

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)281/16-17 號文件

檔號：CB1/SS/2/16

2016 年 12 月 16 日內務委員會會議文件

《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

香港就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的政策方針

2. 為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，經濟合作與發展組織("經合組織")在 2014 年 7 月公布了新的"就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的標準"("自動交換資料標準")。¹簡而言之，根據自動交換資料標準，財務機構²須進行盡職審查程序，以識辨申報稅務管轄區的稅務居民(即在屬於自動交換資料夥伴的稅務管轄區因其居民身份而有繳稅責任的稅務居民)所持有的須申報帳戶，並就該等須申報帳戶蒐集所要求的資料。財務機構也須按照訂明的格式，向稅務當局提交這些資料。稅務當局在收到財務機構提交的資料後，會每年與申報稅務管轄區的對口單位交換相關資料。

3. 為緊貼自動交換資料的最新國際標準，香港在 2014 年 9 月向經合組織稅務透明化及有效交換資料全球論壇("全球論壇")

¹ 自動交換資料標準包括：(a)主管當局協定範本；(b)共同匯報標準；(c)主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋；以及(d)技術解決方案的指引。

² 根據《稅務條例》(第 112 章)第 50A 條，"財務機構"指(a)託管機構；(b)存款機構；(c)投資實體；或(d)指明保險公司。就在香港實施自動交換資料安排而言，只有屬居於香港的財務機構才須申報。

表示支持實施自動交換資料。³ 香港的承諾是會在互惠原則下，與合適夥伴實施自動交換資料，以期在 2018 年年底(即全球論壇所容許的最後時間表)進行首次交換資料。

4. 就此，政府當局打算在資料交換機制下，跟與香港簽訂了全面性避免雙重課稅協定("全面性協定")或稅務資料交換協定("交換協定")的司法管轄區(即香港的全面性協定/交換協定夥伴)訂定雙邊自動交換資料安排。⁴ 在此方式下，香港會採用已簽訂的雙邊全面性協定或交換協定作為實施自動交換資料的基礎。為實施自動交換資料，稅務局需與相關的全面性協定/交換協定夥伴的主管當局簽訂新的主管當局協定，有關主管當局協定就傳送自動交換資料標準下所蒐集的資料安排作出規範。

《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》

5. 鑒於上文所述，政府當局制定了《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》("《修訂條例》")，⁵ 為在香港實施自動交換資料安排訂定法律框架。於 2016 年 6 月 30 日起實施的《修訂條例》修訂《稅務條例》(第 112 章)，以加入自動交換資料標準的必要規定。

6. 《修訂條例》在《稅務條例》加入新的第 50J 條，賦權財經事務及庫務局局長可藉憲報公告修訂相關附表，包括修訂《稅務條例》附表 17E ("附表 17E")，以列出申報稅務管轄區和參與稅務管轄區的名單。此等修訂須按立法會先訂立後審議的程序處理。

《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》

7. 政府當局於 2016 年 10 月 28 日在憲報刊登《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》("《公告》")，以修訂附表 17E。《公告》旨在：

³ 全球論壇有 137 個成員(截至 2016 年 11 月的情況)。該論壇是一個國際組織，其目標是確保有關稅務透明化及交換資料的國際議定標準得以落實。

⁴ 全面性協定屬稅務協定，旨在盡量減少締約雙方雙重課稅的情況，並為稅務當局交換資料設立機制；交換協定則用作交換資料的工具，並不提供課稅寬免。截至 2016 年 11 月，香港與 35 個稅務管轄區簽訂了全面性協定，並與 7 個稅務管轄區簽訂了交換協定。

⁵ 《2016 年稅務(修訂)條例草案》於 2016 年 1 月提交立法會，並於 2016 年 6 月 22 日獲通過。立法會曾成立法案委員會審議該條例草案。

- (a) 在附表 17E 第 1 部中，把日本國("日本")和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國("英國")，列為"申報稅務管轄區"，並把 2018 年定為相應的"申報年"；⁶ 及
- (b) 在附表 17E 第 2 部中，把所有承諾在 2018 年或之前實施自動交換資料安排的稅務管轄區(即除了香港以外的 100 個稅務管轄區)，列為"參與稅務管轄區"。

