



# 審計署署長 報告書

關於由企業秘書稅務有限公司  
處理或代表的  
報稅表或遞交文件的審查

一九九九年七月  
香港特別行政區



審計署署長  
香港灣仔  
告士打道七號  
入境事務大樓  
二十六樓

Director of Audit  
26th Floor  
Immigration Tower  
7 Gloucester Road  
Wanchai, Hong Kong

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

本署檔號 Our Ref. :

來函檔號 Your Ref. :

香港中環下亞厘畢道  
中區政府合署中座 5 樓  
香港特別行政區行政長官  
董建華先生

董先生：

你在一九九九年六月二十四日要求我根據《核數條例》（第 122 章）第 8 條的規定，審查由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件，查看其中是否有自一九九六年四月二十四日起由稅務局局長黃河生先生親自處理，以及有關條例及內部指示和訓令是否妥為遵守。

我已完成有關的審查工作，現謹提交我的報告書，以供審閱。

審計署署長 陳彥達

一九九九年八月四日

關於由企業秘書稅務有限公司  
處理或代表的  
報稅表或遞交文件的審查

香港審計署  
一九九九年七月

關於由企業秘書稅務有限公司  
處理或代表的  
報稅表或遞交文件的審查

目錄

	段落
引言	1-3
鳴謝	4
審查方法	5-6
審查結果撮要	7
第 I 部分 — 關於由企業秘書稅務有限公司處理 或代表的報稅表或遞交文件的審查	
引言	
稅務局與評稅程序	8-10
黃河生先生	11
企業秘書稅務有限公司	12
由企業秘書稅務有限公司處理 或代表的報稅表或遞交文件	
從稅務局檔案確定是由企業秘書稅務 有限公司擔任稅務代表的個案	13
企業秘書稅務有限公司提供的客戶名單	14-15
審計署的問卷調查	16-23

	段落
黃河生先生親自處理的個案	24
個案 1	
背景	25-28
審計署的意見	29-31
個案 2 至 5	
背景	32-35
審計署的意見	36-38
個案 6	
背景	39-41
審計署的意見	42
個案 7	
背景	43-49
審計署的意見	50-51
有關條例	52-53
有關的內部指示和訓令	
背景	54-55
審計署的意見	56-57

第 II 部分 — 審計署對稅務局就利益衝突問題  
所訂部門指引和規定的檢討

有關利益衝突問題的指引和規定

公務員事務局通告	58
稅務局通告	59-63
審計署的意見	64-68
審計署的建議	69

第 III 部分 — 黃河生先生及署理稅務局局長的  
回應

黃河生先生的回應	70
----------	----

署理稅務局局長的回應	71
------------	----

附錄 I : 審計署調查問卷

附錄 II : 稅務局部門通告第 32/93 號

附錄 III : 稅務局部門通告第 27/98 號

附錄 IV : 稅務局第二科通告第 26/95 號

附錄 V : 黃河生先生一九九九年七月二十三日的來函

## 引言

1. 一九九九年六月二十四日，政府總部公務員事務局發表新聞稿，回應當時傳媒有關稅務局局長黃河生先生及其投資事宜的報道。新聞稿稱，根據現有記錄：

- 沒有資料顯示黃河生先生曾按照公務員事務局通告第 8/98 號的規定，申報他在企業代理有限公司所作的投資；及
- 沒有資料顯示黃河生先生曾就妻子擁有的企業秘書稅務有限公司，與他的公職有潛在的利益衝突一事，向上司庫務局局長呈報。

2. 公務員事務局新聞稿又稱，直至一九九九年六月二十四日為止，當局沒有理由相信事件已產生任何利益衝突或令公帑的徵收受損，但為了消除公眾疑慮，行政長官已於該日要求審計署署長審查由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件，查看其中是否有自一九九六年四月二十四日起由黃河生先生親自處理，以及有關條例及內部指示和訓令是否妥為遵守。

3. 黃河生先生由一九九九年六月二十四日起休假，稅務局副局長單羅玉蓮女士由同日起署任稅務局局長一職。

## 鳴謝

4. 審計署在審查期間得到署理稅務局局長及其職員全力支持、充分合作，謹此致謝。此外，律政司高層人員也曾給予有用的意見，法定語文事務署又在短時間內完成中文翻譯的工作，審計署在他們協助之下，能按極緊迫的時間表，完成審查工作，寫成報告，謹此一併鳴謝。

## 審查方法

5. 審計署的審查工作主要是審閱稅務局有關的檔案，而審計署亦在有需要時會見有關的稅務局人員。此外，也有進行補充核對，以確保所審查的個案齊全。審計署又促請稅務局搜集更多有關資料，例如審計署要求稅務局致函企業秘書稅務有限公司，請其提供稅務客戶的資料。此外，審計署也以問卷形式對稅務局職員進行調查，詳情見下文第 16 至 23 段。

6. 鑑於公眾對稅務局職員的公職與其私人利益會否產生衝突一事感到關注，審計署並同時檢討稅務局就有關利益衝突問題所訂的部門指引和規定，查看有沒有需要改善的地方。

## 審查結果撮要

7. 審計署的審查顯示：

### *第 I 部分 — 關於由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件的審查*

- (a) 自一九九六年四月二十四日起，黃河生先生親自處理過七宗由企業秘書稅務有限公司以稅務代表或稅務顧問身分處理的稅務個案。黃先生主動提出應就個案 1 採取行動。個案 2 至 7 是根據稅務局有關職責劃分的內部指引呈交黃先生，由他親自處理(見下文第 24 至 51 段)；
- (b) 在個案 1，B 公司的評稅主任認為給予 A 公司的折舊免稅額，未必符合《稅務條例》(第 112 章)或有關的稅務局通告的規定。除這個案外，審計署未能在其他個案找到證據，證明有關條例未有妥為遵守(見下文第 52 及 53 段)；
- (c) 在個案 1，由於給予 A 公司折舊免稅額，可能少收了 A 公司應交的稅款。除此之外，審計署未能在其他個案找到證



據，證明公帑的徵收受損。稅務局應於適當時候解決 A 公司和 B 公司雙重申請折舊免稅額的問題(見下文第 53 段)；

- (d) 公務員事務科通告第 19/92 號特別闡明，公務員應在任何私人利益可能或似乎影響他在職務上的判斷時，向上司呈報。黃河生先生應向庫務局局長呈報妻子在企業秘書稅務有限公司擁有的利益，以遵守這項有關呈報事宜的特別規定。這樣，庫務局局長自會根據該份公務員事務科通告的規定，告知他如何處理(見下文第 54 及 56 段)；
- (e) 稅務局部門通告第 32/93 和 27/98 號闡明，稅務局人員應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案。由於黃河生先生曾親自處理一些企業秘書稅務有限公司以稅務代表或稅務顧問身分處理的個案，審計署認為黃先生未能遵守這項特別規定(見下文第 55 及 56 段)；
- (f) 根據公務員事務局通告第 8/98 號和稅務局部門通告第 27/98 號的規定，黃河生先生應申報他在企業代理有限公司擁有的股份(見下文第 57 段)；及

## **第 II 部分 — 審計署對稅務局就利益衝突問題所訂部門指引和規定的檢討**

- (g) 稅務局就利益衝突問題所訂的部門指引和規定，還有改善的餘地(見下文第 64 至 68 段)。

## 第 I 部分 — 關於由企業秘書稅務有限公司處理 或代表的報稅表或遞交文件的審查

### 引言

#### 稅務局與評稅程序

8. 稅務局根據有關法例徵收各種稅項和費用。截至一九九九年六月三十日，稅務局的在職人數為 3 337 人。稅務局的首長是稅務局局長，有兩名副局長和五名助理局長協助他履行職責和任務。稅務局由六個科別組成，兩名副局長和五名助理局長分別監督或領導各科別的工作，並以局長按照有關條例規定轉授的權力執行職務。

9. 稅務局是根據一套政府評稅制度來運作的。納稅人遞交的報稅表，全部會先予以甄別，然後才進行評稅。稅務局會視乎報稅表的有關情況而定，按正常程序予以詳細審查、按快速或特快程序加以調整，或即時接納作為評稅之用。至於稅務局認為欠妥的報稅表，則不會獲接納作為評稅之用。在這種情況下，稅務局會提出質問，如果提出的質問未能得到圓滿的解答，稅務局便會作出估計評稅。發現有不當情況的個案，會轉介調查科或總務行政科轄下實地審核組調查。

