

國際貨幣基金組織

財政事務部

香港特別行政區

引入商品及服務稅的  
政策及執行問題

徐鏗, John King, Barrie Russell, and Alan Schenk

二零零一年一月

序言 .....	2
摘要 .....	3
I. 引言 .....	7
A. 稅制的背景 .....	7
B. 促使香港考慮引入稅基廣闊的消費稅的因素 .....	11
C. 報告書的涵蓋範圍 .....	11
II. 政策問題 .....	12
A. 基本政策準則 .....	13
B. 商品及服務稅設計的重要環節 .....	16
C. 估計的稅基及對價格的影響 .....	22
III. 執行問題 .....	26
A. 籌備工作時間表 .....	26
B. 邊境管制 .....	27
C. 主要稅收部門的經驗 .....	28
D. 應變計劃 .....	31
表	
1. 一九九九至二零零零年度稅收結構 .....	8
2. 一九九八年部分亞太區國家稅收的水平及組合成分 .....	9
3. 一九九八年部分亞太區國家稅收的水平及組合成分 .....	10
4. 一九九八年部分亞太區國家的商品及服務稅收入生產率的比較 ...	14
5. 亞太區部分國家商品及服務稅的特點比較 .....	15
6. 一九九八年按營業額劃分的商業機構分布概況 .....	22
7. 一九九九年稅基廣闊的商品及服務稅的估計稅基 .....	23
8. 稅基廣闊的商品及服務稅對價格的影響 .....	25
附錄	
I. 徵收稅基廣闊的消費稅：概念及方法 .....	1
II. 商品及服務稅稅制對金融服務的其他處理方法 .....	13

## 序言

香港特區政府請國際貨幣基金組織就香港可能引入稅基廣闊的消費稅一事，提供意見。為此，該基金組織派出一個代表團，於二零零零年十一月六日至二十日期間訪問香港特區<sup>1</sup>。代表團成員為徐鏗先生、John King 先生(均屬財政事務部)、Barrie Russell 先生及 Alan Schenk 先生(均為財政事務部小組專家)，代表團由 Krishnamoorthy 先生(財政事務部職員助理)陪同訪問。本報告書概述代表團的主要研究結果。

代表團訪港期間，曾與多位高級政府人員討論，包括庫務局局長俞宗怡女士、庫務局副局長郭立誠先生、庫務局首席助理局長林啟忠先生、財經事務局副局長黎高穎怡女士、財經事務局政府經濟顧問鄧廣堯先生、署理稅務局局長蘇信先生、差餉物業估價署署長彭贊榮先生及海關關長曾俊華先生。

代表團亦曾與稅基廣濶的新稅項事宜諮詢委員會，以及多個有關的私營機構商會及專業協會的代表會晤。

對於香港特區政府的熱情款待和基金組織香港辦事處代表李威廉先生，以及香港特別行政區分處各位同事，尤其是毛翼高先生的寶貴協助，代表團成員謹致衷心謝意。

---

<sup>1</sup> Alan Schenk 先生於二零零零年十一月十三日離開香港。

## 摘要

香港特區是世界上整體稅務負擔最輕的地區之一。同時，不論以任何標準來衡量，香港特區的稅基都屬十分狹窄。事實上，香港特區是亞太區唯一沒有對消費徵收任何形式稅基廣闊稅項的主要地區。不過，這些事實本身都不足以構成在香港引入新稅項(不論是否屬於稅基廣闊的稅項)的理據。因此，代表團同意，香港特區考慮引入稅基廣闊的消費稅的動機，並非源於上述任何事實，而是在於評估需否以造成最少干擾的方式，應付可能屬結構性質的增加稅收需要，並尋求一個周期性變化較現時更為穩定的稅基。

本報告書的重點，並非研究香港特區應否引入稅基廣闊的消費稅。其實，香港有關當局最近已成立一個專責小組，負責研究香港是否出現結構性預算赤字的問題，預計研究結果會在二零零一年年底發表。相信當局會在研究結果發表後，決定是否開徵稅基廣闊的消費稅。本報告書集中探討的問題主要是技術方面的，具體來說，就是當局一旦決定在香港特區引入稅基廣闊的消費稅後與設計消費稅有關的政策問題，以及與徵收消費稅有關的執行問題。

如有充分的準備時間和所需的行政資源，幾乎任何地方都可引入稅基廣闊的消費稅，何況是像香港特區那樣經濟發達的地區。不過，在香港特區引入這類稅項，的確會帶來棘手的執行問題。(此外，亦可能引起種種政治問題，代表團在這方面並無能力作可靠的評估。)最明顯的問題是，由於香港特區的自由港地位，因此對跨境的貨物流通，現時並無有效的管制；另外，主要的稅收部門，即香港海關(海關)和稅務局，均無徵收稅基廣闊的消費稅的經驗。如要解決這些問題，則政府必須決意從根本調整海關和稅務局的運作模式和工作重點，並須為這樣的改革預先詳細策劃。

據代表團所知，在考慮稅基廣闊的消費稅時，香港當局着意的是發票抵免式商品及服務稅，又稱增值稅。這是全球絕大部分地方所採用的做法，因此香港特區無意偏離國際慣常做法。此外，香港當局致力維持簡單的稅制和低稅務負擔，以維持香港特區的競爭力。因此，代表團假定，如在香港特區引入商品及服務稅，該稅項會具備下述特點：(1)豁免、零稅率和特別寬減項目為數很少；以及(2)按單一的低稅率徵收，大概介乎 3%至 5%之間(如稅率低於 3%，可能令人質疑，開徵商品及服務稅究竟是否合乎成本效益)。應強調的是，如商品及服務稅的設計過於偏離這兩個特點，則執行費用和遵從成本可能會大幅增加。

## 政策問題

由於很多國家已實施商品及服務稅稅制，而實施方法大同小異，有關商品及服務稅的設計問題，現已為人所熟知。不過，代表團仍提出四個問題，希望香港當局特別留意，因為這些問題與香港特區的情況有特別關係。

- 目的地與來源地原則。差不多所有實施商品及服務稅稅制的國家都採用目的地原則去徵收這稅項(即進口須課稅，而對出口則實行零稅率)。要採用這個原則，就明顯的必須先進行邊境稅調整，並因而須作出有效的邊境管制，一如上文所述，香港特區目前並無實行有關措施。另一個方法，是按來源地原則徵收商品及服務稅，向出口徵稅而豁免進口課稅。雖然採用來源地原則則毋須調整邊境稅，但這原則卻有一些重大缺點，最顯著的是出口須繳納商品及服務稅，這對維持香港特區的競爭力不利(基於香港特區的聯繫匯率)。其他與來源地原則有關的問題包括進口及出口估值，以及轉讓定價的問題。權衡之下，代表團認為，按目的地原則徵收的商品及服務稅，最符合香港的長遠利益，而香港當局應致力作出有效的邊境管制。
- 對金融服務的處理方法。金融服務通常不會收取現付費用，因此對商品及服務稅的徵收構成極大困難。金融服務對香港特區的經濟舉足輕重，在區內亦面對極為激烈的競爭，因此應小心考慮在商品及服務稅稅制下，如何處理這類服務。代表團建議香港特區考慮在以下兩個可行方法中選擇一個。第一個是仿效新加坡的做法，向大部分收取現付費用的金融服務(服務出口除外)徵稅，其餘則免稅。為減少應課稅企業購買金融服務作進項而產生的層壓效應，財務機構可收回其支付的大部分商品及服務稅，儘管其產出大多獲豁免繳稅。另一個辦法是，香港特區可採用比新加坡更進一步的做法，容許財務機構悉數收回進項稅，從而完全消除層壓效應。代表團估計，與新加坡的做法相比，第二個方法對收入的影響很小。相對於歐洲聯盟(歐盟)豁免繳稅不但可收回進項稅的方法，這兩個方法在構思方面都較佳，而且較為容易施行。
- 對不動產的處理方法。地產業對香港特區的經濟很重要，因而亦須審慎考慮如何處理地產業的商品及服務稅。代表團所屬意的方法，可以用相當簡單的語句說明，即所有商用物業(不論新建的或現有的)的銷售及使用，均應全部課稅。這不會為應課稅企業造成負擔，因為這些企業就這類交易所繳納的商品及服務稅，均可收回。就住宅物業所支付的租金則應獲豁免繳稅，以免租住房

屋與業主自用房屋之間出現有所扭曲的情況。不過，在私人物業市場供應的新住宅物業的銷售則應徵稅，而這些稅項可當作就有關物業將來所提供的一連串房屋服務所徵收者。上述方法是區內大部分國家普遍依循的，但與歐盟基本豁免商住樓宇的銷售及使用繳稅的方法比較，則大為不同。

- 對小型企業的處理方法。鑑於香港特區的小型企業為數眾多，商品及服務稅能否成功引入，關鍵繫於按每年營業額為小型企業訂定起徵點。每年營業額少於起徵點的小型企業毋須登記，但也可自由選擇登記。這個幾乎為全球採用的做法，能夠以較少的稅收代價，大大減少商品及服務稅的執行及遵從成本，因為小型企業雖然為數甚多，但合計起來對經濟整體增值的貢獻不大。此外，那些因低於起徵點而獲豁免的小型企業，仍須就其採購的商品及服務繳稅。有關按每年營業額劃分的商業機構分布情況的行業調查數據顯示，香港特區的適當起徵點大概介於港幣 100 萬元至 500 萬元之間。不過，我們需要有更多數據，才可訂出確實水平。

代表團估計，按現有的國民收入帳戶數據和消費物價指數一籃子權數計算，稅基廣闊的商品及服務稅的稅基會佔香港特區的本地生產總值的 38% 左右，而如果商品及服務稅稅率訂得低，對價格只有輕微影響。不過，這些估計數字主要屬指示性質，因此在使用時必須審慎。

## 執行問題

已發展的經濟體系如引入商品及服務稅，由決定引入之日起計，一般需時約兩年。然而，一如上文所述，由於現時香港特區的海關及稅務管理所限，所需時間可能長達三年。由於是否引入商品及服務稅，要在將來才有決定，本報告書不會研究該稅項的實施細節，而會集中討論海關及稅務局的應變規劃，即確定這兩個部門現時各自可做些什麼工作，以便為最終可能決定引入商品及服務稅作好準備。代表團建議，香港當局在決定引入商品及服務稅後，如有需要，可考慮要求本基金組織提供進一步技術協助。

- 海關的規劃重點。海關要在香港特區建立一個可接受的邊境管制環境，第一項必須採取的措施是，從速落實在最近完成的海關貨物清關規定及服務顧問研究所提出的多項建議。這些建議的目的，是透過盡早提交貨物艙單去確保海關能及時獲得有關貨物進出口的資料，以及改善公眾貨物裝卸區的管理，尤其是在內河商船方面。雖然單憑這項措施不足以協助海關在邊境有效地徵收商

品及服務稅，但會奠定穩固基礎，讓海關在該稅項開徵時可以作出其他適當的更改。

- 稅務局的規劃重點。稅務局須進行的應變工作種類較多，包括(1)發展及維持一個數據庫(包括檢討現有納稅人身分證明號碼制度是否妥善)，收集較現時完備的有關運作中的企業的資料，以便更準確估計可能須繳納商品及服務稅的納稅人數目，並訂出起徵點，以及方便稅務局和海關之間交換資料；(2)加快轉至全面自我評稅制度；(3)發展需時較短而目標更集中的審計安排、提高實地視察人員的技巧，以及推廣稅務局現時所欠缺的實地巡查商業樓宇這種做法；(4)持續致力改善保存營業記錄的標準及做法；以及(5)改善稅務局與有關的私營企業及專業團體的諮詢程序，俾能在一個互相合作的環境中找出現有及／或潛在的稅務問題，並加以解決。稅務局如能及早進行這些工作，在着手引入商品及服務稅時，就會有較充分的準備。

## I. 引言

香港特區當局請代表團評估引入稅基廣闊的消費稅是否可行，並就該稅項的設計及施行可能產生問題提供意見。香港當局尚未就引入這類稅項作出政策上的決定；事實上，在最近成立負責研究香港特區是否有結構性財政預算赤字存在<sup>2</sup>的專責小組公布研究結果之前，香港當局都不會作出有關決定。預期專責小組會在二零零一年年底完成研究工作。

### A. 稅制的背景

香港特區是世界上稅務負擔最輕的地區之一(在一九九九至二零零零年度佔本地生產總值約 8.9%)。其稅制極為簡單，主要包括劃一稅率的利得稅(法團為 16%，其他則為 15%)、有四個邊際稅率的薪俸稅(最高稅率為 17%)<sup>3</sup>，以及一些稅基狹窄的應課稅品稅項。一九九九至二零零零年度的稅收結構載於表 1。稅收總額有大約三分之二來自利得稅及薪俸稅。利息及資本增益大部分免稅(主要的例外情況是與營業有關的利息及將可折舊資產出售而得的資本增益)，而股息則完全免稅。香港特區既沒有徵收稅基廣闊的消費稅，也沒有對進口貨物徵收應課稅品稅。預算收入總額有一半左右並非來自稅收，最顯著的是賣地收益及來自物業及投資的收入。

表 2(按在本地生產總值所佔百分率計)及表 3(按在稅收總額所佔百分率計)就一九九八年香港特區與部份亞太區國家的稅收水平及組合成分作一比較。該兩表清楚顯示三個特點。第一，香港特區的稅收在本地生產總值中約佔 9%，比率遠低於其他地區；(經濟合作及發展組織(經合組織)樣本國家的稅收平均佔國內生產總值約 28.6%，而非經合組織樣本國家的稅收平均佔國內生產總值約 14.6%)。第二，香港特區的消費與入息稅的比率約為 0.4，也是區內最低的；經合組織樣本國家在這方面的比率平均約為 0.7，而非經合組織樣本國家則平均約為 1.1。最後，香港特區的稅收總額只佔預算收入總額約 52.4%，而經合組織及非經合組織樣本國家在這方面的平均數字分別為 86.8% 及 82.8%。香港特區的這些稅收結構特點，在很大程度上是歸因於沒有徵收稅基廣闊的消費稅。

---

<sup>2</sup> 財政預算結餘總額已減少，在一九九七至九八年度，財政盈餘佔本地生產總值約 6.3%，而在一九九九至二零零零年度只佔本地生產總值約 0.8%。至於二零零零至二零零一年度，預料總體財政預算會出現輕微赤字。

<sup>3</sup> 不過，徵收的稅款總額不得超逾未扣除個人免稅額之前的應課稅入息總額的 15%。



表 1：一九九九至二零零零年度稅收結構

	佔稅收總額的 百分率	佔本地生產總值 的百分率
入息稅及利得稅	61.1	5.4
利潤	34.4	3.1
薪金	22.7	2.0
租金	1.1	0.1
個人入息課稅 1/	2.9	0.3
消費稅及資產轉讓稅	32.4	2.9
印花稅	11.1	1.0
不動產	4.5	0.4
股票	6.3	0.6
租約	0.2	-
應課稅品稅	6.9	0.6
碳氫油	3.8	0.3
煙草	2.2	0.2
酒類	0.7	0.1
甲醇	-	-
酒店房租	0.2	-
博彩稅	10.9	1.0
汽車(首次)登記稅	2.4	0.2
遺產稅	1.2	0.1
物業稅(一般稅率)2/	6.5	0.6
稅收總額	<b>100.0</b>	<b>8.9</b>
<u>備忘項目：</u>		
非稅項收入總額		10.0
其中包括：賣地收益		2.8
物業及投資收入		1.9
稅收總額		18.9

資料來源：由香港當局提供的數據，以及代表團的計算結果。

1/ 個人自行選擇就其所得的利潤、薪金及租金的總數在扣除可享的個人免稅額後，按薪俸稅的累進稅率納稅。個人入息課稅被視作稅項寬減。

2/ 不包括市政差餉收入(佔本地生產總值 0.5%)。由二零零零年一月一日開始，這項收入已一併納入財政預算內。

表 2：一九九八年部分亞太區國家稅收的水平及組合成分  
(按在國內生產總值所佔百分率計)

