

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 中華民國高科技管制制度的設立與運作

The ROC's Export Control System: Establishment and Practices

doi:10.30390/ISC.199602_35(2).0001

問題與研究, 35(2), 1996

Issues & Studies, 35(2), 1996

作者/Author：鄭端耀(Tuan Y. Cheng)

頁數/Page：1-14

出版日期/Publication Date：1996/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35\(2\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199602_35(2).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中華民國高科技管制制度的 設立與運作

鄭端耀

(政治大學國際關係研究中心副研究員)

摘 要

本文試將我國設立高科技管制制度的國際背景、中美雙方談判經過、制度建立過程、和制度的特色與運作，作一有系統的分析。研究結果顯現美國壓力、國際管制規範要求、擴大高科技引進國內、和參與國際社會是促成我國設立管制制度的直接因素，而國際新管制體制的變化發展、兩岸關係、美國態度、和我國管制體制運作的功效則是決定未來我管制制度發展因素。

關鍵詞：高科技管制、中美高科技管制談判、COCOM、五K國家

* * *

壹、前 言

我國自一九九五年七月一日起正式宣布實施高科技貨品出口管制制度，這是繼一九九四年四月施行高科技貨品進口管制後，管制範圍又更進一步的擴大，這也是中華民國立國至今，第一次正式設立高科技出口管制制度，可說具有相當大的意義和影響作用。

首先，我國雖早就存在出口管制制度和諸多相關法令規定，^①但是就高科技產品而言，在此之前，我國並未有類似的規定和出口管制經驗，此純然是一個新的開始和嘗試，也是一項新的挑戰工作。其次，高科技產品性質特殊，種類複雜，絕非一般商品的出口管制可相提並論，它牽涉國防、經濟、政治、外交等各層面利益，其中存有高度的政策考量，而且高科技管制須具備高度的科技評鑑和管理能力，屬於一種高難度的工作。第三，此次我國高科技管制制度的設立，並非僅針對國內經濟因素的考慮，主要乃是配合國際高科技管制規範發展，帶有相當程度的國際政治色彩。是故

註① 請參考國貿局公布的貿易法規，從「貨品出口審核準則」、「廠商申請輸出貨品辦法」、「進出口貨品分類審定及管理辦法」，至各類商品如「外銷洋菇、蘆筍及竹筍產品計畫產銷辦法」、「紡織品出口配額處理辦法」等，到因應國際環保，對瀕臨絕種動植物、藥品及放射性物品的出口管制辦法，可謂種類繁多，相當複雜。

，它不是單純的國內經濟問題，而是屬於國際關係的課題。

然而，接下來的問題是，我國為何要在此時設立高科技管制制度？在後冷戰時期，當西方國家紛紛解除科技貿易管制，擴大和前共黨國家及世界各國經濟交流時，為何我國反其道而行，設立起限制性的管制措施？我國的作法是否具有特別的目的？是因應國際外交的壓力、配合全球「反擴散」的要求？還是從國內經濟和外交利益作長期的規畫？此外，我國高科技管制制度的特色何在？與其他已採取管制的國家相比較，有何主要差異？此外，基於高科技管制的複雜性，我國是否有能力順利推展該項制度？以及該制度實施對我國各項發展的影響和利弊得失何在？

本文的目的即擬針對上述問題作一有系統的探討和分析。本文的研究方法一方面根據國內外政府公告的文件，學術論著，以進行瞭解；一方面依據作者近年來對此問題的觀察、訪談、和不定期的從旁參與，提出個人心得看法。作者希望藉著本研究，能對中華民國高科技管制制度的設立緣起、過程發展、和制度特色，提供較完整說明，並同時能對該制度未來發展提供評析意見。

貳、我國高科技管制制度設立緣起

高科技出口管制為西方工業先進國家國際政治下的產物。第二次世界大戰結束後，冷戰隨之而起，一九四九年，以美國為首的西方國家，為防止高科技產品與技術流入共黨國家，危害西方自由世界的安全，乃共同設立國際高科技「多邊出口管制協調委員會」(Coordination Committee for Multilateral Export Control)，簡稱COCOM，以集體方式對共黨國家進行貿易管制。COCOM成員以北大西洋公約組織國家(冰島除外)和日本為主，這些成員國家定期在COCOM總部巴黎集會，協商出口管制的審查作業。COCOM設有三項國際出口管制表：(一)國際原子能管制表；(二)國際軍火管制表；和(三)國際工業產品管制表。所有列在管制表上的項目，全屬國際管制對象，全體成員必須共同遵守之。COCOM自一九四九年成立後，即開始持續運作，其間在不同時期雖經歷相當程度的變化，但其基本體制並沒有太大改變，直至一九九四年三月三十一日，COCOM為因應後冷戰時期國際環境劇烈變遷而不得不宣告解散，並籌擬以一個新的體制來取代之，目前新的體制尚在協商當中。^②

基本上，中華民國在過去並不存在高科技出口管制的問題。我國政府自大陸撤退至台以來，即堅守反共國家的陣容，「反共抗俄」、「反共復國」，一直是我國的基本國策。在反共的大前提下，不僅不與中共往來，亦不允許與其他共黨國家接觸，所有出國旅遊的護照上，都加蓋「不許前往共黨國家」的字樣，以示反共的決心。結果蘇聯、中共、東歐國家、北韓、北越等，皆被我排除在外，沒有經貿關係的存在，自然的也就沒有高科技出口管制的問題。

註② 有關國際高科技COCOM管制體制的特色與發展，請參閱鄭端耀，「國際科技管制體制的運作與變遷」，問題與研究，第二十九卷第十五期，民國七十九年十二月，頁八七～一〇六；「後冷戰時期多邊出口管制委員會的變遷」，問題與研究，第三十三卷第九期，民國八十三年九月，頁三九～五五。

