

私立南華大學公共行政與政策研究所碩士論文

指導教授：彭安麗 博士



從路徑依循觀點看我國促進產業  
升級條例的演變

研究生：周信慶 撰

中華民國九十五年七月

南 華 大 學  
公 共 行 政 與 政 策 所  
碩 士 學 位 論 文

從路徑依循觀點看我國促進產業升級條例的演變

研究生：周 信 慶

經考試合格特此證明

口試委員：

彭 子 麗

張 中 年

邱 吉 慶

指導教授：彭 子 麗

系主任(所長)：許 雅 楚

口試日期：中華民國 95 年 6 月 29 日

## 摘 要

從「獎勵投資條例」到「促進產業升級條例」演變，甚至到因聯電案爆發後而整個社會對促進產業升級條例所做的檢討，都是受到歷史制度主義中路徑依循的影響，而漸進的調整本身的角色與功能，以配合政治權力和經濟體制合理化所產生的，與所謂的政策效率、租稅正義並沒有太大的關係，其主要的目的是為了解決一連串在國家轉型中所形成正當性的政治危機及資本累積的經濟危機。實際上促進產業升級條例的本質本來就具有某種重商主義及國家主義的特質，在此種政策中，經濟功能主要是依據政治權力邏輯來運作。因此，這種重商主義與國家主義的特質是奠基在特殊的政經體制下，也因此，當政經體制有了重大的變遷，此一政策亦當有所調整，否則將引發政府的正當性危機。換句話說，隨著歷史的發展，獎勵投資政策也應回應政治經濟乃至整個大社會結構的變遷而有所調整。

基於以上的認知，本文認為制度性觀點將可作為更適合解釋促進產業升級條例的變遷研究途徑的基礎，因此，本文認為 1980 年代之後，新制度論中的歷史制度研究途徑剛好可以作為解釋台灣促進產業升級條例變遷的另一種解釋，因為歷史制度研究途徑的特徵不僅可以補充公共政策觀點的不足的限制，也符合台灣促進產業升級條例研究的獨特性質和需要。

關鍵字：歷史制度論、路徑依循、制度變遷、意識型態、全球化

## ABSTRACT

In this thesis, historical institutionalism is used to analyze the context in which “The Statute for Upgrading Industries” has formed and been consolidated. Additionally, it is also my focus about how the description of articles has been amended or revised from the past to these recent days when, in Taiwan, the paradigm of policy idea has shifted after political-economic power had been taken over.

**Keyword:** historical institutionalism, The Statute for Upgrading Industries, path-dependency, ideology, Globalization

# 目 錄

第一章	緒 論.....	1
第一節	研究動機與背景.....	1
第二節	研究途徑與方法.....	3
第三節	研究限制與研究目的.....	7
第四節	研究架構.....	9
第二章	文獻回顧.....	10
第一節	促進產業升級條例的文獻回顧.....	10
第二節	歷史制度論相關文獻回顧.....	21
第三章	國家角色與促進產業升級條例的演變.....	40
第一節	台灣威權時期的促進產業升級條例.....	47
第二節	台灣民主轉型期與促進產業升級條例.....	59
第三節	台灣民主時期與促進產業升級條例.....	69
第四節	小結.....	77
第四章	路徑依循對促進產業升級條例的影響.....	79
第一節	促進產業升級條例的路徑依循.....	82
第二節	促進產業升級條例中的利益團體政治.....	88
第三節	資訊不對稱與有限理性主義對促產條例的影響.....	93
第四節	促進產業升級條例背後的重商主義.....	98
第五節	全球化下競爭的囚犯困局.....	108
第五章	結 論.....	114
參考文獻.....		117
附錄一.....		124
附錄二.....		135

# 表 目 錄

表一：	E.M. Immergut 詮釋的新制度主義三種途徑.....	35
表二：	台灣經濟發展各階段的賦稅制度及相關措施之政策背景與效 果	43
表三：	我國財、經兩部會對促產條例的長年爭論	46
表四：	各區域人口自然增加率及社會增加率之比較	65
表五：	獎勵投資（促進產業升級）條例之獎勵目標、措施、對象之 演進	83
表六：	租稅賽局的囚犯困局之報酬表	112

# 從路徑依循觀點看我國促進產業

## 升級條例的演變

### 第一章

#### 第一節 研究動機與背景

自從去年聯電案發生之後，社會上輿論一片討論高科技業赴大陸設廠是否妥當聲浪，並順勢檢討高科技產業在促進產業升級條例庇護之下，長期獲得減免繳納所得稅之優惠，認為此將違反賦稅公平原則，在台灣社會造就一批「科技新貴」、「科技巨賈」等，故民間希望修改所得稅法之意，已由點至面形成一股濤天巨浪向主管機關襲來！更有立委公布聯電、台積電近八年的繳稅紀錄是「負三十億元」，一般社會大眾才赫然發現，晶圓雙雄雖是國內產業界的「巨人」，但對國家稅收貢獻竟有如「侏儒」。不可否認，高科技造就富豪，刺激內需。但在國家財政赤字高築之際，高科技公司及主管所得和納稅義務卻不對等，終究不符社會公平原則。然而，到底是什麼樣的原因造成此種狀況？高科技業者不是訂定法令的人，行政和立法部門長期放任、漠視及迷信租稅減免，才是問題根本。多年來科技業受惠於「獎勵投資條例」、「促進產業升級條例」給予的賦稅特權，享有五年免營利事業所得稅或是股東投資抵減綜合所得稅等優惠。科技業的抵稅權，不但不限當年，還可扣抵往後四年的營所稅，一年的抵稅權總計可抵五年，減稅效益宏大，這也是為何聯電和台積電會有「負稅額」的原因。財政部統計，自民國八十二年至九十三年止，政府提供的租稅減免優惠國庫減少超過四千億元的稅收（財政部賦稅統計年報，2005）。

再從另一個角度來看國家的財政與受薪階級的負擔。從去年起，政府歲出的

賦稅依存度已下降至百分之五十一左右，與歐美國家平均維持百分之八十的水準相差甚多。百分之五十一的賦稅依存度，意味著政府每花費一百元，只有五十一元是來自稅收，其他四十九元，若不是靠變賣國家資產如土地、股票等，即是靠舉債。即使百分之五十一的賦稅依存度，八成的來源還是依賴受薪階級。因此，雖然台灣國民租稅負擔率全球最低，只有百分之一二·三，但對大多數支領薪水過日子的中低收入而言，他們絕對不是國民租稅負擔率偏低的受惠者（李莉珩、鄭育容，2005）。「中華民國萬萬稅」是以前工商業界拿來形容政府稅目眾多，徵稅又滴水不漏，但現在情況已經改觀。在促進產業升級條例、促進民間參與公共建設法，以及針對園區高科技產業頒布的各项優惠法令獎勵下，國內大多數產業，都能獲得相當優惠的稅負優待。以促升條例為例，短短九年時間內優惠額度膨脹一〇·一倍，民國九十年時稅收損失高達六一〇億元，佔當年度所得稅收入的一二·八%（趙文衡，2005）。高科技產業的稅負優惠更是驚人。除了研究資料顯示總體上竹科產業實質繳稅率低至百分之二點多外，個別企業方面，證交所最新統計更顯示，獲利最高前十大電子上市公司的繳稅情況更是乏善可陳。台積電今年前三季稅後純益三一·二億元，所得稅為二·二億元，表面上稅負算高，但那是因為舊廠五年投資抵減期已過，新廠尚未投入所致。與每一塊錢所得都要繳稅的受薪階級比較，這些高科技業者簡直是住在免稅天堂（工商時報社論，2003）。

除了假借引進產業進駐名義提供稅負優惠外，為了提振景氣，政府更相繼推出多項稅負優待法律與措施，譬如土地增值稅減半徵收、不動產銷售經由證券化後可以規避稅負等。表面上，這些優惠全民都可以共享，但實際上，只有大企業才懂得利用，也才能實際受惠。

相較於政府財政日益惡化的現像，形成極為諷刺的對比。但是這些特權說到最後都還是政府所給予的、國家的政策的執行，因此我們不得不質疑這些政策的正當性何在？政府當初又是為了什麼原因制訂這些政策？這些原因至今還存在



嗎？這個政策的演變受到什麼因素的影響？國家為什麼願意支持這樣一個不公平的政策？

## 第二節 研究途徑與方法

### 壹、研究途徑

過去，如果我們想對一個公共政策進行研究，我們就必須對公共政策的肇因及其過程加以瞭解，並獲取對社會的發展與影響的知識。換言之，可以藉著公共政策研究，以增加我們對政治體系和社會的瞭解。

但是我們在進行研究時，往往將公共政策視為依變相或自變項：

（一）當視公共政策為依變項（dependent variable）時：據以探討何種環境力量及政治制度影響了政府政策的形成，例如：壓力團體和政府機關的權力分配究竟如何影響政策的內容？

（二）當視公共政策為自變項（independent variable）時：據以探討公共政策到底對環境與政治制度產生什麼樣的影響，例如：政策如何影響民眾對政治系統的支持？（宋文，2003）

但是這種研究方法，對於像促進產業升級條例這種長時間類型的政策，是有不足的地方，認為政策制訂過程中所形成的制度只是個人層次特質的集合，而忽略了制度對社會系統及社會機構持續性的意義。

雖然從一般的政策分析，我們就可以瞭解環境力量、政治過程與公共政策之間的關係，但是在政策分析上往往將制度從歷史的脈絡當中抽離出來，而忽略了歷史會對制度產生影響，制度本身同時也會影響歷史，也就是說一個政策是有可能同時是自變相也是依變相的，例如新制度經濟學就將影響經濟發展的變數分為

「外衍」(exogenous)與「內生」(endogenous)兩種狀態，所謂外衍主要是研究制度的功能，瞭解特殊制度結構的限制，對於政策結果的影響，並試圖去回答「規則(或制度)發生多少功效，或為何能夠發生功效」的問題。而內生主要研究制度的選擇，試圖回答「各類制度為何成為目前的結構」與「該制度為何穩定存在」兩個問題，這兩個問題其實都對政策有同樣大的意義，這裡的制度是指政策規定本身，其規定各當事人可以作什麼，不可以作什麼(胡婉玲，2001：88)。制度安排通常以立法形式或其他強而有力的約束形式規定下來，促進產升級條例利害關係人的互動必須在既定的制度框架內進行，制度對參與互動的雙方都具有約束力，參與者在既定的制度框架內進行自我約束和策略的行事。因此制度實際上就是遊戲規則。遊戲規則不同，當事人的策略選擇就會不同。政策的結果自然就不同。如果制度的安排不合理或是非效率的，政策就很難實現其目標，或是即使達到其目標，代價也可能很大，因為制度的安排，是政策工具發生作用的前題，就某種意義上來說。制度也往往比政策間的互動本身更重要。實際上許多制度規定本身就是為了達到一定的政策目標而確立的，它們本身就是一種政策工具。政府為了更有效率的達到某種政策目標，就必須經常進行政策調整，其中就包括修改原來的制度或制訂新的制度。因此，要獲得更有效的、穩定的政策均衡結果，我們對促進產業升級條例的演變和制度的歷史脈絡之理解或關注就必不可少。

而制度的安排，在過去幾年來有許多的政策或經濟學者，對促進產業升級條例進行分析，但是分析的焦點大多集中在政策是否有效率，或者是否真的促進了我國經濟的發展等，但是這種分析大多是靜態的，也就是從民國 39 年的獎勵投資條例直到現在的產業升級條例，這四十五年的歷史當中，去挑出他其中的一個片段，來分析這個政策是否是有效率的，基本上，對我們了解促進產業升級條例對國內經濟成長的影響，或者影響的多寡，幫助有限，因為像這樣一個長期性的政策，需要以動態的架構來檢視其影響我國經濟發展變數的時間路徑。換句話說促進產業升級條例是隨著台灣在不同時期的政治、經濟、文化等等的變遷而影響。

因此本文將採取「制度」作為分析的途徑，將我國促進產業升級條例的演變進行歷史的追溯，以探討各行為主體在行為選擇時所面臨的政治、經濟、社會條件及其行為動機的歷史基礎與彼此間的交互關係，以了解促進產業升級條例為什麼會演變成現在這個樣子，再者，本文關注的是較宏觀或者中觀層次的實際歷史現象而非如一般公共政策較關注微觀的個體行為，這是因為歷史現象本身就具有相當的複雜性，眾多的變數往往以特定的形式與歷史上的機緣相結合，從而形成獨特的歷史網絡，來催化歷史現象的出現。換言之，單一變項很難有效解釋制度的成因；即使同一變項，在不同的時空背景，可能因為行為者的學習作用或者理念的改變，而造成不同的認知系絡，而導致不同的結果。因為政府所實施的獎勵投資政策有其特殊的時空限制，而社會、政治、經濟、乃至意識型態的互動也是隨著歷史的發展持續進行，因此在分析必須同時掌握動態的歷史變遷模式和靜態的社會關係，才能理解獎勵投資政策和經濟結構變遷的互動關係。

因此本文假定：從「獎勵投資條例」到「促進產業升級條例」甚至到因聯電案爆發後而整個社會對促進產業升級條例所做的檢討，都是受到歷史制度主義中路徑依循（path dependence）的影響，而漸進的調整本身的角色與功能，以配合政治權力和經濟體制合理化所產生的，與所謂的政策效率、租稅正義並沒有太大的關係，其主要的目的是為了解決一連串在國家轉型中所形成正當性的政治危機及資本累積的經濟危機。實際上促進產業升級條例的本質本來就具有某種重商主義及國家主義的特質，在此種政策中，經濟功能主要是依據政治權力邏輯來運作。因此，這種重商主義與國家主義的特質是奠基在特殊的政經體制下，也因此，當政經體制有了重大的變遷，此一政策亦當有所調整，否則將引發政府的正當性危機。換句話說，隨著歷史的發展，獎勵投資政策也應回應政治經濟乃至整個大社會結構的變遷而有所調整。

基於以上的認知，本文認為制度性觀點將可作為更適合解釋促進產業升級條例的演變研究途徑的基礎，因此，本文認為 1980 年代之後，新制度論中的歷史制度研究途徑剛好可以作為解釋台灣促進產業升級條例演變的另一種解釋，因為歷史制度研究途徑的特徵不僅可以補充公共政策觀點的不足的限制，也符合台灣促進產業升級條例研究的獨特性質和需要。

新制度論中的歷史學派對歷史研究的定位其實與一般的歷史學者具有不同的見解。學者 Fiorina 就認為，歷史研究首重歷史資料的收集與整理，但是，新制度論中的歷史學派接觸歷史的目的，絕非為了深入瞭解特定歷史事件的內涵與意義，而是想藉由史料來檢定特定的理性選擇理論，換句話說，它們重視的是以理論解釋為核心的歷史研究，而非單純為了瞭解某一歷史事件的內涵而作的努力。其中，歷史制度論的制度意涵是強調政治制度如何形塑與利害關係人之間的利益衝突，而影響政治的後果與政策的選擇。其次、歷史制度論對於制度與結構並沒有詳加區分，其實制度也可以被視為是一種特殊的結構，而只是在更大的系絡之中的變數，與系絡中其他變數的區分是在限制行為的方式與樣態不同而已（Pontusson，1995：125）。

## 貳、研究方法

就研究對象區分，本論文屬於針對促進產業升級條例的政策研究，然其中涉及到國家經濟政策與與台灣不同時期政治文化間之關係，因此希望從促進產業升級條例政策中發掘出政策與歷史制度結構之間隱含的重要關係。因此本文擬採取以下研究方法：

文獻分析：由於本論文是屬於慣時性的研究，故除了收集與研究主題有關的期刊文章、書籍、論文、專書、研究報告、法令規章、政府出版品外，主要資料將透

過報章雜誌的相關報導蒐集獲得，經由報章雜誌對於政府與高科技產業之間的互動報導甚至民意的反應，將可更清楚行動主體間護動的情形，還有歷史脈絡對這些行動者的影響，以了解問題形成的原因及爭議的焦點。

### 第三節 研究限制研究目的及問題

#### 壹、研究限制

由於本文選擇以促進產業升級條例的演變作為研究範圍，但是促進產業升級條例自 1960 年獎勵投資條例施行至今已過了 45 年，這 45 年以來影響促產條例演變的因素眾多，限於能力與篇幅的緣故，本文僅能從歷史制度主義當中的基本假定抽出四個重要假定來分析其對促進產業條例的影響及這些轉折對後來制度演變的影響，再加上一手資料取得的困難，本文僅能就現有文獻來加回顧與分析推論，所以在細節上或許會有所遺漏。因此，就制度分析而言，其範圍侷限在現有的文獻資料上，再加上歷史制度論本身就是一種巨觀的分析因此某些非制度因素可能無法有明確的資料加以佐證，但在歷史制度主義當中其影響又是非常深遠，此亦本論文的研究限制所在。

#### 貳、目的與問題

本文將透過歷史制度論之路徑依循觀點來分析我國的促進產業升級條例是在怎樣的歷史環境下孕育、生根，並如何隨著台灣的政治經濟轉型的權力架構中及施政價值典範的轉移過程中，發展成現今的態樣進行了解。

從總體上看，從促進產業升級條例的演變過程來看，其本身就是一個涉及面極為廣泛的議題，它所研究的內容不僅包括經濟問題，而且還廣泛涉及到政治、社會、

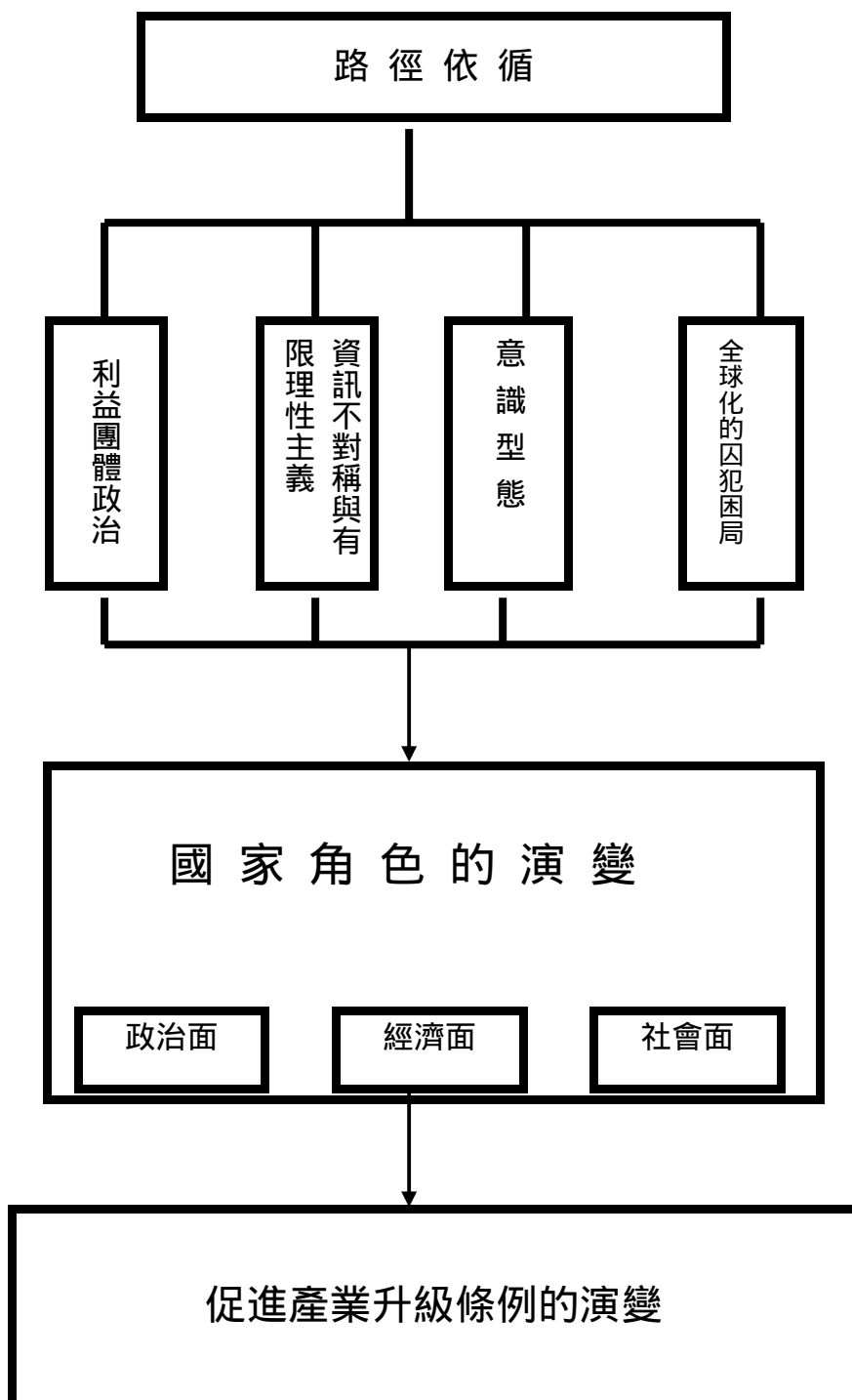
文化和意識形態等諸多領域的問題。但如果就本文所用的歷史制度論的目的或所要回答的問題來看，我們可以把它大致地（但也可能是不完整地）概括為兩個基本問題：

- (1) 促進產業升級條例是於何種歷史脈絡之下發展變化的？
- (2) 影響促進產業升級條例演變或制約其演變的主要因素是什麼？


因此，接下來本文試圖從歷史制度論中路徑依循的觀點，以國家角色的演變為中心，分析在過去四十幾年中，促進產業升級條例如何在面對國內、國外的政治經濟危機時，利用相關政治經濟體制的特質，導致其自身的演變。


由於鑑於早期促進產業升級條例都屬於解決實際問題的策略性、手段性措施，因此，本文若想要透過歷史制度主義來連貫他們，首先必須要分析國家和企業為中心的整體政經體制在不同時期所展現的結構特質，和兩者所面對的國內、外實際問題，即各種政治與經濟危機，其次，還必須分析政府所以不斷採取重商主義式的政策措施，或與企業結合的因果關係。其中當然不能忽略外來國際政治的影響，特別是美援對台灣早期經濟發展的影響，和來自於民間社會非企業部門的壓力，所可能分別產生的影響。

#### 第四節 研究架構



圖：作者自繪

符號  代表意義相關連

符號  代表流程步驟

## 第二章 文獻回顧

### 第一節 促進產業升級條例的文獻回顧

爲了達到促進經濟發展，提高就業等目標，政府從 1950 年代起，便開始實施所得稅減免；1960 年政府將企業相關的獎勵項目納入獎勵投資條例統一規範，直到 1989 年實施期滿後，1990 年政府在修訂促進產業升級條例取而代之。我們都知道，利用租稅做爲獎勵投資、促進產業及經濟發展，至今仍受到各國朝野愛用，但一直以來也都備受爭議。長達 50 年的租稅獎勵實施至今，部分學者認爲台灣創造經濟奇蹟的背後，政府提供的租稅獎勵政策應發揮極大的功能。相反的，亦有部分學者質疑政府運用租稅獎勵的手段介入經濟，反而造成產業依賴政府甚深，競爭力無法有效提升；而長期租稅減免的結果，更造成租稅的不公平，並使稅制越趨複雜。除了是否有成效備受質疑之外，不公平、扭曲資源使用效率等等更是受到垢病，而政府租稅的本質及政府正當角色何在？面對全球化趨勢的衝擊，政府端出租稅減免的各項優惠措施，希望能夠刺激經濟的復甦成長。這些租稅減免能發揮效用嗎？真的能帶動台灣經濟的發展嗎？學者們莫不積極的從各種專業領域，如經濟面、財政面、甚至政策面等等。提出各種不同的意見，從這些不同跨領域的意見，涉及公共政策議題者大約可分爲三類，第一類是就經濟學分析來探討促進產業升級條例的成效如何，第二類則是從國家賦稅本質的角度來分析促進產業升級條例做爲國家賦稅政策的公平性，第三類則是從國際產業租稅獎勵措施與我國的促進產業升級條例作規範面的比較。

#### 壹、經濟分析面

經濟學分析促進產業升級條例角度大多是從市場失靈的角度出發，一般而言，當市場價格機能這隻看不見的手運作的很有效率時，公共利益與私人利益一致時，政府就沒有介入市場活動的空間，自亞當·史密斯（Adam Smith）的國富論（The Wealth of Nation）一書問世，經濟學自成一門學科以來，古典學派與新



古典學派的學者，大都認為經濟體系在市場機能自行運作下，社會資源會達到最適配置，達到帕累拖（Pareto optimum）最適效率原則<sup>註1</sup>，而對資源使用最具經濟效率。所謂「市場機能」，就是帶有競爭性的市場制度下的價格機能（湯俊湘，1990：20-22）。例如每個生產者都希望自己的產品賣到最好的價格，但在許多生產者的自由競爭下，價格終必落到僅夠成本的水準，而使消費大眾獲得了合理價格的消費。反之，每個消費者都希望以最低的價格獲得一項物品的消費，但在許多消費者的自由競爭下，價格終必達於可以生產的成本水準，而使全體生產者仍能繼續其生產活動，使社會資源達到最大經濟效率。市場機能，體現了個人在追逐私利過程中，也促成公益的實踐，這種接近神奇的功能，亞當·史密斯就將他比喻為看不見的手（invisible hand），但是經由市場機能的運作，來達成社會的經濟效率，必須要有先決環境條件的配合，例如（于宗先、王金利，2003：P23-31）：

- 1、市場參與者眾，且為價格接受者
- 2、市場裡的產品需同質
- 3、進出市場無任何障礙
- 4、資訊充分流通
- 5、資源充分流動。

能滿足上述條件者，稱為完全競爭市場，但在現實社會中，要使每個市場都能達成這些條件，是有相當的困難。若市場無法完全滿足上述條件，就稱為不完全競爭市場，在不完全競爭市場，市場的資源配置就不會是最有效率的，政府的適當干預，糾正市場的失靈，就變的有其必要性。這也是政府為什麼要制訂產業政策，引導產業發展的原因，因此，我們可以從不同的角度來探討為什麼政府要制訂各種不同的租稅獎勵政策，來引導產業的發展，以及其背後的理論基礎為

---

<sup>註1</sup> 帕累拖效率原則指的是，若是有人利益改善了，其他人的利益沒有受到傷害的話，這就代表了社會利益的增進。

何。有關這方面根據孫克難教授的說法，早期在產業發展政策上有幼稚工業保護理論與不平衡成長論，近十年來有市場失靈論或策略性貿易理論，來闡釋促進產業升級條例背後的成因（孫克難，2000：41～58）。

## 一、幼稚工業保護論

保護幼稚工業論認為世界經濟被已發展國家控制而不利於新的參與者，國際經濟體系在體制上有損發展中國家的利益。發展中國家具有製造業的潛在比較優勢，應以關稅或進口配額作為工業化起步的暫時措施，給予茁壯的環境，等到一段時間後企業成長及競爭力強化後，再撤除各種的保護措施，是一種短期性的產業政策。一般來說，就私人立場來看若是有利可圖及值得投資，只要政府建立一個健全的資本市場，企業能夠借到充足的周轉資金，以待未來茁壯後償還，政府就不需要介入市場的運作，但是在社會報酬率大於私人報酬率時受保護的產業產生技術及人才擴散之外部效益時，政府就可以利用租歲減免等政策工具來介入。

## 二、不平衡成長理論

不平衡成長理論是由 Hirschman（1958）所提出。即在生產資源有限，以及產品與市場機能要素不健全下，針對某些具有高度連鎖效果的特定策略性產業，政府可以透過各種措施獎勵其投資，經由產業間的向前及向後關連效果的影響，以帶動整體經濟的成長。

我們可以從促進產業升級條例條文中，可知「產升條例」的租稅優惠措施主要是針對產業升級最直接相關活動，如研究發展、人才培訓、自動化等「特定功能」提供租稅減免措施，同時，也針對重要科技、投資事業提供股東抵減或五年免稅，基本上就是一個透過租稅減免優惠措施來帶動產業升級的產業政策工具。對產業發展方向與產業結構的調整，政府於是以前租稅獎勵方式誘導民間來投資。這也是

一般開發中國家的政府經常採用的工具，從政府的思考模式來看，租稅獎勵雖然會使得政府的稅收減少，加重財政赤字的壓力，但更深一層思考，所誘發的投資增加而產生乘數效應<sup>註2</sup>，可使國家日後稅基擴大，稅收反增不減，具有養雞生蛋的作用。

### 三、市場失靈理論

在自由經濟體制下，業者爲了賺取利潤，藉由市場價格機能的引導，自然會選擇有利可圖的經濟活動。當自由競爭市場的價格機能無法誘導資源達到最有效率的配置時，政府才有介入的必要。而此處所強調的「市場失靈」現象主要在於「外部性」<sup>註3</sup>，甚至於「公共財」的特性。例如，促進產業升級條例針對特定功能做爲獎勵對象的作法，其目的在於補足市場機能的不足，就高科技產業而言，研究發展的早期風險大，廠商不敢輕易嘗試，即使投資成功，由於智慧財產權的保障不易和技術生命週期的逐漸縮短，致使廠商報酬的回收充滿不確定性（研發具有類似公共財的不可排他性）。就人才培訓來看，人力資源的栽培及擴散，對廠商的技術升級乃至國家經濟的發展，均有不可抹煞的貢獻；但人才的挖角及跳槽，使廠商栽培人才的努力可能血本無歸而不願投注心血。這些缺憾有賴政府的適度介入，透過租稅獎勵方式來彌補市場機能的不足。因此，從市場失靈的角度，的確是提供了政府對促進產業升級條例租稅獎勵的理論基礎。

但是政府犧牲巨額稅收的效果如何，則是爭論的重點所在，促產條例這個政策工具是否實施，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，還要再包括行政成

---

<sup>註2</sup> 在經濟學中有一個概念叫做“乘數效應”——投資的增加將會引起更大的乃至數倍的GDP的增加。。

<sup>註3</sup> 外部性是指所得利益超過市場該付的代價，或所付的成本低於自行負擔者，前者如養蜂人家的蜜蜂採花蜜，後者如工廠排放的廢水與廢氣。

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。至於租稅獎勵效益的部分，則誘發投資、帶動景氣、促進產業的升級本都應該納入評估。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，我們可以從下列學者的研究中獲得端倪：

（一）中華經濟研究院王健全所長在分析兩稅合一政策是否與促進產業升級條例相重疊，就認為兩稅合一的主要目的在於消除營所稅和綜所稅重覆課徵的情況，並營造一個低稅賦無障礙的經營環境，而促產條例的立法目的則在於「促進產業升級，健全經濟發展」，故兩者的目標並不盡然相同。因此，促產條例針對研發、人才培訓、建立國際品牌形象、高科技產業等具有高度外部效益的活動，透過租優惠來消除市場失靈現象，以提高廠商的投資意願有其正當性，並不因兩稅合一的實施而必須廢除。即使是兩稅合一實施，租稅優惠不及於股東階段，但時間遞延及有利公司募集資金等優惠，保留條文的優惠仍對廠商的研發、人才培訓等努力有相當的激勵作用，因此不管在實施成效、外部性的考量乃至國際比較上，均有相當正面的影響，即使考慮政府職能，在建立「小而能」政府的前提下，仍有其存在的價值，因而有加以延續的必要（王健全，1999：75-87）。

（二）李建興、周建新、黃國芬等三位學者採用資料包絡分析法（DEA），以營業收入淨額作為產出項固定資產、研發費用支出及員工人數作為投入項，探討 2000 年所增定之新興重要策略性產業租稅優惠是否提升台灣上市（櫃）整體光電產業之經營效率，經由他們實證的結果發現：總技術效率、規模效率及純技術效率於實施「新興政策性產業租稅優惠條例」後，其效率直顯著提高，並於 2002 年與 2003 年時 3 個效率值均為一。經由他們實證的研究結果促產條例中的「新興重要策略性產業」租稅優惠政策之成效已於 2002 年開始顯現（李建興等，2005：107-119）。

不過，亦有部分研究報告，如孫克難教授等人（1998）就認為民國 80 年以前已實施長達三十年的「獎勵投資條例」，其立法目的之一，就是因為營所稅與綜所稅有重複課稅的現象，造成企業稅負過重，影響投資意願，因此，透過臨時性之特別立法以濟恆久性普通法之不足。然而目前稅制上重複課稅的本質依舊，唯程度上已有所降低。因此，八 0 年代所實施的「促進產業升級條例」，其立法目的與學理基礎似乎不在於降低重複課稅的程度，而是在「市場失靈」的理論架構下，強調「功能別」的獎勵，尤其是針對具外部利益的研究與發展(R & D)、人才培訓、自動化生產提供租稅減免，期能達成產業升級的目的（孫克難等，1998：27）。問題是現行稅制對企業規模與組織間的選擇、公司股利發放政策，以及各項投資決策間，仍具高度的扭曲存在，進而在此一基礎上談外部性的矯正工作，恐怕並非適當。許淑雲（2000）的統計分析認為租稅獎勵對企業投資自動化影響低或外部效果不大，而建議政府取消。

（三）中華經濟研究院研究員吳惠林則認為促進產業升級條例是政府促進經濟發展的權宜之計，必須將這個問題與我國加入世界貿易組織 WTO，以及自由化、全球化等課題做宏觀與長遠的思考，不宜再苦守過去以財政金融總體經濟政策來「精密調節」經濟體系的不正確作法，而利用減稅作為獎勵企業投資之理論基礎，也必須重新嚴肅的思考。畢竟投資行為是企業家的事務，他們依據內外環境的變化作決策，外部環境越公平、公正、安全，他們的決策也越正確，而政府的權宜政策往往是扭曲環境的因素，也當然增加企業投資者決策的不確定性，對於投資風險也會有所增加，絕對是一種干擾，而且有些高污染的夕陽產業，本來應該隨著國家經濟的發展逐漸被淘汰，但是由於促進產業升級條例補貼這些高污染的廠商購買可減低污染排放的機器，反而促使這些高污染的產業存活下來（吳惠林，2002：21-24）。

(四) 在促進產業升級條例的經濟效益方面，藍科正等人針對廠商所做的問卷調查顯示，自動化生產對廠商再節省人力、不良率的改善、及產量提升上均有正面顯著的效益。在減稅的誘發效果方面，其針對我國電子零組件業的問卷調查研究顯示，有關自動化著多獎勵中，租稅的抵減對廠商的影響最大，廠商每多支出 1 元於自動化生產設備上，大約有 0.28 元的支出是來自於促進產業升級條例的影響（藍科正，1992）。

從上述相關文獻的研究結果方面，我們可以發現所有的研究結果並不一致，對促進產業升級條例的成效，有的人滿意，有的人批評，但是我們可以從中發現，由於統計資料的欠缺，要在政府許多獎勵措施中將促進產業升級條例的影響單獨抽離出來，評估其成效，是有其相當的困難性。而且目前國內大多數以廠商問卷調查的方式來了解促產條例對廠商投資行為的影響，但由於一般廠商在填寫問卷時，基於自身利益的考量均會要求政府應該給予補助或獎勵，因此純粹以廠商問卷調查的結果來評估促產條例的效益並不見得十分客觀。而且，調查不同時期的問卷，不同樣本的廠商，所獲得的效果必然會有所不同，再加上大多數的研究只是著重在促產條例的有形成本（減免了多少的稅額），但是無形的成本，例如促產條例的執行成本、監督成本、甚至是廠商尋租的成本，都是難以加以估量，也因此讚成或反對租稅獎勵的辯論中，無論哪一方都無法說服另一方。

## 貳、國家財政面

就財稅的學者來說，它們除了考慮經濟效率之外，還必須考慮賦稅公平、賦稅正義，如果我們把國家當作一個系統，系統為了維持本身的運作，必須從外在的環境獲取資源，也就是必須與外在環境產生互動，如果國家的經濟政策只考慮效率而不在乎公平正義的話，國家與人民的互動，必定越來越糟糕，因為租稅具有限制人民財產權的性質，若無合理的安排分配，人民會因而感受到遭受國家不

合理的剝削，容易對政府產生不滿的情緒，例如法國大革命或美國獨立運動，其均是起因於人民對稅捐負擔之不公平所引起之抗爭，故租稅公平之要求，與一國之穩定或衰亡有密不可分之關連。

一般來說，租稅的原則，也就是政府決定各種租稅最是組合的準則，其包括兩個原則：一個為效率原則，一為公平原則。雖然，效率和公平是財政學者最關心的兩個租稅原則，然而決策者亦常常考慮租稅的其他特性。例如郭宏治就認為在產業領域中，國家中心論一直主導著戰後台灣的經濟政策。1960年頒行的獎勵投資條例，一直沿用了30年，直到1991年才改制訂促進產業升級條例延續類似的優惠政策。獎投條例主要是以租稅減免為主要刺激投資的手段；而產業升級條例則是以產業升級為名義，事實上一樣用減稅讓利為手段來誘發投資的成長，只不過這條例對科技產業特別優惠。其認為這些促產條例最大的問題在於：原本是一個作為短期性的刺激手段，一旦實施後就很難取消，甚至適用範圍不斷擴大。獎投條例適用對象從本來的個位數最後擴大到二十一種；產升條例還將某些營利事業所得稅的減免從五年擴大到十年。政府持續採取租稅優惠政策，根本無法達到為台灣累積資本的效果，反而是社會輸血給特定產業，造成不公平的社會政策，不公平的社會分配（郭宏治，2005：48）。

根據財政部賦稅署估算，「促進產業升級條例」的投資抵減及5年免稅優惠，今年將造成稅收損失709億元，而且高科技產業適用比例約71%，至於適用個人股東抵減者，則有60%以上是適用最高稅率40%的高所得者，平均每人每年可抵稅183萬元，實在是相當不公平。財政部賦稅署說明，估計94年度綜合所得稅的稅收損失為1468億元，營所稅則為1064億元，但綜所稅的租稅減免包括儲蓄特別扣除額、保險費特別扣除額、雇主為員工負擔公勞保不視為員工所得等等，都是普遍分佈於5百萬申報戶之各所得階層，並未獨厚特定對象。但是，營所稅方面，根據促產條例規定，營利事業屬於新興重要策略性產業或重要科技事

業者，其所獨享之 5 年免稅或股東投資抵減，今年估計稅收損失為 217 億元，但其適用家數僅 4 至 5 百家，而全部營利事業家數共約 65 萬家，顯示促產條例的租稅優惠是由極少數企業享有。此外，自動化設備等投資抵減稅收損失，今年估計約 292 億元，其中，高科技產業適用比例約為 71%，至於個人股東投資抵減，則有 60%集中於適用 40%最高稅率的高所得者，因此，促產條例所提供的租稅優惠確實有集中於少數營利事業或個人的偏頗情形（鄭琪芳，2005）。