	稅收總額	入息稅			消費稅				備忘項目	
		總額	法團	個人	總額	一般	應課稅品	貿易	物業稅	收入總額
香港	9.0	6.0	3.6	2.3	2.6	--	2.6	--	0.3	17.1
所有國家平均稅收	20.2	9.3	3.7	4.6	7.7	3.7	2.4	0.9	1.5	24.3
經合組織國家 1/										
澳洲	29.6	16.9	4.2	12.7	8.1	2.5	3.9	0.6	2.6	33.3
日本	28.8	9.3	2.4	3.5	5.4	2.1	1.4	0.2	3.1	31.6
韓國	21.1	6.9	2.6	4.2	8.6	3.5	3.7	0.9	2.4	25.6
新西蘭	34.7	20.0	3.8	14.6	12.4	8.8	2.2	0.6	2.0	41.0
平均稅收	28.6	13.3	3.2	8.8	8.6	4.2	2.8	0.6	2.5	32.9
6 非經合組織國家 2/										
中國	11.8	2.0	1.2	0.4	8.8	7.4	1.0	0.4	...	13.0
印尼	14.2	9.6	5.8	1.5	4.2	2.7	0.8	0.5	0.4	15.3
馬來西亞	16.7	10.0	7.5	2.4	6.0	2.6	1.9	1.6	0.2	20.0
菲律賓	14.8	6.5	2.7	2.3	8.1	2.7	2.2	1.7	...	16.7
新加坡	15.7	6.9	4.9	2.1	6.3	1.2	3.2	0.5	1.1	30.1
泰國	14.3	4.6	2.1	2.5	9.0	3.5	4.1	1.5	0.1	16.1
平均稅收	14.6	6.6	4.0	1.9	7.1	3.3	2.2	1.0	0.4	18.5

資料來源：《收入統計數字》(Revenue Statistics)(經合組織)；《經合組織經濟展望》(OECD Economic Outlook)(經合組織)及國家文件(國際貨幣基金組織)

1/ 一般政府

2/ 中央政府

表 3：一九九八年部分亞太區國家稅收的水平及組合成分

	入息稅			消費稅			物業稅	稅收總額	
	總額	法團	個人	總額	一般	應課稅品			貿易
	(按在稅收總額所佔百分率計)							(按在收入總額所佔百分率計)	
香港	66.9	40.0	25.8	28.8	--	28.8	--	3.2	52.4
所有國家平均稅收	44.4	20.5	19.3	42.1	20.5	13.1	5.0	6.0	84.4
經合組織國家 1/									
澳洲	57.0	14.2	42.9	27.4	8.5	13.3	2.1	8.9	88.9
日本	32.2	8.2	12.1	18.8	7.2	4.9	0.6	10.8	91.2
韓國	32.5	12.2	20.1	40.5	16.5	17.4	4.1	11.4	82.5
新西蘭	57.5	10.9	42.1	35.8	25.4	6.3	1.8	5.7	84.7
平均稅收	44.8	11.4	29.3	30.6	14.4	10.5	2.2	9.2	86.8
非經合組織國家 2/									
中國	17.0	10.0	3.7	74.5	62.3	8.8	3.4	...	90.6
印尼	67.7	41.0	10.9	29.9	19.3	5.4	3.7	2.5	93.3
馬來西亞	59.9	45.0	14.6	36.3	15.5	11.3	9.5	0.9	83.3
菲律賓	44.1	18.0	15.8	54.8	17.9	15.1	11.7	...	88.5
新加坡	44.2	31.0	13.3	40.3	7.7	20.4	3.3	6.9	52.1
泰國	32.1	14.4	17.8	63.1	24.3	28.6	10.1	0.8	88.7
平均稅收	44.2	26.6	12.7	49.8	24.5	14.9	7.0	2.8	82.8

資料來源：《收入統計數字》(Revenue Statistics)(經合組織)；《經合組織經濟展望》(OECD Economic Outlook)(經合組織)及國家文件(國際貨幣基金組織)

1/ 一般政府

2/ 中央政府

拿香港特區與亞太區其他國家的稅收結構作比較，並不表示亞太區的一般稅制必然是評估香港稅制的合適基準，因為不同國家面對的情況不同，政策目標亦各異。這類比較的主要價值反而在於一個國家的做法與其他國家有明顯差別時，就可以據此探究這種差別是否有必要和可持續的，從而決定應否維持下去。

## B. 促使香港考慮引入稅基廣闊的消費稅的因素

香港特區一向以低稅率、小規模公營部門，以及財政預算力求避免赤字著稱。這些值得讚揚的目標其實已載於一九九七年的《基本法》中。因此，即使香港特區的稅率較低，而亞太區內差不多每個國家都徵收稅基廣闊的消費稅，亦不表示這些條件本身就可構成香港特區引入這類新稅項的充分理據。反而，長遠來說，以造成最少干擾的方式應付可能屬結構性質的增加收入需要，並尋求一個受周期性變化影響較小的稅基，才是充分的理由<sup>4</sup>。

基於這個原因，代表團認同，促使香港特區考慮引入稅基廣闊的消費稅的因素，是由於要評估香港特區是否出現結構性的預算赤字，以及衡量擴闊現行稅基的得失。不過，應該強調的是，引入這類新稅項並不表示必然會增加香港特區經濟的整體稅務負擔，因為在引入稅基廣闊的消費稅同時，可以減少及／或取消稅基較窄，即較難保持收入水平的稅項。如引入稅基廣闊的消費稅，但同時減低利得稅和薪俸稅稅率，以致稅收無增減，則從定義來說，整體稅務負擔不變，但仍能擴闊整體稅基<sup>5</sup>。新稅項有多少屬增設性質，有多少屬取代性質，主要是政策決定，而這須視乎收入需要及其他政策目標，例如公平原則而定。

## C. 報告書的涵蓋範圍

香港特區當局就引入稅基廣闊的消費稅的可行性所提出的問題，涉及技術和政治兩方面。從技術角度來看，如有充分的準備時間和所需的行政資源，幾乎任何國家都可引入這類稅項<sup>6</sup>，何況是像香港特區這樣經濟發達的地區。從政治角度來看，由於其獨特的政府制度，而私營機構很明顯普

<sup>4</sup> 引入稅基廣闊的消費稅會加強稅收的周期穩定性，因為(1)整體稅基較廣闊，以及(2)按商業周期計，消費為本地生產總值相對穩定的組合成分。

<sup>5</sup> 根據一九九九至二零零零年度資料，利得稅及薪俸稅的實際稅基估計分別為佔本地生產總值約 19.6%及 13.3%。兩個數字均遠低於廣闊稅基消費稅的可能稅基，據估計約佔本地生產總值 38.3%(見下文)。

<sup>6</sup> 世界上絕大部分的國家，不論收入多少，都有某種形式的稅基廣闊的消費稅。

遍表示反對，在香港特區引入這稅項是否可行，是一個難答得多的問題。代表團並無能力就這問題作可靠的評估，而明確提出支持或反對引入消費稅的建議，也非代表團的職權範圍<sup>7</sup>。

本報告書假設引入稅基廣闊的消費稅的決定已獲確認，集中探討香港當局須處理的一些最重要政策(第 II 節)和執行問題(第 III 節)，以及處理的方法。由於這項決定要在一段時間之後才可作出，而香港當局進行的研究仍在很早期的階段，因此，本報告書所探討的有關問題，都是代表團認為對這階段的政策研究最有用的。一旦作出決定，很多有關落實決定的問題就會出現，尤其是在執行方面。本報告書不會探討那些問題。代表團建議當局在決定引入這類消費稅後，如有需要，應向基金組織要求提供更多技術協助。

引入稅基廣闊的消費稅，不是擴闊現行稅制的稅基的唯一方法。目前的利得稅和薪俸稅稅基可大大擴闊，例如規定更多種類的資本收益須課稅，包括利息和資本增益，以及調整及降低個人免稅額<sup>8</sup>，因為按目前的水平計算，有超過 60% 的有工資收入人士毋須納稅。若純為增加稅收，亦應考慮提高目前定為 5% 的物業稅率(在香港特區稱為一般差餉)。這稅項有十分廣闊的稅基，而且實施得很有效率，帶來不少收入(在一九九九至二零零零年度收益佔本地生產總值 0.6%)。

本報告書下文不會再深入探討以上問題，因為香港當局請代表團把研究重點放在稅基廣闊的消費稅項上。

## II. 政策問題

香港當局在考慮稅基廣闊的消費稅時，屬意的是以傳統方式實施的商品及服務稅，即發票抵免式稅項<sup>9</sup>。雖然香港當局並不一定對其他形式的消費

---

<sup>7</sup> 基金組織二零零零年第 IV 條款磋商代表團的總結聲明確有提到，應慎重考慮引入低稅率及稅基廣闊的消費稅方案，作為一個政策方案，以解決長遠的財政收入需要。

<sup>8</sup> 雖然這做法會擴闊薪俸稅的稅基和減輕行政成本，但我們必須清楚其對公平原則的影響。

<sup>9</sup> 本報告書中採用商品及服務稅一詞(已在澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及其他地方採用)，而非較為人熟悉的增值稅一詞，表示對商品或服務於經過生產及銷售等多重程序時所產生的附加價值所徵收的稅項。此外，由於重點是對消費項目徵稅，在下文商品及服務稅一詞所指的意義，如不受限定，均指消費式的商品及服務稅，即資本貨物應課稅，而有關稅項是可予抵免的，與一般投入的資源的抵免方式相同。這是國際的準則。目前，中國是區內唯一不可收回資本貨物所繳付的商品及服務稅的國家(表 4)。

稅不予考慮，但曾強調香港特區依循國際準則的重要性，而非進行“開創性”的試驗。

代表團大體同意香港當局的立場。作為一個細小而開放的經濟體系，香港特區如引入一種形式與區內迥異的消費稅，風險將會很大。此外，香港特區亦可從最近開徵傳統商品及服務稅的區內其他國家汲取寶貴的經驗，尤其是新加坡的經驗，因為新加坡的經濟體系在結構方面有很多地方均與香港特區類似。因此，本節(有關政策問題)及第 III 節(有關執行問題)將集中討論發票抵免式商品及服務稅。不過，為更清楚了解稅基廣闊的消費稅在現行稅制中可發揮的作用，闡釋稅基廣闊的消費稅的不同徵收方式，應會有用處，畢竟發票抵免式商品及服務稅只是多個可供選擇的方案之一。另外數個較重要而又與香港特區有些關係的方案，在附錄 I 會詳加討論。該附錄指出，香港特區現行的利得稅及薪俸稅如合併來看，差不多是一種消費稅。

#### A. 基本政策準則

財政司司長在二零零零年三月發表的二零零零至零一財政年度財政預算案演詞中清楚指出，“維持簡單、明確的低稅制，是香港繁榮的重要基礎。我絕對不會罔顧原則，斷送香港的競爭力。”如有關的商品及服務稅的設計須符合以下三個基本政策準則：(1)稅基廣闊，即除了小型企業的起徵點外(詳情見下文)，豁免、零稅率項目及其他寬減均減至最少；(2)單一稅率；以及(3)低稅率；則維持簡單稅制和輕省稅務負擔的目標與在香港特區引入商品及服務稅並無衝突。

關於第一項基本政策準則，豁免、零稅率和寬減的實施範圍狹窄，不僅會減低徵收商品及服務稅所招致的執行和遵從成本，並可盡量減少干擾，以及提高稅收生產——一般界定為從商品及服務稅標準稅率每一百分點的稅收收益(佔國內生產總值的百分率)。在亞太區，眾所周知，新西蘭和新加坡徵收可算全球稅基最廣的商品及服務稅。這兩個國家的商品及服務稅稅收生產率極高，在一九九八年分別佔國內生產總值的 0.7% 和 0.4%(表 4)<sup>10</sup> 可以證明這點。相對來說，印尼和菲律賓的商品及服務稅稅收生產率則低得多(兩者都佔其國內生產總值的 0.27%)，部分原因是其商品及服務

<sup>10</sup> 與新西蘭比較，新加坡的商品及服務稅稅收生產率較低，部分原因是新加坡為小型企業而訂的起徵點高得多，以美元計算，較新西蘭高 42 倍(表 5)。

稅的稅基較窄(表 5 對區內一些樣本國家的商品及服務稅的特點作一比較)<sup>11</sup>。

表 4：一九九八年部分亞太區國家的商品及服務稅收入生產率的比較

	涵蓋範圍 1/	層面 2/	類型 3/	方法 4/	稅率 5/	稅收	
						收益	生產率 6/
						(百分率)	(佔國內生產總值的百分率)
所有國家的平均數						3.7	0.38
經合組織國家							
日本	G+S	R	C	CA 7/	<b>5</b>	2.1	0.41
韓國	G+S	R	C	CI	<b>10</b>	3.5	0.35
新西蘭	G+S	R	C	CI	<b>12.5</b>	8.8	0.70
平均數						4.8	0.49
非經合組織國家							
中國	G 8/	R	P	CI	<b>13; 17</b>	5.3	0.31
印尼	G+S	R	C	CI	<b>10</b>	2.7	0.27
菲律賓	G+S	R	C	CI	<b>10</b>	2.7	0.27
新加坡	G+S	R	C	CI	<b>3</b>	1.2	0.40
泰國	G+S	R	C	CI	<b>10</b>	3.5	0.35
平均數						3.1	0.32

資料來源：代表團編纂的資料。

1/ G=商品； S=服務。

2/ R=零售階段。

3/ C=消費； P=生產。

4/ CA=帳目抵免； CI=發票抵免

5/ 標準稅率(以粗體顯示)。

6/ 標準稅率每一百分點的收入收益率。

7/ 商品及服務稅以帳目為評估基礎。不過，如交易金額超過 30,000 日圓，則須提供發票，以供交互查核。

8/ 包括很少數的服務。

<sup>11</sup> 在技術上而言，經評定的商品及服務稅稅收生產率可一併反映稅基的闊度和稅務當局的收稅效益，但兩者並非無關，因為執行和遵從成本通常與商品及服務稅設計的複雜程度成正比。

表 5：亞太區部分國家商品及服務稅的特點比較

	顯著的豁免項目	顯著的零稅率項目	對小型企業的處理方法					金融業的特別稅項	地產業的特別稅項
			登記的起徵點 (每年營業額)			低於起徵點的特別處理方法			
			當地貨幣 (‘000)	美元 1/		自由登記	以營業稅代替 商品及服務稅		
				金額 (‘000)	與人均收入的 比例 2/				
經合組織國家									
澳洲	金融交易及服務(非人壽保險除外) 住宅租金及租契 住宅樓宇 與國際運輸有關的服務 貴重金屬(經琢磨的初級品除外)	出口 食品(食肆飲食及即食食品除外) 醫療服務 教育服務 貴重金屬(經琢磨的初級品除外)	50	29.4	1.5	有	無	無	無
日本	金融交易及服務 住宅租金 醫療服務 教育服務 福利服務	出口 與國際運輸有關的服務	30,000	278.0	8.6	有	無 3/	無	無
韓國	金融交易及服務 租賃房產 國家房屋及建築服務 未經處理食品及農產品 醫療服務 教育服務 運輸服務(有很多例外項目) 書籍、雜誌及報紙	出口 與國際運輸有關的服務 農業投資(包括機器)	48,000	43.1	5.1	有	有 (按不同行業定出 估計的營業額百分 比, 按此徵收 10%)	無	無
新西蘭	金融交易及服務(非人壽保險除外) 住宅租金 住宅 貴重金屬(經琢磨的初級品除外)	出口 與國際運輸有關的服務 貴重金屬(經琢磨的初級品除外)	30	13.8	1.0	有	無	無	無
非經合組織國家 4/									
中國	大部分服務 未經處理的農產品	出口(有很多例外項目)	非貿易商: 1,000	120.8	154.8	有	有 (6%) 5/	有 (總收入的 8%)	有 (租賃和轉讓 不動產所得 收益的 5%)
			貿易商: 1,800	217.4	278.7	有	有 (4%) 5/		
菲律賓	金融交易及服務(非人壽保險除外) 住宅租金及租契(設多個上限) 不動產(有多個例外項目) 未經處理的農產品 農業投資 醫療服務 教育服務 書籍、雜誌及報紙	出口 與國際運輸有關的服務 供給大出口商的包裝物料	550	12.4	12.2	有	無	有 (總收入的 1% 至 6%, 基本 稅率為 5%)	無
新加坡	金融交易及服務 住宅租金 住宅	出口 與國際運輸有關的服務 國際電訊服務	1,000	574.6	19.4	有	無	無	無
泰國	金融交易及服務 不動產的租金 不動產 醫療服務 教育服務 運輸服務	出口 與國際運輸有關的服務	1,200	29.9	15.2	有	無	有 (總收入的 3%)	有 (不動產銷售 收入的 3%)

