

只限作公務用途

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
政策及行政問題：進一步考慮**

徐鏗、Graham Holland 及 Michael Welling

二零零四年五月

[本文件為香港特別行政區政府中文譯本。英文本由國際貨幣基金組織擬備。]

“國際貨幣基金組織(基金組織)應其中一個成員國的政府邀請提供技術援助。本報告書載述基金組織人員所提供的技術意見及建議。如取得有關受援國政府的授權書，可向基金組織的執行董事和其屬下人員，以及基金組織以外的技術支援機構和援助機構，披露本報告書(全部或部分)或其摘要的內容。如向基金組織以外但又並非技術支援機構或援助機構的人士 / 組織披露本報告書(全部或部分)或其摘要的內容，則須取得有關受援國政府和基金組織財政事務部的授權書。”

目錄

頁碼

序言	4
摘要	5
I. 引言	8
A. 背景	8
B. 商品及服務稅和入息稅	9
C. 報告書的涵蓋範圍	10
II. 政策問題	12
A. 對食品的處理方法	12
B. 對金融服務的處理方法	13
C. 對房地產的處理方法	22
D. 小型企業起徵點	23
E. 目的地原則及漏稅問題	25
F. 商品及服務稅稅率	27
G. 補償措施	27
H. 過渡安排	29
I. 雜類事宜	30
III. 稅務當局的行政問題	32
A. 商品及服務稅對稅務局的影響	32
B. 組織架構方面的主要考慮因素	35
C. 實施商品及服務稅	39
IV. 海關當局的行政問題	46
A. 實施商品及服務稅對海關的一般影響	46
B. 進口貨物	47
C. 出口貨物	50
D. 轉運貨物	51
E. 現代海關管制的性質	53
F. 財務保證	53
G. 旅客稅項寬免計劃	54

附錄	
I. 實施商品及服務稅的主要工作	56
II. 實施商品及服務稅的工作流程	61
III. 財務保證的形式	62
表	
1. 二零零三至零四年度稅收結構	11
2. 商品及服務稅對價格的影響	31

序言

香港特區政府邀請國際貨幣基金組織就引入商品及服務稅的政策及行政問題，提供進一步意見。為此，基金組織派出代表團在二零零四年四月十九日至五月三日期間訪問香港特區。代表團成員為徐鏗先生(團長)、Graham Holland 先生(財政事務部)及 Michael Welling 先生(財政事務部專家)。本報告書載述代表團的主要研究結果。

代表團在訪港期間，曾與多個政府部門的人員討論，包括財經事務及庫務局局長馬時亨先生、常任秘書長(庫務)黎年先生、常任秘書長(財經事務)苗學禮先生、副秘書長(財經事務)區璟智女士及副秘書長(庫務)郭立誠先生、經濟發展及勞工局副秘書長(經濟發展)范偉明先生、稅務局局長劉麥懿明女士、香港海關副關長黃秀培先生、政府統計處副處長馮興宏先生，以及其他政府高層人員。此外，代表團亦曾與多個有關的私營機構及專業協會會晤。

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龔華德先生及其屬下人員的大力協助，代表團成員謹致衷心謝意。

摘要

本報告書以代表團在二零零一年所發表的報告書作為基礎。該報告書的內容涵蓋多個與香港特區可能引入商品及服務稅有關的政策及行政問題。本報告書對該等問題作更詳細闡述，並應有關當局的請求，就一些新問題提出意見。

在香港特區開徵稅基廣闊的商品及服務稅(即把豁免項目減至最少，以及僅對出口實施零稅率)，按稅率每一個百分點計，估計稅收收益率約為本地生產總值的0.37%(46億港元)－這數字與區內其他國家的商品及服務稅的實際收益表現相若。商品及服務稅的稅基與現有的薪俸稅及利得稅兩者合計的稅基差不多。因此，如香港特區引入商品及服務稅，可以下述兩個理由作為支持：(1)稅收方面－如徵收商品及服務稅，則提高薪俸稅及利得稅以籌集所需財政資源這個需要就會減少；以及(2)公平原則－就那些薪俸稅的逃稅人士來說，商品及服務稅可為當局提供另一個方法令他們被納入稅網。

由於海關當局在徵收大規模進口關稅方面欠缺經驗，有人擔心引入按目的地原則徵收的商品及服務稅可能導致出現漏稅情況，這種擔憂雖然有理由，但不應誇大。供香港特區留用的進口貨品即使在進口階段逃過課稅，其大部分價值都會再被納入稅基。雖然如此，海關的做法仍須作出重大改變，以盡量減少邊境漏稅的情況。這種改變涉及採用以審計為本的現代海關管制做法，包括規定進口商必須向海關提供適當的財務保證。

政策問題

徵收商品及服務稅最主要是以盡可能減少扭曲經濟的方式來增加收入，不適宜用來達到其他經濟及社會目的(該等目的可藉着其他更佳的方法而達到)。因此，在設計該稅項時，並不適當納入針對公平問題而作出的安排(例如豁免食品)。這類安排並不符合成本效益，而且往往在一段時間後會激增，因而大大減低該稅項固有的稅收增值能力。至於商品及服務稅對貧困人士的影響，最好是藉着一套設計適當、可抵銷該稅項最初但屬一次過影響價格的補償措施去解決。代表團估計，如商品及服務稅稅率訂在5%，貧困人士的消費項目的支出可能增加約3.3%。香港特區把綜合社會保障援助計劃提供的福利相應提高，便可能是一個有效方法。

商品及服務稅對金融服務及房地產的處理方法，是當局需要考慮的主要問題，因為這兩個行業對香港特區的經濟都很重要。代表團對這些問題所持意見，與在二零零一年發表的代表團報告書所述的相同。簡言之，香港特區必須確保其金融服務業的競爭力不會因實施商品及服務稅而受損害。報告書詳細闡述了對澳洲、新西蘭和新加坡所採取的做法的優點及缺點，而代表團仍然認為，應對金融服務業實施零稅率，或豁免該行業繳納該稅項，但可退回部分進項稅。報告書亦重提，商品及服務稅對房地產的較佳處理方法：所有商用物業(不論新建的或現有的)的銷售及租賃均應全部課稅；住宅物業方面，則只有新住宅物業的銷售才須課稅。為了避免租住房屋與業主自用房屋之間出現扭曲情況，住宅物業所支付的租金應獲豁免繳稅。

稅務的行政問題

在稅務行政方面，稅務局曾就有關的管理問題徵詢意見，例如商品及服務稅辦事處的組織架構、新聘及現有員工的培訓需要、適當的諮詢工作、工作程序設計，以及所需籌備工作。代表團留意到，商品及服務稅與稅務局所徵收的其他稅項的行政工作，既有相似之處，也有重大差異。雖然徵收商品及服務稅所要求的職能與徵收利得稅的相同，而兩者的納稅人登記基準亦很可能大同小異，但兩者的差異在於對納稅人所需採用的審計方法會截然不同，一般來說，商品及服務稅所要求的運作速度都較高。代表團亦留意到，就組織架構而言，商品及服務稅傳統上會由收取入息稅的同一部門執行。成立一個商品及服務稅組別，至少在中期而言，在結構上是合理的做法。代表團也表示，稅務局應可處理商品及服務稅。

代表團已指出了在準備實施商品及服務稅時所需的各項主要籌備工作，不過，鑑於開徵該稅項的日期尚未確定，所以沒有訂出時間表。多個重要執行事項包括，需要在商品及服務稅法例通過前撥款予執行小組，並預留一段較長的時間(最好在商品及服務稅法例通過至開徵日期之間有六個月時間)，讓納稅人和行政方面作籌備工作。代表團也注意到在執行工作中應採用按邏輯順序的步驟。關於諮詢工作，代表團留意到商界對商品及服務稅的運作和影響所知不多。因此，在進行下一輪諮詢時，政府不僅須交代有關財政預算需要、應付財政需要的方案及引入商品及服務稅的理據，還須闡明該稅項如何運作、討論該稅項對社會各主要界別的實際影響，以及透露執行的時間表和程序。最後，代表團概述為開徵商品及服務稅而需定的全面員工培訓計劃。

