

## 第一章 香港是否需要稅制改革？

1. 香港是一個應變力強、生氣蓬勃及充滿活力的城市。香港經濟經歷了數年不景氣後，現已強勁復蘇。不過，要維持香港經濟繁榮，則有賴具競爭力的低稅制、可靠的公共服務，以及穩健的政府財政。假如我們讓這些有利條件受削弱，即使只是一段短時間，亦會損害香港的持續繁榮穩定。

### 未來的經濟持續增長是關鍵所在

2. 如果我們不能維持經濟的持續增長，我們便不能確保香港的國際競爭力，及無法應付另一次突如其來的經濟逆轉。這會對香港整體社會造成很嚴重的後果，也會對許多人帶來很大的影響——我們要面對更高利率、企業和個人破產、失業、生活水準下降、資產價格下跌，以及對香港極為重要的資金和人才外流等問題。

### 香港的稅率低...

3. 香港經濟在過去兩年迅速復蘇，實有賴多個因素，其中一個是簡單明確的低稅率稅制。這稅制可鼓勵投資及讓努力工作的人得到應得的回報。香港是全球公司和個人入息稅稅率最低的地區之一，而我們收取稅款的制度也極具效率。然而，這並不表示我們的稅制沒有缺點。

### ...但香港的稅基特別狹窄

4. 我們現時只依賴有限的稅種及非稅項收入來應付開支。這個情況並不健康，而且大大限制了我們管理公共財政的能力，特別是在經濟逆轉和不景時，如我們在一九九七年年尾至二零零三年年中所經歷一樣。

### 我們是否有選擇？

5. 香港需要改革現行稅制，以確保收入來源穩定，維持日後的經濟增長和繁榮。問題並非在於我們是否需要改革稅制，而在於何時及如何改革。

## 為何在現時改革稅制？

6. 目前香港經濟有所改善，政府財政狀況亦較前穩健（現時經營帳目和綜合帳目均有盈餘），在這情況下，有人可能會質疑我們是否需要在這時候採取行動。事實上，我們不但有需要改革稅制，而現時也是進行改革的適當時候，因為目前的有利環境可讓我們在沒有加重整體稅務負擔的壓力下考慮稅制改革。我們可以在最少首五年不增減稅收的前提下進行稅制改革。

## 前景不明朗

7. 我們現時仍面對很多挑戰和不明朗因素，包括油價高企、利率上升及全球經濟失衡。此外，香港是一個外向型經濟體系，很容易受到外來衝擊。由於香港稅基狹窄，我們很容易受到周期性波動影響。我們的主要收入來源，例如利得稅、印花稅、地價及投資收入，都會因經濟情況轉變而大幅波動。因此，一些我們無法控制的因素或重大外來衝擊，可以令近期已復蘇的經濟逆轉。這會損害政府的財政狀況，以及窒礙香港未來的經濟增長和繁榮。

## 我們必須應付重大挑戰

8. 此外，我們必須應付一些對香港經濟更重大的挑戰。這些挑戰包括：讓更多人可接受教育及技術再培訓，並改善質素，為香港培育知識型工作人口；滿足不斷增加的長者護理服務的需求；改善環境、公共衛生及生活質素；以及提高生產力。上述各項挑戰都會增加公共開支，因而對政府財政造成壓力。這些壓力確實對我們構成威脅。

## 最壞的情況會怎樣？

9. 如果我們不採取任何措施，繼續依賴現行的稅制去度過經濟陰晴不定的日子，則在經濟逆轉或衰退再出現時，我們會被迫增加稅收及削減政府在公共服務方面的開支，以及動用儲備和向國際市場借貸。如這些最壞情況出現，會對普羅大眾的生活構成嚴峻的影響和可能降低香港的信貸評級。

## 現行稅制的缺點會削弱競爭力

10. 本港現行稅制的缺點，意味着我們為解決財政問題而採取的任何短期措施，例如增加稅收，都會削弱我們挽留及吸引本地及海外投資和人才方面的競爭力。這會令香港在日後經濟逆轉時的情況更為惡劣，因為這會導致失業率上升，而那些能夠保住工作的人，其收入也會減少。此外，任何大幅削減公共開支的措施均會影響公共服務的水平，不利於促進社會的和諧。

## 我們不可故步自封

11. 作為在國際競爭力居於領導地位的現代化國際城市，香港必須保持警覺，不可故步自封，使競爭力受削弱。我們必須把握現時經濟復蘇帶來的休養生息機會，採取行動，讓香港的公共財政能更有效地應付日後的經濟及社會挑戰。為了香港日後的繁榮，我們現在就必須設法擴闊稅基。

## 是改革稅制，不是增加稅收

12. 建議改革稅制的主要目的並非為了增加稅收，而是擴闊稅基，讓我們有穩定可靠及不斷增長的收入來源，以維持經濟活力和國際競爭力，以及應付人口老化的挑戰。

## 香港的稅基有多狹窄？

13. 以國際標準來說，香港的稅基非常狹窄<sup>1</sup>。香港尤其依賴入息稅、賣地收入和投資收益來應付開支。由於這些收入很不穩定，而且會因經濟情況轉變而波動，因此大大限制了我們管理公共財政的能力。

---

<sup>1</sup> 稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會在二零零二年二月發表的最後報告的研究結果。該報告可從網址 [www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk) 下載。

