

傳真號碼 Fax No. : 2530 5921
電話號碼 Tel. No. : 2810 2370
本函檔號 Our Ref. : FIN 104/5/27 Pt.5
來函檔號 Your Ref.: LS/B/14/01-02

中環
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
何瑩珠女士
(傳真號碼 : 2877 5029)

何女士：

2002 年應課稅品（修訂）條例草案

二零零二年二月六日的來函收悉。下文載述政府對你的提問的回答。

草案第 1 條 — 生效日期

2. 一如有關本條例草案的立法會參考資料摘要所述，我們計劃分兩階段實施開放式保稅倉系統。如條例草案獲得通過，第一階段是把系統引入所有保稅倉（酒房除外），預期於二零零二年六月實施。第二階段則會在第一階段約六個月後實施，把這系統擴展至酒房。

3. 為此，我們計劃，規管所有保稅倉及特別為規管酒房而制定的兩套條文，會有兩個不同的生效日期。規管保稅倉的條文於第一階段實施當日生效，而規管酒房的條文則於第二階段實施時生效。具體來說，旨在廢除《應課稅品規例》第 56、59 及 61(2)條的草案 10、11 及 12 條，只在第二階段實施時才生效。這即是說，現行《應課稅品規例》中關乎海關人員駐倉措施下管制酒房的所需規定（這些規定關

乎香港海關（海關）人員須在酒房當值，以及酒房須就其僱員的資料備存記錄）仍然有效，直至第二階段實施時才予以廢除。

4. 一如有關立法會參考資料摘要所載，我們已推行開放式保稅倉試驗計劃，為期六個月，以測試這個系統的實施情況，並讓保稅倉營辦商對新系統作好準備。五個保稅倉參加了試驗計劃，他們對計劃的反應極為正面。參與者均大力支持在其保稅倉永久實施開放式保稅倉系統。海關亦已為有關保稅倉營辦商舉辦一連串的諮詢會，解釋在開放式保稅倉系統下所須遵守的規定和程序。海關亦打算為營辦商及其員工發出指引和舉辦更多研討會，然後才正式實施這個系統。

5. 政府方面，海關成立了小組研究其他司法管轄區實施開放式保稅倉系統的情況。海關並為其人員制訂了一套有系統的訓練課程，讓他們熟習管制系統，尤其是在實施這開放式保稅倉系統後須採取的審計安排和制度。

草案第 3 條

6. 現行條文已授權海關關長(關長)批准牌照或許可證申請(參閱《應課稅品條例》第 7(1)(a)條)。加入第 8A 條，旨在清楚列明關長在審批申請時一般會考慮的因素。由於可能會出現擬議第 8A(1)(a)至(d)條以外的因素，這些因素又與審批申請有關，因此，我們需要制定一項概括性條文。

7. 擬議第 8A(1)(e)條所載的“任何其他有關事宜”，是指與關長根據第 8A(1)條審批是否准予發牌或續期有關的事宜。它們未必與擬議第 8A(1)(a)至(d)條所載事宜有關連，但會與審批申請相關。

8. 關長在行使這項權力時，必須合理地行事，並只考慮那些根據行政法原則是與審批申請相關的事宜。而《應課稅品條例》第 7(2)條訂明，關長的決定，可交由行政上訴委員會覆核。

草案第 4 條

9. 由於這條文已再無作用，建議予以廢除。根據第 29 條的規定，持牌人對其保稅倉內貨品的應繳稅項負有責任；而根據第 46A 條的規定，持牌人則對其僱員在本條例下所犯的罪行負有責任。

草案第 6(b)條 — 有代價地就罪行不予檢控

10. 現行第 47A(2)及(3)條似乎意味着在所有有代價地就罪行不予檢控的個案中，均有應課稅品被檢取。這會導致下述異常情況：

- (a) 任何人士進口超逾免稅數額的貨品而未有申報；
- (b) 關長檢取該人士的貨品，並有代價地就第 34A 條所訂的罪行不予檢控；
- (c) 該人士根據附表 3 繳付第 1 級罰款；
- (d) 如現有第 47A 條所規定，關長一經接納根據第(2)款作出的付款，須發還被檢取的應課稅貨品，而就該等貨品須繳的全稅視作已予繳付；
- (e) 關長繼而有代價地就第 17(1)、(2)及(6)條所訂的罪行不予檢控該人士；及
- (f) 該人士可爭辯謂，關長須發還該等被檢取的貨品，因其已就第 34A 條所訂的罪行而繳付款項，儘管他並未就有關貨品繳付相等於須繳稅款 5 倍的罰款（即第 17(1)、(2)及(6)條所訂的罪行）。

11. 草案第 5 及 6(b)條旨在訂明，任何人士在有代價的情況下，就違反第 34A 條所訂罪行而不被檢控，而本身有應貨稅貨品被海關檢取（如上文第 10 段所述），則須繳付相等於第 1 級罰款的罰款及須繳稅款的 5 倍。在貨品完稅後，方可獲發還貨品。

