

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長就「優化稅制保持香港競爭力」 動議辯論總結發言 (只有中文)

2009年5月13日(星期三)

以下為財經事務及庫務局局長陳家強今日(五月十三日)在立法會會議上就「優化稅制保持香港競爭力」動議辯論的總結發言全文：

主席：

多謝各位議員就議案提出的寶貴意見。我在剛才的發言中已闡述我們一直持守並賴以成功的一些稅務原則，現在我想回應一下議員提出的個別稅務措施及政策建議。

陳茂波議員建議引入「本年虧損轉回」，即容許企業將本年度的虧損抵銷之前年度的利潤，並獲得退回之前繳交的稅款。引入「本年虧損轉回」，可能會使政府損失龐大的稅款，由於已入帳的稅款可在這制度下隨時退回，可能會令稅收出現難以預料的大幅波動，令稅收更容易受經濟週期的衝擊；在現時經濟環境欠佳的情況下，其負面影響尤為嚴重。雖然我們可以像陳議員所言，將可轉回的虧損額限定在某一水平，以減少對政府收入的影響，但若該水平訂得較低，企業便可能認為該寬免對他們無甚幫助。其實在我們現行稅制下，企業已可把虧損無限期抵銷將來的利潤，這已是相當優惠的安排。因此，我們認為現時不宜引入這項稅務優惠建議。

政府曾於2006-07年度的財政預算案中表明不打算引入「本年虧損轉回」的寬免；而亦曾在2008年1月30日及2008年12月17日回覆立法會相關的提問中重申了這個立場。

陳議員的第二項建議是引入「集團虧損寬免」，即容許公司的虧損抵銷同一集團其他公司的利潤。這項寬免涉及很多複雜的問題，例如如何決定個別公司是否集團成員，以及互相扣除虧損的安排。另外，隨着新的公司財務工具不斷發展，有關措施亦極容易被濫用來避稅。因此，有關的寬免措施需要繁複的法例配合，這無形中將我們簡單的稅制變得複雜化。值得指出的是建議主要惠及的不會是中小型企業，因中小企業一般不會以集團形式運作。基於上述考慮，我們亦認為現

時不宜引入這項稅務優惠建議。

同樣地，政府曾於2006－07年度的財政預算案中表明不打算引入「集團虧損寬免」的寬免；亦曾在2008年1月30日及2008年12月17日回覆立法會相關的提問中重申這個立場。

陳議員的第三項建議是為處於香港之外地方（例如內地）用於加工貿易的生產設備提供免稅額。我相信陳議員所指的是折舊免稅額。這是一個頗為技術性的課題，而稅務局已多次透過不同渠道向業界及稅務代表詳細解釋現行處理方法的原因。簡單而言，在進料加工的安排下，當香港公司將自己的生產設備提供予內地公司使用時，稅務局難以確定有關的生產設備是否只用於生產售予香港的貨品，因為該內地公司很可能有內銷權。此外，稅務局亦難以確定有關的生產設備有否被轉售，再給予其他人使用，又或有沒有其他人已申索了有關設備的折舊免稅額。因此，根據現行的稅務條例，在進料加工的安排下，港商提供予內地公司所使用的生產設備，不可獲得折舊免稅額。

陳議員的第四項建議是寬減利得稅和為海外的預提稅提供稅務抵免。在寬減利得稅方面，財政司司長在上年度的預算案中，已把利得稅稅率下調一個百分點至16.5%，並以25,000元為上限一次過減稅75%。我們現時的利得稅稅率已是區內以至全球最具競爭力的稅率之一。由於利得稅每減一個百分點，政府稅收便會減少40多億元，在目前本地經濟及外圍環境都充滿挑戰的時候，我們認為進一步減稅的空間非常有限，亦非審慎的做法。

