

第一章 香港是否需要税制改革？

1. 香港是一个应变力强、生气蓬勃及充满活力的城市。香港经济经历了数年不景气后，现已强劲复苏。不过，要维持香港经济繁荣，则有赖具竞争力的低税制、可靠的公共服务，以及稳健的政府财政。假如我们让这些有利条件受削弱，即使只是一段短时间，亦会损害香港的持续繁荣稳定。

未来的经济持续增长是关键所在

2. 如果我们不能维持经济的持续增长，我们便不能确保香港的国际竞争力，及无法应付另一次突如其来的经济逆转。这会对香港整体社会造成很严重的后果，也会对许多人带来很大的影响——我们要面对更高利率、企业和个人破产、失业、生活水平下降、资产价格下跌，以及对香港极为重要的资金和人才外流等问题。

香港的税率低...

3. 香港经济在过去两年迅速复苏，实有赖多个因素，其中一个简单明确的低税率税制。这税制可鼓励投资及让努力工作的人得到应得的回报。香港是全球公司和个人入息税税率最低的地区之一，而我们收取税款的制度也极具效率。然而，这并不表示我们的税制没有缺点。

...但香港的税基特别狭窄

4. 我们现时只依赖有限的税种及非税项收入来应付开支。这个情况并不健康，而且大大限制了我们的管理公共财政的能力，特别是在经济逆转和不景时，如我们在一九九七年年底至二零零三年年中所经历一样。

我们是否有选择？

5. 香港需要改革现行税制，以确保收入来源稳定，维持日后的经济增长和繁荣。问题并非在于我们是否需要改革税制，而在于何时及如何改革。

为何在现时改革税制？

6. 目前香港经济有所改善，政府财政状况亦较前稳健（现时经营帐目和综合帐目均有盈余），在这情况下，有人可能会质疑我们是否需要在这时候采取行动。事实上，我们不但有需要改革税制，而现时也是进行改革的适当时候，因为目前的有利环境可让我们在沒有加重整体税务负担的压力下考虑税制改革。我们可以在最少首五年不增减税收的前提下进行税制改革。

前景不明朗

7. 我们现时仍面对很多挑战和不明朗因素，包括油价高企、利率上升及全球经济失衡。此外，香港是一个外向型经济体系，很容易受到外来冲击。由于香港税基狭窄，我们很容易受到周期性波动影响。我们的主要收入来源，例如利得税、印花税、地价及投资收入，都会因经济情况转变而大幅波动。因此，一些我们无法控制的因素或重大外来冲击，可以令近期已复苏的经济逆转。这会损害政府的财政状况，以及窒碍香港未来的经济增长和繁荣。

我们必须应付重大挑战

8. 此外，我们必须应付一些对香港经济更重大的挑战。这些挑战包括：让更多人可接受教育及技术再培训，并改善素质，为香港培育知识型工作人口；满足不断增加的长者护理服务的需求；改善环境、公共卫生及生活素质；以及提高生产力。上述各项挑战都会增加公共开支，因而对政府财政造成压力。这些压力确实对我们构成威胁。

最坏的情况会怎样？

9. 如果我们不采取任何措施，继续依赖现行的税制去度过经济阴晴不定的日子，则在经济逆转或衰退再出现时，我们会被迫增加税收及削减政府在公共服务方面的开支，以及动用储备和向国际市场借贷。如这些最坏情况出现，会对普罗大众的生活构成严峻的影响和可能降低香港的信贷评级。

现行税制的缺点会削弱竞争力

10. 本港现行税制的缺点，意味着我们为了解决财政问题而采取的任何短期措施，例如增加税收，都会削弱我们挽留及吸引本地及海外投资和人才方面的竞争力。这会令香港在日后经济逆转时的情况更为恶劣，因为这会导致失业率上升，而那些能够保住工作的人，其收入也会减少。此外，任何大幅削减公共开支的措施均会影响公共服务的水平，不利于促进社会的和谐。

我们不可故步自封

11. 作为在国际竞争力居于领导地位的现代化国际城市，香港必须保持警觉，不可故步自封，使竞争力受削弱。我们必须把握现时经济复苏带来的休养生息机会，采取行动，让香港的公共财政能更有效地应付日后的经济及社会挑战。为了香港日后的繁荣，我们现在就必须设法扩阔税基。

是改革税制，不是增加税收

12. 建议改革税制的主要目的并非为了增加税收，而是扩阔税基，让我们有稳定可靠及不断增长的收入来源，以维持经济活力和国际竞争力，以及应付人口老化的挑战。

香港的税基有多狭窄？

13. 以国际标准来说，香港的税基非常狭窄¹。香港尤其依赖入息税、卖地收入和投资收益来应付开支。由于这些收入很不稳定，而且会因经济情况转变而波动，因此大大限制了我们的管理公共财政的能力。

¹ 税基广阔的新税项事宜咨询委员会在二零零二年二月发表的最后报告的研究结果。该报告可从网址www.taxreform.gov.hk下载。

现时的税收既不稳定又难以预测

14. 香港简单明确的低税率税制，是我们赖以维持竞争力的其中一个重要因素。香港的税制问题并非源于我们所坚守的低税率政策，而是在于我们过于依赖只由小部分市民及企业缴纳的薪俸税和利得税，以及与物业有关的税项，以致税收极不稳定，难以预测。对比之下，我们的开支一般都缺乏弹性，因此难以按收入的增减而作出相应调整。这主要是由于大部分的开支都用于教育、卫生、社会福利及治安。

