

(香港會計師公會提交的意見書)

《2001年稅務(修訂)(第2號)條例草案》

香港會計師公會原則上支持稅務局提出新措施，以鼓勵市民多加使用電子服務。然而，本會關注到條例草案的若干問題。該等問題包括：條例草案與《電子交易條例》的銜接問題；條例草案沒有訂定任何條文，為擬議的新電子報稅方式提供技術及法律基礎；把使用通行密碼報稅視為相等於在法律上簽署報稅表的建議；以及條例草案採用的某些用語及概念。

當條例草案於2001年11月刊登憲報時，本會曾提出多項問題。該等問題主要關乎整體的法律架構、系統的設計和運作及使用通行密碼的保安事宜、法律責任，以及條例草案的概念及用語。

本會經與稅務局局長就上述事宜進行討論後，對技術方面的事宜稍感安心。但本會察悉，由於多至9至10個字元的通行密碼並非經常使用，以致納稅人很大可能會寫下通行密碼，使有關係統會較容易因納稅人的密碼外洩而被濫用。稅務局局長就此事提供回覆時表示，納稅人可自行選擇通行密碼。此外，稅務局擬推行一項互動稅務查詢服務，而納稅人可藉同一個通行密碼使用有關的服務。如此一來，納稅人每年使用通行密碼的次數便會增加。雖然本會同意有關安排或許有助納稅人記住通行密碼，但此做法並不會完全消除系統可能會被濫用的危險。

本會曾於2002年1月4日致函稅務局局長。稅務局局長已於2002年1月11日就有關函件提供回覆。然而，本會對下述各項事宜仍有疑問。

《電子交易條例》與《稅務條例》相比

儘管當局只計劃把使用通行密碼的安排應用於有關報稅的事宜上，在法例內訂明使用通行密碼，而非數碼證書的做法，仍會改變電子交易方法的性質。因此，本會認為，無論《稅務條例》有否就使用通行密碼進行電子交易的事宜作出明確的規定，《電子交易條例》亦應訂明有關的事宜。為免窒礙電子商貿的發展，當局在《電子交易條例草案》的立法會參考資料摘要中表明：“條例草案應採取科技中立的方式，以配合科技的急速發展”。因此，《2001年稅務(修訂)(第2號)條例草案》旨在令《稅務條例》“獨立完整”的目標，與《電子交易條例》的立法原意似乎並不一致。由於市民不能肯定應翻查哪條法例以確定何種形式的電子商貿在本港有法律基礎，有關情況容易造成混亂，以及有損《電子交易條例》的整體目標及原意。

《電子交易條例》第14條訂明，如某條例包含有關接受電子紀錄的明訂條文，《電子交易條例》不得解釋為影響該條文。本會相

信，此條文的作用是為確保不會因為無心之失而令不同的法例互相抵觸。此條文並非旨在鼓勵當局訂立偏離《電子交易條例》及／或擴大該條例所訂明架構的新法例。

通行密碼及電話報稅的法律架構

在通過《電子交易條例》時，政府把引入有關架構的理據解釋為“採取適當措施，消除公眾對於電子交易是否安全穩妥及是否有明確依據這兩方面的疑慮。公眾人士所關注的事項包括電子紀錄及數碼簽署的法律地位、如何確認電子交易雙方的身份、透過開放通訊網絡傳送的電子訊息能否保密及保持完整無缺，以及是否能夠確保進行電子交易後不容交易雙方否定曾進行交易。為提供一個穩妥可靠的環境供進行電子交易..”。基於同一理由，當局適宜就其他認證方法(例如使用通行密碼及電話報稅)引入類似的法律架構，以就系統所需的穩健程度及風險評估準則訂定基準。雖然稅務局使用通行密碼的擬議系統可提供合理的穩健及安全水平，但倘若當局沒有就系統的要求制定具體的法律基礎，有關系統便不能向納稅人提供類似公匙基礎設施系統所能提供的保證。

