

臺灣歷史與文化研究輯刊

花木蘭文化出版社 出版

六編 12

台灣關貿政策之歷史研究

(1945~1967) (下)

李文環·著



臺灣歷史與文化 研究 編輯刊

六 編

第 12 冊

台灣關貿政策之歷史研究
(1945 ~ 1967) (下)

李文環 著

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣關貿政策之歷史研究 (1945 ~ 1967) (下) / 李文環 著

— 初版 — 新北市：花木蘭文化出版社，2014〔民 103〕

目 8+198 面；19×26 公分

(臺灣歷史與文化研究輯刊 六編：第 12 冊)

ISBN 978-986-322-955-1 (精裝)

1. 關稅 2. 貿易政策 3. 歷史 4. 臺灣

733.08

103015087

ISBN-978-986-322-955-1



臺灣歷史與文化研究輯刊

六 編 第十二冊

ISBN : 978-986-322-955-1

台灣關貿政策之歷史研究 (1945 ~ 1967) (下)

作 者 李文環

總 編 輯 杜潔祥

副總編輯 楊嘉樂

編 輯 許郁翎

出 版 花木蘭文化出版社

社 長 高小娟

聯絡地址 235 新北市中和區中安街七二號十三樓

電話：02-2923-1455 / 傳真：02-2923-1452

網 址 <http://www.huamulan.tw> 信箱 hml810518@gmail.com

印 刷 普羅文化出版廣告事業

初 版 2014 年 9 月

定 價 六編 21 冊 (精裝) 新台幣 42,000 元

版權所有・請勿翻印

台灣關貿政策之歷史研究
(1945~1967) (下)

李文環 著



目次

上 冊	
致 謝	
第一章 導 論	1
第一節 問題緣起	1
第二節 研究回顧	4
一、海關史研究	4
二、關稅理論與政策之研究	6
第三節 研究方法	9
一、資料來源與分析	9
二、研究課題與觀點	11
第二章 戰後海關與省府間之衝突與協調機制之形成	19
第一節 歷史的前提——近代中國海關與日治台灣稅關	21
一、中華民國海關體制之形成	21
二、中華民國海關的港務管理問題	24
三、中華民國海關緝私權之強化	31
四、日治時期台灣之稅關體制與港口管理	37
第二節 台灣行政長官公署與駐台海關的矛盾與衝突	40
一、稅關資產接收的問題	41
二、港口管理制度的落差	44
三、貿易管制政策的分歧	57
第三節 省府與海關協調機制的形成	71
小 結	74
第三章 高關稅與高管制關貿政策之形成	77
第一節 高關稅政策的形成	78
一、完稅價格的估算	79
二、稅則與稅率結構	83
三、高關稅政策之確立	91
第二節 戰時高管制貿易政策之再現	95
一、樂觀與開放階段（1945~1946）	96

二、高管制政策的形成	101
第三節 軍事與貿易的雙重管制	113
一、港口戒嚴體制之形成	114
二、關稅、貿易與金融三合一管制體制之確立	120
小 結	126
第四章 軍事對抗與節流體制之建構（1950～1954）	129
第一節 備戰與物資管制	131
一、軍方對經貿監控的強化	131
二、金融、物資管制與出口管制之強化	139
第二節 關貿政策之調整	150
一、關稅總體面的調整	152
二、海關職權之專業化	158
第三節 紡織產業之建立與關稅之關係	162
一、棉紡織產業之建立與關稅之關係	162
二、麻紡、毛紡與絲織品之關稅問題	173
第四節 關貿政策的基軸	179
一、飲食物資之關稅	179
二、金屬原料與機器工具	187
三、化學產品及染料類	191
四、能源燃料	193
五、水泥	196
六、奢侈品管制	196
小 結	198

