

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)755/09-10號文件

檔 號：CB1/BC/10/08

### **《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》委員會報告**

#### **目的**

本文件旨在匯報《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》(下稱 "條例草案")委員會的商議工作。

#### **背景**

2. 為避免雙重徵稅，各個司法管轄區之間簽訂雙邊避免雙重徵稅協定，以闡明各方的徵稅權。此外，全面性避免雙重徵稅協定(下稱 "全面性協定")通常亦會降低股息、特許權使用費和利息等被動收入的預扣稅稅率。政府自1998-1999年度起一直爭取與本港的主要貿易夥伴<sup>1</sup>簽訂全面性協定，藉此項措施便利營商。

3. 全面性協定一般載有條文，訂明締約雙方在執行全面性協定時所需進行的資料交換安排。香港現時在全面性協定中所採用的資料交換條文，以經濟合作及發展組織(下稱 "經合組織")1995年稅收協定範本為藍本。根據該版本，如另一締約方向香港索取資料，而香港稅務局在處理本地稅務事宜方面不需要有關資料，則該局可拒絕收集和提供該項資料。不過，大部分經濟體系已採用經合組織2004年版本的資料交換條文(下稱 "經合組織範本條文")。該版本的條文明確訂明，締約一方不能以另一方所索取的資料與本地稅務事宜無關，作為拒絕收集和提供所索取資料的合理理由。

4. 現時，香港未能採用經合組織範本條文，是因為根據《稅務條例》(第112章)，稅務局只可收集納稅人的資料，用以確定根據本地稅務法例所須承擔的法律責任、責任及義務。換言之，稅務局只有在與徵收本地稅項有關的情況下，才可收集稅務資料。這項限制減少了可能與香港簽訂全面性協定的夥伴數目，並窒礙了香港商議全面性協定的進展。

---

<sup>1</sup> 政府迄今已分別與比利時(2003年)、泰國(2005年)、中國內地(2006年)、盧森堡(2007年)和越南(2008年)訂立全面性協定。

5. 政府當局表示，有些司法管轄區為吸引海外避稅資金而訂立零稅率或名義稅率、複雜難懂的稅務規則及銀行保密法，雖然國際社會普遍認同不應把香港與該等地區相提並論，但外界若對香港稅制的透明度留下負面印象，將會損害香港作為國際金融中心的聲譽，亦會引致其他經濟體系向香港施加制裁。

6. 政府當局曾在2005年及2008年就放寬全面性協定下的資料交換安排事宜諮詢商界及專業界別。當局在2008年曾諮詢約50個商會、專業團體及諮詢委員會，當中大多數持份者支持放寬資料交換安排，其後，財政司司長在2009-2010年度的財政預算案中公布政府會提出立法建議，使香港的資料交換安排與國際標準接軌。

## 條例草案

7. 條例草案旨在修訂《稅務條例》(第112章)及《個人資料(私隱)條例》(第486章)，藉此 ——

- (a) 澄清如與外地簽訂的全面性協定載有規定須披露關乎該地區的稅項資料的條文(即資料交換條文)，則全面性協定對作為該條文標的之該地區的稅項亦有效；
- (b) 賦權稅務局可為全面性協定中資料交換條文的目的，行使《稅務條例》第51(4)條所授的相同權力，以收集關乎某外地稅項的資料；
- (c) 賦權裁判官可為全面性協定中資料交換條文的目的，行使《稅務條例》第51B條所授的相同權力，以發出搜查令，搜查關乎某外地稅項的資料；
- (d) 訂明任何人如無合理辯解而在影響他本人或任何其他人繳付全面性協定中資料交換條文所涵蓋的某外地稅項的法律責任的任何事情方面，提供不正確的資料，即屬違法；及
- (e) 訂明在《個人資料(私隱)條例》第58(1)(c)條中，“稅項”一詞包括全面性協定中資料交換條文所涵蓋的某外地稅項。

## 法案委員會

8. 在2009年7月10日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，審議該條例草案。法案委員會由陳茂波議員擔任主席，曾舉行8次會議，與政府當局會商和聽取商界及專業界別代表團體的意見。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。曾向法案委員會表達意見的團體名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議工作

9. 條例草案的立法原意是讓香港可在全面性協定中採用國際最新的資料交換標準，法案委員會對此普遍支持。議員關注當局有何保障，以保護個人私隱權和披露予索取資料一方的資料的保密性(下稱"資料交換保障")。法案委員會就立法建議進行的商議工作綜述於下文各段。