10. 納稅人可以書面授權任何人擔任其稅務代表，不論該人是否稅務或會計專業人士。稅務代表通常會為客戶提供稅務上的意見、協助客戶擬備報稅表以提交稅務局，以及代表客戶回答稅務局提出的質問。任何人士也可為其客戶就稅務事宜提供意見，而不擔任其客戶的稅務代表。

#### 黃河生先生

11. 黃河生先生於一九六八年六月加入稅務局工作，任職助理評稅主任。由一九九六年四月二十四日至一九九七年四月二十三日，

黃先生署任稅務局局長一職，到一九九七年四月二十四日，獲晉升為稅務局局長。黃先生的妻子是鄭麗容女士。

#### 企業秘書稅務有限公司

12. 企業秘書稅務有限公司是一家私人有限公司，於一九八五年二月一日根據《公司條例》(第 32 章)在香港成立。根據公司註冊處的記錄，企業秘書稅務有限公司的股東如下：

#### 企業秘書稅務有限公司的股東

時間	股東
一九八五年二月一日至 一九八七年二月底	黃河生先生(1 股) 鄭麗容女士(1 股)
一九八七年二月底至 一九九九年二月一日 (最近周年申報表日期)	鄭麗容女士(5 001 股) 某君(1 股)

企業秘書稅務有限公司的其中一項業務是提供稅務意見，包括擔任客戶的稅務代表。

由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件

從稅務局檔案確定是由企業秘書稅務  
有限公司擔任稅務代表的個案

13. 在這次審查中，審計署要求稅務局翻查記錄，以確定有哪些個案的報稅表或遞交文件由企業秘書稅務有限公司處理或代表，並自一九九六年四月二十四日起由稅務局處理。一九九九年六月三十日，署理稅務局局長根據稅務局電腦系統和 / 或人手記錄備存的稅務代表資料，把一份經確定的個案一覽表(稅務局的一覽表)交予審計署。

## 企業秘書稅務有限公司提供的客戶名單

14. 在評稅過程中，稅務代表的名稱並非關鍵資料。因此，對於稅務局電腦系統和 / 或人手記錄備存的稅務代表名稱的管制，不像其他關鍵資料那樣嚴格。為確保從稅務局檔案中，確定是由企業秘書稅務有限公司擔任稅務代表的個案齊全，同時也為了確定那些由企業秘書稅務有限公司提供稅務意見，但並非由該公司擔任稅務代表的個案，審計署促請稅務局要求該公司自發地提供有關資料。一九九九年六月二十八日，稅務局致函該公司，要求該公司提供一份自一九九六年四月二十四日以來所有稅務客戶的名單，分類顯示以下資料：

- 由企業秘書稅務有限公司擔任稅務代表的客戶；及
- 由企業秘書稅務有限公司提供稅務意見，但並非由該公司擔任稅務代表的客戶。

一九九九年七月三日，企業秘書稅務有限公司提供了被要求提供的資料，並表明已盡其所知。

15. 審計署把稅務局的一覽表與企業秘書稅務有限公司所提供的客戶一覽表作一比較。審計署發現：

- 在企業秘書稅務有限公司的一覽表中，有些由該公司擔任稅務代表的個案，並未列入稅務局的一覽表內；及
- 有些列入稅務局的一覽表內的個案，沒有列入企業秘書稅務有限公司的一覽表內。

審計署將稅務局的一覽表和企業秘書稅務有限公司的一覽表合併，成為一份供審查用的個案總表。

## 審計署的問卷調查

16. 除了審查稅務局的記錄和要求企業秘書稅務有限公司提供客戶名單外，審計署也對所有屬於助理稅務主任或以上職級的稅務局人員進行問卷調查，確保所有由企業秘書稅務有限公司處理的個案均已確定，以便進行審查。這項調查的其他目的是：

- 確定在傳媒於一九九九年六月中作出報道前，稅務局人員是否知道企業秘書稅務有限公司是由黃河生先生的妻子擁有；及
- 提供渠道，讓稅務局人員向審計署提供他們認為與這次審查有關的資料。

17. 審計署共發出 2 016 份問卷給所有屬於評稅主任、稅務督察和稅務主任職系的稅務局人員，但 27 名休假的人員則除外。問卷樣本載於附錄 I。所有 2 016 份問卷均已填妥並交還審計署。下文第 18 至 23 段撮述這項問卷調查的結果。

18. *問題 1* 有 2 011 名人員表示，在傳媒於一九九九年六月中作出報道前，他們不知道企業秘書稅務有限公司是由黃河生先生的妻子擁有。在五名表示知道的人員中，有三名在問題 2 分別表示，就記憶所及，自一九九六年四月二十四日以來，曾處理過一宗由企業秘書稅務有限公司擔任稅務代表的評稅個案。審計署已審查過這三宗評稅個案，並注意到該三名有關的稅務局人員在得悉企業秘書稅務有限公司與黃先生的關係之前，已完成這些個案的評稅工作。

19. *問題 2* 有 1 990 名人員表示，就記憶所及，自一九九六年四月二十四日以來，並沒有處理過由企業秘書稅務有限公司擔任稅務代表的評稅個案。有 26 名人員表示曾處理過這類個案，而他們所引述的個案，全都已列入上文第 13 段所提及的稅務局的一覽表內。

20. **問題 3** 有 2 014 名人員表示，就記憶所及，自一九九六年四月二十四日以來，並沒有處理過由企業秘書稅務有限公司向納稅人提供稅務意見，但並非由其擔任稅務代表的評稅個案。其餘兩名人員表示曾處理過這類個案，而他們所引述的個案，就是下文第 43 至 51 段所載述的個案 7。

21. **問題 4** 這條問題請稅務局人員盡量根據他們所知及所記憶，列出在問題 2 或 3 所述的企業秘書稅務有限公司稅務客戶中，其報稅表或遞交文件曾交予黃河生先生處理的客戶名字。有 2 004 名人員沒有列出任何名字。其餘 12 名人員一共列出六個名字，這些名字與下文第 32 至 51 段所載述的個案 2 至 7 中的客戶名字相同。

22. **問題 5** 有 2 014 名人員表示不知悉有任何評稅個案可能與黃河生先生有實際或潛在的利益衝突。其餘兩名人員則表示知悉，其中一名人員列出的四宗個案，就是下文第 32 至 38 段所載述的個案 2 至 5。另外一名人員所提供的資料，則沒有文件證據證明屬實。

23. **問題 6** 有 1 990 名人員沒有提供其他意見。其餘 26 名人員所提出的一般意見，在這次審查中都已予考慮。

### 黃河生先生親自處理的個案

24. 稅務局曾向屬下人員發出指引，告知他們在處理稅務個案時如何避免出現利益衝突的情況，特別是：

- 稅務局人員應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案(見下文第 55 段)；及
- 稅務局人員如在發出其本身或其配偶或近親的評稅的任何方面有關連，均屬直接利益衝突(見下文第 59(a)及 60 段)。

審計署審查過企業秘書稅務有限公司和企業代理有限公司(見下文第 57 段)的利得稅評稅檔案，並未發現有證據顯示黃河生先生曾親自處理過這兩個檔案。就那些列入上文第 15 段所述的審計署個案總表內的個案來說，審計署發現黃先生曾親自處理七宗個案。

## 個案 1

### 背景

25. 個案 1 涉及 A 公司。關於 A 公司計至一九九八年三月三十一日的 1997/98 年度利得稅報稅表，是由企業秘書稅務有限公司擔任其稅務代表的。一九九八年一月，B 公司把一部汽車租予 A 公司。有關的租賃協議並沒有規定 A 公司有權選擇購買該部汽車。在 A 公司經審計的財務報表中，A 公司把該部汽車視作根據一項融資租賃協議而取得的固定資產。不過，A 公司在 1997/98 年度利得稅報稅表中，把該部汽車視作根據一項租購協議而取得的資產，並就該部汽車申請折舊免稅額。B 公司在 1997/98 年度利得稅報稅表中，沒有就該部汽車申請折舊免稅額，因為該報稅表所涵蓋的年度計至一九九七年十二月三十一日為止，但該部汽車則於一九九八年一月取得並租予 A 公司。不過，B 公司在 1998/99 年度利得稅報稅表中，就該部汽車申請折舊免稅額，因為 B 公司是該部租予第三者的汽車的車主。