税种有限，纳税人过少

15. 此外，我们的税收只依赖少数纳税人缴交的一两种税项，既违反公平原则，也未能跟上全球趋势。香港现时的工作人口有340万，但缴纳薪俸税的人数则只有120万(35%)左右。此外，缴纳薪俸税最多的10万名人士所缴税款占薪俸税收入总额的60%，而95%的薪俸税是仅由50万名纳税人士缴纳。利得税方面，现时全港约有75万户登记企业，但60%的利得税总收入是来自缴税最多的800家企业。

香港的优势正在减弱

16. 在二零零一至零二年度，财政司司长成立了税基广阔的新税项事宜咨询委员会，负责研究香港的税基。咨询委员会以其它税制成熟地区及亚太区多个地方的税基作比较研究，并就香港的情况作出以下结论：

- (a) 香港是税率低、税基狭窄的地区，且税基在不断收缩；
- (b) 因为高度依赖少数税种，所以税基的组合狭窄；
- (c) 在税制成熟地区中，香港是唯一没有征收一般消费税的；
以及
- (d) 香港在过去经常依赖非税项收入，与国际标准背道而驰。

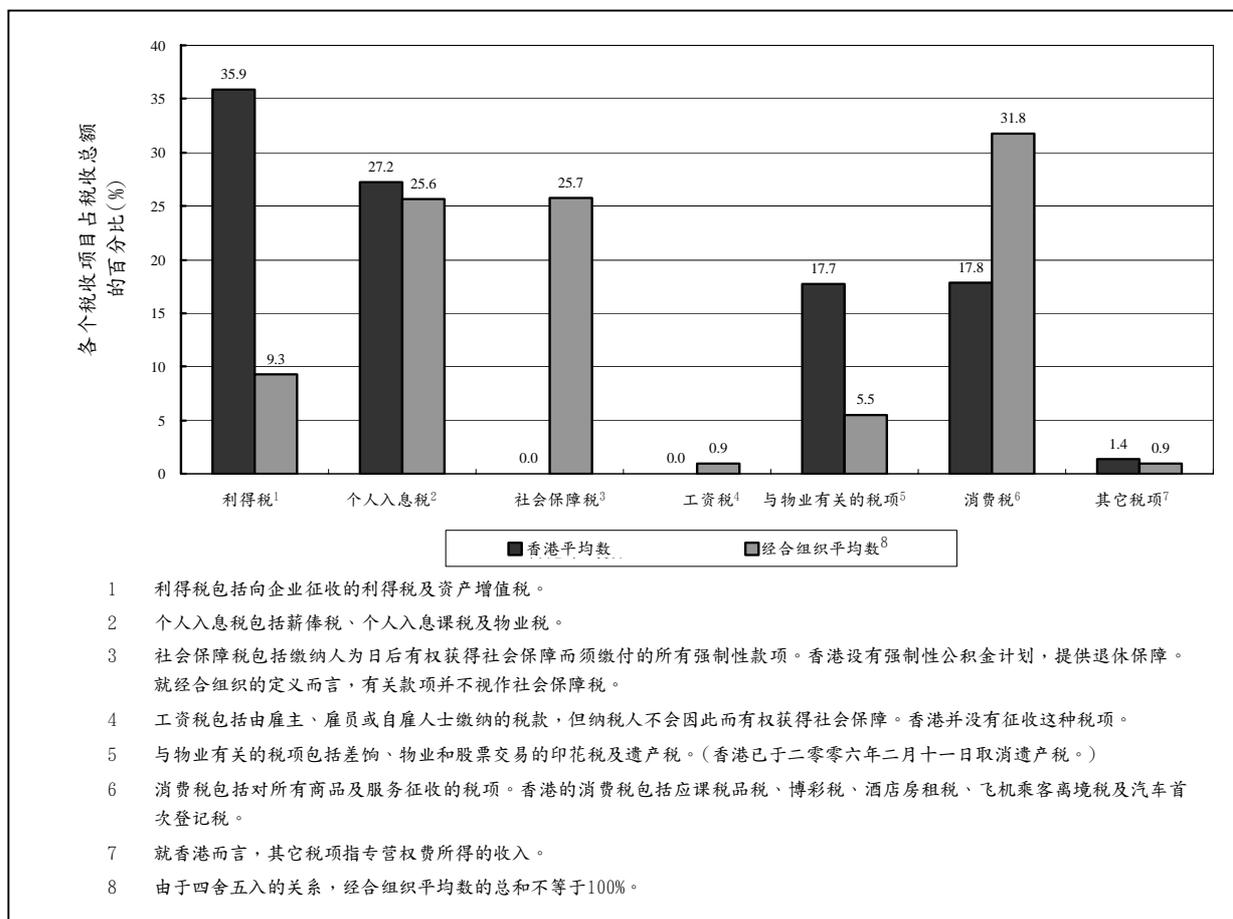
报告指出税制五大缺点

17. 此外，咨询委员会认为，香港现行税制有五大缺点：
- (a) 与税基广阔的税制相比，香港的税制在经济逆转时的征税能力较低；
 - (b) 现行税制的征税范围狭小，限制了政府随经济转变而可增加税收的能力；
 - (c) 税基狭窄加剧经济扭曲情况；
 - (d) 基本上，现行税制只对收入征税，但私人消费则无须课税；以及
 - (e) 现行税制不能因应人口变化而迅速作出调整。
18. 这些研究结果至今仍然适用。咨询委员会所确定的结构性税基问题，现时依然存在。
19. 下文载述现时香港与经济合作及发展组织成员国(经合组织)税基的比较²。