海關當局的行政問題

由於日後香港特區的進口貨物須繳納商品及服務稅，香港海關(海關)的運作須重大改變。現時海關只對四類在進口時應課稅的貨物徵稅。如所有進口貨物均須繳納商品及服務稅，海關須加強管制。此外，也須注意轉運貨物，因為這些貨物如轉作境內留用，便須繳納商品及服務稅。鑑於國際貿易對香港特區經濟的重要性，新規定不可導致現時的港口運作不正常、中斷或受延誤。因此，代表團概述了所需的新一類管制措施，以便在海關管制與貿易便利化之間取得適當平衡。這些措施對有關應課稅貨物和出口加工貨物的現行管制，以及現時根據情報在港口採取的任何行動不會有影響。如小心執行，新的管制措施對港口工作的影響應會極微。

現有卸貨地方的營運商須就貨物應繳的商品及服務稅提供財務保證(保稅)；如有關貨物沒有辦妥清關手續和繳納商品及服務稅而進入境內，營運商便須負上責任。進口商和轉運商須向海關提供付運貨物的資料，方可取得有關貨物的管有權。海關當局須裝設新的電腦系統，以處理有關資料、在適當情況下徵收商品及服務稅、評估稅收風險，以及就所須採取的行動作出決定。為免在邊境引致延誤，當局須為經陸路進口的貨物預先作出特別安排。如進口商能保證在轉口貨物不轉口時繳付應繳的商品及服務稅稅款，則應暫緩向有關貨物徵收商品及服務稅。保稅的保障範圍應包括轉運貨物的搬移，以免貨物在抵港時需繳納商品及服務稅。如貨物已獲准暫緩繳納商品及服務稅，海關須在有關貨物出口時進行查核。由於貨物可能沒有繳納商品及服務稅而非法進口，海關或須增派人員在港口工作，以及與海事處更緊密合作。

代表團亦留意到，商品及服務稅稅率如訂得不高，很可能無須推出旅客退稅計劃。假如推出這類計劃，則須適當地訂定較高的退稅下限，而且可能只限制在海路和空運離境才可退稅。

I. 引言

財政事務部代表團曾在二零零零年向香港特區當局提供有關設計和實施商品及服務稅的意見¹，當時香港特區已有需要擴闊稅基。然而，事隔數年，擴闊稅基的需要不但沒有減少，反而因為近年的財政狀況而更為迫切。因此，引入商品及服務稅仍是香港特區當局的重要施政事項。

A. 背景

眾所周知，香港特區是全球稅收佔本地生產總值比率最低的地區之一（在二零零三至零四年度約為 10¼%），其主要原因是香港的稅基特別狹窄。以上觀點在二零零一年發表的代表團報告書亦有明確指出。香港特區的稅收約有 60% 來自薪俸稅及利得稅（在上述同一年度的法定稅率分別為 15½% 和 17½%）²，其餘大部分來自少數商品及服務的應課稅品稅，以及轉讓不動產、股票和簽訂租約的印花稅。香港特區沒有徵收稅基廣闊的消費稅，其主要的財政來源通常是來自非稅項收入（在二零零三至零四年度約佔本地生產總值的 6¼%），當中以賣地收益和投資收入所佔的比重最大。表 1 顯示二零零三至零四年度的稅收結構。

低稅率雖然帶來明顯的經濟效益，但同時亦難免會引起公共財政方面的問題，狹窄的稅基已被認定在政府解決近年不斷增加的結構性財赤問題上造成困難（在二零零三至零四年度約達本地生產總值的 5½%，而同年度的整體財赤則比本地生產總值低約 1½ 個百分點），而且依賴非稅項收入導致預算收入受經濟周期影響而大幅波動。面對這些問題，特區政府在二零零零年認真地探討擴闊稅基和減低預算收入波動

¹ 二零零零年訪港代表團的研究結果，載於由徐鏗等人擬備的《香港特別行政區：引入商品及服務稅的政策及行政問題報告書》（財政事務部，2001 年）。整份報告書並無經過修改，可於香港特區政府的網站取覽。

² 文內所載的薪俸稅和利得稅法定稅率，分別指標準稅率和公司利得稅稅率。二零零三至零四年度非法團業務的利得稅稅率為 15½%。在二零零四至零五年度，薪俸稅的標準稅率和非法團業務的利得稅稅率都調高至 16%，而公司利得稅稅率則維持不變。

的方案，並成立稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會(諮詢委員會)研究有哪些稅基廣闊的新稅項適合在香港特區引入。

代表團報告書在二零零一年發表後，政府進行了一項稅基研究以評估各個不同方案的優點和缺點。該份由畢馬威會計師事務所發表的研究報告建議香港特區引入商品及服務稅。而諮詢委員會在二零零一年向政府提交的最後報告，也同意這項建議，並明確要求香港特區政府按財政事務部代表團建議的方式，設計和開徵商品及服務稅。當時的財政司司長在二零零三至零四年度財政預算案演詞中表示，香港特區政府認為有需要開徵商品及服務稅，但沒有訂出具體的開徵時間表。他又表示，政府會詳細研究有關開徵該稅項的事宜。現任財政司司長在最近發表的二零零四至零五年度財政預算案演詞中亦重申這些觀點。為此，政府內部已成立跨部門的商品及服務稅研究委員會(研究委員會)，以便進行研究，該項研究最遲會在二零零四年年底完成³。

B. 商品及服務稅和入息稅

商品及服務稅是一項按消費的經濟增值(即扣除投資開支的增值額)而徵收的稅項。在大部分國家，個人入息稅和公司入息稅兩者合計的稅基遠較這種增值稅的稅基廣闊，主要是因為利息收入、資本增值和大部分投資開支都包括在入息稅的稅基內。不過，以香港特區來說，薪俸稅和利得稅兩者合計的稅基實際上與按消費徵收的增值稅差不多，原因是利息收入及資本增值都無須課稅，而且大部分投資開支都可在投資初期大幅撇帳(有些投資開支甚至可全數扣除)。因此，如引入商品及服務稅，在技術上來說，其徵稅對象與現時薪俸稅和利得稅的稅基幾乎一樣，只是徵稅機制不同。在二零零一年發表的代表團報告書雖然已提出這個論點，但直至目前為止，香港特區就商品及服務稅進行的討論對這點似乎仍不甚了解。

³ 研究委員會由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，成員包括稅務局局長、海關關長、政府經濟顧問、工商及科技局的代表、財經事務及庫務局副秘書長(庫務)，以及政府統計處副處長。財經事務及庫務局首席助理秘書長(庫務)則擔任研究委員會的秘書。

從經濟角度(而並非行政角度)來看，上述論點的實際意義在於引入商品及服務稅和提高入息稅(藉調高稅率或削減薪俸稅免稅額達致)，是兩個可互相替代的增加預算收入方法。有意見認為，開徵商品及服務稅可擴闊稅基，因為有很多有工資收入但現時在薪俸稅稅網以外的人都須繳納商品及服務稅。然而，透過調低現時優厚的薪俸稅免稅額，也可收到同樣的效果，因為優厚的免稅額正是引致薪俸稅稅基變得狹窄的原因⁴。因此，如香港特區引入商品及服務稅，可以以下兩個理由作為支持：(1)稅收方面——如徵收商品及服務稅，則提高薪俸稅及利得稅以籌集所需財政資源的需要就會減少；以及(2)公平原則——就那些薪俸稅的逃稅人士來說，商品及服務稅可為當局提供另一個方法令他們被納入稅網。

C. 報告書的涵蓋範圍

本報告書以二零零一年發表的代表團報告書為基礎，探討研究委員會在其研究接近完成時向代表團提出有關商品及服務稅的具體政策及行政問題。本報告書將會更深入闡述上一份報告書曾探討的問題，但會盡量避免重複。

