

第 2 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府部門

香港海關

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

香港審計署

二零零二年十月十五日

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
營商環境的轉變	1.3
海關的角色	1.4
海關的組織	1.5
帳目審查	1.6
第 2 部分：對應課稅品的一般管制	2.1
藉牌照及許可證施行管制	2.2 – 2.4
對應課稅品移動的管制	2.5
保稅倉的安排	2.6 – 2.8
審計署對管制環境的意見	2.9
開放式保稅倉制度的可行性顧問研究	2.10 – 2.12
開放式保稅倉制度試驗計劃	2.13
審計署對實施開放式保稅倉制度的意見	2.14 – 2.15
審計署對實施開放式保稅倉制度的建議	2.16
當局的回應	2.17 – 2.18
對內河船的海關管制	2.19 – 2.21
最新發展	2.22
審計署對內河船的海關管制的意見	2.23 – 2.24
審計署對內河船的海關管制的建議	2.25
當局的回應	2.26
第 3 部分：濫用香煙免稅優惠	3.1
香煙免稅優惠	3.2 – 3.3
免稅店與零售市場的香煙售價差距	3.4
免稅優惠被濫用的風險	3.5
審計署對海關程序的審查	3.6 – 3.7
免稅店的銷售活動	3.8 – 3.9
就免稅店銷售活動的實地審查工作	3.10 – 3.11
審計署對免稅店的銷售活動的意見	3.12 – 3.16

目 錄 (續)

	段數
在海關檢查櫃位遭檢查的旅客所佔百分率	3.17 – 3.18
審計署對遭檢查的旅客所佔百分率的意見	3.19 – 3.21
審計署就濫用免稅優惠進行的個案研究	3.22 – 3.23
審計署對個案研究結果的意見	3.24
免稅優惠的 24 小時規定	3.25
執行 24 小時規定的困難	3.26
海關提出的補救措施	3.27
審計署對執行 24 小時規定的困難的意見	3.28 – 3.29
海關的行李檢查程序	3.30 – 3.31
審計署對海關的行李檢查程序的意見	3.32 – 3.33
審計署對海關的香煙免稅優惠的建議	3.34
當局的回應	3.35 – 3.37
 第 4 部分：監察及衡量海關在打擊走私香煙方面的表現	 4.1
背景	4.2 – 4.3
私煙經營者的犯罪手法	4.4 – 4.5
反私煙特遣隊	4.6 – 4.7
其他海關科部的運作	4.8
海關採用的工作表現指標	4.9
審計署對公布工作表現指標的意見	4.10 – 4.11
審計署就免稅銷售對走私活動的影響的意見	4.12 – 4.13
審計署對監察及衡量工作表現的建議	4.14
當局的回應	4.15 – 4.16
 第 5 部分：海關對油公司的審計	 5.1
碳氫油稅	5.2
有關法例條文	5.3
海關的審計程序	5.4 – 5.5
審計署對先進國家的做法的研究	5.6
審計署對海關審計程序的意見	5.7 – 5.9
其他須予改善之處	5.10
審計署就海關對油公司的審計的建議	5.11
當局的回應	5.12

目 錄 (續)

	段數
第 6 部分：車輛非法加油活動	6.1
車輛非法燃油的種類	6.2
進行車輛非法加油活動的經濟誘因	6.3 – 6.4
出售及使用非法燃油所引起的一些令人關注的問題	6.5
海關的行動	6.6 – 6.7
可能削弱海關執法工作成效的問題	6.8 – 6.9
非法使用合成汽油的問題	6.10 – 6.11
審計署對非法使用合成汽油的意見	6.12
關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難	6.13 – 6.15
審計署對關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難的意見	6.16 – 6.17
對免稅有標記油類的管制	6.18 – 6.22
審計署對免稅有標記油類的管制的意見	6.23 – 6.26
海關採用的工作表現指標	6.27
審計署對工作表現指標的意見	6.28
審計署對海關打擊車輛非法加油活動的行動的建議	6.29
當局的回應	6.30 – 6.31
第 7 部分：過境車輛的燃油免稅優惠	7.1
過境車輛准予帶入的免稅柴油數量	7.2 – 7.3
政府帳目委員會關注的事宜	7.4
當局對政府帳目委員會的建議的回應	7.5
改善空氣質素專責小組	7.6 – 7.8
審計署向環境運輸及工務局的查詢	7.9
專責小組在落實減低免稅優惠方案的進展	7.10
在香港使用的內地柴油數量	7.11 – 7.13
審計署對內地柴油被非法轉移的風險的意見	7.14 – 7.15
審計署對盡量減低內地柴油被非法轉移的風險的建議	7.16
當局的回應	7.17 – 7.18
附錄 A：自一九九七年起的煙草及碳氫油稅率	
附錄 B：二零零二年七月海關的組織圖	
附錄 C：海關為實施開放式保稅倉制度而進行的主要工作	

目 錄 (續)

附錄 D：審計署人員在香港方面的免稅店所觀察的銷售交易的分析 (二零零二年六月及七月)

附錄 E：審計署就旅客遭截停以供海關檢查的觀察所得 (二零零二年六月及七月)

附錄 F：審計署就旅客濫用免稅優惠的觀察所得 (二零零二年六月及七月)

附錄 G：海關在打擊非法燃油活動方面的工作表現資料

附錄 H：打擊車輛非法加油活動方面的工作表現指標 (海關透過多種途徑公布)

附錄 I：環境運輸及工務局對減低過境車輛的免稅柴油優惠可為環境帶來的益處的估計

附錄 J：中文版從略

香港海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作

撮要及主要審計結果

A. 引言 香港海關(海關)負責保障和徵收《應課稅品條例》規定的稅款。該條例適用於四類應課稅品，即酒類、煙草、碳氫油及甲醇。在2001-02年度，海關從應課稅品徵收了超過 69 億元的稅款(第 1.2 段)。

B. 帳目審查 審計署進行審查，檢討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。由於大部分稅收(88%)來自碳氫油及香煙，是次審查集中探討這兩類應課稅品(第1.6段)。各項主要審查結果概述於下文 C 至 G 段。

C. 對應課稅品的一般管制 海關現行的牌照及許可證制度大致已訂立措施，管制應課稅品的移動及貯存(第 2.9 段)。不過，審計署注意到以下兩方面仍需留意：

(a) **開放式保稅倉制度的實施** 現時大部分保稅倉均以海關人員駐倉形式營辦。在二零零一年，海關在五個保稅倉進行開放式保稅倉制度試驗計劃。實施開放式保稅倉制度會同時帶來好處和風險。海關現行計劃是在二零零三年一月實施開放式保稅倉制度。控制風險的籌備工作正在進行，當中涉及九項主要工作。審計署認為，海關有需要在實施開放式保稅倉制度之前完成各項主要工作。審計署又認為，有需要在開放式保稅倉制度實施後的短期內檢討制度的運作，以確保稅收因逃稅而損失的風險已獲適當管理(第 2.13 至 2.15 段)；及

(b) **對內河船的海關管制** 與遠洋輪船不同，目前並無規定內河船在進入本港前，須向海事處提交到達前知會。在二零零二年六月，《船舶及港口管制規例》經已修訂，規定內河船須提交到達前知會。這項預期於本年度稍後生效的新規定，將有助海關對內河船進行管制。不過，由於內河船往來頻密，加上香港的海岸線很長，審計署認為，監察內河船確保其遵照有關規定，以及對其實施海關管制，仍是一項重大挑戰(第 2.19 至 2.23 段)。

D. 濫用香煙免稅優惠 香煙免稅優惠對稅收的影響很大。根據二零零二年三月政府作出的估計，本地居民每年攜帶入境的免稅香煙共 14 億支(潛在稅款達 11.3 億元)。審計署的審查顯示，海關有需要改善為防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠而採取的程序。是次審查集中於羅湖管制站，因為大部分(80%)的免稅香煙均經由該管制站帶入香港(第 3.2 至 3.6 段)。主要的審計意見如下：

- (a) **有需要密切監察免稅銷售** 依據經營免稅店的牌照條件，持牌人有責任從銷售方面防止免稅優惠遭濫用。不過，這些牌照條件並未獲持牌人遵從。因此，難以確保免稅香煙只售予那些有權享用免稅優惠的人士，而其數量亦不超逾其可享有的限額 (第 3.12 段)；
- (b) **有需要進行更多海關檢查** 鑑於人流龐大，在羅湖管制站的海關管制活動只會以抽樣方式進行。審計署人員在二零零二年六月及七月期間，在羅湖管制站觀察了選定的海關檢查櫃位的活動，發現只有 0.88% 通過選定櫃位入境的旅客遭海關截停檢查。此外，審計署人員密切觀察了 32 名旅客的活動 (這些旅客均在免稅店內購買超過優惠限額的香煙)。審計結果顯示濫用免稅優惠者可輕易避過海關發現 (第 3.17 至 3.24 段)；
- (c) **有需要執行 24 小時規定** 本地居民除非離港至少 24 小時 (即 24 小時規定)，否則不得享用任何香煙免稅優惠。海關一直關注即日來回的旅客違反 24 小時規定的情況，並且提出了多項措施解決上述問題。不過，審計署注意到，截至二零零二年七月，這些措施仍沒有一項得到落實 (第 3.25 至 3.29 段)；及
- (d) **有需要堵塞海關行李檢查程序的漏洞** 現行的行李檢查程序讓濫用免稅優惠的人士，即使在海關檢查櫃位被截查，仍可逃避刑罰。他們只須向海關人員申報有超額香煙，然後繳納稅款或向海關交出該等香煙。鑑於完稅後這些香煙的成本仍較零售市場的價格為低，審計署認為，海關的現行程序對濫用免稅優惠的人士來說，阻嚇性極低 (第 3.30 至 3.33 段)。

E. **海關對油公司的審計可予改善之處** 海關現時對油公司的審計方法主要是以交易為本的。審計署的研究顯示，對於大型油公司，先進國家的海關當局通常採取以制度為本的審計方法對這些公司進行審計。由於以制度為本的審計方法更能有效地達到海關審計的目的，即得以確定油公司遵從法例規定，因此，審計署認為海關有需要考慮仿效先進國家採用以制度為本的審計方法 (第 5.6 至 5.8 段)。

F. **海關打擊車輛非法加油活動的工作** 海關一直採取各種行動，以打擊車輛非法加油活動，當中包括提出修訂法例、採取各種執法行動 (例如掃蕩非法油站)，以及推出獎勵計劃以徵集情報報告 (第 6.6 及 6.7 段)。審計署除注意到海關取得的成果外，亦發現其面對下列問題，這些問題如未能圓滿解決，可能會削弱海關執法工作的成效：

- (a) **非法使用合成汽油的問題** 有迹象顯示，橡膠溶劑和甲苯遭廣泛濫用以製造合成汽油。面對在打擊非法使用合成汽油作車輛燃油時所遇到的執

法困難，海關現正考慮制訂措施管制這些化學品的銷售及使用。不過，由於當中可能牽涉法例修訂，要實施有關措施可能需時甚久 (第 6.10 至 6.12 段)；

- (b) **關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難** 關閉設有地下油缸的非法脫色工場是複雜的事宜。關閉該類工場所遇到的困難削弱了海關打擊非法加油活動的工作成效，因為不法經營商可在掃蕩行動後重開工場。為處理這個問題，一個跨部門工作委員會於二零零二年四月成立，由一名海關高級人員擔任主席。審計署認為，為確保問題盡快解決，海關有需要監察委員會的工作進度 (第 6.15 至 6.17 段)；及
- (c) **非法使用有標記油類** 廉政公署在二零零零年年初進行的檢討指出，海關沒有管制油公司將獲豁免繳付稅款的有標記油類分銷給經銷商，而經銷商的身分及銷售量亦不詳，導致海關難以監管這些經銷商的活動。在廉政公署的檢討後，海關已採取各項行動，打擊非法使用有標記油類。這些行動包括巡查選定的有標記油類經銷商，以及對最終使用者進行特別核實工作。海關表示上述行動有效，而且有迹象顯示非法燃油經銷商已不再從油公司購買有標記超低含硫量柴油。審計署認為，海關仍須努力不懈，才能繼續取得成效，並使問題受到控制 (第 6.19 至 6.26 段)。

G. 過境車輛帶入香港的內地柴油 根據現行的免稅安排，過境貨車可將含硫量較香港供應的為高的內地柴油帶入香港。每輛貨車准予帶入的數量，按貨車的汽缸容量計，為100至300升不等。環境運輸及工務局認為，現時並無充分環保方面的理由支持減低免稅優惠。海關認為，將內地柴油從過境車輛非法轉移供本地車輛使用的問題已受控制。審計署認為，只要過境車輛帶入香港的柴油數量 (估計每年 6.79 億升) 遠遠超過其運作需要 (估計每年 2.36 億升)，內地柴油被非法轉移的風險便會仍然存在。海關有需要密切監察非法轉移內地柴油的問題，並採取持續的執法行動，以防止非法轉移內地柴油的問題死灰復燃 (第 7.2 及 7.9 至 7.15 段)。

H. 審計署的建議 審計署提出以下各項主要建議，認為海關關長應：

對應課稅品的一般管制

- (a) 確保海關在實施開放式保稅倉制度之前，作好充分準備，特別是完成各項主要工作 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 在開放式保稅倉制度實施後的短期內 (例如六個月)，檢討制度的運作，以確保稅收因逃稅而損失的風險已獲適當管理 (第 2.16(b) 段)；

- (c) 徵詢海事處的意見，以密切監察內河船有否遵守新的法例規定，並善用到達前知會作海關管制用途 (第 2.25(a) 段)；

濫用香煙免稅優惠

- (d) 就審計署的觀察所得，全面檢討海關為防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠而採取的程序 (第 3.34 段)；
- (e) 密切監察免稅店的銷售活動，確保牌照條件已獲遵從 (第 3.34(a) 段)；
- (f) 檢討是否需要進行更多海關檢查，以增加於海關檢查櫃位查出旅客濫用免稅優惠的機會 (第 3.34(g) 段)；
- (g) 聯同有關方面 (包括入境事務處) 採取行動，盡快落實措施，有效地執行香煙免稅優惠的 24 小時規定 (第 3.34(h) 段)；
- (h) 採取緊急行動，堵塞行李檢查程序的漏洞，以確保能夠對在海關檢查櫃位截獲的濫用免稅優惠的人士施加足夠刑罰，同時阻嚇這種濫用行為 (第 3.34(i) 段)；

海關對油公司的審計工作

- (i) 考慮仿效先進國家採用以制度為本的審計方法 (第 5.11(a) 段)；

海關打擊車輛非法加油活動的工作

- (j) 擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察在實行控制售賣及使用合成汽油原料的措施方面的進度 (第 6.29(a) 段)；
- (k) 擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察跨部門工作委員會在解決永久關閉非法脫色工場問題的進度 (第 6.29(c) 段)；
- (l) 繼續致力保持海關管制使用有標記油類的成效，使非法使用有標記油類的問題受到控制 (第 6.29(d) 段)；
- (m) 定期進行核實工作，以偵查可能濫用有標記油類的情況 (第 6.29(e) 段)；

非法轉移內地柴油

- (n) 採取持續的執法行動，以防止非法轉移內地柴油的問題死灰復燃 (第 7.16(a) 段)；及
- (o) 考慮是否需要加強海關在路邊檢查車輛的工作 (第 7.16(b) 段)。

I. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議。

第1部分：引言

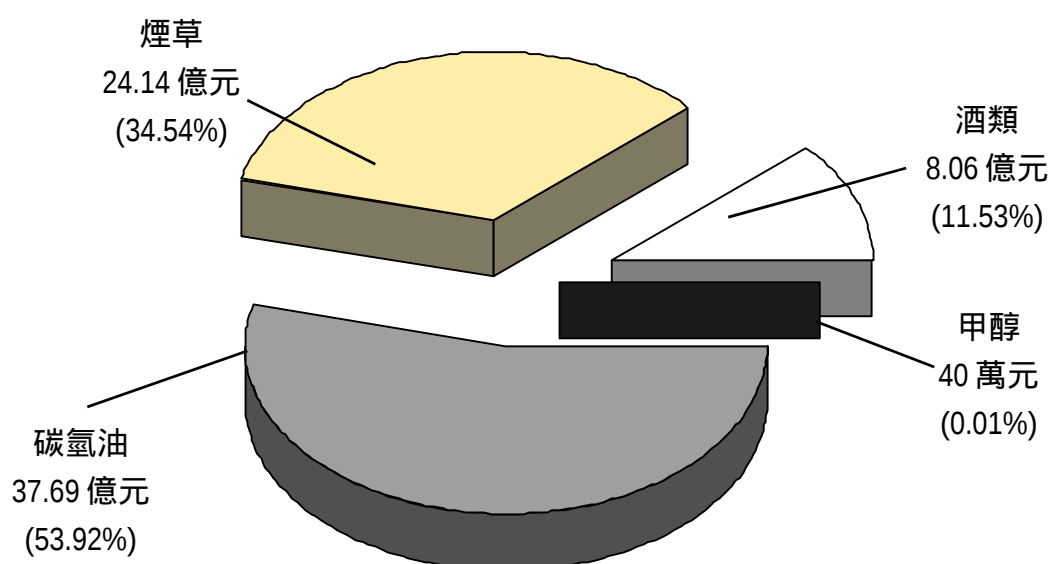
1.1 本部分闡述是次審查的背景，並概述其目的及範圍。

背景

1.2 香港海關(海關)負責保障和徵收《應課稅品條例》(第109章)規定的稅款。現時該條例適用於四類應課稅品，即酒類、煙草、碳氫油(註1)及甲醇。從應課稅品所得的稅收是取決於立法會批准的稅率及本地銷售數量。(煙草及碳氫油的稅率載於附錄A。)在2001-02年度，海關從應課稅品徵收了超過69億元的稅款，有關分析載於下文圖一。