在經濟上，中華民國當時屬於低度開發中國家，不僅不具備開發科技產品能力，而且需依賴國外技術援助。事實上，美國是當時我國最主要的經援和技術供應國家，^③首先就官方層面觀之，一九五一至一九六五年間，美國總共經援我國達十五億美元，協助我方解決財政困難，展開基本建設的重建工作，而且美國的軍事援助與科技轉移，有助台海局勢緩和，並對我日後經濟發展的穩定環境有鞏固性作用。其次就民間層面視之，美國廠商、大企業公司陸續至台灣直接投資和技術合作，雖然大都屬勞力密集加工型態，但對我商業技術轉移，和產業升級有相當程度貢獻；此外，美國和我國的學術教育交流，幫助我培養高科技人才，同時美國提供台灣一個穩定的出口市場，促進台灣工商業向外擴展。

然而，上述所提環境因素，從一九七〇年代末期、一九八〇年代初，開始發生重大轉變：

一、**中美斷交此一事件給予我國很大衝擊。**雖然一九七九年以後，台北華盛頓仍然維持軍售、經貿、教育文化等非官方往來，但是中共時常藉官方地位從中作梗，百般干涉，給中美雙方關係增添許多複雜不定變數、台北方面深感有必要打破以往限制，和各國開展實質外交，爭取國際外交空間。

二、**分散市場需求。**一九七〇年代末期，第二次石油危機造成普遍性的世界經濟不景氣，各先進國家紛紛採取保護主義措施，影響我產品外銷，而且我貿易又過度集中在美、日兩國，風險甚高。同時，一九八一年起，由於我對美貿易持續享有鉅額順差，美國乃對我頻施壓力，要求台幣升值、降低關稅、開放市場。面臨此情勢，爲了減少經濟不利因素，繼續維持出口成長，尋找其他海外出路成爲不可避免之發展。

三、**開放對東歐國家貿易。**我國與東歐國家一向無直接利害關係，無長期排除在關係外之必要，而且東歐市場具開發潛力，工業原料豐富，售價低廉，利於我國採購，同時民生消費品缺乏，適合我產品拓銷。一九七九年十一月三十日，政府掙脫意識形態束縛，宣布開放與東歐五國，包括波蘭、東德、南斯拉夫、匈牙利、捷克進行直接貿易。一九八七年十月，鑒於東歐國家揚棄共產教條束縛，突破計畫經濟體制約束，並積極進行改革，追求自由民主化運動，行政院核准東歐七國貿易，除原有五國外，並增添羅馬尼亞和保加利亞，並且准許將東歐國家輸出入貨品比照一般自由地區進出口規定辦理。^④一九九〇年二月行政院又進一步核准對蘇聯、阿爾巴尼亞直接貿易，至此我國與所有東歐國家貿易關係趨於正常化與一般化。

四、**海峽兩岸經貿關係迅速發展。**自一九七九年中共對外實施門戶開放的改革政策，海峽兩岸長期以來相互隔絕的局面開始鬆動。初期雙方貿易接觸有限，且交易數額不大，一九七九年雙方間接貿易只有七千八百萬美元，但是接下來幾年卻有迅速擴張的趨勢，尤其是一九八七年七月我政府開放二十九項大陸農工原料的間接進口，接

註③ Yuan-li Wu and Jan S. Prybyla, "The Taiwan Experience in Economic Development," in *The Taiwan Experience 1950~1980*, edited by James C. Hsiung (N.Y.: The American Association for Chinese Studies, 1981), pp. 175~196.

註④ 經濟日報，民國六十八年十二月一日，版一；中國時報，民國七十六年十月六日，版一。

著又開放民眾赴大陸探親之後，兩岸經貿往來活動立即呈現蓬勃發展景象。

一九八五年雙方間接貿易總額是十一億美元，一九八七年上升至十五億美元，一九八九年更上升至三十四億八千萬美元，一九九二年發展到七十四億美元，平均年成長率為百分之四十二。^⑤同時台灣經香港輸往大陸的商品，已日益朝多樣化發展，其中科技產業的商品，如動力機械設備、特殊工業專用機械、電子零件設備、電腦及電腦週邊產品，日益增長。

五、我國面臨產業升級、科技提升的挑戰。台灣經濟發展經多年來人員訓練、技術引進、以及自製能力不斷加強，已建立許多頗具規模的製造業，廠商除了善於引用西方商業科技外，並具備自行開發科技產品能力，而且高科技商品（機械、電子、電腦、電訊、自動化產品等）出口所占比例逐年升高，普受國外人士注意。^⑥另外，台灣製造業在八〇年代以來逐漸失去國際競爭優勢，必須進一步提升產業，發展技術密集和腦力密集工業，以維持國際競爭力，因此，除了一方面推動科學工業園區的設立（如一九八〇年新竹科學工業園區）以取代過去的加工出口區，另一方面須進一步擴大國際高科技引進，和跨國企業組成企業戰略聯盟，開發新科技產品，爭取國際市場。

簡言之，中華民國從一九八〇年代以來，不論是內在情勢、外交政策、和經濟發展，皆起了重大變化。這些環境因素的改變，很明顯的動搖了原本高科技管制的基礎，台灣從原本的國際高科技管制的「安全國家」，搖身一變成爲高科技出口的「問題國家」。這項發展無疑的很快受到美國和COCOM國家的注意，而要求台灣建立高科技管制的聲音和壓力，自此不斷浮現。

