

調 查 報 告

壹、案由：從財政部臺北關稅局關員李彥川系列案件，至近期爆發該部基隆關稅局集體貪瀆案，均顯示關務改革之必要性與迫切性，包括對自主管理貨棧之監督情形及該部十大關務革新之作為及成效等，均有進一步瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院自民國（下同）98年起調查財政部臺北關稅局多起違失案件，以及100年7月爆發之財政部關稅總局暨基隆關稅局高層及查緝人員接受招待、贈禮，集體收賄包庇報關業者走私進口，業者關說海關人事遷調案，除彈劾8名違失人員外，就違失事項提出5次糾正，議處失職人員，涉嫌刑責部分移送司法機關偵辦，顯示海關之管理、運作存在嚴重問題。爰財政部及關稅總局（102年1月1日與財政部關政司合併改制為關務署，下同）自100年7月20日成立關務革新專案小組，陸續推動10大革新方案。本案係為查察關務革新之作為及成效，經函請財政部說明，於101年11月5日、6日、9日、12日、16日、19~22日，實地履勘其所屬基隆、臺北、臺中、高雄關稅局（102年1月1日改制為關務署基隆關，餘同）及其所屬分、支局。101年11月16日並至榮儲、華儲、遠雄自由貿易港（以上3者位於機坪管制區內）、永儲（管制區外）等4倉儲（貨棧）現場履勘，於當日夜間至次（17）日凌晨2時許履勘桃園機場各倉儲均使用深夜至凌晨進口快遞貨之有關情形；另訪視京揚國際物流、台塑六輕、華航及長榮航空等公司、科學園區業者等之貨櫃、通關及航運業務，瞭解海運及空運貨物通關問題，海關與業者對於通關業務之文件流、貨

物流及資訊流間之掌握、整合情形及建言。

本院 101 年 12 月 18 日前往建置海關通關自動化網路報關服務、位居業者與海關中間平台之關貿網路股份有限公司聽取業務說明及意見交流後，於同日赴關稅總局聽取關務十大革新方案之推動成效，並就履勘及參訪所獲問題，進行座談，參訪海關博物館，瞭解海關文物保存及發展進程。其後再度於同年 12 月 28 日晚間至翌日凌晨 2 時 30 分，會同財政部次長兼代理關稅總局總局長黃定方等人員實地訪查桃園機場快遞貨物之通關情形。嗣於 102 年 1 月 10 日約詢財政部部長張盛和、關務署署長王亮、經濟部常務次長卓士昭、行政院農業委員會副主任委員陳文德、衛生署副署長賴進祥、內政部警政署航空警察局（下稱航警局）局長黃富生等機關主管人員。茲就調查意見臚列如下：

- 一、本院調查訪視財政部關稅總局、四大關區及所屬單位，關務革新雖尚有改善之處，惟對關員之廉能與安全、業務之效能與效率、與業者之互動與服務機制，已初具成效，提升關務績效，兼顧簡政便民，應予肯定。
 - (一)原財政部關稅總局暨基隆關稅局於 100 年 7 月，爆發包括副總局長、局長等高層在內之貪瀆等違失弊案，財政部黃定方次長代理總局長，並即成立海關關務革新專案小組，從內、外 2 個面向，針對關員廉能安全、業務精進改革及建立互動機制等 3 大革新策略，實施 10 大革新方案、34 項策進作為，訂定 145 項具體措施，並就各項具體措施研定 1 至數項之執行細項，各執行單位必須按月就各執行細項填報執行情形送企考單位追蹤管控，於關稅總局業務檢討會提出報告，期能精進革新、打造專業廉能新海關。該項方案分成短(6 個月)、中(6 個月至 1

年)、長(1年以上)期之期程，迄101年12月止，已完成其中133項，12項繼續辦理中。

(二)茲以關稅總局所提供實施前(99年2月至100年6月)、後(100年7月至101年11月)之相同期間(17個月)比較，整體海關單位之具體成效包括：

- 1、新建置「異常貨櫃移動監控機制」及「貨物風控系統」，人工查驗比率由9.83%降為5.44%，查驗比率降低44.66%，通關時間節省21.87%，惟緝獲重大不法夾藏案件數增加40件、23.39%，查獲毒品數量提高45.75%；事後稽核案件預估補稅金額，實施後達481,130,981元，較實施前增加329,909,912元、218.16%；擴大使用對貨櫃X光儀檢，實施後增加3.8萬餘只、26.31%，節省業者拆搬及包裝費用3.11億元，縮短23.2萬小時；使用電子封條方面，增加3萬餘只、53.71%，節省業者拆搬等費用1,849萬元，縮短通關時間5.3萬小時，節省海關押運人力1.5萬人、押運成本1,000萬元、作業時間3.3萬小時。就100年7月爆發重大集體貪瀆弊案之基隆關稅局觀察，事後稽核案件補稅金額，增加3,559萬餘元、43.78%。
- 2、擴大事後查核範圍，分析可疑案件通報各關，實施後案件增加28件、補稅及罰鍰約140萬元，實施前為1件及0元；落實私貨倉庫管控電腦化作業，精進管理效能，每案執行出倉時間約可減少80%，每年節省倉租公帑約1,290萬餘元；充實進口貨物價格資料，增加86%，通報次數及補稅金額，增加10次、371%；強化貨棧抽核，遏阻虛報調包，訂定港區貨棧抽核作業程序，查獲違規計7件；每月複驗件數增加69.82件、1,059%，

而查驗正確度上升 2.69%，驗貨員查驗品質提升；建立高風險報關業者名單，實施後緝獲重大走私案件數增加 15 件、78.95%。

3、實施後，請託關說登錄案件增加 464 件、81%，受贈財物登錄增加 23 件、767%，飲宴應酬登錄增加 58 件、84%，15 人因違反倫理規定受罰；新頒「財政部海關人員遭受暴力脅迫標準作業處理程序」，關員遭受暴力脅迫通報 6 案（實施前無通報案例），涉嫌者移送偵辦。