26. 一九九八年九月八日，稅務局收到 A 公司的 1997/98 年度利得稅報稅表。一九九八年九月九日，黃河生先生在一個雜類來往信件檔案中，主動撰寫了一則錄事給有關的助理局長。該則錄事夾附一份由 A 公司與 B 公司就租賃該部汽車所簽訂的協議影印本。黃先生在錄事中說：

— 夾附的協議表面看來是一份租購協議；

- 不過，B 公司在協議中聲明會保留所有折舊免稅額利益。這與稅務局把租購協議下將折舊免稅額給予購買者這個行事常規相反；及
- 該助理局長應要求負責有關個案的人員調查 B 公司(以及其他租賃公司)的個案，查看有沒有雙重申請(即出租人及承租人均提出申請)折舊免稅額的情況；如有需要，應要求總評稅主任(實地審核)協助調查。

27. 其後，有關的評稅主任分別向 A 公司及 B 公司發出 1997/98 年度評稅通知書。在發給 A 公司的評稅通知書中，A 公司就該部汽車獲給予折舊免稅額。一九九九年一月，B 公司的評稅主任跟進黃河生先生的特別指示，向 B 公司的稅務代表提及有關 A 公司與 B 公司就租賃該部汽車而簽訂的協議，並索取有關該項租賃交易的補充資料。B 公司的稅務代表在一九九九年三月向該評稅主任提供所要求的資料，以及 A 公司與 B 公司簽訂的租賃協議影印本一份。

28. 在接獲 B 公司的稅務代表的回覆後兩星期左右，B 公司的評稅主任向 A 公司的評稅主任提到黃河生先生的特別指示。B 公司的評稅主任表示：

- 他對《稅務條例》及稅務局稅務條例釋義及執行通告第 37A/1 號有關“租購協議”的定義的理解是，租購協議“僅指那些給予購買選擇權的合約”；及
- 因此，他認為 A 公司申請有關的折舊免稅額是不妥的。

一九九九年四月中，B 公司的評稅主任再致函 B 公司的稅務代表，要求 B 公司就申請有關的折舊免稅額的問題與 A 公司採取補救辦法，並提交一份書面協議給稅務局審閱。該評稅主任表示，除非 A 公司和 B 公司能達成協議，否則稅務局會撤回給予該兩間公司的折舊免稅額。一九九九年五月中，B 公司的稅務代表回覆稅務局，



堅稱《稅務條例》的條文不容許 A 公司申請該項折舊免稅額，因此，受質疑的應是 A 公司，而非 B 公司。直至本報告書發表日期為止，這問題仍未解決。

#### 審計署的意見

29. 審計署注意到，黃河生先生給該名助理局長的錄事夾附了一份 A 公司與 B 公司簽訂的租賃協議影印本。這則錄事顯然由黃先生的辦公室發出。不過，審計署未能憑可得到的檔案資料確定黃先生為何主動提出要調查這個案，以及黃先生在一九九八年九月如何取得該份租賃協議的影印本。值得注意的是，B 公司是在一九九九年三月才把該租賃協議的影印本交予稅務局。

30. 在 A 公司經審計的財務報表中，該部汽車被視作 A 公司根據一項融資租賃協議而取得的固定資產。在 A 公司的利得稅報稅表中有關申請折舊免稅額方面，該部汽車被視作根據一項租購協議而取得的資產。黃河生先生表示，該協議表面看來是一份租購協議。不過，由於該協議並沒有規定 A 公司有權選擇購買該部汽車，似乎應採用上述稅務局通告的有關定義，而該協議並非一份租購協議。因此，A 公司是否有資格就該部汽車申請折舊免稅額，很成疑問。

31. 審計署注意到，A 公司和 B 公司均就 B 公司租予 A 公司的汽車申請折舊免稅額。然而，儘管 B 公司的評稅主任認為，A 公司申請折舊免稅額是不妥的，但直至一九九九年六月二十四日為止，稅務局只質疑 B 公司(出租人)是否有資格申請折舊免稅額。這可能是由於黃河生先生向該名助理局長發出指示，特別要求負責有關個案的人員調查 B 公司的個案。

## 個案 2 至 5

### 背景

32. 個案 2 至 5 涉及以下四個實體：

個案	涉及的實體
2	C 商號
3	D 商號
4	E 商號
5	F 公司

這四個實體(以下統稱為“該集團”)均由同一人控制。有關該集團 1994/95 至 1997/98 年度的利得稅報稅表，均由稅務代理 G 擔任稅務代表。

33. 一九九八年十月中，稅務局通知該集團和稅務代理 G，表示稅務局會就該集團 1997/98 年度的利得稅報稅表進行實地審核。一九九八年十月底，稅務代理 H 通知稅務局，該集團已委聘其為稅務代表，代替稅務代理 G。一九九八年十一月中，稅務代理 H 向稅務局表示，該集團的所有簿冊和記錄均由其保管。一九九八年十二月中，企業秘書稅務有限公司通知稅務局，表示已獲委聘為稅務代表，代替稅務代理 H 處理稅務局的實地審核事宜。

34. 由一九九八年十二月中至一九九九年三月中完成實地審核期間，企業秘書稅務有限公司協助該集團：

- 向稅務局提供其要求的資料和文件；
- 與稅務局商定每宗個案的少報利潤數額和少收稅款；及
- 提議罰款的數額來代替起訴，徹底解決每宗個案。

35. 一九九九年三月底，負責實地審核該四宗個案的評稅主任就每宗個案各備一份審核完成報告，並經其上司(即負責的高級評稅主任、總評稅主任和副局長)，把這些報告連同隨文錄事交予黃河生先生。這些報告內詳列該集團所提議的解決方案和代替起訴的罰款。該評稅主任在隨文錄事內表示：

- 企業秘書稅務有限公司是該集團的稅務代表；及
- 他建議接納該集團所提議罰款的數額來代替起訴。

該評稅主任的上司贊成其建議。黃先生簡簽了文件，並表示他同意罰款的總額來代替起訴。

#### 審計署的意見

36. 《稅務條例》第 80 條就不填具報稅表和報稅表填報不確的罰則作出規定，稅務局局長可就該條文所訂的任何罪行而准以罰款代替起訴。根據稅務局有關職責劃分的內部指引，若少收稅款超逾某一預先釐定的數額，須由局長親自決定代替起訴的罰款；若涉及的少收稅款較少，則可由其他獲授權的稅務局人員決定。

37. 稅務局的內部指引說明，在評估罰款的數額來代替起訴時，須考慮以下各項因素：

- 納稅人披露資料和合作的程度；
- 逃稅的性質；及
- 少收稅款的複利息。

稅務局已發出內部指引，以協助評稅主任評估納稅人披露資料和合作的程度，以及逃稅的性質。不過，局長或獲授權的稅務局人員卻可在某程度上，酌情決定一宗個案罰款的數額來代替起訴。因此，

局長或獲授權的稅務局人員必須沒有任何私人利益足以影響或似乎足以影響其判斷罰款的數額來代替起訴。

38. 就個案 2 至 5 而言，審計署注意到：

- (a) 該四宗個案涉嫌牽涉《稅務條例》第 80 條所訂的罪行。所牽涉少收稅款的數額，根據稅務局有關職責劃分的內部指引，個案須由局長親自決定代替起訴的罰款；
- (b) 企業秘書稅務有限公司代表該集團提議罰款的數額來代替起訴；
- (c) 評稅主任在根據有關的內部指引，全面考慮過個案的情況後，接納企業秘書稅務有限公司的提議，並把接納理由記錄在案，其後經其上司把個案呈交黃河生先生批准；
- (d) 該評稅主任曾通知其所有上司，包括黃河生先生，表示企業秘書稅務有限公司是該集團的稅務代表；
- (e) 有關的高級評稅主任、總評稅主任和副局長均同意該評稅主任的建議，認為應接納企業秘書稅務有限公司提議的代替起訴的罰款；及
- (f) 黃河生先生批准呈交的提議。

## 個案 6

### 背景

39. 個案 6 牽涉 I 商號。一九九六年十二月，稅務局要求 I 商號提供有關其僱員薪酬的資料，協助調查。一九九七年一月，稅務代理 J 告知稅務局，I 商號已委聘稅務代理 J 為稅務代表。一九九八年二月中，有關的助理局長向黃河生先生報告是項稅務調查的進展，並表示須要詳細審查 I 商號的帳簿。一九九八年二月底，黃先

生與該名助理局長會見 I 商號的代表和稅務代理 J 的代表，雙方就結束對 I 商號僱員所作調查的整體方法達成協議。I 商號答允代其僱員繳付補繳稅款和罰款，並同意把帳簿送交稅務局審查。

