

**立法會主席就
黃毓民議員擬對
《2016年稅務(修訂)(第2號)條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

黃毓民議員已作出預告，倘二讀《2016年稅務(修訂)(第2號)條例草案》(“條例草案”)的議案獲立法會通過，他擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。為根據《議事規則》考慮該等修正案是否可以提出，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請黃議員回應政府當局的意見。

條例草案

2. 根據條例草案的詳題，條例草案旨在修訂《稅務條例》(第112章)，以實施政府就2016-2017財政年度提出的財政預算案中關於稅務寬免的建議，並就過渡事宜訂定條文。

3. 一如條例草案的立法會參考資料摘要解釋，建議的稅務寬免包括：

- (a) 每名合資格父母／祖父母／外祖父母的長者住宿照顧開支扣除上限由80,000元增至92,000元；及
- (b) 供養每名60歲或以上合資格父母／祖父母／外祖父母的免稅額和額外免稅額，均由40,000元增至46,000元；如父母／祖父母／外祖父母為55歲或以上但未滿60歲，則上述的免稅額和額外免稅額均由20,000元增至23,000元。

黃毓民議員的擬議修正案

4. 黃毓民議員擬提出修正案，在條例草案中加入新訂第2A、2B及2C條，以分別修訂第112章第26D、30及30A條，規定任何人如申索長者住宿照顧開支扣除、供養父母／祖父母／外祖父母的免稅額或額外免稅額，均須於作出申索當日起計的14天內，向稅務局局長(“局長”)提供支持有關申索的證明；如沒有按規定提交該證明，局長可拒絕容許有關扣除或拒絕給予有關免稅額。

《議事規則》的相關條文

5. 政府當局就黃毓民議員的修正案提出意見時，提述了《議事規則》的下列條文：

- (a) 第57(4)(a)條，該條文訂明修正案必須與法案的主題及有關係文的主題有關；及
- (b) 第57(6)條，該條文訂明立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案可由任何議員提出(如行政長官書面同意該提案)。

政府當局的意見

6. 政府當局認為，黃毓民議員的修正案不應獲准提出。政府當局的意見載於**附錄1**。

7. 政府當局認為，一如條例草案的詳題、實質條文及摘要說明所述，條例草案旨在實施2016-2017年度財政預算案中關於稅務寬免的建議。財政預算案未有建議對現行處理有關扣除及免稅額申索的機制作出任何改動，而條例草案亦不涉及任何此等改動。此外，條例草案並不涵蓋黃毓民議員的修正案擬修訂第112章的條文。依政府當局之見，他的修正案超出條例草案的涵蓋範圍。

8. 政府當局進一步認為，稅務局一直實施一套查核機制，以隨機抽樣或風險為本的方式，查證個別納稅人是否符合申索有關扣除或免稅額的資格。黃議員的修正案如獲通過，會對稅務局施加一項新增的職能，即須承擔強制性責任，審核每宗為支持有關扣除或免稅額申索而提交的證明。稅務局須設立一支專責隊伍負責審核此類證明。稅務局預期須增加兩名評稅主任職系及5名文書職系的員工，涉及每年超過240萬元的額外員工開支。稅務局亦須重新設計報稅表，並重新編寫其電腦程式及工作程序，涉及為數約10萬元的一筆過額外行政開支。上述的額外公帑開支並不包括在現行稅制之內，亦不在條例草案的預期之中。政府當局因而認為，黃議員的修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

黃毓民議員的回應

9. 黃毓民議員不同意政府當局的意見。他的意見載於**附錄2**。

10. 黃議員認為，政府當局對申索人是否符合申索有關扣除及免稅額的資格進行隨機抽樣查核，角色被動，而其修正案要求申索人採取主動角色，提供支持其申索的證明。該等修正案旨在改善條例草案涵蓋的稅務寬免建議，因此屬條例草案的範圍。

11. 黃議員並不接受政府當局指他的修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力的論據。依他之見，任何由政府當局或議員提出的修正案如獲通過，都必然會導致政府內部作出相應的人手調配或政策調整，因而可能涉及公帑開支。倘政府當局的理據成立，便沒有議員可以提出修正案。黃議員認為，他的修正案會否招致額外員工開支，屬未知之數，仍須詳細檢視相關部門內的分工安排。他亦質疑政府當局現行的查核制度能否有效打擊逃稅。他相信其修正案如獲通過，將可改善查核制度、更有效打擊逃稅及增加政府收入。

我的意見

12. 從條例草案的詳題、摘要說明及條文和相關的立法會參考資料摘要可見，我認為條例草案的主題明顯是2016-2017年度財政預算案中關於稅務寬免的建議，而該等建議包括調高長者住宿照顧開支的扣除上限及增加供養父母／祖父母／外祖父母的免稅額。

