

# 政策解读

---

## 关于《国家税务总局 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 中国保险监督管理委员会关于发布〈非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法〉的公告》的解读

为了履行金融账户涉税信息自动交换国际义务，规范金融机构对非居民金融账户涉税信息尽职调查行为，国家税务总局、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会制定了《非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法》（以下简称《管理办法》）。现就《管理办法》有关内容解读如下：

### 一、《管理办法》出台的背景是什么？

受二十国集团(G20)委托，经济合作与发展组织(OECD)于2014年7月发布金融账户涉税信息自动交换标准（以下简称“标准”），获得当年G20布里斯班峰会的核准，为各国加强国际税收合作、打击跨境逃避税提供了强有力的信息工具。在G20的大力推动下，目前已有100个国家（地区）承诺实施“标准”。

经国务院批准，我国向 G20 承诺实施“标准”，首次对外交换信息的时间为 2018 年 9 月。2015 年 7 月，《多边税收征管互助公约》由十二届全国人大常委会第十五次会议批准，于 2016 年 2 月对我国生效，为我国实施“标准”奠定了多边法律基础。2015 年 12 月，国家税务总局签署了《金融账户涉税信息自动交换多边主管当局间协议》，为我国与其他国家（地区）间相互交换金融账户涉税信息提供了操作层面的依据。

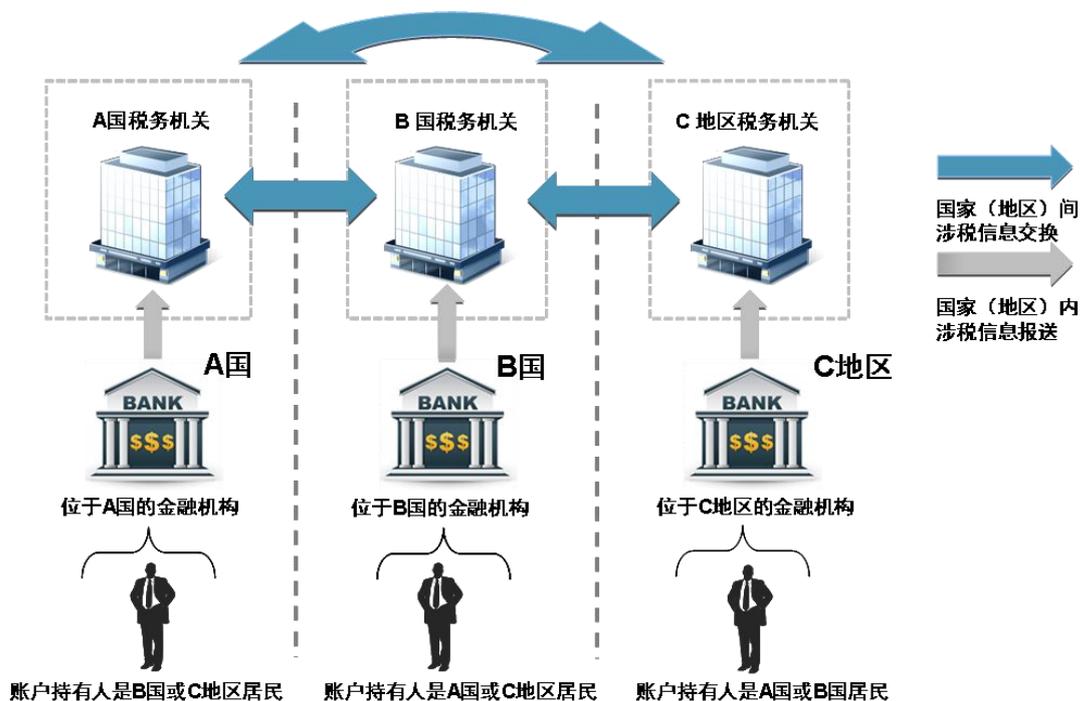
本次发布的《管理办法》旨在将国际通用的“标准”转化成适应我国国情的具体要求，为我国实施“标准”提供法律依据和操作指引，既是我国积极推动“标准”实施的重要举措，也是我国履行国际承诺的具体体现。

## 二、“标准”的主要内容是什么？

“标准”由主管当局间协议和统一报告标准两部分内容组成。主管当局间协议是规范各国（地区）税务主管当局之间开展金融账户涉税信息自动交换的操作性文件。统一报告标准规定了金融机构识别、收集和报送非居民个人和机构账户信息的相关要求和程序。

