

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)206/17-18(04)號文件

檔號：CB1/BC/1/17

《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述關於《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》的背景資料，並概述立法會各相關委員會自 2014-2015 年度立法會會期就有關香港實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")安排的事宜進行討論期間，議員所提出的主要意見和關注事項。

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 月就實施自動交換資料安排公布共同匯報標準。至今，已有 102 個稅務管轄區承諾落實這項國際標準。香港在 2014 年 9 月表示，支持以雙邊模式與合適夥伴實施自動交換資料安排，以期在 2018 年年底進行首次資料交換。根據自動交換資料安排，財務機構須識辨申報稅務管轄區的稅務居民所持有的財務帳戶，以及收集這些財務帳戶的須申報資料，以便按照共同匯報標準向稅務當局匯報。個別稅務當局會每年與其他稅務管轄區的稅務當局交換資料。

3. 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。¹ 在此種方式下，香港會採用

¹ 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。

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。² 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。

4. 政府對《稅務條例》(第 112 章)作出修訂(其後於 2016 年 6 月獲制定為《2016 年稅務(修訂)(第 3 號)條例》)，為在香港實施自動交換資料安排訂定法律框架。³ 該修訂條例在《稅務條例》加入新的第 50J 條，賦權財經事務及庫務局局長作出修訂，包括修訂《稅務條例》附表 17E，以列出申報稅務管轄區的名單。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)。財務機構須進行盡職審查程序，以識辨已列入申報稅務管轄區名單的已確認自動交換資料夥伴("確認夥伴")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。財務機構亦須由指定的申報年起把所需資料提交稅務局，以便稅務局與相關的夥伴交換資料。截至 2017 年 8 月 31 日，香港已簽訂 38 份全面性協定⁴ 及 7 份交換協定，⁵ 並且就自動交換資料安排簽訂 14 份雙邊主管當局協定。⁶

² 香港與其他稅務管轄區簽署的全面性協定及交換協定藉根據《稅務條例》(第 112 章)第 49(1A)條作出的命令實施。該等命令須經立法會先訂立後審議的程序處理。

³ 當局於 2016 年 1 月向立法會提交《2016 年稅務(修訂)條例草案》。該條例草案於 2016 年 6 月 22 日獲立法會通過，並已自 2016 年 6 月 30 日起實施。

⁴ 與香港簽訂全面性協定的 38 個稅務管轄區包括比利時、泰國、中國內地、盧森堡、越南、文萊、荷蘭、印尼、匈牙利、科威特、奧地利、英國、愛爾蘭、列支敦士登、法國、日本、新西蘭、葡萄牙、西班牙、捷克共和國、瑞士、馬耳他、澤西島、馬來西亞、墨西哥、加拿大、意大利、根西島、卡塔爾、韓國、南非、阿拉伯聯合酋長國、羅馬尼亞、俄羅斯、拉脫維亞、白俄羅斯、巴基斯坦和沙特阿拉伯。

⁵ 與香港簽訂交換協定的 7 個稅務管轄區包括美國、挪威、丹麥、瑞典、冰島、格陵蘭和法羅群島。

⁶ 與香港簽訂雙邊主管當局協定的 14 個稅務管轄區包括日本、英國、韓國、比利時、加拿大、根西島、墨西哥、荷蘭、意大利、葡萄牙、南非、愛爾蘭、印尼和新西蘭。

擴展香港實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料的網絡

5. 國際社會一直密切監察各稅務管轄區實施自動交換資料安排的進度，並着力倡議建立廣闊的自動交換資料網絡，以締造公平的競爭環境。經合組織和歐洲聯盟("歐盟")分別展開制訂不合作稅務管轄區和在稅務透明度方面不符合標準的稅務管轄區名單的工作。經合組織和歐盟就此採用的準則載於**附錄 I**。列入名單與否的準則，包括實施自動交換資料安排的進度和涵蓋的網絡，以及有否加入《多邊稅收徵管互助公約》("《多邊公約》")。

6. 政府強調，香港必須盡快採取行動，備存財務帳戶資料，用作與其他稅務管轄區進行交換，以回應經合組織及歐盟的有關要求，以免被列為不合作或不符合標準的稅務管轄區，是十分重要的。被列為不合作或不符合標準的稅務管轄區或會被施加抵制措施，包括被徵收預扣稅項，令香港的投資和營商吸引力因而下降。

