

二零一三年十一月四日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 在稅務局稅收協定組開設一個常額總評稅主任職位及 在稅務局印花稅署開設一個編制以外的總評稅主任職位

#### 目的

本文件旨在請委員考慮有關在稅務局開設下述兩個首長級職位以應付運作需要的建議：

- (a) 由二零一四年四月一日起，在稅務局稅收協定組開設一個常額總評稅主任(首長級薪級第 1 點)職位，以執行多項與香港的稅收協定相關的措施，並同時刪除一個於二零一一年四月一日開設以擔任同樣職責但將於二零一四年三月三十一日到期撤銷的編制以外職位，以作抵銷；以及
- (b) 由二零一四年四月一日起，在稅務局印花稅署開設一個編制以外的總評稅主任(首長級薪級第 1 點)職位，為期三年，以加強在首長級職級的人手，以及提高印花稅署在落實各項政策措施方面提供支援服務的能力。

#### 理據

2. 自 2006-07 年度起，稅務局的常額首長級職位數目一直維持為 25 個。然而，鑑於稅務資料交換的最新發展和香港在稅收協定下的條約責任，稅務局的工作量不斷上升，加上要應付各項關乎伊斯蘭債券、博彩稅、印花稅、證券無紙化，以及為擬設的物業管理業監管局收取的擬議徵費等牽涉立法的新措施，我們實在有需要加強稅務局在首長級職級的支援。

## 建議在稅收協定組開設一個常額總評稅主任職位

3. 經財務委員會批准，我們開設了一個編制以外職位，為期三年，由二零一一年四月一日起至二零一四年三月三十一日止，即為現時的總評稅主任(稅收協定)，負責主管稅收協定組。在檢視目前的情況後，我們建議把現時有時限的總評稅主任職位轉為常額職位，理據載於下文第 4 至 12 段。

## 繼續努力擴展香港的全面性避免雙重徵稅協定(全面性協定)網絡

4. 經近年不斷努力，我們簽訂的全面性協定已由二零零八年的五份大幅增加至現今的29份。在香港首20名貿易伙伴中，已有11個與香港簽訂了全面性協定。香港的全面性協定締約伙伴的詳細名單載於**附件A**。我們亦正與多個其他稅收管轄區進行不同階段的商討，包括孟加拉、巴林、芬蘭、印度、巴基斯坦、沙特阿拉伯、南非、南韓及阿拉伯聯合酋長國。來年，我們計劃平均每兩個月舉行一輪商討，目標是爭取達成最少六份新的全面性協定。

5. 國際稅務是一個非常專門的稅務範疇。我們的商討伙伴的代表團團長往往是相關稅務當局或財政部的專責官員，在稅收協定商議方面有相當豐富的經驗。香港確實需要一名長期的專責首長級人員，訂定全面性協定的商討策略和領導香港的代表團。在實際商討時，策略性規劃及對商討伙伴的稅制和稅收協定政策進行詳細的背景研究，是令全面性協定商議取得成功的關鍵。每次正式商討會議前的準備工作均相當繁重、富技術性和須耗用相當資源。首長級人員的領導十分重要，可有助設定研究的整體方向，覆核所作的研究是否足夠，以及訂定商討策略，為香港整體利益議定出更好的協定。

## 開展稅務資料交換協定(交換協定)的商議以履行香港的國際義務

6. 在制定《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》後，香港可與其他稅收管轄區簽訂交換協定。雖然我們仍然主力擴大香港的全面性協定網絡，但我們有需要與某些無意與香港簽訂全面性協定的稅收管轄區，開展交換協定的商議。根據國際標準，屬意簽訂全面性協定而非交換協定不能成為拒絕與相關伙伴簽訂

資料交換協定<sup>1</sup>的理由。

7. 與全面性協定一樣，在開展每輪交換協定的商議前，香港代表團須進行很多預備工作，而這些工作均需一位專責的總評稅主任密切監督和領導。如果不在現時的總評稅主任(稅收協定)職位到期撤銷之時開設常額職位填補，全面性協定及交換協定的商議工作將會受到延誤。

#### *應付因落實全面性協定及交換協定而不斷增加的工作量*

8. 在29份已簽訂的全面性協定中，22份已經生效，而餘下的協定預計會由2014-15年度起陸續生效。落實執行全面性協定及未來的交換協定，無可避免地會大幅增加工作量，尤其是在處理交換資料請求方面的工作。過去數年，交換資料請求數目已呈上升的趨勢：

