

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1034/14-15(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2015年7月6日的會議

就稅務事宜自動交換金融帳戶資料 最新背景資料簡介

目的

本文件載述自動交換金融帳戶資料(下稱"自動交換資料")的背景資料，並綜述多個立法會委員會在2009年至2015年討論全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")及稅務資料交換協定(下稱"交換協定")下有關稅務資料交換安排的事宜時，議員所提出的意見和關注事項。

現行的資料交換安排政策

2. 現時，香港只可在全面性協定¹或交換協定²的框架下，按請求與締約夥伴交換稅務資料。香港的資料交換制度及相關保障措施載於《稅務條例》(第112章)、《稅務(資料披露)規則》(第112章，附屬法例BI)(下稱"《披露規則》")³及藉以實施個別全面性協定／交換協定的相關命令。這些保障措施主要以經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")《收入及資本稅收協定範本》

¹ 一直以來，政府的首要政策是與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性協定，作為促進香港商業活動的措施，盡量減少出現雙重課稅的情況。雙重徵稅一般指兩個或以上地區向同一名納稅人就相同的事項和相同的期間徵收類似的稅項。在切實可行的情況下，所有簽訂的全面性協定均載有符合國際標準的資料交換機制。

² 交換協定是一種並不提供雙重課稅寬免的稅務資料交換協議。立法會已於2013年7月10日的立法會會議席上制定《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》，制定法律框架，讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定。香港已於2014年3月25日與美國訂立第一份交換協定。

³ 《披露規則》訂明海外的稅務管轄區必須在資料交換請求中載述的詳情，以顯示所要求的資料為"可預見相關"的資料。有關規則亦訂立通知和覆核機制，以處理資料交換請求及相關上訴個案。

2004年版本的資料交換條文及經合組織2002年交換協定的範本為藍本，並因應本地需要作出若干變動。為保障納稅人的私隱和所交換的資料能予以保密，當局已在全面性協定／交換協定加入多項保障措施。現時在全面性協定／交換協定下交換稅務資料，是按每宗請求處理。

政府當局在香港採用自動交換稅務資料的措施

3. 為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，經合組織在2014年7月公布了就稅務事宜自動交換金融帳戶資料的標準，呼籲各地政府向金融機構取得詳細的帳戶資料，每年與帳戶持有人所屬居住地的稅務管轄區自動交換該等資料。經合組織稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")⁴已邀請所有成員(包括香港)承諾實施有關自動交換資料的新國際標準。在2014年9月15日，政府向全球論壇表示，香港支持實施自動交換資料的新標準，以期在2018年年底⁵進行首次自動交換資料。上述承諾的大前提是香港可在2017年或之前通過所需的本地法例。政府計劃在2016年年初向立法會提交立法建議，以便香港實施自動交換資料標準。

自動交換資料的要點

4. 自動交換資料涉及把帳戶持有人關於所有種類的投資收入、帳戶結餘或數額，以及從出售金融資產所得的收益等金融帳戶的資料，定期且有系統地每年從帳戶持有人的收入來源地傳送至其居住地。須予以交換的金融帳戶資料的範圍已根據國際標準而訂明和一體化。"自動交換"並不是指資料會自由流向所有其他稅務管轄區。相反，資料交換是由兩個或以上的稅務管轄區每年按照已簽訂的資料交換協定的規範而進行。此外，自動交換資料的標準本身是完全對等的安排，有關字眼、概念和形式亦已加以統整，讓所有稅務管轄區能夠採用有關框架而無須另行商討個別字眼，從而使標準能夠通用和適用於所有稅務管轄區。**附錄I**摘錄自動交換資料標準的主要元素。**附錄II**的圖表顯示按請求而交換資料的安排與自動交換資料的安排的分別。

⁴ 全球論壇的成員來自大約120個司法管轄區，香港亦是其中一員。

⁵ 據政府表示，根據全球論壇公布的最新時間表，實施自動交換資料的時間最遲是2018年年底。

政府當局為實施自動交換資料而提出的擬議法律框架

5. 政府當局在2014年11月3日的財經事務委員會會議上簡介新的自動交換資料安排時表示，政府初步的構思是修訂《稅務條例》，以制訂實施自動交換資料所必需的賦權條文，以及採用雙邊的資料交換工具(即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，即是說香港日後的自動交換資料夥伴必須是香港的全面性協定或交換協定的締約夥伴。擬議的法律框架將會具備以下主要元素——

