

# 財政部 96 年度委託研究計畫

## 我國關務人事制度之研究

執行期間：96 年 07 月至 97 年 01 月

執行機構：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蕭武桐教授

中 華 民 國 九 十 七 年 一 月 廿 二 日

# 財政部 96 年度委託研究計畫

## 我國關務人事制度之研究

計畫編號：96mof003

執行期間：96 年 07 月至 97 年 01 月

執行機構：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蕭武桐教授

研究員：陳衍宏 許耿銘

研究助理：江怡瑩 高培智

## 提要

我國關務人事制度係源自英國，隨著時空演變及國際化的潮流，各國關務人員人事制度亦不斷地隨之配合修正與改進。在此趨勢之下，我國「關務人員人事條例」之存廢，應透過客觀的學術理論研究，以支持改革的論點，並期望透過對主要先進國家之制度檢視，作為關務人員人事制度改革之參考。

本研究對於所欲探討的主題，首先針對英國、美國、日本、澳大利亞等國之關務人事制度進行分析，並透過焦點團體法，獲取將相關意見與建議，協助本研究確認研究方向與關務人事制度興革焦點之所在。而後針對已經聚焦並具獲致共識之主題，依照受人事制度改革政策影響最大之利害關係人之探討原則，採取立意抽樣的方式，尋找 10 位符合條件之適當人選，透過深度訪談法，進行意見的交換與資訊的彙整。為使能更瞭解關務人員的對於關務工作任務的描述能更具體清楚，本研究團隊並親自參訪、實地觀察關務同仁的實務工作與管理運作。

為使觀點能更趨多元且中立的呈現，本研究尚進一步訪談銓敘部特審司與財政部關政司的相關意見，並在報告中呈現，以避免論述角度偏頗。

上述所有訪談與文獻資料，透過「政策問題建構」、「組織變革」與「人力資本」等相關學理，輔以 SWOT 分析，提出本研究之研究發現與建議。

本研究主要的研究發現，可以分為以下幾點：

### 一、國際趨勢觀察

各國海關之所屬上級機關不同，由此可推測各國對於海關工作的需求與定位不一，此趨勢必須與政策發展重點相結合。在關務人員的甄補與進用上，各國大多依照一般公務人員甄補之規定，進行考試取才，但前提是必須依照業務的特性，施以不同之訓練。在關務人員薪資之調整相當重視與工作績效表現之。至於福利制度，除了享受與一般公務人員相同的福利之外，尚給予關務人員相當豐富與多元的福利與津貼補助，以酬其工作之專業性與身處惡劣工作環境之代價。

### 二、我國關務工作實地參訪

對於人力配置與職務性質的檢討，基層的海關驗貨員，在驗貨人力與貨物量明顯失衡，更因貨物的類別隨著人力的生活形態趨於複雜而顯多元，在人力資源強調精簡的趨勢下，關務的特殊性似乎應有別於這樣的政策規劃。而專業養成

在實務運作上是以經驗傳承或彼此相互學習為主；而發展職務說明書恐受質疑的是：說明書是否能趕得上商品貨物改變的潮流所應發展出的專業知識或能力？另外，基層關務人員的工作量與有效激勵不成正比，權責之間明顯失衡，常需承擔通關失誤的責任，而通關失誤又歸咎於人力配置失衡、專業養成未臻良善，導致工作壓力過大的現象。如何避免員工士氣受挫，應基於關務的特性來從事制度規劃。

### 三、我國現制分析

我國目前關務人事制度的改革方向，基本上可以分為下列幾項：1. 關務人事制度的官制結構之分析；2. 關務人事制度的進用轉調之探討；3. 官稱官階晉陞管道之檢視；4. 陞任甄審程序之討論；5. 轉任核敘是否衡平之檢討。在此制度變革下，分別有主張保留關務人員人事條例與廢止該條例者，其理由分別如下：

#### （一）廢止條例觀點

主張廢止該條例者，其理由在於：官制結構較為複雜；進用轉調缺乏彈性；官稱官階晉陞受限；陞任甄審增加程序；轉任核敘未盡衡平。

#### （二）保留條例觀點

主張保留該條例者，其理由在於：關務人事制度的官制結構有其傳承意義；關務人事制度的進用轉調的係為發揮特考效益；官稱官階晉陞管道受阻是一般人的誤解；陞任甄審程序符合制度設計的原始精神；轉任核敘是否衡平應考量關務工作的特殊性。

本研究衡量現實人事制度變革的考量，以及核心利害關係人的感受，提出以下幾點原則，供人事政策規劃者參考：

#### （一）就變革的時程而言

建議以階段方式進行改革，以符合組織變革的發展模式。第一階段應避免衝擊制度過大，造成相關人員的排斥與不安，建議應從政策行銷的角度，將廢除關務人員人事條例的優點與願景具體提出，並予相關人員對於變革具有信心與安全感，而相關條文則採漸進修正，最終廢止的方向修改。第二階段，只要相關條文的修正並未引起關務人員反彈（例如權益的保障等），即應具體規劃關務政策的發展方向，使關務人員人事條例的廢除更具正當性。第三階段則是在政策方向的

指引下，完成關務人員人事制度的制度化，使變革成果得以續存。

## （二）就制度變革的目的而言

制度的變革首重政策方向的指引，前提是必須有完整的配套措施與共識(如美國之反恐)；本研究主張採取溫和漸進的方式，使政策規劃者有充足的時間型塑政策願景，凝聚改革共識。準此，目前可以做的事，便是暫時保留「關務人員人事條例」，漸進修改相關內容，並以廢止為最終目的。但前提在於長期的政策願景的規劃、中期的配套措施的設計，以及短期凝聚改革共識的政策行銷。

## （三）就利害關係人的感受而言

平心而論，本制度的改革極具指標性作用，本研究以為應站在成功改革(廢止條例)而彰顯政策目的的之角度，而非改革失敗(條例依舊廢止)卻引發其他適用特種人事條例者的反彈。由此可知，政策目的與願景至為重要，手段策略亦不容忽視。至少關務人員的心態為何，應是考量的重點。因此關務人事政策必須伴隨關務政策的方向，在作法上本研究建議採取溫和變遷途徑，方能避免關務系統人心動搖，造成國家關務在變革過程中持續推動的隱憂。

關鍵字： 關務人員人事條例 人事政策 人力資本 組織變革

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究架構與流程 .....	2
第三節 研究設計與研究限制 .....	4
第四節 人事政策興革的理論基礎 .....	9
<b>第二章 各國關務制度比較</b> .....	<b>13</b>
第一節 英國關務制度 .....	13
第二節 美國關務制度 .....	18
第三節 日本關務制度 .....	23
第四節 澳大利亞關務制度 .....	29
第五節 各國比較與啟示 .....	36
<b>第三章 我國關務人事制度析探</b> .....	<b>42</b>
第一節 公務與關務人力基本分析 .....	42
第二節 我國目前關務制度分析 .....	57
第三節 我國制度之檢討分析 .....	64
第四節 專業特種人事制度存在之理由分析 .....	69
<b>第四章 座談與訪查分析</b> .....	<b>85</b>
第一節 焦點座談分析 .....	85
第二節 訪查紀實與分析 .....	94
第三節 深度訪談分析 .....	100
<b>第五章 結論</b> .....	<b>128</b>
第一節 研究發現 .....	128
第二節 研究建議 .....	142
<b>參考書目</b> .....	<b>150</b>
中文參考書目 .....	150
英文參考書目 .....	151

日文參考資料.....	152
參考網頁資料.....	152
<b>附錄一：焦點座談討論大綱.....</b>	<b>153</b>
<b>附錄二：焦點座談紀錄.....</b>	<b>156</b>
<b>附錄三：基隆關稅局訪查實錄.....</b>	<b>171</b>
<b>附錄四：深度訪談大綱.....</b>	<b>181</b>
<b>附錄五：深度訪談紀錄.....</b>	<b>183</b>
深度訪談紀錄 A.....	183
深度訪談紀錄 B.....	188
深度訪談紀錄 C.....	192
深度訪談紀錄 D.....	196
深度訪談紀錄 E.....	199
深度訪談紀錄 F.....	204
深度訪談紀錄 G.....	208
深度訪談紀錄 H.....	211
深度訪談紀錄 I.....	215
深度訪談紀錄 J.....	218
<b>附錄六：財政部關政司受訪書面資料.....</b>	<b>222</b>
<b>附錄七：銓敘部特審司訪談記錄.....</b>	<b>225</b>
<b>附錄八：關稅總局提供書面資料.....</b>	<b>227</b>
八-1 86-95 年關務人員之員額及業務量.....	227
八-2 關務機關 86-95 年代徵稅費情形.....	228
八-3 關務機關協助、受託查核事項一覽表.....	229
八-4 關務與警察官職等比較表.....	230
<b>附錄九：本研究審查紀錄與回應.....</b>	<b>231</b>

## 圖表目錄

### 圖目錄

圖 1 研究架構圖 .....	2
圖 2 研究流程圖 .....	3
圖 3 SWOT 內外部影響因素交叉分析圖 .....	7
圖 4 美國海關暨國境保護局 (CBP) 組織架構圖 .....	19
圖 5 澳大利亞海關署組織圖 .....	30

### 表目錄

表 1 受訪者背景摘要表 .....	5
表 2 英國海關薪資量表 .....	17
表 3 美國關務人員薪給表 .....	22
表 4 日本關稅局組織及職掌表 .....	24
表 5 日本稅關組織及職掌表 .....	26
表 6 澳大利亞關務人員分佈配置表 .....	31
表 7 澳大利亞關務人員薪資表 .....	33



表 8	各國海關比較表.....	37
表 9	全國公務人員按機關層級別之人數比較.....	42
表 10	公務人員按機關性質別之人數比較.....	43
表 11	全國公務人員性別之比較.....	44
表 12	全國公務人員教育程度之比較.....	45
表 13	全國公務人員年齡結構.....	46
表 14	全國公務人員年資結構.....	47
表 15	全國公務人員任用結構.....	48
表 16	關務人員與一般公務人員俸給對照表.....	49
表 17	關務人員與一般公務人員、警消人員專業加給比較表.....	51
表 18	公務人員專業加給簡併前後表別及適用對象對照表-94年..	53
表 19	關務人員人事制度與警察人員人事制度之比較.....	73
表 20	SWOT 分析表（一）.....	100
表 21	SWOT 分析表（二）.....	103
表 22	SWOT 分析表（三）.....	105

表 23	SWOT 分析表 (四)	108
表 24	SWOT 分析表 (五)	111
表 25	SWOT 分析表 (六)	115
表 26	SWOT 分析表 (七)	119
表 27	SWOT 分析表 (八)	121
表 28	SWOT 分析表 (九)	124
表 29	建議分析表	143

## 第一章 緒論

由於時空演變及國際化潮流，我國之「關務人員人事條例」及關務人員，值此劇烈變遷的環境系絡中，是否能與如美國、英國等主要先進國家與時並進，實需於參酌此等國家之關務人員人事制度後，研議我國關務人事制度改進可行的方向。

本研究透過文獻探討以及向熟稔相關業務、制度的專家、資深人員等請益，擬訂現行「關務人員人事條例」條文的修正方向。主要目的在保障現有關務人員權益之前提下，建構更符合海關業務需要之人事體制，期能設計一套契合我國關務業務及符合國際潮流之關務人員人事制度，俾使海關業務的推動更為順遂，進而開創嶄新的關務氣象。

### 第一節 研究動機與目的

我國關務人事制度係緣於英國，隨著時空演變及國際化潮流，我國關務人員人事制度亦不斷地隨之配合修正與改進。財政部關稅總局及各地區關稅局在現行人事制度下，其權益雖受到充足的保障，然亦因此而造成人員流動性不足，以致年齡趨向老化，進而造成人員同質性過高、欠缺活化動能等問題。「關務人員人事條例」為財政部關務人員人事制度之法源依據，該條例自 80 年 2 月 1 日制定公布，迄本（97）年將屆 17 年。銓敘部於 94 年 7 月函請財政部依「公務人員任用法」及「公務人員俸給法」等近年來業已修正通過之條文，以及目前正在立法院審議之「公務人員考績法」修正草案等，配合修正「關務人員人事條例」。鑒於關務人員人事制度涉及海關業務的推展，且攸關現職關務人員之權益，「關務人員人事條例」雖係依「公務人員任用法」規定所另定之特種法律，惟簡併人事法規為當前人事政策之發展趨勢，銓敘部及相關機關（如立法院法制局）歷年來已對該條例之存廢多所論述與質疑，為期保障關務同仁之權益，除關務機關之說明外，此等議題尚須透過客觀的學術理論研究，以支持改革的論點，並期望透過對主要先進國家相關制度的興革、願景與過程，進行比較研究以作為關務人員人事制度改革之參考。

## 第二節 研究架構與流程

### 壹、研究架構

本研究係針對我國關務制度的分析與研究，以國內制度為主、國外制度為輔，試圖透過質性的研究途徑發掘問題核心，並藉由研究團隊對於相關制度、學理的熟稔程度提出關務人員人事制度改革的建議。本研究的基本架構，如圖 1 所示。

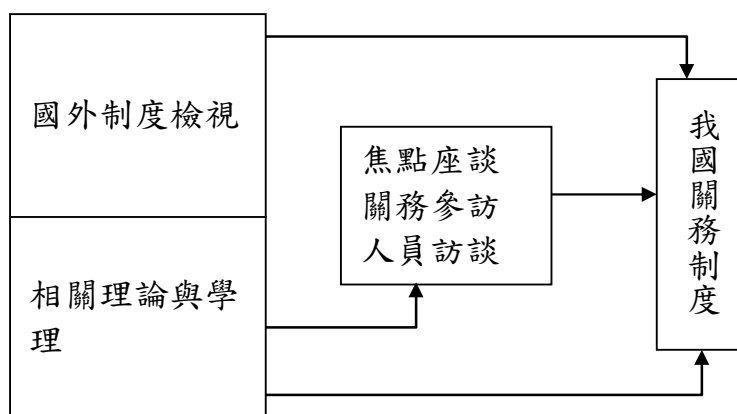


圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究自繪

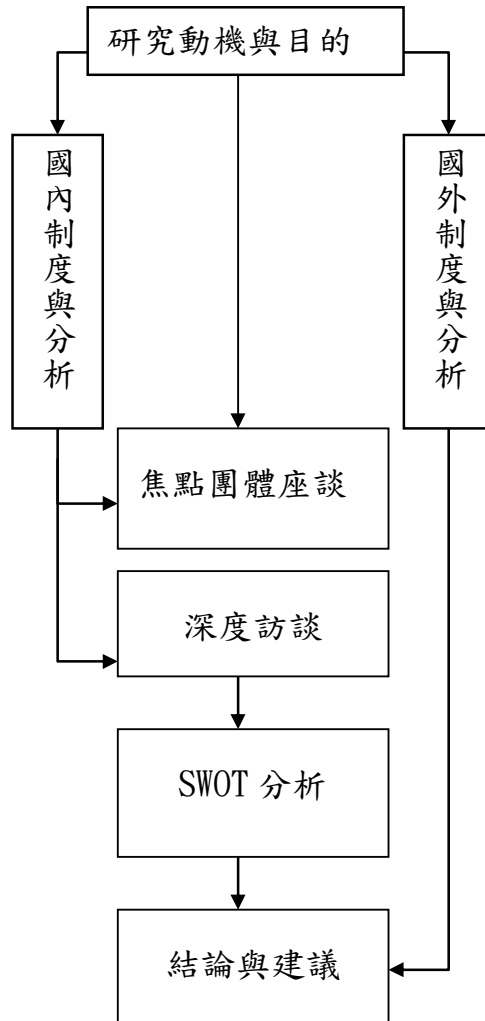
### 貳、研究流程

本研究對於所欲探討的主題，主要是以下列所述之各項步驟，逐一進行深入分析，包括：

1. 搜尋、分析與整理國內、外之相關文獻。
2. 針對英國、美國、日本、澳大利亞等國之關務人事制度進行分析，並針對各國中之相關內容，與我國制度進行比較研究。
3. 將相關內容整理之後，併同國外關務改革之趨勢，將本研究所提出的主題範疇進行焦點團體法。透過此種研究方法，可獲取相關意見與建議，協助本研究確認研究方向與關務人事制度興革焦點之所在。

4. 透過深度訪談法，訪問相關熟悉關務人事制度法規與實務發展的專家及資深關務人員，進行意見的交換與資訊的彙整。
5. 提出政策建議。

茲將以上研究進行之流程，示意如圖 2 所示。



**圖 2 研究流程圖**

資料來源：本研究自繪

### 第三節 研究設計與研究限制

#### 壹、研究方法

為期更瞭解我國關務人事制度目前實施的現狀以及未來改善之方向，本研究擬透過文獻分析、比較制度、焦點座談、實地參訪和深度訪談等方式進行研究工作。茲就本研究之各項研究過程分述如下：

##### 一、文獻分析

針對本案相關的法規與制度進行初步、廣泛的檢索、分析與歸納，包括一般公務人員以及關務人員之人事制度，例如針對甄補、任用、陞遷、考核、獎懲、待遇、福利、保障等國內、外之相關文獻進行彙整。

##### 二、比較制度

經由分析美國、英國、日本、澳大利亞等先進國家關務人員的人事制度，以作為我國海關人事制度改革之參考，並針對其實質內容與我國制度初步進行比較。

##### 三、焦點座談

由於我國海關業務之發展，歷經多年的演變，方能呈現當今之成果與面貌。然因期間各種制度的變遷，往往無法在一般文獻檢閱中，即能瞭解其變遷之相關內涵與背景因素。因此本研究希冀透過焦點座談的進行，請教熟稔關務行政與關務人事制度的相關人員，對於我國海關之發展，能有一清楚且廣泛之瞭解，並從中歸納出目前海關業務之實際問題所在。

##### 四、實地參訪

驗貨員與分估員乃是站在海關業務第一線的工作同仁，對海關實際運作之狀況必有深入的了解。因此本研究希冀透過實地參訪，參觀進口貨物查驗情形、進口貨物通關流程、港區船隻貨櫃裝卸等第一線人員作業情形，實地瞭解其工作之狀況以及特殊的工作場域，進而真正獲知關務人事制度特殊性之源由。

## 五、深度訪談

由於許多的制度改革，只考量政策執行的難易程度，卻忽視政策利害關係人的意見，導致近年來政府所推動的改革政策，常可見到員工的權益並未被重視，致使其在改革過程中，必須透過不同管道，試圖捍衛自己的權利。因此本研究希望透過深度訪談，能知悉關務人員的實際工作環境與情形，並試圖瞭解關務人員對於關務體系改制之看法與態度。

## 貳、研究設計

一項制度之改革，必然面對不同意見的討論。因此本研究首先針對相關主題予以聚焦，以深入發覺制度變革議題核心之所在。故而採取焦點團體法，針對相關議題深入討論。此部分是由本研究團隊請教熟稔相關業務之實務專家，參與共同討論、提出若干共識後，以進行深度訪談與比較分析。

其次，針對已經聚焦並獲致共識之主題，採取立意抽樣的方式，尋找 10 位各具不同背景與條件之適合人選。這些受訪的人員，不僅有主管人事業務之關務人員，尚包括於第一線實際執行海關業務的承辦人員，對其進行相關議題的深度訪談，用以瞭解現行關務人事制度之運作現況與問題所在。倘若政府認為在當前的氛圍與趨勢中，必須推動關務人事制度之變革，則在實務推動上須由關務人員表達其真正的意見並建議改革方向，如此方能使得關務人事制度的改革，更符合需求，產生激勵效果，以臻完善。以下本研究將就此次訪談對象的背景與職位簡介，摘要如表 1 所示。

**表 1 受訪者背景摘要表**

編號	受訪者代碼代碼	職務簡介
1	A	關稅局人事單位主管
2	B	關稅局行政單位主管
3	C	關稅局稽查單位主管
4	D	基隆關稅局關務人員
5	E	台北關稅局關務人員
6	F	台北關稅局關務人員

7	G	基隆關稅局關務人員
8	H	基隆關稅局五堵分局基層關務人員
9	I	基隆關稅局五堵分局基層關務人員
10	J	基隆關稅局五堵分局基層關務人員

資料來源：本研究

本研究在蒐集第一手資料的訪談對象上，係以「利害關係人中受影響最大原則」，做為取樣的標準。在本研究中，受人事制度改變影響最大者，為受「關務人員人事條例」規範的關務人員。因此本研究將依照深度訪談所獲得的資訊予以解讀，而非僅由普遍的二手資訊加以分析。不過在採取此項研究方法之際，所遭遇分析上的問題，本研究將於研究限制中說明。

### 參、資料分析方法

本研究對於訪談後之資料，係以 SWOT 做為主要的分析方法。SWOT 分析法是以經營管理理論為基礎所發展而來的組織對策分析法，目前已經被廣泛地應用於各種領域和層面。其分析方法，就是在進行深入調查後，將與問題有關之內部優勢因素（Strength）、劣勢因素（Weakness），以及外在環境條件之機會因素（Opportunity）和威脅因素（Threat），試圖把各種因素相互對照，進行有系統的綜合分析，繼之再從分析結果的結論中獲得處理的對策。此一思維模式，可以幫助分析者針對此四個面向加以考量、分析利弊得失，找出確切的問題所在，並設計對策加以因應。

在進行 SWOT 分析後，Wehrich（1982）提出將組織內部的優、劣勢與外部環境的機會、威脅，以矩陣（matrix）的方式加以排列，並運用策略配對的方法來擬訂因應策略。



外部環境因素		內部環境因素	
		優勢 <u>Strength</u>	劣勢 <u>Weakness</u>
	機會 <u>Opportunity</u>	多加利用 SO	盡快改善 WO
	威脅 <u>Threat</u>	加強監視 ST	儘量消除 WT

圖 3 SWOT 內外部影響因素交叉分析圖

資料來源：Weihrich (1982)

圖中各矩陣格所代表的含意，包括：

1. 優勢因素 (Strength)：掌握優勢利用機會
2. 劣勢因素 (Weakness)：利用機會減少劣勢
3. 機會因素 (Opportunity)：利用優勢減少威脅
4. 威脅因素 (Threat)：減少劣勢減少威脅

在本研究案的分析上，由於對於關務人事制度的改革主要有正反兩面的意見，亦即廢除關務人員人事條例或是保留原條例者等兩方的論述。因此在從事 SWOT 分析時，極有可能是贊成廢除者所列的優勢即為反對廢除者的劣勢。因此，本研究係依研究對象與主題做為主要的分析單元，故 SWOT 分析的立場是從關務人員的角度，予以論述分析。

#### 肆、研究限制

本研究依研究主題，在研究的進行與分析上，可能產生以下三點的研究限制，包括：

1. 在國外制度的文獻檢索上，由於各國海關制度產生的背景不盡相同，故只能進行基本制度變革的研究，無法逐一依研究主題找尋合適的資料予以分析。故國外制度僅能提供政策方向之參考，無法推論適用於我國制度改革與否之方向，為本研究限制之一。
2. 由於本研究採取的研究途徑為質性研究途徑，故本研究團隊的分析與主張，

係以理論與學理為基礎，強調的是研究過程的邏輯性，而非相關主張的普遍性價值，亦無法類推於研究主題範圍以外的相關議題。此為本研究限制之二。

3. 在解讀與分析資料的過程中，由於本研究是採取觀察法與訪談法，因此必然會面臨受測者主觀價值的呈現與研究者主觀價值的判斷。然而由於時間與物力之不逮，相關內容屬於認知或感受的部分，此階段暫時無法透過量化的研究方法予以驗證，故相關主張並無類推驗證或普遍價值之存在，為本研究限制之三。

## 第四節 人事政策興革的理論基礎

### 壹、政策問題建構的探討

R. L. Ackoff 曾在其「Redesigning the Future: A System Approach to Societal Problems」一書中指出：「若欲成功地解決問題，就必須為正確的問題找尋正確的解答。我們比較常犯的錯誤是：解決錯誤的問題，而非問正確的問題提供錯誤的答案。」政策問題的本質，我們常會忽略一件事：相同的事實，通常會被不同的政策利害關係人做出全然不同的解釋（轉引自李明寰譯，2002：187）。

準此，問題建構應先於問題解決。問題建構在於找出問題的核心本質是什麼，而問題的解決則在於找出方法解決問題，若問題的建構本身已出現錯誤，則在方法上亦不可能解決問題，亦即 Howard Raiffa 所謂的第三類型錯誤（errors of the third type），解決錯誤的問題（李明寰譯，2002：206；191-193）。就問題特質而言，可透過以下幾點加以討論和釐清：

#### 1. 政策問題的互依性

某個領域的政策問題，通常會影響到其他領域的政策問題。在真實世界中，政策問題並不是一個完整的整體，而是整個問題系統的一部份。事實上僅有極少數的問題，可以被單獨界定或解決，而不會被其他問題所影響。

#### 2. 政策問題的主觀性

有人認為問題是客觀的，但是相同的資料可能以完全不同的方式被詮釋。因此，事實上我們所體驗到的是問題情境而非問題本身。故而在進行分析時，對於兩者的區分就十分重要。

#### 3. 政策問題的人為性

政策問題是人類判斷的主觀性產物，只有當人們對改變某些問題情境的可欲性做出判斷時，政策問題才可能發生。

#### 4. 政策問題的動態性

相同的問題擁有許多不同的界定，任何既定的問題也擁有許多不同的解答。

問題與解答都持續性的改變，因此問題不會一直停留在被解決的狀態。

基於以上的認知，對於政策問題的建構為避免「第三類型錯誤」的發生，實應先探討問題的核心為何，並檢視問題本質的互依性、主觀性、人為性與動態性。就本研究的主題而言，應重視利害關係人的相關論述，如銓敘部特審司、財政部關政司、關務人員等，並以政策標的人口（關務人員）<sup>1</sup>作為主要的探討對象，方能將問題本質充分呈現，使制度改革的衝擊降至最低，並減少第三類型錯誤的發生。

## 貳、組織變革理論

組織變革理論為組織發展（Organization Development, OD）領域中，與政策變遷最為相關的組織理論，其概念首重組織如何進行計畫性的變革（Porras & Robertson, 1987），而所有的變革模式中，大都可以李文（K. Lewin）的變革模式為主要代表，亦即是所有組織變革中的基本模式（孫本初等，1999：21）。

在李文的變革模式中，其理論基礎為力場分析理論（Force-Field Analysis），變革步驟可分為解凍（unfreezing）、移動（moving）、再結凍（refreezing）三個步驟。其理論要義分述如下：

### 一、力場分析理論

力場分析理論是李文在 1951 年時所提出的，其想法是源自物理學上有關磁場的概念，人類行為被視為在諸多力量運作下的產物，而管理者則運用此種觀點來作為問題解決、決策制訂與管理變革分析的重要依據（Lewin, 1938；1951）。力場分析的觀點，假定大部分的均衡情況是由兩種不同的力量所致，即促進未來情境的活動力量以及抑制這些活動的力量。若兩股力量相互牽引，則會維持在均衡的狀態，若欲進行改革則必須強化驅策力量，減少抑制力量。因此組織變革理論必須重視在變革過程中，強化驅策力的正當性與合理性，減緩抑制力的焦慮感，李文亦因此進一步提出變革的三大步驟（孫本初等，1999：63-64）。

### 二、變革步驟

---

<sup>1</sup> 就研究設計而言，本研究的焦點在關務人事制度，研究對象則在於關務人員。關務人員除了兼具政策標的人口的特質外，更是本研究中制度變革的最大受影響者。故雖然研究應注重多元的觀點予以平衡，但關務人員仍是政策變遷與制度改革的核心團體，所以在研究設計與資料呈現上，其相關論點將會在本研究中，儘量以原文原意呈現。

李文的變革步驟，可分為解凍、移動、再結凍等三步驟，並在各步驟中提出進行變革所需掌握的原則。茲分述如下：

#### （一）解凍

此階段強調感情的淨化作用，以減少組織變革的阻力或尋找一些刺激性的主題或事件，使組織成員察覺到變革的需求及獲取所需的資訊，以配合尋求解決之道。

#### （二）移動

此步驟旨在透過採取行動，以改變組織系統或部門行為，使其行為或運作狀況由原來的水平轉移至另一個新的水平，或對組織結構與過程加以變革，以發展新的行為、價值、態度。

#### （三）再結凍

這是建立一種新的過程，使新的行為或運作水準能維持下去，而不致回到原來的狀況。通常採用支持性的機制，來完成再結凍的目的。一般會利用組織文化、規範、政策及結構等來強化新的組織狀態，以期能產生更高的效能。

雪恩（Schein）依照此三模式，提出具體的策略方向（1987:93）；在解凍階段，應創造「打破墨守成規」的現象，使成員產生內疚與焦慮，促其接受變革；並創造願景，替守舊勢力創造心理上的安全感。移動階段就是一種「認知重建」的過程，而再結凍階段則是制度化的過程。

準此，若關務制度欲進行變革，首重力場分析理論所揭示，必須確認驅策力量與抑制力量，並在變革過程中，保障原有制度人員的既有權益，方可使抑制力降至最低。然而重點應在於未來的願景為何，以使變革在過程中得以推行，結果也才能予以制度化。

### 參、人力資本理論

人力資本的概念早在 18 世紀即已提出，是經濟學者分析國家經濟發展問題時的重要變項。1980 年代末期之後，基於補充「人力資源」觀點不足之處，以及知識經濟時代環境因素的考量，人力資本乃逐漸受到重視（蔡秀涓，2004：13-16）。然而人力資本的意涵各家說法不同，美國訓練發展協會（American Society

for Training & Development, ASTD) 將之界定為組織基於內外途徑，對內部人員所作的訓練與發展投資，此一觀點強調組織應透過教育訓練強化人力素質與能力。而 OECD 則界定為：「一群人或團體所具備的知識、技術、能力等特質，這些特質除了具有可自日常生活中獲取得到的性質外，亦可在市場情境中，用以生產各種財貨、勞務，以及創意...等」(Westphalen, 1999: 10, 轉引自呂育誠, 2005)。由本定義內容可知，今日人力資本概念主要涵蓋「投入」與「產出」兩大意涵：首先就投入面而言，意指人們可經由一定程式取得或學習所需的知識與技能；其次就產出面而言，知識技能的效用在於生產各種財貨勞務與創意，此一觀點重視人力資本與組織策略的配合(黃一峰、陳衍宏, 2006: 106)。

同樣的思維也影響著公部門的人力策略。前述所謂對人力資本的「投資」，實際上乃對人力資源的相關概念如「人力」(manpower)、「資源」(resource)等，轉變為「資本」(capital)的概念，人力概念依舊將組織人員定位在工具性的觀點之上，資源則意味著「有時而盡」、「善用」與「耗竭」的可能性，惟有資本才是可以「投資」，並在時間序列上有著無限收益的可能性。準此而言，資本概念影響晚近的幾項人力措施中最為顯著，且反省聲浪最劇者莫過於「組織精簡」(Downsizing)策略，除了打擊組織成員計程車氣外(Hitt, et. al., 1994)，更可能因著眼於短期人事費用的降低，卻導致長期培訓成本的增加，或損失已培訓完成的員工(孫本初, 2005: 474)，畢竟一個員工的養成，其成本也應考慮在人事費之中，這就是資本的概念。

此外，對於公務人力的投資，常因概念的模糊以及外環境的劇烈變化，在實務上益顯其困窘之處，特別是投資的效益在何時以及何種情況下產生收益，的確難以有具體的判準；而政府普遍面臨「雙環困境(catch-22 situation)」<sup>2</sup>的壓力下，公務人力由「量」走向「質」的思考模式，便應運而生：公務人力出缺時謹慎甄補，以控制規模日增；專業養成不易、機關目標變動大、事務性質高，儘量透過其他策略，如法人化、委外化等避免人力在「量」上的成長，而這些成本便可用於既有人力在「質」的提昇上。是以 McGregor 主張改善人員生產力，組織應投資在教育訓練之上，走向「質」的提昇，使其具備應有的知能，是以人員不再是組織的資產(property)，而是可流動可投資的「資本」(孫本初、陳衍宏 2007: 33)。

總和以上所述，關務人員的質(養成素質)與量(人數)值得深入探討。因此，本研究關心以下幾項主題。首先，關務人員的養成教育是否容易？其次，在人力精簡政策引導下，如何確保服務的專業與品質？甚至符合政策方向？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。

---

<sup>2</sup>財政困窘是指內部改革徒勞無功，對外也無力回應人民的多元需求。

## 第二章 各國關務制度比較

海關為國家門戶，主管財貨與人民進出國家之相關事務，課徵關稅以維護國家經濟，反恐緝私以捍衛國家安全，防疫檢疫以保護國民健康。同時，由於全球化的影響日益增加，國際政治經濟的交流愈益頻繁，海關所扮演的關務管理角色也就日趨重要。良好的業務管理與運作植基於完善的人事制度，因此世界各國在改善關務制度的運動上，不僅進行業務管理之改善，更著手進行人事制度的良好規畫。

因此，對於關務人事制度的改革，如英國、美國、日本與澳大利亞等四個先進國家，即有其可參酌之處。就其地理特徵而言，英國、日本與澳大利亞皆為海洋島國，美國則為大陸型國家，但是這些國家重視對外貿易交流的發展，因此有許多制度發展值得我國借鏡，特別是在把守國家門戶的關務事業上，更有其參考價值。是故本研究將就英、美、日、澳等四個先進國家之關務人事制度進行瞭解與分析，期能以他山之石攻己之玉，做為我國關務人事制度改良之借鏡。然而，在以國外經驗做為標竿學習的同時，由於國情、文化與環境等條件各異，我們必須注意系絡環境的因素，擷取各國之長處，切合自己的環境與需求，方能規劃設計出一套合適的人事制度。以下將分就英國、美國、日本與澳大利亞等四個先進國家，分別說明其關務制度。

### 第一節 英國關務制度

#### 壹、組織概述

由於歷史因素使然，自清朝以來，我國關務制度便是參酌英國關務制度而成，因此本研究案首先將對英國的關務制度進行瞭解與探討。英國關務制度的緣起，據信最早可追溯至羅馬時期，其後幾經演變，近年為因應共同市場與歐盟在政治經濟上的變化，英國政府不斷地在進行關務組織及制度的改革，最近一波的改革是在 2005 年 4 月 18 日，其合併國稅局 (Inland Revenue) 和皇家關稅署 (HM Customs & Excise)，成立皇家稅務及海關署 (HM Revenue & Customs, HMRC,

<http://www.hmrc.gov.uk>)，隸屬於英國財政部，該署之主要職掌為：

1. 有效管理各種稅務，包含資本增值稅(Capital Gains Tax)、法人稅(Corporation Tax)、所得稅(Income Tax)、遺產稅(Inheritance Tax)、國家保險捐(National Insurance Contributions)、消費稅(Excise duties)、保費稅(Insurance Premium Tax)、石油收益稅(Petroleum Revenue Tax)、印花稅(Stamp Duty)、土地稅(Stamp Duty Land Tax)、儲稅(Stamp Duty Reserve Tax)、增值稅(VAT)；
2. 工作家庭租稅減額(Working Families Tax Credit)、殘障租稅優惠(Disabled Persons' Tax Credit)以及兒童租稅減免(Children's Tax Credit)的支付，同時也應管理兒童福利(Child Benefit)；
3. 打擊非法進口藥物、走私酒精與煙草，以及稅務詐欺；
4. 確保最低工資(National Minimum Wage enforcement)的保障；
5. 學生貸款(Recovery of student loans)之管理等。

## 貳、人事制度

### 一、員額

在合併國稅局和皇家關稅署，並成立皇家稅務及海關署之後，英國海關組織變得相當龐大，其職掌與範圍也頓時變得相當多元與複雜。目前擁有將近 100,000 名員工，各自分布於英國各地的港口與航空站。

### 二、甄補與進用

就英國海關人事甄補與進用之來源而言，依工作的類型可大致區分為兩類：

1. 行政或顧客服務工作(Administration or Customer Service jobs)，若不具備該職位徵求公告中所要求的教育資格，則必須參加專業考試，通過考試後再進行面試；若已具備所要求之教育資格，則直接參加面試。
2. 高級專業職務(graduate and specialist)，依照各職務求職說明書之需求與甄選過程取才。



更具體而言，若應徵行政助理（Administrative Assistants）和助理職員層級（Assistant Officer level）的職位，應徵者必須通過 GCSE（General Certificate of Secondary Education）中的五個科目，並獲取 A-C 的成績，同時此五個及格科目中必須包含數學及英文；至於職員（Officer）層級之工作，則須通過 A-level 中兩個科目，獲得 A-E 的成績，以及通過三科 GCSE 之科目，並獲得 A-C 的成績，同時也必須通過工作樣本測驗（Officer work sample test）。當應徵行政助理、助理職員或職員者具備上述之資格後，還須經過面試合格，才能正式進入皇家稅務及海關署工作。

另外，根據公職國籍法（Civil Service nationality rules），稅務及海關署將求職者的國籍限制分兩類：

1. 保留職（reserved），只限英國國民申請。
2. 非保留職（non-reserved），其職務多不涉及稅務，除英國國民可申請外，也接受具有「受英國保護人士」（British protected person）、大英國協公民（Commonwealth citizen）、歐盟成員國國籍（a national of the European Economic Area, EEA）、瑞士籍或土耳其籍以及其親屬等資格的應徵者申請。

### 三、待遇與福利

英國皇家稅務及海關署將其工作分類為幾個級別，另外由於倫敦地區物價指數較高，考量其員工之生活所需，因此在倫敦任職的員工所得，將高於其他地區的任職者。根據 2006 年 6 月 1 日的調查，其薪給類別詳細內容如下表所示（其計算單位為英鎊），另外薪資之調整主要係依據員工的工作表現與績效而進行調整。另外，英國稅務及海關署員工的福利眾多且豐富，主要包含：

1. 年假（Generous leave）：任職第一年有 22 日，第一年後增加為 25 日，服務滿十年後可達 30 日。
2. 彈性工時：一般工時為每周 37 小時，倫敦地區為 36 小時，員工可與所屬機關進行協調和更動上、下班時間，此措施目的在於希望員工可以自由調整工作時間，使得工作和生活獲得平衡。
3. 退休金。
4. 員工訓練與發展計畫。

5. 托兒設備和育嬰假。
6. 公定假日 (Generous public holidays): 一般為 10.5 日，蘇格蘭為 11 日，北愛爾蘭則有 12.5 日。
7. 附屬在機關內的體育和社交設施。
8. 年度旅遊的免息借貸等福利。

表 2 英國海關薪資量表（單位：英鎊/年）

職位等級	全國地區		倫敦地區	
	薪資下限	薪資上限	薪資下限	薪資上限
行政助理 (Administrative Assistant)	12,734	15,115	16,448	19,187
助理職員 (Assistant Officer)	15,262	18,716	19,419	22,962
職員 (Officer)	19,587	25,206	22,654	29,151
高級職員 (Higher Officer)	24,513	31,352	28,227	35,661
資深職員 (Senior Officer)	31,835	38,099	34,431	41,188
新進高級專業人員參與訓練時之薪資	23,929	38,930	26,010	41,511
七等職 (Grade7)	42,586	52,610	47,735	59,192
六等職 (Grade6)	52,180	64,704	57,517	71,321

英鎊匯率參照台灣銀行 2008/1/18 am10:42 牌告匯率 64.59

資料來源：皇家稅務及海關署網站 <http://www.hmrc.gov.uk>

## 第二節 美國關務制度

### 壹、組織概述

2001年9月11日，紐約雙子星大廈遭恐怖份子脅持飛機撞擊崩毀，此後數週間，美國本土開始遭受一連串恐怖主義的攻擊與威嚇，因此美國政府進行空前的組織大改造，以回應恐怖主義的威脅與襲擊。在此波組織大改造的過程中，布希政府設置了國土安全部，並於2003年1月24日正式掛牌運作，將既有的22個相關部門整併入該部，以期能更有效的回應危機。而美國海關也在此波整併潮中，被納入國土安全部的國境與運輸安全司，全稱為美國海關暨國境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP, <http://cbp.gov/xp/cgov/home.xml>)。其組織目標在於：1. 防杜恐怖主義於國境之外，2. 促進合法的貿易和旅行，3. 保護美國國土及其公民，4. 關務管理現代化。

CBP在全國設有20個分支局(Field operation office)控管317個海空港(Ports of entry)及14個陸路檢查站(Pre-clearance stations)。其組織編制設有：

1. 局長、副局長，幕僚長、副幕僚長
2. 幕僚單位(Staff Offices)包含首席顧問辦公室(Office of Chief Counsel)、反恐辦公室(Office of Anti-Terrorism)、平等機會辦公室(Office of Equal Opportunity)、情報室(Office of Intelligence)、政策規劃室(Office of Policy and Planning)
3. 助理局長辦公室(Assistant Commissioners' Offices)則包含CBP海事空務辦公室(Office of CBP Air and Marine)、邊境巡邏辦公室(Office of Border Patrol)、國際貿易辦公室(Office of International Trade)、國會事務室(Office of Congressional Affairs)、實地調查辦公室(Office of Field Operations)、財務辦公室(Office of Finance and CFO)、人力資源管理室(Office of Human Resources Management)、資訊科技室(Office of Information and Technology)、政風督察室(Office of Internal Affairs)、公共事務室(Office of Public Affairs)、訓練發展室(Office of Training and Development)。

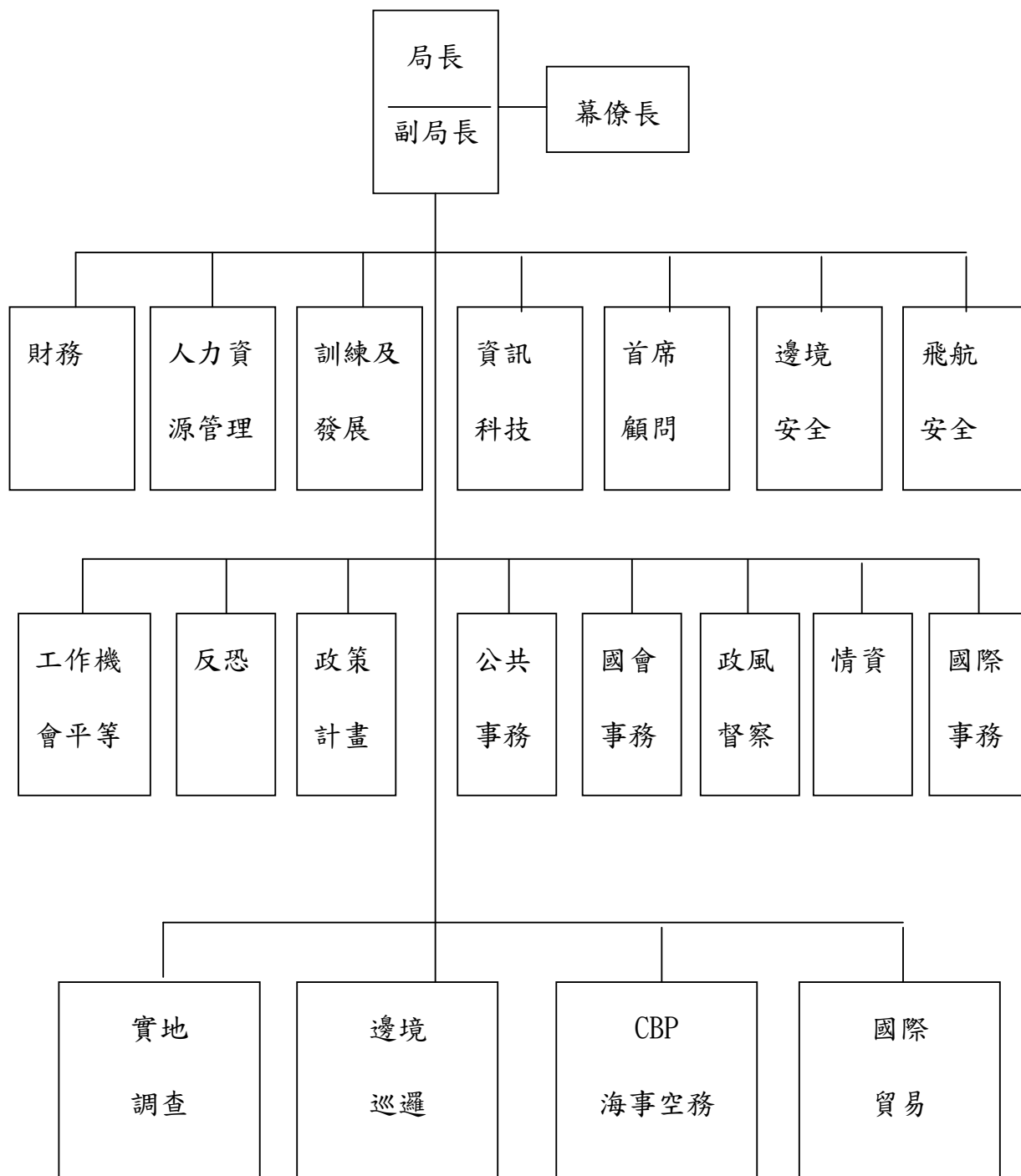


圖 4 美國海關暨國境保護局 (CBP) 組織架構圖

資料來源：CBP 網站，2007/09/20 取自：

<http://cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/about/organization/orgcha1.ctt/orgcha1.pdf>

## 貳、人事制度

### 一、員額

美國海關暨國境保護局整併既有的海關、移民局和農業部門，截至 2006 年總計雇用約 42,000 名員工，其中包含了 18,000 名官員，12,300 名邊境巡邏員 (Border Patrol Agents)，2,000 名農業專家，650 名空軍及海軍官員 (Air and Marine Officers)。

### 二、甄補與進用

聯邦公務員主要分為競爭職 (Competitive Services) 與非競爭職 (Excepted Services)，皆須通過考試合格。應徵者通過考試之後，人事單位將這些考試合格的人員列成「候用名冊」，每一職位可就推薦名單 3 人之中選擇其一任用，逐步薦選後完成分發候用手續。候用人員須先進行為期約 1 年的試用，待試用期滿後正式任用。除上述的任用方式之外，尚有暫時性的任用措施，非競爭職雇用措施、建教合作、選擇安置與總統特殊聘任等方式。

另外，由於國土安全部在 921 事件發生後整併眾多機關，其下屬機關人力多為舊機關之既有人力轉移過來的，因此為整合資源，妥善利用，國土安全部與海關暨國境保護局、移民及海關執行署 (Immigration and Customs Enforcement, ICE) 和美國公民及移民署 (U.S. Citizen and Immigration Services, USCIS) 整合運用過去散落在各部門的既有之人力資源，建構一套專門的人力資源管理系統，為國土安全部與海關暨國境保護局、移民及海關執行署和美國公民及移民署提供與管理所有的人力資源。

### 三、待遇與福利

王瑞鈐 (2006) 指出美國海關及邊境保護署在 2003 年成立後，第一線海關檢驗員之加班費曾發生不公平的現象。因此美國海關將 1994 年生效之海關關員薪資改革法案 (Customs Officer Pay Reform Act, COPRA) 的優惠內容，擴大適用於所有的海關檢驗員。美國關務人員 (不包含處理行政事物的文書人員) 的薪給採取特別的薪給表，並依服務地點不同而有不同的薪給，如波多黎各、聖地牙哥、邁阿密、底特律和其他地區，同時，相較於一般同職等與俸級的公務人員，關務人員的薪給最少都高出 7% 以上，如波多黎各高出 7%，聖地牙哥和邁阿密

高出 26%，底特律高出 28%，其它地區 19%。

另外，海關及邊境保護署員工所享受的福利包含：

1. 聯邦員工健康福利 (Federal Employee Health Benefits, FEHB)、
2. 聯邦員工牙齒與視力保健 (Federal Employees Dental and Vision Program, FEDVIP)、
3. 聯邦員工團體壽險 (Federal Employees Group Life Insurance, FEGLI)、
4. SAMBA 員工慈善基金 (SAMBA Employee Benevolent Fund, EBF)、
5. 聯邦長期照護保險 (Federal Long Term Care Insurance, LTC)、
6. 彈性運用帳戶 (Flexible Spending Accounts, FSA)、
7. 退休計畫、
8. 互助儲蓄計劃 (Thrift Savings Plan, TSP)、
9. 儲蓄公債 (Savings Bonds)，以及
10. 員工福利管理系統 (Employee Personal Page, EPP) ... 等福利。

表 3 美國關務人員薪給表 (單位：美元/年)

地點	波多黎各 (0570)		其它地區(0571)		邁阿密、聖地牙 哥 (0572)		底特律 (0573)	
	12	13	12	13	12	13	12	13
俸級 1	61,749	73,429	95,462	81,664	72,713	86,468	73,868	87,840
俸級 2	63,807	75,877	70,963	84,386	75,138	89,350	76,330	90,769
俸級 3	65,866	78,325	73,253	87,109	77,562	92,233	78,793	93,697
俸級 4	67,925	80,773	75,542	89,832	79,986	95,116	81,256	96,626
俸級 5	69,983	83,221	77,832	92,555	82,410	97,999	83,718	99,555
俸級 6	72,042	85,670	80,122	95,277	84,835	100,882	86,181	102,483
俸級 7	74,101	88,118	82,411	98,000	87,259	103,765	88,644	105,412
俸級 8	76,159	90,566	84,701	100,723	89,683	106,648	91,107	108,340
俸級 9	78,218	93,014	86,990	103,446	92,107	109,531	93,569	111,269
俸級 10	80,277	95,462	89,280	106,168	94,532	112,413	96,032	114,198

美金匯率參照台灣銀行 2008/1/18 am10:42 牌告匯率 32.507

資料來源：美國人事管理局 2008 特殊薪給表查詢系統：

<http://apps.opm.gov/ssr/tables/index.cfm>



## 第三節 日本關務制度

### 壹、組織概述

自 1996 年起，日本中央政府積極推動政府機關行政法人化，許多省、廳等政府機關單位紛紛改制成為獨立法人，同時經過一連串由政府改造後，原本繁複的行政機關大幅精簡。在此背景之下，日本海關（包含關稅局與稅關）原本隸屬於大藏省，然而為配合日本政府組織改造，大藏省將原有金融監督廳及金融再生委員會之業務移出獨立，並更名為財務省，故目前日本海關隸屬於財務省。

目前日本海關的主要任務有三：

1. 適當的關稅與課稅的公平。
2. 確保國家安全與社會安定。
3. 提升通關的便利性。

更具體而言，其業務職掌包含：

1. 關稅、噸稅、特別噸稅及其他有關稅行政制度（包括與他國之關稅協定）之規劃及擬訂。
2. 關稅、噸稅、特別噸稅及地方稅法所規定有關地方消費稅中貨物稅之賦課及徵收。
3. 進出口貨物、船舶、航空機及旅客之查緝等相關業務。
4. 保稅業務。
5. 對報關業者及專業報關人員之監督。
6. 對進出口貨物之情資業務。
7. 稅關統計相關業務。
8. 稅關職員之教育訓練。
9. 關稅及外匯審議。

日本海關主要由中央的關稅局和地方的稅關所共同組成。關稅局內部設有總務課（內設有事務管理室）、管理課（內設有稅關考察管理室）、關稅課（內設有國際機構參事官、國際調查參事官、稅關調查室、經濟連攜室）、監視課、業務課和調查課，另外尚設有關稅中央分析所以及稅關研修所。而稅關則分布於函館、東京、橫濱、名古屋、大阪、神戶、門司、長崎及沖繩等地，是直屬財務省的地方機構。各稅關設置總務部、監視部、業務部及調查部，而各稅關下亦設有支署、出張所和監視署。

表 4 日本關稅局組織及職掌表

<b>(1) 關稅局</b>	
<b>課室名稱</b>	<b>主掌事務</b>
<b>總務課</b>	1. 與關稅、噸稅以及特別噸稅有關的政策和相關的事務 2. 與關稅局、海關機構、組織員額、預算相關的事務 3. 關稅局內的綜合調整
<b>事務管理室</b>	1. 與獨立行政法人通關情報處理中心相關的事務 2. 海關所掌管的事務包含與電子計算機處理相關的調查、企劃、調整
<b>管理課</b>	海關職員的人事、教育、訓練
<b>海關考查管理室</b>	海關事務的營運、職員執行的服務等相關考查
<b>關稅課</b>	1. 關稅等相關制度的調查、企劃、立案 2. 關稅等相關政策的基礎和事項的調查、研究 3. 關稅、外國貿易等審議會、關稅分科會庶務的相關事務
<b>參事官室 (國際機構事務)</b>	1. 與世界貿易機構相關的事務 2. 經濟合作、開發和區域合作相關的國際機構所課關稅等相關事務 3. 關稅等相關多數國協定企劃、立案 4. 關稅合作理事會相關事務
<b>參事官室 (國際調查事務)</b>	1. 與兩國條約關稅等相關的企劃、立案 2. 外國的關稅等相關制度的調查以及研究 3. 外國貿易狀況的調查、研究 4. 關稅局掌管的事務包含國際合作等相關事務
<b>海關調查室</b>	海關行政相關制度的基礎和事項的調查、研究
<b>經濟合作室</b>	二國間經濟合作上相關之事項的企劃、立案
<b>監視課</b>	1. 根據關稅法規，輸出入的貨物、船隻、飛機的監視取締 2. 輸出入貨物的檢查 3. 旅客、船員的攜帶品等之輸出入許可、徵稅

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 開港、空港海關相關事務</li> <li>5. 保稅地區相關的事務</li> </ol>
<b>業務課</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關稅、噸稅、特別噸稅賦課徵收</li> <li>2. 關稅稅率表的項目分類之相關事務</li> <li>3. 課稅價格的計算之相關事務</li> <li>4. 貨物輸出入之許可、承認</li> <li>5. 輸出入貨物的分析</li> <li>6. 郵寄品的輸出入手續</li> <li>7. 通關業的許可、通關業者的監督、通關人員的考試之相關事務</li> <li>8. 關稅等不服審查會之相關事務</li> </ol>
<b>調查課</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 輸入貨物的價格、運費、保險金等的調查</li> <li>2. 關稅法規的犯法事件調查、處分、情報等相關事務</li> <li>3. 附情報的國外海關當局等的連絡、調整</li> <li>4. 貿易統計的製作、公報</li> </ol>
<b>(2) 施設等機關</b>	
<b>組織名</b>	<b>主掌事務</b>
<b>關稅中央分析所</b>	與輸出入貨物相關的高度分析、分析時必要的檢查、研究、調查
<b>關稅研修所</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施對於財政部的職員能從事海關行政而必要的研習訓練</li> <li>2. 關稅等相關研習包含國際合作</li> </ol>

資料來源：日本關稅局網頁，2007/9/20 取自：

<http://www.customs.go.jp/zeikan/k-kikou.htm>

表 5 日本稅關組織及職掌表

<b>(1) 海關本關 (本部)</b>	
<b>部署名</b>	<b>主掌事務</b>
<b>總務部</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 海關掌管事務之綜合調整</li> <li>2. 會計、行政財產以及物品的管理</li> <li>3. 職員的任用、服務、人事以及薪資</li> <li>4. 職員的福利</li> <li>5. 有關海關的公報以及公聽</li> <li>6. 通關業的許可、通關業者的監督以及通關人員考試</li> </ol>
<b>監視部</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 船隻、飛機之監視取締</li> <li>2. 旅客、船員的攜帶品等之取締、檢查以及徵稅</li> <li>3. 保稅地區等的許可或承認以及取締</li> <li>4. 有關輸出入貨物的檢查</li> </ol>
<b>業務部</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 包含輸出入貨物的審查、許可以及承認</li> <li>2. 包含輸入貨物關稅等的稅率適用、確定以及徵收</li> <li>3. 輸出入貨物的分析、鑑定</li> <li>4. 國際郵寄品的檢查以及徵稅</li> </ol>
<b>調查部</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 輸入貨物價格的調查、被輸入貨物的調查</li> <li>2. 犯法事件的調查以及處分</li> <li>3. 資訊管理以及分析</li> <li>4. 國外貿易統計的製作</li> </ol>
<b>(2) 分部・出差所等</b>	
<b>部署名</b>	<b>主掌事務</b>
<b>分部</b>	主要為開港、機場海關等實施之海關事務
<b>出差所</b>	在業務需要比較密集的区域分擔相關設施、週邊業務
<b>監視署</b>	船隻進入不開港、貨物收受、積卸等實施監視取締