（三）以整體海關單位 100 年 1 至 11 月及 101 年同期之緝私案件成效比較，毒品由 114 件、1333.83 公斤，增加為 143 件、1565.5 公斤；槍械由 0 件，增加為 6 件、40 支槍；香菸由 283 萬餘包增加為 337 萬餘包（惟件數由 1,939 件降低為 1,496 件）；查緝侵害智慧財產權案件更由 4.79 萬個，增加至 58.05 萬個，績效顯著成長。貨物通關方式方面，海運、空運 C3 應審應驗比例分別由 9.85%、6.78%，降低為 5.71%、5.27%，但同期緝私案件數卻增加 0.52%，沒入及罰鍰金額增加 54.14%。顯示查驗比率減少，查獲成效提升，查驗工作顯較以往落實。

（四）綜上，財政部及所屬海關單位自 100 年 7 月大力推動之十大關務革新方案，迄 101 年 12 月底止，共召開 23 次會議，均由財政部常務次長兼關稅總局代總局長黃定方親自主持，排除困難與阻力，劍及履及，針對既存問題，提出 145 項具體改善措施，迄已完成 133 項，雖於快遞進口貨物通關環境及大陸物品認定困難之問題，尚未有效改善（詳述於後），惟對關員之廉能與安全、業務之效能與效率、與業者之互動與服務機制，均有助益，已提升關務運作績效，並輔以新購科技設備，簡政便民；本院前往四

大關區各單位履勘及查詢關員，感受革新措施落實基層，帶動士氣與活力。黃次長兼代總局長於 102 年 1 月起卸任公職，對渠本人及海關團隊之努力及現階段績效，應予肯定，並期勉財政部及該部關務署督飭所屬賡續檢討落實革新方案，以求貫徹，提升績效與形象。

二、財政部及所屬關務署允應將快遞進口貨物通關作業，作為今後關務革新的核心問題，落實執行，定期檢討改善。

(一)財政部關務署向本院表示，快遞進口貨物通關環境為關務革新迄今，尚無法有效改善的兩大問題之一。

。經查空運快遞進口貨物通關常見之問題包括：

1、快遞業者藉理貨機會，偷換條碼、走私調包：

快遞理貨人員於快遞貨物刷碼進倉前，常進入理貨區逕自拆袋、整袋，或未經申請擅自重貼袋號條碼，衍生貨物掉包走私或矇混通關等情事。

2、快遞貨物併袋內易夾藏未申報貨物、矇混走私：

快遞業者因貨物運輸成本考量，或因不同 X 類貨物不可併袋通關等原因，常將數件小體積貨物集中，以併袋方式申報通關，惟併袋中是否夾藏有未申報貨物，海關難以察覺，導致違規物品矇混走私通關。

3、將同批進口貨物分開申報，化整為零，偷漏關稅：

不肖業者利用 X2 簡易報單可享有低價免稅優惠，將同一批進口貨物，以不同發貨人或不同收貨人名稱分開申報，以化整為零方式，逃漏關稅。

4、利用他人名義、假名、假地址報關走私管制物品：

不肖業者利用人頭名義或偽造身分證件方

式，申報納稅義務人名稱（李先生、張小姐），違規進口仿冒品、管制物品等，逃避管制及偷漏關稅。倘經海關查獲，也無法找到真正當事人，施以有效法律制裁。

5、偽造證件，提供不實證明文件：

按「連線業者辦理連線申報時，應依據原始真實發票、提單或其他有關資料文件，依規定正確申報貨名、稅則號別或其他應行申報事項，製作進出口報單、倉單或其他報關文件，利用通關網路或海關提供之網路系統進行傳送。」「報關業者受委託辦理連線申報時，其『電腦申報資料』與『報關有關文件』之內容必須一致。……」為貨物通關自動化實施辦法第 11 條及第 12 條第 1 項規定。如經海關查核發現有關文件虛偽不實者，涉及逃漏進口稅及營業稅部分，應依海關緝私條例第 37 條及加值型及非加值型營業稅法第 51 條規定論處。所涉刑事案件部分，應一併移請司法機關偵辦，惟此須能查獲真正的當事人。

6、快遞貨物倉單主號袋數與簡易申報單件數無法勾稽，快遞貨物件數難以管控：

空運運輸業者傳輸之快遞貨物倉單主號袋數，與快遞業者傳輸之簡易申報單貨物件數，因計算基準不同，電腦無法勾稽比對，造成倉單貨物與報單貨物件數控管困難，海關難以查核，產生漏洞。

7、利用少量符合免證貨品、分散申報進口，逃避管制貨品應經簽審規定：

未公告准許輸入之大陸物品，目前有數量 24 件以下、完稅金額新台幣 32,000 元以下，准許進口時免附輸入許可證之規定。業者利用此一少

量物品免證規定，化整為零、分散申報或虛報方式，違規進口，逃避管制規定。

8、未依規定於貨上粘貼發票，提供查核：

部分快遞業者未依規定於快遞貨物之貨袋上，黏貼交易發票文件供海關查核，而以低報價方式，逃漏關稅或逃避管制。

(二)綜上，本院調查海關自 93 年以來案件，一再發現航空貨運，尤其快遞進口貨物通關作業，係海關之重大漏洞，上開問題存在已久。本院於 101 年 11 月 16 日及 12 月 28 日兩度於深夜至凌晨前往桃園機場 4 大倉儲履勘，現場許多業者及貨物竟即停頓作業，顯然有異，海關亦不諱言。財政部及所屬關務署允應將改善快遞進口貨物通關作業，作為今後關務革新之核心問題，切實落實執行，並定期檢討改善。

