

# 台灣的經濟自由

香港大學 王于漸

## 1. 引言

經濟自由被認為是一個國家或地區可持續經濟發展的必要條件。經濟自由主要的元素是個人選擇的權利、私有產權的保障及交易的自由。經濟自由的含意包括：(1)保護不是藉權威、欺詐或偷竊獲得的財產；及(2)私有財產可自由運用、交易和贈送予他人。在經濟自由的社會裡，政府基本作用是保障私有產權及確保合約執行。當一個政府無法保障私人財產、獲取私人財產但補償不足、設立各類規範及限制阻止自願交易，這些都將侵犯民眾的經濟自由。

1962年芝加哥學派米爾頓·佛利民(Milton Friedman)在資本主義與自由(Capitalism and Freedom)一書中，對經濟自由提出了極具啟發性的見解：

經濟體制在促進社會的形成中扮演雙重角色：(1)經濟自由是廣義自由的一部分，所以經濟自由是目的；(2)經濟自由是邁向政治自由不可缺的手段。知識份子傾向對物質表現不屑的態度，而他們所追求的所謂較高的價值，才認為重要。但對大部分公民，經濟自由既是目的，也是手段的重要至少相同。

為了保護自由，政府的規模必須加以限制；政府的權力必須加以分散。維護自由是限制和分散政府權力的消極原因。積極的原因是人類文明的進步，不管在建築或繪畫，在科學或文學，在工業或農業，沒有一項是來自政府主導的。

佛利民(M. Friedman)在以後文章中進一步指出，公民自由是唯一的最終目標，經濟自由及政治自由只是通往這目標的手段。他特別以香港為例，殖民地時代的香港沒有政治自由，但具備公民自由及經濟自由，而香港市民最終可享受經濟繁榮所帶來的好處。

對政府的角色，佛利民 (M. Friedman)作了這樣的詮釋：

政府用以維持法律和秩序、保障私有產權、為我們修改產權、訂立各項經濟活動規則的手段、仲裁有關規則的紛爭、強制合約的履行、促進市場競爭、提供貨幣制度、參與反技術壟斷及克服外部效果的活動。

政府另一重要功能是補充私人慈善行為不足，並協助家庭保護沒有行為能力的人，如精神病人或兒童。

通過實證研究，經濟學者相信經濟自由是一個國家或地區得以長期持續發展的必要條件。現時量度世界各地經濟自由度的方法有兩個，分別是：(1)Fraser 經濟自由綜合指數及(2)Heritage 經濟自由指數。前者數據可追索至 1970 年，後者則只能由 1995 年起計算。

### (1) Fraser 經濟自由綜合指數

爲了量度一個國家或地區經濟自由，使經濟自由的概念可以更具體及數量化，1986 年 Michael Walker, Fraser Institute 的總裁及米爾頓·佛利民(Milton Friedman)等學者舉行了一系列的研討會，研究經濟自由的定義及量度的指標。目的是發展一套基於客觀資料而非主觀判斷的量度方法，使我們可以洞識各國家或地區經濟自由的變化，以便對經濟自由與經濟發展進行更深入的探索。

最後，他們認爲經濟自由的核心是：(I)政府規模；(II)經濟結構及利用市場運作；(III)貨幣政策及價格穩定；(IV)使用外幣的自由；(V)法律制度及私有產權保障；(VI)與外國貿易的自由；(VII)資本市場交易自由。他們選擇了七個主要領域、二十一個成份去計算經濟自

由綜合指數。每一個組成的部分都會計算分數的等級，刻度由 0 至 10。分數越高表示經濟自由度越高，分數越低則表示經濟自由度越低。根據各成份的比重，經濟自由綜合指數即可計算(表二)。

Fraser 經濟自由綜合指數基於政府公布或第三者提供，故指標可計算及追索過去數值，對研究各國家或地區長期經濟自由度的改變很有幫助。2001 年 Fraser Institute 已量度了 123 個國家或地區經濟自由的程度，57 個國家或地區(包括台灣)的經濟自由度指標更可追索至 1970 年。

以後的實證研究發現，Fraser 經濟自由綜合指數與許多和人類福祉有關的量度都有密切的關連<sup>1</sup>：

- 經濟自由與增長：經濟自由度越高的國家或地區，經濟增長率越高；經濟自由度越低的國家，經濟增長率越低。
- 經濟自由與收入：在高收入的國家或地區中，經濟自由綜合指數與收入水平有正相關的關係。經濟自由度越高的國家或地區，國民收入水平越高；經濟自由度越低的國家或地區，國民收入水平越低。
- 經濟自由與貪污：經濟自由綜合指數越高，貪污越少；經濟自由綜合指數越低，貪污越多。
- 經濟自由與人類發展：由聯合國量度的人類發展指數(Human Development Index)包括了人類壽命、知識及生活水平三方面。經濟自由綜合指數越高，人類發展指數的分數也越高。
- 經濟自由與貧窮：經濟自由與貧窮有負相關的關係，反映一個國家或地區多一些經濟自由，則會少一些貧窮。
- 經濟自由與預期壽命：經濟自由度越高的國家或地區，預期壽命也越長。

結果顯示 Fraser 經濟自由綜合指標可成爲一個國家或地區經濟持續發展簡單的晴雨表。

## (2) Heritage 經濟自由指數

隨著 Fraser Institute 量度經濟自由方式出現，1989 年 Heritage Foundation 的研究人員亦產生開發一個簡單量度經濟自由指數的意念，希望可以研究經濟自由與經濟增長之間的關連。他們認爲最理想的經濟自由指數是可以量度個人在生產、分布及產品和服務消費選擇的自由，決定經濟自由水平是透過檢定政府政策及規則對個人選擇的

---

<sup>1</sup> 資料來源於 Economic Freedom of the World 2001 Annual Report(The Fraser Institute)

影響及限制程度。新經濟增長理論並指出長期經濟增長與：(1)私人資本累積；(2)保持小規模政府；(3)開放外貿及對外投資；(4)法治及尊重知識產權；(5)減少政府對生產限制及控制及(6)人力資源投資等因素有關。Heritage 經濟自由指數包含了這些內容。

Heritage Foundation 選擇 50 個獨立因素，分成 10 個經濟領域去量度它們經濟自由的發展，包括：(I)貿易政策、(II)稅務政策、(III)政府干預程度、(IV)貨幣政策、(V)資本流動及外國投資、(VI)銀行政策、(VII)工資及價格管制、(VIII)私有產權、(IX)商業活動規則及(X)黑市活動。部分因素與 Fraser 經濟自由綜合指數相同，並加入制度性因素，包括：(1)司法、進出口報關及政府架構的貪污；(2)貿易非關稅的障礙—包括入口禁制、配額、嚴格標籤及發牌要求；(3)政府財政負擔—包括入息稅率、公司稅率、政府開支與本地生產總值的比率；(4)法治—司法效率及履行合約能力；(5)從事商業活動的規限—包括健康、安全及環境的限制；(6)銀行業務的規限—如買賣證券及從事保險業；(7)勞動力市場規限；(8)黑市活動—走私、侵犯知識產權、黑市活動的活躍程度。

