發佈：2014-04-28, 週一 21:23
點擊數：14730

壹、簡介

馬英九總統最近提出「黃金十年」的台灣經濟政策，其中主軸是「自由經濟示範區草案」，認為台灣「經濟動能推升方案」需要經濟自由化與國際化。馬總統的邏輯認為：台灣經濟自由、國際化是台灣經濟發展的主要，甚至唯一處方。唯有台灣經濟自由與國際化，才能創造台灣加入跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定（TPP）與區域全面經濟夥伴關係（RCEP）的條件。本文提供一些經濟自由化與國際化的案例，說明自由經濟示範區草案可能不夠嚴謹。此外，本文亦根據「自由經濟示範區草案」，說明台灣產業的比較競爭優勢，並提出台灣產業潛在發展方向之我見。

其實，台灣經濟若要自由化、國際化，第一個要檢討的問題是：台灣有沒有這個基本條件？任何人進出台灣國門，台灣桃園或松山機場是否足夠成為國際化的機場？自由經濟示範區草案中的「七海一空」，都有類似的問題。所以，台灣的執政團隊在強調推動台灣經濟自由化、國際化的同時，應行遠必自卑，將台灣的機場、港口，甚至台灣經濟環境，建設成為國際標準的機場與港口。之後，至少規劃發展的同時，台灣再來探討經濟環境國際化與自由化，將更易營造共鳴環境。

貳、香港、新加坡自由化案例

香港、新加坡同曾屬英國殖民地，香港1997年回歸中國大陸，而新加坡係從馬來西亞獨立。這兩個英屬殖民地的城市國家，都強調自由化、國際化的基本精神。相較而言，香港、新加坡的經濟或產業，確實有值得台灣在發展自由經濟區時的參考。此外，全球正在倡議實施的WTO(世界貿易組織)、FTA(自由貿易協定)中，主要揭櫫自由貿易精神。台灣經濟要自由化與國際化，是基本道理。

香港在中國大陸的鐵幕封閉時期，是中國大陸經濟唯一對外的窗口。1980年代，中國大陸開始開放後，香港曾喪失作為中國經濟唯一對外窗口的地位，當時經濟情況大跌。2004年1月1日，香港開始實施與中國大陸簽訂的CEPA後，香港重拾中國大陸對外窗口的地位，經濟再度繁榮。

新加坡與馬來西亞本同屬英國殖民地，獨立後，也是與香港類似的採自由港方式，作為經濟發展基礎。由於新加坡近中東產油地區，新加坡藉此發展成為與荷蘭鹿特丹相比擬的油品交易中心，其配套措施含儲油槽、運油設施...最重要的部分則是油元金融。新加坡政府能夠善用油元金融，投資全球房地產，在房地產飆漲時期，成為全球經濟大贏家。

香港、新加坡都是採高度經濟自由化、國際化國家，但是這兩個地區中，全區都是經濟自由化與國際化，並沒有特別區域之間的差異性。這種環境所提供最重要的意涵為：自由化、國際化是一個國家的經濟環境因素，它無法成為一個國家之策略與目標。香港係中國大陸對外的主要經濟窗口；新加坡的油品交易中心與油元金融，所代表的產業經濟策略目標，是這兩個地區或國家經濟維繫的不二法門。

參、自由化的機會成本

Phoca PDF

目前全球經濟的主流是WTO的自由貿易概念，台灣擬推動自由經濟示範區，主要也是著眼於與自由貿易、區域經濟有關的TPP與RCEP。WTO、TPP、RCEP雖然強調自由貿易與經濟，但自由貿易相對的，必須設計更嚴格的管制法律，否則自由貿易會變得混亂無序。

