

致辭

立法会：财经事务及库务局局长就 「优化香港税务政策的管理」动议辩论总结发言 (只有中文)

2010年7月7日（星期三）

以下为财经事务及库务局局长陈家强今日(七月七日)在立法会会议上就「优化香港税务政策的管理」动议辩论的总结发言全文：

主席：

多谢各位议员就议案发表的宝贵意见。我听到各位的发言是很用心，就议题很严肃地剖析香港的竞争力和认为应如何改善税制，以解决社会上、民生上的问题。这个辩论是很有意思，纵使在某些话题上与大家有不同的意见，我相信这讨论可不断令我反思。就各位提出的个别税务措施和政策，由于当中涉及的范围颇为广泛，我尝试就不同的范畴作出回应。

审视税制，提升香港的竞争

在辩论开始前我已提到，香港实行简单及低税率的税制，而对任何人和企业均一视同仁，充分体现其公平和中立的原则。我认为这些是香港成功之处，所以并非一成不变，这是我们赖以维持香港竞争力的主要原则。当然正如几位议员提过，《基本法》第107条规定，香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。《基本法》第108条亦规定，香港特别行政区按照原在香港实行的低税政策，自行立法规定税种、税率、税收宽免和其他税务事项。所以在这个审慎理财及维持低税率的大前提下，提供众多不同名目或大规模的税务优惠的空间实在有限。我想强调这亦是香港信赖及维持竞争力的原则，所以大家应该要留意。各位议员又提到其他地区所能推出的税务优惠，大部分其他国家或地区之所以能够在直接税方面提供林林总总的税务优惠，其一是因为他们原先的税率一般较高，其二是因为他们有相当大部分的税收是来自间接税，例如销售税。不少国家甚至透过提高销售税以增加在直接税方面可宽减或提供优惠的空间。

在我第一次发言时提过「赋税苦难指数」(Tax Misery and Reform Index)，当中将不同税种相加起来看，香港在这方面的优胜之处是远超邻近的地区和国家。在过去一段时间，我不断与业界沟通，很多商界朋友和税务专家均就香港如何提供多些税务宽免和优惠，向我表达意见和探讨。很多时当我们讨论过建议后，我会问一个问题，就是如果要提供这么多宽减，无形中会减少我们的税收，例如利得税，那么我们可否提高税率，起码令我们的税收保持中立性(即 revenue neutral)呢？当然答案会是「不好」，政府不要增加税率，但要提供优惠。又要低税率，又要提供优惠，这个可以说是处理库务的难处。对政府来说，我们要想想整体税制是否有竞争力，以及如何去维持一个平衡，但这并不等于政府没有聆听业界关于税务的建议，政府过去一直有推出税务的措施，配合经济和企业的发展需要，以加强香港的竞争力。现时企业所有为产生课税利润而出现的营运开支均获得百分百的税务扣减。我们亦给予制造业使用的机械、电脑及软件等指定的机械设备百分百即时扣减、给予符合资格的债务票据利息收入特惠税率，以及设立税务局局长对税务事项事先裁定制度。

另外，每年在制定财政预算案时，我们会因应社会经济的情况和持续发展需要，审视现行的税制，期间亦会透过不同谘询渠道，搜集社会各界人士的意见。在过去的财政预算案中提出的税务措施不胜枚举，举例有：

- * 废除酒店房租税；
- * 免收葡萄酒、啤酒及其他非烈酒的应课税品税；
- * 豁免离岸基金缴付利得税；
- * 废除遗产税；
- * 扩大交易所买卖基金的印花税宽免范围；
- * 在研发、购买「专利权」、「工业知识产权」、「注册商标」、「版权」和「注册外观设计」，以及购买指明的环保生产设备和环保车辆等方面的资本开支提供税务扣减；及
- * 修订法例，让香港可在全面性避免双重征税协定中采用国际最新的资料交换标准，从而能与更多地方签订有关协定等等，这些措施是以促进相关行业的发展，巩固香港作为国际金融、商业、旅游及物流中心的地位。

有议员问到，谁来订立香港的税务政策及建议成立税务政策组。我想作出一些回应，正如叶刘淑仪议员提到，财经事务及库务局辖下的库务科设有专责组别负责检讨及制订税务政策。而作为财经事务及库务局局长，本人就是负责这个政策范围。在检讨和制定税务政策时，我们会从多角度广泛地谘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。

