

摘要

確保我們的長遠繁榮

香港經濟經歷了數年不景氣後，現已迅速復蘇。我們現在需要確保經濟能持續增長，以及在國際上繼續競爭和應付將來可能重臨的經濟危機。現在是時候制訂一套完備的計劃，以維持長遠經濟增長和繁榮。

我們不能把現時的好景視作理所當然

香港經濟能夠這樣強勁復蘇和蓬勃發展，其中一個主要因素是簡單明確的低稅率稅制。這稅制既可鼓勵投資亦給予努力工作的人應得的回報。然而，我們須明白，儘管香港的稅制相對健全，但亦有一些基本的缺點。

現有稅基的缺點

以國際標準來說，香港現有的稅基非常狹窄。我們只依賴有限的稅種及非稅項收入來應付公共開支。這些收入會因我們無法控制的經濟情況轉變而大幅波動，因而令政府較難制訂長遠的計劃和作出投資決定，以維持我們的增長及發展。這亦往往令我們未能對不斷增加的挑戰作出適當的反應。

現時的國際趨勢，尤其在亞太區，是調低入息稅稅率以提高經濟競爭力。香港必須回應這項挑戰。我們需要有一個廣闊的稅基，才能調低薪俸稅和利得稅稅率，及將它們保持於低水平，從而增加香港對國際流動人才和資金的吸引力。這對我們的知識型及高增值經濟持續增長都極為重要。

此外，香港人口的急劇老化，會對長者的醫療護理和服務開支造成更大壓力。同時，長者人數增加，也表示工作人口及薪俸稅納稅人人數減少。

我們需要穩健的新收入來源

我們需要一個廣闊和不斷增長的稅基以提供穩健及穩定的新收入來源。這個稅基可令更多香港市民成為納稅人，補充政府的有限資源，並提升社會公民責任感。

為何要作出改變？

如果我們不採取任何行動，日後再遇到經濟逆轉時，我們可能要再次加稅及削減公共服務的開支，我們亦可能被迫動用儲備或向國際市場借貸。我們甚至可能要採取以上全部措施。這可能會影響香港的信貸評級。任何解決財政問題的短期措施(例如加稅)，都會削弱我們的競爭力，令我們較難吸引投資和挽留及招攬人才。經驗顯示，這樣會導致失業率上升，而那些能夠保住工作的人，其收入也會下降。由於公共開支主要用於教育、衛生、社會福利及治安方面，大幅削減公共開支會降低社會服務的質素，不利於社會和諧。

我們不可故步自封，使競爭力受削弱

現時香港經濟強勁復蘇，讓我們有機會休養生息和有空間處理香港稅制的缺點，以能更有效地應付日後的經濟及社會挑戰。此外，在經濟好轉時進行稅制改革，我們就沒有增加整體稅務負擔的壓力；我們最低限度可在首五年在不增減稅收的前提下進行改革。

我們有什麼選擇？

社會各界提出了不少解決稅基問題的方案，而政府亦曾加以研究。但大部分方案(例如增加薪俸稅、利得稅、印花稅或差餉)都未能符合擴闊及穩定稅基的基本要求。在現時狹窄的稅基上調高稅率只會加劇財政不穩定的情況及削弱競爭力。對源自世界各地的收入徵稅，或對資本收入徵稅只可有限地擴闊稅基，但這些方案會令稅制更形複雜及削弱我們的競爭力，令香港要付出很大的代價。

只有兩個可行的方案

只有兩個方案能有效地擴闊稅基。第一個方案是大幅調低免稅額，把幾乎所有受薪人士都納入薪俸稅稅網。這方案亦會影響根據個人入息課稅繳稅的人士。第二個方案是開徵商品及服務稅。

調低免稅額會造成經濟困難

一直以來，香港都以免稅額作為向個人及有受養人的家庭提供經濟援助。因此，大幅調低免稅額會對這些人士及家庭造成經濟困難。此外，調低免稅額只會把目前無須繳納薪俸稅的受薪人士納入稅網，而那些入息不被列入應評稅收入的人士，仍會留在稅網之外。雖然調低免稅額會把很多以前不用繳稅的人士納入稅網，但這些新納稅人的應繳稅款總額不會很多；大部分的額外收入反而會來自現有納稅人因調低免稅額而增加的稅款。

