

致辞

立法会：财经事务及库务局局长就 「优化税制保持香港竞争力」动议辩论总结发言 (只有中文)

2009年5月13日(星期三)

以下为财经事务及库务局局长陈家强今日(五月十三日)在立法会会议上就「优化税制保持香港竞争力」动议辩论的总结发言全文：

主席：

多谢各位议员就议案提出的宝贵意见。我在刚才的发言中已阐述我们一直持守并赖以成功的一些税务原则，现在我想响应一下议员提出的个别税务措施及政策建议。

陈茂波议员建议引入「本年亏损转回」，即容许企业将本年度的亏损抵销之前年度的利润，并获得退回之前缴交的税款。引入「本年亏损转回」，可能会使政府损失庞大的税款，由于已入帐的税款可在这制度下随时退回，可能会令税收出现难以预料的大幅波动，令税收更容易受经济周期的冲击；在现时经济环境欠佳的情况下，其负面影响尤为严重。虽然我们可以像陈议员所言，将可转回的亏损额限定在某一水平，以减少对政府收入的影响，但若该水平订得较低，企业便可能认为该宽免对他们无甚帮助。其实在我们现行税制下，企业已可把亏损无限期抵销将来的利润，这已是相当优惠的安排。因此，我们认为现时不宜引入这项税务优惠建议。

政府曾于2006—07年度的财政预算案中表明不打算引入「本年亏损转回」的宽免；而亦曾在2008年1月30日及2008年12月17日回复立法会相关的提问中重申了这个立场。

陈议员的第二项建议是引入「集团亏损宽免」，即容许公司的亏损抵销同一集团其它公司的利润。这项宽免涉及很多复杂的问题，例如如何决定个别公司是否集团成员，以及互相扣除亏损的安排。另外，随着新的公司财务工具不断发展，有关措施亦极容易被滥用来避税。因此，有关的宽免措施需要繁复的法例配合，这无形中将我们简单的税制变得复杂化。值得指出的是建议主要惠及的不会是中小型企业，因中小企业一般不会以集团形式运作。基于上述考虑，我们亦认为现时不宜引入这项税务优惠建议。

同样地，政府曾于2006—07年度的财政预算案中表明不打算引入「集团亏损宽免」的宽免；亦曾在2008年1月30日及2008年12月17日回复立法会相关的提问中重申这个立场。

陈议员的第三项建议是为处于香港之外地方（例如内地）用于加工贸易的生产设备提供免税额。我相信陈议员所指的是折旧免税额。这是一个颇为技术性的课题，而税务局已多次透过不同渠道向业界及税务代表详细解释现行处理方法的原因。简单而言，在进料加工的安排下，当香港公司将自己的生产设备提供予内地公司使用时，税务局难以确定有关的生产设备是否只用于生产售予香港的货品，因为该内地公司很可能有内销权。此外，税务局亦难以确定有关的生产设备有否被转售，再给予其它人使用，又或有没有其它人已申索了有关设备的折旧免税额。因此，根据现行的税务条例，在进料加工的安排下，港商提供予内地公司所使用的生产设备，不可获得折旧免税额。

陈议员的第四项建议是宽减利得税和为海外的预提税提供税务抵免。在宽减利得税方面，财政司司长在上年度的预算案中，已把利得税税率下调一个百分点至16.5%，并以25,000元为上限一次过减税75%。我们现时的利得税税率已是区内以至全球最具竞争力的税率之一。由于利得税每减一个百分点，政府税收便会减少40多亿元，在目前本地经济及外围环境都充满挑战的时候，我们认为进一步减税的空间非常有限，亦非审慎的做法。

至于为海外的预提税提供税务抵免的建议，我们认为有违我们一贯的课税原则。税收抵免一般是指在本地征收的税款中扣除在外国就同一入息或利润缴纳的税款，以消除双重征税。香港采用地域来源原则征税，即只就源自香港的收入征税，所以香港居民从外地所得的收入，一般不须在香港课税，因而不会被双重征税，亦不会有税收抵免的问题。但如外国向其居民就源自香港的收入征税，就可能出现双重征税的情况。在这种情况下，该国应向其居民提供税收抵免，而不是由香港作为来源地提供税收抵免。我相信大家亦认同香港利得税的税率已处于很低水平，要求香港再向海外机构提供税收抵免，只是变相为某一特定界别或行业调低利得税率，这违反了香港税制的公平原则。

消除双重征税较佳的做法，是和主要的贸易伙伴签订全面性避免双重征税协议。签订全面性协议，可在避免双重征税方面提供更明确的依据和更稳定的环境。此外，全面性协议提供的宽免，往往较单方面的抵免更为优厚。

方刚议员和何俊仁议员分别在他们的修正案中提出为某些特定的开支提供加倍的税务扣减。现时企业所有的营运开支均获得100%的税务扣减，而在研发和购买合格的环保生产设备方面，即使是资本性开支，亦可获得100%的扣减。我们反对为任何特定开支提供加倍扣减，因为这做法违反我们税制中的公平原则，更会为避税行为提供一个方便的渠道。

此外，我们亦反对何俊仁议员提出的利得税两级制及取消标准税率的建议，因为正如我刚才发言所说，有关建议会令我们的税收来源进一步高度集中于更少的高收入人士和高盈利的企业。就税收的稳定性而言，这绝非健康的现象。此外，利得税两级制亦可能引致公司分拆业务以减低税款，导致企业不能以最优化和最具效益的规模运作。我认为我们的利得税税制应尽量避免不必要地影响企业的商业决定。