部分制度性因素難以量化，指數無可避免滲入了主觀判斷的成份。Heritage 經濟自由指數每個因素評分分爲五個不同水平，並採用序數(Ordinal)評分法，分數由 1 至 5。以算術平均法即可計算出 Heritage 經濟自由指數。分數越高，表示政府參與程度越多，經濟自由越少；分數越低，表示政府干預程度越少，經濟自由越多。自 1994 年起 Heritage Foundation 開始公布經濟自由指數，現時已公布約 155 個國家或地區的經濟自由評分。

## 2. 台灣經濟自由指數的變化

兩個指數包含的內容及計算方法都有不同，對於台灣而言，最值得關注的是它們帶出了一些相同的訊息：(1)九十年代台灣經濟自由並沒有增加，近年甚至處於下降的軌跡；(2)台灣經濟自由度在世界排名正迅速下跌。爲了保持經濟可持續增長及民衆的福祉，政策制訂者確應關注各領域經濟自由的變化，使台灣經濟自由至少不應落後於過去，並應該及得其他地區經濟自由的進展。

**表一：Fraser 經濟自由綜合指數及 Heritage 經濟自由指數**

| 年份#  | Fraser 經濟自由綜合指數     |      | 年份#  | Heritage 經濟自由指數   |      |
|------|---------------------|------|------|-------------------|------|
|      | 綜合指數 <sup>(1)</sup> | 世界排名 |      | 數值 <sup>(2)</sup> | 世界排名 |
| 1970 | 7.0                 | 19   | 1995 | 2.00              | 7    |

|      |     |    |      |      |    |
|------|-----|----|------|------|----|
| 1975 | 6.0 | 28 | 1996 | 1.95 | 8  |
| 1980 | 6.8 | 16 | 1997 | 1.95 | 7  |
| 1985 | 7.1 | 16 | 1998 | 1.95 | 10 |
| 1990 | 7.4 | 20 | 1999 | 1.90 | 7  |
| 1995 | 7.4 | 31 | 2000 | 2.00 | 11 |
| 1999 | 7.3 | 38 | 2001 | 2.10 | 20 |

(1) 數值刻度由 0 至 10。指數數值越大，經濟自由度越大；指數數值越少，經濟自由度越少。

(2) 數值刻度由 0 至 5。指數越高，政府對經濟參與程度越高，經濟自由度越少；指數越低，政府對經濟參與程度越低，經濟自由度越高。

#Fraser 經濟自由綜合指數是根據當年的資料計算。Heritage 經濟自由指數採用上一年度的資料計算，例如 2001 年指數採用了 1999 年下半年及 2000 年上半年的資料。

資料來源：The Fraser Institution, *2001 Annual Report Economic Freedom of the World* The Heritage Foundation, *1997, 2000 and 2001 Index of Economic Freedom*

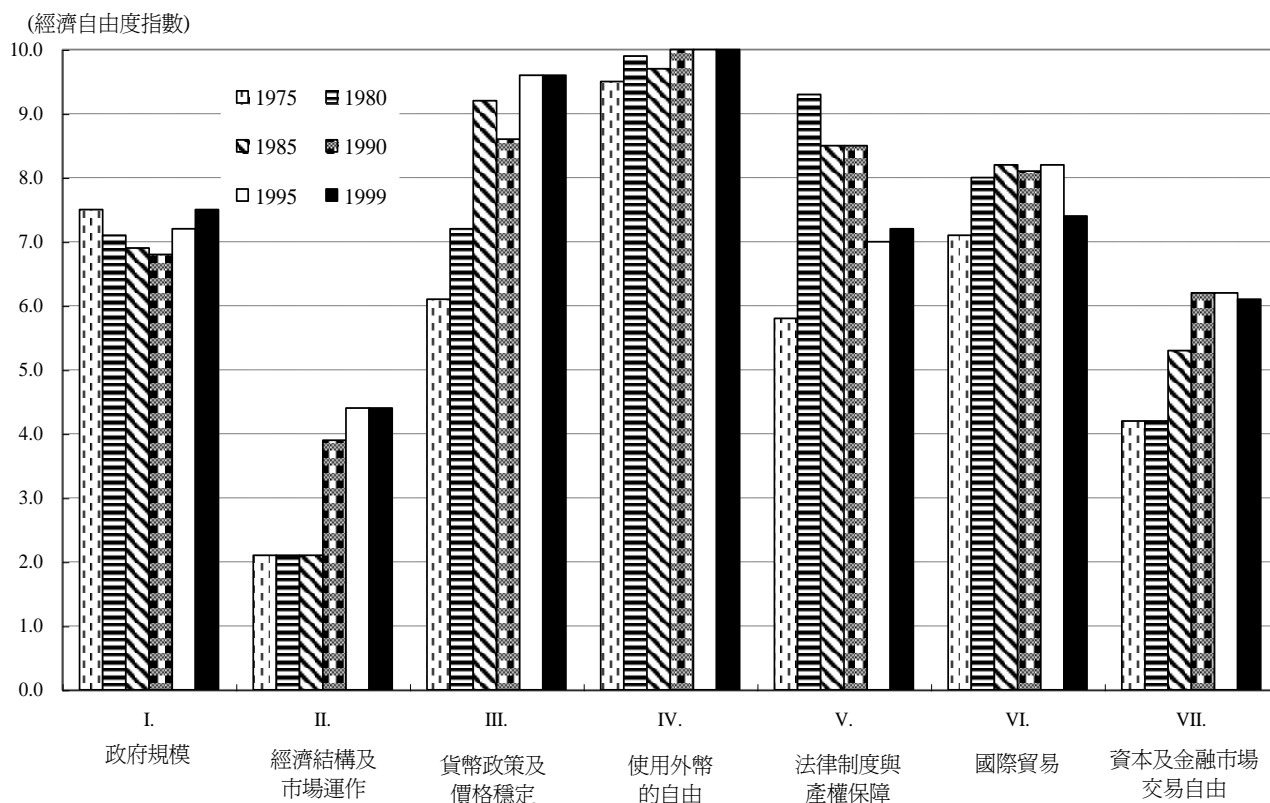
## 2.1 台灣 Fraser 經濟自由綜合指數

七十年代中至九十年代初，台灣的 Fraser 經濟自由綜合指數由 1975 年的 6.0 增加至 1990 年的 7.4，反映這段期間台灣經濟自由情況有明顯改善。其中，貨幣政策及價格穩定(範圍 III)和資本市場交易自由(範圍 VII)的經濟自由指數增加速度較快，顯示當時台灣金融市場放寬管制取得一定成效。

1990 年至 1995 年台灣各領域的經濟自由度指數無明顯增加，法律制度與產權保障(V)明顯下跌，經濟自由綜合指數徘徊在 7.4 間。而且，由於其他地區自由化步伐加快，台灣經濟自由度世界排名迅速下跌，至 1995 年只有 31。

