

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)113/16-17(02)號文件

檔號：CB1/SS/2/16

《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》("《修訂公告》")的背景資料，並綜述立法會各相關委員會在 2014-2015 及 2015-2016 年度立法會會期討論關於在香港落實稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")安排的事宜時，議員所提出的意見和關注事項。

背景

香港就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的政策方針

2. 為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，經濟合作與發展組織("經合組織")在 2014 年 7 月公布了"就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的標準"("自動交換資料標準")。¹ 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，² 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

¹ 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；及
(d) 技術解決方案的指引。

² 根據《稅務條例》(第 112 章)第 50A 條，"財務機構"指(a)託管機構；(b)存款機構；(c)投資實體；或(d)指明保險公司。就在香港實施自動交換資料安排而言，只有屬居於香港的財務機構才須申報。

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。

3. 為緊貼自動交換資料的最新國際標準，香港在 2014 年 9 月向經合組織稅務透明化及有效交換資料全球論壇("全球論壇")表示支持實施自動交換資料。³ 香港的承諾是會在互惠原則下，與合適夥伴實施自動交換資料，以期在 2018 年年底(即全球論壇所容許的最後時間表)進行首次交換資料。

4. 就此，政府當局打算在資料交換機制下，跟與香港簽訂了全面性避免雙重課稅協定("全面性協定")或稅務資料交換協定("交換協定")的夥伴訂定雙邊自動交換資料安排。⁴ 在此種方式下，香港會採用已簽訂的雙邊全面性協定或交換協定作為實施自動交換資料的法律基礎。為實施自動交換資料，稅務局需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。

《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》

5. 鑒於上文所述，政府當局制定了《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》("《修訂條例》")，為在香港實施自動交換資料安排訂定法律框架。《修訂條例》已於 2016 年 6 月 30 日起實施。⁵ 《修訂條例》修訂《稅務條例》(第 112 章)，以加入自動交換資料標準的必要規定。

6. 《修訂條例》在《稅務條例》加入新的第 50J 條，賦權財經事務及庫務局局長修訂相關附表，包括修訂《稅務條例》附表 17E，以列出申報稅務管轄區和參與稅務管轄區的名單。⁶

³ 全球論壇的成員來自大約 120 個司法管轄區，香港亦是其中一員。

⁴ 全面性協定屬稅務協定，旨在盡量減少締約雙方雙重課稅的情況，並為稅務當局交換資料設立機制；交換協定則用作交換資料的工具，並不提供課稅寬免。截至 2016 年 11 月，香港與 35 個稅務管轄區簽訂了全面性協定，並與 7 個稅務管轄區簽訂了交換協定。

⁵ 《2016 年稅務(修訂)條例草案》於 2016 年 1 月 20 日提交立法會，並於 2016 年 6 月 22 日獲通過。立法會曾成立法案委員會審議該條例草案。

⁶ 財經事務及庫務局局長可藉在憲報刊登公告，修訂《稅務條例》附表 17E，公告須按立法會先訂立後審議的程序處理。

申報稅務管轄區

7. 在香港的自動交換資料安排下，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(即香港的自動交換資料夥伴稅務管轄區)。據政府當局所述，政府當局將以循序漸進方式物色自動交換資料夥伴，初期只會與數個稅務管轄區交換資料。

參與稅務管轄區

8. 就香港的情況而言，參與稅務管轄區指已承諾在 2018 年或之前實施自動交換資料安排的香港以外地區。根據自動交換資料標準，凡帳戶持有人屬由專業管理的投資實體且居於非參與稅務管轄區，則財務機構在進行盡職審查程序時，必須"透視分析"該帳戶持有人，以確定該實體的控權人是否申報稅務管轄區的稅務居民；若是，有關財務機構須向稅務局申報該等資料，以供該局與有關申報稅務管轄區作自動交換資料之用。如該投資實體居於參與稅務管轄區，上述"透視分析"規定便不適用。換言之，香港財務機構就相關實體須進行"透視分析"的範圍，取決於參與稅務管轄區的名單。

《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》

9. 政府當局於 2016 年 10 月 28 日在憲報刊登《修訂公告》，以修訂藉《修訂條例》而新增的《稅務條例》附表 17E。《修訂公告》旨在：

- (a) 在附表 17E 第 1 部中，把已經與稅務局簽訂雙邊主管當局協定的大不列顛及北愛爾蘭聯合王國和日本國，列為"申報稅務管轄區"，並把 2018 年定為相應的"申報年"；⁷ 及
- (b) 在附表 17E 第 2 部中，把所有承諾在 2018 年或之前實施自動交換資料安排的稅務管轄區(即除了香港以外的合共 100 個該等稅務管轄區)，列為"參與稅務管轄區"。

10. 《修訂公告》於 2016 年 11 月 2 日提交立法會會議席上省覽，以進行先訂立後審議的程序。《修訂公告》將自 2016 年 12 月 31 日起實施。

⁷ 申報稅務管轄區的申報年是指，從該年開始，可根據《稅務條例》第 50C(2)條發出通知，要求就該管轄區提供須申報帳戶的資料。

議員提出的主要意見和關注事項

11. 在財經事務委員會 2014 年 11 月 3 日及 2015 年 7 月 6 日的會議上、《2016 年稅務(修訂)條例草案》委員會的會議上，以及財務委員會於 2015 年 3 月 30 日審核 2015-2016 年度開支預算的會議上，議員曾討論關於在香港實施自動交換資料安排的事宜。下文各段綜述議員在該等會議所提出的主要意見和關注事項。

