

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1874/13-14號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/SS/11/13/1

《稅務(稅項資料交換)(美國)令》小組委員會 第二次會議紀要

日 期：2014年5月21日(星期三)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室2A

出席委員：涂謹申議員(主席)
林健鋒議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
李慧琼議員, JP
梁繼昌議員
張華峰議員, JP
鍾國斌議員

出席公職人員：財經事務及庫務局
首席助理秘書長(庫務)(收入)
關如璧女士

財經事務及庫務局
首席助理秘書長(財經事務)5
廖俊傑先生

稅務局
副局長(技術事宜)
趙國傑先生, JP

律政司
高級政府律師(條約法律)1
蔡敏斯女士

律政司
政府律師
卓芷穎小姐

列席秘書 : 總議會秘書(1)4
司徒少華女士

列席職員 : 助理法律顧問10
李凱詩小姐

高級議會秘書(1)4
石逸琪女士

經辦人／部門

I 與政府當局舉行會議

(立法會 CB(1)1463/13-14(01)號文件) —— 因應2014年5月13日會議席上所作討論而須採取的跟進行動一覽表

立法會 CB(1)1463/13-14(02)號文件 —— 政府當局對2014年5月13日會議席上所提事項作出的回應

檔案編號：TsyB R 183/800-1-1/4/0 (C) —— 立法會參考資料摘要

2014年第54號法律公告 —— 《稅務(稅項資料交換)(美國)令》

立法會LS49/13-14號文件 —— 法律事務部報告

立法會 CB(1)1397/13-14(01)號文件 —— 立法會秘書處就《稅務(稅項資料交換)(美國)令》擬備的背景資料簡介)

討論

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附錄**)。

政府當局須採取的跟進行動

2. 就香港特別行政區與美國簽訂有關稅項資料交換的協定(下稱"《美國協定》"), 小組委員會要求政府當局提供資料——

- (a) 說明稅務局採取的措施和程序，以確保美國主管當局提出的資料交換請求在所索取資料的可預見相關性方面符合《美國協定》第五條第5段所載列的條款。具體而言，稅務局應承諾，在考慮某項資料交換請求是否符合第五條第5段的條款時(包括所索取的資料與請求方的稅務管理或強制執法有可預見相關性、是由被請求方持有，或是由在該方的稅務管轄權內的人管有或控制等)，該局會以證據而非以美國主管當局所作出的聲稱作為依據；
- (b) 說明稅務局會如何保障非金融機構的利益(非金融機構不受《海外帳戶稅收合規法案》(下稱"《合規法案》")規定管限，但會在《美國協定》的資料交換機制中受到影響)，包括就提供資料而言，有何措施減輕可能對這些機構所構成的負擔；
- (c) 列出(i)稅務局拒絕由全面性避免雙重課稅協定夥伴所提出資料交換請求的個案數字；(ii)資料交換請求的資料當事人反對稅務局向提出請求的稅務管轄區披露相關資料或要求稅務局更正有關資料的個案數字；(iii)資料交換請求的資料當事人申請司法覆核或採取其他法律程序向稅務局有關資料披露的決定提出反對的個案數字，並說明以上3個類別個案當中的考慮因素；

- (d) 說明倘若立法會廢除為落實《美國協定》而訂立的該命令，政府當局將會採取甚麼跟進行動，包括會否進一步與美國展開談判，爭取在某些指明情況下豁免交換由香港非金融機構所持有的資料；
- (e) 說明當局會在甚麼情況下把根據《美國協定》交換所得的商業資料披露予／轉交給其他執法當局；及
- (f) 說明有何機制／措施調解關於落實《美國協定》或詮釋協定條文的糾紛。

3. 就落實將於2014年7月1日起生效的《合規法案》的事宜，小組委員會要求政府當局提供資料

- (a) 列出香港境內甚有可能受《合規法案》影響的美國納稅人(包括美國公民、個人身份的美國居民，或在美國成立或由美國人士控制的指明實體)的估計數目；
- (b) 夾附美國擬備的《跨政府協議》版本二的範本、就協議範本的主要條文作出摘要說明，並提供美國國家稅務局發布的《海外金融機構協議》的範本；及
- (c) 摘要說明香港與美國的《跨政府協議》的內容，並特別舉例說明協議如何簡化《合規法案》的規定，從而減輕香港金融機構在申報方面的負擔、協助該等機構遵從《合規法案》；此外，亦請闡釋可獲豁免無須履行《合規法案》申報規定的"主要客源為本地人的機構"的涵義。

