

## 調 查 報 告 ( 公 布 版 )

壹、案由：據報載，不法份子涉嫌勾結倉儲公司人員，利用進出桃園國際機場停機坪至貨物待驗倉庫間之空檔走私毒品，究相關主管機關對於貨棧業者自主管理制度之監督、查核機制是否完備並落實執行？巡緝人力之訓練與運用調度是否足以有效監控、執行查核業務？是否涉有違失？實有進一步深入瞭解之必要乙案。

### 貳、調查意見

緣於報載民國 102 年 1 月 17 日凌晨，財政部關務署臺北關配合檢調機關偵辦，於桃園國際機場查獲 220 公斤走私安非他命等第二級毒品（後經確認其中毒品驗餘淨重 47.62 公斤），2 名幫派份子涉嫌勾結機場倉儲管理人員，利用倉儲運送漏洞，公然從國際機場進口毒品等情。本院為查明近年來利用空運走私毒品之案件數、走私手法及通關查驗機制疏漏所在，經向財政部關務署、法務部調查局、內政部警政署航空警察局、臺灣桃園地方法院檢察署等機關，函詢調閱前揭案件之偵審情形，暨近年來查獲利用空運途徑走私毒品案件之檢討報告，嗣約詢關務署署長王亮及臺北關關務長等相關主管人員，調查發現，海關目前實施倉儲業者自主管理，然監管查核人力不足，未落實艙單申報俾過濾攔查可疑貨物，對自主管理業者違法處罰改正效果不彰，致自主管理淪為毒品走私缺口，有違截毒於關口之政策目標，茲詳列調查意見如下：

- 一、海關對於自主管理貨棧之監管查核人力不足，難以發揮稽查及嚇阻成效，致不法份子趁虛闖關，循空運走私毒品案件頻仍，臺北關及關務署核有業務執

行不當、督導不周之疏失。

- (一)按海關緝私條例第 1 條明定，私運貨物進出口之查緝，由海關為之。同條例第 2 至 17 條並明定，海關因緝私必要，得對於進出口貨物、郵包、存放貨物倉庫（場所）實施檢查、勘驗、搜索，查獲貨物有違反規定情事者，應予扣押。關務署身為關務政策規劃、推動、督導及關務法規擬訂之主管機關，自應善盡職責，完備所屬關區查緝私運貨物進出口所需人力及設施。
- (二)惟本院詢據法務部調查局函稱，根據法務部統計，我國毒品犯罪案件，近年來逐年攀升，機場航空貨運潛藏疏漏，遭狡猾多變的國際毒品走私集團利用。關務署督察室駐臺北關辦公室統計臺北關近年緝獲毒品案件及各類毒品重量如下：97 年查獲 37 件，314,243 公克；98 年查獲 267 件，368,807.4 公克；99 年查獲 167 件，163,700 公克；100 年查獲 90 件，239,588.49 公克；101 年查獲 117 件，658,422.07 公克；102 年迄 7 月止，已查獲 63 件，105,637.85 公克，走私毒品件數及重量，有增加之勢。由上開統計數據及臺北關分析走私手法顯示，不法份子利用桃園機關空運貨物途徑走私毒品日益猖獗，顯係通關查驗作業存在漏洞，因而心存僥倖，趁虛而入。
- (三)經查財政部為符合國際關務潮流、節省海關人力及提升業者營運績效，依關稅法第 97 條規定之授權，於 87 年 4 月訂定「貨櫃集散站及進出口貨棧自主管理作業規定」，對符合一定條件之倉儲業者實施自主管理，關務署亦訂有對自主管理貨棧業者實施定期或不定期稽核作業之相關規定。然本院詢據臺北關坦言，該關轄管遠雄、永儲等自主管理貨棧稽核業

務之竹圍分關巡緝課，面對 24 小時全年無休之早、晚、休三個輪職班次，每個班次僅有 2 名關員稽核倉棧，且未配備巡邏車輛，單就地域而言，徒步巡緝即疲於奔命。另關務署督察室駐臺北關辦公室亦檢討認為，臺北關晚班輪值時間長達 16 小時，適為走私最猖獗時段，貨棧稽核關員人力不足，難以發揮稽核及嚇阻效果。

(四) 綜上，海關對於自主管理貨棧之監管查核人力不足，難以確實發揮稽查及嚇阻成效，致不法份子趁虛闖關，循空運走私毒品案件猖獗，關務署及臺北關核有業務執行不當、督導不周之疏失。

二、自主管理貨棧員工遭受威脅利誘而與不法份子勾結，調包走私舞弊案件層出不窮，顯見海關並未落實自主管理之稽核規定，對於違法倉儲業者之處罰改正效果尤為不彰，致自主管理制度淪為走私缺口，財政部允應全面檢討自主管理制度與配套措施，以防杜弊端。

