

台灣城市自由化過程及相關法律問題之探討*

타이완에 있어서 자유도시의 발전과 관련한 법률적 문제

謝志鵬**
사지봉

목 차

- I. 緒論
- II. 台灣城市自由化之發展
- III. 城市自由化相關法律之檢討
- IV. 結論

국문초록

구미와 아시아-태평양지역(아태지역)을 연결한 교량위치에 있는 타이완 섬은 해상과 항공의 편리한 환적(轉運)에 있어서 우세이다. 싱가포르, 홍콩, 상하이 등 부근의 주요 항만과 비교한다면 타이완은 아태지역의 주요항구도시 및 서태평양의 주요 도시간의 운항시간이 가장 짧고 또한 첨단산업기술과 연구개발능력이 구비되었을 뿐만 아니라 통관행정도 매우 진보되었다는 것을 알 수 있을 것이다. 이러한 우세를 자유무역항구도시의 기능과 결합할 수 있다면 물류환적을 창조할 수 있을 뿐만 아니라 고부가가치 제품의 가공을 기

논문접수일 : 2012.06.25

심사완료일 : 2012.07.25

게재확정일 : 2012.08.02

* 이 논문은 2012년도 제주대학교 개교60주년 기념 국제자유도시 추진도시 초청 국제학술세미나에서 발표된 논문임.

** 法學博士, 中華民國國立高雄大學法律系助理教授.

반으로 타이완의 국제경쟁력을 충분히 향상시켜 세계환적센터라는 정책목표를 실현할 수 있을 것이다.

따라서 타이완 경제의 급속한 발전을 위한 조건으로 적합하지 않은 법규의 개정을 우선적으로 고려하였다. 기존의 법규를 검토하여 국제자유무역항구도시의 발전에 적합한 법률로 개정하는 방법이 있지만, 개별 법규의 개정으로 인하여 법체계에 혼란을 일으키는 것을 방지하기 위해 기존 개개의 경제특구 법규를 통합하는 것이 타당하다. 그리고 더 나아가 외국의 성공경험을 참조하여 타이완을 국제무역자유섬으로 발전케 할 수 있는 우선적 효력을 가진 특별법을 제정해야 한다.

타이완 평후섬의 경제, 환경, 관광산업 및 자연자원 등의 조건은 한국 제주도와 매우 비슷하다. 한국정부에서 제주도를 국제자유도시로 성공적으로 구축한바, 타이완 중앙정부와 평후지방정부는 모두 이를 본보기로 삼았다. 지역민의 생활환경과 경제조건을 개선하기 위해 타이완은 한국 제주도와 평후의 차이점을 상세히 비교하여 적절한 계획을 세웠고, 행정효율과 지역특색을 발휘할 수 있게 하여 평후를 해상명주(海上明珠)인 국제섬으로 될 수 있도록 노력하였다.

주제어 : 국제자유도시, 타이완도시자유화, 해상명주-평후, 이도건설조례, 자유무역항설치조례, 도박게임행위의 위법성 제거

I. 緒論

近來企業全球化發展極爲快速，國際間貿易活動在市場開放的條件下，使企業得以突破國界限制，發展全球運籌管理經營模式，原料、人工、技術、儲運及配銷，分別在不同國家進行且緊密串聯，每一階段都可以追求低廉而有效率之提供地，然後安排最佳路徑以完成整體營運與即時管理效果，以達經濟學上資源配置之最佳狀態。在國際性企業供應鏈環節中，國家與國家之間也如同企業界般具有高度競爭性，唯有經自由化所營造之國際貿易無障礙空間，才能掌握跨國產銷營

運之動脈。然跨國營運活動之障礙，主要為貿易管制法令之限制、額外增加稅務負擔以及貨物流通時效性問題，為同時解決前述三大問題，劃設特定區域(或港市)作為開放度最高之經濟特區(或自由港市)，以特別立法之方式排除國內法令之適用，尤其是關務行政及課稅領域防線之調整，另輔以儲運作業效率及產品製造增值等功能，始能滿足供應鏈各種需求之自由貿易港市，正是國際間各國爭相發展之機制。例如遠至荷蘭、美國、杜拜，乃至鄰近之新加坡、香港、中國、日本、韓國及菲律賓等國，都有自由貿易港市或類似之貿易經濟區，且大都已成為主導國際間貿易之樞紐、集散與交易中心。台灣在未來的全球經濟發展競爭中，如何在不影響整體國家安全之前提下，持續推動產業的國際化與自由化，在眾多競爭對手中脫穎而出，為現階段之重要課題。

台灣本島處於歐美與亞太地區連接之橋樑位置，具有海、空轉運便利之優勢，與新加坡、香港及上海等重要鄰近地區相較，台灣與亞太地區主要港口及西太平洋主要城市間之平均航行時間最短，並且具有高科技產業技術與研發能力，通關行政作業亦甚為進步，如能結合自由貿易港市之功能設計，當可創造物流轉運及產品高附加價值加工之利基，充分提升台灣之國際競爭力，實現全球運籌中心之政策目標。對台灣之澎湖離島而言，其經濟、環境、觀光產業及自然資源等條件與韓國濟州島極為相近，在韓國政府成功打造濟州島成為國際自由都市後，不論是台灣中央政府或澎湖地方政府皆希望以此為借鏡，透過詳細比較韓國濟州島與澎湖之差異，進而提出適當之規劃，全力發揮行政效率與區域特色，建設澎湖成為如同海上明珠般之國際島嶼，以改善當地人民之生活環境與經濟條件。

目前台灣現有及計畫中之經濟特區呈多樣性，有保稅工廠、保稅倉庫、加工出口區、科學園區、國際物流中心、農業生物科技園區以及自由貿易港區等類型，雖各有其依據之法律規範，但在現行之法律制度下，成功發展者有之，然亦不乏成效不彰者，究其原因，除客觀經濟條件未完備外，不健全的法律制度難辭其咎。因此，如何修法改善不合時宜之法規，創造出能促進台灣經濟加速發展之條件，更是當務之急。方法上，除分別檢討並修改現有法源以配合國際自由貿易港市之發展外，為避免個別法律可能造成整體法律體系之混淆，宜整合現有之各別經濟特區法規，除此之外，更應進一步參照外國成功之經驗，制定具優先地位並適合台灣發展成為國際貿易自由島之特別法。

II. 台灣城市自由化之發展

1. 台灣本島

(1) 成功之案例

台灣自由化過程中最成功的案例為加工出口區(Export Processing Zone)類型之工業自由貿易區，其為一定範圍內之關稅特別區，以製造加工或裝配外銷之事業及產銷過程中所需之倉儲、運輸、裝卸、包裝、修配等事業為主，並且在區域內所進口之機器設備、原料、或半成品等，均可免除關稅與進口管制。至於區域內外銷事業之產品僅限於外銷，若經准許其內銷者，則應於進口時課稅。台灣政府自1960年即開始從事相關研究，並於1965年制定「加工出口區設置管理條例」，1966年12月3日在高雄設置第一座加工出口區，當時台灣經濟發展最大之限制為大量資金與高級技術之欠缺，因此考量優先發展勞力密集之輕工業及擴展出口政策，而加工出口區正好能有效利用台灣當時過剩之勞動力，並輔以租稅之優惠及簡化行政程序之誘因，吸引了當時同樣面臨產業轉型升級之日本及其他歐美國家來台灣設廠，其成效除有效運用當時有限資源換取就業機會外，亦能學習相關產業技術並逐漸累積資本，同時奠定台灣後來產業發展之基礎。

