

貿易沖銷暨工業合作提升國防能量之探討

李豫明

提 要：

一、本文除全面性探討「貿易沖銷」及「工業合作」，並就我國執行現況暨強化國家科技及國防工業能量之成效及挑戰做一說明，並提供政策建議。

二、工業合作與貿易沖銷（或稱工業互惠）兩者定義或有不同，但政策與執行實為上、下游關係，有緊密之連貫性。

三、藉分析工合及貿易沖銷之概念、制度內容、以及工合制度在我國運行之現況，期能提升國防負責軍備作業單位、業界及政府等部門能有更廣泛討論、瞭解及運用，進而達到最大經濟投資效益，並在既有制度框架下，更有效達成台灣產業升級及國防科技發展等目標。

關鍵詞：貿易沖銷、工業合作、工合

壹、前言

我政府從民國 82(1993)年開始推動工業合作暨貿易沖銷(Offset)，到要求經濟部工業合作小組對外重要採購案，必須要求國際承商至少提供 40%(含)貿易沖銷為回饋，協助採購我國相關國防、經濟品項。依據 96 年美商務部年度報告顯示〔註一〕，台灣向美軍品採購金額為全球第 2 名，但相對要求承商回饋之貿易沖銷成效僅為應執行或交易(Transaction)總額度之 22%，為各國執行成效相對落後之國家(如圖一)；造成前述執行率偏低原因雖然很多，非全然為「人」的關係，亦涉及政治、國際現實、法規、輸出許可、政策及跨部會整合能力等因素綜合而成。惟迄今已有 12 國家 53 家外商與我國簽署工合協議書之成績〔註二〕，我國工業合作(含貿易沖銷)成效在經濟部(工業局)為幕僚單位，雖努力整合政府各級單位需求，但總體成效不彰卻是不爭事實。如何有效推動整合成效，使每年支出龐大國防經費達到「投資效益極大化」目標，應為國防及經濟兩部施政重點之一〔註三〕。

貳、工業合作暨貿易沖銷

基本總體概念(如圖二)為採購國要求承商以工業回饋來達到增進國內經濟利益之目的(Industrial Return=Economic Benefit)。

一、定義〔註四〕

「工業合作(Industrial Cooperation)」，國際間一般稱為補償貿易(Offset)

，係指政府利用對外採購案之時機，要求外國承商依採購案總金額某一特定比例(我國至少 40%)，在國內從事投資、採購、研發、訓練、技術引進及行銷協助等工商業活動。目前全球許多國家皆有類似之作法，尤其在軍事裝備及重大航空與運輸載具等採購案都要求很高比例的工業合作額度。其具體目標在藉由重大採購案促進國內產業升級與經濟發展，提升產業國際競爭力，並確保設備或裝備之自主維修能力。亦為以市場價與效益乘數之乘積，承商應履行貿易沖銷額度之方式，用以衡量商業活動之價值，據以追蹤評量執行效益，而非實值貨幣金額。

惟因工業合作要求實際違反自由市場競爭之精神，在 98 年 7 月我國正式成為「世界貿易組織暨政府採購協議(WTO/GPA)」成員國後，除前已簽署協議書之工合購案可持續或可延後停止執行工合時限外，未來除保護國家基本利益或國安、國防採購等，均不可要求承商提供貿易沖銷及工合等〔註五〕〔註六〕。

二、我國執行之貿易沖銷種類說明

現行我國經濟部工業局以貿易沖銷額度暨經濟合作為手段，達到促進產業升級之目的；其中貿易沖銷包含「技術引進」、「國內採購」、「國內投資」、「合作研發」、「人員訓練」、「市場協助」、「國際認證」及「聯合承攬」等 8 種(融資為美同意但非我國項目)〔註七〕，如圖三。

三、我國工合政策暨累積點數

(一)我國工合政策、比例暨行政費額度、時程節點等評估與說明〔註八〕，如圖四

1.82 年行政院會提出利用政府對外採購之機會建立工合制度，有效引進國外高科技之政策。
2.93 年規定採購額度 40%之工合比例或至少 1000 萬美元採購案(研判承商訂定貿易沖銷行政費平均約 3-5%)。工合罰則 3-5%違約金。但未律定簽訂工合發價協議等時限。
3.95 年規定採購額度 40%之工合比例或至少 500 萬美元之採購案，(研判承商訂定貿易沖銷行政費平均約 3-5%)。工合罰則 3-5%違約金。軍售案之工合協議書需於發價書簽署前簽訂；直接商售案需於合約簽署後 6 個月內簽訂規定。
4.最後實際工合行政費用暨罰金額度視談判結果來訂定。

