

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

環境變遷對我國關務體系之衝擊

The Impacts of the Changing Environment on  
Taiwan Customs Administration



王瑞鈞

Jui-Chien WANG

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor: Tsai-Tsu SU, Ph.D.

中華民國 99 年 7 月

July, 2010



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

環境變遷對我國關務體系之衝擊

The Impacts of the Changing Environment on  
Taiwan Customs Administration

本論文係王瑞鈞君 ( P96322027 ) 在國立臺灣大學政治  
學系完成之碩士學位論文，於民國 99 年 08 月 02 日承下列考  
試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇 彩 足

(簽名)

(指導教授)

張 伏 亨

林子瑋



## 謝 辭

當學生很幸福，當臺大政治系「政府與公共事務在職碩士在職專班」的學生更幸福。從新生報到座談會上，教授幾乎全員到齊的陣仗，讓我深切感受師長們對於教學所秉持的認真態度。

專班師長豐厚的學術底蘊，轉化為課堂上深入淺出的優質教學，所有教授莫不傾囊相授，希望我們這一群中年學生能夠“broaden our horizons”。明居正老師傳授政治的多面向思考，黃錦堂老師與陳淳文老師闡釋法律與基本人權的緊密關聯，蕭全政老師的 Bias 廓清公平的迷思。曹俊漢老師的全球關照，蘇彩足老師的新公共管理，彭錦鵬老師的國內外人事制度，林萬億老師對臺灣社會的深切關懷，薛琦老師對我國經濟實力的精準掌握，徐斯勤老師與陶儀芬老師對大陸政經的解析，每一堂課都讓睽違校園已久的我茅塞頓開、如獲至寶。黃長玲老師、洪永泰老師與王業立老師的專題更讓身為民主國家資深選民的我，重新理解政治發展、民意調查與民主選舉。上了專班紮實的二年課程，感覺彷彿領到學習的萬能鑰匙，心胸更開闊、想法也更自由，即使 30 年前修習國際貿易的我，如今都可以跨出既有框架、更有信心接軌其他領域、學習新的事務。

這篇論文能夠順利完成，特別要感謝蘇彩足教授的悉心指導，從釐清思緒、引用理論到撰寫過程，每個關鍵時刻，蘇教授清晰地指點與適時地鼓勵，讓我不僅獲益良多，也是支撐我繼續撰寫的力量。另外感謝蔡俊彥教授、林子倫教授二位口試委員在大綱及論文審查時所提供的修正意見，讓整篇論文的內容能夠更周延。在撰寫論文困頓時，林岩、盟顯、瑞泰同學的鼓勵與督促讓我不敢懈怠，尤其感謝盟顯同學在完稿前於整編上所給予之大力協助。

外子政德是促成我重返校園的原動力，是他拿著剪報鼓勵我報名應考，持續兩年接送上學；再加上女兒資茶、兒子資博的包容與體諒，才讓為人妻為人母的我能夠安心重拾學習的樂趣。撰寫論文這一年裡，更要感謝他們默默忍受我作息不定所帶來的干擾，謹將此論文獻給我摯愛的家人！

環境變遷對我國關務體系之衝擊



## 國立臺灣大學 98 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：環境變遷對我國關務體系之衝擊 論文頁數：174

所 組 別：政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班(學號：p96322027)

研 究 生：王 瑞 鈐 指導教授：蘇 彩 足 博 士

關 鍵 字：海關、系統理論、環境變遷、反饋、貨品通關、邊境查緝

### 論文提要內容：

海關是主權國家重要政府機關之一，其管轄範圍包括陸、海、空運所有通商口岸。海關的傳統功能為：徵稅、通關、查緝、貿易統計、助航設備等；21 世紀的海關受到全球化、便捷貿易倡議、安全顧慮等挑戰，業務範疇較之傳統更大，內容複雜程度也更高。現代海關在管控貿易時必須兼顧本國政經目標、國際規範與責任，舉凡世界貿易組織之便捷貿易計畫、國際供應鏈安全、智慧財產權、逃漏稅管理稽查等議題，都已經成為海關例行工作的範疇，因此需要嶄新的專業作為。

本論文依循系統理論，將構成我國關務體系之各項要素歸納整理，並繪製我國關務體系動態模型，作為本研究之藍圖。

首先分析我國關務體系內部組織架構、業務職掌。包括關政司與關稅總局兩單位職掌之疊床架屋，基隆、臺北、臺中、高雄四個地區關稅局之簡介，關務核心業務變遷、人力資源以及機關文化等。

其次將影響我國關務體系之投入區分為國、內外因素加以探討。國內因素包括：我國近 30 年經貿發展、國內貿易相關業者、民眾以及其他政府機關對海關之需求；國外因素包括：WTO、WCO、APEC 等國際組織對我國關務體系所造成的壓力，並觀察近幾年美國、英國、新加坡等國之海關進行組織調整的具體作法。

接著審視我國關務體系因應國內外環境變遷所形成的轉化、產出與反饋，包括調降稅率，提升行政效率，組織再造；觀察其實際作為是否符合國內外業界之需求，又其反饋是否適切回應整體環境變遷。

最後彙整研究過程所發現之問題，思考全球政經環境急遽變遷下，我國關務體系之挑戰，提出若干建議，希望提供我國關務機關未來發展之參考。



## **ABSTRACT**

### **THE IMPACTS OF THE CHANGING ENVIRONMENT ON TAIWAN CUSTOMS ADMINISTRATION**

by

Jui-Chien WANG

July, 2010

ADVISOR(S): TSAI-TSU SU, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: Customs, the Impacts of the Changing Environment, Feedback,  
Cargo Clearance, Border Enforcement

The Customs is one of the crucial agencies of a sovereign state. The jurisdiction of the Customs includes all commerce gateways: land, sea and air ports. The traditional functions of the customs are duty levy, cargo clearance, border enforcement and trade statistics. Facing the challenges of globalization, trade facilitation initiatives and security considerations, the Customs of the 21<sup>st</sup> century has broadened its functions beyond the traditional to handle the increased complexity of its tasks. While controlling trades, the modern Customs also bear the responsibility of fulfilling its national political and economic goals, as well as meeting the international standards. The WTO trade facilitation plans, international supply chain security, intellectual property rights, tax evasion control and audit have all become part of the routine tasks of the modern Customs. It requires new and professional operations to handle these added functions properly.

Applying System Theory, this thesis analyzed the key elements of the Taiwan Customs Administration and constructed a dynamic response model of the subject Administration to be used as the blueprint of the research.

First, the thesis analyzed the structure and functions of the Taiwan Customs Administration, including the overlapping of the Directorate General of Customs and the Department of Customs Administration, briefly introduced the four field Customs offices, discussed the changes in the core functions of the Customs, the human resources, and organizational culture.

Then, the thesis looked into the domestic and foreign factors affecting the Taiwan Customs Administration. The domestic factors are Taiwan economic developments in the last 30-40 years, the needs for trade related industries, the people and the government agencies regularly served by the Customs. The foreign factors are the pressures from the international organizations - WTO, WCO and APEC. In addition, this thesis offers an observation of the reorganization efforts by the Customs of U.S., U.K. and Singapore in the last decade.

Next, the thesis reviewed the transformations, outputs and feedbacks of the Taiwan Customs Administration, including reducing import duty rates, increasing administrative efficiencies, organizational restructuring. Meanwhile, it assesses whether the operations of the Taiwan Customs meet the needs of the domestic and foreign trade related industries, and whether its feedbacks properly respond to the overall changes.

At the end, this thesis summarized the findings of the research; deliberated the crucial challenges of the Taiwan Customs Administration facing the rapid changes in the global political and economic environments. It offered several recommendations for the future developments of the Taiwan Customs Administration.



# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究途徑 .....	5
第三節 研究方法與流程 .....	10
第四節 文獻回顧 .....	13
第二章 我國關務體系 .....	23
第一節 我國關務體系之組織架構 .....	23
第二節 我國關務體系之業務職掌 .....	27
第三節 我國關務體系之人力資源與機關文化 .....	42
第三章 影響我國關務體系之因素 .....	55
第一節 國內因素之一：我國經貿發展 對海關業務之需求 .....	55
第二節 國內因素之二：業者與民眾之需求 .....	58
第三節 國內因素之三：其他機關委託海關代辦業務之需求 .....	65
第四節 國際因素之一：國際組織之壓力 .....	70
第五節 國際因素之二：外國海關之借鏡 .....	86
第四章 我國海關之產出與反饋 .....	101
第一節 調降關稅稅率 .....	101
第二節 提升行政效率 .....	104
第三節 關務體系組織再造 .....	111
第五章 結論 .....	117
第一節 研究發現 .....	117
第二節 研究建議 .....	122
參考文獻 .....	129
附 錄 .....	135

附錄一：全球便利貿易報告-臺灣(2008-2010) .....	135
附錄二：世界海關組織工作團隊架構(2010).....	141
附錄三：美國國土安全部(DHS)組織架構.....	142
附錄四：美國海關暨邊境保護局(CBP)組織.....	143
附錄五：訪談對象個人背景相關資料.....	144
附錄六 訪談大綱 .....	145
附錄七 訪談紀錄 .....	148



# 圖目錄

圖 1- 1：伊斯頓政治系統動態回應模型.....	6
圖 1- 2：我國關務體系動態回應模型.....	8
圖 1- 3：研究流程圖.....	12
圖 2- 1：現行財政部轄下關務體系組織架構.....	24
圖 2- 2：關政司組織職掌.....	27
圖 2- 3：關稅總局及其轄下機關組織架構.....	29
圖 2- 4：基隆關稅局組織架構.....	34
圖 2- 5：臺北關稅局組織架構.....	37
圖 2- 6：高雄關稅局組織架構.....	41
圖 2- 7：我國進出口報單量(民國 65~97 年).....	42
圖 2- 8：我國進出口貨櫃量(民國 65~97 年).....	43
圖 2- 9：海關關員人數(民國 65~97 年).....	44
圖 2- 10：關務特考榜示錄取人數(民國 53-97 年).....	45
圖 2- 11：關務人員年齡/性別分佈(民國 97 年).....	49
圖 3- 1：我國進出口貿易總額(民國 64~98 年).....	56
圖 3- 2：我國入出境旅客數(民國 64~98 年).....	57
圖 3- 3：我國海關徵收稅費統計圖(民國 97 年).....	68
圖 3- 4：WCO 組織架構(2009/2010).....	80
圖 3- 5：美國「國土安全部」組織架構.....	89
圖 3- 6：美國「海關暨邊境保護局」組織圖.....	90
圖 3- 7：英國皇家稅務暨海關署組織架構.....	94
圖 3- 8：新加坡海關組織圖(2009 年 9 月起).....	98
圖 4- 1：WCO 會員關稅占國家收入百分比分佈圖(2005).....	102
圖 4- 2：我國關稅收入佔國稅收入百分比(民國 51~96 年).....	103

圖 4- 3：海關電腦篩選通關方式作業流程簡圖 .....105

圖 4- 4：98.07.03.研擬之關務體系組織調整規劃 .....111

圖 4- 5：99.02.23.研擬之關務體系組織調整規劃 .....112



# 表 目 錄

表 1- 1：世界關務期刊學術稿件 (2007-2009).....	14
表 1- 2：我國海關/關務(碩博士)學位論文數量統計(1999-2008).....	20
表 2- 1：我國現行課徵反傾銷稅案件表.....	28
表 2- 2：我國反傾銷調查中案件表.....	28
表 2- 3：全國公務人員教育程度之比較(2007).....	46
表 2- 4：全國公務人員年齡結構 (2007).....	47
表 2- 5：全國公務人員年資結構 (統計至 2007 年底).....	47
表 2- 6：年齡結構對照-全國公務人員 vs.關務人員(2008 年底).....	49
表 3- 1：2008-2009 便利貿易指數(ETI)--台灣部分.....	60
表 3- 2：2008-2010 便利貿易指數(ETI)之邊境行政--台灣部分.....	61
表 3- 3：我國海關協助國內其他機關邊境查核事項.....	65
表 3- 4：我國海關協助國內其他機關代徵稅費.....	67
表 3- 5：CCC/WCO 重要里程碑.....	77
表 3- 6：911 後之美國政府措施.....	88
表 3- 7：新加坡貨品與服務稅.....	99
表 3- 8：新加坡關稅及國產稅收入.....	99
表 4- 1：關稅收入占國家收入比率-- 113 國平均值(2001-2005).....	102



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

思想史上的一大諷刺是，身為自由貿易的先驅，亞當斯密（Adam Smith）最後的職業居然是英國 Kirkcaldy 地區的海關首長（Comptroller of Customs），而其父親也曾任此一薪俸優渥的職務。（Keen, 2003）就這一點而言，海關的確曾是吸引人且風光的行業，也的確培植過許多優秀的人才。

Customs Administration/Customs Authority 是主權國家重要政府機關之一，負責徵稅、通關、查緝等業務，其管轄範圍包括陸、海、空運所有通商口岸。使用中文的人們稱 Customs 為「海關」<sup>1</sup>，源自於清朝開放東南沿海通商，成立四口海關<sup>2</sup>所使用的名稱。然而 20 世紀以降，由於航空科技發達，空運數量逐年增加，「海關」這個名稱已明顯不足以代表駐守海、陸<sup>3</sup>、空國境出入的整個關務行政機關。民國 80 年我國海關完成法制化，政府將原有「海關總稅務司署」更名為「關稅總局」，機關名稱中已不復見「海關」字樣。

時值我國行政組織再造之際，行政院究竟會將我國 Customs Administration 的名稱核定為海關、關稅局或是關務局，至今尚未確定。但由於「海關」這個稱謂

---

<sup>1</sup> 中國大陸關務機關的英文名稱為 China Customs，至於英文 Chinese Maritime Customs 係特別指西元 1854 至 1947 年間，南京條約開放五口通商後，由外籍客卿主政下的中國海關(The Chinese Maritime Customs was unusual in that it was an expatriate-managed customs service operation in the Treaty Ports of China between 1854 and 1949.)。(World Customs Journal, Vol. 2, No. 2 : 99)

<sup>2</sup> 康熙 23 年（西元 1684）清廷宣布開放海禁，成立四口海關，管理沿海貿易及徵收關稅等事宜，分別為：粵海關--廣東省澳門、閩海關--福建省漳州、浙海關--浙江省寧波、江海關--江西省雲臺山，行政首長名為海關監督，此為官文書正式有海關之開始。（中華民國海關簡史，1995：2。）

<sup>3</sup> 就地理環境而言，中華民國並未與其他國家接壤，故沒有陸路國境；但在通關實務上，貨品進出科學園區、自由貿易港區等保稅區域，視同通過國境，海關仍須予以管控。

已經使用了 150 多年（1854 年迄今），全球華人日常口語通常都以「海關」簡稱整個「關務機關」，人們儘管關心旅客、貨物之進出口通關順暢與否，未必清楚海關名稱更替的事實。為尊重多數人中文習慣，本論文將以「海關」泛稱關務行政機關，至於與 customs 有關之國際組織名稱或學術研究領域，則仍以「關務」稱之，俾符合英文 customs affairs 及 customs matters 之原意。

我國海關的傳統功能為：徵稅、通關、查緝、貿易統計、助航設備等。隨著世界潮流與環境變遷，現代海關儘管仍然擔負這些傳統功能，但其範圍及實際作業方式已與過去大相逕庭。

首先就徵稅方面而言，早期海關徵稅項目以進口關稅為主；如今海關除徵收關稅外尚代理內地稅機關徵收之營業稅、貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費等。民國 50-60 年代的 20 年間，我國平均關稅收入占國稅收入之百分比高達 40% 以上<sup>4</sup>；隨著關稅稅率逐年降低，民國 98 年之平均名目稅率及平均實質稅率已分別為 5.86% 及 1.20%<sup>5</sup>。換言之，目前海關徵稅的最大宗收入並非關稅，而是代理內地稅機關所徵收的進口貨品營業稅。而持續數十年調降關稅的結果，更將我國海關的角色由國家稅收主要供應者轉變為通關服務提供者。

就通關方面而言，過去無論廠商報關都是以人工辦理，如今我國海關已實施通關自動化，全面採用網路傳輸電子報單；過去通關程序必須經過報關、收單、查驗、文件審核、分類估價、繳稅、放行等步驟才能提貨，現代海關採用風險管理機制，多數貨物得以免審免驗，只有少數經電腦篩中者才需要審核文件或查驗貨物，若經海關核准之優良廠商，更可享受低查驗比率、稅款按月彙總繳納或自行具結記帳等優惠措施。

另外查緝方面，傳統海關之查緝主要在於防範走私漏稅、確保國家稅收，現代海關除了執行國內政策，還需兼顧國際危安與地球永續環境之維護，其查緝內容大幅增加為：食品、藥品、毒品、洗錢、武器、核武先驅化學物質、保護瀕臨絕種野生動植物、侵害智慧財產權商品等。

---

<sup>4</sup> 民國 77 年賦稅統計年報：4

<sup>5</sup> 財政部稅制委員會，2010。《中華民國財政 2010》，臺北，財政部稅制委員會：56。

若說海關傳統業務從不曾消滅，只是隨著科技發達、環境變遷而逐漸質變，那麼現代海關負擔的職能究竟為何？茲引據世界關務組織(World Customs Organization, WCO)前秘書長 Michel Danet<sup>6</sup> 曾經發表的兩段話：

「海關是一個重要的政府機構，既需負責執行廣大範疇的政策，也是成功實踐政治抱負的核心。“Customs is a critical institution. It is responsible for implementing a wide range of policy measures, and is at the heart of the successful fulfillment of political ambitions.” 其工作為：徵收關稅、防衛社會與環境保護、統計外貿數據、執行貿易法令、便捷貿易以及維護文化資產。」(Danet, 2008)<sup>7</sup>、「21世紀海關的任務受到全球化、便捷貿易倡議、安全顧慮等挑戰。世界各國都需要以嶄新的專業作為去管理、經營其海關，在管控國際貿易的同時，必須兼顧本國目標與國際標準及責任。舉凡世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)之便捷貿易計畫、國際供應鏈安全、智慧財產權、逃漏稅管理稽查等議題，都已落入海關例行工作的範疇」(Danet, 2007)<sup>8</sup>。Danet 所列舉的現代海關工作較之傳統海關業務，不僅範疇大、項目多，內容的複雜程度也更高。儘管我國海關還不是 WCO 會員，但身為國際社會的一分子，對於相關國際共通議題，依然責無旁貸，必須全力配合執行。

由於 WTO 與 WCO 之緊密合作關係，WTO 將專業性高的國際關務領域相關業務授權給 WCO，如：關稅估價、原產地規則、調和稅則與貨品分類、查緝等，而 WCO 亦分別成立了關稅估價技術委員會、原產地規則技術委員會，以及調和系統(HS)委員會、查緝委員會等負責處理各項業務，由各委員會針對其專業議題開會討論，設法建立共識、研商解決方案，並作出具體建議或規則供全球各國遵循。

全球海關除了受到外在的國際環境因素影響外，基於地利之便，都代理國內其他政府機關辦理邊境管控業務。(Keen, 2003: 2) 因此國內環境也是影響關務作業的重要因素，由於我國獨有的兩岸特殊政經環境及其所形成的原產地認定與貿易管制品項眾多，使得我國海關執行原產地認定較之其他國家更加困難。

---

<sup>6</sup> Michel Danet 之 WCO 秘書長任期已於 2008 年底屆滿，現任 WCO 秘書長為 Kunio Mikuriya。

<sup>7</sup> Danet, Michel. 2008. WCO website, “Message of the Secretary General” in [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm)，2008 年 11 月 3 日擷取。

<sup>8</sup> Danet, Michel. 2007. Forward, “World Customs Journal” Vol. 1, No. 1: v.

人力資源本就是機關最寶貴的資產，而專業知識之高門檻使得關務人才更加珍貴。我國並未設立關務專業學校，現有關務人員都是經由關務特考進用，專業能力也都是分派到職場後才從作中學<sup>9</sup>。由於海關業務龐雜，人員培訓無法短期速成，加上近幾年適逢戰後嬰兒潮退休高峰，為避免專業人才斷層，目前海關全體均積極致力於專業知識與業務經驗之傳承。

環境急遽變遷所造成的核心業務改變，對於資深人員的衝擊通常大於新進者，長期浸淫的機關文化或價值認知對現職人員專業判斷，究竟是助力或阻力？筆者從事關務工作多年，深刻感受到環境急遽變遷下，海關關員無論內在的觀念認知、知識經驗，或是外在的業務執行、行政作業，均常遭遇許多昨是今非、自我推翻的窘迫與感慨。因此希望藉由本研究，深入探討影響關務變革之各種國內外環境因素，突破現有工作困境，掌握未來核心業務發展方向。

## 貳、研究目的

承上所述，本文研究目的有三：

- 一、分析我國海關現有組織架構、業務職掌與實際運作。包括關政司與關稅總局兩單位業務之疊床架屋、關務核心業務變遷、關務人力資源、升遷瓶頸、人力斷層以及機關文化等。
- 二、瞭解影響我國海關運作之國內外因素。關鍵國內因素包括：分析我國近30年經貿發展、理解國內業者、民眾以及其他機關對海關之需求。主要的國外因素包括：WTO、WCO、APEC等國際組織目前推動之關務工作重點；並探討近幾年美國、英國、新加坡等國海關進行組織調整的原因與具體作法。
- 三、審視我國海關現有之轉化、產出與反饋，是否符合國內各界與國際環境需求。

---

<sup>9</sup> 國內各大專院校所講授的「關稅法」或「通關實務」課程，只能簡介概念。至於實際執行，例如：新研發上市的進口產品，究竟歸屬哪一個國際商品分類項下？稅率多少？跨多國分工組合之成品其原產地如何認定？申報價格是否合理等問題，都必須實際接觸貨品與文件、並在電腦上進行相關作業程序操作，很難根據書本或理論學習。

釐清當前各項艱鉅挑戰、思考全球經貿快速成長下，海關如何兼顧通關便捷與安全，規畫可能因應之道，提供未來業務發展與改革方向。

## 第二節 研究途徑

歷史與地理共同選擇、創造了「國境關隘」(border posts)，作為控制人、貨物移動的方便地點，同時也是管理不同國家與法律的介面。(Keen, 2003：2)

海關作業之良窳嚴重影響國家對外貿易及經濟發展，而全球化下各國之關務政策與作業方式，均深受整體環境急遽變遷之影響。有鑑於此，本論文援引系統理論(system theory)之政治分析架構，根據其邏輯分析我國海關近 30 年所遭遇的內外交攻因素、所進行的轉化與產出，以及對整體環境的反饋。

政治學家伊斯頓(David Easton)在 1965 年出版的「政治分析架構 “A Framework for Political Analysis”」書中曾說：「面對壓力，如果系統成員能夠採取適當行動，該系統就能夠繼續存在。」「比較起生態或機械系統，政治系統作為社會系統之一，其所擁有的獨特能力就是對於系統本身、目標、作法以及內部組織的轉型能力。」(Easton, 1965：90-99)

伊斯頓發展出的總體環境與政治系統模型包括：(1)政治系統(political system)包括機關的組織、法規、人員等；(2)總體環境(total environment)：政治系統以外的情境或狀況，包括社會內部環境(intra-societal environment)的其他系統，以及社會外部環境(extra-societal environment)的國際系統；(3)投入(intakes/inputs)：總體環境流入政治系統的各種力量，包括需求與支持等，可視為政治壓力之綜合變項(summary variables)；(4)將需求轉化為產出(conversion of demands into outputs)：指政治系統如何透過其組織結構(structures)與處理程序(processes)，對各項投入採取行動並將其轉化為產出；(5)產出(outputs)：包括物質與服務的提供、行為的節制等都是產出；(6)反饋圈(feedback loop)：顯示政治系統的行動所產生的影響將反饋到整個總體環境，並因而激起另一回合的投入。

伊斯頓將其理念繪製成「政治系統動態回應模型圖」(下圖 1-1)，並稱：就廣

義而言，該圖代表了政治系統的運作(the functioning of a political system)，說明環境所發生的事務，如何流入政治系統並影響它，並描述政治系統如何透過其組織結構與過程，對各項投入(intakes/inputs)採取行動並將其轉化(converted)為產出(outputs)，環境系統中的虛線代表其動態關係，從環境出來的實線代表各種變數。

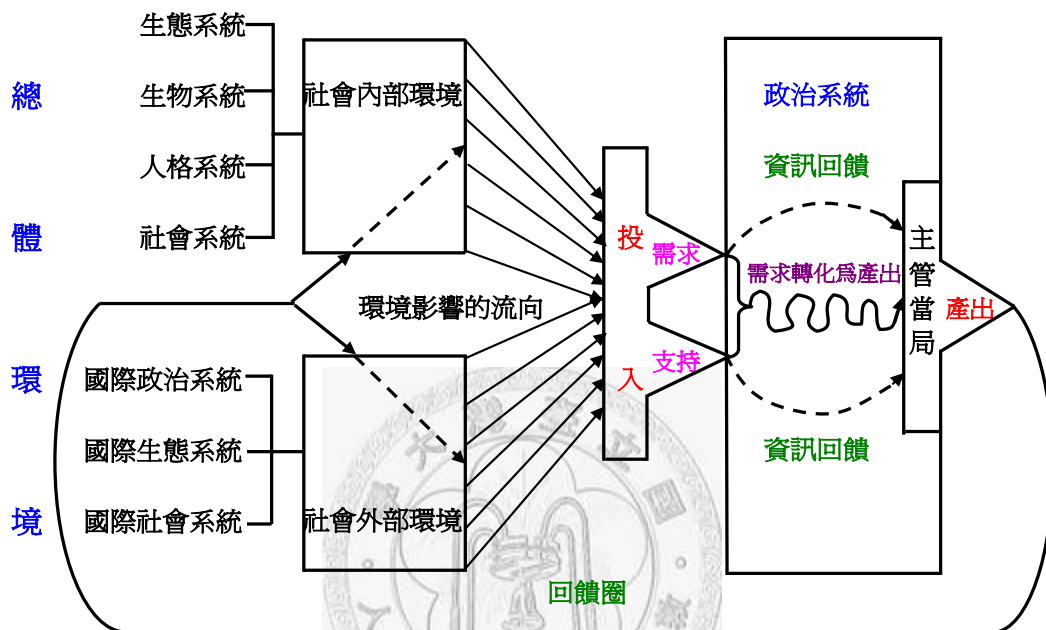


圖 1- 1：伊斯頓政治系統動態回應模型

A Dynamic Response Model of a Political System

資料來源: 政治分析架構 (Easton, 1965 : 110)

伊氏特別強調：圖 1-1 僅提供吾人一個初步的模式(a rudimentary model)<sup>10</sup>，省略了某些部分，例如：1) 除了列舉的環境系統外，還有許多環境系統應被列入考量；2) 各環境系統間的關係已被省略，以免過於複雜而令人難解；3) 只用圖內的蛇形曲線代表政治系統如何透過其結構與程序將投入轉化為產出。這意味著，無論外部系統有多少種投入，都將在系統內被作用、轉化為產出，並形成另一個未來的投入，而所謂的轉化行動就是威權的決策及其執行(authoritative decisions and their implementation)。(Easton, 1965 : 109-113)

<sup>10</sup> 伊斯頓文章稱：「無論就現實或是我個人發展中的概念而言，本圖都已極盡簡化之能事了」。

儘管關務體系之行政作為與政治系統不盡相同，惟如何回應總體環境需求之原理與精神則無二致。海關處理通過國境的人與貨物，既要理解國際上共通的商業與貿易規則，也要配合 WTO、WCO 等國際組織的規範，更要執行本國政府法令規章、徵收稅費、服務商旅、甚至代理其他政府機關執行徵稅管制等業務，其所有作業都深受複雜的國內外環境變遷之影響。審視我國海關近幾十年之所進行之重大變革，確實均為因應國內外總體環境變遷所致，環境產生的投入因素一旦進入關務體系內，經過適當轉化為產出後，所有執行的結果都將反饋到總體環境，再繼續形成下一階段的循環。「系統理論方法的概念…可以與其他分析系統共享。換句話說，它是個開放的系統。(Easton, 1965 : 77)」因此本論文決定引用伊斯頓政治分析架構理論模型作為研究途徑。並繪製「我國關務體系動態回應模型」如下：



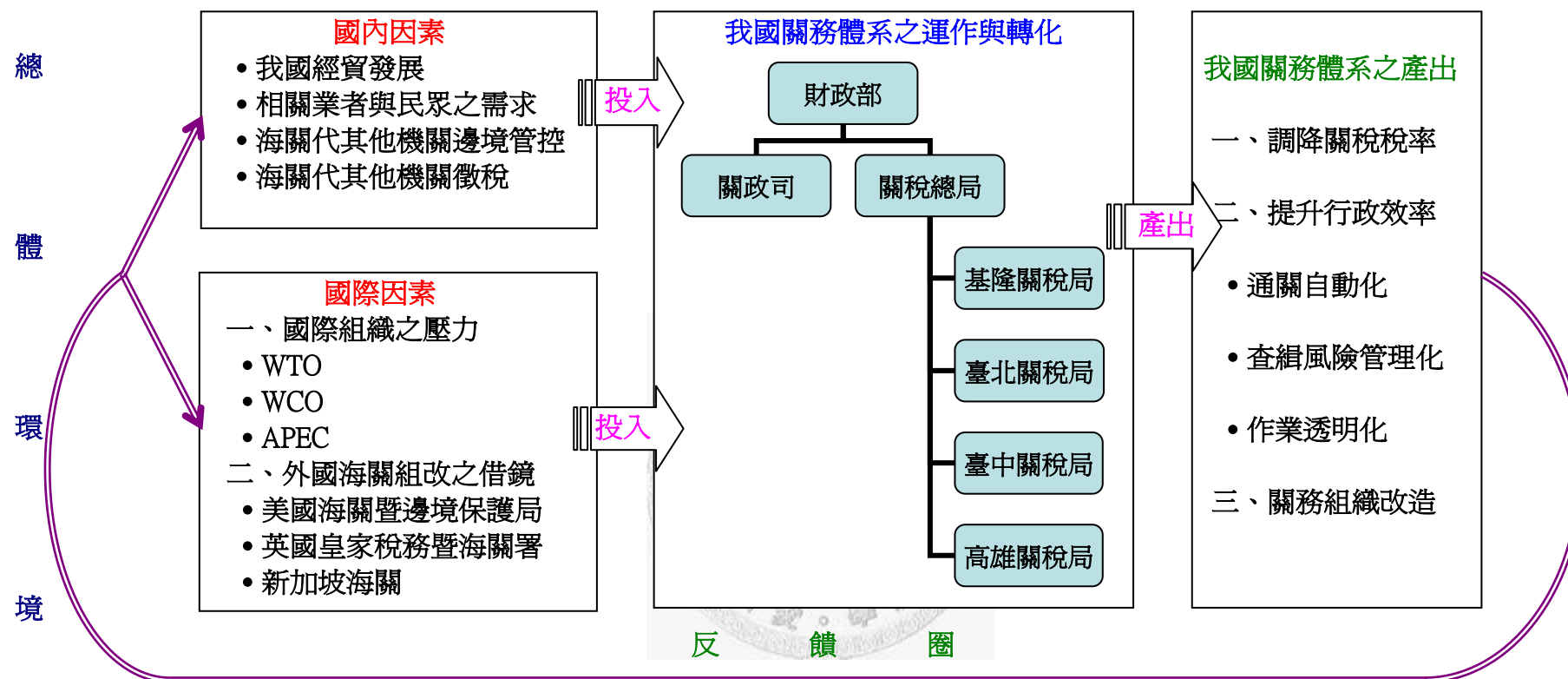


圖 1-2：我國關務體系動態回應模型

A Dynamic Response Model of Taiwan Customs Administration (筆者繪製)

「我國關務體系動態模型圖」，勾勒出我國海關與總體環境間之交互影響反饋等動態關係，本論文將根據此研究藍圖，逐一探討影響我國海關的各項因素，包括：

一、影響我國海關之國內因素，包括：

- (一) 我國近 30 年經貿發展；
- (二) 國內貿易相關業者(貿易業、運輸業、倉儲業、物流業、快遞業等)及民眾(商人、旅客、郵包收貨人等)之需求；
- (三) 其他政府機關(貿易局、商業司、標準檢驗局、能源局、智慧財產局、國庫署、國防部、警政署、直轄市或縣市警察局、衛生署、原子能委員會、新聞局、環境保護署、農業委員會、動植物防疫檢疫局、漁業署、中央銀行發行局等)委託邊境查緝之需求；
- (四) 其他稅務機關委託海關徵稅(貨物稅、營業稅、菸酒稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費等)之需求等。

二、影響我國海關之國際因素，包括：

- (一) 世界貿易組織、世界海關組織、亞太經濟合作會議等國際組織的壓力；
- (二) 外國海關組織重整之借鏡，研究最近 10 年內美國、英國、新加坡等 3 國海關組織變革之經驗。

三、我國海關之現行組織架構，包括：

- (一) 關稅總局、關政司、基隆關稅局、臺北關稅局、臺中關稅局、高雄關稅局之組織架構及其業務職掌；
- (二) 觀察海關現有人力資源結構、機關文化等。

四、我國海關之轉化、產出及反饋，即各項關務興革及具體作為，包括：

調降關稅稅率促進貿易自由化；提升行政效率--實施通關自動化、查緝風險管理化以及落實作業透明化；關務機關組織改造等。

五、針對研擬中的我國海關未來組織架構，訪談學界與業界菁英看法，藉由不同領域之寬廣視野，提供我國海關組織改造多面向的思維。

## 第三節 研究方法與流程

### 壹、研究方法

#### 一、參與觀察法(Participant Observation)：

筆者見證近多年來海關業務變革，經由實務經驗及觀察，整理國內外環境急遽變遷下，海關需要處理的各種因素與需求(投入)，體系內部組織結構及運作，以及轉化後的現行作法(產出)，分析產出是否符合國內外需求。另探討海關人力資源年齡結構不均、所造成的升遷瓶頸與業務經驗傳承斷層等問題。

#### 二、文獻探討法(Literature Review)：

除實務觀察法外，蒐集與本研究相關之文獻資料加以整理、分析。文獻來源包括本國、外國之關務學術期刊，官方資訊，國際組織、外國海關及本國政府機關之網站資料，國內、外碩博士論文，專書，報章雜誌等。

#### 三、比較研究法(Comparative Research)：

蒐集近幾年外國海關進行組織重整(reform)、或是整併(merge)之資料，加以分析、比較，俾提供我國海關未來組織改造或業務調整之參考。研究對象一：美國海關，911 事件之後，為回應強化國土安全(border security)需求，美國政府隨即展開海關組織調整；研究對象二：英國，因為我國海關創設時係沿襲英國體制，再加上英國在公共行政領域的領先地位；研究對象三：新加坡，由於新加坡與我國同為亞洲島國，自然、人文等條件同質性極高，再加上該國傲人的行政效率，均值得我國參考借鏡。

#### 四、深度訪談法(In-depth Interview)：

邀請多位北部知名院校公共行政系教授、以及海關菁英深度訪談，了解學術

界及專業人士對於我國海關組織架構之不同看法，彙整過去經驗及現在實務，探討合宜或理想的海關組織。

本論文設計之訪談流程如下：

(一) 發展訪談主題

依據本論文探討關務體系組織架構議題為經，筆者工作經驗之省思為緯，勾勒出訪談主題，期能蒐集各方寶貴意見、尋找解決方案。

(二) 設定訪談對象

考量研究內容涉及海關組織改造，設定訪談公共行政學者及海關實務專家等，訪談對象考量因素與標準為：

1. 學術性：包括北部地區三所國立大學之公共行政領域教授，以汲取學界對關務體系組織調整之理論基礎與觀點。
2. 專業性：包括海關卸任總局長、現任局長及現任單位主管，以了解海關組織調整之過往經驗與業務變遷。
3. 影響力：組織改造除了理論支持與實務理念外，更需要具有決策影響力的人物參與，方能發揮實質作用。訪談對象包括對本次組織改造深具影響力之關鍵人物。
4. 衡平性：訪談對象囊括學界及業界。學界來自不同國立大學，業界包括財政部、海關及地區關稅局，業務單位與人事單位，分佈各層級與各專業領域，俾呈現不同面向之思維、納入不同立場之意見。

(三) 設計訪談大綱

本訪談期間適逢海關組織改造草案研擬期，據此，設計訪談大綱及主要議題，並針對訪談對象背景差異，分別設計問題。

(四) 進行訪談、作成紀錄

逐一徵詢設定之訪談對象、排定時間並進行訪談。正式訪談前先徵得受訪者同意全程錄音，並獲首肯將書面訪談紀錄以不具名「A、B、C」等代號方式登載於論文附錄。

由於本研究進行時間迫近行政院組織改造期程，海關現職或其他機關身居要津者，未必願意表達立場，造成邀約訪談對象時屢遭婉拒，令筆者相當困擾且深感挫折。所幸秉持鍥而不捨精神，總算勉力完成訪談。

## 貳、研究流程

本研究之研究流程為：確立研究動機與目的，界定研究範圍，蒐集相關文獻資料並進行探討，運用理論架構，深度訪談與結果分析，結論與建議。

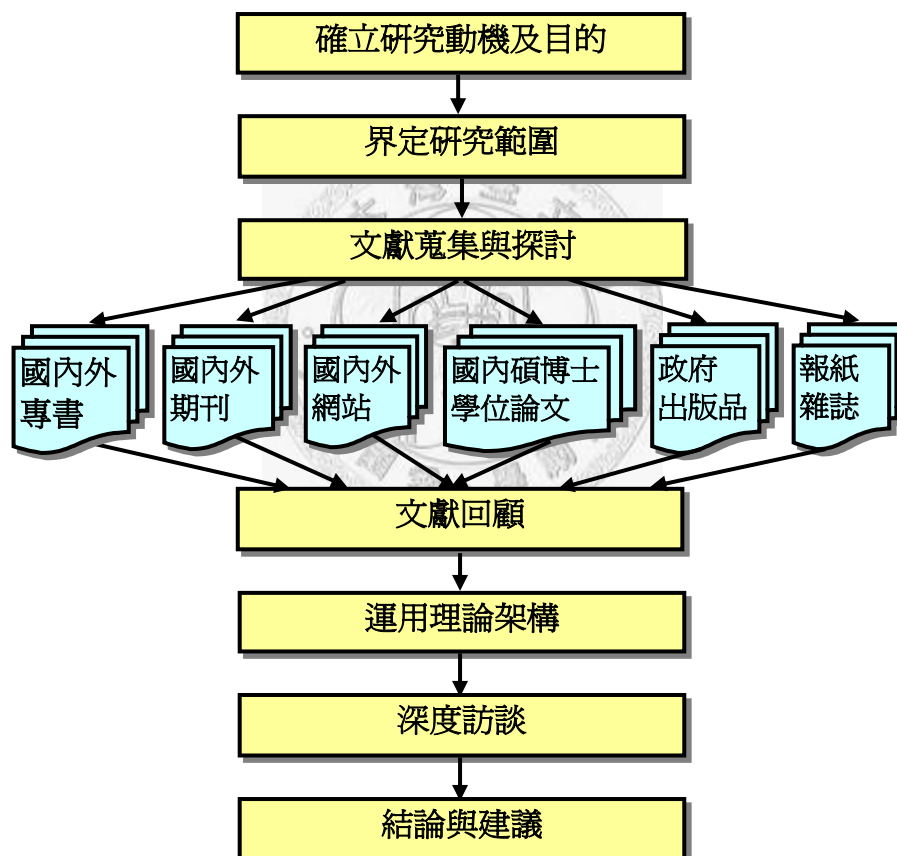


圖 1-3：研究流程圖

資料來源：筆者繪製

## 第四節 文獻回顧

「海關人員(customs officers)也許不是世界上最古老的職業，但確實系出久遠，聖經(Luke19：1-10)中提到收稅者為 Zacchaeus，……這個職業仍在變化中，而其變遷如今更勝以往」(Keen, 2003：178)<sup>11</sup>。這段話道出了海關人員的宿命，雖然投入古老的行業，偏又適逢歷史上變化最快的年代，面對持續且永無止盡的變革，海關人員工作壓力之大實難言喻。

「現代海關管理者要具備的知識、技術與作為，比起傳統所要求的更寬廣；必須發展更專業的方法、並根據優質研究資料進行決策。然而吾人發現學術研究或專注於特定關務（Customs Affairs）領域之學術論文卻少之又少」(Danet, 2007)<sup>12</sup>。這段話證實了關務研究相關領域在國際上未受學術界青睞的實況。筆者曾以為海關工作良窳對各國經貿發展影響重大，且其行政舉措均需與外國接軌，國際學術論述必然不虞匱乏；待進入資料蒐集階段，才發覺實際狀況與原先設想截然不同。另外目前國內除了海關人員碩博士學位論文、海關發行的年報、簡報及期刊外，討論關務的學術論述有如鳳毛麟爪，因此無論國內外之關務學術研究確實仍有很大努力空間。

### 壹、外文文獻

2006年WCO推動了「關務學術研究發展夥伴」計畫 (Partnerships in Customs Academic Research and Development, PICRA programme<sup>13</sup>)，該計畫獲得學界熱烈支持。同年WCO並召開第一場PICRA會議，與會人士都承認從學術研究進入關

---

<sup>11</sup> Keen, Michael. ed., 2003. "In Conclusion." Changing Custom, Washington, D.C.: IMF.

<sup>12</sup> Danet, Michel. 2007. Forward, "World Customs Journal" Vol. 1, No. 1: v.

<sup>13</sup> PICRA programme 中 WCO 認證之大學關務課程指南(Guidelines on WCO Recognition of University Customs Curricula)，已於 2009 年 6 月會期經 WCO 採認，各國有志從事關務課程教學之學府均可以上網申請 (WCJ, Vol. 3, No. 2：142)。可惜我國並非 WCO 會員國，雖然每年都有 APEC 國家關務人員來台學習我國關務自動化，再加上國內私部門相關業者的需求，國內各知名院校若得以向 WCO 提出申請，均有機會獲得核准並對外招生授課。

稅實務確實仍存在很大隔閡，於是決議發行研究性刊物，以擴增關務學術研究管道。在 WCO 全力催生下，「世界關務期刊(World Customs Journal, WCJ)」終於在 2007 年 3 月創刊，由澳洲坎培拉大學與德國 Munster 大學共同代表「國際關務學院網絡(International Network of Customs University, INCU)<sup>14</sup>」發行。WCJ 的出現是 WCO 與學術界密切合作的具體展現，為雙方建構了良好的橋梁及對話平台，期望國際關務學術研究從此順利開展。

世界關務期刊為半年刊，每年 3 月、9 月各發行一冊，全年合為一卷(volume)，各冊均包括學術稿件(Academic contributions) 與專業人士稿件(Practitioner contributions)兩部分，創刊至今共發行 4 卷 7 冊，登載學術稿件 34 篇，筆者依各篇主要內容約略分為八類，列表如下：

表 1-1：世界關務期刊學術稿件 (2007-2009)

類別	文章主要內容	篇數	累計篇數
一	關務組織、環境之變遷	5	5
二	法律 (歐盟關稅法、WTO 補貼規定等)	3	8
三	供應鏈安全 (Supply Chain Security) 與反恐	6	14
四	通關便捷化 (Facilitation)	4	18
五	能力建置 (Capacity Building)	3	21
六	資訊科技與關務	3	24
七	關稅估價 (Customs Valuation) 相關議題	3	27
八	邊境管理	2	29
九	其他(區域貿易協定、對中國貿易之安全性、貨物稅徵收行政之管控關鍵、經濟、物流)	5	34

資料來源：世界關務期刊  
(筆者整理製表)

<sup>14</sup> 國際關務學院網絡協會(association)目前是全球各大學或研究機構從事關務研究、教育、訓練者與 WCO 聯繫的單一窗口。

上表各類型文章涉及不同關務專業領域，其中第一類文章，最切合本論文研究方向，茲摘要如下：

「角色變遷中的海關：演進或革命 "The changing role of Customs: Evolution or revolution"」<sup>15</sup>文中提到，近幾年各國海關之核心業務大相逕庭，反映了面對環境變遷，各國政府優先順序的改變。各國政府如何看待海關職能變遷，從其被建構的方式中就可以一窺端倪。聚焦於徵稅的政府，海關通常隸屬於財政部，而重視國境防護的政府，則將海關整併到邊境管控機關。例如：2003年12月之前加拿大海關原是該國「關稅暨國稅局（Canada Customs and Revenue Agency）」的一部分，之後改隸屬於於新成立的加拿大邊境局（Canada Border Services Agency, CBSA），接著CBSA又更名為「加拿大公共安全部（Public Safety Canada）」，其功能結合了關務、食品檢驗、移民境管，緊急應變、危機管理、國家安全、以及犯罪防治等。(Widdowson, 2007: 31)

在「海關再造中改變式管理之重要性（The Importance of Change Management in Reforming Customs）」<sup>16</sup>中，描述了拉脫維亞海關（Latvian Customs）再造之所以援引「改變式管理論（Change Management Theory）」的原因：雖然風險管理、創新管理、作業程序重整等理論可處理改變的各面相，但是唯有改變式管理這種全面性的方式--囊括檢視改變的需要、研擬改變的目標以及執行改變本身--才能夠回應海關的複雜性。海關是個必須符合不同政府機關需求的執法機關，無論確保合法貿易順暢、防堵逮捕不法私梟、維護公眾安全、掌理進出口申報通關等，每一項任務都不同，而完成各項任務所需要的技巧也截然不同。海關被形容成一個「能力超市（supermarket of competencies）」，而主管們的目標就是掌控這個單一超市，因此不僅需要各種特殊知識，也要了解不同業務所需的管理技

<sup>15</sup> Widdowson, David. 2007. "The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution?" *World Customs Journal*, Vol. 1, No. 1: 31-37. David Widdowson 現任 WCJ 主編，澳洲坎培拉大學關稅及國產稅研究中心(Centre for Customs & Excise Studies at the University of Canberra)執行長。

<sup>16</sup> Jansson, Jan-Erland, 2008, "The importance of change management in reforming Customs." *World Customs Journal*, Vol. 2, No. 2: 41-52. Jan-Erland Jansson 現任瑞典海關資深國際顧問(Senior International Adviser)、Riga 科技大學關務諮詢中心(Customs Consulting Centre at Riga Technical University)國際顧問，國際關務學院網絡(International Network of Customs University, INCU)成員之一。

能，例如：掌理進出口申報的海關人員必須審查報單、確定符合應具備的所有要件、且已繳納各項應徵稅費等。(Jansson, 2008: 42)

英國貿易便捷機構 (UK's trade facilitation agency) 在「歐盟執委會電子關務環境計畫之審查報告 (A Review of the European Commission's Plans for an Electronic Customs Environment)<sup>17</sup>」中提到：里斯本條約 (Lisbon Agenda<sup>18</sup>) 的目標是在動態知識經濟時代中，讓歐盟 (European Union, EU) 成為全球最具競爭力的經濟體，其重要構件就是成功的國際貿易，因此各國海關的表現是歐盟策略成敗的決定性因素。…由於實務層面上若干缺點，資源與管理也不充足，現階段想在歐洲創造一個無紙化關務環境 (paperless customs environment) 各種條件均尚未完備。除了考量現代供應鏈 (Modern Supply Chain) 本質及未來發展潛能外，更重要的是必須強化海關再造計畫 (customs reform project)，提升其政治優先順位及動能。…儘管歐盟是一個關稅聯盟 (Customs Union)，依據相同貿易政策擁有相同關稅稅率，但行政權仍由各會員國海關所掌握，且實際作業差異很大。因此貿易商仍不能視歐盟為純正的單一關稅領域 (a genuine single customs territory)，也不能不透過代理人在任何會員國申報進出口貨物。這些複雜狀態，對 21 世紀貿易環境均造成的不利的影響。…正因為歐洲迄今尚未建立一個成功、有效率的關稅聯盟，當前的海關再造計畫一定要趕快進行。從許多會議議程可看出，政治領袖們在其他政策領域不斷爭論，卻從未將關務視為重要或全心投入。其實海關再造的政治也很吸引人，只是尚待發掘罷了！(Wilmott, 2007: 11-17)

歐盟委員會的關務程序單位 (Customs Procedures unit at the European Commission) 主管 Lux 強調：國際法與歐盟法 (European Community law) 互相依賴，尤其在關務領域更是複雜。為了減少相同問題多種答案的困擾，未來需要建立標準機制。引進現代化關務法規提供共通模式 (general model)，國際關務法

---

<sup>17</sup> Wilmott, Peter. 2007. "A Review of the European Commission's Plans for An Electronic Customs Environment." World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 11-17. Peter Wilmott, 英國 Ad Valorem International Limited 顧問公司經理，持續從事 WTO 便捷貿易諮商及歐盟關務再造等工作。

<sup>18</sup> 國內報章通稱里斯本條約 (Lisbon agenda) 為「歐盟新憲章」。

(international customs law) 將可能成為歐盟法規系統之一。(Lux, 2007: 19)<sup>19</sup>

“Organizational Design of Customs in Sub-Saharan Africa: A critical evaluation”一文觀察次撒哈拉地區各國海關組織，認為最近非洲海關組織設計及功能的改變，係受到 1980 年代新公共管理典範 (the new public administration paradigm) 之影響。就關務與稅務行政而言，導致「半自治整合型稅收機關 (integrated semi-autonomous revenue agencies)」的出現。在新典範的基礎上，非洲有些國家 (例如：衣索匹亞、迦納) 的海關從「主流公務體系 (mainstream civil service)」中獲准自治 (autonomy)，有些則與稅務單位合併成為稅收機關 (merged with tax administrations in revenue authorities)。至於在次撒哈拉非洲的其他國家--主要為法語系國家，海關依然是主流公務體系的一部分。該文檢視了海關作為：半自治政府機構 (semi-autonomous government agencies) 與半自治稅收機構 (semi-autonomous revenue agencies) 的組織設計與作業方式，指出次撒哈拉非洲兩種海關政策與行政的動態本質。

Buyonge 強調，無論採用哪一種組織設計，公部門重整計畫 (public sector reform programs) 對於海關所造成的衝擊比內地稅 (營業稅及所得稅) 機關更重大。2003 年非洲經濟委員會強調減少國家提供服務的角色、鼓勵法令鬆綁、尋求減輕政府成本與範疇等，於是非洲各國海關出現了下列幾種改革：1. 暫時將海關功能外包給私人公司，例如：安哥拉、莫三比克。2. 為了防止外資流竄 (capital flight)、商業詐欺、逃漏稅，對於進口貨品的價格、數量及品質查驗等事宜，簽約交給運輸前查驗公司 (pre-shipment inspection companies, PSI) 辦理。根據 2006 年 WTO 的資料，共有 30 個國家採行這種做法。3. 將海關轉型為行政體系外的半自治政府機構 (semi-autonomous government agency outside the civil service)，例如：迦納 (1986)、衣索匹亞 (1997)。4. 將海關置於半自治稅收機關中 (in semi-autonomous revenue agencies)，例如：波茲瓦納、肯亞、賴索托、馬拉威等。5. 海關內部轉型，例如塞內加爾等。綜上：將海關併入稅收機關中其實利弊參半；

---

<sup>19</sup> Lux, Michael. 2007. “EU Customs Law and International Law.” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 19-30. Michael Lux 律師，2006 年起擔任歐盟關務程序單位主管，曾教授關務與國際貿易法逾 25 年，發表許多文章、評論及書籍。

優點是方便交換資訊、查緝違法案件、移轉稽核技巧、增加調升職缺（用得到海關核心技術的職位）；缺點是海關人員若無法提升稅務技能，則將非常不利。（Buyonge, 2008: 53-62）<sup>20</sup>

2003 年國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）出版“Changing Customs--Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration”，內容多根據 IMF 財務部（Fiscal Affairs Department）的大量實務經驗，認為海關現代化成功的策略重點，在於建立透明且簡便的規則與程序，藉由良好的稽核制度支援自我評估，以強化自願性守法。全書共 13 章，分別深入討論：現代化海關與未來之邊境財政，海關與貿易政策，重整策略，貨品放行前如何簡化程序並改善管控，貨品放行後之審查與稽核，關稅估價，關稅減免，轉運，通關程序電子化，海關組織架構，提升海關廉政之務實方法，私部門在關務行政的角色等。書中雖論及全球關務變革及先進國家作法，但更關切開發中國家，並強調可預見的未來，關稅仍是開發中國家主要財政收入，愈窮的國家愈是如此。由於 IMF 聚焦於各國財政收入，書中特別注意海關未來擔任邊境財政（Fiscal Frontiers）的功能：亦即儘管自由貿易前提下關稅日漸降低，但因各國多在國境徵收進口貨物之營業稅、貨物稅等，使得海關的重要性不但絲毫未減，反而更具挑戰性。在出口方面，虛報出口冒退營業稅的情形，尤其需要海關加倍努力，並與營業稅機關密切合作。（Keen, et al., 2003）<sup>21</sup>

對於海關之組織變革，Changing Customs 乙書特別指出：對組織領導人與業務單位管理者更多的課責(accountability)是公共管理的趨勢。最近有些國家對其稅務機關提供了較大的自主空間：包括各項資源的管理彈性，薪資與非薪資款項之分配權，特定業務委外(contract out)交給私部門辦理等。隨著機關的自主性提高，達成績效目標的課責程度、配合政府稅收與便捷貿易的目標也都提高；並列出了

---

<sup>20</sup> Buyonge, Creck. 2008. “Organizational design of Customs in Sub-Saharan Africa: a critical evaluation.” World Customs Journal, Vol. 2, No. 2: 53-62. Creck Buyonge 澳洲坎培拉大學法學院副教授，「關稅暨銷售稅研究中心」次撒哈拉非洲地區辦公室經理（位於肯亞奈洛比），編輯“African Customs Review”，敏於觀察非洲關務現象，經常參與會議並對非洲關務及貿易便捷議題發言。

<sup>21</sup> Keen, Michael. ed., 2003. “The future of Fiscal Frontiers and the Modernization of Customs Administration” Changing Custom, Washington, D.C.: IMF.