下 冊

第五章 開源政策之形成與完備化（1955～1967）	199
第一節 節流體制之調整	200
一、高管制政策之調整	203
二、高關稅政策之調整	207

第二節 獎勵措施之萌芽——關稅記帳與退稅制度的形成	221
一、關稅記帳、分期納稅	221
二、退稅與沖退稅制度的萌芽	228
第三節 開源機制之完備化	235
一、退稅、沖退稅與稅捐記帳制度	236
二、保稅工廠與加工出口區之設置	242
小 結	254
第六章 走私弊端與對策	257
第一節 戰後初期（1945~1949）的走私問題與對策	258
一、問題所在	259
二、走私的性質	264
三、海關的對策	275
第二節 戒嚴時期的走私問題與對策	283
一、走私模式	285
二、海關的對策	294
第三節 海關貪瀆的問題	316
小 結	321
第七章 結 論	323
徵引文獻	333
附錄一：進口稅則暫行章程	347
附錄二：台灣省進出口貨品分類附表	351
附錄三：民國 47 年 10 月解除管制出口類商品表	357
附錄四：民國 37 年 8 月至民國 44 年間的協定稅率	363
附錄五：民國 44~47 年 7 月增列為進口管制商品內容	367
附錄六：民國 41 與 44 年棉類商品管制對照表	373
附錄七：民國 41 與 44 年麻類商品管制對照表	375
附錄八：民國 41 與 44 年毛類商品管制對照表	377
附錄九：民國 41 與 44 年絲類商品管制對照表	379

附錄十：外銷品退還原料進口稅辦法	381
附錄十一：外銷品退還稅捐辦法及歷年修改條文	383
附錄十二：加工出口區設置管理條例	393

圖次

圖 2-1：近代中國海關組織演變示意圖	26
圖 2-2：海關管理民船示意圖	28
圖 2-3：海關外班緝私組織示意圖	29
圖 2-4：民國 22（1933）年後國民政府港口管理 問題示意圖	31
圖 2-5：民國 25（1936）年的海關緝私網	37
圖 2-6：二次大戰期間高雄港務局組織架構圖	39
圖 2-7：陳儀治台對台灣米穀分配之流程圖	59
圖 3-1：民國 37（1948）年 8 月進口商品稅則分 類結構圖	86
圖 3-2：民國 34（1945）年 9 月進口稅稅率結構 示意圖	89
圖 3-3：民國 37（1948）年 8 月進口稅稅率結構 示意圖	93
圖 3-4：民國 35（1946）年初貿易管制組織架構	97
圖 3-5：民國 35（1946）年 11 月間貿易管制組織 架構	101
圖 3-6：第六類商品構成圖	105
圖 3-7：民國 38（1949）年間進出口貨物與外匯 管制流程圖	122
圖 3-8：民國 34～38（1945～1949）年間中央與 省府關貿政策示意圖	127
圖 4-1：民國 40（1951）年後台灣保安司令部之 經濟監控組織	138
圖 4-2：民國 40 年代台灣經貿監控組織示意圖	149
圖 4-3：民國 40 年代台灣金融、貿易流通監視圖	150
圖 4-4：民國 36（1947）年花紗布統購統銷、代 紡代織示意圖	169
圖 5-1：民國 37～54（1948～1965）年間各級稅 率分佈	208

圖 5-2：關稅法之法律架構示意圖	253
圖 5-3：節流與開源機制示意圖	254
圖 6-1：民國 34（1945）年駐台海關組織架構圖	261

表次

表 2-1：民國 25（1936）年應請領運銷執照之洋貨一覽表	37
表 2-2：政府接收日治原基隆港稅關辦公官廳與別館使用概況	43
表 2-3：台南關各支關進出船舶概況表	56
表 2-4：民國 35 年 4 月台灣省管制出口清單	62
表 2-5：二二八事件前夕省署管制進出口貨物一覽表	65
表 2-6：中央「進出口貿易暫行辦法」之附表	66
表 2-7：民國 36 年 7 月至 12 月省方貿易管制禁令概況	72
表 3-1：民國 37（1948）年 8 月進口稅則表各類商品與項數	85
表 3-2：戰後初期的關稅與附加稅	88
表 3-3：民國 34 年至 37 年 7 月進口稅及附加稅平均稅率之演變	90
表 3-4：民國 34（1945）年 9 月進口稅率較高之商品	91
表 3-5：民國 34~38 年間進口稅及附加稅平均稅率之演變	94
表 3-6：進出口貿易暫行辦法之附表（甲表）	98
表 3-7：加徵 50%奢侈附加稅後之進口商品關稅	99
表 3-8：進出口貿易暫行辦法之禁止輸入品	99
表 3-9：禁止出口物品（附表丙）	100
表 3-10：民國 35（1946）年 11 月禁止進口之商品	103
表 3-11：民國 36（1947）年 2 月台灣省署管制進口貨物一覽表	104
表 3-12：修正進出口貿易暫時辦法附表一	106
表 3-13：民國 35（1946）年 11 月限額管制進口之商品（附表二）	107

