

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)963/15-16號文件

檔 號：CB1/BC/7/15

2016年5月27日內務委員會會議文件

《2016年稅務(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2016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

香港現行的資料交換政策

2. 政府一貫的首要工作是與香港的貿易夥伴簽訂全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")，以避免雙重課稅的情況。香港已簽訂的全面性協定，全部均載有與協定夥伴交換資料的機制，藉以提升稅務透明度和打擊跨境逃稅活動。此外，政府亦簽訂了純粹用作交換資料工具的稅務資料交換協定(下稱"交換協定")，而交換協定並不提供課稅寬免。根據經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")就交換資料頒布的國際標準，稅務管轄區可按請求交換資料、自動交換資料或自發交換資料，但香港迄今只選擇按請求交換資料。

就稅務事宜自動交換財務帳戶資料

3. 經合組織在2014年7月公布就稅務事宜自動交換財務帳戶資料(下稱"自動交換資料")的標準，呼籲各地政府向財務機構蒐集海外稅務居民的財務帳戶資料，並每年與有關帳戶持有人所屬居留地的稅務管轄區交換該等資料。香港在2014年9月向稅務透明化及資料交換全球論壇(下稱"全球論壇")表示支持實施自動交換資料。

4. 自動交換資料標準包括(a)主管當局協定範本、(b)共同匯報標準、(c)主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋，以及(d)技術解決方案的指引。簡單來說，根據自動交換資料標準，財務機構須進行盡職審查程序，以識辨申報稅務管轄區的稅務居民(即在屬於自動交換資料夥伴的稅務管轄區因其居民身份而有繳稅責任的非香港稅務居民)所持有的須申報帳戶，並就該等須申報帳戶蒐集所要求的資料。財務機構也須按照訂明的格式向稅務當局提交這些資料。稅務當局在收到財務機構所提交的資料後，便會每年與申報稅務管轄區的對口單位交換相關資料。

《2016年稅務(修訂)條例草案》

5. 為了就實施自動交換資料安排提供法律框架，當局在2016年1月8日將《2016年稅務(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")刊登憲報，而條例草案亦於2016年1月20日的立法會會議上首讀。條例草案旨在修訂《稅務條例》(第112章)，使香港能夠符合自動交換資料標準。¹

法案委員會

6. 在2016年1月22日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會由梁君彥議員擔任主席，並曾舉行6次會議，與政府當局進行討論，又在其中一次會議上聽取團體代表陳述意見。曾向法案委員會提出意見的團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

7. 法案委員會曾商議的主要事宜載述如下：
- (a) 實施自動交換資料的政策方針和理據(第8至12段)；
 - (b) 自動交換資料的涵蓋範圍(第13至16段)；

¹ 除非另有指明，否則本報告下文各段所提述的條文／附表均指《稅務條例》的條文／附表。

- (c) 申報財務機構的責任(第17至30段)；
- (d) 執行自動交換資料安排(第31至35段)；
- (e) 罰則(第36至52段)；及
- (f) 保障納稅人權利和確保所交換的資料能予保密(第53至57段)。

就稅務事宜實施自動交換財務帳戶資料的政策方針和理據

8. 政府當局計劃只跟與香港簽訂了全面性協定或交換協定的夥伴訂定雙邊自動交換資料的安排。在上述模式下，香港會以所簽訂的雙邊全面性協定或交換協定(有關協定根據第49(1A)條所訂立的命令而實施)作為依據，實施自動交換資料安排。稅務局仍須與相關的全面性協定／交換協定夥伴的稅務當局簽訂新的主管當局協定，有關主管當局協定就傳送自動交換資料標準下所蒐集的資料安排作出規範。政府當局採取務實的方式，透過修訂《稅務條例》，把自動交換資料標準的所有必要規定(即主管當局協定的主要條文及共同匯報標準所訂定的盡職審查規定)納入本地法律，藉以一方面確保國際標準得以有效實施，另一方面不會對財務機構造成不必要的合規負擔。上述方針將可確保根據全面性協定和交換協定就保護納稅人私隱和確保所交換的資料能予保密所提供的保障，亦會適用於自動交換資料安排。

9. 法案委員會察悉，並非所有經合組織全球論壇的成員均有表明承諾實施自動交換資料，美國(該國是經合組織成員國)即為其中一例。² 單仲偕議員詢問，鑒於香港一直奉行以地域來源為徵稅原則的稅制，香港是否有絕對需要實施自動交換資料安排，以及若不採用有關新標準，對香港會有甚麼負面影響。另一方面，林健鋒議員關注到，實施自動交換資料是否足以符合有關資料交換的最新標準，以及證明香港有決心加強稅務透明化。

² 據政府當局所述，美國並無簽署協定實施自動交換資料，原因是該國的《海外帳戶稅收合規法案》已能達致類似的目的，就是規定海外財務機構(包括設於香港者)須直接向美國國家稅務局匯報其美國客戶的財務帳戶資料。

10. 政府當局表示，資料交換(包括自動交換資料)的國際標準由經合組織所頒布，並由全球論壇監察和審視實施進度。香港是全球論壇成員之一，獲邀請承諾實施自動交換資料。全球論壇的100個成員當中，有97個稅務管轄區(包括英國、法國、澳洲、日本及新加坡等)已作出有關承諾。須予注意的是，在香港最重要的20個貿易夥伴中，超過半數已經表示支持自動交換資料。由於國際社會為加強稅務透明度而對自動交換資料的期望愈趨殷切，加上有需要維持香港作為國際金融中心的競爭力，香港必須為實施自動交換資料安排提供所需法律框架。政府當局指出，全球論壇將於2017年後就自動交換資料安排的實施情況進行成員相互評估。香港必須通過成員相互評估，以免被標籤為不合作的稅務管轄區，以及避免香港出現受到單方面制裁的可能。雖然香港的稅務制度以地域來源徵稅，但在互惠的原則下實施自動交換資料對香港本身亦有好處，因為此舉可讓稅務局取得香港納稅人更全面的財務資料，有助稅務局評估及追收部分香港納稅人應繳而未繳的稅款。