(二)我國工合累積點數〔註九〕

自民國 77 年 1 月至 98 年 10 月累積之工合總額度約 90 億美元點。其中美國國防承商相對提供國防採購之累積工合點資料如后：民國 82 年至 98 年間，承諾工合點約 58 億餘工合美元點，預核 34.86 億美元點，約佔總額度之 80%，尚有 23 億餘美元點可運用。工合專案點數如不足，倘有實需則經濟部可協調承商以預存方式先行借支額度。

四、工合目標(同註四及圖五)

經由要求國外承商配合我國工業合作政策，簽署工業合作協議書，透過工業合作體系的積極推動，與國內業界及/或研發單位建立長期合作的關係，以達到扶植國內產業的政策目標目的為協助國內廠商提升投資、採購、研發、訓練、技術引進及行銷能力。

五、工合組織暨機制

98 年 7 月我國成為「世貿組織政府採購協議(WTO/GPA)」正式會員國，因未來工合額度僅能從相關保護國家基本利益或國防採購獲得，故行政院為有效運用與整合工合資源，於 98 年 6 月已協調國防暨經濟兩部會，以「組織扁平化、作業效能化」原則，將原有「需求導向、由下而上」，調整為「任務導向、由上而下」方向推動。工合機制精進整合與工合額度運用等重要議題等亦達成共識，規劃於 98 年 12 月開始執行。

經濟部新工合組織架構依前述規劃，除維持經濟部工業局秘書處之編制，由兩部會常次共同擔任召集人之「經濟暨國防工業合作政策會」；另外由經濟部工業局局長擔任召集人，國防部軍備局局長擔任協同召集人之「工業合作推動小組」之兩層級組織架構，期能更有效專司不同整體策略、需求及執行面之推動〔註十〕。

六、美政府貿易沖銷政策及成本〔註十一〕

採事前(指簽署工合協議書)「知悉」(指貿易沖銷行政費，但不告知買方)、事後「審查」(工合項目輸出許可)之態度與政策原則。惟因貿易沖銷政策為「不符合經濟效益及貿易扭曲」之措施，禁止任何美國政府單位直接涉入美國廠商與採購國間之工合協議等活動〔註十二〕。故美政府立場為：

(一)不鼓勵或不承諾美國公司貿易沖銷。

(二)美國政府資金不可資助貿易沖銷。

(三)貿易沖銷說明需含國會授權文件。

貿易沖銷成本規劃：

美國政府同意在下列條件，承商可彌補所有付出之貿易沖銷費用：

(一)軍售合約基於發價書完全由買方現金資助。

(二)貿易沖銷費用包括在發價書項目之單價(UNIT COST)。

(三)美國政府對貿易沖銷需求無任何義務或負擔任何費用。

七、法政府貿易沖銷政策、成本原則

合約預算已包括貿易沖銷行政費，故不隱藏編列；對重要、敏感工合計畫之項目同意直接由政府與政府間先進行談判，以利採購推動等，是與美政府最大不同之處〔註十三〕。

參、工合暨貿易沖銷政策議題討論

工合暨貿易沖銷執行成功與否涉及不同主客觀因素。除國家策略、法規、執行手段及人力組織等可自行管控等主觀事實外，另因受制國際政治、現實及科技能量等客觀條件而無法將工合完全透明化，說明如后：

一、因為美政府(其他主要國防工業輸出國家亦有類似情形)認定工合未來可能危及美國相關廠商的商業機會及對美國內工業優勢產生負面衝擊，因為技轉之工合要求，有助於採購國承接業界研發之關鍵技術進而對美國業界產生威脅〔同註一〕。故包括我國在內之採購國相關單位與國防承商簽署之國防工合協議書暨計畫(ICAs/ICPs)，承商考量商業機密等利益，故於協議書明文規定，工合計畫(ICP)執行與否，端視智財權及兩國政府同意與否。例如美國政府對重要軍(商)售案，需進行軍種安全協助技術審查，再進行跨部會政策討論，包括說明美國對區域(其他國際事務)穩定及安全(包括針對台灣的台海國防情勢發展)、經濟利益、政治、國防關係、採購國對新武器裝備接收能力、戰力提升及國防預算獲得、對美軍戰備、敏感科技外漏及可能衝擊之影響等為主，提供有無工業合作等內容，以完成供售與否之「政策正當性」(Policy Justification)分析，再適時進行國會授權〔註十四〕以完成輸出許可標準作業規定。另對不涉及國家安全技術轉移的輸出許可審查，即使同一裝備，如採購國承接單位為研發組織，則因可能具備「逆向工程」能力，乃致於審查通過之機會相較追求獲利之廠商為小(如圖六)。