叁、高科技管制制度設立的國際因素

COCOM國際管制體制的調整和美國外交壓力，是促使中華民國設立高科技管制最重要的國際環境因素。一九八〇年代初期，雷根入主美國政府，對蘇聯採取強硬對抗政策，針對蘇聯大力擴張軍力，雷根政府一方面增加國防預算，重整美國軍備；一方面要求強化國際高科技管制，嚴格限制對蘇聯和東歐國家的科技輸出。雷根政府認爲，COCOM在經歷一九七〇年代東西和解的影響下，已呈現鬆弛現象，許多西歐國家成員爲爭取市場經濟利益，大幅放寬對蘇聯集團國家的貿易管制，結果大量高科技產品流入蘇聯，提高蘇聯軍事武力的建立。因此，主張重新調整COCOM管制措施，以增進COCOM管制的效能。^⑦

在經過相當時間的會商和爭議後，COCOM成員大致在八〇年代中期前，達成四

註⑤ 行政院陸委會，大陸經濟統計月刊，民國八十二年十二月。

註⑥ Denis Fred Simon, "The Orbital Mechanics of Taiwan's Technological Development," in Gary Klintworth, *Taiwan In the Asia-Pacific In the 1990s* (Canberra, Australia: Australia National University, 1994), pp. 195~216.

註⑦ 請參閱Michael Mastanduno, *Economic Containment: COCOM and the Politics of East-West Trade* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1992), Chapter 7.

項基本原則性共識。第一、加強COCOM成員國的管制執行工作，其中包括調和成員國間管制措施，使趨向一體化行動。第二、減少國際管制表的管制項目，僅對屬於高敏感科技採取管制。第三、尋求和非COCOM成員國家進行談判，要求該些國家建立類似COCOM的高科技管制。第四、凡是建立類似COCOM管制的國家，將減少對其貿易限制，以便利進出口貨物暢通。^⑧換言之，根據上列構想，COCOM國際管制的範圍可逐步縮小，但管制執行工作卻必須加強，而且為達到管制成效，除了COCOM成員須嚴格遵守外，也必須擴展至已具有製造高科技能力的新興工業化國家。

事實上，新興工業化國家此時已的確成為COCOM國際管制的一個空白。新興工業化國家快速的經濟發展和廣大的國際貿易能力，已在國際科技產品市場占有一定的比例。一九八五年，美國有百分之十七的進口高科技產品來自東亞四小龍（中華民國、南韓、新加坡和香港），^⑨而此四小龍均非COCOM成員國，並與東歐地區國家多所貿易往來，尤其是新加坡和香港屬於國際自由化港口，貨物轉運相當便利，蘇聯很可以利用這些空隙，間接從西方國家轉運其所需要的高科技產品。

因此，一九八〇年代中期，COCOM內部出口管制小組委員會做成決議，鎖定自由世界約二十個非COCOM成員國家（包括東亞新興工業化國家）作為對象，要求該些國家建立類似COCOM出口管制。COCOM將這二十個國家，依照地理位置、發展階段、國家角色、和現有管制措施等特色分成數個組別。其次，再依照COCOM成員和這些國家政經往來密切的程度，以雙邊協議為原則，分別和這些國家進行接觸、勸說和協商，尋求國際高科技管制的合作。基於此，西德負責和奧地利、瑞典、瑞士接觸談判；法國和西班牙談判；日本和新加坡談判；美國和南韓、香港、馬來西亞、中華民國等國家談判。並希望能和這些國家簽訂雙邊的瞭解備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU），作為接受COCOM國際管制的協議。^⑩

於是在此決議之下，美國開始採取一系列行動，展開對非COCOM成員國家施壓和談判的工作。一九八五年初，美國政府下令國防部對十五個非COCOM成員的出口管制證照作業進行審查，中華民國、南韓、香港、新加坡、馬來西亞等國均在審查名單中，其中特別要求注意高科技產品出口後的管制問題，如果進口國家缺乏適當的管制措施，則須考慮停止發給出口許可證。^⑪

五月，美國商務部修訂「出口管理法規」(Export Administration Regulations)

註⑧ Gary K. Bertsch and Steve Elliott-Gower, "U.S. COCOM Policy: From Paranoia to Perestroika?", in Gary K. Bertsch, Heinrich Vogel and Jan Zielonka, eds., *After the Revolutions: East-West Trade and Technology Transfer in the 1990s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), pp. 19~22.

註⑨ National Academy of Science, *Balancing The National Interet* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1987), pp. 66~67.

註⑩ National Academy of Science, *Ibid.*, pp. 148~149, 212~213; and Jan Stankovsky and Hendrik Roodbeen, "Export Controls Outside COCOM," in *After The Revolution*, op.cit., pp. 73~75.

註⑪ D. L. Overman, "Reauthorization of the Export Administration Act: Balancing Trade Policy with National Security," *Law and Policy in International Business*, Vol. 17, No. 1 (1985), pp. 372~73.

，限制發給「供銷許可證」(Distribution Licenses, DLs)的條件，^⑫規定國外進口的承銷人(foreign consignees)必須在公司內部建立起管制的措施，方允許美國出口商和國外承銷人行使供銷許可證的優惠。內部管制措施一般指公司須建立起自身的出口管制制度，訓練和指定負責的管制人員，設立內部稽查作業程序，審查客戶是否列名於「黑名單」，以及產品最終使用者有否不當使用產品的情形等。^⑬

接下來，八月，美國出口管理法(Export Administration Act)重新完成修訂，其中特別區分COCOM和非COCOM國家在美國出口管制制度下的差別待遇。一九七九年美國出口管理法第五條(K)項，授權美國政府和非COCOM國家進行談判，有關限制高科技產品出口的雙邊合作協定，以配合COCOM的國際管制。一九八五年，美國為進一步誘使非COCOM國家談判的意願，在修訂的出口管理法中，把原有的第五條(K)項條文內容擴大，增添凡是願意和美國簽訂合作協定，建立類似COCOM出口管制制度的國家，將可在美國出口作業程序中，享有比照COCOM會員國的出口優惠待遇，這就是一般所稱的五K國家。^⑭