11. 政府當局進一步指出，雖然自動交換資料是經合組織就交換資料頒布的最新標準，而經合組織至今仍容許以雙邊模式實施自動交換資料，但經合組織已於2015年10月公布了"防止稅基侵蝕和利潤轉移"計劃的最終方案，有關方案在2015年11月中舉行的二十國集團領導人峰會上獲通過。因應有關發展，國際社會或會施壓，要求把《多邊稅收徵管互助公約》的涵蓋範圍延至香港，並要求香港以多邊模式實施自動交換資料。儘管如此，政府當局現時採用的方針仍是以雙邊模式實施自動交換資料，以便循序漸進地實行這項新措施。當局會密切留意有關《多邊稅收徵管互助公約》方面的最新發展，並於適當時候釐定相關的策略及回應。

12. 法案委員會察悉，若條例草案在2016年年中獲得通過，政府當局會物色自動交換資料夥伴，以期可在2016年年底前完成與第一批自動交換資料夥伴磋商主管當局協定的工作，以便財務機構在2017年開始對其財務帳戶進行盡職審查程序。香港會在2018年9月與其自動交換資料夥伴進行首次資料交換。

自動交換資料的涵蓋範圍

13. 法案委員會察悉，就實施自動交換資料安排而言，財務機構包括託管機構、存款機構、指定保險公司及投資實體；而

只有屬居於香港的財務機構和海外財務機構位於香港的分支機構(即申報財務機構)才須申報。

免申報財務機構及豁除帳戶

14. 共同匯報標準訂明，某些會被用作逃稅的風險較低的財務機構及帳戶(分別稱為"免申報財務機構"及"豁除帳戶")，可獲豁免申報。共同匯報標準也容許稅務管轄區在符合若干嚴格準則的情況下定出新增的豁免項目。³ 根據有關準則，政府當局建議除訂明共同匯報標準所載列的"免申報財務機構"和"豁除帳戶"外，也把香港金融管理局及其設立的退休基金、補助學校公積金和津貼學校公積金，以及根據相關條例註冊的強制性公積金計劃、職業退休計劃及儲蓄互助社納入為"免申報財務機構"，並把不活躍帳戶也納入為"豁除帳戶"。"免申報財務機構"和"豁除帳戶"的名單載於新增附表17C。⁴ 法案委員會進一步察悉，共同匯報標準訂明，稅務管轄區不得只因某實體是非牟利機構而將之界定為"免申報財務機構"。

申報稅務管轄區

15. 申報稅務管轄區是指與香港簽訂了全面性協定或交換協定，並且與香港簽訂了主管當局協定以實施自動交換資料的稅務管轄區。稅務局會在修訂條例開始實施後簽訂主管當局協定，並會藉在憲報刊登公告，將自動交換資料夥伴(即申報稅務管轄區)列入新增附表17E。⁵ 法案委員會要求當局說明會按何準則從香港現時或日後的全面性協定／交換協定夥伴中物色自動交換資料夥伴。

16. 政府當局表示，原則上自動交換資料夥伴必須能夠符合經合組織的標準，而當地法律在保障資料私隱和確保所交換資料的保密性方面，也能夠提供相關保障。政府當局亦會考慮其與可能成為自動交換資料的夥伴的雙邊貿易關係，以及全球論

³ 有關準則為：(a)該財務機構／帳戶被用作逃稅的風險是否不高；(b)該財務機構或帳戶與共同匯報標準所訂明的"免申報財務機構"或"豁除帳戶"相比，是否有實質相似的特徵；及(c)該財務機構或帳戶是否受到規管或須向稅務當局申報某些資料。

⁴ 財經事務及庫務局局長可藉在憲報刊登公告，修訂新增附表17C，而有關修訂須經立法會進行先訂立後審議的程序。

⁵ 財經事務及庫務局局長可藉在憲報刊登公告，修訂新增附表17E，而有關修訂須經立法會進行先訂立後審議的程序。

壇現時就承諾實施自動交換資料安排的稅務管轄區在保密及保障資料方面進行評估所得的結果。政府當局歡迎持份者就訂立自動交換資料交涉的優次提出意見。

申報財務機構的責任

申報財務機構須向稅務局提交的資料

17. 新的第50C條訂明申報財務機構須向稅務局提交報表的責任，而新的第50F條則訂明須在報表中提供的資料，例如就不論屬由個人還是實體(由一名或多名屬申報對象擔任控權人)持有的帳戶提供下述資料：每名申報對象的姓名、地址、居留司法管轄區、稅務編號及出生日期和地點，以及帳戶的結餘。⁶

18. 法案委員會認為，由於香港的稅務制度以地域來源徵稅，市民大眾可能不熟悉該如何就自動交換資料安排確定其稅務居留地，尤以對屬回流的外地香港移民和過往是香港以外某些稅務管轄區稅務居民的人士為然。該等人士或會感到困惑，無法確定自己是否屬於／仍為某申報稅務管轄區的稅務居民。法案委員會促請政府當局向公眾和申報財務機構清楚闡釋自動交換資料安排的要求及有關稅務居民身份的規則。

19. 政府當局表示，一般而言，要斷定某個人是否屬一個稅務管轄區的稅務居民，會根據某人身處之地或逗留於該地的時間(例如在一個課稅年度超過183天)，而非其公民身份、居留權或國籍。如屬公司的情況，則根據該公司成為法團的地點或中央管理及控制的地點。任何人士即使在某稅務管轄區繳稅，也不會使該人自動成為該稅務管轄區的稅務居民。個別帳戶持有人的稅務居民的身份可能每年有變，稅務法律也可能因稅務管轄區而異。政府當局強調，個別帳戶持有人有責任確定其所屬稅務居留地和將這方面的任何改變通知相關申報財務機構。公眾可參閱經合組織的網站，該網站提供適用於已承諾實施自動交換資料的稅務管轄區的有關稅務居民身份的規則的資料。稅務局亦在其網頁上載了一系列常見問題，輔以例子簡述自動交換資料安排的運作和要求，並會繼續適時地更新有關資訊。政府當局向委員保證，當局會與各申報財務機構聯繫，並推展有關自動交換資料的宣傳工作。