8. 《公告》於 2016 年 11 月 2 日提交立法會會議席上省覽，以進行先訂立後審議的程序。《公告》將自 2016 年 12 月 31 日起實施。

小組委員會

9. 在 2016 年 11 月 4 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會以研究《公告》。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由梁繼昌議員擔任主席，曾於 2016 年 11 月 15 日舉行 1 次會議，與政府當局研究《公告》。

10. 為使小組委員會有足夠時間擬備報告提交內務委員會，小組委員會主席在 2016 年 11 月 23 日的立法會會議上動議一項議案，將《公告》的審議期限延展至 2017 年 1 月 11 日。該議案已獲通過。

小組委員會的商議工作

11. 小組委員會支持把《公告》所訂明的稅務管轄區分別納入申報稅務管轄區及參與稅務管轄區的名單，以便在香港實施自動交換資料。在商議過程中，小組委員會曾研究把稅務管轄區納為申報稅務管轄區的方式、與該等稅務管轄區進行自動交換資料的運作安排、自動交換資料標準的"透視分析"規定，以及關乎參與稅務管轄區名單的事宜和其他相關事項。下文各段綜述小組委員會的商議工作。

納入申報稅務管轄區的方式

12. 小組委員會察悉，香港的做法是只會與全面性協定/交換協定夥伴(合共有 42 個此等稅務管轄區)進行自動交換資料，方法是以雙邊模式分別與該等稅務管轄區簽訂主管當局協定。在簽訂主管

⁶ "申報年"指稅務局開始與相關申報稅務管轄區交換須申報資料的年份。

當局協定後，政府當局會在附表 17E 第 1 部中，把相關稅務管轄區列為申報稅務管轄區。委員質疑為何迄今只有日本和英國被列為申報稅務管轄區，他們並問及政府當局有何計劃將其他稅務管轄區列為申報稅務管轄區，特別是一些積極推動落實自動交換資料安排的稅務管轄區。

13. 政府當局解釋，《修訂條例》於 2016 年 6 月獲得通過後，稅務局曾於 2016 年 7 月至 9 月聯絡 10 個稅務管轄區；截至目前為止，當中的日本及英國已經與香港簽訂了主管當局協定。目前的工作進度符合政府當局的計劃，即以務實和循序漸進的方式，符合在 2018 年年底或之前進行首次自動交換資料的規定，同時盡量減輕財務機構及其並非香港稅務居民的帳戶持有人的合規負擔。政府當局日後會致力擴展香港的自動交換資料網絡，並且就簽訂主管當局協定與其他全面性協定/交換協定夥伴展開磋商。

與申報稅務管轄區進行自動交換資料的運作安排

14. 小組委員會察悉，把日本和英國列為附表 17E 第 1 部所載的申報稅務管轄區，並把 2018 年定為相應的申報年後，(a)財務機構須於 2017 年開始就其財務帳戶進行盡職審查程序；(b)稅務局將於 2018 年 1 月(以及此後的每年 1 月)向所有持有須申報帳戶的財務機構發出通知書；(c)財務機構應在相關資料所對應的公曆年完結後 5 個月內提交自動交換資料報表；以及(d)稅務局將於 2018 年 9 月開始與日本及英國的稅務當局進行首次資料交換(並會在此後的每年 9 月進行資料交換)。鑒於所涉及的資料數量浩繁，而且會隨着香港於日後逐步擴大其申報稅務管轄區名單而有所增加，委員詢問，把財務機構就不同稅務管轄區提交自動交換資料報表的期限分散到申報年中的不同月份的做法是否可行。