《2017 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》

7. 香港在就訂立雙邊主管當局協定進行討論的過程中面對限制，原因是與個別稅務管轄區商討主管當局協定需時，當中往往涉及修訂香港現有的雙邊稅務協定(即全面性協定或交換協定)，才可進行自動交換資料。此外，財務機構按規定只須識辨屬申報稅務管轄區名單上確認夥伴的稅務居民所持有的帳戶，並就該等帳戶收集資料。為克服上述困難，政府對《稅務條例》作出修訂(其後於 2017 年 6 月獲制定為《2017 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》)，⁷規定除香港的確認夥伴外，財務機構也須識辨本港準自動交換資料夥伴("準夥伴")的稅務居民所持有的帳戶，並就該等帳戶收集資料。《2017 年修訂條例》修訂《稅務條例》附表 17E 第 1 部，把申報稅務管轄區名單擴大至涵蓋 75 個稅務管轄區，當中包括 13 個已確認自動交換資料夥伴及 62 個準自動交換資料夥伴。⁸

⁷ 當局於 2017 年 3 月向立法會提交《2017 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》。該條例草案於 2017 年 6 月 22 日獲立法會通過，並已自 2017 年 7 月 1 日起實施。

⁸ 62 個稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")準夥伴來自以下 3 類：

- (a) 已向經濟合作與發展組織("經合組織")表示有意與香港訂定自動交換資料安排的稅務管轄區或由經合組織建議的稅務管轄區；
- (b) 香港稅務協定夥伴當中已承諾實施自動交換資料安排的稅務管轄區；及
- (c) 歐洲聯盟所有成員國。

《多邊稅收徵管互助公約》

8. 《多邊公約》由經合組織與歐洲委員會共同訂立，旨在便利締約國在評稅和徵稅方面一切可行形式的行政合作，特別是針對打擊避稅和逃稅活動。透過在《多邊公約》下簽訂多邊主管當局協定，《多邊公約》為稅務管轄區以多邊模式實施自動交換資料安排和應對侵蝕稅基及轉移利潤("BEPS")⁹的措施提供基礎。《多邊公約》自 2011 年 6 月 1 日起開放予各國簽署。據政府所述，截至 2017 年 9 月，共有 113 個稅務管轄區參與《多邊公約》，當中包括 15 個藉地域延伸身份加入的稅務管轄區。

9. 香港現時尚未加入《多邊公約》。據政府當局所述，102 個承諾實施自動交換資料安排的稅務管轄區，全部已加入或已表明有意加入《多邊公約》。事實上，加入《多邊公約》是經合組織和歐盟考慮稅務管轄區是否屬"不合作"或在稅務透明度方面"不符合標準"的重要因素。由於國際社會交換稅務資料的範圍不斷擴大，政府當局認為，就實施自動交換資料及 BEPS 措施而言，香港所採用的雙邊模式不再是有效率和具成效的方法，因此須尋求把《多邊公約》的適用地區延伸至香港。

《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》

10. 《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》於 2017 年 10 月 6 日在憲報刊登，並於 2017 年 10 月 18 日的立法會會議上首讀。《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》旨在修訂《稅務條例》，賦權行政長官會同行政會議，實施《多邊公約》及任何其他適用於香港的稅務協議；以及使《稅務條例》的相關條文與經合組織就自動交換資料頒布的共同匯報標準一致。¹⁰

11. 《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》各主要條文的詳情載於立法會參考資料摘要(檔號：TsyB R 00/800-2/20/0(C)，

⁹ 侵蝕稅基及轉移利潤("BEPS")是跨國企業的稅務規劃策略，旨在利用不同經濟體在稅務規則方面的差異及錯配，人為地將利潤轉移至只有很少或沒有經濟活動的低稅或無稅地方，從而使企業整體上只繳納少量稅款或無需繳稅。經合組織及二十國集團於 2015 年 10 月推出一套涵蓋 15 個範疇的行動計劃應對 BEPS。香港於 2016 年 6 月向經合組織承諾實施 BEPS 方案。據政府所述，政府將會提交修訂《稅務條例》的條例草案，以實施 BEPS 方案的最低標準。

¹⁰ 據政府所述，待《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》獲通過後，政府將建議行政長官會同行政會議作出命令，宣布《多邊稅收徵管互助公約》在香港具有效力。有關公告須經立法會先訂立後審議的程序處理。

日期為 2017 年 10 月 4 日)第 21 段，以及關於《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》的法律事務部報告(立法會 LS5/17-18 號文件)第 4 至 7 段。《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》如獲通過，將由條例草案在憲報刊登成為法例當日起實施。

