棄物？業者如何配合？稽查人力不足如何解決？

答：每一種事業所產生的廢棄物，根據作業流程是可以預知掌握的，工業局可以和環保單位相配合，以進行管制。政府應儘快實施事業廢棄物的全面清查，進行質與量的管理，否則廢棄物將成為對台灣的最大危害。業者可能願意做好廢棄物處理，但是能力不足，政府應輔導成立清除和處理廢棄物機構，以經濟誘因鼓勵企業投資設立廢棄物處理設施，建立事業廢棄物在製程中減少廢棄物，避免未經處理即排放或清運，可用民眾的力量來彌補稽查人力不足的問題。

編號：P12

問：事業廢棄物到處流竄，您認為主要問題癥結為何？如何改善？

答：台灣目前的問題在於沒有足夠的事業廢棄物處理設施，尤其是有害事業廢棄物，處理價格昂貴，因此引起某些廠商鋌而走險。應儘快設置廢棄物處理場所，並實施事業廢棄物全面清查，進行質與量的管理，否則廢棄物將成為對台灣最大的危害。合法廢棄物處理業者在營運成本上永遠無法與不合法業者競爭，因此，對不合法業者的取締非常重要。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

王義雲，《中小企業內部控制》。台北：五南，民 87。

丘昌泰，《公共政策—當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 84。

_____，《政策科學之理論與實際》。美南，民 87。

_____，《公共政策—基礎篇》。台北：巨流，民 89a。

_____，《公共管理—理論與實務手冊》。台北：元照，民 89b。

江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：國立空中大學。民 84。

朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》。台北：國立空中大學。民 84。

朱志宏，《公共政策》。台北：三民，民 80。

吳定，《公共政策》。台北：華視文化事業，民 83。

_____，《行政學（一）》。台北：國立空中大學，民 85。

行政院研究發展考核委員會，《促進中小企業產業升級之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會，民 83。

行政院研究發展考核委員會，《政府再造運動》。台北：行政院研究發展考核委員會，民 89。

行政院環境保護署，《國家環境保護計畫》。台北：行政院環境保護署，民 88。

行政院環境保護署，《八十九年版環境白皮書》。台北：正中書局，民 90。

- 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：國立空中大學，民 88。
- 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南圖書，民 76。
- 林水波，《政府再造》。台北：智勝文化，民 88。
- 周添城、林志誠，《台灣中小企業的發展機制》。台北：聯經，民 88。
- 鄒客萬等，《南投縣綜合發展計畫》。南投：南投縣政府，民 90。
- 許文志，《邁向 21 世紀台灣中小企業經營策略》。台北：楊智文化事業，民 84。
- 黃寶祚、陳麗貞，《台灣中小企業經營問題析論》。台北：華泰文化事業，民 87。
- 陳明璋，《台灣中小企業論文集》。台北：聯經，民 83。
- 陳介玄，《協力網絡與生活結構—台灣中小企業的社會經濟分析》。台北：聯經，民 83。
- 陳永仁、陳雄文，《環境衛生學》。台北：國立空中大學，民 88。
- 楊永年，《警察組織剖析（再版）》。台北：中央警察大學出版社，民 87。
- 經濟部，《中華民國八十七年中小企業白皮書》。台北：經濟部中小企業處，民 87。
- 經濟部，《中華民國八十八年中小企業白皮書》。台北：經濟部中小企業處，民 88。
- 經濟部，《中華民國八十九年中小企業白皮書》。台北：經濟部中小企業處，民 89。
- 經濟部，《中華民國九十年中小企業白皮書》。台北：經濟部中小企業處，民 90。
- 劉健哲，《土地利用規劃與管制：台灣-德國之比較研究》。台北：正中書局，民 83。
- 饒連財，《環境污染與防治》。台中：東海大學環境科技研究中心，

