

**香港海關就審計署署長
第三十九號報告書第 2 章
《香港海關為保障政府的應課稅品稅收
而進行的工作》中所提出的各項建議的補充資料**

引言

首先，我們歡迎審計署署長在第三十九號報告書第 2 章《香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作》中向我們提供的建議。我們同意所提出的大部分建議，而且已將部分建議付諸實行。當然，在實行建議的新措施時，我們必須顧及這些措施是否利便貿易，及本部門有否足夠的資源和執法權力。

2. 本文是就審計署署長對海關的各項主要建議提供進一步資料，希望方便賬目委員會就報告書的主要建議作出討論。我們會逐一闡釋海關在籌備推行「開放式保稅倉制度」、防止濫用香煙免稅優惠、打擊走私香煙、對油公司的審計方法和打擊車輛非法加油活動等各方面工作的具體情況，並前瞻海關因應審計署署長的建議而將會實施的各種措施。

開放式保稅倉制度

3. 我們完全同意審計署署長對實施「開放式保稅倉制度」前必須完成主要準備工作的建議。海關會依照計劃中的時間表在實施前完成所有準備工作。

4. 「開放式保稅倉制度」在香港並非一項嶄新措施，目前我們在監管油庫和啤酒廠方面就是採用「開放式保稅倉制度」，現時只是將這制度擴展至一般儲存香煙及酒類的保稅倉。在決定實施新制度前，我們是經過慎密的研究及試驗，並廣泛諮詢業界。

5. 我們在一九九九年委託顧問公司就「開放式保稅倉制度」的可行性作出深入研究。該項研究顯示，在香港全面引入該制度是可行而有裨益的。由於貿易商在該制度下可以免除聘用海關人員監管保稅倉、裝櫃及卸櫃工作的費用，業界將可減低每年約 7 千萬元營運成本。業界並可更靈活安排保稅倉的運作，利便貿易，從而提高香港在國際市場的競爭力。

6. 我們和業界對實施「開放式保稅倉制度」已準備就緒。首先，我們已在二零零一年一月至六月期間在五個保稅倉推行試驗計畫，測試結果顯示，不但參與者正面評價新制度，而且海關從參與者所徵收的稅款，並無發覺異常之處。

7. 在諮詢業界方面，我們多次舉行座談會，介紹新制度的運作模式。從業界的意見看得出，他們都十分支持實行「開放式保稅倉制度」。另外，我們又派員前往英國、澳洲和新加坡等已採用「開放式保稅倉制度」的國家，參考他們在立法和執法方面的成功經驗。我們已調派專業會計人員，協助制定工作程序和審計方法，並向其他員工提供培訓，及參予籌劃未來管理開放式保稅倉的工作。

8. 海關在審批開放式保稅倉牌照前，會審慎考慮申請人的背景及財政狀況，也會審查他們在存貨控制、文件備存及保安管理等各方面的制度和能力，以便全面評估有關風險及策劃相應的監管措施。

9. 在「開放式保稅倉制度」下，海關將會每月突擊抽查各保稅倉的貨物和賬目，以監察保稅倉持牌人有否遵行法例及牌照條件。此外，每年會最少一次全面審計每間保稅倉的存貨及會計制度，並就保稅倉持牌人遞交的定期報表作詳細的核對。若發現有違例或不遵從牌照條件的情況，持牌人會被罰款或檢控。

10. 至於對應課稅品裝櫃及卸櫃的監管程度，我們注意到其他實行該制度的國家都沒有一個固定的監管百分率，而是按風險的因素而調校監管的程度。但爲了審慎其事，在「開放式保稅倉制度」的實施初期，我們會對這些運作進行 10% 的監管，同時我們亦會按情況的需要，在資源許可下，提高對某些高風險的公司和貨物的監管百分率。

11. 政府就《2002 年應課稅品(修訂)條例草案》已於二零零二年一月十四日向立法會工商事務委員會作出簡介，並於一月三十日提交立法會審議。待條例草案獲通過後「開放式保稅倉制度」便可實行。我們必定在正式實施前按時間表完成「開放式保稅倉制度」所有的準備工作。而有關的準備工作亦會在法案委員會中作出詳細交代。在新制度實施後短期內，我們會進行三次檢討¹以評估該制度的成效及建議改善措施。我們會密切監察該制度的情況，尤其是在實施的初期及對應課稅品的監管，以確保不會造成稅收損失。

