

調 查 報 告

壹、案 由：據訴，經濟部工業局於 101 年 5 月間，以專案方式許可中國大陸瓷磚進口，嚴重打擊國內瓷磚產業，涉有圖利進口商之嫌。究實情為何？認為有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據訴，經濟部工業局於 101 年 5 月間，以專案方式許可中國大陸瓷磚進口，嚴重打擊國內瓷磚產業，涉有圖利進口商之嫌。究實情為何？認為有深入瞭解之必要乙案。經擬具相關問題函請經濟部說明並調閱相關卷證資料，另於 102 年 1 月 23 日約詢經濟部次長杜紫軍，及所屬經濟部工業局（以下簡稱「工業局」）、經濟部國際貿易局（以下簡稱「貿易局」）等機關業務主管人員。爰調查竣事，臚列調查意見如下：

一、經濟部專案核准大陸地區瓷磚進口，以進口商提出申請時敘明理由，是否符合國內無產製、特殊需要或少量輸入之條件，而國內市場是否確有需求，又以進口商提出申請說明，未實際進行相關評估調查作為，審查程序顯屬寬鬆，有欠周延。

（一）有關大陸貨品進口之法源依據，主要是「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 35 條第 3 項規定「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，經主管機關許可，得從事臺灣地區與大陸地區間貿易；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，報請行政院核定之。」經濟部依其授權，訂定「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」規範有關許可、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。按該辦法規定，可分為通案開放（該辦法第 8 條第 3 項）、專案核准（該辦法第 7 條第 1 項第 13 款）等 2 項。

1、有關通案開放部分，經濟部工業局於 101 年 5 月 17

日以工化字第 10100427160 號函建議貿易局：「暫予開放尺寸長 180 公分（含）×寬 120 公分（含）以上之無釉陶瓷鋪面磚（拋光石英磚）1 年」。相關評估亦業於前開經濟部 101 年 8 月 24 日經工字第 10102553740 號函敘明，符合「不危害國家安全」及「對相關產業無重大不良影響」之條件。查該建議案已於貿易局 101 年 8 月 28 日召開之「開放大陸物品輸入審查會議（101 年度第 4 次會議）」審查，並已邀本案陳訴人陶瓷公會參加，並於會中陳述意見。該次會議決議該建議案暫緩列入公告准許輸入之大陸地區物品項目，由貿易局協調相關團體、機關後再行審查。本案尺寸長 180 公分×寬 120 公分之大陸產製瓷磚目前仍非屬該辦法第 8 條第 3 項通案開放之輸入項目。

2、有關專案核准部分，按該辦法第 7 條第 2 項規定，應由貿易局公告第 1 項第 13 款物品之輸入條件，再經主管機關（經濟部）專案核准，始得輸入臺灣地區；該辦法第 9 條並規定，輸入之物品，應向貿易局申請許可。有關該辦法第 7 條第 1 項第 13 款物品之輸入條件，貿易局已於 85 年 12 月 20 日以貿一發字第 14506 號公告：「因國內無產製、特殊需要或少量輸入大陸地區物品，申請人得敘明理由向本局申請辦理」。

（二）陳訴人所稱許可大陸瓷磚進口 11 萬餘片一節，係指貿易局於 101 年 5 月函詢工業局有關申請人申請專案進口拋光石英磚是否符合「專案核准」之輸入條件共 2 案，復由工業局於調查後確認尺寸 180 公分×120 公分及 170 公分×120 公分之拋光石英磚國內無產製，貿易局並作成准許專案進口之處分。自 101 年 5 月起至本（102）年 1 月 20 日間，經濟部專案核准輸入大陸地區瓷磚案件總計 8 件（詳附表一）。查上述專案核准輸入數量總計 207,595 pcs，截至去年 12 月 31 日止，

實際通關進口數量為 26,820 pcs，占核准總量比例僅 12.9%。

- (三)嗣工業局有鑑於尺寸 180 公分×120 公分以上之無釉之陶瓷鋪面磚（拋光石英磚），國內業者迭有專案進口需求，國內瓷磚業者雖表示有產製能力，惟國內市場未達經濟規模，實際上並未生產，需求業者自國內取得不易。考量該尺寸物品國內無產製，開放後對相關產業之影響較輕，故向貿易局建議可暫予開放 1 年（即通案開放部分），以符合產業現況並減少廠商申請之公文作業時程。工業局於提出建議之前，乃以 101 年 7 月 26 日工化字第 10100652100 號函，委託財團法人石材暨資源產業研究發展中心，針對主主要製造廠商冠○建材（股）公司、白○窯業（股）公司及三○窯業（股）公司等三家建築陶瓷公司進行「國內廠商拋光石英磚生產銷售情形調查」，較有完備之行政調查作為。
- (四)按開放大陸相關產品進口，所影響之層面既深且廣，無庸贅言。即「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 1 條規定即揭槩為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。故相關主管機關在處理兩岸關係事務時，應確實、謹慎為之，即須鉅細靡遺嚴格其調查程序。另行政機關依法行使職權，為了作成正確適當的意思決定，應盡事先蒐集必要、充分資料之義務。惟本院數次發函及約詢時均請經濟部說明並提供專案核准大陸地區瓷磚進口案件相關資料，包括經濟部所屬機關及其他權責主管機關處理過程、內容（函請公、私機關部門表示意見、調查、鑑定等），對進口商之背景，各進口商間是否為關係企業？市場是否確實有該尺寸（180 公分×寬 120 公分以上）瓷磚相關需求，及相關評估調查作為等。然經濟部表示依 85 年 12 月 20 日公告之「專案核准大陸物品之輸入條件」：

