

台大公共經濟研究中心

公共政策論壇

---

產業創新條例與產業發展  
政策座談會

台北大學財政系

蘇建榮 教授

# 產業創新條例的反思

蘇建榮(國立臺北大學財政學系)

1

## 與談內容綱要

- 一、產創條例的歷史演進
- 二、租稅減免與經濟成長
- 三、產創條例的主要內容
- 四、財政永續與國土永續
- 五、棄舊思維、啓新契機

2010年4月9日

2010/4/9

## 一、產創條例的歷史演進

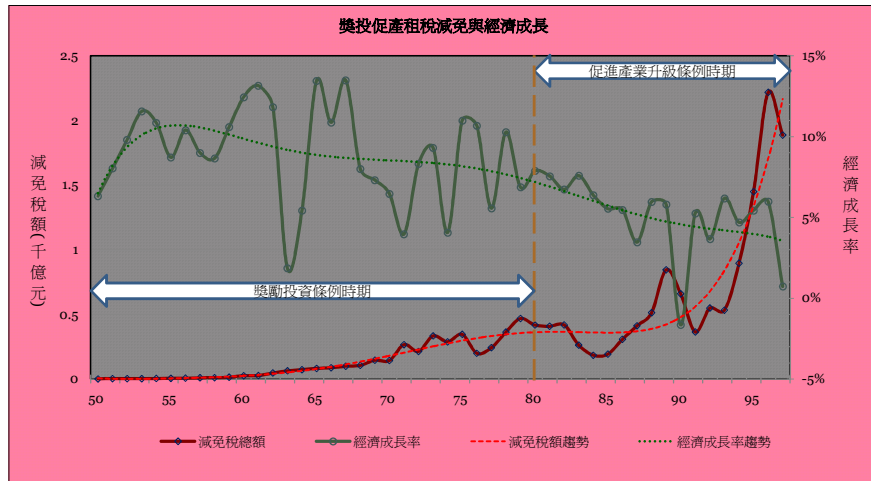
2

- 十九點財經改革方案(1959)  
↓
- 獎勵投資條例(1960)  
↓
- 促進產業升級條例(1991)  
↓
- 產業創新條例(2010?)

2010/4/9

## 二、租稅減免與經濟成長

3



2010/4/9

## 三、產創條例的主要內容

4

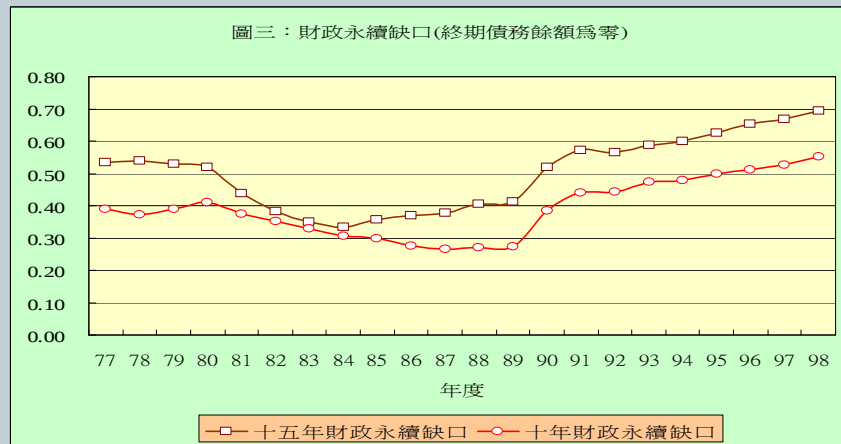
- 創新活動之補助與輔導
- 無形資產流通及運用
- 產業人才資源發展
- 促進產業投資(第20條中小企業雇用員工補助)
- 產業永續發展環境
- 資金協助(設置國家發展基金)
- 租稅優惠(人培研發投資抵減、營運總部物流中心免稅)
- 產業園區之設置管理(36、43條產業園區內規劃社區用地；39、40條徵收私有、讓售公有土地；50~54條土地更新)
- 工業專與碼頭之設置管理
- 營運總部及擴廠之輔導(讓售公有地不受土地法及公產管理法令限制)

