

2017年1月3日
討論文件

立法會財經事務委員會

建議在財經事務及庫務局和稅務局 開設兩個首長級常額職位

目的

本文件請委員備悉及支持開設以下兩個首長級常額職位的建議—

- (a) 由 2017 年 6 月 1 日起，在財經事務及庫務局庫務科開設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)常額職位，以加強人手處理香港在國際間稅務合作方面的政策及立法事宜；以及
- (b) 由 2017 年 6 月 1 日起（即在現有為期三年的總評稅主任編外職位於 2017 年 3 月 31 日到期撤銷後），在稅務局開設一個總評稅主任(首長級薪級第 1 點)常額職位，以應付日益繁重的工作量，並為各項與印花稅有關的政策措施提供支援。

理據

建議在財經事務及庫務局庫務科開設一個首長級丙級政務官常額職位

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(經合組織)不時提出新措施，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(自動交換資料)公布的新標準，以及於 2015 年 11 月獲二十國集團通過的一套應對侵蝕稅基及轉移利潤(BEPS)的方案。香港作為國際金融中心及國際社會負責任的一員，一直支持國際間在這些方面的努力。由於香港須落實這些措施及配合各項持續的發展，財經事務及庫務局和稅務局的工作量大幅增加，並持續上升。

落實自動交換資料安排

3. 就自動交換資料方面，香港與其他 100 個稅務管轄區已承諾履行相關的國際標準。我們於 2016 年 6 月修訂《稅務條例》(第 112 章)，為香港落實自動交換資料安排提供法律框架。隨後，我們與兩個稅務管轄區（即日本和英國）簽訂主管當局協定，透過雙邊模式進行自動資料交換，以便香港可以履行在 2018 年進行首次自動交換資料的承諾。然而，有關工作並不止於此，尚有很多工作需要進行。

4. 鑑於經合組織和歐盟期望擴闊國際間自動交換資料的網絡，我們必須進一步擴展香港的有關網絡，以展示香港對實施自動交換資料安排的決心。我們已接觸其他承諾實施自動交換資料的稅務協定伙伴，提出展開有關商議，力求在切實可行的情況下，在 2017 年內簽訂主管當局協定。儘管稅務局會就商議主管當局協定的工作提供前線支援，財經事務及庫務局仍需處理政策方面的工作、跟進相關的立法事宜，以及在策略層面緊密留意香港實施自動交換資料的工作。財經事務及庫務局亦需聯同稅務局作好準備，應對稅務透明化及資料交換全球論壇日後就香港是否符合經合組織標準而進行的成員相互評估。再者，由於國際間要求各稅務管轄區以多邊模式實施自動交換資料安排的壓力與日俱增(香港現時採取的安排為雙邊模式)，政府必須密切注意最新發展，並制定相應策略和回應。

實施應對 BEPS 措施

5. BEPS 是香港須優先處理的另一項國際稅務合作措施。經合組織於 2015 年 10 月提出的方案涵蓋十五個行動計劃，旨在改善國際稅務規則的連貫性、把稅收與經濟活動及價值創造掛鉤，以及提高稅務環境的透明度。香港於 2016 年 6 月向經合組織表明就整套 BEPS 方案及其一致實施作出承諾。經合組織為落實 BEPS 方案已成立合作框架，香港目前是當中一員。截至 2016 年 12 月 7 日，共有 91 個稅務管轄區以 BEPS Associate 身份加入合作框架。

6. 為落實香港的承諾，財經事務及庫務局正進行諮詢，就香港落實 BEPS 方案的措施收集意見。我們已於 2016 年 12 月 14

日的會議上，向事務委員會簡介諮詢文件的主要建議。財經事務及庫務局會分析持分者提供的意見，以制訂未來路向及有關的立法建議。正如諮詢文件所述，香港會集中實施四項最低標準及其關連的措施。我們要優先處理的工作包括就涵蓋經合組織最新指引的轉讓定價規則、自發交換稅務裁定資料、國別報告的規定、跨境爭議解決機制以及多邊協議訂立所需的法律框架。

7. 為配合經合組織的要求，我們的工作時間表十分緊迫。我們計劃於 2017 年下半年向立法會提交有關的修訂條例草案。由於有關措施涵蓋範圍廣泛，我們不會低估在香港實施 BEPS 方案的挑戰。在制訂香港的實施策略時，我們須確保香港既符合國際標準，亦不會影響我們的簡單低稅制。財經事務及庫務局會與稅務局緊密合作，推展有關工作並提供所需的政策導向。

