

資料文件

立法會工商事務委員會

開放式保稅倉系統

關於《2002年應課稅品(修訂)條例草案》的跟進事項

目的

本文件旨在告知各位委員開放式保稅倉系統¹的運作情況，並報告政府就2002年應課稅品(修訂)條例草案委員會(以下簡稱「條例草案委員會」)委員提出的三個建議進行檢討的結果。

背景

2. 《2002年應課稅品(修訂)條例草案》(以下簡稱「條例草案」)提出了對《應課稅品條例》的修訂建議，以便在貯存應課稅煙草及酒類的保稅倉實施開放式保稅倉系統。條例草案已於二零零三年二月二十六日獲立法會通過。

3. 政府因應委員在條例草案委員會會議上提出的建議，在開放式保稅倉系統於二零零四年一月全面實施後所進行有關該系統的檢討中，仔細研究了下列問題：

- (a) 應否把開放式保稅倉系統保稅倉牌照的有效期限延長至一年以上；
- (b) 政府應否容許有關人士以電子方式提交開放式保稅倉系統保稅倉牌照的申請書或續牌申請書；以及
- (c) 在考慮實施開放式保稅倉系統的營運經驗後，是否有需要延長兩年的備存紀錄年期。

開放式保稅倉系統的運作情況

4. 開放式保稅倉系統為一項利便貿易的措施。此系統在二零零四

¹ 在開放式保稅倉系統下，海關對保稅倉的管制，是透過周年綜合審計及突擊監察核查進行，從而代替以海關人員全時間在保稅倉當值以進行監管。

年一月全面實施後的首年內，保稅倉營辦商及貿易商因海關人員撤離保稅倉而節省共 7,100 萬元²。與此同時，由於香港海關按照一個更為注重以風險為本的規管機制進行監管，因此執法人手得以精簡，每年節省約 7,800 萬元的人手開支。

5. 開放式保稅倉系統實施後，香港海關和廉政公署就新系統的運作情況分別進行檢討。廉政公署檢討得出的結論是，目前有合理的保障措施防止此系統被濫用。廉政公署在檢討報告中的評論是：「開放式保稅倉系統保稅倉營辦商須受嚴格的牌照條件規管；當局亦對應課稅品許可證施加特別條件，務求減低被濫用的風險。許可證及相關紀錄均經由精密電腦系統（即海關電腦管制系統）處理，此系統可以方便執行許可證的條件，例如偵測沒有遵從個別規定的情況。」

6. 香港海關的內部檢討亦指出，現行的管控系統在效率和效益方面均表現出色。二零零三年四月至二零零五年三月期間，香港海關對所有保稅倉進行了周年審計和 1 779 次突擊監察核査，並無發現在開放式保稅倉系統下出現欺詐政府收入的個案。

7. 開放式保稅倉系統實施前後從煙草及酒類所收到的應課稅品稅收入³，並無不一致之處。

8. 在二零零四年二月進行的意見調查中，大部分保稅倉營辦商均同意，開放式保稅倉系統已達到減低遵從規定的成本、增加營運靈活性，以及便利本港商貿等目的。

9. 香港海關會繼續檢討開放式保稅倉系統的效益，並在有需要時推行更多措施，防止欺詐政府收入的情況出現。

就個別建議的檢討

(a) 把開放式保稅倉系統保稅倉牌照的有效期限延長至一年以上

10. 當條例草案委員會討論實施開放式保稅倉時，有一項意見，建

² 二零零二年所徵收的海關人員當值費用達 71,765,646 元，二零零四年的相關費用總額則為 342,660 元，減少了 71,422,986 元。此處沒有列出二零零三年的相關數字作比較，原因是二零零三年有一段過渡期，當時部分保稅倉是以開放式保稅倉系統監管，其餘保稅倉則由香港海關人員全時間當值。

