

第二章 文獻回顧

第一節 制度變遷理論

Lance Davis 和 Douglass C. North (1971) 指出制度的創新是美國經濟成長的主因。在已有的制度下，當獲利機會不能被充分利用時，就是制度改變的時機。成功的制度改變是透過財產權的重新安排而降低交易成本。美國的歷史經驗顯示，成功的制度改變能提高效率促進成長。

North 和 Robert Paul Thomas (1973) 將制度分析的架構運用到 10 到 18 世紀間歐洲的歷史。他們比較英、法、荷蘭與西班牙等國經濟發展的過程，指出各個社會的資源豐寡雖然會影響經濟成長，但有效率的組織才是長期經濟成長的關鍵。有效率的組織才能造就出有利於成長的制度與財產權，並且在條件改變時順利促成制度的變動。相對於荷蘭與英國的成功，法國與西班牙的失敗顯示，健全的財產權制度得來不易。由於集體行動會遭遇組織方面的困難，私人或自願團體所能達成的制度改變有一定的侷限。因此，政府的強制力量在調和公私利益差距上發揮了功能。但當政府力量未受節制時，往往成為破壞財產權的主因。此分析不但解釋了 17、18 世紀歐洲國家經濟的消長，也指出了後來政治發展的歷史根源。

North (1981) 建構了一套解釋歷史的制度理論。他指出，分析歷史的一般性架構應該具備多種理論互相配合，包括人口變動理論、知識成長理論，以及制度理論。他所提出的制度架構，除了包括財產權及經濟組織之外，還考慮了政府理論及意識形態的影響。政府在歷史上所扮演的矛盾角色，正如他所指出「政府之存在對經濟成長是必要的，然而政府又是人為造成經濟衰敗的來源」，因此，分析政府行為及其所受的限制是了解財產權如何形成的必要步驟。在他的模型中，政府是以擴大其掌握的資源為目的，建立和執行財產權是它的行動工具。政府的作法受限於交易成本和來自內外的競爭。因此，如何建立能促成政府與人民合作、或產生限制政府的破壞能力的機能，乃是近代產生成功制度的關鍵。

然而，考慮集體行動必然涉及政府行為和意識形態，但在處理制度變動的起始條件和過程上仍有限制。因為制度的變動必然發生在原來的制度之上，變動的過程須視參與者的觀念和預期而定，因此究竟起始的制度是什麼？變動的過程是如何形成的？都仍是未獲解答的問題。(劉瑞華，1994)

North (1990) 更深入制度的本質及制度變遷的特性，他指出制度結構分為正式限制 (formal rules)、非正式限制 (informal constraints) 與執行 (enforcement)，各自受不同的程序所決定。決定制度的程序是要限制人類的行為，以降低不確定性和促成合作。在這樣的制度結構下，改變正式限制的外力往往不能立即調整非正式限制，而執行的優劣又取決於組織結構和誘因，所以制度變動中的常與變，以及變的效果皆有脈絡可循。並且由於制度改變時組織行為和訊息學習的互動往往會左右演變的程序，以致於有些事件的影響會形成自我加強的效果，使制度改

變的過程受制於特定的路徑。這種 path dependence 性質在制度變動的觀點之下，更能清楚地解釋歷史過程的關鍵和轉捩點，以及說明歷史背景的重要。

第二節 路徑相依 (path dependence)

路徑相依的思想最早見於 80 年代 Paul A. David 對打字機史的研究。他認為，QWERTY 鍵盤之所以能在市場上取得壓倒性勝利，不是因為它最好，而是因為它最早。打字員習慣了 QWERTY 鍵盤的使用方式，日後就算出現了性能更好的鍵盤，也無法取代早期打字員普遍使用的 QWERTY 鍵盤，這種情況被稱為路徑相依。

