

自由貿易經濟特區對高雄產業
的衝擊影響評估

中華民國108年7月30日

壹、前言

二次世界大戰結束前，盟國(Allied Countries)於1944年在美國的布列敦森林市(Bretton Woods)商討戰後經濟重建的新秩序。為促進及維持國際貿易的秩序，原擬成立國際貿易組織(International Trade Organization, ITO)，但由於美國國會的反對，導致ITO未能順利成立。為了建立ITO過程中所進行的談判、貿易自由化的承諾以及國際貿易規則，也催生了關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)的誕生。

GATT由1947年的日內瓦(Geneva)回合開始至1994年的烏拉圭(Uruguay)回合結束，共計八回談判，多達125個國家參與。同時，在1994年第八回合的多邊談判中，決議為GATT建立一個新組織，並取名為世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)。WTO於1995年1月成立，並承繼過去GATT所達成的協議內容及貿易規則。

然而，自2001年起的杜哈(Doha)回合談判並不順利，主要是多邊談判下，各國在部分貿易議題上存有歧見，因而使得談判破局。在多邊自由化不易達成的情況下，世界各國的貿易談判轉而以區域貿易協定(regional trade arrangement, RTA)的簽署，以強化彼此的經貿關係。依據WTO秘書處統計，至2018年底累計通知的RTAs (cumulative notifications of RTAs in force)有467個，累計生效的RTAs(cumulative number of Physical RTAs in force)有291個。

美國雖是多邊主義的支持者，但在簽署RTA的品質與數量上也相當可觀；同時，亞洲地區的日本、韓國、中國大陸與東協國家(ASEAN)也不惶多讓。台灣由於各種因素，導致對外簽署RTA受到牽制，雙邊協定進展有限。為促進台灣融入國際社會，吸引外國投資，促進經貿發展，避免台灣在區域貿易協定的浪潮下成為經濟輪幅(spoke)。執政當局也亟思如何透過法規綁，提升效率與各項配套措施，帶動台灣的經濟活力，並促進高雄地區的產業發展。

過去，台灣透過加工出口區、科學園區、自由貿易港區及農科園區等經濟特區來達到法規鬆綁、競爭力提升、投資吸引及就業創造等，據以提升產業競爭力，促進經濟成長。2012年中央政府提出「自由經濟示範區」

構想，並於2013年8月啟動，第一階段推動計畫由國發會規劃「六海一空一農技區」作為「示範區」範圍。此六海一空一農技區分別是：蘇澳港、基隆港、台北港、台中港、安平港、高雄港、桃園航空自由貿易港區，及屏東農業生物科技園區。開放產業為智慧運籌、國際醫療業、農業加值、金融服務業、教育創新等五項，但在第二階段的立法，則於2014年全面告終。

依據高雄市政府「高雄市政府爭取設置自由貿易經濟特區說帖」，認為高雄雖擁有海空雙港優勢，並以製造業為產業發展重點，惟在世界工廠崛起後，高雄製造業優勢不再，而新興產業的發展尚未能有效填補製造業缺口，加以近年人口成長趨緩，青年人需求之產業別工作機會不多，外有區域貿易協議形成，已逐漸限縮高雄產業發展空間，值此，應再次檢視高雄產業環境，提出新的經濟動能，引進高薪高值產業，促成金流、人流的引入，爰提出「自由貿易經濟特區」(下稱自由經貿特區)，藉此突破高雄產業發展困境。

有關於自由經濟特區對高雄的影響，由於目前政府立法、開放範圍與配套措施未明，並無法精確評估其實際影響程度。本研究由自由貿易特區內涵、國內外自由貿易港發展、高雄市在自由經濟示範區立法過程中的產業發展策略以及高雄市政府爭取設置自由貿易經濟特區說帖進行探討，並利用國發會過去所提有關高雄市政府擬發展產業的衝擊影響評估進行內容修正，提出自由貿易經濟特區對高雄產業衝擊的初步評估。

貳、自由貿易特區的內涵

為探討自由經濟貿易特區的內涵，本研究由國內現有各類經貿園區的內容與形態進行分析，以歸納出自由經濟貿易特區規劃所需有突破法令的特質。以期達到法規鬆綁、競爭力提升、投資吸引及就業創造等，據以提升產業競爭力，促進經濟成長的發展目標。

過去政府為了將國內整體產業環境朝向國際化逐步開放，而設置了各種不同功能的保稅區域。目前我國各類經貿園區依設置的目的可分為六大類：保稅倉庫、保稅工廠、加工出口區、科學園區、物流中心及農業園區等，以下分別說明之。

一、保稅倉庫

保稅倉庫是指經海關核准專門儲存保稅貨物的專用倉庫。根據通行的保稅制度要求，入境存入保稅倉庫的貨物可暫時免納進口稅款，免領進口許可證件，在海關規定的存儲期內復運出境或辦理正式進口手續。

進口貨物於提領前得申請海關存入保稅倉庫，在規定存倉期間內，原貨出口或重整後出口者，免稅。國產保稅貨物進儲保稅倉庫後，得依規定辦理除帳；供重整之國內貨物進儲保稅倉庫後，除已公告取消退稅之項目外，得於出口後依規定辦理沖退稅。存倉之貨物在規定存倉期間內，貨物所有人或倉單持有人得申請海關核准於倉庫範圍內整理、分類、分割、裝配或重裝。

保稅倉庫按其營運形態，可區分為(黃國田，2005)：

1. 政府公共保稅倉庫:由國家或政府有關部門如海關、社會團體所設立，可對所有人開放。

2. 企業公共保稅倉庫:個別企業經海關核准設立對外開放的保稅倉庫。
3. 企業自用保稅倉庫:專用於滿足特定進口人的生產或需要，多設於企業本身專用所屬的區域內，除海關監管權外，其設置地點不受限制「保稅倉庫設立及管理辦法」的多次修定，是政府為因應各種不同經貿環境，以能確實符合業者與時代需要，其設立條件、通關方式與管理模式，逐步鬆綁。茲擇其重要變革歸納為：
 - (1) 1969年首次公布的「保稅倉庫設立及管理辦法」保稅倉庫種類分為(1)普通保稅倉庫:儲存一般貨物(2)專用保稅倉庫:存放船用物品、造船用器材、礦物油、危險品等殊貨物。
 - (2) 1986年6月17日增列發貨中心保稅倉庫有關規定。緣為便利發展轉口貿易，開放存倉貨物得加以檢驗、測試的規定。
 - (3) 為因應國際分工趨勢及兩岸經貿發展，並強化保稅倉儲存及轉運功能，提升產品附加價值，於1996年1月8日發布實行「發貨中心保稅倉庫進儲未經公告准許間接進口之大陸地區原料及零組件監管要點」放寬對大陸物品的管制。
 - (4) 為利用風險管理機制代替人工監管政策，順應時代潮流，實施「自主管理」，於2001年12月30日公布「貨棧貨櫃集散站保稅倉庫及物流中心業者實施自主管理辦法」。
 - (5) 為配合全球運籌發展計畫，推動通關便捷化，簡化保稅倉庫通關程序及強化保稅營運功能，便利業者靈活調整其營業方式，於2003年6月27日大幅度修正「保稅倉庫設立及管理辦法」，將發貨中心保稅倉庫改稱為自用保稅倉庫，為完全存儲自行進口或自行向國內採購保稅貨物或供重整用貨物，同時必須具備符合自主管理的條件始得申請核准登記為自用保稅倉庫。申請設立保稅倉庫之條件亦較以往嚴格，需設置電腦及相關電腦連線設備，以電腦連線或電子資料傳輸方式處理貨物通關、帳務管理及貨物控管。從此，

過去的普通保稅倉庫、專用保倉庫及發貨中心保稅倉庫走入歷史。

二、保稅工廠

外銷品製造廠商，得經海關核准登記為海關管理保稅工廠，其進口原料存入保稅工廠製造或加工產品外銷者，得免徵關稅。保稅工廠所製造或加工之產品及依前項規定免徵關稅之原料，非經海關核准並按貨品出廠形態報關繳稅，不得出廠。

根據黃國田(2005)對保稅工廠的研究指出，1950年代台灣工商業尚在萌芽階段，島內缺乏天然資源，工業所需原料幾乎仰賴進口，關稅為當時政府的主要財政收入，採取關稅保護政策，關稅稅率偏高，導致進口原料成本價格高，工業製成品在國際市場上無法與他國競爭，出口困難，外匯短缺，又引來進口不易之惡性循環。政府為謀求經濟發展、拓展對外貿易，於是有自國外進口原料加工成品外銷，退還進口原料稅捐之構想海關保稅工廠初創時，因保稅工廠所進口的保稅物料屬未稅物品，亦無擔保，為確保國課，防杜逃漏稅捐及私運進入課稅區，海關對保稅工廠的管理採取從嚴政策：

1. 於保稅工廠成立後，海關即派員駐廠管理，同時定期或不定期派員赴廠實施稽核。
2. 保稅工廠自國外進口原料以保稅方式放行者，由進口地海關以保稅運輸工具加封或派員押運進廠，並由駐廠關員拆封監督保稅工廠點交進倉，登入原料帳，原料經加工為成品報運出口時，由駐廠關員查驗無訛後，以保稅運輸工具加封或押運之保稅運輸方式，運往出口地海關辦理出口手續。
3. 保稅工廠須分別設立保稅原料倉庫與成品倉庫，專供存儲保稅原料與加工完成品，並設置原料帳與成品帳，分別登載保稅原料進、出倉及

庫存情形，以及成品存入成品倉庫、出倉出口及庫存情形，原料及成品之進、出倉均須填具申請書經有關人員簽章後始可裝運進、出倉庫。

4. 保稅工廠須於海關接管新產品正式生產後1個月內，且產品尚未出口前編製產品單位用料清表，送請監管海關核定，以作為核銷保稅原料之依據。
5. 保稅工廠必須按月編製生產營運報告表，便利年度結算。
6. 由海關派員會同保稅工廠辦理年度盤存與結算。
7. 限制保稅原料進口後加工外銷期限。
8. 核准設立之保稅工廠應向海關出具常年保結，保證恪守有關法令，如有違法願受處分。

三、加工出口區

1966年我國成立第一個加工出口區：高雄加工出口區，肩負起「拓展對外貿易、吸引工業投資、引進最新技術與增加就業機會」四大目標(張世龍、王穆衡、陳一平，2006)。高雄加工區之建立，不僅是我國第一個加工出口區，也是世界上首創這一類型的加工出口區，是一兼具自由貿易區與工業區兩者優點的綜合園區。且高雄加工出口區成立後獲得國內外業者熱烈迴響，申請投資者踴躍，僅二年餘即超越原訂計畫目標，區內已呈現飽和狀態(80家投資廠商)。1968年繼續籌建楠梓加工出口區及臺中加工出口區。而加工出口區對於政府締造「臺灣經濟奇蹟」著有貢獻，但隨著勞工、土地成本上升，為推動行政院「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」，政府積極推動加工區之轉型，遂於1997年12月設置港口型倉儲轉運專區，開發位於臺中縣梧棲鎮、緊臨臺中港占地約177公頃的中港加工出口區，建構以市場及速度導向之倉儲轉運專區，迄今投資廠商已有20餘家。為加速加工出口區之轉型，1999年2月5日經濟部核定將興建完成之高雄臨海工業廣場交

由加工區管理處接管，並於同年8月22日更名為臨廣加工出口區；2000年12月高雄軟體科技園區動土，計畫成為高科技、高附加價值中心，並朝全球運籌的物流、行銷中心發展，提供南部地區最完善與先進之軟體研發環境。

黃國田(2005)研究認為加工出口區為國家於其國境內設置之特定免稅區域，亦即「境內關外」。通常設於鄰近國際港口或機場附近交通便利的地方，劃出一定區域範圍，建立廠房和倉庫等基礎設施，專供加工或裝配外銷產品的事業在區內設廠，及為區內外銷事業提供必要的倉儲、運輸、裝卸、包裝、修配等業務，准許區內廠商進口免徵關稅的原料與半製成品加工出口，海關於區內設立機構，對區內之保稅貨物進、出口實施封閉式監管。

張世龍、王穆衡、陳一平(2006)認為加工出口區成立初始，有效利用我國過剩的勞動力，並以租稅優惠與行政簡化的誘因，成功吸引日本及其他歐美國家來臺投資設廠，有效運用我國有限的籌碼，換取就業機會的創造、產業技術的學習與逐漸累積資本，而這些也是我國後來產業蓬勃發展的基礎，僅就加工出口區的投資環境簡述如下：

1. 手續簡便

加工出口區管理處受理各項行政程序(如申請投資、設立登記及輸出入等)均能簡便、簡化及放寬限制，以協助區內廠商掌握商機。如自主的倉儲運輸、便利的通關措施及帳冊管理，皆在使業者於貨品進出關時更為迅速便捷，創造無障礙之通關環境，以提昇區內廠商全球競爭能力。

2. 租稅優惠

全區為免稅區，於加工出口區投資設廠可享受的優惠包括：

(1) 關稅：區內事業自國外輸入之機器設備、原料、燃料、物料、半製

品、樣品及供貿易、倉儲業轉運用成品等均納入免稅範圍。

- (2) 貨物稅：區外廠商貨物稅係採出口退稅方式，加工出口區之事業則直接免徵貨物稅。
- (3) 契稅：取得加工出口區內新建之標準廠房或自管理處依法取得建築物之契稅免徵。
- (4) 營利事業所得稅：符合加工出口區設置管理條例第十四條規定從事轉運業務者，得按其轉運業務收入10%為營利事業所得額，課徵營利事業所得稅。
- (5) 營業稅：加工出口區之廠商均享有免徵營業稅之優惠措施。
- (6) 房屋稅：自用供生產之廠房部分，其營業房屋稅減半徵收，即稅率為1.5%。
- (7) 依「促進產業升級條例」規定，可申請認定屬新興重要策略性產業，適用五年免徵營利事業所得稅或股東投資抵減之租稅優惠；屬企業營運總部，適用免徵營利事業所得稅之租稅優惠。
- (8) 投資於自動化或防治污染設備及技術、或研究發展及人才培訓之支出，可申請抵減當年度營利事業所得稅。
- (9) 外國營利事業在我國境內設立分公司委託國內之營利事業，從事國際物流配銷中心業務，得申請適用免徵營利事業所得稅之優惠。

四、科學園區

科學園區是為了引進高級技術工業及科學技術人才，激勵國內工業技術之研究創新，並以促進高級工業技術之發展為目的所設置之經濟特區，其性質類似加工出口區，區內事業，以創設製造及研究發展高級技術工業產品之科學工業為主，其所進口自用機器設備免繳進口稅捐。(蕭惠蓮，2010)

