

上期本專欄對政府規劃中的自由經濟示範區提出了批評和建議，而在付印之後，政府在3月27日提出了自由經濟示範區藍圖，上期的一些批評不幸可能真正成為政策。為了希望政策不要一錯再錯，本文針對政府已曝光的說法再提一些具體的建議。

一、自由經濟的利基在公平競爭而非特權

政府常以為自由經濟就是開放外國產品和其他因素進入，但經濟學上認為自由經濟可能比較好或比較有效率的原因，其實是在於公平競爭。公平競爭可使較差的被淘汰，也使經濟學上所講的邊際替代率等於相對價格那類複雜的條件得以達成，所以最具效率。至於政府給的各種減稅和特權，則會使那些邊際條件被破壞，也使較不具競爭力的廠商能靠特權存活。而政府這次打著自由經濟名號的示範區，卻是要用減稅和使用較多外籍員工等特權來吸引投資，實在違背了自由經濟的精神。

而如上期本專欄所指出，這種特權不只是對國內既有的競爭廠商不公平，甚至可能使既有廠商關門、員工失業、設備閒置或廢棄。把這些成本考慮進來，示範區的特權所造成的傷害更大。但政府似乎未注意到這項成本。當有人批評政府的減稅政策時，官員辯護說這項政策只對新投資降稅，因此並未減到

對自由經濟示範區進一步的建議

文◎陳博志



作者為前經建會主委、總統府國策顧問、台灣大學經濟系主任暨經濟研究所所長。現任台灣智庫榮譽董事長，為台灣經濟發展與國際金融專家。

既有的稅收。這種說法顯示官員並未注意到既有競爭廠商被取代而造成的稅收和就業減少。

二、合理的特權要先給合格的產業或企業而非特區

就算我們原來有一些不恰當的限制，而為了自由化必須取消限制，卻又因其他顧慮不能馬上全部取消，較好的漸進調整方式也是在程度上對全國逐步減少限制，例如逐步降低某項稅率或增加外籍員工使用的比例，而不是只給特區特權而造成不公平。

如果政府認為這降稅或自由化的過程可以拿來做為特權，以優先幫助一部分活動，則其正當的理由應該是這些活動具有比其他活動更大的外部性利益，也就是在它們本身的利益之外還會提供社會其他人額外的利益，因此值得用特權來鼓勵這些活動。例如外國白領員工若不能全面放寬，則可對研發支出占營收比重或研發人員占員工比重高於一定比例的企業優先放寬，或者對那些因特殊因素而需較多外國白領來補充或領導的產業優先開放。

由此可見，政府這種不是全面放寬、也不是針對有明顯外部利益之企業或產業放寬，而卻對投資設立在特定地區（特區）的企業放寬的做法，是不合學理的錯誤做法。政府根本講不出個正確的道理，來證明特區內的企業比特區外有更



從去年開始，政府就不斷宣傳自由經濟示範區。圖為馬英九總統去年 5 月在高雄出席「高雄港洲際貨櫃中心第二期建設工程」動土典禮時談到特區的畫面。白川攝影

大的外部利益，因而可以得到這些特權優惠的補貼。

三、自由經濟示範區缺乏明確合理的目的

在國家中劃出特區總會造成一些不公平，因此劃定特區要有其明確的目的及利益。以往的加工出口區和自由貿易港區，是為了防止免稅進口的原料及其產品投入內銷市場而造成不公平，因此要隔絕成特區。科學園區則有把相關產業集在一起產生群聚效益的作用。我前提的

機場特區是要讓簽證有困難的外國人限制在特區內活動。有些人建議的外勞特區則是要把低薪外勞限制在區內。然而政府構想中的自由經濟示範區卻完全沒有這些目的，區內多用的白領並不會被關在區內，區內很多產業也會和區外重疊。這樣的特區除了有特權之外，並沒有甚麼真正需要在特區的理由。

政府也許會說，自由經濟示範區的目的示範或漸進式的推動自由經濟。但如前述，示範或漸進式的推

動都不必也不該以特區的方式為之，而更適合以訂定標準的方式，讓全國合於標準的企業或產業可以優先適用。所以除非是要爭取特定地區選票或炒地皮，否則根本沒有選定特區來示範自由經濟的必要。

四、特區的構想反而延誤了改革

政府想在特區中給的特權或自由化，多半並無限在特區中才有的必要，如果政府有理由認為某項自由化是正



國際醫療是馬政府談了很多年想發展的方向。圖為「2010年台北國際醫療展」現場，該展覽展出豐富多元的國內外醫療產品、技術及醫療服務。
宋碧龍攝影

確有價值的，政府其實可以直接推動該項自由化，而不必把很多政策綁在一起當特區，導致東西太多太大，規劃了四年還沒有真正的成果。

舉例來說，國際醫療是馬政府談了很多年想發展的方向，其中觀光醫療、健診、美容等業務本來早就可推動，讓國際醫療業務脫離全民健保及公司企業化的構想都有不少做法可以考慮，不一定要限在特區。但政府卻想把它當成自由經濟示範區的一個重要部分，因此這些構想也就受限於特區整體政策而少有進展。現在有些官員也知道國際醫療不宜只限在特區中進行，因此有所謂「飛地」——即不在特區

內也可當虛擬特區的想法。這也證明特區的設置並非必要，反而延誤了各項本可分頭推動而更快完成的自由化。

五、政府誇大自由經濟示範區的效益以致忽視了其他改革

自由經濟示範區所提出來的政策並不見得正確，甚至也未經詳細評估，就算自由化的方向正確，也如前述不必、甚至不宜限在特區中推動。政府執意要推動特區的原因，除了是要為以前所喊的口號做交代之外，也可能是想要弄成大的東西來做政治宣傳。但政府已把這特區的效益說得太大了。

政府提出的各項政策，

即使不講它們造成的不公平和副作用，可能產生的效益其實也相當有限。政府把其效益吹得太大，結果把希望都放在這裡，就忽略了政府還有很多其他該做的事。例如年初政府在說明今年經濟成長目標時，即說因為自由經濟示範區可提高民間投資，因此經濟成長率可以高一點，但示範區到現在仍在規劃，要引進甚麼產業仍在尋找，各項特權更需立法，因此要有作用也在明年之後。而這些特權若對企業有點吸引力，有些企業很可能會暫緩今年的投資，等特區真正設立再到特區中投資以得到特權利益。

所以除了宣傳作用（有人稱為信心作用）之外，自由經濟示範區對今年的經濟成長難有貢獻。而宣傳效果只是短期有效。政府一再編造愛台十二大建設、六大新興產業、十大智慧型產業、加入TPP、黃金十年、經濟動能推升方案、自由經濟示範區這些重大政策名稱，卻少有實際有用之政策的結果，宣傳效果也已幾乎消失。所以政府最好還是放棄自由經濟示範區這種大而不恰當的想法，務實地檢討執行各種真正對國家有利的改革。◀