其後隨著加工出口區的成功發展¹⁾，台灣產業也跟著由加工業轉型升級為高科技產業，台灣政府一方面獎勵高級技術投資，一方面設置科學工業園區，企圖走出傳統勞力密集型工業，專注於高科技產業的培育發展，遂於1979年頒布「科學工業園區設置管理條例」為法律依據，隔年年底新竹科學工業園區隨即揭牌開幕，並提供減免稅捐之獎勵，以吸引外國之投資。有鑑於新竹科學工業園區的發展成功，更於1997開始設置「台南科學工業園區開發籌備處」，並於2000年後廣泛且快速的在各地設置科學園區，科學園區遂成為1990年代以後台灣經濟地景上最耀

1) 繼高雄加工出口區之後，台灣政府於1968年設置楠梓加工出口區，1969年設置台中加工出口區，1997年起陸續開發成立中港、臨廣、高雄軟體科技、成功物流、屏東等加工出口區。

眼的產業重鎮²⁾。

由於1980年第二次石油危機的發生，再加上隨之而來的經濟衰退，台灣政府極欲突破當時之經濟形勢，於是再次思考藉由設置自由貿易區加速台灣經濟發展的可行性，並於1982年設置「行政院設置自由貿易區專案研究小組」進行研究，並由經濟建設委員會邀集相關產官學舉辦研討，但因當時專家學者大多持保留與反對態度，並認為基於國家安全考量，在資金、貨物之流通、人員之進出、與通訊等方面，尚無法全面自由化，因此設置特區型態的自由貿易區遂遭擱置。然自1990年起，各種產業日趨國際化與現代化，同時台灣產業發展再次面臨轉型，知識型服務業與科技研發工作有必要引進先進國家之資金與技術，藉由自由貿易區之設立以促進經濟之發展，再一次被提出討論，在經過多次專家會議討論後，台灣為發展全球運籌管理經營模式，積極推動貿易自由化及國際化，便捷人員、貨物、金融及技術之流通，提升國家競爭力並促進經濟發展，遂於2003年7月制定「自由貿易港區設置管理條例」，希望藉由立法之方式以解決可能的爭議，並對相關事宜有所規範，其相關子法規亦於同年底陸續完成。各港區之申請，已相繼核定了基隆港、高雄港、台北港、台中港、蘇澳等5海港以及桃園航空自由港區等共6處自由貿易區，而自由貿易港區政策自2005年開始推動多項流程簡化與鬆綁，其營運效益及關連性產業效益已逐漸浮現，以高雄自由貿易港區為例，可同時串聯台灣境內各加工出口區及科學園區進行貨物之加值作業³⁾。

(2) 失敗之計畫

隨第二次石油危機所帶來的經濟衰退，台灣整體經濟形勢直至1989年始逐步復甦，為解決基礎工業長期用地問題，除開發彰濱工業區外，也同時進行雲林離島式基礎工業區的編定發展。但由於離島工業區之面積龐大(造地總面積達11,000公頃)，再加上整體經濟發展再次趨向緩慢，原擬進駐之國營事業如中剛、中油、台電等公司，或因投資成本考量、或因公司經營策略考量，雲林離島式基礎工業區投資設廠計畫難逃暫緩辦理之命運。然考量未來大規模工業區土地編定日趨困

2) 張璠，“設置自由貿易港區促進經濟發展之探討”，「國家政策論壇」，1994，153面。

3) 參閱姜誌貞、吳佩璽，“自由貿易港區發展之現狀”，「台灣經濟論壇」，2007，第5卷11期，28面。

難，因此台灣政府之經濟部工業局於1994再度依其區位之特性研究，嘗試將雲林離島式基礎工業區計劃尚未開發之面積變更為自由貿易區之可行性，由於設置自由貿易區牽涉整體經濟發展政策與諸多相關法令之調整，且當時尚未有「自由貿易港區設置管理條例」之專門法規依據，其間雖曾有「經貿營運特區設置規劃及管理條例草案」之提出⁴⁾，但由於當時台海兩岸關係逐漸緊張，對於營運特區規劃之腳步亦趨緩和，最後終於不了了之。

就南台灣之高雄而言，雖然現有高雄港經貿自由港區，但屬於特區型態的自由貿易區，然現任副總統當選人吳敦義於1998年在高雄競選市長連任時，曾提出港市合一及經貿特區之構想，但因當時競選連任失敗，最後不了了之。又市長競選人施明德於2002年參選高雄市長時，整合了吳敦義先前之經貿特區與港市合一之理念，並引用台灣憲法第118條所規定「直轄市之自治，以法律定之」的立法精神，擴大提出「高雄經貿自治港市」的構想，並進一步提出「高雄經貿自治港市條例草案」，遺憾的是未能獲得當時執政黨的支持⁵⁾，最後整個計畫胎死腹中⁶⁾。

再就整個台灣而言，前副總統蕭萬長先生於2007年5月曾拋出「推動全台灣自治貿易區」的構想，建議當時的政府應化被動為主動，盡速開放全台灣成立自由貿易區，對此加速對外開放之計畫在當時曾引發企業界之熱烈迴響。且於同年11月台灣進行之立法委員選舉時，由部分紅衫軍轉型組成之「紅黨」(Home Party)以建設「台灣自由島」作為選舉主要政見及訴求主軸，但礙於政治現實，於競選失敗後，淪為只聞樓梯響而未能付諸事實之口號。

4) 1998年1月經建會完成「經貿營運特區設置規劃及管理條例草案」並向行政院提出，但當時政治氣氛不利於兩岸互動，而營運特區之規劃又與大陸地區人貨來台有密切關係，該草案遂遭擱置。

5) 因「高雄經貿自治港市條例草案」之若干條文之規定與現行憲法規定不符，如第三條規定之「對外簽訂貿易協議事宜」、第四條規定之「制定各項稅賦和相關法規」、第五條規定之「畫定高雄市為單獨之關稅地區」、第六條規定之「實施自由貿易政策」、第七條規定之「國際金融交易」、第八條規定之「貨幣自由交換和外匯進出不受管制」、第九條規定之「落地簽證」、第十條規定之「境外公司免徵營利事業所得稅」等事項，依目前憲法第107條規定皆屬中應立法並執行之事項，是否得更改為地方立法並執行，或由中央立法但地方執行，不無疑問。

6) 未因應中國政府在福建省進行之「平潭綜合實驗區」之計畫，台灣政府在參考韓國仁川成功案例後，提出所謂「自由經濟示範區」相對應，首先以「高雄自由貿易港區」為核心，希望再整合資源後成為第一個「自由經濟示範區」，以做為加入「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(TPP)之第一步。然尚未見其相關法律依據之制定，且目前亦無其具體之發展計畫，恐將淪為另一口號。