不容推翻的問題

稅務局局長回覆本會時表示，條例草案之下的擬議安排採用以風險為本的做法。擬議系統的穩健程度和安全問題與運作方面的風險相稱。雖然有關做法在原則上或算合理，當局卻沒有直接說明有關的風險由誰承擔。根據《稅務條例》第51(5)條，以電子方式提交報稅表的納稅人會被當作知悉報稅表所載的內容。報稅表的內容如有任何差異，納稅人便有舉證責任根據有關的情況證明報稅表在傳送過程中被更改，或納稅人並非提交有關報稅表的人士。由於採用通行密碼的系統本身存有弱點，對一些不大認識系統的納稅人或會不利。換言之，條例草案透過給予稅務局的法律保障程度，猶如納稅人以書面提交報稅表，藉此解決“不容推翻”的問題。由於納稅人對電子報稅的整體影響認識不深，本會質疑此安排在原則上對納稅人是否公平。本會亦相信，由於法院在處理電子交易糾紛方面略欠經驗，此安排會否導致出現不明確的情況。

此外，本會亦擬提及系統在運作方面的限制。如系統出現故障或長時間的延誤，以致納稅人在限期過後才能報稅，甚至完全不能提交報稅表，應由誰負上有關的責任？當局並沒有就系統能否處理突然增多的傳送量作出任何保證。

用語及概念方面的問題

本會曾指出，條例草案中有關稅務局局長“批准”通行密碼，以及若干詞語的提述似乎並不恰當，本會已建議當局作出修訂。此外，“批准”的程序似乎等同於稅務局局長確定納稅人選用的某個通行密碼已符合某些最低的保安及其他要求。如屬此情況，法例應更清楚地反映這一點，以免令人以為除了通行密碼的格式以外，特定的內容亦須經批准。

香港會計師公會於2002年1月4日致 稅務局局長函件的撮譯本

與《電子交易條例》銜接

外國的電子商貿法例主要分為兩類，即為電子簽署作出規定的法例，範圍涵蓋通行密碼、語音識別等；另一類則是為數碼簽署作出規定的法例。政府在制定《電子交易條例》時，顯然選擇了以資訊科技為主導的做法。當局在立法會參考資料摘要中建議“採取適當措施，消除公眾對於電子交易是否安全穩妥及是否有明確依據這兩方面的疑慮。公眾人士所關注的事項包括電子紀錄及數碼簽署的法律地位、如何確認電子交易雙方的身份、透過開放通訊網絡傳送的電子訊息能否保密及保持完整無缺，以及是否能夠確保進行電子交易後不容交易雙方否定曾進行交易。為提供一個穩妥可靠的環境供進行電子交易，政府將會建立一個本地的公匙基礎設施”。然而，從現時的情況看來，在《電子交易條例》通過後，當局似乎已改變有關的政策。如屬此情況，本會認為應在規管電子交易的主要條例，即《電子交易條例》中反映有關的情況。

條例草案的資訊科技基礎設施的法律基礎

《電子交易條例》透過“認可核證機關”的架構及“可靠的系統”等為使用數碼簽署提供法定地位。然而，《稅務條例》或其他法例卻沒有就使用通行密碼訂定同等的架構。

有關一些特定範疇的意見

通行密碼及數碼簽署在安全水平方面的分別

穩健程度

文件的數碼簽署為使用者使用其私人密碼匙把文件加密後得出的雜湊函數。由於有關程序由使用者啟動，數碼簽署可對使用者的身份，以及文件內容的完整無缺提供更大的保證。根據擬議條例草案，有關的雜湊函數由電子化計劃前端伺服器的專用密碼匙加密。簽署雜湊函數的程序只能在文件送達電子化計劃的伺服器時才會進行。雖然，有關文件是透過一個安全的渠道傳送往電子化計劃的伺服器，擬議條例草案在保證數據完整方面卻有異於使用數碼簽署。

不容推翻的問題

為確保不容推翻，有關係統必須在兩方面提供足夠的證據。首先，該系統需顯示該宣稱由某人提交的文件內容完整無缺；其次，該系統需訂有方法，就提交文件的行為約束交件人。稅務局建議的條例草案實際上只注意到文件內容是否完整的問題。至於在約束提交報稅表的納稅人方面，有關係統只建基於一個簡單的假設：就是能提供有效使用者身份及通行密碼的人士，必定為擁有該使用者身份及通行密碼的人士。在沒有相反證據的情況下，稅務局局長會假設使用有效使用者身份及通行密碼的人士為有關的納稅人。