資料來源：日本關稅局網頁，2007/9/20 取自：

<http://www.customs.go.jp/zeikan/z-kikou.htm>

## 貳、人事制度

### 一、員額

截至 2007 年(平成 19 年)7 月 1 日,服務於財務省關稅局之規定人員約 174 名,服務於函館、東京、橫濱、名古屋、大阪、神戶、門司、長崎及沖繩等地之稅關者則約有 8,565 名。

### 二、甄補與進用

日本海關人員無論任職於財務省關稅局或地方稅關者,皆須參加依「國家公務員法」舉辦之考試,並通過考試,方能進入關務體系分發任職。考試合格者,分為 I、II、III 種職,其中 I 種職可進入財務省關稅局任職,而 II 種職與 III 種職則可參加各地稅關所舉辦的面試,進入日本海關任職。

I 種職剛開始進入關稅局時,必須先到財務省稅關研修所接受 1 個月的訓練與研修,進一步瞭解與熟悉關稅等相關法規,以及其他相關的關務專業職能。另外,II、III 種職的研修規定時間分別為兩個月和六個月,同樣是在稅關研修所進行研修課程,課程內容主要包含國家公務員基本知識、關稅相關法規,以及其他關務相關的專業知識與技能。

### 三、福利與待遇

日本政府主管公務員人力資源管理之機關為人事院,人事院為平衡公務員與民間企業之所得落差,會先調查民間薪資分配狀況,並聽取企業與政府各部門之意見,之後人事院會向內閣及國會提出薪資修正案,薪資修正案提請閣僚會議通過後送請參、眾兩院修正「給與法」,「給與法」經修正、公布與實施後,並成為日本公務員薪資給付標準之依據。

日本關務人員之薪給參照「給與法」採「稅務職俸給表」給與,「稅務職俸給表」屬於特別俸給,根據日本稅關印製的《2007 財務省稅關職員採用說明書・I 種》,I 種職初任之待遇以行政職為例,新進人員以 2 級 1 號俸任用,每月薪資約 179,200 日圓<sup>4</sup>,年終獎金 4.45 個月,每年年初、6 月、12 月有勤勉獎金,其他尚

---

<sup>4</sup>日圓匯率參照台灣銀行 2008/1/18 am10:42 牌告匯率 0.3056。

有地域加給、超時工作加給、撫養加給等，調薪週期為每年一次。在休假方面，第一年為 15 日，第二年開始則為 20 日，另外還包含夏季、結婚、生產和喪假等特別休假，以及病假等。

此外，《2007 財務省稅關職員採用說明書・II 種、III 種》則舉出 II 種職初任待遇以行政職為例，新進人員以 1 級 25 號俸任用，每月薪資約 170,200 日圓，III 種初任待遇以 1 級 5 號俸任用，每月薪資約 138,400 日圓，年終獎金皆為 4.43 個月，每年年初、6 月、12 月有勤勉獎金，其他尚有地域加給、超時工作加給、撫養加給等，調薪週期為每年一次。在休假方面，第一年為 15 日，第二年開始則為 20 日，另外還包含夏季、結婚、生產和喪假等特別休假，以及病假等。

#### 四、任用

I 種職人員的任用在一個月的研修結束後開始，最先是分配至財務省關稅局的各課室，從事關稅政策與稅關行政等的基礎業務，任職約兩年後成為稅關的專門官員，五年後則漸漸開始參與關稅政策與稅關行政的規劃與擬制，其後依據個人的能力與表現可授與擔任關稅局的副課長或稅關的課長，更甚者則有機會擔任稅關的部長或稅關長等職務。此外，關務人員的未來發展亦包含國、內外進修留學，轉調其他省廳，派任於世界關稅組織（World Customs Organization, WCO）等。

另外，II 種職與 III 種職的關務人員在研修結束之後，分發配置於稅關下屬各署、所等單位，或各海港及航空站，從事通關之監視、保稅等稅關業務，其後則依個別之能力與表現予以陞遷，並從事關稅政策第一線的規劃擬訂，或外派於 WCO 等國際組織，以及外務省所屬之各大使館及領事館。

## 第四節 澳大利亞關務制度

### 壹、組織概述

由於歷史及文化等因素，澳大利亞政府制度深受英、美等國影響，同時澳大利亞政府相當重視跨域的合作與協力治理，負責海關事務的海關署（Australian Customs Service）也不例外，其協力對象包含澳大利亞的社群、產業，以及其他政府機構。其業務職掌主要包含：1. 保障和促進合法的國際貿易與過境旅客之便利通關，同時適當地捍衛澳大利亞安全及維護澳大利亞法律有效的執行；2. 課徵關稅；3. 執行特定的工業政策和貿易統計；4. 執行野生動物保育、環境保護、檢疫、稅收、智慧財產等任務。

澳大利亞海關於 1985 年依據海關行政法（Customs Administration Act 1985）建置，原本為澳大利亞工業、科學和旅遊局下轄單位。然而自 1998 年 10 月 21 日後則劃歸司法及海關部管轄。海關署統轄全國各地海關，中央辦公室（Central office）位於首都坎培拉（Canberra），設執行長一名，其下又設三位副執行長，分別負責旅客及貿易的便利（Passenger and Trade Facilitation）、邊境安全（Border Enforcement）以及產業合作（Corporate Operations）等事務：

1. 旅客及貿易的便利副執行長下有四處室分別負責旅客（Passengers）、貨物（Cargo）、貿易（Trade）和查緝（Compliance）；
2. 邊境安全副執行長下有執行調查（Enforcement & Investigations）、情資蒐集（Intelligence & Targeting）、研究發展（Research & Development）、法律執行策略（Law Enforcement Strategy）、邊境保護指揮（Border Protection Command）等處室；
3. 產業合作副執行長下則有財務長、資訊長、人事處、國際事務處、政風室（Internal Affairs）、法務室（Customs Legal Unit）等單位。

另外在新南威爾斯（NSW）、維多利亞（VIC）、昆士蘭（QLD）、南澳大利亞（SA）、塔斯馬尼亞（TAS）、西澳大利亞（WA）、北領地（NT）等地區之機場、開放口岸和海關監管業務集中的地點設立地方分支機關，並於各地方分支機關下設 2~9 個不等的辦事處。



圖 5 澳大利亞海關署組織圖

資料來源：澳大利亞海關署網站，2007/9/20 取自：  
<http://www.customs.gov.au/site/page.cfm?u=4222>



## 貳、人事制度

### 一、員額

截至 2006 年 12 月 31 日，任職於澳大利亞海關之人員計有 5,650 員，其中約有 5,528 名為常任官（Ongoing），122 名為非常任官（Non-ongoing）。而海關人員之分佈配置如下表：

表 6 澳大利亞關務人員分佈配置表

地 區	男 性	女 性	總 計
海關署本部 (ACT)	791	494	1285
新南威爾斯 (NSW)	897	610	1507
維多利亞 (VIC)	603	407	1010
昆士蘭 (QLD)	522	386	908
南澳大利亞 (SA)	102	97	199
塔斯馬尼亞 (TAS)	22	15	37
西澳大利亞 (WA)	321	214	535
北領地 (NT)	80	72	152
海外	11	6	17
總 計	3,349	2,301	5,650

1. 本表包含休假及高級職務的員工，但不包含約聘人員、顧問或臨時人員
2. 海關署本部人員包含國家海軍和州緊急救援單位（Stare Emergency Service, SES）的人員

3. 澳幣匯率參照台灣銀行 2008/1/18 am10:42 牌告匯率 28.67

資料來源：澳大利亞海關署網站，2007/9/27 取自：

<http://www.customs.gov.au/site/page.cfm?u=4469>

此外，澳大利亞關務人員之職級分類如下：

1. 原住民見習生（National Indigenous Cadetship）

2. 實習關務員 (Customs Trainee)
3. 高級實習關務員 (Customs Graduate Trainee)
4. 關務員 (Customs Level 1, Customs Officer)
5. 高級關務員 (Customs Level 2, Senior Customs Officer)
6. 關務督導 (Customs Level 3, Customs Supervisor)
7. 關務主管 (Customs Level 4, Customs Manager)
8. 關務處長 (Customs Level 5, Customs Director)，以及
9. 高級行政官 (Senior Executive Service) 等。

## 二、甄補與進用

澳大利亞公務員之甄補與考用的主管機關，為澳大利亞公務員委員會 (Australia Public Service Board)。依據《公務員法案》之相關規定，欲招募人員之機關，必須先在委員會的公報 (Gazette) 公開徵才，其次經由測驗或面試取才，最後在公報上刊登招募錄取的結果，若不服錄取結果，可以依規定提起申訴，若無申訴之提起，錄取者便可開始進入該機關任職。澳大利亞海關人員之甄補與考用方式，亦大致如一般公務人員，其進用人員大約分成四類，分別是實習關務員 (Customs Trainee)、高級實習關務員 (Customs Graduate Trainee)、原住民見習生 (National Indigenous Cadetship)、以及海務人員 (National Marine Unit – Employment)，其中原住民見習生的進用類似一種實習計畫，針對國立技術學院之原住民及托雷斯海峽群島學生，於暑假期間至各機關實習，以利將來進入該機關就業；而海務人員之進用與任職，則按照海軍之相關規定。進用後的訓練期，實習關務員為 6 個月，內容包含理論課程與實務訓練；高級實習關務員則為 12 個月的全時專案訓練，結束訓練後方得正式聘用。

### 三、福利與待遇

澳大利亞海關的薪級與俸給依照人員之職位發給，而在每一個職位中更分為若干的級別（表 7）。另考慮到物價上漲的因素，每年的薪資調整是依照一定比例進行增加。澳大利亞政府相當重視績效與獎酬之間的關係，因此人員晉級主要視個別表現與績效而定。

**表 7 澳大利亞關務人員薪資表（單位：澳幣/年）**

海關職位層級		取得正式資格前的薪資水準	取得資格後的有效支付範圍		
			取得資格	October 2005	October 2007
關務處長 ( Customs Director, Customs Level 5 )	MAX	92,676	97,310	101,446	105,504
	MIN	73,954	80,789	84,223	87,592
關務主管 ( Customs Manager, Customs Level 4 )	MAX	75,433	80,789	84,223	87,592
	MIN	65,167	69,794	72,760	75,670
關務督導 ( Customs Supervisor, Customs Level 3 )	MAX	61,452	64,525	67,267	69,958
	MIN	50,462	54,045	56,342	58,596
高級關務員 ( Senior Customs Officer, Customs Level 2 )	MAX	51,471	54,045	56,342	58,596
	MIN	42,952	46,002	47,957	49,875
關務員 ( Customs Officer, Customs Level 1 )	MAX	43,811	46,002	47,957	49,875
	MIN	34,920	36,666	38,224	39,753
Work value 2	MAX	34,164	35,872	37,397	38,893
	MIN	30,305	31,820	33,172	34,499
	20y	27,576	28,955	30,186	31,393
	19y	24,546	25,773	26,868	27,943
	18y	21,212	22,273	23,220	24,149
Work value 1	MAX	30,911	32,457	33,836	35,189
	MIN	28,388	29,807	31,074	32,317
實習關務員 ( Customs Trainee )	MAX	34,164	35,872	37,397	38,893
	MIN	30,305	31,820	33,172	34,499
	20y	27,576	28,955	30,186	31,393
	19y	24,546	25,773	26,868	27,943
	18y	21,212	22,273	23,220	24,149
	<18y	18,182	19,091	19,902	20,698

高級實習關務員 (Customs Graduate Trainee)	MAX	38,029	39,930	41,627	43,292
	MIN	33,494	35,169	36,664	38,131
原住民見習生 (Cadet APS)	MAX	34,164	35,872	37,397	38,893
	MIN	30,305	31,820	33,172	34,499
	20y	27,576	28,955	30,186	31,393
	19y	24,546	25,773	26,868	27,943
	18y	21,212	22,273	23,220	24,149
	<18y	18,182	19,091	19,902	20,698

資料來源：Australian Customs Service Certified Agreement 2004 - 2007

由上表可知，初任之實習關務員 (Customs Trainee) 年薪資最高可達 35,872 澳元、初任之關務員 (Customs Level 1) 年薪資最高可達 46,002 澳元、初任高級實習關務員 (Customs Graduate Trainee) 年薪資最高可達 39,930 澳元、高級關務員 (Customs Level 2) 首年薪資可達 54,045 澳元。另對於非正常上班時間則另加給一定比例之補償：夜間加給 (18:00~06:30 加給 15%)、週末加給 (50%)、週日加給 (100%)、國定假日加給 (150%)。

除了正常薪資外，根據澳大利亞海關職位保證協定書 (2007)，澳大利亞海關為其職員提供了各式各樣的津貼，其內容相當詳盡與豐富，充分顯示澳大利亞海關對於關務人員的照顧，具體內容包含：

1. 高階職務津貼 (Higher Duties Allowance)。
2. 限定津貼 (Restriction Allowance)，係指正常工作時間外從事與工作相關事務所給與之津貼，如通信費、紙張費...等。
3. 超時工作誤餐津貼 (Overtime Meal Allowance)。
4. 早餐津貼 (Breakfast Allowance)。
5. 飛行津貼 (Flying Disability Allowance)，係指工作於飛行器上所給與之津貼。
6. 獨立機關工作津貼 (Isolated Establishments Allowance, IEA)。
7. 貨櫃檢查設備場所津貼 (Container Examination Facilities Site Allowance)。
8. 部門聯絡官津貼 (Departmental Liaison Officer (DLO) Allowance)。
9. 第一援助津貼 (First Aid Allowance)。

10. 志願服務津貼 ( Volunteer Allowance )。
11. 社群語言津貼 ( Community Language Allowance, CLA )，鼓勵員工擁有英文以外的語言能力。
12. 建築物翻修造成障礙之補助 ( Building Activity Disability Allowance )，給與員工因建築物進行空間配置，翻修更新活動而造成辦公上不便的補助。
13. 低溫工作津貼 ( Cold Work Disability Allowance )。
14. 環氧基原料造成工作障礙之補助 ( Epoxy-Based Materials Disability Allowance )。
15. 狹窄空間工作津貼 ( Confined Space Disability Allowance )。
16. 髒亂環境工作津貼 ( Dirty or Offensive Work Disability Allowance )。
17. 貨櫃檢查設備綜合津貼 ( Container Examination Facility Composite Allowance )。
18. 呼吸設備津貼 ( Self Contained Breathing Apparatus Allowance )。
19. 健康危害津貼 ( Insanitary Allowance )。
20. 臨時查緝犬管理津貼 ( Provisional Dog Handler Allowance )。
21. 通勤開車津貼 ( Intermittent Driving Allowance )。
22. 非海軍之職員於海上出勤之津貼 ( Marine Accommodation ( Non-Marine Employees ) Allowance )。
22. 出差補助 ( Excess Travelling Time )。
23. 交通津貼 ( Motor Vehicle Allowance )。
24. 停車補助 ( Car Parking )。

## 第五節 各國比較與啟示

在瞭解英、美、日、澳等四國的關務制度後，大致上可瞭解各國海關組織與人事政策的特色。首先，是各國海關之所屬上級機關不同，英國皇家稅務及海關署之上級機關為財政部，美國海關暨國境保護局之上級機關為國土安全部國境與運輸安全司，日本關稅局及稅關之上級機關為財務省，澳大利亞海關署的上級機關則為司法及海關部，由此可推測各國對於海關工作的需求與定位不一。英國與日本的海關任務主要為國際貿易之經濟管制政策工具與組織；美國與澳大利亞則較從司法管制的層面看待其海關部門，其中最為特別的是美國為了因應恐怖主義的攻擊，其將海關視為捍衛國土、防禦恐怖主義的政策工具與組織。

其次，雖然從各國的經驗可以看出機關精簡整併，似乎成為各國政府改造的趨勢，然而這些先進國家的海關組織在整併後，除了課徵關稅、管理入出境、查緝走私以及保護國境安全等傳統上的既有職掌任務外，也有承接新的組織任務，如英國皇家稅務及海關署組織不只掌理傳統關務工作，其組織任務更涉及其他的稅務、社會福利政策和基本工時保障等新任務；另外，美國為因應恐怖攻擊成立國土安全部，在海關事務上則將相關機構整併後成立海關暨國境保護局。至於我國海關組織，目前主要執掌為關稅稽徵、查緝走私、保稅退稅、貿易統計、建管助航設備及接受其他機關委託代徵稅費、執行管制，其中以關稅稽徵及查緝走私為主要任務，在當前新治理的時代下，應先有適切與充足的討論以確定未來發展目標與方向，在政策規劃上為避免「第三類型錯誤」而引發更多的問題，在組織改造的發展方向與任務實應先有明確願景，接著才是組織改造與人事制度的規劃，俾使政策願景與制度規劃兩者得以相輔相成。

在關務人員的甄補與進用上，各國大多依照一般公務人員甄補之規定，進行特種考試或其它途徑取才。其中美國海關暨國境保護局之關務人員，除了對外招募新進人員外，有很大一部分是來自於國土安全部成立前從事海關事務之人員，而這些人員轉任至新單位，亦須經由國土安全部內專門的人力資源管理系統之審查與評估，方得以轉任至新單位。日本關務人員在考試及格後，旋即分為任職於關稅局的 I 種職與任職於稅關的 II、III 種職，並且依據關稅局和稅關的業務特性給與不同之訓練。澳大利亞海關則較重視對原住民及偏遠地區之學生和居民的就業機會保障，因此除了一般關務人員的考選，更為原住民及偏遠地區之學生和居民提供實習機會，以保障其未來進入關務工作的機會平等。

雖然各國海關組織和任務因各國環境系絡各異，而呈現出不同的面貌，但由於關務工作具有相當的高度專業性，同時其工作環境也是相當惡劣，因此關務人員之招募與人才之儲備相當不容易，這是各國皆然的問題。因此，為了吸引外部人才投身關務工作，留住內部員工，各國政府皆提供豐厚的薪給和福利，希望可以解決人才短缺與流失的問題。

在關務人員的薪資與俸給標準上，各國大多以特種公務人員的俸級規定進行薪資給與，並根據機關職位之特性而略作調整，而且較一般公務人員高。如美國關務人員薪給較一般公務人員高出 7% 以上，而且依地區不同而有不同的薪給；日本關務人員薪給雖然低於警務公安人員，但也高於一般的公務人員，我國關務人員的起薪也較一般公務人員起薪高；而英國關務人員的薪資則是透過工會與政府協商而定，並考量物價指數不一的原因，而將倫敦地區工作之關務人員的薪資調整地較其他地區為高，澳大利亞則是較強調績效表現與薪資的給與和調整之間的關聯性，重視工酬相當的原則。

在關務人員的福利上，除了享受與一般公務人員相同的福利外，由於關務工作的專業性與惡劣的工作環境，各國皆給予關務人員相當豐富與多元的福利與津貼補助，如英國海關的彈性工時促進關務人員工作與生活的協調均衡，美國與日本完善且詳盡的福利系統，澳大利亞豐富多元的關務工作補助、福利津貼... 等等，相較起來，我國關務人員的待遇就比較缺乏誘因，也無怪乎我國關務機關不易留住人才。在此建議將關務人員的福利待遇豐富化，參酌澳大利亞對其關務人員的諸多福利與津貼制度，強化我國關務人才進入與留任的誘因。

表 8 各國海關比較表

英 國	
幅 員	位於歐洲大陸西北方的島國，主要由大不列顛島（包括英格蘭、蘇格蘭、威爾士）、愛爾蘭島東北部和一些小島組成。隔北海、多佛爾海峽、英吉利海峽與歐洲大陸相望，國土面積為 24.36 萬平方公里。
政 體	君主立憲內閣制
人 口	約 60,600,000 人（2006 年 7 月）

<b>海關員額</b>	約 100,000 人 (2007 年)
<b>機關名稱</b>	皇家稅務及海關署 (HM Revenue & Customs, HMRC)
<b>上級機關</b>	財政部
<b>業務執掌</b>	除課徵關稅、查緝走私、入出境管理、邊境保護外，英國海關更管理所有的直接與間接稅，負責部分福利政策 (如兒童福利)，以及最少工資保障。
<b>甄補進用</b>	應徵者須具備一定之教育資格，若無則須參加紙筆測驗，檢覈資格，其後再參加各單位舉辦之面試取才。
<b>薪給福利</b>	薪資與工會協商產生，在調整上依據工作績效且有彈性，倫敦地區因物價指數較高，所以任職於倫敦之關務人員薪資較其他地區高。在福利方面除一般公務人員都能享受到的福利外，關務人員比較特殊的是其彈性工時的使用。
<b>美 國</b>	
<b>幅 員</b>	位於北美洲中部，領土除本土外，還包括北美洲西北部的阿拉斯加和太平洋中部的夏威夷群島。北與加拿大接壤，南靠墨西哥和墨西哥灣，西臨太平洋，東瀕大西洋。面積 9,629,091 平方公里。
<b>政 體</b>	共和立憲總統制
<b>人 口</b>	約 303,150,000 人 (2008 年 1 月 1 日)
<b>海關員額</b>	約 42,000 人 (2006 年)
<b>機關名稱</b>	美國海關暨國境保護局 (U.S. Customs and Border Protection, CBP)
<b>上級機關</b>	國土安全部國境與運輸安全司
<b>業務執掌</b>	主要著重於入出境管理，國家邊境的保護與管制，避免恐怖主義的攻擊。



<b>甄補進用</b>	考試合格後經各機關面試選擇任用。另外，由於國土安全部成立之特殊背景、組織結構和地位，為整合合併前各機關人力資源，具有一套專門的人力資源管理系統。
<b>薪給福利</b>	採用特別薪給率，且依派駐地不同而有不同之薪給率，但皆比一般同職等與薪級的人員高出至少 7%，另外尚有豐厚的超時加給。基本福利則大致與一般人員相同。
<b>日 本</b>	
<b>幅 員</b>	日本為島國，北臨鄂霍次克海、西北臨日本海、西南臨東中國海、南臨菲律賓海、東為太平洋。北與俄羅斯聯邦、西與朝鮮民主主義人民共和國、大韓民國、中華人民共和國、西南與中華民國、南與菲律賓共和國隔海相望。由 6852 個島嶼組成，(包括日本列島、千島列島、琉球群島和伊豆-小笠原群島，主要大島為本州、四國、九州與北海道) 面積約 37.8 萬 km <sup>2</sup> 。
<b>政 體</b>	君主立憲三權分立
<b>人 口</b>	約 127,756,815 人 (2005 年 10 月 1 日)
<b>海關員額</b>	財務省關稅局約 174 人，稅關約 8,565 人 (2007 年 7 月 1 日)
<b>機關名稱</b>	關稅局／稅關
<b>上級機關</b>	財務省
<b>業務執掌</b>	課徵關稅、查緝走私、入出境管理。
<b>甄補進用</b>	應徵者須參加依「國家公務員法」規定舉辦之考試分發。考試及格後，I 種職分發至關稅局，II 種及 III 種職分發至各地稅關任職。
<b>薪給福利</b>	參考稅務職俸級表，薪級優於一般公務人員但較警務公安人員差。基本福利大致與一般公務人員相同。
<b>澳 大 利 亞</b>	

<b>幅 員</b>	位於南太平洋和印度洋之間，由澳大利亞大陸和塔斯馬尼亞島等島嶼及海外領土組成，東瀕太平洋的珊瑚海和塔斯曼海，西、北、南三面臨印度洋及其邊緣海，國土面積約 769.2 萬平方公里。
<b>政 體</b>	君主立憲內閣制
<b>人 口</b>	約 21,011,072 人（2007 年 7 月）
<b>海關員額</b>	5,650 人（2006 年 12 月 31 日）
<b>機關名稱</b>	海關署（Australian Customs Service）
<b>上級機關</b>	司法及海關部
<b>業務執掌</b>	入出境管理、查緝走私、課徵關稅、國家邊境之保護。
<b>甄補進用</b>	一般關務人員經測驗或面試取才，海務人員則從海軍之相關規定，此外為保障原住民就業機會，亦提供原住民實習生的職位。
<b>薪給福利</b>	根據機關職位特性而有所調整，薪資調整與績效表現有高度相關。基本福利與一般公務人員大致相同，但其特殊加給與補助津貼相當豐富與詳盡。
<b>中 華 民 國</b>	
<b>幅 員</b>	目前管轄領土為台灣及附屬島嶼、澎湖群島、金門群島、烏坵、馬祖列島、東沙群島以及位於南沙群島的太平島和中洲島，總陸地面積約 36,188 平方公里
<b>政 體</b>	共和立憲總統與內閣混合制
<b>人 口</b>	約 22,958,360 人（2007 年 12 月）
<b>海關員額</b>	3,882 人
<b>機關名稱</b>	關稅總局
<b>上級機關</b>	財政部

<b>業務執掌</b>	關稅稽徵、查緝走私、保稅退稅、貿易統計、建管助航設備及接受其他機關委託代徵稅費、執行管制，其中以關稅稽徵及查緝走私為主要任務。
<b>甄補進用</b>	除了主要透過關務特種考試甄補人員外，亦有從財政部關政人員轉任，或特種考試甲等特考及格人員及依法經由考績取得簡任任用資格者，亦可取得關務監之任用資格。
<b>薪給福利</b>	薪資較一般公務人員高，此外為激勵關務人員，在罰鍰獎金取消後，僅能針對關務工作有功人員，符合「財政部核發關務獎勵金作業要點」及「財政部核發關務獎勵金標準表」規定者，予以核發關務獎勵金。福利與一般公務人員相同。

資料來源：本研究自製

### 第三章 我國關務人事制度析探

#### 第一節 公務與關務人力基本分析

##### 壹、人力結構基本分析

茲依銓敘部與關稅總局所提供 96 年底之相關人力資訊，依照人數、性別、教育程度、年齡、年資及考試及格任用等情形，分別摘要依序說明。

##### 一、人數

96 年 12 月底，全國公務人員共計為 33 萬 6,842 人。以機關層級區分，中央機關有 18 萬 5,960 人，占全國公務人員 55.21%；臺灣各縣市機關為 10 萬 9,275 人，占 32.44%；臺北市各機關為 2 萬 8,051 人，占 8.33%；高雄市各機關為 1 萬 2,194 人，占 3.62%；金門縣、連江縣各機關為 1,362 人，占 0.40%。

表 9 全國公務人員按機關層級別之人數比較

項目別	人數	百分比
全國公務人員	336,842	100.00
中央各機關	185,960	55.21
臺灣各縣市機關	109,275	32.44
臺北市各機關	28,051	8.33
高雄市各機關	12,194	3.62
金門縣、連江縣各機關	1,362	0.40

資料來源：銓敘部，2007

表 10 公務人員按機關性質別之人數比較

依機關性質別分	人數	百分比
行政機關	218,793	64.95
公營事業機構	72,271	21.46
衛生醫療機構	21,449	6.37
公立學校（職員）	24,329	7.22
<b>關 務</b>	<b>3,882</b>	<b>1.11</b>

資料來源：銓敘部，2007

按機關性質別區分，行政機關為 21 萬 8,793 人，占全國公務人員 64.95%；公營事業機構為 7 萬 2,271 人，占 21.46%；衛生醫療機構為 2 萬 1,449 人，占 6.37%；各級公立學校（職員）為 2 萬 4,329 人，占 7.22%。而關務體系為 3,882 人，占 1.11%。

## 二、性別

96 年 12 月底，全國公務人員中男性人數 21 萬 1,350 人，占 62.74%；女性人數 12 萬 5,492 人，占 37.26%。

由下表之數據可以得知，任用官等愈高，女性人員所占比率愈低，委任人員中，女性所占比率為 54.08%，較男性高 8.16%；薦任人員中，女性所占比率為 44.07%，較男性少 11.86%，職等愈高二者差距愈大；惟簡任人員中，女性所占比率已增為 20.99%。

機構之工作性質，是會影響任用人員之性別人數。如警察人員中，男性占達 96.12%，女性警察人員僅占 3.88%；衛生醫療機構、公立學校（職員）等機構，女性所占比率高於男性，女性人數為男性的 3 倍餘。而關務人員中，男性占 72.21%，女性為 27.29%，男性人數為女性 2.6 倍多。

表 11 全國公務人員性別之比較（單位：％）

項 目 別	男 性	女 性
全 國 公 務 人 員	62.74	37.26
依 機 關 性 質 別 分		
<b>行政機關</b>	67.55	32.45
簡任（派）	79.01	20.99
薦任（派）	55.93	44.07
委任（派）	45.92	54.08
雇員	31.33	68.67
<b>警察機構</b>	96.12	3.88
公營事業機構	72.58	27.42
衛生醫療機構	23.98	76.02
公立學校（職員）	24.53	75.47
<b>關務</b>	<b>72.21</b>	<b>27.79</b>
簡任	<b>78.22</b>	<b>21.77</b>
薦任	<b>76.77</b>	<b>23.23</b>
委任	<b>61.41</b>	<b>38.59</b>

資料來源：銓敘部，2007

### 三、教育程度

96 年 12 月底，全國公務人員具大專以上教育程度者占 77.70%。其中研究所占 11.11%；大學占 32.72%；專科占 33.86%。

以機關性質區分，衛生醫療機構之醫師及護士，係屬專門技術人員，其大專以上學歷所占比率達 94.21%；公立學校（職員）亦達 89.63%；至於研究所學歷，則以行政機關的 12.22% 為最高。而關務體系在大專以上學歷所占比率達 92.66%，僅次於衛生醫療機構。

**表 12 全國公務人員教育程度之比較（單位：%）**

機 關 別	人 數 (人)	大 專 以 上				高中(職) 及 以 下
		總計	研究所	大 學	專 科	
<b>全 國 公 務 人 員</b>	<b>336,842</b>	<b>77.70</b>	<b>11.11</b>	<b>32.72</b>	<b>33.86</b>	<b>22.30</b>
<b>依 機 關 性 質 別</b>						
行 政 機 關	218,793	76.37	12.22	29.95	34.20	23.63
公 營 事 業 機 構	72,271	72.78	9.35	33.28	30.15	27.22
衛 生 醫 療 機 構	21,449	94.21	8.64	46.95	38.62	5.79
公 立 學 校 ( 職 員 )	24,329	89.63	8.55	43.38	37.70	10.37
<b>關 務</b>	<b>3,882</b>	<b>92.66</b>	<b>10.51</b>	<b>55.90</b>	<b>26.25</b>	<b>7.34</b>

資料來源：銓敘部，2007

#### 四、年齡

96 年 12 月底，全國公務人員平均年齡為 43.10 歲。若以機關性質區分，以衛生醫療機構平均年齡 40.55 歲最低；公營事業機構平均年齡 48.14 歲最高，而關務體系人員的平均年齡為 47 歲，居次。

以年齡結構區分，40-50 歲者所占比率為 37.64% 最多；其次為 30-40 歲者，所占比率為 29.99%，二者合計占達 67.63%，為公務人員之主力，50-60 歲者占 22.20%；30 歲以下者，占 6.87%；60 歲以上者，則僅占 3.30% 最低。

就機關性質別區分，行政機關及公立學校（職員）以 40-50 歲者較多，所占比率分別為 37.19%及 50.75%；公營事業機構以 50-60 歲者最多，占達 40.21%；衛生醫療機構則以 30-40 歲者最多，所占比率為 38.50%。關務體系以 50-60 歲者最多，所占比率為 37.58%，60 歲以上者，更多達 9.69%。保持適當年齡結構是公務機關維持競爭力之重要方向，以豐富之行政經驗，增進工作效率及服務效能。從關務體系之人員年齡觀之，是呈現老人化的趨勢，實需注意其工作效率是否因此受到影響。

表 13 全國公務人員年齡結構（單位：%）

機關性質別	平均 年齡 (歲)	年 齡 別					
		人 數 (人)	18-30歲	30-40歲	40-50歲	50-60歲	60歲以上
<b>全 國 公 務 人 員</b>	<b>43.10</b>	<b>336,842</b>	<b>6.87</b>	<b>29.99</b>	<b>37.64</b>	<b>22.20</b>	<b>3.30</b>
<b>依 機 關 性 質 別 分</b>							
行 政 機 關	41.66	218,793	8.34	34.74	37.19	17.53	2.20
公 營 事 業 機 構	48.14	72,271	3.00	13.88	34.85	40.21	8.05
衛 生 醫 療 機 構	40.55	21,449	9.58	38.50	36.83	13.75	1.34
公 立 學 校 ( 職 員 )	43.33	24,329	2.80	27.57	50.75	18.10	0.78
<b>關 務</b>	<b>47.00</b>	<b>3,882</b>	<b>6.59</b>	<b>17.21</b>	<b>28.93</b>	<b>37.58</b>	<b>9.69</b>

資料來源：銓敘部，2007

## 五、年資

96 年 12 月底，全國公務人員平均年資為 16.90 年。依機關性質區分，平均年資以公營事業機構的 21.32 年為最高；關務體系之 20.75 年次之；而以衛生醫療機構的 14.38 年為最低。

依年資別區分，以 15-20 年者占 23.85%最多；25 年以上者占 21.49%次之；10-15 年者占 17.61%居第三。就全國公務人員而言，年資少於 20 年者占 63.27



%為多數，尚高出年資 20 年以上者 26.53 個百分點。依機關性質別區分，平均年資 25 年以上者，以關務體系占 50.78%最多；衛生醫療機構占 10.90%最低。

表 14 全國公務人員年資結構（單位：%）

機關性質別	平均 年資 (年)	年資別						
		人數 (人)	0-5年	5-10年	10-15年	15-20年	20-25年	25年以上
<b>全國公務人員</b>	<b>16.90</b>	<b>336,842</b>	<b>11.36</b>	<b>10.45</b>	<b>17.61</b>	<b>23.85</b>	<b>15.25</b>	<b>21.49</b>
<b>依機關性質別</b>								
行政機關	15.69	218,793	14.02	10.50	18.92	25.05	14.86	16.66
公營事業機構	21.32	72,271	5.73	7.27	11.18	19.04	16.11	40.66
衛生醫療機構	14.38	21,449	9.92	21.22	20.56	24.14	13.26	10.90
公立學校(職員)	16.88	24,329	5.50	9.86	22.37	27.07	17.91	17.30
<b>關 務</b>	<b>20.75</b>	<b>3,882</b>	<b>16.80</b>	<b>5.23</b>	<b>5.62</b>	<b>12.16</b>	<b>9.43</b>	<b>50.78</b>

附註：關務體系人員之平均年資，係以每個區間的中位數與人數之乘積推估。

資料來源：銓敘部，2007

行政機關公務人員之平均年資，為 16.90 年。公營事業機構是平均年資最高的，為 21.32 年；其次是關務體系的平均年齡為 20.75 年，平均年資最低的，是衛生醫療機構的 14.38 年。此數據與前述之平均年齡一併觀之，關務體系確實是呈現老人化的人力結構。

#### 六、全國公務人員任用以特種考試為主

96 年 12 月底全國公務人員之任用經考試及格占 81.12%，其中以特種考試為主要任用來源占 42.39%；其他考試(含升等考試及銓定考試等) 19.11%次之；高、普考所占比率，分別為 12.51% 及 6.12%；初等考試占 0.99%；依其他法令

進用占 18.88%。因此特種考試，為目前公務人員任用的主要來源（參見表 15）。不過此特種考試的取才管道，近來頗受全國人事主管機關的重視，並希望採取相關改革的措施。

**表 15 全國公務人員任用結構**

考試及格任用	81.12%	特種考試	42.39%
		其他考試	19.11%
		高考	12.51%
		普考	6.12%
		初等考試	0.99%
其他法令進用	18.88%		

資料來源：銓敘部，2007

## 貳、關務人員待遇比較分析

我國關務人員的薪資結構較為不同，按關務人員人事條例第十四條，關務人員之俸給分為本俸、年功俸和加給，其中本俸、年功俸的敘給與一般公務人員相同（參見表 16），而關務人員在薪資上的優勢則在於專業加給的部分。在表 17 中，本研究將關務人員的專業加給與一般公務人員、警消人員以及專業加給加權平均數做一比較，其中專業加給加權平均數的計算依據銓敘部之方式為「依公務人員每一職等所適用之專業加給表數額，乘以各所屬專業加給表適用總人數後予以加總之數字，再除以各專業加給表人數總合後得出之數額」（銓敘部函，部退一字第 0952585550 號）。

表 16 關務人員與一般公務人員俸給對照表

官等	簡 任									
職等	14		13		12		11		10	
官稱	關務（技術）監									
官階			一		二		三		四	
俸級 和 俸點	1	800	3	800	4	800				
			2	790	3	790	5	790		
			1	780	2	780	4	780	5	780
			3	750	1	750	3	750	4	750
			2	730	5	730	2	730	3	730
			1	710	4	710	1	710	2	710
					3	690	5	690	1	690
					2	670	4	670	5	670
					1	650	3	650	4	650
							2	630	3	630
							1	610	2	610
									1	590
官等	薦 任									
職等	9		8				7		6	
官稱	關務（技術）正				高級關務（技術）員					
官階	一		二		一		二		三	
俸級 和 俸點	7	710								
	6	690								
	5	670								
	4	650								
	3	630	6	630	6	630				
	2	610	5	610	5	610				
	1	590	4	590	4	590	6	590		
	5	550	3	550	3	550	5	550		
	4	535	2	535	2	535	4	535	6	535
	3	520	1	520	1	520	3	520	5	520
	2	505	5	505	5	505	2	505	4	505
	1	490	4	490	4	490	1	490	3	490
			3	475	3	475	5	475	2	475
			2	460	2	460	4	460	1	460
			1	445	1	445	3	445	5	445
							2	430	4	430
							1	415	3	415
								2	400	
								1	385	

續下頁

官等	委						任					
職等	5		4		3		2		1			
官稱	關務（技術）員						關務（技術）佐					
官階	一		二		三		一		二		三	
	10	520										
	9	505										
	8	490										
	7	475										
	6	460										
	5	445	8	445								
	4	430	7	430								
	3	415	6	415	8	415						
	2	400	5	400	7	400						
	1	385	4	385	6	385						
	5	370	3	370	5	370						
	4	360	2	360	4	360						
	3	350	1	350	3	350						
	2	340	5	340	2	340						
	1	330	4	330	1	330	6	330				
			3	320	5	320	5	320				
			2	310	4	310	4	310				
			1	300	3	300	3	300				
					2	290	2	290				
					1	280	1	280	6	280		
							5	270	5	270		
							4	260	4	260		
							3	250	3	250		
							2	240	2	240		
							1	230	1	230		
									7	220		
									6	210		
									5	200		
									4	190		
									3	180		
									2	170		
									1	160		

參考資料來源：公務人員俸給法附表

表 17 關務人員與一般公務人員、警消人員專業加給比較表

(單位：新台幣/月)

官等	職等	一般公務人員 (專業加給表一)	警消人員 (專業加給表二)	關務人員 (專業加給表十八)	專業加給加 權平均數
簡任	14	39,400	40,345		41,280
	13	36,730	37,820	47,460	38,930
	12	35,620	36,730	44,815	37,720
	11	31,690	33,220	41,770	34,440
	10	29,080	31,115	39,840	32,150
薦任	9	25,010	26,210	37,220	27,310
	8	23,980	25,310	35,785	26,240
	7	21,070	22,760	33,390	23,520
	6	20,180	21,990	31,630	22,640
委任	5	18,350	19,225	27,900	19,670
	4	17,530	18,755	25,790	18,890
	3	17,310	18,445	24,235	18,630
	2	17,250	18,395	22,545	18,110
	1	17,190	18,220	20,950	17,990

資料來源：公務人員專業加給表(一)、(二)、(十八)

專業加給的議題，近年在公務人員待遇的討論上，由於牽涉範圍廣，種類繁多，且各專業加給表間缺乏一定的關聯性(陳碧玉，2005)，因而受到各界的諸

多討論與重視，林文燦（2004）以 60 年度及 78 年度二個年度軍公教待遇調整案為分水嶺，將專業加給分為三個時期：

1. 統一薪俸時期（59 年度之前）：在 60 年度軍公教待遇調整案實施前，公務人員待遇主要區分為「統一薪俸」、「生活補助費」及「職務加給」三項。
2. 工作津貼時期（60 年度-77 年度）：60 年度政府進行待遇調整時，為簡化待遇支給項目，乃將上述三種項目合併為本俸，另考量各機關人員之技術、專業特性之「工作補助費」，並將超出一般公教人員支給標準者，統稱為「專業補助費」，包括對於司法、警察、外交新聞、工程科技、衛生醫療等人員則支給較高數額之「專業補助費」。上開二項補助費，合併稱之為「工作津貼」。綜上，此一階段大部分公務人員係支領工作補助費，僅少數公務人員，如審計、主計及稅務人員等支領較其他公務人員工作補助費為高之專業補助費或稽徵津貼。
3. 專業加給時期（77 年度起迄今）：76 年新人事制度實施後，依據「公務人員俸給法」第 5 條規定，公務人員專業或技術加給係對技術或專業人員加給之。因此，透過 77 年度軍公教待遇調整案，將統稱為工作津貼的「工作補助費」及「專業補助費」，一律改稱為「專業加給」。

在經過各界的討論與建議後，人事行政局在 94 年度時，將原有的 29 種專業加給標準簡併為 25 種（表 18），其中簡併前依據公務人員專業加給表（一）和（二）約佔全國專業人員加給人數的 75%，而關務人員所屬的專業加給表（三）~（二十九）的人數約佔 25%（陳碧玉，2005）。此部分人數雖然較少，但專業加給額度多較表（一）、（二）適用人員高。

表 18 公務人員專業加給簡併前後表別及適用對象對照表-94 年

簡併後	簡併前	適用對象
1	1	中央各院部會處局署、省市縣政府、鄉鎮市區公所行政人員
2	2	台北翡翠水庫管理局行政人員、警察機關（學校）行政人員、警察機關警察人員、消防機關消防人員、衛生醫療機關其他專業技術人員、一般專業人員（包括內政部營建署所屬國家公園管理等機關專業人員）、行政院農業委員會所屬試驗研究機關、福建省連江縣水產試驗所、農業改良場暨金門縣政府所屬各試驗所之技術人員、各級政府衛生行政系統以外（公立仁愛之家、育幼院、托兒所等）護理人員
	13 之2	地方各級機關辦理有關動物防疫、檢疫等業務，但未具執業獸醫師資格人員
3	3	台北翡翠水庫管理局技術人員、行政院主計處主計人員、內政部警政署航空警察局、保安警察第二總隊人員、行政院退輔會所屬機關各類技術人員、稅務機關行政人員
	4	行政院經建會、農委會、原能會及國科會等機關行政人員
停用	4	
5	5	立法院法制局及預算中心研究人員、各機關法制人員
6	6	稅務機關稅務人員、審計部審計人員
7	7	地政、戶政機關業務人員、工礦檢查、行政院工程會及內政部營建署工程專業人員
8	8	內政部建築研究所研究人員、行政院勞委會勞工安全衛生研究所研究人員
	2	交通部運輸研究所研究人員
9	9	中央研究院研究人員
		大專院校教官
		中央警察大學、台灣警察專科學校教官
		中等學校教官
10	10	行政院經建會及農委會業務人員、行政院原能會及所屬放射性物料管理局、輻射偵測中心、國家科學委員會及所屬科學技術

		資料中心、精密儀器發展中心等機關業務人員
	4	行政院國家科學委員會科學工業園區管理局、南科管理局、中 科開發籌備處、屏東農業生物技術園區籌備處等業務人員
	2	中央及地方各級機關辦理有關動物防疫、檢疫等業務之執業獸 醫師
	13 之2	
11	11	各級法院及檢察機關行政人員司法機關書記官、公證、登記、 提存佐理員、法警長、法警及監所人員等司法機關藥師、醫事 檢驗師、護理師
12	12	司法機關檢驗員、司法機關提存所主任、登記處主任、公證人 及觀護人
13	13	司法機關通譯人員
14	14	環境保護機關業務人員
	15	內政部警政署空中警察隊、交通部民用航空局航空隊地勤人員
15	21	內政部警政署空中警察隊、交通部民用航空局航空隊修護人員
	22	內政部警政署空中警察隊、交通部民用航空局航空隊飛航人員
16	16	外交部外交領事人員
17	17	農委會金融局業務人員、金融監督管理委員會業務人員
18	18	財政部關務人員
19	19	監察院監察調查人員
20	20	交通部中央氣象局氣象預報、衛星、資訊、地震中心技術人員
停用	21	
停用	22	
23	23	交通部民用航空局飛航管制人員
	24	衛生醫療機關不適用「醫事人員人事條例」醫師
24 之1	25	行政院退輔會所屬機構不適用「醫事人員人事條例」醫師及研 究人員
24 之2	醫事人 員專業 加給表	醫事人員人事條例所列適用對象及支給對象、直轄市政府衛生 局及縣（市）衛生局所屬衛生所醫事人員



停用	25	
26	26	行政院退輔會所屬機構不適用「醫事人員人事條例」其他醫務技術人員
27	27	司法機關不適用「醫事人員人事條例」法醫師、醫師
28	28	法務部調查局人員、檢察事務官
29	29	法官、檢察官

資料來源：陳碧玉（2005：21）

本研究在此發現關務人員之專業加給，明顯高於一般公務人員和警消人員，理論上應能提供進用與留任的誘因。然而，本研究之實證調查發現較高的專業加給誘因並無完全發揮功能，關務人員的招募與留任仍是困難重重。

在與國外制度比較上，由於各國薪給制度不一，且文化、背景與系絡皆有所差異，因此僅能供做我國制度思考之參酌方向，不能照本宣科。如英國關務人員之薪給，主要是透過工會與政府進行協商訂定，而就美國之薪給制度而言，其採單一薪制，除一般俸表外，各類專業人員皆有其適用的一套俸表，而其關務人員由於工作內容特殊，擁有其適用的一套俸表，且排除物價水準較低的波多黎各（7%）而言，其關務人員與一般公務人員的薪給比較高出約二~三成（底特律高出 28%，聖地牙哥和邁阿密高出 26%，其它地區 19%），因而有其顯著的差異性，而我國關務人員與一般公務人員之俸給差異僅在於專業加給較高，若綜合本俸（年功俸）與專業加給，並考量工作條件、環境與壓力，關務工作的誘因便沒有一般我們想像中的那樣優渥。

此外，日本也是採用不同的俸表，並佐以多元的津貼與補助；澳大利亞的津貼與補助更是豐富與多元，其考量到關務人員工作的特殊性，依據工作內容和環境而有不同且多元的津貼補助，如在飛行器上、海上出勤、貨櫃檢查場所、低溫環境、狹窄空間以及髒亂環境中工作，工作時的呼吸設備、健康危害，早餐，超時工作誤餐，辦公室活動障礙...等等，各有其多元化的津貼補助。

綜合國外之經驗，本研究發現英、美、日、澳等國在薪給的訂定上皆重視工作內容與薪給標準的關聯性，並根據關務工作的特殊性提供多元豐富，且具有工作內容高度關聯性和與其他工作顯著差異的津貼補助與薪給待遇。因此，相較之下，英、美、日、澳等國在關務人員的招募與留任上所提供的誘因是比較大的。職是之故，觀諸我國社會環境與脈絡，而且牽涉到工酬公平等原則，短時間內要

大幅度的提高關務人員薪資所得是不可得的，同時也是不可行的。因此，如何在既有的資源下提升關務人員的津貼補助與工作內容的關聯性，是當前我國關務人員待遇改革亟須思考的方向。

## 第二節 我國目前關務制度分析

### 壹、我國人事制度設計的原則

我國自 76 年 1 月推行新人事制度以來，至今屆滿 20 年。以當時設計之原則，歸納銓敘部前次長徐有守先生的觀點，可以分為下列幾項要點（蔡良文，2006：48-52）：

#### 一、採用並簡併職系

新人事制度將職系簡併為原有制度的半數以下，並區分為技術性與行政性兩大部分。技術性職系間的調任必須有合理的資格條件，這種設計是適度採取職位分類的職系，來補救簡薦委分類法制過於寬濫的缺點。

#### 二、官等與職等並列

在新制度裡，官等與職等是一種相互配合的關係。配合的方法也是完全依照現行規定。

#### 三、依官等辦理考試

此制完全採用簡薦委制度的高普考試，和原設計之甲、乙、丙、丁四等特考體制相與配套。同時廢除分類職位考試。

#### 四、一職務得跨列二至三個職等

跨等的設計，具有彈性任用、激勵人員和安定人員等多種價值。有關職等標準或職務說明書，應予以配合調整修正。

#### 五、任用資格兼依官等職等而定

新人事分類法制的任用資格，是依官等和職等兩者來認定。假定任用一個專門委員，在不同機關層級，具有薦任第九職等和簡任第十職等、第十一職等資格的人員都可合格任用。

## 六、同官等內職等均依考績晉陞

在同一官等範圍內的各職等，因已無職等考試，故可完全依照考績條件升等。

## 七、官等依考試或其他條件晉陞

新制度對官等的晉陞，與職位分類制度的晉陞規定一樣。

## 八、薪俸依官等、職等和俸級標準

新人事制度分類法制的薪俸，仍採用職位分類的俸表和俸點。

# 貳、我國關務人事制度改革檢討

依照銓敘部於 92 年所提出對我國關務人事制度的改革檢討，本研究針對摘錄相關觀點說明如下：

### 一、現況說明

關務人員人事制度，因建制歷史背景及業務性質關係，早年並未納入銓敘。70 年 2 月 2 日財政部組織法修正公布後，其中第 15 條規定：「財政部設關稅總局；其組織以法律定之。」財政部爰於 73 年 11 月擬具「財政部關稅總局組織條例草案」及「財政部關稅總局各地區關稅局組織通則草案」送請立法院審議，案經立法院財政、法制委員會聯席審查會認為草案有關編制員額之條文僅列有職稱，而職稱並未列官等職等，組織法律即便通過，銓敘部亦無法審查是否符合法定資格，爰決議行政院應先研訂關稅人員人事法律後，再行審查關稅機關組織法律。75 年 4 月間財政部依據公務人員任用法第 32 條之規定，研訂關務人員任用管理條例草案，於 78 年 10 月由行政、考試兩院會銜函請立法院審議，幾經磋商修正，關務人員人事條例終於完成立法程序，並於 80 年 2 月 1 日奉總統公布。該條例共分為 6 章 23 條，其附屬法規共計 11 種，關務人員之任用係依該條例暨其附屬法規之規定，該條例未規定事項，始得適用其他有關法律之規定。茲就關務人員人事制度現況，概述如下：

## （一）關務人員人事制度之特色

### 1. 人員適用官稱職務分立制

現行關務人員人事制度之規劃，係配合其業務性質及 76 年公務人員新人事制度，以公務人員官等職等併立制之架構，並參照警察人員管理條例第四條所定「官職分立，官受保障，職得調任。」之立法精神，融合而成獨特之官稱職務分立制，並於關務人員人事條例第三條明定：「關務人員官稱、職務分立，官稱受保障，職務得調任。」關務人員之官稱，則依關務人員人事條例第四條規定，分為關務類及技術類兩類，各分為監、正、高員、員、佐五個官稱，在關務、技術類同類職務間得相互調任。至關務人員之職務，於「關務人員職務稱階表」、「財政部關稅總局組織條例」第六條至第十一條及「財政部關稅總局各地區關稅局組織通則」第六條至第十三條之一均有明確規定，職務最高為列簡任第十三職等之總局長，職務最低為列委任第一職等至第三職等之書記、作業員、艙面佐理員、機艙佐理員。

依前所述，關務人員之官稱應受保障，關務人員已取得之官稱，非經當事人同意，不得調任低一官稱之職務。例如：舊制海關人員任用陞遷辦法規定，高級關務（技術）員資位之取得，除應高等考試或乙等關務特考外，尚可依一定之資績經主管保薦並審查合格後取得。故其於納入銓敘辦理改任換敘時，銓敘部為尊重其官稱即為關務人員身分表徵之傳統，同意於 80 年 2 月 3 日改任換敘時，原核定高級關務（技術）員資位者，無論其是否具有公務人員薦任官等任用資格，均得依「現職關務人員改任官等職等官稱官階對照表」規定，改任為薦任第六職等至第八職等高級關務（技術）員，以保障當事人已取得之官稱。

### 2. 配置官等職等與官稱官階

關務人員自 60 年 7 月起，即分為關務、技術兩類，並分為監、正、高員、員、佐五個官稱，實施以來，已為關務人員所認同。是以，現行關務人員人事制度乃沿用原有制度之基礎，並參採公務人員任用法有關規定，於關務人員人事條例第四條規定關務人員官等職等依照公務人員任用法之規定，亦分關務、技術兩類，各分為監、正、高員、員及佐五官稱。至於官職等階，依關務人員人事條例所附「關務人員官職等階及俸給表」之規定，官等分為簡任、薦任、委任三個官等，職等由委任第一職等至簡任第十三職等，五個官稱再依其跨列職等不同分為二階至四階不等，「監」分為第一階至第四階、「正」分為第一階至第二階、「高

員」分為第一階至第三階、「員」分為第一階至第三階、「佐」分為第一階至第三階，均以第一階為最高階。

## (二) 關務人員之任用

關務人員之任用係依關務人員人事條例之規定辦理，該條例第一條規定：「關務人員之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用有關法律之規定。」茲就關務人員任用之主要規定分述如下：

### 1. 官稱之取得

關務人員關務類各官稱資格之取得，依關務人員人事條例第五條之規定，為考試及格、考績升等及晉陞官等訓練合格、陞任甄審合格等三種；茲分述如下：

#### (1) 考試及格

經關務監簡任升等考試或公務人員考試法修正公布施行前特種考試甲等考試相當類科及格者，取得關務監官稱之任用資格；經高等考試一級考試相當類科或關務人員特種考試一等考試關務類及格者，取得關務正官稱之任用資格；經高等考試二、三級考試或公務人員考試法修正公布前高等考試一、二級考試相當類科及格或經關務人員特種考試二、三等考試關務類或公務人員考試法修正公布前其他特種考試乙等考試相當類科及格者，取得高級關務員官稱之任用資格；經普通考試相當類科及格或關務人員特種考試四等考試關務類或公務人員考試法修正公布前其他特種考試丙等考試相當類科及格者，取得關務員官稱之任用資格；經初等考試相當類科及格或關務人員特種考試五等考試關務類或公務人員考試法修正公布前其他特種考試丁等考試相當類科及格者，取得關務佐官稱之任用資格。

#### (2) 考績升等及晉陞官等訓練合格

依法經由考績取得簡任任用資格者，可取得關務監資格，即任關務正一階職務滿三年，連續三年年終考績二年列甲等，一年列乙等以上，並敘關務正一階本俸五級，且具公務人員任用法第十七條第二項第一款至第五款資格之一者，准予關務監任用。92年6月23日由行政院、考試院會銜函請立法院審議之關務人員人事條例部分條文修正草案，業配合91年1月29日修正公布之公務人員任用