⁶ 根據共同匯報標準，稅務編號可包括其他具有等同於識辨編號功能的資料。各稅務管轄區所要求收集的稅務編號並不相同。經合組織的網站列明不同稅務管轄區的稅務編號資料，供帳戶持有人參考。

20. 法案委員會又察悉，帳戶持有人將無須提供有關其過往稅務居留地的資料。申報稅務管轄區的稅務當局如要求取得關於身在香港但已不再是該稅務管轄區稅務居民的帳戶持有人的資料，有關要求可根據在全面性協定或交換協定下現行按請求交換資料的安排另行提出及予以考慮。

盡職審查程序

21. 新的第50B條訂明申報財務機構須設立、維持和應用新增附表17D所載盡職審查程序的責任，⁷ 有關程序大致與共同匯報標準的規定相符。申報財務機構可聘用服務提供者代為履行該申報財務機構在自動交換資料方面的盡職審查和申報責任，但有關申報財務機構須履行的盡職審查或申報責任仍不會獲免除。應法案委員會的要求，政府當局已提供資料，就條例草案與共同匯報標準的主要條文作出比較和撮要述明盡職審查程序，^{8 9} 以供委員參考。

22. 法案委員會察悉，盡職審查程序大致可分為兩類：

- (a) *新開立的帳戶(即2017年1月1日或之後開立的帳戶)*: 申報財務機構須要求個人及實體帳戶持有人提交自我證明。帳戶持有人須填報自己所屬的稅務居民身份的資料，讓申報財務機構可確認有關帳戶是否屬須申報帳戶。
- (b) *先前帳戶(即2017年1月1日前開立的帳戶)*: 共同匯報標準就低值的個人帳戶、高值的個人帳戶，以及實體帳戶，分別訂定識辨帳戶持有人是否屬申報稅務管轄區的稅務居民的所須依循的程序。總的而言，對於高值的先前帳戶，共同匯報標準訂有較嚴

⁷ 財經事務及庫務局局長可藉在憲報刊登公告，修訂新增附表17D，而有關修訂須經立法會進行先訂立後審議的程序。

⁸ 政府當局對法案委員會法律顧問於2016年1月26日所發函件作出的回覆的附件，有關回覆已就法案委員會2016年2月2日會議而隨立法會CB(1)528/15-16(01)號文件發出。

⁹ 政府當局就法案委員會2016年3月1日會議提供的文件的附件，有關文件已隨立法會CB(1)611/15-16(02)號文件發出。

謹的規定。¹⁰ 如發現有任何不清楚之處，財務機構均可就低值或高值的個人帳戶要求有關帳戶持有人提供自我證明。

23. 政府當局特別指出，條例草案規定，申報財務機構只須識辨和蒐集申報稅務管轄區的稅務居民所持帳戶的資料。然而，條例草案亦容許申報財務機構採取普及方式，而根據普及方式，申報財務機構可在履行盡職審查責任的規定時，就屬於香港以外其他任何稅務管轄區的稅務居民的帳戶持有人(即不只屬申報稅務管轄區的稅務居民)應用相同程序。此舉旨在為申報財務機構提供更大彈性，以選擇適合其本身情況的方式，並為採取這種普及方式的申報財務機構提供清晰的法律依據來識辨和蒐集不屬須申報帳戶的資料。

24. 法案委員會察悉，某些帳戶如符合在帳戶總結餘或總價值方面的相關門檻及其他適用準則，可獲豁免無需進行盡職審查。關於上述門檻能否予以劃一或調整，政府當局表示，有關門檻是根據共同匯報標準訂定。倘若政府當局自行劃一或調整該等門檻，即會偏離共同匯報標準的要求，將使香港不能符合有關國際標準。

申報財務機構進行合理盡職審查

25. 法案委員會詢問，申報財務機構如何會被視為已進行一切合理的盡職審查以辨識帳戶持有人的稅務居民身份。有委員對申報財務機構在識辨須申報帳戶方面的困難表示關注，例如帳戶持有人拒絕提供資料，又或帳戶是關乎有多名受益人的信託或遺產，而該等受益人可能是幼兒或未成年人。

26. 政府當局表示，自我證明是讓申報財務機構可履行申報及盡職審查責任(尤其是在確定帳戶持有人的稅務居留地方面)的重要工具。如屬信託的情況，受託人須在提交予申報財務機

¹⁰ 譬如對低值的個人帳戶來說，申報財務機構須根據其有文件證據為憑的紀錄所載的帳戶持有人的住址資料，識辨帳戶持有人是否屬申報稅務管轄區的稅務居民；或覆核其備存可藉電子方式搜尋的資料，以找出一些共同匯報標準訂明的身份標記(例如屬某須申報稅務管轄區的稅務居民的身份證明，電話號碼或現有住址是否屬某申報稅務管轄區)，從而辨識該帳戶是否屬須申報帳戶。至於高值的個人帳戶，除電子紀錄搜尋及紙張紀錄搜尋外，申報財務機構還須透過客戶經理是否知情測試進行辨識。

構的自我證明中提供控權人(包括受益人)的資料。有關申報財務機構須在酌情受益人從信託收取分發款項的年度，就該等受益人作出匯報。在分發款項前，申報財務機構須訂有適當程序以識辨有關收益人(包括幼兒或未成年人在內)和確定其居留司法管轄區。

27. 政府當局強調，並未預期申報財務機構須就帳戶持有人的稅務居民身份作出獨立的法律分析或作出介入式調查。假如自我證明有任何部分的資料明顯與申報財務機構所持的資料不符，申報財務機構應要求帳戶持有人重新提交自我證明或作出解釋。若申報財務機構在進行一切合理的盡職審查後，在特殊情況下仍無法取得自我證明或文件證據以斷定某些帳戶持有人的稅務居民身份，則須將有關帳戶視為無文件佐證帳戶處理，並向稅務局作出申報。稅務局會公布指引，包括提供自我證明的樣本，以供申報財務機構參考，並會就盡職審查及申報規定向申報財務機構作出簡介。政府當局又表示，當局並不會限制申報財務機構設計有關自我證明書的格式。

