

序

「提出正確的問題，往往等於解決了問題的大半。」 ~ Werner Heisenberg

近年來，不論是官方、產業界或學界，都十分關注中華民國全國商業總會每年所公布的產業建言，今年則是正鑑第一次正式參與本書的編撰工作，也深刻體會到政府近年來相當重視商業服務業產業政策的推動，各方面的努力殊值產業界之肯定，但仍有許多須要傾聽業者聲音，解決業者問題，滿足業界需求的地方。

今年下半年以來，全球景氣逐漸擺脫陰霾、國內民間消費力道高過預期，使得股匯市雙漲、出口貿易額大增，帶動國內整體性的經濟成長，非常有利於商業服務業之相關投資與建設。雖然目前有許多商業服務業政策刻正如火如荼地推動著，但政府若干施政表現與大環境的變化，以及業界的期待多所落差。

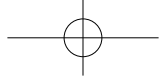
本會既然長期扮演服務業的代言人及政府策略夥伴之角色，必須與時勢俱進，面對商業服務產業發展的瓶頸，化被動為主動，以即時反映業者的心聲和業界的需求，讓有利於服務業發展的相關政策，得以迅速催生與落實。而今年度的建言，足以讓各界感受到業者對於突破現狀，向上提升與創新發展的渴望，另一方面，也敦促政府必須提出有助於改善經營環境與提升商業服務業競爭力之因應對策，使政策能夠與這波景氣復甦的力道緊密接合，為業者創造出永續發展的新利基，促進整體商業服務產業之全面升級。

這本建言書讓業界得以滾動式的方式檢視政府的各項施政內容，也希望政府能繼續透過這個反映商業服務產業迫切問題的平台，更加正視商業服務業的經營困境和需求，審慎檢討與改善現有的服務產業政策，以創造更有利於服務產業發展的環境，讓我國的商業及服務業創造更高的價值，同時在國際舞台上發光發熱。

中華民國全國商業總會 理事長

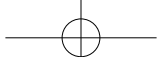
賴正鎰 謹誌

中華民國103年10月24日



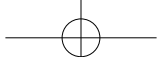
目錄

04	前言
06	第壹部分 國內外商業服務業發展環境情勢分析
06	一、總體經濟環境分析
09	二、主要商業及服務業之表現及發展趨勢
15	三、小結
17	第貳部分 對總體服務產業發展環境之建言
18	一、強化行政革新
20	二、穩定兩岸經貿發展
21	三、推動稅制及會計制度改革
28	四、落實消費者保護
31	五、服務業人才發展與勞資關係和諧
36	第參部分 針對個別服務產業發展之建言
36	一、批發及零售業產業
42	二、運輸及倉儲產業
51	三、觀光、住宿及餐飲產業
61	四、金融產業
82	五、不動產相關產業
85	六、醫療保健及居住型照顧服務業
89	七、其他服務業產業
93	總結
94	附件
95	一、推動產業自律自治制度說帖
97	二、所得稅修正條文對照表
105	三、本年度產業建言總清單



圖目錄

- 07 圖一、2013年下半年至2014年上半年景氣對策信號分數走勢與燈號變化
- 07 圖二、2013年1月至2014年6月商業營業額指數走勢
- 08 圖三、2002年1月至2014年6月商業服務業景氣指標走勢
- 11 圖四、2013/07~2014/06商業營業額動向指數走勢圖



前言

國際經濟情勢於2013之下半年逐漸進入緩慢復甦時期，國內市場終於打破「悶經濟」之僵局。今年上半年景氣持續加溫，兩岸經貿關係持續進展，台灣參與區域經貿組織之機會增加，就整體大環境而言，我國服務業發展之前景樂觀。

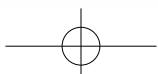
而今年下半年以來，民間消費力道更高過預期、股匯市雙漲、出口貿易額大增，帶動國內整體經濟成長；加上各項重大財經與租稅政策方向逐漸明朗，市場利空出盡，今年第四季至明年上半年國內服務業具備成長機會，顯示現階段國內市場環境非常有利於商業及服務業之相關投資與建設。

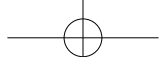
然而，政府並未有效掌握這波對產業發展之有利時勢，迅速提出具立竿見影效果之激勵性產業發展政策，使得工商業界原本殷殷企盼後ECFA時期兩岸能如期簽訂服務貿易、貨物貿易及租稅協議，卻因政府與社會大眾之溝通不良，加上立法院審議時之輕率處理，造成民間及部分服務產業極大之反彈，並隨即引發學運，導致社會動盪。此外，內閣層出不窮之問題，導致首長更換頻仍，阻礙服務業延續性重大政策之推動，更增加產業發展之不確定性。

因政府接二連三發生重大失誤，幾乎錯過大環境改善為商業及服務業發展所帶來成長與提升之契機，因此遲滯台灣逐漸轉型以服務業為主之產業經濟向大市場及全球化邁進之先機。

有鑒於政府現行推動之許多服務業發展政策，並無法趕上產業大環境之變化，而全國商業總會身為服務業之領頭羊，並關注產業發展瓶頸，爰將業者心聲及業界需求向政府反映，以督促相關產業政策之落實，並建構良好之產官合作關係。

截至目前為止，中華民國全國商業總會已連續四年透過產業建言書之發表，代表國內服務產業對政府發聲，希望政府能制定適當之產業政策，實施有利於服務業之輔導措施，以協助服務業因應當前全面提升所面臨之困境；同時，亦再三提醒政府必須重視區域經濟整合及全球化趨勢，對國內服務關聯產業所造成之衝擊，以有效措施提振各服務產業之競爭力。

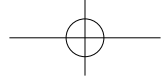




然而，政府對於這些產業界連續多年提出之剴切建言至今尚未全面落實，隨著台灣全球競爭機會之流失，若政府繼續束手無策，國內服務產業勢將面臨更嚴峻之挑戰，甚至在區域競爭舞台上逐步遭到淘汰。因此，全國商業總會希望政府能再次透過今年這本建言書之發表，一方面反映服務業經營上面臨之困境，另一方面得以向政府提出有助於業界改善經營環境與提升競爭力之因應對策。

今年度提出的產業建言共計有117項建言，其中有30項是去年提出卻未能獲得政府積極有效回應之建言，所以在今年的建言書中再次提出，以持續強調業者實際且迫切的需要。另外，今年度新增加之建言分成針對總體環境面及主要商業服務產業發展之兩大面向。

內容部分，本建言書延續去年之架構，除前言外，第一部分將分析近一年來服務產業之發展概況及趨勢；第二部分則係針對服務產業總體環境提出建言，並擴及若干綜合性之議題，包括政府效能、兩岸經貿關係、租稅及消費者保護、人力資源發展等等。第三部分則為個別服務產業所提出之建言，今年將依金融及保險業、不動產業、批發及零售業、運輸及倉儲業、觀光、住宿及餐飲業、其他服務業等進行分類，以及人力資源與勞資關係等等；而本建言書之最終章節則為結語。



第壹部分

國內外商業服務業發展環境情勢分析

一、總體經濟環境分析

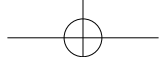
2013年隨著全球經濟逐漸脫離金融風暴之影響，以及遠離歐洲債權危機之高峰期，景氣狀況也在持續復甦當中。唯仍受到歐債危機之影響，使得復甦之速度仍十分緩慢。

然而，自今(2014)年起，隨著歐債危機之影響因素逐漸消失，以及美國採取貨幣量化寬鬆政策，帶動美國經濟成長之效果逐漸奏效，使得全球經濟大幅成長。同時，根據經濟合作發展組織 (OECD) 今年5月最新發表之「OECD經濟展望 (OECD Economic Outlook)」報告中指出，預測2014及2015年全球經濟成長率為3.4%及3.9%，顯示全球景氣相較於2013年之2.8%已大幅回溫。

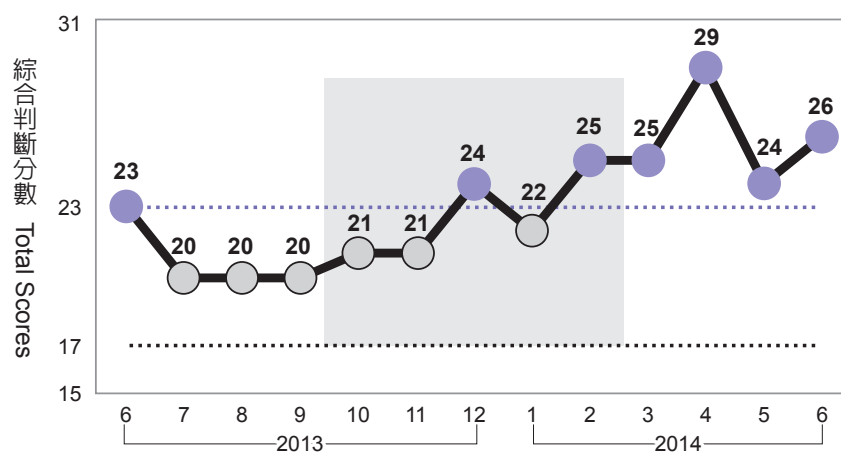
再根據行政院主計總處今年8月最新發表之國內經濟情勢展望，2014年第2季初步統計經濟成長3.74%，較5月預測值2.79%高出0.95個百分點，同時2014全年預測之經濟成長率為3.51%。

