

第二章 產業發展與政府角色

一國經濟發展的目標，可以包括經濟成長、充分就業、物價穩定、經濟公平、及經濟自由等，而產業發展亦屬於經濟發展之一環。針對國家發展目標，政府應否介入，運用什麼樣的方式介入，經濟學者有著不同的看法，也存在許多爭議。本章將透過政策介入產業發展的理論著手，瞭解政府介入產業發展的優缺點及其爭議，進而比較各項產業政策工具的特性，尤其針對租稅獎勵與產業發展的關連性的部分深入探討。

第一節 政府介入產業發展的理由與爭議

針對國家發展目標，政府應否介入，經濟學者有著不同的看法，但主要分新古典學派與凱因斯學派兩類。新古典學派學者認為市場機能那雙「目不可見的手」，可使經濟經常處於充分就業之狀態，因此經濟政策的干預很可能阻礙市場機制發揮作用，造成經濟體系的扭曲，帶來社會福利的損失，故主張盡量減少政府的功能，任由市場自由運作。Adam Smith 更在《國富論》一書中明確主張，政府只應扮演三種基本功能，即「維護國家免受外力侵犯」、「保護社會每一成員免於遭受社會其他成員的侵犯或不公平待遇」、及「建立與維護有利於社會成長的公共設施」。

但是，1930 年代的經濟不景氣，凱因斯學派理論興起，該學派雖然認同市場價格機能充分發揮下，市場均衡時便使社會福利達於最大，但市場往往因公共財、外部性的存在，使得市場失靈的狀況發生，因此建議政府如果要達到充分就業，應採用財政政策與貨幣政策加以干預。不過，陸續也有針對該學派提出質疑的學者，例如，Milton Friedman 便批評「政府失靈」(government failure) 比「市場失靈」(market failure) 更可怕，認為政府錯誤的貨幣政策才是導致經濟衰退主要的原因，因而主張尊重市場機制。此外，亦有理性預期學派反對凱因斯學派權衡性選擇干預經濟的主張，強調在理性預期下，將使得預期的權衡性財政、貨幣政策失效，因此主張採行政策法則，以穩定經濟。

政府是否應介入經濟或產業的發展，一直是理論上爭論不休的議題。可以確定的是，由於世界上各個國家資源稟賦不同，經濟發展、技術、資訊運用程度的差異也相當大，再加上專利保護之門檻、特權的壟斷、及消費者非完全理

性等特性，完全自由競爭的市場在現實社會中難以形成。是故，條件落後的國家，希望透過政府的協助與干預，突破經濟上的弱勢；而先進國家的政府，也往往被賦予穩定經濟、促進經濟成長的責任。基於人民的期待與政治選舉的考量，目前各國政府均或多或少均會對經濟與產業的發展進行不同程度的干預。

一、產業政策的理論基礎

產業政策主要的精神為政府透過政策干預，來提升產業的競爭力。1970年代以後，各國才開始注意產業政策的重要性，其中尤以日本產業政策實行的成效最受到矚目。理論上，有不同的理由主張產業政策的推行，其中以「動態比較利益理論」與「市場失靈理論」為最主要。

1. 動態比較利益理論。此理論主張摒棄傳統經濟學的靜態比較利益理論（theory of comparative advantage），而以動態比較利益理論（theory of dynamic comparative advantage）為基礎。根據靜態比較利益理論，一國應專業生產具有資源稟賦優勢的產品生產，而後各國再進行貿易交換。例如，工資水準較低的國家應發展勞力密集產業，技術較發達的國家則應發展技術密集產業，這樣的分工原則可以提高經濟資源使用效率。但產業政策學者 Scott(1982)則認為，第二次世界大戰後許多國家（如日本）經濟得以快速發展，乃基於超脫靜態比較利益的觀念，經由政府與民間充分的協調，配合促進科技創新，擴大生產規模並有計畫地拓展出口來突破傳統國際貿易靜態比較利益的範疇。因此，Scott 主張經由政府與民間共同努力制訂各項政策與策略（包括產業政策），以迅速有效反映國際經濟的變遷，帶動國內某些特定產業的發展，形成動態比較利益的優勢。

Johnson(1984)等學者並進一步認為，傳統的靜態比較利益觀是建立在「地理性差異」及各國要素稟賦不同而產生的全球分工，而動態比較利益的觀念，係以人性創造力、遠見、高教育水準、勞動力、組織才能、抉擇能力、適應能力等要素來取代傳統的要素稟賦指標。這些指標雖無法完全取代要素稟賦，但卻能影響公共政策之品質及國家整體的人力素質等，而提高產業的競爭力。

2. 市場失靈理論。一些研究福利經濟學、財政學、產業經濟學的學者認為，如果經濟能交給市場自由運作，自可提高資源運用效率。但若市場存在獨占、外部效果、公共財等情形，造成市場失靈，則市場機能將無法反映使用資源的真實成本，而致無法有效運用資源，此時政府就有介入的必要，以矯正市場失靈的現象。例如，研究與發展（R&D）、人才培訓等皆對整體產業發展具有外部性，這些活動若透過自由市場運作，價格機能無法有效運作，將使業者在這些

活動的投入過少，使產業發展無法發揮最大的潛力，此時政府就可以提供租稅獎勵，使企業願意往這些活動投入資源。另外風險與不確定性也是政府介入的理由，政府透過風險或不確定的降低，將可促使業者願意投入參與活動。

