

2018 年 1 月 8 日

討論文件

立法會財經事務委員會

在稅務局稅收協定組開設一個總評稅主任常額職位

目的

我們建議由 2018 年 4 月 3 日起或在財務委員會通過撥款後（以較後者為準）在稅務局稅收協定組開設一個總評稅主任常額職位（首長級薪級第 1 點），以帶領推行國際稅務合作方面的措施。本文件旨在尋求委員對此建議的意見。

理據

背景

2. 近年來，國際稅務合作發展非常迅速。經濟合作與發展組織（下稱「經合組織」）提出了多項新措施，以提升稅務透明度和打擊跨境逃稅活動。這些措施包括於 2014 年 7 月就稅務事宜自動交換財務帳戶資料（下稱「自動交換資料」）公布的共同匯報標準，以及於 2015 年 10 月推出有關打擊企業「侵蝕稅基及轉移利潤」（下稱 BEPS）方案。香港作為國際金融中心及國際社會負責任的一員，已承諾落實這些措施。稅務局轄下的稅收協定組所承擔的工作量因此而大幅增加。

3. 此外，香港的全面性避免雙重課稅協定（下稱「全面性協定」）網絡一直極需擴展。至今，香港已與 38 個稅務管轄區簽訂全面性協定，其中 12 個屬香港 20 個最重要的貿易伙伴。香港全面性協定伙伴的名單載列於附件 A。

建議在稅收協定組開設一個總評稅主任常額職位

4. 稅收協定組現時由一名總評稅主任監督，其職銜為總評稅主任（稅收協定）。該總評稅主任屬下有六個組別作支援，每組由 1 名高級評稅主任帶領。稅收協定組的組織圖載於附件 B。稅收協定組現有的總評稅主任職位是在 2014 年 4 月開設，主要職責包括按照當時計劃，應付擴展香港全面性協定及稅務資料交換協定¹（下稱「交換協定」）網絡所帶來的額外工作量；負責其後的落實工作，例如處理交換資料請求和「居民身分證明書」申請；進行預先定價安排的磋商；執行相互協商程序（包括作出仲裁）；以及參與其他國際稅務事宜。不過，隨着國際間的稅務合作範圍不斷擴大，以及工作量的相應增加，稅收協定組已不勝負荷，處於難以持續的境況。

5. 稅務局有迫切需要擴充稅收協定組，應付額外的工作量²，亦有必要加強向該組提供首長級支援，以應對種種挑戰。因此，我們建議在該組增設一個總評稅主任常額職位，理據詳列於下文第 6 至 22 段。

(a) 須進一步擴展香港的全面性協定網絡

6. 正如 2017 年施政報告所宣布，香港會繼續物色合適的全面性協定伙伴，尤其是「一帶一路」的沿線國家，當中不少是具有龐大商機及發展潛力的新興經濟體，而香港現時的全面性協定網絡只涵蓋其中 19 個國家。政府會致力進一步擴展香港的全面性協定網絡，以期在未來數年內使全面性協定的總數增加至 50 份。

¹ 至今，香港已與 7 個稅務管轄區簽訂交換協定，包括美國、挪威、丹麥、瑞典、冰島、格陵蘭和法羅群島。

² 財經事務及庫務局獲得財務委員會批准，自 2017 年 4 月 1 日起，在轄下的庫務科增設一個首長級丙級政務官常額職位（首長級薪級第 2 點），藉以加強支援政府處理與香港的國際稅務合作措施相關的政策和立法事宜。該新增的首長級職位帶領 4 個非首長級職位。

7. 國際稅務屬非常專門的範疇，而全面性協定的磋商工作一般由在該方面擁有豐富經驗的稅務當局或財政部官員處理。稅務局有實際需要加強首長級領導，以督導全面性協定磋商策略的制訂工作，並帶領香港的代表團進行磋商。在實際的工作層面，作出策略性規劃和詳細研究磋商伙伴的稅制和稅收協定政策，是全面性協定磋商取得成功的關鍵。這些準備工作繁重、富技術性，以及耗用不少資源。目前的磋商工作主要由稅務局副局長（技術事宜）帶領，並由總評稅主任（稅收協定）提供協助。鑑於兩者已肩負十分繁重的工作量，因此有必要增加一名首長級人員，分擔帶領全面性協定的磋商工作。

