

議題研析

一、題目：提升國產車自製率法制問題研析

二、議題所涉法規

臺灣地區與大陸地區人民關係條例、臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法、行政程序法

三、背景說明（緣起）

查經濟部 113（今）年 7 月已提出提升國產化汽車自製率之規範，要求國產汽車自製率門檻要逐年提高。業者如擬申請自中國大陸進口中國大陸製且供小客車或小客貨兩用車使用之馬達、轉向裝置、車軸、車架 4 項產品前，須先向經濟部產業發展署（下稱產發署）提出在地化供應鏈合作價值比率承諾書並取得產發署同意文件後，始得進行申請¹。

四、問題爭點

此政策鼓勵廠商採用地化零組件，避免中國零件低價傾銷臺灣，但各界不同看法為何？容值介紹，以呈現多元立場；另經濟部 113 年 7 月 30 日經貿字第 11350300790 號公告（下稱旨揭公告），自 113 年 8 月 1 日起修正中國大陸製「方向盤、轉向柱及轉向箱」等 4 項物品之輸入條件等情，此項公告之性質為何（法規命令或行政規則）？

¹ 經濟部產業發展署新聞稿，「政府對國產車組裝提出新制做法 業者在地化供應鏈比重須逐年提高比例」，113 年 7 月 30 日，網址：<https://www.ida.gov.tw/ctrl?PRO=news.rwdNewsView&id=42686>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 29 日；呂炯昌，「國產車自製率新制上路 郭智輝：未來中國製零組件為零」，113 年 10 月 11 日，Nownews 新聞網，網址：https://www.nownews.com/news/6550190?srsItd=AfmBOoqeyzuy1_70_tdHcPd9ALroUfkiPI3VNA0QZtbVha9f0DcMZzIF，最後瀏覽日期：113 年 10 月 29 日。

末者，產發署 113 年 10 月 14 日產金字第 11300926070 號令訂定之「經濟部產業發展署辦理中國大陸車款在地化供應鏈合作價值比率認定作業要點」(下稱作業要點)，並於此要點第 4 點要求業者提出在地化比率承諾書，始得申請產發署核發在地化比率認定文件，此作業要點之適法性如何？法制上均值檢視。

五、探討研析

(一) 提升國產車自製率政策之各界不同看法

因經濟部此項政策溯及既往(作業要點之在地化比率適用於發布前已經取得交通部安全審驗合格證之車款²)，且無緩衝期，業者不及因應，之前已下單、運送中或甚至已抵臺之中國製零組件及協力廠商可能因此停工、停業或需賠償中國供應商違約金等，據報載林林總總可能造成整體產值損失新臺幣上百億元，且影響生產計畫及交車進度，供給吃緊；汽車零件占整輛車輛成本之比例甚高，而零組件之生產強調規模，中國有極大汽車市場及汽車生產基地，故中國能成為全球車廠採購零組件之最大來源，價格也低廉，臺灣若未具足夠規模支撐，一方面臺灣零組件廠利潤有限，他方面臺製零組件成本較高，導致汽車整體成本提高，車價提高，消費者將付出更大代價，而汽車產業鏈中，零組件廠須上繳母廠高額權利金，獲利也未必能落在臺灣的經濟系統中。只針對中國血統車，未包含東南亞零組件，是否真能夠提