(3) 未來之遠景

台灣位於西太平洋之東北亞，其交通地理位置如同荷蘭為出入歐洲之主要門戶一樣，為歐美各國進出中國之重要跳板，加上高教育水準之人才、科技學術、製造產業與世界級供應鏈系統等優勢，將台灣打造成為比香港或新加坡更好之自由島應不成問題。然自一九七〇年代起，台灣經歷了加工出口區、港市合一、多功能經貿園區、亞太營運中心、境外航運中心、國際物流中心、高雄經貿自治港市、桃園航空城、兩岸直航、經貿特區、全台自由貿易區等計畫，其中成功者有之，亦不乏失敗或淪為空想者，但從未有整合全台灣之完整計畫出現。因此，所謂建設台灣自由島應由國家綜合發展之觀點出發，整合保稅工廠與保稅倉庫、加工出口區、科學園區、國際物流中心、自由貿易區，農業生物科技園區、機場園區，海港園區及經濟特區等，亦即由已經成功建立的自由貿易區進一步提高其自治程度，放寬人員落地簽證、貨物通關迅速及減少資金管制，發展成為高度自治的「經貿自由港市」，再引進由港口計畫與都市區域計劃合而為一之港市合一理念，並進而將海港園區與空港園區合併成北(桃園航空城)、中(台中經貿自治港市)、南(高雄經貿自治港市)之海空經貿自由港市型態之國際自由都市，最後將其串連而朝向台灣貿易自由島之理想邁進⁷⁾。

2. 台灣離島

台灣四面環海，周邊包含121個小型島嶼，其中有6個有人居住之離島，分別為金門、馬祖、澎湖、綠島、蘭嶼與小琉球。各離島地理區位分別處於台灣本島四周圍，受面積規模、以往特有政治情勢、與歷史文化因素影響，各有其獨特之自然生態與社會經濟面貌，各自發展之差異極大。有關國際自由都市之發展，台灣各離島中以澎湖最具發展資格及可能性。依據台灣中央政府所屬之離島建設指導委員會於2007年核定的「離島綜合建設實施方案」，將澎湖之發展定位為「國際島嶼，海上明珠」，以發展島嶼觀光、特色產業行銷推廣、島嶼環境科技研發為

7) 參閱黃文吉，“打造台灣成為貿易自由島”，「新新聞週報」，2010，第1207期，8面。

三大重點發展策略，期待澎湖能成爲一個快樂島與美滿家園⁸⁾。以下將以澎湖爲例，說明其自由化之過程。

澎湖，位於台灣海峽上，是臺灣唯一行政獨立的島縣，由於在地理、軍事戰略位置極爲重要，自古以來便是台灣與中國大陸以及各國往來台灣海峽船隻之中繼站，並且是台灣最早被開發的區域，然而一直以來，並無重工業之發展，早期的先民是農漁業發展爲主，因此幾乎沒有空氣污染的問題，有很好的居住環境品質。由於澎湖地區地質特殊，擁有世界上獨一無二的景觀，像是令人讚嘆的玄武岩石，以及除了義大利西西里島外，只有澎湖出產世界唯二的文石等自然資源，但過去的澎湖總有著缺水的經驗，在海水淡化廠尙未建設之前皆由高雄買水透過船隻載運往澎湖，然在海水淡化廠逐漸建置完成後，澎湖也漸漸擺脫缺水之苦。爲使台灣本島與離島之間城鄉落差縮短，台灣政府自2000年4月通過「離島建設條例」給予離島施政上較大的彈性外，更賦予特別預算(離島建設基金)分10年編列總額達300億新台幣之建設經費，期望能透過推動離島開發，建全離島產業，在維護自然環境與保存文化特色下，促成各離島永續發展之目標。澎湖若能運用既有之天然資源、配合經費爲較彈性的運用，即使面對周遭的全球化變遷帶來政治經濟、環境及社會之變化，建設澎湖成爲國際島嶼的理想，並非不可能。

然而，澎湖的發展可說是先天不良，早期被規劃爲漁業縣而限縮了許多資源分配，加上屬於前線區域受到國防安全的限制，直接影響到了觀光產業；後天又出現失調狀況，澎湖在過去的發展都屬於隨波逐流，而出現了數次不同的定位，例如，推動澎湖成爲亞太營運中心政策，定位澎湖港爲製造與海運中心的發展地區，或劃設澎湖爲多功能經貿園區，又爲配合港埠城市之需求，加強倉儲轉運功能，且更兼顧促進產業升級而極力推動澎湖爲軟體科技城等。然而，過去在定位上的研發與決策權，大多是由中央政府決定，而中央對於資源分配大多集中於直轄市，其餘縣市給予的是齊頭式平等主義的發展，用一視同仁的態度來推動各縣市發展，並未針對個別澎湖縣之特質給予特別的關注。因此，澎湖的發展，二十年來僅止於只聞樓梯響的階段而無法落實，就是因爲發展政策步步由中央負責審

8) 其他離島如金門發展定位爲「國際觀光休閒島」、馬祖發展定位爲打造「綠色神靈島，藍海長住境」、綠島發展定位爲「永續海洋生態與綠色旅遊產業島嶼」、蘭嶼發展定位爲「台灣唯一的原住民海洋原鄉」、小琉球發展定位爲「海上休閒與學習島」。

批辦理，等到奉中央核定之後，再交由地方政府負責興建、經營、或開放民間辦理，並由中央來輔導地方建設。而中央政府在分發經費時，並沒有分發多餘的經費給縣市政府來建設，所以，當縣政府有新的計劃時，往往都需要做好整個建設計劃的規劃，再交中央審核，如果能夠得到中央的同意及補助，整個建設計劃才有可能付諸實行。而整個發展的過程中，未能賦予澎湖充足的自主權和財務上的彈性運用，再加上整個流程不夠簡化，耗費時日，在國際競爭激化的新經濟、或是知識經濟體制下，以上各種政策之僵硬及行政上的延遲，正是造成澎湖發展致命傷之所在⁹⁾。

比較南韓政府推動濟州島的開發計畫，自濟州島被規劃成為國際化的自由城市後，只花了不到十年的時間就推出了若干發展濟州為國際自由城市之相關法律，不僅僅只是本身在法律地位上有了關鍵的角色，更因背負著經濟特區的使命，而給予史無前例的轄區內高度自治，對於投資優惠以及外國人的便利輔導等措施共有一千多項，反觀澎湖在台灣的發展中，並未因為身處戰略要道而在地位上有所提升，而是只能在各地平均分配資源齊頭式平等的文化當中載浮載沉。而且濟州島的發展時程也比澎湖晚了大約十年，然而澎湖在台灣政府給予離島建設條例、地方政府制度法後，地方政府經歷了國際渡假島、海洋生態島、綠能生活島、健康社會幸福島以及博弈公投等計畫，但因將所有的雞蛋都壓在博弈這一個籃子裡，在博弈公投失敗後¹⁰⁾，澎湖縣政府的海上明珠、國際島嶼施政願景亦因此而停滯不前，在發展上遠不如濟州特別自治道。

東亞島嶼之發展原以觀光為主，然韓國之濟州島與日本之琉球除成功發展國際觀光外，都持續朝新高技術科技園區發展，有鑑於此，台灣中央政府與澎湖縣政府在2011年3月23日再度共同宣示，在未來五年內將投入八十餘億新台幣之經費將澎湖打造成為一個國際低碳島嶼，澎湖縣政府能否在全球化區域競爭下扳回一成，甚至將低碳綠能與澎湖的觀光、在地產業轉型與環境科技之結合下一躍而上國際舞台，不得而知，但可以確定得是，新的能源政策是一個不錯的契機，讓澎

