推動創業拔萃方案 打造正向創業生態體系

國發會產業發展處

壹、緣起
貳、現況與挑戰
叁、發展願景、推動策略及做法
肆、實施期程及推動機制
伍、結語

壹、緣起

近年來全球產業發展態樣逐漸改變，我國過去以製造效率與成本導向為主的商業模式，在發展上遇到瓶頸，不僅造成資本外流與高階人才外移等問題，亦導致經濟成長動能的停滯。因此，政府除積極推動優化產業結構的「三業四化行動計畫」、壯大具有關鍵技術及國際競爭力廠商的「推動中堅企業躍升計畫」、促進傳統產業升級的「傳統產業維新方案」，以及制度創新的「自由經濟示範區」等計畫，進行經濟與產業結構的轉型外，為驅動下一波經濟成長動能，政府亦積極規劃透過改善國內創新創業環境，以創造台灣優勢新定位。

鑒此，國家發展委員會（簡稱國發會）提出「創業拔萃方案」（HeadStart Taiwan），期結合民間及國際力量，善用我國優勢與利基，打造正向、完整、有效運作的創業生態系統（ecosystem），不僅扶植具創新、高附加價值新創事業能夠

快速成長茁壯，走向全球市場，也希望塑造我國優異的創新創業國際形象，讓海外新創走進台灣，進一步發揮更大的綜效。

貳、現況與挑戰

隨著網路科技的興起，軟實力已是未來競逐市場的關鍵，產業發展面臨與過去完全不同的挑戰，不僅市場由地域性走向國際性，成長關鍵由技術密集走向創意密集，成長評價模式也由營收（sales）走向價值（valuation）。具體而言，在網路科技日漸普及的情況下，大幅降低了新創事業的營運、行銷成本，讓更多有潛力、有理想的年輕族群，有機會與能力競逐全球市場。舉例而言，Google、Facebook、Twitter 均是由年輕人所創辦，也在很短的時間內改變許多人的生活習慣，引領了全球創新創業的風潮。因此，近年來各國均積極推動創新創業發展，除了英國、瑞典、以色列、美國、加拿大、智利等歐美、中東國家外，我國鄰近的新加坡、韓國、日本、中國大陸、香港等地，亦積極針對新創事業在資金、人才、租稅等方面提供各項優惠措施。

根據世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）發布的 2013 年全球競爭力報告[1]，台灣與美國、日本、韓國等國家並列為「創新驅動」經濟體；另方面，我國創新人才輩出，在國際知名發明展中亦屢獲佳績。然而，長期以來我國經濟發展較偏重高科技硬體產業，相對缺乏敏銳的創新思維，對於新經濟時代的產業發展態勢亦無法有效掌握。因此，未來如何將國內豐沛的創意能量轉為創業的動能，並鼓勵創業青年勇於挑戰創新，將是政府推動創新創業發展之重點。

有鑒於此，國發會自 2013 年 9 月起密集拜訪新創事業、國內外創業投資公司、育成加速器、科技媒體、律師、會計師等各界人士，透過訪談廣泛聽取業者意見，釐清不利新創事業發展的癥結問題，以作為政策規劃參考。整體而言，多數業者均表示目前國內創業的生態系統仍未有效建立，也希望政府應就各面向給予更多協助。以下謹將我國創業生態所面臨之主要問題摘述如次（如下圖 1）：

[1] 資料來源：World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013 ～ 2014.