稅務機關增加自主及課責的三種方式：(1)稅務機關仍留在財政部，但提升其業務權限；(2)成立大型自主單位，領導人直接對行政部門或國會負責；(3)整合海關與稅務為單一稅收機關，是否獨立於財政部外均可。(Walsh, 2003：52-66)<sup>22</sup>

儘管 Changing Customs 在 2003 年出版時認為，稅務單位與海關之整合已經成爲一種趨勢，然而觀察英國直到 2005 年 4 月才將「皇家海關及國產稅署 (Her Majesty's Customs and Excise)」與「國稅署 (Inland Revenue)」合併成爲「皇家稅務暨海關署 (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC)<sup>23</sup>」，具體實踐該書上所述，但也佐證了無論機關自主、課責增加或機關組織調整之實踐，均非一蹴可及，需要相當時間的籌備作業。

「跨國公司爲了追求企業集團整體稅後所得極大化，必須在租稅獎勵及租稅罰則間謹慎操作，常用的兩種方式爲移轉訂價(transfer pricing)及租稅天堂。移轉價格影響跨國公司在其母國以及各分支公司所在地國家支付的稅款」(Griffin, & Pustay, 2005：563-566)<sup>24</sup>。大型跨國公司富可敵國，其全年營收大過許多小型國家的年度預算，對國際經濟的影響力非常強大。由於不同國家之稅率差距，再加上多數國家關稅與內地稅分屬不同機關，使得跨國公司得以藉由操弄集團公司彼此間之進出口價格，謀求公司整體之最大獲利空間，移轉訂價成爲各國政府稅收與跨國企業利潤的拉鋸戰，這或許也是外國關務、稅務機關整合之考量因素之一。

「美國海關暨邊境保護局」(U.S. Customs and Border Protection, CBP)發行的二份刊物爲：(1)“The Customs bulletins”周刊，登載美國上訴法庭(U.S. Court of Appeals)代表聯邦巡迴審判法庭(Federal Circuit)與美國國際貿易法庭(U.S. Court of International Trade)對於 CBP 相關業務所做成的判決、裁定、規定、公告與摘要。(2)“Customs Today”雙月刊：於 2008 年底更名“Frontline”並改爲季刊，係 CBP 公關室發行之業務通訊，上述兩份刊物，內容或爲法律文件，或爲美國作業實務，並無關務學術論述。

澳洲海關每年出版「澳洲海關年報」(Annual Report, Australian Customs

---

<sup>22</sup> Walsh, T. James. 2003. “Strategy for Reform.” Changing Custom, Washington D. C.: IMF: 52-66.

<sup>23</sup> HM Revenue & Customs, 2010, in <http://www.hmrc.gov.uk/about/history.htm>, 2010 年 6 月 4 日擷取。

<sup>24</sup> Griffin, Ricky W. and Pustay, Michael W. 2005, “International Business” 4th ed., New Jersey: Pearson Education, Inc.

Service)，提供各會計年度詳細關務作業情形與績效，是研究澳洲海關之可靠資料來源。

## 貳、中文文獻

最近 10 年(民國 88 至 97 年)國內碩博士學位論文，以海關或關務為研究主題者共 77 篇，顯見此一領域確有許多值得探討之議題，筆者依照研究主要內容分類列表如下：

表 1-2：我國海關/關務(碩博士)學位論文數量統計(1999-2008)

學位論文主要研究內容	篇數
台灣、大陸兩岸通關制度之比較	21
WTO、WCO、U.S.等之國際關務規範， 探討如何提升我國關務現代化、便捷化、國際化	12
我國查緝業務	9
我國保稅業務	7
我國關務人力資源	7
我國關務資訊業務	6
我國關務法制及程序	4
其他關務相關事宜(旅客、歷史、業者、政風、艦艇移撥、英等)	11
合計	77

資料來源：國家圖書館台灣碩博士論文系統  
(筆者整理製表)

根據上表，過去 10 年最受關切的關務議題可概略分為三大類，依序為：(1) 研究兩岸關務「通關制度」之比較；(2) 研究 WTO、WCO、U.S.等之國際關務規範，探討如何提升我國海關務現代化、便捷化、國際化；(3) 研究我國海關各項業務，包括：查緝、保稅、人力資源、資訊、法制等，確實已累積相當可觀的學術資料。

吳玉玲(2005)在其《關務人員核心能力世代差異研究》一文中，將關務人員區分為傳統、嬰兒潮、新人類、新新人類等 4 種世代，強調正視海關年齡老化、

升遷瓶頸，以及世代差異問題，建議推行核心能力，建立能力資料庫做為工作輪調參考，工作手冊增列各項工作應具備的核心能力，定期評估核心能力且與考績結合等。<sup>25</sup>

祝昭龍(2005)撰寫之《我國關務人員核心能力與訓練之研究》探討關務現代化下，海關人員在執行關鍵工作(驗貨、分類估價、事後稽核、查緝走私)應具備的核心能力，以及現行訓練方式，能否培訓出應具備的核心能力。建議現代化海關人員應扮演「服務者」、「查緝者」、「國際合作者」的角色，儘快建構基層核心能力，增加誘因鼓勵從事核心業務。<sup>26</sup>

陳長庚(2006)進行《關務人力師徒關係對生涯發展影響之研究》經由訪談 10 位從事 2 種以上不同關務工作經驗者，發現師徒關係影響明顯心理社會角色模範，建議加強同儕師徒關係，結合知識社群運作模式，經由經驗傳承，提升關務人員核心知能與適應能力，幫助生涯發展規劃，尋求解決當前海關之困境。<sup>27</sup>

陳美志(2000)探討《工作生活品質對組織承諾影響之研究--以關務人員為例》，發現關務人員對於目前工作生活品質之知覺：滿意程度、組織承諾程度等均不高，對組織承諾行為具有預測力，尤其升遷考核及工作尊榮感的預測力最佳。<sup>28</sup>

筆者認為關務核心能力、世代差異、師徒關係、組織承諾等，都是孕育海關文化的重要因素，上述 4 篇論文雖分別從不同角度切入，但最終都殊途同歸地忠實呈現了關務人力瓶頸與海關獨特的機關文化。

吳文昇(2005)論述《中華民國海關建置快遞產業簡易通關系統績效之研究》，認為 1999 年財政部臺北關稅局與國際性整合型快遞公司台灣分公司簽署協議備忘錄，並於 2000 年完成快遞貨物簡易通關系統建置，是民間業者參與政府專案

---

<sup>25</sup> 吳玉玲，2005。《關務人員核心能力世代差異研究》，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。

<sup>26</sup> 祝昭龍，2005。《我國關務人員核心能力與訓練之研究》，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。

<sup>27</sup> 陳長庚，2006。《關務人力師徒關係對生涯發展影響之研究》臺北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文。

<sup>28</sup> 陳美志，2000。《工作生活品質對組織承諾影響之研究--以關務人員為例》，臺北：政治大學公共行政學系碩士學位論文

建置，共創雙贏的典範。本篇從業者的角度探討海關作業，更值得海關參考。<sup>29</sup>

俞定中(2006)於其《桃園國際機場海關通關服務品質與旅客滿意度之研究》中發現，入境旅客所期望的海關通關服務水準與實際感受者有顯著差異，出境則無顯著差異；在關懷性構面，海關人員對於旅客所期望的海關通關服務水準與旅客實際期望的認知有顯著差異。<sup>30</sup>

我國最早探討海關組織架構調整之文章，首見於劉泰英所著「現行關務組織之檢討<sup>31</sup>」(1975)，主張將當時之關務署與海關總稅務司署(現行之關政司與關稅總局)予以合併。

我國「今日海關」季刊，最近10年登載之關務專文共55篇，多聚焦於分析如何配合國際趨勢、推動通關標準程序、資料傳輸標準化等，惟未見探討關務組織調整文章。



---

<sup>29</sup> 吳文昇，2005。《中華民國海關建置快遞產業簡易通關系統績效之研究》臺北：政治大學經營管理碩士學程學位論文。

<sup>30</sup> 俞定中，2006。《桃園國際機場海關通關服務品質與旅客滿意度之研究》，臺北：政治大學公共行政學系碩士學位論文。

<sup>31</sup> 劉泰英，1957，〈現行關務組織之檢討〉，《關稅論文集》財稅研究叢書之五，臺北，財政部稅制委員會：307-377。

## 第二章 我國關務體系

按照系統理論研究方法，本論文將先檢視、分析我國關務體系之內部結構。筆者試圖從以下幾個面向來觀察我國關務體系，首先以組織架構圖描繪出我國關務體系之整體輪廓，並解釋我國獨步全球的關務體系「雙層」指揮系統；接著依據行政層級及管轄地區，逐一說明各關務機關之職掌與特色；最後聚焦於影響行政作為最直接的之關務人力結構與組織文化加以剖析。

### 第一節 我國關務體系之組織架構

#### 壹、現行關務體系組織架構

財政部為全國關務行政主管機關，轄下設有「關政司」及「關稅總局」，依其主要職掌區分如下：

- 一、關務政策擬定：關政司，為財政部之幕僚單位。
- 二、業務執行機關：關稅總局，為財政部轄下三級機關。

關稅總局統籌臺灣從北至南四個關稅局之業務，分別為：基隆關稅局（海運）、臺北關稅局（空運）、臺中關稅局（海運+空運）、高雄關稅局（海運+空運）。我國關務體系組織架構如下：

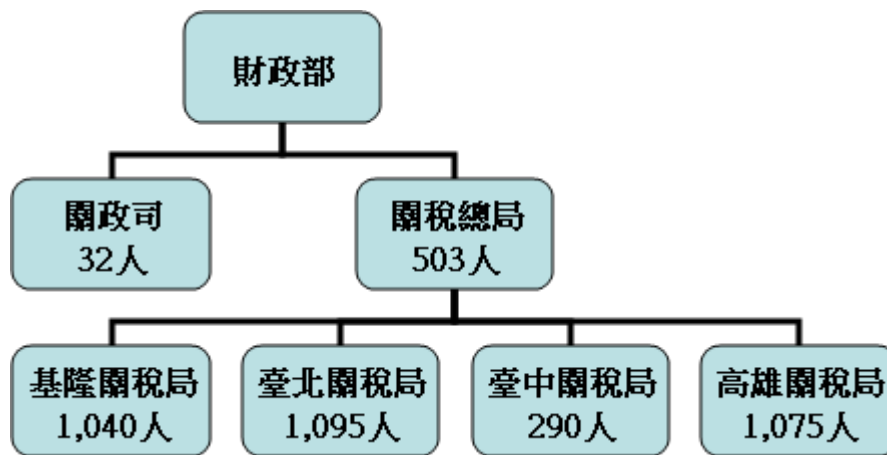


圖 2-1：現行財政部轄下關務體系組織架構

資料來源：97 年度財政年報<sup>32</sup>：9；關務年報 2008<sup>33</sup>：2、6

從上圖可明顯看出，「關政司」與「關稅總局」間並無隸屬關係或監督、管轄權。這種公務階層不僅在我國政府機關內相當罕見，即使在世界各國海關當中也是唯一。實際運作上，由於兩單位長期疊床架屋，加上考試、任用、升遷、薪俸均不同，人員流通少，因此業務溝通難免扞格。至於要解釋為何在財政部與 4 個關稅局之間會產生 2 個主政單位，就必須追溯我國自清朝以來的海關歷史沿革。

## 貳、我國關務體系歷史沿革

### 一、民國以前

在古老中國，關稅的稽徵起源於春秋戰國時代，周禮王制有言：「關、譏而不徵」，又說：「關、執禁以譏」。最初係為執行政府禁令、稽查行李出入，後世因利乘便，以關為對行商課徵租稅的地方。唐朝因為對外海上交通逐漸頻繁，開始以「通過稅」性質徵收關稅，先後在廣州、泉州、杭州、明州等地設立市舶司，主管檢查出入船貨、徵稅及其他貿易管理事宜。明朝宣德 4 年（1429）創設「鈔關稅」，在關內設置鈔關 10 處，凡是船隻受僱裝載者，依其載料多少、航行

<sup>32</sup> 財政部稅制委員會，2008，《97 年度財政年報》，臺北，財政部稅制委員會。

<sup>33</sup> 財政部關政司、關稅總局，2009，《中華民國 97 年關務年報 2008》，臺北：財政部關政司、關稅總局。

遠近納鈔，謂之船料，係「內地關稅」的一種，足證明古老中國即有對本國貨品及船隻通過關隘課徵稅費的作法，關稅的概念並非完全源自於西方。

清朝康熙 23 年(1684)設立海關監督，由其核明關稅的增減再報請戶部核定。鴉片戰爭後簽訂中英南京條約(1842)開啓「協定關稅」之濫觴，從此喪失關稅主權。咸豐年間(1853)，太平天國攻佔上海縣城，海關監督吳健彰逃到上海租界，英國領事乘機佔領海關，並聯合美、法兩國領事與吳健彰舉行會議，組成關稅管理委員會，並成立第一個由外國人管理的中國海關「江海新關」。1860 年代清朝更任命英國人 Horatio Nelson Lay 為「海關總稅務司」(首長官銜)統轄全國各洋關事務，並成立「海關總稅務司署」(機關名稱)。早期海關業務僅有單純的稽徵關稅及查緝走私兩項，後來因為清朝引進西方新觀念與制度，海關乃參與中國許多自強運動，諸如籌建海軍、港務、郵政、助航設備、氣象、教育、外交等<sup>34</sup>。

## 二、民國初年至海關改制

民國成立後我國海關仍受外國政府控制，國民政府為實現「關稅自主」、加強管控當時由洋人主政之「海關總稅務司署」，乃於民國 16 年在財政部設立幕僚單位「關務署」。民國(以下同) 37 年海關總稅務司 Lester Knox Little<sup>35</sup>(美籍)以海關海星號巡緝艦將上海倉庫部分庫存黃金和白銀運送到基隆港。政府遷臺後，「海關總稅務司署」接收了日本人所設的台南關及淡水關<sup>36</sup>。其後海關迭經更替，於 58 年<sup>37</sup>至 65 年<sup>38</sup>間重新調整轄下關區，分別更名為基隆關、臺北關、高雄關、臺中關。

<sup>34</sup> 財政部關稅總局，1995。中華民國海關簡史。

<sup>35</sup> 中文名字為李度，總稅務司任期自民國 32 年至 38 年底，是最後一名服務中國海關的外籍關員。

<sup>36</sup> 台灣光復後，「海關總稅務司署」派員接收台灣關務，以濁水溪為界畫分為南北兩大關區。「臺北關稅務司公署」設於基隆港區，除直接管理三沙灣支所、和平島支所、駐基隆郵局支所、駐臺北郵局支所、駐臺北機場支所外，下設淡水關、梧棲支關、蘇澳支關、花蓮支關、舊港支關(新竹)。「台南關稅務司公署」設於高雄港區，除直接管理駐高雄港郵局支所外，下設台南支關(管轄安平支所、駐台南郵局支所、駐台南機場支所)、布袋支關、馬公支關等。

<sup>37</sup> 民國 58 年海關因應業務成長，重行調整關區，將位於基隆港區之「臺北關稅務司公署」改名為「基隆關」，其轄下之退稅課、駐臺北郵局支所、駐臺北機場支所，則劃歸新設立的「臺北關」管轄。另設於高雄港區之「台南關稅務司公署」亦更名為「財政部高雄關」。

<sup>38</sup> 民國 60 年代政府推動十大建設，為促進中部地區發展、便利貨物進出口，開工興建臺中港，65 年 10 月 31 日臺中港第一期工程完工，開放為國際港，並同日成立「財政部臺中關」。

直到 70 年立法院審查財政部組織法修正案時，立委等咸以財政部關務署與海關總稅務司署並立，不但混淆視聽且有事權不清之可能，爰經數次會議之審查討論暨相關委員與當時之部、次長研商後，表決將關務署裁撤，改為關政司，主管關政業務。海關業務則一仍舊貫，由海關總稅務司署主政，直到 80 年 2 月海關改制納入銓敘，改由關稅總局主政至今。<sup>39</sup>

### 三、海關改制

早期海關組織體制及人事等規範均沿襲清朝時期英國人所設，隨政府遷台後，由於機關體制與國內其他機關不同，除被視為黑機關外，在台灣經由關務特種考試進用之海關人員，亦無法與其他機關流用。經過海關人員多年努力，民國 80 年海關三法<sup>40</sup>終於立法通過，「海關總稅務司署」正式更名為「財政部關稅總局」；基隆關、臺北關、臺中關、高雄關亦分別更名為基隆關稅局、臺北關稅局、臺中關稅局、高雄關稅局。

海關改制成功對海關關員而言利多於弊，有利的部份：1. 關員取得合法的身分和地位，官等與一般公務員相等；2. 以往海關與國營事業相同，只能領取一次退休金；改制後，可以選擇領取一次退休金或月退休金；3. 民國 80 至 84 年間服務年資之公保退休金，可以享有 18% 優利存款；4. 海關服務年資可以與其他機關服務年資合併計算，海關人員也可調任其他機關。不利的部份：1. 關員退休金基數上限自 105 降為 61；2. 關員升遷調動需受銓敘部節制，較為僵化不若過去彈性機動；3. 改制後關員平均降了 2 個職等。

李前總統登輝於 81 年 3 月間在總統府召集財經部會首長，聽取當前財經政策簡報，並指示各部會應擲節開支、精簡組織、人力。財政部王建煊部長當即決定，裁撤關政司將之併入關稅總局，並通知關政司及關稅總局主管從速遵辦。該案旋即列入財政部組織法修正法案報院。王部長原希望該案能列入同年 10 月 15 日之院會議程，惟王部長因故於 10 月 7 日提出辭呈而未竟全功。否則關政司約 20 年前就併入關稅總局了。王前部長建煊出任財政部長前，曾任關政司之前身關務署

<sup>39</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：D，第一題析復（三）。

<sup>40</sup> 「財政部關稅總局組織條例」、「財政部關稅總局各地區關稅局組織通則」及「關務人員人事條例」。

署長，對該署及改名後之關政司之屬性及宜否裁併，瞭若指掌、胸有成竹。他既然毅然決定要精簡組織人力，可即將關政司併入關稅總局，足見此次修正財政部組織法，將該司與關稅總局合併成立新的關務署，除名稱外，應屬各方都能接受的架構。<sup>41</sup>

至於海關曾經代辦港務、郵政業務，在政府分別成立「港務局」、「郵政總局」後，已移交各該主管機關接管；海關艦艇及海上查緝業務於民國 89 年初移撥「海岸巡防署」；目前仍由海關負責管理助航設備(燈塔)，預計將於民國 100 年回歸「交通部」，結束海關代為管轄長達 150 年的歷史<sup>42</sup>。

## 第二節 我國關務體系之業務職掌

### 壹、關政司

#### 一、業務職掌

關政司係財政部之幕僚單位，其組織職掌如下：

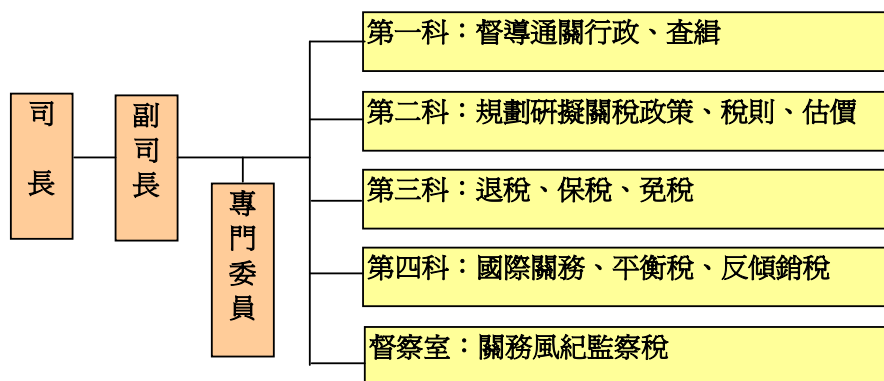


圖 2- 2：關政司組織職掌

資料來源：2008 關務年報：4

<sup>41</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：D，第一題析復（三）。

<sup>42</sup> 聯合報，2009。「全台 34 座燈塔 後年回歸交通部」，9 月 5 日，A5 版

關政司是財政部 8 個內部單位中唯一於財政年報詳列其職掌事項者(財政年報：3)，足證其屬性確實與一般認知的內部單位不同，綜觀關政司職掌業務，其中只有反傾銷稅由該司獨立執行，其餘均由關稅總局或地區關稅局執行。

## 二、反傾銷稅業務

民國 56 年我國制定關稅法時，已將平衡稅及反傾銷稅制度作原則性規定，嗣於民國 73 參據 GATT 第六條與補貼平衡稅協定，訂定「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」，並分別於民國 82、90、94 年配合國際規範，分階段修正。我國「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」自民國 73 年施行至 98 年 4 月止，申請案計 51 件，經審理核定課徵者 13 件，現行進口貨物應課徵反傾銷稅之案件計 3 件，列表如下：

表 2-1：我國現行課徵反傾銷稅案件表

涉案產品	涉案國家	傾銷差率	課徵期間
1. 銅版紙	日本	13.54%~44.58%	95.03.03.~100.03.02.
2. 毛巾類	中國大陸	204.1%	95.06.01.~100.05.31.
3. 鞋靴類	中國大陸	0%~43.46%	96.03.16.~101.03.15.

資料來源：關政司網站

表 2-2：我國反傾銷調查中案件表

涉案產品	涉案國家	公告日期	摘要
過氧化苯甲醯	中國大陸	98.12.08.	自即日起進行調查
甲醛合次硫酸氫納	中國大陸	99.02.06.	自即日起進行調查

資料來源：關政司網站<sup>43</sup>

## 貳、關稅總局

<sup>43</sup> 財政部關政司網站，網址 <http://doca.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=647&CtNode=55>，99 年 6 月擷取。

## 一、組織架構

關稅總局為財政部轄下之三級機關，負責海關業務之策劃、推動、督導及關務法規之訂定。關稅總局之首長及副首長分別為總局長及副總局長，其內部設研究委員、主任秘書、8 個業務單位（下圖淺藍色部分）與 6 個行政單位（下圖黃色部分）。關稅總局組織與其轄下各地區關稅局(下圖紅色部分)之組織架構如下：

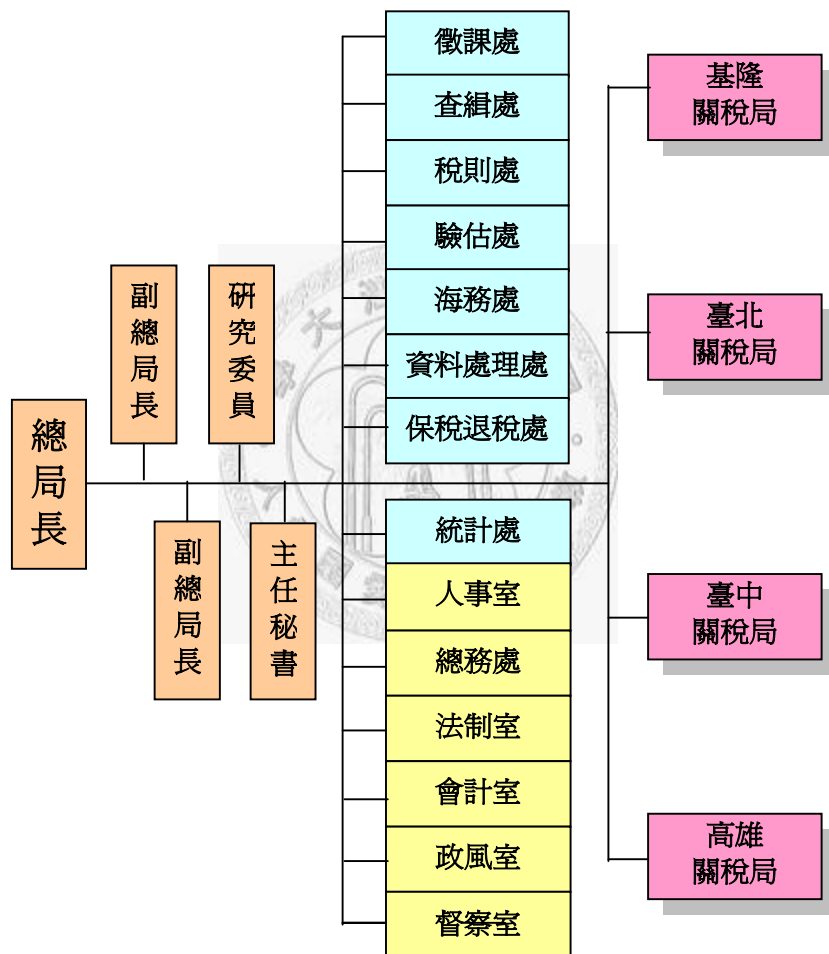


圖 2-3：關稅總局及其轄下機關組織架構

資料來源：2010 財政部關稅總局簡報：3

## 二、業務職掌及運作

現階段的海關體系為三級機關，直屬財政部下轄四地區關稅局，各地區關稅局之組織架構悉依三級機構的規模架構設置，以利運作。全體海關為一整體，其

一條鞭式的指管系統，指揮靈活、機動，可順利達成全天候自動化、無紙化、瞬間化的人、貨通關，符合國際上安全、便捷的高標要求，在全國行政機關中應屬首屈一指。本組織系統曾蒙當年的考選部王作榮部長於 80 年 2、3 月間在工商時報撰文稱讚，並點名賦（國）稅單位宜比照改制。<sup>44</sup>

誠如上述海關前總局長所述之「一條鞭制」，從來我國海關業務之指揮、調度均由關稅總局統籌，除分別就其職掌具有全國一致且原則性事宜，進行策劃、執行外，並督導基隆、臺北、臺中、高雄 4 個關稅局之通關業務執行。關稅總局內部設 8 個業務單位(徵課、查緝、稅則、驗估、海務、資訊、保退、統計)，6 個行政單位(人事、會計、法務、總務、政風、督察等)，茲就總局內部業務單務職掌分述如下：

(一) 徵課處：掌理通關、關稅徵免等，下設 5 科，其分工為：

1. 進口通關之處理、進口法規之修訂及重要稽徵方案之研擬與推動；
2. 出口通關之處理、出口法規之修訂及業務改革事項之研擬與推動；
3. 轉運、轉口通關規費、報關業、貨棧、貨櫃、運輸工具管理之處理、法規修訂及業務革新之研擬與推動；
4. 代徵稅費（營業稅、貨物稅、菸酒稅、推貿費）、輸出入規定、特別關稅、關稅配額等業務與法規之研訂；
5. WCO、WTO、APEC、關務合作等業務，外賓來訪之安排及接待等。

(二) 查緝處：掌理查緝法令及查緝業務，下設 5 科，其分工為：

1. 查緝法令、旅客通關、私貨處理、限制出境；
2. 查緝計劃，防杜走私措施、市面查緝、策略聯盟、台美貨櫃安全〈CSI〉、自備貨櫃封條認證、小三通查緝；
3. 國內外情資之蒐集、分析、處理，智慧財產權邊境措施、出口查緝；
4. 風險分析、進出口報單篩選系統運作維護；
5. 緝毒犬之培育及訓練。

(三) 稅則處：掌理貨品稅則之分類，下設 3 科，其分工為：

---

<sup>44</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：D，第一題析復（四）。

1. 動植物產品、食品、化學工業產品、塑膠及橡膠等之稅則分類（稅則第 1 章至 24 章、第 27 章至第 40 章）；
  2. 礦產品、陶瓷、玻璃、皮革製品、木材、紙類及紡織品等之稅則分類（稅則第 25、第 26 章、第 41 章至第 70 章）、庶務；
  3. 機械、電器、電子產品及車輛等之稅則分類（稅則第 71 章至第 98 章）。
- （四）驗估處：掌理進口貨物完稅價格之調查、價格資料檔之維護及事後稽核，下設 4 科，其分工為：
1. 價格資料檔維護、行政救濟文書作業、審價稽核、總務；
  2. 貨物價格調查(稅則第 1 章至第 83 章：動植物產品、食品、化學工業產品、塑膠及橡膠、礦產品、陶瓷、玻璃、皮革製品、木材、紙類及紡織品、機械等)；
  3. 貨物價格調查(稅則第 84 章至第 98 章：電器、電子產品及車輛等)；
  4. 事後稽核選案及分析。
- （五）海務處：掌理艦艇、燈塔及助航設備之修建與維護，下設 3 科 1 艦，其分工為：
1. 艦艇修造、管理以及艦艇武器彈藥管理；
  2. 海務庶務、燈塔管理、無線電監理；
  3. 燈塔興建及維修等；
  4. 運星艦：燈塔補給及巡緝沿海等。
- （六）資料處理處：掌理海關電腦軟硬體設施，下設 7 科，其分工為：
1. 資訊概算編制、資訊教育訓練、資訊業務執行控管、內部網站、庶務、公文製作及公文管理作業系統；
  2. 進口通關、進口簡易通關、驗估處報單管理、以貨名查詢應歸列稅則號別輔助、離島免稅購物商店等作業系統；
  3. 出口通關、出口簡易申報、廠商管理、專家、欠稅查扣、稅則、報關線上委任等作業系統；
  4. 統計、沖退稅、保稅、自由貿易港、人事、薪資、會計、查緝、事後稽核、違規資料庫、驗貨、行政救濟、風險管理、差勤、主管資訊等系統；

5. 電子資料交換(EDI)、電子關門、網路報關、網路稅費繳納、行動通關、產地證明等系統；關港貿單一窗口計畫、預報貨物資訊子計畫專案等；
6. 作業系統、資料庫與網路之規劃、維護、管理，使用者權限控管、程式進館、批次作業之控管，資訊安全作業之規劃、管理，外部網站；
7. 主機及網路系統之操作、配置及管理，相關設備耗材之控管、機房管理、個人電腦管理與維護。

(七) 保稅退稅處：掌理保稅、退稅、自由貿易港區，下設 3 科，其分工為：

1. 自由貿易港區業務、法規，督導保稅區查核業務；
2. 保稅工廠、保稅倉庫、免稅商店、物流中心、加工出口區、科學工業園區、農業科技園區等保稅法規之訂定及修正；
3. 外銷品沖退稅。

(八) 統計處：為我國唯一彙整貿易統計資料單位，負責編制進出口貿易統計月報及年刊，國內所有貿易統計均引據該處資料，下設 4 科，其分工為：

1. 出版貿易統計月報、年報，公務統計，行政庶務；
2. 進口貿易統計、資料檢核與分析；
3. 出口貿易統計、資料檢核與分析；
4. 發布貿易統計資料，提供貿易統計資料查詢服務。<sup>45</sup>

## 參、基隆關稅局

### 一、歷史沿革

同治 2 年（1863 年）清廷在台灣北部設立「淡水海關」暨「基隆關支關」，此為台灣設置海關之濫觴。清光緒 21 年（1895 年）中日甲午戰爭之後，台灣割讓給日本，該年起日本海關接管台灣關務 50 年，迄民國 34 年（1945 年）台灣光復為止。台灣光復後，民國 34 年「海關總稅務司署」奉命接收台灣關務，在臺北市設立「臺北關稅務司公署」，管轄台灣省濁水溪以北之通關事務，並設立「基隆

---

<sup>45</sup> 財政部關稅總局，<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=18722&CtNode=9485>，2010 年 6 月 17 日擷取。

支關」。民國 36 年「臺北關稅務司公署」遷至基隆，並裁撤基隆支關。為因應業務成長，民國 58 年海關調整關區、劃分業務，原「臺北關稅務司公署」改名為「基隆關」，並將其轄下之「退稅課」及位於臺北市之「臺北機場支所」、「臺北郵局支所」，劃歸新設立之「臺北關」管轄。民國 80 年海關組織法制化，「基隆關」更名為「基隆關稅局」。自清朝同治 2 年（1863 年）成立，歷經清朝、日治、民國 3 個時代，基隆關稅局至今已有 140 餘年歷史。

## 二、管轄區域

「基隆關稅局」扼守台灣北部及東北部國境大門，職司基隆港、花蓮港、和平港、蘇澳港、臺北港、馬祖福澳、白沙港及花蓮機場之旅客入出境、貨物進出口通關事宜。基隆關稅局本部設於基隆港西岸第 1 號碼頭邊。

## 三、組織架構

基隆關稅局首長、副首長為局長、副局長，內部設主任秘書、7 個業務單位（下圖淺藍色部分）及 6 個行政單位；另在五堵、六堵、桃園、花蓮、臺北縣八里及馬祖設 4 個分局及臺北港、馬祖 2 個辦事處，獨立辦理各該地區之貨物通關、關稅稽徵與查緝走私等業務。



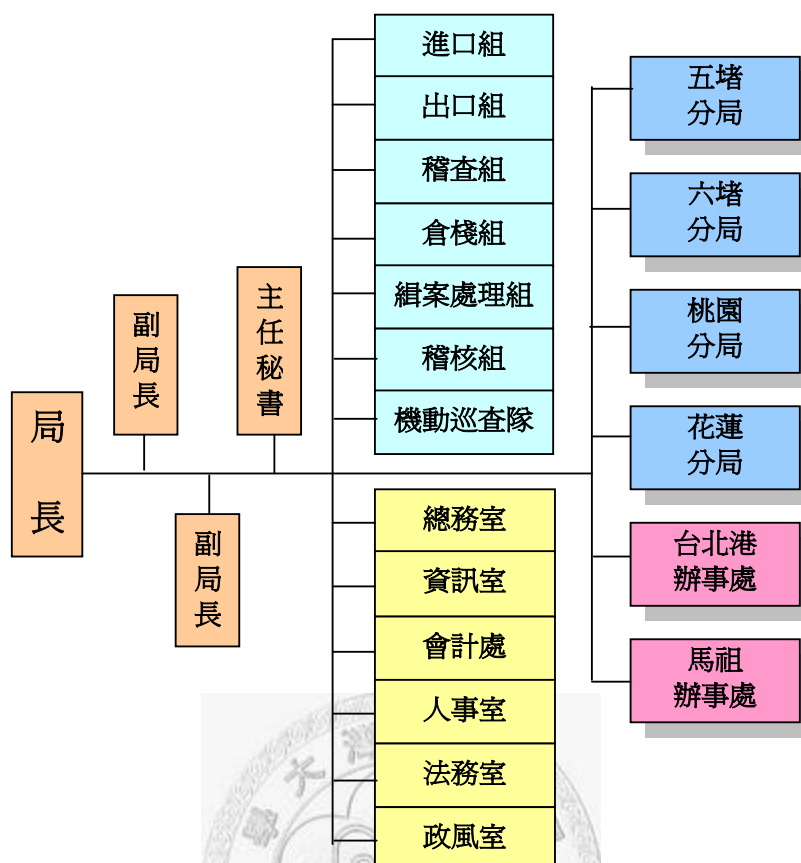


圖 2-4：基隆關稅局組織架構

資料來源：基隆關稅局網站

註：基隆關稅局花蓮分局轄區包括蘇澳派出課

基隆關稅局各業務單位、分局、辦事處職掌如下：

- (一) 進口組：海運進口貨物、入境旅客不隨身行李之進口通關事宜。
- (二) 出口組：海運出口貨物通關；報關業、倉儲業及保稅運貨工具等。
- (三) 稽查組：通商口岸查緝，碼頭、貨櫃中心、貨櫃之監視、加封、開櫃檢視，船員攜帶物品之檢查，辦公時間外貨物船邊驗放、密報、緊急事故聯絡，巡緝艇、關艇指揮管理，無線電監理業務等。
- (四) 倉棧組：轄區各貨棧、貨櫃集散站、保稅倉庫監管等。
- (五) 緝案處理組：緝私案件、充公私貨及逾期貨物處理。
- (六) 稽核組：事後稽核業務。
- (七) 機動巡查隊：進出口貨物之抽驗、複驗、巡邏等。
- (八) 五堵分局：五堵、汐止之進出口貨物通關事宜。

- (九) 六堵分局：六堵、臺北港區進出口貨物通關事宜。
- (十) 桃園分局：桃園周邊進出口貨物通關事宜。
- (十一) 花蓮分局：蘇澳、花蓮進出口貨物通關事宜。
- (十二) 臺北港辦事處：臺北縣八里鄉臺北港區進出口貨物通關事宜。
- (十三) 馬祖辦事處：馬祖進出口貨物通關事宜。

#### 四、基隆關稅局特色

- (一) 職司海運通關業務：所轄港口最多：管轄基隆、臺北、花蓮及蘇澳 4 個國際商港暨花蓮和平工業港。基隆港目前營運碼頭 42 座，貨櫃集散站 4 座：基隆港務局基隆港貨櫃集散站、聯興東岸港口貨櫃集散站、陽明海運基隆港口貨櫃集散站、台基國際物流貨櫃集散站等。臺北縣八里鄉之臺北港為基隆國際商港之輔助港，花蓮及蘇澳港均為優良天然港，和平工業港為花蓮和平水泥專業區之工業港。
- (二) 通關單位最多：因轄區遼闊、各貨櫃站及聯鎖倉庫深入內陸地區，除基隆關稅局本部設於基隆港區外，另設 4 個分局、2 個辦事處，總計 7 個獨立通關單位，分別就近辦理各該地區貨物通關事宜。
- (三) 關稅收入為 4 個關稅局之冠：鄰近臺北政經都會區，人口稠密、工商業鼎盛、消費量多，因此進口貨品多屬稅率高、價值昂貴之雜貨、電器、汽車、儀器、機械設備等；歷年來關稅收入均占全國關稅收入 50% 以上。

#### 五、查緝措施

- (一) 海上巡緝：「海恩」、「海瀛」巡緝艇，執行基隆港臨近海域巡弋查緝；「海清」、「海東」巡緝艇，擔任花蓮及蘇澳港區海域之巡緝任務；「運星艦」除負責燈塔補給外，平時亦參與海上巡緝。
- (二) 岸上查緝：於基隆港區東西兩岸派駐稽查關員，24 小時全天候執行查緝任務，查察、監視港區貨櫃、物之起卸、運送。
- (三) 貨櫃檢查：於基隆港東岸及西岸南、北貨櫃儲運場，以電腦掌控貨櫃進出；設專人過濾艙單資料、篩選可疑貨櫃，在貨櫃運出碼頭前開櫃檢視。

(四) 行李檢查：對入出境旅客行李採風險管理抽查，以當場驗放為原則。另船員回航攜帶自用物品則實施普查，防止毒品、武器或違禁品闖關。<sup>46</sup>

## 肆、臺北關稅局

### 一、歷史沿革

民國 58 年海關組織調整，因應空運業務成長，在臺北市區設立「臺北關」，並將當時「基隆關」所轄之「松山機場支所」、「臺北郵局支所」及「退稅課」改隸「臺北關」。60 至 64 年間「臺北關」分別增設「臺中加工出口區支所」、「臺中郵局支所」，65 年配合「臺中關」成立，將該 2 支所劃歸臺中關。

68 年配合「桃園中正國際機場（現名『台灣桃園國際機場』）」開設，「臺北關」由松山機場遷移至桃園國際機場。69 年增設「新竹科學工業園區支所」；80 年海關改制「臺北關」更名為「臺北關稅局」。99 年配合臺北松山機場國際航線增班需求，刻正研擬調整組織、調撥人力中。

### 二、管轄區域及業務範圍

臺北關稅局本部設於台灣桃園國際機場，管轄區域包括：桃園國際機場空運貨物、出入境旅客行李通關業務，新竹以北地區保稅工廠保稅業務，新竹科學工業園區保稅業務，苗栗以北及台東、花蓮等地區國際郵包進出口通關業務。

### 三、組織架構與職掌

首長、副首長為局長、副局長，內部設主任秘書、8 個業務單位（下圖淺藍色部分）及 6 個行政單位；另設新竹科學工業園區、臺北郵局 2 支局，獨立辦理通關業務。

---

<sup>46</sup> 財政部基隆關稅局網站，網址：<http://keelung.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=41537&CtNode=12434>

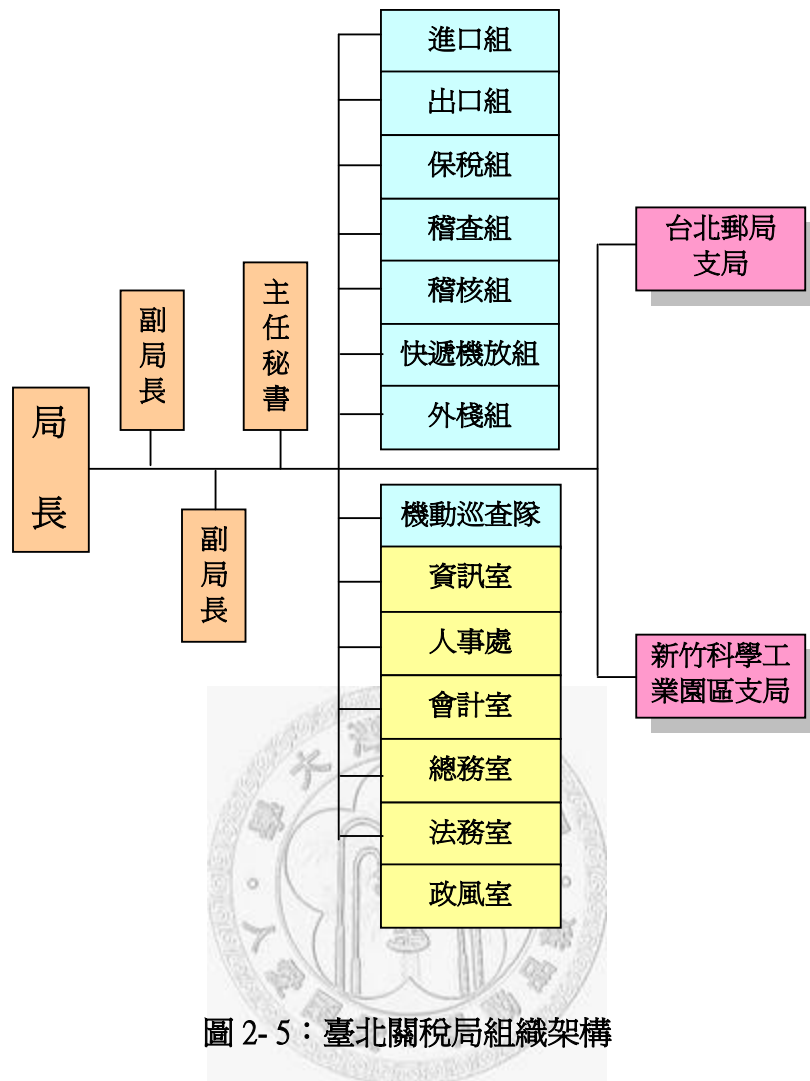


圖 2-5：臺北關稅局組織架構

資料來源：臺北關稅局網站

註：臺北關稅局稽查組轄區包括臺北松山機場

臺北關稅局各業務單位職掌如下：

- (一) 保稅組：保稅工廠、保稅倉庫、物流中心、免稅商店之設立、稽核、監管，保稅進口及視同出口貨物通關，外銷品原料稅捐記帳等。
- (二) 稽查組：入出境旅客行李檢查、徵稅、旅客寄存行李倉庫監管。
- (三) 快遞機放組：機放貨物通關，快遞貨物通關，FEDEX、UPS 轉運中心快遞貨物通關，進出口貨棧監管，機坪巡緝及押運等。
- (四) 外棧組：掌理永儲航空貨物集散站、遠雄航空自由貿易港區之進出口貨物、快遞貨物、機放貨物、旅客不隨身行李之通關及貨棧稽核等。
- (五) 新竹科學工業園區支局：園區進、出口貨物之通關，保稅貨物監管等。
- (六) 臺北郵局支局：掌理國際郵包進出口、保稅展覽品進出口通關等。

- (七) 以上各組係臺北關稅局針對該局空運通關特殊需求所設，至於該局之進口組、出口組、稽核組、機動巡查隊之業務職掌則與基隆關稅局相同。

#### 四、機關特色

- (一) 專司空運通關業務，提供大量 24 小時通關服務：針對空運生鮮、動植物產品以及快遞貨物等時效性貨品，提供全天候機邊驗放及快遞專區通關服務。針對桃園國際機場每年出入境超過 2 千萬人次，提供 24 小時旅客通關服務，目前一般入境旅客通關時間平均不超過 1 分鐘。
- (二) 貨物通關速度快：空運進出口貨物 99%採網路連線申報。一般空運貨物免審免驗比率：進口約 80%、出口約 90%，平均通關時間均不到 1 秒。
- (三) 報單數量最多：報單數量約全國 80%，其中快遞報單占最大宗。
- (四) 關稅收入少：空運貨物多為重量輕、體積小，尤其電機、電子產品多屬低稅率或免稅品，關稅收入只占全國關稅收入的 15%。
- (五) 同一機場分設數個獨立通關單位，以配合航運業、貨櫃集散站、自由貿易港區等業者之作業需求。<sup>47</sup>

#### 伍、臺中關稅局

##### 一、歷史沿革

臺中港未擴建前，臺中縣梧棲鎮設置「基隆關梧棲支關」。民國 62 年政府開始興建臺中港，65 年第一期工程完成正式通航，並同時成立「臺中關」，將原隸屬「臺北關」之「臺中加工出口區支所」及「臺中郵局支所」改隸屬「臺中關」。80 年海關改制，「臺中關」更名為「臺中關稅局」。94 年臺中港自由貿易港區正式啓用。98 年臺中關稅局由二等關稅局升格為一等關稅局。

##### 二、管轄區域及組織職掌

---

<sup>47</sup> 臺北關稅局網站，網址：<http://taipei.customs.gov.tw/mp.asp?mp=5>

職掌臺中港、麥寮工業港及中部國際機場進出口貨物通關；苗栗縣以南、雲林縣以北(中部 6 縣市)之保稅工廠，臺中、中港加工出口區之保稅業務；中部地區(包括臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣)國際郵包進出口通關業務；查緝範圍：陸上為中部 6 縣市、海域為臺中港及麥寮港區內。

首長、副首長為局長、副局長，下設主任秘書、6 個業務單位(業務一組、業務二組、保稅組、查驗組、稽查組、機動巡查隊)；6 個行政單位(人事室、政風室、總務室、法務室及會計室)；另設：駐中部科學工業園區辦公室、加工出口區支局及麥寮支局等，獨立辦理進出口通關業務。

### 三、機關特色

- (一) 地理位置適中、腹地廣大：臺中港區土地面積廣達 2,800 公頃，比基隆港 627 公頃或高雄港 2,666 公頃為大；發展完成後，臺中港碼頭可達 100 座。近年來港區營運快速成長，進出口貨物吞吐量已連續數年超越基隆港。
- (二) 進口貨品以化學品及油品最多：臺中港石化專業區內儲槽計 2 百多座，容量居全國之冠；進口數量龐大之液態化學品及動、植物油脂，。
- (三) 進口轎車稅收：臺中港進口貨物多為低稅率或免稅之大宗貨物，臺中關稅局主要稅收來自進口賓士、BMW 等高級轎車，約佔該局總稅收 50%。
- (四) 麥寮支局：麥寮國際工業專用港為我國第一座民營國際港，腹地 2,600 餘公頃、碼頭 20 座，於民國 90 年底啓用，臺中關稅局麥寮支局於隔年成立。
- (五) 臺中關稅局兼辦海空進出口通關業務，儘管目前業務規模尚不及其他關稅局，但以臺中建港及設置關稅局迄今僅 30 餘年之發展狀態，加上我國經貿發展及臺中本身優異之地理條件，該局業務量仍有很大成長空間。<sup>48</sup>

## 陸、高雄關稅局

### 一、歷史沿革

---

<sup>48</sup> 臺中關稅局網站，網址：<http://taichung.customs.gov.tw/mp.asp?mp=7>

同治 2 年（1863 年）清廷在台灣北部設「淡水海關」及「基隆支關」，並在台灣高雄旗后設「高雄支關」，此為高雄港設海關的開始，迄今約 150 年歷史。清光緒 21 年（1895 年）台灣割讓予日本，日本接收「高雄支關」，其間屢經改制，1934 年（民國 23 年）日人將台灣劃分為高雄、基隆兩大關區，分別統轄台灣南、北關務。民國 34 年對日抗戰勝利，「海關總稅務司署」奉命接收台灣關務，以濁水溪為界，劃分為臺北、台南 2 關區，在高雄市成立「台南關稅務司公署」，58 年海關組織調整更名為「高雄關」，80 年海關法制化，再更名為「高雄關稅局」。

## 二、管轄區域

轄區包括嘉義縣以南之嘉義、台南、高雄、屏東、台東等縣市、澎湖列島及金門地區。區內包括高雄港、安平國際輔助商港、高雄國際機場。

## 三、組織架構與職掌

首長、副首長為局長、副局長，內部設主任秘書、8 個業務單位（下圖淺藍色部分）、6 個行政單位；另設前鎮分局、中興分局、加工出口區分局、高雄機場分局、台南科學工業園區支局及離島(金門)辦事處等 4 個分支機構，獨立辦理通關業務。掌理業務包括海空運旅客、貨物進出口通關，加工出口區、農業科技園區、科學工業園區、郵包通關業務及保稅等。

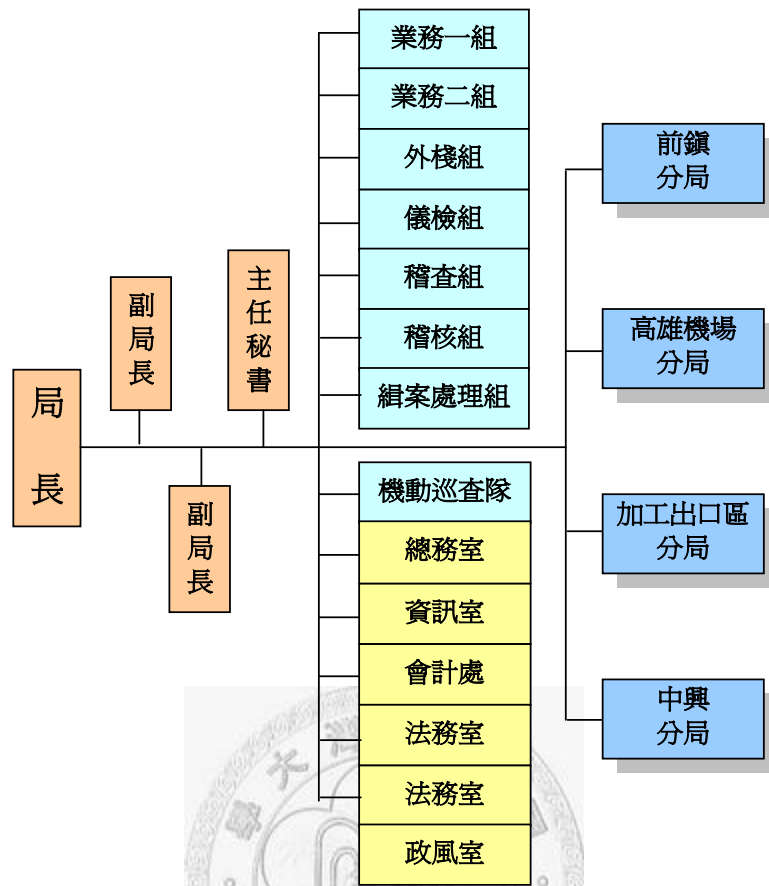


圖 2-6：高雄關稅局組織架構

資料來源：高雄關稅局簡報<sup>49</sup>

註：高雄關稅局業務一組轄區包括金門離島派出課、澎湖離島派出課；  
業務二課轄區包括駐南部科學園區高雄園區。

#### 四、機關特色

- (一) 兼具海、空港業務：高雄關稅局管轄高雄港與高雄國際機場，高雄港貨物吞吐量為我國現有國際港口總吞吐量三分之二，是台灣最大國際港埠，亦是世界第五大貨櫃進、出口港。高雄國際機場客、貨運量，也穩定成長中。
- (二) 工作重點為查緝走私：高雄港位居西太平洋交通要衝，除商船進出頻繁外，亦兼具漁港功能，遠洋、近洋漁船多以高雄港為進出補給及漁獲卸岸基地。加上台灣西南海岸沙灘平坦，河川出海口密佈，漁船及竹筏出入方便，走私較為猖獗，查緝走私成為本局重點工作之一。

<sup>49</sup> 高雄關稅局簡報 <http://kaohsiung.customs.gov.tw/public/Data/98281521271.pdf>

- (三) 業務項目齊全：包括海/空運之客/貨進出口業務；郵包業務；貨櫃、港區、外海巡緝業務；加工出口區、科學工業園區及保稅工廠之保稅業務等。
- (四) 同一港口分設數個通關單位：高雄港區面積遼闊且被市區分隔，為免商民長途往返奔波，高雄關稅局依港區地理位置，由局本部、前鎮分局、中興分局，分別獨立辦理通關作業。
- (五) 業務量與稅收未成比例：轄區內工廠林立，進口貨物以工礦原料、機器設備及民生物資等為主，稅率低或免稅。因此關稅收入較基隆關稅局少。<sup>50</sup>

### 第三節 我國關務體系之人力資源與機關文化

#### 壹、海關業務膨脹 vs. 人力未曾增加

##### 一、業務急遽膨脹

為方便理解海關業務量成長之實際狀態，僅就報單量與貨櫃數分析如下：

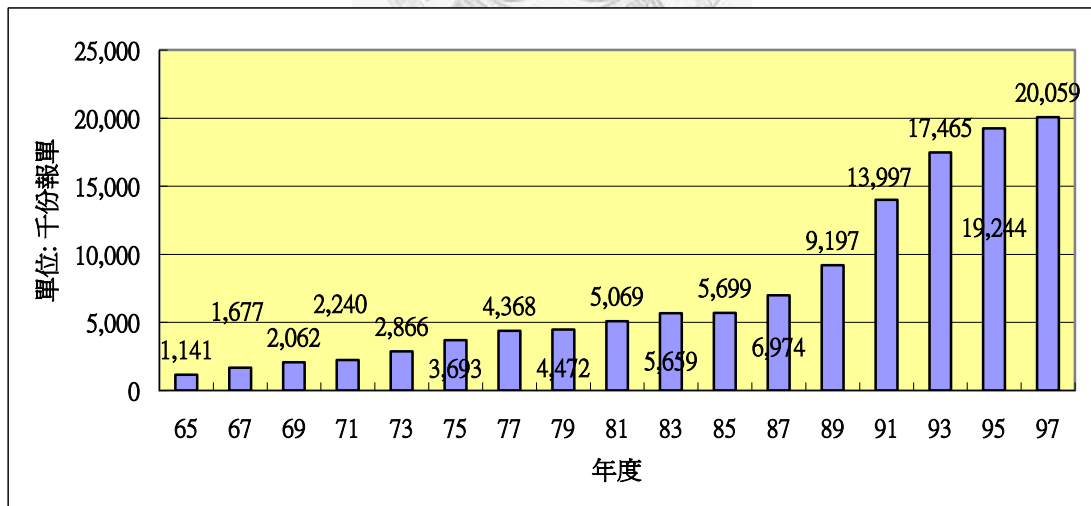


圖 2-7：我國進出口報單量(民國 65~97 年)

