

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1397/13-14(01)號文件

檔 號：CB1/SS/11/13

《稅務(稅項資料交換)(美國)令》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關《稅務(稅項資料交換)(美國)令》(下稱"該命令")的背景資料，並綜述2009至2013年間立法會轄下委員會就有關稅務資料交換協定(下稱"交換協定")的事宜進行討論期間議員提出的意見和關注。

背景

資料交換安排的政策

2. 一直以來，政府的首要政策是與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性避免雙重課稅協定(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。全面性協定促進香港與世界各地之間的貿易、投資及人才互通，並提升香港的國際商業和金融中心地位。在切實可行的情況下，所有簽訂的全面性協定均載有符合國際標準的資料交換機制。

3. 根據經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")，一個稅務管轄區須同時備有全面性協定和交換協定這兩種資料交換工具。交換協定是一種並不提供雙重課稅寬免的稅務資料交換協議。根據現時的國際標準，屬意簽訂全面性協定而非交換協定，不能構成拒絕簽訂資料交換協定的理由。

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。

4. 全球論壇較早時就香港是否符合資料交換國際標準進行評估時，曾建議香港應制訂法律框架，讓香港可與其他稅務管轄區簽訂交換協定，否則香港可能會被視為不合作的稅務管轄區。

《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》

5. 政府當局於2013年4月12日向立法會提交修訂《稅務條例》(第112章)的《2013年稅務(修訂)條例草案》，讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定，並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。該條例草案於2013年7月10日的立法會會議上獲得通過，獲制定成為《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》。

美國《海外帳戶稅收合規法案》

6. 於2010年由美國國會通過的美國《海外帳戶稅收合規法案》(下稱"《合規法案》")將於2014年7月1日起生效。大體而言，《合規法案》規定：(a)美國人(包括居住在美國以外的美國人)須向美國稅務當局申報他們在其他稅務管轄區持有的金融帳戶；以及(b)海外的金融機構(包括香港的金融機構)須申報其美國客戶的財務資料。香港需要與美國簽訂跨政府協議，以訂立安排，協助香港金融機構符合《合規法案》的規定。

《稅務(稅項資料交換)(美國)令》

7. 據政府當局表示，擬與美國簽訂關乎《合規法案》的跨政府協議必須以與美國簽訂的資料交換協定(不管是全面性協定還是交換協定)作為所需基礎，讓香港可處理美國稅務當局提出的資料交換請求而與之交換關乎香港金融機構在《合規法案》下向美國申報的資料。由於美國一直沒有興趣與香港簽訂全面性協定，為使香港可在2014年7月《合規法案》實施前早日與美國簽訂跨政府協議，香港特別行政區政府於2014年3月25日與美國簽訂有關稅項資料交換的協定(下稱"美國協定")。這是香港與其他稅務管轄區訂立的第一份交換協定。

8. 該命令由行政長官會同行政會議根據《稅務條例》第49(1A)條作出，以實施美國協定。該命令已於2014年4月25日在憲報刊登，並已於2014年4月30日的立法會會議上提交立法會進行先訂立後審議的程序。該命令將於2014年6月20日起實施。

9. 美國協定採用經合組織2002年交換協定的範本，並因應本地需要作出若干變動。美國協定所涵蓋的稅項種類²為 ——

- (a) 聯邦所得稅；
- (b) 與受僱工作及自僱有關的聯邦稅項；
- (c) 聯邦遺產稅及饋贈稅；及
- (d) 聯邦工商稅。

10. 據政府當局所述，交換協定夥伴(是次為美國)如希望透過交換協定下的資料交換安排從香港獲取資料，須向香港的主管當局(即稅務局)提出資料交換請求。當稅務局收到資料交換請求後，會參照美國所提供的詳情，並根據美國協定及《稅務(資料披露)規則》(第112章附屬法例BI)(下稱"《披露規則》")所訂明的條款，確定所要求的資料是否可預見相關。如有關請求未能符合有關條件，稅務局將不會批准有關資料交換請求。即使稅務局根據一項有效的資料交換請求行使其搜集資料的權力，要求某人提供相關資料，該人並沒有責任為着資料交換目的而向稅務局提供其並不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。

11. 為保障納稅人的私隱和所交換的資料能予以保密，政府當局就交換協定採取多項與全面性協定一樣的保障措施。美國協定所載的保障措施載於**附錄I**。

議員提出的關注及意見

12. 下文各段綜述議員在2009年、2012年及2013年的財經事務委員會會議上，以及議員在審議《2013年稅務(修訂)條例草案》和審議為實施香港分別與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令期間，就有關交換協定制度的資料交換機制運作的事宜提出的主要意見及關注。

² 在《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》實施後，當局已放寬全面性協定／交換協定下資料交換安排的稅種涵蓋範圍，使資料交換不只限於入息稅。在美國協定內亦以正面載列的方式列出所涵蓋的稅項種類。

