

摘要

确保我们的长远繁荣

香港经济经历了数年不景气后，现已迅速复苏。我们现在需要确保经济能持续增长，以及在国际上继续竞争和应付将来可能重临的经济危机。现在是时候制订一套完备的计划，以维持长远经济增长和繁荣。

我们不能把现时的好景视作理所当然

香港经济能够这样强劲复苏和蓬勃发展，其中一个主要因素是简单明确的低税率税制。这税制既可鼓励投资亦给予努力工作的人应得的回报。然而，我们须明白，尽管香港的税制相对健全，但亦有一些基本的缺点。

现有税基的缺点

以国际标准来说，香港现有的税基非常狭窄。我们只依赖有限的税种及非税项收入来应付公共开支。这些收入会因我们无法控制的经济情况转变而大幅波动，因而令政府较难制订长远的计划和作出投资决定，以维持我们的增长及发展。这亦往往令我们未能对不断增加的挑战作出适当的反应。

现时的国际趋势，尤其在亚太区，是调低入息税税率以提高经济竞争力。香港必须回应这项挑战。我们需要有一个广阔的税基，才能调低薪俸税和利得税税率，及将它们保持于低水平，从而增加香港对国际流动人才和资金的吸引力。这对我们的知识型及高增值经济持续增长都极为重要。

此外，香港人口的急剧老化，会对长者的医疗护理和服务开支造成更大压力。同时，长者人数增加，也表示工作人口及薪俸税纳税人人数减少。

我们需要稳健的新收入来源

我们需要一个广阔和不断增长的税基以提供稳健及稳定的新收入来源。这个税基可令更多香港市民成为纳税人，补充政府的有限资源，并提升社会公民责任感。

为何要作出改变？

如果我们不采取任何行动，日后再遇到经济逆转时，我们可能要再次加税及削减公共服务的开支，我们亦可能被迫动用储备或向国际市场借贷。我们甚至可能要采取以上全部措施。这可能会影响香港的信贷评级。任何解决财政问题的短期措施（例如加税），都会削弱我们的竞争力，令我们较难吸引投资和挽留及招揽人才。经验显示，这样会导致失业率上升，而那些能够保住工作的人，其收入也会下降。由于公共开支主要用于教育、卫生、社会福利及治安方面，大幅削减公共开支会降低社会服务的质素，不利于社会和谐。

我们不可故步自封，使竞争力受削弱

现时香港经济强劲复苏，让我们有机会休养生息和有空间处理香港税制的缺点，以能更有效地应付日后的经济及社会挑战。此外，在经济好转时进行税制改革，我们就没有增加整体税务负担的压力；我们最低限度可在首五年在不增减税收的前提下进行改革。

我们有什么选择？

社会各界提出了不少解决税基问题的方案，而政府亦曾加以研究。但大部分方案（例如增加薪俸税、利得税、印花税或差饷）都未能符合扩阔及稳定税基的基本要求。在现时狭窄的税基上调高税率只会加剧财政不稳定的情况及削弱竞争力。对源自世界各地的收入征税，或对资本收入征税只可有限地扩阔税基，但这些方案会令税制更形复杂及削弱我们的竞争力，令香港要付出很大的代价。

只有两个可行的方案

只有两个方案能有效地扩阔税基。第一个方案是大幅调低免税额，把几乎所有受薪人士都纳入薪俸税税网。这方案亦会影响根据个人入息课税缴税的人士。第二个方案是开征商品及服务税。

调低免税额会造成经济困难

一直以来，香港都以免税额作为向个人及有受养人的家庭提供经济援助。因此，大幅调低免税额会对这些人士及家庭造成经济困难。此外，调低免税额只会把目前无须缴纳薪俸税的受薪人士纳入税网，而那些入息不被列入应评税收入的人士，仍会留在税网之外。虽然调低免税额会把很多以前不用缴税的人士纳入税网，但这些新纳税人的应缴税款总额不会很多；大部分的额外收入反而会来自现有纳税人因调低免税额而增加的税款。

此外，即使大幅调低免税额，香港的税基仍会过份依赖入息税，并不能解决因人口老化而导致的问题。

商品及服务税有很多优点

在所有方案中，政府认为，一个税率低、税制简单、以及对一般消费征收的商品及服务税是扩阔税基的最佳方案。实施单一低税率的商品及服务税是较为可取，因为：

- (a) **这税项可带来稳定而可预计的收入**，因为这税项是按消费开支征收，而消费开支的波幅并没有像收入或资产价值的波幅那么大；
- (b) **这税项的税基广阔**，因此即使税率低也可带来可观税收；
- (c) **这是公平的税项**，缴税额根据个人消费而定，消费开支越大，缴税额就越大；
- (d) **较难避税**，因为这税项在多个阶段征收及设有抵免机制；

