

調 查 報 告

壹、案由：據訴，財政部預告修正「免稅商店設置管理辦法」，要求免稅商店開立之售貨單應登錄護照號碼、航班資訊、旅客簽名，並即時連線交易明細逐筆上傳海關，引發違反「個人資料保護法」之疑慮等情乙案。

貳、調查意見：

有關「據訴，財政部預告修正『免稅商店設置管理辦法』，要求免稅商店開立之售貨單應登錄護照號碼、航班資訊、旅客簽名，並即時連線交易明細逐筆上傳海關，引發違反『個人資料保護法』之疑慮等情」乙案，經向財政部、外交部及法務部調取案卷資料，嗣赴馬來西亞及新加坡訪查相關作業、約詢財政部關務署（下稱關務署）主管人員及現勘免稅商店業者（及保稅倉庫）後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、前財政部關稅總局為修正「免稅商店設置管理辦法」，雖曾於預告前，就修正方向與業者進行研商，惟關務署其後之預告內容，與前研商會議曾作成之結論，確存有大幅差異。

（一）茲為規範免稅商店業者之申請登記、應具備之資格……貨物之管理、通關、銷售等應遵行事項，爰關稅法第 61 條第 4 項規定，授權財政部訂定「免稅商店設置管理辦法」（下稱「管理辦法」）以為遵循，合先敘明。

（二）卷查現行「管理辦法」規定，國際機場管制區內之免稅商店免稅品售貨單之登載資料，係業者銷售免稅商品時，由業者自行開立售貨單銷帳及免填列護照或旅行證件號碼，並免由旅客簽名；進、銷貨有關資料，係逐日逐筆詳細即時建檔登載，並按月印

製代替簿籍之報表，於次月 15 日前報經監管海關核備；該報表得經監管海關核准，以電子媒體儲存等¹。惟原行政院衛生署國民健康局²前於民國（下同）99 年 8 月 20 日以國健教字第 0990700892 號函前財政部關稅總局³（下稱前關稅總局），以媒體報導旅客投訴「機場免稅店鼓吹帶菸，遭扣旅客怒」等情，請該總局對免稅商店及旅客加強宣導及查察，以弭消費者爭議並維護國民健康及防止稅捐之逃漏等。嗣 99 年 12 間立法委員亦提案，要求原行政院衛生署杜絕有心人士以入境之便購買菸品規避菸品健康福利捐等。嗣 100 年 1 月起總統、行政院陳前院長陸續關切免稅商店家數及旅客提貨情形；金門縣政府復建請「免稅商店」及「離島免稅購物商店」採一致性管理方式；原財政部臺北關稅局⁴建請修正「管理辦法」，以控管販售菸品之源頭，並避免實務上查緝之困難等。

(三)爰 100 年 3 月 9 日財政部以臺財關字第 10005007731 號函前關稅總局，核示應儘速採行以自動化控管方式管理免稅商店，藉由制度化管理機制落實源頭管理，以簡化作業及提升行政效率，減少消費者、業者及海關三方相關遵循成本及行政成本。嗣前關稅總局以 100 年 4 月 21 日臺總局保字第 1001005121 號函檢陳「管理辦法」修正草案報財政部，前揭草案建議全面檢討「管理辦法」，採行前端就源控管、自動核課超額稅款之電腦控管作業系統，暨免稅商店貨物銷售及提領時，應「即時」上傳售貨單及

¹ 管理辦法第 24 條第 2 項但書及第 17 條。

² 102 年 7 月 23 日由「行政院衛生署國民健康局」改制為「衛生福利部國民健康署」。

³ 102 年 1 月 1 日與財政部關政司合併改制為財政部關務署。

⁴ 102 年 1 月 1 日改制為財政部關務署臺北關

提貨單資料至海關之電腦系統等改進措施。

(四)次查前關稅總局為修正「管理辦法」作業需要，於100年8月11日及9月27日先行邀集相關機關及免稅商店業者，召開研商會議，以求共識。復於101年6月5日再次召集會議研商結論如下：(一)有關海關認為免稅商店提供銷售資料不足問題，請前關稅總局查明海關尚需業者提供何種資料，並由業者配合以**批次方式**傳送海關。(二)有關免稅商店是否設置專供存儲免稅貨物之自用保稅倉庫、免稅商店與其保稅倉庫貨物之移動，是否以報單替代「移倉申請書」，以及免稅商店銷售貨物之售貨單是否登錄旅客之護照號碼等問題，請前關稅總局參酌與會代表所提意見，重新檢視修正條文，並徵詢相關業者意見妥處後再報財政部等。再於同年11月9日邀集召開研商「管理辦法」修正草案，關於購物旅客銷售單應登載資料項目及免稅商店業者資料傳輸海關之作業方式雖無共識，惟仍維持「批次方式連線傳輸」及「設在國際機場、港口管制區內之免稅商店……售貨單得免填印購貨人護照或旅行證件號碼，並免經購貨人簽名」等內容。