2010/4/9

## 四、財政永續與國土永續

5

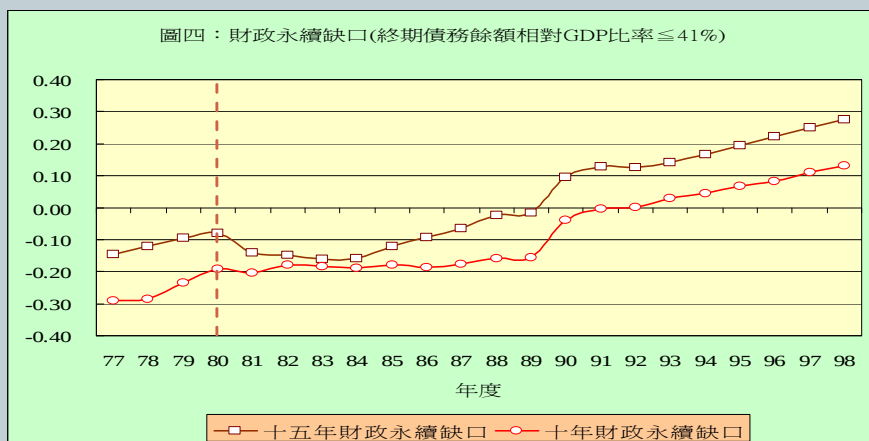
財政永續指標(蘇建榮, 2009)



2010/4/9

## 四、財政永續與國土永續

6



2010/4/9

## 四、財政永續與國土永續

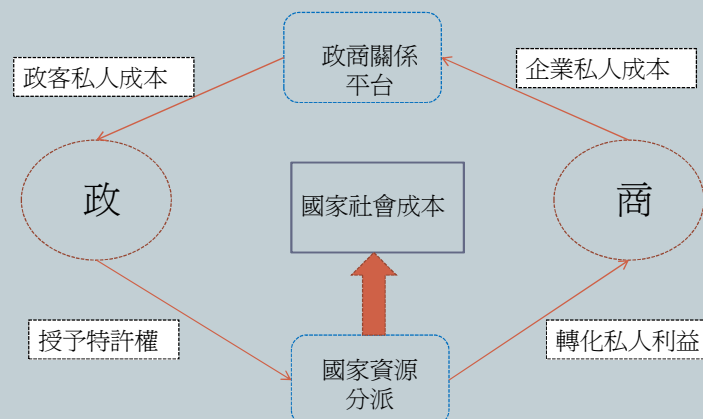
7

- 第十章的「園區設置」，讓吞食土地的企業巨獸，可以開國土之門，完整侵吞土地資源，也將徵收民地、搶奪家園，更將造成地方土地炒作。(廖本全，自由時報 4/6)
- 缺乏整體國土規劃與永續利用的思維，排除土地法限制，淪為企業財團藉產業創新發展之名，將土地炒作法制化，破壞國土的永續利用。

2010/4/9

## 四、財政永續與國土永續

8



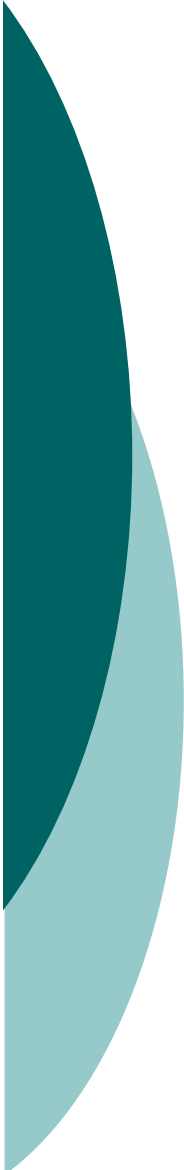
2010/4/9

## 五、棄舊思維、啟新契機

9

- 面對全球化的競爭壓力，放棄抱持五十年之誘因式、漸增式的產業政策思維。
- 沒有產創條例，產業就沒有創新嗎？
- 產創條例租稅減免的替代方案：輕稅減政  
以減免稅的金額、國稅局節省的稽徵成本及工業局節省的審核成本為基礎，調整現有營所稅稅率，一體適用，避免重蹈獎投與促產條例針對特定產業獎勵的覆轍，善用國家資源，維繫財政穩健。
- 面臨極端氣候的常態化，認真思考國土的永續利用問題，而非只是執著於產業的永續發展。

2010/4/9



台大公共經濟研究中心

公共政策論壇

---

產業創新條例與產業發展  
政策座談會

台灣大學經濟系

林建甫 教授

## 產創條例的幾個爭議思考

《產創條例》是立院開議後的第一個重點法案。因此很多事情，應該趕快講清楚。

首先，關心台灣財政的學者，很多人主張，促產落日，就讓它完全落日。也有人引張忠謀先生去年提出的諫言「政府對富人減稅是不對」。理想上，這樣的想法是對的。然而以當今國際的環境考量，各國為發展經濟，無不想盡辦法留住有發展潛力的企業，甚至以各種手段來招商引資。因為能夠為社會創造利潤，帶來就業的「企業精神」是稀有資源；能夠做到跨國的集團企業，更是寥寥無幾。要吸引這些優良企業能夠常駐台灣，將開展未來先機的創新部份讓台灣人來作、來分享。政府給予適當的優惠誘因，是有必要的。