香煙免稅優惠

12. 因應審計署署長的建議，我們現正全面檢討各項工作程序，以防止濫用香煙免稅優惠。

免稅店的銷售活動

13. 審計署報告書提及關於免稅店需於 5 秒內完成交易的條款，其實並非海關施加於免稅店的牌照條件，而是九廣鐵路爲保持旅客人流暢順而對免稅店的要求。海關現正全面檢討所有免稅店的牌照條件，當免稅店續牌時，我們會更新牌照條件。海關希望免稅店在新的牌照條件約束下，一方面能協助政府保障稅收，另一方面又不會造成人流阻塞。在新牌照下，若免稅店仍然有困難在 5 秒內完成交易，海關會聯絡免稅店和九廣鐵路檢討這項規定。

¹ 廉政公署會進行一次檢討，將會在新制度實施的三個月後進行。海關會進行兩次檢討，第一次會於新制度實施的三個月後進行，第二次則會於實行第一次檢討所提出的改善措施的三個月後進行。

14. 最近，我們亦會見了免稅店持牌人，提醒他們應盡量遵行附於牌照的條件，尤其不應售賣超過免稅優惠數量的香煙給旅客。在這方面海關亦會加強監察。

海關截查旅客的百分率

15. 現時每日大約有 233,000 名旅客經各管制站及機場進入本港。我們相信大部份旅客都是守法的。爲了保持人流暢通，香港海關與其他國家的海關一樣，採用了風險管理的方法去抽查旅客。海關在檢查入境旅客時，有多種任務，除防止走私應課稅品外，亦要堵截毒品、鎗械及彈藥、偽冒商標及盜版貨品、瀕臨絕種動植物及其他違禁品等等。

16. 近年來經羅湖管制站入境的旅客人數高速增長，一九九六年每日平均有 7 萬人次入境，至今已增至近 13 萬人次(增幅達 86%)。換句話說，現時每小時有約 7 千人次入境。相對於這龐大人流，在羅湖執勤的海關人手並不算多。現時海關每更在入境大堂檢查櫃位工作的關員一般約有 10 人。當明年初「開放式保稅倉制度」一旦實施後，我們會考慮從減省下來的人手中調派部分人員到羅湖管制站加強旅客檢查的工作。

17. 海關爲了運用有限的人手處理每日龐大的旅客流量，早已在羅湖管制站運用了風險管理的概念來處理跨境旅客。在風險管理下，海關人員著重情報的分析，以及運用風險分析技巧，鎖定及截查走私目標，從而增加破案的機會和執法的成效。在旅客過關前，海關人員會對跨境旅客進行風險分析及評估，繼而針對可疑的旅客進行搜查。

18. 爲了在各邊境口岸加強打擊走私活動，在二零零二年三月，海關在邊境及口岸科成立了一支特別職務隊，以支援前線人員檢查旅客。單在羅湖管制站，在二零零二年一月至十月期間便緝獲以下案件：

	案件數目	被捕人數	檢獲物品
香煙案件	300	300	569,170 支香煙
毒品案件	162	165	8,685 克及 33,390 粒各類毒品
盜版案件	59	58	41,276 隻盜版光碟
冒牌案件	43	44	偽冒手錶、手袋及手提電話等，共 10,063 件
其他案件	1,190	1,190	如炮仗、伸縮棍及瀕臨絕種動植物等

19. 有關報告書第 2 章附錄 F 提及，在二零零二年六月一日至七月二十一日其中十四天內不同時段，有 32 名旅客攜帶小量超過免稅優惠香煙在羅湖管制站入境而沒有在海關櫃位被截查。值得一提的是海關在這十四天內在羅湖管制站共破獲 82 宗涉及毒品、盜版、冒牌和香煙等案件。另外，亦處理了 659 宗因超過免稅優惠而繳稅或放棄的煙酒的個案。

20. 在檢查旅客工作方面，海關在櫃位檢查旅客行李實質上只佔海關工作的一部份。審計署署長據其觀察所得的截查百分率(0.88%)和海關供內部參考的工作數據(10%)有所差別，主要是因為海關的工作數據不但包括在海關檢查櫃位遭截查行李的人數，還包括以下方法處理旅客及行李的數據：

- 口頭詢問
- 利用緝毒犬對旅客作嗅探檢查
- 使用離子偵察器檢查旅客及行李
- 使用金屬探測器檢查旅客
- 使用 X 光機掃描行李
- 搜身
- 嚴密監視旅客

21. 我們同意審計署署長的建議改善記錄檢查旅客工作的數據。我們已發出明確的指引，指示前線人員在收集、記錄及核實數據應遵行的程序，以便更清晰地把工作數據分類。

22. 我們亦同意審計署署長的意見，進行更多的海關檢查可以增加查出旅客濫用免稅優惠的機會。但考慮到海關在羅湖管制站有限的人手及每日龐大的入境旅客數量，我們只能在現實環境中取得一個平衡。在人手及人流情況許可下，我們會儘量增加抽查入境旅客。