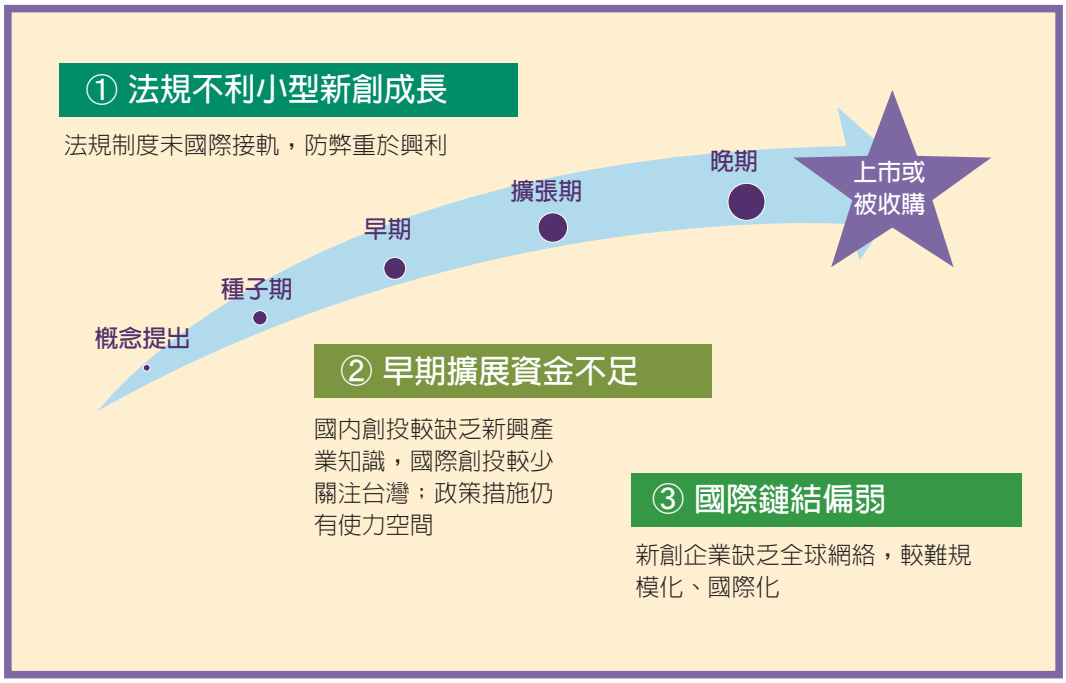

圖1　阻礙新創事業成長三大問題

一、法規不利小型新創事業成長

隨新經濟的崛起，產業的變化更加快速，不僅專業人才、知識的重要性日益提高，資金的運用也必須更有效率。然而，相對於國際上創業法規的便利、彈性機制，目前國內相關法規對於新創事業之發展仍有諸多限制，不僅限縮了新創事業在運用人力、技術及資金上的空間，也大幅降低了國際上的競爭力。雖然我國擁有良好的產業基礎及充沛的優質人才，但法規若無法與時俱進，與國際接軌，新創事業恐難以競逐全球市場。

二、早期擴展資金不足

台灣創投業在 2001 年網路泡沫化前，發展相當蓬勃，惟近年新興產業崛起，國內創投對新興產業投資意願不高，另方面，國際創投對台灣新創事業的關注也相當有限，因而造成台灣新創事業資金缺口的問題，在早期階段常無法取得成長所需的關鍵資金。

三、國際鏈結偏弱

過去我國科技企業以優異的製造效率拓展全球出口市場，然而，面對新型態的產業發展模式，我國與國際上各項環節的鏈結仍相當有限，一方面無法讓海外的人才、資金、技術流入台灣，另方面也使得我國創業家缺乏機會培養全球的視野與格局。如果新創事業只聚焦國內市場，且無法與國外優秀的人才、技術、知識互相交流，規模難以擴大，也勢必無法在激烈的全球競爭中取得發展契機。

叁、發展願景、推動策略及做法

為強化我國創新創業之發展，各相關部會均積極推動，經濟部並彙整完成「青年創業專案」，於 2014 年 3 月 19 日奉行政院核定。該專案內容充實完整，有助於形塑我國優質創業環境與協助青年創業。為加速我國新創事業拓展國際市場，國發會在各部會既有基礎上，進一步提出「創業拔萃方案」，希望將台灣打造為「區域創新創業中心」，因此，特別著重人才、技術、資金、知識及市場等國際鏈結，期能創造相輔相成之加乘效益。同時，本案希望結合民間資源，透過市場機制有效推動，讓海外新創事業走進台灣，國內新創事業走向世界。

為加速推動我國創新創業，國發會並將設立「推動創新創業諮詢委員會」，邀請民間企業領袖及國內外創新創業相關代表約 10 人組成，就台灣創新創業推動方向提供建言；此外，政府並將借重民間委員在創業領域之相關經驗，對於新創事業在專業諮詢、人脈網絡及國際鏈結等方面，提供所需之協助。

