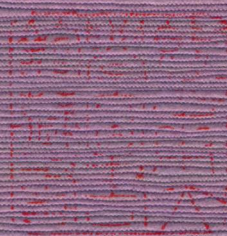


經濟部科技顧問室委託
產業科技與經濟發展二年研究計畫

我國高科技出口管制 制度架構之研究



計畫主持人：劉泰英
吳榮義
研究人員：王塗發
陳振銘
郭廸鋒
研究助理：林碧郁



臺灣經濟研究院

中華民國七十九年六月

F 72.858

921

692948

港台書室

經濟部科技顧問室委託
產業科技與經濟發展二年研究計畫

我國高科技出口管制 制度架構之研究



計畫主持人：劉泰英

吳榮義

研究人員：王塗發

陳振銘

郭迺鋒

研究助理：林碧郁



90055192

TIER

臺灣經濟研究院

中華民國七十九年六月

謝 辭

近年來，我國為紓解中美貿易摩擦，積極分散國外市場，開放對東歐社會主義國家之直接貿易，而引起美國相當的關切，要求我國建立高科技出口管制制度，並與之簽訂雙邊出口管制協定。而另一方面，隨著國內企業赴大陸直接投資後，臺海兩岸原存之互補經貿關係產生了變化。當此海峽兩岸關係尚待重新定位，經貿活動仍未全面開放之際，有關高科技出口仍有管制之必要。

行政院鑑於國內外主客觀環境之演變，認為有必要及早規劃高科技管制制度，以資因應。特於 78 年 5 月責由經濟部科技顧問室成立「高科技出口管制制度研究專案小組」，專責處理我國高科技出口管制架構之研議。本研究即承科技顧問室委託，配合該專案小組作業，針對我國未來高科技管制有關事宜進行研商，並將部分研究資料與成果提供該專案小組參考。今承科技顧問室慨允，同意本研究援引該專案小組之研究報告，成為本報告之主要部分，於此深致謝忱。另外，專案小組成員，包括政府各相關單位代表在內，不時提供相關資料並惠賜高見，亦一併致謝。

臺灣經濟研究院 謹識
中華民國七十九年六月

摘 要

當前我國正面臨產業結構轉變的關鍵時期。故加速引進新技術，促進產業升級，顯然具有相當的重要性。而美國則是我國引進技術的主要來源國家之一。但另一方面，為紓解中美貿易摩擦問題，我國近年來積極分散國外市場，開放對東歐社會主義國家之直接貿易，卻引起美國相當的關切，要求我國建立高科技出口管制制度，並與之簽訂雙邊出口管制協定。此外，隨著國內企業赴大陸直接投資後，臺海兩岸原存之互補經貿關係產生了變化。當此海峽兩岸關係尚待從新定位，經貿活動仍未全面開放之際，高科技出口仍有必要予以管制。職是之故，建立高科技出口管制制度確屬必要。

然而，近一年來，東歐國家民主改革運動風起雲湧，讓人感到意外而震驚。為協助東歐各國民主化並維持政局穩定，西方國家對高科技產品輸出東歐國家之管制將有可能放寬。因此，建立我國高科技出口管制制度，並與美國談判雙邊出口管制事宜，雖有助於我國引進技術，但我國仍不能忽視國際間自由化之潮流與趨勢。有鑑於此，如何兼顧自由化原則與獲得美國信任而放寬對我國高科技出口管制，以建立我國高科技產品與技術出口管制制度，乃是本文之研究重點。

本文首先討論我國現行管制作法與 5K 國家（根據美國〈出口管理法案〉第 5 條(k) 項，而與美國進行談判，建立雙邊出口管制制度的國家）要項（係指美國要求 5K 國家建立管制制度之一般內容而言）之異同與差距。接著，探討國外（日本、瑞典、瑞士三國）之管制作法及經驗。隨後，根據這些討論所獲得的結果，進一步研議我國建立高科技管制制度的方向與內容。最後，本文針對有效執行研議之管制架構，所應採取的配合措施，提出建議與對策。

一、結 論

有鑑於國外建立高科技出口管制制度之經驗以及國際局勢之演變，在應變、漸進的前提下，權衡我國國情與未來需要，本文首先確立「配合國際管制」與「長期漸進」為我國建立高科技出口管制制度之