二、「貿易沖銷行政費」(Administrative Fee)議題：

因國際承商在其政府(特別是美政府)相對「不透明、不直接」態度與其對貿易沖銷之政策指導下〔同註一〕，間接「暗助」承商並產生「額外」支出，成為採購國無法掌握的「隱藏費用」(Hidden Cost)，或稱之為「貿易沖銷行政費」(Administrative Fee)，而隱藏在合約或軍售發價書項目(LINE ITEMS)內。隱藏「貿易沖銷行政費」與美國政府強調軍售透明化之原則與指導背道而馳。此行政費用會因承商策略及採購國要求工合比例的不同而調整，為典型之「羊毛出在羊身上」案例。故政府相關部會在與美方協調有關工合行政費等問題時，態度與方法需更周密與堅持。

肆、工合暨貿易沖銷現況與成效

經濟部推動工業合作總體成效上〔同註五及圖七〕，自民國 77 年 1 月至 98 年 10 月間，共與 12 國 54 家外商簽署 108 份工業合作協議書，獲得約 90 億美元點之工業合作額度。其中已運用(實核)之額度為 59.56 億美元點，其中：

—非國防產業為 47.73 億美元點。

—國防產業為 8.55 億美元點。

雖然工業合作(含貿易沖銷)在經濟部工業局全力推動下，總體成效較美國商務部年度報告對各國(含台灣)之評比為佳。國防直接工合貿易沖銷部分，不論其深度及/或廣度，成效則相對有限，約佔我國已運用工合點 18%，相較於全球直接工合貿易沖銷平均執行率約 40%相差很大)(同註六及圖八)，雖然國防部強調在各國如此保護政策暨限制環境中已成功爭取到佔工合總額度 20%之技轉個案成效〔註十五〕為佐證，但國防部在推動直接工合暨貿易沖銷實際成效仍須更努力，以達到所謂「投資性國防經費支出」目標〔同註三〕。

伍、國防直接工合檢討與重要性

一、國防部(含軍種)負責直接整合工合人力之量與質，長期培養、訓練及心態調整並成為專業幕僚，方能有效就政策、需求面與經濟部充分溝通並爭取所需。

二、美國「聯邦採購法」工合費用明文規定包括在軍售發價書項目〔同註十二〕，但美國國防部對「工合行政費及比例」態度為「不透明、不告知及不協調」。如何突破美方工合不透明做法？國防部有必要以現行工合機制以跨部會整合，並提升至美方之政策會議進行討論，方可能爭取較為公平、合理做法(如圖九)〔註十六〕。美政府對工合行政費用及比例透明化議題討論，絕不是鐵板一塊，無法動搖，但是需要慎選議題並配合與美國進行軍備交流〔同註十五〕時耐心地談判與表達推動之決心。

以美國國防部對台軍售案，處理貿易沖銷行政費之兩個不同案例說明：(1)國防部前向美採購某型飛彈軍售案，當時每枚飛彈單價約 1 百餘萬美元〔註十七〕，採購總量約 200 餘枚，美國國防部未告知我方本案發價書隱藏之每枚飛彈貿易沖銷行政費比例約 8%及簽約後飛彈製造合約商獲得行政費(現金)約 1-2 千餘萬美元相關資訊。另外，美國國防部處理潛艦案報價過程

中，在各方壓力下，提供第一階段報價資料中公開貿易沖銷行政費 4% 比例〔註十八〕等不同態度。

三、工合協議書暨執行計畫中要求承商技轉，因應輸出許可政策之作爲：

(一)調整過度強調技轉之迷思。國防法 22 條規定向外採購時，應落實技術轉移要求。運用各種措施達到技轉需求當然是縮短我國與國外科技空隙之重要手段。技轉當然重要，因爲一般經濟環境需求及外商等會提出建議，惟國防或是軍商兩用重要科技亦是各國管制項目。故推動技轉，需就整體策略作爲、瞭解各國輸出許可政策及配合時機等因素審慎規劃，故國防部需從政策全力協助推動(談判層級、力量及輸出許可推動等)與工合點之整合運用等，方可能俱成效。八項工合種類，除技轉外，尚有包括訓練在內之七個項目〔同註八〕，應依需求進行整體規劃；其中訓練是未來直接工合需求可再思考與精進之重要種類項目，從政策需求軟體到軍備硬體等訓練，以補強或應急所需之訓練實需。

(二)因爲現行國防部工合需求(方向或指導)〔同註十五〕，包括：轉移科技研發能量、籌建武器研製或維修能量、成立區域維修中心、提供軍事裝備維保訓練、高科技或高附加價值產品國際銷售、供應鏈及效益後勤等後勤支援。

