

## 環球減稅「潮」對香港的啟示

香港特區政府第五屆行政長官林鄭月娥於今年參選期間，其競選政綱的耀眼亮點當屬「稅務新方向」，建議本港在維持簡單稅制和低稅率的前提下，策略性地運用不同的財政及稅務措施來促進相關企業和產業的發展，包括實施兩級制利得稅(Two-tiered Profits Tax)以及為企業的研究及開發支出提供額外的稅務扣減等。無獨有偶，當時另外兩名參選人亦提出各自的稅制改革構思作為競選的重要「賣點」，例如曾俊華提出香港可研究引入「累進式利得稅」以及探討「負入息稅制」的可能性。特首選戰雖早已塵埃落定，但有關香港稅制改革的議題並未隨之偃旗息鼓，更成為近期社會各界尤其是工商界討論的熱點。

### 各國減稅成持久趨勢

其實，進入 21 世紀以來，世界範圍內已悄悄掀起一輪曠日持久的減稅「潮」。全球主要的經濟體尤其是那些傳統意義上屬於稅率偏高的歐美國家，在過去十多年紛紛以循序漸進的方式調低國內的企業利得稅稅率，冀以增強對外來投資的吸引力和提升本國企業的競爭力。根據經合組織(OECD)的統計，所有 35 個成員國的企業利得稅平均稅率由 2000 年的 32.5% 大幅下跌至 2008 年的 25.8%，其後的減稅幅度則有所放慢，但到 2016 年仍進一步下降至 24.7%。其中，七大工業國(G7)呈現大致相似的減稅趨勢，企業利得稅的平均稅率由 2000 年的 40.5% 快速下跌至 2008 年的 33.5%，隨後再下調至 2016 年的 30.2%(見附件圖 1)。

除調低企業稅的整體稅率外，各國稅務改革的一個常見手法是透過定向減稅，為國家鼓勵發展的重點產業或者特定類型的企業提供針對性的稅收優惠方案，藉此達到刺激投資、激勵創新、促進產業結構調整等作用。例如，中國為推動科技進步和自主創新，對於經認定的國家高新技術企業按 15% 的優惠稅率徵收企業利得稅，較一般企業 25% 的稅率下調十個百分點；同時還允許企業的研發費用按實際發生額的 1.5 倍作稅前扣除。新加坡亦採取稅務寬免措施刺激國內有潛力的行業發展；例如，為吸引跨國企業設立財資中心及企業總部，將符合相關資格企業的利得稅從 17% 降至 10%，去年更進一步下調至 8%。

加強對企業中「弱勢群體」的支援則是近年各國稅務政策的另一個共同趨勢，許多國家都訂立或「加碼」為中小型企業、微利企業或者初創企業專門而設的稅務優惠。在經合組織成員國中，美國、加拿大、法國、澳洲、日本都對小型企業實行較低的企業稅率(見附件圖 2)。例如，澳洲於 2015 年將公司利得稅改為兩級制，讓年營業額低於 200 萬澳元的企業按 28.5% 繳稅，隨後於 2016 年再將小型企業稅率下調 1 個百分點，適用門檻亦放寬至年營業額 1,000 萬澳元。亞洲「四小龍」之中的韓國和台灣則實施累進稅率制；而新加坡企業的首

30 萬元新幣應稅所得可享有部分免稅待遇，新成立企業的首 10 萬元利潤更可全額免稅，隨後的 20 萬元則獲半稅優惠。

### 中美稅改助力中小企

至於中國內地，2008 年實施的《企業所得稅法》正式提出對符合條件的小型微利企業，減按 20% 的稅率徵收企業所得稅；其後又對應納稅所得額低於一定水平的企業給予更大幅度的寬免，允許其所得減按 50% 計入應納稅所得額後再按 20% 的稅率繳納(相當於實際利率為 10%)，而適用的年應納稅所得額門檻更從 2010 年的 3 萬元人民幣提高到 2014 年的 10 萬以及 2015 年的 20 萬。2017 年起，內地再次擴大了享受企業所得稅優惠的小型微利企業的範圍，將合資格企業的年應納稅所得額上限由 30 萬元人民幣調高至 50 萬元；同時，高科技中小企業研發費用的稅前加計扣除比例亦從 50% 調升至 75%。