本報告書分為三個主要部分，其標題分別是政策問題(第 II 章)、稅務當局的行政問題(第 III 章)和海關當局的行政問題(第 IV 章)。

⁴ 現時，工作人口約有 220 萬，但當中繳納薪俸稅的不足 120 萬。稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會的最後報告亦提出削減薪俸稅免稅額的建議。

表 1：二零零三至零四年度 1/ 稅收結構

	佔稅收總額的 百分率	佔本地生產總值的 百分率 2/
入息稅及利得稅	61.4	6.3
利潤	36.9	3.8
薪金	21.6	2.2
租金	0.7	0.1
個人入息課稅 3/	2.1	0.2
應課稅品稅	16.6	1.7
碳氫油	2.8	0.3
煙草	1.8	0.2
含酒精飲品	0.6	0.1
甲醇	--	--
博彩	9.2	1.0
汽車(首次登記)	2.1	0.2
酒店房租	0.1	--
印花稅	7.8	0.8
物業稅(一般差餉)	8.7	0.9
遺產稅	1.2	0.1
飛機乘客離境稅	0.6	0.1
其他稅項	3.7	0.4
稅收總額	100.0	10.3
備忘項目：		
非稅項收入		6.2
其中包括：出售資產		1.3
投資收入		2.1
收入總額		16.5

資料來源：香港特區有關當局提供的數據。

1/ 財政年度由每年四月起至翌年三月止。

2/ 二零零三曆年數字。

3/ 個人可選擇就其所得的利潤、薪金及租金的總和，再扣除個人免稅額後，按薪俸稅的累進稅率納稅。個人入息課稅被視作稅項寬減。

II. 政策問題

二零零一年發表的代表團報告書提出香港特區須特別留意的四個與商品及服務稅的設計有關的重要環節，包括：(1)對金融服務的處理方法、(2)對房地產的處理方法、(3)對小型企業的處理方法，以及(4)適用的徵稅原則(目的地原則與來源地原則)。此外，報告書亦假設商品及服務稅的稅率可能介乎 3% 至 5% 之間。香港特區有關當局已請代表團闡釋上述各項問題，並詳細說明多項新近提出的問題，包括補償方案的設計及所需的過渡安排。這些問題會在下文逐一加以論述。不過，在探討這些問題前，代表團想先扼述有關當局在研究商品及服務稅的政策時考慮的一個重要問題，就是對食品的處理方法。

A. 對食品的處理方法

代表團知悉，有關當局正考慮一個把某些選定的食品列作豁免項目的政策方案。在這方面，代表團只想強調，開徵商品及服務稅是以中立的方式獲得稅收的最理想方法，但如果要達到其他經濟及社會目的，則不宜採用這個方法(因為有其他較佳的方法)。

豁免對食品徵稅的基本問題是，沒有任何食品(即使有的話也只是很少數)可按食用人士的入息水平清楚加以區別。根據在多個豁免對食品徵稅(或按較低稅率對食品徵稅)的國家進行的研究，因食品減免稅項而受惠的大多是較為富裕的人士，庫房因此損失大筆收入。稅收損失嚴重，一方面是因為商品及服務稅是對最終消費徵收的稅項，而食品在各類消費中所佔比重通常都相當大(在香港特區所佔的比重超過 26%)，另一方面則因為豁免範圍經過一段時間後會有擴大的趨勢。如果政府因為壓力而豁免對某些食品徵稅(即使最初豁免的食品項目為數可能很少)，最終要付出的代價卻會是豁免對更多食品項目徵稅。由於曾妥協過一次，日後再面對壓力時，政府就不得不讓步。

由於涉及界定食品類別的問題，豁免對食品徵稅亦可能會引致高昂的行政開支。舉例來說，如只豁免對即食麵徵稅，其他種類的麵食則不獲豁免，就須界定“即食”的定義。如所有麵食都獲豁免，但在食肆進食的卻除外，則須確定對外賣訂單的處理方法。其他類似例子不勝枚舉。因此，為了解決有關引入商品及服務稅所涉及的公平問題而需

要為貧困人士提供援助的話，一個設計適當的寬免方案(在下文 G 節詳細論述)，相信是對食物豁免徵稅以外的較佳方法。

B. 對金融服務的處理方法

對金融服務的處理方法是香港特區設計商品及服務稅的一個重要課題，因為金融服務佔二零零二年本地生產總值約 11.6%(其中保險服務佔本地生產總值約 1.3 個百分點)，加上其流動性相當高，而且區內的競爭極為激烈。由於金融服務大多並非收取現付費用，故難以就每宗交易逐一徵稅。因此，普遍認為對金融服務徵收以發票抵免式機制運作的商品及服務稅是十分困難。歐洲聯盟(歐盟)了解到這方面的困難，遂決定豁免對大部分金融服務徵稅。隨後引入商品及服務稅(或相當於商品及服務稅的增值稅)的其他國家大都採取同樣的豁免徵稅做法。發展中國家的豁免範圍一般較已發展國家廣闊⁵。

豁免徵稅的問題

不過，採取豁免徵稅這個做法(即打破發票抵免機制)所產生的稅務層壓效應在短期內就會呈現。對不熟悉商品及服務稅運作的人來說，他們往往難以清楚了解豁免徵稅所產生的稅務層壓效應的性質和嚴重性。一般來說，人們會把稅務層壓效應簡單地形容為“稅上稅”，但這個說法有誤導成分，而且低估了稅務層壓效應所造成的扭曲現象。下表假設商品及服務稅的稅率為 10%，以數字說明有關的問題：

	無須就商品及服務稅登記的企業	已就商品及服務稅登記的客戶	最終消費者
進項的價值(不含商品及服務稅)	100	190	190
進項的商品及服務稅	10	0	0
增值額	80	50	0
銷項的價值(不含商品及服務稅)	190	240	0

⁵ 已發展國家(包括已加入歐盟的已發展國家)傾向至少對一些以收費為主的金融服務徵稅(根據歐盟的 6 號指令，成員國可選擇性地對金融服務徵稅，但保險服務則除外)。

銷項的商品及服務稅	0	24	0
向政府繳納的商品及服務稅 總額	10	24	0

無須就商品及服務稅登記的企業以 100 元購入商品(進項)，並繳納 10 元商品及服務稅。該企業其後令商品增值 80 元，並以 190 元出售商品(銷項)，而該商品沒有課徵商品及服務稅。若購買商品的客戶已就商品及服務稅登記，並令商品增值 50 元，則商品出售時的價值會是 240 元，須徵收的商品及服務稅為 24 元。無須登記的企業與已登記的客戶兩者的買賣交易須向政府繳納商品及服務稅總額為 34 元，較按正確基數 230 元(即雙方所增加的價值總和加上無須登記企業所購買商品的價值)的 10% 計算商品及服務稅多出 11 元。在這 11 元中，只有 1 元在技術上來說屬“稅上稅”(無須登記的企業就購買商品時所繳納的 10 元商品及服務稅的 10%)；其餘 10 元則實際上是對無須登記的企業所購買商品的價值徵稅兩次。因此，在發票抵免機制下，每項豁免安排都會導致對在豁免階段前所購買的商品或服務的總值雙重徵稅。這種稅務層壓效應所造成的扭曲現象，顯然較稅上稅的影響嚴重得多。

須注意的是，如無須登記的企業把商品售予最終消費者，則不會產生稅務層壓效應。事實上，在這種情況下，對最終消費者的徵稅過輕：最終消費者以 190 元購買商品，當中商品的價值為 180 元，而其所須繳納的稅款僅為 10 元，而非 18 元。少收的 8 元商品及服務稅稅款相當於無須登記的企業所增加的商品價值 80 元的 10%。

