

第六章 家庭：影響及紓緩措施

紓緩商品及服務稅對家庭的影響

146. 建議的一系列稅制改革，包括開徵商品及服務稅，目的是令稅制更公平、更穩健和更具競爭力。建議開徵的商品及服務稅採取低稅率。由於其涵蓋面廣，大部分家庭都可能要繳納這稅項。根據海外的經驗，開徵商品及服務稅的地區一般會同時推行一系列稅務寬免及紓緩措施，以減輕對家庭造成的負擔。

開徵商品及服務稅的主要目的並非增加稅收

147. 無論是一般的還是特定的稅務寬免及紓緩措施，其涵蓋範圍最終都會視乎商品及服務稅的稅率、市民認為最可取的措施的組合方法和價值、其對政府收入和支出的影響，以及開徵商品及服務稅時政府的財政狀況而定。無論如何，稅制改革的主要目的是擴闊稅基，而非為增加稅收。因此，我們建議在至少首五年不增減稅收的前提下開徵商品及服務稅。

價格升幅會少於商品及服務稅的稅率

148. 我們建議根據商品及服務稅預計對家庭開支所造成的短期影響訂定紓緩措施。就這次諮詢而言，我們假設商品及服務稅稅率為 5%。一般人可能以為所有開支項目都會完全按照商品及服務稅稅率上調，但是，儘管已登記的企業所售賣的物品，其價格大都會按照商品及服務稅稅率上調，亦可能有很多全年營業額低於強制性的登記起徵點的中小型商戶會選擇不就商品及服務稅登記。因此，他們售賣商品和服務時不須徵收商品及服務稅。此外，一些如第七章所述的建議稅項寬免，亦可能會令部分商品和服務的價格不會上升，這將令最終的價格升幅少於商品及服務稅的稅率。

對物價的影響會很溫和並視乎市場供求而定

149. 我們估計，假如商品及服務稅稅率訂為 5%，短期價格升幅會在 3% 左右³⁴，對家庭開支影響屬於溫和。對於向那些沒有登記的店鋪購買食品、衣服和個人服務的家庭來說，商品及服務稅對他們的影響將更少。香港除少數商品和服務的價格受管制外，物價水平一般由市場主導。商品及服務稅如實施後，物價變動幅度主要視乎市場供求而定，包括各市場參與者的競爭程度、定價和定位策略等因素。無論如何，商品和服務的價格的升幅不應高於商品及服務稅的稅率。

沒有登記的企業所售賣的商品價格升幅應少於商品及服務稅的稅率

150. 沒有登記的企業所售賣的商品及服務，其價格預料亦會上升，但一般來說，幅度相信會低於已登記的企業。而升幅可能受多個因素影響，例如：他們購入貨品時有否繳納商品及服務稅（沒有登記的企業不能申請退回其繳付的商品及服務稅），以及有關業務的市場情況。

專題 8 開徵商品及服務稅對一般家庭開支有何影響？

假設商品及服務稅稅率為 5%，在擬議的稅項實施初期，按綜合消費物價指數計算，家庭開支的平均升幅估計約為 3%。

向已登記商鋪購買的食品及在已登記的食肆用膳，其價格升幅預計為 5%。向沒有登記的小型店鋪或街市攤檔購買的食品，由於這些店鋪/攤檔不須徵收商品及服務稅，所以其價格升幅預計較小。

因為酒精類產品的應課稅品稅會相應調低，因此有關產品的價格應不會上升。

教育、醫療服務、公共交通費和公用事業收費的升幅可能與商品及服務稅稅率接近，但須視乎服務機構是否已就商品及服務稅登記而定。至於其他服務，例如理髮、會計、法律、裁縫及清潔，如有關企業為登記企業，這些服務的費用亦可能會按商品及服務稅稅率而上升。

