

海洋經濟、離岸澎湖與未來展望

林正修 財團法人國土規劃及不動產資訊中心資深研究員
江瑞祥 財團法人國土規劃及不動產資訊中心副執行長
蕭雁文 財團法人國土規劃及不動產資訊中心副研究員
張雅喬 財團法人國土規劃及不動產資訊中心助理研究員
楊哲一 財團法人國土規劃及不動產資訊中心助理研究員

摘要

近 20 年來，海洋政策成為國內外諸多國家的新興發展領域，無論是經濟的發展或政治的角力，海洋都成為舉世關注之焦點。臺灣四面環海，海洋蘊含之龐大而豐富的資源，遂成為有助於我國再次經濟增長、開創就業機會及推動創新之源。然而，發展海洋經濟及產業，必須面對如食品安全、氣候變化、資源能源供給、生技保健，以及開發過度、污染、生物多樣性降低等各方面的挑戰。欲釋放海洋的全部潛能，必須知道發展如船舶、漁業、海上風能、海洋生物等海洋產業，以及運用海洋所提供的自然資產與生態系統服務（如魚類、大洋航線、二氧化碳吸收等），是互相關聯、依賴。除應有設定願景外，更應以課責、可永續利用之創新方法來發展海洋經濟與產業亮點。

關鍵詞：海洋經濟、離岸經濟、開曼群島、離岸建設

壹、前言

根據經濟合作與發展組織（OECD）發布之探討海洋經濟的增長潛力、未來在創造就業、推動創新，以及應對全球挑戰能力的《2030 年海洋經濟展望》報告中指出，根據 OECD 海洋經濟資料庫值計算，2010 年全球海洋經濟的價值（根據海洋基礎工業對經濟總產出量和就業的貢獻計算）為 1.5 兆美元，接近世界經濟總增加值（GVA）的 2.5%。海洋蘊含龐大而豐富的資源，擁有推動經濟增長、就業和創新之巨大

潛力，至 2030 年海洋產業將可能超過全球經濟的增長，總產值超過 3 兆美元。2030 全球海洋經濟產值預測中，以航海及海岸旅遊（26%）、海上油氣開發（21%）、港口活動（15%）、漁產加工（11%）、航海設備（10%）、海上風力（8%）等為主要項目。

世界各國不斷注重海洋經濟之推動，在「與海洋調和共生」、「永續成長循環利用」，以及「優質社會」的精神意涵下，傳統經濟發展模式

已不適用於現今環境開發方向，《聯合國海洋公約》的主要目的之一為：「在妥為顧及國家主權情形下，為海洋建立一種法律秩序，以便國際交通和促進海洋和平用途，海洋資源公平而有效利用，海洋生物資源養護及研究、保護和保全海洋環境……。」我國亦頒布《海洋政策綱領》規劃相關政策及相關資料庫之建置等。至今，21世紀被稱為「海洋的世紀」，在各種大小型開發計畫、建設方案之推動及傳統思維不斷開採陸地資源之情況下，其已面臨資源匱乏之窘境。海洋生態資源的保育及利用已成為許多國家的重要政策，尤其當前正逐步朝永續發展的產業前進，海洋經濟已成為目前國際間主要發展方向之一。澎湖在此關鍵時刻，其海洋經濟發展創新亮點企待明立。

貳、前瞻澎湖

一、盤點

澎湖以海洋立縣，早期經濟發展以漁業為主，隨全球漁業資源逐漸枯竭，產業已轉型為以觀光為主；其憑藉優良的海洋環境加入世界最美麗海灣組織，觀光客人數將可望突破百萬人次。為持續推動海洋經濟，澎湖更應持續加強與改善軟硬體設施與建設，以為臺灣創造海洋經濟之典範。