## 現時的稅收既不穩定又難以預測

14. 香港簡單明確的低稅率稅制，是我們賴以維持競爭力的其中一個重要因素。香港的稅制問題並非源於我們所堅守的低稅率政策，而是在於我們過於依賴只由小部分市民及企業繳納的薪俸稅和利得稅，以及與物業有關的稅項，以致稅收極不穩定，難以預測。對比之下，我們的開支一般都缺乏彈性，因此難以按收入的增減而作出相應調整。這主要是由於大部分的開支都用於教育、衛生、社會福利及治安。

## 稅種有限，納稅人過少

15. 此外，我們的稅收只依賴少數納稅人繳交的一兩種稅項，既違反公平原則，也未能跟上全球趨勢。香港現時的工作人口有340萬，但繳納薪俸稅的人數則只有120萬(35%)左右。此外，繳納薪俸稅最多的10萬名人士所繳稅款佔薪俸稅收入總額的60%，而95%的薪俸稅是僅由50萬名納稅人士繳納。利得稅方面，現時全港約有75萬戶登記企業，但60%的利得稅總收入是來自繳稅最多的800家企業。

## 香港的優勢正在減弱

16. 在二零零一至零二年度，財政司司長成立了稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會，負責研究香港的稅基。諮詢委員會以其他稅制成熟地區及亞太區多個地方的稅基作比較研究，並就香港的情況作出以下結論：

- (a) 香港是稅率低、稅基狹窄的地區，且稅基在不斷收縮；
- (b) 因為高度依賴少數稅種，所以稅基的組合狹窄；
- (c) 在稅制成熟地區中，香港是唯一沒有徵收一般消費稅的；  
以及
- (d) 香港在過去經常依賴非稅項收入，與國際標準背道而馳。

## 報告指出稅制五大缺點

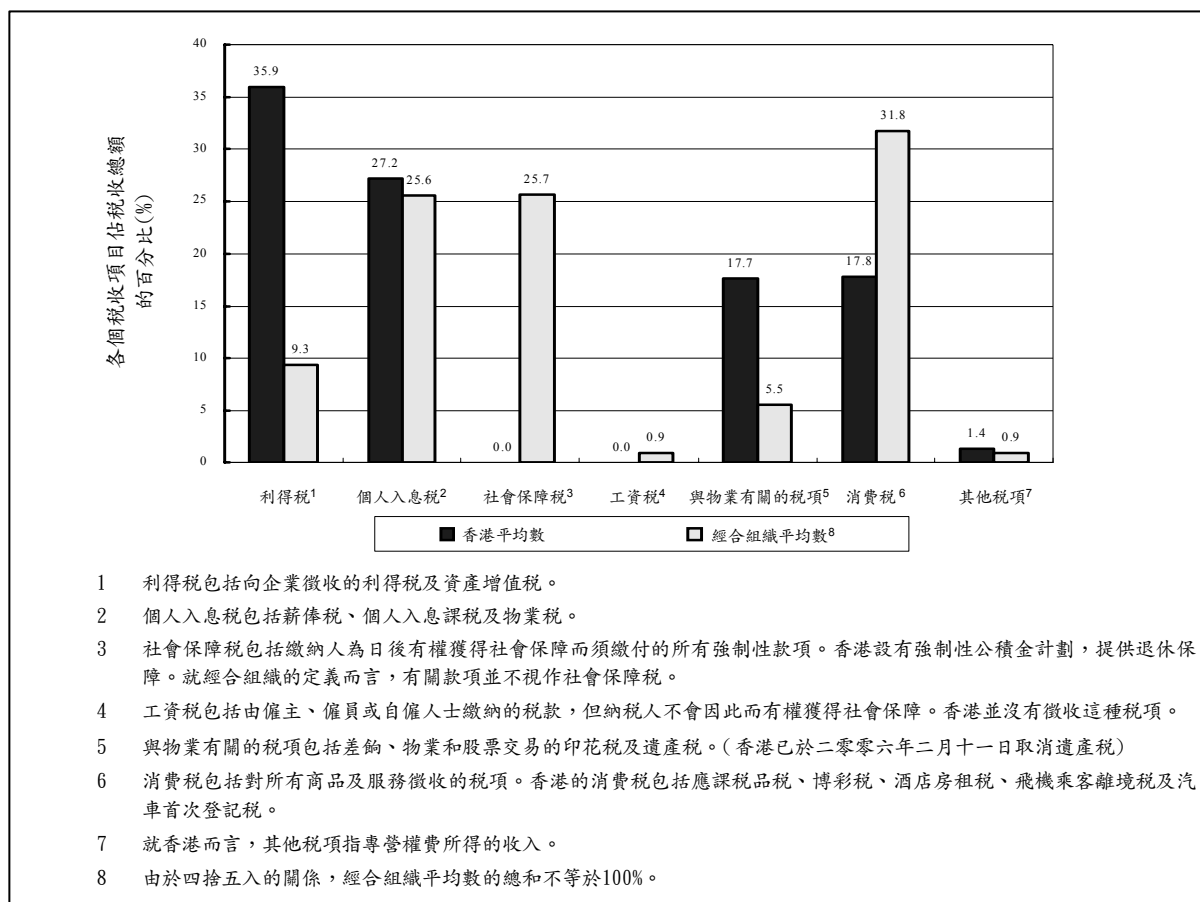
17. 此外，諮詢委員會認為，香港現行稅制有五大缺點：
- (a) 與稅基廣闊的稅制相比，香港的稅制在經濟逆轉時的徵稅能力較低；
  - (b) 現行稅制的徵稅範圍狹小，限制了政府隨經濟轉變而可增加稅收的能力；
  - (c) 稅基狹窄加劇經濟扭曲情況；
  - (d) 基本上，現行稅制只對收入徵稅，但私人消費則無須課稅；以及
  - (e) 現行稅制不能因應人口變化而迅速作出調整。
18. 這些研究結果至今仍然適用。諮詢委員會所確定的結構性稅基問題，現時依然存在。
19. 下文載述現時香港與經濟合作及發展組織成員國(經合組織)稅基的比較<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 在本諮詢文件發表時，我們所能獲得的經合組織最新實際稅收數據，是二零零三年的數據。為了避免受每年出現的波動影響，這項比較是以經合組織(二零零一至二零零三年)及香港(二零零一／零二至二零零三／零四財政年度)的三年平均稅收數據為基礎。

