

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)822/02-03號文件

檔號：CB1/BC/7/01

《2002年應課稅品(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2002年應課稅品(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 香港現時共有53間保稅倉貯存應課稅品，由香港海關(下稱“海關”)發牌及根據海關人員駐倉措施或開放式保稅倉系統而受到管制。其中44間保稅倉(主要為貯存酒類及煙草的保稅倉)以海關人員駐倉形式營運，而在這項措施之下，海關人員全日在保稅倉當值，以監察應課稅貨品的搬移、處理、裝貨及卸貨的工作。若沒有海關人員當值，則保稅倉須關閉並以稅鎖鎖上。保稅倉營辦商和應課稅貨品貿易商須繳付海關人員當值費用，有關費用由每間保稅倉每月60,000元至330,000元不等，視乎派駐保稅倉的海關人員數目而定。在2001至02年度，海關共派出約150名人員提供此項服務，收取的費用約為7,000萬元。至於餘下9間保稅倉(分別為貯油庫和啤酒釀造廠)，現時在開放式保稅倉系統下營運。這些保稅倉並沒有海關人員駐守。對應課稅貨品的管制主要靠持牌人自律遵守有關規定，而海關則同時採取風險管理措施，以及進行定期檢查。

3. 政府當局於1999年委託顧問公司研究可否把開放式保稅倉系統擴大至本港所有保稅倉，並於2001年在5個選出的保稅倉進行一項試驗計劃，測試該系統的實施情況。顧問研究及試驗計劃均證實，為香港引進開放式保稅倉系統是有利及可行的。參與者對試驗計劃的反應十分良好。他們認為開放式保稅倉系統使他們的管理工作更加靈活，並可節省營運成本。顧問研究報告建議在實施開放式保稅倉系統後，在各間保稅倉推行全面的審計及風險管理制度，包括收緊發牌、備存紀錄及審計的規定，以避免收入損失方面的風險。參與者在遵行新訂的報告、備存紀錄及審計規定方面亦無困難。

條例草案

4. 政府當局於2002年1月30日向立法會提交《2002年應課稅品(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)。這項條例草案的主要目的，在於修訂《應課稅品條例》(下稱“該條例”)(第109章)及《應課稅品規例》(下稱“規例”)，以便在香港所有保稅倉實施開放式保稅倉系統。條例草案亦作出若干其他雜項修訂，包括對該條例和規例的現有條文作出附帶、輕微及相應的修改。

5. 條例草案建議分兩階段實施開放式保稅倉系統。在第一階段，除釀造兼貯存酒類的酒房外，該系統將適用於所有保稅倉。第二階段將於第一階段實施約6個月後展開，系統的適用範圍將擴大至酒房。

法案委員會

6. 在2002年3月1日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會，研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

7. 法案委員會由許長青議員擔任主席，先後與政府當局舉行了3次會議，並曾邀請保稅倉行業提出意見。曾向法案委員會提交意見書的機構的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

在香港實施開放式保稅倉系統

8. 法案委員會察悉，保稅倉營辦商及應課稅貨品貿易商均大力支持在港全面實施開放式保稅倉系統。委員認為，全面實施該系統不但便利保稅倉的營運及減低遵從成本，更可促進商機，以及提高香港在國際市場的競爭力。這項建議亦有助達致政府的施政方針，即致力營造有利營商的環境。不過，在審議條例草案的過程中，委員曾提出多項有關營運開放式保稅倉系統的問題。下文各段綜述法案委員會的商議過程。

開放式保稅倉牌照的申請、續期及撤銷

9. 該條例第7條賦權香港海關關長(下稱“關長”)根據該條例批予和發出牌照及許可證、對牌照施加條件，以及撤銷已發出的牌照。雖然委員贊成在擬議的新訂第8A條(條例草案第3條)中，列出關長在考慮批予、續發或撤銷保稅倉牌照時須考慮的因素，但委員亦關注到，現有的第7條及擬議第8A條可能會令關長在此過程中享有過大的酌情決定權。尤其是第7(1)(a)條訂明：“關長或關長.....指派的其他人員，可.....運用其絕對酌情決定權批予和發出.....牌照或許可證.....”。此外，在擬議第8A(1)(e)、(3)(e)及(4)(e)條中，到底關長在何等程度上“須考慮”某些準則及“任何其他有關事宜”，有關條文的文意含糊不清。委