此五K國家待遇的設置具有很大作用。第一、一般在自由世界非COCOM國家的企業界中，如果須依賴美國市場或高科技，皆希望能享有COCOM國家的出口待遇，如前述供銷許可證的取得。因此，他們會主動向本國政府施壓，要求和美國談判爭取五K國家的待遇。第二、在非COCOM國家當中，許多皆屬國際經濟競爭夥伴，如中華民國和韓國，如果其中一個國家取得五K國家待遇，會迫使其他國家跟進。換言之，在五K條款設定後，美國已完成和非COCOM國家談判的準備工作，接下來的便是雙邊的接觸和談判工作。

肆、中美高科技管制談判

自一九八七年中華民國政府開放和東歐七個國家直接貿易後，美國即對此表示關切。一九八八年初，美國在台協會通告我方，希望我國能自我約束，尊重國際高科技

註^⑫ 美國出口許可證分成二大類，一類是一般出口許可證，另一類是核定出口許可證，前者不需要送請核可，後者則必須經過申請批准的程序。核定出口許可證一般又分成二類，一類屬於個別核定出口許可證，即每次申請出口許可證，皆須經過正式的批准程序；另一類屬於整批的核定許可證，如供銷許可證即屬此類，該類出口產品不須每次送交申請核可，通常相同產品只須經過一次的批准程序後，在規定許可的時間範圍內，可連續使用，如此可節省出口者許多時間。

註^⑬ *Balancing The National Interest*, op.cit., p. 112.

註^⑭ 請參閱Appendices 18, "Export Administration Act of 1979 as Amended by The Export Administration Acts of 1981 and 1985," in Homer E. Moyer, Jr. and Linda A. Mabry, *Export Controls As Instrument of Foreign Policy* (Washington, D.C.: International Law Institute, 1985), pp. 426~7。有關五K國家的定義與取得要件，可參閱台灣經濟研究院，中美簽訂高科技產品與技術出口管制雙邊協定對我國之影響分析，(台北：台灣經濟研究院，民國七十八年二月)，第四章，頁八二~九〇。

管制規範，勿將高科技產品輸往共黨國家。^⑮十月，美國政府邀請我國包括外交部、經濟部、國科會和新竹科學園區的跨部會代表團赴美訪問，和美國商務部、國防部、國務院負責出口管制人士進行商談，其間一方面說明美國出口管制作業方式；一方面希望我方合作對高科技產品進行出口管制。^⑯接著，一九八九年三月，美國派遣一由國務院東西貿易處處長率領相關機構代表九人的「戰略性科技產品出口管制訪華團」至台北訪問，再次重申與我方合作共同管制高科技產品的意願，並要求我方儘速協商簽訂雙邊管制的協議。^⑰

面對美國一連串的外交行動，台北的立場是一面呼籲業者須小心謹慎，勿將COCOM管制的產品銷售至共黨國家，以免引起美國經濟報復；一面告知美方出口管制牽涉廣泛，非短期間可以建立相關的法律規定和行政管理制度，故暫時不考慮簽約事宜。然而，台北方面也瞭解，美國要求台北設立出口管制的態度已相當明確堅決，而且美國是台灣引進新科技的主要來源國家，台北沒有能力對此問題說「不」，只能因應配合，來設立一個較有利於台灣政、經、安全發展的科技管制制度。

結果，一九八九年五月，行政院同意由經濟部召集成立「高科技出口管制制度研究專案小組」，邀集相關部會代表共同研擬出口管制制度。經過近一年的時間，至一九九〇年四月，該專案小組完成了研究報告，其中建議政府依照「被動配合」與「長期漸進」原則，籌劃未來高科技管制制度。「被動配合」是指為因應國際（尤其是美國）管制要求，確保高科技取得，管制措施以滿足國際要求為主，不主動增列管制產品和國家，以從事最小限度的管制作法，「長期漸進」是指為建立出口管制制度，台灣現有的貿易管理體制須加以調整，此非短期間可以奏效，應採分階段逐步建立方式較為適當。^⑱

很顯然的，根據這篇專案研究報告顯示，台北當局的對策傾向被動回應，並希望藉延長時間的效應來緩和台灣所須承受體制改變的立即壓力。實際上，台北方面甚為瞭解作為一個依賴外貿為主的國家，過多的出口設限會減低台灣對外經濟競爭力，和可能爭取到海外市場的機會，而且此亦會增加行政管理額外的成本，但基於美方壓力和國際高科技管制的發展趨勢，又須作適當回應。於是，考慮採取一種折衷方案，即出口管制制度必須設立，但以簡化為原則，儘量不增加業者和政府的負擔，和縮小不必要的管制範圍。

然而，美國要求我方簽約的行動卻沒有稍緩，一九八九年八月，美國在華府召開「中美戰略性貿易管制協調會」，我方由經濟部科技顧問室主任施顏祥率團參加，會中美方接受我國以循序漸進的方式，分階段建立起出口管制制度，而我方同意和美國展開協商簽署雙邊協定事宜。^⑲經過數月談判，結果在一九九〇年五月四日，中美雙

註⑮ 中國時報，民國七十七年三月二十八日，版一；經濟日報，民國七十七年三月二十六日，版十；自由時報，民國七十七年五月十四日，版三。

註⑯ 經濟日報，民國七十七年十月十九日，版二。

註⑰ 中央日報，民國七十八年三月十六日，版二。

註⑱ 經濟部，「高科技出口管制制度研究專案小組研究報告」，民國七十九年四月。

註⑲ 經濟日報，民國七十八年十一月十日，版二；民國七十八年十一月十一日，版二。

方於華府草簽「中美保護戰略性貨品及技術資料貿易瞭解備忘錄」(Memorandum of Understanding Between the American Institute in Taiwan and the Coordination Council for North American Affairs on the Protection of Trade in Strategic Commodities and Technical Data)，待雙方政府進一步審核與確認後再正式換函簽署。^②

