

由「下而上」、由「外而內」 推動法規鬆綁

國發會法制協調中心

- 壹、我國法規環境面臨的課題
- 貳、啟動從函釋開始的法規鬆綁
- 參、建立新創法規調適平台
- 肆、持續蒐整並協調國內外商會建言
- 伍、結語

壹、我國法規環境面臨的課題

為促進經濟發展，避免過度管制阻礙競爭力的提升，各國均將法制革新視為施政要項。我國為達成建構友善企業經營法制環境，釋放民間與經濟動能之目標，近 20 年來亦於不同階段分別推動相關法規鬆綁工作，惟績效並不顯著，民間及企業仍然無感。

審視目前我國法規環境在國際上的整體表現，依 2017 年世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）全球競爭力報告，我國在 137 個受評比國家中整體排名第 15 名，但與法規相關的指標表現不盡理想：包括「行政法規之繁瑣程度」（第 30 名）、「法規鼓勵外人直接投資的程度」（第 79 名）¹。

¹ 〈2017-2018 年全球競爭力報告〉，世界經濟論壇。

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>（最後瀏覽日期：2018/2/23）

近年國內外商會普遍反映我國法規鬆綁仍有不足，例如 2015、2016 美商白皮書表示我國投資環境面臨之挑戰包括法規障礙過多，法規立意良善但繁瑣複雜，致企業增加許多遵法成本²。2016、2017 歐商建議書表示我國法規體制仍過度聚焦於事先掌控市場，與歐洲體制更重視事後監督市場及產業自我規範之作法背道而馳等³。

國家發展委員會（以下簡稱本會）職掌法制協調工作，亦時常接獲企業界反映，在我國投資環境面臨的許多挑戰當中，最大的挑戰來自法規障礙。相關問題包括：法規立意良善，但管制過多且繁瑣複雜，導致企業增加許多遵法成本；法規設計未能與時俱進且不具彈性，不利企業創新發展。

臺灣身處激烈的國際競爭環境，在面臨產業轉型及提升競爭力的關鍵時期，相關法規必須更具有機動性與彈性。因此，為提升我國整體投資環境，務實解決企業投資障礙，推動國家永續發展，本會自（民國）106 年 10 月起，規劃由「下而上」、由「外而內」的法規鬆綁策略，將「啟動法規鬆綁 排除投資障礙」及「成立新創法規調適平台窗口」列為工作重點。一方面要求各機關從函釋開始進行法規鬆綁檢討工作，自政府內部調整過去公務員對於法規的管制與防弊心態；另一方面則成立新創法規調適平台窗口，協助新創事業解決法規適用疑義。此外，本會亦持續蒐整並協調國內外商會建言，以積極建構友善經商與創業的法規環境。

貳、啟動從函釋開始的法規鬆綁

一、目標：人民有感

過去十幾年來，各部會在法律以下的法規命令、行政規則與函釋等，訂定過多過時不必要的管制。探究其主要原因，在於公務員長期以來的保守心態，為避免發

² 臺北市美國商會，「2015 臺灣白皮書」，2015 年 6 月，頁 10；臺北市美國商會，「2016 美商白皮書」，2016 年 5 月，頁 11。

³ 歐洲在臺商務協會，「2016 歐商建議書」，2016 年，頁 39；歐洲在臺商務協會，「2017 歐商建議書」，2017 年，頁 47。

生圖利問題，對於法規往往從嚴解釋，即使母法沒有嚴格規定，各部會也透過母法以概括規定授權給子法的空間，以及函釋愈綁愈緊，以致屢遭企業、外商詬病法規不合時宜。

為務實解決此問題，本會自 106 年 10 月於行政院「加速投資臺灣專案會議」，提出「啟動法規鬆綁——從函釋開始」專案報告，以推動人民有感的法規鬆綁為目標，透過「由下而上」、「由外而內」以及「時間管控」3 個原則，啟動法規鬆綁排除投資障礙，具體作法如下：

