

## <自由經濟示範區>

作者：台大經濟系 陳添枝教授

主辦單位：台大經濟系和社科院公共經濟研究中心

---

### 園區式的傳統規劃

台灣在過去的國際貿易制度創新是很有成就的，包括在 1965 年設置了全世界最早的加工出口區，而 1980 年科學園區的設置也非常成功，自由貿易港區的設置則比較晚一些。事實上，這些特區的設計都是以商品貿易作為它的考量點，因為不想全面性的開放，所以以特區的型式做一些區內的鬆綁和開放，而這種傳統商品貿易特區的設置，最大的特點就是它需要有圍牆。然而，以服務業貿易做為中心思維的自由經濟示範區則不同，它不能用特區的型式去管理市場開放與否的問題，又除非它是屬於第三種貿易型態（即特殊投資和商業據點的設立），否則不易以特區方式處理。中國在服務業上的確有一部份用特區的方式來處理，例如在人民幣回流的開放上，特別准許香港銀行在某幾個特定的沿海城市進行放款，這種方式的開放，只有在領域大且國內管制嚴格的中國比較容易實施，但在台灣基本上是行不通的，所以自經區的特區設計應該是以法規的鬆綁為主。

### 法規鬆綁為主軸

但是，法規上的鬆綁為何不全面性實施，而只在特區做部分性的鬆綁，可能有兩種理由。第一個是全面鬆綁會造成現行制度的衝擊，也就是現有的體制跟預計開放的體制會產生矛盾，以至於沒有辦法實施。最典型的例子就是健保和觀光（國際）醫療。因為，國內已有一套完整且主導型的健保制度，它會影響整個醫療體制的運作，若再開放一套觀光醫療制度則會跟原有的健保制度產生嚴重的矛盾，於是沒有辦法全國性的實施。而教育體系也是一樣，這是台灣兩個特殊的情況。由於新舊制度的衝突，所以需要做一個特別的處理，進而產生特區的設計。第二個則是民眾或主管官署對全面鬆綁有疑慮，而且主管官署的疑慮往往是遠遠大於民眾的，所以先做一個小區域的開放，如果效果不錯，再實施到全國，有點類似先行先試的概念。由上述這兩個角度，可以歸納出幾個示範區可以做的事情。

### 高階醫療服務與健保切割

首先，是觀光醫療。在健保制度下，醫療是一種社會福利事業，醫療組織、醫療資源的配置、醫療方法、報酬等均受到嚴格的管制，因為健保局是所有台灣醫療行為唯一的買主，而且它有明確的目標—保護國人的健康，所以觀光醫療需要在這個體系外再創造一個新的體系來運作。近來，政府鼓勵一些非都會地區且有多餘產能的中小型醫院去做觀光醫療，但這僅僅是台灣二流的醫療技術，沒有辦法外銷，所以只能做一些簡單的美容，也正好美容不被健保制度所涵蓋，它才可以運作。但其他的醫療行為是不可能的，因為台灣頂尖的醫療資源和技術，都集中在幾間台北最好的醫院，而這些資源如果不做相當程度的釋放，觀光醫療將難以成功。因此，在現行制度之下，可以開放另一個小型體系來運作觀光醫療，目標是國際上非常頂尖的醫療客群，所以這會是一個補足性且規模不大的產業，加上醫生的訓練不易，若他能發揮所長，用一部分的時間為外國人做高階的醫療行為，也許資源的配置會更有效率。正因為它必需與健保體制切割，所以需要有一個特區的設計，即可以成為自經區考慮執行的標的之一。

## 教育服務的輸出

另外一個是教育制度。大學是一個準社會福利事業，也就是每個人想要念大學都可以念，而大學的組織、資源配置、產品和教師薪資等均受到教育部的嚴格管制。但現今學生人數不斷減少，大學不斷增加，則勢必有大學要倒閉，欲解決這樣一個衰退且供過於求的產業問題，一是減少大學，二是增加學生。然而，現有的制度短期內不會有所變動，所以唯一的辦法就是跟健保制度一樣，開另外一個教育產業化的小窗，引進新的需求。而引進新的需求也有可能引進一些新的資源，即讓國際上頂尖的大學來參與我國教育產業運作，例如，新加坡的十年頂尖大學計畫，目的就在吸引國外頂尖大學投資其國內的大學，再吸引附近的亞洲學生來就讀。然而，大部分的人都反對教育產業化，但它已無法作為一個社會福利事業來運作，倘若這個產業不做改變，日後一定會面臨瓦解的問題，所以強烈建議經建會應將其納入自經區實施的項目之一。

第三則是民間認為主管官署管制過嚴，會扼殺產業的商機，這部分通常是主管官署對放寬有疑慮，所以也可以納入自經區做示範性的鬆綁。其中，最典型的案例就是金融業。台灣作為一資產管理中心的可能性已討論多年，因為台灣有許多有錢人，但其資產管理僅能透過外商銀行仲介到新加坡或香港進行，在台灣是不能做的，導致留不住台灣優秀的金融人才。近年來，我國金融業的發展非常差，所以，它需要一個新的商機注入使其活絡，並非人民幣的商機，而是台灣做為一個國際資產管理中心的金融性產業的發展。故建議經建會亦應將這部分納入考慮。

## 法規鬆綁以促進資源有效利用

自經區的目的是利用法規的鬆綁使資源作更有效的利用，吸引外國人的投資，並推動服務業的出口，是一種投資促進的設計。利用政策的革新來創造新的商機，在計畫經濟體制之下，開一個市場經濟的窗口，它不是租稅優惠，也不是硬體建設，所以沒有特區土地開發補助的問題，也沒有設置實體園區的必要性。另一方面，前店後廠早已存在自由貿易港區，其圍牆亦存在，雖然不反對擴大自由貿易港區的功能，也不反對納入自經區，但這並不是自由經濟示範區的核心。然而，自經區不等於五港一空，其操作上是服務業鬆綁的問題，所以是虛擬的開放，主要是有兩個制度並行，所以在任何地方都可以做，且其開放範圍應以行政區域界定，才易於管理，並可以鼓勵地方性的競爭，讓地方依據其特色、資源自行提案，也許會有更好的結果。