

根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48(2)條
發表的報告

（中文譯本）

（本報告以英文編寫，如此中文譯本與英文版報告有歧異或矛盾，
概以英文為準）

報告編號：R11 – 11778

發表日期：2011 年 6 月 20 日



香港個人資料私隱專員公署
Office of the Privacy Commissioner
for Personal Data, Hong Kong

稅務局沒有採取所有合理地切實可行的步驟
確保一名納稅人的地址準確

本報告是本人根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（下稱「條例」）第 38(a)條對稅務局進行的調查，並根據條例第 VII 部行使本人獲賦予的權力而發表。條例第 48(2)條訂明「專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可—

(a) 發表列明以下事項的報告—

(i) 該項調查的結果；

(ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文（尤其是各保障資料原則）的任何建議；及

(iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。」

蔣任宏
個人資料私隱專員

個案背景

1. 本案被調查的資料使用者為香港稅務局（下稱「稅局」），投訴人則為一名納稅人。在 2008 年 5 月，投訴人收到稅局寄往其住址的「提交報稅表通知書」（下稱「報稅表」）。她填妥報稅表後隨即將其寄回稅局。由於投訴人在 2008 年 10 月中仍未收到「評稅及繳納稅款通知書」（下稱「稅單」），她於是在 2008 年 10 月 15 至 29 日期間分別向稅局發出四封查詢電郵。雖則如此，投訴人仍沒有收到稅局的任何回覆，她遂致電稅局熱線查詢及於 2008 年 10 月 30 日親身前往稅局與一名稅局人員會面。

2. 在會面中，投訴人獲悉一名稅局人員不慎地將她在稅局記錄中的地址更改為另一納稅人所填報的地址（下稱「地址 X」），因而令投訴人的稅單被寄至地址 X，而投訴人的稅單最後經郵政署退回稅局。其後，另一稅局人員試圖糾正錯誤而將投訴人的住址記錄更改至原本的地址。可惜，在更改時，該名人員又再次錯誤地將投訴人所填報的地址「F 室」輸入為「A 室」。這次錯誤導致投訴人的稅單在 2008 年 9 月被寄往另一名第三者的地址（下稱「地址 Y」）。2008 年 10 月 15 日，稅局在收到投訴人上述的查詢電郵後，沒有查明問題所在，而只再次把其稅單副本寄往地址 Y。

3. 投訴人投訴稅局在她沒有要求更改地址的情況下，卻多次更改其通訊地址，並保留錯誤的地址記錄。

條例的規定

4. 條例附表 1 的保障資料第 2 (1) 原則的條文與本調查有關。

「須採取所有切實可行的步驟，以—

(a) 確保在顧及有關的個人資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）下，該等個人資料是準確的；

(b) 若有合理理由相信在顧及有關的個人資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）下，該等個人資料是不準確時，確保—

- (i) 除非該等理由不再適用於該等資料（不論是藉著更正該等資料或其他方式）及在此之前，該等資料不得使用於該目的；或
- (ii) 該等資料被刪除；

…」

調查

5. 因應公署的調查，稅局提交了下述資料及文件。

事件經過

6. 根據稅局向本公署提交的資料，報稅表（**B.I.R. 60 (4/2007)**）由兩份文件組成：一份是供納稅人填寫個人資料及收入作為評稅之用的表格（下稱「**主報稅表**」），及一份附件（下稱「**該附件**」）。納稅人如要更改其個人資料，包括通訊地址及住址等，可填寫該附件，然後交回稅局。

7. 稅局在收到報稅文件後，首先由一組職員負責開啟信封，並從中取出報稅文件。如報稅表附有填妥的該附件，職員會把該附件夾附於主報稅表中，然後與其他報稅文件（不論有該附件與否）放在一起。之後，另一組職員會把報稅文件中（包括該附件）所有載有的資料輸入稅局的資料庫更新。根據稅局的內部調查，稅局收在到投訴人的報稅表後，一名臨時文員（下稱「**職員 A**」）誤把另一納稅人的該附件夾附於投訴人的主報稅表中。

8. 當投訴人的報稅表被轉交至稅局的另一人員（下稱「**職員 B**」）以更新記錄時，職員 **B** 沒有察覺該附件的檔案號碼與投訴人的主報稅表的檔案號碼不同。因此，投訴人在稅局資料庫中的地址被更改為另一納稅人所填報的地址 **X**。在此情況下，稅局將投訴人的稅單寄往地址 **X**，最後因無法投遞而退回稅局。

9. 無法投遞的稅單會進入自動轉遞過程。在這過程中，稅局人員會掃描該無法投遞的稅單的信封上的條碼。電腦系統便會自動檢查稅局的資料庫，以確定是否存有納稅人的最新地址以作轉