圖一

2001-02 年度的稅收分析



資料來源：海關的記錄

註1：須課稅的碳氫油有三類，即輕質柴油、汽油及飛機燃油。

營商環境的轉變

1.3 近年來，由於本港與內地的社會及經濟聯繫加強，以及珠江三角洲不斷發展，過境旅客及車輛均穩步增加。舉例來說，過去五年，羅湖管制站的抵境旅客總數上升了 60%，由一九九七年的 2 840 萬人增至二零零一年的 4 540 萬人。同一期間，三個陸路邊境管制站(落馬洲、文錦渡及沙頭角)的抵境車輛總數亦上升 19%，由一九九七年的 480 萬輛增至二零零一年的 570 萬輛。旅客、貨物、飛機、車輛及船隻過境往來數量增加，使海關更難偵緝走私活動。

海關的角色

1.4 近年來，海關作為執法機構的傳統角色所涉範疇已顯著擴大。在科技發展日新月異的全球化營商環境中，商界期望海關同時充當貿易便利促進者，以助業界“適時”付運，使他們絕不落後於市場上的競爭對手。作為保障稅收的執法機關，以及增加本港競爭力的貿易便利促進者，海關須在兩者之間取得適當平衡。為能有效地履行這兩項職責，海關一直在資訊科技的支援下，推廣在其運作中採用情報和風險管理。

海關的組織

1.5 於二零零二年八月，海關的編制共有 5 163 個職位，轄下共有五個工作單位——行政及稅務處、邊境及港口處、情報及調查處、貿易管制處及文職行政處(註 2)。行政及稅務處負責各項有關應課稅品的事宜，以及推行與這些事宜有關的政策。邊境及港口處和情報及調查處均在保障稅收的工作上擔當重要的執行角色。海關的組織圖載於附錄 B。

帳目審查

1.6 審計署最近進行審查，檢討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。由於大部分稅收(88%)來自碳氫油及香煙，是次審查集中探討這兩類應課稅品。審查範圍包括以下各項：

- (a) 海關對完稅前應課稅品的一般管制(見下文第 2 部分)；
- (b) 防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠的程序的成效(見下文第 3 部分)；
- (c) 監察及衡量在打擊走私香煙方面的表現(見下文第 4 部分)；
- (d) 海關對油公司的審計(見下文第 5 部分)；

註 2：在 2002 – 03 年度海關的經常開支預算為 19.7 億元。

- (e) 車輛非法加油活動的問題，以及海關對付這個問題的措施 (見下文第 6 部分)；
及
- (f) 政府在減少過境車輛按免稅安排帶入香港的柴油數量的進展 (見下文第 7 部分)。

第 2 部分：對應課稅品的一般管制

2.1 本部分探討海關對完稅前應課稅品的一般管制。

藉牌照及許可證施行管制

2.2 任何人進口、出口、或製造應課稅品，必須持有由海關簽發的進出口牌照或製造商牌照。至於貯存應課稅品，海關簽發三種保稅倉牌照，即一般保稅倉 (註 3)、公眾保稅倉 (註 4) 及私用保稅倉 (註 5)。

2.3 上述牌照就經營應課稅品訂定條款及條件。海關透過這些條款及條件來規管持牌人如何處理應課稅品。為保障稅收，持牌人可能須繳交保證金。

2.4 凡應課稅品進出香港，均受到許可證的管制。海關簽發三種應課稅品許可證，即：

- (a) *應課稅品搬運許可證* 當應課稅品從進口運輸工具移往保稅倉，或從一個保稅倉移往另一保稅倉，或是從工廠移往保稅倉，均須領取應課稅品搬運許可證；
- (b) *已完稅貨品移走許可證* 這種許可證是在完稅後簽發。應課稅品從進口運輸工具或保稅倉移往本地零售商店出售，均須領取已完稅貨品移走許可證；及
- (c) *出口許可證* 當應課稅品從保稅倉移往出口運輸工具，或從進口運輸工具移往出口運輸工具作轉口時，均須領取出口許可證。

對應課稅品移動的管制

2.5 無論應課稅品循陸路、航空路線或水路運入香港，均須領有應課稅品搬運許可證或已完稅貨品移走許可證。至於從保稅倉移走的出口應課稅品，則須領有出口許可證。下文圖二及圖三分別顯示對應課稅品進口及出口的管制程序。

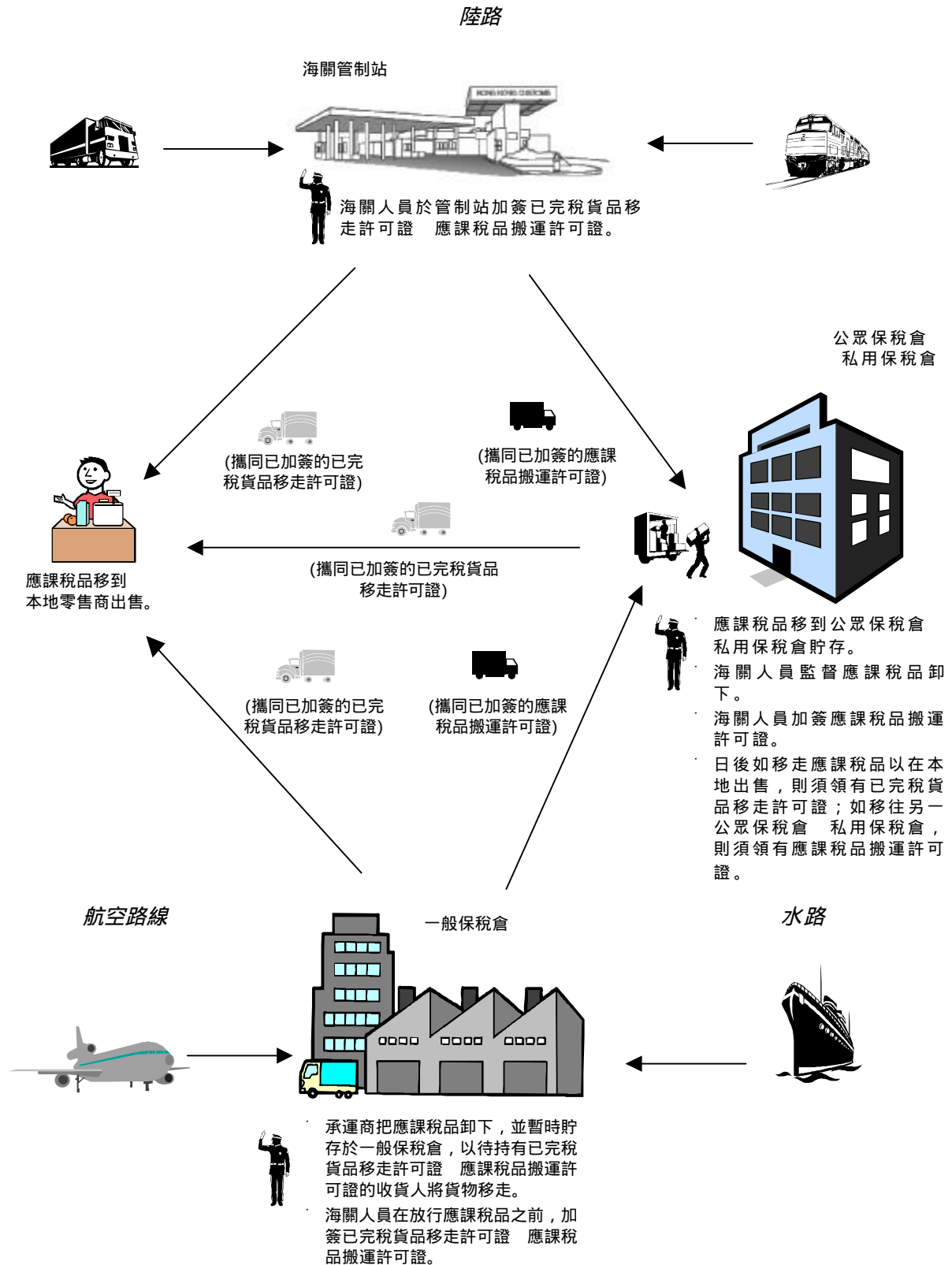
註 3：一般保稅倉位於航運碼頭及機場，以便暫時貯存由承運商卸下的入口應課稅品，或有待運送出口的應課稅品。

註 4：公眾保稅倉指持有提供應課稅品公眾貯存設施牌照的倉庫。

註 5：私用保稅倉指僅可貯存倉庫持牌人擁有的應課稅品的倉庫。

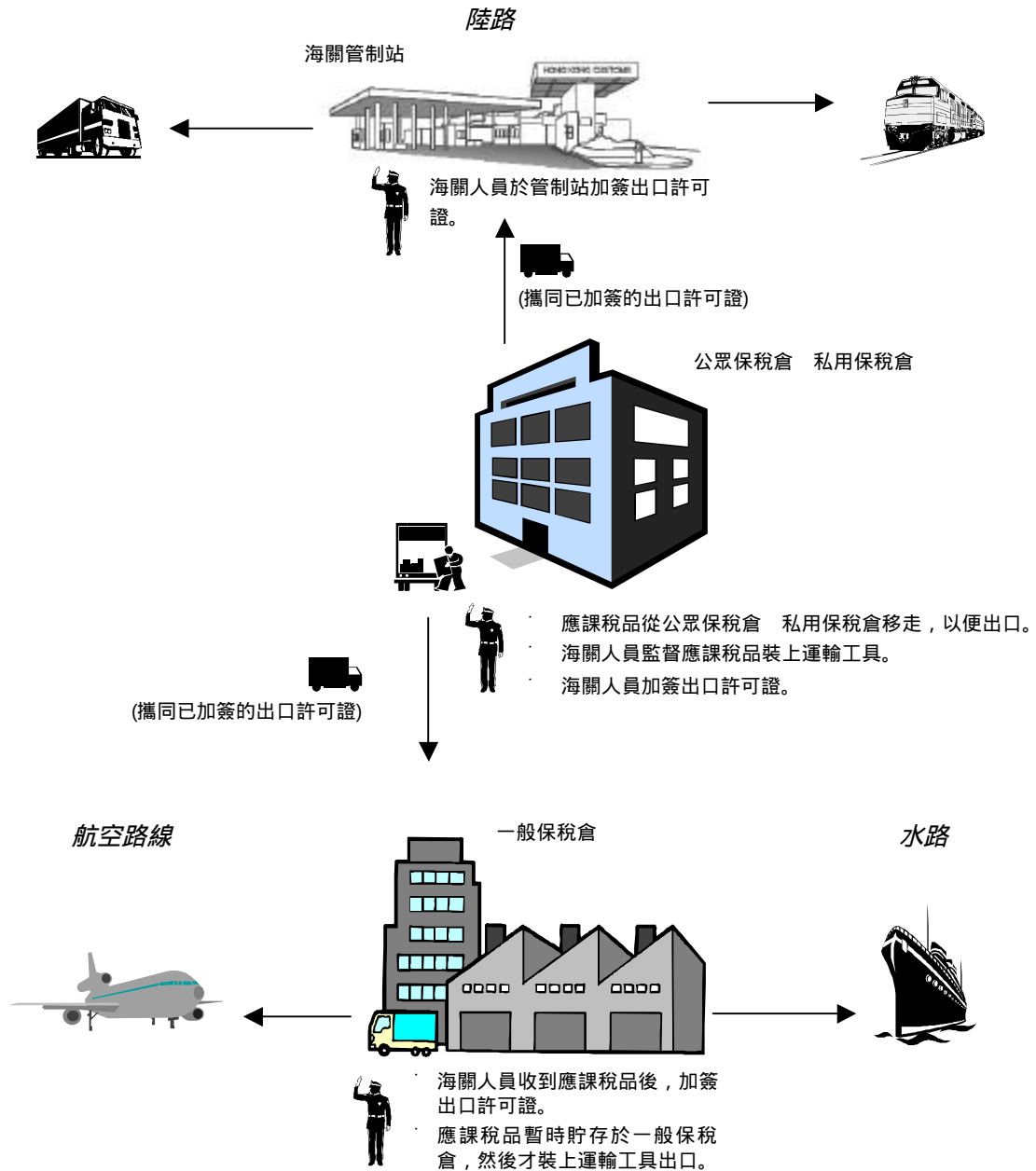
圖二

應課稅品進口的管制程序



圖三

應課稅品出口的管制程序



註：對應課稅品出口的額外規定：

- 船上的高級人員 貨運督導員須在有關出口許可證上證明收到出口的貨品；
- 可能須提供目的地的海關當局所簽發的卸貨證；及
- 若將碳氫油出口，出口許可證持有人須在運載碳氫油的船隻離開港口之前兩小時，將付運詳情向海關報告。

保稅倉的安排

2.6 保稅倉是一種延遲繳稅的設施。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，直至他們的稅務責任解除為止。稅務責任要待該等貨品已完稅或出口後才解除。

2.7 香港現時共有 57 個保稅倉，其中 48 個以海關人員駐倉制度形式營辦，用作貯存香煙及酒類。在這種營辦形式下，海關人員會駐守保稅倉，管制應課稅品的進出及記錄存貨數量(註 6)。海關人員會定期以抽樣方式實地檢查存貨。保稅倉持牌人則須每星期及每月向海關提交報表，載錄期間存貨的進出及結餘。海關會根據其簽發的應課稅品許可證核對報表內的資料。

2.8 其餘九個保稅倉以開放式保稅倉制度形式營辦，用作貯存碳氫油或營運啤酒廠。在這制度下，海關人員不會被派駐保稅倉對其運作進行實地監管。

審計署對管制環境的意見

2.9 審計署注意到，現行的牌照及許可證制度已訂立措施管制應課稅品的移動及貯存。不過，以下兩方面仍需留意：

- (a) 開放式保稅倉制度的實施(見下文第 2.10 至 2.15 段)；及
- (b) 對內河船的海關管制(見下文第 2.19 至 2.24 段)。

開放式保稅倉制度的可行性顧問研究

2.10 正如上文第 2.7 段所述，現時大部分保稅倉均以海關人員駐倉制度形式營辦。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(註 7)，研究可否把開放式保稅倉制度擴展至全港所有保稅倉。該項研究證實，為香港引進開放式保稅倉制度是可行而有裨益的，並證實將開放式保稅倉制度擴展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。

2.11 顧問研究又指出，在開放式保稅倉制度下，瞞騙政府稅收、貨物不知所終、盜竊、應課稅品處理不當等情況，通常會隨駐倉海關人員撤走而有所增加。顧問研究指出的風險包括：

- 貨物從一個保稅倉轉運往另一保稅倉期間遺失
- 已申報貨物沒有被送抵貨倉

註 6：根據海關人員駐倉制度的安排，保稅倉營辦商須就派駐保稅倉的關員的職工成本，繳付“海關當值費用”。

註 7：顧問注意到，澳洲、加拿大、新西蘭、星加坡、英國及美國已轉用開放式保稅倉制度。

- 貨倉的存貨被移走，包括貨倉存貨被市面上不符合標準的貨物取代
- 出口貨物沒有放進出口貨櫃裝運
- 可能出現不符合許可證規定的情況
- 存貨檢查若不經常進行，“未完稅”貨品會在沒有許可證的情況下流入市場或被放行至其他保稅倉

2.12 顧問研究的結論是，如海關訂立全面的審計及風險管理制度，則可控制損失稅收的風險。為減低在開放式保稅倉制度環境下損失稅收的風險，顧問研究建議海關應收緊對保稅倉營辦商的發牌、貯存及備存記錄規定。顧問研究亦建議採用有系統的審計方法，查核保稅倉營辦商是否遵從規定。截至二零零二年七月，有關實施這些額外規定所需的籌備工作正在進行。附錄 C 顯示截至二零零二年七月，海關的籌備工作進度。

開放式保稅倉制度試驗計劃

2.13 在二零零一年一月至六月期間，海關在五個保稅倉進行試驗計劃，以測試實施開放式保稅倉制度的情況。海關報稱，參與者的反應極為正面；此外，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，並無異常之處。截至二零零二年七月，因應全面實施開放式保稅倉制度的法例修訂工作，正在進行。如法例修訂獲得通過，海關現行計劃是在二零零三年一月實施開放式保稅倉制度。

審計署對實施開放式保稅倉制度的意見

2.14 **實施開放式保稅倉制度前的主要工作** 實施開放式保稅倉制度會同時帶來好處和風險。海關清楚知道當中涉及的風險，並已進行籌備工作，收緊對保稅倉營辦商的發牌、貯存、備存記錄及審計規定，以控制這些風險。如附錄 C 顯示，這些籌備工作涉及九項主要工作。截至二零零二年七月，其中兩項工作已完成，六項仍在進行，另有一項則尚未展開。審計署認為，在實施開放式保稅倉制度之前，海關有需要作好充分準備，特別是完成附錄 C 所載各項主要工作。

2.15 **減少對應課稅品的移動的監管** 由於把應課稅品從保稅倉裝上貨櫃或由貨櫃卸下到保稅倉所涉風險甚高 (例如應課稅品可能在沒有適當的許可證的情況下被移走)，所以在海關人員駐倉制度下，海關對保稅倉營辦商的上落貨運作進行100%的監管。在二零零三年實施開放式保稅倉制度後，海關打算把對這些運作的監管減少至僅約10%。在這方面，審計署注意到，開放式保稅倉制度試驗計劃在二零零一年進行時，海關仍對參與計劃的保稅倉的上落貨運作維持100%的監管。換言之，該項試驗計劃並未完全測試減低監管程度可能造成的影響。審計署認為，海關有需要在開放式保稅倉制度實施後的短期內 (例如六個月)，檢討制度的運作，以確保稅收因逃稅而損失的風險已獲適當管理；特別是要密

切注意對應課稅品上落貨運作減少監管後的影響，以確保不會造成稅收損失。(中間內頁照片一顯示海關人員正監督應課稅品從貨車卸下至保稅倉。)