³⁴ 預計商品及服務稅對家庭開支造成的短期影響，載於附錄 C。

由於住宅物業租賃獲豁免繳納商品及服務稅，因此住宅租金應不會在初期上升；至於差餉，由於它並不在建議的商品及服務稅涵蓋範圍內，故我們預期不會有任何影響。

已登記的企業所售賣的衣服、鞋類、電子產品及家庭用品的價格可能會按擬議的商品及服務稅稅率上升。

我們預期新汽車、汽油及柴油的價格不會受影響，因為現有的稅項及應課稅品稅會隨商品及服務稅的稅率作相應調整。

由於建議不會就銀行收費及利息徵收商品及服務稅，因此這些項目應不會受影響³⁵。

離港旅遊費用，包括前往內地和海外國家的機票費用及參加旅行團的團費，由於無須繳納商品及服務稅，因此也不會上升。

將為市民提供稅務寬免及紓緩措施

151. 即使預計商品及服務稅實施後對物價影響不大，我們仍然認為有必要實施寬免措施，而這對香港社會上最需要援助的一羣來說尤其重要。假設商品及服務稅的稅率為 5%，有關的稅收可讓政府提供可觀的稅項寬免及紓緩措施³⁶。

商品及服務稅對家庭消費開支的影響

152. 為幫助大家了解商品及服務稅(假設稅率為 5%)對家庭消費開支可能帶來的影響，我們以下用三個不同家庭收入組別的例子加以說明：

³⁵ 假設這些項目屬於可享有零稅率的「金融供應」的定義範圍內。

³⁶ 有關商品及服務稅對政府財政影響的詳情，請參閱第八章。

例 1 低收入家庭³⁷

每月開支 ³⁸ (分為以下項目) ³⁹ ：	7,990 元	可能增加百分率 ⁴⁰	商品及服務稅的模擬價格效應 ⁴¹
食品	2,530 元	4.5%	114 元
住屋	2,440 元	0.5%	12 元
電力、燃氣及水	410 元	5.0%	21 元
煙酒	120 元	3.8%	5 元
衣履	240 元	4.8%	12 元
耐用物品	290 元	4.9%	14 元
雜項物品	420 元	4.9%	21 元
交通	520 元	4.0%	21 元
雜項服務	1,010 元	4.2%	42 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每月)			+262 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每年)			+3,144 元

例 2 中收入家庭⁴²

每月開支(分為以下項目)：	15,540 元	可能增加百分率	商品及服務稅的模擬價格效應
食品	4,760 元	4.4%	209 元
住屋	4,340 元	0.6%	26 元
電力、燃氣及水	640 元	5.0%	32 元
煙酒	170 元	3.6%	6 元
衣履	640 元	4.8%	31 元
耐用物品	710 元	4.9%	35 元
雜項物品	770 元	4.9%	38 元
交通	1,270 元	3.7%	47 元
雜項服務	2,230 元	3.7%	83 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每月)			+507 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每年)			+6,084 元

³⁷ 屬於附錄 C 中所載列最低的 20% 收入家庭。

³⁸ 由於「每月開支」會調整至最接近的十元，數字加起來未必與總數相等。

³⁹ 個別開支項目的住戶開支模式取自《2004/05 年住戶開支統計調查》。

⁴⁰ 「可能增加百分率」是以附錄 C 中所顯示的商品及服務稅每年對住戶開支所造成的短暫影響作為計算依據。

⁴¹ 商品及服務稅的模擬價格效應是以附錄 C 所顯示的該稅項每年所造成的短暫影響為依據計算出來。由於價格升幅會調整至最接近的 1 元，數字加起來未必與總數相等。

⁴² 屬於附錄 C 所列的第三低 20% 組別。

例 3 高收入家庭⁴³

每月開支(分為以下項目):	37,750 元	可能增加百分率	商品及服務稅的模擬價格效應
食品	7,490 元	4.4%	330 元
住屋	12,660 元	0.7%	89 元
電力、燃氣及水	900 元	5.0%	45 元
煙酒	120 元	2.1%	3 元
衣履	1,830 元	4.8%	88 元
耐用物品	2,000 元	4.9%	98 元
雜項物品	1,710 元	4.9%	84 元
交通	4,230 元	2.8%	118 元
雜項服務	6,820 元	2.9%	198 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每月)			+1,053 元
因實施商品及服務稅而可能增加的生活費用(每年)			+12,636 元