根据“标准”开展金融账户涉税信息自动交换，首先由一国（地区）金融机构通过尽职调查程序识别另一国（地区）税收居民个人和企业在该金融机构开立的账户，按年向金融机构所在国（地区）主管部门报送账户持有人名称、纳税人识别号、地址、账号、账户余额或价值、利息、股息以及出售金融资产（不包括实物资产）的收入等信息，再由该国（地区）税务主

管当局与账户持有人的居民国税务主管当局开展信息交换，最终为各国（地区）进行跨境税源监管提供信息支持。具体过程如下图所示：



### 三、“标准”与美国的《海外账户税收合规法案》是什么关系？

2010年，美国颁布《海外账户税收合规法案》(FATCA)，要求外国金融机构向美国国内收入局报告美国税收居民(包括美国公民、绿卡持有者)账户的信息，否则外国金融机构在接收来源于美国的特定收入时将被扣缴30%的惩罚性预提所得税。FATCA主要采用双边信息交换机制，即美国与其他国家(地区)根据双边政府间协定开展信息交换。

“标准”是以FATCA政府间协定为蓝本设计的多边信息交换机制，可以说是全球版的FATCA。“标准”与FATCA内容上大体相同，但是在细节上存在一些差异，包括报送对象、个人

账户的尽职调查门槛、免于报送信息的金融机构类别、处罚措施等。《管理办法》旨在识别“标准”所要求的非居民账户，并不适用于 FATCA 所要求的美国税收居民账户。鉴于我国政府正与美国政府积极商谈有关 FATCA 政府间协定事宜，金融机构可以考虑在操作层面将“标准”与 FATCA 统筹，包括根据自身业务需求将二者的声明文件进行整合等。

#### 四、有哪些国家（地区）已经承诺实施“标准”？

2017 年首次交换信息的国家（地区）共 50 个
安圭拉、阿根廷、比利时、百慕大、英属维尔京群岛、保加利亚、开曼群岛、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、法罗群岛、芬兰、法国、德国、直布罗陀、希腊、格陵兰、根西岛、匈牙利、冰岛、印度、爱尔兰、马恩岛、意大利、泽西岛、韩国、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、蒙特塞拉特、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、圣马力诺、塞舌尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、特克斯和凯科斯群岛、英国
2018 年首次交换信息的国家（地区）共 50 个
安道尔、安提瓜和巴布达、阿鲁巴、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、巴巴多斯、伯利兹、巴西、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中国、库克群岛、哥斯达黎加、库拉索岛、多米尼克、加纳、格林纳达、中国香港、印度尼西亚、以色列、日本、科威特、黎巴嫩、马绍尔群岛、中国澳门、马来西亚、毛里求斯、摩纳哥、瑙鲁、新西兰、纽埃、巴拿马、卡塔尔、俄罗斯、圣基茨和尼维斯、萨摩亚、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、沙特阿拉伯、新加坡、圣马丁、瑞士、特立尼达和多巴哥、土耳其、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭、瓦努阿图

预计未来将有更多国家（地区）承诺实施“标准”。对于一直不承诺实施“标准”的国家（地区），国际社会可能采取联合反制措施，促使其承诺实施“标准”，提高税收透明度。长远来看，“标准”在全球范围内的实施是大势所趋，金融账户涉税信息自动交换终将覆盖绝大部分国家（地区）。

#### 五、我国将与哪些国家（地区）交换金融账户涉税信息？

已承诺实施“标准”的国家(地区)相互挑选信息交换伙伴,双方均有意愿的则可建立伙伴关系。中国将与尽可能多的国家(地区)建立信息交换伙伴关系。相关情况见国家税务总局网站。

## 六、制定《管理办法》的原则是什么?

一是严格遵循国际标准。“标准”由 OECD 会同 G20 成员国制定,已成为税收透明度国际新标准。为了构建良好的国际税收征管秩序,避免各国(地区)具体实施水平参差不齐的情况,国际社会要求各国(地区)在国内法转化过程中严格遵循“标准”的规定,并且将对各国国内法制定和执行情况进行国际审议。因此,《管理办法》按照“标准”的主要内容制定,规定了我国境内金融机构识别非居民账户并收集相关信息的原则和程序,包括对基本定义的解释、个人账户与机构账户的尽职调查程序、金融机构需收集和报送的信息范围等。