9) 參閱薛仁豪，「澎湖縣政府組織再造之研究」，逢甲大學公共行政研究所碩士論文，2011，80-82面。

10) 台灣政府在2009年修正「離島建設條例」時增設「博弈條款」，開放觀光度假區設立博弈場所，以增加觀光之多元性及娛樂性。而澎湖縣在該「博弈條款」之授權下，遂於同年9月26日舉行之博弈公民投票，但並未通過。

湖在發展上不應限於單一選擇，其發展之路，將更為寬廣。

III. 城市自由化相關法律之檢討

1. 開放博弈之法律問題

從「離島建設條例」之立法開始，對於應否將博弈事業納入其中之討論不絕於耳，然該條例雖然於2000年3月排除博弈條款而通過施行，但嗣後對於觀光特區之設立附帶經營博弈事業之建議，不曾中斷過。基於促進離島朝綜合觀光度假區之發展，設立包括國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之其他設施，以便吸引國際經營者來台灣投資，台灣政府終於在2009年1月修正「離島建設條例」時，於其第10條之2增設所謂「博弈條款」，規定在當地居民同意下，開放觀光度假區設立博弈場所，以增加觀光之多元性及娛樂性。澎湖縣在該「博弈條款」之授權下，遂於同年9月26日舉行題目為「澎湖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場」之公民投票，很遺憾並未通過，但其他離島如金門、綠島、蘭嶼、馬祖¹¹⁾及琉球地區，甚至澎湖地區日後再行公投，不排除通過之可能性¹²⁾。然協助離島觀光之發展，並非簡單一個法案通過後就能解決所有問題，尚需完善的法律配合，以下針對開放博弈事業後所可能遭遇之法律問題，為整體之檢討。

(1) 博弈行為除罪化

城市自由化過程中，觀光賭場(Casino)之設立為一重要項目，但賭博行為在台灣現行法中屬違法行為，為刑事處罰對象，因此，離島博弈除罪化的立法，乃協助

11) 馬祖將於2012年7月舉行博弈公投。

12) 依公民投票法第33條第1項規定，公民投票案之提案經通過或否決者，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起3年內，不得就同一事項重行提出。因此，2012年9月26日以後，澎湖自得再次重新舉行博弈公投，其通過可能性，不能說完全沒有。

離島觀光發展的第一步。依台灣現行刑法第266條規定：「在公共場所或公眾得出入之場所賭博財物者，處一千元以下罰金。但以供人暫時娛樂之物為賭者，不在此限。當場賭博之器具與在賭檯或兌換籌碼處之財物，不問屬於犯人與否，沒收之。」同法第267條更規定，「意圖營利，供給賭博場所或聚眾賭博者，處三年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金。」然如何將在觀光賭場(Casino)中之博奕行為除罪化，作法上有各別規定與概括性規範之爭，依台灣彩券與博彩中心之建議，為配合博彩事業法制化，將賭博行為分為合法與非法之分，亦即將觀光賭場之賭博行為定性為合法賭博，其餘為非法賭博，而在刑法第266條文中賭博二字前增加「非法」或增列「但參與合法博彩者不在此限」之但書規定¹³⁾；另一說認為，將博奕相關法律中增列觀光賭場博奕行為合法化之條文，並釋明其他有關賭博之相關法規所規定之賭博為非法行為¹⁴⁾。然與賭博相關之法令眾多，若採前說分別規定在各該相關法條中，除費時費勞外，亦有掛一漏萬之失，故以增列概括性規定較為可行。因此，離島建設條例於2009年1月進行修正時增列第10條之2規定，該條之第5項明文規定，依法特許經營觀光賭場及從事博奕活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。

(2) 民法賭債非債理論之檢討與自然債務之限縮解釋

賭債在民事上之性質如何，台灣民法學者大多採不法行為說¹⁵⁾，其認為賭博係違反法律禁止規定或公序良俗行為，依台灣民法第71條或第72條規定應屬無效，因此賭債非債，故不發生債之關係，贏家不享有債權，輸家亦不負債務。相反的，法院實務上有認為賭博雖為法律禁所止之行為，但賭博行為仍會發生債之關係，只是無請求權，屬自然債務¹⁶⁾。然在離島建設條例第10條之2第5項明文規定觀光賭場博奕除罪化後，賭債非債說顯然不可再採信，但賭債仍可能因違反公序

13) 參閱台灣彩券與博彩研究中心，「研究之博彩事業管制與稅制規劃」，1995。

14) 彭國光，「台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主」，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010，158面。

15) 王澤鑑，「賭債與不法原因給付」，「民法學說與判例研究」，第二冊，123面；鄭玉波，「不法原因給付與第三人之關係」，「民商法問題研究」，第一冊，109面。

16) 最高法院44年台上字421號判例。

良俗條款而被認為無效，因此，合法之博弈行為亦須同時排除在違反公序良俗之行列外。而即使採無請求權之自然債務說，對民法自然債務之範圍，亦應採限縮解釋，亦即博彩事業合法化所衍生之金錢債權請求權，不應再定性為自然債務。否則，單純將博弈行為在刑法上除罪，其因此所生之債在民事上仍然維持無效說或自然債務說，顯然將有礙於觀光賭場之發展。

(3) 其他相關法令之配合修正

為吸引更多國際觀光客及投資人，對於外匯管制措施宜做適度放寬，亦即同觀光旅館一樣，在一定限度內授權博彩事業辦理申報及代理結匯外幣；並對於外國人及華僑回國投資條例而言，亦宜增訂開放外資投資博彩事業；以及檢討發展觀光條例，應納入博彩事業之獎勵，以結合觀光投資與博彩事業之共同發展，吸引更多的國際資金與旅客。最後，對於區域計劃及都市計劃相關法令亦須配合檢討，透過建立專區制度，以免影響居民之權益及環境品質¹⁷⁾。

2. 民間參與公共建設(BOT)法律制度之疑義

為促進濟州國際自由城市開發之成功，韓國除中央與地方政府之投入外，更在「濟州自由城市特別法」第72條之授權下，由其建設交通部捐助成立兼具公共性與事業性之特殊法人「濟州國際自由城市開發中心」(JDC)，負責濟州國際自由城市開發實行計畫之制定與執行，及所需資金之籌措、中央資源之分配與對外之招商。其投資運作模式乃先由JDC出資進行收購土地及基礎建設，並同時尋找有興趣參與濟州投資開發之外資廠商，以低於市價銷售土地以獎勵其投資，差價部分由中央政府特許JDC之各項事業中賺回。最後由JDC與雀屏中選之業者組成合資公司，而JDC以土地與其他資產作嫁取得合資公司之股份，與外資廠商共同承擔投資風險，並共享投資獲利。此種公私協力之運作模式，與大部分台灣重大公共建設所採用之BOT方式並不相同。

17) 參閱台灣彩券與博彩研究中心，「研究之博彩事業管制與稅制規劃」，1995。

然而城市自由化之發展，不論是硬體或軟體建設，所費不貲，以目前台灣政府財政拮据之情況，加上其離島地區財源普遍窘困，讓政府投資興建應有困難，由民間投資營運似乎較有可能，然民間參與投資模式，依據相關法規，即促進民間參與公共建設法第八條規定，雖明訂有多種方式¹⁸⁾，但要同時解決政府財政困難之壓力，並同時引起民間投資意願者，應以同條項第一款所規定之模式較為可行，亦即由民間投資興建並為營運，並於營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權於政府，此即所謂BOT(Build-Operate-Transfer)模式。在此模式下，由政府提供民間投資者特許權，使其在特許期間內，負責融資、興建、營運，並以營運期間收入支應興建及營運成本，最後期滿將營運設施無償移轉給政府。其相互間之法律問題，依促進民間參與公共建設法第48條規定，不適用政府採購法之規定。但依同法第47條例外規定，參與公共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法相關之定。因此，以下將以促進民間參與公共建設法所規範下之BOT法律制度，以及政府採購法有關處理招標、審標、決標爭議之規定為討論範圍。

