

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長動議恢復二讀辯論 《2016年稅務（修訂）條例草案》發言全文（只有中文）

2016年6月22日（星期三）

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日（六月二十二日）在立法會會議上動議恢復二讀辯論《2016年稅務（修訂）條例草案》的發言全文：

代主席：

《2016年稅務（修訂）條例草案》於今年一月提交立法會審議，法案委員會召開了六次會議，並邀請了業界和相關持份者表達意見。首先，我要感謝法案委員會主席梁君彥議員及其他委員的努力，令審議工作順利完成。

香港作為國際金融中心和國際社會負責任的一員，一向致力提高稅務透明度和防止逃稅活動。在二零一四年九月，香港表態支持實施由經濟合作與發展組織（下稱「經合組織」）就自動交換資料頒布的新國際標準。香港承諾在本地法例獲得通過的大前提下，根據互惠原則與合適夥伴實施新標準，以期在二零一八年年底前進行首次自動交換資料。有關夥伴須符合關於保障私隱和資料的保密性及正常使用所交換資料的規定。我們分別於二零一四年十一月及二零一五年七月徵詢立法會財經事務委員會，並於去年四月至六月進行公眾諮詢，收集財務機構組織及專業團體的意見，從而草擬立法建議。

正如我在動議《條例草案》二讀時表示，香港採取務實的方式，把自動交換資料的必要規定納入本地法律，以確保有關標準得以有效實施之餘，亦不會對財務機構帶來不相稱的合規負擔。法案委員會就自動交換資料機制作了深入和詳細的討論。我希望在此回應委員和相關持份者較為關注的四個方面。

第一方面是盡職審查程序。財務機構須進行經合組織所訂明的盡職審查程序，就着與香港協定進行自動交換資料的稅務管轄區，識辨其稅務居民所持有的須申報帳戶及收集有關的須申報資料，並向稅務當局提交。所謂「申報稅務管轄區的稅務居民」，是指在相關稅務管轄區因其居民的身分而有繳稅責任的稅務居民，而這些稅務管轄區已與香港簽訂自動交換資料協定。財務機構須每年向稅務局提交有關帳戶持有人的個人及財務資料。稅務局收到資料後，會每年與屬於香港自動交換資料夥伴的稅務當局

交換相關資料。對一般市民而言，如果他不是香港以外任何地區的稅務居民，香港的財務機構不須亦不應將其資料向稅務局申報。

《條例草案》規定，財務機構只須識辨、蒐集，和向稅務局提交「申報稅務管轄區的稅務居民」所持帳戶的資料，即所謂的「針對方式」。因應持份者在諮詢時表達的意見，《條例草案》亦容許財務機構採取「普及方式」，即在履行盡職審查責任的規定時，可就屬於其他地區稅務居民的帳戶持有人應用相同程序，以便財務機構選擇適合本身情況的方式，減低合規負擔，並為採取「普及方式」進行有關程序的財務機構提供法律依據。

《條例草案》新增的附表 17D 所訂明的盡職審查程序，基本上依循經合組織頒布的共同匯報標準。為了減輕財務機構的合規負擔，《條例草案》容許財務機構可依據他們從現行打擊洗錢（Anti-Money Laundering）暨認識客戶（Know Your Customer）等程序所收集的資料，辨識或確認帳戶持有人的稅務居民身分。此外，《條例草案》已納入共同匯報標準所容許的其他程序方案，藉以使財務機構進行盡職審查程序時有更大彈性。正如政府向法案委員會表示，稅務局會制訂清晰指引，以便業界落實有關安排。

第二方面關乎自我證明。根據國際標準規定，在《條例草案》所訂明的若干情況下，財務機構會要求帳戶持有人提供有關其個人資料（包括稅務居民身分）的自我證明，以識辨帳戶持有人的稅務居民身分。一般而言，要斷定某個人是否屬一個稅務管轄區的稅務居民，會根據某人身處之地或逗留於該地的時間，而非其公民身分、居留權或國籍。如屬公司的情况，則根據該公司成為法團的地點或中央管理及控制的地點。帳戶持有人有責任確定其所屬稅務居留地，和將這方面的任何改變通知相關財務機構。共同匯報標準只要求財務機構就自我證明進行合理測試，並不預期它們須就帳戶持有人的稅務居民身分作出獨立的法律分析或介入式調查。

經合組織已在其專設網頁上，載有各稅務管轄區關於稅務居民身分定義的資料，供公眾參閱。稅務局亦在其網頁上載了一系列常見問題，並會不斷更新有關資訊。政府會與各申報財務機構聯繫，推展有關自動交換資料的宣傳工作。