二是充分考虑国内实际。考虑到《管理办法》的内容涉及金融机构的日常合规工作和金融机构客户的切身体验,《管理办法》数次通过金融主管部门广泛征求金融业界意见,并于 2016 年 10 月在国家税务总局网站上向社会公开征求意见。本着兼顾国际、国内两方面需求的原则,《管理办法》在“标准”允许范围内尽量考虑了国内各方诉求,从而减轻金融机构合规负担和对客户体验的影响。

## 七、《管理办法》对社会公众有何影响?

《管理办法》对社会公众影响较小,主要对在金融机构开

立新账户的部分个人和机构有一定影响。从 2017 年 7 月 1 日起，个人和机构在金融机构新开立账户，包括在商业银行开立存款账户、在保险公司购买商业保险，需按照金融机构要求在开户申请书或额外的声明文件里声明其税收居民身份。由于在我国境内金融机构开立账户的个人和机构绝大部分为中国税收居民，填写声明文件时仅需勾选“中国税收居民”即可，开户体验影响不大。如果上述个人和机构前期已经开立了账户，2017 年 7 月 1 日之后在同一金融机构开立新账户时，大部分情况下无需进行税收居民身份声明，其税收居民身份由金融机构根据留存资料来确认。

对于 2017 年 7 月 1 日之前已经开立的账户，金融机构根据留存资料确认账户持有人的税收居民身份，极少数不能确认的需要个人和机构配合提供材料。

#### 八、《管理办法》对哪些人影响较大？

《管理办法》主要对在中国境内开立账户的非居民或者有非居民控制人的消极非金融机构影响较大。这里所称非居民，是指中国税收居民以外的个人和企业（包括其他组织），但不包括政府机构、国际组织、中央银行、金融机构或者在所在地政府认可和监管的证券市场上市交易的公司及其关联机构。

非居民或者有非居民控制人的消极非金融机构在开立金融账户时，需要详细填写账户持有人或控制人的税收居民身份声明文件，包括姓名（名称）、现居地址、税收居民国（地区）、居民国（地区）纳税人识别号、出生地、出生日期等信息，并

应确保信息真实、准确。

上述信息报送到相关部门后，由国家税务总局按照我国对外签订的协议交换给账户持有人居民国税务主管当局。

### **九、什么是消极非金融机构？**

如果一家非金融机构取得的大部分收入是股息、利息、租金、特许权使用费等消极经营活动收入，则该机构属于消极非金融机构，例如设立在某避税地、仅持有子公司股权的中间控股公司。由于消极非金融机构容易被当作跨境逃避税的工具，金融机构需要识别出这些机构及其背后的实际控制人。如果消极非金融机构的控制人是非居民，金融机构则需要收集并报送控制人相关信息。

### **十、账户持有人为什么需要填写税收居民身份声明文件？**

《管理办法》采用的是税收居民概念，与居住管理法规中的居民概念不同。税收居民身份认定标准比较复杂，无法通过普通的居民身份证件直接判定，因此需要开立账户的个人和机构自行声明其税收居民身份。开立账户的个人和机构应配合金融机构的尽职调查工作，真实、及时、准确、完整地填写税收居民身份声明文件，提供《管理办法》规定的相关材料，并承担因未遵守规定而引发的法律责任和风险。

### **十一、账户持有人如何判断自己的税收居民身份？**

各国（地区）国内法有关税收居民身份的认定标准并不一致。对于个人而言，通常同时采用住所（居所）标准和停留时

间标准，纳税人只要符合其中之一即可构成该国（地区）的税收居民；对于企业而言，通常采用注册地标准和管理机构所在地标准。

以我国为例。根据我国税法，中国税收居民个人是指在中国境内有住所，或者无住所而在境内居住满一年的个人（在中国境内有住所是指因户籍、家庭、经济利益关系而在中国境内习惯性居住）；中国税收居民企业是指依法在中国境内成立，或者依照外国（地区）法律成立，但实际管理机构在中国境内的企业（包括其他组织）。

账户持有人要根据自身实际情况，结合相关国家（地区）税收居民身份认定规则，对自己的税收居民身份进行综合判断。国家税务总局网站将公布相关资料供金融机构和账户持有人参考([http://www.chinatax.gov.cn/aeoi\\_index.html](http://www.chinatax.gov.cn/aeoi_index.html))。账户持有人也可咨询专业税务顾问来判定自己的税收居民身份。

