

遺產稅之死？保留及改革的論據¹

(香港大學法律學院Andrew HALKYARD教授及Wilson CHOW副教授)

《基本法》規定，香港實行自由貿易，保障貨物和資本的流動自由。² 香港又以稅率低、稅制簡單明確而感到自豪，政府在處理稅務方面，對各類投資者維持公平競爭的環境。⁴ 然而，經濟環境越趨競爭激烈，面對新加坡、內地大城市及澳門帶來的競爭，香港如何才能繼續吸引外來資金及投資，維持國際金融中心地位？當此時刻，政府發表《遺產稅檢討諮詢文件》，似乎是適當時候反思遺產稅在香港整體稅制的角色。

遺產稅是對死者去世時轉移的在香港的財產徵收的稅項，是香港唯一徵收的資本直接稅。⁶ 有些人辯稱遺產稅妨礙香港的自由貿易、投資及資本的流動，倡議取消遺產稅。本文探討有關此議題的論點及上述諮詢文件所載的建議，得出的結論是目前並無足夠理據支持取消遺產稅，但此稅項亟需改革。

稅務政策

已故夏鼎基爵士於1978至79年度預算案演辭中，簡練地扼述香港稅務政策的傳統要求：

第一，使政府有足夠收入以支付大部分公共開支……維持財政儲備在滿意的水平；第二，稅收制度盡量不涉及成本的增加；第三，稅務法例不時作出適應化，以配合不斷轉變的商業做法；第四，每項徵款簡單、易於管理，且不會助長逃稅；第五，稅收制度對不同階層的納稅人及不同的入息組別必須公正公平；第六，有需要時，稅收制度必須可用作達致非財政目的。⁸

針對上述6項準則，我們建議考慮及探討諮詢文件所表述的各種論點。

¹ Andrew HALKYARD教授獲稅務聯合聯絡小組委託，進行題為“Hong Kong Estate Duty: A Blueprint for Reform?”的研究。此論文為該項研究的縮寫及最新的版本。

² 參閱《基本法》第一百一十五條。

⁴ 參閱《基本法》第一百零八條、2004至05年度預算案演辭第55段，以及2004年7月發表的《遺產稅檢討諮詢文件》。

⁶ 印花稅通常是對文書而非對交易徵收的稅項，因而可能屬例外情況。參閱《印花稅條例》(第117章)。

⁸ 在主權移交前，政府多次重申上述要求。對上一次見之於1996至97年度預算案演辭第47段。

取消？

諮詢文件扼要載述全面取消遺產稅的共同論據¹⁰，分別為：

- 遺產稅抑制在香港投資或持有資產。
- 遺產稅是繁複的稅項，在管理上並不符合成本效益。
- 遺產稅是不公平的稅項。
- 遺產稅是導致延誤管理死者的遺產的原因。

遺產稅：抑制投資？

香港的遺產一般包括：不動產(包括婚姻住所)、上市股份、其他投資資產(包括非上市股份)、銀行存款及其他財產(包括人壽保險單及個人財物)。¹¹ 在死者去世時¹²，若這些項目是位於香港的，屬應課稅資產，特別獲豁免的項目除外。¹³ 有人辯稱遺產稅或會抑制香港對外資的吸引力，窒礙投資者在香港持有資產，但有何實質證據？

本地的角度

在香港，重要資產(如股份及不動產)不能直接調離香港。在香港成立為法團的公司及香港上市的離岸公司，其股份登記冊必須備存於香港¹⁵，股份必須在香港處理。在法律上是不可能把不動產調離香港的。

從經驗所得，人們不會純粹為了逃避繳付遺產稅，停止投資在香港的上市股份、已登記證券，土地、物業等。稅項風險與市場趨勢也沒有任何直接的因果關係。

香港股份、借貸資本和不動產，打個比方是可以調離香港的，辦法是透過離岸公司和信託持有這些財產。香港奉行以來源為基礎的課稅原則，不會助長把資產調離香港，卻助長使用離岸架構持有潛在須繳付遺產稅的香港資產。不過，設立及營運離岸架構的成本與資產價值成正比，數額可能相當龐大。很多時候，把資產調離香港的目的是多方面的，盡量減低遺產稅風險可能只屬附帶甚或次要。²⁰

