

# 展望與檢視自由經濟示範區 政策方案座談會

陳博志

2013.5.21

# 一、經濟學從未證明完全自由放任是最好的策略

- ▶ 經濟學其實只證明在一些嚴格的靜態條件下，個別產品自由競爭的均衡是最好的。經濟學並未證明自由放任在任何情況都是最好的，更未證明在動態經濟發展中最好的策略是自由放任。請參閱J. E. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy* Ch.9, 2010, 中譯「失控的未來：揭開全球中產階級被掏空的真相」第九章，經濟學說需要革新，天下出版，2010。
- ▶ 經濟非常不自由的國家通常能藉自由化而獲益，但這不表示無限自由化會比有限自由化更有利。自由化到相當高程度之後，要不要再進一步自由化必須就各項自由化政策的利弊做詳細評估，不能誤以為更自由化一定較好。

- ▶ 實務上所有重要國家都有一些經濟上的管制而非完全自由放任。例如很少國家無限開放外來人口或不監理金融業。所以自由開放其實也需有中庸之道。
- ▶ 台灣過去曾因自由化獲益，某些人卻把無限自由化當成基本教義或宗教信仰或其他政治目的的藉口，自由經濟示範區的主張有部分就是來自這類信仰和政治目的，甚至有人完全不就事論事，而把批評者說成是1970年代中國的極左勢力。
- ▶ 不過就算自由開放是對的，政府自由經濟示範區的做法也是不恰當的。

## 二、若自由化是對的，政府為何不全面自由化，而要先有特區？

- ▶ 官員的說法是全面自由化他會被罵死，所以要先在特區做。
- ▶ 官員應該仔細想想，會被罵死就表示這政策不一定對，或至少會傷害很多人。政府應找出這些問題且提出配套的補救辦法，而不是只有特區小規模自由化。

### 三、就算要採逐步自由化的方式，也有比設特區更好的辦法

- ▶ 逐步自由化主要有四種方式：
  - a. 逐步降低限制的程度，且降低的優惠適用於全國。
  - b. 只先對一部分產業或企業自由化，再逐步擴及其他產業和企業。
  - c. 只先對一部分地區自由化，再逐步擴及所有地區。
  - d. 只對少數人，例如設租界只給外國人自由化。
- ▶ 自由經濟示範區是c.和d.的做法，也是最不公平而且較無效率的做法。b.則是較合理可行而且可協助產業發展政策的做法。有些自由化則應採取a.的方式又快又公平。

## 四、地區別自由化或特區的可能利益

### ▶ 降低管制成本：

早期加工出口區允許外國原料免稅進入，但為了防止這些原料流到國內其他地方，故把加工出口區圍成孤立特區，以方便管理。二十年前我曾主張的機場特區也是要給當時不方便到台灣的中國人士可免簽證到特區，卻不能離開特區到其他地方。這種管制的必要性已很小。官員說中國商務人士來台簽證仍要三星期而很不方便，難道要到自由經濟示範區的中國人士可以免簽證而且不能到區外嗎？簽證太慢可以改善，甚至可以先對符合特定條件的人士改善，根本不需特區，更不宜把他們關在特區內。



▶ 促成產業群聚：

科學園區曾有把高科技產業聚集並方便改善相關公共建設的作用，目前政府為示範區所想的產業有聚集在一起的必要嗎？似乎沒有，有些產業其實和國內既有的設施聚集在一起反而比設在示範區更有利。例如我們就不太可能在示範區另蓋一個像台大或台北榮總這種聚集大量人才和設備的大醫院。

▶ 協助落後地區發展：

有人希望特區能成為香港那樣國際化的地方，很多地方也希望爭取到特區之特權而得到繁榮。但台灣人口已不再增加，經濟也成長緩慢，並不適合也沒能力再發展幾個香港，政府也沒此雄心。特區即使能發展，最可能的結果是取代已發展地區，而使已發展地區沒落，就像台中七期重劃區取代中區一樣。

▶ 從這些特區的利益來看，目前設示範區並沒有這些利益或必要性，所以不必用特區的方式來進行自由化。



## 五、地區別自由化或特區的缺點

### ▶ 對區外不公平：

區內可得到免稅和雇用更多外國人之特權，將對區外競爭企業形成不公平競爭，甚至使區外既有企業減產或關門。這不只不公平，而且表示區內可能的投資和就業增加有部分是取代區外的結果，而非國家新增之利益。

### ▶ 管制困難而成本高：

區內可用更多外籍人士，則試問這些外籍人士能否到區外活動？能否到企業之區外據點幫忙？若不能，要如何管制？若能又何必設特區，直接給該企業特權就好，不必特區。

### ▶ 地點選擇之困難：

為何某些地點得到特權？除了選舉考量，不易有合理之標準。

### ▶ 重覆投資之浪費：

如前所述，特區中之醫院要重覆投資一套台大榮總已有的昂貴設備嗎？要有另一批醫療人才在那裏待命嗎？特區之企業若是取代區外既有企業之生意，則區外企業已做之投資也將浪費，有些人員甚至因無法搬到特區而失業。

