

# 香港海關便利商貿和推廣經濟發展的工作

## 摘要

1. 香港是世界首屈一指的國際貿易和服務中心，也是區內重要的製造業指揮和控制中心。香港獲公認為全球最自由的經濟體之一，是國際貿易樞樞，也是進入內地龐大市場最重要的門戶。國家《十四五規劃綱要》支持香港提升國際貿易中心地位，為保持香港作為國際貿易和物流樞紐的地位，香港海關（海關）致力在高效執法和便利商貿之間取得適當平衡。商務及經濟發展局（商經局）制定和協調各項經濟政策，包括不同的便利商貿措施，並監督海關在這些範疇的工作。商經局表示，最新的便利商貿措施包括：(a) 香港認可經濟營運商計劃；(b) 跨境一鎖計劃；(c) 自由貿易協定中轉貨物便利計劃（中轉易）；及 (d) 貿易單一窗口（單一窗口）。審計署最近就海關便利商貿和推廣經濟發展的工作進行了審查，以期找出可予改善之處。

### 香港認可經濟營運商計劃

2. 「認可經濟營運商」是世界海關組織推出的《保障及便利國際貿易標準框架》（《框架》）下的概念，旨在透過海關與企業的夥伴關係，加強國際供應鏈安全及便利合法貨物的流動。海關於 2012 年 4 月推出香港認可經濟營運商計劃。該計劃是一個免費、公開及自願性參與的認證計劃，旨在提升國際供應鏈安全。本地公司只要符合訂明的標準，均可申請認證，成為香港認可經濟營運商，並在香港及其他與香港簽訂了互認安排的經濟體享有相應的貨物清關便利（第 1.5 及 1.6 段）。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

- (a) **需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍並加強互認安排網絡** 除有助促進貨物在整個供應鏈中的無縫跨境流動外，擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，有助配合政府的工作，鼓勵企業把握「一帶一路」倡議和粵港澳大灣區發展所帶來的新商機。截至 2023 年 12 月 31 日，香港已與 14 個經濟體簽訂了互認安排，並與 4 個經濟體簽訂了行動計劃。為協助本地企業把握「一帶一路」倡議和大灣區發展的新商機，海關需要繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡（第 2.4 至 2.6 段）；
- (b) **需要改善否決個案的處理** 根據海關的指引，申請公司在申請過程中或獲得認證後，可因任何理由退出申請。若申請公司未能符合認證準

## 摘要

則，貿易關係及公共傳訊科主管可否決該申請。所有否決／退出個案須向認可經濟營運商認證小組匯報。認證小組會就持續改善香港認可經濟營運商計劃提供客觀意見。在海關由 2020 至 2023 年處理的 4 宗退出個案中，審計署抽查了 2020 和 2021 年處理的 2 宗個案，發現其中 1 宗申請是被海關否決而非申請者退出，但該宗否決個案未獲指定人員批准，亦未有向認可經濟營運商認證小組匯報（第 2.16 及 2.17 段）；及

- (c) **需要加強審視認可經濟營運商的營運情況** 香港認可經濟營運商的認證每 3 年須續期一次。2021 至 2023 年期間，海關處理了 52 宗續期申請。審計署抽查了 10 宗個案，發現有以下可予改善之處：
- (i) **認可經濟營運商營運情況的部分改變只在申請續期時匯報** 根據海關的指引，若認可經濟營運商的業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時向海關匯報。然而，在 7 宗匯報營運情況有變的個案當中，4 宗 (57%) 個案的認可經濟營運商沒有適時向海關匯報所有改變。部分改變只在申請續期時向海關匯報，而改變的生效日期與續期申請日期之間平均相隔 8 個月，時間差距範圍為 3 至 19 個月；
  - (ii) **未有進行抽查** 根據海關的指引，為確保認可經濟營運商持續符合認證準則，客戶經理須進行抽查，前往認可經濟營運商的場所視察其日常作業和保安監控情況。然而，在 2022 至 2023 年期間，海關沒有就上述全部 10 宗個案進行抽查；及
  - (iii) **認可經濟營運商資料的數據庫未有更新／不準確** 就該 7 宗向海關匯報了營運情況有變的個案而言，認可經濟營運商提供的最新名稱和地址與海關電子平台的數據庫截至 2023 年 12 月備存的不一致（第 2.13、2.14 及 2.19 段）。

## 中轉貨物便利措施

3. 2016 年 3 月，海關推出跨境一鎖計劃，把多模式聯運轉運貨物便利計劃與內地海關的跨境快速通關對接，以打造「綠色通道」，透過無縫清關服務，加快物流作業。在跨境一鎖計劃下，兩地海關透過應用雙方認可、具備全球定位系統功能的單一電子鎖，以「跨境一鎖，分段監管」為原則，減少同一批貨物被兩地海關重複檢查的機會。參與跨境一鎖計劃屬自願性質。海關在 2015 年 12 月推出的中轉易是自願參與計劃，旨在透過提供海關監管和簽發中轉確認書，便利在香港轉運