(1) 特許權法律性質之爭論

BOT係指將工程之興辦及營運視為一個整體之計畫，交由民間投資者興建、營運，並依照民間投資者所成立之特許營運公司與政府所達成之特許營運契約內容，於營運一定期間後，最後將工程移轉於政府所有之模式，因此特許權乃主導整個開發案成功與否之重要因素，故研究BOT之法律制度，有必要先了解特許權之意義及其性質。

18) 促進民間參與公共建設法第8條第1項：民間機構參與公共建設之方式如下：一、由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府(BOT)。二、由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府(BTO)。三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府(BTO)。四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府(ROT)。五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府(OT)。六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運(BOO)。七、其他經主管機關核定之方式。

學理上之特許乃行政法中行政處分定義內之概念，例如形成處分是指行政處分內容係設定、變更、撤銷或廢止法律關係而言，故給予特許、撤銷特許、對於公務員之任命或免職、核准歸化、准許專利以及關於物的一般處分等屬之¹⁹⁾。因此，BOT制度所稱之特許，係指原屬國家獨占經營之事業，將其經營權特許授予私人企業，而使該企業享有法律上之特別利益而言。承上所述，特許權應指政府與特許經營之公司於特許契約規定，由政府給予經營公司之特許權利，通常包含BOT投資計畫、土地開發、工程之興建、營運、獨占等權利及附屬於設施之開發經營權與其他優惠之獎勵措施²⁰⁾。

對於BOT計畫成功與否具關鍵地位之特許權，其法律性質為何，學說上有不同見解，採資格說者認為，特許權之授予同公司法中主管機關對於公司申請成立許可之資格，惟基於特許權所取得之公共建設興建、營運之資格，而得就該公共建設之經營收入償還貸款及獲取之利益，乃公法上之資格與利益，不具有交易性、移轉性，與私法上之財產權性質不同²¹⁾；採財產權說者認為，特許權性質與專利權或商標權一樣，由政府機關所賦予民間機構具交易性之財產權，應受法律之保護，得自由交易與移轉²²⁾。然此BOT之特許權乃由促進民間參與公共建設法授權行政機關所授予民間機構之權利，且依同法第51條規定，民間機構依投資契約所取得之權利，除為第52條規定之改善計劃或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的，因此，此特許權之性質，應以資格說較為恰當，為公法上之資格，且不具有交易性與移轉性。

(2) BOT案爭議之處理

台灣政府依BOT方式公開招標之重大公共建設案，投標廠商參與投標、審標、

19) 吳庚，「行政法之理論與實用」，增訂10版，三民書局，2009，53面。

20) 彭國光，台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010年7月，166面。

21) 參閱潘欣榮，「獎勵民間興辦公共設施法制之研究」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，1997，82面。

22) 彭國光，台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010年7月，167面。

決標等階段所生之爭議，依促進民間參與公共建設法第47條第1項規定，參與公共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。因此，投標廠商即可向招標機關以書面提出異議²³⁾，然投標廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾法定期限不為處理者，得依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，分別向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴委員會申訴²⁴⁾，若採購申訴委員會對該申訴作成審議判斷者，該判斷則視同訴願決定²⁵⁾。是以，投標廠商依循異議及申訴管道處理爭議，仍為申訴審議委員會為申訴駁回之審議判斷者，申訴之投標廠商，得於決定書送達之次日起二個月內，向管轄行政法院提起行政訴訟²⁶⁾，以資救濟。

然BOT案之投資契約所發生之爭議，究應如何處理，端視該契約性質而定，不同性質之契約，其爭議之處理方式亦不相同。視BOT案之投資契約為行政契約者認為，推動公共建設提供人民日常生活必需品之給付行政，為國家之主要任務，促進民間參與公共建設法之目的，在讓行政機關有選擇手段上之自由，由主辦機關與民間機構訂定投資契約，允許民間機構參與經營公共建設之行為，乃是將原本應屬國家負擔之公法上給付義務，委由民間機構加以實行，其契約標的屬公法上之法律關係²⁷⁾，且民間機構因主辦機關之特許而取得特殊之法律地位，諸如利

23) 政府採購法第75條規定，廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約或協定，致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招商機關提出異議：一、對於招標文件規定提出異議者，為自公共或邀標之次日起等標期之四分之一，其尾數不及一日者，以一日計。但不得少於十日。二、對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起十日。三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起十日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得知悉之次日起十日。但至遲不得於決標日之次日起十五日。招標機關應自收受異議之次日起十五日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。其處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。

24) 政府採購法第76條規定，然投標廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾前條第二項所定期限不為處理者，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起十五日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。

25) 政府採購法第83條規定，審議判斷，視同訴願決定。

26) 訴願法第90條規定，訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，向高等行政法院提起行政訴訟。

息補貼、建設用地之取得以及獨占經營之地位等，相對地，亦應接受主管機關之特別監督²⁸⁾。因此，主辦機關與民間機構所訂定之投資契約，應受行政法院管轄及適用行政法上一般法律原則，並且在契約條款發生疑義時，應基於公益優先原則為有利於政府之解釋²⁹⁾。

採私法契約說之學者將特許權之授予與投資契約分別視之，其認為投資契約之主要內容，乃就該特許經營權之範圍、權利金之給付、營運資產之移轉等事項而為規範，而非授予民間機構之特許經營權，其特許權係經由先前核准函之行政處分所為，不能以主辦機關曾授予民間機構特許權，即謂投資契約具公法性質，並且促進民間參與公共建設法所列舉之公共建設，亦非專屬行政機關始得為之，民間機構經特許者，亦得經營該公共建設。因此，BOT案之投資契約，並不構成行政契約說者所謂公法權利義務之移轉，該契約之爭執應受民事法院管轄而適用私法契約之法律原則，並且在契約條款發生疑義時，應基於誠實信用原則加以解釋，主辦機關不應受特別之保障³⁰⁾。

另有混合契約說認為，就投資契約之內容而言，實難以抽離出絕對屬於行政契約或私法契約之特質而予以定性，討論重點亦非將投資契約定性為公法關係或私法關係，而是如何創造有利投資環境，以及強化民間投資意願與計畫融資之可能性，並應兼顧公共福利與全民之福祉。因此，當行政機關行使公權力介入私人財產或營業時，除應遵守依法行政與比例原則外，並應給予合理之補償³¹⁾。至於因投資契約所生之爭議，究屬民事法院或行政法院管轄，則應依個別契約條款中之契約標的與契約目的判斷其公法或私法之屬性，不宜就投資契約整體判斷其法律性質，畢竟BOT投資契約之內容範圍龐大，主辦機關與民間機構之法律關係多面且複雜，其中更混合公法上(行政處分、行政指導、行政契約、行政事實等)行為以及私法上單獨或契約行為，故不應以一概括性之投資契約為判斷對象³²⁾。