### 訂立資料交換保障的方式

10. 政府當局表示，在採納經合組織範本條文時，當局會以下列方式提供保障，以保護個人私隱權和所交換資料的保密性：

- (a) 把符合經合組織範本條文標準的最慎密保障，納入個別的全面性協定(有關協定會以附屬法例的形式經立法會審議後實施)或締約雙方的紀錄文件(全面性協定的樣文本本載於**附錄III**)；
- (b) 透過在《稅務條例》第49(6)條下制定一套規則(下稱"擬議《規則》")，以訂立本地保障；及
- (c) 在釋義及執行指引中列明稅務局在處理資料交換要求方面的程序保障。

11. 法案委員會察悉，商界及專業界別的代表團體大多支持香港採納經合組織範本條文，部分團體更促請早日通過條例草案，使香港能盡快採用國際最新的資料交換安排標準。多個代表團體(例如香港英商會、香港會計師公會、香港信託人公會、稅務聯合聯絡小組及羅兵咸永道會計師事務所)關注在主體或附屬法例中訂立資料交換保障的重要性。為釋除這方面的疑慮，法案委員會要求政府當局提供擬議《規則》和釋義及執行指引擬稿，以提供完整全貌的資料交換保障條文。議員(包括劉健儀議員、涂謹申議員及梁家傑議員)認為，就所交換資料的範圍及用途提供的基本保障(即在全面性協定中擬訂立的保障條文)應改為在主體法例中訂

明。這些議員認為，雖然每份全面性協定都會交予立法會審議，但屆時締約雙方已達成協議，議員將難以修訂有關條文。

12. 政府當局解釋，在主體法例中訂明全面性協定所提供的資料交換保障，將會令政府當局在全面性協定商議過程中處於極其不利的位置，亦會令當局的彈性減少，因為經合組織或會不時修訂個別保障條文的字眼，令措辭清晰或一致。不少司法管轄區亦可能希望稍為修改用字，以配合本土需要。這些修訂或替代的字眼未必影響保障的實際效力。如在主體法例中訂立該等保障，政府當局便可能須每次修訂主體法例，才可配合對方建議的任何輕微改動。此舉欠缺彈性，將會嚴重減低香港作為締約夥伴的吸引力，亦會影響香港在遵行當前的國際標準和擴大全面性協定網絡方面的進展。

13. 議員(包括劉健儀議員、涂謹申議員、梁家傑議員、李慧琼議員及陳茂波議員)要求政府當局參考其他司法管轄區(例如新加坡及瑞士)在訂立資料交換保障條文方面的做法。劉健儀議員及涂謹申議員認為，政府當局在商議協定的過程中，不應擁有太大的彈性，並應訂立足夠的制衡措施，以確保全面性協定的保障條文不會偏離政府當局在樣本文本中建議的保障。

14. 政府當局解釋，根據當局手上的官方資料，以及向有關當局查詢所得的回覆，澳洲、加拿大、日本、馬來西亞、新西蘭、新加坡、瑞士、英國及美國等國家均沒有在其主體法例中訂明經合組織的標準資料交換保障。在主體法例中訂明將在個別全面性協定中提供的資料交換保障，既無必要，亦不可取，因為每份全面性協定均會以附屬法例的形式經立法會通過後實施。全部5份全面性協定已採納所有資料交換保障，而在現行兩重法律框架下，這些全面性協定均以附屬法例的形式生效。政府當局認為，這項安排行之有效，過去10年從未接獲有關人士的投訴。為方便議員審議日後為全面性協定制定的各項附屬法例，政府當局承諾向立法會提交立法建議時，清楚述明每份全面性協定所採納的保障，以及與樣本文本的不同之處。政府當局亦建議參考新加坡的《所得稅(修正)(信息交換)法令》(下稱"新加坡法例")第八附表，在擬議《規則》訂明應在資料交換要求中提供的資料，而擬議《規則》提供的法律保障程度與條例草案的保障程度相同。此外，在條例草案恢復二讀辯論時，財經事務及庫務局局長會在其演辭中重申，當局的政策是採納經合組織範本條文中的各項保障。

15. 議員(包括劉健儀議員及梁家傑議員)察悉，新加坡法例訂有條文，規定稅務當局在應允資料交換要求前，須先行申請法庭命令，才可索取某些資料。這些議員對於稅務局不受類似的法定規定所監管表示關注。

