

第 7 章

香港海關

保障來自應課稅品和汽車首次登記稅的收入

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十五號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

保障來自應課稅品和汽車首次登記稅的收入

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.19
審查工作	1.20 – 1.21
鳴謝	1.22
第 2 部分：應課稅品的牌照和許可證管制	2.1
牌照和許可證條件的管制	2.2 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理	3.1 – 3.5
打擊濫用香煙免稅優惠的執法行動	3.6 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
檢獲物品和汽車的管理	3.19 – 3.38
審計署的建議	3.39
政府的回應	3.40
第 4 部分：管理首次登記稅和保障此類稅收	4.1
管理首次登記稅	4.2 – 4.10
對註冊貿易商的監管	4.11 – 4.12
對重新評定個案的監管	4.13 – 4.16
打擊違例個案的執法行動	4.17 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22 – 4.23

附錄	頁數
A： 應課稅品稅率 (二零一五年九月)	63
B： 各類汽車首次登記稅稅率 (二零一五年九月)	64
C： 香港海關：組織圖 (摘錄) (二零一五年三月三十一日)	65
D： 在各入境管制站為旅客提供清關服務的紅綠通道系統	66 – 67

保障來自應課稅品和汽車首次登記稅的收入

摘要

1. 根據《應課稅品條例》(第 109 章)，有四類供本地使用或本銷用途的貨品，不論是進口或本地製造，均須繳稅。該四類貨品為酒類、煙草、碳氫油類及甲醇(統稱“應課稅品”)。根據《汽車(首次登記稅)條例》(第 330 章)，所有在香港使用的汽車均須繳交首次登記稅。在 2014–15 年度，政府徵收了 100.1 億元應課稅品稅及 95.49 億元首次登記稅。香港海關(海關)負責保障和徵收應課稅品稅，以及評定汽車的暫定應課稅值，而首次登記稅則由運輸署徵收。在保障應課稅品稅方面，海關的職責是處理經航空、陸路或海路進出香港的貨物清關、旅客入境清關和打擊走私活動的工作。海關表示，2014–15 年度在“保障稅收及徵收稅款”綱領下的開支總額為 1.746 億元。審計署最近就海關為保障政府來自應課稅品和首次登記稅的收入而進行的工作展開審查。

應課稅品的牌照和許可證管制

2. 應課稅品可以經航空、陸路或海路進口及在本地製造。從進口運輸工具或保稅倉放行應課稅品作本銷用途時，均須繳付應課稅品稅。海關實施牌照和許可證制度，對貿易商進出口、貯存、製造及運送應課稅品施行管制。持牌貿易商每次運送應課稅品前，必須事先申領合適的許可證。海關在二零一四年簽發了 134 871 份許可證，較二零一零年增加 53%。在該 134 871 份許可證之中，81 774 份為出口許可證，19 210 份則涉及進口應課稅品，而其餘的許可證，則涉及把應課稅品移往／移離保稅倉／零售點，或與船舶補給品有關。視乎所涉應課稅品的種類及運輸／搬運的方式，海關可施加不同的許可證條件，包括要求持證人在陸路管制站提交應課稅品辦理清關手續。違反許可證的條件，即屬犯罪，相關持證人可被檢控(第 1.2、1.8(b)、1.10、1.11、2.2、2.4 及 2.5(a) 段)。

3. **需要對查獲不遵從清關許可證條件的情況採取更嚴厲的執法行動** 抵港或離港的付運應課稅品須辦理清關手續，以確保許可證條件獲得遵從，而海關又可由此偵查藉超額付運／付運數量少於應課稅品許可證訂明貨量來逃稅的情況。進出口商須事先申請應課稅品許可證，海關可施加條件，要求就應課稅品辦理清關手續。海關的指定人員須按其職權批簽許可證持有人已遵從的許可證條件。二零一四年，海關簽發了 6 962 份經陸路管制站進出口應課稅品的許可

摘要

證，其中 232 份 (3%) 沒有取得所需的批簽。經調查後，海關發現有十宗個案的持證人沒有在管制站提交應課稅品辦理清關手續。不過，海關僅就一宗個案採取檢控行動。至於其餘九宗違規個案，持證人雖在申請許可證時已知悉其法定責任，但海關僅向持證人口頭提示其法定責任。而其中有兩名持證人屢次違規，但並無記錄說明為何海關仍然認為口頭提示做法恰當。海關需要對所有查獲不遵從情況的個案採取更嚴厲的執法行動。除了施加許可證條件訂明持證人須提交應課稅品進行貨物查驗外，海關亦在陸路管制站採取以風險為依據的系統來揀選貨物接受查驗。不過，陸路邊境口岸科的人員所使用的海關電腦系統須予改善，原因是該系統無法把承運人和貨車司機提供的貨物資料，與另一載有有關應課稅品許可證資料的電腦系統配對。海關因此需要以人手方式揀選應課稅品貨物接受查驗 (第 2.2、2.5、2.6、2.11 及 2.13 至 2.19 段)。

4. **需要嚴格執行貨物查驗程序** 審計署抽查二零一四年 127 宗在陸路管制站辦理清關手續的個案，發現有 48 宗 (38%) 的貨物查驗範圍不符合海關既定的要求。此外，儘管進口和出口應課稅品所牽涉的逃稅風險相類似，在陸路管制站查驗進口和出口應課稅品的既定程序卻存在差異 (第 2.21 段)。

5. **需要加強對許可證條件批簽的管制** 海關授權指定人員在電腦系統批簽持證人已遵從的許可證條件，以便檢索違規個案的報告以作跟進。審計署抽查二零一五年 1 772 項批簽記錄，發現有 84 項 (5%) 並非由負責監察該許可證條件的人員批簽。審計署亦發現，二零一四年有 127 宗個案在查驗貨物後沒有更新清關許可證條件的記錄。海關需要加強對許可證條件批簽的管制，以及減低未經授權批簽不被察覺的風險 (第 2.6、2.11、2.25 及 2.27 段)。

6. **需要藉許可證加強管制經公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品** 二零一四年，就經海路及公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品發出的許可證有 2 461 份，海關就其中 1 761 份 (72%) 施加許可證條件，使屬下人員能夠在進出口應課稅品裝載至運輸工具／從運輸工具卸下前安排核查。不過，海關未有就其餘 700 份 (28%) 許可證施加類似的許可證條件以作管制。海關在 1 761 份許可證中，揀選 258 份核查應課稅品。審計署發現，在 258 宗核查中，有 113 宗 (44%) 是在持證人指定的地點 (公共貨物裝卸區以外) 進行。就已核查的應課稅品而言，在 113 宗個案中，有 44 宗 (39%) 是由海關人員押運前往／離開公共貨物裝卸區，但餘下的 69 宗 (61%) 個案並無類似的替代管制措施以防受到干預 (第 2.28 及 2.29 段)。

打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

7. **需要對屢次濫用香煙免稅優惠的個案採取更嚴厲的執法行動** 現時法例容許凡年滿十八歲的旅客可以免稅攜帶 19 支香煙進入香港，供其本人自用。過去五年，涉及濫用香煙免稅優惠的私煙檢獲個案數目由二零一零年的 4 962 宗增加至二零一四年的 10 703 宗，增幅達 116%。在 8 096 宗涉及屢次違例者的個案中，海關以“有代價地不予檢控”罰款來處理的有 6 113 宗 (76%)，其餘個案則以檢控方式處理。審計署發現，過去五年，有 109 名屢次違例者各違例六次或以上，但其中 27 名 (25%) 違例者沒有被檢控，原因是在考慮以“有代價地不予檢控”罰款代替檢控時，沒有考慮他們過往所有的違例記錄。二零一零至二零一四年間，有 4 618 宗傳票個案涉及欠繳罰款。自二零一四年六月起，海關規定如屢次違例者曾有欠繳罰款的記錄，海關人員須採取檢控行動。然而，有關規定並非每次均獲遵從 (第 1.12、3.5、3.11 至 3.13 及 3.15 段)。

8. **需要改善檢獲物品及文件證物的安全保管** 二零一三年，海關的內部核數組發現，一宗檢獲物品個案的汽油自二零零二年起存放在貨倉內，其實際油量少於存貨記錄所載。此外，案件檔案內有部分文件證物亦未能找到。二零一五年七月，審計署發現有五宗類似個案，即所檢獲汽油的實際油量與存貨記錄不符 (相差幅度由 82.6% 至 100% 不等)，以及一宗文件證物錯放的個案。然而，海關在物品貯存期間進行的盤點工作，並無報告檢獲汽油的油量出現差額。經徵詢政府化驗所的意見，海關認為檢獲汽油的油量出現差額，是由於汽油揮發性強，貯存多年後已自然蒸發。海關需要改善實體證物及文件證物的安全保管，以及提升確認檢獲物品實際存量的盤點程序 (第 3.22 及 3.24 至 3.28 段)。

9. **需要加快處置檢獲物品** 截至二零一五年六月，海關有六個貨倉，總樓面面積為 27 810 平方米，另有一個佔地 45 828 平方米的汽車扣留中心，用作貯存根據不同法例檢獲的物品／汽車。在 2012-13 至 2014-15 年度，海關就所有檢獲物品個案處置了合共 131 931 項檢獲物品及 487 輛檢獲汽車，令貨倉／汽車扣留中心的使用率有所下跌。審計署審查截至二零一五年四月有關檢獲應課稅品個案的貯存記錄，發現有 35 宗檢獲物品個案的物品和 97 輛檢獲汽車，在法律程序完結或物品沒收逾一年後尚待處置。海關需要加快清理久未處理的檢獲物品個案，以及相應檢視對貯存空間的需求 (第 3.33 至 3.38 段)。

管理首次登記稅和保障此類稅收

10. **對重新評定個案的監管** 根據《汽車(首次登記稅)條例》，註冊分銷商在銷售供在本港使用的汽車前，必須公布有關汽車的零售價。汽車的應課稅值是根據經海關核准的公布零售價而釐定。若註冊分銷商不同意海關的評定，可要求海關重新評定公布零售價。就重新評定公布零售價而言，如調低後的公布零售價較原本評定的價目低逾 10% 或達 5 萬元或以上，須由督導人員(即高級監督職級的人員)批簽。二零一四年，有九宗個案在多次重新評定價日後，其公布零售價的下調幅度超過上述指明限度。在這九宗個案中，有五宗(56%)並無督導人員批簽。至於為個人進口自用汽車重新評定汽車暫定應課稅值的處理程序，批准調低汽車暫定應課稅值的工作，不論調低數額多寡，均非由高級監督批簽。為了確保有足夠的監察與制衡，有關方面需要訂立由高級監督批簽的規定，即與重新評定公布零售價個案的做法相似(第 4.2、4.3(b)、4.7 及 4.13 至 4.16 段)。

11. **打擊違例個案的執法行動** 就《汽車(首次登記稅)條例》下的任何罪行提出檢控，須在運輸署署長首次知道該罪行已發生的日期後六個月內提出。二零一二年，運輸署把 692 輛汽車轉介海關調查，這些個案涉及的汽車涉嫌違反條例以高於經核准的公布零售價出售。海關篩選個案後，認為應就其中 681 輛汽車進行調查。不過，考慮到檢控時限，調查工作集中在其中 529 輛(78%)汽車，而並無就餘下的 152 輛(22%)涉嫌違例的汽車展開調查。有關方面需要提交法例修訂建議，延長檢控時限，以便海關可以有效執法(第 4.8 及 4.18 至 4.20 段)。

審計署的建議

12. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議海關關長應：

應課稅品的牌照和許可證管制

- (a) 對所有不遵從陸路邊境口岸清關許可證條件的個案採取更嚴厲的執法行動(第 2.33(c) 段)；

摘要

- (b) 考慮整合現有電腦系統，使之可以透過電子方式傳送數據，以便自動揀選付運應課稅品作貨物查驗，以及在查驗貨物後，自動更新許可證條件批簽記錄 (第 2.33(a) 段)；
- (c) 提醒陸路管制站的人員須嚴格遵從應課稅品貨物查驗指引 (第 2.33(d) 段)；
- (d) 只限相關組別的人員行使批簽權，藉以加強對許可證條件批簽的管制 (第 2.33(f) 段)；
- (e) 對所有經海路及公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品個案施加適當的許可證條件，以防有人藉應課稅品超額付運／付運數量不足來逃稅 (第 2.33(g) 段)；

打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

- (f) 對屢犯不改的違例者採取更嚴厲的執法行動，在決定違例者應予檢控抑或處以“有代價地不予檢控”罰款時，應考慮他們過往所有的違例記錄 (第 3.17(b) 段)；
- (g) 對曾有欠繳“有代價地不予檢控”罰款記錄的屢次違例者，加強監管對他們所採取的執法行動 (第 3.17(c) 段)；
- (h) 改善實體證物及文件證物的安全保管，以及加強確定檢獲物品實際存量的盤點程序 (第 3.39(a) 段)；
- (i) 加快清理久未處理的檢獲物品及汽車個案，以及檢視長期貯存檢獲物品及汽車的需求 (第 3.39(c) 至 (e) 段)；

管理首次登記稅和保障此類稅收

- (j) 採取措施，以確保在處理涉及多次重新評定公布零售價的申請時，均按既有規定由督導人員批簽以調低公布零售價 (第 4.21(b) 段)；
- (k) 訂立規定，在處理個人進口自用汽車重新評定暫定應課稅值的個案時，調低汽車暫定應課稅值須由高級監督批簽，即與重新評定公布零售價個案的做法相似 (第 4.21(c) 段)；及
- (l) 處理《汽車 (首次登記稅) 條例》的法例修訂工作，以改善首次登記稅的監管制度，包括延長檢控時限 (第 4.21(d) 段)。

政府的回應

13. 海關關長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 香港是自由港，進出口貨品毋須繳付任何關稅。根據《應課稅品條例》(第 109 章)，只有四類作本銷用途的貨品，不論是進口或本地製造，均須繳稅。該四類貨品為酒類、煙草、碳氫油類及甲醇(統稱“應課稅品”)。酒類方面，只有在攝氏 20 度的溫度下量度所得酒精濃度以量計多於 30% 的才須繳稅，而稅率則是其價值的 100% (註 1)。至於煙草、碳氫油類(註 2) 及甲醇，稅款則按每單位數量的特定稅率徵收。該四類應課稅品在二零一五年九月的稅率載於附錄 A。

1.3 除了應課稅品須繳稅外，所有在香港使用的汽車均須根據《汽車(首次登記稅)條例》(第 330 章)繳交首次登記稅。有關稅款以汽車的應課稅值及條例所指明該類別汽車的稅率計算。應課稅值則根據汽車的公布零售價或香港海關(海關)評定的暫定應課稅值(見第 1.14 段)釐定。各類汽車在二零一五年九月的稅率載於附錄 B。

1.4 在 2014–15 年度，政府徵收了 100.1 億元應課稅品稅及 95.49 億元首次登記稅。表一顯示 2010–11 至 2014–15 年度從這兩個來源所得的收入。

註 1：酒類的價值基本上根據交易價值釐定。交易價值包括貨品的作價及買家須付予賣方的包裝費、佣金或經紀費、版權或牌照費及其後續費用，但不包括因有關酒類輸入香港而引致的保險費、運費及其相關開支。

註 2：三類碳氫油類須繳稅，即飛機燃油、汽油及輕質柴油(自二零零八年七月起實施零稅率的歐盟 V 期柴油除外)。稅值按油公司在每月報表中申報的銷量評估。

表一

來自應課稅品及首次登記稅的收入
(2010-11 至 2014-15 年度)

收入	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2010-11 至 2014-15 年度 的百分比增幅
	年度	年度	年度	年度	年度	
	(百萬元)					
應課稅品稅						
煙草	4,221	4,207	5,313	5,849	6,069	44%
碳氫油類	3,027	3,147	3,273	3,451	3,529	17%
酒類	298	363	383	415	406	36%
甲醇	5	8	7	5	6	20%
總計	7,551	7,725	8,976	9,720	10,010	33%
首次登記稅	6,657	7,070	7,466	8,338	9,549	43%

資料來源：海關及庫務署的記錄

1.5 財經事務及庫務局負責制訂應課稅品稅和首次登記稅方面的保障稅收及徵收稅款政策。海關則負責：

- (a) 保障和徵收應課稅品的稅款，工作詳情如下：
 - (i) 實施牌照和許可證制度，以管制應課稅品的製造、進出口、貯存及運送；
 - (ii) 在持牌人申請放行應課稅品作本銷時，評定和徵收稅款；及
 - (iii) 打擊非法應課稅品的走私和分銷活動，並採取執法行動以打擊各層面的非法活動；及
- (b) 評定汽車的暫定應課稅值，以計算首次登記稅(見第 1.3 段)，而首次登記稅則由運輸署在車主首次為汽車登記時徵收。海關亦為汽車貿易商(即進口商和分銷商)實施註冊計劃，以便管制汽車的進口和分銷。

海關表示，2014–15 年度在“保障稅收及徵收稅款”綱領下的開支總額為 1.746 億元。

應課稅品的牌照和許可證管制

1.6 **牌照** 海關實施牌照制度，對進出口、製造及貯存應課稅品的貿易商施行管制，並透過牌照所訂定的經營條款及條件來規管持牌人如何處理應課稅品。現時，由海關簽發的三種應課稅品牌照 (有效期一年，期滿可續) 分別為：