## 香港與經合組織相比 — 稅項組合明顯較狹窄

圖 1 香港與經合組織就各類稅收佔稅收總額百分比的比較

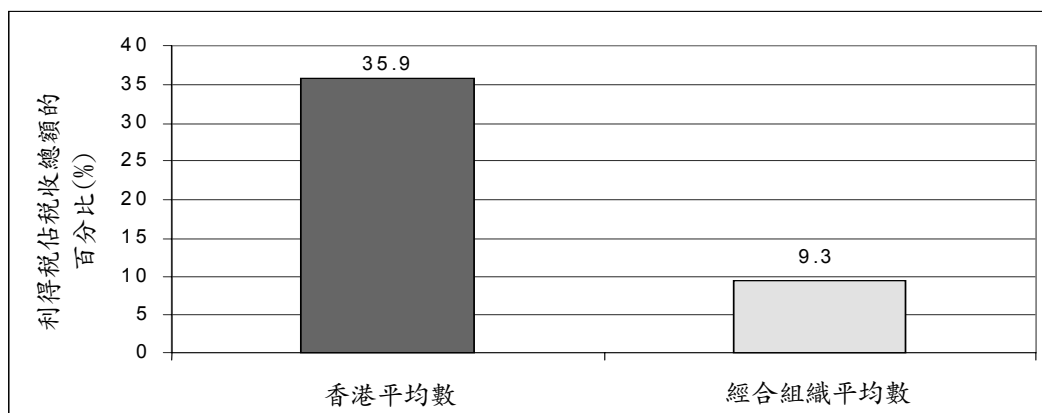


20. 若把香港的稅基與經合組織的稅基作簡單比較，就可看到香港的稅項組合明顯較經合組織狹窄的原因。

21. 香港利得稅佔稅收總額的百分比遠高於經合組織平均數，而與物業有關的稅項所佔的百分比也高於國際一般水平三倍以上。高度依賴這兩種極不穩定及周期性的稅收，導致香港的公共收入難以預測及不穩定。

## 香港與經合組織相比 — 非常依賴利得稅

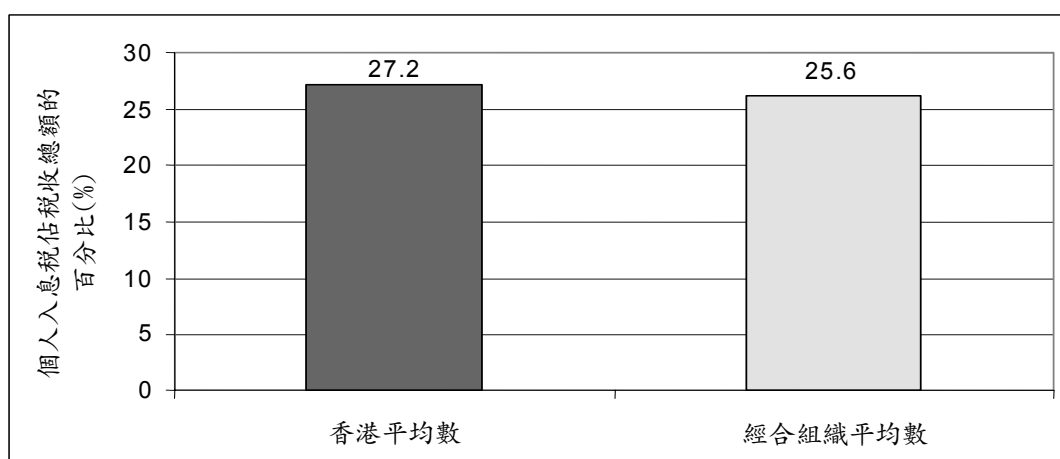
圖 2 香港與經合組織就利得稅佔稅收總額百分比的比較



22. 雖然香港整體稅率低，但與經合組織比較，香港非常依賴利得稅的收入。由於收入偏重利得稅，香港的公共財政較其他地區更容易受全球經濟周期變化和外圍衝擊影響。這情況亦表示，香港面對下文第 28 至 34 段所述的公司利得稅稅率下調趨勢時，不能像其他地區般靈活應變。

