

臺灣自由貿易港區貨物通關制度之探討

The Study on Cargo Customs System of Taiwan's Free Port Zone

曾國雄 Tseng Kuo Shyong* 曾文瑞 Tseng Wen Jui** 郭癸蘭 Kuo Kuei Lan***

摘要

立法院於民國九十二年七月十日三讀通過「自由貿易港區設置管理條例」，未來可在機場港口或鄰近地區設立境內關外的自由貿易港區，為我國企業界發展全球運籌管理創造優勢。自由貿易港區乃劃設特定區域集商業貿易、製造加工與科技開發於一體，作為開放度最高之經濟區，並將其視為境外之地，以特別立法排除國內法令之適用，尤其是關務行政及對課稅領域防線之調整，賦予高儲運作業效率及深層次產製增值等功能，以滿足貨品時效性及國際供應鏈之各種需求。本文探討鄰近我國之新加坡與香港之自由貿易港區通關制度，並依我國「自由貿易港區貨物通關管理辦法」之規定分析我國自由貿易港區之貨物通關制度。研究發現我國貨物進出自由貿易港區之規定，似仍存有限制貨物流通與海關管制之問題，並無法完全符合自由貿易港區設置管理條例中貨物自由流通之精神。本文最後提出結論與建議以供參考。

關鍵詞：自由貿易港區、全球運籌管理、貨物通關、境內關外

ABSTRACT

The Legislature Yuan has just passed "The Free Trade Port Zone Act" on July 10 in 2003. Following the enactment, the government will authorize firms to set

* 長榮大學航運管理學系教授；國立臺灣海洋大學航運管理學系名譽教授。

** 長榮大學航運管理學系助理教授；國立臺灣海洋大學航運管理研究所博士候選人。

*** 長榮大學經營管理研究所航運管理組碩士班研究生。

international airports or harbors or nearby areas that are suited for establishing free ports can apply to have neighboring publicly or privately owned land designated as free port zones within the concept of “inside the country but outside of customs”. These guidelines will help Taiwan’s multinational corporations to take advantage of the Global Logistics Management (GLM) Mode. The free ports with a maximum degree of openness in order to achieve certain policy goals. Some even consider free ports to be beyond the national territory, and have created special laws which place these zones outside domestic law, and especially outside of domestic tax and customs regulations. they offer greater efficiency in warehousing and shipping of goods, and can also handle basic manufacturing and processing. Free port zone can meet many of the needs of the industrial supply chain. This paper discuss the cargo customs system of Singapore and Hong Kong free port zone, and according to 「The Article of Cargo Custom Management of Free Trade Port Zone」 to analyze the cargo customs system of Taiwan free port zone. This paper find that there are still remain some customs regulations when cargo enter or output free port zone, It does not conform to the spirit of free of circulation of goods within “The Free Trade Port Zone Act”. This paper will offer the conclusion and suggestion for reference.

Key Words : Free Trade Port Zone、Global Logistics Management、Cargo Customs、
Inside the country, Outside of customs

壹、前言

近年來企業全球化發展極為快速，國際間貿易活動因市場開放，使企業得以突破國界限制，發展全球運籌管理經營模式，讓傳統物流開始走向跨國控管的運籌型態。我國為配合國際貿易對貨品時效性(Just-in-time)的要求與日俱增，及同時解決跨國營運可能產生貿易管制法令之限制、額外增加租稅負擔、以及國與國間貨物流通時效性等問題，行政院於 2002 年將集商業貿易、製造加工、倉儲轉運於一體的「自由貿易港區」設置，列為「挑戰 2008：國家發展重點計畫」的推動重點，並於去年（民國 92 年）7 月 10 日立法院臨時會通過規範自由貿易港區運作

的「自由貿易港區設置管理條例」。

經建會認為我國過去所推動的經貿特區，如加工出口區、科學園區等可以進而發展成為自由貿易港區，且我國的自由貿易港區不僅具有一般倉儲轉運功能，更擁有「深層次加工」的製造功能[1]。既然自由貿易港區為過去所推動經貿特區之進一步構想，則欲落實自由貿易港區的政策，針對過去推動經貿特區，如加工出口區、保稅倉庫、國際物流中心等的成敗經驗，據以檢討改進做為自由貿易港區之規劃原則，應為可行之方法。目前高雄港已正式提出申請成為自由貿易港區，其他亦有多處國際商港、加工出口區、國際空港擬進一步申請成為自由貿易港區。

惟就目前進出自由貿易港區之貨物流通與國際物流，乃係依「自由貿易港區貨物通關管理辦法」¹之規定辦理，然綜觀全法對於貨物進出自由貿易港區之規定，似仍存有限制貨物流通與海關多處管制之問題，並無法完全符合自由貿易港區設置管理條例中貨物自由流通之精神²。本文將透過國內外相關自由貿易港區貨物通關方式的比較，探討我國自由貿易港區其國際貨物在此區域之流通，是否能確實符合自由化之精神，並進一步提出檢討之建議，藉以拋磚引玉，期盼專家學者共同思考在自由化概念下，如何構建真正具高自由度的自由貿易港區，以落實政府推動設置自由貿易港區之自由流通精神，營造台灣成為能世界競爭的經營基地之最主要目的。