法，將第五條修正為須經晉陞簡任官等訓練合格者，始取得關務監任用資格。另任關務員一階本俸最高級，最近三年年終考績二年列甲等，一年列乙等以上，並經晉陞薦任官等訓練合格，且具有公務人員任用法第十七條第三項第一款、第二款資格之一者，准予高級關務員任用。

### (3) 陞任甄審合格

依關務人員人事條例第五條規定：「關務人員各官稱資格之取得，依左列規定：一、．．．。二、關務正：．．．任高級關務員五年以上，現敘俸級達二階本俸五級一年以上，成績優良，最近五年年終考績三年列甲等，二年列乙等以上，並經關務正陞任甄審合格者。．．．四、關務員：．．．經關務員陞任甄審合格者」，復查關務人員陞任甄審辦法第二條規定：「關務人員之陞任甄審，以左列為限：一、高級關務員、高級技術員陞任關務正、技術正。二、關務佐、技術佐陞任關務員、技術員。」準此，現職人員陞任關務員及關務正等二個官稱，尚須經過關務人員陞任甄審合格。

至於有關技術類人員之考試及格、考績升等及晉陞官等訓練及陞任甄審等任用事項，依關務人員人事條例第八條之規定，係準用上開關務類人員之規定辦理。

## 2. 官階之晉陞

關務人員人事條例第六條規定：「關務人員官階之晉陞，準用公務人員考績法考績陞職等之規定。」該條例施行細則第四條規定：「本條例第六條所稱關務人員官階之晉陞，準用公務人員考績法考績陞職等之規定，指關務人員任本官階年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官稱高一官階之任用資格：一、連續兩年列甲等者。二、連續三年中一年列甲等二年列乙等者。」準此，關務人員任本官階年終考績，連續兩年列甲等或一年列甲等二年列乙等者，取得同官稱高一官階之任用資格；惟對於同職等不同官稱官階之年終考績如何採計，例如：(1) 薦任第八職等高級關務員一階與薦任第八職等關務正二階之考績年資，得否併計取得薦任第九職等關務正一階之陞任資格？(2) 委任第三職等關務佐一階與委任第三職等關務員三階之考績年資，得否併計取得委任第四職等關務員二階之陞任資格？則未有明確規範。銓審實務上，銓敘部從寬同意列同職等不同官稱官階之考績年資，得併計取得所陞任官稱高一職等官階之任用資格。例如薦任第八職等高級關務員一階所參加之一年年終考績，得併計薦任第八職等關務正所參加之年終考績，取得薦任第九職等關務正一階之陞階任用資格。技術類人員之規定亦

同。

### 3. 人員之轉任

為使關稅政策之制定與執行相互配合，於關務人員人事條例第九條規定：「關務人員與財政部關政單位人員，得相互轉任相當職務，但以具有所轉任職務之任用資格者為限；其轉任辦法，由銓敘部會同財政部定之。」銓敘部與財政部爰於82年8月23日會同訂定「關務人員與財政部關政單位人員相互轉任辦法」，茲就該辦法主要規定摘述如次：

- (1) 關務人員係指依關務人員人事條例任用，在財政部關稅總局暨其所屬機關執行關務任務之編制內現職人員。財政部關政單位人員，指在財政部關政司從事關政業務經審定合格實授之編制內現職人員。以關稅總局所屬機關係業務執行機關，財政部關政司係政策制定之幕僚單位，該二類人員得相互轉任，俾使政策制定與執行得以密切配合。

關務人員與財政部關政單位人員相互轉任，係依「關務人員與財政部關政單位人員相互轉任職務之官等職等及官稱官階對照表」規定，按其所具資格辦理轉任，凡所具資格在所擬轉任職務列等範圍內者，依所具資格轉任；所具資格在同一官等官稱範圍內高於所擬轉任職務最高職等者，仍依所具資格轉任；所具資格高於所擬轉任職務之官等者，依所擬轉任職務之最高職等轉任，其超過之官等職等資格仍予保留，俟將來調任所具官等職等資格之職務時，再予回復。至其轉任之官稱為：簡任第十職等至第十三職等轉任為關務監（技術監）；薦任第九職等轉任為關務正（技術正）；薦任第六職等至第八職等轉任為高級關務員（高級技術員）。但任薦任職務五年以上，現敘俸級達薦任第八職等本俸三級，成績優良，最近五年考績三年列甲等，二年列乙等以上，得轉任為關務正（技術正）；委任第四職等至第五職等轉任為關務員（技術員）；委任第一職等至第三職等轉任為關務佐（技術佐）。但委任第三職等，並經普通考試相當類科或關務人員特種考試丙等考試或其他特種考試丙等考試相當類科及格者，得轉任為關務員（技術員）。

- (2) 關務人員依本辦法轉任財政部關政單位職務後，再調任非關政單位職務時；或財政部關政單位人員依本辦法轉任關務人員職務後，再調任非關務人員職務時，均應重新審查其資格。



#### 4. 人員之調任

一般公務人員之調任，在同官等內調任高職等職務而未具該職等任用資格者，得在同官等高二職等範圍內權理，並得依「職組暨職系名稱一覽表」之規定，調任同職組各職系之職務，亦得依「現職公務人員調任辦法」之規定，依其考試及格、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，調任其他職系職務。而關務人員人事條例暨其施行細則、現職關務人員改任換敘辦法、關務人員與財政部關政單位人員相互轉任辦法，均無調任時得權理較高職等職務之相關規定。故銓審實務上，銓敘部為使關務機關得以靈活用人，並兼顧關務人員官稱設置之特殊性，爰依據關務人員人事條例第一條及公務人員任用法第十八條有關權理之規定，於82年10月1日提經銓敘部法規委員會第一二七次會議決議，同意經銓敘合格之現職關務人員在同官等同官稱範圍內調任時，得依關務人員人事條例第一條之規定，適用公務人員任用法第十八條有關權理之規定，辦理關務人員之調任；惟因銓敘部上開決議僅限於同官稱範圍內之調任，以關務機關薦任第九職等以下職務多係跨列官稱，而官稱之取得尚需具備各該官稱之任用資格，故除簡任關務人員外，其餘關務人員並無權理之問題。又以關務人員職務並無職系之區分，亦無法適用職組暨職系名稱一覽表及現職公務人員調任辦法之規定，據以調任另一類別之職務。

### 第三節 我國制度之檢討分析

關務人員人事制度之沿革，係由封閉逐漸走向開放，例如 60 年 7 月 1 日以前內外勤人員不能交流，其後內外勤人員則得相互融通。80 年 2 月 1 日人事制度法制化後，人員之交流更擴大至關務人員與財政部關政單位人員之互相交流，特種考試甲等特考及格人員及依法經由考績取得簡任任用資格者，亦可取得關務監之任用資格。由於近年我國經濟自由化、社會多元化，各種制度間人員交流均日趨頻繁，人事制度之設計自須不斷革新以為因應，關務人員人事制度亦不例外。茲就關務人員與公務人員人事制度之實務面及法制面加以探討，歸納以下若干問題，分述如次：

#### 一、官制結構較為複雜

現行一般公務人員係採官等職等併立制，官等分為簡任、薦任、委任三個官等，職等分為第一職等至第十四職等。關務人員則採官稱職務分立制，官等職等依公務人員任用法之規定，官等亦同為簡任、薦任、委任三個官等，職等則分為第一職等至第十三職等，職務並區分為關務類及技術類兩類，各分為監、正、高員、員及佐等五個官稱，亦即保留海關原資位職務制之資位（官稱），並參照警察人員管理條例之規定設階（官階）。以關務人員人事制度之官職等階較一般公務人員複雜，官等之下設有官稱，官稱之下設有官階，官階又與職等對照相當。因此，關務人員之任用，除須受到官等職等之限制外，尚須受到官稱官階規定之限制，官制結構較為複雜，致關務人員所受任用限制較一般公務人員為多。

#### 二、進用轉調缺乏彈性

一般公務人員經高等考試或特種考試之乙等考試及格者，如無相當職等職務可資任用時，明定得先以低一官等職等任用，而關務人員之任用，僅規定經高等考試相當類科或關務人員特種考試乙等考試相當類科或其他特種考試相當類科及格者，取得高級關務（技術）員任用資格，並未規定上述考試及格人員，如無相當官等職等官稱職務可資任用時，得先以低一官等職等官稱職務任用。由此看來，關務人員進用相對較缺乏彈性。

又一般行政機關職務均設有職系，並訂定職務說明書，將各職務歸列適當職系，人員之任用及調任均以此為準據，並得適用現職公務人員調任辦法之規定，就調任人員所具學歷、經歷及訓練等認定職系專長並據以調任。惟關務機關業務性質特殊，為增加工作歷練，且防止久任一職之弊端，內外勤人員係相互流通，定期或不定期實施輪調制度。是以，為便於實施人員職期調任、互調及輪調，並未辦理職務歸系及訂定職務說明書，而係以另訂關務人員職期調任互調或輪調辦法，規範關務人員之調任事宜。關務人員如調任一般行政機關，須具有擬調任職務職系之任用資格，故僅得依「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」之規定，以其考試及格類科適用之職系調任，尚無「職組暨職系名稱一覽表」之適用，致部分關務人員欲轉任其他機關，雖具有相當之專業亦受到職系限制，致調任困難。

### 三、官稱官階晉陞受限

關務人員官等之晉陞，除以考試及格取得外，任關務（技術）員一階本俸最高級者，亦得配合相當資歷並經晉陞薦任官等訓練合格，取得薦任高級關務（技術）員之任用資格，與一般公務人員規定相同。另有關其職等之晉陞亦得適用公務人員考績法之相關規定。故關務人員官等職等資格之取得，與公務人員幾無二致；惟因關務人員尚有官稱、官階之設置，高級關務（技術）員陞任關務（技術）正、關務（技術）佐陞任關務（技術）員，尚須經陞任甄審合格，如未能取得正、員官稱之資格，則不能擔任正、員官稱之職務，雖顯示關務人員重視年資、經驗傳承之精神，並得以保障內陞，但導致人員晉陞較一般公務人員緩慢。另考績升等方面，一般公務人員任本職等參加年終考績二年均列甲等，或一年列甲等二年列乙等者，即可取得同官等高一職等之任用資格。關務人員則因有官稱官階之設置，對於同職等不同官稱官階之年終考績，銓敘部雖同意薦任第八職等高級關務員一階得併計薦任第八職等關務正二階之年終考績，取得薦任第九職等關務正一階之陞階任用資格，但無論薦任第八職等高級關務員任職年資長短，均僅得採計一年年資作為考績升等年資，且尚需先陞任薦任第八職等關務正官稱，始得考績晉陞薦任第九職等關務正。兩者相較，關務人員官稱官階之設置，反成其晉陞之限制。

#### 四、陞任甄審增加程序

依關務人員人事條例第五條規定，現職關務佐及高級關務員陞任關務員及關務正二個官稱資格，須經過關務人員陞任甄審合格。因任高級關務員或關務佐，並占薦任第八職等關務（技術）正或委任第三職等關務（技術）員職缺者，只要符合一定之年資、考績、俸級，即可參加陞任關務（技術）正或關務（技術）員之陞任甄審。以關務機關之陞任甄審每年均有舉辦，且合格生效日期大多追溯至特定日期，且關務人員職務之陞遷，已可適用公務人員陞遷法據以拔擢培育優秀人員。是以，現行關務人員陞遷後，再辦理關務（技術）正或關務（技術）員之陞任甄審，不但程序繁複，且實質意義有限。

#### 五、轉任核敘未盡衡平

關務人員轉任一般行政機關職務時，因關務人員之官等職等與一般公務人員之官等職等相當，關務人員俸給表與公務人員俸給表相互對照均有足資對應之相當俸級俸點，且經銓敘部 82 年 8 月 31 日法規委員會第一二六次會議決議：「具有公務人員相當官等任用資格之現職關務人員，經辦理改任換敘後，於轉任一般行政機關時，得以其改任或銓敘後之官等俸階直接換敘公務人員相當官職等俸級。」故毋庸透過轉任財政部關政司職務，即可保障原敘之官等、職等、俸級、俸點。反之，財政部關政司以外之一般行政機關人員於轉任關務機關職務時，因非關務人員與財政部關政單位人員相互轉任辦法之適用對象，必須適用關務人員人事條例相關規定銓敘審定，導致部分轉任人員俸給核敘較原任一般行政機關官職等級為低，未盡衡平。一般行政機關人事、主計、政風人員調任關務機關職務，其俸級之核敘亦有相同之問題。對於轉任人員之保障，確有不足之處。

基於上述分析，銓敘部提出建議的改進方向如下說明。

現行關務人員人事制度，係適用官稱職務分立制；惟除設置官稱、官階、職務未設有職系及採重獎重懲外，舉凡任用資格、俸給核敘、考績升等之規定均與一般行政機關公務人員適用官等職等併立制無異。另銓審實務上，除關務人員人事條例外，尚須參照公務人員任用法之相關規定辦理。是以，無論就制度之簡化、人員交流之便捷及問題解決等方面而言，關務人員似無另定人事制度之必要，謹研提建議意見如次：

## 一、回歸公務人員規定

### 1. 任用方面

按政府各機關公務人員之進用，其任用資格以公務人員任用法第九條之規定已足為基準，如確為因應業務專業性或技術性之需要，須於公務人員任用法外另加條件限制，如司法官須具相關之學歷並經一定養成訓練；或警察官須具一定之學歷或專業教育訓練等之規定等，應較公務人員任用法之規定為嚴格；惟依關務人員人事條例第五條之規定，初任關務人員，除須具備公務人員相當類科考試及格資格外，並無特殊任用條件限制，其進用規定與一般公務人員無異，適用公務人員任用法已足資規範，為避免與現行法規為重複之規定，建議回歸適用公務人員任用法。

### 2. 考績方面

依關務人員人事條例第十九條規定：「關務人員在同一考績年度內，於功過相抵後，記功二次以上者，考績不得列乙等以下；記功一次者，考績不得列丙等以下；記過二次以上者，考績不得列乙等以上；記過一次者，考績不得列甲等。」，其中前段記功部分，較公務人員考績法之規定為寬；記過二次者考績不得列乙等以上之規定，較公務人員考績法之規定嚴格，均顯示關務人員業務性質特殊，考績特重獎懲；惟此有關重獎重懲部分，得依財政部訂定之「財政部核發關務獎勵金作業要點」及有關規定辦理，或由機關首長依行政職權，於年終考績時對平時考核成績優異者酌予評列甲等，對受記過懲處者，酌予評列乙等以下。至於關務人員人事條例第十八條規定：「關務人員獎懲辦法，由行政院會同考試院定之。」行政院爰會同考試院訂定「關務人員獎懲辦法」，該獎懲辦法分別列出獎懲之標準；惟查有關公務人員考績法第十二條規定，公務人員一次記二大功、一次記二大過之標準，係於法律中明定。至於一大功、一大過及記功、嘉獎、記過、申誡之標準，依公務人員考績法施行細則第十三條規定，各主管機關得依業務特殊需要，另訂記一大功、一大過之標準，報送銓敘部核備。另記功、嘉獎、記過、申誡之標準，各機關得視業務情形自行訂定，報請上級機關備查。據上，有關獎懲標準之訂定，公務人員考績法及其施行細則已有明定。因此，有關關務人員獎懲事由，宜由財政部關稅總局依上開規定辦理，或由財政部依上開規定訂定關務專業人員獎懲標準表。據此，關務人員人事條例第十八條及第十九條，似無再予保留規定之必要。

## 二、相互轉任力求衡平

關務人員人事制度之設計，原係為期經由人員之交流，促使政策之制定與執行更加配合，為便於在財政部關政司從事關政業務經銓敘審定合格實授之編制內現職人員得轉任關務機關職務，爰於關務人員人事條例第九條規定，關務人員與關政單位人員得相互轉任相當職務，其俸級則於關務人員與財政部關政單位人員相互轉任辦法中規定予以保障，情況類同於交通事業人員與交通行政人員之轉任，立意甚佳；惟據財政部關稅總局提供資料，自 80 年 2 月 3 日關務人員納入銓敘迄至 92 年 9 月底止，依上開轉任辦法轉任關務機關者僅 20 人，復查銓敘部檔存資料，上開人員轉任財政部關政司之時間，最短者僅一天，最多五天，隨即轉調他職。是以，其轉任與上開轉任辦法之立法原意並不相符。為期人員交流更加公平合理，似可刪除關務人員與財政部關政單位人員始得相互轉任之規定，另並配合相關規定，使一般行政機關公務人員均得以其所具資格轉任為關務人員，且轉任時其原銓敘合格之官職等俸級亦得受到保障，以利交流。

## 三、官稱官階宜予刪除

關務人員官稱之設置，主要為保障內部人員之陞遷，並藉此鼓勵人員久任；惟此僅係維持改制前資位制度之形式，茲關務人員既已納入銓敘範圍，此項規定，對人員之陞遷與任用，反較一般公務人員限制為多。又關務人員官階之性質與職等類同，其功能主要在於表現關務人員服制配章之區隔，此於關務人員服制要點中增列相關區分規定足資區隔，似無於人事制度中明定之必要性。關務人員之官稱、官階如予刪除，即無陞任甄審之任用限制，如此不僅無礙人員管理，並可簡化關務人員之任用、升等及轉任等問題，俾與一般公務人員取得衡平。

## 第四節 專業特種人事制度存在之理由分析

### 壹、背景敘述

我國關務人員人事制度維持專業特種人事制度之理由主要有二。首先，關務機關性質特殊，業務龐雜，與一般行政機關任務迥異：關務機關除傳統徵稅角色及原有組織任務外，由於深刻體認政府事務日趨多元，面對各項新業務及挑戰，積極調整功能及人力運用情形，對於攸關國家安全、環境衛生、生態保護、人體健康、消費者權益等事項，列為通關時查核之重點。甚或因職司邊境管理，為簡政便民及利於源頭管理，各機關習慣對於進出口貨物應收之稅費、輸出入管理及限制，委託關務機關一併辦理或協助查核，關務人員雖僅 4,000 人，且因配合政府員額精簡政策，人力呈現逐年遞減趨勢（附錄八-1），在通關時間短促、查驗場地狹窄、查驗人力不足之限制下，未曾因而稍有懈怠，仍全力以赴、不負所託。關務工作內涵係包括：

- （一）關於徵免關稅之核辦、核轉及進口關稅之徵課事項。
- （二）關於依法受託代徵稅費（附錄八-2）：貨物稅、營業稅、菸酒稅、健康福利捐、推廣貿易服務費及其他稅捐之代徵事項。
- （三）關於關稅稅則之研修建議事項。
- （四）關於私運貨物進出口之查緝及處理事項。
- （五）關於進口貨物價格之調查、審核事項。
- （六）關於進口貨物之化驗、鑑定事項。
- （七）關於外銷品之進口原料保稅、退稅之核辦事項。
- （八）關於進出口貨物通關事項。
- （九）關於運輸工具通關管理及報關業設置管理事項。
- （十）關於進出口貨棧及貨櫃集散站之監管事項。
- （十一）關於保稅工廠、保稅倉庫之設立、管理及考核事項。

- (十二) 關於貨物進出特定地區通關事項。
- (十三) 關於燈塔及助航設備之建管、補給及無線電管理事項。
- (十四) 關於關稅資料之建立處理事項。
- (十五) 關於一般關務法規之研釋擬議事項。
- (十六) 協助、受託查核下列事項(附錄八-3):輸出入許可證(例如戰略性高科技貨品)、醫療器材及用品、電信管制射頻器材、食品、動植物、菸、酒、刀械、武器、槍械、彈藥、毒性化學物質、氟氯碳化物、環境用藥、有害事業廢棄物、五金廢料、核子原料、放射性物質、可發生游離輻射設備、光碟製造機具、爆炸物、引爆物、新臺幣鈔票、硬幣、原油、石油、鑽石原石、半導體晶圓製造設備...等。
- (十七) 其他新興業務：如推動導入世界關務組織(WCO)通過之「全球貿易安全與便捷標準架構」(簡稱 WCO SAFE)、簽署「大港倡議瞭解備忘錄」共同防止非法運送核子及其他輻射物料、擴大實施台美貨櫃安全計畫(CSI)、配合推動洽簽自由貿易協定,以及成立緝毒犬隊阻毒於關口...等。

其次，關務機關之人力運用與人員執勤方式，亦與一般行政機關不同，具有四大特殊性：

(一) 機動性：

關務人員執行勤務，在時間上無晝夜之分，在地域上遍布各通關點，人力配置常基於便捷通關需要而變動，有別於一般行政機關之靜態性、規律性。另行政院人事行政局亦明訂關務機關與交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療相同，均屬性質特殊機關(構)，為全年無休之機關，應全年無休服務民眾，實施輪班，倘遇天然災害發生時，無停止辦公之適用仍應照常出勤。

(二) 專業性：

關務機關為達成課徵關稅、查緝走私之任務，對於入出國境之人、貨物及運輸工具，實施徵稅、查驗，對於違反法令者依法移送，及扣押、拍賣、銷燬違禁品，另須具備海上查緝之人才，諸如駕駛、輪機、通信、海事法



規等，須任用具有各類專業能力素養人才。關務任務必須全盤考量業務繁忙程度、情資狀況等因素，經由指揮管制、通信資訊、情報機動及領導統御等手段嚴密配合，以達有效規劃勤務派遣，掌握反應時效，迅速應變，內、外勤分工，相輔相成，加速通關。

(三) 危險性：

關務機關主要位於通商口岸，諸如機場、港口，亦包括保稅區域、實施金馬小三通之離島、貨棧、內陸集散站、...，以防止行李物品或其他貨物非法入出國境。執勤時，因工作地點分散、查驗環境惡劣，工作份量又普遍過重，倍極辛勞，加上人力嚴重不足，經常落單執勤，面對私梟，人單勢薄，面臨許多無法預知的威脅，潛藏工作危險性。

(四) 紀律性：

關務機關執行國家安全檢查任務，為達此行政目的，須負起維持公共秩序、保護社會安全等重任，故為遂行此等任務，實有賴指揮體系運作之順暢與執法立場之一致，實施重賞重罰，強調重視階級與服從紀律。

## 貳、專業特種人事制度始能確保關務業務之有效執行

關務機關為政府組織結構之基層機關，在整體組織系統中，關務人員屬基層公務員，所謂基層公務員即代表著特定之業務分工與角色功能，除接受來自於上級機關或人員的指揮外，亦須處於主動的地位，發揮一定的影響力，爰此，關務人員不僅是政府整體經貿政策執行過程中的具體象徵，同時也是影響政策是否得以落實的重要變數。故關務人員首重長期養成，以官稱官階之設計，鼓勵人員久任並逐級陞遷，培育由基層作起、嫻熟關務業務之中、高階人才，有利執行力之發揮，且得以最有效率、失誤最少之方式來忠實執行各項政策任務。所以對關務人員之管理內涵，在於促使其對組織目標的深刻承諾，並主動隨著內外環境的變化，因時制宜彈性調整其角色與功能，也就是一個優秀的關務人員，必須歷經無數的決策與實務經驗長期醞釀而成，始能凝聚共識，發揮最高效能。反之，如由上而下單向要求關務機關回歸一般行政機關人事管理制度，則業務恐將無法順利運作與推展，並造成優秀人才流失，形成反淘汰，嚴重影響商民權益。

銓敘部 89 年 4 月 9 日「研商檢討廢止關務人員人事條例相關人事法制如何配合處理事宜」會議，已充份說明考試院檢討簡併依公務人員任用法第 32 條所制定之各類特種人事法規，如各該特種人事法規在能適用公務人員任用法，再配合其他輔助措施，可資維持其特殊性，且不影響人員權益及業務推展之原則下，始予進行簡併，由於未能確保回歸公務人員任用法係能確維人員權益及不致防礙業務推展，因而取得關務人員人事條例仍應予維持之共識。該次會議紀錄八、主席結論略為：

(一) 本案係依據考試院之相關決議，對各種特種人事法規進行一系列之檢討，而非單獨就關務人員人事條例進行檢討。

(二) 特種人事法規之廢止，應本下列原則處理：

1. 宜先評估各該特種人事法規存廢之利弊。
2. 各該特種人事法規中，有關特殊之規定必須有替代措施後，始能研議廢止。
3. 各該特種人事法規之廢止，應不影響現有人員權益及業務之推動。
4. 充分尊重主管機關之意見。

## **參、其他特種人事制度經檢討後，均仍維持其特殊性**

### 一、關務人員人事制度與警察人員人事制度之比較

關務人員人事制度於 80 年 2 月 3 日改制前係採交通事業人員之資位職務分立制，改制時考量海關除了稽徵關稅外，其主要核心業務為查緝走私及執行邊境管理，與一般行政機關屬靜態性業務，迥然有異，如回歸一般公務人員人事制度，將無法充分滿足其業務執行需要，爰保留原有制度部分優點並參照警察人員官職分立之人事制度訂定關務人員人事制度（附錄八-4）。茲就關務人員人事制度與警察人員人事制度之比較說明如下表：

表 19 關務人員人事制度與警察人員人事制度之比較

比較說明	制度名稱	關務人員人事制度	警察人員人事制度
<p>(一)80年2月3日海關改制時之比較</p>	<p>相同或相似之處</p>	<p>1、關務人員採官稱職務分立制，官稱受保障，職務得調任，此係參照警察人員採官職分立制之精神而制定。</p> <p>2、關務人員人事條例內容分總則、任用、俸給、考績、退休撫卹、附則 6 部分，此係參照警察人員任用管理條例之體例而制定。</p> <p>3、關務人員俸給表係參照警察人員俸給表而制定，每職等本俸大多為 3 級，且本俸均無重疊之處，各職等本俸均以 1 級為最高等級。</p> <p>4、關務人員比照警察人員，規定在執行勤務中，遭受暴力或危害，以致心神喪失或身體殘廢退休者，其退休金，除依規定按因公傷病標準給與外，另加發 5 至 15 個基數。領有勳章者得加發退休金。關務人員在執行勤務中，遭受暴力或危害，以致殉職者，視為冒險犯難殉職人員，加發撫卹金。</p> <p>5、關務機關與警察機關均不辦理職務歸系，此二機關因業務性質多具敏感性，為應實際需要，人員須實施輪調或調任。關務人員依據關務人員人事條例第 13 條授權訂定之「關務人員職期調任互調或輪調辦法」實施職期調任互調或輪調，而警察人員依據警察人員管理條例第 20 條授權由內政部訂定辦法實施職期調任、地區調任及經歷調任。</p> <p>6、關務人員於銓敘後與警察人員相同，均得依「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」，調任一般公務人員相關職系職務。(註：惟海關改制前，經普考或丙等特考及格，嗣經依財政部訂定「海關關務人員陞資甄審測驗要點」規定參加陞資甄審測驗合格晉陞高級關務(技術)員，改制時改任換敘薦任第 7 職等高級關務(技術)員者，嗣後轉任關稅機關或關政單位以外其他機關，因未具相當薦任官等任用資格，僅能銓敘較低之委任職等。)</p>	

制度名稱 比較說明		關務人員人事制度	警察人員人事制度
相異之處	1、關務人員分簡任、薦任、委任 3 個官等，及監、正、高員、員、佐 5 官稱。	1、警察人員分警監、警正、警佐 3 官等，官等官階各有不同之分類。	
	2、關務人員年終考績連續 2 年列甲等，或連續 3 年中 1 年列甲等 2 年列乙等者，取得同官稱高一官階之任用資格。	2、警察人員任本官階 3 年以上，最近 3 年年終考績 1 年列 1 等，2 年列 2 等以上者，取得晉 1 官階之資格，警察人員之規定較為嚴格。	
	3、關務人員之任用並未規定需經特定之學校教育或訓練合格。	3、警察官之任用，規定除需具備考試及格或考績升等或銓敘合格之資格外，警佐 1 階以上，應經警官學校畢業或訓練合格，警佐 2 階以下應經警察學校畢業或訓練合格。警察人員之規定較為嚴格。	
	4、關務人員之任用，規定經（一）高等考試相當類科及格者或經（二）關務人員特種考試乙等考試關務類或其他特種考試乙等考試相當類科及格者，取得高級關務員任用資格，惟未明定如無相當官稱職務可資任用時，得先以低一官稱職等職務任用。	4、警察人員之任用，規定經高等考試或相當於高等考試之特種考試警察人員考試及格者，取得警正 4 階之任官資格，但得先以警佐 1 階任官，警察人員之規定較為周延。	
	5、關務人員之任用並未明定權理有關規定。	5、警察官任職，於本官階無適當人員調任時，有得先以低一階資深績優人員權理之規定，警察人員之規定較周延。	

比較說明	制度名稱	關務人員人事制度	警察人員人事制度
		<p>6、考量關政單位人員長期處理關務政策及規定，對於關務特性及其實際工作有其相當程度之瞭解，故期藉由關務人員與關政單位人員之相互交流，以加強彼此對於政策及實務之深入瞭解，爰依關務人員人事條例第 9 條授權訂定「關務人員與財政部關政單位相互轉任辦法」。</p>	<p>6、警察人員職務係由主管機關統一調派，並未訂定相關轉任規定。</p>
<p>(二) 80 年 2 月 3 日後各人事法律修正</p>		<p>1、82 年 12 月 31 日修正第 11 條：照現行條文規定將第 1 項末句「稱階」2 字修正為「<u>官稱</u>」。</p> <p>2、87 年 11 月 11 日修正第 4、5、10、14 及 15 條：</p> <p>(1) 第 4 條：修正第 2 項所附「<u>關務人員官職等階及俸給表</u>」。</p> <p>(2) 第 5 條：A、配合公務人員任用法修正刪除有關<u>甲等特考之規定</u>。B、查本條例第 9 條規定：「關務人員與財政部關政單位，得相互轉任相當職務，但以具有所轉任職務之任用資格者為限．．．」，為避免原第 1 項第 1 款第 3 目之適用滋生疑義，爰刪除該目規定。C、參照公務人員任用法第 17 條第 2 項對有關<u>取得陞任簡任第 10 職等任用資格規定之限制</u>，酌作</p>	<p>1、86 年 5 月 21 日修正第 1、11～14、17、18、22、23、26、27、29～31、33、36 條條文；並增訂第 14-1 條條文。</p> <p>2、91 年 7 月 10 日修正第 9、10、16、21、34 條條文。</p> <p>3、91 年 12 月 11 日修正第 6、20、31 條條文；並增訂第 37-1、40-1 條條文、</p> <p>4、93 年 9 月 1 日修正第 35、36 條條文；並增訂第 35-1、36-1 條條文</p>

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
	<p><u>修正</u>。D、將原第 1 項第 2 款關務正資格之取得，分列為 2 目：a、參照公務人員考試法第 3 條規定，增列第 1 目。b、<u>配合第 2 條第 2 項所附「關務人員官職等階及俸給表」之修正</u>，將「現敘俸級達 2 階 1 級」修正為「現敘俸級達 2 階本俸 5 級」，俾期明確。E、參照公務人員考試法第 3 條規定，修正相關規定。F、<u>配合公務人員任用法第 17 條之修正</u>，增列「<u>關務員</u>」亦得經由考績晉陞官等，以取得「<u>高級關務員</u>」之任用資格之相關規定。</p> <p>(3) 第 10 條：配合「政風機構人員設置條例」及其施行細則，爰增列「<u>政風人員</u>」之任用依照其有關法律之規定辦理，俾全法據。</p> <p>(4) 第 14 條：依本條例第 1 條規定，由於<u>關務人員加給支給規定及俸點折算俸額標準</u>，均與公務人員相同，且公務人員俸給法第 14 條已有明確規定，爰予刪除第 4 項規定。</p> <p>(5) 第 15 條：A、a、配合公務人員任用法第 13 條及第 16</p>	

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
	<p>條，<u>刪除「特種考試甲等考試或」</u>等字。b、配合第 5 條修正後增列高等考試一、二、級考試及關務人員特種考試一、二等考試及格者之<u>起敘規定</u>。c、為與本條例第 5 條關務人員任用之規定相呼應，配合公務人員考試法第 3 條及參照「公務人員任用法」與「公務人員俸給法」及其施行細則，爰增列「<u>如無相當職等職務可任用時，得以關務員任用，並以關務員 1 階本俸 5 級起敘</u>」之規定。d、將原規定分別修正為「以關務監 4 階（高級關務員 3 階、關務員 3 階、關務佐 3 階）本俸 1 級起敘」，俾與第 5 條之用語一致，並期明確。B、增列第 2 項「<u>前項各陞任官稱人員，其原敘俸級如高於前項所定之俸級者，仍按其原敘俸級換敘</u>」，俾維護是類人員權益。</p>	
(三) 發展願景	<p>1、短期：維持現行關務人事制度，修正關務人員人事條例暨其施行細則，明定應準用一般公務人員人事法律。</p> <p>2、中期：就海關業務特性，未來發展，健全其專業人事制度。</p>	<p>1、調整警察組織架構： <u>提升警政署組織層級</u>，結合社會治安決策機制，建構嚴密的社會治安網路體系，以應付多元化發展的治安環境。</p>

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
	<p>3、長期：配合政府組織改造，提升海關層級，在明確的組織架構下，一併檢討關務人員人事條例存廢問題。</p>	<p>2、建立警察專屬人事制度：</p> <p>(1) <u>制定「警察人員人事條例」</u>取代現行之「<u>警察人員管理條例</u>」，將警察人員任用、陞遷、考核、考績、俸給、待遇、退休、撫卹、保障制度及不得為警察人員之規定，納入條文或授予法源另訂法令規範，建立<u>單軌任用制度</u>，以彰顯警察特性。</p> <p>(2) <u>研擬取得警察官任用資格</u>：</p> <p>A、建議修正公務人員任用法按現行公務人員任用法第 32 條規定：「司法人員、審計人員、主計人員……及<u>警察人員</u>之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法抵觸。」準此，「<u>警察人員管理條例</u>」法源係依據警察法第 3 條及公務人員任用法第 32 條規定定之，該條例雖屬規範警察人員人事制度專屬法規，但<u>警察人員之任用資格與條件仍須受到該法之規範與拘束</u>，因此，為<u>建立專屬警察人員任用制度</u>，允宜修正公務人員任用法第 33 條之適用對象，將<u>警察人員</u>比照技術人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事</p>



制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
		<p>業人員之任用，<u>另訂專屬法律規範。</u></p> <p>B、建議修正「公務人員陞遷法」：依「公務人員陞遷法」第1條規定：「公務人員之陞遷，依本法行之。但法律另有規定者，從其規定。」，次查「警察人員管理條例」係針對警察人員之任官、任職、俸給、考核與考績、退休與撫卹等作特別規範之法律，按上開條例第20條：「警察職務得實施職期調任、地區調任及經歷調任；其辦法由內政部定之。」暨其施行細則第9條：「依本條例第14條第2項之規定，警察人員取得升等任官資格者，須經內政部就其品德、學歷、考試、年資、考績、獎懲等資績予以甄審合格後，始得升等任官。」等規定，已對警察人員升等任官之甄審事項及職務之遷調等訂有特別規定；是以，為應警察機關特性與業務特殊需要，爰建議警察人員之陞遷，應依「<u>警察人員管理條例</u>」相關規定辦理，排除適用「<u>公務人員陞遷法</u>」。</p> <p>C、廢除特種考試警察人員考</p>

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
		<p>試，修正取得警察官任用資格，<u>將現行特種考試警察人員考試廢除或予以停辦，比照軍人受完基礎教育訓練後即取得任官資格模式，凡經警察大學或警官學校畢業或訓練合格者，即取得警正 4 階任官資格，警察專科學校畢業或訓練合格者，則取得警佐 3 階任官資格；亦或援引師院學生取得合格教師資格身分，採取資格檢定考試方式，由官警兩校或警政署施測後，頒給及格證書，取得警察官任官資格；凡取得警察官任官資格，即限制不得轉調其他行政機關，以建立警察專才專用制度並根本解決警察機關用人問題。</u></p> <p><u>D、藉由高考 2 級國家考試為警界徵才，另外，參照日本及德國由國家考試選拔高級領導人才作法，為吸收高科技專業（如刑事鑑識、法醫等）人才加入警察機關，使警察專業人才多元化，現行高等考試 2 級考試建議增列警察刑事鑑識、法醫類科，如經考試訓練及格以警正 3 階高職序職務任用，以提升警察機關鑑識及法醫等高科技人才素質。</u></p>

<p style="text-align: center;">制度名稱</p> <p>比較說明</p>	<p style="text-align: center;">關務人員人事制度</p>	<p style="text-align: center;">警察人員人事制度</p>
<p>(四) 現行狀況</p>	<p>1、海關組織層級未定。</p> <p>2、關務人員人事條例自 80 年 2 月 1 日制定公布後，期間雖曾配合公務人員任用法等相關法律之修正，擬具部分條文修正草案，經行政院、考試院於 92 年 6 月 23 日會銜函送立法院審議，惟因未於立法院第 5 屆第 6 會期結束前完成 3 讀程序，依據「立法院職權行使法」第 13 條規定，第 6 屆不予繼續審議。嗣財政部依銓敘部書函請關稅總局配合公務人員任用法等相關法律之修正，再次擬具該條例部分條文修正草案報部。</p> <p>3、現因關務人員人事制度涉及關務業務推展，且攸關現職關務人員權益，為期對關務人事制度之研究更臻客觀且具說服力，財政部刻正辦理委外研究中。</p>	<p>警察人員管理條例於 96 年 7 月 11 日修正公布名為警察人員人事條例，另修正第 2、5、6、13~14-1、17、18、20、22、28~31、33、37、39、40-1 條條文；增訂第 10-1、30-1、35-2、39-1 條條文。該條例之修正，維持了警察人員特殊且專業之人事制度，茲將修正總說明臚列如下：</p> <p>1、基於領導統御並考量職責程度，以及提升治安決策之協調功能，調整警察職位結構，<u>原警監官等增加特階</u>。(修正條文第 5 條)</p> <p>2、為符法律授權明確性原則，修正警察官任職前應實施查核事項，<u>增訂不得任警察官之條件及任用後發現其於任用時有不得任用情事之處理方式</u>。(修正條文第 6 條及第 10 條之 1)</p> <p>3、為應實務需要，將特殊功績晉階規定修正為陞職，並改納入警察人員陞遷相關辦法中規範；另<u>明定警察人員之陞遷，不適用公務人員陞遷法之規定</u>。(修正條文第 13 條及第 20 條)</p> <p>4、配合公務人員任用法之修正，增訂晉陞警監官等訓練規</p>

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
		<p>定；<u>警察官與一般行政及技術職務人員，其相當官等官階（職等）之年資、考績得相互採計，並互相取得任官（用）資格規定。</u>（修正條文第 14 條及第 14 條之 1）</p> <p>5、配合公務人員任用法之修正，修正<u>警察人員試用之規定、職務列等評比因素之順序。</u>（修正條文第 17 條及第 18 條）</p> <p>6、配合公務人員俸給法之修正及為符司法院釋字第 483 號解釋意旨與警監官等增加特階，修正<u>警察人員俸表並增訂「警察人員與一般行政人員及技術人員相互轉任官等官階（職等）及相當俸級之俸額俸點換敘對照表」。</u>（修正條文第 22 條）</p> <p>7、為符法律授權明確性原則，<u>修正訂定獎懲標準之授權內容，並增訂平時考核功過相抵之計算方式及考績得考列等次之規定。</u>（修正條文第 28 條）</p> <p>8、為符法律授權明確性原則及應業務需要，<u>修正警察人員停職、應准予復職及得先予復職之規定。</u>（修正條文第 29 條、第 30 條及第 30 條之 1）</p> <p>9、配合修正條文第 10 條之 1 增訂<u>不得任警察官之事由，</u>修正</p>

制度名稱 比較說明	關務人員人事制度	警察人員人事制度
		<p><u>警察人員之免職事由及增訂應予退休或資遣規定。</u>(修正條文第 31 條及第 35 條之 2)</p> <p>10、配合公務人員考績法，有關警察人員晉陞至本階職務最高俸級之獎勵規定，酌作文字修正。(修正條文第 33 條)</p> <p>11、為符法律授權明確性原則，<u>增訂警察機關、學校同委任及委任待遇人員管理辦法之法源依據。</u>(修正條文第 39 條)</p> <p>12、為應實際業務需要，<u>增訂海岸巡防機關及消防機關列警察官人員之人事事項，依本條例之規定辦理。</u>(修正條文第 39 條之 1)</p> <p>13、為保障經依有關法令進用之<u>其他現職警佐待遇人員之權益</u>，爰參酌司法院釋字第 525 號解釋意旨，<u>增訂該等人員準用警察機關暫支領警佐待遇人員管理辦法之規定。</u>(修正條文第 40 條之 1)</p>

## 二、消防機關現係維持特種人事制度

依據消防署出版的《2006 年消防白皮書》上所載，消防機關現有員額 9,639 人，其中僅少數一般行政人員係支領一般公務人員專業加給者，大部分則支領消防人員專業加給。銓敘部前即積極討論「消防機關改採公務人員任用法單軌任用制度」，經數次專案會議，有主張現職與新進消防人員均應一律改採公務人員任用法單軌任用制度者，亦有主張原以警察人員管理條例任用之現職人員，仍繼

續適用警察官制至退離為止，新進消防人員才回歸公務人員任用法單軌任用者，惟依 96 年 7 月 11 日華總一義字第 09600088021 號令公布「警察人員管理條例」名稱修正為「警察人員人事條例」，其中增訂第 39 條之 1：「海岸巡防機關及消防機關列警察官人員之管理，由各該主管機關依本條例之規定辦理。」，揆諸其增訂理由為原適用原警察人員管理條例之人員，除警察機關之警察人員外，尚包括海巡機關及消防機關列警察官人員，而該條例有關任用及管理僅針對警察機關之警察人員而為規範，爰於增訂該條文。此即說明人事主管機關幾經研議，考量消防機關業務性質特殊，工作極具專業性及危險性，若將近九成之消防人員改採任用法單軌任用，無法因應消防機關用人之特殊需要，易造成救災（難）指揮體系，勤務派遣、人員管理諸多窒礙，影響消防救災任務之遂行，爰立法明定其仍維持現行警察官任用制度，以留住優秀消防人員，並利更多人才的投入，提振消防人員士氣，強化國家防災救災效能。

## 第四章 座談與訪查分析

### 第一節 焦點座談分析

#### 壹、任用

##### 問題

- 一、關務人事制度的設計係「官稱職務分立制」，官稱、職務分立，官稱受保障、職務得調任，如果改為「職位品位合一制」對關務業務之運作有何影響？
- 二、關務人員之進用以採用關務特考為主，如改成一般公務人員任用考試方式，會產生何種影響？

##### 說明

- 一、海關業務龐雜，關務人員除須具專業知識及技術外，為利於人才培育與經驗傳承，避免久任一職可能衍生之流弊，採行「官稱職務分立制」可增加職務調動之彈性，同時保障關務人員已敘之官稱，顯較「職位品位合一制」有利。
  - (一) 關務人員之職務係採內外勤業務職務輪調、互調方式，以加強關員職務歷練，培育通才。
  - (二) 以進出口貨物通關作業及關稅課徵工作內容為例，由於貨物品項龐雜，因此人員進用具有以技術類人員為主、關務(行政)類人員為輔之特殊現象；加上逾四分之一人力配置於 24 小時值勤單位，以現有 4000 人之人力規模，未來如無法增員，恐將對於人力調度及通關效率產生嚴重影響。
- 二、一般人民通過關務人員初任考試，或現職人員通過考試院舉辦之關務人員陞官等考試，並取得相對應關務類或技術類各官稱任用資格後，海關可依業務需要，將其派任各種不同職位，如此除可增加關務人員職務歷練外，關務人員本身亦獲得較佳發展機會與空間。茲分述如下：

- (一) 限制轉調以發揮特考特用效益；鑒於公務人員特種考試關務人員考試類科不同於一般公務人員高普考試，且該考試錄取人員需經訓練，並由財政部依其考試成績，遇缺依次分配關稅總局及所屬各關稅局訓練，訓練期間不得改分配原分配職缺機關以外之機關占缺訓練。由於關務機關人才流失率高（每年退離人數約 280 人至 350 人），且北部地區生活費用高，致現職人員請調中、南部服務人數占新進人員之四分之一以上比例。因此，特考特用 2 年及 6 年限制調任的規定，能增加用人之安定性，有助於關務機關培育專業關務人才。
- (二) 海關業務與商民權益息息相關，故須防止久任一職所可能發生之弊端。又海關外勤人員，需全年 24 小時日夜輪值，實需年輕、體格健壯的關員始能勝任。鑒於海關業務的特殊性，以關務特考設定部分身體條件來進用新血，維持特有的調任制度，確有其必要性。因此對關務機關而言，只有特考特用，始能滿足關務機關在各項業務推展的用人需要。

## 貳、陞遷

### 問題

- 一、在關務人員的陞遷途徑中，「官稱職務分立制」與「職位品位合一制」兩者，何者較能兼顧專業養成與關務的職務特性？
- 二、目前關務人員與財政部關政單位相互轉任的設計，是否會損及「專業技術」、「養成教育」與「經驗傳承」的原則？是否有具體數據說明相關內容？

### 說明

- 一、現行「官稱職務分立制」制度係以「職位品位合一制」原則及精神為基礎，設計成「官稱職務分立制」，以適合關務機關特性，前者涵括後者，且有後者所無之特殊設計，能兼顧專業養成與關務的職務特性。茲分述如下：
- (一) 官制結構較為複雜，但可培養海關專業人才：
1. 關務人員採「官稱職務分立制」，官稱受保障、職務得調任。關務人員人事制度中，官階與職等相當，其官職等階雖較為複雜，但人員除須受官等職等規



定之限制外，亦須受官稱官階規定限制，一般行政機關人員不易進入關務人事體系，故關務人員陞遷管道不易受外力阻塞，得以鼓勵人員久任。此種特殊體制，雖得以保障內陞，但亦導致關務人員晉陞較一般公務人員緩慢，實乃肇因於鼓勵人員久任致新陳代謝較緩，非因官稱官階之設立或缺乏與外機關交流之機制。

2. 關務人員除一般公務人員的官等外尚有官稱，各官稱之取得依關務人員人事條例分別列有不同規定，惟此乃為維持關務人員從基層做起，循序晉陞的特色，並藉以培育專責優秀的海關中高級人才，以避免日後產生外行領導內行的矛盾及失序現象。

(二) 關務人員職務無歸系，大部分人員得均可轉調其他機關：

1. 80年2月3日後，關務人員已納入銓敘，除依法可以和關政單位人員相互轉任外，亦可轉任或調任至與其本人原考試及格類科職系相近之其他機關服務，且其在海關服務年資亦能被採計，交流管道並無特別限制。
2. 海關人員有半數以上係經關務特考「關務類理工組」考試及格進用，是類技術人員如符合「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」歸類相關職組職系者，即得轉調其他行政機關。惟礙於行政機關本少有相關技術職系可資對照適用，「關務類理工組」考試及格進用人員實務上亦顯少轉調其他機關者，可維持用人之安定性。

(三) 關務人員交流管道得再擴大：

外界總認為海關應打破內陞傳統以羅致更多高級主管人才，故有建議於關務人員人事條例內加列「依法經由考績取得簡任任用資格者」，亦可取得「監」級任用資格。惟此等改變將嚴重影響海關人員士氣，仍須審慎考量。

(四) 職務輪調制度應予維持：

海關業務與商民權益息息相關，為防止久任一職可能發生之弊端，及提供全年24小時無休之通關服務，是依「關務人員職期調任互調或輪調辦法」實施定期或不定期輪調及內外勤互調等，除可革除關員工作倦怠，使機關用人更富彈性，復可培養處理各項海關業務的人才。

二、關務人員與財政部關政單位相互轉任的設計：

- (一) 關政單位人員長期處理關務政策及規定，對於關務特性及其實際工作有其相當程度之瞭解，故依關務人員人事條例第 9 條授權訂定「關務人員與財政部關政單位相互轉任辦法」。近 16 年來已有由關務人員轉任財政部關政司之案例，其由執行業務開始，轉而規劃關政政策，契合相互交流之精神。
- (二) 但因海關業務性質與一般行政機關或稅捐稽徵機關不同，惟部分原任職一般行政機關或稅捐稽徵機關之政風、督察人員，於短暫調入財政部關政司後，即轉任為關務人員。又除政風、督察人員外，亦有未經海關逐級歷練養成，即由關政單位轉任至關務機關擔任「簡任第 10 職等以上」督導或首長職務之 3 個案例，確對海關業務及人員士氣產生重大影響。
- (三) 現配合政府改造，財政部業已積極規劃關稅總局與關政司組織合併案，於組織規劃調整期間，前開轉任案例即已逐漸增加，故為公平處理關務人員與關政司人員相互轉任案件，關務人員人事條例第 9 條暨其授權訂定之「關務人員與財政部關政單位相互轉任辦法」確有保留必要。

## 參、考核

### 問題

- 一、考核是陞遷或調任、轉任或是否適任的重要參考。請問就目前的考核制度有何需要改進之處？如何與陞遷相結合？再者就關務人員而言，對於考核的方法有何改善建議？

### 說明

- 一、現行關務人員人事條例，除於第 19 條中明列關務人員在同一考績年度內，於功過相抵後，考績不得考列各等第以上或以下之情形外，其他有關關務人員之考績，依據同條例第 17 條規定，係適用公務人員考績法，及「行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點」規定，且考核結果亦與陞遷充分結合。
- 二、現行關務人員考核方法，與一般公務人員考核制度相同，故如有未臻完善之處，即為公務人員考績法及其相關法規刻正檢討修正之內容，並無其他特殊改進建議。

## 肆、獎懲

### 問題

一、依據「關務人員人事條例」第 18 條授權訂定「關務人員獎懲辦法」，惟如將該辦法廢止，辦理關務人員獎懲時，比照一般公務人員直接回歸「公務人員考績法」及其他相關規定，是否妥當？

### 說明

一、關務人員受到獎懲的個案實有別於一般公務人員，「關務人員獎懲辦法」不宜廢止：

(一) 關務人員考績與公務人員有關法律規定相同，惟關務人員受到獎懲的個案，則與一般公務人員的情形，有很大差別，其大多與查獲毒品、槍械、社會危安物品之及其他走私漏稅等方面有關。

(二) 關務人員重視紀律的維護，有關考績獎懲規定，除依公務人員考績法外，於關務人員人事條例第 17 條、第 19 條規定，而獎懲方面，則於同條例第 18 條規定。該獎懲辦法係針對海關業務特性所訂定之辦理獎懲依據，純粹在補充一般公務人員獎懲法規之不足，可視為是針對關務人員量身訂製之法規，若以一般公務人員獎懲法規予以取代，將無法完全適用。

二、海關為密切配合查緝走私漏稅之需要，另訂有「海關關員查獲走私漏稅敘獎要點」以作為核獎準據，進一步補充關務人員獎懲辦法規定之不足。

三、關務人員有違法、廢弛職務或其他失職行為者，如涉及刑事責任，移送司法機關偵訊調查，同時分別依前開獎懲辦法或公務員懲戒法相關規定追究違法失職人員之行政責任或懲戒責任。

## 伍、獎金制度

### 問題

- 一、關務人員原有財務罰鍰獎金及關務獎勵金二種獎金制度，因財務罰鍰獎金制度已於 93 年 4 月 21 日廢止，廢止後要如何維持同仁原有權益？
- 二、目前係能由財政部以編列預算核發關務獎勵金，因預算金額有限，是否能發揮激勵關員查緝走私士氣之效果？獎金制度是否為關務、稅務人員所獨有？此種獎金原始的設計理念，與現今一般公務體系所強調之績效獎金，是否有相異之處？

### 說明

- 一、現行查緝逃漏稅核發財務罰鍰獎金制度，目的在於激勵關務人員士氣，提高查緝績效，並促使其他機關協助查緝逃漏稅。在目前國人逃漏稅情形仍甚為普遍情況下，現階段仍有繼續實施財務罰鍰獎金制度之必要。
  - (一) 財務罰鍰獎金制度於 93 年 4 月 9 日廢止後，關務人員雖無法再領取該項獎金，惟數據顯示查緝績效並未降低，足見關員勇於任事，具高度榮譽感。
  - (二) 財務罰鍰獎金取消，緝私有功關員之工作表現未獲正向激勵。為激勵士氣，確宜恢復財務罰鍰獎金制度。在未全面恢復前，宜採寬列關務獎勵金預算方式因應，以有效激勵海關查緝關員。
- 二、長遠而言，關員年齡結構老化，半數人員可隨時申請自願退休，為不可爭之事實。激勵因素之不足，對於留住優秀人才確有其直接不良影響。而關務獎勵金係就辦理海關核心業務，有具體績效者發給獎勵金，藉以有效獎勵對關務工作有功人員。與現今一般公務體系所強調之績效獎金，顯不相同。另獎金制度亦非關務、稅務人員所獨有，例如海巡、警察、調查、環保等人員亦有獎金之設計，以激勵各該人員士氣。

## 陸、待遇

### 問題

一、根據警察人員管理條例第 35 條及關務人員人事條例第 20 條，警察人員或關務人員可能會因執行職務遭受暴力或危害以致傷病辦理退休，因此關務人員值勤時的危險性，實與警察人員相當。而關務人員的專業加給，是否與警察人員相同？其他公務人員的業務內容，是否有如同警察人員或關務人員，會因執行職務而遭受暴力或危害？

### 說明

一、關務人員與警察人員專業加給性質相同，均為衡酌職務之技術或專業程度、繁簡難易、所需資格條件及人力市場供需狀況等因素，給與公務人員之加給。

(一) 關務人員每月俸給，計有本俸（或年功俸）與專業加給二項；警察人員每月俸給，計有本俸（或年功俸）、專業加給與警勤加給三項。

(二) 以專業加給而言，警察人員之專業加給略低於關務人員，惟本俸專業加給加上警勤加給後，大多數警察人員，其每月俸給係高於關務人員每月俸給。

二、其他公務人員的業務內容，一般而言不同於警察人員或關務人員，不會因執行職務而遭受暴力或危害。

## 柒、關務人員人事條例存在之必要性為何？

### 問題

關務人員大都由關務特考進用，且人員均應依據關務人員人事條例任用及管理，在關稅總局裁併已幾乎是事實的情況下，由於此一條例存或廢攸關 4,000 多位海關同仁的福利與任用基準，所以請問未來關務人員人事條例是否會配合組織改造作部分檢討修正？或者逕予廢止？關務人員人事條例是否有繼續存在必要？其必要性為何？

## 說明

### 一、海關具國際共通性，各國均尊重海關專業

各國海關之組織及人事運作，究其文官制度本即非常注重專業領域，爰賦予執行機關極大的用人彈性。基此，各國海關雖非絕對採行單行人事制度，但其政府對海關人事均賦予相當的用人彈性及其配套制度，爰此，本國宜考量關務機關特殊需要，建立不同於一般行政機關的海關人事制度。

### 二、就海關業務推展而言

- (一) 海關因機關屬性較為特殊，業務性質亦較為特別，其所屬人員之任用、陞遷、考核、獎懲、待遇、福利與退休、撫卹等，除適用各相關公務人員法規外，確有必要如警察人員般，單獨訂定一個專門適用於關務人員之人事法規。
- (二) 80 年海關法制化納入銓敘，此特種人事制度的目的，係為因應海關業務發展，培育專業人才而設計的，但多年以後，當檢討聲浪不斷之際，往往忽略雖然關務人事制度較為繁瑣、較為封閉，一旦廢止關務人員人事條例，海關人事制度將失所附麗，必將嚴重影響其專業性的用人需要。