Paul A. David (1985) 試圖解釋何以英文打字機鍵盤上特殊字母的排列成為標準化並且歷久不變，並且解釋何種機緣巧合使得這個結果即使在面對其他更有效率的代替模式時，仍維持不墜。窄軌火車延續至今、交流電勝過直流電，以及汽油引擎車輛淘汰蒸汽引擎車輛，都會被用來說明技術逐步變動的特殊現實。那是指一旦踏上某一特定的軌道，技術變動的逐步過程會使一種技術淘汰另一種，即使最終這種技術路徑比被放棄的其他路徑後來該有的結果更無效率 (North, 1990)。

W. Brian Arthur (1989) 的路徑相依理論有四種自我加強機制：(1) 巨大的裝置或固定成本，單位成本隨產量增加而下降；(2) 學習效果 (learning effects)，那會改進產品或因產品更普及而降低成本；(3) 協調效果 (coordination effects)，好處在於易與其他採取類似行動的人進行合作；(4) 調整預期 (adaptive expectations)，當其在市場上普及性增加後人們信心會加強，認為它將更普及。

這些自我加強機制將會造成四種結果：(1) 多項均衡 (multiple equilibria)，解決辦法似乎很多，但都無法確定結果；(2) 可能無效率 (possible inefficiencies)，因為運氣不好而無法吸引人，使本來較好的技術遭到淘汰，(3) 鎖進 (lock-in)，結果一旦達成就無法撤出；(4) 路徑相依，小事件和機運環境能決定結局，而且結局一旦出現，將會導致一條特定的路徑。

我們能夠延伸這種技術變遷的論點到制度變遷上嗎？1990 年，Douglass C. North 提出並回答了這個問題。Arthur 處理的是競爭市場，技術之間彼此競爭，也都擁有報酬遞增的性質。但 North 認為，技術之間的競爭只是間接的，真正進行直接競爭的，是運用這些競爭技術的組織。競爭結果除了反映技術本身的特點外，也可能反映組織能力的差異，這便是 North 將技術變遷的路徑相依延伸到制度變遷上所建立的制度模型：一旦某種制度得以確立，由於存在著報酬遞增和沉沒成本，使得後來的發展將沿著此一確立的方向慣性行進，即使替代性制度安排可能更有效率，也無法扭轉此一情勢。亦即，小事件和偶然的情況會將制度演進引入特定的路徑，而儘管初始條件也許相同，但經由不同的路徑，最後會導致完全不同的結果：一者是良性循環，一者是被鎖定在一種無效率的狀態。

有兩種力量會影響制度變遷的路線：一種是報酬遞增，另一種交易成本龐大的不完全市場。當制度完全新創之時，有很大的初建成本，顯著的學習效果將會

在制度架構之下所產生的組織中發生。經由與其他組織的接觸，以及間接靠著政治體系裡的投資輔助，協調效果會直接產生。而調整預期則來自於一種特定制度的契約更加普及，會減低規則是否長存的不確定性。簡言之，制度結構裡互相依存的網路會產生報酬遞增的現象。

有了報酬遞增，制度就有作用並決定長期經濟體系的路徑。但這還不能斷定長期路徑是否有效率。North 認為，只要其中的市場是競爭的，或大致接近零交易成本的模型，則長期的路徑就是有效率的。反之，如果市場不完全、訊息回饋只是片段的，或交易成本顯著，則行為人的主觀模型將在不完全回饋和意識形態的雙重影響之下決定路徑，分歧的路徑和持續低落的成果也都會出現。

技術變動與制度變動兩者皆顯露了路徑相依的特點。North 認為，報酬遞增是其中不可或缺的主要成分。而技術與制度的報酬遞增從何而來呢？其實這意味著一種互補性的觀點。打字員之於打字機，採用某種特定技術的組織之於技術本身，都存在著不可割裂的互補關係。正因為這樣的互補關係，使更有效率的替代性技術或制度無法被採行或被淘汰，從而影響長期發展的路徑。

第三節 亞太營運中心計畫之原則與作法

1.基本精神¹：

- (1) 自由化－鬆綁法令，解除政府管制（De-regulation），釋放民間活力。
- (2) 國際化－修改我國法令規章，以符合國際規範；對外國人投資提供國民待遇，以促進資源流通。