申報財務機構承受的合規負擔

28. 委員關注到，與自動交換資料相關的盡職審查規定會否對申報財務機構造成不必要的合規負擔。部分委員認為，政府當局在實施自動交換資料的最初階段應採取彈性而寬鬆的方式處理申報財務機構的不合規情況。張華峰議員要求政府當局在制訂有關自動交換資料的行業指引時考慮中小型財務機構的意見。梁繼昌議員認為，申報財務機構或可與經合組織或二十國集團的代表建立或加強聯繫，並就實施自動交換資料向其轉達任何關注意見或建議。

29. 政府當局表示，申報財務機構須在立法會批准將自動交換資料夥伴納入為申報稅務管轄區之後的一個公曆年內，開始蒐集屬該自動交換資料夥伴稅務管轄區的稅務居民的帳戶持有人的資料。申報財務機構會於隨後一個公曆年向稅務局申報有關資料。上述時限應可容許申報財務機構有充裕時間蒐集須申報資料並作出申報。由於香港會以漸進方式實施自動交換資料安排(在最初階段只會與數個自動交換資料夥伴稅務管轄區交換資料)，並會借鑒實施美國《海外帳戶稅收合規法案》所得的類似經驗，當局預期自動交換資料不會為申報財務機構帶來不必要的合規負擔。

30. 政府當局又表示，在現行《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)下，財務機構已須就其客戶進行盡職審查，以識辨和核實客戶的身份。為了減輕申報財務機構為自動交換資料進行盡職審查的負擔，共同匯報標準容許申報財務機構可依據它們從該等程序所收集的資料，辨識或確認帳戶持有人的稅務居民身份。¹¹ 此外，條例草案已納入共同匯報標準所容許的其他程序方案，藉以使申報財務機構在進行盡職審查程序時有更大彈性。¹² 稅務局會制訂清晰指引或釋義及執行指引，以方便業界落實有關安排。

執行自動交換資料安排

31. 法案委員會察悉，為執行自動交換資料安排，條例草案賦予稅務局下述權力：

- (a) 進入申報財務機構或其服務提供者(如有的話)的業務處所，檢查其合規系統及程序(所作檢查必須是為了查核是否遵行盡職審查及申報責任而屬合理的情況下進行，而稅務局也須給予事先通知)；如在檢查期間發現違規情況，可要求申報財務機構或其相關服務提供者修正系統或程序，以確保符合規定(即新增第51BA條)；及
- (b) 如申報財務機構或其服務提供者違反法庭頒布指示遵行申報規定的命令，或如因有合理理由懷疑申報財務機構或其服務提供者在並無合理辯解和非因無心之失或大意遺漏的情況下，未能符合盡職審查或申報規定，而須進入及檢查任何與合規系統及程序相關的地方、或任何與合規系統及程序相關的簿冊、紀錄、資料或數據，則可取得搜查令(即擬議經修訂的第51B條)。

¹¹ 具體而言，假如申報財務機構已根據現行的打擊洗錢暨認識客戶程序獲取帳戶持有人的某類住址證明資料，而該住址證明可顯示帳戶持有人最新的住址，申報財務機構可繼續索取並依據該類資料，辨識帳戶持有人的稅務居民身份，而無須要求帳戶持有人另行提供其他類別的住址證明。

¹² 舉例而言，在符合若干條件的情況下將"先前帳戶"的定義擴大至涵蓋由現有客戶所開立的"新開立帳戶"，讓申報財務機構可就該兩類帳戶採用相同程序。

出入申報財務機構的處所的搜查令

32. 梁君彥議員關注到，與逃稅比較，申報財務機構或其服務提供者違反在自動交換資料方面所進行的盡職審查規定等情況，其性質相對輕微，就此等違規行為發出搜查令予稅務局出入有關申報財務機構或服務提供者的處所，可能與該等違規行為的性質並不相稱。法案委員會又察悉，新的第51B(1AAAB)條訂明，關於申報財務機構或其服務提供者(如有的話)須負的法律責任或任何其他人就申報稅務管轄區稅項所須負的法律責任，如進行搜查可就評定該等法律責任提供關鍵性的證據，稅務局便可申領搜查令。法案委員會要求政府當局澄清，新的第51B(1AAA)條既然訂明稅務局局長或獲授權人員為申領搜查令而須令裁判官信納的事項，為何不將"某人就申報稅務管轄區稅項所須負的法律責任"納入該等事項之內。

33. 政府當局表示，與現行稅務局向裁判官申請搜查令一樣，¹³ 稅務局只會在符合擬議經修訂的第51B條所訂明的情況下，才會就相關申報財務機構或其服務提供者申請搜查令。稅務局亦只會在有需要的情況下，才作出有關申請。

34. 政府當局進一步表示，"某人就申報稅務管轄區稅項所須負的法律責任"已包含在須令裁判官信納的事項之內，即如有合理理由懷疑某申報財務機構或其服務提供者沒有遵守第50B(1)或(2)條或第50C(1)條。這些條文皆涉及申報財務機構或其服務提供者須設立或維持盡職審查程序，以識辨某財務帳戶是否屬須申報帳戶，即識辨有關帳戶持有人是否屬申報稅務管轄區的稅務居民身份。

新的第50K條

35. 新的第50K條訂明，申報財務機構所提交的須申報資料，可用於施行《稅務條例》。法案委員會察悉，部分團體代表質疑該條文實際上會否擴大稅務局的權力，使其可將根據自

¹³ 根據現有的第51B條，稅務局局長或其獲授權人員，可在以下情況向裁判官申請搜查令：(a)有合理理由懷疑有人提交申報不確的報稅表或提供虛假的資料，以致該人少報其應課稅的入息或利潤，而該人作出此事並無合理辯解，亦非因無心之失或大意遺漏；或(b)有人沒有遵從法庭根據第80(1)或(2A)條發出的命令，而該命令是指示該人須遵從提交報稅表的規定。第51B條亦適用於跟香港簽訂全面性協定或交換協定的有關稅務管轄區的稅項。