此外，今年1至5月工業生產指數年增率為3.61%，商業營業額年成長率為3.1%，1至6月我國出口成長率為1.96%，以及下半年失業率下降至4%以下，顯示我國在全球經濟成長之帶動下，經濟狀況持續好轉，各項經濟指標表現亮眼。

值此經濟環境復甦、充滿榮景之際，根據行政院國家發展委員會發佈之景氣對策信號，我國今年上半年整體之經濟景氣，因受到製造業營銷狀況逐漸好轉，機器設備進口值增加之影響，今年上半年之國內整體經濟景氣狀況已來到穩定之綠燈，景氣走勢趨於樂觀(如圖一)。



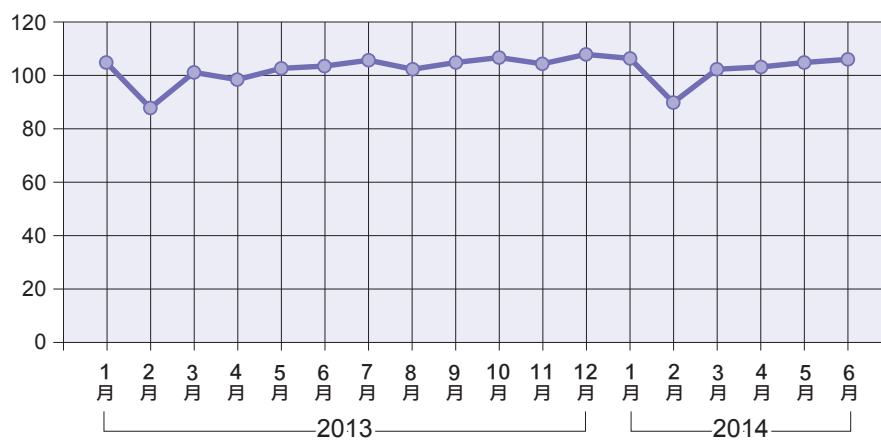
圖一、2013年下半年至2014年上半年景氣對策信號分數走勢與燈號變化



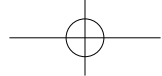
資料來源：行政院國家發展委員會(2014)。

其次，就我國整體服務業景氣概況觀察，首先，根據經濟部統計處發佈之「商業營業額指數」，自2013年5月起，商業營業額指數即呈現穩定成長，顯示隨著整體景氣回溫，服務業之營業額隨即呈現正向成長(如圖二)。

圖二、2013年1月至2014年6月商業營業額指數走勢

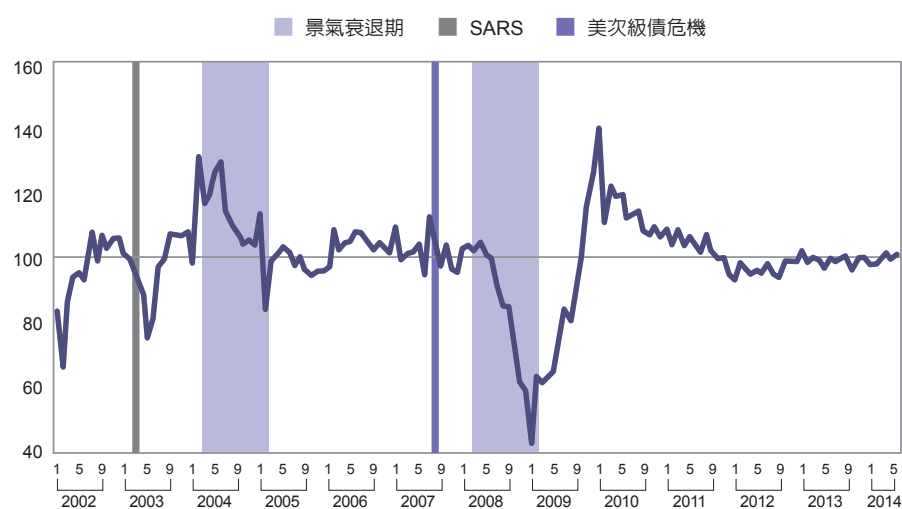


資料來源：經濟部統計處調查資料庫。



同時，由台經院每月針對服務業進行之景氣動向調查中可發現，2013年景氣受許多環境面不確定因素之影響，服務業之動能無法有效提升。直到2014年上半年，整體景氣復甦狀況呈現較明朗之狀態，服務業之發展更加樂觀。最後，參酌經濟部商業發展研究院提出之「商業服務業景氣指標」，自2013年起景氣逐漸屬於穩定狀態，更自2014年3月起連續出現代表景氣穩定之綠燈，顯示自2014年起，我國商業服務業之景氣已開始回溫，對於未來服務業之表現可抱持樂觀(如圖三)。

圖三、2002年1月至2014年6月商業服務業景氣指標走勢

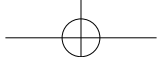


資料來源：商業發展研究院「103年6月份商業服務業景氣指標」新聞稿。

根據上述國內景氣變化之各項指標，顯示2014年不論是國內整體經濟情況或服務業之景氣，皆已逐漸好轉，並持續回溫。此外，另從國內生產毛額 (GDP) 資料中可發現，2013年服務業名目GDP佔總名目GDP的比重為67.31%，相較於2012年下滑0.88%，直到2014年第一季才逐漸回升至68%以上，顯示服務業隨著整體景氣回溫，反應出產業熱絡之態勢。

然而，就整體而言，我國經濟情勢發展仍存在許多隱憂。例如中國大陸與東協、美國與韓國、韓國與歐盟陸續簽訂自由貿易協定，加上近期中國大陸與韓國所簽訂之自由貿易協定即將生效，這類區域經濟整合對我國經貿發展之影響亦不容忽視。

綜上所述，2013至2014年上半年之景氣逐漸復甦，已同步反應於服務產業之營運表現，然而在鄰近國家不斷積極推動區域經貿整合之威脅之下，政府及產業界更應正視這些威脅所帶來之衝擊。



因此，政府應掌握服務業發展所面臨之環境挑戰與困境，因而更加重視服務業相關之投資及建設，針對商業及服務業之特性與發展狀況，提出有利於協助業者改善經營體質之因應對策，以利各服務產業皆能順勢藉由這波景氣復甦之力道，帶動我國整體服務業之全面升級。

二、主要商業及服務業之表現及發展趨勢

(一) 金融相關產業

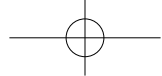
由於金融產業在我國整體產業中，一直居於不容忽視之地位，且連續發生之全球經濟危機，即與金融產業息息相關，使得國內金融情勢之變動，近年來倍受各界關注。

從財政統計資料進行觀察，整體金融產業包括金融中介業、保險業、證券期貨及其他金融業等，截至2013年底營業額共計新台幣2兆1千7百多億元，較2012年衰退4百多億元。而今年截至5月底止，金融及保險業營業額則較2013年同期增加新台幣4百多億元。

若進一步觀察各金融次產業之表現，首先，截至今年5月底止，「金融中介業」1至5月累計之營業額佔整體金融產業之62.7%，達新台幣4千4百多億元，較2013年同期增加9.2%，可謂帶動整體金融相關產業成長之主要產業別。

其次，「保險業」今年1至5月累計之營業額佔整體金融業之比重達21.3%，達新台幣1千5百多億元，較2013年微幅成長0.3%，雖為成長率最低之次產業，但其營業額佔比，仍位居金融產業第二。最後，關於「證券期貨及其他金融業」，截至今年5月底止其累計之營業額佔整體金融業之比重為15.9%，達新台幣1千1百多億元，較2013年成長9%。

再以中央銀行的金融統計資料來觀察，可發現2013年本國銀行(包含總行及國內分支機構)之淨收益(利息及利息之外淨收益)為新台幣5,625億元，較2012年增加新台幣287億元，增加



從財政部財政統計資料觀察，整體不動產業營業家數方面，截至今年5月底止共計3萬814家，較2013年底增加1,338家，成長幅度4.5%。其中，「不動產開發業」增加719家，成長6.3%，「不動產經營及相關服務業」增加619家，成長3.4%。營業表現方面，自2012年開始，整體不動產業之營業額自新台幣9千3百多億元，至2013年高達新台幣1兆1千5百多億元，為整體商業及服務業中，僅次於批發零售業及金融保險業之第三大產業。

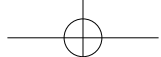
另就2014年不動產業營業額之表現觀察，1至5月累計之營業額已高達新台幣3千4百多億元，較2013年同期增加157億元，成長率4.8%。其中，又以「不動產開發業」之成長較快，今年1至5月累計之營業額較2013年同期增加約新台幣127億元，成長幅度高達6%，「不動產經營及相關服務業」則成長2.5%。

雖然，不動產業營運之數據面表現皆優於過去，但2014年台灣房地產業將受年底八合一選舉之影響，加上政府近期陸續實施打房政策，造成市場觀望之情況更為嚴重，預期短期內仍會抑制房市之買氣。