貳、國內外相關自由貿易港區貨物通關方式

所謂自由貿易港區具體而言，是指「在一國領土之上，國家關稅領域之內，加以劃定准許外國商品貨物豁免關稅、免除通關之手續，且可以在此區內自由流通或再出境的一個特定區域」[2]。換言之，自由貿易港區乃劃設特定區域，集商業貿易、製造加工與倉儲轉運於一體，作為開放度最高之經濟區，甚至將其視為境外之地，以特別立法排除國內法令之適用，尤其是關務行政及課稅領域防線之調整，並賦予高儲運作業效率及深層次產製加值等功能，使自由貿易港區滿足供

¹ 民國九十二年十二月八日經行政院通過後財政部發布施行。

² 「自由貿易港區設置管理條例」第三章貨物自由流通，第十六條至第十七條。

應鏈之各種需求，及對貨品時效性(Just-in-time)的要求，所以台灣在全球供應鏈的角色將大幅地強化，及在本土生根茁壯的台灣企業，將會是最大的受益者[1]。

經建會的「自由貿易港區」規劃不僅提供各國際企業絕佳的地理位置優勢外，更允許在區內進行深層次加工³，主要是為與鄰近國家競爭，期望貨主能充份利用我國製造、加工能力，以產生數倍的附加價值，鞏固台灣成為全球供應鏈的重要節點。因此根據「自由貿易港區設置管理條例」，我國自由貿易港區應具有一、單一窗口服務，二、貨物自由流通，三、廠商自主管理，四、簡化國際（含大陸）商務人士簽證作業等四大特色[3]，其中以國際物流角度而言，貨物若能在此區內不受管制的自由流通將是自由貿易港區成功最重要關鍵因素。

臨近我國的新加坡與香港為世界重要自由貿易港區，其對於貨物自由流通與低度海關管制必有其重要措施，以下就新加坡與香港之貨物通關方式，與我國目前現行加工出口區與國際物流中心作一比較，茲分述如下：

1.新加坡

以自由轉口貿易為主要經濟活動，是新加坡早在英國殖民時代就已存在，其於 1965 年獨立後，新加坡政府積極改善轉口貿易的各項措施，並於 1969 年建立第一個自由貿易港區—裕廊工業區(Jurong Port)[4]。其後隨著全球國際分工的深化與新加坡實施開放進口之政策，促使新加坡目前有 7 個自由貿易港區⁴，除了樟宜航空貨運中心(Singapore Changi Airport)是空運自由貿易區外，其餘皆為海運自由貿易港區[5]。

³ 深層次加工涉及區內安全管理，及加工所產生的價值是否課稅等，複雜的管理問題，所以其他國家之自由貿易港區內是不准深層次加工，經建會建議將其包含在內，主要係著眼於台灣與新加坡、香港等鄰近國家競爭的優勢，在於高附加價值產品的設計製造能力，由貿易港區結合我國製造能力將可以相輔相成，產生我國自由貿易港區特有的競爭優勢。另外貨物經深層加工產生的附加價值數倍於單純的轉運服務（另依據交通部過去委託的研究報告顯示一個貨櫃只是轉運產生附加價值是 1625 美元，簡單加工是 4750 美元，作深層次加工後在行轉運是 18500 美元），[見行政院經濟建設委員會網頁之答客問](http://www.cedi.cepd.gov.tw/faqs_main.php?cPath=1) http://www.cedi.cepd.gov.tw/faqs_main.php?cPath=1。

⁴ 7 個自由貿易港區指樟宜國際機場(Singapore Changi Airport)、森巴旺碼頭(Sembawang Wharves)、裕廊港區(Jurong Port)、帕西班讓港區(Pasir Panjang Wharves)、克佩耳港區(Keppel Wharves)、丹絨帕嘎集裝箱碼頭區(Tanjang Pagar Wharves)、特洛克亞逸港區(Telok Ayer Wharves)。

新加坡由交通部設置自由貿易港區之管理委員會，主管機關是新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore, MPAS)，營運主體則為新加坡港務公司(Port of Singapore Authority Corporation Limited, PSA Co., Ltd)；而新加坡的海關(Customs and Exercise Department, CED)則是隸屬於財政部之執行部門，主要職責有進口許可、出口管理、關稅及消費稅的徵收、保稅倉庫與自由貿易港區的控管及部門內人員的教育訓練等[5]。

