

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)428/19-20(06)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2020 年 3 月 2 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，以及《稅收徵管互助公約》("《公約》")適用於香港事宜的背景資料，並概述立法會各相關委員會自 2014-2015 年度立法會會期以來討論有關事宜時，議員所提出的主要意見及關注事項。

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 年年底前進行首次資料交換。政府當局當時的政策是在資料交換機制下，只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安排，稅務局會與相關的全面性

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。

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。

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)，在該條例加入新訂第 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/交換協定，並且與香港簽訂了主管當局協定以進行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. 香港在雙邊主管當局協定的磋商過程中面對限制，原因是與個別稅務管轄區進行有關商討需時，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規定財務機構須識辨香港的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屬確認夥伴及準夥伴的稅務管轄區。

² 當局於 2016 年 1 月向立法會提出《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，並自 2016 年 6 月 30 日起實施。

³ 當局於 2017 年 3 月向立法會提出《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，並自 2017 年 7 月 1 日起實施。

《稅收徵管互助公約》

5. 《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。《公約》自 2011 年 6 月 1 日起開放予各國簽署，並提供基礎，讓稅務管轄區透過在《公約》下簽訂多邊主管當局協定，以多邊模式進行自動交換資料，特別是實施打擊侵蝕稅基及轉移利潤⁴的措施。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安排而言，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》的適用範圍延伸至香港。

《2018 年稅務(修訂)條例》

6. 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《公約》延伸至香港一事提供法律依據。《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，該命令中所指明的香港與境外多於一個地區由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等措施。

7. 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，⁶而《公約》已於 2018 年 9 月 1 日在香港生效。⁷

⁴ 侵蝕稅基及轉移利潤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。

⁵ 在《2018 年稅務(修訂)條例》獲制定成為法例之前，《稅務條例》第 49(1A)條訂明，行政長官會同行政會議可根據該條藉命令宣布，香港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交換稅務資料，則該等安排在香港即屬有效。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 香港只實施《稅收徵管互助公約》的強制性條文，並已對非強制性條文作出保留/聲明，令非強制性條文不適用於(或只會局部適用於)香港。

⁷ 行政長官會同行政會議已根據《稅務條例》第 49(1A)條作出《稅務(稅收徵管互助公約)令》，宣布《公約》在香港具有效力；該命令已於 2018 年 7 月 13 日生效，並於 2018 年 10 月 10 日提交立法會省覽。政府當局把該命令的刊憲日期定為生效日期，以便可於 2018 年 9 月進行首輪自動交換資料。

《2019 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》

8. 據政府當局所述，經合組織曾審視香港的自動交換資料法律框架，並提出多項建議，以期使《稅務條例》的有關係文與經合組織頒布的共同匯報標準的規定更趨一致。政府當局其後提出《2018 年稅務(修訂)(第 7 號)條例草案》，以實施所需的法例修訂，以及因應《公約》延伸至香港而把 51 個申報稅務管轄區加入《稅務條例》附表 17E。該條例草案於 2019 年 2 月 20 日獲立法會通過，其後獲制定為《2019 年稅務(修訂)(第 2 號)條例》。該條例草案中關乎自動交換資料的擬議修訂自 2020 年 1 月 1 日起實施。

議員提出的主要意見及關注事項

9. 在財經事務委員會 2014 年 11 月 3 日、2015 年 7 月 6 日及 2017 年 3 月 16 日的會議，以及自 2016 年以來就《稅務條例》及其附表 17E 而成立涉及自動交換資料制度的多個法案委員會和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制度的事宜。此外，在財經事務委員會 2017 年 6 月 5 日、2018 年 1 月 8 日及 2018 年 7 月 3 日的會議，以及《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》委員會的會議上，議員曾討論關於《公約》適用於香港的事宜。議員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

實施就稅務事宜自動交換財務帳戶資料安排的理據

10. 雖然部分議員認為香港應實施自動交換資料安排，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自動交換資料的國際標準，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。

11. 政府當局表示，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。經合組織和歐洲聯盟("歐盟")已分別展開制訂"不合作稅務管轄區"名單的工作。列入名單與否的準則之一，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

12. 議員察悉，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。議員亦關注到，在香港於 2018 年 9 月與其他稅務管轄區進行首輪自動交換資料時，當局會否向財務機構提供足夠協助。