## 香港與經合組織相比 — 個人入息稅所佔比例相若

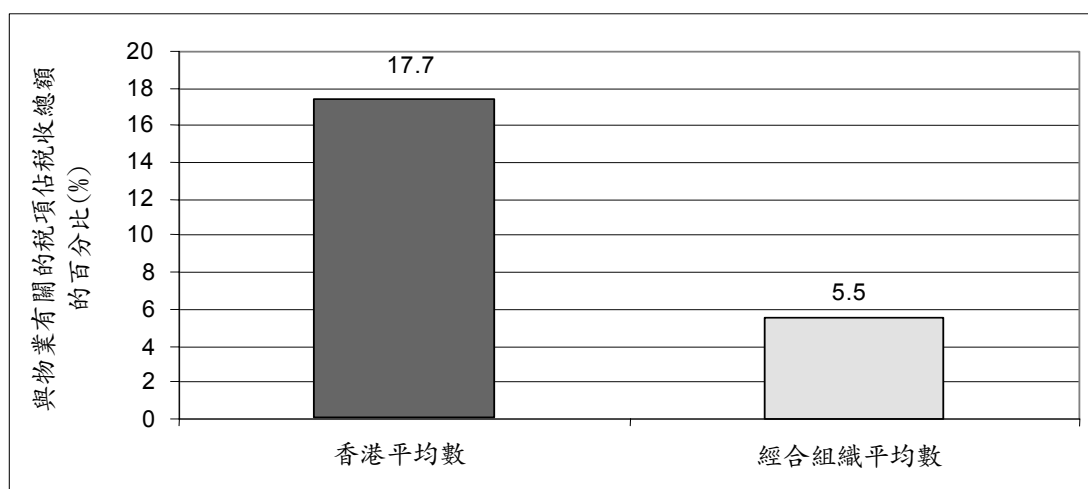
圖 3 香港與經合組織就個人入息稅佔稅收總額百分比的比較



23. 香港的公共財政對個人入息稅(例如薪俸稅)的依賴程度，與經合組織平均數字相若。雖然個人入息稅仍是經合組織最大的稅收來源之一，但國際趨勢是逐漸減低對這個收入來源的依賴(見下文第 35 至 38 段)。

## 香港與經合組織相比 — 與物業有關的稅項的依賴程度高於平均

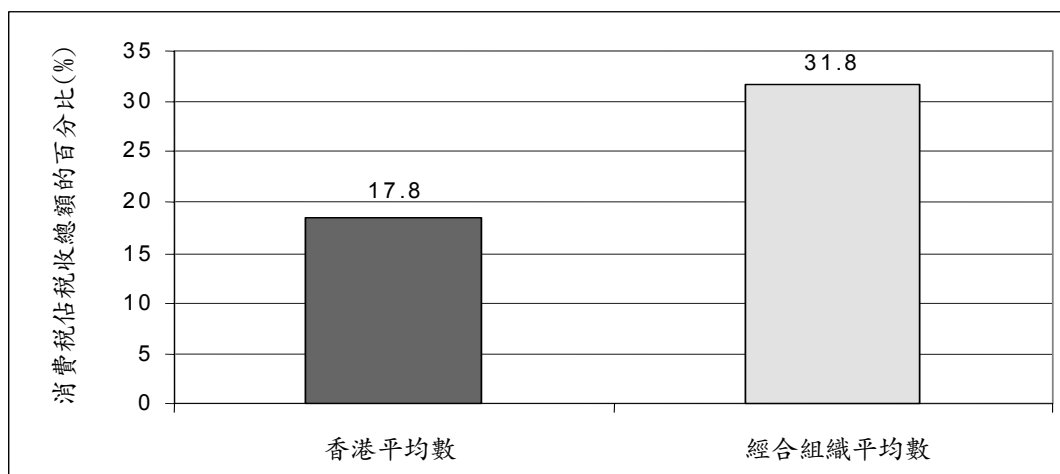
圖 4 香港與經合組織就與物業有關稅項佔稅收總額百分比的比較



24. 與物業有關的稅項（即差餉、遺產稅<sup>3</sup>，以及物業和股票交易印花稅）佔香港稅收總額的百分比，遠高於經合組織的平均數。在這段期間，這類稅收佔香港稅收總額的 17.7%，而經合組織則為 5.5%。

## 香港與經合組織相比 — 來自商品及服務的稅項所佔比例較低

圖 5 香港與經合組織就消費稅佔稅收總額百分比的比較



25. 香港的稅基明顯不足的地方，是對來自商品及服務的稅項佔稅收總額比例較低。香港的消費稅佔稅收總額的 17.8%，這與經合組織消費稅佔稅收總額超過 31% 的情況，形成強烈對比。在消費稅方面，香港