² 在本咨询文件发表时，我们所能获得的经合组织最新实际税收数据，是二零零三年的数据。为了避免受每年出现的波动影响，这项比较是以经合组织(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财政年度)的三年平均税收数据为基础。

香港与经合组织相比 — 税项组合明显较狭窄

图 1 香港与经合组织就各类税收占税收总额百分比的比较

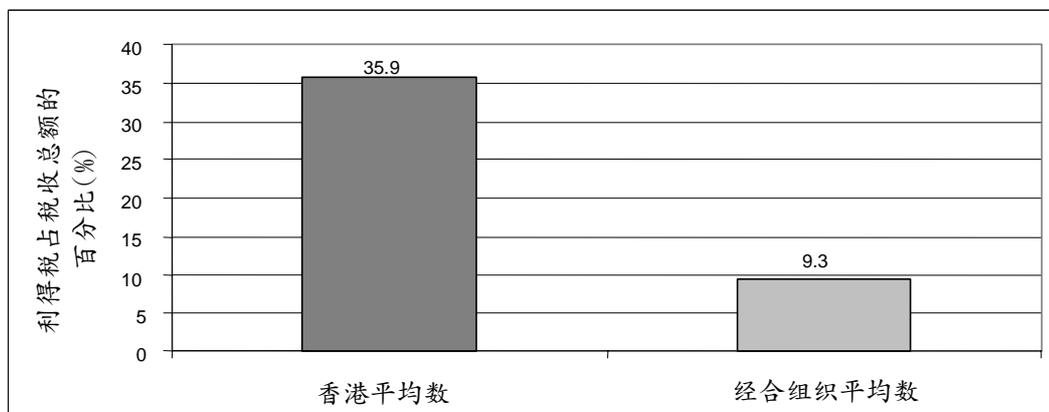


20. 若把香港的税基与经合组织的税基作简单比较，就可看到香港的税项组合明显较经合组织狭窄的原因。

21. 香港利得税占税收总额的百分比远高于经合组织平均数，而与物业有关的税项所占的百分比也高于国际一般水平三倍以上。高度依赖这两种极不稳定及周期性的税收，导致香港的公共收入难以预测及不稳定。

香港与经合组织相比 — 非常依赖利得税

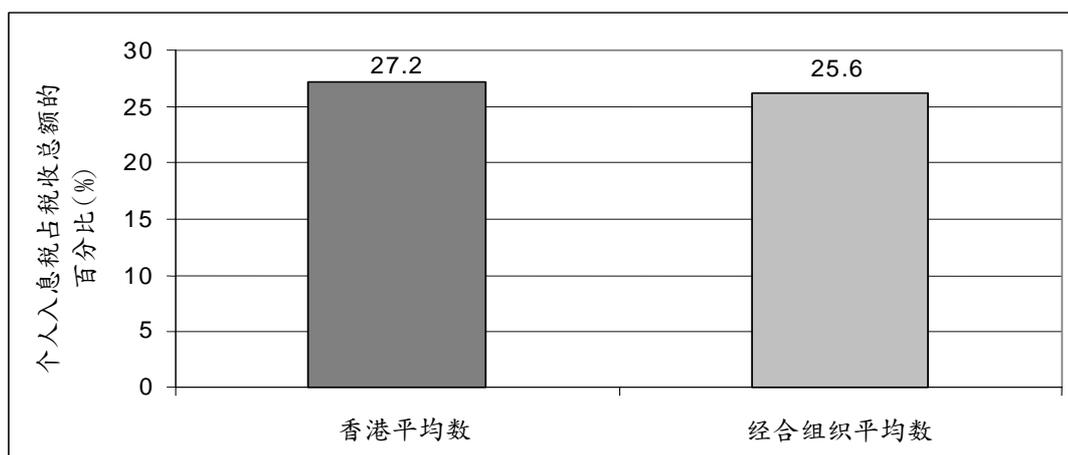
图 2 香港与经合组织就利得税占税收总额百分比的比较



22. 虽然香港整体税率低，但与经合组织比较，香港非常依赖利得税的收入。由于收入偏重利得税，香港的公共财政较其它地区更容易受全球经济周期变化和外围冲击影响。这情况亦表示，香港面对下文第 28 至 34 段所述的公司利得税税率下调趋势时，不能像其它地区般灵活应变。