16. 政府當局表示，鑑於新加坡本土銀行保密法的限制，新加坡當局必須申請法庭命令，才可向銀行索取限閱資料，以應允交換該等資料的要求。然而，香港的情況不同，因為香港並無銀行保密法。不過，若資料交換要求不涉及限閱資料，新加坡當局便無須通知有關人士或申請法庭命令。倘若香港在全面性協定下就資料交換所訂立的索取資料監管措施較本地法例所訂的監管措施更為嚴格，將是倒退的做法。事實上，國際社會認同香港並非避稅天堂，原因之一正是香港沒有訂立銀行保密法。
17. 因應涂謹申議員的要求，法案委員會法律顧問曾研究以下事項：倘若把資料交換要求中須涵蓋的資料列明於主體法例(如新加坡法例第八附表)、附屬法例或釋義及執行指引，為尋求法律補救的納稅人提供的保障程度會否相同。法律顧問在研究感到受屈的人於上述3種情況下分別可獲得的保障程度後，得出以下結論：不論是在主體法例還是附屬法例列明資料交換要求的資料，為感到受屈的人提供的保障大致相若。感到受屈的人可尋求法例訂明的濟助。倘若法例中並無訂立有關追索權的條文，感到受屈的人可就稅務局局長的決定尋求司法覆核。如在釋義及執行指引中列明資料交換要求的資料，感到受屈的人必須在司法覆核中向法庭證明釋義及執行指引本身可作為存有合理期望的理據。該人若能證明這一點，法庭便須面對如何在個人期望與官方機構按公眾利益行事的需要之間作出平衡的難題。最後，釋義及執行指引可以行政方式修改，但主體或附屬法例的修訂則須依循立法程序。
18. 由於擬議《規則》將訂明本地保障，例如資料交換要求的審批事宜及通知制度，涂謹申議員要求政府當局在擬議《規則》制定後，考慮以先審議後訂立的程序審議該《規則》，而不採用先訂立後審議的程序，此舉可令議員日後反對修訂的權力受到較少限制。經仔細考慮議員的意見後，政府當局同意在擬議《規則》制定後，考慮以先審議後訂立的程序審議該《規則》。
19. 議員(包括劉健儀議員、涂謹申議員、李慧琼議員及陳茂波議員)關注到，稅務局在處理資料交換要求方面必須採納的程序保障，將會對商界及專業界別的運作造成重大影響。這些議員要求在擬議《規則》中訂明有關的程序保障，而非將之納入沒有法律約束力的釋義及執行指引。
20. 政府當局表示，釋義及執行指引將會提供行政指引，說明稅務局的獲授權人員如何處理資料交換要求。政府當局亦表示，擬議《規則》會規定獲授權的稅務局人員在批准資料交換要求前，須確定該項要求符合所訂的程序。由於這些行政指引或會因應國際做法或運作上的需要而不時修改，當局認為不宜在附屬法例中訂明這些程序。政府當局指出，釋義及執行指引是當局經過廣泛

諮詢後才制訂的公開文件。一如稅務局就如何實施香港稅務法例而發出的其他釋義及執行指引，稅務局會就釋義及執行指引日後的任何修訂諮詢有關人士。經考慮議員意見後，政府當局同意參考新加坡法例第八附表，並在擬議《規則》中加入類似條文。如對《規則》再作修訂，將須提交立法會審議。由於在資料交換要求中應提供的資料已在《規則》內訂明，因此釋義及執行指引只會舉例說明這些條文如何施行和實施。

### 在全面性協定下的資料交換安排不具追溯效力

21. 議員(包括涂謹申議員、李慧琼議員、陳健波議員及陳茂波議員)關注到，在全面性協定下的資料交換安排不得具有追溯效力，即政府當局不會接納任何索取有關全面性協定生效日期前的資料的要求。鑑於部分代表團體亦提出類似的關注，涂謹申議員及陳茂波議員要求政府當局在主體法例或擬議《規則》內清楚訂明此項政策。

22. 政府當局表示，在所有全面性協定中均會加入一項標準條文，訂明全面性協定的所有條文會於雙方同意的指定日期後始具效力，並只適用於生效日期後的稅項。香港從未接納亦不會接納任何索取有關生效日期前的資料的要求。此項政策會在全面性協定下的議定書(成為附屬法例的一部分)或締約雙方的其他紀錄文件內訂明。經考慮議員的意見後，政府當局建議在擬議《規則》內加入一項條文，訂明如有某項披露要求，則除非有關資料並不關乎在適用於該項要求的有關全面性協定開始實施之前的任何期間，否則稅務局不得為回應該項要求而披露該等資料。