又經計算已落日的促產條例有 16 項優惠，一年影響稅收達 1493 億元。產創只有對研發、人才培育、設立營運總部及物流方面這四項優惠，估計對稅收的影響也只有 300 億元左右。比較之下，產創已減少甚多，對國家財政影響相當有限。

如果大家擔心促產好不容易落日，產創又開了後門，違背租稅公平的原則。則政府其實可以在優惠條文裡面設定未來的延續條件或訂出產創落日時間表，不讓優惠一直持續下去。

第二，營運總部可享 15% 營所稅優惠的問題，是應該將其刪除。因為 99 年起營利事業所得稅率已降至 20%。營運總部的租稅優惠仍較一般企業多出三項海外所得免稅利多，即使沒有 15% 的優惠稅率，營運總部從事研究發展、人才培訓，反而將擁有支出的 30% 抵稅權，還是有助產業升級。

若「國際級營運總部」是外資投資的子公司，最終的稅負，亦即將來股利匯出之稅負，只從 34.4% ( $=20\% + 80 \times 18\%$ ) 減少為 30.3% ( $=15\% + 85\% \times 18\%$ )；而有租稅條約或像美國 (持股  $\geq 10\%$ ) 允許間接稅額扣抵的國家，只要稅率高於台灣，這些稅 34.4% 或 30.3% 回到投資人所在的母國還是都可以扣抵。如果只允許直接稅額扣抵 14.4% ( $=80 \times 18\%$ ) 或 15.3% ( $=85\% \times 18\%$ )，則一樣回到投資人所在的母國也還是可以扣抵，但差異也都不大。因此對國外企業是否來台設營運總部的可能性，根本不會有影響。

如果是國內投資的「國際級營運總部」，最終的稅負，因為兩稅合一，都必須補足到 40% 的稅率，所以事實上也沒有經濟實意。營運總部的免稅所得仍應計入最低稅負的計算，而其他應稅所得的稅率從 20% 降為 15% 的實際效益，其實也微乎其微。

綜上，維持 30 條的實際意義並不大，徒然給人租稅不公、獨厚大財團的感覺。刪除 30 條後，國內外企業在台適用的營所稅率，都是 20%。一視同仁，也就不會給人獨厚外人之不平。

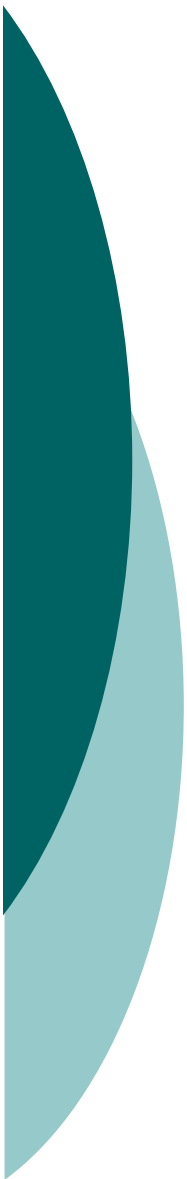
第三，為解決台灣嚴重的失業問題，新版的條例，要貫徹「庶民經濟」的精神，將補助中小企業聘僱員工。計畫給予一個月給予 1 萬元補助，最長補助六個月，聘僱中高齡者，補助期限可延長為一年。說實在，產創是要鼓勵研發創新，

品牌與行銷通路上給予投資抵減還講得過去，提振就業就不宜混在一起。最好政府有另外的法案來鼓勵提供就業的廠商。

如果真要做，我建議獎勵措施應為「對雇用員工新增量達上年度一定百分比（例如 15%），及其總薪資支出淨增額達一定百分比（例如 15%）限度內得以抵減當年度營利事業所得稅，當年度不足抵減者，得在未來四年內抵減之。」該獎勵措施，則應該是不分企業大小，當然也包括營運總部及中小企業，一體適用。

另外，我認為直接補貼薪資，非常不妥，使用稅額抵減的稅式支出，才能夠為國家節省成本，發揮功效。原因是，直接補貼，政府的錢就是一定要先灑下去，稅額抵減是日後才發生。去年年輕朋友一個很大的民怨是，教育部的「培育優質人力促進就業計畫」，該計畫的實習方案，直接補貼兩萬二。此法的結果，一舉降低了大學畢業生的薪水到兩萬二，因此被年輕人譏為到奴役之路。而歐巴馬政府最近的千億美元就業方案，對增雇員工或提供加薪的小型企業就是使用工作稅額（Jobs Tax Credit），而且還限制一堆，絕不是直接補貼。