登記使用通行密碼的納稅人有責任把密碼保密。在出現爭議時，有關的納稅人有證明密碼已外洩的舉證責任。如納稅人並非經常使用9至10個字元的通行密碼，納稅人較可能會寫下通行密碼。因此，有關系統會較容易被濫用，以致不太熟悉系統的納稅人在法律上會處於不利的情況。在較實際的層面上，政府當局有需要在法例內就系統的穩健程度及保安方面訂明最低的標準。稅務局推廣新安排時亦有責任闡明納稅人可能須負上的責任及法律責任。

法院就擬議系統作出裁決時，由於可能沒有本地或外國的先例可循，或會出現不明確的情況。

有關用語的問題

“採用”通行密碼／把通行密碼“附於”

第2條中有關“採用...通行密碼...為認證或承認該報稅表”的提述與第8條中有關“如何將...通行密碼...附於”的提述似乎並非完全一致。

從保安監控的觀點而言，無論通行密碼是否已加密，亦不應把通行密碼“附於”文件內。但稅務局局長可把其他資料附於報稅表內，以確認有關的納稅人，例如報稅表的雜湊函數或其他資料(如訊息核證密碼)。

稅務局局長可“批准”任何通行密碼

“電子簽署”指多類可用於認證身份的方法，包括使用者身份、通行密碼，以至生物特徵識別科技等。“數碼簽署”則指“透過使用非對稱密碼系統及雜湊函數，變換電子紀錄後產生的”特定格式的電子簽署。就澳洲的情況而言，由於部分的科技尚未成熟，澳洲稅務局局長因而需要指明及批准用於提交報稅表的特定電子簽署。

然而，問題在於稅務局局長有否責任批准“通行密碼”。稅務局局長其實應訂明通行密碼須符合的標準，而條例草案所載的定義應反映有關的做法。

澳洲的法例就電子簽署及電話簽署訂定不同的定義。此做法可能是基於電話的按鈕只供使用者輸入數字，而一般的通行密碼可包含其他字元。因此，用於電話系統的通行密碼較一般的密碼脆弱。

電話報稅

雖然電話報稅提供另一個簡便的報稅方法，本會質疑，有關建議能否縮窄互聯網使用者及非互聯網使用者之間的距離，以達致推廣廣泛使用資訊科技及電腦的目的。

有關保安問題的一般意見

由於使用者每年只會使用該系統一次，無論從運作或保安的角度而言，當局均會難於管理有關的系統。運作方面的問題主要是關於系統在較短的時間內處理龐大的傳送量，以及在高峯期可提供的服務。在保安方面，由於使用者每年只會使用該系統一次，他們大多會把通行密碼記錄下來。即使立法，亦難以改變實際的情況。一般而言，使用者須定期更改通行密碼。然而，由於納稅人只會在稅務局所訂定的限期內報稅，其餘的時間並不涉及風險的問題。因此，納稅人在限期以外的其他時間更改通行密碼亦不具意義。由於有關係統與其他電子商貿系統截然不同，當局須因應系統的特點設立保安的制度。因此，當局應檢討保安系統的設計及有關技術方面的細節。

就《2001年稅務(修訂)(第2號)條例草案》提出的修訂建議

本會提出下述修訂建議，以澄清擬議條例草案現時使用的部分技術用語的涵義。

第2條

2(a) 釋義

“通行密碼”指由任何人挑選並獲局長批准在局長符合局長就其指定的系統中使用所訂明的要求、目的是在該人與局長通訊時認證該人身份的字母、字樣、數目字或其他符號的任何組合；

第8條

(6) 局長可藉憲報公告指明對以下各項的規定——

- (a) 產生或發出電子紀錄或任何按規定須與電子紀錄一併提交的附件的形式；
- (b) 如何使用將數碼簽署或通行密碼或任何其他形式的簽署認證方法附於認證根據本條提交的報稅表；及
- (c) 關於任何按規定須與電子紀錄一併提交的附件的軟件及通訊。

(7) 局長可就任何為本條例的目的而與局長作出的通訊，批准任何訂明通行密碼須符合的要求及指定任何系統。

m3876