交換協定為香港納稅人帶來的利益及可能構成的額外負擔

13. 議員察悉，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。部分議員關注到，與其他稅務管轄區簽訂交換協定對香港有何好處，以及在保留及報告稅務資料方面對香港納稅人可能構成的負擔。

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。欠缺簽訂交換協定的法律框架，香港可能被視為不合作的稅務管轄區，以致削弱香港作為國際商業和金融中心的地位和競爭力。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被索取的有關資料，並且不會代表其他稅務管轄區的稅務當局進行任何調查或採取執法行動。

資料披露的範圍及私隱保障

15. 部分議員關注到，在有關全面性協定或交換協定生效日期前產生的稅務資料須予披露的做法，或會導致有關方面被迫把一段更長時間內產生的資料作出披露，甚至比現時規定的時間更長(根據《稅務條例》第51C及51D條，納稅人須保留7年業務紀錄)。部分議員認為，政府當局應考慮把所產生的資料須予披露的期限，規範在相關全面性協定／交換協定生效日期前不多於7年的期間內。

16. 政府當局解釋，在進行資料交換時，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／交換協定夥伴披露的資料，必須關乎於有關全面性協定／交換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／交換協定的條文，或施行／執行全面性協定／交換協定夥伴的稅務法律。關於放寬限制會令納稅人須保留超過7年的紀錄並對納稅人構成負擔的關注，政府當局表示，當局不打算修改《稅務條例》第51C及51D條所訂現行紀錄備存的規定。

17. 部分議員關注到與另一稅務管轄區交換所得的稅務資料的保密問題，以及在全面性協定／交換協定下，有何保障措施，確保只有合法和合理的要求才會獲得受理。

18. 政府當局表示，每份已簽訂的全面性協定／交換協定，均會以本地附屬法例的形式，經立法會按先訂立後審議的程序通過實施。在個別協定訂明的保障措施以外提供本地法定保障措施的現行《披露規則》，將會適用於全面性協定／交換協定下

的資料交換安排。政府當局強調，當局根據個別個案交換資料，亦已制訂縝密的保障措施，把交換所得的資料保密。稅務局按照一套訂明準則(包括所要求的資料是否直接與稅務用途有關及是否在全面性協定／交換協定的涵蓋範圍之內)，小心考慮索取稅務資料的要求。政府當局補充，倘若締約夥伴被視為違反其所應遵守的規定(包括保密規定)，如有需要，本港將會對有關締約夥伴採取必要行動，包括終止相關的全面性協定／交換協定。

19. 至於納稅人的稅務資料被索取而納稅人本身會否獲得通知的問題，政府當局表示，全面性協定或交換協定夥伴提出披露請求，稅務局局長必須通知相關納稅人。該納稅人可索取稅務局局長擬披露資料的副本；如資料不正確，可要求更正有關資料。《披露規則》亦訂明處理上訴個案的覆核機制；有關的納稅人可透過覆核機制要求財政司司長指令稅務局局長更正將予披露的資料。

20. 議員詢問納稅人可否就不適當披露行將交換的稅務資料的事宜向政府當局提出質疑；政府當局作出回應時表示，任何人均有權透過向法院申請司法覆核，對《披露規則》下就披露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或拒絕修訂行將披露的資料)提出質疑。政府當局強調，《披露規則》的附表已列明資料交換請求須載有的詳情，包括一份述明提出要求一方所索取的資料與提出資料交換請求的目的之相關性的陳述書；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。

21. 部分議員認為，政府當局應成立一個獨立監察機構，確保稅務局會以公平一致的方式處理個別資料交換請求，並確保所採取的行動和所作出的決定，均嚴格遵守內部程序及指引行事。政府當局回應時表示，稅務局將會擴展稅務局服務承諾關注委員會的職權範圍，把稅務局處理資料交換方面的表現也包括在內。服務承諾關注委員會由各界人士組成，包括法律界從業員、稅務界從業員及學者；委員會每季召開會議，審視稅務局的服務表現。稅務局會定期向服務承諾關注委員會報告該局在遵守資料交換規定方面的表現。不過，亦有議員認為，由於服務承諾關注委員會並不處理機密資料，並且完全不參與覆檢個別個案的工作，擴展該委員會的職權範圍，並不能回應有關的關注。

處理資料交換請求

22. 部分議員認為，稅務局回應全面性協定夥伴提出的資料交換請求並向資料當事人或持有相關資料或文件的相關第三方(即資料持有人)收集資料時，應提供提出請求的稅務管轄區身份的資料，讓資料持有人能保障本身利益。舉例而言，有關的資料持有人可向相關的稅務管轄區採取適當行動，例如採取法律行動(例如避免導致自己入罪)，拒絕向提出請求的稅務管轄區提供所索取的資料或文件，以保障本身的權利。