- (a) 金融機構進行盡職審查的程序，辨識須申報的帳戶，以及按照稅務局局長訂明的方式向稅務局提交有關金融帳戶資料的周年申報表的責任；
- (b) 備存資料及申報的要求，讓金融機構收集、備存及向稅務局局長匯報所需資料，並讓稅務局局長可核實有關金融機構是否合規；
- (c) 稅務局為自動交換資料而從金融機構按訂明的方式收集須申報帳戶的資料的權力；
- (d) 根據國際標準所需的保障私隱和所交換資料的保密性的措施；及
- (e) 為確保合規所需的罰則。

政府於2015年4月24日至6月30日就香港新自動交換資料安排的建議展開諮詢工作。

議員提出的關注事項和意見

6. 政府當局曾於2014年11月3日的財經事務委員會會議上簡介國際在提高稅務透明度方面的最新發展，以及有關香港採用自動交換資料安排的措施。議員在財務委員會審核2015-2016財政年度開支預算特別會議有關公共財政的環節中，亦曾討論關於自動交換資料安排的事宜。此外，議員在2009年、2012年、2013年及2014年的財經事務委員會及其他相關委員會會議，包括審議《2013年稅務(修訂)條例草案》、審議為實施香港分別與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令、審議為實施香港分別與韓國和越南簽訂的全面性協定

而於2014年10月17日刊登憲報的兩項根據《稅務條例》第49及49(1A)條作出的命令，以及審議《稅務(稅項資料交換)(美國)令》期間，亦曾經就現行資料交換機制的運作事宜進行討論。下文各段綜述議員就相關事宜提出的主要意見和關注事項。

實施自動交換資料對香港的好處

7. 部分議員認為香港在國際稅務合作方面應該履行本身的責任，以實施自動交換資料，他們擔心倘若香港未有這樣做的話，則與其他稅務管轄區相比，香港或會失去作為國際金融中心的競爭優勢；部分其他議員對於採用自動交換資料對香港的好處有所保留，他們擔心自動交換資料或會影響香港藉以吸引商貿和人才的簡單稅制。該些議員詢問，香港若不實施自動交換資料可能會有甚麼影響。

8. 政府當局表示，目前已有超過90個稅務管轄區公開承諾會在2017年或2018年實施自動交換資料。自動交換資料被國際社會視為一種更有效率的國際稅務合作模式和新的國際標準，而鑒於這種愈見殷切的期望，本港有必要制訂所須的法律框架，以實施自動交換資料，否則有可能被視為不合作的稅務管轄區，甚至被標籤為"避稅天堂"，以致影響香港作為國際商業和金融中心的地位和競爭力。在自動交換資料的好處方面，政府當局指出，過往曾經有一些例子，是稅務局藉着與其他稅務管轄區交換所得的資料，查出有香港納稅人將源自香港的應課稅入息以海外金融帳戶持有而隱瞞不報的個案。

自動交換資料的實施

9. 部分議員預料商界及金融機構或會強烈反對實施自動交換資料，他們詢問政府當局將會如何爭取這些界別的支持。議員亦強調，政府當局有必要盡量減省金融機構將自動交換的資料予以保存和作出申報的合規成本。

10. 政府當局表示，當局明白到商界和市民對於如何保障私隱和所交換資料的保密性感到關注，當局在推展有關自動交換資料的立法建議時，有必要釋除他們在這方面的疑慮。政府當局將會繼續向各持份者解釋有關立法建議的詳細內容並徵詢他們的意見，有需要時會擬訂適當的保障設施。政府當局亦會考慮自動交換資料對金融機構在合規成本方面造成的影響及稅務局的人力資源。

11. 議員關注到匯報金融帳戶資料及執行稅務法規工作可能對金融帳戶持有人造成的財務損失及對金融機構業務構成的負面影響，以及倘若帳戶持有人提供虛假的稅務居住地資料，金融機構是否構需要承擔法律責任。

12. 政府當局表示，在自動交換資料標準下，須申報人士的定義是按稅務居住地而非按公民身份或國籍訂定。共同匯報標準訂明金融機構為辨識須申報帳戶而進行的盡職審查程序。只要金融機構恪守相關的盡職審查規定，即視為已履行有關規定。政府當局會就有關自動交換資料的事宜與相關持份者保持緊密聯繫，以處理他們的關注事項；如有需要並在適當情況下，亦會要求全球論壇作出澄清。