## 參、政策比較面

我國財政部與經濟部對於我國的促進產業升級條例和國外相比看法不一，經濟部認為相較於國外，我國的規定並不優渥，然而財政部卻表示與國際相比較，我國是最優渥的，因此胡仁德教授等介紹世界上幾個與台灣貿易關係較為密切的已開發或開發中國家的租稅優惠規範，以做為台灣未來修改促進產業升級條例的參考。

就新加坡而言，新加坡天然資源貧乏，靠著良好的地理位置、自由貿易政策及卓越的行政效率等優勢，成功吸引外資前往投資，就先天環境而言與台灣非常相向，但新加坡對產業的獎勵，是以服務業及製造業並重。並鼓勵國際性的金融、保險等服務業在新加坡設立營運據點；而台灣提供的產業獎勵則偏重於製造業。而且新加坡近年來從經濟與產業發展的觀點，在相關的配套例如，調高消費稅稅率的推動下，來給予企業租稅的誘因。反觀台灣，過是在提出促進產業升級條例的時候，並未對相關財源有配套措施，導致此政策在我國造成財政相當大的負擔。

就日本而言，日本的租稅獎勵措施以功能別為主，主要針對企業研究與發展、設備投資及 IT 相關產業給予獎勵，並特別重視中小企業，將中小企業定位為未來產業與市場的中堅力量，期待中小企業能夠開創新產業，增加就業機會，促進市場競爭及振興地方經濟，故中小企業在所得稅、研究與發展支出上均享有



特別優惠的租稅待遇。我國的促進產業升級條例在研究發展、IT 相關投入部分，亦提供投資抵減的優惠，且研究與發展投資抵減率更高於日本。日本在二次世界大戰後曾積極運用產業政策，協助石化等基礎產業發展，但是在石油危機後，已逐漸退出管制與干預企業的活動，目前日本並未特別針對特定高科技產業給予租稅假期的獎勵措施，這與我國積極運用租稅假期等措施激勵新興產業發展的態度有所不同。

就韓國而言，韓國現行的租稅獎勵措施與台灣進行比較，可以發現韓國提供中小企業租稅待遇，不論在公司稅率或投資抵減上均較大企業優惠。台灣 97% 企業為中小企業，雖然經濟部亦設置中小企業處加強對中小企業的輔導，並訂有中小企業發展條例促進中小企業的發展，但在租稅獎勵的運用上，根據上述財政部賦稅署統計顯示促產條例的租稅優惠是由極少數大企業享有，這是因為中小企業在適用促進產業升級條例上被促產條例的門檻所限制住。不過韓國雖然提供優厚的租稅獎勵，然而卻也規定納稅最低限額，其中一般公司為稅前盈餘 15%、中小企業為稅前盈餘 12%，台灣的租稅優惠政策中目前並沒有最低納稅額的限制，這是台灣與韓國最大的不同。在吸引外資方面，韓國更是採取積極的態度，不但提供外資投資設立高科技產業較本國企業更優惠的租稅待遇，一般功能性投資抵減優惠亦得適用。在台灣，除非外資所投資或所設立的公司是依我國公司法而成立，否則外國公司在台灣所設立的分公司，不具有本國公司的身份，無法享有促產條例的優惠。

就美國而言，美國行政部門中並無主要負責產業發展部會（如台灣經濟部）的設置，而是聯邦政府與各地方政府均擁有部分職權，故產業政策並不明確，大多是透過整體經濟政策（如財政政策或貨幣政策等）來影響產業活動。雖然針對部分產業，美國會以貿易保護措施因應來自國際上的競爭，但大致上，相關措施的推動是尊重市場價格機能。在租稅政策方面除全國一致性減稅計畫及內地稅法

(Internal Revenue Code) 針對企業研究與發展、投資資源貧瘠地區等所規定相關抵減優惠外，聯邦並未另立專門法令提供產業租稅獎勵優惠。但各州及地方政府往往會視產業的特性與規模提供租稅假期及投資抵減等租稅誘因，吸引外人投資設廠，各州及地方政府也會制訂額外的獎勵辦法，包括水電優惠、房租補助、土地稅的減免等措施。相對於尊重市場機制的美國而言，台灣的促進產業升級條例較重視企業的投資與產業的升級，美國則以基礎環境的改善為主。在產業政策工具的應用方面，美國多以政府補助及融資為主，較少運用租稅獎勵（黃仁德、胡貝蒂，2005；26-37）。

從上述各國租稅優惠獎勵政策的比較來看，為促進經濟發展，提升產業競爭力，各國無不戮力於發展高科技產業，尤其是新興工業化國家，更積極提供各種政策優惠，每一個國家或地區，隨著經濟的發展情勢，在每個時期都有一定的政策目標，而租稅優惠的宗旨乃是為了貫徹某些社會經濟政策而給予特定行業、活動或階層的某種優待，從而照顧其發展。然而這種租稅優惠政策不可能是針對所有的人民，而是某些特定的對象，又因為政府之政策目標會隨經濟情勢的變化而改變，故類似促進產業升級條例這樣的政策通常具有時效性，以便根據政府之政策目標的變動而進行調整，因此雖然我們可以從上述的比較發覺我國促進產業升級條例與其他國家的租稅優惠獎勵政策的異同，但是我們不可忽略每個國家的歷史文化與環境的差異，因為畢竟每個國家都處於不相同的起始環境，有的國家大，有的國家小，有的資源多，有的資源少，甚至國家發展的程度也不一樣，每個租稅優惠政策可能都有其歷史背景，這也是我們在做政策比較過程中，所不可以忽略的。

## 第二節 歷史制度主義相關文獻回顧

新制度主義近年來席捲了社會科學界，「制度是重要的研究因素」也成為學界新興的中心思維，探討制度主義的文獻，不論是國內或國外，也在不停的增長中。新制度主義橫跨政治學、經濟學與社會學三大學科領域的範疇，企圖由「制度」的探索，來對人類生活中與制度相關的現象和行動，提出若干新的概念與解釋。因此，針對制度變遷的議題來作探究，從新制度主義中各學派觀點的討論——理性選擇、組織理論與歷史制度主義，比較各種新制度變遷理論，並就制度變遷的本質到底是什麼？制度變遷的要素與其路徑是如何發生？以及制度變遷的方向又為何？等問題作為介紹的重點，茲就於下列一一說明。

相對於制度主義而言，勢必有所謂的「舊制度主義」，以作為彼此相對應的區隔。十九世紀時，傳統的政治領域致力於制度性與規範議題的研究，當時研究的主题主要在於與政府有關的正式面向，包括法律與政府治理體系之機制等的研究，而研究的目標除了處理規範性的議題外（將道德哲學層面或歷史組成要素的部分落實到現實政治生活當中），即在於致力達成政治體系的最佳制度性設計。

所以簡言之，舊制度主義指的是從十九世紀至二十世紀中行為主義興起之前，研究有關國家正式制度、法律等規範性議題所構成的一套思想體系，其重視制度的正式面向——包括法律、結構上的比較分析，方法論上則採取整體論的方法，並致力於制度在政治價值與規範面上的理論建構。而舊制度主義一直到 1950 年，因受到行為主義革命的影響，遭遇前所未有的批判，使得制度研究在八〇年代新制度主義興起之前，其發展為之一度中斷。

八〇年代初期，許多批評行為主義的言論如雨後春筍般的出現，而新制度

主義即是在此一風潮下出現<sup>註4</sup>。最早提出新制度主義概念的研究者乃是 Ronald Coase 於其 1937 年所發表的「企業的本質」(The Nature of the Firm) 一文中所提出,不過初期並未受到矚目,要直到 March 與 Olsen 兩位學者於 1984 年在美國政治科學評論(American Political Science Review)所發表的論文:「新制度論:政治生活中的組織因素」(The Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)時,新制度主義此一研究途徑才興起。該文章針對 50 年代「行為科學革命」以降的主流思維提出批判,並以此為基礎提出「新制度論」的早期觀點,即以系絡論(Contextualism)、化約論(Reductionism)、功利主義(Utilitarianism)、功能主義(Functionalism)以及工具論(Instrumentalism)等觀點來抨擊行為主義研究的缺失<sup>註5</sup>;行為主義將政治行動的產出視為是個人行動的集合,同時以個人的行為與特質為主要的解釋變數,其重視的是實證的觀察與假設,而非重於質化資料的科學建構(Scott,1995);然而,行為主義在研究的途徑過度的重視人類的行為,而忽視制度在政治產出的角色。其次,該文的另一個重點是,指出了政治學研究集體行動的必要性,雖然 March 與 Olsen 並不主張完全的回到舊制度主義的研究方法,但認為對人類集體行動等制度性議題的研究,是理解人類生活與政治現象的重要工具與途徑。

相較於舊制度主義對最佳政治制度設計的偏好,新制度主義則對制度的研究更加多元化,他們以現實世界的各種制度為研究對象,研究的途徑也更豐富,不過正因為新制度主義者利用多樣的途徑來觀察制度現象,因而構成不同的派別。

---

<sup>註4</sup> 行為主義在政治學,甚至整個社會科學稱霸了約三十年的光景,其為社會科學邁向「科學」:的希望勾勒出了遠景,但這樣的企圖隨著社會科學研究者不斷的自省與批判而壽終正寢,例如亦是此一股批判風潮的新制度主義,即是針對行為主義以個體行為與特質作為研究焦點的方式提出質疑。同時,亦對於政治學傳統所強調的主權、合法與正式制度等靜態的研究,提出另類的看法。

<sup>註5</sup> 系絡論—傾向將政治視為社會的一個組成部分,而不願將政治組織從社會其餘部分中分割出來。化約論—傾向將政治現象視為個別行為的結果,而不願將政治的產出歸因於組織的結構與導致適宜行為的規則。功利主義—將政治行動視為自我利益計算的產物,而不願將其視為政治行動者對既定義務與責任所為的反應結果。功能主義—傾向將歷史視為唯一的、適宜的、均衡的有效機制,而較少關注適應性欠佳的可能性與歷史發展的多樣性。工具論—傾向將決策的制定與資源的配置界定為政治生活中的核心議題,而較少注意到政治生活如何通過符號、儀式、典禮而圍繞意義的詮釋並加以組織的問題(March 與 Olsen, 1984: 735~738)。

就著多有關於探討新制度論的文獻而言，最常被提及的派別主要可以區分成三種類型：（一）理性選擇途徑（rational choice institutionalism）；（二）社會制度途徑（sociological institutionalism）；（三）歷史制度途徑（historical institutionalism）。三者分述如下：

## 壹、理性選擇途徑

在政治學中主要運用理性選擇理論的方法闡釋制度的影響，為什麼制度是必需的，對特定制度的選擇，及制度的長期持續性和生命力等，理性選擇制度論主要是擷取經濟學的分析工具，強調財產權的界定、競租的行為、以及交易成本對制度運作和發展的重要性。這種政治學的計算學派可以追溯到唐斯(Downs, 1957)、布坎南和杜洛克(Buchanan & Tullock, 1962)、李克爾(Ricker, 1962)，他們最早運用關於理性行動的數學模型在投票行為和聯盟形成分析等領域，這些後來構成公共選擇理論的主幹（徐斯勤，2001：103～105）。

稍後，包括產權理論、組織理論和交易成本理論的新制度經濟學逐漸滲透進政治學並在一些重要領域內形成了帶著理性選擇觀點的新制度主義，如交易成本政治學，科斯的新制度論核心就是建立在交易成本（transaction costs）<sup>註6</sup>的概念之上，科斯在他的「企業的性質」和「社會成本問題」這兩篇論文中討論了制度的出現與交易成本間的關係（顏愛靜譯，2001：48～57）。他指出，如果經濟活動中不存在交易成本，那麼任何制度都是多餘的因為無論初始產權如何界定，亦即無論有沒有制度的存在、制度運作的情況，都不會影響到資源的最適配置。

---

<sup>註6</sup> 交易成本理論研究的焦點在於交易失敗的原因，並企圖加以解決。而交易失敗原因乃是行動者自利下的投機行為，加上少數人的交易使得短期性的契約有其困難，即便是長期性的市場契約也不一定是可依賴的，此主要是源於行動者的有限理性、資訊無法全面的取得與未來的不確定性等因素。而解決之道就在於制度性的安排，例如企業的垂直整合，其目的即在於減少交易成本（顏愛靜譯，2001：48～57）。

但是，經濟中不存在交易成本就像物理的世界中不存在摩擦力一樣，都是與現實不符合的假設。現實世界中，交易總是有成本的存在。由於交易成本的存在，有許多交易根本就不能達成；即使能夠達成交易，也會浪費許多資源，因此在經濟上的效率是不高的。因此爲了減少交易的成本，以達到更有效率的資源配置，人們不斷尋找各種降低交易成本的方法；而人們最終找到的方法就是各種的規則。人們發現，按照這些規則行事，交易成本就能夠降低，人們也能夠獲得更大的利益。而人們在交易活動中所建立的這些規則，就是制度。因此，科斯認爲，交易成本的存在必然導致制度的產生；而制度的運行又有利於降低交易成本。但是弔詭的是，制度的形成與維持也是有其交易成本的，而理性選擇制度論特徵就是堅持，交易要花費成本這個概念。不管是制度建立之前還是之後，這最主要的原因在於人的有限理性，人們的有限理性必定會招致那些我們稱作交易成本的東西，同時不論決策者作什麼樣的決策，以及在執行什麼樣的決策，非零的交易成本都會出現。雖然在促進產業條例當中，決策者把減稅當作是誘因，並理性的預期廠商會受到誘因的吸引，而增加投資以達到產業升級的目的，但是如果我們從政治的層面來看，可能是完全不一樣的誘因結構。

理性選擇學派在政治學與經濟學的研究興起了一場理性選擇革命，原因是其對古典經濟學中的「理性人」假設作了修正，說明如下：

#### a、理性的假設

理性選擇學派對新古典經濟學中，行動者對效用獲利益及大化的假定，抱持著懷疑的看法，其認爲行動者並非任何時地都是完全的理性自利，其偏好中尚包括許多非自我爲中心的因素，如群體規範、公平原則以及利他主義等，所以實際上，行動者並非完全理性，而是在有限理性之下作出選擇及行動。

#### b、限制的主要來源

理性選擇學派預設了行動者的理性，除了關切的是內在因素的考量外，更重

要的是加諸於行動者的各種外在限制。而限制的主要來源，一是資源的稀有性，另一個則是制度與組織的限制。稀有性的限制在於行動者因無法擁有特定的資源來從事特定的行為與活動，而制度與組織的限制則在於制度是社會互動的準則，組織則是作為行動者進入遊戲規則的路徑。因此稀有性、制度與組織都會造成行動者行為的外在限制。

### c、策略性行動

所謂的策略性行動是指行動者在採取行動時，假設其他行動者在相同情境下可能產生的行動方案，以作為自身行動的參考。此與新古典經濟學主張的「行動係基於市場上商品的價格與種類來作選擇」是有所不同的，因策略性行動需考量其他行動者可能的行動方案，但行動者的行動是無法轉換成價格的情形出現，有時候更是無法察覺的，這牽涉到在真實的世界對手的行動資訊往往不像市場價格般那麼透明與容易取得。

### d、對制度均衡的假設

所謂制度均衡（institutional equilibrium）<sup>註7</sup>，指的是人們對現有制度結構和制度安排的一種滿意或滿足的狀態，因此無意也無力改變現有制度。從制度的供給需求上來說，制度均衡意味著在現有的影響制度供需因素下，制度的供給剛好滿足制度的需求。理性選擇學派認為，制度的產生和選擇是人們一種成本收益的比較結果，人們選擇的依據則是某種制度安排所能帶來的淨收益。因此，制度均衡意味著現有制度供給在可供選擇的制度安排集合中的淨收益是最大的。只要人們獲得了制度的最大淨收益，就可以說是達到了制度均衡。但是影響制度供給的因素非常複雜，而且幾乎時時刻刻都在發生變化。任何一種因素的變化都有可能使均衡制度的供需變的不均衡。所以理性選擇學派認為制度均衡是一個動態

---

<sup>註7</sup> 均衡是經濟學中最常用的一個概念，他有兩種意義。在比較狹義的理解上，均衡指的是對立變數的相等，比如某種商品的供給與需求相等就是這種含意。在廣義上，均衡指的是相對的兩種勢力中任何一方，都不具有改變現狀的動機和能力的一種均勢狀態（王躍生，1997：51）。

的、相對的狀態、理想的狀態。因此其認為現實世界的任何國家、任何社會的制度的供給需求總是處於某種程度的非均衡狀態（顏愛靜譯，2001：25）。理性選擇學派認為最佳均衡是不存在的，既存的状态並非是處於最佳的状态，而其取而代之的看法是最佳的均衡狀態，因集體行動的邏輯下，行動者間的單方行動與互動狀態並非僅是靜態的。而制度不均衡的消除過程，就是新制度取代舊制度的過程，就是制度變遷與制度創新的過程。

由上述的分析可以發現，新制度主義中理性選擇學派關注的是理性自利的行動者，在集體行動中追求自身利益極大化的同時，如何在與其他同樣是理性行動者的互動中，選擇一個彼此都能接受的制度。

在制度變遷的問題上，許多理性選擇學者的分析中，制度變遷的分析並不是他們所關切的重心，因理性選擇學派分析的目標在於評估行為以及政策當中結構性因素的影響，其認為制度變遷是具有相當的困難度，因一旦某種制度架構成立之後，要去改變他是較不容易的，而這正是理性選擇學派與組織理論學派所重視制度化的過程理論及歷史制度學派所強調的變異理論之差異的地方。

理性選擇學派在說明制度的發展與變遷上，採取的是一種「路徑依循」(path dependence) 的思考模式，主張制度的發展與變遷類似物理中的慣性概念，一旦社會、國家選擇了特定制度之後，此制度便會一直存續下去，直到重大的技術創新或突發事件，才會產生制度上的改變。易言之，理性選擇學派強調初始的選擇在制度安排上的重要性，具有關鍵的影響，在路徑依循的模式下，一旦國家、組織或地區採取特定的行為軌跡後，想再逆轉的話，其所付出的成本將是相當的高（王躍生，1997：81~82）。

事實上，理性選擇學派是將制度變遷置於制度失靈的框架下來探討，一方面認為制度具有穩定與持續性，另一方面將制度變遷當作是解決既存制度供需之間



的一種修正過程，而此亦維持了理性選擇學派對制度慣性的樂觀看法。

## 貳、社會制度途徑

嚴格的說，最早是社會學家從 19 世紀開始涉足制度問題，如馬克思、韋伯、凡勃倫、杜克海姆等。比較理性選擇制度主義，社會學制度主義的大部分文獻似乎集中在組織研究上(March and Olsen 1984,1989, DiMaggio and Powell 1983,1991, Tolbert and Zucker 1994)，如官僚體制、商業組織、利益集團等；而且，對制度的定義相當廣泛，除了理性選擇途徑中的正式制度外，還包括非正式制度，例如，傳統、文化、規範、價值觀等等。因此，社會學制度主義有時也被看作文化主義的。

社會學的制度主義最主要是在探討人類的鑲嵌性（embeddness）與制度的同型主義（institutional isomorphism）的問題，並從這些問題衍生探究價值、規範、利益與信念等制度構成要素的角色。人類的鑲嵌性的特質反映在其對行動者的行為假定上，相較於上述的理性選擇途徑「理性人」的假設，社會制度論採取的是一個較保守的觀點，認為個人是生活在文化和制度的系絡之中，「自利」和「效用」的概念完全也是由此一系絡所決定，是屬於一種社會建構下的產物，因此理性個人的行為也是根植於制度環境之中，在不同的情勢和社會系絡中，會出現不同的行為，也就是說，個人在社群中應該扮演的角色已經透過社會化的過程而被制約（Koelble, 1995: 234）。社會集體對每個角色的規範與期望也已經內化作個人行為的動機。相對於理性選擇主義認為，個人可創造和設計制度來促進個人利益及鼓勵可欲結果的發生，社會制度主義者並不如此認為，他們認為個人並不是可以自由地在各種制度、規則、程序當中做選擇，他們認為個人的行動理性是相嵌在特定的社會系絡之下的，所以社會互動關係、權力網絡、及文化系絡才是分析政策產出不可或缺的面向。學者 P.J. DiMaggio 與 W.W. Powell 就認為在「鑲嵌」

的假定下，行動者是具有先天潛在的保守傾向，當慣例一旦被制度化建立之後，行動者便會傾向固守慣例且依附其中。因此認知與文化上的鑲嵌就經常被用來解釋為何行動者無法去改變制度性的安排，而寧可選擇墨守成規的行動邏輯。而在此行動邏輯下，行動者被看作是鑲嵌在社會、經濟與政治的關係中，並且凌駕行動者的意志之上（ DiMaggio & Powell, 1991：66）。

而所謂的「同型主義」則是用來解釋制度變遷的方向，我們可以知道社會制度主義途徑乃是由制度化的角度說明制度變遷的原因與動力。組織在制度化的環境下，行動者的行為實際上是受社會化方式、自我認知的形式與獎懲機制等的限制，因此很難如理性選擇學派所認為的可以去大幅度改變制度，充其量亦只是在制度的範圍內作行動上的修正，以迎合外在環境制度以求取生存。在這樣的預設下此派學者借用社會學中組織生態論的觀點，將制度比喻為組織，組織為謀生存與發展，必須自外在環境中汲取資源和爭取支持，運用不同策略創造獨特的「利基」；同樣的，不同制度之間亦是相互競爭的，各有其支持者，脫穎而出的條件乃取決於何者能發展出一套與社會文化系絡最契合利益，構築社會正當性的基礎，有些制度較能適應不同的環境系絡，便有較大的生存利基，有些制度則僅適用於特殊的系絡，利基自然較小。簡而言之，社會正當性的取得與喪失是制度興衰的關鍵。至於制度的變遷，由於社會制度主義者所認定的制度，不只是法律、契約、習俗等規範面，還包括認知的層面，因此，制度的變革不緊緊只是單純的結構改變而已，尚須有認知上的調整相互配合，制度的變遷才能成功。

於是社會制度主義者將此種採取與制度環境相容策略的限制性過程稱之為同型主義（isomorphism），同型主義意味著在與外在制度環境互動時，須面臨有限資源的爭取，更重要的是組織會屈服於政治力量，以及制度環境所認可的合理性。從上述組織理論學派中制度變遷的說明，我們可以發現該學派並不是像理性選擇學派所主張的，制度中的行動者具有主動性能夠去創或改變制度，組織理論

學派認為行動者再大多數的時候，只能順服或服膺制度，同時組織理論學派對制度的定義亦較為廣泛，認為制度不是只有可觀察的正式結構或規則，也包括了許多心理與認知層面的要素（莊文忠，2003：25）。換句話說，社會學制度主義中的制度是在更大範圍的社會結構中運作，制度至作為一個社會現象或範疇而存在。而人的選擇和行動並不只是制度制約下的結果，而是更為廣泛的社會架構制約的產物。對社會制度主義而言，我們所研究的制度或行為是如此受正在進行的社會關係所制約，因此把制度當作一個獨立變項來研究是極大的錯誤。不只是制度作為一個社會現象或範疇而存在，社會制度主義同樣認為人或個體同樣也是作為一個社會現象或範疇而存在。制度不只是界定什麼是「可能的」，而且也界定了偏好和利益；而制度對人或個體如此這般的制約，正是通過是社會關係作為中介，這種社會關係可能是政治的、道德的、宗教的甚至是社會習俗；因此制度是人做為社會存在的一個場域；社會制度主義認為如果我們忽略這種社會關係，去強調制度對人或個體的制約會產生非常重大的瑕疵。

不過在此我們要進一步聲明的是，雖然社會制度學派與理性選擇學派是兩種截然不同假定的新制度主義論點，但隨著近年的發展，不同的理論間有彼此互相補充援引的現象，且在理論架構上有突破二元對立的企圖，而此種發展即是下面所要介紹的歷史制度主義。

### 參、歷史制度途徑

自從一九八〇年代政治學研究的轉變，在於學者對行為主義的研究方法產生疑惑，她們認為在行為主義的研究方法下，往往忽略了政治其實還是由具有人性的行動者所構成的事實，也因此學者開始將政治學的傳統議題—國家，重新加以詮釋，並致力於理論的建構。再加上一些經濟危機事件的發生，如石油能源危機、

東亞挑戰的危機等，亦促使政治學學者開始注意為何各個國家在面對相同的危機時，會產生不同的因應措施？於是他們對國家的結構、國家與社會的關係又開始產生高度的興趣，興起一股以「國家中心論」<sup>註8</sup>為主導的研究潮流。

根據 Skocpol 的觀點，國家機關追求的目標與政策，在實際的運作上，未必與社會階級或團體的利益相符合，國家機關實際上也是一個行動者，有其自主性，亦有其自己的利益與偏好，因此，不能將其政策視為單純的只是反應特定社會階級與團體的利益。而國家中心論的核心概念可分為二個：一個是國家機關的自主性，另一個則是國家機關的能力。前者是強調國家作為一個組織有其自我追求的目標，其制定的政策與目標，並非僅是反映特定利益團體與階級的要求而已。而後者係指國家機關在面臨社會中利益團體的壓力下，制定與執行政策的能力。在此假定下，國家機關可能具有自主的政策與偏好，但它並不一定有能力去執行該政策，因此，我們必須認清國家能力是有限的事實，同時透過過程取向，以理解國家與社會之間的互動關係。

而國家中心論雖然並不是導致歷史制度主義的唯一因素，但可以說是具有重大的影響力。歷史制度主義對於國家機關結構的議題與國家中心論同感興趣，但歷史制度主義不僅止於從組織之間的互動出發，更強調國家機關的行動、政策的形式，並且提升到重視意識型態的層次，以了解此一互動的過程。易言之，國家中心論與歷史制度主義皆重視非決定性因素的影響，使得國家機關在作為一個行動者的假定下，具有更高的行動能力，並且需認清國家能力是有限的事實，從過程而非結構性因素來研究來從事研究，才能解決 M. Weber 以降，學界過於強調國家機關強制力與合法性研究所帶來的盲點。

---

<sup>註8</sup> 近年來國際政治與比較政治學科的領域，開始注意到全球性國際分工與經濟型態轉變對國家的影響。國家的角色不再只是限於維持國內政治與經濟秩序，國家更必須面對外部政經環境的劇烈變遷，研擬出解決之道。

就歷史制度主義而言，其是把研究重點至於規範、過程以及習慣的程序，並強調行動者計算能力的重要性。同時，透過理性的觀點將行動者的利益與結構相互結合，以期能在情境下求得適切的反應。因此，行動者的行動邏輯，是在制度的限制下追求最適切的反應，而非利益的極大化。而相較於理性選擇學派的觀點，歷史制度主義認為制度是提供行動者制定政策與追求利益的範疇，而不是像理性選擇學派將制度當作是行動者在追求利益與達成偏好時，所必須採取的一種權宜行動或策略。故歷史制度主義較強調的是系絡的限制性，將制度視為是選擇與偏好決定的機制。

制度變遷的研究可以說是歷史制度主義的理論核心，而歷史制度主義對制度變遷議題的重視，主要是來自 1980 至 1990 年代之間，許多舊國家的消失與新國家、超國家政體誕生的現象引起該研究途徑的研究興趣，而這些變遷迫使研究者必須更為仔細的省思變遷與國家研究的主題。根據 Peter 與 Taylor 的觀點，歷史制度主義具有四個重要的特徵（Peter & Taylor，1996：954~958）：

a 以宏觀的觀點與範疇來定義制度與行動者行為的關係。

歷史制度主義將重點置於規範和過程以慣常的程序，強調「計算」的重要性，並透過理性的觀點將行動者的利益與結構相結合。而行動者追求的係最適切的反應，並非理性選擇學派利益極大化的假定，而所謂最適切的反應，則是透過一次又一次，不同團體間的策略、攻防中所形成，人只能靠突發的狀況來改變制度。

b 權力與權力在制度實際運作的不對稱關係

事實上，新制度主義中各學派對於權力的運作，均有高度的研究興趣，而歷史制度主義特別注意偏差性的問題。偏差性是指制度的產生，一方面是制約行動者行

為的一套標準程序，另一方面也可能是行動者追求利益下所產生的特定秩序與規範，亦即是說每個制度的形成必然有權力不對等的情形，在制度不對稱下，制度中弱勢的行動者可透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度。

c 路徑依循與結果的不確定性。

儘管歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑依循的概念，解釋制度如何受到歷史的影響而產生依循的因果觀，並將歷史因素的序列拉長，以分析行動者的行為，認為路徑依循的現象，是因為行動者在當時的環境與條件下所採取的最適合行動方案。但歷史制度主義認為此種路徑依循的解釋並不能顯示行動者在決策的當時就是如此的考量。事實上，行動者再不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生改變。倘若僅是以路徑依循作出解釋，將會形成只能解釋「歷史當中發生了哪些事？」而無法解釋「這些事情是如何發生？」的情形。因此，歷史制度主義對於不確定的結果與歷史中偶發性都是相當強調。

d 制度的準決定論。

歷史制度主義的觀點不同於理性選擇學派強調行動者的策略，以及社會學派所認為的制度具有終極的決定論。歷史制度主義雖然重視制度如何限制行動者的行為，但亦重視制度的限制性與被破壞的可能性，所以歷史制度主義的研究者強調：制度並非是政治結果的全部，他們亦注重制度與其他因素相互調和的關係，特別是理念與思想對制度的影響。

李英明教授就認為歷史制度主義中的制度不只是最為人或行動體的策略選擇背景（理性選擇學派的主張）而以，制度更是嵌入在歷史之中；亦即，與其說人以制度作為策略選擇的背景，倒不如說人以歷史作為策略選擇的背景，但歷史

制度主義並不否認人或個體可以在制度和歷史中進行策略選擇的可能；但是制度和歷史不只是作為人或個體的策略選擇背景而已，他們更是人或個體的偏好、利益和目標形成的背景。（李英明，2005；14）

從歷史制度主義的特徵我們可以發現歷史制度主義對制度如何影響行動者行為的假定，實際上是採取折衷的立場。首先，歷史制度主義認為制度是利益計算下的策略互動，同時制度亦界定了利益的範圍。而由制度所引導的策略性行動，長期下來就成為了一套世界觀或文化習慣。其次，歷史制度主義認為制度並非因果關係的唯一來源。由於歷史制度主義對制度變遷是採取動態的觀點，排除了既往政治制度連續性的看法，因此轉向追求制度變遷的來源及其結果。在此前提下，歷史制度主義認為制度不是唯一的因果力量，因果關係具有其複雜性，社會經濟的環境條件以及理念因素，都會影響因果關係的產生。最後，歷史制度主義採取的是過程研究法，從時間序列的面向來分析事件發生的前因後果，最重要的是它強調結構與行動的交互關係，由行動者的行為與結構之交互作用結果所形成的影響中，尋找影響行動者與制度變遷的原因。

#### 肆、三個學派對制度變遷異同的比較

經過前面對各種制度變遷的理論說明，我們可以發現前一章所論述之新制度主義各種途徑對於行動者的邏輯、制度變遷的動力以及變遷的方向等分析層次上的觀點，實際上有若干的差異與類似的部分。經濟學中的新制度主義承續其學科的傳統，關注的是個體在面臨集體行動時如何進行選擇。社會學中的新制度主義，則是傾向關切集體行動中共享的價值、意義以及人們行為視為理所當然的習慣，論述制度無所不在的特質。至於歷史制度主義，則是承繼政治學對於國家機關與權力等傳統議題，作為重新詮釋的基礎。而以下表一針對三種制度主義的變

遷途徑之異同加以說明。



(表一) Immergut 詮釋的新制度主義三種途徑

	理性選擇	組織/社會制度理論	歷史制度主義
<b>利益</b>	策略性因素影響，致使行動者轉向選擇次佳均衡。	行動者無法完全瞭解自身利益為何，且時間及資訊的不完整使得其只能依賴既存規則。	行動者對利益的解釋會受到集體組織與制度的影響，並且隨其歷史背景而有所差異。
<b>政治過程</b>	強調規則性安排於達成公共利益的必要性，如國會的投票、司法審判等都會影響結果。	組織內部、外部的互動會共同影響政治結果，就像垃圾桶模式中各種力量會形成行政的重組與政策執行。	政治過程是由憲政、政治制度、國家結構、國家與利益團體間的關係、政策網絡以及時機的改變等因素所共同建構。
<b>規範議題</b>	Elsrer：有形式上的理性手段才有實質上的理性目的。 Buchanan, Tullock：自由交換達成集體行動效率的極大化。	Perrow：對正式官僚組織、權力有限性的暗示。	Lowi：司法民主是基於強而有力的國會與協商所建立的遊戲規則，而不是特定的結果。
<b>行動者</b>	理性的	有限的認知能力	具自我反省的能力
<b>權力</b>	強調行動者的單方行動力。	是行動者位於組織結構的職位而定。	由國家機關、決策制定管道、政治代表及心智建構等因素所共同認知的結果來認定。
<b>制度機制</b>	經由規則所建構而成的選擇權力。	透過既定程序、慣例來建構及計算利益的能力。	由規則、結構、規範及觀念來共同建構利益選擇、計算能力與目標的形成。

資料來源： Immergut, 1998:9~11 (轉引自謝俊義, 2000:6)

首先，就行動者的邏輯來看，理性選擇途徑採取的是一種計算的取向。理性自利的行動者在企圖極大化其目標與偏好的同時，必需考慮同樣是理性自利行動者的策略，所以其在行動之前必須考量或期待其他行動者的行為，且因為行動者之間的互動行為具有重覆性，為降低交易成本與互動結果的不確定性，才使得理性自利的行動者選擇制度作為保障其偏好與利益的措施。在面對制度的變遷上，理性選擇學派亦承襲一慣的思考模式，以相對價格的改變來解釋制度的變遷。相對價格的改變意味著行動者的選擇能力具有相當程度的主動性與自主性，理性自利的行動者可以自由的進出制度，而不受到強制性的限制。

而相對於理性選擇學派的假定，新制度主義中的社會制度主義學派則是有另一類看法。行動者並非是理性選擇學派當中所形容的是企圖極大效用的個體，相反地，行動者只是制度環境下的滿足者，受制於所鑲嵌的環境、系絡與制度。因此，符號、文化與慣例等制度性因素建構了行動者的偏好、身分與自我意象。而變遷的發生在該途徑是較具困難性的，反而強調積習以久的慣例與認知性要素再制度脈絡中傳承的事實。故相對於理性選擇學派而言，社會制度主義學派是採取的是文化途徑而非計算途徑。

而事實上，我們即可以進一步把理性選擇學派與社會制度主義學派在行動者的理性、制度變遷的動力與制度變遷的方向上作一個鮮明的對照，使我們清晰的瞭解兩者的差異。前者主張行動者可以透過自由意志去建構一套符合自身需要、利益的制度；制度變遷的是為了滿足行動者利益或偏好的轉變的一種調整的過程，且需要「外生」力量的介入來達成。後者則持相反的觀點，主張行動者只能被動的符合制度環境的要求，以求得生存。制度的變遷是行動者為了順應外在環境所採取的消極被動策略，行動者只能在既有的制度環境中尋求生存之道，而此時，制度變遷的動力是透過「內生」的力量來達成（徐斯勤，2001）。不過，雖然理性選擇學派與組織理論學派有著不同的假設與結論，在方法論與研究範疇亦是各異其趣，但不同的制度變遷理論似乎亦顯示了制度變遷在本質上具有高度

的複雜性，要關注的層面是廣泛複雜的。

而歷史制度主義則是折衷了理性選擇學派與社會制度主義學派的觀點，在對由利益計算下所採取的策略性互動行為，是與理性選擇學派相同的計算途徑。但兩者的差異在於理性選擇學派形成的看法，是由行動者策略互動下所產生，而歷史制度主義雖然也採取計算途徑來論述行動者的行動邏輯，但利益並不是由行動者所建構，而是由制度所界定。其次，雖然歷史制度主義雖與組織理論一樣，強調制度在文化上與歷史上的傳成與影響力。但與社會制度學派不同的地方在於社會制度主義學派強調的是一種在制度環境中視為理所當然的文化習慣或總體觀，而歷史制度主義對此採取的觀點則是，一種透過制度所引導的長期性策略互動所形成的價值觀與習慣。再者，二者都強調習慣性行動的重要性，但不同的是歷史制度主義的習慣是建構在制度定義下的反覆互動上，而不是組織理論學派所強調的先天性認知的限制。

除了上述的差別之外，在制度變遷的看法上歷史制度主義亦有其不同的觀點。首先，歷史制度主義認為制度並非因果關係的唯一動力，其認為因果關係具有相當的複雜性，並非如理性選擇學派或組織理論學派所認為的制度均衡或穩定狀態那麼單純。社會、經濟結構與環境條件是隨時在變的，再加上意外事件與重大危機的發生，都會形成行為的不可預測性與破壞既定制度的可能。而歷史制度主義對此作了較好的掌握，它從時間序列的面向上分析事件的過程與後果，並且是由行動者與制度結構互動作用下產生的意圖性與非意圖性的結果，所造成個體處境與制度的改變。故歷史制度主義對特定制度結構與互動過程的獨特性與變異性，有較高的關懷與適用性。

其次，再討論結構與行動之間的關係時，理性選擇學派假定行動者的行為與制度間的解釋具有一定的理性脈絡可循，認為理性是建構在自利的動機上，所以行動與結構間具有邏輯的一致性。而歷史制度主義雖不放棄以理性作為結構與行動之間的解釋，但更重要的是歷史制度主義並不以理性作為解釋制度形成或變遷

的唯一工具，其亦關注結構與行動運作的「非理性」層面。因此，制度的形成與變遷不見得全然是理性所促成，有時是再不同的因素下重新排列組合而成社會實體（social reality）。

