



## 香港中華廠商聯合會 對「2018-19 年度政府財政預算案」的建議

### 切實推動「再工業化」

#### 1. 提升「再工業化」的政策定位

當前科技的發展取得革命性突破，帶動了國際產業結構的「範式轉移」，為香港推行「再工業化」締造了有利的時機。特區政府已意識到，「再工業化有潛力成為香港新的經濟增長點」；並從創新和科技入手，驅動香港「再工業化」和培育適合香港的高端製造業。

鑑於創新科技是當今國際競爭的「制高點」以及主要工業國家拓展先進製造業的共同切入點，廠商會認同香港現階段可從推動創新和提升科技入手，以此作為突破口，帶動和催谷新型高增值工業的發展。但須指出的是，創新科技與工業發展雖然密切相關，但畢竟是各有側重、相輔相成的兩個政策範疇。

本會呼籲政府應適時提升「再工業化」的政策定位，及早制定獨立、具前瞻性、全盤的工業政策，以構建一個由創新科技和工業並駕協力的「雙核」驅動機制，更有效地推動產業多元化和擴闊香港經濟根基。

#### 2. 以全局視野推動「再工業化」

本會強調，推動香港「再工業化」不宜一味聚焦於高端製造業和新興產業，而是應本著全局觀念作通盤考量和統籌兼顧，尤其不能忽略本土現存的傳統製造業以及港商在「珠三角」的生產活動。亦就是說，香港「再工業化」應採用廣義的概念，必須「兩條腿走路」，一方面要讓打造新興產業與激活傳統工業「雙管齊下」，另一方面更要將重塑本土工業與提升境外工業有機地結合起來。

截止至2016年，香港本地從事製造業的企業仍有8,000多家。這些植根本土的工廠能夠在成本高昂的營商環境下生存，證明了有特色的傳統工業具有頑強生命力，同樣可以在香港找到發展的空間；而他們所延續和代表的「香港製造」、「香港品牌」享譽海外，已成為優質和信譽的象徵，更可透過正面的「原產地效應」為本土生產的產品增值。

本會建議，政府應重視和善用現有的本土工業基礎，並提供更有針對性、更到位的支援，協助傳統製造業升級和做大做強；除了促進企業提升創新科技水平之外，政府亦應加強在內地和國際市場上的整體性宣傳，進一步塑造和推廣「香港製造」和「香港品牌」的地域品牌形象，為香港的「再工業化」建立另一個重要的支撐點。

另一方面，香港企業在內地特別是「珠三角」的製造業活動是香港工業「易地重置」的結果，其本身就是香港工業的境外延伸以及另一種形式的「存在」。這種「延外式」擴張不但令香港工業的整體規模與實力更形壯大，而且廠商保留在香港的部份亦轉型為公司總部，構成了香港「總部經濟」的一支重要支撐力量；同時，港商在境外的生產活動更與本港的產業發展形成了一種唇齒相依的關係，對本土服務業特別是金融、物流、商貿、專業服務等衍生了龐大需求，直接帶動了有關行業的蓬勃發展。這就決定了香港「再工業化」不但是本土製造業的「肌體重生」和競爭力再造的工程，亦將是一個本土產業與境外工業的關係重構與再深化的過程。

為此，香港的「再工業化」政策須內外兼顧、內外並舉；政府應本著境外境內「一盤棋」的理念，探討為推動「珠三角」港企的產業升級和持續發展建立長效機制，並積極思考如何在「再工業化」的過程中，重新規劃粵港的產業競合格局以及促進境內外產業之間構建起活躍、良性的互動關係。

### 3. 更新地契中「工業用途」的定義

特區政府正考慮重啟工廈活化計劃以及研究放寬大廈低層的用途限制，行政長官林鄭月娥在施政報告中亦表示將檢討土地契約下「工業」和「倉庫」用途的定義和涵蓋面；本會對此深表歡迎，亦冀望政府能藉此機會檢視和優化工廈再發展的相關政策，以新思維為善用本港寶貴的土地資源開闢新方向。