我國第一個科學園區－新竹科學園區是國科會於1980年9月1日設立

後，工廠數量與就業人數已迅速增加，其已成為我國科技發展之基礎，並協助改變國內產業結構，維持經濟繁榮，更重要地，其使我國成為以高科技產業全球知名之國家。現有新竹科學工業園區、台南科學工業園區、台中科學工業園區，目前台灣以半導體代工產業為龍頭核心，管理機關為科學園區管理局，海關派駐單位提供貨物通關及監管服務。

科學園區的成功，基本上可歸因於園區提供較佳的投資設廠環境，廠商設廠所需的一切行政手續均可一次獲得解決，亦即「單一窗口(One-stop Operation)」的一元化服務管理模式，包括土地及廠房出租、五年免稅、股東抵減、進口機器設備免稅、保稅區機制、研發獎勵等，都是激勵產業投資的誘因，再加上我國資本市場漸趨完善，園區具備技術實力的高科技公司籌資管道較為順暢，因此吸引大批高科技業者進駐園區，形成我國獨具特色的高科技產業聚集地(交通部運輸研究所，2006)。

此外，園區擁有優越的地理區位條件，在交通上，它與國際機場及北部、中部港口均在二小時車程內，鄰近又有清大、交大、工研院及國家級實驗室等研究機構，一直是園區技術發展及人力資源的後盾，多年來與園區管理局及廠商形成產、官、學、研密切合作的架構。

且園區內相關配套設施完善，有中英雙語中小學、銀行、郵局、宿舍及運動休閒設施等，成功奠定了技術發展與吸引海內、外人才進駐的優勢。然而，隨著科學園區的迅速發展，廠商所需的土地、水電已不敷使用，而環保、交通及與地方的互動，目前也開始面臨瓶頸或問題，主要原因在於近幾年新竹科學園區擴張太快，相關的配套措施跟不上業者擴產的腳步所致，但科學園區管理局和廠商全力改善，雙方均投注大量經費及心力，並獲得相當的成效。

五、物流中心

物流中心是一個以規劃、實施及控制由原點至消費點之物料、在製品與成品有效流動為目的的整合中心，其活動包括顧客服務、需求預測、配發資訊、存貨控制、物料搬運、訂單處理、零件及服務支援、採購、包裝、廢棄物及容器回收、交通及運輸、倉儲等項目。經濟部商業司對物流中心定義為「凡從事將商品由製造商(或進口商)送到零售商的中間流通業者(行銷中間機構)、具有連結上游製造業至下游消費業者、滿足多樣少量的市場需求、縮短流通通路及降低流通成本等關鍵性機能者」。

研究認為物流業的發展由於因應產品國際化，資金國際化，採購國際化及原物料國際化的趨勢下，專業物流提供者，並非只單純的貨品承攬運輸，亦因全球供應鏈觀念與整合性物流的演化，在全球供應鏈主軸下，物流的角色定位益形重要。因為如此複雜的結構流程，勢必需要由一整合物流各項功能的組織來統合并提供全球化企業之物流作業需求，而整合及管理這類型系統的組織，即是專業物流提供者，亦為物流中心的主要功能。(吳欣瑩，2004)

經營保稅貨物倉儲、轉運及配送業務之保稅場所，其業者得向海關申請登記為物流中心。進口貨物進儲物流中心，得進行重整及簡單加工，原貨出口或重整及加工後出口者，免稅。以高雄陽明集團國際物流倉庫為例，高雄國際物流中心是台灣第一座整合國際運輸、國內配送、倉儲管理、流通加工等之全方位國際物流中心，於2002年10月取得「國際物流中心」執照，藉由「二十四小時受理通關作業」、「業者自主管理」、「海關不派員押運」、「進儲之貨物無存儲期間之限制」、「海關以風險管理理念降低查驗比率，簡化作業流程，加速通關」等特點，為國內外廠商提供良好之整體物流環境，以專屬的訂單管理、倉儲管理、多國配送、流通加工、

多國拆併櫃、海內外發貨中心、供應商庫存管理等專業服務。

隨著企業國際化與自由化腳步之邁進，傳統國家疆界逐漸消失，企業不再將國家視為個別獨立運作的區域，而是將企業內所有單位視為單一個體，將全球視為單一市場，在不同地區建立生產基地，向不同國家之供應商採購，並將產品行銷至世界各地(陳永昇，2010)。例如：目前已有許多國際企業在勞動與土地成本較低廉之東南亞與大陸等地，選擇供應商進行全球採購；或將生產基地移至當地，再將採購之產品銷往母國或行銷至全球市場。企業不論是在從事全球採購、全球分工生產、或是全球行銷，都牽涉國際間貨物之移動，進而對國際物流產生需求。

六、農業園區

為發展農業科技，引進農業科技人才，營造農業科技產業群聚，促進農業產業之轉型，以確保農業永續經營，政府主管機關經行政院核准，而設立農業園區，於園區內劃定保稅範圍，賦予園區事業保稅便利。保稅範圍內之園區事業以產品或勞務外銷者，其營業稅稅率為零，並免徵貨物稅。保稅範圍內將實行保稅貨品之加工、管理、自行點驗進出區、按月彙報、通關、產品內銷應辦補稅程序。

我國自2002年正式加入世界貿易組織(WTO)以來，農業受到進口農產品的競爭，傳統農業已漸失競爭力，當時即提出規劃農業生技園區之構想，為我國農業尋找一條新出路(黃國田，2005)。行政院農業委員會於是籌劃設置「屏東農業生物技術園區」，並於2003年10月12日正式揭牌運作。「農業生物科技園區」依2004年4月7頒布的「農業科技園區設置管理條例」規定，規劃成為兼具研發、產銷、加工及轉運功能，發展為高科技農業產業中心。有關「農業生物科技園區」的保稅規定，比照「科學工業園區設置管理條例」，自國外輸入自用機器、設備，原料、物料、燃料、半製品、

樣品及經核准兼營貿易之成品，免徵進口稅捐、貨物稅及營業稅，以及機器設備於輸入後5年內，以及原料、物料、燃料、半製品、樣品及經核准兼營貿易之成品輸往課稅區時，均應依進口貨品之規定，課徵進口稅捐、貨物稅及營業稅，園區事業之保稅貨品，因特殊原因，確實需暫存於課稅區時，應經管理局核准，並依關稅法有關規定向海關提供相當擔保後為之，其保稅貨品應於海關所定期限內運回。對於免徵稅捐之進口貨品，依關稅法有關規定辦理通關手續，無需辦理免徵、擔保、記帳及繳納保證金手續，園區事業輸出入貨品，依關稅法有關法令規定辦理進出口通關手續。同時行政院委農業委員會依據「農業科技園區設置管理條例」訂定「農業科技園區保稅業務管理辦法」，辦理農業園區保稅事項。台灣首座國家級農業生物科技園區設置於屏東，屬於台糖公司的海豐農場及太源農場兩處基地，共占地350公頃。為吸引企業進駐，首2年對進駐企業給予前3年「免租金」之優惠；未來有特殊貢獻者，可享減免土地租金最長達5年，進駐園區內劃設保稅區業者，可享免徵推廣貿易服務費及商港服務費等。

整體而言，上述園區加工製造作為其主要營運模式，缺乏結合貿易、通訊、科技、金融、及居住與休閒旅遊之功能。

表 2-3 我國經貿園區之功能與目的

保稅倉庫	經海關核准登記供存儲保稅貨物之倉庫為保稅倉庫。
保稅工廠	經海關核准登記為保稅工廠之外銷品製造廠，其所進口之原料，直接保稅進場，加工製成成品後全部外銷，得免徵進口關稅。自用事業之保稅工廠可申請作為國貨或洋貨的發貨中心。
加工出口區	由政府所劃定專供從事外銷產品加工、製造或裝配廠商使用之地區。區內設有管理處，負責廠房、倉儲等各項設備之籌劃、興建、工商登記、產品檢驗、進出口簽證及外匯管制，併由銀行、海關、稅務、郵電、及其他相關事業之分支單位集中辦公，以資配合。區內之產品不能內銷，但課稅區不能生產或有特殊需要者，經貿易主管機關核准後，得依法案成品課稅內銷。
科學園區	區內之設置與管理要點類似加工出口區。其設置之目的在於引進高科技及科技人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展。
物流中心	以規劃、實施及控制由原點至消費點之物料、在製品與成品有效流動為目的的整合中心
農業園區	為確保農業永續經營保稅範圍內之園區事業以產品或勞務外銷者，其營業稅稅率為零，並免徵貨物稅。

資料來源：本研究整理

參、自由貿易港區

一、自由貿易港區之定義

自由貿易港區(Free Trade Zone)，是指在某一特定區域內，無論是原料、零件、半成品或成品，均可自由進出；而在此區域內，貨物可以陳列、儲存、拆裝、改裝、加標籤、分類或與其他貨物混合加工、以便再轉運出口，政府均不徵收關稅，只在貨物離開自由貿易區運至國內其他課稅區域使用，才徵收關稅及採取進口管制措施，除了免除關稅外，有些自由貿易區還可減免所得稅。一般而言，自由貿易區對於貨物儲存在區內時間並無限制，因此經常有人將自由貿易區當作貨物的轉運場所。

楊清喬(2003)認為自由貿易港區的定義為泛指經由政府於港區附近劃定一特定範圍，區內貨物與人員可自由進出不受海關的管制，可免除種種繁複之行政手續，且企業可於區內進行裝卸、儲存、製造、加工、組裝等各種物流活動，創造自由流通的貿易環境以吸引外商投資與發展對外貿易的特別區域。

二、自由貿易港區之功能

胡滌生(2005)認為廣義的自由貿易港區是指用一定方式與本國國土隔開，不受海關手續和關稅納徵的區域，而狹義的自由港區則是指設在港區內與本國領土隔開，不受海關手續和關稅納徵的區域。而自由貿易港區(Free Trade Zone)一詞在國際間，依據設立的目的或功能的不同，就會有其不同的種類和名稱，但基本上其目的是一致的，就是希望貨物自由的流通，並創造出國家進出口之競爭力。

張璠(2002)、吳世錡(2004)、翁博志(2009)、陳永昇(2010)都提及自由貿

易區功能可分為五項：

(一)倉儲功能－爭取時效與商機

利用自由貿易區貨物進出口，不課徵關稅、不受進口配額限制、通關簡便、可縮短進倉時間、爭取商機、及區內低廉倉儲費用等之便利，吸引世界貨物來區內儲存，選擇適當時機銷售進入當地市場，或轉售至其他地區，獲致最高附加價值。

(二)轉運功能－發展轉口貿易

若無倉儲設施服務的便利，即無轉運業可言；而無轉運業務，倉儲業亦將大受影響，二者相輔相成，這兩種功能是自由貿易區最原始的商業功能，也是最主要的功能。由於自由貿易區內免徵進口稅捐，免除貨品進口再運出口等申請通關報驗手續的繁瑣，及具備區內低廉倉儲設施的便利等，將商品儲存、整理、分裝、加標籤、或改換標示，然後再予轉運，可以減少貨物運送的時間及資金的積壓，對國際貿易極有助益。

(三)工業性功能－吸引國外企業設廠投資

利用自由貿易區內機器、原料、零件等進口免徵關稅、所得稅、及其他稅賦之優惠，貨物及資金進出自由等良好的投資環境與條件，吸引外資至區內投資加工及製造等生產事業，增加就業機會並學習先進產業技術。

(四)國際金融中心功能－吸收國外資金

自由貿易區的外匯資金不適用地主國既有的外匯管理辦法，本身有獨立的金融體系、外匯操作系統，資金利得自由出入，且對區內銀行業之各種限制減輕或取消，各項稅賦予以免除，以吸引國內外金融機構來自由貿易區從事大規模國際金融活動，便於僑外資金之吸收，進而促使金融中心的成立。

(五)休閒消費－創造特殊需求的休閒活動

自由貿易區本身即是多元化活動的區域，除了工業、貿易等活動外，因從事相關活動而吸引前來之人潮，故有從事消費、休閒、觀光之需求，是以自由貿易區內之規劃亦有提供休閒消費活動設備之必要。如大型購物區、觀光遊樂區、賭場、賽馬場等。

三、自由貿易港區之種類

許多研究也都指出，自由貿易港區種類可區分為：自由貿易港區(free trade zone)、自由港(free port)、對外貿易區(foreign trade zone)、自由貿易特區(free perimeter)、轉口區(transit zone)、加工出口區(export processing zone)、關稅自由區(Customs Free Zone)、關稅特區(special customs privileges facilities)、保稅區(Bonded Area)、經濟特區(Special Economic Zone)等(楊清喬，2002；陳錫霖，2002；黃文吉、李國良與吳勝傑，2002；陳榮信，2002；吳世錡，2004；蕭忠輝，2005；翁博志，2009；黃茂祥，2010；郭里富，2010)。

(一)自由貿易港區(Free Trade Zone)

其範圍通常包括整個港口及其周圍的地區，亦即自由貿易港區必須是港口或港口的一部份，這也是與自由貿易區主要之相異處。(林上根，2002)我國行政院經建會所規劃的自由貿易港區係指位於國際機場或是國際海港內所劃定的管制區內，或是毗鄰國際機場、國際海港且面積達一定規模、與外界有適當隔離軟硬體設施及管理制度的地區，經政府核定後賦予貨物可以在該區域內陳列、儲存、拆裝、改裝、加標籤、分類或與其他貨物混合加工、以便再轉運出口，貨物未離開此區域前不予徵關稅，於貨物離開自由貿易區運至其他課稅區域正式進口時，才徵收關稅及採取進口管制。

因包含「自由港」貨物豁免關稅，自由進出的規劃同時又涵蓋「自由貿易區」中加值作業區概念，因此涵蓋其意義以「自由貿易港區」稱之。此類型之國家以我國為代表。

經建會(2003)在「我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析」中提到要成為一個自由貿易港區，必須具備的基本條件如下：

1. 優越的地理區位及自然條件。
2. 優良的港口群體。
3. 寬廣的經濟腹地。
4. 日益完善的城市基礎設施。
5. 較好的工業基礎。
6. 擁有素質好，資源豐富的勞動力。
7. 具備有向系統化、國際化邁進的金融保險業。
8. 已具備了基本上按國際慣例運作的開發區、保稅區。

(二)自由港(Free Port)

指一個國家的港口城市，被置於海關轄區以外的特別區域，外國船隻可以自由的進出，全部或者大部分外國貨物可以豁免關稅而自由進出港口，且貨物的裝卸、儲存、改裝或分裝、裝配、加工或轉運他國，均不受海關控制，可免除種種繁複之行政手續。自由港與自由貿易區的區別主要在於：自由進出領域的廣泛性和各種商品進出的自由性存在差異。自由貿易區，一般商品的自由進出只限於流通領域或生產領域，而不能就地不經海關即進入消費領域。而自由港之自由範圍廣泛，以貨物為例，外貨進入時，通常毋需繳稅，而且貨物卸裝、儲存、改裝或分裝、裝配、加工後，再轉運他國不受海關管制，並可免除種種繁複的行政手續。而在人員進出自由、貿易自由、和資金進出自由等方面，也都有相當大的便利性，其中資金進

