

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1066/14-15(02)號文件

檔號：CB1/BC/9/14

《2015年稅務(修訂)(第3號)條例草案》委員會 背景資料簡介

目的

本文件載述《2015年稅務(修訂)(第3號)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並綜述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

稅務上訴委員會下的現行稅務上訴機制

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，其法定成員包括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一名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。現時的《稅務條例》並沒有賦予上訴委員會主席、副主席和成員，以及出席委員會聆訊的人士特權和豁免權。

¹ 擔任主席及副主席的人士必須曾經接受法律訓練及具有法律經驗。

² 根據稅務上訴委員會網站(<http://www.info.gov.hk/bor/tc/introduction.htm>)於2015年7月3日所載列的資料，上訴委員會的成員包括1名主席、8名副主席及63名委員。

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³。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。

5. 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⁴。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. 據政府當局所述，上訴委員會每年處理約50宗稅務上訴，但個案則愈趨複雜。每宗個案所需的聆訊時間由2010-2011年度的1.3節(每節為半日)，增加至2014-2015年度的3節。呈述案件程序消耗上訴委員會不少時間及資源，影響了處理其他上訴個案(特別是複雜的上訴個案)的效率⁵。

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 上訴委員會平均需要6個月時間處理一宗涉及呈述案件程序的個案，才可將個案上達法庭審理。

《2015年稅務(修訂)(第3號)條例草案》

7. 條例草案於2015年6月12日刊登憲報，並已於2015年6月24日首讀。條例草案旨在修訂《稅務條例》，對上訴委員會作出以下改善——

- (a) 賦權主持上訴委員會的上訴聆訊的人就提供文件及資料發出指示；
- (b) 使因上訴委員會作出的決定而感到受屈的一方能就法律問題直接向原訟法庭提出上訴，以代替要求上訴委員會呈述案件以取得原訟法庭的意見的現行做法；
- (c) 授予上訴委員會的成員、聆訊各方及出席上訴委員會聆訊的其他人特權及豁免權；及
- (d) 增加上訴委員會可命令上訴人繳付款項作為上訴委員會的訟費的最高款額，由5,000元提高至25,000元。

8. 於2015年6月11日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：TsyB R 183/700-6/3/0 (C))第20段，以及關於條例草案的法律事務部報告(立法會LS75/14-15號文件)第4至9段闡述條例草案各項主要條文的內容。

議員提出的主要意見和關注事項

9. 政府當局曾於2010年1月4日及2014年1月6日的財經事務委員會會議上，向委員簡介當局提出有關提高現行稅務上訴機制效率的立法建議。據政府當局所述，當局曾就有關建議諮詢稅務聯合聯絡小組和司法機構，兩者均原則上支持有關建議。事務委員會委員亦表示原則上支持有關法律建議⁶。下文各段綜述事務委員會委員提出的主要意見和關注事項。

⁶ 據政府當局所述，當局在2014年1月向財經事務委員會提交的建議中並沒有包括有關調高上訴委員會可命令上訴人繳付的訟費的提議(即條例草案第13(2)條)。政府當局解釋，有關提議旨在透過調高訟費上限，以加強對瑣屑無聊上訴的阻嚇作用。這個目標與條例草案的整體理念相符。

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

10. 部分委員表示，一直以來，有關大部分稅務上訴個案涉及的聆訊前指示及就違反指示施加制裁的事宜，均以行政方式處理，故質疑是否需要賦權上訴委員會作出相關指示及制裁。此外，亦有委員關注到，經修訂的聆訊前指示及建議的其他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。

11. 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。委員認為政府當局須提供資料，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浪費的工作日數。

12. 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。

13. 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，以便提高上訴委員會的工作效率和成效，尤其考慮到曾經發生得到法律／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。

提高稅務上訴機制的效率

14. 部分委員詢問，實施有關立法建議後，預計可如何改善聆訊時間，以及廢除案件呈述程序對納稅人所提交的稅務上訴個案數字有何潛在影響。

15. 政府當局表示，在2009至2013年間，上訴委員會平均每年接獲85宗個案，每年處理的個案大約50宗。一般而言，上訴委員會審理簡單的個案，會在稅務上訴提出後1至2個月左右發出聆訊通知書，而審理繁複的個案，則要3至4個月時間發出聆訊通知書。聆訊小組主席以書面方式就某宗稅務上訴作出決定的時間，由數星期至數個月不等，視乎個案的複雜程度而定。當局預計在廢除案件呈述程序後，辦理上訴個案的效率會有所提高，而向上訴委員會提出的上訴個案的數字，預計不會有明顯變化。

稅務上訴委員會成員的委任及成員酬金

16. 事務委員會委員注意到，由於上訴委員會工作繁重，而委員審理稅務上訴的工作相當花時間和心力，令到政府當局在物色委員會成員方面遇到困難。部分事務委員會委員建議政府當局應探討以全職方式委任上訴委員會成員(特別是主席和副主席)的做法是否可行，而這項安排會有助提高上訴委員會決定的一致性，以及提高處理稅務上訴的工作效率。此外，亦有委員建議政府當局應提高上訴委員會成員的酬金。

17. 政府當局表示，上訴委員會每個聆訊小組由3名或以上成員組成，其中委員會主席或一名副主席會擔任聆訊小組的主席。現時，上訴委員會主席連同各名副主席輪流擔任聆訊小組的主席，以分擔工作量。近年上訴個案的數目有所減少(相對2008-2009年度約有100宗個案，2012-2013年度只有大約50宗個案)，現有的人力資源應足以應付有關個案的工作量而不會對審理稅務上訴的工作效率構成影響。政府當局補充，在考慮上訴委員會的運作時，當局已顧及上訴委員會的獨立性、上訴委員會成員多元化的背景(藉此處理不同種類的稅務上訴)，以及委任上訴委員會成員為全職成員的潛在困難。據觀察所得，上訴委員會現任主席外和各名副主席已經服務多年，在主持聆訊小組的工作方面具有豐富經驗。政府當局表示，當局會按情況所需，努力招攬更多成員加入上訴委員會。現建議賦予上訴委員會成員一如原訟法庭法官所享有的特權及豁免權，會有助為上訴委員會成員提供更佳保障。至於提高上訴委員會成員酬金的建議，政府當局指出，向上訴委員會成員支付的酬金參照包括綜合消費物價指數在內的相關因素調整。酬金水平及調整機制與其他職能及工作量相若的委員會的做法看齊。

最新發展

18. 在2015年6月26日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，以研究該項條例草案。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年7月6日

《2015年稅務(修訂)(第3號)條例草案》

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年1月4日	財經事務委員會聽取政府當局簡介有關提高現行稅務上訴機制效率的立法建議。	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12月	政府當局告知財經事務委員會當局決定暫緩提交有關提高現行稅務上訴機制效率的立法建議。	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)
2014年1月14日	財經事務委員會再次聽取政府當局簡介有關提升現行稅務上訴機制效率的立法建議。	政府當局提供的文件 (立法會CB(1)625/13-14(12)號文件) 背景資料簡介 (立法會CB(1)625/13-15(13)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1310/13-14號文件)
2015年6月12日	《2015年稅務(修訂)(第3號)條例草案》提交立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔案編號：TsyB R 183/700-6/3/0 (C)) 法律事務部報告 (立法會LS75/14-15號文件)