

以色列鼓勵創新及新創企業之相關立法及政策

駐以色列代表處經濟組

一、前言

自「創業之國以色列」一書在臺上市後，臺灣更加聚焦以色列這個人口 879 萬市場小國，從政府到媒體，從學界到產業，都在觀察以色列何以成為多國學習的對象，不論是在水科技、農業科技、國防軍事、生命科學及資安產業等，皆成為以國經濟成長的動能，也成為以國在這些領域的典範之一，而這些以國優勢產業能成功的背後原因，不外乎資源缺乏的環境迫使、地緣政治的風險、源源不絕的研究人才支持及勇於創新實驗不怕失敗的以色列性格。

除此之外，以色列政府深知以色列人民就是以色列最好的財富，創新就是以色列最好的天然資源，政府藉由單一窗口-以色列創新局，集中管理相關資源，制訂相關規範，提供實際的資金補助，幫助有創新想法及想創業的人民鋪路搭橋，隨時歡迎有意創業的人才來政府找資源。

本組身為政府在以國的前哨，以此報告彙整以色列如何立法及運用補助政策，來鼓勵發展新創企業及培養茁壯，本組並歸納其中特點，供我國政府參考。

二、政府相關立法

以色列將鼓勵投資新創企業入法，實際勾劃出政府支持新創企業的方向，包括資本投資鼓勵法、鼓勵工業研究與開發法及天使投資法等。

(一)資本投資鼓勵法 (Law for the Encouragement of Capital Investment)：

該法律的目標是吸引資金到以色列，鼓勵外國和本地資本投資以國經濟活動。為有效吸引更多資金投資，該法自 1959 年立法以來歷經多次修訂，包含最近一次於 2010 年修正。

該法包含兩個主要計劃：撥款計劃(Grant Program)和稅收優惠計劃(Tax Benefit Program)。

1.撥款計畫(Grant Program)：最高撥款補助可達投資於固定資產、生產設備資產的 20%，在以色列南部內蓋夫(Negev)沙漠地區的投資可另額外申請 10%補助。

申請公司標準：申請公司需在以色列註冊、除生物技術和奈米技術公司外，其他公司需具備出口能力(銷售額的 25%來自出口)、公司設備位置必須位於國家指定國家優先發展地區(National Priority Regions，包含北部加利利、約旦河谷、南部 Negev 地區)、公司不得屬於服務業、農業(包含冷凍設備)、礦業和天然氣產業。

審核程序：審查由以國經濟產業部(Ministry of Economy and Industry)的投資中心(Invest in Israel)辦理。

2.稅收優惠計畫(Tax Benefit Program)：如果企業被認定為「優先企業」(Priority Enterprise)或「特別優先企業」(Special Priority Enterprise)則享有稅收優惠，標準如下：

優先企業：出口額佔年銷售額 25%；特別優先企業：全年總營收達到或超過 15 億以幣、合併資產負債表(combined balance sheet)達到或超過 200 億以幣。

業務計畫至少包括以下內容之一：

- 在三年期間投資在以色列中部地區至少 8 億以幣(約 2 億美元)的生產設備，或在國家指定之國家優先發展地區投資 4 億以幣(約 1 億美元)生產設備。
- 在以色列中部地區投資至少 1.5 億以幣(約 3,750 萬美元)於研發活動，或在國家優先發展地區投資 1 億以幣(約 2,500 萬美元)於研發活動。
- 在以色列中部地區僱用至少 500 名雇員或在國家優先發展地區僱用 250 名雇員。

被指定為「優先企業」或「特別優先企業」可以享有較低公司稅、股息稅及加速折舊：

- 在國家優先發展地區(National Priority Regions)的公司：公司稅率為 9%。
- 在以色列中部成立的公司：公司稅率為 16%。
- 股利所得稅：20%。
- 加速折舊。

資本投資鼓勵法吸引了不少大型跨國公司進駐以色列，例如英特爾、蘋果、通用汽車、Google、微軟、思科和惠普，均在以色列設立研發中心，目前以色列有超過 250 家研發中心。

(二)鼓勵產業研究和發展法(Law for the Encouragement of Industrial Research and Development)：

以色列政府 1984 年實施該法，在本法的框架下推動產業研發。訂立該法的目標是創造就業機會及推動科技產品出口以改善國家收支平衡。過去數十年間，首席科學家辦公室(現為創新局)獲該法賦予權力管理各項資助計劃，以支援各類型公司進行產業研發項目，包括新創企業及具規模的研發企業，亦包含補助有創新想法的創業家。創新局亦透過設立雙邊研發基金，支持以色列當地企業與外國企業共同進行研發項目，推動研發方面的國際合作。