- (a) 進出口牌照；
- (b) 製造商牌照；及
- (c) 保稅倉牌照。

截至二零一五年三月，海關簽發了 1 656 個牌照 (包括 1 558 個進出口牌照、13 個製造商牌照及 85 個保稅倉牌照)。

1.7 **保稅倉** 至於貯存應課稅品，海關就三種保稅倉簽發牌照，即一般保稅倉 (註 3)、公眾保稅倉 (註 4) 及私用保稅倉 (註 5)。保稅倉是延遲繳稅的設施，以開放式保稅倉系統 (註 6) 的形式營辦。應課稅品擁有人可將他們的貨品貯存在保稅倉內，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。截至二零一五年三月，本港共有 15 個一般保稅倉、35 個公眾保稅倉及 35 個私用保稅倉，由 55 個營辦商營辦。

註 3：一般保稅倉由貨櫃碼頭／空運貨站營辦商營辦，用於暫時貯存從運輸工具卸下或行將裝上運輸工具的應課稅品。

註 4：公眾保稅倉由保稅倉營辦商營辦，用於貯存由持牌進出口商擁有的應課稅品。

註 5：私用保稅倉由個別持牌進出口商營辦，用於貯存他們各自擁有的應課稅品。製造應課稅品的工廠亦被視為《應課稅品條例》下的私用保稅倉。

註 6：貯存煙草及酒類的保稅倉在二零零三年四月實施開放式保稅倉系統，在此之前，海關人員須駐守保稅倉，實地監督其運作。根據開放式保稅倉系統，保稅倉營辦商獲委以相關的管制工作，並接受海關的突擊檢查和審計，以偵查是否有違反法例及不遵從牌照條件的運作情況。碳氫油類的保稅倉在二零零三年前已一直根據開放式保稅倉系統營運。

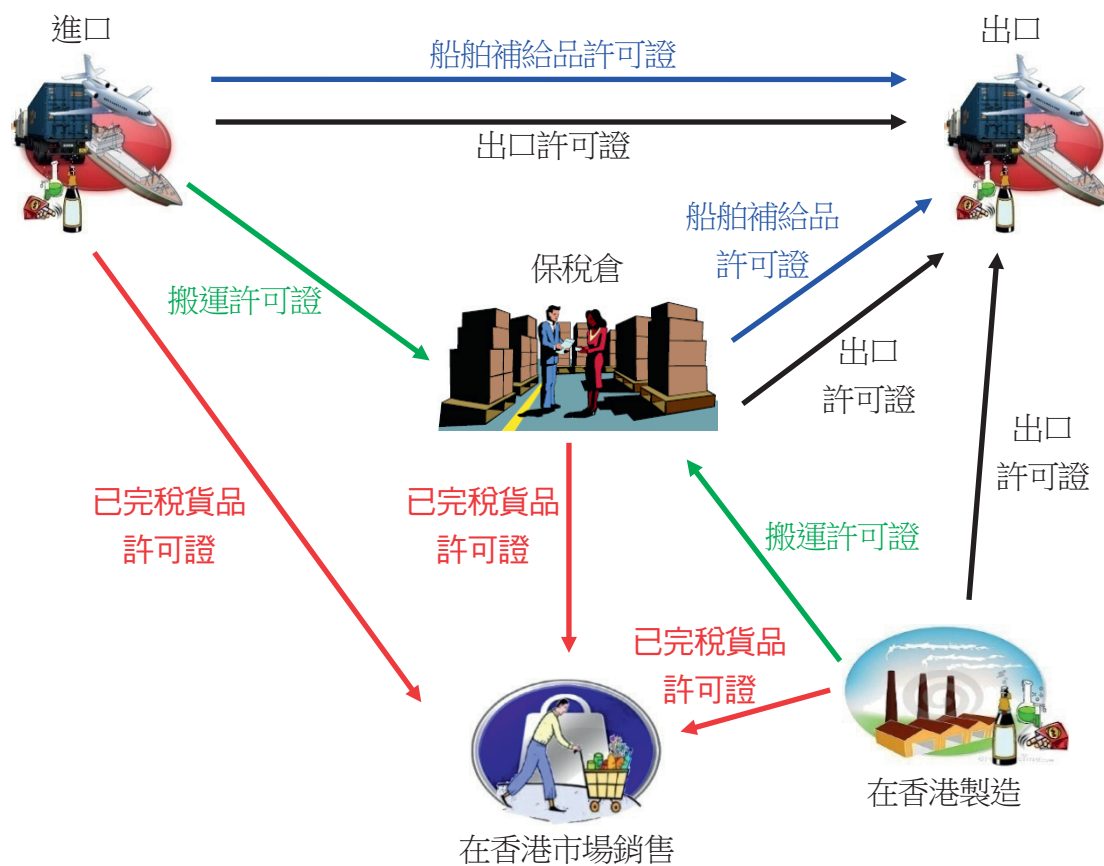
1.8 **許可證** 海關亦實施許可證制度，以管制應課稅品進出香港及在香港境內運送。海關簽發的四種應課稅品許可證分別為：

- (a) **搬運許可證** 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，或從工廠移往保稅倉，須領取搬運許可證；
- (b) **已完稅貨品許可證** 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點出售，須領取已完稅貨品許可證；
- (c) **出口許可證** 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以便轉口，須領取出口許可證；及
- (d) **船舶補給品許可證** 用作船舶／飛機補給品的應課稅品從保稅倉／進口運輸工具移往出口運輸工具，須領取船舶補給品許可證。

1.9 圖一顯示海關如何藉許可證管制應課稅品的運送。

圖一

許可證管制應課稅品運送的情況



說明：

- > 領有出口許可證的應課稅品流程
- > 領有搬運許可證的應課稅品流程
- > 領有已完稅貨品許可證的應課稅品流程
- > 領有船舶補給品許可證的應課稅品流程

資料來源：海關的記錄

徵收稅款

1.10 海關會在持牌人申請已完稅貨品許可證以便放行應課稅品作本銷用途時評定和徵收稅款。持牌人必須透過電子應課稅品許可證服務提交申請。海關評定稅款後，會透過電子應課稅品許可證系統通知許可證申請人應繳付的稅額。申請人向政府繳稅後，須透過上述系統向海關發送付款確認通知。系統在收到通知後，便會發出已完稅貨品許可證。

貨物和旅客清關

1.11 **貨物清關** 海關主要透過檢查付運前的電子貨物資料和審閱文件，例如艙單、進出口牌照，以及搬運／已完稅貨品／出口許可證，對所有經航空、陸路或海路進出香港的貨物施行管制。海關主要會以抽樣形式實體查驗貨物。

1.12 **旅客清關** 任何人經由管制站進入香港，均須就其攜帶的禁運／受管制物品（註 7）及超逾免稅優惠數量的應課稅品，向海關人員申報。現時法例容許凡年滿十八歲的旅客可以免稅攜帶下列數量的應課稅品進入香港，供其本人自用：

- (a) **酒類**：1 公升在攝氏 20 度的溫度下量度所得酒精濃度以量計多於 30% 的酒類（註 8）；及
- (b) **煙草**：19 支香煙，1 支雪茄或 25 克雪茄，或 25 克其他製成煙草。

為防止有人走私禁運物品，海關人員可抽查行李及搜身。

應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

1.13 為保障稅收，海關負責打擊非法應課稅品的走私和分銷活動，以及採取執法行動打擊有關的非法活動。海關在二零一四年共處理 12 009 宗檢獲物品個案，並拘捕 12 018 名違例者。海關亦負責貯存和處置檢獲的應課稅品和汽車。

註 7：禁運／受管制物品包括危險藥物、精神藥物、受管制化學品、抗生素、槍械、彈藥、爆竹煙花、戰略物品、未經加工鑽石、動物、植物、瀕危物種、電訊設備、野味、肉類、家禽及配方粉。

註 8：持有香港身分證的旅客，必須離港不少於 24 小時才合資格享有酒類的免稅優惠。

管理首次登記稅和保障此類稅收

1.14 根據《汽車(首次登記稅)條例》，汽車貿易商必須註冊為汽車進口商及／或分銷商，並遵守關於進口和分銷汽車的法定條文。而且，註冊分銷商提供在本港使用的汽車銷售前，必須公布相關汽車經海關核准的零售價(即公布零售價)。海關會根據汽車的公布零售價評定汽車的暫定應課稅值，然後向有關的註冊分銷商發出汽車暫定稅值通知書。在未獲海關同意前，註冊分銷商如以高於經核准的公布零售價出售汽車，即屬違法。當車主向運輸署牌照事務處出示上述通知書及其他證明文件(例如製造商或經銷商的發票及付款收據)為其汽車進行首次登記時，該處便會徵收首次登記稅。海關在二零一四年處理的進口汽車暫定應課稅值評定個案共 77 690 宗，重新評定稅值的個案共 25 944 宗。

1.15 除實施汽車貿易商註冊計劃和評定暫定應課稅值外，海關亦負責調查經轄下人員發現或由運輸署、其他部門和市民轉介的懷疑逃稅和違規個案，並採取必要的執法行動。海關在二零一四年共對 52 宗逃稅和違規個案採取檢控行動，當中涉及 181 輛汽車，而法庭判處的罰款總額約為 100 萬元。

海關架構

1.16 截至二零一五年三月，海關編制共有 5 955 個職位，組織架構分為五個處(見附錄 C 的組織圖)。五個處中，有三個(即邊境及港口處、稅務及策略支援處和情報及調查處)主力負責執行保障和徵收稅款，以及管理應課稅品和首次登記稅的工作(詳情見第 1.17 至 1.19 段)，這三個處各由一位海關助理關長掌管。

1.17 **應課稅品科** 應課稅品科隸屬稅務及策略支援處，由一位高級監督掌管。該科主要負責下列工作：

- (a) 關於進出口、製造和貯存應課稅品的發牌工作；
- (b) 應課稅品稅款和相關費用及收費的評定和徵收工作；
- (c) 藉許可證管制應課稅品的運送；
- (d) 實施汽車貿易商註冊計劃；及
- (e) 評定汽車的暫定應課稅值，用以計算首次登記稅。

引言

截至二零一五年三月，應課稅品科的編制共有 149 名人員，當中包括 107 名紀律人員和 42 名文職人員。

1.18 **邊境及港口處** 邊境及港口處負責處理經航空、陸路或海路進出本港的貨物清關、旅客入境清關，以及於本港 12 個管制站打擊走私活動的工作。該處共分四個科，即機場科、陸路邊境口岸科、港口及海域科，以及鐵路及渡輪口岸科。截至二零一五年三月，邊境及港口處的編制共有 3 560 名人員，當中包括 3 413 名紀律人員和 147 名文職人員。

1.19 **稅收及一般調查科** 稅收及一般調查科隸屬情報及調查處，由一位高級監督掌管。該科負責打擊非法應課稅品在本港境內的走私和分銷活動，並對相關違例者採取執法行動。截至二零一五年三月，稅收及一般調查科的編制共有 212 名人員，當中包括 207 名紀律人員和五名文職人員。

審查工作

1.20 **二零零二年的審查** 審計署曾就海關為保障政府的應課稅品稅收而進行的工作，於二零零二年進行審查(二零零二年十月的《審計署署長第三十九號報告書》第 2 章)。該項審查涵蓋香煙及碳氫油類這兩類應課稅品，並集中審查濫用香煙免稅優惠的情況和打擊非法加油活動的執法工作。其後，海關採取了多項措施以便利和監察相關行業，以及提升清關效率。這些措施包括：

- (a) 自二零零三年四月起為所有保稅倉實施開放式保稅倉系統；
- (b) 自二零零五年十一月起於所有入境管制站實施紅綠通道系統(見附錄 D)，讓旅客自行申報應課稅品；及
- (c) 於二零一零年五月推行道路貨物資料系統，以便貿易商和承運人透過電子方式就所有類型的陸路貨物預先申報貨物資料(二零一一年十一月成為強制規定)，以及加快陸路管制站的清關工作。

1.21 二零一五年四月，審計署就海關為保障政府來自應課稅品和首次登記稅的收入而進行的工作展開審查。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 應課稅品的牌照和許可證管制 (第 2 部分)；
- (b) 打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理 (第 3 部分)；及
- (c) 管理首次登記稅和保障此類稅收 (第 4 部分)。

審計署發現，上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.22 在審查工作期間，海關人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：應課稅品的牌照和許可證管制

2.1 本部分探討海關對應課稅品的牌照和許可證管制。

牌照和許可證條件的管制

2.2 《應課稅品條例》賦權海關實施牌照和許可證制度，對應課稅品的進出口、貯存、製造及運送施行管制。應課稅品持牌人(見第 1.6 段)每次運送應課稅品前，必須事先申領合適的許可證。每份許可證均會訂明有效期。在二零一零至二零一四年間，就應課稅品發出的許可證數目增加了 46 982 份(53%)，由 87 889 份增至 134 871 份(見表二)。按許可證種類對許可證簽發數目作出的分析載於圖二。

表二

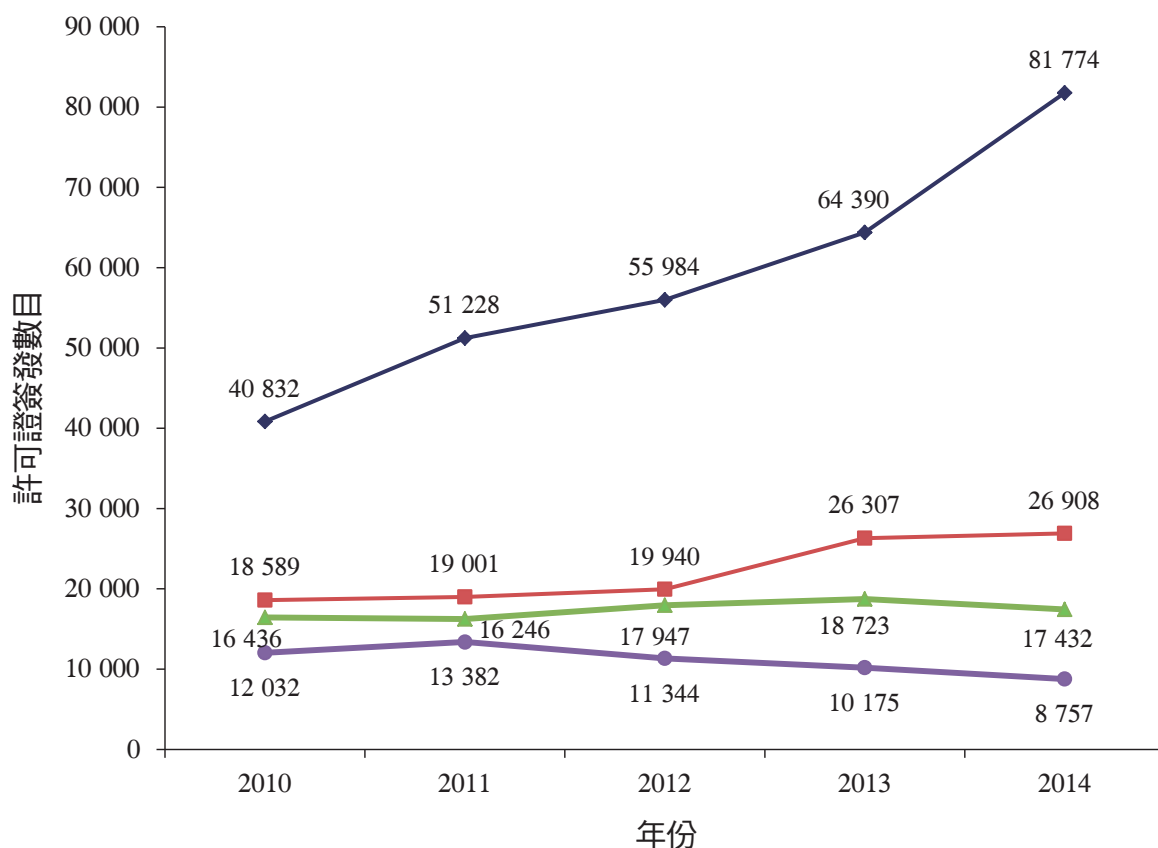
按應課稅品種類對許可證簽發數目作出的分析
(二零一零至二零一四年)

應課稅品	許可證簽發數目					2010 至 2014 年 增幅／(減幅) 百分率
	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	
煙草	60 553	69 731	76 615	88 547	105 268	74%
酒類	24 864	28 082	26 265	28 750	27 128	9%
甲醇	1 530	1 274	1 555	1 574	1 718	12%
碳氫油類	942	770	780	724	757	(20%)
總計	87 889	99 857	105 215	119 595	134 871	53%

資料來源：海關的記錄

圖二

按種類劃分的許可證簽發數目
(二零一零至二零一四年)



- 說明：
- ◆ 出口許可證 (註 1)
 - 搬運許可證 (註 2)
 - ▲ 已完稅貨品許可證 (註 3)
 - 船舶補給品許可證

資料來源：海關的記錄

註 1：在二零一四年發出的 81 774 份出口許可證中，有 9 937 份 (12%) 供轉運之用。二零一零至二零一四年間的增幅，主要與煙草有關 (見表二)。

註 2：在二零一四年發出的 26 908 份搬運許可證中，有 7 784 份 (29%) 供進口應課稅品之用，其餘 19 124 份 (71%) 則供在保稅倉之間或在工廠與保稅倉之間搬運應課稅品之用。