<u>截至三月三十一日的年度</u>	<u>交換資料請求的數目</u>
2007	1
2008	2
2009	14
2010	18
2011	18
2012	13
2013	24

9. 為保障納稅人的私隱和確保所交換的資料獲得保密處理，《稅務(資料披露)規則》訂明，須由首長級人員親自決定是否允許交換資料的請求。適時處理交換資料的請求亦同樣重要，因為按照國際慣例，資料交換須於90天內完成。開設一個常額總評稅主任職位，將可確保稅收協定組獲得迅速和密切的指導，在執行適當法定程序的同時，亦可滿足締約伙伴的期望。該總評稅主任亦會領導稅收協定組透過相互協商程序適時解決與締約伙伴的爭議，以及不時檢討交換資料機制的成效。

#### *繼續積極參與國際稅務交流活動*

10. 近年來，稅務局參與有關稅務合作和透明化的國際活動大為增加，包括稅務透明化及有效交換資料全球論壇(全球論

<sup>1</sup> 資料交換協定指交換稅務資料的安排，不論是全面性協定還是交換協定。

壇)、主管當局全球論壇會議、轉讓定價全球論壇、稅務管理論壇，以及經濟合作與發展組織就稅收協定事宜的年會等。積極參與這些國際活動，有助向國際社會展示香港對推行稅務透明化的決心。然而，這些國際活動的參與者均須具備高度的專業知識和提供大量的意見。稅務局必須有一位長期專責處理有關事宜的首長級人員，密切監察全球的稅務發展趨勢，並與其他稅收管轄區的稅務機關建立網絡，以便有需要時作出有效溝通。

11. 今年，香港由稅務局作為代表，在全球論壇的成員相互評估小組中擔任觀察員。我們已表示有興趣由二零一四年起成為成員相互評估小組的成員。成員相互評估小組的成員須出席每季舉行的會議、覆核和評論所有成員相互評估報告，以及就交換資料標準的發展和相關議題提供意見。我們預期香港從擔任成員相互評估小組成員所得的經驗，會有助我們優化香港的交換資料機制。由於所涉工作性質複雜，這些工作由一位首長級人員負責會較佳。

### *密切監察國際間有關稅務透明化的發展*

12. 國際間有關稅務透明化和合作的形勢不斷在改變。舉例而言，現時愈來愈多稅收管轄區傾向實施自動資料交換和簽訂《稅收事務行政互助多邊公約》<sup>2</sup>。此外，國際社會亦日益關注侵蝕稅基和轉移利潤的問題。我們需要密切監察國際上就這些重要課題的討論，以及適時評估這些事項對香港未來的影響。因此，我們確實十分需要一名專責的首長級人員督導這些預期既沉重且牽涉面甚廣的跟進工作。

13. 基於上文第4至12段所述今後的工作和挑戰，我們認為確實有需要由二零一四年四月一日起，把現時有時限的總評稅主任職位轉為常額職位，以監督稅收協定組的工作。

## **建議在印花稅署開設一個編制以外的總評稅主任職位**

### *加強第三科首長級人員的領導以應付新增職責*

---

<sup>2</sup> 該公約是一項多邊協議，目的是促進稅務機關在國際上的合作，以加強打擊逃稅和避稅的能力。該公約涵蓋稅收管轄區之間在評稅和收稅方面不同形式的行政合作，包括自動交換資料、同步稅務調查，以及在追討稅務債項時可獲的國際性協助。

14. 目前，稅務局第三科的職責繁多，包括就香港股票和不動產的交易評估和徵收印花稅，執行《商業登記條例》、處理賽馬、足球賽事及獎券的博彩稅事宜、收稅和追討欠稅、以及處理遺產稅個案等。有別於稅務局內的其他五個科分別有兩至四名的總評稅主任支援，第三科只有一名總評稅主任(即第三科總評稅主任)(見**附件B**的稅務局組織架構圖)。除了負責第三科的日常運作外，第三科總評稅主任已額外承擔下文第15和16段所述的工作，在未來數年須及時提供意見和作出密切的監督。

15. 第三科總評稅主任為該科在稅務局系統基礎設施改善計劃第三階段的品質保證組中的代表。該改善計劃第三階段涉及把第三科現時所採用的多個稅務應用系統轉移至新的中型電腦平台，過程十分複雜。第三科總評稅主任作為該科的代表，必須密切監察就系統所進行的分析、設計和用戶驗收測試的表現。上述各種工作必須於未來三年內完成。