香港与经合组织相比 — 个人入息税所占比例相若

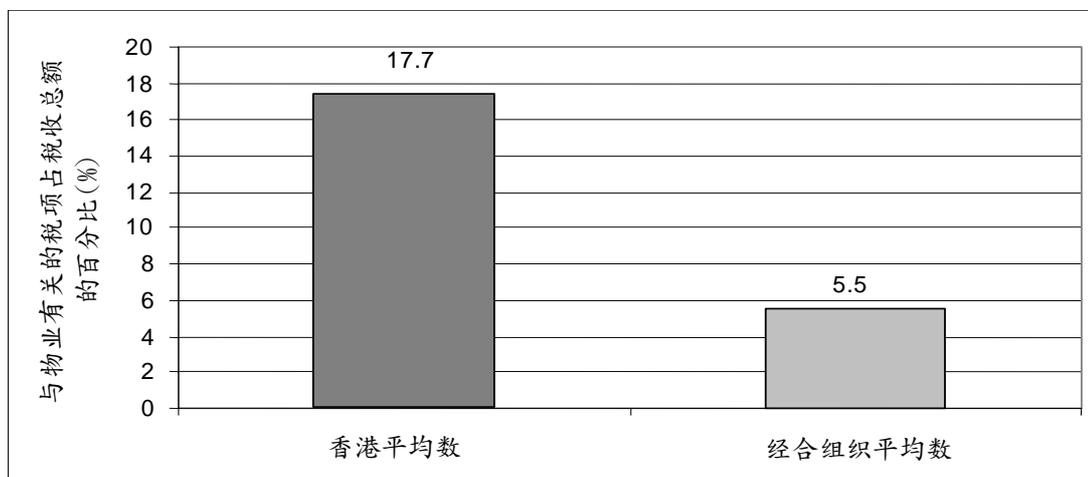
图 3 香港与经合组织就个人入息税占税收总额百分比的比较



23. 香港的公共财政对个人入息税(例如薪俸税)的依赖程度，与经合组织平均数字相若。虽然个人入息税仍是经合组织最大的税收来源之一，但国际趋势是逐渐减低对这个收入来源的依赖(见下文第 35 至 38 段)。

香港与经合组织相比 — 与物业有关的税项的依赖程度高于平均

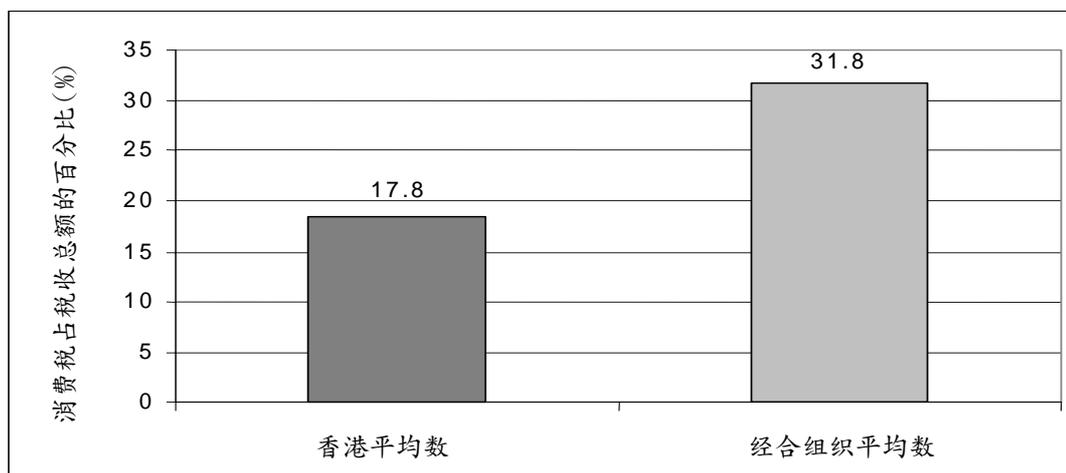
图 4 香港与经合组织就与物业有关税项占税收总额百分比的比较



24. 与物业有关的税项（即差饷、遗产税³，以及物业和股票交易印花税）占香港税收总额的百分比，远高于经合组织的平均数。在这段期间，这类税收占香港税收总额的 17.7%，而经合组织则为 5.5%。