三、海關進口貨物通關作業之所以存在前述問題，主要係因機制面迄未健全，不肖業者遂得藉以利用及從事不法，造成對合法業者的不公平競爭，財政部允應責成關務署儘速檢討改善。

(一)按海關 100 年徵收關稅 963 億餘元，代徵貨物稅、營業稅等各種稅款 4,160 億餘元，並擔負管制進口之邊境安全等任務，對國家財政、工商業經營及經濟、社會安全之貢獻甚大。本院調查發現，虛報來源地、以多報少（數量）、高價低報（單價）、化整為零、掉（調）包私、未申報（闖關），不僅是逃避管制，也是逃漏稅及避稅的常見方式，而藉 X 光儀器檢查及緝毒犬查緝危安物品有其極限。再就「進口快遞貨物簡易報單」為例，其係以籠統、簡略的貨名、規格、收貨人的簡式報單，甚至使用假資料、假名、假地址，部分業者藉此矇混高價低報

、化整為零，以逃稅、漏稅、避稅，不法之徒更藉此走私毒品、槍械等違禁物品，因其數量多、種類多、資料欠詳、集中深夜凌晨作業、倉儲由業者自主管理、海關人力有限致監視、查驗之密度不足等因素，難以發覺及追查，迄今亦無後端查緝機制。

(二)查現行「進口快遞貨物簡易報單」、「艙報合一」、「主號進倉」、「報關行自主選擇報關倉(貨)棧」、「進口C3查驗事先告知」、「業者未依限提出進口艙單、報單」等作法，機制面存在問題包括：

1、免稅、免罰作法，為逃(避)稅提供條件，影響稅收，增加關員工作量及查緝難度：

按海關緝私條例第36條及第37條第1項規定，私運貨物進口、出口或經營私運貨物者，處貨價1倍至3倍之罰鍰，私運貨物沒入之，起卸、裝運等貨物者，處3萬元以下罰鍰；報運貨物進口而有虛報所運貨物之名稱、數量、重量、品質、價值、規格，繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證等情形者，處以所漏進口稅額2倍至5倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物。惟依快遞貨物通關辦法第11條所定，進口快遞貨物完稅價格3千元以下免稅；又財政部100年2月24日台財關字第10005901130號令修正發布「海關緝私條例第45條之1情節輕微認定標準」所定，同一報單內貨物，部分違反本條例第37條第1項等規定(報運貨物進口不實、逃避管制等)，其所漏進口稅額或溢額沖退稅額未逾5千元者，免予處罰。如以電子零件稅率1%，計算其漏稅額不高於5千元，短報貨價未達50萬元，海關不予處罰。是以，上開免稅及免罰之規定，為藉快遞貨

物逃（避）及漏稅提供條件，不利於推動進誠實申報及鼓勵正當經營。查進口快遞貨物報單數量，100 年度之簡易報單及一般報單分別為：10,465,378、1,294,518 份，101 年度分別為：11,916,785、1,370,715 份，快遞進口貨物數量龐大，且成長迅速，對稅收之影響非常可觀。

2、容許業者籠統申報，形成查驗困難：

針對虛報來源地、短報漏報、化整為零、虛報貨名，伺機遂行掉（調）包私運及規避稅則簽審方式矇混進口乙節，臺北關於 92 年 9 月 24 日在空運進口快遞簡易申報系統設計之「疑似化整為零案件清表」程式（IXE5），列印該清表供事後查核，雖有查獲績效，但效果僅及於化整為零等局部案件。按一般貨物或機放貨物之進口報單必須詳細申報 39 項有關資料，關員可透過海關貨品稅則分類號（CCC Code）相互勾稽貨物品名等內容，嚴予審核；而艙報合一之報單及簡易報單僅有十餘項籠統資料，報關業者不乏未按實申報貨名、以多報少、高價低報，關員如發現申報不實，尚須與業者「討價還價」調高稅率，時而忽略確實檢查有無夾藏槍、毒、掉包等圖謀，成為鑽營漏洞之機。海關實施「簡易申報單」，因機制不健全，形成自身管制、分析、查緝、處罰之困難。

3、傳輸規定有欠嚴謹，海關陷於被動不利處境：

快遞貨物「艙報合一」通關，係以報單代替艙單之簡化作法。依「運輸工具進出口通關管理辦法」第 71 條第 3 項規定，運輸業者向海關申報艙單，應於飛機自國外最後裝卸貨機場起飛後，至抵達本國機場後 2 小時內傳輸海關，惟運

輸業者僅能傳輸主號、重量及貨物袋數，並無貨物內容及詳細件數。除 DHL、Fedex、UPS 等快遞業者因兼具「報關人兼具運輸業身分」，能於規定時間內傳輸分艙單(即簡易報單)資料外，一般本國快遞業多未具運輸業身分，不得傳輸艙單，且「快遞貨物簡易申報通關作業規定」亦未明定快遞業者傳輸簡易報單時限，造成海關查緝盲點。本院訪查時，海關等相關人員指出，報單係由承攬業者提出，卻未規範傳輸報單之時限及違規罰責，許多承攬業者刻意將報單延遲至貨物進行通關時，密集、大量傳輸海關系統，造成海關措手不及，無暇過濾及攔查；另亦有貨物白天雖已運抵，業者仍延至午夜、凌晨，關員人力薄弱、精神不濟，進行「集中」報關，故現行法令與艙報合一未能密切配合，成為有心者可趁之機。