(五)惟查102年7月31日財政部預告修正「管理辦法」中，第9條第1項第4款規定，業者需具有「將貨物進儲、移倉、銷售、領用及提貨之**逐筆資料即時**傳輸海關電腦系統能力。」、第17條第3項規定，「免稅商店應**即時**將第9條第1項第4款規定之各類**逐筆資料**，連線傳輸至海關電腦系統。」暨第24條第2項、第3項規定，「免稅商店銷貨時，應以電腦列印售貨單，並經**購貨人簽名**。前項售貨單應載明購貨人護照或旅行證件號碼、飛行航次或輪船航次……」等內容，核均與前關稅總局101年6月

5日及11月9日與業者研商會議結論內容明顯不同。

(六)綜上，前關稅總局為修正「管理辦法」，雖曾於預告前，就修正方向與業者進行研商，惟關務署其後之預告內容，與前研商會議曾作成之結論，確存有大幅差異。

二、財政部前於98年7月間修正發布「管理辦法」，業定有免稅商店業者電子作業內容，暨電子資料傳送等規定，海關亦經認可業者作業方式。是倘海關確為配合稽核作業，要求業者更改前經核准作業方式，容可參酌行政院科技會報辦公室研商會議結論，資為修正方向。

(一)依98年7月13日修正發布「管理辦法」第9條規定：「申請核准登記為免稅商店者，應具有下列條件……設置電腦及相關連線設備，以電子資料傳輸方式處理貨物通關、帳務處理及貨物控管等有關業務，並與海關電腦連線。……98年7月13日修正施行前，已核准登記之免稅商店，未符合前項規定者，應於……98年12月31日前改正……」

(二)本案陳訴人陳稱，關務署於102年9月2日舉行記者會稱，目前免稅商店未與海關通關系統連線，機場免稅商店係以人工整理資料，逐月遞送紙本報表和光碟向海關申報，所送資料不符海關稽核要求等，均與實情不符。且業者均已依前揭規定，完成建置與海關電子連線作業，並經海關審核完成等。

(三)經查現行作業方式，除保稅貨物進儲保稅倉庫以報關方式，將資料傳輸至海關建置之進出口通關系統外，免稅商店業者與其保稅倉庫或自有免稅商店間之貨物移倉、銷售、領用及提貨等資料，係傳送至自建系統後，海關再由業者提供帳號及密碼登入系

統進行遠端查核。

- (四)次查前揭作業方式，業經原財政部高雄關稅局⁵99年1月8日高普業一字第0991000555號函及原財政部臺北關稅局98年12月31日北普保字第0981035309號函，分別核復陳訴人，「貴公司免稅商店業已完成以電子資料傳輸方式處理貨物通關、帳務處理及貨櫃控管等有關業務，並與海關電腦連線乙案，本局准予備查」；暨「貴公司免稅商店函請核備與海關電腦連線，以電子資料傳輸方式處理貨物通關、帳務處理及貨物控管等有關業務乙案，本局同意辦理」是關務機關確有核復陳訴人現行電子作業方式情事。
- (五)復經詢據關務署稱，現行作業方式，因時間落差，恐有假造移倉申請書及虛開售貨單核銷保稅貨物帳等疑慮；復以海關登入業者自建系統之權限不足，各業者系統架構、資料呈現方式亦不同，資料分散不易整合，且不易運用統計，造成稽查作業上有窒礙，難以達到即時有效遠端查核，故擬修法以防弊及確保國家稅課等。
- (六)惟以，本案貨物進銷異動資料傳送海關作業方式，於102年9月3日經行政院科技會報辦公室邀集關務署等機關及業者等機構，共同研商免稅商店貨物進銷電腦連線會議中，業作成「請免稅商店業者儘速將移倉作業電腦化，將移倉作業電子資料依關務署規範傳輸至關港貿單一窗口系統，俾利強化出倉作業之管理」，暨「建議在不影響前端POS⁶作業的