出自由具有支配與主導的地位與作用，另自由港必須是港口或是港口的一部分。而自由貿易區除了可設在港口或港口附近外，亦可設在內陸地區。此類型以香港為代表，而設立自由港的條件要有：

1. 貿易自由：即沒有貿易管制，不存在關稅壁壘和非關稅壁壘，凡合乎國際慣例的貿易行為均暢通無阻，沒有任何國界限制。
2. 金融自由：即外匯自由兌換，資金出入與轉移自由，資金經營自由，沒有國民待遇與非國民待遇之分。
3. 投資自由：即投資沒有因國別差異帶來的行業限制與經營方式限制，包括投資自由、雇工自由、經營自由、經營人員出入境自由等。
4. 運輸自由：即船舶入港免辦海關手續，非強制引航，船員可以自由登岸，邊防海關人員不上船，移民、衛生檢查手續從簡。

(三)對外貿易區(Foreign Trade Zone)

設立於進口港埠或機場附近，亦可在主要貿易區鄰近地區，另設附屬自由貿易區，對外貿易區係美國特有的變相自由港，依據美國國際貿易法之規定，所謂國際貿易區係將開港之港區或與其連接之區域，與外界以柵欄隔離，並有警衛駐守，而區內具有貨物裝卸、運送、儲存、處理、製造等所必要之一切設備均採公共企業方式營運且國內外商品之輸入手續及關稅繳納，均不受美國關稅法約束，可自由運至貿易區內儲存、改裝分類、定價或是加工後再向國外自由輸出(周建張，2002)。美國即以此類型之自由貿易區為主。

(四)自由貿易特區(Free Perimeter)

自由貿易特區與自由港相似，但自由貿易特區通常限制在一個國家中某一偏遠或未開發的區域內，該地區廣闊，既非港口，也沒有一般自由貿易區的圍牆或柵欄等設備。自由貿易特區的主要功能，在於滿足當地的消

費，關稅僅予以降低，而非完全免除。此外，自由貿易特區通常僅處理某些特定的進口貨物，如食品、藥劑品等基本物資。該型態自由貿易區，以東秘魯自由貿易特區(Eastern Peru Free Perimeter)為代表。

(五)轉口區(Transit-Zone)

轉口區又稱為自由區(Free Zone)或自由轉運區(Free Transit-Zone)。轉口區通常設於海岸國家的海港入口，以此作為貨物儲存及分銷中心，再轉運至內陸及鄰國，在轉口區內，來往的轉運貨物不必繳交關稅，亦不須受進口管制及其他手續的限制，然而，轉口區的優惠措施，通常不如一般自由貿易區來得廣而多。轉口區有時僅在港口地區提供免稅倉庫以供貨品儲存轉運，而儲存時間長短亦有限制。此外，轉口區內通常不允許進行加工作業。該型態自由貿易區，以泰國的曼谷轉口區(Bangkok Transit-Zone)為代表。

(六)加工出口區(Export Processing Zone)

加工出口區乃被許多開發中國家做為促進經濟開發的共通計劃，區內廠商可從世界任何地方進口機器設備、原料和半製品免徵關稅，利用低成本以及區內員工進行產銷過程中所需的倉儲、運輸、裝卸、加工、製造等事業，最後將完成品出口至其他國家進一部加工製造或是直接銷售至市場(區內外銷事業的產品僅限於外銷)，但若經准許予以內銷者，則應於進口時依法課稅。加工出口區與自由貿易港區或自由貿易區的不同點，在於加工出口區以獲取工業方面收益為主，而後者則以獲取商業方面為主，此類型可以台灣為代表。

(七)關稅自由區(Customs Free Zone)

楊鈺池(2002)研究認為「關稅自由區」係指從搬入貨物之儲存、保管、儲藏起到貼標籤、拆併、再包裝、製造、展示、再輸出等多樣化綜合物流

活動之促進，排除關稅法之適用，免除通關程序與關稅之區域。而關稅自由區的指定區域大多為機場、港口與腹地、流通用地、貨物場站。該型態之自由貿易區以韓國為代表。此外，有些工業國家根據特定的關務法規，允許民營企業設立其本身的關稅自由區(Customs Free Zone)，以比利時和荷蘭為例，其國內許多企業將公司附近地區進行生產、加工、或貿易作業的土地，劃定成關稅自由區，除了企業可自行辦理通關外銷外，海關人員對該區亦定期實施進出貨物庫存的盤點。

(八)關稅特區(Special Customs Privileges Facilities)

關稅特區通常設在沒有自由貿易區或類似措施的工業化國家內，允許外國貨物暫時進入以備再出口，或在進入當地市場前可暫時運入該區儲存。貨物進入關稅特區時，可以給予免稅及簡化通關手續等優惠，甚或准予進行加工、裝配等生產作業。該型態特區以位於智利西北角西利加港(Arica)為代表，該港對於轉往波利維亞的貨物給予關稅優惠措施。

(九)保稅區(Bonded Area)

海關監管下有一定範圍之封閉式綜合型對外開放區域，具有明確的界線，並有完善的隔離設施，此即類似國外一般之自由貿易區，但通常位置亦靠近港口。利用區內港口優勢，發展對外貿易，轉口貿易、加工出口、倉儲轉運、分類包裝及各類服務業務。此類型以中國大陸保稅區為代表。中國目前法律規定，保稅區是在中國境內設立、由海關按照有關規定實施監管的特別區域，實際上是「境內關內」，海關實行封閉式管理，將企業引入區內，集中管理，開創了海關對加工貿易集中的區域化管理的一個先例，在企業出口退稅方面，按照國際慣例規定，只要貨物進入自由貿易區即視為出口，兌現相關企業的出口退稅；而中國保稅區則規定，貨物從區外運入保稅區視為出口，但是只有貨物離境後才可享受出口退稅。在企業

出口退稅方面，按照國際慣例規定，只要貨物進入自由貿易區即視為出口，兌現相關企業的出口退稅；而中國保稅區則規定，貨物從區外運入保稅區視為出口，但是只有貨物離境後才可享受出口退稅。

(十)經濟特區(Special Economic Zone)

經濟特區有一特定之範圍，但隔離措施不如一般自由貿易區嚴密。主要由國家政府為了吸引外資或國際跨國企業進駐而設立，法律比本國更為寬鬆或具有優惠條件經濟發展的區域，甚至可在對外經濟活動中，採取更為開放的政策。特區之「特」，主要是指它實行特殊的經濟政策、靈活的經濟措施和特殊的經濟管理體制。如減免關稅等經濟上的優惠待遇，提供理想的投資環境和組織完善的領導管理體制，訂定各項稅收、進出口貿易、金融等方面投資優惠政策，以及增加外資投入和外匯收益，藉此促進該國家的經濟發展。經濟特區的概念本身涵蓋範圍較為廣泛。經濟特區以工業為主並結合貿易、通訊、科技、金融及旅遊之功能。

經濟特區最主要目的大多是為了使該國能夠適應全球化，並從中獲益進而改善本地經濟生活水準和保護本土文化產業以至於不受全球化影響而加速流失破壞的緩急措施，亞洲的台灣、香港、南韓和新加坡曾充分運用這方面的經濟策略而締造亞洲四小龍的功績。經濟特區建立最為著名成功的例子是中國大陸之經濟特區(如深圳市，該市從一個小漁村經歷20年後搖身一變成為沿海經濟與工業的大城市)，但這些開發中國家一方面希望能夠保有社會主義式的政治和傳統文化，一方面又希望經濟水平成為已開發國家水準，尤其在傳統限制比較多和未開發的國家，經濟特區更是時常成為振興經濟卻又不至於太過破壞本地文化和遏止本土產業的政策之一。

表 2-1 自由貿易區之類型與功能之對照

項目	類型	功能	代表國家
1	自由貿易港區	貿易、倉儲、物流、貨櫃（物）之集散、轉口、轉運、承攬運送、報關服務、組裝、重整、包裝、修配、加工、製造、展覽或技術服務	台灣
2	自由港	倉儲、轉運、產品分類包裝、休閒消費	香港
3	對外貿易區	倉儲、轉運、產品分類包裝	美國
4	自由貿易特區	倉儲、轉運	新加坡
5	轉口區	倉儲、轉運	泰國
6	加工出口區	加工製造	台灣
7	關稅自由區	倉儲、轉運、加工製造	韓國
8	關稅特區	倉儲、轉運、加工製造	智利
9	保稅區	倉儲、轉運、加工製造、貿易	中國
10	經濟特區	以工業為主，並結合貿易、通訊、科技、金融、及居住與休閒旅遊之功能。	中國

資料來源：(經濟部工業局，1995)、(張璠，2002 設置自由貿易港區促進經濟發展之探討)及本研究整理。

陳文騰(2009)在「高雄港自由貿易港區物流業經營策略之研究」的論文中研究發現自由貿易港區是企業化進行國際化的重要媒介，就國家而言，可吸引外商前來投資生產，有助於國際市場開拓、增加就業機會及促進國家經濟發展等功能；而對於企業投資者而言，可利用自由貿易港區自由貿易的性質與便利，供做商品轉運及銷售分配中心。

經建會(2003)在全球化經濟趨勢的興起，促使國際貿易、港口及跨國企業的重要性日益增加。目前整個世界經濟體系中，跨國的大型運輸，商品流通及資本要素已經達到前所未有的規模，各種產品市場亦廣泛地走向國際化。

所以就長期發展觀點考量，自由貿易港區的功能是多元化，其影響之

範圍是全國性的，它不但可創造更佳的投資環境，還可以利用設區地便利之運輸條件，吸引外資進駐，發展出口加工業，並允許和鼓勵外資設立跨國性商業企業，金融機構及旅遊服務業；更能促進地主國經濟、貿易及工業的繁榮，亦是形成金融中心的途徑之一，因此自由貿易港在世界經濟貿易格局中，越來越佔有舉足輕重之地位。

四、我國自由貿易港區之發展

本節將探討自由貿易港區的中心概念「境內關外」之定義。並藉由「境內關外」之延伸，來探討我國自由貿易港區的設立與現況發展。

(一)境內關外的定義

當貨物與人員直接由國外進出入本國自由貿易港區，因其境內關外特性，故而貨物進出入自由貿易港區後可在港區內自由流通且不必課徵稅費，而商務人士進入出港區內工作則可給予特別通關優惠方式，如給予落地簽證。當貨物由自由貿易港區轉移至保稅區或其他本國自由貿易港區，則需通報海關但不必課徵關稅。但若貨物由保稅區轉移至課稅區，則表示已進入境內關內之情況，即與一般貨物進出口之通關流程相同，亦需課徵相關稅額。

經建會(2002)在「推動全球運籌發展計畫之規劃與挑戰」中強調我國行政院經建會所規劃的自由貿易港區則強調「境內關外」的概念，係指位於國際機場或是國際海港內所劃定的管制區內，或是毗鄰國際機場、國際海港且面積達一定規模，與外界有適當隔離軟硬體設施及管理制度的地區，經政府核定後賦予貨物可以在該區域內陳列、儲存、拆裝、改裝、加標籤、分類或與其他貨物混合加工，以便再轉運出口，貨物未離開此區域前不予課徵關稅；僅貨物離開自由貿易區運至其他課稅區域正式進口時，才徵收

關稅及採取進口管制。(經建會，2004)自由貿易港區係以「境內關外」的觀念來設計，自由港區內之營運採低度行政管制及高度自主管理，國外貨物與自由港區間、自由港區內、自由港區與自由港區間貨物自由流通，並提供各種優惠措施及簡化行政手續，排除商務活動障礙。

何美玥(2002)研究認為符合設置自由貿易港區的國際機場、國際港口，可以其附近之公、私有土地申請劃設為自由貿易港區。而自由貿易港區域之內，免徵關稅、貨物稅及營業稅，自由港區事業申請從國外進入港區內的物品，原則上將得免審免驗；同時允許廠商在區域內進行有限度的各種工商行為，如貨物自由流通、廠商自主管理、商務活動引進、深層次加工等。

五、我國自由貿易港區之規劃

(一)自由貿易港區緣起

政府為因應經濟與產業環境變遷，在不同的時空環境下，利用不同的經濟規劃與產業的搭配，藉以提升國家競爭優勢，歷年來已有包括亞太營運中心計畫、全球運籌發展計畫、國家發展重點計畫等經貿發展計畫，亦有針對兩岸經貿而規劃的特別經貿制度，包括1997年正式推動的「境外航運中心」，以及1998年曾研議之「經貿營運特區」。藉此2000年10月，「全球運籌發展計畫」經行政院院會正式核定通過，該計畫的重點在於協助企業解決全球運籌管理過程中，發生有關物流、資訊流、金流方面的問題。政府成立一跨部會的推動小組，由經建會的財經法制協調服務中心做為單一窗口，擔任計畫統籌、協調及管考單位，並隨時針對廠商個案問題進行跨部會協商，同年行政院財經小組會議檢討全球運籌管理計畫的推動情況，經建會提出，為全面突破現行海關在保稅區域間作業的瓶頸，我國應擴大發展全球運籌管理計畫，積極規劃發展自由貿易港區。

何俊輝(2003)研究認為我國成立自由貿易港區，一方面因應全球物流趨勢朝向「境內關外」的概念發展，另一方面，臨近國家包括日本、韓國及中國大陸等，均積極規劃發展自由貿易區。換言之，自由貿易區的籌設已成為亞洲國家推動跨國企業在其境內設立全球運籌管理總部的重點計畫。經由經建會法協中心分析及評估我國應進行設置自由貿易港區的原因有四：一是推動自由貿易港區之條件已趨成熟；二是廠商積極發展全球運籌管理經營模式；三是自由貿易港已成為全世界開放度最高的經濟區；四是因應加入WTO 後兩岸新經貿關係。

(二)我國自由貿易港區之發展過程

自由貿易港區設置管理條例草案，係於 2002 年10 月1 日，由行政院函請立法院審議，立法院於同年10 月18 交付經濟暨能源、財政、交通委員會聯席審查；同年12月25日將其決議「審查完竣，提報院會討論，並應交由黨團協商」，函送立法院議事處。

行政院經建會基於其他國家在自由貿易港區的推動經驗，做為我國制定自由貿易港區專法之參考。藉由資料的收集與歸納分析，瞭解各國在發展自由貿易港區時設置之目的、區位的規劃、法令與組織的設計、產業引進類型、商品流通與通關(報關)方式、優惠措施及人員進出管理作法等措施，以參酌成功案例的經驗，進一步考量我國所處內外環境及產業競爭優勢，並分析我國歷年來發展之經濟特區之背景與內容，進而研擬我國自由貿易港區發展之策略，提供我國制定自由貿易港區專屬法規參考為目標。(經建會，2003)