4、未嚴格管控移倉，難以有效解決貨物流竄：

臺北關為「有效管控快遞貨物於各倉棧流竄亂象，避免任意移倉，提升進儲秩序，消弭查緝漏洞」，自 99 年 12 月 1 日實施「進口快遞貨物依主號進倉作業」規定，利用電腦邏輯篩檢功能，強制快遞貨物依提單主號所列卸存地點貨棧進儲。惟該「主號進倉」作法，若無落實機坪查核、進倉及移倉管制之配套，並無法有效管控貨物於各倉棧間流竄之亂象，徒增人力負擔。依「海關管理進出口貨棧辦法」第 20 條：「存棧之進口貨物如須移存另一貨棧者，應由貨主、運輸業申請並檢附貨棧業者繕具之轉棧理由書及移存貨物清單連同移入貨棧業者簽具之進棧同意書及聯保單，經海關核准後，始得憑以移運。」規定嚴謹，移倉理應僅屬極少數之例外情形。惟據

本院調查取得 102 年 1 月間台北關「進口貨物移倉轉儲申請書兼進站同意聯保單」即一般簡稱之「移倉申請書」，其上申請移倉原因包括：來貨應貨主要求移棧轉儲、來貨已於（申請移入）倉棧投單報關移棧通關、來貨為自由貿易港區事業貨物、其他，顯未嚴格限制移倉，難認已有效解決貨物流竄亂象；另空運貨物可於抵達我國機場之 2 小時前申請改變進儲貨棧，業者事先獲悉特定貨物被列為 C3（審驗文件及貨物）查驗之後，即可藉換機、換貨、移倉規避，使查緝更形困難。

5、通關過程人、貨管制不足，難以防止掉包、私運：

本院調查發現，快遞理貨人員於快遞貨物刷碼進倉前，常進入理貨區逕自拆袋、整袋，甚至未經申請擅自重貼袋號條碼，衍生貨物掉包走私或矇混通關等情事。再者，以台北關稅局 100 年進口貨物報單為例，C1（免審免驗）者占 95.85%，C2（應審文件、免驗貨物）者占 0.82%，C3（應審應驗）者僅占 3.33%，進口報單貨物未受檢率逾 96%；且進口貨物均在業者自主管理倉儲進行通關程序，業者某問題貨物（如毒品）被列為 C3，可於關員檢查之前，通知其通關現場職員，與 C1 貨物掉換貨上條碼、標籤，掉包之後，問題貨物以 C1（免檢免驗）通關，或撕去條碼、標籤運出，故海關雖可發現無主貨、無標籤貨物、菜底貨及未列艙單貨物，已難追查早已載運出關的問題貨物。

（三）綜上，「便捷、服務、廉能、安全」為海關四大施政主軸（願景），有賴建立公平、合理、有效之海關管理機制，落實執法，有效取締非法，方能維護合法業者，營造良善的經營環境。而進口貨物通關

作業之所以存在前述問題，主要係因機制面迄未健全，不肖業者遂得藉以利用及從事不法，造成對守法業者之不公平競爭，允應儘速檢討改善。

四、財政部關務署對倉儲業者實施自主管理，既符合世界潮流，亦屬業者的榮譽，業者允應善加珍惜，不容淪為不法之徒從事違法亂紀、破壞社會安全及經濟秩序之藉口或管道，財政部允應落實稽核，有效管理。

(一)按海關管理進出口貨棧辦法第3條：「已實施自主管理之貨棧，海關不派員常駐。進出口貨棧經海關核准實施自主管理者，得經海關核准使用自備封條，自行加封依海關管理保稅運貨工具辦法登記之自有保稅貨箱，以運送進出同關稅局機場管制區之空運貨物。」同辦法第35條：「經海關核准實施自主管理之貨棧，免辦理貨棧業者與海關共同聯鎖。」；「海關與進出口貨棧業者簽訂策略聯盟之基本條件與優惠措施」規定，對業經海關核准自主管理，且對已核准自主管理項目能確實按規定執行之貨棧業者，給予優惠措施，例如在海關核准之自主管理項目內，准許業者自行處理有關海關業務並記錄存檔。故海關實施自主管理係信任業者之自管、自律，減少海關之監管查緝密度，甚有利業者之營運效率及聲譽。海關稽核自主管理業者，如發現自主管理之專責人員未依相關規定辦理者，依「海關審查貨棧及貨櫃集散站業者實施自主管理作業規定」第10點規定，得限期改正，並通知業者立即改善，若未於期限內改正者，海關得派員監管或依「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12點規定，廢止其自主管理；另自主管理業者如有違反其他關務法規情事，海關另依相關規定予以議處。

- (二)依據關務署近5年(96-101年)自主管理貨棧、貨櫃集散站業者重大違章案件，海關發現自主管理貨棧、貨櫃集散站、保稅倉庫及物流中心業者重大違章案件共160案，其中基隆關計104件、台北關計19件、台中關計16件、高雄關計21件，已依相關規定予以處罰，其中處分業者35家，罰鍰約90萬，警告24次。惟部分不肖投機業者仍利用自主管理作業，從事逃漏稅及逃避管制行為。為此，關務署研提「落實自主管理業者執行策進作為」及「防杜業者不肖員工走私精進措施」，主動檢討及修正不合時宜之法規及作業程序，加強專責人員訓練以提升業者及海關雙方執行能力，期達雙贏局面，並落實「安全」、「便捷」通關環境之目標。
- (三)近期查獲重大案件，包括調查局101年2月4日於桃園機場某大倉儲查獲蔣○里為首的販毒走私集團，蔣嫌藏身大陸，跨海勾結報關業者，以進口「香菇」名義，夾藏安非他命57公斤、K他命384公斤，黑市價格超過5億元。海巡署101年9月20日於桃園機場某大倉儲機放倉查獲貨物夾藏約600公斤大閘蟹走私案，同年9月20日於新北市續查獲2名嫌犯，於貨櫃車上查獲走私大閘蟹總重約1,880公斤，該批貨物以7大木箱、96個保麗龍裝載，外箱還貼有「○航」標籤字樣，顯示是空運來。大閘蟹來自大陸，係走私集團收買桃園機場某大倉儲員工私運進口。刑事警察局101年11月29日於桃園機場某外商快遞公司破獲11公斤海洛因毒品走私案，4名嫌犯中有1名該公司員工，接受販毒集團性招待和國外旅遊，以專業知識協助掌控運毒進度、快遞到達時間、躲避X光檢查及相關的報關程序等資訊，嫌犯稱之前已3次走私毒品成功。該等龐大數量

