

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1385/12-13號文件

檔號：CB1/BC/7/12

內務委員會會議文件

《2013年稅務(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2013年稅務(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

稅收協定政策

2. 在1998-1999財政年度的政府財政預算案中，當時的財政司司長宣布，政府將會積極與本港的主要貿易及經濟伙伴商討簽訂全面性避免雙重徵稅協定(下稱"全面性協定")，作為促進香港商業活動的措施，盡量減少出現雙重課稅¹的情況，以免窒礙跨境貿易和投資。自此，政府當局一直擴大香港的全面性協定網絡。政府當局表示，截至2013年5月底，香港已簽訂29份全面性協定。相關的稅務管轄區名單載於**附錄I**。

全面性協定中的資料交換條文

3. 全面性協定一般都載有條文，訂明締約雙方在執行全面性協定時所須進行的資料交換安排。在2010年之前，稅務局可根據《稅務條例》(第112章)行使其權力，收集納稅人資料，但只可用以確定納稅人根據本地稅務法例所須承擔的法律責任、

¹ 雙重徵稅一般指兩個或以上地區向同一名納稅人就相同的事項和相同的期間徵收類似的稅項。

責任及義務。繼《稅務條例》的法例修訂於2010年3月生效後²，稅務局亦可行使搜集資料的權力，在香港的全面性協定伙伴因本身的稅務事宜提出資料交換要求時提供所取得的資料。

4. 現時，香港的全面性協定以《經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")收入及資本稅收協定範本》2004年版本的資料交換條文為藍本(附錄II)，惟因應本地需要而作出的若干改動除外。現行資料交換安排的要點如下 ——

- (a) 當局只會在接獲要求後與締約方交換資料，而不會在沒有具體要求的情況下自動或自發交換資料；
- (b) 所索取的資料須為可預見相關的，即不得作打探性質的資料交換請求；
- (c) 資料交換的範圍限於全面性協定所涵蓋的稅項；
- (d) 香港不會應允提供關乎全面性協定的有關係文生效前任何期間的資料的資料交換請求；
- (e) 全面性協定伙伴所獲取的資料必須保密；
- (f) 所獲取的資料只可向與資料交換範圍所涵蓋的稅項的評估、徵收、執法、檢控或上訴的裁決有關的稅務當局(包括法院及行政機關)披露及只能用作該等用途；不可向其監管當局披露該等資料，除非全面性協定伙伴提出充分的理由，始作別論；
- (g) 所索取的資料不得向第三稅務管轄區披露；
- (h) 雙方在若干情況下無須提供資料，例如有關資料會披露行業、業務、工業、商業或專業秘密或貿易程序，又或有關資料屬法律專業特權涵蓋範圍等；及

² 在2010年前，稅務局只可在關乎本地稅務事宜的情況下才可以尋求交換資料。由於當時大多數其他稅務管轄區已經採用《經濟合作與發展組織收入及資本稅收協定範本》2004年版本的資料交換條文，《稅務條例》的規定令到香港與其他稅務管轄區訂定全面性協定的能力受到限制。2010年1月制定的《2010年稅務(修訂)條例》讓稅務局可以因應全面性協定伙伴提出的要求而收集和披露某名納稅人的資料(即使有關資料並不關乎本地稅務事宜)。

- (i) 全面性協定伙伴提出任何就海外稅務調查及協助徵稅的請求將不獲應允。

有需要進一步修改資料交換制度

稅務透明化及有效交換資料全球論壇的成員相互評估 —— 有需要制訂稅務資料交換協定所需的法律框架

5. 政府當局表示，國際間對提升稅務透明度以防止和打擊逃稅的期望愈來愈高。香港是稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")的成員。全球論壇由經合組織成立，現正分兩階段進行成員相互評估³，以評定各成員是否符合國際的資料交換標準。在2011年10月，全球論壇通過有關香港的第一階段成員相互評估報告。有關評估報告對香港致力提高稅務透明度的工作予以肯定，並指出香港的法律和規管架構足以讓資料交換有效地進行。評估報告其中一項建議是香港應制訂簽訂稅務資料交換協定(下稱"交換協定")⁴的法律框架，因為最新的資料交換國際標準訂明：一個稅務管轄區與其他稅務管轄區應同時備有全面性協定和交換協定兩種資料交換工具。政府當局強調，香港能夠於全球論壇在2013年9月完成有關香港的第二階段成員相互評估報告前(即在2013年年中)制訂交換協定的法律框架，至為重要。

香港的全面性協定網絡的發展

6. 此外，政府當局表示，雖然自2010年至今，當局在擴展全面性協定網絡方面的工作取得良好成果，但是，當局與多個稅務管轄區磋商時發現，逐漸有需要重新研究現行的資料交換安排，尤其是上文第4(c)及(d)段關於稅項種類和資料披露限制的嚴格立場。政府當局表示，有需要以作最少修訂的方式，提升全面性協定下的資料交換安排，即就《稅務條例》及《稅務(資料披露)規則》(第112章，附屬法例BI)(下稱"《披露規則》")作最少的必需修訂，致使香港能追上現時的國際標準。就此，政府當局建議放寬可作資料交換的稅項種類範圍及現行的披露限制。

³ 第一階段的評估會審視各個稅務管轄區的法律及規管架構，而第二階段則評估實施有關標準的實際情況。

⁴ 與全面性協定不同，交換協定只提供交換資料的機制，並沒有涵蓋雙重課稅寬免。香港現行稅務法例只容許當局與其他稅務管轄區訂立提供雙重課稅寬免的稅務協議。

資料交換所涵蓋的稅項種類

7. 香港稅制簡單，只徵收利得稅、薪俸稅和物業稅3類直接稅。政府當局現行的安排是力求將資料交換的適用範圍限於全面性協定所涵蓋的相類直接稅項。政府當局表示，某些稅務管轄區在磋商全面性協定期間深切關注到有關資料交換所涵蓋的稅項種類的問題，因為該等稅務管轄區的稅制都遠較香港複雜，稅項種類亦遠較香港繁多，有些甚至在不同的層面徵稅。政府當局最終成功與該等稅務管轄區簽訂全面性協定，但亦作出承諾，倘若日後放寬香港就此事項的立場，則會與該等稅務管轄區重新商討有關稅項種類的問題。