註 3：在二零一四年發出的 17 432 份已完稅貨品許可證中，有 11 426 份 (66%) 供進口應課稅品之用，其餘 6 006 份 (34%) 供應課稅品由保稅倉移往零售點之用。

應課稅品的牌照和許可證管制

2.3 自一九九八年起，海關採用電腦化的海關管制系統，協助進行與應課稅品有關的海關管制工作。海關管制系統之下的應課稅品科附屬系統(註 9)用於處理所有與應課稅品有關的牌照和許可證事宜、保存已簽發牌照／許可證的資料庫，以及備存個別保稅倉的應課稅品存貨／交收記錄。

監察許可證條件的遵從情況

2.4 根據《應課稅品條例》，海關可就個別許可證施加條件作管制用途。持證人必須嚴格遵從許可證的所有條件。違反許可證的條件，即屬犯罪，相關持證人可被檢控(註 10)。視乎所涉應課稅品的種類、運輸／搬運的方式及走私活動的最新趨勢，不同種類的許可證所施加的條件會有所不同。目前，適用於所有許可證的一般條件只有以下兩項：

- (a) **已執行許可證通知** 持證人須在應課稅品完成搬運後 14 個工作天內，透過電子應課稅品許可證系統(見第 1.10 段)向海關發送已執行許可證通知；及
- (b) **許可證註銷** 許可證如未經使用，持證人須在獲批的搬運日期起計 14 個工作天內，透過電子應課稅品許可證系統向海關提交註銷申請。

2.5 現時，因應不同情況，海關就四種許可證(見第 1.8 段)可施加的特定條件有 34 項。這些條件大致分為以下幾類：需要由海關處理(16 項)、清關後提交文件以作檢查(六項)、對使用免稅貨品的限制(五項)、對應課稅品標籤的限制(四項)，以及移走應課稅品的時限(三項)。對特定種類許可證施加條件的例子如下：

註 9：海關管制系統包含三個附屬系統。除應課稅品科附屬系統外，另外兩個附屬系統分別用於保存貿易商資料庫，以便進行貨物清關的風險評估工作，以及管理海運貨物及船隻的清關事宜。

註 10：任何人士被定罪可被判罰款 100 萬元及監禁兩年。如有關罪行涉及意圖逃避繳稅，可被另處以不超過須繳稅額十倍的罰款。

- (a) **經陸路進出口應課稅品的清關手續** 持證人須在其中一個指定陸路管制站(即落馬洲／文錦渡／沙頭角／深圳灣管制站)提交應課稅品予海關人員辦理進出口清關手續。按多模式聯運轉運貨物便利計劃(註 11) 運載的應課稅品不受此許可證條件規限；
- (b) **就經海路進出口以貨櫃裝運並須裝櫃／拆櫃的應課稅品呈交通知書** 持證人須於裝櫃／拆櫃工序(註 12) 開始前 24 小時向海關遞交通知書。有關工序的詳情如有任何更改，須在更改工序四小時前另行遞交通知書；及
- (c) **預約海關人員到場監督** 持證人須就抽取樣本、銷毀應課稅品及抽查以貨櫃進口已完稅貨品等稅務工序，預約海關人員在場監督。

2.6 海關授權指定人員按其職權在海關管制系統批簽持證人已遵從的許可證條件。舉例說，在陸路管制站負責檢查供其辦理進出口應課稅品清關手續(見第 2.5(a) 段) 的海關人員，可在海關管制系統檢索相關的許可證記錄，並在系統內加以批簽。海關管制系統便利海關監察許可證條件的遵從情況，方法如下：

- (a) 提供受特定條件規限的持證人名單，以便核對其提交的實體文件(例如裝櫃／拆櫃通知書(見第 2.5(b) 段) 及已執行許可證通知(見第 2.4(a) 段))；及
- (b) 找出未有遵從個別條件的違規者(例如進出口應課稅品的許可證沒有得到陸路管制站的清關批簽)。

註 11：多模式聯運轉運貨物便利計劃在二零一零年十一月推出，旨在便利與內地跨境聯運轉運貨物的運送。聯運轉運貨物如被揀選接受查驗，只會在入境或出境管制站接受海關檢查一次。根據該項計劃，貨車內的載貨艙位會以電子關鎖鎖上，防止貨物在運送過程中受到干擾。此外，海關亦會利用全球定位系統裝置監察電子關鎖的狀態和追蹤貨物的行車路線，以確保貨物在香港境內運送時的安全。

註 12：裝櫃是指把應課稅品裝載至貨櫃以供出口，並把貨櫃加封的程序；拆櫃是指從已加封貨櫃卸下進口應課稅品的程序。在二零零三年四月之前，所有裝櫃及拆櫃工序均在海關人員監督下進行，而相關的應課稅品進出口商須支付海關人員到場監督的費用。自二零零三年四月起，海關以突擊抽查方式取代到場監督的做法，免收費用。二零一四年，應課稅品科收到 11 417 份裝櫃／拆櫃通知書，並就這類工序進行了 1 867 次(16%) 查核。

保稅倉的牌照管制

2.7 開放式保稅倉系統在二零零三年四月全面實施後，駐守保稅倉的海關人員已經撤離。保稅倉營辦商獲委以運送／處理應課稅品的相關管制工作。保稅倉營辦商現時須受更嚴格的牌照條件規管。他們必須遵從一套牌照條件，包括保存應課稅品的記錄、存貨管制及保存簿冊／帳目，以供海關進行海關審計及監察核查。如有證據證明保稅倉營辦商干犯罪行，海關可撤銷其牌照。《應課稅品條例》亦訂明違反條文的罰則。

2.8 保稅倉營辦商每次在保稅倉接收或放行應課稅品後，須立即透過電子方式向海關發送已執行許可證通知。海關會定期查核海關管制系統的記錄，以便核對在所收回的通知上申報的應課稅品數量是否與相關持證人所提交的數量相符(見第 2.4(a) 段)。保稅倉營辦商並須按照牌照條件的規定，向海關提交每月報表，申報期內存貨結餘及應課稅品的流動情況。海關會核實報表與海關管制系統內的相應許可證記錄是否相符。

2.9 為確保有關人士遵從牌照條件，海關每月對保稅倉至少進行一次突擊監察核查，並會進行其他突擊核查，包括在保稅倉開放時間以外的時段進行核查，以偵查違規活動。海關亦會每年對保稅倉的系統、程序、措施和記錄進行海關審計。二零一四年，應課稅品科對保稅倉進行了 929 次每月監察核查和 412 次其他突擊核查，並對保稅倉營辦商進行了 55 次海關審計(註 13)。

執法行動統計數字

2.10 表三顯示海關在二零一四年就不遵從許可證和牌照條件的個案提出檢控的數字。

註 13：對於經營超過一個保稅倉的營辦商，海關審計通常涵蓋該營辦商轄下的所有保稅倉，以一次過的方式進行。海關審計小組由海關人員和具會計背景的人員組成。

表三

三十宗已採取檢控行動的違規個案
(二零一四年)

違規情況	個案數目
不符合許可證規定搬運應課稅品	14
沒有提交裝櫃／拆櫃工序通知書	6
未領有許可證便進口及搬運應課稅品	4
沒有按許可證條件在 24 小時內搬運應課稅品	2
沒有在陸路管制站提交應課稅品予海關人員辦理清關手續	2 (註)
沒有海關人員到場監督應課稅品搬運／抽取貨物樣本	1
每月報表資料不確	1
總計	30

資料來源：海關的記錄

註：海關在二零一三年查獲這兩宗個案，並在二零一四年採取檢控行動。

清關後檢查文件

2.11 如第 2.6 段所述，海關授權指定人員按其職權在海關管制系統批簽許可證條件。應課稅品科定期從海關管制系統檢索未獲相關海關人員批簽許可證條件的報告，以作跟進。據這些報告所載，二零一四年有 232 份許可證 (即在 6 962 份經陸路管制站進出口應課稅品的許可證中佔 3%)，其清關許可證條件沒有得到陸路管制站人員的批簽 (見第 2.5(a) 段)。經陸路管制站和相關持證人澄清後，應課稅品科得悉：

- (a) **沒有辦理清關手續的個案** 有 10 宗 (4%) 個案，持證人沒有遵從許可證條件，提交應課稅品辦理清關手續；
- (b) **已辦理清關手續但沒有更新海關管制系統記錄的個案** 有 127 宗 (55%) 個案，陸路管制站人員為有關應課稅品辦理清關手續後，沒有從海關管制系統檢索許可證記錄加以批簽；

- (c) **豁免個案** 有 74 宗 (32%) 個案，其應課稅品按多模式聯運轉運貨物便利計劃運載 (見第 2.5(a) 段)，因此可獲豁免遵從清關許可證條件；及
- (d) **註銷個案** 餘下的 21 宗 (9%) 個案關乎已註銷的許可證。

審計署的審查

2.12 海關表示，經航空或海路進出口的應課稅品沒有施加類似的許可證條件供辦理清關手續，原因是這些應課稅品主要由貨運站處理 (註 14)，而貨運站屬保稅倉，須接受海關的監察核查和海關審計 (見第 2.9 段)。海關依靠持證人和保稅倉營辦商各自獨立提交的已執行許可證通知 (見第 2.4(a) 及 2.8 段)，確認應課稅品已經妥為進出口。至於經公共貨物裝卸區處理和陸路運載的進出口應課稅品，海關不能依靠同一管制方式，因此，對清關許可證條件作出嚴格的管制非常重要。考慮到經陸路進出口和經公共貨物裝卸區處理的應課稅品，在管制方面風險較高，審計署的審查工作集中在以下範疇：

- (a) 在陸路管制站揀選應課稅品接受海關檢查 (見第 2.13 至 2.16 段)；
- (b) 對查獲不遵從清關許可證條件的情況採取執法行動 (見第 2.17 至 2.19 段)；
- (c) 陸路管制站的貨物查驗程序 (見第 2.20 至 2.22 段)；
- (d) 管制許可證條件的批簽 (見第 2.23 至 2.27 段)；及
- (e) 藉許可證管制經公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品 (見第 2.28 及 2.29 段)。

此外，審計署審查了保稅倉內閒置的應課稅品存貨所採取的行動 (見第 2.30 至 2.32 段)。

註 14：所有進出口的空運貨物，均由空運貨站處理。就經海路進出口的應課稅品而言，在二零一四年的 30 593 份許可證中，有 92% 許可證所列的應課稅品由貨運站處理。至於餘下的 8% (或 2 461 份許可證)，把相關應課稅品裝載至運輸工具／從運輸工具卸下，均在公共貨物裝卸區進行。

**需要更妥善整合電腦系統的資料以方便
在陸路管制站揀選應課稅品接受海關檢查**

2.13 根據陸路邊境口岸科既定的貨物處理程序，所有運載應課稅品的出入境車輛，均須接受貨物查驗。除了在許可證條件訂明持證人（經承運人或貨車司機）須提交應課稅品進行貨物查驗外，陸路邊境口岸科設有一套以風險為依據的系統，揀選貨物接受查驗。

2.14 道路貨物資料系統在二零一一年實施（見第 1.20(c) 段），所有已註冊的代理公司、承運人和跨境貨車司機須在貨物抵港或離港前，透過電子方式向海關申報指定的貨物資料。有關資料須在貨物進口／出口最少 30 分鐘前（但不多於 14 天前）申報。陸路邊境口岸科的貨物揀選人員根據所申報的資料並在道路貨物資料系統的輔助下，對貨物進行風險評估，並揀選付運貨物接受海關檢查。被揀選的付運貨物會獲發行動編碼，當運載該付運貨物的貨車抵達管制站時，會被指示駛往驗貨場辦理清關手續。

2.15 在道路貨物資料系統申報的資料中，貨物說明、應課稅品許可證種類和號碼（註 15）等資料，均有助識別付運貨物是否與應課稅品相關。現時，道路貨物資料系統與海關管制系統並非互相連接，以協助貨物揀選人員藉核實所申報的許可證號碼來識別付運應課稅品。因此，貨物揀選人員須依靠貨物說明和許可證種類的資料來作出揀選。應課稅品科曾查詢，沒有辦理清關手續的十宗個案（見第 2.11(a) 段）為何沒有獲發行動編碼。陸路邊境口岸科回覆表示，申報資料不一致及有誤導成分。舉例說，在十宗個案中，有五宗的貨物說明（例如紅葡萄酒和酒櫃）為非應課稅品種類。至於其餘五宗個案，雖然貨物說明為應課稅品種類，但許可證種類則標示為“其他”。

註 15：根據《進出口（電子貨物資料）規例》（第 60L 章），在道路貨物資料系統申報資料時必須提供貨物說明。在道路貨物資料系統申報資料時提供不正確的貨物說明，即屬犯罪。至於提供應課稅品許可證種類和號碼，僅屬行政規定。海關管制系統在二零一一年經改良後會自動發出提示，指示經陸路進出口應課稅品的許可證申請人在道路貨物資料系統申報資料時，同時提供許可證號碼。遵從規定提供許可證號碼的比率很高。舉例說，在已辦理清關手續的 127 宗個案中（見第 2.11(b) 段），有 114 宗（90%）提供了正確的許可證號碼。

2.16 為了更有效揀選付運應課稅品辦理清關手續，審計署認為宜考慮整合現有電腦系統，讓應課稅品許可證號碼可以透過電子方式傳送，與海關管制系統記錄配對。根據許可證號碼自動揀選付運應課稅品的做法，可以盡量避免人手揀選所引致的人為錯誤，而貨物揀選人員的工作量亦將得以減少。屆時，他們只需要處理無法配對許可證號碼的個案，因而可以更專注處理其他風險評估的工作。長遠而言，有關方面需要考慮採取改善措施，以確保在道路貨物資料系統申報資料時輸入應課稅品許可證號碼。

需要對查獲不遵從清關許可證條件的情況採取更嚴厲的執法行動

2.17 抵港或離港的付運應課稅品須辦理清關手續，海關可由此偵查藉應課稅品超額付運／付運數量少於許可證訂明貨量來逃稅的情況。

2.18 在上文第 2.11(a) 段所述的十宗不遵從清關許可證條件的個案中，海關僅向一名持證人採取檢控行動（見表四）。至於其餘九宗個案，海關口頭提示有關持證人須遵從清關許可證條件。海關在二零一五年九月回應審計署的查詢時表示，他們曾研究是否有足夠證據就該十宗個案採取檢控行動，但發現只有一宗個案應予檢控。

表四

十宗違規個案所採取的執法行動

持證人	進出口日期	許可證種類	許可證列明應課稅品數量	執法行動
A	30.7.2014	搬運許可證	648 支酒 (註 2)	檢控 (2015 年 7 月)
B	19.8.2014	已完稅貨品許可證	398 支酒 (註 2)	} 口頭提示
	19.8.2014	搬運許可證	216 支酒 (註 2)	
	11.12.2014	出口許可證	222 支酒	
C	3.9.2014 (註 1)	出口許可證	1 130 萬支香煙	
	3.9.2014 (註 1)	出口許可證	1 130 萬支香煙	
	3.9.2014 (註 1)	出口許可證	1 135 萬支香煙	
D	18.3.2014	出口許可證	900 公升乙醇 (酒類許可證之下) (註 2)	
E	28.4.2014	出口許可證	1 022 公升甲醇 (註 2)	
F	25.8.2014	出口許可證	681 支酒	

資料來源：海關的記錄

註 1：三份出口許可證所列的應課稅品由三輛不同的貨車分別運送。

註 2：透過道路貨物資料系統申報的貨物說明與應課稅品許可證所述者不同 (見第 2.15 段)。

應課稅品的牌照和許可證管制

2.19 審計署認為，執法行動與罪行的嚴重性應當相稱。不遵從清關許可證條件會帶來逃稅風險，原因是貨物未經海關檢查，難以確保進出口的應課稅品符合許可證訂明的數量。這些違規個案應慎重看待。就這方面而言，審計署留意到：

- (a) 海關管制系統於二零一一年經改良後會自動提示應課稅品許可證申請人指示其承運人／司機提交應課稅品，以辦理清關手續。換言之，九宗違規個案的持證人事前均已知悉其法定責任；及
- (b) 持證人 B 及 C 屢次違規，但並無記錄說明為何海關仍然認為口頭提示做法恰當，亦無記錄顯示海關在作出這項決定前曾徵詢法律意見。

海關需要對所有不遵從清關許可證條件的個案採取更嚴厲的執法行動，並在適當情況下徵詢法律意見。

需要嚴格執行陸路管制站貨物查驗程序

2.20 陸路邊境口岸科制定了下述指引，說明如何查驗進出口應課稅品：

- (a) 如屬搬運許可證所列的進口應課稅品，陸路管制站人員應透過海關管制系統的工作站查核有關資料，如有需要，應查驗有關應課稅品；
- (b) 如屬已完稅貨品許可證所列的進口應課稅品，有關人員須核實所申報應課稅品(特別是酒類及香煙)的種類及數量；
- (c) 如屬出口許可證所列的出口應課稅品，陸路管制站人員應透過海關管制系統的工作站查核有關資料和實施抽樣實體檢查已申報的應課稅品，以查證許可證條件是否獲得遵從，並須確保應課稅品及其數量與有關許可證上的說明相符；及
- (d) 完成貨物查驗程序後，陸路管制站人員應把結果(包括貨物說明及查驗數量)輸入道路貨物資料系統，並印發貨物查驗報告供司機簽署，證明經查驗的貨物並無損毀。