8. 雖然經合組織現時所訂的最低標準只涵蓋 BEPS 方案其中四項行動計劃，我們預期各稅務管轄區往後可能也須逐步實施 BEPS 方案的其他行動計劃。財經事務及庫務局在這方面的工作量及其複雜程度將會繼續增加。

擴展香港的全面性避免雙重課稅協定及稅務資料交換協定網絡

9. 除了上述工作，政府亦一直致力擴展香港與貿易伙伴的全面性避免雙重課稅協定(全面性協定)的網絡¹。至於個別現時無意與香港簽訂全面性協定的稅務管轄區，香港或有需要簽訂稅務資料交換協定(交換協定)²。至今，香港已簽訂 35 份全面性協定(包括最新於 2016 年與俄羅斯及拉脫維亞簽署的兩份協定)和七份交換協定。同時，香港亦正與另外十多個稅務管轄區進行談判。除了締結新的全面性協定及交換協定，香港亦需不時修訂現有已簽署的協定，更新有關條款，以確保相關協定符合最新的國際標準。

10. 儘管稅務局會就全面性協定及交換協定的談判工作提供前線支援，財經事務及庫務局仍需處理政策方面的事宜，包括因國

¹ 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。全面性協定是作為促進香港與協約伙伴在經濟、商業及投資聯繫的重要措施。

² 交換協定是純粹用作交換資料的工具，並不提供課稅寬免。

際標準有所改變或因個別獨特情況而須處理的事宜。財經事務及庫務局亦需將已簽署的協定透過立法建議提交立法會批准。

國際社會監察各稅務管轄區合規情況的工作

11. 隨著近年不斷出現新標準和措施，國際社會日益重視各稅務管轄區的合規情況。除就個別項目進行成員相互評估外，經合組織和歐盟更已展開擬訂「不合作稅務管轄區」名單的工作。歐盟更表示所有成員國會採取共同的抵制措施，針對歐盟名單所列的稅務管轄區。香港必須密切留意相關發展，並適時作出回應。我們會表明香港對提高稅務透明度的承諾，避免香港面對抵制措施制裁的風險。否則，香港的經濟以及與貿易伙伴的關係將會受到嚴重影響。與此同時，確保香港符合相關標準，以及在有需要時清楚解釋我們的立場，對於維持香港在國際社會的聲譽及地位，亦十分重要。政府需要在策略層面上統籌此等工作。

需要首長級人員支援

12. 財經事務及庫務局收入組包括一名首席助理秘書長(「首席助理秘書長(庫務)(收入)」)(職級為首長級丙級政務官)，兩名助理秘書長(職級為高級政務主任)，以及數名支援人員。由於收入組負責與稅務和政府收入有關的政策及立法事宜，國際稅務合作的各項措施在財經事務及庫務局內亦由同一組別處理。因應國際稅務領域過去數年的迅速發展，稅務局已在運作層面上加強人手應付額外的工作量³。就財經事務及庫務局而言，收入組一直竭力以現有資源兼顧額外的工作量。然而，隨著國際稅務合作的措施不斷增加，處理有關政策和立法事宜的工作量亦持續提升。收入組以緊絀人手應付各項新增工作的情況難以維持。因此，財經事務及庫務局有迫切需要成立常設的專責隊伍，處理香港在國際間稅務合作方面的事宜。

³ 就稅務局而言，立法會財務委員會批准於 2014 年 4 月 1 日起開設一個總評稅主任常額職位，負責監督稅收協定組的運作。在非首長級人員方面，我們已於 2016-17 年度開設七個職位，包括五個常額職位及兩個將於 2021 年 3 月 31 日到期撤銷的編外職位。

13. 我們建議在財經事務及庫務局開設一個首長級丙級政務官常額職位，職銜為財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)(收入)2 (「首席助理秘書長(庫務)(收入)2」)，以確保在財經事務及庫務局有首長級人員專責處理因國際稅務合作措施而不斷增加的工作量。首席助理秘書長(庫務)(收入)2 的擬議職責說明載於**附件 A**。現時首席助理秘書長(庫務)(收入)的職銜則會改為「首席助理秘書長(庫務)(收入)1」。