遞。如發現有新地址，該系統會自動打印一封信件，連同無法投遞的稅單，寄往納稅人的新地址。在本個案中，由於該系統沒有發現新地址，投訴人那無法投遞的稅單便由一名稅局文員（下稱「職員 C」）以人手處理。職員 C 在翻查投訴人僱主所填報的報稅表後，找到投訴人的正確住址以作轉遞。職員 C 遂根據投訴人僱主填報的報稅表提供的地址，更新投訴人在稅局資料庫內的地址記錄。可惜職員 C 卻誤將投訴人的居住單位由「F 室」錯誤輸入為「A 室」。這次錯誤導致投訴人的稅單在 2008 年 9 月被寄往地址 Y。

10. 直至 2008 年 10 月，投訴人仍未收到其稅單，遂多次向稅局發電郵查詢。一名稅務主任（下稱「職員 D」）沒有深究箇中原因，而只指示其下屬根據稅局資料庫內投訴人的地址（即地址 Y）重覆向投訴人發出稅單副本達三次。這次錯誤投遞的郵件卻沒有被退回。

11. 投訴人在 2008 年 10 月 30 日親身前往稅局，終取得其稅單副本。稅局亦在當日更正了投訴人的地址，並於 2008 年 11 月 3 及 20 日向投訴人兩度發信致歉。

事件發生前稅局就確保其持有的納稅人個人資料準確、妥善儲存及適當處理所執行的措施

12. 稅局表示已就持有的納稅人個人資料的收集、使用及妥善儲存，制訂了相關的政策、指引及指示予職員參考及嚴格遵從。

13. 稅局有既定步驟及指引處理納稅人更改地址的要求，該等既定步驟及指引載於向員工發出的通告、清單及員工手冊中。稅局職員在處理更改納稅人的地址時，必須格外小心核實納稅人的身份。稅局透過內聯網分發上述指引予所有職員，他們亦可以隨時在內聯網閱覽上述指引。此外，稅局會定期在職員會議及透過定時傳閱有關通告提醒員工在處理納稅人更改地址或資料的要求時，必須小心謹慎。督導人員亦會對下屬完成的更新項目進行抽樣檢查。

稅局就本投訴所採取的補救措施

14. 稅局認為本投訴是由於處理人員粗心大意或錯誤所引致的個別事件。收到本投訴後，稅局已就職員 A, B, C 及 D 所犯的錯誤採取下述補救措施，避免類似事件再次發生。

職員 A 及職員 B

15. 稅局於 2009 年 4 月 15 日修訂了「更改通訊地址核對清單」，要求職員在更新納稅人的地址時確保該附件及主報稅表的檔案編號相同。

職員 C

16. 稅局於 2009 年 6 月 29 日提升其電腦系統的修改地址功能，加入快顯螢幕，以顯示由人手更新／修改的地址。此舉令職員可在核對輸入的資料後，才可將資料儲存到稅局的資料庫內。

17. 稅局分別於 2009 年 4 月及 8 月修訂「人手轉遞無法投遞的評稅通知書核對清單」及「文件處理中心員工手冊」(下稱「該手冊」)，規定職員在核對輸入資料是準確後，才可把資料儲存到稅局的資料庫。

職員 D

18. 稅局於 2008 年 12 月發出新指引，規定在收到公眾查詢關於未接獲報稅表／稅單／其他信件時，負責處理的稅局職員須先以電話或電郵（視乎情況）核實該納稅人的地址資料，才可向該納稅人發出有關文件副本。

19. 職員 D 因在本個案採取不適當的行動而被訓示。由她負責回覆的所有查詢會先由其直屬上司查核，以密切監察其工作表現。

隨機查核

20. 稅局採用了新的電腦系統，隨機查核更改地址的項目。該系統會在資料庫隨機抽出一個更新地址的項目，然後在電腦螢幕以快顯訊息（pop-up message）通知處理該地址更新的人員。被抽中的項目會被鎖定，直至處理人員把該訊息列印為止。處理人員會就該項目的資料更改步驟列印出來，連同佐證文件，提交予其上司查核。

其他

21. 上述新制定的核對清單及指引已上載稅局的內聯網及收錄在該手冊中供職員查閱。稅局於 2008 年 12 月 1 日以口頭及書面提醒所有職員確保納稅人的地址準確的重要性。同時，稅局於 2009 年 3 月 25 日為所有負責稅單文件轉遞的人員舉辦簡介會。