在我们进行检讨的时候，通过税务联合联络小组和业界的接触，及每年制订财政预算案的时候，我们都会听到很多意见。我们会分析这些意见，就经济发展及如何增加香港的竞争力，或配合其他的政策范围，去怎样提供税项调整。例如叶刘淑仪议员提到有关债券的税务优惠，经研究后，我们接纳了一些基金业界的建议，又例如有关专属保险（Captive Insurance），我亦和很多业界从业员会面，亦请有关官员去研究有关建议。但我们要维持一个公平及保障税收的原则，和会否有合适的政策去考虑是否接纳这些税务调整的建议。

有些议员担心，港商到内地投资，以及香港市民到内地工作的数目不断增加，会牵涉到税务问题。我们在日常与有关专业团体及商界组织联系和沟通时，会不时就港商和港人在内地经营或工作的情况进行交流，并因应各界人士就税务事宜提出的相关意见进行探讨。我们理解业界希望尽量减低税务负担的诉求，但我希望议员明白，有关的税务措施建议不能违反我们既定及行之有效的税务原则，否则会对我们的税制带来深远的影响。

有关加工贸易的利得税计算方式，我们已多次向议员解释，与其他香港企业一样，我们计算在内地从事加工贸易的香港企业利得税时，是根据地域征税的原则来征税。由于从事「来料加工」的港资企业需要多方面参与在内地的制造活动，并同时在香港进行部分营运和制造活动，所以根据地域征税原则和行政便利，税务局会把一半利润视作源于内地而另一半则视作源于香港，即容许这些香港企业以「50：50」的比例分摊方法就其内地及香港有关利润征税。至于在内地从事「进料加工」的港资企业，他们只是从事买卖货品的贸易活动，故此税务局并不认为有部分利润源于内地。该等公司在香港进行的贸易活动所得的利润因而须全数缴纳利得税。若以来料加工「50：50」的方式对一般贸易活动所得征税，会根本地改变现行香港的税务原则。

至于有议员关心的另一个事项，是「进料加工」安排下可否提供机械或工业装置折旧免税额。我们已因应业界的诉求，正联同税务联合联络小组研究有关事项。正如我曾向立法会多番表示，有关的建议会影响《税务条例》中反避税条文的完整性，而执行上亦存在实质困难，可能导致避税漏洞。所以，我们必须谨慎研究放宽上述限制的可行性和实施细节，包括有效堵塞避税漏洞的措施。我们会在切实可行的情况下尽快完成有关的研究。

另外，有议员建议放宽《内地和香港特别行政区关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的安排》中「183天」的规定。事实上，避免双重征税协议的主要目的是阐明缔约双方的征税权限。对于跨境工作人士收入的征税权如何分配，各地税务管辖区一向采用跨境工作时间在12个月内是否超过183天为界限。内地所签订的其他税收协议，以及其他不同税务管辖区之间所签署的税收协议，均一致采用「183天」的准则。所以，有关《安排》中「183天」的规定，已公平及明确地分配内地与香港的征税权，并大大减少了在国内工作被内地征税的可能，绝对有利两地融合。对于香港有部分业界人士希望放宽现时「183天」的规定，我们曾经向内地反映，内地有关当局认为「183天」的准则行之已久，亦符合不同避免双重征税协议范本的标准，现时没有充分理据更改。

与国际组织在税务方面的合作

关于有议员提到香港应对国际间在税务措施上的协议和要求的问题，我想指出，香港作为国际商业都会，跨国企业开设地区业务的理想地点，我们一直积极参与国际组织举行的税务会议或研讨会，以确保香港的税制符合国际的标准和要求。关于税务透明化的工作，有议员认为，香港是因应二十国集团峰会（G20）的要求，才立法令我们的税务条例符合国际经合组织有关交换资料的规定。但其实远在G20要求之前，我们已进行内部研究及向市场谘询之后，才落实有关的法律条文。自立法会于今年三月通过修订法例后，香港在签订全面性避免双重征税协定时，可采用经济合作与发展组织（经合组织）现时的资料交换标准。

在修订法例通过后的短短四个月，我们已先后与8个伙伴，包括文莱、印尼、荷兰、匈牙利、科威特、奥地利、英国及爱尔兰签订采用经合组织最新资料交换条文的协定，亦已把香港与内地协定中的资料交换条文更新至经合组织的最新版本。另外，我们已与4个伙伴，包括法国、日本、瑞士及列支敦斯登达成协定。同时，我们正与其他多个国家进行协定的谈判，以及与现有缔约伙伴，包括越南、比利时和卢森堡商讨将现有协定内的资料交换条文更新至经合组织的最新版本。我认为这样能巩固和进一步加强香港作为国际商贸及金融中心的地位，以及展示香港支持国际社会税务透明化工作的决心。