1986年，美國雷根政府根據「經濟自由會帶來更佳社會福利效果」的經濟學基本原則，開放當時原係管制之航空業與金融業。茲以金融業為例，繼任雷根的老布希總統時期，花了至少6,000億美元來解決雷根總統金融開放政策的損失，主要花費至少6000億美元，用來貼補「儲貸會危機」之損失[1]。也因為這項發展，經濟學從此開始重視資訊不對稱經濟(economics of asymmetric information)中的道德危險(moral hazard)與逆選擇(adverse selection)的經濟問題。所以，80年代之後的福利經濟學，主要在追求次佳解(second best solution)不是最佳的柏拉圖均衡(Pareto optimal)。據此，全球興起法律或管制經濟學(economics of regulation)，也成為之後WTO的設計藍本。所以，經濟自由化必須審慎思考資訊不對稱所帶來的機會成本或摩擦成本，避免自由化經濟所產生的過度自私自利行為，是必要的設計。經檢視，自由經濟示範區草案中，未發現類似基本精神的設計，未來自由可能會帶來自由經濟區失序的潛在結果。

也就是，自由經濟示範區草案只一味倡議台灣經濟自由化的重要性與優點，並沒有審慎考慮資訊不稱所帶來的機會成本，或管制經濟學的必要條件與解決方案。未來，台灣自由經濟區的實施，肯定會發生始料未及因資訊不對稱所衍生的問題。所以，台灣在推動自由經濟示範區之前，應審慎依照管制經濟學的條件，評估自由經濟區中潛在資訊不對稱之機會成本，在草案中明確提出問題與解決方案。

此外，自由經濟示範區草案的設計，將「自由經濟」「範宥在特定區域中」。草案的設計，以從前台灣的「加工出口區」或「科學園區」的規定作為藍本，予修訂而成。可能「境內關外」，將凸顯台灣境內只要不是自由經濟區，便不是台灣政策獎勵或鼓勵的重點，或不夠自由。因此，不在自由經濟區的範圍，反而有「國中放牛班」的意涵。如果台灣境內關外要特別發展成為自由經濟區，那到底台灣境內非自由經濟區者，會發展成什麼樣的台灣？這個謎，台灣人民普遍一定很好奇。

肆、台灣產業政策之評議

根據目前政府的規劃，自由經濟示範區分為二階段推動：第一階段從102年8月份正式啟動，以既有的「七海一空」自由貿易港區（包括蘇澳港、基隆港、台北港、台中港、安平港、高雄港和桃園空港）「境內關外」為核心，透過「前店後廠」模式，結合臨近縣市各類園區，以各地資源及產業特性，配合政府所推出的政策性措施和相關租稅優惠，發展智慧運籌、國際醫療、農業加值及產業合作四大產業。以下提出本文的看法與評議。

一、台灣供應鏈之比較競爭優勢

經過數十年發展，台灣的產業在全球最具競爭力者，數加工製造的供應鏈，並且在兩岸、東南亞發展成為完整的產業整合或供應鏈。其中，台灣製造(made in Taiwan)已成為全球產品品質的表徵。所以，以往許多學者有提出產業內貿易之倡議，亦即，無論中間產品在何處生產，只要最終產品來源屬台灣製造，至少售價中擁有10%或以上的附加價值。所以，台灣製造已擁有供應鏈品牌價值。此外，國際間的創新技術與產品，多數已透過供應鏈之生產製造整合在台灣的加

Phoca PDF

工製造中，致台灣的廠商以製造加工專業見長，也無引進國外之相關問題。

觀諸台灣近二、三十年產業政策與其獎勵措施，多數集中在與加工製造及其產業整合無關的夢想，也就是台灣都在獎勵無效的產業目標，其中例如：奈米計劃、兩兆雙星、生技醫療產業、文創產業。全球的產業分工有：技術創新(其中以以色列、美國矽谷為代表)、品牌與行銷通路(以法國、義大利、美國等企業為代表)，台灣灣在產業鏈中既然以加工製造的供應鏈為專業，則台灣政府應該對加工製造的供應鏈作更有系統、更聚焦的獎勵措施，讓加工製造能夠更為專業，加工製造的產業整合能夠更緊密、更具相對競爭力。以致，台灣專長的加工製造不會其他國家取代，產生強者恒強的局面。之後，台灣再來考慮其他與加工製造無關的產業發展與獎勵，對經濟發展將會產生較有效率的結果。

過去，因為台灣政府未主導加工製造更專業化的獎勵與發展，也未強化加工製造產業整合；而所鼓獎勵之奈米計劃、兩兆雙星、生技醫療、文創產業，無法形成台灣具有相對競爭力之產業。導致台灣加工製造之相對競爭力優勢一再流失，被中國大陸，甚至韓國逐步取代。台灣產業與經濟產生，兩頭空的虛無產業政策與結果。