至於為海外的預提稅提供稅務抵免的建議，我們認為有違我們一貫的課稅原則。稅收抵免一般是指在本地徵收的稅款中扣除在外國就同一入息或利潤繳納的稅款，以消除雙重徵稅。香港採用地域來源原則徵稅，即只就源自香港的收入徵稅，所以香港居民從外地所得的收入，一般不須在香港課稅，因而不會被雙重徵稅，亦不會有稅收抵免的問題。但如外國向其居民就源自香港的收入徵稅，就可能出現雙重徵稅的情況。在這種情況下，該國應向其居民提供稅收抵免，而不是由香港作為來源地提供稅收抵免。我相信大家亦認同香港利得稅的稅率已處於很低水平，要求香港再向海外機構提供稅收抵免，只是變相為某一特定界別或行業調低利得稅率，這違反了香港稅制的公平原則。

消除雙重徵稅較佳的做法，是和主要的貿易伙伴簽訂全面性避免雙重徵稅協定。簽訂全面性協定，可在避免雙重徵稅方面提供更明確的依據和更穩定的環境。此外，全面性協定提供的寬免，往往較單方面的抵免更為優厚。

方剛議員和何俊仁議員分別在他們的修正案中提出為某些特定的開支提供

加倍的稅務扣減。現時企業所有的營運開支均獲得 100% 的稅務扣減，而在研發和購買合資格的環保生產設備方面，即使是資本性開支，亦可獲得 100% 的扣減。我們反對為任何特定開支提供加倍扣減，因為這做法違反我們稅制中的公平原則，更會為避稅行為提供一個方便的渠道。

此外，我們亦反對何俊仁議員提出的利得稅兩級制及取消標準稅率的建議，因為正如我剛才發言所說，有關建議會令我們的稅收來源進一步高度集中於更少數的高收入人士和高盈利的企業。就稅收的穩定性而言，這絕非健康的現象。此外，利得稅兩級制亦可能引致公司分拆業務以減低稅款，導致企業不能以最優化和最具效益的規模運作。我認為我們的利得稅稅制應盡量避免不必要地影響企業的商業決定。

我們亦反對湯家驊議員提出取消暫繳稅的建議。香港沒有像大部分國家實行在收取工資時便扣繳所得稅，剛才陳茂波議員已解釋了各個國家的做法，（即英文所謂 *pay-as-you-earn*）的制度。應繳稅款須在納稅人申報收入或利潤後再由稅務局評核而發出稅單徵收。因此，最後應繳稅款的計算落後於納稅人賺取收入或利潤頗長的時間。為使稅款能夠盡量在納稅人賺取收入或利潤的當年收取，須實行暫繳稅的制度，而暫繳稅稅款的計算則以之前一年的收入或利潤作基礎。

剛才陳茂波議員已提及我們的制度，所以我想強調，暫繳稅是完全沒有預繳的成分，因為暫繳稅的徵稅日期必是定在納稅人已賺取相關收入或利潤之後，所以稱暫繳稅為暫評稅可能更加貼切，但一定不是預繳稅。此外，正如我們多次向議員解釋，現時稅例已提供了行之有效的緩繳暫繳稅安排，以應付納稅人估計來年收入下降的情況。

至於方剛議員提出為購買商標及品牌的開支提供扣減的建議，我們認為可以進一步考慮。事實上，跨界別的聯合稅務聯絡小組剛就這措施向我提交了一份詳細建議，我們會仔細研究有關的建議。此外，湯家驊議員提出應減少營商的行政手續及費用，這與我們現行政策是一致的。

除個別稅務措施外，議員亦就稅務政策提出了數項建議。

陳茂波議員和方剛議員分別促請政府檢討、評估及更新現時的稅務條例及實務守則，令稅例更清晰和易於執行，從而加強香港稅制的競爭力。這與我們一向的做法是一致的。自上世紀 80 年代開始，為了可以因應經濟和社會環境的不斷變遷來改善和更新稅制和稅例，政府已採取了持續檢討的模式。我們不但鼓勵成立跨界別的稅務聯合聯絡小組，就稅務政策和稅例向政府提供意見，並且每年都