資料披露的限制

8. 根據《披露規則》第4條，政府當局現時對資料交換安排的取態從嚴。若全面性協定伙伴請求提供在相關的全面性協定條文生效前某段時間的任何資料，當局不會應允。政府當局表示，這做法對全面性協定伙伴構成實際困難，也無法符合他們的實際要求，原因在於全面性協定生效日期前產生的資料，事實上可能是與在該全面性協定相關條文生效後稅務的施行或強制執行可預見相關的資料。

資料交換國際標準的近期發展 —— 把稅務資料用作非稅務用途

9. 2012年7月，經合組織通過其《稅收協定範本》及註釋中資料交換條文的最新內容⁵。2012年版本新增一項規定，容許交換所得的稅務資料用作其他用途(即非稅務用途)，但有關用途必須為締約雙方的法律所容許，也須經提供資料一方的主管當局批准。政府當局察悉，本地法例現行的若干條文⁶已規定，任何人若知情和有懷疑，必須向相關法例所指明的執法當局的獲授權人員披露有關資料，使他們能根據有關條例執行職務，政府當局因此表示擬遵守此項全面性協定下的新規定。不過，是次立法並不涉及為容許根據全面性協定所交換的資料作非稅務用途而對《稅務條例》作出任何修訂。

⁵ 資料交換條文(2012年版本)的複本載於立法會CB(1)988/12-13(03)號文件附錄II。

⁶ 據政府當局表示，相關的條文包括《販毒(追討得益)條例》(第405章)第25A條、《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第25A條及《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)第12條。

條例草案

10. 為了讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定，以及優化全面性協定下有關稅項種類及披露限制的資料交換安排，政府當局於2013年4月12日向立法會提交《2013年稅務(修訂)條例草案》。條例草案的主要條文為——

- (a) 修訂《稅務條例》第49條，使香港政府不但可為給予雙重課稅寬免而與香港以外地區政府訂立安排，亦可為就香港或該地區的法律所施加的任何稅項交換資料而與之訂立安排；
- (b) 修訂《稅務條例》第51及52條，以擴大該兩條所訂的取得資料的權力，至涵蓋某人管有的資料及其所控制的資料；
- (c) 修訂《披露規則》第4條，使稅務局局長(下稱"局長")能披露關乎就於有關安排實施之後開始的任何期間，施行有關安排的條文，或施行或強制執行提出請求政府的地區的稅務法律的資料；及
- (d) 就《稅務條例》第51B條及《披露規則》附表作出相應及相關修訂。

法案委員會

11. 在2013年4月26日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由梁繼昌議員擔任主席，曾先後舉行6次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄III**。法案委員會曾邀請公眾(包括相關的商業及專業團體)就條例草案提供意見。在2013年6月3日的會議上，法案委員會聽取代表團體及個人口頭陳述意見。曾向法案委員會提供意見的團體及個人的名單載於**附錄IV**。

法案委員會的商議工作

12. 法案委員會明白，香港作為一個國際商業及金融中心，必須維護稅務透明度、防止避稅及與貿易伙伴簽訂全面性協定。法案委員會普遍支持條例草案所提出旨在符合資料交換的

最新國際標準的建議，但委員對於放寬資料披露限制的程度、保留及報告稅務資料可能對納稅人構成的額外負擔、保護納稅人私隱及交換所得稅務資料的保密性的保障措施是否足夠、就政府當局有否遵從披露程序進行的監察及審查、全面性協定伙伴把稅務資料用作非稅務用途、如何處理全面性協定／交換協定伙伴之間的爭議及簽訂全面性協定／交換協定的諮詢程序等事宜表示關注。法案委員會就立法建議及相關事宜的商議綜述於下文各段。

交換協定為香港納稅人帶來的利益

13. 部分委員(包括李慧琼議員及姚思榮議員)詢問，鑒於交換協定只涉及向其他稅務管轄區提供有關納稅人的機密資料而不會帶來雙重課稅寬免，簽訂交換協定會否為香港納稅人帶來利益。姚議員關注到，實施交換協定或會在保留及報告稅務資料方面對納稅人構成額外負擔。依他之見，政府當局應按部就班，採取審慎態度以符合國際社會對資料交換的期望。法案委員會亦曾研究，倘若其他稅務管轄區的稅務當局根據政府當局所披露的資料而向納稅人施加稅項，致使該納稅人因而蒙受損害，政府當局是否須就有關損害負上法律責任。

14. 政府當局解釋，制訂交換協定的框架對香港的國際聲譽及競爭力至關重要。按稅務透明化及有效交換資料全球論壇("全球論壇")所述，香港可否通過第二階段的成員相互評估，主要取決於是否具備簽訂交換協定的法律框架。如未能通過第二階段成員相互評估，香港便可能會被視為不合作的稅務管轄區，這情況十分不理想，因為除了有損香港的國際聲譽外，也可能削弱香港作為國際商業和金融中心的地位和競爭力。就此方面，法案委員會察悉，對不合作的稅務管轄區所施加的制裁可能包括：把有關的稅務管轄區列入黑名單，令該等稅務管轄區的公司將可享有的稅務優惠及商貿機會受影響；向該等稅務管轄區的公司就交易文件施加更嚴格的規定；就付給該等稅務管轄區的居民的款項徵收新增或較高的預扣稅；向該等稅務管轄區的公司引用適用於受管控的外國企業的守則，致使該企業的所有本地及海外附屬公司將須與該企業一併課稅；促使該等稅務管轄區的每宗交易均須受根據反避稅條文所作出的決定或裁定約束等。倘若向香港施行此等措施中的任何一項，則本地公司與外國公司通商時的交易成本將會增加，而就全面性協定作進一步磋商亦將更困難，因為其他國家會質疑香港在履行其提高稅務透明度及防止避稅方面的國際責任所作出的努力。