資料來源：海關總稅務司署簡報，74 年版：50；  
財政部關稅總局簡報，81 年版：57；89 年版：62；98 年版：42（筆者繪製）  
註：自民國 91 年起報單份數包含小三通、快遞報單及快遞簡易申報單等。

<sup>50</sup> 高雄關稅局網站，網址 <http://kaohsiung.customs.gov.tw/mp.asp?mp=8>

圖 2-7 顯示，民國 65 年我國進出口報單數量僅約 1 百萬份，其後逐年成長，民國 91 年我國實施快遞通關，該年度是我國進出口報單數量成長幅度最大的一年，持續增加至民國 97 年已經逾 2 千萬份報單，成長將近 18 倍。

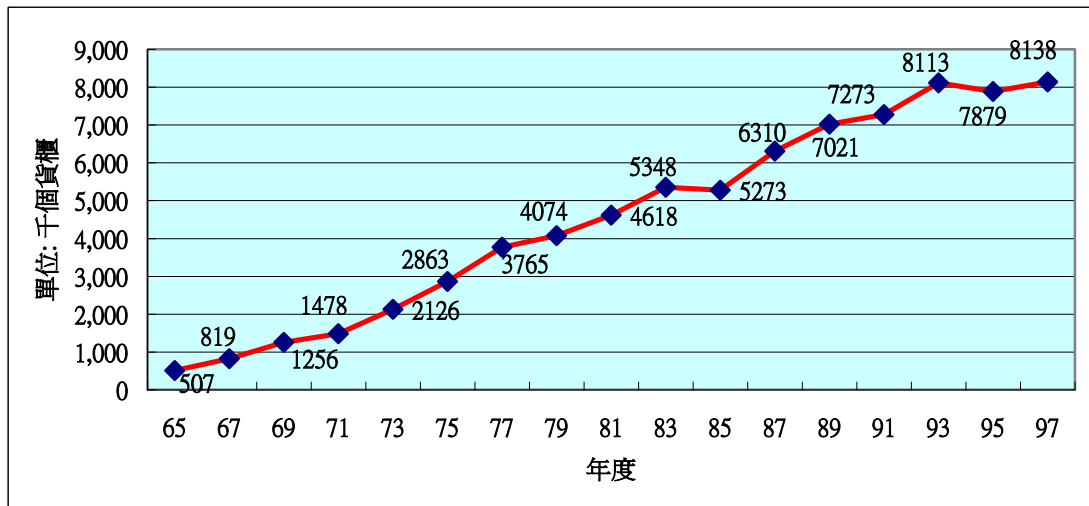


圖 2-8：我國進出口貨櫃量(民國 65~97 年)

資料來源：海關總稅務司署簡報，74 年版：50；

財政部關稅總局簡報，81 年版：57；89 年版：62；98 年版：42（筆者繪製）

註：貨櫃數量係包括實櫃、空櫃及轉運、轉口櫃

圖 2-8 顯示我國進出口貨櫃數量持續穩定攀升，民國 65 年我國進出口貨櫃數量僅將近 51 萬個，其後逐年成長，持續增加至民國 97 年已經達到將近 814 萬個貨櫃，總計民國 65~97 年成長達 16 倍多。

## 二、海關關員人數並未增加

筆者以進出口報單數量與貨櫃數量大幅增加，概括代表海關需處理之通關業務成長<sup>51</sup>，但觀察海關過去 30 多年來之海關人力配置，則明顯並未隨著業務成長曲線同步增加，多數時期約維持在 3900~4000 人左右。詳如下圖：

<sup>51</sup> 此處僅以報單及貨櫃數量概括代表海關業務，係為研究討論聚焦以及方便性，惟實務上海關業務龐雜，巡緝或檢查等工作無法量化，即使得以量化的其他部分如保退稅等，亦予以省略。

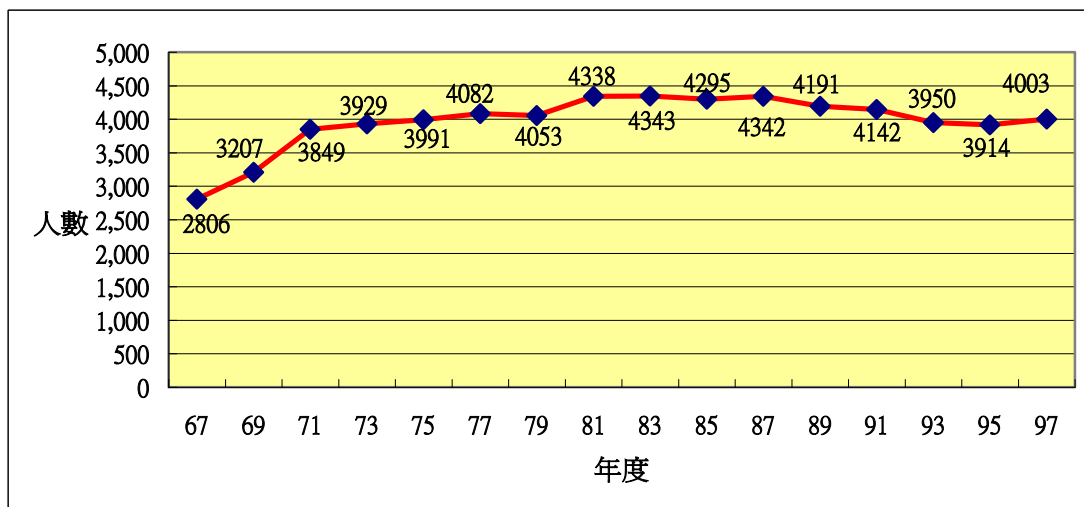


圖 2-9：海關關員人數(民國 65~97 年)

資料來源：中華民國關務年報

76 年、86 年、96 年、97 年版：7-8 (筆者繪圖)

圖 2-9 顯示，海關總員額數擴增最快時期為民國(以下同)60 年代，成長約 37%；70 年代成長趨緩僅約 12%，至 83 年關員人數達到海關歷史最高峰，共 4343 人；其後緩慢下降，95 年總數 3914 人，是近 25 年(73-97 年)人數最低點；83~95 年的 12 年間人力持續減少將近一成。對照報單量及貨櫃量之陡峭上升趨勢，海關人力曲線的平直顯然極不相稱。面對工作量持續成長，人力卻逆成長的現象，海關如何因應？又機關內部文化究竟能否適應急遽變遷之外在環境？以下將分別就此兩方面進行探討。

## 貳、我國關務體系人力資源

所謂的「政府機關」乃是：個人和團體結構性的行為型態，這些行為型態有一種維持長期穩定之趨勢。而這些個人和團體穩定的行為型態，可能會影響到政策的內涵(朱宏志，1991：36、37)。以下分別就海關人員進用、教育程度、年齡、服務年資等結構面向加以分析，並彙整探討海關嚴重人事瓶頸、人才斷層以及經驗傳承等困境。

## 一、海關人力資源結構

### (一) 人員進用途徑--國家考試

人力資源是機關最寶貴的資產。在檢視海關人力結構前，首先說明海關人力之來源。我國海關體制早期雖仿造英國海關，但本國關員任用則仍承襲我國自古已有的考試制度。遷台初期海關業務量成長有限，關員並未增補。民國 41 年因代徵港工捐、營業稅等，第一次在台招考關員，報名 400 餘人，錄取 7 名。民國 50 年開始由考試院舉辦關務人員特種考試，此後關務人員任用多經由考試院辦理特考招募人才，中間偶曾洽請推薦高普考及格人員，或由行政院青輔會甄選<sup>52</sup>。

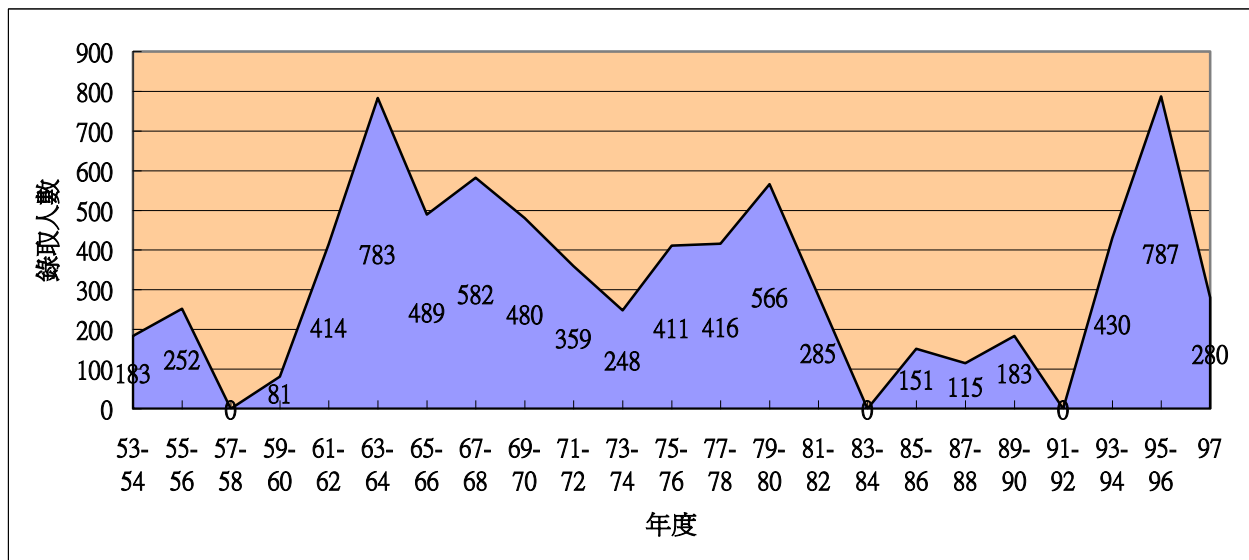


圖 2-10：關務特考榜示錄取人數(民國 53-97 年)

資料來源：考選部歷年關務特考錄取人數 (筆者繪圖)

民國 38 年隨政府撤退來臺灣的大陸海關關員僅有 12 人<sup>53</sup>。50 年我國舉辦第一次關務特考，其後海關員額持續擴增。60 年間是海關進用新人最多的一段時期，62、63、69 年甚至在同一年度內舉辦兩次關稅特考。80 年代海關開始推動通關自動化，招募新人的數量急遽下降。

<sup>52</sup> 中華民國海關簡史，1995 年出版。

<sup>53</sup> 中華民國海關簡史，1995 年出版。

根據上圖，過去 45 年國家考試錄取關務人員的軌跡，上次海關招考新人數量最集中時段為民國 61 至 69 年的 10 年間，當時正是我國經濟起飛的年代，海關急速增員，固然順利處理了大幅增加的進出口貿易，對國家經濟發展作出重大貢獻，但也正因當年為缺乏妥善周延之長程人力資源規劃，造成海關如今最棘手的人事瓶頸。觀察圖 2-10，筆者認為最近 5 年（93-97 年）海關錄取新人的數量顯示之圖形，儼然將要步上民國 60-64 年之覆轍。是否吾人正在複製過去？

30 多年正好是另一世代的開始，如果歷史是鏡子，檢視民國 60 年代海關大批進用者，其如今在職場的平均狀態，以及對現況的滿意程度，應該可以做為海關未來人力資源規劃之借鏡。從海關特殊的人力結構案例，審視究竟短期內急速擴大員額所產生之長期效應，應是值得深思的課題。

### （二）關員教育程度

海關平均教育程度相當高，大專以上學歷所占比率高達 92.66%，在全國公務員中僅次於專門技術之衛生醫療機構，足證海關進用人員素質之整齊。

表 2-3：全國公務人員教育程度之比較(2007)<sup>54</sup>

依機關性質別	總人數 (人)	大專以上				高中(職) 及以下
		總計	研究所	大學	專科	
全國公務員	336,842	77.70%	11.11%	32.725%	33.86%	22.30%
行政機關	218,793	76.37%	12.22%	29.95%	34.20%	23.63%
公營事業	72,271	72.78%	9.35%	33.28%	30.15%	27.22%
公立學校	24,329	89.63%	8.55%	43.38%	37.70%	10.37%
衛生醫療機構	21,449	94.21%	8.64%	46.95%	38.62%	5.79%
海關	3,882	92.66%	10.51%	55.90%	26.25%	7.34%

資料來源：銓敘部，2007 (筆者製表)

### （三）關員年齡結構

根據 2007 年統計關員年齡 50 歲以上比率高達 47%，高出全國公務員 50 歲以上比率 25% 將近一倍，高齡化程度相當嚴重。

<sup>54</sup> 「我國關務人事制度之研究」（蕭武桐，2008）

表 2-4：全國公務人員年齡結構 (2007)

機關別	平均年齡 (歲)	總人數 (人)	年齡別				
			18-30 歲	30-40 歲	40-50 歲	50-60 歲	60 歲以上
全國公務員	43.01	336,842	6.87%	29.99%	37.64%	22.20%	3.30%
行政機關	41.66	218,793	8.34%	34.74%	37.19%	17.53%	2.20%
公營事業	48.14	72,271	3.00%	13.88%	34.85%	40.21%	8.05%
公立學校	43.33	24,329	2.80%	27.57%	50.75%	18.10%	0.78%
海關	47.00	3,882	6.59%	17.21%	28.93%	37.58%	9.69%

資料來源：銓敘部，2007 (筆者製表)

## (四) 服務年資結構

表 2-5：全國公務人員年資結構 (統計至 2007 年底)

機關別	平均年齡 (年)	總人數 (人)	年資別 (年)					
			0-5 年	5-10 年	10-15 年	15-20 年	20-25 年	25 年以上
全國公務員	43.01	336,842	11.30%	10.45%	17.61%	23.85%	15.25%	21.49%
行政機關	41.66	218,793	14.00%	10.50%	18.92%	25.05%	14.86%	16.16%
公營事業	48.14	72,271	5.73%	7.27%	11.18%	19.04%	16.11%	40.66%
公立學校	43.33	24,329	5.50%	9.86%	22.37%	27.07%	17.91%	17.30%
海關	47.00	3,882	16.80%	5.23%	5.62%	12.10%	9.43%	50.78%

資料來源：銓敘部，2007

海關關員學歷與平均年齡均高居全國公務員之第二位，大量相同年齡、學歷者群聚，意味著海關人事瓶頸的嚴重程度可能為全國之冠。最驚人的恐怕是服務海關年資 25 年以上者竟超過半數，其中尤以 60 年代後段及 70 年代初期考進海關者，其終身工作最繁重，仕途也最為艱辛。

民國 60 以前經由關務特考或其他國家考試進用的人員，平均 3 至 10 年間就擢升為第一層主管--股長，自此其公務生涯都擔任主管，亦即四分之三歲月無需再擔任第一線承辦員。但民國 64 年以後考進海關者之際遇就截然不同，其公務生涯正好與前輩們相反，四分之三時間需要擔任承辦人，經過 20 年漫長等候，俟升任基層主管職位時大多白髮蒼蒼，即使體力充沛仍欲有番作為，恐怕也已經時不我與，距離退休近在咫尺了。部份際遇最差的關員，甚至直到退休都無緣躋身主管行列。同樣大學畢業、經過國家考試，為何差距如此懸殊？

## 二、嚴重升遷瓶頸之成因

筆者將造成海關上述現象的原因依據系統理論，歸納為海關內外部環境因素：

### (一) 外部環境因素：

1. 進用時間集中造成嚴重升遷瓶頸：民國 38 年海關總稅務司李度（美籍）隨政府來臺，同行的大陸關員僅有 12 人。民國 60-70 年間我國經濟起飛，由於整體經貿環境之需求，加上當時尚無電腦設備，所有通關業務全靠人工處理，隨著經貿急遽膨脹所致的通關需求，迫使海關業務單位非增加人手實無法因應，考試院連續多年舉辦關務特考、大量招募關員，造成海關進用新人數量最多也最集中的 10 年。民國 70 年代人數成長漸緩，80 年代分批實施貨物通關自動化後，開始精簡人力。但民國 60 年代所進用的這一批關務人員，其終身處於人事瓶頸高峰，仕途之艱辛、升遷之困蹇，實非外人所能想像。筆者認為 60 年代連續幾年大量擴充員額的做法，是造成目前海關人力結構失衡，升遷困難的最大原因。<sup>55</sup>
2. 民國 63、64 年海關錄取人數創下歷史最高共 783 人（圖 2-10），由於適逢第一次石油危機，私部門人力需求緊縮，加上當時海關薪水高出一般公務機關約 50%，錄取後之人力自然流失比率也減低。

### (二) 海關內部原因：

1. 政府遷臺後海關組織架構陸續擴增，至民國 58 海關全面重新分配各關稅局管轄區域後，整個組織架構已大致底定，其後只有微幅調整，並未增加單位，故無新增主管職缺，只有待前輩主管退休才會有職缺。
2. 海關重視公務倫理，先進先升；這種作法雖顧及了立足點公平，卻無法兼顧各期人才之培育。其實各期都有菁英，一旦前期末段者因緣際會佔有職缺，後期之優秀者只能耐心等待，人才長時間無法擢升或進用，是人力資源之浪擲。

## 三、關員平均年齡偏高

---

<sup>55</sup> 在民國 50-60 年代環境下，此舉為必要且正確之作法，只是無人能夠預料 20 多年後會造成海關難以消化的人事瓶頸。

表 2-6：年齡結構對照-全國公務人員 vs.關務人員(2008 年底)

年齡結構	18-29 歲	30-39 歲	40-49 歲	50-59 歲	60 歲以上	平均年齡
全國公務員	7.90%	28.00%	37.82%	22.84%	3.44%	43.19 歲
關務人員	9.36%	18.56%	27.15%	34.63%	10.30%	46.46 歲

資料來源：銓敘部<sup>56</sup>，2008；2009 財政部關稅總局簡報：45 (筆者製表)

如表 2-6 所示，對照全國公務員平均值，海關年齡明顯偏高甚多。其中 30~49 歲的青壯年人員，是職場人力的中間，全國公務員之平均值合計為 65.82%，海關卻只有 45.71%，換言之，海關較其他公務機關少了 2 成的青壯年人口。更嚴重的部分在於 50-65 以上的中高齡人數，這部分海關高達總員額之 44.93%，意味著未來 15 年內，海關半數人力都將屆齡退休。上班身處海關環境，關員比較不會明顯感受到年齡差異的衝擊，一旦奉派赴外國或國內其他機關開會議或受訓，海關代表通常都是與會同階層當中最年長者，屆時海關同仁心中總是不勝唏噓。

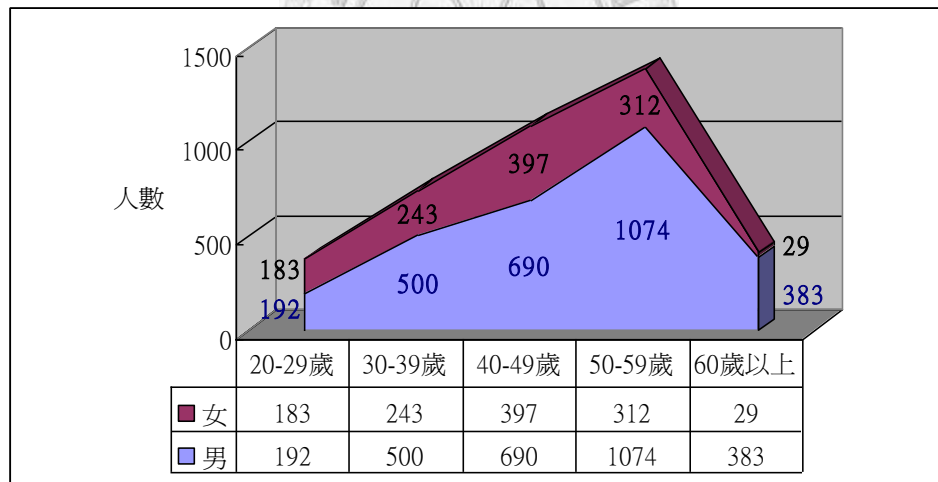


圖 2-11：關務人員年齡/性別分佈(民國 97 年)

資料來源：關稅總局簡報，2008：45

再往深一層分析男女人口結構，50-59 歲部分男性人數高達 1,074 人，幾乎占海關總數 (4003 人) 的三成，這些任職超過 30 年的資深菁英是目前執行業務的主

<sup>56</sup> 銓敘部網站，2010。〈全國公務人員概況〉，表 7：全國公務人員年齡結構，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，2010 年 1 月 4 日擷取。

力，其豐富經驗有助於迅速判斷達到通關便捷的目標，但也是海關最辛苦的一批人。他們從年輕到老，一直擔任海關所謂的核心業務，諸如：驗貨、稅則分類估價、調查進口貨品價格及事後稽核等，需要每天面對進出口廠商或入出境旅客。每份報單、每位旅客之處理既要快速又要合法，就算作業非常嫻熟，壓力還是如影隨形。尤其現在民意高漲，廠商若被通知補稅或貨物涉及管制無法通關，常會透過民意代表施壓，甚至要關員到立法院罰站或聽訓。對於已經超過 50 歲的人而言，30 年如一日，每天面對上述繁重工作壓力，而職務或稱謂上仍無法受到肯定，再加上展望未來升遷機會依舊渺茫，許多人終究不免興起田園荒蕪胡不歸的念頭。

現階段海關 50-59 歲者占總人數近半的事實，昭告了一項非常嚴重的危機--海關嚴重之退休潮與人才斷層。

#### 四、海關嚴重之退休潮與人才斷層

政府遷台後海關每年員額淨值（當年新進人數扣除退離人數）多為正值，民國 64 年海關總人數僅有 2,265 人，扣除當年新錄取之 630 人，其實民國 63 年海關原有之員額約只有 1,600 人，隨後逐年擴編將員額維持在 3900-4000 人之間，雖然最近 5 年海關開始大幅進用新人，但仍需擔憂實際增加人數是否足以補足即將到來的龐大退休潮。如上所述現在 50 歲的關員，尤其是男性現場通關作業關員，無論其官階大小，都是對海關貢獻厥偉的重要人物，他們的專業經驗與知識是海關的瑰寶，這些核心業務的關員占了目前總人數的 3 成，若都在相同時間內退休，對海關通關業務的衝擊確實非常嚴重。

除了估計屆齡退休人數外，目前服務年資達 25 年以上者約占 51%，亦即半數以上的人具備申請退休資格，若再加上這層考慮，則可能退休人數已不是 3 成而是 5 成了。

Baby boomer 退休潮固然是全球共同之難題，但是對海關而言，退休潮的挑戰比國內其他機關更加嚴峻，因為專業人才訓練與經驗傳承需要相當時日，但時間卻已經迫在眉睫。未來 15 年海關人事單位除了估算屆齡退休人數外，還要預計可能提前退休人數。過去 20 年人事瓶頸嚴重、升遷緩慢，欠缺完整高階主管培養機制，現職人員未來如何快速傳承經驗、無縫接軌各項業務，將是海關主事者必須

立刻設法解決的難題。

深入瞭解海關人事結構的學者於接受筆者訪談時，也深為海關之升遷瓶頸與人才斷層憂心稱：「海關的業務與一般公務機關大不相同，例如驗貨員的工作就特別辛苦，也因此享有較高職務津貼，未來組織調整，職位固然可能會調動，但職等、官等不應該被調降，以確保關務人員還能領取相同的薪俸。海關工作性質特殊，50歲以上有經驗豐富者不能短期內大量退休，以免經驗無法傳承；另外也要避免發生有專長的人員紛紛退休，劣幣驅逐良幣的現象。」「未來海關組織扁平、主管職缺少，每科編制人數龐大，人員的升遷將是一大隱憂。據悉國稅局曾有所謂「五進五出」(從進用到退休都是五職等)的情況，此刻海關應該審慎規劃，避免未來產生嚴重升遷瓶頸，才能留住人才。」<sup>57</sup>

### 參、我國關務體系之組織文化

「組織文化的定義為是經由社會化過程所獲得的共同體驗，或是組織成員所共有的一套重要價值觀、信念與體認。」(江岷欽、蔡英良，2007：51)<sup>58</sup>。

150年來課徵關稅與查緝走私是海關首要功能，這樣的觀念與共同認知，早已形成機關文化的一部分，因此補稅或緝私的成績從來都是業務績效考核的主要依據，直到GATT/WTO推動全球降低關稅、911後的國際反恐與維安目的，如今海關工作重點轉變為提供便捷通關服務與供應鏈安全考量。由於服務品質與安全程度均難以量化，對多數資深關務人員而言，這項改變相當難以適應。

再加上代徵營業稅、貨物稅等，不僅貨品進口時要審核是否低報價格逃漏關稅，還要注意出口時是否高報價格冒退營業稅；龐大的新增業務量凌駕了傳統職責，資深關員在工作壓力倍增下，不免埋怨本末倒置或越俎代庖，甚至更加緬懷過去關務倍受重視的歲月。

這種對於機關功能急遽轉變適應不良的現象，也出現於美國資深關務人員身上。就以美國海關之海關貨品稅則分類估價專家(Customs Tariff Classification

<sup>57</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第三、四題。

<sup>58</sup> 江岷欽、蔡英良，2007。《政府再造的理論與實務》，臺北：四章堂文化事業有限公司。

Specialists)爲例，由於這項工作極具專業性且人才培養期程很長，所以大部分從業人員終其一生都服務於相同部門，當組織發生重大變革，數十年累積的專業能力不再受到重視或必要性突然降低時，這批資深專業人員所受到的衝擊之大可想而知。筆者於 2006 年秋天赴美國進行專題研究計畫<sup>59</sup>期間，曾走訪華府 CBP 總部、紐約、波士頓海關，對於資深關員語氣中透露的挫折感，也不禁心有戚戚，國內從事核心業務的關務人員又何嘗不是面臨相同窘境。

「關務人員的質(養成素質)與量(人數)值得深入探討。……從人力資本的角度來看，越是養成不易的專業內涵，其替代性越低，在管理上將更重視經驗傳承與人力資本的累積。在尋求制度變遷與制度化的過程中，這將是不易納入考量但卻又影響深遠的因素」(蕭武桐，2008：12)<sup>60</sup>。

在海關傳統課徵關稅爲首要功能的影響下，過去海關都以補稅績效作爲各業務單位考核之主要依據，這樣的價值判斷已然形成機關文化，也深受認同。但近 10 年來關務工作重點轉變成提供便捷通關服務與供應鏈安全，而這兩項業務之執行績效難以量化，對於這種判別的基準的急遽轉變，愈資深者愈難適應；機關文化改變須要時間醞釀，如何協助關務人員儘快適應功能轉變，提昇其對於代辦業務或新增業務的認同及使命感，確實是很艱困的工作。

由於海關進用途徑主要爲關務特考，再加上進用以後之關務人員轉任其他行政機關者相當少<sup>61</sup>，因此海關人事體系相當封閉。學者認爲：「海關是百年老店，擁有博物館，過去甚至會有老大心態，再加上業務性質特殊，其他機關完全不懂海關也無法進入，自然會形成封閉體系。要改變機關文化及觀念可從幾個方向著手：1.派遣人員到其他機關受訓，主管人員也應多與外界互動 2.邀請學者專家演講或請專家進行內部研究 3.標竿學習，派員到外國觀摩，雖然台灣海關百年來一直努力精進，目前做法也受到肯定，但應更勇敢前瞻未來趨勢，例如韓國仁川機場如何能成爲全球第一，其海關如何配合調整，就值得我們深入研究。除了對外學

---

<sup>59</sup> 筆者 2006 年專題研究計劃名稱爲「美國執行 WTO 相關協定之標準作業程序」，除於哈佛大學甘迺迪政府學院研習外，亦參訪美國海關暨邊境保護局。

<sup>60</sup> 蕭武桐，2008，《我國關務人事制度之研究》，財政部人事處 96 年委託研究計畫，臺北。

<sup>61</sup> 民國 80 年海關改制以前，關務人員不能轉任其他行政機關，即使改制之後，由於關員平均調降 2 個職等以及薪資等考量因素，多數人均留任海關，轉任其他機關人數相當少。

習外也要持續辦理內部座談，邀請資深員工與新進人員互動、主管與員工互動等，改善對內對外關係，讓海關成爲一個真正的 open system。」<sup>62</sup>

「易經繫辭曰：『窮則變、變則通、通則久。』其精義可謂道盡組織革新的本來內涵。……時空環境爲推動革新的搖籃，提供革新的激勵因素及革新的手段，是以革新不能脫離組織的歷史背景，更不可忽視其所遭遇的環境。……塑造具革新氣息的組織文化，爲組織革新啓動的先鋒」(林水波，2001：252、274)<sup>63</sup>。值此關務機關組織改造之際，如何塑造未來新的機關文化，將是關務機關往後興衰之重要關鍵。

#### 肆、小結：

儘管國內外環境急遽變遷，150年來我國海關一條鞭式的組織架構從未改變；即使政府遷臺後，海關曾就業務需要調整各關稅局管轄區域(民國58年)、改制時(民國80年)甚至變更機關名稱，但是海關實質的指揮體系與機關文化內涵從未變更。

誠如本章所述，民國60年代至今我國貿易成長達數十倍，而海關人力卻未同步成長。夾在人力資源微幅下降，業務量卻急遽增加的現實中，海關究竟如何因應？近幾年海關已開始遭遇巨大之退休潮，面對依然持續成長的龐大工作量，現行海關之運作是否有修正之必要？未來海關組織架構與作業方式應該如何規劃？

系統理論提醒我們，除了既有的組織架構、人力配置與機關文化等內部因素外，外在整體環境--包括國內外政經環境變遷，亦是影響機關運作的重要因素。國內業界與民眾對海關有甚麼需求？國際組織對海關有哪些規範？進10年來國際上發生的重大政經事件又將對海關作業方式產生甚麼樣的衝擊？下一章筆者將逐一進行探討。

---

<sup>62</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：B，第八題。

<sup>63</sup> 林水波，2001。《組織理論》，臺北：智勝文化事業有限公司。



## 第三章 影響我國關務體系之因素

海關處理通過國境的人與貨物，既要理解國際上共通的商業與貿易規則，也要配合國際組織如 WTO、WCO 等的規範，更要執行本國政府法令規章、徵收稅費、服務商旅、甚至代理其他政府機關執行其在國境應辦業務等，錯綜複雜的國內外環境變遷都是影響海關之因素。(Danet, 2008: v)

按照系統理論分析方法，承接上一章對於關務體系內部結構之分析，本章將接著爬梳系統理論之投入部分--亦即影響我國關務體系之關鍵因素。首先筆者依據影響我國關務體系之各種投入之發生地點，區分為國內因素及國外因素，再將同類因素加以歸納、逐一深入探討。準此，本研究將國內因素歸納為 3 大項：我國經貿發展、業者與民眾之需求、其他機關委託海關邊境業務之需求；國外因素歸納為 2 大項，分別為：國際組織之壓力、外國海關組織改造之借鏡。

### 第一節 國內因素之一：我國經貿發展 對海關業務之需求

「海關的業務負擔主要來自於龐大的貿易量，1980 至 1999 年全球平均貿易成長約 250%，高於全球 GDP 成長(164%)比率。過去 20 年間，開發中國家(developing countries)的貿易成長超過 3 倍，比起已開發國家(developed countries)的成長更可觀。」(Keen, 2003：3)

#### 壹、我國貿易總額成長約 30 倍(民國 64~98 年)

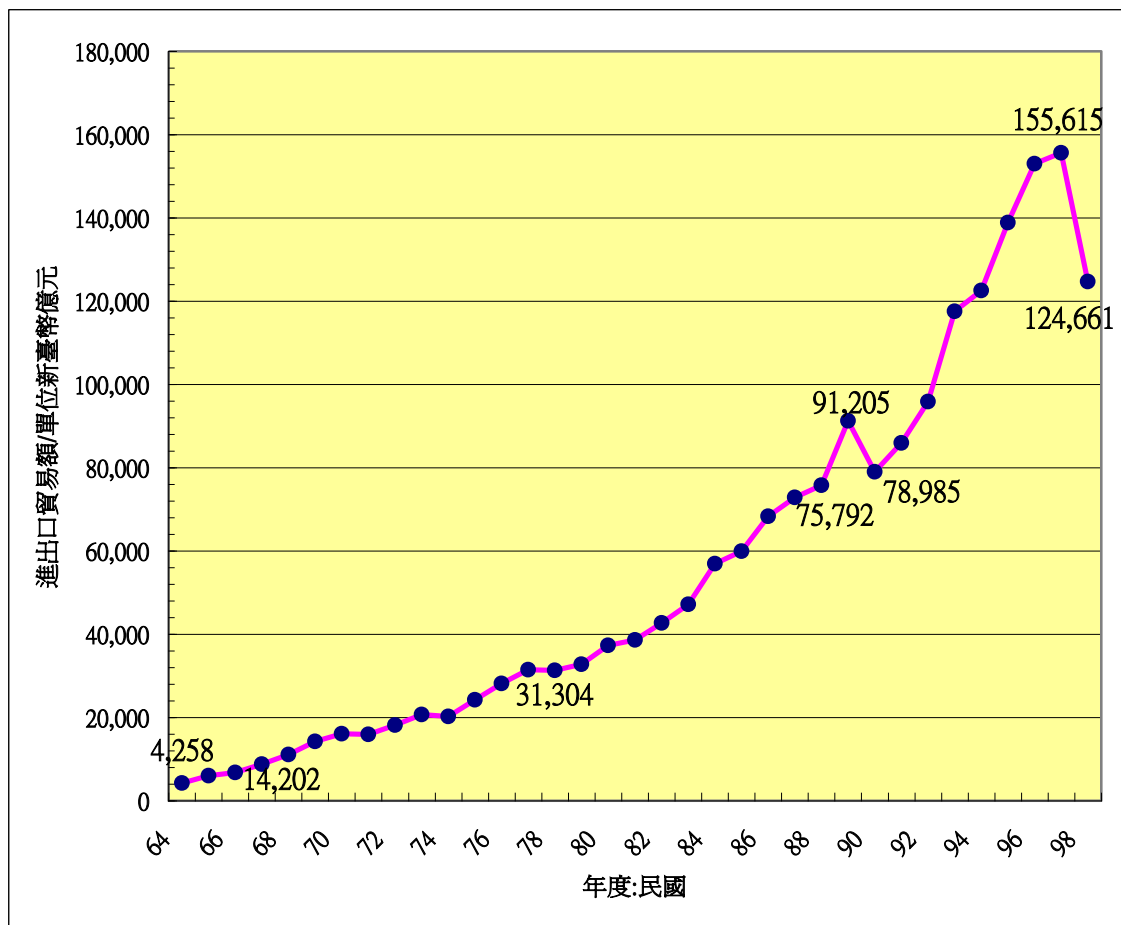


圖 3- 1：我國進出口貿易總額(民國 64~98 年)

資料來源：海關總稅務司署簡報，74 年出版：38-40；77 年出版：38-40；

財政部關稅總局簡報，89 年出版：50-52；99 年出版：31（筆者繪製）

民國(以下同)64 年貿易總值僅約新臺幣（以下同）4,258 億；68 年約 14,202 億，成長了 3.3 倍多，78 年約 31,304 億，88 年約 75,792 億，98 年約 156,000 億。相較於 *Changing Customs* 乙書所載 1980-1999 年全球平均值 250%，或開發中國家平均超過 3 倍的數值 (Keen, 2003：3)，同時期(民國 69~88 年)我國貿易成長達到 534% (75792 億/14202 億)，明顯表現非常優異。從上圖貿易總值長期趨勢來觀察，民國 90 年的亞洲金融風暴對我國經貿發展雖有衝擊，但是很快就回到上升的軌道，甚至上升速度更快。去(98)年全球金融海嘯對我國經貿的衝擊顯然尚未恢復，但就長期而言，然而我國貿易發展依然持續成長的趨勢。綜上資料，若以民國 64 年作為基期，檢視過去 30 多年(64~98 年)我國貿易軌跡，其成長高達 29 倍多。

## 貳、我國旅客數量成長約 13 倍(民國 64~98 年)

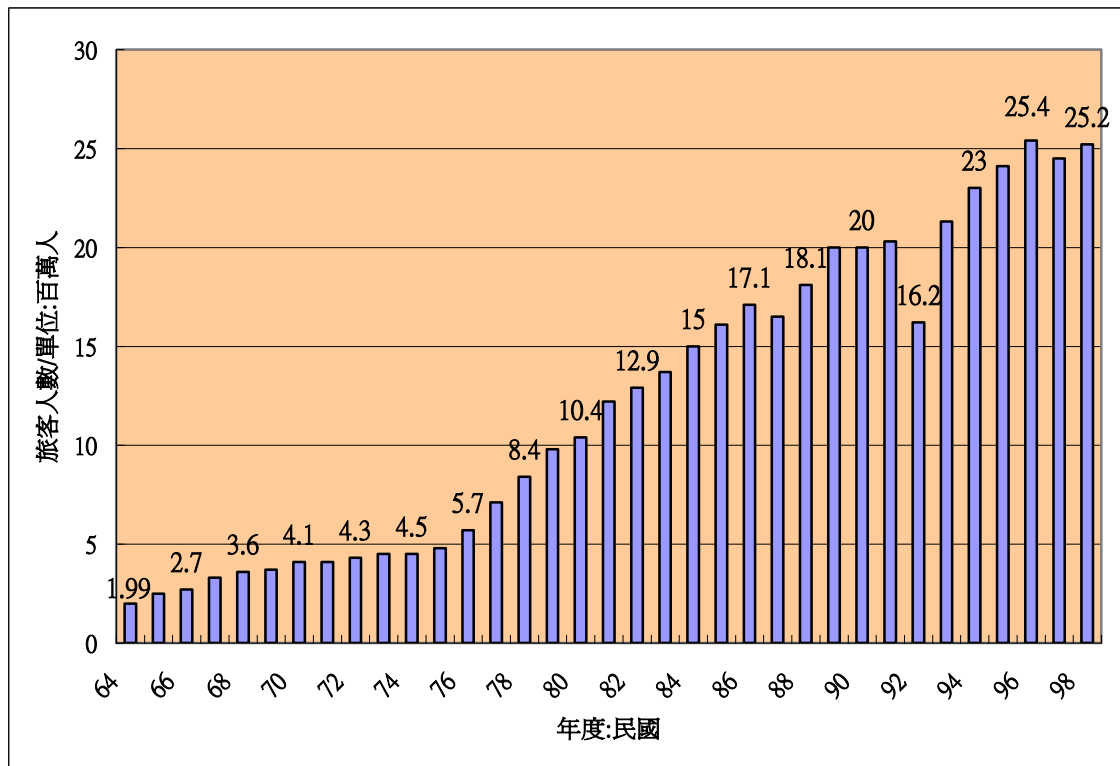


圖 3- 2：我國入出境旅客數(民國 64~98 年)

資料來源：海關總稅務司署簡報，74 年出版：50；

財政部關稅總局簡報，81 年出版：57；89 年版：62；99 年出版：42。（筆者繪製）

除了驚人的貿易成長外，我國入出境旅客人數之成長也很可觀，若以民國 64 年作為基期，檢視過去 30 多年我國入出境旅客人數，其成長亦將近 13 倍 (25.2 百萬人/1.99 百萬人=12.66)。

綜上，由於進出口貨物量及旅客數量的大幅成長，無論國內外貿易業者或商旅對於我國海關不僅需求量增加，要求的品質也更高。為了因應經濟發展所帶來的巨大貨物通關業務、處理急速成長的國際商務與旅客行李通關，我國海關必須全年無休、三班輪值、即時快速地讓龐大的貨物與旅客行李通過國境。貨物通關特殊之急迫性，其時間壓力都由海關概括承受。相較於內地稅之申報期限壓力由申報者承擔，海關與內地稅機關主辦業務所負擔的壓力截然不同。

## 第二節 國內因素之二：業者與民眾之需求

### 壹、國內貿易相關業者

隨著我國經貿的大幅增加，國內貿易相關業界對於海關處理貨物通關的速度與品質的要求也與日俱增。舉凡與貨品進出國境相關的業者，包括：貿易業、報關業、海空運輸業、陸路貨運業、倉儲業、快遞業、貨櫃集散站業、保稅工廠、物流中心等，從貨物的所有權人，到只經手貨物進出口流程某一小段的業者，只要曾經介入貨品通關作業任一環節，就都是海關服務的對象，業者們不僅持續要求海關提升行政效率，也都透過各方力量督促海關精進作業程序。

華航高層主管指出，兩岸已經直航，該公司與長榮分別擁有全球第 5 與第 8 大貨運機隊，與未來進駐桃園航空城的相關廠商絕對是相輔相成的關係，尤其臺灣人力素質高，高科技產業在桃園自由貿易園區設廠可以不必繳稅，貨物又可就近進出口，前景看好，唯一需要再改善的就是海關驗放的流程與稅賦的問題。華航高層擔心的是我國海關的驗放流程依然比不上香港，削減了競爭優勢。<sup>64</sup>

「中華民國通關協會」以 G1 外貨進口報單與 G3 外貨復出口報單同時向海關進口貨物存放地海關申請為例，要求海關簡化三角貿易轉出口操作手續。<sup>65</sup>

「中華貨物通關自動化協會」建議修改海關 T2 海轉海得經陸地轉他港口裝船機出口，推動國內外國際貨物代理業在基隆港通關，在管制區內貨櫃集散站從事「貨櫃裝運多國拆併裝(MCC)」業務，並推動三港合一創造商機，即桃園國際機場(空港)、臺北港(洲際線)、基隆港(近洋線)三港合一，達到合作又競爭的功能。並認為桃園國際機場要發展成為空運中心，應與基隆港海轉空、空轉海聯運強化互補服務機制。<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> 工商時報，2010。〈華航看好航空城，建議簡化海關流程〉，1月19日，A15。

<sup>65</sup> 中華日報航運版，2010。〈通關協會促海關簡化三角貿易進出口通關作業〉，2月4日，1版。

<sup>66</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈通關協會盼海轉海經路地轉他港出口〉，2月12日，1版。

綜觀代表性業者之需求，都希望海關能夠：1.讓貨物通關速度加快；2.讓流程及作業方式透明化；3.給業者更多自主空間等，基本上符合目前國際組織倡議的關務發展趨勢。因此近 20 年來，海關陸續進行多項關務現代化及關務再造計畫，努力突破過去公部門的思維，盡量以服務為導向希望能夠滿足業者的要求。只是海關所進行的業務改進措施的績效，不能單就海關的角度來評斷良窳，還是要觀察是否得到業者肯定，以及是否能夠獲得國際評鑑機關的青睞。

## 一、快遞業者眼中的海關

### (一) 我國快遞制度草創期，業界對海關多持正面看法

快遞業者營運績效一向被視為經濟發展的先行指標，1993 年關稅合作理事會(CCC, WCO 的前身)頒布了「海關快遞貨物通關指南(Customs Guidelines for Express Consignment Clearance)」請世界各會員國海關採行。財政部臺北關稅局於 1999 年與國際性整合型快遞公司台灣分公司簽署協議備忘錄，並於 2000 年完成快遞貨物簡易通關系統建置。

吳文昇(2005)以參與我國海關建置快遞產業簡易通關系統測試與建置的國際性整合型快遞公司台灣分公司為研究標的，認為該業者與海關共同草擬相關法規、且功成身退與國內競爭者(同業)共享成功的系統與制度，是政府專案建置雙贏的成功案例。文中甚至提到中華民國政府之聲望隨此建置得到國際性的讚譽，立即在 APEC 會議之關務程序次級委員會中有效提升地位<sup>67</sup>。儘管作者從參與建置業者的角度觀察「海關快遞貨物簡易通關系統」的看法與海關內部不盡相同，但對海關而言，業者確實傳遞出肯定與正面的訊息。

不料到了 2010 年，世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)發表其「全球便利貿易報告(Global Enabling Trade Report 2010)」所揭露的內容，卻與上述論調大相逕庭，以下筆者將針對「全球便利貿易報告」近 3 年之內容進行比較分析。

### (二) 世界經濟論壇發表的資料

2010 年 5 月世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)公布「2010 年全球貿

---

<sup>67</sup> 吳文昇，2005。《中華民國海關建置快遞產業簡易通關系統績效之研究》

易便利報告(The Global Enabling Trade Report 2010)」，其中我國之「貿易便利指數(Enabling Trade Index, ETI)」為全球第 28 名，較 2009 年退步了 3 名。國內媒體遂以「我海關行政效能滑落」<sup>68</sup>的標題競相報導，經建會亦迅即召開檢討會議；財政部於會議中報告已先積極因應，檢視問卷內容相關項目有無改建空間，提升關員服務態度訓練及加強對業界之宣導等<sup>69</sup>。

貿易便利指數(ETI)係由 47 項指標(indicators)合成 9 個支柱(pillars)，再由 9 個支柱建構出 4 大面向(市場進入、邊境行政、交通與通訊設施、商業環境)，WEF 藉由其綜合表現來觀察各國政府在便利貿易上的作為。茲彙整 2008~2010 年貿易便利指數(ETI)，我國在 4 大面向、9 個支柱所獲得的評分與排名製表如下：

表 3-1：2008-2009 便利貿易指數(ETI)--台灣部分

2010 總排名 28 (125 國) 總評分 4.7 2009 總排名 25 (121 國) 總評分 4.7 2008 總排名 21 (118 國) 總評分 5.1	2008		2009		2010	
	118 國 排名	評分 (1-7)	121 國 排名	評分 (1-7)	125 國 排名	評分 (1-7)
<b>市場進入</b>	<b>38</b>	<b>4.8</b>	<b>99</b>	<b>3.7</b>	<b>106</b>	<b>3.7</b>
支柱 1：國內與國外之市場進入	-	-	99	3.7	106	3.7
<b>邊境行政</b>	<b>22</b>	<b>5.3</b>	<b>27</b>	<b>5.1</b>	<b>33</b>	<b>4.8</b>
支柱 2：關務行政效率	16	5.4	23	5.2	51	4.3
支柱 3：進出口程序效率	26	5.4	27	5.3	31	5.3
支柱 4：邊境行政透明度	30	5.1	30	4.9	33	4.8
<b>交通與通訊建設</b>	<b>15</b>	<b>5.4</b>	<b>19</b>	<b>5.1</b>	<b>16</b>	<b>5.4</b>
支柱 5：交通基礎設施度及品質	25	4.8	26	4.7	15	5.8
支柱 6：交通服務及品質	11	5.4	22	4.7	24	4.8
支柱 7：資訊通訊科技	4	6.0	7	6.0	14	5.5
<b>商業環境</b>	<b>22</b>	<b>5.1</b>	<b>30</b>	<b>5.0</b>	<b>31</b>	<b>5.0</b>
支柱 8：法規環境	21	5.1	34	4.6	33	4.5
支柱 9：實體安全	35	5.2	37	5.5	36	5.4

資料來源：全球便利貿易報告，2008 版：294，2009 版：314，2010 版：258<sup>70</sup>

註：2008 年之支柱 1 為「關稅與非關稅障礙」，因內容不同，故本表未將該數據列入(筆者製表)

<sup>68</sup> 臺灣新生報航運版，2010。「WEF：我海關行政效能滑落」，5 月 24 日，第 1 版。

<sup>69</sup> 2010 年 5 月 25 日經建會召開「世界經濟論壇 (WEF) 2010 全球貿易便利度排名檢討會」，財政部會議報告。

<sup>70</sup> World Economic Forum, 2008-2010. "The Enabling Trade Index 2010 in detail, Taiwan." The Global Enabling Trade Report 2010: 258-259. "The Enabling Trade Index 2009 in detail, Taiwan." The Global Enabling Trade Report 2009: 314-315. "The Enabling Trade Index 2008 in detail, Taiwan." The Global Enabling Trade Report 2008: 294-295.

第二大面向「邊境行政」係由 9 個支柱中的第 2、3、4 個支柱共同建構，內容囊括了 47 項指標中的 11 項，茲彙整 2008~2010 相關詳細內容製表如下：

表 3-2：2008-2010 便利貿易指數(ETI)之邊境行政--台灣部分

指標(Indicators)/評量單位	排名			評分		
	2008 118 國	2009 121 國	2010 125 國	2008 118 國	2009 121 國	2010 125 國
<b>支柱2 關務行政效率：</b>						
2.01 關務程序負擔/(1-7分)	18	14	23	5.1	5.2	5.0
2.02 海關服務/(0-12分)	19	35	78	8.2	8.9	6.0
<b>支柱3 進出口程序效率</b>						
3.01 清關過程效率/(1-5分)	25	25	25	3.3	3.3	3.4
3.02 進口所需時間/(天數)	21	25	30	12	12天	12天
3.03 進口所需文件/(件數)	39	44	50	7件	7件	7件
3.04 進口成本/(每只貨櫃)	20	18	16	US\$747	US\$769	US\$732
3.05 出口所需時間/(天數)	-	29	36	-	13天	13天
3.06 出口所需文件/(件數)	-	67	73	-	7件	7件
3.07 出口成本/(每只貨櫃)	-	26	17	-	US\$757	US\$720
<b>支柱4 邊境行政透明度</b>						
4.01 進出口非正規費用/(1-7分)	26	25	29	5.7	5.4	5.3
4.02 貪腐感知指標/(0-10分)	29	31	32	5.7	5.7	5.6

資料來源：全球便利貿易報告，2008 版：295，2009 版：315，2010 版：259

註：2008 年之 ETI 指數的評估指標中尚無 3.05，3.06，與 3.07 (筆者製表)

有鑒於 2008、2009、2010 年之被評比的國家數量分別為 118 國、121 國及 125 國，造成 3 年度之全球排名基礎不同，筆者爰不引用平面媒體所報導之排名，改採評分進行分析。

評分進步的指標共 6 項，包括：2.01 關務程序負擔、3.01 清關過程效率、3.04 進口成本、3.07 出口成本、4.01 進出口非正規費用、4.02 貪腐感知指標。其中貨櫃進、出口成本平均降低 5% 的成果相當值得肯定，在桃園國際機場硬體環境尚未改善完成前，所有通關作業流程都必須更順暢，才可能讓業者降低成本，而每只貨櫃減少美金 37 元的具體數字，比起其他只能憑主觀印象評分的指標項目更客觀、公允。儘管關務程序負擔減輕、進出口非正規費用減少、貪腐感知指標降低，顯示整體邊境行政透明度提升，但排名反而滑落，代表其他國家在這些方面進步

比我國更多。

評分持平的指標共 4 項：3.02 進口所需時間、3.03 進口所需文件、3.05 出口所需文件、3.06 出口所需時間。這些項目實質內容與上年度完全相同，但排名卻都後退了 5 名，證明了國際場域競爭激烈，不進則退的殘酷事實。

評分退步的指標只有 1 項：2.02 海關服務，其數據來源為全球快遞協會(Global Express Association, GEA)的問卷調查結果，該協會針對海關與其他相關機關所提供的服務(the services offered by customs and related agencies)設計了 10 多個問題<sup>71</sup>，據以擷取各個面向的觀點。

從海關的角度，我國現行海關通關制度與系統設計幾乎完全符合 GEA 問卷的要求，例如：全面通關自動化(電子傳輸資料)、先放後稅(放行與繳稅分離)、快遞單位 3 班輪值(24 小時全時段通關)、機邊驗放、上班時間並無額外收費、以自動化風險管理機制篩選貨物查驗、快遞貨物新臺幣 3,000 元以下免稅、以 X 光檢查儀器代替人工查驗、准許由快遞業者通關、以及行政救濟等。同一套制度 9 年前深受業者與國際肯定，持續運作至今，為何 1 年之內突然被感覺大幅退步？

但從業者的角度，即使是相同的行政作為，隨著年代不同、要求提高，滿意度當然也會不一樣。GEA 的問卷調查結果是 2.02 海關服務指數(Customs service index)的惟一資料來源，由於世界經濟論壇以該資料進行評比，於是在 2010 年全球貿易便利報告中，快遞業者成了所有通關業界的意見代表(儘管海關不只服務快遞業)。這份報告強烈表達快遞業對我國海關去年服務不滿意的狀態，固然非常值得海關研究改進，但更值得深思的是，海關與快遞業者對於通關實質內容的認知怎會差距如此大？儘速建立雙方溝通管道或聯繫平台，確實是海關必須積極投入的方向。

---

<sup>71</sup> 內容包括：貨物通關(Clearance of shipments)是否透過電子資料交換；是否准許貨物實際放行與繳稅分離(separation of physical release of goods from the fiscal control)；是否 24 小時全時段自動通關；海關作業時間是否配合業者需求；正常上班時間是否額外收費；空運貨物抵達時是否准許以業者設施辦理查驗與放行；是否以自動化風險評估作為實際查驗貨物的基礎；是否多重查驗(multiple inspection, 被海關以外的機關查驗)；多重查驗的速度；小額貨物是否豁免通關程序；小額貨物是否豁免稅費；是否准許由第三者通關；不服海關的行政處分是否可以向高一層級或獨立法庭提出申訴；是否使用參考價格或任意提高價格等。(全球便利貿易報告，2010 版：292) World Economic Forum, 2010, "Technical Notes and Sources, 2.02 Customs services index" The Global Enabling Trade Report 2010: 292

另外「邊境行政」項下還有其他 10 項指標，原本都值得海關與相關邊境機關深入比較研究，但由於媒體只刊載海關服務這 1 項，其他內容完全未被提及，因此另外 10 項指標，即使進步也未受到應有之注意或肯定，這一點是筆者認為相當可惜。

近年來海關爲了瞭解各業者需求，經常舉辦業者座談會、企業訪談、局長與民有約等活動；另外也與業者簽訂策略聯盟，期待在互信互利的基礎下建構公私部門夥伴關係，讓海關業務推展更爲順暢。例如：

臺北關稅局日前辦理通關業務座談會，與會單位包括臺北市報關公會、臺北市航運貨運承攬公會、桃園國際機場航空公司代表聯席會貨運小組、中華民國航空貨物集散站聯席會、關貿網路、交通部民航局桃園國際航空站等代表出席，會中討論討論提案共 13 案，並達成多項協議。關於研議推動部分 C3 報單改爲倉庫驗放方式辦理，該局預計可於一個月內實施。對於進口天然冷藏及冷凍果汁取樣流程，爲因應業者要求避免貨樣變質，該局將採購可攜式保溫器材。針對通關疑義暨權責機關答覆聯絡單，該局同意提供工業局或國貿局等權責機關來文供業者運用。該局並於 3 月 8 日起至 4 月 2 日辦理「報關業務證照校正走動式服務」，派員至報關公會駐點辦理校正服務，減輕業者交通往返費用、時間。<sup>72</sup>

基隆關稅局長再度拜會臺北市進出口公會，雙方就通關業務交換意見，局長感謝公會長期對該局的支持，使得通關業務得以順利推動，並對公會簽證通關研究小組及運輸倉儲研究小組，定期於每年 4 月間參訪該局並座談表示歡迎。<sup>73</sup>

高雄關稅局表示，自即日起申請運輸業、報關業、貨櫃集散站、進出口貨棧、保稅工廠、保稅倉庫等之設立登記，變更登記換發證照時，免再檢附公司登記證明書及營利事業登記證等文件，由海關直接於經濟部查詢系統查核，受惠業者包括該局轄區內運輸業者 195 家、報關業者 307 家、貨櫃集散站 12 家、貨棧業者 16 家、保稅工廠 52 家、保稅倉庫 49 家。<sup>74</sup>

感受到與業界及民眾縮短距離的重要性，海關儘量運用適當時機，進行公務

---

<sup>72</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈臺北關 3/8 起走動服務〉，1 月 20 日，第 1 版。

<sup>73</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈蔡秋吉訪北市進出口工會〉，1 月 25 日，第 1 版。

<sup>74</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈報關業變更登記簡化〉，1 月 22 日，第 1 版。

行銷，以 99 年稅務節(7 月 1 日)為例，北從鼻頭角燈塔南到高雄就舉辦了一連串的活動，包括健行、登山、藝文展覽等。統計 99 年上半年海關辦理的參訪活動(包括學生、其他單位、外籍人士等)共 173 次，宣導活動(包括舉辦座談會、宣導會、發布新聞稿等)共 225 次。

只是業者對於海關的要求遠比海關所認知的要高出許多，除了上述座談、宣導、互訪等互動交流外，各業者、工會、公會仍然持續發函，或透過民意代表，或逕向財政部陳情，積極要求海關突破現狀、提升效率、滿足各該行業需求。其實不同的業者間，不僅需求不同、利益也有衝突，因此常讓海關感嘆公僕難為!

