

當前經濟問題叢書

中小企業 發展方向

張 鈞著

當前經濟問題叢書

中小企業 發展方向

張 鈞著

中小企業發展方向

63.11.0018

中華民國六十三年十一月初版
中華民國六十六年七月第三次印行
版權所有・翻印必究

定價新臺幣四十元

著者 張 鈞
發行人 王 必 成

印行者 聯經出版事業公司
臺北市忠孝東路555號
電話：7683708・7678738
郵政劃撥帳戶第 100559 號

行政院新聞局出版事業登記證局版台業字第0130號



自序

自民國五十三年前行政院經合會奉命推動中小企業輔導以來，筆者即參與中小企業的實際輔導工作。十年來筆者看到輔導政策與措施的各種轉變，復由於工作的機會，得以與中小企業業者密切接觸，乃深深領略到廣大中小企業對政府輔導的需求。民國五十九年及六十三年，筆者有幸先後獲得聯合國工業發展組織以及亞洲生產力組織之獎補金，得以參加在荷蘭管理科學研究所舉辦的中小企業經營管理國際訓練班，以及在日本生產力本部舉辦的中小企業高級管理顧問訓練班，在此期間得以接觸各國中小企業廠商，瞭解他們的困難情形，同時亦對各該國政府給予中小企業全面積極輔導措施獲得深刻難忘的印象。回國後即計劃撰寫兩本有關中小企業的書：一本將介紹國外中小企業在經營管理方面的實用經驗，此書目前已完成大半，將於本年底以前出版，以供我中

小企業業者參考。另一本書就是本書，專門探討中小企業的輔導措施。筆者撰寫本書係以特別嚴謹的態度，以知無不言、言無不盡之宗旨，儘量提出個人主觀的看法與建設性的意見，這些意見與個人服務的機關及工作無關，筆者不敢奢望主管當局對這些意見及建議作何種程度的採行，而祇是希望能因而引起專家學者的探討，以及說服政府對中小企業予以長期性的重視與關懷。

筆者在大學修習法律，但本書之內容均與企管、經濟有關，這些知識的獲得，筆者要特別感謝五十三年至五十八年五年期間，在前經合會中小企業輔導處工作時，得自趙處長既昌先生之教導及鼓勵。本書之寫作承東吳大學侯教授家駒、中小企業信用保證基金會陳執行秘書照、經設會綜合計畫處杜處長文田以及臺灣銀行經濟研究室潘主任志奇教授等先生的不斷鼓勵。而內子則每日爲我整理資料。筆者謹以此書的出版，表示對他們誠摯的感謝。

張 鈞

六十三年七月二十一日

目錄

第一章	前言	1
第二章	中小企業輔導的基本政策及策略	3
第三章	中小企業的行業範圍及規模標準	11
第四章	中小企業輔導的選擇性	39
第五章	中小企業所遭遇的困難及問題	51
第六章	中小企業輔導的法令體系	63
第七章	中小企業輔導的行政機構	71
第八章	中小企業中心衛星工廠體系	81
第九章	以政府採購協助中小企業發展	93
第十章	中小企業的合併	101
第十一章	中小企業緊急救難制度	117
第十二章	結論：建立中小企業的全面輔導體系	123
附錄	中小企業發展輔導方案	125

第一章

前言

自民國六十二年以來，由於國際經濟情勢的急遽轉變，中小企業首當其衝，應變乏力，於是政府乃急速展開對中小企業的各项輔導措施，目前這些措施均已紛紛推出，已可概觀其大要。這似乎是一個很好的時機，去檢討以往斷斷續續所辦的輔導措施，預估現行措施可能產生的效果，以及可能受到的限制，從而提出建設性的意見及建議，以供決策及執行單位參考。本書即基於此一動機而編寫，但中小企業輔導可採之措施甚多，本書篇幅有限，爰將下述重要問題提出討論，計：

