

《2001年稅務(修訂)(第2號)條例草案》委員會
政府當局就意見書中所提出的關注事項摘要作出的回應
(截至2002年10月22日的情況)

團體	關注事項	政府當局的回應
1. 香港郵政 [立法會CB(2)4/02-03(02)號文件]	<ul style="list-style-type: none">- 對於當局為使用通行密碼及透過電話提交報稅表的安排提供所需的法律架構，並無任何意見- 已就香港郵政核證機關發出數碼證書的收費提供資料	<ul style="list-style-type: none">- 備悉
2. 個人資料私隱專員公署 [立法會CB(2)4/02-03(03)號文件]	<ul style="list-style-type: none">- 建議有關的擬議安排應包括為所傳輸的資料提供足夠保障	<ul style="list-style-type: none">- 稅局會採取嚴密的技術及行政措施，確保以通行密碼”所提交的報稅表資料安全保密。
3. 資訊保安及鑑證公會 [立法會CB(2)4/02-03(04)號文件]	<ul style="list-style-type: none">- 雖然有關建議的方向正確，但並不支持條例草案提出的修訂建議- 認為在建議的報稅系統下，有關使用通行密碼、稅務編號(TIN)及個人辨認號碼(PIN)的安排並不穩妥。稅務	<ul style="list-style-type: none">- 備悉- 防止推翻或否定報稅表一向是稅務局關心的主要問題。報稅表系統的整體設計，會秉持防止推翻或否定的原則來處理電子紀錄。

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>編號及個人辨認號碼只能達致識別及認證身份的目的，但不能達致不容推翻的目的。加密匙的擁有人可檢索加密檔案的通行密碼</p>	<p>為 此，稅務局會採用嚴格的系統保安和行政管理措施，保障不會有人未經授權取存電子紀錄，措施包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 實施登記制度 - 為納稅人編派「稅務編號」和「啓動密碼」，並以兩封函件分別發出 - 由納稅人自選密碼，確保只有其本人知悉 - 完善的監管措施，確保只有獲授權者才可接觸系統 - 詳細記錄所有使用事項以供保安管理及審計追蹤 - 要求用戶必須將密碼絕對保密 <p>稅務局不會單憑“通行密碼”來防止推翻或否定報稅表。防止推翻或否定報稅表的實行方法如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> — “通行密碼使用規則及條款”載有明文的規定，要求所有登記使用稅務局電子遞交服務的用戶，必須把“通行密碼”嚴加保密。用戶必須同意有關條款，才會獲准使用服務。 — 基於擬增訂的第2(5)條及現有《稅務條例》的第51(5)條的條文，納稅人採用“通行密碼”簽署報稅表，提交人士將視為知悉報稅表內容。

團體	關注事項	政府當局的回應
	<ul style="list-style-type: none"> - 建議當局在條例草案中清楚界定使用數碼證書、通行密碼或任何其他形式的簽署提交報稅表的程序 	<ul style="list-style-type: none"> - 如有這類法律訴訟，稅務局會向法庭證明納稅人使用了“通行密碼”提交電子報稅表，而且根據稅務局的內部系統監管和行政措施，任何人均無從竄改稅務局系統內的報稅表資料。法庭將衡量接納或否定防止推翻報稅表的指稱。 - 條例草案已載明為遞交報稅表而提供電子記錄的技術細節。第 8 款授權局長藉憲報公告指明為遞交報稅表而提供電子紀錄的形式及方式的技術細節，以及如何把報稅表簽署附於報稅表上。局長會在條例草案制定為法例後，藉憲報公告詳列這些細節。(請參閱法案委員會資料文件附件 A 及 B 的細節初稿)。
<p>4. 專業資訊保安協會 [立法會CB(2)4/02-03(05)號文件]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 認為： <ul style="list-style-type: none"> (a) 《電子交易條例》承認數碼簽署為符合認證及保安規定的<u>唯一</u>獲肯定科技。政府不應在《電子交易條例》作出修訂前，試圖繞過《電子交易條例》，使用個人辨認號碼這種科技作為另一選擇； 	<ul style="list-style-type: none"> - 《電子交易條例》訂明如任何法律規定須要簽署，使用由認可核證機構發出的數碼證書簽署同樣可被接受。不過按照《電子交易條例》第 14 條，如某條例訂明，該條例在實行時，可以接受某些電子程序，或准許以電子簽署方式認證資料，同時列明了適用於該條例的指明規定、程序或其他指定的條文，則《電子交易條例》的詮釋，不應影響該條明文法例。因此這並不存在《2001 年稅務(修訂)(第 2 號)條例草