二大原則。隨後，據以研擬我國建立該管制制度的方向與內容。主要結論列示於後：

(一)管制政策目標

- 1.保障國家安全
- 2.配合外交政策
- 3.維持經濟發展

(二)管制範圍

1.管制產品項目

以出口國要求我國管制之軍民兩用產品及技術為首期管制項目，純軍事用設備、核能相關設備與技術則為後期考慮對象或依另法管制。

2.管制地區與國家

現階段僅需配合國外要求，針對共產國家實施管制即可，故管制地區與國家可區分為(1)一般地區與國家；(2)管制地區與國家兩類。

(三)管制法令規章

貿易法草案對於高科技管制業已納入規範之列，且亦明列違法罰則規定，但是對於各項推動作業仍有待審慎議定。因此，有必要依據貿易法規定，再研擬貿易法施行細則。其次，對於有牴觸或重複規定之法令，則應進一步從事檢討與調整。另外，對於現階段我國與國外（美國）對管制地區優先順序的不一致，而造成國內廠商面臨較多管制地區之問題，有關單位亟應速謀解決對策。

(四)管制流程

本研究針對來自國外高科技產品實施轉出口管制之情況，研議我國高科技管制流程。整個流程共可區分為八個階段：

- 1.開始階段；
- 2.發證階段；

- 3.進口確認階段；
- 4.進口核銷階段；
- 5.不定期檢查階段；
- 6.轉輪出發證階段；
- 7.貨品出口通關階段；
- 8.出口後階段等。

另外，為配合管制流程之實施以及因應IC/DV 管制程序之要求，國內現行制度應做局部調整，同時，文書表格也宜有明確妥適之設計，以利未來管制作業之進行。

(五)管制組織

管制組織可分為「維持現制不另增設專職管制機構」與「另行成立專責機構」兩案：

1. 方案一：不另增設專職管制機構

由國貿局負責辦理實際管制作業，海關負責通關查驗業務，其它相關機關居於輔助推動地位。另於經濟部轄下設置「高科技管制委員會（或小組）」，負責協調連繫與決策任務，其成員涵蓋政府相關機構代表。為利業務之推展，委員會轄下分設項目審議組、程序審議組、技術資訊組及秘書組，各單位就其本身職掌推動業務。

國貿局為我國貿易主管機構，由其執行高科技管制業務，不僅符合現制而且權責相當。同時，由國貿局負責執行管制業務，可連結發證程序與追蹤稽核業務，IC/DV 貨品在國內使用不致因管制作業階段的不同，造成管制盲點，而衍生不必要的管制漏洞。另外，相關機構現有人力及其經驗、設備，可資援引運用，故行政作業成本較低。

但本案中國貿局負責辦理實際管制作業，海關負責通關查驗業務，若這兩個單位不能有效配合的話，管制效力不僅無法提高，甚且可能因進出口時程延宕費時，而貽誤商機，造成擾民。另外，國貿局負責不定期檢查業務，海關負責通關查驗工作，囿於專業鑑識能力之不足，在執行上恐有窒礙難行之處。

2. 方案二：另行成立專責機構

本方案係特別針對高科技產品與技術管制，另行成立一個專責機構，集中處理執行、決策、協調等有關事宜。亦即高科技產品與技術管制，由其專案處理，而非高科技項目則仍按現行有關規定辦理。至於決策、協調等有關事宜之運作方式則與方案一管制委員會（小組）部份相同。

本案由專責機構全程集中執行管制業務，即由核發 IC/DV 文件、國內稽核業務乃至通關查驗，皆由該專責機構負責，因此，最能維持管制作業之連貫，故相對上，較能符合管制效力之要求。另外，成立專責機構推動管制高科技作業，可避免部門間協調連繫不足所造成的推拖現象，有助於減少文書往返時程與降低通關時間。

然而，另行成立專責機構所需的全職人力、經費較為龐大。而且高科技管制及其所衍生的新增業務，仍屬貿易範疇，因此，新專責機構與原機構之間較易發生職掌重複、牴觸等情事。果真如此，則對提高管制效力與降低作業時程而言，無疑將造成更不利之影響。況且目前自由化潮流盛行，放寬管制是國際高科技管制制度未來的趨勢。面對此種客觀環境，大張旗鼓，成立專責機構處理高科技管制事宜，與時勢潮流並不盡符合。