我们亦反对汤家骅议员提出取消暂缴税的建议。香港没有像大部分国家实行在收取工资时便扣缴所得税，刚才陈茂波议员已解释了各个国家的做法，（即英文所谓 *pay-as-you-earn*）的制度。应缴税款须在纳税人申报收入或利润后再由税务局评核而发出税单征收。因此，最后应缴税款的计算落后于纳税人赚取收入或利润颇长的时间。为使税款能够尽量在纳税人赚取收入或利润的当年收取，须实行暂缴税的制度，而暂缴税税款的计算则以之前一年的收入或利润作基础。

刚才陈茂波议员已提及我们的制度，所以我想强调，暂缴税是完全没有预缴的成分，因为暂缴税的征税日期必是定在纳税人已赚取相关收入或利润之后，所以称暂缴税为暂评税可能更加贴切，但一定不是预缴税。此外，正如我们多次向议员解释，现时税例已提供了行之有效的缓缴暂缴税安排，以应付纳税人估计来年收入下降的情况。

至于方刚议员提出为购买商标及品牌的开支提供扣减的建议，我们认为可以进一步考虑。事实上，跨界别的联合税务联络小组刚就这措施向我提交了一份详细建议，我们会仔细研究有关的建议。此外，汤家骅议员提出应减少营商的行政手续及费用，这与我们现行政策是一致的。

除个别税务措施外，议员亦就税务政策提出了数项建议。

陈茂波议员和方刚议员分别促请政府检讨、评估及更新现时的税务条例及实务守则，令税例更清晰和易于执行，从而加强香港税制的竞争力。这与我们一向的做法是一致的。自上世纪80年代开始，为了可以因应经济和社会环境的不断变迁来改善和更新税制和税例，政府已采取了持续检讨的模式。我们不但鼓励成立跨界别的税务联合联络小组，就税务政策和税例向政府提供意见，并且每年都在制定财政预算时，就着多项税项进行检讨。

此外，政府过去亦进行了多次的税务政策检讨，例如在90年代后期成立了「利得税检讨小组」，对利得税制度作全面而深入的检讨，政府并根据小组的建议推行了多项对利得税制度的改革，包括给予制造业使用的机械、计算机及软件等指定的机械设备100%实时扣减、给予符合资格的债务票据利息收入特惠税率、设立税务局局长对税务事项事先裁定制度等等。

我以上不厌其烦地回顾过去一些重要的税务改革，是证明在税制方面我们绝对并非固步自封，一成不变，而是不断与时俱进。在2000年，政府亦成立了「税基扩阔的新税项事宜咨询委员会」，在维持简单税制和保持香港竞争力的原则下，研究那些税基广阔的新税项适合在香港推展。在2004年成立的「遗产税检讨小组」更成功地废除遗产税。此外，在上年度的预算案中，我们亦为购置环保机械设备提供了扣减优惠。近来最重要的改革莫过于正在进行的《税务条例》修订，扩大税务局索取资料的权力，以促成香港与主要贸易伙伴签定全面性避免双重征税协议。

方刚议员特别指出须进一步清晰化「按地域来源」征税这概念。我们认为来源地是一个事实的问题。因此，牵涉不同事实的个案往往有不同的结果。税务局和纳税人就利润的来源地时有不同见解，这是不难理解的。就税务局作出的评税，纳税人有反对和上诉的权利。税务上诉委员会和法院的裁决清楚显示，整体上税务局均正确地应用有关的原则于各个个案。

由于来源地是一个事实的问题，而且商业经营模式随时间演变，试图制定一系列全面的，包涵所有情况的明文法则以作判定之用，存在实际困难。此举令在税务上不能弹性处理不停转变的商业运作，亦会带来很多避税和滥用的机会。此外，即使制定了法规，税务局与纳税人仍难免就法例的释义有所争议。税务局一直致力提高实务做法的清晰度与透明度，在这方面，该局已草拟了更新的《税务条例释义及执行指引》，并就该草拟本咨询了税务联合联络小组和香港会计师公会，现正研究它们对该草拟本的意见，并会尽快发出该指引的修订本。

另外，陈茂波议员亦提议成立一个由具备相关技术知识及实际经验的高层人员组成的税务政策组。现时财经事务及库务局辖下的库务科，设有专组负责制定税务政策。我们在制定税务政策时会从多角度广泛地咨询业界和公众对政策的意见，其中包括定期出席税务联合联络小组的会议。该小组是由政府和关心税务的专业、商界和学术界团体和人士共同组成的，成员包括来自香港会计师公会、国际公共财政协会、香港律师会、以及商会的代表。小组过往提出了很多具建设性的意见。我们认为现有机制已非常有效地让政府了解专业界、商界和其它界别对税务政策的意见，并制定适切的税务政策。每年度制定财政预算案的时候，财政司司长和我都会小心考虑各持分者在预算案咨询期内发表的意见，从公共财政管理及加强香港整体竞争力的角度，考虑是否有需要改善香港税务的制度及法律。因此，现时我们看不到有需要另设「税务政策组」，处理类似的工作。

主席，财务事务及库务局、税务局、以及社会上各个专业、商界及学术界团体一直保持紧密的联系，经常就不同的税务措施进行交流及讨论，藉以进一步加强香港税制的竞争力。虽然我们今天未必有时间深入讨论议员提出的每项技术性建议，但我们非常重视议员和业界提出的每一个意见，亦希望大家就如何提升香港的税务竞争力，继续保持沟通和对话。

主席，我谨此陈词，反对今天的议案及各项修正案。

完