2.計畫目標：提升台灣經濟自由化、國際化的程度，促使國內外人員、貨品、勞務、資金及資訊能夠便捷地流通，藉以發揮台灣在亞太地區以及兩岸的經濟樞紐地位，吸引跨國企業並鼓勵本國企業以台灣作為投資及經營東亞市場之根據地。

3.基本原則

- (1) 以競爭政策為主，產業政策為輔。
- (2) 以興利為主，防弊為輔。
- (3) 調整政府職能，由經營者與管理者雙重角色，轉變為單純管理者，並鼓勵

¹ 1995 年 10 月，經建會與亞太營運協調服務中心送立法院的第一階段立法審議參考資料裡，明確將計畫中所謂的「經濟自由化」定義為：(1) 尊重市場機能：國際市場之競爭與日俱增，為確保我國經濟長期成長，必須揚棄過去一味保護本國產業之手段，由充分發揮市場機能及活絡生產要素之供給面著手。(2) 去除不必要之干預：現今之經濟環境充滿不確定性，民間企業家敏銳的決策及判斷力才能掌握最佳商機，因而過去政府為保護國內經濟發展所採取之干預態度，應隨國際經濟之變遷有所調整。(3) 建立開放及公平的競爭環境：所謂開放，乃是使國內外人員、貨品、勞務、資金及資訊能便捷且自由流通，或將其限制減到最低；所謂公平，乃是使所有國內外業者及投資者均享有同樣之經營條件或投資機會。(4) 行政措施透明化。至於計畫中所謂的「國際化」，則專指「建立符合國際規範的投資環境」，包括修正營業稅法免除新種金融等之營業稅、修正證券交易稅條例改善本國公司債與金融債券交易成本過高之情形、修正僑外投資負面表列、放寬外人投資股權限制及結匯限制等等。當然這其中有許多部份和自由化是相互重疊的，但最終目的只有一個：針對國際主要跨國企業，有志於以台灣為根據地，進軍亞太市場或提升營運規模者，進行爭取。

民間參與。

(4) 提升行政效率，以核備制取代審核制，並提供客戶為導向之全方位服務。

(5) 追求政策透明化，明示政府責任範圍。

4.計畫內容

(1) 總體經濟調整－經濟自由化，促成市場機能之運作，除去政府在經濟活動中不當或不必要之干預，以透明化之方式，建立開放且公平之競爭環境。

主要作法如下：

- ◆ 調降關稅：調降的幅度在於符合國際標準及區域趨勢，以加強競爭實力。此外，過去為執行產業政策，常以國內無產製作為開放市場或調降關稅的考量因素，今後將以公平開放的競爭政策取代產業保護政策。
- ◆ 外匯自由化：過去基於發展產業及穩定金融等考量，對外匯採取管制措施，若欲運用外匯存底發展成為區域金融中心，該措施反而成為一種障礙。任何區域金融中心的必要條件，在於外匯管制之放寬而允許資金自由進出，故我國外匯制度短期內應改採「原則自由，例外管理」之制度。
- ◆ 簡化外國人來台工作之申請與管理：對於外人之工作許可、簽證、居留、出境登記、重出境等主管分權制度，朝向單一機構、單一法規之方向統籌管轄，使人員進出更自由；同時藉由國際人才交流，帶入更多資金技術及高品質的服務觀念。
- ◆ 改進通關作業：延長海關作業時間，改進通關作業流程、加強自動化通關，以配合企業需求。

