

第2章

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

審計署曾進行審查，檢討香港海關(海關)為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作，以確定海關的工作表現是否有可予改善之處。由於2001至02年度的稅收有88%來自碳氫油及香煙，該次審查集中探討這兩類應課稅品。

2. 在公開聆訊舉行前，海關提交了一份文件(**附錄29**)，為回應審計署署長就有關事項所作的主要建議提供補充資料。**海關關長黃鴻超先生**在聆訊開始時發言。他表示：

- 他非常感謝審計署署長對海關在保障政府的應課稅品稅收方面的工作，進行了深入而全面的檢討。海關會認真地跟進審計署的建議。事實上，當中有些建議已付諸實行；
- 鑒於穿梭中港兩地的人流和物流極其頻繁，海關一方面要堵塞各種走私物品流入香港，另一方面要盡力確保過境人流和物流暢通無阻。如何在這兩項工作之間取得適當的平衡，是海關面對的挑戰之一；
- 保障政府的應課稅品稅收是一項十分複雜和艱巨的工作。海關一直致力改善各項監察制度和執法措施，在過去數年亦進行了不少重大改革，務求更有效地做好保障政府稅收的工作。儘管如此，透過這次審計署進行審查，海關發覺其在保障政府稅收方面的工作表現，實有尚待改善之處；
- 濫用香煙免稅優惠的問題，主要牽涉海關處理入境旅客所採取的措施。近年經羅湖管制站入境的旅客人數迅速增長，目前每天差不多有13萬入境人次。為以有限人手處理每天龐大的入境人流，海關運用了一套以情報分析為主導、以風險管理為原則，並以先進科技輔助的行動策略。以羅湖管制站為例，海關人員除了在海關檢查櫃位檢查旅客外，亦會口頭查問旅客，利用金屬探測器、X光掃描器及電離子掃描器檢查旅客和行李，以及出動緝毒犬對旅客作嗅探檢查；
- 為進一步提高查獲違禁品的命中率，海關除加強搜集情報外，亦經常進行“黃雀行動”，調派便衣人員在羅湖管制站包括免稅店和車站大堂內進行監視，以偵察那些攜帶超額免稅香煙而沒有向海關申報的旅客。雖然這些工作較少為

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

外人所察覺，但在偵緝違禁品方面有一定成效。舉例而言，在2002年1月至10月期間，海關共檢獲約57萬支未完稅香煙，就有關案件拘控了120人，另外向180人處以罰款。此外，海關又偵破162宗走私毒品的案件，搜獲的毒品總值超過400萬元；以及偵破59宗走私盜版光碟的案件，檢獲4萬多張盜版光碟；

- 海關同意審計署署長的看法，認為在監察免稅店的銷售活動、執行免稅優惠的24小時規定及檢查行李的程序等方面，尚有可作改善的空間。因此，海關現正就此進行全面檢討；
- 為打擊車輛非法使用燃油，海關制訂了一套全方位的行動計劃。在供應層面，海關得到油公司合作，協助偵查可疑的燃油買家，並在有需要時派遣海關人員從油庫監察燃油的去向。在銷售層面，海關不時聯同其他執法部門，例如香港警務處(警務處)和消防處，對非法脫色工場和油站進行大規模的掃蕩行動。在使用層面，海關會在路邊截查車輛，並用先進儀器即場檢驗燃油。經過多年來不斷努力，非法燃油活動現在已大致受到控制。海關會根據非法使用燃油的最新情況，繼續打擊非法燃油活動；及
- 對於審計署署長提出的其他建議，例如關於實施開放式保稅倉制度、海關對油公司採用的審計方法，以及監察和衡量海關的工作表現方面的建議，海關完全贊同，並會在適當時間實行有關建議。

濫用香煙免稅優惠

3. 據審計署署長報告書第3.10段所載，審計署人員在2002年6月及7月進行實地審查期間，觀察了羅湖鐵路大樓入境大堂內兩間免稅店的銷售活動，在2002年7月5日前(即每名本港居民最多可購買60支香煙的新免稅優惠限額開始生效之前)觀察的交易共有72項。據報告書第3.11(d)段所載，審計署人員注意到，其中只有兩宗個案的顧客在購買香煙時被售貨員查問。委員會從報告書第3.9段了解到，香港方面的免稅店是根據海關簽發的牌照經營，而牌照條件規定持牌人須確定惠顧旅客的身份，以及確保售賣予入境旅客的應課稅貨品數量不得超出其

