

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)155/13-14(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2013年11月4日的會議

在稅務局開設一個首長級的常額職位
以推展有關擴展香港資料交換安排網絡的工作，
並在稅務局印花稅署開設一個編制以外的首長級職位
以應付日益增加和愈趨複雜的工作

背景資料簡介

目的

本文件載述有關下述人員編制建議的背景資料：於2011年在稅務局開設一個編制以外的總評稅主任(首長級第1級)職位，以執行多項與擴展香港的全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")網絡相關的措施，並綜述議員在2011年討論該項人員編制建議時所提出的主要關注事項和意見。

背景

雙重課稅及稅收協定政策

2. 當同一項收入或利潤在一個以上的稅務管轄區被徵稅時，便會產生雙重徵稅的情況。雙重徵稅會妨礙各經濟體系之間的貿易、投資和人才流動。為避免這個問題，不同稅務管轄區之間會簽訂雙邊的全面性協定，以闡明各方的徵稅權。全面性協定通常可減少就被動收入(例如股息、特許權使用費及利息)徵收的預繳稅，為納稅人帶來實際的利益。

3. 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夥伴商議簽訂全面性協定，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9月15日為止，香港已簽訂29份全面性協定。相關的稅務管轄區一覽表載於**附錄I**。

全面性協定中的資料交換條文及稅務資料交換協定

4. 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，稅務局根據《稅務條例》(第112章)行使權力收集納稅人資料，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、責任及義務。繼《稅務條例》的法例修訂於2010年3月生效後¹，稅務局亦可因應香港的全面性協定夥伴為本身的稅務事宜提出的資料交換要求，行使收集資料的權力，並且提供收集所得的資料。

5. 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，並因應本地需要作出若干改動。

6. 為配合資料交換制度²的最新國際改動，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》，讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的稅務資料交換協定(下稱"交換協定")³，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。法案委員會普遍支持該條例草案為符合資料交換的最新國際標準而提出的建議，但委員對於若干事宜表示關注，包括放寬資料披露限制的程度、保留及報告稅務資料可能對

¹ 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夥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)。相關法案委員會的報告(立法會CB(1)755/09-10號文件)於2010年1月6日的立法會會議上提交。

² 據政府當局所述，稅務透明化及有效交換資料全球論壇已開展兩個階段的成員相互評估，藉以評估成員地區是否符合國際資料交換標準。香港評估報告中的建議之一，是香港應為簽訂稅務資料交換協定(下稱"交換協定")制訂法律框架，因為資料交換的最新國際標準是，稅務管轄區應同時備有全面性協定和交換協定這兩種資料交換工具。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。經合組織亦於2012年7月通過其《稅收協定範本》及註釋中資料交換條文的最新內容。

³ 有別於全面性協定，交換協定僅提供資料交換機制，並沒有涵蓋雙重課稅寬免。現行的香港稅務法例只容許香港與其他稅務管轄區訂立提供雙重課稅寬免的稅務協議。

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、全面性協定夥伴把稅務資料用作非稅務用途，以及政府當局爭取簽訂全面性協定或交換協定的策略⁴。

開設一個編制以外的總評稅主任職位

7. 政府當局曾於2010年11月1日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介下述人員編制建議：由2011年4月1日起，在稅務局開設一個編制以外的總評稅主任職位，為期3年，以提供首長級人員支援，執行多項與擴展香港的全面性協定網絡相關的措施。該人員編制建議在2011年1月12日的人事編制小組委員會上獲該小組委員會通過，其後在2011年1月28日的財務委員會(下稱"財委會")會議上獲財委會批准。總評稅主任職位的主要職責是——