此外，國發會亦協同相關部會，針對前述有關我國創業環境所面臨的主要問題，提出 3 項具體推動策略（圖 2），說明如次：

一、策略一：以「創新創業」為主題，積極排除各類法規障礙

（一）核心理念

活躍的創新精神是台灣發展的核心價值，為使創新精神源源不絕，協助具創新性之新創事業設立並茁壯，為政府積極推動之經濟政策。然而，面對新加坡、韓國等國家積極發展創新創業活動，國內相關法制對於新創事業之發展

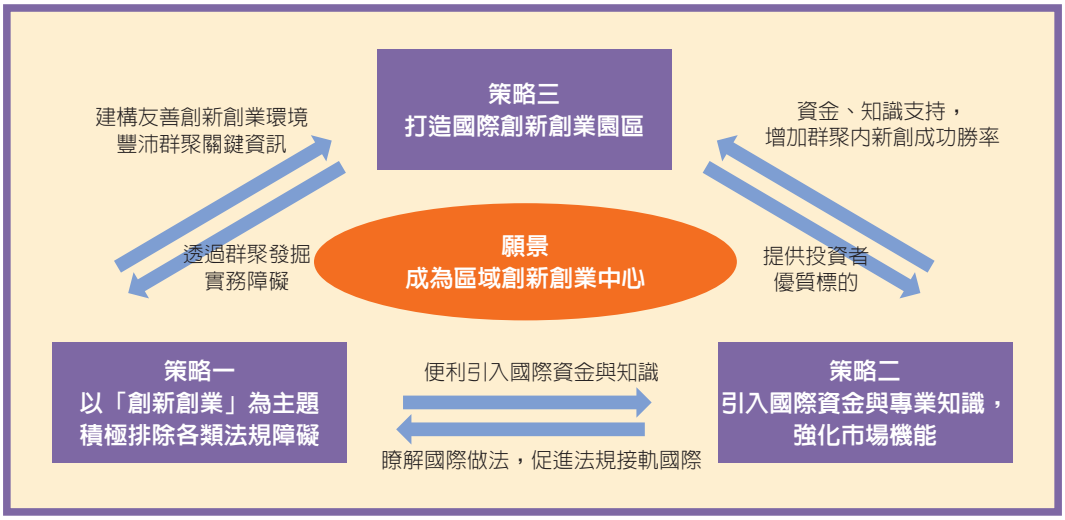

圖2　創業拔萃方案三大策略

仍多有限制，除造成新創事業法規遵循不易或成本過高，並產生籌資不易、欠缺優秀人才或技術等問題，加以與國際法制接軌偏弱，影響對外競爭能力，實有必要透過營造友善的新創事業法制環境，在尊重市場機制運作下，引導國內新創事業之發展，以進一步強化國內產業創新之競爭力。

（二）執行方式

1. 推動方向

為營造友善新創事業法制環境，將透過國發會法協中心之法規鬆綁平台，以創新創業為主題，主動蒐集及排除不利創新創業之國內法規障礙，並將廣泛參考外國有關創新創業之立法例及實務運作方式，就我國相關法制尚未健全之環節提出修正建議。

2. 運作機制

為廣泛掌握創新創事業法制所涉法制議題，並強化與國際市場競爭優勢，將採下列運作機制：

（1）訪談企業界、工商團體、新創業者、創投及專家學者，檢視新創事業面臨之障礙。

（2）蒐集外國相關立法例與實務運作方法，及國內創新創業法制未與國際接軌之事項。

（3）透過國發會法規鬆綁平台，就創新創業法制修正建議，協調相關機關進行法制調整。

3. 具體做法

（1）研提創新創業認定原則，供相關部會鬆綁法規之參考

鑒於部分法規鬆綁之層面廣泛，為降低推動初期之影響，將針對較具創新性、國際拓展潛力之新創事業先行鬆綁，爰國發會擬定「具創新能力之新創事業認定原則」如下：

依我國公司法或商業登記法設立未滿 5 年之事業，且符合下列條件之一者：

- 已獲得國內、外創業投資事業投資新台幣 200 萬元以上者。
- 已登錄財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心創櫃板者。
- 申請取得我國發明專利權，或經我國發明專利權人以其發明專利權讓與或授權實施並經經濟部智慧財產局登記者。
- 已進駐行政院核定之國際創新創業園區、經濟部直營、合作之育成機構，以及獲得該部近 3 年評鑑優良之育成機構。
- 申請事業或其負責人曾參加國內、外具代表性之創業及設計競賽獲獎者。