上述例子正好帶出豁免對財務機構徵稅所引起的兩個問題：(1)如已登記的客戶購買財務機構所提供的服務，會徵稅過重；但(2)如最終消費者購買財務機構所提供的服務，則會徵稅過輕。然而，豁免對財務機構徵稅會帶來第三個問題：如財務機構同時亦提供收費服務(即應課稅服務)，則會引致要確定其可予抵免的進項稅所佔比率的困難。任何企業如同時提供應課稅和獲豁免課稅的商品和服務，都會面對這個比率分配問題。但對財務機構而言，問題尤為嚴重，因為他們基本上

較難把進項歸類入不同的供應內。事實上，這是財務機構與稅務當局經常發生爭議的原因⁶。

紓緩措施

代表團在二零零一年發表的報告書提到，香港特區有兩個可以選擇的方法，以紓緩豁免對金融服務徵稅所帶來的問題。雖然這兩個方法都不能徹底解決所有問題，但較直接豁免的做法可取⁷。

按固定百分率收回部分進項稅

即使金融機構獲豁免繳納商品及服務稅，但仍可收回其就購入項目所繳納的部分商品及服務稅。如預先釐定可收回稅款的百分率，便不會出現進項稅抵免的分配問題。澳洲和新加坡兩國都採用這個方法，但卻根據不同的理念，釐定可收回的進項稅百分率。

澳洲

免稅所引致的稅務層壓效應鼓勵獲豁免繳稅的企業「自行提供」應課稅服務。如果這些企業須課稅的話，他們就會向第三者購買有關服務。澳洲實施退回部分進項稅的計劃(稱為經扣減的進項稅抵免)，目的是扭轉自行提供服務的偏向。以下例子可說明有關退稅計劃的概念。

假設一間獲豁免繳稅的銀行須設立一個新軟件平台，估計所需物料費用為 250 元(不含商品及服務稅)，增值額為 750 元(工資及利潤)。假

⁶ 在大多數國家，分配程序分為兩個步驟：(1)確定直接投放在應課稅服務的項目——就這些項目繳納的商品及服務稅可獲抵免；以及(2)根據一個公式(例如按獲豁免服務佔整體服務的比重)計算餘下的項目，作為投放在獲豁免繳稅服務的項目——就這些項目繳納的商品及服務稅不可獲得抵免。就第一個步驟來說，金融機構和稅務當局的意見往往不一。

⁷ 正如代表團在二零零一年發表的報告書所述，歐盟現正考慮以現金流量法對金融業徵稅，而不採用豁免方法。採用現金流量法理論上較為準確，但行政工作卻會極為繁複。

設商品及服務稅稅率為 10%，以自行提供和外判方式設立平台所需費用(已計入商品及服務稅)兩者的差別如下：

	外判	自行提供
物料(不含商品及服務稅)	250 元	250 元
物料的商品及服務稅	-	25 元
增值額	750 元	750 元
設立平台的費用(不含商品及服務稅)	1,000 元	1,000 元
設立平台的費用(含商品及服務稅)	1,100 元	1,025 元

外判方案的費用明顯較高，因為銀行如向第三者購買平台，就須繳納 100 元不可抵免的商品及服務稅，但在內部開發平台，則只須繳納 25 元不可抵免的商品及服務稅。就這個例子來說，如銀行可獲 75 元(即進項稅總額的 75%)的進項稅抵免，便可扭轉銀行自行提供平台的偏向。必須注意的是，如提供平台的外判服務的供應商本身獲豁免繳稅，亦會得出同樣的效果。因為在這個情況下，供應商就物料繳納的 25 元商品及服務稅便會直接轉嫁銀行，但無須向銀行就平台收取商品及服務稅。

因此，如要扭轉自行提供服務的偏向，則有意提供外判服務的供應商的增值額在其銷售總額所佔百分率，是關鍵的考慮因素。不同金融機構會聘用不同供應商，因此這個百分率必然會有差異。澳洲根據業界的有關平均數字，把退回部分進項稅的退稅百分率定為 75%。

新加坡

新加坡亦採用按固定百分率退回部分進項稅的做法 — 這主要並非因為憂慮會出現自行提供服務這個偏向，而是因為要緩和已就商品及服務稅登記的企業向獲豁免繳稅的金融機構購買商品及服務時產生的稅務層壓效應。為說明這一點，我們假設某家獲豁免繳稅的銀行提供總值 1,000 元的服務，當中購入的項目佔 200 元(不含商品及服務稅)，而增值額為 800 元。假設商品及服務稅稅率為 10%，該銀行須就其購入項目繳納 20 元商品及服務稅。假設該銀行以七三比例分別向已登記企業和最終消費者提供服務，在沒有進項稅抵免的情況下，向前者提供的服務會如下文所述產生稅務層壓效應。因稅務層壓效應關係而

須多付的稅款為 15.4 元，即 14 元(相等於銀行購入項目的 70% 兩次課稅 10% 的款額)加 1.4 元(相等於稅上稅的款額)。如當局為使已登記企業向銀行購買服務時無須承擔當中包含的商品及服務稅，容許銀行以進項稅抵免的形式收回 14 元稅款(就購入項目繳納的 20 元商品及服務稅的 70%)，這稅務層壓效應就可完全避免。在這個情況下，對最終消費者的徵稅依然偏低，原因是他們使用銀行服務只須承擔銀行就購入項目所繳納的部分商品及服務稅(即 20 元的 30%)，而且他們無須就銀行的增值額繳納商品及服務稅。

	獲豁免繳稅銀行		
	銀行不獲進項稅抵免	銀行獲進項稅抵免	
進項價值(不含商品及服務稅)	200 元	200 元	
進項的商品及服務稅	20 元	20 元	
增值額	800 元	800 元	
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,020 元	1,020 元	
銷項的商品及服務稅	0 元	-14 元	
政府收取的商品及服務稅總額	20 元	6 元	
	已登記企業		最終消費者
	銀行不獲進項稅抵免	銀行獲進項稅抵免	
進項價值(不含商品及服務稅)	714 元	700 元	306 元
進項的商品及服務稅	0 元	0 元	0 元
增值額	300 元	300 元	0 元
銷項價值(不含包括商品及服務稅)	1,014 元	1,000 元	0 元
銷項的商品及服務稅	101.4 元	100 元	0 元
政府收取的商品及服務稅總額	101.4 元	100 元	0 元

如要區分客戶有否就商品及服務稅登記，對銀行來說實在是一項負擔。因此，新加坡根據業界所提供的數字，即獲豁免繳稅金融機構向已登記企業提供的服務佔整體服務的比率，分別釐定七類金融機構(完全銀行、商人銀行、有限制銀行、離岸銀行、金融公司、人壽再保險公司和非人壽再保險公司)可收回的進項稅平均百分率。雖然以業界的平均數字(每年修訂一次)作為釐定百分比的基礎方便執行徵稅工作，但這個做法顯然會對個別金融機構有不同的影響。事實上，即

使某個金融機構可代表業界(即符合業界的一般標準)，稅務層壓效應也不能完全消除。我們可繼續以上述例子的數字說明有關情況：倘若銀行並無區分客戶，其進項稅抵免額有一部分實際上會惠及最終消費者，而已登記企業仍須承擔因稅務層壓效應而多付的稅款，雖然款額會減少。由於對最終消費者徵稅如前文所述已偏低，給予銀行進項稅抵免會令問題惡化。

	獲豁免繳稅銀行	
進項價值(不含商品及服務稅)	200 元	
進項的商品及服務稅	20 元	
增值額	800 元	
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,020 元	
銷項的商品及服務稅	-14 元	
政府收取的商品及服務稅總額	6 元	
	已登記企業	最終消費者
進項價值(不含商品及服務稅)	704.2 元	301.8 元
進項的商品及服務稅	0 元	0 元
增值額	300 元	0 元
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,004.2 元	0 元
銷項的商品及服務稅	100.42 元	0 元
政府收取的商品及服務稅總額	100.42 元	0 元