27) 何愛文，“公共工程採BOT(Build-Operate-Transfer)模式所生法律問題之研究”，「律師法雜誌」，213期，1997，60面。

28) 黃國鐘，“BOT(興建/經營/移交)之法律架構與行政程序(下)”，「萬國法律」，1998，102期，29面。

29) 彭國光，「台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主」，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010年7月，191面。

30) 參閱李宗德，“在中華民國法律下BOT(Build-Operate-Transfer)工程的法律架構分析”，收錄於「高速鐵路BOT工程法律國際研討會論文集」，1-2面。

31) 參閱黃茂榮，“BOT契約”，「植根雜誌」，1998，14卷7期，246-247面。

投資契約性質之爭論，上述學說雖各有其論點，惟BOT案係以促進民間參與公共建設法為主要規範，而由政府機關與最優良之民間廠商所訂定之投資契約，是該契約所規定雙方之權利義務，亦應援引該法規之規定為契約之規範，而同法第12條即規定，主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定，契約未約定者，適用民事法相關之規定。投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠信及信用之方法。很顯然地，該條文之內容似已將投資契約歸類為私法契約，並適用民法上之誠信原則解決投資契約所生之所有爭執³²⁾。

3. 自由貿易港區設置管理條例之檢討

為發展全球運籌管理經營模式，積極推動貿易自由化及國際化，以提升國家競爭力並促進經濟發展，台灣政府於2003年制定自由貿易港區設置管理條例，希望藉由免稅、加值作業、通關便捷化等優惠措施吸引各國廠商進駐，藉以繁榮經濟。

自由貿易港區設置管理條例將自由貿易港區視為海關監督下之非關稅區，容許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，並享有免除關稅、營業稅、簡化關務行政及通關申報。該條例規定外籍人士除得依一般簽證、免簽證、落地簽證或申請旅行證進出自由貿易港區外，亦得經由貿易港區事業代向管理機關申請核轉許可，於抵達台灣時申請簽證，但對於大陸地區或香港、澳門商務人士則另須依兩岸關係相關法規辦理申請進入自由貿易港區從事商務活動³⁴⁾。然目前國際性大企業皆已在中國大陸設廠，並且雇用了多數當地高階經營管理人，若對其進出自由港區有過多限制，等於對高級人才的引進與相關經貿的往來形成額外之無形障礙³⁵⁾。將來若能在確保國家安全無虞之前提

32) 參閱林明鏘，「論BOT之法律關係-兼論其立法政策」，「萬國法律」，1998，第101期，84面。

33) 彭國光，台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010年7月，193-194面。

34) 依「自由貿易港區設置管理條例」第三十五條規定：「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。大陸地區或香港、澳門商務人士得依兩岸關係相關法規辦理申請進入自由港區從事商務活動，其辦法另訂之。」

35) 參閱李禮仲，「自由貿易港區運作良窳之關鍵」，2004年10月13日，青年日報；張璠，「設置自由

下，減少對中國大陸專業人才來台灣不必要之限制，將有助於台灣自由貿易港區未來之成功發展。

再者，現行自由貿易港區設置管理條例並未能規範兩岸直航相關問題。目前在台灣之自由貿易港區雖可結合境外航運中心使台商或外商在台灣之國際商港相關範圍內，以不通關、不入境之方式，從事中國大陸輸往第三地或第三地輸往中國大陸貨物之轉運，及與轉運作業相關之簡單業務³⁶⁾，但無法對轉運貨物再行加工以增加其附加價值，對其伴隨通關入境相關之服務如報關、保險、金融等業務均無從擴展。若以台灣將來整體之發展而言，要藉由提高經貿自由港市之自治程度，並進而將海港園區與空港園區合併成海空經貿自由港市，再串聯台灣北部與中部以及南部之海空經貿自由港市成為台灣自由貿易島之遠景，若不能解決兩岸問題，建設「台灣自由貿易島」將成為遙不可及之空想。

4. 離島建設條例之建議

韓國政府為了發展濟州島制定了「濟州國際自由城市特別法」確定濟州島特區之地位，並成立濟州特別自治道為專責組織推動離島之建設，再以特殊法人濟州國際自由城市發展中心（JDC）統籌濟州特別自治道的整體發展計畫，而JDC除分配中央資源與對外招商之外，並輔以先導計畫以達足以支撐發展濟州島成為自由都市之經濟規模。反觀台灣政府為了推動離島開發建設，於2000年制訂「離島建設條例」為專屬法源，但該條例中並未有類似韓國濟州特別自治道之組織相關規定，而是在中央政府之行政院組織架構下設立離島建設指導委員會，由行政院長兼任的離島建設指導委員會主任委員，負責審議監督離島建設推動辦理情形，並指導離島政策以及擬定重大計劃。然在地方與中央政府之間，似乎缺乏如濟州國際自由城市發展中心（JDC）之中介團體，居間協調，故為統籌離島建設與業務之發展，似宜考慮增設部會以下專職機關統籌辦理離島建設協調整合事務，除此之外，因各離島之文化特色、自然環境與產業發展互有差異，亦應設置各離島發展之獨立執行機關，以提高離島之建設品質³⁷⁾。

貿易港區促進經濟發展之探討”，「國家政策論壇」，1994，162-163面。

36) 目前境外航運中心業務規定僅在高雄管制區內試行，其他自由貿易港區無法經營該業務。

此外由於地理環境的限制，加上特有政治情勢的影響，台灣離島相較於台灣本島，有發展上之弱勢與困境，因此，離島建設條例第16條明定³⁸⁾，台灣政府須分十年編列不少於300億新台幣之離島建設基金投入於離島建設，自此確定發展台灣離島地區可資運用之專屬財源。然而該條例第15條卻又規定，離島之開發建設由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足。但如此規定，將會導致建設離島之預算從中央公務預算向離島建設基金轉移，蓋各中央目的事業主管機關可能(事實上已發生)縮減離島公共建設之預算，改由離島建設基金支應，造成離島縣市政府對中央所提補助計畫之排擠。因此，應限制中央政府依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法應補助之經費，不得將其編列於離島建設基金中，否則，除會產生離島預算之排擠效應外，其建設專屬財源性質亦喪失殆盡。

另依離島建設基金收支保管及運用辦法第5條規定³⁹⁾，離島建設基金主要用途以離島建設條例所定綜合建設實施方案之補助及貸款或投資，其中對於綜合建設實施方案之補助屬無收益性方法，而貸款或投資則具有收益性，然離島建設基金之財源有限，若都用於無收益性之補助項目，將造成該基金之消耗殆盡，在一定期間後可能造成無離島建設基金可用之窘境。因此，若能修訂綜合建設實施方案，加強規劃投資及融資等收益性運用項目，俾使財源付出後仍可再回收，以達離島建設基金循環運用的宗旨。又依該規定，基金補助之對象以離島之縣市政府為限，然而在中央或地方政府現階段財政普遍困難之情況下，建設離島有仰賴半官方之法人組織或民間單位之參與，若能制定或修改申請辦法，放寬投資及融資或補助之對象，不僅可完全發揮離島建設條例之功用，亦可加速離島之開發與建設。

37) 參閱離島建設條例第4條規定，本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。

38) 依離島建設條例第16條規定，為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣三百億元，基金來源如下：一、中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。二、縣(市)主管機關編列預算撥入。三、基金孳息。四、人民或團體之捐助。五、觀光博奕業特許費。六、其他收入。離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