員認為，這些條文不夠清晰，以致申請人及持牌人無法清楚瞭解關長在此過程中所會考慮的因素。為此，委員促請政府當局就關長的權力制訂適當的制約措施，以及檢討這方面的條文的草擬方式。

10. 委員對第7條採用“絕對酌情決定權”一詞表示關注。政府當局解釋，政府當局有權酌情決定是否批給牌照或給予批准，在香港法例中十分普遍。一般而言，根據《釋義及通則條例》(第1章)第41(1)條，部門在考慮牌照的申請或續期時可彈性運用其酌情決定權，以考慮所有有關事宜。然而，當“絕對酌情決定權”一詞的使用是與行使行政權力有關時，該酌情決定權已受到限制。政府當局向委員保證，按照行政法原則，關長在行使該酌情決定權時，必須合理及真誠行事，並須以符合公眾利益的合法和有關理由作為依據。“絕對酌情決定權”亦見於不少有關發牌的現行法例中。此外，有關人士可根據該條例第7(2)條就關長根據第7條作出的任何決定向行政上訴委員會上訴，並可向法院申請司法覆核。

11. 對於委員關注擬議第8A條的草擬方式，政府當局重申，第8A條旨在清楚說明海關在考慮開放式保稅倉牌照申請時一般會考慮的因素。政府當局採用這些因素時，曾參考澳洲《1901年海關法》的有關條文。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，因為兩地保稅倉所貯存的主要物品及監控系統十分相近。政府當局可在該條之下的各款條文中訂明關長須考慮的各項因素，包括：申請人的財政條件；申請人備存以供海關審計的文件是否適當；保稅倉在存貨控制、紀錄備存及保安方面採取的制度和程序，以及申請人和負責人員是否適當人選。儘管如此，政府當局指出，除上述因素外，還可能出現與關長考慮申請有關的其他因素。舉例而言，關長只會將牌照批予有固定地址的處所，以便海關採取執法行動。關長必須考慮申請經營的保稅倉所屬種類的特有情況，例如免稅店必須在入境站內經營。政府當局強調，由於個案的情況各有不同，而且可能會隨時間而改變，根本不可能巨細無遺地列出各種情況；因此，當局認為有需要在擬議第8A條加入一項能夠涵蓋這些情況的條文，即“任何其他有關事宜”。政府當局進而指出，在句子結構方面與擬議第8A條(即“須考慮”某些準則及“任何其他有關事宜”)相若的現行法例條文，亦見於《電子交易條例》(第553章)第21條、《電訊條例》(第106章)第7K、7L及36AA條，以及《火器及彈藥條例》(第238章)第12、12A、27、32、33及46C條。

12. 雖然政府當局作出上述解釋，但由於關長無須就其拒絕批予、續發或撤銷開放式保稅倉牌照提供理由，委員始終對關長獲賦予相當大的酌情決定權一事表示關注。為增加此過程的透明度，委員認為有必要在擬議第8A條中加入條文，規定關長如決定拒絕批予或續發開放式保稅倉牌照，或決定撤銷牌照，必須就其決定提供理由。政府當局已經採納委員提出的意見，同意為此而動議相關的委員會審議階段修正案。政府當局指出，關長所須提供的理由將會列出關長根據擬議第8A條所須考慮的事宜，並會在適當情況下，包括關長所考慮的“任何其他有關事宜”。因此，政府當局認為，就關長須提供理由而訂定的新規定，將會令業界人士清楚瞭解關長所考慮的因素，亦會成為對關長所作決定感到受屈的申請人或持牌人提出上訴的依據。