3. 保護幼稚工業論。此一理論認為，某些產業在發展之初——即產業處於幼稚階段時，由於技術層次較低或未達經濟規模，使其應付市場競爭的能力薄弱，因此政府如在其發展之初給予扶植與保護，以減少外來的競爭壓力或傷害，待一段時日，這些產業成長茁壯後，再放手讓這些產業與國外競爭者相抗衡，將可使該等產業在國內建立、生根。Devis 與 Page (1984) 指出，這種現象普遍存在於開發階段的國家，這些國家常將工業部門視為「幼稚部門」，政府運用高度的貿易保護政策（例如，提高關稅、政府採購），以培植其國內產業替代進口品的能力。

4. 不平衡成長理論。相對於平衡成長理論主張所有產業部門應該均衡地同時成長，¹ Hirschman(1958) 認為經濟發展之初應著重某些特定產業的成長，藉以帶動其他產業的成長，而政府應主動介入市場，選定某些產業作為關鍵產業，刺激這些關鍵產業的投資意願，讓特定產品市場發生一連串供需失衡，進而誘發其他產業的投資。亦即，透過「失衡發展策略」(disequilibrium development strategy) 的採行，保持經濟的活躍。此理論亦可為政府選擇策略性產業加以獎勵提供基礎。

5. 策略性貿易理論。依據完全競爭的假設，傳統的限制貿易理論認為自由貿易為最佳策略，限制貿易將使其福利水準下降。惟 Krugman (1984)、Brander 與 Spencer (1981) 等人認為，市場具有不完全性、規模經濟性、外部利益性、動態學習效果，以及有其他制度性的限制因素存在時，政府採取適當策略介入市場機能（例如，選擇策略性工業或對幼稚工業採取補貼或關稅保護），於此作為有時反而能提高經濟效率與福利。

6. 內生成長理論。Romer (1986)、Lucas (1988)、Barro (1990)、Grossman 與 Helpman (1991) 等學者，以新古典成長模型為基礎，將規模報酬、人力資本、政府活動、研究與發展等變數予以內生化，發展出解釋經濟持續成長的內生成長理論。由此理論可引伸出政府藉由政策影響此等變數，便可帶動經濟成長。

¹ 平衡成長理論認為所有產業部門應該供需均衡地同時成長，強調理想的成長途徑是依照消費者偏好型態的改變，同時擴張所有產業部門，否則只靠單一部門的擴張，無法為此部門創造出足夠的有效需求；此理論可引申為政府應以產業發展環境之塑造取代個別性產業之獎勵。

除了以上介紹的動態比較利益、市場失靈、保護幼稚工業、不平衡成長、策略性貿易、及內生成長等理論外，政府實際介入產業發展，往往也會因為以下的理由：

1. 抵消既存的扭曲。由於經濟發展之初，政府可能較偏向管制市場的方式制訂相關法規，但隨著經濟逐漸開放，為排除制度上的障礙，便會運用其他的工具來排除原有工具所造成的扭曲。例如，台灣在 1998 年以前，營利事業的利潤除了要繳交營所稅外，分配給個人後且需繳交個人綜合所得稅，這除了產生重複課稅的現象，並對於儲蓄、投資意願造成不利影響，故為了消除此一稅制上的扭曲情形，政府透過勵投資條例的制訂，給予產業投資等租稅減免的獎勵。不過，這是否就能夠消除原有的扭曲，或引進另一新的扭曲，是值得探討的問題。

2. 國際示範效果。在全球化趨勢下，資訊通訊發達、資金移動更為便利，各國間如存在租稅差異則可能使稅率高的國家吸引不到投資，並驅使較有移動能力的生產因素外移，造成經濟空洞之隱憂。因此，為吸引投資以創造就業，政府往往參考或比照其他國家採取租稅優惠措施，以免在租稅競賽中落後。例如，為吸引企業營運總部在台灣設置，我國政府於 2002 年促進產業升級條例修正時，便參考新加坡所提供設立營運總部的租稅優惠，給予跨國企業資金運籌時相關稅捐上的減免。

二、產業政策的爭議

支持產業政策者，希望政府透過干預產業的活動，提升產業競爭力、矯正市場失靈。反對政府介入產業發展者，則是針對政府失靈提出質疑。他們認為，相對於市場失靈，政府運用各項產業政策工具介入產業發展，亦可能因公共選擇缺乏效率、利益團體遊說、選民理性無知、行政官僚追求預算最大化等因素，而使政策介入反較市場運作更缺乏效率。詳言之：

1. 產業政策將影響市場運作效率。持此論者認為，市場機能是資源配置最有效率的途徑，以產業政策介入產業發展，將使得市場機能遭到扭曲。例如，租稅獎勵可能造成產業內不同企業租稅負擔的不同，以及同一企業在不同時期間，面臨不同的租稅誘因，使得企業內、企業間、產業內、產業間，甚至國際間資源的錯誤配置，除造成不公平外，並將造成福利的損失。

但是，支持產業政策論者認為，租稅獎勵本來就負有政策性目的，而非以量能課稅等公平性為考量基礎。如果對特定產業的租稅優惠能增進社會福祉並帶動整體經濟發展，那麼產業政策即具有其正當性。

2. 誘發尋租行爲，造成社會無謂的損失。政府在研訂獎勵與非獎勵措施或對象時，勢必造成特定利益團體的遊說或行政的干擾，這除了使行政成本提高外，亦將誘發尋租（rent-seeking）行爲，其所造成的無謂損失將使原先獎勵的效益打折扣。然事實上，在民主政治體制下，任何政策上的實質給予，勢必有尋租行爲的產生，如何透過監督機制，使特定利益團體的干擾降至最低，則是政府在運用政策工具時必須加以考量的。

3. 對於政府選定策略性產業能力的質疑。雖然動態比較利益理論認為政府應主動介入市場，選定某些產業作為關鍵產業，刺激企業投資意願，推動其發展，以誘發其他產業的成長。但政府是否能在多變的經濟環境中擁有足夠的判斷能力，準確篩選出能帶動整體產業發展的關鍵產業，一直是學者質疑的焦點。