中小企業輔導的基本政策及策略。

中小企業的行业範圍及規模標準。

中小企業輔導的選擇性。

中小企業所遭遇的困難及問題。

中小企業輔導的法令體系。

中小企業輔導的行政體系。

中小企業中心衛星工廠體系。

以政府採購協助中小企業發展。

中小企業的合併。

中小企業緊急救難制度。

建立中小企業的全面輔導體系。

第二章

中小企業輔導的基本政策及策略

「中小企業輔導」的觀念，早於十幾年前即已自美日各開發國家輸入我國，近年以來，不論是政府決策當局、專家學者以及業者本身，均認為應對中小企業加強輔導，但是在行動上，却總不能將其蔚為一種積極的全面性的輔導運動。在過去幾年中，「中小企業輔導」曾不止一次地被列入中央與地方的重要施政項目中，但是對中小企業輔導的成效，却很少有專門單位予以檢討、追蹤、考核。前經合會曾自五十四年起積極展開中小企業的輔導工作，一時緊鑼密鼓，大有領導全國，使其擴大為全面性的重要經建工作之一的趨勢。主辦單位自小組而升格為處，工作人員自五人而增至二十三人，輔導範圍更自示範性階段進入全面性，對於建立制度、擬訂法規、連繫中央與地方各有關輔導單位以及其他各項基本研究工作，均已稍見端倪。但是曾幾何時，中小企業輔導

處即告無疾而終，原輔導單位因機關改組而裁撤，業務則移歸經濟部工業局接辦，接辦單位基於機關之職掌性質以及人員經費等限制，不僅未能發揚擴大，即對於原有之部份輔導工作，例如財務輔導、診斷調查等亦不得不停頓下來。「中小企業輔導法」草案，早於五十八年由各單位研商擬定，但迄今仍未能提送立法。自六十二年以來，由於國際經濟情勢的急遽轉變，中小企業急需輔導，行政院有鑒於此，乃明確指示有關單位對中小企業確切輔導，於是又一窩風式似地展開各項輔導工作。但是我們綜觀目前各單位所推出的輔導措施，組設的輔導機構，不難看出仍是臨時性的應急措施，其組織單位是基於借調設立的；其輔導措施是片斷的、局部的；更有甚者，某些高階層主管往往將中小企業的輔導與大企業混為一談，觀念混淆，自不能產生正確的政策。而且現階段的輔導是基於因應國際經濟情勢及國內穩定物價政策的措施，因此，經過一段時間後，時移境遷，在輔導需要不像現階段一樣迫切時，又可能會像以往一樣銷聲匿跡。再者，中小企業的輔導工作，本質上是一項向下紮根的工作，應治本重於治標，而且亦不能求其速效的。筆者認為欲求輔導工作有效推行，我們必須先對基本政策及應採策略作深入研究檢討。

回顧以往，我們可以把各界對於「中小企業輔導」動機所持的看法以及所表現的做法歸入以下四個類型：

一、漠視的態度：認為中小企業的存在是一種落伍的標誌，當今各國工商業均朝大規模發展之時，小廠林立，足以阻撓進步，因此往往不將其列入具有發展前途的計畫，甚至有專家學者將小廠視為「邊際企業」，認為應予淘汰者。目前大家多多少少總受到此一心理的影響。其實某些行業大規模生產經營固能發揮其大規模之經濟利益，但卻並非所有行業均以大規模生產或經營為最好。以製造業而言，最理想的境界乃是在於適合各種產品特性的最適生產規模 (optimum unit size)，這種理想配合的達成，必須考慮產銷之需要、市場及資源、地理區分範圍、運輸費標準以及其他諸種因素。而且這種配合的比例各國均不相同，甚至於同一國家，同一地區，亦因時間、行業種類之不同，而各異其生產或經營規模。至於商業及服務業，則絕大多數更有其必須小規模經營的事實需要。

二、救濟的態度：認為中小企業的輔導，旨在基於社會的理由。積極地為求達成國民經濟的均富，消極地為求安定社會、解決失業，乃對競爭力弱而有停業倒閉可能者予以輔導。如中小企業輔導工作的推動者抱持此一理念時，則其所擬一切輔導措施勢必均以資金之貸放為重心，一如發放救濟金，很少有對現存中小企業協助其現代化與刺激其成為現代經濟社會中的一份子的積極方法。如果在輔導階段，遇到

反對者提出國庫財力不足為理由時，往往即知難而退。

三、保護的態度：此一態度與上述救濟態度如出一轍，他們認為任何企業結構既有大、中、小型之分，因此，當科學技術進步使某些中小規模生產或經營之企業面臨無法生存的危機時，他們便以保護珍禽異獸者的姿態出現，採取不合於經濟原則的保護方法，即使不適宜於中小型經營之企業，亦予以過份的保護。