(三) 運輸及倉儲業

關於「運輸及倉儲業」整體發展之表現，根據財政部財政統計數據顯示，2013年之營業家數計有3萬228家，較2012年減少319家，其中以「郵政及快遞業」及「陸上運輸業」之衰退幅度最大。然而，從事報關、船務代理、貨運承攬、運輸輔助等「運輸輔助業」則逆勢上升，2013年營業家數較2012年增加316家，成長幅度2.8%，為運輸倉儲各次產業中表現最佳之行業。另截至2014年5月底，「運輸及倉儲業」營業家數為3萬282家，其中以「路上運輸業」之家數佔比最高，達53.4%，其次為「運輸輔助業」之39.1%，為「運輸及倉儲業」之兩大主要次產業。

再者，就營業表現方面來觀察，2013年之整體營業額為新台幣1兆1千多億元，較2012年

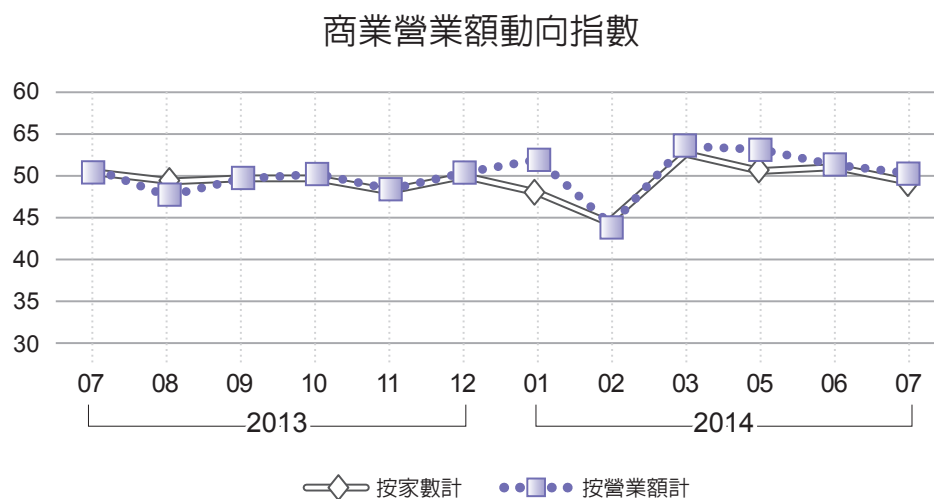


(四) 批發及零售業

批發及零售業長期以來皆屬商業及服務業中產值佔比最高之產業，實為關鍵服務產業。從2013年下半年至2014年上半年之「商業營業額動向指數」數據變化來觀察(如圖四)，顯示目前批發及零售業之景氣動向趨於穩定狀態。

又根據財政統計資料顯示，截至今年5月底止，批發及零售業整體營業家數已達64萬6,103家，較2013年底增加1,402家，其中「批發業」增加1,641家，而「零售業」則減少239家。

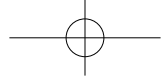
圖四、2013/07~2014/06商業營業額動向指數走勢圖



關於營業額部分，2013年「批發及零售業」總營業額較2012年成長幅度達2.5%，若以2014年1至5月累計之營業額觀察，已達新台幣4兆6千多億元，較2013年同期增加將近新台幣1千8百億元，成長幅度約4%。次產業中，仍以「零售業」表現較佳，2014年1至5月累計之營業額較2013年同期成長約6.6%，「批發業」則成長約3%。因此，2013年至2014年上半年皆呈現成長趨勢，顯示在景氣回溫之帶動下，「批發及零售業」不斷持續成長，成為帶領服務業發展之重要產業之一。

(五) 觀光、住宿及餐飲業

關於觀光、住宿及餐飲業及其關聯產業之發展，首先，依據交通部觀光局觀光統計資料顯示，2013年來台旅客人數已超過8百萬人次，較2012年增加70多萬人次，成長幅度達

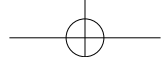


9.6%。其中以居住地來觀察，中國大陸來台旅客人數佔比最高，約佔總來台旅客人數之36%，達287萬人次，較2012年增加約11%。而2014年截至5月，來台旅客人數累計已超過401萬人次，較2013年同期高度成長26.8%，其中中國大陸旅客佔41%，較2013年同期大幅增加37.7%，在我國持續放寬對陸客來台限制之政策之下，預期將再次為我國觀光關聯產業創造更高之產值。

由於來台旅客人數歷年突破新高點，讓各界紛紛看好觀光產業之發展，使得台灣地區旅行業之公司家數連續四年出現成長，自2009年之2,823家至2013年增加至3,267家。在觀光旅館統計方面，家數從2009年之95家增加至2013年之111家，客房數也從2萬2,395間增加到2萬6,047間，增幅達16.3%，屬於高度成長。

隨著觀光旅遊業之蓬勃發展，具高度關聯之「住宿及餐飲業」營業狀況也不斷逐年提升。根據財政統計資料顯示，「住宿及餐飲業」2013年之營業家數共計有12萬285家，較2012年增加4,180家，增加幅度達3.6%，且呈現不斷成長之趨勢。營業額方面亦呈現相同狀況，自2009年以來「住宿及餐飲業」之營業額即不斷提升，從新台幣3千3百多億元，增加至2013年之新台幣4千9百多億元，成長幅度高達50.3%。若進一步就「住宿及餐飲業」之次產業發展進行觀察，可知「住宿服務業」與「餐飲業」之個別發展概況與整體「住宿及餐飲業」相似，不論營業家數或營業額，自2009年起呈現逐年升高，其中又以「餐飲業」之家數與營業額佔比最高，2013年營業家數佔整體「住宿及餐飲業」之比例為94.3%，營業額佔比則為75.4%。

另根據今年上半年之官方統計資料，「住宿及餐飲業」之營業家數較2013年底增加865家，且累積之營業額已達新台幣1千8百多億元，更較去年同期增加將近新台幣2百億元，成長幅度達11.



之7.3人，顯示各醫療機構護士荒之情況日益嚴重。

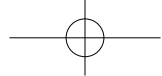
然而，受人口老化與少子化之趨勢影響，市場對於非傳統醫療院所之護理機構與精神復健醫事人員之需求逐年增加，從2009年之5,260人增加至2013年之7,424人，其中，護理師及護士之執業人數亦逐年攀升，分別自2009年之3,481人及1,554人增加至2013年之5,144人及1,858人，有別於一般醫療院所醫護人員下滑之趨勢。

另關於「居住型照顧服務產業」，依據財政部財政統計資料顯示，2013年之營業家數及營業額分別為20家及新台幣1億4千多萬元，較2012年減少2家，但營業額增加近新台幣4千萬元。若以2014年1至5月來觀察，「居住型照顧服務業」之營業家數為19家，累積營業額為新台幣6千5百多萬元，較2013年同期增加新台幣3千多萬元，年增率約為85.8%，顯示在高齡化社會之需求下，「居住型照顧服務業」之產值也不斷提升。

(七) 藝術、娛樂及休閒服務業

就「藝術、娛樂及休閒服務業」之發展觀察，2013年之營業家數共計2萬6,168家，較2012年增加5,648家，成長幅度達27.5%，其中「博弈業」，即從事彩券銷售、經營博弈場、投幣式博弈機具、博弈網站及其他博弈服務之博弈相關產業，家數首度超越長期佔比最大之「運動、娛樂及休閒服務業」，增加了5,581家，成長幅度達86.2%。唯一家數減少之次產業則為「運動、娛樂及休閒服務業」，較2012年減少293家。營業額方面，2013年「藝術、娛樂及休閒服務業」之營業額約為新台幣8百多億元，較2012年增加新台幣48億元，成長幅度為6.4%。次產業中仍以「運動、娛樂及休閒服務業」之營業額佔比最高，達75.3%，而「博弈業」因家數高度成長，其營業額自2012年之新台幣44億元增加至2013年之新台幣52億元，成長幅度達16.7%。

又以今年1至5月之經營狀況觀察，「藝術、娛樂及休閒服務業」家



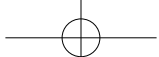
再依據歷史資料數據進行觀察，自2010年以來，「資訊及通訊傳播服務業」整體之營業家數以2%至5%之速度成長，營業額更以5%至10%之速度增加。其中，「電信業」更屬於自2009年以來不斷高度成長之產業，保持營業額占比最高之龍頭地位。若進一步觀察今年「資訊及通訊傳播服務業」之表現，截至今年5月之資料顯示，營業家數較2013年底增加314家，其中以「電腦系統設計服務業」增加122家最多，再者為「資料處理及資訊供應服務業」增加89家。營業額方面，整體「資訊及通訊傳播服務業」今年1至5月累計之營業額已達新台幣3千2百多億元，較2013年同期增加175億元，成長率為5.6%，而「資料處理及資訊供應服務業」表現最佳，其營業額較2013年同期增加新台幣96億元，成長幅度為23.9%。