13. 黃毓民議員的修正案擬修訂的第112章第26D、30及30A條，分別就容許或給予有關扣除或免稅額的情況作出規定。我注意到條例草案並無建議修訂該等條文。然而，我明白條例草案如獲制定成為法例，則按條例草案建議的新訂上限給予有關扣除或免稅額，便須符合該等條文的規定。

14. 在決定黃議員的修正案是否與條例草案的主題有關時，我考慮了修正案會否具有改變條例草案主題的效力，抑或只是修訂條例草案的細節。當我批准一位議員就旨在實施2010-2011年度財政預算案中兩項特定建議的《2010年印花稅(修訂)條例草案》(“2010年條例草案”)提出修正案時，我在裁決中述明，與兩項特定建議不一致的任何修正案均會超越2010年條例草案涵蓋範圍的看法，不可能是正確的，因為這意味條例草案幾乎沒有任何修正的空間，不管修正案是由政府或議員提出。因此，我認為只要2010年條例草案的

擬議修正案符合《議事規則》第57(4)(a)條的規定，便可予以提出。¹ 過去的裁決亦確立另一原則，就是旨在為實施一項立法建議而施加條件的修正案，不大可能被視為與相關法案的主題無關，除非修正案的主題或效力使之明顯與法案的主題無關。²

15. 基於上述原則，我認為黃議員的修正案並無改變條例草案主題的效力。該等修正案僅旨在對申索有關扣除或免稅額施加額外條件，藉以加入實施相關稅務寬免建議的細節，並讓局長可據以拒絕容許或給予有關扣除或免稅額。我信納修正案與條例草案的主題有關。

16. 過去的裁決已確立一項清晰原則：某項修正案如對政府當局施加一項新增而獨特的職能，即一項現行法律並沒有訂明或超出該等源於擬議法例的職能的法定職能，而履行該項新增而獨特的職能將須要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，則該修正案便具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。³

17. 我注意到第112章並沒有對局長施加任何強制性責任，須要求納稅人提供支持相關申索的證明。憑藉第112章第26B(2)、27(2)、51(4)及51A(1)(c)條，局長可酌情要求納稅人就其報稅表提供資料，包括為支持有關扣除或免稅額的申索而提供證明。黃議員的修正案旨在對申索人施加一項強制性責任，必須向局長提供支持其申索的證明，但並沒有強制規定局長必須查核申索人有否於指定時限內提交有關證明。依我之見，修正案只建議局長如未獲提供有關證明，可酌情決定是否拒絕容許或給予有關扣除或免稅額。

18. 我亦注意到，第112章第26D、30及30A條賦權局長可決定是否容許或給予有關扣除或免稅額。第112章第86(1)條賦權根據第112章第3條成立的稅務委員會，可指明為使第112章生效而需要的表格。此外，根據第112章第51AA(1)條，報稅表須使用稅務委員會指明的表格提交。

19. 經考慮上文第17及18段所述的相關因素後，我不認為黃議員的修正案會對政府當局施加一項第112章沒有訂明的新增而獨特的職能。我了解有關修正案如獲通過，其效力可能會加重有關

¹ 立法會主席於2010年7月12日就涂謹申議員擬對《2010年印花稅(修訂)條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第9段。

² 立法會主席於2013年7月8日就何秀蘭議員擬對《2013年香港藝術發展局(修訂)條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第14段。

³ 立法會主席於2015年7月6日就梁家驩議員擬對《電子健康紀錄互通系統條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決第15段。

扣除或免稅額申索人的負擔，或令現行查核制度變得複雜。然而，這關乎修正案的優劣，我在決定有關修正案可否提出時，不應予以考慮。

我的裁決

20. 我裁定黃毓民議員的修正案可以提出。

立法會主席

A handwritten signature in black ink, appearing to be '曾鈺成' (Tsang Tsou-tung), written in a cursive style.

(曾鈺成)

2016年5月13日

財經事務及庫務局

香港添馬添美道二號
政府總部二十四樓

FINANCIAL SERVICES AND THE
TREASURY BUREAU

24/F, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Tamar
Hong Kong

電話號碼 Tel. No. : 2810 2229
傳真號碼 Fax No. : 2234 9757
本函檔號 Our Ref. : TsyB R 183/535-1/5/0(16-17)(C)
來函檔號 Your Ref. : CB(3)/B/FST/9(15-16)

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
立法會秘書
(經辦人：林康錦先生)
傳真：2810 1691

林先生：

《2016 年稅務(修訂)(第 2 號)條例草案》

你於 2016 年 4 月 12 日的來函，夾附黃毓民議員擬就《2016 年稅務(修訂)(第 2 號)條例草案》(《條例草案》)提出委員會審議階段修正案(修正案)而作出的預告，並邀請政府就擬議修正案是否符合立法會議事規則(議事規則)相關條文(第 57(4)及(6)條)一事提交意見。本函載述政府的意見。