議員提出的主要意見和關注事項

12. 在財經事務委員會 2014 年 11 月 3 日、2015 年 7 月 6 日、2017 年 3 月 16 日及 2017 年 6 月 5 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 日及 2017 年 4 月 3 日審核開支預算的會議、《2016 年稅務條例(修訂附表 17E)公告》小組委員會的會議，以及《2017 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》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上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

13. 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，鑒於香港奉行以地域來源為徵稅原則的稅制，實施自動交換資料安排對香港有何好處。該等議員提醒，若香港不加選擇地緊隨國際上最新的自動交換資料標準，長遠而言或會削弱香港在稅制簡單及營商環境靈活等方面的優勢。

14. 政府表示，國際社會一直密切監察各稅務管轄區實施自動交換資料安排的進度，並着力倡議建立廣闊的自動交換資料網絡，以締造公平的競爭環境。經合組織和歐盟已分別展開制訂"不合作稅務管轄區"名單的工作。列入該名單與否的其中一項準則，是實施自動交換資料安排的進度和涵蓋的網絡。就歐盟而言，稅務管轄區須符合若干準則，方可獲歐盟視為符合有關稅務透明度的規定。其中一項準則為須在 2017 年年底前與歐盟所有成員國訂立自動交換資料安排。同時，多個稅務管轄區已向經合組織表示，有意與香港訂定自動交換資料安排。

與申報稅務管轄區進行自動交換資料的運作安排

15. 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，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。

16. 政府回應時表示，稅務當局之間在每年 9 月進行自動交換資料，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。

盡職審查程序

17. 議員關注到，當《2017 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》獲制定後，申報稅務管轄區的數目會大幅增加，這或會對財務機構進行盡職審查程序以核實須申報財務帳戶的工作，造成不必要的合規負擔。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。

18. 政府表示，經合組織自動交換資料標準的基本規定，包括財務機構有責任就新帳戶及先前帳戶設立、維持和應用盡職審查程序，已納入《稅務條例》之中。此外，在現行的《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。為了減輕財務機構為自動交換資料進行盡職審查程序的合規負擔，財務機構可依據其按上述條例的程序收集所得的資料，履行自動交換資料制度下相關的盡職審查規定。

19. 政府進一步指出，財務機構如已遵從《稅務條例》所載的相關規定，便會被視為已進行一切合理的盡職審查以識辨帳戶持有人的稅務居民身份。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。假如帳戶持有人提供的任何資料明顯與財務機構所持的資料不符，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。當局並無預期財務機構作出相關稅務法例的獨立法律分析，或作出介入式調查，以確定帳戶持有人的稅務居民身份。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。

保障納稅人的私隱及將所交換的資料保密

20. 議員詢問，實施自動交換資料安排時，將如何保障個人資料私隱，包括有何保障措施以免香港的自動交換資料夥伴濫用資料，以及假如稅務局人員在處理自動交換資料安排的資料的過程泄洩資料，有關的罰則為何(如有的話)。

21. 政府強調，香港只會跟已經與香港簽訂交換資料專設協定，並符合經合組織標準及相關保障資料私隱和保密要求的稅務管轄區進行自動交換資料。所交換的資料的涵蓋範圍和用途均嚴格依從經合組織制訂的自動交換資料共同匯報標準。經合組織亦會對承諾實施自動交換資料安排的稅務管轄區的資訊科技系統進行審核，以確保有關系統能符合保密及保護資料方面的要求；香港已於 2016 年 6 月通過經合組織的審核。在本地的層面，政府一直有就實施自動交換資料安排知會個人資料私隱專員公署，並會確保當局遵循保密性及個人資料私隱方面的相關規定。

22. 至於由稅務局人員處理自動交換資料安排的資料方面，政府表示，當局設有既定程序，用以委任或授權人員執行職務，包括根據《稅務條例》實施自動交換資料安排。根據《稅務條例》第 4(1)及 81(1)(b)條，財務機構向稅務局提交所需資料的報表受公事保密所保障，違反者即屬犯罪。如有不遵守公事保密規定的個案，當局亦會按照既定的公務員紀律機制跟進。此外，財務機構將透過稅務局的自動交換資料網站系統提交資料，所收集的資料將會儲存於稅務局設有高度保安及加密的後端電腦系統，同時設有獨立的資料庫確保資料安全。稅務局亦已制訂嚴格的資料存取控制，只有有限的稅務局人員在通過所需驗證後方可存取有關資料，所有存取將被妥善記錄以作查核之用。此外，稅務局每年均會聘請資訊科技保安公司為稅務局的資訊科技系統進行審核，以確保系統符合保安要求。