原則上，新加坡法令雖許可業者得於區內從事簡易加工或製造活動，然而實際上，新加坡海關多不允許該等行為於區內進行[5]，所以新加坡自由貿易港區之設置目的主要是著重在轉口貿易的發展。為促進轉口貿易的蓬勃發展，新加坡通常要求報關人只須透過貿易網路（由新加坡政府所發展的『貿易網路系統(Trade Net System)』）提供一份報單予國際企業發展局⁵(International Enterprise Development Board, 簡稱 I.E Singapore)，即可整合貨物流動的文件流程，取得各相關部門之核准，加快貨物流通速度，不只簡化了通關手續而且還節省了時間與成本。

針對新加坡自由貿易港區之貨物通關方式有 1.貨物自境外輸入自由貿易港區 2.貨物自課稅區輸入自由貿易港區 3.貨物由自由貿易港區輸出境外 4.由自由貿易港區輸出至課稅區 5.貨物於自由貿易港區間移動等 5 種程序[5]。然而無論貨物流通方式為何，除海運貨物經駁船載運儲倉港區或不同自由貿易港區轉運出口，須分別向貿易發展局及海關申請核發准單外，其餘貨物通關程序只須向貿易發展局申請核發准單即可。新加坡自由貿易港區之貨物通關制度乃是建構於高自由度的情況下進行，透過貿易網路所傳輸之電子資料是提供有效進出口或轉運的貨物文件處理流程，不僅可節省文件處理及呈報的時間與成本，更能藉此提供 24 小時的服務（除每週日上午 4 點至下午 8 點時段外），免除因時差問題所造成的延遲，進而加速了貨物流通的效率。所以簡便的貨物通關手續，只需透過貿易網路申請，可於 15 分鐘內快速完成通關程序。

2.香港

香港的地理位置不僅是處於亞太地區要衝，更位於歐洲、非洲、美洲通往東

⁵ 前身為貿易發展局(Trade Development Board, 簡稱 TDB)。

南亞之航運要道。因為優越的地理位置，使香港政府特致力於發展香港全區成爲一自由港，加上配合提供海、陸、空相關軟硬體設備和配套措施，以及簡化的海關作業與關稅減免，促使香港不論是在海運或空運，皆位居亞太地區的重要樞紐，使香港成爲世界最繁忙的貨櫃碼頭及機場。

香港海關隸屬財政司工商及科技局的法定機構[5]，主要職責有進出口貨物清關、保障消費者權益、應課稅品、牌照及許可證之申請、進出口報關、保護知識產權工作等[6]。其中關於進出口報關之規定，主要是香港本身即爲一自由港，所以並未另行制定特別法。因此有關貨物在報關手續之規定，是根據香港法例第六十章進出口登記規例的規範，凡是在香港進出口之貨物，除豁免報關者外，必須於十四日內向海關遞交完整無訛的進出口報關表格[6]。

香港之報關服務亦於 2000 年 4 月起規定所有進出口報關全面由已取得政府經營權的「貿易通電子貿易有限公司」之電子報關服務傳送，主要將自由貿易港區之功能轉化爲純粹處理進出口及轉口的物流平台，目的係期望透過該服務，可以直接將報單傳送至相關主管部門[5]。香港自由貿易港區之經營已委託由民間企業經營，各業者基於業務上的競爭，均採 24 小時通關作業，以及香港海關爲便利貨物流通，所以採風險管理的方式作爲查驗的標準⁶，讓海關透過事前的文件審核與抽樣方式進行貨物查驗，節省相當多的通關時間，提高了貨物流通的速度。

爲減少海關之干預，香港政府授權業者高度自主管理與低稅賦的競爭策略，不僅提高工作效率與貨物流暢性，亦達到自由貿易的目的，奠定香港成爲世界上第一大貨櫃港地位。

3.台灣加工出口區

台灣加工出口區是一關稅特別區，由政府劃定某一範圍，從事以製造、加工、裝配等爲主的外銷事業，以及在產銷過程中所需要的倉儲、運輸、裝卸、包裝及修配等事業[3]，所以加工出口區也可說是具備了自由貿易港區的某些功能。加工出口區設置的目的在促進投資、發展外銷、增加產品及勞務輸出[7]，加工出口

⁶ 所謂「風險管理」，就是區分高、低危險群後，對低危險群減少干預，而集中全力對付高危險群。這種理念，可適用於海關通關的每一個環節，及與海關業務有關的所有業者或廠商，見金安宜，「通關便捷化與風險管理」，今日海關，第 25 期，民國九十一年七月，頁 47。

區也不負眾望地締造了「台灣經濟奇蹟」。

在加工出口區貨品出入區之管理方面，政府為便利加工出口區保稅貨物於進口地海關辦理通關，所以取消駐區海關辦理通關⁷。因此區內事業輸出入貨品之流程，除由原來的二段式報關簡化為一段式報關外，也配合稽查作業的貨物控管流程納入電腦管理，提供給廠商多重選擇，使貨物的管理運用更為通暢。且加工出口區已納入境外航運中心的範圍，所以目前已准許大陸貨品進入區內從事簡易加工，突破兩岸未能直航的不方便與降低額外的成本負擔[8]。