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

可享有的免稅優惠限額。此外，交易發票須載列顧客姓名及售出貨品的數量。委員會又從報告書第3.14段得悉，根據《人潮管制制度及運作安排的指引和程序》，為免阻礙過境人流，免稅店的經營者須確保每項交易能在5秒內完成。

4. 依委員會看來，向免稅店經營者施加的牌照條件與每項交易須在5秒內完成的規定互相矛盾。規定持牌人須在每項交易的5秒時限內完成所有交易程序，似乎並不切實可行。委員會詢問這是否九廣鐵路公司(九鐵)對免稅店經營者作出的規定。

5. **海關關長**答稱，免稅店在九鐵建築物範圍內，這些商店的經營者是九鐵的租戶。據他了解，九鐵規定這些租戶須在5秒內完成每項交易，作為向租戶施加的一項條件。

6. 因應上述答覆，委員會進一步詢問：

——每項交易須在5秒內完成的規定，是否亦為九鐵與羅湖管制站入境大堂的免稅店經營者所簽訂的特許經營合約其中一項條款；

——《人潮管制制度及運作安排的指引和程序》是否由政府部門制訂；

——上述指引的地位，特別是其有否約束力；及

——免稅店經營者不遵從上述指引所須承擔的後果。

7. **海關關長**在2002年12月19日及2003年1月15日的函件(**附錄30及31**)中表示：

——九鐵已向海關證實，每項交易須在5秒內完成的規定，並非九鐵與羅湖鐵路大樓免稅店所簽訂的特許經營合約其中一項條款。該項規定是九鐵發出有關羅湖鐵路大樓入境免稅店營業的運作指引的一部分，主要目的是疏導顧客人流和避免顧客在免稅店外排隊等候；

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

——《人潮管制制度及運作安排的指引和程序》由羅湖管理委員會制訂，管理委員會成員包括入境事務處、海關、警務處及九鐵的代表。免稅店經營者已承諾遵行這套指引；及

——九鐵已證實，上述指引在該公司與免稅店簽訂的特許經營合約中並無法律地位，對免稅店亦沒有法律約束力。因此，免稅店若不遵從指引，在法律上亦無須承擔任何後果。

8. 鑒於有需要作人潮管制和控制過境人流，委員會：

——要求入境事務處處長就規定每項交易須在5秒內完成是否切實可行一事提出意見；及

——詢問當局會否檢討該項規定。

9. **入境事務處處長黎棟國先生及海關關長**表示：

——入境事務處的立場當然是希望過境人流暢順，不會有任何阻塞；及

——海關會仔細研究，在5秒交易時限的規定下，持牌人是否有足夠時間完全按照有關的牌照條件完成交易。若發現沒有可能在5秒內完成一項交易，海關會與有關政府部門磋商，檢討該項規定。

10. 根據上述入境事務處處長的回應，委員會要求入境事務處處長說明5秒交易時限的規定對羅湖管制站過境人流的影響。**入境事務處處長**表示：

——目前每小時有7 000名旅客入境。問題不僅關乎每項應課稅貨品交易的時限，亦關乎旅客的購物行為。入境事務處無法預測有多少旅客會在免稅店購買香煙；及

——入境事務處及其他政府部門均關注到羅湖管制站的人潮管制。鑒於現時入境人流已十分龐大，任何擠塞均會產生連鎖反應，結果不但會有大量旅客排隊輪候過關，輪候的人龍更可能延伸回內地方面，直接影響兩地口岸人流疏通。

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

11. 委員會查詢海關進行檢討的情況。**海關關長**回應時告知委員會：

- 海關現正檢討免稅店的牌照條件，以期確保這些條件能有效保障政府的應課稅品稅收。檢討的方向是盡可能精簡牌照條件，以便免稅店經營者能遵從修訂後的條件。海關明白到程序繁複可能會拖長交易時間；及
- 海關會從速進行有關檢討，並會向委員會匯報檢討結果或在檢討中提出的主要建議。