總的看來，在對新制度主義中理性選擇、社會制度與歷史制度主義三個學派的比較分析之後，筆者認為歷史制度主義應是較為完整的觀點，因我們可以發現其他二者都各有所缺，例如理性選擇學派強調只能說明行動者於某一特定時空下的利益偏好與選擇，然而行動者在不同時期會產生利益偏好的改變，若將這些不同的利益偏好串連起來，將會產生理性選擇學派無法解釋行動者在不同時期選擇彼此矛盾的現象，而歷史制度主義則針對此以歷史性因素來作為補充（莊文忠，2003）。而社會制度學派雖在制度的穩定、停滯與慣性產生的原因上有所貢獻，但在制度變遷的議題上是其較弱的一環，雖然社會制度主義學派強調文化、鑲嵌的重要性，但其無法解釋非制度內因素的影響，亦即外部環境因素著墨不多。而且僅僅把分析層次置於行動者與其所鑲嵌的系絡環境當中，低估了行動者創新的能力與可能性，而歷史制度主義的分析層次與研究範疇，則可作為社會制度主義學派的補充性解釋。因此，歷史制度主義拮取了理性選擇與社會制度主義學派當中的若干觀點，例如：路徑依循、認知、理念、文化的影響作為其理論的基底，更重要的是，歷史制度主義強調透過時間序列的解釋與分析，來發現制度創建、變遷與競爭等議題的原因。所以歷史制度主義的優點，在於它並不是僅由個體的行動與集體的限制中，論述制度變遷的相關議題，它企圖由各種危機、意外事件與不可意料的非制度性因素，擴大了我們對於制度變遷的想像。

而且就變遷發生的原因與制度的影響而言，一個好的變遷理論不只是關心行動者的理性選擇應該是什麼，同時也應關心行動者實際的選擇到底是什麼。因此，對於變遷理論的研究與解釋變遷，不能僅只觀察在歷史上某種特定的變遷現象，就認為行動者是為達成某一目的採取的必要手段所導致。歷史是具有連貫

性，不可斷章取義的截取幾個歷史上的「點」做因果分析，而誤認為觀察的結果就是能有效的解釋變遷的現象，更重要的是必須要將焦點放置在歷史脈絡中去理解。E. M. Immergut（1998）對此點亦採取相同的觀點，因果不確定形成了各種意外的組合，這常使得理性自利的行動者之行為轉向到另一條未知的路徑上。倘若缺乏歷史性的解釋，會造成斷章取義的偏執觀念。



### 第三章 國家角色與促進產業升級條例的演變

目前國內財經學者研究促進產業升級條例優惠政策大都從台灣經濟發展的階段來解讀，因此現有的促進產業升級條例的文獻資料大都與我國的產業經濟政策劃上等號，如表一，學者孫克難教授（2000）在相關著作中探討台灣租稅獎勵政策時皆與不同經濟發展階段有著密切關係。

【表二】、台灣經濟發展各階段的賦稅制度及相關措施之政策背景與效果

經濟發展階段及期間		賦稅及相關政策背景	促進產業升級條例之變遷	賦稅及相關政策之效果
進口替代及調整時期（1949-1961）	進口替代時期（1949-1957）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 勞動力過剩，失業率高。</li> <li>• 外貿短缺鉅額貿易逆差。</li> <li>• 國防支出龐大，財政赤字嚴重</li> <li>• 投資資金不足。</li> <li>• 物資缺乏。</li> <li>• 物價膨脹。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 土地改革（1949-1953）</li> <li>• 關稅保護</li> <li>• 進口管制</li> <li>• 公用工礦及重要運輸事業，減免營利事業所得稅獎勵標準（1956）</li> <li>• 實施第一期四年經建計畫（1953）</li> <li>• 外銷退稅（1953 至今）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 平均經濟成長率 8.6%。</li> <li>• 進口替代產業相繼建立。</li> <li>• 高度保護造成產業依賴心理，汽車工業為典型例子，嚴重扭曲資源配置</li> </ul>

	<p>財經改革調整期</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>進口替代產業之國內市場飽和。</li> <li>美援即將停止。(1965年6月)</li> <li>鉅額貿易逆差仍然存在。</li> <li>農業勞動力仍然過剩。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>擬定十九點財經改革措施(1960)</li> <li>頒行獎勵投資條例(1960)</li> <li>進行外匯貿易改革(1958-1961)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均經濟成長率6.9%</li> <li>對過渡保護之進口替代進行局部矯正</li> <li>展開第一階段經濟自由化運動</li> </ul>
(1962-1973)	<p>出口擴張時期</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>配合第五期四年經建計畫之推行。</li> <li>配合經濟結構逐漸改觀,以及國內外經濟發展之新形勢。</li> <li>配合農村經濟建設發展之需。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第一次獎勵投資條例之修正(1965)</li> <li>第二次(1967)</li> <li>第三次(1970)</li> <li>第四次(1973)</li> <li>制訂加工出口區設置管理條例(1965)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均經濟成長率11%</li> <li>外匯開始累積</li> <li>重經濟忽略環保</li> <li>失業、財政赤字、外匯短缺逐漸獲得改善</li> </ul>
(1974-1983)	<p>加速公共建設時期</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>爆發世界性石油危機,經濟發展情況與之前顯有不同</li> <li>交通、電力等基本建設不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>推動十項建設。</li> <li>發展二次進口替代產業(1974)。</li> <li>發展策略性工業(1981)</li> <li>第五次~第九次獎勵投資條例修正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均經濟成長率8.4%</li> <li>選擇性的發展重點產業引起許多質疑</li> </ul>

<p>自由化、國際化與產業升級時期 (1984—至今)</p>	<p>財政穩健時期 (1984-1988)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 貿易大幅出超;且在美國壓力下,新台幣大幅升值。</li> <li>• 勞動力短缺、工資上升。</li> <li>• 土地價格飆漲。</li> <li>• 環保意識抬頭。</li> <li>• 設廠土地取得困難。</li> <li>• 兩岸經貿活動開始密切 (1987)。</li> <li>• 解嚴及民主政治開始推動。</li> <li>• 企業出走,有產業空洞化之虞。</li> <li>• 積極爭取進入國際貿易組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建立自由化、國際化、制度化之原則 (1984)。</li> <li>• 實施營業增值稅。</li> <li>• 大幅降低關稅。(1987)</li> <li>• 解除外匯管制。(1987)</li> <li>• 大幅解除投資管制 (1989)。</li> <li>• 第二次賦稅改革第十次~第十二次獎勵投資條例修正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 租稅減免獎勵仍多,而其效果又普遍不彰,必須全面加以檢討。</li> </ul>
---------------------------------	---------------------------	---	---	--



	財政赤字時期（1989—至今）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府財政赤字惡化。</li> <li>• 產業升級緩慢。</li> <li>• 貿易巨幅出超。</li> <li>• 超額儲蓄。</li> <li>• 政治民主化及政黨競爭持續發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 頒佈促進產業升級條例（1991）。</li> <li>• 推動國家建設六年計畫</li> <li>• 發展十大新興工業（1991）</li> <li>• 政府推動振興經濟方案。（1991）</li> <li>• 建設台灣成為亞太營運中心。（1995）</li> <li>• 實施兩稅合一制。（1998）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 產業升級仍然緩慢，企業研發投入不足，影響國際競爭力。</li> <li>• 以往稅制不公，重複科稅嚴重，進而阻礙民間投資的現象，在兩稅合一後，獲得改善。</li> <li>• 各級政府及民代竟開福利支票，助長財政赤字惡化。</li> <li>• 政治民主化與選舉，不但影響立法與行政效率，而且扭曲政策方向。</li> </ul>
--	-----------------	--	---	---

資料來源：孫克難，2000：45。

孫教授將台灣過去經濟發展階段之賦稅政策及相關措施的背景及效果，彙整於表二，讓我們容易發現各種賦稅政策在當時及對以後時期的影響，其回溯至民國 40 年代初期，國民政府從大陸撤退到台灣，當時台灣島內百廢待興，課稅最主要的目的是在取得財政收入，其他有關課稅公平、效率、經濟成長的目的在開始時無力兼顧。因此，在當時稅制上主要存在三大問題，即所得稅重複課徵、銷售稅重複課徵、以及關稅稅率過高的問題，特別自民國 44 年實施綜合所得稅與營利事業所得稅並存制以來，問題就已存在，因此迫使得政府必須仰賴獎勵投資條例及後續的促進產業升級條例來抒解重複課稅的情形，以致於造成後來的高

稅率、多減免之無效率且不公平的現象（孫克難等，1998：36）。

不過這種類似新古典經濟學把政府視為一種萬能的、仁慈的機構，它控制著賦稅、津貼和各種數量，以實現一種「帕累托」最優的資源配置的說法，其實是有過度簡化問題的嫌疑。例如公共選擇學派指出，政府在運行過程中也會失靈。像企業之間爭奪客戶的競爭對市場過程的結果所產生的影響那樣，黨派之間的競爭也會對政治過程的結果產生同樣令人不滿意的結果。在唐斯的國家模型中，政府似乎不僅僅是一種投票規則或把有關選民偏好的資訊輸入其中的黑盒子（black box），而且還是由真實的人們——代理人、官僚以及選民——組成的一種公共機構，而且每個人都有他們自己的目標和約束。政府要在自由和權威中尋找平衡，任何一個極端都會導致其自身的毀滅。而在大衛·伊斯頓（David Easton）在政治系統的模型中就認為國家的政治運作與生物系統的運作模式相同，公民的要求即「輸入」（inputs），被政府的決策者所得知，最後在做成權威性決策與行動，即「輸出」（outputs），這些輸出接著會對社會、經濟、與政治環境產生影響，也許不是很滿意。公民會再一次的表達它們的要求，這辨識系統中重要的回饋（feedback），他也許會修正稍早的決定，然而，究竟在轉換過程中（conversion）發生了什麼事，卻仍是晦暗不明，這個過程就是一個黑盒子。黑盒子的內部不僅僅是處理外部要求的過程，還有更多的事在這裡發生。政府多半總是自言自語，並使回饋圈產生短路，來自政府內部不同部門的壓力，也就是伊斯頓所稱的內部輸入（within-puts）。

經濟學家們一直傾向於把政府界定產權和保護產權的作用看作是外生的。但我們並不能簡單地視政府的力量總是促進市場。政府的強大可以用於保護產權和保證對契約的履行，同時，也足以對公民的財產進行掠奪。市場的繁榮和發展一方面需要適當的產權制度和法律，以保障產權不受侵犯和契約的完成，另一方面，也需要一種制度，保證政府在進行產權保護的同時不會對公民財富進行掠

奪。從這一意義上講，國家可以認為是經濟內生性規範秩序的一個方面。因此歷史制度主義則是從政治上與社會上的「制度」來作分析，其具備以下四項特徵：

- 一、制度的最重要成分是具有某種社會性或政治性的結構特色（**structure feature**），這個結構可能是正式的（例如國會、官僚體系的行政機關或法律架構等），也可能是非正式的（例如由相關的利益團體所組成的互動關係網絡或一組共有的意識型態等）；
- 二、制度的存在有較長的穩定性；
- 三、制度必定影響個人的行為，亦即對人類行為造成某種的限制；
- 四、制度內部的成員必然分享某些共有的價值與意涵。

歷史制度主義一方面依據台灣經濟發展各階段歷史事件與社會環境的變遷，另一方面採用經濟學與社會學為理論基礎，依據各自熟悉的研究途徑以新的觀點解釋制度性的安排（**institutional arrangements**）是如何影響、塑造、調和社會的抉擇。而他最核心的論點就是基於「制度影響行為」的基本假定，將「國家」至於政治研究的核心，亦即所謂「喚回國家」（**bringing the state back in**）的呼聲，此項呼聲對於比較政治與公共政策造成相當大的影響。

我們可以發覺即使在同一個國家底下政府部門長期對促進產業升級條例政策也有著截然不同的看法。而我國財政部與經濟部兩部之間長期針對促產條例的齟齬不斷也早就眾所皆知（如下表三）

【表三】、我國財、經兩部會對促產條例的長年爭論

經濟部的立場	財政部的立場
1、台灣給予產業的獎勵，並不比他國優厚。世界各國均以租稅優惠措施來吸引高科技產業投資。促產條例的施行是時勢所趨。	1、產業進行投資以「投資環境的穩定」及「獲利之可行性」為主，租稅優惠並非關鍵原因，不能視為拯救經濟的萬靈丹。此外，台灣的租稅優惠措施相較於其他國家仍具有國際競爭力。
2、促產條例的五年免稅，是「成本最低」的獎勵。	2、公司階段的租稅獎勵「並非成本最低」的獎勵措施。
3、為使產業根留台灣，獎勵就必須持續進行。	3、給予產業的租稅獎勵似有過於浮濫之嫌，有待適時修正。

資料來源：蘇建榮,促進產業升級條例的檢討, <http://tsd.social.ntu.edu.tw/tax/070905.pdf>

查閱日期：2006/5/1

也因此國家論者反對新古典經濟學的假定：市場的目標在於追求效益及大化，而其他制度（包括國家）只是市場失靈（market failure）時的代替品，而其目標也是追求效益極大化的。但是實際上卻非如此，國家會依自身的利益加強與市場的運作，但是也可能依其自身利益來抑制市場的發展。國家在其官僚體系與各種組織所構成的「政治市場」中操控制度安排（如財產權的配置與定義）就能影響交易成本與交易誘因的改變，進而導致制度的變遷。因此一些較不具效率的制度可能因現存制度的「沈澱成本」或制度的偏好而保留下來，即制度的安排基本上是被政治性決定的，而非完全隨外在環境變遷而調整，因此國家在制度形成和變遷當中扮演著主導的角色。

其實租稅優惠政策的實施背後都有一些背景因素，而國家在不同歷史發展時期有不同的考量因素，我國早期的租稅優惠目的，在國家機器有強大職能性與自主性下，促進產業升級條例一直是依附在計劃經濟發展政策下，成爲的重要政策工具，」其主要是透過租稅優惠減免達到發展國家經濟，提升國民所得及財政汲取的目的。審視台灣經濟發展過程，國家機關在經濟活動中的角色，是一種類似經濟民族主義的精神，具有發展取向的自主性國家機關採行一系列重商主義的政策措施，來推動工業化及促進資本累積，協助民間企業增加企業競爭力；一方面藉由企業發展促進台灣經濟成長；另一方面藉由經濟發展來獲得民間社會的支持，以鞏固其政權的正當性，創造兩者雙贏的模式。而租稅優惠一直扮演著產業經濟政策之重要誘因及拉攏資本家的手段之一。因此本章一反過去經濟學者從我國的產業政策來說明促進產業升級條例的變遷，而是從台灣國家角色的改變加上促進產業升級條例的歷史背景的演進來推論其對促進產業升級的影響。

## 第一節 台灣威權時期的獎勵投資條例（民國 76 年以前）

### 一、促進產業升級條例前身的獎勵投資條例前期所處之政治經濟環境

民國 38 年，因大陸軍事失利，中央政府遷台，並於五月在台灣實施戒嚴令。一方面維持在大陸所建立的龐大中央集權機構，一方面停止國會改選，讓民國 36、37 年選出的第二屆中央民意代表繼續行使職權，僅開放局部的地方自治，形成台灣政治體制的僵化；同時施黨禁，國民黨於是成爲唯一有組織與實質作用的政黨，使台灣的政黨制度得以維持一黨獨大的局面也使得台灣的政治發展約有近四十年的其間是處於威權政體中（葛永光，1989：15）。而當時台灣的經濟環境因爲政府剛遷台不久，台灣經濟百廢待舉，物資缺乏內部經濟混亂（通貨膨脹、生產不足、外匯短缺）的局勢，後來許多政府所屬的單位和物資陸續遷臺，但由於中央政府仍在廣州所以無法直接監管，行政院乃授權台灣省政府統一指揮管

理。省府遂遵照院令於是年六月成立「台灣區生產事業管理委員會」，由省主席兼任主席，成為各生產事業的協調機構，以及政府遷台初期財經決策的核心。直到美國恢復對我經援，由於美援物資大量的輸入，對台灣經濟的發展影響甚巨，才由中央所設置，行政院院長兼任的「行政院美援運用委員會」取代。更由於美國希望受援助國家能有經濟自主的計畫，做為援助的依據，因此為了爭取更多美援的援助，同時為了加速經濟的發展，政府乃擬定了「第一期的四年經濟建設計畫」。該計畫是由省府提出的「台灣經濟四年自給自足方案」修訂而來，經行政院核定後。是年七月行政院又成立「經濟安定委員會」，負責經濟計畫的審議、推動及修訂，以及在執行過程中的聯繫協調。但是第一期的四年經建計畫只能算是農工生產與交通建設等個別計畫的彙整。這一段期間經安會於民國四十七年裁撤，美援會成為經濟建設計畫總編與美援計畫的協調中心。在政府開始實行經濟建設計畫時，台灣經濟環境所面臨的主要困難為（王作榮，1978：39~40；李國鼎，1987a：247）：

- （一）國防支出龐大，連帶的使政府的預算赤字過鉅，形成通貨膨脹的主要威脅。
- （二）人口增加率偏高，形成嚴重的就業問題。
- （三）工業資源短缺，除少數的初級產業外，工業基礎相當薄弱。
- （四）國民儲蓄率低，資本形成不足，美援佔國內資本形成比例達 40%。
- （五）國際收支呈現鉅額入超，外匯短缺。
- （六）國民所得偏低，消費能力不足。
- （七）民間缺乏企業家及健全的企業組織。

所以此時台灣以「戒嚴法」為核心，以威權統治對民間的經濟、社會進行嚴格的管制，導致台灣經濟發展初期，政府的經濟策略是「管制、保護、獎勵」混合運用，希望透過政府這隻看的見的手，創造有利於台灣企業發展的政經環境，同時強化其統治的正當性。

這種保護管制政策在當時是有某種民族主義取向，而非經濟效益取向，但是從歷史制度主義的觀點而言，政策的目的並非全然是基於發展的需要，最重要的還是在解決政府當時所面臨的迫切問題，如物資短缺和財政不足等惡劣的經濟條件，政府當時的主要活動仍是以軍事目的為主。民國 42 年至 49 年軍事預算占政府總預算的比例平均達 75%，同時期政府的一般行政支出亦佔政府總消費支出的 66% 以上（蕭全政，1989：87），這是因為當時國民政府的領導者蔣中正仍想要反攻大陸，而把國民政府遷台當作是一種暫時性的偏安，因此當時當軍事支出大量的排擠了經濟民生的支出，因此政府的各種管制措施，並非如一般的經濟學者所認為的移轉農業部門剩餘至非農業部門，以達到資本累積以發展工業的目的，而是在當時的經濟環境下不得不然的過程。

## 二、獎勵投資條例前期國家的角色

保護管制政策的實施雖然有其當時的環境因素，但是這個政策的推動卻是有其特定的政治基礎，包括當時威權政府的特質以及美國援助的影響。當時台灣社會力低度的發展，立法機關是行政機關橡皮圖章，在解嚴之前台灣社會運作相當程度受到，是在「動員戡亂時期臨時條款」與戒嚴令的架構的影響，憲法所賦予人民之集會、結社、組黨與言論自由均被凍結。由於內戰的關係國會無法全面改選，國民黨在國會無反對力量的威脅下，所以能夠有效的控制國會，是以政府的任何政策草案，均可以順利在立法院通過，而資深立委在無改選壓力之下，對人民、企業或利益團體之意見，自然不需要有效的回應，致使企業或利益團體較少影響行政部門的決策（王千美，1992：36）。這些無疑的都強化了政府統治的公權力基礎及權威性，使得政府得以建立一個總動員體制，對政治經濟作全面的控制，在這種威權體制之下，台灣的社會是一種強政府弱企業的環境，因此政府的意志在經濟或者財政政策上都具有相當大的影響力。

隨著台灣經濟的發展，中產階級的逐漸擴大，使執政黨威權統治的合法地位開始受到質疑。雖然台海兩岸對立的情勢逐漸緩和，但政府對外合法性的地位一落千丈，同時亦危及到當時國民黨對內統治的合法性。在此時期，國民黨政權以促使經濟的快速發展，來強化國民政府統治台灣社會的正當性。此種特徵表現在政府對民間企業控制與支配，給技術官僚政策自主的政策選擇，在當時國民黨威權體制的支配之下，其具體表現的特徵在於強調公權力為基礎的政府對於民間社會的控制與支配，這種控制與支配的關係，表現在政治上，是對人民基本人權與基本參政權的相對剝奪與限制。在經濟活動中，則是對經濟活動的管制與市場行為的操控。在社會上，是對人民團體與社會運動的動員與壓制，在文化上則是意識型態與傳播媒體的塑造與操控。在威權體制之下，政府可免於受到利益團體與選舉競爭的壓力，不受到國會、反對黨、社會運動、以及媒體的牽制，為經濟技術官僚提供一個寬廣而自主的政策選擇空間。

### 三、獎勵投資條例前期國際政治環境

另外就美國的援助而言，美援不僅提供了遷台初期政府所需要的大量物資，同時也使美國成為影響政府政策制訂和台灣經濟發展最重要的外部因素，除了政策制訂過程外，美援的影響還及於其他意識型態和政治制度等不同的層面。就美國的國家利益而言，在於美國賦予台灣的「反共前沿」和「民主櫥窗」的地位和身份，但鑑於台灣經濟條件之欠缺恐怕無法幫助美國捍衛民主前線，因此決定協助台灣獲得經濟穩定、支援軍事防禦計畫以及增進台灣經濟生產能力，以求自給自足的目標經濟援助台灣。從民國 39 年 6 月朝鮮戰爭爆發後到 49 年代中期，臺灣接受的美援總額達 41.5 億美元，其中軍援和經援分別約占 57%和 43%(趙既昌，1985：175~201)。而美台之間的援助關係，以及美國對臺灣發展進程和後果的影響，都遠不僅限於相對容易觀察到的經濟資源流動。隨美援而來的是大批美國駐台官員和專家顧問，他們與主持臺灣經濟發展的技術官僚群體結成了密切的合



作關係。

有學者稱這種關係為「跨政府關係」(transgovernmental relations)，跨政府關係是指那些不受政府內閣或行政首腦的政策控制或嚴格指導的、不同(國家)政府部門之間的一系列直接的相互影響。一個政府內部的次級官僚機構在某種程度上具有相對於其政治領導人和上級部門的自主性，總有按照自己的利益和旨趣行事的能力和意願。而不同國家政府的次級部門之間又可能存在共同的利益、理念和偏好，由此在工作交往中形成某種合作關係。學者基歐漢·與奈依(Robert O. Keohane and Joseph S. Nye)指出，跨政府行為有兩種主要類型。一種是跨政府的政策協調，指雙方的次級部門在沒有來自高層的詳細政策指導的情況下，主要通過非正式的交往進行政策執行和調整活動；另一種是「跨政府聯盟」，指政府的次級單位與另一國政府中有共同行為取向的機構和人員建立聯盟以對抗他們自己政府中的某些成分<sup>註9</sup>(Keohane and Nye., 1977; 180-181)。

美國一般把技術官僚(經濟官僚)群體視為國民黨政權中健康成份，一向予以支持和扶植。特別是，經濟官僚一般對國民黨政權內部自蔣介石以降許多人熱衷於擴充軍隊、發展軍事工業的做法持消極態度，主張首先立足臺灣發展「民生經濟」；而在整個 50 年代和 60 年代初，美國各駐台機構更是以遏制蔣介石集團反攻大陸的企圖、防止臺灣經濟軍事化為其工作的基本目標，因此雙方在這個關鍵方面有不謀而合之處。以其經濟實用主義理念、利益中立的地位、專業化和技術化的工作作風，而且往往具有歐美教育背景，臺灣的經濟官僚群體很容易與美國援助官員和專家建立親和感，形成密切的合作關係。這種關係，連同美國依靠援助施加壓力的「槓桿效應」，被美國用以強化其影響力向臺灣內部事務的滲透。而臺灣的經濟官僚也借重這種關係加強自己在國民黨政權中的地位和力量，為了

---

<sup>註9</sup> 在 1977 年，基歐漢·與奈依出版了著名的「權力與相互依賴」在這本理論著作之前，兩人也已提出過跨政府關係的概念，對國家作為單位提出了質疑。權力與相互依賴否定了國際政治中現實主義的三個基本假定，雖然由於第二輪冷戰開始的政治大背景，該書沒有立刻掀起理論論戰，但它是自由主義全面復興的序曲。(門洪華譯，2002：112)

使自己的主張和政策被採納、執行，有時會主動把美國人當作幫助其對抗其他部門、甚至修改決策的同盟引入政策制定過程，從而形成跨政府聯盟。

#### 四、獎勵投資條例的形成

這種跨政府聯盟有其特有制度機制和組織，這就是美國駐台援助機構和臺灣方面與美援運用有關的機構。美國駐台機構包括使館、經援使團（駐台外援機構）和軍援顧問團。與戰後美國外援政策服從於政治軍事戰略的總體狀況相適應，美國對台援助機構的活動也是在強調組織和職能的系統性的原則下由美國駐台大使進行總體指導和協調。後來又進一步建立了由全部駐台軍事和文職代表團領導人組成的所謂「駐在國小組」（Country Team），在美國大使的主持下在外交政策和援助政策之間以及在各項援助計畫之間進行協調。華盛頓負責對外援助事務的中央機構歷經多次改組，但其在臺灣的派駐機構則在職能和人員上都保持了相當的連續性和穩定性。駐台經援機構的業務範圍在 20 世紀 50 年代初即被明確規定，它在外交使團首腦的督導和軍援顧問團的協助下負責各項與經濟援助有關的事務，並多方參與臺灣的經濟規劃與政策制訂（丁萬鳴，1992）。到 60 年代的國際開發署時期，隨著美國援助政策更加強調經濟援助（相對於軍事援助）和受援國的經濟發展，國際開發署駐台分署在制定援助政策過程中的地位進一步得到加強，並被要求更加積極地參與臺灣的經濟決策。國際開發署駐台分署署長由總署署長任命，並服從國務院和駐台使館的政治和工作指導。由於他實地負責經濟援助，熟悉臺灣經濟的實際狀況並直接同臺灣當局上下官員打交道，所以儘管他並不最終決定對台援助的計畫和內容，但其意見對美國對台援助政策具有相當的影響力。他還負責向臺灣當局解釋美國援助政策的目標和內容，實際上充任臺灣當局經濟政策總顧問的角色。

在援助關係的運作過程中，很大程度上出於美國方面的要求和設計，臺灣當局內部也進行了相應的制度安排和機構設置。美援運用委員會、經濟安定委員會、農復會等與美援相關的機構成為美國對臺灣的經濟事務施加影響的管道，同

時也成爲臺灣當局制定和推行整體和部門經濟發展計畫的中樞機構。這是戰後臺灣經濟發展制度結構的一個突出特徵。戰後東亞發展型國家和地區，都有一個超級經濟部門，不但是財經決策的參謀本部，更是發號施令及執行的司令部、在日本是通產省，韓國是經濟企劃院，新加坡是經濟發展局。在臺灣，從經安會、美援會、經合會至經建會，擔任了不同時期領航臺灣經濟的角色，而且這些機構基本上囊括了創造臺灣「經濟奇蹟」的重要財經技術官僚。而當中臺灣政府部門中最初並無專門的、類似於日本通產省的全面指導經濟和制定產業政策的中樞機構設置，而集中表現在台灣威權政府時期干預經濟特徵的經濟計畫職能部門的設立與沿革乃與美援經驗有著密不可分的關係<sup>註10</sup>（孫代堯，2002）。

台灣所實施的保護管制性經濟政策其成效雖然使得台灣的經濟有所起色，保護台灣國內工業的發展，建立了一個安定的經濟環境，工業生產產值佔國內生產淨額的比例由民國 41 年的 18% 提升至 20.5%（高希鈞，1995：120）。但是不可避免的也造成若干新的問題。這些問題包括（高希均、李誠，1995：250）：

- （一）國內市場飽和，導致工業生產增加率下降。
- （二）國內市場狹小，因此無法以工業吸收國內的剩餘勞力，解決失業問題。
- （三）保護管制的政策雖然減少了國外消費品的進口，但卻增加了其所需要資本設備和原料的進口，而農產品的出口擴張能力又有限，因此貿易逆差並未解決。
- （四）保護管制的經濟政策不僅扭曲了國內生產資源的配置，也造成了國內物價的偏高，導致消費者的負擔增加。

---

<sup>註10</sup>美國的干預也是臺灣財經技術官僚得以自主決策的一個重要原因。爲了培植親美的技術官僚群並使之作出合理的經濟決策（也包括合乎美國利益的決策），美國人排除了黨務官僚介入經濟決策的企圖，而使自己在美援會、農復會和經安會等運用美援的機構中發揮重要影響力。美援使團人員參與了臺灣土地改革、發展民營工業、外匯改革、獎勵投資等很多重要決策（趙既昌，1985：248）。

因此第二期四年經建計畫的頭兩年，都未能達成計畫目標，經濟成長率由第一期的 8.1% 下降至民國 46 年和 47 年的 6.95%。而就在此時美國由於其內部和國際情勢的變化，美援政策亦有了變化，因此爲了經濟發展的需要整個管制保護的經濟政策以必須重新的檢討。

民國 39 年末期，經過戰後的復原，其他先進國家的力量逐漸壯大，因爲相對經濟力的下降，美國經濟出現不景氣的現象，國際收支惡化，黃金外流，連帶的使美援政策受到影響，爲了減輕其負擔，美國開始呼籲其他先進國家分擔對落後國家援助的責任，因而大力主張國際開發政策，同時美援的運用也更強調維護美國的經濟利益（文馨瑩，1990：53~56）。民國 48 年 11 月下旬和 12 月初，美國副國務卿狄龍（C. Douglass Dillon）和經濟合作署副署長薩啓奧（Leonard J. Saccio）相繼訪問臺北。他們都表示臺灣具有加速經濟發展的潛力，希望其成爲其他亞洲國家的典範。這實際上是一年前杜勒斯訪台敦促臺灣當局對島內經濟發展給予更多關注的繼續，但方式已由施加壓力改爲更多的正面誘導<sup>註 11</sup>。薩啓奧還特別向當時的省主席陳誠表示，只要臺灣方面最大限度地調動島內資源投入經濟發展，美國就將重新考慮此前多次表示過的要不斷縮減對台援助規模的打算，爲臺灣經濟的加速發展制訂進一步的專門援助計畫（Pang Chi enKuo, 1960: 643）。

因此尹仲容主持下的美援運用委員會很快做出反應，向經濟合作署駐台分署署長赫樂遜提交了一份第三期四年經建計畫的草案，附帶提出對大量美援的申請。赫樂遜對這個計畫的方向表示肯定，但認爲內容過於寬泛而缺乏具體步驟，而且沒有體現出最大限度的自力更生原則。在 12 月的一次午餐會上，赫樂遜向經濟部和財政部官員詳細地解釋了美國駐台官員的想法到底是什麼，並指出我們希望從中國政府那裏得到什麼樣的反應。一星期後，美援會又向赫樂遜提交了經

---

<sup>註 11</sup> 1958 年 10 月下旬台海危機期間，杜勒斯親自到臺灣對蔣介石進行勸說和加壓。他批評國民黨政權的“軍國主義”色彩過於濃厚，極力敦促蔣介石集團縮減軍費發展經濟，對此後者不得不做出正面回應（FRUS, 1958-1960, Vol. 19, pp. 413-417）。

過修改後內容細緻得多的四年經建計畫草案，但赫樂遜仍然不滿意。他告訴美援會，美國方面希望看到關於中國政府更明確地表述其（在加速經濟發展的計畫方面）最大限度地做出努力而準備採取的具體步驟。於是，尹仲容請求赫樂遜提出一份闡明美國方面具體意見的書面建議，以便使他能夠仔細地研究，並拿來給其他政府成員看（尹仲容，1962：6）。尹仲容對改革的具體措施實際上早已有所擘劃，此舉顯然是借力於美國援助機構，來加速他所主張的改革計畫<sup>註12</sup>

結果，赫樂遜向美援會提交了關於「加速經濟發展計畫」的綱要。12月29日，美援會將這份綱要的譯文呈送陳誠。在這個綱要中，赫樂遜指出計畫的目標是，在今後四五年內最大限度地發展合理的經濟增長，創造未來的經濟增長的條件，以便在軍事裝備和剩餘農產品之外消除對援助的需要。為了實現這些目標，赫樂遜就臺灣當局所應該採取的行動提出八項建議：（1）在減少軍事目的的資源投入方面採取果斷決定；（2）為實現價格穩定實行緊縮性的財政和信貸政策；（3）對稅收制度進行改革，革除現存稅收體制對企業構成的障礙；（4）實行統一的和符合實際的匯率，從而防止對資源的不合理利用和過度消費，鼓勵出口，取消對私營企業和生產出口產品企業的歧視；（5）放鬆外匯管制，引入市場機制；（6）設立一個公用設施委員會，對公用設施進行有效的管理；（7）建立投資銀行機制，簡化投資手續，吸收社會閒散資金；（8）向私人業主出售公營企業。赫樂遜還指出，美國援助也要相應地作出調整（李國鼎，1987b：281）。

陳誠收到赫樂遜建議書的次日，即邀請赫樂遜和駐台大使館代辦雅格爾（Joseph A. Yager）前往商討，與會的還有嚴家淦、尹仲容、李國鼎等人。二人在力陳採納加速經濟發展計畫的必要性之於，赫樂遜還特別指出他的建議書並不代表華盛頓的指令，而是大使館和經濟合作分署以書面的和更具體的形式表達塞西奧訪台時所提出的建議，目的在於加速經濟增長和鼓勵私人部門的發展並為

---

<sup>註12</sup> 在50年代中期，尹仲容就已提出1959年後被執行的與擴大出口有關的許多政策措施。

此提供必要的援助。但他這次還是動用了美援的附帶條件要求臺灣當局應該"最大限度地自力更生"，美國將不事先確定將今後各年援助的實際數額，而是將最終視臺灣當局在為私人企業發展創造良好環境方面所做出的業績而定。陳誠在強調臺灣當局困難的同時表示，美國提出的建議是一年前蔣介石和杜勒斯的聯合公報的自然發展結果，臺灣方面原則上同意赫樂遜八點建議的內容。

民國 49 年 1 月 4 日，赫樂遜的八項建議連同一份與之有關的備忘錄被送交蔣介石。7 日，蔣介石召集了由陳誠、張沖、嚴家淦、尹仲容、李國鼎等人參加的會議。蔣介石聽取了關於 12 月 30 日美台聯合會議的背景、目標、結論及臺灣的社會經濟形勢的彙報，陳誠尤其傳達了美方在限制軍費方面的堅決態度。時勢使然，這次會議經蔣介石首肯做出了將 1961 年的軍費開支維持在 1960 年水準的決定，而且還對赫樂遜建議的總體精神和其他具體內容給予肯定和支援，這樣國民黨最高領導集團終於正式確認了經濟改革和政策轉型的基本方向。

後來尹仲容等人實際上認為赫樂遜八點建議尚不夠全面，於是決定擴大財經改革的範圍。這樣塞西奧和赫樂遜的建議終於擴展為尹仲容的「19 點財經改革措施」。這個容納了八點建議的基本精神和主要內容：放鬆對經濟的管制、鼓勵出口、改進金融和稅收體制、為私人企業和海外企業創造良好的投資和經營環境，以及平衡當局的財政收支；同時在下列方面增加了新的內容：鼓勵儲蓄和積累、建立中央銀行制度、放鬆貿易管制、充分利用公營生產設施、調整公務員薪金制度，以及限制軍費開支等。1 月 14 日，尹仲容將闡明第三期四年經建計畫（1961-1964）的目標、並吸收了 19 點財經改革措施內容的加速經濟發展方案的正式文本送交赫樂遜（李國鼎，2005）。至此，臺灣工業化戰略轉型大局已定，而且其基本政策框架也告形成。

這 19 點財經改革措施的重要內容之一，就是要全面改善投資環境，但是有關投資的法令繁雜，若依立法程序一一修訂，則必曠日廢時。為免延誤投資之時

效，乃有循特別立法之方式，制訂一項法案排除現行法中不能適應獎勵投資之條款。也就是後來的「獎勵投資條例」，民國 49 年 5 月行政院通過後，同年 6 月移送立法院審議，立法院鑑於該法案與經濟發展關係重大，且有迫切立法之需要，乃由經濟、財政、內政和交通委員會會同審查，於同年 8 月三讀通過（劉敏誠，1983：94）。該條例全文共 35 條，不分章節，在內容尚可分為三大類：賦稅的減免、工業用地之取得和公營事業配合民營事業之發展。其內容大致如下（丁萬鳴，1992：59）：

- （一）創新事業及增資擴展之生產事業減免營利事業所得稅。
- （二）生產事業應納之營利事業所得稅及其附加稅捐額，不得超過其所得百分之十八。
- （三）生產事業以未分配之盈餘擴展設備或轉投資，得免計入所得額。
- （四）股票發行溢價免計入所得課稅。
- （五）外國人之營利事業所得，按百分之十扣繳。
- （六）外幣兌換損失公積金，不計入所得課稅。
- （七）資產重估其增值部分免稅。
- （八）二年以上儲蓄存款之利息所得免稅。
- （九）購買證券持有達三年以上者，其購買價款可從所得額中減除但不超過綜合所得淨額的 25%。
- （十）經營外銷業務或以提供勞務取得外匯收入者，其外銷結匯所得額，得扣除 2%，免計入所得額。
- （十一）國外立書支各種憑證、貨物收據和證券交易單及契約，免印花稅。
- （十二）生產事業輸入該事業所需的設備，其進口稅可分期繳納。
- （十三）從事外銷或對提供勞務而在國內投資之機構營業稅免稅。
- （十四）停徵證券交易稅，個人持有證券其證券交易所得全部免稅。
- （十五）行政院得編定工業用地或時施區段徵收，設立工業區。

(十六) 農業用地可不受土地法之限制，移轉為工業用地。

(十七) 政府得運用公營事業的資源和收入，配合投資，共同經營以改良公營事業的生產技術。

此外政府配合「獎勵投資條例」的制訂，政府亦簡化工商登記、所得稅減免、沖退稅、出入境、外資的進入等與投資有關的行政手續。「獎勵投資條例」的效果很快的反映在第三期的四年經建計畫，國民所得由第二期四年經建計畫平均每年 6.9%，提升到第三期經建計畫的 10.9%，工業生產率的增加則由第二期的 57.4%，提升到第三期的 74.4%，經濟情況有著極為明顯的變化(劉敏誠，1983:96)。後來此條例又因應外在情勢的變遷陸陸續續的修訂了十二次之多，由此可知當時政經環境變遷之劇烈。

從上述的描述當中，我們可以發覺在獎勵投資條例成就的背後，有兩個值得強調的制度結構，就台灣內部而言，有其特定的政治基礎就是有一個強勢的威權政府，在強勢的政府領導作為之下，政府對經濟社會的影響是無所不在。否則政府將無法強勢的犧牲消費者和農業部門的利益來培植工業部門。就台灣外部而言，就是國際環境的影響，當時的國際政治美蘇兩國對立嚴重，美國為了避免台灣被大陸赤化，同時亦考量了台灣的戰略地位予台灣的「反共前沿」和「民主櫥窗」的地位和身份，迫使得美國必須金援台灣，進而促進了台灣的經濟發展，而這也是歷史制度主義所要強調的，經濟發展的過程同時也是一個政治與行政的過程，特定的經濟發展道路有其特定的政治和制度基礎，特定的經濟政策和發展戰略又主要是由其特定的代理人（agent）群體在特定政治權力結構和經濟政策機構中所主持制定和實施的。政治體制、經濟行政機構及其運作程式、制定和實施經濟政策的群體，以及經濟政策本身等相互關聯的要素共同構成經濟發展的體制和模式。