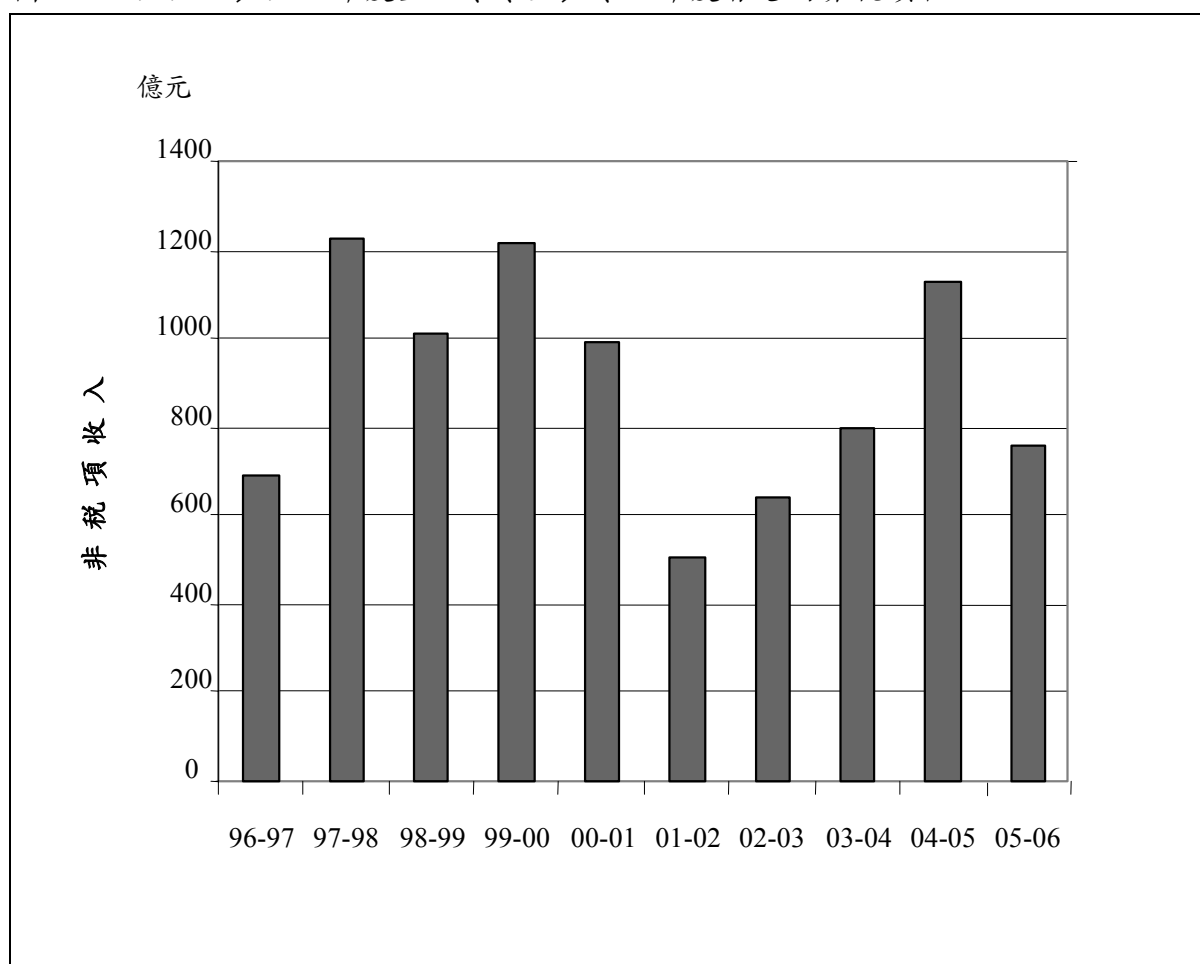
<sup>3</sup> 遺產稅已於二零零六年二月十一日取消。



主要依賴博彩稅、煙酒稅及汽油、柴油及飛機燃油稅，而國際趨勢則依賴稅基較為廣闊的商品及服務稅。

### 香港與經合組織相比 — 非稅項收入的依賴程度很高

圖 6 一九九六／九七年度至二零零五／零六年度香港的非稅項收入



26. 一直以來，香港政府的整體收入有三分之一來自非稅項收入<sup>4</sup>。以國際標準來說，香港對非稅項收入的依賴程度很高<sup>5</sup>。非稅項收入主要來自賣地和累積儲備的收益。過去十年，賣地收入佔政府收入的比例，在 3%至 28%之間波動，而累積儲備的收益則在 0.5%至 18%之間上落。鑑於這些收入極不穩定，我們不能依靠這些收入去解決香港稅基狹窄的問題。事實上，未來數年的預測盈餘，主要源自數額龐大但極不穩定的非稅項收入。圖 6 顯示本港非稅項收入在過去十年的波動情況。

<sup>4</sup> 在一九九六／九七年度至二零零五／零六年度，香港的非稅項收入佔收入總額的 39.6%。

<sup>5</sup> 在一九九五年至二零零三年期間，經合組織的非稅項收入平均佔收入總額的 12.4%。

## 基本結構問題

27. 香港的稅基和公共財政狀況造成多個基本的結構性問題，而早前的經濟逆轉已凸顯了這點。雖然現時的財政前景樂觀，但我們不可忘記稅制的根本問題仍有待解決。

### (I) 香港的國際競爭力被削弱

28. 香港奉行自由經濟和低稅率政策，擁有完善的司法制度、先進的基礎設施和通訊系統，長久以來被視為全球最具競爭力的地區之一，尤其是在吸引外資方面。然而，近年香港面對全球和區內日趨激烈的競爭。有些經濟體系的政策改變已削弱了我們的競爭優勢。

#### 很多經濟體系大幅調低公司利得稅稅率

29. 公司利得稅稅率是商業競爭力的重要標誌。很多經濟體系已大幅調低公司利得稅稅率，作為稅制改革的一項主要措施。

30. 表 1 顯示，在二零零零年至二零零五年期間，歐洲聯盟各經濟體系已把平均公司利得稅稅率調低約 10 個百分點(由 35%減至 25%)，經合組織則調低約 4 個百分點(由 33.6%減至 29.8%)。

31. 愛爾蘭是其中一個下調幅度最大的經濟體系，減幅為 11.5 個百分點(由 24%減至 12.5%)，而很多歐洲聯盟的新成員國的下調幅度也很大。新加坡亦把公司利得稅稅率調低 6 個百分點(由 26%減至 20%)，並對某些商業活動徵收低至 0%或 5%的優惠稅率。澳門亦把稅率調低近 4 個百分點(由 15.75%減至 12%)。