根據這份備忘錄，雙方共同體認加強保護戰略性貨品及技術資料係符合雙方共同安全及經濟利益，且將基於COCOM原則建立保護措施，有效執行。雙方同意基於相互合作精神，對於違反管制事項及有關資料之提供予以充分配合，惟須符合雙方之法律及規定程序。另外，我方同意分階段逐步建立戰略性出口管制制度，惟因涉及立法範圍，須在有關法律完成立法程序後方能執行；而美方則同意在此過程中給予協助，包括提供有關管制資料，安排訓練計畫，和提供諮詢。

雖然這份備忘錄是美方壓力下的產物——而且就實際而言，在備忘錄完成簽署後也代表美國目標的達成——但我方在藉著承諾設立管制制度籌碼的運用談判下，卻爭取到相當明顯的成果。**第一、確定我方作為COCOM合作國家之地位和待遇。**美方「將盡最大努力，確保所有COCOM會員與合作當局將完全依照COCOM之原則對待（我方）所代表之領域，一如適用於其他合作當局者同。」**第二、確保我方對管制清單的發言權。**美方原先要求我方全盤接受COCOM管制清單，我方則強調本身非COCOM成員，沒有義務照單全收，最後，雙方「同意於適當時候對管制清單事宜進行諮商」。**第三、確立備忘錄效力僅及於簽約雙方國家，並不及於第三國家。**在有關「再出口」管制問題方面，美國原先要求只要屬於管制項目，不論源自何國，在未獲得原出口國許可下，不得再出口，我方則明確表示再出口管制效力僅及於雙邊關係，如須擴散至其他國家，則須和當事國家另訂相關的雙邊協議。**第四、確定我方將獲得美國所給予五K國家的待遇。**我方要求在備忘錄中須特別明列，當我方逐步建立管制制度時，美國將依約給予我方若干有關五K國家所享有的「出口發證優惠」。

然而，這份協定仍暴露出若干缺失。**第一、由於我方並非是COCOM會員國，所有關於COCOM的出口管制政策、管制清單和相關資訊，須完全依賴美國，形成美國對我國在管制問題方面處於近乎支配的地位。****第二、美國雖然給予我國COCOM合作國家的待遇，但美方並未明確承諾將協助我方成為COCOM會員。**事實上，依照我方原先設想，計畫經由雙邊協定進一步延伸至多邊合作，但在備忘錄中，並未見此種安排。**第三、美國雖承諾給予我方五K國家的出口發證優惠，但並沒有明示將提供至何種程度的優惠。**因為在五K國家的發證優惠中，至少有六種之多，其中的差別待遇對出口業者仍具不同程度的影響。

伍、高科技管制制度的設立

註^② 聯合報，民國七十九年五月五日，版七，民國七十九年五月六日，版六。



不論如何，在中美雙邊協定完成之後，接下來的便是逐步展開設立高科技管制制度的工作。此項工作分三個方面進行：第一、建立國內高科技管制制度的行政架構；第二、持續和美國諮商並從中接受美方提供的訓練計畫；第三、通過相關的法律規定和施行細則，逐步實施高科技管制。

首先，就管制的架構而言，在中美備忘錄簽訂前，我方已原則決定，為避免過多管制會降低經濟對外競爭能力和增加行政管理的負擔，管制組織以簡化為原則，不另增設新的機構，而以現有的貿易管理機構為主來進行管制分工，但為方便各部門的連繫和協調事宜，則擬成立一個跨部會的「高科技管制小組」。^{②①}一九九〇年十一月，行政院正式核定上述管制小組的設立（該管制小組名稱從一九九一年五月修正為「高科技保護小組」），由經濟部次長擔任召集人，成員由各部會代表十四至十九人所組成，負責高科技管制的決策與協調事務，至於管制的執行業務則由經濟部所屬的國貿局、工業局、產諮會、工研院等，及相關部會負責之。詳細的分工情形，請參閱所附圖表。

其次，就中美諮商而言，一九九〇年的中美備忘錄在一九九一年四月，經雙方政府完成換文手續後正式生效。^{②②}根據該備忘錄，中美雙方將每年舉行諮商會議，檢討相互合作計畫。於是，從一九九一年六月始，諮商會議於焉展開，初期的諮商重點主要放在如何協助中方有關設立出口管制制度、發證機構的作業訓練、和管制清單的技術支援。其間，美國亦如約先後數次在華府和夏威夷等地，為我方安排短期的訓練課程。

再其次，就法律制訂和管制實施觀之，在一九八九年時，經濟部為因應美國壓力和未來高科技管制的勢必發展，便已修訂貿易法草案內容，增添高科技管制和懲罰條文。^{②③}一九九三年二月，貿易法通過成為正式法律，其中第十三條和第二十七條，^{②④}給予高科技管制的法源基礎。接著，依此貿易法的規定，一九九四年三月底，經濟部公布「高科技貨品輸出入管理辦法」，提供高科技管制正式的管制規範。

於此同時，我國於一九九二年十一月，首先在新竹科學園區試辦高科技進口管制（IC / DV, Import Certificate / Delivery Verification）制度，此由於進口管制遠較出口管制簡單易行，而且進口管制經驗可為出口管制預作學習。接著，從一九九四年四月，亦即「高科技貨品輸出入管理辦法」公布後，進口管制施行於全國地區。然後，自一九九五年起，開始展開出口管制預備作業工作，包括確立簽證作業程序、公告管制清單及地區、以及和廠商業界溝通說明出口管制的作業情形。最後，在同年七

