

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)957/17-18(04)號文件

檔號：CB1/BC/8/17

《2018 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在就《2018 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》("條例草案")提供背景資料，並綜述工商事務委員會("事務委員會")委員就擬議法例修訂提出的主要意見和關注。

背景

2. 《稅務條例》(第 112 章)第 16B 條的制定，准許經營任何行業或業務的人扣除為進行與該行業或業務有關的科學研究而招致的開支。准許扣除的項目包括納稅人就關乎其行業、專業或業務的研究和開發("研發")購買工業裝置或機械的資本開支，但不包括土地或建築物的資本開支。1998 年，該條的適用範圍擴展至從事任何專業的人，而"科學研究"的定義則擴闊至包括可行性研究及市場研究。2004 年，稅務扣減的範圍更擴展至研發¹所招致的開支，有關開支可以是支付給任何認可研究機構²的付款，或任何人進行內部研發的開支。

¹ 根據《稅務條例》(第 112 章)第 16B 條第(4)(a)款，研究和開發("研發")是指：

- (a) 為拓展知識而進行的自然科學或應用科學方面的任何活動；
- (b) 為任何可行性研究或就任何市場、工商或管理事務的研究而進行的任何系統性、調查性或實驗性的活動；
- (c) 在有希望取得新的科學或技術上的知識及理解的情況下進行的任何原創性及經規劃的調查；或
- (d) 將任何研究所得或其他知識，在任何新的或經實質改進的物料、裝置、產品、程序、系統或服務的商業生產或運用開始前，應用於為生產或引進該等物料、裝置、產品、程序、系統或服務而作的方案或設計。

² 根據《稅務條例》第 16B 條第(4)(a)款，"認可研究機構"是指任何大學、學院、機構、協會或組織，而該等機構、協會或組織須是稅務局局長(就第 16B 條而言)以書面批准其進行對香港有價值的研發或可能證實為有價值的研發的機構、協會或組織。

3. 根據目前稅制，企業用於研發方面的開支，可享有 100% 的稅務扣減。相比其他國家的相關稅務扣減(例如新加坡及美國為研發活動提供介乎由 117%至 400%不等的稅務扣減優惠)，³ 政府當局認為，香港的現行做法未能對企業進行研發活動提供足夠誘因。

4. 行政長官在 2017 年 10 月發表的施政報告中宣布，政府當局已定下目標，在本屆政府 5 年任期結束前把本地研發總開支相對本地生產總值的比率，倍升至每年約 450 億港元，即由 0.73%增加至 1.5%。政府當局亦會循八大方面加強創新及科技發展，⁴ 包括為企業的研發開支提供額外稅務扣減，以增加研發資源。

《2018 年稅務(修訂)(第 3 號)條例草案》

5. 條例草案於 2018 年 4 月 20 日刊登憲報，並在 2018 年 5 月 2 日的立法會會議上進行首讀。條例草案旨在修訂《稅務條例》，就合資格研發實施額外稅務扣減制度。條例草案分為 3 個部分。條例草案第 2 部載列基本稅務扣減及額外稅務扣減制度的運作詳情；⁵ 以及保障及雜項條文。⁶ 條例草案第 3 部則就授權創新科技署署長指定某些實體成為"指定本地研究機構"而言，更新《公職指明公告》(第 1 章附屬法例C)中有關創新科技署署長及稅務局局長的職責變動。

³ 請參閱有關條例草案的立法會參考資料摘要附件 B(檔號：ITC CR 5/1/2168/18)。

⁴ 政府當局會循下列八大方面加強創新及科技發展：

- (a) 增加研發資源；
- (b) 匯聚科技人才；
- (c) 提供創投資金；
- (d) 提供科研基建；
- (e) 檢視現行法例及法規；
- (f) 開放政府數據；
- (g) 由政府帶頭改變採購方法；及
- (h) 加強科普教育。