## 貳、民眾之需求

俞定中 (2006)從事《桃園國際機場海關通關服務品質與旅客滿意度之研究》發現，入境旅客所期望的海關通關服務水準與實際感受者有顯著差異，出境則無顯著差異；在關懷性構面，海關人員對於旅客所期望的海關通關服務水準與旅客實際期望的認知有顯著差異。<sup>75</sup>這項研究結果相當值得海關人員深思。

民眾對海關的期望隨著角色轉換而不同。在出入境時，民眾都希望海關不要有任何干預，也希望其所攜帶物品最好全部免驗並攜帶入關。除此之外，所有民眾都希望海關嚴格把關、有效查緝、防止毒品、偽禁品、不法商品等進入國內，維護經濟秩序及社會安全。

爲了加速旅客通關，民國 87 年海關全面採行「旅客紅綠線通關」制度：將空運關稅局之旅客通關櫃台區分爲紅綠兩種，綠線櫃台免查驗，紅線櫃台應查驗；未攜帶應申報貨品之旅客由綠線台通關，若攜帶應申報貨品、或不確定應否申報之旅客則由紅線台通關；如此動線規劃方便旅客選擇通關櫃台，藉由旅客主動分流、提高海關查驗效率、縮短平均通關時間。

爲兼顧旅客權益及強化查緝，在不影響正常旅客通關原則下，我國海關持續擴大運用 X 光儀器、緝毒犬等非侵入性(non-intrusive)查緝方式，儘量在旅客行李

---

<sup>75</sup> 俞定中，2006。《桃園國際機場海關通關服務品質與旅客滿意度之研究》，臺北：政治大學公共行政學系碩士學位論文。

或貨物通關前，先行快速篩檢，接著針對已經被篩中或可疑之旅客行李、郵包及貨物進行開箱查驗，再視實際需要執行抽驗及複驗。

### 第三節 國內因素之三：其他機關委託海關代辦業務之需求

#### 壹、國內其他機關委託海關邊境查核之需求

我國海關除了關務查緝外，另外協助國內 20 個政府機關在通商口岸執行邊境查核與管制，所代理查核的業務多達 30 餘項，製表如下：

表 3-3：我國海關協助國內其他機關邊境查核事項

國內其他行政機關	委託海關協助查核事項
1. 經濟部國際貿易局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入、輸出許可證，包括：瀕臨絕種物種國際貿易公約 (Convention on International Trade Endangered Species, CITES) 進出口許可證、戰略性高科技貨品國際進口證明書、輸出許可證等</li> <li>● 輸入光碟製造機具</li> <li>● 輸出入鑽石原石</li> <li>● 每年 11 月至隔年 3 月管制鰻線、鰻苗、幼鰻出口</li> <li>● 輸出半導體晶圓製造設備</li> <li>● 輸出廢舊汽機車及舊引擎</li> </ul>
2. 經濟部商業司	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 電子遊戲機輸入</li> </ul>
3. 經濟部標準檢驗局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入稅則第 1 至 20 章食品應向標檢局辦理輸入查驗</li> </ul>
4. 經濟部能源局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入原油石油及自瀝青質礦物提出之原油及石油製品</li> </ul>
5. 經濟部智慧財產局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出光罩式唯讀記憶體晶片</li> <li>● 輸出教育性、新聞性影碟、錄影帶、已錄製電影、錄影節目或廣播電視節目內容之唯讀光碟</li> </ul>
6. 經濟部	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入爆炸物、引爆物</li> </ul>
7. 財政部國庫署	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入菸、酒</li> </ul>
8. 交通部	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入該部公告電信管制射頻器材(非軍事專用)。</li> <li>● 輸入非軍用航空器及其零件</li> </ul>
9. 國防部	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入軍事專用電信管制射頻器材</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入武器、槍械、彈藥及其零件</li> <li>● 輸入軍用航空器及其零件</li> </ul>
10. 內政部	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入爆竹煙火、煙火製品</li> </ul>
11. 內政部警政署	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入武器、槍械、彈藥及其零件</li> </ul>
12. 內政部警政署、直轄市警察局、縣市警察局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入刀械</li> <li>● 輸出入催淚瓦斯噴霧罐(器)、鋼鐵製手銬、十字弓等</li> </ul>
13. 行政院衛生署	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入醫療器材</li> <li>● 輸入醫療用放射線器材</li> <li>● 輸入人用藥物(包括成藥、管制藥、含藥化妝品製藥原料)</li> <li>● 輸入食品添加物、香料、特殊營養品及錠狀膠囊狀食品</li> </ul>
14. 行政院原子能委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入醫療用放射線器材</li> <li>● 輸入核子原料、放射性物質及可發生游離輻射設備</li> </ul>
15. 行政院新聞局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入電影片</li> <li>● 輸入大陸、港、澳地區出版品、錄影節目、廣播電視節目</li> </ul>
16. 行政院環境保護署	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入毒性化學物質、氟氯碳化物、有害事業廢棄物及混合五金廢料</li> <li>● 輸出入環境用藥、二氧化錳乾電池、非鈕扣型鹼錳原電池及電池組</li> </ul>
17. 行政院農業委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出動物用藥、農藥、飼料、學術性農作物種子及種苗、珍貴稀有植物、保育類野生動物</li> <li>● 輸入動物用藥、農藥、飼料、種苗、保育類野生動物</li> <li>● 輸出入稻米、米食製品</li> <li>● 輸出冷凍、酸漬除外之調製或保藏之毛豆仁、帶莢毛豆</li> <li>● 輸出日本鮮香蕉、鮮或冷凍木瓜、荔枝、鮮/乾/冷凍芒果</li> </ul>
18. 農業委員會動植物防檢局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸入進口動植物應施「檢疫品目」</li> </ul>
19. 農委會漁業署	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入黑鮪、南方黑鮪、冷凍大目鮪魚片、冷凍劍旗魚片</li> <li>● 輸出鰻魚</li> </ul>
20. 中央銀行發行局	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 輸出入新臺幣鈔票、硬幣</li> </ul>

資料來源: 2008 年關務年報:30

編表過程中，筆者曾因代辦業務眾多深感繁瑣不堪，幾經思索決定以機關別重新整理資料後，果然清楚呈現所謂邊境管控之精義；例如：委辦項目最多的經濟部國際貿易局、行政院農業委會、衛生署等，其委託業務為保護本國產業、國內農漁牧資源以及維護國人健康而努力，海關自然應該在表列貨品通過國境時全力配合查核，善盡把關之職責。

儘管海關欣然配合國內其他主管機關代為執行各項進出口邊境管制業務，但偶遇尖端產業原料或產品，即使各主管機關人員亦未必能夠立即判斷應否准許進、出口，更遑論代行職務之關務人員，因此通關現場關員必須承受無法立即通關的指摘與壓力。

## 貳、國內其他機關委託海關邊境查核之需求

Changing Customs書中提到「儘管自由貿易前提下關稅日漸降低，但因各國多在國境徵收進口貨物之營業稅、貨物稅等，使得海關的重要性不但絲毫未減，反而更具挑戰性。」(Keen, 2003:2) 足證海關代替本國稅捐機關在邊境代徵內地稅費的作法舉世皆然，或許將來關稅有可能趨近於零，但各國之內地稅將繼續存在，而海關依然必須辦理邊境徵稅業務，只是所徵稅費已經不再是關稅而已。我國海關代徵各項內地稅費由來已久，茲將各項代徵稅費列表如下：

表 3- 4：我國海關協助國內其他機關代徵稅費

代徵稅費	主管機關	備註
貨物稅	財政部賦稅署	我國之貨物稅本質即為英國之 Excise，世界各國海關都對進口貨物徵收 Excise，我國海關亦同。
營業稅	財政部賦稅署	民國 76 年起海關對非營業人進口貨物及營業人進口之小汽車代徵營業稅。 民國 90 年起，除法律規定免營業稅貨品外，所有進口貨物之營業稅均由海關於進口時全面代徵。
菸酒稅	財政部賦稅署	過去專賣利益均由公賣局自行徵收，自民國 91 年菸酒稅法施行後，海關開始代徵進口菸、酒之菸酒稅及菸品健康福利捐。
菸品健康福利捐	行政院衛生署	自民國 91 年菸酒稅法施行後，海關開始代徵進口菸類之菸品健康福利捐。
推廣貿易服務費	國際貿易局	

資料來源：筆者製表

民國60年代我國平均實質關稅稅率約25%，其後逐年降低，2002年我國成為WTO會員時，平均實質關稅稅率已經降為2.02%，2008年更降至1.1%。過去海關徵稅以關稅為大宗，自民國90年開始全面代徵進口貨物之營業稅後，從此物換星

移，海關徵收稅費的最大宗成爲營業稅，其次依序爲關稅、菸酒稅、貨物稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費。茲將民國97年海關各項稅款收入金額及百分比，繪圖如下：

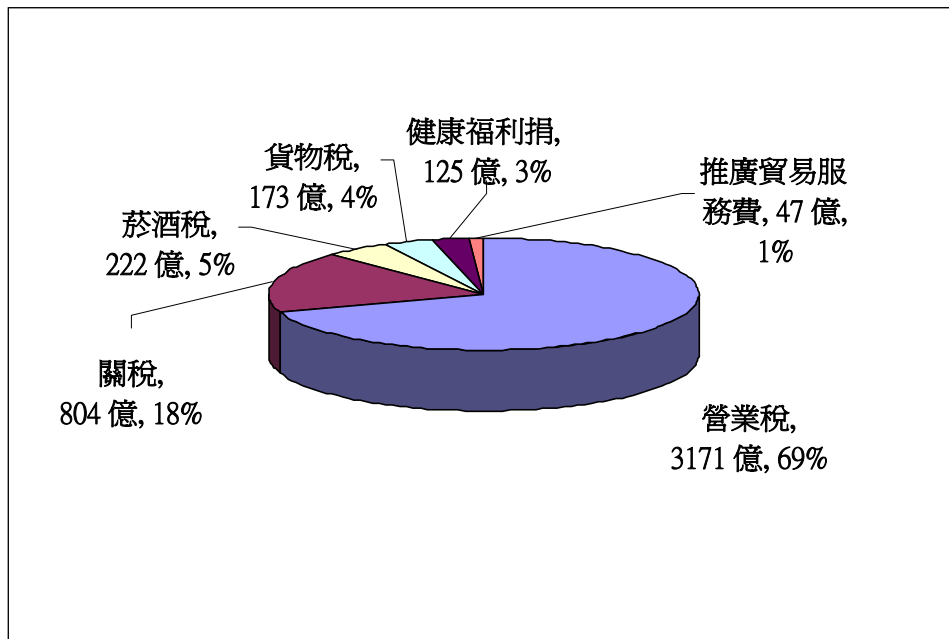


圖 3-3：我國海關徵收稅費統計圖(民國 97 年)

資料來源：關稅總局簡報，2009：10

「在出口方面，虛報出口冒退營業稅的情形，尤其需要海關加倍努力，並與營業稅機關密切合作。」(Keen, 2003：2-7) 近幾年我國破獲多起專門販售銷貨發票冒退營業稅之不法集團，顯見海關與國稅局密切合作之必要。過去海關只需代徵營業稅無須代退，但自 2009 年底財政部修訂海關代徵營業稅法部分條文後，如今海關辦理關稅退稅案件也需一併代退營業稅。因此現代海關除了貨品進口時需要審核進口報價，防堵低報進口價格逃漏各項稅費外，貨品出口時還要注意是否高報價冒退營業稅。

海關代其他政府機關對進口貨物徵收各項稅費，固然有助於提升行政效率，但由於關稅法規與其他稅務機關法規基本精神不同、罰則各異，造成海關於法令適用及罰則裁量上遭遇許多困難。

以貨物稅爲例，我國貨物稅應稅貨品包括：橡膠輪胎、水泥、飲料品、平板

玻璃、油氣類（汽油、柴油、煤油、航空燃油、燃料油、溶劑油、液化石油氣）、電器類（電冰箱、彩色電視機、冷暖氣機、除濕機、錄影機、電唱機、錄音機、音響組合、點烤箱）、車輛類（汽車、機車）。在民國 99 年 2 月以前<sup>76</sup>，逃漏貨物稅的罰鍰倍數為 5~15 倍，與海關緝私條例之罰鍰倍數 1~3 倍數不同，造成海關在處理進口貨品逃漏關稅及貨物稅之行政處分案件上很大的困擾。

至於海關代辦其他政府機關之邊境業務，有無必要回歸各機關乙節或是收取代辦費用，筆者訪談之學者專家則有不同的看法。

(一)認為：「目前海關代辦或代徵業務運作既然相當順暢，我認為沒有必要改弦更張，但是委託海關代辦業務或代徵稅費的各主管機關，似乎應將其所省卻的人事、設施、設備維護等費用，提撥給海關，以彌補海關為各項代理業務所支付的成本。」<sup>77</sup>

(二)認為：「延伸前述平行組織調整的概念來發展，我覺得這個問題可以運用矩陣組織(Matrix organization)來研擬出適當的解決方案。如下圖所示：直列為委託海關代辦業務的十多個機關，橫行為各項業務(分別編列為專案計畫)，應當可以用來研擬出可行的解決方案。」<sup>78</sup>

機關 \ 計畫	A 機關	B 機關	C 機關	D 機關	F 機關	G 機關
專案計畫 1						
專案計畫 2						
專案計畫 3						

(三)認為：「在邊境上辦理進口貨品稅費徵收，所耗費的行政成本最低，因此世界各國都是由海關在邊境上統籌代徵所有進口貨物應徵的各項稅費。其他機關對於海關代徵業務所產生的成本也有相當的反饋，據我了解包括：1.海關行政處分移送強制執行案件，係由國稅局每年支付金資中心辦理強制執行的款項中支

<sup>76</sup> 98 年立法委員蔡錦隆、羅淑蕾等人提案調降逃漏貨物稅的罰鍰倍數，自 99 年 2 月起罰鍰倍數從 5 至 15 倍降為 1 至 3 倍。經濟日報，2010。〈逃漏貨物稅處罰變輕了〉2 月 2 日，A15 版。

<sup>77</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：B，第五題。

<sup>78</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第五題。

應；2.行政執行處辦理海關移送強制執行的出差費，是由國稅局支付。3.國際貿易局為回饋海關在邊境上代徵『推廣貿易費』支出的業務成本，每年提供海關出國參訪或研究費用等。」<sup>79</sup>

跨國公司(Multinational Corporation, MNC)以 A 國的資金，B 國的天然資源，C 國的廉價勞工進行生產，並將成品運送到 D 國銷售。跨國公司貿易頻繁，在全球經貿扮演重要角色，無論對於各國財經機關或國際組織都有很大影響力。為了追求企業集團整體稅後所得極大化，跨國公司必須在善用租稅獎勵及規避租稅罰則間謹慎操作，其常用的兩種方式為移轉訂價(transfer pricing)及租稅天堂(tax havens)，藉由操弄移轉訂價影響母國以及在各分支公司國所支付的稅款，以減少稅負來增加公司整體收益 (Griffin & Pustay, 2005: 563-566)。而各國政府為維護國家稅收，對跨國公司所進行的查核，儼然形成跨國企業獲利與各國政府財政收入的拉鋸戰。關稅估價查核貨品進口成本價格，移轉訂價查核公司獲利，兩種稅收分屬不同機關且稅率不同，確實需要兩機關攜手合作，方能確保國家稅收。冒退營業稅、關稅估價與跨國企業移轉訂價的查核，除了關稅與內地稅相互勾稽通報外，確實需要加強橫向聯繫、建立常設互動平台。

#### 第四節 國際因素之一：國際組織之壓力

歷史與地理共同選擇、創造了「邊境關隘」(border posts)，作為控制人、貨物移動的方便地點，同時也是管理不同國家與法律的介面。(Keen, 2003:2) 實務上，所有通過國境的人與貨物都必須獲得雙方國家之許可，並出具必要之文件，而所有之文件、資料也都必須遵循國際規則，並以共通之國際語言登載。

本節將分別簡介目前國際上對於貿易與海關業務最有影響力的兩個國際組織；世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 與世界關務組織(World Customs Organization, WCO)，以及目前我國較有表現機會的國際舞台--亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)。

---

<sup>79</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：E，第六題。

## 壹、世界貿易組織(WTO)

### 一、緣起

成立於 1995 年，是處理國際貿易規則的全球性國際組織，其前身為「關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）」。

第二次世界大戰後，各國檢討戰爭發生之原因，除政治因素外，經濟因素亦是主因，特別是一九三〇年代世界經濟大蕭條，各國貿易保護主義盛行，因此各國均認為亟須建立一套國際經貿組織網，以解決彼此間之經貿問題。有鑑於此，各國除同意成立聯合國外，並進一步建構所謂之「布列敦森林機構」（The Bretton Woods Institutions）作為聯合國之特別機構，擬議中之經貿組織包括：世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金(International monetary Fund)、以及國際貿易組織（International Trade Organization, ITO），並於一九四八年之聯合國貿易與就業會議中通過 ITO 憲章草案。惟美國政府將成立 ITO 之條約送請國會批准時，遭到國會反對，致使 ITO 未能成立，故目前「布列敦森林機構」，僅有世界銀行及國際貨幣基金兩個經貿組織。ITO 籌組計畫雖然失敗，參與談判各國卻不願已經談判成功的 45,000 項關稅減讓（影響達 100 億美元、約占當時世界貿易額 1/10）的成果付之東流，因此各國最後協議，將該關稅談判結果，加上原 ITO 憲章草案中有關貿易規則之部分條文，成為眾所熟知之「關稅及貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）。

GATT 成立於 1948 年，共舉行 8 次回合談判，其中以第 7 回合（東京回合）與第 8 回合（烏拉圭回合）談判最為重要。東京回合談判自 1973 年開始，至 1979 年完成，當時 GATT 將全球平均實質關稅稅率由戰後的 40% 已經降為 5%。烏拉圭回合談判自 1986 年開始，於 1993 年 12 月完成，為 GATT 史上規模最大、影響最深遠之回合談判，談判之內容包括貨品貿易、服務貿易、智慧財產權與爭端解決等，並決議成立 WTO。

WTO 是一個具備法人人格之永久國際組織，其協定經會員國依其國內有關對外締結條約協定之正式程序批准，會員國政府對 WTO 之承諾具全面性及永久性；

除了規範包括貨品外，WTO 也規範服務貿易、智慧財產權；WTO 爭端解決機制迅速，並具有法律約束力，經裁決之案件執行較為落實與確定。

## 二、WTO 之理念與規範準則

WTO 之基本理念在於創造一個自由、公平之國際貿易環境，使資源依照永續發展原則作最佳使用，以提升生活水準，確保充分就業，並擴大生產與貿易開放、平等、互惠與互利，透過貿易提升開發中與低度開發國家之經濟發展。WTO 之 5 項規範準則分述如下：

- (一) 無歧視之貿易：會員國在對外關係上，對來自其他會員國之貨品應給予同等之「最惠國待遇」(Most-Favored-Nation Treatment)；在對內關係上，對於其他會員國進口之貨品應給予與本國貨品同等之「國民待遇」(National Treatment)。另外在一定條件下，會員國可在短期間內對其他會員國進口之產品，採取防衛措施、反傾銷與平衡措施等，則是最惠國待遇規定之例外。
- (二) 經由談判逐步開放市場：GATT 自 1948 年迄烏拉圭回合談判為止，已大幅調降關稅。120 多個國家參加烏拉圭回合談判，調降關稅之承諾詳列於厚達 22,500 頁之各國關稅減讓表。烏拉圭回合談判之範圍除關稅議題亦包括非關稅障礙，並納入服務貿易及智慧財產議題。
- (三) 對關稅與非關稅措施予以約束：所謂約束稅率，係指 WTO 各會員國對於產品之稅率作出調降之承諾後即受其約束，未來稅率不得超過約束稅率，否則即須就所超過之稅率幅度補償其他會員國。
- (四) 促進公平競爭：WTO 規劃公開、公平、不扭曲之競爭體系，確保公平貿易條件。少數情況下，WTO 也允許採取限制競爭措施以維持公平貿易，例如：反傾銷措施與平衡稅措施等。
- (五) 鼓勵發展與經濟轉型：WTO 有 3/4 以上之會員為開發中國家，或非市場經濟體系而正進行轉型至市場經濟之國家。WTO 貿易與發展委員會也提供技

術協助給上述開發中國家與正進行轉型至市場經濟之國家。<sup>80</sup>

### 三、目前 WTO 主要活動：

- (一) 協商降低關稅或消除其他貿易障礙，規範一致性的國際貿易規則(如：反傾銷、補貼、產品標準等)；
- (二) 監督管理 WTO 轄下貿易規則(包括：貨品、服務業、智慧財產權)執行；
- (三) 審查會員體的貿易政策，確保區域或雙邊貿易協定之透明化；
- (四) 解決會員體對於 WTO 各協定的詮釋與適用之爭端；
- (五) 提昇開發中國家貿易官員之能力建置；
- (六) 協助尚未成為會員國之 30 餘國加入 WTO；
- (七) 執行經濟研究、蒐集貿易資料等。(WTO, 2009)<sup>81</sup>

### 四、加入 WTO 後我國海關之職責

1994 年「WTO 設立協定」與其附屬 4 大類法律文件（以下簡稱為附件 1 至附件 4）分別為：

- (一) 附件 1：「貨品貿易多邊協定<sup>82</sup>」、「服務貿易總協定」、「與貿易有關智慧財產權協定」。
- (二) 附件 2：爭端解決規則與程序瞭解書。
- (三) 附件 3：貿易政策審查機制。
- (四) 附件 4：複邊貿易協定，包括：政府採購協定、民用航空器貿易協定、資訊科技協定等複邊協定等。

WTO 「貨品貿易多邊協定」為統稱，其實際內容包括 13 個協定，即：1)1994

---

<sup>80</sup> 台灣 WTO 中心網頁(<http://taiwan.wtcenter.org.tw/WTOintro.asp>)

<sup>81</sup> WTO 網站，[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/wahtis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/wahtis_e.htm)。2009 年 10 月 23 日擷取。

<sup>82</sup> 貨品貿易協定，包括：1.「GATT 1994」2.農業協定 3.食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 4.紡織品與成衣協定 5.技術性貿易障礙協定 6.與貿易有關之投資措施協定 7.反傾銷協定 8.關稅估價協定 9.裝運前檢驗協定 10.原產地規則協定 11.輸入許可程序協定 12.補貼及平衡措施協定 13.防衛措施協定。

年關稅及貿易總協定（簡稱 GATT1994）<sup>83</sup>；2)農業協定；3)食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定；4)紡織品與成衣協定；5)技術性貿易障礙協定；6)與貿易有關投資措施協定；7)反傾銷協定；8)關稅估價協定；9)裝運前檢驗協定；10)原產地規則協定；11)輸入許可發證程序協定；12)補貼暨平衡措施協定；13)防衛協定。在 WTO 多邊貿易體系下，各個多邊協定均經過會員國依國內對外協定之正式程序批准，具全面性及永久性，既是國際商務法律規則，本質上也是契約；同時保障會員國重要貿易權利，也約束各會員國之貿易政策須在同意範圍內維護其他會員國的權益。

我國歷經多年努力在 2002 年初終於以「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域（The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）名稱成爲 WTO 會員，從此除了分階段履行入會以前承諾的分期調降關稅外，上開之 13 個貨品貿易協定、與貿易有關之智慧財產權協定、經爭端解決機制後的貿易制裁等，都成爲海關每天在國境通商口岸上必須落實執行的重要業務。

## 五、人們對 WTO 的觀點呈現兩極化

2006 年秋天我到哈佛參訪，剛巧有機會聆聽 WTO 總裁 Mr. Pascal Lamy 的演講，當天甘迺迪學院演講廳座無虛席，連 1 樓至 3 樓的走廊、樓梯也都擠滿了人，對我而言那真是一場震撼教育。演說開始沒幾分鐘，會場 2 樓一角突然站出一個人來，頭繫紅布條大聲喊著反對 WTO，臺上的 Mr. Lamy 很尷尬地繼續用法國腔英語演說，會場滿坑滿谷坐著的人交頭接耳、竊竊私語。只是第一位才被警衛架出場外不久，演講廳的另一端又有人重複剛才的舉動，接著就在我座位附近一個看似學生的年輕人也突然起身高喊抗議，我環視四週，會場裡的聽眾看起來不是學者就是學生，怎麼也不像是抗議者；整個晚上警衛都非常忙碌，既要抬人出場、又一直在會場繞圈，眼睛骨碌碌掃視著全場，就生恐隨時還會冒出第 4 或第 5 位抗議者。

---

<sup>83</sup> GATT1994 包含：原 1947 年之關稅及貿易總協定（GATT 1947）；歷年來對 GATT 1947 所作之解釋、補充與實務作法；以及有關 1.關稅減讓表 2.國營貿易事業 3.國際收支平衡規定 4.適用領域、邊境貿易、關稅同盟及自由貿易區 5.締約成員聯合行動 6.減讓表修正等之釋義瞭解書。

爲什麼人們會對這個自詡爲促進全球貿易的國際組織這麼反彈？難道大家不樂見全球貨品自由貿易所帶來的利益嗎？無論 WTO 大會在哪一國召開，永遠都有抗議者如影隨形，試圖製造混亂癱瘓 WTO 會議的進行，究竟 WTO 揭櫫的理想與藍圖，是在追求全球經貿的世界大同？還是爲了大國的利益？

Peter Singer 在 "One World: The Ethics of Globalization" 乙書中主張：無論是在理論或實踐上，WTO 都是不民主的。首先 WTO 要求任何變革都得到全體一致的同意，這並不是一種民主形式；其次，爭端委員會和上訴機構並不對多數的成員國負責；最後，WTO 過分受到幾個主要貿易大國的影響，它們在 WTO 中有很強的發言權和決策權，讓小國望而生畏。<sup>84</sup>

我國學者林建甫則爲 WTO 所受到之誤解提出 10 大澄清，包括：

- (一) 小國在 WTO 無力量？事實上，小國如未加入 WTO，力量將更弱；WTO 增強小國之談判地位，因爲 WTO 的規則是一體適用的。
- (二) 弱國被強迫加入 WTO。事實上多數國家認爲加入 WTO 比置身事外好，因爲會員可享有多邊承諾之利益，小國亦可因共同利益之結合，增強其談判力量。
- (三) WTO 不民主？事實上，共識決 (Consensus) 比多數決 (Majority) 更民主，因爲共識決雖非指每個國家有相同的講價力量，但每個國家均可表達其意見，且每個國家都需被說服消除異議而達成共識等。<sup>85</sup>

WTO 雖然有良好的遊戲規則，但日趨龐大的組織(158 個會員國)再加上各會員對於自身利益的堅持，卻也使得 WTO 難以獲致全員共識，某種程度上，共識決反成了 WTO 的緊箍咒。但即使 WTO 未臻完美，卻是目前唯一能讓弱國聯合起來，要求強國多一點讓步的國際規則，實際上也有許多案例證明弱國得以透過 WTO 仲裁逼使強國妥協<sup>86</sup>；更何況 WTO 是我國歷經多年辛苦才獲得正式會員身分加入的國際組織，即使 2001 年杜哈會議之後，WTO 看似進展緩慢，我國還是必須在這個國際組織中積極扮演好我們的角色。

---

<sup>84</sup> 顧肅翻譯，2005。〈全球化倫理的憂思與展望〉，《學術界》網頁，譯自 Peter Singer "One World: The Ethics of Globalization," 2009 年 3 月 23 日擷取。

<sup>85</sup> 林建甫，2003。〈WTO 簡介〉，homepage.ntu.edu.tw/~clin/wtoppt.ppt，2009 年 3 月 23 日擷取。

<sup>86</sup> 最新出爐的 WTO 爭端解決，我國出口大型螢幕之電子業聯合日本廠商向歐盟提請訴訟獲勝。

## 貳、世界關務組織（WCO）

世界關務組織（World Customs Organization, WCO）是全球唯一專注於關務（Customs matters）的政府間組織，其前身為關稅合作理事會（Customs Co-operation Council, CCC）。CCC 於 1952 年由 17 個歐洲國家創立，宗旨在於提昇各國海關之效率；到了 1994 年 CCC 大會決定採用 WCO 的名稱。截至 2010 年 WCO 已囊括全球 176 個國家之海關，貿易額占全球之 98%，會員遍及全球各大洲、不同經濟發展階段的經濟體，成為國際關務社群之發言人。

### 一、歷史背景

1947 年歐洲經濟合作委員會（Committee for European Economic Co-operation）之 13 國政府同意設立一個研究小組（Study Group），該小組將根據 GATT 原則，檢視建立一個或多個歐洲內部關稅同盟（one or more inter-European Customs Union）的可能性。1948 年研究小組設立了 2 個委員會：經濟委員會（Economic Committee）與關稅委員會（Customs Committee），前者後來發展成為「經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）」，後者發展成為「關稅合作理事會（Customs Co-operation Council, CCC）」。

1993 年 12 月年 GATT 烏拉圭回合談判決議於 1995 年元旦成立世界貿易組織（WTO），CCC 遂於 1994 年 10 月將其工作名稱（working name）訂為世界關務組織（World Customs Organization, WCO），除了清楚顯現 WCO 為全球性國際組織外，並藉由平行的名稱表明 WTO、WCO 之間密切合作關係。自此 WCO 由原先侷限於歐洲國家參加之 CCC，發展成為具世界性影響力之國際組織。

表 3- 5：CCC/WCO 重要里程碑

1953	關稅合作理事會(CCC Council)正式成立。
1974	關務程序調和與簡化公約(International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures )，簡稱京都公約(Kyoto Convention)生效。
1980	防制、打擊及調查關務違章案件之行政互助國際公約(Convention on Mutual Administrative Assistance in the Prevention, Repression, and Investigation of Customs Offences)，簡稱為奈洛比公約(Nairobi Convention)生效。
1988	調和貨名與號列公約(International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, HS Convention)生效。
1993	理事會採認阿魯沙關務廉政宣言(Arusha Declaration on Customs Integrity)。
1994	理事會採認國際關務組織(WCO)之工作名稱。
1999	理事會採認修正版京都公約(Revised Kyoto Convention)
2003	理事會採認關務事宜行政互相協定(Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters)，簡稱為約翰尼斯堡公約(Johannesburg Convention)。
2005	理事會採認全球貿易便捷安全標準架構(Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade)，簡稱為 WCO-SAFE 架構。
2006	推動哥倫布計畫(Columbus Programme)：是有史以來規模最大的關務能力建置計畫，用來支撐全球貿易便捷安全標準架構。 修正版京都公約正式生效。
2007	2007 版之調和系統(Harmonized System)正式生效。

資料來源：WCO 網站 (筆者製表)

## 二、WTO 與 WCO 密切合作

關務專業領域如：稅則與貨品分類(Tariff and Commodity Classification)、關稅

估價(Customs Valuation)、原產地規則(Rules of Origin)、等，由於原先設立的國際規則相當複雜，再加上貨品推陳出新、國際價格波動，產業全球分工等變動因素，使得國際關務專業領域的進入門檻極高。有鑒於此，WTO 將關務相關業務授權(mandate)給 WCO，而 WCO 亦分別成立了關稅估價技術委員會(Technical Committee)、原產地規則技術委員會<sup>87</sup>，以及調和系統(HS)委員會、查緝委員會等負責處理各項關務業務，由各委員會針對其專業議題開會討論，設法建立共識、研商解決方案，並作出具體建議或規則供全球各國遵循。

### 三、WCO 之任務、目標、主要工作

WCO 的任務在於提升會員國之關務機關(Customs administrations)的效率與效能。有鑒於貨物、人及運輸工具(people, goods and means of transportation)的國際移動持續擴大，關務機關的功能日趨多樣化，從傳統的徵稅轉變為：保護環境、打擊毒品走私與洗錢、確保食品安全與保全稅收等。由於 3/4 的會員為開發中國家，為了提升全球關務機關在邊境工作的便捷化，WCO 建立了一系列方法與工具、引進許多行動與計畫，也大幅提升了關務作業方式。

#### (一) WCO 的 2 大目標：

1. 設立國際標準以便捷跨境貿易(Setting international standards to facilitate cross-border trade)
2. 保護國際貿易供應鏈(Securing the international trade supply chain)。

#### (二) WCO 的主要工作包括 4 大項：

1. 調和與簡化(Harmonization and Simplification)：
  - (1)針對便捷國際貿易簡化及調和關務程序
  - (2)提供最佳作業(best practices)之策略指導與案例，確保貿易環境之一致性，以增進經濟繁榮、社會發展
  - (3)管理維護國際貨品分類調和系統(HS System)，讓全球之相同貨品均使用相同編碼。

---

<sup>87</sup> 根據 WCO 工作團隊圖，原產地規則技術委員會與關稅估價技術委員會的位階與 WCO 理事會(Council)平行，並非上下隸屬，僅需將其工作通知理事會。

(4)統一 WTO 關稅估價協定(Agreement on Customs Valuation)詮釋與適用

(5)推動 WTO 原產地規則(Rules of Origin)之討論與調和

2. 安全與查緝(Securing and Enforcement)：

(1)透過 WCO 全球貿易便捷安全標準架構(WCO SAFE)所列出的海關與業者應採用的最低標準，來強化國際供應鏈安全，避開恐怖攻擊與其他犯罪威脅的風險。

(2)透過 WCO 區域情資聯絡處(Regional Intelligence Liaison Office, RILO)全球網絡，打擊仿冒偽變造等犯罪行爲。開發安全的情資交換工具，分析走私犯罪趨勢及模式，方便各地區邊境查緝作業參考。

3. 夥伴與合作(Partnerships and Cooperation)：

(1)強化國際關務合作，提供工具協助國際情資交換、關務行政互助等。

(2)提升邊境機關合作，包括海關及其他主管跨境移動(cross-border movements)的行政機關。

(3)加強海關與業者之合作，藉由法規環境透明化、公私部門資訊分享，導入廠商守法、法令簡潔的順暢貿易環境。

(4)與其他國際組織合作，包括 WTO 貿易便捷能力建置任務、世界銀行之海關重整計畫、聯合國之反恐委員會安全任務等。

4. 現代化與能力建置(Modernization and Capacity Building)：

(1)鼓勵各會員國海關現代化，提供能力建置、作業診斷、執行計畫、訓練和技術協助等。

(2)透過區域能力建置辦公室(Regional Offices for Capacity Building)及區域訓練中心，鼓勵各區域海關進行地區性同整與合作。

(3)提供使用資訊、技術、工具等之指導，以改善關務程序、風險管理及評估、情資處理以及非侵入性偵測(non-intrusive detection)。

(4)建立學術社群研究夥伴，提升知識與技術，確立關務專業標準，以改善海關之管理與作業。<sup>88</sup> (WTO 網站，2010)

---

<sup>88</sup> WCO, 2010, "The WCO in Brief" in <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/About%20Us/DEPL%20OMD%20UK%20A4.pdf>. 2010 年 6 月 27 日擷取。

#### 四、WCO 工作團隊(Working Bodies)

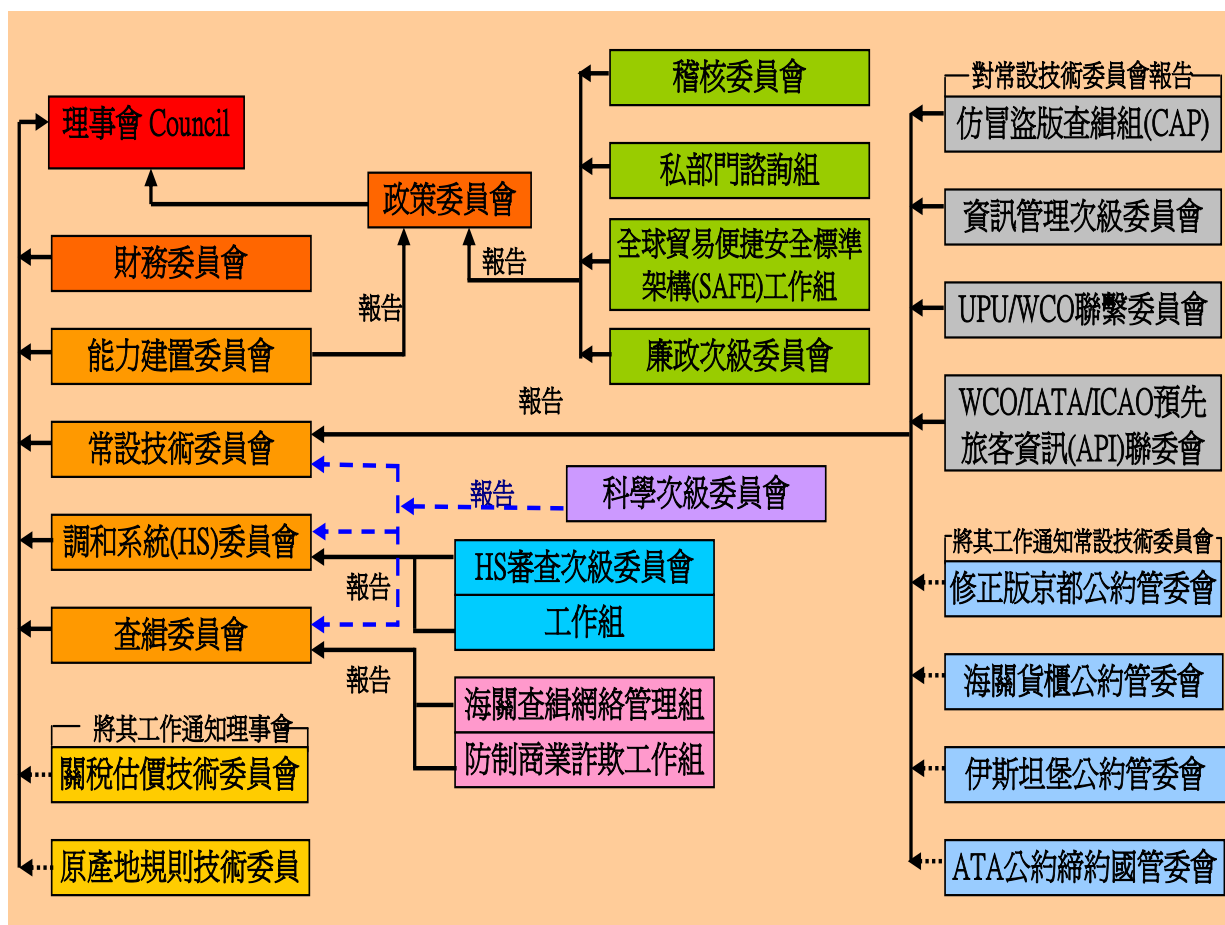


圖 3-4：WCO 組織架構(2009/2010)

資料來源：WCO 網站([http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_committee\\_structure.htm#](http://www.wcoomd.org/home_about_us_committee_structure.htm#))

註：UPU<sup>89</sup>、IATA<sup>90</sup>、ICAO<sup>91</sup>、API 聯繫委員會<sup>92</sup>

<sup>89</sup> UPU: 「萬國郵政聯盟」(Universal Postal Union), 簡稱萬國郵聯。

<sup>90</sup> IATA: 「國際航空運輸協會」(International Air Transportation Association), 1945 年由各飛航國際航線之航空公司聯合組成。該組織與國際民航組織(ICAO)互動密切, 為一個半民半官之國際機構, 總部設於加拿大蒙特婁, 另在瑞士日內瓦設有辦事處。協會會員分為兩種: 正會員為經營定期國際航線之航空公司; 另一種為準會員, 經營定期國內航線之航空公司為主, 會員約 250 個。有關國際航空客貨運價的協商、清算, 各種運輸文書標準格式的訂定, 及運送應負法律責任與義務規定等, 均由各運務會議審定。目前世界各航空公司均透過該協會相互連結與從事商務協調, IATA 已成為全球民航事業所公信之民間組織。

<sup>91</sup> ICAO: 「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization), 由美國於 1944 年邀集 52 個國家在芝加哥簽訂「芝加哥協議」, 並於隔年成立 ICAO。

<sup>92</sup> 「API 聯繫委員會」負責管理、維護、並執行「預先旅客資訊指南(Guidelines on Advance Passenger Information, API)」, 成員係由 WCO 與 IATA、ICAO 等 3 個國際組織派員組成。

## 五、我國海關尚未成爲 WCO 會員

WCO 雖提供討論場域讓各會員國代表交換經驗，舉辦一系列會議以及技術協助和訓練課程，其秘書處也積極支援會員國之國內能力建置及關務現代化，但前提是只有 WCO 的會員始能享有這些權利。我國至今尚未成爲 WCO 會員，過去多年無緣參與 WCO 會議，直到 2002 年成爲 WTO 會員後，我國始得以 WTO 會員身分參加 WCO 之關稅估價技術委員會與原產地規則技術委員會會議，但是由於身份仍僅爲觀察員，故無法取得會場上限定發給會員的資料。

由於不是會員，我國也無法直接由 WCO 查緝委員會<sup>93</sup> (The Enforcement Committee)或區域情資聯絡處<sup>94</sup>(Regional Intelligence Liaison Office, RILO)取得國際查緝情資。有鑑於此，我國海關努力拓展國際關務合作機會，於 1991 年完成「中美關務互助協定」之簽署，以加強中美海關間合作，共同打擊走私犯罪，提昇通關效率。內容包括提供與協助確保關稅法令執行及正確課徵關稅及其他稅捐之處理、防制、監督與打擊犯罪等方法及技巧，建立協調溝通管道，檔案、文件之提供、資訊保密及官員之作證等，另外也完成「中菲關務互助協定」之簽署。

2003 年 WCO 公布「關稅估價資料交換準則」及「關務行政互助公約」，160 多個會員國均可藉以充分交換資料、互相協助。相形之下，我國海關之處境更是艱難。

2006 年修正版京都公約(Revised Kyoto Convention)生效後，我國已經得以京都公約管理委員會觀察員身份參加相關會議，並可直接獲得 WCO 最新資訊，對關務程序之簡化與調和極有助益。目前我國已將 WCO 之各項規範，如：關稅估價協定、

---

<sup>93</sup> 查緝委員會(The Enforcement Committee)設立於 1983 年，凡 WCO 會員均爲此委員會成員，通常每年集會一次討論有關邊境管制之國際合作、防杜走私之措施等事項。重要國際公約爲 1980 年生效之「防制、調查及打擊關務違規案件行政互助國際公約」，係於非洲肯亞首都奈洛比簽訂，簡稱奈洛比公約(Nairobi Convention)，以防制及調查侵犯智慧財產權及非法運送毒品及其相關原料、武器、核廢料、毒廢料、文化財等違反關務規定或海關負責執行之法規等。爲增進查緝效益，將各會員體提供違規情報記錄於電腦系統中，即中央情報系統，再將違規情報分類、研析後，傳送各會員體參考。並與相關國際組織訂約，相互提供情報。另成立區域性情報聯絡辦事處，以加強區域內各國海關與警察合作，對查緝效益極有幫助。

<sup>94</sup> 區域情資聯絡處(Regional Intelligence Liaison Office, RILO)：爲促進會員國海關交換查緝情資，防杜毒品走私及其他關務違章行爲，WCO 在全球設有十個 RILO。亞太地區之 RILO 係於 1987 年創設於香港，曾遷移至日本東京，目前設於中國北京。

原產地規則以及通關作業規範(京都公約、貨品暫准通關證等)，納入現行通關作業，且持續積極參與國際關務活動。雖然還不是 WCO 會員無權參與投票表決或規範訂定，但我國持續派員參與會議且全力配合已頒布的國際規範，力求我國通關程序能與 WCO 規定調和一致。另外我國設有海關博物館，座落於關稅總局主樓，故也曾多次派員參加 WCO 海關博物館年會的活動。

## 參、亞太經濟合作會議 (APEC)

### 一、緣起與宗旨

亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)成立於 1989 年，為亞太地區 21 個經濟體高階政府官員之間的諮商論壇。1980 年代區域經濟整合趨勢興盛，除了歐盟等既有之區域協定外，新的區域協定如北美自由貿易協定、澳紐緊密關係協定等亦相繼成立。亞太地區的國家體認到有必要成立類似之區域論壇，以解決共同之經貿議題。因此，澳洲前總理霍克(Bob Hawke)於 1989 年提議在亞太地區成立經濟論壇，希望經由各會員體部長之間的對話與協商，尋求亞太地區經貿政策之協調，促進亞太地區貿易暨投資自由化與區域合作，維持區域之成長與發展。

APEC 採用自願性原則，具論壇性質，所作的決議不具拘束力。同時，APEC 不是一個貿易區塊，而是一種開放性區域協會：各會員體政府之間所達成貿易自由化的協議，都將適用於其他非會員體。這就是 APEC 部長們所共同決定遵循之開放區域主義(open regionalism)的精神。

APEC 的成立宗旨，揭櫫於 1991 年第三屆 APEC 部長會議(APEC Ministerial Meeting, AMM) 所發表的「漢城宣言」；其內文明訂：維持亞太地區的經濟成長、增加會員體間經濟之相互依存度、加強開放多邊貿易體系，以及在不損害其他經濟體利益的前提下，減少各會員體間商品、服務業貿易和投資之障礙。

### 二、APEC 地理區域與成員

APEC 成員涵蓋之地理區域，包括東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中

南美地區共 21 個全球重要經濟體，總人口約 25 億人，區域內貿易總額佔全球近五成；其組織活動最高決策層級達各經濟體之元首，所涉及議題幾乎涵蓋各會員體大部分行政部門之業務。

APEC 成員係以「經濟體」(Economy) 名義參與，此為 APEC 之特殊設計。我國在 1989 年 APEC 倡議之初即積極爭取加入，於 1991 年經當時 APEC 之主辦會員體－韓國居間協調，海峽兩岸三方(中國、香港、台灣)同時入會，我國使用之入會名稱為「中華臺北」(Chinese Taipei)。

APEC 目前有 21 個會員體：澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、中國、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、中華臺北、泰國、美國及越南，另外「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)、「太平洋經濟合作理事會」(Pacific Economic Cooperation Council, PECC)及「太平洋島嶼論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)等 3 個國際組織為觀察員。至於 APEC 企業諮詢委員會(ABAC)的與會身分也於 2005 年由「來賓」(guest)正式升格為「參與者」(participant)。

### 三、運作與組織架構

APEC 體制屬「論壇」性質，其日常運作係以「共識決」(Consensus)及「自願性」(Voluntary)為基礎，經由各成員間相互尊重及開放性的政策對話，達成尋求區域內共享經濟繁榮之目標。

APEC 組織架構共四個層級，包括經濟領袖會議，部長會議，資深官員會議，以及委員會、工作小組、次級委員會及任務(專案)小組。

(一) 經濟領袖會議：1993 年由美國前總統柯林頓首度召開，其後每年舉行，是 APEC 會議最高決策機制。每年部長級年會後召開經濟領袖會議；會中採認當年度部長級年會的重大決議，並發佈領袖宣言，揭示 APEC 未來發展政策方向。例如 1994 年 APEC 第二次領袖會議發表茂物宣言(Bogor Declaration)承諾達成茂物目標(Bogor Goals)：已開發國家於 2010 年、開發中國家於 2020 年前達成貿易暨投資自由化與便捷化。

(二) 部長會議：約於每年 9 月至 11 月間舉行，主要任務為決定 APEC 活動的大政方針，並討論區域內的重要經貿問題。部長會議下設有資深官員會

議，為 APEC 運作的核心機制；出席該會議之代表，皆為各經濟體主管部會的次長級或司長級官員，主要任務在執行部長級會議的決議，並建立工作程序及監督協調 APEC 各級論壇之工作。

(三) 資深官員會議設有 11 個工作小組(Working groups)、4 個委員會(Committees)、2 個次級委員會(Sub-committees)及 8 個特別任務小組(Task Groups)，負責推動貿易暨投資自由化與便捷化、經濟技術合作、性別整合、電子商務、人力資源發展、能源、工業科技、運輸、海洋資源保育、電信暨資訊、觀光、漁業、農業，及中小企業等領域的合作。各工作小組在推動實務工作上，若認為有提高協調層次之必要，亦可召開各專業部長會議。

(四) 自 1995 年起，APEC 亦設立 APEC 企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council, ABAC)，由各經濟體遴派大、中、小型企業代表組成，直接將民間部門的意見提交 APEC 各經濟體之領袖們參考。

近年來，APEC 強調「經濟技術合作」(Economic and Technical Cooperation, ECOTECH)議題，希望透過具體之經濟技術合作計畫，縮短已開發及開發中經濟體之間的發展差距。此舉，已成為 APEC 除「貿易與投資自由化」及「貿易與投資便捷化」任務以外的第三大支柱(Pillars)<sup>95</sup>。(中華臺北 APEC 網站，2010)

#### 四、我國海關參與 APEC 概況

出席 APEC 相關會議，不僅有效增加我國在國際社會的能見度，更為缺乏多邊國際活動歷練的政府官員，提供訓練、培養，以及累積經驗的平台。

由我國在 APEC 提出且執行完畢的倡議，包括：1994 年農業技術合作倡議、2002 年 IT School 計畫案及 APEC 數位機會中心倡議、2004 年禽流感疫苗研發與製造倡議、2005 年 APEC 數位機會中心進階計畫等。關於在台灣舉行 APEC 會議及活動部份，2007 年計有 14 項會議及活動在台灣舉行，領域涵蓋農業、生技政策、地方特色產業、奈米檢測、證券監理、農業金融等，屢獲 APEC 經濟體肯定，對於擴大我國在國際事務之參與以及提升國際能見度，實有助益<sup>96</sup>。

<sup>95</sup> 中華臺北 APEC 研究中心網站，<http://www.ctasc.org.tw/04know/establish.asp>，2010 年 6 月 27 日擷取。

<sup>96</sup> 2007 APEC 領袖及部長會議議題分析，中華臺北 APEC 研究中心。

我國於 2004 年 APEC 年度部長會議中提出「跨境無紙化貿易策略性行動方案」，並獲得認可通過。本倡議主要目的為促使茂物目標於所宣示之時程內(2010 年之前，所有會員體完成建置其國內之無紙化貿易環境，2020 年 APEC 將營造一個全面性無紙化貿易環境)，完成建立貿易相關訊息之跨境電子傳輸。目前包含我國在內已有 15 個 APEC 經濟體正積極推動「無紙化貿易個別行動計畫」。

「無紙化貿易個別行動計畫」涵括三大內容：包括「貨物通關自動化」、「國際網路報關作業」，以及「便捷貿 e 網」。前兩項源自海關「通關自動化」，該計畫自 1980 年代籌畫、1990 年代完成，上線多年以來並持續更新電腦系統，以因應激增之進出口業務量，維護通關效率。「便捷貿 e 網」或「貿易便捷化/網路化」計畫，主要內容在於簽審文件「一處輸入、全程使用<sup>97</sup>」，在國內報關即報驗業者、進出口廠商、簽審機關、海關的共同努力下，該計畫累計至 98 年 11 月簽審申辦案件超過 393 萬件，正確率達 98%，已經順利達成目標<sup>98</sup>。

我國海關能夠參加的國際場合非常有限，WTO 關政司派駐一位常駐代表(任期 4 年)，WCO 只有少數幾個技術委員會開會期間可以派專業人員以觀察員身分與會。因此海關一向積極參加 APEC 活動，每年都會派員參加 APEC 之關務次級委員會(Sub-committee on Customs Procedures)，也努力提出關務工作經驗分享簡報。財政部財稅人員訓練所近幾年也都主辦 APEC 國際關務訓練班，學員半數來 APEC 經濟體，半數來自我國關政司、關稅總局及 4 個關稅局、全程英文授課，師資則由海關資深專業同仁擔任。

另外目前我國海關國際查緝資料，主要仰賴 APEC 友邦海關以 APEC 共同安全架構名義輾轉提供。幸虧 1991 年我國願意以彈性的「中華臺北(Chinese Taipei)」稱謂加入 APEC，才能讓我國海關之國際查緝合作業務得以進行，故鞏固我國在 APEC 之地位確實是維繫我國海關獲得國際關務合作之必要作為。

---

<sup>97</sup> 海關接受其他機關委託代徵稅費、執行管制，實施「一處輸入、全程使用」後，其他機關簽審文件或單證比對業務從此回歸簽審機關自行處理，再將否准訊息傳送海關辦理後續通關手續，可達到權責分明。此外，廠商之通關資料與簽審資料可互轉互用，減少資料重複登打所產生之錯誤，簡化簽審文件，提高通關作業速度。

<sup>98</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈貿易便捷化推動有成〉，1月8日，第1版。