15. 為釋除法案委員會所表達的疑慮，政府當局強調只會根據全面性協定／交換協定的條文及香港法律披露所要求的有關資料。當局不會代表其他稅務管轄區的稅務當局進行任何調查及採取任何執法行動。至於委員對納稅人提出損害賠償申索的關注，政府當局表示，當局會就每宗申索作個別考慮。一般而言，跨國企業有義務及責任按照稅務法例的規定向相關的稅務管轄區繳付稅項。政府當局重申，當局以對《稅務條例》作最少修訂的方式來符合國際標準。

放寬資料披露的限制

16. 條例草案的其中一項建議是修訂《披露規則》第4條，使局長在信納有關資料是關乎全面性協定／交換協定的條文，或就相關期間(即於相關全面性協定／交換協定生效日期開始後的任何期間)與施行或強制執行提出要求政府的地區的稅務法律的情況下，能披露在相關全面性協定或交換協定生效日期之前產生的資料。

披露在相關全面性協定或交換協定生效日期之前產生的資料

17. 《稅務條例》第51C及51D條規定有關方面須保留7年的業務及租金紀錄。涂謹申議員關注到，有關放寬披露資料的限制的建議或會導致有關方面須強制披露在相關全面性協定或交換協定生效日期多於7年前產生的資料。委員質疑，此等披露規定會否適用於第三者(例如貿易伙伴、稅務代理人)、局長及根據全面性協定／交換協定身為被有關方面提出一項索取資料請求的當事人的納稅人。假如此情況屬實，這項放寬限制的建議，就有關時限及有關第三者而言，將會有無限地擴大須披露稅務資料涵蓋範圍的效力。因此，法案委員會曾研究，政府當局會否考慮把披露的資料規範在相關全面性協定／交換協定生效日期之前不多於7年的期間內。涂謹申議員進一步建議當局就可考慮提供追溯性資料期間設定時限；或只會考慮要求提供"必須及直接"資料的請求，以規範將會提供資料的範圍。

18. 政府當局解釋，在全面性協定的框架下進行資料交換時，當局的一貫政策是就所交換的資料施加限制，即向全面性協定伙伴披露的資料必須關乎於有關全面性協定條文實施以後的任何期間，就施加的稅項所施行有關全面性協定的條文，或施行或執行全面性協定伙伴的稅務法律。政府當局強調，在提交本條例草案時，當局無意偏離上述政策。其政策目標是確保香

港可以配合全面性協定／交換協定伙伴的實際需要，但不會跟隨其他稅務管轄區就協定實施前期間的稅務評估進行資料交換的做法。事實上，放寬現行的披露限制的建議，目的是容許在有關全面性協定或交換協定實施前產生的資料也可以進行交換，但大前提是稅務局經審視全面性協定／交換協定伙伴在資料交換請求所提供的詳情後，認為有關請求符合"可預見相關"的標準。當局預期此等資料主要關乎個別納稅人的身份或在有關的全面性協定／交換協定實施後的期間所進行的資產交易涉及的資料(例如在全面性協定／交換協定生效日期之前購置而其後出售的資產的原買入價的資料)。

19. 政府當局表示，就經合組織的標準而言，"可預見相關"意指"必須"及"相關"。此外，在經合組織的《稅收協定範本》及交換協定範本中建議採用"可預見相關"此語句，並且在國際間，全面性協定及交換協定中的資料交換條文亦採用"可預見相關"的語句。因此，香港的全全面性協定／交換協定伙伴不大可能同意採用由香港單方面建議的另一語句取代。政府當局建議，在全面性協定／交換協定中，維持以現行的"可預見相關"的語句作表述。

沒有就資料交換而施加額外的紀錄備存規定

20. 有關對放寬限制有可能會在保留交易紀錄方面對納稅人構成額外負擔的關注，政府當局表示，當局不打算修改《稅務條例》第51C及51D條所訂明現行的紀錄備存規定。第51C條規定，每名在香港經營某行業、專業或業務的人，須就其入息及開支以英文或中文備存足夠的紀錄，以便應評稅利潤能易於確定。在該紀錄所關乎的交易、作為或營運完結後，該紀錄須保留為期最少7年。第51D條規定，每名身為座落在香港的地產物業的擁有人的人士，須就該物業的使用權而須付予他的代價，以英文或中文備存足夠的紀錄，而該代價是指須付給或當作須付給該人或按其命令或為其利益而付出的金錢或金錢等值，以便該物業的應評稅值能易於確定。在該紀錄所關乎的交易、作為或營運完結後，該紀錄須保留為期最少7年。《稅務條例》第51(4)(a)條訂明，就本地稅務目的而言(即利得稅、薪俸稅及物業稅的目的)，如資料是由一名在香港的人所管有，便須向稅務局作出披露。根據《稅務條例》51(4AA)條，由一名在香港的人所管有的任何資料，均可能會為着資料交換目的，並在符合香港與其他稅務管轄區所簽訂的全面性協定條文(當中包括全面性協定所規定的"可預見相關"標準)的情況下，向稅務局披露。

21. 政府當局進一步解釋，即使稅務局根據一項有效的資料交換請求行使《稅務條例》第51(4AA)條所賦予的搜集資料權力，要求某人提供相關資料，該人亦沒有責任為着資料交換目的而向稅務局提供非其管有或控制的資料及按《稅務條例》無須予以備存或超出法定備存時限的資料。因此，政府當局並不認為有需要限制稅務局就資料交換目的向納稅人進行資料搜集時，只能搜集有關協定實施前7年內所產生的資料，尤其考慮到，就本地稅務目的而言，並無對稅務局作此限制。政府當局認為，若香港在處理相關全面性協定／交換協定的資料交換請求時施加較本地稅務目的為多的資料搜集限制，香港便會因沒有落實現行的國際標準而被視為不合作的稅務管轄區。