表 3-14：民國 35（1946）年 11 月外匯管制進口之商品（附表三甲）	107
表 3-15：民國 36（1947）年間進口貿易管制數量表	108
表 3-16：民國 36（1947）年間各類商品進口管制數量	108
表 3-17：民國 37（1948）年 1 月台灣省限制進出口物資一覽表	110
表 3-18：民國 38（1949）年 9 月進口商分類數量與比例	124
表 3-19：民國 38（1949）年 9 月各類禁止進口商品數量與比例	125
表 3-20：民國 38（1949）年 9 月管制出口商品數量與比例	126
表 4-1：民國 40～44 年關稅與國稅、稅收所佔的比率	152
表 4-2：民國 39 年 9 月至 41 年 2 月台灣省政府進口物品管制表	157
表 4-3：民國 39（1950）年空軍進口油料概況	159
表 4-4：民國 39（1950）年海軍進口油料概況	160
表 4-5：日治台灣棉花種植面積與產量	164
表 4-6：第一類「棉及其製品類」之稅率結構	165
表 4-7：民國 39～43 年棉花及棉製品進口概況表	172
表 4-8：民國 34～40 年間「麻及其製品類」之稅率結構	175
表 4-9：民國 41（1952）年麻製品稅率結構與貿易管制商品表	176
表 4-10：民國 41（1952）年毛製品之稅率調整	177
表 4-11：民國 41（1952）年毛製品稅率結構與貿易管制商品表	177
表 4-12：民國 41（1952）年絲製品管制商品表	178
表 4-13：第六、七類商品之平均稅率與管制數量比	179
表 4-14：第六類各品平均稅率	180
表 4-15：第七類商品管制表	180

表 4-16：民國 41（1952）年魚介海產品之稅率結構	182
表 4-17：民國 41（1952）年日用雜貨之進口稅率與貿易管制商品	184
表 4-18：民國 40（1951）年食用油稅率調降情形	184
表 4-19：糧食、蔬果、香料與藥材之進口稅率與貿易管制商品	186
表 4-20：民國 41（1952）年間礦砂品之稅則與稅率之調整	188
表 4-21：民國 41（1952）年間金屬及其製品管制商品表	188
表 4-22：民國 34～38（1945～1949）年間的肥料進口稅率	192
表 4-23：民國 41（1952）年間化學產品與染料管制表	193
表 4-24：燃料油進口稅的調整情況	194
表 4-25：第十三類燃煤之稅率與管制	196
表 4-26：第十六雜貨類管制品	197
表 5-1：民國 40～55 年關稅與國稅、稅收所佔的比率	200
表 5-2：民國 44 年進口物品管制表	203
表 5-3：民國 41～54 年各類平均進口稅稅率	207
表 5-4：民國 37～54 年主要稅率之比例結構	209
表 5-5：民國 41～54 年棉及其製品之平均稅率	210
表 5-6：民國 41～59 年棉花與棉紗之進口稅率	210
表 5-7：民國 41～59 年棉布與棉織品之進口稅率	211
表 5-8：民國 41～54 年麻、毛及其製品之平均稅率	213
表 5-9：民國 41～54 年絲及其製品之平均稅率	214
表 5-10：民國 48～54 年人造纖維、合成纖維製品之平均稅率	214
表 5-11：民國 41～54 年第六類各品平均稅率	215
表 5-12：民國 41～54 年主要金屬原料及其合金之進口稅率	217

