

二零零三年一月三日會議
資料文件

**2002年應課稅品(修訂)條例草案
草案委員會文件
關於二零零二年十二月十八日草案委員會會議的續議事項**

目的

本文件載述政府就議員在二零零二年十二月十八日草案委員會會議上所提出的問題的回應，包括有關開放式保稅倉系統的施行以至關乎條例草案的法律及草擬事宜。

(A) 開放式保稅倉系統的施行

開放式保稅倉系統下的檢查、審計、文件備存及風險管理

2. 議員要求有關在開放式保稅倉系統下採用的新監管機制及風險管理的補充資料。香港海關(海關)已準備載於**附件**的文件，以闡釋在開放式保稅倉系統下的檢查、審計、文件備存及風險管理的詳細安排。新的安排/規定會有助海關確定保稅倉經營者遵行規定及減低逃稅的風險。

開放式保稅倉系統的牌照有效期

3. 議員提議應延長開放式保稅倉系統的牌照有效期至超過現時所建議的一年。正如我們曾在草案委員會會議上解釋，在全面實施開放式保稅倉系統初期維持保稅倉牌照每年續期是審慎的做法，原因如下。

4. 現時，所有保稅倉牌照的有效期都是一年，海關在每年牌照續期時會檢討發牌的狀況及條件。在實施開放式保稅倉系

統後，海關在牌照續期時會根據條例草案第 3 條的擬議第 8A 條，檢討保稅倉經營者的財政條件及適當性，以及他們的帳簿、系統、制度、程序及標準是否充足及適當。海關並會每年對保稅倉文件作出全面審計。這些檢討及審計有助海關找出任何欺詐稅收或導致稅收損失的高風險環節。有需要時，海關會施加經修訂的牌照條件以收緊對個別保稅倉的管制。例如，海關可能要求保稅倉經營者更頻密地(如每周而非每月)提交應課稅貨品的搬運及存貨報表，以作審計之用。海關也可能在適當的情況下根據《應課稅品條例》採取執法行動或撤銷保稅倉的牌照。

5. 減少續牌頻密度可減輕貿易商及海關雙方面的工作量，但是我們認為重要的是，在開放式保稅倉系統下，必須有一個完善的風險為本管理制度，使海關能及時並有效地找出風險所在及欺詐稅收的行為，以便採取積極措施減低稅收損失的風險。保稅倉每年一次牌照續期的安排實為風險管理制度重要元素之一。故此，我們認為尤其是在全面實施開放式保稅倉系統初期，維持保稅倉牌照的一年有效期是恰當的。我們可在開放式保稅倉系統全面實施後所進行的檢討中再考慮每年續牌一次的需要。為使每年一次牌照續期能有效率地進行，海關會向保稅倉經營者要求的資料減至最少。

在新規條第 98A 條下保稅倉經營者備存文件的規定

6. 議員提議政府考慮保稅倉經營者須備存文件兩年的擬議規定(根據新規條第 98A 條)能否提供足夠的審計工作紀錄。

7. 在開放式保稅倉系統下，海關會對保稅倉進行全面的審計，此等審查會對每間保稅倉每年最少進行一次。在這些定期的審查中，海關會查驗涵蓋所有根據條例規定保稅倉經營者要備存的文件。這項備存兩年文件的要求，使海關可以最少在連續兩年的審計中查驗該等文件。我們認為這要求就審計而言經已足夠。為減低保稅倉經營者的遵行成本，我們不提議較長的文件備存期。雖然如此，海關會因應開放式保稅倉系統實施後的運作經驗，研究調整備存文件期間的需要。

以電子形式遞交申請/續領開放式保稅倉系統的牌照

8. 議員提議政府應考慮接受以電子形式遞交申請/續領開放式保稅倉系統的牌照。

9. 根據我們建議的安排，除紙張形式外，貿易商/經營者以電子形式保存紀錄是會被接納的。貿易商/經營者亦可以經電子方式(電子數據聯通系統)申請應課稅品許可證。海關已擴大資訊科技的容量以迎合這些安排。而我們不建議接受以電子方式申請牌照，是考慮到這安排並不太可行。

10. 在全面實施開放式保稅倉系統後，在申請新牌照或牌照續期時所需遞交的資料會更加廣泛。海關會要求有關申請人財政條件、帳簿，以至存貨控制、紀錄備存及保安方面的制度、系統、程序及標準的資料。這些資料或會包括保稅倉圖則的確認文本、保險文件、租約、經審核的財務報表等。我們預計，該等文件或會以不同的印制表格提交，未必能夠輕易地以電子方式傳遞。海關需要與業界磋商所涉及的電子模式及系統，以確保業界與海關的模式及系統能互相配合，而電子傳遞又是可行及安全的。