申請或續領開放式保稅倉牌照的方式

13. 根據政府當局的建議，開放式保稅倉牌照的有效期為一年，並須以印刷文件的形式申請或續領牌照。為方便申請人及持牌人，並增加海關的工作效率及減少其工作量，委員建議將開放式保稅倉牌照的有效期延長至超過一年，並容許申請人以電子形式申請或續領牌照。

14. 有關開放式保稅倉牌照的有效期方面，政府當局指出，擬議的一年有效期與現有保稅倉牌照的有效期一致。當局進而強調，海關在每年牌照續期時會檢討保稅倉營辦商的財政條件及是否適當，並會對保稅倉文件進行全面審計。在實施開放式保稅倉系統後，這項每年進行的檢討及審計，屬於風險管理制度當中的重要環節，有助海關適時找出任何欺詐稅收或導致稅收損失的高風險範疇。因此，政府當局認為，將開放式保稅倉牌照的有效期維持於一年，屬重要而審慎的做法，尤其是在實施開放式保稅倉系統的初期，更應謹慎行事。

15. 至於建議當局接納以電子形式遞交的申領或續領牌照申請一事，政府當局認為此建議或許並不切實可行。當局解釋，申請人或持牌人須遞交涵蓋範圍全面的資料，例如有關其財政條件的證明文件、帳簿、存貨控制系統的細則，以至保稅倉圖則等，而該等文件未必能夠以電子方式提交。此外，政府當局需要與業界磋商所涉及的電子模式及系統，以確保以電子方式傳遞該等文件是可行及安全的。

16. 委員瞭解在實施開放式保稅倉系統初期推行上述建議所涉及的實際困難。他們歡迎政府當局的承諾，即當局將會在全面實施開放式保稅倉系統後一年內檢討該系統，屆時並會重新研究這些建議。

17. 委員關注到，擬議的新訂規例第22AA條(條例草案第8條)規定，開放式保稅倉牌照持有人不得早於牌照屆滿前2個月提出續期申請。委員認為此項規定過於嚴格。政府當局解釋，這項規定旨在確保持牌人於提交申請時一併提供的資料為最新資料，以便海關作出發牌決定、確定高風險範疇，以及適時制訂適當的審計方案。海關的服務承諾訂明，在接獲續期申請後12個工作天內就有關申請作出批予。因此，倘若持牌人在2個月前提出續期申請，他們在牌照屆滿前尚有一個半月的時間進行各項所需的籌備工作。政府當局進而向委員保證，新訂的規例第22AA條已經給予關長彈性，可考慮並非在指定時間內提出的申請。如申請人提出充分理據，關長會積極考慮這類申請，以方便業界。

在開放式保稅倉系統下採用的監管機制及風險管理

18. 在開放式保稅倉系統下，保稅倉內將不再有海關人員駐守，而對應課稅品的管制，亦主要依賴持牌人自律。為此，委員認為當局必須制訂周詳的監管機制及風險管理系統，以避免出現逃稅的風險。他們同意，當局除應收緊開放式保稅倉牌照的發牌規定外，亦須詳細闡明持牌人在貯存、備存紀錄及審計方面須予遵守的規定。

19. 有關對保稅倉的貯存要求方面，法案委員會察悉，新訂的規例第83A條(條例草案第14條)將會訂明貯存應課稅貨品的方式，並規定保稅倉管理人須應海關提出的要求，交出貯存在保稅倉內的貨品供檢查。委員支持新規定，認為此舉可確保保稅倉維持妥善的存貨管制，以便海關快速及有效地進行各類核査。