## 第二節 台灣民主轉型期與促進產業升級條例（民國 77-84 年）

### 一、國際政治經濟環境

相對於民國 60 年代外部的國際政經危機和壓力，70 年代外部壓力已較為緩和，民國 78 年美蘇雙方領袖於馬爾他宣佈結束東、西冷戰關係，全球進入所謂的「後冷戰時期」，由於美蘇冷戰關係的結束，對新的國際新秩序有深遠影響，國際間的經濟合作關係成為主要全球的新國際關係，同時也造成台灣在美國外交上的戰略地位更為下降，當時美國亟欲拉攏中共對抗蘇聯，以減輕自身在軍事上的負擔，然而台灣卻是美中關係正常化的障礙，因此於民國 67 年美國與台灣斷交，台灣在國際情勢逆轉後，台灣在國際關係中幾乎失去了一切的政治籌碼，因此為了維持生存和與各國的關係，就必須更依賴經濟發展，這使的政府的經濟政策更趨於務實。而對美國則由資本、技術和政策規劃的依賴變為對美國市場的依賴，這也使得美國對台灣政經結構影響的方式和層面也有所轉變。基本上，當台灣不能再以反共前沿的戰略地位，獲得美國的援助時，政府更傾向於在經濟上和美國發展互利的關係。而在局勢的變遷過程中，台灣的民間企業與資本家，不論在政治或經濟面向上都獲得更大的活動空間和利基，就是「獎勵投資條例」給予工商業界投資更多的獎勵。同時由於外在經濟條件的改變，也使我國面臨了一些新的問題，包括（李國鼎，1987a：283~284）：

- （一）全球性的石油危機，使得國際經濟持續不振，不僅工業國家進口需求能力減弱，為了保護其國內產業紛紛築起貿易保護壁壘，使我國勞力密集產業的出口擴張，遭到相當大的阻力。
- （二）資源的缺乏，使我國工業發展受到相當大的限制。
- （三）工資上漲和勞力短缺，使我國勞力密集產業面臨轉型的壓力。
- （四）其他新興工業化國家和後進工業化國家的競爭壓力。
- （五）重化工業的發展和教育的提升，也增強了我國技術勞力的水準。

總之勞力與能源密集的產業，已經漸漸失去經濟發展上的利益，要維持我國經濟的成長勢必要尋找新的產業。過去台灣的發展策略是利用廉價勞動，來發展勞動密集的產業的出口，而「獎勵投資條例」則是政府執行出口導向經濟發展政策的主要政策工具之一，但自 80 年代中期國內工資率上升迅速，客觀的環境已不利勞動密集產業的發展，而同期東南亞及大陸地區，開始以豐沛且廉價的勞動力、優惠的租稅條件等為號召，向台灣之類的後進工業化國家挑戰。

## 二、台灣社會的發展與促進產業升級條例的形成

民國 76 年起政府有關財經部門開始對「獎勵投資條例」作全盤性的檢討與評估，認為過份注重出口導致整體社會發展失衡，如環境保護、治安敗壞、投機風氣造成的社會品質惡化，因此配合整體經濟結構調整，新的獎勵投資政策在鼓勵提升投資意願的同時，勢必要更注重整體經濟環境的改進和社會的均衡發展，以降低經濟發展所帶來的負面影響。由於專家學者及相關單位的評估，都認為「獎勵投資條例」在期滿後不宜在延長，而未來獎勵措施之擬定，除鼓勵一般資本的形成外，應配合稅制合理化之精神，循自由化、公平化、一般化原則，重視外部經濟效果及促進產業升級，因此宜縮小產業獎勵之比重而強化功能性之獎勵。民國 79 年 2 月 1 日行政院地二一六七次會議審查通過了工業局所草擬的「促進產業升級條例草案」。並於 12 月 29 號送立法院三讀通過。其中促進產業升級條例的獎勵措施，主要包括四部分：

### （一）租稅減免規定

- 1、對用於研究發展、實驗、品質檢驗、節約能源之儀器與機器設備得按兩年加速折舊；對特定行業基於調整產業結構、改善經營規模及生產方法之機器設備得縮短其耐用年限二分之一。

- 2、為促進產業升級，凡投資於自動化發展、防治污染之設備或技術；以及投資於研究發展、人才培訓及建立國際品牌所支出金額百分之五至百分之二十限度內，得抵減當年度應納營利事業所得稅。
- 3、投資於資源貧瘠或發展遲緩地區達一定資本額或雇用一定人數員工者，得按其投資總額百分之二十內，抵減當年度應納營利事業所得稅。
- 4、對重要科技事業、投資事業及創業投資事業之創立或擴充，投資認股持有達兩年以上者，得以其取得該股票價款之百分之二十內抵減當年度應納營利事業所得稅額或綜合所得稅額。
- 5、中華民國國民依法取得專利權或電腦軟體著作權或出售與本國公司，而取得之權利金或所得收入，免予計入綜合所得稅額課稅。
- 6、配合政府政策，進行國外投資者，得按國外投資總額百分之二十內，提供國外投資損失準備。
- 7、僑外投資所得股利盈餘，按給付額或應分配額百分之二十，不適用所得稅法結算申報之規定。外國營利事業之管理或技術人員，一年內在中華民國居留未達半年以上者，其薪資所得不視為我國來源所得之條件。
- 8、經專案核准合併事業所發生之印花稅及契稅一律免徵，土地增值稅准予記存。如因合併以出售原有土地所得，再新購土地不足支付時，其土地增值稅得准予退還。
- 9、配合都市計畫、區域計畫、防治污染、公共安全或維護自然景觀；經政府輔導遷廠於工業區者，其土地增值稅按最低級距稅率徵收。
- 10、公司得在其已收資本額的限度內保留盈餘，政府所指定之重要事業得在其以收資本額兩倍的限度內保留盈餘，超過以上限度時，只需加增百分之十營利事業所得稅。
- 11、以未分配盈餘增資供增置或更新從事生產、提供勞務、研究發展、品質檢驗、防治污染、節約能源或提高工業安全衛生標準所用之機器設備或

運輸設備；或投資於重要科技事業、投資事業及創業投資事業其股東取得之新發行記名股票，免予計入當年度營利事業所得額或綜合所得額。

12、資產重估之增值與投資於創業投資事業收益之百分之八十不做收益課稅。

13、公司以票面金額之溢價做為公債時，免予計入當年度營利事業所得額。

以上租稅減免其相關範圍、抵減率、期限和實施辦法由行政院定之，並每兩年檢討一次。

## （二）開發基金之設置運用規定

行政院得經預算程序，以國庫撥款，開發基金之作業剩餘取得資金成立基金，供投資、融資於民間所無力或資歷不足興辦而產業升級或改善產業結構有關之重要事業或計畫；配合產業政策辦理融貸；支援中小企業發展以及其他經行政院專案核准之計畫所使用。

## （三）技術輔導規定

為提供技術輔導，行政院得制訂辦法，由政府捐助成立技術輔導單位。

## （五）工業區之設定規定

1、為促進產業升級，工業主管機關得依產業發展需要配合經濟社會發展和其他相關計畫，研訂工業區設置方針，報請行政院核定。

2、徵收私有土地，和提供公有土地開發工業區之程序。

3、工業主管機關於開發之工業區內，為經營需要，得報經濟部會商交通部，經行政院核定設置專用港。

4、工業主管機關得委託公民營事業辦理工業區之開發、租售及管理業務。

過去所實施的「獎勵投資條例」，是以產業別做為獎勵的原則，對於獎勵對象，僅限於該條例第三條獎勵項目及新創投資和增資擴建之生產事業和第四條之工業、營利事業以及第五條之農會合作社為限，能享受 5 或 4 年免稅的生產事業者，限制在合乎獎投條例中的獎勵目。而「促進產業升級條例」則是已放棄產業別的獎勵，轉而對研究發展、人才培訓、防治污染、節約能源、促進區域均衡發展及鼓勵自創國際品牌等行為進行功能別的獎勵，其適用的對象則擴及所有依公司法設立之股份有限公司同等適用。由以上可之，促進產業升級條例之租稅政策，目標以非單純為經濟成長。這一方面除了反映了當時外在經濟環境的變遷，同時也受到政治、社會環境的影響。

促產條例中環保方面來說，由於一開始台灣經濟發展就是以滿足物質需要為主要訴求，因此隨著經濟逐漸蓬勃發展，人民對於物質生活漸感不虞匱乏，但是在這過程中，由於土地的過渡開發，以及天然資源的過渡濫用，因此台灣環境在經濟奇蹟後遭到嚴重的破壞。根據統計，在台灣 GNP 上升 1% 時，沒有任何行政政策干預情況下，每人垃圾量將隨之上升 68%，這樣的增加幅度到 1993 年底時平均每人每天垃圾量已為 1.19 公斤。再加上工業廢水，以及養殖戶廢水的任意傾倒，使台灣約有 13% 的河川受到嚴重污染，汽機車和工業廢氣所帶來的空氣污染，更讓台灣生活環境亮起了紅燈（趙少康，1995；395）。事實上，早從民國 39 年和 49 年開始大力發展紡織、食品、水泥、玻璃等產業時，台灣就有嚴重的公害問題，但因為當時的政治氣氛緊張，許多嚴重污染的情況人民是敢怒不敢言。民國 76 年後，台灣解除戒嚴，開放黨禁、報禁，許多環保自覺的政治運動才慢慢展開，而這些政治運動的影響也反映在促進產業升級條例對環境保護的關注上。

就促產條例中的均衡台灣區域發展而言，台灣工業化與都市化之後，人口的分不與各地方建設、所得差距相對加大，由以下表三可知，人口在台灣北、中、南、東四個區域呈現分佈不均的現象。在自然增加率部分，除東部地區以外，其

餘地區大致相近，而在社會增加率上，北區始終保持正值，其他區域則多為移出人口。不僅各區差異性大，在各個區域中的人口也過渡集中於台北、台中、台南、高雄等都會區，其集中程度由民國 55 年的 55.3% 增加到民國 73 年的 77.5%，此種狀況對於台灣城鄉發展、區域均衡造成相當不利影響，因此希望透過促進產業升級條例的租稅減免誘因，來誘導平衡各地區的差異。台灣地區發展不均的原因其實與當時的經濟政策有相當大的關係，由於每一次台灣經濟政策的轉變與決定都牽動著一次台灣國土與空間的運用。民國 39 年開始是台灣的經濟政策是保護管制時期，當時台灣將美援大量投入在基本建設當中，為促進產業加速發展，將電力、交通運輸等重點建設著重於北部，尤其是台北縣市，產業為顧及生產成本亦多往北部遷移。

民國 49 年起，台灣進入工業化時代，受到上述「獎勵投資條例」15、16 條的影響，政府將大量工業區設立於北部地區的桃園縣、台北縣、台北市以及南部地區的高雄縣、高雄市，而人口亦為了就業大量遷入這些縣市。民國 59 年政府開始著重於外貿（中美斷交的影響），分別在高雄市、高雄縣、台中成立加工出口區，人口再次湧入這些都會城市尋求就業，而各公司企業也為因應外貿需求而必須設立辦公室或聯絡處於都會城市，台北市及其鄰近地區、台中市、高雄市等地再次被列為首要考量。且當時台灣農業經濟利潤遞減，工業利潤遞增，工作上的經濟誘因亦迫使人們遷往都市尋求更好的生活（簡龍鳳，1997：54）。自此，台灣的城鄉差距逐漸惡化，也因此反映在促進產業升級條例的修訂中，只要是投資於資源貧瘠或發展遲緩地區達一定資本額或雇用一定人數員工者，可以減稅，希望透過租稅的誘因來減緩城鄉間的差距。

【表四】 各區域人口自然增加率及社會增加率之比較

年別	北部地區				中部地區				南部地區				東部地區			
	自然增加		社會增加		自然增加		社會增加		自然增加		社會增加		自然增加		社會增加	
	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%
1961	106.0	30.9	17.2	5.0	103.1	30.8	-20.1	16.0	121.8	32.7	-7.1	-1.9	15.5	33.0	3.9	8.3
1962	111.3	36.7	29.2	9.6	104.4	30.4	-20.0	-5.8	119.3	31.1	-10.0	-2.7	15.6	31.8	2.8	5.7
1963	112.8	35.8	31.1	9.9	105.6	30.0	-17.7	-5.0	118.3	30.0	-12.7	-3.2	15.7	30.7	3.1	6.0
1964	113.6	34.7	38.4	11.7	101.7	28.2	-24.2	-6.7	116.5	28.7	-11.7	-2.9	15.8	29.7	4.4	8.3
1965	111.5	27.5	35.1	8.7	99.1	26.9	-20.1	-5.4	112.5	27.0	-10.2	-2.4	15.7	28.5	0.6	1.1
1966	113.9	27.1	34.0	8.1	101.4	22.3	-26.8	-7.1	115.0	26.8	-7.1	-1.7	15.1	26.6	-1.3	-2.3
1967	101.6	23.3	33.6	7.7	85.3	23.8	-39.7	-10.4	101.3	23.1	-14.8	-3.4	14.3	24.6	-2.2	-3.8
1968	108.9	24.2	45.3	10.0	92.2	23.0	-35.2	-9.1	106.0	23.6	-7.4	-1.6	13.5	22.8	-7.5	-12.6
1969	112.1	23.7	55.5	11.7	91.5	21.8	-31.9	-8.0	103.3	22.2	-12.5	-2.7	13.3	21.3	-10.9	-17.8
1970	117.9	23.8	48.0	9.7	89.1	20.7	-30.1	-7.4	102.5	21.3	-16.3	-3.4	13.3	19.3	-11.0	-17.7
1971	113.0	22.0	50.8	9.9	85.9	19.4	-32.2	-7.8	98.5	20.1	-15.3	-3.1	12.2	17.8	-10.7	-16.9
1972	109.0	20.5	63.8	12.0	81.7	19.3	-32.0	-7.6	92.3	18.5	-23.1	-4.6	11.2	16.4	-9.3	-14.7
1973	108.3	19.7	70.1	12.8	82.2	18.5	-39.5	-9.1	92.3	18.3	-31.8	-6.3	10.4	15.2	-11.9	-18.8
1974	104.3	18.4	60.1	10.6	79.3	18.7	-36.4	-8.5	88.9	17.4	-20.8	-4.1	9.6	14.6	-8.2	-12.9
1975	102.8	17.6	60.9	10.3	81.3	22.0	-33.0	-7.5	90.1	17.4	-25.5	-4.9	9.3	14.6	-5.2	-8.2
1976	130.4	21.6	83.4	13.8	97.0	20.3	-38.4	-8.7	109.3	20.8	-33.1	-6.3	10.9	17.0	-10.1	-15.8
1977	117.3	19.8	82.2	13.2	90.4	20.7	-41.2	-9.2	97.2	18.2	-36.6	-6.8	9.2	14.4	-12.4	-19.4
1978	126.9	19.7	90.3	14.0	93.3	21.2	-48.3	-10.7	101.6	18.9	-23.4	-6.8	9.3	14.6	-10.2	-16.0
1979	132.5	19.9	76.4	11.5	96.5	21.2	-45.8	-10.1	102.0	18.7	-28.1	-4.3	8.9	14.0	-9.6	-15.2
1980	130.0	18.9	64.6	9.4	92.5	20.1	-34.6	-7.5	96.8	17.5	-28.1	-5.1	8.6	13.5	-6.9	-10.8

資料來源：行政院經濟建設委員會，中華民國台灣經濟建設長期展望，1986，頁123

### 三、台灣民主轉型時期政府的角色

促進產業升級條例的修訂同時期卻是台灣政經體制變遷最劇烈的時期。在重商主義式的出口導向的發展政策下，以政府和民間企業結合的方式，積極擴張出口以累積外匯財富，不僅改變了台灣的經濟條件，也進一步導致了台灣內部社會政治結構的重大變遷。其中，最明顯的便是在政策上，它逐漸放棄以軍事為主經濟為輔的比重設計，而越來越強調其在促進經濟穩定成長上的角色功能。這意味著政府的合法性不再是以建立在軍事武力為主的權力基礎上，而是決定於其能否以政策滿足社會中各團體和階級的大多數利益，使其成為整個經濟體制中經濟合理化的一部份。

這樣的情況表現在政治上，是面臨政治反對勢力與社會運動團體強力挑戰，國家機關於民國 76 年宣布解除戒嚴，並進行一連串的政治改革，朝政治民主轉型前進；解嚴伴隨著廢除黨禁，從此政治議題開始吸引大量人民的關注，同時也帶動台灣人民參與社會運動的高潮。當時民主進步黨亦逐漸茁壯，形成有力的反對黨。而執政的國民黨雖經歷了流派之爭，但國家仍順利於民國 80 年 5 月 1 日宣布終止動員戡亂時期，廢除臨時條款；同年 12 月底，選出第二屆國民大會代表，資深國代全面退職，民國 81 年第二屆立委改選，從此中央民意代表完全具有相當之民意基礎，使我國政治發展更往民主的方向前進。84 年更進行憲政改革，將總統的選舉修改成由人民直接選舉，並自 85 年的總統選舉開始即由人民直接選舉，使得政黨競爭更加激烈。

就政府的決策能力而言，在解嚴之後，由於受到政治民主化與經濟自由化潮流的衝擊之下，國家機構的發展性功能自然面臨調整的壓力。由於國家威權的轉



型，政府公權力轉弱，其主因乃在於民主過程中，各種民間社會力量透過民意代表表現其利益，使得政府公權力行使受到相當成度的限制，政府不再像過去對棉間資源予取予求，財團、立法院次級團體與地方派系都可以與國民黨高層直接進行政治利益的交換，財經官員的決策權開始下降，政府政策的自主性開始受到壓縮。

台灣在邁入民主轉型期後政治過程已趨向民主化，而資本主義的民主政治過程中，最基本單位是選民，選民的結合形成利益團體與政黨，並由選民投票選出從政者以監督政府官僚體系的運作，而利益團體、從政者、官僚與政黨四者各在追求自身的利益，但相互之間又有所牽連，且相互影響。民國 76 年解嚴以後威權體制的逐漸瓦解，政治權利逐漸多元化，過去政府扶植下的企業，隨著台灣的經濟快速成長，已逐漸累積資本形成財團，在經濟上有極大的影響。而在政治上，隨著國會全面的改選，企業除藉由支持特定立法委員進入立法院，為期待言反映其利益，甚至立委本身就是具有企業背景，來影響政府決策。王振寰教授就分析台灣地區所選出的增額立委和民國 81 年所選出第二屆立委共 294 人中，發現其中具有企業背景的立委比例達 50%，這表示當時資本家已逐漸能夠參與政治決策的新興勢力，在第二屆的立法院的委員會中，財經委員會更是幾乎由財團背景的立法委員包辦（王振寰，1996：149）。

這樣的政治結構也反映政府在促進產業升級條例的制訂過程中，在台灣 80 年代末期政府選擇十大明星產業時，除了電子相關產業稍具規模外，其餘產業仍處萌芽或尚未建立階段，因此決策資訊主要靠政府技術官僚與立法委員的協商，來判斷哪些產業值得政府扶植，促進產業升級條例在這一時期中漸漸出現失控的情況。例如，隨著私人資本勢力的擴大，既有的行政補助已從法律手段上的「經濟誘因」變成受補助者的「既得利益」，這使得行政補助作為一種政策工具的特質逐漸喪失；隨之而來的，便是行政指導的失效。其次，資本家已認識到唯有透

過法律的修訂方能有效保障其權利，亦開始直接積極地影響法律的修改與擬定<sup>註13</sup>

<sup>13</sup> 由於過去獎勵投資條可以說是專為台灣的大企業而打造，獎勵投資條例第三條規定，其獎勵之對象限於「股份有限公司」；這使得絕大部分為「獨資」或「有限公司」型態的中小企業多無從受惠，台灣的企業中有 95% 的企業是屬於中小企業，但是中小企業卻因為組織型態、經濟、資本規模等使得其適用獎勵投資條例的機會少之又少。因此當獎勵投資條時施時效到期要轉型為促進產業升級條例時，當時立法機關有許多不同的意見。當時民進黨的立法委員吳永雄、林正杰就認為此法是「獎勵投資條例」的延續，讓工業界繼續享受租稅優惠，是維護資本家的利益，嚴重危害一般大眾的利益，同時也有立委提到行政院草案中對中小企業照顧不夠、行政裁量權過大等問題。

而此時政府行政部門內也開始對促進產業升級條例有不一致的看法，經濟部門認為應藉由各項獎勵措施以繼續發展所規劃的產業，而財政部門則站在賦稅公平與影響稅收的立場，反對繼續給予特定產業租稅優惠，但當時關鍵性利益團體仍舊依附於執政黨，而執政黨高成的領導者為了維持與財團及地方派系之間的關係，必須通過促進產業條例來拉攏他們對執政黨的繼續支持，因此政府強力主導促進產業升級條例的修法過程。雖然促產條例在立院一讀的過程中頗為順利，但在 12 月 7 日法案送院會討論後卻激起朝野激烈的衝突，使得法案進入了膠著狀態。迫使國民黨做出一定要在年底前通過法案的決定，並表示在必要時將不惜採取非常手段，以排除反對黨的議事干擾，並對黨員下達動員的指示。在此時若干利益團體亦公開至立法院抗議陳情，身兼執政黨中常委的工業總會理事長許勝發，就率領旗下近百位同業公會代表至立法院，要求年底前通過該法案（立法院公報 79 卷 104 期）。以銜接「獎勵投資條例」，以免政府的政策中斷」。12 月 27 日在反對黨強烈杯葛下執政黨強勢動員完成了二讀，翌日，三讀通過了促進產業

---

<sup>註13</sup> 1985 年，俞國華組閣後便成立了「經濟革新委員會」與「產業諮詢委員會」，這與 50、60 年代各種特別委員會最大的不同是，這些委員會讓台灣資本家第一次成為影響決策的成員（如台泥集團的辜振甫、台塑集團的王永慶、裕隆集團的吳舜文），而以往資本家最多只能透過私人管道對政府產生壓力，或透過陳情方式遊說官員（王震寰，1996：105-107）。

升級條例。我們可以從促產條例的立法過程中看到在國家的選擇干預下，該法案無可避免的還是受到政治影響，造成國家大多數的資源集中在少數的產業之上，而不可否認這種將資源集中於特定產業的確強化台灣在高科技製造方面一定程度的競爭力，但同時也因此造成日後促進產業升級條例有賦稅不公平的爭議，並成爲日後引起台灣社會貧富差距拉大很重要的一個因素。

### 第三節 台灣民主時期與促進產業升級條例（民國 85-95）

#### 一、國際政治與經濟環境

中國大陸自民國 68 年鄧小平上台後採行改革開放經濟，開始開放外資投資，兩岸間的關係因我國開放至大陸探親而逐漸改善，兩岸的經貿關係往來密切，根據行政院大陸委員會的統計自民國 77 年起，台灣對大陸的貿易依存度比例開始劇升，而當時國內一些傳統的勞力密集產業，爲降低成本，並基於比較利益下大量外移至大陸，民國 81 年政府放寬對大陸間接投資之認定，台商赴大陸投資金額亦逐年增加大陸經濟體的開始崛起，使得台灣開始顧慮到有產業空動畫及大陸可能以商逼政，因此於民國 85 年間開始推動「戒急用忍」政策，雖然減緩了上市公司及大型企業外移的速度，但仍無法阻擋中小企業的外移，亦迫使得政府必須加速產業升級的腳步。而這時亞洲的經濟發展也出現不同的情況，日本的經濟開始持續不景氣，反之大陸則趁勢崛起，許多外資大量流入大陸投資，使得中國大陸的經濟大幅成長，躍升爲世界的第三大經濟體，但也因大陸的「磁吸效應」，造成周遭的亞洲國家，包括新加坡、香港、日本、台灣的經濟成長遲緩，失業率劇升，投資率下降，這也是使得台灣面對這樣的環境變遷，必須採取更優惠的誘因工具，以鼓勵台商留在台灣投資。而在此一時期大陸更成爲台灣最大的外銷地區，佔台灣所有外銷產值的四分之一以上。台灣對大陸依賴日深，85 年所擬訂的「戒及用忍」政策，隨著全球化的到來，以無法阻止兩岸日益增溫的經濟交流，因此在民國 89 年政府對大陸政策以調整爲積極有效管理（朱雲漢，

2000：254)。在此一時期，台灣的高科技產業是依賴電子資訊產業之蓬勃發展，而台灣由美國主導下之全球資訊產業下。在全球化中扮演著重要分工中的一環。台灣在此一時期所面對的國際政經環境變化，深受美國與大陸經濟體的影響，因而此一時期所因應經濟發展所制訂之租稅優惠政策，大都與此兩經濟體有關。

民國 88 年底促進產業升級條例時施期限屆滿，但在國際經濟環境不佳，各國競相提出租稅優惠措施以刺激經濟，國內經濟環境同樣也不好，次年 89 年即將進行總統大選政府於此一政經環境背景下，怕國內經濟的惡化影響大選的選情，政府決定再對促進產業升級條例在延長十年，而本次修訂引起最大爭議，是行政部門間對投資高科技產業者是否應繼續給予股東租稅優惠抵減尚有不同的意見，財政部認為民國 87 年兩稅和一時施後，基本上企業賦稅已大福降低，已幾無營利事業所得稅，如在對高科技產業給予投資抵減租稅優惠，將造成租稅不公，甚至連綜合所得稅也會一併底掉。而經建部門，為激勵科技業之發展則主張應給高科技產業者更優惠的減免措施，最後行政院將財、經兩部意見折衷後，對投資於高科技產業由原來的投資科技、重要投資及創業投資事業等，修改為僅限於投資「新興重要策略性」產業，其個人股東投資抵減率也由過去百分之二十修正降低百分之十，且自 89 年起每兩年降低一個百分點，所以基本政府仍繼續採取選擇性的干預手段，來促使高科技產業的發展（黃耀輝，1997：169）。

## 二、台灣民主時期政府在的角色

台灣在邁入民主轉型期後政治過程以趨向民主化，而資本主義的民主政治過程中，基本單位是選民，選民的結合形成利益團體與政黨，並由選民選出政治人物已監督政府官僚體系的運作，而利益團體、政治人物、官僚與政黨四者各在追求其自身的目標，但相互之間又有所關連，且相互影響（林立婷，1997：4）。然而隨著民主化、社會多元化之際，利益團體也為了維護自身利益，於是開始結合立法委員與行政官員來影響政府的政策，我們觀察許多租稅優惠政策的制訂，立

法部門不只是呼應行政部門的政策決定，甚至法案的通過往往是政治妥協後的結果。

就政府的決策能力而言，儘管受到民主化的影響，但執政黨透過黨政協調的方式，來指揮與整合政府的政策，關鍵性的利益團體仍舊依附於執政黨，執政黨的領導尚可以維持與財團及地方派系間的不對稱換關係，行政部門會透過各種台面下對個別立法委員的安撫錯失或條件交換，試圖去維持對重要財經法案的主導權，財經技術官僚還是擁有一定的決策空間，只是在政策的執行面上，必須要更加依賴誘因來促使政策關係人來配合政府政策的推行（朱雲漢，2000：13~17）。

### 三、社會的發展與促進產業升級條例變遷

在民國 92 年初立法院更通過行政院所提修正建議對傳統產業新增投資五年租稅減免優惠措施，鑑於以往我國對產業升級條例一直針對高科技產業給予特別的優惠措施，相對的傳統產業並無規劃特別的租稅減免措施，但自民國 89 年以來此期間國內失業率居高不下，因此政府提出許多因應對策，而其中高科技產業產值雖高，但雇用人數相對較少，而傳統產業相對屬勞力密集產業雇用人數較多，因此希望藉由租稅優惠措施減少傳統產業的外移，增加在台灣投資，促進國內的就業率，並對營運總部設置於台灣者給予租稅優惠對於全球化的來臨，企業基於營運需要或分工而於全球佈局設廠，為獎勵企業將營運總部設於台灣，因此藉由促產條例之租稅優惠以鼓勵台商根留台灣，而其中最大的考量就是台灣許多廠商紛紛至大陸或東南亞設廠，為避免廠商全部外移，造成國內產業空洞化；同時由於高科技產業一直是政府努力扶植的對象，也是經濟轉型發展的目標，而高科技產業的發展，必須有足夠高科技人才，而高科技人才除了自行培育外，在全球高科技人才流動迅速情況下，如何吸引海外科技人才，亦成為重要議題，因此對 92 年這次促進產業升級條例的修正中同時也對海外科技人才給予租稅優惠。政府部門宣稱以上對租稅優惠選擇對象大部分是基於當時台灣整體經濟環境的

變遷而反應，不過仔細深究這當中其實也內含著政治性的考量，例如台灣民間失業率的高低會影響人民對執政者的執政滿意度與對大陸以商逼政的恐懼，而這種政治性的考量亦同時反出台灣政治社會環境的變遷。

90年代台灣的經濟發展，一方面面臨社會多元化與經濟全球化的挑戰。另一方面更直接面臨政體轉型的衝擊。自從民國84年的修憲，確定了台灣總統將由人民直選產生，85年的首次民選總統，也開啓台灣的民主政治進入一個嶄新的階段，89年的總統大選，由代表民進黨的陳水扁贏得勝選，台灣的政黨政治終於形成，政黨彼此間競爭加劇，社會力的發展至極致，任何政黨都必須依賴人民的支持才能存在，同時政黨則以取得政權為首要目標。所以爭取選舉的勝利對政黨而言是極為重要，而民主化後的立法院是國家的決策樞紐，而立法院的運作過程有賴政黨作政策意見的整合或進行政黨協商，因此現代民主議會的政治運作，大都有政黨的主導力量介入，政黨為了鞏固政權、贏得勝選，各項籠絡選民的財政政策、經濟政策，社會福利政策競相出籠，所有配置在財經部會周圍的政策工具，都被當作可以重新分配的政治資源，或是潛在的選舉動員機制，因此許多財經政策必須遷就短線的政治思考，而無法作長遠的規劃，就促產條例來說，民國92年促進產業升級條例將傳統產業也納入租稅減免的範圍，本身就與促產條例原來目的不符甚至相互衝突，但是在政治考量下還是通過了，這顯示在台灣民主政治過程中，政治與經濟是相互影響無法分開的。

其實自促進產業升級條例實施以來並非毫無爭議，特別是近幾年來政府的財政赤字日漸惡化，財政部門也曾試圖去改革，只是在經濟發展與租稅公平之間，政府往往選擇前者。在民主化的國家中政黨的利益就是要執政，而執政需要經濟景氣與社會秩序的穩定，但經濟景氣要靠資本家的持續投資，否則資本家不投資，國家經濟不穩定連帶影響社會秩序，在這種情況下，資本家的消極策略就是「投資罷工」，壓迫官僚制訂於有利於資本家的政策，而積極一點的資本家更可能挾其雄厚財力，向政府官員及國會議員進行游說、賄賂、捐款，或提供有關政

策制訂的專業資訊，或擔任委員會顧問等方法，將經濟權力轉為政治權利而影響國家政策的內容。根據學者馬傑爾與羅不克的想法，政府與大企業間存在著相輔相成的共生（symbiotic）關係，政府負責維持經濟社會的健全與運作而企業則成為政府汲取資源的主要來源，因此政府會積極創造適合企業成長與繁榮的社會環境，而民主國家的選舉過程更是強化了這種政府與企業間的共生關係（蕭全政，1994，116）。這樣的推論在台灣的民主化過程中也似乎得到印證，例如 85 年李登輝總統競選總統時建議時施兩稅合一，以減輕企業的租稅負擔、陳水扁總統在競選時承諾，任內不加稅及各式各樣的企業租稅優惠，可以看出民主化對促產條例的影響深遠。同時現任財政部長被問到促進產業升級條例的公平性時林全說：「租稅決策不在我手上，而在立法院。」他接著解釋，現在外界動輒賦予行政權非常大的責任，要行政部門立即解決問題，他認為過去對行政權獨大的印象始尚未揮去，進而產生的過度期待，但是在實際上，現在很多財政政策，相較於過去威權時期由行政部門全權主導的其實非常有限，取而代之的是政治的協商、妥協與考量。（李濠仲，2003，66）。

民國 94 年爆發聯電案，檢調單位偵辦聯電背信、掏空及非法投資和艦案，大舉搜索聯電，爭議不斷時，民進黨新科立委林為洲舉行記者會，痛批聯華電子公司等高科技廠商，「只賺錢、不納稅」。他表示聯電 8 年來向政府繳交的營利所得稅竟是新台幣負 28 點 81 億元，不必繳一毛錢，還可以拿負的稅而來抵稅，引起全國人民的關注（台灣日報，2005）。進而引爆檢討促進產業升級條例的聲浪，此時財政部長林全趁機推波助瀾直接指出促進產業升級條例優惠造成每年稅損失 500 多億元，必須檢討，因此財政部趁著這波民氣可用的時機推動最低稅負制，並於 95 年 1 月 2 號三讀通過。過去幾年來，台灣經濟不景氣，政府為了讓工商企業度過不景氣，減免稅政策條款大幅增加到 160 項，讓有錢人大幅退稅，也導致了財政赤字擴大。促進產業升級條例的大幅放寬，讓大企業臺積電的實質營利事業所得稅負僅 0.8%，而一般的高科技營業稅實質稅賦也僅 1.2% 至 1.3

%。2004 年雖然景氣回升，但是放寬後要回復課稅，比登天還難，但是這次會什麼最低賦稅制的立法如此快速？某種程度上這反映了當今台灣社會貧富差距越來越嚴重了，而台灣貧富差距到底多嚴重？據行政院主計處計算，以所得十等分來分析貧富差距，台灣由 10 年前的 25 倍快速爬升，國民黨執政末期最高到 40 倍；換民進黨執政後的 4 年更加速度上升，最高到 64 倍，2002 年稍降為 61.7 倍。資料顯示，台灣已經整個貧窮化了。因為從 2001 年開始，台灣最窮的 20% 家庭的儲蓄率由正轉負且擴增中，2004 年則倒負 3.53%。(于國欽，2003)。不只是各項經濟、消費數據都顯示了這個方向的偏倚，一般大眾的感受更是強烈。最近兩年，不景氣的危機感瀰漫了各個角落，各行各業都受到波及，唯獨最高檔次的消費，卻一枝獨秀，照樣欣欣向榮。

造成台灣貧富懸殊，有很多因素。新新聞主編楊照就認為，一方面台灣產業結構轉型的因素，電子業創造了台灣的主要的經濟能量，少數「電子新貴」所獲得的報償也隨之水漲船高。沒有跟上這波「電子就業」風潮的大多數人，財產累積速度當然就瞠乎其後了。有全球化競爭的因素，使得台灣產業基礎從中小企業轉向了大集團作業，大集團也就帶來了相應的財富集中效果。也有金融業高度發達的因素，錢滾錢的生意越做越多樣、越做越大，結果是手頭原來就有錢的人，占有優勢可以輕鬆賺更多的錢。另一方面，還有一個因素。那就是我們的法令制度造成的財富累積作用。台灣的產業結構實際已經天翻地覆大變特變了，可是我們的促進產業升級條例卻還停留在當年鼓勵中小企業冒險犯難，國家願意提供潛藏稅制補貼的階段。這些原本設計來刺激「企業家精神」的辦法，現在都成了有錢人越變越有錢的幫兇絕招（楊照，2003；75）。但是台灣在貧富差距日益惡化的背景下，在台灣社會有一股力量的興起值得我們加以關注，那就是泛紫聯盟的成立，又名公平正義聯盟，民國 92 年 8 月 10 日成立於台灣，由台灣九大社福<sup>註</sup>

---

<sup>註</sup>14 泛紫聯盟主要由以下九大團體發起的：台灣殘障聯盟、台灣教師會、台灣老人福利推動聯盟、台灣智障者家長總會、婦女新知基金會、伊甸社會福利基金會、台灣勞工陣線、銀行員工會台灣聯合會、台灣促進和平文教基金會。



<sup>14</sup>社運團體共同發起，召集人爲前民進黨「立委」簡錫階。聯盟稱以象徵弱勢的紫色做代表顏色，意在爲是弱勢者和眾多隨時可能淪爲弱勢的受雇者發聲，同時也與藍綠陣營的代表顏色區隔。該聯盟當前宗旨爲：共同建立社會安全網、要求朝野一起致力追求建構可長久的社會福利制度的訴求，並藉由社會福利與社會運動團體的力量，翻轉台灣的選舉文化與價值觀。輿論稱之爲台灣政壇第三支隊伍，在以簡錫階爲首的泛紫聯盟成立後，首先就把租稅不公、財政惡化、貧富差距的問題拋出，同時在社會上掀起了一陣陣漣漪，並在民國 93 年總統大選時，所提出稅制改革的政治聲音，反而該在選後強化，由下而上地質疑整個促進產業升級條例的遲滯不前與正當性不足，並提最低賦稅制爲替代方案，儘管財稅當局早已私下研擬多年，但最低稅負制真正浮上台面，真正上馬推動，爲時不過一年左右。在一年左右的時間裡，最低稅賦制由草擬條文，到財政部核定，到行政院政務委員審查與院會通過，到立法院財委會審議，再到院會三讀過關，儘管企業業界反對聲浪不斷，但這項加稅制度可說是在立法院爭議極少的情況下順利通過。根據過去的經驗法則，凡是加稅法案，在立院無不阻礙重重，無不掀起軒然大波，無不最後胎死腹中<sup>註 15</sup>。然而，最低稅賦制卻能一路綠燈到底，泛紫聯盟的強力監督、社會貧富差距、社會共識都有相當大的影響，過去長期以來，在政府各部會裡，財政部一直是弱勢，也沒有一位財政部長是嚴格的供給面經濟學派，但面對整個行政與立法的政治減稅遊戲，財政部根本只能被動照單全收，才會造成日後促進產業升級條例尾大不掉的情況，泛紫聯盟的出現一方面反映著人民對社會平富不均的不滿，另一方面也反映著台灣社會的觀念的改變，新公共選擇主義認爲相對於有組織的企業利益團體，人民不過是一盤散沙，因此大企業可以在民主的選舉制度下發揮其不對稱的影響力，因此唯有台灣市民社會的覺醒與公民的參與才能制衡促進產業升級條例向特定利益團體傾斜現象。同時泛紫聯盟的出現某種程度是意味著貧富不均無法以國家制度內的途徑及管道來解決或改變，於