16. 此外，第三科總評稅主任管轄的商業登記署承諾在2014-15年度向中小型企業推出一項有關商業登記的新電子服務<sup>3</sup>，為中小型企業提供更為方便營商的環境。第三科總評稅主任須為該新服務制訂一個行動計劃，並且須適時監察計劃的落實情況。第三科現有的首長級人手在履行原有的日常職務後，遠遠不足以應付所有這些計劃。因此，若要第三科總評稅主任承擔印花稅署的所有新工作(詳見下文)，這並不可行。我們確實有明顯需要加強第三科的首長級人員的領導。

#### *應付因加蓋印花和裁定個案及執行新措施而大幅增加的工作量*

17. 近年，與印花稅有關的工作及複雜個案數目大幅增加<sup>4</sup>。在2009-10至2012-13年度，個案數目的增加幅度由30%至1,465%不等(見**附件C**)。除了要求員工承擔額外工作，以清理因不斷增加的加蓋印花工作而積聚的個案外，印花稅署還須就相關政策局近年所執行的多項政策措施提供大量的技術支援。最近所推出的兩項措施是：

- (a) 為若干款常見的伊斯蘭債券提供與傳統債券相若的稅務架構，以促進香港伊斯蘭債券市場的發展；以及

<sup>3</sup> 小型企業可利用電子方式提出申請，要求豁免繳付商業登記費及徵費。

<sup>4</sup> 近年要求裁定和估價的個案大幅增加，而納稅人就印花稅署的決定提出反對的數目亦有所上升。

(b) 就香港的賽馬實施雙向匯合彩池的博彩稅安排。

隨着上述措施的相關法例於二零一三年七月獲得通過，印花稅署的工作量及工作複雜程度亦有所增加。目前印花稅署由一名高級總監(職級為高級評稅主任)主管的安排，明顯不足以為相關政策局提供所需的支援。專責的首長級人員可督導印花稅署就上述(a)項的新產品安排所應徵收的印花稅提供專家意見，這方面的工作十分重要。至於上述的(b)項，印花稅署亦須因應香港賽馬實施新的雙向匯合彩池安排的情況，不時檢視博彩稅的安排。

#### *為推行證券無紙化計劃提供支援*

18. 香港現時的證券系統是採用紙張形式的證券。法例規定某些證券(例如股票、債權證及單位信託計劃下的單位)必須發出紙張形式的證書和以紙張形式的文書進行轉讓。為提高證券市場的整體效率和競爭力，以及為投資者提供適當和更佳的選擇和保障，政府建議香港應朝着無紙化的證券系統進發。為此，我們有需要修訂《印花稅條例》。印花稅署須在未來數年就相關的法例修訂進行大量的工作。因此，稅務局迫切需要專責的首長級人員從策略上的角度迅速提供指引。

#### *為擬設的物業管理業監管局訂定徵收徵費的所需安排*

19. 政府已建議成立一個物業管理業監管局，以監管物業管理業和提升該行業的質素。該監管局的財政將會自給自足，資金會來自就香港物業交易徵收的徵費及其他方面。根據初步建議，印花稅署將會獲委任代表該監管局收取徵費，但稅務局會就此向該監管局收取手續費。我們預期擬設的編制以外的總評稅主任會在未來數年與相關政策局建立緊密聯繫，就收取徵費制定法律框架和訂定後勤安排。

#### *支援落實為應付過熱樓市而推出的印花稅措施*

20. 由二零一零年起，政府先後採取多項措施以遏抑物業炒賣和減低物業泡沫形成的風險，從而確保物業市場健康平穩發展。額外印花稅在《2010年印花稅(修訂)(第2號)條例草案》於二零一一年六月二十二日獲得通過後得以實施，以打擊短期轉

售物業的活動。由於市場資金持續充裕，利息繼續低企，令物業市場蓬勃，政府於是建議由二零一二年十月二十七日起引入兩項需求管理措施，即加強額外印花稅及買家印花稅。為加強對住宅及非住宅物業需求的管理，政府建議由二零一三年二月二十三日起，推行新一輪的措施，即徵收雙倍的從價印花稅。有關的兩項法案正由立法會的相關法案委員會進行審議。印花稅署一直積極參與有關工作，為相關政策局提供技術支援、監察個案的數量，以及回應持份者和社會各界的查詢。在相關法例獲得通過後，印花稅署須履行法定責任，採取多項跟進行動，包括審視自二零一二年十一月起不少於 55 000 宗住宅物業的交易和自二零一三年三月起不少於 16 000 宗非住宅物業的交易、發出繳款通知書、核實個案，以及處理有關豁免及退款的申請。印花稅署預期需用數年時間以完全清理積壓的個案。