## 摘要

的有關貨物享有相關進口國家及地區的關稅優惠 (第 1.10 及 1.14 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

- (a) **需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃** 經跨境一鎖計劃處理的跨境貨運車次由 2019 年的 3 600 大幅減少至 2023 年的 204。在 2019 年 6 月舉行的立法會工商事務委員會上，一名委員促請海關加強向物流業較小規模的營運商甚或個別車主司機推廣跨境一鎖計劃。該委員進一步建議海關協助營運商克服任何可能有礙他們參與跨境一鎖計劃的技術問題，讓更多業界人士受惠於該計劃。為了提升跨境一鎖計劃的使用率，讓有相關業務需要的物流業界更廣泛受惠，海關需要加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃 (第 3.4、3.6 及 3.8 段)；
- (b) **需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況** 海關表示，自 2016 年 3 月推出跨境一鎖計劃以來，市場上只有 1 家電子鎖及全球定位系統設備供應商。在 2021 年 12 月完成可行性研究後，海關透過以約 1,000 萬元購置新電子鎖系統和設備，包括監控平台、電子鎖固定閱讀器和手持機，推展跨境一鎖計劃的優化工作。新電子鎖系統帶來的好處包括提高電子鎖的數據安全性和相容性，以同時符合香港和內地海關規定的標準。海關需要密切監察開發新電子鎖系統的推行情況 (第 3.9、3.13 及 3.15 段)；
- (c) **需要持續評估轉運貨物的風險以盡量減低貨物被加工的機會** 內地與不同國家及地區簽訂的貿易協定訂明，托運貨物如經第三地中轉，在某些情況下，特別是若貨物受當地海關或指定當局監管，可視為直接運輸，並有資格申請關稅優惠。海關表示，在香港裝卸或重新包裝的托運貨物須經海關監管才可獲簽發中轉確認書，證明貨物中轉香港期間未再加工。海關監管詳情如下：
  - (i) 自 2016 年年底起，海關不再監管托運貨物在香港裝卸或重新包裝的整個過程，而改為在轉運貨物抵港後，要求貨物處理代理商向其提供有關貨櫃的照片，顯示相關貨櫃編號和封條編號，而該等編號須與相關的全程提單上的編號相同；及
  - (ii) 經海關批准後，代理商可在海關人員抵達執行海關監管前，拆開貨櫃封條，移走裝載於同一貨櫃但不受中轉易涵蓋的貨物。

海關需要持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式 (第 3.22、3.24、3.25 及 3.27 段)；及

## 摘要

- (d) **需要採取措施確保成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況一致** 中轉易以用者自付原則，就提供的不同服務收取費用，以配合政府把收費訂於足以全數收回成本的水平的政策。海關就 2023 年進行的收費檢討擬備了相應的成本結算表，但當中未有準確反映進行海關監管的實際情況。計算員工成本時，雖然海關工作手冊說明，所有海關監管應由 1 名總關員／高級關員監督，但根據成本檢討所述，每 10 次海關監管中，只有 1 次由高級關員監督。海關表示，基於保安及安全考慮，海關會調配 1 名高級關員陪同經退休後服務合約計劃聘用的人員進行海關監管 (第 3.28、3.31 及 3.32(b) 段)。

### 貿易單一窗口

4. 政府於 2016 年 2 月宣布設立單一窗口，讓業界可一站式向政府提交所有 50 多類貿易文件，作報關和清關之用。單一窗口自 2018 年起分 3 個階段實施。截至 2024 年 2 月 29 日，第一和第二階段已全面實施，第三階段則以 2026 年起分批推出為目標 (第 4.3 及 4.4 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

- (a) **需要繼續推廣單一窗口** 截至 2023 年 12 月 31 日，單一窗口合共有來自約 2 100 間公司／機構的超過 3 700 名登記用戶。由 2018 年 12 月 28 日 (首度推出第一階段) 至 2023 年 12 月 31 日，經單一窗口處理的貿易文件 (包括第一和第二階段涵蓋的貿易文件) 超過 66 000 份。審計署的分析顯示，單一窗口第一階段的整體使用率由 2019 年的 16% 大幅上升至 2023 年的 90%。雖然單一窗口第一階段的大部分貿易文件錄得超過 90% 的使用率，但有 3 類貿易文件分別只錄得 7%、32% 和 46% 的使用率 (第 4.5 及 4.6 段)；
- (b) **需要考慮在單一窗口平台加入電子意見表格** 為了收集有關單一窗口的評價和意見，2019 年 10 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期間，貿易單一窗口科合共與貿易商完成 2 064 次訪問，並以人手記錄和分析他們的回應。隨着第二階段和第三階段先後於 2023 年 12 月和其後數年全面實施，單一窗口的用戶數目將大幅增加，屆時以人手逐一進行訪問可能會費時耗力。為了可收集更多用戶的意見，並讓海關更有效率地進行分析，海關宜考慮在單一窗口平台加入電子意見表格 (第 4.8 及 4.9 段)；及
- (c) **需要致力確保單一窗口第三階段按時完成** 商經局表示，第三階段是單一窗口最後及最複雜的階段，當中涉及多個不同界別持份者所提交