- (a) 制訂全面性協定的商議策略，督導商議全面性協定的準備工作，以及領導有關商議；
- (b) 跟進落實所簽訂的全面性協定所需的法例修訂／命令的相關工作；
- (c) 督導在香港所簽訂的全面性協定中採用和遵從最新資料交換標準的工作，並在根據《稅務(資料披露)規則》進行資料交換時，保障納稅人的私隱和所交換資料的保密性，包括親自考慮及批准／不批准資料交換的請求；
- (d) 就在經合組織轄下成立的稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")的成員相互評估，協調整理有關政策局／部門的資料、協助制訂香港的回應，以及在整個成員相互評估過程中作為與全球論壇的聯絡人；
- (e) 透過雙方協商程序(包括仲裁程序)解決與締約夥伴的爭議，以及就預先定價安排與締約夥伴聯絡和磋商，為跨國公司釐定可接受的轉讓定價；及

⁴ 法案委員會報告(立法會CB(1)1426/12-13號文件)於2013年7月10日的立法會會議上提交。

- (f) 代表稅務局出席有關雙重課稅事宜的國際會議，以及監督稅收協定組的整體運作及行政。

財經事務委員會、人事編制小組委員會及財務委員會會議的商議工作

8. 下文各段綜述議員在2010年及2011年舉行的財經事務委員會、人事編制小組委員會及財委會會議上就開設該個編制以外的總評稅主任職位的人員編制建議提出的主要意見和關注事項。

開設該職位的理據

9. 部分議員支持有關建議，並指出擴展全面性協定網絡符合環球趨勢，而當局亦真正需要有一名專責的首長級人員，應付由於與其他稅務管轄區簽訂全面性協定而帶來日益增加和越趨複雜的工作。另一方面，部分議員對有關建議表示有所保留，包括預期由於商議和訂立全面性協定而增加的工作量，是否足以成為開設該總評稅主任職位的理據。尤其是，鑒於政府當局與不同的稅務管轄區已成功簽訂全面性協定，當局應已制定一套標準策略及規程，並就全面性協定制訂"範本"或"範例協定"，供其後的商議工作依循，繼而可減少對全面性協定商議工作所需的準備時間。

10. 政府當局解釋，稅務局一般需要大約兩個月時間籌備與另一稅務管轄區進行的全面性協定商議工作。現時參與全面性協定商議工作的稅務局人員須執行其他職責。當局與締約夥伴就全面性協定進行商議，平均需要舉行兩輪會議。政府當局補充，由於香港現時已經與不同的稅務管轄區簽訂全面性協定，香港需根據當中訂明的條文落實這些協定。當局預計與全面性協定相關的工作量在不同範疇均會增加，尤其是有關與其他稅務管轄區進行資料交換的工作。當局亦預計新全面性協定的商議工作將會更加艱巨，因為對方是新的談判對象，不論在事先準備工作及實際談判過程方面，都會花上更多時間和精力。為保持香港的競爭力，香港有迫切需要盡量與更多稅務管轄區簽訂全面性協定。因此，當局有真正需要為稅務局提供額外的首長級人員，督導與全面性協定相關的工作。政府當局進一步表示，把一套範例協定套用到所有全面性協定的做法並不可行，因為部分稅務管轄區可能不想採用與經合組織成員國相同

的條件，並會尋求在協定中作出一些改動，加入最符合本身利益的特別條款及條件。

11. 政府當局曾應議員要求提供資料，說明有關全面性協定的現有及預期工作量，以及香港與其他協定夥伴採用的協定範本的主要分歧，藉以說明全面性協定的商議工作越趨複雜的情況⁵。

全面性協定的好處

12. 議員詢問簽訂全面性協定對香港有何實質好處，例如全面性協定締約夥伴的公司在香港開設新辦事處／附屬公司的數目，以及香港居民及企業由於簽訂全面性協定而節省的稅款金額。