### 三、就組織編制而言

- (一) 就組織編制而言，關稅總局及各地區關稅局之現行組織均係以法律定之，且基於關務人員人事條例係特別法，以特別法優於普通法之法律原則，不必依配置準則規定，訂定編制表函送考試院核備。
- (二) 未來若組織改造相關法律均經立法通過，政府改造正式啟動，關稅總局及各地區關稅局將按配置準則規定，選置職稱、官等、職等職務，訂定編制表函送考試院核備。

### 四、就關務機關用人需要而言

關務人員官稱官階之設置，主要目的在於鼓勵人員久任，使關務人員循序晉陞，且關務人員之陞任甄審，目的在於培育海關中高階人才，如廢止關務人員人事條例，等同廢除現行官稱官階之適用，海關人才將不易養成，悖離健全人事制度應重視專業人才培育之旨。

## 五、就關務人員權益而言

為利政府改造任務的完成，政府一再宣導雖然改革無可避免的必須付出一些代價，但至今仍有大部分關務人員認為權益並未獲得完善的保障，鑒於 80 年海關改制及關務人員人事條例的制定或存廢，均屬政策因素而不可歸責於當事人，故需將關務人員的不確定感降到最低並期其權益能獲得充分的保障。

六、鑒於關務人員人事條例尚無重大窒礙難行之處，而同屬特種人事制度之一的警察人員人事條例，於 96 年 6 月 15 日三讀修正通過，並未因其具有特殊性，輕言廢止，又其他特種人事法規，諸如：醫事人員人事條例、審計人員任用條例、駐外外交領事人員任用條例、交通事業人員任用條例、司法人員人事條例、主計機構人員設置管理條例...等，目前亦未有廢止之倡議，爰建議繼續保留關務人員人事條例，惟配合海關組織改造及其他相關人事法規之修正，適時作部分檢討修正。

## 第二節 訪查紀實與分析

### 壹、基隆海關訪查紀要

海關職司國家邊境管制，是國家的進出門戶，掌理關稅稽徵、查緝走私、保稅退稅、貿易統計、建管助航設備及接受其他機關委託代徵稅費、管制毒品、槍械進口，以維護國家安全與經濟發展。而在今日全球化的時代下，身為國家門戶守門員的海關，其重要性更是與日俱增。其中各港埠之海關單位主管一般進出口貨物通關及自由貿易港區貨物之通關及查緝業務，而這些於各港口肩負貨櫃查驗、防杜走私重責大任的第一線海關人員，在惡劣的工作環境中，秉持專業訓練，為國家安全與經濟把關，其努力與辛苦的程度是有目共睹的。

一般而言，海關在查驗進港之貨櫃時，會依照當天的海關報單，配置適當的驗貨員進行查驗。現行貨櫃查驗方式分「簡易查驗」、「一般查驗」及「詳細查驗」三種。「貨櫃查驗」之位置由電腦隨機指定，例如 L-9-B。「簡易查驗」係由驗貨員就貨抽驗一件，惟電腦設計仍隨機指位，實務執行上，與一般查驗分別不大。「詳細查驗」係指將貨物搬出至不經移動即能看見每一件貨物至少一面，亦即俗稱之「清櫃查驗」。另外，海關於必要時得派機動隊予以複查。

自從 2001 年 911 事件發生後，美國為有效回應恐怖主義，並將恐怖攻擊阻絕於境外，成立國土安全部，以指揮各項反恐工作。其中美國海關暨邊界保護局針對海關查緝工作提出貨櫃安全計畫（Container Security Initiative, CSI），並將計畫執行對象擴大延伸至美國國土之外，透過國際合作，期望能有效將恐怖攻擊阻絕於境外。在此計畫中，美國將在各港口派駐官員，與當地國家的關務人員合作，找出所有可能具威脅性的貨櫃，目前台灣亦加入此一國際合作體系中。而透過此計畫，我國關務查驗工作獲得美國相當多的技術協助，如貨櫃查驗儀的無償撥借更提高貨櫃查驗工作的品質與績效。

由於海關工作是如此專業與重要，因此目前關務人員之薪資較一般公務員高出些許，然其人員流動率高，而常招致留不住人才的批評。經由實地訪查關務機構發現，其工作環境惡劣為其重要因素之一。其貨櫃查驗環境相當惡劣，夏天時，由於台灣高溫的氣候而汗流夾背；冬天時，海島型國家港口寒風冷冽，加上基隆地區多雨，驗貨場地常是泥濘不堪，驗貨員工作特別辛苦。相較於澳大利亞等國



對於在惡劣環境下工作之關務人員提供多元且豐富的補助（如低溫工作津貼、髒亂環境工作津貼等），如果我國在此沒有適當的獎勵誘因，將很難吸引優秀關員投入貨櫃查驗的行列，甚至連現職的驗貨員其工作意願也相當低落。

另外，如前所述，貨櫃之查驗會依照當天的海關報單，配置適當的驗貨員。以訪查當天情況而言，當日共有十五張報單，但卻只配置兩個驗貨員。在一個貨櫃中，通常包含相當多的產品項目，若依照原本任用時之職系專長來查驗貨櫃，則每個貨櫃需相當多專長之驗貨員方能查驗。特別是海關稅則多達九十八章，非一、兩位驗貨員即可獨力完成。由此可見關務人員之人力有其數量與配置之問題與困難處。而若進行大規模的清櫃查驗，在實務執行上將使驗貨員之人力更顯捉襟見拙。

除此之外，負責貨櫃查驗之關務人員，其與貨櫃集散場執行搬運的挑撈工會或開箱大隊工人之間的非正式關係所構成的貨櫃查驗協力網絡，對於關務人員貨櫃查驗工作具有相當重要的助益，因為這些工人長期工作於貨櫃集散場，有些工人在集散場工作的時間甚至比最資深的驗貨員還要久，一旦貨櫃場出現異狀，出現可疑的貨櫃，他們往往會是第一個察覺到的人。因此，如何與這些勞動者維持良好的互動關係，累積社會資本，著實也是關務人員必須好好妥善經營的。

然而，這些勞動者身處次文化的環境之中，常常是坦胸露乳，以三字經為口頭禪，語多粗言鄙話，許多初到任的關務人員，或者是女性關務人員，對於此種次文化環境中的非正式互動關係，便常會感到不適應或不自在，若其無法適當地自我調適，對於其在查驗工作的執行上，將產生許多困難。使得許多欲投身關務工作的人員對於查驗工作望之卻步，更加重原本關務查驗人力不足的問題。

目前海關驗貨員人力顯有不足之問題，導致每位驗貨員負責派驗之貨物報單量較多，必需在有限時間完成查驗程序，對於驗貨員所造成之壓力甚大。另外，較常發生的問題是若驗貨員已經依照電腦隨機指位，實際開箱檢查，但因我國幾個大港口皆為貿易繁榮的貨運商港，需要檢查之貨櫃數量相當多，加上貨運時間壓力的關係，從而未將該箱予以徹底查驗，有疑問的物品可能會藏置於箱底，而海關於必要時得派機動隊予以複查，若發現有可疑之處，該驗貨員恐將移送調查局，遭致不必要之麻煩，形成驗貨員心理上重大壓力，並對驗貨員的整體士氣造成相當大的打擊。

除了來自官方的壓力外，對於部分需檢附國外發貨人證明文件之商品而言，

驗貨員會要求貨主或是報關行出具證明才能放行，但是此項要求常遭遇貨主的刁難或是出言威脅，如此種種將會增加對於驗貨員在通關線上的工作壓力。另外，若過去所適用的稅則不當，只要從電腦資料庫調閱過去的資料，該追補繳稅的，會要求貨主補繳，但是貨主一定感到不服，而與海關人員理論，對於依法行事的海關人員，造成相當程度的困擾。

由於關務工作的環境惡劣，且工作壓力相當大，因此能退休的人員就想儘量早點退休，年輕點的剛來沒多久，就想盡辦法想調離關務機構，此情況若放任其惡化下去，將會嚴重造成人才的斷層問題。

面對海關業務繁雜與諸多困擾，曾經有相關人員建議訂定標準作業程序（SOP），俾供相關查驗人員運用。然而，對於是否訂定 SOP 此一議題，正反雙方意見仍然相當分歧：贊成訂定 SOP 者，認為既然海關業務繁多，只要訂定 SOP，只要海關人員依其執行，即使後續出現問題，與海關人員的責任關係不大，可有助於減輕關務人員之負擔與心理壓力。反對制訂者認為，正因為海關業務繁多，實無法訂定適當的 SOP，且訂定 SOP 若過於詳盡，使得關務人員裁量空間不足，反而會造成關務人員在執行業務上的不方便，另外亦有人認為海關查驗業務特殊性相當高，許多案例皆為特殊個案，若要統整出一個 SOP 出來，恐怕是一件相當不容易的工程，而且縱使擬訂出來一個 SOP，其中有許多規定可能使用過一次後，從此就被束之高閣。

除了人力資源管理之問題外，相較於一般公務工作而言，海關在其工作上有其特殊與專業性。就一位新進之海關人員而言，雖然剛任用時是以某項特殊職系任用，但是因為工作所需，非原本所長之查驗項目，亦需經由其他資深、專業的驗貨員透過長期之經驗傳承，進行教育與訓練後，方能於第一線執行查驗貨櫃工作時，由自己一個人即可完成當天所負責所有報單之查驗。

另外，過去海關中的部分行政工作，如總務、打字等，是有專人負責。但是現在通關線上，為能即時處理相關業務，例如分估員對於某些進口貨品的押或放的公文，皆須自行繕打公文書。所以即便為文書作業的行政人員，也必須對於海關業務熟習，方能將這些公文書順利完成。

以台灣目前的通商口岸而言，全年無休的稽查組，每天三班制都需要有人待命。因為地形限制，使得港口無法放置所有入關待驗的貨櫃，因而貨櫃須運送置專門的貨櫃放置待驗場，通常在此運送階段是貨櫃最容易被掉包的時候，因此稽

查組的運作是避免貨櫃被掉包的重要階段，若此一關卡無法堅守，則後續之驗貨等相關工作，已毫無意義。而避免貨櫃被掉包或是走私的工作，實需資深稽查組人員依照不同時間、地點、季節等因素，不斷地教育新進關務人員，並配合高科技的監控儀器，方能順利完成貨品之研判。

從以上之敘述可知關務機構特殊性與專業性的地位。因此，就當前銓敘部之規劃，希望將海關人員體系歸併至一般公務人員體系而言，其於實際運作上會發生許多問題。以目前一個案例而言，一位海關人員的學歷為某國立大學法律系高材生，目前在關務機構擔任與法務相關之工作，主要工作為協助相關同仁撰寫行政訴訟之答辯狀。但因此海關人員尚未派於外勤工作磨練，無法得知許多第一線面對之問題，致使無法順利撰寫答辯狀，但因行政訴訟有其時間限制，不能任由其拖延。

另外，從目前常遭到爭議的拖鞋與涼鞋區分的案例而言，因涼鞋需徵收反傾銷稅，所以很多貨主為逃避稅賦，而將涼鞋後段之鞋帶先行拿除，而將涼鞋前段以拖鞋之名義進口，並在涼鞋前段部分預留洞口，俟後段鞋帶另行進口後，再於台灣組裝為涼鞋。對於驗貨員而言，按照目前規定，是依進口現狀認定貨物，若無豐富的經驗，或是無資深官員之教導並傳授相關資訊，恐難於最短時間內，對於進口貨品做出適當之判斷。一旦將此「偽裝的脫鞋」予以放行，則未來恐將對我國涼鞋製造業造成一定之衝擊，同時連帶造成政府的政策效果無法達成。

而也因為海關業務涉及之法令規章與行政命令多如牛毛，稍有不注意，就非常可能會有業務疏失。若無經年累月的實際工作經驗，實難面對與衡量如此眾多之法規。職是之故，未來若要合併人事體系，許多沒有受過海關長期養成教育的一般行政人員將可輕易地轉調進入海關單位，而前述無法順利處理海關業務的情形，將會層出不窮，嚴重影響到關務工作績效。

此外，海關體系的陞遷制度相當特殊。其可以依照自己的領導能力，或是查緝能力陞官。如此看來，關務人員之陞遷主要是依據自己的特性與核心能力，尋求適合的陞遷方式，此與一般公務體系之陞遷有所不同，而此種方式對於關務體系是較為合適與具有激勵效果的。

在待遇方面，相較於英、美、日、澳等先進國家而言，我國關務人員待遇水準仍有待加強。然而，對於許多關務人員而言，多認為就目前大環境而言，若要爭取提高海關人員待遇有一定程度的困難存在。因此目前人事部門在爭取關務人

員之待遇上，主要朝兩大目標與方向努力：(1) 外勤人員（如稽查組）爭取加班費；(2) 內勤人員（如分估員）爭取改發關務獎勵金。以去年為例，分估員因為較屬於勞心的工作，不如外勤人員有較多記功的機會，因此去年編列 6000 萬元發放關務獎勵金，但今年因為受立法院限制，只編列 2400 萬元。

另外在關務人員的福利與補貼方面，也常有工酬不相稱的情況與感覺出現，關務人員長期在惡劣的環境與龐大的壓力下工作，但卻無法獲得相對合理的福利與補貼，使得人力資源流動率高，無法吸引外部人才加入關務工作的行列，也無法留住組織既有之人才，因此在新時代下的關務組織與人事革新應聚焦於此，思考如何發展關務工作技術，改善工作環境，以及提昇福利與酬賞，吸引與留住人才，方為當務之急。

## 貳、訪查要點歸納

本研究團隊至關務工作機關單位實地參觀訪問，經觀察後整理相關議題歸納如下：

### （一）人力配置與職務性質的檢討

就基層的海關驗貨員而言，驗貨人力與貨物量明顯失衡，在驗貨專業上也與貨物的多元化產生明顯的對比。若從海關稅則反應貨物的多元化，其九十八章的規範足可證明僅就單一人力完成此一驗貨任務，其經驗累積與傳承的重要性。更何況貨物的類別隨著人力的生活形態趨於複雜而顯多元，在人力資源強調精簡的趨勢下，關務的特殊性似乎應有別於這樣的政策規劃。

對於基層員工所從事的職務特性而言，訴求男女平等恐有實質上的困難，即便在實務上或可將女性員工配置至內勤業務，唯通關線上等工作，仍須有相關貨物的認知較顯適宜，此等養成教育的過程，以及相關的工作壓力，致使海關人員離職率偏高，或提早退休造成人才斷層。

### （二）專業養成的重要性

海關人員進用時雖有考試類科的區別，然而在實務運作上卻是經驗傳承或彼此相互學習為主，經驗傳承的重要性在於應付多元的貨物與檢查、通關等過程，至於新進人員的專業取向，則有助於員工彼此在專業領域上的成長。若此現象為一良性的互動與發展，則關務必能與時俱進。但前提是整個人事制度設計必

須能夠展現育才與留才的功能，否則只會造成反淘汰，與其單從簡化人事制度的思維做起，不如規劃特殊的制度設計，有效激勵人才方是根本的關務人事制度改革方向。

### （三）職系設計與職務說明

職系歸類如前所述對於人才的進用乃為權宜之計，重點在於進用之後成員之間的學習與成長，對於關務整體運作有正面的效果，至於職務部分，若發展所謂職務說明書恐將關務自限於法令規章之中。吾人質疑的是：這些說明書是否能趕得上商品貨物改變的潮流所應發展出的專業知識或能力？同理，訂定標準作業程序（SOP）到底是幫助了員工做事有所依循，還是反而限制了員工的衡量實際情況的自由裁量？

### （四）員工工作士氣的影響

由本次的參訪得知，基層關務人員的工作量與有效激勵不成正比，權責之間也明顯失衡，尤其常需承擔通關失誤的責任。而通關失誤又歸咎於人力配置失衡、專業養成未臻良善，這些現象將導致員工工作壓力過大、士氣不振乃至離職的現象。若照一般的人事制度思維模式，明顯與關務的特殊性格格不入，故根本之道在於如何透過制度提升士氣，再依此原則進行改革。

### 第三節 深度訪談分析

本節深度訪談分析分成兩大部分，第一部份為主要利害關係人的訪談記錄，即關務相關人員意見分析，第二部分則為訪問特審司的資料彙整(此部分為期末報告審查時的建議，詳參附錄七與附錄九。由於訪談特審司時已檢送期末報告書供之參考，故相關意見大部分為根據期末報告書而來)。

#### 壹、關務人員意見分析

一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？

海關業務與一般行政機關大不相同，人員進用之後的養成教育相當不容易，工作、訓練及人員和警察人員是很相似的，故參照當時業務性質與海關較為相當並已經於 65 年立法通過的警察人員人事管理制度，擬訂海關人事制度。

就現況而言，現行制度保障了基層關員的陞遷管道，其專業及任務得以經驗傳承。因此，現行關務人員人事條例若有修正，不宜將最重要的立法原意及精神予以廢止，也避免其他體系公務人員空降可能導致的專業化不足而影響士氣。

表 20 SWOT 分析表 (一)

<p style="text-align: center;">優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 現制設計符合關務精神</li><li>● 現制陞遷管道保障</li></ul>	<p style="text-align: center;">弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 關務與警務是否相同</li></ul>
<p style="text-align: center;">機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 人事制度改革契機</li><li>● 業務已不似警務，應可修改制度</li><li>● 工作性質漸改變，制度可檢討並改變</li></ul>	<p style="text-align: center;">威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● 改制員工士氣可能受影響</li></ul>

資料來源：本研究自製

## 受訪者意見

A： .....海關與一般行政機關的業務大大不相同，從「基層做起、循序晉陞」的制度非常重要.....目前現行的制度保障了基層關員的陞遷管道，沒有經過關務歷練的人，就沒有辦法空降到高階的職務上。

現行的關務人員人事條例，還需要配合相關人事法律做衡平性的修正，但不應該將最重要的立法原意及精神因而廢止。

B： 海關工作性質相當特殊，人員進用之後的養成教育相當不容易，工作、訓練及人員和警察人員是很相似的。.....（此制可）避免這些空降部隊的專業化不足而影響士氣。

C： 海關的人事制度，是具有歷史的淵源，業務性質也比較特殊，並不是純粹事業機構的性質可以比擬的。.....實務運作上，.....目前人力的運用方式，是具有彈性，而且業務推展的非常順暢，其實是沒有必要修正的。

E： 在身份上，其實只是一般公務員之一種而已，並無需要與其他公務人員做區別。然而在工作性質上，確實比起其他公務人員要複雜的多了。畢竟海關實在承辦了太多的其他機關的代辦事項。

G： .....公務人員任用法在大幅的修正，.....總局因為海關的業務比較有特殊性而把關務人員列入；另外關務人員的外勤查緝走私部分的性質跟警察勤務類似，所以才參照警察人員管理條例。那就現在的情況來講，.....；查緝走私也大概都在通關、通報後在管制區中去查緝，查核重點也移到事後稽核.....跟一般文官沒有差異，所以應該是要修正。

H： .....關務及警察人員有獨特之官稱，本人不見其有特殊不同之福利，.....故就現況言，關務人事條例既已訂定，除非修正後可有比現行福利好之待遇，否則似無修正之必要，以免同仁有「法愈修，福利愈差」之感覺。

I： .....海關業務龐雜，涉獵有行政、技術、船務、法務、資訊等範疇，所需人才廣泛，與一般機關特性不同，爰有特任之必要，不宜隨意修改。

J： .....海關人員跟警察人員的工作差不多.....所以人事制度的設計就參考警察人員管理條例來的。就現況有修正的必要，因為海關的主要任務是除了查緝走私以外，還有課徵關稅等工作。.....這幾年一直要配合高科技、全

球運籌等貿易形態的轉變，……積極的去推動跟關務相關的機關和業者的聯絡，還有網路之類的服務，來達成透明化的目標。

海關的人事制度在清朝的時候就是沿襲英國的文官制度，……如果要修正現在的關務人事制度的話，應該要就那個職位和待遇方面來大幅的提高底薪，這樣才能留住關務人才。

## 二、 關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？

### （一）從實質的制度運作來看：

關務人員在乎的是實質的權益，由於海關人員眾多，久任之下致新陳代謝緩慢，而官稱的取得須經由考試或考績升等，對現行關務人員而言取得官稱並不困難，難在必須有職缺才能發揮實質的效益。但是官稱的設置對於非關務人員想要空降卻是一大障礙，仍要從基層做起才能陞任高階職務。一般關員並不十分理解設置官稱的原由，以為陞遷慢就是有官稱卡住的因素，有倒果為因之嫌。

關務人員因為沒有辦理職務歸系，如果配合業務需要，可以辦理職務調任、互調或輪調。按規定亦可在輪調制度之下，保障關務人員的權益。且因一般行政機關人員不容易進入到關務人事體系，關務人員的陞遷管道，較不易受到外力阻塞，可以激勵士氣，鼓勵人員久任。

### （二）就官稱的認同來看：

贊成者以為，官稱是對海關人員專業還有人格的尊重和保障，有他所代表的無形價值。這可以說是海關文化的一部分；反對者則認為，「官稱」制度乃封建色彩的餘毒。

整體而言，實質的運作關務人員的權益才是眾所關注的焦點。



表 21 SWOT 分析表 (二)

<p>優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般公務員轉任門檻</li> <li>● 文化認同</li> </ul>	<p>弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般關務員的迷思</li> <li>● 封建色彩餘毒</li> </ul>
<p>機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 簡併官稱</li> </ul>	<p>威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 轉任開放致關務養成教育不足</li> <li>● 成員士氣與組織認同的滑落</li> </ul>

資料來源：本研究自製

受訪者意見：

- A： 我認為大多數的關務人員，都專注在他們所執掌的業務，他們所在乎的是實質的權益。...現在的關務人員取得官稱並不困難，難的是在於人員久任致新陳代謝較緩。但是官稱的設置，對於非關務人員來說，想要空降卻是一個很大的障礙，仍然需要從基層做起才能陞任高階職務。.....一般關務人員並不是很瞭解設置官稱的原因和理由，有些人認為陞遷慢就是因為有官稱卡住的原故。
- B： 官稱是對海關人員專業還有人格的尊重和保障，有他所代表的無形價值。這可以說是海關文化的一部分.....要去除官稱，當然比較容易完成，但影響是相當深遠的.....普遍對於專業不太尊重...。
- C： 關務人員因為沒有辦理職務歸系，如果配合業務需要，可以辦理職務調任、互調或輪調.....如果沒有依照法律規定或經過當事人同意，就不可以任意的剝奪。若按照這樣的規定來看，確實能夠在輪調制度之下，保障關務人員的權益。.....一般行政機關人員是不容易進入到關務人事體系。所以關務人員的陞遷管道，就比較不容易受到外力阻塞，可以激勵士氣，鼓勵人員久任.....官稱制度，對關務人員而言，確實有它存在的必要，所以我不贊同廢除。
- D： 「官稱」制度乃封建色彩的餘毒，因為任何人事制度在內涵上，都需一套公平陞遷評鑑制度，並不需所謂「官稱」制度.....。

- E：對於現階段的關務人員，除了工作複雜外，其實與其他公務員比較上，實在沒有甚麼不同……官稱若是不存在，看不出來會對薪資、職等、陞遷能造成多大影響，我個人覺得，實在沒有存在價值。
- F：……如果廢除該制度，本人當然不贊成，若因為廢除官等造成低階高用情形，那對我們關員的權益便會造成影響，若真要廢除，則需確保關員的既有的權益不受影響的前提下，我想一般基層關員才會接受。
- G：官稱對一般的關務人員來講沒有什麼意義，我是贊成廢除這項制度，只是關務系統制度比較這個閉塞，……講到配套措施的話，應該是要用年資來比敘，不宜用職務來拉平比敘。
- H：……依個人感覺，關務官稱並不影響關員身分或職務。惟如廢除官稱，則有銓敘資格之其他公務人員恐透過各種管道，要求海關任用，該員如另有高缺，又商調出去，如此，對海關業務推動，將有嚴重影響。……非辦理海關業務之長官無法體會，……廢除後將有哪些不可預知的缺失，無法預知，……，為使海關業務持續進行，建議不要廢除官稱。
- I：因海關業務龐雜，除一般行政外還涉獵分估、查緝、倉棧、船務、法務、資訊等範疇，所需人才廣泛，與一般機關特性不同，嗣訂有「官稱」以與一般機關區隔之必要，不應輕言廢除此項制度。
- J：對於現在用的官稱的制度不是很滿意，如果要廢除的話，我個人是贊成的，……（原制）的中下部分的的職稱和功能性、待遇之類的比較不符合實際，而且容易混淆，而且待遇也不合常理。……如要廢除的話，一定要做到公平合理、簡單明瞭、不容易混亂，所以最好是要有配套措施來彌補缺憾。

### **三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？**

關稅特考可針對海關業務需求招考所需人才，惟關務特考基於特考特用 6 年內不得轉任，海關須藉此留住人才。近年來，以關務特考考進海關亦同時考上高普考或基層特考者，即便海關待遇高於一般公務員，離職轉任者仍占新進人員 1 成的比例。

此外初任的人員，規範任職的資格、基礎教育的養成，或是專業訓練是相當必要的。故以關務特考來進用新血，才能維持特有的調任制度。因為海關的業務特殊，實施職務輪調的制度，以培養各類人才，故非常重視各項在職訓練，以符合關務工作之需求。由於海關常涉及各種貨物的查驗，委任海關辦理的法規、命令頗多。因此有價值的訓練，應該是在開始工作後的專業訓練，以應付工作上的需求。

若納入一般公務人員考試制度，而又設限男、女性錄取比例時，是否易招致性別歧視之嫌，此與關務本身的特殊性質恐相違背。

**表 22 SWOT 分析表 (三)**

<p style="text-align: center;">優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 特考任用之限制，使關員得以留任。</li> <li>● 原制有助於透過在職訓練，致使專業能力的養成。</li> <li>● 特考有助於篩選關務需求人員</li> </ul>	<p style="text-align: center;">弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 工作內容繁複留任意願受影響。</li> <li>● 同時考上其他國家考試通常放棄履任關務人員。</li> <li>● 特考任用恐有不公平之議。</li> </ul>
<p style="text-align: center;">機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 改制的契機</li> <li>● 專業養成教育的重新設計</li> </ul>	<p style="text-align: center;">威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業養成的質疑</li> <li>● 所謂實務運作上的專業，難以界定</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

A：海關的主要業務，就是驗貨、分估上千萬種、各式各樣進出口的貨品，就是因為這樣，我們海關才需要各類科系、各式各樣的人才……在了解海關整個工作概況之後，從中選擇適合的優秀人員，開始進行驗貨的培訓，進一步從事分估、稽核、調查的工作。這些工作的歷練是非常辛苦的，……這幾年，以關務特考考進海關也同時考上高普考或基層特考的，即使海關待遇高於一般公務員，但離職轉任的仍然占新進人員比例的一成。…海關招考關務人員除了一般的專業科目之外，另外原來還要求必須具備一定的標準體格，……海關注重的是在職訓練，還有經驗交流。

- B： 根據這麼多年來我在海關工作的經驗，關務特考與一般公務人員任用考試，除了取才用人的本質不同之外，其實最重要的，是對於海關工作的認知.....所以我認為仍應採用關務特考的方式取才。.....規範任職的資格、基礎教育的養成，或是專業訓練是相當必要的。這些主要是能讓初任的人員，能夠學習到基本的技能，瞭解工作的性質.....人生有許多的選擇，在選擇之前，到底實質的內涵是什麼，可以透過基礎養成或專業訓練時，讓當事人自己親身體會。
- C： 關務特考類科跟一般公務人員的高普考試不同，而且關務特考考試錄取的人員，必需經過訓練.....（相關）制度的設計，有助於關務機關培育（留住）新人，並有利於日後專責關務人才的養成。.....如果改成和一般公務人員任用考試一樣的話，我想可能沒有辦法獲得更適合人員。.....為培養各類人才，海關非常重視各項在職訓練.....大體上，海關原來就已經有一套相當完整的訓練制度.....。
- D： .....應是符合關務工作之需求，因為一般考上海關的人，事先並不知海關業務為何？如不適應的人，應會離職或轉任，或消極面對工作環境，目前海關不先思考如何改善「驗貨環境」：如支持用功、不受賄賂的人，保障驗貨員安全，加重報關人員侵犯驗貨員安全刑責，反而只知派新進關人員去驗貨，抓住他們不敢離職致無工作心理，.....若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是應該是有助於海關獲得更適合的人員.....因為如此才可漸漸打破關務的文化藩籬，向大眾爭取人才，何況海關人事制度已銓敘.....（前提是）錄取後要有在職訓練及經驗累積。
- E： 在我的感覺上，現在的新進人員，學歷程度較高，但素質卻不見提升多少；然而真正的問題是，海關在人力的運用上，一直都不是專才專用.....海關常派出非具有該項目專長人員進行查驗，如指派紡織學系的人員查驗機械的物品、而機械人員卻查驗化工物品、而化工人員卻查驗電子物品、或是法律人員查驗動植物，諸如此類例子，海關裡多的是；.....因為海關常涉及各種貨物的查驗，所以實非得已；.....而新進人員，總是需要花費很長時間，才能瞭解海關許多的作業規定。.....工作上的專業訓練與養成，當然需要而且重要.....有價值的訓練，應該是在開始工作後，才會對經常遭遇到問題有更深確的認知與強烈學習的意願.....
- F： .....若納入一般公務人員考試制度，而又設限男、女性錄取比例時，是否

易招致性別歧視之嫌，不無疑問。基本上，本人的看法，納入一般公務人員考試只要科目選正確，並於考試前，告知考生工作的內容及方向，我想只要是公開考試，應可招致適合人員.....只要透過不定期的在職訓練及實務上專心學習應該可以應付工作上的需求。

G： .....任何機關的任何職務都有他的專業，關務特考錄取的人與一般公務人員任用考試錄取的人沒有任何的差別。.....專業訓練或基礎教育的養成應該可以內化在任用考試中，至於其他的部分，也都可以在在職教育中完成。

H： .....依據業務需求擬訂各考試類科需用人數，在用人方面，較具彈性。.....關務特考考試及格人員，多少都是對海關業務有興趣，考試及格分發進各關稅局服務.....關務特考如改為一般公務人員任用考試，並無助於海關獲得更適當的人員。

初任關務人員除須具備類科考試及格外，.....海關對專業訓練非常重視，持續性的辦理專業訓練如驗貨、分估、稅則等專業訓練.....，故初任人員似無需另訂專業訓練或基礎訓練。

I： 海關業務除一般行政外還涉獵分估、查緝、倉棧、船務、法務、資訊等，所需人才廣泛，以關務特考甄補專業人才，較不適由一般公務人員任用考試甄補。

.....專業訓練或基礎教育於考取錄用後，即可經由一個月之職前訓練養成。

J： 現在透過關務特考進來的的新血大概都能符合我們關務工作的需求，但海關的退休潮嚴重，有青黃不接的情形，所以新手上任的經驗都還要一段時間的培訓。

改成一般公務人員的任用對獲得更適合的人員沒有什麼幫助，因為海關的工作性質比較特殊，業務龐雜繁瑣，對於各種不同的情況還需要機警的研判，查緝邊境還有管制.....所以用關務特考比較適合。

.....除了專業的理工類科考試及格外，還需要接受審核報單、驗貨之類的專業訓練，.....基礎的教育養成，.....接受財稅人員訓練所的培訓課程。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

海關的人事以及會計人員的任用，是採用雙軌制。海關人事、會計人員進用時，多參照人事人員和會計人員進用規定，如果由關務人員擔任的話，其官稱職等與一般關務員都是相同的，並且須與關務人員互相流通輪調。如果是由一般公務人員擔任的話，因為他並非關務人員所以他沒有官稱，其職等則與一般人事及會計人員相同。

因為一般人事與會計人員也是由關務升等考試人事行政科及會計審計科人員來任用，且在業務單位服務過，所以比較能瞭解海關的業務，以及第一線關務人員的工作情形，如此一來才能充分發揮幕僚的功能，提供更專業的服務。故在人事或會計業務推動上，與同仁協調順利。海關人事與會計人員應與一般機關人事、會計人員汲汲於尋覓高缺之情況不同。

不過在現行海關人事人員的制度中，人事人員與其他關務人員一樣，都可以領取專業加給，此部分則有討論的空間。

**表 23 SWOT 分析表 (四)**

<p style="text-align: center;">優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人事與會計人員多是由關務人員中選任，較瞭解海關業務</li> </ul>	<p style="text-align: center;">弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人事人員可以領取專業加給的爭議</li> </ul>
<p style="text-align: center;">機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人事以及會計人員的任用，是採用雙軌制</li> </ul>	<p style="text-align: center;">威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人事人員與其他關務人員一樣，都可以領取專業加給</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

A：目前海關的人事或會計都是由關務人員自己擔任，其主管機關都是行政院人事行政局和行政院主計處，不過也適用人事制度，都和一般行政機關相同，陞遷制度也必須經過人事或會計兩單位，依照分層負責授權方式派任。換句話說，擔任海關會計及人事的關務人員，無論任用、陞遷、考績，都會受到人事及會計一條鞭的節制。

- B：……據我所知，海關人事或會計單位的官稱職等，和一般關務人員的官稱職等是相同的，人事或會計人員也可以隨時回任關務工作，但要任職人事或會計單位，就必需要符合人事、會計審計的特別條件。除了極少數沒有接觸過海關的業務之外，大多數都會經過業務單位的歷練，在任職之後，其自成系統的在海關各人事、會計單位，自由調任，或調至業務單位，所以比較有陞遷的機會。由於人事或會審計人員的門檻不高，工作性質只能說有它的特殊性，相較於關務的專業能力，須要長期養成，性質非常不同，如果長期都不調任到業務單位，人事或會計人員，就會在海關形成一個次級團體。
- C：目前海關人事及會計人員，是由關務人員擔任，所以他們的官稱職等與一般關務人員都相同。海關的人事及會計人員，雖也是屬一條鞭的獨立系統，但以他們對於同仁的服務而言，因為他們也是由關務人員中選任出來的，所以比較能瞭解海關的業務，以及第一線關務人員的工作情形，如此一來才能充分發揮幕僚的功能，提供更專業的服務。
- E：在我的認知中，人事、會計單位的人員，其實跟一般人員沒有什麼差別，因為海關裡具有人事法規專才、會計專才的人很多，而人事室內非人事法規專才的人也不少；在現行海關人事人員的制度中，人事人員與其他關務人員一樣，都可以領取專業加給，此部分則有討論的空間。至於會計人員，……，似乎也是會計人員彼此之間調動，一般關務人員也比較不會覺得有何不妥。
- F：有關人事及會計單位的官稱是跟一般關務人員相同的，這一點我是最不能認同的部分，特別是人事單位人員，以當初銓敘之後的制度設計，人事、會計獨立於關務之外，例如一等關稅局，台北、基隆、高雄關稅局，設置人事室主任薦任第 9 職等至簡任第 10 職等 1 名，副主任 1 名薦任第 8 職等至薦任第 9 職等，另外還有幾個 8 職等稽核的專員，以台北關稅局的人事室來講，由於 8 職等職缺由總局來決定，人事室基於職務之便，拿了一個關區 8 等職缺名額占為己用，作的是人事室內的工作，占的卻是關區的職缺……所有人事人員專業加給照領，擁有調動職員的龐大權力，而且依規定人事人員應該要具備人事人員的資格，但實際上用人卻不是那麼回事，……他們依照所謂的關區業務需求，擁有自由任用一般關務員作人事人員之權力……特別是當他們面臨陞遷瓶頸時，人事人員可自由跳出來擔

任一般關務員。但是，挑選進來人事人員卻任由不同挑選標準來任用，另外，人事人員陞遷快速也是不爭事實，例如一些已退休的局長、總局長、……就是由人事系統出身，長期待人事系統，等到陞到主任或副主任的時候，再跳出來占關區的職缺，這些現象是極為不合理的。

- G： 據我所知，海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員一樣，由關務升等考試人事行政科及會計審計科人員來任用，只是會計單位因為遠離權力中心，所以他的人事制度沒有聽到任何的傳聞，但是人事人員的陞遷則是讓人豔羨不已。
- H： 海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員一樣，官稱共分為監、正、高員、員及佐等五種，官稱受保障，職務得調任，並與一般關務人員互可流用。
- I： 關務人員銓敘後，不但職等降低 2-3 等，公務機關有調薪時，關務人員之專業加給還規定不依比例調整，爰其薪資待遇自不如前；另近 2 年查緝獎金，不但原有一定比例分配給海關作為福利金部分沒有了，連查緝人員個人獎金也被取消，相對自然影響關務人員之所得。
- J： 在海關中，有部分基層人員還是跟一般關務人員有互調的情況，但是他們陞遷的機會比較快，不過待遇卻和關務人員一樣

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？（例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？）**

就關務人事制度的結構而言，其比起一般公務員的人事體系要複雜的多，主要的原因在於海關工作的性質特殊。關務人員的人事制度，跟一般公務人員的人事制度最大的不同，就是在於官等之下設有官稱，官稱之下又設有官階，而且官階與職等相當。就業務上，海關因無職務歸系，在人員運用上較具彈性。在陞遷上，一般關員只要戮力從公，人事人員均將依有關之人事規定辦理陞遷作業，故官稱對一般關員似無作用，僅對人事人員另有晉陞官稱甄審作業需辦理。

以目前的關務人事制度來說，讓海關保有很大的用人自主性，而且可以減低一般行政機關人員進入關務人事體系任意佔高缺的機會，所以關務人員陞遷管道



不容易受到外力阻塞，對於基層關務人員而言，是相當有保障的。

不過以最近行政院組織再造的規劃內容，研考會已經將各關稅局列為四級單位，編制縮小，就整體關務的人事制度而言，就顯得更缺乏彈性，不但關務同仁的陞遷受限，簡直可謂無法陞遷，的確會造成海關的危機。再者，因為關務人事制度的僵化，缺乏彈性，讓這個陞遷受限制，所以就是人事制度讓陞遷管道很窄，影響海關關務人員工作的士氣很大。

甚且，若就陞遷而言，關務人員要在海關體系中陞遷，是相當不容易的。很多人各憑本事，有的靠關說，有的走後門，以致於優秀的人員，在面臨陞遷時，常有僧多粥少的感覺。

**表 24 SWOT 分析表 (五)**

<p style="text-align: center;">優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 官等之下設有官稱，官稱之下又設有官階</li> </ul>	<p style="text-align: center;">弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 關務人員不易陞遷</li> </ul>
<p style="text-align: center;">機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 海關保有很大的用人自主性</li> <li>● 關務人員陞遷管道不容易受到外力阻塞</li> </ul>	<p style="text-align: center;">威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政院組織再造的內容，將各關稅局縮編</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

A： 關務人事制度的結構跟一般公務員體系不同，追溯它的立法理由，是和司法人員、警察人員相同。如果司法人員、警察人員的人事制度，並沒有造成缺乏彈性或陞遷受限的問題，那麼關務人員也不該會有這樣的問題出現。因此關務人員這兩個問題的發生並不在於制度面，而在於人員結構性的問題（例如年齡及職位分布的問題），以及陞遷序列的設計問題。……基本上目前的關務人事制度，讓海關保有很大的用人自主性，對於基層關務人員而言，是相當有保障的。

B： 關務人事制度的結構，比起一般公務員的人事體系要複雜的多，主要的原因在於海關工作的性質特殊，人員進用養成相當不容易，又需要不斷地學

習、訓練，加上防弊，所以必須實施輪調，影響是相當大。……以碼頭查緝走私來說，如果沒有經過長期的養成訓練以及經驗累積，是無法稱職的。關務的人事制度可以保有海關一直未失的傳統，例如：專業和效率。但是，如果像最近行政院組織再造，研考會已經將各關稅局的正式英文名稱改為 OFFICE，是個 4 級單位，編制縮小，就顯得更缺乏彈性，不但陞遷受限，簡直是無法陞遷，的確會造成海關的危機。

- C：關務人員的人事制度，跟一般公務人員的人事制度有一個很大的不同，就是官等之下有官稱，官稱之下又有官階，官階與職等相當。關務人員人事制度的官職等是比較複雜，人員除須受官等職等規定的限制之外，也必須受到官稱官階規定的限制，比起一般公務人員來說，所受到限制更多。……外界質疑這種特殊體制，雖可以保障內陞，但也有可能導致關務人員晉陞比起一般公務人員來的緩慢。但事實上……以往關務人員晉陞比較緩慢，主要是因為關員久任致代謝趨緩，絕對不是因設立官稱官階所造成的現象。近年來，海關退離人數激增，陞遷上已能針對各項職缺拔擢優秀人才，提振工作士氣。……這個制度可以約束一般行政機關人員進入關務人事體系，所以關務人員陞遷管道不容易受到外力阻塞，得以激勵士氣，鼓勵人員久任。
- D：我覺得應該沒有什麼重大的影響，只要能增進人事陞遷公平，應朝革新、簡化邁進。
- E：海關的結構真的很奇怪……每一職等都可分成主管跟非主管，就好像八等可以有股長、稽核、秘書，從七等到八等股長，得先經過八等秘書、稽核的過程。九等也有副組長、課長、稽核分別，八等股長要陞到九等課長，也得經過九等稽核。九等課長上面還有個九等副組長。十等也是有簡任稽核、組長之分。反觀其他公務機關，似乎都沒有這麼複雜。就公文傳遞上，簽陳的流程上，也是有許多不利的結果；每次公文陳閱的時候，總是需要很多人簽章，九等兩、三個人，八等也是兩、三個人，卻又都不具有同意權。……這是海關裡，公文效益不彰的原因之一。至於在陞遷上，海關本來就是比較狹隘；每次陞遷評鑑，以關區來講，七等有資格陞任八等人員，隨便都有 300 人以上，大約占了 30% 以上。而 55 歲還在七等的人也是大有人在，七等職缺做了 15-20 年的也多有人在，陞遷根本就是夢。
- F：關務人事制度的結構，承襲舊有海關人事制度名稱是複雜一點，78 年以前，

海關人員陞遷自有一套系統，3 個月考評一次，所謂陞一級，以致於 7 等跳陞 8 等在改制之後，卡了一大堆 7 職等待陞 8 職等的人員，改制後陞遷的不易，各憑本事者多，有的靠關說，有的走後門，以致於優秀的人員，不是有機會便跳至其他機關，遇 50 歲自願退休，或 55 歲面臨優退方案者很多選擇退休，枱面上人事規定有一套人事陞遷的評分標準，但是總局長有 15 分的關員陞遷加分的權力，當居上位者在面臨立委關說及其他人情壓力下，……所陞任人員便不如想像中的公允，就整個人事制度設計上是非常僵化的。

- G： 關務人員人事制度除與警察人員同樣訂有特殊的官稱外，其他均與一般公務人員相同，就業務上，海關因無職務歸系，在人員運用上較具彈性，在陞遷上，一般關員只要戮力從公，人事人員均將依有關之人事規定辦理陞遷作業，故官稱對一般關員似無作用，僅對人事人員另有晉陞官稱甄審作業需辦理。雖辦理該項業務，無多大意義，……，但如無官稱，恐一般公務人員任意估高缺，而無心為海關業務盡心。
- H： 關務人事制度的設計雖較一般公務員體系複雜，然關務人員主要依職等之分類陞遷，「官稱」影響不大，反因組織職位分類職等過低（8、9 等員額太少）以致陞遷不易，甚有 7 職等做 10 餘年直至退休仍未能陞任 8 職等，同樣 8 職等做 10 至 20 餘年直至退休還未陞任 9 職等，因而遺憾退休。
- I： 關務人員銓敘後，不但職等降低 2-3 等，公務機關有調薪時，關務人員之專業加級還規定不依比例調整，爰其薪資待遇自不如前；另近 2 年查緝獎金，不但原有一定比例分配給海關作為福利金部分沒有了，連查緝人員個人獎金也被取消，相對自然影響了關務人員之所得。……就我個人而言，雖待遇及福利大不如前，然囿於年齡已大且近年經濟及就業環境不佳轉業不易，應無轉任意願。
- J： ……因為關務人事制度的僵化，缺乏彈性，讓陞遷受限，做了 18 年才陞為股長，股長也是幹了十幾年才陞起來當 9 等的編審，目前也還不是課長，所以就是人事制度讓陞遷管道很窄，影響海關關務人員工作的士氣很大。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？（您若不想待在**

### 關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)

同工同酬，原應是公務員的基本需求。在現行「關務人員官職等階及俸給表」中的官等、職等、俸級、俸點的設置，和一般公務人員俸給表規定是完全一樣的。但在加給方面，有人建議專業加給部分高於一般行政人員，而待遇較高的條件，有可能是海關人員留下來的原因之一；但相對地，有人認為關務人員現在的待遇和福利很難說是有助於提升我待在關務機關的意願，因為關務人員的工作都很困難，挑戰性也高，風險更高，而且也面對各種複雜多變的狀況和對象，是需要有高度的智慧和經驗，還有要耐得住壓力，才能圓滿的做這個工作。

部分其他機關，似尚有公文執行績效獎金，或其他福利，海關自從財罰獎金廢止後，除年終與一般機關相同之工作獎金外，平時，僅有固定之薪給，再無其他給予。

不過，部分受訪者表示，因其本身對於待遇較不計較，同時也認為海關是一個非常多元豐富的工作環境及學習機會，可以在工作上得到滿足與成就感。

但是相對而言，海關人員的責任與壓力也比一般公務員大。特別是在目前各項資源愈來愈少，工作量愈來愈多的情況下，再加上例如擔任驗估人員時，最怕立委關說及被民眾因不願被課高稅率而提出行政訴訟。因此許多在第一線的同仁，感嘆同樣領薪水，壓力比起一般公務人員而言沈重許多，有機會就會想換工作，這也是轉任的主因。所以即使整體薪資水準高於一般公務人員，但是若同時考量工作壓力等因素，薪資水準並不會占有多少優勢。

雖海關工作辛勞，待遇、福利並不較優。由於海關工作繁重，困難度還有風險又比較高，所以比較需要專業的訓練培養。大多數同仁仍堅守崗位工作，資深人員無轉到他機關之計畫。而部分關務人員希冀調任其他職務機關或另考試分發者，而轉任到一般行政機關或地方機關，主要有下列幾種情形，(一)擔任較高的職務，(二)因為離家近，就近照顧妻兒老小，(三)不適應海關輪班、輪調制度，(四)所從事的業務屬性，並非關務中的核心項目，較不受重視。例如常因海關的長官對資訊不甚了解，相對較不重視資訊人員。如此一來，將會影響關務人員的士氣，海關的競爭力亦無法成長。

表 25 SWOT 分析表 (六)

<p>優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業加給部分較高</li> </ul>	<p>弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 海關人員的責任與壓力較大</li> </ul>
<p>機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 海關是一個非常多元豐富的工作環境及學習機會</li> </ul>	<p>威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 最怕立委關說及行政訴訟</li> <li>● 非關務核心的業務,較不受到重視</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

A：關務人員的待遇與福利制度，目前已經跟一般公務人員相同，只有專業加給比一般公務人員高，這主要是因為工作性質不同所造成的。而且高出來的部分，早在 15 年前就已經列入調薪時逐步併銷的範圍。如果是海關的工作性質及辛苦程度來說，專業加給高是必要的。……待遇較高是海關人員留下來的的主因，但是海關人員因為自成一格，對於把守邊境的任務也就有比較深切的使命感，比起一般公務人員對他所屬機關的忠誠度較高，這也是流動率比較低的原因之一。關務人員轉任到一般行政機關或地方機關，主要有兩種情形，一種是擔任較高的職務，例如海關曾有九職等科長轉任到行政院、考試院擔任主任秘書，一下子就權理至 11 職等，目前已經高居 13 職等的參事高位。但是此種特例，需要各憑人脈，並不是常態。另一種是因為離家近，或者不適應海關輪班、輪調制度，這種情形的案例比較多；但是也有不少是離職後又想回任的，不過海關原則上不接受回任。

B：……同工同酬，本來應該是公務員的基本需求。海關把守國家大門，工作、責任繁重，原本應該可以享有厚祿。……但是看看現今的時勢，海關人力物力經費都相當不足，業務量又不斷增加，工作超時、超量，所負擔的責任，已到動輒得咎的地步，行政稍有疏失，檢調就會加以追查。如果沒有查到不法的事證，就以報單登載不實來追究刑責，時常官司纏身。不過，依統計結果，幾乎沒有被定罪的，但回首已是百年嘆。許多在第一線的同仁，感嘆同樣領薪水，為何要背負一顆不定時炸彈，有機會就換工作，這也是轉任的主因。

- C： 在現行「關務人員官職等階及俸給表」中的官等、職等、俸級、俸點的設置，和一般公務人員俸給表規定是完全一樣的。但在加給方面，專業加給部分高於一般行政人員。另外，在福利方面，應該也是跟一般公務人員差不多。就我個人而言，服務海關 20 多年，調任過各種內外勤工作，更負責許多專案的策畫與執行，海關給了我一個非常多元豐富的工作環境及學習機會，可以讓我不斷地充實自己，發揮所長，在工作上得到相當的滿足與成就感。我自己對海關有一份很深厚的感情，所以比較不計較在待遇上是否有工酬相當的感覺，也不會想轉任其他機關。但在目前各項資源愈來愈少，工作量愈來愈多的情況下，海關人員確實比以前更為辛勞，建議應該適度調高待遇，才能留住人才。
- D： 關務人員目前的待遇和福利讓我有待在關務機關的意願，因專業加給比較高，若不想待在關務機關，我會想要轉到比較有正常遊戲規則，注重績效，公平，可正常陞遷的單位。
- E： 就公務員而言，關務人員的薪資確實比同等級的公務員要高；不過，……海關人員的責任與壓力也比一般公務員大。這兩相比較結果，並不會占有多少優勢。只是在陞遷上，海關人員的陞遷，卻比起其他單位之公務員要困難的多。二者權衡後可以發現，其實在海關工作有著很大的壓力，所以一旦在工作輪調後，被調至壓力較大的單位時，往往一些可以辦理退休的人員，就選擇了退休一途。……以資訊人員為例子，在海關中，並無特殊的資訊加給；換言之，這對海關的資訊人員而言，是一種減薪的行為；因為一般公務機關的資訊人員，使用專業加給表單支領薪資，所以通常比同單位的公務人員薪資高，其原因是資訊的工作負擔與比重是相對較沉重與急迫的。……但是因為海關的長官對資訊的不了解，而不重視資訊人員；而這原因，實在已經是海關競爭力無法突飛成長的原因之一。如果討論我個人不要繼續於海關任職，則其原因必定是工作的專業性雖然已經被大多數人認同，但自己卻無明顯的工作成就感，另外就是陞遷管道狹隘，無法有官職等上的激勵因子。至於期望調往之單位，並無特定想法；但是應該會期望調往專業性受到肯定之單位，若是陞遷順暢則更佳；所以明顯的激勵因子，對我比較具有吸引力。……許多新進人員，會在海關約束的 5 年到期後，馬上就商調他單位的原因，一來是陞遷困難，二來是關務工作的壓力實在很大。

- F：海關人員在 70 年代以後便採內外勤輪調制，向來就沒有採不同工不同酬，也就是你有可能資歷深，但被派去做很輕鬆工作，有可能剛進關區不久，大約一年滿便可派去做驗貨員的工作，海關是規定驗貨滿一年便可派去當分估員，但是透過職務輪調制，有可能有一段時期做輕鬆工作，例如理單人員、行政業務人員，有一段時期做很困難工作，例如驗估人員，目前海關待遇和福利比一般行政機關是優渥一點。根據總局內部統計資料顯示，行政職缺占 19.80%，查緝人員占 22.27%，業務人員占 57.93%。當遇到不好做的工作，例如當驗估人員時，最怕立委關說及被民眾因不願被課高稅率而提出行政訴訟，你必需常跑立法院向立委說明或到法院接受法院詢問，還有寫不完的復查決定書及打不完的行政訴訟案子，這樣當然有萌生轉到其他機關的一般行政職位，在面臨到工作上難以處理的案子更是如此，也因為如此，在 80 年提高關員專業加給，以體恤關員辛勞。
- G：這個工酬從來就是不相當的，關務人員常常傳出有涉及不法的事情，一旦有差錯就馬上加以刑罰，而海關常以輪調為名可以熟悉各項業務，但是就造成樣樣通卻只是通皮毛而已，面對 10 年以上經驗的報關人員時，常常無法主導本身業務，如果有有心人來誤導，就會導致弊端。
- H：關務人員目前的待遇與一般機關相較，雖專業加給有高一些些，但總體言，部分其他機關，似尚有公文執行績效獎金，或其他福利。海關自從財罰獎金廢止後，除年終與一般機關相同之工作獎金外，平時僅有固定之薪給，再無其他加給。另依前述，關員退休時，優惠存款年資僅仍從改制後開始計算，對海關同仁非常不公。……部分原因係海關改制前俸給比一般行政機關高，所以改制前舊制年資不宜再計算核給優存月數，查有此想法人員不清楚海關改制前，每 2 年晉一級（即每 2 年調薪一次，再昇遷上，舊海關人事制度對關員太嚴苛），海關關員每月領取之薪給，雖專業加給較高些，但與其他法務部人員或司法人員相比，再與職務付出之心力相較，因屬待遇差，無同仁在既為海關人，心中已與自己約定，將戮力為國家把守大門，防堵違安物品於境外。雖海關工作辛勞，待遇、福利並不較優，然大多數同仁仍堅守崗位工作，資深人員無轉到他機關之計畫，新進人員轉他機關或另考試分發者，多是為就近照顧妻兒老小。如有機會，將轉任服務性質之機關，工作上不用擔心涉及刑事責任，且可優惠存款金額應較高，俾退休後維持相同的生活品質。

J：目前關務人員的待遇和福利。還是沒有工酬相當的滿意感覺。關務人員現在的待遇和福利很難說是有助於提升待在關務機關的意願，因為關務人員的工作都很困難，挑戰性也高，風險更高，而且也面對各種複雜多變的狀況和對象，是需要有高度的智慧和經驗，還要耐得住壓力，才能圓滿的做這個工作。所以對關務人員的待遇和福利應該要再提升，要更優渥，才能讓人有工酬相當的感覺。……另外由於海關工作繁重，困難度還有風險又比較高，所以比較需要專業的訓練培養，他的特殊性不是一般公務機關可以比的，但是因為他的待遇和福利沒有辦法達到工酬相當的程度，所以如果有機會跳槽到別的單位，甚至薪水待遇更低的，都寧願捨棄海關工作來屈就，造成現在的海關人事大量的退休潮，所以應該要多考量關務人員的待遇和福利。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

面對關務人事制度改革可能，有些關務人員認為當前的制度已經很穩定，而且也有一定的績效，目前沒有改革的迫切性，只是在當前的人事制度上常常因人事承辦人員的解釋與操作莫衷一是，而讓人覺得制度的運作不一致，無法令人信服。假若人事制度進行改革，也希望是循序漸進的，不要侵害到關務人員的實質薪資，並且期望能在專業加給與關務獎勵金尚能有所提升。但是許多關務人員仍指出，短期內若要進行人事制度的改革，必定會造成人才流失形成退休潮、專業人才不易養成、職業忠誠度無法凝聚、社會資本流失...等等；另外由原本制度法規所衍生出來的子法和函令解釋也將喪失依據，而這些規則都是維繫關務組織特殊環境與需求的重要因素；最後加上對於實質減薪的疑慮，都將打擊關務人員的士氣，進而影響到關務工作的績效。



表 26 SWOT 分析表 (七)

<p>優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 制度在當前運作得很穩定。</li> </ul>	<p>弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人事制度運作解釋莫衷一是</li> <li>● 改革方向未定</li> </ul>
<p>機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 激勵因子的使用，如專業加給、關務獎勵金、陞遷管道、薪給福利等</li> </ul>	<p>威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 缺乏組織承諾，使改革下對權益保障不確定性，如實質減薪之疑慮</li> <li>● 人才流失形成退休潮而不易培養專業人才</li> <li>● 相關子法喪失依據</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

A： ...關務特殊歷史傳承的人事制度，如果變成和一般公務人員一樣，將會造成流動率高、專業人才不易培養、對職業的忠誠度無法凝聚。又如果任何人都可憑權勢及人脈空降到海關基層主管以上的職位，對於從基層歷練起的關員來說，將會嚴重的打擊士氣...至於該採取哪一種措施來保障關員應有的權益，應由主政者去權衡。一種制度已經運作數十年，運作也沒有障礙，績效也很好，有何重大冠冕堂皇理由非要廢止不可？

B： .....廢除關務特殊歷史傳承的人事制度，當然會影響到關務人員的士氣，.....會產生反淘汰的現象。首先面臨的，就是專業能力不足的問題，特別是上層或主管的更替，長期所建立的信任階梯就會不見，一群以海關為志業的菁英會漸漸流失，新的一群，可能也不容易培養出來。關稅總局的精神喊話以及激勵志氣，短期內因職位變動不大，還可維持現狀。制度上可設計，分門別類，對歷經一定期間之業務給予積點、該期間之優劣也應該提供不同的點數。而該專業點數，除用以陞遷之外，一定也要與專業加給（金錢）連動。換句話說，對專業及能力，以專業的加給來平衡，才有可能維護海關傳統

- C：海關因為機關的屬性比較特殊...確實需要單獨訂定一個專門為關務人員量身訂做的人事法規，如果政府想要廢止關務人員人事條例，那原來相關的子法，也都會喪失它的法源依據，原本關務裡頭相當特殊歷史傳承的人事制度就會被改變，勢必也將會影響到關務人員的工作士氣。...關務獎勵金對特別努力付出並具績效的關員給予即時有效的實質獎勵，不儘可避免海關專業人才流失，同時也驅策關員除盡忠職守外，只要投注更多心力，創造更多績效，當然就能擁有更多報償，爰此，關務獎勵金符合激勵理論，其發揮的效能，必能提升查緝績效
- D：我想關務人員制度簡化不可以降低原來的階級和薪水，如此一來就算改變應該也不會影響到關務人員的士氣。而在改變的時候，關稅總局應該要採取事先討論、溝通的措施，來保障已進關人員原來階級及薪水。
- E：海關的人事制度，在人事室看來，或許是個不錯的制度；不過，多數人卻是不認同；因為在制度的解釋上，總是由人事承辦人員自行解釋，卻又說出了令人無法信服的理由。...至於人事制度的變更，其實只要官職等的缺不要變少，陞遷不會變的更困難，那麼多數人根本不會介意。如果是官職等缺變少、陞遷變的更困難，已經即將成為事實；就建議採用較長緩衝期的方式進行，畢竟關務人員現階段陞遷已經相當困難，若是制度讓陞遷變的更困難。顯然可以看見的，這個制度一定會引發大量的退休潮；到時候一定會讓海關人力形成斷層，經驗傳承中斷的現象。
- F：若是不久將來，關務人員制度簡化成為既定政策，因而造成關務專業人員實質減薪，絕對會造成人員士氣低落，進而人才流失情形更加惡化。維持士氣的方法不外乎好的薪資水準及公平的陞遷制度。
- G：會影響到關務人員的權益的，一定會影響到關務人員的士氣，譬如完整考量關務人員的年資、職等與奉給，應該可以把負面的影響降到最低.....。
- H：海關專業性高，驗貨、分估、稅則核定等工作，非短時間可養成，如資深關員有不如歸去之想法時，海關長官、上級主管機關或其他業務上相配合機關如經濟部、法務部等再來研商提升士氣的方法時，恐影響關務工作之推動.....。
- I：.....銓敘部簡化關務人員制度態勢未明，不知朝何簡化，若因簡化而影響到其原有權益，關務人員之士氣當然就會受其影響.....。

J： .....關稅總局應該從如何來幫關務人員取得較高的待遇、福利、陞遷管道、獎勵等方面來保障關務人員應有的權利，來維持和安撫士氣...