## 摘要

的大量文件，並且將取代「政府電子貿易服務」、海關現時多個貨物清關系統，以及相關後端處理系統。過去數十年，國際上的單一窗口有所發展，已有多個經濟體實施單一窗口(例如新加坡於1989年實施)，加上部分現有系統容量不足以滿足業界當前的業務需要，因此按時推行單一窗口第三階段至為重要。一些立法會議員亦認為單一窗口的實施進度緩慢，而香港已落後於其他經濟體。雖然商經局和海關一直致力在緊縮的時間表下推出單一窗口最後階段，但審計署認為商經局需要繼續盡力確保單一窗口第三階段可由2026年起推出(第4.13至4.16段)。

### 未來路向

5. **需要繼續致力制定便利商貿措施** 香港的對外商品貿易總額由2022年的94,591億元下降至2023年的88,224億元，跌幅為6.7%。2023年香港的商品整體出口和進口貨量較2022年分別下跌11.6%及9.2%。與此同時，同期輸往主要目的地的商品整體出口貨量，以及來自主要供應地的商品進口貨量也分別有所下跌。為進一步支援貿易業界，繼而加強香港作為主要國際貿易中心和區域物流樞紐的競爭優勢，商經局應繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境(第5.2、5.3及5.5段)。

6. **需要持續完善4項便利商貿措施** 經濟發展有其高低起伏的循環。2021至2023年期間，香港的對外商品貿易額有所下跌(見第5段)。就4項便利商貿措施而言，即香港認可經濟營運商計劃、跨境一鎖計劃、中轉易和單一窗口，審計署發現有可予改善之處。為把握全球經濟情況改善所帶來的機遇，海關應參考本審計報告書的審查結果，持續完善該4項便利商貿措施(第5.6及5.7段)。

### 審計署的建議

7. 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**商務及經濟發展局局長應：

- (a) 參考推行單一窗口第一和第二階段的經驗，繼續盡力確保單一窗口第三階段可由2026年起推出(第4.18(a)段)；及

## 摘要

---

(b) 繼續致力制定便利商貿措施，以應對充滿挑戰的外圍環境 (第 5.8 段)。

### 8. 審計署也建議海關關長應：

#### *香港認可經濟營運商計劃*

- (a) 繼續致力擴展香港互認安排網絡的覆蓋範圍，並加強互認安排網絡 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 提醒海關人員，所有否決個案須獲貿易關係及公共傳訊科主管批准，亦須向認可經濟營運商認證小組匯報 (第 2.22(a) 段)；
- (c) 繼續提醒認可經濟營運商，倘其業務出現任何有機會影響其認可經濟營運商資格的改變，應適時並完整地向海關匯報 (第 2.22(b) 段)；
- (d) 採取措施，確保按照指引進行抽查，以視察認可經濟營運商日常作業和保安監控情況，並確保載有認可經濟營運商資料的數據庫妥為更新 (第 2.22(c) 及 (d) 段)；

#### *中轉貨物便利措施*

- (e) 加強向中小型貨物處理代理商推廣跨境一鎖計劃 (第 3.16(a) 段)；
- (f) 密切監察開發新電子鎖系統的推行情況，以加快啓用系統 (第 3.16(b) 段)；
- (g) 持續評估轉運貨物的風險，以盡量減低貨物被加工的機會，並視乎情況，調整中轉易下貨物的海關監管模式 (第 3.34(b) 段)；
- (h) 採取措施，確保成本檢討中的成本計算基礎與執行海關監管的實際調配情況和工作手冊所訂的海關監管執行情序一致 (第 3.34(c) 段)；

#### *單一窗口*

- (i) 繼續就使用率較低的貿易文件推廣單一窗口 (第 4.11(a) 段)；
- (j) 考慮在單一窗口平台加入電子意見表格 (第 4.11(c) 段)；及

#### *未來路向*

- (k) 參考本審計報告書的審查結果，持續完善該 4 項便利商貿措施 (第 5.9 段)。

## 摘要

---

### 政府的回應

9. 商務及經濟發展局局長和海關關長整體上同意審計署的建議。