第三方面關乎罰則條文。根據經合組織的標準，稅務管轄區須訂定規則和措施，以確保自動交換資料有效實施，因此我們就可能出現的違規情況訂立了罰則。我們在訂立罰則時，已參考現行《稅務條例》下罰則條文、其他本地法例，及海外就實施自動交換資料安排的法例。

法案委員會部分委員對於帳戶持有人作出自我證明時，會否無意間有所遺漏或犯錯而可能觸犯刑事罪行，表達憂慮，而涂謹申議員亦就此提出了修正案。政府認為，擬議罰則實屬必要和適當，而且符合共同匯報標準。自我證明是有效實施自動交換資料安排的重要工具。《條例草案》訂明任何人提供自我證明時，在「明知」或「罔顧」的情況下作出在要項上屬具誤導性、虛假或不正確的陳述，便屬犯法。稅務局經調查後，必須證明不但有「明知」或「罔顧」的犯罪行為，還須證明有犯罪意圖，方可確定是否有足夠理據提出檢控，這是一個相當高的檢控門檻。涂謹申議員就有關條文提出修正案，我們認為會令原有罰則無法發揮效用，損害自動交換資料的有效實施。我在全體委員會審議階段會闡述政府的立場。

法案委員會對有關財務機構和有關僱員違規的罰則沒有異議，但部分委員關注到關乎服務提供者的罰則是否過嚴。我必須指出，共同匯報標準容許財務機構聘用服務提供者，履行其盡職審查及／或申報資料的責任。此外，即使服務提供者已獲聘用，有關財務機構須履行的責任也不會獲免除。由於獲財務機構聘用的服務提供者須負起《條例草案》的指明責任，而有關工作對於香港履行自動交換資料安排至為重要，我們有需要就服務提供者制訂相關罰則，確保他們履行有關責任，以防止違規情況出現而影響自動交換資料的實施。我們認為對服務提供者的建議罰則，已在便利財務機構的實際操作及確保安排有效實施之間尋求一個平衡。

第四方面的關注是保障措施。政府一向重視在自動交換資料的過程中，確保帳戶持有人的私隱得到保障和所交換的資料能予以保密。保障措施大致分為三個層次：

第一，是協定層面。全面性避免雙重徵稅協定或稅務資料交換協定，以及為進行自動交換資料而須簽訂的主管當局協定，均已訂明交換資料須符合協定的保密規定，保障帳戶持有人的私隱和確保根據該等協定所交換的資料予以保密。

第二，是系統層面。稅務局會提供一個安全穩妥的平台，即自動交換資料的專屬網站，利便財務機構以電子方式提交通知書及相關報表。

第三，是財務機構層面。我們已提醒相關財務機構團體應採取適當措施，包括更新有關機構的「個人資料收集聲明」，以確保帳戶持有人知悉收集資料的用途，並採取所有切實可行的步驟，確保個人資料正確無誤，同時帳戶持有人可向財務機構要求索閱和更正其個人資料。我們會與財務機構團體跟進有關安排。

代主席，香港要在二零一八年年底前進行首次自動交換資料，時間表實在非常緊迫。事實上，在有關法律框架制訂後，我們仍須進行各項籌備工作，包括與財務機構共同落實細節安排，稅務局亦須制訂相關指引和推廣宣傳。此外，我們亦需要在二零一六年年內完成與合適自動交換資料夥伴的磋商，並把有關夥伴的名單納入《條例草案》就「申報稅務管轄區」所新增的附表。

經合組織的標準容許以雙邊模式實施自動交換資料，這亦是香港採用的模式。然而，國際社會對推動多邊稅務合作的期望與日俱增。全球約一百個地區已表示會實施自動交換資料，當中八十多個將採用多邊模式。此外，二十國集團在今年四月的財政部長和中央銀行行長會議上，公開呼籲各相關國家和地區盡早簽訂《多邊稅收徵管互助公約》。國際社會可能會要求把該《公約》的涵蓋範圍延至香港，並要求香港以多邊模式實施自動交換資料。即使香港採用雙邊模式，國際社會也很可能會要求香港盡快與所有協定夥伴進行自動交換資料，這方面的壓力將會有增無減。目前，鑑於持份者的訴求和社會對於保障個人資料的關注，我們認為採取雙邊模式，以循序漸進方式實施自動交換資料的安排，可讓香港在履行國際義務和顧及本地社會需要之間取得平衡。我們會密切留意國際社會的最新發展，在釐訂相關策略和回應時，衡量各方面考慮，並以香港整體的利益為依歸。

我謹此陳辭。多謝代主席。

完