1999 年經濟自由綜合指數略下跌，為 7.3。其中，主要來源於國際貿易(VI)、資本及金融市場自由(VII)放寬管制的步伐放慢，指數錄得輕微跌幅。由於其他地區經濟自由度取得進展，台灣經濟自由度世界排名繼續下滑至 38。

圖一：1975-1999年台灣—Fraser各領域的經濟自由指數



| 與經濟自由有關的因素                    | 比重#            | 1970       | 1975       | 1980        | 1985        | 1990        | 1995        | 1999        |
|-------------------------------|----------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>I. 政府規模：消費、轉移及補貼</b>       | <b>[11.0%]</b> | -          | <b>7.5</b> | <b>7.1</b>  | <b>6.9</b>  | <b>6.8</b>  | <b>7.2</b>  | <b>7.5</b>  |
| a. 政府消費開支佔本地消費總值的百分比          | 50.0%          | -          | 5.4 (21.7) | 4.8 (23.6)  | 4.7 (24.0)  | 4.7 (23.9)  | 5.8 (20.3)  | 6.5 (17.8)  |
| b. 轉移及補貼佔本地生產總值的百分比           | 50.0%          | -          | 9.5 (2.2)  | 9.4 (2.6)   | 9.2 (3.6)   | 8.9 (4.7)   | 8.5 (5.9)   | 8.5 (6.1)   |
| <b>II. 經濟結構及利用市場運作情況</b>      | <b>[14.2%]</b> | -          | <b>2.1</b> | <b>2.1</b>  | <b>2.1</b>  | <b>3.9</b>  | <b>4.4</b>  | <b>4.4</b>  |
| a. 政府企業及投資佔經濟的比例              | 32.7%          | 2.0 (43.1) | 2.0 (46.1) | 2.0 (44.3)  | 2.0 (43.0)  | 2.0 (44.3)  | 2.0 (47.2)  | 2.0         |
| b. 價格控制：商業訂價自由                | 33.5%          | -          | -          | -           | -           | 6.0         | 6.0         | 6.0         |
| c. 最高組別的邊際稅率                  | 25.0%          | -          | 3.0 (60)   | 3.0 (60)    | 3.0 (60)    | 5.0 (50)    | 7.0 (40)    | 7.0 (40)    |
| d. 徵兵制度                       | 8.8%           | 0.0        | 0.0        | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.0         |
| <b>III. 貨幣政策和價格穩定</b>         | <b>[9.2%]</b>  | <b>9.0</b> | <b>6.1</b> | <b>7.2</b>  | <b>9.2</b>  | <b>8.6</b>  | <b>9.6</b>  | <b>9.6</b>  |
| a. 過去五年貨幣供應年增長率減去過去十年實質本地生產總值 | 34.9%          | 8.6 (6.9)  | 6.2 (19.0) | 7.5 (12.5)  | 10.0 (-0.2) | 7.4 (12.8)  | 9.6 (-2.0)  | 9.2 (-4.0)  |
| b. 過去五年通脹率標準差                 | 32.6%          | 9.2 (2.0)  | 3.1 (17.2) | 7.8 (5.6)   | 7.5 (6.2)   | 9.3 (1.7)   | 9.8 (0.5)   | 9.5 (1.2)   |
| c. 近年通脹率                      | 32.5%          | 9.3 (3.4)  | 9.0 (5.2)  | 6.2 (19.0)  | 10.0 (-0.2) | 9.2 (4.1)   | 9.4 (3.0)   | 10.0 (0.2)  |
| <b>IV. 使用外幣的自由</b>            | <b>[14.6%]</b> | <b>9.7</b> | <b>9.5</b> | <b>9.9</b>  | <b>9.7</b>  | <b>10.0</b> | <b>10.0</b> | <b>10.0</b> |
| a. 民眾擁有本地及外地外幣戶口自由            | 50.0%          | 10.0       | 10.0       | 10.0        | 10.0        | 10.0        | 10.0        | 10.0        |
| b. 官方與黑市匯價的差異                 | 50.0%          | 9.4 (3.0)  | 9.0 (5.0)  | 9.8 (1.0)   | 9.4 (3.0)   | 10.0 (0.0)  | 10.0 (0.0)  | 10.0 (0.0)  |
| <b>V. 法律制度與產權保障</b>           | <b>[16.6%]</b> | <b>9.1</b> | <b>5.8</b> | <b>9.3</b>  | <b>8.5</b>  | <b>8.5</b>  | <b>7.0</b>  | <b>7.2</b>  |
| a. 私有產權的法律保障                  | 50.0%          | 9.1        | 5.8        | 8.6         | 8.7         | 8.6         | 7.0         | 8.6         |
| b. 法治：法律制度                    | 50.0%          | -          | -          | 10.0        | 8.2         | 8.3         | 7.0         | 5.8         |
| <b>VI. 國際貿易：與外國人貿易的自由</b>     | <b>[17.1%]</b> | <b>5.7</b> | <b>7.1</b> | <b>8.0</b>  | <b>8.2</b>  | <b>8.1</b>  | <b>8.2</b>  | <b>7.4</b>  |
| a. 國際貿易的稅務                    |                |            |            |             |             |             |             |             |
| i. 國際貿易稅項收入佔進出口貿易總額的百分比       | 28.2%          | 5.7 (6.4)  | 6.8 (4.8)  | 7.6 (3.6)   | 8.1 (2.8)   | 8.6 (2.1)   | 8.9 (1.7)   | 9.1 (1.3)   |
| ii. 平均關稅                      | 29.4%          | -          | -          | -           | -           | 8.1 (9.7)   | 8.4 (8.0)   | 8.1 (9.7)   |
| iii. 關稅的標準差                   | 28.4%          | -          | -          | -           | -           | -           | -           | 5.6 (11.0)  |
| b. 對外貿易實際規模與預期規模的比較           | 14.0%          | 5.7 (60.7) | 7.7 (82.5) | 8.7 (106.3) | 8.5 (97.8)  | 7.1 (88.5)  | 6.6 (95.6)  | 6.3 (94.5)  |
| <b>VII. 資本及金融市場交易的自由</b>      | <b>[17.2%]</b> | <b>2.8</b> | <b>4.2</b> | <b>4.2</b>  | <b>5.3</b>  | <b>6.2</b>  | <b>6.2</b>  | <b>6.1</b>  |
| a. 存入私營銀行的存款佔銀行體系總存款的百分比      | 27.1%          | 0.0 (0-5)  | 0.0 (3)    | 0.0 (10)    | 2.0 (12)    | 2.0 (16)    | 2.0 (15-25) | 2.0 (15-25) |
| b. 貸款予私營部門的比例                 | 21.2%          | 7.4 (73.9) | 8.0 (79.7) | 7.8 (77.8)  | 8.2 (82.2)  | 8.6 (86.2)  | 8.5 (85.0)  | 8.3 (82.9)  |
| c. 利率控制及導致負利率的管制              | 24.7%          | -          | 8.0        | 8.0         | 10.0        | 10.0        | 10.0        | 10.0        |
| d. 民眾與外國人進行資本交易的限制            | 27.1%          | 2.0        | 2.0        | 2.0         | 2.0         | 5.0         | 5.0         | 5.0         |
| <b>經濟自由度綜合指數</b>              |                | <b>7.0</b> | <b>6.0</b> | <b>6.8</b>  | <b>7.1</b>  | <b>7.4</b>  | <b>7.4</b>  | <b>7.3</b>  |
| <b>世界排名</b>                   |                | <b>19</b>  | <b>28</b>  | <b>16</b>   | <b>16</b>   | <b>21</b>   | <b>31</b>   | <b>38</b>   |

