

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)625/13-14(13)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2014年1月6日的會議

提升現行稅務上訴機制效率的立法建議 背景資料簡介

目的

本文件載述提升現行稅務上訴機制效率的立法建議的背景資料，並綜述政府當局在2010年就有關立法建議作出簡介時，財經事務委員會委員就有關事宜提出的主要意見和關注事項。

背景

稅務上訴委員會

2. 稅務上訴委員會(下稱"上訴委員會")是根據《稅務條例》(第112章)第65條組成的法定組織，負責聆訊和裁定稅務上訴。上訴委員會提供一個方便及費用較為低廉的渠道，讓納稅人提出稅務上訴。上訴委員會的成員由行政長官任命，包括1名主席、不超過10名副主席¹，以及不超過150名其他成員²。上訴委員會成立聆訊小組，就稅務上訴作出聆訊。聆訊小組由3名或以上成員組成(包括由上訴委員會主席或副主席擔任的聆訊小組主席)，聆訊小組成員由上訴委員會主席提名³。

¹ 擔任主席及副主席的人士必須曾經接受法律訓練並且具有法律經驗。

² 截至2013年12月5日，稅務上訴委員會的成員包括1名主席、6名副主席及62名成員。

³ 《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》於2010年2月獲得通過後，《稅務條例》業經修訂，改由稅務上訴委員會主席而非由政務司司長提名聆訊小組的成員。

違反上訴委員會聆訊前的指示

3. 目前，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，上訴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⁴。據政府當局表示，逾期呈交文件的情況時有出現，有時甚至在最後一刻才呈交補充文件，可能令聆訊押後或不必要地延長。

就上訴委員會的決定提出上訴

4. 在聆訊上訴後，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。上訴委員會在確立個案的事實方面有最終決定權，上訴雙方不能以事實性的問題挑戰上訴委員會的決定。根據《稅務條例》第69條，上訴人或稅務局局長如欲就上訴委員會的決定提出上訴，可提出申請，要求上訴委員會就其決定中的法律問題呈述案件，以取得原訟法庭的意見；這種做法稱為案件呈述程序。申請人會就所提出的法律問題擬備呈述案件的文件，供另一方提出意見。申請人可同意或回應另一方的意見。上訴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。**附錄I**載列《稅務條例》第69條文本的內容。

5. 如上訴委員會如信納其決定中有真正的法律問題，會就該法律問題呈述案件，以取得原訟法庭的意見⁵。有關的納稅人或稅務局如獲上訴法庭許可，可把上訴委員會呈述的案件直接提交上訴法庭審理。不過，若上訴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，納稅人或稅務局可申請司法覆核，挑戰上訴委員會拒絕呈述案件的決定。

6. 稅務局發出《稅務條例釋義及執行指引》(下稱"《釋義及執行指引》")，提供解釋及例子，協助納稅人理解和遵行《稅務條例》有關條文。有關第69條的釋義及執行指引載於《釋義及執行指引第6號》；該指引於1999年發出，於2006年對上一次作出修訂。《釋義及執行指引第6號》相關部分的摘要載於**附錄II**。

⁴ 在處理複雜的個案時，稅務上訴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呈交哪些文件。

⁵ 上訴委員會呈述案件時，不受有關人士提交的案件呈述約束。

優化上訴委員會的運作

7. 《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》於2009年6月提交立法會。該項條例草案的目的之一，是優化上訴委員會的運作，包括賦權上訴委員會更正稅務上訴書面決定內的文書錯誤，即使更正有關錯誤會損害其中一方的利益；以及在指明情況下賦權已經卸任的上訴委員會委員處理該名委員曾經處理的個案。條例草案於2010年2月3日獲得立法會通過。**附錄III**載有超連結，載列《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》委員會報告。

提升現行稅務上訴機制效率的立法建議

8. 政府當局曾於2010年1月4日向財經事務委員會簡介以下提高現行稅務上訴機制效率的立法建議——

- (a) 聆訊前的指示及對違反指示的制裁：為處理上文第3段所述違反聆訊前指示的問題，政府當局建議修訂《稅務條例》，賦權上訴委員會作出聆訊前的指示，以及按法理依據(而非以行政理由)就違反指示施加制裁；並賦權上訴委員會可不受理任何不依其聆訊前指示而呈交的文件⁶。
- (b) 就上訴委員會的決定直接向法庭提出上訴：為提高稅務上訴機制的效率，政府當局建議取消呈述案件的程序，准許納稅人和稅務局就上訴委員會所作決定中的法律問題直接向法庭(即原訟法庭或上訴法庭)提出上訴。