2.21 **違反貨物查驗指引** 在 127 宗已辦理清關手續的個案中 (見第 2.11(b) 段)，海關只能提供 77 份 (61%) 貨物查驗報告，供審計署審查。其餘 50 宗 (39%) 個案，道路貨物資料系統顯示：

- (a) 有 48 宗 (38%) 個案 (11 宗屬已完稅貨品許可證，另 37 宗屬出口許可證) 的貨物查驗範圍只包括檢查貨物外圍及點算包裹數目和總重量。換言之，檢查範圍不符合已完稅貨品許可證及出口許可證的貨物查驗規定，即須核實應課稅品的種類及數量並確保與有關許可證上的說明相符 (見第 2.20(b) 及 (c) 段)；及
- (b) 餘下的兩宗 (1%) 個案 (一宗屬搬運許可證，另一宗屬出口許可證) 只查核了文件。審計署留意到，根據現行指引，就出口許可證個案而言，沒有查驗貨物屬不遵從內部指引，但就搬運許可證個案而言，則不屬違規，因為陸路管制站人員只在有需要時才查驗應課稅品 (見第 2.20(a) 及 (c) 段)。這個情況並不合理，海關需要加以正視，因為進口和出口應課稅品所牽涉的逃稅風險相類似。

2.22 **查驗貨物後沒有更新海關管制系統的記錄** 有 127 宗個案在查驗貨物後沒有更新海關管制系統的許可證條件記錄，以致帶來大量行政工作。應課稅品科人員須在清關後檢查文件，找出沒有批簽記錄的個案，而陸路管制站人員則須回覆應課稅品科的查詢。鑑於陸路管制站人員須在查驗貨物後更新道路貨物資料系統的記錄，倘若可透過電子方式傳送這些數據，自動更新海關管制系統的許可證條件批簽記錄，將有助減少人手輸入資料的工作及人為錯誤。海關需要研究整合現有電腦系統的可行性，以提高備存道路貨物資料系統及海關管制系統記錄的效率及效益。

需要加強對許可證條件批簽的管制

2.23 二零零三年，廉政公署就海關對應課稅品的管制和放行進行審查研究，發現受指派按其職權批簽許可證條件遵從情況的海關人員，可享有通用批簽權。這樣可能帶來風險，即出口許可證所列的應課稅品，即使從來沒有經指定的陸路管制站通關，管制站以外的人員仍可批簽有關的清關許可證條件。海關在二零零四年一月告知廉政公署，由二零零四年三月起，批簽權只限相關組別行使。

2.24 審計署在審查 232 份沒有相關海關人員就陸路清關許可證條件批簽進出口的許可證時(見第 2.11 段)發現，其中 34 份(15%)許可證亦出現不當地批簽其他許可證條件的情況。批簽裝櫃／拆櫃工序通知書許可證條件，本應屬應課稅品科的職權範圍(見第 2.5(b) 段)，但部分邊境及港口處人員卻不當地批簽有關條件，可見通用批簽權的問題在二零一四年仍然存在。海關回應審計署的查詢時表示：

- (a) 廉政公署的建議，重點在於限制批簽權，只有管制站人員才可批簽離港應課稅品的許可證條件。海關已實施有關建議，限制應課稅品科人員不得批簽有關的許可證條件；
- (b) 清關許可證條件在確認相關應課稅品已妥為經陸路進出口方面，具有重要作用(見第 2.12 段)，因此必須嚴加管制其批簽；及
- (c) 雖然其他許可證條件的批簽權未必需要以同樣嚴格的方式管制，但海關同意在有需要時檢討安排。

2.25 為詳加查核許可證條件的批簽情況，審計署向海關取得由二零一五年五月二十九日至六月三十日的海關管制系統記錄摘要，該份摘要涵蓋 365 項陸路清關許可證條件批簽記錄及 1 407 項裝櫃／拆櫃工序通知書許可證條件批簽記錄。審計署發現 1 772 項(365 項加 1 407 項)批簽記錄中：

- (a) 有兩份出口許可證，機場科人員不當地批簽陸路管制站清關許可證條件；及
- (b) 有 82 份許可證，邊境及港口處人員不當地批簽裝櫃／拆櫃工序通知書許可證條件(情況與二零一四年的 34 宗個案類似(見第 2.24 段))。

2.26 二零一五年七月，海關回應審計署的查詢時表示，在所發現的不當批簽個案中，海關人員其實沒有必要批簽，原因如下：

- (a) 該兩份出口許可證所涉貨物屬多模式聯運轉運貨物便利計劃下的聯運轉運應課稅品(註 16)，但機場科人員在查驗貨物後卻批簽該兩份出口許可證；及

註 16：如第 2.5(a) 段所述，多模式聯運轉運貨物便利計劃下的聯運轉運應課稅品，可獲豁免陸路清關許可證條件。

- (b) 在該 82 份由邊境及港口處人員批簽裝櫃／拆櫃工序通知書許可證條件的出口許可證中，有關的應課稅品並非以貨櫃出口（見第 2.5(b) 段註 12）。由於該等個案不涉及裝櫃和拆櫃工序，因此有關通知書的許可證條件並不適用。

2.27 審計署留意到海關在解釋時表示，所發現的不當批簽個案並無造成不良後果，但事實是，若不妥善解決批簽權不受限制的問題，則未經許可批簽的風險仍然存在。為此，審計署留意到，在負責批簽許可證條件的組別中，只有應課稅品科備有內部指引，規定督導人員查核批簽記錄。至於沒有設立督導人員查核制度的組別，則存在着未經授權批簽不被察覺的風險。由於每年的批簽記錄數量龐大（以二零一四年為例，發出的許可證數量達 134 871 份，每份均有一至七項特定的許可證條件——見第 2.2 及 2.5 段），因此以只限相關組別的人員行使批簽權的方式來加強對許可證條件批簽的管制，是較具成本效益的做法。

需要藉許可證加強管制經公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品

2.28 二零一四年，就經海路及公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品發出的許可證有 2 461 份（見第 2.12 段註 14），海關就其中 1 761 份（72%）施加許可證條件，使屬下人員能夠在進出口應課稅品裝載至運輸工具／從運輸工具卸下前安排核查。審計署對海關未有就其餘 700 份（28%）許可證施加類似的許可證條件以作管制表示關注。海關需要對所有經公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品個案施加適當的許可證條件，以防有人利用應課稅品超額付運／付運數量不足來逃稅。

2.29 就上述 1 761 份施加許可證條件的許可證而言，審計署留意到：

- (a) 有 31 份許可證（27 份已完稅貨品許可證及四份進口應課稅品的搬運許可證）的持有人須在將貨物自進口運輸工具卸下前向海關提交申請，以便海關人員到場核查應課稅品（見第 2.5(c) 段）。海關在公共貨物裝卸區就其中六份（19%）許可證進行應課稅品核查工作，而就其餘 25 份（81%）許可證進行的核查工作則在持證人指定的其他地點進行；及
- (b) 有 1 730 份許可證（1 592 份出口許可證及 138 份進口應課稅品的搬運許可證）的持有人須在以貨櫃裝運的貨物的裝櫃／拆櫃工序開始前 24 小時向海關呈交通知書，讓海關能夠安排抽查（見第 2.5(b) 段）。應課稅品科根據通知書所載資料，在該 1 730 個裝櫃／拆櫃

應課稅品的牌照和許可證管制

工序中揀選 227 宗 (13%) 個案進行核查。該 227 宗獲揀選的個案中，有 88 宗 (39%) 的核查工作是在持證人指定的地點 (公共貨物裝卸區以外) 進行。

把上述數字合計起來，在 258 宗 (31 宗加 227 宗) 海關核查中，有 113 宗 (25 宗加 88 宗) 是在公共貨物裝卸區以外的地點進行。就已核查的應課稅品而言，在該 113 宗個案中，有 44 宗 (39%) 是由海關人員押運前往／離開公共貨物裝卸區，但餘下的 69 宗 (61%) 個案並無類似的替代管制措施。審計署認為，就在公共貨物裝卸區以外地點進行的應課稅品核查工作而言，海關需要對所有個案施加管制，以防已核查的貨物在裝載至運輸工具／從運輸工具卸下之前受到干預。

需要採取行動處理保稅倉內閒置的應課稅品存貨

2.30 牌照條件訂明，保稅倉的營辦商須向海關提交每月報表，匯報保稅倉內貯存超過三年的應課稅品。《應課稅品規例》(第 109A 章) 訂明，海關向應課稅品的擁有人送達必要通知後，如該等應課稅品在指明的日期前未被移走或再記入保稅倉的記錄內，海關有權以公開拍賣形式售賣該等應課稅品，所得收益會用於支付售賣應課稅品的任何必要開支、繳付稅款，或繳交須付予政府或保稅倉營辦商的費用。假如應課稅品不能售賣，或其售出的價值不足以彌補售賣貨品的必要開支，海關可安排銷毀該等應課稅品。

2.31 海關已為員工制定下列指引，說明如何處理保稅倉營辦商就閒置的應課稅品存貨提交的每月報表。指引內容包括：

- (a) 抽樣檢查報表，以查核是否與海關管制系統的記錄相符；
- (b) 向應課稅品擁有人送達通知，要求擁有人搬走應課稅品或申請搬運許可證，以便再記入保稅倉的記錄內。通知副本亦會送達保稅倉營辦商，以供參考；
- (c) 如有關擁有人未有就通知作出回應，海關會在憲報刊登通知，載述應課稅品的說明、數量、擁有人的姓名或名稱 (如知道的話)，以及應課稅品存放於相關保稅倉的日期；及
- (d) 在通知指明的日期後，安排以拍賣或銷毀的方式處置應課稅品。

2.32 審計署得悉，截至二零一五年四月，34 名擁有人其應課稅品閒置在 11 個保稅倉超過三年。在這 34 名擁有人中，有 16 名持有有效的應課稅品牌照，其餘 18 名則沒有。就這些應課稅品所進行的案齡分析顯示，在 42 224 支酒類中有 43.2% 和 313 178 包煙草中有 80.8%，已存放在保稅倉超過十年（見表五）。這些年來，海關人員已抽時間檢查閒置應課稅品存貨的記錄，並進行突擊巡查。海關表示，已敦促保稅倉營辦商聯絡應課稅品擁有人，以便安排搬走應課稅品，或更新保稅倉的記錄。然而，海關人員未有遵從指引向有關擁有人送達通知。審計署認為，海關需要運用其法定權力處置閒置的應課稅品存貨，以盡量減少因長期存放應課稅品而引致的行政工作。

表五

11 個保稅倉的閒置應課稅品存貨的案齡分析
(二零一五年四月)

存放期 (年)	16 名擁有人 持有有效 應課稅品牌照		18 名擁有人 沒有有效 應課稅品牌照		總計	
	酒類 (支)	煙草 (包)	酒類 (支)	煙草 (包)	酒類 (支)	煙草 (包)
>3 至 10	20 444	20 354	3 525	39 962	23 969 (56.8%)	60 316 (19.2%)
>10 至 15	—	—	10 545	102	10 545 (25.0%)	102 (0.1%)
>15 至 20	2 070	—	3 326	252 760	5 396 (12.8%)	252 760 (80.7%)
>20 至 25	2 077	—	108	—	2 185 (5.1%)	—
>25 至 30	—	—	129	—	129 (0.3%)	—
總計	24 591	20 354	17 633	292 824	42 224 (100.0%)	313 178 (100.0%)

資料來源：審計署對海關記錄的分析

附註：二零一五年九月，海關通知審計署已在二零一五年五月至八月期間採取行動，妥善處理 42 224 支酒類中的 26 988 支 (64%)，以及 313 178 包煙草中的 20 354 包 (6%) (即該等物品已根據已完稅貨品／出口許可證被移走或被銷毀、或其在保稅倉的記錄已被更新)。

審計署的建議

2.33 審計署建議 海關關長應：

- (a) 考慮整合現有電腦系統(道路貨物資料系統及海關管制系統)，使之可以透過電子方式傳送數據，以便：
 - (i) 根據應課稅品許可證號碼，自動揀選付運應課稅品作貨物查驗；及
 - (ii) 在查驗貨物後，自動更新許可證條件批簽記錄；
- (b) 考慮是否需要採取改善措施，以確保在道路貨物資料系統申報資料時須同時輸入應課稅品許可證號碼；
- (c) 對所有不遵從陸路邊境口岸清關許可證條件的個案採取更嚴厲的執法行動，並在適當情況下徵詢法律意見；
- (d) 提醒陸路管制站的人員須嚴格遵從應課稅品貨物查驗指引；
- (e) 修訂貨物查驗指引，把搬運許可證涵蓋的應課稅品檢查範圍，修改至與出口許可證及已完稅貨品許可證所涵蓋的範圍相同；
- (f) 只限相關組別的人員行使批簽權，藉以加強對許可證條件批簽的管制；
- (g) 對所有經海路及公共貨物裝卸區處理的進出口應課稅品個案施加適當的許可證條件，以防有人藉應課稅品超額付運／付運數量不足來逃稅；
- (h) 對所有經公共貨物裝卸區處理但海關在其他地點核查的進出口應課稅品施加管制，以防已核查的貨物在裝載至運輸工具／從運輸工具卸下之前受到干預；及
- (i) 向閒置應課稅品的擁有人送達搬運通知，並採取適當行動處置無人認領的應課稅品。

政府的回應

2.34 海關關長同意審計署的建議，並表示海關：

- (a) 已展開改善工作，令道路貨物資料系統與海關管制系統的數據可以透過電子方式傳送，以供自動揀選付運應課稅品作貨物查驗。海關會進行技術可行性研究，探討可否在貨物查驗完成後自動更新許可證條件的批簽記錄；
- (b) 會考慮採取適當措施，以確保在道路貨物資料系統申報資料時同時輸入應課稅品許可證號碼。在此其間，海關會透過郵件和顧客聯絡小組會議提醒持牌人在道路貨物資料系統提交貨物資料時，輸入正確的應課稅品許可證號碼；
- (c) 已提醒所有相關人員嚴格遵從指引的規定，就應課稅品進行貨物查驗的工作；及
- (d) 會檢視所有許可證條件，而每項許可證條件的批簽權限只限相關組別行使。

第 3 部分：打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

3.1 本部分探討海關打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 打擊濫用香煙免稅優惠的執法行動 (第 3.6 至 3.18 段)；及
- (b) 檢獲物品和汽車的管理 (第 3.19 至 3.40 段)。

法例

3.2 根據《應課稅品條例》，凡未獲海關簽發有效牌照或許可證而進出口、貯存及交付應課稅品，均屬違法，最高刑罰為監禁兩年及罰款 100 萬元。此外，根據《進出口條例》(第 60 章)，走私應課稅品亦屬違法，最高刑罰為監禁七年及罰款 200 萬元。

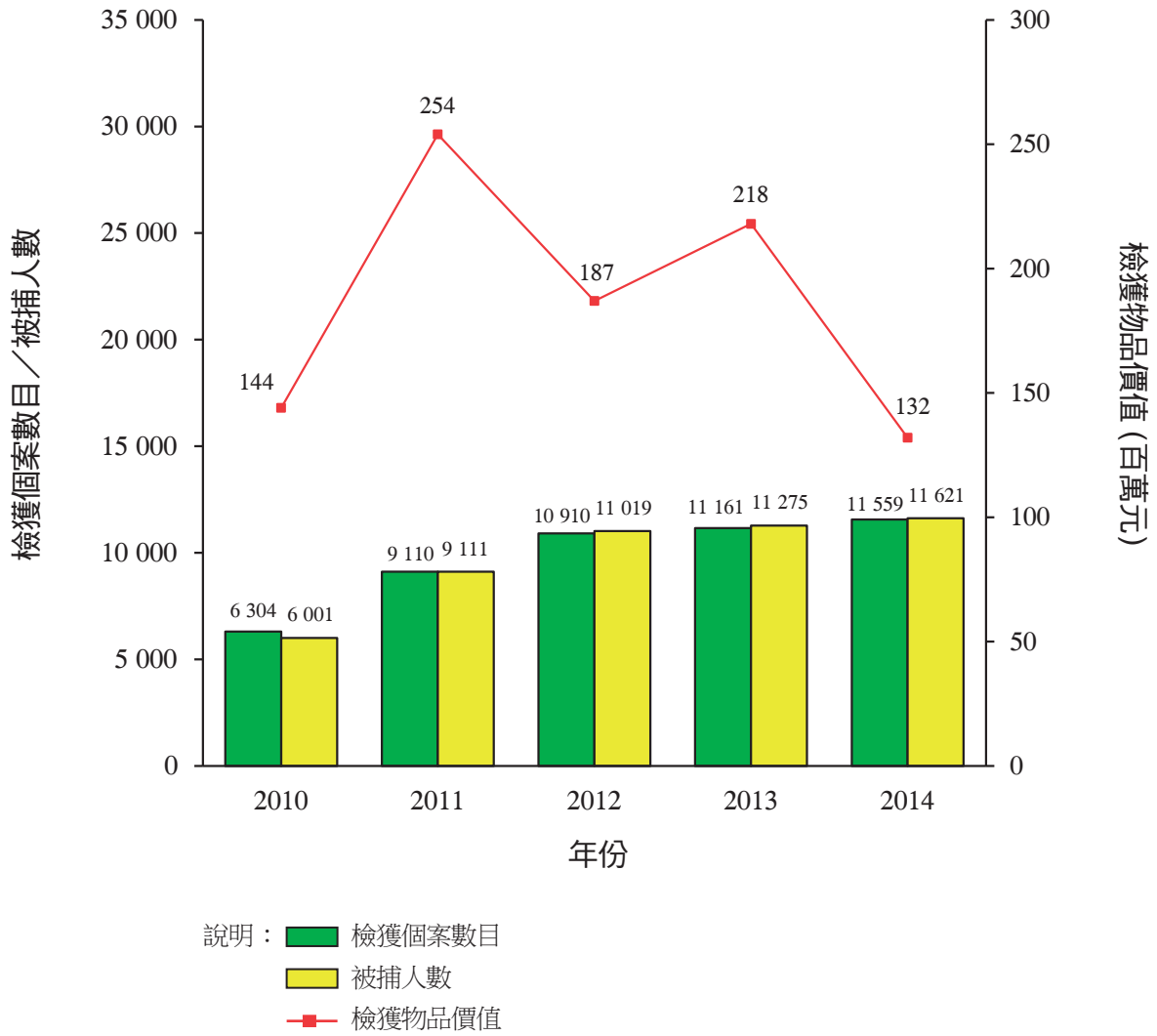
3.3 《應課稅品條例》亦就“有代價地不予檢控”計劃作出規定，容許違例者以繳交罰款代替檢控。“有代價地不予檢控”計劃在一九九六年推出，目的是在處理輕微罪行時，節省法律程序所需的時間和費用。“有代價地不予檢控”罪行的例子之一，是攜帶應課稅品人士沒有作出申報或就其超逾免稅優惠的應課稅品數量 (例如旅客可攜帶 19 支香煙——見第 1.12 段) 作出虛假申報。濫用免稅優惠的“有代價地不予檢控”罰則，相當於應繳稅款的五倍，另加罰款 2,000 元。