11. 正如政府在最近的草案委員會會議中承諾，我們會在全面實施開放式保稅倉系統後進行的檢討中加以考慮准許申請人及持牌人以電子形式遞交申請的可行性。

(B) 關乎條例草案的法律及草擬事宜

第 8A 條的背景資料

12. 政府在一九九九年進行一項顧問研究，在參考外國的經驗及做法後，就開放式保稅倉系統延伸至所有在香港的保稅倉的可行性提供意見。在顧問報告中，我們了解到國際的做法是，基於開放式保稅倉對經營者自我審核的要求較高，就開放

式保稅倉系統所訂立的持牌資格準則會較海關人員駐倉系統下的準則為高。其他地區已普遍要求持牌人及負責管理及控制的人員是適當人選及具備適當的財政條件，而各地區均有保安上的規定，並要求帳簿、紀錄備存及存貨控制等系統會就所有貨物提供足夠的審計紀錄。

13. 我們於是在擬議的擬議的第 8A 條反映上述正在實施開放式保稅倉系統的其他地區的要求，亦特別參考澳洲《1901 年海關法》的有關的條文。顧問認為澳洲所實施的開放式保稅倉系統對香港有特別的參考用途，是因為兩地保稅倉所貯存的主要物品及監控系統十分相近。

14. 收緊持牌資格準則及就申請保稅倉牌照需提供的有關資料，是實施開放式保稅倉系統必不可少的步驟；海關已就此徵詢保稅倉經營者，他們普遍認為這些要求是合理的，並不覺得在遵行規定方面會有困難。

草案第 5 及第 6 條

15. 上一次草案委員會會議討論條例草案第 5 及 6 條時，一併討論了關乎現行有代價地不予檢控安排的一系列法律及草擬事宜。應委員會主席的建議，政府承諾在會議後與立法會助理法律顧問討論該等事宜。

16. 政府與助理法律顧問於二零零二年十二月二十三日討論了現行第 17、34A、47A 條及附表 3 的運作，及其相互關係。詳情如下。

17. 條例第 17(1)條訂明，任何人不得管有任何條例適用的貨品，除非按照條例條文的規定，或該人已解除由條例或根據條例向他施加的關於該等貨品的一切義務。條例第 17(2)條訂明，任何人不得明知條例所訂罪行已就任何貨品發生而管有、保管或控制該等貨品。條例第 17(6)條規定，任何人不得管有、保管或控制任何應課稅貨品，除非該人是移走許可證或出口許可證的持有人，按照條文所訂的情況親自運送貨品；或該人是

一般保稅倉的持牌人按照條文所訂的情況親自運送貨品，或該等貨品符合該條所訂的五種情況其中之一。須注意的是，第 17 條適用於多種情況，例如某人進入香港而在未有遵從第 34A 條(見下文)的情況下管有應課稅貨品，或在香港管有未完稅的香煙或汽油。

18. 條例第 34A 條訂明有關進入香港的人攜帶應課稅品的申報規定，並涵蓋兩種情況。第一種情況在第 34A(1)條訂明，即在“入境站”，例如羅湖或機場進入香港，而“入境站”經常有海關人員駐守執行職務。進入香港的人須就任何其所攜帶而超逾免稅數量的貨品，向海關人員申報。第二種情況在第 34A(2)條訂明，即在“入境站”以外的地方進入香港。這種情況包括在本港境內任何地方停泊的船隻上的乘客，而這些乘客可不經海關“入境站”進入香港。舉例來說，遠洋客輪的乘客會以海運大廈為離船地點。穿着制服的海關人員可隨機抽樣登上任何船隻辦理清關手續。被海關人員查問的人，須回答其管有的貨品數量是否超逾准許的免稅數量。

19. 入境站及入境站以外的地方的清關安排並不一樣，我們需要採用不同的申報規定。訂立第 34A(1)條的規定，是因為乘客在“入境站”進入香港時，容易確定海關人員的所在，乘客可主動就其所管有並超逾免稅數量的貨品，向海關人員作出申報。

20. 訂立第 34A(2)條的規定，是因為船隻不一定停泊在指定地方清關，且基於實際理由，穿着制服的海關人員只可隨機抽樣登船。換言之，並非每一名乘客都可碰見海關人員，並向有關人員申報。基於這個實際理由，第 34A(2)條規定進入香港的乘客只須在被海關關員查問的情況下申報。這些乘客須申報其管有的貨品是否超逾准許的免稅數量。若沒有這項規定，海關人員將難以知悉不作回應的乘客是拒絕遵從申報規定還是其所攜貨品沒有超逾准許的免稅數量。