上述認定原則將作為主管機關鬆綁相關創業法規之參考，例如現行有關新創事業聘僱外籍專業人士之雇主資本額（營業額）、2 年工作經驗之限制，勞動部將根據本項認定原則予以放寬；另，內政部也將於研發替代役核配之相關規範中，將具創新能力之新創事業列為「政策支持度」之適用對象。後續國發會並將持續檢討創業相關法規適用此一認定原則之範圍，俾逐步鬆綁相關法規，給予新創事業在營運上更大的便利與彈性。

同時，本項認定原則也將視實際需要進行滾動式的檢討，在方案核定後一年內由國發會進行檢視，後續則移由經濟部主政。

（2）建立有利新創事業籌資的法制環境

為多元化新創事業籌資管道，國發會參考新創業者建言、國內學者研究及外國法制，積極研析我國現行公司法制障礙，以建構友善新創事業經營之法制環境。推動方向如下：

· 放寬特別股得轉換複數普通股或複數表決權之限制

可轉換特別股為海外創投業者投資新創事業時常用之架構，創投業者可透過與新創事業間各種特約投資條件之設計，例如以一股換數股轉換為普通股、或約定特別股股東對特定重大事項具否決權等各種彈性特約條款，提供合作動機，俾能吸引創投業者積極參與新創事業之投資。

參考國內相關學者研究及外國立法例，於兼顧股東平等及尊重企業自治之原則下，對於新創事業將推動修法以放寬特別股得轉換複數普通股或複數表決權之限制。

· 鬆綁非公開發行公司發行可轉換公司債及附認股權公司債

我國公開發行公司可發行普通公司債、可轉換公司債及附認股權公司債等 3 種，惟非公開發行公司僅能發行普通公司債。為利新創公司經營者於新創階段維持經營權之穩定，與創投業者獲取未來資本利得，發行可轉換公司債及附認股權公司債，成為新創公司另一項重要籌資工具。

參考我國證券交易法及外國立法例，於放寬非公開發行公司發行公司債時，將強化有關應募人資格、轉讓限制等配套監理規範，以健全非公開發行公司私募公司債制度。

· 研議其他新創事業籌資法制議題

為利新創事業募資並鼓勵在台設立，國發會將再就資本登記制度、無股票面額及鬆綁員工認股選擇權等法制議題進行研議與協調。

二、策略二：引入國際資金與專業知識，強化市場機能

（一）核心理念

1982 年我國自美國引進創投制度後，迄今我國創投事業投資項目已累積

近 14,000 件，累積投資金額超過新台幣 2,600 億元，扶植 400 家企業上市櫃；我國透過創投而啓動之總資本形成，已達到新台幣 2 兆 3,000 億元。此外，不同於一般資金供給者，創投業者除了具備挹注新創業者資金的功能外，亦扮演了提供新創事業專業諮詢、人脈網絡鏈結與企業價值提升的角色。由上述兩點可知，創投產業對於我國企業發展，實扮演重要角色。

然而，由於產業型態的變化，過去國內創投多以投資電子相關產業為主，但對於網路等新興產業投資經驗相對缺乏，且創投公司的人才、市場及資金多來自國內，國際化程度偏低；造成近年國內創投多投資在風險較低、獲利較可預測的晚期，雖政府已提供多元且廣泛的資金協助措施，但我國新創事業在首輪注資（Series A Financing）仍面臨極大的缺口，因此，本策略希望透過引入、運用國際創投業者知識及能量，促成國際創投業者與我國創投業者實質合作，將資金與知識帶入國內早期新創；並透過因勢利導的方式，為新創事業、本土創投業者及國際創投業者創造多贏局面，進而為我國經濟持續注入新動能。

（二）執行方式

依據前述目標，本策略將透過國發基金點火，促成國內外創投合作、及運用創新誘因機制，引導資金投資我國早期新創事業等方式，期以協助引進國際創投專業知識，帶動我國新創事業投資，並加速新創事業發展。主要做法說明如下：