21. 所有與印花稅署相關的措施事實上均相當專門，而且須迅速處理，因此稅務局實有迫切需要安排一名專責的首長級人員擔任印花稅署的主管，以便有效地商討政策、參與涉及立法的工作和落實各項政策措施。我們建議在開始時把該總評稅主任職位定為有時限職位，為期三年。我們將會在三年之期行將屆滿之時，根據當時的情況，仔細評估是否有需要繼續保留該職位。

## 建議的組織架構

22. 建議在稅收協定組開設的常額總評稅主任職位將會繼續稱為總評稅主任(稅收協定)，其建議職責載於**附件 D**。稅收協定組的組織架構(見**附件 E**)將會維持不變。

23. 建議在印花稅署開設的編制以外的總評稅主任職位，將會定名為總評稅主任(印花稅署)。總評稅主任(印花稅署)的建議職責載於**附件 F**，而第三科的擬議組織架構載於**附件 G**。

## 非首長級人員的支援

24. 建議開設的常額總評稅主任(稅收協定)職位將會繼續由八名專業人員，包括四名高級評稅主任及四名評稅主任提供支援。

25. 為對印花稅署擬設的編制以外的總評稅主任職位提供所需支援，以及紓緩印花稅署不斷增加的工作量和提升該署的服務水平，稅務局計劃在 2014-15 年度開設八個常額職位，包括一個高級評稅主任職位、一個評稅主任職位、兩個助理評稅主任職位及四個助理稅務主任職位。

## 編制變動

26. 儘管過去多年持續提升服務水平和有不斷增加的工作量，稅務局除了自 2011-12 年度起開設編制以外的總評稅主任(稅收協定)職位外，其首長級人員數目自 2006-07 年度起一直維持不變，即 25 個。至於非首長級人員的編制數目，則由 2001-02 年度的 3 269 個一直減少至 2012-13 年度的 2 792 個，而只在本財政年度才輕微增加 8 個職位。

## 曾考慮的其他方法

27. 我們曾仔細研究透過內部調配人手以承擔新工作的可行性。然而，所有現有的總評稅主任均已有繁重的職務，且工作性質截然不同。有關人員均沒有餘力在不影響本身現有工作的情況下，兼任領導稅收協定組或印花稅署。

28. 附件 H 載述稅務局的架構及稅收協定組和印花稅署的工作。

## 對財政的影響

29. 按薪級中點估計，擬議開設一個常額總評稅主任職位及一個編制以外的總評稅主任職位所需增加的年薪開支為 2,930,400 元，每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)會增加 4,045,632 元。

30. 上文第 25 段所述的八個非首長級編制職位的年薪開支為 3,675,480 元，而每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 5,636,304 元。