值得一提的是，美國現行的企業利得稅稅率在七大工業國之中高踞榜首，並且過去十幾年裏幾乎沒有作出任何調整，聯邦政府和地方政府合計徵收的綜合稅率長期維持在 39% 左右(見附件圖 3)。特朗普去年就任美國總統後，矢言要雷厲風行地簡化稅制和減稅，並於今年 4 月公佈了「稅制改革計劃」大綱；其中又以聯邦政府的企業利得稅稅率將從目前的 35% 大幅削減至 15% 最為引人注目。特朗普亦提出，將允許「稅賦轉由合夥人繳納」類型(Pass-Through)的企業亦可享受 15% 的劃一標準稅率，無須再由東主以個人入息稅(最高稅率為 39.6%)的方式申報；許多小型合夥制企業和獨資企業有望因此而大幅減輕稅務負擔。

### 稅務成國際競爭焦點

在經濟全球化的趨勢下，稅務競爭力愈來愈為各地政府所重視；稅率的釐定往往已不限於要考慮國內財政狀況和經濟發展的需要，亦須留意同儕特別是競爭對手與自己的「相對稅率」。這在某種程度上亦是 OECD 成員國近年在減稅政策上「有樣學樣」、亦步亦趨的一個促成因素。

特朗普「石破天驚」的減稅建議堪稱是近年最具轟動性的「神來之筆」；若有關方案得以落實，美國將一躍成為七大工業國中稅率最低的國家。有分析指，特朗普稅改方案的真實可操作性雖然存疑，但不可避免會刺激其他主要國家以更快速度或者更大的力度出台各自的稅務寬減措施，為全球激起新一波的減稅浪潮而推波助瀾。作為全球第二大經濟體，中國政府對特朗普大刀闊斧的減稅計劃嚴陣以待，甚至有內地輿論表示出對全球可能因此而爆發「稅務戰」的擔憂。今年以來，中國政府已多次加大企業減稅降費的力度，多管齊下幫助實體經濟降低營運成本，預計 2017 年全年將減輕企業稅費負擔逾 1 萬億元人民幣。

平情而論，對全球可能出現競爭性減稅潮的擔憂並非捕風捉影。最近兩年，伴隨著美國和多個主要經濟體的政府換屆，新一波減稅浪潮似已蓄勢待發。與香港和美國的情況有些相似，歐洲一些國家的新一屆領袖往往亦是以減稅倡議作為選戰的「重磅彈藥」或者在上台後以稅務改革作為展示新政新作風的切入點。例如，英國首相文翠珊上台後，其內閣多次表明將在 2020 年把企業利得稅從 20% 減至 17%，以冀保持在二十國集團(G20)中的領先地位；法國總統馬克龍亦計劃將企業稅從目前的 33% 逐漸減至 2022 年的 25%，以「看

齊」歐洲其他國家；現屆澳洲政府亦在其 2016 年公佈的第一個預算案中表示，計劃 2026 年前將企業稅率從 30% 降至 25%。

### 財稅接力擔施政重策

當然，這些執全球經濟牛耳的國家紛紛將減稅作為施政議程的一個優先選項，不僅是國際間的「同儕壓力」使然，其背後亦有更深層次原因。一方面，2008 年金融海嘯爆發後，發達國家接二連三推出了非常規的量化寬鬆貨幣政策，以緩解金融市場的流動性短缺，力保經濟免於陷入長期深度衰退。但「大水漫灌」式的貨幣刺激對經濟增長的邊際效用隨著時間推移而每況愈下，更衍生出諸多「副作用」。