4. 使政策越趨複雜。例如，在租稅法定主義下，² 為防堵獎勵落在不該獎勵的對象，造成更大的不公平發生，各種租稅獎勵的實施，政府往往會設計許多限制、條件、或計算免稅的公式，使得稅制更趨於複雜，讓各界難以理解。這除增加企業申請的困難度外，更浪費許多行政資源，反而對經濟產生負面的影響。不過，在追求產業發展的前提下，以興利重於防弊的精神制訂獎勵法規，應會是受到社會肯定的。有時既存的法規已不符合產業發展現況，而產生扭曲現象時，採用租稅獎勵的方式，暫時解決現存稅制的扭曲，亦不失為一種解決的方式。

政府透過產業政策介入產業的手段，是否真能帶動產業發展一直備受爭議，贊成與反對兩派的意見，可以歸納如表 2-1。

表2-1 贊成與反對政府介入產業發展的理由

支持者的論點	反對者的論點
1. 矯正市場失靈。	1. 政府失靈。
2. 動態比較利益的推動。	2. 降低市場運作效率。
3. 外部性的矯正。	3. 誘發尋租行爲，造成無謂損失。
4. 國際示範效果。	4. 質疑政府選定策略性產業能力。
5. 消除現存制度扭曲。	5. 政策制度複雜化。

資料來源：本研究整理。

² 租稅法定主義，係指國民納稅義務的形成以及內容標準，應以法律規定之方為合法，未經立法程序而對人民行徵收，即屬違法。我國憲法第 19 條規定，人民有依法律納稅之義務，亦即符合人民納稅義務係由於法律規定而產生者之意旨。

第二節 產業政策工具的比較

由於政府介入產業發展活動在理論上仍存有很大的爭議，因此各國在產業政策的運用上，有的國家較為積極，有的國家較傾向尊重市場機制，不過產業政策的工具仍然普遍被各國所採用，只是運用的工具略有不同。本節將先就產業政策工具的種類作介紹。

一、產業政策工具的分類

(一) 依政府因應經濟環境變遷的策略區分

Diebold (1980) 依政府因應經濟環境變遷的策略，將產業政策區分為防禦性 (defensive)、適應性 (adaptive)、及開創性 (initiative) 等三種。防禦性產業政策乃在面臨經濟環境變遷時，僅止於維持原有的產業結構並以適度的保護措施維持產業生存，對於其生產或行銷之結構則不做任何調整或干預，限制進口等措施屬之。適應性的產業政策則是以移轉資源使用方式，適度的干預或結構調整，以促使產業維持競爭力。開創性的產業政策則是使產業不只能適應經濟環境變遷，而且還能帶動經濟環境的變遷。

(二) 依產業影響的關連性區分

若以產業影響的關連性，可將產業政策區分為一般性的產業政策與部門性產業政策兩種：

1. 一般性產業政策。又稱水平式產業政策，適用對象為所有產業，其又可分為針對勞動、資本、及研究與發展投入等有關「生產因素關聯」的產業政策；與廠商規模及行為有關（如反托拉斯、公平競爭政策）之「廠商關聯」的產業政策；或與區域發展程度有關的「區域關聯」產業政策。

2. 部門性產業政策。又稱垂直式產業政策，針對特定的產業給予特殊的協助。例如，促進資本密集、技術密集產業的發展，或提供傳統產業輔導及補助等。

由於產業政策可運用各種方式加以區分，為便於分析起見，在本文中我們多以「功能別」、「產業別」、以及「整體投資環境」的政策進行討論。「功能別」政策係針對企業的特定經濟活動施予的干預，例如，提供所有企業研究與發展支出的獎勵政策，係以市場失靈、矯正外部性作為理論基礎。「產業別」政策係

針對特定部門產業所推動之政策，例如，提供新興重要策略性產業五年免稅的獎勵，通常是政府重點扶植的產業。不平衡成長理論及保護幼稚工業等，都是政府採行這種產業政策的理論基礎。「整體投資環境」政策，則係對整體投資環境所做的改善，無法歸屬「功能別」或「策略性產業別」的政策均歸為「整體投資環境」政策，平衡成長理論為這種產業政策的理論基礎。以上的敘述可歸納如表 2-2。

表2-2 產業政策種類與理論基礎

產業政策種類	政策重點	理論基礎
功能別政策	協助特定功能性活動。	市場失靈，矯正外部性。
策略性產業別政策	主導特定產業、保護幼稚產業、或扶植衰退型產業發展。	不平衡成長理論。 幼稚工業保護論。 市場失靈，矯正外部性。
整體投資環境改善政策	改善整體投資環境、平衡區域發展等。	平衡成長理論。

資料來源：本研究整理。

二、 產業政策工具的比較

目前各國政府實際運用的產業政策工具，約可包括設定發展目標、金融協助、技術開發與協助、行政協助、及租稅獎勵等項目。以下我們針對下列六種工具的作法、針對的課題、運用的程序、及特性進行簡要的比較分析(表 2-3)。

(一) 設定產業發展目標

政府透過彙集學者專家等意見，再參酌經濟發展趨勢等，研擬經濟計畫，設定產業發展方向與目標。當政府設定重點發展目標後，配合整體資源之投入，除可讓民間了解未來產業發展趨勢外，並可引導民間的資源投入，此乃屬於一種動態預期。³

設定產業發展目標的風險在於，政府或學者專家建議的產業項目與其發展目標，不見得能趕得上環境的快速變遷，是否把資源錯置於不具競爭力的產品上，造成浪費，將是政府在選擇重點產業時最大的挑戰。