執法行動

3.4 為了在源頭堵截非法應課稅品，邊境及港口處負責檢查經航空、陸路或海路進出口的貨物，並在管制站處理旅客及其行李，以偵查任何濫用免稅優惠的情況。稅收及一般調查科定期採取行動，重點打擊有組織走私、分銷和街頭兜售非法應課稅品的活動。二零一零至二零一四年間的執法行動統計數字載於圖三至圖五。

圖三

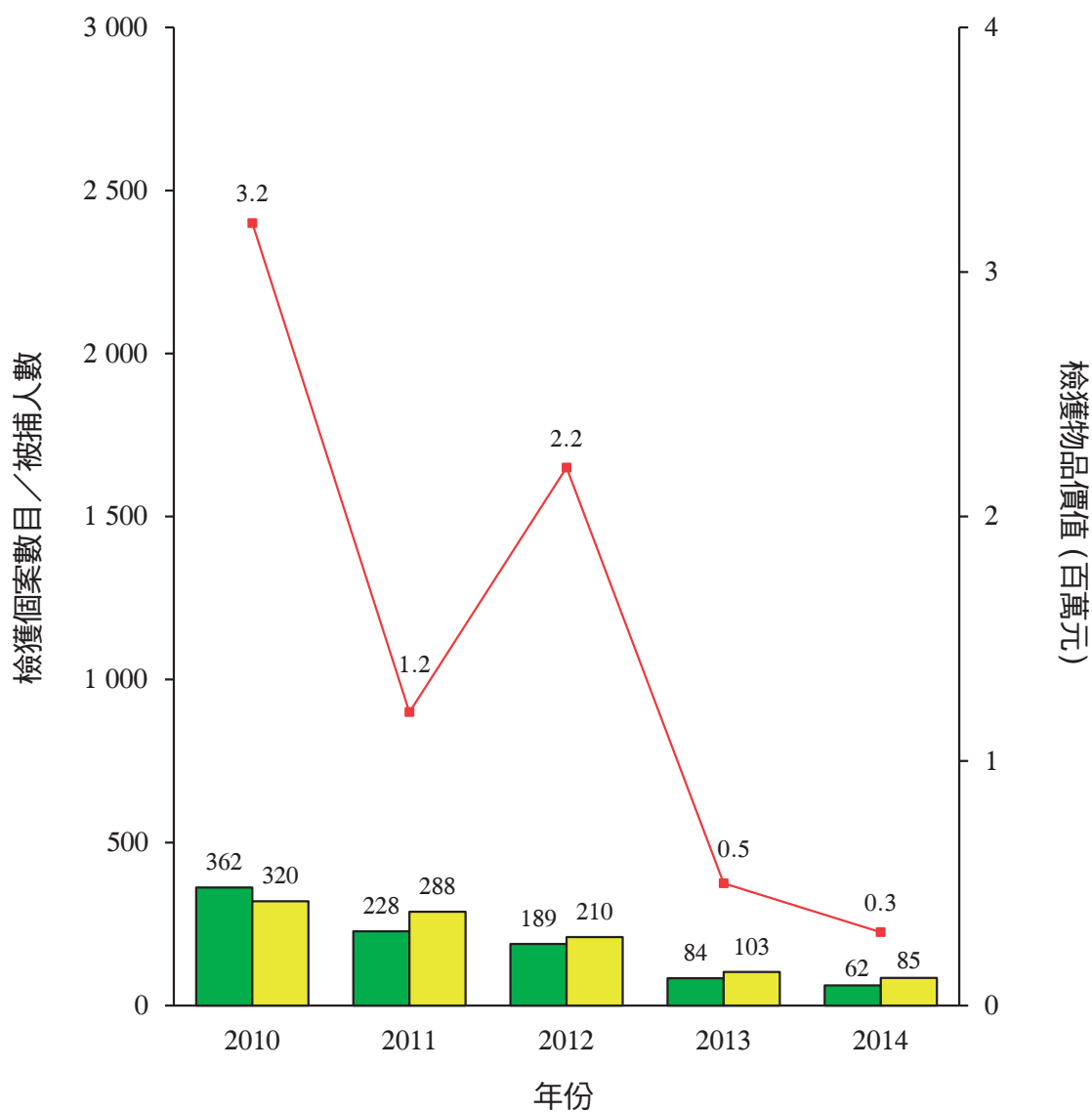
檢獲的私煙
(二零一零至二零一四年)



資料來源：海關的記錄

圖四

檢獲的非法碳氫油類
(二零一零至二零一四年)

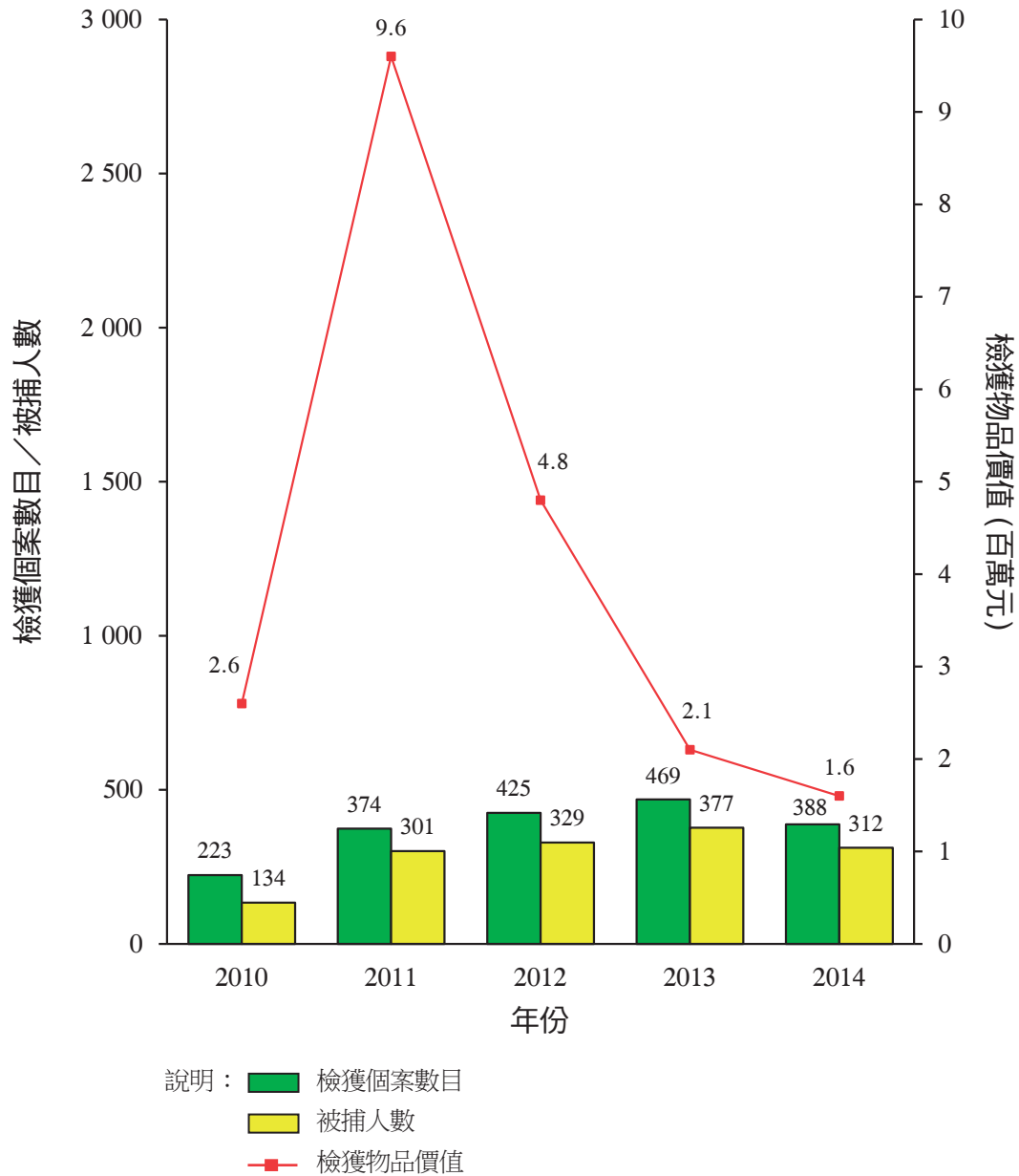


說明：■ 檢獲個案數目
■ 被捕人數
—■— 檢獲物品價值

資料來源：海關的記錄

圖五

檢獲的非法酒類
(二零一零至二零一四年)



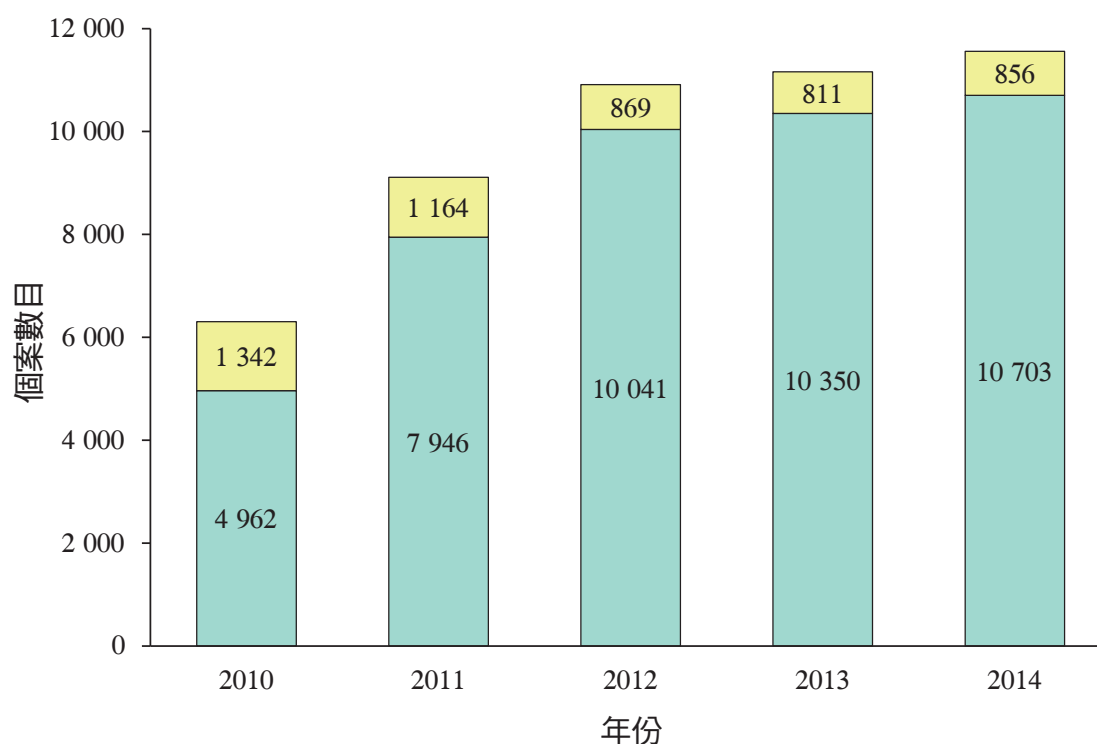
資料來源：海關的記錄

濫用香煙免稅優惠呈上升趨勢

3.5 為配合政府推行的煙草管制政策，煙草稅稅率在二零一零至二零一四年間已調高 58%(註 17)。如圖三的執法行動統計數字所顯示，私煙活動在同期更趨活躍。在該五年間的 49 044 宗檢獲私煙個案中，有 90% (44 002 宗) 與濫用免稅優惠有關。圖六顯示，濫用免稅優惠的個案數目由二零一零年的 4 962 宗增加至二零一四年的 10 703 宗，增幅達 116%。

圖六

檢獲私煙個案的分析
(二零一零至二零一四年)



說明： ■ 其他檢獲私煙個案
■ 濫用免稅優惠的個案

資料來源：海關的記錄

註 17：政府在二零一零至二零一四年間兩次調高煙草稅稅率，即在二零一一年二月增加 41.5%，以及在二零一四年二月增加 11.7%。目前，每 1 000 支香煙徵稅 1,906 元，即較二零一零年的 1,206 元增加 58%。

打擊濫用香煙免稅優惠的執法行動

3.6 如第 3.3 段所述，濫用免稅優惠的罪行可以檢控或以“有代價地不予檢控”罰款的方式處理。海關已制定指引，說明如何處理“有代價地不予檢控”的罪行，詳情如下：

- (a) 如屬於下列情況，不得以“有代價地不予檢控”方式處理：
 - (i) 有關的應課稅品的應繳稅款超逾 1 萬元；或
 - (ii) 違例者在之前兩年的“有代價地不予檢控”記錄已達到指明上限，當中包括因欠繳“有代價地不予檢控”罰款而導致的傳票個案記錄 (註 18)；或
 - (iii) 違例者在香港沒有固定居住地點可供派遞傳票 (以防他欠交罰款)，如能即時繳交罰款則作別論；
- (b) 如有理由相信在法庭處理有關個案的做法較為合適 (例如有關的應課稅品為共同擁有)，便應向違例者提出檢控。在此情況下，應把提出檢控而不以“有代價地不予檢控”方式處理的理由記錄在案；
- (c) 在核實違例者提供的在港居住地點的資料後，違例者可在干犯罪行當日起計十個曆日內，前往指定的徵稅辦事處繳交罰款；及
- (d) 如違例者在指定的十日期限內繳交罰款，有關的應課稅品須歸還予他。如違例者未有在指定的十日期限內繳交罰款，則須以傳票方式就其干犯的罪行提出檢控。

註 18：在考慮以“有代價地不予檢控”的方式處理違例者干犯的罪行時，個案負責人員須參閱海關情報系統內該違例者過往的“有代價地不予檢控”記錄。

對已採取的執法行動的分析

3.7 在二零一零至二零一四年間查獲的 44 002 宗濫用香煙免稅優惠個案中，海關處以“有代價地不予檢控”罰款的個案有 37 800 宗 (86%)，以檢控方式處理的個案有 1 584 宗 (4%)。餘下的 4 618 宗 (10%) 個案，原本為“有代價地不予檢控”個案，但違例者沒有在指定的十日期限內繳交“有代價地不予檢控”罰款 (見第 3.6(d) 段)，故最終採取檢控行動。

3.8 就違例者而言，在 44 002 宗濫用香煙免稅優惠的個案中，有 8 096 宗 (18%) 涉及 3 184 名屢次違例者。其餘 35 906 宗 (82%) 個案則涉及單次違例者。