驟眼看來，退回部分進項稅計劃的組別包括人壽和非人壽再保險公司，或許會令人感到奇怪，因為非人壽保險業務就如收費服務一樣須課稅，而沒有稅務層壓效應的人壽保險業務則可獲免稅(見下文較詳細的討論)。不過，由於再保險業務是保險公司之間的交易，豁免對這類交易繳稅會較為容易執行。為免獲豁免繳稅的再保險公司增加保費(即再保險公司藉着提高再保險保費，把進項稅負擔轉嫁客戶)，按固定百分率收回部分進項稅的做法，亦已擴展至人壽和非人壽再保險公司，而有關百分率則按再保險業務佔保險業的保費總額平均比率釐定。

零稅率

為免獲豁免金融機構可收回進項稅的做法會惠及最終消費者(或其他購買金融服務作進項的無須登記企業,包括金融機構本身),可以只限向已登記企業提供的金融服務才可收回進項稅。這個限制相當於對有關服務實施零稅率,在新西蘭稱為企業對企業金融服務實施零稅率措施(預定在二零零五年正式實施)。

新西蘭

事實上,新西蘭的做法在概念上與新加坡的相同,只是新西蘭的獲豁免金融機構須確定其客戶有否就商品及服務稅登記,而非按業界的平均數字釐定可抵免的進項稅百分比。以先前所述的例子說明計算,只有由獲豁免銀行向已登記企業提供價值 700 元的服務會獲零稅率優惠;其餘 300 元向最終消費者/無須登記企業提供的服務仍會獲得豁免。如所預料及如先前所述,採用新加坡的做法亦可取得同樣的效果,只要強制規定金融機構向已登記企業提供服務時不收取商品及服務稅,就可收回當中所涉及的進項稅。

	獲豁免繳稅銀行	
進項價值(不含商品及服務稅)	200 元	
進項的商品及服務稅	20 元	
增值額	800 元	
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,020 元	
銷項的商品及服務稅	-14 元	
政府收取的商品及服務稅總額	6 元	
	已登記企業	最終消費者 / 無須登記企業
進項價值(不含商品及服務稅)	700 元	306 元
進項的商品及服務稅	0 元	0 元
增值額	300 元	0 元
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,000 元	0 元
銷項的商品及服務稅	100 元	0 元
政府收取的商品及服務稅總額	100 元	0 元

新西蘭的做法顯然可解決稅務層壓效應的問題，但卻會令行政工作變得複雜。由於已登記企業一般會同時銷售應課稅及獲豁免繳稅的商品及服務，因此，新西蘭考慮到實際情況，只要金融機構在 12 個月期內，向已登記企業提供的應課稅服務相等於或超過期內的服務總值 75%，金融機構向已登記企業所提供的金融服務便會實施零稅率。至於金融機構須遵循什麼行政程序把客戶分類，有關細節仍未確定。其中一個可能性是就所定的 12 個月期作出一些合理假設，以此作為分類原則，並定期予以檢討。

經修訂的新西蘭做法

由於新西蘭的做法未經試驗，故實施及遵從成本仍屬未知之數。不過，只要略為修訂該做法(撤銷有關零稅率的限制)，就可徹底解決因採用這個做法而可能令行政工作變得複雜的問題。基本上，有關修訂(最初在代表團二零零一年發表的報告中提及)是不論客戶有否就商品及服務稅登記，對金融機構所提供的服務一律實施零稅率⁸。下文以上文所舉的例子，說明這個做法所產生的效果。

	獲豁免繳稅銀行	
進項價值(不含商品及服務稅)	200 元	
進項的商品及服務稅	20 元	
增值額	800 元	
銷項價值(包括商品及服務稅)	1,000 元	
銷項的商品及服務稅	0 元	
政府收取的商品及服務稅總額	0 元	
	已登記企業	最終消費者 / 無須登記企業
進項價值(不含商品及服務稅)	700 元	300 元
進項的商品及服務稅	0 元	0 元
增值額	300 元	0 元
銷項價值(不含商品及服務稅)	1,000 元	0 元
銷項的商品及服務稅	100 元	0 元
政府收取的商品及服務稅總額	100 元	0 元

⁸ 收費的金融服務仍須課稅。

除了解決在實施新西蘭的做法時可能令行政工作變得複雜的問題，經修訂的做法亦可解決前者可能引致的內含概念問題：若無須登記的企業購買獲豁免繳稅的金融服務後，向已登記企業提供服務，也會產生稅務層壓效應。我們不知道新西蘭的做法會如何解決這個問題，但若採用經修訂的做法則不會引致這問題。

不過，採用經修訂的新西蘭做法當然要付出代價：稅收減少。正如上述例子所示，這個做法會令政府少收 6 元商品及服務稅，這全然是因最終消費者購買金融服務可完全無須繳納商品及服務稅所致。根據二零零二年的數據，金融業的中間消費(即耗用的資源)佔本地生產總值約 5.1%⁹。因此，按商品及服務稅稅率每一個百分點的稅收計算，對金融業實施零稅率理論上會令香港特區損失稅收多達 0.5% 左右的本地生產總值。不過，正如先前所述，實際損失的稅收可能只佔有關數字的一小部分，因為金融機構向已登記企業提供金融服務，有關金融服務的價值大多會重新納入商品及服務稅的徵稅範圍¹⁰。

比較撮要

正如上文所述，以上各種做法都不能徹底解決問題，但卻較豁免繳稅的做法可取。下表列載各種做法的評估撮要。

	對企業造成的扭曲情況	對最終消費者造成的扭曲情況	損失的稅收	執行的複雜程度
豁免繳稅	徵稅過重	徵稅過輕	因稅務層壓效應而損失很小	需要分配進項稅抵免額
按固定百分比收回部分進項稅				
澳洲	徵稅過重的問題得到紓緩，但沒有消除	徵稅過輕的問題較豁免繳稅的做法嚴重	較豁免繳稅的做法為多	很低
新加坡	徵稅過重的問題得到紓緩，	徵稅過輕的問題較豁免繳稅	較豁免繳稅的做法為多	很低

⁹ 這個數字可與一九九七年的數字作一比較。根據代表團在二零零一年發表的報告書所載，一九九七年這類消費佔本地生產總值的 3.9%。

¹⁰ 由於香港特區未有提供投入產出表，因此無法確定企業和最終消費者各自使用金融服務的情況。

	但沒有消除	的做法嚴重		
零稅率				
新西蘭	· 徵稅過重的問題大體上解決 · 出現豁免對豁免的交易問題	· 徵稅過輕的問題與豁免繳稅的做法相同	· 較豁免徵稅的做法為多	· 未經試驗，可能會令人憂慮
新西蘭 (經修訂)	· 徵稅過重的問題完全解決 · 豁免對豁免的交易問題得到解決	· 徵稅過輕的問題較新西蘭的做法略為嚴重	· 稍高於新西蘭的做法	· 很低

由此可見，所有方法都不能夠解決對最終消費者徵稅過輕的問題。不過，只要有關消費者在金融服務方面可使用的替代品為數不多，這種扭曲情況對經濟效益所造成的負面影響相信很小。

保險

上文論述的金融服務，並不包括保險服務。代表團在二零零一年提交的報告書曾討論對保險服務徵收商品及服務稅的方法。下文會就這問題加以解釋。

人壽保險

在世界各地，人壽保險都獲豁免商品及服務稅或增值稅。無須課稅的原因主要有兩個：(1)人壽保險含有相當大的儲蓄成分，因而不應課徵屬於消費稅的商品及服務稅；以及(2)由於幾乎所有人壽保險的保單持有人都是最終消費者，豁免人壽保險繳納商品及服務稅所造成的稅務層壓效應微不足道。當然，豁免人壽保險繳納商品及服務稅，人壽保險保費會因人壽保險公司購入的應課稅項目而含有一些商品及服務稅成分，但這項稅務負擔應不會特別惹人關注，因為人壽保險公司的服務，有一部分正是讓保單持有人以人壽保險方式進行儲蓄。

