

稅制改革 公眾諮詢

中期報告

二零零六年十二月

香港特別行政區政府 財經事務及庫務局

摘要

稅制改革諮詢開始至今，我們已參與超過 260 場會議和研討會，直接聽取各界市民對稅制改革的意見。至今我們收到約 2 200 份意見書。此外，我們就應否擴闊稅基和開徵商品及服務稅進行定期民意調查，而社會上不同的團體亦曾就稅制改革建議進行民意調查。

九個月的諮詢過了約一半時間，我們認為現在是合適時間就公眾意見作中期檢討。

在過去幾個月，我們透過不同方式和途徑與市民大眾一起討論目前香港公共財政結構和稅基狹窄的問題，以及改革稅制的建議。市民大眾普遍已對稅基狹窄的問題有了較深入的了解和認識。他們明白到目前的稅制非常依賴少數的稅種和納稅人，因此，政府的收入很容易受經濟周期起落而出現大幅波動。市民亦了解到人口急速老化和全球一體化對香港的未來構成種種挑戰，影響我們的經濟和公共財政。市民同意我們不能對這些問題視而不見，避而不談。他們普遍認同政府應藉着擴闊稅基來穩定收入，以令我們的公共財政更為穩健和保持競爭力。他們亦支持政府應就擴闊稅基的不同方法與公眾進行討論，聽取市民的意見。

就商品及服務稅是否一個合適的方案，我們在諮詢文件中詳細闡釋商品及服務稅可以有效地擴闊稅基，穩定公共財政收入，符合能者多付的原則，並且有助維持香港競爭力及低稅營商環境。在

諮詢期間，市民對這個稅項表達了幾方面的憂慮，包括這稅項會否令稅制變得複雜、拉闊貧富差距及影響經濟。

就維持簡單稅制方面，我們建議採用單一稅率、盡量少豁免項目，以及訂定一個高的起徵點。我們亦指出採納類似架構的地方如新加坡的經驗顯示，這稅項並不會令稅制變得複雜，而行政費用及遵從成本也不高。

至於對貧富差距的影響，我們提出了一系列的紓緩及寬免措施，如現金津貼、差餉及水費扣減等，以確保低收入家庭不受影響。我們亦表明各種建議措施只是討論的起點，我們歡迎市民提出意見，以令這些措施更能確保低收入家庭的生活水平不受影響。此外，在我們的構思中，商品及服務稅所帶來的部分額外收入可以用作支援弱勢社群。

對經濟影響方面，我們提供了大量數據和資料，包括外國經驗，說明開徵商品及服務稅對經濟的影響只是輕微和短暫，長遠來說更有助提升競爭力。

儘管我們在諮詢期間於不同場合向市民詳細解釋以上的各個論點，但仍未能釋除他們的憂慮。綜合從不同途徑收集到的意見，市民強烈反對商品及服務稅的意見非常清晰，我們認為目前未有民意基礎及條件推行商品及服務稅。

另一方面，市民大眾普遍認為政府應就如何擴闊稅基繼續諮詢公眾。我們希望市民繼續就其他可行的方案，提出意見。政府亦會細心聆聽，參與討論，使我們在明年三月諮詢結束時，能綜合作出一個結論，交予來屆政府考慮。

(I) 引言

1. 今年七月，我們就如何改革稅制展開公眾諮詢。在諮詢文件中，我們詳細解釋為何要擴闊稅基，指出目前稅基的問題和弱點，以及我們面對的種種挑戰。此外，文件亦就商品及服務稅是否一個擴闊稅基的合適方案諮詢公眾，並建議多項稅務寬免及紓緩措施，以抵銷此稅項對經濟及低收入人士可能造成的影響。

2. 基於這個課題對市民大眾有深遠的影響，我們安排一個約九個月的諮詢期，由今年的七月中至明年三月三十一日，讓公眾有充分的時間發表意見。現在諮詢期已過了一半，我們認為現在是合適時間就公眾意見作中期檢討，以訂定在餘下諮詢期的諮詢重點。

(II) 公眾意見

3. 自稅制改革諮詢展開以來，我們已參與 260 多場的會議和研討會，並出席了立法會和十一個區議會的會議，與議員和市民大眾討論稅制改革的各項建議，並聽取他們的意見。

4. 截至二零零六年十一月三十日，我們共收到約 2 200 份意見書。此外，我們委託獨立機構定期進行民意調查。與此同時，社會上不同團體亦曾就稅制改革建議進行民意調查，向政府反映意見。

5. 由於這是一個重要而複雜的議題，實在需要社會各界共同參與充分討論。我們感謝市民及不同團體在過去近五個月來，踴躍表達意見。我們亦感謝多個團體積極籌辦多種活動，如講座、研討會和民意調查，引發社會討論，讓政府能更清晰地聽取市民對改革稅制，擴闊稅基的意見。

6. 我們已就上述不同途徑所收集的意見作出分析，觀察所得概述如下。

是否需要改革稅制以擴闊稅基?