目前香港有1,440多幢工業大廈，其中超過六成的樓齡已逾30年；不少工廈因受制於原有結構、舊式設計和其他原因，其實已未必適合進行活化。本會認為，要徹底提升香港舊式工業樓宇的安全性和釋放這部分寶貴的土地資源，治本之道是應推動工廈的重建；政府可考慮就此提供有利的政策環境和誘因，而當務之急是應更新工業用地地契中「工業用途」的定義，令重建後的工廈得以擴大用途，以切合當今市場的需要。

地政總署在工業用地地契中對「工業用途」的定義一向十分狹

窄；有關標準沿用數十年，嚴重落後於產業發展的客觀形勢。一方面，隨著製造業北移，業界的營運模式發生了巨大轉變。例如，許多廠商利用本港工廈作為營運總部，除進行材料採購、市場銷售、客戶關係維護等「前店」工作之外，亦為內地的生產工序提供管理與支援服務，例如產品設計與研發、樣本及工模製造、品質檢測與控制等；毫無疑問，這些活動本身仍是工業營運的一部分。另一方面，近年不少新興行業和新型經濟活動，包括創意工業和創業活動，亦選擇使用工廈的空間；它們同樣可視為廣義的或者新型的工業用途。

地政總署對「工業用途」的現行定義未能將諸多應運而生的「新工業用途」納入其中；這不但導致許多創意工業活動，包括多媒體、軟件開發等非物質的生產行為被排斥在工廈之外，就連與傳統工業息息相關的培訓、研究發展、設計、品質監控等，都會被署方視為「違契用途」。值得注意的是，城規會在近十多年間，曾修訂和大幅擴大「工業用途」的定義及「工業」地帶內所准許的用途；而地政總署在近年招標出售的工業地契中，其實亦已加入許多「新工業用途」。以2015年2月及2016年8月出售的兩幅葵涌工業用地為例，其可作之用途相當廣泛，包括工業、倉庫及其相關的辦公室，資訊科技及電訊業，研究所、設計及發展中心，實驗室、檢定測試中心，甚至影音錄製室、媒體設計及媒體製作、指定行業的陳列室、以及多種服務業工場等。

本會建議，政府應與時並進，盡快對「工業用途」的定義作出更新；地政總署可透過制訂新的作業備考，將上述已應用於新工業地契中的准許用途，自動納入日後重建之工廈的地契內，並積極研究為工廈重建提供免補地價等優惠作為配套措施。如果工廈重建後在准許用途上有望突破舊有規限，業主或經營者才会有誘因去投入時間和資源，以申請和推行舊工業樓宇的改裝和重建，令本港寶貴的工廈空間和工業用地得以合法、安全、妥善的使用和發揮更大的作用，以更有效地配合產業多元發展和「再工業化」的需要。

## 持續優化稅制

### 4. 善用積極的財稅政策

行政長官在其首份施政報告中指出，香港須策略性地運用稅務措施，以應對經濟轉型和全球競爭的新形勢；政府將落實兩項稅務措施，包括實施「利得稅兩級制」以及為企業的研究開發支出提供多倍的稅務扣減。本會認為，稅務新方案突破了一直以來視稅收制度為「鐵板一塊」的思維定式，具有積極而深遠的意義。

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；無論是從配合當前內外經濟環境的轉變，抑或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，全面檢視和優化香港的稅制，可謂正其時也。

業界冀望，在全球主要經濟體紛紛調低企業稅率水平的態勢下，政府除了要努力維持本港稅務方面的競爭力特別是鞏固低稅率的固有優勢之外，更要進一步善用「積極的稅務政策」來引導和調節經濟與社會的發展，特別是應強化財稅政策對產業發展的導向與支援功能，以更積極、靈活的態度以及更恆常化、到位的方式，為新興產業以及優勢產業的發展創造有利的稅務環境。

另一方面，本港在探討稅制的改革方向時，還須引入宏觀的視野。當前全球主要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，區內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，亦為本港稅制帶來新的挑戰和新的考量點。