9. 據政府當局表示，當局曾就上述兩項建議諮詢稅務聯合聯絡小組和司法機構，兩者均原則上支持該等建議。政府當局於2010年7月6日以書面向財經事務委員會作出匯報，表示由於在草擬法例修訂的過程中需要處理一些之前未能預見的法律事宜，當局計劃於2010-2011立法年度向立法會提交有關立法建議。

⁶ 據政府當局表示，政府當局就立法建議擬訂詳細安排時，會參考《高等法院規則》(第4A章)中有關法庭管理案件和制裁不遵從規則行為的權力的條文。

有關案件呈述程序的司法覆核

10. 政府當局在草擬修訂法例期間得悉，原訟法庭將於2011年1月中聆訊一宗有關現行上訴機制下呈述案件的司法覆核申請。由於該項司法覆核的結果可能會影響上述立法建議的法例修訂範圍，政府當局於2010年12月發出資料文件告知財經事務委員會，由於該宗司法覆核個案的關係，政府當局已暫緩提交有關立法建議的工作。由於上訴法庭於2012年3月就有關的司法覆核個案判政府當局得直，而該宗司法覆核的個案亦已終結，政府當局已重新啟動上述立法建議的工作，並藉此機會對有關立法建議作出微調。

事務委員會委員的主要意見和關注事項

11. 下文各段綜述委員在2010年1月4日的事務委員會會議上提出的主要意見和關注事項。

賦權稅務上訴委員會作出聆訊前的指示及就違反指示施加制裁

12. 部分委員表示，一直以來，大部分稅務上訴個案均以行政方式處理，故質疑政府當局是否有充分理由賦權上訴委員會作出聆訊前指示及就違反指示施加制裁。此外，亦有委員關注到，根據建議，經修訂的聆訊前指示及安排將會對稅務上訴聆訊中自行訴訟的上訴人不利，對那些在擬備上訴文件時得不到法律協助的上訴人尤其如此。鑒於大部分稅務上訴個案的性質簡單直接，委員促請政府當局以盡量簡單的方式制訂有關的聆訊前指示，以免除上訴人不必要的行政和財政負擔。

13. 鑒於有上訴人藉重複提出逾期呈交文件的要求以圖取得重大利益，而有關建議將有助處理此類上訴個案，有委員建議政府當局分析重複押後聆訊個案的原因，並根據原因把個案分類，再考慮制訂不同的法律條文，以應用於各類個案。事務委員會要求政府當局須於向立法會提交有關立法建議時提供資料，列出上訴委員會由於各方逾期呈交文件而須押後聆訊的個案宗數，以及由於各方逾期呈交文件而令上訴委員會出現虛耗的工作日數。

14. 與法庭訴訟的處理方法不同，上訴委員會不獲賦權在違反聆訊前指示的個案中命令支付訴訟費用；有鑒於此，有委員關注到，倘若不依稅務上訴委員會聆訊前指示呈交的文件不獲上訴委員會受理，有關文件一旦成為上訴的重要證據，則可能會在隨後的上訴階段中引起爭議。

15. 政府當局強調，上訴委員會成員視協助該委員會的工作為服務社會的途徑之一，故此應為上訴委員會作出聆訊前指示提供適當的法律依據，以便提升上訴委員會的工作效率和成效，尤其考慮到曾經出現一種情況，就是曾經發生得到法律／專業代表的上訴人重複逾期呈交文件的個案。政府當局表示，在制訂建議時，當局已顧及上訴人選擇在沒有法律／專業代表下提出上訴的情況。政府當局會時刻注意留有彈性，例如制訂機制，供上訴人申請延長提交文件的限期。政府當局向委員保證，會在上訴制度的聆訊前階段保障上訴人的權利。

取消呈述案件的程序

16. 委員察悉，稅務及會計專業人士同意，有關建議有助提高稅務上訴制度的效率⁷。在現行上訴制度下，呈述案件的程序需時最少3個月時間才能夠完成；至於根據取消呈述案件程序的建議對上訴程序作出更改後，稅務上訴個案的數目會否增加／減少的問題，政府當局表示，取消此項程序，可提高處理上訴個案的效率，但當局預期上訴個案的數目不會有重大改變。