（一）由下而上原則

法規鬆綁工作重點在強化機關自主檢視機制，要求各部會主動以興利便民角度，檢視不合時宜之函釋、行政規則、法規命令等規定，其鬆綁方向包括：

1. 在符合法律前提下，對於新興商業模式未涉法律禁止或限制規定者，應優先考量採取管制以外之管理措施。
2. 行政機關因執行法令就具體個案所為之釋示，應考量個案事實間之差異，不宜逕將個案釋示當作通案處理。
3. 逾越法律授權訂定過多管制規範的函釋，應即廢止。
4. 法律所授權訂定的「其他相關管理事項」，目前各部會在此授權下訂定過多管制規範，應重新檢討，刪除不符立法意旨的內容。
5. 為執行法律所訂的內部行政規則規定，應朝彈性處理。
6. 簡化行政程序（例如申請及審查流程）。

（二）由外而內原則

法規鬆綁檢討的案源，除由各部會自主檢視業管法規外，本會亦促請部會主動蒐集並聆聽企業及國內外商會之意見，並適時將所接獲之相關法規鬆綁建言，交由主管機關檢討法規鬆綁之可行性。

（三）時間管控原則

為掌握推動時效，各部會由首長或副首長帶領，以財經部會（財政部、經濟部、勞動部、金融監督管理委員會、公共工程委員會）每 2 週提報成果、其

餘部會每季提報成果交本會彙整，提報於「加速投資臺灣專案會議」報告之方式，讓法規鬆綁推動發揮成效。

二、推動成果

截至 107 年 3 月 15 日止，各部會已完成 235 項鬆綁成果，相關推動成果已公開於本會網站⁴，重要成果如下：

- (一) 在賦予企業經營彈性方面：本會協調行政院農業委員會修正《山坡地開發利用回饋金繳交辦法》，過去回饋金以水土保持計畫全區面積為計算基準，非以實際開發利用面積核課，導致早期開發工業區之廠商擴（改）建廠房時，需繳交高額回饋金，影響投資意願。修正後可大幅減少回饋金收取不合理情形，解決廠商更新改建問題，以利加速產業轉型投資。
- (二) 在優化創新創業環境方面：金融監督管理委員會修正「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心上櫃公司產業類別劃分暨調整要點」，在上櫃市場新增「電子商務」為掛牌類別，解決新創業長久以來反映在籌資面遭遇的障礙，以利電子商務新創企業之發展；科技部放寬公立研究機構人員可兼任新創公司董事以及研究人員以技術作價投資新創公司的持股比率限制。
- (三) 在提高行政效率方面：因應數位經濟發展，針對我國實施百年之久的自然人印鑑制度，以及公司設立登記須在申請書蓋具公司及負責人之印鑑章等規定，促請內政部及經濟部積極檢討。目前內政部已發布函釋，使祭祀公業之派下員與神明會會員（信徒）拋棄其身分權時，無須檢附印鑑證明。
- (四) 在促進綠能矽島發展方面：經濟部簡化發電業籌設要件，刪除金融機構融資意願同意書，鼓勵發電業設置；鼓勵公民電廠，針對符合所定條件之小型太陽光電發電業，得免具地方主管政府同意函，期能縮短整體申設作業時程，促進再生能源之廣設。

⁴ 國家發展委員會，〈啟動法規鬆綁排除投資障礙〉。

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=A269196312AB0C02&upn=9A193BBCA1D68BCA（最後瀏覽日期 2018/2/27）

- (五) 在友善數位法制環境方面：金融監督管理委員會訂定「金融機構辦理行動金融卡安全控管作業規範」，明訂行動金融卡之種類、應用範圍及相關安全控管規範，方便民眾利用手機連結金融卡作為支付工具，使行動支付更添便利且安全；財政部對導入行動支付的小規模營業人，給予營業稅優惠。
- (六) 在促進金融產業發展方面：創投事業依 87 年函釋原屬「非金融相關事業」，銀行對其投資持股比率只能在 5% 以下，金融監督管理委員會認定創業投資事業屬《銀行法》第 74 條第 4 項所稱之「其他經主管機關認定之金融相關事業」，使銀行可百分之百投資創業投資事業，以利創業投資事業之募資，預估銀行投資創投能量可達新臺幣 1,000 億元。