21. 條例第 47A 條及附表 3 關乎條例下的“有代價地不予檢控安排”。根據這個安排，海關關長可向觸犯條例附表 3 所列

輕微罪行的違犯者，施加行政罰款，代替在法院提出檢控。這個安排的目的是以短時間處理輕微個案，以減少海關的行政工作，並減輕司法機構審理這些輕微個案的工作量。第 47A 條賦予海關關長就罪行有代價地不予檢控的權力。第 47A(3)(a) 條訂明，海關關長一經接納不予檢控的罰款，便不得就該罪行針對有關違犯者進行進一步的法律程序。該條訂明只有條例附表 3 所列的罪行，海關關長才可有代價地不予檢控。附表 3 訂明因沒有遵從第 17(1)、(2)及(6)條和第 34A(1)及(2)條而觸犯的罪行，可有代價地不予檢控。就第 17 條而言，由於這項條文對於沒有遵從條例的規定而管有有關貨品的情況(見上文第 17 段)均適用，因此，有需要在附表 3 訂明可有代價地不予檢控的“特定情況”，否則，在其他情況下違反第 17 條，該等情況亦可作有代價地不予檢控處理，但這並非我們的政策目的。就第 17 條的管有罪而言，可有代價地不予檢控的情況如下：

- (a) 應課稅貨品由違犯者在入境站運入香港或放置在任何抵達香港並有海關人員登上的船舶、車輛、鐵路列車或飛機；
- (b) 違犯者沒有作出申報或作出不完整的申報；以及
- (c) 貨品課稅價值不超逾\$10,000。

就第 34A 條所訂的罪行而言，在該條本身訂明的特定情況下，可有代價地不予檢控。

22. 第 47A 條進一步訂明，海關關長在接納了某人就有代價地不予檢控的罪行繳付附表 3 第 4 欄所列的款項，以清償稅款，而餘款則作為罰款之後，海關關長須發還因有關罪行而檢取的應課稅貨品，且不得就該罪行針對該人或該等貨品進行進一步的法律程序。

23. 管有(即條例第 17(1)、(2)及(6)條)與未有就超逾准許的免稅數量的貨品作出申報／作出失實申報(條例第 34A 條)是不

同的刑事作為。現行條例已把兩者訂為不同的罪行，須處以不同的罰則。就有代價地不予檢控的安排而言，上述兩項罪行不能併作一項罪行處理，是因為會有只觸犯其中一項罪行的情況出現。

准許的免稅數量是否以附屬法例訂明

24. 按規例第 12(1A)條所訂，海關關長依據規例第 12(1)(e) 或(ea)(ii)條就准許的免稅數量在憲報刊登的公告，屬於附屬法例，加上條例的文意，已足以明確指出，條例第 34A 條所提述的免稅數量，是以附屬法例訂明的。

總結

25. 助理法律顧問聽取政府就條例第 17、34A 及 47A 條以及附表 3 的政策目的的解釋，加上考慮政府在二零零二年二月二十八日發出的信件內第 15 段指出有關草案第 6(b)條的擬議委員會階段條正案之後，對關乎這些條文的法律及草擬方面並無進一步提問。

財經事務及庫務局／

香港海關

二零零二年十二月

2002 年應課稅品(修訂)條例草案
提交草案委員會的補充資料

開放式保稅倉系統下的檢查、審計、紀錄備存及風險管理

引言

本文件旨在提供更多的資料，闡釋香港海關(海關)在開放式保稅倉系統下採用的新監管機制及風險管理，以保障應課稅貨品方面的政府稅收。

2. 現時，有 44 間保稅倉獲發牌貯存應課稅的酒類及香煙，這些保稅倉在海關人員駐倉系統下運作，海關人員會駐倉監督所有應課稅貨品的搬運/處理。另外，有九間保稅倉獲發牌貯存應課稅的碳氫油及本地釀造的啤酒，由於這九間保稅倉已確立了良好的內部審計及存貨控制制度，它們獲准在開放式保稅倉系統下運作，毋須海關人員駐倉監督。2002 年應課稅品(修訂)條例草案(條例草案)如獲得立法會通過，開放式保稅倉系統將延伸至所有貯存應課稅貨品的保稅倉。