最新發展

17. 政府當局將於2014年1月6日的會議上向財經事務委員會簡介有關提升現行稅務上訴機制效率的立法建議。除上文第8段提到的兩項立法建議外，有關的立法建議將包括賦予委員會主席、副主席及成員，以及出席上訴委員會聆訊的證人、上訴的當事人、代表或其他人等合適的特權和豁免權。政府當局計劃於2014年5月向立法會提交修訂法案。

⁷ 《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》委員會察悉香港會計師公會的意見；公會認為應取消案件呈述程序，改為就法律問題提出上訴，因為就法律問題提出上訴更能秉持公義。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年1月2日

章： 112 標題： 《稅務條例》 憲報編號： E.R. 1 of 2012
條： 69 條文標題：向原訟法庭提出的 版本日期： 09/02/2012
上訴

(1) 委員會的決定即為最終決定：

但上訴人或局長可提出申請，要求委員會就某法律問題呈述案件，以取得原訟法庭的意見。該項申請除非是以書面作出，並在委員會作出決定的日期後 1 個月內連同一筆相等於附表 5 第 2 部指明的款額的費用送交委員會書記，否則不獲受理。委員會的決定如須以書面通知局長或上訴人者，則為確定局長或上訴人可要求委員會呈述某案件的期限，須以通知局長或上訴人該項決定的通訊日期作為該項決定的日期。(由 1956 年第 49 號第 50 條修訂；由 1985 年第 11 號第 6 條修訂；由 1989 年第 4 號第 4 條修訂；由 1993 年第 56 號第 28 條修訂；由 2004 年第 12 號第 15 條修訂)

(1A) 財經事務及庫務局局長可藉命令修訂附表 5 第 2 部指明的款額。(由 2004 年第 12 號第 15 條增補)

(2) 呈述的案件須列出事實及委員會的決定，而要求呈述案件的一方，須在接獲該經呈述及簽署的案件後 14 天內，將該案件轉交原訟法庭。

(3) 在將呈述的案件轉交原訟法庭之時或之前，要求呈述案件的一方，須向另一方發出書面通知，表示委員會在其提出申請後已呈述案件，並須將已呈述的案件的副本提供給另一方。

(4) 原訟法庭法官可安排將任何已呈述的案件退回以作修訂，而該案件須隨即作出修訂。

(5) 原訟法庭法官須對由呈述的案件所引起的法律問題進行聆訊及裁定，並可按照法庭對該問題的決定而確認、減少、增加或取消委員會已釐定的評稅額，或可將案件連同法庭對該案件的意見發回委員會。任何案件如被法庭如此發回，則委員會須按法庭意見所要求對有關的評稅額作出更改。

(6) 在根據本條而在原訟法庭進行的法律程序中，法庭可就原訟法庭的訟費及就根據第(1)款繳付的款項而發出其認為適當的命令。

(7) 根據本條對原訟法庭所作決定提出的上訴，須受《高等法院條例》(第 4 章)、《高等法院規則》(第 4 章，附屬法例 A)及規管向終審法院提出上訴的命令及規則的各項條文規管。(由 1975 年第 92 號第 58 條修訂；由 1995 年第 79 號第 50 條修訂)

(8) (由 2004 年第 12 號第 15 條廢除)

(由 1975 年第 92 號第 59 條修訂；由 1998 年第 25 號第 2 條修訂；
編輯修訂—2012 年第 1 號編輯修訂紀錄)

稅務局發出的《稅務條例釋義及執行指引第6號》的摘錄

局長處理。局長繼而須按照委員會的意見對有關評稅額作出更改。如有需要，局長可向委員會請求就怎樣使該等意見生效作出指示。

50. 就不減少或不取消評稅額的上訴個案，委員會可命令上訴人繳付一筆不超過該條例附表5第I部所指明的款項，作為委員會的訟費，該筆款項須加在徵收的稅款內。

51. 就向稅務上訴委員會提出上訴而言，該條例並沒有向上訴人或局長判給訟費的規定。

52. 根據該條例第85(2)(d)條的規定，稅務委員會可訂明須就向稅務上訴委員會提出上訴而遵循的任何程序。

53. 稅務上訴委員會的決定是最終決定，但如(C)部所解釋，訴訟雙方均可就該決定向原訟法庭提出上訴。

(C) 向法庭提出上訴

將上訴移交原訟法庭

54. 凡已向稅務上訴委員會發出有效的上訴通知書，在委員會書記接獲上訴通知書當日後21天內，或在委員會應上訴人或局長的書面申請而准許的較長時間內，上訴人或局長可向另一方發出書面通知，要求將上訴移交原訟法庭進行聆訊及裁定。該通知書的副本應同時送交委員會。