13. 政府當局回應時表示，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。經合組織會設立一個共同傳送系統，以供不同稅務當局交換資料之用。在本地的層面，稅務局已設立自動交換資料網站，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。因此，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。據觀察所得，自動交換資料網站一直運作暢順，而財務機構並無反映在使用該系統時遇到困難。稅務局會盡量提供協助並加強工作，協助財務機構提交自動交換資料報表，包括進行宣傳，以提高財務機構對提交報表責任的認知，以及確保報表符合規定的格式和標準。

盡職審查程序

14. 議員關注到，申報稅務管轄區的數目大幅增加，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。部分議員詢問，財務機構如何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。部分議員又認為，政府當局在實施自動交換資料安排的最初階段應採取寬鬆的方式，處理財務機構的不合規情況。

15. 政府當局表示，經合組織有關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現有帳戶設立、維持和

應用盡職審查程序)，已納入《稅務條例》之中。此外，根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)("《打擊洗錢條例》")，財務機構須就其客戶進行盡職審查，以識辨和核實客戶的身份。為了減輕本身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《打擊洗錢條例》的程序收集所得的資料，執行自動交換資料制度下相關的盡職審查規定。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。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，包括提供自我證明表格的樣本，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

16. 議員詢問，實施自動交換資料安排時，會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中泄露資料，有關的罰則為何(如有的話)。

17. 政府當局強調，香港只會與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。此外，經合組織及國際社會均認同，遵守保障條文對有效實施自動交換資料安排殊為重要，亦甚有裨益。經合組織將會繼續監察各稅務管轄區在此方面的進展。在本地的層面，政府當局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。

18. 至於由稅務局人員處理自動交換資料安排的資料方面，政府當局表示，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。此外，財務機構會透過稅務局的自動交換資料網站系統提交資料，所收集的資料會儲存於稅務局設有高度保安及加密的後端電腦系統。經合組織稅務透明化及資料交換全球論壇的專家團隊曾於

2016 年 4 月到稅務局進行實地視察，並認為香港已就自動交換資料設立主要的風險管理程序和足夠的管控措施。

根據《稅收徵管互助公約》交換資料

19. 議員詢問，《公約》各締約方擬交換的稅務資料種類為何；所交換的資料與在全面性協定或交換協定下交換的資料的涵蓋範圍會否不同；以及各締約方會如何進行該等交換。議員亦關注當局會否制訂措施，確保根據《公約》交換的資料得以保密。

20. 政府當局表示，《公約》就其締約方在稅務方面的互助事宜訂定多項條文，內容包括按請求交換資料、自動交換資料、自發交換資料、同步稅務調查及境外稅務調查。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、自動交換資料，以及就稅務裁定自發交換資料。《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)。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資料，還是根據《公約》以多邊模式交換資料，所交換資料的涵蓋範圍亦屬一樣。

21. 在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，政府當局會評估接收方是否能夠履行《公約》訂明的保護資料的責任。如接收方無法符合要求的標準，香港可視乎情況，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。

《稅收徵管互助公約》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

22. 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》，議員詢問，政府當局會如何決定應採用《公約》還是相關的全面性協定或交換協定，與有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。

23. 政府當局表示，《公約》、全面性協定和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(即該請求是否根據《公約》、全面性協定還是交換協定提出)，並述明所要求的資料。至於全面性協定、交換協定或《公約》的條文會否有矛盾之處，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》和香港所簽訂的全面性協定及交換協定有任何矛盾的條文。

最新發展

24. 政府當局將於 2020 年 3 月 2 日的財經事務委員會會議上，向委員簡介香港自動交換資料制度的實施情況，以及為回應經合組織有關該制度的建議而就《稅務條例》提出的擬議修訂。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2020 年 2 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)
2018 年 7 月 3 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 1 及 2 (立法會 CB(1)1166/17-18(02)及(03)號文件) 最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1197/17-18(01)號文件) 會議紀要 (第 3 至 24 段) (立法會 CB(1)1372/17-18 號文件)
2018 年 10 月 10 日	《稅務(稅收徵管互助公約)令》提交立法會省覽	該命令 立法會參考資料摘要

日期	事件	文件
2019 年 2 月 20 日	立法會通過《2018 年稅務(修訂)(第 7 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)566/18-19 號文件)