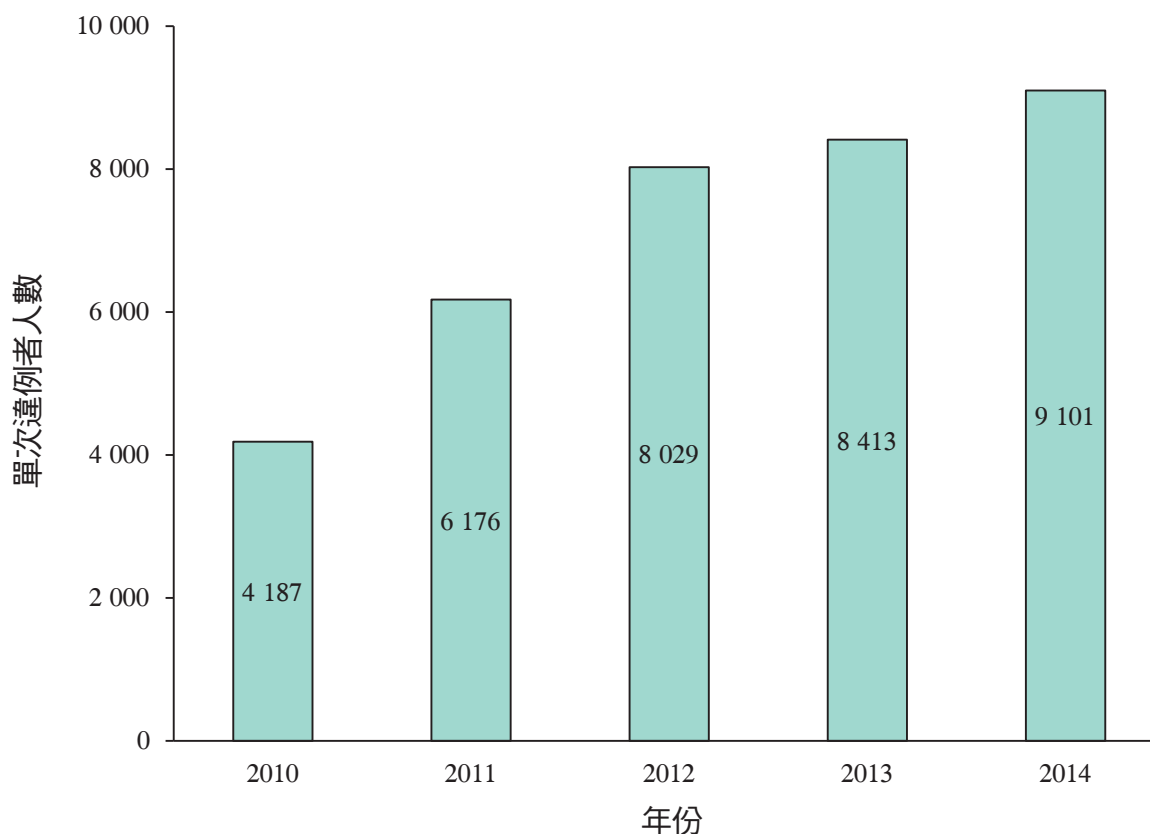
需要加強宣傳和教育

3.9 海關在上述 35 906 宗涉及單次違例者的個案中，共檢獲 1 640 萬支香煙。平均而言，每宗個案涉及 457 支香煙。海關處以“有代價地不予檢控”罰款的個案有 31 687 宗 (88%)，以檢控方式處理的有 997 宗 (3%)。餘下的 3 222 宗 (9%) 個案，違例者未有在指定的十日期限內繳交“有代價地不予檢控”罰款，故最終採取檢控行動。

3.10 趨勢分析顯示，單次違例者的人數由二零一零年的 4 187 名增加至二零一四年的 9 101 名，增幅達 117%(見圖七)。這些性質較輕微的個案數目持續增加，難免會增加海關人員的工作量，令他們無法更專注履行更重要的執法職務。海關需要密切監察有關情況，如有需要，應採取改善措施。其間，海關可考慮加強宣傳和教育，呼籲市民奉公守法，在濫用免稅優惠問題日趨惡化之際，以此作為對策的其中一環。

圖七

單次違例者人數持續增加
(二零一零至二零一四年)



資料來源：審計署對海關記錄的分析

需要對屢犯不改的違例者採取更嚴厲的執法行動

3.11 在 8 096 宗涉及屢次違例者的個案中，海關共檢獲 550 萬支香煙。平均而言，每宗個案涉及 679 支香煙（即比單次違例者個案平均涉及 457 支香煙高出 49%）。在 8 096 宗涉及屢次違例者的個案中，海關處以“有代價地不予檢控”罰款的有 6 113 宗（76%），以檢控方式處理的有 587 宗（7%）。餘下的 1 396 宗（17%）個案，違例者未有在指定的十日期限內繳交“有代價地不予檢控”罰款，故最終採取檢控行動。表六就 3 184 名屢次違例者的違例次數進行分析。

表六

3 184 名屢次違例者違例次數的分析
(二零一零至二零一四年)

每名違例者的違例次數	違例者人數	總違例次數	涉及的香煙總支數
16	1	16	47 679
12	1	12	12 320
10	7	70	74 631
9	7	63	62 553
8	16	128	120 764
7	30	210	185 184
6	47	282	216 135
5	88	440	412 328
4	201	804	629 868
3	499	1 497	968 604
2	2 287	4 574	2 731 313
總計	3 184	8 096	5 461 379

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.12 過去五年(即二零一零至二零一四年)，有 109 名屢次違例者各違例六次或以上，審計署進一步分析對這些屢次違例者所採取的執法行動，發現：

- (a) 在 109 名屢次違例者中，有兩名(2%)人士在兩年內的“有代價地不予檢控”記錄已達到執法指引訂明的限度(見第 3.6(a)(ii) 段)，但他們仍沒有被檢控。二零一五年九月，海關告知審計署何以沒有採取檢控行動。在其中一宗個案，兩項違例情況在兩日內發生，以致第二次違例情況發生時，第一次違例情況的資料仍未在電腦系統內更新。至於另一宗個案，在計算“有代價地不予檢控”記錄時，涉及欠繳“有代價地不予檢控”罰款的傳票個案被誤當作檢控個案。審計署認為，對於曾有“有代價地不予檢控”記錄的屢次違例者，海關需要加強監察對他們所採取執法行動，並採取措施，確保及時更新執法資料庫所載資料；及
- (b) 有 27 名(25%)違例者從未因違例而遭檢控，原因是執法指引規定海關人員在執法時只須考慮違例者在過去兩年的違例記錄。另有九名(8%)違例者最初亦基於類似的理由而沒有被檢控，但他們其後因未有在指定的十日期限內繳交某些“有代價地不予檢控”罰款才遭檢控。鑑於濫用免稅優惠的情況日趨惡化，有關方面需要對屢犯不改的違例者採取更嚴厲的執法行動，以收阻嚇之效。為此，海關需要考慮修訂執法指引，訂明在決定違例者應予檢控抑或處以“有代價地不予檢控”罰款時，應考慮他們過往所有(不限於之前兩年)的違例記錄。

需要對有欠繳記錄的屢次違例者採取更嚴厲的執法行動

3.13 根據執法指引，如違例者在指明的十日期限內未有繳交“有代價地不予檢控”罰款，海關便會發出傳票。在二零一零至二零一四年間，共有 4 618 宗傳票個案涉及欠繳“有代價地不予檢控”罰款。截至二零一五年四月三十日，在上述 4 618 宗傳票個案中，有 117 宗(3%)的違例者沒有出庭應訊，以致個案尚未完結。海關必須竭盡所能，才能將他們繩之於法(例如發出逮捕令)。就上述 117 宗尚未完結傳票個案所進行的案齡分析顯示，有十宗(9%)個案逾三年仍未完結。

3.14 二零一四年五月，一位裁判官質疑為何有違例者已有多項“有代價地不予檢控”記錄(包括欠繳“有代價地不予檢控”罰款而遭發出傳票)，但海關沒有就他及後干犯的罪行提出正式起訴，反而以“有代價地不予檢控”的方式處理。

裁判官關注到以“有代價地不予檢控”方式來處理這些個案，不但有違“有代價地不予檢控”計劃的目的(見第 3.3 段)，亦削弱計劃的阻嚇作用。在第 3.12 段所述的 109 名屢次違例者中，有 48 名(44%)有欠繳罰款記錄，即他們在指明的十日期限內未有繳交罰款而遭發出傳票。然而，海關在處理他們其後干犯的罪行時，仍舊處以“有代價地不予檢控”罰款。

3.15 海關在二零一四年六月發出公報，述明如屢次違例者曾有欠繳“有代價地不予檢控”罰款的記錄，海關人員須採取檢控行動。然而，審計署留意到，在發出公報後，即使有六宗個案的違例者(涉及 109 名屢次違例者中的其中六名(6%))有欠繳罰款的記錄，海關仍以“有代價地不予檢控”罰款來處理。對於有欠繳“有代價地不予檢控”罰款記錄的屢次違例者，海關需要加強監管對他們所採取的執法行動。

需要確保執法行動資料庫的資料準確

3.16 在考慮以“有代價地不予檢控”的方式處理違例者干犯的罪行時，負責的海關人員須參閱電腦化的海關情報系統內過往的“有代價地不予檢控”／檢控記錄。系統的資料準確無誤，對海關人員尤為重要，因為他們會藉這些資料，在有根據的情況下決定對違例者採取的執法行動。可是，在檢視 8 096 宗涉及屢次違例者的個案(見第 3.11 段)時，審計署留意到系統內有 27 項違例記錄所載的違例者身分有錯誤。海關需要採取措施，確保執法行動資料庫的資料準確無誤(例如制訂覆核程序)。

審計署的建議

3.17 審計署建議海關關長應：

- (a) 加強宣傳和教育，呼籲攜帶應課稅品入境的旅客須奉公守法，以及密切監察措施的成效，以應對濫用免稅優惠的單次違例者人數持續增加的問題；
- (b) 對屢犯不改的違例者採取更嚴厲的執法行動，即以修訂執法指引，規定海關人員在決定違例者應予檢控抑或處以“有代價地不予檢控”罰款時，應考慮他們過往所有的違例記錄；

打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

- (c) 對曾有“有代價地不予檢控”記錄或欠繳“有代價地不予檢控”罰款記錄的屢次違例者，加強監管對他們所採取的執法行動；及
- (d) 採取措施確保執法行動資料庫載有最新和準確的資料。

政府的回應

3.18 海關關長同意審計署的建議，並表示海關會：

- (a) 檢視對屢犯不改的違例者採取執法行動的指引，以切合當前情況；及
- (b) 提升系統和制訂督導人員查核機制，以確保執法行動資料庫載有最新和準確的資料。

檢獲物品和汽車的管理

3.19 海關為屬下人員制定指引，說明如何接收、處理、貯存及處置檢獲物品(註 19)。海關會因應檢獲物品的數量、價值、重要性、運作方便，以及關乎安全或妥善保管檢獲物品的相關指示，把檢獲物品存放於部門檢獲物品貯存倉(即證物貯存室，或主要行動小組的保險庫，或海關貨倉——註 20)。所有檢獲的汽車會停放在沙田汽車扣留中心。為保安理由，部門檢獲物品貯存倉和汽車扣留中心已全部安裝閉路電視系統。

3.20 **貯存記錄** 在檢獲物品時，個案負責人員須在電腦化的案件處理系統輸入檢獲物品的資料，作為檢獲物品的初步記錄。每次檢獲物品存放於貯存設施、從貯存設施移走或由一個貯存設施移往另一貯存設施時，案件處理系統內的相關記錄會相應更新。為提高資料的準確度，以及確保與檢獲物品有關的證據完整無缺，相關人員須按既定指引實地點算檢獲物品。

註 19：檢獲物品包括被扣押的物品，例如根據《應課稅品條例》須支付稅款或罰款而被扣押的物品。

註 20：截至二零一五年三月，海關共有 47 個證物貯存室、五個保險庫及六個貨倉，以貯存根據《應課稅品條例》及海關根據其他法例下的職權範圍所檢獲的物品。在這六個貨倉中，有兩個(分別位於柴灣及葵涌)亦用作貯存危險品。海關亦租用商業貨倉的貯存空間。在 2014-15 年度，這方面的租金開支為 1,130 萬元。

3.21 **檢查及盤點存貨** 根據《物料供應及採購規例》和海關指引，有關方面須每三個月突擊檢查部門檢獲物品貯存倉及汽車扣留中心。每次檢查須最少檢查 3% 的檢獲物品。證物貯存室須每 18 個月盤點所有檢獲物品一次，貨倉則每兩年盤點一次 (註 21)。海關的內部核數組亦會定期派員突擊檢查部門檢獲物品貯存倉，以確保貯存倉獲妥善管理。

需要改善檢獲物品及文件證物的安全保管

3.22 二零一三年，海關的內部核數組派員到柴灣貨倉突擊檢查檢獲物品，其間發現一宗所檢獲汽油的實際油量與案件處理系統記錄不符的個案。所有證人供詞正本亦未能在案件檔案內找到，只剩下副本。詳情見個案 A。

註 21：有關突擊檢查及盤點貯存於商業貨倉內檢獲物品的規定，在二零一四年實施。

個案 A

檢獲汽油個案的實際油量出現差額及未能找到文件證物

1. 海關在二零零二年一宗反非法燃油行動中檢獲 8 620 公升汽油，其中 5 120 公升以 256 個膠桶盛載，其餘 3 500 公升以十個膠油缸盛載。該批檢獲汽油其後貯存於商業貨倉內，在存倉前部分容器曾經更換（即由十個膠油缸轉存至 18 個金屬桶內）。
2. 二零零三年，有被告因沒有到庭應訊而遭發出逮捕令。由於潛逃犯人尚未被逮捕歸案，該批檢獲的汽油仍須予以保存作案件證物。二零一一年十二月，該批以膠桶和金屬桶盛載的汽油被移送至柴灣貨倉貯存，以節省租金開支。
3. 海關在二零一二年檢視久未執行的逮捕令（見第 3.30 段）時發現，所有證人供詞的正本未能找到，案件檔案內只有副本。
4. 二零一三年八月，海關的內部核數組派員到柴灣貨倉突擊檢查檢獲物品，其間發現所有膠桶幾乎是空的，當中的汽油可能因存放多年而蒸發掉。內部核數組建議檢視久未處理的檢獲物品個案，以期盡快處置檢獲物品，騰出空間以貯存在商業貨倉存放的檢獲物品或新近檢獲的物品。二零一四年十月，稅收及一般調查科人員檢查該批膠桶，確認是空桶。至於該批存於金屬桶內的 3 500 公升汽油，則估計仍有約 80%（即 2 800 公升）存在（見照片一）。

資料來源：海關的記錄

照片一

在柴灣貨倉內的空膠桶及並非滿載汽油的金屬桶



資料來源：審計署人員於二零一五年六月拍攝的照片

3.23 個案 A 揭示了海關在處理實體證物和文件證物方面的管制弱點，有見及此，審計署就其他檢獲物品個案進行審查，並發現類似問題，詳情見第 3.24 至 3.26 段。

3.24 **尚有五宗實際汽油量出現差額的個案** 二零一五年七月，審計署檢視五宗將檢獲的汽油貯存於葵涌貨倉的個案，發現所有盛載檢獲汽油的膠桶均比正常輕。海關應審計署的要求進行量度，確認在全部五宗個案中，檢獲汽油的實際油量均與案件處理系統的記錄不符（詳情見表七）。

表七

貯存於葵涌貨倉檢獲汽油的油量差額
(二零一五年七月)

個案	檢獲日期 (註)	案件 處理系統 記錄的油量 (a) (公升)	海關於 二零一五年七月 量度出的實際油量 (b) (公升)	差額	
				(c)=(b)-(a) (公升)	(d)= $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
B	12.6.2001	410	25.0	(385.0)	(93.9%)
C	1.8.2002	100	0.2	(99.8)	(99.8%)
D	1.8.2002	10	0	(10.0)	(100.0%)
E	16.8.2002	290	50.5	(239.5)	(82.6%)
F	6.1.2003	210	17.0	(193.0)	(91.9%)
總計		1 020	92.7	(927.3)	(90.9%)

資料來源：審計署對海關記錄的分析

註：上述個案中檢獲的汽油原本貯存於商業貨倉內，其後於二零一二年十月移送至葵涌貨倉，以節省租金開支。

3.25 審計署發現，全部六宗汽油量出現差額的個案(即個案 A 至 F)均有以下的管制弱點：

- (a) 與其他檢獲物品不同，盛載汽油的膠桶和金屬桶並無貼上封條。海關表示，要為這些容器貼上封條有實際困難。因此，貯存於這些非密封容器的汽油容易被干擾或有蒸發之虞；

- (b) 在二零一四年之前，海關並無既定程序說明如何突擊檢查和盤點存放於商業貨倉內的檢獲物品(見第 3.21 段註 21)。換句話說，在個案 A 中的汽油於二零一一年移送至柴灣貨倉前，海關約有九年沒有實地檢查過該批汽油。同樣地，在個案 B 至 F 中的汽油移送至葵涌貨倉前，海關亦有約九至十一年沒有實地檢查過該批汽油；及
- (c) 海關在二零一一年個案 A 的汽油移送至柴灣貨倉時對該批汽油進行實地盤點，及在二零一二年個案 B 至 F 的汽油移送至葵涌貨倉時對該批汽油進行類似的實地盤點。此後，全部六宗個案的汽油均受相關貨倉每兩年一次的盤點工作涵蓋(見第 3.21 段)。不過，所有盤點工作均無報告汽油量出現差額(內部核數組於二零一三年八月派員就個案 A 進行的檢查除外)。盤點結果與內部核數組所提出有關汽油可能已隨時間蒸發的看法(見個案 A 第 4 段)並不相符。

3.26 *尚有一宗存於案件檔案內的文件證物未能找到的個案* 審計署查看十宗檢獲個案(包括個案 B 至 F)的檔案中備存的文件證物。在其中一宗個案(個案 E)中，一名被告的會面記錄正本未能找到，即案件檔案內只剩下副本。

