

負面表列是一劑特效藥 觀念革新一小步，經濟革新、效率革新一大步

0306 徐小波

政府行政效率的低落，幾十年來始終是台灣發展經濟一大障礙，也是台灣在世界經濟自由度排名無法提升的重要原因。深入探索這個問題的根源與對策，我發現只要政府官員—乃至民眾—從一項觀念革新上跨出一小步，就能夠在台灣投資環境的改善上發揮極大作用。

我們先用一個簡單的例子來看法理基礎對於政府施政心態的影響。在像台灣這類大陸法系國家的政府與人民關係中，政府的管制很重要，許多活動是由政府給人民指示。例如不少人觀察大陸法系國家的交通規則發現，許多交通標誌是寫著右轉或左轉等等，要駕駛人跟著方向前進，這是一正面表列—的方式；英美法系國家則相反，交通標誌多為—禁止—左轉或右轉，意思是除了禁止的方向之外都可以走，也就是一負面表列—。

從這裡思考我們政府行政效率低落的重要原因之一，就是因為政策法令大部分都是用指示性的正面表列，指示人民哪些可以作、該怎麼作，要先得得到核准、拿到執照、取得許可；換句話說，新的行業、經營模式、創意、投資活動、金融產品乃至新種經濟活動的出現，通通都要等到政府有關部門說可以才能夠啟動，在尋求政府許可的過程中，就會引發很多時程的浪費，並且牽涉到主事的官員到底懂不懂、有無能力判斷，甚至是否因此製造了濫用職權的機會。這種經過層層審查的方式，結果就是大大減低了行政效率。

例如住宅區經營行業的限制，若採用正面表列逐項列出哪些行業才可以進入，首先碰到的問題就是行業的分類，像提供現場演唱的咖啡廳，在現代的住宅區應該是受到歡迎的，但卻可能因為被列為八大行業而不在准許的名單中；若採用負面表列，則是很清楚的告訴業者不希望發生哪些情況，例如環保法令關於噪音等等的限制、刑法對於賣淫吸毒等行為的限制，以負面表列的方式把所有相關禁止的法令列出來之後，什麼行業進去，政府真的可以不需要管。如此一來，台灣就可以出現很多可愛的住宅區，有各式各樣服務業的存在。

再如金融業，政府習慣的作業方式是，新行業的執照申請動輒要經過幾百項資料的審查，除枉費時日外，這一箱箱的資料，政府官員到底看不看？在看的過程中到底在找什麼東西？如果官員心理已經知道要預防什麼弊端，何不先列出來，用

負面表列告訴業者不希望有哪些狀況，並且將這些項目變成要業者簽定的承諾書，在業者簽定後快速發給執照，而不要把時間浪費在審查、顧慮發給許可後會不會出問題上頭。至於業者若違反承諾，政府要撤銷執照或作其他處罰，也可以先寫清楚。

我們的財經法令目前模稜兩可的領域太多了，表現出來的結果就是政府的指示性增加，行政官員掌握了經濟活動的生殺大權。應該要把政府和人民的關係講清楚，不要把自由裁量權擺在基層官員手裡。過去人們經常主張政府應該要「小而美」，但小而美的口號如何落實？一個基本的做法就是政府對經濟活動的管理儘量採取負面表列方式。負面表列的意思不是說這個行業不准、那個可以，而是某種行業在開放之餘，列出業者不能從事之活動，例如融資公司，如果政府害怕融資公司的哪些活動會對經濟造成弊端，可以先列出來，要業者立下承諾；如果擔心業者作不好，那是另外一個問題，而不應用完全禁止的方式來防止弊端，即使像銀行這樣的特許行業，取得執照的業者也有不少表現很差，如果擔心「一粒鼠屎搞壞一鍋飯」，該作的事情是不讓老鼠跑進鍋裡，而不是不要煮飯。