31. 我們會在2014-15年度財政預算草案及其後的年度預留足夠款項，以支付這項建議所需的開支。

## 未來路向

32. 請委員就建議提供意見。在聽取委員的意見後，我們擬於二零一四年一月八日將建議提交人事編制小組委員會考慮，以及於二零一四年二月七日把建議呈交財務委員會審批。

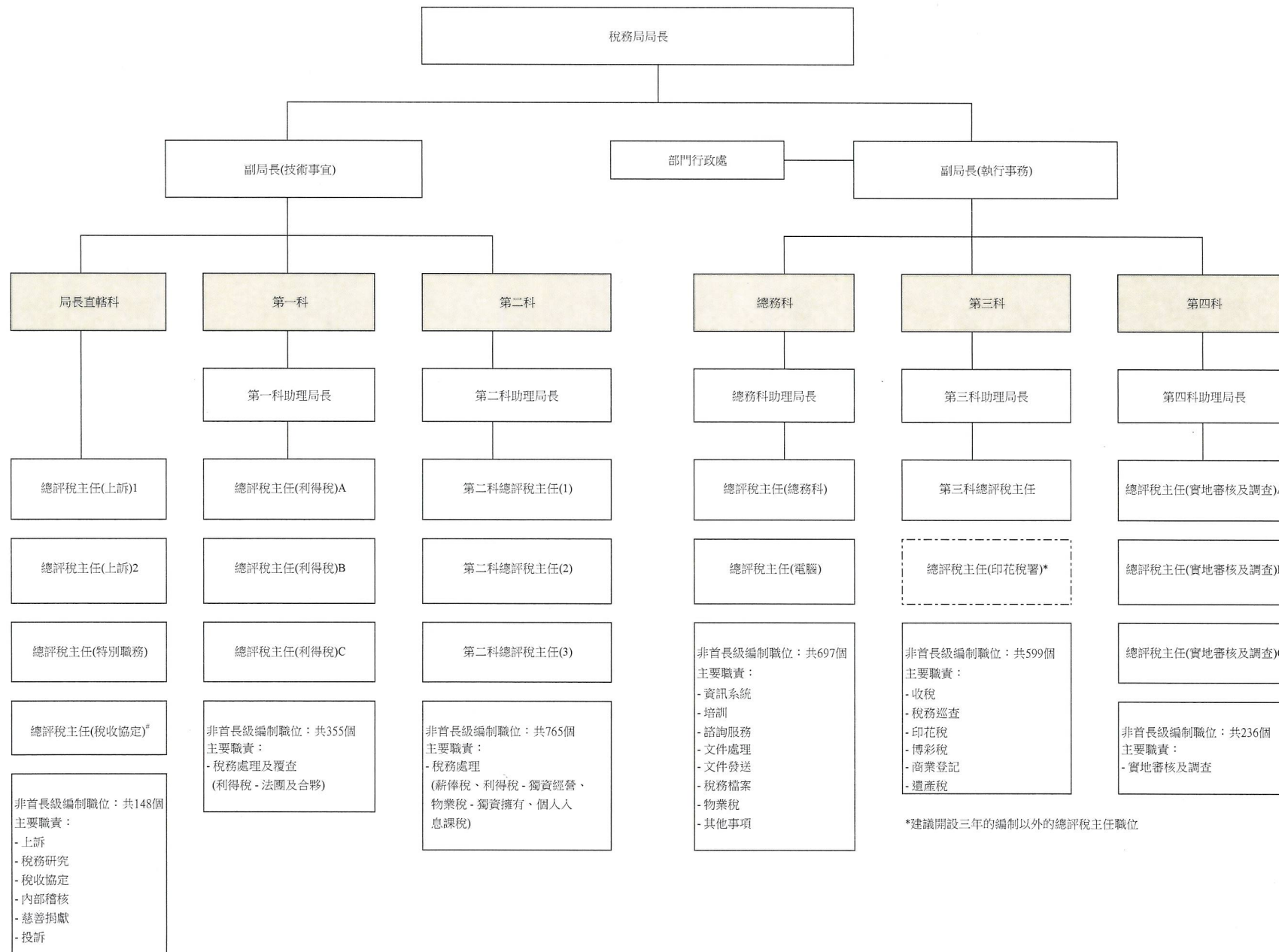
財經事務及庫務局  
二零一三年十月

與香港簽訂全面性協定的伙伴名單  
(截至 2013 年 10 月)

	稅收管轄區	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	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	根西島	22.4.2013
29	卡塔爾	15.5.2013

\* 香港的首 20 名貿易伙伴

稅務局  
組織圖



\*建議開設的常額總評稅主任職位

## 印花稅署在物業交易方面所增加的工作量

每月接獲的個案數量

	2009-10 <sup>(1)</sup>	2012-13 <sup>(1)</sup>	變動百分比
裁定個案	40	111	+178%
估價個案 <sup>(2)</sup>	354	461	+30%
查詢個案 <sup>(3)</sup>	62	970	+1,465%

註：(1) 有關數字為 2009 年 4 月 1 日至 2010 年 3 月 31 日(2009-10 年度)及 2012 年 4 月 1 日至 2013 年 3 月 31 日(2012-13 年度)期間平均每月接獲的個案數目。

(2) 完成估價個案的效率很大程度上取決於(a)差餉物業估價署署長(“估價署署長”)在提供物業估價方面所花費的時間，以及(b)有關納稅人是否願意接納估價署署長的估價。由於物業市場熾熱，轉介予估價署署長作估價的個案大幅增加，而納稅人就估價署署長的估價提出反對的個案亦有所上升。