行政院提報之自由貿易港區設置管理條例草案，分八章，計 37 條，經立法院經濟暨能源、財政、交通委員會審查結果：現行自由貿易港區設置管理條例，終於 2003 年 7 月 10 日通過「港區條例」，係採取「四海

一空」的政策，並以經建會所擬定的「產業進」(資訊流)、「租稅優惠」(物流)、「資金流通」(金流)、「勞動條件」(人流)、「深層加值」(商流)、「境內關外」等競爭策略做為自由貿易港區政策之基礎架構。鑒於此，若能將政府所提供的服務、機能能符合廠商的需求，則是設置自由貿易區最主要、優先的目標。

六、我國自由貿易港區之內容

(一)自由貿易港區定義

2003年7月，我國立法院通過「自由貿易港區設置管理條例」。依照該條例，自由貿易港區的定義是「在一國家關稅領域範圍內，劃定一特定區域，准許外國商品自由進入區內從事倉儲、加工、配銷、轉運等生產、貿易活動，不需辦理通關、清關手續，並可在區內自由流通或再出口」之區域。關於自由貿易港區設置管理條例，其相關用詞定義如下：

1. 自由貿易港區：

自由貿易港區是指特定區域，於國際航空站、國際港口管制區域內、或毗鄰地區劃設管制範圍、或與國際航空站、國際港口管制區域間，能運用科技設施進行貨況追蹤系統，並經行政院核定設置管制區域進行國內外商務活動之工業區、加工出口區、科學工業園區或其他區域，成為一種「境內關外」之特區。區域內對於港區內之營運採低度行政管制及高度自主管理，並排除港區內進行商務活動之各種障礙，以加速貨物進出港區之流通，推動貿易自由化及國際化，使我國成為主導國際間貿易之樞紐及集散、交易中心。

2. 自由港區事業：

指經核准在自由港區內從事貿易、倉儲、物流、貨櫃(物)之集散、轉口、

轉運、承攬運送、報關服務、組裝、重整、包裝、修配、加工、製造、展覽或技術服務之事業。

3. 自由港區事業以外之事業：

指金融、裝卸、餐飲、旅館、商業會議、交通轉運及其他前款以外經核准在自由港區營運之事業。

(二)自由貿易港區通關特色及設立條件

1. 自由貿易港區之通關特色

(1) 港區事業自主管理

自由貿易港區內事業之管理，將以高度的廠商自主管理制度，取代政府管理限制，降低政府實質介入，以使自由貿易港區內之貨物及人力得以迅速流通，廠商自主管理，貨物免審、免驗、免押運。

(2) 「境內關外」之觀念設計

自由貿易港區視同國境內關稅領域以外之經貿特區，貨物在此區自由流通，可不受輸出入作業規定、稽徵特別規定等之限制。降低企業跨國營運中物流、商流與人流之各種障礙，結合海空港功能與供應鏈管理需求，強化企業競爭優勢。

(3) 便捷的國際商務活動

A 為便利外籍商務人士進入自由貿易港區從事商務活動，外籍商務人士(包括大陸人士)得經自由港區事業代向自由港區管理機關申請，辦理「選擇性落地簽證」，以簡化其入境作業。

B 自由貿易港區亦提供展覽、貿易活動機能。

(4) 放寬外勞僱用比例

自由港區事業製造業僱用外國勞工核配比例提高至 40%。

(5) 活絡資金流通

A 得從事外幣匯兌及外匯交易：國際金融業務分行得辦理自由貿易港區事業之外幣信用狀、通知、押匯、進出口託收、外幣匯兌及外匯交易業務。

B 得設控股公司從事海外投資：外國人得向自由港區管理機關申請設立以境外投資為專業之控股公司。

(6) 貨品深層加值

自由貿易港區貨品可進行重整、加工、製造，可以從事零組件之組裝等較深層次加工，將可充分發揮我國在高附加價值產品製造方面的優勢，從事物流之自由港區事業，經專案核准得委外做實質轉型之加工，強化我國全球運籌競爭力。

(7) 貨物自由流通

當國外貨物進儲自由港區、自由港區貨物輸往國外或轉運至其他自由港區時，通關模式原則採免審查免檢驗方式進行；與國內課稅區與保稅區間之貨物流通採行按月彙報制度，以提高流通效率。

(8) 享有賦稅優惠

自由貿易港區事業自國外運入區內供營運之貨物(包括為他業者從事倉儲、物流、組裝、重整之貨物)及自用機器、設備免徵關稅、貨物稅、營業稅、推廣貿易服務費及商港服務費等相關稅費；為符合供應鏈運作需求，國內課稅區或保稅區銷售與自由港區事業供營運之貨物、機器設備或勞務適用營業稅零稅率。另外國營利事業自行申設或委託自由港區事業於自由港區內從事貨物儲存與簡易加工，並將該外國營利事業之貨物售與國內、外客戶者，其所得免徵營利事業所得稅。

(9) 單一窗口服務

為積極推動自由貿易港區，由交通部成立「自由貿易港區跨部會推

動小組」負責審議自由貿易港區發展政策及劃設案件，並協商跨部會事項；另各自由港區管理機關則成立「自由貿易港區工作小組」，除提供單一窗口之行政服務外，並負責協調處理該自由港區相關業務。

2. 自由貿易港區之設立條件

- (1) 廠商申設進駐自由貿易港區，須具備符合自主管理的基本要件，包括具有良好的貨控與會計制度、良好的保全與稽察，且其營業活動規範應符合港區管理機關所訂定之「自由貿易港區」作業規範。
- (2) 台灣現實情況，採30公頃為最小面積限制。
- (3) 國際機場、國際港口管制區域毗鄰之公、私有土地，原則上應與國際機場、國際港口管制區域土地相連接寬度達30公尺以上，以利整體開發與運用。又土地鄰近國際機場、國際港口管制區域但為道路、水路分隔，仍可與國際機場、國際港口管制區域形成封閉之區域者；或與管制區域間得闢設長度1公里以內之專屬封閉道路，並符合自由港區各項管制及管理之要求者。
- (4) 物流業者申請進駐自由港區營運，應檢具相關書圖文件，經由自由港區管理機關會同相關機關審查同意後，即可進駐營運。

七、我國自由貿易港區之功能與目的

自由貿易港區對於進出外國貨物，排除關稅行政與管制得以大幅降低營運成本，並促進物流、中繼與委託貿易、提昇國內廠商國際競爭力及附加價值、吸引，國內外企業投資意願，帶動相關產業發展及提供大量的就業機會，活絡經濟為主要目的，且訂定「自由貿易港區設置管理條例」是期望用「免稅」、「加值作業」及「通關便捷化」的優惠措施，吸引國內外廠商進駐，藉以繁榮經濟。本條例將「自由貿易港區」視為「境內關外」，

進入港區之貨物得在港區內或港區間自由流通，進行倉儲、轉運、加值等作業，並享有貨物免除關稅、營業稅、簡化關務行政及通關申報手續等優惠。高雄港務分公司(原高雄港務局)認為自由貿易區的功能，就使用者而言，自由貿易區主要功能在允許使用者自由進口各種物料及零組件，組裝、製造後再出口者，無須繳付關稅及相關稅賦，並提供使用者稅捐等優惠措施，增加使用者參與區內各項活動之誘因。大多數自由貿易區所在的當地政府均會提供使用者中、長期約定，通常為 10~20 年期間的承諾，包括提供法律面、管理面及財務面等保證，例如免稅、免關稅、合法、財務約定、土地移轉等。保證區內管理當局可提供建物給使用者租用，但通常係由使用者自行投資興建建物及設備。

高雄港務局(2003)高雄港設置自由貿易港區，將引發各種不同的經濟效益與目的，如：

1. 吸引投資：藉由跨國企業及合資企業之投資，引導國際資金的流入。另現有在高雄港區內租用貨櫃碼頭及設施之航商、業者，亦可加碼投資。
2. 增加外匯所得：擴大出口、促進國際貿易，增加我國外匯收入。
3. 創造就業機會：增加國內就業機會，提高國民所得。
4. 技術轉移：引進高水準的技術及優異的管理經驗，以提昇國內產業之技術與經營管理經驗，增強國際競爭能力。
5. 活絡產業經濟活動：
 - (1)帶動國內南部地區相關上下游產業發展。
 - (2)強化國內金融、行銷及服務的功能。
6. 招來新貨源，增加港口收益；藉由基礎設施的投入，收取土地、廠房、港口、營運、管理及其他服務費用，增加財政收入。
7. 吸引貨物集貨及轉運貿易之收入：發揮港口貨櫃集散功能，佔有

貨物轉口市場，增加營運收入，提高港口經營之效益。另一方面吸引外移企業回流，以及外移企業在國外生產之半成品與零組件輸回加工再出口，增加出口貿易與外匯收入，並使企業根留台灣。

八、高雄自由貿易港區現況與發展

高雄港自由貿易港區之開發範圍係從 1 號至 5 號貨櫃中心，開發者係原高雄港務局(現為臺灣港務公司高雄港務分公司)。總開發面積為 415 公頃。行政院於 2004 年 3 月 18 日核定，並於 2005 年 1 月開始營運，另 2005 年 9 月 20 日奉行政院核准增設中島商港區 30-39 號碼頭後線場地及倉庫(面積 17.72 公頃)為自由貿易港區，並於 2006 年 6 月 15 日開始營運。高雄港自由貿易港區距小港國際機場 3 公里，各貨櫃中心聯外道路均鄰接省道臺 17 線、中山高、國道 10 號、國道 3 號等，串成便捷之交通網。高雄港鄰近之區域包括大臺南、大高雄、屏東縣等產業園區。在毗鄰高雄市的部份，包括經濟部加工出口區、南部科學工業園區、陽明好好物流中心、內陸貨櫃集散站等；鄰近之產業聚落包括：以中油公司為中心的石化業、臺灣造船公司的造船業、加工出口區之高雄、楠梓、成功、高雄航空貨運、臨廣、高雄軟體科技及屏東等七個園區，以及南部科學工業園區之半導體、光電及生物科技等產業聚落。截至 2011 年 5 月，進駐高雄港自由貿易港區之廠商共 26 家。而高雄港自由貿易港區優勢條件：

1. 棧埠作業民營化，作業效率高、成本低、服務品質佳。
2. 擴大重整、加工等附加價值作業功能。
3. 毗鄰土地遼闊，可相互合作、發揮乘數效應。
4. 各貨櫃中心距高速公路 2 公里內；距小港國際機場 3 公里，交通便捷。

5. 設置自動化門禁管制系統與關貿網路公司櫃動庫系統結合，透過資訊平台辦理電子資料傳輸作業，縮短車輛進出站時間，加速轉運作業時效，免除轉口櫃人工押運作業。

目前，高雄港自由貿易港區所面臨的劣勢和威脅如下：

一、內部劣勢

1. 高雄港自由貿易港區腹地小：面對全球的競爭，高雄港最大的問題，來自腹地嚴重不足。企業生產的基本要素首要土地，而腹地太小已成為是高雄港自由貿易港區進駐業者以及各航商的共同問題。自由貿易港區物流進駐業者都認為自由貿易港區腹地太小，對於自貿港區倉庫需求更大的業者或是廠商，無法全面拓展和招商，使得經營格局越來越小，最後會面臨被廠商淘汰。

為了擴大產業腹地，南星自由貿易港區於 2013 年 6 月 20 日推動都市計畫變更，2015 年正式劃設為自由貿易港區，增加高雄港埠產業發展腹地約 105 公頃，迄今僅餘 4.8 公頃產業用地尚未完成出租，其中 3 公頃的產業用地已於 2019 年 7 月進入招商甄選程序，而 1.8 公頃的產業用地將陸續進行招商。此外，亦於洲際貨櫃中心第二期計畫中透過填海造陸的方式，將增加 422.5 公頃的產業用地，2012 年 5 月 25 日動工，相關工程將於 2019 年陸續完成，營運建設將於 2023 年陸續完成。位於其中的第七貨櫃中心已由長榮海運公司承租全部的貨櫃碼頭。

2. 國內貨源有限：我國境內有多個國際港口，而多港的政策也瓜分了許多高雄港貨源，造成各港口也會彼此的競爭，自然影響高雄港貨櫃運輸之成長。
3. 關務上仍有許多限制：若不是自由貿易港區法令與規章訂定不明，就是太細太完善，以致造成不便。原本自由貿易港區強調的自由通關與

便捷性卻像是防範走私的高門檻。而與各經貿園區貨物的往來也因嚴格控管，往往造成業者在貨物上，運輸成本的增加、時效上之延誤及通關作業上的不便，進而影響擴大投資意願。控管方式是否有其必要，應有檢討之空間。

4. 自貿港區內設備老舊或不足：高雄港自由貿易港區倉庫都是高雄港務分公司(原高雄港務局)承租給各進駐業者，但基本上區內設備老舊或是無法應付自貿港區經營事業之所需。經營業者必須多花成本投資，造成經營業者兩難而影響進駐意願。政府在努力招商的同時也必須投入相對的軟硬體設備，才能留住廠商。
5. 區域分散：高雄港自由貿易港區申請進駐業者多為港區航商使用者，倉庫區域分散，各區域間貨物雖可自由流通但徒增運輸成本及開支，無法達成群聚效應或經濟規模。
6. 港埠缺乏國際物流人才：以新加坡發展港口為例，新加坡非常重視人才與訓練，因新加坡資源有限，具備人才是面對國際競爭的關鍵因素，因此無論人才的吸引及持續的培訓是新加坡航港發展成功過程中必要的手段。這可以作為高雄港及自由貿易港區的典範。
7. 各經貿園區整合不易：高雄港鄰近各經貿園區主管機關不同，各特區管轄權分散，各有各的法規，缺乏整合與相互配合而減抵競爭力。甚因主管機關不同而彼此競爭會，增加配合的難度。例如：加工區法規彈性大，導致自由貿易港區招商不易。
8. 港務組織缺乏彈性：高雄港自由貿易港區歸台灣港務公司高雄分公司管轄，上層還有交通部。而港務事業體如此龐大，加上行政體系層層把關造成造成效率與決策的緩慢，且業者的需求與官方的期望往往是不同調，溝通不良的結果會無法適應航運物流市場的變化。