23. 因應議員的關注，在平衡了國際標準／做法及資料持有人的利益後，政府當局同意採取務實的方式，以處理有關情況。具體而言，如資料持有人在收到稅務局發出的正式通知索閱資料後要求獲悉提出請求的稅務管轄區的名稱，稅務局會聯絡提出資料交換請求的稅務管轄區的主管當局，轉達資料持有人提出的要求。如該稅務管轄區的主管當局提出反對，稅務局會讓資料持有人知悉有關情況。如資料持有人由於不知悉提出資料交換請求的稅務管轄區的名稱而拒絕提供所要求的資料，稅務局會考慮有關個案的情況，拒絕有關的資料交換請求，理由是該局認為資料持有人有需要知道提出資料交換請求的稅務管轄區的名稱，以協助該局收集所要求的資料，但該局卻無法向資料持有人透露提出資料交換請求的稅務管轄區的名稱。政府當局亦承諾修訂關乎全面性協定下資料交換的相關《稅務條例釋義及執行指引》，訂明稅務局職員在處理資料交換請求時須遵從的相關程序。

爭取簽訂全面性協定或交換協定的策略及對全面性協定的檢討

24. 部分議員認為，政府當局應堅守優先就全面性協定(而非交換協定)進行商討的政策，並且只在無法簽訂全面性協定的情況下，才應考慮簽訂交換協定。政府當局回應時表示，鑒於全面性協定所帶來的好處，當局的政策重點仍然是尋求與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性協定。由於以國際標準而言，是不能以屬意訂立全面性協定而非交換協定作為拒絕訂立資料交換協定的理由，因此，儘管政府當局會繼續盡力游說香港的貿易和投資夥伴與香港簽訂全面性協定，但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。

25. 議員要求政府當局須就已簽訂的全面性協定／交換協定作定期檢討，以確保香港納稅人的權益不會受到該等協定的影響。政府當局表示，稅務局會不時檢視相關協定，並隨時準備與全面性協定／交換協定夥伴的主管當局提出任何有關協定實施的特別問題。

最新發展

26. 議員於2014年5月2日的內務委員會會議上同意成立小組委員會研究該命令。

相關文件

27. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年5月12日

**香港特別行政區政府(下稱"香港特區政府")
與美國簽訂有關稅項資料交換(下稱"資料交換")的協定下
保障納稅人的私隱和所交換的資料能予以保密的保障措施**

- (a) 香港特區政府只在接獲要求後交換資料，不會自動或自發交換資料；
- (b) 所索取的資料應為可預見與締約方的稅務法律的施行及執行相關的資料，即不得作打探性質的資料交換請求；
- (c) 在有關稅務資料交換協定(下稱"交換協定")生效日期前所產生的資料可披露予交換協定夥伴，但必須在審視過交換協定夥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，而所要求的資料是關乎於交換協定實施以後的任何期間，就施加的稅項所施行有關交換協定的條文，或施行或執行交換協定夥伴的稅務法律；
- (d) 交換協定夥伴所獲取的資料應予保密；
- (e) 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人士或當局(包括法院及行政機關)披露，但不可向其監管當局披露，除非交換協定夥伴提出充分的理由，以及在有關的交換協定或議定書正面載列該等監管當局，始作別論。在美國的要求下，美國協定特別列明美國的主管當局(即美國財政部)可將根據本協定收取的資料披露予根據當地保密法律獲授權覆核報稅表資料的行政部門，包括職責涵蓋對稅務當局進行審計的部門(財政部稅務管理監察長及國會的政府責任署)，以及職責須對稅務管理進行審查，以就稅務法例立法進行規劃、實施和建議稅務法例修訂的部門(財政部稅務政策助理部長辦公室及國會稅法起草委員會)；

- (f) 所索取的資料不得向第三司法管轄區披露；
- (g) 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，或根據請求方的法律無法就施行或執行其稅務法律目的而取得的資料，包括有關資料屬法律專業特權涵蓋範圍等；及
- (h) 香港特區政府不會答允任何就海外稅務調查的請求，即締約一方的代表不會獲批准到另一締約方的地域內進行稅務調查。

(資料來源：立法會參考資料摘要(檔案編號:TsyB R 183/800-1-1/4/0(C))第10段)

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年5月4日	財經事務委員會討論擴展避免雙重課稅協定的網絡	討論文件 (立法會CB(1)1408/08-09(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2092/08-09號文件)
2012年11月5日	政府當局向財經事務委員會簡介當局有關與其他稅務管轄區交換稅務資料的政策	政府當局文件 (立法會CB(1)91/12-13(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)359/12-13號文件)
2013年2月4日	政府當局向財經事務委員會簡介有關優化現行稅務資料交換安排的詳細立法建議	政府當局文件 (立法會CB(1)484/12-13(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)930/12-13號文件)
2013年7月10日	立法會通過《2013年稅務(修訂)條例草案》	議事錄 獲通過的條例草案 法案委員會報告 (立法會CB(1)1426/12-13號文件)
2013年10月及11月	小組委員會研究為實施香港與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性避免雙重課稅協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令	小組委員會報告 (立法會CB(1)350/13-14號文件)