然因加工出口區進出口通關作業自由化的程度仍顯不足，有違貨物快速通關之流程，所以才會有以簡便通關程序的國際物流中心出現，未來我國若欲推動自由貿易港區，則可採「境內關外」之模式⁸，結合加工出口區深層加值之優勢與物流中心的簡便通關，達到符合企業全球化及貿易自由化的發展所需，進而活絡我國的經貿發展。

4. 國際物流中心

隨著資訊科技的發達及企業全球化的發展，為消除企業國際化分工過程中有可能遭遇到貨物流通的相關問題，於是引申出以企業為主體的全球運籌管理。根據美國物流管理協會(Council of Logistics Management, USA)⁹的定義，「全球運籌(Global Logistics)¹⁰」就是廣義的物流(Logistics)，所謂物流，依據中華民國物流協會定義：「物流是一種物的實體流通活動的行為，在流通過程中，透過管理程序有效結合運輸、倉儲、裝卸、包裝、流通加工、資訊等相關物流機能性活動，以創

⁷ 在加工出口區保稅貨物於進口地海關通關作業規定第一條規定：為便利加工出口區保稅貨物於進口地海關辦理通關，特訂定本作業規定。

⁸ 「境內關外」是指貨物在此區域內流通，不致像在保稅倉庫之間貨物流通有層層申報之限制，而是簡化的關務行政業務，並免除區內關稅、營業稅、貨物稅及相關稅費，使區內事業可以享受高效率的物流服務。

⁹ 美國物流管理協會(Nation Council of Physical Distribution Management)於 1985 更名為「後勤管理協會」(Council of Logistics Management, CLM)。

¹⁰ 國立成功大學林正章教授對「全球運籌」的定義一應不單指由原料至消費者間的過程，而應包含更高層次的「產品設計」，例如電腦「模組化」推動供應鏈 BTO 或 CTO 的運籌策略，見 <http://www.aproc.gov.tw/kbe/final/record24.htm>。及張心馨、詹進勝則認為全球運籌有別於供應鏈的管理，所強調的是企業在全球的生產、組裝與行銷程序間之整合規劃，見 <http://www.cedi.cepd.gov.tw/docs/files/5.htm>。

造價值、滿足顧客及社會需求[9]」。另依據目前美國物流協會，對物流(logistics)下的定義，「物流乃是從原料來源點到消費點的規劃、執行和控制的程序，其目的是有效率、有效能的促使產品或服務，以及相關資訊的流通和儲存，能滿足顧客的要求[10]」。

我國提出了全球運籌發展計劃，正是要將台灣建設成爲一個國際物流中心。政府協助企業進行跨國性的資源整合，使世界各國的產品從製造、行銷到配送等一序列之經貿活動可以在此運籌中心完成，所以目前政府正積極建構有利的環境，鼓勵跨國企業來台設置國際物流中心據點，目的就是期望藉由簡化的物流、資金流與資訊流等作業活動而確保企業競爭優勢[11]。

爲達到物流中心貨物自由流通之目的，台灣國際物流中心的特色是貨物沒有存倉期間的限制、進出物流帳均與海關以電腦連線處理、貨物的通關是採 24 小時通關制度、保稅貨物之流動使用契約車替代關員押運、更給予物流中心業者自主管理而不派員進駐、以及爲降低貨物查驗之比率，海關以風險管理之理念抽驗等[12]。以上特色之目的都是爲了要簡化通關作業手續，加速貨物通關流程，吸引跨國際企業來台設置國際物流中心，促使我國經貿蓬勃發展繼而提升我國國際競爭力。

我國國際物流中心是爲推動全球運籌計畫而設置，所以國際物流中心主要是經營保稅貨物倉儲、轉運及配送等業務，及與因物流所需之重整或簡易加工的保稅場所¹¹。海關爲配合發展台灣成爲亞太營運中心，因應國際物流中心之設立及管理，特訂定「物流中心貨物通關辦法」¹²，提供較爲簡便的物流中心通關作業流程，且爲使我國國際物流中心業務能發揮成效，物流中心無障礙的貨物通關作業則成爲最主要的投資環節，簡易通關成爲國際物流中心最重要的特色。

基於上述，本文將香港、新加坡、我國加工出口區與國際物流中心在通關作業方式上異同比較如表一。

¹¹ 物流中心貨物通關辦法第三條第三項：物流中心內得進行因物流必需之重整及簡單加工。陳英一，「國際物流中心通關作業與實務探討」，國立海洋大學航運管理系碩士學位論文，基隆，民國九十一年，頁 97。