9. 自由貿易港區產品增值服務功能少被利用：高雄港自由貿易港區內貨物可區分為物流類及製造類，但目前自貿港區經營業務大都屬於物流(轉口/轉運)，只是利用關稅、拆併櫃及存儲貨物的功能，實際產生的附加價值有限。但其實自由貿易港區的設立就是希望進駐廠商以深層加工為主要方式，運用製造業優勢，發展高附加價值，提昇競爭力，把最核心、最關鍵、最具附加價值的生產技術留在台灣，讓產業留在台灣，並增加就業機會，為台灣創經濟高峰。(完成重要製程或附加價值率超過35%符合實質轉型之要件，可取MIT產證，但必須課稅)。目前我國所課徵營利事業所得稅自2018年起調升為國內外企業皆為20%，惟營利事業課稅所得在50萬元以下者¹，分三年逐步調高至20%，而外資利潤需要匯回母公司則加課徵21%的稅(中國大陸只課10%)，不利吸引外商來台。
10. 對口單位不同：高雄港自由貿易港區進駐業者面臨的，不外乎是稅則問題和關務問題。但稅則部份隸屬於財政部關務署，而關務問題又是交通部港務局所管轄，主管機關的不同，易造成作業上的困難與矛盾。
11. 雇用勞工配置問題：為節省勞動力使用成本，基本上業者、廠商是希望僱用工資較低廉的外勞。但自由貿易港區設置管理條例規定，僱用本國勞工人數，不得低於僱用員工總人數 60%，而僱用總數中應僱用 3% 具有原住民身分者(未依前項規定足額僱用者，應依差額人數乘以每月基本工資，定期向中央原住民族主管機關設立之就業基金專戶繳納就業代金)。意指僱用外國勞工比例最多可有 40%。但僱用外勞比例又可分為五級，原則上都以供給製造業為主，但基本上高雄港自由貿

¹ 營利事業課稅所得在 50 萬元以下者，將分三年逐步調高稅率至 20%，稅制調整依序為 2018 年調升至 18%；2019 年調升至 19%；2020 年調升至 20%。

易港區進駐業者以從事物流業者居多，根本無法適用，人事成本的增加亦會讓投資者與進駐業者打退堂鼓。

二、外部威脅

1. 全球自由貿易區的發展：以我國鄰近國家(包括香港、新加坡、中國大陸或韓國)來說、各國自由貿易區擴大發展與適用範圍、擴建港口相關設施、發展港埠物流，並提出不同的誘因，吸引客源。就是為了競爭全球貨物轉運中心。
2. 全球貿易貨源減少：貨源在哪？哪裡有貨可運，港口才會發達。台灣近年產業外移，而高雄港貨量大不如前，主因在於台灣不是貨源供應地。反觀「世界工廠」的中國大陸，沿海港口的發展將陸續超越高雄港。
3. 經濟合作盛行：東南亞國家協會(ASEAN)十個會員國家於1993年成立自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，逐步將區內商品的關稅降低到百分之五和零之間。我國因政治因素，並沒有機會與其他國家有合作機會甚至對等關係。而南韓與歐盟簽署自由貿易協定(FTA)將在2011年7月1日生效，對台灣的電機設備、塑膠、汽機車、機械設備和鋼鐵五大產業造成衝擊，多負擔16%至55%的關稅成本。韓國、歐盟FTA生效後，就台產業面影響上，對高科技產業較無影響，因台韓皆是ITA(資訊科技協定)的會員，所以幾乎所有輸歐盟的科技產品都不用關稅；至於在紡織、石化、機械產業由於關稅較高，衝擊相對較大(施顏祥，2011)。
4. 產業結構改變：由於傳統產業的外移，使得產業結構改變與升級，使得台灣內部以高科技業發展為主，而高科技產業貨物對海運的依存度又較低。高雄港自貿港區目前以海運為主，這對貨櫃運輸來講幫助就

沒有太大的效用。

5. 「中國製造」品質提升：目前中國大陸已成為全球第一大出口國、第二大進口國，中國已是絕大部分製造業為了節省成本及全球布局之地。在中國大陸本身對出口商品也加強了許多管制，達到出口把關的效果下，MADE IN CHINA在品質、設計、包裝、檔次等方面也慢慢實現了質的成長。且「中國製造」在經驗法則下，品質將不斷提升，將威脅到MADE IN TAIWAN之地位，對我國自由貿易港區提供產品加值服務將是一大打擊。

肆、國外重要自由貿易港區之發展

自由貿易港始於國外先行實施之制度，我國在自由貿易港區規劃設計時，包括自由貿易港之形成、法制建立、劃設程序、經營管理模式、通關方式、稅務負擔與優惠措施等，皆參考國外之經驗與發展優點，藉以瞭解各國發展之共同或獨有之特色。而在亞洲區域經濟逐漸強勢之際，我鄰近的國家，包括香港、新加坡、中國大陸及韓國等，都積極規劃及推動自由貿易區的發展，一時之間自由貿易區的籌設，成為亞洲國家近年來發展經濟的主軸，再加上國內製造業對產業轉型可朝深層加工再出口的高附加價值導向需求下，行政院乃計畫將臺灣建設成為類似香港、新加坡的自由貿易港，藉以提昇國家競爭力及加速臺灣之經濟發展。

在此，針對對亞洲地區重要國家之自由貿易區做一探討，由於香港、新加坡是目前世界貨櫃吞吐量排名前兩位；韓國目前是我國亞洲之勁敵；中國大陸更是造成臺灣產業外移的地區，且大陸沿海各港口貨櫃吞吐量逐年增長並已超過高雄港，這些國家或地區本身即為一自由港，且亦分別經營自由轉口貿易多年，或正積極將其國內關稅自由區轉型為自由港區，已累積了許多成功的作業模式及經驗，故以此為探討之對象，期望提供我國發展自由貿易港區之參考。

一、香港自由港區

香港是亞太地區交通中心，不論航運還是空運，都是世界最繁忙的港口之一。香港政府並未劃設特定之區域及制定特別法令以發展自由貿易區，而是發展香港全區發展成為一個自由貿易區，除了地理位置優越外，香港政府亦致力使區內各項軟硬體設施完善，簡單的海關稅制都增加香港成為亞洲和國際之間區航空及海運轉運樞紐的地位。

張世龍、王穆衡、陳一平(2006)研究認為由於香港之自由港特性，整體香港地區即為一個自由貿易區。香港政府為促其成為一個自由貿易地區及港口，在其基本法中，除明訂「一國兩制」、「高度自治」和「港人治港」等重要特別行政區理念外，並規定應保持自由港地位，不課徵關稅。所以並無特別制定設置自由貿易區之法令，僅對於少部分貨物，如菸、酒、碳氫油類及甲醇等四種加以管制規範外，其他貨物並無課加關稅或特殊管制，以求達到自由貿易體制，其相關自由貿易區法令規定。

(一) 香港自由港區運作

潘曉儀(2005)研究認為香港之所以能成為亞洲重要物流中心之一的原因，在於它有優越的地理位置，完備的運輸設施，簡單的稅制及簡便的作業手續。然而其發展特色有：

1. 香港港區如一個保稅區，發展成為一個自由貿易港區，因免關稅及低廉而便利的報關手續，促使物流業的效率非常高。
2. 功能純化為處理進出口及轉口貿易的物流平台。
3. 採用電子報關服務：公司可使用便捷之電子方式將報關單直接傳送到政府主管部門，減少中間資料傳送的時間。
4. 一般商品不僅可以免稅自由進出，而且可以進行加工、製造、儲存。另外，可允許一般市民住在區內。
5. 金融市場開放，資金進出自由，不受限制。

(二) 香港自由港區可供參考借鏡之處：

吳世錡(2004)認為香港為我自由貿易港區借鏡之處可分為 6 大點：

1. 香港整體就像是一個保稅區，因免關稅及低廉而便利的報關手續，香港物流業的效率非常高，就利得稅而言，香港只對香港來源或香港生產之所得課徵所得稅。

2. 香港貨櫃碼頭均係民營公司經營，經由充分授權及自我競爭力之提昇，各家貨櫃碼頭公司均很重視貨櫃碼頭之規劃與管理。而為了提高工作效率及流暢性，各家公司更是隨時更新電腦管理系統之軟硬體設備。不設港口管理局，所有港口設施都由私人擁有及運作，競爭激烈。
3. 採取風險管理的方式—利用產地來源、國家分類等之經驗值，挑選查驗作為檢驗標準，使相關的通關手續時間縮短，減少時間成本，大幅提高貨物流通的效率。香港海關利用風險管理方式做為貨物通關檢驗之標準，海關依據本身經驗判斷、貨主過去通關紀錄、外部情報等對通關貨品進行抽驗而不是全部查驗，可提高貨物流通之效率，節省時間成本，故廣受國際發貨貨主的喜愛，挑選做為轉運的地區。
4. 經政府的授權，經營業者具有高度的自主管理，此種的自主管理，提高了整體運作之便利性及效率，儘量減少海關之干預，達到自由貿易之目的。
5. 目前僅有四種貨品在進口通關時須課徵消費稅其餘並不課稅，且進口時無關稅或其他稅捐的課徵，稅負較鄰近的國家少或輕，故甚具誘因。
6. 海關人員為全天候24 小時作業，因而可以促使貨主可自由調配工作時間，進行通關清關作業，無時間上之限制。

二、新加坡自由貿易區

(一) 新加坡自由港區

地處馬來半島南端，擁有世界著名的天然良港，它也是的國際大洋航線的樞紐，是東南亞的航運中心，還連接著太平洋和印度洋，負責溝起歐洲、亞洲、非洲和大洋洲的海上交通，亦是亞洲、歐洲和大洋洲之間的重要國際航空中心，素有「東方直布羅陀」之稱。

經建會(2002)，「自由貿易港區運作實務之探討」指出新加坡自 1969

年起施自由貿易區(Free Trade Zone, FTZ)制度，目前有七個自由貿易區。各自由貿易區之主要營運範圍在所劃設之自由貿易區均設置圍牆俾與外界有所區隔，自由貿易區之出入口均設有海關檢查站加以控管，貨物無需任何海關文件，舉凡原料、零件、半成品或成品，均可自由進出；而區內貨物可以陳列、儲存、拆裝、改裝、加貼標籤、分類或與其他貨物混合加工以便轉運出口，均無須繳交關稅及保證金，僅在貨物運往課稅區時，才需繳交關稅及消費稅。

新加坡自由貿易區之設置目的，主要是著重於轉口貿易的發展，原則上法律雖許可業者得於區內從事簡易加工或製造活動，但是實際海關多不允許業者於區內進行該等之行為，目前貨物多只能於自由貿易區內進行重貼標籤或重新組合、分類之行為。此外，由於通關時必須先行繳納消費稅，雖出口後可申請退還，亦將造成一般業者資金之積壓。新加坡政府全面採行貿易自由開放之政策，透過簡化之通關程序及自由貿易區內高效率之貨物裝卸及運送之安排，使貨物快速於新加坡境內移轉或出口，以具備國際貿易轉運業務之競爭能力。

張世龍、王穆衡、陳一平(2006)認為新加坡自由貿易港區法制其制度採「境內關外」之觀念與作法，視地區發展需要，授權部長於政府公報中宣佈可成為自由貿易港區之地區，並指定政府某單位或公司作為自由貿易港區之主管或經營機關，且可任命自由貿易港區之諮詢管理委員，組成諮詢管理委員會，作為經營機關諮詢機構，以為全球運籌規劃。

潘曉儀(2005)研究認為在貨物倉儲方面從國外進口的產品除菸、酒、雪茄與菸草等為應課稅產品外，其他產品皆可透過空、海運進入到自由貿易區進行儲存。新加坡其貨物流通方式有：

1. 貨物輸入自由貿易區：貨物在區內除了要將貨物進口至新加坡課

稅區內時需要課徵關稅及消費稅外，貨物若在自由貿易區內自由流通或是轉口輸出者，不需要負擔任何稅賦。

2. 貨物從課稅區內輸出到自由貿易區：在新加坡境內製造的貨物或從國外進口已繳納貨物稅的貨物，可以儲存到自由貿易區直到貨物出 進口時已繳納的關稅將可在出口後三個月內申請退還。惟該進口的貨物輸出到自由貿易區的事實，須於在進口繳納關稅日起六個月內完成。
3. 貨物從自由貿易區進入課稅區：若託運業者可於到貨前申請許可證程序，提貨之後可以立即將貨物運出自由貿易區，貨物最快可以在貨到後4~6小時內提領並移出自由貿易區。
4. 貨物從自由貿易區再出口到國外：若貨物抵達自由貿易區後在同一個自由貿易區內在轉出口者，除非是以提貨單方式轉運而無須申請許可者，託運業者須事先申請輸入許可證，並在出可申請出口許可證。在優惠措施方面國內貨物以出口為目的進入經濟區者，可享下列優惠：
 - (1) 無論是原料或製造後成品均免關稅及貨物稅。
 - (2) 區內必需提供必要的設施及公共服務。
 - (3) 區內在不違反分區使用下允許興建自有建物。

(二) 新加坡自由港區可供參考借鏡之處：

丁肇琳(2005)認為自由貿易區設置之的目的在於吸引全世界銷往亞太地區的貨品均能集中於新加坡運作。其方式可供我國自由貿易港區參考：

1. 通關手續便捷，申請進口、出口及轉運許可，只需15分鐘即可完成，此外，利用海關文件作為貨物流向之控管方式，亦有效提昇貨物之流動性。
2. 海關24小時服務，提供全天候之貨物通關或轉口服務，以因應全世界

各地集中而來的貨物。

3. 新加坡採取全國英語化教育政策：使人民具備良好之英語能力，促使加坡成為國際級貿易港口，得以克服語言障礙，與國外業者進行溝通。
4. 定期舉辦貨物通關相關課程：使貿易商充分了解通關實務、並得以簡化海關之作業程序。
5. 高度自動化與e 化、港埠網路(PORTNET)系統的運作：不僅提高了公司與顧客的生產力、節省人力及物力成本，亦加強了該公司的競爭優勢。
6. 港區設置物流中心，提供良好的儲存配銷服務功能，同時使貨物能夠快速地來往港區是現代港埠必備功能。郵輪旅客碼頭大樓的多角化經營可活絡地方經濟，增加就業機會。

三、中國大陸保稅區

(一) 中國大陸保稅區運作

保稅區是中國繼經濟特區、經濟技術開發區、國家高新技術產業開發區之後，經國務院批准設立的新的經濟性區域，由於保稅區按照國際慣例運作，實行比其他開放地區更為靈活優惠的政策。大陸各地的保稅區主要是要其充分發揮區位優勢，以建成一個與世界市場接軌，按國際慣例辦事，實現投資自由、貿易自由、貨幣流通自由、貨物存儲自由、人員出入自由、高度開放的綜合性自由貿易區。

中國保稅區亦稱保稅倉庫區，這是一國海關設置的或經海關批准註冊、受海關監督和管理的可以較長時間存儲商品的區域。保稅區能便利轉口貿易，增加有關費用的收入，運入保稅區的貨物可以進行儲存、改裝、分類、混合、展覽，以及加工製造，但必須處於海關監管範圍內。外國商品存入

