

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長就 「優化香港稅務政策的管理」動議辯論總結發言 (只有中文)

2010年7月7日(星期三)

以下為財經事務及庫務局局長陳家強今日(七月七日)在立法會會議上就「優化香港稅務政策的管理」動議辯論的總結發言全文：

主席：

多謝各位議員就議案發表的寶貴意見。我聽到各位的發言是很用心，就議題很嚴肅地剖析香港的競爭力和認為應如何改善稅制，以解決社會上、民生上的問題。這個辯論是很有意思，縱使在某些話題上與大家有不同的意見，我相信這討論可不斷令我反思。就各位提出的個別稅務措施和政策，由於當中涉及的範圍頗為廣泛，我嘗試就不同的範疇作出回應。

審視稅制，提升香港的競爭力

在辯論開始前我已提到，香港實行簡單及低稅率的稅制，而對任何人和企業均一視同仁，充分體現其公平和中立的原則。我認為這些是香港成功之處，所以並非一成不變，這是我們賴以維持香港競爭力的主要原則。當然正如幾位議員提過，《基本法》第107條規定，香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。《基本法》第108條亦規定，香港特別行政區按照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。所以在這個審慎理財及維持低稅率的大前提下，提供眾多不同名目或大規模的稅務優惠的空間實在有限。我想強調這亦是香港信賴及維持競爭力的原則，所以大家應該要留意。各位議員又提到其他地區所能推出的稅務優惠，大部分其他國家或地區之所以能夠在直接稅方面提供林林總總的稅務優惠，其一是因為他們原先的稅率一般較高，其二是因為他們有相當大部分的稅收是來自間接稅，例如銷售稅。不少國家甚至透過提高銷售稅以增加在直接稅方面可寬減或提供優惠的空間。

在我第一次發言時提過「賦稅苦難指數」(Tax Misery and Reform Index)，當中將不同稅種相加起來看，香港在這方面的優勝之處是遠超鄰近的地區和國家。在過去一段時間，我不斷與業界溝通，很多商界朋友和稅務專家均就香港如何提供更多稅務寬免和優惠，向我表達意見和探討。很多時當我們討論過建議後，我會問一個問題，就是如果要提供這麼多寬減，無形中會減少我們的稅收，例如利得稅，那麼我們可否提高稅率，起碼令我們的稅收保持中立性(即 revenue neutral)呢？當然答案會是「不好」，政府不要增加稅率，但要提供優惠。又要低稅率，又要提供優惠，這個可以說是處理庫務的難處。對政府來說，我們要想想整體稅制是否有競爭力，以及如何去維持一個平衡，但這並不等於政府沒有聆聽業界關於稅務的建議，政府過去一直有推出稅務的措施，配合經濟和企業的發展需要，以加強香港的競爭力。現時企業所有為產生課稅利潤而出現的營運開支均獲得百分百的稅務扣減。我們亦給予製造業使用的機械、電腦及軟件等指定的機械設備百分百即時扣減、給予符合資格的債務票據利息收入特惠稅率，以及設立稅務局局長對稅務事項事先裁定制度。

另外，每年在制定財政預算案時，我們會因應社會經濟的情況和持續發展需要，審視現行的稅制，期間亦會透過不同諮詢渠道，搜集社會各界人士的意見。在過去的財政預算案中提出的稅務措施不勝枚舉，舉例有：

- * 廢除酒店房租稅；
- * 免收葡萄酒、啤酒及其他非烈酒的應課稅品稅；
- * 豁免離岸基金繳付利得稅；
- * 廢除遺產稅；
- * 擴大交易所買賣基金的印花稅寬免範圍；
- * 在研發、購買「專利權」、「工業知識權利」、「註冊商標」、「版權」和「註冊外觀設計」，以及購買指明的環保生產設備和環保車輛等方面的資本開支提供稅務扣減；及
- * 修訂法例，讓香港可在全面性避免雙重徵稅協定中採用國際最新的資料交換標準，從而能與更多地方簽訂有關協定等等，這些措施是以促進相關行業的發展，鞏固香港作為國際金融、商業、旅遊及物流中心的地位。

有議員問到，誰來訂立香港的稅務政策及建議成立稅務政策組。我想作出一些回應，正如葉劉淑儀議員提到，財經事務及庫務局轄下的庫務科設有專責組別負責檢討及制訂稅務政策。而作為財經事務及庫務局局長，本人就是負責這個政策範圍。在檢討和制定稅務政策時，我們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。

