

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)。