

# 臺灣需要產業創新，不需要名不符實的產業創新條例！

蘇建榮

**產**業創新條例草案（以下稱「產創條例」）自行政院送請立法院審議後，在租稅優惠與產業園區設置管理等規定上，仍然難以達成共識，而在「促進產業升級條例」（以下稱「促產條例」）落日之前，在連續兩個會期中，仍然未獲得立法通過。

基本上，該條例是行政院爲了因應促產條例的落日，所提出的接替法案，希望藉由延續「促產條例」中，針對相關功能別的租稅優惠措施，以及用資金協助與產業園區開發管理等措施，去激勵產業在面對經營環境全球化的衝擊時，仍能夠積極從事研發創新活動，提高附加價值，並佈局全球，維持競爭優勢，進而帶動國內的經濟成長。

對於執政黨而言，產創條例是一項重大的民生法案，在促產條例已經落日的情況下，該條例的立法通過具有急迫性，否則政府難以對產業界交代。在立法院這一個會期幾次朝野協商的結果下，執政黨爲了避免受到財團炒作土地之罵名，因此在某些部分有所讓步，讓步的部分包括產業園區的設置與管理，以及營運總部及擴充廠房輔導這些與徵收私有地、讓售公有地以及園區土地更新之規定。然而，在租稅優惠措施方面，依舊主張原有對人才培訓及研究發展的投資抵減，以及營運總部與物流中心的免稅規定，並同時考慮將營利事業所得稅的稅率由 20%調降爲 17%，這比民進黨團所要求的 17.5%爲低。最後，對於國家發展基金的設置，以及所謂的「吳敦義條款」的中小企業增僱員工補助，仍維持原本的內容。

整體而言，我們難以認同目前產創條例的立

法方向。首先，若檢視整部產業條例草案的內容，我們可以發現與其說該條例是鼓勵產業創新的法案，不如說該草案是在假藉產業創新之名，將促產條例借屍還魂後的大雜燴法案。

整個草案共計 14 章，除了第一章的總則、第二章的基本方針，以及第十四章的附則之外，與產業創新明顯相關的部分，僅有第三章創新活動之補助與輔導、第四章無形資產流通及運用、第八章資金協助、與第九章租稅優惠中的人才培訓與研發投資抵減。至於其他章節，則幾乎沒有直接相關，例如第五章的產業人才資源發展的規定，應該是經建會、教育部與勞委會所應該規劃的業務嗎，第六章促進產業投資的相關規定，這些應該是經濟部的經常性業務嗎。第七章產業永續發展環境的內容，應該是經濟部與環保署的經常業務。爲什麼這一連串的條款一定要進入這一個特別法才能推動呢？

另外，在國內政治的考量下，草案將應該屬於社會福利政策內的中小企業增僱員工補助納入，但這個項目，明顯地與鼓勵產業創新的內涵不相符。在有關營運總部免稅、產業園區之設置管理、工業專用港與碼頭之設置管理及營運總部與擴廠輔導等相關規定，更凸顯政府漠視國有土地永續利用的前瞻規劃

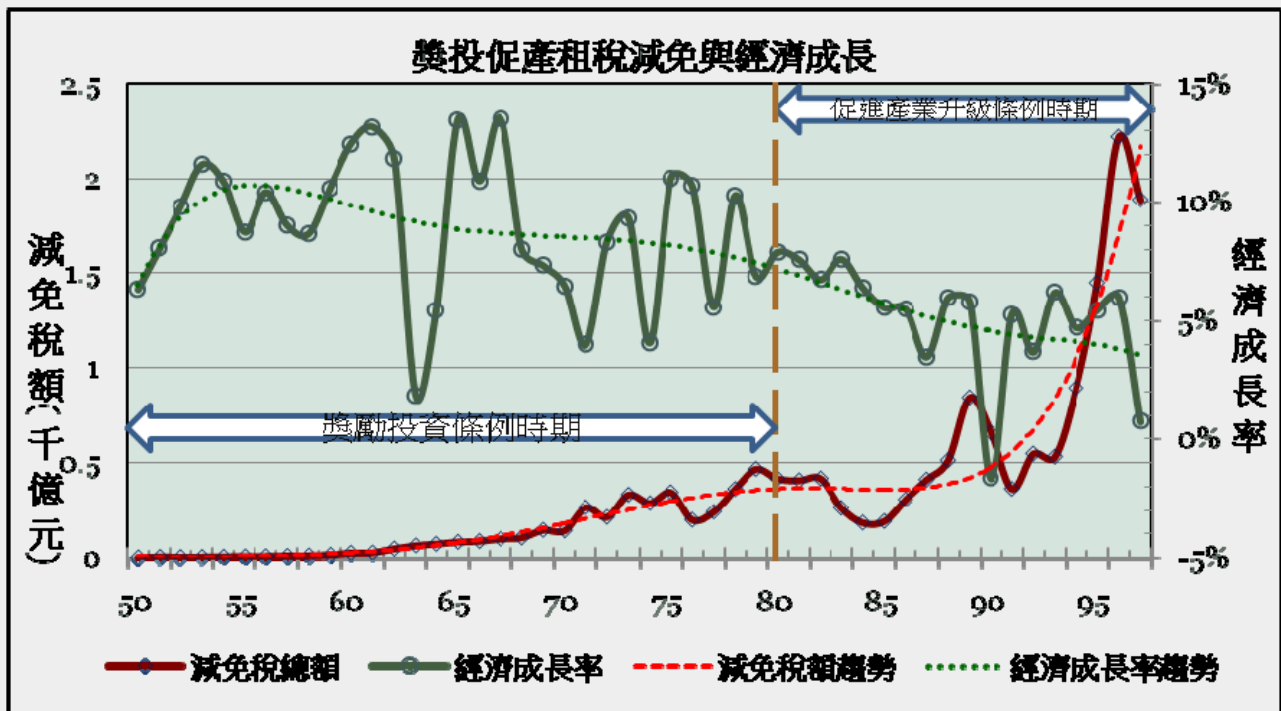
第二，就租稅獎勵對政府財政狀況的影響而言，政府先後實施了 30 年與 20 年的獎勵投資條例與促進產業升級條例。到 2008 年度爲止，各自造成之稅收損失分別高達 5,290 億元與 11,000 億元，合計一共 1 兆 6,290 億元。尤其是在促產條例實施的後期，租稅獎勵範圍逐漸擴大，原本