² 參照本作業要點第 3 點第 2 項規定：「國內業者向本署申請核發在地化比率認定文件，其引進中國大陸車款之在地化比率，自中華民國 113 年 8 月 1 日起，應符合下列比率：(一) 中華民國 112 年 12 月 31 日以前取得交通部安全審驗合格證之車款：1. 中華民國 113 年 8 月 1 日至 114 年 7 月 31 日：百分之 20 以上。2. 中華民國 114 年 8 月 1 日至 115 年 7 月 31 日：百分之 30 以上。3. 中華民國 115 年 8 月 1 日以後：百分之 35 以上。(二) 中華民國 113 年 1 月 1 日以後至 113 年 7 月 31 日以前取得交通部安全審驗合格證之車款：1. 中華民國 113 年 8 月 1 日至 114 年 7 月 31 日：百分之 15 以上。2. 中華民國 114 年 8 月 1 日至 115 年 7 月 31 日：百分之 25 以上。3. 中華民國 115 年 8 月 1 日以後：百分之 35 以上。(三) 中華民國 113 年 8 月 1 日以後取得交通部安全審驗合格證之車款：1. 取得交通部安全審驗合格證之次日起 1 年內：百分之 15 以上。2. 取得交通部安全審驗合格證之次日起 1 年後至第 2 年內：百分之 25 以上。3. 取得交通部安全審驗合格證之次日滿 2 年後：百分之 35 以上。」

升國內產業鏈技術，均非無疑³。

（二）經濟部 113 年 7 月 30 日公告性質之探討

經濟部旨揭公告，限制中國製方向盤等車用零件之輸入條件，要求進口人須取得產發署同意文件（而申請文件尚須檢附承諾書），其依據為臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法（下稱許可辦法）第 7 條第 1 項第 1 款規定。此公告性質為何，析述如下：

公告為一種公文程式，視規範內容，其性質可為行政處分、法規命令或行政規則，甚或執行法律之細節性或補充性事項。本案所涉之公告內容，並非僅係上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，故非屬「行政規則」（經濟部法規委員會多數委員亦認為許可辦法第 7 條第 2 項有關輸入條件之公告並非行政規則，既如此，第 7 條第 1 項第 1 款同為輸入條件之公告，亦應為相同認定）；再者，本公告發布時，尚未對於具體事件發生法律效果，而係針對多數不特定人所為之一般性之抽象規範，尚須於符合公告所定各特定輸入條件之業者適用該公告，始對具體事件作成決定（准許輸入物品）而對外發生法律效果。末者，相關公告對不特定人可反覆實施，並非就具體事件一次完成之單方行為，故性質似屬法規命令（法務部函釋認為許可辦法第 7 條第 2 項有關輸入條件之公告性質為法規命令，同此法理，第 7 條第 1 項第 1 款有關輸入條件之公告亦應為

³ 劉芯衣，「臺版陸車大戰 1／『中國車銷臺』經濟部祭出自製率滅火 專業人士：真的是保護國產車？」，CTWANT，113 年 8 月 20 日，網址：<https://www.ctwant.com/article/357334/>；徐煜展，「零件自製率新制讓國產車變貴民眾被迫買進口車」！4 大品牌給回應」，ETtoday 車雲，113 年 8 月 27 日，網址：<https://speed.ettoday.net/news/2805223>；陳雅潔，「防堵中國車傾銷入臺 經濟部急煞業者措手不及 盤點車概股衝擊」，CRIF 中華徵信所，113 年 10 月 8 日，網址：<https://www.credit.com.tw/NewcreditOnline/Epaper/PersonalityContent.aspx?sn=384&unit=598>；唐詩晴、李奇，「防中國車來臺洗產地 國產化標準曝！經長：保護臺車廠」，奇摩新聞網，113 年 10 月 15 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%98%B2%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%BB%8A%E4%BE%86%E5%8F%B0%E6%B4%97%E7%94%A2%E5%9C%B0-%E5%9C%8B%E7%94%A2%E5%8C%96%E6%A8%99%E6%BA%96%E6%9B%9D-%E7%B6%93%E9%95%B7-%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%8F%B0%E8%BB%8A%E5%BB%A0-102059674.html>。以上最後瀏覽日期均為：113 年 10 月 29 日。

同樣解釋)⁴。

(三) 法規命令應依法踐行相關法制程序，以保障人民權益

承前述，旨揭公告如性質為法規命令，應依行政程序法有關法規命令規定辦理，例如應明列其「法律」授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍（參照行政程序法第 150 條第 2 項）、法制作業程序上應辦理法規草案預告（參照行政程序法第 154 條）等，且應依中央法規標準法第 7 條規定送立法院。因旨揭公告內容實質上已涉及人民權利義務之限制，影響業者及消費者權益甚大，係針對多數不特定人所為之一般性之抽象規範，未經預告程序使公眾得以評論，也未送本院，似有不當。