¹⁰ 參閱諮詢文件第14及15段。

¹¹ 稅務局局長於1992年8月19日致稅務聯合聯絡小組主席的函件中詳列該等項目。

¹² 根據《遺產稅條例》第10(b)條，死者去世時，所有在香港以外的財產豁免繳稅。

¹³ 死者的婚姻住所(《遺產稅條例》第10A條)，以及根據就死者的壽命訂立的保險單所得利益(《遺產稅條例》第10(g)條)。

¹⁵ 參閱《公司條例》(第32章)第95(2)及第103(7)條，以及《香港聯合交易所有限公司證券上市規則》第19.05(3)及(4)條。

²⁰ 在 *Shiu Wing Ltd* 訴遺產稅署署長一案中，信託人提出資產保障目的，原訟法庭法官接納為真確目的。[1998] 3 HKC 44 at 53。

遺產稅署在1997年年底進行非正式個案調查，評估遺產稅有否助長把資產調離香港²¹。得出的意見是，沒有資料顯示遺產稅助長把資金永久或長時間調往離岸。

對照的角度

美國就有關對財富和遺產徵稅在經濟、社會方面的理據進行全面研究及激烈辯論後，在2001年通過修正案，逐步撤銷聯邦遺產稅，至2010年全面取消。屆時，贈與稅(資本稅的另一形式)仍會維持。但須考慮的問題是：在香港，現時是否徹底取消遺產稅的適當時機？

對照區內鄰國及競爭對手的經驗也許是建設性的做法。²⁸ 近年，澳洲、印度、馬來西亞、新西蘭和澳門均取消了遺產稅；印尼、泰國沒有徵收遺產稅；新加坡、台灣徵收遺產稅；南韓、日本則徵收繼承稅。這些國家／地方均以其他方法，例如在資本增值稅制度下或在間接稅(例如商品及服務稅)的概括制度下，對資本徵稅。倘若對資本徵稅是常規做法，香港如要取消遺產稅，應以何種稅項替代？

考慮遺產稅對香港日後發展成為國際財務及資產管理中心的影響時，全球的經驗再一次印證沒有任何直接因果關係。如諮詢文件所述，這些業務中心位於的國家均徵收遺產稅；儘管印尼、泰國沒有徵收遺產稅，卻並無如香港般發展成為國際金融中心。畢竟，作出投資決定時須考慮課稅風險，但它只是一項因素而言。

遺產稅：繁複又不符合成本效益？

儘管遺產稅在香港帶來的收入相對較少，但過去4年，遺產稅佔政府稅收總額約1.6%。香港徵稅的直接成本低，遺產稅肯定可以增加收入。

取消遺產稅須不影響收入，意思是如一切其他因素保持不變，便需增加其他稅項以作替代，可能包括引入股息預扣稅及／或資產收益稅，或增加高收入人士的標準稅率。

香港的遺產稅過於繁複，遵守法規者及力求避稅者均要付出經濟成本。最佳做法是簡化遺產稅的收費而非取消遺產稅。

遺產稅：不公平的稅項？

有人認為遺產稅根本並無做到平均分布財富，因為可藉合法的遺產安排以盡量減輕遺產稅法律責任。香港在徵稅方面力求簡明有效，偶爾忽略原則之事而導致不公，但為了實行簡明便捷的稅務制度而容忍這些不理想之處。遺產稅亦發揮作用，協助稅務局揭發逃稅個案。

²¹ 遺產稅署隨機抽出約46宗處理中的個案，這些個案涉及應課稅但尚未定案的遺產。當時的署長在1998年3月10日的信中表示：“有意見認為遺產稅助長把資產大量及永久地調離香港，我們不表認同。”

²⁸ 詳情參閱諮詢文件第6和7段及附件。

遺產稅：導致延誤取得遺囑認證？

一般對遺產稅的投訴是，評估過程及遺囑認證程序導致不當地延誤管理遺產，以致資產被長時間擱死。

參考稅務局2003至04年度的服務承諾，簡單及無須徵稅的個案，九成以上於6個星期內(不涉及物業、私人公司股份)或6個月內(涉及物業、私人公司股份)辦妥；至於複雜及須徵稅的個案，八成於兩年內辦妥。由此可見，大部分個案並無不當地被延誤發出遺產稅清妥證明書。

如某個案在合理時間內未能辦妥，遺囑執行人出示令署長滿意的保證以結清任何尚欠的稅款和利息，便可申請臨時遺產稅清妥證明書，及早管理遺產。

因此，在沒有相反的確鑿證據下得出的結論是，實施遺產稅一般並無導致死者的遺產被擱死了一段不合理的時間。

* * *

根據以上分析，辯稱遺產稅削弱香港作為投資及經營業務的地方的吸引力，或遺產稅不公平或不適當而必須在此時刻廢除，理據相當薄弱。鑒於上文所述遺產稅在財政上的優點，香港政府在此時放棄這項收入來源似乎並不可取。

選擇性的廢除？

諮詢文件列出另外兩項建議：

- 豁免“非以香港為其居籍”或“非香港居民”的投資者繳納遺產稅。
- 豁免某些資產類別，例如銀行存款、上市證券、集合投資計劃的利益等動產課繳遺產稅。

根據現行制度，任何人(不論是否香港居民)在香港持有流動財產，去世時其帳戶將被凍結，遺產若超過某限額(現時為港幣750萬元)，須課繳遺產稅。

然而，迄今並無確實證據顯示此類豁免如何使經濟得益。相反而言，有兩大理由反對在香港實施上述建議。首先，此舉會對居民和非居民持有的其他資產有差別，有損香港目前以來源為基礎的稅制。第二，此舉會區分“以香港為其居籍／香港居民”及“非以香港為其居籍／非香港居民”，偏離了香港稅制維持中立的原則。