民 75。

二、期刊

司徒達賢，我國中小型企業升級問題及對策，《經濟情勢暨評論》，第 5 卷，第 4 期，民 89，頁 1-9。

林荔華，試論中小企業與勞資關係，《環球學報》，第 4 期，民 85，頁 154-164。

柯三吉，公共政策問題的診斷，《行政管理論文選集》，第 8 期，民 83，頁 154-166。

萬以寧，追求卓越的顧客滿意經營策略，《流通世界》，第 44 期，民 83，頁 28-32。

周佩萱，試析我國中小企業轉型困境，《台灣經濟研究月刊》第 188 期，民 82，頁 41-47。

三、論文

于宗先，中小企業，《台灣經濟四十年論文集》，台北：天下出版社，民 80。

王明傑，歐洲經濟共同體中小企業輔導措施之研究，碩士論文，淡江大學，歐洲研究所，民 80。

江義平，台灣中小企業策略聯盟決策模式建構與分析之研究，博士論文，中興大學，企業管理學系，民 87。

江國誌，廠商對於技術市場中介機構運用的相關因素之研究—以機械業為例，碩士論文，文化大學，國際企業管理研究所，民 87。

吳惠林、周添城，試揭台灣地區中小企業之謎，《台灣中小企業發展論文集》，台北：聯經，民 83。

林建元主持，台北縣工業發展計畫之研究，台灣大學建築與城鄉研究所，民 88。

- _____， 台灣省工業發展策略及工業區設置區位分佈之研究，台灣大學建築與城鄉研究所，民 87。
- 李湘豐， 中韓兩國中小企業的比較研究，碩士論文，東吳大學，企業管理學系，民 86。
- 周賢榮與梁榮輝， 從經營管理面探討我國中小企業經營與發展，第一屆中小企業學術研討會，民 83。
- 林志森， 企業發展與國際環保趨勢，民 88。
- 林正道， 台灣中小企業以策略聯盟創新知識之研究，碩士論文，東華大學，企業管理學系，民 87。
- 林良枝， 以資源共享方式建構中小企業配銷流程模式之研究，碩士論文，台北科技大學，生產系統工程與管理研究所，民 88。
- 許松根、莊朝榮， 我國工業用地政策之探討，《中央研究院經濟研究所現代經濟探討叢書》第 13 種，民 80。
- 麻匡復， 編定工業區與都市計畫工業區開發效率之研究，碩士論文，政治大學，地政學系，民 88。
- 黃俊南， 台灣加入 WTO 後對製造業廠商的衝擊影響調查分析，碩士論文，中山大學，公共事務管理學系，民 89。
- 梁耀文， 中小企業輔導政策之研究，碩士論文，政治大學，公共行政研究所，民 75。
- 康必松， 台灣中小企業創業發展過程中的關係交換模式，博士論文，中山大學，企業管理學系，民 87。
- 游景賢， 人才培訓投資抵減辦法對中小企業之成效分析，碩士論文，中興大學，企業管理學系，民 87。
- 湯姬慧， 顧客導向之公共服務—行政革新運動之省思，碩士論文，東海大學，公共行政學系，民 88。
- 溫慕堯， 台灣中小企業經營策略—經營環境、企業資源、業主能力之互動，碩士論文，政治大學，企業管理學系，民 84。

鄭秋玉，金融風暴前後我國政府與中小企業的關係，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系，民 89。