(3) 根據稅務局的服務承諾，必須分別於 7 日及 21 日內就簡單及技術性事宜的書面查詢作出回覆。

## 總評稅主任(稅收協定)的職責

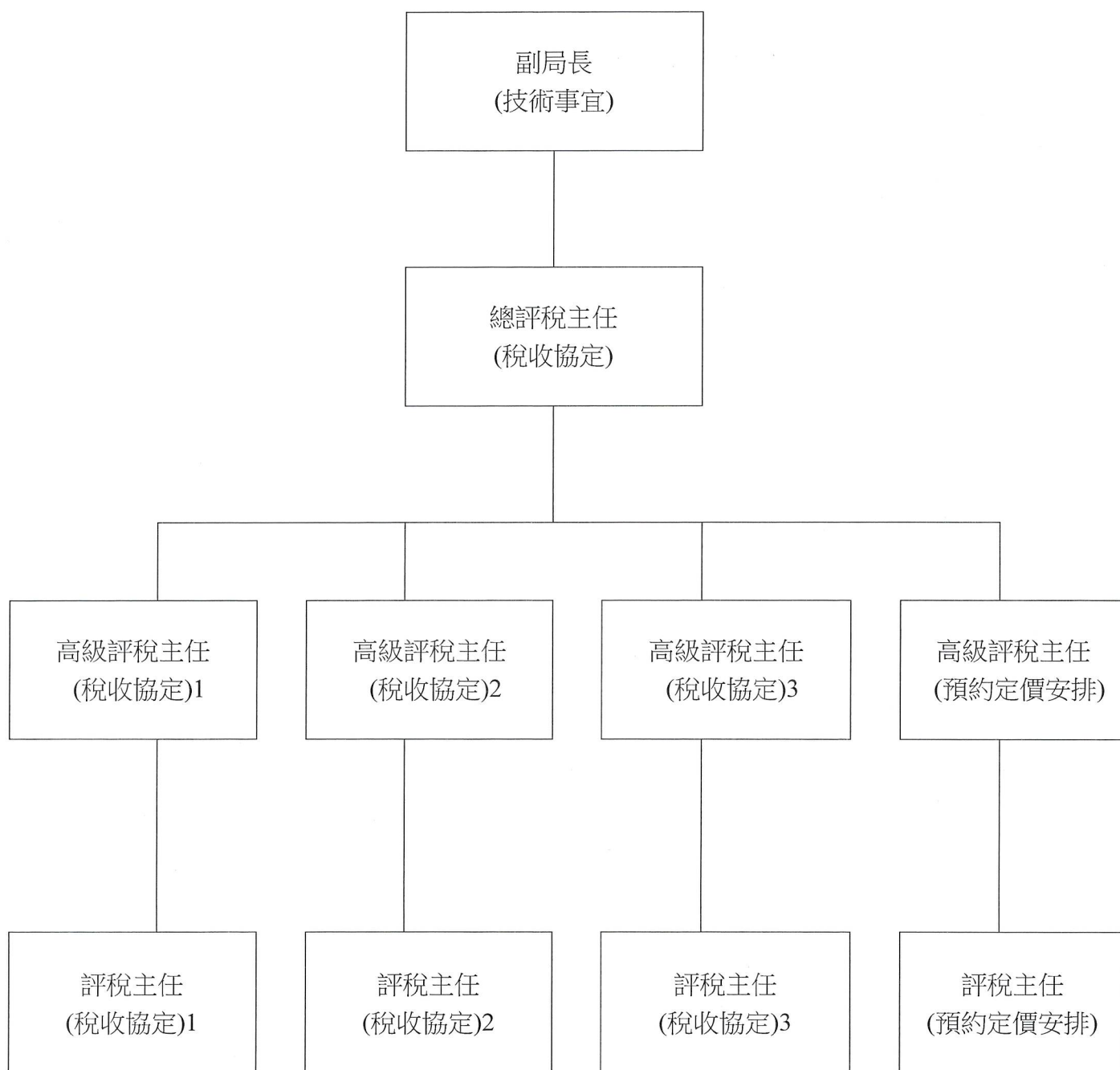
職級 : 總評稅主任(首長級薪級第 1 點)

直屬上司 : 稅務局副局長(技術事宜)

### 主要的職務及職責 -

1. 經諮詢財經事務及庫務局後修訂香港的全面性避免雙重徵稅協定(全面性協定)及稅務資料交換協定(交換協定)的範本、監督商議全面性協定／交換協定的準備工作、領導有關商議，以及制訂商議策略。
2. 在把各《稅務(關於收入稅項的雙重課稅寬免和防止逃稅)令》呈交予行政會議及立法會前，對相關草稿作出審閱。
3. 監察香港所簽訂的全面性協定／交換協定有否採納和遵從最新的交換資料標準。
4. 在根據《稅務(資料披露)規則》交換資料時保障納稅人的私隱和確保資料得到保密；按適當的法定程序親自考慮是否批准交換資料的請求。
5. 透過相互協商程序(包括仲裁程序)解決與締約伙伴的爭議，以及就預約定價安排與締約伙伴聯絡和磋商，為跨國公司釐定可接受的轉讓定價。
6. 代表稅務局出席有關稅收協定的國際會議，以及監督稅收協定組的整體運作及行政。