12. **海關關長**在2003年1月15日的函件中向委員會匯報檢討結果。他表示：

- 海關已完成羅湖鐵路大樓免稅店牌照條件的檢討工作。在檢討過程中，海關曾審慎研究所有措施，務求兼顧保障稅收和疏導大批經羅湖站入境旅客的需要，在兩者之間取得適當的平衡。海關修訂了若干牌照條件，以確保這些條件既有效又切實可行；
- 在實施經修訂的牌照條件前，海關曾徵詢免稅店和律政司的意見，以確保這些條件實際可行和在法律上是恰當的。海關亦已向免稅店提供一套指引，協助店內售貨員遵從經修訂的牌照條件。在有關條件實施後，海關曾進行實地視察，證實免稅店在遵從經修訂的牌照條件方面沒有困難。海關會繼續密切監察免稅店的銷售活動，確保店方遵從修訂後的牌照條件；及
- 經修訂的牌照條件施行後，現時在羅湖鐵路大樓免稅店銷售櫃位進行的每項免稅香煙交易均可在5秒內完成。因此，海關認為不再需要檢討5秒交易時限的規定。儘管如此，海關會繼續密切監察有關銷售活動。

13. 委員會從海關關長2003年1月15日的函件得悉，根據新牌照條件，若持牌人售賣的應課稅貨品超出訂明數量，該持牌人須把有關的應課稅貨品送到羅湖鐵路大樓的海關課稅室，在當值的海關人員面前遞交給旅客。委員會詢問：

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- 在新牌照條件下，持牌人是否在旅客辦理入境手續之前，把應課稅品交予旅客；
- 海關課稅室在運作上是否作為免稅店另一銷售櫃檯；及
- 規定持牌人須在海關人員面前把應課稅貨品遞交給旅客的程序細節，特別是以下方面的資料：
 - (a) 在海關課稅室當值的海關人員有何職責；及
 - (b) 上述海關人員是否須查閱旅客的護照或旅行證件；若然，是否每名旅客的證件均會被查閱。

14. 海關關長在2003年1月28日的函件(附錄32)中告知委員會：

- 當顧客購買的香煙數量超過免稅優惠限額時，免稅店職員會在顧客付款後，向該名顧客發出一張交易發票，並指示其經過入境事務處的櫃位，前往位於海關管制範圍內的海關課稅室繳納稅款，以及提取所購買的香煙。如有需要，免稅店職員會向顧客提供一幅地圖，讓其知道如何前往課稅室；
- 與此同時，免稅店會安排職員將顧客購買的香煙送到課稅室(該處並非免稅店另一銷售櫃檯)，並等候顧客到來。當顧客抵達課稅室時，免稅店職員會將該名顧客購買的香煙交予在場的海關人員；
- 海關人員繼而會評估香煙的稅值，並只會就數量超過免稅優惠限額的香煙徵收稅款。在可疑的情況下，海關人員或須查閱顧客的旅行證件，以核實其是否符合享有免稅優惠的所有條件。在繳納稅款後，顧客便可提取香煙；及
- 上述規定是一項保障稅收的措施。在實行該項措施前，海關曾徵詢免稅店的意見。由於課稅室與免稅店相隔一段距離，而此類情況實際上極為少有，因此，這項安排應不會令羅湖鐵路大樓入境大堂出現人流擠塞。

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

15. 為確定在羅湖鐵路大樓免稅店的牌照條件作出修訂後，每項交易須在5秒內完成的規定是否切實可行，委員會邀請審計署署長就此事置評。

16. **審計署署長**在2003年1月28日的函件(**附錄33**)中表示：

——為更充分了解牌照條件經修訂後的實施情況，審計署人員曾在2003年1月24日到訪羅湖管制站，與該處的海關主管人員會面，並在其陪同下實地觀察有關的修訂條件如何施行。審計署人員亦取得新的《程序指引》，以作審閱。有關指引是用來補充牌照條件，從而協助持牌人遵從新的牌照條件；

——根據該次到訪所得的結論，他認為就是否切實可行這點而言，新牌照條件與原有牌照條件比較，確有顯著改善。他的主要結論如下：

- (a) 按照新牌照條件，如顧客購買的貨品數量不超過本地居民可享有的免稅優惠限額，持牌人無須確認顧客的身份。審計署注意到，當顧客購買這個數量的貨品時，店員是可以在5秒內完成交易的，而絕大多數交易均屬於這一類；
- (b) 如顧客購買的貨品數量超過本地居民可享有的免稅優惠限額，但並未超過旅客可享有的優惠限額，持牌人在把貨品售予該名顧客前，須要求該名顧客證明其旅客身份。儘管完成交易的時間或會因此而超逾5秒，但審計署認為，這項程序有助防止任何人濫用免稅優惠，故此不能減省；及
- (c) 如顧客購買的貨品數量超過適用於其居民身份的免稅優惠限額，有關顧客須前往海關課稅室提取貨品。所購買的應課稅貨品隨後會送到課稅室，在海關人員面前交予顧客。這項安排旨在確保海關能夠評定和收取應繳的稅款。羅湖管制站的海關主管人員表示，完成整個過程大概需時10分鐘，但到目前為止從未有這類交易。雖然完成有關交易所需的時間相對較長，但審計署認為，這項程序讓海關可評定和收取應向政府繳付的稅款，故此不能減省；及