非人壽保險

歐盟豁免非人壽保險的商品及服務稅，但有些國家，包括澳洲、新西蘭及新加坡等，則將非人壽保險列為收費金融服務處理，而對其徵稅。新西蘭對非人壽保險徵稅的方法值得留意，因為該方法解決了純粹對這類保險的保費徵收商品及服務稅所引起的問題。具體而言，非人壽保險的保費包括不代表服務代價的彌償付款，因此這類保險的課稅會過重。為解決這問題，新西蘭按照一個“認定”的商品及服務稅稅額把彌償付款的總額增大(詳情請參閱代表團在二零零一年發表的報告書)。下表簡述新西蘭所採用的方法(假設彌償付款為 1,000 元，而商品及服務稅稅率為 10%)。這方法確保非人壽保險保費所包含的彌償付款無須繳付商品及服務稅。

	保險人	
彌償付款(不含認定的商品及服務稅)	1,000 元	
認定的商品及服務稅	100 元	
彌償付款(含認定的商品及服務稅)	1,100 元	
作為進項稅的認定商品及服務稅	100 元	
付予保險公司的彌償付款淨額	1,000 元	
政府所收取的商品及服務稅淨額	-100 元	
	已登記繳納商品 及服務稅的保單 持有人	獲豁免繳納商品 及服務稅的 保單持有人
所收取的彌償付款總額	1,100 元	1,100 元
對按保單徵收作為進項稅的認定商品 及服務稅	100 元	0 元
重置成本	1,000 元	1,000 元
重置成本的商品及服務稅	100 元	100 元
保單持有人令政府少收的商品及服務 稅淨額	0 元	0 元
政府所收取的商品及服務稅淨額	100 元	100 元

澳洲對非人壽保險徵稅的方法與新西蘭大致相同，稍微不同的是，如保單持有人已就商品及服務稅登記，並已通知所屬保險公司有關情

況，政府當局就無須把彌償付款的總額增大，而保單持有人亦無須申報彌償付款的銷項稅。

C. 對房地產的處理方法

儘管房地產業務近年因經濟活動普遍放緩而不斷下跌(在二零零二年僅佔本地生產總值約 5.3%，而在一九九三至九八年期間則平均佔 10% 以上)，房地產業仍然十分重要，因此須小心設計有關這行業的商品及服務稅處理方法。有關對這行業徵稅的概念事宜和各國做法，詳載於二零零一年發表的代表團報告書，在此不贅。不過，有關在各類房地產交易中商品及服務稅的理想處理方法和理念根據的概要，對決策者來說，相信是很有用的參考。

第一類房地產交易是指出租或租用住宅物業及商業樓宇的交易。豁免住宅物業租金繳付商品及服務稅的一般理據，是政府無法按業主自住居所的內含租值課稅。相反，商業樓宇的租金則應課稅，以免出現稅務層壓效應。即使後者獲豁免(如因為難以區分該兩類物業)，倘業主和租客雙方同意，並已就商品及服務稅進行登記，則政府應提供可選擇的課稅方法。下表概述對這兩類物業的處理方法：

	商品及服務稅的理想處理方法	理由
住宅物業	豁免	確保出租物業和業主自住物業的中立性。
商業樓宇	應課稅 1/	避免產生稅務層壓效應。

1/ 如獲豁免，倘業主和租客雙方同意，並已登記徵收商品及服務稅，則政府應提供課稅選擇。

第二類房地產交易涉及新建或現有樓宇的銷售。新建樓宇(不論是住宅或商用樓宇)與其他商品及服務並無分別，因此應予課稅。對新建住宅樓宇徵稅對於抵償其後的租金豁免尤其重要(新建樓宇的價格可視作該樓宇日後所賺取租金的現值)。現有住宅樓宇一般都應獲得豁免，因為在商品及服務稅這種消費稅下，我們沒有理由就同一樓宇多

次徵稅及讓其稅務負擔累積。不過，在開徵商品及服務稅時，很多現有住宅物業從來沒有課徵該稅項，因此，我們應提出一個對該等物業的首次銷售徵稅的方案。對現有商用物業銷售的處理方法應與商業租賃一樣。下文概述有關的考慮因素。在開徵商品及服務稅時，當局應研究調整房地產轉讓的印花稅稅率。

	商品及服務稅的理想處理方法	理由
新建		
住宅	應課稅	抵償租金豁免。
商用	應課稅	避免產生稅務層壓效應。
現有		
住宅	豁免 1/	避免多次課稅。
商用	應課稅 2/	避免產生稅務層壓效應。

1/ 如認為適宜的話，可對現有住宅物業的首次銷售徵稅。

2/ 如獲豁免的話，倘買家和賣家雙方同意，並已登記徵收商品及服務稅，則政府應提供課稅選擇。

D. 小型企業起徵點

根據一九九八年香港特區各經濟行業按年統計調查的結果，代表團在二零零一年的報告書建議訂定每年營業額接近 500 萬港元為小型企業的登記起徵點。根據此起徵點，估計商品及服務稅登記者數目約為 65 000 個。有關當局最近進行的調查所得的數字是大約 60 000 個，兩者相差不遠。

根據二零零二年的經濟調查，按營業額劃分的商業機構分布情況顯示，上述起徵點大致仍屬適當水平。這點從以下資料可以看到。

每年營業額 (百萬港元)	累計數目	累計增值額
	(佔總數的百分率)	
1 以下	48.4	2.0
1 – 4.99	77.2	8.9
5 – 9.99	85.7	14.0
10 – 19.99	91.8	20.5
20 或以上	100.0	100.0
備忘項目：		
商業機構總數	271 499 1/	
總增值額		
以百萬港元計	651 059	
在本地生產總值所佔百分率	51.7	

1/ 該數字並不包括 260 個貯存設施、2 260 間保險公司及代理人及 143 間銀行。當局沒有這些機構按營業額劃分的分布情況數據。

以營業額 500 萬港元作為起徵點，上述分布情況數據顯示，約有 62 000 個商品及服務稅登記者，佔總增值額近 90 %。這些機構按業務類別劃分的分項數字如下。

	機構		增值額
	數目	佔總數的百分率	
進出口貿易業	37 889	61.3	36.5
運輸業	4 485	7.3	13.7
批發業	4 112	6.7	1.6
樓宇及建造業	3 041	4.9	7.6
製造業	2 885	4.7	8.3
飲食業	2 739	4.4	2.7
零售業	2 495	4.0	3.8
商用服務業	1 595	2.6	5.7
非銀行金融業	1 228	2.0	3.7
地產發展	780	1.3	9.6
建築及工程業	234	0.4	1.1
通訊業	193	0.3	4.3
酒店業	96	0.2	1.4
總額	61 772	100.0	100.0

值得注意的是，進出口貿易業佔商品及服務稅登記者的數目超過60%，以及佔增值額超過三分之一。但實際上，這個增值額大部分都不會列入商品及服務稅稅基內。

下表載述有關澳洲、新西蘭和新加坡的起徵點的一些最新比對資料(有關更多國家的資料，請參閱二零零一年的代表團報告書)。

	作為商品及服務稅起徵點的每年營業額	
	國家貨幣	美元等值 1/
澳洲	50,000	35,811
新西蘭	40,000	24,687
新加坡	1,000,000	586,441
香港特區 2/	5,000,000	641,042

1/ 按二零零四年四月三十日的匯率折算。

2/ 屬指示性質。

E. 目的地原則及漏稅問題

相信有關當局已清楚知道，如在香港特區按目的地原則徵收商品及服務稅，會面對很大的挑戰，因為香港特區本身沒有徵收關稅，而海關當局在徵收進口稅項方面經驗亦很少(現時只有四類應課稅品在輸入香港時須評稅)。此外，鑑於來往香港特區與內地之間的運物與人流頻繁，需要大大加強管制措施，以避免在進口商品(轉口商品及符合特別寬免計劃的進口商品除外)須一律課徵商品及服務稅時，出現某些運輸工具(尤其是內河船)被濫用及漏稅的情況。對商品在進口時漏稅的憂慮，是可以理解的。雖然這些憂慮有事實根據並應加以處理(詳情請參閱第 IV 章)，但其嚴重性卻不應誇大。代表團在二零零一年提交的報告書，載有一項有關這問題的詳細註腳，或許值得進一步闡釋，現把該註腳(載於該報告書第 17 頁)節錄如下：