再者，不論以累積存量還是每年的流量計，香港的對外直接投資規模均位於全球前列，港商更透過在中國內地等境外地區的長期投資，建立起龐大的跨境製造業體系；港商在海外的投資經營活動不可避免亦引發了一些跨境稅務問題。例如，近年本港業界一直爭取加以修訂的「稅務條例」第39E條和第16EC條，就涉及廠商在境外使用機器設備和知識產權的扣稅安排；而香港居民在內地工作、投資和生活亦會牽涉內地個人所得稅的計徵問題。

本會認為，政府有必要以更廣闊、更具全域性的視野，將港商的境外經營活動納入將來產業政策和稅務政策的考慮範圍之內，並加強與內地、海外稅務主管部門的溝通和政策協調，以適應、支援和助力香港企業的「延外式」發展，促進境外工業與本土產業的協力發展與內外經濟的良性循環。

## 5. 修訂《稅務條例》第39E條及16EC條

自2000年以來，香港稅務局援用原本屬於反避稅條款的《稅務條例》第39E條，拒絕對進料加工情況下香港企業提供機器設備給中國內地生產商所產生的費用准予稅務抵扣。另一方面，為鼓勵本地科研及本地企業廣泛使用知識產權，政府根據2010/11預算案的建議，在

原有為購買專利權及工業知識提供稅務抵扣的基礎上，加入購買版權、註冊外觀設計及註冊商標所產生費用的稅務抵扣；但同時亦通過了一項防止濫用稅務抵扣的條例「第16EC條」，規定如果知識產權是納稅人以外的人士完全或主要在香港以外地方使用，購買相關知識產權的費用將不予抵扣。

稅務局就39E條和16EC的詮釋與執行極具爭議性，引發了局方與納稅人之間曠日持久的爭論，亦增加許多從事加工業務企業的經營成本。商界以及稅務專業界均指出，稅局以反避稅的觀點和準繩來對待業界正常的經營活動並施以苛嚴稅負，不但失之偏頗，亦非相關法例訂立時的原意，更嚴重影響香港企業的競爭力，特別是阻礙了「珠三角」港資企業的轉型升級。除此之外，當前內外環境的多項新發展亦為重新檢討和修訂這兩項稅務條例提供了新的視角：

其一，當前香港正大力促進創新和科技發展，政府擬從增加研發投入、提供稅務優惠、完善科研基建以及培育人才等方面著手，為創科、創業和創意活動營造良好的生態環境，推動業界在創科路上奮起直追。但須指出的是，在經濟全球化的背景之下，創新及科技的應用已突破了地區的界限；如果在對企業徵收本港所得稅的同時，又對其於香港境外使用的機器設備、知識產權之相關費用的稅務抵扣施以不當的限制，既可能導致稅務收入與成本之間的分歧，有悖「稅務對稱」(Tax Symmetry)的基本原則，亦有違政府鼓勵企業提升技術裝備和加強創新的初衷，更不利於香港發展知識產權貿易。

其二，特區政府正就引入詳盡的轉讓定價法例進行研究；該稅務原則要求進行交易的企業所賺取的利潤須按交易雙方獲得的經濟利益、承擔的風險以及體現的職能來釐定。從事加工業務的香港企業擁有相關機器設備及知識產權並提供予加工方在生產過程中使用，他們於價值鏈中擔任主體角色，而加工方只是依照香港企業預設的規格和指示進行生產的分包商。基於這種功能和風險的分配，整個加工業務價值鏈中產生的商業價值在很大程度上依賴於港商為外地加工方提供的機器設備、技術及知識產權。從轉讓定價角度看，香港企業理應賺取整個生產鏈的剩餘利潤並於香港繳納利得稅；而根據稅務對稱原則，他們作為購買機器設備及知識產權一方，理應就相關費用獲得稅務抵扣。

其三，香港各界正積極參與「一帶一路」建設，越來越多的港商有意到沿線國家投資甚至開展生產業務。鑑於「一帶一路」國家多為法律制度尚未健全的新興經濟體，對投資者權益以及知識產權的保護仍有待完善，企業在收款或跨境匯款時亦可能因當地信用制度落後、

外匯管制等原因而遇到困難；故此，香港企業若須提供機器予海外加工方使用，一般會選擇由香港公司持有機器設備。但如果港商在稅務上無法就購買機器設備獲得費用方面的抵扣，他們到香港以外地區開設廠房和投入相關機器設備的興趣亦可能會減低。