維護納稅人的私隱和所交換資料的保密性的保障措施

22. 法案委員會委員對於條例草案及日後的交換協定為維護納稅人的私隱和所交換資料的保密性得到適當保護而採取的保障措施及稅務局不會作出不適當的資料披露表示深切關注。政府當局表示，當條例草案獲通過並已制訂交換協定的法律框架後，為使納稅人的私隱和所交換資料的保密性得到法律保障，當局會按現行全面性協定的做法，盡量在交換協定的條文內提供相關保障措施。有關的保障措施包括：只在接獲請求下交換資料；只披露屬“可預見相關”的資料；所獲取的資料必須保密；向與資料交換範圍所涵蓋的稅項的評估、徵收、執法、檢控或上訴的裁決有關的稅務當局(包括法院及行政機關)披露資料，但不可向其監管當局披露，除非締約伙伴提出充分的理由，始作別論；不得向第三司法管轄區披露所索取的資料；在一些情況下沒有責任提供資料，例如資料會披露任何貿易、業務、工業、商業或專業秘密或貿易程序，又或有關資料屬法律專業特權涵蓋範圍等；及不會答允任何就海外稅務調查及協助徵稅的請求。而每份已簽訂的全面性協定及交換協定均會以本地附屬法例的形式，經立法會先訂立後審議的程序實施。現行的《披露規則》將會延伸至同時適用於全面性協定及交換協定下的資料交換安排。

23. 政府當局曾向法案委員會簡介《披露規則》中相關的條文，包括披露請求所須列載的資料、局長就通知有關納稅人關於當局將會根據全面性協定／交換協定向提出請求政府披露資料而將會採取的步驟、納稅人可用作就局長準備向提出請求政府披露的全部或任何資料提出反對的理據，以及向局長及財政司司長提出反對的程序。

通知和覆核機制

24. 政府當局解釋，在現行的資料交換安排下，當接獲資料交換請求時，香港的主管當局(即稅務局)會參照提出請求的伙伴所提供的詳情，並根據有關全面性協定所訂明的條件(全面性協定的保障)及《披露規則》所訂明的條件(披露規則的保障)，以確定所要求的資料是否可預見相關。全面性協定伙伴就資料請求需提供的詳情載列於《披露規則》的附表(見**附錄V**)。該等詳情包括：提出披露請求的目的和所涉及的稅項種類；屬該項披露請求之標的的人的身份；一份述明有關該等資料與提出披露請求的目的之相關性的陳述書；一項述明該項披露請求符合有關安排的陳述等等。政府當局強調，如有關請求未能符合相關條件，局長將不會批准有關的資料交換請求。

25. 就獲得批准的資料交換請求，局長會以書面通知請求的當事人(包括有關納稅人，即使所要求的資料由第三者管有)關於全面性協定伙伴要求的資料的性質，以及該人有權在通知書發出後14天內，要求取得一份局長擬向提出有關的全面性協定伙伴披露的資料的副本。該人可以在局長提供資料副本後21天內，以資料與事實不符或與其本人無關為理由，要求局長修訂有關資料。局長可作全部或部分修訂，或不作任何修訂。如該人仍不滿意，他可於局長發出決定通知書後14天內進一步要求財政司司長指示局長作出要求的修訂。政府當局表示，當局會於根據日後交換協定提出的資料交換請求引用同一機制。

披露法律專業保密權所涵蓋的資料的限制

26. 法案委員會察悉香港律師會的意見，該會認為交換協定的法律框架應就法律專業保密權方面限制資料的披露。就此，法案委員會曾研究政府當局會如何確保不會發放法律專業保密權所涵蓋的資料。政府當局解釋，在全面性協定／交換協定下的其中一項保障措施，是締約一方沒有責任提供會披露任何貿易、業務、工業、商業或專業秘密或貿易程序的資料，包括法律專業保密權所涵蓋的資料。就法律專業保密權所涵蓋的材料披露的限制，對稅務局有法律約束力。經合組織的稅收協定範本中有關資料交換條文的註釋訂明，如有關訴訟律師、事務律師或其他認可的法律代表以其身份與其客戶之間的通訊資料受到被請求的稅務管轄區的本地法例保障而免受披露，被請求的稅務管轄區可拒絕披露有關資料。此外，一直以來，就法律專業保密權的保障已於《稅務條例》(第112章)第51(4A)條訂明：

"第(4)款不得規定大律師或律師披露其以大律師或律師身份而獲提供或獲給予的享有特權資料或通訊。"

27. 應法案委員會的要求，政府當局提供了一個交換協定的範本⁷，表明有關對保護法律專業保密權所涵蓋的資料的關注將會得到適當處理。範本第7(3)條(只有英文版)的內容如下 ——

"The provisions of this Agreement shall not impose on a Contracting Party the obligation to obtain or provide information, which would reveal confidential communications between a client and an attorney, solicitor or other admitted legal representative where such communications are:

- (a) produced for the purposes of seeking or providing legal advice or
- (b) produced for the purposes of use in existing or contemplated legal proceedings."

28. 為說明資料交換會根據本地法律審慎地進行，政府當局請委員注意範本第7(1)條(只有英文版)，該條訂明 ——

"The requested party shall not be required to obtain or provide information that the applicant Party would not be able to obtain under its own laws for purposes of the administration or enforcement of its own tax laws. The competent authority of the requested Party may decline to assist where the request is not made in conformity with this Agreement."