八、請就您（業務）所知描述在現今關務人事制度下，（1）關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及（2）關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。

轉任制度的產生使得關務工作的人力可以彈性運用，特別是在內外勤的轉任上；而關政關務的轉任則可打開關務人事的大門，讓整體政府的人事運用更為靈活。但轉任制度的本身也有許多問題，首先是在兩性議題的處理上，特別是內外勤的轉任，惡劣的外勤工作環境常讓女性關員感到不便，或多或少也影響了關務的查察工作；另外內外勤務性質不同也造成輪調上的障礙，同時在轉任上也常發生不公平的情況，當轉任後，工作的承接與延續也是轉任制度上不容忽視的問題。另一方面，在關務轉關政上除了同樣有上述部分的問題外，最重要的是關務關政相互轉任在關務工作的特殊與專業性上，會將非關務專業的人員間接引入關務工作的場域中，而這些轉入關務工作的人員也常會發生適應不良的情況，甚至遭到原本關務人員的排擠而使關務工作績效不彰，領導失靈。

表 27 SWOT 分析表（八）

<p style="text-align: center;">優勢（<u>S</u>trength）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 內外勤轉任可避免弊端</li> <li>● 打開關務人事的大門</li> <li>● 人力彈性運用，且不受學、經歷及性別限制</li> <li>● 外勤人員加班費有誘因</li> </ul>	<p style="text-align: center;">弱勢（<u>W</u>eakness）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 兩性議題的處理</li> <li>● 工作承續問題</li> <li>● 調動不公平，對人事人員佔缺有所不滿</li> <li>● 內外勤業務性質不同形成輪調障礙，轉任成功案例少</li> </ul>
<p style="text-align: center;">機會（<u>O</u>pportunity）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 關務人員陞遷發展機會較廣</li> </ul>	<p style="text-align: center;">威脅（<u>T</u>hreat）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 非專業人才易間接進入</li> </ul>

資料來源：本研究自製

受訪者意見：

A： 關政關務轉任事實上是為打開關務人事制度的第一步，在海關 80 年改制之前有一案例：關政司的 10 職等官員轉任至台北關稅局擔任副局長。80

年改制後關政關務的轉任，主要作為政風、督察人員由一般官員轉任至海關關員取得官稱職務的管道；真正關政關務的轉任則 93 年關政司長調任至關稅總局總局長，關稅總局副總局長調任至關政司長，其機要秘書亦互相調任；另有些海關關員因長期借調至關政司服務，當財政部有較高的職缺時，即轉任為關政司人員或一般官員。

- B： 考試院及考試委員對公務員考試之相關規定，又表面上要做到男女平等，不可有內勤、外勤招收不同性別的歧視條件，到最後男女比例與內外勤工作比例一定會產生不均衡情形。
- C： .....關務人員的人事制度當中，是會實施定期或不定期的輪調及內外勤互調的作業。在實務的運作上，這樣的人力運用彈性比較大，業務推展也會相對比較順暢。關稅總局所屬的機關，是屬於業務執行的機關，財政部關政司是屬於政策制定的幕僚單位，這兩類人員可以相互轉任，就能使得政策制定與政策執行可以相互配合。不過有一部分原來是任職於一般行政機關或稅捐稽徵機關的政風或是督察人員，在短暫調入財政部關政司後，即轉任為關務人員。而且又除了政風、督察人員之外，其實都沒有經歷過海關逐級的歷練養成，即曾經有過從關政單位轉任當關務機關，擔任「簡任第 10 職等以上」督導或首長職務的 3 個案例，確實會對於我們這種長期從事海關業務的人員，在士氣會產生重大影響。
- D： 現在這兩種相互轉任的情形，應該都還可以吧。現在關務、關政人員好像沒區別，只有關務內包括法務人事會計及技術類的區別。
- E： .....已經對該工作崗位熟悉後，又被調動，即使以往曾經有從事過類似工作崗位，卻也需要一段時間來適應。另外啊，經常有一些情形，就是原工作崗位的重要案件，已經承辦到尾聲，但是因為調動，所以必須進行交接；而新接任的同仁卻因為不熟悉，而導致效益打折；甚至因而違法，卻不自知。還有，每每一調動，等到新接任人員熟悉後，向原承辦人員詢問一些文件或資料時，總會有人把所有事情推的一乾二淨，而讓案件陷入膠著而無法繼續辦理的現象。...在調動上並不是很公平，經常在調動後，總有人會透過關係，尋找此次調動中，較輕鬆的工作，然後迅速補位。而那些辛苦的工作，總是那群長久以來默默工作、不敢爭取的一群人在輪流，而輕鬆、沒有責任或壓力的涼缺、好缺卻也總是另一群人在輪流.....。

- F： 在內外勤人員轉任上，由於關務工作的複雜性，導致資深的主管人員在長期作外勤人員.....，當面臨調入內勤人員...會產生適應不良的現象，.....相反的，由內勤調至外勤時，例如總局調至關區也會產生對業務不熟悉致遭資深關員消極抵制以致領導權無法施展的情況出現。
- G： .....也有部分的人員自願成為不堪用人員留任外勤，原因...是外勤人員加班費尚可.....關務、關政人員相互轉任除了人事人員外調佔缺，而且陞遷快速，常常讓人自責考錯科目...
- H： .....內外勤交流，且有職期輪調規定，以免產生弊端.....
- I： 在現今關務人事制度下，關務內、外勤人員互為轉任，不受學經歷及性別限制，又因環境變遷，男性關員擔任外勤意願降低，已突破早期外勤人員不由女性擔任之慣例，惟因外勤工作之性質及環境較不適合女性，至其擔任意願不高，故目前從事比例不大；此外，關務人員近年逢退休潮，資深人員漸失血，亦可見新進關員派任驗貨等外勤職務。
- J： .....那個關務人員和關政人員相互轉任的情形不多啦，不過偶爾還是會有一兩個，譬如說那個之前的.....，就是三年前從◎◎調來的，.....。

**九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。**

雖然關政與關務人員的轉任制度使得關務政策的政策擬訂與執行層面有所交流，但由於相較於關政人員，關務人員身處關務工作的第一線，其實務經驗相當豐厚，因此關務轉關政的優勢在於關務人員擁有較多的實務經驗，在關政上，關務人員的加入無疑地是可以提升政策績效的，但由於關務工作的專業與特殊性形成關務工作場域的門檻，因此關政人員轉任關務工作常常會發生不適任的問題，而由關政單位空降至關務機關的人員，常引起原本的關務人員的不服，加上經驗與專業的缺乏，使得處理的業務經常是窒礙難行，不只該員無法長久任職，更深深影響到關務工作的競爭力。

表 28 SWOT 分析表 (九)

<p>優勢 (Strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 關務轉關政有實務經驗</li> <li>● 關政工作有吸引力</li> </ul>	<p>弱勢 (Weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 關政轉關務因關務專業與特殊性形成門檻，而不適任</li> <li>● 關務工作繁重較無吸引力</li> <li>● 關政、關務各自為政，本位主義</li> </ul>
<p>機會 (Opportunity)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策擬訂與執行層面之交流</li> </ul>	<p>威脅 (Threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 關政轉關務易引起關務人員的不服</li> <li>● 相互轉任造成競爭力下降</li> </ul>

資料來源：本研究自製

**受訪者意見：**

- A： .....關務人員轉任關政人員，因具有實務作業經驗，基礎紮實，轉任至關政駕輕就熟，更可制定出成熟的關務政策，而關政人員如未經關務基礎訓練很難從事關務業務，...關政人員會想轉任關務主要是覬覦各局副局長位置，因為上有局長扛責任，下有單位主管負責業務，只要好官自我為之即可。
- B： .....研擬關務政策，如果沒有實務經驗，是理想化，不切實際，交流又有先天的缺陷，因為每一個人都不願意吃虧，在不同工作條件下，取得平衡仍是亟待解決的問題。
- C： .....轉任制度原來是為了要加強訂定關務政策及實際執行的關務人員之間，可以進行相互交流，有助於關務政策的推動，其原本的立意良善.....。
- E： ...因為海關工作的業務特殊性質和其他機關不一樣，養成也困難，互相轉任造成的競爭力下降，更是顯而易見的。...關務人員的許多崗位，卻必須是資深人員才可以擔任的。例如行李檢查人員，必須在短短幾秒時間，去察覺旅客的神情與舉止的異常，這是需要經驗的。攜帶何種皮箱、手提袋，容易藏有毒品，...例如驗貨人員，除了要驗明該貨物是不是確為申報物品外，還需有經驗的判定，該貨物的產地是不是有虛報？該貨物進入台灣之

真實目的是什麼？那些貨物容易夾藏槍械、毒品？...例如分估人員是必須有資深驗貨經驗，無驗貨經驗的分估人員根本如同瞎子摸象，所以分估人員是海關最吃重的工作人員之一。這些人多數都是具有資深的驗貨經驗與行李檢查經驗，這樣才可正確推估出貨物原產地、價值、違規業者企圖規避的法規等？而在必要的時候，指揮驗貨人員進行二次查驗。...其他如機動隊人員、X光研判人員、駐庫巡倉人員，比比皆是經驗與資歷的代表。以上這些都說明了關務人員，實在不是一朝一夕可以養成的。

- F： 這當然是關務工作本身的特殊性啊，要知道關務工作...業務範圍之廣，不是一下就能進入狀況，此外，人的領導和整合也很重要，關務人員採內部陞遷是因為關稅業務的本身專業性所導致的，今天，如果開放兩機關互相轉任，沒有基層業務的歷練，要如何領導一批資深查緝及分估人員？即便是優秀的行政人才，在碰到專業的稅務知識不熟悉時，以外行來領導內行，一定會遭遇到窒礙難行的地方.....。
- G： .....關務本身的業務特殊性或專業性，只會造成關務、關政人員無法相互轉任，就是隔行如隔山.....
- H： .....轉任人員並不多，有此情況恐係關政人員希能轉任關務較高職缺，如無較高職缺，繁忙之關務工作陞遷又慢慢，恐無人願意轉任。
- I： 關務、關政長久以來各自為政，鮮少人員相互轉任，關政司職等高、陞遷快，似本位主義致關務、關政人員相互轉任未盡平衡。
- J： .....關務本身的業務有很大的一個特殊性...要經年累月來培訓執行經驗，這不是一般的關政人員可以一蹴可成的.....

## 貳、特審司訪談意見彙整

特審司訪談過程中提出的整體意見分別為：

1. 特審司並非僅對關務人事制度進行改革建議而已，而事實上關務人員的比例在適用特種人事條例的比例中，是規模（人數）最小、最少的。
2. 其實針對關務人事制度的改革進程，銓敘部（特審司）並無定見，但改革方向卻相當清楚。若要因關務人員在適用人事制度上發生疑義或衝突時，才來修正關務人員任用條例，（目前是如此），何不將該條例廢止，適用一般公務人員的規範即可？
3. 研究報告初稿中，屢見「合併」觀點與「分立」觀點，推想應是關務人員併入一般公務人員，或各自分開適用不同制度。建議直接改成「保留原制」與「廢除條例」較為精確。
4. 關務制度中，官稱真的那麼重要嗎？其實廢除條例而後保留官稱（或另訂規範適用之）也比為保留官稱而逐一修改條例省事多了。從運作成本來看，的確非明智之舉。

## 參、財政部關政司書面意見彙整

財政部關政司提供本研究之書面資料意見，彙整摘要如后。

1. 海關人事制度之良窳，攸關海關業務的健全發展及施政品質的提升。若能將人員流通性納入制度設計之考量，一方面可增加關員外調之陞遷機會，一方面，可為海關增加不同機關之精英。
2. 海關專業養成與優良經驗，可推動師徒關係(Mentoring Relationship)加以推廣並進行傳承。保留「官稱」制度，是否與「傳承」及「專業養成」具正向相關，似有待商榷。此外，回歸一般公務人員任用制度，有利人員流通，亦有助經驗之分享與傳承。
3. 關務人員之甄補，如改依一般公務人員任用考試，只要以海關業務需求修訂應試科目，同樣可甄補適合的人才至海關服務，按現行公務人員任用辦法之資格規定，應可符合實際用人機關之需要。



4. 現行關務人事制度結構設計，在人員進用方面多所限制，似僅保障高階關務人員之陞遷機會，對於中、低階關務人員之陞遷並無助益。此外，海關為求人力調度之彈性，現行關務人事作業均未予各類科考試人員歸屬適當之職系，以至於關務人員於海關服務多年之後，或因陞遷障礙、或因生涯規劃，遇有商調他機關之機會，反而因未取具相關職系之銓審資格，須以原考試(類科)資格，重新銓審，而無法順利商調至他機關。
5. 關務人員與一般公務人員無異，陞遷均受所佔職缺之職級限制。目前由於受關務人員人事條例之限，關務人員之陞遷瓶頸仍未見有所突破，其因在於目前海關自成一封閉組織，於高階關員之陞遷形成若干保障，惟也犧牲中、低階關務人員商調他機關之機會。是以適度提高組織成員之流動性，加強關務人員與一般公務人員之交流，不僅可活化海關組織文化，亦可增加關務人員之陞遷機會。
6. 公務生涯之多樣性歷練，有助擴大公務員之視野，降低本位主義，提升執法客觀。我國現行不同機關間公務人員之商調任用，均依公務人員任用法辦理，在實際相關案例上(請參考附錄六)，回歸一般公務人員任用規定，對於關務人員而言，尚無不當。

## 第五章 結論

根據前述之討論，本研究發現幾項值得關注的成果，以及針對這些成果與發現所提出之相關政策建議，以資參考。

### 第一節 研究發現

有關於本研究所發現之諸多值得關注的成果，將分從國際趨勢的觀察、我國關務人事制度興革之方向、基層關務運作實際參訪，以及現制的 SWOT 分析等四大面向，加以進一步說明。

#### 壹、國際趨勢的觀察

綜觀當前先進國家之關務改革趨勢，可以歸納出以下幾點重要的方向：

- (一) 各國海關之所屬上級機關不同，由此可推測各國對於海關工作的需求與定位不一。英國與日本的海關任務，主要為國際貿易之經濟管制政策工具與組織；美國與澳大利亞則較從司法管制的層面看待其海關部門，其中最為特別的是美國為了因應恐怖主義的攻擊，將海關視為捍衛國土、防禦恐怖主義的政策工具與組織。
- (二) 從各國的經驗可以看出，海關的精簡整併似乎成為各國政府改造的趨勢，為此趨勢必須與政策發展重點相結合，如第（一）點所指陳。
- (三) 在關務人員的甄補與進用上，各國大多依照一般公務人員甄補之規定，進行考試取才，但前提是必須依照業務的特性，施以不同之訓練。由於關務工作本身具有相當的高度專業性，同時其工作環境相對於一般公務環境乃屬惡劣，因此關務人員之招募與人才之儲備相當不容易，這是各國皆然的問題。主政者為吸引外部人才投身關務工作，留住內部員工，大抵皆提供豐厚的薪給和福利，以期解決人才短缺與流失的問題。
- (四) 在關務人員的薪資與俸給上，各國大多依照一般公務人員的俸級標準，但又根據機關職位的特性而略作調整，且其薪資之調整相當重視與工作績效

表現間的相關性。至於福利制度，除了享受與一般公務人員相同的福利之外，尚給予關務人員相當豐富與多元的福利與津貼補助，以酬其工作之專業性與身處惡劣工作環境之代價。

## 貳、我國關務人事制度興革之方向

我國目前關務制度的改革方向，主要係根據新人事制度的精神檢討關務人事制度的運作，檢討的方向基本上可以分為下列幾項：

- (一) 關務人事制度的官制結構之分析
- (二) 關務人事制度的進用轉調之探討
- (三) 官稱官階晉陞管道之檢視
- (四) 陞任甄審程序之討論
- (五) 轉任核敘是否衡平之檢討

在上述五大討論方向下，粗略可以分成兩種不同的主張，第一種觀點為主張「職位品位合一制」的改革方向，有助於解決前述探討主題的負面效應。此觀點認為只要採取「職位品位合一制」，則後續人事制度的規範將可在此制下逐一解決，朝向關務人員與公務人員的制度設計是一致的邏輯，故建議合併（後續分析本研究採用「合併」觀點代之）。

另一種觀點則是以維持現狀的「官稱職務分立制」制度為方向，主張此論點者以為，關務體系不同於公務體系，「官稱職務分立制」有其制度設計的考量，假定合併可以解決諸多人事制度的缺失，實乃以一般公務體系之推論而成立。在關務體系本身尚有諸多人力資源議題未解決時，認為以「職位品位合併制」便能有效解決的觀點，可能是過度樂觀的推論（後續分析本研究採用「分立」觀點代之），以下分別據理說明之。

### 一、主張廢除關務人員人事條例的觀點

- (一) 官制結構較為複雜

關務人員人事制度之官職、官等、官階較一般公務人員複雜，官等之下設有官稱，官稱之下設有官階，官階又與職等對照相當。因此，關務人員之任用，除

須受到官等職等之限制外，尚須受到官稱、官階規定之限制。

## （二）進用轉調缺乏彈性

關務人員之任用，僅規定經高等考試相當類科或關務人員特種考試乙等考試相當類科或其他特種考試相當類科及格者，取得高級關務（技術）員任用資格，並未規定上述考試及格人員，如無相當官等職等官稱職務可資任用時，得先以低一官等職等官稱職務任用，以致於關務人員進用較缺乏彈性。

又一般行政機關職務均設有職系，並訂定職務說明書，將各職務歸列適當職系，人員之任用及調任均以此為準據，且得適用現職公務人員調任辦法之規定。關務人員如調任一般行政機關，須具有擬調任職務職系之任用資格，致部分關務人員欲轉任其他機關，即使具有相當之專業亦受到職系限制，以致於調任困難。

## （三）官稱官階晉陞受限

關務人員官等職等資格之取得，與公務人員幾無二致；惟因關務人員尚有官稱、官階之設置，如未能取得正、員官稱之資格，則不能擔任正、員官稱之職務。另考績與升等方面，亦受官稱官階之限制。故此種制度之設置，反而成為其晉陞之限制。

## （四）陞任甄審增加程序

依關務人員人事條例之規定，現行關務人員陞遷後，再辦理關務（技術）正或關務（技術）員之陞任甄審，不但程序繁複，且實質意義有限。

## （五）轉任核敘未盡衡平

關務人員轉任一般行政機關職務時，可保障原敘之官等、職等、俸級、俸點。而財政部關政司以外之一般行政機關人員，於轉任關務機關職務時，部分轉任人員俸給核敘較原任一般行政機關官職等級為低，未盡衡平，對於轉任人員之保障，確有不平。

基於上述的立場，主張合併的觀點即將關務人事制度回歸公務人員的一般規定。在任用方面，其任用資格是以公務人員任用法為基準。至於相互轉任則力求衡平，使一般公務人員轉關務人員時，其原銓敘合格之官職等俸級亦得受到保障，以利交流。不過，既已回歸一般公務人事制度，則官稱官階宜予刪除。

## 二、主張保留原制的觀點

### (一) 關務人事制度的官制結構有其傳承意義

關務人員除須具專業知識及技術外，為利於人才培育與經驗傳承，避免久任一職可能孳生的流弊，採行「官稱職務分立制」可增加職務調動之彈性，同時保障關務人員已敘之官稱，顯較「職位品位合一制」有利。

### (二) 關務人事制度的進用轉調之探討

關務人員之職務係採內外勤業務職務輪調、互調方式，以加強關員職務歷練，培育通才。且限制轉調以發揮特考特用之效益，並有助於關務機關培育專業關務人才。

### (三) 官稱官階晉陞管道受阻是一般人的誤解

一般行政機關人員不易進入關務人事體系，故關務人員陞遷管道不易受外力阻塞，得以鼓勵人員久任。此種特殊體制，雖得以保障內陞，但亦導致關務人員晉陞較一般公務人員緩慢，實乃肇因於鼓勵久任使關務人員新陳代謝較緩慢，於是有職缺相對有限的可能，而非因官稱官階之設立或缺乏與外機關交流之機制。

關務人員除一般公務人員的官等外尚有官稱，各官稱之取得依關務人員人事條例分別列有不同規定，惟此乃為維持關務人員從基層做起，循序晉陞的特色，並藉以培育專責優秀的海關中高級人才，以避免日後產生外行領導內行的矛盾及失序現象。

### (四) 陞任甄審程序的討論

陞任甄審過程是否繁複，應考量關務性質是否有異於一般公務體系。若保留原制的考量優於合併觀點，則陞任甄審過程實有其必要，在改革方向上或可朝簡化邁進，但不宜妄動制度設計的根本，即官稱職務分立制的原始精神。

### (五) 轉任核敘是否衡平應考量關務工作的特殊性

轉任過程除可避免空降部隊傷害關務體系的成員士氣外，亦可避免不熟悉關務者進入體系，致使外行領導內行，小則傷害團隊工作士氣，重則誤及組織運作。

## 參、基層關務運作實際參訪

### （一）人力配置與職務性質的檢討

基層的海關驗貨員，由於驗貨人力與進出口貨物量明顯失衡，在人力資源強調精簡的趨勢下，關務的特殊性似乎應有別於精簡的政策規劃。

### （二）專業養成的重要性

海關人員進用時雖有考試類科的區別，然而在實務運作上卻是以經驗傳承或彼此相互學習為主，經驗傳承的重要必須能與時俱進，且需避免反淘汰，有效激勵人才，方是根本的關務人事制度改革方向。

### （三）職系設計與職務說明

如前所述，職系歸類乃是對於人才進用的權宜之計，重點在於進用之後成員之間的學習與成長，對於關務整體運作是否有正面的效果？此等相關的說明書是否能趕得上商品貨物改變的潮流所應發展出的專業知識或能力？標準作業程序（SOP）到底是幫助員工做事有所依循，還是反而限制員工衡量實際情況的自由裁量？

### （四）員工工作士氣的影響

基層關務人員的工作量與有效激勵不成正比，權責之間明顯失衡，常需承擔通關失誤的責任，而通關失誤又歸咎於人力配置失衡、專業養成未臻良善，導致工作壓力過大的現象。現今改革方向重點應在於如何透過制度改革來提升士氣，而非設計出對士氣有所傷害的制度。

## 肆、現制的 SWOT 分析

由於本研究之主體為關務人員，故此處 SWOT 之論述，係以關務人員的角度而言。以下將以保留與廢止「關務人員人事條例」的觀點，分別進一步予以說明。

### ◎保留「關務人員人事條例」的觀點

#### 一、任用制度

##### (一) 關務人事制度的設計改為「職位品位合一制」之影響

###### 1. 優勢 (Strength)

- (1) 一般公務員轉任門檻。
- (2) 文化認同。

由於海關人員眾多，官稱的取得須經由考試或考績升等，對現行關務人員而言，取得官稱並不困難。但是官稱的設置對於非關務人員想要空降卻是一大障礙，仍要從基層做起才能陞任高階職務。

此外，官稱是對海關人員專業與人格的尊重和保障，亦有所代表的無形價值，這可以說是海關文化的一部分。

###### 2. 機會 (Opportunity)

其機會在於簡併官稱。值此改革之際，部分受訪之關務人員表示，應可對於官稱制度作一調整，但不宜貿然廢除。

##### (二) 關務人員改成一般公務人員任用考試方式的影響

###### 1. 優勢 (Strength)

- (1) 特考任用之限制，使關員得以留任。
- (2) 原制有助於透過在職訓練，致使專業能力的養成。
- (3) 特考有助於篩選關務需求人員。

關務特考可針對海關業務需求招考所需人才，而且由於關務特考係基於特考特用 6 年內不得轉任，海關可藉此留住人才。甚且透過海關特有的在職訓練，使

得專業能力得以充分的養成。而且在招考關務人員時，雖然設有部分條件，然也得以藉此篩選出關務體系中實際需要的人員。

## 2. 機會 (Opportunity)

- (1) 改制的契機。
- (2) 專業養成教育的重新設計。

以關務特考的方式來進用新血，才能維持目前特有的調任制度。海關招考關務人員，除了一般的專業科目之外，另外原來還要求必須具備一定的標準體格，特別是關務體系注重的是在職訓練還有經驗交流。此外，關務特考與一般公務人員任用考試，除了取才用人的本質不同之外，其實最重要的，是對於海關工作的認知。因此對於專業養成教育實需特別注意，倘若目前養成教育過程中，有任何不當之處，應當儘速予以調整與重新設計。

## 二、陞遷制度

**在關務人員的陞遷途徑中，「官稱職務分立制」與「職位品位合一制」兩者，何者較能兼顧專業養成與關務的職務特性？**

### 1. 優勢 (Strength)

官等之下設有官稱，官稱之下又設有官階，就以這樣的制度設計而言，實乃是對於關務人員的專業、任務、經驗傳承等的一種尊重。

### 2. 機會 (Opportunity)

- (1) 海關保有很大的用人自主性。
- (2) 關務人員陞遷管道不容易受到外力阻塞。

目前現行的制度保障了基層關員的陞遷管道，沒有經過關務歷練的人，就沒有辦法空降到高階的職務上。特別是因為一般行政機關人員不容易進入到關務人事體系，關務體系得以保有有用的自主性。因此，關務人員的陞遷管道，較不易受到外力阻塞，可以激勵士氣，鼓勵人員久任。

## 三、獎懲制度

**依據「關務人員人事條例」第 18 條授權訂定「關務人員獎懲辦法」，惟如將**



該辦法廢止，辦理關務人員獎懲時，比照一般公務人員直接回歸「公務人員考績法」及其他相關規定，是否妥當？

1. 優勢 (Strength)

(1) 制度在當前運作得很穩定。

(2) 激勵因子的使用，如專業加給、關務獎勵金、陞遷管道、薪給福利等。

面對關務人事制度改革的可能，有些關務人員認為當前的制度已經相當穩定，而且也有一定的績效，目前沒有改革的迫切性。以關務獎勵金為例，其對特別努力付出並具績效的關員，給予即時有效的實質獎勵，不儘可避免海關專業人才的流失，同時也驅策關員除盡忠職守外，只要投注更多心力，創造更多績效，當然就能擁有更多報償。爰此，關務獎勵金符合激勵理論，其發揮的效能，應能提升查緝績效。

2. 機會 (Opportunity)

其機會在於需要單獨訂定專門之獎懲法規。要言之，海關因為機關屬性比較特殊，實需單獨訂定一個專為關務人員量身訂做的人事法規，如果政府想要廢止關務人員人事條例，那原來相關的子法，也都會喪失它的法源依據，原本關務裡頭相當特殊歷史傳承的人事制度就會被改變，勢必也將會影響到關務人員的工作士氣。

#### 四、獎金制度

關務人員原有財務罰鍰獎金及關務獎勵金二種獎金制度，因財務罰鍰獎金制度已於 93 年 4 月 21 日廢止，廢止後要如何維持同仁原有權益？

1. 優勢 (Strength)

可給予即時有效的實質獎勵。

2. 機會 (Opportunity)

可驅策關員盡忠職守。關務獎勵金對努力付出且具績效的關員，是能夠提供即時有效的實質獎勵，不僅可以避免海關專業人才流失，同時也可驅策關員盡忠職守，更鼓勵關務人員投注更多心力，以創造更多績效，進而擁有更多相對之報償。

## ◎廢止「關務人員人事條例」的觀點

### 一、任用制度

(一) 關務人事制度的設計係「官稱職務分立制」，官稱、職務分立，官稱受保障、職務得調任，如果改為「職位品位合一制」對關務業務之運作有何影響？

#### 1. 弱勢 (Weakness)

- (1) 一般關務員的迷思。
- (2) 封建色彩餘毒。

一般新進的關務人員並不是很瞭解設置官稱的原因和理由，有些人認為陞遷慢就是因為有官稱卡住的原故。部分關務人員認為，官稱若是不存在，似乎不會對於薪資、職等、陞遷會造成影響。甚且因為任何人事制度在內涵上，都需一套公平陞遷評鑑制度，所以不需透過「官稱」這種帶有過去傳統人事包袱的制度，來維護自身權益。

#### 2. 威脅 (Threat)

- (1) 轉任開放致關務養成教育不足。
- (2) 成員士氣與組織認同的滑落。

海關工作性質相當特殊，人員進用之後的養成教育相當不容易，工作、訓練及人員和警察人員是很相似的。避免這些空降部隊的專業化不足而影響士氣。對於現在用的官稱的制度不是很滿意，如果要廢除的話，部分關務人員抱持贊成態度。特別是中下部分的的職稱和功能性、待遇之類的比較不符合實際，而且容易混淆，而且待遇也不合常理。然而如要廢除的話，一定要做到公平合理、簡單明瞭、不容易混亂，所以最好是要有配套措施來彌補缺憾。

(二) 關務人員之進用以採用關務特考為主，如改成一般公務人員任用考試方式，會產生何種影響？

#### 1. 弱勢 (Weakness)

- (1) 工作內容繁複留任意願受影響。
- (2) 同時考上其他國家考試通常放棄履任關務人員。

(3) 特考任用恐有不公平之議。

若將關務特考改為一般公務人員任用考試，應該是有助於海關獲得更適合的人才。因為如此才可漸漸打破關務的文化藩籬，更向大眾爭取人才，何況海關人員進用之後，必須要接受在職訓練以及工作經驗的累積。

特別是一般考上海關的人，事先並不知海關業務為何。如果無法適應，應會離職或轉任，或消極面對工作環境，甚至想辦法轉調為一般行政人員，對於關務系統的人力使用上，將是一大問題。

## 2. 威脅 (Threat)

(1) 專業養成的質疑。

(2) 所謂實務運作上的專業，難以界定。

現在的新進人員，學歷程度較高，但素質卻不見提升。甚且其核心問題是，海關在人力的運用上，乃因為海關常涉及各種貨物的查驗，一直都不是專才專用，海關常派出非具有該項目專長人員進行查驗。

新進人員總是需要花費很長時間，才能了解海關許多的作業規定。工作的專業訓練與養成，當然需要而且重要。不過有價值的訓練，應該是在開始工作後，才會對經常遭遇到問題有更深確的認知與強烈學習的意願。

因此專業訓練或基礎教育的養成應該可以內化在任用考試，其他的部分也都可於在職教育中完成。否則專業人力不足，新進人員又不斷流失，對於關務體系而言，將是一大威脅。

## 二、陞遷制度

**在關務人員的陞遷途徑中，「官稱職務分立制」與「職位品位合一制」兩者，何者較能兼顧專業養成與關務的職務特性？**

### 1. 弱勢 (Weakness)

現制致使關務人員有不易陞遷的可能。現在的關務人員取得官稱並不會很困難，問題就在於想要陞遷，端視其是否有適合的職缺而定。官稱的設置，雖然對於非關務人員來說，想要空降卻是一個很大的障礙，仍然需要從基層做起才能陞任高階職務。但是目前的人事陞遷制度，還是會對於關務人員的陞遷造成阻礙。

## 2. 威脅 (Threat)

就行政院組織再造的規劃內容而言，組織縮編的政策方向可能性極高。行政院研究發展考核委員會的組織再造方向均重新檢討組織員額編制，就整體關務的人事制度而言，若縮小編制將顯得更缺乏彈性，不但關務同仁的陞遷受限，簡直可謂無法陞遷，的確有可能造成海關推動關務上的危機。

### 三、獎懲制度

依據「關務人員人事條例」第 18 條授權訂定「關務人員獎懲辦法」，惟如將該辦法廢止，辦理關務人員獎懲時，比照一般公務人員直接回歸「公務人員考績法」及其他相關規定，是否妥當？

#### 1. 弱勢 (Weakness)

(1) 人事制度運作解釋莫衷一是。

當前的人事制度，常常因人事承辦人員的解釋與操作莫衷一是，而讓人覺得制度的運作不一致，無法令人信服。

(2) 改革方向未定。

人事制度若要進行改革，應該是循序漸進的，但是目前關務體系是否要革新？應該如何革新，似乎都還沒有真正定案。

#### 2. 威脅 (Threat)

(1) 缺乏組織承諾。

由於目前關務人員所得知的改革方案，特別是對其權益保障的部分不確定性甚高，例如對其實質減薪之疑慮等，都是造成關務人員戒慎恐懼的因素，也因而使其缺乏組織承諾。

(2) 人才流失形成退休潮而不易培養專業人才。

倘若政府短期內要進行人事制度的改革，必定會造成人才流失形成退休潮、專業人才不易養成、職業忠誠度無法凝聚、社會資本流失...等等。因此關務人員主張現階段不但不要進行人事改革，更不要侵害其實質薪資，並期望能在專業加

給與關務獎勵金方面能有所提升。

#### 四、獎金制度

**關務人員原有財務罰鍰獎金及關務獎勵金二種獎金制度，因財務罰鍰獎金制度已於 93 年 4 月 21 日廢止，廢止後要如何維持同仁原有權益？**

##### 1. 弱勢 (Weakness)

財務罰鍰獎金的廢止將可能打擊士氣。海關自從財罰獎金廢止後，除年終與一般機關相同之年終工作獎金外，平時僅有固定之俸給，再無其他給予，對於關務人員的激勵因素大幅減少。此外，關務人員退休時，優惠存款年資僅仍從改制後開始計算，對海關同仁非常不公。

##### 2. 威脅 (Threat)

(1) 海關關員與司法官之專業加給比較並未較高。

海關關員每月領取之俸給，雖專業加給較高些，但與其他法務部調查局人員或司法官相比，再與職務付出之心力相較，實屬待遇較差的一群。

(2) 新進人員伺機轉任。

新進人員轉任其他機關或另考試分發者，多是為就近照顧妻兒老小。如有機會，將轉任服務性質單純之機關，工作上不用擔心涉及刑事責任，而有較高的工作生活品質。

## 五、待遇制度

根據警察人員管理條例第 35 條及關務人員人事條例第 20 條，警察人員或關務人員可能會因執行職務遭受暴力或危害以致傷病辦理退休，因此關務人員值勤時的危險性，實與警察人員相當。而關務人員的專業加給，是否與警察人員相同？其他公務人員的業務內容，是否有如同警察人員或關務人員，會因執行職務而遭受暴力或危害？

### 1. 弱勢（Weakness）

就現制而言，海關人員的責任與壓力較大，其因在於目前各項可資運用的各種資源愈來愈少，且工作量愈來愈多的情況下，海關人員的責任與壓力將比一般公務員大。

### 2. 威脅（Threat）

#### （1） 最怕立委關說及行政訴訟。

關務體系中的驗估人員，最怕立委關說及被民眾因不願被課高稅率而提出行政訴訟。因此許多在第一線的同仁，感嘆同樣領薪水，壓力比起一般公務人員而言沈重許多，有機會就會想換工作。

#### （2） 非關務核心的業務，較不受到重視。

以資訊人員為例，由於部分海關的長官對資訊不甚了解，相對較不重視資訊人員。如此一來，將會影響關務人員的士氣，海關的競爭力亦無法成長。

## 伍、小結

整體而言，關務制度的改革，從學理來看，其制度的革新在於符合新人事制度的精神，亦即在「職位品位合一制」的前提下，廢除關務人員任用的相關條例，以及保留原制精神而採的「官稱職務分立制」，進而主張保留相關制度。前者可基於人事制度的統一，達成便於人事管理的前提認定；後者則傾向於維繫傳統，以利於專業養成與經驗傳承，著眼點則在於關務的有效運作。本研究擬從學理面與實務面提出政策建議，於下一節論述。

## 第二節 研究建議

本研究為使多元論點得以具體呈現，故將相關改革建議從三個面向加以論述：首先是基於學理的論點與本研究分析所提出；其次是從利害關係人（關務人員）的角度分析；最後總結相關論點提出政策方向的建議。

### 壹、學理的部分

本研究擬從人事理論與 SWOT 分析兩個學理的面向，討論與本研究相關之主題。

#### 一、人事理論

在人事政策的規劃上，對於政策問題的建構，主要應避免「第三類型錯誤」的發生，故應先探討問題的核心為何，並檢視問題本質的互依性<sup>8</sup>、主觀性<sup>9</sup>、人為性<sup>10</sup>與動態性<sup>11</sup>。就本研究的主題而言，則應重視利害關係人的相關論述，方能使將問題本質充分呈現。然為減少第三類型錯誤的發生，政策目標則是相當重要的考量，以免發生為求人事制度改革，卻使關務總體願景與政策目標喪失。

在變革理論下，李文的變革模式（解凍、移動、再結凍）可供變革過程之參考，而其中策略則為如何在各階段中取得變革的助力。就關務人員的人事制度改革而言，組織認同至為重要，在組織認同的前提下，組織成員願意投入關務工作，畢竟就本研究所觀察及關務人員流動率，關務工作的確需要相當深厚的組織認同與使命感。如何創造這樣的環境制度，的確是人事改革必須考慮的重點。

對於人力資本的論述，就本案而言，最為重要的就是專業養成的部分。通關貨物形形色色，工作也是五花八門，此種專業養成相當仰賴師徒制的經驗傳承，就人力資本的角度而言，是值得投資卻又替代性相當低的專業，故在從事相關的變革設計時，人力資本的養成與培育亦不容忽視。

<sup>9</sup> 各利害關係人的本位思考，其意義與內涵究竟為何。

<sup>10</sup> 本案之改革必須是利害關係人等認定改革是可以進行的，方有討論的必要。

<sup>11</sup> 基於前述政策問題的人為性，當環境改變時，利害關係人的主觀意識就可能改變，因此本研究所提的觀點應是在目前所處時空下所為之問題建構與論述。



## 二、SWOT 分析

政策面的問題建構、組織面的組織承諾，分為短、中、長期的建議，並輔以 SWOT 分析，敘述如下表所示。

**表 29 建議分析表**

		短期	中期	長期
政策面		維持現狀	視政策發展方向，關務定位為何	依政策願景規劃。合併與否視願景策略。
組織面		關務工作是否應重新審視，而非改制	依願景方向規劃人力資源策略	基於關務願景設計適當轉任、培訓、留才等機制。
分析	S	資深人員留職意願	關務未來政策規劃契機	合併符合國際趨勢，惟需中期有效政策規劃與願景
	W	資淺不願續留	政策方向不明	政策方向不明
	O	合併契機	改革契機	國際趨勢
	T	合併不一定產生實質意義	政策不明	-----

資料來源：本研究

## 三、學理之建議

### (一) 短期立即可行之政策建議

在尚未與關務人員溝通、充分瞭解其意見之前，建議暫時不宜貿然將關務人員併入一般公務人員體系之中。依據本研究實際訪查的經驗，無論是分估、驗貨，都是需要長期經驗累積以及經驗傳承後，方能在該工作職位上，確實瞭解各

個環節應注意之事項。特別是海關人員擔負國家邊境管制的重要任務，許多違禁品、仿冒品都是在海關人員嚴格把關之下查獲，防杜許多在國境內不法情事之發生。

如果一旦將關務人員合併到一般公務人員體系中，將會有機會開放一般公務人員得以進入到關務這個特殊的體系。若因此會造成原本關務人員士氣低落，工作效率差，無法專心於海關的各項業務。不論對於國家內部之治安、稅收組織運作等，都將是一大問題。

## （二）中期政策建議

由於台灣的人事體系相當複雜，類似關務人員這種複雜、特殊的體系，尚有數十種之多。切不可如垃圾桶模式般，依照政策的走向，隨機選取一個人事體系，就要進行人事制度的改革。

全國這些特殊的人事體系，其緣起與發展必有其特殊存在之時空背景與意義。若人事主管機關不深入探討，就試圖去改革其中單一或一部分的人事制度，勢必會造成這些體系中人員的反彈。因此建議人事主管機關，必須徹底瞭解這些特殊人事體系存在之意義，必要時如本研究般進行實地訪查，真正瞭解這些特殊體系中從業人員的實際工作情形，並通盤瞭解各項人事制度，否則實不宜依照一己之見，就貿然提出人事改革計畫。

## （三）長期政策建議

如前所述，全國這些特殊的人事制度，應該通盤進行檢討，將真正不合時宜的部分，徹底修正。倘若只有一部分必須調整，就應該針對問題部分，對症下藥，而不宜跟隨政府改造腳步，全面納入改革的標的。如能透過長期、全面、徹底地檢視各特殊人事體制，方能為這些身處特殊體系中人員設身處地的著想，亦才是整體國家之福。

## 貳、關務人員人事制度修正建議

有關於關務人員人事制度修正建議之內容，將分別採用銓敘部、財政部關政司，以及關稅總局之意見，分別說明之。

## 一、銓敘部

針對關務人事制度的改革進程，銓敘部（特審司）並無定見，但改革方向卻是相當清楚。主要是因為事實上關務人員的比例在適用特種人事條例的比例中，是規模（人數）最少的，因此若將該條例廢止，適用一般公務人員的規範，其所造成之影響，將會是最小的。特別是關務人員常以情感認同的抒發，做為其保留關務人員人事條例或是官稱的訴求之一，銓敘部是可以理解的。但是廢除條例而後保留官稱（或另訂規範適用之），也比為保留官稱而逐一修改條例，較為省事。特別是，關務人員不應為了保留「官稱」，而阻礙人員之間的交流轉任機會，或是認為會損及專業性。

## 二、財政部關政司

海關人事制度之革新，期能將人員流通性納入制度設計之考量，而專業養成與優良經驗的部分，可推動師徒關係(Mentoring Relationship)加以推廣並進行傳承。在關務人員之甄補上，如改依一般公務人員任用考試，只要以海關業務需求修訂應試科目，應可符合實際用人機關之需要。

在人員進用方面，現行關務人事作業均未予各類科考試人員歸屬適當之職系，以至於關務人員遇有商調他機關之機會，因未取具相關職系之銓審資格，須以原考試(類科)資格，重新銓審，而無法順利商調至他機關。而陞遷部分由於受關務人員人事條例之限，關務人員之陞遷瓶頸仍未見有所突破，故適度提高組織成員之流動性，加強關務人員與一般公務人員之交流，可活化海關組織文化，並可增加關務人員之陞遷機會。

總體而言，從活化關務人員組織文化、提升公務人力經驗交流的角度來看，回歸一般公務人員之規定，輔以特定的配套措施，對於關務人員而言，應是利多於弊的。

## 三、關稅總局

- (一) 短期：建議維持現行關務人事制度，惟關務人員人事條例暨其施行細則明定應準用一般公務人員人事法律者，應儘速配合修正。

- 1.主張廢止關務人員人事條例者，係以關務人員「官制結構較為複雜」、「進用轉調缺乏彈性」、「官稱官階晉陞受限」、「轉任核敘未盡衡平」為理由，期關務人事制度回歸一般公務人員人事制度。惟本條例自 80 年 2 月 1 日制定公布實施至今已逾 16 年，並不因其官制結構複雜而有窒礙難行之處，反倒是在這樣的體制下，關務人員權益受保障，對機關有高度的組織承諾與認同，各項任務得以遂行，建立一個創新、效率、服務的海關。
- 2.為政首重得人，就短期而言，關於關務機關之人事管理，在未有最佳良善制度提出之前，亦無實據證明廢止本條例對關務運作得利多於弊，爰建議維持現行關務人事制度，惟為避免本條例適用時之扞格與窒礙，當務之急應就關務人員人事條例暨其施行細則明定應準用一般公務人員人事法律者，儘速配合近年來已修正之公務人員任用法、考績法及俸給法等，修正本條例相關條文及其施行細則，以維其適法性。

## (二) 中期：就海關業務特性，未來發展，健全其專業人事制度

- 1.海關是國家大門，也是關務政策的執行機關。近年來，由於社經情勢變遷，關務工作已由稽徵關稅挹注國庫的財政功能，轉變為以查緝走私毒品、槍械等危安物品，執行邊境管理並致力國際合作，從事防恐、防疫、保護智慧財產權，查禁保育類瀕臨的野生動植物，及共同防止大規模毀滅武器及輻射物料非法運送與擴散等維護社會、經濟安全、國家形象及維持國際公平商業行銷秩序等功能。故海關職能的發揮，須有相得益彰的海關組織及人事制度配合，始得竟其功。
- 2.承前述，海關任務具高度專業性，其人員之核心能力與專長技術是業務得以推展之重要因素，故其管理本質，尤應注重訓用合一。爰就中期而言，宜參照美、日海關人員專屬培訓制度，修正現行開辦個別關務課程之訓練方式，並應與大學相關系所進行建教合作，或從新進人員之基礎訓練至在職人員之專業訓練，統由專業訓練機關作一貫性、持續性、整體性施訓計畫，以培育專業關務人才。
- 3.關務人事制度既為關務機關推行關務，對關務人員所建立之各種管理規範、標準、程序及方法，亦即自關務人員之選才，以迄任用後之用才、育才、留才，甚至退離、養老及死亡撫卹等全部過程皆屬之。爰建議關務人事制度，仍宜就政府經貿、財政及人事等政策方向，以提升關務人員核心

能力，俾利達成海關日新月異之任務及目標為優先考量，再賡續進行制度之修正與調整。

4. 為利關務機關之永續發展，此階段之檢討，應配合社會脈動及政府政策，除考試、任用、銓敘等結構性、靜態性的事項外，更應對關務人員之人格尊重、工作士氣、平衡與滿足、行為激勵、社會環境影響與調適等心理性、動態性議題，進行深入之觀察與分析，廣泛羅致優秀關務人才，加以有效任使，俾事得其人，人稱其職，並予合理保障，使安於其位，提高工作意願，發揮潛能，以人盡其才，事竟其功。

(三) 長期：配合政府組織改造，提升海關層級，在明確的組織架構下，一併檢討關務人員人事條例存廢問題

1. 鑒於關務人事制度範圍包括：關務人員考選、任用、銓敘、俸給、考績、陞遷、保障、訓練、進修、獎懲、待遇、福利、退休、撫卹等執行事項及關務機關之組織編制，各事項彼此環環相扣，相輔相成，爰關務機關之組織定位，勢將影響其人事管理制度。不過，目前初任關務人員除需具備公務人員相當類科考試及格資格之外，暫無需經一定之養成訓練，其進用規定實與一般公務人員無異。就這點來看，實有需要重新考量是否應建立單獨一套特殊之人事制度（黃秀琴，1996：225）。
2. 中央行政機關組織基準法既於 93 年 6 月 23 日公布施行，俟行政院組織法修正草案完成修法程序，啟動行政機關組織之全面改造時，海關之組織層級及架構始能定調，現行「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」均將配合檢討。屆時，期能考量海關業務之複雜性、特殊性、專業性，提升海關組織層級，俾利海關業務之執行與推展。亦即在明確的組織架構下，一併檢討關務人員人事條例存廢問題，始能全盤考量海關功能職掌及關務人員權益保障等相關議題，研議完備最適切之關務人事制度，亦符合立法經濟考量。

## 參、綜合觀點

本研究衡量現實人事制度變革的考量，以及核心利害關係人的感受，以及主觀機關的意見，提出以下幾點原則，供人事政策規劃者參考：

### 一、就變革的時程而言

在學理上，政策規劃者常將政策時程建議分為短（3 年內）、中（3-5 年）、長（5 年以上）期為依據。惟衡諸本案的特殊性，建議以階段方式進行改革，以符合組織變革的發展模式。第一階段應避免衝擊制度過大，造成相關人員的排斥與不安，建議應從政策行銷的角度，將廢除關務人員人事條例的優點與願景具體提出，並予相關人員對於變革具有信心與安全感，而相關條文則採漸進修正，最終廢止的方向修改。第二階段，只要相關條文的修正並未引起關務人員反彈（例如權益的保障等），即應具體規劃關務政策的發展方向，使關務人員人事條例的廢除更具正當性。第三階段則是在政策方向的指引下，完成關務人員人事制度的制度化，使變革成果得以續存。

### 二、就制度變革的目的而言

制度的變革首重政策方向的指引，惟策略上究竟應採激進的變革模式，或是溫和漸進的模式，則在學理上各有立論依據。激進變革係政策規劃者已具體掌握變革時效不得不然的作法，係由上而下的變革途徑。時間與政策結果對上位者十分重要，但引起的反彈恐將大於預期，必須有完整的配套措施與共識（如美國之反恐）；反之溫和漸進的方式，有助於在變革過程中凝聚共識，強調時間並非考量重點，制度能夠溫和移轉，且不損原始政策目標的低成本、由下而上的改革途徑。

就本案而言，後者溫和漸進的方式相對可行，而且政策規劃者有充足的時間型塑政策願景，凝聚改革共識。準此目前可以做的事，便是暫時保留「關務人員人事條例」，漸進修改相關內容，最終並以廢止為目的。但前提在於長期政策願景的規劃、中期配套措施的設計，以及短期凝聚改革共識的政策行銷。

### 三、就利害關係人的感受而言

平心而論，關務人事人員誠如銓敘部所提供的資料顯示，是特種人事條例適用者相對少數的一群。正因如此，本制度的改革極具指標性作用，本研究以為應站在成功改革（廢止條例）而彰顯政策目的之角度，而非改革失敗（條例依舊廢止）卻引發其他適用特種人事條例者的反彈。由此可知，政策目的與願景至為重要，手段策略亦不容忽視。至少關務人員的心態為何，應是考量的重點<sup>12</sup>，因

---

<sup>12</sup> 本研究人員幾次訪問的經驗，以及研究人員私下與關務人員接觸的結果，雖然訪談在代表性上有其侷限，無法舉出具體事證成為本研究論證基礎，但正因為關務人員的人數（研究母體）並

此關務人事政策必須伴隨關務政策的方向，在作法上建議採取溫和變遷途徑，以避免關務系統人心動搖，造成國家關務在變革過程中持續推動的隱憂。

總之，本研究在短期的發展上，擬傾向保留原制。目前人事相關主管單位應重視關務未來將何去何從，結構伴隨策略，策略基於願景，關務制度究竟與新人事制度精神的體制應分應合，實有賴於目前應立即著手規劃的政策分析與願景，方足以彰顯未來的趨勢。甚且，由於關務體系本身的組織運作，目前已經出現嚴重的留才問題，所以實不宜於此時斷然進行改制，徒增雪上加霜之可能。惟此部分關於組織承諾與士氣等問題，已於研究限制提及，非本研究所能實證探討，若能進行大規模的問卷調查或能解決此項困境，使各方論點有所依據。本研究現階段是從學理、訪談資訊與制度設計等面向，提供人事主管機關政策規劃者相關之參考意見。

---

不大，建議後續研究可採量化途徑的實際問卷調查，亦可為政策變遷的有力證據。

## 參考書目

### 中文參考書目

- 王瑞鈞，2006。2006年赴哈佛大學甘迺迪政府學院專題研究報告。台北：財政部關稅總局。
- 呂育誠，2005。「人力資本對政府人事管理思維的影響與變革途徑」，發表於2005年10月21日中央研究院歐美研究所主辦「歐美政府治理理論與實踐學術研討會」。
- 李明震譯，William N. Dunn 原著，2002。公共政策分析。台北：時英出版社。
- 林文燦，2004。行政部門待遇政策的策略研究。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版。
- 孫本初，1999。組織發展。台北：空大。
- 孫本初，2005。公共管理。台北：智勝。
- 孫本初、陳衍宏，2007。「活化公務人力策略芻議--導入生涯發展理念的設計原則」，人事月刊，第44卷，第6期，第28-39頁。
- 陳碧玉，2005。公務人員專業加給簡併之實務研究，94年度人事行政研究發展獎得獎文章。台北：行政院人事行政局。
- 黃一峰、陳衍宏，2006。「高級文官管理才能發展制度之研究--人力資本觀點」，法政學報，2006年12月，第105-136頁。
- 黃秀琴，1996。關務人員人事制度之檢討，收錄於銓敘部主編，改進人事制度專案研究報告（一）。台北：銓敘部。
- 銓敘部，2007。96年第4季公務人員人力素質統計季報。台北：銓敘部。
- 蔡良文，2006。「政府改造與彈性用人政策」，考銓季刊，第46期，頁28-63。
- 關稅總局，2007。關稅人員人力基本資料。台北：財政部關稅總局。



## 英文參考書目

- APEC Sub-Committee in Customs Procedures, 2000. A Blueprint of the APEC Sub-Committee in Customs Procedures, Meeting the Challenges of Modern Business Environment.
- Australian Customs Service, 2007. "Australian Customs Service Certified Agreement 2004 – 2007."
- Depart of Customs Administration Ministry of Finan, 2000.
- Hitt, M.A., R.E. Hoskisson, J.S. Harrison & T.P. Summers, 1994. "Human Capital and Strategic Competitiveness in the 1990s," The Journal of Management Development, Vol.13, No.1, pp.33-46.
- Jan, De-ho. 1997 .Towards A New Age of Customs Service in Taiwan (ROC) . A Quality Customers Service.
- Lewin, K. 1938. The Conceptual Representation and the Measure of Psychological Forces. Durhaam, N.c. : Duke University Press.
- Lewin, K. 1951. Field theory in Social Science. New York: Harper and Row.
- Porras, J. & Robertson P. 1987. " Organization Development Theory," in R. Woodman and W. Pasmore (eds.). Research in Organizational Change and Development, Vol.1., pp.1-58. Greenwich Conn.: JAI Press.
- Schin, E. 1987. Process Consultation, Vol.2. Reading. Mass.: Addison-Wesley Co.
- World Customs Organization, 1999. Kyoto Covention-Specific Annex. Brussels: World Customs Organization.