#利用統計學的首要成份分析(Principal Component Analysis)計算各組成因素的比重  
資料來源：Economic Freedom of the World 2001 Annual Report, The Fraser Institute

表二：1970至1999年台灣Fraser經濟自由綜合指數





1975 年至 1990 年間，台灣經濟結構及利用市場運作(II)的自由度取得一定進展，其後，卻裹足不前。截至 1999 年，這領域的指數仍低於 5.0。其中，政府企業及投資佔經濟比重過高、商業價格的控制及徵兵制度，仍是台灣經濟自由的困擾。截至 1999 年底，存入私營銀行的存款只佔總存款的 15%至 20%，台灣銀行業仍以公營為主導。事實上，若落實公營企業私有化的建議，特別是將公營銀行民營化，台灣可輕易增加經濟自由，促進整體經濟效率。

自九十年代，台灣 Fraser 經濟自由度停滯不前，應引起政府的警覺。若經濟自由化步伐長期落後於其他地區，發展亞太營運中心將成為台灣遙不可及的目標。

## 2.2 台灣 Heritage 經濟自由指數

1995 至 1999 年台灣 Heritage 經濟自由指數少於或等於 1.95，一直被評為經濟“自由”地區。近年，台灣經濟自由評分略降，2000 及 2001 年指數分別是 2.00 及 2.10，只評為“幾乎自由”。其中，政府財政負擔及干預經濟程度增加是令評分下降的主因。此外，1994 至 2000 年期間，資本流動、外國投資、銀行及金融業在沒有明顯改善，經濟自由評分為 3.00，仍保持“幾乎不自由”的評語，也使台灣經濟自由無法有突破性進展。

1999 及 2000 年度台灣政府對干預經濟程度增加，加上在資本流動、外國投資、銀行及金融業等領域落實自由化的措施緩慢，使台灣經濟自由度降低。另外，隨著部份國家或地區逐步改善經濟自由度，台灣的世界排名自然落入一個下跌的軌跡，指數由 1999 年排名第 7，跌至 2001 年的第 20。

**表三：1995 至 2001 年台灣 Heritage 經濟自由指數**

|               | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001     |
|---------------|------|------|------|------|------|------|----------|
| I. 貿易政策       | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00     |
| II. 政府財政負擔    | 2.50 | 2.50 | 2.50 | 2.50 | 2.00 | 2.00 | 3.00 (-) |
| III. 政府干預程度   | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 3.00 | 3.00 (-) |
| IV. 貨幣政策      | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00     |
| V. 資本流動及外國投資  | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00     |
| VI. 銀行及金融     | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00     |
| VII. 工資及價格控制  | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00     |
| VIII. 法治與知識產權 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00     |
| IX. 商業活動規則及限制 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00     |
| X. 黑市活動       | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00     |
| 經濟自由指數        | 1.95 | 1.95 | 1.95 | 1.95 | 1.90 | 2.00 | 2.10     |
| 世界排名          | 7    | 8    | 7    | 10   | 7    | 11   | 20       |

(-)表示這領域的經濟自由減少。

分數評級：(1) 自由(Free) 1.00—1.95；  
 (2) 幾乎自由(Mostly free) 2.00—2.95；  
 (3) 幾乎不自由(Mostly unfree) 3.00—3.95；  
 (4) 受壓抑(Repressed) 4.00—5.00。

資料來源：1996, 1997, 2000 and 2001 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation,

### 3. 近年主要經濟領域的變化

實證研究指出，經濟自由有利於一個國家或地區的持續經濟發展。以上兩個經濟自由指數均顯示，近年台灣經濟自由並沒有明顯改善。而且，較緩慢的自由化措施，使台灣的經濟自由改善速度已落後於其他國家及地區。以下較具體地瞭解台灣在各領域經濟自由的主要變化。

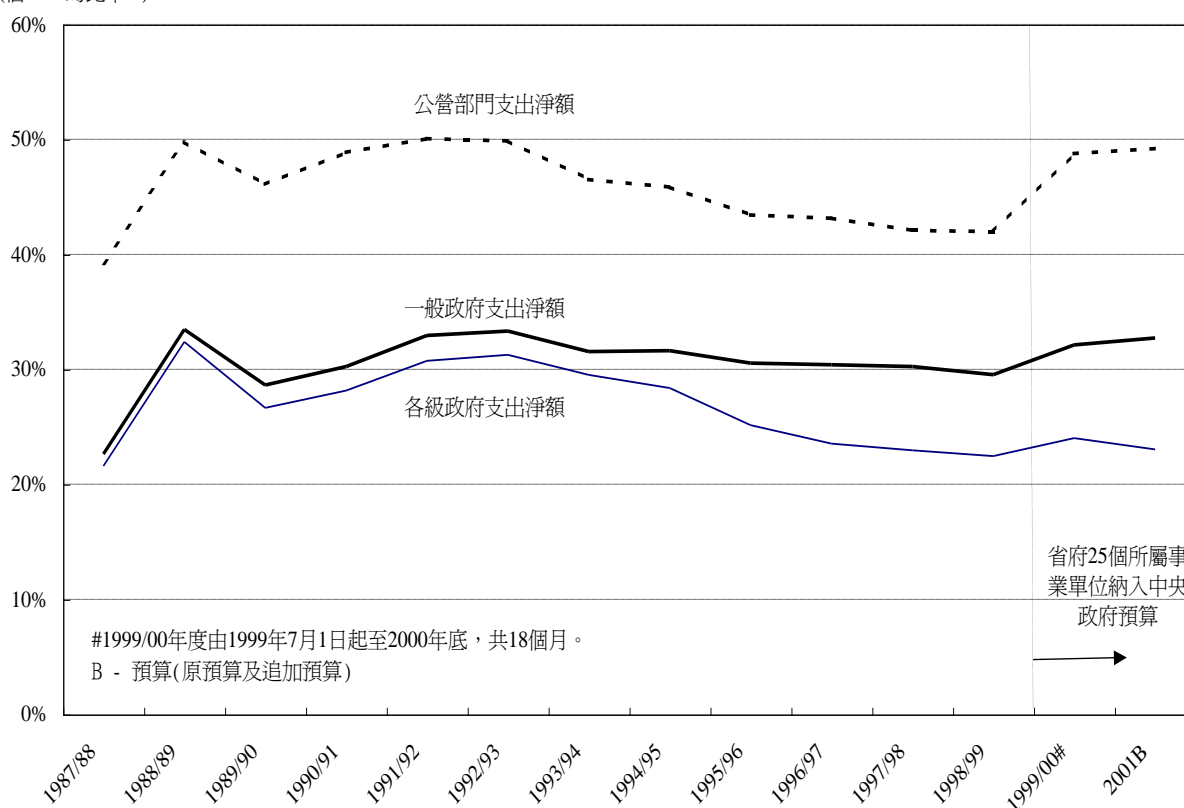
#### 3.1 公營部門規模

爲了建立「小而能」高效率政府，近年台灣政府在釋放公共資源方面確作出了一些努力，但成效不大。量度台灣政府開支主要有三部份：(1)各級政府收支淨額；(2)中央政府非營業循環基金；(3)中央政府營業基金。由於未包括地方政府所屬基金的收支，因此，以下所量度的公營部門開支仍屬低估。