³例如，2002 年我國所提出的「挑戰 2008 國家發展重點計畫」中，政府宣示推動「兩兆雙星」計畫，希望帶動半導體、影像顯示產業產值可以在 2008 年達到 1 兆元以上；數位內容、生物技術等產業也將成為具高度成長潛力的產業。

(二) 融資協助

提供低利貸款、分期貸款、信用保證等均為政府可提供給企業的重要金融協助工具，可以實際降低業者使用資金成本，達到促進投資的目的。此項政策工具為世界各國政府所普遍採取的手段，在台灣亦相當常見。例如，各種機械設備、週轉金、或傳統產業之低利貸款等，政府透過各類基金或直接由政府編列預算補貼與市場一般利率之差額，來使特定用途的投入資金成本降低。由於所提供協助之金額、件數、及對象確定，成效評估較為容易。

不過，此種政策工具亦將造成利率結構的扭曲，而使得整體資源配置效率降低。金融協助另外一個特性是，大財團相對於中小企業信用較佳，可取得融資的管道較多，因此相對而言可以享受到低利貸款的優惠較多；中小企業則由於信用狀況較差，貸款往往需政府另外透過信用保證機制加以協助。

(三) 保護管制

經濟發展初期，政府為扶植幼稚產業發展，常利用保護、管制的作法。例如，政府透過對進口貨品課以高關稅的作法，提高進口產品的價格，使其在國內市場的價格競爭力下降；或透過限定採購國產品的方式，保障國內產業市場，達到保護國內相關產業的目的。不過保護的作法，短期內可能達到保護的目的，但長期而言則可能使廠商養成依賴政府的心態，喪失進步的動力，使其愈形依賴政府；限制採購也將使得政府採購成本增加，形成國內外產品的不同差別待遇。目前相關保護、管制的作法，因違反國民待遇原則及將形成貿易障礙，原則上不為 WTO 所允許。

(四) 技術開發補助與輔導

政府為鼓勵企業多從事某項行為，透過提供補助金、結合研究單位提供輔導的方式，帶動企業投入。例如，為鼓勵企業積極進行產品或技術的研究與發展，我國政府擬定「主導性新產品開發輔導辦法」、「業界科專」等計畫，由經濟部編列預算，提供技術開發者申請相對的補助款，分攤其研究與發展投入的風險。此外，政府鑒於本身相關技術及經驗不足，故結合其他企業或研究單位的能量，透過品質、設計等輔導計畫，協助企業品質及設計等能力的提升。該等計畫均屬事前獎勵，並需透過審查其投資或研究與發展計畫方能獲得補助或協助，其缺點在於行政部門的裁量權相對較大，優點是不會直接扭曲稅制與利率結構。由於所提供協助之金額、件數、及對象確定，成效評估較為容易。

(五) 行政協助

作法包括提供資訊管道、建構交易平台、整合業界共同參與、法規鬆綁、規劃工業區、縮減行政程序、頒獎表揚等，屬對不特定產業或企業的基礎建設架構工作，重視市場機能的有效發揮，亦不會直接扭曲稅制與利率結構，影響產業範圍廣且時間長。不過，有時政府亦會針對特定產業或企業所遭遇的困難提供協助，例如，台塑六輕四期建廠，政府特別針對企業個別的需要，協調解決其所面臨的問題。頒獎表揚的方式（例如，小巨人獎、國家精品獎選拔），則可激發企業的榮譽感並提升企業在業界的地位，外部效果亦相當大。

(六) 租稅獎勵

相對於其他非租稅獎勵政策工具係由政府部門透過預算編列，將經費直接花用在產業發展環境之建構或協助上，租稅獎勵是透過租稅法令之制訂，以租稅減收方式來達成促進產業發展的目的。由於租稅獎勵無需另籌財源、執行上較為簡便，擁有預算優先支用及保障之優勢，在民眾容易有財政幻覺下，租稅優惠常成為政府偏好採取之工具。

以上六種政策工具，各有其實施方式及特性，不論政府係以「功能別」、「產業別」、或者「整體投資環境」的基礎促進產業發展，這些工具均能夠交互運用，其中融資協助、技術開發補助等屬於直接財政支出事項；租稅減免則屬間接支出事項〔又稱為稅式支出（tax expenditure）〕，與直接財政支出一樣，可直接降低業者的成本。至於設定發展目標，以及行政協助與表揚等二項，則較未涉及政府資金的補助或多與整理基礎環境的改善有關。保護、管制部分，則在計畫經濟制度下較常被採用，市場經濟下則較少被採行。

國際間政府採行各種工具情形方面，不管是租稅獎勵或金融協助等非租稅獎勵措施，各項政策工具均普遍為先進國家所採行，只是因其經濟發展階段、產業發展特性等因素，而使實施方法、措施與期間有所不同。⁴ 就直接財政支出與間接支出進行比較，則開發中國家、東亞新興工業化國家、以及社會主義經濟轉換國家，比較傾向租稅減免的誘因措施；而OECD等先進國家，則傾向採用金融性的獎勵措施。不過針對部分的措施，例如，研究與發展的租稅獎勵，在某些OECD國家（例如，澳洲、加拿大），採用租稅獎勵情形超過政府直接補貼，而在法國、日本、美國等國家，則政府採用直接補貼情形超過租稅獎勵。⁵