## 日文參考資料

日本稅關，2007。2007 財務省稅關職員採用說明書・I 種。

日本稅關，2007。2007 財務省稅關職員採用說明書・II 種、III 種。

## 參考網頁資料

日本關稅局網頁：<http://www.customs.go.jp>

世界貿易組織 WTO 全球資訊網：<http://www.wto.org/>。

世界海關組織 WCO 全球資訊網：<http://www.wcoomd.org/ie/index.html>

英國皇家稅務及海關署網站：<http://www.hmrc.gov.uk>

美國美國海關暨國境保護局網站：<http://cbp.gov/xp/cgov/home.xml>

澳大利亞海關署：<http://www.customs.gov.au/>

## 附錄一：焦點座談討論大綱

### 訪談序

本次的座談係採用符合「焦點團體法」精神的方式進行，故請與會者不必拘泥於題次或會議規則，有任何意見、建議或指正等，尚祈不吝賜教。相關意見本研究團隊會依據座談內容，再整理出適合進行深度訪談者的題綱，此部分亦請與會者可以建議部分名單，乃至於符合實際政策方向，或有利於政策規劃的內涵等，亦請提出建議。

目前本研究團隊討論出本案的研究方向，傾向於在符合新人事制度趨勢下，以及關務人事制度特質之間取得有效的平衡，亦即完全簡化成一般公務人員的政策規劃方向，實有其不妥之處；而全然沿襲由來已久的關務人事制度，似乎亦枉費此一改革契機，因此題綱設計分為六大面向，分別為任用、陞遷、考核、獎懲、待遇與福利。

題綱如下所列。

### 提問大綱

#### 壹、任用

1. 關務人事制度的設計，基本上是採用「官稱職務分立制」，在任用資格要件上，原制較有利還是採「職位品位合一制」較有利？
2. 任用資格要件中，初任考試與陞官等考試，「官稱職務分立制」或「職位品位合一制」何者對關務人員較有利？是否應設其他資格限制？

#### 貳、陞遷

1. 在關務人員的陞遷途徑中，「官稱職務分立制」與「職位品位合一制」兩者，何者較能兼顧專業養成與關務的職務特性？

2. 目前關務人員與財政部關政相互轉任的設計，是否會損及「專業技術」、「養成教育」與「經驗傳承」的原則？是否有具體數據說明相關內容？

## 參、考核

1. 考核是陞遷或調任、轉任甚至是是否的適任的重要參考。請問就目前的考核制度有何需要改進之處？如何與陞遷相結合？再者就關務人員而言，對於考核的方法有何改善建議？

## 肆、獎懲

1. 依照「關務人員獎懲辦法」，受到獎懲的個案是否有別於一般公務人員的情形？大多是哪些種類的獎懲案件為主？倘若將「關務人員獎懲辦法」廢止，以「公務員懲戒法」適用於關務人員，是否妥當？有無因關務人員的特殊身份與業務性質，致使無法完全適用之處？
2. 「記功加發稽徵津貼」原來是適用於稅務人員，但關務人員亦列為可適用對象，此方案原與人事行政局協調，並獲得初步同意。但因其涉及地方財源，經徵詢地方政府意見後，最後並未獲得台北縣政府的允諾。針對此一部分，是否有其他增加關務人員獎勵的方式？

## 伍、待遇

1. 因罰緩獎金制度已經取消，取消後要如何維持同仁原有權益？目前是以財政部預算總額管制的方式，改發關務獎勵金，但是否為長久之計？此種罰緩獎金制度的型態，是否為關務、稅務人員所獨有？此種獎金原始的設計理念，與現今一般公務體系所強調之績效獎金，是否有其相異之處？
2. 根據警察人員管理條例第三十五條及關務人員人事條例第二十條，警察人員或關務人員可能會因執行職務遭受暴力或危害以致傷病辦理退休，因此關務人員值勤時的危險性，實與警察人員相當。而關務人員的專業加給，是否與警察人員相同？其他公務人員的業務內容，是否有如同警察人員或關務人員，會因執行職務而遭受暴力或危害？

## 陸、福利

1. 關務人員大都由關務特考進用，且人員均應依據關務人員人事條例任用及管理，在關稅總局裁併已幾乎是事實的情況下，由於此一條例存或廢攸關 4000 多位海關同仁的福利與任用基準，所以請問未來關務人員人事條例是否會配合組織改造作部分檢討修正？或者逕予廢止？關務人員人事條例是否有繼續存在必要？其必要性為何？

## 附錄二：焦點座談紀錄

### 訪談序

本次的座談係採用符合「焦點團體法」精神的方式進行，故請與會者不必拘泥於題次或會議規則，有任何意見、建議或指正等，尚祈不吝賜教。相關意見本研究團隊會依據座談內容，再整理出適合進行深度訪談者的題綱，此部分亦請與會者可以建議部分名單，乃至於符合實際政策方向，或有利於政策規劃的內涵等，亦請提出建議。

目前本研究團隊討論出本案的研究方向，傾向放在符合新人事制度趨勢下，以及關務人事制度特質之間取得有效的平衡，亦即完全簡化成一般公務人員的政策規劃方向，實有其不妥之處；而全然沿襲由來已久的關務人事制度，似乎亦枉費此一改革契機，因此題綱設計分為六大面向，分別為任用、陞遷、考核、獎懲、待遇與福利。本研究團隊初步的共識在於：

1. 關務人事制度「不應」簡化為一般公務人員的制度，而在於關務人員的「專業技術」、「養成教育」與「經驗傳承」等面向；
2. 關務人事制度保握革新的契機在於簡化或變革過程中，首先必須考慮關務人員權益不受損，其次才是簡化或變革所可能產生的制度利益。

題綱如下所列。

### 提問大綱

#### 壹、任用

##### 問題

- 一、關務人事制度的設計係「官稱職務分立制」，官稱、職務分立，官稱受保障、職務得調任，如果改為「職位品位合一制」對關務業務之運作有何影響？
- 二、關務人員之進用以採用關務特考為主，如改成一般公務人員任用考試方式，會產生何種影響？

## 說明

一、海關業務龐雜，關務人員除須具專業知識及技術外，為利於人才培育與經驗傳承，並期充分運用人力，同時避免久任一職可能孳生之流弊，故未如同「職位品位合一制」人員辦理職務歸系，並實施職期輪調制度。現有「官稱職務分立制」可增加職務調動之彈性，同時保障關務人員已敘之官稱，顯較「職位品位合一制」有利。

(一) 關務人員之職務係採內外勤業務職務輪調、互調方式，以加強關員職務歷練，培育通才。其具體工作內容略為辦理進出口貨物通關作業及關稅課徵；辦理其他機關受託查核事項；辦理外銷品進口原料保稅、退稅之核辦事項；貨物進出特定地區通關事項；通關流程研究發展、規劃改進；關務法令研釋、行政救濟處理；辦理私運貨物進出口之查緝及處理事項；進出口貨物查驗、旅客行李檢查；進口貨物價格之事後稽核、調查、審核、補稅事項；辦理各項海空運進口貨物通關、沖退稅、保稅、人事、會計等各項業務電腦化作業；進出口貨棧及貨櫃集散站監管；保稅工廠、保稅倉庫之設立、管理及考核；運輸工具通關管理及報關業設置管理等。

(二) 以進出口貨物通關作業及關稅課徵工作內容為例，由於貨物品項龐雜，包羅萬象，幾乎無所不包（由電子、電機、機械、化工、醫療、藥物、水產、農林、紡織...等產品，乃至於高科技產品、稀少古董、大宗進口物資均有），因此，人員進用具有以技術類人員為主、關務（行政）類人員為輔之特殊現象，迥異一般行政機關以進用行政類人員為主、技術類人員為輔之情形，加上逾四分之一人力配置於 24 小時值勤單位，如採用「職位品位合一制」，須辦理職務歸系，人員得拒絕接受非其專屬職系之任務指派或機動性業務調整，以現有 4000 人之人力規模，如未予以增員，恐將對於人力調度之靈活性，及通關效率產生嚴重影響，所以，現有「官稱職務分立制」應較「職位品位合一制」有利。

二、一般人民通過關務人員初任考試，或現職人員通過考試院舉辦之關務人員陞官等考試，並取得相對應關務類或技術類各官稱任用資格後，海關可依業務需要，將其派任各種不同職位，如此除可增加關務人員職務歷練外，關務人員本身亦獲得較佳發展機會與空間。分述如下：

(一) 限制轉調以發揮特考特用效益：

鑒於公務人員特種考試關務人員考試(以下簡稱關務特考)類科不同於一般公務人員高普考試，且該考試錄取人員需經訓練，並由財政部依其考試成績，遇缺依次分配關稅總局及所屬各關稅局訓練，訓練期間不得改分配原分配職缺機關以外之機關占缺訓練，訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起，實際任職2年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關；實際任職6年內並不得轉調財政部暨其所屬機關(構)以外機關(構)任職(詳公務人員特種考試關務人員考試規則第9條規定)。由於關務機關人才流失率高(每年退離人數約280人至350人)，且北部地區生活費用高，致現職人員請調中、南部服務人數占新進人員之四分之一以上比例，以上特考特用2年及6年限制調任的規定，增加用人之安定性，有助於關務機關培育新人並有利於日後專業關務人才的養成。

(二) 海關業務與商民權益息息相關，工作大多具有敏感性，為應業務需要，須防止久任一職可能發生之弊端，又海關外勤人員，需全年24小時日夜輪值，實需年輕、體格健壯的關員始能勝任。鑒於海關業務的特殊性，以關務特考進用新血(能設定身高、體格指標、視力、聽力、辨色力、限制患有肺結核、精神病或其他重症疾患者、各等級考試之應考年齡等限制，高普考試則無法設限，詳公務人員特種考試關務人員考試規則第6條規定及附表一「公務人員特種考試關務人員考試應考資格表」)，以維持特有的調任制度，確有其必要性。

(三) 綜上所論，不論關務機關將來的組織定位為何，對關務機關而言，只有特考特用，始能滿足關務機關在各項業務推展的用人需要。

## 貳、陞遷

### 問題

一、在關務人員的陞遷途徑中，「官稱職務分立制」與「職位品位合一制」兩者，何者較能兼顧專業養成與關務的職務特性？

二、目前關務人員與財政部關政相互轉任的設計，是否會損及「專業技術」、「養成教育」與「經驗傳承」的原則？是否有具體數據說明相關內容？



## 說明

一、現行「官稱職務分立制」制度係以「職位品位合一制」原則及精神為基礎，加以改良，設計成「官稱職務分立制」，以適合關務機關特性，前者涵括後者，有後者所無之特殊設計，能兼顧專業養成與關務的職務特性，因此，無法以後者取代前者。分述如下：

(一) 官制結構較為複雜，但可培養海關專業人才：

1. 一般公務人員採官等職等併立制。官等分簡任、薦任、委任 3 個官等，職等分第 1 至 14 職等。但關務人員採「官稱職務分立制」，官稱受保障、職務得調任。官等、職等依公務人員任用法規定，並區分關務、技術兩類，各分監、正、高員、員及佐 5 官稱，保留海關改制前原資位職務分立制之資位（官稱），並參照警察人員管理條例（96 年 6 月 15 日改稱警察人員人事條例）之規定設置官階，同時為配合公務人員任用法規定，乃增加官等職等。
2. 關務人員人事制度，官等之下有官稱，官稱之下又有官階，官階與職等相當，其官職等階雖較為複雜，但人員除須受官等職等規定之限制外，亦須受官稱官階規定限制，比一般公務人員所受限制多，一般行政機關人員不易進入關務人事體系，故關務人員陞遷管道不易受外力阻塞，得激勵士氣，鼓勵人員久任。外界雖有質疑，此種特殊體制，雖得以保障內陞，但亦導致關務人員晉陞較一般公務人員緩慢，惟究其原因，關務人員可以所具考試資格轉調其他機關服務，其晉陞緩慢，係因人員久任、新陳代謝較緩，非因官稱官階之設立或缺乏與外機關交流之機制。
3. 承前述，一般公務人員僅有官等，關務人員除官等外尚有官稱，各官稱之取得，依關務人員人事條例分別列有不同規定，另關務（技術）正、關務（技術）員資格之取得，尚須經陞任甄審合格，對人員資格條件之要求較一般公務員嚴格，惟此乃為維持關務人員從基層做起，循序晉陞的特色，並藉以培育專責優秀的海關中高級人才，以避免日後產生外行領導內行的矛盾及失序現象。例如，應關務特考二、三等考試或高考二、三級考試及格者，取得高級關務（技術）員之任用資格，須任高級關務（技術）員 5 年以上，並經陞任甄審合格，始取得關務（技術）正官稱任用資格，得擔任課長級以上職務。

(二) 關務人員職務無歸系，大部分人員得均可轉調其他機關：

1. 80年2月2日改制前，關務人員未經銓敘，不能轉任調任其他機關服務；80年2月3日改制後，關務人員雖已納入銓敘，除依法可以和關政單位人員相互轉任外，亦可轉任或調任至與其本人原考試及格類科職系相近之其他機關服務，且其在海關服務年資亦能被採計，故就大部分關務人員而言，得配合擬任職務機關需要，依公務人員陞遷法及公務人員任用法商調程序，轉調其他機關，交流管道並無特別限制。
2. 一般公務人員之任用，對各職務均訂定職務說明書，將各職務歸列適當職系，因此人員轉調有所依據。惟關務人員之任用，配合實際用人需要，未訂定職務說明書及辦理職務歸系，僅規定關務人員分關務、技術兩類。海關為配合業務需要，有半數以上係經關務特考「關務類理工組」考試及格進用人員，關務類理工組考試類科不得適用「財稅行政職系」，故是類技術人員如符合「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」歸類相關職組職系者，即得轉調其他行政機關，惟礙於行政機關本少有相關技術職系可資對照適用，「關務類理工組」考試及格進用人員實務上亦顯少轉調其他機關者，可維持用人之安定性。

(三) 關務人員交流管道得再擴大：

1. 80年2月2日海關法制化前的人事舊制為封閉型之管理制度，關員由基層做起，循序晉陞，較高職位出缺一律內陞，少與其他機關人員交流，惟80年2月3日關務人員人事條例施行後，已突破舊規，於關務人員人事條例第5、第8條規定「監」級人員資格，除可由「正」級人員依考績晉陞或經「監」級簡任升等考試及格取得外，並規定「經特種考試甲等考試相當類科及格者（該項特考於84年1月15日廢止）」亦可取得監級任用資格。
2. 惟外界總認為海關應打破內陞傳統以羅致更多高級主管人才，故多有建議於關務人員人事條例內加列「依法經由考績取得簡任任用資格者」，亦可取得「監」級任用資格，以利其他機關具簡任任用資格者進入海關服務，惟此等改變將嚴重影響海關人員士氣，仍須審慎考量，從長計議。

(四) 職務輪調制度應予維持：

海關業務與商民權益息息相關，工作大多具有敏感性，為防止久任一職可能發生之弊端，及提供全年 24 小時無休之通關服務，向依「關務人員職期調任互調或輪調辦法」實施定期或不定期輪調及內外勤互調等，實施以來，不僅革除關員工作倦怠，重振士氣，使機關用人更富彈性，復可培養處理各項海關業務的人才，鑒於海關業務的特殊性，此項特有的調任制度，確有維持必要。

## 二、關務人員與財政部關政相互轉任的設計：

- (一) 海關向來重視「專業技術」、「養成教育」與「經驗傳承」等原則，惟考量關政單位人員長期處理關務政策及規定，對於關務特性及其實際工作有其相當程度之瞭解，故期藉由關務人員與關政單位人員之相互交流，以加強彼此對於政策及實務之深入瞭解，爰依關務人員人事條例第 9 條授權訂定「關務人員與財政部關政單位相互轉任辦法」。近 16 年來已有許多由關務人員轉任財政部關政司之案例，其由執行業務開始，轉而擔任規劃關政政策，且非運用轉任制度作為晉陞高職務之捷徑，旋即再行調任他機關或轉任回海關，係契合相互交流之精神。
- (二) 但轉任制度運用於實務上，確引起相當爭議，蓋海關業務性質與一般行政機關或稅捐稽徵機關不同，惟部分原任職一般行政機關或稅捐稽徵機關之政風、督察人員，於短暫調入財政部關政司後，即轉任為關務人員。又除政風、督察人員外，亦有未經海關逐級歷練養成，即由關政單位轉任至關務機關擔任「簡任第 10 職等以上」督導或首長職務之 3 個案例，確對海關業務及人員士氣產生重大影響。
- (三) 前述少數案例雖未能符合轉任制度係為加強訂定關務政策及實際執行關務人員相互交流之意旨，但為利人才交流，轉任制度及其據以實施之法令依據均有保留必要，只是實務運作時，宜更審慎執行，始能發揮轉任制度設立之真意。
- (四) 就現況而言，配合政府改造，財政部業已積極規劃關稅總局與關政司組織合併案，合併後之新組織究係定位為行政機關或關務機關尚未定論，惟組織規劃調整期間，前開轉任案例即已逐漸增加，故為公平處理關務人員與關政司人員相互轉任案件，關務人員人事條例第 9 條暨其授權訂定之「關務人員與財政部關政單位相互轉任辦法」確有保留必要。

## 參、考核

### 問題

一、考核是陞遷或調任、轉任或是否適任的重要參考。請問就目前的考核制度有何需要改進之處？如何與陞遷相結合？再者就關務人員而言，對於考核的方法有何改善建議？

### 說明

- 一、現行關務人員人事條例，除於第 19 條中明列關務人員在同一考績年度內，於功過相抵後，考績不得考列各等第以上或以下之情形外，其他有關關務人員之考績，依據同條例第 17 條規定，係適用公務人員考績法，及「行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點」規定，且考核結果，亦與陞遷充分結合。
- 二、現行關務人員考核方法，與一般公務人員考核制度相同，故如有未臻完善之處，即為公務人員考績法及其相關法規刻正檢討修正之內容，並無其他特殊改進建議。

## 肆、獎懲

### 問題

一、依據「關務人員人事條例」第 18 條授權訂定「關務人員獎懲辦法」，惟如將該辦法廢止，辦理關務人員獎懲時，比照一般公務人員直接回歸「公務人員考績法」及其他相關規定，是否妥當？

### 說明

- 一、關務人員受到獎懲的個案實有別於一般公務人員，「關務人員獎懲辦法」不宜廢止：
  - (一) 關務人員與一般公務人員相同，均為依法執行公務，因此其考績與公務人員有關法律規定相同，惟關務人員受到獎懲的個案，則與一般公務人員的情形，有很大差別，其大都與查獲毒品、槍械、社會危安物品之及其他走

私漏稅等方面有關。

(二)另關務人員向來重視紀律的維護，傳統上考績獎懲係採重獎重懲原則，因此有關考績獎懲規定，除依公務人員考績法外，亦作特別規定，考績方面，於關務人員人事條例第 17 條、第 19 條規定，至獎懲方面，則於同條例第 18 條規定「關務人員獎懲辦法，由行政院會同考試院訂之。」該獎懲辦法係針對海關業務特性所訂定之辦理獎懲依據，內容周詳，除以查緝毒品、槍械、社會危安物品、走私、漏稅等方面為主外，並對服勤職守、服裝、儀容、行為態度等分別詳加規範，明訂各項嘉獎、記功、記大功、申誡、記過、記大過之要件，至於與一般公務人員情形相同部分，該辦法第 1 條即開宗明義規定，本辦法未規定者，依其他相關法規之規定，亦即適用公務人員考績法及其相關法規之規定，爰關務人員獎懲辦法之存在，純粹在補充一般公務人員獎懲法規之不足，是針對關務人員量身訂製之法規，若以一般公務人員獎懲法規予以取代，將無法完全適用。

二、海關為密切配合查緝走私漏稅之需要，另訂有「海關關員查獲走私漏稅敘獎要點」以作為核獎準據，進一步補充關務人員獎懲辦法規定之不足。

三、至關務人員有違法、廢弛職務或其他失職行為者，如涉及刑事責任，依「刑事訴訟法」及「行政院及各級行政機關學校公務人員獎懲案件處理辦法」相關規定，移送司法機關偵訊調查，同時分別依前開獎懲辦法或公務員懲戒法相關規定追究違法失職人員之行政責任或懲戒責任。

四、關務人員自始均為關務人員獎懲辦法與公務員懲戒法之適用對象。惟前者為行政處分，後者為司法處分，實務上，對於輕微者，採行政處分懲處，情節重大者始移付公務員懲戒委員會辦理懲戒。

## 伍、獎金制度

### 問題

一、關務人員原有財務罰鍰獎金及關務獎勵金二種獎金制度，因財務罰鍰獎金制度已於 93 年 4 月 9 日廢止，廢止後要如何維持同仁原有權益？

二、目前係能由財政部以編列預算核發關務獎勵金，因預算金額有限，是否能發

揮激勵關員查緝走私士氣之效果?獎金制度是否為關務、稅務人員所獨有?此種獎金原始的設計理念，與現今一般公務體系所強調之績效獎金，是否有相異之處?

## 說明

一、現行查緝逃漏稅核發財務罰鍰獎金制度，目的在於鼓勵民眾檢舉逃漏稅，激勵稅務、關務人員士氣，提高查緝績效，並促使其他機關協助查緝逃漏稅。在目前國人誠實納稅觀念尚屬薄弱，逃漏稅情形仍甚為普遍情況下，現階段仍有繼續實施財務罰鍰獎金制度之必要。

- (一) 財務罰鍰獎金制度於 93 年 4 月 9 日廢止後，關務人員雖無法再領取該項獎金，惟數據顯示查緝績效並未降低，足見關員勇於任事，具高度榮譽感。
- (二) 海關查緝工作較一般行政工作艱辛，財務罰鍰獎金取消，緝私有功關員可核發之獎金減少，全年實質所得自然減少，以激勵觀點而言，優秀關員工作表現未獲正向肯定，其組織承諾不足，長期下來恐有人才持續流失，降低海關查緝能力之虞。因此，為激勵士氣，並促使其他機關及駐外單位協助查緝，以避免稅收不當流失、維護租稅公平與正義，進而激勵稅、關務人員士氣、提升工作績效及留住優秀人才等，確宜恢復財務罰鍰獎金制度。在未全面恢復前，宜採寬列關務獎勵金預算方式因應，以有效激勵海關查緝關員。

二、承前所述，財務罰鍰獎金制度於 93 年 4 月 9 日廢止後，關務人員雖無法再領取財務罰鍰獎金，僅可依關務人員核發關務獎勵金作業要點規定，核發有限的關務獎勵金，關員仍秉一貫之努力，盡忠職守，勇於任事，然長遠而言，關員年齡結構老化，半數人員可隨時申請自願退休，為不可爭之事實，激勵因素之不足，對於留住優秀人才確有其直接不良影響。茲將關務獎勵金之內容說明如下：

- (一) 關務獎勵金獎勵之事項包括為民服務(例如擔任驗貨、行李檢查工作績效卓著，圓滿完成任務者)、關務風紀(例如有效防止不法貪瀆事件發生者)、關務稽徵及查緝走私績效(例如依法核定補徵或追繳鉅額稅款者、查獲重大走私漏稅案件，對稅收有重大貢獻者、自行蒐集課稅資料或證據，因而查獲重大違章補徵鉅額稅款者等)、自動化作業(例如設計更為有效電腦

程式，經採納後對於增進工作效率有特殊貢獻者)，及其他優良事蹟經機關首長陳報者。前項有關核發關務獎勵金之金額或件數，係由財政部關務獎勵金審議小組就各機關情形分別訂定之。

- (二) 為覈實獎勵，另以財政部核發關務獎勵金標準表明訂前開各項目獎勵金之核發標準，計分 1 等獎、2 等獎、3 等獎等，而各等獎明列不同的獎金級距。至發給獎勵金之具體事蹟，如同時符合關務人員獎懲辦法有關敘獎規定者，依該辦法規定辦理敘獎，其獲記功以上獎勵者，可再按關務獎勵金標準申領獎勵金；獲嘉獎者，則以累計數申領獎勵金。
- (三) 關務獎勵金係就辦理海關核心業務，有具體績效者發給獎勵金，藉以有效獎勵對關務工作有功人員，激勵其士氣，提高關務行政效率。與現今一般公務體系所強調之績效獎金，係就策略目標達成率及目標挑戰性加以評核，以評核成績決定獎金額度或發給對象，二者顯不相同。另獎金制度亦非關務、稅務人員所獨有，例如海巡、警察、調查、環保...人員亦有獎金之設計，以激勵各該人員士氣。
- (四) 自財務罰鍰處理暫行條例修正刪除主辦及協助查緝機關在事人員獎金後，關務獎勵金是海關查緝人員僅有的實質獎勵，關務獎勵金之申領，如前所述，須個案符合一定要件者，始得核發，實與一般績效獎金不同。

## 陸、待遇

### 問題

- 一、根據警察人員管理條例第 35 條及關務人員人事條例第 20 條，警察人員或關務人員可能會因執行職務遭受暴力或危害以致傷病辦理退休，因此關務人員值勤時的危險性，實與警察人員相當。而關務人員的專業加給，是否與警察人員相同？其他公務人員的業務內容，是否有如同警察人員或關務人員，會因執行職務而遭受暴力或危害？

### 說明

- 一、關務人員與警察人員專業加給性質相同，均為衡酌職務之技術或專業程度、繁簡難易、所需資格條件及人力市場供狀況等因素，給與公務人員之加給。

- (一) 關務人員每月俸給，計有本俸（或年功俸）與專業加給二項；警察人員每月俸給，計有本俸（或年功俸）、專業加給與警勤加給三項。
- (二) 以專業加給而言，警察人員之專業加給略低於關務人員，惟本俸（或年功俸）、專業加給加上警勤加給後，大多數警察人員（如擔任基層勤務之警佐），其每月俸給係高於關務人員每月俸給。

二、其他公務人員的業務內容，一般而言，不同於警察人員或關務人員會因執行職務而遭受暴力或危害：

- (一) 關務人員係代表政府行使公權力，執行邊境管制任務；依據海關緝私條例及懲治走私條例規定，執行查緝走私，並依關稅法及其施行細則，以及中華民國海關進口稅則等規定，對進入國境之貨物課徵關稅，另受委託代徵推廣貿易服務費、貨物稅、營業稅、菸酒稅及健康福利捐等，肩負保障國家安全、維持社會安寧、穩定經濟秩序、維護國民健康、保護生態環境等任務。
- (二) 關務人員查緝走私之地點，包括中華民國通商口岸，及依海關緝私條例或其他法律得為查緝之區域或場所，查緝的對象從高危險群廠商、報關業、運輸業、倉儲業、快遞業以至旅客，尤其防堵毒品、槍械，違反管制性、保育類及侵害智慧財產權之貨物入出國境，更是查緝關員首要任務。
- (二) 關員派任於巡緝艦艇及關艇，執行國際通商口岸外海錨地、港區查緝走私業務，其海上值勤面臨危險性，與行政院海岸巡防署海巡人員相同；驗貨員及擔任港區陸上巡緝、機動巡查之關員，其工作地點為密閉、無空調，及起重機、堆高機等大型機具往來頻繁之貨櫃場、倉庫及碼頭岸邊等，且囿於人力有限，採行工作簡化，部分任務僅能分派一人單獨值勤，執行職務時確有易遭受暴力或危害之虞，甚有導致傷病之可能。

## 柒、關務人員人事條例存在之必要性為何？

### 問題

關務人員大都由關務特考進用，且人員均應依據關務人員人事條例任用及管理，在關稅總局裁併已幾乎是事實的情況下，由於此一條例存或廢攸關 4000 多位海關同仁的福利與任用基準，所以請問未來關務人員人事條例是否會配合組織改造



作部分檢討修正？或者逕予廢止？關務人員人事條例是否有繼續存在必要？其必要性為何？

## 說明

### 一、海關具國際共通性，各國均尊重海關專業

各國海關之組織及人事運作，究其文官制度本即非常注重專業領域，爰賦予執行機關極大的用人彈性，如英國各部會可依照需求，自行考訓進用；美國公務員之進用有透過聯邦人事管理局錄用亦有由各機關自行錄用者；日本除有國家公務員考試外，就其特殊領域，亦有採用實際能力考試者；新加坡無公務員考試制度，但部分政府部門，應徵者須先在聘用前參加技能測試等...。基此，各國海關雖非絕對採行單行人事制度，但其政府對海關人事均賦予相當的用人彈性及其配套制度，爰此，本國宜考量關務機關特殊需要，建立不同於一般行政機關的海關人事制度。

### 二、就海關業務推展而言

- (一) 海關因機關屬性較為特殊，業務性質亦較為特別，其所屬人員之任用、陞遷、考核、獎懲、待遇、福利與退休、撫卹等，除適用各相關公務人員法規外，確有必要如警察人員般，單獨訂定一個專門適用於關務人員之人事法規，如廢止關務人員人事條例，關務人員人事條例施行細則、關務人員獎懲辦法、關務人員職期調互調或輪調辦法、關務人員陞官等考試規則、關務人員陞任甄審辦法、關務人員陞任甄審委員會組織規程、關務人員因公殘廢暨領有勳章加發退休金標準...等子法將失其法據。
- (二) 研究人事制度，不但要研究人事制度本身，更需研究包括人事制度四周的環境。亦即，人事制度的優劣，不是由人事制度本身來下定論的。80年2月3日海關法制化納入銓敘，其時建立此特種人事制度的目的，係為因應海關業務發展，培育專業人才而設計的，但多年以後，當檢討聲浪不斷之際，往往聽到的只有單純人事制度上的比較，亦即關務人事制度與一般行政機關人事制度有什麼優劣異同，而往往忽略，即使關務人事制度較為繁瑣、較為封閉，但這畢竟是為因應海關業務推展所由設立的，一旦廢止，海關人事制度將失所附麗，必將嚴重影響其專業性、特殊性業務的用人需要。

### 三、就組織編制而言

- (一) 為應行政程序法之公布施行及各機關辦理組織編制有所準據，91年1月29日修正公布之公務人員任用法第6條增訂第3項、第4項規定：「各機關組織除以法律定之者外，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表，函送考試院核備。」、「前項職稱及官等、職等員額配置準則，由考試院會同行政院定之。」故就組織編制而言，關稅總局及各地區關稅局之現行組織均係以法律定之，且基於關務人員人事條例係特別法，以特別法優於普通法之法律原則，不必依配置準則規定，訂定編制表函送考試院核備。
- (二) 查中央行政機關組織基準法第4條第1項規定「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。」又中央政府機關總員額法草案第7條規定「本法公布施行後，各機關原以組織法規所定之員額，不再適用。中央行政機關組織基準法規定，其組織應以法律訂定之機關，原有組織法律未修正前，其員額依該法第10條規定辦理。」故未來若組織改造相關法律均經立法通過，政府改造正式啟動，關稅總局及各地區關稅局將按配置準則規定，選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表函送考試院核備，然就海關而言，現行官等、職等及職稱係依關務人員人事條例第4條第2項規定訂定之「關務人員職務稱階表」以為規範，而各職稱人數亦係在「財政部關稅總局組織條例」及「財政部關稅總局各地區關稅局組織通則」規定之編制員額內設置之，與一般行政機關顯有不同。爰一旦廢止關務人員人事條例，回歸一般公務人員體系，其官等、職等配置比例及職稱選置恐窒礙難行。

### 四、就關務機關用人需要而言

關務人員官稱官階之設置，主要目的在於鼓勵人員久任，使關務人員循序晉陞，且關務人員之陞任甄審，目的在於培育海關中、高階級人才，如廢止關務人員人事條例，等同廢除現行官稱官階之適用，海關人才將不易養成，悖離健全的人事制度應重視專業人才培育之旨。

## 五、就關務人員權益而言

為利政府改造任務的完成，政府一再宣導雖然改革無可避免的必須付出一些代價，但絕不會犧牲公務人員的基本權益，且如前所述，80 年海關法制化納入銓敘後，至今仍有大部分關務人員認為權益並未獲得完善的保障，鑒於 80 年海關改制及關務人員人事條例的制定或存廢，均屬政策因素而不可歸責於當事人，故為將關務人員的不確定感降到最低並期其權益能獲得充分的保障，茲將廢止關務人員人事條例對關務人員權益的影響，分述如下：

### (一) 高資低用仍舊存在：

海關 80 年 2 月 2 日銓敘前的人事制度，除各級主管列有職務（即股長、正副課長、正副主任）外，其餘人員均僅列有高級關務（技術）員，關務（技術）員、關務（技術）佐等資位，其資位等級之晉陞並無職缺限制，凡符合晉陞條件者，均可獲得晉陞，以致改制前資位為高級關務（技術）員人數，遠超過 80 年 2 月 3 日海關法制化時組織法規所定之高級關務（技術）員人數，形成當時有 600 多人高資低用情形，直至 86 年 4 月 25 日海關組織法律修正通過，解除薦任課員、科員、隊員、設計員... 等人數限制，渠等人員始全部改派薦任職務，惟影響所及的是，是類人員於陞遷上的現職年資、考績、獎懲... 等分數，當時均自 86 年 4 月 25 日始開始計算，嚴重影響其陞遷權益，至今仍有 400 餘人仍任薦任第 7 職等職務，故如廢止關務人員人事條例，是類人員於改制時的不利益，將未能獲得適當保障。

### (二) 銓定資格無法採認：

關務人員人事條例第 9 條規定「關務人員與財政部關政單位人員，得相互轉任相當職務。」又查「現職關務人員改任換敘辦法」第 5 條規定「現職關務人員依本辦法改任換敘後，轉任其他非關稅機關或非關務職務時，仍應分別依其所轉任職務所適用之人事法規，重新審查其任用資格。」準此，關務人員轉任其他非關稅機關或非關務職務時，需依其考試及格資格重新審查任用資格。嗣為應銓審業務需要，銓敘部法規委員會乃於 82 年 8 月 31 日第 126 次會議作成下列決議：「同意對於具有公務人員相當官等任用資格之現職關務人員，經辦理改任換敘後，再轉任一般公務人員時，可以其改任或銓敘後之官等俸階直接換敘相當官職等俸級。」準此，海關人員具高考或乙等特考及格資格，已晉陞高級關務（技術）員以上官稱人員，

經辦理改任換敘或銓敘後，再轉任一般公務人員，如其考試及格類科適用之職系與擬任職務之職系相符，則可銓敘相當官職等俸級。至於海關改制前，經普考或丙等特考及格，嗣經依財政部訂定「海關關務人員陞資甄審測驗要點」規定參加陞資甄審測驗合格晉陞高級關務（技術）員，改制時改任換敘薦任第 7 職等高級關務（技術）員者，嗣後轉任關稅機關或關政單位以外其他機關，因未具相當薦任官等任用資格，僅能銓敘較低之委任職等（銓敘部 87 年 9 月 11 日 87 臺法二字第 1627391 號函對升等升資考試及格人員不得調任一般行政機關相當官等職務之解釋。），將嚴重影響是類人員權益，經統計是類人員約有 1,000 人仍為現職人員。

### （三）職務歸系的難題：

關務人員人事條例一旦廢除，關務人員現任職務勢須依公務人員任用法等相關規定辦理職務歸系，惟如何歸系，以及職務歸系後如何辦理關務人員職期輪調及人員調派等節，均因現行關務人員考試、學歷不盡與其工作性質相當，與一般公務人員調任辦法相關規定產生諸多扞格，而衍生難以解決的問題。

六、鑒於關務人員人事條例自 80 年公布施行迄今 16 年來，亦尚無重大窒礙難行之處，關務人員人事條例對於關稅總局及其他關稅局人員之規定並無不同，因此，關稅總局縱使裁併，各關稅局仍繼續存在，並無礙該條例之繼續運作。又查同屬特種人事制度之一的警察人員人事條例，甫配合公務人員任用法、公務人員考績法、公務人員俸給法之修正內容，於 96 年 6 月 15 日三讀修正通過，並未因其具有特殊性，輕言廢止，爰建議繼續保留關務人員人事條例，惟配合海關組織改造及其他相關人事法規之修正，適時作部分檢討修正。

### 附錄三：基隆關稅局訪查實錄

地點：貨櫃場

甲：在真正熱的時候，在裡面出來連內褲都濕掉，真的連內褲都濕掉，絕對不誇張。

蕭：所以女生在裡面工作受不了。那這裡有沒有什麼洗澡沖洗設備啊？

甲：ㄟ～辦公室有，這邊沒有。所以女生來這邊，老實講，有時候我們講男女平等，在海關業務方面是沒有辦法平等的，因為你先天上就受限制了，因為女生在工作上說男女平等，啊我要來，可是真正要進去的時候她說不方便啊。那在我們主管的立場很難叫她去照辦啦。而且這邊的人都是袒胸露體，打赤膊，但其實他們是還蠻善良的啦，呵呵。（眾人大笑）

蕭：本來就是這樣子啊

甲：看習慣就好

蕭：對啊！其實這種人還蠻好相處的

甲：對！還蠻好相處的。如果你跟他打成一片，他就會ㄟ～跟你變成好兄弟之類的，就是要跟他噓寒問暖，問候一下這樣子。那這樣子啊有些女孩子來這邊齣，他開口閉口就三字經啊，這是問候語啊，呵呵（眾人大笑），結果有些人聽到後，目屎就流下來，伊都目屎流下來，其實他都先三字經出來，然後再安怎安怎，這是他的習慣啦，這就是這個環境的關係。

蕭：所以這就要你們這些老一輩的給她傳承啊！不是在罵人，是在給你問候語啦！

甲：阿有時候你也可以給她問候一下，哈哈（眾人大笑）

蕭：就是早安啦換一個名詞而已啦。他們有時候好像會跟你麻吉麻吉啊...

轟轟轟...（機器聲）

甲：...有問題是旁邊，那是最基本的，你一定要做到這個責任完了，萬一我們有

機動隊嘛，有主管來覆核的時候，來覆核時，唉！有部分沒有查到，被人家看到有錯，這時候就有行政責任、也有刑事責任嘛，如果跟人家有勾結嘛就有刑事責任，那如果說，好，今天你都已經透過電腦的選位和主管的檢覆，你都沒有查到問題，但其實是在你沒有看見的地方有問題，那沒有關係，為什麼？因為我已經按照制度去執行，那這個時候我們關員的責任就輕啦，就比較輕啦。但是還是怎樣，真正要查的東西除了基本的措施要做以外，還要自己再進去挖。通常會查到問題的話，也都是這樣查到的。而且，另外就是我剛剛講的，你跟這些工人混得熟一點的話，他們會跟你講說裡面哪裡怎樣怎樣，看起來有點不一樣，怎樣怎樣，他會跟你這樣講，拿出來看後，ㄟ！就這樣查到了，這是一種技巧。因為他們這些人不像我們海關會輪調，他們有些人就是從當兵回來一直做到退休，所以他非常的瞭解，

許：就像這些工人一樣。

甲：對！就像這些工人一樣，他們是開驗工人。因為他們有地盤性的，你自己貨物進來後，其實這個我們常常有時候報紙登說海關怎麼開驗啦，要花多少錢哪，事實上我們海關人員都是背黑鍋啦！

陳：為什麼？

甲：因為這個◎◎法 23 條就規定，你本身開驗是你貨主要開給我驗，阿貨主是請他們來開，費用也是跟他們自己去算的，我們根本不參與嘛，他們開貨多少錢由他們自己去付嘛，他們就說我花很多錢啊，海關跟我拿多少錢啊，這實在是冤枉啊！

許：所以剛剛說的就是在說這個？

甲：對。

蕭：啊拆貨要拆多久？

甲：他們很快，他們這樣差不多一個多小時就拆完了，非常快。

許：那出口貨物也是要查驗再出去囉？

甲：對！出口貨物也是要查驗再出去，出口是這樣子，我剛剛講說出口報單的比例是百分之三點多，他的比例很低，就沒有像進口這麼多，那我們出口的重點最主要有兩個，一個就是贓車嘛，一個就是那個高科技的東西，還有最近

有一個比較新的東西，就是營業稅，避免像博達那樣造假業績的公司出現，大概就是這樣。另外，有時候經驗沒那麼多，常常就把行政疏失和刑責就混在一起，行政疏失就是譬如說你今天貨物這麼多，我裡面沒有看到錯誤是難免的，那因為制度上就是這樣子，我今天只要照制度的程序去做，就應該可以了，而不是叫我一個驗貨員來負全部的責任。事實上你再怎麼認真的驗貨員你也不敢保證他百分之百得沒有疏失，就都是照規定的程序走完，然後自己不要跟人家有任何的牽扯、瓜葛，這是一個基本。還有我們驗貨員啊，大家都很想調走，領同樣的薪水，人家坐在辦公室吹冷氣，我們卻做得要死，並不如人家所講的～的驗貨員多好多好，大家都是動用各種關係想要脫離這裡，包括我在內（呵呵呵）。我自己之前是在台北關稅局，他是乙等進來，我是丙等進來，我們那時候訓練是同一班的，我們是同班同學，他那時候是班上的模範生。

乙：沒有，沒有啦。（呵呵呵）

甲：我那時候進來後我幾乎都是做外勤的，內勤工作在我工作的 28 年內大概沒有超過五年。那還有沒有問題沒有？沒有就要吃飯了。

地點：餐廳

丙：我姓○，奉命來跟你們報告有關通關的事情，你們是從台北來的吧！

許&陳：對對對。

丁：○課長在這邊，等下他會給你們報告通關的事情，先自我介紹一下。

丙：我○○，剛剛有跟教授報告過了。接下來我們講到？會跟驗貨員起衝突，因為有些驗貨員一認定貨有問題報到我這邊來，貨就不能放了，也許貨就要沒入了，那個等於是後續的罰款，這些東西啊按照目前來講，動不動就要幾百萬的...

丁：那我們就開始吃飯好了，我們邊吃邊聊，我們去吧檯那邊。

地點：吧檯旁

戊：我們其實在替很多政府單位執行政策，譬如說農委會最近大鬧蟹含農藥的事件...

丙：我們先不講這個，還有那個邊境管制的問題，我們講徵稅，他分估到這裡來，

先看單子有沒有不符合的地方，有沒有抽樣之類的，如果沒有處理好，日後可能要打行政官司，而我們現在營業稅的徵收還包括我們關稅的代徵，因為現在所有進口的貨物都要徵營業稅，營業稅跟關稅是不一樣的，營業稅是用營業稅法，我們關稅是用關稅法，都有其規定，那還有待徵其他稅，那這個過程稅金、稅率完成以後我們還要看看有沒有其他單位要協助管制查核的，那有沒有欠什麼證明的，那我們海關代辦的這些業務的話，我想你們也很瞭解這些我們代辦的事項，如菸酒管理法課菸酒稅，你進口菸酒第一個你要有菸酒商執照。

陳&許：對對對。

丙：還有你要有進口菸酒的許可證，所以很多東西都這樣的，還有裡面添加物的認定都很複雜，然後現在還有保育動物、動物傳染，還有這個藥品，現在最主要的是藥品、肥料這種東西，都還要再跟主管機關聯絡請教，所以說這些都讓我們在通關線上責任就加重很多，那現在還有一個仿冒的問題，譬如說 hello kitty 之類的。

許：所以說原來衣服上只要看這個紡織，可是現在還要看這個 mark。

丙：對，你現在隨便有個商標要仿冒，那我們都要主動上網去查有沒有註冊，那沒有註冊就有沒有註冊的方法，那有註冊還要待國內廠商來一同處理，還要主動去聯繫，請人來認定，那這些以外現在最大的一個問題是大陸貨品的問題。例如大陸的衣服，這對我們來講是天翻地覆的事情耶！

陳：規定太多了齁？

丙：不是！貨品分類上面最主要是貨物的名稱，這我們在商業上，跟一般人的認知是不一樣的，啊有領的稱什麼，有扣子的稱什麼，有時候我們講 T-shirt，他有時候有扣子，圓領，尖領，名稱完全不一樣，包括國貿局他們在訂哪些東西是什麼，他們也搞不太清楚，那現在這衣服如果認定有問題的話，他的這個處分是貨物沒入，

許：嗯嗯

丙：還罰鍰加一倍，就我剛剛講的，動不動就幾百萬，一個櫃子的衣服，一個櫃子的什麼東西，都是幾百萬，你說貨主打不打你，他當然打你。明明講是講這個名稱是外面通用的，像我們講拖鞋跟涼鞋，你曉不曉得什麼是拖鞋什麼



是涼鞋啊？很簡單啊！

戊：有分別的，後面有一條帶子叫涼鞋，沒有就叫拖鞋。

丙：他現在很聰明，他後面的不來，只打兩個洞，

許：之後備用的？

丙：對！它後面那個進來再把它加工一下。這就是說驗貨員要先確認，因為涼鞋要課反傾銷稅，毛巾也要，現在國內業者只要一上街遊行，通通都要課反傾銷稅。剛剛講的拖鞋、涼鞋，眼尖的一看就知道。

許：可是廠商就會很堅持說那是拖鞋。

丙：對啊！對啊！我們現在又講說依進口的現狀認定貨物啊！現狀就是拖鞋啊！這樣來規避。

許：我們上次看到那稅則啊！還有那種花，開花，還有開多少，開到什麼程度，這又是不一樣的稅率嘛？

丙：對對對。

戊：對於貨品的認定全世界有一套標準，這是很科學的，各國都在用，但同樣一件事他的歸類不見得是單一的，所以有個解釋準則，準則之外還有章程，每一個都有名堂。

丙：有時候貨品分類跟不上時代的進步，新的東西功能一直加上去，名稱也都一直變，而造成規避的事情發生。

中斷錄音

戊：我們外勤，我們常常跟他們新人講，你看起來很無聊的東西呢，其實你腦筋裡面可以想一個很完整的畫面，這個物流、貨櫃是怎麼走的，資訊是怎麼走的，對不對，你把它知道它的流程，像長榮卸船有一定的流程，一定要監視到這個流程，然後裝卸，他們怎麼裝卸，你要知道這個流程之後，他們走私的人才會說，呃我要利用哪個漏洞，舉個例子，他們卸貨卸下的時候，我們發現過一個例子，他後卸下來的櫃子是有問題的，那他要走私的櫃子就藏在一個角落裡，那另外有一個櫃子進來準備要調包那個櫃子，然後我們在那個櫃號都用貼的，你這邊控管，比方說貼這個，真正進口貼的是 001 這個櫃子，

他進來的時候也是 001，當你櫃子卸下來的時候，他這個沒有問題的櫃子就讓你檢查，我們實地去看這個櫃子號碼也是 001，那有問題的是說，他用 001 這個櫃子進來後，他就等說將來哪一個櫃子進來後，比方說 005 這個櫃子進來後，到他們正常驗貨 ok 啦，要放行啦，他就把那個 001 號碼改成 005，這就叫移花接木。

許：那那個櫃號是誰來貼的？

戊：那個你仔細來看是可以看得出來有動過手腳的，但是一般你這樣晃過去就不太容易看得出來，所以你要有一個機制來控管，出來的，進來的，或者不同櫃子的東西，他進來裡面這樣，因為你這邊有資訊控管，那其他沒有控管我就溜進來啦，櫃號就直接換走了。

丙：像他們外班目前來講，從倉單來看，內行的就知道哪些是容易被調包，哪些是什麼貨，很厲害的說，還有哪些進口商，從哪裡來，餉，所以那個養成就是說你不是隨便一個人來這邊就可以了，比如說你今天叫我一個人到貨櫃場看驗貨單，那可以的，那倉單就不行了，所以他們的核心，很多最內行的是放在過濾倉單，那就是為什麼說需要比較專業的，那個養成就是說他需要比較專業的知識，像我們以前進海關的時候像那個老的人員啊，常常就是說把那個單子拿來我看看，我聞一聞就知道對不對了（呵），我不知道它是說真的還是天方夜譚，

戊：天方夜譚。

丙：像我自己驗貨的時候，就把貨拿起來說這個理面好像有香菇喔，但是他報的是音箱啊，只是他報單上面怪怪的，而且之前有查過是音箱裡面藏香菇啊，所以我有這個資訊，然後看那個報關，我們都知道報關有哪些程序，知道哪裡會搞鬼，經驗，所以那時我就跟主管報告這櫃子是有問題的喔，結果他就不敢來報關了，等到他再來的時候，我問他，他就說☆◎□※△（眾人大笑），所以我說這些東西通通是要經年累月，你不可能一下子就會了。

錄音中斷

許：如果把我們海關的人事制度跟一般公務員人事制度合併的話，你們覺得怎樣？

丙：那個也是一個問題，那個海關的特殊性是一定存在的，我們現在就是說責任

太重了，像我們現在分估現為什麼沒有人願意做，我們明明就是需要這種專業的人才，因為他做的時候責任太重了。

戊：人才養成不容易啊！

丙：然後呢！他稍微一點疏失，就...

許：法院見了。

丙：就送調查局了。還有你驗貨員去驗東西，像你們今天上午有碰到的，他驗完後我們也會覆驗啦，不知道他們有沒有跟你們說明過，你報單 PASS 對不對，然後要分估，下午要覆驗，你驗完了，懷疑你有跟人家勾結，我要覆驗你的櫃子，啊覆驗的時候就是我們有稽查隊、機動隊、帶著攝影機拍那個地方，全程把你攝影，比如說你今天規定我要驗到這個櫃子，我也驗到那個櫃子，我也開了那一箱了，結果上面是好的，下面的衣服是仿冒，我就只看到上面，箱我也開了啊，但正好那一箱下面有一些仿冒品，你就完了，他不認為你是疏失，他先把你送調查局，這種案例太多了啦，像有的貨物出去又回來，沒注意又把它放掉了，所以現在沒有人願意去做，承擔的責任很大啊。

錄音中斷。

丙：像有個個案，他新進人員是台大法律的，叫他做行政救濟，寫不出來啊，他每天憂愁的面貌，我們看也不行啊！案子累積啊！就是他對業務不熟啊，像我們之前說貨物歸什麼什麼，那都還好，你不懂，反正歸類的東西你就給它歸，反正不對的事後再來補就可以了，那這個行政救濟呢是有期限在啊，而且有一些專業的東西你怎麼寫啦！之後他就請調了。

戊：所以長期來講海關還是要比較專業，走專業比較好。

陳：像遇到這種問題要怎麼解決會比較好？

戊：培養！像現在來這邊我就開始訓練了啊！

陳：可是人家不會跑掉嗎？

戊：不會。你待遇就很吸引人嘛。這邊比外面高個一萬塊左右，就可以吸引一些人，你高個兩萬塊就能吸引更好的人來。

錄音中斷

己：我們就是對倉單跟你實際來的貨品，如果不相符我們就可以罰，其他的就不能罰了。

有人進來，眾人寒暄，錄音中斷。

庚：我們基隆港的特殊環境容不下太多貨櫃站，所以各貨櫃站都在內陸，啊貨櫃一下來要到內陸的時候，他們這一關啊，根據經驗這一關啊，所有走私事情發生可以說事都在這一個階段，這時候最重要了，調包什麼的都在這時候，這時候的防堵是最有效的，當你進到貨櫃站，他在這個報單什麼的，有問題找都找不到。有一個很嚴密的機制啊，控管這個櫃子，絕對跑不掉。

己：因為已經進入我們的國土，那如果攔在那不報關的話，那那這個怎麼辦，所以一進來我們大概就會去篩選了，只要你一進來，一入境我就開始來查，那麼我第一步的抽查，我們現在通關是採用電腦在選 C1、C2、C3 啦，那畢竟那是電腦，但是有一些必須用人腦去防範，他假如老是借用大廠商免驗的話，那我們永遠抓不到他，他也很清楚我們通關作業。

蕭：大廠商免驗？

庚：就有一個策略聯盟優良廠商……

蕭：就是從來沒有走私，從來沒有……

己：對！當然對整個風險管理抽查，影響因素很多。他貨品名稱跟行業別有關係，另外還有季節性、貨品的高低稅來源性，你這個地區如果是美國來的香菇，日本來的香菇，我們查的比例可能就低，如果你是東南亞來的香菇，我們就可能懷疑你是中國大陸的，因為它占了全世界 90% 的產量，那我們會按照地點、時間、產量、季節還有跟那個貨品本身的管制進行篩選，這個當然是一個機制啦，那另外呢，我們還透過人腦，他公司可能就報個農產品或電器品，就這樣而已，那細節的部分他不提啦，那我打開檢查的時候，你告訴我是成衣，但是我打開後看半天是香菇，那這個很顯然就是要搪塞我了，那我就去查你原始的運送契約是有沒有香菇，那如果是傳錯，那沒關係，那就沒收，不能怪我，是你傳錯，但是原始契約拿不出這個資料裡有香菇的話，那你這個就是企圖要闖關，所以這個我們就會看後續的處理，依照他運送契約的原始資料，所以這部分是在我這邊決定的，那假如我發現他原始契約拿出來有香菇，但是只是船公司倉單申報錯誤，那我會趕忙通知之後續單位，你這批

貨裡面有香菇，然後就一步一步下去處理。那我這邊必須配合船公司的作業，是 24 小時的，因為基隆港他腹地比較小，他卸下的貨櫃 85%是往外移的，他可能一拖就拖到苗栗或竹北。當然稽查跟查驗的部分並不是百分之百的，所以我們就是要篩選，運用風險管理，所以我們要訓練一批人在這裡，瞭解他走私的模式有哪些，因為時間、地點、季節的不同而有哪些方式。

庚：那國際商港是分分秒秒要爭，那我台灣是禮拜六禮拜天都在做，當然錢也加倍，那上海香港這些港口禮拜天你不做，我這船要靠到你那邊就倒楣啦，停在那邊一整天都不能做事，那個錢 DELAY 一天就不得了，所以他這個行程不管怎麼擺怎麼弄，禮拜天一定到台灣。另外我們要的人矮個也要，高個也要，因為矮個可以爬櫃子，因為你半夜要自己搬自己抬啊。然後我們現在有 X 光機，對於有些不容易搬的東西就比較方便了，如果用 X 光掃過去後面有不同的箱子，那不得了，所以這東西可以幫我人力上省不少，還可以提高效率，那著個機器老美有給我們一台，他是為了他輸美的貨櫃，反恐的工作，他要提前到我們這邊，當然他既然借給我們，我們就把它拿過來查進口出口的貨櫃。

錄音中斷

辛：我不是在跟你開玩笑，就以前我們聽人家說，這個報單拿起來看一看，聞一聞就知道說，我有聞到香菇喔，就可以知道這個報單...