⁵ 包括基本稅務扣減及額外稅務扣減的定義、範圍及額度，以及有關出售工業裝置或機械和研發活動產生的權利所得收益的條文。

⁶ 包括授權稅務局局長就研發及申索合資格研發扣稅及事先裁定的申請，諮詢創新科技署署長的意見；以及授權創新科技署署長為稅務扣減的目的而指定某些實體成為"指定本地研究機構"。

6. 有關擬議額外稅務扣減制度的詳情，載於條例草案的立法會參考資料摘要第 7 至 24 段(檔號：ITC CR 5/1/2168/18)。

事務委員會委員提出的主要意見和關注

7. 政府當局曾於 2018 年 1 月 16 日就擬議立法修訂諮詢事務委員會。委員的商議工作及關注綜述於下文各段。

討論

合資格研究和開發活動及開支的定義

8. 委員察悉，根據政府當局的建議，可獲 300%稅務扣減的"合資格開支"是指因進行"合資格研發"而招致的開支，包括直接員工開支，以及在相關"合資格研發"活動中直接使用的消耗品開支，而測試費用、工業裝置或機械租賃或保養費用、專家意見費用等研發開支，將不符合"合資格開支"的擬議定義。另一方面，外判予"指定本地研究機構"的有關研發活動(即外判合資格研發)也可獲 300%稅務扣減。部分委員關注到，有關的外判規定會減低本地企業自行進行研發活動以建立業務規模的意欲，而且難以確保外判的研發活動沒有包含不合資格的元素。

9. 另有委員指出，在金融服務業界，規管當局一般要求在推出任何新的金融科技產品前，須進行測試及尋求第三方專家意見。因此，他們認為測試費用和專家意見費用是必需的開支，不應把這些費用從"合資格開支"的擬議定義中剔除。倘把此等活動的開支剔除，政府當局將難以鼓勵私營機構作研發投資，亦難以達到於 2022 年前把本地研發總開支佔本地生產總值的比率倍升至 1.5%的政策目標。

10. 政府當局表示會仔細審核額外稅務扣減的申請，剔除不合資格的研發活動，並會於適當時候與稅務局一起制訂運作細節。政府當局又解釋，研發應涉及開發新科技、物料或知識，由於企業可利用現有測試系統進行測試，與研發或無直接相關性，故合資格研發開支並不包括測試開支。

11. 部分委員詢問，企業進行資訊科技系統升級或開發新的資訊科技系統供其本身之用及銷售予其他企業所招致的開支，是否符合額外稅務扣減的資格。若然，應否在計算扣稅額前，自上述活動所產生的利潤中扣除開發費用。政府當局表示，是否可享額外稅務扣減並非取決於有否利潤。儘管購買新的資訊

科技系統或提升現有資訊科技系統所招致的開支不屬於"合資格開支"，開發新系統所招致的開支或會被視為"合資格研發活動"。至於不合資格研發的開支，根據現行《稅務條例》，該等開支可作為研發資本開支，故仍有機會獲得 100%稅務扣減。

12. 部分委員察悉，研發投資有一定風險，但如有市場推廣輔助，會有較大勝算，故建議應把市場推廣所招致的開支視作"合資格開支"，並可享有額外稅務扣減。政府當局表示，政策原意是協助企業把其研發成果商品化。由於市場推廣或不限於針對單一的研發成果，而有可能是一系列產品，甚至某個品牌，故此市場推廣開支不應獲得額外稅務扣減。

指定本地研究機構的定義

13. 部分委員察悉，企業若要就外判的研發活動獲得額外稅務扣減，有關的研發活動須外判予"指定本地研究機構"。他們質疑，此建議或只會令現正接受創新及科技基金資助的研發機構受惠。為了獲得額外稅務扣減，這些機構有可能只從事創新價值較低的研發項目。他們關注到，部分中小型企業或會以為某些活動是"合資格研發活動"，並作出投資，但最終卻不獲稅務局給予稅務扣減。