⁵ 102年1月1日改制為財政部關務署高雄關。

⁶ POS (point-of-sale)：POS系統是指商店利用掃瞄器、條碼、發票列印機及收銀機等電子數據處理器，執行商品掃瞄、收銀等銷售工作，簡化銷售流程，並取得分析銷售情形之數據，以為銷售管理之用。

原則下，將免稅商店的逐筆銷售資料加以封裝，以 Best effort 的觀念於網路及電腦主機設備能量有餘裕時即分批傳輸海關關港貿單一窗口系統」等結論。爰本案電子作業所涉爭議，已有因應方向。

(七)綜上，財政部前於 98 年 7 月間修正發布「管理辦法」，業定有免稅商店業者電子作業內容，暨電子資料傳送等規定，海關亦經認可業者作業方式。是倘海關確為配合稽核作業，要求業者更改前經核准作業方式，容可參酌行政院科技會報辦公室研商會議結論，資為修正方向。

三、關務署欲藉修正「管理辦法」規定，以防杜旅客超量攜帶免稅菸酒入境，亦應善盡是否有逾越「個人資料保護法」及「營業秘密法」規定之注意責任。

(一)依關稅法第 61 條規定：「經營銷售貨物予入出境旅客之業者，得向海關申請登記為免稅商店。……免稅商店業者應向所在地海關申請登記；其應具備之資格……貨物之管理、通關、銷售及其他應遵行事項之辦法，由財政部定之。」復依前揭條文第 4 項規定，訂定之「管理辦法」第 24 條第 2 項規定：「免稅商店銷貨時，應填具二聯售貨單詳細登記購貨人護照或旅行證件號碼、飛行航次……出售貨物之名稱……數量、單價、所收貨幣種類、金額及銷售日期……並經購貨人簽名。但設在國際機場、港口管制區內之免稅商店，銷貨時，其售貨單得免填列購貨人護照、旅行證件號碼、飛行航次或輪船航次，及免經購貨人簽名。」是現行設於國際機場、港口管制區內之免稅商店銷售貨品時，銷貨單得免填列購貨人護照、旅行證件號碼、飛行航次或輪船航次，並免經購貨人簽名，合先敘明。

(二)查前關稅總局為有效界定免稅商品為出、入境及過

境旅客所購買及防杜免稅商品回流課稅區轉售圖利，並利執行稽徵作業。爰擬刪除前揭現行條文第 24 條第 2 項有關「免填列購貨人護照、旅行證件號碼、飛行航次或輪船航次，並免經購貨人簽名」之但書規定。嗣於 100 年 4 月 21 日函送財政部「管理辦法」修正草案第 28 條⁷中，明定售貨單應載有購貨人護照號碼等資料，並應經購貨人簽名。惟前關稅總局 100 年 9 月 27 日召開之研商會議中，已有業者質疑免稅商店登錄旅客護照號碼，有違反「個人資料保護法」之疑慮。另，本案陳訴人向本院陳稱，本次修法草案要求業者即時連線傳輸進銷貨物相關資料⁸，亦涉有違反「營業秘密法」等情。

(三)經查：

- 1、按「管理辦法」係依據關稅法第 61 條第 4 項之授權而訂定，而關稅法第 61 條第 4 項規定：「免稅商店業者應向所在地海關申請登記；其應具備之資格、條件、最低資本額、申請程序、登記與變更、證照之申請、換發、貨物之管理、通關、銷售及其他應遵行事項之辦法，由財政部定之。」另「管理辦法」草案第 24 條規定：「免稅商店銷貨時，應以電腦列印售貨單，並經購貨人簽名。……售貨單應載明購貨人護照或旅行證件號碼、飛行航次……」本條有關在管制區內對個人資料蒐集、處理、利用之規定，似已超出免稅商店業者管理事項，而有逾越法律授權範圍之虞。從而，在無法律明文依據之情形下，「管理辦法」草案有關在管制區內免稅商店蒐集購貨人個人資料，因已逾越旅客與商家間之買賣契約關係及