保稅區，不必繳納進口關稅，尚可自由出口，只需交納存儲費和少量費用，但如果要進入關境則需交納關稅。

在該區域內就可實現多種功能：

1. 對貨物實行「一線放開、二線管嚴」(進區手續嚴格，離境手續簡便)的開放式管理，使物流園區和港區連為一體，實現聯動發展。
2. 接軌國際慣例，區內物流企業可開展國際中轉、國際配送、國際採購和國際轉口貿易，可對進出境及中轉貨物進行集裝箱的分拆和集拼，從而節省運能、提高效率。
3. 國內採購的貨物進入物流園區視同出口，馬上可以退稅，真正實現「境內關外」的概念。
4. 海關監管更加便捷高效，通過建立海關、檢驗檢疫、港區、物流園區和區內企業之間的資訊共用平臺，開闢港區和物流園區間的海運直通，實行進區貨物一次申報、一次查驗、一次放行制度，加快國際物流速度。

郭里富(2010)對大陸保稅區在稅務優惠方面提出：在保稅區內投資企業進口所有物品包括機器設備、辦公用品等均可免關稅及進口環節稅，外資生產型企業每年按 15%徵收企業所得稅，不須徵收加工增值稅等優惠。保稅區進入非保稅區之貨物，其通關程序應先取得海關批准，再向海關辦理申請進口與納稅手續。境外貨物得進出保稅區免徵關稅，可從事貿易、轉運、倉儲、加工、展覽等。在投資優惠方面：對所有中資及外資企業以獨資、合資或策略聯盟方式設立貿易、倉儲分撥、加工及其他貿易服務公司，另外，在保稅區內無論投資何種產業，外商皆可申請 100%獨資公司，不受中國政府產業投資的政策限制。

1990 年 6 月，經中央批准，在上海創辦了中國第一保稅區—上海外高橋保稅區。1992 年以來，國務院又陸續批准設立了 14 個保稅區和一個享

有保稅區優惠政策的經濟開發區，即天津港、大連、張家港、深圳沙頭角、深圳福田、福州、海口、廈門象嶼、廣州、青島、寧波、汕頭、深圳鹽田港、珠海保稅區以及海南洋浦經濟開發區。目前全國 15 個保稅區隔離設施已全部經海關總署驗收合格，正式投入運營。

(二) 中國大陸保稅區之各項優惠可供參考借鏡之處：

1. 從境外進入保稅區和從保稅區運往境外的貨物，除國家另有規定外，免徵關稅及進口增值稅、消費稅。
2. 企業進口自用的建築材料、生產設備及其維修零配件，免徵關稅及進口增值稅、消費稅。
3. 企業為生產出口產品而進口的原材料、零配件，免徵關稅及進口增值稅、消費稅。
4. 保稅區內企業生產的產品，除國家另有規定外，免徵關稅及進口增值稅、消費稅。
5. 保稅區內企業所得稅率為15%，符合國家鼓勵政策者，可減為10%計徵。
6. 保稅區內貨物在保稅區內與境外之間可以自由進出，通關實行備案登記制，免申領進出口許可證。
7. 保稅區內企業進口用於加工所需之原物料、零組件不收保證金。
8. 符合「保稅區海關監管辦法」第23 條規定的保稅區內加工企業，可以委託非保稅區企業或者接受非保稅區企業委託進行加工業務。
9. 保稅區內企業經營範圍除國家禁止以外不受限制，可以從事出口加工、保稅倉儲、國際貿易以及其他服務貿易。保稅倉儲的貨物不受倉儲時間及貨物種類的限制，轉口貿易的貨物則可進行簡易加工。
10. 經海關批准，保稅區內企業進出口貨物可從非保稅區口岸或國內其他保稅區出入境。
11. 保稅區內企業可從事大宗保稅生產資料交易業務，經批准可從事商品

期貨交易。

12. 允許境內外國金融、保險機構在區內設立分支機構或辦事處。
13. 允許各國可自由兌換貨幣，並在保稅區內流通，保稅區內可以外幣計價結算，也可以人民幣計價結算。
14. 保稅區內企業可以在區內金融機構開立外匯帳戶和人民幣費用帳戶，也可以在區外金融機構開立外匯帳戶和人民幣帳戶。
15. 保稅區內外籍、華僑、港、澳、臺人員的工資及其他正當收益，依法納稅後，是外匯者，可以匯出或攜出，是人民幣者，憑證到保稅區內外匯指定銀行購買外匯匯出或攜出。
16. 保稅區內企業的外匯利潤、紅利屬於外方投資者，依法納稅後，可以持董事會的分配決議書匯出境外。

中國國貿局(2011)發佈之新聞稿表明上海外高橋保稅區將建成綜合倉儲、物流、貿易和中介服務等功能在內的自由貿易區，將率先轉型自由貿易區(Free Trade Zone)。該保稅區是中國參照外國自由港和自由貿易區的經驗而設立的。目前中國有上海外高橋、深圳福田、青島等 15 個保稅區。保稅區仍受大陸海關監管，屬於「境內關內」的特殊地區。外國商品在海關監管下，可暫時不交納進口稅而存入區內的保稅倉庫，但若輸入大陸市場銷售，則必須交納進口稅。隨著經濟全球化的發展，特別是在大陸加入世貿組織後，保稅區的發展在區域定位、管理體制、功能定位、設區原則等方面面臨嚴峻的挑戰。有關部門官員表示，將在試點基礎上推動保稅區轉型改革，未來推出的自由貿易區內將兼有物流、保稅、轉口貿易、進出口貿易、中介服務、商品展示等多種功能於一體。

四、韓國關稅自由區

(一) 韓國關稅自由區運作

「關稅自由區」是以集中開發的方式，於關稅自由區內紮根開發後，讓商業體系擴展至全國其他地方。在關稅自由區內，外人投資公司及其員工可以享受相較於韓國其他地方特別之利益及誘因，包括租稅優惠、擴展之外匯流通、語言服務、勞工彈性、法規鬆綁、成立外國教育及醫療機構。

葉永唐(2006)研究指出韓國「關稅自由地區法律」第四章物品之搬入與搬出規定，將貨物報關程序分為國際貨物輸入關稅自由地區、貨物自關稅自由地區輸出至國外、及貨物輸入國內課稅區等程序，其中前兩項的報關手續是採出口申報，貨物輸入國內課稅區是為進口申報。轉口之外國貨物，進出關稅自由區皆無須報關。自國外輸入貨物至關稅自由地區、輸入後再自關稅自由地區輸出至國外(包括對外國商船、貨機等之補給)、或轉輸往國內課稅區、或以樣品運至課稅區等，應辦理進出口報關程序。至於以海運、空運等運送方式裝載從國外輸入之物品，再將其以海運、空運等運送方式轉載之貨物，則例外得不經報關，以便利轉口貨物之流通。港區事業不得使用未經向海關報關入區並繳納關稅之外國貨物。至於對外國貨物之加工或修補作業，港區事業應將其所需之期間、場所，向海關申報，並應於一年內復運回區。港區事業於經報關輸入外國物品後，若將之運往該關稅自由地區內之其他核心事業、或運往其他關稅自由地區、保稅區間，視為保稅運送。國內課稅區之物品若輸往關稅自由地區，則應依「關稅自由地區法律」、「關稅法」等辦理出口報關，但若為供港區事業使用、消費之生活必需品或其他非事業目的之使用等，則無須辦理出口報關。在關稅自由地區內之港區事業間，其物品之移動及讓渡，外國物品之使用、修補作業等，可不需向海關申報其物品之移動、使用現況等，自動自發之庫存管理等事項而得自由為之，海關在相同紀錄事項上做事後確認即可。

目前韓國政府擬定的關稅自由區包括釜山港、光陽港、仁川港及仁川國際機場，其中釜山港位於東北亞中心地域，物流範圍可涵蓋日本、中國

大陸及俄羅斯，已取代高雄港，成為世界第五大港(經建會，2003)。

韓國自由港區分布：

1. 仁川關稅自由區

(1)松島：資訊科技、寬頻網際網路科技、國際商務中心

(2)永宗：航空、國際物流

(3)青蘿：觀光、休閒、國際金融

2. 釜山鎮海自由關稅自由區

(1)海運物流中心

(2)大型製造業複合園區及研發中心

(3)國際商務中心

3. 光陽關稅自由區

(1)亞洲轉運中心

(2)石油與鋼鐵產業聚落

(3)觀光及休閒

經建會(2003)整理出韓國關稅自由區貨物通關之方式有5點：

1. 轉口之外國貨物，進出關稅自由區皆無須報關。
2. 對於供關稅自由地區使用之民生消費用品、辦公設備、及其他非直接供事業目的或營業需求之物品，得不經報關而自由使用。
3. 外國貨物得以在關稅自由地區間為保稅之運送。
4. 非出口為目的之國內課稅區貨物，進入關稅自由區者無須報關；加工後回銷國內，則仍須報關。
5. 在關稅自由地區內之業者間，其貨物之移轉或流動、外國物品之使用修補等作業，不須報關得自由為之，海關僅為事後確認。

(二)韓國關稅自由區可供參考借鏡之處：

潘曉儀(2005)認為韓國關稅自由區給予我國自由貿易港區參考之處在於：

1. 關稅自由地區特別法其立法架構、規範內容與規劃基礎，非常完整，可作為我國法制作業之參考。
2. 韓國對於進入關稅自由區之國內貨物，若非以出口為目的，原則上得不經報關程序。另對此等貨物於關稅自由地區進行加工後回銷國內者，雖仍須課徵關稅，但得經海關之認可後，扣抵部分關稅。對此，由於我國是以外銷導向國家，應可考量是否應用。
3. 營運單位各功能地位及長程規劃目標明確：韓國將仁川機場所在的永宗島開發為物流、旅遊、休閒城市；另松島開墾地則為跨國企業總部，金浦則為國際金融業務中心等區位之規劃；而釜山及光陽兩港之功能純化為處理進出口及轉口貿易的物流台。

表 2-2 亞洲重要海港之自由貿易港區比較表

	香港	新加坡	中國大陸	韓國
名稱	自由港	自由貿易區	保稅區(以上海外高橋為例)	關稅自由區(以釜山鎮海為例)
設置法源	基本法	特別法 (自由貿易區法)	行政法 (保稅區管理辦法)	特別法 (關稅自由地區法)
設置目的	國際物流中心 香港全區自由港	世界物流中心 世界港口	東亞商品集散和物資中心 (現代化國際物流中心)	國際物流基地
設置面積	380 公頃	423 公頃	1000 公頃	10500 公頃
營運方式	民營；單一窗口	民營；單一窗口	地方政府	中央或地方政府；單一窗口
營運內容	進、出、轉口；自主管理	主要為轉口	保稅、加工、組裝、國際貿易	保管、銷售、加工、維修 國際物流
成立時間	1972 年	1997 年	2005 年	1999 年
管理單位	香港海事處	新加坡港務局	上海外高橋保稅管理委員	韓國貨櫃碼頭港務局
隔離設施	無	設圍牆 海關檢查站	受海關監督的區域和範圍	管制區域隔離
通關方式	24 小時通關 事後申報，風險管理抽檢	24 小時通關 區內不申報	通關申報	通關申報
優惠措施	賦稅優惠 資金自由進出	賦稅優惠 提供區內必要硬體設施	賦稅優惠與通關方便 可 100% 獨資企業不受限制	租稅減免 投資獎勵

資料來源：經建會，2003，「我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析」及本研究整理

伍、高雄市在經濟示範區立法過程之主要研究成果

2012年中央政府提出「自由經濟示範區」構想後，高雄市政府曾進行一系列的研究，以促進高雄城市經濟轉型。不論是「自由貿易經濟特區」或是「自由經濟示範區」立法精神與設立目標，皆是藉由法令的適度鬆綁、行政程序的簡化、優惠制度的設計與在地資源的整合，以提升產業之競爭力與經貿發展，並成為一個在法令規章、優惠措施、經貿自由及行政效率等面向均優於現有相關園區，具高度國際競爭力的商務活動區域。

「自由經濟示範區」之立法雖以失敗告終，但是只要衡酌產業時空變化，進行適當的調整，對於產業的發展具有相當大的助力。因此，高雄市政府過去的相關研究仍有其適用性。以下就相關研究成果進行說明。

一、「高雄市爭取自由經濟示範區設立籌備政策建議」研究（2012年）

依據該研究的探討，認為高雄市現有的產業佈局與當時的「自由經濟示範區」的規劃構想相當接近與契合。當時高雄市的產業佈局係以文創觀光產業、低碳乾淨能源產業、海洋產業、精緻農業、物流產業等五大重點產業為主，而這五大產業主軸正呼應自由經濟示範區之四大規劃內涵，即深層加工＋國際物流、創新研發、新農業、基礎建設＋生活機能等。因此，高雄市現有產業的佈局正提供了高雄發展成為自由經濟示範區的良好利基。

彙整而言，該研究認為自由經濟示範區係一以自貿港區為核心，串連既有實體園區(如科學園區、加工區、工業區、農業園區等)，並以深層加工及國際物流、創新研發、新農業、基礎建設與生活機能等面向之規劃為內涵，藉由整合發展、法令鬆綁、效率提升與加值升級等策略，以放寬示範

區內物流、商流、金流、人才流、資訊流之管制，期以達成創造就業、吸引投資、提升產業競爭力、均衡區域發展之目的。

該研究綜合高雄市之區位利基，未來若在高雄設置自由經濟示範專區，其「範圍」之規劃可以下述要旨為依據：

1.全區為主，試點先行

自由經濟示範區可以高雄市全區為主，優先試點將包含自由貿易港區串接加工出口區等產業園區、亞洲新灣區及多功能經貿園區範圍，並配合未來產業特性及發展需求，符合專法規定者經管理機關核定之區位或場域。

2.腹地預備，漸次擴展

(1)高雄市近期將釋出南星計畫區220公頃土地，在103年可望開發為自由貿易港區與遊艇產業專區，其可作為本市自由經濟示範區之短期腹地。

(2)高市新報編之各式產業園區則可作為自由經濟示範區長期之腹地，以及高雄港務分公司之洲際二期計畫與大南星填海造陸所創造之753公頃腹地等，皆可作為高雄市自由經濟示範區之長期腹地。

同時，基於高雄市目前之產業基礎與未來新興之產業前景，該研究認為可發展之「產業類型」應可包括：

1.國際物流

高雄可利用海、空雙港聯運之優勢，整合海關、自貿港區、機場、產業園區、加工出口區等，並運用現代化之資訊科技，以便捷物流運輸，達成經濟示範區內國際物流效率便捷之目標。