---

<sup>註 15</sup> 台聯透露，財政部當初在研擬最低賦稅制時也曾考慮修正促產條例，或是由民進黨立院黨團提案，但由於民進黨團內部有些大老和高科技業者關係深厚，此案連民進黨的立委都不敢提，所以林全在遊說台聯支持最低賦稅制時，特地拜託台聯提案（工商時報摘錄，2005/9/6）。

是採取一種體制外的集體行動來達到目的，便成爲一種選擇。在社會當中有法律與人際關係兩種管道來解決問題，但是這些管道並不是每個人都可以利用的，這是國家制度所蘊含的結構性不平等，因此泛紫聯盟的出現也可以是爲對現存國家賦稅政策的反省。

由於歷史制度主義，關注的是宏觀（macro-level）與中觀層次（meso-level）的實際歷史或現象，而非如一般的公共政策的研究關注於較微觀的個體行，所以當以個案作爲分析對象時，涉及的變數就相當多。尤其，因爲歷史現象的複雜性，眾多變數往往以特定的形式與機制結合爲特殊的複和體，從而形成獨特的歷史脈絡（context），來催化歷史現象的出現，在上述之中雖然是以台灣民主轉型作爲促進產業升級條例變遷的背景，但並不表示國家角色的變遷是影響促產條例的唯一因素，而只是在研究過程中常常容易受到忽略但確有相當的影響。換言之，本文認爲單一變項很難對促產條例的變遷做出有效的解釋，同樣的促產條例，在不同的時空背景當中，可能因爲其他因素的變遷以及行爲者的學習作用與觀念的改變，造成不同的權力系絡與認知系絡，而導致不同的結果。學者 Immergut 就認爲想要有效的詮釋歷史真相必須要依循歷史系絡的因果關係，同時期解釋變項之間是具有歷史權變性的，而權變性意旨同樣的一組因素可能由於出現的時機或先後次序的不同，或恰巧遇上某些偶發事件而造成難以預料的結果，最後形成完全不同的歷史現象（Immergut,1992;19）。爲在威權統治時期，促進產業升級條例一方面是政治菁英達成主觀國家發展藍圖的重要工具，一方面又給予統治者主動的權力，以選擇與某些社會階級團體結盟合作，另一方面因應外在環境的變遷；隨民主轉型，國家角色的多元化，租稅優惠的目的，更是多樣化的，此時社會的影響力開始加劇，大量的競租行爲產生，特別是在選舉政治時代，利益團體透過遊說、選舉動員資助，來影響政府部門，藉以圖利自己，此時其的「促進產業升級條例」的目的，只是在回應政治力與社會力互動的結果而不一定與所謂的政策效率有關。

#### 第四節 小結

從國家角色的變遷來解釋促進產業升級條例的演變有其一定的意義，在台灣解嚴以前的獎勵投資條例（促產條例的前身）與我國的經濟發展有著密切的關係，在當時技術官僚的規劃下而採行的各項的租稅優惠措施，大多是配合國家的經濟產業政策，也就是說在威權政府的角色下我們依照國家經濟發展階段的劃分來解釋促獎勵投資條例的演變是具有解釋力的，但自民國 76 年解嚴之後，社會影響力漸增，許多租稅優惠措施都是社會力與政治力互動而決定的，因此如果還還是從國家計畫經濟的角度來解釋促進產業升級條例的演變，已難完整解釋。

因此解嚴後的促進產業升級條例除了考量到國家計畫經濟發展的因素，其受到社會力的影響更大，因此本文認為我們從歷史制度論來對其演變做出詮釋更有意義。特別是在威權體制下的台灣政府是特殊歷史背景下的產物，如此當時的行政與立法透過威權的政府體制才能合而為一，行政部門才有可能將國家的權力及資源整合在一個具有高度連慣性的施政目標下來引導底下的利益團體來建立共識，所以當時的威權體制之下所時施的獎勵投資條例，雖然與經濟發展有關，但是在國家政治主導力之下，通常是基於國家特定目的而採行，然而在台灣逐漸民主轉型後，國家在促進產業升級條例中所扮演的角色，隨著民間社會力的提升，技術官僚政策自主性的降低，加上政黨政治競爭激烈，此時期國家仍然試圖想要去掌握產業政策的主導權，但是在利益團體政治得影響下，對於促進產業升級條例政策的產出往往是經過政治折衝妥協後的產物，我們可由獎勵投資條例到促進產業升級條例間政策目標的變化發現到這項改變，過去的獎勵投資條例，其政策目標只是單純的呼應國家的經濟成長，但自民國 80 年起開始時施促進產業升級條例，其政策目標卻顯的更加多元共分為五大類：1、獎勵廠商從事研究與發展，以促進技術進步之外。2、注重人才培訓，鼓勵自創國際品牌。3、防治工業化所造成的污染。4、節約能源。5、促進區域均衡發展（高希均等，1995：207）。明

顯的可以看到，隨著國家角色的轉變，社會的多元化，社會上的利益團體也開始逐漸透過民主的正當管道開始在影響促進產業升級條例的演變方向，過去威權政府的國家的角色可能是政策的唯一指導者，到了現在國家的角色更象是各種利益的平衡者，但是在這裡必須強調的是，國家本身也是利益團體的一部份，也有國家自己的利益，因此國家的角色並不是完全中立的，正如先前蕭全政教授所指出的企業與政府之間有某種的共生關係，政府在制定政策的過程中或多或少會向企業偏袒一些，但這種情況並非絕對，而是一種持續不斷的修正的過程，在民主的國家當中如果政府的政策過於偏向企業，人民就會透過輿論向政府施加壓力，使其回歸中道，同樣的，利益團體也會透過政治管道來影響政府，使其制訂對特定利益團體有利得政策。各式各樣的利益團體運用各自的影響力，並相互制衡，因此當獎勵投資條例演變到促進產業升級條例的過程中，政策目標變的更加多元，甚至有些目標本身就是有些自相矛盾的，例如促進產業升級條例一方面強調產業升級，另一方面卻補助傳統產業購買減低環境污染的機器設備，延長傳統產業的生命週期，明顯與其原來的目標相衝突，由此可以看出在民主轉型後國家試圖透過促進產業升級條例的修訂來滿足各式各樣利益團體的需求。而國家本身也常常把促進產業升級條例作為刺激經濟成長或者引導產業發展的一種手段，但往往卻忽略掉促產條例這類租稅優惠政策本身的政治特性，以致於造成現今政策路徑依循的情況。

## 第四章 路徑依循對促進產業升級條例的影響

在開發中國家裡，台灣的經濟發展常被賦予極大的評價，而台灣本身自己也很自豪能夠不僅有效解決經濟發展以來的就業、通貨膨脹的問題，同時也達成了成長和分配的雙重目標。而這些成就不難從歷來的統計資料中獲得佐證，然而，對於這些成就，不同的學者常有不同的解釋，有的強調外部資本和技術的助力；有的強調內部政府的特殊結構和職能及政策導向；亦有從市場經濟的觀點強調戰後全球經濟的繁榮，世界市場瀰漫自由貿易的氣氛，台灣出口導向工業化政策有效結合了世界經濟情勢和本身的條件。上述的觀點都不難經由特定的理論和研究途徑，獲得有關的論證來解釋台灣經濟發展的成就，但就歷史制度論而言，上述的因素並非是導致台灣經濟發展的唯一因素，但歷史制度論承認這些因素的確具有重大的影響力。然而歷史制度主義對於國家結構的議題與國家中心論，同樣感到興趣，透過歷史制度主義我們不僅可以省察獎勵投資政策和台灣政經發展的互動關係，更進一步有助於釐清其中主要行為者政府、企業和外部因素所扮演的角色及其關係網絡，以及台灣經驗的特殊性。同時由於歷史制度主義也接受了結構功能主義將政體看作是相互作用的各個部分所構成的一個整體，是產生差異性結果的主要因素的觀點。在研究國家問題上，歷史制度主義不再把國家看作是在一組競爭性利益中起中立作用的仲裁者，而是將其視為一套能夠對集團衝突的特徵與結果起構造作用的複雜制度體系（徐斯勤，2001：131）。於是從制度之間的偏差出發，更強調國家的行動、政策的形式，並且提升到較高層次的制度脈絡中，以了解此一互動的過程。通過找出特定政體下的制度組織與經濟結構的衝突是如何賦予某些利益以特權而排斥另外一些利益的，尋求對那些不同國家的差異性政治後果和政治後果的不平等性做出更好的解釋。同時，歷史制度主義非常重視非決定性因素的影響，這也使得國家作為一個複雜制度體系的假定之下，必須面對更大的不確定因素的挑戰。

歷史制度學派認為政策行動者的偏好是由制度形成的，政策結果是各種利益團體、行動者的理念及既有的制度結構互動的產物。偏好與當時所處的制度背景有關，而且不是固定不變的。因此，根據先前所探討歷史制度主義對於制度變遷理論的看法，本文試圖歸納出幾個相關的假定，以作為探討我國促進產業升級條例體系變遷的基礎。

- (一) 歷史制度論強調利益與目標由制度所界定，而制度當中的行動者在制度的結構中，會為追求利益與偏好而尋找機會，進而造成制度的變遷或者是路徑的依循。據此，我們可以假設我國促進產業升級條例會在台灣政治經濟的轉變過程當中，各行動者會為追求自身利益相互競逐，促使制度朝向對其有利得方向發展。
- (二) 歷史制度論認為，人或個體不是什麼都能知道的理性的利益極大化者，而只是受到而只是受到制度、規範以及歷史驅力制約的（追隨制度、規範和歷史的）知足者。因此對歷史制度主義而言，利益、目標並非固定不變，在不同時空環境與議題上，行動者會視狀況再詮釋其利益與目標。即隨著外在制度環境的改變，會造成各行動者對既定目標策略的移轉或者是強化造成路徑依循。
- (三) 非線性的因果關係：歷史制度主義主張，理念與利益對於制度具有影響力，而這些變數並非一成不變，而且制度、理念與利益三者是交互影響，且非直線性的因果關係。依此假設，促進產業升級條例變遷會因不同時期的政經情勢，或不同利益團體的理念對環境的解讀，以致於制度產生變遷或者是路徑依循的情形。而且制度最後的結果，可能會與政策最初規劃之制度有所差異，產生無法預期的後果。
- (四) 歷史的偶然性（contingencies of history）與不規則性（irregularities of history）：歷史制度主義認同，突發性事件與制度運作過程中的非預期因素在制度變遷上所產生的影響。因此，在促進產業升級條例的變遷過程

中，前期美蘇冷戰的國際環境、美援的影響、兩次的石油危機，後期政治體制的轉型、權力結構的重組、全球化的競爭，中國大陸的磁吸效應、聯電案的發生等，這些歷史中的突發事件，在在影響著促進產業升級條例的變遷路徑。

此外，歷史制度主義並不希望讓自己掉入古典制度主義的國家主義或正式主義的泥沼，從而傾向於將制度定義為不只包括正式的組織制度也包括非正式的規則和過程（李英明，2005：16）。

這裡我們指的正式規則，是指促進產業升級條例的法規命令，而這些法規命令又是如何產生的？歷史制度學派認為政策行動者的偏好是由制度形成的，政策結果是各種利益團體、行動者的理念及既有的制度結構互動的產物。偏好與當時所處的制度背景有關，而且不是固定不變的。因此，同一種政策在不同的時期，有可能獲得完全不同的結果。同時歷史制度主義也相信制度與歷史存在一種互為因果的關係，因此他們相當強調制度的延續性。一方面，歷史制度主義借用了理性選擇途徑中路徑依循的概念來解釋事物如何受到歷史系絡的制約。

諾斯曾經說過：人類歷史上的一個重大疑問是，如何解釋不同國家間的歷史變遷差異如此巨大。不同的社會是如何走上不同的發展道路？如何解釋他們的經濟發展差異甚大的原因？畢竟我們最初的社會都是從遠始採集和狩獵階段演化而來的，種種跡象顯示制度在國家發展的過程中扮演著非常重大的角色。而這些問題更被簡化為下列兩個問題，那就是 a、為什麼社會上會存在著無效率的制度？ b、為什麼有些無效率的制度會長期存在社會上而無法改變？（North，1994：11）因此諾斯提出了路徑依循的概念試圖回答這個問題，根據學者孫煒的說法路徑依循是歷史制度論的核心的概念，歷史制度論認為一種制度形成之後，將會產生一批該制度下的既得利益者，這些人將會反對規劃偏離該制度的變遷，因此一旦選擇了某種制度，無論這制度是好是壞，就會產生對於此制度的自我強化的「慣性」

(孫煒, 2003: 33)。因此, 除非有重大外在環境的變遷或是突發性的重大事件, 一個社會要脫離他已經選擇好的制度是不容易的。這表示事件、行為與制度出現的先後次序, 往往十分重要, 在這樣的機制之下, 後來歷史的演變會強烈受到先前發展路徑的制約。

由於路徑依循這樣一個概念, 我們可以發現歷史制度主義對於制度的變遷的解釋, 其認為制度依循在制度的演變過程中反而是一種常態, 變遷則是一種歷史的偶然, 因此, 本文接下來從促進產業升級條例的變遷背景中透過歷史制度論的理論假定找出四種可能造成路徑依循的變數, 並分析其對促進產業升級條例的影響。

## 第一節、促進產業升級條例的路徑依循

由於路徑依循是本文解釋促進產業升級條例變遷的主要概念, 但由於促進產業升級條例已在台施行四十幾年, 其間經歷過十四次的修正, 因此受限於篇幅的限制, 本文無法將促進產業升級條例中的法條, 一一列舉其演變的過程, 因此本文將針對促進產業升級條例的目標、獎勵對象、與獎勵措施的演變, 來檢視其是否有路徑依循的現象。



【表五】、促進產業升級條例之獎勵目標、措施、對象之演進

階段 項目	第一階段 (1960~1970)	第二階段 (1971~1980)	第三階段 (1981~1990)	第四階段 (1991~2000)	第五階段 (2001~至今)
	出口擴張期	二次進口替代期	經濟自由化期	產業升級加速 期	全球化期
獎勵 目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆獎勵投資。</li> <li>◆鼓勵儲蓄。</li> <li>◆促進外銷。</li> <li>◆保障利潤。</li> <li>◆增進生產。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆獎勵投資。</li> <li>◆鼓勵儲蓄。</li> <li>◆促進外銷。</li> <li>◆保障利潤。</li> <li>◆增進生產。</li> <li>◆加速設備更新。</li> <li>◆資本大眾化。</li> <li>◆節約能源。</li> <li>◆防治污染。</li> <li>◆國際資源的開發與取得。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆獎勵投資。</li> <li>◆鼓勵儲蓄。</li> <li>◆促進外銷。</li> <li>◆保障利潤。</li> <li>◆增進生產。</li> <li>◆加速設備更新。</li> <li>◆資本大眾化。</li> <li>◆節約能源。</li> <li>◆防治污染。</li> <li>◆國際資源的開發與取得。</li> <li>◆研究發展。</li> <li>◆創業性投資。</li> <li>◆國際行銷。</li> <li>◆工業升級。</li> <li>◆發展觀光。</li> <li>◆平衡區域發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆獎勵投資。</li> <li>◆節約能源。</li> <li>◆資源回收。</li> <li>◆工業用水再利用設備或技術。</li> <li>◆自動化。</li> <li>◆防治污染。</li> <li>◆研究發展。</li> <li>◆人才培訓。</li> <li>◆國際品牌形象支出。</li> <li>◆重要科技事業。</li> <li>◆重要投資事業。</li> <li>◆創業投資事業。</li> <li>◆新興重要策略性產業。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆獎勵投資。</li> <li>◆節約能源。</li> <li>◆資源回收。</li> <li>◆工業用水再利用設備或技術。</li> <li>◆自動化。</li> <li>◆防治污染。</li> <li>◆研究發展。</li> <li>◆人才培訓。</li> <li>◆國際品牌形象支出。</li> <li>◆重要科技事業。</li> <li>◆重要投資事業。</li> <li>◆創業投資事業。</li> <li>◆新興重要策略性產業。</li> <li>◆提升企業資訊效能。</li> <li>◆設立物流配銷中心。</li> </ul>
獎勵 對象	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆個人。</li> <li>◆一般營利事業。</li> <li>◆股份有限公司組織之營利事業。</li> <li>◆一般生產事業。</li> <li>◆合於獎勵目標之生產事業。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆個人。</li> <li>◆一般營利事業。</li> <li>◆股份有限公司組織之營利事業。</li> <li>◆一般生產事業。</li> <li>◆合於獎勵目標之生產事業。</li> <li>◆工礦或工礦事業。</li> <li>◆特別獎勵之重要生產事業。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆個人。</li> <li>◆一般營利事業。</li> <li>◆股份有限公司組織之營利事業。</li> <li>◆一般生產事業。</li> <li>◆合於獎勵目標之生產事業。</li> <li>◆工礦或工礦事業。</li> <li>◆特別獎勵之重要生產事業。</li> <li>◆策略性工業。</li> <li>◆大貿易商</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆個人。</li> <li>◆股份有限公司。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆個人。</li> <li>◆股份有限公司。</li> </ul>

獎勵 措施	◆ 五年免稅。	◆ 五年免稅。	◆ 五年免稅。	◆ 五年免稅。	◆ 五年免稅。
	◆ 關稅減免。	◆ 關稅減免。	◆ 關稅減免。	◆ 關稅減免。	◆ 加速折舊。
	◆ 銷售稅減免。	◆ 銷售稅減免。	◆ 銷售稅減免。	◆ 銷售稅減免。	◆ 投資抵減。
	◆ 免。	◆ 納稅限額。	◆ 納稅限額。	◆ 納稅限額。	
	◆ 納稅限額。	◆ 增資緩課。	◆ 增資緩課。	◆ 增資緩課。	
	◆ 增資緩課。	◆ 提列準備金。	◆ 提列準備金。	◆ 提列準備金。	
	◆ 提列外幣兌換準備金。	◆ 兩年期定期儲蓄利息免稅。	◆ 兩年期定期儲蓄利息免稅。	◆ 兩年期定期儲蓄利息免稅。	
	◆ 兩年期定期儲蓄利息免稅。	◆ 加速折舊	◆ 加速折舊。	◆ 加速折舊。	
			◆ 進口機器設備關稅免徵或分期繳納。	◆ 進口機器設備關稅免徵或分期繳納。	
			◆ 投資抵減		

資料來源：轉引自張正坤，2002，我國所得稅租稅減免政策之政治經濟分析  
國立政治大學行政管理碩士學程論文，頁 111

## 一、就獎勵目標的路徑依循

就獎勵目標而言，民國 39 年租稅獎勵重點為鼓勵投資、儲蓄、外銷等項目；49 年開始逐漸加入股利節約能源、防治污染、鼓勵研究與發展等企業具外部效益的投資；59 年則陸續加入策略性工業發展的引導、創業性投資的獎勵；90 年起則因應企業全球化佈局的趨勢，將在台灣設立營運總部及吸引國際物流配銷中心等目標，做為獎勵重點。以上這些獎勵目標中，除國際品牌建立後來因應加入 WTO 而刪除，其餘的獎勵目標則是在既有的基礎上，隨著經濟環境的變遷加入新的獎勵目標，使的獎勵範圍更加擴大。

但是如果我們仔細檢視這些獎勵目標的演變，主要是從過去獎勵特定產業轉變為以獎勵特定功能為主，但是其本質上都還是獎勵投資，雖然目標因應社會經濟環境的變遷而更加多元，但是受到路徑依循的影響下，其重商主義的本質依然未變。

## 二、就獎勵對象的路徑依循

在獎勵對象方面民國 39 年代獎勵的重點限於合於獎勵類目標準的生產事業，得享五年免稅的優惠，到了 49 年起陸續增加工礦業、策略性工業、及重要生產事業等，分別得享有延遲免稅期間或超額盈餘保留等優惠，由於必須個別由政府相關部會另行公布適用範圍，造成適用上的困難與不便，而政府部門在訂定適用範圍時，也增加許多行政成本。為改善上述適用上不便等問題，後來於促進產業升級條例於訂定時，將產業別獎勵整併為符合重要投資事業、重要科技事業，均享有股東投資抵減或五年免稅二選一，以及免稅其間遞延的優惠項目。此外，部分獎勵措施如對設備的投資抵減、加速折舊等，原僅限於股份有限公司的生產事業，為避免扭曲企業對組織型態的選擇，促進產業升級條例於訂定時，已將適用租稅獎勵的條件放寬為所有依公司法成立的公司組織均得適用。

就歷史制度論來看獎勵投資條例到促進產業升級條例獎勵對象的演變，本身就是一種路徑依循現象，因為租稅優惠政策本身就有其易放難收的政治特性，所以才會從本來對獎勵對象的設限，到依公司法成立的公司組織均得適用。

## 三、就獎勵措施的路徑依循

民國 39 年，為便於投資，政府乃將散見於各種法令中的租稅優惠措施，彙集成獎勵投資條例，同時對企業的租稅政策更作了更優渥的配合，其重要措施如下：

- 1、五年免稅：合於獎勵投資標準之生產事業，其生產力大於增資擴展前 30%以上者，免徵營利事業所得稅延長為五年。
- 2、增資緩課：生產事業轉投資其他生產事業，其所獲得之盈餘分配，免計入所得額課稅。

- 3、銷售稅減免：生產事業以爲分配盈餘增資擴充設備者，免計入所得額，但此擴充以不超過其當年度所得稅 25%爲限。
- 4、納稅限額：生產事業之營利事業所得稅及其附加捐總額，不超過全年所得稅 18%。
- 5、提列外幣兌換損失準備：爲防止匯率變動而招受損失，凡投資外銷事業，可在生產事業盈餘中，提列 7%之外幣債務兌換損失特別公積金。

到了民國 50 年獎勵投資條例的修訂進入第二階段，又增加另一向重要的租稅減免措施，即加速折舊，當時的經濟部認爲如果只有五年免稅政策，對當時急需鉅額投資的重工業，可能無所助益。因爲這一類的產業可能在前五年並沒有什麼利潤，等到其事業開始上軌道，則可能免稅期限已過。政府鑑於此種考量，於是引進加速折舊的措施，在獎勵投資條例中規定，生產事業可在五年免稅或加速折舊兩者選一。民國 60 年修訂的獎勵投資條例，有關加速折舊的內容：所得稅法固定資產耐用年數表，規定之機器、設備之耐用年數在十年以上者，得縮短爲五年；耐用年數不足十年者，得縮短爲二分之一；縮短後餘額不滿一年者，不予計算。

至民國 70 年後，政府鑑於國內經濟受國際經濟成長衰退之影響，投資意願不振，外銷與工業成長趨緩，於是爲了激勵投資政府再度修訂獎勵投資條例，採取以下的租稅優惠：

- 1、 投資抵減：規定生產事業可在投資金額 10%至 15%的範圍內，抵減當年度的營利事業所得稅，民國 73 年又調整投資抵減率之幅度於 5%至 20%之間，使其更具彈性，以因應今後經濟景氣之變動。
- 2、 進口機器免徵進口稅：政府在這一時期，亦開使用關稅之減免處進投資。規定凡符合獎勵投資條例規定之事業，於創立或擴充時，依設廠計畫或擴充時所核准輸入，供生產或提供勞務用之機器設備，而在國內尚未製造

者，免徵進口稅捐。

到了民國 80 年底，政府鑑於獎勵投資條例租稅減免獎勵措施日漸繁雜，但又認為當時之投資仍需要以租稅獎勵來刺激投資意願，於是另訂促進產業升級條例，但對以往缺乏績效之減免措施予以終止，僅保留投資抵減、加速折舊、納稅限額等三個項目，但是就路徑依循的角度而言這樣的變遷，還是並未跳脫過去政府減稅讓利給企業的手段，而只是把過去租稅減免的多元途徑給簡化了，更弔詭的是，雖然政府在促進產業升級條例中把租稅減免的途徑給簡化剩三種，但是相較於獎勵投資條例中對企業租稅優惠的金額，確有減免更多的趨勢，本文究其原因在於，過去獎勵投資條例在對企業租稅減免的同時都有附帶租稅減免的上限，雖然在獎勵投資條例中租稅減免的方式較多，但減免上限的設置卻限制了企業租稅減免的範圍，不至於讓其無限上綱的減免，反觀促進產業升級條例中在民國 91 年卻修訂了，促進產業條例中第六條一般抵減的規定：為促進產業升級需要，公司得在下列用途項下支出金額百分之五至百分之二十限度內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額（參閱附錄二）：

- 一、投資於自動化設備或技術。
- 二、投資於資源回收、防治污染設備或技術。
- 三、投資於利用新及淨潔能源、節約能源及工業用水再利用之設備或技術。
- 四、投資於溫室氣體排放量減量或提高能源使用效率之設備或技術。
- 五、投資於網際網路及電視功能、企業資源規劃、通訊及電信產品、電子、電視視訊設備及數位內容產製等提升企業數位資訊效能之硬體、軟體及技術。

導致政府對企業租稅減免的額度，變成一種在五年內可以不斷累積的配額，這亦是導致高科技產業可以不用繳稅的主因。

## 第二節、促進產業升級條例中的利益團體政治

利益團體的角色同時受到台灣整個國家的角色轉變的影響與限制，因此，利益團體的影響力在國家發展的不同階段都有不相同的大小。在台灣威權政府統治的時代，當時的利益團體經常受到國家的指導與監督。有學者將當時政府與利益團體間的運作模式視為一種統合主義的方式，統合主義是認為國家穿透對社會的控制，而各個階層的利益團體是在國家授意下形成，目的是便利國家統治與施政的貫徹。統合主義具有一些特徵，首先，利益團體是層峰組織，在各個領域有獨佔性。其次，國家授與這些利益團體在特定領域的制高點，透過國家整合來完成網狀的社會動員機制。第三，國家具有最終的主導與指導地位。統合主義多存在於非民主國家或第三世界國家，由於具有高度的行政效率（強調穩定、動員迅速而全面），往往是計畫經濟的必要條件之一。由於國民政府遷台後，由於當時的威權政府和台灣當地的社會群體從來沒有任何聯繫，因此當時的台灣領導高層在政治上與民間的利益團體可以說是完全隔絕，因此剛開始的台灣經濟政策傾向於國家主義模式，後來受到美國軍事保護的影響，民國 39 年後國民黨政府逐漸改變其經濟意識型態。這種轉變顯現在當時威權政府訂定獎勵投資條例等一連串的經濟改革措施上，而這些改革措施也促使台灣從此走向出口成長的經濟路線，透過獎勵投資條例對本國企業大力支持，使得本國廠商得以利用這些有力的優惠條件開創新事業。於是當時的威權政府與民間的企業部門產生了分工的現象，形成統合主義式的聯盟，透過這種聯盟關係當時的威權政府得以穩定當時的動盪社經情勢，而企業則透過政府的保護，獲得成長，並對勞工與農民加以控制，此時期的國家不僅是相對強而有力，而且亦積極主導經濟發展，透過對銀行的監督管制資金的流動；同時也控制外債的水準與運用；亦具有選擇與監督多國籍公司與外資的力量；甚至透過獎勵投資條例的制訂干預企業的投資、生產和定價決策。在台灣光復初期，國家組織的確扮演此一個引導本國經濟進入世界資本主義經濟體系的仲介者，並且在本地資本與國際資本合作的事務上展現了巨大的影響力。而

時期的利益團體則成為政府傳達訊息、動員政治力量以及支持與協助重要特定政策的重要對象。

這一過程配合台灣經濟自由化的進行與民主化腳步的進展，台灣的政商關係逐漸由威權時代的國家統合主義逐漸鬆動，這一過程配合經濟自由化的進行，到了政黨輪政前後，所有的統合性利益匯集管道幾已破壞殆盡，解嚴後許多利益團體雖仍在政府監控之下但已漸漸取得自主性，特別是在民主成熟的工業社會中，有許多獨立而大致相等的利益團體互相爲了自身的利益相互衝突，同時在國家保護下成長茁壯的大資本家已經不再喜歡國家的過渡干預，並且大力要求國家放鬆對經濟的控制，以追求更大的經濟利益，且政府在獎勵投資條例中對某些特定產業的保護和獎勵，更被民間視爲特權壟斷和扭曲市場，因此對獎勵投資條例政策提出自由化的呼籲。另一方面，隨著台灣經濟的發展，促成了台灣資本主義化，和社會的工業畫和多元畫，並造成各式各樣利益團體的興起例如解嚴後所興起的政治性、公益、環保等特殊議題的社會運動，進而改變了台灣的階級結構，更形成一股新興的社會力量，對促進產業升級條例的形成，造成重大的影響。由於獎勵投資條例本來就是政府執行出口導向經濟發展政策的主要政策工具之一，而且其也發揮了一定的功能，但隨著過份注重出口導致整個社會發展失衡，如環境保護、城鄉發展差距、投機風氣造成社會品質的惡化。因此在解嚴後造成了一波波的社會運動，在這些利益團體的運動下民國 76 年起政府有關的財經部門就開始對獎勵投資條例作全盤性的檢討評估，後來由於學者專家及政府相關單位的評估都認爲獎勵投資條例期滿之後不宜再延長，而未來獎勵方式之擬定，除鼓勵一般資本的形成外，應配合稅制合理化的精神，循自由化、公平化、一般化原則，重視外部經濟效果及促進產業升級，同時廣籌科技與產業發展工具之方向著手，而強化功能性之獎勵。有鑑於此政府乃決定改變舊有的的獎勵投資政策。雖然此時國家的角色仍然試圖去主導促進產業升級條例的形成，但是路徑依循的影響力仍然迫使的當時的行政機關做出妥協與讓步，由於台灣民主的轉型使得這些利益團

體的影響力開始滲透到國家體系之中，當時獎勵投資條例已施行 30 年，加上落日條款在民國 79 年年 12 月 31 日生效，因此當局提出促進產業升級條例草案來取代。本法主要精神即是要「盡量縮減獎勵範圍、簡化獎勵工具」，但這卻使本法在立法院面臨兩面不討好的窘境。一方面代表資本家利益的立委們，對獎勵範圍縮減嚴重表示不滿，甚至立法院還出現了「工商大老請願團」，在當時引起不小的震撼（陳維增，2000：153）。

其中促進產業升級條例主要以工業升級為導向，即以股利研究發展、開發新產品、培訓人才、防治污染、節約能源等功能性項目為主要獎勵方向，但是在政策工具的選擇上卻明顯看出路徑依循的痕跡，由於促進產業升級條例以加速折舊及投資抵減為主要工具，還是不脫過去政府以減稅讓利為手段來補貼民間企業，變的是因為社會環境的變遷及各式各樣利益團體的興起，促進產業升級條例的目標變的更多元，獎勵的對象也變的更加集中於高科技產業，相對於過去獎勵投資條例實施對象顯的更加集中於少數，這是因為進入高科技產業的門檻本來就比較高，另一方面隨著台灣的民主轉型，政黨競爭激烈，此時的政府大都會全心關注於經濟的成長，透過經濟的成長，以獲得其繼續執政的正當性。相較於過去威權體制國家之所以關心經濟發展，有著截然不同的原因，過去威權國家時期，政府雖然關心經濟的成長，但是另一方面卻還是以均衡發展及社會穩定為重，台灣在這兩個時期所表現出來的差異，相當程度是由於彼此不同的發展策略而產生的結果。

台灣威權政府時期政府經濟發展的目的是為了求穩定，此時期的獎勵投資條例一切以國家利益為最高指導原則，隨著台灣國家角色的民主化，利益團體政治開始主導促進產業升級條例的發展，使得政治權力已經變成一種經濟化的過程，且是一個權威與權力的系統，而最能表現政治權利與經濟權力間的權力關係與經濟化過程的是政府與企業間的關係，因為在現代社會中兩者同事最重要的社會組



織，他們控制大量的權威、影響力與資源而對人民的生計產生普遍而深入的影響。由於控制大量的財富、技術、和生產能力，大企業擁有一股強大的經濟權力，透過強大的經濟權力，大企業可能在市場價格機能的運作中享受較多的比較利益，也可能扭曲市場價格機能而獲取更多的超額利潤。大企業更可能挾其雄厚財力對於投資、減稅的控制，向國會議員進行遊說、賄賂、政治現金，或提供有關政策制訂的專業資訊，將經濟權力轉變為政治權利而影響政策內容（蕭全政，1994；115～116）。

我們可以發現原來獎勵投資條例只對特定產業給予租稅優惠到促產條例，其減免的範圍從研究發展、人才培訓、防治污染、節約能源、促進區域均衡發展及鼓勵自創國際品牌等行為進行功能別的獎勵，到最近民國 93 年的修正案連傳統產業也一起受到獎勵，其獎勵的種類越來越多，而且越來越受利益團體的影響，台灣傳統產業的外移，很大的原因是受到全球化的影響，這是結構性的問題，而且有些高污染的傳統產業的外移，反而對台灣的環境有正面的影響，可惜的是在利益團體政治的影響下，租稅減免被當作政策萬靈丹，導致促產條例變成了四不像，甚至本身就有相互衝突的地方。

根據奧爾森（Olson,1984）的政治經濟理論，在民主的的多元主義下必然湧現的特殊利益團體，即其所謂的分配性聯盟對一個國家的經濟成長，可能造成不利的影響。他的論點是基於集體行動與公共選擇的理念，他認為國家的經濟成長會被特殊的利益團體所阻礙，因為後者會浪費資源來爭取所得重分配，卻不會增加國民所得。在這個過程中，在這個過程中國家的總生產力可能倒退，而使國家的經濟成長受到阻礙。這些重分配活動包括：降低污染防制的標準、要求賦稅減免、工會福利、進口限制、出口補貼，甚至直接金錢的補助。這些利益團體只需承擔整體經濟效率損失的極小部分，但卻可以獲得所得重分配的利益，而且只要任何改變可能減損這些團體的既得利益，他們就會進行遊說以反對改變，某些遊

說甚至可能反對制度的變遷，進而造成所謂的制度僵化的情形，一個國家越成熟，就有越多的特殊利益團體，而越來越多的利益團體，導致了政府管制的複雜性、政府的角色扮演以及協定產生的複雜性，並改變了社會評價的方向。就像膽固醇阻塞了動脈而導致心臟病，特殊的利益團體聯盟減緩經濟體的運作而抑制成長。因此他認為在其他條件相同時，經濟體中的特殊利益團體越少，成長便越快（葉家興譯，2003；317）。

在台灣民主轉型後，國家角色的演變及興起的眾多利益團體，形成奧爾森筆下所謂的分配聯盟，而這些分配聯盟的影響表現在促進產業升級條例上的就是更多元的政策目標及利益的分配，並造成政策路徑依循的效應，如果我們從促進產業升級條例的演變過程來看，在過去統合主義下產生的利益團體，在政府具有強勢分配利益的自主性下，獎勵投資條例會比較傾向兼顧分配及生產的目標，而促進產業升級條例，在各式各樣利益團體影響下，則反應了社會權力結構，更造成促進產業升級條例租稅優惠易放難收的政治特性。

### 第三節、資訊不對稱與有限理性主義對促產條例的影響

學者賽蒙（Herbert A Simon）在他的「行政行為」一書中，就曾經提出所謂的滿意決策途徑（satisficing decision-making approach），該途徑反對古典經濟學家所主張完全理性的觀點，而認為決策者其實是「意圖理性」（intendedly — rationality）而已，他嘗試達到理性的境界，但因受到個人能力及環境的限制，使他無法達到理性的境界。而這可能造成幾種後果：一、決策者對行動後果往往欠缺充分完整的知識，因每項政策，除具有預期後果外，尚具有為預料到及不希望發生的後果。二、決策者因對替選方案未具有充分知識或無法獲得所需要的資訊，故作決策時，無法找出所有可能的替選方案，只好簡化替選方案的尋找，並選擇第一個可被接受方案，而這正是歷史制度論所強調的造成路徑依循很重要的原因之一。三、即使決策者具有若干替選方案，也難以準確排列出優先順序。

歷史制度論同樣也認為，人或個體不是什麼都能知道的理性的利益極大化者，而只是受到而只是受到制度、規範以及歷史驅力制約的（追隨制度、規範和歷史的）知足者。因此對歷史制度主義而言，利益、目標並非固定不變，在不同時空環境與議題上，行動者會視狀況再詮釋其利益與目標。即隨著外在制度環境的改變，會造成各行動者對既定目標策略的移轉或者是強化而造成路徑依循。

我們知道，制度是由人制訂出來的，也就是由所謂的政治人物來制訂的。而要制訂一個有效率的制度，需要大量且正確的資訊。但資訊常常是有成本的，而且有些資訊即使付出成本也不一定能夠獲得。因此，政治人物或立法者常常是根據不完整的資訊來制訂制度、法規的。當資訊不完整的時候，這些制訂制度的人，就會靠其主觀的概念來填補未知的部分，因此在制訂制度的過程當中，政治人物的主觀概念和想法（如價值判斷、意識型態等）也會對制度的形成產生很重要的影響。既然依據完整的訊息來制訂制度是有其困難性的，那麼制訂出有偏差的制

度的可能性就是存在的，換句話說，由於行動者常常根據不完整的訊息來行事，而且立法者常常是通過個人主觀的概念來處理訊息，因此可能導致無效率制度的存在。

從第二章促進產業升級條例相關文獻的研究結果方面，我們可以發現有許多經濟學者在對促進產業升級條例作研究，但是所有的研究結果並不一致，對促進產業升級條例的成效，有的人滿意，有的人批評，但是我們可以從中發現，由於統計技術的限制，要在政府許多獎勵措施中將促進產業升級條例的影響單獨抽離出來，評估其成效，是有其相當的困難性。而且，調查不同時期的問卷，不同樣本的廠商，所獲得的效果必然會有所不同，再加上大多數的研究只是著重在促產條例的有形成本（減免了多少的稅額），但是無形的成本，例如促產條例的執行成本、監督成本、甚至是廠商尋租的成本，都是難以加以估量，因此當經濟部宣稱，民國 82 年到 91 年之間因促產條例減免的稅額總計 3300 多億元，雖然對國家稅收有所損失，但在這 10 年間因租稅優惠措施創造誘發的經濟效益卻遠遠超過 3300 多億元。分析指出，民國 82 年到 91 年的 10 年間因促產條例的租稅優惠創造了 4300 億元的國內生產毛額（GDP）、4500 億元的投資金額、400 億元的稅收、勞動僱用人數 46 萬人、勞動僱用金額 2000 億元，對國家競爭力具有正面影響（吳惠林，2002：15），但事實上上述經濟部提出的數據只是代表在促進產業升級條例時施的這一段時間內，國內經濟成長是正向的，並不能確定經濟的成長與促進產業升級條例有正相關。雖然促進產業升級條例對台灣早期的經濟成長的確有不可抹滅的貢獻，但是過去的經驗同時也為政府建立了一個簡單的模式，此模式主要根據過去的經驗，並參酌目前及未來的各種情況而建立。在這種租稅獎勵政策的模式下，政府往往只尋求滿意的決策。也就是說，在大部分的情況下，決策者的反應是「例常性的」，即依照過去的辦法來解決問題，亦即依循過去的軌跡有限度的尋求替選方案，而不會檢查所有可能的替選方案，也不會繼續不斷的尋求最佳方案，而只選擇第一個令他滿意的決策但不一定是最好的。而這在某