綜合以上討論，不論是方案一或方案二，均各有其優缺點。但是就組織架構設計之目的而論，方案二由專責機構承擔整體管制事宜，主要係以管制作業之連貫性以及減少相關單位間溝通與連繫之成本等為著眼。然而，在高科技管制業務與原貿易管理業務無法截然二分的情況下，反而可能造成新舊機構職掌重疊、牴觸等情事，而對管制效力之提高與作業時程之減低，可能造成更不利之影響。其次，目前規劃進行之進出口貨物通關自動化系統完成後，則方案一之單位間協調不良所可能造成的不利影響，當可大幅降低。此外，就當前國際客觀環境而言，放寬高科技管制是主要趨勢所在。基於這些理由，顯然成立專責機構處理高科技管制有關事宜，仍有再斟酌之餘地，故本研究認為方案一應優於方案二。

二、建議事項

(一)不論未來高科技管制組織係採方案一或方案二，為提高管制效力與縮短文書審核時程，負責執行之主管機構與相關機構職掌應明確劃分，使職權與責任相符。至於負有協調、決策任務之管制委員會（小組）的組成及其職掌，僅建議如下：

- 1.基於管制委員會（小組）係以協調、決策為主要任務，其層次不宜太低，成員應涵蓋各相關單位代表，管制委員會（小組）之主任委員（召集人），建議由經濟部次長兼任之。
- 2.管制委員會（小組）秘書組，置執行秘書一人，輔佐主任委員（召集人）綜理會務，處理一切有關高科技出口管制事宜。其人選由主任委員（召集人）指定為宜。
- 3.各分組宜置召集人一人。項目審議組涉及產業發展現況及未來遠景，而推動產業發展係工業局之職掌，因此項目審議組宜由工業局召集。由於實際管制作業係由國貿局負責，故程序審議組，宜由國貿局召集。國外管制相關資料的蒐集對於有效實施管制制度相當重要，而研究機構對於高科技發展情形之資訊的掌握較其他單位來得多，也來得容易，故技術資訊組之業務推動工作，建議委由財團法人研究機構辦理。
- 4.管制委員會之成員，建議包括下列單位：內政部、外交部、國防部、法務部、國科會、原子能委員會、財政部海關以及經濟部國貿局、工業局、資策會、工研院及專家若干人。

(二)執行高科技管制業務若由現行相關機構配合推動，業務量將相形增加，故對於所需人力及經費，宜酌量增加。

(三)科技鑑識工作對於高科技出口管制效力影響甚鉅，但國內目前相當欠缺這一方面的專業人才，因此，加強培養專業科技鑑識人才，實在是刻不容緩。針對科技鑑識人才之培訓，本研究謹建議如下：

- 1.現階段若按部就班培訓科技鑑識人力，恐緩不濟急。因此，為支援政府部門因實施高科技管制所需之鑑識人力，短期間較可行的做法是：自政府機構（例如國科會、海關）或相關財團法人研究機構（例如資策會、工研院）選派專業科技人才，赴國

外（美國、日本）接受專業鑑識能力訓練。

2. 由前述之技術資訊組開辦「科技鑑識人力講習班」，有計畫負責訓練政府及其有關機構、民間科技業者有關執行業務之在職人員。藉此，一方面儲備政府科技鑑識人力，一方面也可提供業者實施內部控制規劃（I.C.P.）所需之監測人力。師資來源可延聘國內外具科技鑑識實務經驗者充任。

(四)原則上，在初期階段我國係以配合國外（尤其是美國）管制措施，延伸其管制作法，並不主動增列管制產品及管制國家，以儘量縮小不必要的管制。但若基於國外壓力或我國本身之需要，而有另訂管制清單之必要時，則下列三點頗值得予以注意：

1. 整體而言，管制項目之擬訂，政治與經濟因素兩者皆應予考慮，但基本重點宜放在國家安全上。至於經濟理由之考量，則儘量讓廠商依照企業自由競爭原則來運作。
2. 我國引進高科技產品與技術主要仍以美、日等國為主，因此，似可以美、日或CoCom之管制清單為藍本，並配合我國之需要，加以修正簡化。其次，對於我國自行開發之產品與技術是否列入管制範圍，則應事先評估該品目之國外可獲性，及其未來發展性，再予決定。另外，應定期檢視管制清單並做必要之修訂。
3. 管制清單之編修工作，除了相關政府機構共同參與外，為求編訂項目更具周延性及彌補主管機構專業知識之不足，相關公會亦應延攬在內。其次，為減低實施阻力，在擬訂管制項目的過程中，宜公開舉辦說明會，與各界溝通，以廣徵業者意見。