、體積之毒品、活體動物，竟能通過機場通關、查驗，載運出管制區。102年1月17日檢調破獲竹聯幫成員勾結桃園機場某大倉儲主管，利用倉儲員可自由進出停機坪至貨物待驗倉庫之間的空檔走私毒品，檢調從空運貨櫃查扣安非他命、K他命共220公斤，該涉案倉儲主管坦認，是在拖車到待驗倉庫之間找機會帶走毒品，由機場其他「狗洞」（管道）出去。101年蔣○里案即傳類似走私手法。

- (四)進口貨物由運輸業者（如航空公司）載運進入國境，卸貨後依艙單所列分別進儲貨棧（倉儲）及理貨，開始通關程序，經X光儀檢、緝毒犬或人工檢查，除C1報單免驗之外，由海關查核（含單位、數量、重量、貨價，即經過磅）、驗估、課稅後，交由報關及承攬業者提領及配送至收貨人，倉儲（貨棧）業者居間收轉，以貨物重量及材（體）積大小計算收費（倉租），搬載及管理貨物位置，若有短報漏報、化整為零、掉（調）包私運等違法違規情事，通常需有倉儲（貨棧）員工之配合，該等業者甚至對報關及承攬業者之背景知之甚詳，海關核准倉儲（貨棧）業者實施自主管理，給予優惠措施，並以抽查方式稽核，發現違規則予議處。台北關稅局對轄內桃園機場四大倉儲業者，均已核准實施自主管理多年，然除上開重大違法案件之外，依桃園機場101年11月份倉棧業務座談會會議紀錄提案二：臺北市報關商業同業公會表示：「據悉四倉棧快遞業虛報重量情形嚴重，造成市場不公平競爭，尤其○儲出口及○○進口過磅有誤差現象。」又自關務革新實施後，補稅及罰鍰金額較實施前成長2、3倍，可知承攬業者及獲准自主管理倉儲業者違規情事之普遍程度，惟海關近5年對自主管理倉儲業者

重大違章案 160 案，處分 35 家業者，罰鍰約 90 萬，警告 24 次，稽核及處罰之力度，能否使業者能知所警惕，已明。

(五)上開通關程序，均只針對報單所列貨物。如係未載於報單之未申報貨物，海關根本不知，無從選列為 C1、C2、C3，前揭 101 年 9 月於某倉儲機放倉查獲之 600 公斤及新北市貨櫃車上查獲之 1,880 公斤大閘蟹，101 年 11 月於桃園機場某快遞公司查獲 11 公斤海洛因毒品走私案，均屬未申報貨物。以該等活體、大體積、高重量之物品，竟能規避檢查管制、運出機場及配送新北市，暴露海關對於自主管理倉儲之管理，出現力有未迨，甚至受制於人之困境。再者，貨物進口以後，對下游之報關及承攬業者提領及配送貨物時，有販毒集團勾結報關行，以不實姓名，或收貨人以飯店、學校、電影院、社區大廈管理委員會、空屋、法拍屋、超商為收件住址，或地址僅有路名、故意誤寫、漏寫段、巷或樓、號，致查無此人、該址，甚至所留電話均無法連絡貨主之情形，亦未委以回報責任，此遭不法之徒利用，從事走私或運送槍、毒、仿冒品，破壞社會安全及經濟秩序。

(六)綜上，財政部關務署對倉儲業者實施自主管理，既符合世界潮流，亦屬業者的榮譽，有利業者之營運效率及聲譽，允應善加珍惜，不容淪為不法之徒從事違法亂紀、破壞社會安全及經濟秩序之藉口或管道，財政部允應落實稽核，有效管理。

五、財政部所屬各海關為 18 個機關執行 34 項委辦事項，所負管制物品及查驗任務繁重，加上部分大陸管制進口物品之辨識極為困難，包括經濟部、農委會、衛生署等簽審機關允應充分溝通聯繫，密切支援配合。

- (一)按「貿易法」第 11 條規定：「貨品應准許自由輸出入。但因國際條約、貿易協定或基於國防、治安、文化、衛生、環境與生態保護或政策需要，得予限制。」我國自一般國家或地區（大陸除外）進口物品，基於管制目的，限制輸入貨品計 101 項，包括有條件准許輸入貨品及管制輸入貨品（含有毒品成分之菇類產品、美國牛雜碎、鯨鯊等 86 項）。另由於兩岸特殊情況，大陸物品因地緣、經濟及文化背景等因素有大量輸入台灣的可能性，故為避免全面開放大陸物品進口對國內產業產生重大衝擊，我現階段係採行過渡性措施，以漸進方式逐步開放大陸物品進口，並以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 35 條第 3 項、「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」為法令依據。而截至 102 年 1 月 7 日止，已逐步開放准許進口之大陸物品總計 8,899 項，未開放進口之大陸物品總計 2,122 項，占全部貨品 11,021 項之 19.25%，其中工業產品 1,230 項占 11.16%，農產品 892 項占 8.09%。大陸物品有 2,126 項屬管制進口物品項目，有條件准許輸入貨品，須取得主管機關簽發輸入許可證，始得輸入。
- (二)目前 2,122 項大陸物品未公告准許輸入項目，主要為農漁產品、成衣、磁磚、石材、電子產品等。由於其以用途或加工程度等作為准許輸入與否之認定依據，致海關執行極為困難，例如調製金棗與金桔之區分；油炸芋頭（蓮藕）與生鮮芋頭（蓮藕）之區分等；此類即令專業權威機構都難以辨識鑑定之貨品，由海關執行邊境管制，關員面臨沉重壓力，包括：對於貨名、用途、機器專用零附件、產地等之認定困難，造成通關障礙，而准許少量免證輸入之作法，破壞管制政策，衍生許多爭議。