私隱專員的調查結果

22. 稅局所持有的納稅人資料（包括身份證號碼、地址、入息、應繳稅額等）均屬納稅人敏感個人資料，稅局必須確保此等資料準確及不應披露予不相關的人士。如稅局沒有確保納稅人地址的準確性，則可引致嚴重後果，此包括下述情況：稅務資料會被陌生人取閱；不法之徒可利用稅務資料作非法用途；納稅人延遲收到稅單導致政府遲收稅款。在本個案，稅局的行為令投訴人的稅單所載的姓名、身份證號碼、入息及應繳稅額處於險況。

23. 專員明白要完全避免人為錯誤是不可能的。不過，個人資料的性質越敏感，資料使用者便越須小心謹慎處理。

24. 專員就稅局在處理投訴人的資料的過程中連環出現人為錯誤表示遺憾。事件反映出不只是個別職員對保持資料準確的意識不足，而是涉及多個不同單位的職員。因此，專員並不接納稅局指本個案屬個別事件的解釋（雖然專員不諱言這可能是一個非常

特別的個案，因為當中竟然涉及如此多次的錯誤)。

25. 雖然稅局在事件之後已訂立指引，規定職員必須清楚核對該附件及主報稅表上的檔案編號之後，才可以把兩份文件夾在一起及作出更改，但專員認為要在上述兩個步驟中避免可能發生的人為錯誤，切實可行的方法是更改報稅表的設計，把該附件的更改地址一欄納入主報稅表的「第 2 部通知」中，將兩份文件二合為一。

26. 雖然在發生這事件之前，稅局已就職員處理個人資料的準確性進行監督查核，此包括由其上司把已更新的納稅人個人資料記錄與要求更改資料的文件原文核對。不過，稅局沒有指明抽查個案佔總涉及須更改資料的個案的百分比。因應本投訴及考慮到每年因無法投遞而退回稅局的稅單文件數目(2005 至 2009 年平均為 26,080 份)後，專員強烈建議稅局對其資料庫最少百分之十的更改地址項目(每年約有多於 300,000 宗)進行監督檢核。

27. 另外，專員注意到稅局在發現職員出錯後，並沒有主動聯絡地址 Y 的住戶，以追尋投訴人被錯誤投遞的稅單的下落或找回該稅單。如當時稅局立即作出追尋，或可減低投訴人的個人資料被意外披露的風險。

結論

28. 總括而言，專員認為稅局違反了保障資料第 2(1) 原則的規定，即沒有採取所有合理地切實可行的步驟，確保其持有及使用的投訴人的地址準確。

29. 專員將上述的決定及作出此決定的原因通知了稅局後，收到稅局的書面承諾書，確認已採取下述補救行動：

- (i) 稅局曾派稅務督察追尋寄往地址 Y 的投訴人的稅單下落，但沒有結果。

- (ii) 稅局已修訂報稅表，把該附件的更改地址一欄納入主表格中，避免要求更改地址的附件錯配。新表格已於2010年4月開始使用。
- (iii) 稅局承諾每日對資料庫中最少百分之十的人手更改地址項目進行監督查核，並落實措施，確保職員遵守稅局就保持納稅人個人資料的準確性而制定的程序、指引及／或清單，包括：(a) 不時（相隔時間不少於六個月）提醒職員注意有關程序、指引、及／或核對清單及如職員不遵從這些程序、指引及／或核對清單時，稅局將採取的紀律行動；以及(b) 向重覆違反這些程序、指引及／或核對清單的職員採取紀律行動。

執行通知

30. 根據條例第50條，如專員認為稅局已違反了條例的保障資料第2(1)原則的規定，而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的，則專員可向稅局送達執行通知。考慮到稅局已作出的上述補救行動，專員認為沒有資料顯示稅局的違反行為相當可能持續或重複發生。專員因此決定不適宜就本調查根據條例第50條向稅局送達執行通知。

其他評論

31. 專員欣悉稅局以正面的態度回應本調查，並在調查過程中與公署人員合作及提供協助。專員亦很高興看到稅局除繼續執行現有指引及監督查核程序外，接納了他在調查結果所作出的建議。專員留意到稅局堅稱在事件發生前已有既定的指引及監督查核程序，並稱他們一直努力確保各級職員全面了解其資料保障政策。不過，在本調查中發現的失當之處，當中涉及稅局多個不同單位的職員的連環錯誤，已說明了一切。以職員數目而言，稅局屬一個大的政府部門。由涉案職員所犯的失誤可見，稅局職員的工作態度輕率，欠缺以客為本和資料保障的意識。專員希望本報告能

啟發稅局（及其他持有大量個人資料的政府部門），主動積極地建立以客為本及尊重資料保障的企業文化。在此事上，管理層責無旁貸，他們必須擔當領導角色，透過有效溝通方法及適當的強化措施，向職員反復灌輸此等價值，以免流於因循。