然澎湖許多區域為環境敏感地區，難以承受較大的開發作為，無論是軍事背景或漁村文化所帶來的歷史古蹟，皆需較高的修復、維運及管理成本。除了島內民眾的日常運輸外，日

益上升的旅遊人次更是依賴具有固定載運量的離島交通。因此在品質及數量上皆須改善，無論從交通、環境、人文等方面來看，澎湖皆難以承受逐年增多的觀光旅客。在其固定承載量的條件背景、環境永續發展、維護生物多樣性與文化歷史資產及提升旅遊品質等方面之改善，無論是政府或民間都無法回到傳統大量開發的路線上進行產業發展，應以海洋作為提倡經濟的基礎，在合理的使用管制下，解決資源短缺的手段，是產業發展的主要政策工具。

二、遠望

澎湖為臺灣海峽西南方一顆閃亮的明珠，位於臺灣與中國大陸間，具有先天地理與港灣的優越條件。周圍海域為全球航運互通頻繁之交通要道，自古即為軍事要衝與重要的移民及貿易中繼站，應集中資源、統合方向、聚焦突破，透過其無可取代之自然環境及鄰近中國大陸、連結東南亞與日韓等區位條件，若能立意創新發展成為境外金融中心，將可吸引鄰近國家地區之富豪資金，亦可真正吸引臺商「鮭魚返鄉」，實質發展為全球與兩岸中心。以下即以此為澎湖海洋經濟發展亮點鋪陳見地。使其由「陸地邊陲」轉為「海洋中心」。

參、兩個海洋，虛實互動

從 1492 年的地理大發現以來，西方資本主義的發展史就是海權國家支配世界的歷史。而臺灣與周邊鄰邦因素無海洋經濟的傳統，在東亞與南海海權發展多只有漁產捕撈與海島主權爭議，

此可由歷年來減漁（船）的成效（註 1），即得知我國晚近海洋立國的政策宣示與現實間的巨大落差。至其他東亞的工業化國家，也因沒能搭上歐美海洋拓殖的班車，轉而把陸地上的緊狹感轉化為對海洋領土的慾望，以致國與國之間，陸地上的經濟想像與海洋保育之間，甚難達致和解。

由於全球海洋相關規範制定與話語權仍在以美國為首的西方手中，東亞國家若想在海洋戰略上後發先至，就必須徹底跳脫原有的經濟格局與思維慣性。義大利學者阿瑞奇（G. Arrighi）在分析 20 世紀資本主義發展的趨勢中，特別指出即使「軍事與貨幣的權力還掌握在西方，但因製造帶來的積累卻在東亞。」（註 2）而臺灣在持續變化的世局中，也有其特殊的機遇，關鍵就在於如何以海洋思維重塑社會與治理體系。

其實當代人的世界中有兩個平行的海洋：一個是實體的藍水七大洋，另一個是容量每周以幾何級數在成長的資訊之海。前者是全球商品的實體通路與地球環境最重要的緩衝機制；後者則係以流動的海量訊息調動著資源的配置與人心之所向。此一虛實交相作用正支撐起全球的運作，而其中離岸金融又是實體海權與虛擬經濟最極致的結合。

在美國南方的外海上，有一群名義上仍屬於英國的小島，名曰英屬維京群島（British Virgin Islands, BVI）。面積大約 157 平方公里，人口不到 3 萬，島上基本沒有任何工業，農漁

業也只是聊備一格，島民均收入超過 4 萬美元（2010 est）。島上沒有賭場，貨幣通用美元，而非宗主國的英鎊，經濟活動主要由旅遊業及離岸公司登記的相關收益。一個偏遠的島群之所以能走出如此特殊的發展路徑，正是因為善用地緣優勢與制度演化的特殊機遇。

一、東亞為何沒有 BVI ？

所謂離岸經濟就是公司登記在租稅優惠且法治透明可信的特定島嶼（無一是主權國家），而實際的生產與業務卻仍在主要的經濟體中。此舉既可避免重稅盤剝，又可確保商業糾紛發生時，得到第三方公平的仲裁，結果是大量富人與公司用此避稅與對沖風險。美國前任總統歐巴馬曾多次批評此類離岸中心造成政府稅賦的損失，但即使歷經 2008 年金融風暴後對華爾街的整頓，離岸島嶼仍然屹立不搖。