界定目標組別以設計紓緩措施

153. 在設計以家庭為對象的紓緩措施時，我們建議劃分不同的目標組別，並按照他們的需要和消費模式設計紓緩措施。大體來說，我們可把全港市民分為三個組別，以便設計為家庭而訂出的商品及服務稅紓緩措施。

組別 1 綜援家庭 — 將得到全面紓緩

154. 第一個組別是領取綜合社會保障援助(綜援)的家庭。他們是社會上最需要援助的其中一羣，因此在商品及服務稅實施後須予以援助。政府建議向這些家庭提供的紓緩措施，將足以抵銷因實施商品及服務稅對他們可能帶來的影響。

組別 2 沒領取綜援的低收入家庭 — 將得到特定的紓緩措施

155. 第二個組別是沒有領取綜援的低收入家庭。我們建議為他們提供特定的紓緩措施，以紓緩商品及服務稅對其生活的影響。例 1 的家庭便是代表這個組別的例子。

⁴³ 屬於附錄 C 列述的最高 20%組別。

組別 3 所有其他家庭 — 亦可獲得寬免

156. 第三個組別涵蓋所有其他家庭，包括現時承擔大部分香港的稅務責任的納稅人⁴⁴。上文例 2 和例 3 便是代表這個組別內中等入息和較高入息家庭的例子。

所有組別都會得到不同程度的紓緩

157. 政府建議為各組別提供紓緩措施。根據海外經驗，為求公平及達到紓緩目的，措施應同時包括適用於所有組別的一般措施及為特定組別而設的措施。

建議為各目標組別提供寬免

組別 1 綜援家庭 — 即時獲提供紓緩津貼

158. 我們建議，若開徵商品及服務稅時，應向這個組別即時發放一筆紓緩津貼，款額按商品及服務稅預計對社會保障援助物價指數(社援指數)的影響而定，該款額水平應足以抵銷開徵商品及服務稅在首年對綜援家庭的生活所造成的影響。其後，將透過現時根據實際物價變動幅度，而每年調整綜援金額的機制，繼續確保綜援家庭的購買力不會受到商品及服務稅影響。為實施這項建議，我們預計每年須動用約 8 億元。

為組別 2 和 3 的家庭而設的全面性紓緩措施

159. 我們建議考慮一些全面措施，為這些組別提供紓緩。寬減水費和排污費以及寬減差餉是兩項可以減輕這些家庭組別負擔的全面措施。這兩種措施以往都曾在香港實施，以減輕家庭的經濟負擔。

水費及排污費扣除額 500 元

160. 寬減水費和排污費是其中一項可惠及大部分家庭的措施。但是，由於有些家庭可能因用水量低而只須繳交很少水費或無須繳交水費，所以我們不能單靠這項措施而令每一個家庭都得到有效的寬免。

⁴⁴ 「納稅人」包括繳納薪俸稅、個人入息課稅、利得稅及物業稅的人士。

161. 我們建議為每個家庭提供一個扣除額，每個家庭在實際繳付水費時可從這扣除額中扣除其應付的水費及排污費。由於現時約有五成的家庭每年只須繳付 500 元以下的水費及排污費，因此，我們建議每年為每個家庭提供 500 元「水費及排污費扣除額」。