香港銀行公會在過去10年內進行的非正式研究顯示，存款人不在香港的金融機構存款，遺產稅並非主要因素。即便豁免非香港居民持有的外國貨幣面值的香港存款，是項研究亦無確實證據顯示，從遺產稅作出此類豁免會使本港經濟得益。在沒有最新的研究佐證下，此類局部豁免的理據亦非常薄弱。

擴展？

擴展管轄範圍以徵稅？

香港奉行以來源為基礎的課稅制度，很難甚至不可能擴展管轄範圍以徵稅。根據目前的法例，香港資產可透過離岸機構持有而免繳遺產稅，如不改變香港稅制的根本基礎而談論擴闊稅基，似乎毫不實際。

反避稅

與規管入息稅的法例不同，《遺產稅條例》並無一般的反避稅條文。周密的“稅務安排”產品和計劃日益增多，稅務局有何對策？

人壽保險單

受保人去世時根據人壽保險單所得的利益豁免繳稅。⁴⁸ 此項豁免適用於在1999年4月1日或之後的死者，一般涵蓋有投資性質的人壽保險單。

部分這類保險單，受保人把現有的投資組合(包括香港資產)作為保費，並要求保險公司在保險單到期時連本帶利(只是1%的利息)付款。此舉對保險公司的商業風險甚低，而保險單持有人可藉此使原本應課稅的香港資產獲得豁免。

“受控制公司”條文

這類條文以廣泛和概括的詞語擬定。然而，寬減措施在實行上被認為造成不必要的混亂，甚至有損條文的整體效用。

雖然死者在香港受控制公司的股份仍須課稅，在此情況下，該公司的環球資產也在評稅之列；但如果出現立心避稅，這類條文才會對離岸公司適用。倘若離岸公司是信託性質，“受控制公司”條文則完全不符實際需要。

* * *

參考上述例子，在沒有任何一般或特定的反避稅條文下，稅務局局長將需要以“拉姆齊”原則(*Ramsay principle*)為基礎提出申索。因應*Ramsay*的不斷發展和精確修正，我們認為適切的焦點應在於簡化遺產稅及消除現行法例的不公平情況。

改革方向

一般性的簡化

《遺產稅條例》過於繁複，對整體應課稅遺產徵收相當高的最高稅率。有各種模式可供香港考慮。方案之一是新加坡模式的簡化配套。新加

⁴⁸ 參閱《稅務條例》(第112章)第61及61A條。

坡現時按制度徵收的遺產稅有以下特色：稅款限額高、稅率低及大量豁免。無論如何，應按簡化遺產稅的原則進行根本性的改革，以容許比現在更快的時間管理遺產，但稅收又不會減少。

消除不公平情況

累進稅率

除設定較高的應課稅限額外，亦應改變稅率以反映真正的累進制度。事實上，新加坡、韓國、日本等鄰近競爭對手均採用累進稅率徵收遺產稅。

簡易程序

如遺產的基本價值不超逾40萬元，其他指明規定又得以履行，根據簡易程序，申請人無須呈遞遺產申報誓章及遺產呈報表，而可取得遺囑認證授予書或遺產管理書。此數字最初在1981年訂定，當時的應課稅限額只是100萬元。現時為適當時機考慮修訂該數字及／或放寬部分其他規定。

未繳遺產稅須付的利息

在任何須繳付的遺產稅仍未繳付期間，除須繳付的稅款外，尚須繳付該稅款產生的利息，由死者去世之日起至滿6個月止，按年息4%計算，其後則按年息8%計算。遺產稅因而被批評為“不近人情”，因為香港特區政府似乎預期死者家屬在喪親之日計算及清繳稅款。為此，應考慮訂立寬限期。

另一方面，目前的息率在主體法例中是固定的，未能反映市場利率，近年尤甚。對儲稅券和判定債項適用的息率卻不時浮動。故此應對條文採用類似的草擬技術，賦權財政司司長參考市場情況，藉法律公告訂明息率。

結論

遺產稅算不上是沉重的稅項，似乎亦沒有妨礙香港發展成為國際金融服務中心。據此得出的結論是，儘管反對的聲音眾多，遺產稅在香港仍有發展空間，當局亦尚未就取消遺產稅確立充分的理據。

然而，《遺產稅條例》制定後至今經歷90年，當局從未嘗試改革此條過時的法例。為保持本港在未來10年的優勢，香港特區政府應把握機會，盡量簡化遺產稅制度及消除法例的不公平情況和繁複程度。

- 完 -