2. 擬議修正案旨在要求申索供養父母免稅額、供養祖父母免稅額及長者住宿照顧開支扣除的人士，須在其提出申索的 14 日內向稅務局局長提供支持其申索的證明，並賦權稅務局局長在有關人士沒有提交證明的情況下可拒絕有關申索。

(一) 《條例草案》的涵蓋範圍

3. 正如《條例草案》的詳題、實質條文及摘要說明所述，

《條例草案》旨在「修訂《稅務條例》，以實施政府就 2016 至 2017 財政年度提出的財政預算案中關於稅務寬免的建議，並就過渡事宜訂定條文」。2016 至 2017 年度政府財政預算案已公布有關供養父母及祖父母免稅額，以及長者住宿照顧開支扣除上限所增加的金額。財政預算案並沒有建議對現行處理有關免稅額及開支扣除申索的機制作出任何改動，而《條例草案》亦不涉及任何此等改動。修正案中有關要求於指明的時間內就申索提交證明的建議，對適當實施《條例草案》的相關條文並無必要。事實上，現行的稅制下已有一套既定機制查核有關申索，並在有需要時要求提交證明（詳述於下文第 7 及第 8 段）。由此可見，擬議修正案與《條例草案》的主題並無關係。

4. 擬議修正案旨在修訂《稅務條例》第 26D 條、第 30 條及第 30A 條。然而，《條例草案》的主題包括－

- (一) 修訂《稅務條例》第 89 條、附表 3C 及 4；及
- (二) 在《稅務條例》中加入新的第 98 條、附表 37 及 38。

擬議修正案與《條例草案》有關條文的主題並無關係。

5. 根據議事規則第 57(4)(a)條，任何修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。基於上述考慮，我們認為擬議修正案並不在《條例草案》的涵蓋範圍之內，因而根據議事規則第 57(4)(a)條不可提出。

(二) 現行法例

6. 《稅務條例》第 26B(2)條及第 27(2)條分別訂明，每名申索長者住宿照顧開支扣除及供養父母或祖父母免稅額的人士，須以指明的方式提出申索，而有關的開支扣除（或免稅額）只會在申索書載有相關資料，並按稅務局局長要求提供證明以支持其申索的情況下，才會予以批准。因此，稅務局局長已經有權要求提交證明以支持有關申索。擬議修正案中要求提交證明及賦權稅務局局長可拒絕申索的建議實屬多此一舉。

(三) 稅務政策及管理

7. 香港的競爭力有賴我們一直以來維持及實行簡單稅制。我們在世界銀行發表的《世界稅賦環境報告》中，稅務便利程度連續十年名列前茅。香港實施的稅務申報制度是一個信任制度，納稅人須提交真確無誤的報稅表，否則會因提交不正確報稅表而被檢控。任何納稅人申索供養父母或祖父母免稅額，或長者住宿照顧開支扣除，均須在報稅表內以指明的方式提供受養人的資料及其居住地址。至於是否有需要提交進一步證明文件及（若有需要）須提交甚麼文件，則取決於個別個案的事實。只有在稅務局局長要求的情況下，納稅人才須提交證明以支持其在報稅表就免稅額或開支扣除提出的申索（即《稅務條例》第 26B(2)條及第 27(2)條）。

8. 2015／2016 課稅年度共有約 196 萬名薪俸稅及個人入息課稅的納稅人。根據過去的統計數字，預計約有 60 萬 3 千名納稅人會受惠於增加供養父母及祖父母免稅額及長者住宿照顧開支扣除上限的建議。因應所涉報稅表數量龐大，申索人數目眾多，加上每年評稅周期時間緊迫，稅務局一直實施一套審核機制，以隨機抽樣及風險為本的方式，查證個別納稅人是否符合其申索的免稅額及開支扣除的資格，以保障政府收入。這個以風險為本的審核機制一直運作良好，亦證明是有效及便捷的。根據稅務局的經驗，在供養父母或祖父母免稅額及長者住宿照顧開支扣除上限的申索當中，只有約 0.05% 的個案須於審核後作出調整。劃一要求每名申索人於指明的時間內提交證明的建議，不但會增加納稅人的負擔，亦會偏離適用於其他類似免稅額及開支扣除的既定審核機制，因而令現行稅制變得複雜。

(四) 具有由公帑負擔的效力

9. 根據議事規則第 57(6)條，立法會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出，(a) 行政長官；或(b) 獲委派官員；或(c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。根據立法會主席過去的裁決，凡一項修正案對政府施加新增而獨特的職能，即一項現行法例未有賦予的法定職能，而履行該新增而獨特的職能