3.27 在個案 A 至 F 中原可用於檢控的證物，不論是實體證物還是文件證物都未獲妥善處理，情況令人關注。海關在二零一五年九月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 政府化驗所向海關提供意見，表示汽油的揮發性強，蒸發速度較 95% 乙醇快八倍。海關認為，檢獲汽油的實際油量出現差額，是因為汽油貯存多年而自然蒸發，有關問題出於未有妥為記錄汽油因自然蒸發而隨時間減少的情況；及
- (b) 個案 A 及 E(文件證物錯放的個案)均涉及久未執行的逮捕令。二零零八年，海關檢視久未執行的逮捕令個案的文件。二零零九年，海關發出指引，規定相關人員確保將所有文件正本歸檔至相關案件檔案內，並確保檔案的安全保管。

3.28 審計署認為，海關需要從這些個案汲取教訓，改善實體證物及文件證物的安全保管。就實體證物而言，海關有需要改善揮發性物品的貯存方式和提升確認實際存量的盤點程序，一旦發現不符之處可及早採取補救行動。至於文件證物，海關需要全面核查其他有法律程序尚未完結的檢獲物品個案，以確定有否出現類似個案 A 及 E 的問題。海關需要努力尋回錯放的文件，並採取措施，以確保人員遵守二零零九年發出的指引中訂明的規定。

需要監察正進行法律程序的檢獲物品個案的進度

3.29 截至二零一五年四月，有 750 宗檢獲應課稅品的個案仍在處理，當中 45 宗 (6%) 個案仍在調查，65 宗 (9%) 個案正進行法律程序，餘下的 640 宗 (85%) 個案的檢獲物品則尚待沒收和處置。

3.30 在正進行法律程序的 65 宗個案中，23 宗 (35%) 個案的被告因沒有到庭應訊而遭發出逮捕令。在該 23 宗個案中，有 19 宗 (83%) 的逮捕令已發出超過五年。根據海關指引，應每隔五年檢視久未執行的逮捕令個案，以決定下一步行動。審計署發現，海關並無按照每隔五年檢視一次的指引處理該 19 宗個案，即所規定的檢視工作逾期平均 7.8 年 (由 5.3 年至 12.7 年不等)。海關需要密切監察正進行法律程序的檢獲物品個案的進度。

需要加快處理檢獲物品尚待沒收和處置的個案

3.31 根據《應課稅品條例》，如有人就任何物品違反該條例，則不論是否有任何人就任何罪行被定罪，該等物品均可予沒收。海關已就檢獲物品的沒收和處置制定下述規定：

- (a) **取得充公令** 在有關檢獲物品的刑事程序完結後，如有人就檢獲物品提出申索，海關的部隊檢控課便會負責向法庭申請展開沒收物品的法律程序。至於海關沒有收到任何申索通知的個案，根據《應課稅品條例》，檢獲物品須視作已沒收，部隊檢控課須隨之發出充公令；
- (b) **取得物品銷毀證明書** 就應以銷毀方式處置的物品 (如私煙) 而言，有關方面在取得充公令後應向海關的物料供應組申請物品銷毀證明書；及
- (c) **處置可供拍賣的物品** 就可供拍賣的物品 (如汽車) 而言，有關方面在取得充公令後應擬備一份拍賣清單擬稿，以供政府物流服務署考慮和作出拍賣安排。

3.32 二零一二年，審計署完成對海關管理知識產權執法工作的審查工作(二零一二年十月的《審計署署長第五十九號報告書》第6章)。審查工作揭示海關在安排沒收和銷毀檢獲的侵權物品時有所延誤。自此，海關推行下述措施，以監察檢獲物品的管理：

- (a) **監察久未處理的個案** 自二零一二年九月起，案件處理系統每月均會編製一份報告，以供檢獲物品管理檢討委員會(註22)監察處置檢獲物品的進度。系統亦會為由檢獲日期起計超過兩年半而尚未處理的個案(即按海關定義屬久未處理的個案)另外發出提示，以便有關方面特別留意；及
- (b) **監察在特定時間內未能完成工作的個案** 二零一四年，海關指明下述個案應呈交相關分處主管監察並由有關人員採取跟進行動：
 - (i) 有提出申索通知，但在刑事程序完結日期後兩個月仍未呈交海關的部隊檢控課以申請沒收物品的個案；
 - (ii) 已審結但在收到充公令日期起計30天後仍未申請物品銷毀證明書的個案；
 - (iii) 已審結但在收到物品銷毀證明書日期起計60天後尚待銷毀物品的個案；及
 - (iv) 已審結但在收到充公令日期起計90天後尚待處置物品的個案。

3.33 由於貯存檢獲物品及汽車需要佔用地方，而且轉售價值(適用於可供拍賣的物品)會隨時間下跌，因此應避免長期擺放。在2012-13至2014-15年度，海關處置了合共131 931項檢獲物品及487輛檢獲汽車，涉及15 462宗檢獲應課稅品個案及其他侵權物品個案。不過，審計署審查截至二零一五年四月有關檢獲應課稅品個案的貯存記錄，發現仍需加快清理久未處理的個案(見第3.34及3.35段)。

3.34 **尚待處置／銷毀的檢獲應課稅品** 截至二零一五年四月，貨倉貯存了490宗個案的檢獲應課稅品。在這490宗個案中，483宗(涉及4 095項物品)的應課稅品尚待處置／銷毀，即屬於已審結個案或沒有提出檢控的個案，而涉及的檢獲物品視作已沒收。審計署就該483宗個案進行案齡分析，發現有35

註22：委員會由海關助理關長擔任主席，負責監察檢獲物品管理方面的表現，並督導海關清理涉及檢獲或被扣留物品但久未處理的個案。

打擊非法應課稅品的執法行動和檢獲物品的管理

宗 (7%) 個案已逾一年而尚未處理 (見表八)。二零一五年九月，海關告知審計署：

- (a) 就沒收個案而言，處理調查所需時間一般為由刑事程序完結或檢獲日期 (適用於沒有提出檢控的個案) 起計 150 天，惟有些個案需要較長時間處理，特別是涉及上訴、沒收聆訊及逮捕令的個案；及
- (b) 就表八所述的 483 宗尚未處理的個案，海關已在二零一五年五月至八月期間採取行動，處置當中 304 宗個案的檢獲物品。

表八

尚待處置／銷毀的檢獲應課稅品的案齡分析 (二零一五年四月)

自個案審結或檢獲物品視作已沒收 (適用於沒有提出檢控的個案) 起計的年期 (年)	尚未取得充公令的個案 (宗)	已取得充公令但尚未取得物品銷毀證明書的個案 (宗)	尚待處置／銷毀的個案 (宗)	總計 (宗)
≤ 1	161	138	149	448
>1 至 2	4	—	21	25
>2 至 5	2	—	4	6
>5 至 10	3	—	—	3
> 10	1	—	—	1
總計	171	138	174	483

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.35 **尚待處置的檢獲汽車** 截至二零一五年四月，汽車扣留中心內有 158 輛檢獲汽車，當中有 141 輛尚待處置，即屬於已審結個案或沒有提出檢控的個案，而涉及的汽車視作已沒收。審計署就該 141 輛尚待處置的檢獲汽車進行案齡分析，發現有 97 輛 (69%) 逾一年而尚未處理 (見表九)。二零一五年九月，海關告知審計署：

- (a) 處置汽車的處理時間亦會較長，原因是需要向運輸署查核汽車的資料，以及安排拍賣或售賣合約；及
- (b) 就表九所述的 141 輛汽車，海關已在二零一五年五月至八月期間分別透過拍賣 (12 輛) 及以廢車形式 (73 輛) 處置當中 85 輛汽車，另兩輛汽車已歸還有關車主。

表九

尚待處置的檢獲汽車的案齡分析
(二零一五年四月)

自個案審結或檢獲汽車視作已沒收 (適用於沒有提出檢控的個案) 起計的年期 (年)	尚未取得充公令的檢獲汽車 (輛)	已取得充公令但尚待處置的檢獲汽車 (輛)	總計 (輛)
≤ 1	21	23	44
>1 至 2	1	30	31
>2 至 5	2	12	14
>5 至 10	1	45	46
> 10	1	5	6
總計	26	115	141

資料來源：審計署對海關記錄的分析

附註：由於汽車屬可供拍賣的物品，處置汽車毋須取得物品銷毀證明書。

需要檢視對貯存空間的需求

3.36 截至二零一五年六月，海關有六個貨倉，總樓面面積為 27 810 平方米，用作貯存檢獲物品 (見表十)。其中五個貨倉位於政府擁有的處所內，餘下的一個 (即物流中心) 則位於商業樓宇內。物流中心的租約為期三年 (二零一三至二零一六年)，每年租金為 690 萬元。海關亦在其他商業貨倉租用 13 910 立方米的貯存空間 (主要用作冷藏庫)，在 2014-15 年度的總開支為 440 萬元。

表十

海關貨倉使用率
(2013-14 至 2015-16 年度)

海關貨倉	面積 (平方米)	使用率		
		2013-14 年度 (%)	2014-15 年度 (%)	2015-16 年度 (截至 2015 年 6 月) (%)
1. 葵涌 (包括 危險物品 儲藏倉庫)	9 265	92	87	64
2. 長沙灣	8 665	91	91	85
3. 柴灣 (包括 危險物品 儲藏倉庫)	5 204	77	69	84
4. 物流中心	4 530	76	92	98
5. 機場	101	95	95	89
6. 羅湖	45	47	69	71
總計	27 810	86	86	80

資料來源：海關的記錄

3.37 過去三年，海關處置了 131 931 項檢獲物品 (包括應課稅品及其他非應課稅品) (見第 3.33 段)，六個貨倉的整體使用率由 2013-14 年度的 86% 下跌至二零一五年六月的 80%。尤其是葵涌貨倉的使用率，由 92% 下跌至 64%(見表十及照片二)。鑑於海關已制定措施監察和清理久未處理的檢獲物品個案，長遠而言可減少整體對貯存空間的需求。在這方面，海關需要檢視可否減少租用物流中心的貯存空間。

照片二

葵涌貨倉可供使用的貯存空間



資料來源：審計署人員於二零一五年七月拍攝的照片

3.38 沙田汽車扣留中心佔地 45 828 平方米，使用率由 2011-12 年度的 76% 下跌至二零一五年六月的 63%。海關表示，沙田用地已預留給渠務署在二零一七年用作工程項目。審計署認為，海關需要藉重置汽車扣留中心的時機，認真檢視存放汽車的實際需求，當中須考慮採取持續推行的措施，監察和清理久未處理的檢獲汽車個案。

審計署的建議

3.39 審計署建議 海關關長應：

- (a) 從個案 A 至 F(見第 3.22 至 3.26 段) 汲取教訓，改善實體證物及文件證物的安全保管，包括：
 - (i) 改善揮發性檢獲物品的貯存方法；
 - (ii) 加強確定檢獲物品實際存量的盤點程序，一旦發現不符之處，可及早採取補救行動；
 - (iii) 全面查核其他有法律程序尚未完結的檢獲物品個案，以確定文件證物有否出現類似個案 A 及 E 的問題；及
 - (iv) 努力尋回錯放的文件，並採取措施，以確保人員遵守二零零九年發出的指引中訂明的規定；
- (b) 密切監察正進行法律程序的檢獲物品個案的進度，例如有否遵從規定隔某段時間檢視尚未執行的逮捕令；
- (c) 加快清理久未處理的檢獲物品及汽車個案；
- (d) 檢視長期貯存檢獲物品的需求，以確定可否減少租用貯存空間以減省開支；及
- (e) 在計劃重置汽車扣留中心時，認真檢視存放汽車的實際需求，當中須考慮採取持續推行的措施，監察和清理久未處理的檢獲汽車個案。

政府的回應

3.40 海關關長同意審計署的建議，並表示海關：

- (a) 已採取措施，改善揮發性檢獲物品的存貨記錄和查核工作。海關現正探討如何改善揮發性檢獲物品的貯存方法。至於其他有法律程序尚未完結的檢獲物品個案，海關已在二零一五年九月展開全面的查核工作，以確保人員遵守二零零九年發出的指引中訂明的規定。另外，海關已設法找尋錯放的文件；

- (b) 已設立每季匯報制度，監察正進行法律程序的檢獲物品個案的進度；
- (c) 已制定機制，監察處置檢獲物品和久未處理個案的進度。海關會繼續進行監察，以防在處置檢獲物品方面出現不必要的延誤；
- (d) 已制定持續推行的措施，監察和清理尚未處理的檢獲物品個案。因此，為貯存檢獲物品而租用空間的每年租金總開支已由 2011–12 年度的 1,670 萬元減少至 2014–15 年度的 1,130 萬元。海關會檢視長期貯存檢獲物品的需求，以及審慎研究可有進一步減省開支的空間；及
- (e) 會檢視存放汽車的需求，當中會考慮執法行動的需要和處置檢獲汽車的進度。

第 4 部分：管理首次登記稅和保障此類稅收

4.1 本部分探討海關在管理首次登記稅和保障此類稅收方面的工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 對註冊貿易商的監管 (第 4.11 及 4.12 段)；
- (b) 對重新評定個案的監管 (第 4.13 至 4.16 段)；及
- (c) 打擊違例個案的執法行動 (第 4.17 至 4.20 段)。

管理首次登記稅

4.2 所有在香港道路上使用及首次在香港登記的汽車，均須根據《汽車(首次登記稅)條例》繳付首次登記稅。運輸署負責首次登記稅的整體管理工作。運輸署署長已授權海關人員行使該條例下的若干權力和執行若干職務，例如處理汽車貿易商的註冊事宜、處理進口申報表和公布零售價目表(註 23)、評定汽車暫定應課稅值，以及對違例個案採取執法行動。

4.3 **處理汽車貿易商的註冊** 任何人士經營進口及／或分銷供在香港使用汽車的業務，均須在開始經營該業務 30 天內註冊。截至二零一五年四月，本港有 1 974 個註冊汽車貿易商。註冊汽車貿易商須遵守以下有關進口和分銷汽車的法定要求：

- (a) 註冊進口商必須在汽車進口 30 天內及為貿易目的將汽車交付別人之前不少於五個工作天提交進口申報表；及
- (b) 註冊分銷商在銷售供在本港使用的汽車前，必須公布有關汽車的零售價(即公布零售價)。因此，註冊分銷商須在公布零售價前不少於七天，向海關提交該汽車的建議公布零售價目表，以供海關評定及審批。汽車的應課稅值是根據經核准的公布零售價而釐定。

4.4 海關採用電腦化的首次登記稅系統處理貿易商的註冊和汽車暫定應課稅值的評定工作。貿易商可經該系統透過電子方式提交進口申報表、建議公布零售價目表和要求評定暫定應課稅值的申請。該系統亦讓市民能夠經互聯網查閱汽車經核准的公布零售價。海關製作電視宣傳短片及電台宣傳聲帶，讓汽車買

註 23：公布零售價包括汽車、可選購配件(如音響器材和防盜裝置)及保養服務的零售價目。

賣雙方對《汽車(首次登記稅)條例》的權責有更深入的了解。海關又推出免費流動應用程式“香港汽車稅”，方便市民查閱有效的汽車公布零售價目表。

4.5 處理進口申報表 註冊進口商須在進口申報表中提供汽車資料(如汽車型號及抵岸價值——註 24)及證明文件(如出口國家發出的車輛登記文件及製造商或供應商的發票)。除審批文件外，海關亦可檢查有關汽車，以核實在進口申報表中填報的資料(如汽車型號及配件)。首次登記稅系統協助海關偵查是否有任何延遲提交進口申報表的情況。若進口商提交內容虛假或不確實的進口申報表，或延遲提交進口申報表，一經定罪，可被罰款 50 萬元及監禁 12 個月。

4.6 填寫進口申報表的規定亦適用於進口汽車自用的人士。在這種情況下，由於沒有經核准的公布零售價，因此暫定應課稅值是以該汽車的聲明價值(包括車價、保險及運費)為依據。如所聲明的價值不足以反映汽車的市值，則以海關的估值作為依據。

4.7 處理公布零售價 根據法例，如海關認為註冊分銷商提交的建議公布零售價不足以反映汽車的市值，可拒絕接納其建議的公布零售價，並按汽車市值為其評定公布零售價。海關在確立汽車的市值時，會參考過往核准的公布零售價記錄(以同一車輛製造商相同型號汽車的零售價為參考)和市場調查蒐集所得的最新市場資訊。若註冊分銷商不同意海關的評定，可向海關提交書面陳述並說明理據。海關會在接獲陳述書後重新評定公布零售價，並在 14 天內回覆。

4.8 在未獲海關同意前，註冊分銷商如以高於經核准的公布零售價出售汽車，即屬違法。考慮到個別汽車的價值會因應市場情況變化和加裝配件而有所調整，法例容許註冊分銷商可就其擬更改的公布零售價，給海關不少於五個工作天的通知。如屬減價申請，須提供減價原因，以供海關審批。

4.9 評定暫定應課稅值 註冊分銷商提交進口申報表及取得經核准的公布零售價後，可申請汽車暫定稅值通知書，讓其能夠就該汽車向運輸署作首次登記。海關會根據經核准的公布零售價評定汽車暫定應課稅值。註冊分銷商／車主如不同意所評定的汽車暫定應課稅值，可要求海關重新評定。

註 24：抵岸價值必須包括以原本貨幣計算的進貨成本、保險費及運費，亦包括任何因購買及進口該輛汽車所引致的費用(例如內陸運費)。

4.10 表十一顯示海關在二零一零至二零一四年間有關首次登記稅的工作量統計數字。

表十一

有關首次登記稅的主要工作量統計數字
(二零一零至二零一四年)