種程度上也可以說明，爲什麼政府那麼喜歡運用租稅優惠當作政策執行的工具，因爲過去台灣自傲的經濟奇蹟已經證明租稅減免的手段的確是刺激台灣經濟的方法。但是否有更好的方法？畢竟影響一國經濟發展的因素有很多如人才的培育、教育發展、國家的基礎建設、國家的行政效率，爲什麼政府與企業在促進產業升級條例中就政策工具的選擇上單單偏好租稅的減免，我們可以在促進產業升級條例中發現不管是在研究發展、人才培訓、防治污染、節約能源、促進區域均衡發展及鼓勵自創國際品牌等促進產業升級條例都是透過租稅優惠獎勵來當作其政策工具。

資訊不對稱<sup>註16</sup>之現象也發生在政府與人民之間，民主政治最重要的內涵就是他是由一連串的授權關係所構成的決策體系，從人民主權的角度來說，選民是這個代理關係最高的委託人，而民選的政治人物則是選民的代理人。民選的政治人物基於連任的考量，必須努力以達成選民的託付，因此他們必須面對另一層授權行政機關的委託與代理的關係。學者陳敦源（2002）就認爲對人民來說，這種多重代理人的情形容易產生「團體生產」（many hands）的問題，也就是行政與立法單位之間對於政策責任模糊不清的現象，因此當政策發生爭議的時候，因爲資訊的不足，使得代理人成本與分辨的困難度增加，人民無法確切的判斷政治責任的歸屬。若從監督的資訊成本來說，由於人民並不是個齊一的團體，只是一盤散沙，因此其獲得資訊的成本最高，議會次之，而官僚體系本來就有層級節制的監督系統，資訊取得成本最小，因此，根據學者的研究，國會監督官僚因爲資訊成本的關係，通常會選擇設立「警報器」（fire alarm）而非用「巡邏」（police patrol）

---

<sup>註16</sup> 資訊不對稱可能是指某些參與人的行動，也可能是指某些參與人的知識和資訊，分別稱爲隱藏行動和隱藏資訊。資訊不對稱的現象在現實生活中比比皆是，例如，舊車市場中，買主對舊汽車的性能好壞並不清楚，但賣主本身則是相當清楚；公司老闆對售貨員是否努力工作促銷公司產品並不清楚，但售貨員自己可是心知肚明；立法院對行政院各機關單位預算編列是否浮濫，可說只能捕風捉影，但各機關本身應是清楚的很。

的方式；換句話說，防禦性的監督曠時費力成本太高，只能退而求其次，由國會設立一些民意反應或是政策指標的偵測機制，當公共問題超過一些標準時，這些機制才會被啟動，國會此時才會介入監督；然而這些警報器通常都是設定在「人民的抱怨」之上這種機制會有一種後果，那就是利益團體因為利益偏好強度較強，會比大多數人民更常啟動警報器（陳敦源，2002；89~90）。政府透過立法程序先後制訂「獎勵投資條例」與「促進產業升級條例」，但這兩種法律中所規定的都僅是原則，對於多項獎勵的範圍、標準和細節辦法，皆授權行政院定之。因此依據此兩母法不但行政院訂有施行細則和生產事業獎勵類目及標準，同時透過施行細則，行政院又將不同性質的業務，授權不同的行政主管機關，以命令行之。在經濟部投審會所編的獎勵投資法令彙編收錄的法令中，依據「獎勵投資條例」授權制訂的行政命令，就有「獎勵對外投資事業適用範圍及輔導管理辦法」、「工礦業或事業創立或擴充獎勵標準」、「策略性工業適用範圍」、「華僑及外國人申購工業區指定區土地設廠辦理要點」等十餘項行政命令。這些法令使行政部門對政策方向得以不在立法院的監督下自由操控，因此行政部門在修訂獎勵的範圍、標準和方法時，常被批評為失之主觀，為特定利益團體護航（中華經濟研究院，1988：18）。而這次對促進產業升級條例的爭議也是如此，如果不是聯電案<sup>註17</sup>的發生，使得國會議員注意到高科技廠商「只賺錢、不納稅」的情況，進而引起媒體的關注，使得資訊為人民所得知，進而形成輿論，迫使政府不得不正視這個問題。否則政府根本不會有檢討促進產業升級條例的動機，但是利益團體卻是無時不刻的在私下運作影響政府單位的決策，而這些資訊卻是一般人民無法得知的。

國民政府遷台初期政府希望藉由獎投條例帶動經濟成長，進而帶來政治安定，以強化其統治的正當性，且當時民間資本，投資及資本能力不足，許多產業均依賴政府的扶持與保護，因此政府訂定產業租稅優惠措施，藉以籠絡資本家，

---

<sup>註17</sup> 聯電案指的是聯電背信、掏空及非法投資和艦案，當檢調單位大舉搜索聯電，爭議不斷時，民進黨新科立委林為洲舉行記者會，痛批聯華電子公司等高科技廠商，「只賺錢、不納稅」。

促使民間投資，帶動經濟繁榮。可是隨著台灣的民主化，世界也已進入全球化的階段，資金移動迅速，台灣民間企業家資本實力大增，過去制訂租稅優惠政策的因素似乎已不存在，取而代之的是台灣多元民主制度所形成的偏差，在這裡所說的偏差並不是指威權的政治體制優於民主而是制度的設計是有利於特定的利益團體，因為至少在民主制度之下，人民還有權利去監督政府，但是如果在威權體制之下，人民只能被動的作為一個決策接受者，更不用談論怎麼監督了。

只是在多元的民主體制之下，政府所面對的問題常常是具有多元價值的，這意味著政府必須面對著兩難的情況，美國公共政策學者愛得華三世（George Edwards）和夏坎斯基（Ira Sharkansky）在「政策困窘」（The policy Predicament）一書中就曾經指出，公共政策的制訂是為了解決各種問題，為人民帶來期望的福祉，但實際上並不盡然，政策常常會產生政策常常會產生不願意看到的困境。他們明白的指出「一般人民從公共政策獲得了利益，但同時也付出了代價，而他們所付出的代價，常遠超過所獲得的利益。因為人民除了必須直接負擔稅捐之外，還得承受來自於對政策因為不正確認識與未切實執行所產生的失望、挫折獲財產的損失。」就像促進產業升級條例的情況一樣，如果國家的賦稅過重則傷害到企業投資的意願，但是如果過輕則又損害到人民的利益（轉引自吳定，2000：234）。

政府做為政策工具效用極大化的設計者，當然希望所選擇的工具能夠發揮最大的政策效果。但是政策問題往往是複雜的，非理性的變項、個人價值或社會倫理與資訊不對稱的情況下，使得政策設計者或政策制訂者無法成為一位價值的極大化者。因此，很多情況下政策設計者對於政策工具的選擇是一種價值的判斷、倫理的抉擇或者是個人的經驗，很難訂定明確的標準。在這種資訊不對稱（政府與企業之間及政府與人民之間）的情況下，現行的組織、政策或計畫已投入鉅額的成本，也就排除任何終結變革的可能。在高昂的沈澱成本之下，不計較政策目前的效用，而先讓他在繼續持續下去，以拖待變，再予以檢討，這是很多政策中

的正常現象；何況，對於全新或政策終結後的結果，處在未知的狀態時，固守已知的政策，乃為較好的方法；此外，反對力量的安撫與妥協，均是煞費周章的事，因此資訊的不對稱與有限理性主義也是造成促進產業升級條例路徑依循很大的因素之一。

#### 第四節 促進產業升級條例背後的重商主義

非正式制度常常被稱為非正式約束，他是制度構成中與正式制度相對應的另一類制度。非正式制度通常被理解為在社會發展和人際交往的長期歷史過程中形成的、不依賴於人們主觀意志的道德觀念和行為規範。主要包括社會的價值觀念、倫理規範、道德標準、風俗習慣和意識型態。非正式約束與一個社會文化傳統有著很大的共同性。非正式制度的產生可能遠早於正式制度，在正式制度產生前，社會主要靠非正式的約束來規範和協調人們之間的關係和交往。正式制度產生後，即使在正式制度已經大大複雜化和結構化的今天，非正式制度仍是整個制度結構中的核心，發揮著重要的規範和調節人際關係的功能。

非正式制度的作用，通常以對正式制度的補充、完善和精緻化的形式出現。也就是說，正式制度無論再怎麼完備，也不可能把社會生活的各方面通通回應，那些無法由正式制度來規範和調節的領域，就是非正式約束發揮作用的場所。從諾斯（Douglass North）的研究當中，我們發現一項制度的設計並無法是放諸四海皆準普遍適用在每一個國家的，因此非正式制度便因然而產生，由於非正式制度的形成是透過習慣、文化與傳統，所以比較能夠符合該國家的現狀，因此一般來說，非正式制度比正式制度節省許多不必要的交易成本，更能夠促進國家經濟的快速發展，但是在制度的變遷方面，由於非正式制度是嵌鑲在傳統文化及人與人之間的互動關係上，因此非正式制度也比正式制度更難隨著外界的壓力及變化



而轉變，一個國家的非正式制度總是隨在正式制度的改變之後才出現根本的變化。

同時非正式制度的作用機制與正式制度也不相同，正式制度的作用是靠法律和國家的強制力來保證的，違反制度可能就會受到國家的懲罰。但是一般來說，非正式制度的作用並不靠強制力來保證，他依靠的是傳統、社會輿論、道德力量的追求。非正式約束的非強制特性，並不意味著他的作用較小或時有時無，一種社會規範一旦形成，其對當中人們行為的約束作用就是穩定的。也就是說，其認為制度是長成的，就拿促進產業升級條例來說，其中有許多的條文，某種程度上都是反映了台灣經濟環境的變化，如果我們仔細檢視其變遷的過程，與台灣的經濟、政治與社會的成長其實有著密不可分的關係，就如本文第二章所描寫的與當時國際政治的關係如美蘇冷戰、美援的關係、國際經濟環境的變動如獎投條例時遇到的兩次全球性的石油危機、台灣的社會情勢的轉變如促產條例當中有許多對於加工出口區設置的獎勵就反應當時台灣經濟發展重北輕南的情況，還有隨著後來台灣經濟的發展環保意識的抬頭，又把許多獎勵傳統產業升級及降低污染的條文給納入。換句話說，促進產業升級條例是跟著台灣經濟的發展的歷史而長成的，具有相當的獨特性，這或許也可以解釋曾經有許多第三世界的國家想要模仿台灣經濟發展的模式，可是成功的卻很少。這是因為當時台灣促進產業條例之所以能發揮作用是有其歷史背景的系絡，如果只是單單的模仿制度，卻沒有相應的歷史脈絡，制度當然無法發揮其原有的效果，更何況制度背後的非正式規則如文化、精神或意識型態等是無法藉由制度的模仿而獲得的。

因此，制度不只是作為人或行動體的策略選擇背景而已，制度更是嵌入在歷史之中；亦即，與其說人以制度作為策略選擇的背景，倒不如說人以歷史作為策略選擇的背景；歷史制度主義並不否認人或團體在制度和歷史中進行策略選擇的可能性；但是制度和歷史不只是作為人或個體的策略背景而以，他們更是他們更是人或個體的偏好、利益或目標形成的背景，也就是我們所要談論的非正式制

度。不只是人或個體的策略是被制度或歷史所制約和形塑，連偏好、利益和目標都會被制度和歷史透過非正式制度加以制約和形塑。即歷史制度主義相信偏好、利益、目標並不是如理性制度主義所說的人是依據個人天賦理性能力而行動，而是人或個體在制度和歷史中行動實踐過程中形成的，是在歷史以及嵌入在歷史中的制度建構偏好、利益和目標的過程中來展現和進行的。這主要是因為制度對於人們行為的選擇具有主導作用；個人行為嵌入於制度、並被制度所塑造和指引，因而對個人行為的解釋在根本上離不開對制度的理解，個人行為在很大程度上是一個因變數。這裡，有兩個方面的問題值得注意。

一個方面，一旦某種制度建立起來，它就能夠規定人們進一步的行動。制度規範行為，在這裡帶有一種強制性的意味。人們在特定的組織中必須要遵守這一制度規範，否則就會因違規而受到組織規章的正式或非正式的懲罰。制度按照角色和情境的關係確定人們行為的適當性，既包括對情境和角色的鑒別，也包括對某種情形下適當行為的確定，它是一系列相互聯繫的規則和慣例的集合，據此可以界定個人的適當行動、個人和情境之間的關係，制度促使個人去反思：當下是什麼樣的情境？在這種情境下，扮演什麼樣的角色比較合適？這種角色的責任和義務是什麼樣的？（March and Olsen,1989:160）另一方面，在制度的制約下，人們在組織中行為的適應，不僅是一個被動的過程，在更多的情境下，同時還表現為一個積極學習的過程。或者更確切地說，通過意識形態所形成的價值認同，人們對新的制度、對新的規範與規則逐漸會由被動的適應轉換成主動的學習和接受。在這樣一個意識型態的建構過程中，人們逐漸被社會化，逐漸接受這種新的制度安排及其認知圖像，建立組織行動中的自我指涉（self-reference），使其變成約束自己的行為規範，並最終使這種制度的安排「嵌入」到特定的社會結構之中，嵌入到人們自身的行為結構之中，變成社會結構的一部分，變成人們自身行為結構的一部分（Douglas,1986:226）。所以，如果想要理解制度的制約，需要從上述兩個角度來觀察制度內部邏輯的建構過程。

正如前述歷史制度主義假定，理念與利益對於制度具有影響力，而這些變數並非一成不變，而且制度、理念與利益三者是交互影響，且非直線性的因果關係。依此假設，促進產業升級條例變遷會因不同時期的政經情勢，或不同利益團體的理念對環境的解讀，以致於制度產生變遷或者是路徑依循的情形。而且制度最後的結果，可能會與政策最初規劃之制度有所差異，產生無法預期的後果。

透過前文第三章對我國政治經濟發展的歷史回顧與討論，我們看到了早期由美國為首的國際經濟環境與後來中國大陸的崛起、我國各時期不同體制的政府及當中的大企業三個主要行動者。他們的偏好各不相同，他們的影響力也隨著政府所面對的內外環境及其所執著的意識型態而不同。在這三者當中，早期以美國為首的國際影響隨著國際冷戰局勢的建立與瓦解及美國自身經濟力量的消長，而給予我國政府不同程度的支持與壓力，美國透過美援團的引進台灣並與當時的蔣介石政權形成一種「跨政府關係」，並間接的促使當時的政府訂定了獎勵投資條例的前身也就是當時的十九點財經措施，雖然當時美援的目的是軍事、戰略性的考量，其目的並不是幫助台灣的有更好的經濟發展，但當時的確影響了蔣介石政權的經濟政策方針，國民政府遷台初期在台灣的經濟政策都只是為了反攻大陸而作準備，因此當時的政府支出大多以國防支出佔大部分，直到美國透過美援會的施壓，並將自由放任的自由主義典範強加於我國，促使我國加速市場開放。同時民國 40 年代末，雖然台灣內部的政經秩序基本上已逐漸穩定，然而各種威脅台灣生存和政府正當性地位的危機並未完全消除，因此在軍事目標之外，政府的根本之計，還是必須發展經濟以達到維持台灣安定的目標，這時才改變台灣重國防輕經濟的政策方針。

就當時國家的角色而言，威權政府在台灣的整體社會結構中擁有相當高的自主性。更確切的說，其是一個握有政治控制力，同時又結合當時隨國民政府遷台的眾多菁英，行政效力強勢的官僚體系，在 50 年代初，臺灣就開始有大批財經

技術官僚出現於經濟決策部門，到 60 年代，由高學歷、高素質的專家學者組成的技術官僚隊伍在臺灣的財經乃至行政和黨務系統中佔據了主要比例。在臺灣財經決策核心最有影響力的數十位技術官僚中，對臺灣經濟發展發揮過重要作用的主要有尹仲容、嚴家淦、李國鼎、費驊、張繼正、陶聲洋、孫運璿、俞國華等人。而台灣重商主義的起源某種程度正是因為這批經濟科技官僚對台灣經濟的發展的理念，導致當時國家對經濟的發展採取積極干預性角色。

重商主義是封建主義解體之後的一種經濟理論或經濟體系，該名稱最初是由亞當·斯密（Adam Smith）在「國富論」中〈國民財富的性質和原因〉的研究一文中提出來的。代表人物是斯圖爾特（Stewart）。重商主義學派是現代早期經濟學的主導學派，產生於 15 世紀，全盛於 16、17 世紀，瓦解於 17 世紀下半葉資產階級階段古典經濟學興盛時期，是最早運用政治經濟學方法研究國際問題的理論學派。主張國內政府對經濟的干預和控制，用他們的觀點表明了經濟發展的真正規律和要求是在瓦解自然經濟基礎，加快資本原始積累，就在這一時期許多現代資本主義制度建立<sup>註 18</sup>。重商主義隱含著「政府與企業間存在著「國家主義式的聯合」的特質，政治經濟學者席歐文（David J. Sylvan）認為人類歷史上的重商主義可分成三波：第一波是在十七、八世紀盛行於西歐，由政府採取主動且強調統一、財富與權力的重商主義；第二波是十九世紀以李斯特（Fredrick List）為代表，而強調國家經濟（national economy）的統一與發展的德國保護主義；第三波則是二十世紀面對全球化金融體制的崩潰與經濟大恐慌，而由凱因斯（John M. Keynes）所喚起的福利國家政策與接踵而來的新保護主義措施。代表第二波重商主義的李斯特主張：每種經濟體制都可能處於不同的經濟發展階段，故身處於較低發展階段國家的政府，必須制訂且實行賦稅與貿易管制等政策，才能防止

---

<sup>註 18</sup> 重商主義的歷史意義，不僅表現在瓦解舊世界的經濟基礎的實踐中，同時也表現為它對經濟學理論發展的傳承和奠基作用。重商主義是從中世紀的經濟思想過渡到古典經濟學的必要仲介，是古典經濟學的直接來源。“重商主義者是主流經濟的第一代理論家”，重商主義體系是資產階級政治經濟學的“前史”。凱因斯曾公開承認他們是自己的先驅者，德國歷史學派的創立者李斯特也宣稱重商主義是他的思想源泉。

外來經濟的入侵，並保護國內的幼稚民族工業。代表第三波的凱因斯則認為：當社會經濟誘因不足時，政府應該採取積極作為的財政政策、貨幣政策或社會移轉的支付，以增加公共投資、刺激消費或擴張出口而增加社會需求，以彌補市場價格機能的不足，並促成本國的充分就業。學者黑格德（Stephan Mark Haggard）將上列三波的重商主義分別稱為「追求權力的重商主義」（power mercantilism）、「追求發展的重商主義」（developmental mercantilism）、「追求福利的重商主義」（welfare mercantilism）；他同時認為，第一種與第三種都是先進核心國家的經濟信條，而第二種則是依賴與發展中國家的經濟信條，其並從第二波重商主義所導致的政府與民間社會的關係來解釋二次大戰後台灣的政經發展，黑格爾強調當時國民政府透過黨、政等行政與組織上的改革和共同的經濟意識型態而使不同的社會團體成員團結一致；同時透過籠絡的措施安撫企業，另一方面透過政黨的社會控制機來制控制工農大眾，使得強固的政府能對發展策略做出必要的興革（Haggard, 1983: 226~346）。

後來獎勵投資條例的前身的 19 點財經改革措施，正是在尹仲容先生在主持美援運用委員會期間所提出的，其中的內容大致可以分為兩方面，一方面就是透過租稅減免改善國內的投資環境，另一方面則是藉由租稅的減免擴大國內企業出口外銷的競爭優勢。可以說是把重商主義給明文化的很重要的一個里程碑，並演變成後來的獎勵投資條例與促進產業升級條例。只不過當初這批經濟科技官僚其可能萬萬沒想到當初對台灣經濟的發展的理念的確對造成台灣經濟的起飛，但是在路徑依循的影響下，同時也造成一些負面的效果。

隨著台灣的民主開放，過去的獎勵投資條例與促進產業升級條例形成一批新的利益團體，在這種情況下，過去政府可能透過重商主義在培養國內產業的發展，但是相對的等到這些產業成長茁壯了，反而更加強化重商主義的正當性，因為這些產業都成為重商主義下的得利者，當然會極力透過各式各樣的管道維護重

商主義的存續，使政府喪失了對國家整體發展長期規劃的能力，因此對產業升級的獎勵，可能只是使大資本家在經濟資源的分配體系中獲取更大的利益，但這並不是說政府一定會偏向大資本家，而是凸顯出我們的社會體制本身就是一個權力系統，其中包括政府、政黨、利益團體、資本家、人民等各種行為者，行為者的互動關係就是一種權力關係。隨著台灣社會的變遷演化，就是一種在政經體制中、權力系統中的動態變遷。

如果我們從政治經濟的權力角度，不僅可以發現外在環境對促進產業升級條例的制約，其同時也影響著人們的思考模式，這也是歷史制度主義中很重要的一個概念，其借用社會學當中「相嵌」的概念，來解釋歷史、制度與當中個體之間的關係，其認為人是在歷史以及嵌入在歷史中的制度中建構偏好、利益和目標，也就是說人或個體其實也是受到歷史遺緒的影響，而制度則是人或個體展現其作為歷史存在的一種介面或場域。本文作為歷史制度分析的促進產業升級條例（從政治體系到企業組織這類經濟利益的結構），但他們本身也是精緻的政治策略、政治衝突的選擇結果（有意識和無意識的）。

我們從促進產業升級條例背後政府與民間社會的結構關係與互動模式來看，隱含著兩者間相輔相成的政關係，也隱含互相克制的負關係。在資源稀少、機會有限的前提下，政府必須自民間社會汲取資源或與民爭生產之利，此既隱含著衝突。而民間社會又分化為不同的部門、團體或階層，就連政府的保護性功能也不一定對全體都有利而可能隱含衝突，例如租稅減免或獎勵雖然有利於企業界，但可能引起人民與政府間的摩擦。民間社會的行為者由於相關利害不一，可能分化為不同的利益團體或社會階層，促產條例對不同團體與階層也產生不同的影響，這種不同的影響隱含著不同團體或階層的利益衝突或一致，然而透過重商主義的意識型態，卻能夠把不同團體的利益接合在一起。按照紀登斯（Giddens）的歸納，意識形態主要具有三個功能：（1）把局部利益表現為整體利益；（2）否

認矛盾存在，並對矛盾進行演變；(3) 通過具體化的方式使現狀合法化。吉登斯認為，意識形態是統治階級合法化的工具，是行使權力保障和掩飾局部利益的媒介。換言之，意識形態提供了一個有利於某些群體的意義環境，同時掩蓋了這一意義系統的統治本質（張家銘譯，1997：256）。有些學者把意識形態的穩定性來源歸結為三個方面：其一，當一種意識形態為集體中多數人接受後，符合意識形態的社會行為往往被看作是合乎理性的行為，而挑戰意識形態的社會行為則往往被看作是非理性的行為；其二，一旦接受了某種意識形態後，個人的意識或信念就不會輕易發生改變；其三，作為典型的公共產品，一個別人或少數派很難改變主流意識形態（Battigalli, 1997：39-59.）。因此，在一般意義上，意識形態對一個社會的變遷，對一種制度的變遷，對一種組織中的行為與觀念的變遷，都具有舉足輕重的作用。

政治學者盧卡斯（Lukes）把意識形態運用現象的觀察擴及到社會整個整體，而不限於政府政策過程。他認為意識形態運用不僅包括個人有意識、有目的的透過決策與非決策過程的利益汲取行為，還包括涉及整體系統偏差的動員、再造與強化的團體行為與組織運作等利益汲取活動，這些團體行為受到社會結構與文化模式的影響（Lukes, 1974：39）。例如在促進產業升級條例中租稅減免多寡就是一種利益的分配，由於並不是所有的產業都能獲得租稅減免，所以在決策過程中各式各樣的利益團體會表達其偏好並與其他的團體聯合或衝突；但是國家卻可以透過教育、大眾傳播媒體或資訊流通管道，而主動影響、塑造或決定其他團體的慾望與偏好，使其他未在促進產業升級條例中獲得利益的其他產業或團體，願意忍受國家不公平的待遇。馬克思主義就認為，我們對世界的看法由政治利益決定，因此統治階級的觀念即佔統治地位的觀念。統治階級由於掌握傳播與教育，而能傳佈與國家利益相近的優勢階級觀念。

據行政院主計處計算，以所得十等分來分析貧富差距，台灣由 10 年前的 25

倍快速爬升，國民黨執政末期最高到 40 倍；換民進黨執政後的 4 年更加速度上升，最高到 64 倍，民國 91 年稍降為 61.7 倍（楊照，2005）。資料顯示，台灣的社會發展已經整個朝向兩極化，窮者越窮，富者越富。因為從民國 90 年開始，台灣最窮的 20% 家庭的儲蓄率由正轉負且擴增中，91 年則倒負 3.53%，促進產業升級條例的正當性正因社會貧富差距的因素快速的流失。政府與企業仍然不斷的宣稱、教育人民：雖然租稅獎勵會使政府稅收減少，加重財政赤字的壓力，但其所誘發的投資增加，可以使國家日後稅基擴大，稅收會不減反增，具有「養雞生蛋」的作用，經濟部更宣稱，1993 年到 2002 年之間因促產條例減免的稅額總計 3300 多億元，雖然對國家稅收有所損失，但在這 10 年間因租稅優惠措施創造誘發的經濟效益卻遠遠超過 3300 多億元。分析指出，民國 82 年到 91 年的 10 年間因促產條例的租稅優惠創造了 4300 億元的國內生產毛額（GDP）、4500 億元的投資金額、400 億元的稅收、勞動僱用人數 46 萬人、勞動僱用金額 2000 億元，對國家競爭力具有正面影響（曹逸雯，2005）。

但事實上我們以結果論來看，當今國家財政日益惡化，不僅沒有養雞生蛋而且社會貧富差距還日益擴大，尤其是近年來，台灣經濟不景氣，當局爲了讓工商企業度過不景氣，減免稅政策條款大幅增加到 160 項，讓有錢人大幅退稅，也導致了財政赤字擴大。民國 93 年雖然景氣回升，但是放寬後要回復課稅，比登天還難。前財政部林全就曾經公開表示，促產條例已經到了「失控」的地步，如果依照政府所宣稱的養雞生蛋的邏輯，台灣的財政應該是日益改善，又怎會失控？。

相對於過去以優惠製造業爲主體的獎勵投資條權力與資本的結合，導致某些人的財富積累，是以財富的轉移爲基礎的。例如，促進產業升級條例所獎勵的高科技產業具有相當高的進入門檻，雖然有更高的經濟價值，其所誘發的經濟效益只限於少數社會菁英，因此經濟增長的果實並未惠及所有人。相反，一些社會群體爲了維持台灣的經濟繁榮付出了代價，在促進產業升級條例的背後的重商主義



影響下，國家總是喜歡將效率與公平正義對立起來，並教育大多數的人民，爲了追求國家的經濟的成長而暫時犧牲租稅公平，因而將經濟成長擺在優先位置。決策者的確也以此爲依據制定種種政策。然而，這是對人性的一種完全錯誤的估計。公平正義的需求並沒有消失，只是在過去台灣經濟高度成長且社會上大多數人因此得利時，這種需求被重商主義的正當性壓抑下來，然而隨著台灣貧富差距日益擴大，政府財政赤字日益惡化，對於租稅公平的呼聲，也就越來越大。只是重商主義作爲促進產業升級條例背後的意識型態，並不是那麼容易改變的，台灣過去經歷過四十幾年重商主義政策的潛移默化，台灣過去的經濟政策相當程度都受其影響，同時也對促進產業升級條例政策形成制約，而這也是爲什麼前財政部長林全會說：「稅改是政治問題，不能單獨靠財政部來推動，要靠社會集體意識及最高決策者的意識」（李濠仲，2005:45）。

## 第五節、全球化競爭下的囚犯困局

歷史制度主義假定，突發性事件與制度運作過程中的非預期因素在制度變遷上所產生的影響。因此，在促進產業升級條例的變遷過程中，前期美蘇冷戰的國際環境、美援的影響、兩次的石油危機，後期政治體制的轉型、權力結構的重組、全球化的競爭，中國大陸的磁吸效應、聯電案的發生等，這些歷史中的突發事件，在在影響著促進產業升級條例的變遷路徑。

在威權時期國家的角色，對台灣產業的發展可以說是非常重要，而其中賴以達成產業成長的重要制度面因素之一在於國家能力，而國家能力之所以強勢，在於當時國際間商業的競爭並非如此激烈及威權化的國家角色歷史背景，當時的威權國家為了達成經濟成長的目的，政府在不同經濟活動中，非常積極的制訂各種公共政策以協助國家的發展，最明顯的三個政策領域就是：財務金融政策、貿易政策與國有化企業政策。此時期，國家具有足夠的能力對國內外的企業進行管制。其中獎勵投資條例的制訂就屬於貿易政策中非常重要的一個部分。早期，政府為了讓台灣脆弱的幼稚產業能夠茁壯，採取非常高度的進口管制及關稅壁壘，以防衛外國的產品進入本國市場，因而提供國內產業足夠的成長空間；另一方面卻透過獎勵投資條例來促進出口產業的成長。而這些進出口的管制，在短期內造成生產力的提升並影響政府選定產業的長期發展。威權國家的角色在台灣早期產業的發展中，扮演了貿易管制及財務金融監控的角色。成功的政策執行是公共政策能有效達到政策目標的重要因素；但國家的能力則是獎勵投資條例能夠身順利推動的原始動力。例如過去透過獎勵投資條例將內銷轉化成出口導向策略、補貼及保護特定產業等都需要強而有力的政府作為政策執行的後盾。

進入 21 世紀之際，隨著各國經濟開放度的增加，國家間的各種壁壘逐漸消

除，整個世界相互滲透、相互依存、相互影響，程度不斷加深，規模與形式不斷增加，使得國家角色置身於這樣一種經濟全球化的環境之中，全球化產生了新的資金、人才及資源的流動，使得國家再也不能扮演原來的管制角色。這些變化對企業並沒有直接影響，只是這些企業的產值都從台灣移到其他地方去了。由於全球網路和知識經濟飛速發展；市場自由化進程加快（部分是受技術驅動，部分是由於新興市場的繼續開放）；大型跨國公司不斷增多，規定跨國企業責任和權利的國際協定網路快速蔓延；全球性金融投機和金融風險加劇；地區性經濟一體化迅速擴大；各國間的貿易聯繫日益密切，各國稅收制度及政策選擇的關聯性明顯增強，此間不可逆轉的經濟全球化趨勢給各國稅制帶來了深刻的影響，也就是說在進入全球化的階段之後我國的促進產業升級條例不僅僅是受到國內、外政治經濟的環境的影響，同時國與國之間對國際資金與人才的競爭也更加激烈。

在全球化的經濟環境裡，疆界不再是區分經濟體的最重要的依據。以經濟的角度來看，經濟單位之間會產生不同是因為它們彼此之間在基礎建設、人力資源、稅制等方面存有差異，由於這些差異使得不同經濟體在面對的全球化的挑戰時產生不同的際遇。有些因此進入贏者圈，有些則面臨邊緣化而必須不斷的透過減稅讓利的手段來留住企業。

就促進產業升級條例而言，在全球化使各國競相調降租稅的情形下，難免造成國家財務上困難。以台灣的例子來看，近幾年來的政府財政收支惡化可以算是全球化下的另一個現象，其原因如下：1、跨國公司對國家稅收主權的侵蝕。隨著經濟全球化的發展，跨國公司成爲全球性逐利活動的主要角色，其選擇企業註冊地和納稅地的靈活性，其頻繁發生、愈加隱蔽的轉讓定價行爲等，都侵蝕了相關國家的稅收主權；2、國際資本對國家稅收主權的侵蝕。巨額的國際資本流動，種類繁多的金融衍生品和交易形式，使一國政府難以有效地監控，更難以對其合理地課稅。3、國際稅收競爭對國家稅收主權的侵蝕。國際經濟是流動的經濟，

因而 存在著一塊國際性的流動稅基。隨著資源配置全球化取向日趨激烈，為吸引非居民的稅基，各國紛紛採用稅收優惠政策，包括以特定產業和交易形式為物件的稅收優惠和將稅收優惠發揮到極至的避稅地稅制開展稅收競爭，這勢必影響國際資本的投資決策和經營地的選擇，從而使流動性強的經濟活動從各國稅基中消失，對各國的稅收主權造成侵蝕。

再加上台灣自從民主化以來，政黨競爭的結果，導致各個政黨競相開立發展經濟的競選支票，同時利益團體、與資本家的影響加劇，因此在國家的賦稅政策上更難以考慮到租稅的公平與正義。國際上面臨國際租稅競爭激烈、大陸的磁吸效應等，政府更是希望藉由促進產業升級條例以促進國內經濟的復甦，因此其在近幾年來的政府財政收支惡化的情況下依然對外宣稱促進產業升級條例是有必要的，因為其具有養雞生蛋的效果，要求人民把眼光放長遠一點，甚至還大開促進產業升級條例的租稅減免項目，把傳統產業也給納入優惠範圍。當國內多數意見認為台灣財政惡化的最主要因為租稅減免過於浮濫所致，可是政府卻還在大開方便之門，而掉入囚犯困境<sup>註19</sup>（prisoner's dilemma）而不自知。

時代雜誌曾經報導一篇文章，中文名稱為「國與國之間非贏不可的戰爭」(A No-Win War Between the States)，這篇文章討論一件事，如果每個國家都使用租稅誘因而來鼓勵投資公司到本國設廠，或本土產業根留祖國，如果成功的話會帶來重大的利益，大型的製造商為本國居民帶來增加就業機會的承諾，以及潛在營業稅的增加，就如同我國促進產業升級條例所宣稱的效果一樣，但是這種提供誘因

---

註19 經濟學裡，有一個賽局理論叫「囚犯困境」，是說有兩個嫌疑犯，在分隔受偵訊時，若兩者均不招供，可能只被關一陣子；但若一個招供，而另一個不招，則招供者成為污點證人，獲得減刑，而另一不招供者，將以不合作為由被求處重刑；另外，若兩者最後均招供，則兩者均無法享受污點證人的優待。這樣一個賽局理論，最後的均衡解，當然是兩者均招供，雖然他們兩者均知道，若兩個均不招，會獲得最好的結果，這就是囚犯者的困境（巫和懋、夏珍，2002：51）。

的過程，卻是一個囚犯困局，在全球化競爭下各國都有提供誘因的優勢策略，但是最後的結果卻是對大家都不利的，反而是不提供租稅誘因的結果較有利。這篇文章透過賽局理論將其中的困境表現出來，其假設由兩個國家參與的租稅賽局，我國與他國，兩國目前都有相同數量的廠商，並考慮提供同樣的誘因措施來吸引他國廠商到本國設廠，每個國家都有兩個策略－提供租稅減免誘因或不提供，我們稱作有誘因及無誘因，如果兩國都不提供誘因，則兩者都不需要付出誘因的成本，但不會有新的廠商進入，兩國都保有原本數量的公司。如果我國提供誘因而他國沒有，則我國鼓勵廠商進入而他國會損失廠商，所以我國佔了他國的便宜(假設我國已經事先作了充分調查，租稅減免的成本會被新廠商帶來的利益抵銷)；而他國提供誘因我國沒有的情況也一樣。如果雙方都提供誘因，兩國的廠商會互相交流，但最後各國廠商的數量會跟沒有誘因時一樣，兩國都爲了達到跟原來一樣的結果而另外付出高額的租稅成本。給定所有策略及報酬便可以建立起簡單的報酬表，如下表六，報酬數字代表每種結果的等級，當一個國家提供租稅誘因而他的對手沒有，則他獲得利益的等級 4，因爲該國付出誘因成本但從新的廠商獲利，而另一端，沒有提供誘因的對手得到利益的等級是 1，因爲該國失去廠商。在這中間，沒有付出誘因成本且雙方廠商數目維持不變，得到利益等級 3；付出誘因成本且廠商數維持不變，得到利益等級 2。

【表六】、租稅賽局囚犯困境報酬表

		他國	
		提供誘因	不提供誘因
我國	提供誘因	2, 2	4, 1
	不提供誘因	1, 4	3, 3

資料來源：John Greenwald, “A No-Win War Between the States”, Time, April 8

表六的報酬表其實就是一種標準的囚犯困境，兩國的優勢策略都是有誘因，納許均衡（Nash Equilibrium）<sup>註20</sup>使雙方都提供誘因，當然，如同所有的囚犯困局，如果兩國都不提供誘因會有較好的結果，其他政策也有相同的情況，從獲得誘因企業的觀點，這樣的均衡結果是好的，但從政府及必須負擔賦稅加重的人民來說，他們偏好是沒有誘因結果的，不過也正是這樣的困局亦導致了促進產業升級條例產生路徑依循的效果。

在全球化的趨勢之下，無可避免的我們必須持續發展我們的經濟，要發展經濟，台灣勢必面臨更激烈的競爭，這種競爭不僅來自國內，也來自全世界，因此，如何提升台灣產業的競爭力，也就成為政府無可避免的經濟課題，針對「國家競爭力」的內容及定義，世界經濟論壇（WEF）所提出之定義為：一個國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力(WEF, 1996)。在這個定義中，所強調的是國家目標在追求一項穩定而持續之經濟成長率。當然，為達到此一目標，政府必須蘊釀一項永續經營的政經系絡，而企業及私部門亦應展現優勢之經