資料來源：代表團匯編的資料。

- 按二零零零年七月的平均匯率計算。
- 按一九九九年的美元計算。
- 每年營業額低於 185 萬美元的納稅人，可選擇按簡化的稅收抵免制課稅。在該制度下，可准予從銷項稅抵扣的進項稅，是銷項稅的一個估計百分比，而該百分比按不同業務分別釐訂(由 50%至 90%不等)。
- 印尼沒有列入上表，因為其商品及服務稅有很多不符常規的地方，包括多種形式的豁免項目、可轉嫁的零稅率項目，以及就貨品、服務和零售商設有不同的登記起徵點，其中有些沒有商品及服務稅法例方面的依據。
- 另設有一個較低的起徵點，商品方面為 2,900 美元，而服務方面則為 1,200 美元，低於起徵點的業務可完全免稅。這些起徵點與人均收入的比率分別為 3.7 及 1.5。



表 4 顯示，在有關的樣本國家中，除中國外，全部都徵收單一稅率的商品及服務稅<sup>12</sup>，因此符合第二項基本政策準則。第三項基本政策準則根本上屬主觀性質。一般而言，亞太區的商品及服務稅稅率，遠較其他地區為低。除了荷屬安的列斯群島外，新加坡的商品及服務稅稅率(3%)，是全球最低的。

代表團假定，如香港特區引入商品及服務稅，會依循上述三項基本政策準則。儘管稅率的選擇最終屬政策決定，但代表團在低稅率這項準則所作的假定是，稅率會介乎 3% 至 5% 之間。代表團認為，若商品及服務稅的稅率低於 3%，則可令人質疑引入商品及服務稅究竟是否合乎成本效益<sup>13</sup>。

## B. 商品及服務稅設計的重要環節

作為消費稅的一種形式，發票抵免式商品及服務稅，已為全球 120 多個國家採用。因此，大部分與其設計有關的問題，以及這些問題對執行方面的影響，現已頗為人熟知。不過，在設計方面，代表團想特別提出四點加以討論，因為這四點與香港特區的情況有關。

### 目的地原則與來源地原則

差不多所有徵收商品及服務稅的國家都採用目的地原則徵收這稅項，即進口須徵稅而對出口則實施零稅率。這個原則基本上能確保在國際上流通的商品及服務在來源地沒有被徵收商品及服務稅。在正常情況下，香港特區採用這個原則，是理所當然的，因此似乎沒有需要就這個問題再作討論。不過，香港特區如果採用目的地原則，就會為現時的海關管理工作帶來棘手的問題。

根據定義，徵收以目的地為基礎的商品及服務稅，必須在邊境調整徵稅，換言之，必須在貨物及服務進入(離開)一個地方時，徵收(扣除)商品及服務稅，而這就需要對進口(以徵收商品及服務稅)及出口(以退回商品及服務稅)都有有效的邊境管制。在大部分國家，徵收進口關稅是海關當局的主要工作，因此，對進口徵收商品及服務稅，很容易就可以融入一般的海關運作中。不過，香港特區是一個自由港，並無徵收進口關稅，因此除了四

<sup>12</sup> 澳洲最近引入的商品及服務稅，亦是按 10% 的單一稅率徵收。

<sup>13</sup> 新加坡籌備在一九九四年引入商品及服務稅時，其行政成本增加了 22% (包括與其稅務當局同時作部分重組有關的成本)。由於設計簡單，新加坡的商品及服務稅加諸於納稅人的遵從成本非常低。見 Glenn P. Jenkins 及 Rup Khadka 的“Value-Added Tax Policy and Implementation in Singapore”，(VAT Monitor, Vol. 9, 1998 年 3 月 / 4 月)。

類須徵收應課稅的進口外，香港海關一般並不注重或不熟習有效收取稅款的適當程序。此外，香港特區與中國之間的邊境管制十分鬆懈，尤其是很多與內河貿易有關的主要貨物進口地方(例如公眾貨物裝卸區)只有很少或甚至完全沒有海關管制。雖然香港特區的進口貨物有很大部分會轉口至其他地區<sup>14</sup>，但現行的海關運作程序不能確保以目的地為基礎的商品及服務稅制可以有效實施<sup>15</sup>。

如不採用目的地原則，另一個選擇就是來源地原則。根據來源地原則，進口獲豁免徵稅，但出口則須徵稅，因此無須於邊境調整徵稅。不過，以來源地為基礎的商品及服務稅制卻有一些很大的限制。首先，在這制度下，香港特區的出口須負擔商品及服務稅，這不利於香港特區維持其競爭優勢<sup>16</sup>。其次，以來源地為基礎的商品及服務稅制會產生出口及進口的估值問題，這是眾所周知的。由於進口的價值一般會包括在本地生產商的營業收入內，因此必須適當評估，以便可從稅基中扣除<sup>17</sup>。因此這制度會誘使進口商在申報時多報金額；出口方面，情況剛剛相反。因此，倘若徵收以來源地為基礎的商品及服務稅，則須調配大量行政資源去處理估值問題；如實施以目的地為基礎的商品及服務稅制，就不會出現這個問題

---

<sup>14</sup> 一九九九年的轉口貨物約佔入口貨物總額的 84%。

<sup>15</sup> 理論上，如果採用所謂反向徵收制度，則縱使沒有邊境管制，也可實施以目的地為基礎的商品及服務稅制。在反向徵收制度下，所有企業，不論是否就商品及服務稅登記或獲豁免，均須報償(反向收費)其進口的商品及服務稅。如果進口企業已就商品及服務稅登記，則反向收費可用作抵銷其銷項稅，這項安排故不會帶來淨稅收。進口企業如獲豁免(一般是因為為小型企業設有起徵點的關係)，則須向稅務當局呈交商品及服務稅報表，並將反向收費寄交稅務當局。很多國家現已在進口服務方面採用這種反向徵收制度，而在歐盟國家之間的貿易中，亦對進口貨物採用這個制度(經常稱為延期會計制度)，作為過渡措施，因為歐盟各國的財政邊界已經消失。這個制度的基本問題是財政漏損可能十分嚴重。舉例來說，沒有甚麼誘因促使獲豁免的企業報償其進口的商品及服務稅，倘若當局須因此投入資源以強制報償，便否定了原先設立起徵點的大部分理據。

<sup>16</sup> 根據得到公認的文獻顯示，在某些情況下，目的地原則及來源地原則在理論上並無分別，但有關情況的要求十分嚴格，其中包括在以物易物經濟須有完全自由調節的價格或自由浮動的匯率，在貨幣經濟須有完全自由浮動的匯率，國際生產要素不流通以及所有商品及服務按單一稅率徵稅(即沒有豁免)。有關目的地原則及來源地原則對經濟的影響的詳細論述，請參閱 Partharsarathi Shome 編輯的 *Tax Policy Handbook*(國際貨幣基金組織，1995年)所收錄的《增值稅》(“Value-Added Tax”)一文(作者為徐鏗)。

<sup>17</sup> 在發票抵免式的商品及服務稅制下，實際的做法是按適用的商品及服務稅率，計算歸於進口的一個抵免額。

(即出口多報，進口少報)<sup>18</sup>。此外，以來源地為基礎的稅制通常較易受轉讓定價的問題影響。

權衡之下，代表團認為，雖然實施以目的地為基礎的商品及服務稅稅制，海關當局須加強邊境管制及實施其他程序(見第 III 節)，唯配合一般的邊境徵稅調整，這大概是最能符合香港特區長遠利益的選擇。

### 對金融服務的處理方法

對金融服務的處理方法，長期以來都是在設計發票抵免式商品及服務稅時最複雜的政策問題之一。對這些服務(例如金融中介服務)徵稅的基本問題是，服務價值很多時已包括在息差內，因此不易確定每宗交易的服務價值，而這正是對貨物及服務的銷售徵收商品及服務稅的基礎。不同國家採取不同的方法處理這個問題，而成效亦各異。就這個問題的性質所作的詳細研究、各種方法的說明及評估，以及有關各國做法的調查，載於附錄 II。

根據一九九八年的數據，金融業(包括保險業)佔香港特區本地生產總值約 9.5%。金融業雖然並非香港最大的服務行業，但面對區內非常激烈的競爭，而且對香港的經濟頗為重要，因此如果實施商品及服務稅，香港當局應審慎研究對金融業的處理方法。

代表團建議，香港當局可考慮在下述兩個處理方法中選擇其中一個。第一個是新加坡的做法。根據這個做法，大部分收取現付費用的金融服務均須課稅(如屬出口服務則獲豁免)，其他則獲豁免。企業將獲豁免課稅的金融服務投入生產，其產出銷售則須貨稅，這會引致層壓效應。為緩和這個情況，新加坡容許金融機構根據一個按機構類別釐訂的固定百分率，收回大部分的進項稅；但不會根據個別機構產出的實際組成成分(不管有關的產出是應課稅、獲豁免還是出口的)再予調整。這樣，在應課稅金融服務和獲免稅金融服務之間分配可扣進項稅抵免額時，便可免卻複雜的行政程序，而這正是向該類服務徵收商品及服務稅的一大難題。

新加坡處理金融服務業的做法，在推行合適政策和精簡行政程序方面取得適當平衡。不過，由於財務機構所繳付的進項稅，並非全部都可收回，因此，在這個制度下，仍會有少許層壓效應未能消除。香港特區還可考慮另

---

<sup>18</sup> 當然，目的地原則並非全無估值問題，特別是對出口多報金額以申請退回商品及服務稅(在目的地原則下，只要進口是經由登記企業進口，進口少報金額的問題不會太嚴重)。

一個方案，就是以新加坡的做法為基礎，進一步容許財務機構收回全部進項稅，不論其產出組成成分為何。實際上，這個做法正式來說，相當於向所有收取現付費用的金融服務徵稅(如屬出口服務，則實行零稅率)，而對其他金融服務則實行零稅率。採用這個做法，便完全不會產生層壓效應，原因是在商品及服務流過金融界時，抵免鏈沒有中斷。

採用零稅率的做法所需的收入成本，自然較新加坡所採用的做法為高，原因是按照後者的做法，財務機構沒有收回所有進項稅。根據一九九七年的數據，金融業的中間消費佔生產總值約 3.9%。因此，假設商品及服務稅稅率是 3%，採用零稅率的做法，則因財務機構申請進項稅稅收抵免而少收的收入，最高只佔本地生產總值約 0.1%。因此，採用新加坡的做法而多得的收入，似乎也是很微少的<sup>19</sup>。

### 對不動產的處理方法

鑑於地產業是香港特區經濟重要的一環(地產業在一九九八年佔本地生產總值約 9%)，因此向這個行業徵收商品及服務稅，同樣須審慎處理。理論上，住宅樓宇服務應像其他服務一樣，按照一個稅基廣闊的消費稅制度課稅。不過，由於實際上不可能向業主自用樓宇的內含租值徵稅，因此，香港特區宜一併豁免向住宅租金徵稅，以免租用住宅物業與業主自用住宅物業之間出現扭曲的情況<sup>20</sup>。事實上，幾乎所有有徵收商品及服務稅的國家均採用這個做法。代表團認為香港特區理應依循國際標準。

即使住宅物業租金獲直接豁免徵稅，但有關當局仍可對銷售新建住宅物業徵稅，從而間接向這類租金徵稅，原因是住宅物業的購買價，理論上反映日後租金及 / 或內含租值的現值。基於這一點，大部分經合組織成員國和很多其他國家，均把銷售新建私人住宅物業納入商品及服務稅稅網內(但不包括買賣現有住宅物業<sup>21</sup>)，香港特區宜依循同樣的做法。

---

<sup>19</sup> 採用零稅率的做法仍須鑒定將給予零稅率的金融服務；零稅率不應以個別金融機構為基礎而批給。

<sup>20</sup> 即使業主自用樓宇的內含租值可予計算(例如以評估物業稅的資料為基礎)，要對住宅租金課稅在執行上仍屬不可行，因為如此一來就需要這些出租物業的業主——大部分為最終消費者——登記並繳交商品及服務稅。

<sup>21</sup> 買賣現有住宅物業不應徵稅，因為該等物業新建時已徵稅，而消費者對所繳稅款並不能申請抵免。不過，在首次引入商品及服務稅時，現有住宅樓宇從未有繳納商品及服務稅，因此，理論上來說，在引入商品及服務稅後，這類物業的首次買賣應予徵稅。

如果向新住宅物業徵稅是適當的，則向新建及現有商業樓宇徵稅更有必要，因為工商機構購買這類物業，跟購買其他資本貨物並無分別。根據同樣理由推論，租用商業樓宇是在商業上投入的一種資源，因此有關租金亦應課稅。誠然，假如購買人或租用人是已就商品及服務稅登記的企業，則因購買或租用商業樓宇而繳付的商品及服務稅應可抵免。這種做法為多個國家(包括澳洲、加拿大、日本、新西蘭及新加坡)採用，在概念方面較歐盟的做法優勝。歐盟的做法是，與出售和使用商用物業有關的交易均獲豁免課稅，因而可能產生層壓效應(不過，為解決這個問題，歐盟的第六指令已規定，購買人或租用人可自由選擇是否就商品及服務稅登記。)

### 對小型企業的處理方法

商品及服務稅這類稅項有一個共同特點，就是其大部分收入(通常約八至九成)來自小部分納稅人(通常約一至兩成)。為免減低稅務管理的成本效益，當局可訂出營業額起徵點，並豁免營業額低於此起徵點的小型企業，這個做法在幾乎所有徵收商品及服務稅的國家都行之有效。不過，無論是哪個國家，訂定適當的營業額起徵點都必定是在稅收與所需行政資源之間求取平衡，而一般來說，這兩個因素主要視乎個別國家本身的情況而定<sup>22</sup>。因此，比較各國所設的起徵點未必有特別意義。表 5 所示國家所定的起徵點差異很大，就可以證明這點。

反對訂定小型企業起徵點的常見理由有二。第一，這會使小型企業與較大型企業競爭時佔有優勢，破壞了政府在兩者的稅務待遇方面所持的中立立場。不過，須注意的是，獲豁免的小型企業就其投入資源所繳付的商品及服務稅，是不可收回的，因此即使其營業額低於起徵點，可以得到的益處實際上也很少。不過，為解決這問題，有些國家(例如中國和韓國)會向營業額低於起徵點的小型企業徵收稅率較低的簡單流轉稅；這樣就其增值額徵稅的稅率，差不多等於不獲豁免的企業所繳商品及服務稅的一般稅率。

反對訂定起徵點的第二個理由是，假如營業額低於起徵點而獲豁免的企業的主要交易夥伴是須繳納這稅項的企業，就會中斷了抵免鏈，造成層壓效應，把獲豁免的企業置於一個較須繳稅的競爭對手為不利的地位<sup>23</sup>。解決這個問題的有效方法，是在商品及服務稅法例中加入條文，訂明營業額低

<sup>22</sup> 假設每增加一家登記企業所得的商品及服務稅收入為  $R = T \cdot V \cdot T$ ，所增加的執行和遵從成本為  $C$ ，而  $T$  為商品及服務稅稅率， $V$  為增值額與營業額的比例， $T$  則為營業額。顯而易見的，如  $R > C$ ，起徵點應予降低，最佳的起徵點是  $R = C$  的情況或在  $T = C / (T \cdot V)$  的那一點。

<sup>23</sup> 關於抵免鏈中斷如何造成層壓效應的數字說明，見 Zee(1995), *op. cit.*

於起徵點的企業可自由選擇登記繳納商品及服務稅。這種自由選擇的登記的做法差不多為全球所採用。為防範企業不時選擇加入或退出登記，則可設定最短登記期，(例如說，兩年)。

香港特區如引入商品及服務稅，則為小型企業訂定起徵點和採用自由選擇登記的做法，將是成功的關鍵。香港特區力求保持簡單的稅制，不宜為營業額低於起徵點的獲豁免企業提供特別稅務處理方法。這類處理方法無一能夠完全解決意識到的根本問題，而且不論設計如何簡單，都須耗用寶貴的行政資源，而所得的稅收卻不多。

要訂定適當的起徵點，必須掌握按每年營業額劃分的商業機構分布概況。表 6 提供這方面的資料，有關數據來自政府統計處進行的一九九八年經濟行業統計調查<sup>24</sup>。一如所料，年內營業額最低的一組商業機構數目非常多，但這些機構在香港經濟中合共所佔的增值額則很少。舉例來說，若以 100 萬港元為起徵點，便會有大約 46% 的機構獲得豁免，而損失的總增值額則僅為 3% 左右。即使把起徵點提高至 500 萬港元，損失的增值額增幅也不大(增至約 12%)，而獲豁免的商業機構所佔比率則增至約 77%。因此，適當的起徵點幾乎可以肯定是在 100 萬港元與 500 萬港元之間。雖然我們缺乏這範圍內的商業機構分布的進一步資料，因而無法定出起徵點的確實水平，但表 6 的數據顯示，起徵點應接近上限，而非下限<sup>25</sup>。

