

2005年5月11日
譚香文議員就「全面檢討《稅務條例》」
議案的發言

主席女士，我謹動議通過議程上的議案，議案內容已印載於議程內。

主席女士，低稅率和簡單稅制，一向是香港這國際金融中心的支柱之一。而這個舉世聞名的稅制，應當是建立在一個與時並進的稅例基礎上。但是我們的《稅務條例》已有三十年未作全面檢討，是否真正切合社會經濟和營商模式的需要呢？現在是不是應該進行檢討呢？我可以告訴你，檢討稅例的主張，並不是我一個人故意與稅局作對而提出的無謂要求。不少專業團體如香港會計師公會、香港稅務學會，商界團體如香港工業總會、香港英國商會，以及不少稅務合夥人都透過信件、報章或建議書表達訴求，要求當局在不同的程度上檢討《稅務條例》，政府是不是需要回應一下不同界別的訴求呢？

對於這個問題，政府可能會告訴我們，說當局每年都會因應財政預算案或打擊逃稅的需要而對《稅務條例》進行修訂。而這些修訂已經足夠回應社會的需要，故此並不需要進行全面檢討。但是為甚麼我一直都堅持要全面檢討稅例呢？原因是自上次全面檢討稅例以後，香港的經濟結構已由以製造業為主的第二產業主導變成由服務業為主的第三產業主導，我認為現在正是重新審視稅例的時候。

有人聽到「全面檢討」四個字，就自然聯想到翻天覆地的改革，以為我要把稅例推倒重寫。我希望各位明白，我所指的全面檢討，只是把每一條稅例重新審視一次，做一些整理功夫，再在一些業界和商界關心的條例和議題上進行《稅務條例》的修訂工作。我並無意改變香港稅制的基本概念，我只希望透過檢討，令香港稅例更清晰明確，執行上更具一致性而已。

其實我在去年十月致財經事務委員會的信件中，已經清楚列明我希望當局在檢討《稅務條例》時應特別注重的環節。而這些建

議和香港會計師公會最近就稅例檢討的建議大同小異。我們都希望香港稅例更加清晰明確，執行更為一致。例如有關盈利和收入來源的定義等課題。我建議政府在進行稅例全面檢討時，可以先處理這些事項。

其實《稅務條例》存在着不少為香港的競爭力帶來隱憂的因素。稅例及附帶的指引的複雜性，條例不夠清晰明確，執行上的一致性，已經對香港的競爭力構成負面影響。現在讓我向各位舉出一些例子，說明現行稅例對香港營商環境帶來的不明朗因素。

首先，香港近年以成為物流中心作為經濟的重點方向。但是香港的稅例在這方面卻沒有充份配合這個發展方向。不少在香港設立後勤辦事處的貿易公司，絕大部份的經營交易都是在海外進行，香港辦事處只安排後勤和物流的工作。但這些公司卻已不知不覺地墮入了香港稅網。利豐集團的案例就是一個例子，依照慣例，貿易公司的交易合約只要不是在香港訂立，牽涉的利潤就不會在香港被徵稅。但是根據利豐集團的案例，法院卻利用了「整體事實」概念，評稅時除了考慮合約訂立地以外，管理層所在地，甚至開立信用狀的地點亦在考慮之列。結果利豐集團就被追討以往少繳的稅款，金額超過一億元。這樣對貿易公司而言，是相當大的風險。香港要成為物流中心，就要釋除營商者在這方面的顧慮。

同樣的情況亦在海外機構派駐香港的僱員薪俸稅的評稅準則上。根據二零零四年底一位稅務合夥人在權威的亞洲太平洋稅務期刊上的文章，以往派駐香港的海外僱員，只要合約訂立，僱主和薪金發放都是在外地進行，該僱員就不用承擔香港的薪俸稅。但是近年稅務局在評稅時，除了考慮上述三個因素以外，還不必要地要求納稅人提供詳細資料。這種不確定的評稅方式肯定會為來港工作的人才帶來疑慮。香港正處於求才若渴之時，我們是不是應該透過各種政策，吸引人才來港，而不是任由稅例嚇跑人才呢？

中國改革開放以來，港商已將生產線移往內地。但經營模式已從過去的來料加工模式變為在內地開設獨資公司。但是稅務局對

此類公司的利得稅評稅準則卻並不清晰，造成在內地設廠的港商可能要承受雙重徵稅的問題。如果以法例的形式，清晰說明境內境外盈利的定義，這樣才可以加強稅例的確定性，吸引更多投資。