有見及此，去年在中國杭州舉辦的二十國集團（G20）領導人會議特別提出倡議，希望主要國家「將各自以及共同使用所有政策工具，包括貨幣、財政和結構性改革」，刺激全球經濟增長及維護金融體系穩定。繼美聯儲率先啟動貨幣政策正常化之後，歐洲和中國的央行亦開始或正在考慮收緊貨幣政策。貨幣量化寬鬆時代已漸入尾聲；再考慮到各國在推動結構性改革往往是「知易行難」，故財稅政策「重新」進入了決策者的視線；其中，通過降低企業稅收負擔來增強經濟競爭力成了一項全球性共識，越來越受到各國政府的「青睞」。

另一方面，當前正孕育新一輪的科技革命和產業變革，跨行業、跨領域的融合創新層出不窮。以製造業為例，在工業化和信息化深度結合的大趨勢下，全球製造業正發生一場翻天覆地的「範式轉移」，日益朝數字化、服務化和智能化的方向發展。近年主要發達國家均提出「再工業化」的戰略，而發展中國家亦積極部署製造業的轉型升級，冀望重塑本國工業的競爭優勢，搶攻高端製造業環節，以佔領新一輪經濟增長的制高點。

鑒於各行各業特別是製造業的投資一向對稅費成本甚為敏感，加之企業涉獵新產業、新業態、新商業模式亦會面臨經營風險大、回報不確定性高的挑戰；故此，各國政府紛紛借助稅收工具的槓桿效應，提供全面性和定向減稅等財務誘因，一方面鼓勵海外和本地資本投入本土產業，另一方面亦藉此刺激科技企業及初創企業的創業、創新意欲，打造經濟發展的新引擎。

### 港稅改順大勢應民情

眾所周知，香港長期以來奉行簡單稅制和低稅率。這項寫入《基本法》第 108 條的既定制度被譽為香港吸引投資、便利營商的「立足之本」，亦是本港引以為傲的主要競爭優勢之一。根據世界銀行每年發表的《全球營商環境報告》，香港在全球適宜營商的國家或者地區排名中長年保持領先；尤其在稅務成本和遵守有關稅法的行政難度方面，相比其他的競爭對手具備一定優勢。

香港「簡單就是美」的稅制固然行之有效，而香港回歸以來，特區政府亦曾為個別擬鼓勵發展的行業提供有限度的稅務優惠；但民間對本港實施更具全面性的減稅政策的呼聲，在過去幾年來卻從未間斷。除有意見指政府在「倉廩實」和連年「庫房水浸」的情況下應透過調低公司利得稅稅率等藏富於民之外，坊間建議的稅改方向亦與其他經濟體的情況相似，主要集中於如何支援中小企業以及鼓勵企業的研發活動。一方面，香港有 32 萬家中小企業，佔本地企業總數超過 98%，合共聘用了大約 46% 的私營機構僱員。近年外圍環境不明朗，

加上內部經濟增長動能減弱、經濟結構加快轉型，香港中小企的經營壓力增大；特區政府早在 1990 年代末亞洲金融風暴後就將扶持中小企業發展列為一項恆常工作，並設立了多個專門的資助基金和其他支援計劃；然而，在海外經濟體中司空見慣的優惠稅收安排，反而一直是特區政府支援中小企業政策中「迷失的一環」。

另一方面，香港的創新活動不足被公認是影響競爭力的一個「軟肋」。研發總開支佔香港本地生產總值的比重在近幾年一直徘徊在 0.73% 至 0.76% 之間，比起中國 2015 年的 2.07%、新加坡的 2.4% 和台灣的 3.05% 明顯遜色；而且本港研發開支的資金來源較為依賴政府的投入，2015 年工商機構提供的研發經費只佔 47.3%，遠低於 2015 年台灣的 77.9%、新加坡的 55.5%、南韓的 74.5% 和美國的 64.2%。海外的經驗表明，政府的財稅優惠政策是鼓勵私人企業增加對**科研和創新活動投入的強力誘因**。上一任行政長官在 5 年前競選時曾表示要為企業研究開發支出提供扣抵優惠，但最終流於「只聞樓梯響」；不過，上屆政府在任期內的最後一份財政預算案中，亦交代了將籌備成立稅務政策組，重點研究提升科研開支的扣減等稅務措施。