在財政收支方面，各級政府支出淨額佔 GDP 的比率由 1992/93 年 31%，跌至 2001 年的 23%，下跌近 8%，至 1999/00 回升至 24%(圖一)。從各級政府部門收支淨額佔 GDP 的比率變化，似乎反映傳統政府部門壓縮成本收效。事實上，這比率下跌主因是會計安排的轉變。九十年代台灣政府以非營業基金或營業基金的形式，取代傳統政府部門的運作，例如 1995 年成立的中央健康保險局及勞工保險局，1999 年成立的中央政府債券基金等。這些基金的出現使原定義的各級政府收支急劇下跌。

**圖一：各級政府支出淨額、一般政府支出及公營部門支出佔 GDP 的**

(佔GDP的比率%)



### 比率 %

爲了調整非營業循環基金、中央健康保險局、勞工保險局及中央政府債券基金的影響，我們定義了一般政府收支淨額(附件一)。當調整了這些基金後，以一般政府收支量度的政府規模改變並不明顯。一般政府支出淨額佔 GDP 的比率由 1994/95 年的 33%，跌至 1996/97 年約 30%，預期 2001 年可能回升至 33%。1999/00 年這比率的回升，部份原因是台灣省屬的非營業循環基金納入中央預算。

此外，營業基金(或稱國營企業)的收支也應計算，以量度更廣義的政府規模(或稱公營部門)(附件一)。從公營部門支出佔 GDP 的比率可見，由於九十年代台灣部份中央政府的國營企業進行民營化，公營部門支出佔 GDP 的比率確有下降，由 1992/93 年約 50%，跌至 1998/99 年約 42%，1999/00 年回升至 49%。台灣省屬的營業基金納入中央預算是令比率回升的主要原因。這定義的量度仍有不足之處，因為並未包括：(1)地方政府所屬的事業機構；及(2)受政府各機構控制但股權少於 50%的“民營”企業。

素以小政府見稱的香港，近年公營部門規模也有上升的趨勢，但公營部門開支佔 GDP 比率也不過是 20%左右。台灣公營部門開支佔本地生產總值的比率接近 50%<sup>2</sup>。過多資源由公營領域所生產、控制及分配，已影響了台灣經濟自由度。對台灣而言，降低公營部門的規模，減少政府在生產領域的干擾已非常迫切。

各級政府收支淨額年增長率下跌速度持續的偏離，使收支帳目早已出現結構性赤字。1997/98 年及 1998/99 年赤字曾改善，但 1999/00 年度財政赤字再次擴大。隨著政府以擴張性財政政策刺激經濟，預期 2001 年政府累積財政赤字仍高踞不下。1987/88 至 1998/99 年度累計財政赤字達 21,970 億元台幣財政赤字，若加上 1999/00 年度及 2001 年預算(包括追加預算)的赤字，累積財政赤字額可能達 28,212 億元。發行公債、國庫券及借款<sup>3</sup>成爲了政府融通赤字的途徑。

擴闊稅基及壓縮開支是一般政府解決赤字的方法。台灣最高收入組別的稅率爲 40%，公司利得稅爲 25%，遠高於新加坡及香港。偏高的稅率減低了跨國企業在台灣成立地區總部的吸引力。面對全球化趨勢及台灣經濟不景氣，擴闊稅率無論從經濟或政治皆不智。政府必須自覺地把用公帑開銷的活動轉移到私營部門，才能有效大幅減少政府開支。

1999 年各級政府所屬公營企業(未含金融業)的資本淨值約 2.6 兆

---

<sup>2</sup> 這比率尚未包括：(1)股權少於 50%但仍由政府機關控制的“民營”企業；(2)地方政府所屬的非營業基金及營業基金。此外，國民黨執政年代的黨產也沒有包括在內。國民黨曾公布 1996 年七大控股公司的資產總值約 850 億元台幣，佔當時公營企業(不含金融業)資產總值約 2%。

<sup>3</sup> 政府機構的借款佔存款貨幣機構總放款比率由 1993 年 7%(借款餘額約 5889 億元)，升至 2001 年 4 月約 15%(政府借款餘額爲 2.1 兆億元)；政府機構存款相對穩定，1993-2001 年約 6400 至 8000 億元左右。

億元台幣<sup>4</sup>。若政府大規模將公營企業出售，財政赤字問題將可迎刃而解。並且，可減少中央政府每年須付以千億元計的利息，改善目前台灣的財政狀況，減輕加稅的壓力。政府退出生產領域，可增加經濟自由及效率，長遠對經濟持續發展有利。

台灣的急務在於為公營部門開支訂立最合適的水平及參與經濟活動的範圍。壓縮公營部門開支可促進經濟自由，增加整體經濟效益，長遠對社會各階層都有好處。這方面的文獻浩如煙海，無須在此重複。

### 3.2 貿易政策

台灣平均關稅約 3.1%<sup>5</sup>，但仍有非關稅壁壘。台灣自 1994 年公布「限制輸出/輸入貨品表」及「委託查核輸出/輸入貨品表」，對於限制輸出貨品表表外之貨品，落實免除許可證制度，這貿易管理制度沿用至今。在貨物進口管理方面，1994 年限制表、委託表合計 1,482 項，佔總數的 15.91%；2001 年限制表、委託表合計 1,389 項，佔總數的 13.43%。以絕對數值計算，這七年間限制及委託表項數只減少 187 項，反映貿易自由化進展緩慢。儘管如此，台灣貿易政策仍算是“幾乎自由”。當然，若能取消進出口限制及委託表管理，台灣貿易政策自由度將快速改善。

### 3.3 外匯管理

台灣中央銀行對涉及新台幣、外幣兌換業務開放，一直採用循序漸進的方式。由表四可見：(1)台灣仍未令經常帳項目如商品、勞務及轉移完全無限制自由結匯及售匯，政府保留著訂立外幣兌換新台幣限額的權力；(2)在限額內的長期資本投資，不必受行政部門的審批，除此之外，皆需要有關主管部門的審批；(3)短期資本投資的限制更多，如個別外資投資台灣境內證券設有額度限制—外國專業投資機構為 20 億美元、境外法人為 5 千萬美元、境自然人 500 萬美元；個別外資於貨幣市場工具、定期存款、附條件買賣公債及從事期貨交易的總和不可超過匯入資金的 30%；外資資金進出時應向中央銀行申報，