### 資料交換範圍

23. 法案委員會察悉，經合組織範本條文第1段指出，索取資料一方的有關當局必須使稅務局信納其索取的資料在實施全面性協定或施行或執行其本土稅法方面屬"可預見相關"的資料。此項條文旨在防止任意和沒有固定目標的資料交換要求。在涵蓋的稅項類別方面，政府當局表示，雖然經合組織範本條文第1段容許資料交換的範圍涵蓋締約方徵收的"任何種類及性質的稅項"，但當局會爭取將資料交換的範圍界定為"協定涵蓋的稅項"(即全面性協定下第二條所涵蓋的入息稅項)。這項改動為經合組織準則所容許。

24. 議員(包括劉健儀議員、涂謹申議員及陳茂波議員)關注到，"可預見相關"一詞可否足以限制資料交換範圍，而部分代表團體亦提出類似的關注。涂議員要求政府當局參考香港或其他司法管轄區的判例法，研究可否改用"相關"等其他用詞，以防止任意和沒有固

定目標的資料交換要求，以及更有效地保障有關人士藉本土法律尋求法律補救的權利。

25. 政府當局解釋，"可預見相關"一詞由經合組織建議，並為國際採納用於全面性協定的資料交換條文，以防止任意和沒有固定目標的資料交換要求。全面性協定夥伴不大可能同意採用由香港單方面建議的其他用字。政府當局表示，"可預見性"的概念常用於侵權法中，以檢定某項因由是否構成近因。就侵權而言，檢定"可預見性"基本上是指檢定某行為所引起的損害是否可合理地預測。就全面性協定而言，檢定"可預見性"是指檢定某項被要求索取的資料可否合理地預測為與該個案有關。由於未能在香港案例中找到提及"可預見相關"一詞的判決，只能在英國的案例中找到兩個提及"可預見相關"一詞的個案，但當中並無詳細說明，因此"可預見相關"一詞須按個別個案的事實，根據一般的字面意義詮釋。

26. 為更清晰地限制資料交換範圍，政府當局同意加長釋義及執行指引第V部分(即"處理披露請求的行政指引")，以訂明當局所依據的原則：在檢定索取的資料是否相關時，應基於索取資料一方在資料交換要求中提供的資料，而在資料交換要求中，必須載有資料，述明所索取的資料與提出要求的目的有何相關。

27. 陳茂波議員察悉，政府當局會把資料交換範圍局限於入息稅，他詢問，此項安排會否得到可能與香港締約的夥伴接納，並成功納入各項全面性協定。政府當局表示，雖然在商議過程中預期會遇到困難，但當局會堅持把資料交換範圍局限於入息稅。迄今，當局與可能與香港締約的夥伴商議全面性協定時，已成功加入該等改動。

28. 劉健儀議員、涂謹申議員及陳茂波議員察悉，經合組織範本條文訂明，締約方沒有義務提供會披露貿易、商業及其他秘密的資料，他們要求政府當局提供解釋及給予定義，述明哪些資料屬此類別，以及針對政府當局在日後資料交換中所作的解釋提出司法覆核的可能性。

29. 政府當局解釋，經合組織範本條文第3(c)節訂明，締約方沒有義務"提供可能洩露任何貿易、商業、工業或專業秘密或貿易程序，或有違公共政策的資料。"根據經合組織的解釋，貿易或商業秘密一般理解為具相當重要經濟價值和可被實際利用的事實和事件，若未經授權使用這些資料，可引起嚴重的損害。從性質來看，財務資料(包括帳簿和紀錄)並不屬於貿易、商業或其他秘密。貿易、商業或其他秘密的例子包括一些可能洩露產品生產專利方案的採購合約、有關納稅人申請待批專利權的資料，或有關納稅人所擁有或管有的秘密貿易程序或方案。

30. 政府當局亦表示，當局的政策是只在收到全面性協定夥伴的要求後才進行資料交換。當局不會接受任何須自動或自發進行資料交換的締約義務，並會爭取與商議全面性協定的夥伴達成協議，只採納當局提出的這種資料交換模式。協議的模式可在全面性協定、全面性協定的議定書(全面性協定的其中一部分)、或在其他紀錄文件(例如締約雙方的備忘錄)內訂明。雖然備忘錄等其他紀錄文件不是全面性協定的其中一部分，但締約雙方在執行全面性協定時必須遵從。這做法符合經合組織的準則及國際慣例。