(一) 據調查局歷來偵辦利用桃園國際機場貨運走私案例顯示，機場航空貨運發展迄今，報關業者對於機場貨運作業操作細節知之甚詳，倉儲現場作業人員素質良莠不齊，容易陷入報關業者之圈套為其所用，在受到威脅利誘下，造成走私集團橫行無阻。且依其偵查經驗指出，空運走私最慣用之方式為換貨。

(二) 詢據關務署表示，臺北關近年來查獲不法份子涉嫌勾結貨棧業者員工之重大走私案件如下：

1、101 年 2 月 4 日，○○貨棧員工涉嫌與私梟勾結私運香菇及毒品( 甲基安非他命毛重 56 公斤、愷他命毛重 387.5 公斤) 闖關。

2、101 年 9 月 20 日，○○貨棧機放倉員工涉嫌匿藏大閘蟹私運出倉。

- 3、101年11月29日，○○公司員工涉嫌擔任私梟內應夾藏海洛因毒品。
  - 4、102年1月17日，○○公司運務組員工涉嫌與私梟勾結伺機私運毒品（安非他命毛重220公斤）。
  - 5、102年3月18日，○○公司員工違規擅自拖走貨物違規出倉。
  - 6、102年11月17日，販毒集團涉嫌勾結○○倉貨員工夾藏走私海洛因磚共600塊企圖闖關。
- (三)依上情顯示，桃園國際機場實施倉儲業者自主管理制度迄今，反而形成嚴重走私漏洞，倉儲公司內部何處有管理缺口、何處有藏匿地點、查驗盲點，倉儲業員工知之甚詳，而倉儲員工良莠不齊，在利誘下，毒販勾結倉儲業者員工夾帶闖關，海關及安檢人員欠缺足夠人力管制查察。
- (四)又海關雖要求貨棧稽核關員應稽核倉儲業者內部作業，並於「貨棧貨櫃集散站保稅倉庫物流中心及海關指定業者實施自主管理辦法」第4條及12條明訂：「各關應設置自主管理業者實施自主管理審查小組，處理業者實施自主管理之審查及廢止等相關業務。」、「自主管理業者未依規定辦理自主管理事項者，海關得限期命其改正，屆期未改正者，廢止其自主管理。」然自主管理倉儲業者違反關章情事不斷，顯見自主管理之稽核規定並未落實，處罰改正效果不彰。
- (五)綜上，近年來，自主管理貨棧員工遭受威脅利誘而與不法份子勾結走私舞弊案件層出不窮，顯見海關並未落實自主管理之稽核規定，對於違法倉儲業者之處罰改正效果不彰，致自主管理制度淪為走私缺口，財政部允應全面檢討調整自主管理制度與配套措施，以防杜弊端。

三、快遞貨物通關案件，海關未依法落實艙單申報，怠於檢討規範艙報資料傳輸時間，疏於篩檢抽核可疑貨物；未要求快遞報關業者出具委託書，虛假報單盛行，造成檢調機關事後循線追緝犯罪嫌疑人之斷點，核有違失。

(一)簡易申報案件未落實艙單申報規定致篩選抽核功能盡失

- 1、查財政部依關稅法第 20 條授權訂定之「運輸工具進出口通關管理辦法」第 71 條明定，運輸工具業者於飛機抵達後 2 小時內，機長或由其委託之飛機所屬業者，應向海關申報進口及過境貨物之艙單，如有併裝貨物者，並須另備分艙單，其申報內容同進口貨物艙單。同辦法第 73 條規定，進口貨物艙單應載明飛機國籍及所屬公司、抵達日期及班次、所載貨物之提單號碼、貨物名稱、件數、重量，如遇兩件以上貨物合裝成一件者，應詳註明該件內所包含件數、裝運及到達地點及貨物存放處所。海關得依經驗法則，過濾來自高風險地區之艙單資料，就特定班機或艙單貨名申報籠統之可疑貨物，將海關電腦專家系統原判定為 C1（免審免驗）、C2（書審免驗）之通關方式，改列 C3（應審應驗），透過篩選、注檢、抽查機制，攔截不法。
- 2、惟查海關對於簡易申報案件（進出口文件類及低價類快遞貨物），長年來竟以「快遞貨物通關辦法」第 12 條明訂簡易案件得以艙單與報單合一方式通關（俗稱艙報合一）為由，未要求航空業者詳實申報艙單資料。
- 3、然細究快遞貨物通關辦法第 12 條之規範對象，係為快遞業或報關業者，並非航空業者，又該條規

定僅在明文得艙報合一，非使「報單取代艙單」，是以，海關本應依據「運輸工具進出口通關管理辦法」第 71 條及 73 條規定，要求航空業者據實申報詳細艙單及分艙單資料，落實艙單過濾機制，加強查核可疑貨物，而快遞報關業者仍得依艙單資料轉出報單檔辦理通關，並未增加其負擔。海關對於快遞貨物簡易申報案件之通關管制作業，核有本末倒置，未依法落實執行艙單申報規定，疏於篩檢抽核可疑貨物之違失。