---

<sup>24</sup> 表 6 是一九九八年多項年度統計調查經整理後得出的數字，調查範圍包括下列經濟行業：製造業；批發、零售及進出口貿易業；飲食及酒店業；建築及地產業；運輸及有關的服務業；以及倉庫、通訊、金融(銀行及保險除外)及商用服務業。

<sup>25</sup> 事實上，註 22 開列的方程式顯示稅率愈低，這種情況愈會出現。作為比較，500 萬港元相當於 64.27 萬美元，略高於新加坡所定的 57.46 萬美元起徵點。

表 6：一九九八年按營業額劃分的商業機構分布概況

年內營業額	累計數目	累計增值額
(百萬港元)	(累計百分率)	
1 以下	45.6	3.2
1 - 4.9	77.0	12.0
5 - 9.9	85.5	17.0
10 - 19.9	90.9	23.1
20 - 49.9	96.0	32.7
50 以上	100.0	100.0
<b>備忘項目：</b>		
按抽樣調查估計的商業機構		
總數	284,070	
總增值額		
以百萬港元計	482,081	
在本地生產總值所佔百分率	38.2	

資料來源：一九九八年各經濟行業年度調查(香港特區政府統計處)及代表團的計算結果。

### C. 估計的稅基及對價格的影響

由於目前香港特區並無稅基廣闊的消費稅，加上沒有投入產出表，因此我們難以估計其商品及服務稅稅基的大小。雖然如此，代表團根據手頭上的一九九九年國家收入帳目數據，對商品及服務稅稅基作了初步粗略估計。代表團也根據現時的消費物價指數籃子權數，估計引入商品及服務稅對價格可能產生的影響。

#### 稅基

由於按照目的地原則徵收的商品及服務稅，對象是本地市場的私人消費項目，因此，估計稅基自然是從香港特區居民的本地消費開支着手。一九九九年，這項開支約佔本地生產總值的 57.3%(表 7)。

表 7：一九九九年稅基廣闊的商品及服務稅的估計稅基

	港元 (10 億元)	在本地生產總值所佔比率 (%)
本地市場本地私人消費	706.4	57.3
減：可能獲豁免商品及服務稅的消費項目 1/		
租金、差餉、水及家居維修	-134.1	-10.9
家居服務及個人護理	-19.8	-1.6
醫療衛生	-35.0	-2.8
教育	<u>-11.3</u>	<u>-0.9</u>
總計	<u>-200.2</u>	<u>-16.2</u>
本地市場的應課稅本地私人消費	506.2	41.0
非居住於香港特區的人士在本地市場的開支	53.6	4.3
私營機構興建的住宅樓宇 2/	<u>70.0</u>	<u>5.7</u>
潛在的商品及服務稅稅基	629.8	51.1
減：可能出現的漏稅 3/	<u>-157.5</u>	<u>-12.8</u>
估計的商品及服務稅稅基	<b>472.4</b>	<b>38.3</b>

資料來源：《本地生產總值一九六一年至一九九九年》(香港特區政府統計處)；《本地生產總值二零零零年第二季》(香港特區政府統計處)；以及代表團的計算結果。

- 1/ 按一九九八年本地市場的本地私人消費組成部分的權數計算。
- 2/ 按一九九八年本地固定資本形成總額組成部分的權數計算，該總額包括地產發展商毛利及其他轉讓費用。
- 3/ 假設為潛在商品及服務稅稅基的 25%。

不過，並非所有消費開支組成部分均須課稅。一如上文所論述，一向是消費開支主要組成部分的住宅租金，相信應予豁免。另一方面，即使在稅基廣闊的商品及服務稅稅制下，衛生及教育開支亦是經常獲豁免的，這主要是基於公平原則。在估計商品及服務稅稅基時，代表團已假設這些開支在香港特區會獲豁免課稅，除此之外，則將豁免減至最少。根據這個假設，香港特區的應課稅本地消費，估計約佔本地生產總值的 41%。另外，亦會



加入非居住於香港特區的人士在本地市場的消費開支，而一九九九年這方面的開支約佔本地生產總值的 4.3%<sup>26</sup>。

上文的論述提到，對不動產的銷售徵稅，是適當做法。由於就商業樓宇銷售徵收的稅款可予抵免，因此不會帶來淨收益。至於私營機構新建住宅樓宇的銷售，則是本地固定資本形成總額一部分，對這項目徵稅的確可增加稅收，因為住戶不能申請稅收抵免。稅基從這個來源所得的增加，估計約佔本地生產總值的 5.7%。

上述計算結果顯示，香港特區稅基廣闊的商品及服務稅的潛在稅基，約佔本地生產總值的 51.1%。不過，這只是理論稅基。實際上總有漏稅的情況，其嚴重程度視乎多項因素而定，最顯著的是稅務管理的成效。根據國際經驗，雖然情況主要視乎個別國家而定，但潛在稅基有 20%至 30%的漏稅，是相當普遍的現象。假設香港特區漏稅率為 25%<sup>27</sup>，估計商品及服務稅稅基約佔本地生產總值的 38.3%。這表示商品及服務稅收入生產率約為 0.38，而這個數字剛巧是區內的平均數(表 4)。

按照上述方式估計商品及服務稅稅基，由於是以總計的數據為基礎，因此，就其性質而言，只可作為一般的指標。此外，礙於數據方面的限制，我們不能將一些幾乎肯定會影響稅基的重要因素計算在內，例如在免稅消費開支內仍留存的稅收成分(這會導致商品及服務稅稅基被低估)，以及小型企業起徵點的影響(這會導致商品及服務稅稅基被高估)。基於這些理由，在使用該估計數字時，必須十分小心。

### 對價格的影響

作為一項消費稅，商品及服務稅的稅務負擔原則上應首先轉嫁到消費者。在這情況下，以消費物價指數計算的消費物價水平便會上升。顯然，升幅會視乎商品及服務稅稅率及應課稅項目在消費物價指數籃子所佔比例而定。假設商品及服務稅的稅基與上文所述相若，受商品及服務稅影響的四個消費物價指數籃子各佔的比例，載於表 8，這四個消費物價指數籃子均由政府統計處記錄。

---

<sup>26</sup> 假如遵從國際慣例，讓非居住於香港特區的人士在香港購買，並在離境時帶走的商品，可獲退還商品及服務稅，從這個來源所得而加進稅基的款額，會相應減少(但不會完全沒消失)。

<sup>27</sup> 假設海關及稅務當局均已為徵收商品及服務稅而準備妥當。

一如所料，與高消費住戶比較，商品及服務稅對低消費住戶的消費籃子的影響較大，主要是因為獲豁免商品及服務稅的住宅租金在高消費住戶消費籃子所佔的比重較大。如表 8 所示，綜合消費物價指數籃子有大約 63% 受商品及服務稅影響<sup>28</sup>。

表 8：稅基廣闊的商品及服務稅對價格的影響

	甲類消費物價指數權數 1/		乙類消費物價指數權數 2/		丙類消費物價指數權數 3/		綜合消費物價指數權數	
	籃子	受商品及服務稅的影響	籃子	受商品及服務稅的影響	籃子	受商品及服務稅的影響	籃子	受商品及服務稅的影響
食品	37.3	37.3	29.37	29.37	20.38	20.38	29.50	29.50
房屋	25.34	--	28.18	--	34.00	--	28.83	--
燃料及電力	3.37	3.37	2.16	2.16	1.50	1.50	2.36	2.36
煙酒	2.06	2.06	1.18	1.18	0.77	0.77	1.35	1.35
衣履	5.12	5.12	6.95	6.95	8.04	8.04	6.66	6.66
耐用物品	4.34	4.34	5.85	5.85	6.31	6.31	5.49	5.49
雜項物品	6.03	6.03	6.44	6.44	5.79	5.79	6.14	6.14
交通	7.17	7.17	7.57	7.57	8.79	8.79	7.77	7.77
雜項服務 4/	9.27	3.13	12.30	4.08	14.42	5.23	11.90	4.08
總計	<b>100.00</b>	<b>68.52</b>	<b>100.00</b>	<b>63.60</b>	<b>100.00</b>	<b>56.81</b>	<b>100.00</b>	<b>63.35</b>

備忘項目：

價格上升幅度 5/

甲類消費物價指數	2.1%
乙類消費物價指數	1.9%
丙類消費物價指數	1.7%
綜合消費物價指數	1.9%

資料來源：《消費物價指數月報》(香港特區政府統計處)及代表團的計算結果。

- 1/ 以一九九四至九五年度每月平均開支為 4,000 至 15,999 港元的住戶(佔總數的 50%)為計算基礎。
- 2/ 以一九九四至九五年度每月平均開支為 16,000 至 29,999 港元的住戶(佔總數的 30%)為計算基礎。
- 3/ 以一九九四至九五年度每月平均開支為 30,000 至 59,999 港元的住戶(佔總數的 10%)為計算基礎。
- 4/ 這類服務當中被認為豁免商品及服務稅的與表 7 所列者相若：家居服務；醫療衛生服務及教育服務。
- 5/ 以 3% 的商品及服務稅稅率為計算基礎。

<sup>28</sup> 這個數字與表 7 所示的數字稍有出入，表 7 顯示，約有 72% 的香港特區居民的本地消費總開支應繳納商品及服務稅。出現這個差異，部分原因是表 7 的本地消費項目與表 8 的綜合消費物價指數籃子的項目並非完全一致，而部分原因則是因為消費物價指數權數是根據一九九四至九五年度住戶開支統計調查而計算的。

不論以哪個消費物價指數籃子作為參考，只要商品及服務稅率不高，對價格的影響就會頗為溫和。舉例來說，如商品及服務稅是 3%，則價格的升幅會在大約 2.1% (甲類消費物價指數) 至大約 1.7% (丙類消費物價指數) 的窄幅上落，而綜合消費物價指數的整體升幅，僅約為 1.9%<sup>29</sup>。不過，這些有關價格影響的計算，一如商品及服務稅稅基的估計，只屬指示性，而影響估計稅基的因素同樣適用於此。

### III. 執行問題

要引入像商品及服務稅這樣重要的稅項，需要進行繁多的籌備工作，包括草擬法例；進行諮詢、宣傳及教育工作；確定和安排所需人手；培訓人員；發展收稅的系統程序及設計表格；以及擬備守則和指引。有關當局亦須仔細擬訂時間表，並成立專責小組，以進行各項有關工作。不過，以香港特區的情況來說，代表團認為，在現階段詳細討論這些工作，實屬言之過早，因為正如上文所述，引入商品及服務稅的決定要在日後才能作出<sup>30</sup>。因此，下文集中討論有關的 *應變計劃* — 即海關及稅務當局預期商品及服務稅最終可能獲通過實施而現在可以做的準備工作。

#### A. 籌備工作時間表

以一個有高效率通訊網絡及運輸基礎設施的發達經濟體系來說，引入可憑發票抵免的商品及服務稅的時間表，通常是在確實決定開徵該稅項之後兩年左右實施。這個時間表假定，與商品及服務稅設計有關的重要政策問題，例如上文第 II 節所論述各點，已在決定開徵稅項時獲得解決。這個時間表亦假定，由通過賦權法例之日起計至商品及服務稅實施當日，最少要相隔 12 個月，這是讓稅務當局和受影響的企業為新稅項作好準備而必須給予的時間。

時間表預計的兩年時間只作為一個指標，因為還有很多其他因素會影響個別國家所需的時間。以香港特區來說，有兩大限制因素嚴重影響有關當局能否按這個標準時間表實施新稅制：

---

<sup>29</sup> 這些計算數字並無計及因新建私人住宅物業須課商品及服務稅而對私人住宅租金的可能造成的影響，假使引入商品及服務稅後令這類租金提高(這方面的估計需要對住屋租金市場作詳細分析，這並不在本報告書的範圍內)，所顯示的對價格的影響便是有些低估了。

<sup>30</sup> 有很多必要的工作，例如草擬法例，在任何情況下都不能在作出決定前進行。如欲了解引入商品及服務稅所需籌備工作的一般情況，請參閱 Alan A. Tait 的 “*Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*” Occasional Paper No. 89 (國際貨幣基金組織，1991 年)。

- 對跨境貨運缺乏有效的管制；以及
- 主要的稅收部門，即香港海關及稅務局，缺乏處理稅基廣闊的消費稅的經驗。

關鍵的問題是，香港當局是否準備在決定引入商品及服務稅之前，以充分的時間(例如一年)就上述兩項限制採取應變計劃。假如當局在決定開徵商品及服務稅之前並無採取任何應變計劃，則在作出決定該日起計的實施時間很可能會延長至三年。

## B. 邊境管制

在大多數國家，海關當局都保留對貨物進出其國家的管制權，直至有關交易商或其代理人獲當局批准放行為止。按照一般程序，海關當局在批准放行之前，須先取得提供有關貨物種類及數量詳情的貨物艙單，以及提供有關貨物詳細估價的貿易報關單。當局會根據這兩份文件及其他所得的情報，作出風險管理決定。

不過，香港海關目前對跨境貨物所實施的管制程度，取決於所涉及的運輸工具：

- **空運貨物** — 鑑於機場環境的整體保安嚴密，香港海關對空運貨物有高度管制，並實施強制性申報貨物艙單的規定，另外，由於空運貨物營辦商擁有高技術水平，因此更有預先填報的入境資料可供參考；
- **鐵路貨運** — 鐵路貨場的保安目前仍不算嚴密。不過，香港海關已計劃安裝閉路電視監察系統及闢設專用檢查區，香港海關對鐵路貨運實施強制性的報關規定，並有預先填報的入境資料可供參考；
- **陸路貨運** — 雖然三個出入境檢查站的跨境交通流量很高，特別是在繁忙時間，但在每個檢查站均對貨物實施高度的管制；香港海關對陸路貨運實施強制性的貨物報關規定(貨單一般由貨車司機填報，而非交易商或其代理人)，但沒有預先填報的入境資料可供參考；以及
- **海運貨物** — 對海運貨物實施的管制很少，特別是以內河商船運送的貨物。這類商船所運送的貨物，大部分在公眾貨物裝卸區裝卸，直接交付給運送車輛，而香港海關派駐在這些裝卸區的人員亦不多。遠洋輪船入境須預先給予通知，但內河商船則無須這樣做。法例並無限制

船隻在甚麼地方停泊以裝卸貨物，而香港海關亦無強制規定貨物報關（只有在香港海關特別提出要求時，才須提交艙單，否則一律當作自動清關處理）。

這個相對寬鬆的管制環境得以形成，原因是香港特區一向以自由港的形式運作，沒有進口關稅，而應課稅品亦只有幾項（碳氫油、酒類、煙草及甲醇製品），其中大部分按特定稅率徵收。應課稅貨品須受香港海關管制，存放在保稅倉或私用保稅倉，直至有關稅項已繳付及發出正式放行通知為止。

非應課稅貨物一般不受該等管制所限。事實上，交易商最遲可在收到貨物 14 天後才向政府統計處提交有關貨物的詳情（根據協調制度）及估價的貿易報關單。這份文件須由交易商填報，主要用於審核所需的進出口證是否已經辦妥，以及用於匯編貿易統計數字。因此，在貨物進口時香港海關不會收到貿易報關單。

在依據目的地原則的商品及服務稅制下，實際上所有進口貨物（轉運貨物除外）均應課稅，而所有進口貨物（包括過境貨物）均須提交進口報關單。除非香港海關能夠對進口貨物作實際管制，並在收到貨物的詳細說明及估價以便清關之前一直維持這種管制，否則不能期望制訂有效的風險管理計劃，而商品及服務稅稅收亦很可能會流失。同樣重要的是採取措施，使進口商能作好準備，以配合目的地原則的商品及服務稅制下的新海關程序和規定<sup>31</sup>。

*如邊境管制不加改善，而進口商亦未獲給予適當準備，商品及服務稅的完整性就會嚴重受損，令該稅項不能有效地課徵。*

### C. 主要稅收部門的經驗

#### 香港海關

##### *目前情況*

香港海關的主要工作是禁制毒品及其他違禁品進入香港，偵查走私活動，以及執行有關貿易規例及牌照事宜。一如上文所述，香港海關收取稅款工作的範圍狹窄，只集中於幾類應課稅品，因此尚未具備妥善的商業職能。