為何資本主義的龍頭國家，還是在身旁留了一個稅收的漏口？以美國國稅局（IRS）稽查能力之強，與美國對加勒比海鄰邦干預之深，要堵住此類離岸島嶼的資金活路絕不成問題。要回答這個問題，還必須回到資本主義的整體利益與英美海權的制度演化中去找答案。

歐陸國家的重稅制看似有益社會重新分配，但往往驅趕大型企業出走，政府也屢屢在增稅擴大開支與降稅吸引富人之間搖擺。離岸公司登記雖然讓主權國家收不到公司營業稅，卻仍在主要經濟體中貢獻了就業、採購與服務的份額。只要這個缺口不要太大，反而可以活絡資本與

人力的流動。所以這些離岸島嶼就像是政治默契下的金融飛地（enclave or exclave），不僅要能無害於支配體系的關鍵利益，其次又能提供制度的彈性。

為何這樣的制度創新只出現過去三十年的英美周邊？東亞有可能複製甚至超越嗎？其實遑論東亞，連法德等老牌歐陸國家也都不具備這樣的社會共識與地緣優勢。對美國來說，英屬群島相連卻不相屬，海商法系與本土相通，運作上毫無窒礙，且因不屬國土又可合理避免對於合法性的質疑。對英國來說，萬里之外的小島可以自立昌榮，在美國的屏護下又可免去防務支出，甚至還能夠回饋倫敦的金融業務。對於島民而言，在英美的海權與金融霸權架構中，找到一個容身致富的空隙，何樂而不為？而就域外的投資人與登記者來說，離岸島嶼是避稅，避險與避暴政的安全港灣。

BVI 及其他離岸島嶼有其歷史的偶然，但之所以長期昌盛，是因為其切中資本主義特定的結構需求。BVI 首先得在一個資金充裕的和平區域，由主要的大國間形成默契，再經由一連串的制度創新，最後達成一個穩定的動態平衡。

二、澎湖可能是亞太的 BVI 嗎？

魏啟林教授曾經論及把澎湖建設成亞太的開曼群島（註 3），這個提議本來只是從財政視角幫離島振興把脈抓藥方。但如果認真想下去，這個提議將會牽動兩岸，東亞，甚至全球金融體系的既有建制。如果真要推動澎湖作為一個稅法

與仲裁制度有別臺灣其他縣市的特區，不但臺灣內部要有共識，還必須上升到憲法層級的條文修正。簡化來說，就是以修憲催生臺灣民選總統以來的第二共和，讓澎湖成為名實相符的 BVI 或開曼群島。

經由特別立法後的澎湖，原來居民仍將保有中華民國的國籍，但澎湖可以發放長期居留證給與登記公司的所有人及高階主管。澎湖的財政將以境外註冊公司的相關費用與國際旅遊收入為主。澎湖的商業仲裁將比照英美法系，但絕大部分的專業機構與人員仍會以臺灣作為主要的駐在地。屆時臺灣登記在 BVI 及開曼群島的企業可望搬回澎湖，各種信託或家族基金也可以回挹於澎湖。澎湖將拉動臺灣財會法管等高端生產服務業與國際全面接軌，澎湖特區化也將使對岸的富人受益，他們可以將財富信託於數小時飛機旅程的安全島嶼，一切業務都可在東亞範圍內處理。

然任何重大的提議都必須考慮可行性，尤其必須考慮有能力杯葛或破局的利害關係者。臺灣而非日韓最有可能發展成為亞太的離岸中心，其理由正在於臺灣在中美之間的關鍵性角色，兩強都想支配海島而不得，正是離岸動態平衡的政治基礎。離岸島嶼選擇澎湖而非金馬，是因為金馬與福建的整合過深，澎湖恰在海峽之中，而地緣的中立是離岸島嶼法制公正的前提。