## 六、前店後廠其實就是否定特區的必要性

- ▶ 官員說示範區採前店後廠的概念，以面板而言，只要符合示範區內設置規範與標準，則新設的工廠就算成是示範區裏的廠。官員說只要示範區申請成功，就可以在任何工業區開工廠。這種說法已否定了示範區的必要性，示範區只是賣狗肉用的羊頭。依這說法，政府根本不必花錢建設所謂五港一空的實質示範區，只有設個虛擬的網站，或頂多隨便找一塊地讓申請成功的企業插支招牌就好。
- ▶ 若任何產業企業都可登記為示範區企業，則這前店後廠的想法就是全面開放。若只有某些特定產業企業才可名義上進入示範區卻實質可到處設廠，則就是特權。這特權恰不恰當要看政府怎麼給而定。

## 七、官員目前所說之取得特權的條件很不公平，甚至使示範區成為外國租界

- ▶ 官員至今說不出能取得特權之明確產業，官員說還在找。不知是要那些產業，卻已先開出要給的特權，並不符合經濟學針對外部利益或市場失靈而獎勵的原則。
- ▶ 官員說一定要有新投資才能享有特權。這顯然是對舊投資，也就是一向留在台灣努力的企業和其員工股東不公平。這新投資若不公平地替代了一些既有生產，則既有廠商不只受損，相關稅收也會減少。官員說對示範區之租稅優惠不會切掉現有稅收一分，乃是十分外行的說法。請政府明白講出有那些新投資不會對國內既有企業造成競爭，再來講這種大話。

- ▶ 官員說了一個最可怕的特權條件，即「要進入示範區裏，必須找到海外投資的財源才算數」。我真希望這句話是媒體聽錯，但媒體說他們有錄音。這也就是前述 d.型的逐步自由化，先給國外資金自由。我希望政府正式出面否認這句話，否則我們的示範區就不是示範區或特區，而是有外國資金才能享受的「租界」，狗和台灣人沒有外資相伴不能進去。

## 八、若要前店後廠,政府又能挑對產業,不如對符合條件的產業或企業直接給予特權,不必再設特區

- ▶ 符合條件的產業企業不管新舊,也不管是否有外資皆適用,這才公平。
- ▶ 讓企業自由選擇適合或可以形成群聚的位置而更有效率,並可避免排擠既有企業而造成浪費及失業。
- ▶ 對全台各地區也給了公平的機會而不是只照顧某些地區。
- ▶ 那類產業或企業可得到優惠特權的條件可以講得很清楚,可以符合經濟學中之外部利益和國家政策的重點策略,也可以光明正大接受批評和質疑,而不必亂找或黑箱作業。
- ▶ 被認為該獎勵的產業企業條件可隨時增加,有些產業很快就可得到獎勵,不必待示範區之建設,有些可等社會對其外部利益形成共識時再列入獎勵,機動性和時效都比設示範區高。以國際醫療為例,本來早就可做,卻等示範區等了好幾年仍未形成真正政策。

## 九、示範區政策是先射箭再畫靶，所以做不好

- ▶ 國民黨和馬總統2007競選時先說要設兩岸共同市場，被批評不可行後說要設全台自由貿易區，再被批評後改說要設經貿特區。然後有了自由經濟示範區的說法，現在才要找看有什麼東西可放到示範區中，而且還找不到。正確的決策是要先想發展什麼產業，再看須要什麼條件，再看設立某種特區是否較容易達到那些條件，再決定是否要特區。政府的決策程序完全反了，所以做不好。



## 十、政策缺乏正確思想所以變來變去

- ▶ 因為不知特區真正的功能，因此外界和政府內部有很多想像相爭，再加上負責單位和人員變來變去，所以特區內容也變來變去。以外勞為例，官員有時說要放寬外勞，有時說絕不，有時說那是上一任的主張，有時說現在來不及協調所以乾脆不要，留下將來又要的想像空間。

# 十一、草率而變來變去使很多利益是亂猜的，很多缺點和限制條件則被忽視

- ▶ 政府仍不知要找那些明確的產業，卻已說會有多大效益，有人說自由貿易港區的營業額要加倍。某單位說國際醫療已有10萬人，產值700億，等於每人來台平均竟花了70萬元，實在難以置信。示範區即使有成，效益最早也是明年的事，卻有官員說可提高今年經濟成長。
- ▶ 有官員說醫院可在各地設立，不必蓋在基隆港吹海風，但有官員卻說各示範區都只有一張醫院執照，且要收特許費以補貼健保，完全忘掉這是要示範自由經濟而非特權經濟。
- ▶ 政府說示範區要和中國及其他國家之特區對接，讓示範區內的面板可以得到零關稅的待遇。然而外國的特區若是加工出口型特區，則我國不管在那裏生產的面板賣去本來就都是免關稅，既不須示範區，也不須和對方協商對接。而若賣到對方特區後要內銷，則依WTO之原則是不能免稅的。若對方願意規避WTO的原則而漏網免稅，則也不須只限我國示範區中之產品。要讓面板免關稅進入中國，應該走大路要求中國把面板納入ECFA，而非走這種違反WTO的餽主意。

簡報完畢  
敬請指教