## 第五節 國際因素之二：外國海關之借鏡

近幾年為因應國際環境變遷，有些國家之關務體系組織架構已進行大幅調整或合併。本研究概略整理美國、英國、新加坡之關務體系組織架構調整情形，希望能提供我國關務體系參考之用。研究對象一：美國，911 恐怖攻擊事件後，美國政府為了強化國土安全(border security)，隨即成立國土安全部並調整海關組織架構，由於美國在 WTO、WCO、APEC 等國際組織的重大影響力，故其任何舉措均立即影響國際關務工作重點；研究對象二：英國，因為我國海關係沿襲英國體制，再加上英國在公共行政領域的領先地位；研究對象三：新加坡，由於新加坡與我國同為亞洲島國，自然、人文等條件同質性極高，再加上該國傲人的行政效率，均值得我國參考借鏡。

### 壹、美國「海關暨邊境保護局」(CBP)

#### 一、美國海關歷史沿革

為了籌綽建立聯邦政府的經費，美國第一屆國會在 1789 年 7 月中旬，先通過 2 種稅則(tariff) 法案，分別對進口貨物及船舶噸數徵稅，隨後於 7 月底立法將當時的 11 個州劃分為 59 個關稅區(customs districts) 分別由海關首長們(Customs Collectors)管轄，接著在 9 月成立「財政部(Treasury Department)」。1790 年財政部授權海關首長們興建燈塔、建造 10 艘海關稅收巡緝艦(Customs revenue cutters)，並負責課徵海洋稅(U.S. Revenue Marine)。1798 年財政部又授權海關首長們興建海事醫院(Marine Hospital)、徵收醫院稅(hospital duties)，還負責管理、維護各海事醫院。1871 年財政部成立了「海事稅收局(Revenue Marine Division)」，海洋稅及海事醫院稅移交該局處理；1894 年海事稅收局改名為 Revenue Cutter Service；1915 年再改名為「美國海岸巡防局(U.S. Coast Guard)」。

1853 年美國海關邊境巡緝隊(U.S. Customs Border Patrol) 成立，財政部授權海關首長們聘用海關巡緝騎士 (Customs mounted inspectors)負責沿著陸路邊境(land

border)巡緝並徵稅。歷經許多變更，直到 1927 年根據財政部決議書 (Treasury Decision 42102)，獨立的「海關署(an independent Bureau of Customs)」終於成立，其首長稱為海關總長(Commissioner of Customs)。同時期海關邊境巡緝騎士對於馬匹的依賴逐漸轉變為汽車，頭銜也由巡緝騎士(mounted inspectors)改為巡緝員(patrol inspectors)；海關署在紐約港開設了 40 門課的海關學院，又在全國各地設立了 9 個實驗室。

1952 年「關稅合作理事會 (Customs Co-operation Council)」成立，美國海關署是參與開幕的 17 個國家之一，該會宗旨在於建立一致性、調和的高標準全球性關務體系。1956 年邊境巡緝員隊向美國軍方購賣多餘的犬隻，開始了邊境巡緝犬計畫(U.S. Border Patrol Canine Program)。1966 年美國海關電腦中心上線。1969 年海關空中攔截計畫(Customs Air Interdiction Program) 啟動。1970 年建立美國海關犬隻計畫(U.S. Customs Canine Program)。

1973 年美國海關署更名為「美國海關(the United States Customs Service)」。

1988 年海關執法資料中心(Customs Law Enforcement Data Center)成立，藍鷹(Blue Eagle)機隊加入海關，成為海關飛航陣容的核心。

1993 年簽署北美自由貿易協定(North America Free Trade Agreement)，配合該協定內容，美國海關通過了現代化及通知守法法案(Customs Modernization and Informed Compliance Act, MOD Act)。1996 年美國海關 [www.customs.treas.gov](http://www.customs.treas.gov) 上線。

## 二、911 之後的組織調整

2001 年 9 月 11 日紐約市雙子星大樓遭受恐怖組織以 2 架載滿乘客的飛機進行自殺式攻擊，除了無數死傷人數外，兩座摩天大樓也在全球世人面前傾倒粉碎。美國政府迅即成立「國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)」，並於 2003 年 3 月將原來的「美國海關」(U.S. Customs)以及部分的農業檢疫部門、入出境管理部門合併，成立「美國關務暨邊境保護署」(U.S. Customs and Border Protection, CBP)，其核心業務也由徵稅查緝走私轉變為維護國土安全。

表 3-6：911 後之美國政府措施

2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立「海關-貿易合作對抗恐怖主義 (Customs-Trade Partnership Against Terrorism, CT-PAT) 」計畫。</li> <li>● 通過「2001 港口及海事安全法案(Port and Maritime Security Act 2001) 」，擴增海關設施及基礎建設以對抗國際恐怖主義。</li> <li>● 聯邦飛航管理局(Federal Aviation Administration, FAA)成立「馬歇爾飛航計畫(Federal Air Marshall Program) 」，海關派遣 125 位特派員(special agents)支援該計畫。</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 海關總長建立海關反恐辦公室，並提出「貨櫃安全倡議(Container Security Initiative, CSI) 」，其核心為：建立辨識高風險貨櫃標準；貨櫃運抵美國前預先篩檢(pre-screening)；運用科技預先篩檢高風險貨櫃；發展並運用智慧型安全貨櫃。</li> <li>● 布希總統簽署法案，成立「國土安全部(Department of Homeland Security, DHS) 」。</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 成立「海關暨邊境保護局(CBP)」，隸屬於 DHS。</li> <li>● DHS 建立「美國旅客及移民狀態指標 (United States Visitors and Immigrant Status Indicator Technology Program, U.S. VISIT) 」計畫，整合旅客及外籍人士入出境之紀錄資料。</li> <li>● CBP 之海空攔截處(Air and Marine Interdiction Division)改名為海空業務處(Office of Air and Marine Operation, AMO)，並移撥到 DHS 轄下的「移民暨關務查緝局(Bureau of Immigration and Customs Enforcement, ICE) 」。</li> <li>● 北方邊境增派 375 位 CBP 邊境巡緝員。</li> <li>● 建立「24-Hour Rule」，要求貨品在外國港口裝船前 24 小時，必須將海運艙單資料提供給 CBP。</li> <li>● CBP 採用自動商業環境系統(Automated Commercial Environment, ACE)，藉由提供巡緝員安全、方便的資料入口路徑，提升進出口效率及國土安全。</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 最高法院(Supreme Court)判例支持 CBP，對於可能走私毒品、恐怖攻擊武器、違禁物品案件，邊境巡緝員得以免憑搜索令(warrant)，逕行查驗過境車輛之油箱。</li> <li>● CBP 啓用高精度輻射入口監視器(radiation portal monitors)掃描貨櫃，防止走私放射性物資以及核擴散設備。</li> <li>● DHS 將海空業務處(Office of Air and Marine Operation)，從「移民暨關務查緝局(ICE)」移回 CBP。</li> <li>● CBP 與食品藥物管理局(Food and Drug Administration, FDA)合作，建立 24/7 預報中心(24/7 Prior Notice Center)，評估進口食品風險。</li> <li>● CBP 建立 AG-BIO Terror Counter Measures，防制農業生化恐怖分子及其武器與設備。</li> <li>● 提出「Western Hemisphere Travel Initiative」，要求美、加、英、墨籍旅客，需要出具護照方可再度入境美國。</li> <li>● 透過邊境安全計畫(Secure Border Initiative, SBI)充實設備及投資，CBP 整合轄下海空業務處(AMO)與邊境巡緝隊(Border Patrol)之飛航機組，成為全球非軍事單位中，最強大的航空執法機構。</li> <li>● 首次啓動無人駕駛 Predator B 系統。</li> <li>● WCO 簽署了由美國倡議之安全架構(Framework of Standard to secure and Facilitate Global Trade, SAFE Framework)</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CBP 建立海事空勤辦公室(Office of CBP Air and Marine)，宣布整合 CBP 航海資源。</li> </ul>

資料來源：CBP History Timeline, 12/07/200999

<sup>99</sup> CBP History Timeline, in [http://nemo.customs.gov/opa/TimeLine\\_062409.swf](http://nemo.customs.gov/opa/TimeLine_062409.swf). 12/07/2009

CBP 採行多元化策略，運用最先進科技，透過與私部門之夥伴關係，將安全範疇擴展至實質國境之外，於旅客及貨物進入邊界前預先鎖定並審查資料。藉由運用科技建立了智慧型邊境措施（Smart border）多層次防衛策略；將政府不同單位之技術及人力有效整合，以齊一面貌出現在國境上(One Face at the Border)。

從 1789 年建國初期的 59 個關稅區(Customs District)，1927 年整合為一個海關署(Bureau of Customs)，1973 年改名為美國海關(the United States of Customs Service)，直到 2003 年變身為海關暨邊境保護署(Customs and Border Protection)，200 多年來美國海關歷經諸多變遷，時至今日依然因應時代變化而持續調整當中。

### 三、現行 DHS 及 CBP 之組織架構

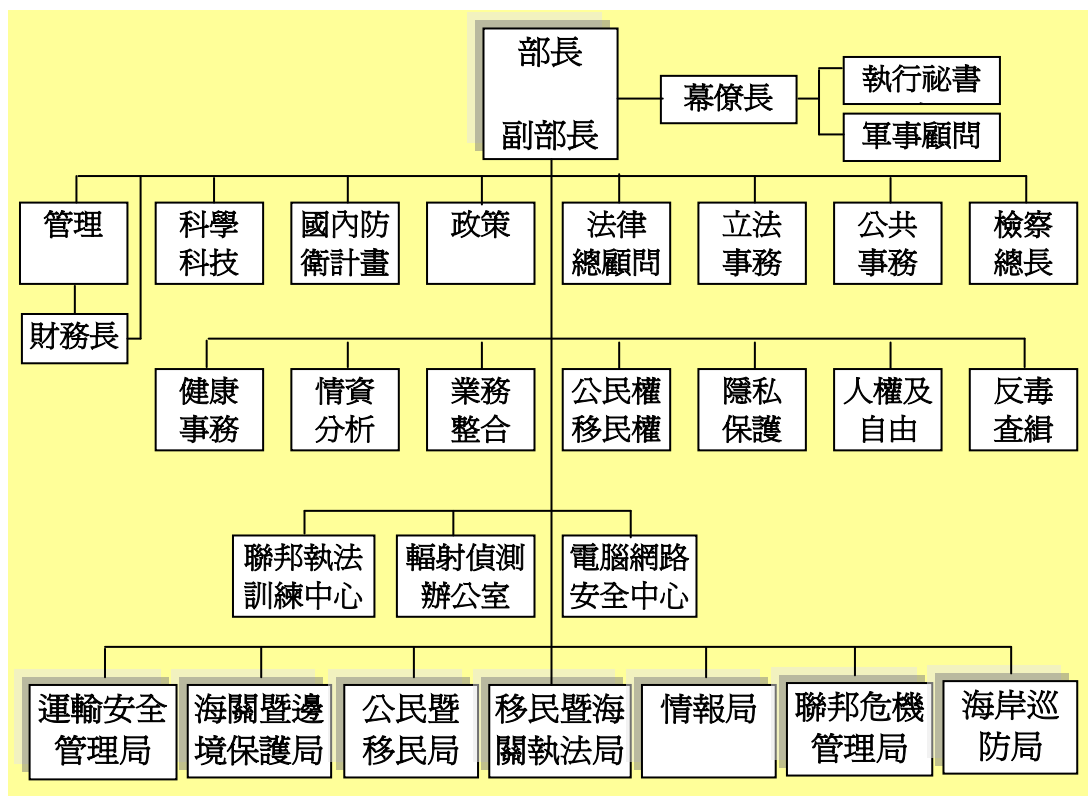


圖 3-5：美國「國土安全部」組織架構

資料來源：U.S. CBP 2009-2014 策略計劃書之附錄 IV  
(U.S. CBP 2009-2014 Strategic Plan, Appendix IV)<sup>100</sup>

<sup>100</sup> In [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic\\_plan\\_09\\_14.ctt/strategic\\_plan\\_09\\_14.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic_plan_09_14.ctt/strategic_plan_09_14.pdf)  
Latest Update 01/12/2010

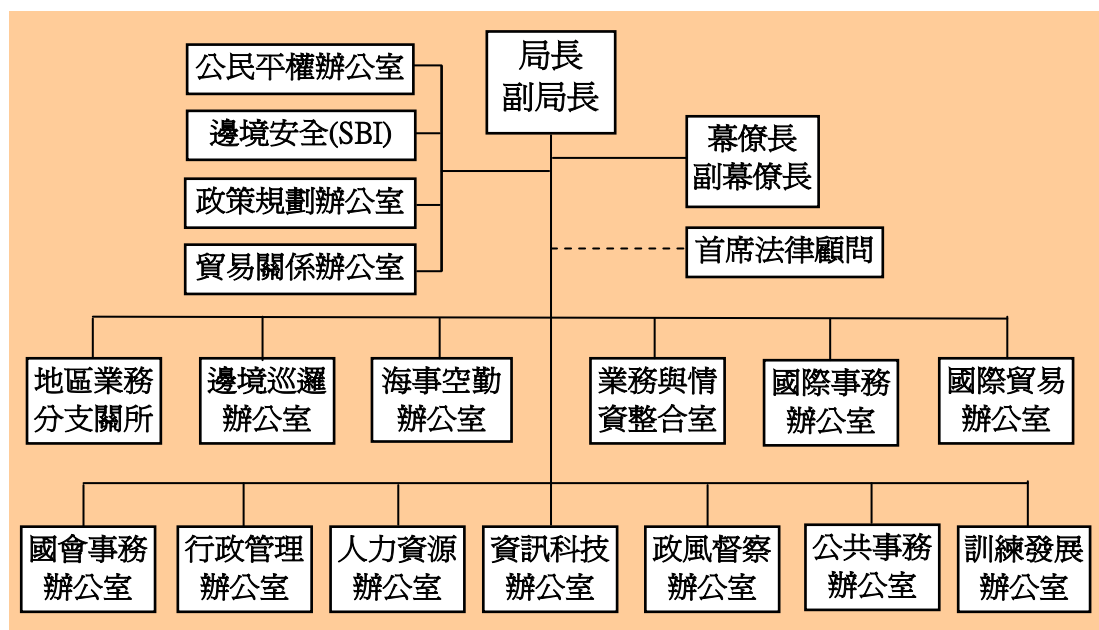


圖 3-6：美國「海關暨邊境保護局」組織圖

資料來源：U.S. CBP Organization Chart<sup>101</sup>

## 貳、英國「皇家稅務暨海關署」(HMRC)

### 一、英國海關組織調整之源起

2003 年 7 月英國財務大臣(Chancellor of the Exchequer)宣布：由 Gus O'Donnell 率領的團隊，將針對稅務政策管理的 3 個機關：「皇家海關暨國產稅署(HM Customs and Excise<sup>102</sup>)」、「國稅署(the Inland Revenue)」以及「皇家財政部(HM Treasury)」進行檢討，希望建構最好的稅務組織以達成政府稅收目的。

<sup>101</sup> In <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/organization/orgchal.ctt/orgchal.pdf>, January 2010

<sup>102</sup> 租稅分為所得稅、消費稅與財產稅 3 類，此乃根據凱因斯交易方程式(所得 = 消費 + 儲蓄)。基於稅務行政之方便性，各國消費稅多以銷售稅(Sales Tax)--對物品與勞務之銷售課徵之形態出現；若就所有物品與勞務在銷售時課稅稱為「一般銷售稅」(General Sales Tax)；若僅就幾項特定物品與勞務在銷售時課稅，稱為「特種銷售稅」或是「選擇性銷售稅」(Special or Selective Sales Tax)。國產稅(Excise)屬於選擇性銷售稅，最初課稅目的是因為一國自行生產菸、酒、汽油，減少進口導致關稅收入降低，為彌補關稅損失，乃對該類貨物國內生產課稅；如今國產稅已泛指一切對特定貨品生產或銷售所課徵者。我國現行貨物稅對多種貨物課稅，包括：橡膠輪胎、水泥、飲品、平板玻璃、油氣類、電器類、車輛類等，即屬於選擇性銷售稅之國產稅。【張盛和等著，2007，銷售稅制度與實務(含關稅)：1-11】。

2004 年 3 月評估報告書出版，書中建議：將「皇家海關與國產稅署」及「國稅署」整合為一個新的部門，皇家財政部與新部門應制定新政策與新課責架構(a new accountability framework)。並說明整合稅務組織可以達到下列目的：減輕納稅人及企業成本(書中第 3 章)；整合資料運用，提升行政效率，改善顧客服務(第 4 章)；發展新的課責架構，釐清稅務人員的任務與職責(第 6 章)。(Gus O'Donnel, 2004)<sup>103</sup>

## 二、2005 年組織整併及業務職掌

2005 年 4 月 18 日英國政府正式將「國稅署」與前「皇家海關暨國產稅署」合併成為「皇家稅務暨海關署」(Her Majesty's Revenue & Customs, HMRC)，HMRC 為一「非內閣部(a non-ministerial department)」，其與一般政府部門最大不同在於，HMRC 並非由部長(minister)直接掌理。因此 HMRC 的 Commissioners 係由女王派任，負責處理個別納稅義務人的事項，這也意味著部長們無法涉入任何納稅人個案。

HMRC 負責課徵大部分稅費(the bulk of tax revenue)、辦理政府撥款(tax credits)、兒童福利(child benefit)及防衛英國國境安全等，掌理事項詳述如下：

### (一) 徵收直接稅：

1. 營利事業稅(Corporation Tax)
2. 所得稅(Income Tax)
3. 遺產稅(Inheritance Tax)
4. 資本增值稅(Capital Gain Tax)
5. 國民保險金(National Insurance contributions)

### (二) 徵收間接稅：

1. 國產稅(excise duties)

---

<sup>103</sup> “Financing Britain’s Future Review of the Revenue Departments” 2004 in [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/2/odonnell\\_fore\\_ch1\\_245\[1\].pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/2/odonnell_fore_ch1_245[1].pdf), downloaded in June 2010.

2. 保險費(Insurance Premium Tax)
3. 石油收益稅(Petroleum Revenue Tax)
4. 印花稅(Stamp Duty)
5. 土地印花稅(Stamp Duty Land Tax)
6. 保留盈餘印花稅(Stamp Duty Reserve Tax)
7. 加值稅(Value Added Tax, VAT)
8. 關稅(customs duty)

(三) 支付並管理：

1. 兒童福利 (Child Benefit)
2. 兒童信託基金(Child Trust Fund)
3. 政府撥款(Tax Credit<sup>104</sup>)
4. 其他法定支付款(statutory payments)
5. 其他形式之國家補助款(state support)

(四) 其他職掌業務：

1. 保護國境安全(Border and frontier protection)
2. 環境稅(Environmental taxes，包括：氣候變遷、aggregates levy、垃圾掩埋稅)
3. 學生助學貸款清償 (recovery of Student Loans)
4. 本國最低薪資(national minimum wage)
5. 蒐集並公布貨品貿易統計等

綜觀上述職掌項目，HMRC 統籌英國政府之稅收與支付，其功能誠如該局網站首頁所張貼：「我們的目標在於確保有錢支撐英國的公眾服務。<sup>105</sup>」

為因應國際貿易與移民之成長、以及反恐危安需求之升高，2008 年 4 月英國在內政部(Home Office)轄下又成立了「邊境局(UK Border Agency, UKBA)」，將過去邊境及移民署(Border and Immigration Agency)、英國簽證署(UK Visas)、以及

---

<sup>104</sup> Tax credits are payments from the government. If you're responsible for at least one child, you may qualify for Child Tax Credit. If you work, but earn low wages, you may qualify for Working Tax Credit. If you're aged 50 plus and are coming off benefits, you may qualify for Tax Credits, too.

<sup>105</sup> Our purpose is to make sure that the money is available to fund the UK's public services.

HMRC 在邊境的檢查工作結合在一起。自 UKBA 成立後，HMRC 不再辦理邊境檢查工作。

### 三、現行組織架構

2007 年 11 月英國財務大臣向國會報告，HMRC 遺失了兒童福利資料庫(Child Benefit database)中，存有 725 萬個家庭詳細資料的 2 片光碟，當時的 HMRC 主席(Chair)因為此一事件黯然下台。事件後的檢討報告書提出兩項建議：(1) 過去 HMRC 的主席及執行長(Chief Executive)，均由同一個人擔任，建議改由不同的人擔任；(2) 建議簡化資深委員會(senior committee)的組織架構。

2008 年 HMRC 採行了一套新的治理架構(new governance structure)：

- (一) 非執行主席 (Non-executive Chairman) 與董事會(the Board)負責 HMRC 的治理(governance)；非執行主席負責設定策略方向，確保高標準的治理。
- (二) 執行長(Chief Executive)與執行委員會(Executive Committee)負責 HMRC 的營運；執行長負責落實執行部門策略、達成組織績效。
- (三) 為強化高層人力，另外指派了一位 HMRC 資深稅務專家擔任常任稅務長 (Permanent Secretary for Tax)，並兼任 HMRC 的副執行長。
- (四) HMRC 的 Senior Team 係指非執行主席、執行長、常任稅務長 3 人。
- (五) HMRC 董事會成員，由執行委員會與非執行委員會所有成員共 17 人組成。
- (六) 由女王指派的 6 位 Commissioners，分別在執行委員會內擔任執行長、副執行長、個人稅總長、福利及撥款總長、企業稅總長、執法查緝總長(下圖編號 1-6)等業務執行工作，其他 4 位幕僚主管則非 Commissioners。

執行委員會(Executive Committee)

非執行長們(Non Executives)

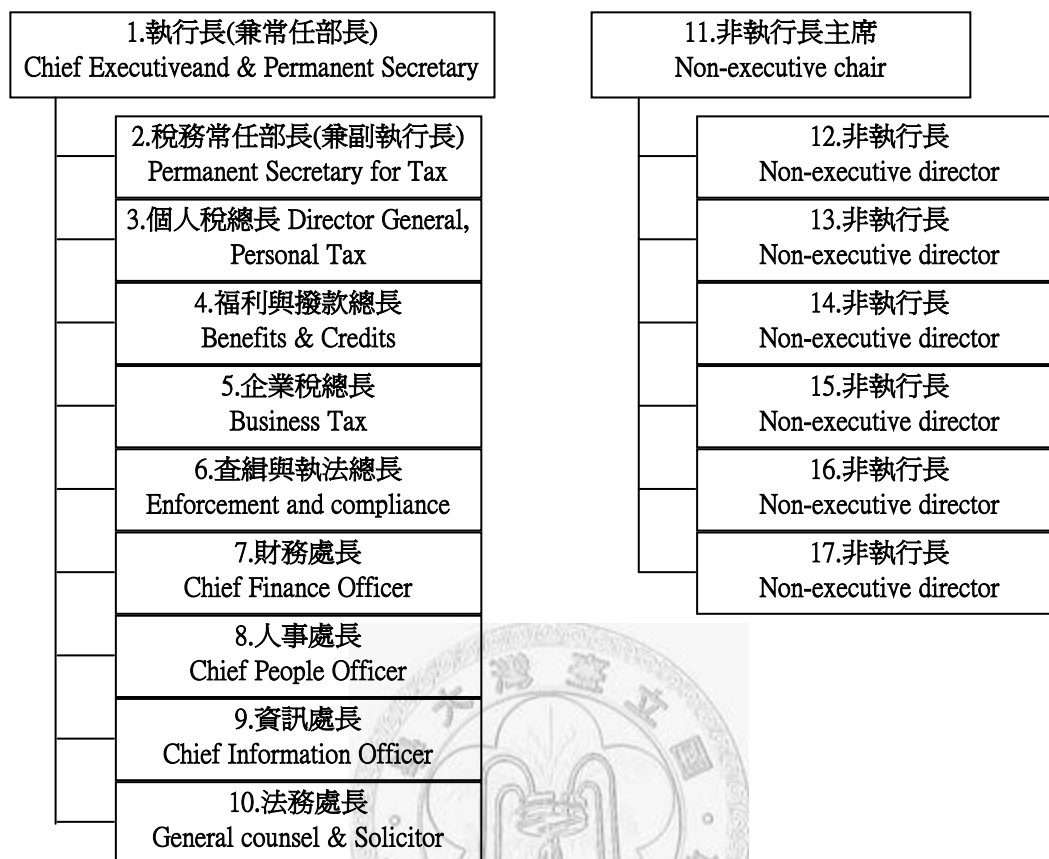


圖 3- 7：英國皇家稅務暨海關署組織架構

資料來源：HMRC Organization Structure)<sup>106</sup>

#### 四、HMRC 的改革計畫 (Change Programme) <sup>107</sup>

2006 至 2008 年間 HMRC 將分佈全國各地的人力以及辦處所，進行了一系列評估，並於 2008 年 12 月將評估結果簽奉部長(Ministerial)同意並公布。HMRC 在全英國各地約有 600 個辦公處所，除了 100 個港口等特定地點予以保留不參與評估外，其餘 500 個辦公場所經評估結果，未來將只保留一半，其餘半數均將逐步清理並撤離。雖然業務撤出，但各地諮詢服務處仍將存在，惟可能搬遷到鄰近地

<sup>106</sup> HMRC Organization Structure: in <http://www.hmrc.gov.uk/governance/structure.htm>. Download in June 2010.

<sup>107</sup> HMRC Change Programme in <http://www.hmrc.gov.uk/local/change-programme.htm>. Download in June 2010.

址，與其他公私部門共用場地。在 HMRC 人力重新配置小組(People Function Redeployment Team)監督下，全英國之執行小組(Implementation Teams)已經展開人員之重新安置以及辦公處所之清理。

## 參、新加坡海關

### 一、歷史回溯

新加坡海關創立於 1910 年，原隸屬於政府專賣部，最初只對烈酒徵稅，然後稅目擴大到香菸及雪茄，1934 年開始徵收石油稅。過去 90 年歷經許多發展、改組及更名，其執掌已大幅擴張，而全球化更對法規、稅則稅率及商旅等帶來重大改變。2003 年 4 月改組後之新加坡海關更提供海關(customs)、貿易(trade)及徵稅(revenue)之單一窗口(one-stop solution)。

近 20 年新加坡海關大事紀

- (一) 1991 貨櫃及旅客紅綠線通關制度；
- (二) 1994 引進增值稅(GST is known as the Value Added Tax (VAT))、保稅倉庫(Bonded Warehouse)、外國旅客退稅(Tourist Refund)等制度；
- (三) 1994 引進專差及快遞貨物預先清關制度 (Advance Clearance for Courier and Express Shipments, ACCESS)；
- (四) 1989 年開始 TradeNet® 系統，為全球第一個本國貿易申報單一窗口；
- (五) 1998 網路報關(E-Filing)；
- (六) 1999 貨櫃無紙化通關 (Paperless Clearance for Containers)；
- (七) 2003 新加坡海關組織重整；
- (八) 2007 啟動「安全貿易夥伴計畫」，為亞洲第一個供應鏈安全計畫。

## 二、組織改造

2003年4月1日，為因應全球安全挑戰，新加坡政府將前「關稅暨國產稅局」(Customs & Excise Department<sup>108</sup>, CED)轄下其中的400人，與「新加坡國際企業發展局(International Enterprise Singapore)轄下的貿易便捷組(Trade Facilitation Division)與統計稽核單位(Statistics Audit Unit)整併、重組成爲新加坡海關(Singapore Customs)，隸屬於財政部下；負責執行海關及貿易事務，簡化、流暢貿易程序，改善政府效率、嘉惠業界，使新加坡成爲全球貿易中心。

另外將前「關稅暨國產稅局」轄下約1,000人與前「新加坡移民局」(Singapore Immigration & Registration, SIR)合併，成立「移民暨境管局」(Immigration & Checkpoints Authority, ICA)，隸屬於內政部下；舉凡人、行李、車輛以及貨物之通關、查驗均屬於該局管轄範圍。

新加坡海關之主要任務爲：課徵關稅收入；維護關稅收入防止逃漏稅；提供貿易及關務單一窗口，如簽發許可證、執照、原產地證明，提供稅則分類及估價建議；透過簡化通關程序及稅款延期方案(tax suspension schemes)便捷貿易；依據各別自由貿易協定，執行貿易要求；管控戰略性貨品及戰略性貨品科技。

## 三、現行組織架構及職掌

新加坡海關隸屬於財政部，其下設六組，各單位業務執掌如下：

- (一) 內部稽核 (Internal Audit Branch)：評估內部控制之適當性及效率，以確認政策及作業規定是否落實執行。
- (二) 貿易組 (Trade Division)
  1. 發展並維護一套有效便捷之架構，以達成新加坡海關稅收及貿易目標；
  2. 負責管理 TradeNet® 系統；
  3. 提供貨品稅則分類及估價建議；
  4. 訂定優惠待遇之原產地規則；

---

<sup>108</sup> 世界各國海關之體制，早期多深受英國 Her Majesty's Customs and Excise 影響，故均沿襲其名稱，除新加坡外，香港及紐西蘭關務機關的英文名稱，至今均仍保有「Customs & Excise」字樣。

5. 管理貿易安全夥伴，提供架構、指導供應鏈公司之發展、執行、監控並審查其安全措施；
6. 管理並提升所有海關計畫。

(三) 執法組 (Compliance Division) :

1. 執行與海關有關貿易之守法檢查，並審核公司是否符合海關規定；
2. 執行廠商之事後稽核；
3. 調查商業詐欺案件；
4. 評估海關外部商業程序之風險程度，並鎖定監控逃漏稅公司；
5. 維護新加坡自由貿易協定下之權利及執法要件，處理、管制戰略貨物。

(四) 組織發展組 (Corporate Development Division)

1. 提供人事管理、訓練、財務及組織溝通等功能；
2. 發展一套學習架構，讓新加坡海關成爲一個優質學習組織；
3. 爲所有員工規劃、設計、籌組訓練以增進全體之事業發展。

(五) 政策規劃組 (Policy & Planning Division) :

1. 驅動新加坡海關之策略及組織規劃；
2. 尋求 Enterprise-wide 政策公式及策略計畫；
3. 執行政策檢視及促進科技整合以提升國家利益；
4. 參與國際及區域海關會議及自由貿易協定之協商。

(六) 通關服務組 (Checkpoint & Corporate Services Division) :

1. 在主要境管地點提供重要海關服務；
2. 規畫提供符合需求之資訊科技服務，締造海關服務之更高價值；
3. 提供辦公室、設施、安全等功能。

(七) 情資調查組 (Intelligence & Investigation Division) :

1. 提供各類情資；
2. 提供確實之作業管理功能，以有效支援執法官員；
3. 執行檢查及調查，以遏止逃漏稅及走私集團；
4. 分析、辨識涉嫌商業詐欺公司；
5. 執行風險審查並與利害關係機構合作，以形成策略、執行風險因素、辨

識管控措施；

6. 處理訴訟案件，提供海關緝獲案件之法律建議；
7. 推廣社會參與，維護並提昇公眾對海關執法之信心。

新加坡海關組織架構如下：

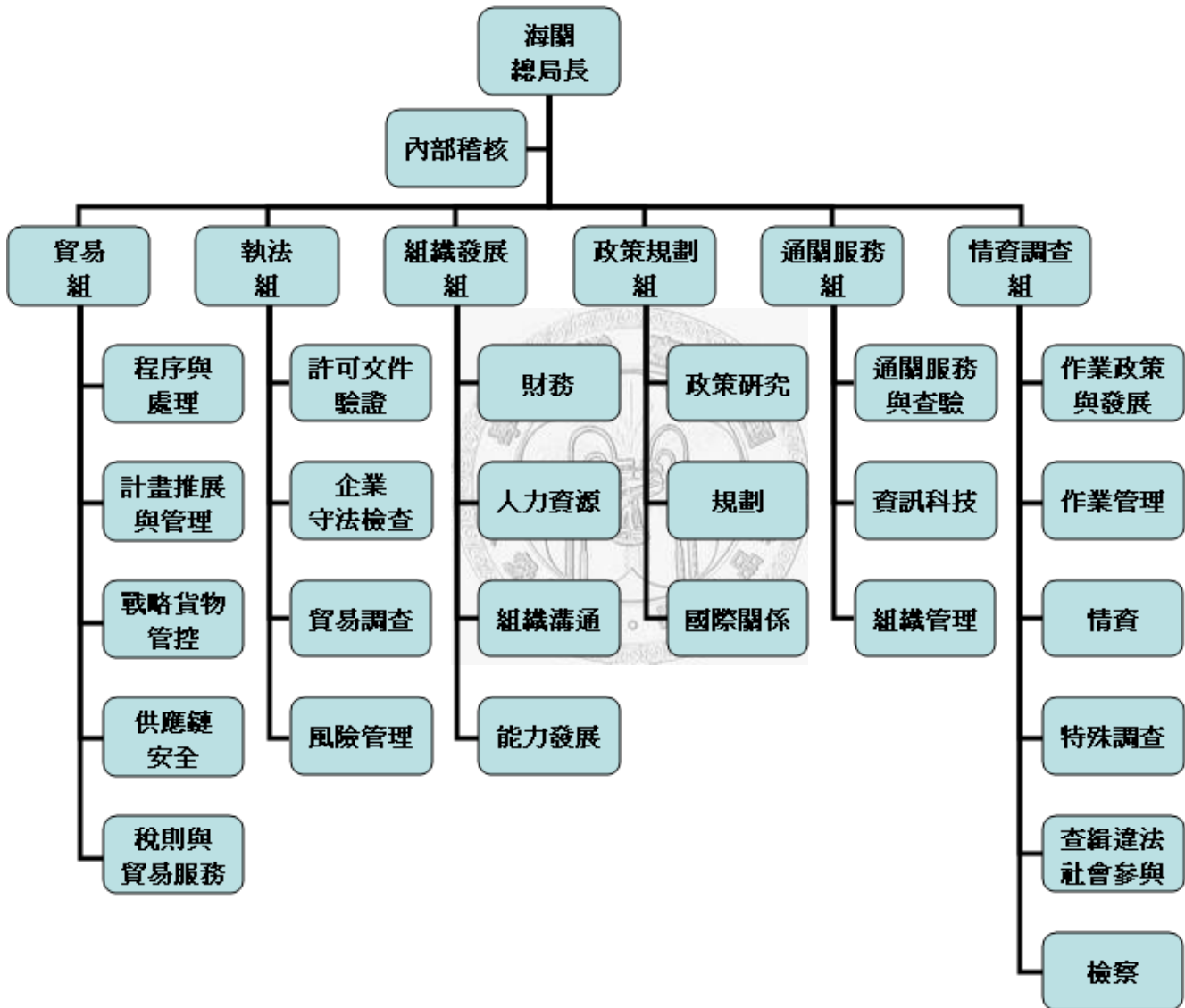


圖 3-8：新加坡海關組織圖(2009年9月起)

資料來源：新加坡海關網站<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Singapore Customs Organization Chart: in [http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/F81ED9DD-4B4C-4144-8941-87403039165C/25108/SCOrgChart\\_1Sep09.pdf](http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/F81ED9DD-4B4C-4144-8941-87403039165C/25108/SCOrgChart_1Sep09.pdf). Download in June 2010.

## 四、新加坡海關收入

表 3- 7：新加坡貨品與服務稅

項目	(Goods and Services Tax)	
	2005 年 百萬元	2006 年 百萬元
進口貨品	3570.19	<b>3859.41</b>
本國產製應徵國產稅 (Excise) 產品	10.40	<b>11.38</b>
合計	3580.59	<b>3871.78</b>

資料來源：2006/2007 新加坡海關年報：57 (筆者製表)  
註：新加坡 GST 與我國加值型營業稅(VAT)相同

表 3- 8：新加坡關稅及國產稅收入

貨品項目	(Customs and Excise Duties Revenue by Items)		單位：新加坡幣	
	2005 年		2006 年	
	百萬元	%	百萬元	%
酒	\$367.46	18.42	<b>\$395.46</b>	<b>20.71</b>
菸	\$712.64	35.72	<b>\$620.78</b>	<b>32.50</b>
石油	\$372.62	16.68	<b>\$257.85</b>	<b>18.74</b>
汽機車	\$518.28	25.98	<b>\$509.84</b>	<b>26.69</b>
其他稅	\$2.48	0.12	<b>\$2.65</b>	<b>0.14</b>
證照稅	\$2.65	0.13	<b>\$2.67</b>	<b>0.14</b>
廠房租金	\$0.4	0.01	<b>\$0.03</b>	<b>0.01</b>
罰款	\$6.53	0.33	<b>\$9.02</b>	<b>0.47</b>
雜項	\$12.44	0.62	<b>\$11.59</b>	<b>0.61</b>
合計	\$1,995.15	100.00	<b>\$1909.89</b>	<b>100.00</b>

資料來源：2006/2007 新加坡海關年報：57 (筆者製表)

## 五、關務諮詢委員會 (Customs Advisory Committee, CAC)

新加坡「關務諮詢委員會」(Customs Advisory Committee, CAC) 不僅提出與海關有關之倡議，也提供產業趨勢方面之反饋及建議。委員會成員由資深關員及公私部門卓越人氏所組成，公部門代表來自與海關業務關係密切之相關部門，私部門代表來自貿易及各業界，以提供新加坡各行業全觀型觀點，組成關務諮詢委員會是新加坡海關邁向卓越的一大步。目前 CAC 成員有：財政部常務次長，國際企業發展局執行長，新加坡 Dell 公司全球採購及供應鏈副總裁，UPS 亞太區副總

裁，國稅局局長，空運代理協會主席，民航局局長，財政部政務次長，物流協會主席，資訊發展局執行長，商業聯盟（Business Federation）執行長，YCH 集團主席兼執行長，移民暨境管局副局長等人。新加坡關務諮詢委員會的組成打破公、私部門藩籬，建立常設溝通諮詢平台的作法，相當值得我國借鏡。

## 六、便利貿易上的成就

新加坡在推展貿易上擁有傲視全球的成就，2008-2010 世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF)發布的全球促進貿易報告 (Global Enabling Trade Report) 中，新加坡除了在 2008 年僅次於香港，暫居全球第 2 名外，2009 立即迎頭趕上成為第一名，更難能可貴的是 2010 年也能夠再度掄元。

筆者在第本章第一節曾就 WEF 年度報告之部分內容加以分析，深知國際間各項評比之競爭確實非常激烈，要維持排名即必須持續努力，若想將名次往前推進，其困難度更是可想而知。領先者必須一直精益求精，否則很容易因為他國的進步而被取代。

## 肆、小結：

從本章上述探討，清楚看出國內業界、民眾、其他機關對我國海關業務之高度需求，加上國際組織對全球經貿環境變遷所倡議的規範與標準、外國海關的組織調整借鏡，這些共同構成驅策我國海關進步的外部力量。

至於第二章所述，除了來自我國貿易大幅成長、海關業務急遽增加，而人力並未成長的困境外；近幾年海關開始出現的大量退休潮，可預期之退休最高峰將在往後幾年內出現；核心業務轉變所帶來的機關文化衝擊與文化調適困境等；則共同構成驅策海關必須進步的內部力量。

綜上，我國海關面對國內外紛至沓來、錯綜複雜的因素，關務體系本身究竟進行了哪些轉化與產出？該轉化與產出是否妥適反饋整體環境？現行海關之組織架構及運作是否有修正之必要？下一章筆者將針對這些問題逐一探討。

## 第四章 我國海關之產出與反饋

從第二章我國關務體系之組織架構、人文構面上先天後天的諸多條件與限制，到第三章國內外環境因素對我國關務體系的高度要求，筆者試圖描述過去三、四十年來，我國關務體系所承受的內外交攻之衝擊與矛盾。面對前述劇烈環境變遷，我國關務體系必然經過各種蛻變及轉化，做出適當的產出與反饋，才能順利因應大環境變遷的衝擊，並且讓國內外業者、旅客、其他機關繼續獲得海關所提供人、貨迅速通過國境的服務。

按照系統理論研究方法，本章將檢視我國關務體系之產出與反饋。事實上，我國海關的確曾歷經多次大刀闊斧的革新、再造工程，其範圍遍及所有業務及行政層級。為聚焦於興革之實際內容，本研究將歷次改革重點項目，歸納出調降關稅稅率及提升行政效率二大部分，藉以說明海關對整體環境變遷之具體作為；最後訪談學界與業界菁英意見，探討我國關務體系組織改造之理想狀態。

### 第一節 調降關稅稅率

#### 壹、全球關稅收入佔國家收入比率

二次世界大戰後，在 GATT/WTO 倡導下，全球關稅稅率逐年降低，各國政府對於關稅收入的依賴程度也日漸遞減。

2008 年底 WCO 發表了「2001-2005 年全球關稅收入占各國收入比率表<sup>110</sup>」，詳載了 WCO 142 個會員國的關稅收入占各國收入比率，筆者摘錄該表其中數據完整的 113 國之各年平均值，製表如下：

---

<sup>110</sup> 這項調查全名為“Survey to determine the percentage of national revenue represented by customs duties”，係 WCO 參據國際貨幣基金(IMF)，歐盟(EU)及各國於 2001 至 2005 年對外公布的資料統計而得。

表 4- 1：關稅收入占國家收入比率-- 113 國平均值(2001-2005)

年度	2001	2002	2003	2004	2005
113國平均值	19.56%	18.51%	18.19%	17.97%	17.12%

資料來源：摘錄 WCO 各國關稅收入占國家稅收比例調查--附表 1 (筆者製表)

2005年我國關稅佔國稅收入(關稅收入/國稅收入)已經降低到僅6.5%<sup>111</sup>，不僅數值比起WCO公布之113國平均值低了許多，若將我國加入113國當中排序，其結果為第29名，領先了中國大陸(6.73%)、歐盟(12.48%)、泰國(8.78%)、印度(17.31%)、菲律賓(20.88%)等80多個國家。

WCO另外發布「2005年全球119國<sup>112</sup>關稅佔國家收入百分比分佈圖」，該圖顯示119國當中，關稅佔國家收入一半以上的只有6個國家；關稅佔國家收入一成以下的國家則多達51國；換言之，低關稅收入已經是全球共通現象。

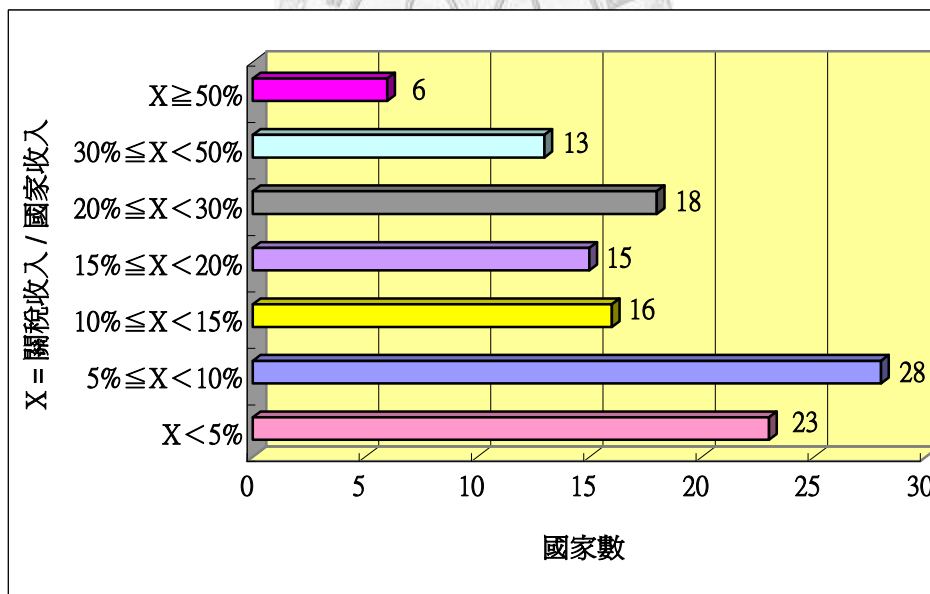


圖 4- 1：WCO 會員關稅占國家收入百分比分佈圖(2005)

資料來源：WCO 各國關稅收入占國家稅收比例調查--附表 2

註 1：歐盟 27 國以 1 個單位計；註 2：本圖資料不含我國 (因我國非 WCO 會員)

<sup>111</sup> 財政部統計處，2008。《中華民國 97 年賦稅統計年報》，臺北：財政部統計處：4。

<sup>112</sup> 上述調查對象為 142 個使用 HS 調和系統(Harmonized System)的國家、區域及經濟聯盟(countries, territories and economic unions, herein after referred to as “countries”)，2005 年 WCO 僅取得 119 個國家之有效數據。

## 貳、我國關稅收入佔國家收入比率

雖然我國直到 2001 年才加入 WTO，至今也還不是 WCO 會員國，但是我國關稅政策一向配合國際趨勢，積極調降關稅稅率的結果造成關稅收入逐年下降。茲將民國 51-96 年間我國關稅收入佔國稅收入比率變化情形繪圖如下：

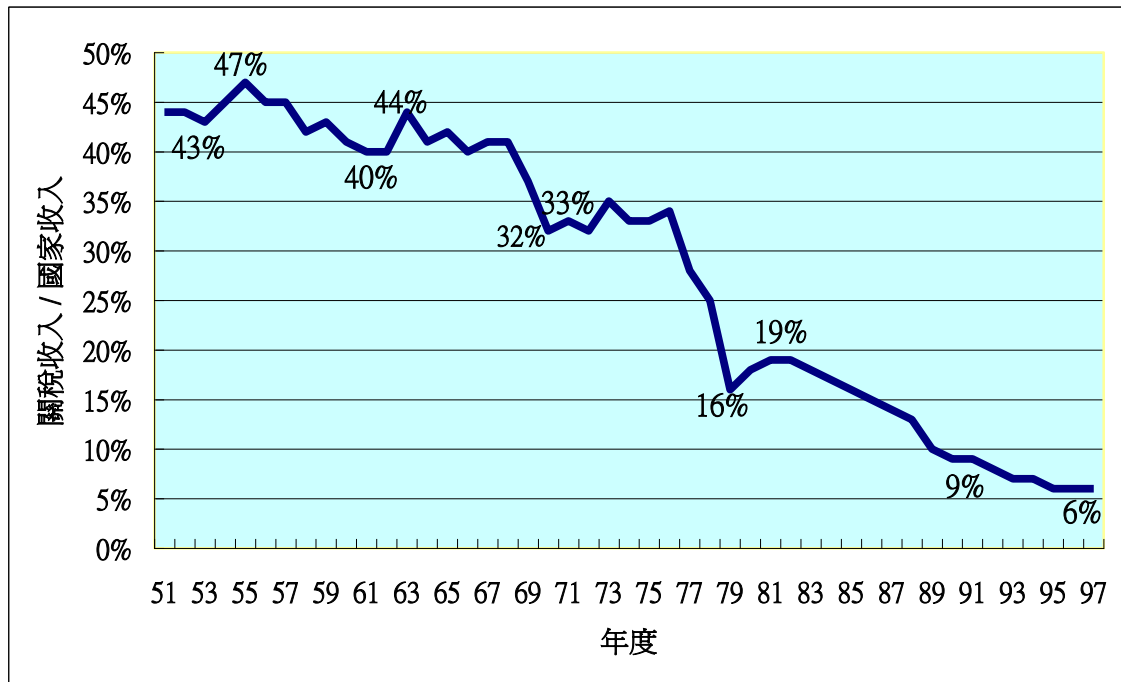


圖 4-2：我國關稅收入佔國稅收入百分比(民國 51~96 年)

資料來源：賦稅統計年報，表 2 歷年各項國稅收入按稅目別比較

民國 50-60 年代的 20 年間，我國關稅收入佔國稅收入的百分比高達 40%，60 年代末期到 70 年代的 10 年間從 40% 劇降到 20%，80 年代從 20% 降為 10%、90 年代持續緩降，到了民國 94 年（2005）已達 6.5%，遠低於 2005 年全球 113 國之平均值 17.12%，足證我國政府在降低關稅稅率的努力上早已超越多數國家。民國 97 年關稅收入只占國稅收入約 5.5%，實質關稅稅率（或稱為關稅稅負百分比）僅約 1.1%，民國 60 年代起持續調降關稅的努力，已經將我國海關的角色由國家稅收主要供應者轉變為通關服務提供者。

## 第二節 提升行政效率

### 壹、通關自動化

所謂「通關自動化」，係指海關與相關業者及相關單位利用電腦連線以電子資料傳輸辦理貨物通關作業，取代傳統人工遞送文書，並以電腦自動處理替代人工作業，加速貨物通關。在競爭激烈的國際貿易商場上，時間決定商機，縮短通關時間對業者是降低成本，對海關是提升行政效率，實施通關自動化正是達到此目的的最佳途徑，也是世界各國政府追求公私部門雙贏的共同努力方向。

爲了提升工作效率，加速處理持續成長的通關業務，民國 63 年海關總稅務司署成立 5 人「電腦小組」，借用財政部財稅資料中心電腦實施部分人事及查緝作業系統。民國 66 年海關對內招募了 20 名菁英關員成立了「資訊管理中心」，設置迷你電腦開發應用系統，正式開始邁入以電腦處理業務的時代潮流。其後逐步添購、更新硬體設備，陸續推展各項業務電腦應用作業系統。

隨著聯合國電子資料交換標準（UN/EDIFACT）應用逐漸成熟，民國 79 年成立「貨物通關自動化規劃推行小組」，建置 EDI 增值網路（關貿網路）。民國 81 年臺北關稅局空運貨物進出口實施通關自動化，開啓了我國海關史上自動化通關作業的新頁，其後 3 年內各關稅局作業系統分階段依序完成，終於在 84 年 6 月完成海/空運、進/出口貨物通關全面自動化。

過去海關貨品通關有 5 個基本程序：1. 報單收單 2. 貨物查驗 3. 稅則分類與關稅估價 4. 徵稅 5. 貨物放行。民國 81 年我國海關實施通關自動化後，除了得以網路連線電子傳輸報單外，同時實施電腦專家系統抽審及抽驗。進出口報單資料傳輸到海關後，運用風險管理隨機篩選的理念，先由電腦將報單核定爲 C1、C2 或 C3，分別適用不同通關方式：

- （一）核定爲 C1 報單者，該報單得依電子傳輸之內容繳稅放行，免審核書面報單及文件，亦免查驗貨物。
- （二）核定爲 C2 報單者，該報單之報關人應依照電腦連線通知向海關補送書面

報單及必要文件供審核，經海關審核所申報之稅則分類價格無誤，經由電腦自動計稅、繳稅後放行。

- (三) 核定為 C3 報單者，該報單之報關人應依照電腦連線通知向海關補送書面報單及必要文件，經海關實地查驗貨物，並審核所申報之稅則分類價格無誤，經由電腦自動計稅、繳稅後放行。

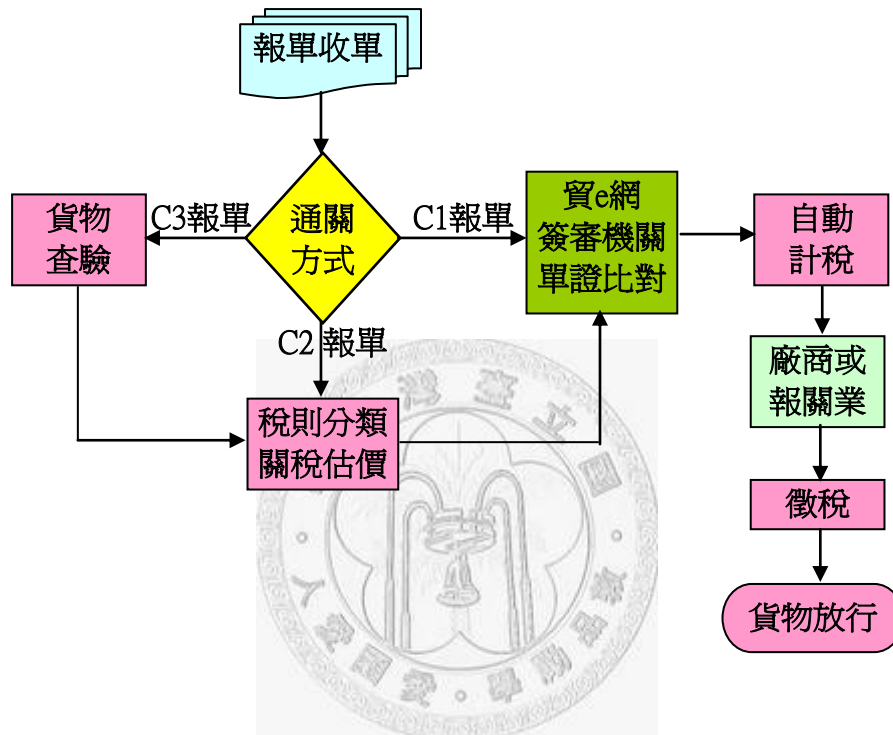


圖 4-3：海關電腦篩選通關方式作業流程簡圖

資料來源：筆者繪製

以民國 97 年為例，C1 免審免驗報單比率：進口部分，海空運分別為 57.12% 及 82.07%；出口部分，海空運分別為 80.20% 及 91.01%。足證海關以電腦篩選通關方式，確實大幅降低審核報單及查驗貨物的比率，對於節省時間、人力，提升通關速度產生很大的效益。此外業者對於電腦隨機(random) 篩選公平性的信心，在實務執行上，也幫助海關減少許多無謂的困擾。

目前我國連線報單比率高達 99% 以上，是繼日本、新加坡之後，亞洲第 3 個實施通關全面自動化的國家。其後海關更利用電腦網路推動海關跨國連線、與國內相關簽審機關及業者連線，辦理預先清關及彙總清關制度，推動貿易無紙化，建置海關查緝走私情報系統，加強辦公室自動化。

公元 2000 年以後，海關在既有通關資訊基礎上，繼續推動通關作業現代化、透明化、網路化、除了將系統再轉型外，並進行資訊環境再造工程，建置電子開門、網路報關、網路繳稅、異地備援等系統，提供更多元、便捷且全年無休的通關服務。

1993 年關稅合作理事會(CCC, WCO 的前身)頒布了「海關快遞貨物通關指南 (Customs Guidelines for Express Consignment Clearance)」請世界各會員國海關採行。我國海關旋即派員赴新加坡、香港、日本考察其作業，初期我國除參採各國作法針對 5 公斤以下之文件以抽驗方式通關外，並配合進行中之通關自動化，推行無紙化(paperless)電子傳輸。