(四) 以法律保留原則與授權明確性檢視旨揭公告與作業要點之適法性

本許可辦法之授權來自臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第 35 條第 3 項規定，臺灣地區人民、法人，經主管機關許可，得從事兩岸間貿易；其許可、輸出入物品項目與規定、開放條件與程序、停止輸出入之規定及其他輸出入管理應遵行事項之「辦法」，由有關主管機關擬訂；主管機關據此授權擬訂本許可辦法，並於許可辦法第 7 條第 1 項第 1 款再由主管機關公告准許輸入之項目及條件，故主管機關公告之權限係來自於法規命令之授權，並非法律。

再者，產發署訂定之作業要點第 4 點要求業者提出在地化比率承諾書，始得申請產發署核發在地化比率認定文件，在地化（國產化）比例之承諾已形同課予業者負擔，並間接提高車價，影響消費者權益，不論是兩岸條例或許可辦法，均未見有在地化比例之限制明文，亦未有授權主管機關定之之規範，本作業要點有關要求業者提出承諾書並課予其在地化比率逐年提高義務之相關規定，適法性亦值商榷。

⁴ 參照法務部 112 年 3 月 31 日法律字第 11203503620 號函、法務部 101 年 2 月 29 日法律字第 1000025241 號函等。

查我國行政程序法對於法規命令的「再授權」，雖未明白規定有如德國基本法第 80 條第 1 項第 2 款規定所承認的「再授權禁止原則」，但觀諸司法院釋字第 524 號解釋文：「……倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」、解釋理由書：「按特殊診療項目及藥材，包括所謂危險性高的醫療服務、……、高科技診療項目……，法律（醫療法、藥事法等）均有規範，主管機關已知之甚稔，不難純就全民健康保險特殊診療項目及藥材給付範圍，諸如：醫療費用支付標準、藥事服務項目及藥價基準等，以法律或法律具體明確授權條款預為規定，並加以事前公告。若由法律籠統授權之法規命令，以高科技診療項目、高危險醫療服務等，就保險給付加以排除，已有未合，況由未經法律明確授權而任由所屬機關發布規範行政體系內部事項之行政規則，諸如：全民健康保險特殊診療項目及藥材事前審查作業要點（中央健康保險局 86 年 1 月 11 日修正公告）、全民健康保險高科技診療項目及審查程序作業要點（中央健康保險局 85 年 11 月 13 日公告）為之替代，於法律保留原則尤屬有違。」顯見大法官對「轉委任」（再授權）確立兩個原則：其一為再授權須有法律之明確依據；其二為在有法律明確規定下，方得將應由法規命令規範的事項，授權由下級機關以行政規則來制定。

觀諸兩岸條例第 35 條第 3 項規定內容未有明確再授權依據，故不能由許可辦法再授權行政機關公告（倘將旨揭公告視為行政規則）或訂定行政規則位階之作業要點，否則不符合前述司法院解釋揭示之法律保留及法律明確性原則。

（五）修法建議

供應鏈之在地化本有其政策目的，立意良善，但若預先於相當時間前供各界討論思辨，並有緩衝期供業者及消費者適應，或許能減少若干爭議。參酌與此處規範貨品輸出入事項類似之貿易法第 11 條第 2 項規定，限制輸出入之貨品名稱及輸出入有關規定，由主管機關

會商有關機關後公告之體例，係於法律位階直接授權主管機關公告，立法技術上建議，應於法律位階之兩岸條例直接明確授權主管機關可公告許可輸入項目與條件，或採取於兩岸條例中先明定再授權依據後，授權由法規命令再授權訂定行政規則之模式，而兩岸條例中之相關（再）授權規定之「目的、內容、範圍」自須具體明確，乃屬當然。

撰稿人：方華香