14. 首席助理秘書長(庫務)(收入)2 將會由一名政務主任、一名一級行政主任、一名一級私人秘書和一名助理文書主任提供支援。當局會行使轉授權力，在 2017 年 6 月 1 日開設首席助理秘書長(庫務)(收入)2 的職位時，一併開設這些非首長級常額職位。財經事務及庫務局庫務科的擬議組織圖載於**附件 B**。

建議在稅務局轄下開設一個總評稅主任常額職位

15. 隨著稅務局第三科轄下為期三年的總評稅主任編外職位即將在 2017 年 3 月到期撤銷，我們建議在同一分科開設一個總評稅主任常額職位，職銜為「總評稅主任(印花稅署)」，以提供專責首長級人員的支援，應付與印花稅有關的職務。

需要加強稅務局第三科在首長級人員方面的領導

16. 稅務局包括六個分科及一個部門行政處。當中，第三科由一名助理局長掌管，負責就香港股票和不動產交易評估和徵收印花稅、執行《商業登記條例》(第 310 章)、處理賽馬、足球賽事和獎券的博彩稅事宜、就稅務局負責執行的各項法例⁴下所有評稅及徵款收稅和追討欠稅，以及處理遺產稅個案等。

17. 稅務局其他五個分科各有二至四名總評稅主任，但第三科過往則只有一名總評稅主任(即「第三科總評稅主任」)。除了監督第三科的日常運作外，第三科總評稅主任亦負責數項額外工作，包括在第三科落實系統基礎設施改善計劃，以及推出專為中小企而設的商業登記電子服務。為了應付上述情況，我們獲立法

⁴ 包括《稅務條例》(第 112 章)、《商業登記條例》(第 310 章)、《印花稅條例》(第 117 章)、《博彩稅條例》(第 108 章)，以及《遺產稅條例》(第 111 章)。

會財務委員會批准於 2014 年 4 月 1 日開設一個總評稅主任編外職位，以加強對處理印花稅事宜所需的支援。有關編外職位將於 2017 年 3 月 31 日到期撤銷。稅務局已審慎檢視第三科的人力資源，認為在有關編外職位到期撤銷後，第三科總評稅主任無法在日常工作和新增職責以外，再應付不斷增加與印花稅有關的工作量。因此，隨著有關編外職位到期撤銷，稅務局有實際需要開設擬議的總評稅主任常額職位，以加強第三科在首長級人員方面的領導。

18. 擬議的總評稅主任常額職位將掌管第三科轄下的印花稅署。印花稅署各項職責中，包括監督印花稅和博彩稅的稅收工作，涉及政府其中兩項主要收入來源。2015-16 年度的印花稅和博彩稅收入分別為 630 億元和 200 億元，合共佔稅務局該年度總稅收的 28%。鑑於印花稅署在徵收印花稅和博彩稅方面肩負重任，我們認為指派一名首長級人員專責掌管印花稅署及監督其日常運作是十分重要的。

涉及物業交易方面的工作量

19. 近年來，第三科轄下的印花稅署在物業交易方面的工作量持續上升，非常繁重。物業交易印花稅個案數目一直持續高企(2014 有 98 000 宗，2015 年則有 89 000 宗)。

20. 此外，印花稅署處理的上訴個案也大幅增加，每年接獲的上訴個案，由 2010-11 年度的六宗增至 2015-16 年度的 57 宗，以及 2016-17 年度首七個月(截至 2016 年 10 月底)的 84 宗。作為印花稅署的主管，總評稅主任(印花稅署)負責處理這些上訴個案、向法庭提交文件，以及就該等上訴個案的聆訊作準備，並徵詢律政司的意見。

21. 除了數量，印花稅署處理的印花稅個案亦愈趨複雜。在某些複雜個案中，納稅人與印花稅署對《印花稅條例》(第 117 章)條文的詮釋或有不同的意見。因此，印花稅署需要一名首長級人員，以其專業知識和判斷能力協助審視這些複雜個案。擬議的總評稅主任(印花稅署)亦有責任確保《印花稅條例》的條文在各項不同的印花稅個案中均妥善執行。