動交換資料安排收集所得資料用於本地及自動交換資料以外的用途。政府當局解釋，稅務局現時可就相關人士根據《稅務條例》提交的資料，施行或執行《稅務條例》的相關條文。當局只是為免生疑問而在《稅務條例》加入新的第50K條。

罰則

36. 條例草案就下述各方訂定罰則條文，以發揮阻嚇作用，確保香港有效地實施自動交換資料安排：

- (a) 申報財務機構(即新的第80B條)；
- (b) 受聘於申報財務機構以履行該申報財務機構某些指定盡職審查及申報責任的服務提供者(即新的第80D條)；
- (c) 申報財務機構的僱員或受聘為申報財務機構工作的人士(即新的第80C條)；及
- (d) 帳戶持有人在作出自我證明時，作出在要項上屬具誤導性、虛假或不正確的陳述；以及明知該項陳述在要項上屬具誤導性、虛假或不正確，或罔顧該項陳述是否在要項上屬具誤導性、虛假或不正確(即新的第80(2E)條)。

新的第80(2E)條所訂與作出具誤導性、虛假或不正確的自我證明有關的罪行

37. 部分委員關注到，建議針對在自我證明提供具誤導性／虛假／不正確的資料此罪行施加刑事制裁未必有充分理據支持，因為有別於向政府提供資料的情況，帳戶持有人未必知悉在向申報財務機構提供資料時須負法律責任，以致在無意間觸犯有關罪行。此外，某些帳戶持有人亦未必熟悉香港以外司法管轄區關於稅務居留地的法律概念。涂謹申議員詢問稅務局在展開刑事法律程序前，會否行使《稅務條例》現有條文(例如第80條)賦予其搜集資料的權力，要求被懷疑作出虛假自我證明的帳戶持有人就其所作自我證明提供某些資料，而該人在此等情況下將不能作出辯解或行使其緘默權。此舉可能會損害該人免使自己入罪的權利。他又關注到，申報財務機構可能會要求稅

務局行使其法定權力，迫使帳戶持有人提供資料，藉以履行申報財務機構在自動交換資料方面的相關責任。涂議員建議：

- (a) 在有合理懷疑的情況下，稅務局應要求相關帳戶持有人確認其所作的自我證明；又或申報財務機構應要求帳戶持有人再提交自我證明。只有當該帳戶持有人在向稅務局確認其所作自我證明或向申報財務機構提交另一份自我證明時提供不正確的資料，稅務局始應採取執法行動；及
- (b) 政府當局應考慮在條例草案中加入一項條文，清楚訂明政府當局不能單憑帳戶持有人提供的自我證明，便斷定該人觸犯新的第80(2E)條下的罪行。

38. 為進一步釋除關於帳戶持有人作出自我證明時無意間有所遺漏或犯錯的疑慮，涂謹申議員和梁繼昌議員建議當局制訂措施，以提醒帳戶持有人在作出自我證明時務須小心謹慎，並提醒他們所須承擔的法律責任。鑒於資料傳送(無論是由申報財務機構傳送至稅務局，抑或由稅務局傳送至申報稅務管轄區的稅務當局)過程中可能會出錯，香港會計師公會認為當局可設立機制，通知帳戶持有人其申報財務機構為自動交換資料目的向稅務局提交了甚麼資料，及／或讓帳戶持有人有權查閱申報財務機構轉交予稅務局或稅務局轉交予海外稅務當局的相關資料，使他們有機會在有需要時更正有關資料。

39. 政府當局表示，當局認為擬議罰則實屬必要和適當，而且符合共同匯報標準。共同匯報標準訂明，稅務管轄區應有規則及措施，以確保自動交換資料安排有效實施，以及經合組織期望稅務管轄區在當地法律加入具體條文，就作出虛假的自我證明施加制裁，以提高該證明的可靠性。政府當局亦參考了其他稅務管轄區的相若罰則條文和《稅務條例》的現行罰則。¹⁴ 政府當局指出，自我證明表格會加入提醒或警告字句，以提醒帳戶持有人作自我證明時須負的法律責任。根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱"《私隱條例》")，帳戶持有人也有權向申報財務機構要求查閱和更正其個人資料。

¹⁴ 舉例而言，第80(2D)條是關於就香港與香港以外某地區政府有訂立根據第49(1A)條有效的安排而提交不正確的資料。

40. 政府當局進一步表示：

- (a) 即使帳戶持有人在自我證明中所作陳述在要項上屬具誤導性、虛假或不正確，政府當局不會也不能單憑有關的自我證明，便斷定該人犯罪。根據新的第80(2E)條，帳戶持有人只會在被證明為明知或罔顧有關陳述在要項上具誤導性、虛假或不正確的情況下，才會構成有關罪行。這將會是個很高的檢控門檻，因為稅務局必須證明不但有"明知"或"罔顧"的犯罪行為，還須證明有犯罪意圖。政府當局必須先經調查，才可確定是否有足夠理據提出檢控；
- (b) 具體運作上，稅務局如果收到資料顯示某帳戶持有人可能提供了具誤導性、虛假或不正確的自我證明，稅務局會聯絡相關申報財務機構，以確定有關財務機構是否確已履行所需的盡職審查程序。如有需要，稅務局會主動聯絡有關帳戶持有人，審視該帳戶持有人在自我證明上提供的資料，包括要求該人提供其稅務居民身份的資料，以首先確立有關人士在提供自我證明的資料是否屬實。有關人士在相關過程中，可向稅務局提供進一步資料和解釋，以協助調查。即使該人承認之前提供的資料有錯漏，並根據稅務局要求提供更新或其他資料，稅務局還須證明帳戶持有人是明知或罔顧實情地作出，才能考慮提出檢控；
- (c) 稅務局在調查過程中向帳戶持有人作出查問時，並不需要引用第80條所指明的法定權力，但會按照《查問疑犯及錄取口供的規則及指示》行事。鑒於現時並無關於該類情況的任何實際個案，以及每宗個案均須按其實際情況予以考慮，政府當局認為不適宜承諾不會引用第80條向帳戶持有人搜集資料；
- (d) 若稅務局有合理理由懷疑帳戶持有人已經犯罪，稅務局會向該帳戶持有人作出警誡，提醒其有保持緘默的權利。有關人士被要求就其自我證明作辯解時可選擇保持緘默；有關人士不會因為就自我證明接受查問時保持緘默而被指違反《稅務條例》第80條而遭檢控。由於帳戶持有人並不需要就自動交換資料向政府直接提交任何資料，因此，並不存在申報