香港与经合组织相比 — 来自商品及服务的税项所占比例较低

图 5 香港与经合组织就消费税占税收总额百分比的比较



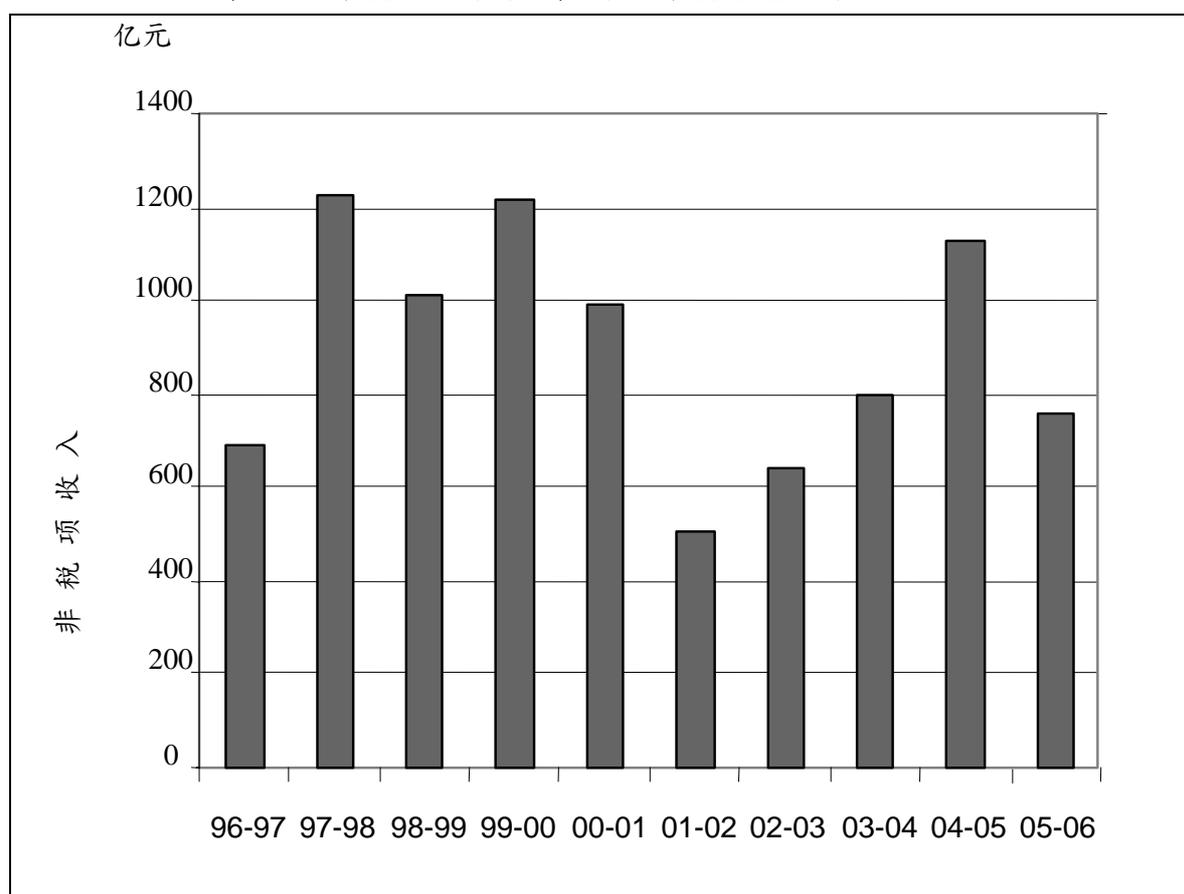
25. 香港的税基明显不足的地方，是对来自商品及服务的税项占税收总额比例较低。香港的消费税占税收总额的 17.8%，这与经合组织消费税占税收总额超过 31% 的情况，形成强烈对比。在消费税方面，香港主

³ 遗产税已于二零零六年二月十一日取消。

要依赖博彩税、烟酒税及汽油、柴油及飞机燃油税，而国际趋势则依赖税基较为广阔的商品及服务税。

香港与经合组织相比 — 非税项收入的依赖程度很高

图 6 一九九六／九七年度至二零零五／零六年度香港的非税项收入



26. 一直以来，香港政府的整体收入有三分之一来自非税项收入⁴。以国际标准来说，香港对非税项收入的依赖程度很高⁵。非税项收入主要来自卖地和累积储备的收益。过去十年，卖地收入占政府收入的比例，在 3%至 28%之间波动，而累积储备的收益则在 0.5%至 18%之间上落。鉴于这些收入极不稳定，我们不能依靠这些收入去解决香港税基狭窄的问题。事实上，未来数年的预测盈余，主要源自数额庞大但极不稳定的非税项收入。图 6 显示本港非税项收入在过去十年的波动情况。

⁴ 在一九九六／九七年度至二零零五／零六年度，香港的非税项收入占收入总额的 39.6%。

⁵ 在一九九五年至二零零三年期间，经合组织的非税项收入平均占收入总额的 12.4%。

基本结构问题

27. 香港的税基和公共财政状况造成多个基本的结构性问题，而早前的经济逆转已凸显了这点。虽然现时的财政前景乐观，但我们不可忘记税制的根本问题仍有待解决。

(I) 香港的国际竞争力被削弱

28. 香港奉行自由经济和低税率政策，拥有完善的司法制度、先进的基础设施和通讯系统，长久以来被视为全球最具竞争力的地区之一，尤其是在吸引外资方面。然而，近年香港面对全球和区内日趋激烈的竞争。有些经济体系的政策改变已削弱了我们的竞争优势。

很多经济体系大幅调低公司利得税税率

29. 公司利得税税率是商业竞争力的重要标志。很多经济体系已大幅调低公司利得税税率，作为税制改革的一项主要措施。

30. 表 1 显示，在二零零零年至二零零五年期间，欧洲联盟各经济体系已把平均公司利得税税率调低约 10 个百分点(由 35%减至 25%)，经合组织则调低约 4 个百分点(由 33.6%减至 29.8%)。

31. 爱尔兰是其中一个下调幅度最大的经济体系，减幅为 11.5 个百分点(由 24%减至 12.5%)，而很多欧洲联盟的新成员国的下调幅度也很大。新加坡亦把公司利得税税率调低 6 个百分点(由 26%减至 20%)，并对某些商业活动征收低至 0%或 5%的优惠税率。澳门亦把税率调低近 4 个百分点(由 15.75%减至 12%)。

香港：调高利得税税率

32. 反观香港在同一期间，为了解决财赤问题，提高了利得税税率。法团业务的利得税税率调高了 1.5 个百分点(由 16%增至 17.5%)，而非法人业务的利得税税率则调高了 1 个百分点(由 15%增至 16%)。