為推行各項政策措施提供支援服務

22. 除了以非常緊絀的人手處理物業交易外，印花稅署過去數年亦向相關政策局提供大量技術支援，以推行多項新的政策措施。這些措施包括－

- (a) 為應對過熱的樓市實施各項需求管理措施；
- (b) 豁免交易所買賣基金股份或單位轉讓的印花稅，以及豁免《巴塞爾協定三》監管資本證券的交易印花稅；
- (c) 就開放式基金型公司的新結構、金融機構處置機制和無紙證券市場制度作出印花稅安排；
- (d) 代物業管理業監管局收取徵款的安排；以及
- (e) 實施深港及滬港股票市場交易互聯互通機制和內地與香港基金互認安排。

23. 上述與印花稅署相關的措施相當專門，並須迅速處理，當中大部分涉及修訂《印花稅條例》。由於印花稅署須協助落實這些政策措施及日後可能出現的新措施，預計其工作範圍、數量和複雜程度等各方面均會不斷增加。因此，印花稅署確實有需要在第三科印花稅署開設總評稅主任(印花稅署)的常額職位，以便快捷有效地協助進行與印花稅有關的工作，包括政策考量、立法和落實各項措施。

24. 基於上述理據，稅務局在運作上有實際需要由 2017 年 6 月 1 日起開設總評稅主任(印花稅署)的常額職位⁵。擬議職責說明載於**附件 C**。擬議的總評稅主任(印花稅署)常額職位會繼續由 24 名非首長級專業人員提供支援，包括 2 名高級評稅主任、5 名評稅主任和 17 名助理評稅主任。印花稅署的擬議組織圖載於**附件 D**。

⁵ 稅務局會就 2017 年 4 月 1 日至 5 月 31 日的過渡期(即由編外職位到期撤銷後至開設擬議的常額職位期間)調配內部資源，以應付短期的需要。

曾考慮的其他方法

25. 我們已審慎研究財經事務及庫務局和稅務局能否透過內部調配資源應付新增職責。然而，現時財經事務及庫務局所有首席助理秘書長和稅務局所有總評稅主任的職務已十分繁重，各自的工作性質也截然不同。因此，我們認為內部調配資源並非一個可行及可取的長遠方案。我們亦曾研究開設一個首席助理秘書長(收入)²的編外職位，或把現時印花稅署的總評稅主任編外職位的任期延長三年，但考慮到多項新增工作將會持續進行，我們認為此方案並不合適。

對財政的影響

26. 在財經事務及庫務局擬設的一個首長級丙級政務官和在稅務局擬設的一個總評稅主任常額職位，按薪級中點估計所需增加的年薪開支為 3,789,000 元，每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 5,300,556 元。

27. 至於上文第 14 段提及的四個非首長級常額職位，按薪級中點估計所需的年薪開支總額為 2,418,300 元，每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 2,696,148 元。

28. 我們會在 2017-18 年度和其後各年的預算草案中預留足夠款項，應付這項建議所需的開支。

徵詢意見

29. 請委員支持上述建議。視乎委員的意見，我們會在 2017 年 2 月 8 日把建議提交人事編制小組委員會通過，然後在 2017 年 5 月 5 日徵求財務委員會批准。

財經事務及庫務局(庫務科)