40. 一九九八年八月中，稅務局審查 I 商號帳簿後，要求 I 商號和稅務代理 J 提供補充資料，以便計算應評稅利潤的少報數額。I 商號向稅務局表示，因其電腦系統處理能力所限，要檢取稅務局要求的所有資料，可能需時多月。結果雙方同意，I 商號取得所有資料前，先向稅務局提供部分資料。稅務局根據所提供的資料，計算出 I 商號及其僱員分別少報的數額，計算結果並交予稅務代理 J 以徵詢其意見。一九九八年九月底，I 商號告知稅務局，已委聘企業秘書稅務有限公司為稅務顧問，協助稅務代理 J 處理是項稅務調查。一九九八年十月中，I 商號同意對其僱員所作的解決辦法。一九九八年十一月初，企業秘書稅務有限公司去信稅務局，提出 I 商號應評稅利潤的少報數額，並提議罰款的數額來代替起訴，徹底解決是項對 I 商號及其僱員的調查。

41. 一九九八年十一月中，負責是項調查的署理評稅主任經其高級評稅主任把報告提交助理局長。署理評稅主任認為稅務顧問提出的代替起訴的罰款可予接受。高級評稅主任也表示贊同。助理局長向黃河生先生提交載有署理評稅主任所作報告的檔案。助理局長明確表示，贊成接納稅務顧問在一九九八年十一月初來信中提議罰款的數額來代替起訴。黃先生簡簽了文件，並表示他同意罰款的總額來代替起訴。

#### 審計署的意見

42. 個案 6 屬於稅務調查個案。情況與上文個案 2 至 5 相若，審計署注意到：

- (a) 該個案涉嫌牽涉《稅務條例》第 80 條所訂的罪行。所牽涉少收稅款的數額，根據稅務局有關職責劃分的內部指引，須由稅務局局長親自決定代替起訴的罰款；

- (b) 特別為了應付稅務局的調查，I 商號委聘企業秘書稅務有限公司為稅務顧問；
- (c) 企業秘書稅務有限公司代表 I 商號提議罰款的數額來代替起訴；
- (d) 署理評稅主任根據有關的內部指引，全面考慮過個案的情況後，接納企業秘書稅務有限公司的提議，並述明接納理由，然後把個案呈交上司批核；
- (e) 署理評稅主任交予黃河生先生的報告雖然無提及企業秘書稅務有限公司的名字，但載列該報告的檔案內多份附件都顯示這宗個案的稅務顧問就是企業秘書稅務有限公司。值得一提的是，助理局長還特別請黃先生留意夾附了企業秘書稅務有限公司一九九八年十一月初的來信的頁碼，信中該公司提出罰款數額；
- (f) 有關的高級評稅主任和助理局長均同意該署理評稅主任的建議，認為應接納企業秘書稅務有限公司提議的代替起訴的罰款；及
- (g) 黃河生先生批准呈交的提議。

## 個案 7

### 背景

43. 個案 7 涉及 K 公司。自一九九四年五月起，K 公司已聘請企業秘書稅務有限公司擔任其稅務代表。L 君和 M 君是 K 公司和 N 公司的受益擁有人。L 君是 K 公司的董事，而 M 君則是 K 公司和 N 公司的董事。此外，L 君和 M 君也是一個由其他公司組成的集團(以下稱為“O 集團”)的董事。稅務代理 P 是 N 公司和 O 集團的稅務代表。

44. 在 1991/92 至 1995/96 各課稅年度內，O 集團曾向 K 公司和 N 公司繳付費用。在 K 公司和 N 公司方面，從 O 集團收到的費用被評定為該兩家公司的應課稅入息，須繳納利得稅。

45. 一九九七年十二月初，有關的助理局長表示同意評稅主任的意見，認為這似乎是一宗隱瞞的僱傭個案，藉以減輕稅務負擔。評稅主任遂要求 K 公司和 N 公司就其從 O 集團收到的費用提供資料。一九九八年一月初，企業秘書稅務有限公司代表 K 公司向稅務局提交所要求的資料。同日，N 公司也把一封載有所要求資料的信寄給稅務局。一九九八年一月底，企業秘書稅務有限公司向稅務局證實，N 公司於一九九八年一月初寄給稅務局的信，是由企業秘書稅務有限公司擬備的。由於稅務局表示不見該信的一份附件，企業秘書稅務有限公司其後以傳真方式把該份附件的副本送交稅務局。

46. 一九九八年二月中，在等候進一步資料的期間，為保障政府收入，稅務局向 L 君及 M 君發出 1991/92 年度薪俸稅評稅單，把從 O 集團收到的費用作為須繳納薪俸稅的薪金入息處理。稅務局表示，在薪俸稅評稅成為最終和決定性的評稅後，K 公司和 N 公司的應評稅利潤會予以修改，以剔除有關費用。一九九八年二月底，L 君和 M 君兩人均對有關薪俸稅評稅提出反對。

47. 一九九八年七月底，稅務局向 L 君和 M 君發出 1992/93 至 1995/96 各年度的薪俸稅評稅單，把從 O 集團收到的費用作為薪金入息處理。稅務局亦表示，在薪俸稅評稅成為最終和決定性的評稅後，K 公司和 N 公司的應評稅利潤會予以修改，以剔除有關費用。一九九八年八月初，L 君和 M 君兩人均對有關薪俸稅評稅提出反對。

48. 一九九九年四月初，評稅主任在詳細審閱所有資料和文件後，分別給 L 君和 M 君寫了一封信，(在不損害應有權利和有待局長批准的原則下)就解決他們的反對的辦法作出提議。評稅主任的提議獲得 L 君和 M 君接納，其內容如下：

- 在評定 N 公司的利得稅時，由 O 集團付給 N 公司的費用應評定為須繳納利得稅；
- 由 O 集團付給 K 公司的費用，應在 L 君和 M 君的薪俸稅內評估；及
- M 君記入 N 公司帳戶的個人開支，應在 M 君的薪俸稅內評估。

49. 一九九九年五月底，評稅主任呈請高級評稅主任同意其提議的解決辦法。高級評稅主任寫了一則隨文錄事，把個案呈交黃河生先生審批。高級評稅主任請黃先生閱讀評稅主任提交的意見，並表示解決辦法合理，因此支持提議。黃先生簡簽了文件，並表示他同意提議的解決辦法。

#### 審計署的意見

50. 個案 7 是一宗有關 K 公司、N 公司、L 君和 M 君的應繳稅款的反對個案。企業秘書稅務有限公司以稅務代表身分，代表 K 公司解答了稅務局的質問。不過，企業秘書稅務有限公司雖然不是 N 公司的稅務代表(稅務代理 P 是 N 公司的稅務代表)，但審計署注意到企業秘書稅務有限公司亦曾協助 N 公司解答稅務局的質問。

51. 根據稅務局有關職責劃分的內部指引，評稅主任如建議使用與納稅人協議方式解決納稅人的反對，須視乎個案的複雜程度而定，取得稅務局局長或副局長的批准。就個案 7 的解決方式而言，審計署注意到：

- 在全面考慮過個案的情況後，評稅主任就解決辦法作出提議，並述明了理由，然後把個案呈交高級評稅主任，請求同意；



- 高級評稅主任同意評稅主任提議的解決辦法，並根據稅務局有關職責劃分的內部指引，把個案連同一則隨文錄事呈交黃河生先生；
- 評稅主任和高級評稅主任都沒有在他們提交的文件中特別指出這個案涉及企業秘書稅務有限公司。不過，檔案內多份附件都顯示這個案曾涉及企業秘書稅務有限公司；及
- 黃河生先生批准評稅主任呈交的提議。

## 有關條例

52. 黃河生先生為稅務局局長，負責執行《稅務條例》、《遺產稅條例》(第 111 章)、《印花稅條例》(第 117 章)、《博彩稅條例》(第 108 章)、《儲稅券條例》(第 289 章)、《商業登記條例》(第 310 章)，以及《酒店房租稅條例》(第 348 章)，並負責就這些條例的政策事宜，向庫務局局長提供技術上的意見。

53. 在個案 1，B 公司的評稅主任認為給予 A 公司的折舊免稅額，未必符合《稅務條例》或有關的稅務局通告的規定(見上文第 28 段)。除這個案外，審計署未能在其他個案找到證據，證明有關條例未有妥為遵守。在個案 1，由於給予 A 公司折舊免稅額，可能少收了 A 公司應交的稅款，除此之外，審計署未能在其他個案找到證據，證明公帑的徵收受損。稅務局應於適當時候解決 A 公司和 B 公司雙重申請折舊免稅額的問題。

