

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報，財政部關務署高雄關辦理金門小三通通關及查緝等業務，核有金門料羅港港埠設施不良，管制鬆散，形成海關監管缺口，易滋生走私、逃漏稅等情案。

貳、調查意見：

本案源於審計部函報：財政部關務署（以下簡稱關務署）高雄關辦理金門小三通通關及查緝等業務，核有金門料羅港（以下簡稱料羅港）港埠設施不良，管制鬆散，易滋生走私、逃漏稅等情。本院為深入瞭解料羅港小三通貨物通關查驗問題，經函請行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）、交通部、關務署及金門縣政府等機關檢附卷證查復相關疑義，嗣於民國（下同）104年7月17日會同關務署及金門縣政府權責業務主管人員實地履勘及座談。

調查發現，金門港分為料羅、水頭及九宮三港區，料羅港原為國內商港，港埠設施簡陋，且無海關人員派駐，89年公告實施小三通，料羅港被指定為兩岸通航港口之一，通航事項準用通商口岸規定，海關乃派員進駐辦理通關查驗。小三通後料羅港進出貨量大增，料羅港埠設施因未能配合運量及時改善，遂衍生碼頭空間不足、船席不足、倉儲空間不足、缺乏貨櫃集散站、未建置貨物通關自動化設備等問題，貨櫃直接於碼頭拆併、儲放，滋生掉包走私、夾藏管制品之不法誘因。關務署暨其所屬高雄關因港埠設施軟硬體欠缺，不利落實貨況追蹤掌控，卻未能善盡風險管理，加強稽核查驗密度及其他有效應變作為措施等積極作為，以遏阻不法，形成監管缺口，走私案件頻仍，不利國課，且潛藏毒品私運問題，影響國家安全，亟待相關機關研謀改善因應作為。茲就

相關調查實情及意見，分述如下：

- 一、料羅港為小三通貨物通航港口，進出口貨物來源地及貨物性質皆屬高風險因子，關務署高雄關於 98 年間公告實施貨物通關自動化，多次協調金門縣政府建置所需設備，該府遲至 102 年始審慎評估並編列於 103 年度預算，未獲縣議會審查通過後，未積極編列預算，料羅港迄未建置貨物通關自動化設備，有礙貨物通關效率，並影響海關查緝效能。

(一)海關實施貨物通關自動化之依據及效益

財政部依據行政院 79 年 11 月 9 日核定之「貨物通關全面自動化方案」及關稅法第 10 條第 3 項授權訂定之「貨物通關自動化實施辦法」，規劃推行貨物通關全面自動化作業，建置關貿網路，於 81 至 84 年間完成建置空運及海運貨物通關自動化服務，藉由全國通關業者報關、承攬、倉儲、運輸、銀行及簽審機關與關貿網路連線作業，達到減免通關文件、縮短通關時間，海關可即時掌握艙單資料及貨物資訊流，得以落實貨況追蹤管控，及加強高風險貨物之查核，增進國家總體經濟利益，並提升產業國際競爭力。

(二)料羅港迄未建置貨物通關自動化設備之緣由

- 1、料羅港原為國內商港，非國際通商口岸，並無派駐海關，港埠設施簡陋，並未建置貨物通關自動化設備。惟「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」於 89 年 12 月 15 日發布實施，依該法第 2 條、第 25 條規定，料羅港經行政院指定為離島兩岸通航港口，就通航事項，準用通商口岸之規定，海關乃派員進駐料羅港，辦理兩岸貨物通關事宜。
- 2、關務署依據通關查緝實務經驗表示，料羅港為小

三通通航港口，其進出口貨物來源地及貨物性質皆屬高風險因子，料羅港因未建置貨物通關自動化設備，關員無法於電腦系統查詢貨物動態，通關放行之進、出口貨物，均係採人工作業方式，由海關核發放行文件交給報關行後，憑以領貨出倉，又該港貨棧非屬自主管理且未劃設儲位，亦未派專責管理人員，關員無法掌控貨物狀況執行查緝，致潛藏偏高之走私風險，高雄關遂於 98 年 10 月 9 日公告金門地區實施貨物通關自動化作業，實施初期採人工建檔及電腦連線雙軌作業，99 年 7 月 15 日公告實施通關自動化單軌作業，惟料羅港倉棧管理機關金門縣港務處以料羅港建置之進出口貨棧，係為配合政府小三通政策，非其職掌業務且未具專業人力，難以經營為由，迄未建置貨物通關自動化設備，案經高雄關多次協調，並經交通部於 102 年 1 月 29 日召開「金門及馬祖國內商港配合海關查緝業務需求改善港埠設施」協調會，金門縣港務處始會商海關瞭解建置成本後，於 103 年度預算編列新台幣（下同）280 萬元辦理建置貨物通關自動化設備，惟經金門縣議會審查後予以刪除。據審計部查核，金門縣政府並未編列 104 年度辦理建置貨物通關自動化設備預算。對此，金門縣港務處於本院 104 年 7 月 17 日實地履勘及舉行座談會時表示，將於 105 年度概算編列 300 萬元建置貨物通關自動化系統。