2.金融服務

高雄市可作為台灣南部之金融服務中心，以及對大陸金融服務業務之

先行試點，以招商引資及引鳳（台商）還巢。例如經濟示範專區可規劃為人民幣離岸清算中心之試點，抑或准許國外（含大陸）金融機構於區內設行經營及開放新興之金融業務如避險基金、保險、資產信託管理或私募基金等。

3.免稅購物

高雄市可配合自由經濟示範區的設立，在專區中直接設立免稅購物特區，抑或與市區內之主要百貨商場結合，設置外國人免稅購物專區或商店，並輔以退稅、物品通關遞送之服務。

4.高值產業

高雄自由經濟示範區將仍以高市原有之優勢產業為基礎，配合鋼鐵石化產業、海洋（遊艇）產業、金屬（扣件）產業、低碳乾淨能源（太陽能）產業、文創及觀光產業、精緻農業等之產品高值化、國際化與服務化，再搭配自由貿易的網絡通路，以提升該等產業在全球之競爭實力。

5.國際休閒娛樂

相較於台北，因高雄較無國際知名景點，故可考慮在自由經濟示範區內，以專區方式（如新加坡模式）開放博奕事業經營，或引進迪士尼或環球影城等國際休閒娛樂業，而成為複合式的休閒娛樂據點。如此不但能帶動觀光娛樂產業之發展，更可為專區或全台之整體經濟發展帶來正面助益。

6.教育產業

高雄自由經濟示範區可與在地大學資源結合，積極引進國際學生，並亦可開放國外知名教育學府至區內設置分校，以創造優質之國際教育環境，並充實示範區之知識經濟量能。

7.醫療服務

高雄自由經濟示範區可與在地醫療機構、養生休閒與觀光娛樂產業等結合成為複合式的醫美服務體系，以作為觀光醫美（含體檢）產業發展之基礎，甚至可作為外籍長者來台養老定居之先行專區試點。

二、「高雄市成立自由經濟示範區對產業影響評估及未來因應規劃」研究（2012年）

依據該研究的探討，認為擁有海空雙港的高雄市產業，發展策略如果未能掌握全球運籌管理的特性、融入全球化國際分工體系，恐將會減損發展機會。依循此思維，應有五種發展策略：

- 1.吸引國際大型跨國公司前來高雄市發展零件與組裝產業。
- 2.培植本土跨國公司，以強化在全球化國際分工體系的地位。
- 3.吸引國內外公司前來高雄市建立區域營運總部。
- 4.強化價值鏈的優勢部份，形塑跨產業群聚效應所產生的城市競爭力。
- 5.提高生產要素品質與結構條件，提升參與國際分工的層次。

因此，為達成高雄市成為新興產業沃土、成長產業擴張基地、傳統產業經營總部、網路聯結全球運籌中心的目標，為此高雄市產業發展配合的重點如下：

- 1.成為企業資源整合者之「營運總部」(Headquarter State)及「高附加價值產業基地」(High Added Value Industrial Base)。
2. 規劃更新產業園區，改善產業發展環境，整合地區研發資源，以發展高附加價值產業。
3. 選擇新興戰略性產業進行招商，從招商引資、規劃園區、培養人才與排除投資障礙，為高雄市的下一階段發展厚植實力。

該研究認為，高雄市成立自由經濟示範區的產業發展優先選擇為，物流與製造業服務化、影音雲端與電子商務、觀光旅遊與會展產業以及文化創意與健康休閒。

該研究認為，高雄市自由經濟示範區如引進各種產業，勢必對人流、物流與金流有相對應的法規鬆綁規定，以使各種產業能順利營運發展。茲分別探討人流、物流與金流的現行規定與可能鬆綁方向。

1. 產業與人流之影響：

目前相關法規包括入出國移民法對於外國人以有效簽證或免簽證入境、香港澳門關係條例及相關行政命令、臺灣地區與大陸地區人民關係條例以及相關行政命令、就業服務法對於外國人與僑生、華裔學生之工作許可等相關規定、以及自由貿易港區設置管理條例對於外籍商務人士得經自由港區事業代向自由港區管理機關申請核轉許可，於抵達中華民國時申請簽證(該法第35條第1項)。在自由貿易港區設置管理條例第35條第2項則對港澳及大陸商務人士，指明應適用港澳條例與兩岸人民關係條例的相關法規進行申請入出境許可。

如未來成立自由經濟示範區，如準用自由貿易港區設置管理條例對於外籍商務人士之入出境管理方式，實則開放幅度仍有不足，其所應檢討的方向包括以下五點：

1. 自由經濟示範區外勞薪資與本勞薪資的脫鉤，其已列於經濟動能推升方案之檢討項目。
2. 自由經濟示範區內外一般勞工、白領外勞等種類與人數開放標準檢討。
3. 外籍、港澳與大陸商務人士之入境，得否均可經自由經濟示範區廠

商代為申請核轉許可。

4. 港澳與大陸人民得否在自由經濟示範區申請短年期(2年)工作簽證。

5. 自由經濟示範區得否對於未給予我國免簽證與落地簽證對等優惠之不特定國家，得否單方面給予落地簽證之優惠措施。

以上的人流管制項目的檢討，主要關鍵在於自由經濟示範區的招商產業別是製造業還是服務業，其引入勞工的目標與標準有所不同。如單純為降低企業成本，增加外勞人數，係以引進傳統勞力密集製造業為目標。如想要發展新興服務業，其所引進之白領外勞，不必為避免影響我國人民就業權利而予以限制，並給予入出境之便利。對於以經貿為核心的服務業而言，給予外籍、港澳與大陸商務人士入出境的便利，更是未來發展國際會展等產業所應備的法規鬆綁條件。

2. 產業與物流之影響：

目前相關法規包括關稅法、貨物稅條例、自由貿易港區設置管理條例相關貨物通關管理辦法、快遞貨物通關辦法、物流中心貨物通關辦法等法規。其他包括農委會主管之動植物檢疫等相關法規。

基本上，物流議題在當前保稅倉庫、電子封條、免人押運、抽驗貨櫃等新制度的規定下，已使得物流效率大為提升。所需探討的主題包括以下三點：

(1) 建構在關貿網路公司系統上的電子提單，得否有效的在國內外運作。

(2) 對於動植物與加工食品檢驗問題，得否採就源檢驗、委託生產國檢驗機構認證，以加速貨物流通。

(3) 建構深層加工結合國際物流海空聯運的全球運籌管理系統，其產業需求與整合介面(包括土地、運輸、電子商務、通關)有待驗證。

3. 產業與金流之影響：

目前相關法規包括管理外匯條例、國際金融業務條例等相關法規。此外，對於增加對自由經濟示範區廠商投資抵減優惠、稅賦減免、取得中長期資金融貸等優惠措施，必須規範於未來新立法的自由經濟示範區設置條例。所需探討的主題包括：

- (1)外匯流通的管理鬆綁，增加匯出入的金額上限。
- (2)設置人民幣離岸中心，放寬人民幣計價金融商品的交易條件。
- (3)自由經濟示範區之特許商店，同意以外匯進行交易。
- (4)自由經濟示範區開放設立台股T股交易市場，歡迎台商、陸商與外商前來申請上市。並規劃以美金、人民幣等外幣計價之股票權證交易。
- (5)自由經濟示範區成立碳排放交易權公司，以利區內廠商取得碳排放權交易憑證，以利貨物出口歐盟等地區。
- (6)引進金融資產管理公司服務，結合信託業、保險業、國際法律業、國際會計業的服務功能，協助國人進行海外理財，分散投資風險。
- (7)開放自由經濟示範區特許金融業務執照，管理法規比照香港等金融發達地區規定進行試驗性鬆綁，再循序對示範區以外地區開放。

由於高雄市目前尚未有具規模的國際金融業務，如能引進國際金融業務在高雄市運作，將創造嶄新的金融服務業，為自由經濟示範區的招商引資與營運總部進駐增添優勢條件。

同時，該研究認為高雄市成立「自由經濟示範區」，部份原有產業受到不良衝擊之影響範圍如下：

- 1.加速工業區更新，使原有製造業加速遷移：

由於新產業的引進加速，相較舊產業之土地利用價值倍增，因此將促使產業園區更新轉型加快，在相對機會成本的考量下，原仍有經營利益之產業將提早歇業或轉型。例如鳳山工業區之汽車製造維修產業、九如三路與中華路交界附近之輕工業(印刷與物流業)。

2.原有百貨業：

自由經濟示範區所伴隨規劃的新購物商場(或免稅區)產業，將引進更大規模與更新穎規劃的新投資，如市區原已有的購物商圈與百貨商場未能創造自己特色，將可能被邊緣化。尤其是在次都心的購物商圈，如岡山區與鳳山區，因為新投資的購物商場因土地價格考量，可能選擇在次都心範圍內，其受影響層面將會更明顯。

3.醫療業：

目前大陸方面的醫療需求俱增，已開始向台灣的醫師與專業人員招手。未來如成立國際醫療與照護服務業，更需要大量的醫護專業人員，則將對原醫療體系的人力資源供給產生衝擊。

由於目前所規劃引進之其他新產業，包括：住宿餐飲、會展、觀光、文創等。原本在高雄市多屬於規模不大，或國際化程度不深，或產業群聚不明顯，因此其影響層面與程度即較不明顯。

三、「高雄市自由經濟示範區產業方案」研究（2013年）

依據該研究提出高雄市自由經濟示範區可發展之產業包括國際休閒娛樂與免稅購物、國際醫療產業、國際物流產業、國際金融產業、國際人才培訓產業、MIT 製造中心。

該研究認為，未來高雄市發展自由經濟區的方向有三：

（一）區內產業聚集效應與價值鏈之產生

自由經濟示範區其規劃範圍應包含亞洲新灣區，用以提供生活機能。但目前設置之自貿港區並不適合做深層加工，因為主要之加工製造仍需於工業區、科學園區等，因此，區內僅能從事高附加價值的淺層加工以及物流配送等，且區內、區外要形成一個價值鏈，並提供優惠措施及提升資訊服務，如減少業者成本支出、市場進入門檻彈性與資訊取得方便等，吸引不同業別之廠商進駐，產生聚集效應與產業價值鏈。

而其重點應為「前店後廠」之實施，並結合當地產業特性，在高雄市在縣市合併後，除製造業與重工業之外，農業比例也相當高，亦可轉型成為農業專區，或是結合製造、加工業等與農業之特性發展成一個新的發展事業。

（二）發展「智慧運籌」產業

所謂的智慧物流可分為三階段：物流、資訊流與金流。第一階段（物流）為掌握該進出口貨物之流向；第二個階段（資訊流）是透過追蹤該貨物流向、用途後進行產業分析，並提供業者商業模式經營之參考；第三階段（金流）則是物流業者需提供金融擔保，甚至是金融融資。

目前港務公司已規劃進入第一階段，於前鎮商港區現有約2萬平方公尺之土地建設公共倉儲，預計以民間業者投資60%、港務公司40%之合資方式成立一家國際物流子公司，其主要合作對象為海運承攬業、國際物流公司或是航運業者，其功能為從事多國拆併櫃（如台北港的東立物流業者），但仍需突破海關的關務繁瑣之限制。

（三）提升區內生活機能

自由經濟示範區第一階段規劃是由自貿港區為主，目前自貿港區內土

地包括港務公司與國營事業，除了國際服務業之外，應給予國際人士住宅或公寓、餐廳、休閒娛樂場所等各式與生活相關機能之設施，提供一個便利的生活環境，用以為吸引國際企業於台灣設立據點。

而第二階段可規劃橋頭新市鎮成為未來自由經濟示範區的重要生活專區（包含短期、中期、長期人士的住宅區以及國際學校），並建議可增設多國免稅專區、國際醫療專區，進而支持自由經濟示範區之運作。

四、「高雄發展新興金融業務之分析與建議」研究（2014年）

依據該研究提出在金融服務業上，以投資創業為主，優質生活為輔，應發展：亞太青年與中小企業融資與創業中心、亞太智慧運籌金融中心、亞太融資租賃中心以及亞太財富管理中心，據以支撐高雄成為亞太營運中心。透過高雄成為4+1亞太中心，讓高雄成為投資創業與優質生活功能完善的亞太重點城市。

同時，該研究認為高雄市自經區的發展重點有五：

- 1.智慧物流：智慧物流係透過創新關務機制及雲平臺等資訊服務，提供最佳物流服務，增加商品流通的自由及其附加價值。
- 2.國際健康：國際健康將推動設置「國際健康產業園區」，於區內設立國際醫療專辦機構及生技研發機構，帶動醫療(含重症治療)、生技、藥品、復健、養生等健康產業發展，發揮聚落效應，提升產值。
- 3.農業增值：農業增值係將農業從「農產品」擴大為「價值鏈」，善用國內農業技術，致力產品創新增值，MIT。
- 4.金融服務：金融服務係透過業務分級與差異化管理方式，發展財富與資產管理業務，放寬金融機構業務範圍，並鼓勵國內金融機構研發創新金融

商品，培育金融專業人才。

5.教育創新：教育創新係由國內大學與外國大學合作設立實驗性之大學(分校、分部)、學院、學位(程)，藉此突破現有法令框架、創新治理模式，擴大招收境外學生、拓展國內學生視野、提升國際競爭力。

同時，該研究認為高雄市自經區的發展重點有五：

1.促進人員、商品與資金的自由流動。

在人員部分，主要為：放寬外籍專業人士來臺工作及聘用幫傭限制、擴大外籍商務人士來臺短期停留免簽證或落地簽、鬆綁大陸人士來臺商務活動及居留限制。

在商品流通自由化方面，主要為：農工原料及貨品輸入稅負優惠、農工原料及貨品原則自由輸出入、檢驗制度革新

在資金流動自由化上，主要為：適度放寬金融限制，提供多元化之金融服務，並協助企業順利取得資金，活絡經濟發展。

2.開放市場接軌國際。

透過跨境服務自由化並開放國內市場，有助接軌國際，創造加入區域經貿體系的條件與機會。主要有三：區內外資由WTO邁向WTO+、區內陸資由ECFA邁向WTO、簡化投資程序。

3.因應國際租稅競爭。

透過營利事業所得稅減免、海外所得匯回租稅減免以及外籍專業人士綜合所得稅減免等方式，促進投資與貿易、吸引台商回流、吸引國際人才。

4.推動跨國產業合作。

鼓勵企業引進先進國家關鍵技術、智財或資金，促成跨國合作，拓展新

興市場。

5.提供便捷土地取得。

土地為企業重要生產要素之一，土地取得時效與土地使用方式，攸關投資人之意願。為創造友善投資環境，應簡化土地開發審議時程，並彈性規劃土地使用方式，以快速提供產業所需用。