## 有關的內部指示和訓令

### 背景

54. 一九九二年十二月四日公務員事務科通告第 19/92 號第 3 段闡明，公務員須經常按情況的需要，設法避免或申報可能發生或已經發生的利益衝突。公務員如未能遵辦，可能遭受紀律處分，甚至可能因此遭受革職。通告第 6(d)段特別闡明，公務員應在任何私人

利益可能或似乎影響他在職務上的判斷時，向上司呈報。通告第 16 及 17 段詳盡闡述這項特別的呈報規定，內容如下：

- 公務員因被指派擔任某方面的公職，而他在該方面已擁有私人利益，則可能導致利益上的衝突。如遇上述情形，公務員應向上司申報自己的私人利益，上司自會給他指示；及
- 公務員尤須注意，假如他們被派處理某方面的工作，因而可能導致其本身和其近親的投資與公職出現利益衝突，則應申報這些投資。

55. 稅務局曾發出部門通告，提供指引和訂定特別規定，協助屬下人員避免置身發生利益衝突的情況。一九九三年七月十六日的部門通告第 32/93 號(附錄 II)第 1 段明確指出，稅務局人員應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案。一九九八年十二月十七日的部門通告第 27/98 號(附錄 III)取代部門通告第 32/93 號，該通告第 13 段也載有同樣的特別規定，指出稅務局人員如未能遵辦，可能會遭受紀律處分。

#### 審計署的意見

56. 審計署注意到，黃河生先生主動提出應就個案 1 採取行動。個案 2 至 7 是根據稅務局有關職責劃分的內部指引呈交黃先生，由他親自處理。在所有個案中，黃先生均沒有就妻子在企業秘書稅務有限公司擁有的利益向庫務局局長呈報。黃先生應向庫務局局長呈報妻子在企業秘書稅務有限公司擁有的利益，以遵守公務員事務科通告第 19/92 號有關呈報事宜的特別規定。這樣，庫務局局長自會根據該份公務員事務科通告的規定，告知他如何處理和應付這事。由於黃先生曾親自處理一些企業秘書稅務有限公司以稅務代表或稅務顧問身分處理的個案，審計署認為黃先生未能遵守稅務局部門通告第 32/93 和 27/98 號的特別規定。

57. 至於企業代理有限公司，公務員事務局表示，根據現有記錄，並沒有資料顯示黃河生先生曾按照公務員事務局通告第 8/98 號的規定，申報他在該公司所作的投資(見上文第 1 段第一分段)。審計署到公司註冊處查冊，發現：

- 企業代理有限公司是一家私人有限公司，於一九八六年一月三日根據《公司條例》在香港成立；
- 企業代理有限公司的股東如下：

#### 企業代理有限公司的股東

時間	股東
一九八六年一月三日至 一九八九年三月底	鄭麗容女士(1股) 黃河生先生(1股)
一九八九年三月底至 一九九九年一月三日 (最近周年申報表日期)	鄭麗容女士(501股) 黃河生先生(1股)

- 企業代理有限公司註冊辦事處與企業秘書稅務有限公司相同。

根據公務員事務局通告第 8/98 號和稅務局部門通告第 27/98 號的規定(見下文第 59(d)(i)段)，黃先生應申報他在企業代理有限公司擁有的股份。

## 第 II 部分 — 審計署對稅務局就利益衝突問題 所訂部門指引和規定的檢討

### 有關利益衝突問題的指引和規定

#### 公務員事務局通告

58. 公務員事務局就利益衝突問題所訂的指引和規定，載於下列兩份通告：

- 公務員事務科通告第 19/92 號(一九九二年十二月四日發出)  
該通告列出可能導致公務員的職務與私人利益出現衝突的普通情況，並提供一般指引，指導公務員應如何避免這類利益衝突，以及在遇到實際或表面的利益衝突時，應採取何種適當行動；及
- 公務員事務局通告第 8/98 號(一九九八年九月十八日發出)該通告公布公務員申報香港和香港以外地區私人投資的修訂指引。

兩份通告都有指出，部門首長可因應部門的運作需要，就利益衝突問題制訂額外指引和規定。

#### 稅務局通告

59. 稅務局就利益衝突問題制訂的現行額外部門指引和規定，載於一九九八年十二月十七日稅務局部門通告第 27/98 號。通告重點如下：

- (a) 處理本身的評稅 稅務局人員如在發出其本身或其配偶的評稅(不論是否薪俸稅)的任何方面有關連，均屬直接利益衝突。任何人員如被要求處理其本身的評稅，他／她必須向上司報告，以另行作出安排。一般來說，另一名人員會獲指派處理有關檔案，或該檔案會交由次最高級的人員處理。稅務

局人員也應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案。如未能遵辦，該人員可能會遭受紀律處分；

- (b) **提供意見和資料** 稅務局人員須注意，任何人員可能因親戚、朋友或對該人員有恩惠的人士要求就他們與政府的公事往來提供協助或意見，而導致出現利益衝突。任何人員如遇到這類要求，應遵照公務員事務科通告第 19/92 號所載列的指引。尤其是該人員如認為向某人提供意見或協助，會引致該人比別人得到不公平的優勢，則應該拒絕該項要求，並可對該人解釋說，假如向他提供所需的資料、意見或協助，則會違反規則；
- (c) **私人投資** 稅務局全體職員須留意，在獲取任何私人投資或其他利益前，應審慎考慮是否會與本身的公職產生實際或表面的利益衝突；
- (d) **申報投資** 根據公務員事務局通告第 8/98 號，稅務局第 II 層職位人員(註 1)須每兩年申報以下資料：
  - (i) 在香港和香港以外地區的投資(註 2)；
  - (ii) 配偶的職業；
  - (iii) 公司董事的身分；及

---

註 1: 稅務局第 II 層職位包括所有首長級職位和多個有較多機會出現潛在利益衝突的非首長級職位。

註 2: 如投資包括私人公司的權益，則應扼述以下資料：

- (a) 公司的業務性質；
- (b) 公司是否有從事活躍的業務；
- (c) 該人員是否積極參與公司的業務；及
- (d) 該人員持有的股票及其他股東的姓名。

(iv) 除每兩年申報投資外，期間進行的任何相等於或超過 20 萬港元或三個月薪金(以數額較少者為準)的單次投資交易(見上文註 2)，均須在交易後七天內申報。

稅務局所有其他人員在進行任何投資時也須小心謹慎，並須向局長報告任何可能出現利益衝突的情況。報告出現利益衝突情況的責任，須由個別人員承擔；及

(e) *公司董事的身分* 任何身為公司董事的稅務局職員，不得參與處理該公司的稅務事宜的任何部分。

60. 稅務局的第二科處理薪俸稅、物業稅、獨資經營業務的利得稅，以及個人入息課稅。一九九五年二月二十三日，第二科的助理局長(即黃河生先生)向該科的所有人員發出第二科通告第 26/95 號(附錄 IV)。該通告述明：

- 第二科的人員應避免處理其本身或其近親的檔案；及
- 任何人員如接觸到這類檔案(包括其家族權益擁有的業務)，應把檔案呈交上司，上司便會接手處理該檔案或指派另一名人員處理。

61. 審計署注意到，稅務局在一九九五年四月曾提議要求所有屬於評稅主任或以上職級的人員申報，他們的配偶、父母或子女是否稅務代表商號、會計師行或律師行的股東、獨資經營者、合夥人或僱員。提議的申報規定，目的是要管方留意可能會產生的利益衝突，因為稅務人員日常與稅務、會計及法律專業人士有廣泛接觸。為避免有人指責稅務局強迫職員披露個人事項或私隱，稅務局不提議對不遵守該項規定的人員採取紀律處分程序。一九九五年四月二十七日，稅務局請律政司就該項規定會否被視為侵犯私隱的問題提供意見。

62. 律政司在一九九五年七月二十四日回覆稅務局，並且提出詢問，如果職員即使不披露須申報的資料也不用承擔任何後果，那麼

該項規定如何能夠達到避免產生利益衝突這個目的。律政司也有詢問，執行該項規定的人員如何利用披露的資料去避免產生利益衝突。律政司又問，可否制訂清晰指引，以代替提議的規定，訂明如有可能出現利益衝突的情況，稅務局人員就有責任向上司披露有關資料，否則會受紀律處分。律政司表示，這個方法的好處，是盡量減少對有關人員的私隱的侵擾，同時減輕執行人員的工作量。