7. 大多數意見認同目前的稅基過於狹窄和確實有需要研究擴闊稅基的方法。已討論稅制改革建議的十一個區議會，大部分均支持政府就如何擴闊稅基進行研究和諮詢公眾。我們的民意調查亦顯示約六成公眾人士認為目前稅基狹窄，並有超過一半的人士支持政府改革稅制、擴闊稅基。而由不同團體進行涉及擴闊稅基的民意調查亦有相類似的結果。

8. 市民支持擴闊稅基的意見可歸納為以下要點：

- (a) 目前稅制過份依賴少數的稅種和納稅人；
- (b) 政府很大部分的稅收和非稅項收入是與物業市場有關，所以政府收入很容易受物業市場波動影響；

- (c) 香港是一個外向型的經濟體系，容易受外來經濟因素影響。而我們所依賴的少數稅種亦容易受經濟起跌影響；所以縱使現時經濟好轉我們亦應該居安思危，未雨綢繆；
- (d) 人口急速老化，政府開支的壓力越來越大，而稅基亦會進一步收窄；及
- (e) 由於稅基狹窄，我們難以調低直接稅稅率，以保持競爭力來應付全球一體化帶來的挑戰。

9. 而認為無需擴闊稅基的主要意見則包括：

- (a) 若計及間接稅，繳稅人數眾多，所以稅基並不狹窄；
- (b) 香港現時的公共財政已回復收支平衡，沒有逼切需要擴闊稅基；
- (c) 我們有豐裕的財政儲備，而政府亦可提高外匯基金的投資回報和改變分賬方法，以增加政府收入；及
- (d) 政府應先進一步節流，然後才考慮開源。

10. 在諮詢期間，我們向市民提供了很多資料和數據，以闡釋有擴闊稅基的必要。全球化競爭日趨劇烈，爲了吸引海外資金和人才，我們需要廣闊的稅基以提供穩定收入，讓我們有更大

空間來調低直接稅稅率以增強競爭力。

11. 內地與香港的經濟日趨融合，對我們的勞動人口帶來挑戰。我們需要投放更多資源於教育及培訓，以提高勞動人口的競爭力。這些投資必須靠穩定的政府收入來支持。

12. 就增加外匯基金的投資回報和改變分賬事宜，我們不時與香港金融管理局就此進行檢討，但我們必須同時顧及捍衛港元及穩定金融市場的需要。

13. 至於節流方面，事實上由二零零三/零四年度起政府開支已連續兩年下降，共減少了 167 億元。環顧其他地方，政府開支下降的情況很少出現，這反映政府節流的決心。

商品及服務稅是否一個擴闊稅基的合適方案?

14. 大部分市民均不贊成在現階段開徵商品及服務稅。我們的民意調查顯示約六成的公眾人士反對開徵此稅項，支持的佔三成。而不同團體的民意調查亦顯示大部分持反對意見。立法會在今年十月十九日就商品及服務稅的動議辯論中，通過了「反對開徵商品及服務稅」的動議。而已經討論稅制改革建議的區議會亦普遍反對在現階段開徵商品及服務稅。

15. 市民支持開徵商品及服務稅的主要意見可歸納如下：
- (a) 商品及服務稅可為政府帶來穩定收入，有助解決人口老化及公共開支欠缺彈性的問題；
 - (b) 此稅項按消費開支徵收，消費越高的人，繳納的稅款越多，因此是一個公平的稅項；
 - (c) 在現行稅制下，長期在香港以外工作的港人不用在港繳納薪俸稅。而他們在港居住的家人則可享用各項公共服務。實施商品及服務稅，可把這些有能力交稅的人士納入稅網；
 - (d) 一些透過股息或利息而賺取高收入的人士在現行稅制下不用繳納薪俸稅。透過開徵商品及服務稅可把這些人士納入稅網；及
 - (e) 繳稅是公民責任。透過繳納商品及服務稅，市民可按他們的能力去履行此責任。
16. 不贊成在現階段開徵商品及服務稅的人士的憂慮是：
- (a) 這稅項性質累退，即不同收入人士均以同一稅率繳稅，因此會拉闊貧富差距；
 - (b) 這稅項覆蓋大部分商品及服務，而在生產和分銷過程