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- 新牌照條件在《程序指引》補充下，應可從源頭減低濫用免稅優惠的風險。然而，有關各方必須嚴格遵從上文(b)及(c)項所述的程序，以確保新程序發揮效用。

17. 委員會從審計署署長報告書第3.8段得悉，現時內地和香港兩方面均設有免稅店，為經由羅湖管制站入境的旅客提供服務。旅客可於辦妥內地離境手續後，或於辦理香港入境手續前，在這些商店購買免稅香煙。委員會指出，倘持牌人完全遵從報告書第3.9段所述的牌照條件，入境旅客會寧願在內地方面的免稅店購買免稅香煙，因為這些商店的售貨員不會查問他們的身份或要求他們報上姓名。在此情況下，香港方面的免稅業務會蒙受損失，而濫用香煙免稅優惠的行徑，便主要靠海關截查旅客偵察。因此，委員會詢問海關可否請深圳當局合作，收緊內地方面對售賣免稅香煙的管制。

18. **海關關長**回應時表示：

- 海關有責任防止任何人濫用香煙免稅優惠，因此，對於審計署就免稅優惠的24小時規定所提出的建議，海關與入境事務處磋商後，將在羅湖管制站設置電腦工作站，連接入境事務處的資料庫。遇有可疑的情況，海關人員可向入境事務處查證旅客是否已離港超過24小時；及
- 根據國際慣例，免稅店通常不會對離境旅客購買免稅香煙作出限制。故此，深圳當局沒有責任代表海關執行有關的香港法例。他可與深圳當局商討此事，但不能承諾會有成果。他亦無權要求內地方面收緊對免稅品銷售的管制。

19. 據審計署署長報告書第3.26段所載，海關關長在1991年訂立24小時規定，凡離境不足24小時而返港的本地居民，均沒有資格享受免稅優惠。然而，由於回鄉證最終會被回鄉卡取代，執行24小時規定會越來越困難。委員會詢問是否需要檢討24小時規定。

20. **財經事務及庫務局局長馬時亨先生**表示：

- 香港居民過去使用回鄉證前往內地，海關人員可憑旅客回鄉證上的日期蓋印，核實旅客申報的離港日數。在回鄉卡推出後，海關仍可透過入境事務處覆查旅客的離境日期，但所需時間會較長；及

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

——政府當局會檢討與免稅優惠24小時規定有關的政策，當中會兼顧保障政府稅收和執行24小時規定的需要。

21. 委員會詢問當局為何保留24小時規定。**海關關長**答稱，世界上很多地方的入境旅客均享有免稅優惠。在1991年開始實施的24小時規定只適用於返港的香港居民。就當時的情況而言，實施該項規定是為了防止“水客”一天來回多次，從內地攜帶免稅香煙回港。

22. 委員會指出，24小時規定是在根據《應課稅品條例》訂立的《應課稅品(豁免數量)公告》中訂明，而海關關長獲賦權作出修改此項規定的決定。**海關關長**回應時表示，由於此事關乎保障政府稅收，他未必能夠自行作出決定。

23. 關於海關計劃在羅湖管制站設置電腦工作站，以便迅速向入境事務處核實旅客離港多久，委員會查詢擬設機制的詳情。

24. **入境事務處處長**在2002年12月14日的函件(**附錄34**)中，說明海關就有關機制提出的初步建議。入境事務處處長表示，海關現正就擬設機制諮詢個人資料私隱專員及廉政公署。

25. 鑒於海關建議在羅湖、落馬洲及港澳客運碼頭的海關辦事處設置3個電腦工作站，委員會認為有需要保障個人資料及防止濫用查核設施。因此，委員會詢問：

——有何保障措施防止任何人濫用查核設施；

——推行核實機制的時間表為何；及

——海關會否就推行該機制所涉及的保障個人資料事宜，徵詢立法會有關事務委員會的意見。

26. **海關關長**在2003年1月25日的函件(**附錄35**)中表示：

——為使海關人員能有效執行入境旅客免稅優惠的24小時規定，海關正與入境事務處就雙方之間的聯機通訊作出安排。在此項安排下，羅湖管制站、落馬洲管制站及港澳客運碼頭的海關辦事處已設置3個具備有限度查詢功能的專用聯線電腦工作站，以便海關在處理一些可疑個案時(例如