“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，故這項安排不會帶來淨稅收。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。”

如完全依賴反向徵收制度對進口徵收商品及服務稅(代表團並不建議這樣做)，而不採用在進口時立即徵稅這個較常用的做法，漏稅情況相信會很嚴重。不過，上文引述的主要含義，並非所有在進口時能成功逃稅的商品都會造成稅收損失。只有當有關商品或服務是由無須登記繳納該稅項的企業進口而非售予已登記的企業時，才會造成稅收損失。我們若研究輸入香港特區供本地留用的貨品的性質，就可了解政府在邊境可能損失的商品及服務稅收入有多少。輸入香港特區以便轉運或其後轉口的貨品，在確定可能損失的稅收方面並沒有重大關係。

下表根據二零零三年的貿易統計數字列出在該年按用途類別劃分的留用進口結構。

留用進口的類別	佔總數的百分率	佔本地生產總值的百分率
食品	9.1	3.7
消費品	24.3	9.7
原材料及半製成品	36.4	14.6
燃料	6.8	2.7
資本貨品	22.5	9.0
其他	0.9	0.4
總計	100.0	40.0

二零零三年供本地留用的進口商品總值佔本地生產總值的 40%，當中食品和消費品佔留用進口總值的大約三分之一，即本地生產總值的大約 13.4%。這兩大類別很可能已佔了獲豁免商品及服務稅的企業的大

部分進口。因此，即使這些進口有一部分進入了香港特區境內而又沒有繳納商品及服務稅，所造成的稅收損失相信也不大。

可能造成的稅收損失程度可以從另一角度去評估。香港特區主要採用四種主要運輸方式進口貨物。二零零三年貨物進口的運輸方式分布情況如下。

運輸方式	佔進口總值的百分率
空運	34.5
陸路運輸	33.2
海運	27.9
河運	2.9
其他	1.4
總計	100.0

事實上，令海關當局最難有效實施管制的進口方式——內河船——只佔進口總值不足 3%。以上論述的目的並不是輕視香港特區按目的地原則開徵商品及服務稅的稅收風險。不過，這些論述確實顯示雖然這類風險的存在，但卻不應被誇大。

F. 商品及服務稅稅率

釐定商品及服務稅稅率最終是一項基於稅收考慮的政策決定。亞太區現行的商品及服務稅 / 增值稅稅率最低為 5%，即日本及新加坡所採用的。稅率太低不單會導致淨收入不足的情況，而且在經濟周期中對預算收入亦不會有多大的穩定作用。代表團在二零零一年所發表的報告書估計，根據一九九九年國民經濟核算數據，在香港特區實施稅基廣闊的商品及服務稅(即很少豁免項目，而且僅對出口實施零稅率)，其稅率的每個百分點會帶來約佔本地生產總值 0.38% 的收入——這數字與區內其他地方的情況一致。

今年的代表團已藉此機會根據較近期的二零零三年國民經濟核算數據重估商品及服務稅的稅基。如下表所顯示，最新估計的商品及服務稅稅基約為本地生產總值的 37%，如所預料，這與較早時所作的估計十分接近。

	億港元		佔本地生產總值的百分率	
本地市場本地消費 1/		7239		58.6
減：可能獲豁免商品及服務稅的消費項目 2/				
租金、差餉、水及家居維修	-1307		-10.6	
家居服務及個人護理	-227		-1.8	
醫療及衛生護理	-305		-2.5	
教育	-171		-1.4	
總計		-2010		-16.3
本地市場的應課稅本地消費		5229		42.3
非居住於香港特區的人士在本地市場的開支		558		4.5
私營機構興建的住宅樓宇 3/		360		2.9
潛在的商品及服務稅稅基		6147		49.8
減：可能出現的漏稅 4/		-1537		-12.4
估計的商品及服務稅稅基		4610		37.3

1/ 包括政府所採購的商品及服務。

2/ 按二零零二年本地市場的本地私人消費組成部分的權數計算。

3/ 按以建造工程總數中住宅建造工程總值所佔份額分解本地固定資本形成總額中的私營機構建造工程組成部分(包括轉移擁有權的費用)計算。

4/ 假設為潛在商品及服務稅稅基的 25%。

G. 補償措施

大部分推行商品及服務稅的國家都以商品及服務稅 / 增值稅取代原有的銷售稅，因此，他們通常並無迫切需要為公平理由而推行補償措施。儘管如此，有多個實施商品及服務稅的國家(例如澳洲、新西蘭和新加坡)把引入商品及服務稅作為大規模稅務改革中的一項措施，而其他措施包括調低公司所得稅或個人入息稅(或同時調低公司所得稅和個人入息稅)。由於香港現時並無銷售稅須以商品及服務稅取代，香港特區推行補償措施的論據更為充分。

補償措施的實施範圍部分取決於制訂政策者在預算收入的需要和公平原則之間作出的取捨，有部分則取決於通過商品及服務稅法例的政治考慮。這些事宜只可憑制訂政策者的價值觀和政治判斷去解決。為協

助有關當局制訂政策，代表團在下文簡略討論數項與制訂補償措施有關的因素。

保障貧困人士

當局制訂補償措施最低限度要定下一個目標，就是要補償商品及服務稅在價格方面對貧困人士造成的影響。代表團在二零零一年的報告書中估計，如實施 3% 稅基廣闊的商品及服務稅，則綜合消費物價指數會一次過上升 1.9% (就丙類和甲類消費物價指數而言，升幅分別為 1.7% 至 2.1%)¹¹。今次代表團按重訂的綜合消費物價指數權數及 5% 的商品及服務稅稅率，重新計算價格影響，有關結果載於表 2。在這情況下，綜合消費物價指數預計會增加 3.1% (就丙類和甲類消費物價指數而言，升幅分別為 2.9% 至 3.3%)¹²。因此，最低限度的補償措施可包括相應調高政府福利計劃的基本福利金額¹³。香港特區可透過綜合社會保障援助(綜援)計劃作出調整。(綜援計劃是一項須經過經濟狀況調查，無須供款的現金援助社會安全網計劃¹⁴。)

全面向納稅人作出補償

費用較高的補償方案可包括調低薪俸稅及 / 或利得稅稅率。然而，其他地區或國家如在其補償方案內包括這類寬減措施，一般都是原有的個人入息稅及公司所得稅稅率偏高。由此可見，這類寬減措施是為了鼓勵儲蓄、投資及提高工作動力而採取的。由於香港特區現行的薪俸稅及利得稅稅率已低於區內及國際水平，全面調低入息稅(此舉的最大得益者其實是富裕人士)的理據，似乎欠缺說服力。

如不調低薪俸稅及利得稅稅率，則可考慮減輕納稅人在一段固定期間內的薪俸稅負擔(例如給予一次過稅務寬免)。如有關當局決定採取這

¹¹ 有關各類消費物價指數的性質的解釋，請參閱表 2。

¹² 由於獲豁免商品及服務稅的商品並非完全無須承擔這稅項的責任，因此在消費籃子內獲豁免商品的價格仍可能增加，所以這些估計數字往往會略為低估價格影響。

¹³ 新西蘭一九八六年稅制改革措施包括開徵商品及服務稅。該次改革提出了多項補償措施，包括調高基本福利金 5%，以抵銷商品及服務稅的價格影響。

¹⁴ 這項論述亦載於稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會提交的最後報告內。

類措施，最好以稅收抵免的方式給予寬免，讓所有納稅人都可獲得相同的稅務優惠；當局不應以減稅方式作為補償，因為這方式會讓屬於較高稅率組別的納稅人獲得較多優惠。

向中小型企業提供資助

補償方案要考慮的另一個與開徵商品及服務稅有關的問題，就是在這稅項實施初期特別為中小型企業提供某種形式的資助。一如代表團在二零零一年的報告書內提到，澳洲提供的資助包括中小型企業可就購置新設備及軟件為履行徵收商品及服務稅責任作出準備而支付的費用申請即時扣稅，以及獲發價值 200 澳元的憑單，用作贖回有關準備而購買的商品及服務的支出。小型企業起徵點越低，向中小型企業提供財政資助的需要及資助程度顯然會越大。