開放式保稅倉系統下的監管機制

3. 在開放式保稅倉系統下，保稅倉內將不再有海關人員駐守以監督應課稅貨品的搬運/處理。海關會運用風險管理，採用三管齊下的策略去監管保稅倉，包括：

- (a) 更嚴謹的發牌要求；
- (b) 全面的海關審計及巡查；及
- (c) 其他監管措施。

風險管理的概念，是增調資源到高風險的地方進行監管，而對低風險的地方則維持一般的管制。

4. 具體來說，透過更嚴謹的發牌要求，海關可以防止那些可能引致稅收損失的高風險貿易商成為保稅倉經營者，同時，海關也可以因應保稅倉持牌人的風險程度而施加不同的發牌條件。而透過考慮保稅倉的具體保安、帳簿及紀錄備存制度，以至以往的全面審計及巡查的結果，海關會制定審計計劃，審計計劃有助海關對個別保稅倉採用以風險為本的監管及執法。最後，海關亦會採用其他的監管措施，包括許可證管制、海關人員在場監察裝櫃及卸櫃的工序、貨物貯存要求、紀錄備存要求及定期檢討風險指標等，與發牌要求和審計及巡查工作相輔相成，以減低開放式保稅倉系統下的稅收損失的風險。

5. 在制定適合香港的開放式保稅倉系統的監管機制時，海關及海關於一九九九年委聘的顧問公司參考了已成功實施開放式保稅倉系統的外國海關當局的經驗，這些國家包括澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡、英國及美國。

更嚴謹的發牌要求

6. 為保障政府稅收，海關在批予牌照時會對申請人施加更嚴格的要求，將予考慮的因素包括：

- (a) 申請人的財政條件；
- (b) 申請人建議備存以供海關審查的文件是否適當；保稅倉在存貨控制、紀錄備存及保安方面的制度、和程序是否適當；以及
- (c) 申請人和負責人員是否適當人選。

7. 在考慮申請人的財政條件時，海關會查核申請人有否足夠的財政實力，並審查其現時的業務，以確定他們能否持續經營該保稅倉；海關會審查申請人的損益表、資產負債表及銀行月結單等各類文件。

8. 海關會考慮申請人所備存的文件可否利便海關的審計工作，也會考慮他們能否在存貨控制、紀錄備存及保安程序各方面都維持在一個滿意的水平，以免發生應課稅品不可追究的損失或

不當的處理。

9. 海關會充分考慮申請人/負責人員的任何犯罪及破產紀錄，以決定他們是否“適當人選”。申請人如果有欺詐性或舞弊的犯罪紀錄，便難以符合“適當人選”的資格。

全面的海關審計及巡查

10. 條例草案將會准許海關採用一套以制度為本的方法，審計保稅倉的制度及紀錄。該審計方法的目的，是透過對保稅倉的紀錄、運作做法、程序、系統及制度作出深入評審，令海關可以對保稅倉所提交的資料的真確性取得高度的保證，從而亦可高度確定保稅倉會遵行有關法例的規定。

11. 在開放式保稅倉系統下，海關會有系統地對每間保稅倉每年進行一次全面的審計。海關人員會先制定審計計劃，以評估保稅倉所採用的內部監管制度及運作程序的可信程度，並將保稅倉的業務與其往績及其他保稅倉的表現作出比較及分析，藉此找出有否不尋常的地方。

12. 根據審計計劃的結果，海關會為個別保稅倉制定詳細的審計程序。在進行審計工作時，海關會特別關注一些高風險的地方，例如易被操控的紀錄等。這些審查工作包括測試保稅倉所採用的內部監管制度，以及檢查保稅倉的紀錄，如覆核付款紀錄、發票及第三者認證等來源文件。

13. 考慮到海關審計工作的專業要求，海關已聘用兩名專業會計人員，負責制定審計計劃、就審計事宜提供專業意見及為海關人員提供有關審計技巧的培訓。

14. 為補充審計的工作，海關會派員到各保稅倉最少每月作出一次突擊巡查。在突擊巡查時，海關人員會抽選存貨與文件互相核對，並會巡視保稅倉的設備及紀錄，以找出有否違規的情況。

15. 在抽查存貨作檢驗時，海關人員會特別注意一些關鍵的貨物，如高稅值的貨品、流行品牌的貨品及準備作銷毀及出口而予以免稅的貨品。海關人員會詳細檢驗抽查貨品的說明及包裝，以偵查偷換貨物的案件。

16. 對於那些新獲牌照及在以前巡查中發現未如理想的保稅倉，我們會進行更加頻密的巡查。巡查的結果將成為海關進行審計計劃時作風險評估的其中一項重要基礎。

17. 如果在巡查期間發現涉及欺詐稅收的罪行，海關會立即對該保稅倉的內部監管及運作制度作詳細研究，並根據《應課稅品條例》採取適當的執法行動。有需要時，我們會增加牌照條件以加強對保稅倉的管制；如有嚴重違犯牌照條件的情況，我們可能會撤銷有關保稅倉的牌照。

