

二零一零年一月四日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 有關提高現行稅務上訴機制效率的立法建議

#### 目的

本文件旨在向各委員簡介下列兩項有關提高現行稅務上訴機制效率的立法建議：

- (a) 賦權稅務上訴委員會就稅務上訴聆訊作出聆訊前的指示，並就違反指示施加制裁；以及
- (b) 准許納稅人和稅務局就稅務上訴委員會所作決定中的法律問題，直接向法庭提出上訴，而毋須要求委員會向法庭呈述案件。

#### 背景

##### *稅務上訴委員會的運作*

2. 稅務上訴委員會是根據《稅務條例》(第 112 章)組成的獨立法定組織，負責聆訊和裁定稅務上訴。委員會為納稅人提供一個方便及廉宜的渠道去提出稅務上訴，而其法定成員包括 1 名主席、不超過 10 名副主席及 150 名成員。主席及副主席必須為曾受法律訓練及具有法律經驗的人士。委員會會成立小組聆訊個別稅務上訴，而每個聆訊小組須由最少 3 名成員組成，當中委員會主席或一名副主席會擔任聆訊小組的主席。委員會於 2006/07、2007/08 及 2008/09 財政年度分別處理了 120、95 及 106 宗上訴個案。

##### *違反稅務上訴委員會聆訊前的指示*

3. 目前，稅務上訴委員會沒有法定權力向納稅人或稅務局作出聆訊前的指示，或就違反指示施加制裁。在實際運作上，委員會在聆訊前會預留足夠時間，讓納稅人和稅務局

呈交文件。在處理複雜的個案時，委員會在聆訊前會諮詢納稅人和稅務局，然後以行政方式指明哪一方須在何時前呈交哪些文件。不過，逾期呈交文件的情況仍時有出現，有時甚至是最後一刻才呈交補充文件。這類違反聆訊前指示的情況可能會令聆訊押後或不必要地延長，因而對聆訊的效率、成本及質素都有負面影響。

### *就稅務上訴委員會的決定提出上訴*

4. 在聆訊上訴後，稅務上訴委員會可確認、減少、增加或取消稅務局的評稅額，或將個案發回稅務局重新評稅。委員會在確立個案的事實方面有最終決定權，因此上訴雙方不能以事實性的問題去挑戰委員會的決定。如要就委員會的決定提出上訴，納稅人或稅務局可以提出申請，要求委員會就其決定中的法律問題向法庭呈述案件，以取得法庭的意見。申請人會就所提出的法律問題擬備呈述案件的文件，以供另一方提出意見。申請人可同意或回應另一方的意見。委員會接着會考慮申請人提出的呈述案件擬稿及上訴雙方的意見。

5. 稅務上訴委員會負有呈述案件的最終責任，不必受申請人所提交的案件呈述擬稿約束。委員會如信納其決定中有真正的法律問題，便會就該法律問題呈述案件，以取得原訟法庭的意見。有關的納稅人或稅務局如獲上訴法庭許可，亦可把委員會所呈述的案件直接提交上訴法庭審理，而毋須先經原訟法庭聆訊。不過，若委員會認為其決定中沒有真正的法律問題，則會拒絕呈述案件。在這情況下，有關的納稅人或稅務局可申請司法覆核，挑戰委員會拒絕呈述案件的決定。

6. 原訟法庭或上訴法庭的任何法官都可聆訊和裁定稅務上訴委員會所呈述案件中的任何法律問題。法庭可根據其對有關法律問題的決定，確認、減少、增加或取消委員會所裁定的評稅額，或將個案連同其對該個案的意見發回委員會處理。任何案件如被法庭如此發回，則委員會須對有關的評稅額作出更改，而該等更改須符合法庭的要求。

## 建議

### *聆訊前的指示及對違反指示的制裁*

7. 為處理上文第 3 段所述違反聆訊前指示的問題，我們建議修訂《稅務條例》，賦權稅務上訴委員會作出聆訊前的指示，並就違反指示施加制裁。一如上文第 3 段所述，委員會現已循行政方式作出聆訊前的指示。我們認為委員會在作出有關指示時應有適當的法理依據。

8. 稅務上訴委員會將基本上沿用現行做法。如個案簡單直接，委員會會先發出聆訊前的指示，而上訴雙方都會有機會向委員會申請更改指示。委員會在考慮雙方的意見後，會決定是否需要修訂指示。如個案較為複雜，委員會或會在聆訊前與上訴雙方舉行會議，以決定聆訊前的指示。為阻嚇違反聆訊前指示的行為，我們建議賦權委員會可不受理任何不依其聆訊前指示而呈交的文件。

9. 在訂出詳細安排時，我們會參考《高等法院規則》(第 4A 章)中有關案件管理和制裁不遵從規則行為的條文。

### *就稅務上訴委員會的決定直接向法庭提出上訴*

10. 現行須經稅務上訴委員會呈述案件才能就其決定提出上訴的做法(見上文第 4 及 5 段)，一直都被法庭和稅務專業人士批評為欠缺效率和成本高昂。對申請人和委員會來說，擬備案件呈述的過程往往很費時，這不但可能對上訴個案上達法庭的過程造成延誤，而且會影響委員會處理其他上訴案件的能力和效率。此外，有關的納稅人和稅務局在覆核呈述案件的擬稿或申請司法覆核以質疑委員會拒絕呈述案件的決定方面，都可能招致巨額的法律費用。

11. 為提高稅務上訴機制的效率，我們建議取消呈述案件的程序，准許納稅人和稅務局就稅務上訴委員會所作決定中的法律問題直接向法庭提出上訴。在建議的機制下，納稅人或稅務局如不滿委員會的決定，可就該決定中的法律問題向原訟法庭或上訴法庭提出上訴許可申請。原訟法庭或上訴法庭如給予許可，有關法庭便會以與現時一樣的做法(已在上文第 6 段說明)聆訊和裁定有關上訴。如原訟法庭或上訴法庭

拒絕給予許可，有關的納稅人或稅務局可就該項拒絕向上級法庭提出上訴。

12. 這個直接向法庭提出上訴的建議機制不但可減省呈述案件這個費時和成本高昂的程序，也可讓法庭在不受稅務上訴委員會所呈述案件局限的情況下，有更大的自由度聆訊上訴。事實上，在 *Lee Yee-shing* 及 *Yeung Yuk-ching* 對稅務局局長這宗稅務上訴案件的判詞中，終審法院五位法官一致認為，基於成本、效率及司法公正這些理由，呈述案件的程序應予廢除，而納稅人(以及稅務局)應獲准就法律問題直接向法庭提出上訴。

13. 建議的新上訴機制會適用於在有待指明的生效日期當日或之後向原訟法庭或上訴法庭提出上訴的人士。稅務上訴委員會在建議的法例修訂生效前接獲的呈述案件申請，會按照現行的上訴機制處理。受過渡安排影響的人士會獲得適當的通知。

## 諮詢工作

14. 我們已就這些建議諮詢稅務聯合聯絡小組和司法機構。聯絡小組和司法機構均原則上支持這些建議。聯絡小組會進一步討論有關就法律問題直接向法庭提出上訴須先行取得法庭許可的建議。

## 未來路向

15. 我們計劃在今個立法年度的下半部向立法會提交有關的法例修訂。

財經事務及庫務局  
二零零九年十二月