前述國防部需求或爲指導之需求項目要明確，方能要求承商及獲得或提早推動輸出許可。國防部或可參考經濟部律定之國家(非國防)工合優先推動政策項目〔同註二〕，每半年依各單位建議進行修訂。國防直接工合與作戰需求緊密結合或能更有效益與效率的推動與重視；直接工合推動應從整體及整合觀點進行調整，結合國軍十年建軍、五年兵力規劃，及修訂專案系分報告，增列工合運用專章說明(如圖十)。如有應急需求，可運用工合協調機制(國防部及經濟部)，整合相關工合點進行支援規劃或能更符合實需。

(三)因我國工合(含貿易沖銷)法規及種類，在強化國防直接工合上不夠完整；經濟部工業局工合項目僅爲八項〔同註五〕，是無法有效包含直接工合完整需求。當然擴大工合種類，應以制度防範可能產生浮濫及無效益工合點使用之現象。如能有效配合工合管制機制及條件之律定，復參考其他先進國家之措施作爲等因素，就「工合種類增加，工合機會變大」之方向考量使國防部(軍種)可更有彈性因應作戰「應急需求」。

例如國防部某雷達陣地曾發生雷達外部受海風侵蝕，影響性能而需修護之應急工程需求與長期保護措施，雖然工合承商同意以運用工合點方式供保護外罩，惟因「裝備轉讓」

(Equipment Grants)，不在工合種類，且工業局檢討認爲，對承商工合點消耗過易且不符合效益等而不同意，故無法執行。此爲官僚體系標準鋸箭法作爲，各管各段，而不以現行工合政策機制來制約(即經濟部與國防部工業合作政策會功能)或進行討論，使目的與手段完全倒置，而無法以應急戰備爲優先考量。主因在工合貿易沖銷種類及規定由經濟部擬定，另一方面，國防部對經濟部執行工合之全貌不見得能完全掌握，且法規、人力資源運用與管理仍需強化暨專業知識、經驗等因素，多爲相關承參爲減少工作負擔、擔心種類項目過多可能造成浮濫及無效益之現象，無法收拾而產生之責任擔負(不做不錯)等心態導致。故相關政策擬定與重視、法規修訂、組織調整、工合(含貿易沖銷)人才(含文職)培養及專業訓練對工合推動效益、成功與否至爲重要。另一可能案例說明，國軍重要裝備關鍵料配件可否由工合承商提供(不論急需或一般)，補強後勤補保可能不足之做法。因現行工合種類未含硬體或料配件直接提供，所以不行。但兩部會如能適切修訂後，當然能納入。惟需國防部與經濟部協調及運用現行機制審慎規劃，防範可能浮濫及無效益運用工合點之結果，爲當然可行措施，並能對國防直接工合推動更爲有利。

陸、結語

「態度決定高度；堅定政策影響執行品質」，工業合作推動亦同。歐美先進國家運用工業合作過程，定是資深國防暨經濟官員公開率先與最後表達政策宣誓與重視；前波蘭決定以 60 億餘美元採購 48 架 F-16 戰機案有關工合協議書完成簽約後，由其經濟部副部長公開表述對該國就業市場及強化經濟之重要性〔同註十六〕。工合決不是國防採購之附加經濟效益，而是國家整體經濟安全政策部分，應和國防採購同等重要，無捷徑可行，故國防部如何配合修

訂現行工合規定，與國防採購及工合之優先順序之律定，頗值得考量與深思。

註一：96 商務部年度工合報告。

註二：98 年第 2 期經濟部工業局工合小組工合電子報。

註三：98 年 2 月 23 日，中國時報「做好準備促動下一個蝴蝶效益」專文。

註四：經濟部 98 年推動工業合作計畫簡介報告。

註五：98 年 6 月，經濟部工業局提供資訊暨政府採購協定第 23 條。

註六：98 年 4 月 7 日，雷神公司工業合作計畫綜述簡報。

註七：98 年 5 月，經濟部工業局提供資訊。

註八：98 年 4 月 15 日，工業合作報告。

註九：98 年 4 月 15 日，經濟部工業合作績效分析報告。

註十：98 年 6 月，經濟部及國防部說明。

註十一：美國防採購大學「國際國防採購政策」簡報。

註十二：美國商業部，97 年第 13 次工合報告。

註十三：98 年 11 月與法國駐台官員之工合討論

註十四：98 年 4 月 28 日，美國防部國防安全合作局送交美國會議長有關美政府對澳洲軍售案說明資料

註十五：98 年 4 月 15 日，軍備局之軍備體系與國防工業合作報告。

註十六：91 年 5 月 21 日，國防部軍事新聞通訊社發佈新聞。

註十七：中華民國 99 年度，中央政府總預算案（國防部）報告。

註十八：國防部 DISAM 之國際國防之採購政策間報。