(九) 專業、科學及技術服務業

就「專業、科學及技術服務業」之整體發展觀察，2013年之營業家數共計3萬9,182家，較2012年增加1,677家，成長幅度為4.5%，其中，「企業總管理機構及管理顧問業」、「專門設計服務業」及「廣告業及市場研究業」增加之家數分別為635、443及331家，而整體家數佔比，則以「廣告業及市場研究業」為最高，達33.5%。

若以營業額觀察，2013年「專業、科學及技術服務業」之整體營業額高達新台幣6千5百多億元，較2012年增加新台幣179億元，成長幅度為2.8%，其中以「廣告業及市場研究業」、「專門設計服務業」及「其他專業、科學及技術服務業」營業額增加幅度較大，分別為新台幣149億元、24億元及18億元，而整體營業佔比仍是以「廣告業及市場研究業」之比例最高，達25%。

再就今年「專業、科學及技術服務業」之產業狀況觀察，截至今年5月底止，本產業之總營業家數為3萬9,813家，較2013年底增加631家，以「企業總管理機構及管理顧問業」及「專門設計服務業」增加之家數最多，分別為279家及189家。營業額部分，今年1至5月累計之營業額已達新台幣2千多億元，較20



幅度為20.1%。另以2013年整體家數及產值佔比觀察，則「租賃業」為佔比最高之次業別，營業家數佔比為26.2%，營業額佔比則高達43.8%。

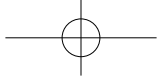
若進一步觀察近期之發展現況，截至今年5月止，「支援服務業」之營業家數仍持續減少，較2013年底減少277家，其中「人力中介及供應業」仍是持續嚴重衰退之產業，較2013年底減少551家，其次為「租賃業」減少63家。但以營業額觀察，今年1至5月之累計營業額已達新台幣1千3百多億元，較2013年同期增加133億元，成長幅度達10.8%；其中，以「租賃業」之增幅最大，較2013年同期增加新台幣122億元，幅度達24.1%，而「人力中介及供應業」則下滑8.2%，為下滑幅度最大之產業。

「其他服務業」方面，根據財政統計資料顯示，2013年「其他服務業」之營業家數共計7萬3,958家，較2012年增加1,687家，成長幅度為2.3%，其中以「未分類其他服務業」增加1,001家最多。營業額方面，2013年「其他服務業」之營業額為新台幣2千2百多億元，較2012年增加新台幣88億元，成長幅度達4.2%；其中，「個人及家庭用品維修業」之營業額增加新台幣53億元，為金額增加最多之產業；而「宗教、職業及類似組織」之營業額增加新台幣37億元，增加幅度為15.3%，為增幅最大之產業。雖然，「未分類其他服務業」之營業家數增加最多，其營業額卻呈現微幅衰退現象，較2012年減少新台幣1億7千多萬元，顯示該產業雖不斷擴張，但其營業狀況卻不盡理想。

最後，再以今年之相關數據觀察，今年上半年「其他服務業」之家數仍較2013年底增加543家，以「未分類其他服務業」增加369家最多，但營業額方面則較2013年同期衰退新台幣10億元，衰退幅度為1.3%，其中以「宗教、職業及類似組織」衰退41.9%最高，減少之金額將近新台幣51億元。

三、小結

近期雖全球景氣逐步



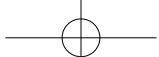
問題不斷發生，造成消費者信心下降，因此獲利無法大幅成長。

再者，營運表現較差之產業則為「運輸及倉儲業」、「醫療保健服務業」、「藝術、娛樂及休閒服務業」及「其他服務業」，這些產業隨著商業環境條件之變化，加上政府產業政策無法即時因應，而造成產業營收表現不如預期。例如運輸業受油價上漲之衝擊，使得營運成本大幅增加；而隨著人口老化、高齡化社會之問題產生，對醫療照護服務之需求大幅增加，但國內長期照護政策及法令卻不及因應，造成市場上之供需缺口。其他例如「藝術、娛樂及休閒服務業」及「其他服務業」，則因產業成熟度不佳，或未形成一定產業規模，且對於需求敏感度高，易受到需求變化而造成經營狀況之不穩定。

因此，政府應該針對表現較差或表現已開始趨緩之產業給予更多關注，以及相關政策推動前更縝密之配套措施，以創造產業發展環境面之有利因素。

此外，近期兩岸各協議之推動，亦有助於服務產業提升國際競爭力，但仍需加強政策資訊之透明度，以及保護中小企業之配套措施，才能降低衝擊。

最後，針對個別展業所關心之議題，特別是政策制定或執法不當所造成產業發展之阻礙，政府皆應重視並重新審視法規與執行機制之適當性，以避免造成業者經營負擔及資源浪費，使政府之資源投入能發揮最大效益。

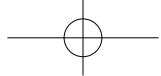


第貳部分 對總體服務產業發展環境 之建言

2014年全球景氣明顯復甦，伴隨2013年底ECFA後續談判陸續進行，產業界原相當企盼這些環境面有利之條件，能為國內市場之未來帶來榮景，亦期待能為服務業之提升及發展創造新契機，但歷經年初太陽花學運對兩岸後續協商進程帶來變數，以及內閣首長接連發生弊端等爭議，再再衝擊政府施政。

由於政府並無法在施政危機之關鍵時刻，發揮應有之穩定力量，抑或接受不同意見，並設法與各界溝通協調，或化解衝突以形成社會共識，甚或檢討調整現行政策方向，革新除弊，以致進退失據，政府與民間對立嚴重，導致施政近乎空轉，除凸顯組織效能低落，更使得各界對政府推動服務產業發展相關政策措施之能力和決心感到憂心。

因此，為使政府施政能回歸正軌，本會針對當前服務業發展總體環境進行深入之檢視與評估，分別自行政革新、兩岸經貿關係、稅制改革及消費者保護等面向，分別提出與服務產業發展總體環境建構相關之政策建言，希望政府在設法解決紛亂之際，能將相關建議落實於服務業發展相關政策措施，以符合商業及服務產業之期待。



一、強化行政革新

建言一、建議政府應以穩定內閣人事為要務，特別是負責政策制定之行政部門首長，以維持及延續服務業發展事務之推動，避免相關政策過度之不確定性，造成產業界無所適從。

說明：

近年來內閣人事異動頻繁，除涉及私德或私人因素而辭職之首長外，因政策推動不利而掛冠求去者亦不在少數，其中更包括多位具推動產業發展專業知識及能力之財經部會官員，已對於政府後續施政之推動造成隱憂。

服務產業政策之推動，首重延續性，且必須克服組織及領導統御方面之衝突發生。服務業相關策略之實施，若因主事者之經常更動而須被迫更改，不但提高不確定性而影響政策執行之效率及有效性，更會因此提高產業之配合成本，造成業者無謂之損失及負擔。

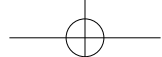
基此，政府應以穩定內閣人事為優先要務，特別是負責服務產業政策制定之相關行政部門首長，以維持及延續服務業發展事務之推動，避免相關政策過度之不確定性，造成產業界無所適從。

建言二、政府政策推動不應反覆且朝令夕改，甚或內部不同調之情況。為避免此一現象，建請政府將民間諮商機制落實於政策評估之過程中，同時廣納業者之心聲，使得服務業發展相關政策得以符合業界之期待。

說明：

由於近兩年政府各部會首長更換頻繁，導致各項政策推動之延續性低，加上多數民意凌駕專業，政策制定時為因應社會反彈之壓力，往往選擇以低行政成本之妥協代替溝通協調，使得政府政策之推動一再反覆，朝令夕改，甚或政府內部不同調之混亂現象。

事實上，目前政府針對任何政策之制訂及後續執行之管考，皆訂有一定之規範及稽核流程，不但給予各機關制定與執行政策之明確程序，更可以確保



建言三、建請政府重視文官養成及在職訓練過程中服務精神之培養，並將服務業之學養、知識及文化置入公務員基本職能，以灌輸公務人員對服務產業之正確觀念，並落實於政策規劃制定及推動之過程中。

說明：

服務科學是一種認知之科學，而服務產業乃一種須透過消費者對服務過程及內容之體驗，甚至社會對服務文化與美學之培養及認知，始能發揮服務經濟方面功效之產業。

服務產業政策之制定者及推動者，必須理解所推動服務產業之性質及特色，更有必要對此服務具備認知及經驗，並以此做為制定及推動政策之核心項目，政策規劃及目的方能與產業發展目標形成一致。

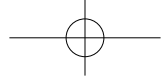
惟近年來，政府部門領導人普遍缺乏領導及管理之養成歷練，尤其對於組織管理普遍重視之「動能工具」缺乏建置或運用能力，對於組織存在之目的、組織價值系統及行為原則、達到存在目的須達成之標的、完成標的之策略、策略下之行動計畫、成果之定義及考核標準以至最後之待遇和獎懲評估等步驟或程序皆未落實，以致多數部會無法形成一體之行動單位。

因此，政府應重視文官養成及在職訓練過程中服務精神之培養，並將服務業之學養、知識及文化置入公務員基本職能，以灌輸公務人員對服務產業之正確知識觀念，並落實於政策規劃制定及推動之過程中。職是之故，建議政府應多方研究參考產業界對於領導養成之制度、目標管理、人力資源管理等較成功之範例，以做為政府現代化、效率化之借鏡，甚至向本國及外商具備企業管理實務經驗且願貢獻所長之高階專業經理人界取才，以做為政府改革組織之重要資源。