6.建置優質營運環境。

提供高效率單一窗口服務、設置基金促進園區發展、建置產業發展所需公共建設、提供完備資通訊基礎建設

7.並行雙軌示範機制。

配合不同示範活動之營運特性，經主管機關納入示範區之示範創新經濟活動，如屬地理區位明確者，可透過實體區域進行示範，並運用「前店後廠」委外加工模式連結區外廠商；不適合實體區域試行者，則以指定試點方式推動業務範圍之鬆綁，並可採分級管理，賦予符合資格者較大的業務經營彈性。

陸、高雄市政府爭取設置自由貿易經濟特區說帖

高雄服務業產值僅佔45%，但提供就業人口60%，發展高附加價值服務業乃高雄產業轉型、擺脫低薪的關鍵。高雄市政府認為高雄做為國際港灣城市，自由化與國際化是必要推動方向，期盼中央以「試點試行」、「示範推動」角度，協助高雄為產業找出路、為人民帶來希望，一起讓台灣更好。

對業者而言，區域經濟整合已經使得台灣廠商在進出口貿易上造成障礙，再不透過自由經貿特區走出去，台灣產業未來競爭面臨挑戰。高雄自由貿易港區進駐率已達97%以上，且目前僅針對科學園區與加工出口區開放，未能照顧一般產業園區。自由經貿特區將擴大委託工業區和產業園區進行後廠加工，對高雄製造業有很大的幫助。

高雄服務業雖提供高於製造業之就業機會，但產值偏低，未來亟需引進如律師、會計師、創投、金融等高端專業服務業，為鼓勵企業根留台灣，產業設廠投資發展，國際金融提供專業服務為方向之一。高雄要成為亞洲金融中心、企業國際總部就要走上開放的道路，針對人才、資金與法規鬆綁，如國際人士來台仍有許多限制必須對於白領來台停留時間、簽證、稅務等給予鬆綁。

高雄自由貿易經濟特區擬發展產業重點

為引進高薪高值產業，促成金融、人流的引入，在高雄現有產業條件下，爭取國際醫療、金融專區、國際教育等專業服務業為推動重點。

一、國際醫療機構及醫療觀光健康產業

1. 高雄擁有高醫、長庚、義大與榮總四大醫學中心，市立醫院及專門醫院亦相當普及。

2. 全球醫療器材市場規模預估未來幾年仍將持續成長，高雄科學園區78家廠商，其中醫材廠商達57家，群聚效益明顯。
3. 高雄醫療器材產業產值由2009年新臺幣3.1億元，成長至2017年21億，國內人造關節市占率2017年約20%，皆是由高雄廠商負責鍛造，而牙科產品線36種，高雄廠商生產其中27種，已形成牙科、骨科為主的醫材產業聚落。
4. 市府衛生局已成立觀光醫療推動小組。自由經貿特區成立「國際醫療觀光園區」，提供國際人士就醫諮詢、醫院聯繫以及聯合行銷等服務，以醫療為主，環繞高階醫材、生技研發、健康產業以及銀髮養生等產業，帶動周邊健康產業經濟效益。

二、成立金融服務專區

1. 設置「國際金融業務分行(OBU)」、「證券商國際證券分公司(OSU)」，以非居民為對象，開放運用信託機制投資國外商品等業務。
2. 提高自由經貿特區資金進出自由度，且對區內銀行業之各種限制減輕或取消，以吸引國內外金融機構前來從事大規模國際金融活動，便於僑外資金之吸收。
3. 金融服務業將衍生法務與會計等「高附加價值」間接相關服務業，可置於亞洲新灣區，藉以帶動高雄產業轉型與地方高階人才就業。

三、引進外國教育資源

1. 大學經教育部評鑑辦理完善，績效卓著，得與外國優質大學合作，於區內設立分校、分部或外國大學之分校、學院或外國大學之學院、辦理學位專班或專業學(課)程之單位。
2. 例如高雄需要石化產業高值化、發展觀光餐飲業，可與外國大學合作

辦理學位專班或專業學(課程)，提高石化產業研發能力及培訓觀光餐飲專業人才。

簡言之，透過自由貿易經濟特區讓產業得以更自由的發展，亦即

1. 醫療：允許外國人來台合設醫院，擔任院長，但健保不給付。
2. 金融：允許外國人及國內專業投資機構投資非新台幣計價金融商品。
3. 教育：允許外國大學來台設立分校、學位專班、專業學(課程)。
4. 人才：允許外國專業人士落地簽證，不含藍領，一定期限內所得半數課稅。

在「自由經濟示範區」的立法過程中，爭議最大的在於對中國大陸的開放政策，特別是在管制性農產品入區加工、影響MIT產品形象、就業機會的排擠、加大所得分配不均等問題。

現階段「自由貿易經濟特區」立法推動，為「自由經濟示範區」法案之修正，以前段立法過程而言，相當的冗長而缺乏共識。綜合而言，高雄發展自由經貿特區的內涵，將受限於「自由貿易經濟特區」的法規賦予。

柒、衝擊影響評估

有關於「自由貿易經濟特區」(以下簡稱「特區」)的衝擊影響評估部分，事實上在「自由經濟示範區」立法過程中，已有許多研究機構提出，近期市府各局處亦有提出相關意見，以下僅就高雄市擬發展部分提出整理。

一、對社會影響之評估

對國內就業之影響：「特區」各項開放措施，可吸引國際投資或人才來臺，藉由外溢效果與良性競爭，促進國內產業升級與轉型，亦可創造更多的就業機會，也讓本土人才有機會根留臺灣。目前的政策規劃，只要不涉及放寬藍領外勞及開放大陸勞工、本外勞薪資脫鉤、開放中國大陸人士來臺工作，對於國內就業市場不致造成負面影響。

以智慧物流為例，透過「前店後廠」委外加工，可擴大區外製造業的用人需求，增加勞工就業；而金融服務業納入「特區」後，更可創造白領專業人才的雇用需求，因此，「特區」自由化措施的推動，可增加基層勞工、白領人士的工作機會，創造更多商機與國內在地就業，帶動產業的共同發展，也有助於國內薪資所得的提升。

二、對社會重分配影響評估

「自由貿易經濟特區」政策對社會重分配之影響，可分別從勞工、農民、土地、中小企業等層面進行分析，分述如下：

(一)勞工

如前所述，「特區」不涉及藍領外勞僱用比例及薪資脫鉤等問題，不會對國內勞工的就業產生衝擊。且透過前店後廠的運作模式，將可增加國內

廠商訂單，連帶增加國內勞工的就業機會。

(二)農民

此次立法不涉及農業議題，唯「特區」吸引國外專業人士來台工作、並發展各項觀光，將創造對於國內農產品的需求。

(三)土地

在土地取得方面，「特區」公有土地採撥用，私有土地得協議價購、徵收、或區段徵收、出租、設定地上權或合作開發。其中，一般徵收或區段徵收係提供土地取得之可能選項，不必然為新設示範區土地取得之唯一方式。申設機關屆時仍應考量徵收土地之公益性與必要性，依土地徵收條例相關規定辦理公聽會等法制程序，以保障土地所有權人及利害關係人權益。而為避免示範區土地淪為有心人士炒作的工具，經核定之「特區」，於開發前除需由地方政府公告2年內禁止所有權移轉外，後續「特區」的土地、建物或設施之轉售、轉租等，皆應經管理機關核准。此外，如「特區」土地、建物或設施未依規定使用，管理機關亦得照價收買。上述種種配套措施，皆可有效遏止人為炒作，不會產生地主或投機客藉此獲取暴利等疑慮。

(四)中小企業

「特區」的自由化措施並非僅提供給大企業，中小企業也可申請成為「特區」事業，讓國內中小企業運用「特區」提供的相關措施，享有更為自由彈性的營運環境。以「特區」納入的智慧物流業為例，依主計總處及經濟84部統計資料，101年物流業(運輸及倉儲業)登記家數約有2萬7千餘家，平均資本額為新臺幣22.8萬元，平均雇用10人，這些廠商大多是中小企業。此外，由於「特區」將積極發展新型態產業營運模式(如智慧物流的委外加工、檢測維修)，並透過「前店後廠」委外加工連結區外廠商，

引入原本不會在臺灣發生的產業活動，將可擴大臺灣各地企業的接單機會，創造綿密的生產網絡，讓中小企業可藉此與「特區」產生連結，使中小企業有更多的訂單來源，不僅有助於帶動眾多中小企業的長期發展，更可讓中小企業增加雇用國內員工，創造在地就業機會。所以「特區」的推動，對於國內中小企業將可產生正面效益。

三、「自由貿易經濟特區」對各關聯產業之影響評估

(一)對物流業之影響

1. 效益：「特區」推動智慧物流，建置完善資通訊基礎建設及共享雲平臺，協助我國國際物流業者規劃最佳物流方案，並建立互信、便捷、效率的創新關務管理機制，以簡化關務審驗作業，擴大「前店後廠」的營運模式，讓業者可享便捷服務。
2. 衝擊：配合智慧物流政策，「特區」要求示範事業及後廠業者均需建置電子帳冊系統，短期內將增加業者成本，對業者有輕微影響，但建置後卻可減少海關實地查核，提升業者營運效率。
3. 綜合評估：「特區」推動智慧物流，將可串聯國內產業及連結國際供應鏈，帶動產業轉型，創造示範區供應鏈與物流加值綜效。

(二)對醫療環境之影響

1. 效益：「特區」推動國際健康，可擴大醫療輸出，帶動觀光、復健、養生等週邊產業發展，並透過國際交流精進臺灣醫療技術水準。此外，國際交流除可引進更為先進尖端的醫療技術外，亦可為我國引入目前較為缺乏的外語醫事人力，有助於醫院針對不同客群，發展客製化的服務模式。我國目前已有醫師與醫事人員出走之現象，透

過「特區」的規劃，也可增加國內優秀人才根留臺灣的誘因。²

2. 衝擊：過去外界憂心「特區」推動國際健康，可能造成醫療營利化的疑慮，但因「特區」並未納入醫療機構公司化，故不會造成醫療營利化。而外界憂心可能影響國內民眾就醫權益方面，但因國內醫師支援看診時數有限制，且「特區」僅有少數醫院設立，所需要的醫生數量不多，對國人就醫權益的可能影響可降到最低。

「特區」內所開放之項目是可規範或管制的，且為自費醫療，不致影響國人醫療權利及耗費健保資源。目前，國際醫療涉及有關重症與生產的情況很少，尚不至惡化我醫療人力分布不均的問題。³ 惟在國內醫事人員執業權利的可能影響方面，為降低衝擊，須由衛福部針對外國醫事人員的聘用比例或人數另行訂定限制條件。

3. 綜合評估：總體而言，「特區」推動國際健康雖可能造成部分疑慮，但在完善配套措施下，整體效益仍大於衝擊。

(三)對金融服務業之影響

1. 效益：「特區」納入金融服務業，可望帶動國內金融創新，培育金融專業人才，並可擴大國內金融機構業務範圍與服務對象，做大金融市場規模，更可藉此培育國內金融專業人才，讓金融人才根留臺灣，協助金融產業發展，逐步建立競逐亞洲市場的能力。⁴
2. 衝擊：「特區」鬆綁國內金融業的經營限制，可能使同業競爭加劇，將促使業者積極投入金融創新，提高國際競爭力，因此，尚無負面影響。

² 部分參見研考會與衛生局所提之意見。

³ 部分參見研考會與衛生局所提之意見。

⁴ 部分參見財政局所提之意見。

3. 綜合評估：「特區」納入金融服務業，整體而言，推動效益遠大於衝擊。且「特區」推動金融服務，已獲得國內外金融業者的廣泛支持，國外業者已表達將國外業務移往臺灣辦理之意願，國內業者也表示可藉此擴大金融業務範圍。

(四)對高等教育之影響

1. 效益：透過「特區」推動的教育創新，尤其是經濟型態與模式的多樣化創新，透過有條件的開放與精地選擇，讓符合高雄產業未來所需的專業養成與人才引進，並帶動周邊附加產業加值。國內可望擴大招收境外學生，促進我高等教育服務輸出。鬆綁大學法限制並可提高國內大學在師資聘用、招生修業或學院設立之彈性，提升國內大學院校國際競爭優勢與能見度，亦可加速語言國際化的推動。⁵
2. 衝擊：由於國內大學數量已趨飽和，外界憂心成立實驗性質的大學或學院，可能造成招生競爭加劇，然教育創新的宗旨非在新設大學或學院，且「特區」係以招收境外學生為主，應可降低對國內其他大學的衝擊。
3. 綜合評估：「特區」的教育創新突破現有法令框架、創新治理與經濟模式的運用，提升臺灣高教學校的國際競爭力，整體效益遠高於衝擊。

(五)對專業服務業之影響

1. 效益：參考各國簽訂 FTA 之案例，「特區」鬆綁律師、會計師與建築師等專業服務業的設立型態，並開放持有前述證照的外人投資，除有助於促進國內專業服務業的國際化，更可創造我國參與經濟整

⁵ 部分參見研考會與教育局所提之意見。

合的條件。

2. 衝擊：開放專業服務業的市場進入限制，部分人士憂心可能造成國內競爭加劇，故「特區」限制服務對象僅有實體「特區」內之事業，並非全國範圍。且如要在我國執業，仍需取得我國專業證照，對國內業者的衝擊應可降至最低。
3. 綜合評估：「特區」放寬專業服務業的市場進入限制，有助於展現我國推動自由化的決心，而完善的配套機制，亦不致影響臺灣業者權益，故推動效益大於衝擊。

捌、結論與建議

有鑒於「自由經濟示範區」的立法過程中，爭議最大的在於對中國大陸的開放政策，特別是在管制性農產品入區加工、影響MIT產品形象、就業機會的排擠、加大所得分配不均等問題。因此，高雄市政府現階段選定國際醫療、金融專區、國際教育等三個爭議較小、附加價值高且國際連結強的產業做為「自由貿易經濟特區」策略性發展的服務業，同時，區內輔以發展智慧物流與專業服務為輔助性產業，提供就業機會。

高雄市政府的訴求，主要藉由法令的適度鬆綁、行政程序的簡化、優惠制度的設計與在地資源的整合，以提升產業之競爭力與經貿發展，並成為一個在法令規章、優惠措施、經貿自由及行政效率等面向均優於現有相關園區，具高度國際競爭力的商務活動區域。

經由過去的評估，不論是在社會發展、所得重分配以及關聯產業衝擊上，只要有良好的配套措施，皆能夠將衝擊降至最小，進而成就福國利民的結果。

然而，由於修法的權責在立法院，未來裡面要做什麼事，什麼可以做？什麼不可以做？如何有效管理？都屬於中央及立法的權責，整體而言，高雄市政府希望中央給高雄一個優先示範的機會。建議未來在自由經濟貿易特區立法內涵較為明確下，進一步對於產業與社會影響進行評估。