蕭：那麼厲害！

辛：ㄟ～就那麼厲害，我本人也發生過啊！我就說他們以前，比如說進口那個音箱啊，音箱裡面藏香菇，那我們驗貨的時候那個要先過濾報單，看一看，然後就發現有問題，果不其然，裡面就有香菇，這都是經驗。

壬：我們的同仁齣，有時候也是說太保守，爭取什麼待遇，爭取什麼什麼，啊安怎安怎，沒辦法！齣，譬如他驗貨員這麼辛苦，他爭取什麼加給，現在就是說整個大環境不可能啦！所以說我們就是從獎勵金啦，這方面來爭取啦，把他待遇提高是不可能的啊！因為你一提高，別的機關也要求比照，這就沒辦法了！國家財政也有困難啦，所以這個是整個大環境就不可能的事情，所以我們就發關務獎勵金啦！而外勤的話，就是有做的話就有績效，就有記功啊，就也可領關務獎勵金啊，他們是領有機制啦。所以目前人事部門在爭取關務人員待遇上，主要朝兩大目標與方向努力，第一個事外勤人員，譬如那

個稽查組，來爭取加班費，然後呢內勤人員，就像那個分估員，爭取發布關務獎勵金，就拿去年為例，分估員因為比較屬於勞心的工作，不像他們外勤有比較多記功的機會，所以去年我們編了 6,000 萬元的關務獎勵金，可是今年因為受立法院限制，被立委他們這樣一講，說不行不行，給太多了，所以今年只編了 2,400 萬元。

## 附錄四：深度訪談大綱

- 一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？
- 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？
- 三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？
  - (1) 若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？
  - (2) 另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格（例如專業訓練或基礎教育的養成...等等）您的建議是什麼？為什麼？
- 四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？
- 五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？（例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？）
- 六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？（若您不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？）
- 七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？
- 八、請就您（業務）所知描述在現今關務人事制度下，（1）關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及（2）關務、關政人員相互轉任的情形。如果有

個案的話請您舉例說明。

- 九、 延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。



## 附錄五：深度訪談紀錄

### 深度訪談紀錄 A

訪談時間：2007/11/15（四）19：30-21：00PM

地點：政大星巴克

記錄整理：高培智

#### 一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？

答：根據我的了解，關務人事制度的設計，是源自於英國的文官制度，在 60 年還參考了郵政電信機關的資位職務分立制度，人員的進用需要經過公開考試及格後從基層做起，依序晉陞，因此從考試到進入關務開始，就可以預期自己可以陞到那一種職位，會領到多少薪資；一直到 70 年起配合財政部組織法修正，才將海關正式納入我國的文官體系之中，當時擬訂關務人員任用管理條例時，因為海關與一般行政機關的業務大大不相同，從「基層做起、循序晉陞」的制度非常重要，強調應該加以保留，於是參考當時業務性質與海關較為相近，而且已經在 65 年立法通過的警察人員人事管理制度，來擬訂海關人事制度。目前現行的制度保障了基層關員的陞遷管道，沒有經過關務歷練的人，就沒有辦法空降到高階的職務上，海關的專業與任務，因此可以經驗傳承，保存高水準的人力資源，並且完成重要的邊境把關任務。但是現行的關務人員人事條例，還需要配合相關人事法律做衡平性的修正，但不應該將最重要的立法原意及精神因而廢止。

#### 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？

答：我認為大多數的關務人員，都專注在他們所執掌的業務，他們所在乎的是實質的權益。而且因為海關人員很多，但是職缺真的有限，官稱的取得須要經由考試或考績升等，是採取及格制度，對於現在的關務人員而言，取得官稱並不困難，難的是在於職缺有限，必須要有缺才能陞。而且最近 1、2 年來因為中高階人員大量退休離職，所以基層人員的陞遷已經有以倍數加快的現象。但是官稱的設置，對於非關務人員來說，想要空降卻是一個很大的障礙，仍然需要從基層做起才能陞任高階職務。如果廢除這一個制度，將會對於基層的關務人員產生很大的影響，尤其是海關的優良傳統以及優秀人力將沒有辦法繼續傳承下去。一般關務人員

並不是很瞭解設置官稱的原因和理由，有些人認為陞遷慢就是因為有官稱卡住的原故，但這卻是個錯誤的觀念。我認為要維護海關優良制度，並且為了在現實惡劣的政治環境下保留一股清流，我非常反對廢除這項制度。因為用制度來防止亂用人、亂塞人進來，是最名正言順的。

### **三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？**

答：海關的主要業務，就是驗貨、分估上千萬種、各式各樣進出口的貨品，就是因為這樣，我們海關才需要各類科系、各式各樣的人才，也才能夠精準執行查驗來貨是什麼，能不能夠進口，如何估價課稅等等。關稅特考可以針對海關業務的需求，來招考我們真正需要的人才。這些人進關之後，不論任何類科，例如有法務的、電機的、資訊的、紡織的、會計的，都必須先在外圍單位歷練一段時間，例如碼頭巡緝、開櫃、監視、徵稅這些入門的工作，在了解海關整個工作概況之後，從中選擇適合的優秀人員，開始進行驗貨的培訓，進一步從事分估、稽核、調查的工作。這些工作的歷練是非常辛苦的，須要 24 小時輪值三班。你看看一般高普考試進來的人，常常在第 1、2 年就轉到別的機關去了，關務特考基於特考特用 6 年內不得轉任，所以海關可以藉此留住我們要的人才。這幾年，以關務特考考進海關也同時考上高普考或基層特考的，即使海關待遇高於一般公務員，但離職轉任的仍然占新進人員比例的一成。

#### **問：若將關務特考改爲一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？爲什麼？**

答：一般高普考試並沒有特考特用的限制，而且海關工作性質相當特殊，因此一般高普考試並沒有辦法可以留任海關需用的人才，理由剛才已經說過。

#### **問：另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？爲什麼？**

答：海關招考關務人員除了一般的專業科目之外，另外原來還要求必須具備一定的標準體格，但是目前考試院已經取消這個規定。海關業務的親身經歷所學到的，我認為比坐在課堂上聽人家的經驗有效多了，因此海關注重的是在職訓練還有經驗交流。以基隆關稅局來說，截至今年 11 月中，已經辦理過查緝技巧講習、查緝經驗交流、驗貨人員講習、分估人員講習等將近快要 50 場。就我來看，基層主管應負起經驗傳承及教導工作，也就是藉由組織學習理論中的師徒制、讀書會、建置知識平台這些方式，從「做中學」，這樣比另外執行規範任職的資格更加實際，而且有用。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：海關的人事以及會計人員的任用，是採用雙軌制，如果由關務人員擔任的話，其官稱職等與一般關務員都是相同的，並且須與關務人員互相流通輪調。如果是由一般公務人員擔任的話，因為他並非關務人員所以他沒有官稱，其職等則與一般人事及會計人員相同（例如基隆關稅局為四級機關，任用一般人員人事主任最高 9 職等，如任用關務人員則比照關務一級單位主管為薦任第 9 職等至簡任第 10 職等）。目前海關的人事或會計都是由關務人員自己擔任，其主管機關都是人事行政局和主計處，不過也適用人事制度，都和一般行政機關相同，陞遷制度也必須經過人事或會計兩單位，依照分層負責授權方式派任。換句話說，擔任海關會計及人事的關務人員，無論任用、陞遷、考績，都會受到人事及會計一條鞭的節制。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：關務人事制度的結構跟一般公務員體系不同，追溯它的立法理由，是和司法人員、警察人員相同。如果司法人員、警察人員的人事制度，並沒有造成缺乏彈性或陞遷受限的問題，那麼關務人員也不該會有這樣的問題出現。因此關務人員這兩個問題的發生並不在於制度面，而在於人員結構性的問題（例如年齡及職位分布的問題），以及陞遷序列的設計問題。基本上目前的關務人事制度，讓海關保有很大的用人自主性，對於基層關務人員而言，是相當有保障的。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(您若不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：關務人員的待遇與福利制度，目前已經跟一般公務人員相同，只有專業加給比一般公務人員高，這主要是因為工作性質不同所造成的。而且高出來的部分，早在 15 年前就已經列入調薪時逐步併銷的範圍。如果是海關的工作性質及辛苦程度來說，專業加給高是必要的。不可諱言的，待遇較高是海關人員留下來的要因，但是海關人員因為自成一格，對於把守邊境的任務也就有比較深切的使命感，比起一般公務人員對他所屬機關的忠誠度較高，這也是流動率比較低的原因之一。關務人員轉任到一般行政機關或地方機關，主要有兩種情形，一種是擔任較高的職務，例如海關曾有 9 職等科長轉任到行政院、考試院擔任主任秘書，一下子就權理至 11 職等，目前已經高居 13 職等的參事高位。但是此種特例，需要各憑人脈，並不是常態。另一種是因為離家近，或者不適應海關輪班、輪調制度，這種情形的案例比較多；

但是也有不少是離職後又想回任的，不過海關原則上不接受回任。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：就像我剛剛所說的，關務特殊歷史傳承的人事制度，如果變成和一般公務人員一樣，將會造成流動率高、專業人才不易培養、對職業的忠誠度無法凝聚。又如果任何人都可憑權勢及人脈空降到海關基層主管以上的職位，對於從基層歷練起的關員來說，將會嚴重的打擊士氣。如果大家都有不平之鳴，反彈一定很大，關務制度容易受到波及，對於關務整體的影響相當深遠，而且不只是對於關員士氣的打擊而已。至於該採取哪一種措施來保障關員應有的權益，應由主政者去權衡。一種制度已經運作數十年，運作也沒有障礙，績效也很好，有何重大冠冕堂皇理由非要廢止不可？

**八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。**

答：目前關務人員進關後，原則上會依照考試類科，分別分發至稽查、檢查等外勤單位，等到歷練半年至一年後，再內外勤輪調；表現良好的同仁則會被選任為驗貨見習員（外勤），派至各現貨單位見習。一般驗貨員每滿 2 年須在不同驗貨單位間進行輪調，不適任者則調往內勤單位，或輔助單位；表現良好者則調任分估員（內勤），分估員原則上也是每 2 年輪調一次，表現良好的，可以陞任驗貨主管（外勤）或稽核、調查這些工作，行政單位與業務單位也可以進行輪調，所以海關關員內外勤間輪調乃屬常態。在調動的時候，人事單位除考量業務需求之外，還會參照主管考評、個人意願、關員居家位置、家庭狀況、身心狀況等因素適當調派，原則上儘量達到適才適所，將怨言減至最低。在關政關務轉任這個政策，事實上是為打開關務人事制度的第一步。在海關 80 年改制之前有一案例，關政司的簡任 10 職等官員轉任至台北關稅局擔任副局長。80 年改制後關政關務的轉任，主要作為政風、督察人員，由一般官員轉任海關關員取得官稱職務之管道。真正關政關務的轉任，則是在 93 年關政司長調任至關稅總局總局長，關稅總局副總局長調任至關政司長，其機要秘書亦互相調任；但另有些海關官員因長期借調至關政司服務，當財政部有較高的職缺時，就轉任為關政司人員或一般官員。

九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。

答：據我所了解的，關務人員轉任關政人員，因具有實務作業經驗，基礎紮實，轉任至關政駕輕就熟，更可制定出成熟的關務政策，而關政人員如未經關務基礎訓練很難從事關務業務，必須很用功去了解才行。我認為關政人員會想轉任關務主要是覬覦各局副局長位置，因為上有局長扛責任，下有單位主管負責業務，只要好官自我為之即可。

## 深度訪談紀錄 B

訪談時間：2007/11/17（六）19：30-20：30PM

地點：政大星巴克

記錄整理：高培智

### 一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？

答：關務人事制度當初是參考警察人員管理條例所制訂的，主要是海關人員並未銓敘，而相關任用和管理，又獨立於其他公務人員，多年來都運作的很好。而且，海關工作性質相當特殊，人員進用之後的養成教育相當不容易，工作、訓練及人員和警察人員是很相似的。一方面為了保障海關人員，另一方面，可避免有其他公務人員空降，劣幣驅逐良幣，也避免這些空降部隊的專業化不足而影響士氣。到目前為止，海關的工作，主要是擔任與國際接軌的火車頭的任務，不但沒有改變，反而更加繁重。比方說推動實施通關自動化，法定是要以電子資料傳輸報關，與各國聯繫，如果不是海關人員用他們的專業和熱忱，全力投入，其實是無法完成的。同時也使得我國能夠以先進國家之地位，加入亞太經合會這些國際組織。總結來說，由於關鍵原因並沒有改變，所以並沒有修正的正當理由。

### 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？

答：官稱是對海關人員專業還有人格的尊重和保障，有他所代表的無形價值。這可以說是海關文化的一部分，而且文化是根深蒂固的，在一定的時空下，用改革的名義，要去除官稱，當然比較容易完成，但影響是相當深遠的。由於在大環境底下，普遍對於專業不太尊重，所以我不贊成廢除，……雖然我也知道，反對可能無濟於事。至於相關配套的措施，我建議可以將達到一定條件的「官稱」，轉換為實質薪資的名目，並且用法律載明，或是可以視為保有。

### 三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？

答：根據這麼多年來我在海關工作的經驗，關務特考與一般公務人員任用考試，除了取才用人的本質不同之外，其實最重要的，是對於海關工作的認知。參加關務特考的人，在主觀上，應該初步早已有自己篩選將來加入海關的觀念，對於工作的性質，還有就是知曉對於未來的生涯規劃，才會加以選擇。我覺得海關工作是一份良心工作，瞭解之後，就會有犧牲奉獻的精

神，也可以說是一項志業，入行、奉獻、共享成果，海關才有可能成長茁壯，所以我認為仍應採用關務特考的方式取才。

**問：另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？為什麼？**

答：當然，規範任職的資格、基礎教育的養成，或是專業訓練是相當必要的。這些主要是能讓初任的人員，能夠學習到基本的技能，瞭解工作的性質，以及對他未來的工作有所認知，更重要的是對自己性向的瞭解，是不是合適，未來人生最重要的日子將埋首海關，是否值得，或另有大鵬展翅的志向。人生有許多的選擇，在選擇之前，到底實質的內涵是什麼，可以透過基礎養成或專業訓練時，讓當事人自己親身體會。至於有關於基本及專業訓練的內容，因為項目很多，可在分發到單位時，用見習的方式學習，最後加以考評，考評時要給初任當事人自我說明的表達機會，評審人員再將觀察結果加以評定。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：我雖然在海關中，都不是負責人事或會計的工作，但據我所知，海關人事或會計單位的官稱職等，和一般關務人員的官稱職等是相同的，人事或會計人員也可以隨時回任關務工作，但要任職人事或會計單位，就必需要符合人事、會計審計的特別條件。除了極少數沒有接觸過海關的業務之外，大多數都會經過業務單位的歷練，在任職之後，其自成系統的在海關各人事、會計單位，自由調任，或調至業務單位，所以比較有陞遷的機會。由於人事或會計人員的門檻不高，工作性質只能說有它的特殊性，相較於關務的專業能力，須要長期養成，性質非常不同，如果長期都不調任到業務單位，人事或會計人員，就會在海關形成一個次級團體。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：關務人事制度的結構，比起一般公務員的人事體系要複雜的多，主要的原因在於海關工作的性質特殊，人員進用養成相當不容易，又需要不斷地學習、訓練，加上防弊，所以必須實施輪調，影響是相當大。以碼頭查緝走私來說，如果沒有經過長期的養成訓練以及經驗累積，是無法稱職的。關務的人事制度可以保有海關一直未失的傳統，例如：專業和效率。但是，如果像最近行政院組織再造，研考會已經將各關稅局的正式英文名稱改為 OFFICE，是個 4 級單位，編制縮小，就顯得更缺乏彈性，不但陞遷受限，簡直是無法陞遷，的確會造成海關的危機。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(若您不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：談到同工同酬，本來應該是公務員的基本需求。海關把守國家大門，工作、責任繁重，原本應該可以享有厚祿。……但是看看現今的時勢，海關人力物力經費都相當不足，業務量又不斷增加，工作超時、超量，所負擔的責任，已到動輒得咎的地步，行政稍有疏失，檢調就會以異樣眼光，加以追查。如果沒有查到不法的事證，就以報單登載不實來追究刑責，時常官司纏身。依統計結果，幾乎沒有被定罪的，但回首已是百年嘆。許多在第一線的同仁，感嘆同樣領薪水，為何要背負一顆不定時炸彈，有機會就換工作，這也是轉任的主因。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：如果銓敘部要將關務人員制度簡化，要廢除關務特殊歷史傳承的人事制度，當然會影響到關務人員的士氣，交流結果，就會產生反淘汰的現象。首先面臨的，就是專業能力不足的問題，特別是上層或主管的更替，長期所建立的信任階梯就會不見，一群以海關為志業的菁英會漸漸流失，新的一群，可能也不容易培養出來。關稅總局的精神喊話以及激勵志氣，短期內因職位變動不大，還可維持現狀。制度上可設計，分門別類，對歷經一定期間之業務給予積點，該期間之優劣也應該提供不同的點數。而該專業點數，除用以陞遷之外，一定也要與專業加給（金錢）連動。換句話說，對專業及能力，以專業的加給來平衡，才有可能維海關傳統。

**八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。**

答：在目前的關務人事制度之下，各關稅局內勤及外勤的人員是可以相互交流的，但談不上轉任，因為幾乎全部都是由人事單位或主管安排，時間也不是固定的定期輪調，業務上有需要的話，隨時可以更換。調動上的限制，除了考慮到個人意願、身體因素、家庭因素、性向是否合適之外，男女的性別，可能會是最大的差別。因為外勤工作大部分是必須 24 小時輪班工作，也多少會遇到查緝上的危險風險，女性關員大多沒有意願。而考試院及考試委員對公務員考試的相關規定，又表面上要做到男女平等，不可有內勤、外勤招收不同性別的歧視條件，到最後男女比例與內外勤工作比例一定會產生不均衡的情形。就長期來看，內外勤的交流是有傾斜的。



至於關務、關政交流的情形，依照現行的關務人員與財政部關政單位人員相互轉任辦法規定，是可以轉任的，最有名的例子就是以前的關政司長○○○司長晉一級轉任關稅總局的總局長，前關政司○○○專門委員轉任台北關稅局副局長。另外關務人員則有以調用或改任的方式轉任為關政人員。

**九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。**

答：所謂未盡平衡，除了人數不成比例之外，當然還是有制度上的原因。其中制度上的工作性質不同、待遇不同、陞遷差別，是主要的因素。如果辦公室內白領族和冒險犯難兢兢業業一群，沒有區別是不易取得平衡的。另外，最主要的原因可能仍然是業務的性質和業務本身的專業性。由於海關的專業是逐步養成的，除了專業知識之外，還須要不斷地學習、吸收經驗，在特定環境下相互激勵，才有可能培養出基本的素養。有了基本智能之後，在一定環境下接受挑戰，學習到如何因應，在你暗我明的情形下，進行鬥智鬥力，進行學習、成長。好比騎腳踏車，光研究平衡、行進理論或空氣動力的原理是不夠的，最簡單也最重要的，是必須親自上場感覺，跌跌撞撞後，才能自由行進。至於高速行駛、緊急煞車、越野技能，甚至是隨心飛馳，是需要時間和努力的訓練。研擬關務政策，如果沒有實務經驗，是理想化，不切實際，交流又有先天的缺陷，因為每一個人都不願意吃虧，在不同工作條件下，取得平衡仍是亟待解決的問題。

## 深度訪談紀錄 C

訪談時間：2007/11/19（一）20：00-21：30PM

地點：政大星巴克

記錄整理：高培智

### 一、就您所知，能否請您大概敘述一下爲何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？爲什麼？

答：就我所知，海關的人事制度，是具有歷史的淵源，業務性質也比較特殊，並不是純粹事業機構的性質可以比擬的。依據公務人員任用法的相關規定，再參照「警察人員管理條例」所訂「官職分立，官受保障，職得調任」的立法精神，制定「關務人員人事條例」，並在第 3 條規定「關務人員官稱、職務分立，官稱受保障，職務得調任。」而關務人員的職務並沒有區分爲職組、職系，依照關務人員人事條例第 13 條的規定「關務人員職務得實施職期調任、互調或輪調；其辦法，由財政部定之。」財政部在 80 年 10 月 29 日訂定「關務人員職期調任互調或輪調辦法」，做爲關務人員實施定期或不定期輪調及內外勤互調之依據。在我們海關的實務運作上，關務工作無論是稽查(行李檢查、船機抄查、貨櫃儀檢判讀、貨櫃抽核)、機動巡查、驗貨、分類估價等業務，都需要有良好的經驗傳承和分享。目前人力的運用方式，是具有彈性，而且業務推展的非常順暢，其實是沒有必要修正的。

### 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由爲何？廢除之後需要何種配套措施？

答：關務人員因爲沒有辦理職務歸系，如果配合業務需要，可以辦理職務調任、互調或輪調。依照關務人員人事條例第 4 條的規定，關務人員分爲關務及技術兩類，各分爲監、正、高員、員、佐 5 個官稱；因爲關務人員已經取得官稱，如果沒有依照法律規定或經過當事人同意，就不可以任意的剝奪。若按照這樣的規定來看，確實能夠在輪調制度之下，保障關務人員的權益。另外你剛剛問到，關務人員關務類各官稱資格取得的問題，依照關務人員人事條例第 5 條的規定，主要是考試及格、考績升等（必須在低一官稱職務任滿一定的年限）以及晉陞官等訓練合格、陞任甄審合格的這些情形。至於技術類人員，依照關務人員人事條例第 8 條的規定，是可以準用關務類人員的規定來辦理。如此一來，一般行政機關人員是不容易進入到關務人事體系。所以關務人員的陞遷管道，就比較不容易受到外力阻塞，可以激勵士氣，鼓勵人員久任。至於官稱制度，對關務人員而言，確實有它存在的必要，所以我不贊同廢除。

**三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？為什麼？**

答：關務特考類科跟一般公務人員的高普考試不同，而且關務特考考試錄取的人員，必需經過訓練，並由財政部依照考試成績，遇缺依次分配到關稅總局及所屬的各關稅局來訓練，訓練期間不能改分配原分配職缺機關以外的機關占缺訓練，訓練期滿成績及格，取得考試及格資格的那一天開始，實際任職 2 年內不得轉調原分發占缺任用以外的機關。實際任職 6 年內並不得轉調財政部及其所屬機關（構）以外機關（構）任職。這些我剛剛所說的制度設計，有助於關務機關培育(留住)新人，並有利於日後專責關務人才的養成。海關業務的特殊性，以關務特考（能設定身高、體格、各等級考試的應考年齡等限制，高普考試則無法設限）來進用新血，才能維持特有的調任制度(如稽查、驗貨等基礎養成訓練，身心都健全的關務人員才能適任)，確實有它的必要性。如果改的和一般公務人員任用考試一樣的話，我想可能沒有辦法獲得更適合人員。經由關務特考錄取的人員，必須依照公務人員考試錄取人員訓練辦法的相關規定，完成專業訓練以及實務訓練後予以試用，試用期滿成績考核及格者，才予以實授，這是一般公務人員進用的規定。不過因為海關的業務特殊，並且有實施職務輪調的制度，所以為培養各類人才，非常重視各項在職訓練，除薦送關員至公務人力發展中心、財稅人員訓練所，以及相關訓練機構參加各類專業訓練之外，每年也都會依照業務以及政策的需要，訂定年度的訓練進修計畫，積極鼓勵人員參加訓練。大體上，海關原來就已經有一套相當完整的訓練制度，所以建議上級長官應該增辦到民間企業參訪的標竿學習活動，開拓更深更廣的組織學習，以增廣見聞，提升工作效率。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：目前海關人事及會計人員，是由關務人員擔任，所以他們的官稱職等與一般關務人員都相同。海關的人事及會計人員，雖也是屬一條鞭的獨立系統，但以他們對於同仁的服務而言，因為他們也是由關務人員中選任出來的，所以比較能瞭解海關的業務，以及第一線關務人員的工作情形，如此一來才能充分發揮幕僚的功能，提供更專業的服務。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：關務人員的人事制度，跟一般公務人員的人事制度有一個很大的不同，就是官等之下有官稱，官稱之下又有官階，官階與職等相當。關務人員人事制度的官職等是比較複雜，人員除須受官等職等規定的限制之外，也必須受到官稱官階規定的限制，比起一般公務人員來說，所受到限制更多。這樣的情形，常導致外界有所質疑，認為這種特殊體制，雖可以保障內陞，但也有可能導致關務人員晉陞比起一般公務人員來的緩慢。但事實上，這樣的想法，可能是本末倒置。以往關務人員晉陞比較緩慢，主要是因為職缺有限，絕對不是因設立官稱官階所造成的現象。近年來，海關退離人數激增，陞遷上已能針對各項職缺拔擢優秀人才，提振工作士氣。就像我剛剛所說的，這個制度可以約束一般行政機關人員進入關務人事體系，所以關務人員陞遷管道不容易受到外力阻塞，得以激勵士氣，鼓勵人員久任。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(您若不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：在現行「關務人員官職等階及俸給表」中的官等、職等、俸級、俸點的設置，和一般公務人員俸給表規定是完全一樣的。但在加給方面，專業加給部分高於一般行政人員。另外，在福利方面，應該也是跟一般公務人員差不多。就我個人而言，服務海關 20 多年，調任過各種內外勤工作，更負責許多專案的策畫與執行，海關給了我一個非常多元豐富的工作環境及學習機會，可以讓我不斷地充實自己，發揮所長，在工作上得到相當的滿足與成就感。我自己對海關有一份很深厚的感情，所以比較不計較在待遇上是否有工酬相當的感覺，也不會想轉任其他機關。但在目前各項資源愈來愈少，工作量愈來愈多的情況下，海關人員確實比以前更為辛勞，建議應該適度調高待遇，才能留住人才。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：海關因為機關的屬性比較特殊，業務性質也比較特別，海關這些人員的任用、陞遷、考核、獎懲、待遇、福利、退休、撫卹……等等，除了要適用各相關公務人員的法規之外，確實需要單獨訂定一個專門為關務人員量身訂做的人事法規，如果政府想要廢止關務人員人事條例，那原來相關的子法，也都會喪失它的法源依據，原本關務裡頭相當特殊歷史傳承的人事

制度就會被改變，勢必也將會影響到關務人員的工作士氣。原本有一個財務罰鍰獎金制度，雖然在 93 年 4 月 21 日廢止之後，不過海關的查緝績效，並沒有因此而具有顯著的降低，可見我們這些關員勇於任事，具有高度的榮譽感。行政院目前非常努力地在塑造出一個企業型政府，也就是應該要學習企業體所實施的各項激勵措施，來提高行政效率。以海關查緝走私的工作為例，私梟為圖暴利，為了走私，可說是不擇手段。緝私關員除了須具備專業的素養之外，他們所面對的困難度及危險性，並不會比警察人員來的小。關務獎勵金對於特別努力付出，而且具有績效的關員，可以給予即時而且有效的實質獎勵。這樣的獎勵作法，不但可以避免海關專業人才的流失，同時也可以驅策關員除盡忠職守外，只要投注更多心力，就可以創造出更多的績效，當然就能擁有更多的報償。所以，關務獎勵金其實是符合激勵理論，他所能發揮的效能，是一定可以提升查緝的績效，進而保障經濟的發展、社會的安寧、國家的安全，甚至是整个人類的生態環境。因此，關務獎勵金制度不僅不應該廢止，更應編列更多的預算，才能夠有效的激勵關員。另外在有關於組織的設置方面，應該要提高各地區關稅局的組織層級，強化整體組織及人力的結構，如此一來，才能能夠有效地執行各項關務業務。

**八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。**

答：就像我剛剛所說的，在關務人員的人事制度當中，是會實施定期或不定期的輪調及內外勤互調的作業。在實務的運作上，這樣的人力運用彈性比較大，業務推展也會相對比較順暢。關稅總局所屬的機關，是屬於業務執行的機關，財政部關政司是屬於政策制定的幕僚單位，這兩類人員可以相互轉任，就能使得政策制定與政策執行可以相互配合。不過有一部分原來是任職於一般行政機關或稅捐稽徵機關的政風或是督察人員，在短暫調入財政部關政司後，即轉任為關務人員。而且又除了政風、督察人員之外，其實都沒有經歷過海關逐級的歷練養成，即曾經有過從關政單位轉任當關務機關，擔任「簡任第 10 職等以上」督導或首長職務的 3 個案例，確實會對於我們這種長期從事海關業務的人員，在士氣會產生重大影響。

**九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。**

答：轉任制度原來是為了要加強訂定關務政策及實際執行的關務人員之間，可以進行相互交流，有助於關務政策的推動，其原本的立意良善，不過我剛剛所說的少數案例，應該是實務運作的結果。

## 深度訪談紀錄 D

訪談時間：2007/11/21（三）19：30-21：00PM

地點：公館星巴克

記錄整理：陳衍宏

**一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？**

答：據我個人的看法，如果當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」的原因，是因二次大戰後，國民黨政府遷台，百廢待舉，爲了省事。另外，戰後，政府各項制度尚未建立，只要有共同點的政府單位，都先用同一套人事制度，先施行再說。其實，就我 20 幾年前進海關的人，一般都以爲關務所有制度是比照英國殖民地制度。有修正的必要，因爲當初便直行事，且時代已進步太多，關務人事制度沒有不更新的理由。

**二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？**

答：我反對「官稱」制度之設立，此並不是重點，何況此「官稱」制度乃封建色彩的餘毒，因爲任何人事制度在內涵上，都需一套公平陞遷評鑑制度，並不需所謂「官稱」制度，如考績表竟可只記該員的莫須有的錯，不記該員的嘉獎等狀況，才是重點。

**三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？**

答：應是符合關務工作之需求，因爲一般考上海關的人，事先並不知海關業務為何？如不適應的人，應會離職或轉任，或消極面對工作環境，目前海關不先思如何改善「驗貨環境」：如支持用功，不受賄賂的人，保障驗貨員安全，加重報關人員侵犯驗貨員安全刑責，只知派新進關人員去驗貨，抓住他們不敢離職致無工作心理，恐無人道，而老關員不獲信任，或知驗貨員不好幹，而閃避，退休，另只大量派男生驗貨及輪 3 班較辛苦的外勤工作，並不公平，而目前關內人事單位趁人事熟稔的便利，太多外陞至業務單位，未受規範，壓縮業務單位人員陞遷，已引起民怨。

**問：若將關務特考改爲一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？**

答：應該是，因爲如此才可漸漸打破關務的文化藩籬，更向大眾爭取人才，何況海關人事制度已銓敘。

問：另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？為什麼？

答：不用，只依一般公務人員任用考試資格即可，因為錄取後要有在職訓練及經驗累積。

四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？

答：本人並不是人事或會計單位之人，對有關人事或會計單位之官稱職等是否與一般關務人員相同？本人並不知道，原則上應該相同。

五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？

答：本人認為沒有必要，只要能增進人事陞遷公平，應朝革新、簡化邁進。

六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(您若不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)

答：關務人員目前的待遇和福利讓我有待在關務機關的意願，因專業加給比較高，若不想待在關務機關，我會想要轉到比較有正常遊戲規則，注重績效，公平，可正常陞遷的單位。

七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？

答：關務人員制度簡化不可降低原來階級及薪水，應不會影響到關務人員的士氣。而關稅總局應該採取事先討論、溝通措施，以保障已進關人員原來階級及薪水。

八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。

答：現在相互轉任的情形，應屬尚可接受範圍。

九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。

答：現在相互轉任的情形，應屬尚可接受範圍，故對本題沒意見，何況現在關務、關政人員好像沒區別只有關務包括法務人事會計及技術類的區別。



## 深度訪談紀錄 E

訪談時間：2007/11/24（六）10：30-12：00AM

地點：麥當勞站前店

記錄整理：高培智

**一、就您所知道的，能不能請您大概敘述一下爲什麼當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？而就現況來講，它有修正的必要性嗎？**

答：其實我並不清楚關務的人事制度是否參照「警察人員管理條例」？如果是這樣的話，我相信應該是因爲，海關把守國家大門的原因吧！但是，現階段的海關，在我個人認爲他在在身份上，其實只是一般公務員的一種而已，並不需要跟其他公務人員來做區別。但是在工作性質上，它確實比起其他公務人員要複雜的多了。畢竟海關實在承辦了太多的其他機關的代辦事項。至於，是否需要修改，那不在我所知道的範圍，我沒有什麼意見。

**二、一般關務人員對於「官稱」制度的態度是怎樣的？如果廢除這個制度，您是贊成或反對的？如果廢除之後有需要什麼配套措施嗎？**

答：對於現階段的關務人員，除了工作複雜外，其實與其他公務員比較其來，實在沒有甚麼不同的地方。再說：官稱若是不存在，也看不出來會對薪資、職等、陞遷能造成多大影響，我個人覺得，實在沒有存在價值。但如果廢除後，那麼現行一般的公務員制度，應該是可行的方案之一。

**三、目前關務人員的甄補主要是採用關務特考，目前我們所透過關務特考甄補所獲得的新進人員是不是能夠符合關務工作的需求？**

答：在我的感覺上，現在的新進人員，學歷程度較高，但素質卻不見提升多少；然而真正的問題是，海關在人力的運用上，一直都不是專才專用。譬如海關常常派出不具有那個項目專長的人員進行查驗，如指派紡織學系的人員查驗機械的物品、卻讓機械人員查驗化工物品、化工人員去查驗電子物品、或者是法律人員去查驗動植物，諸如此類的例子，在海關裡多的是。不過，因爲海關常涉及各種貨物的查驗，所以也是不得已的；但是，更常遇到的問題是，對於法規的不熟悉。這實在是因爲委任海關辦理的法規、命令實在太多。而新進人員，總是需要花費很長時間，才能了解海關許多的作業規定。所以，我個人認爲，在招考新進人員上，實在應該在各科目人員上，增考一科「關務法規」的科目。因爲這樣一來，新進人員可以在較短時間投入戰場，也更能避免他們因爲不熟悉法規而害了自己，或是影響了商民的權益，造成海關名譽受損。而未考上海關的考試人員，也因爲閱讀了相關法令，就不會因爲不清楚

海關法令，來對海關產生負面的認知。接下來的可能會有點偏離題目。那些我們看得見的法條，其實是安全的；但是最常遇到的事情是，海關常有一些函令解釋作業規定，這會因為海關輪調制度、新進人員，而發生不知道有這些規定的現象，甚至來違反作業規定。也就發生了不同海關人員，對相同事物的解釋、做法不一致的現象。比如說查獲毒品，大概都知道應發動的機制與程序；但是查獲仿冒品、智慧財產物品，它們所必須發動的機制，就不見得知道了，也就因為有了作業錯誤而被懲處的案例；又比如說，欠稅廠商的步驟，除了現行電腦會自動阻卻貨物放行外，它要發動的機制，也是很多人都不知道的。這是因為，這些都不是規範在法條內，而是透過一張一張的函令公佈。久之之後，許多人忘記、甚至從來沒有見過。這根本不稀奇，因為海關的公文傳遞，也不太落實。例如，資訊室開辦的電腦訓練課程，常常有許多人，在課程結束之後，才聽說有開辦電腦課程。所以從另一方面來講，在海關裡，資深的、而且是認真的關員，是很有價值的。至於，為什麼會變成這樣，導致經驗不容易傳承，是不是應該歸咎人事室教育訓練制度有問題？。

**四、如果把關務特考改成一般公務人員的任用考試，是不是對海關在獲得更適合的人員尚有更大的幫助？另外對於初任的關務人員除了要具備類科考試及格之外，是不是應該有其它的資格限制，例如專業訓練或基礎教育的養成之類？**

答：對於是不是要改為一般公務人員任用考試，其實根本沒差；因為要對海關有幫助，就多加考一科「關務相關法規」，就可以了，反正海關各種人才都需要。所以這樣是不是可獲得更適合人員？不會，但其實也根本沒差。至於工作上的專業訓練與養成，當然需要而且重要。但是，新進人員集中在財訓所上課，這其實是沒有意義的。因為沒有實務經驗，上課時根本沒有感覺，甚至很快就忘記了。有價值的訓練，應該是在開始工作後，才會對經常遭遇到問題有更深確的認知與強烈學習的意願。可惜，這類專業訓練，卻不多見。

**五、請問您知道海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？**

答：在我的認知中，人事、會計單位的人員，其實跟一般人員沒有甚麼差，因為海關裡具有人事法規專才、會計專才的人很多，而人事室內非人事法規專才的人也不少；在現行海關人事人員的制度中，人事人員與其他關務人員一樣，都可以領取專業加給，此部分則有討論的空間。至於會計人員，就顯得專業許多，人員也多是會計專才人員。在陞遷調動上，似乎也是會計人員彼此之間調動。而一般關務人員也比較不會覺得有何不妥。

**六、目前關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義之類的？**

答：海關的結構真的很奇怪；比如說每一職等都分成主管跟非主管，就好像 8 等可以有股長、稽核、秘書，從 7 等到 8 等股長，得先經過 8 等秘書、稽核的過程。9 等也有副組長、課長、稽核分別，8 等股長要陞到 9 等課長，也得經過 9 等稽核。9 等課長上面還有個 9 等副組長。十等也是有簡任稽核、組長之分。反觀其他公務機關，似乎都沒有這麼複雜。就公文傳遞上，簽陳的流程上，也是有許多不利的結果；每次公文陳閱的時候，總是需要很多人簽章，9 等兩、三個人，8 等也是兩、三個人，卻又都不具有同意權。我想這也是海關裡，公文效益不彰的原因之一吧。至於在陞遷上，海關本來就是比較狹隘；每次陞遷評鑑，以關區來講，七等有資格陞任 8 等人員，隨便都有三百人以上，大約占了 30% 以上。而 55 歲還在 7 等的人也是大有人在，7 等職缺做了 15-20 年的也多有人在，陞遷根本就是夢。

**七、關務人員目前的待遇和福利是不是讓您有工酬相當的感覺？是不是有助於提升您待在關務機關的意願？如果不想待在關務機關，也可以請您說明一下為什麼嗎？**

答：就公務員而言，關務人員的薪資確實比同等級的公務員要高；不過，在我所知道的公務員裡面，海關人員的責任與壓力也比一般公務員大。這兩相比較結果，並不會占有多少優勢。只是，在陞遷上，海關人員的陞遷，卻比起其他單位之公務員要困難的多。二者權衡後可以發現，其實在海關工作有著很大的壓力，所以一旦在工作輪調後，被調至壓力較大的單位時，往往一些可以辦理退休的人員，就選擇了退休一途。我就拿資訊人員為例子，在海關中，並無特殊的資訊加給；換言之，這對海關的資訊人員而言，是一種減薪的行為；因為一般公務機關的資訊人員，使用專業加給表單支領薪資，所以通常比同單位的公務人員薪資高，其原因是資訊的工作負擔與比重是相對較沉重與急迫的。接下來還是以海關為例，資訊人員的角色更是明顯沉重。但是因為海關的長官對資訊的不了解，而不能重視資訊人員；而這原因，實在已經是海關競爭力無法突飛成長的原因之一。如果討論我個人不要繼續於海關任職，則其原因必定是工作的專業性雖然已經被大多數人認同，但自己卻無明顯的工作成就感，另外就是陞遷管道狹隘，無法有官職等上的激勵因子。至於期望調往之單位，並無特定想法；但是應該會期望調往專業性受到肯定之單位，若是陞遷順暢則更佳；所以明顯的激勵因子，對我比較具有吸引力。如果是推論其他人離開海關的原因，就我所知的，許多新進人員，會在海關約束的 5 年到期後，早期是 2 年，馬上就商調他單位的原因，一來是陞遷困難，二來是關務工作的壓力實在很大。

八、目前關務人員大都由關務特考進用，而且人員都跟據現行關務人員人事條例任用和管理，如果關務人員制度簡化已經成為銓敘部的既定政策，讓原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，這樣是不是會影響到關務人員的士氣？那麼關稅總局應該在這件事情上採取什麼措施，來保障關務人員應有的權利和維持士氣？

答：海關的人事制度，在人事室看來，或許是個不錯的制度；不過，多數人卻是不認同；因為在制度的解釋上，總是由人事承辦人員自行解釋，卻又說出了令人無法信服的理由。就是所謂的愛怎麼解釋，就怎麼解釋；而且是人事單位說了就算數。這一類的例子可以舉出許多。例如早期的時候，我是新進關員，我想要進修研究所，卻可以找到二份不同的解釋函令，一個是鼓勵新進人員進修，另一個卻是規定進修人員應以資深者為優先，並且限定為 5 年以上人員，才可以進修研究所。而當時的總局人事單位卻逕行否決，要求依據後者辦理。一年後，調至關區，關區卻鼓勵新進人員加強進修，而依據前者辦理，讓我輕易取得報考研究所的機會。至於人事制度的變更，其實只要官職等的缺不要變少，陞遷不會變的更困難，那麼多數人根本不會介意。如果是官職等缺變少、陞遷變的更困難，已經即將成為事實；就建議採用較長緩衝期的方式進行，畢竟關務人員現階段陞遷已經相當困難，若是制度讓陞遷變的更困難。顯然可以看見的，這個制度一定會引發大量的退休潮；到時候一定會讓海關人力形成斷層，經驗傳承中斷的現象。除非，每人都先陞上一個職等，補足了未來無法陞遷的預期心理；否則要維持海關人員的士氣，這可就不會是一件容易的事情了。(笑)

九、就您(業務)所知的，描述在現在關務人事制度下，關務人員內、外勤人員轉任交流情形，還有關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話也可不可以請您舉例說明一下？

答：海關裡有一種傳統，每二年調股、每六年調組。早期的說法是，要避免人員從事一崗位太久，而引發弊病。不過說的好聽是避免引發弊病，但早期資深同仁卻說成「有機會輪流獲利」。不過，隨著時代改變，海關早就已經不是以前的貪污代表。以現階段的海關而言，事實上是非常認真、奉公守法的一群公務員。無論弊病或是貪污的現象，都早就已經不復見了。但是，輪調的優點雖然已經不存在，但是輪調的缺點，卻深深的繼續影響關務工作推動。由於關務人員的養成並不容易，每每一個關員，已經對該工作崗位熟悉後，又被調動，即使以往曾經有從事過類似工作崗位，卻也需要一段時間來適應。另外啊，經常有一些情形，就是原工作崗位的重要案件，已經承辦到尾聲，但是因為調動，所以必須進行交接；而新接任的同仁卻因為不熟悉，而導致效益打折；甚至因而違法，卻不自知。還有，每每一調動，等到新接任人員熟悉後，向原承辦人員詢問一些文件或資料時，總會有人把所有事情推的一乾二淨，而讓案件陷入膠著而無法繼續辦理的現象。另外在調動上並不是很公平，經常在調動後，總有人會透過關係，尋找此次調動中，較輕鬆的工作，然後迅速補位。而那些辛苦的工作，總是

那群長久以來默默工作、不敢爭取的一群人在輪流，而輕鬆、沒有責任或壓力的涼缺、好缺卻也總是另一群人在輪流。那在關務與關政人員的互相轉任上，我個人沒有接觸過；但是，我卻認為這是不適當的。就像我前面的許多描述的那樣，我已經明確指出海關代辦了許多其他機關的業務，除了本身的專業法規外，海關也必須知道其他許多機關的規定。所以關務人員的養成是不容易的，而把一個已經養成的關務人員調離，一定會降低關務人員品質；再說把關政工作者調至關務工作，雖說部分工作性質相同，但仍有學習空間待努力。此舉無疑會讓兩個機關的競爭力，同步下降。

**十、假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您覺得這是制度面的問題，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？**

答：就好像之前我講的，因為海關工作的業務特殊性質和其他機關不一樣，養成也困難，互相轉任造成的競爭力下降，更是顯而易見的。有許多機關的人員可以在招入後，迅速加入組織，成為組織的貢獻者。但是，關務人員的許多崗位，卻必須是資深人員才可以擔任的。例如行李檢查人員，必須在短短幾秒時間，去察覺旅客的神情與舉止的異常，這是需要經驗的。攜帶何種皮箱、手提袋，容易藏有毒品，這也需要經驗。這些人力，約占了海關 10%人力。然後，例如驗貨人員，除了要驗明該貨物是不是確為申報物品外，還需有經驗的判定，該貨物的產地是不是有虛報？該貨物進入台灣之真實目的是什麼？那些貨物容易夾藏槍械、毒品？這些也都需要經驗。這些人力占了海關 30%以上人力。例如分估人員是必須有資深驗貨經驗，無驗貨經驗的分估人員根本如同瞎子摸象，所以分估人員是海關最吃重的工作人員之一。這些大多數都是具有資深的驗貨經驗與行李檢查經驗，這樣才可正確推估出貨物原產地、價值、違規業者企圖規避的法規等。而在必要的時候，指揮驗貨人員進行二次查驗。這一類的人力占了海關 20%以上人力。其他如機動隊人員、X 光研判人員、駐庫巡艙人員，比比皆是經驗與資歷的代表。以上這些都說明了關務人員，實在不是一朝一夕可以養成的。

## 深度訪談紀錄 F

訪談時間：2007/11/24（六）16：30-18：00AM

地點：台北車站裡的星巴克

記錄整理：許耿銘

**一、就您所知道的情況來說明一下爲什麼關務人事的制度設計要參參考那個「警察人員管理條例」？而就現況來講，海關的制度有修正的必要嗎？**

答：我在 78 年進入海關，而「關務人員人事條例」在 80 年 1 月份通過之後，歷經舊制與新制間的人事改革，至於當初是不是有參照「警察人員管理條例」，我並不是擔任人事人員，所以並不清楚，推測當初應該是針對關務人員工作的特殊性與一般公務員性質不同，但是與警察人員編制有其類似性，所以參照當時的警察人員管理條例來設計吧！至於就現況而言，是不是要修正，我沒什麼意見。

**二、您對於「官稱」制度的態度是怎樣的？那如果廢除這項制度，您是贊成或反對？那如果廢除之後是不是有需要什麼配套措施來搭配嗎？**

答：關務人員對「官稱」制度而言，用以區分關務類及技術類，我曾經在在職受訓的時候，聽過當時參與修訂人事法規修訂的財政部官員約略提到，原來我們海關關員職稱各分爲關務監、關務正、高級關務員及關務員、關務佐，官稱的取得，可以使得，譬如擔任關務監的人，可以在「總局長、副總局長、局長、副局長、研究委員、主任秘書、處長、主任...」等職務內予以調任，它的用意就在保障關務人員既有的官等。所以，如果廢除這項制度，我當然不贊成囉，如果因爲廢除官等造成低階高用的情形，那對我們關員的權益就會造成影響，但如果真要廢除，那需確保我們關員的既有的權益在不受影響的前提下，我想一般基層關員才會接受吧。

**三、當前關務人員的甄補主要是採取關務特考的方式，那麼目前透過關務特考甄補所得到的海關新血是不是有符合我們關務工作的需求？**

答：當前關務特考科目主要針對海關業務需要而設立，所以特考進來的新進關員當然符合關務需求，這部分應該沒有什麼問題吧。

**問：那如果我們把關務特考改爲一般公務人員任用考試，是不是可以讓海關得到更適合的人員？**

答：如果特考改成一般公務員任用考試是不是有助於獲得更適合的人員，這樣看如何配合關務需要來設計應考科目，另外，海關的工作性質特殊，24 小時輪班工作的比例很高，很多都需要

男性工作者，根據關稅總局網站資料顯示，以現在關務人員合計 3799 人，男性 2743 人占了大概有七成、女性 1056 人將近有三成，也就是每 10 位關員中就有三位女性，就海關業務特殊性來講，查緝、驗估、稽查，包含行李檢查員，這些核心業務絕大多數都是由男性工作者擔任比較適宜，相對來講，目前女性關員比例稍嫌偏高。如果納入一般公務人員考試制度，而又設限男、女性錄取比例的時候，應該很容易就招致性別歧視的批評。基本上，就我的看法，納入一般公務人員考試只要科目選正確，並在考試之前，告知考生工作的內容及方向，我想只要是公開考試，應該都可以招致適合人員。另外有關於初任關務人員的任職資格，例如專業訓練或基礎訓練等問題，海關的人員培養基本過程基本上是這樣的，海關採內外勤互調，同一職務以 2-4 年為基準，以一位服務滿 25 年工作者，他可能經歷 6-10 種職務不等，工作的訓練，除了包括正式辦理的在職訓練之外，也採師徒制，也就是說，當你擔任驗貨及分估工作時，會有同一股內資歷深的關員教你怎樣去審理各種報單以及在面對民眾抱怨時處理技巧等等。因此，另行規範任職資格我覺得應該沒有他的必要性吧！只要透過不定期的在職訓練及實務上專心學習應該就可以應付工作上的需求。

#### **四、海關中人事或會計單位的官稱職等跟一般關務人員相同嗎？可不可以請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：有關人事及會計單位的官稱是跟一般關務人員相同的，這一點我是最不能認同的部分，特別是人事單位人員，以當初銓敘之後的制度設計，人事、會計獨立於關務之外，例如一等關稅局，台北、基隆、高雄關稅局，設置人事主任薦任第 9 職等至簡任第 10 職等 1 名，副主任 1 名薦任 8-9 職等，另外還有幾個 8 職等稽核的專員，以台北關稅局的人事室來講，由於 8 職等職缺由總局來決定，人事室基於職務之便，拿了一個關區 8 等職缺名額占為己用，作的是人事室內的工作，占的卻是關區的職缺，很奇怪吧！所有人事人員專業加給照領，擁有一般調動職員的龐大權力，而且依規定人事人員應該要具備人事人員的資格，但實際上用人卻不是那麼回事，根據他們的說法，他們依照所謂的關區業務需求，擁有自由任用一般關務員作人事人員之權力，也就是說，人事人員可自由跳出來擔任一般關務員資格，特別是當他們面臨陞遷瓶頸時。但是，挑選進來人事人員卻任由不同挑選標準來任用，另外，人事人員陞遷快速也是不爭事實，例如已退休的局長，總局長，◎◎◎、○○○還有現任的△△關主任秘書□□□就是由人事系統出身，長期待人事系統，等到陞到主任或副主任的時候，再跳出來占關區的職缺，這些現象是極為不合理的。

#### **五、關務人事制度的結構在設計上的確比一般公務員體系比較複雜。從您的業務來看，這有沒有什麼影響？**

答：關務人事制度的結構承襲舊有海關人事制度名稱是複雜一點，78 年以前，海關人員陞遷自有一套系統，三個月考評一次所謂陞一級，以致於 7 等跳陞 8 等在改制之後，卡了一大堆 7 職等待陞 8 職等的人員，改制後陞遷的不易，各憑本事者多，有的靠關說，有的走後門，以致於優秀的人員，不是有機會便跳至其他機關，遇 50 歲自願退休，或 55 歲面臨優退方案者很多選擇退休，枱面上人事規定有一套人事陞遷的評分標準，但是總局長有 15 分的關員陞遷加分的權力，當居上位者在面臨立委關說及其他人情壓力下，自然的，所陞任人員便不如想像中的公允，就整個人事制度設計上是非常僵化的。

**六、關務人員目前的待遇和福利是不是讓您有工酬相當的感覺？而目前的待遇和福利是不是有助於提升您待在關務機關的意願？**

答：海關人員在 70 年代以後便採內外勤輪調制，向來就沒有採不同工不同酬，也就是你有可能資歷深，但被派去做很輕鬆工作，有可能剛進關區不久，大約一年滿便可派去做驗貨員的工作，海關是規定驗貨滿一年便可派去當分估員，但是透過職務輪調制，有可能有一段時期做輕鬆工作，例如理單人員、行政業務人員，有一段時期做很困難工作，例如驗估人員，目前海關待遇和福利比一般行政機關是優渥一點，根據總局內部統計資料顯示，行政職缺占 19.80%，查緝人員占 22.27%，業務人員占 57.93%。當遇到不好做的工作，例如當驗估人員時，最怕立委關說及被民眾因不願被課高稅率而提出行政訴訟，你必需常跑立法院向立委說明或到法院接受法院詢問還有寫不完的復查決定書及打不完的行政訴訟案子，這樣當然有萌生轉到其他機關的一般行政職位，在面臨到工作上難以處理的案子更是如此，也因為如此，在 80 年根據財政部官員所說的，要提高關員專業加給，以體恤關員辛勞。

**七、關務人員大都是透過關務特考來進用的，而且都依據現行關務人員人事條例任用和管理，如果假設現在關務人員制度簡化已經成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，這樣是不是會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，來保障關務人員應有之權利和維持士氣？**

答：若是不久的將來，關務人員制度簡化成為既定政策，而造成關務專業人員實質減薪，絕對會造成人員士氣低落，進而人才流失情形更加惡化。而維持士氣的方法不外乎好的薪資水準及公平的陞遷制度。

**八、接下來能不能請就您所知道的描述在現在關務人事制度之下，關務人員內、外勤人員轉任交流的情形，以及關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話有請您舉例說明。**

答：在內外勤人員轉任上，由於關務工作的複雜性，導致資深的主管人員在長期作外勤人員，例如擔任稽查組行李檢查員及驗貨員，當面臨調入內勤人員，例如總局查緝處及關驗估處擔任



政策規劃及負責對外開會人員，會產生適應不良的現象，也就是我們在說的黃金牢籠，golden cage 的現象；相反的，由內勤調至外勤時，例如總局調至關區也會產生對業務不熟悉致遭資深關員消極抵制以致領導權無法施展的情況出現。而一般基層關員而言，內外勤調動頻繁乃家常便飯，基本上，一旦待在外勤時間久，指資深關員，常常調動職位皆屬外勤職務，不太可能調為內勤職務，除非因為陞官或因案被調查才會被暫調內勤職務。而關務、關政人員互調，目前僅止於高階人員調動，例如前任總局長◎◎◎，原為關政司長，以及現任總局長☆☆☆，兩人曾經互調過，但也維持不久的時間。

**九、假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您覺得這是制度面的問題，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？**

答：這當然是關務工作本身的特殊性啊，要知道關務工作除了進出口貨物課稅外，還有保稅業務及新竹科學園區業務以及掌管國家大門的機場查緝走私業務等等，牽涉上百種行政法規，業務範圍之廣，不是一下就能進入狀況，此外，人的領導和整合也很重要，關務人員採內部陞遷是因為關稅業務的本身專業性所導致的，今天，如果開放兩機關互相轉任，沒有基層業務的歷練，要如何領導一批資深查緝及分估人員？即便是優秀的行政人才，在碰到專業的稅務知識不熟悉時，以外行來領導內行，一定會遭遇到窒礙難行的地方，這，這大概就是所謂的不希罕效應，bend it over, here it comes again；前任從關政司長調至關稅總局長○○○據說也是因為關稅業務的不好做，所以待的時間並不長，之後便轉任他職。