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

每天經羅湖站過境多次的水客)，可向入境事務處核實有關資料。海關不會查核每名入境旅客的資料；

- 在透過電腦工作站進行聯機查詢時，獲授權的海關督察或高級督察人員會在該工作站的屏幕上看到“是(Yes)”或“否(No)”，示明以香港身份證入境的旅客是否已離港超過24小時。除此信息外，電腦工作站不接受任何關於個人資料的查詢，亦不會顯示任何個人資料；
- 海關和入境事務處在制訂新安排的運作程序時，已徵詢個人資料私隱專員公署、廉政公署及律政司的意見。所有保障個人資料和防止濫用查核設施的措施，包括個人資料私隱專員公署及廉政公署的建議，均已納入最後審定的運作程序內；
- 在3個管制站設置電腦工作站的工程已經完成，海關打算在2003年2月底前推行核實機制；及
- 海關的運作程序已提供足夠的保障設施，保障在新安排下所收集的個人資料及防止濫用查核設施。海關會在所有管制站張貼通告，向旅客說明根據《個人資料(私隱)條例》他們所享有的權利。在開始採用核實機制之前，海關亦會透過傳媒廣泛宣傳有關安排。

27. 委員會邀請審計署就海關建議的新核實機制提出意見。**審計署署長**在2003年1月28日的函件(**附錄36**)中表示，他認為新的核實機制能使海關更有效地執行24小時規定。對於海關建議在新的核實機制施行前，透過傳媒廣泛宣傳該機制，他尤其表示歡迎。依他之見，海關所採取的措施會對水客和其他慣性濫用優惠的人產生一定的阻嚇作用。更重要的是，這會有助想奉公守法的市民更清楚了解24小時規定。

28. 關於海關關長2003年1月25日的函件夾附的個人資料私隱專員公署意見摘要，委員會要求個人資料私隱專員評論該意見摘要所載海關的回應，是否已充分顧及專員公署就保障個人資料及防止濫用查核設施所提出的建議。

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

29. **署理個人資料私隱專員**在2003年1月29日的函件(**附錄37**)中表示，個人資料私隱專員公署對海關就其意見所作的回應表示歡迎。他亦就海關關長的函件附件IV乙部所述的某些項目提出建議。

30. **海關關長**在2003年2月5日的函件(**附錄38**)中告知委員會，因應署理個人資料私隱專員在2003年1月29日的函件中所提出的建議，海關已再徵詢個人資料私隱專員公署的意見，並按其意見修改了新核實機制的運作程序。

31. 委員會從審計署署長報告書第3.19段了解到，審計署人員在2002年6月及7月的實地審查中，觀察了選定的海關檢查櫃位的活動，並特別留意在觀察期間遭截查的入境旅客數目。審計署人員報告，在36 420名通過選定櫃位的旅客中，有322人(即0.88%)遭截停接受海關檢查。委員會又從報告書第3.20段得悉，遭截查的旅客所佔百分率甚低，與海關的工作表現資料所示有10%旅客遭檢查的情況並不一致。委員會詢問為何兩者有此差距，以及海關截查旅客比率的國際標準。

32. **海關關長**解釋：

——海關工作表現資料顯示的10%，是與邊境及口岸科的工作表現有關的內部數據。海關的工作表現資料所示遭檢查的旅客人數，不但包括在海關檢查櫃位遭截查的旅客人數，還把透過其他方法處理的旅客數目計算在內。舉例來說，海關增派緝毒犬到羅湖管制站執行任務，與“犬隻嗅探”行動有關的數據亦納入海關的工作表現資料內。因應審計署就海關擬備檢查旅客數目的紀錄所提出的建議，他已發出指示，要求轄下人員記錄這些數據的分項數字，而前線人員須及時輸入有關數據；及

——為與國際慣例一致，海關在處理旅客方面採用了風險管理方法。至於海關抽查旅客的比率，則沒有任何公認的標準。此外，由於各個管制站的旅客人數不同，人手資源亦有差別，因此不同管制站會有不同的抽查比率。

33. 根據上述答覆，委員會查詢：

——現有緝毒犬的數目，以及在偵緝走私和販毒活動方面的破案率；及

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

——海關有否計劃增加緝毒犬的數目。

34. **海關關長**在2003年1月6日的函件(**附錄39**)中告知委員會，目前海關共有25隻緝毒犬。在2001年及2002年，海關借助緝毒犬偵破了7宗毒品案件，緝獲毒品總值200萬元。海關計劃在2003年增添兩隻經特別訓練的犬隻，協助偵查炸彈及爆炸品。