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>(b) 個人辨認號碼不及數碼簽署穩妥，並且不能符合不容推翻的規定。以個人辨認號碼為基礎的系統並不適合稅務局的提交報稅表系統。稅務局應就提交報稅表繼續使用數碼簽署；及</p> <p>(c) 透過電話提交報稅表不切實際。倘若納稅人須填寫電話報稅記錄表，他們會選擇填寫表格</p> <p>- 關注到推行電子報稅系統的一些問題，例如稅務局採用的RC4加密技術容易受到惡意侵擾，以個人辨認</p>	<p>案》建議條文會越過《電子交易條例》。</p> <p>- 《電子交易條例》是為促進電子交易及推動電子商務的發展而訂立的一般法律架構，不過該法例並不妨礙有關方面為特定情況而在有關條例內加入處理電子交易的條文。</p> <p>- 以“通行密碼”為基礎的系統在個別情況的安全程度是否足夠，須要視乎相關用途所涉及的風險，並且要衡量相對這些風險來說，該系統提供的安全效能是否合適。我們認為，依據建議的系統保安設計及措施，以遞交報稅表而言，“通行密碼”能提供足夠的安全程度。</p> <p>- 電話報稅服務可帶來的好處包括即時核對及傳送資料，亦有助省卻紙張的處理及因郵遞延誤的麻煩。</p> <p>- 其他稅務機構如美國，加拿大及新加坡等已在九十年代初成功推出電話報稅服務及廣被接受。在 2000 年美國約有 500 萬名納稅人使用電話報稅。</p> <p>- “通行密碼”將以強化加密算法加密儲存。加密匙用 16 位數字組成及由稅務局的兩位副局長各自設定一</p>

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>號碼為基礎的系統亦存在嚴重的保安及管理問題</p> <p>- 關注到該系統在運作上的限制，即能否處理在限期屆滿前同一時間提交的大量報稅表</p>	<p>半部分。</p> <p>- 稅務局的系統技術設計確保只有通過指定的‘進入系統程式’才能接達“通行密碼”資料庫，但兩位副局長都不能接觸該‘進入系統程式’。所以，即使兩位副局長能合而知悉加密匙的數字，他們亦不能查閱“通行密碼”資料。其實，稅務局亦沒有任何人士可以單獨查閱“通行密碼”資料。</p> <p>- 系統內同時設有其他接達監控功能。假如有人利用不正確的“通行密碼”，企圖接達任何紀錄超過5次而未能成功，有關的“通行密碼”便會被註銷。這項措可防止系統繼續被侵襲。</p> <p>- 本局制定了嚴密的保安政策，規定加密匙必須不時加以更改；所有存取將會記錄下來，以作保安控制和審計追蹤用途。所有載入紀錄中的事項，會由稅務局每日審查，確保全部經過正式的授權。</p> <p>- 稅務局計劃在該服務推出時裝置足夠的系統設備以應付報稅高峰期的需求。</p> <p>- 稅務局會在推出該服務之後檢討使用率及系統負</p>