有限的資源，要創造最大的效益。以效率跟創意來看，最需要產創條例來鼓勵的，恐怕是政府本身！



台大公共經濟研究中心

公共政策論壇

---

產業創新條例與產業發展  
政策座談會

中華經濟研究院副院長

王健全 教授

臺大公經中心  
—產業創新條例與產業發展政策座談會

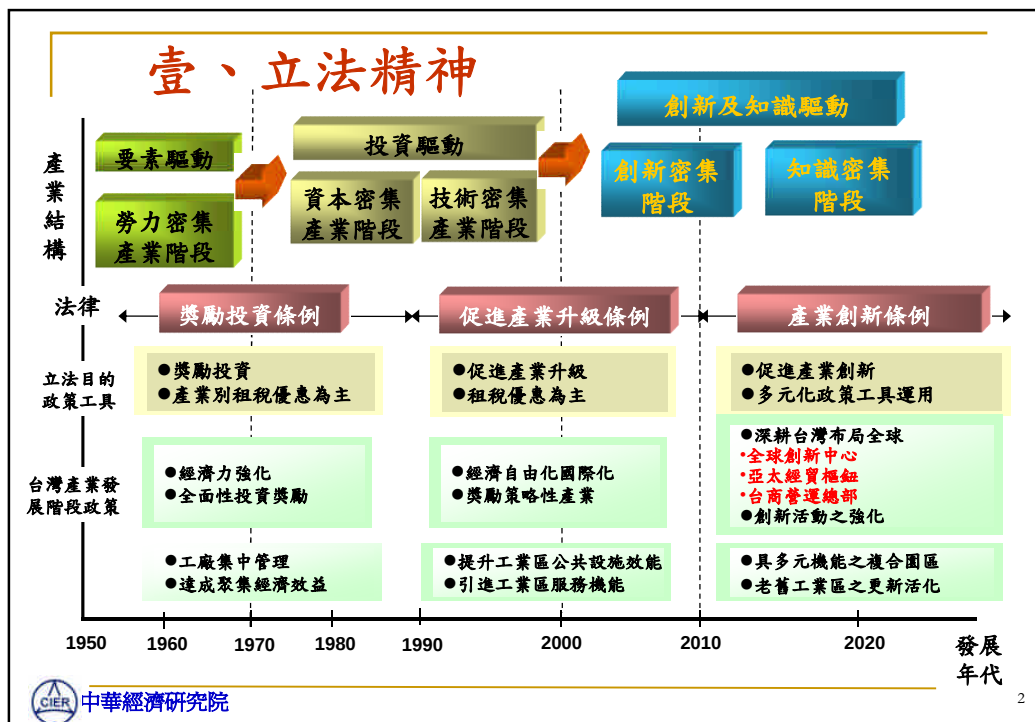
「產業創新條例」（草案）  
的內涵及其對產業發展的影響

中華經濟研究院  
王健全

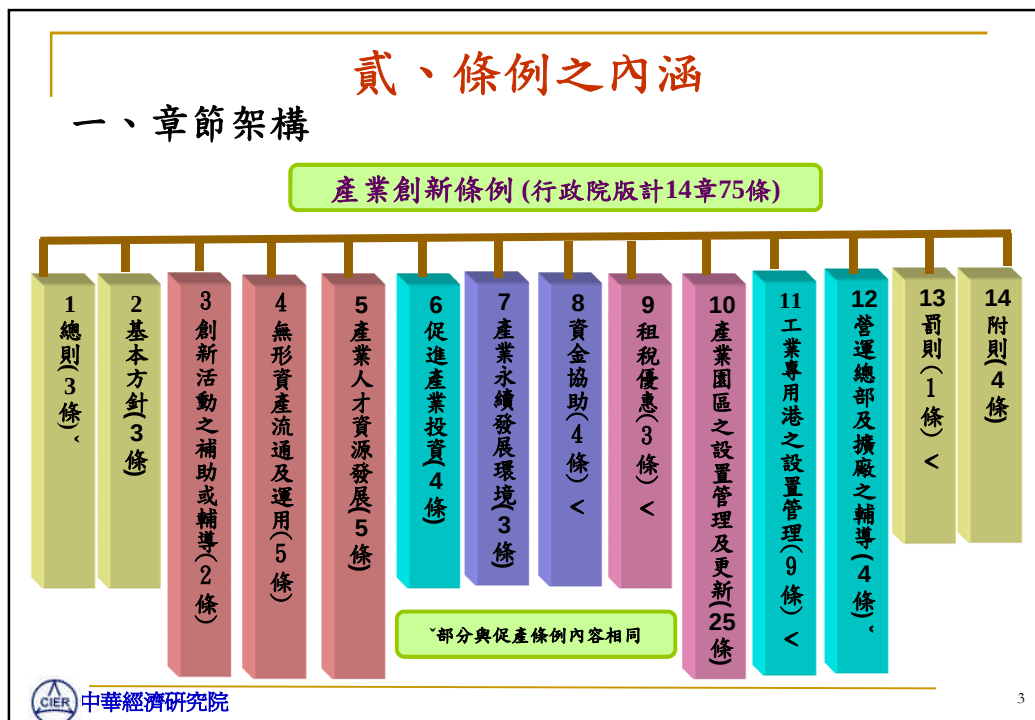
2010年4月9日

大綱

- 壹、立法精神
- 貳、條例之內涵
- 參、條例對產業發展的影響
- 肆、爭議焦點
- 伍、服務業研發的抵減獎勵之初步規劃



2



3

## 二、「產業創新條例」草案主要內容

|          |               |               |                                                                                                          |
|----------|---------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 產業創新條例草案 | 1. 總 則        | 第1-3條<br>計3條  | 1.揭示立法目的與適用範圍：促進產業創新、改善產業環境、提升產業競爭力<br>2.本條例用詞定義<br>3.明定本條例之主管機關                                         |
|          | 2. 基本方針       | 第4-6條<br>計3條  | 1.訂定長期產業發展方向及中期產業發展政策<br>2.地方政府得會商各中央目的事業主管機關訂定地方產業發展策略<br>3.產業遭受國際經貿情勢或重大環境變遷衝擊時，政府應視需要提供產業調整支援措施       |
|          | 3. 創新活動之補助或輔導 | 第7條<br>計1條    | 1.創新活動之補助或輔導等協助                                                                                          |
|          | 4. 無形資產流通及運用  | 第8-12條<br>計5條 | 1.建立資訊服務系統蒐集管理創新或研發成果<br>2.辦理無形資產評價相關業務<br>3.輔導企業建立智慧財產管理準則<br>4.輔導辦理建立智慧財產流通與運用等相關事項<br>5.發展品牌之獎勵、補助或輔導 |

|          |             |                |                                                                                    |
|----------|-------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 產業創新條例草案 | 5. 產業人才資源發展 | 第13-16條<br>計4條 | 1.建立產業人才資源發展整合機制<br>2.補助或輔導民間機構產業人才職能基準<br>3.核發能力鑑定證明並促進國際相互承認<br>4.補助或輔導人才培訓產業之發展 |
|          | 6. 促進產業投資   | 第17-20條<br>計4條 | 1.建立跨部會協調機制、協助重大投資計畫之推動<br>2.國外投資或技術合作之協助及輔導<br>3.國外投資申請核准或備查<br>4.獎勵地方政府招商機制      |
|          | 7. 產業永續發展環境 | 第21-23條<br>計3條 | 1.補助或輔導企業因應國際環保規範<br>2.鼓勵綠色產品之生產及消費<br>3.推廣企業社會責任                                  |
|          | 8. 資金協助     | 第24-27條<br>計4條 | 1.設置國家發展基金<br>2.明定國家發展基金之運用<br>3.國家發展基金經費來源<br>4.輔導及協助創業投資事業                       |