免稅優惠的 24 小時規定

23. 容許入境旅客攜帶免稅香煙與現時的國際慣例是相符的。免稅優惠的 24 小時規定是於一九九一年引進，主要是防止「水客」利用香港與內地在地理上連接的便利，每日多次往返而攜帶大量免稅香煙回港。

24. 免稅優惠的 24 小時規定只適用於返港的香港居民。當發現返港的香港居民有攜帶免稅香煙入境時，海關人員會首先口頭查問該旅客離港有否超過 24 小時。如果對旅客的回應有所懷疑，海關會向入境事務處核實該旅客離港有否超過 24 小時。

25. 在回鄉證還有蓋章的時候，我們可以檢查回鄉證上的蓋章以得知旅客離港的日期。自從回鄉證沒有蓋章後，海關內部曾仔細考慮過執行 24 小時規定的各種方法的可行性。經考慮後，我們覺得最有效的方法是直接向入境事務處查核旅客離港的時間。

26. 海關與入境事務處一直都緊密合作。海關在有需要時可向入境事務處即時查核旅客的離港時間。此外，海關正安排在 3 個管制站(包括羅湖)安裝電腦終端機，以便加快向入境事務處查核旅客的離港時間。上述程序是爲了防止罪案及徵收稅款，所以是符合《個人資料(私隱)條例》的規定。

行李檢查程序

27. 根據《應課稅品條例》第 34A 條，旅客須就其個人攜帶的超逾免稅優惠數量的應課稅品向海關人員申報。在實際情況下，如果旅客在被海關人員詢問時據實申報，海關會容許旅客按法例規定為其超逾免稅優惠數量的應課稅品繳稅或放棄該等貨品。

28. 為防止旅客濫用免稅優惠多帶免稅香煙入境，海關經常進行一項名為「黃雀」的行動。行動中便衣人員會在邊境管制站範圍內和火車站大堂進行監視，一旦發現有可疑的旅客，即採取搜查行動。倘若發現旅客管有未經申報的超額的應課稅品，便會對他們處以罰款或提出檢控²。

29. 最近，海關正為旅客清關方面引進新的模式，在港澳碼頭推出「海關檢查室」作試行計劃。我們早已把防止入境旅客濫用免稅香煙優惠的問題，納入與「旅客清關新模式」這課題一併研究和處理，希望找出一個可行的方案，在執法 and 利便旅客兩方面取得平衡。

打擊走私香煙

30. 審計署署長建議，海關應繼續致力改善監察及衡量海關在打擊走私香煙方面的表現，並密切監察走私的最新發展及檢討調配予打擊私煙活動的資源。我們大致同意審計署署長的建議。

31. 海關一直不遺餘力地打擊走私香煙。去年至今在打擊私煙上成績也相當理想。在二零零二年一月至十月，海關已破獲 2,068 宗走私香煙案件，並檢獲 1.4 億支私煙，涉及稅值達 1.1 億元。(見附表 I)

² 海關相信現有法例的刑罰已經具有足夠的阻嚇作用。根據《應課稅品條例》，攜帶超逾免稅優惠的香煙的人仕若被檢控，最高罰款為港幣 1,000,000 元及監禁兩年。在有代價地不予檢控制度下，罰款為港幣 2,000 元，另加有關應課稅品的須繳稅款的 5 倍。

32. 在打擊走私集團層面上，海關會繼續增強情報蒐集及與其他國際執法機關合作；引用《有組織及嚴重罪行條例》起訴私煙集團成員，從而向法庭申請充公其走私得益；及對走私分子展開緊密的監視。

33. 在掃蕩街頭販賣方面，海關會採取密集式的街頭掃蕩行動；經常採取全港性大規模行動以掃蕩街頭販賣私煙的活動；拘捕及檢控買家及賣家；舉行宣傳活動教育市民購買私煙屬違法行為；及鼓勵市民透過賞金計劃舉報私煙活動。

34. 我們會檢討工作表現指標，將適當的工作表現指標納入在管制人員報告上，以有效地反映海關在打擊走私香煙方面的表現。

35. 我們亦會密切注意走私香煙的最新趨勢，靈活調配人手應付走私香煙的問題，亦包括定期調配內部其他執法單位的人員參與全港性的掃蕩街頭販賣私煙的行動。

海關對油公司的審計方法

36. 我們原則上同意審計署署長關於海關對油公司審計的建議。

37. 香港海關現在以「開放式保稅倉制度」的方法去監管本港油公司及其倉庫，並以交易為本的方法去查核油公司有沒有在進出口、放行、儲存、售賣及供應碳氫油類時遵從有關的法例規定。