稅收協定組現時的組織圖  
(於 2013 年 10 月)



### 總評稅主任(印花稅署)的擬議職責

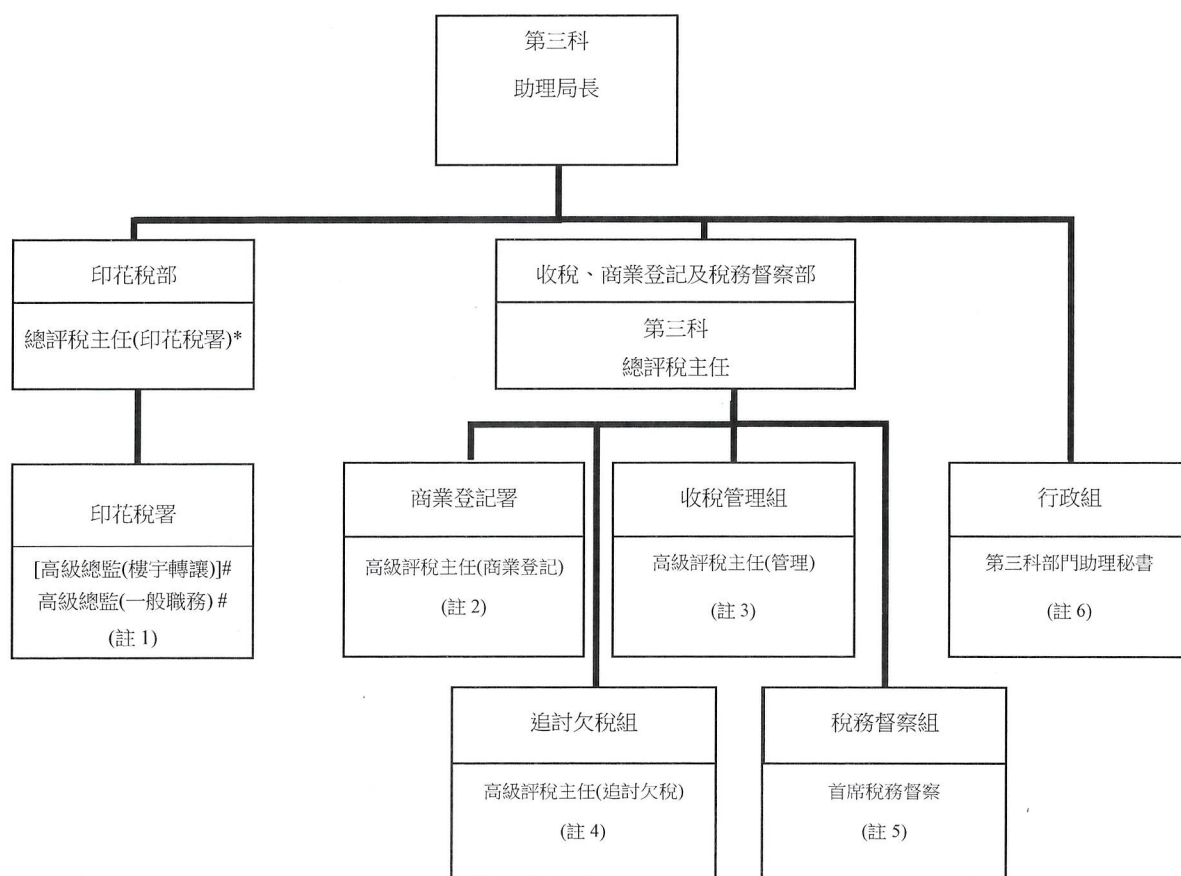
職級                   ：    總評稅主任(首長級薪級第 1 點)