³ 二零零二年、二零零三年及二零零四年對煙草及酒類徵收的稅收總額分別為 30.277 億元、30.126 億元，以及 31.068 億元。

議政府考慮把保稅倉牌照的有效期限延長至一年以上。

11. 《應課稅品條例》第 7(1)(a)條規定牌照的有效期限為一年。

12. 每年續牌的安排讓香港海關根據《應課稅品條例》覆核持牌人是否具備適當的財政條件和是否適當的持牌人選，以及覆核持牌人所備存的帳簿是否足夠，以至所採用的制度、系統、程序和標準是否適當。這項安排為香港海關提供一個及時的機會以偵測損失收入的風險和採取預防措施以減低有關風險。這些預防措施包括修訂牌照條件及更改現金或保證書的保證金款額。如有充分理據，香港海關可考慮採取執法行動或不續牌予有關持牌人。

13. 雖然續牌次數減少會減少保稅倉營辦商及香港海關兩者的工作量，但政府認為在開放式保稅倉系統下採用一個可靠且以風險為本的管理制度以便香港海關快捷有效地偵測風險及欺詐政府收入的行為是十分重要的。牌照條件是在牌照批出或續牌時施加的。把牌照有效期限延長至一年以上，會使香港海關難以盡快偵測問題所在，並就有需要的個案更改牌照條件。

14. 在二零零五年三月的一宗續牌個案中，一名保稅倉牌照持牌人在申請續牌時遞交了其最近經審計的周年財務報告表，有關報告表揭示了其財政條件日漸變差。香港海關要求有關持牌人提交了足夠的額外財務擔保後才批准牌照續牌。這宗個案說明有需要維持開放式保稅倉系統保稅倉牌照每年續牌的安排。

15. 香港海關致力減省業界因遵從此系統的規定而需承擔的成本，以利便營商。申請人續牌時，除了需要每年續期的商業登記證及用來評估其最近的財政條件的財務記錄外，大部份在初次申請牌照時所規定遞交的文件，持牌人均無需再次遞交。

16. 周年審計核查可揭示出保稅倉營辦商遵從規定的情況，並提供及時的資料以便香港海關考慮是否替有關的保稅倉續牌。延長續牌的相距期間無可避免會削弱香港海關在開放式保稅倉系統下的風險評估能力。

17. 在二零零四年三月及二零零五年三月進行的周年續牌工作中，所有保稅倉營辦商都表示滿意現行每年續牌的安排。香港海關並沒有收到有關延長牌照有效期的建議。

18. 因此，政府認為並無足夠的理據支持延長開放式保稅倉系統保稅倉牌照的有效期至一年以上。

(b) 以電子方式提交開放式保稅倉系統保稅倉牌照的申請書或續牌申請書

19. 條例草案委員會有意見認為，政府應考慮接受申請人以電子方式提交開放式保稅倉系統保稅倉牌照的申請書和續牌申請書。

20. 《應課稅品規例》第22(2)條規定，申領牌照的申請須採用紙張形式。

21. 申請人在新申領開放式保稅倉系統保稅倉牌照時，須把一份已填妥的牌照申請書連同有關證明文件提交香港海關。有關的證明文件包括商業登記證、租賃協議、處所圖則、經審計的財務報告表、管理帳目、銀行結單，以及存貨控制制度、紀錄備存制度和保安措施的操作便覽等。

22. 持牌人為開放式保稅倉系統保稅倉牌照申請續牌時，若內部控制制度或保稅倉的結構沒有改變，一般只須提交有效的商業登記證和最近經審計的周年財務報告表，以供香港海關評估其最近的財政條件。

23. 香港海關根據自二零零三年四月起累積的經驗，認為不論是首次提出申請的人士或申請續牌的持牌人，香港海關都必須取得有關的證明文件（如持牌人經審計的周年財務報告表）以評估損失收入的風險水平。申請人必須提交經審計師正式簽署的文件正本，以確保有關文件是真確本。香港海關不會接受或處理經電子傳送而沒有審計師真實簽署的文件。

24. 透過電子方式提交開放式保稅倉系統保稅倉牌照的申請書或續牌申請書，對許多貿易商來說不單帶來技術困難和保安方面的疑慮，亦為政府和貿易商增添額外成本。

25. 在二零零五年四月，香港海關就以電子方式提交牌照的申請書和續牌申請書一事向開放式保稅倉系統的保稅倉營辦商曾進行一項問卷調查。開放式保稅倉系統85名保稅倉營辦商當中有71名回覆問卷。在71名回覆者當中有47名（66%）表示他們不會選擇以電子方式提交申請書，因為他們滿意現行以紙張形式提交申請書的做法。餘下的24