由於當時海關所試辦之作業方式深受業者肯定，其後因應國內快遞業公會要求，我國乃自民國 91 年起全面實施快遞貨物通關制度。我國快遞通關係將進口快遞貨物分為 3 類：(1) X1 進口快遞文件，(2) X2 進口低價免稅快遞貨物：完稅價格<sup>113</sup>在新臺幣 3,000 元以下，(3) X3 進口低價應稅快遞貨物：完稅價格在新臺幣 3,001-50,000 元以下；出口快遞貨物分為 2 類：(1) X6 出口快遞文件，(2) X7 出口低價快遞貨物：離岸價格<sup>114</sup>在新臺幣 50,000 元以下。海關快遞貨物簡易通關系統提供全年無休全天候 24 小時無紙化通關服務，報關人利用電腦經由通關網路傳遞資料，經海關專家系統篩選出 C1 免審免驗通關或 C3 貨物查驗通關 2 種通關方式。至於應補送文件審核之快遞貨物，則納入一般進出口貨物通關程序申報。統計民國 97 年度共有 1000 多萬份快遞簡易申報單，C1 免審免驗報單比率：進口部分為 96%；出口部分為 80.20% 及 98%。<sup>115</sup>

目前空運快遞貨物多在深夜運抵桃園國際機場，業者為安排上班時間配送貨物，集中於凌晨零時至三時以電腦傳送快遞簡易申報單辦理通關。99 年 1 至 6 月尖峰日之凌晨零時至三時收單量高達 30,000 份，造成海關電腦嚴重積單。為解決上述問題，99 年 2 月海關已完成優化快遞貨物簡易通關系統，將電腦處理速度由

---

<sup>113</sup> 完稅價格是用來計算進口貨物應徵稅費的基礎，WCO 稱之為 Customs Value，我國以 CIF(起岸價格)作為完稅價格。

<sup>114</sup> 離岸價格即 FOB 價格，係 Free on board 之縮寫，我國出口貨物均須申報出口離岸價格。

<sup>115</sup> 財政部關稅總局，2009，〈進、出口貨物通關系統〉《關務資訊專刊》：18。

每份報單 0.9 秒縮短為 0.3 秒，徹底解決夜間尖峰時間回應緩慢問題。<sup>116</sup> 從世界經濟論壇發表之 2010 便利貿易報告顯示，國內快遞業者還不滿意我國海關所提供之服務；但海關確實已竭盡一切努力來滿足業者之需求。

通關自動化已經是我國海關作業之命脈，若不是實施通關自動化，我國海關之人力早已無法承受如此龐大的工作量。海關為了維護通關自動化系統，也持續投入必要之人力、物力，更新設備、建立備援措施等，務求電腦自動通關系統運作順利，提升海關行政效率及服務品質。

## 貳、查緝風險管理

民國 70 年間海關對內開始採行擴大進出口貨物免驗範圍及減少抽驗成數，對外持續協調各相關機關簡化委託海關代辦業務，以因應我國經濟起飛所帶來的龐大業務，希望能夠縮短通關時間減輕商民及海關之負擔。當時海關電腦系統尚在建置階段，各項通關業務主要依賴人工執行，因此陸續增設了基隆關桃園支所、高雄關中興支所。但增設通關點仍不足以支應龐大業務量，81 年海關成立「關務改進推動小組」，研擬推動關務改進措施。在通關方面，推動上段所述之通關自動化，減輕人工作業負擔，提升通關速度。在查緝方面則推動運用風險管理，其實際執行又分為 2 部分：1. 通關線或查緝點上之重心置於篩選高風險對象查緝，將有限的人力做最有效率之運用；2. 通關放行後則採用事後稽核，待貨品提領後以查核帳冊方式取代通關現場查核。

### 一、查緝走私情報系統與專家系統

民國 80 年代初期，在當時行政院長郝柏村主政下，海關開始協調軍警實施聯合緝私作業，防杜槍械、武器、毒品走私。接著設置免費檢舉走私電話，蒐集走私、逃漏稅情報，配合執行查禁仿冒品及侵害智慧財產權等作業。82 年海關開始研擬建立全面性中央情報系統，加強走私情報蒐集，與外國海關交換走私情報，並成立查緝督導小組。隔年正式建立海關查緝走私情報系統，之後逐年充實該系

---

<sup>116</sup> 臺灣新生報航運版，2010。〈海關優化空運快遞貨物通關系統〉，2月8日，第1版。

統資料庫，歷經多年努力，如今該系統已經成為海關查緝走私情報之核心。

若說查緝走私情報系統為海關查緝之核心，專家系統就是海關報單通關管控的核心，該兩系統相輔相成，為海關查緝面風險管理之 2 大支柱，再輔以各關稅局現場查緝專家，共同建構海關完整、機動、有效率的查緝團隊。

91 年 5 月海關在關稅總局查緝處成立 2 個專責科，統籌該 2 大系統相關業務，並指揮、協調、督導各關稅局之查緝業務。

## 二、事後稽核

事後稽核 (Post-clearance Audit) 制度，係將傳統海關通關線上對貨物之查核，轉為放行後對廠商有關帳冊之查核，以加速貨物通關、促進貿易便捷化，並確保進出口貨物正確申報之一種海關監管 (Customs Control) 制度。美國及日本等貿易大國海關實施此制度已有多年歷史，成效卓著。因應貿易全球化之經濟發展趨勢以及業者對加速通關之殷切需求，海關推動通關便捷化以提昇國家競爭力。又為防杜不肖廠商利用海關快速通關、降低貨物抽驗比率以及其他簡政便民之措拖，以虛報之手段偷漏國課、逃避管制，造成賦稅不公並破壞經濟秩序，乃參考世界先進國家海關作法，推動事後稽核制度。

事後稽核之觀念在我國首倡於民國 83 年，關稅總局召開「海關查緝制度之檢討改進與建立」會議，其中研商如何將審計制度 (Auditing System) 運用於查緝走私，並決議：「隨著進出口貨物數量的日益龐大，在貨物通關點要實施檢查不但日趨困難，且延滯貨物通關時間，造成貿易上之障礙，故對貨物的監管，改為對企業之稽核，監管重心後移，並使海關之前期監管（事先對企業信譽之查核）、現場監管（僅選擇或加強高危險群廠商之查核）和後續監管（貨物放行後對企業帳冊及憑證之稽核），構成整個海關稽查系統，從一開始即擺脫被動地位，積極有效地實施控管」。

民國 83 年 12 月關稅總局首先成立查緝督導小組，85 年 3 月於各關稅局成立查緝督導分組。我國海關事後稽核之雛形粗具於民國 87 年，針對以先放後核方式通關放行之進口貨物，於事後審核其完稅價格及稅則號別，發現有虛報情事時，除依據海關緝私條例處罰外仍應追徵其所漏或沖退之稅款等規定，以任務編組方

式辦理。由於受到當時法據之限制，稽核對象只及於貨主或收貨人，不及於報關業或其他相關業者，亦無權請求相關機關及銀行金融機構提供與進口貨物有關資料及文件，難窺交易全貌，成效有限。

民國 89 年關稅總局召開「公元 2000 年海關再造策進會」，規劃推行「公元 2000 年海關再造」事宜，會中將事後稽核列入重要工作項目。其間事後稽核分組歷經 7 次會議籌劃相關具體內容、草案及法規。

為遊說立法院通過修正關稅法有關事後稽核相關條文，海關列舉 3 項理由：

- (一) 參考國際主流趨勢及世界先進國家海關作法。
- (二) 防杜因快速通關及降低貨物抽驗比率，可能於通關點產生偷漏關稅或逃避管制等疏漏。
- (三) 海關執行事後稽核之期限為 2 年<sup>117</sup>，對於廠商之衝擊最低。
- (四) 積極說明實施事後稽核制度之合理性與必要性，遊說立法院通過修正關稅法有關事後稽核相關條文，終於民國 91 年經立法院三讀通過。事後稽核法源確立後，海關於 91 年 5 月奉准調整組織，在關稅總局驗估處成立專責科，各關稅局亦分別成立稽核單位，全面展開事後稽核業務。各關稅局事後稽核單位直接受各局副局長指揮，另外也受關稅總局督導。

### 參、作業透明化

隨著我國貿易量及旅客量的大幅增加，國內各方對於海關處理旅客、貨物通關的速度要求與日俱增。如本章前面所述，海關係由電腦篩選通關方式，其中免審免驗佔了絕大多數，因此對於篩中應審或應驗的報單更必須辦理依照規定辦理，落實執行邊境管控職責，才能發揮遏止投機逃漏不法的行為。只是業者對於這相對少數需要進行完整人工通關的報單，仍然存有疑慮。

國際商場上愈新奇的產品愈有進出口的必要，但貨品對於上市時間之急迫需求，海關驗貨、稅則分類、關稅估價等之業務需求，國內數十個機關邊境管控之

---

<sup>117</sup> 參照國內外稽核期限：美國為 2 年，中國大陸為 3 年，我國內地稅為 5 年或 7 年，我國海關所研擬採 2 年之稽核期限，儘量降低對業界之衝擊。

要求，三者明顯衝突。一旦進入通關審驗程序，任一項目無法確定或錯誤，海關就無法將貨物放行；因此只要貨物通關一耽擱，業者都希望立即瞭解究竟哪個環節出了問題，以便儘快承辦單位連繫或提供資料。

爲了消除業者之疑慮，海關決定將作業流程透明化，讓業者、民眾都可以經由電腦即時查詢貨物通關狀態：

- (一) 海關將海運通關資料庫及空運通關資料庫全面上網，提供貨物通關動態資料查詢服務，使進出口通關相關業者能即時有效掌握貨物通關資訊（包括進倉、收單、銷艙、分估、驗貨、繳稅、放行、結關、審核等）；同時海關也請報關行於受理委託報關後，儘速將報單號碼提供廠商，落實通關作業透明化之目標。
- (二) 通關資料庫提供查詢項目，包括進口報單通關流程、出口報單通關流程、進口通關補單資料、出口通關補單資料、船隻預報截止收貨、出口報單退關轉船、艙單資料、進口貨物進倉、稅則稅率、出口貨物進倉、出口報單放行資料、出口費用欠費資料、開航預報資料、船隻掛號資料、海運進口艙單各卸存地櫃數、轉運申請書通關流程、出口副報單核發等。
- (三) 進出口人可於任何時間利用辦公室之電腦上網，以報單或提單（僅空運）號碼查得進出口貨物通關狀況。換言之，我國海關雖是公部門，但目前對業者所提供的貨品追蹤服務，已不亞於私部門之國際快遞郵件公司。

通關流程透明化是我國海關之重大突破，一掃過去作業不透明、遭人詬病的陰霾。如今業者或進出口人，只須進入海關網站，鍵入要查詢的報單號碼，就可以清楚地檢視該份報單實際進度及處理時間，幫助業者即時掌控貨品狀態。

對海關本身而言，作業透明化也有許多助益；都能夠網路即時查詢，不僅代表機關之電腦化程度完善，也代表整體流程管控良好。另外對於通關現場之承辦關員而言，實施流程透明化後，的確能夠有效省卻外界無謂的誤解與糾紛、減輕工作壓力及心理負擔。對於一向給人神秘、保守印象的我國海關來說，作業透明化展現的不僅是海關上下銳意革新的決心與實力，也是海關對國內外業者認真服務的誠意與作爲。

### 第三節 關務體系組織再造

#### 壹、研擬中之關務體系組織架構

##### 一、民國 98 年研擬之組織架構

面對持續劇烈變遷的內外環境，海關本就應該適度調整組織架構加以因應。我國關務體系之組織架構自民國初年沿用至今，已近百年未曾改變，民初設置關政司爭取關稅自主的背景早已消失，但關政司與關稅總局疊床架屋的情形也依然存在。適逢我國行政院進行整體組織改造工程，財政部於民國 98 年 7 月召開組織調整規劃說明會，會議紀錄檢附之「新財政部組織架構圖」之關務部分如下：

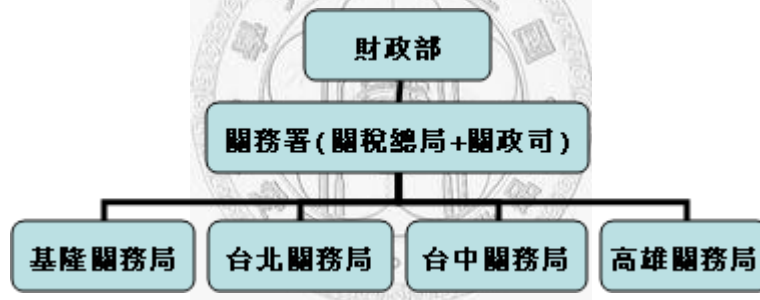


圖 4-4：98.07.03.研擬之關務體系組織調整規劃

資料來源：財政部組織調整規劃說明會會議紀錄<sup>118</sup>（筆者繪製）  
註：本圖即訪談大綱/問題所稱之「甲圖」

99 年 1 月 12 日立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」、「行政院組織法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」、「中央政府機關總員額法」草案等組織改造 4 法。99 年 1 月 27 日財政部早報決議「新財政部組織架構」草案，關務部分略以：關務署以三級機關設置，另基隆關稅局、臺北關稅局、臺中關稅局、高雄關稅局以三級機關之規模設地方分支機關。「新財政部組織架構」草案關務部分有 2 項重大改革：（1）延宕多年之「關稅總局」與「關政司」合併案再度被提出，未來之關務署將統籌政策擬定與業務執行，具體精簡行政單位及層級；

<sup>118</sup> 98 年 7 月 9 日財政部台財人字第 09808508070 號函。

(2) 原關政司及關稅總局合併設置關務署，基、北、中、高「關稅局」改名為「關務局」，關務署業務督導基、北、中、高四個關務局。海關隨即將草案內容公布於機關內部資訊網之「組織改造專區」，供所有關心海關組織改造的同仁知悉。

## 二、民國 99 年初研擬之組織架構

99 年 2 月 23 日財政部通知關稅總局稱：「各地區關稅局原規劃以三級機關規模之規模設置之地方分支機關，需改以中央四級機關分署規劃設置」。關稅總局隨即開會研商決議，請各關稅局依財政部指示，按現有組織架構及員額編制，改以現行機關層級（四級）規劃，基隆關稅局、臺北關稅局、高雄關稅局均各以 2 個分署規劃，臺中關稅局以 1 個分署規劃，並請各局檢討評估未來業務運作可行性，如不可行亦請詳述理由及建議方案等書面補充資料。筆者根據財政部通知更改規劃內容繪製簡圖如下：

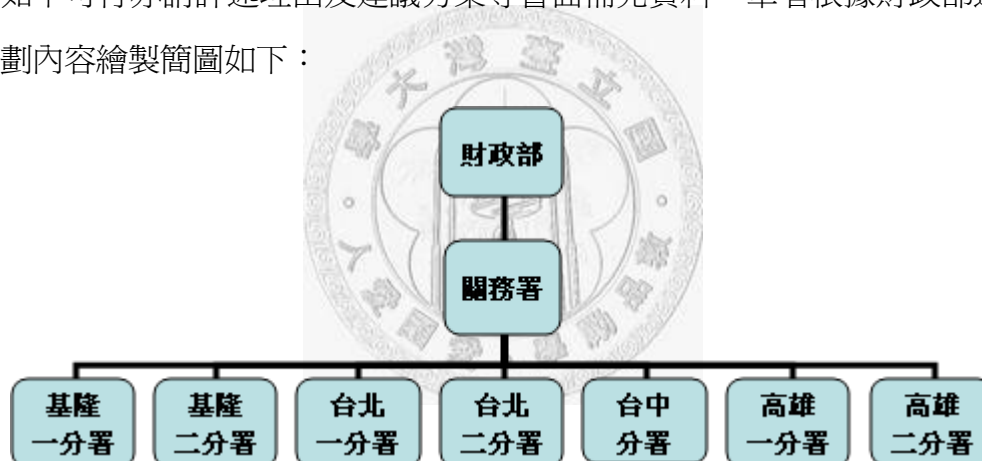


圖 4-5：99.02.23.研擬之關務體系組織調整規劃

資料來源：「研商各關稅局及所屬分局未來組織定位相關問題會議」紀錄（筆者繪製）

註：本圖即訪談大綱/問題所稱之「乙圖」

比較 98、99 年兩個規劃案，共同點在於均將關政司與關稅總局予以合併，足證財政部與海關對此已有共識，且勢在必行；差異點在於未來 4 個地區關稅局之定位究竟係三級或四級機關？由於目前基、北、高三個關稅局實質規模與員額配置均與中央三級機關相當，一旦突然調降為四級機關，現有人員如何安排？龐大通關業務如何運作？

行政組織改造攸關整個政府運作與公務員個人之未來發展。我國海關從清朝延續到民國，從大陸到臺灣，從依循英國人制度到民國 80 年改制納入我國公務體系，隨著環境變遷，海關的歷史又將展開新的一頁。本文撰寫期間，恰逢此難得

的時機，特別就關務體系組織改造及相關問題進行訪談，冀望藉由匯集理論與實務雙方菁英的經驗與智慧，提供海關未來組織調整之參考。

訪談對象對於即將展開之海關組織改造，提出下列建議：

- (一) 松山與桃園兩地區的科長或分署主管之工作負擔、責任相距懸殊，若每一位科長管轄近 200 人，在一般人認知及行政管理上均不合理。未來似可參考其他行政機關經驗（例如司法體系之檢察署，臺北與澎湖地區業務負擔不同，待遇亦不同），審慎規劃不同待遇或職級。
- (二) 組織架構調整對現職人員之轉任應依下列方式進行：1.先展開詳細工作分析，重新設計新的合理人事結構，再進行職務調整。2.暫時性保留現有職等、確保在職人員權益，再設計合理方案供在職人員選擇逐批退休或優惠退休等。為整體而言，未來工作分析應朝資訊管理進行規劃，考慮是否有必要保留眾多 9 或 10 職等以上非主管的職位？
- (三) 就辦理涉外關務事宜之便利性而言，海關宜以地理位置命名，除容易理解外，無論國內行政層級如何調整，該地區主辦業務機關之代表性仍然存在。例如：臺北關稅局各分署之英文名稱均可繼續使用 Taipei Customs Office。至於國內行政機關層級由三級變為四級，無須對外國說明，例如：我國外交部駐外人員雖分為一、二、三等秘書，但英文均以 Secretary 稱之。
- (四) 海關在國境上辦理人、貨通關，並無假日可利用，因此事前必須花費更多心力妥善規劃，除預先訂定詳細 transition plan 及作業流程外，人員、設施、甚至招牌都必須預備妥當，盡力達到無縫(seamless)轉型。<sup>119</sup>
- (五) 海關現行的組織編制屬於分權制，各地區關稅局長總覽該局所有業務，包括人事與會計；而未來的組織架構則屬於集權制，各分署只是關務署的派出單位，不僅沒有人事、會計權，而且編制不能差異太大，基本上對於共通或是一致性的業務，應該沒有太大困難。至於同一地區應該將地域與業務屬性一併考量，不可偏廢。比較棘手的是具有因地制宜或特殊性質的業務，例如：海、空運或者進出口郵包，不僅地區不同，功能、作業流程也

---

<sup>119</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：A，第一、二、三、五題。

有差異，組織架構上確實需要儘快另行審慎規劃。海關具有國境單一窗口的特質，過去數十年的通關服務也都頗受好評，無論國內行政組織如何調整，都不應損及多年辛苦建立的形象，千萬不能令外界接洽業務無所適從，在國境上發生不必要的誤會。<sup>120</sup>

- (六) 人員與設施的調度問題可以從管理、內部控制上著手，內控非常重要且有多種方式，運用電腦處理、訂定標準作業程序、納入協調機制等，只要內控做得好，對於所提的問題應有助益。未來組織調整，職位固然可能會調動，但職等、官等不應該被調降，以確保關務人員還能領取相同的薪俸。

121

- (七) 現階段的海關體系為三級機關，直屬財政部下轄四地區關稅局，各地區關稅局之組織架構悉依三級機構的規模架構設置，以利運作。全體海關為一整體，其一條鞭式的指管系統，指揮靈活、機動，可順利達成全天候自動化、無紙化、瞬間化的人、貨通關，符合國際上安全、便捷的高標要求，在全國行政機關中應屬首屈一指。本組織系統曾蒙當年的考選部王作榮部長於 80 年 2、3 月間在工商時報撰文稱讚，並點名賦（國）稅單位宜比照改制。海關改制以依甲圖方式辦理較佳，因既能維持關務機關與內地稅機關的衡平原則，並能激勵士氣。唯一缺點為缺乏「一條鞭」的指揮、監管系統。海關原有「海關一家」勢將演變為「四分五裂」的局面，即一個「關務署」加上四個「關務局」均為三級機關，人事預算各自獨立，署與局間並無隸屬關係，署對局無人事任命與指揮管理權限，僅有消極的督導考核權，致關務局今後遇請示情事，應向上級部次長為之。此種架構讓部、次長必須處理經常性的瑣事，似非良策。又此種組織架構用於僅處理「定期性、靜態性情資」的內地稅單位或許可行，如用在處理「全天候、動態性情資」的關務單位，似宜慎重考慮。<sup>122</sup>

- (八) 目前組織調整內容尚未確定，希望可以朝向海關原有規劃內容進行。因為

---

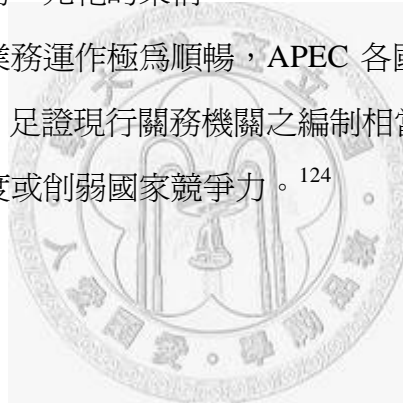
<sup>120</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：B，第三、七題。

<sup>121</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第三、四題。

<sup>122</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：D，第一題析復(四)、(三)。

唯有如此，海關對外才能彰顯我國關稅主權，對內才有對等地位與國內機關進行業務協調。國內各個港口、機場均設有許多機關，例如：航警、港警、民航局、港務局等如果相關單位都是三級機關、唯獨海關降為四級機關，未來業務之協調聯繫必然極為困難。目前海關在國境上徵稅的財政功能之重要性已經日漸降低，取而代之的是查緝的維安功能。以緝毒為例，雖然海關、警察及檢調單位均可以辦理，但就國際 CIQ 慣例而言，只有海關、移民境管、檢疫單位(Customs, Immigration, Quarantine, CIQ)可以登機或登船檢查旅客，除非涉及刑事案件，否則航警、港警或檢調單位均須由海關陪同，才能對旅客進行檢查或搜身。儘管我國海關不需要像美國 CBP 一般，將工作重心移轉到國土安全及危安，但仍然應該符合國際 CIQ 慣例，保有現行關務一元化的架構。<sup>123</sup>

- (九) 多年來海關整體業務運作極為順暢，APEC 各國對於我國關務作業便捷一向給予高度評價，足證現行關務機關之編制相當合宜，萬不可因為組織調整而降低通關速度或削弱國家競爭力。<sup>124</sup>



---

<sup>123</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：E，第一、八題。

<sup>124</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：F，第四題。



## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

#### 壹、海關功能變遷對組織文化之衝擊

海關傳統功能為「課徵關稅」與「查緝走私」，隨著 GATT/WTO 推動貿易自由化、消除關稅障礙，世界各國紛紛降低關稅稅率，關稅收入減少後，現代海關重點工作轉變為「提供便捷通關服務」；而 911 事件後所興起的國際反恐與安全考量，又將海關的功能推進到「維護國際供應鏈安全」。

過去重視徵稅、查緝的觀念與認知，早已形成海關機關文化的一部分，因此補徵關稅或查緝走私的表現向來都是海關績效考核的主要依據。隨著環境變遷，原有的價值觀既不能完全拋棄，又必須加入更多新的要素，對於工作已超過 20 年、曾經歷許多光榮歲月的資深海關人員而言，這樣翻天覆地的改變，確實需要相當時間慢慢調適。

我國目前平均實值關稅稅率僅約 1.2%(2009)，自海關全面代徵進口貨物營業稅(稅率 5%)後，營業稅已成為海關稅款收入最大宗。海關關員不僅要注意低報價格逃漏關稅，還要防範高報價格冒退營業稅。除了營業稅外，海關還代內地稅機關徵收進口貨物之貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費等。代徵稅費所帶來的龐大行政救濟案件，形成海關更多的業務負擔，關員們對於補徵稅款的成就感，最終都被後續之行政訴訟壓力所吞噬。

海關傳統業務之重要性遞減，而新增與代理業務之數量卻與日俱增。資深關員處於新舊夾雜、工作量有增無減的壓力下，不免埋怨海關本業凋零，進而更加緬懷過去海關倍受重視的歲月。無獨有偶，這種對於機關功能急遽轉變適應不良的現象，也出現於筆者訪談的美國資深關員身上。

值此關務機關組織改造之際，如何因應全球海關功能快速變遷，重新塑造新的機關文化，將是我國海關往後興衰之重要關鍵。

## 貳、海關業務擴增、人力資源困境

民國 64 年我國貿易總值僅約新臺幣 4,258 億，過去 30 多年持續成長，去(98)年受到全球金融海嘯衝擊雖略為減少<sup>125</sup>，我國貿易總值仍可達 124,661 億元，若以民國 64 年作為基期，檢視過去 30 多年(64~98 年)我國貿易成長高達 29.28 倍。除了驚人的貿易成長外，我國入出境旅客人數成長也很可觀，過去 30 多年(64~98 年)我國入出境旅客人數，成長達 12.66 倍。民國 65 年我國進出口報單數量僅約 1 百萬份，至民國 97 年逾 2 千萬份報單，成長將近 18 倍。民國 65 年我國進出口貨櫃數量僅將近 51 萬個，民國 97 年已將近 814 萬個貨櫃，成長達 16 倍多。

但觀察過去 30 多年(67-97)之海關人力配置，最高曾達 4343 人(民國 83 年)，其餘各年大多維持在 3900~4000 人左右，對照上述業務量成長，海關人力資源變動顯然極不相稱。由於龐大業務量以及通關之急迫性，我國海關必須全年無休、三班輪值，快速地讓貨物與旅客通過國境，這當中所有時間壓力都由現場關員概括承受<sup>126</sup>，無論從業務量或急迫性而言，海關通關現場所負擔之沉重壓力，實非外人得以體會。

我國海關人力資源的優勢在於經由國家考試進用、教育程度高、平均素質整齊。但是由於進用時間過於集中，形成相同年齡、學歷者大量群聚，成為海關難解之棘手問題。民國 60~70 年代為了處理我國經濟起飛所增加的龐大貿易量，海關大量進用人力，自民國 80 年代實施通關自動化後，人力需求戛然而止，其後的 10 年間，海關人力反而呈現逆成長。隨著 30 年時光流逝，進用人力過度集中的後遺症，如今逐一浮現。民國 60~70 年代進用的一批人，多數終身深陷升遷瓶頸漩渦難以脫困，成為環境變遷下的犧牲者。

嚴重升遷瓶頸、平均年齡偏高、退休潮與人力斷層是當前海關亟需處理的難

---

<sup>125</sup> 民國 97 年我國貿易總值為新臺幣 155,615 億元。

<sup>126</sup> 相較於內地稅之申報期限壓力由申報者承擔，海關與內地稅機關業務所負擔的壓力截然不同。

題。雖然 Baby boomer 退休潮是全球共同之壓力，但 50 歲以上者占總人數將近一半的人力結構，使得海關退休潮的衝擊確實比其他行政機關更嚴重。深入瞭解海關人事結構的學者對此即深表憂心：「海關工作性質特殊，50 歲以上有經驗豐富者不能短期內大量退休，以免經驗無法傳承；另外也要避免發生有專長的人員紛紛退休，劣幣驅逐良幣的現象。<sup>127</sup>」

由於海關業務龐雜、專業人才培養期程長，通關現場希望快速傳承經驗並不容易；而過去 20 年嚴重升遷瓶頸、長期欠缺完整高階主管培養機制，要求所有業務完全無縫接軌更是艱鉅的挑戰。但是逝者已矣，總希望來者可追。誠如訪談學者所提醒：「未來海關組織扁平、主管職缺少，每科編制人數龐大，人員的升遷將是一大隱憂。……此刻海關應該審慎規劃，避免未來產生嚴重升遷瓶頸，才能留住人才。<sup>128</sup>」海關未來如何留住人才？確實是現在就必須開始綢繆思量的課題。

### 參、國內業界、民眾、行政機關對海關之需求增加

世界經濟論壇「全球便利貿易報告 2010」發布台灣世界排名退步的調查結果，狠狠給了海關當頭一棒。回憶民國 90 年初期我國快遞通關亦曾倍受業者讚譽，但不過短短 8 年，竟產生如此巨變，讓海關上下錯愕不已。

分析「全球便利貿易報告」2008~2010 之「海關服務指數」評分，筆者發現我國海關並非完全沒有進步，只是進步的幅度可能被下列因素所抵銷：1. 被評比的國家數目逐年增加；2. 其他國家進步幅度更大；3. 業者對海關的期待高於海關行政作業改變的速度。「全球便利貿易報告」傳達了快遞業對我國海關服務不滿的訊息，固然值得檢討，但海關與業者對於快遞通關實質內容之認知鴻溝，恐怕更值得吾人深思！

在民眾的要求上，海關也出現與服務對象認知差異之狀況。固然海關已全面採行「旅客紅綠線通關」制度，藉由旅客主動分流、提高海關查驗效率、縮短平均通關時間，俞定中 2006 碩士論文卻發現，海關人員對於旅客所期望的海關通關

<sup>127</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第四題。

<sup>128</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第三題。

服務水準與旅客實際期望的認知有顯著差異。

除了整體環境變遷造成民眾、業者對於海關服務的期望值持續提升以外，本研究也發現，無論國內<sup>129</sup>外<sup>130</sup>對於現代海關代徵內地稅費、代辦邊境管制都視為當然，並已成為世界各國共通的作法。為了順應世界潮流、提供便捷通關服務，海關必須扮演好國境上單一窗口的角色，未來國內其他跨境業務機關對於海關所提供之代理服務要求只會與日俱增，希冀將代理業務移撥回主管機關的機會恐怕已經微乎其微。

## 肆、國際組織對我國海關造成之壓力

早在尚未成為 WTO 會員之年代，我國即積極配合 GATT/WTO 推動之貿易自由化，主動調降關稅稅率；正式成為會員後，我國對 WTO 各項倡議，自然更是奉行不渝。

由於 WTO 與 WCO 之緊密合作關係，WTO 將專業性高的國際關務領域相關業務授權給 WCO，而 WCO 亦分別成立了關稅估價技術委員會、原產地規則技術委員會，以及調和系統(HS)委員會、查緝委員會等，專責處理該業務，並作出具體建議或規則供全球各國遵循。

目前 WCO 有 2 大目標，4 大項工作。2 大目標為設立國際標準便捷跨境貿易與保護國際貿易供應鏈。4 大項工作則分別為：

1、調和與簡化【包括關務程序、最佳作業、國際貨品分類調和系統、WTO 關稅估價協定、WTO 原產地規則】。

2、安全與查緝【包括全球貿易便捷安全標準架構(WCO SAFE) 與區域情資聯絡處(RILO)】。

3、夥伴與合作【包括國際間關務合作、情資交換、關務行政互助；各國海關與其他邊境行政機關合作，海關與業者合作；WCO 與 WTO、世界銀行、聯合國

---

<sup>129</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：E，第六題。「在邊境上辦理進口貨品稅費徵收，所耗費的行政成本最低，因此世界各國都是由海關在邊境上統籌代徵所有進口貨物應徵的各項稅費。」

<sup>130</sup> 「儘管自由貿易前提下關稅日漸降低，但因各國多在國境徵收進口貨物之營業稅、貨物稅等，

等其他國際組織之合作】。

4、現代化與能力建置【包括：各會員國海關現代化；各區域海關地區性同整與合作；改善關務程序、風險管理評估、情資處理、非侵入性偵測；建立學術社群研究夥伴、提升知識與技術、確立關務專業標準】。

面對全球化，以及上述 WTO、WCO 對世界關務規則及全球關務作業同整的壓力，我國海關儘管還不是 WCO 會員，也必須及早研究，並配合調整各項作業與法令規章，以免被國際關務社群邊緣化，影響國家經貿長遠發展。

## 伍、我國海關對環境變遷之因應

我國關稅曾經高達國稅收入 40% 以上(民國 50-60 年代的 20 年間)，之後我國配合 WTO/GATT 政策，關稅稅率逐年下降，關稅收入占國稅比率於民國 70 年代自 40% 遽降為 20%，80 年代再從 20% 降為 10%，到了民國 94 年(2005) 為 6.5%，已遠低於當年全球 113 國之平均值 17.12%。98 年關稅收入占中央政府歲入之比重更降低至 4.10%。數十年持續調降關稅的結果，我國海關的角色已經由國家稅收主要供應者轉變為通關服務提供者。

面對環境急遽變遷，國內外各種需求紛至沓來，為了有效提升行政效率，海關持續推動業務改進措施，著手進行通關自動化、查緝風險管理化、作業透明化。

在通關方面，實施通關自動化，將電子傳輸的報單藉由電腦篩選，分別適用 C1 免審免驗、C2 應審免驗、C3 應審應驗三種通關方式，有效降低海關審核報單及查驗貨物的比率，大幅節省時間、人力、提升通關速度及行政效率使得我國海關能夠以有限員額，順利處理數十倍的業務成長量。

在查緝方面落實運用風險管理理念，對於通關線或查緝點上之重心置於篩選高風險對象查緝，將有限的人力做最有效率之運用；於貨物通關放行後則採用事後稽核，以查核帳冊方式取代通關現場查核。

為了方便貿易及其相關業者掌握其進出口貨品通關進度，海關並提供貨物通關動態資料查詢服務，進出口人可於任何時間上網查詢即時資料。通關作業透明

---

使得海關的重要性不但絲毫未減，反而更具挑戰性。」(Keen, 2003:2)

化是我國海關之重大突破，一掃過去作業不透明、遭人詬病的陰霾。

## 第二節 研究建議

### 壹、擴大海關與外界交流、加速活化機關文化

全球經貿環境急速變遷下，海關功能從徵稅、查緝逐漸轉向提供便捷通關服務，而美國 911 事件則讓海關功能再加入安全考量的關鍵因素。誠如 Changing Customs 乙書所述：全球海關都必須勇敢面對永無休止的變遷。`Chang is the only constant.`

我國海關儘管已順應世界潮流全面革新作業方式，但是誠如學者所說「時空環境為推動革新的搖籃，提供革新的激勵因素及革新的手段，是以革新不能脫離組織的歷史背景，更不可忽視其所遭遇的環境。……塑造具革新氣息的組織文化，為組織革新啓動的先鋒」(林水波，2001：252、274)<sup>131</sup>。海關所擁有的 150 年悠久歷史，既是榮耀也是包袱。民國 80 年改制以前，我國海關自成一封閉體系，即使改制後與其他機關之人事交流也很少，關員思維長期沉浸在原有工作環境與機關文化，要跳脫原有框架並不容易。

學者認為：「海關是百年老店，擁有博物館，過去甚至曾有老大心態，再加上業務性質特殊，其他機關完全不懂海關也無法進入，自然會形成封閉體系。要改變機關文化及觀念可從幾個方向著手：1.派遣人員到其他機關受訓，主管人員也應多與外界互動 2.邀請學者專家演講或請專家進行內部研究 3.標竿學習，派員到外國觀摩，雖然台灣海關百年來一直努力精進，目前做法也受到肯定，但應更勇敢前瞻未來趨勢，例如韓國仁川機場如何能成為全球第一，其海關如何配合調整，就值得我們深入研究。除了對外學習外也要持續辦理內部座談，邀請資深員工與新進人員互動、主管與員工互動等，改善對內對外關係，讓海關成為一個真正的

---

<sup>131</sup> 林水波，2001。《組織理論》，臺北：智勝文化事業有限公司。

open system。」<sup>132</sup>

「從人力資本的角度來看，越是養成不易的專業內涵，其替代性越低，在管理上將更重視經驗傳承與人力資本的累積。在尋求制度變遷與制度化的過程中，這將是不易納入考量但卻又影響深遠的因素」(蕭武桐，2008：12) 海關核心工作專業性高、人才培養期程長，多數關務人員終其一生都服務於相同部門，當組織發生重大變革，數十年累積的專業能力不再受到重視時，資深專業人員所受到的衝擊最大。隨著海關功能轉變為提供便捷通關服務與國際供應鏈安全，面對價值判斷基準急遽轉換，愈資深者愈難調適應；而須要時間醞釀的機關文化，如何使其順利改變、進而活化，更是艱困的工作。

筆者認為進修、學習、走出原有工作領域、接觸不同文化，都是加速調整心態、適應環境的好方法。2006 下半年筆者曾赴美國哈佛及海關研習參訪<sup>133</sup>，研習結束前向研究中心提出簡報，內容除了將參訪美國與我國海關之事後稽核作業做成分析比較外，並連線我國海關通關資料查詢系統，以網頁實際內容說明台灣海關作業之現代化及透明化。當報單號碼輸入完成，螢幕迅速出現繁體中文通關資料的剎那，筆者心中對我國海關 e 化之成果，感到非常自豪。畫面呈現了貨物在台灣海關每個通關步驟及確切時間，雖然這項服務在國內早已被視為平常，但在美國教授、senior fellows、fellows 以及中外學者眼裡，卻比起任何文字、圖表更有說服力。台灣海關能夠提供即時通關資料給商民，展現的是整個機關貫徹服務為導向、落實業務透明化的決心，美國海關至今也仍未曾提供這麼週到的服務。出訪前我曾以為美國海關之作法必定比我國先進，到了美國才發覺台灣在許多方面都做得比美國更貼近民眾。從此筆者重新看待自己的工作，也以身為中華民國海關一員為榮。

新加坡土地不大、人口不多，為何在多項世界競爭力排名總是名列前茅？為何其對國際社會之影響力不容小覷？除了優質的行政效率外，新加坡政府懂得善

<sup>132</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：B，第八題。

<sup>133</sup> 我國於公元 2002 年始加入 WTO，海關執行 WTO 轄下相關所有協定經驗尚不充分，為學習美國海關經驗，我於 2006 年向行政院提報「美國執行世界貿易組織相關協定之標準作業程序」研究計劃，赴哈佛大學甘迺迪政府學院 Mossavar-Rahmani 政商中心亞洲計畫研習 6 個月，實地參訪美國海關執行 WTO 各協定之實務及工作重點。

用國際運輸樞紐地理位置，靈活配合國內外業者需求，讓公私部門雙方都獲利也應是重要因素。

我國海關員額雖僅占全國公務員之 1%，但是實際代理國內 20 個行政機關執行邊境管制（包括國貿局、商業司、標準檢驗局、能源局、智慧財產局、經濟部、國庫署、交通部、國防部、內政部、警政署、原能會、新聞局、環境保護署、農業委員會、衛生署、管制藥品管理局、工業局、國家通訊委員會、動植物防檢局、漁業署、中央銀行等）代徵 5 種內地稅費(營業稅、貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費等)；如果能夠師法新加坡的優點，與各單位保持良好互動去除陳舊思維，活化機關文化，海關也能夠成爲我國行政機關中之關鍵樞紐。

## 貳、海關人力資源規劃應兼顧人才培育與長程發展

有鑑於民國 60 年代未經長程規劃之人力進用，造成如今海關升遷瓶頸、平均年齡過高、退休潮、人才斷層等嚴重後果，海關未來的人力規劃，允宜記取前車之鑑，除了考慮每年退離職及環境變動因素調節增補，使業務順利運作外；仍需兼顧機關人力結構及長期發展，積極培訓現職人員，使其未來公務生涯發展獲得較好之保障。

有關人員年齡偏高問題，訪談專家認爲「最近幾年關稅總局函報財政部向考選部申請舉辦關務特考，每年也都錄取二、三百人，這些年輕的新進人員進入海關，可以改善海關平均年齡偏高的現象。<sup>134</sup>」專家的論點，固然是解決海關人力缺口燃眉之急的良方，但是筆者也擔心，如果進用數額完全複製 30 年前(圖 2- 10)，是否會再重蹈覆轍，讓一代人遭受相同困境？是否可能將預估之人力缺口，平均分配到各年度適量錄取，避免過度集中某幾年，造成將來嚴重升遷瓶頸？

對於關員升遷，建議打破表相公平，優先擢拔各期表現優異者。由於過去各年錄取人數懸殊(100~630 人不等)，加上實際工作表現優劣差異極大，如果按照期別升遷，將過度壓抑後期人才，落入人事僵化陷阱，造成機關長期發展重大隱憂。

建議參考英國或日本文官制度中之快速升遷管道(Fast Track)，讓優秀高階主管

人才接受特殊培訓，並到各單位充分歷練，深入瞭解海關龐雜業務。另外建議設立人力專長資料庫，掌握不同專長人才之分布狀況，分別加以培育及運用，由於海關業務日新月異且與外國接觸頻繁，更應鼓勵關員積極進修，培養與全球接軌之能力。

退休員工義工制度，在海關服務台及圖書館已執行多年，除了補充人力缺口外，對維繫海關同仁情誼、增進機關形象、提升機關向心力都有很大助益。建議亦可以延聘退休人員擔任顧問，提供經驗分享，將過去工作之寶貴智慧與優良的機關文化妥善傳承。

對於即將來臨的組織改造，學者對海關提出下列具體建議：「A、組織架構調整對現職人員之轉任應依下列方式進行：1.先展開詳細工作分析，重新設計新的合理人事結構，再進行職務調整。2.暫時性保留現有職等、確保在職人員權益，再設計合理方案供在職人員選擇逐批退休或優惠退休等。整體而言，未來工作分析應朝資訊管理進行規劃。B、我個人認為有多少業務設多少科為機關配置之基本原則，至於9職等以上非主管編制人員究竟如何配置，似應研究機關人員編制表中尚有多少空間可容納，這部分應無總額之限制。C、『中央行政機關組織基準法』主要在規範行政體系之層次，對主管各項行政業務的機關總數量雖有管控，但並未限制各機關主管以外，擔任協調、檢查或監督等職位的數量。綜上，先檢討各單位主管職責區分單位，再訂定編制表，就可解決所提出的問題。」<sup>135</sup>「未來組織調整，職位固然可能會調動，但職等、官等不應該被調降，以確保關務人員還能領取相同的薪俸。」<sup>136</sup>

### 參、積極爭取加入 WCO

囿於中國之阻擾，雖經我國外交單位多年努力斡旋，但我國海關迄今尚未能成爲 WCO 之正式會員。2003 年筆者曾奉派參加 WCO 關稅估價技術委員會<sup>137</sup>，由

---

<sup>134</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：G，第七題。

<sup>135</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：A，第二題。

<sup>136</sup> 摘錄自本研究附錄七訪談紀錄，訪談編號：C，第四題。

<sup>137</sup> WCO 關稅估價技術委員會(The Technical Committee on Customs Valuation)，掌理 WTO 關稅估價協

於我國並非 WCO 會員、與會代表之身分僅為觀察員，故連購買該技術委員會編纂之「關稅估價彙編」都不可得，更遑論在會上獲得表達意見的機會。

該屆會議中繼續討論烏干達所提出之特殊技術性問題「研討獨家代理、獨家經銷及獨家特許商進口案件之估價方式」。這個議題在估價技術委員會已討論多年，一直無法獲得突破性解決，筆者檢視烏干達之提案，其實質內容敘述相當模糊，許多疑點無法釐清，難怪委員會難以決定應適用之關稅估價交易價格。身為 20 年經驗的估價業務執行者，第一次參與國際會議，對於只談條文、不探究實質內容，以及各國對於估價協定執行之落差深感詫異。

我國自民國 75 年即開始按照關稅估價協定<sup>138</sup>實施交易價格估價制度<sup>139</sup>，執行迄今已逾 20 年，對查核特殊關係影響交易價格、原申報應加計項目、不合常理之折扣、報價明顯異常、涉及詐欺案件(如：繳驗變造發票或不實發票)等，已累積豐富經驗。事實上，單憑關稅估價協定條文並不能解決所有關稅估價問題，仍須落實到執行面，就個案實際交易文件、帳冊、資金往來等資料逐一審查、綜合研判，才能進一步釐清爭點；烏干達的提案，若無法補充具體內容，再多的討論也是枉然。

於是我在返國報告中提出「以 WCO 關稅估價技術委員會為基礎，積極展現我國海關在落實執行 WTO 關稅估價協定之能力及成就，應有助於加速我國成為 WCO 會員之時程。」之建議。筆者也深信我國海關人才濟濟，若成為 WCO 會員，必能在相關研討會提供經驗與其他國家分享，做出具體貢獻。可惜 7 年過去，我國海關關員至今在 WCO 仍然只能作壁上觀。參加 WCO 估價技術會議的經驗，讓我深刻了解「身分」真的很重要，有身分不代表樣樣都能，但沒身分絕對樣樣都

---

定技術面事項，每年開會兩次，確保 WTO 會員對關稅估價協定解釋及適用之一致性。由於 WTO 將關稅估價事宜委託給 WCO 處理，我國成為 WTO 會員後，我國海關就可以派員參加關稅估價技術委員會，與會代表的身分為觀察員。

<sup>138</sup> 關稅估價協定(GATT1 994 第七條執行協定)：其前身為 1947 年在日內瓦簽署處理進口貨品之估價問題、1981 年生效，1994 年於馬爾喀什簽署烏拉圭回合諮商結果最終法案，作為關稅估價之基礎。關稅價格為課稅、貿易統計、關稅配額協定及簽證之重要因素，最終目標為以一種簡易且實務上符合公平正義之標準作為關稅估價制度。WCO 研究採用此協定對經濟及財政之影響及偽報交易價格等之影響，並出版如何執行關稅估價之手冊等。

<sup>139</sup> 我國已依照 WTO 關稅估價協定，將交易價格估價方式明定於現行之關稅法。其條文為「從價課徵關稅之進口貨物，其完稅價格以該進口貨物之交易價格作為計算根據。前項交易價格，指進口貨物由輸出國銷售至中華民國實付或應付之價格」。

不能，國際政治的現實及殘酷大大超乎我原來完全欠缺政治考量的腦袋所能理解。

911 之後，全球對國際安全之要求提高，也更關切貨物供應鏈安全，各國海關均極為重視國際情資交換，希望藉由即時聯繫、跨國合作查緝，能有效遏止毒品、跨國集團、擴散性物資等之走私犯罪。由於我國不是 WCO 會員，無法直接由 WCO 查緝委員會<sup>140</sup> (The Enforcement Committee)或區域情資聯絡處<sup>141</sup>(Regional Intelligence Liaison Office, RILO)取得國際查緝情資。即使我國盡了極大努力簽署「中美關務互助協定<sup>142</sup>」及「中菲關務互助協定」，但相較於 WCO 組織中一百多個會員國都可以進行查緝資訊交換，其情資取得之方便與廣度實不可同日而語。

如今兩岸關係大幅改善，ECFA 也已經簽署，正是我國再度向 WCO 申請入會的適當時機，希望國內相關業務主管單位積極向 WCO 爭取，好讓我國海關正式成為 WCO 的會員。屆時不僅我國可以正式與他國交換國際查緝情資，也可以就我國進步的關務作業對 WCO 作出具體貢獻。

#### 肆、推動國內外關務學術研究

開始進行論文資料蒐集時，筆者才赫然發覺海關或關務的國際學術研究文獻相當少。有鑑於此，WCO 於 2006 年推動了「關務學術研究發展夥伴」計畫，並獲得學界熱烈支持，同年 WCO 又召開第一場關務學術研究發展夥伴會議，與會人士都承認從學術研究進入關稅實務確實仍存在很大隔閡，因此其後才有國際關務期刊(World Customs Journal)的出現。

<sup>140</sup> 查緝委員會(The Enforcement Committee)設立於 1983 年，凡 WCO 會員均為此委員會成員，通常每年集會一次討論有關邊境管制之國際合作、防杜走私之措施等事項。重要國際公約為 1980 年生效之「防制、調查及打擊關務違規案件行政互助國際公約」，係於非洲肯亞首都奈洛比簽訂，簡稱奈洛比公約(Nairobi Convention)，以防制及調查侵犯智慧財產權及非法運送毒品及其相關原料、武器、核廢料、毒廢料、文化財等違反關務規定或海關負責執行之法規等。為增進查緝效益，將各會員體提供違規情報記錄於電腦系統中，即中央情報系統，再將違規情報分類、研析後，傳送各會員體參考。並與相關國際組織訂約，相互提供情報。另成立區域性情報聯絡辦事處，以加強區域內各國海關與警察合作，對查緝效益極有幫助。

<sup>141</sup> 區域情資聯絡處(Regional Intelligence Liaison Office, RILO)：為促進會員國海關交換查緝情資，防杜毒品走私及其他關務違章行為，WCO 在全球設有十個 RILO。亞太地區之 RILO 係於 1987 年創設於香港，曾遷移至日本東京，目前設於中國北京。

<sup>142</sup> 「中美關務互助協定」於 1991 年簽署，以加強中美海關間之合作，共同打擊走私犯罪，提昇通關效率。內容包括提供與協助確保關稅法令執行及正確課徵關稅及其他稅捐之處理、防制、監督與打擊犯罪等方法及技巧，建立協調溝通管道，檔案、文件之提供、資訊保密及官員之作證等。

國外如此，國內又何嘗不然，除了大專院校在職專班碩士研究生的論文外，幾乎找不到國內學者針對關務著述的文章。感謝過去 20 多年來、數十位撰寫關務碩博士論文的前輩，他們點點滴滴累積的貢獻，已經彙集成為相當可觀的資料，如果能夠加以整合運用，相信可以做出一番貢獻。但若任其散置各校圖書館，則確實相當可惜。

國內各大專院校商學院都有通關實務課程，但授課的師資多為海關現職或退休人員，或許因為學者們專精於理論，或許因為通關實務門檻高，關務領域之學界與業界間向來涇渭分明無甚交集，因此也缺乏相互影響或學習的機會，這種狀況無論對業界或學界都是莫大損失。

其實關務工作日新月異，又具國際共通性，是很值得研究的領域，如果國內也能設置關務研究機構，對於我國海關觀念更新或推動前瞻性業務都會有很大幫助。筆者認為財政部財稅人員訓練所或未來之關務署，都可以積極扮演我國關務學術研究的推動者。尤其海關無論總局或各地區關稅局都設備良好的圖書館，應該蒐集國內外關務著作論述，碩博士論文，除可供機關參考，也可保存關務史料及文獻。

每年國合會都邀請 APEC 國家之關務人員來台研習，再加上國內私部門業者對於國際關務知識的殷切需求，國內其實有必要設立國際關務學院。只要我國海關能夠成為 WCO 會員，國內各大院校都得以向 WCO 申請設立關務學院，若經核准即可以招生授課。國際關務是新開發的學術領域，即使 WCO 也才開始 3 年，正等待國內有志於此的學者與關務人員共同來耕耘。

## 參考文獻

### 壹、中文部分

- 工商時報，2010。〈華航看好航空城，建議簡化海關流程〉，1月19日，A15。
- 中華日報航運版，2010。〈通關協會促海關簡化三角貿易進出口通關作業〉，2月4日，1版。
- 中華台北 APEC 研究中心網站，2010。<http://www.ctasc.org.tw/04know/establish.asp>，2010年6月27日擷取。
- 朱志宏，1991。《公共政策》，臺北：三民書局。
- 江岷欽、蔡英良，2007。《政府再造的理論與實務》，臺北：四章堂文化事業有限公司。
- 林水波，2001。《組織理論》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 林建甫，2003。〈WTO 簡介〉，[homepage.ntu.edu.tw/~clin/wtoppt.ppt](http://homepage.ntu.edu.tw/~clin/wtoppt.ppt)，2009年3月23日擷取。
- 吳文昇，2005。《中華民國海關建置快遞產業簡易通關系統績效之研究》臺北：政治大學經營管理碩士學程學位論文。
- 吳玉玲，2005。《關務人員核心能力世代差異研究》，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。
- 俞定中，2006。《桃園國際機場海關通關服務品質與旅客滿意度之研究》，臺北：政治大學公共行政學系碩士學位論文。
- 祝昭龍，2005。《我國關務人員核心能力與訓練之研究》，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。
- 財政部高雄關稅局，2010。<http://kaohsiung.customs.gov.tw/mp.asp?mp=8>，2010年6月17日擷取。
- 財政部高雄關稅局簡報，<http://kaohsiung.customs.gov.tw/public/Data/98281521271.pdf>，2010年6月17日擷取。

財政部基隆關稅局，<http://keelung.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=41537&CtNode=12434>，2010年6月17日擷取。

財政部稅制委員會，2008。《97年度財政年報》，臺北，財政部稅制委員會。

財政部稅制委員會，2010。《中華民國財政2010》，臺北，財政部稅制委員會。

財政部統計處，1989、2007。《中華民國77年賦稅統計年報》、《中華民國96年賦稅統計年報》，臺北：財政部統計處。

財政部臺中關稅局，<http://taichung.customs.gov.tw/mp.asp?mp=7>，2010年6月17日擷取。

財政部臺北關稅局，<http://taipei.customs.gov.tw/mp.asp?mp=5>，2010年6月17日擷取。

財政部關政司，<http://doca.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=647&CtNode=55>，2010年6月17日擷取。

財政部關政司、關稅總局，2009。《關務年報2008 中華民國97年》，臺北：財政部關政司、關稅總局。

財政部關稅總局，1995。《中華民國海關簡史》，臺北：財政部關稅總局。

財政部關稅總局，2009。《財政部關稅總局簡報》，臺北：財政部關稅總局。

財政部關稅總局，<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=18722&CtNode=9485> 2010年6月17日擷取。

陳長庚，2006。《關務人力師徒關係對生涯發展影響之研究》臺北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文。

陳美志，2000。《工作生活品質對組織承諾影響之研究--以關務人員為例》，臺北：政治大學公共行政學系碩士學位論文。

張盛和等，2007。《銷售稅制度與實務(含關稅)》，臺北：三民書局。

經濟日報，2010。〈逃漏貨物稅處罰變輕了〉2月2日，A15版。

銓敘部網站，2010。〈全國公務人員概況〉，表7：全國公務人員年齡結構，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>2010年1月4日擷取。

劉泰英，1975。〈現行關務組織之檢討〉，《關稅論文集》--財稅研究叢書之五，臺北，財政部稅制委員會：307-377。

- 臺灣新生報航運版，2010。〈貿易便捷化推動有成〉，1月8日，第1版。
- 臺灣新生報航運版，2010。〈臺北關 3/8 起走動服務〉，1月20日，第1版。
- 臺灣新生報航運版，2010。〈報關業變更登記簡化〉，1月22日，第1版。
- 臺灣新生報航運版，2010。〈蔡秋吉訪北市進出口工會〉，1月25日，第1版。
- 臺灣新生報航運版，2010。〈通關協會盼海轉海經路地轉他港出口〉，2月12日，1版。
- 臺灣新生報航運版，2010。〈WEF：我海關行政效能滑落〉，5月24日，第1版。
- 聯合報，2009。〈全台 34 座燈塔 後年回歸交通部〉，9月5日，A5版。
- 蕭武桐，2008。《我國關務人事制度之研究》，財政部人事處 96 年委託研究計畫，臺北。
- 顧肅翻譯，2005。〈全球化倫理的憂思與展望〉，《學術界》，譯自 Peter Singer “One World: The Ethics of Globalization” 2009 年 3 月 23 日擷取。

## 貳、西文部分

- Buyonge, Creck. 2008. “Organizational design of Customs in Sub-Saharan Africa: a critical evaluation” World Customs Journal, Vol. 2, No. 2: 53-62.
- Danet, Michel. 2007. “Forward” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: v.
- Danet, Michel. 2008. WCO website, “Message of the Secretary General” in [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm). Downloaded on Nov. 3, 2008.
- Dunne, Martyn. 2007. “New Zealand Customs Service: Change over the last decade and into the future” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 41-47.
- Easton, David. 1965. “A Framework for Political Analysis” Taipei: Rainbow-Bridge Book Co.
- Gordhan, Pravin. 2007. “Customs in the 21st Century” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 49-54.
- Griffin, Ricky W. and Pustay, Michael W. 2005. “International Business” 4th edition, New Jersey: Pearson Education, Inc.