在我們進行檢討的時候，通過稅務聯合聯絡小組和業界的接觸，及每年制訂財政預算案的時候，我們都會聽到很多意見。我們會分析這些意見，就經濟發展及如何增加香港的競爭力，或配合其他的政策範圍，去怎樣提供稅項調整。例如葉劉淑儀議員提到有關債券的稅務優惠，經研究後，我們接納了一些基金業界的建議，又例如有關專屬保險（Captive Insurance），我亦和很多業界從業員會面，亦請有關官員去研究有關建議。但我們要維持一個公平及保障稅收的原則，和會否有合適的政策去考慮是否接納這些稅務調整的建議。

有些議員擔心，港商到內地投資，以及香港市民到內地工作的數目不斷增加，會牽涉到稅務問題。我們在日常與有關專業團體及商界組織聯繫和溝通時，會不時就港商和港人在內地經營或工作的情況進行交流，並因應各界人士就稅務事宜提出的相關意見進行探討。我們理解業界希望盡量減低稅務負擔的訴求，但我希望議員明白，有關的稅務措施建議不能違反我們既定及行之有效的稅務原則，否則會對我們的稅制帶來深遠的影響。

有關加工貿易的利得稅計算方式，我們已多次向議員解釋，與其他香港企業一樣，我們計算在內地從事加工貿易的香港企業利得稅時，是根據地域徵稅的原則來徵稅。由於從事「來料加工」的港資企業需要多方面參與在內地的製造活動，並同時在香港進行部分營運和製造活動，所以根據地域徵稅原則和行政便利，稅務局會把一半利潤視作源於內地而另一半則視作源於香港，即容許這些香港企業以「50：50」的比例分攤方法就其內地及香港有關利潤徵稅。至於在內地從事「進料加工」的港資企業，他們只是從事買賣貨品的貿易活動，故此稅務局並不認為有部分利潤源於內地。該等公司在香港進行的貿易活動所得的利潤因而須全數繳納利得稅。若以來料加工「50：50」的方式對一般貿易活動所得徵稅，會根本地改變現行香港的稅務原則。

至於有議員關心的另一個事項，是「進料加工」安排下可否提供機械或工業裝置折舊免稅額。我們已因應業界的訴求，正聯同稅務聯合聯絡小組研究有關事項。正如我曾向立法會多番表示，有關的建議會影響《稅務條例》中反避稅條文的完整性，而執行上亦存在實質困難，可能導致避稅漏洞。所以，我們必須謹慎研究放寬上述限制的可行性和實施細節，包括有效堵塞避稅漏洞的措施。我們會在切實可行的情況下盡快完成有關的研究。

另外，有議員建議放寬《內地和香港特別行政區關於對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅的安排》中「183天」的規定。事實上，避免雙重徵稅協議的主要目的是闡明締約雙方的徵稅權限。對於跨境工作人士收入的徵稅權如何分配，各地稅務管轄區一向採用跨境工作時間在12個月內是否超過183天為界限。內地所簽訂的其他稅收協議，以及其他不同稅務管轄區之間所簽署的稅收協議，均一致採用「183天」的準則。所以，有關《安排》中「183天」的規定，已公平及明確地分配內地與香港的徵稅權，並大大減少了在國內工作被內地徵稅的可能，絕對有利兩地融合。對於香港有部分業界人士希望放寬現時「183天」的規定，我們曾經向內地反映，內地有關當局認為「183天」的準則行之已久，亦符合不同避免雙重徵稅協議範本的標準，現時沒有充分理據更改。

與國際組織在稅務方面的合作

關於有議員提到香港應對國際間在稅務措施上的協議和要求的問題，我想指出，香港作為國際商業都會，跨國企業開設地區業務的理想地點，我們一直積極參與國際組織舉行的稅務會議或研討會，以確保香港的稅制符合國際的標準和要求。關於稅務透明化的工作，有議員認為，香港是因應二十國集團峰會（G20）的要求，才立法令我們的稅務條例符合國際經合組織有關交換資料的規定。但其實遠在G20要求之前，我們已進行內部研究及向市場諮詢之後，才落實有關的法律條文。自立法會於今年三月通過修訂法例後，香港在簽訂全面性避免雙重徵稅協定時，可採用經濟合作與發展組織（經合組織）現時的資料交換標準。

在修訂法例通過後的短短四個月，我們已先後與8個伙伴，包括文萊、印尼、荷蘭、匈牙利、科威特、奧地利、英國及愛爾蘭簽訂採用經合組織最新資料交換條文的協定，亦已把香港與內地協定中的資料交換條文更新至經合組織的最新版本。另外，我們已與4個伙伴，包括法國、日本、瑞士及列支敦斯登達成協定。同時，我們正與其他多個國家進行協定的談判，以及與現有締約伙伴，包括越南、比利時和盧森堡商討將現有協定內的資料交換條文更新至經合組織的最新版本。我認為這樣能鞏固和進一步加強香港作為國際商貿及金融中心的地位，以及展示香港支持國際社會稅務透明化工作的決心。