台灣輿論最近一再艷羨韓國三星、現代能夠成功創造品牌的故事。相較韓國，台灣並不缺乏任何與成就三星成功品牌的任何元素？台灣的產業、廠商確實全部擁有，三星品牌的必要條件。只是台灣廠商一盤散沙，未經整合、精良化、策略化發展成為某一品牌的整合力量而已，而這種力量有賴政府的整合。所以，本文建議，台灣的產業政策不應該再以聲東擊西的分散式產業政策方式，讓台灣產業與經濟無目標發展，台灣政府可提升具有競爭優勢的加工製造供應鏈的專業化程度、讓相關產業進入障礙提高，所以，台灣的加工製造產業無法被別的國家所取代。

台商在中國大陸、東南亞加工製造的發展，多數廠商早已發現，台商的產業比較競爭優勢不再是廉價勞工式的製造，應該進一步往上提升。例如，廉價勞工製造委由中國、越南當地廠商製造，台商專注訂單的爭取、訂單管理、製造品質確保、工廠管理技術的提升。例如：台灣政府若能鼓勵這個產業方向，未來就有比較好的機會整合台灣的產業，讓台灣某些廠商可以專注在市場、品牌與行銷管道，甚至發展成為全球知名牌。此時，台灣就擁有與韓國三星類似的具競爭力品牌。

其實，自由經濟示範區所強調之智慧運籌、加強產業合作，甚至「前店後廠」，都只揭櫫貿易的行政效率條件、降低產品生產製造成本，甚至如何引進國際創新技術，與台灣產業比較競爭優勢之專業發展與提升，尚付諸闕如。

二、國際醫療

目前自由經濟示範區草案中，所規劃之國際醫療，強調業者於國際機場內規劃設置國際醫療服務中心，作為貴賓服務接待中心。待旅客入境報到後，即可直達後廠也就是國際醫療院所，接受健檢、醫美、重症治療等醫療服務...

這種規劃方式，顯見台灣執政團隊主要擬吸引陸客來台進行醫美、健檢服務，與國際觀光醫療的規劃與發展，大相逕庭。國際醫療服務強調國際認證，所以， 病人或服務在經標準認證的院所、醫師進行醫療行為，為國際間的保險機構、醫療機構所認同。因此，醫療配套的國際保險服務可以綁在一齊，促進觀光醫療人口，甚至未來醫療糾紛均可以透過國際醫療組織進行解決。

自由經濟示範區中與國際醫療相關的規劃，可能過於草根性或草率。若未能與國際標準相

Phoca PDF

結合，未來不但無法將台灣發展成為重要的觀光醫療重點地區、無法有效吸引國際觀光醫療人口，未來醫療糾紛的解決，可能會產生許多不必要的問題。

其次，自由經濟示範區的規劃中，也自由化外國醫師在台灣的境外執行醫療行為，且用藥具有一定自由度。未來在沒有適當標準、適當認證、適當管理下，可能會讓台灣的自由經濟示範區，產生混亂無序的國際醫療中心。

第三，一般而言，國際間在發展觀光醫療時，係採策略性專項方式發展，且台灣的此種專項醫療在國際間具有一定的名聲與比較優勢，例如：醫美或健檢。所有觀光醫療的配套規劃，也必須詳實可行，評估過所有可行性、糾紛爭議解決方式、中長期比較優勢的競爭力分析與培養。目前自由經濟示範區草案中，在國際醫療方面，顯得過度粗糙與樂觀，對台灣醫療中長期發展不見得有正面意義。

三、加值或精緻農業之規劃

鼓勵台灣發展精緻農業是一個值得肯定的作法，但是精緻農業的發展一樣需要策略與目標。全球發展精緻農業的策略，多數以具有公眾市場意涵的糧食農產品作為發展目標，以經濟規模式的農業生產為基礎目標，生產標準化農產品。其中，精緻農業在提升農業生產技術與農產品品質。所以，除非台灣的精緻農業，是準備生產獨特小眾市場精緻農產品，例如台灣連霧，供提升觀光產業之用，否則草案中可能誤解國際間精緻農業發展之意涵。