行政長官林鄭月娥提出的兩項減稅政策正正是從支援中小企和企業研發活動入手，既回應了本地業界的訴求，亦緊貼國際上的通行做法，在某種程度上還可以說是對上屆政府已開啟的稅改方向作了延續和跟進。其中，兩級制利得稅的構思是將企業首二百萬元的利得稅率由 16.5% 降低至 10%，二百萬元以後利潤的計徵稅率則維持不變；估計此舉可以讓數以萬計的企業可減稅多達 40%，中小企及初創企業將是主要的受惠者。至於研究及開發的稅務扣減，估計企業有望獲得相當於開支金額 2 倍以上的稅務寬免額度。政府預計這兩項減稅措施或會令政府少收逾 50 億元的稅款；可以說，對庫房收入的影響相對有限，但惠及各行各業，進一步打破了一直以來視稅收制度為「鐵板一塊」的思維定式，箇中的政策意義不容小覷。

### 稅制檢討需多維視野

林鄭月娥政綱中還有一項建議，計劃在今年年底之前召開一個「稅務新方向高峰會」，以此平台廣納社會各界意見，以制定具前瞻性的稅務政策及措施；令人憧憬，特首的「稅務新政」有望「陸續有來」，現屆政府或會更加頻密地運用「積極的稅務政策」來引導和調節經濟與社會的發展。事實上，本港上一次對《稅務條例》的全面檢討修訂已可追溯至 41 年前；無論從配合當前內外經濟環境的轉變，抑或是從應對國際間蔚然成風的減稅潮，還是為政府推行「管治新構想、新思維」激活施政工具等角度來看，本屆政府若能藉此機會全面檢視和優化香港的稅制，可謂正其時也。

財政司司長陳茂波在今年的財政預算案中提到，「國際競爭環境正不斷變化。鄰近的國家、歐美、以至內地的自由貿易區均以稅務優惠為手段，爭取投資，促進特定產業的發展，有些還調整了自身的稅制結構。近期個別歐美國家表示考慮下調利得稅，以加強競爭力。此外，國際社會正推動打擊洗黑錢和應對企業侵蝕稅基及轉移利潤的措施，香港須作出配合。」

這段言簡意賅的論述準確描繪了當前國際稅收環境的態勢，亦點出了對本港稅務制度和政策進行檢討時必須思考的三個維度：

一是稅制競爭力。作為高度開放的小型經濟體，香港的經濟增長有賴於國際資金的流入。本港在吸引外來投資方面的表現一直居全球前列；許多跨國企業選擇在香港設立全球或地區總部以及辦事處，其中一個重要考量正是香港的稅制競爭力。當前全球再掀減稅「潮」，特別是本港的主要競爭對手紛紛調低企業稅率，香港在這方面的相對優勢已日漸縮窄，甚至可能在不久的將來會蕩然無存。隨著傳統的「低稅率」光環退色，香港應如何力保競爭優勢不被削弱？

二是財稅政策在產業發展中的作用。定向的稅務優惠已成為當今各國政府用來促進特定產業發展的慣用「板斧」；過往幾年，特區政府亦作出了一些零星的嘗試，包括提供半額稅率優惠或者其他稅務寬免，支持再保險、航空租賃和融資等業務的發展以及鼓勵跨國企業來港設立財資中心。今後，政府應如何強化和善用稅收政策對產業發展的導向與支援功能，以更加積極、靈活的態度和更恆常化、更到位的方式，助力新興產業以及優勢產業的發展？