(2) 推動六大專業營運中心

- ◆ 製造中心：以既有的製造業為基礎，以智慧取向，高附加價值產品的生產行銷為重心，將台灣建設成為「科技島」。目標如下：
 - －鼓勵民間參與智慧型工業園區的開發與經營，集結民間資源，整合上、下游週邊產業，共同推動高科技產業之投資與發展。
 - －在加工出口區設置倉儲轉運專區，結合製造、海運、空運中心的發展，調整加工出口區功能。
 - －促使中山科學研究院轉型，以國防科技協助產業發展，以民間企業參與國防建設。
 - －開放獨占性市場或產品進口，例如：電業、油業、糖業、鹽業等應儘速開放，藉競爭法則，調整市場供需機能。
- ◆ 海運中心
 - －推動港埠民營化：高雄港在天然條件及地理位置上，均足以傲視亞太。然而，近年高雄港貨櫃轉運量的世界排名下滑，貨櫃運輸量不及新加坡、香港的一半，主要原因之一，即因現行公營港埠管理缺乏效率、裝卸時間過長增加成本，使得業者裹足不前。故推動港埠民營化，發展境外轉運業務，提高服務品質及效率，使高雄港重拾優勢。
 - －儘速解決港埠碼頭工人問題。釐清管理權責，解決工會及工人雇用問題，

在未來擴建新設施時，准由業者自行雇用碼頭工人，以提高港埠服務品質。

◆ 空運中心

- 航空民營化：未來我國航空站之經營及衍生服務，如地勤、倉儲、空廚、停車、商店等，將儘速開放民間參與經營。
- 發展整合性快遞服務業：於中正機場規劃設置專區，引進整合性航空快遞服務業，在我國設置貨物轉運中心，並進而帶動倉儲、運輸等國際快速物流業的發展。
- 規劃航空城：結合中正機場週邊之都市計畫，規劃桃園成為航空城，提供短期旅遊、住宿、會議及轉運旅客服務，以繁榮地方發展。

◆ 電信中心

- 分三階段開放電信市場，允許國內外業者加入電信事業之經營，並取消分類、分業之限制，推動「國家資訊通信基本建設」工作。
- 檢討「電信法」、「中華電信股份有限公司條例」及「交通部電信總局組織條例」等電信三法草案，於立法院推動完成立法，並依時間表完成改制工作。

◆ 金融中心

- 儘速解除外匯管制：我國相對於鄰近地區，除香港、新加坡外，與馬來西亞、泰國相較，仍保有多項外匯管制措施，可進一步放寬。
- 減低資金成本：修改營業稅法、證券交易稅條例等法規，降低金融市場交易成本；對募集資金之行爲從實體審查改以資訊充分揭露爲審核原則，便利業者取得資金。
- 加速金融機構之民營化：公營行庫占我國金融市場比重高達 70%，然礙於體制，公營行庫在回應市場需求、開拓國際市場上，態度仍可更多積極。根本解決之道，在於推動公營行庫民營化、企業化。
- 加強監理：我國金融管理制度著重靜態、事前管制，而未落實動態之金融檢查、內部稽核制度，容易造成人謀不臧，在推動開放措施時應同時加強督管。

◆ 媒體中心：

- 將媒體產業納入產業升級條例等法規。
- 檢討修正廣播、電視、有線電視、出版等相關法規，去除對於媒體自由化、國際化發展之不當限制。

5.推動時程

(1) 第一階段：1995-1997.6.30

加速經濟體質的改善，厚植發展營運中心的條件，並在既有基礎上先推動立即可行的小規模專業營運中心。

(2) 第二階段：1997.6.30-2000

因應九七後之情勢，擴大各專業營運中心之規模，並進行全面性的經濟結構調整。

(3) 第三階段：2000-2005

藉經濟的全面自由化，配合大型建設的完成，鞏固亞太營運中心的地位，拓展台灣經濟領域，發展台灣成為完整的「自由貿易區」。

6. 區位選擇

- ◆ 建設營運中心係以整個台灣地區之經濟發展作考量，因此，各地區皆可因地制宜發展具特色的營運中心。
- ◆ 部分專業營運中心性質特殊，如海運及空運中心須國際港口及機場之配合，故有地點之考量。
- ◆ 部分專業營運中心，如製造中心及媒體中心將選擇適當地點規劃專業園區，俾集中資源及人力，突破瓶頸，加速發展。