13. 關於香港的自動交換資料安排將會在多大範圍內適用於金融機構，政府當局表示，只有在香港成立為法團或在香港設有常設機構的金融機構才需要按規定向稅務局匯報應課稅海外居民的金融帳戶資料。

保障私隱和所交換資料的保密性

14. 議員強調，當局在落實自動交換資料安排時，須在稅務透明度和保障資料保密兩方面取得適當平衡，並特別提出稅務局須審慎物色自動交換資料夥伴，以及防止夥伴就交換稅務資料的事宜作出打探性質的請求。委員亦關注到稅務局可能難以確定須申報入息的來源及收取／受惠於有關入息的人士的真正身份，以及有關工作對稅務局所造成的財政影響。

15. 政府當局指出，根據自動交換資料進行的資料交換是由兩個或以上的稅務管轄區每年按照已簽訂的資料交換協定的規範進行，有關資料不會在其他稅務管轄區之間自由流動。政府當局會物色適合的自動交換資料夥伴，而對方須在保障私隱和所交換資料的保密性方面符合相關要求，並確保適當使用有關資料。一如現時的全面性協定或交換協定的資料交換機制的保障措施，自動交換資料的標準就所交換資料的保密性備有特別規定，包括須確保所交換的資料必須屬可預見相關，即不得作出打探性質的資料交換請求。

16. 關於根據自動交換資料交換所得的商業資料，是否可以披露／轉交予執法機關的問題，政府當局表示，除非締約雙方另有協定，否則有關資料(包括商業資料)只可向與自動資料交換範圍所涵蓋的稅項的評估、徵收、執法、檢控或上訴的裁決有關

的稅務當局披露，而不可出於非稅務的目的(例如針對清洗黑錢或其他嚴重罪行的執法行動)而向其監管當局或執法機關披露。

17. 關於議員關注到在現行資料交換機制下披露資料的範圍，以及有關的稅務管轄區可否互相協定對披露資料的範圍作出限制的問題，政府當局解釋，由於經合組織已訂明相關的協定範本，個別稅務管轄區可對資料交換的範圍作出調整的空間有限。任何重大偏離協定範本的條文，都可能令相關協定成為不合規的資料交換協定。

18. 關於在現行的交換資料機制下如何保障與另一個稅務管轄區所交換的稅務資料保密的問題，政府當局表示，在全面性協定／交換協定下的個別資料交換協定所訂明的保障措施以外，現行的《披露規則》亦提供本地法定保障措施。資料交換機制訂明，締約方收到的任何資料(包括商業資料)均須保密，並只可向該稅務管轄區內與有關協定所涵蓋的稅項的評估或徵收、執行或檢控有關，或與關乎該等稅項的上訴的裁決有關的人員或當局(包括法院及行政部門)披露；該等人員或當局只可為上述目的而使用該等資料。倘若締約夥伴被視為違反其所應遵守的規定(包括保密規定)，如有需要，本港將會對有關締約夥伴採取必要行動，包括終止相關的協定。

對全面性協定及交換協定的檢討

19. 議員要求政府當局須就已簽訂的全面性協定／交換協定作定期檢討，確保香港納稅人的權益不會受到該等協定影響。政府當局表示，稅務局會不時檢視相關協定，並隨時準備與全面性協定／交換協定夥伴的主管當局提出任何有關協定實施的特別問題。

最新發展

20. 政府當局將於2015年7月6日的財經事務委員會會議上向委員匯報諮詢工作的初步結果，以及簡介本港自動交換資料的擬議範本。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年6月30日