該法授權首席科學家辦公室(現為創新局)負責推動以色列國內之產業研發，每年編列研發業務預算約 3 億美元，鼓勵企業家設立高科技新創公司，將科學知識與技術轉為勞動力，藉此銜接學術界與實務界。該法由以國經濟產業部及財政部共同實施。

在本法的催生下，以色列最有名的創業投資基金 YOZMA 計畫於 1992 年成立，由政府出資 1 億美元，其中 8000 萬美元主要用來與國際知名的金融機構(大部分是風險投資公司)合作並發起成立子基金，另外 2000 萬美元直接投資高科技新創企業。該計劃引導創立了 10 支風險投資基金，被公認為世界上最成功之政府主導風險投資促進計劃之一。

(三)以色列天使法 (Angel Law)

該法於 2011 年頒布後實際使用成效不彰，因需符合諸多規範，以色列政府為鼓勵投資者能大膽地投資高科技新創企業，於 2016 年修改法案，讓更多投資者較容易符合補助條件。

補助範圍：該法允許個人(或投資合夥人，但不包含法人)在 2019 年 12 月底前，投資最高 500 萬以幣至以色列新創企業股份，可自各人應繳稅率中扣除這 500 萬。而投資獲利可在 3 年後才開始繳稅，並適用 25% 資本利得稅稅率，而非原本之 50%。

受益期(benefit period)：共 3 年，包含投資當年及其後 2 年納稅年度。

投資對象標準：該法律對投資對象(公司)設有標準，需符合目標公司(target company)或創業公司(start-up company)標準：

1. 目標公司(target company)之標準：

- 公司需在以色列成立，並受以色列監督及管理
- 在證券交易期間沒有任何證券在受益期內上市
- 個人投資金額的 75% 以上用於研發支出，直到受益期結束
- 在受益期間的每一年，此類研發支出需佔公司至少 70% 的費用
- 公司在受益期內的研發支出至少有 75% 是在以色列發生
- 在投資年度和次年，公司營業額不可超過研發支出的 50%
- 在受益期內，研發經費用於促進或發展公司本身

2. 創業公司(start-up company)之標準：

- 投資需在公司成立後的 48 個月內進行
- 在投資人投資之前銷售額不得超過每年 200 萬或歷年總銷售額 450 萬以幣
- 在投資人投資之前的支出不得超過 300 萬以幣或歷年總支出 1200 萬以幣
- 公司現金總存款包含投資者資金不得超過 1200 萬以幣

- 經由稅務局確認公司至少 70% 的支出應用在研發上
- 該公司的產出主要來自於研發及擁有所有的研發智財權
- 公司主要支出需發生在以色列境內

三、政府相關政策

以色列於 2016 年合併首席科學家辦公室(Office of Chief Scientist)及工業研發中心(MATIMOP)，成立以色列創新局(Israel Innovation Authority)，做為促進技術研發、搭建技術研發合作之平台。該局提供多種方案對工業研發進行資助，包括 Tnufa 計畫、孵化器計畫、早期研發計畫等，從最一開始計畫的發想、想法的實證、新創公司的成立、研發、到尋找買主及市場，完整的扶植新創企業。

(一) Tnufa 計畫(Tnufa program)：

Tnufa 為希伯來文「動力(momentum)」之意，該計畫專為有興趣制定和驗證創新技術概念並達到研發階段的新創企業家而設計，藉由該計畫可以為未來發展募集資金。該計畫的目的為支持創業家概念的驗證和企業的可行性。通過計畫審查者，可獲得核准預算最高 85% 的補助，最高金額為 20 萬以幣(約合 5.7 萬美元)，為期 2 年。撥款資金用在建立原型(initial prototype)，智慧財產保護及早期企業發展。

(二) 孵化器計畫(Incubators Program)：

該計畫專門為有創新技術概念且有興趣創業的企業家提供孵化器環境及資源，進入技術孵化器的企業家可得到法律諮詢、硬體設施、尋找合作夥伴及行政、技術上的支持及建立新創企業並將想法轉化成商業產品，目前以色列有 24 個技術孵化器，近 900 名教授參與實施約 200 個專案，孵化器大多通過公開招標私有化，計畫補助時間為兩年，一般孵化器內的企業加政府給予核准金額 85% 的資金，最高 350 萬以幣，而生技孵化器政府則給予核准金額 85% 的資金，最高 810 萬以幣，計畫期間 3 年。而另外 15% 的資金由孵化器提供(由招標者如創投基金、