的每個階段都要徵收，會令稅制變得複雜，影響我們簡單低稅率稅制的優勢；

- (c) 減低消費意慾，亦會影響香港購物天堂的美譽，不利旅遊業發展；
- (d) 令報關手續變得繁複，削弱我們物流業的競爭力；及
- (e) 政府行政費用及商戶遵從成本高。

17. 在諮詢期間，我們就市民對商品及服務稅的憂慮作出積極的回應。就會否拉闊貧富差距而言，我們在構思此稅項時，首要考慮是如何確保低收入家庭的生活水平不受影響。我們建議為低收入家庭提供多項紓緩措施，例如 2,000 元現金津貼和 3,500 元差餉和水費扣除額。事實上，就怎樣分配商品及服務稅的收入，市民有兩類不同的意見。一部分市民認為政府應將部分收入用在福利、教育及醫療等方面，改善民生；亦有部分市民認為政府不應將收入用來增加開支，而應把這些收入用作提供稅務寬免。

18. 我們亦表明各種建議措施只是討論的起點，歡迎市民提出意見，以令這些措施更能確保低收入家庭的生活水平不受影響，例如我們只建議少數豁免項目以保持稅制簡單，而以直接補貼確保低收入家庭不受影響。在諮詢期間不少人建議豁免基本消費項目，我們亦表示會考慮豁免公共教育、交通和醫療。此外，在我們的構思中，商品及服務稅所帶來的部分額外收入可以用作

支援弱勢社群。

19. 我們擬議的架構是以簡單為原則，採用劃一低稅率，高登記起徵點，一般中小型企業無須登記。根據海外經驗，例如採納類似架構的新加坡，企業的遵從成本不高，所以這稅項應不會影響我們的簡單低稅率稅制。我們的研究亦顯示，這稅項對經濟的影響只是輕微和短暫。長遠來說，更可提供空間調低直接稅稅率以提升競爭力。

其他擴闊稅基的可行方案

20. 部分反對開徵商品及服務稅的人士提出了擴闊稅基的其他方案，當中包括：

- (a) 引入累進利得稅及增加薪俸稅的累進成份；
- (b) 徵收資產增值稅；
- (c) 徵收股息、利息稅；
- (d) 徵收奢侈品稅；
- (e) 徵收陸路離境稅；及
- (f) 徵收環保稅如膠袋稅、電力稅。

21. 事實上，在二零零零年成立「稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會」已就上述的多個建議作出深入研究，而其結論亦已詳載於其二零零二年二月向政府提交的報告書內。有關報告書，市民可在稅制改革網頁 www.taxreform.gov.hk 下載。

(III) 意見評估及未來諮詢重點

22. 在過去幾個月，我們透過不同方式和途徑與市民大眾一起討論目前香港公共財政結構和稅基狹窄的問題，以及改革稅制的建議。市民大眾普遍已對稅基狹窄的問題有了較深入的了解和認識。市民同意我們不能對這些問題視而不見，避而不談。他們普遍認同政府應藉着擴闊稅基來穩定收入，以令我們的公共財政更為穩健和保持競爭力。他們亦支持政府應就擴闊稅基的不同方法與公眾進行討論，聽取市民的意見。

23. 就商品及服務稅是否一個合適的方案，我們在諮詢文件中詳細闡釋商品及服務稅可以有效地擴闊稅基，穩定公共財政收入，符合能者多付的原則，並且有助維持香港競爭力及低稅營商環境。在諮詢期間，市民對這個稅項表達了幾方面的憂慮。儘管我們在諮詢期間向市民詳細解釋各個論點，但仍未能釋除他們的憂慮。

24. 綜合從不同途徑收集的意見，市民強烈反對商品及服務稅的意見非常清晰，我們認為目前未有民意基礎及條件推行商品及服務稅。

25. 另一方面，市民大眾普遍認為政府應就如何擴闊稅基繼續諮詢公眾。我們希望市民會繼續就其他可行的方案，提出意見。政府亦會細心聆聽，參與討論。我們會就「稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會」在二零零二年提出的擴闊稅基方案，以及在諮詢期間市民提出的其他方案，與公眾繼續討論。在考慮不同方案時，我們會顧及多個因素，包括稅制要公平，符合能者多付的原則，不應拉闊貧富差距；保持簡單低稅率稅制和競爭力；和有效穩定收入以回應未來的挑戰。我們希望在明年三月諮詢結束時，能綜合作出一個結論，交予來屆政府考慮。