39) 離島建設基金收支保管及運用辦法第5條規定，本基金之用途如下：一、離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目。二、為辦理離島建設之需要，需修訂縣(市)綜合發展計畫，或訂定離島綜合建設實施方案所需經費之補助。三、離島建設指導委員會所需之經費。四、管理及總務支出。五、其他有關支出。前項第一款用途，應以納入離島綜合建設實施方案之項目為優先。

5. 相關稅法之改進

租稅問題直接關係自由貿易港市有無足夠吸引力，讓國內外資金投入建設，因此，在課稅上之觀念上應有所調整，不應固守傳統之租稅政策，尤其是世界貿易組織自由化與國際化之規範下，各國租稅所形成之問題實為城市自由化之首要障礙。而國家對於國際企業在自由貿易港市營運活動之租稅觀，重點不在於直接創造多少稅收，而應著眼於與國際企業保持密切互動所隱含之商機及其他附屬利益，以往財政收入導向之租稅政策，應更新為增進國民經濟之賦稅思考，例如吸引投資、技術移轉及創造就業機會等，以創造經濟活動充實稅基來完成財政收入之目標；而原本應於國外之營業並非國內之課稅範圍，於該營業移轉至國內自由貿易港市內，亦不應增加其稅賦，以保持租稅之中立性，故自由貿易港市應定位為免稅區，而免稅係為避免租稅造成競爭上之障礙，並非積極之租稅優惠。

為打造濟州島成為國際自由城市，並吸引國內外資金之投入，韓國政府方面提供許多優惠配套措施，其中除放寬或免除簽證或延長居住許可期限及簡化出入境程序外，與稅收有關之優惠措施，如外國企業投資超過2,000萬美元，依外商投資促進法之相關規定可獲得5年稅收減免之優惠；投資旅遊行業超過1,000萬美元者，前7年全免而後3年則減免50%國稅中之公司稅與購置稅，以及地稅中之購致稅、財產稅與綜合土地稅；承租國家公有資產之租金全免；對高科技之投資商，實施3年減免2年減半法人稅之優惠措施，且5年全免財稅並同時減免關稅⁴⁰。反觀台灣，不論是早期的加工出口區設置管理條例⁴¹，或是近期之離島建設條例⁴²、科學工業園區設置管理條例⁴³以及自由貿易港區設置管理條例⁴⁴之減免租稅相關規定，仍無法跳脫消極之財政收入導向的租稅觀念，若未來不能朝向增進國民經濟發展之積極課稅觀修正，將無法吸引更多的國內外投資，租稅障礙恐將成為阻礙建設台灣成為自由貿易島之絆腳石。

40) 參閱薛人豪，澎湖縣政府組織再造之研究，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2011年6月，46面。

41) 參閱加工出口區設置管理條例第13條與第14條規定。

42) 參閱離島建設條例第10條與第10條之1規定。

43) 參閱科學工業園區設置管理條例第18條、第20條與第22條規定。

44) 參閱自由貿易港區設置管理條例第21-36條規定。

6. 土地所有權取得障礙之排除

在韓國之外國人有關土地所有權之取得，依其相關規定享有與本國人相同之待遇，即原則上韓國人與外國人都可自由擁有土地，甚至於為獎勵投資開發濟州島之外資廠商，規定得由JDC手中以低於市價之方式取得所需土地。並且根據修訂的外國人土地法規定，外國人除軍事保護區、文化財保護區等必須獲得許可的特定地區外，只要向該地方政府提出所有權取得申報，即可購買不動產。另外，根據1999年5月24日修訂的外國人投資促進法，不動產租賃業也全面開放給外國人投資。

反觀台灣，外國人在台灣取得不動產主要係依土地法第17條至第20條規定及外國人在台灣取得土地權利作業要點之相關規定辦理。在平等互惠之原則下，外國人在台灣取得或設定土地權利，以依條約或其本國法律，臺灣人民得在該國享受同樣權利者為限⁴⁵⁾，非平等互惠之國家人民者，不得在台灣取得或設定土地或建物權利⁴⁶⁾。另依土地法第19條規定，外國人為投資之目的，其取得土地應經中央目的事業主管機關核准，其面積及所在地點，更應受該管直轄市或縣（市）政府依法所定之限制。但對於中國大陸人民(包括法人、團體或陸資公司)在台灣取得、設定或移轉不動產物權，則另須依大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法規定辦理，然不論是資格或取得之限制⁴⁷⁾，均較前述規定中之外國人更為嚴格。然如同自由貿易港區設置管理條例對中國人民出入境過多之限制一般，會阻礙當地高級人才的交流，對其取得或利用土地之嚴格管制，更會妨礙中國相關投資資金之引進，台灣發展自由貿易之成效將因此遭受嚴重打折。為避免不必要之干擾，未來應重新思考土地政策，在兩岸正常發展與國家安全無虞之前提下，並參考韓國有關外國人取得土地之相關規範，適度的開放外國人，甚至中國人民取得台灣土地之限制，以促進台灣自由貿易之成功發展。

45) 土地法第18條規定，外國人在中華民國取得或設定土地權利，以依條約或其本國法律，中華民國人民得在該國享受同樣權利者為限。

46) 目前完全或附條件符合平等互惠原則之國家如英、德等共有73國，非平等互惠國家如越南、緬甸等共20國。

47) 依大陸地區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法第6條之1規定，大陸地區人民取得供住宅用不動產所有權，於登記完畢後滿三年，始得移轉。但因繼承、強制執行、徵收或法院之判決而移轉者，不在此限。取得前項供住宅用不動產，於登記完畢後三年內，不得辦理土地權利移轉之預告登記。

7. 整合現有與增訂缺漏之法規

目前台灣現有或計畫中的經濟特區類型眾多，有保稅工廠、保稅倉庫、加工出口區、科學園區、國際物流中心、農業生物科技園區以及自由貿易港區，且各有其所依據之法律規範⁴⁸⁾，然各法律規範之間因欠缺橫向聯繫，不免發生法律規定重疊或整體規範未完備之缺失，因此，如何整合前述七大經濟特區之相關法規，在各專職法律規範之上形成一部適合各種產業之全面性「各經濟特區共同發展法律規範」，實為當務之急⁴⁹⁾。再者，為落實符合港市合一性質之國際海港或空港園區之構想，欠缺相關法律依據則亦不可行，因此，亦應徹底檢討無法落實前述構想之原委，並據以修訂相關之「國際機場園區發展規範」或「國際海港園區發展規範」，以完成建設港市合一之國際空港園區與國際海港園區。除此之外，為建設台灣成為經貿自由島的理想，更應參考2002年之「高雄經貿自治港市條例」與同年韓國所制定之「濟州國際自由都市特別法」之積極授權規定，制定適合台灣發展成為自由島之具優先地位的特別法。

IV. 結 論

國際化是全球化下的趨勢，當各國積極投入國際市場競爭並走出自己的一片天空之時，澎湖縣政府打著「國際島嶼」的願景將近二十年，卻彷彿還在原地踏步。比澎湖晚起步的韓國濟州島與中國大陸沿海一帶，藉由經濟特區的發展模式，其經濟規模早已遠超過澎湖，而仰賴台灣本土觀光為主之澎湖觀光產業已呈飽和狀態與停滯不前，因此，澎湖縣政府應扮演更積極的引導者的角色，並帶領企業及非營利組織走向國際市場是無可避免的趨勢。然而，澎湖過去之發展皆處於隨波逐流之中，其間出現了數次不同的發展定位，而在定位上的研發與決策權，大多集中在中央政府手中，而中央對於資源分配則集中於直轄市，其餘縣市之發展採齊頭