#### 所交換資料的保密性及用途

31. 法案委員會察悉，在經合組織範本條文第2段中訂明各項保障，以保護所交換資料的保密性，有關保障包括 ——

- (a) 索取資料一方須視所交換的資料為按其本土法律取得的保密資料，並予以處理；
- (b) 只可向與稅項的徵收、評估、執行、檢控或裁決上訴有關的人士或當局(或其監督機關)透露資料；及
- (c) 索取資料一方只可把獲提供的資料用於稅務用途。

32. 政府當局表示，當局會爭取限制只可向稅務當局披露資料，而不可向其監督機關披露(除非對方的本土法例規定，其監督機關可閱取稅務資料作法定用途)。當局亦會在全面性協定或其議定書內加入條文，明確說明不得向第三地區披露資料。這項改動並不偏離經合組織的準則。

33. 林健鋒議員詢問，倘稅務局應全面性協定締約方的要求而收集某些資料，該局可否使用該等資料調查本地的稅務個案，因為其中一個代表團體亦表示有此關注。政府當局解釋，如有任何事宜可能會影響某人根據《稅務條例》而須承擔的稅務責任，稅務局現時在該條例下獲賦權收集有關該事宜的資料。稅務局可使用所收集的資料作資料交換用途，及／或作本地稅項用途(視乎何者適用)，而稅務局會在索取資料的通知書上列明有關用途。

34. 關於共用資料方面，林健鋒議員詢問所交換的資料會否與其他司法管轄區(如在歐洲聯盟成員國之間)共用。陳健波議員詢問，限制共用資料的擬議額外措施會否得到可能與香港締約的夥伴接納。

35. 政府當局表示，全面性協定所訂的保障之一，是索取資料一方不得與第三方(包括第三地區或屬其本土的另一政府部門)共用所得的資料。由於擬議保障大部分是採納經合組織範本條文所訂

的保障，或根據經合組織標準所容許的改動而制訂，因此大部分保障應可得到國際社會接納。至於部分額外措施(例如限制只可向稅務當局披露資料，而不可向其監督機關披露資料)，則須在商議個別全面性協定時擬訂。

### 資料交換要求的處理及批准

36. 政府當局建議在擬議《規則》內訂明資料交換要求只可由稅務局局長本人或獲局長以書面授權而職級不低於總評稅主任的稅務局人員批准。劉健儀議員提及部分代表團體就負責批准資料交換要求的當局表示關注，並認為資料交換要求只可由稅務局局長批准。

37. 政府當局解釋，當局會視乎索取資料一方提供的資料及根據既定的標準，決定是否應允資料交換要求。在這方面所須履行的職責及涉及的職務範圍亦與《稅務條例》中訂明須由總評稅主任親自處理的其他職責與職務相若。根據現時的建議，是否應允資料交換要求，將須由首長級人員(即總評稅主任)按照一套具透明度的部門程序審批。回應資料交換要求而披露的資料須交由被指定為全面性協定主管當局的稅務局局長或副局長親自簽署批核。

38. 劉健儀議員對稅務局局長根據擬議《規則》第4條拒絕資料交換要求的酌情權表示關注。她要求政府當局參考新加坡法例105D(2)條，修訂擬議《規則》。經考慮劉議員的意見後，政府當局同意參考新加坡法例，修訂擬議《規則》第4條。涂謹申議員認為，稅務局局長只可在具有"合理理由"的情況下行使此項酌情權，政府當局承諾修訂擬議《規則》，以回應涂議員的意見。

### 擬作出披露的通知

39. 法案委員會察悉，政府當局建議制訂通知制度，並在擬議《規則》內訂明通知程序。通知制度規定，稅務局局長在披露任何資料前，須向該項資料交換要求所針對的人士發出書面通知，有關程序如下 ——

- (a) 知會該人該項要求，以及所要求披露資料的性質；
- (b) 知會該人可在書面通知發出的14日內，以書面要求提供一份稅務局局長準備向索取資料政府披露的資料副本；
- (c) 知會該人可基於該資料與該人無關或該資料在事實上不正確的理由，在稅務局局長根據以上(b)項向其提供該資料副本的14日內，要求局長修訂該資料。