團體	關注事項	政府當局的回應
	<ul style="list-style-type: none"> - 倘若檢討《電子交易條例》的結果認為個人辨認號碼是可接納的科技，建議當局成立機關，為政府服務制訂並採取系統保安評估措施 	<p>荷，及因應實際需要擴大系統容量。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 如發生系統故障或出現長時間延誤 / 停止服務，稅務局局長可以行使酌情權，延長遞交報稅表的期限。 - 工商及科技局在檢討《電子交易條例》作公開諮詢時同樣亦收到相同意見。如工商及科技局在檢討《電子交易條例》後提議在指定的法例及情況下接納個人辨認號碼可作法例認可的電子簽署方式，有關意見會被一併考慮。
<p>5. 香港會計師公會 [立法會CB(2)4/02-03(06)號文件]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 原則上支持稅務局鼓勵市民廣泛使用電子化服務的措施 - 關注到下列問題： <ul style="list-style-type: none"> (a) 條例草案與《電子交易條例》的銜接問題； (b) 採用數碼證書以外的其他認證方法，缺乏明確的法律基礎； 	<ul style="list-style-type: none"> - 備悉及歡迎意見。 - 請參閱就 4(a) 段問題的回應。 - 條例草案並不是要賦予“通行密碼”在所有情況下，都有等同使用數碼簽署的法定效力，也不是要把“通行密碼”的使用擴展到一般電子交易的進行模式。草案只不過訂明，在提交報稅表時，納稅人可以另行選擇以“通行密碼”依規定簽署報稅表。在法案獲通

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>(c) 鑒於以通行密碼為基礎的系統本身較以數碼證書為基礎的系統容易受到侵擾，把透過使用通行密碼提交報稅表的做法視為在法律上等同於簽署報稅表的建議，會對使用該系統的人士不利；及</p>	<p>過後，稅務局依然接受使用數碼證書提交報稅表。納稅人可自行決定使用密碼抑或採用數碼簽署或文本方式報稅。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 工商及科技局作為推廣電子商務及實施《電子交易條例》的決策局，對這項建議表示支持。 - 稅務局不可隨意強制執行《稅務條例》規定的罰則。《稅務條例》第80(2)條訂明，任何人無合理辯解而在報稅表上填報不確，即屬犯罪。不論是法院判決的，還是局長根據第82A條以補加稅形式徵收的罰款，都只有在納稅人沒有“合理辯解”的情況下才適用。若然提出檢控，稅務局須有清晰的證據，證明案件無合理疑點。此外，如根據第82條提出檢控，稅務局必須在無合理疑點的情況下證明納稅人蓄意填報不正確報稅表或“蓄意意圖逃稅”，所需的舉證標準明顯十分高。 - 如案件有疑點，在我們的法律制度下，疑點利益歸納稅人。稅務局絕對不會純粹因為納稅人提交的報稅表資料表面上不正確而提出檢控。

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>(d) 條例草案中有關稅務局局長“批准”任何通行密碼的提述並不恰當，並應予以檢討</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 如納稅人對使用“通行密碼”提交報稅表感到不安心，他大可選擇以文本方式報稅。 - 設定“通行密碼”的批准程序，涉及納稅人選擇符合局長指明規定的數字，以及成功傳送、核對、確認並記錄選定的數字在稅務局的電腦系統。條例草案把這些程序統稱為“局長批准”。我們認為這些字眼既足夠且適當。
<p>6. 國際資訊系統審計協會(香港分會) [立法會CB(2)4/02-03(07)號文件]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 原則上支持條例草案提出的建議 - 主要關注到建議的電子交易機制的系統保安控制問題，特別是有關使用通行密碼的建議 - <u>認為</u>： (a) 應就所選取的認證方法是否足夠的問題，以及保障在傳輸過程中的資料所採取的方法，分別進行評估； 	<ul style="list-style-type: none"> - 備悉及歡迎意見。 - 同意。基於系統設有嚴密的技術及行政措施(詳情請參閱第3項第3點的回應)，以“通行密碼”提交報稅表的安全及認證效能是足夠的。