(五)建立管制資料庫，有系統蒐集國內外管制資料並整理建檔儲存；其次，透過電話諮詢專線，以及開闢服務窗口，快速提供廠商資訊服務。另外，針對未能明確判定是否列屬管制範圍之產品與技術，可仿倣日本建立「非屬管制貨品證明制度」，以避免增加海關抽驗業務，而影響業者通關時程；同時可避免業者在不知情的情況下，違法輸出而觸犯法網。

(六)為減低高科技管制對簽證、通關時程所造成之負面影響，實有必要明訂各階段主管機構業務處理時限，以保障業者權益。

我國高科技出口管制制度架構

之研究

目 錄

第一章 緒 論	1
第一節 前 言	1
第二節 研究內容、架構與方法	2
第二章 我國進出口管制現狀與合作國家資格要項之比較	7
第一節 我國貨品進出口管制現況	7
一、政策目標	
二、管制法令	
三、管制組織	
四、管制流程	
第二節 管制現狀與合作國家資格要項之比較	17
一、比較異同	
二、檢討	
第三章 國際間出口管制制度簡介	25
第一節 IC/DV 系統之介紹	25
第二節 各國高科技管制制度概況	34
一、日本部份	
二、瑞典部份	
三、瑞士部份	
第三節 可資我國借鏡的作法	52
第四章 建立高科技管制制度的方向與內容	57
第一節 建立制度所依循之原則	57
一、「配合國際管制」原則	

二、	「長期漸進」原則	
第二節	管制目標.....	58
一、	保障國家安全	
二、	配合外交政策	
三、	維持經濟發展	
第三節	管制範圍.....	59
一、	管制產品項目	
二、	管制地區與國家	
第四節	管制法令規章.....	60
第五節	管制流程.....	61
一、	開始階段	
二、	發證階段	
三、	進口確認階段	
四、	進口核銷階段	
五、	不定期檢查階段	
六、	轉輸出發證階段	
七、	貨品出口通關階段	
八、	出口後階段	
第六節	管制組織.....	65
一、	方案一：不另增設專職管制機構	
二、	方案二：另行成立專責機構	
第五章	結論與建議.....	75
第一節	結論.....	75
第二節	建議事項.....	80
參考文獻.....		85
附錄一	中華民國海關進口稅則、進出口貨品分類表合訂本 各章格式表(例子).....	87
附錄二	進出口分類及簽審規定欄表.....	88
附錄三	海關進出口及轉運報單目錄表.....	94

附件四	瑞典、瑞士考察訪問報告.....	96
附件五	「國際高科技管制制度研討會」會議記錄.....	104

圖 次：

圖 2.1.1	貨品進、出口發證與通關流程圖.....	12
圖 2.1.2	一般進、出口貨物通關(臺中關)流程圖.....	13
圖 2.1.3	保稅倉庫貨物進、出倉通關(基隆關)流程圖.....	15
圖 3.2.1	日本高科技產品輸出申請手續流程圖.....	38
圖 3.2.2	瑞典管制機構與職掌圖.....	41
圖 3.2.3	瑞典出口管制流程與機構圖.....	43
圖 3.2.4	瑞士管制機構與職掌圖.....	46
圖 3.2.5	瑞士管制流程與機構圖之一：進口管制.....	49
圖 3.2.6	瑞士管制流程與機構圖之二：出口管制.....	51
圖 4.5.1	各管制階段政府業務與主管機關.....	62
圖 4.6.1	我國高科技管制架構圖.....	69

表 次：

表 2.1.1	管制組織與職掌.....	11
表 2.2.1	合作國家資格八要項與管制現狀之類比.....	19
表 2.2.2	我國進口證明書與美國抵岸證明書文書記載內容 之比較.....	21
表 3.1.1	各國IC/DV 執行機構表.....	30
表 4.6.1	方案一與方案二利弊比較.....	70