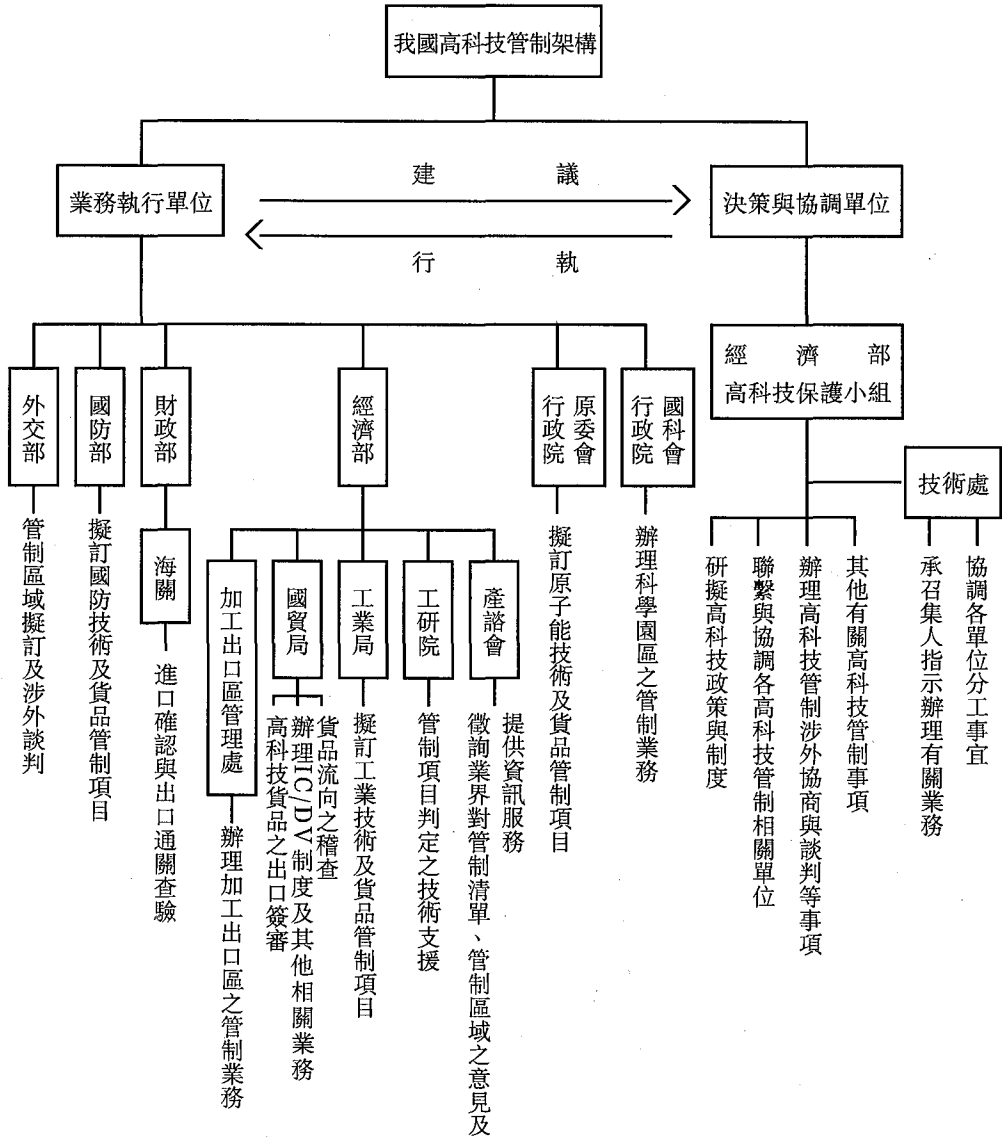
註②① 見註①。

註②② 鄭端耀，「中美高科技出口管制協議的性質與影響」，中央日報，民國八十年四月十七日，版二。

註②③ 聯合報，民國七十八年四月十日，版二。

註②④ 貿易法第十三條的條文：「為引進先進國家高科技貨品之需要，經濟部應訂定高科技貨品之輸出入管理辦法。」第二十七條：「違反第十三條管制規定輸出入高科技貨品者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三十萬元以下罰金。」

我國高科技管制制度架構圖



資料來源：台灣經濟研究院，「推動實施我國高科技出口管制之研究」，民國八十三年六月；台灣經濟研究院，「我國實施高科技貨品輸出入管制說明資料」，民國八十三年九月。



月一日，實施全國性的出口管制制度，自此我國正式完成高科技管制制度的設立。

陸、高科技管制制度的特色與運作

基本上，中華民國高科技管制是以美、日COCOM會員國的管制制度為雛形，以南韓等COCOM合作國家管制規範為仿效對象，^{②⑤}所建立起的管制制度，該制度主要是建立在三項基礎上，即管制清單、管制區域、和證照作業程序。

管制清單是依據原COCOM三項國際管制表——工業產品清單、原子能產品清單、和軍品清單——為範圍。^{②⑥}這份管制清單是經中美戰略性產品輸出管制諮商會議，由美方提供我方，要求配合國際管制的高科技產品項目。原則上，該管制清單將視國內外情勢變化以及實際需要予以檢討修正，而且業者若有建議增、刪的項目可向國貿局提出受理。

管制區域依照國際管制規範和我國的國情分成四類地區。第一類地區屬管制國家，包括後COCOM管制國家和聯合國禁運國家，目前共有伊拉克、伊朗、北韓、利比亞、塞爾維亞和蒙的內哥羅六國。這類國家除非經政府專案許可，否則原則上均不准予出口高科技產品至該些地區。第二類地區為中國大陸，亦屬管制國家類，但管制範圍較第一類國家寬鬆，管制清單中有列為大陸地區管制項目者，則依照第一類國家地區辦理，若未列為管制項目者則依照第三或第四類國家地區辦理，惟在作業上須依照「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」的規定。第三類地區是指原COCOM會員國和合作國家，目前共計二十八個國家，^{②⑦}這些國家皆屬已實施高科技產品進口（IC/DV）管制或進出口管制的國家，因此，只要依照規定的文件資料提出申請，通常皆會准允核發高科技貨品輸出許可證。第四類地區則為前三類以外的國家地區。基本上，其管制待遇和第三類國家相同，僅在送審的申請文件資料上略有差異，須檢附最終使用者證明書。