審計署對實施開放式保稅倉制度的建議

2.16 審計署建議海關關長應：

- (a) 確保海關在實施開放式保稅倉制度之前，作好充分準備，特別是完成附錄 C 所載各項主要工作；
- (b) 在開放式保稅倉制度實施後的短期內 (例如六個月)，檢討制度的運作，以確保稅收因逃稅而損失的風險已獲適當管理；及
- (c) 特別要密切注意對應課稅品上落貨運作減少監管後的影響，以確保不會造成稅收損失。

當局的回應

2.17 海關關長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 附錄 C 所載的九項主要工作，進展符合預期。第 1 及 2 項工作經已完成，第 4、6、7 及 8 項現正進行。第 3、5 及 9 項則須待《2002 年應課稅品 (修訂) 條例草案》獲通過後，方可完成。海關計劃在開放式保稅倉制度實施前完成上述所有工作；
- (b) 廉政公署將於開放式保稅倉制度第一階段 (不包括酒房) 實施後三個月，對該制度進行檢討。海關則會於開放式保稅倉制度全面實施後 (包括酒房) 三個月，進行實施後的檢討。當第一次檢討所建議的改善措施落實後三個月，海關會再作進一步的檢討；及
- (c) 特別在該制度實施初期，會密切監察對應課稅品上落貨運作減少監管後所帶來的影響。有關影響將在上文 (b) 項所述的實施後的檢討中仔細研究。

2.18 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 政府已接納有關顧問研究的建議，以盡量減低損失稅收的風險，並已相應將有關建議在立法會現正審議的《2002 年應課稅品 (修訂) 條例草案》中提出；及
- (b) 他支持海關在開放式保稅倉制度實施後的短期內檢討制度的運作。

對內河船的海關管制

2.19 內河船指往來香港與珠江沿岸和華南一帶港口的船隻。在二零零一年，抵港的內河船有 116 000 多艘。與遠洋輪船不同，目前並無法例規定內河船在進入本港水域前，須向海事處提交到達前知會。受到若干因素的限制，海關難以對內河船進行有效的管制。這些因素包括下列各項：

- (a) 每天均有大量內河船在未有提交到達前知會的情況下進出香港；
- (b) 香港的海岸線很長，海關很難對內河船進行監察；
- (c) 內河船可在香港水域自由航行，而並非所有內河船須經過海關檢視 (註 8)；
- (d) 內河船並非經常有航運時間表 (註 9)；及
- (e) 儘管香港內河碼頭設有保稅倉，管制應課稅品在清關手續辦妥前的移動事宜，但公眾貨物裝卸區並無設置任何保稅倉。

2.20 與遠洋輪船不同，由於內河船可在香港水域自由航行而無須通過海關管制站，海關無法有系統地揀選內河船進行檢查。內河船被利用來走私應課稅品來港的風險頗高。(中間內頁照片二顯示一艘涉及走私大量私煙進入香港的內河船。)

2.21 在一九九七年，廉政公署完成有關海關檢視內河船的研究。下文表一載有廉政公署提出的兩項主要建議及海關的回應。

表一

廉政公署對檢視內河船的建議及海關的回應

廉政公署的建議	海關的回應
(a) 海關應設立電腦資料庫，用以記錄內河船的進出境時間表。這資料庫會作為揀選船隻進行檢查的依據。	海關同意有關建議，但指出由於許多內河船在進出境時不會作出申報，因此難以收集內河船的進出境資料，以設立資料庫。
(b) 海關應開發一套管理資訊系統，用以貯存個別內河船的航運時間表和曾對其採取的執法行動的有關資料。這些資料一般可作管制和策劃用途，亦可特別用於揀選“可疑內河船”作為檢查目標。	海關同意一個貯存對內河船採取的執法行動的綜合統計數字的資料庫，會有助分析走私趨勢和進行策劃。當獲增撥資源後，海關會考慮實施這項建議。

資料來源：海關的記錄

註 8：內河船可停泊在香港內河碼頭、八個公眾貨物裝卸區或中流浮標。

註 9：只有停泊在香港內河碼頭及公眾貨物裝卸區的內河船有航運時間表。

最新發展

2.22 在二零零二年六月，《船舶及港口管制規例》(第 313A 章) 修訂如下：

- (a) 規定任何噸位數量的船隻和內河船均須向海事處提交到達前知會 (見上文第 2.19 段)；及
- (b) 規定船隻在到達前知會內申報其抵港後擬使用的泊位或碇泊處，以方便海關計劃其檢查工作。

截至二零零二年七月，經修訂的規例的生效日期仍未訂定。

審計署對內河船的海關管制的意見

2.23 **仍須面對挑戰** 審計署歡迎上述法例修訂，以協助海關對內河船進行管制。不過，由於內河船往來頻密，加上香港的海岸線很長，因此監察內河船確保其遵照有關規定，以及對其實施海關管制，仍是一項重大挑戰。審計署認為，海關有需要徵詢海事處的意見，以密切監察內河船有否遵守新的法例規定，以及善用到達前知會作海關管制用途。

2.24 **有需要實施廉政公署的建議** 審計署的查詢發現，截至二零零二年七月，海關仍未按照上文表一所載的廉政公署的建議，開發內河船的電腦資料庫 管理資訊系統。審計署認為，開發這類資料庫 管理資訊系統，有助海關加強對內河船的海關管制 (例如針對某些內河船進行檢查)。由於內河船有被用作走私的風險，海關有需要再次研究廉政公署的建議，並在資源許可的情況下，優先予以實施。

審計署對內河船的海關管制的建議

2.25 審計署 **建議** 海關關長應：

- (a) 徵詢海事處的意見，以密切監察內河船有否遵守新的法例規定，並善用到達前知會作海關管制用途；及
- (b) 考慮優先開發電腦資料庫及管理資訊系統，以加強對內河船的海關管制。

當局的回應

2.26 海關關長大致同意審計署的建議。他表示：

- (a) 雖然《2002 年船舶及港口管制 (修訂) 規例》的生效日期仍未訂定，一台屬於海事處的內河貨船港口手續系統的電腦終端機已裝設於海關。內河船到達前知會的資料雖然並非十分完備，但已可供海關使用。當上述新規例於本年稍

後開始生效時，海關便會取得所有內河船的航運資料 (例如過往進出香港的記錄、停泊處及船隻代理人)。海關會與海事處緊密合作，監察內河船遵守新規例的情況，並善用這些資料作海關管制用途；及

- (b) 此外，海關現正改善其海關電腦管制系統 (見附錄 C 第 4 項)，以便貯存對內河船的執法記錄。海關相信，經改善後的海關電腦管制系統，聯同內河貨船港口手續系統，會提供有效的資料庫來支援對內河船的海關管制。

第3部分：濫用香煙免稅優惠

3.1 本部分探討海關為防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠而採取的程序是否有效。

香煙免稅優惠

3.2 二零零二年七月五日前，離港至少24小時的本地居民，在返港時可攜帶免稅香煙100支(註10)。財政司司長在二零零二年三月的《財政預算案演詞》內建議，將本地居民入境時可攜帶的免稅香煙數量降低40%。政府當時預計本地居民每年攜帶入境的免稅香煙共14億支(潛在稅款達11.3億元)。假設部分本地居民因免稅優惠被削減而改為在香港購買多些香煙，政府預計來自香煙的稅款便會增加，因而帶來額外稅收。新的免稅優惠限額，即每名本地居民入境時可攜帶60支免稅香煙，於二零零二年七月五日生​​效。

3.3 至於非本地居民的香煙免稅優惠，則維持不變，即每人200支。

免稅店與零售市場的香煙售價差距

3.4 免稅香煙可於邊境管制站抵境大堂內的免稅店(註11)購買。免稅店的香煙售價遠低於零售市場售價，很大程度上與免稅優惠有關。以羅湖管制站的免稅店為例，部分流行牌子香煙的售價為每包(20支)10元，與零售市場每包32元比較，旅客若在免稅店購買香煙，每包可節省22元(或69%)。若購買三包(共60支)，所節省的款項為66元，五包(共100支)為110元，10包(共200支)為220元。

免稅優惠被濫用的風險

3.5 免稅店與零售市場的香煙售價差距甚大，成為旅客購買免稅香煙的重要誘因，有些免稅香煙可能在濫用免稅優惠的情況下被攜帶入香港。濫用免稅優惠的形式有以下幾種：

- (a) 本地居民沒有離港至少24小時(下稱“24小時規定”)，而在入境時攜帶不超過60支香煙(二零零二年七月五日前的限額為100支香煙)；
- (b) 本地居民入境時攜帶超過60支香煙(二零零二年七月五日前的限額為100支香煙)，不論他們是否違反24小時規定；及
- (c) 非本地居民入境時攜帶超過200支香煙。

註10：根據《應課稅品條例》，海關關長可決定獲豁免繳付稅款的應課稅品數量，並在憲報刊登。

註11：在羅湖邊境管制站、香港國際機場、港澳碼頭及中港碼頭的抵境大堂內均設有免稅店。

審計署對海關程序的審查

3.6 鑑於香煙免稅優惠對稅收的影響很大，審計署最近就海關的運作進行審查，以評估其為防止、偵緝及阻嚇濫用免稅優惠所採取的程序的成效。是次審查集中於羅湖管制站，因為大部分 (80%) 的免稅香煙均經由該管制站帶入香港。

3.7 在二零零二年六月及七月，審計署人員曾多次以普通旅客身分在羅湖管制站作實地審查，以確保了解有關運作的真實情況。期間，他們並沒有披露其審計人員身分。是次審查包括以下範圍：

- (a) 免稅店的銷售活動 (見下文第 3.8 至 3.16 段)；
- (b) 在海關檢查櫃位遭檢查的旅客所佔百分率 (見下文第 3.17 至 3.21 段)；
- (c) 審計署對濫用免稅優惠的個案研究 (見下文第 3.22 至 3.24 段)；
- (d) 免稅優惠的 24 小時規定 (見下文第 3.25 至 3.29 段)；及
- (e) 海關的行李檢查程序 (見下文第 3.30 至 3.33 段)。

免稅店的銷售活動

3.8 對於經由羅湖管制站入境的旅客，內地及香港兩方面均設有免稅店，他們可於辦妥內地離境手續後，或於辦理香港入境手續前，在該等商店購買免稅香煙。(中間內頁照片三顯示旅客在羅湖管制站抵境大堂購買免稅香煙。)

3.9 香港方面的免稅店是根據海關簽發的牌照經營。為從銷售方面防止濫用免稅優惠，牌照條件規定持牌人負有若干責任。有關牌照條件如下：

- (a) 所有應課稅酒類及煙草只可售賣或供應予羅湖管制站的入境旅客。持牌人須檢查旅客的護照或旅行證件以確定其身分；
- (b) 持牌人須確保售賣予入境旅客的應課稅品數量不得超出其可享有的免稅優惠限額，該免稅優惠限額須扣除旅客帶入香港的免稅品數量；及
- (c) 應課稅品的銷售須以有連續編號的發票作記錄，而發票至少保存兩年，並隨時可供海關核實。發票所載的資料須包括顧客姓名及售出貨品的數量。

就免稅店銷售活動的實地審查工作

3.10 審計署人員於二零零二年六月及七月實地審查期間 (見上文第 3.7 段)，觀察了羅湖管制站抵境大堂內兩間免稅店的銷售活動。審計署人員並在以顧客身分排隊等候購買免稅品時，詳細觀察了 100 宗香煙交易。在這 100 宗交易中，有 72 宗是於二零零二年七月五日前觀察所得，其餘 28 宗為該日或其後觀察所得。附錄 D 列載對這些交易的分析。

3.11 審計署人員發現，一般而言，持牌人均沒有遵守上文第 3.9 段所述的牌照條件。審計署人員報告以下觀察所得：

一般觀察所得

- (a) 一宗交易通常於數秒鐘內完成 (亦見下文第 3.14 段)。售貨員並無試圖檢查顧客的護照或旅行證件，以確定其身分；
- (b) 售貨員並無詢問顧客是本地居民或非本地居民，亦無詢問顧客是否已離港至少 24 小時。在欠缺這些資料的情況下，售貨員便無法分辨顧客是否有資格享用免稅優惠，或所購貨品是否已超出其免稅優惠限額；
- (c) 即使發票上有指定的空位供填寫有關資料，但售貨員並無詢問顧客的姓名，亦無將這些資料記錄在發票上；

對二零零二年七月五日前的 72 宗交易的具體觀察所得

- (d) 在這 72 宗交易中，有 57 名顧客各購買 100 支香煙 (即五包)，另外 15 名顧客各購買 200 支香煙 (即 10 包)。審計署人員注意到，其中只有兩宗個案的顧客在要求買煙時受到查問。在這兩宗個案中，顧客的要求 (其中一人要求購買 15 包，另外一人要求購買 30 包) 被拒絕。售貨員告知顧客最多只可購買 10 包香煙 (註 12)，而顧客亦聽從售貨員的意見，各人購買 10 包；及

對二零零二年七月五日或其後的 28 宗交易的具體觀察所得

- (e) 在這 28 宗交易當中，有 18 宗的顧客各購買 60 支香煙 (即三包，這是二零零二年七月五日開始生效的新免稅優惠限額)。在餘下的 10 宗交易中，每名顧客購買的香煙數量由 80 支 (即四包) 至 300 支 (即 15 包) 不等。審計署人員注意到，即使售貨員經常提醒顧客有關新的免稅優惠限額，但卻極少拒絕顧客超額購買的要求。

註 12：售貨員沒有解釋銷售限額為何定於 10 包，而這個數量相當於本地居民當時可享用的免稅優惠 (即五包) 的兩倍。

審計署對免稅店的銷售活動的意見

3.12 **有需要更密切監察免稅銷售活動** 依據免稅店的牌照條件，持牌人有責任從銷售方面防止免稅優惠遭濫用。然而，這些牌照條件並未獲遵從，因此難以確保免稅香煙只售予有權享用免稅優惠的人士，而其數量亦不超逾可享有的限額。審計署認為，海關有需要密切監察免稅店的銷售活動，確保牌照條件獲得遵從。

3.13 **有需要改善續牌程序** 經營免稅店的牌照須每年續期。海關的做法是在批准續牌之前進行一次年檢。從年檢報告中，審計署注意到，年檢的重點在於若干範疇，包括貯存情況、衛生情況，以及免稅店和相關貨倉的保安。此外，視察人員須評估持牌人在管制方面的一般成效，以及隨機實地抽查免稅店和貨倉內的應課稅品數量。然而，年檢報告中並無顯示視察人員曾處理店內有關免稅品銷售的問題。審計署認為，海關在每年續牌工作中，有需要特別注意免稅店的銷售活動。在予以續牌前，海關必須信納持牌人已完全遵從有關牌照條件。

3.14 **應為銷售交易預留足夠時間** 除牌照條件外，位於羅湖管制站抵境大堂的免稅店的日常運作，亦受《人潮管制制度及運作安排的指引和程序》規管，該指引是針對控制人羣及旅客人流的需要而發出的。根據該指引，為免阻礙旅客人流，免稅店的經營者須確保店內有足夠人手，使每項交易能於五秒內完成。審計署關注到，每項交易須在五秒內完成的規定，使持牌人難以遵從有關牌照條件(見上文第 3.9 段)。審計署認為，海關有需要徵詢有關方面(例如入境事務處及警方)的意見，檢討每項交易須在五秒內完成的規定。當局須在有需要利便旅客人流，以及給予持牌人足夠時間在全面遵從有關牌照條件的情況下完成交易兩者之間求取平衡。

3.15 **有需要就 24 小時規定發出指引** 如下文第 3.26 段所述，在偵查旅客有否違反 24 小時規定方面，海關目前有實際的困難。審計署認為，海關有需要發出指引，協助持牌人履行與 24 小時規定有關的責任。指引應清楚述明當局預期持牌人應採取哪些行動以履行其責任。

3.16 **有需要謀求與內地合作** 單靠羅湖抵境大堂的免稅店遵從牌照條件，並不足以確保免稅香煙只售予有權享用免稅優惠的旅客，而其數量亦不超逾可享有的限額。因為，入境旅客或會選擇在內地方面的免稅店購買免稅香煙(見上文第 3.8 段)，而這些免稅店是不受香港海關所管制的。為從銷售方面協助防止濫用免稅優惠，審計署認為，海關有需要考慮謀求與內地有關部門合作，從而收緊對在內地方面銷售免稅香煙的監管。

在海關檢查櫃位遭檢查的旅客所佔百分率

3.17 完成入境手續後，抵境旅客須前往海關檢查櫃位，辦理清關手續。駐守櫃位的海關人員截查旅客時會：

- (a) 詢問旅客是否有須申報的物品 (例如應課稅品、危險藥物、軍火及彈藥) ;
- (b) 檢查行李 ; 及
- (c) 對任何不能開啟供詳細檢查 , 或很可能會在開啟時遭受損壞的行李或物品 , 安排 X 光掃描。

3.18 鑑於人流龐大 , 在羅湖管制站的海關管制活動只會以抽樣方式進行。根據海關的工作表現資料 , 在截至二零零二年三月三十一日為止的財政年度內 , 海關人員在羅湖管制站檢查了 504 萬名抵境旅客 , 相當於該年度內經羅湖管制站來港的抵境旅客約 10%。

審計署對遭檢查的旅客所佔百分率的意見

3.19 **實地審查工作** 審計署人員於二零零二年六月及七月的實地審查中 , 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 (註13) 的抵境旅客數目。審計署人員報告 , 在觀察期間 , 共有 36 420 名旅客通過選定的櫃位 , 其中 322 人 (即 0.88%) 遭截停以供海關檢查。平均而言 , 於每個櫃位 , 約每兩分鐘便有一名旅客遭截停以供海關檢查。詳情載於附錄 E。