|          |              |                 |                                                                                                                                                             |
|----------|--------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 產業創新條例草案 | 9.租稅優惠       | 第28-30條<br>計3條  | 1.研究發展及人才培訓投資抵減<br>2.營運總部取自國外關係企業特定所得免徵營所稅<br>3.國際物流配銷中心從事儲存簡易加工免徵營所稅                                                                                       |
|          | 10.產業園區之設置管理 | 第31-55條<br>計24條 | 1.產業園區設置<br>2.回饋金之繳交<br>3.產業園區開發之期限<br>4.設置產業園區相關業務之委託<br>5.產業園區內海埔地之施工管理<br>6.園區用地規劃<br>7.產業園區內環保事項之變更<br>8.計畫變更<br>:<br>:<br>23.辦理產業園區更新之誘因<br>24.產業園區之廢止 |



|          |                   |                 |                                                                                                                                                                    |
|----------|-------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 產業創新條例草案 | 工業專用港及工業專用碼頭之設置管理 | 第56--64條<br>計9條 | 1.工業專用港或工業專用碼頭之設置、劃定及指定程序<br>2.專用目的及土地權屬<br>3.委託投資興建及經營管理<br>4.碼頭用地之租用<br>5.專用港或碼頭內土地及相關設施、建築物之收回<br>6.中央主管機關之介入權<br>7.工業專用港或工業專用碼頭費用之種類及收取<br>8.緊急事故之調度<br>9.準用條款 |
|          | 營運總部及擴廠之輔導        | 第65-68條<br>計4條  | 1.營運總部園區之設置<br>2.利用毗連非都市土地設置營運總部<br>3.利用毗連非都市土地擴展工業<br>4.使用毗連非都市土地之管制                                                                                              |
|          | 罰則                | 第69條<br>計1條     | 1.違反工業專用港或碼頭之專用目的或興建經營管理辦法之處罰                                                                                                                                      |
|          | 附則                | 第70-73條<br>計4條  | 1.本條例施行前之工業區及工業園地其土地之取得、租售、使用、管理及更新<br>2.非屬本條例所定公司或企業之事業體，而以機構或團體方式呈現之認定規定。<br>3.本條例施行細則，由行政院另定之<br>4.本條例自民國九十九年一月一日起施行                                            |