**經濟合作與發展組織於2014年7月公布的
就稅務事宜自動交換金融帳戶資料的標準的
主要元素**

自動交換資料標準包括 ——

(a) 主管當局協定範本

有關協定為實施資料交換提供法律基礎，使金融帳戶資料可予以交換。有關協定就交換安排作出規範，確保資料適當互通。同時，有關協定備有為作有效交換資料的保密及保障條款。

(b) 共同匯報標準

這為金融機構辨識須申報帳戶的申報和盡職審查規定作出定義，參與的稅務管轄區須把有關標準轉化為本地法律。具體而言，有關標準主要涵蓋以下幾方面——

(i) 金融機構包括銀行、託管人、保險公司、經紀及投資實體(例如某些集體投資工具)，除非他們被用作逃稅的風險很低，並可獲豁免申報(例如指明的退休計劃)。

(ii) 匯報資料的範圍包括金融帳戶持有人的個人資料(即帳戶持有人的姓名、地址、稅務居住地及納稅人識別號碼)，以及財務資料(即利息、股息、帳戶結餘或數額、從某些保險產品所得的收入、從出售金融資產所得的收益，以及其他來自有關戶口的資產或存入有關戶口的款項所產生的收入)。

(iii) 須申報的帳戶包括個人和實體持有的帳戶(包括基金會和信託)，而有關標準亦包括仔細審視被動實體的規定，以就相關的控制人士(即實益擁有人)作出申報。

(iv) 金融機構對個人和實體持有的帳戶所進行的盡職審查程序有所不同，而就現有及新開納帳戶的程序也有分別。

(c) 主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋

主管當局協定範本及共同匯報標準的每個部分均訂有詳細的註釋，以確保自動交換資料的標準得以一致應用和實施。就某些局限的情況，註釋亦提供了替代方案。註釋亦特別訂明，雙邊協定(例如在全面性避免雙重課稅協定和稅務資料交換協定下的資料交換條文)及《稅務事宜行政