¹² 中華民國八十九年三月二十一日財政部臺財關字第 0 八八 0 0 0 三四 0 一號令訂定發布全文二十五條。目前最新修正爲中華民國九十二年六月二十七日財政部臺財關字第 0 九二 0 五五 0 五一 一號令修正發布全文三十二條。

表 1 新加坡、香港、台灣加工出口區與國際物流中心之通關作業比較

通關作業 方式 比較對象	無紙化 作業	24 小時 通關	以風險管理 為查驗標準	加工程度	通關方式
新加坡	是	是	否 (利用海關文 件作為貨物 流向之控管)	簡易加工	區內不申報
香港	是	是	是	簡易加工	事後申報
台灣加工出口 區	是	否	否	深層次加工	通關申報
國際物流中心	是	是	是	簡易加工	通關申報

資料來源：本研究整理

參、台灣自由貿易港區貨物通關規定

自由貿易港區為「境內關外」之區域，其貨物的流通方式有自國外或國內其他自由貿易港區、課稅區、保稅區進儲自由貿易港區，或是從自由貿易港區輸往國外或國內其他自由貿易港區、課稅區或保稅區，或是轉運至其他自由貿易港區，或於自由貿易港區內交易流通等情況¹³。自由貿易港區之貨物進出，港區事業均應以電腦連線或利用電子資料傳輸方式，向海關辦理通關或通報事宜¹⁴。海關所訂定之「自由貿易港區貨物通關管理辦法」，即為有關自由貿易港區貨物通關之特別規定，但因為其牽涉之層面及涵蓋範圍大，經協商討論多次後，始甫於 92 年 12 月 10 日經行政院政通過後公佈。本文將就「自由貿易港區貨物通關管理辦法」之第二章貨物通關部份來探討各項關於貨物通關與通報之規定。

在通關管理辦法中規定所謂「通報」是指自由貿易港區事業之貨物自國外進

¹³ 整理自「自由貿易港區貨物通關辦法」第五條至第七條。

¹⁴ 詳見「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第三條。

儲或輸往國外或轉運至其他自由貿易港區，自由貿易港區事業只需以電腦連線或電子資料傳輸向海關通報，並經海關回應紀錄有案後，始得進出自由貿易港區¹⁵。而「通關」係指自由貿易港區之貨物與課稅區、保稅區間之輸出入流通已跨越關內關外之界限，所以不只有通報應有之規定外，報關時也應具備進出口相關文件，且其貨物亦須受海關查驗，並須依貨品輸出入規定完成繳稅後，才得以放行¹⁶。通關之程序比通報程序繁複，較難符合自由貿易港區提供 24 小時便利通關與即時處理的服務。

在「自由貿易港區貨物通關管理辦法」中，由於貨物流通之進出方式有些可能將跨越關區進入課稅區或其他保稅區，所以在該通關辦法中將貨物輸出入之規定分為應進行通報或通關兩種型態，茲整理詳見如表二。

表 2：自由貿易港區貨物流通應通關或通報之情況

進儲國外貨物	向海關傳輸進倉資料 通報 進儲
貨物輸往國外	向海關傳輸報單 通報 出口
貨物轉口	向海關傳輸報單 通報 轉口
運往其他自由港區	向海關傳輸報單 通報 轉運
貨物輸往課稅區或保稅區	向海關傳輸報單，依相關輸入規定，完成 通關
課稅區售與自由港區事業之貨物	向海關傳輸報單，依相關輸出規定，完成 通關
保稅區售與自由港區事業之貨物	依保稅貨物相關規定向海關傳輸報單，依相關輸出規定，完成 通關
區內交易	傳輸報單向海關 通報

資料來源：本研究整理

由上表可知，依據「自由貿易港區貨物通關管理辦法」之規定將貨物流通進出之情況分成 8 種，其中若自由貿易港區之貨物要輸往課稅區，或自課稅區及保稅區售予自由貿易港區之貨物，由於已涉及「境內關外」以及「境內關內」兩個

¹⁵ 整理自「自由貿易港區貨物通關辦法」第五條、第七條。

¹⁶ 整理自「自由貿易港區貨物通關辦法」第六條及關稅法第二章通關程序第一節報關及查驗。

不同關稅區域概念，故需要完成「通關」之手續，方得流通。其他貨物的流通因僅在自由貿易港區內或輸往國外，並無關稅之問題，故採通報方式處理。以下針對貨物流通採通關或是通報方式而加以區分，見如表三。

表 3：以貨物流通式區分通報與通關之比較表

通報(境內關外之概念)	通關(邊境通關之概念)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 進儲國外貨物 ✓ 貨物輸往國外 ✓ 貨物轉口 ✓ 運往其他自由港區 ✓ 區內交易 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 貨物輸往課稅區或保稅區 ✓ 課稅區售與自由港區事業之貨物 ✓ 保稅區售與自由港區事業之貨物