⁴ 先進國家的產業政策與相關措施比較，可參閱林安樂（1999）。

⁵ 參閱OECD（2003）。

表2-3 政府介入產業發展之工具比較

工具	實施方式	程序	特性
設定發展目標	公布重點發展產業及其目標。	由政府前瞻國家未來發展方向，篩選適合發展之產業或目標。一般會配合其他工具使用。	1. 優點: 指引全國努力的方向及願景，可上下一心齊力推動。 2. 缺點: 目標選擇不容易，易造成龐大資源浪費。 3. 效益需長期間觀察。
保護、管制	限制外人投資、進口管制、政府採購，保障國內產業及市場。	針對合格廠商選擇性提供採購機會，提高關稅。	1. 優點: 保護特定廠商或國內市場之效用最為直接。 2. 缺點: 易於養成廠商依賴心理、增加政府採購成本，原則上不為WTO所允許。 3. 短期有效，長期效用將會降低。
行政協助與表揚	提供訊息管道、建構交易平台、整合業界共同參與、規劃工業區、頒獎表揚。	尊重市場的價格機能有效率地引導各項經濟活動。政府評估廠商所遭遇的問題，給予障礙排除或建構其所需環境。	1. 優點: 不直接扭曲稅制與利率結構；為尊重市場運作，政府以提高行政效率的方式提供協助並提高榮譽感。 2. 缺點: 政府可能選擇性針對大廠提供協助。 3. 屬環境之整建，影響範圍廣且時間長。
融資協助	提供低利貸款、分期付款、信用保證。	由政府編列預算並逐案審查與評估，再提供特定對象低利優惠等措施之申請，紓解流動性問題。	1. 優點: 配合業者活動，降低其投入成本。 2. 缺點: 可能造成利率結構的扭曲，具行政裁量空間。 3. 提供協助之金額、件數、對象確定，成效評估較為容易。
技術開發補助與輔導	提供研究與發展補助金、協助開發技術及移轉。	由政府編列預算，依獎勵目的審查相關投資或研究與發展計畫，再給予技術協助或研究與發展的經費補助，分攤研究與發展風險，降低資金成本。	1. 優點: 不直接扭曲稅制與利率結構。直接協助業者轉型升級所需技能或資金。 2. 缺點: 政府技能可能不足、行政部門的裁量權相對較大。 3. 提供協助之金額、件數、對象確定，成效評估較為容易。
租稅減免	提供租稅假期、投資抵減等，矯正外部性，降低成本、增加投資誘因。	立法後只要合乎一定資格、標準，就具普遍適用性，屬事後獎勵觀念。因不需每年編列預算，一般有落日條款的規定。	1. 優點: 無需籌措財源手續簡便。 2. 缺點: 具錦上添花特性，可能產生新的扭曲。 3. 短期產生稅收損失，長期可能增加稅收。因涉及企業行為之改變，效用評估不易。

資料來源：本研究整理。

至於獎勵成效，國外實證研究結果顯示，財政支出（直接支出）乘數值較租稅（間接支出）乘數值為大，顯示政府財政支出對產出擴增的效果較租稅減免為佳，而先進國家政府為刺激短期經濟景氣時，通常也是先採擴大公共建設支出的作法。⁶

全球化的趨勢促使產業競爭更形激烈，科技的發達也使企業型態更加多樣化，如何掌握趨勢與業者需求，以穩定國內的經濟成長、促進就業，相信是各國政府未來在運用租稅獎勵或其他產業政策時都會考量的重點。然由於各國所處經濟發展階段、產業發展環境、產業特色不同，在產業政策工具的運用上勢必有所差異，租稅獎勵運用的方式也自然有所不同。即便在一個國家的境內，也會因不同經濟發展階段、不同產業特性、以及不同產業活動，而評估採取不同的產業政策工具。租稅獎勵，僅僅是眾多產業政策工具中的一項，政府應慎選後加以運用。

第三節 租稅獎勵與產業發展的關係

為支應政務支出和達成政策目標，政府基本上利用發行公債、發行通貨、及課稅等方式，籌措所需資金。課徵租稅，則是政府以強制的方式，將原可歸私人使用的資源或財富轉由政府支配，這樣的作法將影響私人的消費、儲蓄、或投資等行為，亦將產生資源重分配的效果。利用租稅這樣的特性，政府便可以透過變更稅目或調整稅率的方式，獎勵或懲罰私人的特定行為。

在第一節曾提到，若市場存在獨占、外部效果、公共財等情形，造成市場失靈，則市場機能將無法反應資源使用的真實成本，而無法有效運用資源，此時政府就有介入的必要，以矯正市場失靈的現象。在第二節中我們整理政府介入產業發展的政策設定產業目標、提供融資、租稅獎勵等等。在本節中我們將進一步了解租稅獎勵這項政策工具與產業發展的關係。

⁶ 參閱Hemming、Kell與Mahfouz（2002）。

一、租稅獎勵的分類

相對於政府直接編列預算支出以達成政策目的的作法。租稅獎勵係透過租稅體系中制定某些條例，以稅捐上的免除、扣抵、減免、遞延、或優惠稅率等租稅讓步的方式來間接達成政府所要追求的目標，故又可稱為稅式支出或租稅補貼（tax subsidies）。

（一）依獎勵方式區分

1. 直接減免。此係將全部或部分的稅基，在稅法上給予納稅義務的排除，或賦予降低稅率或特別的稅額扣除。租稅假期（例如給予五年免稅）、投資抵減、零稅率、納稅限額、或適用最低稅率等屬之。由於此等獎勵均係對稅基及稅率造成影響，減免稅額的效果具有永久性，故又稱為「實質減免」。

2. 間接減免。係藉由各種準備金的提列或特別折舊等方式，使早期增加費用的認列從而降低課稅所得而達成一時減輕稅賦的目的，但後期費用認列較少，將增加課稅所得。此種獎勵措施主要是稅賦遞延，猶如政府提供無息貸款，並無額外減免利益。由於此種措施係透過費用的減除而具有減免稅捐的作用，且該減免只是暫時性，長期而言總體稅賦並未改變，故又可稱為「課稅遞延」。