對資料披露提出質疑

29. 有團體建議，應提供法律條文，讓納稅人可就交換稅務資料的糾紛，向法院或行政上訴委員會提出上訴。香港律師會促請當局應容許個別人士不僅可就資料屬不正確對資料披露提出質疑，也應可就(a)披露是有法律特權；(b)會披露貿易、業務、工業、商業或專業秘密或貿易程序；(c)資料不是可預見相關；(d)資料交換違反稅務局的《釋義及執行指引》第47條⁸所列明的保障措施；或(e)稅務局不合適地披露資料而提出質疑。

⁷ 範本載於立法會 CB(1)1243/12-13(02)號文件附件一。

⁸ 稅務條例釋義及執行指引第 47 號(可於 http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/c_dipn47.pdf 下載)旨在使公眾對全面性協定訂明的保障措施及《披露規則》的運作有更深入的理解。對稅務局具有約束力的《披露規則》訂明維護納稅人的私隱和所交換資料的保密性的法定保障措施。

30. 政府當局回應時表示，任何人均有權透過司法覆核，對《披露規則》下就交換資料請求所作出的決定的有效性(包括批准接納披露請求、豁免請求方提供《披露規則》附表中的某些詳情及局部批准／拒絕修訂行將披露的資料)提出質疑。當局強調，經合組織要求稅務管轄區的內部程序不能不適當地延遲有效的資料交換；當局並認為現行安排已考慮各相關因素，以期在保障納稅人私隱及便利有效的資料交換之間取得平衡。

31. 鑒於條例草案採用了"可預見相關"的準則來評估資料交換的請求，以防止作打探性質的稅務資料交換請求，法案委員會曾研究納稅人是否可以挑戰某項資料交換請求是否屬"可預見相關"。政府當局表示，在資料交換的請求中須附上一如《披露規則》附表中訂明的詳情，包括一份述明要求方提出請求目的相關性的聲明，再加上該等規則的法律地位，應可為相關納稅人提供充分保障。政府當局並表示，在2009年至2012年期間，稅務局共收到61個資料交換請求。在這些請求當中，有5宗由於要求方未能顯示所要求的資料為"可預見相關"，因此稅務局並沒有提供相關資料。截至目前為止，稅務局並沒有收到納稅人或其他人士就披露資料提出的反對或投訴。

對有關當局遵從披露程序進行獨立的監察和審查

32. 法案委員會察悉香港大律師公會的意見，該會認為應設立對稅務局遵從《披露規則》及稅務條例釋義及執行指引第47號訂明的保障措施／程序。單仲偕議員在同意有必要在符合國際規定及保障稅務資料私穩性兩方面達致平衡的同時，認為政府當局應成立一個獨立監察機構，性質類似廉政公署的審查貪污舉報諮詢委員會及證券及期貨事務監察委員會的程序覆檢委員會，以確保稅務局會以公平一致的方式處理個別資料交換請求，而所採取的行動及所作出的決定，均嚴格遵守內部程序及指引行事。

33. 政府當局表示，就有關方面及市民提出成立獨立檢討委員會監察當局處理資料交換請求的意見，當局現時尚未作出評估，因此把這些意見與條例草案的其他建議同時處理，實屬言之過早。《披露規則》將會適用於日後簽訂的全面性協定及交換協定的資料交換請求。《披露規則》會在個別全面性協定所訂明的保障措施以外，提供本地的法定保障措施，以保障納稅人的私隱和所交換資料的保密性。有關規則亦就處理資料交換

請求及相關的上訴個案訂立通知和覆核制度。此外，《披露規則》第3(1)條訂明，資料交換請求只可由稅務局局長親自批准，或由獲稅務局局長親自以書面為有關目的授權而職級不低於總評稅主任的稅務局人員批准。政府當局認為上述機制已平衡各方面的因素，例如個人私隱、資料交換的有效實施及符合國際條約的義務。

34. 雖然提出了前述觀點，但為了回應單仲偕議員的關注，政府當局打算擴展稅務局服務承諾關注委員會的職權範圍，讓由包括法律界的從業員、稅務界的從業員及學者所組成的有關委員會按季召開會議，審視稅務局的服務，包括稅務局在處理資料交換事宜方面的表現。稅務局會定期向服務承諾關注委員會報告其在遵守資料交換規定方面的表現，例如接獲資料交換請求的宗數、所要求交換資料的細項分類資料、處理狀況、接獲上訴的個案數目，以及有關人士提出的投訴數目等。不過，稅務局不會向服務承諾關注委員會披露個別資料請求的詳情，以符合已實施成為本地附屬法例的全面性協定／交換協定的保密條文。

35. 法案委員會察悉單仲偕議員對政府當局的回覆並不信服。依他之見，由於服務承諾關注委員會並不處理機密資料，而且也完全不涉及覆檢個別個案的工作，因此擴展該委員會的職權範圍並不能回應他的關注。他認為有必要成立獨立監察組織，監察稅務局在回應資料交換請求時遵守維護納稅人私穩及所披露資料的機密性的保障措施。

資料交換涵蓋的稅項種類

36. 法案委員會察悉，根據現行的安排，全面性協定中的資料交換只限本港實施的直接稅項(即利得稅、薪俸稅及物業稅)。政府當局表示，鑒於許多其他稅務管轄區的稅制遠較香港複雜，本港就現時涵蓋的稅項種類取態具限制性，令全面性協定的伙伴感到關注。事實上，稅務當局很希望全面性協定伙伴提供的資料，亦能適用於其他種類的稅項，以協助他們調查有關薪俸稅逃稅的個案(即該等相關全面性協定涵蓋的稅項)。就此，政府當局建議提出條例草案第4條，以便在現行的全面性協定及日後的交換協定的框架下，令資料交換時在所涵蓋的稅項種類方面更具彈性，從而有較大機會說服主要的稅務管轄區與香港展開有關全面性協定的磋商。為此，條例草案第4條修訂《稅務條例》第49條，並加入新增的第(1B)款，使香港政府不但可為給

予雙重課稅寬免而與香港以外地區政府訂立安排，亦可為就香港或有關地區的法律所施加的任何稅項交換資料而與之訂立安排。

37. 部分代表團體指出，條例草案第4條的建議字眼"就香港或有關地區的法律所施加的任何稅項"過於含糊，可能令全面性協定／交換協定商議的工作遇到未能預計的困難。他們建議應清晰地列明全面性協定／交換協定可涵蓋的稅項種類。

38. 政府當局回應時表示，條例草案第4條是一項賦權條文，以體現《經合組織稅收協定範本》中的相關條文。政府當局實際上會採取正面列載的方式，於每份全面性協定／交換協定列出所涵蓋的稅項種類。