財務機構可要求稅務局運用法定權力，要求帳戶持有人提交資料；及

- (e) 更重要的是，如在條例草案中訂明，在稅務局展開調查後，容許帳戶持有人在提交自我證明後可再向稅務局確認，或向申報財務機構重新提交自我證明，而若該人在向稅務局確認或向申報財務機構再提交自我證明時提交的資料屬正確便不會構成罪行，這不但使擬議罰則形同虛設，亦會影響整個自動交換資料安排的有效執行。¹⁵

41. 簡要而言，政府當局認為新的第80(2E)條的擬議罰則條文及上文第40段所闡明的各項安排，已能達致下述效果，因而無需修訂上述罰則條文或增訂額外條文：

- (a) 稅務局不能單憑有關自我證明，斷定某人犯罪，除非兩項條件(即(i)有關帳戶持有人在提交自我證明時作出在要項上屬具誤導性、虛假或不正確的陳述；及(ii)明知或罔顧該項陳述在要項上屬具誤導性、虛假或不正確)均已符合；及
- (b) 帳戶持有人有向稅務局作出辯解的機會，也有保持緘默的權利。

42. 涂謹申議員不滿意政府當局的解釋，並表示有意就與作出具誤導性、虛假或不正確的自我證明有關的擬議罪行條文動議委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。

新的第80(2E)條所訂罪行對由申報財務機構選擇收集的自我證明的適用情況

43. 新訂附表17D第2部第4(a)條規定，申報財務機構可選擇將關於新帳戶的盡職審查規定，應用於先前帳戶，亦即要求先前帳戶的帳戶持有人提供並非根據該附表所須收集的自我證明。法案委員會已要求當局澄清，由申報財務機構選擇收集的自我證明會否並非須根據附表17D收集的自我證明，而作出該等

¹⁵ 根據政府當局研究海外就自動交換資料立法的資料所得，其他稅務管轄區沒有訂立容許帳戶持有人向稅務當局確認向財務機構提交自我證明的法定條文。

屬具誤導性、虛假或不正確的自我證明的人會否因此亦不受新的第80(2E)條的制裁。

44. 政府當局解釋，新的第80(2E)條適用於帳戶持有人作出"須由申報財務機構根據新訂附表17D收集的自我證明"。附表17D載述了共同匯報標準下申報財務機構就不同類別帳戶須設立和維持並應用的盡職審查規定，當中包含申報財務機構在何種情況下須或可採取適當程序，包括向帳戶持有人索取自我證明，以識別某帳戶是否為須申報帳戶。換言之，第80(2E)條會適用於申報財務機構按附表17D所載的盡職審查規定而要求帳戶持有人提供的自我證明(包括由申報財務機構選擇按有關程序所收集的自我證明)。

提供予稅務局的某些資料如何被視為"具誤導性、虛假或不準確"

45. 新的第80(2E)和80B條分別就帳戶持有人和申報財務機構訂定擬議罪行，對於政府當局可如何證明帳戶持有人或申報財務機構是否提供了某些"具誤導性、虛假或不準確"的資料，部分委員表示有保留。該等委員尤其認為，很難確定某些資料是否"具誤導性"。

46. 政府當局表示，在自動交換資料安排下，帳戶持有人須向申報財務機構提交的資料和申報財務機構須向稅務局提交的資料，是根據共同匯報標準的特定要求而制定的，範圍有限。在擬定"屬具誤導性、虛假或不準確的資料"的有關字眼時，政府當局參考了本地和海外的相關法例。新的第80(2E)或80B條的罰則條文採用了"具誤導性"、"虛假"及"不正確"(或"不準確")等字眼，與現行第80條(關於不提交報稅表、報稅表申報不確等的罰則)所採用的大致相同。¹⁶ 實際上，某些資料是否具誤導性、虛假或不正確，須由法庭按每宗個案的實際情況作出裁定。舉例而言，如在陳述書的要項上遺漏一些重要的資料，以致令人誤會陳述書所述的為全部事實，這或有機會構成具誤導性的陳述。法案委員會從在第80條下成功提出檢控的案例中察悉，¹⁷ 近

¹⁶ 《稅務條例》第80條(關於不提交報稅表、報稅表申報不確等的罰則)的若干條文採用了"有誤導性"、"虛假"及"不正確"等字眼，包括第80(1AB)條採用"虛假或有誤導性"的字眼，以及第80(2)及(2D)條採用"不正確"的字眼。

¹⁷ 政府當局在2016年5月3日提供予法案委員會的文件的附件B，有關文件已隨立法會CB(1)871/15-16(02)號文件發出。

年並無涉及提供"具誤導性"的資料的案例，這或反映就此提出有關檢控而舉證時比提供"虛假"或"不正確"的資料較為困難。

對申報財務機構所聘用的服務提供者的罰則

47. 根據新的第80D(1)至(3)條，受申報財務機構所聘用的服務提供者如無合理辯解而沒有履行有關申報財務機構在第50B(1)、50B(2)或50C(1)條下的責任，該人即屬犯罪。新的第80D(4)條進一步訂明其他事宜，包括服務提供者如致使或容許申報財務機構在提交予稅務局的報表中提供(或看來是遵從申報財務機構按第50C(1)條提交報表的規定而在提交予稅務局的報表中提供)在要項上屬具誤導性、虛假或不準確的資料，並且明知該資料在要項上屬具誤導性、虛假或不準確，或罔顧該資料在要項上是否具誤導性、虛假或不準確；或沒有合理理由相信，該資料是真實或準確等，該人即屬犯罪。新的第80D(7)條亦訂明有關服務提供者的罪行，規定如該人出於欺騙的意圖，致使或容許申報財務機構在提交予稅務局的報表中，提供在要項上屬具誤導性、虛假或不準確的資料，即屬犯罪。