48) 如「自由貿易港區設置管理條例」、「加工出口區條例」、「離島建設條例」、「科學工業園區設置管理條例」等。

49) 參閱黃文吉，打造台灣成為貿易自由島，新新聞週報，第1207期，2010年4月，11面。

式的平等主義，用一視同仁的態度來推動各縣市發展，澎湖並未因為身處戰略要道而提升其地位，而是只能在各地平均分配資源的選舉文化當中沉寂。

濟州島曾經也是屬於邊陲地帶的島嶼，然而自其被定位為「濟州國際自由城市」開始，在韓國中央政府大力支持下，推動濟州特別自治道及開發國際自由城市特別法、濟州國際自由城市法與濟州國際自由城市綜合方案，並成立濟州國際自由城市開發中心，韓國政府更將外交及國防以外之權力大量下放給濟州島特別自治道，使其自治程度遠超過韓國其他道和直轄市，除了一般的立法與行政權外，更包括即便在西方國家政府組織再造中少見的人事、財政等權利的下放，不僅對島內地區有關人員、商品和資本自由流動等經濟活動不為任何行政干預，並且提高地方政府發展之靈活度，亦可依地方需求選擇晉用人才，明顯有別於一般的經濟特區。相較之下，台灣的中央政府在2003年頒布離島建設條例之後，並未積極輔導離島的開發，大多數時間是讓地方政府自行摸索發展。因此，當前台灣政府的首要任務，就是在行政及法律定位上要盡快把澎湖建設成特別行政區，或是經濟開發特區，有效運用離島建設條例之免稅精神及離島建設基金十年300億台幣經費，並善用澎湖戰略地位上區位優勢，充分利用其海洋觀光、遊憩等具優勢之特色產業，適時引進環境科技產業，進而建立一個綜合國際觀光渡假、海洋生態、綠能生活等特性之國際自由貿易島。

台灣本島方面，早期曾陸續發展設立加工出口區、科學工業園區、保稅區、保稅工廠、保稅倉庫、物流中心等專業經濟區域，彼此之間雖目的及作用有別，如能將各經濟特區之功能結合，並重新檢視曾推動而未實施之經貿營運特區構想，亦即自由貿易港市之精神，再融入國外自由貿易港市之特點，當可建構台灣成為自由貿易島之理想藍圖。然而不管如何完整之計畫，沒有完善法律的配合，不能成事，前述相關法律之障礙，亦須一一加以排除。再就稅賦而言，台灣除了最近所修法降低之遺產稅外，包括個人之所得稅、營業所得稅、股利所得稅、公司保留盈餘稅、營業稅、外國股東實際負擔所得稅等，皆高於鄰近國家，若要實現台灣經貿自由島之理想，除了將有形的實體空間規劃建設成自由貿易區外(FTZ)，相關稅法亦須配合修改，更須與主要貿易國簽訂雙邊投資協定(BIA)、區域貿易協定(RTA)以及自由貿易協定(FTA)，若能如此，台灣各地區都能成為自由貿易區，台灣自由貿易島之遠景自然形成。

參考文獻

- 王澤鑑，賭債與不法原因給付，民法學說與判例研究，第二冊，1979年，頁123-146。
- 台灣彩券與博彩研究中心，研究之博彩事業管制與稅制規劃，1995年5月。
- 吳庚，行政法之理論與實用，增訂10版，三民書局，2009年3月，台北。
- 李宗德，在中華民國法律下BOT(Build-Operate-Transfer)工程的法律架構分析，收錄於「高速鐵路BOT工程法律國際研討會」論文集，頁1-2。
- 李禮仲，自由貿易港區運作良窳之關鍵，2004年10月13日，青年日報。
- 何愛文，公共工程採BOT(Build-Operate-Transfer)模式所生法律問題之研究，律師法雜誌，213期，1997年6月，頁54-65。
- 林明鏘，論BOT之法律關係-兼論其立法政策，萬國法律，101期，1998年10月，頁75-84。
- 姜誌貞、吳佩璽，自由貿易港區發展之現狀，台灣經濟論壇，2007年，第5卷11期，頁24-31。
- 黃文吉，打造台灣成為貿易自由島，新新聞周報，第1207期，2010年4月，頁4-11。
- 黃茂榮，BOT契約，植根雜誌，14卷7期，1998年7月，頁246-247。
- 黃國鐘，BOT(興建/經營/移交)之法律架構與行政程序(下)，萬國法律，102期，1998年12月，頁29-56。
- 彭國光，台灣博奕事業管理法制之探討：以Casino之相關法規為主，高雄大學高階法律暨管理碩士論文，2010年7月。
- 張璠，設置自由貿易港區促進經濟發展之探討，國家政策論壇，1994年1月，頁142-167。
- 鄭玉波，民商法問題研究，不法原因給付與第三人之關係，載：民商法問題研究(一)，1980年6月，頁107-112。
- 潘欣榮，獎勵民間興辦公設設施法制之研究，國立台灣大學法律研究所碩士論文，1997年7月。
- 薛仁豪，澎湖縣政府組織再造之研究，逢甲大學公共行政研究所碩士論文，2011

年6月。

摘要：台灣本島處於歐美與亞太地區連接之橋樑位置，具有海、空轉運便利之優勢，與新加坡、香港及上海等重要鄰近地區相較，台灣與亞太地區主要港口及西太平洋主要城市間之平均航行時間最短，並且具有高科技產業技術與研發能力，通關行政作業亦甚為進步，如能結合自由貿易港市之功能設計，當可創造物流轉運及產品高附加價值加工之利基，充分提升台灣之國際競爭力，實現全球運籌中心之政策目標。目前台灣現有及計畫中之經濟特區呈多樣性，有保稅工廠、保稅倉庫、加工出口區、科學園區、國際物流中心、農業生物科技園區以及自由貿易港區等類型，雖各有其依據之法律規範，但在現行之法律制度下，成功發展者有之，然亦不乏成效不彰者，究其原因，除客觀經濟條件未完備外，不健全的法律制度難辭其咎。因此，如何修法改善不合時宜之法規，創造出能促進台灣經濟加速發展之條件，更是當務之急。方法上，除分別檢討並修改現有法源以配合國際自由貿易港市之發展外，為避免個別法律可能造成整體法律體系之混淆，宜整合現有之各別經濟特區法規，組成全面性適合各經濟特區發展之共同規範，除此之外，更應進一步參照外國成功之經驗，制定具優先地位並適合台灣發展成為國際貿易自由島之特別法。

對台灣之澎湖離島而言，其經濟、環境、觀光產業及自然資源等條件與韓國濟州島極為相近，在韓國政府成功打造濟州島成為國際自由都市後，不論是台灣中央政府或澎湖地方政府皆希望以此為借鏡，透過詳細比較韓國濟州島與澎湖之差異，進而提出適當之規劃，全力發揮行政效率與地方區域特色，建設澎湖成為如同海上明珠般之國際島嶼，以改善當地人民之生活環境與經濟條件。

關鍵字：國際自由都市、台灣城市自由化、海上明珠—澎湖、離島建設條例、自由貿易港區設置條例、博奔除罪化