40. 根據擬議通知制度，如任何人提出修訂資料的要求，稅務局局長可決定是否全面批准、部分批准或拒絕該人的要求。稅務局局長須通知該人其決定，並說明拒絕要求的原因(如適用)及向該人提供一份經修訂的資料副本(如適用)。
41. 涂謹申議員認同部分代表團體的意見，並認為當局向有關人士發出通知時，應自動提供將會向索取資料一方披露的資料副本，而不應待有關人士提出要求後才提供資料副本。
42. 政府當局解釋，由於擬披露的資料載列機密的個人資料，稅務局需要藉第一次通知，先行確定及找到有關人士，然後才向他提供資料的副本。因此，當局認為在有關人士提出要求後才提供資料副本，屬審慎的做法。
43. 陳茂波議員建議政府當局研究可否在接獲資料交換要求後，盡快向有關人士發出事先通知，讓其有更多時間(而非政府當局所建議的14天)就須予披露的資料作出回應及採取所需的行動。
44. 為釋除法案委員會的疑慮，政府當局同意把有關人士向稅務局局長提出更改資料建議的時限由14天延長至21天。稅務局亦會在該局決定批准資料交換要求後，盡快發出第一份通知書。政府當局建議對擬議《規則》作出相應修訂，以反映有關改動。
45. 法案委員會察悉，如稅務局局長有合理理由相信有以下任何情況，無須發出通知：(a)局長知悉該人的所有地址均不足以發出通知；或(b)發出該通知相當可能會減低與該項要求有關的調查的成功機會。此外，如稅務局局長須在緊迫的時限內向索取資料的政府披露資料，若未能在該時限內披露資料，便相當可能會使索取資料的政府在執行其稅務法律方面所付出的努力受挫，在此情況下，局長無須發出事先通知。然而，稅務局局長必須在披露資料時通知有關人士。
46. 議員(包括涂謹申議員、劉健儀議員及梁家傑議員)關注到，稅務局局長會基於甚麼"合理理由"，認為發出該通知相當可能會減低與該項要求有關的調查的成功機會，因而決定無須發出通知。他們亦詢問，稅務局局長會基於甚麼準則，認為稅務局局長如未能在緊迫的時限內披露資料，便相當可能會使索取資料的政府在執行其稅務法律方面所付出的努力受挫，因而決定無須發出事先通知。
47. 政府當局表示，如索取資料一方要求稅務局不發出通知，理由是這樣做可能會減低其調查的成功機會，稅務局會要求索取資料一方提出證明。舉例而言，該局會要求索取資料一方提供資料

和理據，解釋為何它認為有關人士會毀滅或損壞紀錄、有關人士是否曾於過往干犯類似罪行、或有關人士是否秘密刑事調查的對象。索取資料一方必須令稅務局信納它已提供足夠的資料，合理地解釋所提出的要求合理。

48. 政府當局進一步表示，如索取資料一方急需資料，而發出事先通知會影響它如期執行稅務法律，它必須令稅務局信納確實有此緊急需要。經合組織已發出詳細指引，述明在資料交換要求中應載有甚麼資料。這些資料可讓稅務局瞭解個案的背景和評估有關的要求是否由故意或不必要的延誤引致。舉例而言，索取資料一方如因評稅的法定時限迫切而須在某日期前取得資料，稅務局會要求它證明為何不提早提出要求。有關程序將會在釋義及執行指引中訂明。

49. 政府當局亦表示，雖然根據經合組織的標準，通知制度可以接受，但該制度不應減低資料交換的效率及成效，而保持這方面的效率及成效是經合組織規定須予符合的其中一項標準。擬議通知制度所載的規定其實更為嚴格，有關規定訂明，索取資料一方若要求不向有關人士發出通知或事先通知，必須為此提出證據。在實施通知制度時，當局一方面須為某些個案的調查工作保密，另一方面須保障有關人士的權利，並在兩者之間作出適當平衡。關於稅務局需要索取資料一方提供甚麼詳情，以證明它提出不向有關人士發出通知或事先通知的要求合理，政府當局建議在擬議《規則》附表中進一步解釋所需的有關資料。

### 覆核稅務局的決定

50. 根據擬議《規則》，如稅務局局長部分批准或拒絕修訂資料的要求，則有關人士可要求財政司司長指示稅務局局長作出有關修訂。有關要求須在局長通知有關修訂資料的決定後14天內以書面提出。財政司司長可全面批准、部分批准或拒絕有關人士的要求，而其決定屬最終決定。財政司司長須通知該人其決定，並說明拒絕要求的原因(如適用)，以及向該人提供一份經修訂的資料副本(如適用)。

51. 陳茂波議員關注由哪個主管當局負責覆核稅務局就修訂所索取的資料作出的決定。部分代表團體亦建議由獨立審裁處／上訴委員會／稅務上訴委員會負責有關覆核。就此，政府當局表示，鑑於資料交換的要求預計不多，因此，另設新的委員會覆核稅務局的決定不合乎效益。此外，設立複雜的覆核機制可能會影響資料交換的效率。政府當局須平衡各項因素，例如個人的私隱權、能否有效進行資料交換，以及能否履行國際條約所訂的義務。