1. 加強國內外創投合作

鑒於新加坡等國近期均積極推動投資當地早期新創事業，基於區域競爭與帶動我國新創事業投資之考量，本策略將藉由引進國際創投來台營運，並與國內創投共同投資我國具有創新能量之早期事業，俾利扶植該等新創事業成長茁壯及拓展國際市場。國內外創投可能合作模式為：

（1）結合國際創投管顧與國內創投管顧

本策略透過結合國際創投管顧團隊與國內創投管顧團隊合組新經營團隊方式，俾利整合國內外管理團隊之智慧財產、商品化能量與技術開發能

力，共同參與投資我國早期企業，並以國際市場角度協助將創意與技術商品化，期以達成資源互補、共同管理、及提升投資綜效之目標。

（2）結合國際創投管顧與國內投資團隊

由具有國際投資網絡能量之國際創投團隊，在國內設立營運據點並建立在地化投資團隊，以其跨區域的投資平台及豐沛綿密的人脈網絡，協助國內具發展潛力的創新事業獲得國際資源挹注，並強化其鏈結國際資源的能力。

2. 創新誘因機制

早期新創事業因主要產品或服務模式仍待開發、營運模式尚待建構、且經營團隊多欠缺相關營運管理經驗，投資風險因此較高且回收期較長；國內創投管理團隊基於投資獲利考量，對該等早期企業之投資比重相對偏低。國際創投復因我國企業普遍缺乏國際布局思維、國際競爭力不足，因而較少關注我國新創事業，使得國內早期事業亦未能獲得國外資源挹注。

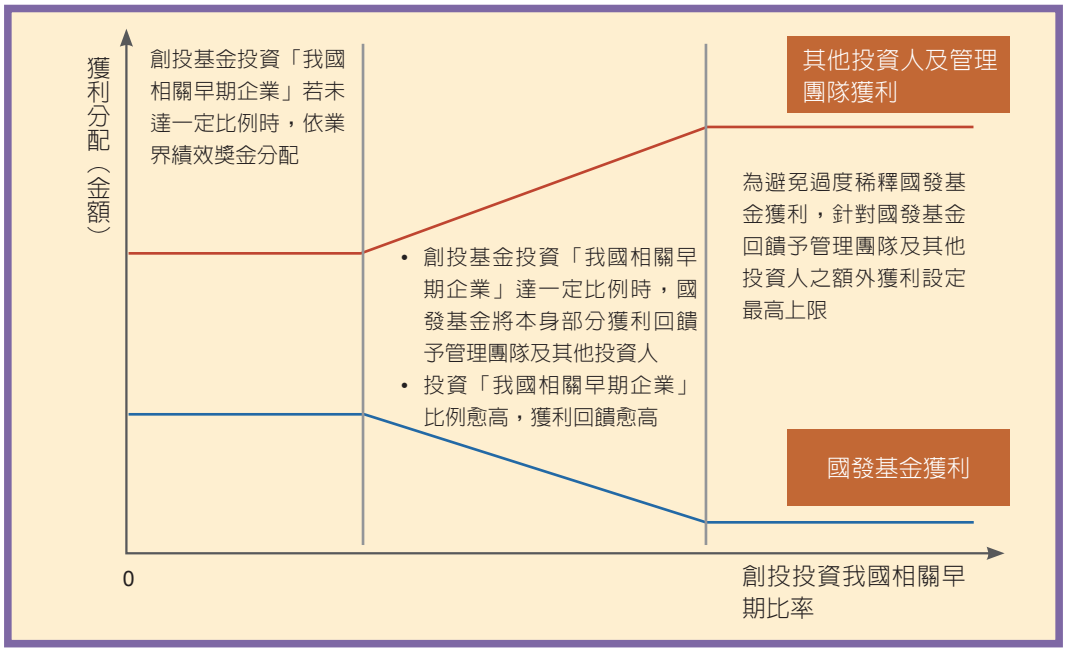

圖3　獎勵誘因機制獲利分配示意圖

本項策略因此參考新加坡與芬蘭等國推動早期新創事業之類似思維，設計新的獎勵誘因機制，對於實際投資「我國相關早期企業」達特定比率之創投基金，國發基金將分享獲利之一定比例予管顧團隊及其他投資人。圖 3 為本策略規劃之獎勵誘因機制獲利分配示意圖：