3.20 **有需要提高工作表現資料的準確性** 審計署人員的觀察結果顯示 , 遭截查的旅客所佔百分率甚低 (即 0.88%) , 與海關的工作表現資料顯示 , 有 10% 的旅客遭檢查 (見上文第 3.18 段) 並不一致。經審計署查詢 , 海關在二零零二年八月向審計署解釋 , 上述兩個百分率不能直接比較。這是因為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 , 還計及透過其他方法處理的旅客數目 , 包括在管制站內便衣人員對旅客活動所進行的一般及有目標監察 , 以及“犬隻嗅探”行動 (即使用經特別訓練的犬隻偵查走私及販毒活動)。不過 , 審計署的查詢顯示 , 在羅湖管制站透過各種方法進行海關檢查的海關人員無須就其檢查的旅客數目適時擬備正式記錄。沒有這些記錄 , 便很難保證有關工作表現資料的準確性 , 因為這些資料是憑記憶及猜估編制的。審計署認為 , 海關有需要就收集、記錄及核實工作表現資料制定適當程序 , 以確保所得資料準確可靠。

3.21 **有需要進行更多海關檢查** 審計署了解到 , 羅湖管制站的龐大人流可能會限制海關人員在海關檢查櫃位進行檢查的覆蓋程度。不過 , 審計署人員觀察到 , 在櫃位遭檢查的旅客所佔百分率甚低 (即 0.88%) , 這意味着濫用免稅優惠被察覺的機會甚微。審計署認為 , 海關必須檢討是否需要進行更多海關檢查 , 以增加於海關檢查櫃位查出旅客濫用免稅優惠的機會。審計署在下文第 3.24 段提出的意見亦與此有關。

註 13 : 本審計報告中的“截查”一詞指上文第 3.17(a)、(b) 及 (c) 段提及的其中一項或多項行動。

審計署就濫用免稅優惠進行的個案研究

3.22 審計署人員於二零零二年六月及七月的實地審查中，曾觀察海關所進行的抽查對偵緝濫用免稅優惠的成效。審計署人員對一些辦妥內地離境手續的入境旅客，採取了下列的程序：

- (a) 在免稅店內留意買了超過100支香煙 (或在二零零二年七月五日或以後所觀察的個案中買了超過 60 支香煙) 的旅客；
- (b) 觀察上述旅客是否一人獨行，以及沒有跟別人合購這些香煙；
- (c) 跟隨這些旅客至香港入境事務櫃位，並憑他們是否使用香港身分證辦理入境手續，以確定他們是否本地居民；及
- (d) 跟隨這些旅客至海關檢查櫃位，並觀察海關人員有否截查他們。

3.23 據審計署人員報告，符合上文第3.22(a) 段所描述的旅客甚多。不過，由於資源所限，審計署人員只能對其中 32 名該等旅客進行上述各項程序。審計結果顯示，該 32 名旅客均濫用免稅優惠，但卻沒有一人在海關檢查櫃位遭截停以供海關檢查 (詳情見附錄 F)。審計結果的實例載於下文個案 A 至 C，以資說明。

個案 A

個案詳情

二零零二年六月八日下午五時左右，一名男子從內地方面兩間不同免稅店購買 800 支香煙 (即40包)，並將香煙放入袋子後步行往香港方面。他一人獨行。審計署人員跟隨該男子進入抵境大堂。該男子選擇了只供香港居民使用的入境檢查櫃位，審計署人員緊隨着他，並清楚看見他以香港身分證辦理入境手續。下午五時十二分左右，該男子通過海關檢查櫃位。他並未有被海關截停檢查。

審計署的意見

該男子是本地居民。倘他離港超過 24 小時，便可攜帶 100 支免稅香煙返港。雖然審計署對該男子離港多久並無資料，但他返港時攜帶 800 支香煙已遠遠超過有關免稅優惠的限額。這是一宗明顯濫用免稅優惠的個案。

個案 B

個案詳情

二零零二年六月十四日下午六時左右，一名婦人從內地方面一間免稅店購買 200 支香煙 (即 10 包)。該婦人一人獨行。審計署人員跟隨她進入羅湖抵境大堂，其後該婦人再向香港方面一間免稅店購入了 60 支香煙 (即三包)。審計署人員緊隨她到達一個入境檢查櫃位，並清楚看見該婦人以香港身分證辦理入境手續。下午六時十七分左右，該婦人通過海關檢查櫃位。她並未有被海關截停檢查。

審計署的意見

該婦人為本地居民。她將 260 支免稅香煙帶進香港已是濫用免稅優惠。

個案 C

個案詳情

二零零二年七月五日下午五時四十五分左右，一名男子在羅湖抵境大堂一間免稅店購買 100 支香煙 (即五包)。他一人獨行。審計署人員與他在免稅店外閒談，問及他為何能夠購買五包香煙，因為新的免稅優惠只是三包香煙。該名男子表示，售貨員原先只售三包香煙給他，但他堅持要五包，其後店員再售兩包香煙給他。該名男子將兩包香煙放進褲袋，聲稱這有助他免被海關發現而帶來麻煩，並將其餘三包香煙放入由該免稅店提供的購物袋。審計署人員緊隨他到達一個入境檢查櫃位，並清楚看見他以香港身分證辦理入境手續。下午五時五十五分左右，該男子通過海關檢查櫃位。他並未有被海關截停檢查。

審計署的意見

該男子為本地居民。他將 100 支免稅香煙帶進香港已是濫用免稅優惠。該男子相信將兩包香煙放入褲袋，並把三包香煙放在由該免稅店提供的購物袋內，便可免被海關發現而帶來麻煩。

審計署對個案研究結果的意見

3.24 審計署人員所觀察的 32 名人士，均被發現濫用免稅優惠。不過，這些人全都沒有在海關檢查櫃位被截查。個案研究顯示，濫用免稅優惠者可輕易避過海關發現。上述個案研究進一步支持審計署在上文第 3.21 段提出的意見，即有需要進行更多海關檢查。

免稅優惠的 24 小時規定

3.25 一如上文第 3.5(a) 段所述，本地居民違反 24 小時規定屬常見的濫用免稅優惠方式。審計署分析了羅湖管制站兩個選定月份(即二零零零年五月及二零零一年五月)的入境資料，結果顯示58%的返港本地居民離港不足24小時。鑑於每日有大量即日來回的返港旅客，當中很可能有許多人會在違反 24 小時規定的情況下攜帶免稅香煙入境。

執行 24 小時規定的困難

3.26 海關一直關注即日來回的旅客違反 24 小時規定的情況，並在二零零零年二月的一份部門文件中特別提出這個問題。根據該文件：

- (a) 一九九一年六月一日，海關關長訂定 24 小時規定，凡離境不足 24 小時而返港的本地居民，不合資格享受免稅優惠。這項規定未被即日往返旅客或帶貨人士遵從的情況日益嚴重，他們往往虛報離港超逾 24 小時；
- (b) 在制訂24小時規定時，海關知悉難以核實旅客實際離港時間的長短，所以在執行這項規定時，已加入若干彈性。如旅客攜帶五包(註 14)或更少的香煙，海關人員便不會查問他們離港時間的長短。但如看來有理由需要查核，海關人員便要依賴旅客回鄉證上的日期蓋印作依據，因香港居民是使用該證件前往內地的。日期蓋印只可概略而非準確地顯示香港居民離港前往內地的時間；
- (c) 自一九九九年一月回鄉卡推出後，有關情況更進一步惡化。回鄉證有日期蓋印(註 15)，但回鄉卡則沒有。回鄉卡推出後，海關人員便無任何快捷可靠的方法確認或否定旅客所作的聲稱。很多人發現回鄉卡有這種新“好處”而加以利用。結果，在使用回鄉卡後，更多人違反 24 小時規定；

註 14：五包(即100支)香煙是當時本地居民享有的免稅優惠限額。一如上文第3.2段所述，自二零零二年七月五日起，該優惠限額已減至三包(即60支)香煙。

註 15：審計署注意到，有關做法其後已經改變。目前，內地入境事務人員不會為回鄉證蓋日期印。

- (d) 海關人員仍可透過入境事務處查證旅客的離境日期，但這程序涉及兩個部門的文件處理工作，可能需時幾天甚至幾個星期。此外，鑑於《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定，入境事務處不會輕易接納海關的要求，除非表面證據顯示有人違反海關法例，使入境事務處信納海關的要求實屬必須，否則，該要求很可能不獲應允；
- (e) 這方面的稅收損失重大。以香煙這個最大單一項目計算，海關估計當時羅湖管制站的免稅店每日約售賣 210 萬支香煙(註 16)。相信大部份是被人在濫用免稅優惠的情況下帶入本港；及
- (f) 由於回鄉證最終會被回鄉卡取代，執行 24 小時規定會愈來愈困難。

海關提出的補救措施

3.27 海關曾提出多項措施解決上述問題。根據二零零零年二月的部門文件，這些措施包括以下各項：

- (a) 要求查閱出入境資料庫，找出違反 24 小時規定者；
- (b) 要求入境處人員安排即日來回的旅客使用特別通道，藉此提醒海關人員注意這些人士；
- (c) 規定凡享用免稅優惠的旅客以書面申報離港日期，供日後核實及跟進之用(註 17)；及
- (d) 取消本地居民的香煙免稅優惠(註 18)。

審計署對執行 24 小時規定的困難的意見

3.28 **缺乏進展** 審計署注意到，二零零零年二月文件所載的各項措施，於二零零二年七月仍沒有一項得到落實。審計署無法從海關的記錄發現任何證據，顯示該部門曾與入境事務處磋商有關共用資料及安排即日來回旅客使用特別通道的方案。此外，也沒有記錄顯示海關曾就旅客須作書面申報的法律依據，徵詢律政司的意見。

註 16：這是一九九九年的銷售數字，包括內地與香港兩方面的免稅店銷售量。審計署注意到，以截至二零零二年三月三十一日為止的財政年度計算，這些免稅店所售賣的香煙數目，已上升至每日 370 萬支。

註 17：根據二零零零年二月的文件，這項措施對違反 24 小時規定者能有效地發揮阻嚇作用。海關將會與律政司磋商，研究海關是否有足夠法律依據作出這項規定，以及這項措施會否影響資料私穩權。

註 18：根據二零零零年二月的文件，這是海關首選的方案。該文件載述，這項措施與政府的反吸煙政策一致，並會大幅增加政府稅收。不過，邊境兩地的免稅店、相關企業集團及目前正享用優惠的人士，則預期會提出反對。

3.29 **有迫切需要實施有效執法措施** 審計署關注到，海關在採取有效措施執行 24 小時規定方面缺乏進展，而據海關表示，即日來回旅客違反這項規定的情況日趨嚴重 (見上文第 3.26(a) 段)。基於這項規定被違反的風險甚高，審計署認為海關有需要聯同有關方面 (例如入境事務處) 採取行動，盡快落實措施，杜絕違反規定的情況。

海關的行李檢查程序

3.30 海關人員於海關檢查櫃位截停旅客後，會在檢查其行李前詢問旅客是否有須申報的物品。旅客如申報有超過免稅額的應課稅品，便須就該等貨品繳付稅款或將貨品交出充公。

3.31 旅客如作出虛假申報，即會被檢控或飭令根據“以罰款代替訴訟計劃”(註 19) 繳付罰款。審計署從海關的記錄選取一個以罰款代替訴訟的典型個案，以資說明 (見下文個案 D)。

個案 D

個案詳情

二零零二年二月二十四日下午十二時零五分，海關人員 A 在羅湖管制站海關檢查櫃位抽查一名入境香港居民的行李。在檢查前，海關人員 A 詢問該名男子是否有須申報的物品，他回答沒有。不過，海關人員 A 其後在另一名海關人員監督下發現該名男子有香煙 400 支。該名男子被即時扣留，並獲告知所犯的罪行。

施加的刑罰

該名男子離港不足 24 小時，因此無權獲得任何免稅優惠。由於他符合資格以罰款代替訴訟 (見註 19)，海關人員遂要求他繳付罰款 3,608 元 (即 400 支香煙 $\times$ 0.804 元 (每支香煙的應繳稅款) $\times$ 5 + 2,000 元)。該名男子即場繳付罰款，並獲退還香煙。

資料來源：海關的記錄

註 19：根據“以罰款代替訴訟計劃”，違例人士須繳付罰款，其金額相等於應繳稅款的五倍另加罰款 2,000 元。若稅款超逾一萬元，或該人士在過去兩年內曾五次或以上准以罰款代替訴訟，則不會再獲准以罰款代替訴訟，而會被檢控。

審計署對海關的行李檢查程序的意見

3.32 **海關的程序有漏洞** 現行程序讓濫用免稅優惠的人士，即使在海關檢查櫃位被截查，仍可逃避刑罰。他們只須向海關人員申報有超額香煙，然後繳納稅項或向海關交出該等香煙。事實上，海關的記錄顯示，在截至二零零二年六月為止的十二個月內，4 436 名被截查並發現有超額香煙的人士中，有 4 244 名 (即 96%) 利用這個程序的漏洞逃避刑罰。相對來說，只有 192 名 (即 4%) 濫用免稅優惠的人士因作出虛假申報而被檢控或根據“以罰款代替訴訟計劃”繳付罰款。

3.33 **急需堵塞漏洞** 鑑於完稅後的香煙成本仍較零售市場的價格低 14% (註 20)，審計署認為，海關的現行程序對濫用免稅優惠的人士來說，阻嚇性極低。審計署認為，當局急需採取行動，堵塞有關漏洞，確保能夠對在海關檢查櫃位截獲的濫用免稅優惠的人士，施加足夠刑罰，同時阻嚇這種濫用行為。

審計署對海關的香煙免稅優惠的建議

3.34 鑑於上述觀察所得，審計署建議，海關關長應全面檢討海關為防止、偵緝及阻嚇濫用香煙免稅優惠而所採取的程序。海關關長尤其應：

免稅店的銷售活動

- (a) 密切監察免稅店的銷售活動，確保牌照條件已獲遵從 (見上文第 3.12 段)；
- (b) 在每年續牌工作中，特別注意免稅店的銷售活動。除非信納持牌人已完全遵從有關牌照條件，否則海關應考慮不予續牌 (見上文第 3.13 段)；
- (c) 徵詢有關方面 (例如入境事務處及警方) 的意見，檢討每項交易須在五秒內完成的規定。當局須在有需要利便旅客人流，以及給予持牌人足夠時間在全面遵從有關牌照條件的情況下完成交易兩者之間求取平衡 (見上文第 3.14 段)；
- (d) 發出指引，協助持牌人履行與 24 小時規定有關的責任。該指引應清楚述明當局預期持牌人應採取哪些行動才得以履行其責任 (見上文第 3.15 段)；
- (e) 考慮謀求與內地有關部門合作，從而收緊對在內地方面銷售免稅香煙的監管 (見上文第 3.16 段)；

註 20：一些流行牌子的香煙在羅湖管制站免稅店的售價為每包 10 元。一旦被截獲並作出申報，濫用免稅優惠人士須繳付稅款每包 16 元及牌照費每包 1.6 元，該等香煙的成本便增至每包 27.6 元。相對於零售市場中每包 32 元的價格來說，該等香煙的總成本仍低 14%。

在海關檢查櫃位遭檢查的旅客所佔百分率

- (f) 就收集、記錄和核實海關人員的工作表現資料制定適當程序，以確保所得資料準確可靠 (見上文第 3.20 段)；
- (g) 檢討是否需要進行更多海關檢查，以增加於海關檢查櫃位查出旅客濫用免稅優惠的機會 (見上文第 3.21 段)；

免稅優惠的 24 小時規定

- (h) 聯同有關方面 (包括入境事務處) 採取行動，盡快落實措施，有效地執行 24 小時規定 (見上文第 3.29 段)；及

行李檢查程序

- (i) 採取緊急行動，堵塞行李檢查程序的漏洞，以確保能夠對在海關檢查櫃位截獲的濫用免稅優惠的人士，施加足夠刑罰，同時阻嚇這種濫用行為 (見上文第 3.33 段)。

當局的回應

3.35 海關關長大致同意審計署的建議。他表示：

免稅店的銷售活動

- (a) 在徵詢律政司的意見後，海關現正檢討免稅店的牌照條件，以確保這些條件有效和切實可行。海關會提醒持牌人有責任遵從經修訂的牌照條件，並會在銷售櫃位進行更多檢查，以確保牌照條件已獲遵從；
- (b) 海關牌照辦事處在處理續牌事宜時，會考慮有關免稅店在遵從牌照條件方面的記錄；
- (c) 會檢討每項交易須在五秒內完成的規定，並列為上文 (a) 項所述的檢討牌照條件工作的一部分；
- (d) 海關現正檢討牌照條件，當中包括與 24 小時規定有關的條件。如有需要，會發出有關指引；
- (e) 根據國際慣例，在離境點銷售給離境旅客的免稅貨品數量，一般並無限制，而本港所有離境點的免稅店亦無須就售予離港旅客的貨品數量設定限制。雖然如此，海關會繼續設法取得內地有關部門協助，收緊對內地方面的免稅銷售的監管。海關相信，在入境事務處的協助下執行 24 小時規定，以及加強對旅客的監察 (見下文 (j) 及 (l) 項)，應可收緊對旅客帶入本港的免稅香煙的管制；

在海關檢查櫃位遭檢查的旅客所佔百分率

- (f) 海關現已就收集、記錄及核實與處理旅客事宜有關的數據，發出詳細程序；
- (g) 目前每日大約有 233 000 名旅客經各管制站 (包括機場) 進入本港。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；
- (h) 海關的優先執法項目是禁止危險藥物、武器及彈藥、偽冒商標及盜版貨品、以及走私應課稅品 (包括香煙) 等。海關會不時檢討為偵緝各項違禁品及濫用免稅優惠個案而進行的檢查的百分率。如有需要而資源許可，海關會提高檢查的百分率；

免稅優惠的 24 小時規定

- (i) 就規定旅客提交書面聲明申報其離境日期的建議 (見上文第 3.27(c) 段)，海關曾經進行研究。所得的結論是，鑑於缺乏法律依據，上述建議無法落實。有關建議的成效亦令人存疑；
- (j) 海關一直探討其他可行措施，務求切實執行 24 小時規定。海關正與入境事務處磋商，以期制定新的機制。在該機制下，入境事務處會即時向海關提供有關抵境本港居民出入境記錄的資料，以便海關確定遭截查的旅客離港多久。海關已於羅湖管制站展開試驗計劃，證實效果良好。新機制預期可於日後推展至所有管制站；