叁、建立新創法規調適平台

一、目標：協助新創業者釐清法規適用疑義

數位經濟之蓬勃發展，帶動新創事業的多元面貌，新商業模式的興起亦使政府傳統法規管制架構面臨挑戰，並增加新創業者適用法規的不確定性，衝擊其未來發展。新創業者之新興商業模式經常面臨主管機關與應適用法規不確定之問題。為協助我國新創事業之發展，排除適用法規的不確定性，本會已建置「新創法規調適平台」，並於 106 年 10 月將規劃報告提報「加速投資臺灣專案會議」，院長亦指示各機關配合本會規劃，參與平台運作，並本於「法律沒禁止的原則上就是可以」的開放態度，協助釐清法規適用疑義，以擴大新創事業發展空間。

二、推動成果

「新創法規調適平台」於 106 年 10 月 18 日正式上線運作以來，迄 107 年 3 月止已接獲 17 項申請案、召開 13 場跨部會會議，目前已解決及釐清 11 項議題。以下介紹部分已解決案例之過程：

- (一) 新創事業經營貨幣轉換電子帳戶餘額服務與《銀行法》相關法規之適用疑義
1. 新創業者規劃在桃園國際機場，提供離境之外國旅客，將手上剩餘的小額新臺幣零錢匯入線上支付帳戶的創意服務，但卻無法確定是否有觸及《銀行法》規定之特許業務範圍。
 2. 經本會邀集相關主管機關金融監督管理委員會銀行局、中央銀行、法務部與新創業者一起討論，並仔細檢視業者提出之商業模式，就適法性部分釋疑並具體答復，已使業者明確瞭解後續可如何安排此商業模式的運作細節。
- (二) NFC 智慧指環於四大超商之讀卡機感應距離
1. 新創業者開發「NFC 智慧指環」之創新電子票證產品，讓消費者可以指環型式的載具感應付款，惟因主管機關金融監督管理委員會為降低意外誤刷機率，規定非接觸式電子票證端末設備感應距離限縮至 6 公分以下，業者希望超商讀卡機的感應距離能放寬至 10 公分以利消費者使用。
 2. 因涉及《電子票證應用安全強度準則》的修正與技術層面問題，經本會邀集相關主管機關金管會、經濟部及交通部與業者共同研商，獲得金管會正面回應著手修法工作。
 3. 金管會已於 107 年 2 月 21 日至 3 月 7 日進行上開準則的修正草案預告，可望於近期完成修法。
- (三) 設備共享平台營運模式所涉法規適用問題
1. 新創業者擬成立設備共享平台，規劃營運模式如下：使用者於接受服務提供者報價後，款項交由該平台，服務提供者提供技術或設備服務之後向該平台請款，再由該平台扣除營業稅及管理費後，將款項撥付給服務提供者。
 2. 新創業者提出之法規適用疑問為：該平台是否屬於第三方支付？是否須適用《電子支付機構管理條例》之規定？為協助釐清本案之法規適用關係，本會邀請金管會與經濟部共同協商，協助業者釐清不同營運模式下之法規適用關係。

3. 若該平台之營運模式為設備轉租，即平台為租賃服務提供者，交易相對人為承租人，於此情形平台營運模式未涉第三方支付服務之提供。若該平台之營運模式為提供媒合服務，並代服務提供者向使用者收取費用，於服務提供者提供技術或設備服務後，將代收款項扣除平台服務費再撥付服務提供者，則該平台係提供第三方支付服務；該金流服務如為「代理收付實質交易款項」業務，且所保管代理收付款項總餘額未逾一年之日平均餘額新臺幣 10 億元，亦未涉及「收受儲值款項」、「電子支付帳戶間款項移轉」業務，則毋須適用《電子支付機構管理條例》規定。