8. 隨着更多全面性協定生效，稅務局從協定伙伴收到的交換資料請求，以及香港居民為獲得稅收協定優惠而提出的「居民身分證明書」申請在過去六年均急速上升。有關數字表列如下－

年度	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
交換資料請求 ³	13	24	76	144	201	495
居民身分證明書 申請	1 904	2 664	3 611	3 649	4 748	6 895

9. 除了申請數目外，交換資料請求亦愈見複雜，而要求亦甚高。稅務局一直非常謹慎處理每宗個案，以符合《稅務（資料披露）規則》（第 112BI 章）的要求。該披露規則特別訂明，交換資料的請求是否得到允許，須由獲稅務局局長授權的首長級人員親自決定，以保障納稅人的私隱，並確保所交換資料的保密性。此外，根據國際慣例，資料交換須於有關請求提出後 90 天內完成。至於稅務局在處理居民身分證明書方面，不時需要首長級人員的指示，而所有爭議個案都必須由首長級人員作決定。稅務局現有的首長級人手難以提供所需的領導支援。

³ 包括從美國收到與實施《海外帳戶稅收合規法案》有關的交換資料請求。

(b) 須確保「自動交換資料」安排得以有效推行

10. 2014 年 9 月，香港表示支持實施「自動交換資料」安排，並定下目標，擬於 2018 年年底前與自動交換資料伙伴進行首次資料交換。與過往的「按請求交換資料」制度比較，「自動交換資料」是完全不同的制度。稅務局在 2016 年 6 月修訂《稅務條例》（第 112 章），就香港實施「自動交換資料」安排訂立法律框架。目前已納入香港「自動交換資料」制度的「申報稅務管轄區」共有 75 個。

11. 稅收協定組一直參與推行「自動交換資料」安排的準備工作，擔當極繁重的職務，包括研發自動交換資料網站，以供財務機構為符合自動交換資料規定而提交報表和通知書；擬備各種指引、宣傳單張和「常見問題」；為財務機構舉辦簡介會；設立電話熱線及電子郵件帳戶以供處理查詢；以及測試由經合組織研發的「共用稅務資料傳送系統」的界面銜接功能。由 2018 年起，稅收協定組須在每年 1 月向財務機構發出指示，要求財務機構在同年 5 月限期前提交自動交換資料報表。稅收協定組亦須跟進呈交報表的事宜和採取執法行動，確保財務機構遵從規定。

12. 與此同時，經合組織轄下的「應對稅務透明化及資料交換全球論壇」（下稱「全球論壇」）已制定一套「分階段推行方式」，用以監察、評估及協助不同稅務管轄區實施「自動交換資料」的標準。此外，全球論壇將由 2020 年起，就實施「自動交換資料」安排採納一系列全面性成員相互評估程序。為此，稅務局必須盡速加強內部的首長級支援，確保「自動交換資料」安排能按照所規定的標準有效運作，並監察成員相互評估程序的推行。

(c) 確保有效實施打擊 BEPS 措施

13. 經合組織推出的 BEPS 方案旨在打擊跨國企業利用稅務規則的差異及錯配，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。香港於 2016 年 6 月承諾實施 BEPS 方案。

14. 我們將會向立法會提交與 BEPS 事宜有關的修訂條例草案，

當中涵蓋轉讓定價規管框架、國別報告，以及解決爭議機制等事宜。同時，我們亦正草擬另一份立法建議，以期在香港實施「多邊協議」⁴，從而一致及有效率地修訂現有的全面性協定。鑑於措施的範圍廣泛，稅收協定組的工作量將會大幅增加。與此同時，經合組織會對所有參與 BEPS 方案的稅務管轄區進行全面的成員相互評估，以評估該等稅務管轄區有否遵從打擊 BEPS 的規定。因此，稅務局有需要加強稅收協定組的首長級支援，確保 BEPS 方案能在香港有效實施，並監督成員相互評估的過程。