(會後補註：政府當局的回應(立法會CB(1)1495/13-14(02)號文件)已於2014年5月26日隨立法會CB(1)1495/13-14及CB(1)1507/13-14號文件送交委員。)

II 其他事項

立法程序時間表

4. 委員察悉，主席已作出預告，擬在2014年5月21日的立法會會議上動議議案(下稱"延展議案")，延展該命令的審議期至2014年6月18日。如審議期獲得延展，就動議修正該命令作出預告的限期為2014年6月11日。倘若2014年5月21日或28日的立法會會議未能處理延展議案，審議期將於2014年5月28日的立法會會議上屆滿。

5. 委員亦察悉，主席已於2014年5月16日舉行的內務委員會會議上向內務委員會口頭匯報小組委員會的商議工作。

下次會議日期

6. 委員同意再次舉行會議，繼續就該命令進行討論。

(會後補註：經主席同意，小組委員會第三次會議定於2014年5月27日(星期二)下午2時30分舉行。會議的預告已於2014年5月22日隨立法會CB(1)1476/13-14號文件送交委員。)

7. 議事完畢，會議於上午10時49分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年7月29日

**《稅務(稅項資料交換)(美國)令》小組委員會
第二次會議過程**

日期 : 2014年5月21日(星期三)
時間 : 上午8時30分
地點 : 立法會綜合大樓會議室2A

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000413 - 000531	主席	致開會辭	
000532 - 001205	政府當局 主席	政府當局簡介當局就2014年5月13日會議所提事項作出的書面回應 (立法會CB(1)1463/13-14(02)號文件)	
001206 - 002211	主席 助理法律顧問10 政府當局	<p>助理法律顧問10表示，經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")擬訂的稅務資料交換協定(下稱"交換協定")範本載有第七條第6款(如被請求方按資料交換請求提供有關資料時，與請求方在同樣情況下的某國民相比，會對己方的某國民造成歧視，則可拒絕這項資料交換請求)及第五條第6款(按資料交換請求向請求方提供資料的時限)，但香港特別行政區與美國關於稅項資料交換的協定(下稱"《美國協定》")並未加入該兩項條款。她詢問不加入該兩項條款的原因。</p> <p>政府當局表示 ——</p> <p>(a) 美國處理經合組織的交換協定範本第七條第6款的方法是：(i)不把該條款納入交換協定，因為美國就非本地居民的保險人的分支機構所得利潤或保費收入徵稅，這可能在美國被視為有差別待遇；或(ii)保留有關條款，但作出修訂，明文訂明相關條款不應被詮釋為防止交換上述兩種稅項的資料。此外，由於美國對香港採用的"居留權"概念提出質疑，加上考慮到該款甚少應用，香港與美國同意不應加入第七條第6款；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 由於既定的國際慣例及經合組織準則是在接獲資料交換請求的90天內提供資料，故此香港及美國認為無須在《美國協定》訂明時限。</p>	
002212 – 003103	梁繼昌議員 主席 政府當局	<p>梁議員察悉，已與美國簽訂交換協定的33個稅務管轄區當中，大部分是發展中國家或一般被視為避稅天堂的稅務管轄區。他詢問政府當局進行了甚麼工作爭取與美國訂立全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")，以及香港正與哪些稅務管轄區磋商訂立交換協定。</p> <p>政府當局回應時表示 ——</p> <p>(a) 政府當局曾透過不同渠道多番游說美國與香港簽訂全面性協定，但美國暫時不表興趣。另一方面，美國認為與香港簽訂交換協定會有助打擊美國人／美國實體逃稅；</p> <p>(b) 稅務管轄區與貿易夥伴訂立全面性協定／交換協定，考慮因素各有不同(例如促進貿易投資、稅收方面的潛在損失)；</p> <p>(c) 由於香港採用地域來源原則徵稅，其他採用全球稅制的稅務管轄區或會認為與香港訂立全面性協定對自己利益較少；及</p> <p>(d) 香港目前正與若干稅務管轄區(例如丹麥、挪威及瑞典)就訂立交換協定進行磋商。</p> <p>政府當局答覆梁議員時表示，稅務透明化及有效交換資料全球論壇的下一輪成員相互評估預計將於2016年開展。現時未有個別稅務管轄區成員(包括香港)進行評估的時間表及評估準則。據觀察所得，國際趨勢是提高稅務透明度，例如自動交換資料而非應請求交換資料。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