35. 委員會了解到，海關進行“黃雀行動”，是為了防止旅客濫用免稅優惠，攜帶超額免稅香煙入境。根據審計署署長報告書第3.35(1)段所載海關關長的回應，有關措施在推行後已有成功例子。委員會詢問，自審計署署長報告書發表以來，海關曾進行多少次此類行動。

36. **海關關長**答稱，海關每月大概進行10次此類行動。負責的隊伍除打擊走私香煙活動外，還須執行其他反走私任務。

37. 據審計署署長報告書第3.18段所述，在羅湖管制站的海關管制工作只以抽樣方式進行。委員會詢問：

——海關抽選旅客接受檢查的準則及指引為何；

——海關有否就下述事項設定工作表現指標：海關人員每天截查的入境旅客平均人數，以及每天遭截查的入境旅客數目在通過海關檢查櫃位的入境旅客人數中所佔的百分率；及

——在2002年11月，每天於羅湖管制站遭截查的入境旅客在所有經羅湖入境的旅客中所佔百分率、每天派往執行截查職務的海關人員數目，以及每名海關人員平均每天檢查的旅客數目分別為何。

38. **海關關長**在2003年1月6日的函件中表示：

——海關在各個管制站均採用風險管理方式來檢查旅客，並已向前線人員發出內部指引，協助他們運用風險指標抽選旅客接受檢查。這些風險指標包括旅客的行為和外貌、護照資料，以及所攜行李的種類和行李內的物品。最新的走私趨勢、常見的走私方法及特定旅客的背景，亦是有助海關人員作出判斷的要素；及

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- 抽選某名旅客接受檢查，是海關人員根據經驗作出的個別評估。因此，海關並無就抽選接受海關檢查的旅客數目設定任何工作表現指標。

海關關長亦隨函提供2002年11月的行動統計數字。

39. 至於審計署署長報告書第3.34(i)段所述審計署建議對濫用免稅優惠的人施加足夠刑罰，委員會詢問海關會否考慮加重刑罰，以發揮更大的阻嚇作用。

40. **海關關長**回應時表示：

- 根據《應課稅品條例》，旅客如向海關人員申報其攜有超額香煙，可獲准就這些香煙繳納稅款或向海關交出這些香煙。若海關發現旅客作出虛假申報，有關旅客會被檢控，或須根據“以罰款代替訴訟計劃”繳付罰款。現時，旅客作出虛假申報的刑罰甚重，最高刑罰為罰款100萬元和監禁兩年；及
- 海關最近引入一套旅客清關新模式，在港澳客運碼頭試行“海關檢查室”計劃。海關現正探討如何在旅客清關新模式下改善申報方式，並會研究是否需要設立特別通道，讓旅客申報應課稅貨品。

監察及衡量海關在打擊走私香煙方面的表現

41. 審計署署長報告書第4.7段載述，反私煙特遣隊現時有84名成員，專門負責打擊各類走私香煙活動。據報告書第4.13段所載，在該84個職位中，有44個可能會在2003年4月刪除。委員會詢問：

- 反私煙特遣隊打擊走私香煙工作的成效；及
- 海關如何應付反走私活動的資源可能減少的情況。

42. **海關關長**答稱：

- 就海關對街頭販賣活動採取的執法行動而言，被反私煙特遣隊拘捕的私煙賣家在2000年有502人，在2001年有658人，

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

在2002年首10個月則有751人。至於被捕的私煙買家，在2000年有98人，在2001年有131人，在2002年首10個月則有109人；及

——關於反私煙特遣隊的44個職位，這些職位是為期3年的臨時職位。鑒於政府整體財政狀況緊絀，海關將不會獲撥資源保留該44個臨時職位。除定期抽調其他分科的人員參與一些大規模行動外，海關亦會派出特遣隊協助打擊街頭販賣活動。

43. 委員會關注到在反走私活動的資源減少後，走私香煙活動可能會變得猖獗。**海關關長**回應時表示：

——打擊街頭販賣私煙活動、非法燃油活動，以及盜版光碟的製造和售賣活動，今後仍然是海關優先採取執法行動的範疇。他會盡量確保以最有效的方式調配資源，並希望即使刪除反私煙特遣隊的44個職位，也不會削弱這些行動的成效；及