<sup>註20</sup> 納許均衡的精神就在於，在不斷重複非零和的不合作賽局中，一定有「均衡」解的存在，且達到均衡後，任一參賽者均無誘因偏離此一均衡。

營及市場策略，並且擔負企業社會責任，如此相輔相成，方有國家競爭力可言。只是在台灣當前的政治環境之下，台灣的經濟政策往往過於短視，希望政策能夠在最短的時間內看到效果，因此希望透過促進產業升級條例的租稅減免，來達成經濟數據上快速成長的目標，Michael Porter 就曾經在其「國家競爭優勢」一書中，強調國家競爭力之高低，取決於國內企業經營環境之良窳。Porter 將國家競爭力定義為：國家為其產業創造良好的發展成長環境，進而使該國企業具備競爭優勢，產業亦擁有國際競爭力之能力。一個國家特定產業具備有國際競爭力，並不表示這個國家具備有國際競爭力，但一個國有卓越之國家競爭力，則表示，該國多項主要的產業具備有競爭力優勢(李明軒等譯，1996：18)。要提高競爭力，必須保持不斷的創新精神，在這方面政府所能作的，是如何鼓勵人才的培育，協助業者的研究與開發，即從根本上，提升業者的創新能力，才能達到經濟永續發展的目的，而非只是一昧短視的租稅獎勵。

## 第五章 結論

歷史制度論對促進產業升級條例變遷的解釋最大的貢獻在於，詮釋政治鬥爭是如何被制度所設定與中介。進而言之，制度包括了正式場域中的正式規則、溝通管道、語言符碼及特定情境的運作邏輯，就如同過濾器（filters）一般，對於政治行動者努力想要達成的目標或為了達到目的所運用的各種方法，進行選擇性、乃至於結構偏差所導致的認知差異（Immergut,1998:20）。經本文透過歷史制度主義從國家角色的演變作為制度背景來探討其中利益團體對促進產業升級條例的影響，行動者與制度互相操弄的機制與內涵。由於國家機關是人類歷史的產物，他的出現與存在都必須符合特定條件，其自主性亦受到該特定條件的制約。

另外國家機關做為國際社會的一個行為者，必須不斷汲取資源以創造或維持國家系統的穩定及社會安定，並進行國際間的相互競爭（Skocpol,1979:20-21）。換句話說，這個看似擁有絕對力量的國家主體，其自主性仍將受制於包括國內外與其有利害相關的利害關係人之間的互動關係所影響。一般人都認為促進產業升級條例純粹是國家的產業政策或是租稅減免政策。然而就過去的歷史與現今的案例都顯示，促進產業升級條例的制訂與執行，總是在政治、經濟、社會、文化乃至國際因素下，由利益相互糾結纏繞的相關行動者競奪中完成。即便是當促進產業升級條例在聯電案發生後，政府飽受人民租稅不公的批評與導致社會招受到貧富不均的嚴重衝擊時，我國產業政策的抉擇仍非僅限於租稅正義與產業發展的考量，更會受到複雜的政治利害關係人之間互動的影響，自利的思維及相互間權力強弱轉移所影響。而這個權力鬥爭的平台，毫無疑問的仍是在國家這樣的主體下進行。

因此在本文的分析架構中，國家角色的改變被視為促進產業升級條例的演變



背景，在不同的時空下，利益團體政治、資訊不對稱、重商主義的意識型態及全球化的影響之下，對促進產業升級條例的演變各有不同的影響方式，但相同的是都對促進產業升級條例造成一種路徑依循關係型態，影響或甚至決定了促進產業升級條例的變遷或者其結果的產出。

由於本文主要的問題是希望了解促進產業升級條例是如何發展變化的，影響其變遷或是制約其變遷的主要因素是什麼？而歷史經濟制度的研究使促進產業升級條例可以在更宏大的分析背景下展現出來，最後得出結論是，本文認為影響促進產業升級條例變遷是當時的社會、文化和政治因素而不是經濟效率影響著制度的選擇和路徑依循。因此在促進產業升級條例數次變遷的過程中有效率的制度不一定出現，即使出現也是由制度的路徑依循而在決定的。透過路徑依循的概念來檢視促進產業升級條例，發現原本是一個做為短期性（經濟起飛期的加速劑）的刺激手段，一旦實施之後就很難取消，隨著台灣社會的民主化，利益團體政治的發達，進而影響政府的決策，我們可以看到租稅獎勵政策的適用範圍不斷擴大。獎投條例適用對象從個位數最後擴大到二十一種；促進產業升條例還將某些營利事業所得稅的減免從五年擴大到十年，甚至還把減免的產業擴大到傳統產業，導致促進原來的立法精神蕩然無存，事實上，我們透過路徑依循概念看到的是一個飲鴆止渴的不斷惡性循環。台灣產業過去靠著廉價的勞動力，再加上租稅優惠，在國際市場競爭。以微薄利潤在國際市上以量取勝，贏得各種「產業大王」的稱號。當遇到中國、東南亞等提供更低工資、土地成本的競爭者時，毛利不斷再壓縮，最後不行了，只得產業出走。在這個時候，如果政府持續採取租稅優惠政策，根本無法達到為台灣累積資本的效果，反而是整個社會輸血給特定產業。這些不公平的租稅政策，也造成了不公平的社會政策，不公平的社會分配。

另一方面，制度變遷的軌跡雖然脫離不出路徑依循機制的鎖定，但正如先前歷史制度主義中所提出的關鍵轉捩點概念所顯示的，關鍵轉捩點的出現，將使制

度變遷的軌跡出現轉折，走向另一路徑。究竟導致關鍵轉捩點出現的原因為何，根據李漢林等學者的歸納，其指出關鍵轉捩點來自於以下宏觀環境的壓力（李漢林等，2005：241）：

- 1、比較效應：在和外界環境比較的過程中愈來愈強烈地感受到了不滿意和相對剝奪，從而愈來愈強烈地要求改變現狀；
- 2、模仿機制：全球化使人們更容易瞭解和感受新鮮的和更為現代的生活方式和價值觀念，人們在模仿過程中愈來愈強烈地表現出學習的願望，愈來愈強烈地表現出了對現狀的不滿意。最後，這種變化也來自於組織和制度內部愈來愈強烈的改革要求。
- 3、當一個組織內部社會團結程度較低、運行狀況也不理想的時候，組織和制度也會相應地發生變化。
- 4、不同所有制狀態下的組織之間的競爭以及這種競爭所造成的人們社會地位和經濟生活上愈來愈大的差距，也迫使統治者與被統治者、管理者與被管理者雙方依照各自不同的角度產生愈來愈強烈的要求變遷的呼聲與動力。

特別是第四項的因素導致促進產業升級條例在聯電案後遭到一連串的批評聲浪，目前政府對促產條例所進行的一系列制度修正，其目的都是為了重新適應當中的行動者的角色和制度環境的變化，合理規範政府和企業以及其他各種社會組織的行為，重新定義人們在新的制度中行為的不同條件，由此能夠提高政策效率，以順利實現制度目標及其社會整合效果。但是，這僅僅是問題的一個方面。更重要的是，這種制度創新和變遷離不開我們現實的社會環境與制度資源所能提供的條件。換句話說，任何一種制度總是要嵌入到特定的社會結構和社會文化之中。雖然制度依循制約了促進產業升級條例的變遷，但是其仍必須嵌入到我們現今社會的社會結構之中，或者說，倘若制度依循在現存的社會結構中遭遇到強烈的排異反應，那麼，這種制度則最終不可能帶來效益和公益，也不可能為這個社會帶來長久的穩定和發展。

## 參考文獻

### 一、中文部分

丁萬鳴，1992，〈我國獎勵投資政策的政治經濟分析：從獎勵投資條例到促進產業升級條例〉，國立台灣大學三民主義研究所。

于宗先、王金利，2003，《一隻看的見的手：政府在經濟發展過程中的角色》，台北：聯經，頁 23-31。

王健全，1999，《促進產業升級條例租稅優惠措施實施成效評估及其修正方向對台灣經濟的影響》，中華經濟研究院，引自網頁資料：

<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sag/sag14.htm>（於 2005/5/8 查詢）

王信人，2005，〈免稅魔術數字？1700 億少數人瓜分大餅〉，《工商時報》，2005 年 9 月 19 日，版四。

王作榮，1981，《台灣經濟發展論文集》，台北：時報文化。

王躍生，1997，《新制度主義》，台北，揚智文化事業股份公司。

王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書。

1997，〈跨國界經濟形成的治理機制：以台灣資本外移南國為例〉：《台灣社會研究季刊》，1997 年 9 月，頁 4。

王千美，1992，《利益團體遊說活動對政策影響》，政治大學公共行政研究所碩士論文。

牛可，2002，〈美援與台灣戰後經濟的改造〉，《美國研究》，第三期。

尹仲容，1962，《我對台灣經濟的看法》，台北：行政院經社會。

李莉珩、鄭育容，2005，〈產業巨人 稅負侏儒 財政重擔誰挑〉，《聯合報》，2005 年 2 月 23 日版 A10。

李明政，1998，《意識形態與社會政策》，台北：洪葉文化。

- 李佳哲譯，1990，《亞洲四小龍的政經分析》，台北：駱駝。
- 李明軒、邱如美譯，1996，Michael E. Porter 原著，《國家競爭優勢》，台北：天下遠見：頁 18。
- 李濠仲，2005，〈當稅改碰到政治，下場只有慘！〉，《新新聞》，859 期，頁 45
- 李漢林、渠敬東、夏傳玲、陳華珊，2005，〈組織和制度創新與變遷的社會過程：一種擬議的綜合分析〉，《中國社會科學》，第一期。
- 李英明，2005，《新制度主義與社會資本》，台北：揚智，頁 14、16。
- 李國鼎，1987a，《我國經濟發展策略總論》，台北：聯經。
- 1987b，《工作與信仰：臺灣經濟社會發展的見證》，台北：天下文化。
- 2005，《我的台灣經驗－實戰智慧》，台北：遠流。
- 朱雲漢，2000a，《民主轉型與經濟衝突》，台北：桂冠。
- 2000b，〈探索新政府統治危機的根源〉，《中國時報》，2000 年 10 月 23 日，第二版。
- 林立婷，1997，《證券交易所得稅復徵過程中之利益團體研究》，國立中興大學財政研究所碩士論文。
- 吳惠林，2002，〈免稅並非促進投資良方〉，《實用月刊》，頁 21~24。
- 吳 定，2000，《公共政策》，台北：中華電視。
- 徐仁輝，1995，〈新制度經濟學與公共行政〉，《世新學報》，第五期，頁 273~288。
- 1999，〈制度變遷與美國預算改革〉，《東吳經濟商學學報》，第二十四期，頁 89~113。
- 徐斯勤，2001，〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》，32 期，頁 95~170。
- 莊文忠，2003，〈制度的研究：新制度論觀點的比較與後現代制度論的發展〉，《理論與政策》，第十六卷第四期，頁 15~40。
- 胡至沛，2001，〈新制度主義的檢視與反省〉，《中國行政評論》，第十一卷一期，

頁 145~162。

胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，第十六期，頁 86~95。

高希均、李誠主編，1995，《台灣經驗再定位》，台北：天下出版社

孫克難，2000，〈賦稅制度與經濟發展-台灣經驗的探討〉，《財稅研究》，32 卷，頁 41~58。

2002，〈稅制改革的政治經濟分析〉，《經濟前瞻》，第 82 期。

孫克難、王健全、楊雅惠、蔡坤宏，1998，《科技專案經費分配模式之探討》，中華經濟研究院：經濟專論：頁 27~55。

孫 煒，2002，〈教育政策的治理結構：新制度論的觀點〉，《理論與政策》，第 16 卷第 2 期，頁 169-186。

郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉，《政治學報》，第三十一期，頁 171~198。

郭宏志，2005，〈賦稅優惠政策不公不義〉，《新新聞》，第 937 期，頁 48~50。

陳維增，2000，《法律與經濟奇蹟的締造—戰後台灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察》，台北：元照，頁 153。

陳敦源，2002，《民主與官僚》，台北：偉伯文化，頁 89~90。

趙文衡，2004，〈全球化與賦稅改革〉，《台灣日報》，2004 年 2 月 20 日版七

趙建民，1994，《威權政治》，台北：幼獅文化。

趙既昌，1984，《美援的運用》，台北：聯經出版社，頁 175~201。

趙少康，1995，〈尋求環保與經濟的平衡點〉，收錄於高希均、李誠主編的《台灣經驗再定位》，台北：天下出版社，頁 395。

湯俊湘，1990，《經濟政策》，台北：三民，頁 20-22。

董更生譯，1997，John Kenneth Galbraith 著，《經濟治國社會不公的透視與改革》，台北：智庫。

楊 照，2005，〈期待新稅制拉近貧富差距〉，《新新聞》，第 937 期。

門洪華譯，2002，Robert O. Keohane & Joseph S. Nye 著，權力與相互依賴，北京大學出版社

黃仁德、胡貝蒂，2005，〈台灣租稅獎勵實施成效的評估〉，《財稅研究》，三十七卷第二期，頁 26-37。

黃耀輝，1997，〈租稅政策與經濟發展〉，《中華經濟研究院》，1997 年 7 月，頁 169。

張正坤，2002，《我國所得稅租稅減免政策之政治經濟分析》，國立政治大學行政管理碩士論文，頁 111。

曾建元，2003，〈歷史制度探源〉，《世新大學學報》，十一卷：頁 195-206。

曹逸雯，2005，〈願景台灣／租稅優惠 經濟部：帶動景氣 活絡產業發展〉，東森新聞報，引自網頁資料：

<http://www.ettoday.com/2005/01/23/91-1745207.htm>（於 2005/3/22 查詢）

葉家興譯，2003，Todd Sandler 原作，《經濟學與社會的對話》，(Economic Concepts for the Social Sciences)，台北：先覺，頁 317。

鄭琪芳，2005，〈促產優惠 今年稅收損失 709 億〉，《自由時報》，2005 年 3 月 13 日，版 7。

劉孟奇，2005，〈現代性、市場經濟與社會革〉，《當代雜誌》，225 期 5 月號，頁 50~66。

劉瑞華譯，1994，Douglas C. North 原著，《制度、制度變遷與經濟成就》，(Institutions, Institutional Change and Economic Performance)，台北，時報文化出版社。

1995，〈經濟史的結構與變遷〉，Douglas C. North 原著，台北：時報出版社。

劉敏誠、左洪濤，1982，《改善投資環境》，台北：聯經出版社。

劉后安譯，2002，Michael G. Roskin 等著，《政治學的世界》，台北：時英，頁 245。

謝俊義，2000，〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第 68 期，頁 1~22。

顏愛靜譯，2001，Eric G.Furubotn Rudolf Richer 原著，《制度與經濟理論》(Institutions and Economic Theory)，台北：五南，頁 48～57。

龐建國，1993，《國家發展理論－兼論台灣發展經驗》，台北：巨流。

蕭全政，1989，《台灣地區的新重商主義》，台北：國家政策研究資料中心。

1994，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠。

簡龍鳳，1997，〈城鄉產業發展差距之政策與理論初探〉，《台灣經濟》，第 250 期，頁 54。

統計資料：

財政部統計年報，2005，促進產業升級條例歷年減免稅額，台北：財政部

轉引自網頁資料：<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9565&CtNode=133&mp=1>

(於 2006/7/1 查詢)

### 三、英文部分

Battigalli,P. & G.Bonanno.1997. “The Logic of Belief Persistence.”,Economics and Philosophy Journal13 : 39-59.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. .1991. “The Institutionalism in Organizational Analysis.. Chicago :The University of Chicago Press.

Downs, Anthony. 1957. “An Economic Analysis of Democracy”, New York :Harper and Row.

Douglas, Mary .1986. “How Institutions Think.”, London:Routledge & Kegan Paul.

Immergut, E.M.. 1998. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” Politics and Society, Vol. 26:5-34.

Haggard, Stephan Mark. 1983. “Paths from the Periphery: The Newly Industrializing Countries in the International System.” Doctoral dissertation , University of California , Berkeley:226~346.

Jepperson, Ronald L. 1991. “Institutional, Institutional Effects, and Institutionalism, ”in Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J. eds., The New Institutionalism In Organizational Analysis.:1~38.

- Kranser, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." , Comparative Politics. Vol.16: 223-246.
- Koelble, T. A. 1995. "The new institutionalism in political science and sociology. Review article". Comparative Politics 27: 231–243.
- Lukes, Steven. 1974. "Power:A Radical View",.London:Macmillan,New York:Columbia University Press.
- March, James G., Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell. 1991. "The Institutionalism in Organizational Analysis. ". Chicago :The University of Chicago Press.
- Wilson, Q. James. 1992. "American Government :Institutions and Policies" ,. Lexington, Mass :D.C. Heath,114.
- North ,C . Douglas . 1990. "Institutions: Institutional Change and Economic Performance", Cambridge :Cambridge University Press.
- Olsen, Johan P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" , APSR, Vol.78:734~749.
- Peter A , Hall and C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism", Political Studies,Vol.44: 936~958.
- Peters, B. Guy. . 1999. "Institutional Theory In Political Science : The New - Institutionalism. " London
- Pang Chien Kuo. 1960. "State and Economic Transformation",FRUS, Vol.19, 643.
- Pontusson, J. 1995. "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Places and Taking Interests Seriously," Comparative Political Studies ,28(1): 117-147.
- Keohane, Robert and Joseph Nye, Jr. 1977. " Transnational Relations and World Politics." Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, W. Richard. 1994. "Institutional Environments and Organization". Thousand Oaks. Sage Press.



Skocpol, Theda .1979. "States and Social Revolutions"; Cambridge:  
Cambridge University Press:20~21.

附錄一

歷年獎勵投資條例及促進產業升級條例租稅減免修正條文情形

年度	租稅減免	內容	背景	國家角色
民國49年	訂定獎勵投資條例（為賦稅行政法之特別法）	<p>1.減免對象：個人、營利事業及生產事業。</p> <p>2.擴大免稅範圍及延長免稅期限：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新增或擴產生產能力百分之三十以上生產事業，免稅期間自所得稅法之三年延長為五年。</li> <li>● 減低稅率，對生產事業課稅時，不得超過百分之十八。</li> <li>● 生產事業以未分配盈餘擴展生產或服務用機器設備，在不超過當年所得額百分之二十五範圍內，免計入課稅所得額。</li> <li>● 公司轉投資之盈餘分配從原半數免稅擴大為全數免稅。</li> <li>● 股票發行所得免與課計所得稅。</li> <li>● 個人或營利事業購買公債、股票、公司債等持有一年以上出售之所得免稅。</li> <li>● 外銷貨品或勞務取得外匯收入者，得扣除外銷結匯所得百分之二免計入所得額。</li> <li>● 個人原始購買政府特定工業創立或增資記名之股票，或三年期以上記名公司債價款，在繼續持有之第三年度所得額中減除所得淨額百分之二十五後課稅。</li> <li>● 個人在銀行二年以上定期純款之利息免稅。</li> </ul>	排除其他法令中不利投資之規定，加強誘導外資之投入及鼓勵國民儲蓄，加速經濟發展改善投資環境。	國家自主性強，透過行政指導，引導國內經濟發展

54年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利用為分配盈餘增資擴展設備，其增發股東股份或股票緩課所得稅。</li> <li>● 放寬轉投資免稅的範圍：由投資者與被投資者，均以生產事業為限放寬至公司組織之營利事業均可適用。</li> <li>● 延長長期投資抵減所得稅期間。</li> <li>● 擴大輸出免徵營業稅、所得稅範圍。</li> <li>● 生產事業固定資產耐用年數得經核准縮短三分之一。</li> <li>● 不合經濟原則之工礦事業、鼓勵實施合併，給予租稅優惠。</li> </ul>	配合經濟結構逐漸改觀，及國內外經濟環境的變遷。	
56年	獎勵投資條例之修正	擴大生產事業之範圍，增定技術服務業亦得適用本條例之租優惠。	配合經濟發展之需要	
59年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加強對技術性高，設備耐用年限較長，利潤開始較遲，風險較大之生產事業之獎勵，除維持五年免稅辦法外，增列加數折舊規定。</li> <li>● 增定促進資本市場發展之獎勵辦法。</li> <li>● 擴大股東因未分配盈餘增資緩課所得稅範圍。</li> <li>● 擴充儲蓄存款免稅範圍。</li> <li>● 增定授權行政院得視需要，得暫停課徵證券交易稅及證券交易所稅。</li> <li>● 擴大生產事業由國外輸入機器及設備之獎勵。</li> <li>● 擴大對企業合併之獎勵：凡營利事業合併合乎本條例之生產事業其因合併所生之稅均准免徵或緩徵。</li> </ul>	配合第五期四年經建計畫之推行	

62年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 凡經農業主管機關登記依法設立之營利事業均可享受獎勵（不限股份有限公司）。</li> <li>● 將生產事業營利事業所得稅稅賦最高限額（49年訂為百分之十八，59年提高為百分之二十五）62年提高為百分之三十五。</li> <li>● 取消股票股利延緩課稅優惠。</li> <li>● 修正記名股票證券交易所所得稅之免徵，自六十三年起購買或取得記名之股票持有一年以上，於出售實以交易所所得半數當作年度所得。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 配合當時農村經濟建設發展之需要。</li> <li>● 因同時期國際金融波動，我國再度面臨通貨膨脹壓力，物價上漲，經濟呈現不穩定，且當時國家正在推行九項基層建設需要龐大資金，政府財政負擔加重，因此開始恢復對股票所得的課稅。</li> </ul>	
63年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將生產事業營利事業所得稅稅賦最高限額由百分之三十五降為百分之三十。</li> <li>● 修正恢復股票股利延緩課稅優惠。</li> </ul>	由於世界性石油危機，經濟發展情況與六十二年底相較已顯有不同。	
66年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增定適用免稅延遲期間，引導資金趨向，資本或技術密集之工業。</li> <li>● 獎勵投資大眾化，充裕企業資金來源。</li> <li>● 明訂合併而出售不必要之機器設備廠房、土地，而另行添置或更新機器設備廠房、土地其因發生印花稅、契稅及土地增值稅，給予免徵或存記之優惠獎勵。</li> <li>● 加強研究發展，國人提供或出售其創作發明之專利權所得，免納綜合所得稅</li> <li>● 減輕造船業賦稅，鼓勵國輪國造。</li> <li>● 規定生產事業之營利所得稅及附加捐總額，不得超過其</li> </ul>		

		<p>全年所得額百分之二十五，基本金屬製造業、重機械工業、石油化學工業，或合於經濟發展需要之資本或技術密集之重要生產事業，工業營利所得稅及附加捐總額，不得超過其全年所得額百分之二十二。</p>		
68年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 擴大技術服務業範圍。</li> <li>● 獎勵投資開發國外天然資源。</li> <li>● 鼓勵公民營企業配合國防工業，就公民營承製共應軍方使用之產品器材，免徵營業稅及印花稅，並符合國防工業發展需要之資本或技術密集之重要生產事業納入獎勵範圍。</li> </ul>		
69年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增列投資抵減：准生產事業之當年度投資生產設備金額百分之十至十五限度內抵減其營利事業所得稅。</li> <li>● 鼓勵開發國外天然資源：得申請延遲免稅一至四年。</li> <li>● 鼓勵民眾之儲蓄與投資：個人利息所得及股利，扣除額為十二萬元。</li> <li>● 股利生產是又更新設備，以提高生產效能：股東取得之新發行股票，可是用緩課所得稅之規定。</li> <li>● 股利節約能源：節約能源之機器設備其耐用年數可按兩年加速折舊。</li> <li>● 降低工業發展之成本，改善國民生活環境：因公共利益而遷廠所發生之各項稅捐，得比照生產事業合併之獎</li> </ul>		

		<p>勵，購置防治污染之機器設備其耐用年數可按兩年加速折舊。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 協助生產事業員工分紅入股政策：員工以應得紅利轉增資者，其取得之新發行股票，得適用緩課所稅之規定。</li> <li>● 鼓勵公司股票公開上市：股票公開上市並全部為記名者之年度起連續三年減徵百分之十五之營利事業所得稅。</li> </ul>		
71年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 寬延資本密集或技術密集生產事業選定開始免稅其間。</li> <li>● 配合拓展對外貿易興建世界貿易中心計畫，投資興建國際貿易大樓出租者，可享受免稅或加數折舊之優惠。</li> <li>● 鼓勵大貿易商之設立將大貿易商列入適用百分之二十五納稅限額。</li> </ul>		
73年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將公共設施興闢業納入講地對象。</li> <li>● 擴大獎勵對外投資適用範圍。</li> <li>● 調整投資抵減率：將投資抵減率自百分之十至十五，調整為百分之二十。</li> <li>● 增定創業投資事業之獎勵措施：百分之二十五納稅限額、股東取得價款百分之十五限度內抵減該年度之應納綜和所得稅。</li> <li>● 鼓勵股份有限公司股票上市，股票公開上市並全部記名者，連續三年減徵營利事業所得稅。</li> <li>● 對國外營運收入免徵營業</li> </ul>		

		<p>稅，以互惠為條件。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 為加強企業研究發展，增定研究發展費用，凡年度申報研究費用，超過年已往五年度最高金額者，其超出部分百分之二十抵減當年度所得稅。</li> </ul>		
76年	獎勵投資條例之修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增定國外公司成立分公司從事生產事業之獎勵：子公司改組為分公司所發生之稅捐，準用生產事業合併所享受之獎勵：盈餘匯回總公司時，按給付額扣繳百分之二十。</li> <li>● 將大貿易商賦稅，列入特別獎勵對象，給與百分之二十二納稅限額優惠。</li> <li>● 以投資抵減方式獎勵投資於高科技事業或創業投資事業：個人或創業投資事業以外之營利事業投資於政府指定之高科技事業，在其投資金額百分之三十內，得抵減綜合所得稅或營利事業所得稅。</li> <li>● 國際觀光旅館房屋稅減半徵收。</li> <li>● 世界貿易中心展覽館及國際會議中心房屋稅免徵。</li> </ul>		
80年	促進產業升級條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 獎勵對象予以普遍化（不再採用產業別獎勵改採功能別，凡依法成立股份有限公司均可適用）。</li> <li>● 特定資產或特定產業之機器設備，得縮短耐用年限。</li> <li>● 功能性投資抵減優惠（投資於自動化、防治污染、研究發展、人才培訓及建立國際</li> </ul>	由於獎勵投資條例之獎勵目標、對象採各種獎勵工具與配合措施，皆日益擴大而複雜，造成稅基侵蝕、賦稅不公，配合「國際化、自由化、制度化」下訂定促進產業升級條例，配合經濟發展及經濟轉型之需。	

		<p>品牌形象支出均得在支出金額百分之五至百分之二十限度內抵減營利事業所得稅)。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 促進城鄉均衡發展之投資抵減。</li> <li>● 重要科技事業、重要投資事業、及創業投資事業股東投資抵減優惠。</li> <li>● 創業或發明之權利金獲收入免稅。</li> <li>● 提撥國外投資損失準備。</li> <li>● 非我國居住者之個人及在我國境內無固定營業場所之營利事業課稅之放寬。</li> <li>● 合併租稅之減免。</li> <li>● 遷廠工業區土地增值稅之減免。</li> <li>● 保留盈餘之放寬。</li> <li>● 以未分配盈餘轉增資緩課股東所得稅。</li> <li>● 資產重增值免稅。</li> <li>● 發行股票溢價不計入所得額課稅。</li> <li>● 轉投資創業投資事業收益百分之八十免稅。</li> </ul>		
84年	促進產業升級條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將有限公司納入獎勵範圍（因大部分中小企業為有限公司的組織）。</li> <li>● 增定投資於資源回收、節約能源、工業用水再利用設備或技術，亦得適用投資抵減優惠。</li> <li>● 為落實重要科技事業或重要投資事業之獎勵（因有許多僑外投資無法享受股東投資抵減），明訂要科技事業或重要投資事業可就公司本身五年免徵營利事業所得稅或股</li> </ul>		



		東投資抵減則一適用。		
87年	促進產業升級條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 配合兩稅合一制度之時施修改相關規定。</li> </ul>		國家自主性轉若
89年	促進產業升級條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將新潔淨能源技術之設備、投資二氧化碳氣體排放減量或提高能源使用效率之設備技術，納入投資抵減獎勵。</li> <li>● 有關重要科技事業、重要投資事業及創業投資事業股東投資抵減，修正僅限「新興重要策略性產業」使得適用，並將個人股東投資抵減率由過去百分之二十修正降低為百分之十，且自八十九年起每兩年降低一個百分點。</li> <li>● 明訂新興重要策略性產業以未分配盈餘轉增資者，亦得適用免稅規定。</li> <li>● 增定合併繼受相關租稅獎勵規定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 配合全國能源會議結論，推廣新潔淨能源之適用。</li> <li>● 兩稅合一時施後個人股東投資所得的最高邊際稅率由過去百分之五十五降為百分之四十，而國際上各國均為提供股東投資抵減優惠，因此將修正限於新興重要策略性產業。</li> </ul>	
91年		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 為促進產業升級需要，公司得在下列用途項下支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。 <ul style="list-style-type: none"> <li>一、投資於自動化設備或技術。</li> <li>二、投資於資源回收、防治</li> </ul> </li> </ul>		

		<p>污染設備或技術。</p> <p>三、投資於利用新及淨潔能源、節約能源及工業用水再利用之設備或技術。</p> <p>四、投資於溫室氣體排放量減量或提高能源使用效率之設備或技術。</p> <p>五、投資於網際網路及電視功能、企業資源規劃、通訊及電信產品、電子、電視視訊設備及數位內容產製等提升企業數位資訊效能之硬體、軟體及技術。</p> <p>。</p> <p>公司得在投資於研究與發展及人才培訓支出金額百分之三十五限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；公司當年度研究發展支出超過前二年度研發經費平均數，或當年度人才培訓支出超過前二年度人才培訓經費平均數者，超過部分得按百分之五十抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 為鼓勵員工參與公司經營，並分享營運成果，公司員工以其紅利轉作服務產業之增資者，其因而取得之新發行記名股票，採面額課徵所得稅</li> <li>● 為活絡債券市場交易，協助企業籌措資金，凡買賣公司債及金融債券，免徵證券交易稅。</li> </ul> <p>行政院應設置開發基金，為下列</p>		
--	--	--	--	--

		<p>各款之運用：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 參加投資於產業升級或改善產業結構有關之重要事業、計畫、企業合併、收購、分割事項，其為民間無力興辦或資力不足者。</li> <li>2 融貸資金於產業升級或改善產業結構有關之重要事業、計畫、企業合併、收購、分割事項，其資金不足者。</li> <li>3 配合產業政策，辦理融資貸款，輔導產業健全發展。</li> <li>4 提撥適當比例，支援輔導中小企業發展有關之計畫。</li> <li>5 配合主管機關為引進技術、加強研究發展、培訓人才、防治污染、促進產業結構改善及健全經濟發展等所推動之計畫。</li> <li>6 配合國家永續發展政策，辦理融資貸款輔導產業從事清潔生產、節約能源及降低溫室效應等有關之計畫。</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 為促進產業升級，中央工業主管機關得依產業發展需要，並配合各地區社會、經濟及實際情形，會商綜合開發計畫及區域計畫主管機關，研訂工業區設置方針，報請行政院核定。</li> <li>● 為鼓勵公司運用全球資源，進行國際營運布局，在中華民國境內設立達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其下列所得，免徵營利事業所得稅： <ol style="list-style-type: none"> <li>一、 對國外關係企業提供管理服務或研究開發之所得。</li> <li>二、 自國外關係企業獲取之權利金所得。</li> </ol> </li> </ul>		
--	--	--	--	--

		<p>三、 投資國外關係企業取得之投資收益及處分利益。</p> <p>前項營運總部應具備之規模、適用範圍與要件、申請程序、核定機關及其他相關事項之實施辦法，由行政院定之。</p>		
94年	促進產業升級條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增訂以技術入股於新興產業之公司且技術入股占公司股權逾百分之二十，同時該次作價認股之股東人數不超過五人者，其技術入股之股東無須於取得股票時繳納所得稅，得享有緩課五年之優惠。</li> <li>● .增訂允許以技術入股於新興產業之公司提供認股權證給技術擁有者，作為技術作價回饋之規定。</li> <li>● .增訂興辦工業人需使用毗連之非都市土地，位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央農業主管機關所定偏遠、離島地區者，得免繳回饋金。</li> </ul>		

資料來源：轉引自張正坤，2002，我國所得稅租稅減免政策之政治經濟分析  
國立政治大學行政管理碩士學程論文

## 附錄二

名稱：[促進產業升級條例](#) (民國 94 年 02 月 02 日 修正)

### 第一章總則

- [第 1 條](#) 為促進產業升級，健全經濟發展，特制定本條例。  
本條例所稱產業，指農業、工業及服務業等各行業。
- [第 2 條](#) 促進產業升級，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利者，適用最有利之法律。
- [第 3 條](#) 本條例所稱公司，指依公司法設立之公司。
- [第 4 條](#) 本條例所稱工業主管機關：在中央為經濟部工業局；在直轄市為直轄市政府建設局；在縣（市）為縣（市）政府。  
本條例所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關會同相關主管機關辦理。

### 第二章租稅減免

- [第 5 條](#) 公司購置專供研究與發展、實驗或品質檢驗用之儀器設備及節約能源或利用新及淨潔能源之機器設備，得按二年加速折舊。但在縮短後之耐用年數內，如未折舊足額，得於所得稅法規定之耐用年數內一年或分年繼續折舊，至折足為止。  
前項加速折舊之核定機關、申請期限、申請程序及其他相關事項，由行政院定之。
- [第 6 條](#) 為促進產業升級需要，公司得在下列用途項下支出金

額百分之五至百分之二十限度內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額：

- 一 投資於自動化設備或技術。
- 二 投資於資源回收、防治污染設備或技術。
- 三 投資於利用新及淨潔能源、節約能源及工業用水再利用之設備或技術

。

- 四 投資於溫室氣體排放量減量或提高能源使用效率之設備或技術。

- 五 投資於網際網路及電視功能、企業資源規劃、通訊及電信產品、電子

、電視視訊設備及數位內容產製等提升企業數位資訊效能之硬體、軟體及技術。

公司得在投資於研究與發展及人才培訓支出金額百分之三十五限度內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額；公司當年度研究發展支出超過前二年度研發經費平均數，或當年度人才培訓支出超過前二年度人才培訓經費平均數者，超過部分得按百分之五十抵減之。

前二項之投資抵減，其每一年度得抵減總額，以不超過該公司當年度應納營利事業所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

第一項及第二項投資抵減之適用範圍、核定機關、申請期限、申請程序、施行期限、抵減率及其他相關事項，由行政院定之。投資抵減適用範圍，應考慮各產業實際能力水準。

#### 第 7 條

為促進產業區域均衡發展，公司投資於資源貧瘠或發展遲緩鄉鎮地區之一

定產業，達一定投資額或增僱一定人數員工者，得按其投資金額百分之二

十範圍內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額。

前項地區、產業別、投資額、僱用員工人數、核定機

關、申請期限、申請程序及其他相關事項，由行政院定之。

第 8 條

為鼓勵對經濟發展具重大效益、風險性高且亟需扶植之新興重要策略性產業之創立或擴充，營利事業或個人原始認股或應募屬該新興重要策略性產業之公司發行之記名股票，持有時間達三年以上者，得依下列規定自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額或綜合所得稅額：

- 一 營利事業以其取得該股票之價款百分之二十限度內，抵減應納之營利事業所得稅額。
- 二 個人以其取得該股票之價款百分之十限度內，抵減應納之綜合所得稅額；其每一年度之抵減金額，以不超過該個人當年度應納綜合所得稅額百分之五十為限。但最後年度抵減金額，不在此限。

前項第二款之抵減率，自八十九年一月一日起每隔二年降低一個百分點。

第一項新興重要策略性產業之適用範圍、核定機關、申請期限、申請程序及其他相關事項，由行政院召集相關產業界、政府機關、學術界及研究機構代表定之，並每二年檢討一次，做必要調整及修正。

第 9 條

公司符合前條新興重要策略性產業適用範圍者，於其股東開始繳納股票價款之當日起二年內得經其股東會同意選擇適用免徵營利事業所得稅並放棄適用前條股東投資抵減之規定，擇定後不得變更。

前項選擇適用免徵營利事業所得稅者，依下列規定辦理：

- 一 屬新投資創立者，自其產品開始銷售之日或開始提供勞務之日起，連續五年內免徵營利事業所得稅。
- 二 屬增資擴展者，自新增設備開始作業或開始提供勞務之日起，連續五

年內就其新增所得，免徵營利事業所得稅。但以增資擴建獨立生產或

服務單位或擴充主要生產或服務設備為限。

第二項免徵營利事業所得稅，得由該公司在其產品開始銷售之日或勞務開

始提供之日起，二年內自行選定延遲開始免稅之期

間；其延遲期間自產品

開始銷售之日或勞務開始提供之日起最長不得超過四年，延遲後免稅期間

之始日，應為一會計年度之首日。

公司以未分配盈餘轉增資，其增資計畫符合第八條規定之適用範圍者，準

用第二項及第三項之規定。

#### 第 9-1 條

屬科學工業之公司，於九十一年一月一日起自國外輸入自用之機器、設備

，在國內尚未製造，經經濟部專案認定者，免徵進口稅捐及營業稅。

前項公司輸入之機器、設備於輸入後五年內，因轉讓或變更改用途，致與減

免之條件或用途不符者，應予補徵稅捐及營業稅。但轉讓與設於科學工業

園區、加工出口區及其他屬科學工業之公司者，不在此限。

第一項所稱國內尚未製造之機器、設備，由中央工業主管機關認定之。

第一項公司如屬海關管理保稅工廠者，自國外輸入之原料，免徵進口稅捐

及營業稅。但輸往保稅範圍外時，應予補徵之。

#### 第 9-2 條

為健全經濟發展並鼓勵製造業及其相關技術服務業之投資，該等公司自九

十一年一月一日起至九十二年十二月三十一日止，新投資創立或增資擴展

，得依下列規定免徵營利事業所得稅：

一 屬新投資創立者，自其產品開始銷售之日或開始提供勞務之日起，連

續五年內免徵營利事業所得稅。

二 屬增資擴展者，自新增設備開始作業或開始提供勞務之日起，連續五



年內就其新增所得，免徵營利事業所得稅。但以擴充獨立生產或服務

單位或擴充主要生產或服務設備為限。

前項免徵營利事業所得稅，得由該公司在其產品開始銷售之日或勞務開始

提供之日起，二年內自行選定延遲開始免稅之期間；

其延遲期間自產品開

始銷售之日或勞務開始提供之日起最長不得超過四

年，延遲後免稅期間之

始日，應為一會計年度之首日。

第一項公司免稅之適用範圍、核定機關、申請期限、

申請程序及其他相關

事項，由行政院定之。

第一項公司如已適用第八條或第九條之獎勵者，不得重複適用本條之獎勵

。

#### [第 10 條](#)

依本條例規定適用免徵營利事業所得稅之公司，在免稅期間內，設備應按

所得稅法規定之固定資產耐用年數逐年提列折舊。

適用免徵營利事業所得稅之事業於免稅期間屆滿之日

前，將其受免稅獎勵

能獨立運作之全套生產或服務設備或應用軟體，轉讓與其他事業，繼續生

產該受獎勵產品或提供受獎勵勞務，且受讓之公司於受讓後符合第八條新

興重要策略性產業適用範圍者，其原免稅期間未屆滿

部分之獎勵，得由受

讓之公司繼續享受。

前項情形，轉讓之公司於轉讓後不符合第八條之新興重要策略性產業適用

範圍者，應終止其未屆滿之免稅獎勵。

#### [第 11 條](#)

中華民國國民以自己之創作或發明，依法取得之專利權，提供或出售予中

華民國境內公司使用，經目的事業主管機關核准者，

其提供該公司使用所

得之權利金，或售予該公司使用所得之收入，百分之

五十免予計入綜合所

得額課稅。

[第 12 條](#)