至於**證照作業程序**，首先，出口業者須參酌管制清單以確定其出口高科技產品是否屬於管制項目，如果無法確定者，可向「工業技術研究院」申請鑑定。其次，業者須分辨出口地區的分類（如前述），以及產品不分批和分批出口規定的差異，而檢附不同的文件，如產品型錄、規格、技術說明書，國際進口證明書，最終使用者證明書，和原出口國核發再出口文件等。^{②⑧}再其次，待業者完成文書作業工作，可向經濟部國貿局、經濟部加工出口區管理處、及新竹科學園區管理局三處，辦理申請高科技貨

註^{②⑤} 有關南韓的高科技管制可參閱：Han S. Park, "South Korea's Export Control Policy," in *International Cooperation on Nonproliferation Export Controls*, edited by Gary K. Bertsch, Richard T. Cupitt and Steven Elliott-Gower (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 1994), pp. 247~260; and "Country Focus: Korea," *Export Control News*, April 29, 1993, pp. 8~11.

註^{②⑥} 高科技貨品清單，經濟部國際貿易局編印，民國八十四年五月。

註^{②⑦} 高科技貨品輸出管理作業須知，經濟部國際貿易局編印，民國八十四年六月，頁二~三。

註^{②⑧} 詳細規定請參閱前註，附表四，頁三九~四一。

品輸出許可證。此三處機構均具備直接核發許可證的行政能力，在一般情形下，不分批出口的申請案，三個工作天內可取得許可證，而分批出口的申請案，則是七個工作天。若屬於複雜的申請案，則可能須移送至相關機構或經濟部審查，如此所費時間將較長。最後，業者在拿到許可證後，不分批出口業者須在一個月內完成出口報關作業，不然許可證會失去時效，但分批出口許可證的時效則有二年期限。

依照上述說明，整體觀之，我國的高科技管制作業可稱得上相當簡明而有效率，合乎原先規畫時所提出的「簡化」、「最小限度管制」的原則，此可從幾方面觀察出：

一、雖然管制清單所列項目異常複雜，而且內容艱深、高度技術化，絕非一般業界可以明瞭。不過，因有「工業技術研究院」可從旁提供協助鑑定，故不構成太大的困擾。二、雖然共有四類管制地區的分別，但實際上真正列入管制地區的僅是第一、二類所屬的七個國家而已，第三、四類只是配合國際管制的文件證明作業，而且在這七個管制國家中，除中共外，和我國經貿往來關係皆相當有限。三、證照審查的作業程序狀似便捷，尚未出現繁瑣官僚手續的困擾。基本上，三個受理申請案的機構，可直接進行審查並原則決定發照事宜，不須層層上報會審，而耽誤時效。所以，發照時間相當迅速，僅三天或七天之內即可取得許可證。相對照之下，美國一般申請案件，須費時十五至三十天。

然而，我國的管制制度和作業仍然暴露相當程度的缺失：

一、我方對管制清單缺乏決策權。如前面所提及，我國非原COCOM會員國，無法參與國際管制清單的審查討論，也缺乏COCOM方面直接資訊，所有重要消息均依賴美國單方面所提供，包括管制清單在內。目前，雖然在年度的中美諮商會議中，我國可藉機提出管制項目以進行協商，但因一方面我方不易有效掌握資訊，而另一方面高科技管制的發展變化迅速，容易出現緩不濟急的現象，而使我方在國際管制和商機爭取問題上，處於被動和受制的地位。

二、我國為配合國際管制目標，在無從選擇的情形下，只有對列為國際管制的對象國家採取管制行動。然而，何謂「國際管制國家」？即使在原COCOM會員國當中，都是一個極具爭議的問題。就目前列在第一類地區的前四個管制國家中，國際社會一般以為此乃反映美國對外關係的觀點，並不必然顯示該等國家「極度危險」，或「四處製造國際恐怖活動」。以我國為例，我方和伊朗及利比亞一向保持友好的經貿往來關係，而北韓則視為潛在的經貿開發地區，但於今在國際配合要求下，必須犧牲某些程度的關係。

三、基於兩岸特殊情勢的考量，將中共列為管制國家的作法誠然能夠理解和接受，但在我國的管制作業中卻未說明管制的尺度和標準。究竟管制清單中列為對中共管制的項目；是屬於國際管制範圍還是我方個別行動？如果屬於後者，我方是否會徒勞無功？如果屬於前者，此似乎和當前國際高科技管制發展趨勢不符，俄羅斯和中共都是後COCOM組織有意爭取合作的對象國家。

四、在現行我國出口管制區域分類中，第三和第四類沒有明顯區別。依照國際高科技管制的一般運作通則，第三類區域屬於已實行國際管制的國家，因此對該區域國

家的出口管制傾向採取寬大作法，而第四類屬於尚未採行國際管制的國家，故對該區國家科技產品的出口採較謹慎的作法。但就我國目前現行規定的辦法觀之，二者之間似乎並未給予此種差別待遇。

五、雖然出口許可證的申請程序狀似簡便，但出口業者卻須承擔繁重的文件準備工作。如前文提及，不論是申請分批或不分批出口，或再出口，業者皆須備妥多項規定的文件，有些文件如國際進口證明書、最終使用者證明書、或原出口國核發之同意再出口文件，須要進口或相關國家及業者正式核可後才具有效力。這個過程可能費時甚長，而且需要不斷的人力投入。如果對方國家有任何質疑看法，則將更增加業者的困擾和作業的複雜性。