稅務局

2016 年 12 月

財經事務及庫務局首席助理秘書長
(庫務)(收入)2
擬議職責說明

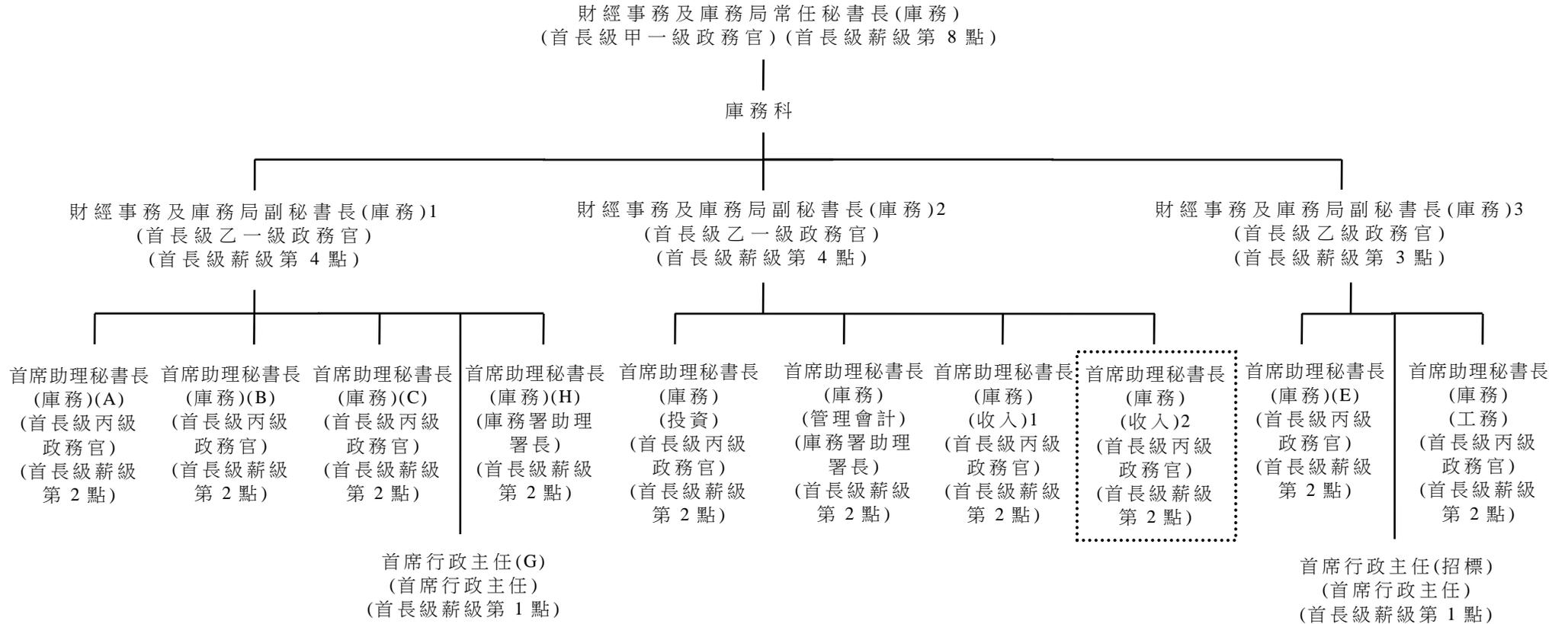
職級 : 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

直屬上司 : 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)2
(首長級薪級第 4 點)

主要職務和職責 :

- (1) 就香港與其他稅務管轄區之間的稅務協定(包括全面性協定和交換協定)，處理有關政策和立法事宜。
- (2) 就稅務資料交換，處理有關政策和立法事宜，包括在香港實施自動交換資料安排。
- (3) 就香港實施經合組織應對侵蝕稅基與轉移利潤的方案，處理有關政策和立法事宜。
- (4) 就香港參與國際稅務合作的組織和會議，以及香港是否符合相關國際標準的相互評估，處理有關的政策事宜。
- (5) 監察國際稅務合作其他持續和最新的發展，以及制定為配合這些發展而優化香港稅制的相關措施。
- (6) 協助處理與《稅務條例》有關的政策和立法事宜。