⁷ 嗣修訂於 102 年 7 月 31 日財政部預告修正草案條文第 24 條。

⁸ 嗣修訂於 102 年 7 月 31 日財政部預告修正草案條文第 9 條及第 17 條。

買賣契約之特定目的「必要範圍」，與個人資料保護法第 5 條、第 19 條規定有違，自不得要求商家予以蒐集、處理管制區內購貨旅客之個人資料，遑論再依同法第 20 條規定傳送此類個人資料予他機關。又縱使海關為查緝、防堵免稅商店或可能有人逃漏關稅而須蒐集相關銷售資料，然而「管理辦法」草案第 24 條規定卻要求所有在管制區內免稅商店購貨之旅客留下個人資料，似已逾越執行法定職務之「必要範圍」，有違個人資料保護法第 15 條規定⁹。

2、復按營業秘密法第 2 條規定：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊……」，而「管理辦法」草案第 24 條施行結果，免稅商店販售之商品品牌、貨物類型等銷售資訊，自有可能經由銷貨電腦之連結而為各種類別之統計，對於相關商品經營者之營業秘密，似有侵犯之虞¹⁰。

(四)綜上，關務署欲藉修正「管理辦法」規定，以防杜旅客超量攜帶免稅菸酒入境，亦應善盡是否有逾越「個人資料保護法」及「營業秘密法」規定之注意責任。

四、關務單位要求免稅商店業者依關局別，個別設立專用保稅倉庫等情，允宜考量法律授權程度，避免再滋爭議。

(一)依「管理辦法」第 16 條規定：「免稅商店應設置專供存儲其免稅銷售貨物之保稅倉庫……」經核前揭規定，似有要求免稅商店業者應依關局別，個別設

⁹ 法務部 102 年 11 月 7 日法律字第 10203512160 號函參照。

¹⁰ 法務部 102 年 9 月 3 日以法制字第 10202520920 號函參照。

立專用保稅倉庫之文義。

- (二)惟查前開規定，迄今（103年3月）並未落實執行，致目前海關轄管之免稅商店，與供其儲存免稅銷售貨物之保稅倉庫，分屬不同關區管轄之業者，尚有昇恒昌股份有限公司¹¹及臺灣菸酒股份有限公司¹²。
- (三)次查因免稅商店與儲存其免稅銷售貨物之保稅倉庫分屬不同關區管轄，免稅商店進出貨物時，各關區僅能憑書面移倉申請書及銷售單實施監管，無法查詢隸屬不同關區之原保稅倉庫進倉報單資料；且盤存時係由各管轄關區自行擇日辦理，盤存結果並無法整合，致稽核保稅帳務及年度盤點結算存有窒礙。爰「管理辦法」預告修正草案第9條、第10條分別規定「申請核准登記為免稅商店者，應具有下列條件……二、專營銷售旅客商品，並設置專用保稅倉庫。……」、「申請設置免稅商店者，應檢具下列文件，向所在地海關申請核准登記：……免稅商店及其專用保稅倉庫建築物之使用權證明文件及其影本……」等，以明確規定免稅商店與專供儲存其免稅銷售貨物之保稅倉庫，應屬同一關區管轄。
- (四)惟依關稅法第61條第3項：「免稅商店之保稅貨物，應存儲於專供存儲免稅商店銷售貨物之保稅倉庫。」並未明確規範免稅商店與供儲存其免稅銷售貨物之保稅倉庫，需屬同一關區管轄，是前揭修正草案有關免稅商店與保稅倉庫應設於同一關區之規定乙節，是否有逾越法律規範，不無再酌空間。
- (五)末查，倘依前揭修正草案規定辦理，免稅商店業者可能需另承租其他保稅倉庫、增設電腦及相關連線

¹¹ 免稅商店屬基隆關、臺中關及高雄關轄管，惟保稅倉庫屬臺北關轄管。

¹² 免稅商店屬高雄關轄管，惟保稅倉庫屬臺北關轄管。

設備，暨增加人事支出等；另跨關區運送貨物尚應先繕具報單放行後，進儲其專用保稅倉庫，始得再轉送其他免稅商店，亦增加其營運及作業成本。是關務機關容應併予考量前揭業者可能增耗之成本，與欲達成行政目標間之衡平問題。

(六)綜上，關務單位要求免稅商店業者依關局別，個別設立專用保稅倉庫等情，允宜考量法律授權程度，避免再滋爭議。

調查委員：劉玉山