行李檢查程序

- (k) 現行法例容許旅客就已申報的超額香煙繳稅。旅客就已申報的香煙繳稅後，便不應受到任何懲罰；及
- (l) 當局已調派海關人員到免稅店及九廣鐵路車站大堂，監察抵境旅客，以捉拿未有就超額香煙作出申報的旅客。受監察的旅客離開海關檢查櫃位後，會於車站大堂遭截停檢查。倘若發現旅客擁有未經申報的超額應課稅品，便會對他們處以罰款或提出檢控。有關措施推行後已有成功例子。

3.36 有關執行 24 小時規定，入境事務處處長表示：

- (a) 據他所知，《個人資料 (私隱) 條例》第 58(1)(c) 條的豁免條款載明，海關可向入境事務處提出申請，要求提供指明人士的出入境記錄，以便收取任何稅項；
- (b) 經審計署提出後，海關在二零零二年八月聯絡入境事務處，探討上文第 3.27(a) 及 (b) 段所述方案 (即共用資料及安排即日來回的旅客使用特別通道)。之後，該兩個部門一直就支援執行 24 小時規定而進行試驗計劃。在試驗期間，海關

不可直接查閱出入境資料庫，但入境事務處會因應海關的要求，提供指明人士的出入境記錄的資料。海關發現這個安排是有效的；

- (c) 為制訂可行的長遠安排，海關與入境事務處會保持聯繫，並正就其可否查閱出入境資料庫，以便查出違反24小時規定的事宜，徵詢律政司和個人資料私隱專員的意見。此外，兩個部門亦正就所需查核的個案數目，以及在管制站的資源需求和執行出入境工作表現方面的影響，進行評估；及
- (d) 在符合法例規定和保障資料私隱的原則下，他會繼續與海關合作，以協助達致保障政府稅收的目標。

3.37 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 准許入境旅客享有煙酒免稅優惠，是政府行之已久的政策，而世界各地其他政府亦廣泛推行。這項 24 小時規定一直有效執行，直至內地部門增發回鄉卡，並隨後在二零零二年年初停止在回鄉證蓋上出入境日期；
- (b) 海關在二零零一年十一月的一個會議上，向當時的庫務局局長提出對本地居民執行免稅優惠規定的困難。海關被要求繼續監察有關情況，並研究改善措施；及
- (c) 他歡迎海關最近提出與入境事務處合作，一同應付有關問題。並會與海關共同研究該等改善措施的成效，以及決定未來路向。

第4部分：監察及衡量海關在打擊走私香煙方面的表現

4.1 本部分就監察及衡量海關在打擊走私香煙方面的表現進行探討。

背景

4.2 政府的目標，是在確保旅客、貨物和郵件順利和合法進出本港的同時，防止和偵緝各種形式的走私活動。本港與鄰近地方的香煙零售價相差很大，成為走私香煙流入香港作黑市售賣的重要誘因。海關每年都檢獲大量經香港轉運外地或偷運入境供本地售賣的走私香煙。(中間內頁照片四顯示檢獲藏於貨櫃內的私煙。)下文表二顯示過去五年所檢獲香煙的數量。

表二

過去五年檢獲香煙的數量

年份	偷運入香港 供本地售賣 (A) (百萬支)	經香港轉運外地 (B) (百萬支)	總數 (C) (C)=(A)+(B) (百萬支)	潛在稅款 (D) (百萬元——註)
1997	119	13	132	86
1998	104	1	105	80
1999	109	130	239	83
2000	117	17	134	90
2001	136	204	340	109

資料來源：海關的統計數字

註：潛在稅款(D)的計算方法，是將(A)乘以適當稅率(見附錄A)。經香港轉運外地的香煙(B)對稅收並無影響。

4.3 平價走私香煙充斥市面，除會對稅收造成影響外，亦有礙政府推行抑制煙草廣泛使用 (特別是年輕人) 的衛生政策 (註 21)。

私煙經營者的犯罪手法

4.4 **進口及分銷層面** 走私者往往利用虛假公司，透過在貨物艙單上申報虛假資料，從內地或其他東南亞國家輸入私煙。他們會僱用貨車司機提取貨櫃，將貨物運送至指定地方。當貨車被截查時，被捕司機聲稱對貨物的性質毫不知情，令海關難以追查走私者，並對其提出檢控。

4.5 **零售層面** 走私香煙會在人流多的地點，例如街市或地鐵站入口售賣。經海關人員多次掃蕩後，銷售黑點的數目已減少，而經營者亦變得更為謹慎。這些經營者不再即場向顧客直接售賣私煙，而會在公共屋邨派發傳單，邀請顧客致電某一流動電話號碼訂購，並將私煙送到顧客指定的地址。最近，海關發現一些家庭主婦及失業人士以流動方式，在酒樓及食堂售賣私煙。

反私煙特遣隊

4.6 煙草稅自一九九一年大幅調高後，走私香煙問題備受關注。為解決這個問題，海關在一九九四年成立由 40 名人員組成的反走私香煙特遣部隊。特遣部隊主要集中打擊集團式走私香煙活動，以及調查存放和分銷網絡。在二零零零年，海關在檢討其執法策略後，認為有需要加強執法行動，以針對街上的販賣活動和購買私煙的人士。因此，特遣部隊增設 44 個職位，並擴展成為反私煙特遣隊。

4.7 反私煙特遣隊現有 84 名成員，專門負責打擊各類走私香煙活動。在二零零一年，反私煙特遣隊偵破 975 宗走私個案，並檢獲 3.25 億支香煙。

其他海關科部的運作

4.8 其他海關科部亦參與各種防止及偵緝走私活動的工作。有關工作包括：

- 監察貨物的進出口事宜；
- 對乘客、船員機員、貨物、郵包、飛機、船隻和車輛進行檢查；及
- 在香港領域內進行定期的海陸巡邏。

註 21：政府的控煙政策是忠告市民切勿吸煙、教育市民，特別是年輕人，吸煙對健康的害處、抑制煙草的廣泛使用，以及盡量保護市民免受二手煙的影響。

海關採用的工作表現指標

4.9 防止和偵緝走私活動，是政府為使香港保持安穩太平而訂定的主要工作範疇。海關透過多種途徑，即每年預算案中的管制人員報告、海關年刊和海關網頁，公布多項工作表現指標。下文表三顯示公布的工作表現指標。

表三

海關反走私活動的工作表現指標

工作表現指標	管制人員報告 (2002-03 年度)	海關年刊 (2001 年)	海關網頁 (於 2002 年 7 月)
(a) 偵破案件數目	✓	✓	✓
(b) 檢獲香煙數目	✓	✓	✓
(c) 檢獲車輛數目	✓		
(d) 檢獲船隻數目	✓		
(e) 檢控人數		✓(註)	✓
(f) 以罰款代替訴訟的人數		✓	
(g) 黑點數目		✓	✓
(h) 黑市香煙價格			✓

資料來源：海關的記錄

註：只顯示購買私煙者的被捕人數。

審計署對公布工作表現指標的意見

4.10 一如上文表三顯示，海關循多種途徑公布共八項工作表現指標，而這些指標是有用的。第 (a) 至 (g) 項是成果指標，公眾可藉此知悉海關在打擊走私香煙的工作和成果。至於顯示黑市香煙價格的第 (h) 項，則是成效指標，告知公眾海關打擊走私工作的成效。海關打擊走私工作愈成功，則私煙的供應量愈少，其價格亦會愈高。

4.11 管制人員報告是政府向公眾和立法會交代開支的重要文件。不過，審計署注意到，上述八項指標中，管制人員報告僅顯示其中四項。審計署認為，海關有需要考慮將全部八項指標納入管制人員報告內，這有助公眾和立法會更有效評估海關在打擊走私香煙方面的表現。

審計署就免稅銷售對走私活動的影響的意見

4.12 免稅香煙的銷售情況是影響私煙黑市市場的規模的主要因素，這點已獲普遍認同。售出的免稅香煙愈多，黑市市場的規模便愈小，反之亦然。在這方面，有兩項最新的發展，可能會導致免稅香煙的銷量銳減。其一是給予本地居民的香煙免稅優惠由二零零二年七月五日起減少 40%；其二是當局會就審計署於本報告第 3 部分作出的建議推行更嚴格的控制措施，以杜絕濫用免稅優惠的情況。這些最新發展或會導致私煙的需求有所增加，令走私活動更形猖獗。

4.13 審計署注意到，反私煙特遣隊的 84 個職位 (見上文第 4.7 段) 中，有 44 個是由二零零零年四月起開設的臨時職位，為期三年。這些臨時職位可能會於二零零三年四月刪除。在香煙走私活動或會增加的情況下，用以打擊私煙的資源反而可能減少，審計署對於這一點甚表關注。審計署認為，海關有需要密切監察有關發展 (參閱上文第 4.12 段) 對走私活動的影響，並在檢討調配予打擊走私活動的資源時，一併考慮該等影響。

審計署對監察及衡量工作表現的建議

4.14 審計署建議，海關關長應在現有工作表現指標的基礎上，繼續致力改善監察和衡量海關在打擊走私香煙方面的表現。海關關長尤其應：

- (a) 考慮將海關現時透過多種途徑公布的八項工作表現指標納入管制人員報告內，以助立法會及公眾更有效地監察海關在打擊走私香煙方面的表現 (見上文第 4.11 段)；
- (b) 密切監察最新發展 (參閱上文第 4.12 段) 對走私活動的影響；及
- (c) 在檢討調配予打擊走私活動的資源時，一併考慮最新發展 (參閱上文第 4.12 段) 對走私活動的影響。

當局的回應

4.15 海關關長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 他會徵詢財經事務及庫務局的意見，考慮將其他工作表現指標 (如上文第 4.9 段表三所示) 納入管制人員報告內；
- (b) 海關會繼續緊密監察私煙市場，並不時修訂執法策略，以杜絕所有層面的走私香煙活動；及
- (c) 海關與財經事務及庫務局正檢討反私煙特遣隊的角色，並確保有足夠資源打擊走私香煙。

照片一

海關人員正監督應課稅品從貨車卸下至保稅倉
(參閱第 2.15 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片二

一艘涉及走私大量私煙進入香港的內河船
(參閱第 2.20 段)



資料來源：海關的記錄

照片三

旅客在羅湖管制站抵境大堂購買免稅香煙
(參閱第 3.8 段)



資料來源：海關的記錄

照片四

檢獲藏於貨櫃內的私煙
(參閱第 4.2 段)



資料來源：海關的記錄

照片五

車輛在非法油站加油
(參閱第 6.10 段)



資料來源：海關的記錄

照片六

設有地下貯油缸的非法脫色工場的一隅
(參閱第 6.15 段)



資料來源：海關的記錄

照片七

入境貨車在落馬洲管制站等候清關
(參閱第 7.3 段)



資料來源：海關的記錄

照片八

海關人員正進行車輛路邊檢查
(參閱第 7.15 段)



資料來源：海關的記錄

4.16 財經事務及庫務局局長表示，他會考慮海關就將更多工作表現指標納入管制人員報告內所提出的任何建議，並會調配足夠資源打擊走私香煙活動。

第5部分：海關對油公司的審計

5.1 本部分探討海關對油公司的審計方法。

碳氫油稅

5.2 在 2001–02 年度，海關收取了 38 億元碳氫油稅。碳氫油包括汽油、輕質柴油及飛機燃油。從汽油及輕質柴油所收取的稅款，分別佔從碳氫油收取的稅款總額的 78.6% 及 21.3%。

有關法例條文

5.3 規管碳氫油稅的法例條文大致如下：

- (a) **稅款** 根據《應課稅品條例》，進口及製造三種碳氫油，即輕質柴油、汽油及飛機燃油，供本地使用必須徵稅。法例禁止供應及購買應課稅但未完稅的碳氫油；
- (b) **進出口管制** 為方便徵收燃油稅，燃油的進口及出口均受到《應課稅品條例》下的發牌制度所管制。供應商必須持有進出口牌照及保稅倉牌照，才可進口／出口和貯存碳氫油；及
- (c) **有標記油類** 有標記油類（註 22），亦稱“紅油”或工業用柴油，獲豁免徵稅，並指定供海事及工業用途。合法使用者包括工廠、酒樓餐館、建築地盤、漁船、小艇及遠洋輪船。除三種指定車輛外（註 23），為車輛供應或在車輛使用有標記油類作為燃料，均屬違法。

海關的審計程序

5.4 **開放式保稅倉制度** 燃油的進口、貯存及銷售交由五間持有特別進口、製造及保稅倉牌照的油公司負責。海關採取開放式保稅倉制度（見上文第 2.8 段），管制應課稅燃油的貯存及放行。在開放式保稅倉制度下，油公司有完全的自主權，管理原料及應課稅品的存貨。油公司亦獲准從領有牌照的處所將應課稅燃油移走，供本地使用或將燃油出口而無須海關人員監督。不過，根據《應課稅品條例》，油公司須每月向海關遞交存貨報表，顯示貯存的燃油的詳細出入記錄。

註 22：有標記油類指油公司已加入訂明的標記及紅色添加劑的柴油，以便與應課稅柴油有所識別。香港主要有兩種有標記油類。第一種是高含硫量（以重量計 0.5%）的輕質柴油，主要供海事及工業用途。第二種是超低含硫量（以重量計 0.005%）的輕質柴油，主要供專利巴士公司及政府使用。

註 23：包括專利公共巴士、由九廣鐵路公司經營，在西北鐵路服務範圍內行走的巴士，以及並非根據《道路交通條例》（第 374 章）登記而限作工業用途的車輛。

5.5 **海關的審計程序** 為確保油公司遵從法例規定，一隊由九名海關人員組成的隊伍，對油公司進行海關審計。該隊人員進行的主要審計工作如下：

文件查核

- (a) 對油公司所有每月遞交的報表進行初步查核，以便找出任何明顯錯誤或不符規定之處；
- (b) 進行實地核實工作，根據油公司的記錄及文件，核對選定的每月報表。通常每次審計選取兩個月份的報表；

實地檢查

- (c) 實地查核油庫的存油量，以核對存油量記錄，通常一年進行兩次，並會選定某些種類的燃油作為查核對象；
- (d) 收集燃油產品樣本供政府化驗師分析；
- (e) 監督在油庫進行的補充染色標記工序、油庫的有標記柴油調製系統的維修或清潔，以及油庫內油缸的清潔工作；
- (f) 突擊檢查油庫，以確保有標記柴油調製系統沒有被擅自改動或進行未經許可的維修工程；及
- (g) 突擊檢查附加於有標記柴油調製系統的海關封條，以確保海關封條沒有遭擅自改動。

審計署對先進國家的做法的研究

5.6 審計署最近對其他先進國家如何對油公司進行海關審計作出研究。審計署發現，對於大型油公司，有關海關當局會信賴他們自行遵守規定，故通常採取以制度為本的方法對這些公司進行審計。該方法的目的，是透過評估油公司的記錄、做法、工作流程及系統，確保海關所獲的資料完整真確，從而令海關當局得以確定油公司已遵從有關法例規定。以制度為本的審計方法包含下列主要步驟：

- 初步行動及規劃 (包括對制度的描述及核實)
- 分析檢查及初步評估
- 確定管制措施及加以核實

- 遵從規定的測試及對管制的評估 (註 24)
- 實質測試 (即查核記錄和交易)
- 處理因審計而發現的問題
- 審計報告

審計署對海關審計程序的意見

5.7 海關現時的審計方法，正如上文第 5.5 段所述，主要是以交易為本。海關的審計工作，集中於審核選定的交易。審計署審查了海關的審計工作底稿，發現其審計工作不甚重視記錄和核實油公司的制度，以及確定和評估管制措施。

5.8 審計署認為，以交易為本的審計工作既簡單又易於施行。然而，以制度為本的審計工作卻更能有效地達到海關審查工作的目的，即得以確定油公司已遵從法例規定。海關有需要考慮仿效先進國家採用以制度為本的審計方法。

5.9 在這方面，審計署注意到，海關的審計小組是由海關人員而非專業審計師組成的。他們未必具備所需的專業知識進行以制度為本的審計工作。因此，一旦決定推行以制度為本的審計方法，海關便須重整審計小組的員工組合和培訓員工，以確保員工有足夠的審計專業知識，使該審計方法得以順利推行。

其他須予改善之處

5.10 審計署亦發現，海關對油公司的審計工作還有下列須予改善之處：

- (a) **初步查核每月報表** (見上文第 5.5(a) 段) 在每月初步查核油公司提交的報表時，海關人員須審核該等報表，找出是否有明顯錯誤或不符規定之處，以及就重要問題作出查詢。鑑於海關並無就海關人員應如何審查報表制定指引，故此初步查核工作的成效主要視乎個別人員的經驗和判斷；
- (b) **核實每月報表** (見上文第 5.5(b) 段) 在每次審計工作中，海關的審計小組會抽選兩份每月報表作實地核實。審計署從工作底稿注意到，並無文件記錄報表是如何抽選的。此外，亦無文件顯示抽選報表時是否以風險評估為基準；

註 24：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，並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。

- (c) **突擊實地查核存油量** (見上文第 5.5(c) 段) 海關人員到油公司查核存油量前，會先致電有關公司。因此，查核工作便沒有任何突擊成分。審計小組會抽選某些種類的燃油進行存油量查核，但並無文件記錄如何抽選；及
- (d) **遵從牌照條件** 根據牌照條件，油公司用以經營牌照相關業務的系統、帳簿及記錄如有更改，務須知會海關。審計署注意到，這些牌照條件並非經常獲遵從。舉例來說，在某一個案中，油公司已將載於每月報表上的燃油數量的計算程序電腦化。然而，海關的審計小組要到該公司視察時，才得悉此事。