63. 稅務局在考慮過律政司的意見後，決定不實施該項提議的規定。不過，在一九九八年十一月三十日由稅務局副局長(執行事務)擔任主席的運作覆檢及監察委員會會議上，稅務局的高層首長級人員再研究這事。與會者注意到律政司在一九九五年七月二十四日所提的意見，並同意制訂有關避免利益衝突的詳盡部門指示已經足夠。委員會的意見連同有關的通告擬稿(即稅務局部門通告第 27/98 號，見上文第 59 段)，在一九九八年十二月十一日獲稅務局局長批簽。

#### 審計署的意見

64. 公務員事務局通告第 8/98 號第 13 段說明，部門首長可根據運作需要，考慮制訂額外的投資指引，包括規定員工須避免或申報若干表面上有利益衝突的指明投資活動。稅務局規定擔任公司董事的第 II 層職位人員必須申報有關身分，便是一種額外的申報規定(見上文第 59(d)(iii)段)。審計署注意到，有 22 個局和其他部門的人員根據運作需要，訂定額外的申報規定，例子如下：

- **地政總署** 實施額外規定，要求所有人員申報在香港地產股份的投資交易；
- **運輸署** 實施額外規定，要求所有人員申報在交通運輸行業的直接投資，以及任職交通運輸行業親屬的詳細資料；及

- **貿易署** 實施額外規定，要求第 II 層職位人員、貿易主任職系人員，以及其他某些職位人員，申報在香港和香港以外地方與紡織、成衣、食米和戰略物品有關的投資。

65. 一九九五年四月稅務局提議訂定申報規定，律政司表示關注。雖然審計署也明白有關情況，但對於稅務局改以制訂指引代替規定須作出具體申報的做法，審計署卻認為不甚理想。稅務局有需要實施一套強制申報制度，為管理階層提供所需資料，確保稅務局人員均遵守部門就避免產生利益衝突所發出的指示。

66. 與公務員事務局通告第 8/98 號的規定一樣，稅務局的第 II 層職位人員須申報配偶的職業(見上文第 59(d)(ii)段)。審計署認為，這項申報規定並不能滿足稅務局的運作需要，因為能夠顯示是否會產生利益衝突的，其實是業務性質而非職位名稱。審計署認為，如稅務局人員的配偶任職與稅務有關的行業，便有潛在的利益衝突。稅務局已認識這點，因為該部門也有規定屬下人員應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案(見上文第 59(a)段)。

67. 審計署認為，稅務局除了規定屬下人員申報配偶職業之外，也應規定他們申報配偶是否和如何以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連。由於評稅是直接由評稅主任職系人員處理的，增設的申報規定不應只對第 II 層職位人員實施，而應適用於評稅主任職系的所有人員。此外，稅務局應定期檢討申報規定，以研究是否須因應運作上的需要而增設或修改申報規定。

68. 審計署注意到，稅務局部門通告第 27/98 號與該局第二科通告第 26/95 號並不一致。稅務局部門通告第 27/98 號說明，稅務局人員如在發出其本身或其配偶的評稅的任何方面有關連，均屬直接利益衝突。該局第二科通告第 26/95 號則說明，第二科的人員應避免處理其本身或其近親的檔案。審計署認為有關利益衝突的指引，不論在部門層面或科別層面，均應一致。



## 審計署的建議

### 69. 審計署建議稅務局局長應：

- 考慮對評稅主任職系的所有人員實施額外申報規定，包括申報配偶是否和如何以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的資料；
- 定期檢討部門有關利益衝突的指引和規定；及
- 確保有關利益衝突的指引和規定，不論在部門層面或科別層面，均應一致。

### 第 III 部分 — 黃河生先生及署理稅務局局長的回應

#### 黃河生先生的回應

70. 一九九九年七月二十一日，審計署向黃河生先生提供一份審計署報告書的草擬本，讓他給予意見。一九九九年七月二十三日，黃河生先生致函審計署提供他的意見。應黃先生的要求，現把該函列為本報告書的附錄 V。

#### 署理稅務局局長的回應

71. 署理稅務局局長表示：

##### *第 I 部分 — 關於由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件的審查*

- (a) 在審閱過個案 1 至 7 的檔案後，稅務局確定，這些個案都已按照所訂部門程序、行事常規和指引，由有關的個案人員處理。在這些個案中，對納稅人採取的行動和個案人員所提交的建議，都按慣常方式處理；
- (b) 就個案 1 來說，在一九九九年四月至五月期間，處理 A 公司個案的人員經常調職。因此，該個案在這段期間沒有受到嚴密監察。此外，出租資產的折舊免稅額問題也很複雜，看來有需要檢討現行做法；

##### *第 II 部分 — 審計署對稅務局就利益衝突問題所訂部門指引和規定的檢討*

##### *實施額外申報規定*

- (c) 稅務局最近曾檢討其申報投資程序和監察安排，並制訂了多項改善措施。具體而言，對並非任職第 II 層職位的專業人員，如果配偶在稅務局外從事與稅務有關的行業，稅務局計

劃要求他們呈報有關配偶職業的詳細資料，包括公司名稱、地址、業務性質、在公司擔任的職位，以及所負責的職務。這項申報規定會對助理評稅主任或以上職級人員實施。為方便監察，稅務局也會把這些申報資料通知有關人員的上司。不過，鑑於先前就這事所取得的法律意見，稅務局在對屬下專業人員實施這項額外申報規定之前，最近已去信有關當局，要求闡明在政策上和法律上是否可以這樣做；

(d) 部門管理階層最近亦實施了以下各項改善措施：

- (i) *會見所有第 II 層職位人員* 她已開始與部門第 II 層職位人員進行“監察面談”，審查其申報的資料。面談目的之一，就是這些人員的配偶如有從事與稅務有關的行業，她便可藉此機會獲得有關配偶職業的進一步資料，並提醒這些人員須避免處理內有其配偶以任何形式擬備的報稅表的檔案。面談提及各點，均已妥為記錄及存案；
- (ii) *讓督導人員參與監察過程* 由一九九九年七月中開始，配偶從事與稅務有關行業的第 II 層職位人員所申報的資料，均交予其直屬上司備考，讓直屬上司參與執行規定和監察的程序。如這些人員的上司調職，則新的上司應立刻獲告知有關資料；及
- (iii) *把更多職位列為第 II 層職位* 稅務局曾審慎檢討過現有的第 II 層職位人員名單，結果決定把多個有機會出現潛在利益衝突情況的職位指定為第 II 層職位，擔任這些職位的人員須就投資作出申報；

#### *檢討有關利益衝突的指引和規定*

- (e) 稅務局注意到，有需要經常更新和檢討有關的程序和措施，以避免出現潛在利益衝突的情況。運作覆檢及監察委員會於

一九九八年二月二十四日成立，負責“覆檢和監察”有關程序和部門指引，加強部門正直誠實的處事作風。委員會由稅務局副局長(執行事務)擔任主席，與會者包括稅務局其他高層首長級人員。有關申報規定和利益衝突指引方面，委員會每兩年檢討一次，以配合第 II 層職位人員須每兩年申報資料的規定。在一九九八年十一月三十日第二次會議席上，委員會研究了當時生效的申報規定，其後並就這事發出新的部門通告(第 27/98 號)。除每兩年檢討一次外，運作上如有需要，委員會也會在相隔較短的期間進行檢討；

- (f) 至於在科別層面，委員會下成立了小組委員會，檢討有關科別在運作過程中不同範疇的做法和程序，以及採取補救行動，加強內部管制。小組委員會每半年向委員會提交報告，以供審閱；

#### *確保部門層面和科別層面的指引和規定一致*

- (g) 稅務局認為，稅務局部門通告第 27/98 號與該局第二科通告第 26/95 號，並沒有不一致的地方。稅務局部門通告第 27/98 號禁止稅務局人員處理其本身及其配偶的評稅。這項規定適用於稅務局各科人員。第二科通告第 26/95 號禁止該科人員處理其本身及其近親的檔案。“近親”當然包括配偶。第二科通告第 26/95 號在利益衝突方面對該科作出的管制，較上述部門通告更為嚴格，但兩者並沒有不一致的地方；及
- (h) 不過，鑑於審計署的意見，稅務局同意，運作覆檢及監察委員會應與第二科的小組委員會再研究這事，查看上述的第二科通告是否有需要改善。此外，委員會和各科別層面的小組委員會在定期會議上會繼續緊密合作，確保發給職員的指引一致。