差餉扣除額 3,000 元

162. 住宅物業的「差餉扣除額」可令差不多所有家庭受惠，而以每年定額的「差餉扣除額」方式提供寬免，將最能令中低收入家庭受惠。不過，我們須研究如何確保私人物業的業主會把在差餉方面的節省款額轉給無須直接繳交差餉的租戶（即每月租金已包含差餉的情況）。一個做法是規定業主在申請「差餉扣除額」之前，必須先由租戶「確認」有關的扣除款項，從而確保有關期間的租金會按扣除款項相應調低。至於公共房屋的租戶，我們會與香港房屋委員會商討，以確保有關建議寬免措施按計劃實行。

163. 由於大多數家庭均須繳納差餉（不是直接繳納差餉的業主或租戶，便是向香港房屋委員會或其他業主繳付租金而間接繳納差餉的租戶），我們建議每年為每個家庭提供 3,000 元的「差餉扣除額」。由於住戶每年平均繳交的差餉約為 3,000 元，因此，建議的扣除額可為所有直接或間接繳交差餉的家庭提供相當可觀的寬免，當中以中低收入的家庭受惠最大，因為其中不少家庭會因這項措施而完全無須繳納差餉。

164. 我們建議在實施這稅項首五年提供上述兩項全面性紓緩措施。我們亦建議在這年期屆滿後檢討這些寬免措施的成效，以決定是否繼續實施或作出修改。

為組別 2 而設的特定措施 — 沒領取綜援的低收入家庭

165. 組別 2 的家庭受商品及服務稅引致生活費用增加的影響可能與組別 1 的相若，但這些家庭卻無法在社會保障補償機制下獲得援助。這個組別包括一些最低收入和最需要協助的家庭。若決定引入商品及服務稅時，我們會致力減低該稅項對組別 2 家庭的生活水平的影響。

166. 就這次諮詢而言，我們假設組別 2 的家庭為收入屬於最低的 20%但沒有領取綜援的家庭。根據這個定義，約有 40 萬個家庭會受惠於專為這個組別而提供的商品及服務稅津貼(見下文第 167 至 168 段)。我們歡迎市民就如何界定這個組別的入息水平提供意見。

商品及服務稅津貼 — 每年提供 2,000 元的直接現金援助

167. 上述第 160 至 164 段建議擬全面實施的紓緩措施應可為組別 2 的家庭提供相當數額的支援，但在某些情況下，有關家庭未必能夠用盡所有扣除額。根據例 1，假如開徵 5%商品及服務稅，組別 2 的家庭的生活費用每年可能增加約 3,144 元，但部分低收入家庭無須繳交水費及排污費⁴⁵，而很多居住在私人和公共樓宇的較低收入家庭每年亦繳交少於 3,000 元的差餉。因此，我們建議特別為這類家庭提供一項「商品及服務稅津貼」的直接現金援助，確保他們所獲得的支援，足以抵銷商品及服務稅帶來的影響。我們現建議把每年的商品及服務稅津貼訂為每個家庭 2,000 元。

168. 然而，要準確地識別這些家庭以提供這項津貼並不容易。社會福利署及其他政府部門或機構都沒有他們的入息紀錄。因此我們建議採取一個自我申報制度，即屬於這個類別的家庭須自行向政府申請，而有關方面會根據一套客觀準則去評估有關申請，以確保真正有需要的人士才會獲發津貼。申請人如符合訂下的準則，其家庭便會獲發「商品及服務稅津貼」。為盡量減省行政工作，評估機制會力求簡單。

組別 2 的家庭經濟情況不會因這稅項轉差

169. 簡言之，如把適用於組別 2 的各项建議措施加起來，每個家庭可獲得高達 5,500 元的支援，應可以確保這些家庭的經濟情況不會因實施商品及服務稅轉差。

⁴⁵ 根據二零零六年政府實際收到的水費及排污費，約有 15%使用這類服務的家庭無須繳交任何費用。

為組別 3 而設的特定措施 — 所有其他家庭

170. 組別 3 涵蓋所有不屬於組別 1 或組別 2 的家庭，包括納稅人士，以及那些因收入少而無須繳納任何個人稅項(例如薪俸稅或個人入息課稅)的人士。這個組別是最大的一組，而且其包括的人士在不同程度上承擔繳稅的大部分責任。我們建議藉以下方法，為這個組別提供紓緩：