(三)對於前述困難，關務革新配合改進措施有：請經濟部國際貿易局配合，已修正免證規定，杜絕化整為零；由關稅總局邀集各主管機關（貿易局、農委會等）開會研商，訂定辨識標準，以利邊境管理；鬆綁大陸物品管制項目，以及訂定大陸特定貨品辨識標準，迄至101年8月，已訂定金桔與金橘、普洱茶、液晶面板、海鰻與河鰻、電線額定電壓等5項辨識標準；修正管制規定，俾利關員執行；另為加強機關間之聯繫溝通，解決進出口通關相關問題，關稅總局業於100年度關務會報提案，定期召開海關與簽審機關工作聯繫會議；鬆綁押放規定，減輕查證壓力。

(四)綜上，我國海關所負管制及查驗任務，因大陸物品因素，其難度及負擔遠高於他國。目前海關代經濟部國貿局、行政院農委會及衛生署等18個簽審機關執行34項委辦事項，因各項貨品之輸出入規定規範不明確，辨識標準不明確，海關執行上遭遇困難，且滋生弊端。關務革新已協調簽審機關從確立辨識標準、鬆綁管制、修正免證規定、加強聯繫溝通、鬆綁押放規定，有效降低關員查驗之困難及壓力；各簽審機關尤應充分溝通聯繫，密切支援配合。

六、部分海關基層單位人力不足，疲於奔命，關員兼辦全部或多項業務，且多有「私車公用」，自行負擔費用等現象；基層關員勤勉負責之表現，相關主管機關，包括財政部、行政院人事、主計等單位，允宜就人力、工作量、給與等方面，為妥適之考量。

(一)近年來，海關簡化革新並採取便民措施，以利爭取在（來）台投資，例如協助廠商以櫃代倉，對通過認證之優良廠商實施按月彙報作法，24小時通關；透過關貿公司開發倉儲、運輸及關務管理之資訊平

台，業者若能全部使用條碼及掃描，可大幅提升效率，避免人工錯誤、疏漏；又於六輕工業港、科學園區、工業區、保稅工廠，配置海關單位，配合資訊化，服務廠商，以服務配合稽核措施，新增外籍旅客購物退稅等業務，對改善我國營運、旅遊環境及提升競爭力，均有助益。

(二)本院至海關各單位訪視，發現基層人力不足、升遷緩慢，關員值大夜班勤務尚無相對薪資報酬等問題，有待改善：

- 1、部分單位人力不足，無法換班，需長時間執勤：
臺中關清泉崗機場關員自上午5時30分執勤至23時，無人力可換班；改制前高雄關稅局業務二組第三課（改制後為嘉南分關業務二課，人力未變），下設業務七股及八股，以10人（含課長1人、股長2人、關員7人）之人力，業務七股轄管臺南郵局進出口郵包之查驗、分估、徵稅等通關業務，業務八股轄管臺南安平港、臺南機場、嘉義機場、嘉義布袋港進出口貨物之查驗、分估、徵稅及旅客通關業務，僅就地域而言，已疲於奔命，類似情形，並非一、二。
- 2、關於基層關員升遷緩慢，不乏20年以上年資，僅升任股長乙節，關務署稱係因70及80年代，經濟快速發展，進、出口暢旺，海關人手不足，致每批招考進關人數眾多，造成人事升遷困難。近年來，關員退離眾多，升遷問題將可逐漸改善。
- 3、類似快遞貨物、國際郵包快捷郵件、客運機輪通關查驗等業務，執勤關員值深夜勤大夜班，打亂生理節奏，尤其中高齡者調適較為困難，卻無相對合理性報酬之因應作法乙節，關務署表示，查

100年1月1日實施之「各機關加班費支給要點」第5點明定各機關職員（含約聘僱人員）加班時數管制規定，另第7點規定「加班所需經費在原有預算科目支應，並不得超過各該機關90年度加班費實支數額之8成。」惟行政院考量海關為提供便捷通關環境，採24小時通關，全年無休，爰經人事行政局（現為人事行政總處）同意海關不受前開實支數額限制，自99年度起於1億8,532萬元額度範圍內在原有人事費預算項下支應。基此，行政院已寬列海關加班費，另海關本身亦規定9職等以上人員，如屬督導業務者，均不得申領加班費，同時限縮非輪班單位加班費分配額度，將經費儘量由輪班同仁申領，以維其工作與報酬間之衡平。

（三）綜上，基層關員勤勉負責之表現，相關主管機關，包括財政部、行政院人事及主計等單位，允宜就人力、工作量、給與等方面，為妥適之考量。

七、海關配合業者營運需求，使用10處民營業者提供之辦公場所，辦理攸關業者通關、課稅等重大利益之公務，財政部允宜深入檢討其妥適性。

（一）按海關管理進出口貨棧辦法第36條規定：「貨棧業者提供駐棧或稽核關員必須之辦公室與辦公桌椅、電話、電腦等辦公設備及駐棧關員往返交通工具，並依海關徵收規費規則繳納規費。關員如需常川駐棧，貨棧業者提供其休息處所。」海關掌理國家門戶，肩負關稅稽徵與走私查緝重任，為順利完成任務，進駐各通商口岸執行業務。各通商口岸原為交通部所轄之政府組織與國營企業所經營，海關進駐之通關場所以交通部經營之國有房地為主。惟近年來因應企業型政府之世界潮流，陸續推動國營企業