某人控制的資料

39. 法案委員會察悉條例草案第5條及第7條分別修訂《稅務條例》第51及52條，藉以訂明：該兩條條文所訂的取得資料的權力，不但可就某人管有的資料而行使，亦可就某人所控制的資料而行使。香港華人會計師公會質疑，如某人在法律上控制某些存在於其他國家的文件，但該等國家的法律禁止提供有關文件，該人是否仍需要提供有關資料。

40. 政府當局回應表示，與現時就某人所管有的資料的要求相似，根據對第51(4)條作出的擬議修訂，儘管某人所控制的資料可能存在於其他管轄區，該人仍須提供有關資料。如有關稅務管轄區的法例禁止提供有關資料，該人或可藉《稅務條例》第51(4B)(a)條中"合理辯解"的含義作辯護。

使用所交換得來的資料作非稅務用途

41. 法案委員會察悉，政府當局打算遵守經合組織的新規定，容許日後的全全面性協定伙伴使用所交換的稅務資料作其他用途。政府當局強調，本條例草案只是為了制訂一個法律框架，讓香港可與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定，並就稅項種類及披露稅務資料的限制優化現行全面性協定的資料交換安排，令香港在資料交換方面符合國際標準。交換稅務資料的用途(包括非稅務用途)將會受相關的全全面性協定的條款所規管，而此事屬香港與日後全全面性協定伙伴之間的協議事宜。政府當局解釋，根據2012年版本的資料交換條文，該等非稅務用途必須

為全面性協定的締約雙方的法例下，容許所交換的稅務資料可用作的用途，而所交換的資料用作此等用途，必須獲得提供資料一方的主管當局(即稅務局)事前批准。經合組織只就某些優先事項(例如打擊洗黑錢、貪污及恐怖份子融資)容許接受資料一方的稅務當局與在該稅務管轄區其他執法機關及司法當局分享所交換的稅務資料。政府當局表示，所交換的該等資料不得交予第三稅務管轄區，此點是任何全面性協定中均有訂明的保障措施。政府當局已考慮到，香港法例(即《販毒(追討得益)條例》(第405章)、《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)及《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章))訂明，任何人如知情或有懷疑，便應向根據相關法例指定的執法機關獲授權人員披露相關資料，讓他們履行職務。

42. 法案委員會察悉，根據上文第41段提述的各項條例，任何人如知悉相關詳情或有懷疑，必須向獲授權人員披露該等詳情或懷疑或相關資料，而該獲授權人員其後或會為了打擊販毒或罪行或防止及遏止恐怖份子融資的目的，向任何香港以外地方的執法機關透露該等相關資料。根據該等條例，"獲授權人員"包括警務人員及海關人員，但卻沒有具體指出包括稅務局局長或該局的人員。

43. 政府當局確認，除非兩個稅務管轄區就使用稅務資料作非稅務用途訂有類似的法例，而且雙方的執法機關亦已訂定合作安排，否則香港不會輕易接受2012年版本的資料交換條文。日後，假如香港與任何其他稅務管轄區簽訂全面性協定，而協定的資料交換條文又包含有關使用稅務資料作非稅務用途的更新用語，政府當局同意在日後的全面性協定的文本中或其議定書中，指明上述各條例可以用作根據全面性協定所交換資料的用途，有關規定將藉先訂立後審議的程序以附屬法例的方式實施。

44. 個人資料私隱專員察悉，政府當局就使用根據全面性協定所交換的稅務資料作非稅務用途的建議，將會產生以下效果：香港納稅人的個人資料可能會就一項海外罪行被轉移至香港以外要求提供資料的一方，他關注到此情況可能並不完全符合《個人資料(私隱)條例》(第486章)關於防止或偵測罪行的現行豁免條文。根據《個人資料(私隱)條例》第58(2)條，倘符合下列準則，可就並非與收集該資料的原來用途直接有關的用途使用或披露個人資料(一如《個人資料(私隱)條例》附表1的第3保障資料原則所作的規定)：

- (a) 使用該資料是為了防止或偵測罪行；及
- (b) 將第3保障資料原則應用於此等使用方式，將可能影響防止或偵測罪行。

不過，根據《個人資料(私隱)條例》第58(6)條，"罪行"的定義是指(a) 香港法律所訂的罪行；或(b)(如個人資料是在與香港和香港以外地方的法律合作或執法合作有關連的情況下持有或使用的)該地方的法律所訂的罪行。因此，個人資料私隱專員認為，就海外罪行而言，如有關資料是在與香港和該海外司法管轄區的法律合作或執法合作有關連的情況下轉移或披露，是可以容許的。考慮到個人資料私隱專員的關注事項，法案委員會已要求政府當局澄清，稅務局是否只會在兩地存在法律合作或執法合作的情況下，才會授權全面性協定伙伴使用來自香港的稅務資料作防止或偵測罪行的用途。

45. 政府當局解釋，在香港的法例下，稅務資料只可作有限的非稅務用途，例如根據第41段所述的3項條例追討販毒的得益、針對有組織及嚴重罪行及恐怖分子活動。因此，在實際操作上，只有在香港的全面性協定伙伴均有相類似的法例容許稅務資料用作上述的非稅務用途的情況下，他們的主管當局才可利用在全面性協定下所交換的稅務資料作上述有限的非稅務用途。政府當局強調，每當有需要將稅務資料用作這些指定的非稅務用途時，香港的全面性協定伙伴的主管當局必須根據相關的全面性協定的條款，事先取得稅務局的同意。藉着行政安排，稅務局將會徵詢相關執法機關(即根據相關條例指定的"獲授權人員")及香港律政司的意見。如相關執法機關或政府部門提出反對，或有關用途並不屬《個人資料(私隱)條例》(第486章)第58條關於罪行(有關罪行屬香港以外的地方法律下的罪行，而該地方與香港有法律合作或執法合作)的現行豁免的涵蓋範疇時，稅務局便不會向全面性協定伙伴的主管當局表示同意有關非稅務用途。就法案委員會法律顧問提出的一項查詢，政府當局回應時解釋，有限的非稅務用途，只限於其他稅務管轄區主管當局把收到稅務局根據全面性協定所交換的稅務資料用作獲准的用途。這些把有關資料用作的"其他用途"須受全面性協定的條款所限制，當中規定有關海外當局只能以獲稅務局授權的方式使用該資料。政府當局進一步確認，倘香港與全面性協定伙伴根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)曾作出相互法律協助