離岸澎湖在國際上必須取得臺灣的共識，還有對岸支持及美國不反對；這些條件都不能一

蹴可及，但從無到有之事本就非易。從長期的趨勢來看，只要東亞持續回到世界經濟的主場，只要兩岸的僵局能以創新作為解套，澎湖作為離岸島嶼候選者的機會就一直存在。亞太開曼最大的杯葛力量來自英美，但資本主義從來不是鐵板一塊，華爾街若看到亞洲開曼已成定局，必定會奮勇爭先。而正在推動一帶一路的北京，一開始也許對家門口的 BVI 半信半疑，但此事若與兩岸的協作相聯繫，北京未必不會大開大闢，讓英美壟斷金融的局面出現破口。

日韓的經濟體質太過集中化，政府干預是離岸經濟的大敵；加上東北亞仍有朝核等不確定因素，日韓間的信任不足也都是催生離岸島嶼的困難。同為中介島嶼的沖繩，只要美軍駐地的性格不改，很難成為開放的經濟型態。澎湖在東亞唯一的對手也許是濟州島，但相比於南韓，臺灣終究還是占了南向與鄰近大陸的地緣便利。

三、澎湖做為 BVI 的發展策略

國際上，許多國家所屬之面積不大之群島，為發展島內之經濟，分別頒布與其母國不同之財稅制度，透過提供境外金融服務，吸引外資投入。以下以「英屬維京群島」及「馬來西亞納閩島」為例說明。

（一）「英屬維京群島」

此區為著名案例，其位於距離美國佛羅里達州東南方 640 公里、波多黎各東方之大西洋西北部 268 公里處，陸地總面積約 264 平方公里。除為加勒比海上西印度群島中的渡假勝地

外，開曼群島於 1798 年獲英國皇室頒令，成為永久免稅之地區，因其的《國際業務公司法》（International Business Company Act）與稅法中，特別為該群島以外的投資人設計了一套非常靈活與具有彈性的制度，與其他之英屬群島被視為所謂「租稅天堂」（Tax Heaven），開曼群島靠著租稅優惠，導致其所屬公司資產超過 5,000 億美元（註 4）。

該群島所設立的公司區分為 2 大類，皆須向當地政府之商業及投資部（Department of Commerce & Investment）申請登記：第一種實際於當地提供營業服務而設立之公司，其設立及日後定期申報之標準較為嚴格，須依照當地《在地公司管控法》（Local Companies Control Law）規定辦理（註 5）；第二種為依照該島《公司法》（Companies Law）註冊設立，實際上不在該地進行營業活動之公司，當地法律稱之為「豁免公司」（Cayman Islands Exempted Company）或「非本地公司」（Non-Resident Company），兩者皆為所謂「紙上公司」（Paper Company）。但非本地公司設立條件較豁免公司更寬鬆，亦可於成立後申請轉為豁免公司（註 6）。而開曼群島法律規定之設立紙上公司之條件非常寬鬆，成本也很低廉。例如：成立非本地公司雖有標準資本為美金 50,000 元，1 股 1 美元，但並無最低資本限制；若設定資本超過美金 50,000 元者，亦僅須加收資本稅及存檔費用等，而帳務審查上，僅須呈遞周年報表，而不須呈遞經審計帳目（註 7）。而此類公司每年至少須於開曼群島召開 1

次股東大會，導致許多公司及個人選擇在此地設立紙公司取得法人名義後，在世界各地以紙上公司名義進行投資及商業活動。

（二）馬來西亞納閩島（Labuan）

馬來西亞與全世界 45 個國家簽有《雙邊租稅協定》（Double Tax Treaty），其中包括中國大陸、美國、日本和臺灣，以及英國等重要國家，善加利用可大幅降低權利金、股利以及利息的暫扣繳稅（Withholding Tax）。尤其是法人持股投資，可節省超過 10% 以上的稅金。納閩公司以境外非商業交易（即投資控股或持有股票、有價證券以及不動產等投資型態）所得的收入或豁免稅項的收入所支付的股息是無須課稅。該股息將以總額支付，而不須進行任何稅項的扣除。若是以境外商業交易（主要以貿

易活動為主），需就所得的淨利課征 3% 的營所稅，或是 MYR \$20,000（馬幣：美金 = 3.75：1），兩者方式可自由選擇。此外，其可作為專利權控股公司，將集團公司的專利集中持有，利用馬來西亞與各國所簽訂之《雙邊租稅協定》，以該控股公司與同業或上、下游合作廠商交換授權或收取權利金，以利資金調度。