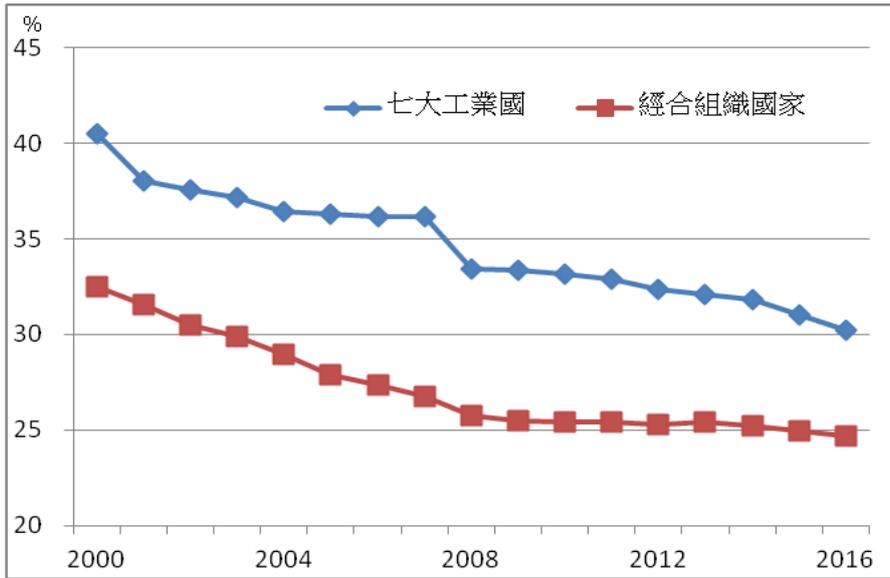
三是宏觀的視野。香港在吸引外來直接投資(FDI)方面躋身全球前四甲，同時亦是名列前茅的國際投資來源地，2015年對外直接投資頭寸高達132,308億港元，相當於當年本地生產總值的552%。香港更透過廠商在中國內地及其他境外地區的長期投資而建立起龐大的跨境製造業體系，而境外生產活動對香港本土的服務業特別是金融、物流、商貿、專業服務等衍生了龐大需求，直接帶動有關行業的蓬勃發展。時至今日，若計入直接和間接的貢獻，工業對香港經濟仍舊舉足輕重，估計仍影響著香港約三成的GDP。港商在海外的投資經營活動不可避免亦引發了一些稅務問題；例如，至今懸而未決的「稅務條例」第39E條和第16EC條討論，就涉及廠商在境外使用機器設備和知識產權的扣稅問題。

當前全球主要的經濟體正研究收緊對企業侵蝕稅基、轉移利潤以及跨境稅務安排的監管；同時，配合國家推動「一帶一路」倡議的國策，港商到沿線的新興經濟體投資設廠的興趣正在升溫，而隨著「粵港澳大灣區」發展計劃的啟動，區域的經濟和社會融合的步伐勢必加快。這些區域和國際上方興未艾的發展與香港息息相關，是否會對香港稅制帶來新的挑戰和新的考量點？如果政府有意將港商以「外延式」發展的境外經營活動納入未來產業政策的範圍內，稅收政策是否亦須相應地引入更廣闊和更具全域性的視野？