的安排，而該伙伴要求使用稅務資料作有限的非稅務用途，該伙伴亦可循《刑事事宜相互法律協助條例》中載述的程序進行。

處理全面性協定／交換協定伙伴之間的糾紛

46. 法案委員會詢問，倘若締約雙方對應否根據資料交換條文接受某項資料交換請求，或有關請求是否已獲得妥善處理出現意見分歧，將如何處理。政府當局表示，全面性協定／交換協定的伙伴通常會透過直接溝通的方式解決雙方意見分歧的問題。被請求提供資料的稅務當局如認為所取得的資料未能提供充分理據，或不足以讓請求方提出資料交換請求的話，可要求對方提供補充資料。全球論壇不時為參與全面性協定／交換協定的政府舉辦有關資料交換的工作坊及研討會，以促進經驗交流及探討解決問題的方案。締約雙方如對資料交換的看法不一致，作為最後的辦法，雙方可終止已簽訂的全面性協定／交換協定。

47. 法案委員會的法律顧問指出，根據載錄於《稅務(關於收入稅項的雙重課稅寬免和防止逃稅)(加拿大)令》(第112章，附屬法例CF)附表中由香港與加拿大簽訂的全面性協定，第23條(雙方協商程序)的第6段載述，伙伴之間的爭議可提交仲裁：

"如雙方的主管當局未能根據本條以上各款解決由本協定的詮釋或適用引起的任何困難或疑問，如雙方的主管當局及納稅人同意，且納稅人以書面表示同意接受仲裁委員會的裁決約束，該個案可提交仲裁。仲裁委員會對特定個案的裁決，就該個案而言，對雙方均具約束力。仲裁程序須由雙方互換照會確定。"

48. 政府當局解釋，全面性協定的仲裁條文於2010年引入，並且在香港所簽訂共29份全面性協定當中，只有數份在近期才加入了有關條文。《經濟合作與發展組織稅收協定範本》的註釋已載列有關仲裁員的聘任及薪酬的指引。不過，據知該條通常適用於對全面性協定下的成本及利潤的詮釋，而非關乎資料交換的事宜。鑒於仲裁機制是其中一個處理有關資料交換爭議的適當途徑，政府當局接受梁家傑議員的建議，即在雙方同意的情況下，應在日後的全面性協定／交換協定中加入仲裁條文。

資料被全面性協定／交換協定伙伴濫用

49. 法案委員會詢問，倘若有全面性協定／交換協定伙伴把所交換的資料用作雙方商定以外的其他用途或未獲稅務局授權而向第三方提供資料，政府當局會採取甚麼行動。政府當局表示，在就任何全面性協定／交換協定展開磋商時，當局會研究準伙伴的法律框架，以確定該等框架能為稅務資料的保密性提供足夠保障。雙邊協定的雙方均有責任執行及遵從協定的條文。在極端的情況下，香港可終止相關協定，並向全球論壇報告有關個案，但至今仍未有聽聞發生此類個案。

為簽訂全面性協定／交換協定而須進行的諮詢及批准

50. 法案委員會已研究為簽訂全面性協定／交換協定而須進行的諮詢及批准程序，以期瞭解政府當局有否作出努力，解決當局為符合協定下的必要規定而對業務經營者可能帶來的問題。政府當局表示，根據現時制定全面性協定計劃的做法，當局會不時諮詢商界和專業界別，以及參與推廣貿易及投資的公共機構，以蒐集他們對選定協定伙伴的建議及對擴大香港全面性協定網絡的策略的意見。根據他們的意見和建議，政府當局會考慮及制定來年與潛在的全面性協定伙伴開展商討工作的優次。在與某稅務管轄區開展全面性協定的商討工作前，稅務局會透過其網頁向公眾公布即將開展的商討工作，讓有興趣的人士可就相關的商討工作向稅務局提交意見。如有需要，稅務局會與個別團體會面，就商討工作交換意見。另外，政府當局會向稅務聯合聯絡小組⁹定期匯報全面性協定商討工作的最新進展。政府當局在推展未來的全面性協定／交換協定時，會實施類似的安排。正如全面性協定的現行安排一樣，日後簽訂的每份全面性協定／交換協定均須經過立法會先訂立後審議的程序，以本地附屬法例的形式實施。

資源方面的影響

51. 關於交換協定伙伴之間分擔有關資料交換費用的事宜，政府當局表示，經合組織交換協定的範本中載有關於成本的標準條文，有關條文訂明："就提供協助而產生的成本，將由協定雙方協商責任誰屬"。經參考其他稅務管轄區的做法，政府當局將會考慮向提出請求方收取就索取及獲提供所要求的資料

⁹ 稅務聯合聯絡小組由會計界及商界自行成立，是一個獨立於政府的平台，讓業界就稅務事宜進行討論和提出建議。小組成員包括商會及專業團體的代表。

所產生的非一般成本的費用，例如由第三方就複印及運送大量文件而徵收的費用、聘用專家、傳譯員及翻譯員的成本、資料交換請求涉及的訟費，以及索取書面供詞及證供的成本。至於在一般執行本地稅務法律的過程中可以提供的協助，政府當局打算承擔這方面涉及的成本。

爭取簽訂全面性協定或交換協定的策略

52. 部分代表團體認為，政府當局應堅守日後優先就全面性協定(而非交換協定)進行商討的政策。他們認為，只有在無法簽訂全面性協定的情況下，才應考慮簽訂交換協定。政府當局表示，鑒於全面性協定所帶來的好處，當局日後的政策重點仍然是尋求與香港的貿易和投資伙伴簽訂全面性協定。然而，國際的標準是：屬意全面性協定而非交換協定，並不能作為拒絕訂立交換安排的理由。因此，儘管當局會繼續盡力游說香港的貿易和投資伙伴與香港簽訂全面性協定，當局不能排除會與一些稅務管轄區簽訂交換協定(而非全面性協定)的可能性。