另外，就實際執行的情況觀之，由於我國高科技管制制度自去（一九九五）年七月一日正式實施至今，僅數月而已，時間尚短，不足以作全面性評估，但根據筆者從旁瞭解，管制作業情形大致順利，而上述所提的缺失似乎尚未構成太大困擾。其間主要原因如下列：一、我國設在世界各地的經貿單位，已將國際高科技管制的活動列為重點資訊的搜集項目，以此來補足我方資訊不足的缺失。二、我國和被列為「國際管制國家」的貿易量一向相當有限，而且幾乎不存在高科技出口的問題。三、我國目前高科技產品出口以第三類國家為主，管制作業的性質較單純，而第四類國家尚未出現較敏感或爭議性的出口案件。四、我國出口的高科技產品集中在工具母機和電子資訊業，這些出口業者大都屬較具規模的廠商或跨國性公司，多數內部已自行建立出口管制系統，或有專門部門監督負責，再加上產業公會從旁提供協助，解決許多出口管制帶來的困擾。

無論如何，缺乏參與國際管制決策權和對大陸地區的高科技管制，仍是我國高科技管制所面臨的最大問題和挑戰，而此二者皆涉及敏感的中共因素。有關前者，我政府在和美國簽署備忘錄之初，即表明希望藉著雙邊協議達成，進一步參與多邊組織活動，美方當時也表示樂見其成，惟須視其他國家是否支持而定。目前我國正積極爭取加入預定於一九九六年四月設立的後COCOM組織，^②而且政府當局計畫在高科技管制制度進入穩定運作後，將進一步擴大管制範圍，把國際反擴散的項目，如核武、化武、飛彈等，逐步納入其中，同時推動加入與此相關的國際管制體制（核子供應國集團“Nuclear Suppliers Group”，澳洲集團“Australia Group”和飛彈科技管制體制“Missile Technology Control Group”）。然而，基於後COCOM組織有意網羅中共成為正式會員國，至少認為中共善意合作對該組織能否順利運作具重大作用。雖然目前中共僅表示對該組織有興趣，但尚未表明有加入該組織的意願（因為此涉及中共武器輸出、管制制度建立、和對外關係的複雜問題），^③此並不表示後COCOM組織可以不顧及中共的反應，而且美國是否願意提供我方有效支持仍值得懷疑，一般認為，從美國角度觀之，雙邊協議較多邊協議合乎美國的利益考量。

註^② 中國時報，民國八十四年八月二十五日，版四；和民國八十四年十二月二十一日，版九。

註^③ “Twenty-Eight Nations Met In The Hague To Plan For The COCOM-Successor Organization,” *The Arms Control Reporter*, 1995, p. 250.B42~3.

至於對中共管制的問題，此恐在未來兩岸關係中多增加一項爭議性的變數。目前以前COCOM為主的會員國對中共仍維持高科技管制的政策，不過在國際環境變化的情勢下，已經採取逐步放寬措施，而且只要中共願意配合國際管制規範的要求，中共將不再被列為國際管制的對象。面對此種發展（當然中共自身態度仍是一個重大變數），如果我方卻單方面的對中共採取管制，不只效果不彰、自誤商機，而且容易引起兩岸關係的波動。

柒、結 論

高科技管制是國家政策的一項抉擇，它涉及國際規範、國家安全、外交政策和經濟利益等多項因素的考量。在中華民國設立高科技管制制度的過程中，這些因素都扮演不同程度的角色。整體而言，美國壓力、國際管制規範要求、擴大高科技引進國內、和參與國際社會，是促成我國設立管制的直接因素，而限制對外輸出，增加行政管理成本、增添廠商出口負擔，和兩岸關係波動，則是設立管制制度所須付出的代價。不過，為了減輕設立制度的成本，政府當局採取最小程度的管制規模，同時為了擴大國際收益成效，試圖藉著管制制度的設立，來要求加入多邊國際管制組織。

由於我國管制制度實施至今為時甚短，尚無法作全面性的評估，但從現行整體運作情形觀之，似乎大致順利，還未有重大爭議問題出現。此主要基於：一、高科技產品所占我國出口產品的比例相當有限；二、大半高科技產品出口的廠商已建立內部管制系統；三、我國管制制度的設立採「逐步漸進」原則，在正式設立之前，我經貿單位已從多方瞭解熟悉高科技管制的作業情形。

展望未來，有三項因素對我國高科技管制運作具相當重要性影響。**第一、後COCOM組織的性質與運作**——預計於一九九六年四月成立的新組織，其主要的宗旨在防止武器和武器相關科技輸出至對國際和平安全構成威脅的國家，其運作的方式強調事前諮商和共識達成，^①這些新的作法和前COCOM管制有很大出入。勢所必然的，現行的原COCOM管制清單須做重大改變，而且會員國或合作國家與新組織的關係也將重作調整。**第二、美國態度和立場**——不論我國能否加入新組織或者和新組織的運作關係，美國態度均是關鍵性的因素。在柯林頓政府協助之下，俄羅斯已確定將成為新組織創始會員國，南韓亦正積極爭取加入為會員國，^②而美國和中共就新組織會籍問題已有所接觸，美方似乎有意利用此項議題和中共談判武器輸出問題。**第三、中共態度和立場**——如果中共有意加入該新組織，我國和美國之間的雙邊協議管制關係將維持現狀，很難有所突破，而且如果中共在未來成為新組織的會員國，我國對中共高科技管制將更難以持續，至少就國際管制法理而言，該項管制將失去意義，只能從兩岸關係另作詮釋。

註① 同前註。

註② “South Korea Unveiled Its Plans To Gain Membership In the COCOM-Successor Organization,” *The Arms Control Reporter*, 1995, p. 250.B.40.