48. 涂謹申議員、梁繼昌議員及單仲偕議員關注到，建議的罪行對服務提供者有欠公平，因他們可能只是按照申報財務機構的指示行事。該等委員尤其認為新的第80D(1)至(3)條所訂罪行不合理，因為它們似乎屬於嚴格罪行。有意見認為，服務提供者未有履行申報財務機構有關自動交換資料的責任，應屬有關申報財務機構與該服務提供者之間的合約安排，因而只應負上民事法律責任；而服務提供者若是明知或罔顧實情地不遵循相關規定，才須負上法律責任。梁繼昌議員要求政府當局因應下述情況考慮可否剔除與服務提供者有關的罪行條文：現有第80條目前並無就相若情況(例如納稅人聘用會計師或稅務顧問之類的服務提供者及納稅人或其代理人根據《稅務條例》向稅務局申報稅務責任)訂明罪行；以及申報財務機構與其服務提供者之間的合約安排通常會包含多項條文，以規管服務提供者於未能履行申報財務機構在條例草案下的責任時所須承擔的法律責任。梁議員提醒政府當局，就服務提供者建議的罪行或會令申報財務機構難以為進行自動交換資料購買服務。梁議員亦表示，他或會就服務提供者的罪行對條例草案提出修正案。

49. 政府當局表示，財務機構在處理其一般日常運作時，聘用服務提供者十分常見。相關監管當局(包括金融管理局、保險業監理處及強制性公積金計劃管理局等)亦有就財務機構聘用服

務提供者提供指引。就自動交換資料安排而言，個別申報財務機構聘用的每個服務提供者所負責的實際服務範圍或會各有差異，很大程度上會視乎相關申報財務機構的具體需要而定，¹⁸ 而申報財務機構可聘用一個或多個服務提供者。視乎個案的實際情況和事實根據，有關服務提供者可以是單獨或共同承擔其法律責任。

50. 政府當局進一步表示，由於獲申報財務機構聘用的服務提供者須負起條例草案下的指明責任，而有關的工作對於香港履行自動交換資料的責任至為重要，故有需要就服務提供者制訂相關的罰則，以防止違規的情況出現而影響自動交換資料安排的實施。有關情況基本上與根據《稅務條例》向稅務局申報稅務責任的情況並不相同。¹⁹ 政府當局又強調，正如新的第50H條所規定，即使已聘用服務提供者，有關申報財務機構須履行的盡職審查及申報責任也不會獲免除。此外，雖然海外稅務管轄區(例如英國及愛爾蘭)的相關法例沒有就服務提供者另訂罰則，有關的一般性罰則條文仍適用於服務提供者。在諮詢期間收集所得的意見認為，應在法例中就有關各方訂立清晰的罰則條文，為此，條例草案已就自動交換資料安排下的相關人士(即申報財務機構、申報財務機構的僱員，以及服務提供者)分別訂定罰則條文。

51. 對於委員關注到，關乎服務提供者的罰則是否過嚴，並會否對服務提供者有欠公平，政府當局表示，當局是基於同樣的考量而在新的第80D條加入"如無合理辯解"的條款，即凡有服務提供者獲聘用履行申報財務機構在第50B條或第50C條下的責任，縱使該服務提供者不遵照有關規定而沒有設立、維持或應用盡職審查程序，或沒有提交報表，其只會在無合理辯解的情況下，才屬犯罪。至於就服務提供者在報表提供在要項上屬具誤導性、虛假或不準確的資料所訂的罪行，有關服務提供者是否須為該罪行負上刑責，亦要視乎能否證實該服務提供者為明知或罔顧實情地提供該類資料。

52. 政府當局進一步表示，當局是經過仔細考量來制訂對服務提供者的建議罰則水平。一般來說，如服務提供者在沒有合

¹⁸ 具體運作上，服務提供者向申報財務機構提供的服務範圍，可包括制訂運作手冊、執行客戶盡職審查措施、開發資訊科技方案及製備資料檔案，以至向稅務局提交資料。

¹⁹ 納稅人在現行《稅務條例》下雖可聘用代理人作為其稅務顧問，但代理人不能代有關納稅人在報稅表上簽署或向稅務局提交報稅表。

理辯解的情況下沒有履行相關責任，或在明知或罔顧實情的情況下提供在要項上屬具誤導性、虛假或不準確的報表資料，其罰則一律為可處第三級罰款(即10,000元)。服務提供者只會在出於欺騙的意圖提交在要項上屬具誤導性、虛假或不準確的報表資料的情況下，才會可能被判處監禁。上述建議安排亦與現行《稅務條例》的罰則水平一致。總括而言，政府當局認為對服務提供者的建議罰則，已在便利申報財務機構的實際操作及確保自動交換資料安排有效實施之間尋求一個平衡。

保障納稅人權利和確保所交換的資料能予保密

在法例中提供保障措施

53. 法案委員會察悉，條例草案本身沒有載有任何建議，以在本地法例下提供與保障納稅人私隱和確保根據自動交換資料安排所交換的稅務資料的保密性有關的保障措施，亦沒有載有任何賦權條文，藉以為此訂立附屬法例。雖然現行的《稅務(資料披露)規則》(第112BI章)(下稱"《披露規則》")為受資料交換影響的人士提供若干程序權利及保障私隱的措施(例如訂有通知和覆核機制以處理資料交換請求及相關上訴個案)，但有關規則只適用於披露資料的請求，因此在自動交換資料安排下，納稅人不會獲得該等保障。法案委員會因而詢問：

- (a) 有何法律條文保護納稅人的私隱和確保根據自動交換資料安排所交換的稅務資料能予保密；
- (b) 會否告知須申報帳戶持有人所蒐集的資料可能會用作自動交換資料用途；
- (c) 在香港的自動交換資料夥伴的稅務管轄區違反相關保障條文時，有何措施保障納稅人的權益；及
- (d) 自動交換資料安排會否訂定通知和覆核機制(即類似《披露規則》所訂定的機制)。