四、「望子成龍」的態度：鑒於很多大企業成立初期頗多為規模簡陋的家庭企業，因此，很多人認為任何中小企業如給予合適的輔導，必能使其發育成長，成為大企業。由於此一理念影響，因而表現於一切輔導行動上的是促其加速成長，於是增資、合併、貸款擴充，一切措施，均以促其成長為中心目標，認為成長擴大即屬收效。方法上亦往往鼓勵小企業以大企業為模範，一切仿照大企業的管理方法，至於該事業之種類是否適宜於大規模經營，則不太重視，因而有時難免有「揠苗助長」之反效果。持此看法者，均不願看到小企業認命地承認其必須小規模經營的想法與做法，更不注重協助其發揮大企業所不能具備的專業性、填補性特點。

但是很遺憾的是，目前我們還沒有從經濟的、分工的以及配合發展的角度，對中小企業的輔導方向以及中小企業與大企業之關係作合理的規劃分析。而這種措施可稱為開發性

輔導措施。在這類措施下，輔導中小企業之政策重心，應在於尋求生產力之提高，建立合適的業種並作適當的調整，包括既存工業的現代化，日落型衰退工業的轉業，使中小企業均能自立，對真實所得有所貢獻。這種輔導應該是積極而有遠見的，是協助傳統的企業加速改進，而不是阻止其革新或不讓其成長。開發性的輔導政策可概分為下述五項：

一、促成中小企業之現代化，使其產品能配合現代需要，製造技術能配合資源作選擇性適應。

二、促成選擇重點之成長。

三、促進經營管理之改革。

四、促進技術改革，使其能適合當地情況之技術水準。

五、促成各不同業種、不同規模工業間的相輔相成的發展。

以上這些政策是一般開發中國家常採的政策，重要的是這些政策要有不變性、固定性，不能因一二人事的變動而完全改弦更張；而各種輔導措施要構成完整的體系，務使其成立制度，累積經驗，改進偏差，否則如時輟時繼，忽東忽西，必不能有良好的績效。政策方向確定後，就要擬訂中小企業輔導的策略。

中小企業輔導必須長期而全面地推展，因此，我們必須要有一個完善的綜合計畫，前經合會中小企業輔導處曾擬訂

了一項綜合計畫，曾四度修正，目前雖因時間及情況的變動而不能完全適用，但却不失為一項極具參考價值的文獻，希望不要把它永存於檔案內。（參見 125 頁附錄：中小企業發展輔導方案）在擬訂具體的策略時，筆者認為應可從以下幾方面着手：

一、時間上的策略——應分別緩急次序訂定。

(一) 近程計畫：以針對目前中小企業的急迫需要為主。

(二) 中程計畫：以二年為期，主要目標在奠定各種輔導體系的基礎，完成中小企業輔導立法暨設立中央及地方之中小企業輔導專職機構，擬定各行各業的發展目標及輔導措施。

(三) 遠程計畫：以五年為一期，配合優先發展次序及重點發展方向，逐期檢討目標及進度。

二、分工上的策略——中小企業的輔導工作為一全民性的運動，各單位必須有一良好的分工，分頭推進，明確定出立法機關應做的、政府應做的、大企業應做的以及中小企業本身所應做的。