14. 政府當局表示，額外稅務扣減的其中一個目的，是要鼓勵政府、工業、學術和研究界別互相協作，以促進本地產業作創新及科技升級。私營機構如符合特定的條件(如僱用相關科技領域的研發人才、其處所內有相關領域的研發設備、有證據顯示其具備相關研發工作經驗或業務等)，即可申請成為"指定本地研究機構"。政府當局會參考外地經驗，在相關立法建議獲得通過後訂出詳細的申請手續。

事務委員會通過的議案

15. 事務委員會通過一項議案，促請政府推行措施改善有關研發開支額外稅務減免的建議，包括簡化申請手續及進一步釐清"合資格研發"中"指定本地研究機構"的標準，以及將其擴大至有研發能力的私營企業，以鼓勵更多企業進行研發活動。因應上述議案，政府當局表示，稅務局將會發布《釋義及執行指引》，協助業界理解相關的實務操作和文件記錄要求。企業只需按慣常周年報稅方式向稅務局申報，即可享用研發開支額外稅務減免。

就會議作出跟進

16. 事務委員會要求政府當局就其為研發開支提供額外稅務扣減的建議，與有類似稅務扣減安排的其他國家，例如新加坡(即生產力及創新優惠計劃)及以色列，作一比較。政府當局表示，雖然以色列會向在特定地區營運的高科技企業提供一些稅務優惠，但並沒有就研發開支提供額外稅務扣減。與新加坡相比，政府當局表示，在本地進行的研發活動方面，擬議的額外稅務扣減率與新加坡現行生產力及創新優惠計劃或由 2019 年應課稅年度生效的計劃之扣減率，雖有不同但分別不大。⁷ 然而，政府當局的建議並沒有為合資格研發開支設上限，在這方面的安排具競爭力。至於在外地進行的研發活動，新加坡現行生產力及創新優惠計劃的扣減率較政府當局的建議為佳，惟由 2019 年應課稅年度開始，新加坡也將有關稅務扣減率下調至與政府當局的建議相同的 100%。就事務委員會的要求，政府當局的回應已詳列於立法會 CB(1)954/17-18(01)號文件。

17. 事務委員會又要求政府當局在提交相關立法建議予立法會考慮時澄清以下事項：(a)建議的政策原意是鼓勵企業外判抑或自行承擔其研發活動；及(b)就防止人為提價申索，以保障公帑和遵從相關的國際稅務規則，當局將會提交的條文細節。

最新情況

18. 在 2018 年 5 月 4 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2018 年 5 月 17 日

⁷ 新加坡政府於 2018 年財政預算案提出，按當地進行的研發活動而提供的稅務扣減率，由 150% 提升至 250%，並於應課稅年度 2019 年至 2025 年生效。在新加坡以外地方進行的研發活動，其稅務扣減則一律為 100%。

相關文件一覽表

會議日期	會議	文件
16/1/2018	工商事務委員會	政府當局就"為研發開支提供額外稅務扣減"提交的文件 (立法會 CB(1)449/17-18(05)號文件) 立法會秘書處就為研究和開發的開支提供額外稅務扣減的建議擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)449/17-18(06)號文件) 政府當局就"為研發開支提供額外稅務扣減的建議"提供的跟進文件 (立法會 CB(1)903/17-18(01)號文件) (立法會 CB(1)954/17-18(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)685/17-18 號文件)
18/4/2018 (發出日期)	立法會參考資料摘要	創新及科技局、財經事務及庫務局及創新科技署發出有關"《2018年稅務(修訂)(第3號)條例草案》"的立法會參考資料摘要 (檔號：ITC CR 5/1/2168/18)
4/5/2018	內務委員會	有關《2018年稅務(修訂)(第3號)條例草案》的法律事務部報告 (立法會 LS55/17-18 號文件)