<sup>31</sup> 在很多國家，進口商可利用海關經紀的服務，以辦理海關手續。香港特區現時並無利用海關經紀的做法。

即使是負責收取應課稅品稅的科別，亦只有少數執行人員具有會計或商科資歷。

香港海關在所有其他(與稅收無關的)範疇的工作，顯示它是一個相當有效率和現代化的海關部門。如上文所述，香港海關缺乏有效的邊境管制，直接原因是香港特區是一個自由港，而且沒有關於貿易活動的法例規定。不過，過境旅客方面，則在所有出入境檢查站都有足夠的管制設施。

### *引入商品及服務稅的影響*

正如上文所述，除轉運貨物外，所有進口貨物在目的地原則的商品及服務稅制下均須課稅，包括旅客乘飛機、輪船、車輛或火車時當作個人行李攜帶過境的貨物<sup>32</sup>。一般來說，商品及服務稅稅收總額中有40%至60%會來自進口貨物。

香港海關須負責收集進口及出口貨物的估值資料；根據風險管理計劃檢查貨物，以確保申報的貨物說明和估值資料正確無誤；以及就應課稅進口貨物評估及徵收商品及服務稅，以及應課稅品稅(如適用的話)。此外，香港海關須執行有關轉運貨物的免稅安排，確保獲寬免稅項的貨物不會流進本地消費市場<sup>33</sup>，並須按針對性的抽樣原則核證出口商品，以防止出口貨物詐騙情況(例如商人聲稱已把貨物出口，但實際上貨物已在本地出售)。

如商品及服務稅制有向遊客就帶往海外的貨物退稅的條文，則須在所有主要旅客離境檢查站提供設施，以便核證貨物是帶往海外的、評估退稅款額並退還稅款。

簡言之，香港海關的運作須作重大調整，並須建立全新的商業職能。

## 稅務局

### *目前情況*

稅務局已有一套先進精密的收稅系統，以及一套大型電子稅務服務系統，兩者都是有效實施商品及服務稅的必要條件。不過，稅務局現時並無徵收任何稅基廣闊的消費稅。該部門的組織結構，是以現有的入息稅(利得

<sup>32</sup> 大部分國家容許給予這些貨物細小價值的豁免限額，以利便旅客辦理過境手續。

<sup>33</sup> 大部分國家容許轉運貨物免稅，以減輕交易商的現金周轉負擔。這些安排須受嚴格的海關管制。

稅、薪俸稅及對租金收入徵收的稅項)為中心；這些稅項全是按財政年度計算，並按稅務局發出的正式評稅單收取。這些入息稅沒有附帶的強制預扣安排，而現行的自願預繳措施亦不大受到歡迎。

根據稅務局提供的資料，現時該部門的財政和人力資源，大部分用於執行評稅和收稅的職責(分別佔 85%和 89%)。負責實地審核和調查的專業人員相對少(在總共 3 392 名職員中僅有 200 人)。另有 134 名非專業的“督察”人員，負責非技術性的外勤工作(例如送遞通知書、查核商業牌照等)。審計人員的一般工作程序，似乎是在總部，而非前往營業處所審查納稅人的記錄。

目前，在挑選作實地審核的個案中，實地審核及調查隊的追回稅收率接近 100%(調查比率約為 1%)。即使考慮到這些個案是有高度的針對性，這個成功率仍令人關注香港特區現時遵從稅例的一般比率。

稅務局在交回的報稅表中揀選涉及高價值 / 高風險的個案進行內部審查。約有 30%的報稅表會獲選中。其餘則原則上獲接納(不過日後可能會被審核)，並以納稅人所提供資料為基礎予以審理。稅務局正考慮在日後把須經正式內部覆查的報稅表的百分比減至 20%。

小型企業保存記錄的標準，是一個重要的問題。自一九九五至九六年度以來，稅務局已很努力改善有關情況。有關當局曾修訂法例中有關保存記錄的規定，詳細指明必須備存的各類記錄，並曾推行大型的教育活動。稅務局高級人員表示，進行有關工作後，備存所需記錄的企業單位數目已有所增加，但該等記錄是否齊備，他們就沒有那麼肯定。稅務局在一九九八年對各行業中約 2 500 個據知其現金銷售佔高比例的企業單位進行調查。結果顯示，當中僅有三分一備存現金登記簿，主要是一些每年營業額逾 100 萬港元的企業單位。此外，稅務局人員亦表示，在香港特區，裝有標準會計軟件的小型企業所佔的比率不高，原因是這些產品通常沒有中文版。

### *引入商品及服務稅的影響*

引入商品及服務稅會對稅務局的運作有重大影響。即使將起徵點訂在一個相當高的水平，在香港特區開徵商品及服務稅預計也會涉及很多登記納稅人<sup>34</sup>。與現有的入息稅不同的是，商品及服務稅的登記納稅人在年內會多

---

<sup>34</sup> 按粗略計算，如起徵點訂為 100 萬港元(500 萬港元)，由表 6 的數據可得出登記納稅人為 200 000 (90 000)名左右。這些數字包括了假設自願登記者達須登記者的三分之一左右。

次報稅及繳稅。規定大額稅款納稅人每月均須報稅及繳稅以改善政府的現金流量，是常見的做法。小額稅款納稅人通常會獲給予較長的報稅期(例如按季)以減少執行和遵從成本。

引入商品及服務稅會令稅務局的工作大幅增加。稅務局並須採取不同策略以確定及對付沒有報稅的個案，以及處理欠稅事宜。能有效處理按年繳納的稅項的策略，不一定能應用於按月及按季繳納的稅項，因為在後一種情況來說，稅收流失的速度可能會快得多。

要有效實施商品及服務稅，就須倚賴一個自我評稅或自願遵從稅例的制度。登記納稅人在每個報稅期自我評估須繳納的稅額。遞交報稅表時須一併繳納稅款，這是有關納稅人最終須繳的稅款，除非在其後查核時發現有錯誤。稅務局透過對納稅人的高質素教育和服務、十分具體的實地審計工作，以及有效的執法制度，達到要市民自願遵從稅例的目標。就商品及服務稅而進行的實地審核，大部分是針對性很高和迅速進行的審核工作，旨在核實某些申索。一般來說，處理商品及服務稅的人員有超過 40% 會參與某種形式的審核工作。

跟香港海關一樣，稅務局顯然須重新設計其運作模式及工作程序，以便有效地實施新稅項。

#### D. 應變計劃

引入商品及服務稅須作出的一項重要決定是選擇執行這稅項的部門。國際做法指出這基本有三個選擇：稅務局、海關或一個新的商品及服務稅部門。在作出這決定時，須考慮多個因素<sup>35</sup>。雖然以香港特區的情況來說，在現階段評估這些因素仍屬過早(上文已提及有關理由)，但在香港特區，稅務局可能會較適合負責執行商品及服務稅，而香港海關則負責在邊境收稅<sup>36</sup>。這安排的一個明顯理由是稅務局在整體稅務管理的專業知識，遠超於香港海關。另一個理由是計及當局所考慮的低稅率，設立執行商品及服務稅的新部門，所涉及的費用實在過於龐大。

即使尚未有組織上的決定該由哪個部門執行商品及服務稅，香港海關及稅務局現在仍可採取一些措施，為可能引入該稅項作準備。截至目前為止，香港海關及稅務局都未有任何應變計劃，以確定引入目的地原則的商品及

---

<sup>35</sup> 有關這些因素的一般討論，見 Tait (1991 年), *op. cit.*

<sup>36</sup> 這是多個國家所採用的組織模式，包括澳洲、新西蘭及新加坡。



服務稅對其管理工作可能有什麼影響。新稅項對這兩個部門的影響巨大，它/他們的運作模式及系統支援的設計顯然需要進行徹底改革。

我們建議這兩個部門現在應開始為可能引入商品及服務稅而訂出以三年為期的計劃，(假設政府在二零零一年年底左右決定引入商品及服務稅)。這些策劃工作的重點應放在引入商品及服務稅所帶來的廣泛影響，以及確定隨後 12 個月在執行工作方面可予改善之處。這兩個部門都沒有實施稅基廣闊稅項的經驗，因此應向區內擁有有關經驗及專業知識的其他國家尋求協助，以進行這些工作。

下文論述的應變計劃的重點集中在某些措施，如予以落實，即使最終決定不引入商品及服務稅，亦會加強稅務局及香港海關的工作。

### 海關的策劃重點

在擬訂應變計劃方面，香港海關應集中處理下述工作：

#### 落實海關清關及服務方面的主要建議

為進一步便利及管制貨物進出而對海關運作進行的一項大型檢討，已於最近完成<sup>37</sup>。代表團認為，報告書提出的第一至五項和第十項建議，對為香港特區建立一個可接受的邊境管制環境來說，是必要踏出的第一步。這些建議撮述如下：

- 強制規定內河船須通知香港海關擬裝卸貨物的地點；
- 設法解決所有海運貨物裝卸地點的保安問題；
- 設立一個有效識別內河船的制度；
- 香港海關提出在火車總站安裝閉路電視監察系統和劃定貨物檢驗區的建議，應提早推行；
- 規定利用任何運輸工具進口的貨物在放行前，均須向香港海關提交進口艙單；以及

<sup>37</sup> 請參閱《貨品清關規定及服務的顧問研究》(高茂管理顧問有限公司，2000年8月17日)。

- 在離境前須為貨物辦理出口報關的規定，應予維持。

單是改善管制和提早遞交貨物艙單，並不能提供足夠資料，讓商品及服務稅制得以有效實施，因為艙單並無貨物的具體說明，也沒有估價詳情。不過，現在採取措施以便對各種模式的運送進行有效的管制，以及改善現時資訊流通的適時性，則可為引入商品及服務稅而逐步實施的其他改革奠定穩固得多的基礎。按部就班處理這些關鍵問題，也會有助應付可能來自內河船營辦商和其他從事跨境貿易的小型企業的阻力。

### *對邊境管制採用綜合處理方式*

代表團注意到，過境手續目前是由香港海關人員和入境處人員在各自的櫃檯分開處理。在很多國家，海關人員在同一櫃檯同時處理(前線)出入境及海關檢查工作。香港特區應考慮採取這種“整體政府”的處理方式，因為這樣可節省大量資源，抵消實施商品及消費稅的成本。

### *稅務局的策劃重點*

在制訂應變計劃方面，稅務局應把重點放在以下工作。

### *建立並備存有關在經營中的企業的資料庫*

稅務局應找出有助實施商品及服務稅的所需資料，包括所有在經營中的登記企業的營運形式、每年營業額、行業分類、營業地址，以及其他聯絡資料，以提高稅務局目前的風險管理和挑選個案進行審查的能力，並改善服務措施的目標設定<sup>38</sup>。稅務局可考慮修訂目前所採用的報稅表和統計調查，以收集更準確的資料。建立並備存這類資料庫，亦可讓有關當局為小型企業訂定適當的起徵點<sup>39</sup>，並為設立商品及服務稅納稅人總檔案奠定基礎，以便利首次商品及服務稅登記工作進行。

至於因引入商品及服務稅而定期收集即時數據，在哪些方面可以協助現有稅項的稽徵管理，有關當局應加以研究，以便就所有稅項及收費實施協調的資料收集策略。這項研究亦應考慮對核對資料有用的外部數據來源，以

---

<sup>38</sup> 據悉，計劃在明年進行的系統改善工作已包括這項功能。由於這是急需處理的事情，實施步伐應該加快。

<sup>39</sup> 目前，稅務局未能提供資料，以準確評估可能須繳納商品及服務稅的納稅人數目。

及找出妨礙自由交換這類資料(例如已實行的強制性公積金(強積金)計劃的資料)的地方。

當然，假如所有稅項，包括商品及服務稅，都採用同一的納稅人身分號碼，將會對交換資料大有幫助。現時香港特區的納稅人身分號碼以法定的商業登記號碼為基礎。有關當局可趁機研究這類號碼是否足以收集所有主要納稅人資料，如有不足，則應作全面檢討<sup>40</sup>。

### *加快轉行全面自行評稅制度的步伐*

在評估納稅人應繳稅項方面，由依賴正式內部評估轉為全面的自行評稅制度的計劃，應加快進行<sup>41</sup>。因實施這項策略而騰出的專業人員及其他資源應重行調配，以大幅提高稅務局實地審核的能力。這會使該部門的管理現代化，並鼓勵更多人自願遵從現行稅例。此外，這亦可為稅務局奠定一個穩固得多的基礎，以處理在商品及服務稅稅制下須額外進行的實地審核。

在實行上述轉變時，我們應說明一下有效的自行評稅制度的最基本條件。這包括(1)納稅人必須清楚明白其責任和權利；(2)表格和程序必須簡單，令納稅人樂於遵從；(3)當局必須令納稅人明白，有關不遵從規定的罰則嚴格但公平；(4)當局必須令納稅人相信，當局具備有效的查核和執法計劃。這些條件不只對商品及服務稅適用，而且對所有稅項都適用。

### *制定為時較短和更具針對性的審核做法*

雖然在現行入息稅稅制下，這類工作的範圍有限，但稅務局應尋求實行這策略的機會，例如外判有關遵從強積金規定的審查工作(如資源許可，而這種安排又沒有受規管制度所阻)。稅務局在尋求這些機會時，應緊記商品及服務稅的負擔者可能與其他政府稅項及牌費的負擔者重疊。許多國家現正逐漸改用政府為本位的稽徵稅收方式，以盡量減少成本及減低政府對企業的干預程度。

### *推廣在商業處所實地審核的工作方式*

審核人員現時的工作方式，是留在稅務局辦公室覆查稅務記錄，而不是前往有關的商業處所進行審核。這個做法必須以較穩妥的實地審核方式取

---

<sup>40</sup> 有關納稅人身分號碼的設計的更詳細討論，見 Tait (1991 年), *op. cit.*。

<sup>41</sup> 在組織上來說，稅務局的組織已根據職能設計，肯定具備適當條件容納這種轉變。

代。有關人員必須習慣在納稅人本身的處所進行審核工作，藉以有效確保納稅人遵從商品及服務稅的規定。

### *提高實地視察人員的技能*

目前，稅務局視察人員進行了很多基層的實地審核工作。在商品及服務稅制下，這種經常實地視察的做法亦很適合。這些人員如能加強培訓和多汲取經驗，就可以進行在商品及服務稅制下的納稅人諮詢探訪<sup>42</sup>或其他有關現有稅項的教育活動。稅務局現應考慮提高他們在各方面(例如備存記錄)的技能，讓他們就如何建立符合稅務局規定的備存記錄系統，向小型企業提供意見。

### *把改善備存記錄的水準和做法定為重點工作*

備存完備的營業記錄，是實施商品及服務稅不可或缺的一環。企業必須備存準確無誤的記錄，以確定銷售方面的應繳稅款及為進項稅抵免申請提供證明。稅務局應繼續致力改善備存記錄的做法，作為提高企業自願遵從現行稅例的主要策略，亦為引入商品及服務稅創造合適的環境。這項工作的目標應是改善備存記錄的準確程度和形式。

此外，稅務局亦應透過這項重點工作獲取更多資料，以了解小型企業使用現金登記簿和其他即場記錄銷售的技術的普遍程度。這是有助釐定商品及服務稅起徵點<sup>43</sup>的另一項重要資料。

### *加強諮詢業界代表和稅務專業人士*

稅務局應考慮與一些行業建立協商關係，讓不同行業的人士經常都可就影響其行業的稅務政策和執行問題直接提供意見。如當局鼓勵業界代表提出改善建議，而不是單單指出問題及/或回應政府的建議，這個諮詢形式會最為有效。

各方面若全力支持這個協商形式，會有助稅務局與業界建立更良好的關係，而且可更容易找到一致認同的方法去解決各項難題。各方一旦建立互

---

<sup>42</sup> 澳洲的經驗顯示，要確保小型企業完全明白在商品及服務稅制下本身的責任和權利，有一個很有效的方法，就是推行探訪計劃，在納稅人的處所提供免費諮詢服務。

<sup>43</sup> 澳洲提供價值 200 澳元的可贖回憑單，以協助小型企業改善會計和其他銷售點設備，並准許對入息稅作 100%即時撇帳。

信關係後，這些諮詢機制有效運作，對於迅速找出和解決新設或現有稅項的種種問題，非常有用。

至於與稅務專業人士，特別是服務小型企業的專業人士的往來，亦應採用同樣的方式。向稅務專業人士進行有效諮詢，對教育新企業有關稅制的改革，以及改善小型企業遵從稅制的情況，會發揮很大作用。