——雖然政府目前面對財政緊絀的問題，但他作為部門首長，有責任運用現有資源把工作做到最好。

車輛非法加油活動

44. 關於非法使用合成汽油的問題，委員會從海關在公開聆訊舉行前所提交的文件得悉，海關已在2002年11月25日展開行動計劃，務求更有效打擊此類非法活動。根據油公司的紀錄，由2002年11月25日起計的一星期內，油公司只售出24萬升橡膠溶劑、甲苯和二甲苯，三者均是製造合成汽油的原料。審計署署長報告書第6.11段指出，海關知悉有數間化學品公司曾購入多桶上述化學品，以小罐重新包裝供本地作清洗劑及溶劑之用。根據估計，這些化學品每月只需2萬至3萬升，便足夠供本地工業使用。

45. 依委員會看來，在行動計劃實施後，在本地用的橡膠溶劑、甲苯和二甲苯中，被非法用作製造合成汽油者所佔百分率仍然偏高。委員會對於海關能否遏止這些化學品遭廣泛濫用的情況抱有疑問。

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

46. **海關助理關長(情報及調查)周藹桐先生**回應時表示：

——自2002年11月25日開始，海關得到油公司合作，派出海關人員到油庫監察有關化學品的去向。海關人員如發覺化學品買家的背景可疑，便會將這些化學品押運到所申報的收貨地點；及

——在實行上述措施後，有跡象清楚顯示這些化學品的銷售量大幅下跌。海關認為，透過採取有關行動，濫用此類化學品的問題已受到控制。由於海關已掌握與這些化學品的去向有關的資料，故此會繼續致力對付這個問題。

47. 委員會又詢問，海關人員是否在所有情況下均會將這些化學品押運到所申報的收貨地點。**海關助理關長(情報及調查)**解釋，很多買家已知悉有關的新措施，並放棄購買這些化學品，所涉數量佔銷售量一個很大部分。至於買家聲稱所購化學品是作合法用途，海關人員會將這些化學品押運到所申報的收貨地點，但這種情況實際上不多。

48. 至於海關在打擊非法加油活動方面的工作，委員會從審計署署長報告書第6.16段得悉，海關自1998年起對某個設有地下貯油缸的非法脫色工場進行了35次掃蕩行動。截至2002年7月，海關相信該工場仍然活躍運作。然而，據海關的文件所述，海關的最新情報顯示，所有設有地下貯油缸的非法脫色工場均已停止運作。委員會不明為何海關經過35次掃蕩行動後，仍然未能搗破上述非法脫色工場。

49. **海關助理關長(情報及調查)**解釋，地下貯油缸的油管網絡複雜，是以往採取行動所遇到的最大困難。每當海關在掃蕩行動中堵塞了油管之後，該非法脫色工場的經營者又會重開工場。在第36次掃蕩行動中，海關聯同警務處出動超過400名人員。警務處更派出重點搜查隊協助進行有關行動，利用雷達探測地底，全面掌握地下油管的網絡分布情況。因此，海關終於能夠將所有油管完全堵塞，令經營者無法再用該地點來進行脫色工序。這次行動非常成功。根據從各方面搜集得來的情報，該脫色工場現已停止運作。

50. 委員會進一步詢問海關為何在較早前的掃蕩行動中，沒有和警務處攜手合作。**海關助理關長(情報及調查)**回應時表示：

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

——海關在2002年7月2日成立了情報及調查處，令海關得以更靈活地調動人手，以及加強情報搜集工作；及

——一直以來，海關均有和警務處合作，聯手進行各項行動。在2002年9月16日掃蕩脫色工場，是歷來規模最大的一次掃蕩行動，最後將該脫色工場完全瓦解。

51. 結論及建議 委員會：

濫用香煙免稅優惠

——對以下情況表示關注：

- (a) 由於在海關檢查櫃位遭截查的旅客所佔百分率甚低，濫用香煙免稅優惠者可輕易避過海關發現；
- (b) 香港海關(海關)並無監察免稅店的銷售活動，確保這些商店遵從牌照條件；
- (c) 規定免稅店按照《人潮管制制度及運作安排的指引和程序》所指明的做法，在5秒內完成每項交易，是否切實可行；
- (d) 海關在落實2000年2月的部門文件就執行24小時規定所提出的措施方面，工作進展緩慢；及
- (e) 現時海關檢查櫃位的行李檢查程序，對濫用免稅優惠的人來說阻嚇性極低，因為在有關程序下，這些人即使在櫃位被截查，仍可逃過刑罰；