建言四、建請政府組織改造後，仍應考量於經濟部下設置主管商業服務業之專責單位，並落實服務業相關產業政策推動，以具體協助商業服務業之發展。

說明：

2015年組織改造完成後，現行主管商業服務業發展之經濟部商業司之行政組織已不復存在，



二、穩定兩岸經貿發展

建言一、建請政府應盡快恢復兩岸服務貿易及其他協議之相關協商工作，並指派熟悉服務產業之談判專家參與談判協商，以爭取我方業者之最大權益。

說明：

兩岸ECFA後續之服務貿易協議受學運之影響目前毫無進展，而貨物貿易及兩岸租稅協議仍在持續進行中。雖兩岸協議監督條例目前尚在國會審查，其三讀通過施行後勢必將對兩岸目前簽署之各項協議造成新的影響。

現階段政府針對兩岸協議之推動，顯然受限於兩岸協議監督條例而難以開展，卻忽視諸多協議實施之前置作業仍可預做準備。例如：檢討修正目前導致社會爭議之開放項目、重新評估開放之服務產業以降低國內弱勢產業對開放之疑慮，以及增加與民間各界及在野黨意見溝通交換之機會，以減少阻礙等等，而不只是原地踏步停滯不前。

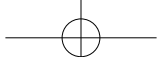
本會敦促政府在兩岸協商及施政之權責範圍內，仍應持續促使兩岸間開放與往來之進展，加速兩岸服務貿易、貨物貿易及兩岸租稅協議之相關協商工作，並指派熟悉服務產業之談判專家參與過程，以爭取我方業者之最大權益。

建言二、建議政府於兩岸後續貿易談判，在不影響國家最大利益之前提下，應適度提高資訊之公開透明度，以免因資訊不對稱導致民眾疑慮並再次引發社會動盪，影響兩岸產業談判後續進程，衝擊服務產業之穩定發展。

說明：

太陽花學運引發社會各界對於兩岸協議談判資訊未臻透明之疑慮，重創政府威信，談判主政機關於此次危機處理過程中進退失據，乃目前政府兩岸談判面臨之嚴苛考驗。

國際間外交談判在本質上存在機密性，特別在處理兩岸複雜關係之前提



建言三、建議政府兩岸後續服務貿易談判時，應要求對岸杜絕行政管理方面存在潛規則適用之情形，且納入談判主軸，以降低台資服務業赴陸投資之經營風險。

說明：

由於中國大陸各級政府對於產業之行政管理作業及程序較不透明，仍存在高度人治色彩。而長期以來最為台商所詬病者，在於業者經營管理適用法律之部分，除各級法律之明文規定外，尚存在許多明文以外之潛規則，是類規則甚至凌駕法律而完全主導機關對商業事務之執法及管理。

產業管理之行政法規適用上若涉及機關之裁量權限，被管制者尚有預測結果之餘地，若屬因人設事之潛規則，其不確定性和風險程度，實非國內一般中小型規模之赴陸投資業者所能容忍及承受，倘政府一味以開放性政策鼓勵服務業登陸，而忽視相關潛規則問題及風險之預防，誠屬不負責任之作法。

基此，站在保護台資服務業之出發點，避免資訊之不對等而承受損害，建議政府兩岸後續服務貿易談判時，應要求對岸杜絕行政管理方面存在潛規則適用之情形，且納入談判主軸，以降低台資服務業赴陸投資之經營風險。

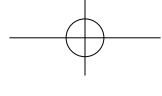
三、推動稅制及會計制度改革

建言一、建請政府重視納稅義務人保護制度之建立，主動提供服務產業稅務諮詢服務，落實納稅人權利保障。

說明：

美國納稅人保護官制度發展至今已逾卅年，其具備多元功能，包括爭議諮詢、對行政管理制度面建議權、研究發展，以及促進資訊透明化等等，對納稅義務人及稅務制度改革助益甚大。

美國納稅人保護官並非單純擔任租稅爭議案件訴訟代理人角色



建言二、建議政府應修法鬆綁產業創新條例租稅抵減相關辦法，鼓勵服務業者申請並擴大適用，以落實服務創新。

說明：

產業創新條例第十條授權行政機關制定「公司研究發展支出適用投資抵減辦法」，明文規範研究發展定義及研發活動態樣，並列舉出可認列為公司研究發展費用之各種支出項目。

惟本辦法對於公司研究發展活動定義，係指以科學方法從事與產品或勞務有關高度創新活動。對製造業而言，因所從事研發活動運用一定程度自然法則、具備新穎性及創新高度，其成果往往較容易取得智慧財產權(特別是專利權)保護，故相關支出亦較容易符合申請適用投資抵減要件。

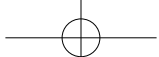
反觀服務產業，除少數高科技相關服務業(例如：IC設計業)外，絕大多數服務業所從事研發重點，大都著眼於服務或營運模式創新，且服務業與製造業研發最大不同，在於服務業創新具有相互模仿特質，其研發活動多半屬於現有服務技術或服務模式再升級或加值應用，因此往往難以滿足前揭辦法創新要求。

本案業經本會連續二年提出，惟政府並未正面呼應業者之訴求。故本會第三次要求政府，應盡速修正前揭辦法之適用要件，包括研究發展定義及研發活動態樣，以利服務業者申請及擴大適用，落實服務創新。

建言三、建請政府應盡速解決推動服務業全面實施國際會計準則(IFRS)與現行會計制度之競合與調適問題，並給與法規適用之一定緩衝期，以利企業配合，減少衝擊及降低法規遵循成本。

說明：

政府推動之公開發行公司導入IFRS制度以行之有年，惟對於非公開發行公司，包括公開發行公司之子公司(除編製合併報表外)，則並未強迫其適用IFRS，以至於目前國內企業於



建言四、建請政府應盡速仿效稅式支出評估機制，制定租稅政策實施後之滾動式稅收評估機制，隨時檢討修正不適宜之現行規範，以免不當之租稅政策阻礙服務業投資及發展。

說明：

政府實施稅式支出評估作業，主要係用以衡量免稅額、扣除額、稅額扣抵、免稅項目、稅負遞延或優惠稅率等租稅減免方式，以及補貼特定對象等措施之適當性。根據此項作業規定，業務主管機關研擬稅式支出法規，於研議可行並具效益後，經自行評估每年度稅收損失未超過新臺幣五千萬元者，應將所研議之可行性與效益分析及稅收損失估算等資料，移請財政部評估確認該方案是否可行。

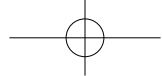
政府處理影響稅收之租稅優惠法律措施，於事前固然有審慎且嚴謹評估之必要，然而，相對地對於因增稅相關法律措施所導致之產業與社會衝擊，以及人民財產方面之損失，卻無嚴謹程度相當之適當評估作業流程，除透過民意機關修法外，政府內部幾無事後覆核政策是否對社會或產業發展形成反效果之機制，以至於增加稅收之措施一旦通過施行後，所造成之社會成本即無可回復，

因此，本會要求政府應盡速仿效稅式支出評估機制之設計，制定租稅政策實施後之滾動式評估機制，隨時檢討修正對社會及產業造成衝擊之不適宜現行規範，以免不當租稅政策阻礙服務業之投資及發展。

建言五、政府應盡速修正企業併購法之租稅專章，並強化無形資產之鑑價機制，以加速服務業之組織革新。

說明：

政府為有利企業以併購進行組織調整，發揮企業經營效率，特制定企業併購法。又為能進一步推動本法之適用，本法於第三章設有若干租稅措施，其中，企業因進行併購而產生之商譽，得於十五年內平均攤銷，此乃目前



建言六、建請政府應重視開放中國大陸網路電子商務平台業者來台提供服務後對國內市場之衝擊，並杜絕關稅漏洞，影響稅收，以維護公平合理之交易環境。

說明：

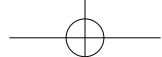
近年來，中國淘寶網快速崛起，並獲准在台提供服務，其透過低價商品之策略操作，對我國電子商務市場衝擊甚大。淘寶網所販售之貨品價格通常低於新台幣三千元之課稅門檻，而可輕意規避繳納進口關稅，加上未辦理營業登記，政府亦未課徵營業稅，對國內業者形同不公平競爭，並影響租稅課徵之公平合理。

就淘寶網進口之貨品影響進口關稅之問題而言，其販售之商品多屬於符合現行快遞貨物通關辦法第11條所明定完稅價格新臺幣三千元以下之進口低價免稅快遞貨物，及快遞貨物簡易申報通關作業規定之第二類「進口低價免稅快遞貨物」，使得我國關稅之稅收損失嚴重。

財政部雖然於2013年6月25日發布「財政部各地區國稅局查核『淘寶網』網路交易課稅作業計畫」，各地國稅局自當年7月1日起開始鎖定與淘寶網有大額往來之營業人或消費者，並展開逃漏稅之查核作業，但藉由商品快速通關，加上未辦理國內之營業登記，皆造成交易難以掌握之逃漏稅問題。