資料來源：本研究整理

肆、自由貿易港區設置條例及相關子法對貨物通關作業之檢討

自由貿易港區自由港區之設置，以推動國際貿易活動之自由為目的，貨物可以自國外迅速入出自由港區，可進儲自由港區流通之物品，通常應以一般貿易上之交易貨品為原則。其他如違禁品、毒品、槍械等武器品、毒性物品、放射性物品、公害或污染性物品、保育野生動物或其產製品，以及其他應管制之物品，不得於自由港貿易港區內流通¹⁷。建立簡化貿易通關程序以風險管理機制取代大部分之通關申報查驗，同時賦予廠商自主管理及主管機關之高度稽核權。

過去多年來臺灣推動相關經貿特區所面臨的問題可歸為兩大問題，即兩岸政治以及投資環境的自由度與效率不足。目前我國自由貿易港區之規劃在軟體面之通關作業、投資環境、租稅優惠等已有進行改善之規劃，然就自由化與國際化之角度整體而言，我國之自由貿易港區設置管理條例及其相關的規劃子法草案，仍有許多未盡理想及值得進一步討論之問題，尤其對於貨物通關與區內外之流通等問題，均似有再全面深入討論之必要，茲詳論如下。

¹⁷ 參考自由貿易港區設置管理條例第十六條之立法說明

一、海關對港區事業之查核，降低國際物流之自由度

按照我國自由貿易港區設置管理條例之立法精神，目的在排除不必要的政府管制措施，突破現行法規對於貨物及人員進出的管制，強調以「境內關外」的概念，區內貨品暫免關稅及營業稅的課徵，並允許廠商在區域內進行有限度的各種商業行為。港區事業申請從國外進入自由貿易港區內之物品，除防礙國家安全及遵守國際條約必要之情形下，原則上將依境內關外原則免通關，讓商品自由流通，增加國際物流效率以降低國際貿易成本。

然依自由貿易港區設置管理條例第十九條規定¹⁸，海關對自由貿易港區事業之自主管理事項¹⁹，得設置聯合查核小組，不定時不定點進行電腦連線查核以及現場實際查核或盤點。此項查核權利原則上應僅適用於經通關後之「境內關內」貨物，為避免廠商走私舞弊遂賦予海關查核檢查權。然而自由貿易港區內之貨物流通屬於「境內關外」概念，既已實施電腦連線之通報制度，且貨物又尚未通關又何來之「走私」概念，且採不定時現場查核盤點勢必影響貨物流通效率，徒讓廠商浪費多餘且不必要之物流成本，海關對自由貿易港區內事業所實施之查核盤點，實與境內關外概念之自由精神有違。此外，將「境內關內」之廠商自主管理概念，規範於自由貿易港區設置管理條例第十九條，使其套用於無須管制的自由貿易港區廠商，似使海關在自由貿易港區之管制，仍存有課稅區內保稅體制之概念，此一母法之管制邏輯，恐怕很難說服原先因自由流通精神而進駐之廠商。雖海關目前已著手規劃「自由貿易港區自主管理作業手冊」，在概念上其管理方式不應與「境內關內」之廠商自主管理方式相同，而是應給予更高度之自由，甚或僅為一與海關聯繫之手續建議。故海關之管制宜退至自由貿易港區門哨外，以維護自由貿易港區內貨物自由流通的基本原則。

¹⁸ 自由貿易港區設置管理條例第十九條：「海關得設置聯合查核小組就自由港區事業關於貨物控管、電腦連線通關及帳務處理等自主管理事項進行查核，並得執行實地盤點，自由港區事業不得規避、妨礙或拒絕。」

¹⁹ 「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第四條規定自由港區事業應辦理之自主管理事項共二十三項。

二、自由貿易港區內貨棧之設置，悖離貨物自由流通的精神

自由貿易港區設立的精神，無非在於著重貿易層次程序的簡化，規劃提供區內貨物自由流通，免除關務行政及通關之手續，亦即除了強調高自由度的貨物流通以外，更需要最低度的政府干預。為有效解決以往海關的管制而影響貨物流通的問題，理想的自由貿易港區內進一步將加工出口區、科學園區深層加值之優勢條件在自由貿易港區內予以擴大，並將物流中心簡易通關，結合國內現有各特區之功能，配合海關關務作業效率之改善，以充分活絡貨物流通營運之效益。因此，海關係採用風險管理方法，一方面降低管制，一方面也可收查緝走私之效。對於自由貿易港區內業者之經營以及貨物的流通，除進入課稅區或其他境內之保稅區，或課稅區或其他境內之保稅區進入自由貿易港區，依照貨品輸出入辦理以外，其餘免除入境通關之程序，以營造高自由度的國際貨物流通環境。

