

二零零二年一月十四日

會議

立法會工商事務委員會

2002 年應課稅品(修訂)條例草案

目的

政府建議把開放式保稅倉系統的適用範圍擴大至香港所有保稅倉(該系統目前只適用於貯存油的保稅倉及啤酒釀造廠)。本文件旨在徵詢議員對上述建議，與及為實施這項新安排而草擬的 2002 年應課稅品(修訂)條例草案的意見。

背景和論據

保稅倉安排：海關人員駐倉措施與開放式保稅倉系統

2. 在香港，所有用作內銷(而非用作出口或轉口)的酒類、煙草、碳氫油及甲醇均應課稅。保稅倉安排是一種延遲繳稅的措施。應課稅品擁有人可將他們未完稅的貨品貯存在由海關管制的貨倉內，直至他們可以為這些貨品繳付稅款或解除稅務責任為止。應課稅貨品存入保稅倉後，保稅倉營辦商便對該等貨品負上稅款的責任。這項責任要待該等貨品已完稅、出口或轉往另一個保稅倉後才解除。香港現時共有 60 間保稅倉貯存應課稅品。這些保稅倉由香港海關(海關)發牌及管

制，並由保稅倉營辦商或應課稅品進口商／製造商管理。這些保稅倉均根據海關人員駐倉措施或開放式保稅倉系統而受管制。

3. 我們大部分的保稅倉(共 51 間，主要為貯存酒類及煙草的保稅倉)以海關人員駐倉形式管制。在這個措施之下，為了確保有關規定獲得遵守和保障政府稅收，海關對搬入、搬離、貯存及處理在保稅倉的貨品採取全面的到場監管措施。海關人員全日在保稅倉當值，以監察應課稅品的搬移；到場監管存放於保稅倉的應課稅品及保稅倉本身；批簽由海關發出的移走、內銷及出口許可證；監察所有裝櫃(即把應課稅貨品裝上貨櫃出口)及拆櫃(即把應課稅貨品從進口貨櫃卸下)的工作；監察加上標籤、抽樣、裝瓶、調合、變性及保稅倉內其他工序。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／貿易商須就派駐保稅倉的海關人員向政府繳付費用，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)，而派員監察裝拆貨櫃工作的費用則為每次 500 元。在二零零一至零二年度，海關共派出約 150 名人員提供駐倉服務，因這服務從業界收取的費用約為 7,000 萬元。

4. 現時，油公司和啤酒釀造廠(共有九間)獲准在開放式保稅倉系統下營運。在此系統下，海關人員不會被派駐貨倉進行到場監管，而保稅倉營辦商亦無須向政府繳付任何當值費用。對應課稅品的管制主要靠持牌人自律遵守有關規定，而同時海關採取風險管理措施及作定期

檢查。在開放式保稅倉系統下，持牌人完全有自主權去管理原料、製成品或應課稅貨品的存貨，以及監督有關貨品離倉作內銷和出口。

顧問研究

5. 政府在一九九九年委託顧問公司參考海外地區的經驗及做法，研究是否可把開放式保稅倉系統擴大至本港所有保稅倉。該項研究證實在香港進一步實施開放式保稅倉制度是可行而有裨益，亦證實把開放式保稅倉安排擴大至煙酒業會減低貿易商的遵從成本，促進商機，以及提高香港在國際市場的競爭力。顧問研究指出，雖然一般而言，在海關人員撤走後，欺詐政府收入、貨物不知所終、盜竊、應課稅品處理不當等情況會有所增加，但只要我們實施全面的審計及風險管理制度，收入損失方面的風險便得以控制。顧問研究亦指出，澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡、英國及美國均已改行開放式保稅倉系統，並提議採用澳洲的模式，因為澳洲的應課稅品稅制與香港最近似。顧問研究亦建議以有系統的審計方法來查核保稅倉擁有人有否遵從規定，並提出所需的立法修訂建議。

試驗計劃

6. 我們接納顧問研究的結果，並決定展開試驗計劃，進一步測試在酒類及煙草保稅倉實施開放式保稅倉系統，以及顧問所建議的審計制度是否可行。試驗計劃於二零零一年一月一日至六月三十日在五個抽簽選出的保稅倉進行。參與者對開放式保稅倉系統的反應極為正面。