馬來西亞在國際上的信譽良好，是許多國際性組織包括亞太經濟合作會（APEC）、東南亞國協（ASEAN）、世界衛生組織（WHO）、國際金融公司（IFC）和國際貨幣基金（IMF）以及聯合國（UN）等的成員。同時也是亞太地區反洗黑錢組織成員之一，同時因為處於亞洲中心，具有相同的時區，交通也極為便利。

表 1 澎湖與開曼群島及納閩島之比較表

面向／地點	澎湖群島	英屬開曼群島	納閩島
陸地面積	126.81 平方公里	264 平方公里	92 平方公里
島嶼組成	由 90 多個群島組成	由 3 島嶼組成	6 個島嶼
人口	10 萬餘人（常住人口約 5 萬）	5 萬餘人（常居人口）	9.68 萬
景觀	群島海洋景觀	群島海洋景觀	水上運動、海洋景觀
產業	旅遊業、漁業	旅遊業、金融業、船舶業	旅遊業、觀光業
政治	為《憲法》下之地方政府，須遵守中央訂定之相關法規	為英國政府下之「非自治領地」（Non-Self-Governing Territories），擁有獨立之行政、立法、司法權力，許多法律不受英國法律限制	馬來西亞是由十三州和三個聯邦直轄區組成的聯邦體制國家，納閩為聯邦直轄區，納閩島有自己的公司法規與稅法，並不受限《馬來西亞內地公司法》與稅法之規定，在納閩島設立公司，並無最低與最高註冊資本額限制
地緣	鄰近中國大陸、東南亞、日韓市場	鄰近美國、中南美市場	位於東馬來西亞，近菲律賓、越南、印尼、新加坡等東南亞地區

資料來源：參考 CAYMANRESIDENT 網站 (<http://www.caymannewresident.com/cayman-a-global-financial-centre>)、開曼群島商業及投資部官網 (<http://www.dci.gov.ky/portal/page/portal/ivbhome/doingbusiness/startabusiness>)、World.tax 網站 (<https://www.world.tax/countries/cayman-islands/cayman-ordinary-nonresident-company.php>)；本研究彙整（2017 年 5 月）。

四、重要課題

對澎湖成立境外金融中心十分有利，可效法英屬開曼群島及馬來西亞納閩島之經驗。茲將澎湖、開曼群島相關條件對照如表 1：

而澎湖作為境外金融中心，仍面臨以下問題。

(一) 自治權限受限

政治層面上，開曼群島擁有較大之行政、立法、司法之自治空間，澎湖相對來說較無相關權限，宜與中央政府協調後，取得中央政府授權，並修訂相關稅法，設立小三通特區、免稅特區、自由經濟示範區、境外金融服務區等特別地區。