12. 此外，草案第 5 條建議的修訂會進一步澄清草案第 6(c)條的運作。關於任何人士在有代價的情況下，就違反規例第 99(1)條所訂罪行而不予檢控，第(2)款可被詮釋為：任何人士在有代價的情況下，就所犯罪行不被檢控，可爭論謂，附表 3 第 4 欄所述金額（即第 1 級罰款）同時用作清償短缺的應課稅貨品的須繳稅款。這項爭論顯然並非政策原意。

13. 鑑於上述各點，“以清償稅款，餘款則”的字句，不論是引用於第 34A 條或新規例第 99(1)條所涵蓋的罪行，均可能產生混淆。我們認為有必要加入草案第 5 條所建議的修訂。

14. 關於來函第 10 段，該人士絕對不須繳付 3,608 元的罰款。任何人如根據第 34A 條獲有代價地就所犯罪行不予檢控，而其貨品被檢取(有關人士所管有的應課稅貨品須超過免課稅限額才會被檢取)的話，他須繳付金額相等於第 1 級罰款另加有關貨品須繳稅款 5 倍款額的罰款。在他付款後，第 47A(3)條便告生效，即貨品已無須再繳納稅項。該人亦因此而無須因其他各條(例如第 17(1)、(2)及(6)條)涵蓋的罪行受罰，因為有關罰款是按照須繳納稅款計算的。

15. 不過，我們為回應你所提問題而再度研究有關條文時發現，即使沒有草案第 6(b)條，草案第 5 條所作出的修訂已足以令條文達到我們預期的目的。如果能夠消除你的疑慮的話，我們會在委員會審議階段動議修正案，撤回草案第 6(b)條。賦予關長權力判處高於法院可判處的罰款這個疑慮，便不會出現。

草案第 20 條 — 新規例第 98A 條

16. 新規例第 98A(1)(b)條建議，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。新規例第 98A(3)條進一步規定就規例第 98A 條而言，在保稅倉的業務過程中發出、擬備或收到(視屬何情況而定)的文件，須視為保稅倉管理人發出、擬備或收到(視屬何情況而定)。

17. 現行規例其實已有類似備存記錄的規定。舉例而言，《應課稅品規例》第 98(1)條規定“凡任何貨品被帶進或帶出保稅倉或以任何方式處理，保稅倉管理人須隨即就該等事項在...存貨帳目或記錄上記入關長所規定的記項....”。從現有條文可見，對保稅倉管理人備存記錄的要求，未必基於他本人對有關活動的個人所知而定。這項規定是合理，關鍵和必須的。為了監控的目的，我們要求主管保稅倉的人須為妥善備存有關保稅倉業務活動的記錄的工作負上責任。否則，監察制度的完整性將會變得脆弱和容易被濫用。

18. 在建議的開放式保稅倉系統下，備存記錄的規定尤其重要，因為對應課稅品的管制，主要依賴持牌人自律、交易後的審計及其他風險管理辦法。為了保障稅收的目的，保稅倉管理人須備存和出示有關文件，讓海關執行全面和有效的審計，是至為重要的。保稅倉管理人須備存新 98A(2)條的有關文件。該等文件為審核應課稅貨品進出保稅倉提供了線索。海關人員須將這些有關的文件所顯示的應課稅貨品進出情況，與其他文件(例如保稅倉存貨帳目)所顯示的應課稅貨品進出情

況予以核對。若沒有這些有關文件，海關將難以在開放式保稅倉的環境下，對保稅倉進行有效的審計。

19. 基於上述理由，如證實某份文件是在保稅倉的業務過程中發出、擬備或收到的，則就新規例第 98A 條所訂的備存文件責任而言，將該等文件視為由保稅倉管理人本人發出、擬備或收到是妥當的。

20. 條例草案建議如不遵守新規例第 98A 條的規定，即屬違犯經修訂的規例第 104(2)條所訂罪行。新規例第 98A 條可視為訂立了一項嚴格法律責任罪行。

21. 在律政司訴 *FONG Chin-yue and others* (1994) 4 HKPLR 430 一案中，當時的上訴法院裁定，一項罪行不會單單因其涉及嚴格法律責任而自動因《香港人權法案》而備受質疑(英文本第 440 頁第 22 至 24 行)。上訴法院並表示，若引用到充分合理地保障個人自由的釋義規則，而一項罪行從公眾利益的角度應解釋為涉及嚴格法律責任，則該結論可穩妥地作為個人自由最有力的保證，儘管該罪行屬於可判處長期監禁的罪行。因此，當法院援引金門建築(香港)有限公司訴香港律政司 [1985] AC 1 一案所定的準則後得出結論，而裁定有關罪行須承擔嚴格法律責任時，則該條文不可視為與《香港人權法案》不一致(英文本第 440 頁第 36 行至第 441 頁第 42 行)。