(d) 應付因簽署《多邊稅收徵管互助公約》而增加的工作量

15. 《多邊稅收徵管互助公約》（下稱《多邊公約》）由經合組織和歐洲委員會共同訂立，目的是在評稅和徵稅方面，在締約國之間提供一切可行形式的行政合作，力求打擊避稅和逃稅活動。《多邊公約》自 2011 年 6 月 1 日起公開予所有締約國簽署加入。截至 2017 年 12 月 15 日，共有 116 個稅務管轄區加入該公約，當中包括 15 個藉地域延伸身分加入的稅務管轄區。

16. 在 2017 年 10 月 18 日，我們向立法會提交《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》（下稱「條例草案」），為香港加入《多邊公約》作好準備。此舉令香港得以採取多邊方式實施「自動交換資料」安排，以及實施 BEPS 方案下有關自動交換國別報告和自發交換稅務裁定資料的安排⁵。法案委員會最近已完成審議條例草案。雖然《多邊公約》在香港實施後，稅務局能節省磋商雙邊「自動交換資料」安排的時間，但隨着香港的交換資料伙伴會由 45 個增加至所有簽署《多邊公約》的參與稅務管轄區的總數，稅收協定組須處理的交換資料請求的數量勢必激增，而處理的個案亦會日趨複雜。因此，稅收協定組確實需要增添一名首長級人員，以便稅務局按照法定程序，適時而有效地處理交換資料的請求。

⁴ 《多邊協議》是 BEPS 方案的其中一項行動計劃，旨在以快捷、協調及一致的方式，在多邊框架下實施與稅收協定有關的 BEPS 措施。香港於 2016 年 12 月獲中央政府同意，將《多邊協議》的適用範圍延伸至香港。2017 年 6 月 7 日，中國成為該《多邊協議》的簽署國，而香港亦藉地域延伸身分加入該協議。

⁵ 自動交換國別報告和自發交換稅務裁定資料是 BEPS 方案的最低標準。

(e) 應付因推行相互協商程序和預先定價安排而加重的 workload

17. 如上文第 14 段所述，我們將會向立法會提交與 BEPS 事宜有關的修訂條例草案，當中包括將轉讓定價的國際標準納入本港的法例，以規定在香港營運的企業須按獨立交易原則與其關聯公司進行交易。當條例草案通過後，涉及稅收協定而需以相互協商程序或仲裁方式解決的跨境爭議個案無可避免會增加。作為 BEPS 方案的其中一項最低標準，我們將設立法定爭議解決機制，以期適時、有效及快捷地解決該等爭議。經合組織就這項最低標準為香港而設的成員相互評估將於 2018 年年底進行。為了準備有關成員相互評估，稅務局將會公布一套有關相互協商程序的規則、指引及程序。因此，稅務局有迫切需要指派一名額外的首長級人員監督有關的準備工作，並確保法定的解決爭議機制能有效運作。

18. 稅務局自 2012 年起實施預先定價安排制度，讓企業可藉此與稅務局就如何將獨立交易原則應用於與關聯企業之間的重大交易或安排預先達成共識。當法定的轉讓定價規則實施後，我們預期預先定價安排的需求將會增加，尤其是涉及大型跨國企業集團的大額交易。我們將提出立法建議加強本港的預先定價安排制度，賦予其所需的法律基礎⁶。由於預先定價安排個案相當富技術性，稅務局處理該等個案時須搜集和審視大量資料，包括可作比較的價格、定價方法及關鍵性假設等。加強稅收協定組的首長級支援將有助適時及有效地處理預先定價安排個案。