除了经合组织外，香港也一直与国际货币基金组织（基金组织）就经济政策，包括税制等方面进行交流。基金组织代表团曾表示，除非是经过非常审慎的考虑，香港应避免进一步宽减税项，否则会令政府的财政预算长期依赖较为波动的非税务收入。因此，我们在探讨扩阔税基的可行性的同时，亦参考了基金组织就稳定香港的非税务收入所提出的建议，经过审慎的考虑后，以及在不影响外汇基金捍卫港元和稳定香港货币金融体系的能力这原则下，自二〇〇七年四月一日开始，修改财政储备与外汇基金的分帐安排，以提高政府的投资收入和增加其稳定性。这正好为香港预备充足的财政储备，让我们可以有足够资源应付全球金融危机对香港经济的冲击，以及应付社会结构改变所带来的财政压力。

至于G 2 0会议方面，特区政府亦一直以中国代表团成员身分积极参与G 2 0会议。刚在多伦多举行的G 2 0峰会主要就两方面进行讨论，第一是关于经济复苏，第二是关于金融改革。相信大家已从媒体的报道得悉，由于各成员国的情况不同，为了达成妥协，G 2 0允许每个国家独立决定是否、或以何种形式执行有关条款，包括向银行征税补贴救市成本，以及执行更严格的银行资本储备等。总的来说，国际层面讨论的定调，是呼吁各国汲取金融风暴所带来的教训，采取更审慎的态度和措施，减低赤字及借贷，令经济和金融体制长远而言更形稳健，确保可持续发展，这方面可说与我们长期所坚守的理财哲学是不谋而合。

社会和经济问题

至于议员建议用税务措施作为解决社会和经济上不平等问题的手段之一，我想再一次指出，香港的税率已非常低，而我们的税制亦已充分体现能者多付的公平原则。在薪俸税方面，我们不单实行累进税率，更提供非常优厚的免税额，现时约有六成的工作人口是不需要纳税的。同样地，企业的盈利越多，缴纳的利得税也会越多。刚才我也提到，香港在亚洲福布斯发表的全球「赋税苦难指数」列为全球第三名税务最友善的地区。由此可见，香港市民和企业的税务负担比世界大部分的地区都要低。我在这次辩论中已多次提到，公平和中立的税制对香港的整体社会和经济发展非常重要。就个别类别人士或界别提供豁免征税或提供更优厚的扣减，会有违税制公平和中立的原则，并且会进一步收窄我们的税基。而且透过税制实行这些优惠或豁免均须以立法的形式进行，为防止各种避税的行为，政府有需要订立详细和严谨的反避税条文，令我们的税制变得复杂，不少欧美国家的税法复杂冗长，正是个中的原因。复杂的税制会直接加重个人及企业（尤其是中小企）的遵从成本。

同时，我想指出，过份倚赖透过税制去处理财富分配的社会问题会引致税制的根本性改变，或需要大幅调整现行的税率和税制，包括提高税率和开征其他税项，增加个人和企业的税务负担，这会破坏我们一直引以为傲的低税率及简单税制，严重影响香港这个小型开放经济体的竞争力，为长远经济发展带来负面影响，结果可能得不偿失。

扩阔税基

有关税基的问题，在二〇〇六年，我们已经就税制改革进行了广泛的谘询。正如我们在《税制改革公众谘询最后报告》提出，在研究各个扩阔税基的方案时，政府须考虑以下三个准则：第一是能有效扩阔税基，为政府提供稳定及可观的收入以应付未来的需要；第二是公平、能符合能者多付的原则和不会拉阔贫富差距；第三是能维持香港的简单低税率税制，以吸引投资和人才，保持我们的竞争力。我们会按上述的准则，继续研究不同的扩阔税基方案。

主席，香港的简单、低税率和公平的税制是缔造香港成为理想营商环境的主要元素。在现时多元化的谘询渠道和行之有效的谘询机制下，特区政府一直聆听不同界别人士的意见，不断检讨香港的税制，以保持香港的竞争优势，并因应社会和经济的发展需要推出相应措施。

主席，我谨此发言。

完