## 徵收稅基廣闊的消費稅：概念及方法

稅基廣闊的消費稅可以多種不同方法徵收。本附錄探討幾個可供選擇的主要方案，並從經濟角度論述這些方法的實質分別。

本附錄集中討論那些對商品和服務的流動而徵收，同時不會因最終消費者的特徵而有差別的稅項。傳統上，這些稅項被列為間接稅，因為消費者最終須承擔的稅款，視乎稅項如何透過商品和服務的價格被轉嫁於他們身上。屬於這一類別的稅項繁多。下文概述其中三大類，並比較其特性。不過，消費稅亦可按個人所消費的商品和服務的總值而直接徵收。這種稅項亦會在下文扼要討論。

### A. 零售稅

對商品和服務的流動徵收消費稅，目的是要按單一稅率對所有最終消費徵稅(若課以不同的稅率，其根據是所消費的商品和服務的性質，而非消費者的特徵，)。這稅項的基本設計，是確保每一最終消費項目都負擔適當的稅額。

對所有商品和服務的銷售徵收劃一的流轉稅，並不能達到上述效果，因為在生產過程中，商品和服務由一個營商者轉移至另一營商者時，每次均須徵稅。這種稅項大大推動商界的縱向合併，以盡量減少須繳付的稅款總額。這稅項如視作消費稅，亦會導致由生產直至並包括最終消費的各個階段中，對最終商品和服務實際徵收的稅款總額，出現不規律的差異。當經濟不斷發展，而各行業之間的交易日趨複雜，在生產和分銷階段的稅項層壓效應就越益嚴重。作為一種一般消費稅的簡單流轉稅，以往曾被廣泛採用，但現在實際上已消失。

解決簡單流轉稅的層壓效應的問題，最顯而易見的方法是只在生產和分銷過程的其中一個階段徵稅，最好是在商品和服務由企業轉至最終消費者的階段。我們可把這階段界定為零售階段，而這種稅項便是零售稅。

許多國家以前都曾徵收零售稅。現在雖已沒有主要國家以零售稅形式徵收全國性的消費稅，但美國有 46 個州(美國在三十年代初引入零售稅)和加拿大部分省份仍然徵收這稅項。由於美國聯邦政府不徵收消

費稅<sup>44</sup>，這些州政府所徵收的零售稅就是美國的主要消費稅。零售稅若可把稅源限制於對消費者的最終銷售，就能消除層壓效應。由於納稅企業的數目會較少，在執行方面，零售稅看來也勝過流轉稅。不過，這個優勢其實不大，因為零售商通常佔了企業的大多數。此外，在現代經濟體系中，批發商和製造商等趨向把部分貨品直接售予消費者(隨着電子商貿的日益普及，相信日後這種銷售方式所佔比例會激增)。因此，如何免除對以企業為對象的銷售徵稅，並確保所有以消費者為對象的銷售都會課稅，便成為一個難題。以零售稅來說，要達到這個目標，就須為下述各項設立一套複雜的豁免制度：

- 由於其所有銷售對象都是其他企業而毋須課以零售稅的企業；
- 屬營運性質及不會由最終消費者購買的*某些商品及服務的銷售*；以及
- 以*某些顧客為對象的銷售*，而這些顧客能就此稅項證明自己是“企業顧客”，或證明所購買的項目是供轉售用的。

上述各項豁免，是美國各州份在執行及遵從零售稅稅制時的主要困難所在。不過，這些豁免對消除層壓效應的效用看來不大：在美國各州份來自零售稅的稅收中，估計約有五分之二其實來自以向企業的銷售<sup>45</sup>。

零售稅是對本地消費徵稅，即原則上屬於按目的地原則徵收的消費稅。登記零售商的任何出口銷售均獲豁免。按同一道理，貨物和服務

---

<sup>44</sup> 不過，美國近年曾廣泛討論可否引入聯邦政府零售稅。

<sup>45</sup> 見 Raymond R. Ring 的“Consumers’ Share and Producers’ Share of the General Sales Tax”，*National Tax Journal*, Vol. 52(1999年3月)。出現這個高比例並非完全因為美國州政府零售稅制豁免向企業的銷售徵稅的方法本身存有缺點(雖然這些缺點不少)；這個現象多少也反映政府刻意向部分中轉貨物和資本貨物徵稅的政策。

如非經由登記零售商進口，而由本地消費者直接進口，便須課以零售稅<sup>46</sup>。

如零售稅一類的單階段稅，當然可於生產及分銷的其他階段徵收，特別是批發階段，即以零售商為對象的銷售。這樣界定可減少須實施這稅項的企業數目，從而節省徵稅的行政及遵從成本。不過，由於零售利潤有差別，這稅制無法確保可向所有最終消費者收取適當數額的稅款、無法就大部分服務徵稅，而且會使零售稅原已很嚴重的層壓效應惡化。此外，識別批發商(其銷售對象為零售商)實際上比識別零售商(其銷售對象為最終消費者)困難得多。如須限定向為數不多的企業徵收商品及服務消費稅，以節省行政及遵從成本，則有另一個比單階段批發稅可取得多的方法可供選擇(在下文討論)。

#### B. 發票抵免式商品及服務稅

商品及服務稅採用另一個方式，消除流轉稅稅收結構所引致的層壓效應，而最終又可取得零售稅原則上會達致的效果。雖然商品及服務稅的起源可追溯至久遠的年代，但其現代模式最初於一九六零年代末期在西歐和拉丁美洲出現，此後迅速流傳。在國際貨幣基金組織 182 個成員國中，有超過三分之二現正以商品及服務稅作為一般消費稅。

商品及服務稅並非限於在向消費者零售的最後階段才徵收，而是在生產和分銷過程中每一階段都徵收，一如流轉稅的徵收方式，但在先前階段繳納的稅款可獲十足抵免。最常見的形式是，企業須就每宗交易向買方開發票，註明所徵收的商品及服務稅稅額。買方憑發票可獲進項稅抵免，該筆稅款會在買方就本身的銷售額繳納的商品及服務稅中扣除；如某段期間稅務負擔淨額為負數，則多出的抵免額可獲退款。

假如所有貨物和服務在銷售時均須繳納商品及服務稅，這個發票抵免機制應可確保在該稅制下不會產生層壓效應。不過，這個假設十分重要。如有任何企業獲豁免就其銷售額繳納商品及服務稅，則有關企業就投入資源所繳付的商品及服務稅不會獲抵免，因此，進項稅會計入

---

<sup>46</sup> 美國不設州際關稅邊界，而且憲法規定不得向其他州份的零售商徵稅。美國大部分州政府的稅項因此須附加“使用稅”，於課稅州份使用從其他州份運入的貨品時繳納。使用稅最適合向那些必須在消費者居住的州份登記的商品(例如汽車)徵收。



其生產成本內。假如該產品由一間須繳納商品及服務稅的企業購入，該企業就不會獲進項稅抵免，因而產生層壓效應。一般來說，在生產和分銷過程中，如有某一企業或某宗交易獲豁免繳稅，則在發票抵免式商品及服務稅稅制下，會導致層壓效應的問題，除非獲豁免的交易是以最終消費者為對象的銷售，或貨物及服務的進口。(如須繳稅的企業購入免稅進口貨物，在該企業銷售貨物時便會徵收適當數額的稅款，不會出現層壓效應。)如果是向最終消費者銷售，由於獲豁免的企業不會獲進項稅抵免，因此可確保實際獲豁免的只是其增值部分，而非銷售總值。

由於要確保出口完全免稅(這是按目的地原則徵收的消費稅的規定，而這稅項相當於零售稅)，發票抵免式商品及服務稅稅制若只豁免對出口銷售徵稅，並不足夠。這稅制亦須確保出口商所有購買項目均獲十足的進項稅抵免。達到這目的的方法，是向出口商實施發票抵免制度，但按零稅率向出口貨物徵收銷項稅。這樣，出口商須繳付的商品及服務稅通常為負數，可即時獲退還稅款。(不過，由於這類退款在商品及服務稅稅制下會引發欺詐情況，所以通常會受到嚴格管制。)

在高度開放而本地製造業較小的經濟體系中，通常至少有一半的商品及服務稅稅收是由海關當局向進口收取得來的，其餘的(淨)稅收則來自登記企業。這與零售稅的情況形成強烈對比，因為零售稅的稅收中，那些原則上應向進口收取的稅款款額通常很小。

### C. 以扣減法計算的商品及服務稅

零售稅及發票抵免式商品及服務稅都是按每宗交易，即商品及服務的每宗銷售而徵收的。一般來說，登記企業每月(在一些情況下是每季)都須向政府繳納這兩種稅項。就該兩類稅項來說，企業必須提交的文件，包括詳列銷售項目(如屬商品及服務稅，則另加購買項目)和所收到的相關稅項(如屬商品及服務稅，則另加就購買項目所繳納的相關稅項)的清單，以及稅務法例規定須提交的證明文件(就以發票抵免式商品及服務稅來說，一個明顯的例子是商品及服務稅發票)。

這些有關銷售及購買項目的分類帳記錄，當然是必須記入周年會計報表的原始資料。這表示稅務當局可根據該等帳目，以另一方法徵收相同的商品及服務稅，即按該稅率，對會計期內的銷售總額與從其他企

業購入商品及服務的總額之間的差額徵稅<sup>47</sup>。與發票抵免法相比，以扣減法計算商品及服務稅(有時稱為交易稅)乍看上去是一個較為簡單，而干擾程度較少的徵稅方法。

就某段期間的個別企業來說，只要所有購買及銷售項目均按同一稅率課稅，這兩個方法會產生相同的結果。不過，如果有些商品及服務按不同稅率課稅(例如按目的地原則徵稅時對出口實施的零稅率)，或有些商品及貨物獲豁免繳稅，則會產生差異。毫無疑問，當商品及服務稅按某一稅率以扣減法徵收，企業的所有投入資源都會按同一稅率獲抵免，不論供應商實際上就那些資源徵收了多少稅項。因此，在最終消費者獲得有關的商品及服務時，實際收到的稅款總額會因在各生產及分銷階段徵稅的最高與最低稅率的差別而可能有極大差異<sup>48</sup>。

要消除這個情況可以修改計算方法，以，但這會令稅制變得較為複雜。在分類帳上所示的銷售及購買項目，可按適用於每宗交易的不同稅率區分，跟着便可計算在發票抵免式商品及服務稅稅制下應收取或繳付的銷項稅及進項稅款額，然後從應繳銷售稅中扣減已計出的進項稅。為了實施依據目的地原則徵收的商品及服務稅，豁免出口繳納這稅項，就必須循此方向作出修改。這個修改的商品及服務稅實際上相當於發票抵免式商品及服務稅，但會採用一個頗為不同的管理機制徵收(繳納稅款的次數較少，而所需文件或會不同)<sup>49</sup>。

以扣減法計算的商品及服務稅的一個變奏，是以追加法計算的商品及服務稅。根據定義，企業的銷售額和採購額的差別等於生產因素的收

---

<sup>47</sup> 一般而言，發票抵免式商品及服務稅是按銷售項目不包括稅項的價值估量，而登記企業的購買及銷售項目，一般都按同一原則在其帳目內顯示。不過，如商品及服務稅以扣減法計算，在帳目中顯示的購買及銷售項目的價值當包括商品及服務稅。

<sup>48</sup> 不過，應注意的是，以扣減法計算商品及服務稅，不會產生層壓效應。發票抵免式商品及服務稅可能帶來的問題，即獲豁免的企業向須納稅的企業銷售商品及服務時會引致的層壓效應，會得到解決，因為須納稅的買方者會獲得稅項抵免，即使獲豁免的供應商實際上沒有繳納有關稅項。

<sup>49</sup> 這是日本所採用的方法。日本的消費稅是根據周年帳目而徵收的，但其目的是要達到與標準的發票抵免基本上相同的效果。

入，包括工資、利息及利潤<sup>50</sup>。因此，把工資成本、利息支出和適當的利潤估量加起來，即可從周年帳目直接計算出與以簡單扣減法計算的商品及服務稅完全相同的稅項（而毋須根據帳目內的有關銷售及採購分類帳計算）。有一些國家已實施這種形式的商品及服務稅，但實施情況各有不同，例如以色列利用這制度，把金融界的增值額包括在消費稅的總體稅基內（見附錄 II）。美國密歇根州和新罕布什爾州亦有實施類似以追加法計算的商品及服務稅，有關稅項在該兩個州分別稱為單一商業稅和工商企業稅。意大利在一九八八年引入類似稅項，而該稅項為對公司收入和財富的課稅制度的改革的一部分。顧名思義，這些稅項是向企業徵收的稅項，而非消費稅，儘管兩者實際上相當於按來源地原則徵收並以扣減法計算的商品及服務稅。就密歇根州而言，引入單一商業稅是用以代替該州的公司所得稅，並與該州的零售稅並存。

#### D. 一些比較

在所有商品及服務均按相同稅率徵稅這個最簡單的情況中，不論採用在上文所討論的三個基本方式的哪一個，對最終消費所徵收的稅款可能完全相同。然而，對企業和稅務當局來說，三種方式對行政方面的影響，有很大差異。由於這個情況，這三類稅項的確切實施形式必然會有一些折中方案，而這些折中方案又會對經濟有重大影響。這三類稅項在生產和分銷過程不同階段徵收，也會造成其他差異。最後，有關稅項的特定徵收形式，或會影響商界和一般市民對該稅項的看法。

#### 行政方面

行政方面的主要差異源自須負收稅和繳稅責任的企業組別，以及施加於這些企業的申報和文件記錄規定。

零售稅與兩類商品及服務稅最明顯的差異，是這些稅項在全面實施時，特別是較細小的企業也不獲豁免時，須登記的企業數目。美國的估計數字顯示，在徵收零售稅的各州中，有多達三分二的企業登記為該稅項的納稅人，所以在這方面的差異不應誇大，然而差異也實在不

---

<sup>50</sup> 若要使這個說法成立，就必須對傳統會計報表所記錄的利潤估量作若干調整，尤其須在會計利潤中加回折舊；而所購買的資本資產、存貨帳面價值的增加，以及資本增值，全部均須扣減。

小。不過，零售稅與發票抵免式商品及服務稅在行政和遵從成本方面的差別，卻並非與納稅人人數的差別成比例。正如前文所述，為豁免對企業之間的銷售徵稅，零售稅須設有一些豁免機制。這些機制可能很複雜，須繳納零售稅的企業會難以採用，而稅務當局亦難以審核。這些機制在實際運作中未能消除對企業之間的銷售徵收稅項，這在美國一般被視為其州制零售稅的最大缺點。

此外，商品及服務稅一般不會在所有企業中全面實施，小型企業（一般界定為營業額低於某個指定水平的企業）會獲豁免。豁免的目的，純粹是要減低行政和遵從成本。豁免會令稅收有一些損失，但通常都相當輕微。此外，一如上文所述，在發票抵免式商品及服務稅稅制下，如免稅企業銷售商品或服務給須課稅的企業，這類豁免也會導致層壓效應，並扭曲免稅企業與須課稅企業之間的價格競爭。不過，這些影響通常都很小。一如報告內文提及，須課稅企業會選擇不向免稅企業採購，否則會不獲進項稅抵免。因此，即使沒有這樣的規定，主要的銷售對象為須課稅企業的營商者也會主動登記為商品及服務稅納稅人。這樣會減少層壓效應。與須課稅企業比較，免稅企業可能擁有的價格優勢，只限於按其利潤和勞工成本所納的稅款。舉例來說，如利潤率為 15%，稅率為 3%，豁免可能造成的價格優勢僅是 0.45%，而不是整整的 3% 稅率。

表面看來，商品及服務稅稅制透過釐定起徵點而節省的行政及遵從成本，在單階段零售稅稅制下一樣可行。不過，在這情況下，單階段零售稅對價格競爭可能造成的扭曲要大得多：在上述例子中，免稅企業的價格優勢就不會是 0.45%，而是 3%。因此，給予小型企業零售稅豁免所造成的扭曲，遠超過商品及服務稅豁免，爭議性也大得多。實際上，雖然絕大多數商品及服務稅稅制都豁免小型企業的收稅及繳稅責任，但美國沒有一個州在實施零售稅時給予這種豁免。

