

二零一四年一月六日
討論文件

立法會財經事務委員會

有關提升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有關提升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(“委員會”)就稅務上訴聆訊的實務或程序事宜作出指示，並就違反指示施加制裁；
- (b) 賦予委員會主席、副主席及成員，以及出席委員會聆訊的證人、上訴的當事人、代表或其他人等特權和豁免權；以及
- (c) 准許納稅人和稅務局局長就委員會所作決定中的法律問題，直接向法庭提出上訴，而毋須徵得委員會同意向法庭呈述案件。

背景

委員會的運作

2. 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。委員會的法定成員包括一名主席、十名副主席及不超過 150 名的成員。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。委員會就個別稅務上訴成立小組進行聆訊，而每個聆訊小組須由最少三名成員組成，其中委員會主席或一名副主席會擔任聆訊小組的主席。在過去五年，委員會每年平均處理 85 宗上訴個案。

不遵從委員會的指示

3. 根據《稅務條例》第 68(6)及(10)條，委員會有權傳召任何其認為能就上訴提供證據的人士出席聆訊¹。然而，《稅務條例》並沒有條文，賦權委員會如其他法定上訴委員會一樣向上訴的有關人士發出指示或就違反指示施加制裁。

4. 委員會一直是以行政方式就聆訊的實務或程序事宜發出指示。在處理簡單的上訴個案時，委員會會分別向有關的納稅人和稅務局局長發出「聆訊通知書」，就他們在聆訊舉行前提交有關文件訂立期限。至於複雜的上訴個案，委員會會先諮詢有關的納稅人和稅務局局長，然後以行政方式指明須在聆訊舉行前的指定期限呈交哪些文件。不過，逾期呈交文件的情況仍時有出現。在某些個案中，曾出現在聆訊當天始呈交新文件的情況，聆訊小組只好暫時休會以便閱讀文件後才恢復聆訊。在過去五年，約有百分之四十五的上訴個案出現逾期呈交文件的情況，平均逾期約 18 天。此等不遵從行政指示的情況並不理想，對聆訊的效率、成本及質素造成負面影響。

缺乏特權和豁免權

5. 有別於其他法定上訴委員會²，現行的《稅務條例》並沒有條文賦予委員會主席、副主席及成員特權和豁免權。同樣地，出席委員會聆訊的人士亦不享有任何特權和豁免權。這對上訴的有關人士不公，對委員會無畏無懼、不偏不倚及公正地履行其法定責任或會有所影響。

現行就委員會的決定提出上訴的程序

6. 在完成上訴的聆訊後，委員會可確認、減少、增加或取消稅務局局長的評稅額，或將個案發回稅務局局長重新評稅。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。但是，根據《稅務條例》第

¹ 根據《稅務條例》第 80 條，任何人無合理辯解而不遵照第 68(6)條即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款。

² 例子包括行政上訴委員會、上訴審裁團(建築物)、市政服務上訴委員會及電訊(競爭條文)上訴委員會。

69(1)條，有關的納稅人或稅務局局長可在法定限期內(即委員會作出決定的日期後一個月內)提出申請，要求委員會就其決定中的法律問題向原訟法庭呈述案件³，以取得法庭的意見。

7. 委員會負有呈述案件的最終責任，但委員會不必受申請人所提交的呈述案件擬稿約束。因此，若委員會認為合適或有需要，可對呈述案件擬稿作出修訂。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。相反，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局長可申請司法覆核，挑戰委員會拒絕呈述案件的決定。

就法律問題直接上訴

8. 根據《稅務條例》第 69A 條，若有關的納稅人或稅務局局長已獲上訴法庭就上訴申請發出許可，可把以呈述案件形式的上訴直接提交予上訴法庭審理，而毋須先經原訟法庭聆訊(一般稱之為“跳級安排”)。在審理上述許可申請時，上訴法庭會考慮爭議稅項款額、有關事宜有否普遍重要性或對公眾有重要性，或任何其他理由，以決定有關上訴個案是否適宜由上訴法庭而非由原訟法庭聆訊或裁定。在此等情況下，上訴法庭的職能與《稅務條例》第 69 條訂明的原訟法庭職能相同。

9. 原訟法庭(或跳級安排下的上訴法庭)的任何法官都可聆訊和裁定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。