13. 政府當局回應時表示，難以實質量化全面性協定所帶來的好處。社會上普遍同意全面性協定促使更多海外企業到香港投資，為本地居民創造更多職位，但要證明來港營運的海外企業所增加的數目是否得益於全面性協定的簽訂，卻並不容易，因為企業決定來港投資與否，是受到一系列因素影響，例如環球經濟情況及投資環境等。關於令香港居民及企業節省稅款的好處，政府當局指出，要取得有關資料相當困難，因為透過全面性協定而獲得稅務寬免／寬減的香港居民和企業，沒有責任向政府匯報這些得益。不過，政府當局已提供補充資料，說明全面性協定為香港納稅人和整體經濟所帶來的好處⁶。

爭取簽訂全面性協定的策略

14. 議員詢問政府當局在爭取與其他經濟體系簽訂全面性協定方面有何策略，包括會否與香港的主要貿易夥伴優先商議全面性協定，及簽訂全面性協定的目標數目。

15. 政府當局表示，政府致力與香港的所有主要貿易夥伴商議全面性協定，但由於人手不足，以致有關工作受到影響。另一方面，《稅務條例》部分先前的條文，令香港未能採用經合組織最新的國際資料交換標準，以致令許多稅務管轄區尤其經合組織的成員國缺乏與香港商議全面性協定的誘因。《2010年稅務(修訂)條例》在2010年3月生效，該條例的實施，讓香港可採用國際最新的資料交換標準，令有關障礙得以解除。

⁵ 所要求的資料隨立法會CB(1)952/10-11(01)及ESC23/10-11(01)號文件送交議員。

⁶ 所要求的資料隨立法會CB(1)952/10-11(01)號文件送交議員。

最新發展

16. 政府當局將於2013年11月4日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介下述建議：在總評稅主任職位於2014年3月到期時開設一個首長級常額職位，為擴展全面性協定網絡及與不擬簽訂全面性協定的稅務管轄區展開資料交換協定的商議工作繼續提供支援。此外，政府當局亦會就下述建議諮詢財經事務委員會：開設一個編制以外的首長級職位，以應付有所增加的工作量，以及推展稅務局印花稅署的各項政策措施。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年10月30日

與香港簽訂全面性協定的稅務管轄區一覽表
(截至2013年9月15日)

	稅務管轄區	簽訂日期
1.	比利時	2003年12月
2.	泰國	2005年9月
3.	中國內地	2006年8月
4.	盧森堡	2007年11月
5.	越南	2008年12月
6.	文萊	2010年3月
7.	荷蘭	2010年3月
8.	印尼	2010年3月
9.	匈牙利	2010年5月
10.	科威特	2010年5月
11.	奧地利	2010年5月
12.	英國	2010年6月
13.	愛爾蘭	2010年6月
14.	列支敦士登	2010年8月
15.	法國	2010年10月
16.	日本	2010年11月
17.	新西蘭	2010年12月
18.	葡萄牙	2011年3月
19.	西班牙	2011年4月
20.	捷克共和國	2011年6月
21.	瑞士	2011年10月
22.	馬耳他	2011年11月
23.	澤西島	2012年2月
24.	馬來西亞	2012年4月
25.	墨西哥	2012年6月
26.	加拿大	2012年11月
27.	意大利	2013年1月
28.	根西島	2013年4月
29.	卡塔爾	2013年5月

(資料來源：2013年10月2日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：TsyB R 183/800-1-1/94/0(C))
附件D。)

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年1月6日	立法會通過《2009年稅務(修訂)(第3號)條例草案》	法案委員會報告 (立法會CB(1)755/09-10號文件) 資料交換條文範本 (立法會CB(1)106/09-10(02)號文件)
2010年11月1日	財經事務委員會會議	政府當局文件 (立法會CB(1)217/10-11(07)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)906/10-11號文件) 跟進文件 (立法會CB(1)952/10-11(01)號文件)
2011年1月12日	人事編制小組委員會會議	政府當局文件 (EC(2010-11)15) 會議紀要 (立法會ESC25/10-11號文件) 跟進文件 (立法會ESC23/10-11號文件)
2011年1月28日	財務委員會會議	會議紀要 (立法會FC7/11-12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)