直屬上司           ：    稅務局第三科助理局長

#### 主要的職務及職責

1. 監督第三科的印花稅署，以及為該署的行政工作進行規劃，以確保該署的所有工作綱領均有效率地執行，達到整體目標。
2. 管理《印花稅條例》和執行該條例的特定職務，包括減免或退回印花稅、減免就逾期加蓋印花所徵收的罰款或附加印花稅、就豁免集團內部轉讓印花稅的個案進行運作覆核、批准了結告密個案，以及就申請裁定的個案進行覆核。
3. 就管理和技術事宜向印花稅署高級總監(樓宇轉讓)及印花稅署高級總監(一般職務)提供指引和指示，包括處理電腦計劃、系統基礎設施改善計劃、投訴個案、審計查詢、告密個案等方面的事宜，以及草擬員工手冊、印花稅署通告及印花稅署釋義及執行指引等方面的事宜。
4. 就印花稅署的程序及技術事宜提交建議書和就該等建議書提出意見，包括就政策和執行職務的方式、預算案的制訂、博彩稅改革，以及有關《印花稅條例》及《博彩稅條例》的法例修訂和程序變更，向管理層提供意見。
5. 就印花稅及博彩稅的事宜與稅務局其他各科聯絡，以及代表稅務局與其他政府部門及外間團體商討該等事宜。
6. 按照管理層的指示參與各委員會的工作和執行其他職務。

第三科的擬議組織圖



- \* [總評稅主任(印花稅署)] - 擬開設職位
- # [高級總監(樓宇轉讓)] - 擬開設職位
- 高級總監(一般職務)

每組的職務 -

- 註 1: 就不動產的轉讓契、買賣協議和租約以及證券轉讓評估應徵收的印花稅
- 註 2: 維持商業登記系統
- 註 3: 收取稅款和處理退稅事宜，發出和贖回儲稅券，查核有關遺產稅的誓章／帳戶，就應課遺產稅個案發出評稅通知書，以及就豁免遺產稅的個案發出豁免遺產稅證明書
- 註 4: 就欠稅採取追討行動
- 註 5: 作出各項巡查，就未獲律政司接手或代為進行訴訟的個案代表稅務局進行法庭程序，以及管理有關賽馬、足球比賽和獎券的博彩稅
- 註 6: 處理所有一般行政事宜，包括人事事宜，為該科提供秘書及文書服務上的支援，以及處理所有進出郵件



## 稅務局的架構及稅收協定組和印花稅署的工作

### 稅務局的架構

目前稅務局在局長之下有兩名副局長，負責統籌一系列的重要工作。稅務局架構圖載於**附件 B**。稅務局副局長(技術事宜)負責管轄局長直轄科、第一科及第二科。正如**附件 B**所示，局長直轄科的四名總評稅主任負責處理稅務上訴、豁免課稅及稅收協定的商議和執行等事宜。第一科由一名助理局長主管，屬下有三名總評稅主任，負責處理所有有關利得稅的事宜。第二科由一名助理局長主管，屬下有三名總評稅主任，負責處理所有有關薪俸稅的事宜。稅務局副局長(執行事務)負責管轄總務科、第三科及第四科。總務科由一名助理局長主管，屬下有兩名總評稅主任，負責所有有關物業稅、部門各中央處理中心及資訊科技管理的事宜。第四科由一名助理局長主管，屬下有三名總評稅主任，負責進行實地審核及調查。

### 稅收協定組的工作

2. 稅務局所成立的雙重徵稅組於二零一零年四月易名為稅收協定組，於起始時由一名高級評稅主任負責運作。稅收協定組的主要工作如下：

- (a) 全面性協定的商討及執行工作，包括制訂及檢討商討策略，研究商討伙伴的稅制和他們的稅收協定制度，進行商討，安排簽署全面性協定和完成有關的立法程序，解決與落實全面性協定有關的問題，並在有需要時與締約伙伴聯繫；
- (b) 處理交換資料請求和居民證明書申請；
- (c) 進行相互協商程序及仲裁程序；以及
- (d) 維持和優化申索雙重徵稅寬免的資料庫。

3. 由於稅收協定組的工作量及工作的複雜程度大幅增加，稅務局於二零一一年四月開設了一個編制以外的總評稅主任職位，負責主管稅收協定組的工作，為期三年，由二零一一年四月一日至二零一四年三月三十一日止。稅收協定組現時有八名專業人員，包括四名高級評稅主任及四名評稅主任。

#### *印花稅署的工作*

4. 印花稅署隸屬稅務局第三科，負責評估和收取印花稅及博彩稅。該署由兩個小組組成，分別是負責為物業轉讓文件加蓋印花的樓宇轉讓小組，以及負責為租約、股份轉讓文件及其他各類文書加蓋印花和負責管理《博彩稅條例》的一般職務小組。目前，印花稅署編制上有82個職位。