一般而言，直接減免方式，雖對產業較具獎勵誘因，卻對於國庫稅收有較大傷害，故在運用上必須較為謹慎；間接減免對國庫而言僅是稅收遞延，只要不影響國家財政的調度，付諸實施的機率將會較大，但對產業而言，獎勵誘因較為有限。⁷ 但在兩稅合一制度下，由於企業階段所課徵之所得稅可於股東階段扣抵；所以，當給予企業稅捐上的減免時，公司階段雖不課徵營利事業所得稅，但待盈餘分配給股東後，將透過股東的個人綜合所得稅繳交稅捐，故不管是直接減免或間接減免方式，如不考慮稅捐逃避等所造成稅捐流失，則租稅減免在兩稅合一制度下，對政府稅收的影響將僅在於稅收時間落差所產生的利息的成本。

（二）依獎勵目的區分⁸

1. 弱勢需求類。即針對經濟弱勢者的特別照顧或基於社會福利的考量所提供之租稅優惠。例如，提供老年或殘障者較高的扣除額。

2. 租稅公平類。主要是為減少稅上加稅的不公平，或考量為獲取收入而必

⁷ 參閱經建會（1987）

⁸ 參閱曾巨威（2002）。

要付出的費用等。例如，薪資所得扣除額。

3. 利益團體類。主要係針對特別身份或職業者所給予的租稅減免。例如，所得稅法中的軍教免稅等。

4. 一般經濟誘因類。主要指對有助於經濟成長的行為所給予的租稅減免。例如，給予個人儲蓄 27 萬元免稅額。

5. 特別經濟誘因類。主要指對有助於經濟成長的特別行為所給予的租稅減免。例如，促進產業升級條例的研究與發展投資抵減等獎勵規定、中小企業發展條例及農業發展條例等給予特定產業發展的租稅獎勵均屬之。

在本文，我們將以租稅獎勵與產業發展較為相關的部分—即上述有關一般經濟誘因類及特別經濟誘因類的項目進行討論。

二、租稅獎勵影響產業發展活動的理論基礎

租稅獎勵在實務上可用以追求改善所得分配、社會公平正義、租稅公平、經濟成長、及產業發展等目標。理論上，需求面經濟學係以消費、投資、政府開支、及淨出口等項目觀察產出的改變，而政府透過租稅減免，將影響消費、投資，而使總合需求改變，進而提高產出水準，租稅減免因此得以影響產業的產出。供給面經濟學則從廠商之生產面觀察產出與整體經濟的發展，強調邊際稅率對產出活動的影響，即政府透過邊際稅率的降低，除可降低投入成本，帶動投資外，並可激勵人們的工作與儲蓄意願，進而提高生產力。⁹

文獻上對於租稅獎勵如何影響產業發展主要是在強調租稅獎勵與企業投資間的關係的探討上。由於企業投資是影響總體經濟相當重要的一環，而影響企業投資的經濟變數很多，包括廠商的預期利潤、預期銷售量、內部資金流量、以及生產要素（勞動和資本勞務）的報酬等。

投資理論中，加速原理（accelerator principle）認為預期銷售量是決定投資意願的關鍵性變數，租稅減免只能影響資本的相對價格，對預期銷售量毫無任何作用，自然不會提高企業的投資行為。換言之，租稅減免只不過給廠商帶來一筆節稅的意外利益而已。支持租稅減免能夠促進投資的理論則有新古典投資理論（neoclassical investment theory），該理論強調勞動與資本相對報酬對投資的影響。實施投資抵減，將使企業使用資本財（如機器設備）的成本降低，¹⁰ 若勞動的工資不變，資本的相對價格因而下降，將促使廠商以資本代

⁹ 有關供給面經濟學的論點，可參閱Bosworth（1984）。

¹⁰ 資本使用者成本另受資金成本、折舊率、稅率、加速折舊及通貨膨脹等因素影響。

替勞動來從事生產(要素替代效果);另一方面,隨著資本使用成本降低,企業成本下降,將刺激企業擴充生產規模(產出效果),因而提高增購資本財的意願。是以,研究租稅獎勵效果的文獻,多以新古典投資理論為基礎,而Hall與Jorgenson(1967)的實證結果亦支持這種理論的假說。

根據新古典投資理論,租稅獎勵可以誘發企業投資行為,故當政府認為國內投資不振或經濟不景氣時,便可透過租稅減免刺激企業加速投資,達到財政政策穩定經濟的目標。此外,如果政府認為企業某些活動具有外部效果時,也可透過租稅減免降低該些活動的成本,進而影響企業投入的意願,進而達到政府欲引導企業發展的目標。例如,利用租稅減免鼓勵企業投資於節約能源、污染防治活動,或投資於經濟發展較落後地區,或投入政府擬策略性協助發展的產業上,進而促進產業升級、轉型。

上述的新古典投資理論,簡化了企業的投資決策行為。例如,影響企業本身投入研究與發展的因素尚包括產業的前景、人才的供給、智慧財產的保護等;影響企業區位選擇的決策因素則包括基礎環境、政治穩定度等,實務上不可單純以投資理論模型所計算的結果,直接判斷租稅獎勵措施對企業投資行為的影響。