(a) 上文第 160 至 164 段所述的全面措施；以及

(b) 為納稅人士提供稅務寬減。

171. 減低個人稅項(包括薪俸稅、個人入息課稅、物業稅，以及並非註冊為法團的企業的利得稅)的稅率，是減輕納稅人士負擔的最直接及最有效方法。透過開徵商品及服務稅以擴闊稅基，使政府能擁有較穩定的收入來源，從而令我們進一步提供個人稅項寬減。詳情請參閱第八章。

表 9 建議為家庭提供的紓緩措施撮要

組別 1 綜援家庭

按商品及服務稅預計會對社援指數的影響，提供一次過的即時紓緩津貼。

其後，透過現時按實際物價變動幅度按年調整綜援的機制，以令綜援家庭獲得足夠的支援以抵銷商品及服務稅對其購買力的影響。

組別 2 沒領取綜援的低收入家庭

持續每年向每個自行申請及符合資格的家庭提供 2,000 元的「商品及服務稅現金津貼」，另加

全面措施：

i) 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

ii) 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。租戶的租金會因差餉減少而下降。

組別 3 所有其他家庭

減稅，另加

與組別 2 相同的全面措施。

172. 表 10 列出開徵商品及服務稅的稅制改革方案可能對不同類別的家庭帶來的影響。

表 10 商品及服務稅的稅制改革方案可能帶來的影響

家庭類別	影響
綜援家庭	即時提供的紓緩津貼及其後定期按通脹作出的調整，可完全抵銷商品及服務稅對這類家庭的生活費用的影響。
沒領取綜援的低收入家庭	全面的寬免措施，即每年提供的「水費及排污費扣除額」及「差餉扣除額」（後者會令租金下降），以及每年直接提供的現金津貼，應可大致上完全抵銷商品及服務稅對這類家庭的生活費用的影響。
無須課稅的低中等入息家庭	全面的寬免措施，即每年提供的「水費及排污費扣除額」，以及「差餉扣除額」，有助紓緩商品及服務稅對有關家庭造成的影響。

家庭類別	影響
自置居所的高中等入息的納稅人士 ⁴⁶	稅制改革方案會減輕這類納稅人士的稅務負擔，而每年提供的「水費及排污費扣除額」和「差餉扣除額」，也可減少他們在這兩方面的開支。
只有來自物業收入的退休人士 ⁴⁷	每年提供的「水費及排污費扣除額」和「差餉扣除額」，以及物業稅的調低，都可減輕商品及服務稅對這些人士的影響。

為甚麼建議紓緩措施？目的是與市民分享稅制改革帶來的利益和減輕商品及服務稅的影響

173. 我們的最終目的是藉寬減措施與市民分享稅制改革可帶來的利益，以及減輕商品及服務稅對市民的影響。我們完全明白，價格上升會減低家庭的購買力。不過，我們相信，實施本文的建議措施可大大減輕商品及服務稅所造成的短期負面影響。我們歡迎各界就這些建議措施提出意見。

⁴⁶ 除薪俸稅納稅人外，納稅人亦包括選擇個人入息課稅評稅的物業稅和利得稅納稅人。選擇個人入息課稅評稅的人士會按薪俸稅的相同稅率評稅，因此會因該等稅率下調而受惠。

⁴⁷ 每月領取退休金的退休人士，如其收入超逾免稅額的水平，則須繳納薪俸稅。他們亦會因調低薪俸稅而受惠。

問題

- ◇ 如開徵商品及服務稅，你是否支持為家庭提供稅務寬免及紓緩措施？
- ◇ 你對本章建議的措施有何意見？
- ◇ 你認為該如何界定組別 2？