為避免淘寶網與國內電子商務業者之不公平之競爭，影響國內業者生計，並影響我國稅制公平，政府應基於國民待遇原則之反面解釋，立即修正前揭快遞貨物通關辦法及快遞貨物簡易申報通關作業規定之租稅漏洞，以杜絕對稅收之負面影響，並維護交易環境之公平合理。

建言七、針對房地合一實價課徵交易所得稅政策之研議，建請政府應在避免對國內經濟發展產生重大衝擊之前提下，評估其稅率之合理性，同時應配合實價登錄政策之執行完善程度，給予一定之緩衝期間，以免影響產業發展。



採取低稅率，以避免扭曲經濟發展之國際趨勢亦背道而馳。

基於上述理由，房地合一實價課徵交易所得稅政策，除出自「壓低房價，討好社會大眾」之政治考量外，實難以說服產業及不動產所有權人其動機之公平合理性，且就制度上而言，此一制度實非符合租稅效率之政策選擇。此外，對社會經濟衝擊最大者，在於此制度無論實施方式及稅率於目前尚未形成社會共識之情形下，政府即貿然宣布將於後年起實施，業已造成國內不動產市場價格之重大波動，除對資本市場形成不確定之干擾因素外，亦已連帶影響關聯產業之發展。

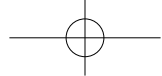
因此，建請政府於現階段研擬實施房地合一實價課徵交易所得稅之政策時，應在避免對國內經濟發展產生重大衝擊之前提下，重新評估其政策實施之合理性，並考量實施細節規定部分，例如計稅方式及稅率等，應兼顧社會成本及經濟發展之穩定，以避免對產業發展造成阻礙。同時應配合實價登錄政策之執行完善程度，給予一定之緩衝期間，以免不利於產業之發展。

建言八、建議政府調降外國投資人投資國內企業發行之公司債之利息所得稅率，以提高外國人來台投資之意願。

說明：

依「所得稅法」第8條第4款規定，自中華民國境內之法人取得之利息屬於中華民國來源所得，投資人為本國人時就利息所得就源扣繳10%、投資人為外國人時利息所得就源扣繳15%。此項稅制不因普通公司債之發行地或發行幣別不同而有所差異，亦即我國企業於海內外發行之任何幣別計息之公司債，均受該項稅制之限制，非屬「人民幣計價公司債」之特別限制。

實務上，國內公司在稅賦負擔的考量下，我國企業於海外市場籌資時，目前大多發行零票面利率之海外可轉換公司債(ECB)，即使係發行海外普通公司債，亦係透過境外子公司(如英屬維京群島、開曼群島及香港子公司)為發行機構，以降低發行成本。另參考其他國際市場，如香港，其亦係於1989年4月取消15%之債券利息稅後，使香港企業發行債券成本大幅降低，香港債券市場方有明顯之成長。另



建言九：建議財政部盡速訂定「企業併購商譽及無形資產攤銷審查原則」，以簡化稅捐稽徵成本，避免徵納雙方稅務爭訟。

說明：

企業併購乃企業增進效率、創造產業經濟規模之重要手段之一。為因應全球化趨勢及提升產業競爭力，政府訂定「企業併購法」及「金融機構合併法」以鼓勵企業進行併購。而企業併購所支付之收購成本減除可辨認之有形資產及無形資產(包括客戶關係)後，即產生商譽，當無形資產成為知識經濟時代企業主要獲利來源時，自然也就成為企業併購之主要成本負擔。

實務上，企業併購產生之商譽及無形資產所占的比例相當大，且有不斷增加之趨勢，然目前之稅捐稽徵並無一套合理、明確之審查原則可供徵納雙方遵循，致產生稅務爭訟案件不斷發生，造成社會資源虛耗。

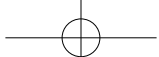
建請財政部就企業併購所產生之商譽及無形資產，訂定合理、明確之審查原則，使徵納雙方有據可循。針對審查原則之訂定標準擬建議如下：

(一)收購成本部分

若非關係人交易，除非有證據顯示納稅義務人有透過併購交易規避稅負，否則納稅義務人僅需舉證收購成本之真實性。另參考德國稅捐稽徵實務，對於非關係人交易，原則上推定交易相對人具有相反利益，故收購成本亦被推定為常規交易，亦即推定為真實。若屬關係人交易，原則上也應採認實際收購成本，稽徵機關僅得依營利事業所得稅不合常規移轉訂價查核準則規定進行調整。若涉及企業價值評估或換股比例等其他專業領域事項，稽徵機關原則上應尊重專家意見。

(二)各項淨資產公平價值部分

稽徵機關



應有適用之處，即若資產負債之帳面價值與公平價值差異微小時（例如應收帳款折現），應許毋需另外進行公平價值之衡量。

現行稽徵機關質疑納稅義務人提供之鑑價報告內容，無不以其估價基礎為未來的財務預測，該數字未經過專家驗證不具可靠性；甚至以事後實際營運結果與財務預測做比較加以否定納稅義務人鑑價之合理性。

實務上，財務預測本來即無需要專家驗證之程序，且預測與實際營運結果本來即很有可能存在差異，稽徵機關實不宜以事後結果論斷財務預測數字之合理性，進而全盤否認商譽。就稽徵機關認可之專家，建議能夠正面表列，提供各企業參考。

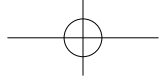
(三)關於收購或營業讓與所產生之商譽或其他無形資產：若符合會計研究發展基金會97年3月10日(97)基秘字第074號解釋，則應予以認列。至於是否符合上開解釋令，稽徵機關原則上應尊重會計師之專業判斷。

(四)其他無形資產之認列：所得稅法資產估價之原則係以出價取得為準，併購交易產生之無形資產(包含但不限於營業權、客戶關係等無形資產)確實為營利事業出價取得之資產，其攤提應予認定。

依所得稅法第60條、商業會計法第50條、營利事業所得稅查核準則第2條及第96條之規定，所有出價取得之無形資產，只要有一定之效益年限，於效益存續期間皆應准予認列其攤銷。

基於租稅法律主義，在稅法未有明文規定併購出價取得之無形資產不得認列成本費用之情況下，稽徵機關自不得逕將該等無形資產視為永久性之財稅差異。

此外，若否准其分年攤提，又不將其



四、落實消費者保護

建言一、建請政府全面檢討食品及商品類國家認證標章管理之有效性，以免發放過於浮濫，導致不肖業者之濫用而影響公信力。

說明：

近年來，食品及其他消費性商品安全之問題不斷浮現，使用偽劣有害原料製成之各式食品或商品充斥市場，或滲透各通路或餐飲業，嚴重打擊消費者之信心，亦使得批發、零售及餐飲等流通產業蒙受損害，甚至影響我國國際形象，衝擊觀光旅遊市場。

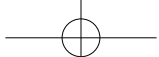
另一方面，消費長長期依賴政府之食品、商品及工廠檢驗認證相關機制，並確信政府擔負第一線之把關任務。然而，近期發生食品及消費安全爭議之產品製造供應商，多數皆取得政府同意發給之認證標章或工廠標章，其把關機制一旦形同瓦解，不但打擊政府威信，使消費者對相關驗認證機制之信心不再，也連帶衝擊下游通路商之商譽。

因此，政府應全面檢討食品及商品類國家認證標章管理之有效性，應納入共律手段，提高政府把關之強度，而非委由業者主導，並嚴懲不法放水之認證及證照發放，以免認證制度過於浮濫，導致不肖業者之濫用而影響公信力。

建言二、建議政府給予服務業營業場所無障礙功能設置相關規範實施之一定緩衝期間，且不溯及既往，以降低對產業之影響，並落實照顧弱勢團體之目的。

說明：

近年來，依身心障礙者權益保障法第57條規定，新建公共建築物及活動場所，應規劃設置便於各類身心障礙者行動與使用之設施及設備。未符合規定者，不得核發建築執照或對外開放使用。公共建築物及活動場所之無障礙設備及設施不符合前項規定者，各級目的事業主管機關應令其所有權人或管理機關負責人改善。建築物構造或設備限制等特殊情形，設置



因此，現行身心障礙者權益保障法有關公共活動場所設置便於各類身心障礙者行動與使用之設施及設備之規定，已對於服務業之經營造成一定程度之阻礙，政府應對於產業經營現況及環境多所考量，修法給予服務業一定彈性措施，例如：以設置身心障礙專人服務之替代方案，以滿足身心障礙者之實際需求。

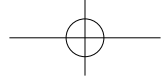
此外，政府應提供本法適用之一定緩衝期間，並不溯及既往，以利業者妥善規劃營業場地之無障礙設施，落實照顧弱勢團體權益之目的。

建言三、建請政府修正消費者保護法時，應落實公聽及法規衝擊評估之諮商制度，以利納入更多產業界之意見，增加法規立法之嚴謹及完善程度。

說明：

現行消費者保護法存在實體規範與執行面之諸多爭議，造成適用上及產業界配合方面之窒礙難行。尤其針對定型化契約及新型態交易之管制措施等，往往矯枉過正，更不利於與國際接軌。顯示行政主管部門之政策形成機制，未能平衡企業及消費保護團體間之歧異，並忽略法制之安定及完整性，難以得到業界支持。具有爭議性的現存及提議之規範項目眾多。