由此可見，修訂與跨境業務相關之稅務法例的現實意義已不單單是為廠商在境外的發展消除桎梏，更是配合國家發展策略、體現和深化政府的產業政策以及提升香港稅制競爭力的必行之舉。本會籲請，新成立的稅務政策組能盡早將檢討《稅務條例》第39E條、第16EC等提上議事日程，以新思維和全局的視野，優化跨境業務的相關稅法和實務準則，允許港商在境外使用的機器設備和知識產權的相關資本開支獲得香港的利得稅減稅，為業界在內地以及「一帶一路」的擴展業務提供財稅誘因和政策支援。

## 支援中小企業

### 6. 減輕企業的稅費負擔

鑑於當前的內外經濟形勢仍然複雜多變，本會建議政府繼續推行一次性的回饋，例如差餉、薪俸稅、公司利得稅寬減以及豁免商業登記費等；一方面可與社會各階層分享經濟發展的成果，讓市民和企業休養生息，另一方面亦藉此為提振內部需求，維持經濟動力。

本會亦建議政府就商業登記費的寬免問題作深入的探討。值得注意的是，本港的營商環境已經亮起警號，在世界銀行每年發表的《營商環境報告》中，香港的排名已從之前的第二位漸次下滑至2017年的第四位，早前公佈的2018年名更跌至第五；世界銀行屢次批評本港因徵收商業登記費而加重開辦企業的成本。

本會認為，從扶助中小企業以及增強香港營商環境競爭力的角度看，特區政府除了應延續商業登記費的豁免措施之外，還可考慮就此設立恆常性的安排。例如，稅務局可就關於「豁免繳付商業登記費及徵費」的條款，刪除「根據《公司條例》在香港成立或須要註冊的公司不會獲得豁免」的限制，讓有限責任公司可享有與獨資、無限責任公司同等的豁免條件；政府更可借鑑新加坡等地的做法，永久性地免除一些指定類別企業的商業登記年費。

### 7. 「中小企業融資擔保計劃」優惠恆常化

美聯儲穩步推動貨幣政策正常化，按部就班地調升美元利息率，並從2017年開始落實縮減資產負債表的規模；同時，歐盟、中國等

主要經濟體的央行亦開始部署收緊貨幣政策。全球貨幣流動性格局出現轉變的風險上升，加上匯率和金融市場波動加劇，難免會影響本地中小企業的資金借貸環境。

鑑於外圍經濟欠明朗、金融市場不穩的局勢已成為近年的「常態」，本會建議政府考慮將現時須逐年延展的「中小企業融資擔保計劃」下的特別優惠措施轉為一項恆常性安排，以強化本港企業的融資和資金週轉能力，幫助業界應對經營環境的轉變和挑戰。

## 8. 協助市場推廣

近年香港的貿易表現「不復當年勇」，在2014至2016年間商品出口貿易的增速甚至「跑輸」本地生產總值。面對愈來愈具挑戰性的市場環境，許多本港企業紛紛加緊營銷推廣和拓展新興市場。

業界希望，政府能配合當前企業的需要，強化各項支援市場推廣的資助計劃。例如，政府可進一步向「中小企業市場推廣基金」注資，提高每個企業可獲得的資助額度；更可考慮引入「循環式」批核機制，允許用完最高資助額的企業可在隔一段時間後可再次獲得申請資格。

另一方面，政府應持續優化「BUD 專項基金」的運作，提高審批效率。例如，可研究提高單個項目的資助金額上限；擴大支援範疇，包括將商會在內地舉辦展覽、展銷會等活動納入資助範圍之內；簡化申請程序和合規要求，尤其是減輕業界在提交申請資料、制訂審計和進度報告等方面的行政負擔等。

## 9. 設立「一帶一路」市場拓展基金

在「一帶一路」倡議的帶動下，內地與沿線國家的經貿合作邁上了新台階。2014年至2016年期間，內地與「一帶一路」國家貿易總額超過了3萬億美元，2017年的前三季度錄得15%的同比增長。「一帶一路」沿線國家的經濟潛力豐厚，不少地區是過往港商較少涉獵的新興市場；對於正努力開拓經貿發展空間和推動市場多元化的香港業界來說，「一帶一路」帶來了歷史性機遇。