### 三、促產條例與產業創新條例間之差異

| 「促產條例」章節相關條文      |                                             | 「產業創新條例」                                                                       |
|-------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 第二章<br>租稅減免       | ◎相關租稅減免之規定，共24條租稅優惠措施，包括功能性投資抵減、新興重要策略性產業獎勵 | ◎僅保留研究發展、人才培訓<br>◎品牌發展前端之研發亦屬研發之範疇得適用投資抵減稅額<br>◎研發人培投資抵減辦法由各中央目的事業主管機關會同財政部定之  |
| 第三章<br>開發基金之設置及運用 | ◎相關條文共1條，開發基金設置規定及其用途。                      | ◎共4條，分列基金之設置及其用途<br>◎配合產業發展需要，擴大開發基金之用途                                        |
| 第四章<br>技術輔導       | ◎共2條，提供政府協助研究發展得補助，及得提供技術輔導之法源              | ◎擴大技術輔導及補助之範圍，由研究發展擴大至為相關創新活動。<br>◎並針對其他創新因素，包括無形資產流通與運用、產業人才、產業永續發展等訂定政府應有之作為 |
| 第六章<br>創業投資       | ◎政府應輔導及協助創業發展                               | ◎維持原條文                                                                         |



| 章節            | 促產條例                                                                        | 產業創新條例                                                                                                                                                                                |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第六章之一<br>營運總部 | ◎共2條，包括租稅優惠及土地優惠                                                            | ◎維持原條文內容<br>◎土地價格優惠維持原條文<br>◎將考量產業特性及規模                                                                                                                                               |
| 第五章<br>工業區之設置 | ◎共48條，包括工業區編定、開發、用地取得、工業區用地規劃、工業區之管理、工業專用港或工業專用碼頭之設置與管理、使用毗連之非都市土地擴展工業等相關規範 | ◎設置園區之主體由中央工業主管機關擴大至各目的事業主管機關<br>◎增訂一定規模以下之園區得下放地方政府核定設置<br>◎主管機關自行核定區內環境影響輕微之環境保護變更事項<br>◎主管機關於一定條件下自行核定園區計畫變更<br>◎明定更新之程序及限制、提供更新之誘因等<br>◎新增毗連土地之管制，即應依核定計畫並限期完成使用，違反者，地方主管機關得廢止原核定 |