至於政府該採行暫時性或長期性租稅獎勵措施,部分學者認為〔例如,Auerbach(1989)〕暫時性的租稅獎勵措施帶動投資的效果大於長期性租稅獎勵措施,但部分學者〔例如,Pindyck(1988)〕則懷疑政府影響企業投資時機的能力,且認為暫時性的政策會增加投資的不確定性,進而減少企業投資。¹¹ 王建瑄、何國華(1983)則認為,以租稅獎勵作為對抗經濟景氣變動工具時,其適用範圍宜廣,實施期限宜短。蓋因其目的在促使投資人將未來的投資提前為之,以促使經濟快速復甦,故期限宜短;因其目的在促使經濟復甦,故凡能達到此目的之投資,原則上均應在受獎勵之列,故範圍宜廣。但是,租稅獎勵採行目的如在促進產業升級,則實施期限可長但受獎勵對象則應以對產業升級有助益之投資為限,故適用範圍宜小且有選擇性。

租稅獎勵的運用是否確實有助於產業的發展,理論上新古典投資理論已給予支持,而由於租稅獎勵無需籌措財源、執行較簡便等特性,使得租稅獎勵工具普遍為世界各國所採行。但亦有反對者則認為,租稅獎勵與其他產業政策工具一樣,干預了市場的運作,容易造成資源配置的扭曲、稅收損失,故反對政府採行租稅獎勵措施(表 2-4)。由於租稅獎勵效益的評估甚為不易,是否採行

¹¹ 參閱Hassett與Hubbard(1996)。

租稅獎勵的爭議，相信在短期間仍將持續而無定論。

表2-4 租稅獎勵的功能、特色與爭議

支持租稅獎勵者	反對租稅獎勵者
1. 租稅獎勵無需籌措財源。	1. 租稅獎勵以稅收損失為財源。
2. 租稅獎勵可激勵私人行為。	2. 其他政府支出亦有相同功能。
3. 租稅獎勵執行較簡便。	3. 須視各別項目而定。
4. 租稅獎勵效果明顯。	4. 只提供「錦上添花」的效果。
5. 政府支出扭曲資源配置效率。	5. 租稅獎勵扭曲資源配置效率。
6. 政府法定支出容易不當擴大。	6. 租稅獎勵容易不當擴大。
7. 租稅獎勵對稅率高低無影響。	7. 造成稅率居高不下。
8. 租稅獎勵對象明確。	8. 無法惠及真正的需求者。
9. 租稅獎勵預算可受監督。	9. 租稅獎勵不易監督。
10. 預算項目明確責任清楚。	10. 租稅獎勵混淆部會政策責任。

資源來源：曾巨威（2002）。

三、租稅獎勵效益的評估

租稅獎勵效果的評估，一般而言最常被提出討論的評估效果約包括經濟效益、稅收效益、及誘發效益三大類。

(一) 經濟效益

政策工具是否實施，必須兼顧成本與效益，當效益大於成本，政策的實施才有其意義。就租稅獎勵工具而言，租稅獎勵的成本除稅收的效果外，應再包括行政成本的投入（包括企業申請手續與政府部門的審查流程，以及為防弊、逃漏所造成的資源配置無效率）與租稅不公平或資源扭曲所造成的無效率等。至於租稅獎勵的效益部分，則誘發投資、帶動景氣、促進產業升級、及信心的提升都應納入評估。不過，一般而言，行政成本的投入及信心提升等效果，較難予以量化。

(二) 稅收效益

即衡量稅式支出或租稅獎勵的規模。實務上會先確認合乎稅式支出定義項目，即找出正常的稅目之外的特殊優惠規定，其次再以稅收損失法、稅收增益法、或等額支出法等來估算稅式支出的規模（林華德、李顯峰，1996）。詳言之：

1. 稅收損失法。係指由於特殊租稅條款的存在，所導致稅收減少金額的估算。進行估算時，假定納稅人的行為固定不變，比較這些特殊法條存在與不存在時所產生的稅收差別。

2. 稅收增益法。係考量若去除某一特殊租稅條款後，預期可增加的稅收額。原則上也須包括取消這些條款後，預期會連帶發生納稅人行為改變等後續效果。然而，由於測度上的困難，大多數估計稅收增加時，並不考量後續效果。

3. 等額支出法。此乃是比較稅式支出與政府直接支出，即為達到相同的效益，如果一項稅式支出被直接支出所取代，估計所必須有的直接支出金額。此為美國財政部在 1983 年採用的方式，不過仍假設納稅人的行為模式是固定的。

就租稅獎勵的稅收效果而言，影響租稅收入的因素包括稅基與稅率，直接運算時減稅（稅率降低）將造成整體稅收減少。但是，根據供給面經濟學的拉弗爾曲線（Laffer curve），政府為增加稅收，當提高稅率至某一水準時，將使民眾或企業的行為發生改變，造成稅基的侵蝕，稅收將可能呈現不增反減的現象。在此情況下，透過租稅獎勵給予租稅減免，對整體的稅收而言不見得是稅收損失。

江振南（1971）亦認為，對政府而言，稅式支出的成本面包括政府因該租稅獎勵所放棄的稅收額及配合該稅式支出所發生的其他成本；收益面即由受獎勵企業處所增收的薪資所得稅與其他稅額，及由受獎勵企業的員工身上所增收的各種間接稅。然而，由於納稅人行為的改變有測度上的困難，而間接的稅收影響在實際統計上並不容易，故供給面經濟學拉弗爾曲線所強調的減稅（稅式支出）能使稅收不減反增的情形，難以反映在實際的估算上。

（三）誘發效益

即針對單一行為，透過租稅獎勵的提供，評估其能夠誘發多少行為的改變。例如，政府為獎勵民眾儲蓄，提供個人每年利息 27 萬的扣除額，而提供獎勵前後民眾儲蓄率的變動情況，則可以是評估的重點。