22. 金門建築一案的準則如下：

- (a) 法律假定必須先確立“犯罪意圖”後才可裁定某人已犯刑事罪行；
- (b) 若有關罪行性質上“確屬刑事”，則該假定更為合理；
- (c) 該假定適用於法定罪行，只可在有關法規已清楚明示或必然默示的情況下被推翻；
- (d) 推翻該假定的唯一情況，是有關法規涉及社會關注的事宜，公眾安全正是其一；
- (e) 即使有關法規涉及此事宜，“犯罪意圖”的假定仍然有效，除非亦可顯示訂立嚴格法律責任會令人提高警覺，避免作出違禁行為，從而有助促進法規的宗旨。

23. 把金門建築一案的準則援引於新規例第 98A 條，很明顯：(i)有關罪行不具“確屬刑事”性質；(ii)立法方案擬推翻“犯罪意圖”(即在知悉保稅倉的業務運作中有關文件已發出、擬備或收到(視屬何情況而定))的假定；(iii)有關法規處理社會關注的事宜，即如何收取和保障稅收；以及(iv)訂立嚴格法律責任會令人提高警覺，避免作出違禁行為，從而有助促進法規的宗旨—令人提高警覺的方法，是無須控方證明保稅倉管理人本人知悉已發出、擬備或收到有關文件。

24. 保稅倉管理人應設立有效的備存記錄制度，以遵守新規例第 98A 條的規定。保稅倉管理人須確保該制度能讓其在保稅倉的業務運作中，妥善記錄已發出、擬備或收到(視屬何情況而定)的全部有關文件。這項規定是合理的，因為妥善備存有關文件的記錄，是完全在保稅倉管理人的控制範圍內的。

25. 上訴法院裁定，在沒有明示法定抗辯條文的情況下，法院會將一項抗辯理由視為隱含於條文之中，即被控人可以相對可能性的衡量為基礎，證明他有好及充分的理由相信已經遵從《應課稅品條例》的規定。事實上，此類抗辯會有助有關條文達到其立法目的，因可讓該目的得以達到而又不會將無辜者定罪(見於英文本第 445 頁第 40 行至 446 頁第 24 行)。

26. 因此，新規例第 98A 條將有一項隱含的抗辯理由，即保稅倉管理人可以相對可能性的衡量為基礎，證明他有好及充分的理由相信(雖然是錯誤地)已經遵從了新規例第 98A 條的規定。

27. 假如你對於新規例第 98A(3)條的字眼仍有疑慮，我們準備考慮另一些草擬建議。儘管尚未取得法律草擬人員的進一步意見，我們或可按附件所載，將規例內“他擬備”或“他收到”等詞組中的“他”刪除，並以“擬備”和“收到”取代。這個另訂的草擬本使規例第 98A 條的解釋，跟其餘有關備存記錄的現有規例完全一致，應可消除有關的疑慮。不過，我們得指出，在新規例第 98A(3)條中，我們並無意訂立任何推定以轉移舉證責任。不論是現時擬訂的條例草案或另訂的草擬本，舉證責任在於控方。

28. 至於來函第 12 段，我們的回應是規例第 98A(1)(b)(i)條訂立的規定(即沒有發出的有關文件亦應備存)，是為了審計的目的而建議的。該建議的原意，是保稅倉管理人應備存審計工作所需的沒有發出的有關文件，以供海關查閱。有關文件通常是預先印製兼附有連續的編號。有關文件上的編號有助保稅倉管理人和審計員追查全套記錄，另

外可防止有人發出虛假發票、收據等。因此，保稅倉管理人或其職員應備存全部有關文件，包括已取消及沒有發出的文件。海關將就規例所訂的規定，向保稅倉管理人提供清晰指引。英國法例亦有類似的規定。

29. 我希望上述各點有助澄清關乎條例草案的問題。如對本覆函有任何疑問，歡迎隨時與我聯絡。

庫務局局長

(吳麗敏 代行)

連附件

二零零二年二月二十八日

(1) 保稅倉管理人須儲存 —

(a) ~~他發出的~~每一份已發出的有關文件的文本；及 |

(b) ~~他每一份~~ — |

(i) 擬備的(包括~~他~~為發出的用途而擬備
但並沒有發出的)；或 |

(ii) 收到的， |

~~每一份~~有關文件， |

直至自有關日期起計的 2 年屆滿為止。 |

(2) 在本條中 — |

~~.....~~
“有關日期” (relevant date) — |

(a) 在有關文件與貨品進出保稅倉有關的情況下，
指貨品搬出該倉當日； |

(b) 在任何其他情況下，指發出、擬備或收到(視
屬何情況而定)該文件當日。 |

“有關文件” (relevant document)指 —

- (a) 在保稅倉的業務過程中發出、擬備或收到(視屬何情況而定)的任何文件；及
 - (b) (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；或
 - (b) (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等。
-
- (3) 就本條而言，在保稅倉的業務過程中發出、擬備或收到(視屬何情況而定)的文件須視為保稅倉管理人發出、擬備或收到的(視屬何情況而定)。 —