- HM Revenue & Customs, 2010. “HM Revenue & Customs Change Programme” in <http://www.hmrc.gov.uk/local/change-programme.htm>. Downloaded on June 4, 2010.
- HM Revenue & Customs, 2010. “History” in <http://www.hmrc.gov.uk/about/history.htm>. Downloaded on June 4, 2010.
- HM Revenue & Customs, 2010. “Organization Structure” in <http://www.hmrc.gov.uk/governance/structure.htm>. Downloaded on June 4, 2010.
- Jansson, Jan-Erland. 2008. “The importance of change management in reforming Customs” *World Customs Journal*, Vol. 2, No. 2: 41-52.
- Keen, Michael. ed., 2003. “The future of Fiscal Frontiers and the Modernization of Customs Administration” *Changing Custom*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lux, Michael. 2007. “EU Customs Law and International Law” *World Customs Journal*, Vol. 1, No. 1: 19-30.
- O’Donnell, Gus. 2004. “Financing Britain’s Future, Review of the Revenue Departments” in [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/2/odonnell\\_fore\\_ch1\\_245\[1\].pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/2/odonnell_fore_ch1_245[1].pdf). Download on June 4, 2010.
- Singapore Customs “Annual Report 2006/2007” in [http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/6D11EA0C-EE30-44B0-85B7-4647A6804F87/0/SingCustomsAR\\_07ColourLowres.pdf](http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/6D11EA0C-EE30-44B0-85B7-4647A6804F87/0/SingCustomsAR_07ColourLowres.pdf). Download on June 4, 2010.
- Singapore Customs Organization Chart: in [http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/F81ED9DD-4B4C-4144-8941-87403039165C/25108/SCOrgChart\\_1Sep09.pdf](http://www.customs.gov.sg/NR/rdonlyres/F81ED9DD-4B4C-4144-8941-87403039165C/25108/SCOrgChart_1Sep09.pdf). Downloaded on June 4, 2010.
- U.S. Customs and Border Protection, 2009. “CBP History Timeline” in [http://nemo.customs.gov/opa/TimeLine\\_062409.swf](http://nemo.customs.gov/opa/TimeLine_062409.swf). Latest Update Dec. 7, 2009.
- U.S. CBP, Office of Policy and Planning. 2010. “CBP 2009-2014 Strategic Plan” Appendix IV: U.S. Department of Homeland Security Organizational Structure, in

- [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic\\_plan\\_09\\_14.ctt/strategic\\_plan\\_09\\_14.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic_plan_09_14.ctt/strategic_plan_09_14.pdf). Latest Update on Jan. 12, 2010.
- U.S. CBP, 2010. “CBP Organization Chart” in <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/organization/orgcha1.ctt/orgcha1.pdf>. Latest Update in January 2010.
- Walsh, T. James. 2003. “Strategy for Reform” Changing Custom, Washington D. C.: International Monetary Fund: 52-66.
- Widdowson, David. 2007. “The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution?” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 31-37.
- Williams, Jim. 2008. World Customs Journal, Vol. 2, No. 2: 99.
- Wilmott, Peter. 2007. “A Review of the European Commission’s Plans for An Electronic Customs Environment” World Customs Journal, Vol. 1, No. 1: 11-17.
- World Customs Organization, 2010. “The WCO in Brief” in <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/About%20Us/DEPL%20OMD%20UK%20A4.pdf>. Downloaded on June 27, 2010.
- World Customs Organization, 2008. “Message of the Secretary General” in [http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm). Downloaded on Nov. 3, 2008.
- World Customs Organization, 2008. “Survey to Determine the Percentage of National Revenue Represented by Customs Duties, Annex II” in <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/HarmonizedSystem/HS%20Overview/Survey%20Customs%20duties%20-%2020081105rev.pdf>.
- World Economic Forum, 2010. “The Enabling Trade Index 2010 in detail, Taiwan” The Global Enabling Trade Report 2010: 258-259.
- World Economic Forum, 2009. “The Enabling Trade Index 2009 in detail, Taiwan” The Global Enabling Trade Report 2009: 314-315.
- World Economic Forum, 2010. “The Enabling Trade Index 2008 in detail, Taiwan” The Global Enabling Trade Report 2008: 294-295.
- World Economic Forum, 2010. “Technical Notes and Sources, 2.02 Customs services index” The Global Enabling Trade Report 2010: 292.

WTO, 2009. in [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/wahtis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/wahtis_e.htm). Downloaded on Sep. 6, 2009.



# 附 錄

## 附錄一：全球便利貿易報告-臺灣(2008-2010)

2.1: Country/Economy Profiles

### Taiwan, China

#### Key indicators

Population (millions), 2007 .....	22.7	GDP (current prices, US\$) per capita, 2007 .....	16,274.1
Surface area (1,000 square kilometers).....	36.2	GDP per capita (rank out of 118), 2007 .....	34
GDP (US\$ billions), 2007 .....	375.6	Real GDP growth (percent), 2007 .....	4.1

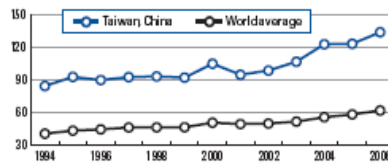
Source: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database* (October 2007); United Nations Population Fund, *State of World Population 2007*; The World Bank, *World Development Indicators 2007* (CD version)

#### Main trade data

Current account balance (share of GDP), 2007 .....	6.8
Merchandise exports, f.o.b. (US\$ millions) .....	223,766.0
Merchandise imports, c.i.f. (US\$ millions) .....	203,017.0
Commercial services exports (US\$ millions).....	28,844.0
Commercial services imports (US\$ millions).....	32,598.0
Goods RTAs notified to WTO .....	0.0
WTO accession year .....	2002

Source: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database* (October 2007); World Trade Organization, *Statistics Database, Trade profiles 2007*

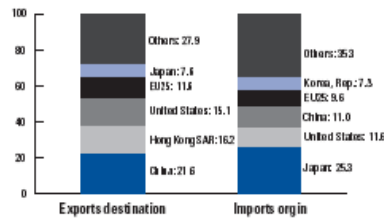
#### Trade as a percentage of GDP, 1994-2006



Source: IMF, *World Economic Outlook Database* (Oct. 2007); WTO, *Statistics Database, Time series on merchandise & commercial services* (Apr. 2008)

#### Main trading partners, 2006

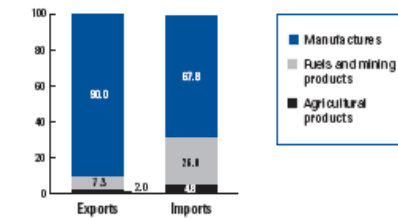
Share of total volume of merchandise trade (percent)



Source: World Trade Organization, *Statistics Database, Trade profiles 2007*

#### Exports and imports by sector, 2006

Share of total volume of merchandise trade (percent)



Source: World Trade Organization, *Statistics Database, Trade profiles 2007*

#### Enabling Trade Index

	Rank (out of 118)	Score (1-7 scale)
<b>2008 Index</b> .....	<b>21</b>	<b>5.1</b>
<b>Market access</b> .....	<b>38</b>	<b>4.8</b>
Tariff and non-tariff barriers .....	59	4.3
Proclivity to trade .....	26	5.3
<b>Border administration</b> .....	<b>22</b>	<b>5.3</b>
Efficiency of customs administration .....	16	5.4
Efficiency of import-export procedures .....	26	5.4
Transparency of border administration .....	30	5.1
<b>Transport and communications infrastructure</b> .....	<b>15</b>	<b>5.4</b>
Availability and quality of transport infrastructure .....	25	4.8
Availability and quality of transport services .....	11	5.4
Availability and use of ICTs .....	4	6.0
<b>Business environment</b> .....	<b>22</b>	<b>5.1</b>
Regulatory environment .....	21	5.1
Physical security .....	35	5.2

Note: For descriptions of variables and detailed sources, please refer to "How to Read the Country/Economy Profiles."

# Taiwan, China

2.1: Country/Economy Profiles

## The Enabling Trade Index in detail

■ Competitive Advantage ■ Competitive Disadvantage

INDICATOR	RANK/119	SCORE	BEST PERFORMER	SCORE
<b>1st pillar: Tariff and non-tariff barriers</b>				
1.01 Tariff barriers .....	58	5.4	Hong Kong SAR .....	0.0
1.02 Non-tariff barriers .....	44	37.2	Uganda .....	0.1
<b>2nd pillar: Proclivity to trade</b>				
2.01 Breadth of international markets .....	13	5.7	Germany .....	6.8
2.02 Extent of regional sales .....	30	5.5	Germany .....	6.7
2.03 Openness to multilateral trade rules .....	n/a	n/a	Hungary .....	88.5
2.04 Share of duty-free imports .....	48	63	Hong Kong SAR .....	100
<b>3rd pillar: Efficiency of customs administration</b>				
3.01 Burden of customs procedures .....	18	5.1	Singapore .....	6.4
3.02 Customs services index .....	19	8.2	Lithuania .....	10.2
<b>4th pillar: Efficiency of import-export procedures</b>				
4.01 Effectiveness and efficiency of clearance .....	25	3.3	Netherlands .....	4.0
4.02 Time for import .....	21	1.2	Singapore .....	3
4.03 Documents for import .....	39	7	Multiple economies <sup>1</sup> .....	3
4.04 Cost to import .....	20	74.7	Singapore .....	36.7
<b>5th pillar: Transparency of border administration</b>				
5.01 Irregular payments in exports and imports .....	26	5.7	Denmark .....	6.7
5.02 Corruption Perceptions Index .....	29	5.7	Multiple economies <sup>2</sup> .....	9.4
<b>6th pillar: Availability and quality of transport infrastructure</b>				
6.01 Airport density .....	47	0.8	Norway .....	10.9
6.02 Transshipment connectivity index .....	13	539	United Kingdom .....	580
6.03 Paved roads .....	n/a	n/a	Multiple economies <sup>3</sup> .....	100.0
6.04 Road congestion .....	n/a	n/a	Bangladesh .....	1
6.05 Quality of air transport infrastructure .....	27	5.7	Singapore .....	6.9
6.06 Quality of railroad infrastructure .....	13	5.5	Switzerland .....	6.8
6.07 Quality of roads .....	15	5.7	France .....	6.7
6.08 Quality of port infrastructure .....	18	5.5	Singapore .....	6.8
<b>7th pillar: Availability and quality of transport services</b>				
7.01 Liner Shipping Connectivity Index .....	14	62.4	China .....	127.8
7.02 Ease and affordability of shipment .....	16	3.7	Netherlands .....	4.1
7.03 Competence of the logistics industry .....	23	3.6	Netherlands .....	4.3
7.04 Ability and ease of tracking .....	24	3.6	Singapore .....	4.3
7.05 Timeliness of shipments in reaching destination .....	14	4.2	Singapore .....	4.5
7.06 Postal service efficiency .....	10	6.4	Japan .....	6.8
<b>8th pillar: Availability and use of ICTs</b>				
8.01 Firm-level technology absorption .....	7	6.0	Sweden .....	6.3
8.02 Mobile telephone subscribers .....	25	102.0	Luxembourg .....	151.6
8.03 Broadband Internet subscribers .....	15	19.8	Denmark .....	31.7
8.04 Internet users .....	10	63.7	Netherlands .....	88.9
8.05 Telephone lines .....	4	63.6	Switzerland .....	69.4
<b>9th pillar: Regulatory environment</b>				
9.01 Ease of hiring foreign labor .....	83	4.4	Kuwait .....	6.2
9.02 Openness of bilateral Air Service Agreements .....	n/a	n/a	El Salvador .....	33.7
9.03 Prevalence of foreign ownership .....	39	5.4	Ireland .....	6.5
9.04 Business impact of rules on FDI .....	43	5.4	Ireland .....	6.5
<b>10th pillar: Physical security</b>				
10.01 Reliability of police services .....	34	4.9	Finland .....	6.7
10.02 Business costs of crime and violence .....	25	5.5	Syria .....	6.7
10.03 Business costs of terrorism .....	53	5.5	Finland .....	6.6

<sup>1</sup> Two economies: Denmark, Sweden

<sup>2</sup> Three economies: Denmark, Finland, New Zealand

<sup>3</sup> Nineteen economies: Armenia, Austria, Czech Republic, Denmark, France, Germany, Hong Kong SAR, Ireland, Israel, Italy, Jordan, Latvia, Luxembourg, Mauritius, Singapore, Slovenia, Switzerland, United Arab Emirates, United Kingdom

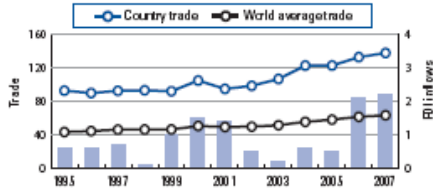
# Taiwan, China

## Key indicators

Population (millions), 2008 .....	22.7
Surface area (1,000 square kilometers).....	36.2
GDP (US\$ billions), 2008 .....	392.6
GDP (current prices, US\$) per capita, 2008 .....	17,040.1
GDP per capita (rank out of 121), 2008 .....	38
Real GDP growth (percent), 2008 .....	0.1

Source: IMF; United Nations Population Fund; World Bank

## Trade and FDI inflows, percent of GDP (1995-2007)



Source: IMF; WTO; UNCTAD

## Main trade data

Current account balance (share of GDP), 2008.....	6.4
Merchandise exports, f.o.b. (US\$ millions).....	246,676.9
Commercial services exports (US\$ millions).....	31,015.0
Total exports (rank out of 121).....	17
Merchandise imports, c.i.f. (US\$ millions).....	219,251.6
Commercial services imports (US\$ millions).....	34,265.0
Total imports (rank out of 121) .....	18

Source: WTO; IMF

## Trade policy data

WTO accession year.....	2002
Multilateral agreements index score (range 0-100), 2008.....	n/a
Regional trade agreements notified to WTO .....	0
Simple tariff average: MFN: Applied tariffs (all goods), 2007 .....	6.6; 6.3
Applied tariff escalation (% diff. raw to finished, all goods), 2008 .....	-5.3
Domestic agricultural tariff peaks (percent), 2008.....	35.8
Domestic non-agricultural tariff peaks (percent), 2008 .....	2.6

Source: WTO; ITC; World Bank

## Main trading partners, 2007

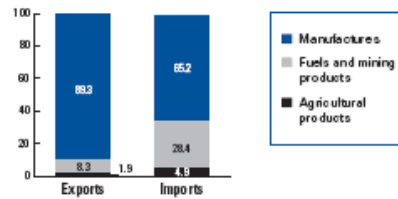
Share of total volume of merchandise trade (percent)

Exports destination		Imports origin	
China	25.3	Japan	20.9
Hong Kong SAR	15.4	China	12.8
United States	13.0	United States	12.2
EU27	10.9	EU27	9.1
Japan	6.5	Korea, Rep.	6.9
Others	28.8	Others	38.1

Source: WTO

## Exports and imports by sector, 2007

Share of total volume of merchandise trade (percent)



Source: WTO

## Enabling Trade Index

	Rank (out of 121)	Score (1-7 scale)
<b>2009 Index</b> .....	<b>25</b>	<b>4.7</b>
<b>Market access</b> .....	<b>99</b>	<b>3.7</b>
Domestic and foreign market access .....	99	3.7
<b>Border administration</b> .....	<b>27</b>	<b>5.1</b>
Efficiency of customs administration.....	23	5.2
Efficiency of import-export procedures .....	27	5.3
Transparency of border administration.....	30	4.9
<b>Transport and communications infrastructure</b> .....	<b>19</b>	<b>5.1</b>
Availability and quality of transport infrastructure .....	26	4.7
Availability and quality of transport services .....	22	4.7
Availability and use of ICTs .....	7	6.0
<b>Business environment</b> .....	<b>30</b>	<b>5.0</b>
Regulatory environment.....	34	4.6
Physical security.....	37	5.5

Note: For descriptions of variables and detailed sources, and for a list of multiple best-performer economies for each indicator in the ETI in data 1 on the right-hand page, please refer to "How to Read the Country/Economy Profiles."

# Taiwan, China

The Enabling Trade Index in detail				Competitive Advantage ■ Competitive Disadvantage	
INDICATOR	RANK/121	SCORE	BEST PERFORMER	SCORE	
<b>1st pillar: Domestic and foreign market access</b>					
1.01					
Tariff barriers	55	5.4	Hong Kong SAR	0.0	
Tariff barriers for non-agricultural products	55	4.2	Multiple economies	0.0	
Tariff barriers for agricultural products	93	21.3	Hong Kong SAR	0.0	
1.02					
Non-tariff barriers	36	23.0	Chad	0.0	
1.03					
Complexity of tariffs	71	5.2	Hong Kong SAR	7.0	
Variance of tariffs	105	16.7	Hong Kong SAR	0.0	
Domestic tariff peaks	79	7.9	Multiple economies	0.0	
Specific tariffs	70	1.8	Multiple economies	0.0	
Number of distinct tariffs	72	244	Hong Kong SAR	1	
1.04					
Share of duty-free imports	49	66	Hong Kong SAR	100	
1.05					
Tariffs faced	118	6.2	Chile	3.8	
1.06					
Margin of preference in target markets	121	0.0	Nepal	94.6	
<b>2nd pillar: Efficiency of customs administration</b>					
2.01					
Burden of customs procedures	14	5.2	Singapore	6.5	
2.02					
Customs services index	25	8.9	United Kingdom	12.0	
<b>3rd pillar: Efficiency of import-export procedures</b>					
3.01					
Effectiveness and efficiency of clearance	25	3.3	Netherlands	4.0	
3.02					
Time for import	25	12	Singapore	3	
3.03					
Documents for import	44	7	France	2	
3.04					
Cost to import	18	769	Singapore	439	
3.05					
Time for export	29	13	Multiple economies	5	
3.06					
Documents for export	67	7	France	2	
3.07					
Cost to export	26	757	Malaysia	450	
<b>4th pillar: Transparency of border administration</b>					
4.01					
Irregular payments in exports and imports	25	5.4	Sweden	6.6	
4.02					
Corruption Perceptions Index	31	5.7	Multiple economies	9.3	
<b>5th pillar: Availability and quality of transport infrastructure</b>					
5.01					
Airport density	47	0.8	Norway	10.6	
5.02					
Transshipment connectivity index	14	84.3	United Kingdom	100.0	
5.03					
Paved roads	n/a	n/a	Multiple economies	100.0	
5.04					
Road congestion	n/a	n/a	Bangladesh	1	
5.05					
Quality of air transport infrastructure	29	5.7	Singapore	6.9	
5.06					
Quality of railroad infrastructure	9	5.7	Switzerland	6.8	
5.07					
Quality of roads	20	5.6	France	6.7	
5.08					
Quality of port infrastructure	17	5.5	Singapore	6.8	
<b>6th pillar: Availability and quality of transport services</b>					
6.01					
Liner Shipping Connectivity Index	14	62.6	China	137.4	
6.02					
Ease and affordability of shipment	16	3.7	Netherlands	4.1	
6.03					
Competence of the logistics industry	23	3.6	Netherlands	4.3	
6.04					
Ability and ease of tracking	24	3.6	Singapore	4.3	
6.05					
Timeliness of shipments in reaching destination	14	4.2	Singapore	4.5	
6.06					
Postal service efficiency	15	6.4	Switzerland	6.9	
6.07					
GATS commitments in the transport sector	68	0.0	Moldova	60.6	
<b>7th pillar: Availability and use of ICTs</b>					
7.01					
Firm-level technology absorption	9	6.1	Japan	6.3	
7.02					
Mobile telephone subscribers	36	106.1	United Arab Emirates	176.5	
7.03					
Broadband Internet subscribers	19	20.9	Denmark	36.0	
7.04					
Internet users	19	64.4	Norway	85.0	
7.05					
Telephone lines	3	62.3	Switzerland	65.9	
<b>8th pillar: Regulatory environment</b>					
8.01					
Property rights	27	5.3	Switzerland	6.5	
8.02					
Ethics and corruption	37	3.8	Singapore	6.5	
8.03					
Undue influence	39	4.2	Denmark	6.3	
8.04					
Government inefficiency	28	4.3	Singapore	6.1	
8.05					
Domestic competition	19	5.1	Singapore	6.7	
8.06					
Openness to foreign participation	65	4.8	Singapore	6.3	
Ease of hiring foreign labor	95	4.2	United Arab Emirates	6.1	
Prevalence of foreign ownership	56	5.3	Hong Kong SAR	6.7	
Business impact of rules on FDI	57	5.3	Ireland	6.7	
Capital controls	70	4.5	Hong Kong SAR	6.6	
<b>9th pillar: Physical security</b>					
9.01					
Reliability of police services	36	5.0	Finland	6.7	
9.02					
Business costs of crime and violence	31	5.6	Syria	6.7	
9.03					
Business costs of terrorism	51	5.8	Finland	6.8	

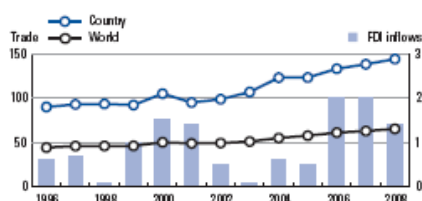
# Taiwan, China

## Key indicators

Population (millions), 2009 .....	23.1
Surface area (1,000 square kilometers).....	36.0
GDP (US\$ billions), 2009 .....	357.3
Real GDP growth (percent), 2009 .....	-4.1
GDP per capita (current prices, US\$), 2009 .....	15,373.3
GDP per capita (rank out of 124), 2009 .....	37
Total exports (rank out of 120), 2007 .....	17
Total imports (rank out of 120), 2007 .....	18

Source: IMF; UNFPA; World Bank; UNCTAD; WTO

## Trade and FDI inflows, percent of GDP



## Selected trade indicators

Current account balance (share of GDP), 2009 .....	7.9
Merchandise exports, f.o.b. (US\$ millions), 2008 .....	255,628.7
Services exports (US\$ millions), 2008 .....	33,569.0
Merchandise imports, c.i.f. (US\$ millions), 2008 .....	240,447.8
Services imports (US\$ millions), 2008 .....	33,627.0

WTO accession year .....	2002
Regional trade agreements notified to WTO .....	2
MFN tariffs, simple avg., 2008: bound; applied .....	6.5; 6.1
Tariff escalation (rate diff. raw to finished), 2008 .....	-5.3

Tariff rate for agricultural products, 2008 .....	20.3
Tariff rate for non-agricultural products, 2008 .....	5.1
Agricultural tariff peaks (percent), 2008 .....	35.7
Non-agricultural tariff peaks (percent), 2008 .....	2.5

Source: IMF; ITC; World Bank; WTO

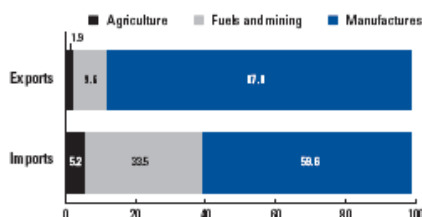
## Main trading partners, 2008

Share of total volume of merchandise trade (percent)

Exports		Imports	
China	26.1	Japan	19.4
Hong Kong SAR	12.8	China	13.1
United States	12.1	United States	11.0
EU27	11.0	EU27	8.2
Japan	6.9	Saudi Arabia	6.3
Others	31.1	Others	42.1

## Exports and imports by sector, 2008

Share of total volume of merchandise trade (percent)



## Enabling Trade Index

	Rank (out of 125)	Score (1-7 scale)
<b>2010 Index</b> .....	<b>28</b>	<b>4.7</b>
2009 Index .....	25	4.7
<b>Market access</b> .....	<b>106</b>	<b>3.7</b>
1st pillar: Domestic and foreign market access .....	106	3.7
<b>Border administration</b> .....	<b>33</b>	<b>4.8</b>
2nd pillar: Efficiency of customs administration .....	51	4.3
3rd pillar: Efficiency of import-export procedures .....	31	5.3
4th pillar: Transparency of border administration .....	33	4.8
<b>Transport and communications infrastructure</b> .....	<b>16</b>	<b>5.4</b>
5th pillar: Availability and quality of transport infrastructure .....	15	5.8
6th pillar: Availability and quality of transport services .....	24	4.8
7th pillar: Availability and use of ICTs .....	14	5.5
<b>Business environment</b> .....	<b>31</b>	<b>5.0</b>
8th pillar: Regulatory environment .....	33	4.5
9th pillar: Physical security .....	36	5.4

Note: For descriptions of variables and detailed sources, and for a list of multiple best-performing economies for each indicator in the ETI in detail on the right-hand page, please refer to "How to Read the Country/Economy Profiles."

The Global Enabling Trade Report 2010 © 2010 World Economic Forum

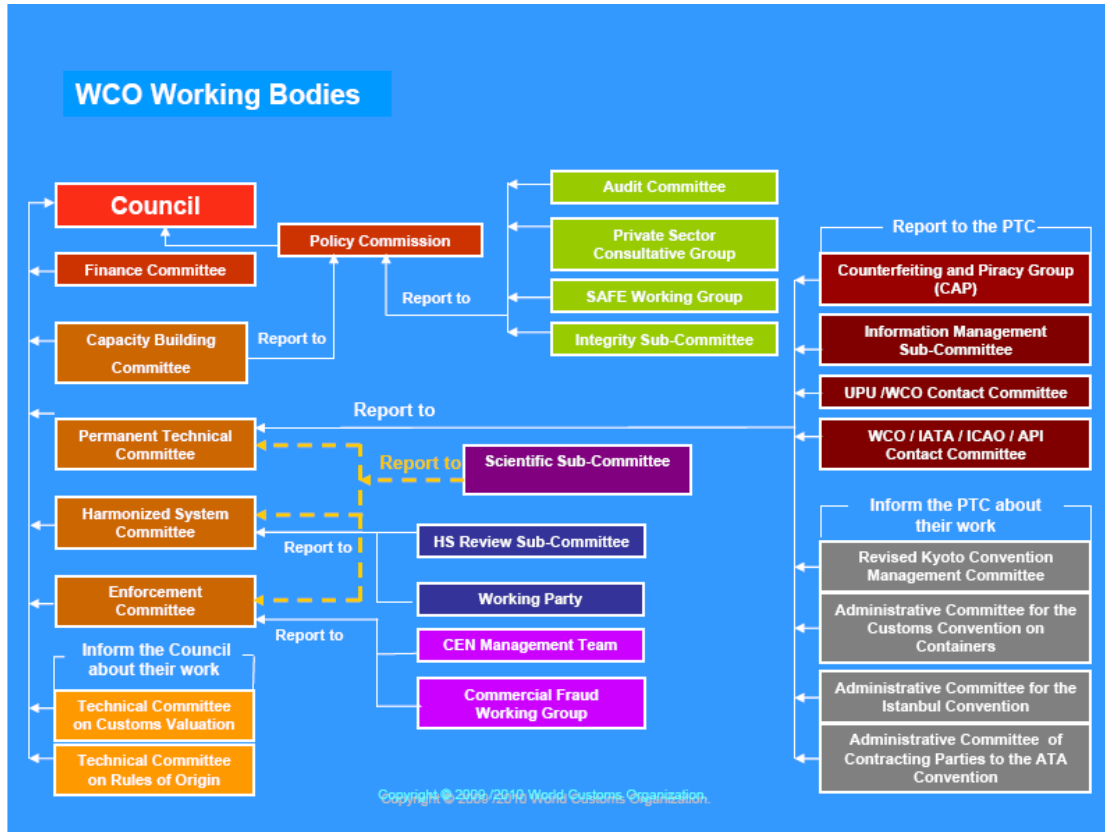
# Taiwan, China

## The Enabling Trade Index 2010 in detail

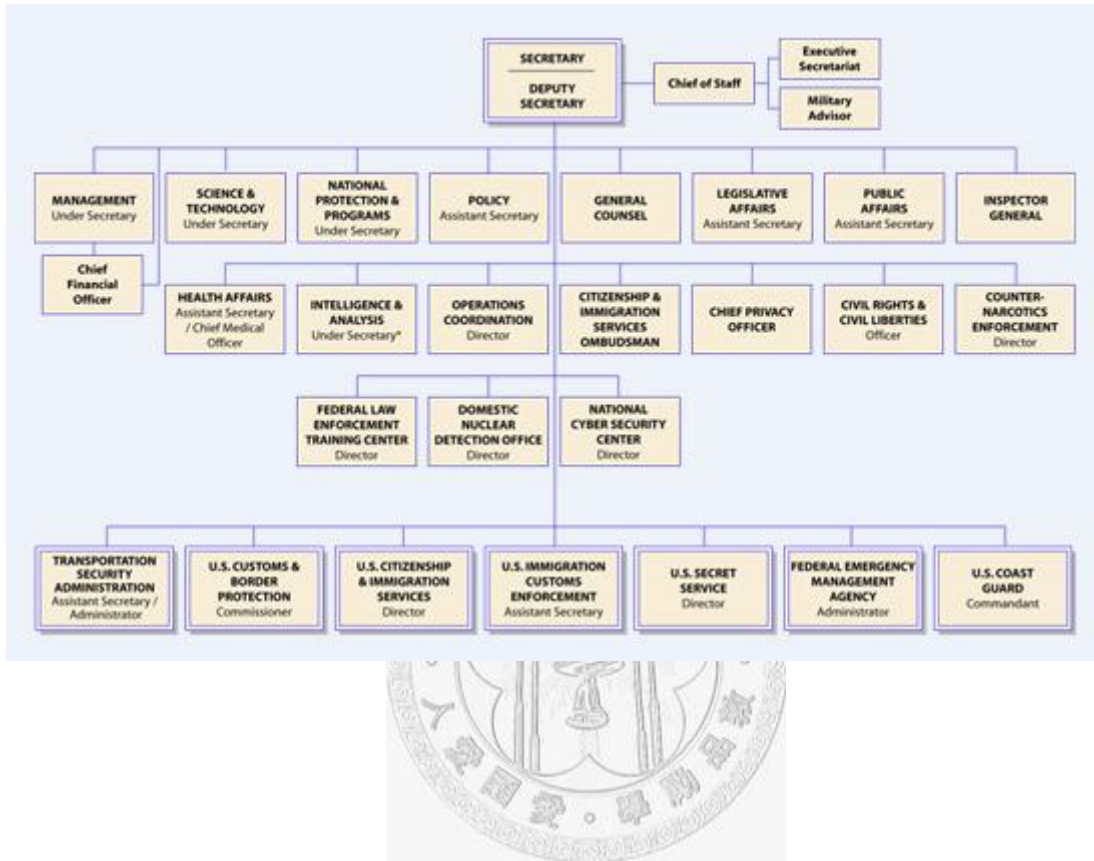
■ Competitive Advantage ■ Competitive Disadvantage

INDICATOR, UNITS	RANK/125	SCORE	BEST PERFORMER	SCORE
<b>1st pillar: Domestic and foreign market access</b>				
1.01 Tariff rate, %	.72	6.1	Hong Kong SAR	0.0
1.02 Non-tariff measures, index 0-100 (best)	.35	23.9	Uganda	0.1
1.03 Complexity of tariffs, index 1-7 (best)	.71	5.2	Hong Kong SAR	7.0
Tariff dispersion, standard deviation	109	14.8	Hong Kong SAR	0.0
Tariff peaks, %	.79	7.9	Multiple economies	0.0
Specific tariffs, %	.74	1.8	Multiple economies	0.0
Distinct tariffs, number	.76	244	Hong Kong SAR	0.1
1.04 Share of duty-free imports, %	.37	65.6	Hong Kong SAR	100.0
1.05 Tariffs faced, %	124	6.2	Chile	3.7
1.06 Margin of preference in destination markets, index 0-100 (best)	125	0.0	Nepal	97.5
<b>2nd pillar: Efficiency of customs administration</b>				
2.01 Burden of customs procedures, 1-7 (best)	.23	5.0	Singapore	6.4
2.02 Customs services index, 0-12 (best)	.78	6.0	Multiple economies	12
<b>3rd pillar: Efficiency of import-export procedures</b>				
3.01 Efficiency of the clearance process, 1-5 (best)	.25	3.4	Luxembourg	4.0
3.02 Time to import, days	.30	12	Singapore	3
3.03 Documents to import, number	.50	7	France	2
3.04 Cost to import, US\$ per container	.16	732	Singapore	439
3.05 Time to export, days	.36	13	Multiple economies	5
3.06 Documents to export, number	.73	7	France	2
3.07 Cost to export, US\$ per container	.17	720	Malaysia	450
<b>4th pillar: Transparency of border administration</b>				
4.01 Irregular payments in exports and imports, 1-7 (best)	.29	5.3	New Zealand	6.7
4.02 Corruption Perceptions Index, 0-10 (best)	.32	5.6	New Zealand	9.4
<b>5th pillar: Availability and quality of transport infrastructure</b>				
5.01 Airport density, number per million population	.63	0.6	Iceland	29.7
5.02 Transshipment connectivity index, 0-100 (best)	.14	85.6	United Kingdom	100.0
5.03 Paved roads, % of total	.20	98.9	Multiple economies	100.0
5.04 Quality of air transport infrastructure, 1-7 (best)	.38	5.5	Singapore	6.9
5.05 Quality of railroad infrastructure, 1-7 (best)	.7	5.8	Switzerland	6.8
5.06 Quality of roads, 1-7 (best)	.18	5.8	Singapore	6.7
5.07 Quality of port infrastructure, 1-7 (best)	.16	5.6	Singapore	6.8
<b>6th pillar: Availability and quality of transport services</b>				
6.01 Liner Shipping Connectivity Index, 0-132.5 (best)	.15	60.9	China	132.5
6.02 Ease and affordability of shipment, 1-5 (best)	.10	3.6	Singapore	3.9
6.03 Logistics competence, 1-5 (best)	.21	3.7	Switzerland	4.3
6.04 Tracking and tracing ability, 1-5 (best)	.12	4.0	Switzerland	4.3
6.05 Timeliness of shipments in reaching destination, 1-5 (best)	.28	4.0	Luxembourg	4.6
6.06 Postal services efficiency, 1-7 (best)	.10	6.5	Japan	6.8
6.07 GATS commitments in the transport sector, index 0-1 (best)	.69	0.0	Armenia	0.6
<b>7th pillar: Availability and use of ICTs</b>				
7.01 Extent of business Internet use, 1-7 (best)	.14	5.9	Sweden	6.4
7.02 Mobile telephone subscriptions per 100 population	.40	110.3	United Arab Emirates	208.6
7.03 Broadband Internet subscribers per 100 population	.21	21.8	Sweden	41.2
7.04 Internet users per 100 population	.24	65.7	Iceland	90.6
7.05 Fixed telephone lines per 100 population	.3	62.0	Switzerland	64.1
7.06 Government Online Service Index, 0-1 (best)	n/a	n/a	Korea, Rep.	1.0
<b>8th pillar: Regulatory environment</b>				
8.01 Property rights, 1-7 (best)	.29	5.3	Switzerland	6.4
8.02 Ethics and corruption, 1-7 (best)	.35	4.0	Singapore	6.4
8.03 Undue influence, 1-7 (best)	.36	4.2	Sweden	6.2
8.04 Government efficiency, 1-7 (best)	.32	4.2	Singapore	6.0
8.05 Domestic competition, 1-7 (best)	.18	5.1	Singapore	5.6
8.06 Efficiency of the financial market, 1-7 (best)	.33	4.4	Hong Kong SAR	5.6
8.07 Openness to foreign participation, index 1-7 (best)	.66	4.6	Hong Kong SAR	6.2
Ease of hiring foreign labor, 1-7 (best)	101	3.9	United Arab Emirates	6.2
Prevalence of foreign ownership, 1-7 (best)	.50	5.3	Hong Kong SAR	6.6
Business impact of rules on FD, 1-7 (best)	.36	5.4	Singapore	6.7
Restriction on international capital flows, 1-7 (best)	.82	4.1	Hong Kong SAR	6.5
Openness to multilateral trade rules, index 0-100 (best)	n/a	n/a	Slovenia	93.1
<b>9th pillar: Physical security</b>				
9.01 Reliability of police services, 1-7 (best)	.32	5.3	Finland	6.6
9.02 Business costs of crime and violence, 1-7 (best)	.38	5.4	Catar	6.7
9.03 Business costs of terrorism, 1-7 (best)	.62	5.7	Austria	6.8

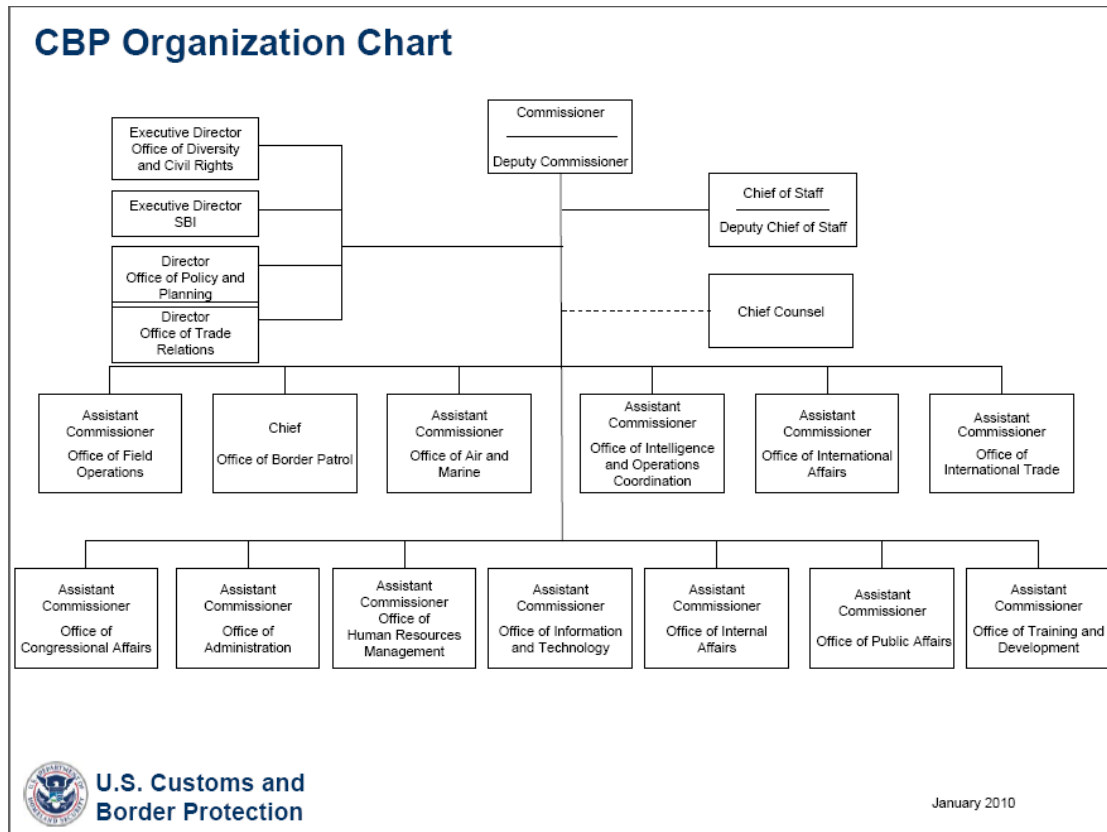
## 附錄二：世界海關組織工作團隊架構(2010)



### 附錄三：美國國土安全部(DHS)組織架構



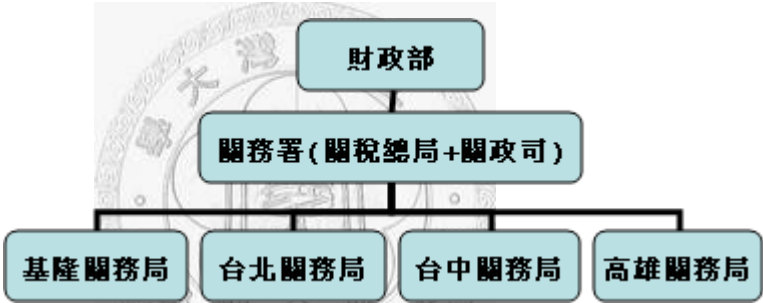
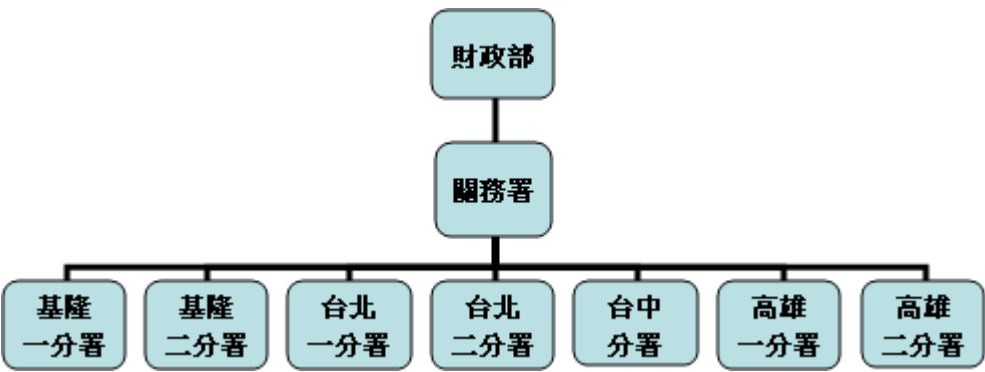
# 附錄四：美國海關暨邊境保護局(CBP)組織



## 附錄五：訪談對象個人背景相關資料

訪談對象 訪談時間	受訪者學經歷與專長	訪談理由
A 3月6日	美國喬治亞大學行政學博士； 台灣大學政治學系副教授； 人事行政、行政學、人力資源管理、歐美高階文官制度等。	深諳國內外文官制度，尤其對英國政 署有深入研究，切合本研究探討方 向。
B 3月17日	美國北德州大學高等教育行政博 士；臺北大學公共行政暨政策學 系教授；人事行政、各國人事制 度、非營利組織管理。	對公務人力資源研究深入， 並曾指導與關務人員核心能力相關 之碩士論文。
C 3月24日	政治大學公共行政系博士； 政治大學公共行政系教授；人力 資源、組織理論、行政倫理等。	財政部人事處 96 年度委託研究計畫 --「我國關務人事制度之研究」計畫 主持人。
D 4月29日	台灣大學畢業； 歷任：海關業務單位主管、關區 稅務司、海關總稅務司、關稅總 局總局長。	具備豐富學識與業務專長，任內完成 海關改制、興建海關大樓、通關自動 化，與外國海關簽訂互助協定等，對 我國海關之現代化貢獻厥偉。
E 4月9日	台灣大學法律系碩士 美國馬里蘭大學碩士； 現任關稅局局長	任教大專院校多年，學識淵博； 嫻熟關務法令及業務，歷任海關各單 位首長。
F 3月3日	台灣大學法律系畢業 現任海關人事單位主管	歷任海關法務、人事等單位主管，專 業經驗豐富，深刻理解海關困境。
G 4月6日	中興大學公共行政暨政策研究所 碩士，現任財政部人事單位主管	歷任重要人事行政單位主管，對財政 部組織改造深具影響力。

## 附錄六 訪談大綱

類別	訪談題目
<p>一、組織改造方式</p>	<p>行政組織調整非僅有縱向考量或是總數限制一途；橫向調整--全面檢視業務相關及重疊性，跨部會機關整併亦無不可。我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，若與其他機關橫向整合，較之就現有組織增加垂直分級可能更有實益，且可達成減少機關總數之目標，您認為這個論點是否可行？</p>
<p>二、未來理想之海關組織架構 (甲/乙圖)</p>	<p>甲圖：</p>  <pre> graph TD     A[財政部] --&gt; B[關務署 (關稅總局+關政司)]     B --&gt; C1[基隆關務局]     B --&gt; C2[台北關務局]     B --&gt; C3[台中關務局]     B --&gt; C4[高雄關務局]     </pre> <p>乙圖：</p>  <pre> graph TD     A[財政部] --&gt; B[關務署]     B --&gt; C1[基隆一分署]     B --&gt; C2[基隆二分署]     B --&gt; C3[台北一分署]     B --&gt; C4[台北二分署]     B --&gt; C5[台中分署]     B --&gt; C6[高雄一分署]     B --&gt; C7[高雄二分署]     </pre> <p>(一) 99 年初海關資訊網「組織改造專區」所公布之「新財政部組織架構」為：關政司與關稅總局合併、改名為關務署，以中央三級機關設置；基隆、臺北、臺中、高雄 4 個地區關稅局改為關務局，以三級機關之規模設地方分支機關（甲圖）。99 年 3 月關稅總局接獲財政部通知：關務署部分維持；基隆、臺北、臺中、高雄 4 個地區關稅局改以四級機關規劃，臺中關稅局以 1 個分署規劃，其餘 3 個關稅局均</p>

	<p>各以 2 個分署規劃（乙圖）。甲、乙兩圖究竟何者為宜？</p> <p>(二) 請問甲圖的架構是否已無可能性？組織調整幅度愈大困難度愈高，請問此次組織調整對財政部而言，最大困難何在？</p>
<p>三、各地區 關稅局業 務分工</p>	<p>(一) 海關現行之組織架構，各地區關稅局具有因地制宜、統籌調度及機動靈活之優點。若各港口、機場改為 2 個海關分署，現場如何指揮、調度？又 2 分署之劃分應依據業務性質或管轄地域？</p> <p>(二) 無論海空運，要將基北中高各關稅局一向統籌辦理的業務，分別劃歸 2 個分署相當困難。究竟應依據業務性質劃分？或者應就原有轄區再加以細分？</p> <p>(三) 海關必須 24 小時、3 班輪值，若分割為 2 個平行的分署，人力、設施均須透過位於臺北之關務署調度，請問乙圖規劃下，海關如何解決各關稅局現場調度的業務困境？</p> <p>(四) 分割為 2 個平行的分署，如何維持一貫服務，不影響外界對海關的觀感。</p> <p>(五) 未來每個分署各設 6 科，每科動輒近百人，科(課)長的覆核、審查責任過於沉重，既須快速又恐疏漏，您認為未來海關業務分工應如何補強？</p>
<p>四、海關人 力資源：包 括人力配 置、平均年 齡偏高、欠 缺職場激 勵</p>	<p>(一) 未來 2 個分署各設 6 個科，僅 12 個 9 職等以上職缺，現有 9 職等以上關員如何安置？以桃園國際機場為例，現有 27 位簡任 10 職等，數十位 9 職等人員，應如何配置較妥適？</p> <p>(二) 近千名關務人員分為 12 科，每一科人數動輒近百人，科長的覆核、審查責任過於沉重，如何方能縝密無疏漏？</p> <p>(三) 海關工作繁雜，若因組織調整造成同一時段大量資深人員退休，造成人力資源浪費、無法經驗傳承，對機關是一大斷傷，如何彌補？</p> <p>(四) 未來主管職缺少，升遷機會小，就人性管理而言，這樣的職場環境欠缺足夠的激勵作用，如何改善海關年齡偏高的人力結構？</p> <p>(五) 調降機關層級直接影響人員升遷與薪俸，組織調整之際，如何兼顧</p>

	<p>落實執行政策與維護關員福祉？</p> <p>(六) 海關人事任用鮮少與其他機關交流，機關自成一個封閉體系，如何改善「與其他機關互動不足」的弱點？</p>
<p>五、海關邊境代徵稅費及代辦業務</p>	<p>(一) 通盤檢討通商口岸業務及人力配置，海關代辦業務可否回歸各機關自行辦理？或由各機關派員進駐港口、機場辦理？</p> <p>(二) 如仍由海關代辦，是否可要求其他機關支付海關代辦費用，以補貼海關處理代辦業務的成本？</p> <p>(三) 海關代辦代徵業務，有無其他更好處理方式？</p>
<p>六、海關對外代表性--應否遵循國際體例</p>	<p>(一) 海關作業方式須遵循國際規範，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為二級機關，您認為海關改為四級機關對於我國未來之兩岸及其他國際關務協定簽署、談判的代表性及穩定性，有無影響？如何解決？</p> <p>(二) 我國海關機關層級或名稱變更對於已簽署或將簽署之國際關務協定有無影響？考慮外界觀感，海關名稱應如何呈現較為妥適？</p> <p>(三) 若在各港口機場設置 2 個分署，既違反組織改造精神，也將造成外界洽公困擾。考慮外界觀感，您認為未來海關在國境上應如何呈現較為妥適？</p>

## 附錄七 訪談紀錄

訪談編號：A

訪談時間：99年3月6日下午1時至2時

訪談紀錄：

一、財政部本99年1月決議之「新財政部組織架構」，將海關現行基、北、中、高4個「關稅局」以「關務局」規劃(甲圖)設置。99年2月23日財政部人事處另稱：各地區關稅局原規劃須改以中央四級機關「分署」規劃設置；關稅總局遂函各關稅局改按四級機關層級--基、北、高3局分別設置2個分署、臺中關稅局設置1個分署，並重新規劃(乙圖)。請問甲圖、乙圖兩種規劃何者為宜？

答：甲圖規畫之名稱及層級均牴觸「中央行政機關組織基準法」，已無須討論。乙圖雖符合前述法規，但是名稱冠以一、二分署則不妥適。以臺北分署為例，桃園機場與臺北松山機場之客貨運輸量不成比例，如果以地理位置分別成立一、二分署，業務及人員配置等均將嚴重失衡。另外松山與桃園兩地區的科長或分署主管之工作負擔、責任相距懸殊，若每一位科長管轄近200人，在一般人認知及行政管理上均不合理。未來似可參考其他行政機關經驗（例如司法體系之檢察署，臺北與澎湖地區業務負擔不同，待遇亦不同），審慎規劃不同待遇或職級。

二、按照您前述以不同地理位置設不同配置內容之分署而言，桃園國際機場近千名關務人員，以一個分署下設六個科來規劃，現有27位簡任10職等，數十位9職等人員，未來如何配置較妥適？此外海關工作內容繁雜，諸如通關、查緝、保稅、事後稽核等，確實需要多年任事之資深前輩指導，若因組織整，以致無法經驗傳承或同一時段大量退休，造成人力資源浪費，對整個機關確實是一大斷傷，如何有效彌補這項缺憾？

答：這個問題分兩個層次：

A) 組織架構調整對現職人員之轉任應依下列方式進行：

1.先展開詳細工作分析，重新設計新的合理人事結構，再進行職務調整。

2.暫時性保留現有職等、確保在職人員權益，再設計合理方案供在職人員選擇逐批退休或優惠退休等。整體而言，未來工作分析應朝資訊管理進行規劃，考慮是否有必要保留眾多 9 或 10 職等以上非主管的職位？

B)我個人認為有多少業務設多少科為機關配置之基本原則，至於 9 職等以上非主管編制人員究竟如何配置，似應研究機關人員編制表中尚有多少空間可容納，這部分應無總額之限制。

C)「中央行政機關組織基準法」主要在規範行政體系之層次，對主管各項行政業務的機關總數量雖有管控，但並未限制各機關主管以外，擔任協調、檢查或監督等職位的數量。綜上，先檢討各單位主管職責區分單位，再訂定編制表，就可解決所提出的問題。

三、海關管控人、貨進出國境，作業方式須遵循國際規範與全球同步，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為二級機關，您認為關務機關層級變更對於我國未來之兩岸及其他國際關務協定簽署、談判的代表性及穩定性，有無影響？如何解決？

答：就辦理涉外關務事宜之便利性而言，海關宜以地理位置命名，不宜以一分署、二分署命名，除容易理解外，無論國內行政層級如何調整，該地區主辦業務機關之代表性仍然存在。例如：臺北關稅局各分署之英文名稱均可繼續使用 Taipei Customs Office。至於國內行政機關層級由三級變為四級，無須對外國說明，例如：我國外交部駐外人員雖分為一、二、三等秘書，但英文均以 Secretary 稱之；實務上只要具有實質處理業務能力及代表性即可。

四、行政組織調整除了縱向--垂直分級或總數限制外；也可以考慮橫向--全面檢視業務相關及重疊性，即使跨部會機關整併亦無不可。例如：英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成為「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛，仍隸屬於財政部。新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部。美國將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除通關業務外，更擴增國土安全維護。上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利為考量，我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附

表)，學生認為海關若與其他機關橫向整合較之就現有組織增加垂直分級更有實益，且同樣可達成減少機關總數之目標，您認為這項芻議是否可行？

答：組織調整分為兩種：1) 由下而上的調整，問題四所提出的方法即屬於此；2) 由上而下的調整，先擬定需要的部會，再往下分配組織與職務；兩種方式雖然都可行，但前提是，必須依循國家最高層次組織架構法規所擬定的內容執行。由於行政、立法觀點不同，我國立法通過的「中央行政機關組織基準法」，並非行政院原始提出之版本，以「科技部」為例：包括原能會(最初設立之目的現已消失)與國科會(為一虛擬之組織)，未來如何調整仍須重新檢視。至於外國關務組織之調整有其各別需求與因素，例如美國「國土安全部」或是「關務暨國土安全局」之設置，明顯係受到 911 事件衝擊，與一般行政層級調整不可同日而語。問題四所提出的想法，由於並未列入已頒布的基準法中，且牽涉廣泛，非一蹴可即，現階段已無可能性。