20. 有關備存紀錄的要求方面，法案委員會對新訂的規例第98A條(條例草案第20條)表示歡迎。該條旨在增加保稅倉管理人須備存及出示的資料，除記錄貨品進出保稅倉的存貨帳目外，亦包括所有貨物搬移及付款的紀錄、資產負債表及貨品的審計報告。在備存紀錄的年期方面，部分委員認為，只須備存文件兩年的擬議規定未必能提供足夠的審計工作紀錄。政府當局則認為擬議的文件備存期經已足夠。由於海關會對個別保稅倉每年進行一次全面的審計，因此，這項備存兩年文件的要求，將會令海關得以最少在連續兩年的審計中查驗有關文件。考慮到較長的文件備存期會增加保稅倉營辦商的遵從成本，法案委員會同意擬議的文件備存期。對於政府當局承諾會因應全面實施開放式保稅倉系統後的運作經驗檢討此項規定，法案委員會亦表示歡迎。

21. 至於就開放式保稅倉進行的審計及巡查方面，法案委員會察悉，海關將會每年對保稅倉進行一次全面的巡查，以確保持牌人就存貨維持妥善的內部監管制度及運作程序。除此以外，海關亦會派員到個別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。此外，海關人員亦會對應課稅貨品裝進及卸出貨櫃的程序進行突擊巡查，以確保這些應課稅貨品與申報於相關許可證上的資料互相照合，防止出現逃稅的情況。此外，假如海關在進行巡查及審計工作的過程中發現欺詐稅收的情況，海關會採取適當的執法行動，以保障政府收入。有需要時，當局會增加牌照條件以加強對保稅倉的管制；如有嚴重違反牌照條件的情況，當局會撤銷有關保稅倉的牌照。法案委員會進而察悉，為令海關的審計工作更加專業，海關已聘用專業會計人員，協助制訂審計計劃，以及為海關人員提供有關審計技巧的培訓。

修訂條例的生效日期

22. 雖然委員支持開放式保稅倉系統下的擬議發牌規定及新訂監管措施，但委員促請政府當局盡快向保稅倉營辦商解釋有關運作細則，以便保稅倉營辦商可以就各項新規定進行所需的預備工作，並令他們易於遵從各項新規定。政府當局強調，當局曾經舉行一連串簡介會及研討會，就擬議的立法修訂事宜徵詢現有保稅倉持牌人及應課稅貨品貿易商的意見，並向他們闡釋開放式保稅倉系統的運作細則及規定。此外，當局亦已將業界提出的意見及建議，適當地納入條例草案及有關實施開放式保稅倉系統的指引當中；當局將於修訂條例獲通過後頒布該指引。據政府當局表示，而業界提交予法案委員會的意見書亦反映出，保稅倉業界已做好充分準備，並希望盡早實施開放式保稅

倉系統。因此，政府當局將會動議一項委員會審議階段修正案，訂明修訂條例的生效日期分別為2003年4月1日及2003年10月1日，以分別於該兩日開始實施開放式保稅倉系統第一階段及第二階段。法案委員會察悉委員會審議階段修正案的內容。

條例草案在草擬方面的事宜

條例草案第6條 —— 有代價地就罪行不予檢控

23. 在開放式保稅倉系統下，由於沒有海關人員在場當值，有關保稅倉內的應課稅貨品的數量及種類的存貨帳目，可能會有較多無心之失。委員察悉，條例草案第6(c)條旨在修訂該條例附表3，訂明假如有關的存貨帳目內的差異，以所涉貨品的課稅價值計算，不超過10,000元，則關長獲賦權，可根據第47A條就該等無心之失採取有代價地不予檢控的程序。第47A條訂明，關長可向觸犯附表3所列輕微罪行的違犯者施加行政罰款，以代替在法院提出檢控。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。第17條訂明有關管有應課稅貨品的限制。第34A條訂明有關進入香港的人所攜帶的應課稅貨品的申報規定。附表3訂明，就第17(1)、(2)及(6)條的罪行而言，所處罰則為所檢取貨品的須繳稅款的5倍，而就第34A(1)及(2)條的罪行而言，所處罰則為第1級罰款，現時的罰款額為2,000元。