55. 如另一方同意該項要求，並在該通知書發出日期後21天內，或委員會應上訴人或局長的書面申請而准許的較長時間內，將其同意以書面通知委員會，則委員會書記便會將上訴轉交原訟法庭—第67條。除非獲得法庭許可，上訴一經轉交便不能撤回。

以呈述案件方式向原訟法庭提出上訴

56. 如上訴人或局長對稅務上訴委員會所作的決定感到不滿，他們可提出申請，要求委員會就某法律問題呈述案件，以取得原訟法庭的意見—第69條。

57. 要求委員會呈述案件的申請必須以書面作出，並在委員會作出決定的日期，或如該項決定是以書面通知上訴人或局長，則為通知該項決定的通訊日期後1個月內，送交稅務上訴委員會書記。申請呈述案件必須附隨該條例附表5第II部所指明的費用。

58. 法庭就依據該條例第69(1)條呈述案件的做法曾提供法律和實務上的指導。經典的例子有Barnett J.在*Commissioner of Inland Revenue v. Inland Revenue Board of Review and Another* [1989]2 HKLR 40一案中的判決。以下所列是在該案件中訂下的相關指引—

- (a) 要求呈述案件的申請人須能提出一個適合由法庭來考慮的法律問題。
- (b) 稅務上訴委員會有法定職責就該法律問題呈述案件。
- (c) 委員會有權審視該法律問題，以確保它是一個適合由法庭來考慮的問題。
- (d) 如委員會認為該法律論點並不恰當，委員會可拒絕呈述案件。
- (e) 除非沒證據支持委員會對基本事實的裁斷，或基本事實無法支持委員會所作出的推斷，否則作為裁斷事實機構的委員會，可全權評估上訴人是否已履行了舉證責任。如由法庭來質疑委員會在這方面的評估，便會削弱委員會作為裁斷事實機構的目的。
- (f) 如委員會按基本事實的裁斷，或按基本事實連同推斷而得出的結論，並不是真正及唯一合理的推斷或結論，法庭均會加以干預。如基本事實本身出現爭議，申請人須證明完全沒有證據支持有關裁斷。

59. 原訟法庭法官可就呈述案件的法律問題進行聆訊及裁定，並可確認、減少、增加或取消委員會已釐定的評稅額，或可將案件連同法庭對該案件的意見發回委員會。在該情況下，委員會將根據法庭意見對有關的評稅額作出更改。

直接向上訴法庭提出上訴的權利

60. 根據第69A條的規定，上訴人或局長在獲上訴法庭許可後，均可針對稅務上訴委員會的決定直接向上訴法庭而非向原訟法庭提出上訴。如上訴法庭認為由於所爭議稅項款額的緣故、有關事宜有普遍重要性或對公眾有重要性或特別複雜、或任何其他理由，上訴宜由上訴法庭聆訊或裁定，則上述上訴可以基於該等理由獲得許可。

對法庭所作決定提出上訴

61. 對原訟法庭所作決定向上訴法庭或終審法院提出的上訴，受《高等法院條例》(第4章)、《高等法院規則》(第4A章)及向終審法院提出上訴的命令及規則的各項條文所規管。

訟費

62. 在法庭進行的法律程序中，法庭可就訟費作出其認為適當的命令。

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年6月10日	-	《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》立法會參考資料摘要 (FIN CR 1/2306/09)
2009年10月6日	《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》會議	香港會計師公會2009年9月4日向法案委員會提交的意見書(只備英文本) (立法會 CB(1)2664/08-09(01)號文件)
2010年1月4日	財經事務委員會會議	政府當局提供的文件 (立法會 CB(1)765/09-10(04)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)763/09-10號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1152/09-10號文件)
2010年1月27日	立法會會議	《2009年稅務(修訂)(第2號)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)948/09-10號文件)
2010年12月	-	有關"提高現行稅務上訴機制效率的立法建議"的資料文件 (立法會 CB(1)963/10-11(01)號文件)