第一章 緒 論

第一節 前 言

美國基於國防、外交及經濟上的理由，對高科技產品及技術之出口，按國家分類加以管制。但由於美國已不再是唯一的高科技供應國，美國單獨管制高科技輸出共產集團國家，顯然無法達成管制之目的。因之，美國不僅聯合西方工業先進國家成立多邊管制組織——「多國出口聯合管制協調委員會」(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, 簡稱 CoCom)，共同執行管制高科技輸往東歐共產國家，而且對一些非 CoCom 的先進工業國家（如奧地利、瑞士）及新興工業化國家（如韓國、新加坡），也透過雙邊出口管制談判與簽約，將這些國家（即一般所稱的 5K 國家）納入管制體系，冀統一自由世界輪銷共產國家高科技之管制步調，以建立全球高科技出口管制體系。

近年來由於我國為紓解中美貿易摩擦問題，積極分散國外市場，開放對東歐社會主義國家之直接貿易，而引起美國相當的關切，要求與之簽訂高科技雙邊出口管制協定。

另一方面，當前我國經濟發展正面臨結構轉變的關鍵時期，欲突破發展瓶頸必須加速工業升級；而工業升級則需要引進新技術。目前我國所需之新技術主要來源仍是自國外引進，而美國則是我國引進技術的主要來源國家之一。然而，目前美國對高科技產品和技術之出口均在管制之列。我國如欲自美國引進較高精密之技術，以提升國內工業技術水準，則必須爭取美國放寬對我高科技出口產品及技術之輸出管制。我國如欲爭取美國放寬對我高科技出口管制，則與美國談判雙邊出口管制，似為一種可行的途徑。但是與美國談判或簽訂雙邊出口管制協定，我國必須建立一套有效的高科技管制體系，並承諾確實執行。

再者，隨著國內企業赴大陸直接投資後，因工業零組件及舊有機器設備等可直接由臺灣輸入大陸，使得臺海兩岸原存之互補經貿關係產生了變化。根據經濟部經濟研究室之研究顯示，臺商赴大陸直接投

資後臺海兩岸貿易已呈現相互競爭之跡象，而且隨著時間經過，競爭程度有逐漸上升的趨勢〔註 1〕。另外，經由直接投資而移轉至大陸之技術層次亦有攀升的趨勢，例如水產養殖技術以及中文電腦軟體及硬體等已先後流入大陸，為臺灣的相關業者造成不少震撼。是故，當此海峽兩岸關係尚待重新定位，經貿活動尚未全面開放之際，高科技出口仍有管制之必要。

然而，近一年來，東歐國家民主改革運動風起雲湧，無論是體制的改革抑或政策的調整，其幅度之大均令人感到意外而震驚。欲研判東歐民主化進程將推展到何種程度？其影響層面為何？甚或行之有年的高科技產品與技術管制規定，是否將有明顯立即之影響？目前仍難驟下定論。不過，可以預料的是，隨著東歐民主化運動的持續推動與東西方軍事對峙局面的緩和，西方國家對東歐共產集團國家管制作法可能趨於放寬，管制範圍趨於縮小，將是可以預見的。最近美國布希政府正全面對東歐各國，特別是對波蘭、匈牙利的高科技出口管制措施，展開內部檢討作業，並已做成放寬限制之決定〔註2〕。而CoCom的其它會員國亦已體認，若欲協助東歐國家民主化措施並維持各國政局穩定，則CoCom管制措施實有重估之必要。因此，盱衡未來發展趨勢，CoCom管制制度勢將朝向逐步放寬管制項目以及統一管制步驟兩個方向進行，但是短期間該管制制度恐仍無廢除之可能〔註 3〕。另一方面，建立我國高科技管制制度，並與美國談判雙邊出口管制事宜，對我國引進技術，提昇技術水準，將有所助益，但我國仍不能忽視國際間自由化之潮流與趨勢。據此，如何在兼顧自由化原則，並能獲得美國信任，放寬對我國高科技出口管制之情況下，來建立我國高科技產品與技術出口管制制度，乃是本研究的重點所在。

第二節 研究內容、架構與方法

一、研究內容

本研究之主要目標在於建立我國高科技產品與技術出口管制制度，以為與美國簽訂雙邊出口管制之參考，俾便獲取美國的信任，放寬對我國高科技產品與技術出口之管制，以提升我國科技水準。但是，