(f) 積極參與國際稅務合作會議

19. 過去數年，稅務局參與國際稅務合作會議的次數日漸增加。這些會議包括全球論壇、為實施 BEPS 方案而設的合作框架、有害稅收實踐論壇、相互協商程序論壇，多邊協議特別小組、經合組織的稅收協定年度會議，和經合組織財政事務委員會的各個工作小組的會議等。稅務局積極參與這些國際論壇能使香港緊貼重要的事態發展和保障我們的利益，以及明確展示香港對符合國

⁶ 此項立法建議將會被納入上文第 14 段提及與 BEPS 事宜有關的修訂條例草案。

際稅務合作標準的決心。要達到以上目標，這些國際會議的參與者必須能夠提出質量俱優的意見和具備高度的專業知識。稅務局有必要增添一名首長級人員出席這些會議，以期密切監察全球的稅務發展趨勢，並與其他稅務管轄區的稅務當局建立網絡，以便在需要時能與其他稅務管轄區有效溝通。

(g) 規劃及督導稅收協定組的電腦化工作

20. 自動交換資料網站設立後，稅務局須持續維持網站的系統，以便能順利及保密地進行自動交換資料。此外，因應稅收協定組的職能增多，該組的資訊科技系統需進一步發展，使該組的長遠運作效率提升。鑑於多項資訊科技系統的優化計劃／項目將於短期內推出，稅務局需要一名專責的首長級人員規劃及統籌有關工作。

(h) 領導將於稅收協定組內增設的小組

21. 如上文第 4 段所述，總評稅主任（稅收協定）現時負責監督六個小組，每組由一名高級評稅主任帶領。此外，稅收協定組轄下亦設有一個支援小組，由三名稅務主任及三名助理稅務主任組成。考慮到因推行各項措施以致工作量加重，稅收協定組會在 2018-19 年度在組內增設三個小組，每組由一名高級評稅主任、一名評稅主任及一名助理評稅主任組成。此外，上述支援小組亦將加強人手，增設一個高級稅務主任職位和三個文書助理職位。因此，稅收協定組在 2018-19 年度會增設 13 個非首長級常額職位。

22. 稅收協定組擴充的程度已超出現有總評稅主任（稅收協定）可有效管理的範圍，故需要增添一名總評稅主任，分擔管理工作和加強領導人手，確保該組有效運作。

擬議的組織圖

23. 擬於稅收協定組內開設的總評稅主任常額職位將定名為總評稅主任（稅收協定）2，而總評稅主任（稅收協定）的職銜

將重定為總評稅主任（稅收協定）1。兩者會直接隸屬稅務局副局長（技術事宜）。總評稅主任（稅收協定）2 的擬議職責說明載於附件 C。總評稅主任（稅收協定）2 將分擔現有總評稅主任（稅收協定）在不同範疇的繁重工作，兩者的職務將按照例如稅收協定伙伴或磋商對象所屬的地理範圍區分。稅收協定組的擬議組織圖載於附件 D。

曾考慮的其他方法

24. 我們曾仔細研究在稅務局內部調配一名總評稅主任以承擔新職責的可行性。不過，現有的總評稅主任均已肩負十分繁重的職務，工作量已達飽和，且各人的工作性質截然不同。因此，我們得出的結論如下：調配人手的方案既不可行，亦非理想的長遠解決辦法。我們亦曾考慮開設一個總評稅主任（稅收協定）2 的編外職位，但鑑於新增的職責屬長期持續性質，故此認為這方法並不合宜。

對財政的影響

25. 按薪級中點估計，擬開設的總評稅主任常額職位所需的額外年薪開支為 1,765,200 元。至於上文第 21 段所述的 13 個新設的非首長級常額職位，按薪級中點估計的年薪開支為 9,634,920 元。我們會在 2018-19 年度及隨後年度的財政預算草案預留足夠款項，支付上述建議所需的開支。

未來路向

26. 視乎委員就擬在稅務局稅收協定組增設一個總評稅主任常額職位的意見，我們會作出跟進並按既定機制尋求批准。

財經事務及庫務局

稅務局

2017 年 12 月

附件 A

與香港簽訂全面性協定的伙伴名單

(截至 2017 年 11 月 30 日)