農業產業加值的另一發展方向為，以商品期貨市場為目標。例如，台灣可以成立全球某一農產品的商品期貨交易所，例如：稻米。台灣集中農業資源，發展稻米品種與農耕技術。將不同品種的稻米，以標準化合約方式在商品交易所中交易，含期貨商品。所以，台灣成為稻米在全球中，扮演品種的改良與發展、生產技術的改良與發展...並透過稻米商品期貨交易所，讓全球生產、研發稻米的廠商以台灣的交易平台馬首是瞻。

伍、結論與建議

台灣執政團隊最近推出「自由經濟示範區草案」，作為台灣經濟「黃金十年」的主要基礎經濟計劃。綜觀整個草案，茲將本文認為有待精進改善的部分，彙總如下：

1.自由經濟示範區草案中所揭示的主軸就是：台灣經濟必須自由化與國際化，才能有效提升競爭力。這項主軸，從產業政策而言，既無法作為目標，也不是策略。所以，這個自由經濟示範區的目標，等於台灣經濟未來沒有目標與策略。

2. 根據美國雷根總統在1986年執政期間，開放原係管制行業的銀行業與航空業，雷根政府經濟自由化的創舉，對美國該二產業，最終都產生幾近毀滅性的結果。之後，經濟學家終於瞭解，經濟自由化有其機會成本或摩擦成本，如何透過法律與管制經濟學來降低此項機會成本，是近年來經濟學家所努力的目標。台灣要推動經濟自由化與國際化，也應當仔細評量其機會成本，並透過法律設計盡量降低該項機會成本。可是在草案中，降低機會成本的設計與規劃付之闕如。

3. 本文以香港、新加坡作為案例，說明一個國家的經濟發展，自由化不能以限制區域作為發展方向，而且必須存在相當明確的策略目標，否則為發展自由經濟，過程所發生的學習成本，可能讓台灣經濟步入另一個徬徨無助期。

Phoca PDF

4. 台灣產業與經濟最具競爭力的部分，就是在全球尋找最具競爭力的生產要素，並形成專業加工製造供應鏈，其中兩岸、南進政策的發展，就是相當好的案例。但是，台灣過去二、三年的產業政策中，無論奈米計劃、兩兆雙星、生技產業、文創產業...均未針對台灣產業的比較競爭優勢，進一步強化精進專業化，致極易被其他國家競爭與取代，導致目前台灣經濟無目標、徬徨無助的現象。自由經濟示範區草案其實亦未針對這項台灣比較競爭優勢作為目標，可能極易落入另一個徬徨無助、經濟無目標的窠臼。

5.台灣的醫美、精緻農業等產業，固然其產業競爭力優於中國大陸，也可能優於其他地區。若要強化台灣這方面的競爭優勢，必須以國際標準與國際發展趨勢作為藍圖。若國際醫療的產業發展設計，是要吸引陸客，未來不但極易因低產業進入障礙，導致產業被中國大陸醫美、健檢所取代，且可能會產生不斷的醫療糾紛。此種結果，反而會斷送台灣醫療品質與水準在全球之美譽。至於精緻農業方向，除非台灣所發展的精緻農業項目，準備配套促進台灣觀光，發展個人化、小量多樣之精緻農業產品，否則草案所規劃的內容與國際發展趨勢並不相同，亦有許多可待斟酌之處。

6.台灣相對的，可學習以色列、義大利，如何鼓勵年青人創新、創業，將技術創新、商業模式創新成為年青人的專業，強化台灣未來發展新技術、新品牌與通路的基礎。並整合目前加工製造的強項，維持台灣在全球加工製造供應鏈的領先地位。未來，逐步台灣品牌就有機會，成為世界知名品牌之一。

作者康榮寶博士為新加坡管理大學應用財務管理系教授

[1] 儲貸會係以存款戶依照存款金額作為股東之社區信用合作社，由於美國的金融體系擁有FDIC(聯邦存款保險公司)的存款保險制度，因此存款人或儲貸會股東無任何動機去監督專業經理人，導致專業經理人產生偌大道德危險(moral hazard)問題。

Phoca PDF