（四）創業家簽證相關法規適用問題

1. 新創業者詢問包括取得創業家簽證之外國人是否需申請聘僱許可始可在臺工作？以及外國人持有聘僱許可改以創業家簽證居留時，其居留期間計算等問題，爰本會邀集勞動部勞動力發展署、內政部移民署、經濟部投資審議委員會共同召開協商會議，協助新創業者釐清。
2. 有關取得創業家簽證之外國人是否需申請聘僱許可始可在臺工作之疑義，依「外國人來臺申請創業家簽證資格審查處理要點」取得創業家簽證之外國人，倘於自己設立之公司任代表人或未兼任公司其他職務之董事，因未受僱，爰無須申請聘僱許可，僅在依前述規定取得創業家簽證之外國人設立之公司，如需聘僱外國人擔任主管之情形下須申請聘僱許可。
3. 另有關外國人持有聘僱許可改以創業家簽證居留時，其居留期間之計算，依《入出國及移民法》第 25 條規定，外國人在我國合法連續居留 5 年，每年居住超過 183 日，得向內政部移民署申請永久居留。對於原持有聘僱許可來臺工作之外國人改以創業家簽證居留時，只要在有效居留期間者，其居留期間是連續的，並不影響其核算在臺居留期間。

為持續協助我國新創事業的發展，暢通新創研發能量與業務成長空間，本會將擴大宣導本平台，鼓勵新創業者利用本平台與主管機關溝通，掃除新創產業發展之法規障礙。

肆、持續蒐整並協調國內外商會建言

一、目標：打造法規與國際調和之友善經商環境

為促進在臺投資之廠商與我國政府間溝通，並協助在臺外商解決投資與營運問題，本會擔任中華民國工業總會（以下簡稱工總）、在臺外國商會與各部會間協調窗口，針對美、歐、日外國商會及工業總會每年定期發表之白皮書 / 建議書，逐項摘要各商會所提議題，並分送各部會就主管業務答覆，再由本會適時就各部會回應內容進行檢討後，依議題屬性召開跨部會協商會議。目前已多次就零售、金融、稅務、電信、人力、醫療器材、製藥、智慧財產、化妝品及化學物質等相關議題進行協調，以持續改善國內經商環境，並促進我國經貿法制與國際接軌。

二、推動成果

行政院賴院長於 106 年 8 月上任後，將「推動法規鬆綁」與「加速投資臺灣」列為重要施政工作項目；本會陳主委對商會建言亦相當重視，於 106 年 9 月下旬拜訪美、歐、日外國商會，並續於 107 年初拜會工總，瞭解國內外商會及其會員對提升政府行政效率、增加《勞動基準法》「一例一休」彈性、引進外籍專業人才、確保能源穩定供應及增加法規透明度等議題的意見，並促請相關部會積極處理《勞動基準法》等重大法案修法事宜。

經本會及各部會共同努力，逐項審視檢討商會建言，並透過跨部會協調會議召開，促進商會與主管機關溝通交流，截至 107 年 2 月，相關重要成果列舉如下：

- (一) 汽車：內政部與交通部分別修正《道路交通安全規則》及「車輛安全檢測基準」等相關法規，調和國內法規有關「小貨車座位數」規範與國際接軌，雙廂貨卡車型（Pick-up）的後座不再被歸類為貨艙空間。
- (二) 製藥：
 1. 完成《藥事法》修正，增訂新適應症新藥資料專屬保護及建立專利連結制度；在政府扶植生技醫藥研發之際，使國內相關配套法規與國際重視藥品智慧財產之趨勢一致。其中在專利連結制度方面，讓新藥上市後透過專利

資訊揭露，使學名藥申請上市審查程序時，暫停核發許可證（續審）期間 12 個月，以釐清專利爭議，對於進行專利挑戰或迴避成功的首家學名藥業者，獲得 12 個月市場銷售專屬期，以獎勵業者，並透過該制度讓我國製藥產業研發升級，拓展國際市場。另外，在資料專屬權方面，除提供新成分新藥 5 年資料專屬保護之外，參考國際上各國的資料專屬保護範圍，及考量我國現行藥品查驗登記審查準則，已給予新適應症新藥資料專屬保護，故此次修法已明定，新適應症新藥資料專屬保護 3 年，若有國內臨床試驗資料則為 5 年。