#### (二) 艙報資料傳輸時間未明文規範致生漏洞

據關務署督察室檢討空運走私毒品問題指出，現行法令並無明文規範業者須於何時傳輸簡易報單資料至關貿網路，以致報關業者經常於貨物即將通關之際，始傳輸報單資料，海關人員無法依據分艙單及報關資料進行事前篩選抽核，而快遞貨物通關速度快，尤其獲選 C1（免審免驗）案件，貨物於短短幾分鐘內即完成通關放行，易生弊端。

#### (三) 未要求快遞業者出具報關業者委託書

- 1、按快遞貨物通關辦法第 17 條規定，進口快遞貨物之收貨人、提貨單或貨物持有人及出口快遞貨物之輸出人，委託報關業者辦理報關手續者，報關時應檢附委託書。
- 2、惟據法務部調查局桃園縣調查站及桃園地檢署檢討偵查案例指出，快遞貨物目前實務運作方式，配合無紙化作業，簡化流程，快遞業者通常並未事先取得委託書，造成偵查過程中的斷點。

四、快遞貨物集中深夜通關警覺降低，業者併袋通關矇混走私，快速通關要求下，X 光儀檢未能有效防杜調包、夾藏等不法情事。

#### (一) 案據檢調機關檢討相關偵查案例經驗指出，快遞貨

物之主要通關時間為凌晨 0 時至上午 6 時，快遞業者深知此時關員體力精神不易集中，因而刻意集中於深夜辦理通關，問題貨物通常會等關員最疲累時，才送上輸送帶，因此半夜通關易生弊端。

(二)另快遞業者為節省艙租，多以併袋方式辦理快遞貨物運送，關員未及注意是否夾藏未申報物品。

(三)目前海關雖對快遞貨物逐件進行 X 光機掃瞄，惟貨物通過 X 光機時間短暫，且掃瞄判讀有賴專業訓練，除非掃瞄判定密度、顏色有異，或早經情資分析鎖定，方對可疑貨物加強檢查取下拆驗，尤其 C1 報單貨物僅須通過 X 光儀檢即可放行，毒品留棧通關時程短暫，遭查獲風險相對較低。

(四)綜上，快遞貨物集中深夜通關警覺降低，業者併袋通關矇混走私，快速通關要求下，X 光儀檢未能有效防杜調包、夾藏等不法情事。

#### 五、關務署對於應否開放「關貿網路」查詢權限，與司法警察機關意見分歧，行政院允應責成有關機關深入檢討可行作法與利弊得失，落實截毒於關口之政策。

(一)按行政院為執行反毒新策略，於毒品防制會報下分設「拒毒預防組」、「毒品戒治組」、「國際參與組」、「防毒監控組」、「緝毒合作組」等 5 個分組，其中「緝毒合作組」由法務部擔任主政機關，整合檢察機關、司法警察機關及財政部關稅署之資源，執行毒品查緝工作。詢據關務署亦檢討表示，毒品走私方式不斷推陳出新，趨向組織化、專業化、國際化，因此，毒品走私犯罪之防制，非單一機關所能承擔，為有效防制跨國毒品走私犯罪，必需各查緝機關相互支援配合，強化情資分析，分進合擊，建構完整安全防護網。

- (二)經查進出口貨物管理之資料存檔於關貿網路，由關務署各關區之「海關通關系統」(CCS)所主控，目前與通關業者(倉儲業者、承攬業者、報關業者、運輸業者、進出口業者、銀行業者)及簽審機關(國貿局、標準局、智慧財產局、農委會防檢局、工業局、衛生署、科學園區管理局)連線，以達快速通關及無紙化的目標。至於兼負「機場航空保安及肅槍緝毒」重責任務之內政部警政署航空警察局與檢察機關則無關貿網路查詢權限。
- (三)本院詢據航空警察局與桃園地檢署俱稱，開放關貿網路查詢權限，有助即時掌握貨物報關時間、於何倉儲業者報關進口，並可結合刑事警察局「刑案資料庫」，交叉過濾分析販毒集團潛在份子，將能提昇與海關聯手達成「截毒於關口」之效能，且依據「臺灣地區國際港口及機場检查工作聯繫作業規定」第4條規定，海關與警察機關，應建立貨櫃資料電腦連線，有關進口貨物走私與出口飛安情報之蒐集、通報，警察機關應盡速與關稅機關研商，建立完整連線分享、通報系統等語。
- (四)惟詢據關務署檢討表示，關貿網路內儲存之進出口貨物倉單及報單，涉及業者營業機密，依關稅法第12條規定，海關對各項通關資料有嚴守秘密之義務，如無限制開放檢警調得以查詢關貿網路之作法，恐有違法之虞，且情資仍有賴海關專業協助分析，司法警察機關尚難單憑關貿網路所載之倉單或報單資料察見不法，爰認開放司法警察機關查詢關貿網路不具實益。
- (五)綜上，關務署對於應否開放「關貿網路」查詢權限，與司法警察機關意見分歧，行政院允應責成有關機關深入檢討可行作法與利弊得失，落實截毒於關

口之政策。

調查委員：林鉅銀