跨國公司或個人投資者等), 換句話說, 獲選的企業加無須負擔任何資金。

(三) 早期研發計畫(Early-Stage Program) :

本計畫專門為提供尋找早期研發資金的公司而設計, 並協助尋找私部門投資。該計畫又分為一般對象、少數族群之企業家(minorities)及正統教派企業家。一般對象可獲得計畫金額的50%補助(60%優先發展地區, 即以色列北部及南部, 75%加薩走廊週邊), 最高補助金額為500萬以幣, 為期2年。少數族群企業家/正統教派企業家可獲得計畫核准金額的85%補助, 最高金額為200萬以幣, 在獲准後可持續申請一般對象計畫, 總累積補助金額不超500萬以幣, 累計期間最多2年。

(四) 青年創業家精神計畫(Young Entrepreneurship Program) :

該計畫目的在培訓年輕企業家, 鼓勵及教育年輕人創業家精神, 計畫時間為1年。透過該計畫, 學生可以學習企業、經濟及創業家精神領域等知識, 且可練習如何創立企業, 瞭解從概念發想、生產到銷售, 這個計畫與各領域的企業合作, 教導及協助學生發展他們的計畫。該計畫旨在鼓勵以色列優先發展地區(南部及北部)從未接觸過創業經驗的學子, 讓偏遠郊區的學子也能有機會認識及學習如何創業及刺激創業動機。

四、總結

在綜覽以色列政府的創新政策後, 本組總結如下:

1. 政府良好財務狀況支持: 以國創新補助計畫讓失敗的新創企業毋需繳還補助金額, 若為接受有條件的補助, 則在獲利後每年繳還總銷售額的3~3.5%。創新局每年預算約3,100萬美元(1億以幣), 每年計畫申請踴躍, 導致年年預算赤字。在政府敢於灑錢且承擔失敗風險的支持下, 背後仍仰賴完善的財政支持, 2017年以色列政府債務佔整體GDP 59.4%, 係以國政府首次債務佔整體GDP低

於 60%，若加進地方債務則佔整體 61.1%。

2. 大力發展風險投資：以色列政府在 1980 年代考察美國矽谷後，發現民間創投的力量，爰在 1991 年建立了第 1 個科技孵化器，1992 年推出了創業投資基金-YOZMA 計畫，該計畫引導創立了 10 支風險投資基金，共募資 2.63 億美元(包括政府投入的 1 億美元)，共對 164 家不同的創業公司進行了投資，56%的基金投資退出(IPO 以及 M&A)，1993 年至 2000 年，以色列私人創投募資年均增長率達 85%。該計畫被公認為世界上最成功之政府主導風險投資促進計畫之一。
3. 企業界的支持：諸多創新政策可以看見政府鼓勵以色列企業的參與支持，也就是不僅政府單方面的提供資金，企業資金也願意加入，深化補助效益，以色列企業在茁壯成長後，很願意拉拔後進的新創企業。從以色列加速器和孵化器的林立就可看出以國大企業及跨國公司非常積極扶植值得投資的新創企業。
4. 需求帶動創新：普通企業不會有動機創新，除非是受到外在環境壓力，或是整體社會影響，以色列的人均創業密度全球第一，每 1844 個以色列人就有一個在創業，透過敏銳的觀察，看到全世界的需求，以色列人就會想辦法利用科技去解決現有的不足，而不足之處就成為一門生意，例如以國資安及水科技。另外創新局亦藉由國際連結，替以國新創企業尋找國際市場需求。
5. 以色列政府及媒體共同協助新創企業：時常可在以色列媒體讀到哪間新創企業又有什麼特殊研發，已獲得多少投資等等新聞，此表示以色列媒體很願意替以色列新創企業宣傳。另外政府亦大力宣揚，例如去年總理納坦雅胡就利用與來訪的聯合國秘書長會晤時，展示以國 5 大創新技術，成功地替 5 家新創企業上報媒體，進行一次成功地國際宣傳。
6. 政府鼓勵產學研緊密合作：例如早期研發階段計畫等政策即訴求與學術單位單合作。另外以色列係世界上最早在大學研究機構建

立技術轉移機構的國家，多所知名大學如魏茲曼科學院、理工學院(TECHNION)、希伯來大學及特拉維夫大學等均設有技轉公司，讓學術機構研究室裡的創意想法能進入市場，進而讓市場考驗研究結果，也讓研究人員更瞭解市場所需。

7. 積極宣傳補助計畫：創新局擁有大量的補助計畫，該局係利用各種產業專業展建立一個攤位，擺(發)放創新局補助計畫手冊，或透過不同產業公協會的連繫管道，依補助計畫性質針對不同產業投放宣傳。