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>(b) 雖然使用通行密碼的做法已十分普遍，但並不表示這是妥善的做法，因此，當局應就系統的保安需求不斷進行檢討；及</p> <p>(c) 電話網絡在處理大量報稅表時發生故障或出現長時間延誤所造成的影響</p> <p>- 建議當局採用一個可產生加密匙的系統，而不是採用一個由人手選取加密匙，並須由獨立第三方定期檢討保安問題的系統</p>	<p>- 同意。稅務局十分重視資訊科技系統保安政策，制訂嚴格的資料處理指引和程序守則。稅務局在2002年初已委托獨立的顧問公司進行一項資訊系統安全及風險評估工作。本局將會定期進行獨立的系統安全性覆檢，以確保保安措施有效及緊貼科技發展。</p> <p>- 使用“通行密碼”以電子方式報稅將會在公共服務電子化計劃下推出。公共服務電子化計劃在推行前已經通過獨立的安全審查。日後，安全審查會定期由獨立顧問進行。除公共服務電子化計劃系統外，稅務局亦會為處理“通行密碼”報稅的系統定期作系統保安審查。</p> <p>- 請參閱就專業資訊保安協會提出相同問題的回應。</p> <p>- 在行政措施方面，雖然 16 位數字的加密匙由人手選取，但該加密匙分別由兩位副局長設定，安全水平應與系統產生的加密匙相近。</p>

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>- 建議當局就條例草案作出下列修訂：</p> <p>(a) 就“通行密碼”的定義(第2條) 作出更清晰的界定；</p> <p>(b) 在有關條文(第8(6)條)內，分別以“證認方法”(“means of authentication”) 及“用作認證”(“used to authenticate”) 取代“簽署形式”(“signing device”)及“附於”(“affixed”)；</p> <p>(c) 在條例草案(第8(7)條)中訂明有關通行密碼的政策及標準；及</p>	<p>- 請參閱就香港會計師公會提出相同問題的回應</p> <p>- 我們明白，有關建議認為使用“附於”字不恰當，主要是考慮到要將“通行密碼”的使用，限制為僅作認證用途。不過，政府對這修訂草案的政策意向，是接納“通行密碼”為遞交報稅表的一種簽署方式。稅務委員會指明的報稅表，必定要求有納稅人的簽署。在此情況下，我們須確保簽署(以“通行密碼”方式)會加在報稅表上，並連同報稅表一併提交。就此，《稅務條例》第51(5)條訂明，任何人簽署任何報稅表，須當作知悉該報稅表內的所有事宜。因此，簽署報稅表是我們執法的根本依據，僅是認證並不足夠。為達至政府的政策意向，並滿足上述的功用，我們認為保留“附於”字是適當的。</p> <p>- 目前，“通行密碼”是由納稅人自選的6位數字組成，及經傳送、核對、確認並記錄在稅務局的電腦</p>

團體	關注事項	政府當局的回應
	<p>(d) 述明有關推定，即在沒有相反證據的情況下，接收到有關資料的一方有權接受有關訊息為另一方作出授權的證明，即與《進出口條例》附表1的條文一致</p>	<p>系統。稅務局認為不需要另行在條例草案訂明有關通行密碼的政策及標準。</p> <p>- 有關推定已十分清晰。擬增訂的第 2(5)條，把簽署報稅表的範圍擴闊至採用“通行密碼”簽署的情況，新增條文把簽署報稅表的提述，擴闊至包括採用“通行密碼”簽署，因此如無相反證明，報稅表提交人士將視為知悉報稅表內容。</p>
<p>7. 電子核證服務有限公司 [立法會CB(2)70/02-03(01)號文件]</p>	<p><u>認為</u>：</p> <p>(a) 使用個人辨認號碼是否符合法律上的簽署規定，取決於管理是否完善及所採用的系統是否穩妥；及</p> <p>(b) 政府應全力推行公匙基礎設施的工作，並把個人辨認號碼是否符合法律上的簽署規定的問題，當為個人辨認號碼使用者與倚據人士之間的合約問題</p>	<p>- 同意。稅務局會採取嚴密的技術及行政措施，確保以“通行密碼”提交報稅表是安全穩妥。</p> <p>- 政府仍會全力推行公匙基礎設施的工作</p> <p>- 使用“通行密碼”不只是合約問題。因使用“通行密碼”以電子方式報稅屬簽署方式及有法律後果。</p>