至於文件記錄方面，三種稅制的主要分別，在於發票抵免式商品及服務稅要求賣方提供每宗銷售的商品及服務稅發票。這張發票是進項稅抵免申請的審核依據。這種依據並非三種稅制之間的基本分別，因為實施這些稅制主要以採購和銷售分類帳（或同類的電子帳目）為依據。不過，發票抵免式商品及服務稅所提供的審計線索，能夠解釋為何在其他條件相同的情況下，納稅人遵從商品及服務稅稅例會遠高於零售稅（或以扣減法計算但不須提供發票的商品及服務稅）。最小型的企業除外，商品及服務稅要求提供發票的規定，相信不會大大增加企業的遵從成本。

## 徵收階段

在商品及服務稅(不論是發票抵免式或扣減式)稅制下，稅款是從進口或初級生產至零售的每一個階段分段徵收；相反，零售稅的稅款是在最終的零售階段才徵收。因此這兩種稅制的徵稅時間是不同的。

更重要的是，商品及服務稅分段曳進的徵稅方式，從納稅人遵從稅例的角度來說有三大優點。第一，零售業通常在遵從稅例方面表現最弱，有關執法工作也最難，因為零售業主要包括大量的細小企業，這些企業的會計和備存記錄的水平也相對較低。商品及服務稅稅制則可提前到其他階段徵稅，包括大部分國家都認為是最容易徵收稅款的進口階段。第二，因企業不遵從稅例而損失的稅收機會較少。企業如少報銷售額，政府只會損失按其銷售利潤計算的稅款，而非銷售總值的稅款<sup>51</sup>。第三，就發票抵免式商品及服務稅來說，如企業沒有發出商品及服務稅發票並少報銷售額，政府因而損失的稅款可在其後階段彌補，因為購買者可獲得的稅收抵免會隨之減少。就這點來說，發票抵免式商品及服務稅稅制發揮了自我監察作用。

因此，從遵行稅例的角度來看，商品及服務稅(特別是發票抵免式)比零售稅優勝得多。在一個經濟體系中，稅率越高，納稅人遵從稅例的比率一般就越低，因此這些優點更形重要。零售稅只有在徵收較低稅率時才得以維持，以及在納稅人遵從稅例比率較高的經濟體系才可實施，並非是偶然的。

## 各種觀點

上述三種稅項均以本地商品及服務消費開支為稅基。雖然法例規定繳稅責任須由企業(及進口商)承擔，但預期整筆稅款都會轉嫁到售價上。企業應被視為收稅人，而不是納稅人。

---

<sup>51</sup> 除少報銷售額外，在發票抵免式商品及服務稅稅制下，也會出現以欺詐手段申請進項稅抵免的問題，而零售稅稅制則沒有這種情況。不過，相對商品及服務稅，零售稅稅制也有些地方可製造詐騙的機會。申請豁免向以企業為對象的銷售徵稅，就是一個例子，因為在零售稅稅制下，買賣雙方申報豁免一宗銷售項目，均可獲取利益。

在美國有關州份實施的零售稅，這種情況最為明顯。美國的做法，是在零售價中註明不包括稅項在內，並在發票及收據上另外逐一系列明有關稅項。因此，在消費者每次購物時，這就使他知道自己正在繳稅。發票抵免式商品及服務稅的情況則不同。在大多數國家，零售價已註明包括稅項在內，但仍須在發票或收據上另外逐一系列明有關商品及服務稅在售價中所佔的百分比；在某些情況下，包括稅項在內的發票如沒有逐一系列明有關稅項，仍於零售使用。不過，這些不同的註明價格的做法，並不顯示稅項的實質有何不同。就該三種稅項來說，政府可規定價格註明是否已包括稅項在內。

從公眾的觀點來看，以交易為基礎的稅項(如零售稅及發票抵免式商品及服務稅)與以帳目為基礎的稅項(如以追加法及扣減法計算的商品及服務稅)之間的差別，可能更為重要。由於其特殊評稅方式，密歇根州以追加法計算的商品及服務稅被普遍企業(及議員)視為一種概約對利潤徵收的稅項，而消費者一般也不認為這屬零售稅。由於這些觀點，消費者會較企業容易接受以帳目為基礎的稅項。

#### E. 直接消費稅

##### 統一稅率的現金流量稅

正如上文所述，以扣減法計算並按來源地原則徵收的商品及服務稅，可以追加法徵收，即以企業的薪金支出和利潤總額為基礎，而就此而言，利潤是按現金流量基準衡量的。現金流量基準包括以下各項：

- 傳統的會計利潤；
- 加上記入帳目的折舊、資本資產出讓及利息支出；
- 減去資本支出、存貨價值的增加、利息收入，以及計入會計利潤的資本增益<sup>52</sup>。

---

<sup>52</sup> 作為稅基，這個以現金流量來衡量利潤的方法，其特點在於有關稅項不會影響企業的投資回報率。由於所有投資開支均可即時扣減，但收益卻全數徵稅，因此這稅項實際上使政府成為企業在每項投資的參股人。換言之，以現值計，若投資企業的投資成功(失敗)，政府即會有收益(損失)。

若把這稅項分為兩部分，分別就工資(或薪酬)及以現金流量衡量的利潤徵稅，結果應沒有分別。此外，由於在經濟理論中，納稅負擔並不取決於付款的法定責任是在買方還是賣方身上，而是取決於對甚麼徵稅，因此，即使這稅項中的薪酬元素的責任可由企業轉移到其僱員，在分析上這稅項仍相當於與按來源徵收而採用扣減法的商品及服務稅。

基本上，這就是最初在八十年代初期於美國以“統一稅率稅”為名提出的消費稅建議<sup>53</sup>。由於這稅項可能取代現行的聯邦個人及公司所得稅，因此這項建議在美國其後的重大稅務改革討論中受到廣泛注意。以扣減法計算及按來源原則徵收的商品及服務稅與建議的統一稅率稅之間唯一的明顯分別，是統一稅率稅的工資稅元素會包括個人(或家庭)免稅額，因此會包含累進元素。正式來說，有關建議可視作相等於結合了按來源原則徵收的商品及服務稅，以及按其家庭情況而給予個別受薪人士及領取退休金人士稅收抵免。雖然統一稅率稅草案已在一九九五年提交美國國會，但這項建議獲得通過的機會似乎很微。

不過，值得注意的是，若把香港特區的薪俸稅(最高邊際稅率 17%及標準稅率 15%)和利得稅(劃一稅率 16%(公司)及 15%(其他))合併，便很接近統一稅率稅建議。利得稅方面，工業裝置及機械開支在第一年可享有 60%的免稅額(若用於製造工序，則為 100%)，令資本支出的免稅額更接近開支總額，高於傳統利得稅所給予的折舊免稅額；非金融業務的利息收入也獲得豁免，或徵收的稅率僅為標準稅率的一半；此外，大部分的資本增益亦獲豁免徵稅。因此，香港特區現行的利得稅，具備向企業徵收的現金流量稅的許多特點，若與薪俸稅合併，可以說香港特區實際上已有消費稅。

不過，這種消費稅按來源徵收，如將其改為以目的地為原則，則除其他事項外，尚須向出口企業退回合適數額的利得稅和薪俸稅。這類稅額調整的計算會非常困難，亦難以妥為執行。

---

<sup>53</sup> Robert E. Hall and Alvin Rabuschka 的 “*The Flat Tax*” 第二版 (Hoover Institution Press, 1995 年)。

## 入息消費稅

從宏觀經濟學及個人的角度來看，某一期間的消費總額不獨可以藉計算所有消費者購買貨品的總和而得出，亦可以藉計算入息(來自勞工及資本)與儲蓄淨額之間的差額得出。雖然入息消費稅的想法在很久以前已經提出，但容許從稅基中扣除儲蓄淨額以改革現行入息稅的頗為周詳建議，在七十年代後期才分別在美國、英國及瑞典提出。這些徹底改革入息稅的建議沒有一個獲接納(或看來可能會獲接納)<sup>54</sup>。

不過，有關這些建議的討論，令人更加注意到經合組織國家的個人入息稅制對某些儲蓄形式(包括大部分供退休用的儲蓄)的處理方法，用於入息消費稅會較用於純入息稅為適合：退休金計劃(及類似的安排)的供款一般可從應課稅入息扣除；退休金基金本身毋須納稅，但退休金入息則須全數繳稅。入息稅制若加進這類關於個人儲蓄主要成分的安排，則應視作入息稅及消費稅的混合體，而非純入息稅。儘管把處理若干退休儲蓄的方法推廣至所有形式的儲蓄這個改革建議，看來不可能在短期為任何國家所接納，不過，個人入息稅制可以這個方式逐漸發展成為入息消費稅。

一個較不明顯地徵收入息消費稅的方法，是不為儲蓄提供稅項寬免，但會豁免儲蓄的收益納稅。由消費稅的角度來看，就入息儲蓄繳納的稅款，可視為預繳個人於花掉其入息儲蓄(連同有關儲蓄的累積收益)時應納的稅款。這個“預先繳稅”的方法，在個人一生中收取的稅款(以現值計算)，會與扣除所有儲蓄淨額的入息稅稅款相同<sup>55</sup>。這種稅制在實際推行時，會包括限於工資及薪金入息的個人入息稅，連同(非強制性)向以現金流量衡量的營業利潤徵收的稅項，而不會對邊際投資計劃徵稅。因此，透過頗為不同的途徑，入息消費稅的預先繳稅方法變成一個相當於一個單一稅率以追加法計算的商品及服務稅的稅收結構。

---

<sup>54</sup> 有關在美國所提建議的詳情，請參閱 Laurence S. Seidman 的 “*The USA Tax: A Progressive Consumption Tax*” (MIT Press, 1997 年)。

<sup>55</sup> 這個論點假設是個人入息稅稅率預不會改變，以及個人在一生中耗用其所有收入。在較為實際的情況中，個人消費稅預繳方法的稅款不會完全相等於向扣除淨儲蓄額的入息所徵收的稅款。



## F. 總結

本附錄旨在研究可供選擇對消費徵稅的方法，而非提出理由支持採用某個方法。不過，上文所提出的各點，有些看來與目前辯論應否在香港特區引入稅基廣闊的消費稅的問題尤有關係，值得特別指出。

- 香港特區觀乎其利得稅及薪俸稅，其實已建立了一個與消費稅很近似的制度。從這個角度來看，有關的辯論就不是有關應否對消費徵稅，而是應否引入另一種形式的消費稅(例如將稅基擴闊至收入低於薪俸稅的免繳稅入息額的人士，或作為穩定稅基的一個方法)。
- 雖然分析起來，零售稅和商品及服務稅可能相等，但在實際應用上則不同。商品及服務稅具備以下作用，因此遠勝於零售稅：(1)消除在生產及銷售各階段出現的層壓效應，以及(2)在一些可能會有很多人不遵從稅例的情況中，確保稅例獲得適當遵從。由於具有這兩大優點，商品及服務稅在行政及遵從成本方面，未必會遜於零售稅。
- 標準發票抵免式商品及服務稅和以帳目為基礎按扣減法計算的商品及服務稅的相對優點，似乎較為平均，尤其是如果商品及服務稅只設有單一稅率及少數免稅項目。從兩者選其一時，關鍵的問題是(1)標準發票抵免式商品及服務稅所帶來的新審計線索的好處(及費用)，以及(2)企業及消費者對這些不同形式的稅項的看法的差別。在大多數國家，發票抵免式商品及服務稅較為人接受，而且仍然是國際的慣常做法。

## 商品及服務稅稅制對金融服務的其他處理方法

像任何其他貨物及服務一樣，金融服務在商品及服務稅稅制下，可被徵稅、豁免繳稅或徵收零稅率。就這些服務徵收商品及服務稅的政策，須平衡以下因素：對收入的影響、行政及遵從成本，以及不同處理方法可能造成的經濟扭曲。如財務機構就其服務收取現付費用，則較易平衡各個因素。不過，很多時候，財務機構就其服務收取的費用是隱含的，例如，他們會將金融中介服務和其他服務的收費，列作貸款的財務費用和存款利息支出的一部分。在這些情況下，便難以確定徵收商品及服務稅的基礎。

倘若某些金融服務的價值需要徵稅，則提供服務的機構必須確定哪些是應課稅服務，並評估其價值，包括那些隱含在利率內的服務費用。銀行或保險公司如同時提供應課稅服務及免稅服務，該公司必須分配投放在該兩類服務的資源，因為只有投放在應課稅服務的資源可申請進項稅抵免。要妥善實施商品及服務稅稅制，行政功夫並不簡單。

本附錄會詳細闡述就金融服務徵稅的問題的性質，討論對這些服務徵收商品及服務稅的不同可行方法，研究各國的做法，以及評估每種方法的利弊。

## A. 問題的性質

財務機構除了為存款人與借款人的中間人外，往往亦提供資產管理、投資諮詢和各類保險產品等多種服務。這些服務有些是與其中介服務一併提供，而有些則須收取現付費用。徵收商品及服務稅的困難，主要與中介服務和收取隱含費用的服務有關。

## 中介服務

銀行同時為存款人及借款人提供中介服務。這些服務的價值可按存款利息和貸款利息的息差計算。舉例來說，假設存款利率為三厘，貸款利率為八厘，而一般所指的純資金成本(例如短期政府證券的利率<sup>56</sup>)

---

<sup>56</sup> 見 Satya Poddar 和 Morley English 的 “Taxation of Financial Services Under a Value-added Tax: Applying the Cash-flow Approach” (*National Tax Journal*, Vol. 50, 1997 年 3 月)

為五厘。這五厘的息差(八厘減三厘)便是各項中介服務的價值，由借款人(他所支付的較純資金成本多三厘)和存款人(他所收取的較純資金成本少兩厘)分擔。

在發票抵免式商品及服務稅制下，登記人士須繳付的稅款，一般是以課稅期內對應課稅銷售所徵收的稅款與應課稅購買項目所繳納的稅款的差額計算，並以登記人士開出的特別商品及服務稅發票證明。銀行不能以這種傳統方法計算須繳付的稅款，因為有很多應視作投入資源的成本項目(例如存款)是向消費者購買的，就徵收商品及服務稅而言，消費者必定是非登記人士，因此不可開出商品及服務稅發票。與中介服務課稅有關的另一個問題是，現時仍未有既定方法按每宗交易計算服務價值，讓銀行可徵收商品及服務稅，並通知其商業客戶所徵收的稅額，而對於就所購買的已稅中介服務申請商品及服務稅的進項抵免的企業來說，發出有關通知是有必要的<sup>57</sup>。假如這些服務獲豁免商品及服務稅是因為服務已隱含在息差中，以致對這種服務徵稅在行政上是不切實際的，則銀行在提供免稅中介服務時因購買而繳付的商品及服務稅，不會獲得進項抵免。因此，豁免對這些服務徵稅即等於中斷抵免鏈，而每當企業購買這些服務作應課稅銷售的投入資源時，便會引致層壓效應。

銀行以外的其他財務機構，亦可能提供中介服務。因此，在商品及服務稅方面對所有提供這類服務的機構的處理方法應該一致，以免誘使資金透過某些類別的財務機構調撥。

#### 收取現付費用的金融服務

銀行及其他財務機構(例如非人壽保險公司)所收取的現付費用，很容易便可計入發票抵免式商品及服務稅的稅基，而又不會顯著增加企業及稅務當局的行政及遵從成本。假如對這些費用徵收商品及服務稅，則購買須繳費服務的企業便可申請商品及服務稅的進項抵免，但只限於他們利用這些服務進行應課稅銷售。舉例來說，假如銀行對從自動櫃員機提取現金的服務收取費用，則這些費用便可徵收商品及服務稅。這亦即表示，銀行提供了一項應課稅服務，因此可就用於提供服

---

<sup>57</sup> 見 Alan Schenk 的 “Taxation of Financial Services Under a Value-Added Tax: A Critique of the Treatment Abroad and the Proposals in the United States” (*Tax Notes International*, 1994 年 9 月 12 日)

務的購買項目所繳付的商品及服務稅申請進項抵免。假如自動櫃員機服務由一名消費者購買，該消費者便須承擔這項服務的商品及服務稅。不過，假如這項服務由進行應課稅銷售的企業購買，則該企業便可在商品及服務稅報稅表上聲明有關稅項是進項抵免，藉此收回這項服務所徵收的稅款。因此，收取現付費用的金融服務就像其他商品或服務一樣，是可予徵稅的。