在制定財政預算時，就著多項稅項進行檢討。

此外，政府過去亦進行了多次的稅務政策檢討，例如在90年代後期成立了「利得稅檢討小組」，對利得稅制度作全面而深入的檢討，政府並根據小組的建議推行了多項對利得稅制度的改革，包括給予製造業使用的機械、電腦及軟件等指定的機械設備100%即時扣減、給予符合資格的債務票據利息收入特惠稅率、設立稅務局局長對稅務事項事先裁定制度等等。

我以上不厭其煩地回顧過去一些重要的稅務改革，是證明在稅制方面我們絕對並非固步自封，一成不變，而是不斷與時並進。在2000年，政府亦成立了「稅基擴闊的新稅項事宜諮詢委員會」，在維持簡單稅制和保持香港競爭力的原則下，研究那些稅基廣闊的新稅項適合在香港推展。在2004年成立的「遺產稅檢討小組」更成功地廢除遺產稅。此外，在上年度的預算案中，我們亦為購置環保機械設備提供了扣減優惠。近來最重要的改革莫過於正在進行的《稅務條例》修訂，擴大稅務局索取資料的權力，以促成香港與主要貿易伙伴簽定全面性避免雙重徵稅協定。

方剛議員特別指出須進一步清晰化「按地域來源」徵稅這概念。我們認為來源地是一個事實的問題。因此，牽涉不同事實的個案往往有不同的結果。稅務局和納稅人就利潤的來源地時有不同見解，這是不難理解的。就稅務局作出的評稅，納稅人有反對和上訴的權利。稅務上訴委員會和法院的裁決清楚顯示，整體上稅務局均正確地應用有關的原則於各個個案。

由於來源地是一個事實的問題，而且商業經營模式隨時間演變，試圖制定一系列全面的，包涵所有情況的明文法則以作判定之用，存在實際困難。此舉令在稅務上不能彈性處理不停轉變的商業運作，亦會帶來很多避稅和濫用的機會。此外，即使制定了法規，稅務局與納稅人仍難避免就法例的釋義有所爭議。稅務局一直致力提高實務做法的清晰度與透明度，在這方面，該局已草擬了更新的《稅務條例釋義及執行指引》，並就該草擬本諮詢了稅務聯合聯絡小組和香港會計師公會，現正研究它們對該草擬本的意見，並會盡快發出該指引的修訂本。

另外，陳茂波議員亦提議成立一個由具備相關技術知識及實際經驗的高層人員組成的稅務政策組。現時財經事務及庫務局轄下的庫務科，設有專組負責制定稅務政策。我們在制定稅務政策時會從多角度廣泛地諮詢業界和公眾對政策的意見，其中包括定期出席稅務聯合聯絡小組的會議。該小組是由政府和關心稅務的專業、商界和學術界團體和人士共同組成的，成員包括來自香港會計師公會、國際公共財政協會、香港律師會、以及商會的代表。小組過往提出了很多具建設性的意見。我們認為現有機制已非常有效地讓政府了解專業界、商界和其他界別對

稅務政策的意見，並制定適切的稅務政策。每年度制定財政預算案的時候，財政司司長和我都會小心考慮各持分者在預算案諮詢期內發表的意見，從公共財政管理及加強香港整體競爭力的角度，考慮是否有需要改善香港稅務的制度及法律。因此，現時我們看不到有需要另設「稅務政策組」，處理類似的工作。

主席，財務事務及庫務局、稅務局、以及社會上各個專業、商界及學術界團體一直保持緊密的聯繫，經常就不同的稅務措施進行交流及討論，藉以進一步加強香港稅制的競爭力。雖然我們今天未必有時間深入討論議員提出的每項技術性建議，但我們非常重視議員和業界提出的每一個意見，亦希望大家就如何提升香港的稅務競爭力，繼續保持溝通和對話。

主席，我謹此陳詞，反對今天的議案及各項修正案。

完