## **十二、中国税收居民个人的账户信息将被报送和交换吗？**

账户持有人为中国税收居民个人的，金融机构不会收集和报送相关账户信息，也不会交换给其他国家（地区）。账户持有人同时构成中国税收居民和其他国家（地区）税收居民的，其中国境内的账户信息将会交换给相应税收居民国（地区）的税务当局，其境外的账户信息交换给国家税务总局。

## **十三、《管理办法》所称尽职调查是指什么？**

《管理办法》所称尽职调查，并非一般意义上的调查，

而是指金融机构按照规定的程序，了解账户持有人或者有关控制人的税收居民身份，识别非居民金融账户，收集并记录相关账户信息。一直以来，金融机构在相关主管部门的要求下，为了反洗钱目的已经开展了类似客户身份识别工作，为执行《管理办法》奠定了基础。

#### **十四、哪些金融机构需要按照《管理办法》开展尽职调查？**

《管理办法》所定义的金融机构与通常经济生活中理解的金融机构不一样。例如，某公司按照国民经济行业分类属于“金融业”，但并不一定属于《管理办法》所称金融机构。

依法在我国境内设立的存款机构、托管机构、投资机构和特定的保险机构等金融机构，需要按照《管理办法》的规定开展尽职调查。相关定义在《管理办法》中均有具体解释和列举。

金融资产管理公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、消费金融公司、货币经纪公司、证券登记结算机构以及其他不符合条件的机构，不属于《管理办法》规定的金融机构，因此不需要开展尽职调查。

#### **十五、哪些账户在《管理办法》规定的尽职调查范围之内？**

从2017年7月1日起，我国境内金融机构将对存款账户、托管账户、投资机构的股权权益或债权权益以及具有现金价值的保险合同或年金合同开展尽职调查。这些账户不论金额大小，都应通过尽职调查识别账户持有人是否为非居民。

在实践中，某些金融账户被用来跨国逃避税的风险较低，因此，《管理办法》参照国际标准也规定了一些免于尽职调查的账户，例如符合条件的退休金账户、社会保障类账户、定期人寿保险合同、休眠账户以及其他符合条件的账户等。相关条件在《管理办法》中均有具体规定。

## 十六、所有类别账户的尽职调查程序一样吗？

《管理办法》将账户分为个人和机构两类账户，每类账户又分为新开账户和存量账户。不同类别账户的尽职调查要求和程序有所不同。简单来说，新开账户尽职调查要求相对严格，需要开户人提供其税收居民身份声明文件，金融机构根据开户资料进行合理性审核。存量账户尽职调查程序相对简易，金融机构主要依据留存资料进行检索。有条件的金融机构可以选择将新开账户尽职调查要求适用于存量账户。具体要求详见下表：

账户类别		描述	尽职调查程序	时间要求	
个人	新开	2017. 7. 1 以后开立	声明文件+合理性审核	2017. 7. 1 开始	
	存量	低净值	截至 2017. 6. 30 账户加总余额 ≤100 万美元	检索留存资料（电子）	2018. 12. 31 完成
		高净值	截至 2017. 6. 30 账户加总余额 >100 万美元	检索留存资料（电子+纸质）+询问客户经理	2017. 12. 31 完成
机构	新开	2017. 7. 1 以后开立	声明文件+合理性审核	2017. 7. 1 开始	
	存量	小额	截至 2017. 6. 30 账户加总余额 ≤25 万美元	无需处理	无
		其他	截至 2017. 6. 30 账户加总余额 >25 万美元	检索留存资料+部分账户声明文件	2018. 12. 31 完成

## **十七、金融机构需要做好哪些执行准备工作？**

为执行《管理办法》，金融机构应建立完整的非居民金融账户尽职调查管理制度，设计合理的业务流程和操作规范，并完成相关信息系统的开发和改造。金融机构还需加强对本机构相关岗位工作人员的培训，使其具备开展非居民金融账户尽职调查的意识和能力。此外，金融机构还可以通过印制宣传资料等形式对客户进行宣传，使其了解《管理办法》的相关背景，配合金融机构完成尽职调查工作。