國際會計師公會香港分會指出，香港不清晰的稅例，以及不具法律約束力的執行指引，會為投資者帶來風險。稅務局在評稅的時候，通常都是根據執行指引辦事。但是當稅務局的政策有所改變時，就會令評稅準則有所改變。這本來不是一個很嚴重的問題，但是稅務局擁有追討七年內少收稅款的權力。倘若評稅準則改變，可能會令納稅人要負擔一筆不能預計的現金開支，這樣對企業的現金流和財務狀況造成重大壓力。對投資者而言，雖然香港的稅制具吸引力，但它們又何必承受稅例不確定所帶來的風險呢？故此，已經有會計師認為香港已不是開設公司的第一選擇。

據一位在美國的高級稅務合夥人表示，他已經開始建議客戶把開設公司的目標地由香港轉移到我們的鄰埠澳門，甚至我們的強勁對手新加坡。為甚麼這些地方的吸引力開始追上香港呢？以開設離岸公司的稅務安排作例子。香港的稅例對離岸公司運作的盈利是否需要徵稅並無清晰界定，只依賴執行指引。反觀澳門的稅例卻有清晰界定。訂明離岸公司如果只進行某些營運，就不需要繳付利得稅。這樣清晰明確的稅例，的確有助香港的經濟發展。為此，我建議政府把沒有法律約束力的執行指引，寫入《稅務條例》當中作為法例，清晰訂明評稅準則，消除香港稅例對投資者的不確定性。

除了《稅務條例》的不確定性以外，其執行的不一致性亦令投資者和納稅人感到憂慮。正如先前提過，稅務局的執行指引沒有法律約束力。對評稅主任而言，是否根隨指引可以自行決定，這樣就會引起評稅上的不一致。即使所有評稅主任均以執行指引為準則，但是不同的評稅主任對指引不同的詮釋，也會為納稅人帶來深遠影響。更有稅務從業員指出，如果更換了評稅主任，新的評稅主任可能會以自己對執行指引的理解，重新翻查舊有檔案。結果可能會造成評稅結果不一而帶來額外的稅款和罰款。這樣對納稅人而言是不是公平呢？對投資者而言，只要遊戲規則清晰，他們就能夠較準確地計劃他們的營運和投資成本，安心地投資和

做生意。所以當局應該詳加考慮這點，使稅例更明確，執行更一致。

要對稅例進行檢討，自然需要一個有效的諮詢架構。但現行的稅務聯絡委員會，雖然政府一再強調稅務聯絡委員會的架構已足以對稅例進行檢討。但是我作為成員，卻發現該委員會只在技術性問題上向稅務局提供意見。並不能在政策層面，例如對稅例的修改上提供意見。加上其成員包括政府代表，且局限於大會計師事務所，主要商會的代表。一些中小企業或中小型會計師事務所，甚至獨立人士都不被納入。我建議透過法例，改組現有諮詢架構，或者成立新組織，行使法例訂下的職權，並且擴大成員結構，使來自不同界別的人士可以參與稅例的研究工作。我不是說現有的稅務聯絡委員會一無是處，相反其工作是十分值得欣賞的。但委會部份成員亦指出，現在委員會只討論技術問題，並不涉及政策層面，委員會的職能是有限的。

另一方面，由於稅務聯絡委員會存在政府官員，工作時的獨立性實令人質疑。正如由球證來檢討球例，檢討的結果是否最好呢？所以我促請政府透過立法，設立具獨立性的法定稅務諮詢架構，在各個層面檢討香港稅例和稅制。當然，我並不是說在設立法定架構以後，就要把該機構的決定強加於政府頭上，我只不過是希望以法例來確保工作可以更有效地進行。

主席女士，很明顯香港的競爭力已經受到稅例影響而產生隱憂，所以進行稅例檢討是刻不容緩的事。我盼望政府不要再實行「駝鳥政策」，以為不正視問題就等於問題不存在。這樣並不是為政者應有之道。我盼望當局在為稅收創歷史新高而高興之餘，正視香港稅例的潛在問題。否則，繼續依賴不清晰、不明確、執行不一致的稅例來收稅，只是殺雞取卵之舉，到頭來損失的只是庫房和香港市民。我盼望有關的政策局可以在政策層面上配合稅務局的工作，共同推動香港的持續發展。希望各位議員支持議案，推動政府在稅例上多下功夫。本人謹此陳辭，謝謝主席女士。