他們認為開放式保稅倉系統運作極為順利及成功，在遵行該系統下的新報告責任及其他要求方面亦無困難。大部分參與者均認為開放式保稅倉系統能讓他們能更靈活管理保稅倉，並大大節省了保稅倉的營運成本。參與者均表示大力支持在其保稅倉永久性實施開放式保稅倉系統。在稅收保障方面，我們留意到，從參與計劃的保稅倉所徵收的稅款，與同期從其他保稅倉徵得的稅款水平比較，並無不一致之處。

實施開放式保稅倉系統

7. 我們建議分兩階段全面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，該制度將適用於所有保稅倉，包括貯存煙酒的保稅倉。海關將撤走所有在這些保稅倉當值的海關人員，而對裝拆貨櫃等風險較高的的工作會採取突擊檢查。開放式保稅倉系統在第二階段(實施第一階段的六個月後)才擴至酒房，因為酒房需要較複雜的管控系統。

條例草案的內容

8. 現有的《應課稅品條例》旨在以海關人員駐倉形式管制保稅倉。對採用開放式保稅倉系統的油公司和啤酒釀造廠來說，海關透過行政方法實施管制，尤其是要求它們提供商業文件以作審計。如將開放式保稅倉系統擴大至全港所有保稅倉，就必須為這系統提供法律根據，確保其運作順利及有效保障稅收。此外，隨着海關人員駐倉措施逐步淘汰，與這措施有關的條文會變得過時而須予刪除。

為現有保稅倉持牌人而設的過渡安排

9. 目前的保稅倉牌照有效一年。我們建議修訂條例實施後，准許現有持牌人根據現有法律及其現有牌照的條款及條件營運，直至牌照期滿為止。屆時海關會根據修訂條例的規定考慮這些持牌人的續牌申請。

10. 由於部分現有持牌人可能會選擇在現有牌照期滿前便根據開放式保稅倉系統營運，我們建議准許他們向海關交回現有牌照，並根據修訂條例申請牌照。海關會按比例退回就現有牌照的剩餘有效期而已繳交的費用。

放寬保稅倉的營運限制

11. 在開放式保稅倉系統下，海關人員無須在場當值。我們因此建議刪除《應課稅品規例》(規例)若干條文，有關條文規定保稅倉在進行若干運作時，須有海關人員在場當值。

12. 我們建議以新條文取代就保稅倉開放時間所作的規定，要求保稅倉牌照持牌人預先通知海關其保稅倉的開放或對已呈報的開放時間所作出的改變。這令營辦商可決定保稅倉的營運時間，同時方便海關進行突擊檢查。

13. 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。我們認為將這些無心之失，而有關的存貨帳目內的差異以貨品課稅價值計算不得超逾 10,000 元，列為海關關長可有代價地不予以檢控的罪行，是合理的做法。

收緊有關發牌、備存紀錄及審計的規定

14. 為盡量減少在開放式保稅倉系統下的逃稅機會，我們須收緊對保稅倉擁有人施加的發牌、備存紀錄及審計規定。

15. 現有條例第 7 條已授權海關批予或發出經營保稅倉的牌照，以及對牌照附加條件和撤銷已發出的牌照。為求清楚明確，我們建議在條例中列出海關在考慮批予保稅倉牌照及續牌時需要考慮以下的因素—

- (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採取的制度和程序；以及
- (c) 申請人和完全或主要負責管理保稅倉的人(如申請人是法團則亦包括董事)是否適當人選。

16. 至於備存紀錄及審計規定方面，在開放式保稅倉系統下，保稅倉管理人應備存及交出文件，以便海關進行全面而有效的核查。我們建議保稅倉管理人須備存及交出的資料應擴大至包括所有貨品搬移紀錄

和付款紀錄、資產負債表，以及審計報告。這些都是海關所需的文件，藉此確保存貨帳目及紀錄真確可靠。

公眾諮詢

17. 我們已就開放式保稅倉系統的詳細安排和規定全面諮詢保稅倉擁有人和應課稅貨品貿易商。二零零一年上半年，我們曾以試驗計劃的方式實施開放式保稅倉系統，試驗計劃的參與者均大力支持實施該系統。我們已考慮業界對開放式保稅倉系統的詳細安排的意見，並在條例草案內妥為顧及他們的建議。

18. 我們曾徵詢營商諮詢小組對開放式保稅倉系統的意見，並得到其大力支持。開放式保稅倉系統這項建議更獲營商諮詢小組頒發二零零一年方便營商獎勵計劃獎項。

徵詢意見

19. 我們歡迎議員就政府建議把開放式保稅倉系統的適用範圍擴大至香港所有保稅倉，與及 2002 年應課稅品(修訂)條例草案的內容發表意見。

庫務局

二零零二年一月