需要注意的是，金融机构应于 2017 年 12 月 31 日前登录国家税务总局网站([http://www.chinatax.gov.cn/aeoi\\_index.html](http://www.chinatax.gov.cn/aeoi_index.html))办理注册登记，为下一步信息报送做好准备。

## **十八、金融机构可以委托其他机构履行尽职调查义务吗？**

金融机构可以委托第三方履行尽职调查义务，但相关责任仍由金融机构承担。基金、信托等属于投资机构的，可以分别由基金管理公司、信托公司作为第三方完成尽职调查相关工作。金融机构委托其他机构向客户销售金融产品的，代销机构应当配合委托机构开展尽职调查，并向委托机构提供信息用于报送。为了保证实施效果，金融机构应当妥善保管尽职调查过程中收集的资料，保存期限至少五年。

## **十九、《管理办法》后续配套措施有哪些？**

相关部门将制定配套的金融机构信息报送规定，明确报送渠道、格式和相关技术规范，以便于金融机构将通过尽职调查

收集的信息报送给相关部门。

为方便金融机构和社会公众深入了解有关金融账户涉税信息自动交换的内容，国家税务总局网站上将开设专题网页([http://www.chinatax.gov.cn/aeoi\\_index.html](http://www.chinatax.gov.cn/aeoi_index.html))，集中发布参考资料，包括各国税收居民身份认定规则、纳税人识别号编码规则、常见问题等，供金融机构和社会公众学习参考。

## **二十、客户隐私会泄露吗？**

金融机构收集和报送非居民账户信息，不会造成客户信息泄露。一是《管理办法》规定金融机构应对客户信息严格保密。二是金融机构有义务向客户充分说明其需履行的信息收集和报送义务，不会在客户不知情的情况下收集账户信息。三是相关部门应按规定对客户信息进行保密。四是两国税务主管当局间通过经安全加密的统一传输系统开展信息交换。五是金融机构报送的客户信息原则上仅用于税收征管目的。

## **二十一、信息交换是否意味着增加纳税人的税收负担？**

金融账户涉税信息自动交换是各国（地区）之间加强跨境税源管理的一种手段，不会增加纳税人本应履行的纳税义务。交换的信息是来源于境外的第三方信息，主要用于各国开展风险评估，并非直接用于征税。对评估列为高风险的纳税人，税务机关将有针对性地开展税务检查并采取相应后续管理措施。依法诚信申报纳税的纳税人无须担心因信息交换而增加税收负担。

## **二十二、对海外华侨华人有何影响？**

在我国境内金融机构新开立账户的华侨华人，应在开户时向金融机构提供个人税收居民身份声明文件。已经在我国境内金融机构开立账户的华侨华人，如果该账户存在境外地址、电话等非居民标识，账户持有人需配合金融机构确认其是否为非居民。对于确认为非居民的华侨华人，金融机构将收集并报送账户信息，由国家税务总局交换给税收居民国税务主管当局；确认为中国税收居民的，相关账户信息将不会收集和交换。

在我国境外有金融账户的华侨华人，如果所在国（地区）也实施了“标准”，华侨华人需配合当地金融机构确认其税收居民身份。确认为中国税收居民的华侨华人，所在国（地区）税务主管当局将向国家税务总局提供相关账户信息；确认为所在国（地区）税收居民的，相关账户信息将不会报回国内。

如果华侨华人所在国（地区）不实施“标准”，其本人大部分情况下不会受到任何影响。但是，如果其本人是所在地某投资机构的控制人，那么该投资机构在实施“标准”的国家（地区）开立账户时，对方金融机构将收集控制人的信息，也就是其本人信息。

### **二十三、我国居民个人在境外开立账户有何注意事项？**

在已承诺实施“标准”的国家（地区）设立的金融机构，都需要识别非居民账户，并向所在地税务当局报送账户相关信息。我国税收居民个人在这些国家（地区）开立金融账户时，需要提供税收居民身份信息，包括我国纳税人识别号。根据我国相关规定，对于以中国居民身份证为有效身份证明的个人，

其纳税人识别号为其居民身份证号码。由于金融机构可能需要核验账户持有人相关证件,我国居民个人在境外开立账户请带好本人居民身份证。对于以外国护照等其他证件作为有效身份证明的个人,其纳税人识别号规则请参见国家税务总局网站([http://www.chinatax.gov.cn/aeoi\\_index.html](http://www.chinatax.gov.cn/aeoi_index.html))。