此外，即使大幅調低免稅額，香港的稅基仍會過份依賴入息稅，並不能解決因人口老化而導致的問題。

商品及服務稅有很多優點

在所有方案中，政府認為，一個稅率低、稅制簡單、以及對一般消費徵收的商品及服務稅是擴闊稅基的最佳方案。實施單一低稅率的商品及服務稅是較為可取，因為：

- (a) **這稅項可帶來穩定而可預計的收入**，因為這稅項是按消費開支徵收，而消費開支的波幅並沒有像收入或資產價值的波幅那麼大；
- (b) **這稅項的稅基廣闊**，因此即使稅率低也可帶來可觀稅收；
- (c) **這是公平的稅項**，繳稅額根據個人消費而定，消費開支越大，繳稅額就越大；
- (d) **較難避稅**，因為這稅項在多個階段徵收及設有抵免機制；

- (e) **任何人向登記企業購物**，不論其背景、入息水平或其他情況，**一律須繳稅**。即使收入來源不被評稅的人士，在消費時也須繳納商品及服務稅；
- (f) **這稅項可隨着消費上升而增長**，即使人口老化，情況也不受影響；以及
- (g) **這稅項可維持香港的競爭力及低稅營商環境**，以吸引外資和人才。

商品及服務稅可提供穩健的稅基

通過開徵商品及服務稅進行稅制改革，可提供一個穩健的稅基，有利於香港的長遠經濟增長和繁榮。我們雖然可考慮其他方案，但這些方案對香港的長遠繁榮和競爭力都沒有那麼有利。

我們建議在香港實施的是稅率低和稅基廣闊的商品及服務稅。為方便解說起見，在這諮詢文件我們假設商品及服務稅稅率為 5%。稅率一旦釐定後，會在最少首五年維持不變。

商品及服務稅是簡單的稅項

建議的商品及服務稅豁免項目為數很少(主要是出口商品及國際服務、金融服務和住宅物業)，而登記起徵點高(建議訂為每年營業額 500 萬元)，因此，大部分中小型企業都無須就這稅項登記。營業額未達至登記起徵點的企業，仍可選擇登記。

國際的經驗顯示豁免項目會令稅制更為複雜，以及造成遵從規定和收稅方面的問題。為了簡化工作，確保稅基穩健和避免出現有違公平原則的扭曲情況，我們建議的商品及服務稅覆蓋範圍廣闊，包括交通、食品、醫療服務、教育和大部分其他家庭消費開支。

我們建議透過寬減現有稅項和為家庭(特別是低收入家庭)提供紓緩措施，以減輕因開徵商品及服務稅而引致家庭開支增加的影響；我們不建議提供特別豁免項目，因為這會令商品及服務稅稅制變得複雜，以及增加遵從成本和縮窄稅基。

建議的商品及服務稅架構的主要特點：

- (a) **出口商品和國際服務以及金融服務都無須繳納商品及服務稅。** 這做法與海外一致，可確保香港進出口貿易、物流及金融服務業能維持國際競爭力；
- (b) **我們會推出寬鬆的延期繳稅計劃**，以紓緩進口商因實施商品及服務稅而遇到的現金周轉問題；
- (c) **我們會推出旅客退稅計劃**，讓旅客可就在香港購買並攜帶出境的商品獲退還商品及服務稅；
- (d) **住宅物業的買賣和租賃均無須繳納商品及服務稅。** 這可盡量減少商品及服務稅對置業人士的影響，而且與國際較常見的做法一致。非住宅物業的買賣和租賃則須繳納這稅項；
- (e) **政府會就商品及服務稅登記**，並須繳交銷項稅及申請退還進項稅，與私營機構進行公平競爭；以及
- (f) **慈善團體會被視作「應課稅人士」**，讓他們可申請退還其就所購買商品和服務而繳納的商品及服務稅。

首五年政府收入不會因而增減

政府推出這套稅制改革方案，並非為了增加收入。我們計劃在實施商品及服務稅的首五年，在扣除行政費用後，把所有該項稅收用於為市民提供稅務寬免，其他紓緩措施，或增加公共開支以改善公共服務。我們建議，稅制改革的所有主要項目一經確定並實施後，都會在首五年內維持不變。