003104 – 003928	林健鋒議員 政府當局 主席	<p>林議員關注到政府當局與美國就訂立交換協定進行磋商期間，當局如何維護香港的利益；他詢問有何機制／措施調解在落實《美國協定》時的糾紛。</p> <p>政府當局表示 ——</p> <p>(a) 政府當局不遺餘力地游說香港的投資／貿易夥伴(包括美國)與香港簽訂全面性協定。由於政府的努力，香港已簽訂29份全面性協定，香港首20位貿易夥伴逾半數已簽訂全面性協定；</p> <p>(b) 就訂立全面性協定進行磋商期間，香港嚴格堅守原則，以保障在香港經營的業務的利益、消除雙重課稅，包括爭取在空運與航運入息方面的獨有徵稅權及更多稅率寬免；及</p> <p>(c) 《美國協定》第9條就如何處理實施或解釋協定時出現的困難或疑問訂明相互協商的程序，令到締約雙方可靈活地直接溝通，以達成共識。</p>	政府當局須按會議紀要第2(f)段採取所需行動。
003929 – 004133	鍾國斌議員 主席 政府當局	<p>鍾議員詢問，若被請求方未能在接獲資料交換請求90天內提供有關資料，當局會有何安排。</p> <p>政府當局表示，被請求方可於時限屆滿前向請求方發出通知，表示不能提供所索取的資料，並說明當中的原因(例如說明取得資料所需的行政過程及有待進行的法律程序)。</p>	
004134 – 004940	主席 政府當局	<p>主席認為，政府當局固然要遵守國際準則，提高稅務透明度及進行資料交換，但亦須據理力爭，維護本港利益，以免削弱香港簡單稅制的競爭優勢。政府當局應爭取在《美國協定》下豁免交換非金融機構持有的資料，因為涉及非金融機構所持有資料的資料交換請求，或會令非金融機構由於要向稅務局提供資料而須承受合規負擔。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局表示，根據經合組織的交換協定範本，資料交換涵蓋相關稅項的所有資料，不論有關資料是否由金融機構持有；故此，個別稅務管轄區可對交換協定的範圍作出調整的空間有限。美國與其他稅務管轄區簽訂的33份交換協定均採用經合組織的範本。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供資料，列出香港境內甚有可能受《合規法案》影響的美國納稅人的估計數目。</p>	<p>政府當局須按會議紀要第3(a)段採取所需行動。</p>
004941 – 010001	林健鋒議員 政府當局 主席	<p>林議員關注到，除了美國／香港與稅項的評估／徵收／執行有關的當局可以得到根據《美國協定》交換所得的商業資料以外，其他機構是否亦可得到有關資料。</p> <p>政府當局解釋，《美國協定》設有措施保障納稅人的私隱和所交換的資料予以保密，當中包括 ——</p> <p>(a) 請求方在根據《美國協定》作出資料交換請求時，須根據第五條第5(a)至(i)段提供資料，以顯示所請求的資料是"可預見攸關"該請求的；</p> <p>(b) 第六條訂明被請求方在甚麼情況下可拒絕資料交換的請求，例如所要求的資料會將任何貿易、業務、工業、商業或專業秘密或貿易程序披露；</p> <p>(c) 第七條就交換所得資料的保密性訂定條文，包括交換所得的資料只可向在該締約方的稅務管轄區內與稅項的評估／徵收／執行等的人員／當局披露；及</p> <p>(d) 稅務局在處理資料交換請求時，會按照政府當局文件（立法會CB(1)1463/13-14(02)號文件）第9及10段所載述的嚴謹程序行事。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局補充 ——</p> <p>(a) 資料交換請求須經稅務局首長級人員批准才屬有效；</p> <p>(b) 稅務局過往曾經由於請求方未有提供充分資料以顯示所要求的資料是"可預見攸關"該請求的而拒絕資料交換請求；</p> <p>(c) 某些資料交換請求所索取的資料可在公眾領域取得，例如公司註冊處或稅務局商業登記署的公眾紀錄；及</p> <p>(d) 稅務局至今沒有收到資料交換請求所涉及的資料當事人反對局方將相關資料披露予請求方的個案，也沒有資料當事人要求局方更正有關資料的個案。