劉凌峰，中小企業之財務問題研究—以電子零組件貿易商為例，碩士論文，中山大學，財務管理學系，民 87。

譚家瑜譯，贏得顧客心，天下文化，民 86。

四、文件

行政院環境保護署，國家環境保護計畫，民 88。

南投縣工業發展投資策進會，南投縣各類工廠分布統計表，民 91.1.4。

陳介玄，台中縣違章工廠專案調查與輔導策略研究成果報告書，民 90.5。

經濟部，中小企業認定標準，民 89.5.3。

經濟部統計處，中華民國台灣地區製造業經營實況調查報告，民 89.10。

經濟部統計處，國內外經濟統計指標速報，民 90.5。

劉邦典，產業結構的探討，台灣經濟研究院，民 81。

衛民、簡建忠，台灣省勞工生活狀況調查報告 民 82，83。

五、報紙

《自由時報》，台北，民 90.11.14，版 18。

《中國時報》，台北，民 90.1.30，版 6；民 90.2.4，版 6。

《工商時報》，台北，民 89.8.24，版 32。

《聯合報》，台北，民 90.3.3，版 17。

《民生報》，台北。民 90.3.6，版 A1。

六、網路

行政院環境保護署，國家環境保護計畫，<http://www.epa>。

gov.tw/policy/nationproj/61-138.doc , 民 88.3。

行政院環境保護署 , 事業廢水污染防治 , <http://www.twdep.gov.tw/www/d30/> , 民 91.1.18。

行政院勞工委員會 , 新世紀人力發展方案 , <http://www.cepd.gov.tw/people/person.htm> , 民 82.11.21。

行政院勞工委員會 , 綜合規劃資訊 , <http://192.192.46.140/claweb/claweb.nsf/bcea58368a296b834825670f0023db09/b959d393a9> , 民 82.10.29。

貳、西文部分

() Books

Anderson, Charles W., *Public Policy-Making*. New York: Praeger, 1975.

Barber, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Barnes, Chris and Keith Williams, “Education and Consumerism: Managing an Emerging Marketing Culture in Schools,” in Kester Isaac-Henry, C. Painter and C. Barnes, eds., *Management in the Public Sector*, New York: Chapman and Hall, 1993, pp. 115-132.

Buchholz, Rogene A., *Public Policy Issues for Management*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1992.

Chandler, R. C. and J. C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, Santa Barbara, CA: ABCCLIO, 1988.

Crego, E. and P. Schiffrin, *Customer-Centered Reengineering*. IRWIN Company, 1995.

Dahl, Robert A., *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press,

- 1971.
- Drucker, P., *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. New York: Harper and Row, 1969.
- Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall. 1994.
- Elmore, R. F. " Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, " in Walter Williams, ed., *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1982.
- Guba, E. and Y. S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage, 1989.
- Jones, C.O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nd ed. North Scituate, MA: Duxbury, 1970.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. N.Y.: Harper Collins Publishers, 1984.
- Lasswell, H. D. and A. H. Kaplan, *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1950.
- Lindblom, Charles E, *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968.
- Lowi, Theodore. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: Russell Sage Foundation, 1979.
- Majchrzak, Ann, *Methods for Policy Research*. Beverly Hills, CA: Sage, 1984.
- Navapro, Peter. *The Policy Game*, New York: John Wiley and Sons.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1992.

- Pal, Leslic A. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1992.
- Quade, E. S. *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier Science, 1982.
- Raiffa, Howard. *Decision Analysis*. Reading, MA: Addition Wesley.
- Ripley, Randall B. and G Franklin. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 3rd ed. Homewood, ILL: The Dorsey Press, 1984.
- Ross, J. E. *Total Quality Management*, New York: St. Lucis Press, 1999.
- Schneider, Benjamin and David E Bowen. *Winning the Service Game*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1995.
- Selznick, Philip. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Smith, S. R. and H. Ingram. " Public Policy and Democracy, " in *Public Policy for Democracy*, Smith and Ingram, eds. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993.
- Valelly, Richard. " Public Policy for Reconnected Citizenship, " *Public Policy for Democracy*, Smith and Ingram, eds. Washington, D. C.: The Brooking Institution, 1993.
- Vickers, Geoffrey. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. London: Harper and Row, 1983.
- Webster, Jr., F. E. *Market-Driven Management: Using the New Marketing Concept to Create a Customer-Oriented Company*. N. Y.: John Wiley and Sons, 1994.
- Whiteley, R. and D. Hessian. *Customer-Centered Growth*. N. Y.: Addison-Wesley Longman, 1993.
- Witkin, Belle Ruth and James W. Altschuld, *Planning and*

Conducting Needs Assessment, Thousand Oaks, London, Sage Publications.

() **Periodicals**

Cohen, Michael D., J. March and J. Olson. " A Garbage Can Model of Organizational Choice, " *Administrative Science Quarterly*, No. 17, 1972, pp. 1-25.

Kathlene, L and J. A. Martin. " Enhancing Citizen Participation: Panel Design, Perspectives and Policy Formation, " *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.10, No. 1. 1991.

Lindblom, Charles E. " The Science of Muddling Through, " *Public Administrative Review*, No. 19, 1959, pp. 79-88.