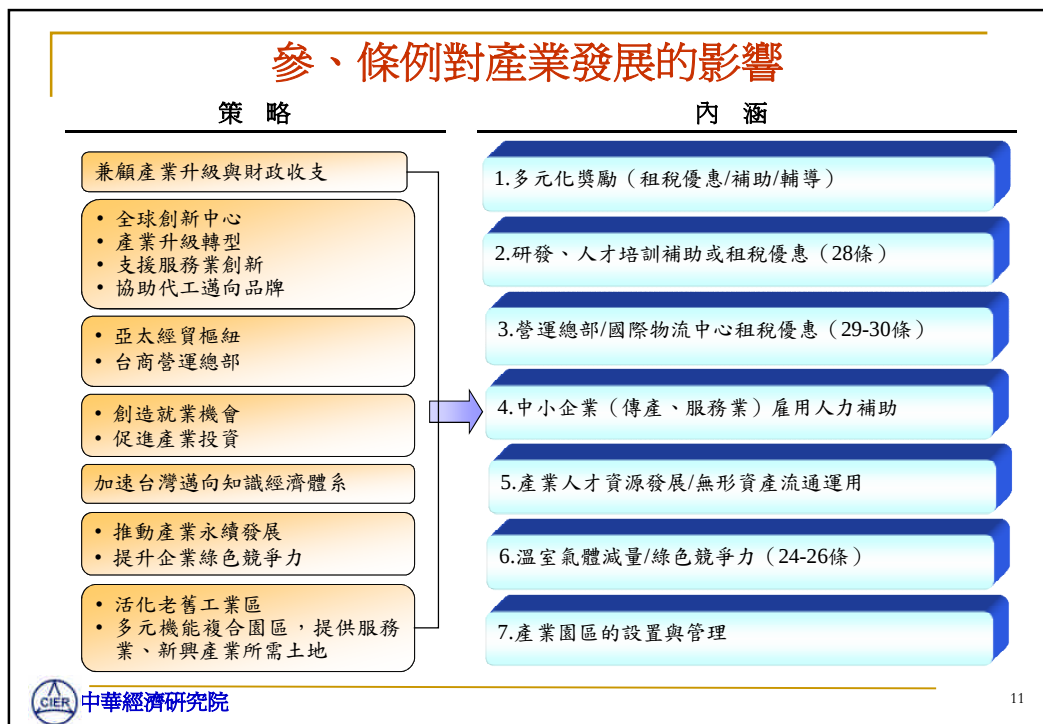
| 「促產條例」租優惠措施 |                                        | 「產業創新條例」租優惠措施                                                       |
|-------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 條次          | 內 容                                    | 租稅專章僅保留：<br>研究發展(第28條)、<br>人才培訓(第28條)、<br>國際物流配銷中心(第29條)及營運總部(第30條) |
| 5           | 設備二年加速折舊                               |                                                                     |
| 6           | 自動化、防治污染、節約能源等設備或技術投資抵減(目前設備:7%、技術:5%) |                                                                     |
| 6           | 研究發展及人才培訓投資抵減(目前抵減率30%)                |                                                                     |
| 7           | 公司投資於資源貧瘠或發展遲緩鄉鎮地區(抵減率15%及10%)         |                                                                     |
| 8           | 新興重要策略性產業股東投資抵減                        |                                                                     |
| 9           | 新興重要策略性產業五年免稅                          |                                                                     |
| 9-1         | 科學工業公司進口國內無產製機器設備免徵關稅、營業稅              |                                                                     |
| 11          | 鼓勵個人創作發明，提供或出售予國內公司使用，所得50%免稅          |                                                                     |
| 14-1        | 國際物流配銷中心從事儲存、簡易加工之所得免徵營所稅              |                                                                     |
| 19-1        | 員工分紅配股按面額課稅                            |                                                                     |
| 19-2        | 新興產業技術入股五年緩課所得稅                        |                                                                     |
| 70-1        | 營運總部取自國外關係企業之權利金、投資收益、處分利益等之所得免稅       |                                                                     |

註：其他租稅減免項目包括外人投資減免、專案合併免稅、遷廠工業區土增稅減免等，因申請案件較少未予列舉。



中華經濟研究院

10



中華經濟研究院

11

## ❖ 促產條例租稅獎勵總體經濟效益

1. 創造4,972億元GDP，14萬人的就業機會。

2. 誘發投資金額達2,447億元。

3. 稅收淨效益為205.3億元。

單位：百萬元；%；人

| 優惠措施   | 國內生產毛額增加金額 | 就業人數增加  | 誘發投資增加金額 | 租稅收入    | 租稅損失   | 租稅淨效益   |
|--------|------------|---------|----------|---------|--------|---------|
| 自動化    | 63,840     | 16,522  | 62,980   | 36,366  | 35,294 | 1,072   |
| 研究與發展  | 316,053    | 93,032  | 71,550   | 38,734  | 17,877 | 20,857  |
| 人才培訓   | 50,613     | 10,232  | 4,495    | 6,014   | 899    | 5,115   |
| 資源貧瘠   | 5,670      | 1,865   | 8,982    | 3,243   | 17,492 | -14,249 |
| 五年免稅   | 55,540     | 18,267  | 87,975   | 31,765  | 17,759 | 14,006  |
| 股東投資抵減 | 2,295      | 752     | 3,635    | 1,313   | 9,437  | -8,124  |
| 營運總部   | 3,235      | 1,060   | 5,125    | 1,850   | 0      | 1,850   |
| 總計     | 497,247    | 141,729 | 244,742  | 119,285 | 98,758 | 20,527  |

資料來源：中華經濟研究院（依賦稅統計年報93年至96年統計資料模擬）。



中華經濟研究院

12

## 肆、爭議焦點

一、獨厚特定產業

• 不分產業別/增加服務業抵減的適用

二、獨厚大企業、財團

• 不分規模別  
• 創新補助、就業機會創造、服務業抵減有利中小企業  
• 兩稅合一、最低稅負

三、造成稅收損失

• 「促條例產」落日稅收減少損失1,500億元  
• 四項租稅優惠保留稅損300億元

四、未能平衡區域發展

• 中央產業政策、地方產業發展策略（第5條）  
• 補助地方招商（第20條）  
• 針對國際經濟情勢、FTA的產業支援  
• 其他政策工具（六大新興產業、海空經貿城）