編號：\_\_\_\_\_

審計署根據《核數條例》進行審核而發出的調查問卷

1. 在傳媒於一九九九年六月中作出報道前，你是否知道企業秘書稅務有限公司是由稅務局局長黃河生先生的妻子擁有？

是  否  (請加上剔號)

如答是的話，

(i) 你何時得悉上述關係？

\_\_\_\_\_ (請盡量據你所知及所記憶，註明年份和月份)

(ii) 你怎樣得悉該關係？

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. 你能否記得自一九九六年四月二十四日起，有任何你曾處理過由企業秘書稅務有限公司作為稅務代表的評稅個案？

是  否  (請加上剔號)

如答是的話，請盡量據你所知及所記憶，在下面列出有關的企業秘書稅務有限公司的稅務客戶名字。

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. 你能否記得自一九九六年四月二十四日起，有任何你曾處理過由企業秘書稅務有限公司向納稅人提供稅務意見，但並非由其作為稅務代表的評稅個案？

是  否  (請加上剔號)

如答是的話，請盡量據你所知及所記憶，在下面列出有關的企業秘書稅務有限公司的稅務客戶名字。

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. 上開第 2 及第 3 項所列的企業秘書稅務有限公司的稅務客戶中，哪些客戶的報稅表或遞交文件曾轉介往稅務局局長黃河生先生處理？請盡量據你所知及所記憶，在下面列出有關客戶的名字。

---

---

---

---

---

---

5. 你是否得悉有任何評稅個案，當中可能與稅務局局長黃河生先生有實際或潛在的利益衝突？

是  否  (請加上剔號)

如答是的話，請盡量據你所知及所記憶，列明詳情。

---

---

---

---

---

---

6. 請提供你認為與是次調查有關的任何意見。

---

---

---

---

---

---

請盡快(不多於三個工作天內)將填妥的問卷直接交回位於灣仔告士打道 5 號稅務大樓 4 樓的審計署分處。

簽署： \_\_\_\_\_ 職位： \_\_\_\_\_

姓名： \_\_\_\_\_ 日期： \_\_\_\_\_

致：全體職員

部門通告第 32/93 號

利益上的衝突

我希望提醒本局人員，根據本局常務指令，各人員不得與發出其本身或其配偶的評稅(不論是否薪俸稅)的任何方面有關連。有關檔案須交由次最高級的人員處理。各人員亦應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案。

2. 任何指令也不可能詳盡涵蓋所有出現利益衝突的情況。因此，各人員應按常識行事，避免牽涉入可能出現任何實際或表面利益衝突的情況。

3. 本通告取代部門通告第 2/84 號。

稅務局副局長紀毅良

一九九三年七月十六日

HQ207/179C Pt III

致：全體職員

## 稅務局通告第 27/98 號

### 利益上的衝突

#### 引言

鑑於市民普遍對公務員的職務與私人利益可能出現衝突十分關注，稅務局全體職員必須清楚明白他們一般須負的責任，並採取一切合理的行動避免該類表面或實際的利益衝突。

2. 管方會發出部門通告 提供指引和訂定具體規定協助同事避免落入發生利益衝突的情況中。某些科別亦發出補充指示，在這方面保障員工。本通告根據公務員事務局最近發出的新指引提供最新的指引和規定。

#### 利益上的衝突和私人投資

3. 根據公務員事務規例第 461 至 466 條的規定，公務員須避免進行任何實際或表面上可能與公職產生利益衝突的私人投資。一般而言，公務員在進行私人投資時必須遵守下列原則：

- (a) 公務員必須十分小心，避免投資風險超出其經濟能力負擔；
- (b) 公務員進行私人投資時，必須維護公務員隊伍的誠實無私形象，並遵守剛正不阿的典範標準；
- (c) 公務員不得利用從本身公職所獲得的機密或未公布資料，以謀取經濟利益。如果公務員可藉着本身公職所獲取的資料，從投資中得到經濟利益，則該投資會視作與其公職有利益衝突；以及
- (d) 如非公務所需，公務員不得向任何人士透露有關資料，使這些人士或其他人士得到經濟利益。



4. 因此，稅務局全體職員須留意在獲取任何私人投資或其他利益前，應審慎考慮是否會與本身的公職產生實際或表面的利益衝突。「投資」一詞指在香港和／或香港以外地區的任何投資、持有的股票或直接或間接擁有土地或樓宇（包括自住物業）的權益。

#### 稅務局職員申報投資

##### (a) 第 II 層職位人員

5. 根據公務員事務局最近發出的指引，稅務局局長作為部門首長，已指定稅務局內多個職位為「第 II 層職位」，擔任該等職位的人員須每兩年申報以下資料：

- (a) 在香港和香港以外地區的投資；
- (b) 配偶的職業；
- (c) 公司董事的身分；以及
- (d) 除每兩年申報投資外，期間進行的任何相等於或超過 20 萬港元或三個月薪金（以數額較少者為準）的單次投資交易，均須在交易後七天內申報。

6. 上述申報規定適用於所有擔任第 II 層職位的責任人員，以及該等署任該等職位 30 天或以上的人員。本局內的第 II 層職位基本上包括所有首長級職位和多個有較多機會可能引起利益衝突的情況的非首長級職位。第 II 層職位人員會個別獲管方以書面通知其申報規定。

##### (b) 其他人員

7. 稅務局內所有其他人員雖然毋須與其「第 II 層職位」同事一樣遵守相同的「申報投資」規定，但是在進行任何投資時亦須小心謹慎。他們須向局長報告任何可能出現利益衝突的情況。如有疑問，他們應就一項私人投資會否構成利益衝突徵詢其上司和部門管方的意見。報告該等出現利益衝突情況的責任，須由個別人員承擔。

### 公司董事的身分

8. 照例任何身為公司董事的職員（不論是否第 II 層職位的人員）不得參與處理該公司的稅務事宜的任何部分。在這方面，請參看有關「外間工作」的稅務局通告第 45/95 號，其中訂明「在正常辦公時間以外填報報稅表、擬備帳目提交予本局，或在該等事宜上提供協助，不論涉及付款與否，均被認為與規管外間工作的原則有直接衝突」。

### 有關提供意見及資料的要求產生的利益衝突

10. 有一事大家亦須注意，任何人員可能因親戚、朋友或對該人員有恩惠的人士要求就他們與政府的公事往來提供協助或意見，而導致出現利益衝突。舉例來說，如你被要求協助填寫報稅表，便會產生利益衝突。

11. 管方明白到要拒絕這些要求而不致開罪人，似乎是十分困難的事，特別是提出要求的人士是位近親，或是一位受尊敬的朋友或相識的人士。任何人員如遇到這類要求，應遵照公務員事務科通告第 19/92 號所載列的指引按下列方法處理：-

- (a) 該人員如認為向某人提供意見或協助，會引致該人比別人得到不公平的優勢，則應該拒絕該項要求，並可對該人解釋說，假如向他提供所需的資料、意見或協助，則會違反規則；
- (b) 該人員如認為向某人提供意見或協助不會抵觸規例，可告訴該人依正常程序與主理該事的人員聯絡。
- (c) 如所提要求是合法的，而該員恰巧主理其事，要求協助的人所要聯絡的公務員正是該員本人，在此情形下，該員可提供所需的意見或協助，但必須在有關的檔案中註明該員曾在上述情形下提供意見或協助，並註明該員與有關人士的關係。

### 處理本身的評稅

12. 稅務局人員如在發出其本身或其配偶的評稅（不論是否薪俸稅）的任何方面有關連，均屬直接利益衝突。任何人員如被要求處理其本身的評稅，他／她必須向上司報告以另行作出安排。一般來說另一名人員會獲指派處理有關檔案，或該檔案會交由次最高級的人員處理。

13. 稅務局人員亦應避免處理其配偶以專業人士或代表的身分與擬備報稅表有關連的檔案。如未能遵辦，該人員可能會遭受紀律處分。

#### **查詢**

14. 本通告嘗試列出可能產生利益衝突的一些普遍情況，不過，單靠一份通告是不可能涵蓋所有出現利益衝突的情況的。因此，各人員應按常識行事，並注意公務員事務局在有關題目方面不時傳閱的通告。