- (e) 任何人向登记企业购物，不论其背景、入息水平或其它情况，一律须缴税。即使收入来源不被评税的人士，在消费时 also 须缴纳商品及服务税；
- (f) 这税项可随着消费上升而增长，即使人口老化，情况也不受影响；以及
- (g) 这税项可维持香港的竞争力及低税营商环境，以吸引外资和人才。

商品及服务税可提供稳健的税基

通过开征商品及服务税进行税制改革，可提供一个稳健的税基，有利于香港的长远经济增长和繁荣。我们虽然可考虑其它方案，但这些方案对香港的长远繁荣和竞争力都没有那么有利。

我们建议在香港实施的是税率低和税基广阔的商品及服务税。为方便解说起见，在这咨询文件我们假设商品及服务税税率为 5%。税率一旦厘定后，会在最少首五年维持不变。

商品及服务税是简单的税项

建议的商品及服务税豁免项目为数很少（主要是出口商品及国际服务、金融服务和住宅物业），而登记起征点高（建议订为每年营业额 500 万元），因此，大部分中小型企业都无须就这税项登记。营业额未达至登记起征点的企业，仍可选择登记。

国际的经验显示豁免项目会令税制更为复杂，以及造成遵从规定和收税方面的问题。为了简化工作，确保税基稳健和避免出现有违公平原则的扭曲情况，我们建议的商品及服务税覆盖范围广阔，包括交通、食品、医疗服务、教育和大部分其它家庭消费开支。

我们建议透过宽减现有税项和为家庭(特别是低收入家庭)提供纾缓措施,以减轻因开征商品及服务税而引致家庭开支增加的影响;我们不建议提供特别豁免项目,因为这会令商品及服务税税制变得复杂,以及增加遵从成本和缩窄税基。

建议的商品及服务税架构的主要特点:

- (a) 出口商品和国际服务以及金融服务都无须缴纳商品及服务税。这做法与海外一致,可确保香港进出口贸易、物流及金融服务业能维持国际竞争力;
- (b) 我们会推出宽松的延期缴税计划,以纾缓进口商因实施商品及服务税而遇到的现金周转问题;
- (c) 我们会推出旅客退税计划,让旅客可就在香港购买并携带出境的商品获退还商品及服务税;
- (d) 住宅物业的买卖和租赁均无须缴纳商品及服务税。这可尽量减少商品及服务税对置业人士的影响,而且与国际较常见的做法一致。非住宅物业的买卖和租赁则须缴纳这税项;
- (e) 政府会就商品及服务税登记,并须缴交销项税及申请退还进项税,与私营机构进行公平竞争;以及
- (f) 慈善团体会被视作「应课税人士」,让他们可申请退还其就所购买商品和服务而缴纳的商品及服务税。

首五年政府收入不会因而增减

政府推出这套税制改革方案,并非为了增加收入。我们计划在实施商品及服务税的首五年,在扣除行政费用后,把所有该项税收用于为市民提供税务宽免,其它纾缓措施,或增加公共开支以改善公共服务。我们建议,税制改革的所有主要项目一经确定并实施后,都会在首五年内维持不变。

有空间调低现有税项

如引入税基广阔的商品及服务税，我们就有空间调低现有的税项和收费，以减轻纳税人和使用公共服务人士的负担。

为家庭提供的纾缓措施

海外经验显示，在开征商品及服务税时，政府通常会推出税务宽免及纾缓措施，以减轻家庭因生活成本上升而受到的影响。

在香港，政府在推行建议税制改革方案时亦须致力减轻香港家庭的负担。因此，建议下列措施与商品及服务税同时推行：

- (a) **调低对所有现有纳税人课税的税率**，包括薪俸税、个人入息课税、物业税及非法团业务的利得税税率。此举亦可提高香港挽留及招揽人才的竞争力；
- (b) **按商品及服务税预计会对社会保障援助物价指数的影响，即时为综援受助人提供一次过的纾缓津贴**，并在日后按物价的实际变动作出调整。由于这调整已全面计及商品及服务税对物价的影响，所以这个组别的家庭所获得的支援应足以抵销商品及服务税的影响；
- (c) **按每个家庭计算，为没有领取综援的低收入家庭每年提供 2,000 元的现金津贴**；
- (d) **在开征商品及服务税首五年每年向每个家庭提供 500 元的「水费及排污费扣除额」**，五年后再作检讨；以及
- (e) **在开征商品及服务税首五年每年向每个家庭提供 3,000 元的「差饷扣除额」**，五年后再作检讨。