## 深度訪談紀錄 G

訪談時間：2007/11/25（日）6：30-8：00PM

地點：麥當勞站前店

記錄整理：高培智

**一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？**

答：這個 75 年之間剛好是公務人員任用法在作大幅的修正，那個草案中的第 32 條對司法、審計、稅務、警察人員的任用除了可以另外用法律來規定，關稅總局也因為海關的業務比較有特殊性，所以才建議把關務人員列入；另外關務人員的外勤查緝走私部分的性質跟警察勤務類似，所以才參照警察人員管理條例；那就現在的情況來講，走私很少有靠武力來硬闖的，大概都是用夾藏、蒙混來過關的；查緝走私也大概都在通關、通報後在管制區中去查緝，查核重點也移到事後稽核，用帳簿文件查核專業搜證為主流，跟一般文官沒有差異，所以應該是要修正。

**二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？**

答：官稱對一般的關務人員來講沒有什麼意義，我是贊成廢除這項制度，只是關務系統制度比較這個閉塞，進來 30 年還沒辦法陞任小主管的人，比比皆是，比較起來像經濟部進來 3、5 年就可陞任到小主管實在是沒有辦法來比的，所以大家都是兢兢業業的在擔任公職。那講到配套措施的話，應該是要用年資來比敘，不宜用職務來拉平比敘。

**三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？**

答：如果要講專業的話，任何機關的任何職務都有他的專業，那關務特考錄取的人比一般公務人員任用考試錄取的人來講沒有任何的差別。專業訓練或基礎教育的養成應該可以內化在任用考試中，那其他的部分也都可以是在職教育中完成；這是因為關務人員職務有好幾十種，除了分估、查價比較有特殊性，較不適合讓初任的人員來擔任，其餘工作並沒有太大差別。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：根據我所知道的，海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員一樣，由關務升等考試人事行政科及會計審計科人員來任用，只是會計單位因為遠離權力中心，所以他的人事制度沒有聽到任何的傳聞，但是人事人員的陞遷則是讓人豔羨不已。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：其實啊！任何人事制度沒有所謂的好壞，制度的結構在設計上是絕對敵不過主事者的蓄意區解，主官如果好的話，那麼有才識的人就容易被任用，如果主官不好的話，那麼新人容易因為不知道紅線在哪裡，所以常常容易出事。就拿陞遷來作為例子吧，即使你服務積分都是第一名的，但是二級主官掌握了 35 分的加分權限，足夠你積 10 年，甚至也還有用考績上不客觀的評語來剔除。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(您若不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：這個工酬從來就是不相當的，關務人員常常傳出有涉及不法的事情，一旦有差錯就馬上加以刑罰，而海關常常以輪調為名可以熟悉各項業務，但是就造成樣樣通卻只是通皮毛而已，面對 10 年以上經驗的報關人員常常無法主導本身業務，如果有有心人來誤導，就會導致弊端。而對於業務最熟悉者而言，轉任意味著任何事情都要從零開始，難以謂智；如果要轉任則以查緝相關業務為主，譬如稽核組，原因就是業務熟悉最容易。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：會影響到關務人員的權益的，一定會影響到關務人員的士氣，譬如完整考量關務人員的年資、職等與俸給，應該可以把負面的影響降到最低；而你們說的關務特殊歷史傳承的人事制度從來沒有感覺也從來沒有聽聞，在日常生活中也沒看到任何影響。

八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。

答：在現在關務的人事制度下，對海關不抱期望的人員跟新進來的男性的人員大致上是擔任外勤人員，從各關稅局對新進人員的派任就可以證明，等到熟稔業務部分堪用人員就轉任驗貨或內勤分估人員，也有部分的人員自願成爲不堪用人員留任外勤，原因有 2，第 1 個是外勤人員加班費尚可，第 2 則是驗貨、分估人員是關稅課徵所認定的主力，影響國庫收入很大，是容易產生爭議的職位，或者可以說是亂源，沒有相當的資歷、豐富學識、談判、溝通本領的人，很難來主導本身的業務。關務、關政人員相互轉任除了人事人員外調佔缺，而且陞遷快速，常常讓人自責考錯科目之外，其餘轉任還沒有特別的聽聞，唉！可憐天下父母心，記得要告訴小輩，要做公務員，得考人事人員—錄取率高，而且到處陞。

九、延續上題之(2)，假設您認爲關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認爲這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。

答：我想關務本身的業務特殊性或專業性，只會造成關務、關政人員無法相互轉任，就是隔行如隔山。另外風俗之厚薄兮自乎？自乎一、二人之心之所向而已。是誰准許相互轉任的？我想應是關政人員善用本身的專業跟職務上所能接觸的資料，隱惡揚善，排除異己，標榜自身所導致的。

## 深度訪談紀錄 H

訪談時間：2007/11/24（六）2：00-5：00PM

地點：丹堤咖啡信陽店（台北市中正區信陽街 31 號）

記錄整理：高培智

### 一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？

答：據悉，現行關務人員人事制度之規劃，係配合其業務性質和 76 年公務人員新人事制度，以公務人員官等職等併立制之架構，並參照警察人員管理條例第 4 條所定「官職分立，官受保障，職得調任。」之立法精神，融合而成獨特之官稱職務分立制。關務及警察人員有獨特之官稱，本人不見其有特殊不同之福利，關務人員之薪給，除專業加給較一般行政機關高外，〈如調薪時，有漸被拉平之趨勢〉退休優惠存款反因專業加給比一般行政機關高些，而被限制僅可計算改制後 4 年年資，對海關人員非常不公。故就現況言，關務人事條例既已訂定，除非修正後可有比現行福利好之待遇，否則似無修正之必要，以免同仁有「法愈修，福利愈差」之感覺。

### 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？

答：關務人員之官稱應受保障，關務人員已取得之官稱，非經當事人同意，不得調任低一官稱之職務。此當時規劃之背景，依余之淺見，皆為無考試資格之資深關務人員而制定。查按一般公務人員任用規定，經銓敘審定在案之官職等，本應受保障，除當事人同意外，本就不可任意調任低官等職務。此與關務人員另定官稱乙事，似有重疊。故依余個人感覺，關務官稱並不影響關員身分或職務。惟如廢除官稱，則有銓敘資格之其他公務人員恐透過各種管道，要求海關任用，該員如另有高缺，又商調出去，如此，對海關業務推動，將有嚴重影響。綜上，官稱對海關人員在任用或職務歷練上，感覺不出利害關係，唯在海關業務推展上，影響甚大，此部分，非辦理海關業務之長官無法體會，為使海關仍繼續推展邊境查緝之重任，希決策者慎重考量。綜上，本人反對廢除官稱，因廢除後將有哪些不可預知的缺失，無法預知，無法先行行規劃配套措施，為使海關業務持續進行，謹建議不要廢除官稱。

### 三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格

**(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？為什麼？**

答：關務特考是否改為一般公務人員任用考試一節，查關務特考科目，多依據業務需求擬訂各考試類科需用人數，在用人方面，較具彈性。此與警察人員考試及法務部調查人員、司法人員等因業務特殊需要，由機關依業務需求，擬定考試計畫，報請各主管機關辦理，對考試及格人員先施以 4 個月之占缺學習訓練，分發後，在由服務單位資深人員傳授業務經驗，此師傅徒之做法，乃是海關業務得以延續，海關業務仍快速的從人工作業通關至快速電腦化通關之原因。故關務特考考試及格人員，多少都是對海關業務有興趣，考試及格分發進各關稅局服務後，在海關現行人事制度下，均安於多方學習海關業務，希能不斷改進海關通關作業，余不知一般公務人員考試任用人員是否有此心態。綜上，關務特考如改為一般公務人員任用考試，並無助於海關獲得更適當的人員。初任關務人員除須具備類科考試及格外，海關均施以為期 4 星期之占缺學習，另海關對專業訓練非常重視，持續性的均辦理專業訓練如驗貨、分估、稅則等專業訓練、法紀教育訓練以及各種電腦課程訓練，故初任人員似無需另訂專業訓練或基礎訓練。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：海關人事與會計單位之官稱職等與一般關務人員相同。海關人事、會計人員進用時，多參照人事人員和會計人員進用規定，調用關務特考考試及格人員，因均屬關務特考及格人員，且在業務單位服務過，對海關業務均相當熟稔，故在人事或會計業務推動上，與同仁協調順利。海關人事與會計人員應與一般機關人事、會計人員汲汲於尋覓高缺之情況不同。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：關務人員人事制度除與警察人員同樣特殊的訂有官稱外，其他均與一般公務人員相同，就業務上，海關因無職務歸系，在人員運用上較具彈性，在陞遷上，一般關員只要戮力從公，人事人員均將依有關之人事規定辦理陞遷作業，故官稱對一般關員似無作用，僅對人事人員另有晉陞官稱甄審作業需辦理。雖辦理該項業務，無多大意義，然依前述，如無官稱，恐一般公務人員任意佔高缺，而無心為海關業務盡心。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(若您不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：關務人員目前的待遇與一般機關相較，雖專業加給有高一些些，但總體言，部分其他機關，似尚有公文執行績效獎金，或其他福利，海關自從財罰獎金廢止後，除年終與一般機關相同之工作獎金外，平時，僅有固定之薪給，再無其他給與。另依前述，關員退休時，優惠存款年資僅仍從改制後開始計算，對海關同仁非常不公。據悉，部分原因係海關改制前俸給比一般行政機關高，所以改制前舊制年資不宜再計算核給優存月數，查有此想法人員不清楚海關改制前，每2年晉一級（即每2年調薪一次，在陞遷上，舊海關人事制度對關員太嚴苛），海關關員每月領取之薪給，雖專業加給較高些，但與其他法務部人員或司法人員相比，再與職務付出之心力相較，仍屬差的待遇，我們同仁既身為海關人，心中早就有自我期許，將盡心盡力為國家把守大門，防堵違法物品免於入侵國境。雖然海關工作辛勞，待遇、福利並不較優，然大多數同仁仍堅守崗位工作，資深人員無轉到他機關之計畫，新進人員轉他機關或另考試分發者，多係為就近照顧妻兒老小。如有機會，我將轉任服務性質之機關，工作上不用擔心涉及刑事責任，且可優惠存款金額應較高，俾退休後維持相同的生活品質。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：關務人員現大都係關務特考及格任用，有關之管理均依據關務人員人事條例任用及管理，如關務人員制度簡化成銓敘部的既定政策，對海關業務傳承或許會有些微影響，但如前所述，資深海關人員對關務工作有一種使命感，在業務推行尚順利之情形下，短時間內，海關業務應不受影響，但海關專業性高，驗貨、分估、稅則核定等工作，非短時間可養成，如資深關員有不如歸去之想法時，海關長官、上級主管機關或其他業務上相配合機關如經濟部、法務部等再來研商提升士氣的方法時，恐影響關務工作之推動，希各主管機關對關務人事制度是否改變一事，妥善處理。

**八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。**

答：以前海關分兩類人員一為外勤、一為內勤，以前內、外勤不交流。其後因職務歷練，規定內外勤交流，且有職期輪調規定，以免產生弊端。業務雖有內、外勤之分，但所分配服務之關員，均係關務特考及格人員，不論其考試錄取類別，只要有興趣外勤工作，均可擔任。現行內、外勤職務輪調，無特別限制。譬如辦理人事獎懲業務內勤人員如擔任過外勤驗貨、船邊驗放或機動巡查隊工作，則渠在審理獎懲案件時，對同仁查緝之辛勞，較能感同身受。關務、關政工作贊成相互轉任，按關政司現有部分人員係由海關業務單位資深優秀人員支援，該等

人員在規劃關務政策時，較熟悉海關法令規定及作業流程，決定之政策，應較符所需。

**九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案？**

答：關務與關政人員相互轉任制度之設計，原係為其經由人員之交流，促使政策之制定與執行更加配合，為便於在財政部關政司從事關政事務經銓敘審定合格實授編制內線職人員得轉任關務機關職務，乃於關務人員人事條例第 9 條規定可相互轉任相當職務，該立意甚佳，惟據悉依上開轉任人員並不多，有此情況恐係關政人員希能轉任關務較高職缺，如無較高職缺，繁忙之關務工作陞遷又慢，恐無人願意轉任。



## 深度訪談紀錄 I

訪談時間：2007/11/24（六）2：00-5：00PM

地點：丹堤咖啡信陽店（台北市中正區信陽街 31 號）

記錄整理：陳衍宏

**一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？**

答：就我所知，因海關與警察人員同屬特考任用之特任公務人員，故關務人事制度乃參照「警察人員管理條例」設計。就現況而言，海關業務龐雜，涉獵有行政、技術、船務、法務、資訊等範疇，所需人才廣泛，與一般機關特性不同，爰有特任之必要，不宜隨意修改。

**二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？**

答：因海關業務龐雜，除一般行政外還涉獵有分估、查緝、倉棧、船務、法務、資訊等範疇，所需人才廣泛，與一般機關特性不同，嗣訂有「官稱」以與一般機關區隔之必要，不應輕言廢除此項制度。

**三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？為什麼？**

答：海關業務除一般行政外還涉獵分估、查緝、倉棧、船務、法務、資訊等，所需人才廣泛，爰以關務特考甄補專業人才，較不適由一般公務人員任用考試甄補。關務人員之專業職能與操守非常重要，故初任關務人員除須具備類科及格外，應可規範若干合宜之任職資格，如須無不良犯法前科、有與業務相關之證照者可加分等，至於專業訓練或基礎教育於考取錄用後，即可經由一個月之職前訓練養成。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員一樣，官稱共分為監、正、高員、員及佐等五種，官稱受保障，職務得調任，並與一般關務人員互可流用。

五、**關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系為之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認為這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：關務人事制度的設計雖較一般公務員體系複雜，然關務人員主要依職等之分類陞遷，「官稱」影響不大，反因組織職位分類職等過低（8、9等員額太少）以致陞遷不易，甚有7職等做10餘年直至退休仍未能陞任8職等，同樣8職等做10至20餘年直至退休還未陞任9職等，因而遺憾隱退。

六、**關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(您若不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：關務人員銓敘後，不但職等降低2-3等，公務機關有調薪時關務人員之專業加級還規定不依比例調整，爰其薪資待遇自不如前；另近2年查緝獎金，不但原有一定比例分配給海關作為福利金部分沒有了，連查緝人員個人獎金也被取消，相對自然影響了關務人員之所得。目前就我個人而言，雖待遇及福利大不如前，然囿於年齡已大且近年經濟及就業環境不佳轉業不易，應無轉任意願。

七、**關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：誠如前面所說得，海關因其特殊職場背景故有其特殊歷史傳承的人事制度，銓敘部簡化關務人員制度態勢未明，不知朝何簡化，若因簡化而影響到其原有權益，關務人員之士氣當然就會受其影響；關稅總局應維持關務人員特考進用制度，以保障關務人員應有之權益。

八、**請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。**

答：在現今關務人事制度下，關務內、外勤人員互為轉任，不受學經歷及性別限制，又因環境變遷，男性關員擔任外勤意願降低，已突破早期外勤人員不由女性擔任之慣例，惟因外勤工作之性質及環境較不適合女性，至其擔任意願不高，故目前從事比例不大；此外，關務人員近年逢退休潮，資深人員漸失血，亦可見新進關員派任驗貨等外勤職務。另外，現今關務、關政人員可相互轉任，前總局長即由關政轉任，一般人員則比例仍不高。

九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案？

答：關務、關政長久以來各自為政，鮮少人員相互轉任，關政司職等高、陞遷快，似本位主義致關務、關政人員相互轉任未盡平衡。

## 深度訪談紀錄 J

訪談時間：2007/11/25（日）10：00-11：30AM

地點：丹堤咖啡信陽店（台北市中正區信陽街 31 號）

記錄整理：陳衍宏

### 一、就您所知，能否請您大概敘述一下為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，有修正的必要嗎？為什麼？

答：根據我所知道的是那時候因為他們覺得說海關人員跟警察人員的工作差不多，都是在執行查緝的任務，而且啊認為海關人員也是有司法警察權啊！特別是在執行邊境管制的時候，對於重大的罪犯也得跟檢調警人員一起協助辦案，所以人事制度的設計就參考警察人員管理條例來的。就現在的情況來說，我覺得這是有修正的必要，但是呢，因為海關的主要任務是除了查緝走私以外，還有課徵關稅等工作。另外海關從 84 年起實施海空運貨物通關全面自動化，而且這幾年一直要配合高科技、全球運籌等貿易形態的轉變，所以一直在推關務的革新工作，簡化這個通關的作業，建立這個無障礙的通關環境，另外啊，我們也積極的去推動跟關務相關的機關和業者的聯絡，還有網路之類的服務，來達成透明化的目標，來和 WTO、WCO 還有 APEC 等國際的關務組織的那個規範的推動，另外我們也去利用那個風險管理，便捷通關和國家安全的任務，就我所知道的，我們海關的人事制度在清朝的時候就是沿襲英國的文官制度，到了銓敘部改革的時候，就歸化成為一般的稅務公務機關體制，那如果你們要修正現在的關務人事制度的話，我想應該要就那個職位和待遇方面來大幅的提高底薪，這樣才能留住關務人才。

### 二、關務人員對於「官稱」制度之態度如何？如果廢除此項制度，您是贊成或反對？理由為何？廢除之後需要何種配套措施？

答：我們關務人員對於現在用的官稱的制度不是很滿意啦！所以如果要廢除的話，我個人是贊成的，因為現在只有對 11 職等以上的職稱跟功能、待遇比較符合實際，簡單明瞭，不容易混亂，但是啊，它的中下部分的職稱和功能性、待遇之類的比較不符合實際，而且容易混淆，而且待遇也不合常理。就好像 7 到 9 職等都有分成編審、稽核、秘書三種職稱，很容易就產生混亂，不好區分，9 職等的編審、稽核、秘書的待遇還比 8 職等的股長還要低，雖然這有可能是因為沒有主管津貼，而且 10 職等的簡任稽核、簡任秘書有些因為沒有主管津貼，所以待遇比那個 9 職等的科長低。所以這樣造成人已經陞官等了，但是他的待遇卻沒有成比例的調整，甚至還有調降的情形發生，假如要廢除的話，一定要做到公平合理、簡單明瞭、不容易混亂，所以最好是要有配套措施來彌補缺憾，譬如說直接用功能來排列，依照股長、副

科長、科長、副處長、副主任、處長、主任，一條鞭的垂直分配他的職務和對應的差別待遇。

**三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，目前所透過關務特考甄補所獲得的新血是否符合關務工作之需求？**

答：現在我們透過關務特考進來的的新血大概都能符合我們關務工作的需求，但是我們現在海關的退休潮還蠻嚴重的，有那個青黃不接的情形，所以新手上任的經驗都還要一段時間的培訓。

**問：若將關務特考改爲一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？爲什麼？**

答：如果改成一般公務人員的任用考對我們海關獲得更適合的人員沒有什麼幫助，爲什麼？這是因爲海關的工作性質比較特殊，業務龐雜繁瑣，對於各種不同的情況還需要機警的研判，查緝邊境還有管制，這些專業的特殊才能跟一般的公務員不一樣，所以用關務特考會比較適合。

**問：另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格(例如專業訓練或基礎教育的養成...等等)您的建議是什麼？爲什麼？**

答：我覺得是要規範，譬如說分類估價人員，除了要專業的理工類科考試及格外，還需要接受審核報單、驗貨之類的專業訓練，而且還要基礎的教育養成，也就是不斷地接受財稅人員訓練所的培訓課程，來取得知識的增長，這樣才可以實務和理論並重，才可以勝任他的工作，另外再舉個例子，驗貨員，應該要從外班稽查工作學習，從理單的程序和駐庫職掌去吸取經驗後，再來從事驗貨的工作，同時也要不斷的來接受在職訓練。

**四、海關中人事或會計單位之官稱職等與一般關務人員相同嗎？可否請您簡單描述海關人事或會計的人事制度？**

答：我想應該是一樣的，其實在我國的文官體制內，人事和會計都是單一特殊任用的單位，要具備他們專業的資格才能任用，不是一般公務人員可以的，所以一般的人事、會計人員是一條鞭的任用，然後因爲他們是文官體系中內勤文書作業人員，所以他們的待遇都比一般關務人員還低，只是在海關中，他們有部分基層人員還是跟一般關務人員有互調的情況，但是他們陞遷的機會比較快，不過待遇卻和關務人員一樣。

**五、關務人事制度的結構在設計上的確較一般公務員體系爲之複雜。就您的業務來看，這有什麼影響？(例如您認爲這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)**

答：就我自己的業務來講的話，因爲我的工作是在驗估的工作，需要長期的培育和經驗累積才行，工作也比較艱鉅啦！所以不是一般公務員可以做的。不過因爲關務人事制度的僵化，缺乏彈性，讓這個陞遷受限制，做了 18 年才陞爲股長，股長也是幹了十幾年才陞起來當 9 等的編

審，目前也還不是課長，所以就是人事制度讓陞遷管道很窄，影響海關關務人員工作的士氣很大，舉個例好了，同樣來參加三、四職等的關務特考錄用的人，也就是相當於高普考錄用的一般公務人員，但是關務人員就得拚個幾十年才只能擔任股長、課長，而一般公務員在相同背景不同領域的職場下卻都能比一般關務人員陞遷快速而拿到高階的官位。

**六、關務人員目前的待遇和福利是否讓您有工酬相當的感覺？關務人員當前的待遇和福利是否有助於提升您待在關務機關的意願？為什麼？(若您不想待在關務機關，你會想要轉到哪裡？什麼是促使你想要轉任的主要原因？)**

答：目前關務人員的待遇和福利還是沒有辦法來有工酬相當的滿意感覺。關務人員現在的待遇和福利很難說是有助於提升我待在關務機關的意願，因為關務人員的工作都很困難，挑戰性也高，風險更高，而且也面對各種複雜多變的狀況和對象，是需要有高度的智慧和經驗，還有要耐得住壓力，才能圓滿的做這個工作。所以對關務人員的待遇和福利應該要再提升，要更優渥，才能讓人有工酬相當的感覺。那如果我不想待在關務機關，通常第一個會想到要轉到司法檢調單位，因為他們的待遇相對來說比較高，而且風險承擔比較低，一樣都能為國家效勞。另外由於海關工作繁重，困難度還有風險又比較高，所以比較需要專業的訓練培養，他的特殊性不是一般公務機關可以比的，但是因為他的待遇和福利沒有辦法達到工酬相當的程度，所以如果有機會跳槽到別的單位，甚至薪水待遇更低的，都寧願捨棄海關工作來屈就，造成現在的海關人事大量的退休潮，所以應該要多考量關務人員的待遇和福利。

**七、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成為銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？**

答：我們海關把守國家的大門，辦理貨物的進出口通關，除了要課徵進口關稅外，還有查緝走私和違法逃漏稅等工作，所以海關對國家經濟發展和政府稅收還有維護社會治安都有很大的責任，所以海關人員能不能善盡他的職責，發揮他的才能，勇於任事，這都關係到海關的整體的績效和榮譽。目前關務人員大部分都是從關務特考進來的，分為法律、財經和理工類的，譬如說那個電機、化工、機械、紡織、藥物、資訊工程之類的，而且這些人都按照現行得關務人員人事條例來任用管理，如果關務人員制度簡化已經變成既定的事實的話，我想關稅總局應該從如何來幫關務人員取得較高的待遇、福利、陞遷管道、講例等方面來保障關務人員應有的權利，來維持和安撫士氣。

八、請就您(業務)所知描述在現今關務人事制度下，(1)關務人員內、外勤人員轉任交流情形，以及(2)關務、關政人員相互轉任的情形。如果有個案的話請您舉例說明。

答：這個台灣是個海島型的經濟的國家，相當依賴對外的貿易，那在整個國際貿易過程中，進口出口的通關作業是相當重要的一個環節，那海關就是在這個環節上一個很重要的執行者。這幾年因為我國海官因為人力短缺，但是貿易量卻激增的情況下，要怎麼來推動通關便捷化，來提高通關作業的效率，增加廠商對政府的向心力，來提升國家的總體的競爭力。所以在現在的關務人事制度下，關務人員的內外勤人員的轉任交流情形是屬於正規常態，但是應該要儘量來考評內外勤務的執行難易度和實務經驗的累積性，來按照位階做內外勤人員的轉任和銜接。另外那個關務人員和關政人員相互轉任的情形不多啦，不過偶爾還是會有一兩個，譬如說那個之前的總局長@@@，就是三年前從財政部關政司司長調來的，那當時的關稅總局的副總局長###就調去做關政司司長，到今年二月@@@總局長派任駐汶萊大使之後，###關政司長才調接關稅總局的總局長。

九、延續上題之(2)，假設您認為關務、關政人員相互轉任的情況是未盡衡平的，您認為這是制度使然，還是關務本身的業務特殊性？或是其他什麼因素所造成的？請具體說明理由或您所知的個案。

答：我想應該是關務本身業務的特殊性吧！因為關政人員主要是在做關政策略的研訂，屬於理論的擬訂方針和前瞻性的探討，那關務人員主要是根據政策導引的方向，就那個實務面來執行策略，因為兩個的功能性不一樣，照理應該就像鳥的兩個翅膀，或者是車子的輪子，最好是並駕齊驅，但是因為關務本身的業務有很大的一個特殊性，要肩負起通關實務的便捷快速，還要注意查緝績效和防杜逃漏走私之類不法的事情，來保障國家社會的安全還有經濟秩序，所以要經年累月來培訓執行經驗，這不是一般的關政人員可以一蹴可成的，譬如說那個財政部關政司只能借調部分的關務人員，譬如說那個關稅總局或各地的海關人員，到關政司來協助業務，但很少從關政司借調人員到關稅總局或各個關區服務。

## 附錄六：財政部關政司受訪書面資料

一、就您所知，能否概述為何當初關務人事制度的設計要參照「警察人員管理條例」？就現況而言，關務人事制度是否有修正的必要嗎？為什麼？

答：(一) 現行關務人員人事制度之規劃，係配合海關業務性質及 76 年公務人員新人事制度，以公務人員官等職等併立制之架構，另參照警察人員管理條例第 4 條所定「警察官、職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職。」之立法精神，融合而成獨特之官稱職務分立制，並於關務人員人事條例第 3 條明定：「關務人員官稱、職務分立，官稱受保障，職務得調任。」

(二) 人事制度乃是一個機構人與事配合的依據，它涉及工作人員任免遷調的切身問題，因此，健全的人事制度，不但可予工作人員公平合理的工作環境，藉以提高其工作效率，而且亦可使工作人員對自己的前途充滿樂觀與信心。海關人事制度之良窳，攸關海關業務的健全發展及施政品質的提升。此外，若能將人員流通性納入考量，一方面可增加關員外調之陞遷機會，一方面，可為海關增加不同機關之精英，加強創新並改進組織氣候。是以，如能修訂更好、更適合關務人員，且能活化組織文化與人事進用制度，自有其必要性。

二、根據本研究目前初步的訪查結果，多位關務人員認為應保留「官稱」制度，並認為此具有「傳承」與「專業養成」的意義？您對此觀點有何評議？如果保留此項制度，您建議應有何種配套措施？

答：海關專業養成與優良經驗，可藉由人力資源管理制度，如推動師徒關係(Mentoring Relationship)加以推廣並進行傳承。至僅保留「官稱」制度，是否與「傳承」及「專業養成」具正向相關，似有待商榷。此外，回歸一般公務人員任用制度，有利人員流通，亦有助經驗之分享與傳承。

三、當前關務人員之甄補主要係採用關務特考，請問：

(1) 若將關務特考改為一般公務人員任用考試，是否有助於海關獲得更適合的人員？為什麼？

答：歷年關務人員之甄補，主要係透過關務特考，惟亦有部分人員係通過高考而分發至海關服務者。如改依一般公務人員任用考試，只要以海關業務需求修訂應試科目，同樣可甄補適合的人才至海關服務。



(2) 另外初任關務人員除須具備類科考試及格外，是否應該另行規範任職的資格您的建議是什麼？爲什麼？

答：按現行公務人員任用辦法之資格規定，應可符合實際用人機關之需要。

四、目前關務人事制度的結構在設計上，較一般公務員體系複雜。試就您的觀察，這有什麼影響？(例如您認爲這樣缺乏彈性嗎？或者會造成陞遷受限？它有沒有什麼正面的意義？)

答：現行關務人事制度結構設計，在人員進用方面多所限制，似僅保障高階關務人員之陞遷機會。對於中、低階關務人員之陞遷並無助益。例如，關務人員考試有行政組與理工組之分，惟至海關服務後，並未嚴格依考試類科分發相關職務。是以，實務上，一般關務人員依職務歷練，依一般公務人員任用及銓審規定，應可取具財稅行政或一般行政職系之任用資格。惟因海關爲求人力調度之彈性，現行關務人事作業均未予各類科考試人員歸屬適當之職系。以至於關務人員於海關服務多年之後，或因陞遷障礙、或因生涯規劃，遇有商調他機關之機會，反而因未取具相關職系之銓審資格，須以原考試(類科)資格，重新銓審，而無法順利商調至他機關。

五、關務人員大都由關務特考進用，且人員均依據現行關務人員人事條例任用及管理，若關務人員制度簡化已成爲銓敘部的既定政策，使得原本關務特殊歷史傳承的人事制度改變，是否會影響到關務人員的士氣？而關稅總局應該採取何種措施，以保障關務人員應有之權利，並維持士氣？

答：所謂關務特殊歷史傳承的人事制度，應指海關制度初創所引用之英國關務制度。在現行關務人員人事條例實施之前，關務人員之職位並無職級之限制。換言之，所有關務人員均依表現與年資，逐級依規定年資晉陞，陞遷無上限。即便是丙等關務特考人員，亦有可能陞任至總稅務司(十五職等)。按舊制係兩年陞一級，表現特優之關員可依表現，提早三個月至一年晉級，是所謂特別晉陞(special promotion)。是以，關務人員士氣高昂。

惟改制之後，每一員額均受組織條例所列職級人數之規範。關務人員與一般公務人員無異，陞遷均受所佔職缺之職級限制。且因改制前，無職級限制，致改制時多數關務人員有高階低用情事，改制後已將近十七年，關務人員之陞遷瓶頸仍未見有所突破。而原因之一，如前述說明，由於受關務人員人事條例之限，海關自成一封閉組織，於高階關員之陞遷形成若干保障，惟也犧牲中、低階關務人員商調他機關之機會。

是以，唯有適度提高組織成員之流動性，加強關務人員與一般公務人員之交流，不僅可活化海關組織文化，亦可增加關務人員之陞遷機會。

六、您認為關務、關政人員相互轉任的情況是否具有衡平性的？請具體說明理由，轉任具體數據。

如果將關務人員體系併入到一般公務人員，亦即不限於關政人員，一般公務人員只要資格符合，皆可以藉由轉調方式，進入到關務體系之中。您覺得這種合併的作法是否恰當？

答：公務生涯之多樣性歷練，有助擴大公務員之視界，降低本位主義，提升執法客觀。以日本為例，由於日本公務員薪資並無差異，只要取具公務員資格，無論是外務省人員、關務人員、稅務人員，均可相互流通任用。

我國考試類科與職系分類項目繁多，加之各機關職務加給差異甚大。如關務與稅務人員職務加給之優於一般行政人員。不僅職系分類，職務薪給之差異，均造成公務員流通任用之障礙。現行關務與關政人員之相互轉任，即受上述二項因素之影響。至目前為止，關政人員轉調關務人員者，以政風及監察人員居多。其次，僅有三位高階主管轉調海關服務，其中一位為十一職等專門委員調任常務稅務司(相當現任副局長職位)，另兩位為關政司長調任關稅總局長。

按現行不同機關間公務人員之商調任用，均依公務人員任用法辦理。以財政部為例，先前所屬業務單位如國庫、賦稅、金融、保險、關政等單位之間，常有人員商調流通之例。復以海關改制之後為例，亦有多位優秀關務人員商調至銀行局、證期局等單位，而受重用者。從上述相關案例觀之，回歸一般公務人員任用規定，對於關務人員而言，尚無不當。

## 附錄七：銓敘部特審司訪談記錄

時間：96年12月21日，上午10：00

地點：銓敘部 特審司司長辦公室

訪談與記錄：陳衍宏 許耿銘

與談代表：特審司江司長汶珠，及特審司官員。

### 訪談記錄

介紹：略

陳：首先感謝司長給我們這個機會，就教於各位長官。日前已將本案報告簡報檔，寄送給貴司同仁。由於委託單位希望我們增加銓敘部的意見，所以才會前來拜會各位長官。

江：貴團隊的簡報檔案，本司已經拜讀過。我發現你們的報告似乎是站在關務人員的立場從事分析。

陳：因為委託案的主題是以關務人員為主，依照受影響最大的利害關係人而言，我們必須這麼做。

江：請問你們訪談資料來源有沒有代表性？你們的報告很多是基於關務人員的專業情感認同出發，這點我並不否認他們的論點，但就制度改革而言，似乎銓敘部的立場也必須考慮進去。

陳：我們是想深入探討關務人員的工作特色，故有實地參訪與深度訪談的設計。至於基於情感認同的部分，我想的確是要靠問卷才能解決，不過這應該是另一個研究案才能處理的問題。至於銓敘部的意見部分，我們是依照銓敘部的報告來撰寫的。

江：如果是我們提供的立場，應該就是不會有太大的出入，所以我就不逐題回答你的問題了。首先，我們特審司並沒有特定的立場。研究報告所指出的情感認同問題，我們能夠理解，不過並不是主要重點。如果官稱對他們那麼重要，保留也沒關係，但是相關的適用問題，應該回歸公務人員相關的條例即可，不必另外依循關務人員任用條例。另外，你們的報告中所謂「合併制」與「分立制」，其實就是「廢除」該條例與保留該條例，建議你們在報告中，可以這樣撰寫即可。

陳：該說法是基於新人事制度的觀點，偏向學理的探討。不過江司長的建議，我們會考慮採用。

江：另外你的提問問題中，其實有很多是我們研究報告中就已經提及的，立場不變的是，如果該條例有續存的必要，我們並不反對，只是原制中的確會造成人事管理上的一些問題。相關資料或個案，我們部內的同仁可以協助更新或提供。我想我還是回到基本的問題，如果這是一個必須改的制度，而就你的研究報告所提，目前保留原制有其必要，我要問的是，如果就要改了何不直接廢止？斷斷續續、一次修一點，這樣不是浪費人力物力嗎？如果願意這樣我們

也沒意見，只是關務人員是特種人員比例最小的一個族群.....，特別是報告內所提到的文化認同與官稱的問題，剛剛已經說過如果官稱這麼重要，現在把他拔除了，一定讓他們覺得怪怪的，所以暫時保留也沒關係，只是問題應該不止於此吧？

陳：官稱與認同的確沒有絕對關連性，但關務人員的專業養成教育很重要，至少他們是這樣認為的。

江：這點我們也不反對，但也不能因此說人員之間的交流轉任會損及專業性啊！

陳：從養成教育來看或許有可能，但這屬於工作性質與內容的問題，各領域皆有這樣的各自認定，基於中立立場，我們這點倒是尊重他們的意見。

江：你的問題或相關意見，或有其他後續問題，歡迎繼續提出，我們的同仁可以提供各種個案與資料給你們分析。

陳：謝謝！

（特審司同仁介紹受理個案，略）

OO：這些個案凸顯爲了少數人認爲權益受損了，又回到公務員人事體系來主張其權益了.....

OO：其實很多個案都是只要回歸公務人員的制度，就沒這麼多瑣事了.....

江：其實我們都站在服務關務人員的立場.....但若廢止該條例，其實會省下很多時間與物力。我再強調一次，姑且不論你們報告的主張是什麼，我對一次又一次慢慢修改乃至廢止也沒意見，只是這樣是否耗費太多資源？

陳：基本上我們是站在學術的立場，關政司、關務人員、銓敘部的立場都言之成理，一個講情、理、法，一個卻是法、理、情，都有道理。計畫主持人希望透過正反合的論述，提供一個較會被接受的建議，基本上是政策方向的建議。

江：這樣很好啊.....

陳：謝謝司長！後續有問題，再請貴單位同仁幫忙.....

（訪畢與同仁交換相關資料）

## 附錄八：關稅總局提供書面資料

### 八-1 86-95 年關務人員之員額及業務量

年	年底員額	退離 人數	報單份數	貨櫃個數	輪船艘次	飛機架數	旅客人數
	單位：人數		單位：千份	單位：千個	單位：艘次	單位：架次	單位：千人
86	4,299	42	6,410	5,997	53,870	135,093	17,121
87	4,342	49	6,974	6,310	55,888	134,769	16,530
88	4,371	60	8,361	6,012	55,364	131,133	18,113
89	4,191	221	9,197	7,021	57,250	137,299	19,978
90	4,155	109	8,802	6,823	56,373	146,165	19,573
91	4,142	119	13,997	7,273	56,231	155,359	20,283
92	3,982	168	16,072	7,404	55,597	145,150	16,222
93	3,950	168	17,465	8,113	54,724	173,634	21,321
94	3,944	206	18,968	8,564	52,597	179,163	23,031
95	3,914	249	19,244	6,849	52,127	186,159	24,107

## 八-2 關務機關 86-95 年代徵稅費情形

單位：新臺幣千元

年	貨物稅	營業稅	菸酒稅	健康福利捐	推廣貿易服務費	其他	合計
86	36,979,371	4,670,828			1,940,969	21,154,427	64,745,595
87	35,601,838	3,702,058			2,119,855	18,459,671	59,883,422
88	31,584,896	3,965,939			2,139,726	15,935,666	53,626,227
89	34,377,127	3,656,855			2,641,331	14,721,206	55,396,519
90	21,107,796	3,284,957			2,444,026	12,684,490	39,521,269
91	19,448,852	150,958,773	16,449,720	4,242,401	2,132,994	645,884	193,878,624
92	20,136,827	183,998,458	20,226,947	5,523,226	2,805,009	48,455	232,738,922
93	21,499,235	228,521,750	20,165,411	5,561,587	3,470,797	41,486	279,260,266
94	23,665,769	241,582,591	22,880,143	6,427,171	3,333,057	38,417	297,927,148
95	21,982,136	266,791,267	23,085,476	11,014,949	3,997,002	38,099	326,908,929

### 八-3 關務機關協助、受託查核事項一覽表

受 託 協 助 查 核 事 項	進 出 口 別	主 管 單 位
1. 輸出入許可證 (包括 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)	進出口	經濟部國際貿易局
2. (1)輸入醫療器材 (2)輸入醫療用放射線器材	進口 進出口	行政院衛生署 行政院原子能委員會、行政院衛生署
3. 輸入交通部公告電信管制射頻器材 (如屬軍事專用者)	進口	交通部 (國防部)
4. 電子遊戲機	進口	經濟部商業司
5. 大陸、香港及澳門地區出版品、錄影節目及廣播電視節目	進口	行政院新聞局
6. 輸出入電影片	進出口	行政院新聞局
7. 輸入應施檢驗商品品目	進口	經濟部標準檢驗局
8. (1)輸入食品 (包括添加物、香料、特殊營養品及錠狀膠囊狀食品) (2)輸入稅則第一章至第二十二章之食品應向標檢局辦理輸入查驗	進口 進口	行政院衛生署 經濟部標準檢驗局
9. 進口動、植物應施「檢疫品目」	進口	行政院農業委員會動植物防疫檢疫局
10. 輸入菸、酒	進口	財政部國庫署
11. 輸出入武器、槍械、彈藥及其零件	進出口	內政部警政署或國防部
12. 輸出入刀械等	進出口	內政部警政署或直轄市或縣市警察局
13. 輸出入催淚瓦斯噴霧罐 (器)、鋼鐵製手銬、十字弓等	進出口	內政部警政署或直轄市或縣市警察局
14. 輸入爆竹烟火、烟火製品	進口	內政部
15. 輸出入光碟製造機具	進出口	經濟部國際貿易局
16. 輸出入爆炸物、引爆物	進出口	經濟部
17. (1)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 (2)輸入動物用藥、農藥、飼料、種苗、保育類野生動物	出口 進口	行政院農業委員會
18. 輸出入人用藥物 (包括成藥、管制藥品、含藥化妝品、製藥原料等)	進口	行政院衛生署
19. 輸出入鈔票紙、新臺幣鈔票、硬幣	進口	中央銀行發行局
20. 輸出入核子原料、放射性物質及可發生游離輻射設備	進出口	行政院原子能委員會
21. (1)稻米 (2)米食製品	進口 進出口	行政院農業委員會
22. 輸出入毒性化學物質、氟氯碳化物、環境用藥、有害事業廢棄物及五金廢料	進出口	行政院環境保護署
23. 輸出入原油、石油及自瀝青質礦物提出之油製品	進出口	經濟部能源委員會
24. 軍用航空器及其零件 (非屬軍用者)	進口	國防部 (交通部)
25. 輸出入鑽石原石	進出口	經濟部國際貿易局
26. 輸出入黑鮪、南方黑鮪、冷凍大目鮪魚片、劍旗魚片	進出口	行政院農業委員會漁業署
27. 輸出鰻魚	出口	行政院農業委員會漁業署
28. 輸出冷凍毛豆	出口	行政院農業委員會
29. 輸出光罩式唯讀記憶體晶片	出口	經濟部智慧財產局
30. 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	出口	經濟部智慧財產局
31. 輸出半導體晶圓製造設備	出口	經濟部國際貿易局
32. (1)代收推廣貿易服務費 (2)代徵營業稅、貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐	進出口 進口	經濟部國際貿易局 財政部賦稅署、國稅局、稅捐稽徵處

#### 八-4 關務與警察官職等比較表

關務人員						一般行政人員 及技術人員		警察人員	
官等	職等	官稱	官階	官稱	官階	官等	職等	官等	官階
簡任		關務 (技術) 監				簡任	第 14 職等		
	第 13 職等		1 階		第 13 職等		警監	1 階	
	第 12 職等		2 階		第 12 職等			2 階	
	第 11 職等		3 階		第 11 職等			3 階	
	第 10 職等		4 階		第 10 職等			4 階	
薦任	第 9 職等	關務 (技術) 正	1 階			薦任	第 9 職等	警正	1 階
	第 8 職等		2 階	高級關務 (技術) 員	1 階		第 8 職等		2 階
	第 7 職等			2 階	第 7 職等		3 階		
	第 6 職等			3 階	第 6 職等		4 階		
委任	第 5 職等	關務 (技術) 員	1 階			委任	第 5 職等	警佐	1 階
	第 4 職等		2 階		第 4 職等		2 階		
	第 3 職等		3 階	關務 (技術) 佐	1 階		第 3 職等		3 階
	第 2 職等			2 階	第 2 職等		4 階		
	第 1 職等			3 階	第 1 職等				

註：96 年 7 月 11 日修正之警察人員人事條例，基於領導統御、職責程度與便利機關任使等因素，將內政部警政署署長等階予以提高為相當簡任第 13 職等至第 14 職等，乃於第 2 條第 2 項將警監官等增列上表原無之「特階」（相當簡任第 14 職等）。



## 附錄九：本研究審查紀錄與回應

No.	建議內容	意見回應
01	<p>關於「研究目的」與「研究結論」之連結性：本報告緒論提及：「本研究...，透過文獻探討以及與熟悉相關業務、制度的專家、資深人員等討論，擬訂關務人員人事條例條文修正草案，...」（第 6 頁第 2 段），惟查本研究結論，尚未提出修正草案建議。另第三章第二節「我國制度之檢討分析」，引述「銓敘部建議的改進方向」包含：「回歸公務人員規定」、「相互轉任力求衡平」、「官稱官階宜予刪除」（第 67-71 頁），查本研究結論，未見從學術理論或實務觀點，提出評析與建議，進而與本研究之目的及結論相結合，期能作為我國關務人事制度之改革建議與參考。爰建議本報告結論之內涵能加強論述，強化邏輯推演，及結論之論據。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究從事的研究乃政策方向之建議，而非修正草案之提出。</li> <li>2. 已參照建議修正，詳見第四章、第五章。</li> </ol>
02	<p>宜擴大「訪談對象」之範圍：本研究訪問對象尚欠普遍性，除建議增加訪問銓敘部特審司江司長汶珠、本部關政司桂司長先農、行政院人事行政局企劃處王處長旭統，另應增訪關稅總局、台中關稅局及高雄關稅局等機關，及其內勤同仁(本報告似僅訪問外勤同仁)，以加入多元背景與意見。</p>	<p>已徵詢受訪意願，願意接受訪問者之意見已加入研究報告。詳參第四章第三節以及附錄六、七、八。</p>

03	建議加強「相關學術理論」：第三章我國關務人員制度析探，第一節「我國目前制度簡介」，或引述銓敘部徐前次長有守先生之觀點，或摘錄自銓敘部相關研究報告之內容，建議宜補強本研究之自行發現與論點。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 詳見第一章第四節第五章第一、第二節補強、修正。</li> <li>2. 內容已按建議增加與修正。</li> </ol>
04	建議於本研究報告建立海關人力結構資料，並進行海關人力基本面向分析(如:年齡、性別等)，另就近年來人力消長或結構改變情形，分析繼續適用特種人事制度之利弊或改進建議。	詳見第三章第一節。
05	研究報告中有關各國比較與啓示部分，建議加強綜合分析各國關務人事制度之利弊，及有無可供參採或值得借鏡，作為我國關務人事制度改進之處。	詳見第二章第五節第五章第一節。
06	建議於研究報告中就關務人事制度與警察、消防、司法等特種人事制度之差異進行分析比較，及其與一般公務人員任用制度之差異分析比較，例如其與稅務人員(適用一般公務人員任用制度)之差異分析比較等。	詳見第三章第四節。
07	建議於研究報告中加強我國一般人事制度、特種人事制度之背景、理論、制度分析、差異比較等相關理論基礎，及論述究宜採特種或一般人事制度之理由。	詳見第三章第四節。
08	有關研究建議按短、中、長期規劃調整關務人事制度部分，建議提出較具體的內容。	詳見第五章第二節，已按修正建議補充說明。

09	建議增加我國關務人員與一般公務人員各職等待遇之比較分析。	詳見第三章第一節。
10	附錄訪談之問題似未依前次開會意見修正部分，請予修正。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 質性研究應重視訪談的深層意義，故初稿僅作部分修正。</li> <li>2. 正式報告依委託單位意見再做部分修正。</li> </ol>
11	將本部期中及期末報告審查會議紀錄應列為本報告附錄。	已列入。
12	研究報告內文前加列提要，述明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見，並加註關鍵詞。	正式報告已列入。
13	研究報告封面封面應註記「財政部○○年度委託研究計畫」字樣，並書明委託研究計畫名稱、委託單位、研究單位、研究人員及編印日期，研究報告厚度超過○·五公分者應於書脊加印財政部○○年度委託研究計畫、計畫名稱及委託機關；內頁第一頁除依封面頁格式製作外，應再加註 G R B 計畫編號（科資編號）。	已按照格式修正。
14	期末報告第 7 頁，為求報告客觀公允，建議刪除「為期繼續維持該條例」文字，修改為：「...銓敘部及相關機關（如立法院法制局）歷年來已對該條例之存廢多所論述與質疑，為期保障關務同仁之權益，除關務機關之說明外，此等議題尚須透過客觀的學術理論研究，以支持改革的論點...」；且研究目的為「為期『繼續該條例，	已按建議修正。

	保障同仁權益』,似已限制研究方向與結論,且與前述研提修正草案以及『支持改革的論點』不相一致。	
15	期末報告第 30-32 頁、第 39 頁、第 42-43 頁,引用日本關稅局網頁等資料,援引國外資料,應翻譯後再引用,並註明國名,不宜逕引原文,以符體例之一致性。	已翻譯為中文。
16	期末報告第 39 頁表五,圖表宜表達清楚訊息,澳大利亞海關於其總部及各省之關務人力配置情形,相關欄位宜以中文述明。	已修正為中文述明。
17	期末報告第 42 頁表六,薪資表請加註幣別,並註明相關參考匯率,以利比較。	已加註幣別、計算單位和參考匯率
18	期末報告第 48、50 頁,各國皆給予關務人員相當豐富與多元的福利與津貼補助,...,美國與日本完善且詳盡的福利系統,...(第 48 頁第 2 段),與表七各國海關比較表所說明福利之內容,美國及日本海關人員大致與一般公務人員相同(第 50 頁表七),論述前後不一。	已修正。
19	期末報告第 49、50 頁,關於「各國海關比較表」,為利明確掌握各國制度之異同及可能改進範疇,各國海關制度、人力資源與薪給之比較,建議增列各國總人口數、幅員及海關人力、薪給等具體數據(參考前述表六之建議),並加入我國海關資料,與	已如建議修正期末報告的表七,詳見表八。

	我國作橫向比較。	
20	<p>期末報告第 77 頁，「二、關務人員與財政部關政相互轉任設計」應修正為「二、關務人員與財政部關政單位相互轉任設計」</p>	已按建議修正。
21	<p>期末報告第 85 頁、六，「... 同屬特種人事制度之一的警察人員人事條例，於 96 年 6 月 15 日三讀修正通過，並未因其具有特殊性，輕言廢止，.....」，建議於本項後段增列「及其他特種人事法規，諸如：醫事人員人事條例、審計人員任用條例、駐外外交領事人員任用條例、交通事業人員任用條例、司法人員人事條例、主計機構人員設置管理條例...等，目前亦未有廢止之倡議」，以強化立論基礎。</p>	已按建議增列。
22	<p>期末報告第 105 頁，「...設限男、女性錄取比例時，是否易召至性別歧視之嫌，不無疑問。...」，應改為「...設限男、女性錄取比例時，是否易招致性別歧視之嫌，不無疑問。...」。</p>	已按建議修正錯別字。
23	<p>期末報告第 109、203 頁，「...設置人事主任薦任 9-10 職等 1 名...」，應更正為「...設置人事室主任薦任第 9 職等至簡任第 10 職等 1 名...」。</p>	已按建議修正。
24	<p>期末報告第 110 頁，內文建議避免指名道姓，且部分人員職稱有誤。</p>	已將人名用符號代替，部分人員職稱有誤乃因此部分為訪談內容，主要係反映受訪者的認知，故未修改。

25	<p>期末報告第 137 頁，「...但亦導致關務人員晉陞較一般公務人員緩慢，實乃肇因於職缺有限，非因官稱官階之設立或缺乏與外機關交流之機制。」，據瞭解海關高缺多，關務人員晉陞緩慢，非因職缺有限，係因占高缺同仁久任，新陳代謝機制受影響所致，爰建議修正本段論述。</p>	<p>附錄屬訪談稿，係提供本資料者站在不同觀察立場所陳述，為資料提供者之真實認知而不宜更動，但在本文中本研究已針對事實客觀論述，與委託單位意見近似，且此論點並未影響後續研究發現與建議，故在本文已做修正而附錄仍予保留。</p>
26	<p>期末報告第 139 頁(四)，「...現今改革方向在於如何透過制度提升士氣，而非使傳統的人事制度設計反對士氣可能有所傷害。」，語意不明建議修正。</p>	<p>已修正，改為「現今改革方向重點應在於如何透過制度改革來提升士氣，而非設計出對士氣有所傷害的制度。」</p>
27	<p>期末報告第 140 頁表八，建議分析表中，短、中、長期之 SWOT 分析，所論斷之依據及短、中、長期之定義為何，建請適度說明。另採 SWOT 分析法，宜加強說明採用該法之目的，及各矩陣格位含意。</p>	<p>已按建議補強論述。</p>
28	<p>期末報告第 154 頁(二)，「...主要係籍由關務人員永業化以強化關務專業」，應修正為「...主要係藉由關務人員永業化以強化關務專業」。</p>	<p>已按建議修正錯別字。</p>
29	<p>期末報告第 160 頁、伍，「因罰緩獎金制度已經取消，取消後要如何維持同仁原有權益？...改發但是否為長久之計？此種罰緩獎金制度的型態，是否為關務、稅務人員所獨有？」，應修正為「因罰緩獎金制度已經取消，取消後要如何維持同仁原</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已按建議修正錯別字。</li> <li>2. 期末報告已修正所見內容為原始附列檔案本文已修正。正式版本亦於附錄修正。</li> </ol>

	<p>有權益？...改發但是否為長久之計？此種罰鍰獎金制度的型態，是否為關務、稅務人員所獨有？」</p> <p>另此部份立論基礎有誤，且罰鍰獎金與關務獎勵金性質不同，宜請關稅總局提供相關資料修正相關內容。</p>	
30	<p>期末報告第 162、169、171 頁「...負責港區違法走私港區丟包 14 艘查緝關艇人員...」、「...內行的就知道哪些是容易被掉包...」、「...這時候最重要了，掉包什麼的都在這時候...」，宜修正為「...負責港區違法走私港區調包 14 艘查緝關艇人員...」、「...內行的就知道哪些是容易被調包...」、「...這時候最重要了，調包什麼的都在這時候...」。</p>	已按建議修正錯別字。
31	<p>期末報告第 164 頁，「...有時候你也可以給她問後一下...」，宜修改為「...有時候你也可以給她問候一下...」。</p>	已按建議修正錯別字。
32	<p>期末報告第 165 頁，「許：所以剛剛一萬四就是在說這個？」，前文中未見提及此金額。</p>	已修正。
33	<p>期末報告第 166 頁，「...我自己之前是在台北關政處...」，建議修正為「...我自己之前是在台北關稅局...」。</p>	已按建議修正。
34	<p>期末報告第 168 頁，「...但同樣一件事他的歸類不見得是單一的，所以有個解事準則...」，應修正為「...但同樣一件事他的歸類不見得是單一</p>	已按建議修正錯別字。

	的，所以有個解釋準則...」。	
35	<p>期末報告第 169、172 頁，「像他們外班目前來講，從倉單來看...所以他們的核心，很多最內行的是放在過濾倉單...」、「...但是只是船公司倉單申報錯誤，那我會趕忙通知之後續單位...」，應修正為「像他們外班目前來講，從艙單來看...所以他們的核心，很多最內行的是放在過濾艙單...」、「...但是只是船公司艙單申報錯誤，那我會趕忙通知之後續單位...」。</p>	已修正錯別字。
36	<p>期末報告第 202、205 頁，內文出現人名，建議刪除人名。</p>	已用符號代替人名，其匿名性與刪除人名效果相同。
37	<p>建議注意公文統一正確用字：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「佔」...缺宜使用「占」...缺。</li> <li>2. 「佔」...%宜使用「占」...%。</li> <li>3. 部「份」宜使用部「分」。</li> <li>4. 「升」遷、「陞」任宜使用「陞」遷、「陞」任。</li> <li>5. 「呈」為對總統有所呈請或報告時使用，文中「呈」閱宜用「陳」閱。</li> <li>6. 擬「定」...宜使用擬「訂」。</li> <li>7. 文中提及數字(如：年資、日期、年份、百分比、人數等)建議統一用阿拉伯數字。</li> <li>8. 文中提及「關務條例」或「人事條例」，建議統一為「關務人員人事條例」或統一採相同之簡稱。</li> </ol>	已按照建議修正內文，統一用字。
38	<p>附錄之焦點座談逐字稿部分，建議加強潤飾，如：刪去一些語氣詞或避免</p>	焦點座談逐字稿部份的建議，為尊重訪談對象與內容原貌呈現，部分語氣



	口語英文和中文穿插使用等過於口語化之文字呈現。	詞和口語仍保留，部分則予以潤飾。
<b>39</b>	參考書目應再補全，如轉引政府機關之資料內容亦應加註資料來源。	已修正補列。