54. 政府當局解釋，現時全面性協定的資料交換條文及交換協定的相關條文均訂明保障措施，以保障納稅人私隱和確保所交換的資料能予保密。事實上，當局會分別在全面性協定或交換協定的框架下，與相關夥伴實施自動交換資料安排。因此，相關的保障措施亦同樣適用於根據自動交換資料模式交換的資

料。該等在協定層面的保障措施載於**附錄III**。此外，自動交換資料標準也訂明類似的保障措施。主管當局協定範本訂明，所有交換的資料均須符合有關公約／文書訂明的保密規則及其他保障措施。該範本亦訂明，如另一方主管當局嚴重不遵守或曾經嚴重不遵守主管當局協定，主管當局可向對方發出書面通知，藉以暫停交換資料安排或終止主管當局協定。就香港的情況而言，在立法會就有關將該等稅務管轄區從《稅務條例》相關附表中刪除的附屬法例進行先訂立後審議的程序完成前，有關協定可即時終止。吳亮星議員建議，經合組織應公布在自動交換資料方面有違規紀錄的稅務管轄區的名單，以供其他稅務管轄區參考。政府當局答允向經合組織轉達這項建議。

55. 至於訂定通知和覆核機制以處理與自動交換資料有關的上訴個案是否可行，政府當局表示，並無發現其他稅務管轄區的主管當局就自動交換資料有訂立類似的通知和覆核機制。按經合組織標準所訂要求與不同自動交換資料夥伴每年交換資料，在時間上已相當緊迫，若要引入通知和覆核機制，將會對實施自動交換資料造成不當延遲，致使香港無法配合有關時間表。經考慮這方面的關注後，政府當局已與相關財務機構組織溝通，並提醒它們採取適當措施，包括更新其"個人資料收集聲明"，以確保財務機構告知其帳戶持有人，收集所得的資料或會用於與自動交換資料安排有關的用途，以及資料將可能傳送予的相關機關／人士；以及採取所有可行措施，確保個人資料正確無誤，而帳戶持有人可向其財務機構要求檢視及更正其個人和財務資料。

56. 法案委員會進一步察悉，除非經稅務局考慮本地法例(例如《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章))後給予批准，否則在自動交換資料安排下交換所得資料不可用於刑事法律程序(即非稅務用途)。

保障個人資料

57. 法案委員會察悉，根據《私隱條例》第58(1)(c)、(1A)及(2)條的規定，向申報財務機構蒐集個人資料，以及根據《稅務條例》第49(1A)條的規定，稅務局與另一個與香港簽訂全面性協定或交換協定的稅務管轄區的稅務當局交換該等資料，可獲豁免不受《私隱條例》第3及第6保障資料原則所規限。然而，申報財務機構應遵從《私隱條例》附表1所列保障資料原則的現行規定。舉例來說，它們應告知帳戶持有人，所蒐集的資料可

能會用作自動交換資料用途，帳戶持有人並須採取所有切實可行的措施，確保有關個人資料準確無誤。

草擬事宜

58. 法案委員會察悉法案委員會法律顧問就條例草案若干草擬事宜提出的查詢，²⁰ 以及政府當局對該等事宜所作出的回應。²¹

委員會審議階段修正案

59. 法案委員會和政府當局並無就條例草案提出任何修正案。法案委員會察悉，涂謹申議員有意就與作出具誤導性、虛假或不正確的自我證明有關的擬議罪行條文動議修正案。梁繼昌議員則表示，他或會就服務提供者的罪行提出修正案。

恢復二讀辯論

60. 法案委員會不反對在2016年6月8日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

61. 謹請議員察悉法案委員會的上述商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年5月26日

²⁰ 已隨立法會CB(1)830/15-16(01)及CB(1)830/15-16(03)號文件發出。

²¹ 已隨立法會CB(1)830/15-16(02)及CB(1)849/15-16(01)號文件發出。

《2016年稅務(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 梁君彥議員, GBS, JP

委員 涂謹申議員
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
陳克勤議員, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP (自2016年3月22日起)
吳亮星議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP

(總數：12名委員)

秘書 石逸琪女士

法律顧問 譚淑芳女士

《2016年稅務(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體名單

1. 亞洲證券業與金融市場協會
2. 香港會計師公會
3. 香港投資基金公會
4. 香港信託人公會
- *5. 國際商會 —— 中國香港區會
- *6. 香港會計師專業協會
- *7. 香港中華總商會
8. 香港銀行公會
- *9. 香港保險業聯會
10. 澳洲管理會計師公會(香港分會)
11. 信託與財產從業者協會(香港)

* 只提交書面意見

在協定層面的保障措施

- (a) 所交換的資料須為可預見相關的資料，即不得作出打探性質的資料交換請求；
- (b) 協定夥伴所獲取的資料必須保密；
- (c) 資料只可向稅務當局披露，不得向其監督機關披露，除非全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")或稅務資料交換協定(下稱"交換協定")的夥伴提出充分理由，始作別論(即該類監督機關必須以正面清單形式列出)；
- (d) 所交換的資料不得向第三司法管轄區披露；
- (e) 在某些情況下協定雙方沒有責任提供資料，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；
- (f) 容許交換所得的資料作其他用途(即非稅務用途)，但有關用途必須為協定雙方的法律所容許，並須經提供資料一方的主管當局批准。換言之，大前提是必須先為了有關全面性協定／交換協定規定的稅務目的而交換資料。經濟合作與發展組織認為，分享所交換的稅務資料只能為了某些優先考慮事項(例如打擊洗黑錢、貪污及恐怖分子融資)；及
- (g) 協定夥伴所提出的海外稅務調查請求將不獲答允(即這類條款未有納入香港簽訂的全面性協定／交換協定之中)。

[資料來源：摘錄自有關《2016年稅務(修訂)條例草案》的立法會參考資料摘要附件C]