38. 我們認為以交易為本的方法去審查油公司是簡單而容易實行的。但我們也同意審計署署長的意見，相比下，以制度為本的審計方法³較能有效地幫助海關去達到審查油公司有否遵從有關法例規定的目的。

³ 在以制度為本的審計中，審計師必須考慮被審計公司的業務性質，而且評估該公司各項內部監控制度，以便決定審計程序的性質、範圍及時間。

39. 鑒於監管碳氫油會涉及不同的免稅和退稅安排，例如工業用柴油的監管、碳氫油在油庫的調合及處理、售賣免稅油類予領事及外交人員、傷殘人士等等，性質比較複雜。各油公司及油庫的運作系統和架構亦十分獨特。故我們會先吸納以制度為本的審計方法管理煙酒開放式保稅倉的經驗後，才研究將此審計方法應用於監管碳氫油保稅倉上。

40. 如果採用以制度為本的審計方法監管碳氫油保稅倉，我們會汲取其他海關在這方面的經驗，設立適合監管香港油公司的審計制度，並增派專業會計人材和加強員工培訓，以配合新的監管方法。

41. 香港海關在今年八月開始，已實施審計署署長所有有關改良現行對油公司審計工作的建議，包括制定指引及核對清單以幫助審計小組更有效地執行職務；在匯報工作進展時，在審計工作底稿中清楚列明如何抽選每月報表進行詳細實地核實、如何抽選不同種類燃油進行存量查核；以及以突擊的形式進行實地油庫儲存量檢查。

車輛非法加油活動

42. 審計署署長對海關打擊車輛非法加油活動的行動提出了許多具體的建議。我們大致上同意該等建議。

43. 由於合法燃油和非法燃油價格的差距，非法加油活動一直禁之不息。海關多年來打擊非法燃油有顯著成績⁴。又於二零零零年及二零零一年修訂了《應課稅品條例》⁵，以方便檢控時之舉證和增加刑罰，這些措施都能有效地遏止非法燃油活動的蔓延。

⁴ 執法成績數字見附表 II。

⁵ 增加與有標記油類有關的罪行的最高罰款，由 20 萬元增加至 100 萬元。因非法燃油罪行而再被定罪，可被吊銷駕駛執照一段指定的時間。

44. 海關於本年七月二日成立了情報及調查處，以加強情報搜集和分析工作，靈活調動人手及提高執法能力。爲了徹底打擊非法使用燃油的問題，該處在策略層面上對非法使用燃油進行了全面的研究，並制定了一系列的打擊措施。除了在前線大力掃蕩製造非法燃油的工場，情報及調查處更著重針對非法燃油的來源、經營手法及銷售對象的情報分析，以制定針對性的打擊策略。此外，該處亦靈活調動不同科系的人手，對非法燃油集團進行秘密監視，並與其他執法單位採取多次的聯合行動。

45. 目前非法使用燃油涉及以下四類：(一)合成汽油；(二)脫色柴油；(三)有標記油類及(四)由國內走私來港的柴油。

合成汽油

46. 所謂「合成汽油」是指以橡膠溶劑及甲苯或二甲苯等化工原料混合而成的非法汽油。由非法集團在本地製造的合成汽油，成本約爲每公升 3 元，而黑市售價每公升約 6 元。目前市面上完稅汽油的零售價爲每公升 10.72 元(包括稅款)，由於合成汽油零售價較汽油便宜，即使長期使用合成汽油對汽車的引擎有不良影響(這是根據澳洲消費者委員會所做的一份報告的結論)，在市面上仍發現到一些比較低價、殘舊或公司用的汽車非法使用合成汽油。

47. 針對非法使用合成汽油的問題，我們已採取一系列的措施，從各個不同層面去打擊這種非法使用燃油的情況。海關除了緊密監視有關的非法集團的活動外，又大力掃蕩製造非法合成汽油的工場，並且在全港各區不停打擊出售合成汽油的非法油站。報章也經常報道海關在這方面工作的成績。爲了加強打擊此類活動，海關最近擬定一份行動計劃，主要的措施包括：

- 在取得油公司的合作後，海關人員進駐各油庫以查核這些化工原料售賣後的最終用途；

- 如對這些化工原料購買者的背景有所懷疑，即派員從油庫押送化工原料到申報的目的地；及
- 調查化工原料的最終買家，一旦發現他們非法生產合成汽油即採取執法行動。

48. 自本年十一月二十五日，海關執行上述行動計劃後已初見成效。生產合成汽油的不法商人已不敢向油公司大批購入橡膠溶劑、甲苯和二甲苯。自同日起的一週內，油公司只銷售了 24 萬公升此類化工原料，比從前平均每星期的銷售量 59 萬公升大幅下跌。