有見於本港企業到「一帶一路」沿線國家探尋業務發展機會的興趣愈見濃厚，特區政府可參考「BUD專項基金」的做法，設立定向的資助計劃，以支援企業為拓展「一帶一路」市場所進行的前期工作和準備活動，例如市場評估、消費者調查、顧問研究、市場進入策劃等。政府亦可研究在「中小企業市場推廣基金」之下增設特別的津貼，以資助企業在「一帶一路」沿線國家的市場推廣活動。

## 促進內地港企持續發展

### 10. 關注加工貿易的發展

在內地的港資加工貿易企業近年遇到越來越多的發展阻礙，既有來自市場的挑戰，亦與內地政策環境的轉變有關。例如，國家近年出台的政策收窄了加工貿易的發展空間，亦透露出對加工貿易的誤解甚至偏見。再如，廣東省當局對如何解決企業過去在執行「五險一金」社保政策時產生的歷史遺留問題，至今仍未作出清晰的說明，港資企業對此普遍感到憂慮。這些政策對港商的營運管理和成本結構產生廣泛而重大的影響，令許多正面對轉型壓力的中小企業「百上加斤」。

業界希望，特區政府能與內地政府就支援加工貿易企業建立有效的恆常性溝通機制。當務之急是激活商務及經濟發展局屬下的「支援加工貿易專責小組」，加緊評估內地勞工法規和產業政策調整等對港商和香港本土經濟的影響，協助業界向有關部門反映意見，促請內地政府盡量維持加工貿易政策的穩定性和連續性，減低對業界的衝擊。

### 11. 為產業轉型提供支援

「珠三角」港資製造業與香港經濟唇齒相依、休戚與共；但長期以來，本港社會對境外工業的重要性認識嚴重不足，特區政府在制定政策時，往往亦囿於「錢不過界」的規限而將境外經濟活動「置之度外」。業界希望，特區政府能夠發揮帶頭作用，敦促社會體認和重視境外工業對香港經濟和社會發展的巨大作用；並以身作則，將一些目前只適用於本地工商業的支援措施，「一視同仁」地延展至境外工業。

例如，政府創新及科技局應將支援內地港企的產業升級納為局方的一項基本職能，更積極地協助廠商克服技術創新方面的「短板」。政府還可考慮擴大「投資研發現金回贈計劃」的適用範圍，以涵蓋港商與內地科研機構的合作項目。

本會並建議政府應增撥資源予香港生產力促進局，讓該局強化在支援「珠三角」港企轉型升級方面的功能；除了為有特定需求的港企提供產品研發、技術提升、裝備改善與流程優化等顧問服務之外，亦可因應一些涉及行業發展的共性問題，以解決問題為導向、滿足市場需求為目標，主動設立具針對性的科研項目，並牽頭與內地的科技和產業發展主管部門、研究機構等建立跨境的「官、學、研、商」的協作體系，共同將研發成果推廣予業界和付諸應用，以提升行業的整體競爭力。

## 12. 善用大灣區平台促進粵港協作

近年香港與「珠三角」城市的經濟增速呈此消彼長的趨勢，加上內地服務業已取得長足的發展，令兩地間的分工型態由改革開放初期的垂直式逐漸向水平式和混合式轉變，原先以「前店後廠」為特徵的跨境產業聯繫出現了鬆動，在一些領域更出現競爭大於合作的局面。

粵港澳大灣區的發展規劃正好提供了跨境政策協調的平台，有望透過統籌兼顧，重新理順粵港產業的整體格局以及兩地的分工協作關係，令良性互動的區域一體化推進機制得以恢復和強化。本會建議，特區政府可把握大灣區建設的機遇，透過與廣東省政府的溝通和協調，為香港的「再工業化」釐清方向和預設發展空間；更可在共建大灣區的新形勢下，以區域一體化的思維來重新審視粵港的比較優勢，發掘兩地產業合作的新契機，並就一些當前「珠三角」企業、各主要行業面臨的共性問題進行合作研究和探求解決方案，以提升區域產業的整體競爭力。