52. 鑾於經合組織就資料交換而訂立的標準回應時間為90天，李慧琼議員關注到，在財政司司長完成覆核前，有關人士的資料會否已交予索取資料一方。梁家傑議員亦關注到，若因時限緊迫而沒有發出事先通知，而在有關人士要求修訂資料及／或覆核稅務局就修訂資料所作的決定前，已把所索取的資料交予索取資料一方，在此情況下，覆核程序有何實際效用。

53. 政府當局解釋，若任何人要求覆核，當局不會在覆核程序完成前向索取資料一方提供有關資料。此安排將會在釋義及執行指引內訂明。若當局接納索取資料一方提出的時限緊迫聲稱而沒有發出事先通知，當局向索取資料一方提供資料的同時，會向有關人士發出交換資料的通知。若稅務局局長或財政司司長同意按有關人士的要求修訂資料，當局會向索取資料一方提供經修訂的資料。

54. 涂謹申議員察悉，根據擬議《規則》，財政司司長只獲賦權覆核針對交換資料的準確性而提出反對的個案，他關注有何渠道可供有關人士針對在資料交換安排下收集或披露資料提出反對。就此，涂議員建議當局考慮賦權財政司司長除可根據現行的覆核程序只針對稅務局就收集及披露資料的決定所涉及的案情事實問題作出覆核外，亦可針對有關決定所涉及的法律問題作出覆核。然而，梁君彥議員持不同意見，他認為財政司司長不應參與處理涉及法律問題的覆核個案，而有關工作應由法庭負責。

55. 政府當局表示，根據現行建議，財政司司長作為法例的監察官員，會覆核有關人士的要求，以決定有關資料是否真確無誤。另一方面，如有關人士認為稅務局沒有恰當地執行職責，以確保所索取的資料在相關全面性協定或法例的範圍內，他可向法院申請司法覆核。除要求財政司司長覆核資料的真確性外，有關人士亦可在法庭上就稅務局收集或披露資料的決定提出質疑。根據《稅務條例》(第112章)第51(4B)條，任何人如沒有遵從稅務局在擬議第51(4AA)條下發出的收集資料通知，稅務局可把其個案交予法庭審理，他屆時可在法庭上提出反對。應梁君彥議員的建議，政府當局同意在擬議通知和上訴機制推行後18個月，就擬議機制的成效向財經事務委員會匯報。

#### 《稅務條例》(第112章)第49條的擬議修訂(條例草案第3條)

56. 涂謹申議員提及擬議第49(1A)(a)條，該條訂明，全面性協定所訂的安排"對根據本條例徵收的稅項有效，即使任何成文法則另有規定亦然"，涂議員關注到，這項條文或會對其他條例中有關保障基本人權的條文造成過大的凌駕效力。

57. 政府當局解釋，全面性協定分配締約雙方的徵稅權。某公司如根據香港法例須繳交某一稅率的稅項，但在實施全面性協定的附屬法例生效後，該公司可能因而有資格享有較低的稅率(甚至無須繳稅)，在這情況下會以該附屬法例為準。在擬議第49(1A)條中，"即使任何成文法則另有規定"這片語旨在確保現行法例及日後的任何法例不會無意中凌駕實施全面性協定的附屬法例，因而影響全面性協定"對根據《稅務條例》(第112章)徵收的稅項"的有效性。任何全面性協定及其附屬法例已限制在"對根據《稅務條例》(第112章)徵收的稅項"的範圍內，其優先效力亦因而受此限制。由於每份全面性協定均以附屬法例的形式提交立法會審議，政府當局認為對第49(1A)條下的優先效力施加進一步限制並不恰當。

58. 為使條文整潔，政府當局同意劉健儀議員及林健鋒議員的意見，把第49(1)條下的"notwithstanding"修訂為"despite"，因為第49(1)條與擬議第49(1A)條的條文互相呼應。

### **委員會審議階段修正案**

59. 法案委員會同意政府當局將會動議的修正案。法案委員會並無就條例草案提出任何修正案。

### **建議**

60. 法案委員會支持在2010年1月6日恢復條例草案的二讀辯論。

### **諮詢內務委員會**

61. 法案委員會曾於2009年12月11日諮詢內務委員會，而內務委員會亦支持法案委員會在上文第60段所載的建議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2009年12月29日