呈述案件程序的不足之處

10. 現行須經委員會呈述案件才能就其決定的法律問題提出上訴的做法，一直都被法庭⁴和稅務專業人士認為欠缺效率和成本

³ 申請人需就所提出的法律問題擬備呈述案件的文件，並提供呈述案件擬稿給另一方提出意見。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。

高昂。委員會處理向法庭呈述案件的申請平均需時約六個月，這不但可能對上訴個案上達法庭的過程造成延誤，亦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局長在覆核呈述案件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，都可能招致高昂的法律費用。

建議

賦權發出指示及對違反指示作出制裁

11. 為處理上文第 3 及 4 段提及有關不遵從指示的問題，我們參考了其他法定上訴委員會普遍採用的方法。我們建議修訂《稅務條例》，賦權委員會聆訊小組的主席(即委員會主席或副主席)按個別上訴個案的情況，決定聆訊的實務或程序方面的任何事宜。

12. 為阻嚇違反聆訊指示的行為，我們亦建議賦權委員會可不受理任何不遵從聆訊指示而呈交的文件。任何對委員會的不受理決定感到不滿的人士，可向法庭提出司法覆核。

賦予特權和豁免權

13. 我們建議參照其他法定上訴委員會的做法，修訂《稅務條例》，務使：

- (a) 委員會主席、副主席及成員在執行他們在《稅務條例》下的職責時，可享有一如原訟法庭法官進行民事訴訟時所享有的特權及豁免權；及
- (b) 出席委員會聆訊的證人、上訴的當事人、代表或其他人等所享有的特權和豁免權，與他們出席進行民事訴訟的法庭時所享有的特權和豁免權相同⁵。

⁴ 終審法院在一宗稅務上訴案件(Lee Yee-shing 及 Yeung Yuk-ching 對稅務局局長)的判詞中認為，基於成本、效率及司法公正的理由，應廢除呈述案件程序，讓納稅人(以及稅務局局長)可就法律問題直接向法庭提出上訴。

⁵ 稅務局的每名人員均受制於《稅務條例》第 4 條施加的保密責任，若有違反即屬犯罪。建議的特權和豁免權並不旨在凌駕《稅務條例》第 4 條的責任。

簡化就委員會的決定提出上訴的程序

14. 為省卻冗長和昂貴的呈述案件做法，我們建議取消現行稅務上訴機制中的呈述案件程序，即准許納稅人或稅務局局長就委員會所作決定中的法律問題直接向法庭提出上訴。向原訟法庭提出上訴許可的申請須在與訟各方之間提出。若原訟法庭給予上訴許可，該法庭便會以與現時一樣的做法聆訊和裁定有關上訴。如原訟法庭拒絕給予上訴許可，有關的納稅人或稅務局局長可就該項拒絕決定向上級法庭提出上訴。

15. 上文第 8 段提及把呈述案件個案直接交由上訴法庭審理，而毋須先經原訟法庭的跳級安排將維持不變，只是有關呈述案件的要求將由原訟法庭發出的上訴許可取代。建議的做法能保存現行過濾機制的優點，即有關上訴是否涉及真正的法律問題先在低一級的法庭獲得處理。如原訟法庭給予上訴許可，有關的納稅人或稅務局局長須繼而向上訴法庭提出跳級安排的申請許可。如原訟法庭拒絕給予上訴許可，則有關上訴將不獲受理，亦不會出現跳級安排。如上訴法庭拒絕給予跳級安排的許可，則上訴會交由原訟法庭審理。

16. 建議的稅務上訴機制將適用於在有待指明的生效日期當日或之後向原訟法庭(或在跳級安排下的上訴法庭)提出上訴的人士。委員會在建議的法例修訂生效前接獲的呈述案件申請，會按照現行的稅務上訴機制處理。受過渡安排影響的人士會獲得適當的通知。

諮詢工作

17. 我們已就上述建議諮詢稅務聯合聯絡小組(“聯絡小組”)⁶和司法機構。聯絡小組和司法機構對立法建議的大方向均不持異議。

⁶ 聯絡小組為會計業及商界於一九八七年自行組成的討論平台，就各項稅務事宜進行討論，並向政府反映業界的意見。雖然政府代表獲邀出席聯絡小組會議，但聯絡小組並非政府成立或委任的諮詢組織。聯絡小組的成員為商會、香港會計師公會、香港稅務學會、香港律師會和國際財政協會等提名的私營機構代表。

未來路向

18. 我們計劃在二零一四年五月左右向立法會提交有關的法例修訂。

財經事務及庫務局
二零一三年十二月