茲舉其大者，例如：現行消費者保護法第17條規定企業使用定型化契約者，行政主管機關得隨時派員於不具理由及無特定標之之前提下進行查核，造成行政機關之權限超越司法檢察之公權力，加上同法修正草案進一步授予相關行政部門，得決定企業與消費者間定型契約之條款，並得選擇特定行業類型強制適用該等條款之權力，且存在濫用之虞，若未能明文避免濫用，則更有可能違憲。又如消費者保護法部分條文修正草案針對商品標示、契約撤銷取回商品、商品包裝等規範，未來通過後將產生諸多不合實務而交易上無法適用之問題。再如同消費者保護主管機關有增訂消費者保護法條文，設置「消費者保護基金」之議，該基金並得提供財源予消費者保護團體運作之用。然而，就該基金之運用管理及效益追蹤及審查等皆未著墨，於如何適用公務員「旋轉門」條款，以避免利益衝突亦未規劃。

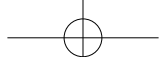


繫，提高發生爭議及糾紛之機率，影響層面往往甚鉅。社會大眾經常要求或期待政府強力介入監督或制裁業者，以保護國民之生命、身體、財產及健康等安全。然而，現今社會專業分工日趨細緻，現代商品及服務相關科技日新月異，倘若缺乏來自業界之專業意見及彈性措施，政府訂定之僵硬規範往往無法確實掌握業界實務之期待，致使部分業者習於在商業利益及監督規範中取巧並鑽法律漏洞，反而易造成諸多社會矚目之重大事件，不僅有害消費者之權益，亦傷害其他業者之商譽形象，對於社會大眾或經濟發展均有所不利。而政府部門為回應民眾觀感，往往配合媒體及輿論修改相關法規，更加造成政策之偏頗，難以全面解決問題。

產業自律乃屬國際發展之趨勢，以產業自律中之廣告自律為例，許多先進國在前述相同背景下，為根本性尋求解決方法，先後成立了廣告產業自律組織，鬆綁政府作為，予以產業自律之機會，至今自律體系廣泛存在於歐洲、北美、許多拉丁美洲國家以及一些非洲和亞洲國家。其組織功能涵括法規及技術之專業支援、監督、爭端仲裁等，建立多面向之整合性平台，將企業與政府間自傳統對立關係修正為監督與合作併存關係，至今不但成為產業內之權威，受政府單位所倚重，更廣受大眾消費者信任。

對於政府公權力而言，在以產業自律為前提而鬆綁部分權限之情況下，不僅使業者守法之主觀意願提高，且有助於執法，另一方面亦得藉以降低監理成本，使政府集中聚焦於提升行政管理效率、協助法規及產業之國際化，並加強我國企業聲譽及競爭力。對於企業而言，自律機制不僅具彈性及專業等優點，更由於產業自律意謂業界積極主動確保其較高之道德標準，將得以提升其商譽及服務水準進而取得交易相對人之信任，促進相關消費之品質及安全。對於消費者而言，因產業自律組織為消費者提供一快速、簡易之申訴管道，可避免複雜而冗長之消費爭議訴訟程序。再者，自律組織之審查較為彈性，能夠即時適應變遷迅速之社會價值觀及科技發展，對於消費者之權益將更有保障。

綜上所述，產業自律組織之建立，具有促進消費者權利保障之功能，對於政府公權力及產業發展更有所助



五、服務業人才發展與勞資關係和諧

建言一、建請政府立即修改現行法令對弱勢族群就業保護之相關規定，鬆綁聘僱人數限制及強制繳納代金之規定，以免阻礙服務業之發展。

說明：

盤點現行諸多就業相關規定，包括身心障礙者權益保障法、原住民族工作權保障法，甚至自由貿易港區設置管理條例及地方自治條例等，皆強制政府及事業機構聘雇一定人數之弱勢族群，若公民營機關或事業機構聘雇人員無法符合相關規定，則必須繳納代金，由政府代為執行相關聘僱工作。

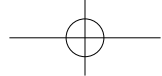
上述相關規定雖立意良善，卻造成產業莫大衝擊，特別對於百分九十八以上屬於中小企業之服務產業，以法律強制其雇用無法符合業務需求之人力，或強制繳納代金，皆無可避免造成業者額外負擔。

政府施政應兼顧產業發展與社會福祉衡平，建議考量產業困境，應立即修改現行法令對弱勢族群就業保護相關規定，鬆綁聘僱人數限制及代金繳納強行規定，並以聘僱獎勵代替罰則及代金制度，以避免影響產業發展。

建言二、建請教育部與勞動部應藉由推動產學合作及實習政策之機會，試圖整合兩者資源，檢討其內容並提高學生實習後為服務業留用之機會，以利有適合技能之學生大量投入服務產業，彌補人力缺口。

說明：

根據現行「專科以上學校產學合作實施辦法」，產學合作係指學校為達成促進知識之累積及擴散，發揮教育、訓練、研發、服務之功能，並裨益國家教育及經濟發展，與政府機關、事業機構、民間團體及學術研究機構合作辦理各類研發及其應用事項及各類人才培育或其他有關學校智慧財產權益之運用事項等等。



建言三、建請政府於調漲基本工資時應配合經濟成長之幅度，以免對產業界形成負擔，衝擊整體服務產業之發展。

說明：

我國基本工資連年向上調整，政府更於今年九月核定2015年之基本工資調整案，確定自明年7月1日起每月基本工資將調升735元至2萬8元，調幅高達3.81%，每小時基本工資亦調升5元至120元，總計受惠人數包括本、外勞約232萬人。

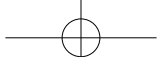
政府基本工資調整，係參考與民眾生活息息相關之食物類物價指數（CPI）之平均漲幅，今年一至七月高達3.82%。然而，根據中央研究院之預測，2014年全年台灣之經濟成長率約為3.31%，中華經濟研究院之預測為3.15%，台灣經濟研究院之預測為3.11%，故約為3.1%至3.3%，而經濟成長率主要係反應國內產業之產值。換言之，今年全年產業產值之增長率並未超過3.31%，基本工資調幅卻高達3.81%，差距達到0.5%，對於產業因人力成本增加，所將面臨之衝擊將不言而喻。

基於服務業之產值對國內GDP之貢獻高達七成，面對基本工資調高之衝擊更加明顯。因此，本會要求政府考量調漲基本工資時，不應單純考量CPI之成長，而應同時配合經濟成長之幅度，以免對產業界形成負擔，特別衝擊整體服務產業之發展。

建言四、建請政府重視現行勞動基準法相關規定與服務產業經營方式及現況落差之問題，並另訂適用服務業之勞基法專章，以保障勞工權益，降低勞資爭議發生之可能。

說明：

政府訂定勞動基準法之目的，主要在給予勞工最基本之勞動保障。然而，現行勞基法之諸多規定，例如工時計算、休假制度、勞動契約、技術生(實習生)等等之規定，於本法訂定之際，並未考量服務業之運作實務與業界之實際需求，且



建言五、建請政府應盡速推動並落實各服務業職能基準之建立，並仿造德國制度，由各產業公會透過內部自律機制加以落實，以全面提升服務業勞動力之素質。

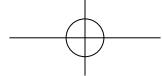
說明：

為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，政府於2010年5月立法通過「產業創新條例」，根據該條例第18條，各中央目的事業主管機關得依產業發展需要，訂定產業人才職能基準。又依據現行職業訓練法第4-1條，中央主管機關應協調整合各中央目的事業主管機關所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與辦理職業訓練等服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。因此，職能基準已成為未來職訓產業辦理訓練課程及能力鑑定之重要規範。

職能係指為提高個人及組織績效所應具備之知識、技能、態度，或為成功完成某項工作任務所應具備之特質或能力組合。而職能基準係指由各政府各主管機關或委由特定民間單位所發展，「為完成特定職業或職類工作任務，所應具備之能力組合，包括該特定職業或職類之各主要工作任務、對應行為指標、工作產出、職能級別、知識、技能、態度等職能內涵」。職能基準之建置為我國人才培訓之重要基礎工作，為因應服務產業結構與技術快速變遷，學校、政府部門或訓練機構所提供之訓練，應能有效掌握服務產業與勞工之需求，以避免產生學訓用落差之情形。而透過各產業職能基準之建置，將可提供政府人力資本投資、企業人力資源發展、國民就業轉業學習等方面之參考依據。

目前已完成部分職能基準建置之機關為經濟部及內政部，而職能基準之發展必須克服之產業困境在於高學用落差、專業人才、產業轉型人才及國際化人才之欠缺，須有效透過各部門及跨產業各機構間之合作，形成供應鏈之關係，始能依未來勞動市場之需求建立合適之職能基準。