五、實務上，乙圖規劃將增加業務執行困擾。例如：桃園國際機場海關向來全年無休、24 小時 3 班輪值，未來分割為 2 個平行的分署，人力、設施之調度均須透過關務署，反而喪失現行之機動及靈活性，不啻化簡為繁。請問乙圖規劃下，如何解決業務困境？如何不影響外界(包括貿易業、海空運輸業、國際商旅等)對海關的觀感，並維持一貫良好服務品質。

答：宏碁電腦公司由渴望園區遷移到臺北，刻意選定週末假日發布消息並搬遷，減少對業務及人員之影響。由於海關在國境上辦理人、貨通關，並無假日可利用，因此事前必須花費更多心力妥善規劃，除預先訂定詳細 transition plan 及作業流程外，人員、設施、甚至招牌都必須預備妥當，盡力達到無縫(seamless)轉型。

六、關稅總局電傳各關稅局儘速依據乙圖組織調整內容重新規劃，但無論海空運，要將基北中高各關稅局一向統籌辦理的貨物進出口(進口組、出口組)、保稅(各地科學園區、保稅倉庫、保稅工廠等)、快遞(國際快遞通關)、自由貿易港區(外棧組)、旅客通關(稽查組)、國際郵包(北郵支局)等業務，分別劃歸 2 個分署，確實相當困難。究竟應依據業務性質劃分？或者應就原有轄區再加以細分？此外調降機關層級直接影響關員升遷與薪俸，更讓所有關員人心惶惶。許多 Email

蜂擁到機關內部信箱，除提出高見外，也出現不平之鳴。請問如何兼顧落實執行政策與維護關員福祉？

答：揆諸精省的經驗，由於當時省政府並未配合中央政策詳盡規劃，以致損及省府員工權益，至今仍遭人詬病。此次組織再造，海關主其事者務必善盡職責妥為規劃，方為正辦。應遵循的原則如下：1)確保員工權益受到保障；2)過程與內容務必透明化，且應儘量擴大參予；3)整體規劃必須符合法規並應朝向未來合理組織架構方向。

**訪談編號：B**

**訪談時間：99年3月17日下午8時30分至9時30分**

**訪談紀錄：**

一、依據財政部本(99)年1月27日決議之「新財政部組織架構」，現行基、北、中、高4個地區「關稅局」未來將以「關務局」規劃(甲圖)設置。惟本(2)月23日財政部人事處另稱：各地區關稅局須改以中央四級機關「分署」規劃設置；關稅總局遂緊急電傳各關稅局改按四級機關--基、北、高3局均以2個分署、臺中關稅局以1個分署，重新規劃(乙圖)。以您的學術認知，請問究竟甲圖、乙圖兩種版本何者為宜？

答：現在已經沒有甲圖、乙圖版本的問題，因為研考會已定調、「中央機關組織基準法」也已立法通過，不可能維持海關原有架構，故乙圖已經沒有可能性，目前只能根據基準法的架構進行調整。甲圖應是海關當初提報也最符合全體海關人員理想的方案，但在與研考會 Bargain 過程當中若沒被採納，如今法案既通過，整體設計已定案，想要提出局部改變已經太遲。這次組織調整受影響的機關相當多，我曾受邀參與其他某單位希望維持現有體制的座談會，也建議該機關應配合基準法的架構去規劃。目前對於海關有利的做法，我也認為應按照基準法的架構，根據關務業務各種特性詳加規劃，提出必要且可行的配套，才能對未來的組織架構做出具體貢獻。

二、行政組織調整：除了縱向--垂直分級或總數限制外，是否可以考慮橫向一整併

業務相關及重疊性高者。例如：2005 年英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛，仍隸屬於財政部。2005 年新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部。美國於 911 事件後，將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除辦理原有通關業務外，更擴增國土安全維護；上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量。我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，若與其他機關橫向整合較之就現有組織增加垂直分級可能更有實益，且同樣可達成減少機關總數之目標，您認爲學生這項芻議是否可行？

答：一般而言，機關業務橫向調整可行的方案包括：合署辦公、臨時任務編組，甚至重新全盤檢討，依實際需要調整、回歸或移撥業務，都是可以思考的方向。從事學術研究固然比較自由，想像空間大，但不可忽略實際執行，仍應訪談各項業務執行人員，彙整多數人意見後，再提出的建議案才會具有代表性。另外任何規劃均應在基準法架構下進行，並確實考量不同機關的權責劃分、執行人員意願與實施之可行性等因素。

三、按照乙圖規劃，基、北、高關稅局各設 2 個分署，不啻化簡爲繁。例如：桃園國際機場海關全年 24 小時 3 班輪值，若分割爲 2 個平行的分署，人力、設施均須透過關務署調度，反而喪失現行之機動及靈活性，公私部門均不便。過去數十年無論海空運，各關稅局相同業務一向統籌辦理，【貨物進出口(進口組、出口組)、保稅(各地科學園區、保稅倉庫、保稅工廠等)、國際快遞(快遞放組)、自由貿易港區(外棧組)、旅客通關(稽查組)、國際郵包(北郵支局)】等，未來 2 個分署應該如何劃分爲宜？應依據業務性質？或者應依據管轄地域？

答：根據員額法目前海關基、北、高 3 個關稅局的人數過多，所以才需要劃分爲 2 個分署。海關現行的組織編制屬於分權制，各地區關稅局長總覽該局所有業務，包括人事與會計；而未來的組織架構則屬於集權制，各分署只是關務署的派出單位，不僅沒有人事、會計權，而且編制不能差異太大，基本上對於共通或是一致性的業務，按照乙圖組織架構進行規劃應該沒有太大困難。至於同一地區如何劃分爲 2 個分署，則應該將地域與業務屬性一併考量，不可偏廢。比

較棘手的是具有因地制宜或特殊性質的業務，例如：海、空運或者進出口郵包，不僅地區不同，功能、作業流程也有差異，組織架構上確實需要儘快另行審慎規劃。

四、除了上述業務分工困擾外，乙圖規劃將造成大量高階低用。以桃園國際機場近千名關務人員為例，若依照二個分署，各分署下設 6 個科，共計 12 個 9 職等科長職位來規劃，現有 27 位簡任 10 職等，數十位 9 職等人員，應如何配置方妥適？每一科人數動輒近百人，科長的覆核、審查責任過於沉重，如何能夠縝密無疏漏？若因組織調整，造成同一時段資深菁英大量退休、經驗無法傳承，不僅浪費培養多年的人才，對機關也是一大斷傷。另外新進人員因升遷感到渺茫而不願久任，就管理學而言，這樣的職場生涯確實欠缺足夠的激勵作用。如何彌補這項缺憾？

答：過多的覆核、審查人力是否確有必要？多一些高階人員退休對於阻塞的升遷管道應可產生積極的改善作用。原則上組織改造所形成的人力精簡，得適用加發 7 個月的優退方案，至於實際有多少人符合優退方案則要看海關最後提報的內容而定。由於各機關人力資源的年齡結構不同，為解決 50 歲以上人員同時大量退休可能造成的業務衝擊，據悉人事行政局也正在進行評估，未來有可能需取得服務機關之同意，才准予適用優退方案。基北中 3 個關稅局如果都設置 2 個分署，甚至可能須增派人力，所以不見得就會縮編，還是要看最後核定的內容才能確定人力如何配置。

五、海關除了徵收關稅外，還代徵進口貨物之營業稅、菸酒稅、貨物稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費。無論代徵稅費或代理其他政府機關執行邊境管控，所需之人力與設備向由海關支應。依據基準法，除了研商將海關降級縮編外，允宜一併檢討通商口岸業務及人力配置，一但海關縮編，原有代辦業務，是否由各單位派員進駐港口、機場，或回歸各機關辦理？

答：目前海關代辦或代徵業務運作既然相當順暢，我認為沒有必要改弦更張，但是委託海關代辦業務或代徵稅費的各主管機關，似乎應將其所省卻的人事、設施、設備維護等費用，提撥給海關，以彌補海關為各項代理業務所支付的成本。

六、調降機關層級直接影響關員升遷與薪俸，消息一公布，機關內部人心惶惶。

請問組織調整之際，如何方能兼顧政策落實與保障關員福祉？

答：由於海關最後調整的方案還未確定，目前尚難斷定是否將造成人事升遷障礙，說不定反是助益。至於因應機關降級、主管職位減少、適用資格職級降低部分，高階低用的確是解決方法之一。另外也可以考慮擴大各職缺適用資格，採取大跨距的彈性做法，譬如過去課長職位為 8-9 職等，若將其改為 6-9 職等，就可以讓更多人有機會擔任適當之職位免受職等之限制。

七、海關管控人、貨進出國境，作業方式須遵循國際規範與全球同步，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為 2 級機關，您認為我國關務機關改為四級機關，會不會影響我國未來兩岸或與其他國際關務協定之簽署、談判的代表性？

答：以乙圖架構，未來關務署(中央三級機關)統籌所有關務，各地區分署只是該署的派出單位，協定或談判均由關務署代表處理，對外的代表性應該不生爭議。倒是各地區設置 2 個分署一定要考慮外國人與一般民眾的觀感，因為海關具有國境單一窗口的特質，過去數十年的通關服務也都頗受好評，無論國內行政組織如何調整，都不應損及多年辛苦建立的形象，千萬不能因為設置分署而令外界接洽業務無所適從，在國境上發生不必要的誤會。這方面的困擾，海關務必向上級機關據實反映，並妥為預擬因應。

八、海關人事任用鮮少與其他機關交流，機關自成一個封閉體系，如何改善「與其他機關互動不足」的弱點？

答：這一點相當困難，因為海關是百年老店，擁有博物館，過去甚至曾有老大心態，再加上業務性質特殊，其他機關完全不懂海關也無法進入，自然會形成封閉體系。要改變機關文化及觀念可從幾個方向著手：1.派遣人員到其他機關受訓，主管人員也應多與外界互動 2.邀請學者專家演講或請專家進行內部研究 3.標竿學習，派員到外國觀摩，雖然台灣海關百年來一直努力精進，目前做法也受到肯定，但應更勇敢前瞻未來趨勢，例如韓國仁川機場如何能成為全球第一，其海關如何配合調整，就值得我們深入研究。除了對外學習外也要持續辦理內部座談，邀請資深員工與新進人員互動、主管與員工互動等，改善對內對

外關係，讓海關成爲一個真正的 open system。

訪談編號：C

訪談時間：99年3月24日下午3時30分至4時30分

訪談紀錄：

一、依據財政部本(99)年1月27日早報決議之「新財政部組織架構」，現行海關基、北、中、高4個「關稅局」未來以「關務局」規劃(甲圖)設置。惟本(2)月23日財政部人事處另稱：各地區關稅局須改以中央四級機關「分署」規劃設置；關稅總局遂於本(2)月25日開會決議：請各關稅局按四級機關層級--基、北、高3局均爲2個分署、臺中關稅局爲1個分署，予以重新規劃(乙圖)。以您對於關務人事制度之深入理解，請問乙圖規劃是否合宜？

答：無論現有組織架構或是甲圖、乙圖規劃，其實本質上大同小異，差別只在於控制幅度不同，層級多每個人控制幅度小，層級少每個人控制幅度大。

二、行政組織調整非僅有縱向調整一途；橫向調整--全面檢視業務相關及重疊性，跨部會機關整併亦無不可。例如：英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛。新加坡將「海關」與「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部；美國將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除通關業務外，更擴增國土安全維護。上述3國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量，我國海關代理國內10多個機關30多項業務(附表)，學生認爲海關若與其他機關橫向整合較之就現有組織垂直分級更有實益，同樣達成減少機關總數之目標，您認爲學生這項芻議是否可行？

答：我非常贊成橫向或水平式的調整或整併，不過先要提醒的是，無論垂直或水平調整，都必須是針對我國國情與實際需要量身打造的方案，畢竟各國文化、國情均不同，外國的方式未必適合我國。全球化下，海關應該關切WTO等國際組織之趨勢，但制度是成長的不是移植的，某些時候只能部分參考援引國際趨勢。如果能夠將海關代理10多個機關、30多項業務予以爬梳，整理出彼此

的關聯或共通性，釐清各項代理業務正確歸屬，哪個單位應該派員進駐或支援人力，甚至歸納出應該整併、簡化或裁撤的單位等，都是很有意義的研究方向。

三、實務上，乙圖規劃將增加業務執行困擾。例如：桃園國際機場關員總數上千人，24 小時、3 班輪值，若分割為 2 個平行的分署，人力、設施均須透過關務署調度，反而喪失現行之機動及靈活性，不啻化簡為繁，公私部門均不便；加上未來各分署只能設 6 個科，每一科人數近百人，科長的覆核、審查責任過於沉重，反而容易疏漏，新進人員因升遷感到渺茫而不願久任，請問乙圖規劃下，如何解決未來業務困境？

答：人員與設施的調度問題可以從管理、內部控制上著手，內控非常重要且有多種方式，運用電腦處理、訂定標準作業程序、納入協調機制等，只要內控做得好，對於所提的問題應有助益。倒是未來海關組織扁平、主管職缺少，每科編制人數龐大，人員的升遷將是一大隱憂。據悉國稅局曾有所謂「五進五出」(從進用到退休都是五職等)的情況，此刻海關應該審慎規劃，避免未來產生嚴重升遷瓶頸，才能留住人才。

四、除了上述業務分工困擾外，乙圖規劃將造成大量高階低用。以臺北關稅局為例，目前編制逾千人員，未來設置 2 個分署，各分署下設 6 個科(僅 12 個 9 職等科長職缺)，現有 27 位簡任 10 職等，數十位 9 職等人員，應如何配置？每一科動輒近百人，科長的覆核、審查責任過於沉重，如何方能確保作業縝密無疏漏？若因組織調整，造成同一時段資深菁英大量退休、經驗無法傳承，不僅浪費培養多年的人才，對機關也是一大斷傷。另外新進人員因升遷感到渺茫而不願久任，就管理學而言，這樣的職場生涯確實欠缺足夠的激勵作用。如何彌補這項缺憾？

答：海關的業務與一般公務機關大不相同，例如驗貨員的工作就特別辛苦，也因此享有較高職務津貼，未來組織調整，職位固然可能會調動，但職等、官等不應該被調降，以確保關務人員還能領取相同的薪俸。海關工作性質特殊，50 歲以上有經驗豐富者不能短期內大量退休，以免經驗無法傳承；另外也要避免發生有專長的人員紛紛退休，劣幣驅逐良幣的現象。

五、海關除了徵收關稅外，還代徵進口貨物之營業稅、菸酒稅、貨物稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費。無論代徵稅費或代理其他政府機關執行邊境管控，所需之人力與設備向由海關支應。依據基準法，除了研商將海關降級縮編外，允宜一併檢討通商口岸業務及人力配置，一但海關縮編後，原有代辦代徵業務，是否由各機關派員進駐港口機場，或將業務回歸各機關辦理？或有更好處理方式？

答：延伸前述平行組織調整的概念來發展，我覺得這個問題可以運用矩陣組織 (Matrix organization) 來研擬出適當的解決方案。如下圖所示：直列為委託海關代辦業務的十多個機關，橫行為各項業務(分別編列為專案計畫)，應當可以用來研擬出可行的解決方案。

機關 \ 計畫	A 機關	B 機關	C 機關	D 機關	F 機關	G 機關
專案計畫 1						
專案計畫 2						
專案計畫 3						

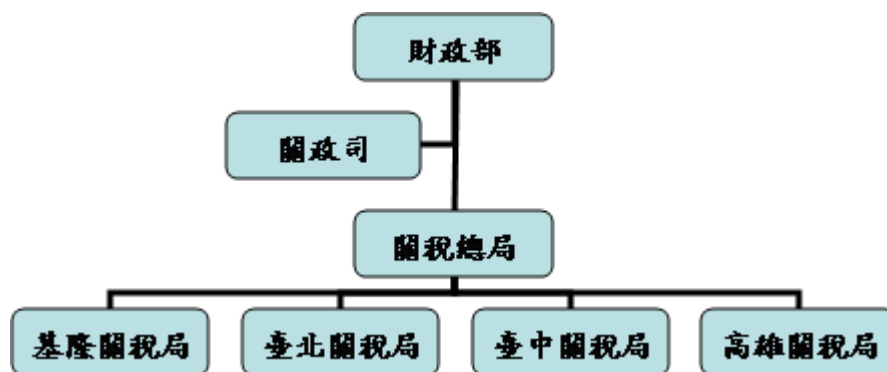
六、海關管控人、貨進出國境，作業方式須遵循國際規範與全球同步，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為 2 級機關，您認為關務機關層級變更對於我國未來之兩岸及其他國際關務協定簽署、談判的代表性及穩定性，有無影響？

答：機關層級改變不會影響談判，會影響談判的不是層級是專業，只要具有足夠專業就足以代表。

訪談編號：D

訪談時間：99 年 4 月 29 日下午 7 時 30 分至 9 時 30 分

訪談紀錄：



現行財政部轄下關務體系組織架構圖

一、現行我國財政部轄下關務體系組織架構如上圖，依據財政部本(99)年 1 月 27 日早報決議之「新財政部組織架構」，基、北、中、高 4 個關稅局未來將以關務局規劃設置(甲圖)。惟本(2)月 23 日財政部人事處通知稱「各地區關稅局須改以中央四級機關『分署』規劃設置」，關稅總局緊急於 2 月 25 日開會，並決議「請各關稅局按四級機關層級--基、北、高 3 局以 2 個分署、臺中關稅局以 1 個分署方式分別重新規劃(乙圖)。」以您的專業經驗，請問甲圖、乙圖究竟何者為宜？

答：本篇原列之現行財政部轄下關務體系組織架構圖有偏差，建議修正如下：



修改理由：1、關稅總局係依「財政部組織法」第 15 條規定設立，直屬財政部，不受「關政司」節制；2、關政司為財政部之幕僚單位。

本題茲就下列五點全面探討析復：

(一) 對財政部人事處要求將甲圖改為依據乙圖改制之疑惑：

行政院組織再造案經各方勢力攻防多年後方定案，不料財政部組織法修正案亦將重蹈覆轍。財政部 99 年 1 月 27 日之早報剛決定採取甲圖方式修法，不意同年 2 月 23 日即要求改採按乙圖方式修法，予人重大決策忽左忽右有如兒戲的聯想。一個院的組織乃至一個部的組織，組織架構似應按業務

的需要論設，不宜按爭取方勢力的大小論處，方屬正辦。按行政院組織法相關規定院屬三級機關之總數為 70 個，應係該法通過時即已有各部會的分配數。據關稅總局前總局長簡良機先生在 2009 年 4 月 15 日出版的第 52 期「今日海關」季刊第 2 頁撰文通告海關同仁，上峯已同意海關依據甲圖方式改制，核與財政部 99 年 1 月 27 日之早報決議完全吻合。惟現忽又改為應按乙圖改制，足見上峯對改制並無既定之一貫政策，令人遺憾與不解。

為避免為改革而改革，而真能按理想切實改革，院方與部方長官似宜依業務重要性、工作屬性、繁雜性、員額規模暨機關衡平性，合理妥適分配三級機關之數目，以資公允易行，並激勵士氣。

## （二）對關稅總局與關政司合併之芻見：

海關創始於清朝咸豐四年（1854 年），自成立以迄政府遷台，關務均由客卿主持（註：因清廷以關稅收入保證連年戰敗之賠款，故由英、美人士主政），首先引進西方科學新知及觀念，將海關建制為各界稱譽之現代化的公共行政界楷模。

民國成立後鑒於海關業務仍由洋人主持，為建立關政之自主性，乃於民國（以下同）17 年間成立關務署，直到 70 年立法院審查財政部組織法修正案時，立委等咸以財政部關務署與海關總稅務司署並立，不但混淆視聽且有事權不清之可能，爰經數次會議之審查討論暨相關委員與當時之部、次長研商後，表決將關務署裁撤，改為關政司，主管關政業務。海關業務則一仍舊貫，由海關總稅務司署主政，直到 80 年 2 月海關改制納入銓敘，改由關稅總局主政至今。

李前總統登輝於 81 年 3 月間在總統府召集財經部會首長，聽取當前財經政策簡報，並指示各部會應擲節開支、精簡組織、人力。財政部王建煊部長當即決定，裁撤關政司將之併入關稅總局，並通知關政司及關稅總局主管從速遵辦。該案旋即列入財政部組織法修正法案報院。王部長原希望該案能列入同年 10 月 15 日之院會議程，惟王部長因故於 10 月 7 日提出辭呈而未竟全功。否則關政司約 20 年前就併入關稅總局了。王前部長建煊出任財政部長前，曾任關政司之前身關務署署長，對該署及改名後之關政司之屬性及

宜否裁併，瞭若指掌、胸有成竹。他既然毅然決定要精簡組織人力，可即將關政司併入關稅總局，足見此次修正財政部組織法，將該司與關稅總局合併成立新的關務署（註：該署名稱請參閱本題第五點析述），除名稱外，應屬各方都能接受的架構。

（三）對依甲圖改制的淺見：

綜上說明，海關改制以依甲圖方式辦理較佳，因既能維持關務機關與內地稅機關的衡平原則，並能激勵士氣。唯一缺點為缺乏「一條鞭」的指揮、監管系統。海關原有「海關一家」勢將演變為「四分五裂」的局面，即一個「關務署」加上四個「關務局」均為三級機關，人事預算各自獨立，署與局間並無隸屬關係，署對局無人事任命與指揮管理權限，僅有消極的督導考核權，致關務局今後遇請示情事，應向上級部次長為之。此種架構讓部、次長必須處理經常性的瑣事，似非良策。又此種組織架構用於僅處理「定期性、靜態性情資」的內地稅單位或許可行，如用在處理「全天候、動態性情資」的關務單位，似宜慎重考慮。（註：此種組織架構，除日本外，未聞有其他先進國家採用）

本人為使甲圖之組織架構能賦予「關務署」一條鞭式的指揮管理系統精神，經於 99 年 1 月 15 日及同年月 18 日，便中面陳財政部李部長及張政務次長（註：當時現任及原任總局長及總局人事室主任…等均在場），請部、次長等能維持甲圖的組織架構外，務必列入海關原有「一條鞭式」指管系統的條款。承蒙張次長首肯，並說：只要還在任，將支持「存利去弊」，即指留存各地區關稅局提升為三級機構之「利」，並去除未列一條鞭指管系統之「弊」。如能得到部、次長的加持，依願順利完成改制，將是最佳、多贏、皆大歡喜的組織架構。如未能如願，海關負責人仍應結合大家的力量，設法向行政院等反映爭取，奮戰到底，直到成功，以免造成海關的永遠遺憾。

（四）對依乙圖改制的意見：

現階段的海關體系為三級機關，直屬財政部下轄四地區關稅局，各地區關稅局之組織架構悉依三級機構的規模架構設置，以利運作。全體海關為一整體，其一條鞭式的指管系統，指揮靈活、機動，可順利達成全天候自動化、

無紙化、瞬間化的人、貨通關，符合國際上安全、便捷的高標要求，在全國行政機關中應屬首屈一指。本組織系統曾蒙當年的考選部王作榮部長於 80 年 2、3 月間在工商時報撰文稱讚，並點名賦（國）稅單位宜比照改制。

本案如未能如甲圖辦理，硬要按乙圖改制，則不啻將各地區關稅局降級。且不僅把四個關稅局分爲七個分署，徒增各分署的總務、會計、人事等行政人員，不符精簡組織與人力的改革目的；尤有甚者，將因與業務性質與重要性相當，組織員額伯仲之間的稅務單位之層級、職級差距過大，似有歧視海關單位之嫌。如此對待迭次榮獲行政院評比全國第一獎牌（狀）榮譽的海關單位，勢必引起全體關員的不平之鳴，甚至引發相當程度的紛爭，值得深思與防範。如不能改變此項改革，則建議維持現狀，以免壓縮層級後難以成型，不利業務運作。

（五）對關稅總局與關政司合併改制後新機關名稱的看法：

截至目前，對上述二單位合併後之機關名稱，似乎篤定選稱「關務署」。本人期期以爲不宜。蓋關務署之名稱早於民國 70 年財政部組織法修正時，被立法院主動裁撤，如再予重用，有復辟之嫌，對立法院甚爲不敬，允宜慎重。本人認爲二單位合併後之名稱似可就下述二方案擇一用之：

1、關稅署：

財政部主管的稅分爲二大類，一爲內地稅，另一爲關稅；前者目前由賦稅署主政、業務由五個國稅局主辦；後者由關稅總局主政。若財政部組織法修正後，賦稅署如仍維持，則關稅部分的主政單位似可以「關稅署」命名，以相呼應。且目前關稅稽徵的根本大法爲「關稅法」，將稽徵關稅的機關稱爲「關稅署」，亦頗相稱。

2、海關署：

「海關」爲關務機關成立一百多年來的統稱與俗稱，且目前規範違犯關務相關法規的法規名稱爲「海關緝私條例」，如新單位稱「海關署」也相當順口合宜（註：中國海關之主政單位稱海關總署，可參研）。至各地區關稅局改稱「關務局」或仍維持「○○關稅局」或改稱「○○關」因不影響大局，本人並無特別意見。

二、行政組織調整非僅有縱向考量或是總數限制一途；橫向調整--全面檢視業務相關及重疊性，跨部會機關整併亦無不可。例如：英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛。新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部；美國將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除通關業務外，更擴增國土安全維護。上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量，我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，職認爲海關若與其他機關橫向整合較之就現有組織增加垂直分級更有實益，且同樣可達成減少機關總數之目標，您認爲職這項芻議是否可行？

答：本案本人非常贊同台端多面向的思考模式與看法。除了所舉英、美、新三國的例子外，澳、紐兩國海關受委代辦「入境證照」查驗，讓驗照 (Immigration) 與行李檢查 (Customs) 一貫作業，對違法情資的搜集、運用、查緝以及對入境人、貨的查察，在對方飛機一起飛或輪船一啓航及到達前即能掌握情資，迅予攔處不法，並讓正常合法人、貨迅速通關。亦屬可供參考之以機關間委辦方式調整組織與減少人力的成功案例。鑒於我國國情不同，各部會現有業務如要移撥其他部會，避免業務重疊、予以合理化，其複雜性甚大，困難度極高，非一蹴可及，以不列入考慮爲宜。

三、乙圖規劃將增加實際業務執行困擾。例如：桃園國際機場海關必須 24 小時、3 班輪值，若分割爲 2 個平行的分署，人力、設施須透過關務署調度，將喪失同一地區統籌調度之機動與靈活性，不啻化簡爲繁。請問乙圖規劃下，如何解決調度不便之業務困境？

答：現行各地區關稅局的設置，係依各該地區之業務量妥爲規劃辦理，運作多年來相當順利，各界稱便。如硬規定將基、北、高三局各劃分爲二分署 (臺中局改爲一分署)，可說是畫蛇添足、根本不切實際，自找麻煩。其中臺北關稅局劃分爲二分署之情況更加嚴重。因該局主管之機場空運人、貨通關業務，需全天候配合每日班機統籌機動調派人力處理，稍有耽擱，即會引起商民之不便與抗爭。因此乙圖之改制絕不可行，宜併同其他三局一同改爲甲圖之方式改革，

以資解決（請併同第一題析復參辦）。

四、海關管控人、貨進出國境，作業方式須遵循國際規範與全球同步，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為 2 級機關，您認為關務機關層級變更對於我國未來之兩岸及其他國際關務協定簽署、談判的代表性及穩定性，有無影響？

答：各國海關為強化快捷、安全的通關、徵稅，及加強緝私績效，每思與外國相關海關進行情資交換與人員交流，以分享雙（多）方寶貴經驗與熱絡情誼。因此我國早就進行國際關務合作事宜。例如：民國 60 年間曾舉辦中（台灣）、韓、菲、越稅務關務合作會議；菲、越退出後，繼續定期召開中韓關務合作會議至中韓斷交。80 年代後復與南非共和國定期舉辦中斐關務合作會議至兩國斷交；之後，與菲律賓及東歐之匈牙利、捷克、斯洛伐克先後簽定關務合作備忘錄；至相互要求交往之海關還有日本、以色列、波蘭…等，可謂成績顯著，對我國外交甚有助益。

雙（多）方簽定關務合作備忘錄或協定，均應依國際慣例及各該國之法規辦理。就經驗所及，現階段之多數國家海關，均希望海關當局與海關當局以平等層級對等簽訂相關合作備忘錄或協議。因協議涉及上級權責，尤喜簽備忘錄（註：近年有某國海關擬與我方海關當局簽訂合作協議，因我方財政部擬與之簽訂而未果）。大陸海關總署因係直屬國務院，為二級單位，如中台雙方海關擬簽訂合作備忘錄，將因層級及代表性不對等，可能發生爭議與不便。又據悉財政部將設國際司，統籌該部之涉外事宜，則未來國際關務之進行，更加複雜，除非部次長授權，否則海關當局主動出擊之機率將趨緩，甚為遺憾。

**訪談編號：E**

**訪談時間：99 年 4 月 9 日下午 3 時至 4 時**

**訪談紀錄：**

一、財政部本(99)年 1 月 27 日早報決議之「新財政部組織架構」中，研擬將現行關務機關組織架構調整為：關政司與關稅總局合併並改名為關務署、4 個關稅局改名為關務局(甲圖)；同年 3 月 25 日關稅總局緊急電傳通知各關稅局稱：

請按四級機關重新規劃，即基、北、高 3 局改爲 2 個分署、臺中關稅局改爲 1 個分署(乙圖)。請問甲圖的架構是否已無可能性？組織調整幅度愈大困難度愈高，請問此次組織調整對財政部而言，最大困難何在？

答：未來關務機關組織究竟如何規劃，端視研考會如何解讀「中央行政機關組織基準法」。就我個人學法律的角度來看，若 4 個關稅局以地方機關設置，並不會佔去基準法規定中央三級機關署、局總數上限爲 70 個的數額。但據悉研考會曾經致電財政部表示「關務機關爲中央三級機關，應受總額 70 個之約束，故其轄下 4 關稅局宜按照四級機關規劃。」此一說法引起關務機關內部極大反彈，咸認爲同屬財政部轄下機關，內地稅單位（包括北、高兩市國稅局與北、中、南三區國稅局）均爲三級機關，而基、北、中、高 4 關稅局卻只能依四級機關規劃，顯然對關務機關極不公平。此外，若按照乙圖規劃，則各地區報關業、倉儲業及各相關業者爲配合海關分署辦公，將增加許多費用，因此紛紛反彈。報關公會理事長已來函表達反對意見，我也已經向總局及財政部陳報。財政部已再度向研考會提出說明並分析海關現有情形，希望暫緩將各地關稅局規劃爲分署，以免造成反效果。目前組織調整內容尙未確定，希望可以朝向海關原有規劃內容(甲圖)進行。因爲唯有如此，海關對外才能彰顯我國關稅主權，對內才有對等地位與國內機關進行業務協調。國內各個港口、機場均設有許多機關，例如：航警、港警、民航局、港務局等如果相關單位都是三級機關、唯獨海關降爲四級機關，未來業務之協調聯繫必然極爲困難。

二、行政組織調整除了縱向--垂直分級或總數限制外，是否可以考慮橫向一整併業務相關及重疊性高者。例如：2005 年英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛，仍隸屬於財政部。2005 年新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部。美國於 911 事件後，將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除辦理原有通關業務外，更擴增國土安全維護；上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量。我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，若與其他機關橫向整合較之就現有組織增加垂直分級可能更

有實益，且同樣可達成減少機關總數之目標，您認為這項芻議是否可行？

答：我認爲我國海關與內地稅機關不宜予以整併，因爲兩個機關的組織架構、機關文化、人員訓練等均不同，再加上海關本身的業務既專業性且複雜，這些原因財政部長及次長們也都相當了解。其實美國目前也仍然維持內地稅機關與海關各別分立的制度(Inland Revenue Service 及 Customs and Border Protection)就足證不是各國都適合將關稅與內地稅機關予以整併。

三、按照乙圖規劃，臺北高關稅局均改爲 2 個平行分署，所有人力、設施等之調度，均須經過位於臺北市區的關務署核准，相較於現行作業，將喪失各局因地制宜優勢及統籌調度機動性。請問未來各港口、機場通關業務由 2 個分署分別辦理，應如何避免分工化簡爲繁並兼顧現有在地指揮的機動與便捷性？另外 2 個分署究竟應依據業務性質或管轄地域劃分爲宜？

答：我個人堅決反對各關稅局分設 2 個分署的做法，不但業務上完全無法劃分，未來行政管理上也根本無法操作。一但組織過度扁平，業務上若有共同事項，究竟應由誰來總成？即使我將退休也不樂見這種莫衷一是的狀況。未來四個地區關稅局若無法成爲三級機關，至少也應維持現有各局的編制的狀態，不應再分割爲 2 個分署，否則所有通關均無法順利運作。

四、以臺北關稅局爲例，目前編制逾千人，簡任 10 職等以上計 27 人，9 職等人員更多達三十多位，依乙圖規劃，未來 2 個分署各設 6 個科，僅 12 個 9 職等以上職缺，現有 9 職等以上關員如何安置？每科動輒近百人，科(課)長覆核、審查責任過於沉重，既須快速又恐疏漏，您認爲未來海關業務分工應如何補強？

答：你問到了最頭痛的問題，人事是最難解決的困境，僅臺北關稅局簡任與九職等以上人員就高達 60 多位，人事單位雖已積極進行規劃，但至今仍未能找出最適配置方案。

五、海關 50 歲以上人數比例約 45%，換言之，近半數現職人員符合退休資格，若因組織調整，加速資深菁英大量退休、經驗無法傳承，不僅浪費培養多年的人才，對機關也是一大斷傷。另外由於未來主管職缺少，升遷機會小，恐怕更難留住新進人才。就人性管理而言，這樣的職場環境確實欠缺足夠的激勵作用，

請問海關年齡偏高的人力結構應如何改善？

答：這是士氣的問題，早期能夠考進海關都是國內頂尖大學的菁英，但是無可諱言，到了民國 70-80 年代經濟景氣熱絡，優秀人才紛紛往私部門流動，公部門所進用的人力素質逐漸降低。近幾年是逢金融海嘯等因素所造成經濟不景氣，又有不少菁英回流到公部門，海關也因此招募到許多優秀人才包括學有專精的國內外碩士，如果此刻組織調整規畫不善，讓新近新進人才人感受不到關務工作的前景，恐將影響其留任海關之意願。當然海關各階層主管對於新進人才之培育也非常重要，尤其是科長、課長們的管理能力將直接影響到所帶領團隊的工作效率與士氣，如何引領方向並有效經驗傳承都是大家必須共同努力的。

六、除了徵收關稅外，海關還代徵進口貨物之營業稅、菸酒稅、貨物稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費。無論代徵稅費或代辦邊境管控，所需之人力與設備過去均自行支應。因應即將來臨的退休潮所帶來的人力缺口，依照「中央機關組織基準法」調整組織的同時，允宜一併全面檢討海關代辦業務及人力配置。未來海關代辦業務可否回歸各機關自行辦理或由各機關派員進駐港口機場辦理？如仍由海關代辦，是否可要求其他機關支付海關代辦費用，以補貼海關處理代辦業務的成本？

答：在邊境上辦理進口貨品稅費徵收，所耗費的行政成本最低，因此世界各國都是由海關在邊境上統籌代徵所有進口貨物應徵的各項稅費。其他機關對於海關代徵業務所產生的成本也有相當的反饋，據我了解包括：1.海關行政處分移送強制執行案件，係由國稅局每年支付金資中心辦理強制執行的新台幣 250 萬元款項中支應；2.行政執行處辦理海關移送強制執行的出差費，是由國稅局支付。3.國際貿易局為反饋海關在邊境上代徵「推廣貿易費」支出的業務成本，每年提供海關出國參訪或研究費用新台幣 36 萬元等。

七、4 個關稅局目前都是三級機關編制，未來均將調降為四級機關，必然影響關員之升遷與薪俸，消息一公布，海關內部人心惶惶。請問組織調整之際，如何兼顧政策落實與安定人心？又如何保障關員權益？

答：目前整個組織調整均尚在研議階段，大家先不要慌，各級長官也都關所有現職員工的權益。

八、海關的名稱及工作內容有其國際共通性，在各國國境上，海關就是管控人、貨進出的單一窗口。美國將幾個行政部門整合為 CBP，就是具體實踐「One Face at Border」的概念。對外國人或本國私部門而言，他們在國境上希望看到的是單一明確的政府服務團隊。我國行政組織改造強調精簡、整合，若在各港口機場設置 2 個分署，不但違反組改精神，也將造成外界洽公困擾，影響政府形象。乙圖架構下，考慮外界觀感，您認為未來海關在國境上應如何呈現較為妥適？

答：目前海關在國境上徵稅的財政功能之重要性已經日漸降低，取而代之的是查緝的維安功能。以緝毒為例，雖然海關、警察及檢調單位均可以辦理，但就國際 CIQ 慣例而言，只有海關、移民境管、檢疫單位(Customs, Immigration, Quarantine, CIQ)可以登機或登船檢查旅客，除非涉及刑事案件，否則航警、港警或檢調單位均須由海關陪同，才能對旅客進行檢查或搜身。儘管我國海關不需要像美國 CBP 一般，將工作重心移轉到國土安全及危安，但仍然應該符合國際 CIQ 慣例，保有現行關務一元化的架構。

訪談編號：F

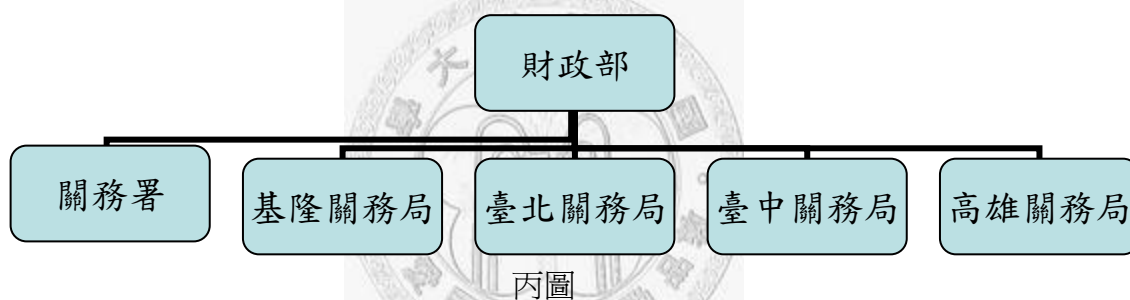
訪談時間：99 年 3 月 3 日下午 2 時至 3 時

訪談紀錄：

一、依據財政部本(99)年 1 月 27 日早報決議之「新財政部組織架構」，現行海關基、北、中、高 4 個「關稅局」未來以「關務局」規劃(甲圖)設置。惟本(2)月 23 日財政部人事處另稱：各地區關稅局須改以中央四級機關「分署」規劃設置；關稅總局遂緊急電傳各關稅局按四級機關--基、北、高 3 關稅局均以 2 個分署、臺中關稅局以 1 個分署，重新規劃(乙圖)。以您的專業經驗，請問究竟甲、乙兩種版本何者為宜？

答：甲圖規畫係依據去年財政部人事處所囑：在機關總員額與人事費用不增加的前題下，按照業務實際需要所研擬。由於關稅總局(三級機關)與關政司(財政部幕僚單位)疊床架屋、多年來深受詬病，值此政府組織改造時機，故研提將二者整併為一個機關；又依據新頒布的組織基準法，「署」的功能兼具政策與執行，「局」的功能只有執行，故整併後的名稱擬訂為「關務署」。過去沒有「中

央行政機關組織基準法」規範，我國以三級機關編制之行政機關數額高達 270 多個，若根據已頒布的三級機關總量上限為 70 個，則有許多既存的三級機關均必須按照四級機關編制重新規劃，目前基、北、中、高 4 個關稅局即屬於此一範疇，實務上如何執行，確實相當困難重重。以基隆關稅局為例，現有局長為 12 職等，所有一級單位主管均為 10 職等，其下尚依據地理環境需要設置數個分支局，實質編制為三級機關、總員額數高達 1 千多人，若不考慮每日均需處理的龐大進出口貿易及商旅業務，強制改為四級機關，無異削足適履。依據關稅總局原有規劃：關務署為「中央三級機關」，4 個地區關務局雖為「地方三級機關」，亦直屬財政部管轄，如此整個關務體系既可不受三級機關總額 70 個的限制，也能維護原有編制及功能運作；事實上，甲圖仍不足以說明 99 年 1 月 27 日規畫案之精確內容，該案組織圖應如下：



但研考會認為若依照丙圖之規劃，未來的關務署恐無法領導各地區關稅局，甚至質疑賦稅署與各地區國稅局間也存在相同問題。然而這項疑慮，若授權各機關依實際需要訂定「作用法」或「組織法」，即可迎刃而解，另外各關務局首長之職級位階當然仍由銓敘部規範，關務體系人員對於此點也向無爭議。

丙圖規劃的組織圖充分反映我國關務體系在行政機關之實質位階，解決過去混沌不清的狀態，為民國 80 年海關三法內容所規劃的三級機關編制完成「正名」工作，不但合理、合法，且符合現行組織編制與實務運作，更是所有關務人員之共同期待。

二、海關管控人、貨進出國境，作業方式須遵循國際規範與全球同步，組織架構亦應參酌世界各國體例。現行大陸海關隸屬於國務院為 2 級機關，您認為關務機關層級降低對於我國未來之兩岸及其他國際關務協定簽署、談判的代表性及穩定性，有無影響？

答：當然有影響。以「Megaports Initiative 大港倡議」為例，美國 CBP 目前均逕向高雄關稅局聯繫辦理，然後副知關稅總局與關政司，未來若依據乙圖規劃，則已展開多年的大港倡議業務反而需重新與設置在臺北的關務署接洽，然後轉文到高雄分署辦理，不但時效不經濟，過程也變得繁複，降低行政效率，悖離組織改造的目的。

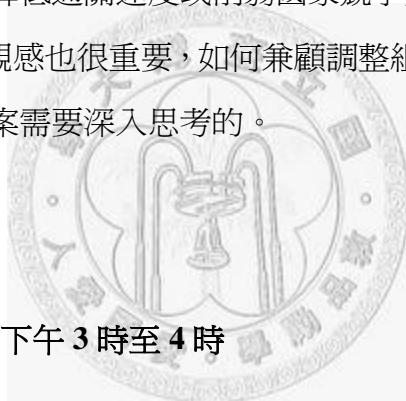
三、行政組織調整非僅有縱向考量或是總數限制一途；橫向調整--全面檢視業務相關及重疊性，跨部會機關整併亦無不可。例如：英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛。新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」（與我國經濟部貿易局相當）貿易便捷組與統計稽核整併，仍隸屬於財政部；美國將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除通關業務外，更擴增國土安全維護。上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量，我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，若與其他機關橫向整合，較之就現有組織增加垂直分級可能更有實益，且可達成減少機關總數之目標，您認爲這個論點是否可行？

答：海關在國境上固然代理國內許多行政機關執行邊境管控業務，但僅針對涉及進出國境部分，若相同事物單純在國內發生則應回歸原主管機關，俾維持事權統一。由於各國政府組織架構及體制不同，外國適用者，我國未必合適。以英國將國稅與關稅機關整併爲例，我國關稅機關 4,000 多人，內地稅機關 6,000 多人，若予以整併，將成爲一個人數上萬的三級機關，業務複雜程度將提高，編制調整也將更爲棘手。至於新加坡將統計及貿易便捷部門納入海關的作法，我國貿易統計自始即由海關辦理，而國貿局掌管輸出入許可證部分，據悉此次行政院組織改造已將其分散到經濟部各部門，不再由貿易局統籌辦理，所以朝這個方向整併的利基不復存在。我國海關由於有 150 多年歷史，整個人事制度包括人員進用、晉升、職務輪調，且工作需要 3 班輪值全年無休，與一般公務體系均不同，加上工作內容繁雜，需要多年經驗累積與傳承，這些都是海關不易與其他機關整併的原因。

四、實務上，乙圖規劃將增加業務執行困擾。例如：桃園國際機場海關必須 24 小

時、3 班輪值，若分割為 2 個平行的分署，人力、設施均須透過關務署調度等…，反而喪失現行之機動及靈活性，不啻化簡為繁，公私部門均不便。請問乙圖規劃下，海關如何解決可預見的業務困境？

答：為遵照基準法及研考會的要求，又必須解決各關稅局業務龐雜關員多，僅設置 1 個分署無法運作的困境，開會研商時，財政部人事處才會有設 2 個分署的構想，只是世界各國都在國際港口、機場設置海關，不曾聽說有哪個國家在同一港口或機場設置 2 個海關分署，所以這個方案仍在研議中，尚未完全規劃成熟。究竟各分署應依據業務內容或者地理位置來區分，現有的人員如何配置等，都需要再仔細研究。多年來海關整體業務運作極為順暢，APEC 各國對於我國關務作業便捷一向給予高度評價，足證現行關務機關之編制相當合宜，萬不可因為組織調整而降低通關速度或削弱國家競爭力。況且海關在邊境上服務商旅及貿易，外界的觀感也很重要，如何兼顧調整組織並維持良好服務甚至更加精進，是整個規劃案需要深入思考的。



訪談編號：G

訪談時間：99 年 4 月 6 日下午 3 時至 4 時

訪談紀錄：

一、財政部本(99)年 1 月 27 日早報決議之「新財政部組織架構」中，研擬將現行關務機關組織架構調整為：關政司與關稅總局合併並改名為關務署、4 個關稅局改名為關務局(甲圖)；同年 3 月 25 日關稅總局緊急電傳通知各關稅局稱：請按四級機關重新規劃，即基、北、高 3 局改為 2 個分署、臺中關稅局改為 1 個分署(乙圖)。請問甲圖的架構是否已無可能性？組織調整幅度愈大困難度愈高，請問此次組織調整對財政部而言，最大困難何在？

答：甲圖是 99 年 1 月 27 日研擬的架構、乙圖是 3 月 25 日試擬的架構，由於目前整個組織調整仍然在研議當中，甲圖也仍然有可能性。至於這次組織調整最大的困難還是在於三級機關的數量限制，依據 99 年 2 月 3 日修正公布的「中央行政機關組織基準法」第 33 條第 4 項規定，三級機關署、局之總數除地方分支機關外以 70 個為限。原先行政院函送立法院的該法部分條文修正草案版本

希望鬆綁署、局個數限制，視業務需要設置，但是在立法院審議及朝野協商後，僅將署、局總數由 50 個放寬到 70 個。而目前財政部轄下三級機關共 12 個，未來如何配合組織基準法加以調整是此次組織調整最困難的部分。

二、行政組織調整除了縱向--垂直分級或總數限制外，是否可以考慮橫向一整併業務相關及重疊性高者。例如：2005 年英國將「皇家海關及國產稅署」與「國稅署」合併成爲「皇家稅務暨海關署」，負責全國主要稅費徵收、兒童福利等款項支付及國境安全防衛，仍隸屬於財政部。2005 年新加坡將「海關」與其「國際企業發展局」(約當我國經濟部貿易局)的貿易便捷組與統計稽核單位整併，仍隸屬於財政部。美國於 911 事件後，將「海關」與部分農業檢疫、入出境管理合併，除辦理原有通關業務外，更擴增國土安全維護；上述 3 國海關之組織調整均以業務相關或執行便利爲考量。我國海關代理國內 10 多個機關 30 多項業務(附表)，若與其他機關橫向整合較之就現有組織增加垂直分級可能更有實益，且同樣可達成減少機關總數之目標，您認爲這項芻議是否可行？

答：橫向整併的組織調整或許也是一個可以考慮的方向，但是需要與相關機關進一步協調，目前派駐在港口、機場的單位相當多，包括海關、移民境管、檢疫、衛生等，均分屬不同部會，如果考慮整合成爲單一窗口，整個隸屬、指揮、監督等都需要考量。以行政院研考會交給各部會的組織調整業務區塊規劃建議來看，目前並沒有這樣的整合規劃。加上各部會工作重點不同，例如海關重在國境安全及徵稅，檢疫單位重在防疫，這些都是不容易整合的。

三、按照乙圖規劃，基、北、高關稅局均改爲 2 個平行分署，所有人力、設施等之調度，均須經過位於臺北市區的關務署核准，相較於現行作業，將喪失各局因地制宜優勢及統籌調度機動性。請問未來各港口、機場通關業務由 2 個分署分別辦理，應如何避免分工化簡爲繁並兼顧現有在地指揮的機動與便捷性？另外 2 個分署究竟應依據業務性質或管轄地域劃分爲宜？

答：按照組織基準法的規定未來關務署爲三級機關，依行政院研考會意見而研擬將其轄下各地區關稅局規劃爲分署，又因爲基隆、臺北、高雄三個關稅局的人數都超過一千人，若設置一個分署將無法容納，才考量兩個分署的樣態；但兩個分署也有其缺點，所以未來究竟如何規劃目前仍在考慮中，將會考慮現有業

務狀況及人員等因素，提出組織調整規劃報告，研考會也會提供相關意見，再提到行政院組織改造推動小組討論。

有關 2 個分署的劃分，如果不同地區當然以地區劃分，就像現在各地區關稅局一般，相同地區內則優先以業務區分。

四、以臺北關稅局為例，目前編制逾千人，簡任 10 職等以上計 27 人，9 職等人員更多達數十位，依乙圖規劃，未來 2 個分署各設 6 個科，僅 12 個 9 職等以上職缺，現有 9 職等以上關員如何安置？每一科動輒近百人，科(課)長的覆核、審查責任過於沉重，既須快速又恐疏漏，您認為未來海關業務分工應如何補強？

答：各關稅局現在是四級機關，但是實際的職務列等比起其他四級機關都高一些，例如各關稅局組長最高列簡任第 10 職等，就比其他四級機關高。依「中央行政機關組織基準法」規定，未來四級機關業務單位設「科」為原則，但是性質特殊之業務單位名稱可以另訂，目前各關稅局組織調整尚在研擬考慮中，考量現職人員職務列等較高以及業務特性，未來是否仍然維持現有架構設「組」，這些尚待陳報到行政院，若經過研考會及行政院組織改造小組審查通過，也還要再向銓敘部、考試院協商請求支持。

依據「中央行政機關組織基準法」第 15 條規定：「二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。」第 33 條第 4 項規定：「…署、局之總數除地方分支機關外，以 70 個為限。」未來各地區關稅局擬以三級地方分支機關方式設置，目前其組織仍在研擬中。

由於各關稅局目前為四級機關，受到組織基準法規定三級機關總數 70 個的限制，再加上未來三級機關組織法均需要送到立法院立法，所以各關稅局擬改為三級地方分支機關設置，尚待與相關機關協商。

五、海關 50 歲以上人數比例約 45%，換言之，近半數現職人員符合退休資格，若因組織調整，加速資深菁英大量退休、經驗無法傳承，不僅浪費培養多年的人才，對機關也是一大斷傷。另外由於未來主管職缺少，升遷機會小，恐怕更難留住新進人才。就人性管理而言，這樣的職場環境確實欠缺足夠的激勵作用，

請問海關年齡偏高的人力結構應如何改善？

答：最近幾年關稅總局函報財政部向考選部申請舉辦關務特考，每年也都錄取二、三百人，這些年輕的新進人員進入海關，可以改善海關平均年齡偏高的現象。至於海關內部也應該做好人才培育及知識管理，加強經驗傳承與組織學習，才能避免人才斷層。

六、除了徵收關稅外，海關還代徵進口貨物之營業稅、菸酒稅、貨物稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費。海關無論代徵稅費或代辦邊境管控，所需之人力與設備過去均自行支應。因應即將來臨的退休潮所帶來的人力缺口，依照「中央機關組織基準法」調整組織的同時，允宜一併全面檢討海關代辦業務及人力配置。未來海關代辦業務可否回歸各機關自行辦理或由各機關派員進駐港口機場辦理？如仍由海關代辦，是否可要求其他機關支付海關代辦費用，以補貼海關處理代辦業務的成本？

答：海關代理其他機關辦理徵稅及執行業務，依據行政程序法第 15 條規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」及第 19 條規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助…被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。…」。

未來如果要將海關現有代理業務回歸各該機關辦理，可能相當困難，因為各機關若要派員進駐港口、機場，還要三班輪值，各機關勢必需要調整或增加員額；而根據總員額法評核，未來各機關若不能調整或增加員額，其現有人力將難以因應增派人員到港口、機場執行業務。

至於海關是否可向各機關收取代辦費，應有相關法令依據始可辦理。民國 90 年行政院為了處理部分機關加班費浮濫的問題，曾規定以 90 年度加班費的實支數八成編列預算，但如果因為業務特殊需要還是可以專案申請加班費經費，關稅總局每年都有申請，並函報行政院核准。

七、4 個關稅局目前都是三級機關編制，未來均將調降為四級機關，必然影響關員之升遷與薪俸，消息一公布，海關內部人心惶惶。請問組織調整之際，如何兼

顧政策落實與安定人心？又如何保障關員權益？

答：財政部希望這次組織改造不要影響業務運作，也非常關心現職人員的權益，不要造成人心惶惶。如前所述，各關稅局目前為四級機關，但是實際的編制及職務列等則約為 3.5 級機關，例如關稅局的一級主管-組長列為 10 職等，比起一般三級機關的組長列 10-11 職等為低，卻又比其他四級機關的一級主管科長列 9 職等為高；所以未來研提組織調整規劃報告時，會將各關稅局現職人員的編制及職務列等納入考量，希望爭取相關機關的支持，維持現況。組織改造的目的在於精實，使政府更有效能，這將是未來規劃的重要考慮。

八、海關的名稱及工作內容有其國際共通性，在各國國境上，海關就是管控人、貨進出的單一窗口。美國將幾個行政部門整合為 CBP，就是具體實踐「One Face at Border」的概念。對外國人或本國私部門而言，他們在國境上希望看到的是單一明確的政府服務團隊。我國行政組織改造強調精簡、整合，若在各港口機場設置 2 個分署，不但違反組改精神，也將造成外界洽公困擾，影響政府形象。乙圖架構下，考慮外界觀感，您認為未來海關在國境上應如何呈現較為妥適？

答：行政院吳院長希望組織改造時，業務能夠無縫接軌，就是希望不要對民眾的服務產生不便，因此未來是否能採用原規劃各關稅局以三級地方分支機關方式設置，有待再向研考會等機關進行協商，爭取支持。