財經事務及庫務局(庫務科)擬議組織圖



說明：

..... 擬設的首長級常額職位

總評稅主任(印花稅署)
擬議職責說明

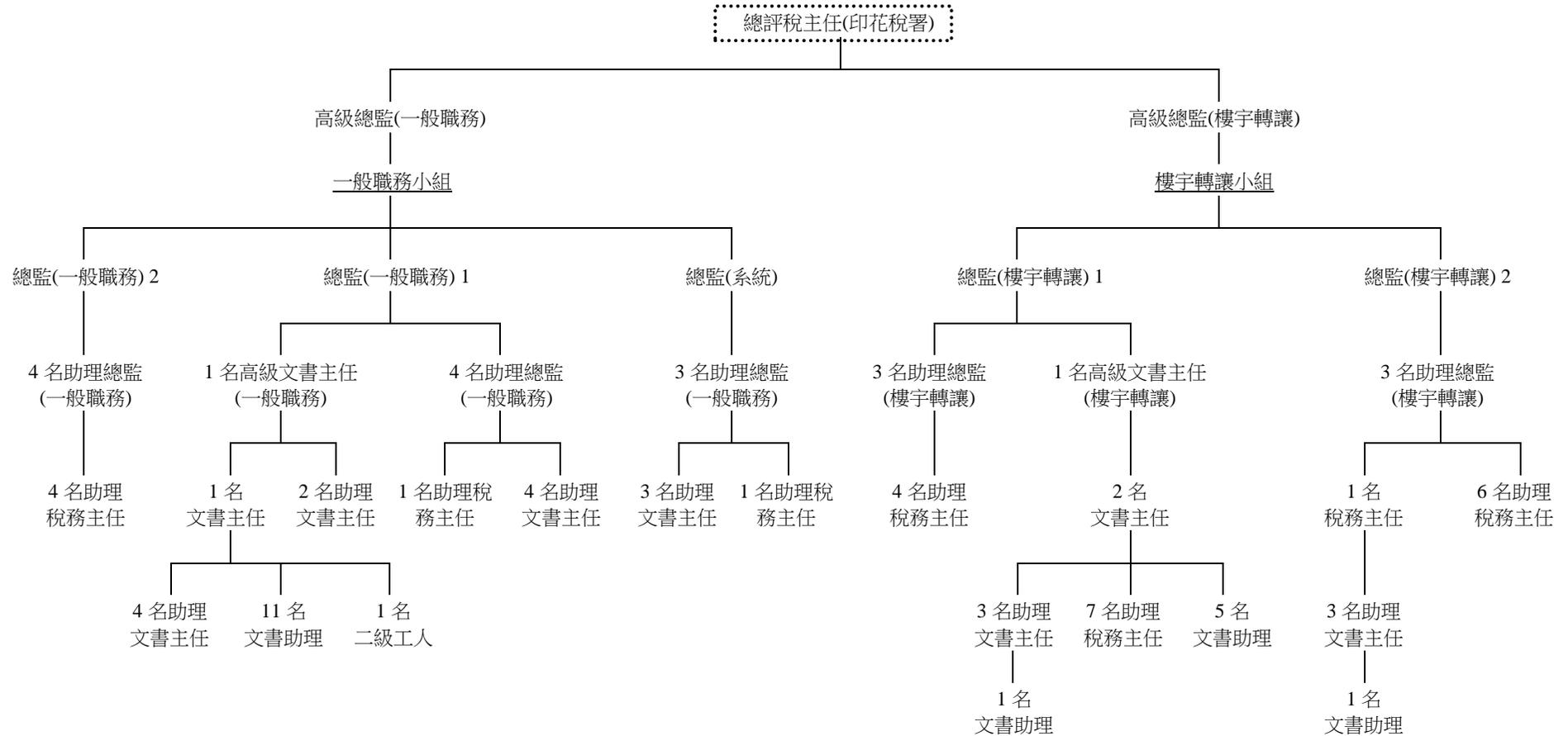
職級：總評稅主任(首長級薪級第 1 點)

直屬上司：稅務局第三科助理局長(首長級薪級第 2 點)

主要職務和職責：

- (1) 監督第三科轄下印花稅署的運作，並作規劃，以確保該署的所有工作綱領均有效率地執行，達到整體目標。
- (2) 管理《印花稅條例》(第 117 章)和執行該條例的特定職務，包括減免或退回印花稅、減免就逾期加蓋印花所徵收的罰款或附加印花稅、就豁免集團內部轉讓印花稅的個案進行運作覆核、批准了結告密個案，以及就申請裁定的個案進行覆核。
- (3) 就管理和技術事宜向印花稅署高級總監(樓宇轉讓)和印花稅署高級總監(一般職務)提供指引和指示，包括處理電腦計劃、系統基礎設施改善計劃、投訴個案、審計查詢、告密個案等事宜，以及草擬員工手冊、印花稅署通告和印花稅署釋義及執行指引等事宜。
- (4) 就印花稅署的程序和技術事宜提交建議書和提出意見，包括就政策事宜和執行職務的方式、預算案的制訂、博彩稅相關措施，以及有關《印花稅條例》(第 117 章)和《博彩稅條例》(第 108 章)的法例修訂和程序變更，向管理層提供意見。
- (5) 就印花稅和博彩稅事宜與稅務局其他各科聯絡，以及代表稅務局與其他政府部門和外間團體商討該等事宜。
- (6) 按照管理層的指示參與各委員會的工作和執行其他職務。

稅務局擬議組織圖 (印花稅署)



說明：

總評稅主任(印花稅署) [建議由 2017 年 6 月 1 日起開設總評稅主任常額職位]

印花稅署高級總監[職級為高級評稅主任]

印花稅署總監[職級為評稅主任]

印花稅署助理總監[職級為助理評稅主任]