15. 各科／組亦可根據其本身的特別運作需要發出額外的指示。任何人員如對本通告和／或一般利益衝突的課題有任何查詢，應徵詢其上級人員或部門秘書的意見。

#### **再傳閱**

16. 本通告取代稅務局通告第 32/93 號，並應每半年向全體職員再傳閱一次。

稅務局局長  
(蘇信代行)  
1998 年 12 月 17 日

致：第二科所有人員

第二科通告第 26/95 號

利益上的衝突

在部門的所有科別中，本科處理的稅務檔案最多，編制也最大。由去年四月開始，本科除了處理薪俸稅外，更負責處理物業稅、獨資經營業務的利得稅和個人入息課稅。

2. 本通告的目的，是提醒各位須提防利益衝突，避免牽涉在可能產生利益衝突的個案內。公務員事務科通告第 19/92 號第 4 段有以下規定：

“利益上的衝突可能因公務員一方面忠於政府，另一方面忠於下述人士而產生：

- (a) 該員的家人及其他親屬；
- (b) 該員的私交友好；
- (c) 該員所屬的會社；
- (d) 該員所認識於私人機構任職的同行；或
- (e) 有恩惠於該員的任何人士，或該員對其負有義務的任何人士。”

3. 特別須注意的是，各人員應避免處理本身或其近親的檔案。任何人員如接觸到這類檔案(包括其家族權益擁有的業務)，應把檔案呈交上司，上司便會接手處理該檔案或指派另一名人員處理。

第二科助理局長(1)黃河生

一九九五年二月二十三日

來函檔號：(45) in CI/IRD/JES/O

香港跑馬地  
藍塘道 69A 號 5 樓

香港  
入境事務大樓 26 樓  
審計署署長  
陳彥達先生

陳先生：

一九九九年七月二十一日來信已收到，報告書擬稿也閱悉，謹此致謝。

2. 關於報告書擬稿，我的意見如下：

(a) 首先，我想提出兩點概括看法：

(i) 貴署把三方面的資料結合，得出由企業秘書稅務有限公司處理的個案一覽表。現在應可清楚看到，雖然企業秘書稅務有限公司提供專業服務已超過 15 年，但稅務客戶為數很少。

(ii) 我們必須緊記，稅務局是一個執行部門，負責處理數以百萬計納稅人的個案，而稅務局局長本人更獲賦予法定職權，例如訂定罰款和就反對個案作出裁決。每日經由稅務局局長處理的個案數目

龐大，要分辨出代表納稅人的是哪一間專業公司並非輕易。

(b) 以下，我想就報告書所載的具體個案作出回應：

(i) 個案 1

有關的文件稱為購車合約，具有融資租賃的一切特徵，而不像經營租賃。這方面的細節在第一頁已清楚列出：

“ 分期付款額                    500,000 元  
    利率                                5.75% ”

租賃條款最後一段訂明，承租人有權以出租人的代理人的身分售賣有關貨品，承租人因而可獲得一筆相等於售賣所得淨額 99% 的租金回佣。

我向助理局長(利得稅)發出指示的整個目的是保障稅收，我告知他要留意可能有客戶(在本個案是 A 公司)和融資機構(在本個案是 B 公司)雙重申請折舊免稅額的情形。由於 B 公司是財務公司，評稅人員必須向該公司查詢，以找出客戶名單，從而確定是否有其他可能出現雙重申請的情況。此外，我也要求利得稅科注意在其文件中採用類似條款的其他租賃公司。請參閱第 26 段。

如果我沒有發出該項指示，評稅人員就很可能忽略該租賃協議內的細字體，以致出租人和承租人的折舊免稅額申請均獲批准。如果是那樣的話，稅收就會有損失。

由於這是一個極為專門的問題，涉及對有關租賃安排的正確法律詮釋，因此，我認為在這個階段便說有人沒有遵守有關的稅務局通告或條例(見第 7(b)、30 和 53 段)，實屬言之過早。

(ii) 個案 2 至 5(一宗包括四份檔案的綜合個案)  
個案 6

---

兩宗個案均須繳付大額罰款，並無免情況。

根據就權力轉授作出規定的內部常務訓令，這類“罰款”個案(即補繳稅款超逾某一數額)須由稅務局局長決定罰款數額。在此之前，這類個案均已得到解決，解決的意思是在獲得副局長或助理局長批准下，差額已確定，並已發出或將發出補繳稅款評稅單。因此，在上述包括四份檔案的綜合個案中，副局長在一九九九年三月三十一日曾寫下：“批准解決辦法……同意罰款額(表列如下)。”至於個案 6，助理局長也在一九九八年十一月二十日寫道：“批准……解決辦法。建議接納為數共\_\_\_\_\_元用以代替起訴的罰款額。”

相同的情況是，“罰款”是根據(載於評稅主任手冊的)內部指引的方法計算，而且獲得個案所經由處理的各級人員(至少經三個職級的人員)同意。

有關的每宗個案中，獲得有關人員全部同意的罰款均由稅務局局長加簽表示同意。建議數額並無獲得減少，也沒有免收罰款的情況，因此稅收並無損失。



無論何時，假如有任何疑問，這類個案都必會交由稅務局下的一個內部委員會(即運作覆檢及監察委員會)覆檢，以查核罰款是否適當。

(iii) 個案 7

企業秘書稅務有限公司在初期確實曾為有關納稅人處理過一些往來書信，但並無證據顯示企業秘書稅務有限公司其後仍繼續擔任有關納稅人的代表，不然，上訴主任便應把日期為一九九九年四月七日的解決辦法提議書寄給企業秘書稅務有限公司，而不是直接寄給有關納稅人了。我留意到，上訴主任連建議書的副本也沒有寄給企業秘書稅務有限公司。

無論如何，建議的解決辦法是根據針對藉服務公司避稅的現行政策而提出的。高級評稅主任(上訴組)在一九九九年五月二十七日也曾寫下這樣的意見：“接納有關安排不會導致須退回稅款，因此，建議支持該解決辦法。”換言之，這個案了結，政府並沒有任何稅收損失，解決方式完全有利於稅務局。

(c) 最後，我還想回應第 56 和 57 段所載事項。

我妻子所提供的專業服務涉及稅務方面的業務，我已向當時的副財政司充分披露。就我一向記憶所及，當時是一九九零年左右。但根據公務員事務局局長向傳媒所述，申報年份卻是一九八八年。此外，我在一九九六年年初出任稅務局局長時，也曾在深入調查問卷中再次披露有關資料。

至於企業代理有限公司，早於一九八五年十一月，我便獲配該公司一股價值 10 元的認購股。其後我已忘記此事。若今天要申報這項投資，我仍會寫作“一股價值 10 元的認購股”。(即使以該公司的資產淨值計算，該價值 10 元的認購股最多只不過相等於 1,341 元 — 見附錄)。這根本是微不足道的，因為在已發行的 502 股中佔一股，僅等於持有 0.0019，即 0.19% 的極少量股權。此外，這只是企業代理有限公司的認購股，該公司純粹是一家地產控股公司；認購股並非經營專業業務的企業秘書稅務有限公司的股份。

3. 綜合而言，就稅務局局長須執行的法定責任來說，必須注意的是，有關個案所涉及的評稅(或裁決)行動，並非由稅務局局長主動提出的，而在極少數由企業秘書稅務有限公司代表並經由稅務局局長處理的個案中，稅務局局長也沒有濫用權力，作出以下行為：

- 免除或減收任何不應免除或減收的罰款；
- 在不適當情況下容許在應課稅的個案中減收或豁免稅款；

所有經貴署確定的個案，都是以公正和正直的態度處理的。

4. 鑑於上文談到的事項很多，為求完整起見，請將本信附於貴署的報告書，作為最後一個附錄。

稅務局局長黃河生

一九九九年七月二十三日

附錄

根據截至一九九八年三月三十一日經審計帳目作出的  
企業代理有限公司股份估計值

---

<u>資產</u>	港元	港元
固定資產 — 物業 (註 1)	18,105,320.50	
股份投資	7,758.72	
流動資產	56,174.10	18,169,253.32
<u>負債</u>		
流動負債	10,022,232.72	
長期負債	7,473,427.37	17,495,660.09
<u>股東權益成分：</u>		
股本	5,020.00	
保留利潤	668,573.23	673,593.23

註 1：物業現時的市值應低於一九九八年三月三十一日的市值。

企業代理有限公司壹(1)股的估計市值

股份總數 = 502(每股港幣 10 元)

最樂觀估計每股的市值 = 港幣 673,593.23 元 × 1/502

= 港幣 1,341 元