民營化，以及開放私人經營港埠及貨棧，致形成海關進駐民營業者場地辦理通關服務之現象。

(二)經查目前各海關辦理通關之場所除交通部（航站、港口）、經濟部（加工出口區）、國科院（科學園區）、農委會（生物技術園區）之國有房舍外，民營業者提供之辦公場所約有 10 處，包括基隆關之和平工業區、貿聯、南崁、台北港辦公室；台北關永儲、遠翔、華儲、榮儲辦公室；台中關麥寮辦公室；高雄關第六櫃中心辦公室。茲就其利弊詢據關務署表示，依據海關管理進出口貨棧辦法第 36 條規定，海關進駐各貨棧提供通關服務，提高時效，使商民免於奔波，提高其營運優勢，擴大商民服務效率及促進經濟繁榮，政府及業者互蒙其利。惟通關據點分散，亦造成人力物力之不經濟；各業者提供之通關場所，有無收取租金及租金計收標準不一，易產生公平性質疑；通關據點設置偏向迎合民意需求，無法取決於客觀及專業判斷。

(三)本院之前調查發現執勤關員於執行職務常遭威脅、利誘、施壓，海關於本院糾正後採取措施維護關員執勤安全，關務革新方案又進一步採取改善驗貨分估通關環境，進口貨物以 2 人 1 組執行查驗之原則，訂頒「財政部海關人員遭受暴力脅迫標準作業處理程序」，要求所屬落實辦理，以利關員執勤。

(四)綜上：海關配合業者營運需求，使用 10 處民營業者提供之辦公場所，辦理攸關業者通關、課稅等重大利益之公務，財政部允宜深入檢討其妥適性。

八、財政部針對目前建置中的「關港貿單一平台」，允宜再深入檢討既有漏洞，研採周妥精進措施，俾促成文件流、貨物流、資訊流—「三流」的有效整合，提升國家競爭力。

- (一) 行政院為推動貨物通關全面自動化服務，於 69 年 11 月 9 日核定實施貨物通關自動化方案，成立「財政部貨物通關自動化規劃推行小組」(簡稱通關小組)，發展建置國內第一個國家級電子資料交換(EDI)通關資訊交換網路「關貿網路」，配合關稅總局共同推動貨物通關自動化。該任務編組於 85 年 7 月 1 日起開始民營化，同年 9 月 6 日成立關貿網路股份有限公司。原「財政部貨物通關自動化規劃推行小組」之人員和設備平行移轉，概括承受債權債務，繼續經營發展業務。財政部持股比例 40%，民間公司持股 60%。「關貿網路」係具備多項服務功能之資訊網路，可因應不同業界需求，提供各連線單位或公司各項服務如：EDI 即時電子資料交換案傳輸(File Transfer)、電子郵遞(E-Mail)、資料庫查詢(Database Inquiry)、電子佈告欄(BBS)、存證服務(Archiving)線上轉匯等。
- (二) 我國推動國際物流服務業行動計畫之推動成果逐漸顯現，101 年 5 月世界銀行公布物流績效指標(Logistics Performance Index, LPI)評比中，我國在受評的 155 個國家中，名列全球第 19 名，該項排名係繼 2007 年名列第 21 名、2010 年第 20 名之後，再次在跨國物流調查中名次逐步攀升。依世界銀行該次公布結果，我國 LPI 總排名前進 1 名，各分項之物流表現方面，我國在「通關效率」、「物流服務」及「基礎設施」方面，分別進步 3 名、2 名及 1 名；在物流的「及時性」評比，我國大幅前進 16 名，名列全球第 14，原因是在進出口前置時間與貨櫃費用、通關文件數、清關時間及查驗機率等方面，均有明顯改善，因而帶動行動計畫推動之綜合成效。惟 101 年評比，我國在「國際貨運安排

」及「國際貨運追蹤能力」方面分別下滑 6 名及 9 名，列為全球第 16 及 21 名，此 2 項日本屬我國民間國際貨運業者最能掌握之強項。

(三) 本院訪查物流、運輸、高科技產業及倉儲業等相關業者，許多業者提到海關資訊化、電腦網路、自動化管理系統，將貨物流、文件流及資訊流整合的貢獻，有大型業者具體表示：目前建置中的「關港貿單一平台」，重點在於簽署通關文件流的資訊，如能輔以實際貨物動態流資訊，將進出口貿易的文件流與貨物動態資訊流整合，在不影響貿易自由化的前提下，再加強所有貨物的全面掌控，較之鄰近各國，可大幅提高國際貿易競爭力。

1、具體作法：

(1) 倉儲業者關於倉內所有貨物實際儲存位置（含驗貨區）匯入海關通關系統及關港貿單一窗口中央資料庫。

(2) 運輸業者關於出口貨物動態訊息（倉庫內動態、出口貨物進倉、出口艙單、出口貨物離境）及進口貨物動態訊息（航班抵達、倉儲倉點到貨、倉庫內動態、短溢卸報告、進口貨物提領）匯入海關通關系統及關港貿單一窗口中央資料庫。

出口貨物動態訊息		進口貨物動態訊息	
倉庫內動態	由倉庫提供倉內所有貨物實際儲存位置(含驗貨區)	航班抵達	由航空公司提供
出口貨物進倉	由航空公司或倉庫提供完整訊息	倉儲倉點到貨	由航空公司或倉庫提供完整訊息
出口艙單	由航空公司提供	倉庫內動態	由倉庫提供倉內所有貨物實際儲存位置(含驗貨區)