《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》委員會

委員名單

主席	陳茂波議員, MH, JP
委員	涂謹申議員 陳鑑林議員, SBS, JP 梁劉柔芬議員, GBS, JP 劉健儀議員, GBS, JP 林健鋒議員, SBS, JP 梁君彥議員, SBS, JP 梁家傑議員, SC (自2009年10月8日起) 詹培忠議員 李慧琼議員 陳健波議員, JP (自2009年10月8日起)
	(總數：11位議員)
秘書	馬海櫻女士
法律顧問	林秉文先生
日期	2009年10月8日

**《 2009 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案 》委員會**

**曾向法案委員會提交意見的團體名單**

1. 英國特許公認會計師公會香港分會
2. 香港美國商會
3. 香港英商會
4. 香港中華總商會
5. 香港中華廠商聯合會
6. 澳洲會計師公會有限公司
7. 德勤 · 關黃陳方會計師行
8. 安永稅務及諮詢有限公司
9. 香港工業總會
10. 香港銀行公會
11. 香港大律師公會
12. 香港保險業聯會
13. 香港總商會
14. 香港會計師公會
15. 香港中小型企業聯合會
16. 香港信託人公會
17. 國際商會 – 中國香港區會

18. 稅務聯合聯絡小組
19. 毕马威会计师事务所
20. 狮子山學會
21. 香港律师會
22. 香港個人資料私隱專員公署
23. 羅兵咸永道会计师事务所
24. 香港地產建設商會
25. 香港華人會計師公會
26. Society of Trust and Estate Practitioners, Hong Kong Limited
27. 香港稅務學會

(沒有中文譯本)

**Extracts of Hong Kong's Sample CDTA Text**

**ARTICLE 25**

**EXCHANGE OF INFORMATION**

1. The competent authorities of the Contracting Parties shall exchange such information as is foreseeably relevant for carrying out the provisions of this Agreement or to the administration or enforcement of the domestic laws concerning taxes of every kind and description imposed on behalf of the Contracting Parties, or of their political subdivisions or local or territorial authorities, insofar as the taxation thereunder is not contrary to the Agreement. The exchange of information is not restricted by Article 1<sup>1</sup>.
2. Any information received under paragraph 1 by a Contracting Party shall be treated as secret in the same manner as information obtained under the domestic laws of that Party and shall be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative bodies) concerned with the assessment or collection of, the enforcement or prosecution in respect of, the determination of appeals in relation to the taxes referred to in paragraph 1. Such persons or authorities shall use the information only for such purposes. They may disclose the information in public court proceedings or in judicial decisions.
3. In no case shall the provisions of paragraphs 1 and 2 be construed so as to impose on a Contracting Party the obligation:
  - a) to carry out administrative measures at variance with the laws and administrative practice of that or of the other Contracting Party;
  - b) to supply information which is not obtainable under the laws or in the normal course of the administration of that or of the other Contracting Party;

---

<sup>1</sup> Article 1: "PERSONS COVERED: This Agreement shall apply to persons who are residents of one or both of the Contracting Parties."

- c) to supply information which would disclose any trade, business, industrial, commercial or professional secret or trade process, or information, the disclosure of which would be contrary to public policy (*ordre public*).
4. If information is requested by a Contracting Party in accordance with this Article, the other Contracting Party shall use its information gathering measures to obtain the requested information, even though that other Party may not need such information for its own tax purposes. The obligation contained in the preceding sentence is subject to the limitations of paragraph 3 but in no case shall such limitations be construed to permit a Contracting Party to decline to supply information solely because it has no domestic interest in such information.
5. In no case shall the provisions of paragraph 3 be construed to permit a Contracting Party to decline to supply information solely because the information is held by a bank, other financial institution, nominee or person acting in an agency or a fiduciary capacity or because it relates to ownership interests in a person.

\*

\*

\*

\*

## **PROTOCOL**

At the time of signing of the Agreement between the Government of Country A and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China for the Avoidance of Double Taxation with respect to Taxes on Income and the Prevention of Fiscal Evasion, the two Governments have agreed on the following provisions which shall form an integral part of the Agreement.

1-9. ....

10. It is understood that Article 25 does not create obligations as regards automatic or spontaneous exchanges of information between the Contracting Parties. In respect of the same Article, it is also understood that information requested shall not be disclosed to a third jurisdiction. In the case of the Hong Kong Special Administrative Region, the judicial decisions in which information may be disclosed include the decisions of the Board of Review.

\*

\*

\*

\*