審計署就海關對油公司的審計的建議

5.11 審計署建議海關關長應：

採用以制度為本的審計方法

- (a) 考慮仿效先進國家採用以制度為本的審計方法 (見上文第 5.8 段)；
- (b) 一旦決定採用以制度為本的審計方法，檢討是否需要對海關的審計小組進行員工培訓和重整員工組合，以確保員工有足夠的審計專業知識，使以制度為本的審計方法得以順利推行 (見上文第 5.9 段)；

其他須予改善之處

- (c) 制定指引／核對清單，協助海關的審計小組在初步查核油公司的每月報表時，識別風險較高的範疇。這有助他們更有效地執行任務，尤以經驗較淺的員工為然 (見上文第 5.10(a) 段)；
- (d) 要求審計小組在審計工作底稿中清楚述明：
 - (i) 如何抽選每月報表進行詳細實地核實 (見上文第 5.10(b) 段)；
 - (ii) 如何抽選不同種類燃油進行存油量查核 (見上文第 5.10(c) 段)；及
 - (iii) 上文第 (i) 及 (ii) 項所作的抽選，是否以風險評估為基準；
- (e) 在存油量查核行動中加入突擊的成分 (見上文第 5.10(c) 段)；及
- (f) 提醒油公司，務須知會海關其用以經營牌照相關業務的系統、帳簿及記錄的任何更改，並監察油公司有否遵從這項規定 (見上文第 5.10(d) 段)。

當局的回應

5.12 海關關長同意審計署的建議。他表示：

採用以制度為本的審計方法

- (a) 在設計建議中的開放式保稅倉制度時(見上文第 2.12 段)，已加入以制度為本的審計方法這概念。立法會現正研究的《2002年應課稅品(修訂)條例草案》，規定持牌人須向海關提供其制度和程序詳情，以助審議牌照申請和執行管制。這個管制制度實際上是根據以制度為本的審計方法的概念制定的。該條例草案適用於所有種類的應課稅品倉庫，包括油公司。在該條例草案實施後，海關會徵詢財經事務及庫務局的意見，檢討對碳氫油的管制措施；
- (b) 海關會汲取海外海關當局的審計經驗，以設立其審計制度，並檢討是否需要培訓員工和重整員工組合；

其他須予改善之處

- (c) 已於二零零二年八月制定指引，供海關的審計小組在每月初步查核油公司的報表時作參考之用；
- (d) 由二零零二年九月起，須記錄如何抽選油公司所提交的每月報表作實地查核；
- (e) 由二零零二年八月起，海關的審計小組必須記錄在抽選不同種類燃油進行存油量查核時所考慮的所有風險因素，以及在存油量查核中加入突擊的成分；
及
- (f) 當為油公司續牌時，會再次提醒油公司，其用以經營牌照相關業務的系統、帳簿及記錄如有更改，務須知會海關。

第 6 部分：車輛非法加油活動

6.1 這部分探討本港車輛非法加油活動的問題，以及海關對付這個問題的措施。

車輛非法燃油的種類

6.2 非法燃油主要分為三類，即：

- (a) **未完稅輕質柴油及汽油** 這是指未有按照法例規定繳付全稅的應課稅輕質柴油及汽油。這類燃油主要來自非法進口，或是報稱出口但卻非法卸返本地市場的輕質柴油；
- (b) **有標記油類** 這是指非法用作汽車燃料的有標記油類 (見上文第 5.3(c) 段)；及
- (c) **脫色柴油** 這是有標記油類，其染色物質及標記已被移去或其辨認受到防礙，以便在黑市市場非法銷售。

進行車輛非法加油活動的經濟誘因

6.3 從事車輛非法加油活動的主要理由是經濟上的得益。出售非法燃油獲利豐厚。根據海關的記錄，一個中型非法油站每日平均售出 3 000 升非法輕質柴油，可得純利 4,500 元。

6.4 在需求的一方來說，價格上的差異促使司機冒險使用非法燃油。於二零零二年六月，合法供應的超低含硫量柴油的零售價是每升 5.88 元，而輕質柴油的黑市價則每升約為 4 元。

出售及使用非法燃油所引起的一些令人關注的問題

6.5 除損失稅收外，車輛非法加油活動及汽車使用非法燃油亦引起下列令人關注的問題：

- (a) 超額貯存或不適當處理非法燃油會構成火災危險。在住宅區設立的車輛非法加油站對公眾安全構成嚴重威脅；
- (b) 非法柴油的含硫量可以是現時在本港出售的超低含硫量柴油的數倍，因而引致更嚴重的空氣污染；及
- (c) 據稱有黑社會參與售賣非法燃油的活動，這會危害本港治安。

海關的行動

6.6 海關一直採取各種行動，以打擊車輛非法加油活動，當中包括：

- (a) **修訂《應課稅品條例》** 為方便海關進行執法及檢控工作，《應課稅品條例》已作修訂(註 25)。海關認為，由於有關柴油含硫量法定限額的法例已作修訂，從過境車輛將柴油轉移至其他車輛的問題已逐漸消失。吊銷駕駛執照的條款亦發揮有效阻嚇作用，遏止了對非法燃油的需求。大部分司機在一次定罪後已不再使用非法燃油(註 26)；
- (b) **執法行動** 海關的海域及陸上行動科共有超過 300 名人員，負責執行對付本港非法燃油活動的日常主要行動，其職責包括掃蕩非法油站、檢查路上車輛有否使用非法燃油及監察海岸區域及非法燃油活動黑點，以偵察走私活動。此外，亦會對從事走私及供應非法燃油的犯罪集團，進行深入的調查及監視。海關更不時動員其他組別的人員，進行大規模的打擊非法燃油行動，以遏止非法燃油的供應和使用。海關亦會與其他執法部門如消防處及警方等採取聯合行動。附錄 G 顯示在二零零零年及二零零一年，海關在打擊非法燃油活動方面的工作表現資料；及
- (c) **其他行動** 海關已聯同各主要油公司推出獎勵計劃，以鼓勵舉報人提供可致使檢獲非法燃油的消息。其他行動包括透過媒體加強向市民宣傳使用非法燃油的不良後果，以及設立熱線以徵集情報報告。

6.7 海關認為，上述行動已使本港非法加油活動的問題受到控制。由於非法燃油活動危害社會並對公眾安全構成威脅，海關認為有需要繼續致力取締這類非法活動。

可能削弱海關執法工作成效的問題

6.8 審計署最近審查海關打擊車輛非法加油活動的工作。審計署除注意到海關取得的成果外，亦發現其面對多項問題，這些問題如未能圓滿解決，可能會削弱海關執法工作的成效。現按下列標題匯報審計結果：

- (a) 非法使用合成汽油的問題(見下文第 6.10 至 6.12 段)；
- (b) 關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難(見下文第 6.13 至 6.17 段)；及
- (c) 對免稅有標記油類的管制(見下文第 6.18 至 6.26 段)。

6.9 此外，審計署亦發現海關在衡量及報告工作表現方面，有可予改善之處。下文第 6.27 及 6.28 段匯報審計結果。

註 25：當局先後在二零零零年七月及二零零一年二月修訂《應課稅品條例》。該等修訂旨在把舉證責任轉由疑犯承擔，從而幫助海關證明有關的供應或使用非法燃油的罪行。此外，與有標記油類有關的罪行的最高罰款，已由 20 萬元增加至 100 萬元；因非法燃油罪行再被定罪，違者可能被吊銷其駕駛執照一段指定的時間。

註 26：直到二零零二年三月，共有七名違法者被法庭吊銷駕駛執照。

非法使用合成汽油的問題

6.10 根據海關的統計數字，自二零零二年年初起，檢獲的非法汽油有所增加。(中間內頁照片五顯示車輛在非法油站加油。) 二零零二年首六個月偵破的個案有 371 宗，是二零零一年同期偵破的個案(即 115 宗) 三倍以上。大部分個案均涉及合成汽油(註 27)。根據海關二零零二年六月的一份討論文件顯示，採取執法行動打擊非法使用合成汽油的困難如下：

- (a) 已有法例訂明使用有標記油類或脫色柴油的汽車司機須負上嚴格法律責任。然而，如發現車輛的油缸載有合成汽油，卻無類似條文針對該輛汽車的司機；及
- (b) 此外，海關人員在檢查路上汽車所用的燃油時，未必可以輕易識別使用合成汽油的車輛，因為他們並無設備，以分辨合成汽油及來源合法的汽油。這些司機只會在非法油站加油時，才會被檢控。

6.11 根據海關的資料，合成汽油於本地生產，成本每升 3 元，而黑市售價為每升 6 元。相對於合法汽油的零售價每升 10.75 元(包括 6.06 元稅款)，合成汽油對司機來說，有很大的經濟誘因令他們採用而罔顧汽車引擎可能受到的不良影響。這個差價也為非法經營商提供可觀的邊際利潤。海關在二零零二年六月的討論文件中，評估非法使用合成汽油的普及程度，文件指出：

- (a) 油公司在二零零二年首四個月售出約一千萬升的橡膠溶劑及甲苯供本地使用，兩者均為製造合成汽油的原料。然而，海關向買賣商查詢後發現，本港並無工廠 工業會大量耗用這些化學品；
- (b) 海關知悉，有數間化學品公司會買入多桶上述化學品，再包裝成小罐供本地作清洗劑及溶劑之用。據估計，每月 2 萬至 3 萬升便足夠本地工業使用；及
- (c) 假設 90% 的本地用橡膠溶劑及甲苯遭非法用作製造合成汽油，每年約有 2 700 萬升非法燃油可供黑市出售(註 28)。

根據上文(c)項，審計署估計，使用非法合成汽油所引致的潛在稅收損失，每年約為 1.63 億元(2 700 萬升 × 6.06 元 / 升)。

註 27：合成汽油是混合橡膠溶劑及甲苯或二甲苯調製而成的。這些原料可輕易在油公司購買，並無任何管制。混合物是無色的。為欺騙使用者，混合物常會加入染料及潤滑劑，以便看似來源合法的汽油的顏色。

註 28：經審計署查詢後，海關在二零零二年九月告知審計署，二零零二年六月海關文件所載的 2 700 萬升橡膠溶劑及甲苯這個數字(1 000 萬升 ÷ 4 個月 × 12 個月 × 90%)，是一個十分粗略的估計。海關正進行深入研究，以便對非法使用這些化學品的情況，得出更準確的評估。

審計署對非法使用合成汽油的意見

6.12 審計署關注到，有跡象顯示橡膠溶劑及甲苯遭廣泛濫用以製造合成汽油，以及海關在採取執法行動打擊濫用情況時遇到困難。審計署注意到，海關正考慮制訂措施管制這些化學品的銷售及使用，但要實施有關措施可能需時甚久，因為當中可能牽涉法例修訂。審計署認為，海關有需要擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察進度並確保盡快實行適當措施。同時，海關需要加強巡查及掃蕩，以繼續致力遏止非法油站的運作。

關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難

6.13 據海關表示，涉及非法燃油活動的場所有三類，即非法油站、設有地面貯油缸的脫色工場，以及設有地下貯油缸的脫色工場。

6.14 海關認為，由於他們採取有力的執法行動，非法油站的問題已受控制。海關又認為，要關閉設有地面貯油缸的脫色工場，並無困難。

6.15 為免被發現，一些脫色工場將貯油缸、過濾器及喉管等設於地底，只在地面露出管道的出入口。海關在關閉這些工場時遇到困難。此外，海關亦發現清拆地下貯油缸的成本相當高昂。海關關注到，若在掃蕩行動後不清拆地下貯油缸，不法經營商會重開工場，繼續進行非法燃油活動。為處理這個問題，一個跨部門工作委員會於二零零二年四月成立，由一名海關高級人員擔任主席。(中間內頁照片六顯示設有地下貯油缸的非法脫色工場的一隅。)

審計署對關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難的意見

6.16 審計署關注到，海關在關閉及清拆設有地下油缸的脫色工場時遇到的困難，削弱了其打擊非法加油活動的工作成效。舉例來說，海關由一九九八年起對某個非法脫色工場採取了 35 次掃蕩行動，但至二零零二年七月，海關相信該工場仍活躍運作。

6.17 鑑於問題的複雜性，審計署認為成立跨部門工作委員會負責處理有關問題是正確的方向(註 29)。為確保問題盡快解決，審計署認為，海關有需要擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察委員會的工作進度。

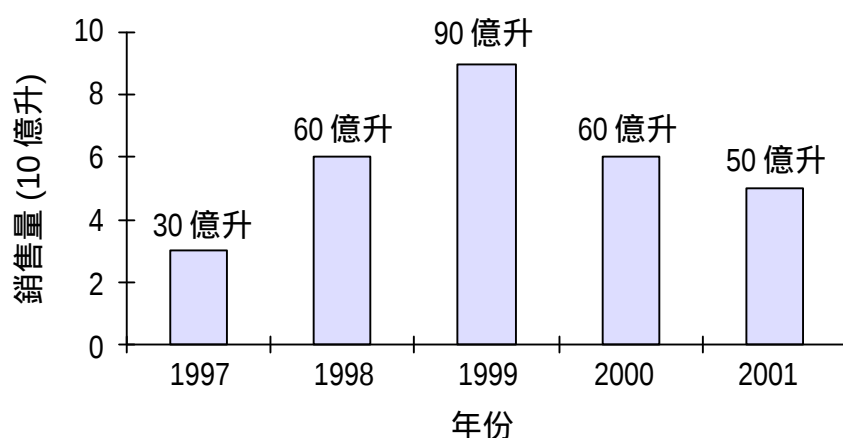
註 29：關閉非法脫色工場涉及制訂清拆程序、確定與清拆有關的風險，以及確定產業權。為處理這樣複雜的工作，委員會的成員包括來自屋宇署、環境保護署、警務處、地政總署、路政署及消防處的代表。

對免稅有標記油類的管制

6.18 **有標記油類的銷售量** 一如上文第 5.3(c) 段所述，獲豁免徵稅的有標記油類，只許作海事和工業用途，及供特定類別的車輛 (如專利公共巴士等) 使用。一如下文圖四顯示，油公司出售的有標記油類數量可觀。

圖四

一九九七年至二零零一年有標記油類的銷售量



資料來源：海關的記錄

6.19 **廉政公署的研究** 在二零零零年年初，廉政公署就海關打擊非法售賣和使用柴油的執法制度和程序，進行研究。在其二零零零年四月的報告書中，廉政公署指出：

- (a) 近年有標記油類的銷售量穩步增加，由一九九七年的30億升增至一九九九年的90億升。即使只有一小部分被售賣作非法用途，非法經營者從這種不當手段取得的利潤經已十分豐厚，這是將有標記油類非法轉售 (註 30) 的重要誘因；
- (b) 海關為打擊非法售賣有標記油類所採取的行動，主要針對零售層面 (即掃蕩行動是針對零售黑點)。雖然經過多次成功掃蕩並檢獲大量有標記油類，但問題依然存在；及
- (c) 海關卻並無嘗試根治問題。海關沒有管制油公司將有標記油類分銷給經銷商，而經銷商的身分及銷售量亦不詳。因此，除藉着市民投訴外，海關難以監管這些經銷商的活動。

註 30：非法轉售指任何經營者向油公司大量購買有標記油類，然後再轉售予非法使用者。

6.20 **廉政公署的建議** 廉政公署認為，有關管制售賣和使用有標記油類的整個制度，必須重新審視。該署建議海關應對有標記油類的制度，進行全面檢討。

6.21 **海關採取的行動** 在廉政公署的檢討後，海關已採取各項行動，打擊非法使用有標記油類。主要行動載列於下文表四。

表四

海關為打擊非法使用有標記油類而採取的行動

日期	海關的行動
(a) 自二零零一年二月起	油公司須在每月報表上，詳列有關分銷有標記油類的分項數字(按含硫量水平劃分)。客戶姓名及送貨地址亦須填報。
(b) 二零零一年四月	海關人員巡查一些選定的有標記超低含硫量柴油經銷商(為油公司註冊客戶)，以了解其運作情況。
(c) 二零零一年六月	海關促請油公司在每張提貨單上，就含硫量 0.035% 和 0.005% 的有標記油類的交易，記錄確實的送貨地址。 海關進行了一項調查，透過油公司收集最終使用者的資料(例如營業 送貨地址、每日耗油量及用途)。該部門亦建立了一個有關有標記超低硫柴油最終使用者的資料庫。
(d) 自二零零一年七月起	為防止非法燃油經銷商經海路購買大量有標記超低含硫量柴油，由二零零一年七月起，油公司須在送貨前12小時知會海關。所提供的資料包括：送貨日期及數量、用途，以及船隻名稱。在送貨前六小時，海關會決定是否批准送貨。另外，油公司如未獲海關批准，不得調製供海路付運的有標記超低含硫量柴油。 海關根據油公司的提貨單副本，定期審查有標記超低含硫量柴油的購買記錄，並要求對購買過量柴油的交易作口頭解釋。
(e) 二零零二年六月	海關對48個最終使用者進行特別核實工作，主要查驗有標記超低含硫量柴油的用途。海關人員到最終使用者的營業地點巡查，就其正在使用的有標記油類進行抽樣檢查。結果顯示在 48 個最終使用者當中，有 35 個可能濫用有標記油類。

- (f) 二零零二年七月 海關跟進該35宗可能濫用有標記油類的個案。結果顯示須對其中11宗採取進一步行動。這些有可疑的最終使用者被列入海關的“堵截名單”(即海關人員會在油公司的油庫駐守，全面阻截付運有標記油類予這些最終使用者)或“監察名單”中(即海關人員會密切留意這些個案，並在有需要時採取調查行動)。

資料來源：海關的記錄

6.22 **海關對所採取的行動的評估** 海關認為，上述行動已有效對付非法使用有標記油類的問題。有迹象顯示，非法燃油經銷商已不再從油公司購買有標記超低含硫量柴油。已完稅柴油數量有所增加，相反，油公司出售的有標記油類則告減少。