以目前最成熟之德國職業基準發展為例，即採取跨公私部門產業建立供應鏈及價值鏈之方式，以整合平台共同研發並推動職能基準之建置及



建言六、建請政府應謹慎看待人力派遣之立法，並修正容易引發爭議之草案條款，以免窒礙難行，影響服務產業之人才供給。

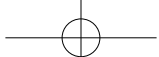
說明：

近年來由於國內企業面臨產業結構調整、追求經營效率及彈性運用人力資源，促成就業型態多元發展及非典型僱用型態興起。根據行政院主計總處公布之人力運用調查，2013年五月從事臨時性或人力派遣工作者已有59萬人，公部門派遣勞工人數依行政院人事行政總處2013年第三季統計情形有1萬365人，足見勞動派遣已成為我國勞動力供給之重要樣態。

根據2014年2月送行政院審查之派遣勞工保護法草案總說明，現行勞動法令係針對傳統勞動關係中，雇主與勞工之權利及義務不同，尚無法完整規範派遣勞動所衍生相關問題。為避免派遣勞動三方關係無法律明確規範，且派遣勞工權益未受完善保障，衍生三方之間爭議頻生，爰擬制定相關規範。故為保障派遣勞工之勞動權益，並明確派遣勞動之三方關係，爰擬具「派遣勞工保護法」草案。然而，此草案仍存有若干爭議，例如：草案第14條明定派遣事業單位積欠派遣勞工工資，經該勞工請求仍未給付時，要派單位應負給付責任、第16條所規定之派遣事業單位給付派遣勞工於要派單位工作期間內之工資，不得低於要派單位僱用從事相同工作性質、內容及職務勞工之工資，以及第10條規定有關勞動基準法第三十條第二項、第三項、第三十條之一第一項及第四十九條第一項所定經工會或勞資會議同意之程序，由派遣事業單位為之；要派單位不適用前項有關視為雇主之規定等等，若率爾實施，勢將導致勞資方面進一步之爭端。

因此，建議政府應謹慎看待人力派遣之立法，實際參酌服務產業之人力聘用情況，並修正易引發爭議之草案條款，以免窒礙難行，影響服務產業之人才供給。

建言七、建議政府應放寬服務業適用勞動基準法第84條1之責任制



建言八、有鑑於政府計畫將縮短工時與全面週休等制度納入勞動基準法修正案，並於年底正式提出修法，明年正式全面施行，無疑讓近年已慘澹經營之多數商業及服務業營運雪上加霜。因此，建請政府應正視服務業勞力短缺之問題，暫緩此項法案之推動，否則，應另明定服務產業排除適用之條款，以免嚴重衝擊國內商業服務產業之發展。

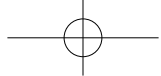
說明：

政府目前刻正全力推動縮短勞動基準法法定工時之修法，將每兩週正常工時下修到八十小時，以落實週休二日，且最快將於明年下半年全面實施。

此項修法固然與先進國家，例如：美國及多數歐洲國家等之工時接軌，卻忽略先進國家服務業之產值普遍高於我國之主要原因，在於單位服務價格(服務之單價)遠較我國為高，且輔以高額之服務費(小費)或獎金制度，使服務業從業人員之重要收入來源穩定，故即使工時較短，仍不致影響服務產業之發展或其對於整體GDP之貢獻。而國內因國情不同，多數服務業之訂價長期偏低，加上受到消費文化之影響，即使品質提升，亦無法收取較高額之服務費，故就服務業而言，工時制度並無法與其他先進國家相類比，政府不應僅基於與先進國家接軌之理由，要求服務業一體適用縮短工時之規定。

此外，就產業人力供需面而言，目前服務業面臨人力供需之龐大缺口，多數服務業皆面對人力短缺或高人員流動率之難題，若政府貿然實施縮短工時，對於人力缺口之擴大卻無合理配套措施，無疑讓近年面臨缺工困境，已慘澹經營之多數商業及服務業營運雪上加霜。

因此，建請政府應正視服務業勞力短缺之問題，暫緩此項法案之推動，否則，應先明定服務產業排除適用之條款，以免嚴重衝擊國內商業服務產業之發展。另就中長期而言，應與業者攜手改善國內之消費文化，教育國人服務品質與價格必須對等之概念，而不是配合消費團體一味帶頭打壓價格，造成物價穩定之假象。否則，消費者對服務價值之認同無法提升，對服務業之長期發展將產生不利之影響。



第參部分 針對個別服務產業發展之 建言

一、批發及零售業產業

◆ 去年建議事項尚待加強之部分

建言一、建議政府推動商業店面租金實價登錄及公告制度，並針對閒置店面提高房屋稅之課徵稅率，以抑制都市店面租金漲幅過高之問題，減少批發及零售產業發展之障礙。

說明：

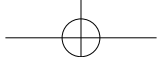
近三年來，國內都會區房價高漲，國內主要都會區，特別在北部之雙北市，實體店面租金動價格上漲迅速，漲幅甚至高達百分五十，造成大宗批發及零售產業承租戶營運成本遽增。

一般而言，房屋出租人面對市場上房價持續攀升情況，普遍會產生迷思，認為其房屋租金亦應隨房價提高，但承租人營業額因相對物價並未提升，故經常在出租人調整租金後，造成無力承擔而被迫搬遷至租金較低，但購買力可能亦相對較低區域。然而，即使原有店家搬遷他處，亦不能保證市場得立即產生一批替代商家進駐，造成資源閒置，實為雙方無謂浪費。

因此，建請政府應推動商業店面租金實價登錄及公告制度，以反應時價租金差異，並針對閒置店面提高房屋稅課徵稅率，以抑制都市店面租金漲幅過高問題，減少批發及零售產業發展障礙。

針對此一建言，內政部之回應如下：

有關不動產租賃案件委由不動產仲介經紀業居間成交者，依不動產經紀業管理條例第24



建言四、建請政府修法鬆綁對工讀生及實習生勞動條件之限制，以利流通產業人才早日與產業連結，利於產業發展。

說明：

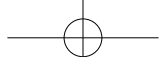
現行勞動基準法事業單位之養成工、見習生、建教合作班學生及其他與技術生性質相類人員，準用技術生規定，且工作時間、休息、休假、災害補償及其他勞工保險等有關規定，亦準用一般勞工。因此，實習生、工讀生與建教合作班學生勞動條件，與其他正式勞工並無太大差別。

然而，許多流通產業勞動條件與一般產業不同，例如：排班方式、時間、場所與工作內容等等，以勞動基準法一視同仁加以限制，反倒容易造成實習內容及效果與工讀方面障礙。

當流通產業雇主採用上述身分員工時，一方面付出成本不亞於具正式聘僱身分勞工，另一方面，尚需付出更多時間成本與教育訓練成本對見習生及工讀生施以養成教育。當實習結束或工讀生畢業另尋求正式工作時，若不再選擇原有實習地點雇主，將導致業者付出極高人才投資成本卻產生無法留住人才問題。

建請政府盡速修改勞基法，鬆綁對流通產業工讀生及實習生勞動條件限制，使對實習生與工讀生有大量需求流通產業，能彈性調配人力運用方式與條件，令參與實習人才才能與產業建立長期且充分連結，以利於流通產業發展。

對此，勞動部之回應為：查勞動基準法為規定勞動條件之最低標準，受雇主僱用之工讀生，其勞務提供過程與一般受僱者無異，應受同等保障，不應以其具學生身分而有差別對待。為保障以從事技術學習為目的之技術生及其他性質相類之人權益，勞動基準法第8章技術生專章訂有相關規範，並明訂該等人員準用同法工作時間、休息、休假、童女女工、職災補償及勞工保險等規定，惟各項勞動條件規範與一般受僱勞工無異，故



產業發展需要，訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明，並促進國際相互承認。能力鑑定證明之核發、換發、補發、撤銷、廢止及其他相關事項之辦法，由各中央目的事業主管機關定之。

據此，經濟部於同年訂定「核發產業人才能力鑑定證明實施辦法」，針對經濟部或所屬機關得對於已建置人才職能基準之產業或領域，篩選有助於產業發展且政府或民間無適當鑑定機制之項目，辦理能力鑑定考試。

然而，不論產業創新條例或經濟部訂定之核發產業人才能力鑑定證明實施辦法，自通過施行至今已逾四年，仍未見相關主管機關針對批發及零售等流通服務產業制定完整之職能基準，使得社會新鮮人投入職場前無法事先建立正確知職業生涯觀念，高流動率導致流通業人才培育及銜接發生嚴重之斷層。

因此，本會及流通業一致認為，政府應盡速推動流通服務業相關職能基準，使學生盡早建立正確之職業觀念，以改善社會新鮮人進入流通產業後之適應不良之情況，降低產業從業人員之流動率，而有助產業之未來發展。

建言三、汽、柴油零售價與批發之差價(油品毛利)，已逾十五年未曾調整，建議政府應體恤加油站業者經營之困難，重新核定調整油品毛利，以協助業者生存。

說明：

自民國88年9月國內油品市場自由化以來，油品毛利(零售價與批發價之差價)迄今已超過15年未調整。以民國88年9月之92汽油為例(零售價16.4元)，毛利率為15.75%、柴油(零售價12.7元)，毛利為10.84%(含稅計算)，而103年2月之92汽油(零售價33.7元)，毛利率為7.66%、柴油(零售價32.6元)為4.22%，顯示加油站毛利率呈減半驟降之趨勢。

</