互助多邊公約》均是現有可用以落實自動資料交換的法律工具。換言之，一個稅務管轄區在實施自動資料交換前，必須先行簽訂一份雙邊協定或多邊公約，然後再簽訂主管當局協定。

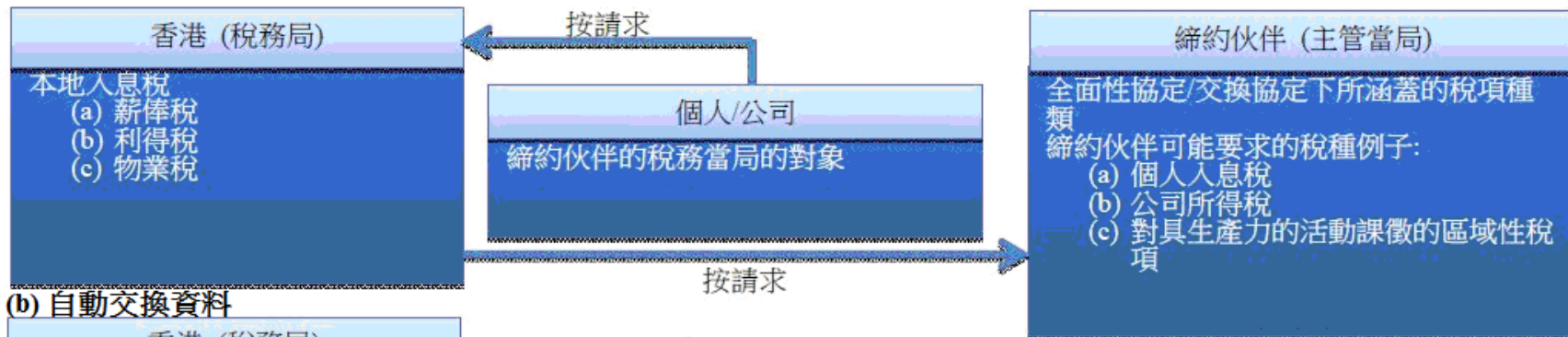
(d) 技術解決方案的指引

這包括用以交換資料的數據模式，並且提供在資訊系統方面的資料保障、數據傳輸和加密的標準，使共同匯報標準下的資料傳送工序得以在安全穩妥的環境下進行。

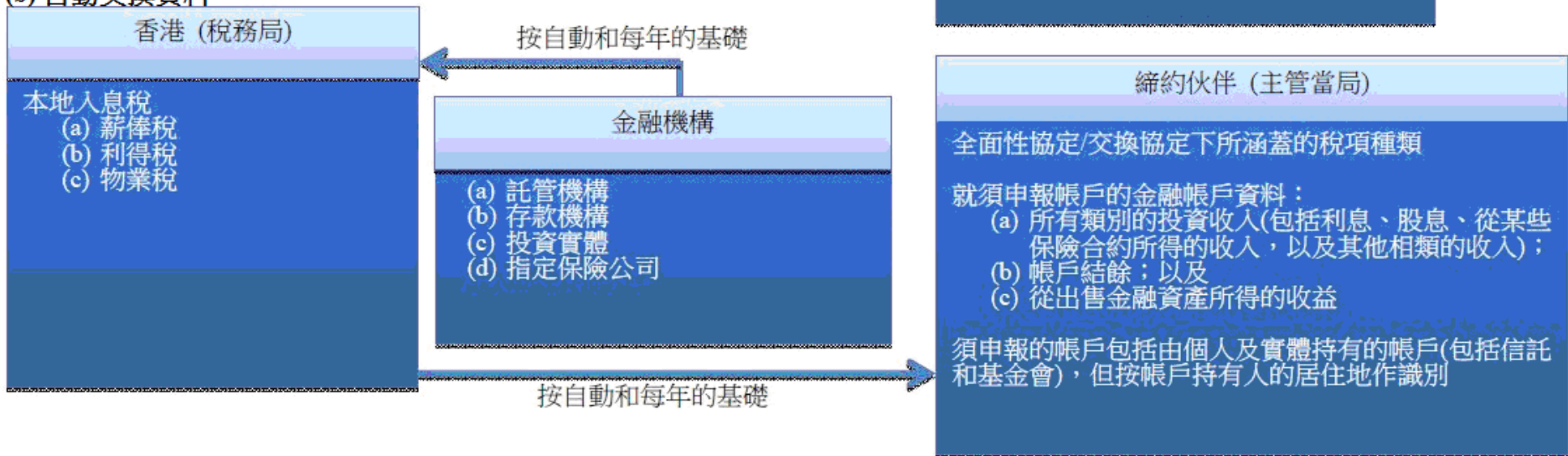
[資料來源：摘錄自政府當局為2014年11月3日財經事務委員會會議提供的資料文件(立法會CB(1)122/14-15(03)號文件)]

按請求而交換資料和自動交換資料的分別

(a) 按請求而交換資料



(b) 自動交換資料



[資料來源:摘錄自政府當局為2014年11月3日財經事務委員會會議提供的資料文件(立法會CB(1)122/14-15(03)號文件)的附件]

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年5月4日	財經事務委員會(下稱"事務委員會")就擴展避免雙重課稅協定的網絡進行討論	討論文件 (立法會CB(1)1408/08-09(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2092/08-09號文件)
2012年11月5日	政府當局向事務委員會簡介與其他稅務管轄區的稅務資料交換安排的政策	政府當局文件 (立法會CB(1)91/12-13(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)359/12-13號文件)
2013年2月4日	政府當局向事務委員會簡介有關優化現行稅務資料交換安排的詳細立法建議	政府當局文件 (立法會CB(1)484/12-13(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)930/12-13號文件)
2013年7月10日	立法會通過《2013年稅務(修訂)條例草案》	議事錄 法案委員會報告 (立法會CB(1)1426/12-13號文件)
2013年10月及11月	小組委員會研究為實施香港分別與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性避免雙重課稅協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令	小組委員會報告 (立法會CB(1)350/13-14號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2014年5月	小組委員會研究《稅務(稅項資料交換)(美國)令》	背景資料簡介 (立法會 CB(1)1397/13-14(01)號文件) 小組委員會報告 (立法會 CB(1)1601/13-14號文件)
2014年9月15日	政府向稅務透明化及有效交換資料全球論壇表示香港支持有關自動交換資料的新國際標準	財經事務及庫務局發出的新聞公報
2014年11月3日	政府當局向財經事務委員會簡介有關提高稅務透明度的最新發展,以及政府當局對於香港在如何推行就稅務事宜自動交換金融帳戶資料(下稱"自動交換資料")的初步構思	政府當局的文件 (立法會 CB(1)122/14-15(03)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)379/14-15號文件)
2014年11月	小組委員會研究為實施香港分別與韓國和越南簽訂的全面性協定而於2014年10月17日刊登憲報的兩項根據《稅務條例》第49及49(1A)條作出的命令	小組委員會報告 (立法會 CB(1)290/14-15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 政府當局就初步問題的書面答覆

日期	事件	文件／會議紀要
2015年4月24日 至6月30日	政府當局就香港就稅務事宜自動交換金融帳戶資料展開諮詢	新聞公報 諮詢文件