

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1197/17-18(01)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2018 年 7 月 3 日的會議

關於《稅收徵管互助公約》適用於香港事宜的 背景資料簡介

目的

本文件載述關於《稅收徵管互助公約》("《公約》")適用於香港事宜的背景資料，並概述財經事務委員會在 2017 及 2018 年及《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》委員會("法案委員會")就有關事宜進行討論期間，議員所提出的主要意見和關注事項。

背景

就稅務事宜自動交換財務帳戶資料

《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 月就實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料("自動交換資料")安排公布共同匯報標準。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。政府當時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 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

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。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。

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。

3. 立法會於 2016 年 6 月通過《2016 年稅務(修訂)條例草案》(其後獲制定為《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。²《2016 年修訂條例》修訂《稅務條例》(第 112 章)，在該條例加入新的第 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。

《2017 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》

4. 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。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《公約》。

5. 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，政府當局對《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》)，³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

² 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。

³ 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。

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。

侵蝕稅基及轉移利潤

6. 2015 年 10 月，經合組織及二十國集團推出一套涵蓋 15 個範疇的行動計劃應對侵蝕稅基及轉移利潤("BEPS")。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。香港於 2016 年 6 月向經合組織承諾實施 BEPS 方案。為符合 BEPS 方案 4 項最低標準，⁴ 香港須落實自動交換國別報告以就跨國企業的轉讓定價風險作出評估，以及自發交換稅務裁定資料。政府認為，以《公約》作為實施 BEPS 措施的基礎是較可行的做法。

《稅收徵管互助公約》

7. 《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(包括以各種方式交換資料)，特別是針對打擊避稅和逃稅活動。透過在《公約》下簽訂多邊主管當局協定，《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 BEPS 的措施提供基礎。《公約》自 2011 年 6 月 1 日起開放予各國簽署。據政府當局所述，截至 2018 年 6 月 11 日，共有 122 個稅務管轄區(包括中國)參與《公約》，當中包括 17 個藉地域延伸身份加入的稅務管轄區。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具成效和有效率的方法，因此須尋求把《公約》的適用地區延伸至香港。

《2018 年稅務(修訂)條例》

8. 立法會於 2018 年 1 月 24 日通過《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》(其後獲制定為《2018 年稅務(修訂)條例》)，為有關延伸安排提供法律依據。《2018 年修訂條例》修訂《稅務條例》第 49(1)條，賦權行政長官會同行政會議可藉命令宣布，

⁴ 4 項最低標準包括打擊具損害性的稅務措施(第 5 項行動計劃)、防止濫用稅收協定的情況(第 6 項行動計劃)、訂立國別報告的規定(第 13 項行動計劃)，以及改善跨境爭議解決機制(第 14 項行動計劃)。

該命令中所指明的香港與境外多於一個地區政府訂立的稅務安排，或由中央人民政府("中央政府")訂立的稅務安排，在香港具有效力。⁵ 此舉讓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。

9. 政府當局已經請中央政府協助把《公約》適用的地域範圍延伸至香港的聲明，連同適用於香港的保留條款及聲明，交存經合組織。⁶ 中央政府已於 2018 年 5 月把《公約》適用的地域範圍延伸至香港，而《公約》將自 2018 年 9 月 1 日起在香港生效。行政長官會同行政會議將根據《稅務條例》第 49(1A)條作出命令，⁷ 宣布《公約》在香港具有效力。

議員提出的主要意見和關注事項

10. 當局曾於 2017 年 6 月 5 日及 2018 年 1 月 8 日的會議上，就《公約》適用於香港的事宜諮詢財經事務委員會。下文各段綜述財經事務委員會及法案委員會所提出的主要意見和關注事項。

《稅收徵管互助公約》適用於香港的程序

11. 鑒於《公約》僅開放予各國簽署，議員問及把《公約》適用於香港的程序。

12. 政府當局表示，因應香港的要求，中央政府在 2017 年 5 月原則上同意把《公約》的適用地域延伸至香港。政府的政策是，香港將會實施《公約》的強制性條文，同時對非強制性條文作出適當的保留/聲明，令這些非強制性條文不適用於或只會局部適用於香港。當局須修訂《稅務條例》，為香港加入《公約》

⁵ 在《2018 年稅務(修訂)條例》獲制定成為法例之前，《稅務條例》(第 112 章)第 49(1A)條訂明，行政長官會同行政會議根據該條藉命令宣布，已與另一政府訂立該命令中所指明的安排，而在顧及其他事情的同時，如作出該等安排的目的之一是為交換稅務資料，該等安排即屬有效。當時的《稅務條例》下的相關權力並不涵蓋多邊稅務協定，或為給予雙重課稅寬免和交換稅項資料以外目的而訂立的國際稅務合作安排。