出口貨物 離境	由航空公司提供	短溢卸報 告	由航空公司或倉庫提 供完整訊息
		進口貨物 提領	由航空公司或倉庫提 供完整訊息

2、預期效益包括：

- (1) 提高國家及產業競爭力。
 - (2) 貨況透明化：進出口貨主皆可透過此平台得知真實貨況，對於貿易便捷化更有加乘的作用，營造良善通關環境。
 - (3) 資源共享：藉由關港貿單一窗口平台或其他平台之建置及資訊的公開，政府及研究單位可將資料分析、研究，同時託運人、收貨人及各相關業者亦藉由此資訊共同分享。
 - (4) 彰顯貿易自由化及便捷化：由政府單位建置，供政府單位及業者無償使用之平台，更彰顯國家對於貿易自由化及便捷化的決心。
- (四) 有關由海關建置資訊平臺，供相關業者分享貨物通關流程之資訊流及貨物流乙節，關稅總局前於 101 年 12 月 21 日召開「研商解決空運快遞貨物艙單申報及相關問題會議」，就本案會議結論，「關港貿單一平台」海關所需之相關資訊均已納入規劃，至建置資訊平臺 B2B 部分，請桃園機場航空公司代表聯席會貨運小組再評估可行性，並提出具體方案，後再由財政部關務署審議。
- (五) 綜上，目前自主管理倉儲及空運進口等疏漏，主要關鍵與海關對貨物動態之資訊流掌握、管理存在盲點有關，故財政部針對目前建置中的「關港貿單一平台」，允宜再深入檢討既有漏洞，研採周妥精進措施，俾促成文件流、貨物流、資訊流—「三流」

的有效整合，提升國家競爭力。

九、為改善桃園機場貨運管理及節約各機關資源，行政院允宜藉建設桃園航空城契機，責成跨部會研商，妥慎考量成立「快遞貨物聯合拆理及通關專區」。

(一)據指出，國際上僅我國允許貨主可自行選擇倉儲報運進口，然倉棧林立，貨物在不同倉儲通關查驗，關員執法尺度差異甚鉅，衍生許多問題。各倉儲業者為拉攏貨主或報關行，惡性削價競爭，造成報關行擁「貨」自重，倉棧業者縱使發覺走私、夾帶違禁品情事，為穩固貨源，大抵默不作聲，甚至相互勾結掩護、協助掉包，此乃機場貨運站產生問題的主要緣由。而航空公司仰賴貨主、報關及倉棧業者，偶遭連累受罰，亦多隱忍。倘能建立「單一通關區」制度，則貨物通關趨於單純、透明、快速，航空公司及倉儲公司責任明確。進口貨物在專區拆理、X光儀檢及查驗後，再由各倉儲拉回各庫區放行，此係革新航空貨運走私惡名，杜絕部分報關行與黑幫勾結走私，淨化貨物通關環境，正本清源之一大步。如能成立該專區，使桃園機場四大倉儲之快遞貨物集中拆理、專人分貨、聯合監督通關，在資訊流充分透明及公開的架構下，集中運用X光機、監視設備、海關及航警人力，各管制簽審機關一起集中查驗，可大量精簡X光機數量及相應人力需求，提高通關速率，又能消弭或減少失序與弊端。

(二)對於本院所詢是否贊同配合桃園航空城建設，規劃成立「快遞貨物聯合拆理及通關專區」乙節，據本院所詢各機關：

- 1、關務署表示：樂觀其成，認為有助快遞貨物通關及監管。
- 2、農委會表示：倘經財政部評估可提高管理及通關

效率、革除航空貨運走私，以及消弭勾結走私等不良情形，該會樂觀其成，建請財政部於規劃時，訂定適宜配套措施，以及邀集相關簽審機關研商，俾使專區運作發揮功效。

3、衛生署表示：該署食品藥物管理局於桃園機場內設置一辦事處(全年無休)，另為配合機場貨棧及貨品通關之實務需要，復於華儲貨棧、榮儲貨棧、遠雄自由貿易港區、中壢地區分別設置查驗窗口，以利進口業者及報關(驗)行就近申請輸入食品查驗事宜，該署對設立「快遞貨物聯合拆理及通關專區」樂觀其成，惟該專區宜就現有貨棧擇一處設置之，以利該署食品藥物管理局得就近調派查驗人員執行查驗工作。

4、航警局表示：

(1)該局職責在於(出口)防杜影響飛航安全之危險物品上機；(進口)查緝及防範槍、毒品走私，影響社會治安。國家安全法第4條第1項第2款僅列「運輸工具」，未明訂「進出口貨物」檢查，關政機關對此提出質疑。該局於進口一般貨物(General Cargo)安檢僅係「協助及被動」，快遞貨物則派員與海關會同逐件以X光儀檢查。

(2)設立該專區，係革除航空貨運走私惡名，杜絕報關行與黑幫勾結行徑，淨化貨物通關環境等，正本清源之一大進展。

5、經濟部表示：該部國際貿易局係將各貨品主管機關之輸出入規定彙整公告以利海關執行，爰是否成立該專區，宜考量各貨品主管機關人力及資源。

(三)綜上：檢討成立桃園機場「快遞貨物聯合拆理及通

關專區」乙節，除經濟部持開放態度及未表示意見，其餘所詢之關務署、農委會、衛生署及航警局等4機關均表示正面支持，認為有利改善貨運管理、革除航空貨運走私惡名、淨化貨物通關環境，行政院允宜加以重視，責成各部會研商，妥慎考量。

十、關稅總局自102年改制為關務署，海關再度出發之際，財政部允宜精進海關博物館之整體規劃，注入歷史連結與人文關懷，使其成為海關人共同記憶。

按博物館乃文化表徵，具有凝聚及認同之作用。本院於101年12月18日赴關務署（當時仍為關稅總局，102年元旦起改制）聽取業務簡報及座談之後，參觀海關博物館。該館位於關務署辦公大樓一樓，陳列象牙、犀牛角、工藝品、槍枝、毒品等緝私成果及燈塔建築模型等展品，惟陳設不免有刻板、粗糙之感，實不足以體現海關人之精神。茲值關稅總局改制關務署，積極推動關務革新，再度出發之際，財政部允宜施以整體規劃，注入歷史連結與人文關懷，使其成為海關人共同記憶，提升海關形象。

調查委員：黃煌雄

中 華 民 國 102 年 3 月 6 日