然從「自由貿易港區貨物通關管理辦法」中之規定，自由貿易港區內將設置港區貨棧²⁰，其主要目的是讓海關便於查核進出自由貿易港區內之貨物，其中「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第五條第一項第二款規定之出口貨物，及第四款之轉往其他自由貿易港區貨物，除了符合進出口貨物查驗準則第九條第一項之貨物，即鮮貨、易腐物品、活動物、植物、有時間性之新聞及資料、危險品、放射性元素、骨灰、屍體、大宗及散裝貨物以外，或符合同條第二項所規定之廠商²¹，並具備與自由港區門哨貨物動態資料庫電腦連線設備、海關核可之倉儲及查驗貨物所需設施者外，其餘出口或轉運其他自由貿易港區之貨物，均應先進儲自由

²⁰ 參見「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第二條。

²¹ 進口貨物查驗準則第九條第二項：廠商具經濟部國際貿易局核准進出口廠商資格、成立五年以上、最近三年連續每年進出口實績總額達五百萬美元以上、最近五年無違規情事且具備下列條件者，得以書面向各地區海關申請為得船邊驗放廠商：

- 一 生產事業或策略聯盟廠商。
- 二 使用防止冒用優良廠商報關查對系統者。
- 三 以連線方式報關。
- 四 如委託報關應以常年委任方式委託符合報關業設置管理辦法第三十三條規定條件之報關業者。
- 五 整裝貨櫃貨物限向原應進儲貨櫃集散站之通關單位辦理報關。

貿易港區貨棧，等海關進一步訊息後才可放行²²。可預見的是自由貿易港區事業，除了某些符合進出口貨物查驗準則第九條之廠商，以及進出口貨物查驗準則第九條第一項之貨物外，自由貿易港區事業之貨物輸往國外或轉運其他自由貿易港區時，並無法直接將貨物運至所屬倉庫或指定地點，反而必須先進儲貨棧，再向海關通報出口，經回應紀錄有案後，才可以轉運或裝船(機)出口。茲將自由貿易港區貨物進儲港區貨棧規定之情況列如表四。

表 4：自由貿易港區貨物進儲港區貨棧規定情況表

貨物流通情況	是否進儲港區貨棧	說明
國外貨物進儲	自由進儲港區貨棧	經通報回應紀錄後進儲
輸往國外貨物	原則上進儲港區貨棧	符合下列條件得免進儲： 1. 符合進出口貨物查驗準則第九條第一項之貨物 2. 或符合進出口貨物查驗準則第九條第二項所規定之廠商，並具備與自由港區門哨貨物動態資料庫電腦連線設備、海關核可之倉儲及查驗貨物所需設施者
運往其他自由貿易港區	須進儲港區貨棧	完成通報手續始可出貨棧
輸往課稅區或保稅區	須進儲港區貨棧	完成通關手續始可出貨棧
課稅區售與自由貿易港區	須進儲港區貨棧	完成通關手續始可出貨棧
保稅區售與自由貿易港區	須進儲港區貨棧	完成通關手續始可出貨棧
加工區、科學園區輸往自由貿易港區	自由進儲港區貨棧	在各區完成通關手續後可直接進入自由貿易港區事業或港區貨棧，惟港區事業應具備與自由港區管理機關貨(

²² 見「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第五條之規定。

表 4：自由貿易港區貨物進儲港區貨棧規定情況表

貨物流通情況	是否進儲港區貨棧	說明
		櫃) 物動態資料連線之電腦設備，另配合貨物之控管及查驗，應具備經海關核可之倉儲及查驗貨物所需設施
自由貿易港區內之區內交易	無須儲港區貨棧	完成通報後自由交易

資料來源：本研究整理

由上表可知，此進儲之規定將造成前後多出之冗長關務管制程序，將影響貨物流通效率甚鉅。且既採「境內關外」精神設自由貿易港區以使國際貨物自由流通，然進出自由貿易港區之貨物，卻又以行政法規要求設置貨棧阻礙貨物自由流通，似已悖離自由貿易港區設置條例第三章中使貨物自由流通及免除關務行政干預的母法精神。

三、既成發展區內之廠商與自由貿易港區事業並存，形成關務管理之困擾

加工出口區、工業區、科學園區等既成發展區，若申請設置自由貿易港區，其原有營運廠商可能因經營策略或產品供需之因素，而不申請成為自由貿易港區之事業，因此自由貿易港區申請設置辦法第五條第二項規定，既成之海空港管制區或特定專用區申請設置自由港區者，應就區內無法或無意願成為自由港區事業之原有廠商（以下將此廠商稱為「非港區內之事業」），另行提出管理規劃。

在自由貿易港區申請設置辦法中同意既成發展區之原有廠商，自行決定是否申請成為自由貿易港區事業，無非是希望不因自由貿易港區之成立，而造成既成區內原有廠商之不便，甚至影響其繼續營運之意願。但是反觀自由貿易港區成立之初衷，乃是希望營造一完全自由之經濟環境，區內之廠商交易完全免除關稅領域的管制，以增加貨物流通之效率。若允許自由貿易港區事業與非港區內之事業，在此區域內同時並存營運，雖對現有廠商之經營衝擊較小，然就自由貿易港區管理機關之控管而言，如何有效管理區內貨物之流通，將可能產生困擾。例如自