名回覆者（34%）則將電子傳送方式視為遞交牌照申請書的另一個可供選擇的方法。44名回覆者（62%）對保安事宜（特別是經互聯網傳送個人資料和敏感的公司資料）表示憂慮。

26. 調查顯示26名保稅倉營辦商（36%）並沒有相容的電腦設備和配件作電子傳送申請書，而該26名營辦商當中有20名沒有打算購置這些設備。44名回覆者（62%）拒絕支付電子申請可能會帶來的額外費用。

27. 鑑於業界的反應，政府認為沒有急切需要採納以電子方式提交開放式保稅倉系統保稅倉牌照的申請書或續牌申請書。

(c) 延長備存紀錄的年期

28. 條例草案委員會有意見認為政府可考慮把開放式保稅倉系統保稅倉持牌人備存紀錄的年期由兩年延長至七年，與《公司條例》的有關規定一致，使香港海關人員有足夠紀錄作審計之用。有意見認為倘保稅倉的紀錄備存七年，可減少香港海關人員進行綜合審計和核查的次數，從而提升備存紀錄的成效。

29. 根據《應課稅品規例》，保稅倉營辦商須把下列文件備存兩年——

- (i) 與貨品進出保稅倉有關的任何文件，包括交貨單、收貨單、發票、貸項通知書、借項通知書、提單或空運提單及航空托運單；以及
- (ii) 與在保稅倉的業務過程中支付及收取的款項有關的任何文件，包括分類帳、帳目報表、損益表、資產負債表及審計師報告。

而根據《公司條例》，下列各項文件須予備存七年——

- (i) 公司一切收支款項，以及有關該等收支的事項；
- (ii) 公司貨品的一切銷售及購買；以及
- (iii) 公司的資產及負債。

30. 《應課稅品規例》列出所須備存的文件是指貨品進出保稅倉的文件和與此對應的付款紀錄。這些文件可為香港海關人員提供審計線索，以查核儲存在保稅倉內的應課稅品的存貨控制成效以及偵查欺詐政府收入的個案。《公司條例》列出所須備存的文件則指公司的會計紀錄，用以真實及公平地反映公司財政狀況的必要文件。由此可見，《應課稅品規例》規定所須備存的文件較多。

31. 一些海外司法管轄區則要求所有保稅倉文件須備存最少五至六年。這些備存紀錄的規定可讓海關向有關的營辦商追討在一段更長時間內的收入損失，以及減少審計核查的次數。

32. 延長備存紀錄的年期可為香港海關的運作帶來裨益。事實上，過去曾錄得數宗有關追討稅收的成功個案，當中亦涉及超過兩年之前進行的交易。但延長備存紀錄的年期會令業界遵從規定的成本增加。

33. 香港海關在開放式保稅倉系統推行一年後，已完成了此系統下所有保稅倉的首輪審計核查，至今並無發現任何涉及欺詐政府收入或不符合規定的個案。是否延長備存紀錄年期的建議包含着利與弊。鑑於香港海關在管理此系統方面的經驗尚淺，而且目前亦無迫切需要延長備存紀錄的年期，所以我們認為待取得足夠的審計核查經驗後再進一步檢討這個問題對香港海關來說是比較審慎的做法。政府會於兩年後再次檢視這項事宜。

總結

34. 開放式保稅倉系統運作順利，而香港海關亦竭力妥善地管理損失收入的風險。政府已就條例草案委員會會議上所提出的問題進行詳細的檢討。鑑於業界的反應和實施此系統的營運經驗，政府建議沒有需要即時更改現行的規定。儘管如此，香港海關在推行開放式保稅倉系統時會繼續為業界營造一個更佳的營運環境，以及留意該系統會否有進一步改進的空間。

財經事務及庫務局
香港海關
二零零五年七月