2. 衛福部參考歐、美、日等先進國家管理規範，修訂《藥品查驗登記審查準則》中規範原料藥應檢附出產國許可製售證明及原料藥技術性審查等相關條文，要求製劑使用之原料藥應出具文件證明符合藥品優良製造規範及檢附原料藥技術性資料，並依不同風險藥品類別訂定應檢附之原料藥技術性資料，讓管理制度與時俱進，與國際一致。

（三）人才（力）：

1. 為快速及通盤鬆綁外國人才來臺及留臺工作及生活之各類法規限制，本會協同相關部會制定《外國專業人才延攬及僱用法》，放寬外籍專業人士工作、簽證及居留規定，鬆綁父母配偶及子女停居留規定，提供該等專業人士適用勞退新制、放寬其配偶及子女健保納保限制，並對薪資所得超過新臺幣 300 萬元者，於來臺首 3 年提供相關租稅優惠。
2. 完成《勞動基準法》修法，將休息日加班費改以核實計算，增進加班規定之合理性。放寬特別休假之規定，勞工特休假在年度終結未休畢日數，經勞雇協商可遞延至次年度；如次年度終結或契約終止仍未休畢之日數，雇主應發給工資。
3. 勞動部修正《勞工健康保護規則》，放寬 300 人以上事業單位得特約醫護人員；修訂「勞工在事業場所外工作指導原則」，受僱各業事業場所外勞工之雇主均得依該指導原則與勞工訂立出勤紀錄記載之最適方法。

- (四) 金融：金管會放寬保險經紀與保險代理公司（以下簡稱保經代），及兼營保經代業務之銀行申請辦理網路投保業務之限制；開放「代理買賣外國債券」及「提供境外衍生性金融商品資訊及諮詢服務」兩項業務得共用人員及場所；修正「保險業辦理電子商務應注意事項」，開放財產保險商品採負面表列方式、增加網路投保險種、提高旅行平安保險投保金額上限、開放父母可為未滿 7 歲之子女投保旅行平安保險及簡化汽 / 機車保險事故通知之程序等。
- (五) 為強化與國際規範接軌，落實開放政府，行政院秘書長函示自 105 年 10 月起，除情況急迫顯無法事先公告周知，以及情況特殊有公告較短期間理由者外，各機關研擬涉及投資、貿易及智慧財產權之法律草案及所有法規命令草案公告周知期間應至少 60 日。本會進一步促請各業務主管機關落實法律及法規命令預告 60 日之規定，於 106 年 4 月邀集相關單位共同研商精進做法，使預告期達 60 日以上之公告比率從 106 年初的 56% 至該年底已大幅提升至 75%。

三、商會對政府推動法規鬆綁的肯定

針對上述政府改善法規制定程序，提升法規透明度之作為，美國商會於 106 年 6 月發表之「2017 臺灣白皮書」總論中表示肯定。另外，工總於 106 年 7 月白皮書提及，感謝政府各部門認真回應，並跨部會協商解決許多陳年未解的問題。日本工商會及歐洲商會則於 106 年 11 月間，分別在其白皮書 / 建議書之發表會上，特別肯定政府協調外商建言；尤其是在 106 年下半年各項具體法規調適及開放措施，不僅可看出政府以實際行動展現解決企業在臺投資障礙與法規國際接軌的決心，持續給予國內外廠商直接的協助與支持力量，更有助於公司在臺深根營運。

伍、結語

法規鬆綁與調適工作一直是政府的重要施政項目，國發會將持續推動各部會積極傾聽各界建言，鬆綁阻礙經濟發展的法規函釋，持續擔任國內外商會與各部會協調整合之溝通平台，並鼓勵各界多加利用「新創法規調適平台」提出相關建言與需求，本會將持續促請各部會研議法規鬆綁之可行性，以打造友善投資的法規環境，促進我國經貿法制與國際接軌。👉