表 1 香港与其它经济体系的公司利得税税率的比较⁶

地区	二零零零年 公司利得税 税率	二零零五年 公司利得税 税率	增减百分点
经合组织	33.6%	29.8% (2004)	-3.8
欧洲联盟	约 35%	约 25%	约 -10
南韩*	30.8%	27.5%	-3.3
奥地利	34%	25%	-9
新加坡*	26%	20%	-6
冰岛	30%	19%	-11
香港	16%	17.5%	+1.5
匈牙利	18%	16%	-2
立陶宛	24%	15%	-9
爱尔兰	24%	12.5%	-11.5
澳门*	15.75%	12%	-3.75
塞浦路斯	15%	10%	-5

* 这些地区亦提供税务优惠或免税期，令实际税率更低。

香港与竞争对手之间的税率差距正在缩窄

33. 虽然现时香港的公司利得税税率仍然很低，但与我们竞争的经济体系相比，税率的差距正在缩窄。国际的明显趋势是逐渐减少依赖公司利得税等直接税作为政府收入来源。事实上，在多个经济体系中，消费税都是过去十年迅速增长的税收来源⁷。

为保持竞争力，我们不能忽视国际发展

34. 若不进行税制改革和寻找税基广阔的新收入来源，我们就难以调低利得税税率，因为调低税率会对政府的财政状况造成压力，而我们要达到公共财政收支平衡，尤其是持久的平衡，就会更为困难。

⁶ 我们选择了争取发展高增值服务的地区作比较。经合组织和欧洲联盟的平均数字已纳入为已发展经济体系的参考指标。

⁷ 资料来源：一九六五年至二零零三年经合组织税收统计数字（二零零五年版）。

(II) 难以吸引和挽留人才

35. 全球化增加了高技术及专业人才的流动性。因此，入息税税率高的经济体系要吸引和挽留人才，较低税地区来得困难。此外，高入息税税率会压抑工作意欲，使人不愿尽展所长。

竞争对手正在减税

36. 近年，很多经济体系都已调低入息税税率，以吸引和挽留人才。如表 2 所示，自二零零零年以来，欧洲联盟的个人入息税平均最高税率已大幅调低(减幅高于 7 个百分点)。在同一期间，经合组织的平均最高税率下调超过 5 个百分点。新加坡也大幅调低税率(减幅为 7 个百分点)。

但香港的薪俸税税率则调高

37. 由于早前持续财赤，香港与国际趋势相反，在二零零三年调高了薪俸税标准税率 1 个百分点(由 15%增至 16%)，而最高税率则由 17%调高至 20%(但已在本财政年度调低至 19%)。此举减低了香港对国际人才的吸引力。

表 2 香港与其它已发展经济体系的个人入息税最高税率的比较

地区	二零零零年	二零零六年 ⁸	增减百分点
香港	17%(以不高于标准税率 15%为准)	19%(以不高于标准税率 16%为准)	+2 (标准税率+1)
欧洲联盟	51.1%	44%	-7.1
经合组织	47%	41.9%	-5.1
新加坡	28%	21%	-7

⁸ 在欧洲联盟及经合组织项下所显示的是二零零四年的数据。

香港没有空间再调低薪俸税

38. 没有较广阔的税基，我们日后便无法大幅地调低薪俸税税率，因为任何调低薪俸税税率的措施都会影响香港的财政状况，而我们要在经济不景时维持公共财政收支平衡就会更为困难。事实上，我们可能须调高薪俸税税率。这会令我们无法因应国际趋势作出灵活对策，亦可能会削弱我们吸引和挽留人才的能力，而人才对知识型及高增值经济的发展和持续增长是极为重要。