⁶ 香港打算只實施《稅收徵管互助公約》的強制性條文，同時對非強制性條文作出適當的保留/聲明，令這些非強制性條文不適用於(或只會局部適用於)香港。

⁷ 該命令須經立法會先訂立後審議的程序處理。

訂定立法框架。在制定修訂條例後，政府當局會請中央政府協助把《公約》適用的地域範圍延伸至香港的聲明，連同適用於香港的保留條款/聲明，交存經合組織。然後，政府當局會建議行政長官會同行政會議根據《稅務條例》第 49(1A)條作出命令，藉以宣布《公約》在香港具有效力。該命令須經立法會先訂立後審議的程序處理。

香港的實施策略

13. 法案委員會要求當局澄清，香港會否實施《公約》中關於同步稅務調查及境外稅務調查的條文(即《公約》第八及九條)。法案委員會委員察悉，雖然該兩項條文屬強制性條文，但稅務管轄區可自行決定是否參與同步稅務調查，並且作出聲明，表示一般不會接納參與境外稅務調查的請求。

14. 政府當局解釋，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《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。

15. 關於香港擬在《公約》下涵蓋哪些稅種方面，政府當局表示，《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《公約》的最低要求)。

對香港與其他稅務管轄區簽訂的全面性避免雙重課稅協定及稅務資料交換協定的影響

16. 鑒於與香港簽訂了全面性協定/交換協定的稅務管轄區可能亦已加入《公約》，法案委員會要求政府當局提供資料，說明政府當局將如何決定應採用《公約》、與該等稅務管轄區簽訂的相關全面性協定或交換協定，與相關稅務管轄區進行資料交換；以及若發現《公約》跟與各稅務管轄區簽訂的全面性協定/交換協定的條文有矛盾之處，政府當局會採取甚麼跟進行動。

17. 政府當局表示，《公約》、全面性協定或交換協定是利便就稅務事宜進行資料交換的不同平台。稅務局將會繼續採用

全面性協定/交換協定作為與香港的全面性協定/交換協定夥伴交換稅務資料的法律基礎(如適用的話)。一般而言，若相關的稅務管轄區已加入《公約》但並非香港的全面性協定/交換協定夥伴，便會採用《公約》作為進行資料交換的工具。提出資料交換請求的稅務管轄區必須識辨出該請求的基礎(即有關請求是根據《公約》、全面性協定或交換協定提出)，並且述明所要求的資料。至於全面性協定、交換協定或《公約》的條文會否有矛盾之處方面，政府當局表示，經合組織制訂《公約》時，已考慮到資料交換及全面性協定的雙邊模式部分。整體而言，政府當局並未發現《公約》及香港所簽訂的全面性協定和交換協定有任何矛盾的條文。

根據《稅收徵管互助公約》進行資料交換

18. 法案委員會曾問及將會在《公約》下交換的資料的涵蓋範圍；該等資料與根據全面性協定或交換協定交換的資料是否有任何分別；以及當局有何措施保障根據《公約》交換的資料得以保密，特別是當該等資料涉及個人資料時。

19. 政府當局回應時表示，一般而言，無論是根據全面性協定或交換協定以雙邊模式交換，還是根據《公約》以多邊模式交換，所交換資料的涵蓋範圍亦屬一樣。根據政策，香港在《公約》下會參與 3 種形式的交換資料，即按請求交換資料(第五條)、自動交換資料(第六條)及就稅務裁定自發交換資料(第七條)。

20. 至於保密及保護資料措施方面，政府當局強調，現時適用於根據《稅務條例》處理稅務資料(包括個人資料)的高度縝密、用以保障私隱和確保資料保密的措施，亦將適用於根據《公約》進行的資料交換。在考慮是否根據《公約》與某稅務管轄區交換資料時，政府會評估接收方是否能夠履行《公約》訂明的保護資料的責任，考慮因素包括接收方是否有足夠的保障措施以確保資料獲得與香港法例(包括《個人資料(私隱)條例》(第 486 章))相同的保障。如接收方無法符合要求的標準，香港會視乎情況，拒絕向接收方提供資料，或先與接收方簽訂安排，要求對方同意遵守香港的保護資料規定，然後才交換資料。如接收方不遵守《公約》的保護資料規定或與香港簽訂的保護資料安排，政府當局可暫停根據《公約》與接收方交換資料。

最新發展

21. 政府將會在 2018 年 7 月 3 日的財經事務委員會會議上，向委員簡介《公約》適用於香港事宜的最新發展。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 6 月 28 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)
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
2018 年 1 月 8 日	財經事務委員會特別會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)402/17-18(03)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)402/17-18(04)號文件) 會議紀要 (第 53 至 58 段) (立法會 CB(1)830/17-18 號文件)
2018 年 1 月 24 日	立法會通過《2017 年稅務(修訂)(第 5 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)497/17-18 號文件)