有关上述各项建议的详情，请参阅第六章。

企业税项宽免及其它纾缓措施

建议措施包括以下各项：

- (a) 调低利得税税率，以增加香港对企业的吸引力；
- (b) 取消名义资本额注册费，以鼓励更多企业在香港成立为法团；
- (c) 调低汽车首次登记税、酒税、汽油、柴油及飞机燃油税及甲醇税，这样，若开征商品及服务税时，这些税项的整体税率便不会增加；
- (d) 调低进口及出口报关费，以提高进出口贸易的竞争力；
- (e) 取消酒店房租税，以避免因开征商品及服务税而导致双重征税；
- (f) 提高慈善捐款的扣税上限；以及
- (g) 提供一次过的资助（例如以津贴形式资助企业购置与开征商品及服务税有关的电脑设备和软件）给自愿就商品及服务税登记的中小型企业及非牟利机构。

有关上述各项建议的详情，请参阅第七章。

可用余款的使用方案

在支付所有行政费用和建议为家庭、企业及慈善团体提供纾缓措施所需的费用后，估计从商品及服务税所得的收入尚余 200 亿元左右。若把所得余款悉数以税务宽免或其它方式回馈市民，可以有多种不同做法。

若我们把余款悉数用于宽减薪俸税，则我们可以调低薪俸税税率或扩阔税阶，或两者兼施。

另一选择是把该笔余款用于调低利得税税率，以提高我们的商业竞争力。

还有另一个方案，就是把余款用于增加公共开支，而额外拨款可投放在教育、卫生、社会福利、治安或基础建设方面，以改善公共服务。

有关上述各方案的详情，请参阅第八章。

提升香港的竞争力

整体来说，建议的税项宽免及其它纾缓措施是为了纾缓因建议开征的商品及服务税对个人和企业的影响、提升香港经济的竞争力，以达到我们进行税制改革的主要目标：确保香港的长远繁荣。

商品及服务税的影响

商品及服务税对家庭生活开支会有短暂而温和的影响（虽然影响范围广泛）。举例来说，如开征 5% 的商品及服务税，估计会令物价上升约 3%，但这仅属一次过的短期通胀影响。

现在是采取行动的适当时机

设计完善的税制改革，再配合适当的税务宽免和其它纾缓措施，可以解决香港税制存在已久的缺点。

我们把这些问题的搁置越久，情况就会越恶劣，在经济再度逆转时，我们就不得不采取更严厉的措施。

咨询是向前迈进的重要一步

现时经济好转，而预期未来一段时间的经济前景也会向好，我们因此有机会在这咨询期间小心考虑这个重要课题，而不用急下决定。我们有充裕时间去咨询、考虑和筹划最佳方法去改革税基和管理公共财政。

欢迎意见，鼓励讨论

由于进行税制改革对整个社会都有影响，我们欢迎各界人士就这份咨询文件提出意见。我们会审慎从事，周详部署。我们欢迎各界人士就这份咨询文件，特别是在商品及服务税的建议架构，为家庭提供的纾缓措施，以及其它税项调整和宽免措施方面，提出意见。本咨询文件所提供的建议并非最后定案，而是希望藉此鼓励市民对这个问题在有充分数据的情况下进行理性的讨论。咨询期会由二零零六年七月中开始，直至二零零七年三月三十一日为止。

在咨询期间，政府代表会出席多个公开论坛及电台和电视台的节目。我们希望市民踊跃参加和表达意见。讨论的每个环节都具透明度，我们亦希望市民积极提出问题和意见。

为了尽量让市民有机会提供意见，我们设立了一个网站。我们亦欢迎各界人士以电邮、邮递或传真方式提交意见书，地址和传真号码如下：

网址：www.taxreform.gov.hk

电邮：taxreform@fstb.gov.hk

邮递：香港中环下亚厘毕道

中区政府合署中座4楼

财经事务及库务局

「税制改革」

传真：2868 5641 请注明「税制改革」

这份咨询文件、其它相关报告，以及与这个咨询工作有关的资料单张，已上载于www.taxreform.gov.hk这个网站。我们会在咨询期间上载更多资料。

在咨询过程中，我们或会复制和公开意见书的全部或部分内容。除非提交意见书的人士注明保留公开意见书内容的权利，否则我们会假设已获准复制和公开所提出的任何意见。

你们的意见很重要

我们会慎重考虑社会各界的意见，包括就分配税款余额作额外宽免及纾缓用途、用于增加公共开支以改善公共服务及各项措施的结合方式和价值，然后才就香港应否进行税制改革和开征商品及服务税作建议；以及如进行的话，应怎样推行。

请踊跃参与讨论