15. 據政府當局所述，在每年 9 月與其他稅務當局進行自動交換資料，是所有申報稅務管轄區共同採用的時限。為了符合有關時限，財務機構須於相關申報年的 5 月或之前向稅務局提交自動交換資料報表。政府當局又表示，經合組織將會提供一個共同傳送系統，以供不同稅務當局交換資料之用。在本地的層面，稅務局亦會提供一個安全穩妥的平台(即自動交換資料網站)，利便財務機構以電子方式就須申報帳戶的所需資料提交通知書及報表。政府當局預期，在設立這個新電子平台後，處理及交換數據資料將不會對稅務局造成太大的行政負擔。

16. 應主席之請，政府當局已經就開發自動交換資料網站一事提供補充資料。根據當局提供的資料，自動交換資料網站將會成為政府提供電子服務的系統基礎設施的一部分。稅務局已透過重新調配內部員工和聘用具相關經驗的合約程式編寫員，成立了內部團隊進行系統開發和推行工作。在採購自動交換資料網站所需的硬件和軟件時，稅務局會遵照政府既定的採購程序。稅務局計劃在推出自動交換資料網站前，進行全面測試及試運，並會邀請部分財務機構於 2017 年年中參與有關的試運工作。

17. 關於處理將會根據自動交換資料交換的資料一事，特別是保障資料的保密方面，英國駐香港總領事館曾於 2016 年 12 月 7 日致函小組委員會，提供資料以述明英國稅務海關總署已採取的各項相關措施。⁷

"就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的標準"所訂的"透視分析"規定

18. 小組委員會察悉，根據現行的自動交換資料安排，財務機構須主動承擔責任進行盡職審查程序，以在 2017 年識辨申報稅務管轄區的稅務居民所持有的財務帳戶，並由申報年(就日本及英國而言為 2018 年)起，把有關的須申報資料提交稅務局。委員詢問，在附表 17E 第 2 部中把某些稅務管轄區列為參與稅務管轄區，對於財務機構帶來的相應法律影響及責任為何。

19. 政府當局解釋，自動交換資料標準訂有一項進行"透視分析"的規定，訂明凡帳戶持有人屬由專業管理的投資實體，收入主要來自財務資產的投資、再投資或買賣("相關實體")，而該相關實體居於並非參與自動交換資料安排的稅務管轄區(即不在參與稅務管轄區名單上的稅務管轄區)，則財務機構必須"透視分析"該帳戶持有人。在此情況下，財務機構須檢視相關實體的任何控權人是否申報稅務管轄區的稅務居民；若是，有關財務機構須向稅務局申報該等資料，以供該局與有關申報稅務管轄區作交換用途。此項"透視分析"的規定旨在防止控權人藉居於非參與稅務管轄區的相關實體以"隱藏"其身份。如該相關實體居於參與稅務管轄區，"透視分析"規定便不適用，故此，財務機構須進行"透視分析"的範圍將取決於參與稅務管轄區的名單。考慮到經合組織的要求及減輕財務機構合規負擔的目標，政府當局已把 100 個已承諾實施自動交換資料的

⁷ 英國駐香港總領事館的來函已於 2016 年 12 月 9 日隨立法會 CB(1)284/16-17(01)號文件送交小組委員會委員。

稅務管轄區(不包括香港)全部納入附表 17E第 2 部所載的參與稅務管轄區。⁸

20. 小組委員會又要求當局澄清上述"透視分析"規定對香港納稅人有何影響。政府當局解釋，雖然香港財務機構進行的"透視分析"並非以身為香港稅務居民的帳戶持有人為目標對象，但香港的自動交換資料夥伴(即日本和英國，以及日後加入的其他申報稅務管轄區)會進行同樣的"透視分析"。根據有關規定，該等申報稅務管轄區的財務機構會對居於非參與稅務管轄區的相關實體進行"透視分析"，並會向各自所屬的稅務當局提交屬香港稅務居民的控權人的相關資料，以供與稅務局作交換用途。