---

<sup>4</sup>中華民國台灣地區公營企業資金狀況調查結果報告(1999 年)中，公營企業包括了中央政府及地方政府所屬的公營企業，但不包括金融業的公營企業。

<sup>5</sup> 1999 年數字。

並應定期向中央銀行及證期會報告資金運用情況。

中央銀行往往出於善意的動機—爲了穩定匯價或刺激經濟，透過公開市場操作、行政手段干預、主要官員公開言論或道德勸服，去達成到他們的目標。亞洲金融風暴使央行採取了更嚴格的行政措施，去穩定匯價，其中包括：(1)1998年5月，暫停國內法人承作無本金交割之遠期外匯交易(NDF)。這限制已令在台灣公司及有興趣投資台灣的公司，無法進行貨幣風險的套戩。(2)1999年7月，中央銀行宣稱，它已逐步監查商業銀行，特別是外資銀行的外匯交易，以防出現過度的投機活動。(3)2000年初，經濟部對匯出的投資款項收緊了調查步驟等。

經過十多年的開放，資金流動仍只能停留於限制範圍中自由活動，央行許多的放寬外匯管制措施，也只是將資金自由流通的活動範圍(金額、對象及無須再次審批時限)逐步擴大。央行在資本帳的開放順序是：先開長期資本移動；再開放證券投資；先開放外人直接投資；再開放證券投資。漸進的開放令台灣避過了亞洲金融風暴短時間大幅貨幣貶值的危機，這是央行引以爲傲的。但短期資本流動開放過程的緩慢，卻無可避免地對銀行及證券市場發展國際及地區性業務造成負面影響，這也是台灣所付的代價。

表四：台灣外匯管理現況

|             |                            | 結售外匯                       |                                   | 結購外匯   |                |             |  |
|-------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|--|----------------|-------------|--|
|             |                            | 公司及行號                      | 個人                                | 公司及行號  | 個人             |             |  |
| 居<br>住<br>民 | 商<br>品                     | 無額度限制                      | 每筆以免簽證出口限額一萬美元                    | 無額度限制  | 每筆以免簽證進口限額一萬美元 |             |  |
|             |                            | 勞<br>務                     | 無額度限制                             |  | 無額度限制          | 限利用額度結匯**   |  |
|             |                            | 移<br>轉                     | 限利用額度結匯*                          | 限利用額度結匯**  | 限利用額度結匯*       | 限利用額度結匯**   |  |
|             | 非<br>貨<br>幣                | 長期資本直接投資                   | 經主管機關核准者                          | 依主管機構核定金額結匯  |                | 依主管機構核定金額結匯 |  |
|             |                            | 未經主管機關核准者                  | 限利用額度結匯*                          | 限利用額度結匯**  | 限利用額度結匯*       | 限利用額度結匯**   |  |
|             | 機<br>構<br>資<br>本<br>交<br>易 | 其<br>他                     | 證券投資本額(經指定銀行辦理之信託資金投資)            | 無 額 度 限 制  |                | 無 額 度 限 制   |  |
|             |                            |                            | 國內證券投信公司<br>外國專業投資機構<br>境內、外一般外國人 | 外資投資國內證券無總額度限制，且除若干特殊行業(如通訊電信業)另有規定外，每一外資及全體外資可持有任一發行公司股份總額之 100%。<br>外國專業投資機構投資國內證券上限為 20 億美元。<br>境外自然人及一般法人投資國內證券限額分別 5 百萬美元及 5 千萬元。 |                |             |  |
|             |                            | 外<br>人<br>投<br>資<br>證<br>券 | 海外存託憑證<br>海外可轉換公司債                | 得申請兌換成新台幣供各項中、長期投資使用者，無額度限制。   |                |             |  |
|             |                            | 動                          | 中長期國外借款                           | 一、經央行核准兌換成新台幣供各項中、長期投資使用者，無額度限制。<br>二、逕自引進國外中長期資金並依規定申報外債者，其結售部分限制利用額度結售；還本付息結購部分無額限制。   |                |             |  |

|  |  | 其他       | 限利用額度結匯*  | 限利用額度結匯** | 限利用額度結售* | 限利用額度結售** |
|--|--|----------|---|-----------|----------|-----------|
|  |  | 貨幣機構資本交易 | 外匯資金可自由運用，惟<br>綜合部位：由銀行自訂部位限額經董事會(或其國外總行)核定後，洽經央行同意後實施(衍生性金融商品部位限額不宜高於總部之三分之一)。 |           |          |           |
|  |  | 非居民      | 一、投資證券：其匯入資金之淨額得超過規定投資國內證券之限額。<br>二、投資以外之用途：每筆未逾十萬美元得自由結匯、外國金融機構不得以匯入款結售。       |           |          |           |

註：\* 全年累計結售或結購金額不得超過五千萬美元 \*\* 全年累計結售或結購金額不得超過五百萬美元

資料來源：中央銀行季刊 第二十一卷第四期 及第二十二卷第四期

### 3.4 銀行及證券業

#### 銀行業

近年，台灣銀行業面對貸款增長持續減少、呆壞帳率增加、政府強迫銀行對問題企業紓困、鬆散金融監管機制等，已引起島內外的關注。亞洲金融風暴令銀行體系的問題逐步浮現，但政府似乎避免劇烈改革。

台灣銀行法從銀行營業時間，以致業務範圍都作具體限制，基本精神是不可經營未獲中央銀行或主管機構批准的業務。正如其他發展中國家或地區一樣，對外國金融機構，政府實施了較多的限制，包括開設分行及業務限制。過於嚴格的規限，已令外資銀行無法快速發展，外資銀行從分行數目、存款及貸款佔台灣銀行體系的比例少於4%。

台灣企業在中國內地投資累計近 45,705 項目，投資額接近 252.92 億美元，兩地之間的貿易佔台灣貿易額約 11%<sup>6</sup>。政府限制本土銀行在中國內地設立分行，也限制與中國內地銀行的直接商業活動。銀行無法跟隨客戶往中國內地開設分行，業務只能透過第三地分行進行。這

<sup>6</sup> 截止 2000 年 9 月數字。



不單無法吸引外資銀行在台灣成立地區總部，而且，將本土銀行具競爭優勢的業務拱手讓予其他國家及地區的銀行。

政府常要求銀行繼續支持無力償債及與政府有聯系的企業集團，以避免這些企業面臨破產；也要求銀行成立基金解救夕陽工業的公司，以避免這些行業劇烈的調整。此外，政府爲了刺激疲弱的股市，經常要求銀行運用資金入市。銀行本身也非常熱衷參與股票市場的投機活動及借貸，令銀行在股票市場投入的資金比重過多。