#### 香港：調高利得稅稅率

32. 反觀香港在同一期間，為了解決財赤問題，提高了利得稅稅率。法團業務的利得稅稅率調高了 1.5 個百分點(由 16%增至 17.5%)，而非非法團業務的利得稅稅率則調高了 1 個百分點(由 15%增至 16%)。

表 1 香港與其他經濟體系的公司利得稅稅率的比較<sup>6</sup>

地區	二零零零年 公司利得稅 稅率	二零零五年 公司利得稅 稅率	增減百分點
經合組織	33.6%	29.8%(2004)	-3.8
歐洲聯盟	約 35%	約 25%	約 -10
南韓*	30.8%	27.5%	-3.3
奧地利	34%	25%	-9
新加坡*	26%	20%	-6
冰島	30%	19%	-11
<b>香港</b>	<b>16%</b>	<b>17.5%</b>	<b>+1.5</b>
匈牙利	18%	16%	-2
立陶宛	24%	15%	-9
愛爾蘭	24%	12.5%	-11.5
澳門*	15.75%	12%	-3.75
塞浦路斯	15%	10%	-5

\* 這些地區亦提供稅務優惠或免稅期，令實際稅率更低。

### 香港與競爭對手之間的稅率差距正在縮窄

33. 雖然現時香港的公司利得稅稅率仍然很低，但與我們競爭的經濟體系相比，稅率的差距正在縮窄。國際的明顯趨勢是逐漸減少依賴公司利得稅等直接稅作為政府收入來源。事實上，在多個經濟體系中，消費稅都是過去十年迅速增長的稅收來源<sup>7</sup>。

### 為保持競爭力，我們不能忽視國際發展

34. 若不進行稅制改革和尋找稅基廣闊的新收入來源，我們就難以調低利得稅稅率，因為調低稅率會對政府的財政狀況造成壓力，而我們要達到公共財政收支平衡，尤其是持久的平衡，就會更為困難。

<sup>6</sup> 我們選擇了爭取發展高增值服務的地區作比較。經合組織和歐洲聯盟的平均數字已納入為已發展經濟體系的參考指標。

<sup>7</sup> 資料來源：一九六五年至二零零三年經合組織稅收統計數字(二零零五年版)。

## (II) 難以吸引和挽留人才

35. 全球化增加了高技術及專業人才的流動性。因此，入息稅稅率高的經濟體系要吸引和挽留人才，較低稅地區來得困難。此外，高入息稅稅率會壓抑工作意欲，使人不願盡展所長。

競爭對手正在減稅

36. 近年，很多經濟體系都已調低入息稅稅率，以吸引和挽留人才。如表 2 所示，自二零零零年以來，歐洲聯盟的個人入息稅平均最高稅率已大幅調低(減幅高於 7 個百分點)。在同一期間，經合組織的平均最高稅率下調超過 5 個百分點。新加坡也大幅調低稅率(減幅為 7 個百分點)。

但香港的薪俸稅稅率則調高

37. 由於早前持續財赤，香港與國際趨勢相反，在二零零三年調高了薪俸稅標準稅率 1 個百分點(由 15%增至 16%)，而最高稅率則由 17%調高至 20%(但已在本財政年度調低至 19%)。此舉減低了香港對國際人才的吸引力。

表 2 香港與其他已發展經濟體系的個人入息稅最高稅率的比較

地區	二零零零年	二零零六年 <sup>8</sup>	增減百分點
香港	17%(以不高於標準稅率 15%為準)	19%(以不高於標準稅率 16%為準)	+2 (標準稅率+1)
歐洲聯盟	51.1%	44%	-7.1
經合組織	47%	41.9%	-5.1
新加坡	28%	21%	-7

<sup>8</sup> 在歐洲聯盟及經合組織項下所顯示的是二零零四年的數據。

## 香港沒有空間再調低薪俸稅

38. 沒有較廣闊的稅基，我們日後便無法大幅地調低薪俸稅稅率，因為任何調低薪俸稅稅率的措施都會影響香港的財政狀況，而我們要在經濟不景時維持公共財政收支平衡就會更為困難。事實上，我們可能須調高薪俸稅稅率。這會令我們無法因應國際趨勢作出靈活對策，亦可能會削弱我們吸引和挽留人才的能力，而人才對知識型及高增值經濟的發展和持續增長是極為重要。