(III) 狭窄税基不能应付人口老化问题

39. 香港税基面对的另一个重大挑战是人口老化。这现象在已发展经济体系十分普遍，而这也是检讨公共财政专责小组⁹ 认定的问题之一。

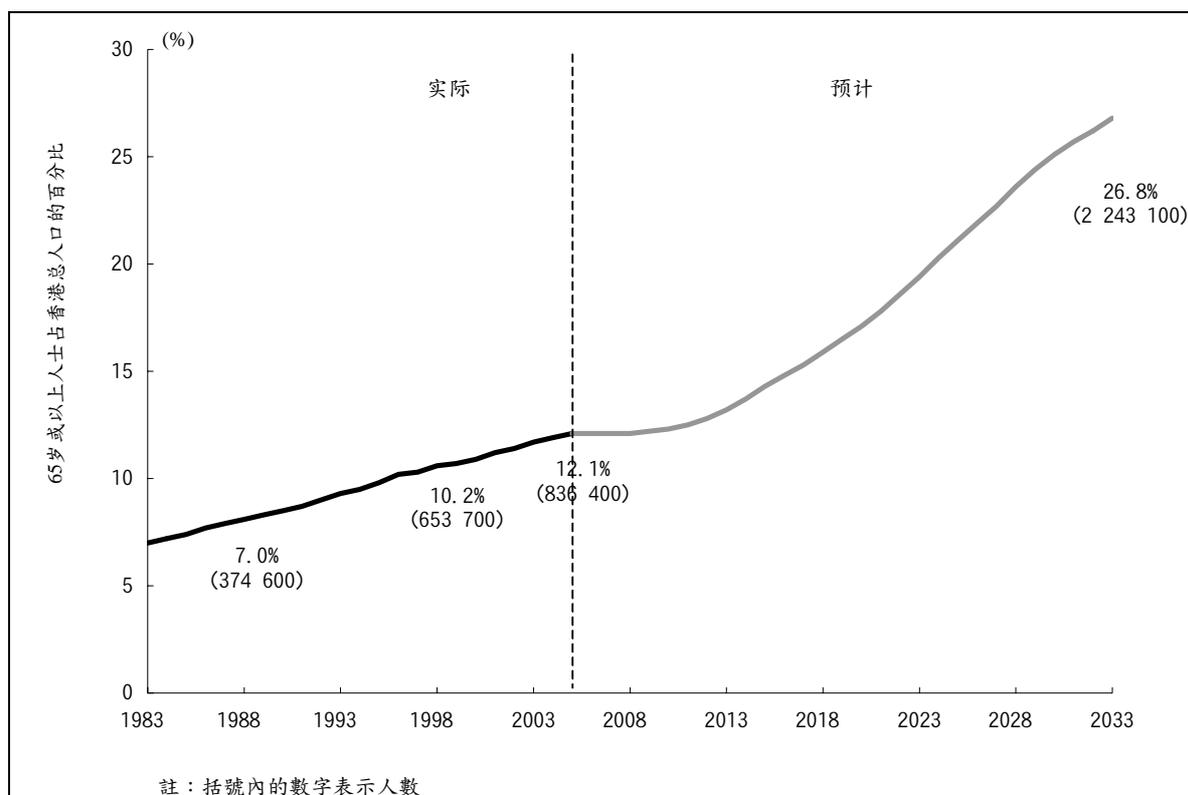
香港的人口正急剧老化

40. 过去十年，65 岁或以上人士占人口的百分比，已由一九九六年的 10%增至二零零五年的 12%，预计到二零三三年会升至 27%。由于人口正在老化，工作人口的百分比会下降。随着工作人口减少，薪俸税收入占税收总额的比例亦会下降，令税基进一步缩窄。

41. 一如国际货币基金组织在二零零六年二月发表有关香港的《第四条磋商报告书》所载：「人口老化可能会在几方面影响香港的经济和公共财政……以收入为本的税收增长，可能会随着本地生产总值和参与工作人口的人数减少而放缓。……这会导致收入减少。……这些因素可能会令财政储备大幅下降……。」

⁹ 财政司司长在二零零零年成立检讨公共财政专责小组，其主要职能是确定政府的经营赤字属周期性抑或结构性，并探讨处理赤字问题的方案。该专责小组的报告可于网页 www.taxreform.gov.hk 下载。

图 7 65岁或以上人士占香港总人口的百分比



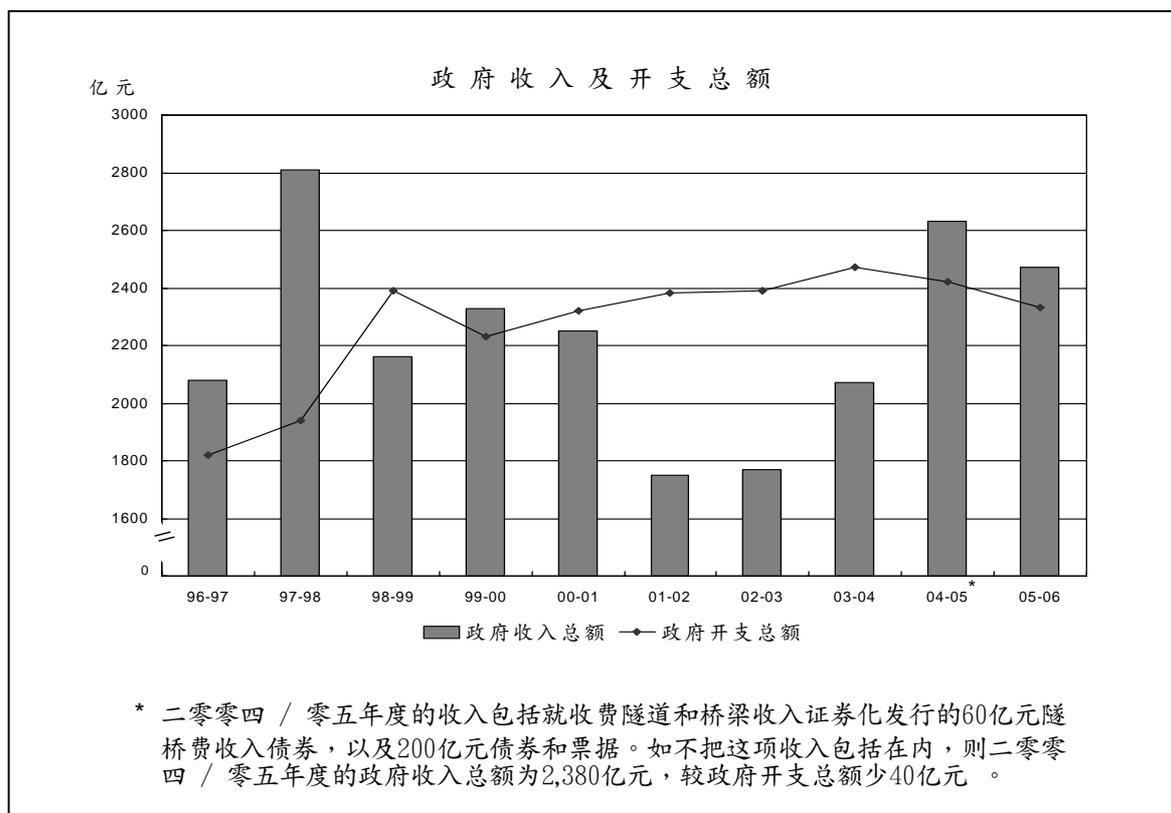
由于香港人口急剧老化，我们有更迫切需要改革税基

42. 随着人口老化，从薪俸税所得的税收会因薪俸税税基缩窄而相对减少。不过，因人口老化而引致的卫生和社会福利开支，则会增加。换言之，政府在开支方面的压力会更大。由于现有的税基不够广阔，根本不能应付这些挑战。