在某些例子中，當事人自願提供超出所索取資料範圍的更多資料，例如為了證明當事人合資格在相關稅務管轄區享有某些稅項寬免。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供資料，列出(a)稅務局拒絕由全面性協定夥伴所提出資料交換請求的個案數字；(b)資料交換請求的資料當事人反對稅務局向提出請求的稅務管轄區披露相關資料或要求稅務局更正有關資料的個案數字；及(c)資料交換請求的資料當事人申請司法覆核或採取其他法律程序就稅務局有關資料披露的決定提出反對的個案數字，並說明以上3個類別個案當中的考慮因素。</p>	<p>政府當局須按會議紀要第2(c)段採取所需行動。</p>
010002 - 010858	張華峰議員 政府當局 主席	<p>張議員詢問香港與美國行將簽訂的《跨政府協議》(下稱"《香港與美國的跨政府協議》")所作出的豁免，令主要客源為本地人的金融機構無須履行《合規法案》的申報規定的詳情。</p> <p>政府當局表示，客源為本地人而又符合相關訂明規定(即在香港和內地以外並沒有固定的營業地點，而其金融帳戶的資產(按價值計算)最少98%由香港和內地居民持有)的金融機構被美國納稅人用作逃稅</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>工具的風險不高，故此該等金融機構將會獲豁免。但這些本地金融機構仍須向美國國家稅務局登記才合資格獲得豁免。</p> <p>政府當局答覆主席及張議員時補充 ——</p> <p>(a) 《香港與美國的跨政府協議》將會載列香港金融機構獲豁免無須履行《合規法案》申報規定的詳情；</p> <p>(b) 財經事務及庫務局網站刊載常見問題，以提供資料，說明《香港與美國的跨政府協議》的背景及發展情況；</p> <p>(c) 香港與美國已就《跨政府協議》達成具體協議。只要美國完成相關程序，雙方便可簽訂《跨政府協議》。政府當局正式簽訂《跨政府協議》後會作出公告，當局亦一直透過金融監管機構提醒金融機構為履行《合規法案》做好準備；及</p> <p>(d) 政府當局注意到，歐洲聯盟(下稱"歐盟")已設有類似《合規法案》的機制，要求歐盟成員國就金融帳戶作出申報。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供資料 ——</p> <p>(a) 夾附美國就實施《合規法案》而擬備的《跨政府協議》版本二的範本，並就主要條文作出摘要說明；及</p> <p>(b) 摘要說明《香港與美國的跨政府協議》的內容，並特別舉例說明協議如何簡化《合規法案》的規定，從而減輕香港金融機構在申報方面的負擔、協助該等機構遵從《合規法案》；此外，並闡釋可獲豁免無須履行《合規法案》申報規定的"主要客源為本地人的機構"的涵義。</p>	<p>政府當局須按會議紀要第3(b)及3(c)段採取所需行動。</p>
010859 – 011600	梁繼昌議員 政府當局 主席	梁議員注意到，某些受規管的集體投資計劃及僱員股份激勵計劃將會獲得豁免，無須履行《合規法案》的申報規定；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>他詢問《香港與美國的跨政府協議》會否列出將會獲得豁免的特定計劃。</p> <p>主席建議政府當局透過相關行業組織向業界發布有關《合規法案》的規定及豁免的資料。</p> <p>政府當局表示 ——</p> <p>(a) 《香港與美國的跨政府協議》會載列豁免集體投資計劃及僱員股份激勵計劃的資格準則及相關規定；及</p> <p>(b) 政府當局為相關的行業組織舉行簡報會，解釋《合規法案》的規定及《香港與美國的跨政府協議》可能會作出的豁免。當局會繼續與業界溝通，釐清業界關注的事宜。</p>	
011601 – 014544	<p>鍾國斌議員 梁君彥議員 林健鋒議員 主席 政府當局</p>	<p>鍾議員重申，《美國協定》的資料交換範圍廣泛，連非金融機構持有的資料亦包括在內，他對此表示關注。</p> <p>主席認為，政府當局應與美國再作磋商，爭取在指明條件下豁免交換香港非金融機構持有的資料。</p> <p>政府當局解釋 ——</p> <p>(a) 在《美國協定》下，當局只會就符合相關規定的資料交換請求提供資料；稅務局只會在有需要的情況下才會向資料交換請求的資料當事人蒐集資料；</p> <p>(b) 關於非金融機構須按資料交換請求提供資料而令人關注可能對非金融機構造成負擔一事，稅務局會妥為履行把關角色，確保所索取的資料必須是可預見相關，而不是打探性質的資料交換請求。