

< 展望與檢視自由經濟示範區 >

作者：台灣智庫 陳博志董事長（前台大經濟系教授）

主辦單位：台大經濟系和社科院公共經濟研究中心

只有在一些嚴格的靜態條件下，自由放任才被當作最好的均衡狀態，更沒有證據證明，在動態經濟發展中最好的策略是自由放任。但當一國的經濟極度不自由卻又不利於經濟活動。於是，極度不自由的國家往往能藉由自由化而獲益，然而從邏輯上來說，並不表示「無限自由化」優於「有限自由化」，是故，在自由化到相當高程度後，要不要再進一步自由化，都該單獨檢視每個政策的利弊和配套措施。

刪除：陳博志。

然而，即便自由開放從學理上來說並無錯誤，台灣政府自由經濟示範區的做法仍不恰當。因為目前政策的出發點是假定全面自由化人民不買單，所以先從特區開始實施。若真如此，這些官員更該去檢討這些政策的利弊得失，並提出配套措施和補救方法，而非只在特區內小規模的自由化。

此外，逐步自由化也有許多種方式，主要有四種，第一種是逐步降低限制程度，且降低的優惠適用於全國，這是最常用的自由化；第二種是先對一部份產業或企業自由化，再擴大到其他產業和企業；第三種是先對部分地區自由化，再擴及其他地區；第四種是只對少數特定的人，例如，租界內只有外國人可以自由化。在這四種方法中，台灣政府採取的「自由經濟示範區」方案，屬於第三和第四這兩種做法，但這兩種做法是最不公平而且沒有效率的。第二種是較合理可行且可協助產業發展政策的做法，而有些自由化則應採第一種的方式才能又快又公平。

那麼，為什麼台灣政府要選擇從「地區別」或是「特區」設置來推動自由化呢？可能的利益有三點：

一是降低管制成本，如同台灣早期加工出口區的設置，允許外國原料免稅進口，但為防止這些原料流進國內其他地方，所以把加工出口區圍成孤立特區，以便管理。在二十年前，我曾主張設機場特區，讓當時來台不易的中國人可以免簽證到特區，但不能離開到其他地方，只是現在這種管制的必要性已經很小了。

二是產業集中在特區內會產生產業群聚的效果，例如科學園區的設置，政府把高科技產業聚集，以方便改善相關的公共建設。但示範區所涵蓋的產業並沒有聚集在一起的必要性，有些產業和國內既有的設施聚集在一起反而比設在示範

區更有利。以觀光醫療來說，我們就不太可能在示範區內另外成立一間像台大、台北榮總一樣聚集大量頂尖醫療人才和設備的大醫院。

三是協助落後地區發展。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，經濟成長緩慢，並不適合也沒能力再發展出幾個香港。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。

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

反過來說，把一個地區圍起來作為特區亦會產生許多缺點。

第一個是對區外不公平，因為在特區內可以享有免稅或雇用更多外國人士的特權，這樣不只對區外競爭的企業不公，甚至會有區外企業的投資和就業被區內所取代的情況；第二是管制困難而且成本高；第三是地點選擇困難，而且常有圖利之嫌；第四是重複投資的浪費，例如在特區內要另外投資一套台大、榮總已有的昂貴設備，或要另一批醫療人才在那裏待命，是否都變成一種重複投資？而特區之企業若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。

主管機關表示示範區採用前店後廠的概念，以面板業而言，只要符合示範區內設置的規範與標準，則新設的工廠就算是示範區內的廠，而且只要在示範區申請成功，就可以在任何工業區開廠，這便否定了特區的必要性。因為只要申請通過，工廠開在哪裏都好，這個不能稱作示範區，所以根本不需要花錢做實質的示範區。若任何產業都可登記為示範區企業，則前店後廠的想法就是全面開放；而若只有某些特定的產業、企業才可以進入示範區，就是特權。這些特權恰不恰當端看政府怎麼給予而定。但至今主管機關仍未能具體指出哪些產業可以取得特權，既然不知道是哪些企業，卻先開出要給的特權，並不符合經濟學針對外部利益或市場失靈而獎勵的原則。然而政府規劃欲享有特權的產業必須獲得新投資，顯然對舊有的工廠不公平，而且官員表示示範區的租稅優惠不會減少現有稅收一分，但有特權的新設工廠與舊有工廠形成不公平競爭，如果舊有工廠因此倒閉或減產，稅收必然會減少。另外，有官員表示進入示範區內必須找到海外投資的財源，也就是前述第四種的逐步自由化，先給外國資金自由，這樣示範區就不是特區，而是有外國資金才能享受的租界。

其實，真正的自由化要針對產業，且不管新舊，都要一體適用才公平。如果我們不把它圍起來，而是針對產業給予其自由化的話，不但特權條件清楚明白，相關的配套措施也會完整，而且它們會以最有效率的方式去選地設廠，進而產生

2013.5.21 展望與檢視自由經濟示範區政策方案座談會

群聚效果。例如推行觀光醫療，第一步要做得就是將新的醫療行業與原來的健保區隔，它的設備不能涵蓋在健保裡，卻用來為外國人服務，所以要設計一個新制度。但這個制度又跟教育制度要做的自由化完全不一樣，一定要一個產業符合什麼條件、可以給予什麼特權，一一說清楚，這樣的特權才能得到大家的支持。以國際醫療為例，遲遲沒有推行成功的原因就是在等待特區的設置，但特區是把各種產業囊括在一起，結果這樣的自由化反而變得四不像。

最主要的原因是馬政府很喜歡先有後好，例如，二零零七年馬蕭競選時，馬團隊說要設兩岸共同市場，被批評不可行後，就改提出設全台自由貿易區，再被批評後又改說要設經貿特區。現在有自由經濟示範區的說法，卻還不清楚什麼產業該納入。正確的決策應該是先想要發展什麼產業，再看需要什麼條件以及是否有設立特區的必要。但我們政府的決策程序完全反了，所以做不好。

總之，由於不知特區真正的功能，外界和政府內部有很多想像相爭，加上負責單位與人員不定，特區的內容也變來變去，更有甚者是政府仍不確定要找那些產業，便高估獲利且認為可提高今年經濟成長，這些都是不切實際的。故陳老師建議，若要示範區和中國及其他國家之特區對接，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，絕不能採違反 WTO 原則的餽主意。