表 5-13：民國 41~54 年間鋁及其合金之進口稅率	217
表 5-14：民國 41~54 年間鋼鐵及其合金之進口稅率	217
表 5-15：民國 35 年至 47 年貨物稅率表	220
表 5-16：民國 40~43 年台灣紙帽出口數量與金額	232
表 5-17：民國 43 年台鳳公司申請退稅核定標準	235
表 5-18：民國 45 年至 54 年退稅與關稅之比例	241
表 5-19：民國 55~59 年海關退稅案件與工作人數	245
表 6-1：民國 35 年台北關各類稅收	258
表 6-2：民國 37 年上半年台南關稅司署緝獲私貨數量清表	258
表 6-3：台灣主要港口機帆船進出港數量	264
表 6-4：民國 36 (1947) 年 1~4 月台南關緝獲之台日走私船舶	266
表 6-5：民國 35~36 年間報關出口後航向不明船舶	267
表 6-6：民國 36 年偷漏砂糖統稅的案例	268
表 6-7：民國 36 年間台南關緝獲私貨數量	269
表 6-8：民國 37~38 年未結關擅行出港的船舶	270
表 6-9：船員走私貴金屬出口的匿藏方式	289
表 6-10：民國 41~55 年間台南關緝獲走私物品分類統計	290
表 6-11：船員走私物品進口的藏匿方式	291
表 6-12：民國 40 至 49 年間台南關各單位緝獲走私案情形	292
表 6-13：民國 55 至 65 年間海關緝獲走私案件	293
表 6-14：民國 65 年海關現有艦艇統計表	297
表 6-15：民國 41~62 年間高港線船員異議案件統計分析表	305
表 6-16：民國 59 年 4~6 月高雄關緝獲高港線船員走私案件	309
表 6-17：民國 60~64 年間高雄關查獲船員走私所佔比率概況	314

第五章 開源政策之形成與完備化 (1955~1967)

除了對內部消費的約束外，重商主義政府的另一個重要課題，乃出口貿易的促進。台灣歷經第一次台海危機後，雖然於民國 47（1958）年爆發以「八二三砲戰」為中心的第二次台海危機，然盱衡時勢，台灣已為東西冷戰體系的一環，兩岸要爆發全面性戰爭的可能性已微乎其微。軍事衝突雖逐漸解除，如何建立以台灣為主體性的永續發展，則是另一個更重要的問題，而開啓這個機制者就是退稅制度的完備化。

民國 44（1955）年 6 月，在美國的示意下，財政部下令海關，自 1955 會計年度起，除美援剩餘農產品外〔註 1〕，所有美國國會撥款採購進口之美援物資所課各項稅捐（關稅、港工捐、防衛捐），均應繳存相對基金〔註 2〕，而不再撥入政府國庫。這意味著，美國對於美援在於重建經濟生產的目標更為明確。在此大前提下，政府也陸續修訂獎勵性的關貿措施，以拓展出口貿易的擴張。在推動積極獎勵的關貿政策同時，民國 44（1955）年 1 月 15 日，政府再度修訂海關進口稅則，並規定「原適用之協定稅率，應自新稅則公布之日同時剔除〔註 3〕」，亦即新稅率一律為國定稅率。取消協定稅率，無疑宣告政府對於國內物資與物價的掌控已更具信心，對進口稅稅率的目標訂定也就更具有自主性。

〔註 1〕海關總稅務司署訓令，第 1463 號（民國 44 年 10 月 7 日）

〔註 2〕海關總稅務司署訓令，第 1384 號（民國 44 年 7 月 7 日）；海關總稅務司署訓令，第 1395 號（民國 44 年 7 月 20 日）。

〔註 3〕海關總稅務司署通令，台字第 129 號（民國 44 年 1 月 22 日）。

第一節 節流體制之調整

表 5-1 所示，民國 44～55（1955～1966）年間，關稅對於國家財政稅收依然相當重要，占國稅的四成左右，占全部賦稅比例維持在 20% 上下。關稅仍是國家重要財政收入。

表 5-1：民國 40～55 年關稅與國稅、稅收所佔的比率

年 度	賦 稅				
	國 稅			賦稅收入	關稅比重
	關稅收入	國稅收入	關稅比重		
40	519,540	1,175,700	44.0%	2,363,444	22.0%
41	574,584	1,308,774	43.9%	2,963,696	19.4%
42	420,905	854,163	49.3%	1,759,234	23.9%
43	1,014,131	2 185,422	46.4%	4,352,420	23.3%
44	1,096,485	2,643,656	41.5%	5,094,619	21.5%
45	1,208,579	2,810,800	43.0%	5,878,852	20.6%
46	1,647,759	3,513,282	46.9%	6,982,502	23.6%
47	1,544,914	3,742,110	41.3%	7,538,403	20.5%
49	1,618,101	4,692,281	34.5%	8,801,713	18.4%
50	1,822,613	4,575,158	39.8%	9,554,276	19.1%
51	1,963,400	4,486,381	43.8%	10,141,629	19.4%
52	2,242,162	5,092,748	44.0%	11,253,657	19.9%
53	2,693,730	6,331,901	42.5%	12,839,950	21.0%
54	3,477,365	7,728,916	45.0%	15,246,726	22.8%
55	4,109,800	8,807,474	46.7%	17,297,799	23.8%