上述三種評估中，經濟效益的評估應該才是決策的重要參考依據，但是由於部分成效量化估計的困難，以及現實社會中政治力的介入及利益團體的遊說往往會使租稅獎勵稅收成本被低估、效益被誇大，因此近來各國為避免稅式支出無限制擴張，便常採編列稅式支出預算表的方式來凸顯稅式支出的成本。然而，不管是經濟效益、稅收效益、或者誘發效益的評估，實務上為評估租稅獎勵的成效，下列幾類方式是文獻中常採行的作法：

1. 調查法。以受獎廠商為對象，詢問租稅獎勵在投資決策中之重要性，以

及各項獎勵措施的效果等，有時並調查未受獎勵之廠商作為對照。惟調查問卷的問題若涉及廠商權益，往往難以獲得真實答案，且可能過於主觀、不易找到投資決策人來填答問卷，也將影響結果的可靠性。

2. 計量經濟法。即採用經濟計量模型來估計租稅獎勵所帶動的相關經濟或誘發效果。在衡量租稅獎勵帶動投資的效果時，大多以Jorgenson(1963)及Hall與Jorgenson(1967)所建立的模型為基礎，假設存在調整成本(adjustment cost)，探討在封閉和開放的經濟體系下，投資抵減率的變動對資本使用者成本的影響，進而對投資水準的影響；¹² 或者利用聯結總體經濟模型，推估租稅獎勵對總體經濟的影響；¹³ 或者利用內生成長模型，探討租稅課徵對經濟成長的影響。¹⁴ 惟實際影響經濟活動的因素往往很複雜，可能由於模型過於簡化，或投入資料不準確，而影響評估的結果。

3. 準實證研究法。此法通常用於相關數據不足、無法採行計量方法的情形。例如，我國在2003年所通過促進產業升級條例第九條之二規定，製造業或其技術服務業2002至2003年新增投資五年免稅，經濟部預估可誘發的投資金額係以1996年製造業固定資產占自有資產的比例，推算新設工廠回復2000年水準時可增加的投資金額。¹⁵

四、國外實證結果

Hall與Jorgenson(1967)首先透過新古典投資理論進行實證研究，結果發現7%的投資抵減率，可增加40%以上的投資。Eisner與Lawler(1975)的研究結果也顯示各種租稅獎勵措施對資本支出皆有適度的影響力。Hassett與Hubbard(1996)整理相關實證研究文獻也發現，投資的資本使用者成本彈性約在-0.5至-1.0之間，政府獎勵投資政策可獲支持。然而，Gravelle(1992)及Clark(1993)等人的實證研究結果卻也顯示，資本價格變動對投資水準並沒有顯著的影響。

Grubert與Mutti(2000)根據1992年500多家美國跨國製造業的報稅資

¹² 例如，張慶輝(1985, 1988)、Sen與Turmovsky(1990)。

¹³ 例如，王健全等人(1996)。

¹⁴ 例如，Barro(1990)、Turmovsky(1996)、葉金標、徐偉初(2003)。

¹⁵ 該部計算方式為，1996年製造業固定資產占自有資產的比例為48%，2000年製造業新設工廠為5689家，平均每家固定資本形成為986萬元，2001年為3793家。假設獎勵提供後可使新設廠家數可回復2000水準，則該部預估誘發投資金額為986(萬元/家)*5689(家)/48%=1168億元。

料的實證結果顯示，平均有效稅率的确影響會美國企業的跨國投資活動，低稅率國家較易吸引投資。不過，Plesko 與 Tannenwald (2001) 利用美國 22 州在 1991 年的企業實際負擔的稅率等資料進行評估的結果卻顯示，租稅對於企業在區域投資決策上影響遠較銷售及勞工等因素為小。

在影響企業外部性活動部分，依據 Bloom 等人 (2000) 對 9 個 OECD 國家的所做實證研究顯示，1979 至 1997 年透過租稅獎勵降低 10% 的 R&D 成本，在短期間 R&D 支出水準僅增加 1% 左右，在長期則不超過 10%。Hall 與 Reenen (1999) 檢視相關的研究文獻也發現，租稅減免的金額平均約可使企業增加等量的 R&D 支出，可見租稅獎勵確實具有引導企業活動的效果。

第四節 結語

為促進經濟成長、充分就業、物價穩定等目標，政府常基於市場失靈、動態比較利益、保護幼稚工業等理論介入市場的運作，或因為國際示範效果、消除既存扭曲等理由，而採取產業政策干預市場的運作。然而，由於介入市場的運作往往會面臨公平效率、政府失靈等問題，而引發政府應否積極介入市場運作的正反兩方的爭議。即使政府採行積極介入市場運作的態度，但由於實際介入市場運作可採行的產業政策工具種類眾多 (包括租稅與非租稅工具)，如何針對產業發展的情況，適切地運用這些工具協助產業發展，理論上並無一致性的看法。

就租稅獎勵這項產業政策工具而言，評估租稅獎勵的實施成效，雖然可從經濟效益、稅收效益、及誘發效益等三方面著手，採取調查法、計量經濟法、以及準實證研究法進行評估，然而由於各種實證評估方法各有其不足之處，因此也就無法獲得一致的結論。是故，雖然部分學者肯定租稅獎勵具有降低業者成本、帶動投資的效果，但是部分學者仍懷疑租稅獎勵的有效性。

綜言之，租稅獎勵的運用是否有助於產業的發展，截至目前為止仍然爭論不休，支持者認為租稅獎勵確實可以激勵私人經濟行為、引導業者投資，且無需籌措財源，故值得政府採行。但反對者則認為，租稅獎勵與其他產業政策工具一樣，干預了市場的運作，容易造成資源配置的扭曲。這樣的爭議相信在短期間仍將持續而無定論。