21. 政府當局又表示，為識辨須申報帳戶的目的，財務機構須要求新帳戶持有人作出自我證明，以確定其稅務居民身份，並取得有關其稅務編號的資料。至於先前帳戶的持有人方面，財務機構或須檢視手上所備存的資料，以確定該等帳戶持有人的稅務居民身份；財務機構如對先前帳戶的持有人的稅務居民身份存疑，亦可要求有關帳戶的持有人作出自我證明。

關乎參與稅務管轄區名單的事宜

22. 小組委員會詢問，若有更多稅務管轄區承諾實施自動交換資料，當局會否需要不斷更新附表 17E 第 2 部所載的參與稅務管轄區名單，以及相關的更新機制為何。

23. 政府當局表示，原則上，香港會把所有新加入承諾實施自動交換資料的稅務管轄區列為附表 17E 第 2 部所載的參與稅務管轄區。不過，須頻繁地加入稅務管轄區的情況不大可能發生，而新增名單亦可分批於當局更新附表 17E 第 1 部所載的申報稅務管轄區名單時一併處理。

24. 小組委員會察悉，部分稅務管轄區(包括美國及若干東南亞國家，例如泰國)並未承諾實施自動交換資料安排，因此不會根據《公告》而被列為附表 17E 第 2 部所載的參與稅務管轄區。委員詢

⁸ 在訂定參與稅務管轄區的名單時，經合組織容許採用以下方案：

- (a) 已就自動交換資料安排簽訂主管當局協定的稅務管轄區；
- (b) 所有承諾在 2018 年或之前實施自動交換資料安排的稅務管轄區(即不包括香港在內的 100 個稅務管轄區)；或
- (c) 已簽訂多邊主管當局協定的稅務管轄區(截至 2016 年 11 月，共有 87 個稅務管轄區)。

香港在訂定參與稅務管轄區的名單時，採納了上文所述的方案(b)。

問，該等稅務管轄區不參與自動交換資料安排，對在香港落實自動交換資料會否及如何構成影響。

25. 據政府當局所述，全球大部分的主要經濟體系及具備所需能力落實自動交換資料標準的經濟體系已承諾在 2018 年年底或之前實施自動交換資料安排。有關美國方面，政府當局表示，美國並無簽署協定以實施自動交換資料，原因是該國的《海外帳戶稅收合規法案》已能達致類似的目的，就是規定海外財務機構(包括設於香港者)須直接向美國國家稅務局匯報其美國客戶的財務帳戶資料。其他尚未承諾實施自動交換資料的稅務管轄區可能於適當時候承諾實施自動交換資料。

26. 小組委員會察悉，部分"避稅天堂"(例如英屬處女島及開曼群島)均名列於參與稅務管轄區名單之中，小組委員會要求當局澄清，政府對於與該等稅務管轄區交換稅務資料的政策為何，以及會否與該等稅務管轄區展開磋商或探討與它們簽訂雙邊協定的機會，以便稅務局可從該等稅務管轄區取得有關香港納稅人更全面的財務資料。

27. 政府當局回應時表示，稅務局在尋求與其他稅務管轄區進行稅務資料交換時，會考慮採用全面性協定或交換協定會否符合香港的最佳利益。交換協定在全面性協定以外提供另一途徑，讓稅務管轄區進行稅務資料交換但不提供課稅寬免。政府當局目前需集中精力與香港現有的全面性協定/交換協定夥伴簽訂更多主管當局協定。

建議

28. 小組委員會對《公告》並無異議。小組委員會及政府當局均不會對《公告》提出任何修訂。

徵詢意見

29. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016年12月14日

《2016年稅務條例(修訂附表17E)公告》小組委員會

委員名單

主席 梁繼昌議員

委員 涂謹申議員
黃定光議員, SBS, JP
胡志偉議員, MH
張華峰議員, SBS, JP
姚松炎議員

(總數：6位委員)

秘書 盧慧欣女士

法律顧問 譚淑芳女士