此外，考量創投基金規模與國際競爭等因素，國發基金亦會調整投資比例，俾利協助降低管顧團隊向國外投資人募集資金之難度，及促進管顧團隊積極關注國內產業活動，期以引導更多資金投資我國相關早期企業。

三、策略三：打造國際創新創業園區

（一）核心理念

美國矽谷是全球創新創業的指標型聚落，當地群聚了新創事業所需的各項資源，包括源源不絕的創意人才、創投、天使投資人、律師、會計師等，透過群聚不僅提供新創事業家一站式的服務，也促成了更多元的互動交流，進而觸發了更多的創意合作。同時，近年來新加坡 BLK71、英國倫敦 Tech City 也成功塑造了創業群聚的模式，對於推動創新創業的發展具有關鍵性的影響。

有鑒於創新創業群聚的必要性，國發會規劃打造一個國際創新創業園區，建立一個微型的創業生態系統，聚集國內外具創新能力的新創事業、育成加速器、創投公司、國際財會法律、創業學程等專業服務機構，並引進國內外專業業師、顧問，提供新創事業所需諮詢服務，期能讓新創事業更便利的取得相關資源，進而降低拓展國際市場之困難。

國際創新創業園區規劃由民間主導，以引入民間創意、活力及效率，發揮公私合作夥伴精神。此外，為進一步強化我國新創事業之國際鏈結能力，國際創新創業園區未來也將透過虛擬網絡，與美國矽谷、英國倫敦、新加坡等地之新創事業、投資人、育成或加速器機構等單位建立合作關係，協助新創事業拓展國際市場。

（二）執行方式

1. 選定「花博園區」做為推動地點

鑒於各國目前均積極推動創新創業發展，面對人才及資金的全球競爭，國際創新創業園區的推動具有其急迫性，將優先考量立即可用之場域。同時，該園區必須擁有優勢的地段條件，以利於創業者鏈結國內外各項創業資源，並吸引可創造高附加價值的國內外新創事業進駐。

經國發會綜合考量，選定「花博園區」做為國際創新創業園區之場域，選址之原則說明如次：

（1）立即可用且具未來擴充性

為爭取時效，本案規劃以政府既有建物改建方式加速推動。花博園區目前未有其他用途，可立即供作國際創新創業園區使用，且除目前可提供1,150 坪已初步整修完成之可用空間外，台北市政府承諾提供至少 4,980 坪空間可再整修後進行利用，合計共 6,130 坪，具有規模經濟效果。

（2）環境機能佳且交通生活便利

花博公園區內綠地及廣場多，周邊有圓山商圈、東側「MAJI2 集食行樂」等聚落，具豐富的異國精緻美食、特色餐廳及文創市集，對富創意之年輕創業者具吸引力；鄰近台北市立美術館、台北故事館、台灣精品館等，文創藝術氣息濃厚；且鄰近捷運圓山站、台北火車站、松山機場，國內外交通運輸均相當便利。

（3）已具有創業群聚之基礎

花博園區附近目前已有多元型態的創業群聚基礎，同時，花博展覽場址「爭豔館」為綜合性展覽場館，可供辦理國際大型創新創業相關活動，將有助形塑創新創業形象。

2. 採二階段方式推動國際創新創業園區

考量花博公園會館全區 6,130 坪整修需花費較長時間，爰規劃採二階段方式推動。第一階段係涵蓋花博公園會館西側建物地下 1 樓至 5 樓共 2,900 坪的空間，包含 1 樓 700 坪、2 樓 450 坪，合計 1,150 坪，依目前建物現況評

估，進行簡易裝潢後即可使用；另，會館地下 1 樓、3、4、5 樓合計 1,750 坪空間，則需進行較大幅度整修始能利用。

第二階段涵蓋花博公園會館北側、東側 2 樓及 3 樓空間，尚有 3,230 坪空間可供國際創新創業園區未來擴充使用。第一階段計畫預計於 2014 年底前啓動，第二階段則將視第一階段之執行成果，預計於 2016 年再行推動。