金融機構各項逾期放款創下歷史新高紀錄，2001年第一季達6.84%。逾期貸款只指六個月以上未還的貸款，尙未包括政府要求銀行支持的貸款。外資銀行對呆壞帳已作充足的撥備，因此，呆壞帳無損銀行的穩健。但公營及民營銀行呆壞帳撥備嚴重不足，其中公營銀行及基層金融機構尤甚。金融機構呆壞帳處理不符審慎銀行經營的原則是導致銀行面對困境的原因之一。如何清理呆壞帳是現時最受關注的議題。

各地銀行重整，減少銀行家數、合併成爲改革的主要手段之一。金融機構合併法賦予政府強制合併體質不佳的金融機構，特別是那些負債大於資產、瀕臨倒閉危機的金融機構，以免發生小型金融風暴。政府由於擁有主要銀行控制股權，無可避免取代市場機能，成爲銀行合併發動機。財政部要求12家公營行庫合併成6家。商業原則主導合併可以紓解經營惡化的問題，合併會引發裁員，發揮規模經濟效應；但政府行政主導的合併，卻缺乏這些好處。例如財政部在宣布一銀、大安與泛亞銀行合併時保證不會裁員及業務重整。

在制度上，有三組監理人員負責銀行監管工作，分別是財政部金融局、中央銀行金融檢查處及中央存款保險公司，各單位的監管標準不一。此外，各縣、市政府係爲主管各基層金融機構的地方主管機關。爲了改善金融機構監管鬆散的情況，政府已開始考慮將金融業監管法定責任統一，成立一個向行政院院長負責的金融監督管理委員會。這是一個良好的開始，但卻非問題核心。

從要求銀行配合政府政策，以致鬆散銀行監管，都反映銀行業尙欠缺一個有效率的市場機制。金融主管機關一方面要求銀行注意資產品質、謹慎放款，但同時又要求銀行不要緊縮銀根、協助紓困。這常是政策與金融監理的矛盾。政府干預<sup>7</sup>與審慎的銀行監管是不能兩

---

<sup>7</sup> 根據巴塞爾銀行監督管理委員會(Basle Committee on Banking Supervision)在

全，這例子部份解釋了為何台灣無法建立一個有效的銀行監管系統。公營銀行民營化的過程緩慢，制度性因素容許政府對銀行運作及業務進行實質干預。此外，過多善意目標的法律為政府的介入提供了法律的基礎，也削弱了政府作為維持市場紀律的目的。

## 證券市場

資產價格變動所產生的財富效應引起台灣政府的關注。政府出於善意的目的——維持資本市場及其他市場穩定，2000年初制定了「國家金融安定基金設置及管理條例」。基金可運用資金總額為新台幣五千億元，主要用作買賣有價證券及進行期貨交易。通過法例意味干預資本市場，已成另一項台灣常規及依法行事的政府任務。政府不從維持紀律角度去加強上市公司監管、披露資料等，建立有效的自然調節機制。而選擇建立常規架構，直接參與市場買賣，干擾資本市場的自然調節機能，這是台灣資本市場發展最大的潛在威脅。

為了穩定股市，近年財政部推出了多項措施，其中包括放寬外資投資比率、縮小股價跌幅限制及呼籲授信機構應按市場資金供需，適度反映股票融資利率等。放寬外資投資比率對股票市場有正面影響，但金融市場對外資重重的關卡，也非單獨改變一、二個規則的可解決，外匯管理關於證券買賣的規定對市場影響最為深遠。但限制股價跌幅及呼籲授信機構降低貸款利率，這些行動對市場機制運作有負面影響。

正如銀行業務一樣，政府仍禁止證券業涉足與內地有關的業務。例如2001年4月財政部修正證券投資顧問事業辦理外國有價證券投資推介顧問業務，不得涉及中國內地證券市場、及在香港或澳門證券交易市場由中國內地地區政府、公司直接或間接持有股權達百分之三十五以上之公司所發行之有價證券。規限投資地區不單限制了台灣本土證券業務發展，也使有興趣投資這些地區股票的民眾或企業將資金調離台灣，去實現他們投資的意欲。這些規定在政治可能有些合理，但在經濟角度則是愚蠢及無法有效實行的。

### 3.5 勞工政策

---

1999年出版的銀行業監管原則(Core Principles)，其中第一項原則是談及監管機構運作必須獨立及不受政府及有關部門的行政干預。

面對失業率不斷上升，採取外勞緊縮方案成爲了解決失業問題的措施之一。但是，外勞緊縮方案未必治本。隨著台灣經濟發展，生產中心將繼續外移往低成本的地區，協助低技術勞工在技能方面升級，使台灣生產或提供高增值的產品及服務，才是根本之道。除了對輸入低技術勞工有配額限制外，台灣政府基本上對優才及專才留台工作限制較少，近年工作簽證及在台灣居留的政策更有所放寬。爲了促進經濟成長，台灣產業的出路在於生產或提供高增值產品及服務，勉強將低增值的產品及服務留在台灣，只會令台灣失去競爭優勢，無法踏上更高的台階。政府應主動地實施鼓勵及吸外人材的措施，配合台灣邁向高增值發展的需要，才能確保經濟的持續增長。

Fraser 經濟自由綜合指數中，徵兵制度是(II)經濟結構及利用市場其中一項因素。強制性徵兵制度剝奪了個人在勞動力市場中提供服務獲取最高收益的機會。本質上，這制度限制了個人提供勞力服務的產權，因而對經濟自由有損。台灣一直實行強制性徵兵制度，這因素評分一向爲零。2000 年初實施替代役，役齡男子除兵役外，還可選擇於政府機關擔任輔助性工作，履行公共事務或其他社會服務。這是台灣役政制度的重要改變，它增加了兵役制度的靈活性。全面採用市場機制的徵兵制度，使台灣人力資源運用得更有效率，這將是台灣役政制度未來需要思考的方向。

#### **4. 結語**

國際勞動力分工創造了一個嶄新分權及跨國規模的生產組織模式，導致全球性城市網絡的興起。廣義上，全球性城市是那些進行全球經濟決策的城市，它透過本身及網絡城市肩負越來越多責任，包括進行重要的經濟決策，如全球性人力資本及金融資本的分配；透過投資影響世界各國政府政策；吸引全球企業、國際組織及文化機構等。

全球化城市網絡反過來也會影響生產組織及產品和服務市場。在全球化城市網絡的跨國企業，可以直接在全世界各處設置工廠及辦事處。吸引這些跨國企業投資，對於一個地區的經濟發展尤爲重要。總括而言，全球化城市的特質是一個地方能成爲人、資本及知識交匯點，並成爲運用及分配全球或地區各項經濟資源的指揮中心。

當跨國企業將地區總部設置在全球化的城市時，銀行及金融機構通常跟隨顧客而來，它們會在該處設立分支機構，這加速了金融業全球化的趨勢。金融市場國際化起源於戰後的歐洲，而現時藉著國際勞動力分工更席捲全球。科技的突破已創造了一個整合的全球性金融市