希望以功能別獎勵取代獎投條例（獎投條例為「獎勵投資條例」）產業別獎勵的精神，幾乎喪失，此舉也造成近年來的稅收損失由 1,000 億元急速竄升到 2,000 億元，也加速政府財政狀況惡化的速度，深深影響政府財政的永續性。雖然產創條例的租稅減免措施，僅限於功能別的獎勵，但根據過去實施「獎投條例」及「促產條例」的經驗得知，只要執政當局與產業界對彼此互相有所需求時，就會聯手把租稅優惠的餅做大，而不限於功能別獎勵。

第三，若我們觀察租稅減免與經濟成長的長期趨勢與關連時（如下圖），我們可以發現 50 年

在全球化競爭已不可逆的趨勢下，這是值得我們深思的一個現象，50 年來所抱持以減稅為主之被動式與誘發式的產業政策思維，勢必有所調整。國家在產業發展政策上，應放棄舊有在政府收入面的消極式獎勵，轉而從政府的支出面去結合產業，積極投入創新研發活動，以有效分攤產業創新研發的風險，並引領突破國際環境的衝擊。

第四，就產創條例的租稅優惠實質內容而言，人才培訓與研究發展的投資抵減雖然是主要的優惠項目，但從以往觀察「獎投條例」與「促產條例」實施投資抵減的實際情況，企業申請適



來租稅減免金額與時俱增，但是經濟成長率卻是日趨減緩。自從進入 21 世紀以後，雖然在促產條例的末期給予的租稅減免金額遠大於過去，但是在面對全球化的競爭下，我國的經濟成長卻已大不如前。到了 2006 年，這個趨勢產生了黃金交叉，租稅減免所帶來的經濟成長動能不復存在，再多的減稅也無法救起全球化環境衝擊下的經濟頹勢。

用投資抵減之程序相當繁複，需要同時經由工業局與國稅局之核准，非會計制度健全者的單位，例如中小企業，往往難以適用。尤其是在最後抵減稅額的核定上，往往因企業與國稅局對人才培訓與研究發展投資支出的認定不一，增加徵納雙方的成本與困擾。這種現象更使得企業必須面對國稅局是否批准所造成的稅負不確定性，進而對人才培訓與研究發展的投資有所卻步。

第五，就營利事業所得稅稅率的調整而言，這原本不是行政部門的本意，但在民進黨提出取消所有租稅優惠，以所增加的稅收做為將營所稅稅率一舉調降為 17.5% 的基礎，以避免獨厚財團的思維後，執政黨的立法院黨團卻也喊價式的提出降至 17% 的對案，並維持原有的四項租稅優惠措施。對於這樣一個發展，真讓人為政府的財政狀況深感憂心。而更讓人不解的是，財政部絲毫無捍衛整體國家財政健全之舉，任令執政黨團藉獎勵產業創新之名，行魚肉國家財政之實。17.5% 難道不是行政院賦稅改革委員會針對促產條例落日後，基於稅收中性原則，在保留人才培訓、研發支出、營運總部與物流中心等四項租稅優惠下，所提出的營所稅稅率調整的底線嗎？如果是，那何必浪費國家公帑人民血汗，花一年多的

時間，浩浩蕩蕩地進行賦稅改革研究，而後將其成果棄之不顧呢？

總而言之，整部產業創新條例草案就是一個大雜燴，與產業創新密切相關者屈指可數。這樣一個法案，讓我們看到的是行政部門的因循苟且與怠惰，卻看不到一個在面對全球化趨勢下，能過有效整合國家資源，積極引領並參與產業創新研發的新思維。我們非常同意，產業創新是當前經濟發展的重要動能，但這樣一個產業創新條例草案，獲益的是緊密的政商利益，犧牲的永遠是國家財政的永續與社會正義。與其如此，倒不如不通過立法，而讓整體稅制回歸行政院賦改會的建議，從輕稅簡政的思維出發，取消所有租稅優惠措施，同時將營所稅稅率調降為 17.5%，使稅收損失極小化，進而提振羸弱的財政體質！