三、方法上的策略：在推動輔導的方法上，可採取以下三種不同的途徑。

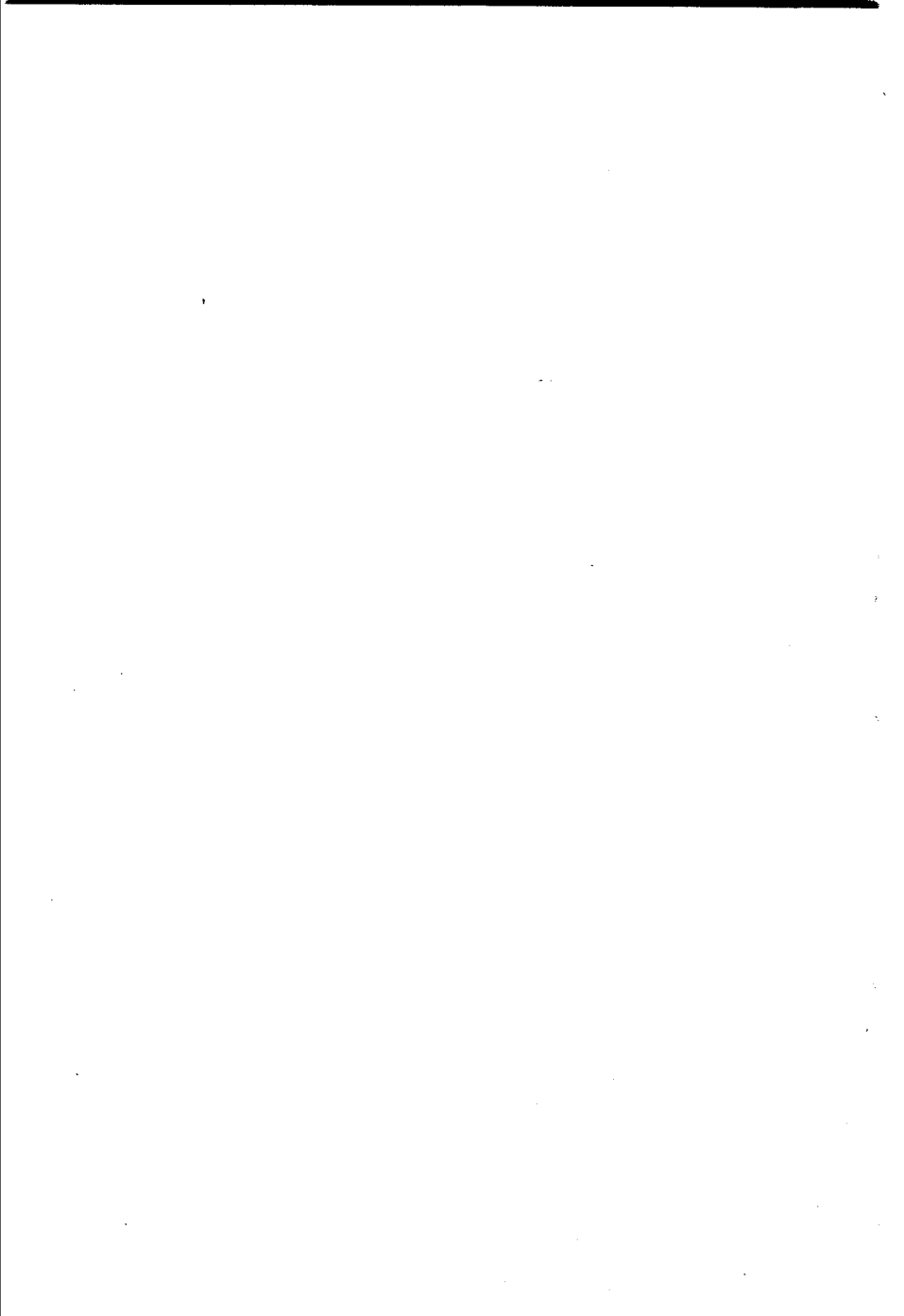
(一) 個別輔導(individual approach)：運用診斷調查、貸款及技術輔導，以改善中小企業之個別體質，協助其解決困難。

(二) 集體輔導(group approach)：以行業整體為對象，解決其共同性問題，例如促成共同採購原料，共同銷售，設立共同專業工業區等。

(三) 大眾傳播輔導(mass approach)：此一方法為遠程的目的，着重在透過宣導教育的方法，灌輸各種經營管理知識。

(四) 地區上的策略：應配合區域發展策略，對於東部地區以及農村及僻野地區，作稅制減免等獎勵措施，以加速其開發。

(五) 行業上的策略：就各行業的前後關連影響，擬定整體配合發展的策略。



第三章

中小企業的行業範圍及規模標準

行政院於六十二五月底宣佈撥新臺幣十五億元作為中小企業融資專款，以協助解決因外銷停滯及存貨增加而遭遇之困難，並改進其生產設備，鼓勵其合併，促進其合理化經營。中央銀行及經濟部中小企業聯合服務中心，乃分別於六十三年六月十一日宣佈「中小企業外銷週轉資金貸款再融通要點」以及「中小企業外銷週轉資金專案貸款申請核貸辦法」。經濟部鑒於外銷中小企業頗多規模在登記資本額五百萬以上一千萬元以下者，因此乃呈奉行政院於六月二十八日核定，准將此一專案貸款之中小企業規模標準放寬為登記資本額在新臺幣一千萬元以下者，同時對於此類案件之需要信用保證基金保證者亦得比照辦理。行政院於核定該案之同時，並指示經濟部應對中小企業輔導準則所定之中小企業定義規模應作全盤研究。而中華民國中小企業協會亦於此時邀請各中小