財政司司長陳茂波最近指，政府對特首承諾的稅改措施已研究就緒，不久將會公佈落實方案。期盼多年的香港稅務政策改革總算「瓜熟蒂落會有時」；希望這不是終結，而是開始。

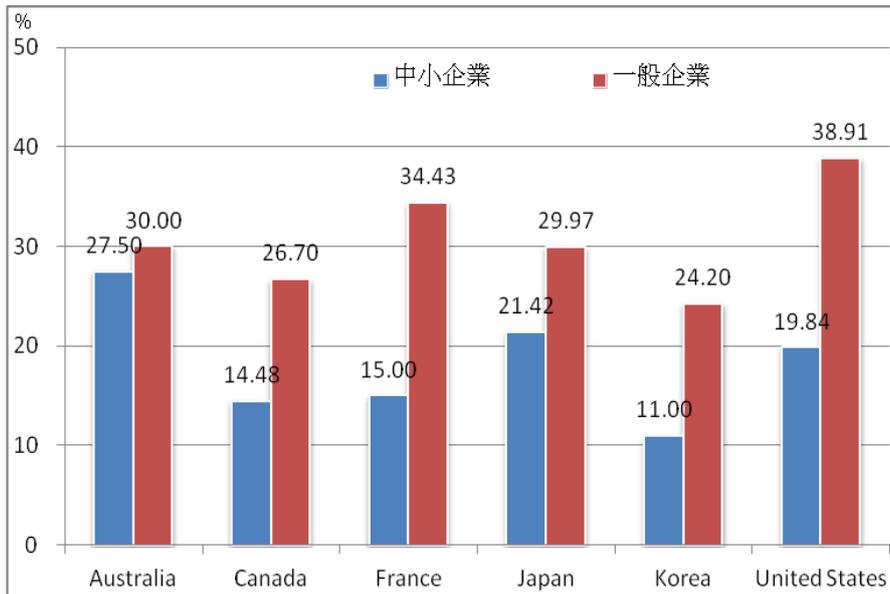
2017年8月

附圖 1：2000-2016 年主要發達國家的企業利得稅稅率變化



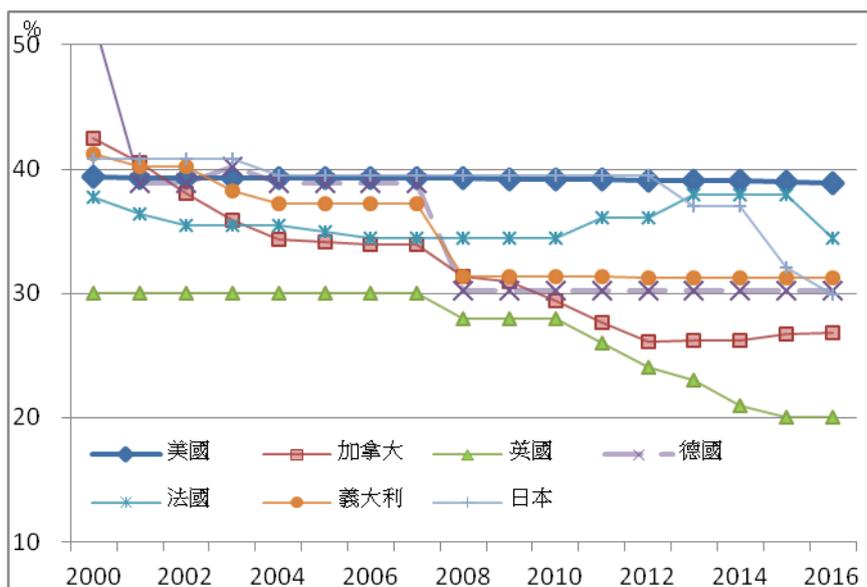
數據來源：經合組織（OECD）數據庫。

附圖 2：實行兩級制企業利得稅的經合組織部分成員國



數據來源：經合組織（OECD）數據庫。

附圖 3：2000-2016 年七大工業國的企業利得稅稅率變化



數據來源：經合組織（OECD）數據庫。

附表 1：特區政府在回歸以來推行的主要利得稅改革措施

年份	主要利得稅措施
1998	豁免就銀行利息收入繳交利得稅
2006	取消遺產稅；豁免離岸基金之利得稅
2011	將企業購買專利權和工業知識權利資本開支的利得稅扣減，擴展至註冊商標、版權及註冊外觀設計
2013	調低專屬自保公司離岸保險業務的利得稅稅率至 8.25%，吸引企業來港成立專屬自保公司；發展伊斯蘭金融，在利得稅、物業稅和印花稅方面，為常見種類的伊斯蘭債券提供與傳統債券一致的稅務處理，使兩者可公平競爭
2015	讓私募基金享有離岸基金的利得稅豁免
2016	為吸引更多跨國和內地企業在香港成立企業財資中心，讓企業在符合特定條件下，在計算利得稅時可獲扣減經營集團內部融資業務的某些利息支出，以及就合資格企業財資中心的合資格利潤，寬減利得稅 50%
2017	落實航空租賃及融資業的稅務優惠，吸引飛機租賃公司在香港發展其業務，為金融及航空業創造職位，並進一步鞏固香港的國際金融中心地位

資料來源：羅兵咸永道發表之「香港回歸二十周年-香港稅務發展回顧與展望」。