將《多邊稅收徵管互助公約》的適用範圍延伸至香港

23. 鑒於《多邊公約》僅開放予各國簽署，議員問及香港加入《多邊公約》的程序。政府表示，因應香港的要求，中央人民政府("中央政府")最近已原則上批准將《多邊公約》的適用範圍延伸至香港。政府須修訂《稅務條例》，為香港加入《多邊公約》訂定立法框架。在制定修訂條例後，政府會請中央政府協助把《多邊公約》適用的地域範圍延伸至香港的聲明，交存經合組織。

24. 議員察悉，"同步稅務調查"是《多邊公約》的其中一項強制性條文，但締約一方可決定是否參與某項調查。議員詢問，進行同步稅務調查的目的為何，以及政府決定不會參與任何同步稅務調查的原因為何。

25. 政府解釋，同步稅務調查指以下安排：由稅務管轄區在各自境內對彼此有共同或關聯利益的人進行稅務調查，以便交換各自由此所得的相關資料。鑒於香港一向奉行以地域來源為徵稅原則的稅制，故此香港似乎不大可能需要聯同其他稅務管轄區進行稅務調查。因此，政府的政策是，香港一般不會參與任何同步稅務調查。此外，鑒於"境外稅務調查"是《多邊公約》的非強制性條文，香港不會接納其他稅務管轄區有關在香港進行稅務調查時允許其代表在場的請求。

26. 關於香港擬在《多邊公約》下涵蓋哪些稅種方面，政府表示，《多邊公約》涵蓋多種稅項，而香港只會就所得稅或利得稅、在所得稅或利得稅以外另行徵收的資本增值稅，以及淨值財富稅，提供交換資料的協助(即《多邊公約》的最低要求)。

最新發展

27. 在 2017 年 10 月 20 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 11 月 13 日

**經濟合作與發展組織及歐洲聯盟用以考慮不合作稅務管轄區和
在稅務透明度方面不符合標準的稅務管轄區的準則**

1. 任何稅務管轄區若未能符合下述 3 項準則中至少兩項，會被經濟合作與發展組織("經合組織")視為"不合作稅務管轄區"——
 - (a) 按請求交換資料——獲稅務透明化及資料交換全球論壇("全球論壇")給予至少"大致符合標準"的評級；
 - (b) 稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")——最遲在 2018 年首次交換資料(涵蓋 2017 年的財務帳戶資料)；及
 - (c) 《多邊稅收徵管互助公約》("《多邊公約》")——加入《多邊公約》，或容許按請求交換資料及自動交換資料的網絡已足夠廣闊。
2. 就歐洲聯盟("歐盟")而言，任何稅務管轄區如符合下述 3 項準則中至少兩項，方可獲視為符合有關稅務透明度的規定——
 - (a) 按請求交換資料——獲全球論壇給予至少"大致符合標準"的評級；
 - (b) 自動交換資料——在 2017 年年底前與歐盟所有成員國訂立自動交換資料安排，可藉簽訂多邊主管當局協定，或通過雙邊協定訂立有關安排；及
 - (c) 《多邊公約》——加入《多邊公約》，或容許按請求交換資料及自動交換資料的協定網絡已涵蓋歐盟所有成員國，而該等協定須已生效或預計會在合理時限內生效。

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)
2017 年 3 月 16 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)660/16-17(09) 號文件) 最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)660/16-17(10) 號文件) 會議紀要 (第 56 至 61 段) (立法會 CB(1)1178/16-17 號文件)
2017 年 3 月 29 日	立法會通過《2017 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》	議事錄 通過的法案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)1008/16-17 號文件)
2017 年 4 月 3 日	財務委員會審核 2017-2018 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 2017 至 2018 年度開支預算的報告
2017 年 6 月 5 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1030/16-17(08) 號文件) 最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1030/16-17(09) 號文件) 會議紀要 (第 52 至 62 段) (立法會 CB(1)1356/16-17 號文件)

日期	事件	文件
2017 年 10 月 18 日	《 2017 年 稅 務 (修訂)(第 5 號)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 00/800-2/20/0(C)) 法律事務部報告 (立法會 LS5/17-18 號文件)