其他監管措施

18. 在開放式保稅倉系統下，我們亦有其他的監管措施以確保對保稅倉有全方位的監管。

許可證管制

19. 現時，我們已有一套全面的許可證系統管制應課稅貨品從進口至繳稅或出口的搬運，包括所有進出保稅倉的搬運。此項管制在開放式保稅倉系統下會繼續適用。

20. 海關已提升其電腦資訊系統，以監察所有許可證的簽發及保稅倉的存貨情況。

海關人員在場監察裝櫃/拆櫃的工序

21. 裝櫃/拆櫃的工序是指應課稅貨品裝進/卸出貨櫃的程序。海關監察此等工序旨在確保這些櫃裝的應課稅貨品與申報於相關的許可證上的資料互相照合，以防止出現少報進口貨品、誇大申報出口貨品或虛報應課稅貨品的破損或短缺以便逃稅的情況。

22. 在開放式保稅倉系統下，海關人員會以抽查形式並在沒有事先知會貿易商的情況下到場監察裝櫃/拆櫃的工序。在揀選這些工序進行監察時，海關會使用精密的抽樣技巧，並會特別注意一些高風險的貿易商。

其他的行政監管措施

23. 為進一步減低任何稅收風險，海關會採用其他行政措施，包括要求許可證持有人在出口應課稅貨品到達目的地後遞交到岸證明書，及對貿易商在進口應課稅貨品時所申報的短缺和破損作文件核實，以確保應課稅貨品不會在未付稅的情況下被轉移到本地消費市場。

貯存要求

24. 在開放式保稅倉系統下，海關會收緊貯存貨物方面的要求，在《應課稅品條例》中清楚訂明貯存貨物的方式，以減低因貯存貨物管制不善而可能引致的稅收損失。除非得到海關的書面准許，保稅倉持牌人：

- (a) 不得改變貨品剛進倉時的包裝；
- (b) 須整齊排列貨品，以確保海關人員可安全及容易地往返貨品所在之處；以及
- (c) 須在所有包裝上加上清晰及獨特的標記，以便海關人員能夠參照存貨帳目或紀錄，易於辨認出有關貨品。

25. 這些經提高的貯存要求，對保稅倉維持適當的存貨管制及海關快速及有效地進行各類核查是極為重要的。條例草案也會規定保稅倉持牌人在海關要求時迅速出示任何貯存於保稅倉的貨物，以供檢查。

紀錄備存的要求

26. 現行的法例規定保稅倉持牌人須備存及出示關乎應課稅貨品的數量、來源、價值及性質的文件。法例並規定保稅倉持牌人備存及出示所有紀錄應課稅貨品進出保稅倉的存貨帳目，以及提交定期的保稅倉報表以報告保稅倉貯存貨品的情況。海關會核對這些報表，以偵查違規的情況。在開放式保稅倉系統下，這些法

例規定會維持不變。為確保可以進行全面的審計檢查，我們在條例草案中建議增加保稅倉持牌人須備存及出示的資料，包括所有貨物搬移及付款的紀錄、資產負債表及審計報告。

定期檢討風險指標

27. 海關會定期檢討風險指標，例如某一應課稅品或個別保稅倉的稅收趨勢、進口貨品短缺及破損的申索，保稅倉貨物流動統計及應課稅貨品的黑市情況等，而海關人員駐倉系統運作下的統計數字則會作為比較的標準。當某一風險指標顯示可能有稅收的損失時，海關會立即作出調查行動，例如監視、突擊巡查、搜查等。這些定期的檢討將會作為監管開放式保稅倉系統效能的警報系統，而海關會對保稅倉施行多方面的監管措施，並在需要時靈活迅速地作出調整。

總結

28. 上述全面的監管機制，已反映了顧問公司的建議及其他先進經濟體系實施開放式保稅倉系統的經驗。海關相信，若有一套全面的監管機制，在開放式保稅倉系統下的稅收損失風險可保持在一個受控制的水平。實際上，海關在開放式保稅倉系統下會採用一套更主導及現代化的風險管理方法，這方法在保障應課稅品稅收方面與現有的管制措施同樣有效。

29. 儘管如此，海關會確保在全面實施開放式保稅倉系統初期能夠找出任何的問題及所需的改善措施。為此，廉政公署在新系統實施起計三個月後便會進行一次檢討；而海關也會另外進行兩次檢討：第一次在新系統實施起計三個月後進行，而第二次則在第一次檢討所建議的改善措施付諸實行起計三個月後進行。

香港海關

二零零二年十二月