有空間調低現有稅項

如引入稅基廣闊的商品及服務稅，我們就有空間調低現有的稅項和收費，以減輕納稅人和使用公共服務人士的負擔。

為家庭提供的紓緩措施

海外經驗顯示，在開徵商品及服務稅時，政府通常會推出稅務寬免及紓緩措施，以減輕家庭因生活成本上升而受到的影響。

在香港，政府在推行建議稅制改革方案時亦須致力減輕香港家庭的負擔。因此，建議下列措施與商品及服務稅同時推行：

- (a) **調低對所有現有納稅人課稅的稅率**，包括薪俸稅、個人入息課稅、物業稅及非法團業務的利得稅稅率。此舉亦可提高香港挽留及招攬人才的競爭力；
- (b) **按商品及服務稅預計會對社會保障援助物價指數的影響，即時為綜援受助人提供一次過的紓緩津貼**，並在日後按物價的實際變動作出調整。由於這調整已全面計及商品及服務稅對物價的影響，所以這個組別的家庭所獲得的支援應足以抵銷商品及服務稅的影響；
- (c) 按每個家庭計算，**為沒有領取綜援的低收入家庭每年提供 2,000 元的現金津貼**；
- (d) 在開徵商品及服務稅首五年**每年向每個家庭提供 500 元的「水費及排污費扣除額」**，五年後再作檢討；以及
- (e) 在開徵商品及服務稅首五年**每年向每個家庭提供 3,000 元的「差餉扣除額」**，五年後再作檢討。

有關上述各項建議的詳情，請參閱第六章。

企業稅項寬免及其他紓緩措施

建議措施包括以下各項：

- (a) **調低利得稅稅率**，以增加香港對企業的吸引力；
- (b) **取消名義資本額註冊費**，以鼓勵更多企業在香港成立為法團；
- (c) **調低汽車首次登記稅、酒稅、汽油、柴油及飛機燃油稅及甲醇稅**，這樣，若開徵商品及服務稅時，這些稅項的整體稅率便不會增加；
- (d) **調低進口及出口報關費**，以提高進出口貿易的競爭力；
- (e) **取消酒店房租稅**，以避免因開徵商品及服務稅而導致雙重徵稅；
- (f) **提高慈善捐款的扣稅上限**；以及
- (g) **提供一次過的資助**(例如以津貼形式資助企業購置與開徵商品及服務稅有關的電腦設備和軟件)給自願就商品及服務稅登記的中小型企业和非牟利機構。

有關上述各項建議的詳情，請參閱第七章。

可用餘款的使用方案

在支付所有行政費用和建議為家庭、企業及慈善團體提供紓緩措施所需的費用後，估計從商品及服務稅所得的收入尚餘 200 億元左右。若把所得餘款悉數以稅務寬免或其他方式回饋市民，可以有多種不同做法。

若我們把餘款悉數用於寬減薪俸稅，則我們可以調低薪俸稅稅率或擴闊稅階，或兩者兼施。

另一選擇是把該筆餘款用於調低利得稅稅率，以提高我們的商業競爭力。

還有另一個方案，就是把餘款用於增加公共開支，而額外撥款可投放在教育、衛生、社會福利、治安或基礎建設方面，以改善公共服務。

有關上述各方案的詳情，請參閱第八章。

提升香港的競爭力

整體來說，建議的稅項寬免及其他紓緩措施是為了紓緩因建議開徵的商品及服務稅對個人和企業的影響、提升香港經濟的競爭力，以達到我們進行稅制改革的主要目標：確保香港的長遠繁榮。

商品及服務稅的影響

商品及服務稅對家庭生活開支會有短暫而溫和的影響(雖然影響範圍廣泛)。舉例來說，如開徵 5% 的商品及服務稅，估計會令物價上升約 3%，但這僅屬一次過的短期通脹影響。

現在是採取行動的適當時機

設計完善的稅制改革，再配合適當的稅務寬免和其他紓緩措施，可以解決香港稅制存在已久的缺點。

我們把這些問題擱置越久，情況就會越惡劣，在經濟再度逆轉時，我們就不得不採取更嚴厲的措施。

諮詢是向前邁進的重要一步

現時經濟好轉，而預期未來一段時間的經濟前景也會向好，我們因此有機會在這諮詢期間小心考慮這個重要課題，而不用急下決定。我們有充裕時間去諮詢、考慮和籌劃最佳方法去改革稅基和管理公共財政。

你們的意見很重要

我們會慎重考慮社會各界的意見，包括就分配稅款餘額作額外寬免及紓緩用途、用於增加公共開支以改善公共服務及各項措施的結合方式和價值，然後才就香港應否進行稅制改革和開徵商品及服務稅作建議；以及如進行的話，應怎樣推行。

請踴躍參與討論