會招致一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑開支，則該項修正案是具有由公帑負擔的效力。

10. 若擬議修正案被通過，會對稅務局施加一項新增的職能，即必須審核每宗就有關免稅額及開支扣除申索提交的證明。從根本而言，這項新增職能會改變稅務局在稅務評核方面的內部工作流程。有別於以風險為本的審核方式，稅務局須設立一個專責隊伍負責審視每宗就有關免稅額及開支扣除申索提交的證明。就此，稅務局預期須增加兩名評稅主任職系及五名文書職系的員工，涉及每年超過 240 萬元的額外薪酬開支。此外，稅務局亦須重新設計報稅表，並重新編寫其電腦程式及工作程序，涉及為數 10 萬元的一次性額外行政開支。上述提及的額外公帑開支並不包括在現行機制以內，亦不在《條例草案》的預期之中。

11. 我們認為擬議修正案具有由公帑負擔的效力，因而根據議事規則第 57(6)條不可提出。

財經事務及庫務局局長

(勞逸民 勞逸民 代行)

二零一六年四月十五日

副本送：

行政署署長
稅務局局長
律政司

(經辦人：何芷婷女士)	2842 8897
(經辦人：趙國傑先生)	2877 1082
(經辦人：陳惠璋女士)	3918 4799
廖穎雯女士	3918 4613
翁建松博士	3918 4520
李裕生先生)	3918 4799



立法會黃毓民議員辦事處

Office Of Raymond WONG Yuk-man, Legislative Councillor

香港金鐘立法會道1號立法會綜合大樓1001室

Rm 1001, LegCo Complex, 1 Legislative Council Road, Admiralty, HK

電話 Tel: (852)2537 3150

傳真 Fax: (852)2537 7053

《2016 年稅務(修訂)(第 2 號)條例草案》

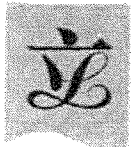
回應政府對修正案的意見之事宜

立法會主席

曾主席鈺成先生鈞鑒：

二〇一六年四月十五日立法會秘書處轉達政府當局就本人對《2016 年稅務(修訂)(第 2 號)條例草案》擬議提出修正案之意見。本人綜合回覆如下：

1. 就 2016 至 2017 財政年度提出的財政預算案中關於稅務寬免的建議，有關人士若希望申索此寬免時，必須先行提交其供養父母或祖父母的證明文件，否則稅務局局長有權拒絕其申索，這是本人提出的擬議修正案之目的。過往在申索有關寬免時，政府當局採用的方法是隨機抽樣，角色被動；而本人提出的擬議修正案則是申索人需要主動提交有關證明，此乃擬議修正案若通過後的效果。
2. 條例草案的詳題為：「修訂《稅務條例》，以實施政府就 2016 至 2017 財政年度提出的財政預算案中關於稅務寬免的建議，並就過渡事宜訂定條文。」本人提出的擬議修正案就申索供養父母、供養祖父母免稅額及長者住宿照顧開支扣除的人士，需要提交其供養證明，全都是在條例主題「稅務寬免的建議」之範圍內，旨在提高條例草案的品質，貫徹政府政策目標，並無違反《議事規則》。
3. 政府當局另一反對理據為「具有由公帑負擔的效力」，本人並不同意。首先，每一個修正案，不管是政府當局或是議員提出，倘若通過後定必會導致政府當局有相對應的人手調配或政策安排，均



立法會黃毓民議員辦事處

Office Of Raymond WONG Yuk-man, Legislative Councillor

香港金鐘立法會道1號立法會綜合大樓1001室

Rm 1001, LegCo Complex, 1 Legislative Council Road, Admiralty, HK

電話 Tel: (852)2537 3150

傳真 Fax: (852)2537 7053

有機會涉及公帑，以此一理據來說，以後的各個條例草案就是最終版本，除了政府當局外，議員便不能提出擬議修正案，這是不合理。接著，當局所謂的「涉及每年240萬元的額外薪酬開支」是未知數，仍須詳細檢討其架構內分工安排，並不一定需要動用額外開支聘請新員工。最後，現行的模式會否導致「逃稅」？不論政府當局的隨機審查做得如何精細，仍然會有漏網之魚，因此，藉著本人提出的擬議修正案，完善審查機制，打擊逃稅人士，有可能會為政府當局增加收入。本人提出的擬議修正案會否涉及240萬開支仍是未知數，但肯定可以為當局帶來額外收入。另外，明明沒有給予父母分毫的人士，竟仍可申請有關額免？顯然，這並非2016至2017財政年度提出的財政預算案的初衷。

綜合以上理據，希望主席閣下能批准本人就《草案》提出的擬議修正案。就上述事宜，本人盼您予以跟進。如有任何查詢，歡迎致電2537 3150與羅先生聯絡。專此函達，並頌政安！

黃毓民議員 謹啟

二〇一六年四月二十日