資料來源：財政部統計處編印，《財政統計年報》、《賦稅統計年報》，各期。引自周玲惠，〈我國關貿政策之政治經濟分析〉，頁 56。註：賦稅收入含各項稅捐及公賣利益。

而在港口、機場之邊境管理與安全維護體制的管制上，也並沒有放鬆，甚至強化。如保安司令部雖已全部掌控港口、機場與郵政的監視，然其並不以此為滿足，隨時伺機擴大其權力。

民國 44（1955）年 6 月，台灣刑事警察總隊破獲毒梟林木發勾結台北郵

局員工利用郵包走私販毒，海關派駐台北郵局支所驗貨員邱敏先亦被牽連涉案，訴訟年餘始獲解脫罪名。當時保安司令部郵檢組即藉口海關郵包檢查不嚴密，乃逕行派員進入台北郵局支所辦公室內排設辦公桌，執行其監視海關檢查進出口郵包之工作，並要求海關嗣後所有進口包裹均應會同郵檢組一同檢查，方准放行。隔年（1956）年 3 月間，保安司令部以「檢查業務繁複，原辦法規定僅有三項過於簡略，實不敷應用。為配合當前情勢加強治安檢查起見」，進一步向行政院請求：由檢查國際郵包進而全面檢查國內郵包，要求參與國際郵包郵運之檢查〔註 4〕。這也顯示國民黨政府縱容軍警全面介入對民間經濟與流通的監視。

民國 46（1957）年 6 月 1 日起，保安司令部檢查人員正式納編為海關執行檢查業務，如台南關計有保安檢查人員 12 人（外含工役 1 人，共 13 人。保安人員身份皆為軍職，最高官階為上校軍官，最低階級為準尉），於是年 6 月間加入台南關檢查組，除副主任及其助理與女檢查員外，其餘 8 人分為四班，每班二人，分班上船，執行保安檢查職務〔註 5〕。民國 47（1958）年 3 月，海關奉命成立安全組，組長由各關副稅務司或常務稅務司兼任，副組長則由中央指派保安司令部人員擔任〔註 6〕。在工作與責任的劃分上，保安檢查以保安檢查人員為主體，對國家安全局負責，其任務：

1. 普通旅客——檢查出入境證。
2. 軍人——檢查證件。
3. 船舶、航空機服務人員——檢查證件。
4. 船舶、航空機之清艙。
5. 旅客所攜帶收音機、錄音機、書刊、唱片、錄音帶等之檢查。〔註 7〕

至於旅客行李所攜帶應稅物品，及船舶航空機之檢查，以海關檢查組人員為主體，對財政部負責。其任務：

1. 旅客所攜帶之行李內應稅物品。
2. 船舶、航空機之監視與檢查。〔註 8〕

〔註 4〕 海關總稅務司署令，第 1868 號（民國 46 年 1 月 4 日）。

〔註 5〕 台南關稅務司公署呈文，密字第 7 號（民國 46 年 6 月 24 日）。

〔註 6〕 台南關稅務司署呈文，台南字第 1802 號（民國 47 年 4 月 1 日）；台南關令，政字第 1243 號（民國 47 年 3 月 11 日）。

〔註 7〕 「海關檢查組檢查業務實施細則」第四章。

〔註 8〕 「海關檢查組檢查業務實施細則」第四章。

從進出港口、機場的船舶、飛機與人員，乃至國內外郵包，保安司令部派員全面監視。不僅如此，民國 52（1963）年 8 月行政院為「適應軍事需要，確保港區及港內艦船之安全（第一條）」，針對艦艇、船舶、漁船舢舨等，進出設有防禦網或經指定實施管制之港區（第二條），頒訂「台灣區港口管制辦法」（註 9）。其主要規定如下：