——察悉以下事項：

- (a) 海關修訂了免稅店的牌照條件，以確保由2003年1月1日起實施的新程序，在每項交易須在5秒內完成的規定下既有效又切實可行；及

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- (b) 在入境事務處的協助下，海關會採取新措施來執行24小時規定，並已在3個管制站設置電腦工作站，以期迅速向入境事務處查證旅客離港多久；

——促請海關關長：

- (a) 密切監察羅湖免稅店的銷售活動，確保這些商店遵從新程序；
- (b) 考慮採取措施，安排即日來回的旅客使用特別通道，以便按風險管理方式對入境旅客進行海關檢查、有效執行24小時規定，以及向濫用免稅優惠的人施加足夠的刑罰；
- (c) 就核實旅客離港多久的擬設機制，徵詢立法會的意見。一旦實行這個機制，應公布機制的詳情及根據《個人資料(私隱)條例》旅客擁有的權利，以廣周知；
- (d) 在需要防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠的同時，確保所採取的任何新措施均可予執行，並且不會阻礙過境人流；及
- (e) 在與免稅店修訂牌照條件有關的新程序實施後，於適當時間對新程序進行全面檢討，以及在新的核實機制推行後，於適當時間對新機制進行全面檢討；

車輛非法加油活動

——對以下情況表示關注：

- (a) 有跡象顯示橡膠溶劑和甲苯遭廣泛濫用來製造合成汽油，以及海關在採取執法行動打擊濫用情況時遇到困難；
- (b) 海關在關閉及清拆設有地下貯油缸的非法脫色工場時遇到困難。以一個有關個案為例，雖然海關自1998年起對某個非法脫色工場進行了35次掃蕩行動，但該工場其後仍然活躍運作；

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- (c) 有標記油類的銷售量由1997年的30億升增至1999年的90億升，增幅為原來的3倍。雖然銷售量後來在2001年下降至50億升，但此數量仍遠高於1997年的水平；及
- (d) 即使油公司出售的有標記油類只有一小部分被非法轉用作汽車燃料，也可令政府蒙受龐大的稅收損失；

——察悉以下事項：

- (a) 海關在2002年11月展開行動計劃，務求更有效打擊非法使用合成汽油的活動；
- (b) 一個由海關領導的跨部門工作委員會已於2002年4月成立，以對付設有地下貯油缸的非法脫色工場製造非法燃油的問題；
- (c) 海關在2002年9月聯同香港警務處進行了一項大規模的掃蕩行動，搗破以往曾被海關掃蕩35次的非法脫色工場；而根據截至2002年12月初的情報，所有非法脫色工場均已停止運作；
- (d) 海關關長保證，為偵查非法使用有標記油類的活動，海關會繼續採取各項管制措施，防止非法使用有標記油類，並會定期進行核實工作(類似審計署署長報告書第6.21段表四(e)及(f)項所述者)；及
- (e) 海關關長承諾，海關會研究英國的監管制度可否在香港採用；

——促請海關關長繼續採取行動，管制售賣及使用可用作合成汽油製造原料的化學品；

過境車輛的燃油免稅優惠

——對下述情況表示關注：在現行免稅安排下，過境貨車每年帶入香港的內地柴油估計為6億7 900萬升，數量遠遠超過估計其每年運作所需的2億3 600萬升；

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

- 察悉海關關長保證，內地柴油從過境車輛非法轉移以供本港車輛使用的問題已受到控制，而海關會採取持續的執法行動，防止此問題死灰復燃；
- 知悉環境運輸及工務局局長認為，暫時沒有環保方面的充分理由減低免稅優惠，而她會因應海關採取執法行動的成效，考慮是否需要以環保方面的理由將優惠減低；
- 促請海關關長和環境運輸及工務局局長在管理非法轉移內地柴油的風險方面保持警覺，因為過境車輛帶入香港的內地柴油數量遠遠超過其運作所需，而內地與香港的柴油價格差距甚大；

其他審查結果

- 支持審計署署長報告書第2.16、2.25、4.14及5.11段所載審計署的建議；
- 促請海關關長從速跟進審計署的建議；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告在以下方面取得的進展：
 - (a) 防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠，包括：
 - (i) 在與免稅店修訂牌照條件有關的新程序實施後，對新程序進行檢討的結果；及
 - (ii) 在新的核實機制推行後，對新機制進行檢討的結果；
 - (b) 打擊車輛非法加油活動；
 - (c) 管理非法轉移內地柴油的風險；及
 - (d) 落實審計署署長報告書第2.16、2.25、4.14及5.11段所載審計署的建議。