(IV) 收入不稳定令政府难以达致收支平衡

43. 过去十年，香港的收入极不稳定。这主要是因为我们一直非常依赖有限的税种，例如薪俸税、利得税、与物业有关的税项，以及卖地所得的非税项收入和投资收益。由于这些收入很不稳定，而且会随经济情况转变而波动，因此在过去数年，政府收入波动很大。对比之下，开支模式则缺乏弹性，令财政难以持续达到收支平衡。

图 8 过去十年的政府收入及开支总额



44. 香港税基狭窄令政府在制订财政预算时要达到收支平衡有实际困难。长远来说，这情况并不理想，因为这会削弱政府制订长远社会发展规划和作出重大投资决定的能力。管理公共财政最大的挑战是要同时维持低税率和满足社会的期望。

如不扩阔税基，我们就需要加税

45. 过去数年，我们已推行多项严格控制开支的措施¹⁰。可是，能进一步削减开支的空间不大。经济逆转时，政府收入不稳定的情况更为严重。经济不景时，收入会大幅减少，以致有庞大财赤出现。此外，不稳定及难以预测的非税项收入，令政府总收入更为波动，及难以预测。我们不能让香港继续承受这样的风险。香港很多收入项目都非常依赖经济表现，在日后经济不景时，财赤将会重现。因此，我们有必要扩阔税基，以取得稳定的收入来源，应付开支需要。

¹⁰ 这些措施包括削减公务员薪金、缩减公务员编制、重订公共服务优次、重组政府部门架构及重整工序以善用有限资源。

(V) 加强公民责任

46. 一如上文所述，香港的税基过于狭窄，因为本港工作人口只有35%左右须缴纳薪俸税。身为市民，任何人都有权使用政府所提供的服务和设施，但也有责任分担这些服务和设施的支出。扩阔税基可补充政府的有限资源，并提升社会公民责任感。

现在是适当时候进行改革吗？

47. 香港长久以来都依赖有限税种和非税项收入，以应付开支。如果没有一套健全的税制及可靠的收入来源，我们便无法肯定我们应付各种开支需要的能力，特别是教育、卫生、社会福利和治安方面的开支。虽然在经济繁荣时，我们可依赖薪俸税、利得税和与物业有关的税项偶尔带来的额外收入去应付这些需要，但在经济不景时，我们维持收支平衡的能力会受到限制。

我们再遇到经济不景时怎办？

48. 当经济不景再次出现，纵使我们已实施多项严格控制开支的措施，我们也可能被迫要削减公共服务。另外，即使我们仍未偿还约240亿元的借贷¹¹，也可能须再次向外借贷以应付开支。此外，我们或须动用财政储备来填补赤字，正如我们在过去数年所采取的做法一样。然而，这些方案都只能作为短期措施及有限度地采用，否则就可能会损害香港的竞争力及令信贷评级下降。

我们作决策的指导原则是什么？

49. 作为一个负责任的政府，我们一直以来都紧守审慎理财的原则，致力量入为出，避免赤字。因此，我们需要改革税制以扩阔税基。香港所需要的税基，必须能从多个来源为我们带来收入，而且不会因外来冲击和周期性经济状况而令收入受到太大影响。若有较广阔的税基，我们便可以调低利得税和薪俸税税率，从而令我们的简单低税率税制得以持续和更具竞争力。

¹¹ 在二零零四/二零零五年度政府发行了200亿元政府债券及60亿元隧桥费收入债券。

可以什么都不做吗？

50. 若我们现在不采取行动，结构性的财政问题就会持续下去。当日后有另一次经济危机出现，届时我们将更难应付挑战。因此，我们必须保持警觉，并有长远目光。在过去，由于情势所限，我们未能处理这个问题；但是我们不可以一直置之不理。若把问题搁置越久，改革的压力将会更大，届时我们就不得不采取更严厉的措施。我们必须具有果敢精神，作出艰难但属必要的决定。

我们有时间去咨询、考虑及计划

51. 由于现时经济情况好转，而且在未来一段时间经济前景向好，我们可以休养生息，有机会小心考虑和研究这个重要课题，不用急于下决定。我们有充裕时间去咨询、考虑和计划改革税基和管理公共财政的最佳方法。我们欢迎社会各界提出意见，协助我们处理这个重要课题。

问题

- ◇ 你认为我们现时的税基是否过于狭窄？
- ◇ 你是否同意，香港所需要的税基是有广阔的收入来源及较少受外来冲击和周期性经济状况影响？
- ◇ 你认为政府应否采取措施，改革税制，以确保日后经济增长和繁荣？