工作	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
(a) 已處理新的貿易商申請	151	132	123	128	145
(b) 已處理進口申報表	7 911	7 843	7 941	6 945	7 602
(c) 為首次登記稅用途而檢查進口汽車及查核呈報資料的個案	452	471	478	1 206 (註)	1 428
(d) 已處理的公布零售價目表	22 121	20 991	18 080	14 554	17 142
(e) 已完成為進口汽車評定暫定應課稅值的個案	58 514	63 707	60 609	67 652	77 690
(f) 已完成為進口汽車重新評定暫定應課稅值的個案	13 738	16 722	17 057	16 213	25 944

資料來源：海關的記錄

註：海關在二零一三年增加 18 名人員(包括 12 名有時限公務員職位及六名非公務員合約僱員)，以加強核實進口汽車資料和調查涉嫌違法的個案。

對註冊貿易商的監管

4.11 海關採取以風險為依據的方法來管理註冊貿易商，在處理高風險貿易商提交的文件和申請時，會採取以下更為嚴格的程序：

- (a) 處理高風險貿易商提交的進口申報表及公布零售價申請時，會挑選有關汽車進行檢查。檢查會以非常仔細的方式進行，並集中核實貿易商申報的製造商、型號、特色，以及標準和額外可供選擇的配件；及
- (b) 高風險分銷商可能不獲准經首次登記稅系統自動取得汽車暫定稅值通知書(見第 1.14 段)。海關須於發出通知書前檢查有關汽車及核實所申報的公布零售價。

4.12 **沒有更新風險狀況記錄** 海關表示，貿易商是否有嚴重的違例記錄，是海關用以調整貿易商風險狀況的其中一個因素。不過，審計署留意到在備存貿易商風險狀況記錄方面有以下的問題：

- (a) 截至二零一五年四月，有 45 個貿易商於二零一一至二零一四年間違反法定要求，以高於經核准的公布零售價出售汽車(見第 4.8 段)，當中有十個貿易商在首次登記稅系統中的風險狀況記錄為“沒有風險”；及
- (b) 此外，應課稅品科負責首次登記稅事宜的監督在二零一三及二零一四年同意將六個涉及四宗調查個案的貿易商的風險狀況調整為“中”或“高”，儘管如此，該六個貿易商的風險狀況尚未調整(見表十二)。

審計署認為，海關需要加強監管，以確保及時更新註冊貿易商的風險狀況記錄。

表十二

風險狀況尚未更新的六個貿易商
(二零一五年四月)

個案	註冊 貿易商	獲准調整 風險狀況日期	風險狀況 獲准調整為	首次登記稅系統 顯示的風險狀況
A	1	20.8.2013	高	沒有風險
	2	20.8.2013	高	中
B	3	7.4.2014	高	沒有風險
	4	7.4.2014	高	沒有風險
C	5	31.3.2014	中	沒有風險
D	6	7.4.2014	中	沒有風險

資料來源：海關的記錄

對重新評定個案的監管

4.13 註冊分銷商不時以各種理由要求重新評定汽車的公布零售價。海關已為屬下人員制定下列指引，說明如何處理重新評定價目的個案：

- (a) 如屬要求調低經評定的公布零售價的申請，在審批時可考慮多個因素，例如市場趨勢、汽車狀況、汽車有否長時間用作陳列及／或試車用途、汽車型號是否已過時或淘汰；
- (b) 應在首次登記稅系統記錄准予調低價目的理據；及
- (c) 如調低後的價目較原本評定的公布零售價低逾 10% 或達 5 萬元或以上，須由應課稅品科主管 (即高級監督職級的人員——見第 1.17 段) 批簽。

涉及多次重新評定價目的申請並非均由督導人員批簽以調低公布零售價

4.14 海關在二零一四年處理了 605 宗重新評定公布零售價的申請。審計署分析海關的資料庫，發現有九宗個案涉及多次重新評定價目的申請，調低後的價

目較原本評定的公布零售價低逾 5 萬元或 10%(在 605 宗申請中佔 20 宗 (3%))。在九宗個案中，有五宗 (56%) 在調低價目時並無督導人員批簽 (見第 4.13(c) 段)。審計署認為，海關需要採取措施，確保在處理涉及多次重新評定價目的申請時，均按既有規定由督導人員批簽以調低公布零售價。

批准調低個人進口自用汽車的暫定應課稅值時 沒有規定須由高級監督批簽

4.15 根據重新評定公布零售價的程序，如調低後的公布零售價較原本評定的價目低逾 10% 或 5 萬元或以上 (見第 4.13(c) 段)，須由高級監督批簽。但為個人進口自用汽車重新評定汽車暫定應課稅值的處理程序，則不涉及高級監督。在這類個案中，批准調低汽車暫定應課稅值的工作，不論調低數額多寡，均由高級督察處理，並由監督批簽。

4.16 海關在二零一二年一月至二零一五年四月期間，處理了 115 宗涉及 99 輛為個人進口自用汽車重新評定暫定應課稅值的申請。審計署審查了其中 44 宗涉及為 30 輛汽車重新評稅的個案，發現這些個案獲調低的應課稅值總額為 500 萬元，此金額相當於重新評稅前的 2,500 萬元應課稅值的 20%。在 30 輛汽車中，有 17 輛 (57%) 的應課稅值各獲准下調逾 10 萬元 (由 101,001 元至 539,430 元不等)。另有十輛 (33%) 汽車，其應課稅值各獲准下調的金額，較原本評定的應課稅值低逾 5 萬元或 10% (即重新評定公布零售價須由高級監督批簽的訂定限度)。為了確保有足夠的監察與制衡，對於為個人進口自用汽車重新評定暫定應課稅值，有關方面需要訂立規定，由高級監督批簽，即與重新評定公布零售價個案的做法相似。

打擊違例個案的執法行動

4.17 海關已為屬下人員制定指引，說明如何處理違反《汽車 (首次登記稅) 條例》的個案。對於性質輕微的罪行 (例如逾期為個人進口自用汽車遞交進口申報表)，海關可能會以發出警告信代替檢控，但須符合以下條件：

- (a) 違例事項不涉及逃避首次登記稅；
- (b) 違例者不曾就同一罪行被檢控；及
- (c) 已取得律政司的意見。

至於其他個案，海關應提出檢控。海關在二零一零至二零一四年間就輕微罪行發出了 224 封警告信。表十三顯示五年間的檢控統計數字。

表十三

違例個案檢控數字
(二零一零至二零一四年)

罪行	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
	(個案數目)				
逾期遞交進口申報表	21	29	28	37	40
以高於經核准的公布零售價出售汽車	—	5	32	8	6
申報表內容虛假或不確實	—	—	—	4	5
沒有在公布零售價前七天提交該價目表	—	—	2	3	1
其他 (註)	—	—	1	5	—
總計	21	34	63	57	52
檢控人數	21	38	71	57	57
法庭判處的罰款總額 (千元)	56	330	6,587	1,473	1,049

資料來源：海關的記錄

註：“其他”包括沒有保留記錄 (二零一二和二零一三年各有一宗)、在繳付汽車首次登記稅前把汽車交付買家 (二零一三年有兩宗)，以及沒有註冊為貿易商 (二零一三年有兩宗)。

難以在法定指明期限內提出檢控

4.18 就《汽車 (首次登記稅) 條例》下的任何罪行提出檢控，須在：

- (a) 該罪行發生的日期後兩年內提出；或
- (b) 運輸署署長首次知道該罪行已發生的日期後六個月內提出，兩者以較早者為準。

4.19 就二零一二至二零一四年間完成調查的個案，審計署抽查了其中 30 宗，發現有五宗個案，運輸署把合共 692 輛汽車轉介海關調查，這些個案涉及在二零一二年三月至十一月期間涉嫌以高於經核准的公布零售價出售汽車。海關篩選個案後，認為應就其中 681 輛汽車進行調查。不過，考慮到檢控時限（見第 4.18(b) 段），調查工作集中在其中 529 輛（78%）汽車，即在二零一二年七月或之後登記的汽車（相關檢控時限於二零一三年一月屆滿）。海關沒有就 152 輛（22%）涉嫌違例的汽車（檢控時限於二零一三年一月之前屆滿）展開調查。

4.20 海關因應在管理首次登記稅和採取執法行動方面所得的運作經驗，在二零一三年就《汽車（首次登記稅）條例》的條文進行檢討。海關認為需要修訂該條例的多項條文，包括延長檢控時限。海關及後繼續監察監管制度的成效，並着手處理立法建議，以作改善。海關在二零一五年七月告知審計署，有關擬議條例的檢討工作仍在進行。審計署認為有關方面需要提交法例修訂建議，令海關可以有效執法。

審計署的建議

4.21 審計署建議海關關長應：

- (a) 加強監管，以確保及時更新註冊貿易商的風險狀況記錄；
- (b) 採取措施，以確保在處理涉及多次重新評定公布零售價的申請時，均按既有規定由督導人員批簽以調低公布零售價；
- (c) 訂立規定，在處理為個人進口自用汽車重新評定暫定應課稅值的個案時，調低汽車暫定應課稅值須由高級監督批簽，即與重新評定公布零售價個案的做法相似；及
- (d) 與財經事務及庫務局、律政司和運輸署磋商，處理《汽車（首次登記稅）條例》的法例修訂工作，以改善首次登記稅的監管制度，包括延長檢控時限。

政府的回應

4.22 海關關長同意審計署的建議，並表示海關：

- (a) 已在二零一五年八月二十八日完成全面更新貿易商風險狀況的工作，並已制定由督導人員監察的機制，以確保及時更新有關的記錄；
- (b) 會檢討程序，以及在指引中加入規定，在處理為個人進口自用汽車重新評定暫定應課稅值的個案時，調低暫定應課稅值須由高級監督核准，即與重新評定公布零售價個案的做法相似；及
- (c) 會繼續與財經事務及庫務局和其他相關的局及部門磋商，處理《汽車(首次登記稅)條例》的立法建議，以改善首次登記稅的監管制度。

4.23 財經事務及庫務局局長認同有需要修訂《汽車(首次登記稅)條例》，以期進一步加強首次登記稅制度的成效，從而保障政府的收入和消費者的權益。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

應課稅品稅率
(二零一五年九月)

應課稅品種類	稅率
1. 酒類 在攝氏 20 度的溫度下量度所得酒精濃度以量計多於 30% 的酒類	價值的 100%
2. 煙草	(元／1 000 支)
(a) 香煙	1,906
	(元／公斤)
(b) 雪茄	2,455
(c) 中國熟煙	468
(d) 所有其他製成煙草，擬用作製造香煙者除外	2,309
3. 碳氫油類	(元／公升)
(a) 飛機燃油	6.51
(b) 汽油 (含鉛汽油)	6.82
(c) 汽油 (無鉛汽油)	6.06
(d) 輕質柴油 (歐盟 V 期柴油除外)	2.89
4. 甲醇	(元／百公升)
(a) 甲醇及任何含甲醇的混合物 (在攝氏 20 度的溫度下量度)	840
(b) 此外，酒精濃度以量計超逾 30% 的每 1%	28.1

資料來源：海關的記錄

附錄 B
(參閱第 1.3 段)

各類汽車首次登記稅稅率
(二零一五年九月)

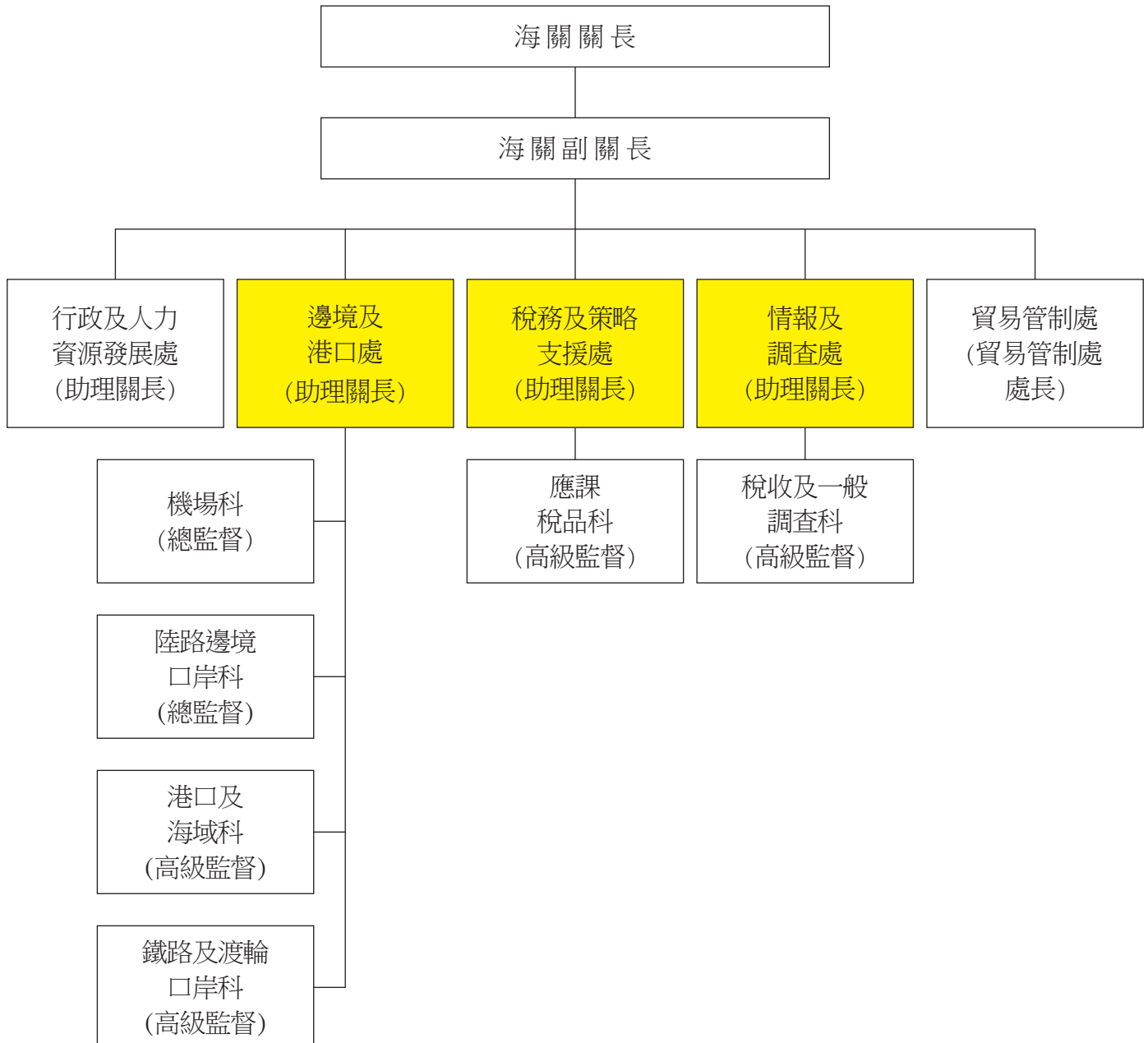
汽車種類	應課稅值的稅率 (註)
私家車	
(a) 最初的 15 萬元	40%
(b) 其次的 15 萬元	75%
(c) 其次的 20 萬元	100%
(d) 餘額	115%
電單車及機動三輪車	35%
貨車	
(a) 客貨車以外的貨車	15%
(b) 許可車輛總重不超過 1.9 公噸的客貨車：	
(i) 最初的 15 萬元	35%
(ii) 其次的 15 萬元	65%
(iii) 餘額	85%
(c) 許可車輛總重超過 1.9 公噸的客貨車	17%
的士、小巴、巴士及特別用途車輛	3.7%

資料來源：海關的記錄

註：汽車的應課稅值是根據汽車的公布零售價或海關評定的暫定應課稅值釐定。

附註：根據《汽車(首次登記稅)條例》，純粹以電力驅動的汽車獲豁免繳付首次登記稅，豁免期至二零一七年三月三十一日(或立法會決定的較後日期)。其他類型的環保商用車輛(例如貨車、的士、小巴、巴士)如符合認可標準，亦獲寬減首次登記稅。

香港海關：
組織圖 (摘錄)
(二零一五年三月三十一日)



資料來源：海關的記錄

在各入境管制站為旅客提供清關服務的
紅綠通道系統

紅綠通道系統的功能如下：

紅通道



- (a) 旅客在抵港時如攜有以下物品，應前往此通道，向海關人員作出申報：
- 並不合資格享有免稅優惠或超逾豁免數量的應課稅品；及／或
 - 任何禁運／受管制物品。
- (b) 使用此通道時，旅客：
- 須就並不合資格享有免稅優惠或超逾豁免數量的應課稅品繳付稅款或被海關人員充公有關應課稅品；及／或
 - 如未能就攜帶的禁運／受管制品出示有效的牌照或許可證，可遭檢控，而有關物品亦會被充公。

附錄 D
(續)
(參閱第 1.20(b) 段)

綠通道



- (a) 旅客在下列情況下，應使用此通道：
- 沒有攜帶任何應課稅品或禁運／受管制物品；或
 - 攜有符合豁免數量的應課稅品。
- (b) 使用此通道時，旅客：
- 如被發現攜有應課稅品而沒有作出申報／作出不完整的申報，可遭檢控／罰款；及
 - 如被發現攜有任何禁運／受管制物品而未能出示有效的牌照／許可證，可遭檢控，而有關物品亦會被充公。
- (c) 旅客使用綠通道不表示可免受海關的檢查。

資料來源：海關的記錄