例如，特區政府可加強與「珠三角」城市的「政府對政府」(G2G)層面合作，為港商拓展大灣區的內銷市場進一步「拆牆鬆綁」和提供便利；更可探討在區內實施特殊的關稅稅率和通關安排，促進貨物、服務、資金和技術的流通，逐步構建區域共同市場。

再如，粵港政府可向中央爭取，將粵港澳大灣區打造成國家深化體制改革的試驗基地和示範區，爭取在大灣區率先實現內外企享有對等的市場准入、合資持股等權益以及展開勞工相關制度的改革試點，讓大灣區高度開放的優勢轉化為推行制度創新的動力。

此外，鑑於粵港澳大灣區內的人員流動已日趨頻密，特區政府應盡快與中央展開溝通，商議解決港人每年在內地逗留達 183 天所涉及的個人所得稅等稅務問題。

例如，特區政府可與澳門、廣東省的政府聯手向中央提出建議，爭取讓港澳人士在大灣區以至內地工作的收入所得於內地徵稅，而非內地的收入所得則按香港特區的稅收法規繳付稅項；以及考慮將粵港澳大灣區劃為特殊的「通勤區」，在計算界定納稅義務的停留天數時，讓經常在大灣區其他城市工作或居住的港澳人士獲得一定程度的豁免；甚至可引入試驗性的特別安排，若港澳居民在指定時限內通過大灣區的邊境口岸進入並離開內地，有關逗留時間便可免於計入 183 天之內。

## 投資未來

### 13. 增加基層人士的退休保障

本會認同，政府應在嚴守財政紀律和確保財政穩健的前提下，善用財政盈餘和儲備造福社會，在改善民生以及讓有需要的羣體得到更好照顧的同時，亦未雨綢繆，為香港的將來作出恰當的投資，為經濟和社會的持續發展創造條件。

強制性公積金制度旨在協助就業人口為退休累積儲蓄，是本港退休保障制度的重要支柱之一。根據《強制性公積金計劃條例》，僱員或自僱人士的收入如低於「最低有關入息水平」（參照居民每月就業收入中位數的一半，目前為7,100元），便無須向「強積金計劃」作出供款。雖然設定最低有關入息水平有助減輕強制性供款對低收入人士造成的即時經濟負擔，讓他們可以把收入用作解決更迫切的生活所需；但其代價是大幅削弱了這些僱員的日後退休保障。從長遠看，這除了會影響低收入僱員退休後的財務能力和生活質素之外，還可能會助長老年貧窮，以及加重將來的社會福利負擔。

事實上，在為僱員特別是基層勞工提供退休保障方面，商界已透過強積金的僱主供款等作出承擔；海外的經驗顯示，政府亦應肩負起為市民退休生活提供更佳支援和保障的責任。本會建議，政府可考慮設立恆常性機制，例如透過扶貧委員會屬下的基金，向收入少於「最低有關入息水平」之僱員的強積金戶口注資，代他們按月供款5%，以幫助基層人士增加儲備，亦藉此強化本港的退休保障制度。

### 14. 優化「持續進修基金」

行政長官在2017年施政報告中指出，「教育的開支是對未來發展最有意義的投資」；本會對此深表贊同，並歡迎政府向「持續進修基金」注資15億元和優化基金的運作。毫無疑問，透過鼓勵持續進修以提升人力資源的素質，對推動香港經濟和社會的發展具有重大意義，更關乎香港產業結構能否靈活轉型和持續朝高增值方向升級。

必須指出的是，自「持續進修基金」於2002年成立至今，本港的綜合消費物價指數上升了37.7%，但每個申請人可獲發還的資助上限一直維持在1萬元的水平。根據政府的紀錄，大多數申請人只須一至兩次，便已用盡資助額。本會建議，政府應研究提高「持續進修基金」資助上限的可行性，更可考慮實施「循環申請」的機制，即每隔幾年提供一次進修資助的額度，以鼓勵在職培訓，促進人力資源增值。

2017年12月