五、補助替代租稅優惠

• 補助需事前編列預算，不可預測性  
• 對大企業有利、補助對象有限  
• 國際接軌不易

六、17.5%的單一稅率

• 方便但造成更多稅收損失  
• 缺乏政策引導的工具



中華經濟研究院

13

### 一、條文對照表

 權望

## 二、創新類別及其適用抵減獎勵之可行性

表1 除一般製造業之外，新的創新類別及可能衍生的創新費用

| 產業                           | 創新種類及活動                                                   | 可抵減費用                                    |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| (一)製造業<br>製造/<br>服務業<br>整合創新 | 創新可能活動：<br>(1) 應用服務為主的製造商<br>◆ 新產品應用模式開發設計<br>◆ 消費者行為研究   | ◆ 薪資<br>◆ 資料庫費用<br>◆ 實驗室費用<br>◆ 委外調查研究費用 |
|                              | (2) 品牌廠商（委外製造）<br>◆ 消費者行為研究<br>◆ 品牌通路佈建策略研析<br>◆ 原型之開發、設計 | ◆ 薪資<br>◆ 資料庫費用<br>◆ 實驗室費用<br>◆ 委外調查研究費用 |
|                              | (3) 設計廠商（委外製造）<br>◆ 新產品設計前原材料之探索與運用試驗<br>◆ 新趨勢掌握與前瞻消費     | ◆ 薪資<br>◆ 資料庫費用<br>◆ 實驗室費用<br>◆ 委外調查研究費用 |
|                              | (4) 零組件通路商<br>◆ 產品生產解決方案<br>◆ 為顧客提供產品整體設計、測試              | ◆ 薪資<br>◆ 測試儀器<br>◆ 外包試量產費用              |

表1 除一般製造業之外，新的創新類別及可能衍生的創新費用（續）

| 產業     | 創新種類及活動                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 可抵減費用                                          |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| (二)服務業 | 1.產品（服務）/流程創新：<br><b>定義：</b> 全新的產品（服務）及製（流）程創新，以及有顯著改良的產品（服務）或製（流）程<br>(1)批發零售業者<br>□ 公司為推出新形態之商業流程或模式，所從事之試驗店或展店之研究運作<br>(2)物流運輸業者<br>□ 應用新的資料處理系統，與RFID、GPS科技，並安排創新（獲大幅改善）之物流、運輸排程研究，以提供客戶更有彈性的服務（適用於物流業）                                                                                                                                                                 | ◆ 薪資<br>◆ 資料處理系統及設備支出<br>◆ 資料庫費用<br>◆ 委外調查研究費用 |
|        | 2.組織創新<br><b>定義：</b> 明顯修改過的創新組織架構，或採用新的（或有重大修改的）企業策略方向<br>註1:公司產品（服務）有明顯改變，且可以加以測量（如產品、銷售額提高，或服務流程縮短），組織的改變才算創新<br>註2:對服務業而言，將組織結構與平日作業體系的功能加以改良，並且使產出的結果有明顯可測得的改變時，就可說是技術上的製程創新，但採用品質標準系統（例如ISO9000）不能算是組織創新，除非它對貨物或服務的生產或運送過程，有顯著的改善。<br><b>促進過程困難：</b><br>(1)很難單從內部（扁平化）或外部組織創新（如購併、合併）<br>(2)公司以集團方式運作，子母公司的運作是難界定組織創新。<br>(3)創新和“產出”掛勾，與「產創條例」研發獎勵以“投入”，不及於“產出”的精神有所差異 | ◆ 不易適用                                         |

表1 除一般製造業之外，新的創新類別及可能衍生的創新費用（續）

| 產業         | 創新種類及活動                                                                                                                                                                                                                 | 可抵減費用                                      |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| (二)<br>服務業 | <b>3.行銷創新</b><br><b>定義：</b> 係指技術（服務）上全新（或顯著改良）的產品（服務），準備上市發表時所進行的各種活動。這些活動包括前期的市場研究、市場測試和上市廣告，不過，建立銷售網並不包括在內。<br><small>註1：必須是技術或服務上全新（或顯著改良）的產品/服務</small><br><b>適用：</b> 公司為產品或服務之開發，或促進產品之品牌形象，所從事量產前或推廣之行銷研究活動（所有產業） | ✧薪資<br>✧資料處理系統及設備支出<br>✧資料庫費用<br>✧委外調查研究費用 |
|            | <b>4.商業模式創新</b><br><b>定義：</b> 公司導入科技/設計方法，推出新型態之商業流程或模式，所從事之創新活動<br><small>註1：應檢附全國首創或產業、同業首創之證明，或取得國外商業模式專利之證明。</small><br><b>適用：</b> 公司為試驗先前所未有之商業模式，在實際推廣該商業模式前，投入於實驗店或未來店之模組工程研究（適用於餐飲、零售、連鎖加盟等）                    | ✧薪資<br>✧資料處理系統及設備支出<br>✧資料庫費用<br>✧委外調查研究費用 |

簡 報 完 畢  
敬 請 指 教