對協議的檢討

53. 委員及部分代表團體促請政府當局就已簽訂的全面性協定／將會簽訂的交換協定作定期檢討，以確保香港納稅人的權益不會受到協定的影響。政府當局表示，稅務局會不時檢視相關協定，並隨時準備與協定伙伴的主管當局提出任何有關協定實施的問題。

委員會審議階段修正案

54. 政府當局及法案委員會均不擬提出任何委員會審議階段修正案。

建議

55. 法案委員會支持條例草案在2013年7月10日的立法會會議上恢復二讀辯論。

徵詢意見

56. 謹請委員察悉法案委員會的商議工作及載於第55段的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年6月26日

已與香港簽訂全面性協定的稅務管轄區
(截至 2013 年 5 月底)

	稅務管轄區	簽訂日期
1	比利時*	10.12.2003
2	泰國*	7.9.2005
3	中國內地*	21.8.2006
4	盧森堡	2.11.2007
5	越南*	16.12.2008
6	文萊	20.3.2010
7	荷蘭*	22.3.2010
8	印尼	23.3.2010
9	匈牙利	12.5.2010
10	科威特	13.5.2010
11	奧地利	25.5.2010
12	英國*	21.6.2010
13	愛爾蘭	22.6.2010
14	列支敦士登	12.8.2010
15	法國*	21.10.2010
16	日本*	9.11.2010
17	新西蘭	1.12.2010
18	葡萄牙	22.3.2011
19	西班牙	1.4.2011
20	捷克共和國	6.6.2011
21	瑞士*	4.10.2011
22	馬耳他	8.11.2011
23	澤西島	22.2.2012
24	馬來西亞*	25.4.2012
25	墨西哥	18.6.2012
26	加拿大	11.11.2012
27	意大利*	14.1.2013
28	格恩西島	22.4.2013
29	卡塔爾	13.5.2013

*香港首20位的貿易伙伴

(只備英文本)

**EoI Article in
the OECD Model Tax Convention on Income and on Capital
(2004 version)**

1. The competent authorities of the Contracting States shall exchange such information as is foreseeably relevant for carrying out the provisions of this Convention or to the administration or enforcement of the domestic laws concerning taxes of every kind and description imposed on behalf of the Contracting States, or of their political subdivisions or local authorities, insofar as the taxation thereunder is not contrary to the Convention. The exchange of information is not restricted by Articles 1 and 2.
2. Any information received under paragraph 1 by a Contracting State shall be treated as secret in the same manner as information obtained under the domestic laws of that State 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, or the oversight of the above. 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 State the obligation:
 - (a) to carry out administrative measures at variance with the laws and administrative practice of that or of the other Contracting State;
 - (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 State;
 - (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 State in accordance with this Article, the other Contracting State shall use its information gathering measures to obtain the requested information, even though that other State 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 State 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 State 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.

《2013年稅務(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主 席

梁繼昌議員

副主席

陳健波議員, BBS, JP

委 員

涂謹申議員

李慧琼議員, JP

梁家傑議員, SC

姚思榮議員

莫乃光議員

郭榮鏗議員

張華峰議員, JP

單仲偕議員, SBS, JP

謝偉銓議員(至2013年5月8日)

(總數：10名委員)

秘 書

鍾蕙玲女士

法律顧問

盧志邦先生

《2013年稅務(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會發表意見的團體

團體

1. 香港美國商會
2. 特許公認會計師公會 —— 香港分會
3. Capital Markets Tax Committee of Asia
4. 香港中華廠商聯合會
5. 香港工業總會
6. 德國工商會有限公司／香港德國商會
7. 香港銀行公會
8. 香港大律師公會
9. 香港總商會
10. 香港會計師公會
11. 香港投資基金公會
12. 香港證券業協會
13. 香港中小型企業聯合會
14. 香港信託人公會
15. 國際商會 —— 中國香港區會
16. KPMG Tax Limited
17. 香港律師會
18. 獅子山學會
19. 香港個人資料私隱專員公署
20. 香港華人會計師公會
21. 香港稅務學會

個人

22. 灣仔區議會議員黎大偉先生

《稅務(資料披露)規則》(第112BI章)

附表

披露請求須載有的詳情

1. 提出披露請求的人或當局("主管當局")的身分。
2. 提出披露請求的目的，以及所涉及的稅項種類。
3. 屬該項披露請求之標的的人的身分。
4. 一份述明被請求提供的資料的陳述書，包括 ——
 - (a) 該等資料的性質；
 - (b) 該等資料與提出披露請求的目的之相關性；及
 - (c) 主管當局欲以何形式收取局長提供的該等資料。
5. 相信被請求提供的資料由局長持有或由在香港的人管有的理由。
6. 相信管有被請求提供的資料的人的姓名或名稱及地址。
7. 一項述明以下事宜的陳述 ——
 - (a) 有關披露請求符合提出請求政府的地區的法律和行政慣例；
 - (b) 主管當局能根據該地區的法律或能在該地區的行政慣例的正常過程中，取得該等資料；及
 - (c) 該項披露請求符合有關安排。
8. 一項述明以下事宜的陳述：提出請求政府已用盡在其地區內所有可用的方法以取得該等資料，包括直接向屬該項披露請求之標的的人索取資料。

9. 被請求提供的資料所涉及的課稅期。
10. 主管當局欲就披露請求獲得回應的限期。
11. (如適用的話)一項述明內容如下的陳述 ——
 - (a) 確認主管當局的意見，認為披露請求是就某項調查而提出，而知會屬該項請求之標的的人，則相當可能會減低該項調查的成功機會；並
 - (b) 提供持此意見的理由。
12. (如適用的話)一項述明內容如下的陳述 ——
 - (a) 確認主管當局的意見，認為如事先知會屬披露請求之標的的人，則相當可能會使提出請求政府及時強制執行其地區的稅務法律的行動受挫；並
 - (b) 提供持此意見的理由。