為提升國內產業國際競爭力，避免國內產業發展失衡，中華民國國民或公司進行國外投資或技術合作，政府應予適當之協助及輔導。

公司符合下列情形之一，得按國外投資總額百分之二十範圍內，提撥國外

投資損失準備，供實際發生投資損失時充抵之：

- 一 經經濟部核准進行國外投資者。
- 二 依第六項所定辦法規定，於實行投資後報請經濟部准予備查者。

適用前項國外投資損失準備之公司，以進行國外投資總股權占該國外投資

事業百分之二十以上者為限。

公司依第二項提撥之國外投資損失準備，在提撥五年內若無實際投資損失

發生時，應將提撥之準備轉作第五年度收益處理。

第二項公司因解散、撤銷、廢止、合併或轉讓依所得稅法規定計算清算所

得時，國外投資損失準備有累積餘額，應轉作當年度收益處理。

第一項國外投資或技術合作之協助及輔導措施，與第二項公司申請核准或

備查其國外投資之條件、程序及其他應遵行事項；其辦法由經濟部定之。

[第 13 條](#)

非中華民國境內居住之個人及在中華民國境內無固定營業場所之營利事業

，依華僑回國投資條例或外國人投資條例申請投資經核准者，其取得中華

民國境內之公司所分配股利或合夥人應分配盈餘應納之所得稅，由所得稅

法規定之扣繳義務人於給付時，按給付額或應分配額扣繳百分之二十，不

適用所得稅法結算申報之規定。

非中華民國境內居住之個人，經依華僑回國投資條例或外國人投資條例核

准在中華民國境內投資，並擔任該事業之董事、監察人或經理人者，如因

經營或管理其投資事業需要，於一課稅年度內在中華

民國境內居留期間超過所得稅法第七條第二項第二款所定一百八十三天時，其自該事業所分配之股利，得適用前項之規定。

[第 14 條](#) 外國營利事業依華僑回國投資條例或外國人投資條例核准在中華民國境內投資者，該外國營利事業之董事或經理人及所派之技術人員，因辦理投資、建廠或從事市場調查等臨時性工作，於一課稅年度內在中華民國境內居留期間合計不超過一百八十三天者，其由該外國營利事業在中華民國境外給與之薪資所得，不視為中華民國來源所得。

[第 14-1 條](#) 外國營利事業或其在中華民國境內設立之分公司，自行或委託國內營利事業在中華民國設立物流配送中心，從事儲存、簡易加工，並交付該外國營利事業之貨物予國內客戶，其所得免徵營利事業所得稅。前項物流配送中心應具備之規模、適用範圍與要件、申請程序、核定機關及其他相關事項之實施辦法，由行政院定之。

[第 15 條](#) 公司為促進合理經營，經經濟部專案核准合併者，依下列各款規定辦理：

- 一 因合併而發生之印花稅、契稅、證券交易稅及營業稅一律免徵。
- 二 事業所有之土地隨同一併移轉時，經依法審核確定其現值後，即予辦理土地所有權移轉登記，其應繳納之土地增值稅，准予記存，由合併後之事業於該項土地再移轉時，一併繳納之；合併之事業破產或解散時，其經記存之土地增值稅，應優先受償。
- 三 依核准之合併計畫，出售事業所有之機器、設備，其出售所得價款，全部用於或抵付該合併計畫新購機器、設備者，免徵印花稅。
- 四 依核准之合併計畫，出售事業所有之廠礦用土

地、廠房，其出售所得  
價款，全部用於或抵付該合併計畫新購或新置土  
地、廠房者，免徵該  
合併事業應課之契稅及印花稅。

五 因合併出售事業所有之工廠用地，而另於工業  
區、都市計畫工業區或  
於本條例施行前依原獎勵投資條例編定之工業用  
地內購地建廠，其新

購土地地價，超過原出售土地地價扣除繳納土地  
增值稅後之餘額者，  
得向主管稽徵機關申請，就其已納土地增值稅額  
內，退還其不足支付  
新購土地地價之數額。

六 前款規定於因生產作業需要，先行購地建廠再出  
售原工廠用地者，準  
用之。

七 因合併而產生之商譽，得於十五年內攤銷。

八 因合併而產生之費用，得於十年內攤銷。

前項第三款至第六款機器、設備及土地廠房之出售及  
新購置，限於合併之  
日起二年內為之。

公司依第一項專案合併，合併後存續或新設公司得繼  
續承受消滅公司合併

前依法已享有而尚未屆滿或尚未抵減之租稅獎勵。但  
適用免徵營利事業所

得稅之獎勵者，應繼續生產合併前消滅公司受獎勵之  
產品或提供受獎勵之

勞務，且以合併後存續或新設公司中，屬消滅公司原  
受獎勵且獨立生產之

產品或提供之勞務部分計算之所得額為限；適用投資  
抵減獎勵者，以合併

後存續或新設公司中，屬消滅公司部分計算之應納稅  
額為限。

公司組織之營利事業，虧損及申報扣除年度，會計帳  
冊簿據完備，均使用

所得稅法第七十七條所稱之藍色申報書或經會計師查  
核簽證，且如期辦理

申報並繳納所得稅額者，合併後存續或另立公司於辦

理營利事業所得稅結算申報時，得將各該辦理合併之公司於合併前經該管稽徵機關核定尚未扣除之前五年內各期虧損，按各該辦理合併之公司股東因合併而持有合併後存續或另立公司股權之比例計算之金額，自虧損發生年度起五年內，從當年度純益額中扣除。第一項專案合併之申請程序、申請期限、審核標準及其他相關事項，由經濟部定之。

[第 16 條](#)

公司為調整事業經營，將其能獨立運作之生產或服務設備及該設備坐落之土地轉投資，其投資之事業仍繼續以提供原產品或勞務為主或提供較原產品、勞務附加價值為高之產品或勞務，且公司持有該投資事業之股權達百分之四十以上，其轉投資應納之土地增值稅由公司提供合於稅捐稽徵法第十一條之一規定之相當擔保，經土地所在地直轄市或縣（市）政府，依地方自治法規核准者，得就該土地應繳納之土地增值稅，按其轉投資之股權比例予以記存。前項公司持有投資事業之股權低於百分之四十，或其投資之事業將該土地再移轉，或未能繼續以提供原產品或勞務為主或提供較原產品、勞務附加價值為高之產品或勞務時，公司應補繳記存之土地增值稅。

[第 17 條](#)

公司因下列原因之一，遷廠於工業區、都市計畫工業區或於本條例施行前依原獎勵投資條例編定之工業用地，其原有工廠用地出售或移轉時，應繳之土地增值稅，按其最低級距稅率徵收：

- 一 工廠用地因都市計畫或區域計畫之實施，而不合其分區使用規定者。
- 二 因防治污染、公共安全或維護自然景觀需要，主

動申請遷廠，並經主管機關核准者。

三 經政府主動輔導遷廠者。

依前項規定遷建工廠後三年內，將其工廠用地轉讓於他人者，其遷廠前出售或移轉之原有工廠用地所減徵之土地增值稅部分，應依法補徵之。

[第 18 條](#) 營利事業依所得稅法之規定，辦理資產重估之增值，不作收益課稅。

[第 19 條](#) 公司依公司法規定，將發行股票超過票面金額之溢價作為公積時，免予計入當年度營利事業所得額課稅。

[第 19-1 條](#) 為鼓勵員工參與公司經營，並分享營運成果，公司員工以其紅利轉作服務產業之增資者，其因而取得之新發行記名股票，採面額課徵所得稅。

[第 19-2 條](#) 九十三年一月一日起，個人或營利事業以其所有之專利權或專門技術讓與公司，或授權公司使用，作價抵繳其認股股款，經經濟部認定符合下列各款規定者，該個人或營利事業依所得稅法規定計算之所得，得選擇全數延緩至認股年度次年起之第五年課徵所得稅，擇定後不得變更。但於延緩課稅期間內轉讓其所認股份者，應於轉讓年度課徵所得稅：

一、所投資之公司經經濟部認定屬新興產業，且其所取得之專利權或專門技術，以供自行使用者為限。

二、作價認股之股份應達該次認股後公司已發行股份總數之百分之二十以

上，且該次作價認股之股東人數不得超過五人。

前項所稱轉讓，指買賣、贈與、作為遺產分配、公司減資銷除股份、公司清算或因其他原因致股份所有權變更者。

個人依第一項規定計算之所得，未申報或未能提出證明文件者，其成本及

必要費用按作價抵繳認股股款金額之百分之三十計算減除之。

公司應於股東轉讓其所認股份年度或緩課期間屆滿年度之次年度一月三十

一日前，依規定格式向該管稽徵機關列單申報該已轉讓或屆期尚未轉讓之

股份資料；其未依限或未據實申報者，稽徵機關應依所得稅法第一百十一

條第二項規定辦理。

第一項新興產業之適用範圍，由經濟部會商相關主管機關定之。

#### 第 19-3 條

經經濟部認定屬新興產業之公司，自九十三年一月一日起，經董事會以董

事三分之二以上之出席及出席董事過半數同意之決議，得發行認股權憑證

予將其所有之專利權或專門技術讓與或授權公司使用之個人或營利事業。

前項持有認股權憑證者，得依約定價格認購特定數量之股份，其認購價格

得不受公司法第一百四十四條不得低於票面金額之限制。

公司依前項規定發行新股時，不適用公司法第二百六十七條規定。

第一項個人或營利事業取得之認股權憑證，不得轉讓。但因繼承者，不在

此限。

個人或營利事業將其所有之專利權或專門技術讓與或授權公司使用，取得

之對價全數為公司依第一項規定發行之認股權憑證者，應於行使認股權時

，以執行權利日標的股票之時價超過認股價格之差額部分，依規定減除專

利權或專門技術成本後之餘額，依所得稅法規定，計入執行權利年度之所

得額，依法課徵所得稅。

個人或營利事業將其所有之專利權或專門技術讓與或授權公司使用，取得

之對價，為現金、公司股份及第一項之認股權憑證者，

現金及公司股份部分，應於專利權或專門技術讓與或授權年度，依所得稅法規定，計算專利權或專門技術讓與或授權所得課稅；至其行使認股權時，執行權利日標的股票之時價超過認股價格之差額部分，應依所得稅法規定，計入執行年度之所得額，依法課徵所得稅。個人依第五項規定計算之所得，未申報或未能提出證明文件者，其專利權或專門技術之成本及必要費用按執行權利日標的股票時價減除認股價格後之餘額之百分之三十計算減除之。個人依第六項規定計算專利權或專門技術讓與或授權之所得，取得現金及公司股份部分，未申報或未能提出證明文件者，其成本及必要費用按取得現金及公司股份認股金額之百分之三十計算減除之；取得認股權證部分，其專利權或專門技術之成本及必要費用按執行權利日標的股票時價減除認股價格後之餘額之百分之三十計算減除之。公司應於個人或營利事業行使認股權年度之次年度一月三十一日前，依規定格式向該管稽徵機關列單申報該行使認股資料；其未依限或未據實申報者，稽徵機關應依所得稅法第一百十一條第二項規定辦理。

[第 20 條](#) 營利事業承接政府委託之研究發展計畫，免納營業稅。營利事業得申請主管稅捐稽徵機關核准放棄適用前項免稅規定。但核准後三年內不得變更。

[第 20-1 條](#) 為活絡債券市場交易，協助企業籌措資金，凡買賣公司債及金融債券，免徵證券交易稅。

第三章開發基金之設置及運用

[第 21 條](#) 行政院應設置開發基金，為下列各款之運用：



- 一 參加投資於產業升級或改善產業結構有關之重要事業、計畫、企業合併、收購、分割事項，其為民間無力興辦或資力不足者。
  - 二 融貸資金於產業升級或改善產業結構有關之重要事業、計畫、企業合併、收購、分割事項，其資金不足者。
  - 三 配合產業政策，辦理融資貸款，輔導產業健全發展。
  - 四 提撥適當比例，支援輔導中小企業發展有關之計畫。
  - 五 配合主管機關為引進技術、加強研究發展、培訓人才、防治污染、促進產業結構改善及健全經濟發展等所推動之計畫。
  - 六 配合國家永續發展政策，辦理融資貸款輔導產業從事清潔生產、節約能源及降低溫室效應等有關之計畫。
  - 七 其他經行政院專案核准者。
- 開發基金之來源，除國庫撥款外，開發基金之作業賸餘，經預算程序，得撥解基金，以供循環運用。
- 開發基金之管理及運用辦法，由行政院定之。

#### 第四章技術輔導

[第 22 條](#) 為強化技術引進與移轉，由政府捐助成立之技術輔導單位，應配合提供技術輔導。

前項技術輔導辦法，由行政院定之。

[第 22-1 條](#) 為提升技術，加強研究發展，促進產業升級，各中央目的事業主管機關得以補助方式，推動產業技術研究發展計畫。

前項補助之適用範圍、核定機關、申請程序、審核標準及其他相關事項，由各中央目的事業主管機關定之。

#### 第五章工業區之設置

[第 23 條](#) 為促進產業升級，中央工業主管機關得依產業發展需要，並配合各地區社

會、經濟及實際情形，會商綜合開發計畫及區域計畫主管機關，研訂工業區設置方針，報請行政院核定。

工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人及興辦工業人得依工業區設置方針，勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法應提送之書件，層送中央工業主管機關轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關及中央環境保護主管機關同意，並經經濟部核定編定為工業區，交當地直轄市或縣（市）政府於一定期間公告；逾期末公告者，得由中央工業主管機關逕為公告。

中央區域計畫主管機關審查前項可行性規劃報告時，應向申請人收取審查費；其收費標準，由中央區域計畫主管機關定之。

經選定之工業區，位於都市計畫範圍內，須變更都市計畫配合者，得限期依都市計畫法規定程序變更。

經編定、開發之工業區，因環境變更無繼續存在必要者，得經工業主管機關層報經濟部核定廢止編定，交當地直轄市或縣（市）政府於一定期間公告；逾期末公告者，得由中央工業主管機關逕為公告；自公告廢止編定之當日起，不適用本條例之規定。但涉及土地使用分區變更者，應於都市計畫或區域計畫主管機關依法核定後，始得公告廢止編定。

前項工業區之廢止編定，應予投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人、興辦工業人及區內各使用人陳述意見之機會。

第五項因環境變更無繼續存在必要之認定標準，由經濟部定之。

經濟部核定或廢止工業區之編定，應邀同有關機關成立審查小組審查。

第 24 條

工業區於工業主管機關決定開發時，由當地直轄市或

縣（市）政府公告停止土地及房屋所有權之移轉，並停止受理工廠建築之申請；已核准設立之工廠尚未開始建廠者，其建廠計畫，應經工業主管機關之同意後，始得進行。

前項停止土地及房屋所有權移轉暨工廠建築申請期限，不得逾二年。

[第 25 條](#) 工業主管機關為開發工業區，得依法申請徵收私有土地。

[第 26 條](#) 工業主管機關開發工業區時，得按開發工業區之目的及性質，核准被徵收之原土地所有權人優先購買該工業區土地。但不包含社區用地。

原土地所有權人購買之土地，不足最小單位面積者，應於規定期間內申請合併；屆期未申請者，視同放棄。

原土地所有權人優先購買土地時，不適用第五十五條第一項規定。

第一項原土地所有權人優先購買土地之比率、區位、價格、程序及第二項之期間等相關事項之辦法，由經濟部定之。

[第 27 條](#) 工業主管機關開發工業區，需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發，不受土地法第二十五條之限制。

前項提供開發土地地價，按工業區徵收私有土地同一地價區段原使用性質相同土地之補償地價計算。但工業區內土地均為公有土地時，其地價按一般公有財產處分計價標準計算。

工業區內公私有出租耕地，於開發工業區時，終止租約，除補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並應以補償地價總額之三分之一，補償原耕地承租人。

工業區內公有放領耕地，於開發工業區時，由直轄市或縣（市）地政機關通知承領人，限期提前繳清地價，取得所有權後，依

第二十五條規定辦理  
；逾期未繳清者，由直轄市或縣（市）地政機關代為  
繳清，所代繳之地價  
，在應得之補償地價內逕為扣抵。

[第 28 條](#) 投資開發工業區之公民營事業或興辦工業人，需用本  
條例施行前依原獎勵  
投資條例編定之工業用地或依本條例編定之工業區範  
圍內私有土地，應逕  
行洽購。但因私有土地所有權人死亡未辦理繼承登記  
或因祭祀公業管理人  
死亡致無法承購，或其他特殊原因購置不成時，得申  
請地方工業主管機關  
辦理徵收，並準用第五十一條第一項及第五十四條之  
規定。  
前項申請徵收之投資開發工業區之公民營事業或興辦  
工業人，以依公司法  
設立之公司為限。

[第 29 條](#) 工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業及土地  
所有權人開發之工業  
區，得按開發工業區之計畫目的及性質，規劃下列用  
地：  
一 生產事業用地。  
二 相關產業用地。  
三 社區用地。  
四 公共設施用地。  
五 其他經中央工業主管機關核定之用地。  
社區用地所占面積，不得超過全區土地總面積百分之  
十。  
公共設施用地所占面積，不得低於全區土地總面積百  
分之三十。其中綠地  
應占全區土地總面積百分之十以上。  
生產事業用地所占面積，不得低於全區土地總面積扣  
除公共設施用地及社  
區用地後之百分之五十。

[第 30 條](#) 工業區之用地，工業主管機關基於政策、工業發展或  
有更新之必要時，得  
變更規劃之。但不得違反前條之規定。  
中華民國八十八年十二月三十一日前核定編定之工業

區，不受前條之限制

。前二項用地變更規劃辦法，由經濟部會同內政部定之。工業主管機關審查用地變更規劃申請案，應向申請人收取審查費；其收費標準，由中央工業主管機關定之。

[第 31 條](#)

投資開發工業區之公民營事業及土地所有權人申請開發經編定之工業區，應擬具事業計畫、開發計畫、開發資金來源、成本估計及土地處理辦法等，層報經濟部核准。但自核定編定公告之次日起二年內未實施開發者，其編定失其效力，恢復為從來之編定使用。投資開發工業區之公民營事業及土地所有權人依第二十九條第三項規定設置位於都市計畫範圍外之綠地，應由當地直轄市或縣（市）政府辦理變更編定為國土保安用地。投資開發工業區之公民營事業及土地所有權人開發工業區時，應於當地直轄市或縣（市）政府公告編定前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之五計算回饋金，繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金。

中華民國八十八年十二月三十一日前，尚未完成捐贈土地者，得選擇依中華民國八十八年十二月三十一日本條例修正前第二十六條之二第二項規定捐贈綠地或依前項規定辦理。但選擇依前項規定辦理者，其可行性規劃內容有變更時，應先報經經濟部核准。

[第 32 條](#)

興辦工業人經依第二十三條申請核准編定之工業區，應自編定公告之日起四年內取得建築執照。逾期未取得建築執照者，其編定失其效力，恢復為從來之編定使用。興辦工業人應配合設置環保設施，必要性服務設施及

不得少於編定土地總面積百分之十之綠地。  
依前項規定設置位於都市計畫範圍外之綠地，應由當地直轄市或縣（市）政府辦理變更編定為國土保安用地。  
二以上興辦工業人聯合申請編定之工業區，應規劃公共設施用地；其規劃，準用第二十九條第三項及前條第二項規定。  
興辦工業人於其第一次轉租售土地之一部予他人或全部予數人使用時，其公共設施用地之規劃，準用前項之規定。  
興辦工業人開發工業區時，應於當地直轄市或縣（市）政府公告編定前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之五計算回饋金，繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金。  
中華民國八十八年十二月三十一日前，尚未完成捐贈土地者，得選擇依中華民國八十八年十二月三十一日本條例修正前第二十六條之二第三項規定捐贈土地或依前項規定辦理。但選擇依前項規定辦理者，其可行性規劃內容有變更時，應先報經經濟部核准。

第 32-1 條

前二條之工業區屬海埔地者，投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人或興辦工業人，應提具造地施工管理計畫，送請經濟部審查。  
經核定後，申請人應繳交開發保證金，並與中央工業主管機關簽訂開發契約，始得施工。  
前項計畫之審查，應向申請人收取審查費。  
第一項開發保證金，於申請人依核定之造地施工管理計畫及開發契約之內容履行完竣，並經中央工業主管機關認定者，得予退還之。  
第一項造地施工管理計畫應擬具之內容、申請人應準備之書件、審查之程序、開發保證金額度、繳交之方式及第二項審查費收

取之標準等有關事項  
；其辦法由經濟部定之。

第 33 條

投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人或興辦工業人申請核准編定之工業區範圍內公有土地，由各該公有土地管理機關辦理讓售，其公有土地面積不超過編定總面積十分之一或總面積不超過五公頃者，得不受土地法第二十五條之限制。前項公有土地讓售價格，由各該公有土地管理機關按一般公有財產處分計價標準計算。

第 34 條

工業主管機關開發之工業區，其社區用地得為下列處理：

- 一 配售予區內被徵收土地所有權人。
- 二 配售予區內被徵收房屋所有權人。但以公告停止所有權移轉之日前，已辦竣戶籍登記者為限。
- 三 出售供興建住宅，並優先提供工業區內員工。
- 四 依前三款處理後賸餘未達建築基地最小面積之寬度及深度者，得出售予毗連土地所有權人。

前項社區用地之配售及出售價格，依下列規定：

- 一 第一款、第二款之配售價格，按該工業區開發成本計算。
- 二 第三款之出售價格，由各該開發工業區之工業主管機關核定。
- 三 第四款之出售價格，按該宗土地出售之當期公告土地現值計算。

工業社區用地配售及出售辦法，由經濟部定之。

第 35 條

工業主管機關開發工業區時，於勘選一定地區內之土地後，得委託公民營事業辦理申請編定、開發、租售及管理業務。前項委託申請編定或開發業務，其資金由政府編列預算支應者，應依政府採購法之規定辦理；其資金由受託之公民營事業籌措者，應以公開甄選方式辦理。

第一項工業區委託申請編定、開發、租售及管理辦法，由經濟部定之。

[第 36 條](#) 工業主管機關委託開發工業區之公民營事業，就開發工業區向金融機構貸款之金額，超逾銀行法所定同一人或同一關係人授信限額，得由該金融機構向財政部專案申請。

[第 37 條](#) 依第二十三條編定完成之工業區內，中央工業主管機關基於政策或衡量興辦工業人之經營需要，得報請經濟部會商交通部，經行政院核定設置工業專用港或工業專用碼頭。

[第 38 條](#) 工業專用港或工業專用碼頭區域之劃定，由中央工業主管機關陳報經濟部會商交通部、內政部及有關機關後，報請行政院核定之。  
工業專用港或工業專用碼頭之指定，由中央工業主管機關陳報經濟部會銜交通部，報請行政院核定後公告之。

[第 39 條](#) 工業專用港或工業專用碼頭不得供該工業區專用目的以外之使用。

[第 40 條](#) 工業專用港得由中央工業主管機關興建營運，或經經濟部核准由公民營事業投資興建及經營管理，並取得相關設施及建築物之所有權，自行管理維護。

興辦工業人興建之工業專用港內專用碼頭或工業專用碼頭之相關設施及建築物，由各該興辦工業人興建後取得其所有權，並自行管理維護。

[第 41 條](#) 經濟部依前條核准由公民營事業投資興建及經營管理工業專用港，應訂定經營期限，並得向其收取權利金。  
前項權利金之收取相關事項，應於投資興建協議書中明定，並解繳經濟部工業區開發管理基金。

[第 42 條](#) 工業專用港及工業專用碼頭內土地，應登記為國有。



但與興辦工業人建廠  
用地相連且為經營所必需之工業專用港內專用碼頭或  
工業專用碼頭用地，  
得由各該興辦工業人向中央工業主管機關申請租用。

[第 43 條](#)

工業專用港或工業專用碼頭內土地，中央工業主管機  
關基於政策需要或因  
承租人違反投資興建協議，得終止租約收回土地及相  
關設施、建築物。  
前項基於政策需要提前終止租約者，中央工業主管機  
關除給予營業損失補  
償外，其經許可興建之相關設施及建築物，承租人得  
請求按其興建完成時  
經中央工業主管機關認定之價格，扣除折舊後之餘額  
補償之。  
承租人因違反投資興建協議終止租約者，其興建之相  
關設施及建築物，不  
予補償。

[第 44 條](#)

航政主管機關遇緊急事故或應特殊需要，必要時，得  
有償調度使用工業專  
用港或工業專用碼頭設施，港埠或碼頭設施所有權人  
不得拒絕。  
前項設施，於緊急避難時應無償提供使用。

[第 45 條](#)

工業專用港由中央工業主管機關興建營運者，應向使  
用者收取設施使用費  
、管理費或服務費。  
工業專用港由公民營事業興建，提供使用時，公民營  
事業得向使用者收取  
設施使用費；中央工業主管機關應向使用者收取管理  
費或服務費。  
工業專用碼頭由興辦工業人興建，自行使用時，中央  
工業主管機關應向使  
用者收取管理費或服務費。  
前三項設施使用費、管理費或服務費，其費率及計算  
方式，應由中央工業  
主管機關報請經濟部會商交通部核定。

[第 46 條](#)

公民營事業或興辦工業人投資興建工業專用港、工業  
專用港內專用碼頭或

工業專用碼頭，於興建期間若有施工進度嚴重落後、工程品質重大違失情事，中央工業主管機關得為下列之處分：

- 一 限期改善。
- 二 逾期不改善或改善無效者，令其立即停止全部或一部之興建，並報請經濟部廢止其投資興建及經營管理之核准。

[第 47 條](#)

公民營事業或興辦工業人經營管理工業專用港、工業專用港內專用碼頭或工業專用碼頭，未按核定計畫營運或違反專用目的使用者，除應處新台幣二百萬元以上一千萬元以下之罰鍰外，中央工業主管機關並得為下列之處

分：

- 一 限期改善。
- 二 逾期不改善或改善無效者，令其於一定期間內停止全部或一部之營運，並報請經濟部廢止其投資興建及經營管理之核准。

中央工業主管機關依前項處分時，應採適當措施，繼續維持運輸服務；必要時，並得予強制接管營運；其接管營運辦法，由經濟部定之。

中央工業主管機關進行第一項查處時，警政、航政、海關或有關機關應提供必要之協助。

[第 48 條](#)

工業專用港或工業專用碼頭之規劃、建設、管理、經營及安全，除本條例規定者外，準用商港法第五條、第十條、第十六條、第十七條至第二十一條、第二十三條至第二十六條、第二十九條、第三十條第三項、第三十一條至第三十四條、第三十七條至第四十八條之規定。中央工業主管機關得將工業專用港或工業專用碼頭之管理，委託商港管理機關辦理。

[第 49 條](#)

工業專用港及工業專用碼頭經營管理辦法，由經濟部會同交通部擬訂，報

請行政院核定後發布施行。

[第 50 條](#) 工業主管機關開發工業區時，區內原有工廠廠地未被徵收者，應按受益廠地面積比率，負擔開發建設費用。

[第 51 條](#) 工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物，由工業主管機關逕行租售，不受土地法第二十五條、國有財產法及地方公有財產管理法令之相關限制。

前項土地或建築物，由政府編列預算投資者，得以出租方式辦理。

工業區土地或建築物之租售辦法，由經濟部定之。

[第 52 條](#) 前條以出租方式提供使用者，得由工業主管機關收取管理費。其標準，由經濟部定之。

[第 53 條](#) 興辦工業人因擴展工業或增闢必要通路或設置污染防治設備，需使用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經工業主管機關核定發給工業用地證明書，以租購土地，依法辦理變更使用及登記。

前項擴展工業，以經濟部認定之低污染事業為限。

興辦工業人依第一項規定擴展工業，應規劃變更土地總面積百分之十之土地作為綠地。並由當地直轄市或縣（市）政府辦理變更編定為國土保安用地。

興辦工業人依第一項規定擴展工業，應於增加廠地面積辦理工廠變更登記

前，按當期公告土地現值以變更編定面積百分之五計算回饋金，繳交予當

地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金。

興辦工業人依第一項規定擴展工業，需使用毗連之非都市土地，位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央農業主管機關所定偏遠、離島地區者

，得免繳回饋金。

第一項擴展計畫及用地面積之審查辦法，由經濟部定之。

經發給工業用地證明書之土地，其使用、管理，準用第六十條之規定。

中華民國八十八年十二月三十一日前，尚未完成捐贈隔離綠帶土地者，得

選擇依中華民國八十八年十二月三十一日本條例修正前第三十二條之一第

三項規定捐贈隔離綠帶土地或依第四項規定辦理。但選擇依第四項規定辦

理者，其擴展計畫有變更時，應先報經經濟部核准。

[第 54 條](#)

工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物之租售價格及區內原有工廠

應負擔之開發建設費用，除第三十四條第一項規定之配售社區用地外，由

各該開發工業區之工業主管機關審定。

工業區土地或建築物租金之計算，不受土地法第九十七條及第一百零五條

之限制。

[第 55 條](#)

工業主管機關開發之工業區，除配售之社區用地外，其土地或建築物出售

時，承購人應按承購價額之百分之一，繳付工業區開發管理基金。

前項工業區開發管理基金，工業區屬中央工業主管機關開發者，由經濟部

設置；屬地方工業主管機關開發者，由直轄市或縣（市）政府設置。

工業區開發管理基金收支保管及運用辦法，分別由行政院、直轄市或縣（市）政府定之。

[第 56 條](#)

工業區開發管理基金之來源如下：

一 出售工業區土地或建築物時，依前條第一項規定由承購人繳付之款項

。

二 出售工業區土地或建築物，超過成本之收入。

三 工業區內各使用人繳納之權利金、管理費、使用費、維護費或其他服

務費。

四 依第五十二條所繳付之管理費。

五 工業區開發完成後之結餘款。

六 工業區開發之投資或參加投資於工業區相關服務性事業之投資收益。

七 工業區內使用人繳納之租金。

八 工業區開發貸款利息收入。

九 本基金之孳息收入。

一 依第三十一條、第三十二條、第五十三條及第七十條之二所繳付之

回饋金。

一一 政府編列預算撥充。

一二 其他有關之收入。

[第 57 條](#)

工業區開發管理基金之用途如下：

一 參加工業區開發之投資或融貸資金供工業區之開發。

二 參加投資於工業區相關之事業。

三 配合政策需要，投資開發工業區之公民營事業。

四 工業區內供公共使用之土地及公共建築物與設施之管理維護費。

五 第四十三條第二項規定之補償費。

六 工業區管理機構營運經費。

七 工業區相關研究規劃、宣導經費。

八 工業區土地或建築物，長期未能租售，致租售價格超過附近使用性質

相同者，其所增加開發成本利息之補貼。

九 有關工業發展或工業區設置之建設經費。

一 改善工業區內及受影響鄰近土地環境保護之經費。

一一 改善工業區聯外公共設施之經費。

一二 其他直接使用於工業區之支出。

[第 58 條](#)

(刪除)

[第 59 條](#)

(刪除)

[第 60 條](#)

承購工業區土地或建築物者，其使用應符合第二十九條規劃之用途。違反

規劃用途者，依各該相關使用管制法令規定辦理。

[第 61 條](#)

(刪除)

[第 62 條](#)

(刪除)

[第 63 條](#)

工業主管機關得依工業區規模及性質，報經行政院核准設置開發機構。

工業區應依下列規定設置管理機構，辦理工業區供公共使用之土地及公共

建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：

一 工業主管機關開發之工業區，由各該開發工業區之工業主管機關設置

。必要時，得委託他工業主管機關或公民營事業設置。

二 公民營事業或土地所有權人開發之工業區，由各該事業或土地所有權

人於辦理土地租售時，向當地直轄市或縣（市）政府申請設置管理機

構。

三 二以上興辦工業人聯合申請編定之工業區，應自當地直轄市或縣（市

）政府公告編定時，設置管理機構。

四 單一興辦工業人申請編定之工業區，應於第一次轉租售土地時，設置

管理機構；其全部租售予另一單一興辦工業人單獨使用時，得免設置

管理機構。

中華民國八十八年十二月三十一日前開發之工業區，得依前項規定設置管理機構。

工業主管機關依第二項第一款規定設置之管理機構，其組織、人員管理、

薪給基準、退職儲金提存及撫卹等事宜，由各該開發工業區之工業主管機

關定之。

[第 64 條](#)

工業主管機關開發之工業區內公共設施用地及公共建築物與設施，除經專

案核准出售者外，其供公共使用之土地及公共建築物與設施，由中央工業

主管機關開發之工業區，其所有權登記為國有，管理機關為經濟部；由直

轄市工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為直

轄市有，管理機關為直轄市政府建設局；由縣（市）工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為縣（市）有，管理機關為縣（市）政府；並由各該工業區管理機構代管。

前項專案核准出售，於中央工業主管機關開發之工業區，由經濟部為之；

於地方工業主管機關開發之工業區，由各該地方工業主管機關為之。

中華民國八十八年十二月三十一日前開發工業區內供公共使用之土地及公

共建築物與設施，由中央工業主管機關開發之工業區，其所有權得變更登

記為國有，管理機關為經濟部；由地方工業主管機關開發之工業區，其所

有權得變更登記為直轄市有或縣（市）有，管理機關為直轄市政府建設局

或縣（市）政府。

投資開發工業區之公民營事業或土地所有權人開發工業區內供公共使用之

土地及公共建築物與設施，其所有權登記為該工業區管理機構所有。租售

、設定負擔或為其他處分時，應報經當地地方工業主管機關核准；其公共

設施用地面積仍不得低於全區總面積百分之三十。

第一項工業區內供公共使用之土地及公共建築物與設施之變更規劃、出租

、出售、設定負擔或收益等處分，得由管理機關逕行處理，不適用國有財

產法及地方公有財產管理法令之相關規定。

#### 第 65 條

依第六十三條第二項設置之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：

- 一 一般公共設施維護費。
- 二 污水處理系統使用費。
- 三 其他特定設施之使用費或維護費。

前項各類費用之費率，由各該工業區管理機構擬訂，工業區屬中央工業主

管機關開發者，應報請經濟部核定；屬地方工業主管機關、公民營事業或

土地所有權人開發者，應報請直轄市或縣（市）政府核定。

污水處理系統使用費之費率，得按各使用人排入之廢水量及水質，訂定差別級距。

工業主管機關開發之工業區內使用人逾期不繳納第一項之費用者，每逾二

日按滯納數額加徵百分之一滯納金，加徵之滯納金額，以至應納費額之百分之十五為限。

第一項之費用及前項之滯納金，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。

依第六十三條第二項第一款委託公民營事業設置管理機構之經營管理辦法，由經濟部定之。

[第 66 條](#)

工業主管機關開發之工業區，其公共設施中之污水及廢棄物處理設施，於必要時，得委託公民營事業建設、管理。

[第 67 條](#)

工業主管機關開發之工業區內工商登記、土地使用管理及建築管理事宜，由有關主管機關委任或委託工業主管機關辦理。

各有關主管機關應在一定規模之工業區內提供稅捐稽徵、海關、郵電、金融、警察、消防及其他公務等服務；該工業區管理機構應提供必要之配合。

[第 68 條](#)

本條例施行前，依原獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區及投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人依本條例編定、開發之工業區，其土地之取得、租售、使用、管理，適用本條例之規定。

[第 69 條](#)

已完成開發之工業區，工業主管機關認為有必要時，得擬訂更新計畫，依



本條例規定徵收開發及使用。

#### 第六章創業投資

[第 70 條](#) 為協助國內中小科技事業創業發展，並促進整體產業全面升級，創業投資事業之發展應予輔導協助。  
前項創業投資事業之範圍及輔導，由行政院定之。

#### 第六章之一營業總部

[第 70-1 條](#) 為鼓勵公司運用全球資源，進行國際營運布局，在中華民國境內設立達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其下列所得，免徵營利事業所得稅

：

一 對國外關係企業提供管理服務或研究開發之所得。

二 自國外關係企業獲取之權利金所得。

三 投資國外關係企業取得之投資收益及處分利益。

前項營運總部應具備之規模、適用範圍與要件、申請程序、核定機關及其他相關事項之實施辦法，由行政院定之。

[第 70-2 條](#) 公司設立前條規定之營運總部，其面積達一定規模者，得勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法應送之書件，逕送經濟部轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關及中央環境保護主管機關同意，並經經濟部核定後，編定為特定專用區或擬定特定區計畫。

前項編定範圍內綠地之規劃、回饋金之計算及繳交，準用第三十二條第二項、第三項及第六項之規定。

第一項編定範圍內之公有土地，由各該公有土地管理機關以優惠價格逕行辦理讓售或出租者，不受土地法第二十五條規定之限制。

前項優惠價格之計算基準，由經濟部會商相關機關定之。

公司投資設置營運總部，需使用毗連之非都市土地

時，其使用計畫及用地面積，應經經濟部核定發給證明文件，以租購土地，依法辦理變更使用及登記。

第七章附則

[第 71 條](#) 本條例施行細則，由行政院定之。

[第 72 條](#) 本條例自中華民國八十年一月一日施行。  
本條例中華民國八十八年十二月三十一日修正條文，自中華民國八十九年一月一日施行；中華民國八十九年一月一日以後修正條文，自公布日施行。但第二章及第七十條之一施行至中華民國九十八年十二月三十一日止。

資料來源：立法院全國法規資料庫，

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=%A9%D2%A6%B3%B1%F8%A4%E5&Lcode=J0040016> (2006/7/1)