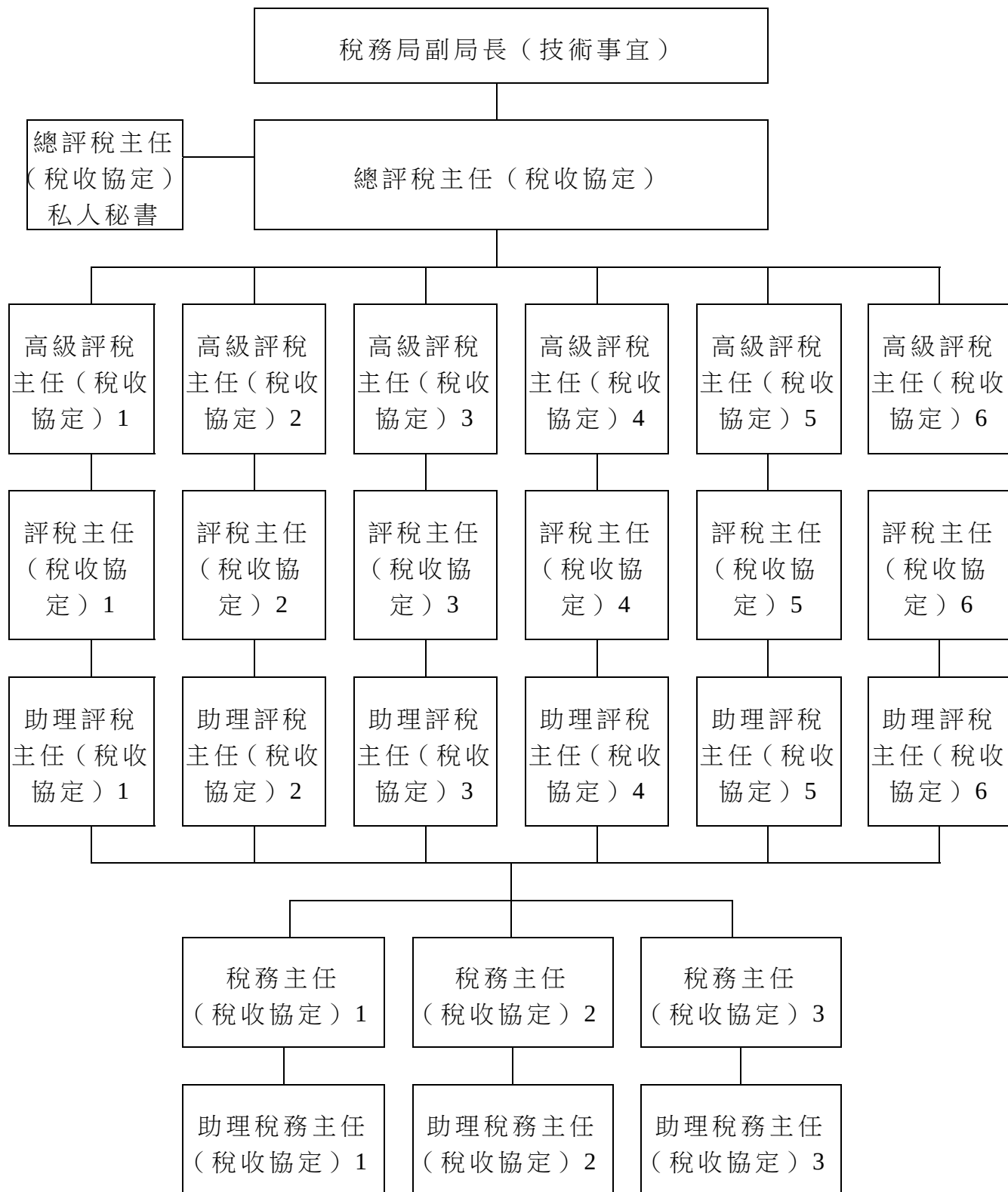
	稅務管轄區	簽訂日期
1	比利時	2003 年 12 月 10 日
2	泰國* [#]	2005 年 9 月 7 日
3	中國內地*	2006 年 8 月 21 日
4	盧森堡	2007 年 11 月 2 日
5	越南* [#]	2008 年 12 月 16 日
6	文萊 [#]	2010 年 3 月 20 日
7	荷蘭*	2010 年 3 月 22 日
8	印尼 [#]	2010 年 3 月 23 日
9	匈牙利 [#]	2010 年 5 月 12 日
10	科威特 [#]	2010 年 5 月 13 日
11	奧地利	2010 年 5 月 25 日
12	英國*	2010 年 6 月 21 日
13	愛爾蘭	2010 年 6 月 22 日
14	列支敦士登	2010 年 8 月 12 日
15	法國*	2010 年 10 月 21 日
16	日本*	2010 年 11 月 9 日
17	新西蘭 [#]	2010 年 12 月 1 日
18	葡萄牙	2011 年 3 月 22 日
19	西班牙	2011 年 4 月 1 日
20	捷克共和國 [#]	2011 年 6 月 6 日
21	瑞士*	2011 年 10 月 4 日
22	馬耳他	2011 年 11 月 8 日
23	澤西島	2012 年 2 月 22 日
24	馬來西亞* [#]	2012 年 4 月 25 日
25	墨西哥	2012 年 6 月 18 日
26	加拿大	2012 年 11 月 11 日
27	意大利*	2013 年 1 月 14 日
28	根西島	2013 年 4 月 22 日
29	卡塔爾 [#]	2013 年 5 月 15 日
30	韓國* [#]	2014 年 7 月 8 日

