

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)660/16-17(10)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2017 年 3 月 16 日的會議

關於就稅務事宜自動交換資料的 最新背景資料簡介

目的

本文件載述關於在香港實施就稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")安排的背景資料，並概述立法會各相關委員會自 2014-2015 年度立法會會期討論相關事宜時，議員所提出的意見和關注事項。

背景

《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》

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 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

¹ "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")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。

居民²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。³ 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，便會每年與自動交換資料夥伴的稅務當局交換相關資料。

3. 為緊貼自動交換資料的最新國際標準，政府在 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。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。當局於 2016 年 6 月修訂《稅務條例》(第 112 章)("《2016 年修訂條例》")，為在香港實施自動交換資料安排訂定法律框架。⁴

4. 政府的政策是在資料交換機制下，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。⁵ 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)然後才與有關夥伴交換資料。《2016 年修訂條例》已加入自動交換資料標準的必要規定，即主管當局協定的主要條文及共同匯報標準的盡職審查規定。

5. 《2016 年修訂條例》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》

² "申報稅務管轄區的稅務居民"是指在與香港進行自動交換資料安排的稅務管轄區因其居民身份而有繳稅責任的人。一般而言，某人是否屬某個稅務管轄區的稅務居民，會根據該人身處之地或逗留於該地的時間(例如在一個課稅年度內是否超過 183 天)而決定；如屬公司，則根據該公司成立為法團的地方或該實體的中央管理或控制所在的地點而決定。

³ 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。

⁴ 立法會於 2016 年 6 月 22 日通過《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》，該條例已自 2016 年 6 月 30 日起實施。

⁵ 全面性避免雙重課稅協定("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；稅務資料交換協定("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。

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 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)。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。

6. 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。此項"透視分析"的規定旨在防止控權人藉居於非參與稅務管轄區的相關實體以"隱藏"其身份。如該實體居於參與稅務管轄區，"透視分析"規定便不適用，故此，香港的財務機構須進行"透視分析"的範圍將取決於參與稅務管轄區的名單。考慮到經合組織的要求及減輕財務機構合規負擔的目標，政府當局已把 100 個已承諾實施自動交換資料的稅務管轄區(不包括香港)全部納入附表 17E所載的參與稅務管轄區。⁷

實施就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的進展

7. 政府於 2016 年 11 月 2 日將《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》("《2016 年修訂公告》")提交立法會會議席上省覽，以進行先訂立後審議的程序。相關條文已自 2016 年 12 月 31 日起實施。當局藉《2016 年修訂公告》：

- (a) 把已經與稅務局簽訂雙邊主管當局協定的日本和英國列入"申報稅務管轄區"名單；香港將會由 2018 年起，與該兩個稅務管轄區進行自動交換資料；及
- (b) 把承諾在 2018 年或之前實施自動交換資料安排的 100 個稅務管轄區全部列為"參與稅務管轄區"。

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。

⁷ 在訂定參與稅務管轄區的名單時，經濟合作與發展組織容許採用以下方案：

- (a) 已就自動交換資料安排簽訂主管當局協定的稅務管轄區；
- (b) 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(即不包括香港在內的 100 個稅務管轄區)；或
- (c) 已簽訂多邊主管當局協定的稅務管轄區(截至 2016 年 11 月，共有 87 個稅務管轄區)。

8. 香港已於 2017 年 1 月 23 日與韓國簽訂主管當局協定，以期由 2019 年起進行自動交換資料。政府當局稍後會提交相關的附屬法例，把韓國列入"申報稅務管轄區"名單。

議員提出的主要意見和關注事項

9. 在財經事務委員會 2014 年 11 月 3 日及 2015 年 7 月 6 日的會議、《2016 年稅務(修訂)條例草案》委員會的會議、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，以及《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會的會議上，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。

實施就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的理據

10. 雖然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，並關注到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。

11. 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。

納入申報稅務管轄區的方式

12. 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)，以及政府當局有何計劃將更多稅務管轄區列為申報稅務管轄區。

13. 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。《2016 年修訂條例》獲得通過後，稅務局曾於 2016 年 7 月至 9 月聯絡 10 個稅務管轄區；截至目前為止，當中的日本及英國已經與香港簽訂了主管當局協定。目前的工作進度符合政府當局的計劃，即以務實和循序漸進的方式，符合在 2018 年年底或之前進行首次自動交換資料的規定，同時盡量減輕

財務機構及其並非香港稅務居民的帳戶持有人的合規負擔。政府當局日後會致力擴展香港的自動交換資料網絡，並且就簽訂主管當局協定與其他全面性協定/交換協定夥伴展開磋商。

保障納稅人的私隱和所交換資料的保密性

14. 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。

15. 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。

與申報稅務管轄區進行自動交換資料的運作安排

16. 議員察悉，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，開始進行盡職審查程序，並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。財務機構應在相關資料所對應的公曆年完結後 5 個月內提交自動交換資料報表，而稅務局將於其後的 9 月開始與申報稅務管轄區的稅務當局進行首次資料交換(並會在此後的每年 9 月進行資料交換)。鑒於所涉及的資料數量浩繁，而且會隨着香港於日後逐步擴大其申報稅務管轄區名單而有所增加，議員詢問，把財務機構就不同稅務管轄區提交自動交換資料報表的期限分散到申報年中的不同月份的做法是否可行。

17. 政府當局回應時表示，在每年 9 月與其他稅務當局進行自動交換資料，是所有申報稅務管轄區共同採用的時限。為了符合有關時限，財務機構須於相關申報年的 5 月或之前向稅務局提交自動交換資料報表。經合組織將會提供一個共同傳送系統，以供不同

稅務當局交換資料之用。在本地的層面，稅務局亦會提供一個安全穩妥的平台(即自動交換資料網站)，利便財務機構以電子方式就須申報帳戶的所需資料提交通知書及報表。當局預期，在設立這個新電子平台後，處理及交換數據資料將不會對稅務局造成太大的行政負擔。

申報財務機構進行合理盡職審查

18. 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。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。

19. 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民身份方面)的重要工具。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相關稅務法例的獨立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。

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民身份。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《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民身份的法律概念，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。

22. 政府當局解釋指，實質上，稅務局不能單憑有關自我證明，斷定某人犯罪，除非《稅務條例》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(a)作出在要項上屬具誤導性、虛假或不正確的陳述；及(b)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。此外，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。

最新發展

23. 政府當局將於 2017 年 3 月 16 日的財經事務委員會會議上，向委員簡介實施自動交換資料安排的最新情況。

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

2017 年 3 月 14 日

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	政府當局的文件 (立法會 CB(1)122/14-15(03)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)122/14-15(04)號文件) 會議紀要 (第 38 至 51 段) (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	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1034/14-15(06)號文件) 最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1034/14-15(07)號文件) 會議紀要 (第 54 至 64 段) (立法會 CB(1)1258/14-15 號文件)
2016 年 6 月 22 日	立法會通過《2016 年稅務(修訂)條例草案》	議事錄 通過的法案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)984/15-16 號文件)

日期	事件	文件
2016 年 11 月 2 日	《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會	報告 (立法會 CB(1)281/16-17 號文件)