實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料的理據

12. 儘管部分議員認為香港應實施自動交換資料，以履行本身在國際稅務合作方面的責任，但部分其他議員質疑此項措施有何好處，並擔心實施自動交換資料或會影響香港的簡單稅制對商貿和人才的吸引力。

13. 政府當局表示，全球論壇的絕大部分成員稅務管轄區已承諾會實施自動交換資料，當中包括香港許多主要貿易夥伴。全球論壇會於 2017 年以後，就成員稅務管轄區實施自動交換資料的法律框架是否有效及實施進度，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，以及避免香港可能會受到單方面制裁。政府當局補充，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應繳而未繳的稅款。

物色申報稅務管轄區的準則

14. 議員詢問，當局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(即申報稅務管轄區)。政府當局表示，原則上自動交換資料夥伴必須能夠符合自動交換資料標準，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。政府當局亦會考慮香港與可能成為自動交換資料的夥伴的雙邊貿易關係，以及全球論壇將會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。

保障納稅人的私隱和所交換資料的保密性

15. 議員強調，當局在實施自動交換資料時，須在稅務透明度和保障個人資料私隱兩方面取得適當平衡。他們認為，政府當局有責任審慎物色自動交換資料夥伴，並防止夥伴作出打探性質的資料交換請求，和出於非稅務的目的而向執法機關披露根據自動交換資

料交換所得的商業資料。

16. 政府當局解釋，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得以保密，包括須確保所交換的資料必須屬可預見相關，以避免夥伴作出打探性質的資料交換請求。鑒於香港會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安排交換的資料。此外，自動交換資料標準也訂明類似的保障措施。自動交換資料標準下的主管當局協定範本訂明，如另一方主管當局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，政府當局可藉附屬法例把《稅務條例》附表 17E 中的某個申報稅務管轄區刪除，以終止主管當局協定。

申報財務機構進行合理盡職審查

17. 議員詢問，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。⁸ 有議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。部分議員關注到，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。他們認為，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。

18. 政府當局表示，由帳戶持有人作出自我證明，是讓申報財務機構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受益人和確定其居留司法管轄區。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。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。

⁸ 據政府當局所述，一般而言，要斷定某個人是否屬某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。如屬公司的情况，則根據該公司成為法團的地點或中央管理及控制的地點。

19. 政府當局又表示，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)，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。

20. 有議員關注到，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。就此，政府當局表示，稅務局已在其網頁上載一系列常見問題，解釋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。

與作出具誤導性、虛假或不正確的自我證明有關的罪行

21. 議員關注到，在藉《修訂條例》新增的《稅務條例》第 80(2E)條下，針對在自我證明提供具誤導性、虛假或不正確的資料此罪行施加刑事制裁未必有充分理據支持。他們憂慮，帳戶持有人未必知悉在向申報財務機構提供資料時須負的法律責任，或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，以致在無意間觸犯有關罪行。議員要求稅務局制訂措施，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。亦有議員建議，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。此外，議員又要求政府當局考慮在法例中清楚訂明，政府當局不能單憑帳戶持有人提供的自我證明，便斷定該人觸犯第 80(2E)條下的罪行。

22. 政府當局解釋指，實質上，(a)稅務局不能單憑有關自我證明，斷定某人犯罪，除非第 80(2E)條下訂明的兩項條件(即有關帳戶持有人在提交自我證明時(i)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；以及(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。⁹

⁹ 涂謹申議員不滿意政府當局的解釋，並且就《2016 年稅務(修訂)條例草案》中與作出具誤導性、虛假或不正確的自我證明有關的擬議罪行條文動議全體委員會審議階段修正案。該等修正案遭否決。

最新發展

23. 在 2016 年 11 月 4 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《修訂公告》。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016 年 11 月 14 日

《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會

相關文件一覽表

日期	事件	文件
2014 年 11 月 3 日	財經事務委員會會議	政府當局有關"就稅務事宜自動交換金融帳戶資料"的文件 (立法會 CB(1)122/14-15(03)號文件) 立法會秘書處擬備有關"就稅務事宜自動交換金融帳戶資料"的背景資料簡介 (立法會 CB(1)122/14-15(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)379/14-15 號文件)
2015 年 3 月 30 日	財務委員會審核 2015-2016 財政年度開支預算特別會議 (有關公共財政的環節)	財經事務及庫務局局長發言稿 審核 2015 至 2016 年度開支預算的報告
2015 年 7 月 6 日	財經事務委員會會議	政府當局有關"就稅務事宜自動交換金融帳戶資料"的文件 (立法會 CB(1)1034/14-15(06)號文件) 立法會秘書處擬備有關"就稅務事宜自動交換金融帳戶資料"的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1034/14-15(07)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1258/14-15 號文件)

日期	事件	文件
2016 年 1 月 20 日	《2016 年稅務(修訂)條例草案》提交立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔 號 : TsyB R 183/700-6/7/0 (C)) 法律事務部報告 (立法會 LS28/15-16 號文件)
2016 年 2 月至 5 月	《2016 年稅務(修訂)條例草案》委員會	立法會秘書處擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)518/15-16(03) 號文件) 法案委員會報告 (立法會 CB(1)984/15-16 號文件)
2016 年 11 月 2 日	《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》提交立法會會議席上省覽	《修訂公告》 立法會參考資料摘要 (檔 號 : TsyB R 183/700-6/7/0 (C)) 法律事務部報告 (立法會 LS7/16-17 號文件)