除了經合組織外，香港也一直與國際貨幣基金組織(基金組織)就經濟政策，包括稅制等方面進行交流。基金組織代表團曾表示，除非是經過非常審慎的考慮，香港應避免進一步寬減稅項，否則會令政府的財政預算長期依賴較為波動的非稅務收入。因此，我們在探討擴闊稅基的可行性的同時，亦參考了基金組織就穩定香港的非稅務收入所提出的建議，經過審慎的考慮後，以及在不影響外匯基金捍衛港元和穩定香港貨幣金融體系的能力這原則下，自二〇〇七年四月一日開始，修改財政儲備與外匯基金的分帳安排，以提高政府的投資收入和增加其穩定性。這正好為香港預備充足的財政儲備，讓我們可以有足夠資源應付全球金融危機對香港經濟的衝擊，以及應付社會結構改變所帶來的財政壓力。

至於G 2 0會議方面，特區政府亦一直以中國代表團成員身分積極參與G 2 0會議。剛在多倫多舉行的G 2 0峰會主要就兩方面進行討論，第一是關於經濟復蘇，第二是關於金融改革。相信大家已從媒體的報道得悉，由於各成員國的情況不同，為了達成妥協，G 2 0允許每個國家獨立決定是否、或以何種形式執行有關條款，包括向銀行徵稅補貼救市成本，以及執行更嚴格的銀行資本儲備等。總的來說，國際層面討論的定調，是呼籲各國汲取金融風暴所帶來的教訓，採取更審慎的態度和措施，減低財赤及借貸，令經濟和金融體制長遠而言更形穩健，確保可持續發展，這方面可說與我們長期所堅守的理財哲學是不謀而合。

社會和經濟問題

至於議員建議用稅務措施作為解決社會和經濟上不平等問題的手段之一，我想再一次指出，香港的稅率已非常低，而我們的稅制亦已充分體現能者多付的公平原則。在薪俸稅方面，我們不單實行累進稅率，更提供非常優厚的免稅額，現時約有六成的工作人口是不需要納稅的。同樣地，企業的盈利越多，繳納的利得稅也會越多。剛才我也提到，香港在亞洲福布斯發表的全球「賦稅苦難指數」列為全球第三名稅務最友善的地區。由此可見，香港市民和企業的稅務負擔比世界大部分的地區都要低。我在這次辯論中已多次提到，公平和中立的稅制對香港的整體社會和經濟發展非常重要。就個別類別的人士或界別提供豁免徵稅或提供更優厚的扣減，會有違稅制公平和中立的原則，並且會進一步收窄我們的稅基。而且透過稅制實行這些優惠或豁免均須以立法的形式進行，為防止各種避稅的行為，政府有需要訂立詳細和嚴謹的反避稅條文，令我們的稅制變得複雜，不少歐美國家的稅法複雜冗長，正是箇中的原因。複雜的稅制會直接加重個人及企業(尤其是中小企)的遵從成本。

同時，我想指出，過份倚賴透過稅制去處理財富分配的社會問題會引致稅制的根本性改變，或需要大幅調整現行的稅率和稅制，包括提高稅率和開徵其他稅項，增加個人和企業的稅務負擔，這會破壞我們一直引以為傲的低稅率及簡單稅制，嚴重影響香港這個小型開放經濟體的競爭力，為長遠經濟發展帶來負面影響，結果可能得不償失。

擴闊稅基

有關稅基的問題，在二〇〇六年，我們已經就稅制改革進行了廣泛的諮詢。正如我們在《稅制改革公眾諮詢最後報告》提出，在研究各個擴闊稅基的方案時，政府須考慮以下三個準則：第一是能有效擴闊稅基，為政府提供穩定及可觀的收入以應付未來的需要；第二是公平、能符合能者多付的原則和不會拉闊貧富差距；第三是能維持香港的簡單低稅率稅制，以吸引投資和人才，保持我們的競爭力。我們會按上述的準則，繼續研究不同的擴闊稅基方案。

主席，香港的簡單、低稅率和公平的稅制是締造香港成為理想營商環境的主要元素。在現時多元化的諮詢渠道和行之有效的諮詢機制下，特區政府一直聆聽不同界別人士的意見，不斷檢討香港的稅制，以保持香港的競爭優勢，並因應社會和經濟的發展需要推出相應措施。

主席，我謹此發言。

完