脫色柴油

49. 「脫色柴油」俗稱「化油」，是指有標記工業用柴油，但經不法集團將染色物質及標記移除，以便在黑市售賣作汽車燃油。脫色柴油的黑市價約 3 元，遠比完稅柴油的市價 6 元為低，故吸引了不少貨車和泥頭車司機購買。經過海關多年的掃蕩後，使用脫色柴油的情況已大為減少。

50. 根據海關的最新情報，目前所有被發現設有地下貯油缸的非法脫色工場，都已經停止運作。

51. 海關會繼續密切監察製造脫色柴油的非法集團，並因應情況採取執法行動。在有需要時，由海關領導的跨部門工作委員會會採取果斷的行動，以遏止它們死灰復燃。

有標記油類

52. 由於有標記油類(紅油)容易被識別，故被用作非法燃油的情況並不算十分嚴重。根據海關設立路障檢查車輛的數字顯示，被揭發使用紅油的車輛約有 2.22%。紅油用作工業用途的售價約 1.5 元，而非法用作汽車燃油的價錢為 2.2 — 2.6 元。與脫色柴油一樣，它主要是被濫用於貨車和泥頭車。

53. 海關打擊非法使用紅油的主要措施有兩項。首先是在全港各街道不時設立路障檢查汽車有否非法使用紅油；其次是採取一連串行政措施，包括嚴格限制油公司向一些可疑的公司提供低硫紅油。在連串打擊措施下，現時每月銷售的低硫紅油已由二零零一年五月高峰期的 8.8 百萬公升下跌到本年九月份的 4.4 百萬公升。

54. 爲了進一步加強掃蕩非法使用紅油，我們計劃在有需要時派海關人員押送由油公司賣給可疑買家的紅油。我們相信以上各種措施已使濫用紅油的情況受到控制。

55. 我們同時也注意到英國將於二零零三年四月推出的「受管制油類的經銷商註冊制度」。視乎其成效，我們亦會研究在香港引入類似的監管制度的可行性。

由國內走私來港的柴油

56. 現時並沒有跡像顯示過境貨車帶入過量免稅柴油以作非法轉移出售的情況有上升趨勢。

57. 海關會密切監察過境貨車油缸的柴油量，並採取持續的執法行動，以防止過境貨車濫用免稅柴油限量和非法轉移內地柴油的問題死灰復燃。

58. 海關邊境及口岸科人員每日會抽查入境貨車的油缸，以監察過境貨車油缸內的免稅柴油量。現時由內地經落馬洲、文錦渡及沙頭角管制站進入香港的貨車准予帶入的免稅柴油數量是按貨車的氣缸容量而定的，許可的柴油數量爲 100 公升到 300 公升不等。在二零零二年一至十月海關在上述三個管制站共抽查了 1,239 輛入境貨車，其中只有 23 輛因被發現超量帶入免稅柴油而須繳交稅款或被檢控。經抽查被發現超量帶入免稅柴油的車輛祇佔抽查貨車總數的 1.9%。

59. 在同一時期，海關海域及陸上行動科人員，亦在港九各區對 1,836 部車輛進行路邊檢查，其中只有 26 輛因被發現使用含硫量超於香港法定標準的柴油而被檢控，佔路邊檢查車輛總數的 1.4%。我們相信該等車輛所用的柴油源於內地，因為內地出售的柴油含硫量均高於香港法定標準。

60. 上述數字顯示過境貨車濫用免稅柴油作非法轉移的情況並不嚴重，但海關仍會密切監察情況，並採取持續執法行動，在有需要時會加強在邊境及路邊檢查車輛的工作，以防止過境貨車濫用免稅柴油作非法轉移。

香港海關
二零零二年十二月

海關檢獲私煙成績

年份	2000	2001	2002 (1 月至 10 月)
案件 (宗)	2,203	1,777	2,068
拘捕人數 (人)	2,058	1,625	1,973
檢獲香煙 (支)*	129,039,528	335,115,479 @	144,336,468

@ 檢獲香煙數目的上升是因在 24 宗轉口案件中檢獲了 2 億支未完稅香煙。

* 並不包括旅客在各管制站及機場棄置的未完稅香煙。

非法燃油執法成績

年份	2000	2001	2002 (1 月至 10 月)
案件數目 (宗)	1,442	926	1,191
檢獲燃油數量 (百萬升)	4.53	1.63	1.69