### 收取隱含費用的金融服務

向金融服務的隱含費用(即已納入息差的費用)徵稅的困難，實在與向中介服務徵稅的困難一樣。如豁免這些收費繳納商品及服務稅，就會產生層壓效應，原因與給予中介服務同類豁免的情況大致相同。此外，如果服務機構同時提供須課稅的服務(例如收取現付費用的服務)，豁免中介服務和其他收取隱含費用的服務納稅，就會大大增加行政及遵從成本，因為有關機構必須計算不獲抵免的進項稅所佔的比率(即與免稅服務有關的購買項目所佔的比率)，而稅務當局必須核證這個分配比例是正確的。不少國家的經驗顯示，財務機構和稅務當局對可抵免的進項稅的適當數額，經常有不一致的看法。

豁免向收取隱含費用的服務徵稅，也可能造成扭曲，因為財務機構可能會設法由內部提供所需的投入資源(即縱向合併)，以避免為購買用於提供免稅金融服務的項目而繳付不可抵免的商品及服務稅。舉例來說，銀行可能會不再向外間印刷商購買銀行用的表格和信箋(因而不須就該等購買項目繳納商品及服務稅)，改為自設印刷部門，因為這樣可節省稅款，從而減少開支。銀行的物料供應商可能會抗議這個由商品及服務稅造成的現象導致他們損失生意。有些國家嘗試就自供自給的投入資源價值徵收商品及服務稅(稱為“自供自給規則”)<sup>58</sup>，以減少機構縱向合併的情況。舉例來說，政府可以規定，銀行必須把自供自給的表格和信箋申報作須課稅的採購項目，但困難當然在如何識別應受自供自給規則所規限的項目。

直至現時為止，設有商品及服務稅的國家沒有一個可以對銀行或其他財務機構向其商業客戶提供的中介服務或收取隱含費用的服務徵稅，

---

<sup>58</sup> 歐洲共同體第六指令中，有一項自供自給規則。澳洲為了限制縱向合併，提供與免稅服務有關的特定局部進項稅抵免。新加坡也給予免稅金融服務供應商局部進項稅抵免，但主要基於不盡相同的原因(見下文)。

而同時可按每宗交易給予這些客戶進項稅抵免。雖然香港特區將撤銷存款利率上限，可能會導致一些財務機構因為業內競爭而把多項隱含費用轉為現付費用，但相信有些服務仍會透過調整息差與中介服務合併。因此，收取隱含費用的金融服務仍然是商品及服務稅須面對的難題。

## B. 對金融服務徵收商品及服務稅的其他方法及各國的做法

現時有多個不同的方法處理在商品及服務稅稅制下對金融服務徵稅的問題。這些方法各有優點和缺點，各國亦有不同的做法。下文簡略評估這些方法和做法。

### 金融服務免稅

由於難以確定中介服務和收取隱含費用的服務的價值，大部分徵收商品及服務稅的國家都採用豁免方法。按照這方法，除了財務機構提供的若干收費服務可予徵稅外，金融服務通常都獲豁免商品及服務稅，而對金融服務出口則實施零稅率。這是歐盟所採用的模式，而很多其他國家亦仿倣。最近，有些國家(例如澳洲、新西蘭及新加坡)已對財務機構提供的大部分收費服務徵稅，將商品及服務稅的稅基擴闊，較歐盟模式的稅基更廣。

### 歐盟模式

歐盟成員國必須根據第六指令的規定協調其商品及服務稅。第六指令豁免多類金融服務(包括保險)徵稅<sup>59</sup>，但准許成員國讓納稅人選擇把該等服務當作應課稅服務處理。德國和法國已有限度地運用了這項選擇權。

儘管做法各有不同，但大部分成員國都豁免對借貸、銀行帳戶，以及貨幣、股票和債券買賣這幾項“核心”金融服務徵稅。不過，這些成員國都對財務機構所提供的若干收費服務(所謂“次級”服務)徵稅，例如金融諮詢服務和保險箱服務。至於向歐盟以外地方的客戶提供的金融服務，或與出口貨物有直接關連的金融服務，則會實施零稅率<sup>60</sup>。因

---

<sup>59</sup> 第 13(B)(a)及(d)條。

<sup>60</sup> 第六指令第 17(3)(c)條。

此，如財務機構所購入的項目用於提供出口金融服務，則可就所繳稅款申請進項稅抵免。總的來說，歐盟模式已獲大部分經合組織國家所採用<sup>61</sup>。

### 優點與缺點

豁免對金融服務徵稅，可無須確定中介服務和其他收取隱含費用的服務的價值，因此可減低稅務當局的行政成本和納稅人的遵從成本。然而，投入資源以提供免稅金融服務，所繳的稅款會不獲抵免，因此，正如前文所述，假如免稅服務轉而被商品及服務稅的登記納稅人用於生產，則會產生層壓效應。

此外，豁免對金融服務徵稅，亦會導致價格扭曲，對家庭和企業造成不同的影響。相對於其他已稅商品和服務，前者使用該等免稅金融服務，會課稅不足(因為免稅服務的增值額會脫離稅網)；而後者使用該等服務，則會課稅過重(因為有層壓效應)。假如收費服務的價值可輕易確定，豁免對這類服務徵稅，就會不必要的縮窄稅網和減少稅收。

雖然歐盟所用的豁免方式減低為金融服務估價的行政和遵從成本，但在確定那些同時提供應課稅服務的財務機構，其所繳進項稅可獲抵免的部分時，通常會出現困難。財務機構的產品系列和活動越複雜，要計算其可予抵免的進項稅自然越困難。

### 南非模式

南非跟隨歐盟模式，豁免核心金融服務繳稅，但比歐盟模式更進一步，向提供給國內顧客的大部分收費金融服務，包括非人壽保險(見下文)徵稅(對所有出口的服務則實施零稅率)。有多個在最近引入商品及服務稅的國家(例如澳洲及新加坡)，亦跟隨這個模式。

### 優點及缺點

由於南非向大部分收費金融服務徵稅，金融業的免稅項目主要限於中介服務及收取隱含費用的其他金融服務，因此，南非模式所產生的層

---

<sup>61</sup> 有關對經合組織國家的做法的調查，可參閱“*Consumption Tax Trends*”(OECD, 1995年)。

壓效應及扭曲較歐盟模式為小。不過，與此同時，應課稅(收費)金融服務的範圍擴大，這會促使財務機構將提供予住戶的這類服務轉為收取隱含費用的免稅服務(不過，如商品及服務稅的稅率偏低，這種誘因就會很小)。同樣，在提供類似服務的不同財務機構之間(部分傳統上較為以收費為主)會出現扭曲<sup>62</sup>。

歐盟模式在分配進項稅款可抵免額方面所引致的行政及遵從成本問題，南非模式亦不能解決。為減低這些成本，以及進一步減少用作企業資源的免稅金融服務所產生的剩餘層壓效應 – 從而維持金融業的競爭力，新加坡已准許財務機構根據按機構類別釐定的固定比率收回就投入資源而繳納的商品及服務稅。由於固定的商品及服務稅收回比率適用於所有就投入資源而繳納的商品及服務稅，因此無須按已稅服務、免稅服務及輸出服務等類別，計算進項稅款可抵免額<sup>63</sup>。

#### 以追加法向金融服務徵稅

財務機構提供的金融服務的增值雖然難以按每宗交易直接確定，但可按工資及利潤的總和計算出來(即用以決定增值額的追加法)。商品及服務稅可直接按這個總數徵收。

以色列現時以追加法對財務機構(包括非人壽保險公司)所提供的金融服務的全部價值徵稅。這個稅項由入息稅管理當局管理而不屬於一般的(發票抵免式)商品服務稅稅制。這情況下，銀行不得對就購買項目而繳納的一般商品及服務稅申請進項稅抵免，而購買由財務機構所提供服務的企業，亦不可收回就服務繳納的稅款。

#### 優點及缺點

以色列的處理方法容許稅務當局以較低的行政及遵從成本對銀行向家庭提供的金融服務徵稅，因為稅基可根據銀行帳目直接計算出來。不過，與歐盟模式比較，這個徵稅方法會對銀行向企業提供的金融服務

---

<sup>62</sup> 扭曲程度明顯視乎這類服務之間的可替換程度而定(例如存款銀行戶口與資產管理公司戶口)，這又與金融業的深闊度成正比。

<sup>63</sup> 見 Jenkins and Khadka (1998 年), *op. cit.*, 固定商品及服務稅的收回率由 40%(人壽保險公司)至 98%(離岸銀行)不等。

造成更大的層壓效應。在歐盟模式下，層壓效應只限於銀行購買作為投入資源的項目(包括任何已繳的商品及服務稅)。以色列的處理方法則把層壓效應擴展至源自銀行本身的增值。

### 按現金流量對金融服務徵稅

Poddar 和 English 提出了一個新的處理方法，就是按現金流量對金融服務(包括中介服務及其他收取隱含費用的金融服務)徵稅<sup>64</sup>。這個方法的基本概念可以用一個頗為簡單的例子說明。假設某間銀行的貸款利息為八厘，而存款利息為三厘，息差即為五厘。現金流量法一方面會對該銀行的現金流入總額徵稅(例如 10%)，另一方面為其現金流出總額提供稅收抵免。就 100 元的存款交易而言，該銀行收到該筆存款後須繳付 10 元稅項，但當有關存款連利息被提取後，該銀行便可獲得 10.3 元稅收抵免。這項存款交易的綜合稅收效應為 0.3 元淨稅收抵免。不過，該銀行會如常進行與存款有關的貸款交易。當貸出 100 元後，該銀行便可獲得 10 元稅收抵免，但當有關貸款連利息償還後，該銀行則須繳付 10.8 元稅項。這項貸款交易的綜合稅收效應為 0.8 元淨稅項。把存款及貸款交易合計，整體稅務效應為 0.5 元，相等於息差的稅率。一般來說，這些金融流量將真實反映於存款人及借款人的帳目，但為簡單起見，在上述說明中省略了這些帳目。

### 優點及缺點

雖然採用現金流量法的確容許稅務當局根據發票抵免式商品及服務稅制對所有金融服務徵稅，而不會造成層壓效應，但這種方法並非沒有缺點。舉例來說，有關方面須訂立規則，以區分債務與資本流量，而後者並不在商品及服務稅所涵蓋的範圍。再者，所有納稅人(不單是財務機構)均須按其現金流量計算稅款。與這項規定有關的行政及遵從成本不能確定，但可能很高<sup>65</sup>。

---

<sup>64</sup> 見 Poddar 和 English (1997 年), op.cit. 安永會計師事務所最近向歐盟提交的詳細報告書 “*The TCM/TCA System of VAT for Financial Services*”，採用了這兩位作者的建議作為基礎。這份報告書可直接向歐盟索取。

<sup>65</sup> 為了減低這些成本，Poddar 和 English 建議為登記納稅人設立稅務暫記帳制度(稱為“稅項計算帳”(tax calculation account)，所以在其建議中有 TCA 這個名稱)，使金融交易未總結前基本上毋須繳付任何稅款。不過，由於在這方面引入了不同的時間的元素，故此需要計及“金錢的時間價值”，而這又導致需要選擇適當折扣比例的問題。詳情請參閱 Poddar 和 English (1997 年), op.cit.



歐盟目前正在考慮 Poddar 和 English 所提出的建議，按現金流量對金融服務徵稅。到目前為止，仍未有任何國家採用這個方法。因此，這個方法對在執行方面的問題仍有很多未能確定的地方。

### 對金融服務徵收零稅率

為了克服直接向中介服務及其他收取隱含費用的金融服務徵收發票抵免式商品及服務稅的困難，為了免卻在應課稅服務與免稅服務之間分配進項稅抵免的工作，以及為了避免若簡單地豁免對這些服務徵稅而引起的層壓效應，我們可以改為對這些服務實行零稅率(而收費服務則仍須照舊課稅)。在實施零稅率後，所有金融服務均會正式納入商品及服務稅稅網，而財務機構就可就其購買項目申請十足的進項稅抵免，因此不會出現層壓效應問題。

### 優點及缺點

實施零稅率不但可完全消除層壓效應，還可大大減低行政及遵從成本，因為這樣做便毋須分配進項稅抵免額。實施零稅率並非表示企業購買的金融服務的增值可以脫離稅網，因為這類增值會計入購買這些金融服務作為投入資源的企業的產出價值內。不過，這的確表示，財務機構毋須承擔任何商品及服務稅，因為進項稅可全數抵免。金融業的競爭力因而得以保存。

然而，對中介服務和其他收取隱含費用的金融服務實施零稅率，確實有不足之處。首先，若購買這些金融服務的是家庭單位，則財務機構在這類服務的增值便可脫離稅網，因而扭曲了金融服務與其他家庭消費中的已稅非金融商品和服務的相對價格。不過，只要金融服務並無接近的替代品，扭曲程度通常都會極低。第二，與豁免方法比較，實施零稅率會令稅收減少，因為按照這做法，財務機構可獲進項稅抵免，但在豁免方法下則不可申請這項抵免。至於稅收減少的幅度，則顯然會取決於當時適用的稅率<sup>66</sup>。最後，若收費服務須課稅，但其他服務則實施零稅率，則會鼓勵財務機構把前者轉為後者，情況與豁免方法的類似。

---

<sup>66</sup> 如果採用豁免方法，而獲豁免的財務機構仍可收回部分進項稅，一如在新加坡的情況，則兩種方法的稅收損失的差距當然可以很小。

### C. 對保險服務徵收商品及服務稅的其他方法以及各國的做法

我們在討論對保險服務徵收商品及服務稅的不同方法時，區分人壽保險和非人壽保險是十分重要的。因為雖然各類保險都算是收費金融服務(費用已包括在保費內)，但人壽保險的保費有很大部分是受保人累積的儲蓄，因此在商品及服務稅制下，不應徵稅。

#### 人壽保險

在世界各國，人壽保險均獲豁免商品及服務稅，不論有關國家如何處理其他金融服務的商品及服務稅。這項豁免不會引致層壓效應，因為人壽保險的第一購買者是最終消費者。不過，雖然人壽保險的保費大部分都不應徵稅，但豁免其商品及服務稅，會使保費仍然包含一些商品及服務稅的成分。要減輕這個稅務負擔，人壽保險公司購買項目所繳付的商品及服務稅，可給予部分寬免(一如新加坡的情況)，或對所有人壽保險實施零稅率，將稅務負擔完全免除。

#### 非人壽保險

就商品及服務稅而言，大部分國家對非人壽保險的處理方法跟其他金融服務一樣。因此，非人壽保險在歐盟獲豁免這稅項；在澳洲、新西蘭及新加坡等國則須課稅，因為這些國家對大部分收費服務均徵稅；在以色列則按追加法徵稅。

豁免非人壽保險的商品及服務稅，對經濟及行政方面所造成的後果(包括與層壓效應、行政及遵從成本有關的影響)，與豁免其他金融服務大致相同。如果非人壽保險的保費須徵稅，保險服務就會課稅過重，因為部分保費用作償付預期會出現的損失，因此並不代表增值。為解決這個問題，新西蘭在徵詢會計及保險界的意見後，已研究出一個方法，就是按一個“認定”的商品及服務稅稅額，把彌償付款的總額增大。而承保人可就這項“認定”的商品及服務稅申請進項稅抵免。

新西蘭對非人壽保險徵收商品及服務稅的方法可說明如下。該稅項是就保費徵收的。如受保人是已登記繳納商品及服務稅的企業，則就保費所繳的商品及服務稅，可在商品及服務稅正常抵免機制下，作為進項稅抵免而予以收回。如受保人並非登記人士(即最終消費者或免稅企業)，則不可收回就保費所納的商品及服務稅。如果承保人賠償

1,000 元，在計及認定的商品及服務稅後，得出的總額為 1,100 元(假設適用的商品及服務稅稅率為 10%)。承保人不會因增大總額而有任何稅務負擔，因為認定為 100 元的商品及服務稅是可收回的。

如果獲保險賠償的是已登記繳納商品及服務稅的企業，有關企業就必須把認定的商品及服務稅當作銷項稅申報。因此，稅收和受保人都不會受增大彌償總額的程序影響。如獲賠償的是最終消費者或免稅企業，則在受保人使用賠償款項(包括認定的商品及服務稅在內)以購買應課稅的替換商品時，政府就可收回因容許承保人就認定的商品及服務稅申請稅收抵免所致損失的稅收。同樣，這程序對稅收和受保人都不會有影響<sup>67</sup>。

澳洲和新加坡對非人壽保險徵稅的做法，與新西蘭大致相同。

---

<sup>67</sup> 請參閱 Thomas S. Neubig 和 Harold Adrion 的 “Value Added Taxes and Other Consumption Taxes: Issues for Insurance Companies,” *Tax Notes* (1993 年 11 月 22 日)；以及 Schenk (1994 年), *op. cit.*。