1. 港口之管制，由各海軍軍區司令部所屬港口管制所主持，並與警備單位、澎湖司令部，檢查機構港務局、海關、憲警等，協調執行之。（第三條）
2. 港口防禦網外海面，由海軍警戒艦艇負責；港口交通管制，由港口管制所負責；防禦網附近岸區，由港口警備單位負責；漁船及漁船進出之水道，由港口檢查機構負責，各海軍軍區司令部，及港口警備單位協助之（第三條）。
3. 港口管制時間：原則上港口開放時間為中原標準時間每日 5 時至 24 時；每日 0 時至 5 時關閉；緊急狀況時，遂僅由港口管制所協調港務局辦理。
4. 漁船管制，為便利漁民作業，高雄、基隆、馬公、花蓮等四港漁船進出管制如下：
 - （1）高雄港：為配合烏魚汛期，每年 12 月 1 日起至次年 2 月底，每日 3 時至 24 時開放網門作業。如漁汛期結束早於規定期間，漁會應函知海軍第一軍區司令部恢復正常管制時間。
 - （2）馬公港：每日 0 時至 2 時，各漁船集合於指定地點，依規定信號請求開放網門，但遇特殊情況，港口管制所得停止開放。魚汛期間，每日港口關閉時間內，加開網門一次，但不得超過 1 小時。防禦網兩端淺礁處嚴禁通行。
 - （3）基隆港：每日零時至二時，各漁船舢舨等得依照第十七條之規定，進出八尺門水道、手搖舢舨得進出於外防波堤防禦網之東端。〔註 10〕

港口的管制轉由海軍所轄之港口管制所為主體，警備單位、港務單位與檢查

〔註 9〕海關總稅務司署令，第 23868 號（民國 57 年 7 月 12 日），附件。

〔註 10〕海關總稅務司署令第 12989 號（民國 57 年 7 月 12 日），附加在海關總稅務司署令第通令 386 號後。

單位為輔助，嚴格限制國際港與各級港口商輪乃至漁船之進出口時段。因此整體而言，以台灣為主體的邊境安全管制體制進一步強化。只是在白色恐怖的時代氣氛下，保安司令部與軍方對邊境的管制除了國家安全的維護外，更有著濃厚的軍警治國的恐怖氣氛。在此穩定國家邊境安全的大前提下，政府又如何因應經濟結構的轉變，調整關貿政策？

一、高管制政策之調整

民國 37（1948）年海關開始配合省政府所實施的進出口貿易管制措施，38（1949）年 6 月省政府公佈之「台灣省進出口貿易及匯兌管理辦法」，藉由管理外匯與發佈進出口商品的管制措施，台灣省政府曾主導台灣的國際貿易政策。民國 41（1952）年以後，為因應經濟的快速變遷，外匯貿易管理辦法一再變更，其管理機關又隸屬中央，有關事項多已另有規定，該辦法原應早予廢止，惟其中關於進出口貨品分類、審定及管理部分，尚未另定辦法，故仍保留延用。至民國 48（1959）年間，行政院以原辦法內容已不適合現狀予以廢止，另行訂定「進出口貨品分類審定及管理辦法」，對於進出口貨品亦分為「准許進口類」、「管制進口類」、「禁止進口類」、「管制出口類」等四種（第二條）；其中第三條規定：「進出口貨品應屬之類別，由行政院外匯貿易審議委員會（簡稱外貿會）審定並公布之」〔註 11〕。政府對於進出口貿易政策的釐定，才回歸中央政府直接控管，也結束從陳儀時代以來台灣省政府與中央財政部對於進出口貿易政策的分歧、協助到合議妥協的二元機制。

民國 44（1955）年的進口物品管制表如表 5-2，共 473 項占 45% 的商品被列為管制進口的對象，比起民國 41（1952）年間 346 項占 33%，增加 127 項計 12%。其中又以棉、麻、毛等紡織商品（第一至三類）的進口管制增加幅度最大，其次則為第六類的飲食飲料與草藥類，主要增加對魚介海產品的進口管制。

表 5-2：民國 44 年進口物品管制表

品 類	管制進口	暫停進口	禁止進口	合計
第一類	63	27	2	92 (85%)
第二類	3	10	1	14 (70%)

〔註 11〕 台南關稅務司令，政字第 1311 號（民國 48 年 2 月 21 日）。