### (III) 狹窄稅基不能應付人口老化問題

39. 香港稅基面對的另一個重大挑戰是人口老化。這現象在已發展經濟體系十分普遍，而這也是檢討公共財政專責小組<sup>9</sup>認定的問題之一。

## 香港的人口正急劇老化

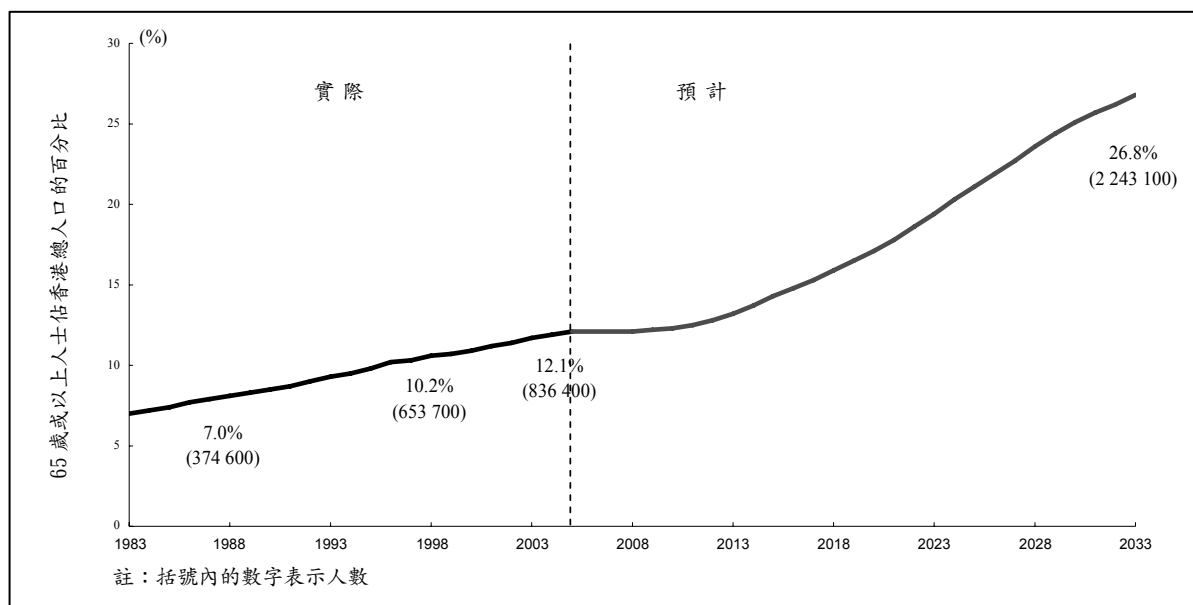
40. 過去十年，65歲或以上人士佔人口的百分比，已由一九九六年的10%增至二零零五年的12%，預計到二零三三年會升至27%。由於人口正在老化，工作人口的百分比會下降。隨着工作人口減少，薪俸稅收入佔稅收總額的比例亦會下降，令稅基進一步縮窄。

41. 一如國際貨幣基金組織在二零零六年二月發表有關香港的《第四條磋商報告書》所載：「人口老化可能會在幾方面影響香港的經濟和公共財政……以收入為本的稅收增長，可能會隨着本地生產總值和參與工作人口的人數減少而放緩。……這會導致收入減少。……這些因素可能會令財政儲備大幅下降……。」

---

<sup>9</sup> 財政司司長在二零零零年成立檢討公共財政專責小組，其主要職能是確定政府的經營赤字屬周期性抑或結構性，並探討處理赤字問題的方案。該專責小組的報告可於網頁 [www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk) 下載。

圖 7 65 歲或以上人士佔香港總人口的百分比



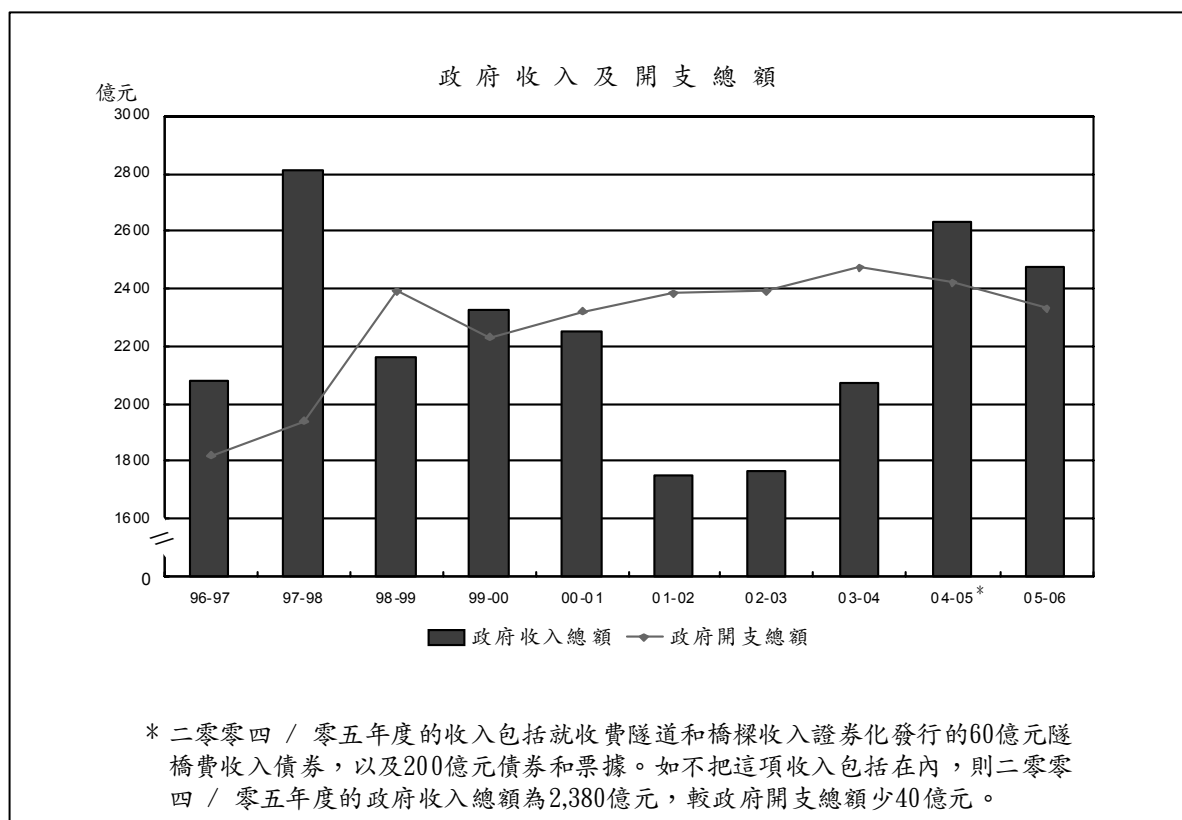
由於香港人口急劇老化，我們有更迫切需要改革稅基

42. 隨着人口老化，從薪俸稅所得的稅收會因薪俸稅稅基縮窄而相對減少。不過，因人口老化而引致的衛生和社會福利開支，則會增加。換言之，政府在開支方面的壓力會更大。由於現有的稅基不夠廣闊，根本不能應付這些挑戰。