3. 由民間營運團隊經營國際創新創業園區

為引入民間創意、活力及效率，發揮公私合作夥伴精神，國際創新創業園區規劃由民間主導，並公開徵選營運團隊。另，為擴大國際創新創業園區推動成效，國發會將整合各相關部會資源提供必要之協助，如協助引進國內外加速器、創投、國際財會法律、創業學程等專業服務機構及專業業師進駐園區提供服務，並透過育成中心、加速器或創業競賽等管道，轉介優秀團隊進駐園區；此外，也將協助解決資金籌措、簽證及創業相關問題，以強化我國創新創業動能。

4. 視執行成效於其他合適地點複製

未來國發會將視此一國際創新創業園區在新創事業聚集、國際鏈結、資金取得等面向之推動情形，視需要於國內其他合適地點複製，俾進一步優化我國創業環境，協助新創事業發展。

肆、實施期程及推動機制

一、方案實施期程

本方案實施期程自 2014 ～ 2018 年，共 5 年。

二、推動機制

為加速推動法規鬆綁、引入國際資金與知識及打造國際創新創業園區三大策略，國發會將成立「創新創業推動小組」，由國發會副主任委員擔任執行秘書，負責統籌、協調及推動創新創業事宜。推動小組下設立法規、資金、群聚 3 個工作小

組，分別由國發會法制協調中心、國發基金及國發會產業發展處擔任幕僚，視需要邀集相關部會召開會議，積極落實推動策略，並適時滾動式檢討修正方案內容（如下圖 4）。

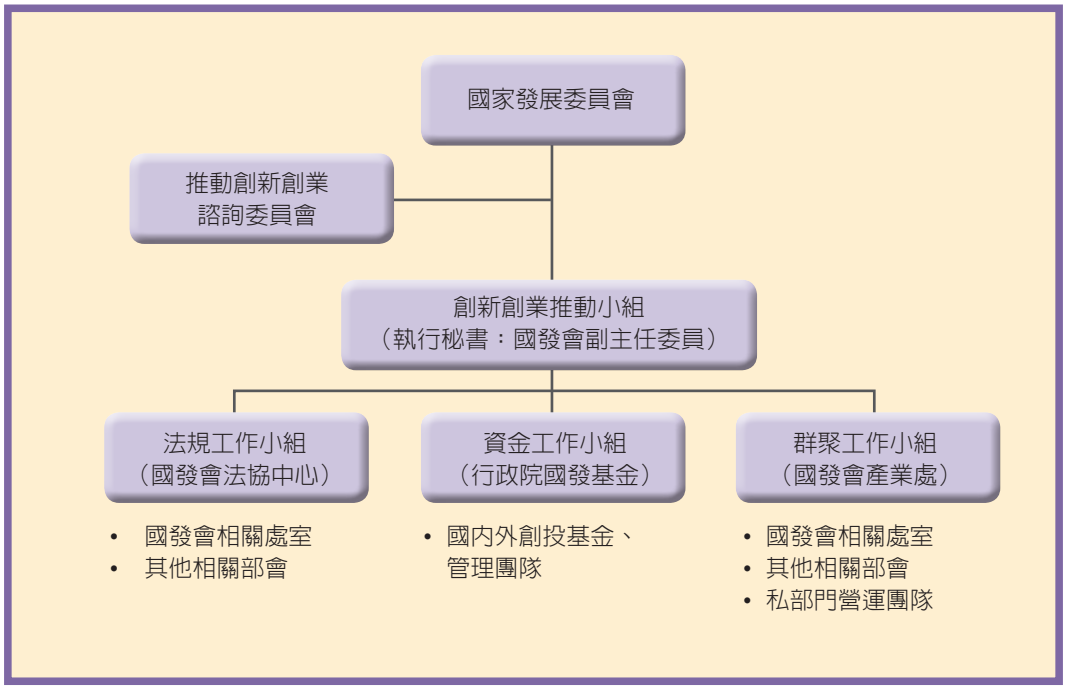

圖4　推動組織架構

伍、結語

創新創業已蔚為全球風潮，各國均積極競逐人才、資金與知識，鄰近的星、韓更致力追求成為區域創新創業中心，我國實應積極利用既有的優勢與利基，加速推動創新創業的發展。為開創台灣下一波經濟成長動能，本案亟需民間與政府各相關部會共同努力，整合相關資源，協助新創事業成長茁壯，成為領導下一波經濟發展的源頭活水。