- (三)綜上，料羅港為小三通貨物通航港口，進出口貨物來源地及貨物性質皆屬高風險因子，關務署高雄關因應通關查緝需要，於 98 年間公告實施貨物通關自動化，多次協調金門縣政府建置所需設備，該府遲

至 102 年始審慎評估並編列於 103 年度預算，未獲縣議會審查通過後，未積極編列預算，迄未建置貨物通關自動化設備，有礙貨物通關效率，並影響海關查緝效能。

二、料羅港港埠設施簡陋，國內線及小三通航線共用碼頭船席，貨物混合堆置港區，貨棧倉容不足，金門縣政府為該港經營管理機關，雖於 101 年協調撥用國防部土地擬籌設貨櫃集散站，另研提填築新生地設置物流倉儲區等改善建設計畫層報行政院於 103 年核定，惟相關計畫或尚待協調或期程久遠，該府未能迅行採取有效改善因應作為，港區管制鬆散，保稅貨物存放專區缺乏實質管制效果，肇生走私誘因。

(一)料羅港小三通貨物進出口情形

- 1、據關務署統計，實施小三通後，料羅港進口貨物以金門當地使用之建材為大宗，出口貨物原以電子產品及零件、工業產品及原料、化粧品、百貨公司精品、布料、農漁水產品及水果等為主；兩岸海基會及海協會於 101 年 8 月簽署海峽兩岸海關合作協議後，103 年 12 月大陸廈門海關發布「進一步規範對臺小額貿易監管操作指引」，取消小三通措施，規範小三通出口大陸貨物依照一般通關規定辦理，並陸續關閉福建沿海小三通口岸後，現行小三通出口貨物僅侷限於臺灣水果及水產養殖品。
- 2、小三通實施後，進出口報單數量及貿易金額，於 98 年 10 月大陸發布對臺小額貿易措施後，呈現大幅成長情形，進口、出口貿易金額分別於 101 年度及 102 年度達最高峰，金額分別為 702,467,987 元及 67,346,828,292 元。截至 103 年 12 月大陸廈門海關發布「進一步規範對臺小

額貿易監管操作指引」，並陸續關閉福建沿海小三通口岸後，料羅港出口報單數量及貿易金額開始驟降。(參見關務署 104 年 6 月 25 日台關業字第 1041013784 號函)

(二)港埠設施現況問題及風險分析

- 1、料羅港腹地狹小，港區船席不足，國內線及小三通航線共用碼頭船席，貨物未予區隔混合堆置於港區，海關人員無法明確即時判定何者為國內貨物、何者為出口貨物，且金門地區尚無貨櫃中心、貨櫃集散站或保稅貨櫃(物)置放專區，進出口貨棧倉容不足，且迄未建置貨物通關自動化設備。又港區管制作業雖有港警配置，囿於金門當地民情習慣，對出、入港區人、車、貨物較難落實查核與管制。
- 2、關務署表示，料羅港因港埠設施欠缺，海關控管難以落實，進口貨物利用中轉走私管制物品及尚未開放之大陸物品，以及保稅出口貨物利用中轉走私回流台灣，違法走私及逃漏關稅風險，顯然較高(參見關務署 104 年 6 月 25 日台關業字第 1041013784 號函)。

(三)金門縣政府對於港埠設施問題之改善因應作為

金門縣政府針對料羅港港埠設施改善問題，協調撥用國防部閒置土地規劃籌設貨櫃集散站，及研提碼頭整建及填築新生地設置物流倉儲區等改善建設計畫。惟查，撥地籌設貨櫃集散站部分，所需用地因原土地所有權人向國防部軍備局依法申請購回，後續能否撥用土地，仍待相關機關審慎評估中；碼頭整建及填築新生地設置物流倉儲區案，預計於 111 年完工。相關改善案之辦理進度及規劃期程如下：

1、撥地籌設貨櫃集散站：

金門縣港務處於 101 年 1 月 3 日函請國防部軍備局同意撥用閒置土地，嗣因 103 年 7 月 1 日修正公布之離島建設條例第 9 條明定土地管理機關已無使用之公有土地，得由原土地所有權人或其繼承人於公告之日起 5 年內申請購回。國防部軍備局於 104 年 3 月 12 日函請金門縣港務處重新檢討或洽相關主管機關審認後再辦理撥用，土地問題尚待辦理中。

2、圍堤築填新生地由民間投資興建貨櫃及物流倉儲區：

(1)金門縣政府於 101 年提報「金門國內商港未來發展及建設計畫(101~105 年)」，行政院於 103 年 10 月 7 日院臺交字第 1030057871 號函核定，規劃於料羅港區北防波堤附近水域填築新生地，作為該港區未來可供開發之重要區域，預期可紓解該港區長期以來因土地空間不足所衍生之貨物堆置、裝卸、拆併櫃等作業空間不足、動線紊亂、碼頭泊位及後線倉儲用地不足等諸多營運問題。