24. 就開放式保稅倉牌照持有人的存貨帳目失誤而採取有代價地不予檢控的安排，以及條例草案第6(c)條建議將罰款水平定為第1級罰款，委員對此並無異議。他們察悉，政府當局認為採取有代價地就罪行不予檢控的安排的優點，在於能在短時間內處理涉及輕微罪行的個案，此舉不但可減少海關的行政工作，更可減輕司法機構審理這些個案的工作量。委員又察悉，根據第47A(3)(a)條，一經接納有代價地不予檢控的罰款，關長便不得就有關罪行針對該人進行進一步的法律程序，因此不會出現違犯者須承擔雙重刑責的問題。

25. 然而，委員關注條例草案第6(b)條，該條建議修訂附表3，以便在違反第34A(1)或(2)條的情況下多加一項罰則，即除現時的固定罰款額2,000元外，再處以所檢取貨品的須繳稅款的5倍。委員得悉，假如將違反第34A條的罪行送交法院審理，法院可處的最高罰則為罰款2,000元，因此他們關注到，條例草案第6(b)條可能賦權關長，可判處甚至高於法院可處的罰款。

26. 政府當局闡釋條例草案第5及第6(b)條的目的及現有第47A(2)及(3)條的效果。現有第47A(2)條規定，關長如有代價地就附表3所列的罪行不予檢控，被合理地相信犯罪的人須繳付一筆指明款項以清償稅款，餘款則作為罰款。一經接納該筆付款，關長須發還檢取所得的貨品，而就該等貨品須繳的全稅須視作已予繳付。因此，當關長有代價地就第34A條所訂罪行不予檢控並接納違犯者所支付的罰款時，關長即須發還檢取所得的貨品。然而，當關長繼而有代價地就第17(1)、(2)及(6)條所訂罪行不予檢控時，該違犯者可提出爭辯，指其已繳付稅款及

罰款。這並非當局的政策目的。其政策目的，是違犯者必須繳付相等於第1級罰款的罰款及有關貨品的須繳稅款5倍後，方可獲發還貨品，而有關貨品才可被視為已經完稅。因此，為免“以清償稅款，餘款則”的字句產生混淆，政府當局已提出建議，透過條例草案第5條(刪除上述字句)及第6(b)條糾正此異常情況。

27. 由於委員對條例草案第6(b)條表示關注，政府當局在進一步考慮後認為，即使沒有條例草案第6(b)條，亦可達到條例草案第5條的政策目的。當局將會動議委員會審議階段修正案，以刪除條例草案第6(b)條。關長獲賦權判處高於法院可處罰款的問題將不會產生。

條例草案第20條 —— 新訂的規例第98A條

28. 新訂的規例第98A(1)(b)條規定，保稅倉管理人須備存他發出、擬備或收到的每一份有關文件。新訂的規例第98A(3)條進一步規定，在保稅倉的業務過程中發出、擬備或收到的文件，須視為保稅倉管理人所發出、擬備或收到者。此條文曾引起關注，認為此項條文可能會產生將控方舉證責任轉移的效果。政府當局澄清，當局無意轉移舉證責任，即舉證責任仍在控方。然而，為釋除上述疑慮，政府當局將會動議委員會審議階段修正案，刪除擬議第98A(3)條，並適當修正第98A(1)及(2)條的草擬方式。

委員會審議階段修正案

29. 法案委員會知悉政府當局提出委員會審議階段修正案，以處理委員提出的各項關注事宜。法案委員會並沒有提出任何委員會審議階段修正案。

建議

30. 法案委員會支持於2003年2月19日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

31. 內務委員會於2003年1月24日的會議上支持法案委員會的建議，即於2003年2月19日恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年1月29日

《2002年應課稅品(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 許長青議員, JP

委員 周梁淑怡議員, GBS, JP
陳鑑林議員, JP
單仲偕議員
黃宏發議員, JP
石禮謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP

(總數：7位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 何瑩珠小姐

日期 2002年12月18日

《2002年應課稅品(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見書的機構的名單

1. Crown Worldwide Holdings Ltd.
2. 國泰航空飲食服務(香港)有限公司
3. 南洋兄弟煙草股份有限公司
4. 香港空運貨站有限公司