「國內無產製」、「特殊需要」或「少量輸入」3項核准輸入條件，考量是以進口商提出申請時敘明理由，是否符合該3條件，而國內市場是否確有需求，是以進口商提出申請說明云云，未實際進行相關評估調查作為，審查程序顯屬寬鬆，有欠周延。

二、經濟部就本案准予專案進口之事前審查程序顯屬從寬，而進口商進口該尺寸瓷磚後，對瓷磚之流向、有無切割等實際（地）查察，付之闕如，後續管制查核作為欠缺，有待改進。

（一）本案陳訴意旨乃以：「…國內已有大尺寸的120公分×20公分拋光石英磚，運用於各類建物地面、壁面、樓梯等絕對可以滿足市場需求，國內也絕對有生產180公分×120公分瓷磚之能力，只是市場確實沒有需要，所以大陸瓷磚180公分×120公分進來之後，根本是切割使用云云…。」另詢據經濟部表示，於專案核准函加註提醒申請人進口後之「相關注意事項」，內容即已要求進口瓷磚禁止切割，專案核准進口瓷磚之流向、有無切割等，後續相關調查係要求廠商檢附銷售之證明文件進行查核。

（二）即本案之癥結所在，乃是進口商是否以化整為零之方式，以大規格之瓷磚進行申請，俾符合經濟部85年12月20日公告之「專案核准大陸物品之輸入條件」：「國內無產製」、「特殊需要」或「少量輸入」3項核准輸入條件，取得進口之專案核准後，再進行切割。惟詢據經濟部表示，後續相關調查係要求廠商檢附銷售之證明文件進行查核，僅從發票、書面文件調查，未實際查核。查經濟部於本案准予專案進口之事前審查程序顯屬從寬，已如前述，即准予進口後應以嚴格方式進行後續管制查核作為，針對進口商之進口該尺寸瓷磚後，瓷磚之流向、有無切割等實際（地）查察，付之闕如，後續管制查核作為欠缺，有待改進。

三、經濟部專案核准進口未開放大陸物品之行政處分，是否有

逾越權限或濫用權力，致陳訴人權利或法律上之利益受損害，應循行政、司法救濟途徑，確認相關公法上之權義關係。

- (一) 訴願法第 1 條第 1 項規定「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法規定提起訴願。」另行政訴訟法第 4 條規定「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，…，得向行政法院提起撤銷訴訟。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」
- (二) 本案經濟部專案許可「專案開放大陸瓷磚進口案」法律上之效力，及是否為經濟部所屬機關及其他權責主管機關之行政裁量權，該部函復以：
- 1、專案許可應係指經濟部依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 35 條第 3 項授權訂定之「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」第 7 條第 1 項第 13 款規定所為之專案核准進口，同項第 1 款未經經濟部公告開放之大陸地區物品，申請人持經濟部所核發專案核准進口函，依同辦法第 9 條第 1 項規定向貿易局、加工出口區或科學工業園區管理處（局）申請輸入許可證，以輸入未開放之大陸地區物品。
 - 2、專案核准進口未開放大陸物品函及輸入許可證，屬「形成處分」、「授益處分」及「須申請之處分」類型之行政處分，至於是否屬「第三人效力處分」尚無訴願及行政訴訟實例可茲判斷，此外，該種輸入許可證，屬「要式處分」、「多階段處分」類型之行政處分。
 - 3、貿易局依「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」第 7 條第 2 項公告同項第 13 款物品之輸入條件，依貿易局 85 年 12 月 20 日貿（85）一發字第 14506 號公告

內容「因國內無產製、特殊需要或少量輸入大陸地區物品，申請人得敘明理由向本局專案申請辦理。」貿易局為受理申請案之機關及代辦經濟部專案核准函稿之機關，依同辦法第9條第1項規定，貿易局亦為簽發輸入許可證之機關。

- 4、至於貿易局受理申請至代辦部稿前，貿易局與其他貨品主管機關之裁量權及其範圍，查依據貿易局85年12月20日公告「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」第7條第1項第13款所列「其他經主管機關專案核准之物品」之輸入條件，因國內無產製、特殊需要或少量輸入大陸地區物品，申請人得敘明理由向貿易局專案申請辦理。鑑於該等專案申請案件是否符合前述輸入條件涉及國內產業狀況，爰貿易局接獲是類申請案件均函請產業主管機關（如經濟部工業局或行政院農業委員會）就申請人所請貨品是否符合前述專案核准之條件提供意見，而各產業主管機關就專案申請案均依當時產業狀況審慎評估後，提供意見予貿易局（「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」之業務辦理機關）。

- (三)故有關經濟部以所謂「國內無產製、特殊需要或少量」等不確定法律概念，專案核准進口未開放大陸物品函及輸入許可證之行政處分，為該部之行政裁量權，是否有逾越權限或濫用權力，致陳訴人權利或法律上之利益受損害，應循行政、司法救濟途徑，確認相關公法上之權義關係，尚非本院監察權行使之範疇。

調查委員：余騰芳