場，即時的資訊流通使市場更具效率及更多競爭。此外，七十年代及八十年代許多國家或地區對金融業放寬管制及自由化，也是逐步走向全球化的因素。放寬管制導致全球單一金融市場的出現。若一個地區希望參與國際性或地區性業務，它們就不可能單獨隔離地規管當地金融市場，而必須符合國際化的標準。全球化金融市場令借款人及投資者無論身處何地，皆可籌集最便宜資金、分散投資組合及尋找新的投資機會。

六十年代台灣政府致力改革，保障私有產權、建立法律系統保障、改革銀行及金融系統、穩定稅制、將官地予私人發展、及允許自由市場擴展，這些措施奠定了台灣成為亞洲高速增長的四小龍之一。台灣政府也深知自由化及國際化對本土發展的重要性。1994 年台灣定位為亞太營運中心，放寬經濟上種種的管制。但這計劃採納的措施，未能顯著增加台灣經濟自由。從表二及表三可見，自 1995 年 Fraser 經濟自由綜合指數最多只是平穩，Heritage 經濟自由指數甚至有下跌趨勢。台灣政府對經濟干預增多，利用自由市場運作程度仍低是令量度經濟自由度指數無法改善的主要原因。

台灣金融業正面對最嚴峻的考驗。近年，台灣銀行業自由化只停留在減少對業務限制範圍，但缺乏最重要的改變—政府完全退出商業銀行領域、將公營商業銀行股權全部出售、減少政治干預銀行體系運作、及簡化與金融有關的法例與行政架構。只有把政府角色局限於維持紀律職能，審慎的金融監管架構及健全的市場才有望建立。

政府出於善意的目的—維持資本市場及其他市場穩定，近年更制訂相關的法律及實施股價最大跌幅限制等措施。這些行動嚴重損害了證券市場的自然調節機制。正如銀行業一樣，政府必須參考國際監管方法：保持監管者角色，而不應作為參與者。無效率的資金分配機制對台灣經濟發展已造成不可彌補的傷害，及時矯正是唯一途徑。

規範政府行為是經濟自由重要組成之一。台灣談自由化、放寬管制及加強市場機制的時間不短，但在規範政府行為，加強市場自然調節機制落墨不多，使台灣經濟自由度近十年沒有顯著的改善。台灣在開放市場方面確進行了許多的努力，但退出生產性領域的過程緩慢，公營企業的參與仍是令市場機制無法有效運作的主因。大規模出售公營企業，減少公營部門規模，將可增加經濟自由及效率。而且，面對龐大的政府債務及每年千多億台幣的利息支出，政府實在有必要加快出售國營企業，改善中央政府的財政狀況。否則，中央政府財政持續

結構性赤字無法解決，稅率將有上升壓力，對吸引企業在台灣成立地區總部有負面影響。

爲了保持經濟長期持續發展，自由化、放寬管制及加強市場機制已成爲許多國家或地區制訂政策的目標。誰能成爲全球化城市網絡的一員，及確保經濟可持續增長，成敗將取決於哪些政策制訂者具魄力實施有效措施，擴大商品、服務、資金、人材及知識的自由流動，並將政府的角色局限在適當的範圍，而非流於空談。

## 附件一：各級政府收支淨額、一般政府收支淨額及公營部門收支淨額

近年，台灣公共財政會計制度進行了一些改變，包括：(1)更改財政年度，1999/00 年度由 1998 年 7 月至 2000 年 12 月，以後財政年度以年曆計算；(2)1999/00 年度成立中央債券基金，各級政府收入淨額不包括債券及借貸收入，各級政府支出淨額不包括政府債券還本支出；(3)1999/00 年度起，上一年度結餘也不包括在各級政府收入淨額內。這些改變令各級政府收入及支出淨額可更好地反映赤字；(4)1999/00 年度起，台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例規定，將原台灣省所屬事業 25 個附屬單位預算納入中央政府預算編制內。

爲了更好地理解過去十多年變化，根據以下定義調整以往與政府有關的收支數據：-

### 傳統政府部門開支：

#### 1999/00 年度以前

各級政府收入淨額 = 各級政府收入淨額\* — 公債及借款收入  
— 以前年度結餘

各級政府支出淨額 = 各級政府支出淨額\* — 公債還本支出

#### 1999/00 年度以後

各級政府收入淨額 = 各級政府支出淨額\*

各級政府支出淨額 = 各級政府支出淨額\* + 中央政府債務基金(利息支出)

\*財政統計年報公布的數據。

### 狹義政府收支估計：

一般政府收入淨額 = 各級政府收入淨額 + 非營業循環基金收入<sup>1</sup>  
+ 中央健康保險局收入<sup>2</sup> (1994/95 年後)

+ 勞工保險局收入<sup>2</sup> (1996/97 年後)

一般政府支出淨額 = 各級政府支出淨額 + 非營業循環基金支出<sup>1</sup>  
+ 中央健康保險局支出<sup>2</sup> (1994/95 年後)

+ 勞工保險局開支<sup>2</sup> (1996/97 年後)

<sup>1</sup> 只包括中央政府設立的非營業循環基金，地方政府設立的非營業循環基金未包括在內。1999/00 年度起，台灣省府的非營業循環基金納入中央政府帳目內。

<sup>2</sup> 扣除中央政府補助金。

### 廣義政府收支估計：

公營部門收入淨額 = 一般政府收入淨額 + 國營企業(營業基金)收入<sup>3</sup>

公營部門支出淨額 = 一般政府支出淨額 + 國營企業(營業基金)支出<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 只包括中央政府所屬的股權超過 50% 的國營企業；1999/00 年後台灣省政府所屬股權超過 50% 的國營企業也包括在中央政府帳目中。爲了避免重覆計算，收支扣除了國營企業付予政府的稅款及紅利。

由於缺乏完整地方政府非營業基金及所屬國營企業的數據，因此，以上一般政府收支淨額及公營部門收支淨額估計將低估公營部門對台灣經濟的影響。

## 參考資料

1. *Economic Freedom of the World 1975-1995*, The Fraser Institute
2. *Economic Freedom of the World 2000 Annual Report*, The Fraser Institute
3. *Economic Freedom of the World 2001 Annual Report*, The Fraser Institute
4. Milton Friedman(1962), "Capitalism and Freedom", *Freedom Democracy and Economic Welfare*, The Fraser Institute
5. *1996 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation
6. *1997 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and the Wall Street Journal
7. *2000 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and the Wall Street Journal
8. *2001 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and the Wall Street Journal
9. 中華民國台灣地區金融統計月報，中央銀行
10. 中華民國台灣地區公民營企業資金狀況調查結果報告，中央銀行，民國八十八年
11. 財政統計年報 1998 及 1999 年，行政院財政部
12. 中華民國九十年度中央政府總預算案，行政院主計部
13. 兩岸經濟統計月報，台灣經濟研究院編撰，民國八十九年十月