審計署對免稅有標記油類的管制的意見

6.23 **有需要再接再厲** 審計署注意到，海關採取了各種行動，對付非法使用有標記油類的問題。根據海關評估，該等行動均見成效。審計署認為，海關仍須努力不懈，才能繼續取得成效，並使問題受到控制。

6.24 **有需要定期進行核實工作** 審計署注意到上文第 6.21 段表四第 (e) 及 (f) 項所述特別核實工作，有效地查出可能濫用有標記油類的個案。審計署認為，為繼續取得成效，海關必須定期進行類似工作。

6.25 **海外的經驗** 審計署的研究顯示，其他國家在管制免稅有標記油類時，亦面對類似困難。以英國為例，當地的海關估計，二零零零年因柴油瞞騙活動而引致的稅收損失為 4.5 億英鎊。英國海關當局採取打擊燃油類瞞騙活動的策略，其中包括建議引入對受管制燃油的經銷商實施審批和註冊制度，稱為“受管制油類的經銷商註冊制度”。在這個制度下，任何人如要售賣受管制燃油或進行該等燃油的交易，均須獲得批准。油公司和經銷商有責任採取合理步驟，查核有標記油類只售予擬將燃油用作核准用途的顧客。該制度將由二零零三年四月開始推行。

6.26 **有需要密切留意海外的經驗** 審計署注意到，香港目前並無作出類似規定，管制有標記油類經銷商。審計署認為，海關必須密切留意英國的發展，並研究是否有需要在香港推行類似制度。

海關採用的工作表現指標

6.27 每年，海關在管制人員報告中述明破獲非法燃油案件數目和檢獲數量，作為部門在打擊車輛非法加油活動的工作表現指標。此外，海關亦在年刊和部門網頁公布其他多項工作表現指標(例如搗破的非法脫色工場和非法油站數目)。詳情載於附錄 H。

審計署對工作表現指標的意見

6.28 一如有關打擊私煙的審計意見(見上文第 4.11 段)，審計署認為附錄 H 所載的工作表現指標是有用的。審計署認為，海關有需要考慮將所有這些指標納入管制人員報告內，以便公眾及立法會更有效評估海關打擊車輛非法加油活動的表現。

審計署對海關打擊車輛非法加油活動的行動的建議

6.29 審計署建議海關關長應：

非法使用合成汽油的問題

- (a) 擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察在實行控制售賣及使用橡膠溶劑、二甲苯及甲苯等合成汽油原料的措施方面的進度(見上文第 6.12 段)；
- (b) 透過加強巡查及掃蕩，繼續致力遏止非法油站的運作(見上文第 6.12 段)；

關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難

- (c) 擬定行動計劃，訂出明確的關鍵日期，以監察跨部門工作委員會在解決永久關閉設有地下油缸的非法脫色工場的問題的進度(見上文第 6.17 段)；

對免稅有標記油類的管制

- (d) 繼續致力保持海關管制使用有標記油類的成效，使非法使用有標記油類的問題受到控制(見上文第 6.23 段)；
- (e) 定期進行核實工作以偵查濫用有標記油類的情況(見上文第 6.24 段)；
- (f) 密切留意英國“受管制油類的經銷商註冊制度”的發展，以及是否有需要在香港推行類似制度(見上文第 6.26 段)；及

海關採用的工作表現指標

- (g) 考慮將海關現於各種渠道公布的所有有用的工作表現指標納入管制人員報告內，以便公眾及立法會更有效評估海關打擊車輛非法加油活動的表現(見上文第 6.28 段)。

當局的回應

6.30 海關關長同意審計署的建議。他表示：

非法使用合成汽油的問題

- (a) 海關一直在密切監察有關情況，並研究各項對付非法使用合成汽油的措施。行動計劃將會盡早制訂；
- (b) 同時，海關會繼續採取嚴厲的執法行動，並會與其他部門採取更多聯合行動，以及嚴密監視已知的犯罪集團，務求遏止所有層面的非法燃油活動；

關閉設有地下油缸的非法脫色工場所遇到的困難

- (c) 根據海關的最新情報，目前有三個設有地下貯油缸的非法脫色工場。在海關一再採取執法行動後，其中兩個工場已停止運作，而工場的貯油缸管道已被截斷；
- (d) 礙於法律及結構安全問題，在清拆餘下的一個非法脫色工場時遇到若干困難。由海關領導的跨部門委員會一直在探討各個解決問題的措施 (見上文第 6.15 段)，並會在三個月內制訂行動計劃，以監察所有行動；

對免稅有標記油類的管制

- (e) 海關會繼續採取各種管制措施，以防止非法使用有標記油類。海關亦會定期進行核實工作 (類似上文第 6.21 段表四第 (e) 及 (f) 項所述者)，以偵查非法使用者；
- (f) 當英國的管制制度 (參閱上文第 6.25 段) 於二零零三年四月實行後，海關會研究該制度可否適用於香港。在考慮此事時，他會顧及在便利貿易與保障稅收兩者之間取得平衡的需要；及

海關採用的工作表現指標

- (g) 海關會徵詢財經事務及庫務局的意見，考慮將其他工作表現指標 (如附錄 H 所示) 納入管制人員報告內。

6.31 財經事務及庫務局局長表示，他會就海關將更多工作表現指標納入管制人員報告內所提出的任何建議，作出考慮。

第7部分：過境車輛的燃油免稅優惠

7.1 本部分探討政府在減少過境車輛按免稅安排帶入香港的柴油數量的進展。

過境車輛准予帶入的免稅柴油數量

7.2 在一九九一年以前，由內地到香港的車輛，油缸所載供車輛本身使用的燃油可免稅入境。由於本港柴油零售價格較高，海關發現很多貨車司機把車輛油缸加大，試圖利用這項免稅安排，把大量柴油帶進本港再出售。為遏止這些非法行為，當局在一九九一年修訂《應課稅品規例》(第109A章)，按貨車的汽缸容量，限制准予免稅帶入香港的柴油數量。許可的柴油數量為100升至300升不等，如下文表五所示：

表五

進入香港的過境貨車准予帶入的免稅柴油數量

車輛的汽缸容量	准予免稅數量
3 000 立方厘米以下	100 升
3 000 至 10 000 立方厘米	200 升
10 000 立方厘米以上	300 升

資料來源：《應課稅品規條》

註：准予免稅的最高數量大約相等於貨車油缸容量的四分之三。

7.3 上述貨車的免稅數量自一九九一年起推出，至今一直有效。至於其他汽車(例如旅遊車及私家車)，油缸所載供車輛本身使用的燃油繼續獲得免稅。(中間內頁照片七顯示入境貨車在落馬洲管制站等候清關。)

政府帳目委員會關注的事宜

7.4 審計署在一九九七年就政府對監測及管制空氣污染所採取的措施進行了審查。政府帳目委員會在一九九八年二月的報告中，關注到當局對汽車柴油含硫量的管制，因柴油的非法售賣及按免稅安排帶入的大量高含硫量柴油而未能收到預期效果。政府帳目委員會建議當局應：

- (a) 繼續密切監察高含硫量的汽車柴油流入本港及在本港使用對環境造成的影響；
及
- (b) 加強管制按免稅安排帶入的高含硫量柴油。

當局對政府帳目委員會的建議的回應

7.5 當局透過政府覆文和年度進展報告，告知政府帳目委員會當局在實施其建議的進展。一九九八至二零零二年期間所報告的進展載於下文表六。

表六

向政府帳目委員會報告的進展

有關文件	報告情況
(a) 政府覆文 (一九九八年四月及 一九九九年五月) 年度進展報告 (一九九八年十月及 一九九九年十月)	環境保護署(環保署)一直密切監察高含硫量的汽車柴油對環境造成的影響。當局正研究可否減少內地來港貨車帶入的免稅柴油數量。
(b) 政府覆文 (二零零零年五月)	當局計劃在二零零一年一月，將香港供應的柴油的含硫量減至不超過 0.035%，並與廣東省政府協議成立一個工作小組，研究統一粵港兩地車用柴油規格的可行性。
(c) 年度進展報告 (二零零零年十月)	當局在二零零零年七月為超低含硫量柴油(即含硫量為 0.005%)提供優惠稅率，以鼓勵柴油車輛轉用較環保的燃料。當局現正研究方法，減少過境車輛把不符合香港標準的柴油帶入本港。
(d) 政府覆文 (二零零一年五月)	本港所有油站自二零零零年八月起均有供應超低含硫量柴油。所有專利巴士亦由二零零一年二月起轉用超低含硫量柴油。就過境柴油車輛利用油缸從內地帶入香港的柴油數量，當局正檢討進一步減低其最高上限的建議。當局會考慮到為打擊車輛非法加油活動而已加強的執法行動，以及針對這類活動而考慮採取的其他新措施所達的成效。
(e) 年度進展報告 (二零零一年十月)	當局計劃將超低含硫量柴油定為車用柴油的法定標準。當局正就現時對使用非法燃油的管制措施的成效，檢討是否需要進一步限制過境車輛從內地帶入本港的柴油數量。
(f) 政府覆文 (二零零二年五月)	超低含硫量柴油自二零零二年四月起已成為車用柴油的法定標準。打擊使用非法燃油的嚴厲執法行動，已見成效。當局會繼續留意管制措施的成效，以決定是否需要進一步限制過境車輛從內地帶入本港的柴油數量。

資料來源：當局向政府帳目委員會提交的政府覆文及年度進展報告

改善空氣質素專責小組

7.6 由當時環境食物局局長出任主席的改善空氣質素專責小組(註31)在二零零零年五月成立，負責統籌跨部門在推行減少車輛廢氣排放的工作，並監察這些措施的成效。在二零零零年九月及二零零一年一月的兩次會議上，專責小組就一項限制過境貨車准予帶入內地柴油來港的數量的建議進行研究。根據專責小組二零零一年一月的討論文件：

- (a) **內地柴油含硫量高** 內地供應的車用柴油，含硫量以重量計介乎 0.3% 至 0.5% 之間(註32)。含硫量明顯超過《空氣污染管制(汽車燃料)規例》的法定上限 0.035%(註33)，以及超低含硫量柴油(本港油站唯一供應的柴油)的含硫量 0.005%。使用內地柴油的車輛，較使用超低含硫量柴油的車輛，排放的粒子會多 25% (而氮氧化物亦會多 5%)；
- (b) **現行免稅限量** 最高的免稅限量(見上文第7.2段)，大約相等於車輛油缸容量的四分之三。過境貨車司機如在進入香港時被發現油缸的柴油超過這個限量，便會被起訴；及
- (c) **價格差別甚大** 內地車用柴油零售價為每升人民幣 2.6 元至 3 元不等，而香港的價格為每升 5.94 元。因此，在內地注入至最高免稅限量的柴油，對司機頗具吸引。只要柴油是貯存在油缸內自用，這些車輛可合法地將最高免稅限量的柴油帶入香港；但如將柴油轉移入另一車輛或在香港售賣，則屬違法。不過，部分司機仍漠視法例。預計最近對《應課稅品條例》所作的修訂(見上文第 6.6(a) 段)，應可加強對該等非法活動的阻嚇作用。

7.7 專責小組因應過境車輛運作模式的資料，考慮了幾個方案。在二零零一年一月二十日會議上，專責小組認為，應按《應課稅品條例》的新修訂條文的成效來詳細評估各方案對環境帶來的好處。專責小組又認為，也應更詳細評估運輸業可能作出的反應。

7.8 在二零零一年六月二十二日另一次會議上，有小組成員指出使用合法燃油已有增加。專責小組於是決定，這問題應在三個月內檢討。不過，據審計署所知，直至二零零二年七月，此事仍未再次提交專責小組作進一步商議。

註 31：專責小組由當時各局及部門的代表組成，包括運輸局、庫務局、規劃地政局、經濟局、環保署、海關及運輸署。

註 32：由二零零二年一月起，內地已修訂車用柴油的標準。現時在內地售賣的車用柴油，含硫量不得超過 0.2%。當局亦正考慮將含硫量進一步減至 0.05% 的建議。

註 33：由二零零二年四月起，超低含硫量柴油已成為本港車用柴油的法定標準，其含硫量為 0.005%。

審計署向環境運輸及工務局的查詢

7.9 在二零零二年八月，審計署曾就下列問題向環境運輸及工務局作出查詢：

- (a) 專責小組在落實減低免稅優惠方案的進展 (見下文第 7.10 段)；及
- (b) 在香港使用的內地柴油數量 (見下文第 7.11 至 7.13 段)。

專責小組在落實減低免稅優惠方案的進展

7.10 關於上文第 7.9(a) 段，環境運輸及工務局告知審計署，雖然此事並未交回專責小組討論，但環境運輸及工務局 (及前環境食物局) 一直與海關跟進此事。

在香港使用的內地柴油數量

7.11 關於上文第 7.9(b) 段，審計署注意到，每年約有 450 萬部貨車從內地抵港。倘若這些貨車均盡用現行免稅優惠，審計署估計，這些貨車在二零零一年最多可帶入 11.12 億升內地柴油。環境運輸及工務局和海關在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) **帶入香港的柴油數量** 帶入香港的內地柴油的數量不應有 11.12 億升那麼多，因為大部分過境車輛不會帶入最高免稅限量的柴油。根據海關最近一次調查，80% 進入香港的貨車的油缸只注滿 50% 燃油，其餘貨車的油缸內的燃油大部分少於 50%。根據該調查的結果，海關估計過境車輛帶入香港的內地柴油每年約為 6.79 億升。帶入香港的內地柴油並非全部都在香港使用。大部分帶入香港但沒有在本港使用的內地柴油會被帶回內地使用；及
- (b) **在香港使用的柴油數量** 根據環境運輸及工務局評估，過境車輛每年在本港使用的內地柴油僅約 2.36 億升。這項評估是假設平均每部來港的過境車輛會在香港境內行走 110 公里，然後再前往內地。作出這項假設是基於過境車輛通常的目的地距離三個過境站 (即文錦渡、沙頭角及落馬洲) 約 30 至 55 公里，而這些營業車輛不會漫無目的到處行走。

7.12 從上文可見，估計過境車輛帶入本港的柴油數量 (即每年 6.79 億升) 遠遠超過其運作需要 (即每年 2.36 億升)。由此引申的問題是，在不嚴重影響過境車輛運作的情況下，免稅優惠有否下調的空間。對於這個問題，環境運輸及工務局認為，即使存在減低優惠的空間，亦不足以支持減低優惠；再者，現時並無充分環保方面的理由支持減低優惠。環境運輸及工務局告知審計署：

環境影響

- (a) 根據環境運輸及工務局的估計，在最理想的方案下 (即完全禁止內地柴油帶入本港)，全港車輛的粒子排放量會整體下降 2% 至 4% (而氮氧化物排放量會下降 0.5% 至 1%)。不過，此舉並不可行，主要原因是難以提供所需支援設施，讓過境車輛在進入香港之前將內地柴油卸去，並在進入香港後立即加注香港柴油。由於過境站已經十分擠塞，加上過境交通甚繁忙，上述困難無法克服；
- (b) 根據環境運輸及工務局初步估計，如要為環境帶來明顯的益處，須將優惠限量訂在低於十分之一油缸容量的水平。這樣，全港車輛的粒子排放量會整體減少 0.8% 至 1.6% (而氮氧化物排放量則下降 0.2% 至 0.4%) (見附錄 I 第 4 段)；

運輸業可能作出的反應

- (c) 運輸業可能作出的反應是另一個需要考慮的因素。當現行限量在一九九一年訂定時 (見上文第 7.2 段)，運輸業曾作出強烈反應；
- (d) 要為環境帶來明顯的益處，須將免稅限量大幅度調低，而此舉會造成無法克服的困難 (見上文第 (a) 及 (b) 項)。估計運輸業界會強烈反對任何將免稅優惠限量訂於如此低水平的建議；
- (e) 運輸業已受到經濟逆轉的打擊，業界的情緒極為不穩。不應低估他們對任何減低免稅限量的建議的反應，並應小心處理；

環境運輸及工務局主要關注的是內地柴油非法轉移的問題

- (f) 限制過境車輛帶入本港的內地柴油數量的主要好處，是可以防止內地柴油從這些車輛非法轉移以供香港本地的車輛使用。環境運輸及工務局一直定期監察海關為打擊使用非法燃油而採取的管制措施的成效；及
- (g) 就此事作出決定時務須審慎和有實質理據，並應考慮到海關就本港使用非法燃油問題所採取的執法行動的成效已經提高。環境運輸及工務局認為，只要使用非法燃油的情況受到有效的控制，似乎沒有充分環保方面的理由進一步減低優惠。

7.13 此外，海關向審計署表示確信非法轉移柴油的問題並不嚴重，且已受控制。海關告知審計署：

- (a) 政府已不斷努力打擊非法轉移內地柴油的活動；及

- (b) 海關相信，由於當局修訂了法例並採取執法行動(見上文第 6.6 段)，將柴油轉移供其他車輛使用的問題已逐漸消失。這看法是基於有關情報報告、所檢獲的內地柴油數量甚小(註 34)及已完稅柴油的使用量保持穩定(儘管的士已轉用石油氣而不再用柴油)(註 35)。

審計署對內地柴油被非法轉移的風險的意見

7.14 審計署注意到，環境運輸及工務局在考慮是否減低免稅優惠時，主要關注的是內地柴油從過境車輛被非法轉移以供本地車輛使用的風險。審計署亦注意到，海關確信非法轉移內地柴油的問題已受控制。不過，審計署認為，只要過境車輛帶入香港的柴油的估計數量(即每年 6.79 億升)遠遠超過其運作需要(即每年 2.36 億升)，內地柴油被非法轉移的風險便會仍然存在。