由貿易港區事業之貨物流通至非港區事業，甚至在加工後再流通至自由貿易港區事業，其涉及到兩個完全不一樣的關務程序。亦即，在同一區內既有「境內關外」之自由貿易港區事業，又有「境內關內」的保稅廠商，故此「一區兩制」的狀況，其複雜之管制程序，將可能造成區內貨物流通之混亂與不便，影響國際物流效率。

伍、結論與建議

自由貿易港區以特別立法排除國內法令之適用，尤其是關務行政及對課稅領域防線之調整，採「境內關外」之概念，為我國開放度最高之經濟區，並賦予其高儲運作業效率及深層次產製加值等功能，以滿足貨品時效性及國際供應鏈之各種需求。故為達成便利通關與即時處理之服務，貨物流通不論採通報或報關方式，均應朝自主與自由的方向規劃。如香港與新加坡之自由貿易港區之貨物通關規定，均在一極低管制及高度自由的環境下進行，除向國貿當局或海關以電腦通報外，海關幾乎已退出行政管制。反觀我國目前規劃中之貨物通關制度，仍存有相當高程度海關管制因素，如貨物之進儲貨棧，以及海關得設置聯合查核小組，不定時不定點進行電腦連線查核以及現場實際查核或盤點等，均似將「境內關內」之自主管理及查核觀念，套用於無須管制的自由貿易港區廠商，此一管制邏輯，恐怕有違自由貿易港區設置管理條例第三章中使貨物自由流通及免除關務行政干預的母法精神。

為貫徹「境內關外」貨物自由流通及免除關務行政干預的精神，本文建議海關似應再度放寬甚至完全退出「自由貿易港區」內之管制，海關所應控管注意者，則是當貨物進出「港區門哨」時之管制，避免區內外之貨物未經通關或通報之流通。基於此，本文之建議如下：

1. 取消部份強制進儲港區貨棧之規定

自由貿易港區內設置港區貨棧，其主要目的是讓海關便於查核進出自由貿易港區內之貨物，然貨物既已通過門哨進入區內，是否要進儲貨棧，港區事業自會考量其倉儲堆放空間及流通效率，而決定進儲與否，此係屬於港區事業之自由意願不應加以規定管制。

2. 海關對於區內貨物之流通與進儲應採風險管理方式降低管制

就「境內關外」之通關概念為避免廠商走私舞弊遂賦於海關查核檢查權。然而自由貿易港區內之貨物流通屬於「境內關外」概念，既已實施電腦連線之通報制度，且大部份貨物又無需通關，故並無走私之問題，且採不定時現場查核盤點勢必影響貨物流通效率，徒讓廠商浪費多餘且不必要之物流成本。海關應採用風險管理方法，除進入課稅區或其他境內之保稅區，或課稅區或其他境內之保稅區進入自由貿易港區，依照貨品輸出入辦理以外，其餘免除入境通關之程序，一方面降低管制，一方面也可收查緝走私之效，以營造高自由度的國際貨物流通環境。

參考文獻

- [1] 姜渝生，「自由貿易港區之內涵意義與功能」，國際物流、自由貿易港區與產業發展研討會，中華經濟研究院，民國九十二年，頁 1-1~1-2。
- [2] 行政院經濟建設委員會網頁之答客問，
http://www.cedi.cepd.gov.tw/faqs_main.php?cPath=1。
- [3] 林上根，「階段式發展台灣全球運籌特區之研究」，財政部高雄關稅局九十一年度專題研究，民國九十一年十二月二十六日。
- [4] 張福榮，「新加坡自由貿易港運作之實務」，加工出口區月刊，第八十二期，民國九十二年五月，頁 33。
- [5] 行政院經建會，「我國自由港區之規劃及相關國家作法研析」，民國九十一年。
- [6] 香港海關網頁，http://www.info.gov.hk/customs/chi/content_c.html。
- [7] 莊水吉編著，「關稅論」，初版，華泰圖書文物公司，民國八十二年。
- [8] 行政院經濟建設委員會，「我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析之簡報」，民國九十二年三月二十六日。
- [9] 陳瑜芬、莫懷恩，「企業全球運籌管理的物流策略規劃」，民國八十九年六月，
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/8906/htm/sag6-1-a7.htm>。
- [10] <http://trleeserver.dyndns.org/lg.htm>。
- [11] 陳英一，「國際物流中心通關作業與實務探討」，國立海洋大學航運管理系碩

士學位論文，基隆，民國九十一年。

[12] 丘欣，「保稅新制物流中心」，今日海關，第 18 期，民國八十九年十月，頁 17。