#### (IV) 收入不穩定令政府難以達致收支平衡

43. 過去十年，香港的收入極不穩定。這主要是因為我們一直非常依賴有限的稅種，例如薪俸稅、利得稅、與物業有關的稅項，以及賣地所得的非稅項收入和投資收益。由於這些收入很不穩定，而且會隨經濟情況轉變而波動，因此在過去數年，政府收入波動很大。對比之下，開支模式則缺乏彈性，令財政難以持續達到收支平衡。

圖 8 過去十年的政府收入及開支總額



44. 香港稅基狹窄令政府在制訂財政預算時要達到收支平衡有實際困難。長遠來說，這情況並不理想，因為這會削弱政府制訂長遠社會發展計劃和作出重大投資決定的能力。管理公共財政最大的挑戰是要同時維持低稅率和滿足社會的期望。

#### 如不擴闊稅基，我們就需要加稅

45. 過去數年，我們已推行多項嚴格控制開支的措施<sup>10</sup>。可是，能進一步削減開支的空間不大。經濟逆轉時，政府收入不穩定的情況更為嚴重。經濟不景時，收入會大幅減少，以致有龐大財赤出現。此外，不穩定及難以預測的非稅項收入，令政府總收入更為波動，及難以預測。我們不能讓香港繼續承受這樣的風險。香港很多收入項目都非常依賴經濟表現，在日後經濟不景時，財赤將會重現。因此，我們有必要擴闊稅基，以取得穩定的收入來源，應付開支需要。

<sup>10</sup> 這些措施包括削減公務員薪金、縮減公務員編制、重訂公共服務優次、重組政府部門架構及重整工序以善用有限資源。

## (V) 加強公民責任

46. 一如上文所述，香港的稅基過於狹窄，因為本港工作人口只有35%左右須繳納薪俸稅。身為市民，任何人都有權使用政府所提供的服務和設施，但也有責任分擔這些服務和設施的支出。擴闊稅基可補充政府的有限資源，並提升社會公民責任感。

### 現在是適當時候進行改革嗎？

47. 香港長久以來都依賴有限稅種和非稅項收入，以應付開支。如果沒有一套健全的稅制及可靠的收入來源，我們便無法肯定我們應付各種開支需要的能力，特別是教育、衛生、社會福利和治安方面的開支。雖然在經濟繁榮時，我們可依賴薪俸稅、利得稅和與物業有關的稅項偶爾帶來的額外收入去應付這些需要，但在經濟不景時，我們維持收支平衡的能力會受到限制。

### 我們再遇到經濟不景時怎辦？

48. 當經濟不景再次出現，縱使我們已實施多項嚴格控制開支的措施，我們也可能被迫要削減公共服務。另外，即使我們仍未償還約240億元的借貸<sup>11</sup>，也可能須再次向外借貸以應付開支。此外，我們或須動用財政儲備來填補赤字，正如我們在過去數年所採取的做法一樣。然而，這些方案都只能作為短期措施及有限度地採用，否則就可能損害香港的競爭力及令信貸評級下降。

### 我們作決策的指導原則是什麼？

49. 作為一個負責任的政府，我們一直以來都緊守審慎理財的原則，致力量入為出，避免赤字。因此，我們需要改革稅制以擴闊稅基。香港所需要的稅基，必須能從多個來源為我們帶來收入，而且不會因外來衝擊和周期性經濟狀況而令收入受到太大影響。若有較廣闊的稅基，我們便可以調低利得稅和薪俸稅稅率，從而令我們的簡單低稅率稅制得以持續和更具競爭力。

---

<sup>11</sup> 在二零零四/二零零五年度政府發行了200億元政府債券及60億元隧橋費收入債券。自發行後，政府已償還了約二十億元。



## 可以什麼都不做嗎？

50. 若我們現在不採取行動，結構性的財政問題就會持續下去。當日後有另一次經濟危機出現，屆時我們將更難應付挑戰。因此，我們必須保持警覺，並有長遠目光。在過去，由於情勢所限，我們未能處理這個問題；但是我們不可以一直置之不理。若把問題擱置越久，改革的壓力將會更大，屆時我們就不得不採取更嚴厲的措施。我們必須具有果敢精神，作出艱難但屬必要的決定。

## 我們有時間去諮詢、考慮及計劃

51. 由於現時經濟情況好轉，而且在未來一段時間經濟前景向好，我們可以休養生息，有機會小心考慮和研究這個重要課題，不用急於下決定。我們有充裕時間去諮詢、考慮和計劃改革稅基和管理公共財政的最佳方法。我們歡迎社會各界提出意見，協助我們處理這個重要課題。

### 問題

- ◇ 你認為我們現時的稅基是否過於狹窄？
- ◇ 你是否同意，香港所需要的稅基是有廣闊的收入來源及較少受外來衝擊和周期性經濟狀況影響？
- ◇ 你認為政府應否採取措施，改革稅制，以確保日後經濟增長和繁榮？