7.15 在這方面，審計署注意到，在二零零二年被海關選作路邊檢查的車輛數目下跌。在二零零二年首六個月，海關選定了 1 190 部車輛進行路邊檢查，與二零零一年同期的 1 779 部受檢車輛相比，減少了 33%。由於路邊檢查是偵緝及阻嚇非法轉移內地柴油的有效方法，審計署認為，海關必須加強該等檢查的工作。(中間內頁照片八顯示海關人員正進行車輛路邊檢查。)

審計署對盡量減低內地柴油被非法轉移的風險的建議

7.16 審計署建議海關關長應：

- (a) 密切監察非法轉移內地柴油的問題，並採取持續的執法行動，以防止非法轉移內地柴油的問題死灰復燃；及
- (b) 特別考慮是否需要加強海關在路邊檢查車輛的工作，以增加查出非法轉移內地柴油的個案的機會，並遏止這類活動。

註 34：根據海關的資料，在二零零一年所檢獲的 263 000 升輕質柴油中，只有 3 388 升(或 1.3%)的含硫量超過 0.035% 的規定標準，顯示這些柴油來自內地。海關並表示，在二零零一年全年，並無發現任何從過境車輛非法轉移燃油的個案。

註 35：根據海關的資料，已完稅柴油的數量由一九九九年的 6.84 億升增至二零零零年的 7.54 億升，增幅為 10%。在二零零一年，已完稅柴油數量為 7.47 億升，與二零零零年相比，只有 0.9% 的輕微減幅，儘管約 10 000 部的士已轉用石油氣。這些數字反映出在遏止因非法燃油活動而導致稅收損失方面，進展良好。

當局的回應

7.17 海關關長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 海關會密切監察有關情況，並採取持續的執法行動，以防止非法轉移內地柴油的問題死灰復燃；及
- (b) 由於非法轉移柴油的問題已逐漸消失，海關靈活地重新調配資源，以打擊其他非法燃油活動。不過，海關會密切監察有關情況，並會在有需要時考慮加強海關在路邊檢查車輛的工作。

7.18 環境運輸及工務局局長表示：

- (a) 她會繼續密切監察海關打擊非法轉移內地柴油的執法行動的成效；及
- (b) 她會因應執法行動的成效，而考慮有否需要就環保方面的理由減低免稅優惠。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

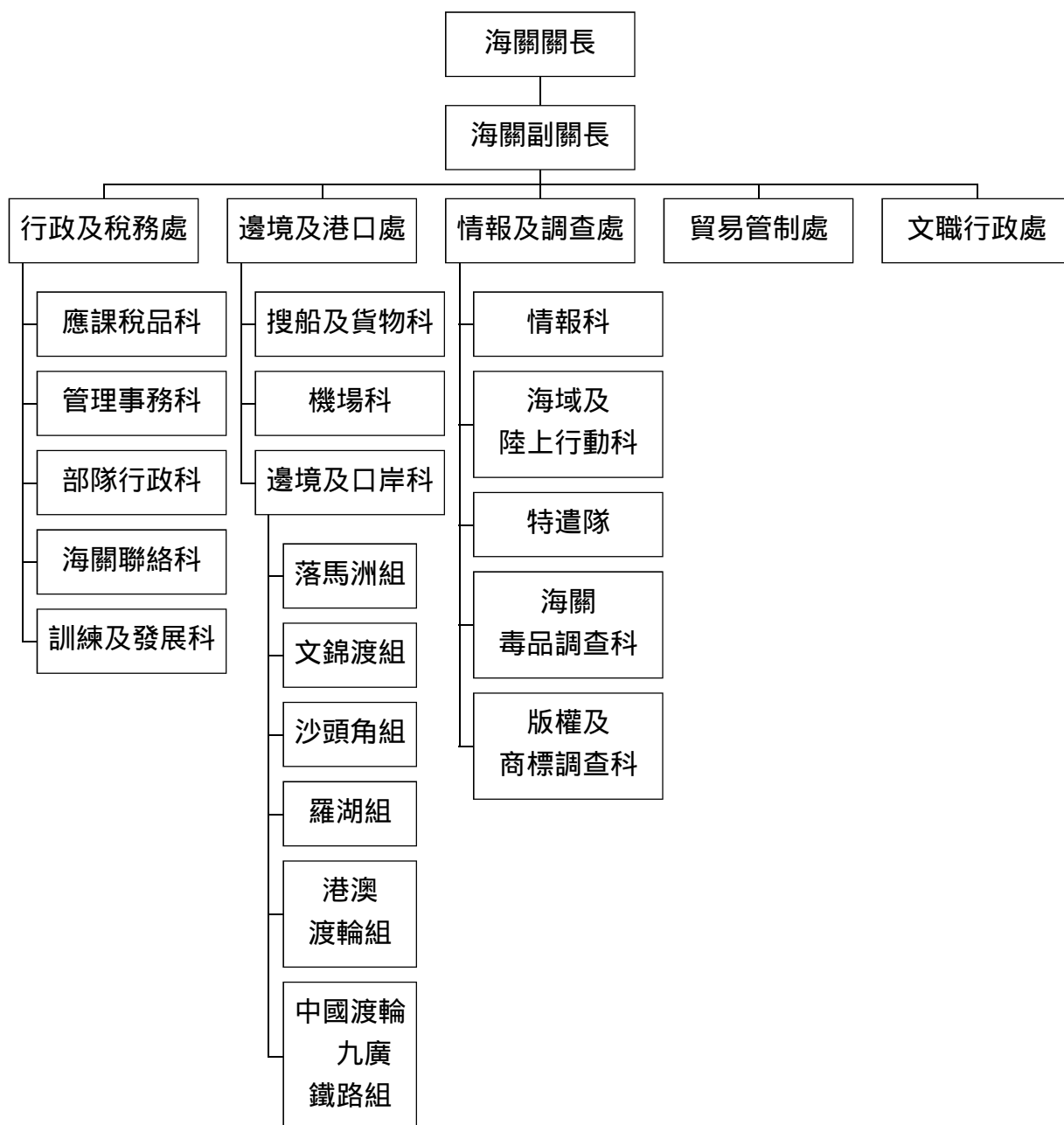
自一九九七年起的煙草及碳氫油稅率

煙草		生效日期					
		12.3.1997	18.2.1998			7.3.2001	
香煙 (每 1000 支)		723 元	766 元			804 元	
雪茄 (每公斤)		930 元	986 元			1,035 元	
中國熟煙 (每公斤)		177 元	188 元			197 元	
其他製成煙草 (每公斤)		875 元	928 元			974 元	

碳氫油		生效日期					
(每升計)	12.3.1997	20.6.1997	18.2.1998	3.4.1998	23.6.1998	7.7.2000	1.1.2001
飛機燃油	6.14 元	6.14 元	6.51 元	6.51 元	6.51 元	6.51 元	6.51 元
汽油 (含鉛)	6.82 元	6.82 元	7.23 元	6.82 元	6.82 元	6.82 元	6.82 元
汽油 (無鉛)	6.06 元	6.06 元	6.42 元	6.06 元	6.06 元	6.06 元	6.06 元
輕質柴油	3.06 元	2.89 元	3.06 元	2.89 元	2.00 元	2.00 元	2.89 元
超低含硫量 柴油	—	—	—	—	—	1.11 元	1.11 元

資料來源：海關的記錄

二零零二年七月海關的組織圖



資料來源：海關的記錄

海關為實施開放式保稅倉制度而進行的主要工作

主要工作	截至二零零二年七月底的情況 (目標完成月份)
1. 修訂牌照及許可證的條件，以配合開放式保稅倉制度	完成
2. 推行業界宣傳計劃	完成
3. 擬備保稅倉指引，以配合開放式保稅倉制度	現正進行 (已完成最後擬稿，但仍有待海關管理層批准)
4. 改善海關電腦管制系統 (註 1)，以配合開放式保稅倉制度	現正進行系統測試 (二零零二年十一月)
5. 為開放式保稅倉制度成立稅務遵從及審計組	現正擬備部門編制委員會文件 (二零零二年十二月)
6. 修訂有關的海關常規程序	現正進行 (二零零二年十二月)
7. 修訂稅務管制組工作手冊	現正進行 (二零零二年十二月)
8. 修訂有關的海關表格	現正進行 (二零零二年十月)
9. 為海關人員提供內部培訓	仍未展開 (註 2)

資料來源：海關的記錄

註1：海關電腦管制系統為一電腦系統，用以記錄每個保稅倉的應課稅品的進出及最新存貨資料。

註2：內部培訓會在法例修訂獲通過後隨即展開(見本報告第2.13段)。

附錄 D
(參閱第 3.10 段)

審計署人員在香港方面的免稅店
所觀察的銷售交易的分析
(二零零二年六月及七月)

日期	每宗交易 60 支香煙	每宗交易 80 支香煙	每宗交易 100 支香煙	每宗交易 120 支香煙	每宗交易 200 支香煙	每宗交易 300 支香煙	總交易宗數
A. 二零零二年七月五日前所觀察的交易 (免稅優惠限額：100 支香煙)							
01/6/02			3		1		4
08/6/02			15		3		18
09/6/02			3				3
13/6/02			3		4		7
14/6/02			6		4		10
15/6/02			6				6
19/6/02			9				9
22/6/02			4		2		6
28/6/02			8		1		9
小計			57		15		72
B. 二零零二年七月五日或其後所觀察的交易(免稅優惠限額：60 支香煙)							
05/7/02	5		1				6
06/7/02	3						3
07/7/02	2				1		3
11/7/02	4		2				6
14/7/02	2		2			1	5
20/7/02	2				1		3
21/7/02		1		1			2
小計	18	1	5	1	2	1	28
總計	18	1	62	1	17	1	100

資料來源：交易為審計署人員於二零零二年六月及七月實地觀察所得

附錄 E
(參閱第 3.19 段)

審計署就旅客遭截停以供海關檢查的觀察所得
(二零零二年六月及七月)

審計署的觀察時間					通過 海關櫃位的	遭截停以供 海關檢查	遭截停以供 海關檢查的旅客
日期		開始時間	結束時間	時間 (分鐘)	旅客人數	的旅客人數	所佔百分率
01/6/02	星期六	1:25 (下午)	1:50 (下午)	25	1 786	2	0.11%
08/6/02	星期六	4:20 (下午)	4:50 (下午)	30	1 004	12	1.20%
08/6/02	星期六	5:05 (下午)	5:20 (下午)	15	1 783	1	0.06%
08/6/02	星期六	5:25 (下午)	5:50 (下午)	25	446	8	1.79%
08/6/02	星期六	6:30 (下午)	6:45 (下午)	15	802	4	0.50%
09/6/02*	星期日	1:54 (下午)	2:16 (下午)	22	546	3	0.55%
13/6/02	星期四	6:13 (下午)	6:28 (下午)	15	488	16	3.28%
14/6/02	星期五	9:25 (上午)	9:40 (上午)	15	1 725	6	0.35%
14/6/02	星期五	6:25 (下午)	6:55 (下午)	30	1 991	30	1.51%
14/6/02	星期五	7:16 (晚上)	7:46 (晚上)	30	1 820	30	1.65%
14/6/02	星期五	7:53 (晚上)	8:10 (晚上)	17	884	4	0.45%
15/6/02*	星期六	3:25 (下午)	3:50 (下午)	25	1 719	5	0.29%
19/6/02	星期三	3:10 (下午)	3:50 (下午)	40	1 549	7	0.45%
19/6/02	星期三	3:59 (下午)	4:30 (下午)	31	2 024	8	0.40%
22/6/02	星期六	1:15 (下午)	1:30 (下午)	15	1 212	12	0.99%
22/6/02	星期六	1:35 (下午)	2:05 (下午)	30	1 043	8	0.77%
28/6/02	星期五	5:40 (下午)	6:05 (下午)	25	600	12	2.00%
28/6/02	星期五	6:10 (下午)	6:25 (下午)	15	350	9	2.57%
28/6/02	星期五	6:25 (下午)	6:55 (下午)	30	1 652	27	1.63%
28/6/02	星期五	7:05 (晚上)	7:25 (晚上)	20	1 528	9	0.59%
05/7/02	星期五	6:05 (下午)	6:35 (下午)	30	1 078	10	0.93%
05/7/02	星期五	6:42 (下午)	6:57 (下午)	15	977	10	1.02%
06/7/02	星期六	6:40 (下午)	7:10 (晚上)	30	1 880	20	1.06%
11/7/02	星期四	6:55 (下午)	7:15 (晚上)	20	1 262	12	0.95%
14/7/02*	星期日	5:04 (下午)	5:34 (下午)	30	1 477	15	1.02%
20/7/02	星期六	7:00 (晚上)	7:30 (晚上)	30	3 331	29	0.87%
21/7/02*	星期日	3:12 (下午)	3:42 (下午)	30	1 463	13	0.89%
總計					36 420	322	0.88%

* 公眾假期

資料來源：審計署人員在二零零二年六月及七月實地觀察所得

附錄 F
(參閱第 3.23 段)

審計署就旅客濫用免稅優惠的觀察所得
(二零零二年六月及七月)

旅客	日期	通過海關檢查櫃位的時間	攜帶香煙數量 (支)
1	01/6/02	1:20 (下午)	200
2	08/6/02	2:05 (下午)	超過 200
3	08/6/02	3:55 (下午)	超過 200
4	08/6/02	4:15 (下午)	200
5	08/6/02	5:10 (下午)	200
6	08/6/02	5:12 (下午)	800
7	08/6/02	5:15 (下午)	200
8	08/6/02	6:12 (下午)	200
9	09/6/02	12:42 (下午)	200
10	13/6/02	6:04 (下午)	200
11	13/6/02	6:10 (下午)	400
12	14/6/02	9:20 (上午)	400
13	14/6/02	6:17 (下午)	260
14	14/6/02	6:50 (下午)	300
15	14/6/02	7:08 (晚上)	200
16	15/6/02	3:13 (下午)	200
17	19/6/02	3:05 (下午)	140
18	19/6/02	3:07 (下午)	200
19	19/6/02	3:45 (下午)	200
20	22/6/02	1:08 (下午)	200
21	22/6/02	1:10 (下午)	200
22	28/6/02	5:35 (下午)	200
23	28/6/02	5:35 (下午)	200
24	28/6/02	6:15 (下午)	200
25	28/6/02	6:18 (下午)	200
26	05/7/02	5:55 (下午)	100
27	11/7/02	6:38 (下午)	100
28	11/7/02	6:50 (下午)	100
29	14/7/02	4:50 (下午)	120
30	14/7/02	5:00 (下午)	300
31	20/7/02	6:52 (下午)	120
32	21/7/02	3:10 (下午)	100

資料來源：審計署人員在二零零二年六月及七月實地觀察所得

註：(1) 上述觀察所得包括在香港及內地兩方面的免稅店購買香煙的旅客。

(2) 所有上述旅客均使用香港身分證並一人獨行。他們在通過海關檢查櫃位時均沒有遭海關截停檢查。

附錄 G
(參閱第 6.6(b) 段)

海關在打擊非法燃油活動方面的工作表現資料

	二零零零年		二零零一年	
	數量 (千升)	個案數目	數量 (千升)	個案數目
檢獲的有標記油類	3 248	503	820	176
檢獲的已脫色有標記油類	768	369	313	113
檢獲的輕質柴油	329	251	263	286
檢獲的汽油	185	319	231	351
搗破的非法脫色工場	530	38	342	31
搗破的非法油站	—	598	—	487
非法燃油活動黑點	—	110	—	35
發現使用非法燃油的車輛	—	508	—	365

資料來源：海關的記錄

打擊車輛非法加油活動方面的工作表現指標
(海關透過多種途徑公布)

工作表現指標	管制人員報告 (2002 – 2003 年度)	海關年刊 (2001 年)	海關網頁 (於 2002 年 7 月)
(a) 偵破案件數目	✓	✓	✓
(b) 檢獲非法燃油數量	✓	✓	✓
(c) 搗破的非法脫色工場數目		✓	
(d) 搗破的非法油站數目		✓	✓
(e) 非法燃油活動黑點數目		✓	✓
(f) 涉及吊銷駕駛執照的案件數目		✓	✓

環境運輸及工務局
對減低過境車輛的免稅柴油優惠
可為環境帶來的益處的估計

1. 由於境內貨運由本地貨車處理，而過境車輛在香港的通常目的地距離三個過境站約 30 至 55 公里，因此環境運輸及工務局估計，過境車輛在香港來回行駛一趟，然後在再次進入內地前，只需使用約六分之一缸燃油而無需再次加油。有關估計數字如下：

車輛汽缸容量	估計 燃油使用率 (升 / 公里)	在香港來回 一趟所需 燃油量 (註) (升)	所需燃油量 佔油缸容量 比例
3 000 立方厘米以下	0.14	15	1/9
3 000 至 10 000 立方厘米	0.33	36	1/7
10 000 立方厘米以上	0.63	69	1/6

註：以上估計是以一趟 110 公里的來回車程計算，而一趟來回車程相當於通常目的地與三個過境站之間的最遠距離的兩倍。

2. 因此，如管制計劃將免稅優惠限量訂在油缸容量六分之一以上的水平，則該計劃不會為環境帶來任何實際得益。

3. 實際上，鑑於香港與內地的柴油價格有差異，過境汽車司機只會在有必要時才會在香港補充燃油，以備足夠再次返回內地的車程使用。因此，任何對環境造成的益處，應以在港補充及使用的低污染燃油量計算，該補充燃油量相等於設定的免稅優惠限量與返回內地車程實際所需的燃油量的差額。

4. 舉例來說，假設免稅優惠限量訂在油缸容量的十分之一，則車輛需在香港補充燃油約十五分之一缸 (即六分之一缸與十分之一缸的差額)，以備在再次進入內地前在港來回行駛一趟。在這情況下，將有 40% 在港使用的燃油為較低污染的超低含硫量柴油。按比例計算，管制計劃會令全港車輛的粒子排放量減少 0.8% 至 1.6%，以及氮氧化物排放量減少 0.2% 至 0.4%，這相等於最理想方案 (即完全禁止將內地柴油帶入香港) 所能減少的排放量的 40%。