	稅務管轄區	簽訂日期
31	南非 [#]	2014 年 10 月 16 日
32	阿拉伯聯合酋長國 ^{*#}	2014 年 12 月 11 日
33	羅馬尼亞 [#]	2015 年 11 月 18 日
34	俄羅斯 [#]	2016 年 1 月 18 日
35	拉脫維亞 [#]	2016 年 4 月 13 日
36	白俄羅斯 [#]	2017 年 1 月 16 日
37	巴基斯坦 [#]	2017 年 2 月 17 日
38	沙特阿拉伯 [#]	2017 年 8 月 24 日

* 該 12 個全面性協定伙伴為香港 20 個最重要貿易伙伴

該 19 個全面性協定伙伴為「一帶一路」沿線國家

稅收協定組現時的組織圖
(截至 2017 年 11 月 30 日)



**總評稅主任（稅收協定）2 —
擬議職責說明**

職級 ：總評稅主任（首長級薪級第 1 點）

直屬上司 ：稅務局副局長（技術事宜）（首長級薪級第 3 點）

主要的職務及職責 —

1. 在諮詢財經事務及庫務局後，更新香港的全面性避免雙重課稅協定（下稱「全面性協定」）和稅務資料交換協定（下稱「交換協定」）範本；監督全面性協定／交換協定磋商的準備工作、帶領進行磋商，以及制訂磋商策略。
2. 審閱《稅務(關於收入稅項的雙重課稅寬免和防止逃稅)令》的擬稿和其他有關稅收協定的立法建議初稿，以供呈交行政會議和立法會。
3. 就香港已簽訂的全面性協定／交換協定監督簽署協定的各方有否採納和遵從協定包含的最新交換資料標準；監督「自動交換財務帳戶資料」和打擊「侵蝕稅基及轉移利潤」措施的實施情況。
4. 根據《稅務(資料披露)規則》保障納稅人的私隱和確保所交換資料的保密性；遵照適當的法定程序親自考慮是否批准交換資料的請求。
5. 透過相互協商程序（包括以仲裁方式）解決與稅收協定伙伴的爭議；就與跨國公司達成可接受轉讓定價的預先定價安排與稅收協定伙伴聯絡和磋商。
6. 代表稅務局出席國際稅務合作會議。
7. 監督稅收協定組的資訊科技發展和電腦化工作。

稅收協定組的擬議組織圖