(2)作業期程如下：

<1>近程：辦理料羅港區北碼頭圍堤工程規劃及環評作業，期程為 103 年 1 月至 105 年 12 月。已委託技術服務廠商辦理北碼頭圍堤造地之工程規劃及環評作業。

<2>中程：辦理料羅港區北碼頭圍堤工程細部設計、招標及發包、圍堤及第一期造地施工、驗收等作業；期程為 106 年 1 月至 110 年 12 月。

<3>遠程：辦理北碼頭物流倉儲區貨運碼頭及陸

上倉儲設施 BOT 計畫，期程為 111 年以後。

(四)另查，料羅港 D5、F5 報單保稅出口貨（櫃）物卸岸後，散亂堆置，海關難以管理，高雄關於 102 年 5 月 6 日行文金門縣港務處，商請其劃設儲存專區。金門縣港務處雖於 102 年 7 月在港區內劃設 D5、F5 保稅貨物存放專區，惟四周僅以空貨櫃、紐澤西護欄及柵欄區隔，設施簡陋，貨物露天堆置，且未設置管制區門禁，貨物進儲移動無法確實掌控，金門縣港務處雖已裝設監視器，海關料羅辦公室亦設有監控畫面，但僅具嚇阻作用，缺乏實質控管成效。

(五)綜上，料羅港港埠設施不良，國內線及小三通航線共用碼頭船席，貨物混合堆置港區，貨棧倉容不足，金門縣政府為該港經營管理機關，雖於 101 年間協調撥用國防部土地擬籌設貨櫃集散站，另研提填築新生地設置物流倉儲區等改善建設計畫層報行政院於 103 年核定，惟相關計畫或尚待協調或期程久遠，該府未能迅行採取有效改善因應作為，港區管制鬆散，保稅貨物存放專區簡陋缺乏實質管制效果，肇生走私誘因。

三、料羅港迄未實施貨物通關自動化且港埠設施簡陋，為走私高風險地區，關務署暨其所屬高雄關職司通關查驗及邊境管制，卻未能善盡風險管理，積極加強稽核查驗密度及精進查緝走私等相關監管作為，以遏阻不法，走私案件頻仍，恐形成監管缺口，損及國課，且潛藏毒品私運問題，影響國家安全。

(一)料羅港貨物通關查驗比例與實際抽核複驗情形

1、料羅港迄未實施貨物通關自動化作業且港埠設施簡陋，為走私高風險地區，雖據關務署表示，料羅港與高雄關其他轄管之高雄港、馬公港之通關查驗方式相較，海關專家系統已依據貨物性質、

來源地及港埠設施及通關自動化完善程度等風險因子，提高料羅港 C3（應審應驗）貨物之查驗比率。

- 2、惟關務署亦坦言，料羅港倉棧業者亦即金門縣港務處，迄今尚未建置貨物通關自動化連線傳輸設備，進出倉資料均由關員代為鍵輸，又料羅港區國內線航線貨物及小三通貨物混合堆置未予區隔，且進出口貨棧倉容不足，亦無固定儲位，致實務上 C1（免審免驗）、C2（書審免驗）貨物之抽核作業難以執行，此外，金門地區並未配置機動稽核人員，C3 貨物之複驗並未執行（參見關務署 104 年 6 月 25 日台關業字第 1041013784 號函）。

（二）料羅港自小三通通航以來查獲走私案件及違法手段

- 1、據關務署統計，90 年迄 104 年 7 月，料羅港共計查獲 18 件進口私運、2 件出口私運案件。
- 2、進口走私方式，主要係申報一般准許進口類貨品，實際來貨夾藏或匿藏管制物品、違禁品。出口走私方式，則是虛報矇混出口，或利用料羅港區腹地狹小且國內航線貨物及小三通貨物未予區隔，混合堆置之缺漏，伺機將保稅貨物裝運於國內線貨輪，走私回流臺灣。

（三）雖據關務署表示，料羅港查獲之進出口私運貨物型態，多數為花崗石板及農漁產品，小三通通航以來僅於 103 年 5 月查獲進口花崗岩地鋪石板中，藏匿甲基安非他命 60 公斤 1 案等語。惟查，94 年迄 104 年 7 月金門水頭港區已查獲 28 起入境旅客夾帶違禁品案件，其中超過半數為毒品，料羅港迄未建置貨物通關自動化設備且港埠設施不良，料羅港進出口貨物恐潛藏私運毒品犯罪黑數問題。

(四)綜上，料羅港迄未實施貨物通關自動化且港埠設施簡陋，為走私高風險地區，關務署暨其所屬高雄關職司邊境管制，未能善盡風險管理，積極加強稽核查驗密度及精進查緝走私等相關監管作為，走私案件頻仍，恐形成監管缺口，損及國課，且潛藏毒品私運問題，影響國家安全。

調查委員：仇桂美