台北市政府已經開始研究用負面表列的方式來作都市規劃，經建會的官員也開始在思考這個問題，顯示已經有不少政府官員接受這種想法，但還是不知道應從何著手，因為怕到立法院被修理，怕被質疑為圖利。我們的媒體和立委喜歡用「圖利財團」這種大帽子，但所謂圖利的內容究竟如何？如果沒有傷害別人也沒有圖個人私利的話，不應就是興利嗎？在我們這樣一個商業的社會，政府要興業不就是圖利嗎？發給執照不就是圖利嗎？以前李國鼎曾經公開批評過，法令上「圖利他人」這個名詞綁手綁腳，使得很多新的經濟活動無法施展，而且使得許多行政官員變得沒有擔當。事實上，不法圖利才是要處罰的，應該要明確界定圖利罪的定義，圖利本身不是個法律名詞，是為了一些罪行的歸類而出現這個名詞，但並未加以清楚定義。

因此，要實現政府對經濟活動採取「負面表列」管理模式的重要工作之一，就是對人民教育，告訴人民對政府的期待應該是有限的，不能什麼都要怪政府，使得政府什麼都要管，然後又怪政府管太多，變成惡性循環、內耗，結果使國際間對台灣的看法就是台灣越來越沒競爭力，投資環境越來越惡化。許多年前我們開始大量出口，當時美國廠商在美國國際貿易法院指控台灣業者傾銷，國貿局認為這是政府的責任，人民也這樣想，於是就拿納稅人的錢去美國聘請律師幫台灣的特定廠商辯護，這種做法行之有年，後來經過大家討論才認為這應該是由廠商自己出費用聘請律師來維護自己的權益。

現在證期會仍會碰到不少類似的情況，股市出了事情就被批評「監督不嚴」，這句話直接跟行政效率低落有關，如果要監督得嚴，什麼都要管，行政效率就會低

落。先進國家如美國常有公司倒閉，但民間不會怪政府。我們正在邁向一個法治國家，法治國家不是發生任何事情都要找行政機關，而是應經由司法的途徑由司法機關依法處理，如果期望行政部門用自由開放的態度來執政，同時以負面表列方式明列不希望發生的狀況以及違法的事情，則執法的責任就應轉向司法機關，兩者缺一不可。也就是說，法律應該要變得精簡，但違法時要徹底嚴謹執法。

美國就是一個對經濟的管理採負面表列，而且執法徹底的國家，所以美國開發的新經營模式特別多，新的行業大部分都是從美國引進的。我們希望台灣至少可以成為亞洲很多新種行業、經濟活動的先行地，是亞洲新經濟活動的試驗場，如此即可在台灣帶動新的人才培育、新的技術開發進而帶動新的經濟活動。

如果政府官員願意有擔當，民眾也會願意共同改善台灣的投資環境，大家都認為政府行政效率低落是台灣經濟活絡的一大障礙，則解決這個問題的關鍵，在於政府管理人民事務的時候，應儘量用負面表列方式，並且建立公信的制度，儘量讓私人企業用承諾的方式，負起違反承諾的法律責任。建立了負面表列的觀念後，政府在實際的做法上，還先不需要耗費時間在立法院進行修法，應該以先整理行政命令為首要，由政府各部門把所有行政命令收集起來，落實研究。幾十年來我們有很多法令規定擺到現在，很多人都忘記當初法令限制的背後考慮是什麼，很可能當初顧慮的原因已經不存在了，這是行政效率低落的一個重要原因。

負面表列並不是零和遊戲，一些特許的行業還是可用正面表列方式設限，但是要有個限度，要講出道理來，例如為了鼓勵民間積極創業，當然可以採用正面表列來引導指標性的新產業。從經濟發展的軌跡來看，政府過去以正面表列的方式引導電子、石化等產業，這些產業被帶動後延伸了許多相關產業的發展，因此在目前可以積極思考用負面表列的方式，給民間較大的自由，發展相關產業，相信台灣經濟自由度的排名自然可以往上提昇。

有些官員會說他們找不到法令上有什麼根據可以做一些新的事情，問題就在這裡，如果他們能夠在思考上作一些轉變，想一想法令上沒有不准的話，就是原則上可以做，官員們應該要逆向思考對於任何新行業，有什麼事情是政府不希望發生的，其實很多項目已散見在各種法令，只要匯總一下，例如不希望損害小股東、存款人利益，不希望有利益輸送等，在業者承諾遵守之後立即開放市場，這樣台灣的經濟就能夠活潑起來。