

政府說要設自由經濟示範區或特區已經四年了，但到現在還在繼續規劃，而說不出這特區到底有甚麼特別之處，有甚麼真正的功能和必要性。最近政府更說可能要擴大既有之自由貿易港區的功能，而把它們當成自由經濟示範區。政府畫了好幾年的大餅，然後把人民手中已有的餅當成政府說要給人民的大餅。這結局或許還算不錯，因為政府若勉強要變出一個不一樣的大餅，有可能會弄出一個有毒的餅來，那就會使國家受到更大的傷害。政府在這政策變來變去的過程中，有一些構想其實是有害的，希望這些有害的成分最後不會被加到大餅之中。

政府未能做好這項政策的主要原因，並非行政部門無能，而是這項政策的目標和口號都不正確。這個政策若是詳細思考規劃後認為必要且可行才提出來的，就不必花這麼多時間規劃而仍無法定案。自由經濟示範區乃是先有口號再想辦法要把內容補起來的政策，而且這口號還是由別的口號分好幾步演變而來的，所以它不只沒有具體可行的做法，連目標也是很含混的。

## 從兩岸共同市場 到自由經濟示範區

馬政府特區構想的基本目的是要對中國開放，為了這目的，馬

## 自由經濟示範區歹戲拖棚

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。

政府想了很多政策口號。馬英九先生 2007 年競選總統時提出了「兩岸共同市場」的主張，這主張被批評為無知，因為共同市場各會員要允許其他會員之勞工自由前來工作，但我們顯然不可能讓中國勞工自由來台工作，所以兩岸共同市場根本是不可行的（請參閱拙著〈兩岸共同市場暴露國人的無知〉，天下，2007）。

馬英九團隊在硬拗說共同市場不須開放對方勞工前來工作，並說批評者是誣讟他們之後，終究還是自知共同市場並不可行，因此又提出一個新口號叫「全台自由貿易區」，說要片面開放全台對外自由貿易，這樣其他國家感於我們的誠意也會給我們回報。但依國際制度，這種片面自我開放根本不可能得到外國的回報（請參閱拙著〈全台自由貿易區換不到外國的回報〉，天下，2008）。馬英九團隊還是不認錯而要硬拗，但他們執政後畢竟不敢真的做這種傻事，所以就推出了「經貿特區」再改到「自由經濟示範區」的口號來代替。

## 特區不應該是特權

這樣一變再變無法落實的口號，不只表示執政者沒有規劃能力，也顯示他們並不清楚真正該追求的目標。於是在經貿特區口號剛喊出來時，有人就想到要給特區使用更高比例的外勞，甚至



高雄市政府於1月舉辦「高雄設立自由經濟示範區之金融服務發展研討會」。楊小敏攝影

外勞薪資可低於基本工資的特權。這種特權想法被批評之後政府乃宣示不會給特區不同的勞動條件。然而不給特權政府又想不出特區有甚麼不同，特區的規劃乃又拖了很久做不出來，因此特權的想法又死灰復燃。將來特區若有這種特權，則特區中的投資及其發展將是以對全國其他廠商和其他地區的傷害為代價，是既不公平又有害的政策。

特區廠商可以用較低工資和勞動條件僱用勞工的結果，其成本將會低於區

外既有廠商，因此生產類似產品的區外廠商之市場將被搶走，勞工也因而失去工作。這也是很簡單的道理，但政府和支持特區特權的人，卻只看到區內可能增加的投資和就業，而忽略區外所受到的不公平傷害。這種傷害在政府鼓勵台商回台投資的政策上也出現，回台台商所得到的特權很可能成為搶走既有國內企業市場的利基。

這種政策就像把留在家裡工作及孝順父母之小孩的土地交給離家出走再回來

的小孩一樣，不公平、不合理，也造成整體的傷害。除了勞工之外，政府對自由經濟示範區還可能給予土地、進口原料以及租稅等其他特權，特權給的愈多，這種不公平的傷害就會愈大。

再從另一個角度來看，我國經濟已經非常自由，尚存的各種限制多有其重要的因素而不宜隨便取消，若我們做好配套措施而可以取消某些限制時，也應全國一致取消，而不宜只在少數特區中取消，並造成前述不公平且很可能有害整體的後

果。更何況對使用外籍勞工的限制及基本工資制度，都是自由經濟制度下常見甚至必要的配套措施，並沒有任何主要國家可無限制使用外籍勞工，所以政府若在任何特區中取消或放寬這些限制，並不是在走向或示範自由經濟，反而是在走向各地待遇不公平的特權經濟。

### 我國已無須用特區進行自由化之必要

合理走向自由化的政策若不能馬上做到，通常正確的做法也是在自由化的程度上，採取漸進但全國一致的方式，而不是劃出一些特區來先行自由化而製造不公平。只有對少數難以漸進自由化的政策，我們才可考慮採用特區的方式來進行試點。在兩岸經貿往來方面，第一個重大的特區構想其實是我提出的，但後來卻未能實現，甚至被嚴重扭曲。

1993年政府提出亞太營運中心政策，其目的是要吸引跨國企業把其亞太地區總部（也就是所謂區域營運中心）設在台灣。當時中國人士入境仍然困難，外國人入境也甚麻煩，而我國的交通及法令也來不及全面改革，因此吸引需要大量外

國人士參與和進出之區域營運中心的實力，比不上香港及發展中的上海。於是我向連戰院長和李登輝總統提出了一個在桃園機場建立營運中心特區的建議（見〈設立區域營運中心特區之建議〉，《梁國樹財經政策建言集3—經濟發展政策建言》，遠流出版社，台北，1998，pp.115～124）。因為特區設在機場，所以中國和外國到特區都可以不辦入境手續，也不必再坐車到台北或其他地方，因此免除了當時中國和其他外國人入境及交通的困難。

因為集中在一個小區域，所以其中各種公共設施可快速改善。我當時也主張其中可採取對區域營運中心較合理的法規，金融方面甚至可以全面試行適用符合國際慣例之其他金融中心的法規。我也主張要爭取至少對20個中國大陸城市的航線，以利用台灣到中國之間的大量旅客讓桃園機場成為重要的地區轉運中心。這些都是可由一地率先做起，而不易全面但分程度漸進推動的政策，所以我才提出特區的構想。

當時連戰院長很贊成這個構想，並想請我去研考

會負責推動，但我並未答應。後來這個構想並未能落實。據當時的唐飛院長說，其中把桃園空軍基地拿來運用的建議有被交待下去，卻不幸造成該基地管理上的鬆懈而出現被盜的事件。特區沒有真的做成，但很多人用了特區或航空城的名稱做宣傳乃至炒地皮，最近長榮航空還指責航空城只有蛋白而無蛋黃。確實航空城或特區裡面該做的經貿業務仍有待發展，外圍炒地皮的事卻已炒了好多番。如今外國人入境手續已大幅簡化，這種特區的必要性已不大，政府卻又想打造一些不必要且可能不公平的特區，也許我也該負始作俑者的罪過。

目前我國已沒多少須用特區來進行自由化的必要，給特區廠商特權又會造成對其他廠商乃至整體經濟不公平的傷害，政府實際上規劃多年也畫不出一個像樣的特區內容，因此建議政府別再歹戲拖棚，別再把希望放在根本不恰當的特區口號，以致反而忽視了其他真正該做的改革和努力。特區的口號就讓它像馬政府的很多其他口號一樣隨時間而逝吧。◀