此外，除了《稅務條例》(第112章)現行就紀錄備存所訂的規定或期間，資料交換請求的資料當事人沒有責任提供有關規定以外的資料；及</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(c) 若有必要，稅務局可徵詢律政司意見，以決定某項資料交換請求是否有效。</p> <p>就《美國協定》提出某項資料交換的假設請求討論下述事宜：(a)稅務局可在甚麼情況下向資料交換請求的資料當事人及其他相關資料持有人蒐集資料；(b)請求方應如何證明要求交換的資料屬"可預見相關"；及(c)稅務局會如何考慮該項資料交換請求是否有效。</p> <p>主席及林議員強調，稅務局在考慮某項資料交換請求是否符合《美國協定》第五條第5段的條件時，應以證據和事實證明而非以美國主管當局所作出的聲稱作為依據。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供補充資料，以釋除委員的上述疑慮。</p> <p>主席表示將會作出預告，擬在2014年5月28日的立法會會議上動議議案，廢除該命令。</p> <p>政府當局答覆林議員時確認，根據《美國協定》交換所得的商業資料<u>不會</u>用於非稅務用途，例如不會披露予／轉交給其他執法當局。</p>	<p>政府當局須按會議紀要第2(a)及2(e)段採取所需行動。</p>
014645 – 015626	<p>鍾國斌議員 梁君彥議員 主席 政府當局</p>	<p>鍾議員重申，他認為非金融機構應獲豁免，無須受限於《美國協定》的資料交換機制。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供資料，說明倘若立法會廢除該命令，當局將會採取甚麼跟進行動，包括會否進一步與美國展開談判，爭取在某些指明情況下豁免交換香港非金融機構所持有的資料。</p> <p>梁議員表示，倘若立法會廢除該命令，《香港與美國的跨政府協議》便無法簽訂，對香港金融機構會有不利影響，為金融機構在履行《合規法案》規定方面帶來</p>	<p>政府當局須按會議紀要第2(d)段採取所需行動。</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>更大負擔。不過，政府當局應保障從事合法業務的非金融機構的利益，盡量減輕有關非金融機構由於提供資料而可能承受的負擔。</p>	
015627 – 020102	梁繼昌議員 政府當局 主席	<p>政府當局答覆梁議員時確認，交換協定下的資料交換範圍及安排，與全面性協定下的資料交換範圍及安排基本相同。</p> <p>政府當局補充，過往資料交換請求中的資料當事人，通常是大型跨國公司。</p>	
020103 – 020300	主席 政府當局	政府當局答覆主席時向委員簡介香港金融機構在《合規法案》下的客戶盡職審查規定和政府當局與金融服務業界的聯繫，有關內容載於政府當局文件(立法會CB(1)1463/13-14(02)號文件)第9及第10段。	
020301 – 020732	主席	暫停會議5分鐘，以便小組委員會委員參與工務小組委員會會議上一項工務建議的投票。小組委員會復會時決定把會議延長至上午10時45分。	
020733 – 021634	政府當局 張華峰議員 主席	<p>政府當局答覆主席時表示，就《合規法案》的目的而言，除相關打擊洗錢法例所訂的現有客戶盡職審查規定外，不會向金融機構施加額外的客戶盡職審查規定。金融監管機構一直與金融機構保持溝通，提醒他們務須評估遵守《合規法案》將會對他們造成的影響，包括與美國國家稅務局簽訂《海外金融機構協議》，以及對運作及客源的影響。</p> <p>張議員關注到，金融機構須根據《海外金融機構協議》進行客戶盡職審查，以識別美國帳戶及申報資料；金融機構向美國國家稅務局申報客戶的帳戶資料，可能違反與客戶簽訂的保密承諾。</p> <p>應主席要求，政府當局答應提供美國國家稅務局發表的《海外金融機構協議》範本。</p>	政府當局須按會議紀要第3(b)段採取所需行動。

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
021635 – 021947	主席 秘書	立法程序時間表 會議安排 主席建議作出轉介，交由財經事務委員會跟進關於落實《美國協定》(例如接獲資料交換請求的個案數目及對稅務局資源方面的影響)及有關《合規法案》各項事宜的進展情況。	秘書

立法會秘書處
議會事務部1
2014年7月29日