(二) 當地民眾未凝聚強烈共識

法規修正須要當地民眾強烈支持，目前澎湖民眾並未有設立境外金融中心、免稅中心等共識，宜透過地方政府凝聚相關共識。

(三) 欠缺管道動員各方遊說修法

綜上所述，相關稅法及自治權限須要中央政府同意，然縣府欠缺有效多元之遊說管道遊說中央政府放寬相關管制。

五、發展策略

為求澎湖境外中心順利推動，詳列說明如下：

(一) 透過溝通會、宣傳會凝聚內部民意

縣府可透過在地團隊，辦理溝通會、宣傳會等，輔以國外案例，權衡設立境外金融中心利弊得失後，使民眾充分討論溝通，凝聚推動之民意基礎。

(二) 組織有力遊說團體

澎湖居民前往臺灣本島工作、求學者眾，可透過同鄉會等組織，加上透過學界與智庫之協助規劃，並結合贊同倡議團體（註 8），加強遊說力道。

表 2 澎湖發展境外金融服務業短中長程策略一覽表

期程	著重內容	方法
短期	財源籌措	透過《離島建設條例》第 16 條爭取離島建設基金支持
	凝聚當地民眾共識	召開多場次公聽會、說明會爭取民眾支持澎湖劃設為小三通特區、免稅特區、自由經濟示範區、境外金融服務區等特別地區
	遊說中央政府部會	組織相關遊說團體，遊說特區須牽涉之諸多中央政府部會，如：財政部、交通部、陸委會、金管會等
中期	舉辦公民投票	整合民眾支持達一定程度後，依據《公民投票法》規定舉辦相關特區設置公民投票，取得民意支持
	修改法規	以民意支持為後盾，促成中央政府提出相關稅法等修正案。
	設立試辦點	針對《離島建設條例》第 10 條之免稅特區辦理規定，可優先試辦免稅特區項目
長期	修改《憲法》	因部分境外金融服務區內容牽涉地方自治權限擴大等，須透過修正《憲法》，賦予澎湖縣法上之特別自治地位，方能擁有更多類似開曼群島之金融自治權限

資料來源：本研究彙整（2017 年 5 月）。

（三）試點先易再難

依《離島建設條例》第 10 條之免稅特區辦理規定，可優先與中央協調試辦免稅特區項目，待初有成果後，朝向自治權更大之境外金融中心推進。

六、策略期程安排

以下將澎湖縣境外金融之具體短中長程策略如表 2 所示：

肆、離島建設最需離岸思維

臺灣的《離島建設條例》脫胎於日本離島行政法制，本質上是一組給付行政作為，以中央的補貼或優惠作為離島國民長期生活不便的補

償，而離島的官民也習慣於把自己當成過往政策的受害者，期待更多的補貼與公共建設。中央與離島居民如此看待彼此，在過往的政策脈絡中有一定現實性，畢竟對於歲收都不足公務員薪資開支的離島窮縣來說，英屬維京群島或開曼模式彷彿是天邊的雲彩一樣，可望而不可及。但凡大事，豫則立，不豫則廢。臺灣的經濟轉型與民主深化現在都進入到了深水區。

從長期的歷史來看，離岸是啟動全面改革的支點。對福建來說，金馬是離岸；對中國來說，臺灣是離岸社會。而對整個東亞而言，澎湖可以是改寫太平洋兩岸制度創新的離岸島嶼。第二共和將是一個全新的宣示，既為離島澎湖，也為海洋的臺灣。

附註

- 註 1：在 2007 年至 2012 年期間，臺灣新造圍網船總噸數高達 38,988 噸，比第二名日本高 5 倍、超過第三名中國 14 倍、甚至比第四名韓國高出 38 倍。資料出處：我們會吃光海洋嗎？<https://theinitium.com/project/20160825-taiwan-fisheries-web/>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 2：Giovanni Arrighi. 1999. *The Long Twentieth Century-Money, Power, and the Origins of Our Times*. Oxford: Oxford University Press.
- 註 3：魏啟林個人部落格<http://ubuntu20130331.blogspot.tw/2015/02/blog-post.html>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 4：參見 Cayman: A Global Financial Centre. URL: <http://www.caymannewresident.com/cayman-a-global-financial-centre>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 5：具體規定可參照其商業及投資部官網，<http://www.dci.gov.ky/portal/page/portal/ivbhome/doingbusiness/startabusiness>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 6：參見 World tax. 2016. Cayman Islands Ordinary Non-Resident Company. URL: <https://www.world.tax/countries/cayman-islands/cayman-ordinary-nonresident-company.php>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 7：參見 World tax. 2016. Cayman Islands Ordinary Non-Resident Company. URL: <https://www.world.tax/countries/cayman-islands/cayman-ordinary-nonresident-company.php>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。
- 註 8：詳見：打造澎湖成開曼 台邁金融霸主，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%89%93%E9%80%A0%E6%BE%8E%E6%B9%96%E6%88%90%E9%96%8B%E6%9B%BC-%E5%8F%B0%E9%82%81%E9%87%91%E8%9E%8D%E9%9C%B8%E4%B8%BB-215006450--finance.html>（最後檢索日期 2017 年 5 月）。