H. 過渡安排

在一些引入商品及服務稅以取代其原有的銷售稅的國家，擬訂過渡安排通常會觸及兩個問題：(1)對那些已繳納但擬予取代的稅項的存倉物品和存貨的處理方法；以及(2)合約期橫跨商品及服務稅生效日期的長期合約。由於香港特區現時沒有徵收任何形式的銷售稅，因此第一個問題與香港特區無關。

有關長期合約的過渡安排相當簡單直接。有兩個很重要的日期須予考慮：制定商品及服務稅法例的日期(立法日期)和商品及服務稅生效的日期(生效日期)。就那些在立法日期後簽訂的合約來說，可假定簽約各方已在合約條款內充分顧及即將實施的商品及服務稅，因此無須作出特別處理。根據該等合約，在生效日期後提供的商品和服務須如常課稅。至於在立法日期前簽訂的合約，則應假定簽約各方對開徵商品及服務稅並不知情，而在合約條款中沒有考慮到該稅項。因此，在該等合約的有效期內(如合約沒有訂明檢討日期的話)，或在法例通過日期後至合約首個檢討日期的期間，對該等合約實施零稅率，是恰當的做法。

I. 雜類事宜

有關當局提出了多項其他雜類事宜，本報告書只會簡略論述。有關就**政府機構和非牟利機構所提供的商品和服務**應如何徵收商品及服務稅，較為可取的方法是，假如私營機構亦提供同類商品和服務，則應對該等商品和服務徵稅。這可確保實施商品及服務稅不會對這類供應造成扭曲情況。由身在香港特區以外地方的**非居港人士提供的數碼服務**，相等於進口香港特區的服務。有關進口服務的商品及服務稅的處理方法，明顯是一個難題。很多國家都對這類服務實施反向收費，讓本地提供的服務可與這類服務公平競爭¹⁵。根據反向徵收制度，進口者須在其服務進口後，提供有關服務的商品及服務稅資料。當然，假如進口者獲豁免繳納商品及服務稅，則實際上無法強制實施反向收費。

一般來說，在開徵商品及服務稅後，**現行應課稅品稅**和類似稅項的**稅率**應維持不變。此舉可使在開徵商品及服務稅前，應課稅貨品與無須課稅貨品之間存在的稅後差價得以保留。而向應課稅貨品徵收商品及服務稅時，價值應包含有關應繳的應課稅品稅。

¹⁵ 最近新西蘭已制定這類反向收費措施。不過，新加坡已暫停就商品及服務稅徵收反向收費。

表 2：商品及服務稅對價格的影響 1/

	綜合消費物價指數權數		甲類消費物價指數權數 2/		乙類消費物價指數權數 3/		丙類消費物價指數權數 4/	
	一籃子	獲豁免商品及服務稅	一籃子	獲豁免商品及服務稅	一籃子	獲豁免商品及服務稅	一籃子	獲豁免商品及服務稅
食品	26.67	-	31.88	-	25.94	-	21.38	-
住屋	29.91	29.91	29.13	29.13	29.68	29.68	31.22	31.22
電力、燃氣及水	2.98	0.31	3.99	0.43	2.81	0.29	2.02	0.21
煙酒	0.94	-	1.50	-	0.86	-	0.39	-
衣履	4.13	-	3.36	-	4.47	-	4.55	-
耐用品	6.24	-	4.96	-	6.93	-	6.73	-
雜項物品	5.70	-	5.25	-	5.58	-	6.43	-
交通	9.01	-	8.23	-	9.05	-	9.94	-
雜項服務 5/	14.42	7.55	11.70	5.25	14.68	7.77	17.34	9.99
總計	100.00	37.77	100.00	34.81	100.00	37.74	100.00	41.42
附註項目：								
價格水平增幅 6/								
綜合消費物價指數	3.1%							
甲類消費物價指數	3.3%							
乙類消費物價指數	3.1%							
丙類消費物價指數	2.9%							

資料來源：香港特區政府統計處《消費物價指數月報二零零四年二月》及代表團的計算結果。

1/一九九九年十月至二零零零年九月=100。

- 2/根據每月平均住戶開支為 4,500 至 18,499 港元計算。
- 3/根據每月平均住戶開支為 18,500 至 32,499 港元計算。
- 4/根據每月平均住戶開支為 32,500 至 65,499 港元計算。
- 5/這個組別中被視為獲豁免商品及服務稅的服務，與估計商品及服務稅稅基所假設的獲豁免消費項目大致相同。
- 6/根據商品及服務稅稅率為 5% 計算。各個消費物價指數的增減率，是以 $0.05 \times (100 - \text{獲豁免商品及服務稅權數})$ 計算。

III. 稅務當局的行政問題

正如第一章所述，香港特區仍未就是否開徵商品及服務稅作出決定，更遑論其實施時間表。即使明年進行第二輪公眾諮詢(商品及服務稅研究委員會會在諮詢前發表報告)後決定開徵商品及服務稅，預計有關當局也需三至四年時間進行籌備工作，因此最快也要到二零零八年左右才能開徵商品及服務稅。在現階段試圖制訂實施商品及服務稅的詳細安排，未免言之過早。代表團決定集中研究一個行政架構，協助稅務局為計劃進行的公眾諮詢作好準備，以及在政府決定開徵商品及服務稅時即可實施這稅項。

A. 商品及服務稅對稅務局的影響

由於稅務局在管理間接稅方面的經驗不多，在制訂有關實施商品及服務稅的運作需求時可能會遇到困難。深入了解商品及服務稅如何運作的其中一個方法，是比較商品及服務稅與另一種較為人熟悉的稅項(例如利得稅)的異同。這樣，我們便能就這些異同對商品及服務稅的行政工作的影響下結論。在下文我們會把一般商品及服務稅與現行的利得稅作比較。

相同之處

職能相同 在登記、為納稅人提供服務、處理報稅表和收款、審計及追收欠稅方面，實施商品及服務稅和利得稅所需的行政職能十分相似。雖然各項職能的重要性和比重不同，但基本架構和程序大致相同。

登記範圍相近 如按照建議把起徵點訂得較高，其中一個可能出現的情況是，幾乎所有須繳納商品及服務稅的商戶都已向稅務局登記，並獲發商業登記號碼。至於新開辦的企業，商品及服務稅和利得稅兩者的登記程序亦應會完全一樣。申領商業登記號碼的人士只須向稅務局提供有關其應課稅銷售額的估計數字，如銷售額高於起徵點，便可同時就商品及服務稅登記。商品及服務稅和利得稅會以同一號碼登記。

立法程序相同 《稅務條例》有些條文亦同樣可適用於商品及服務稅。雖然代表團沒有嘗試檢討整套《稅務條例》，但在翻閱有關條文時，已清楚看到當中有許多定義都適用於商品及服務稅，而就備存營業紀錄、上訴權力、若干罰則、公事保密及訂立規則和指明表格的一般權力等行政事宜所作的規定，亦適用於商品及服務稅。不過，商品及服務稅的技術事宜大都會與該條例的有關條文不同。

自我評稅 就商品及服務稅和利得稅來說，自我評稅是較為可取的運作模式，因為這樣不但可減低納稅人的遵從成本和政府的行政費用，而且可達到較高的遵從比率。稅務局已開始逐步朝向以自我評稅方式徵收利得稅。

查核資金流量以確定企業遵從規定 須繳納的利得稅和須就在香港進行的交易繳納的商品及服務稅，會根據財務交易及商業文件所載的資料計算。就這兩種稅項而言，稅務局主要透過覆核帳簿、銀行帳戶紀錄、發票及資產負債表等財務紀錄，在審查階段查核資金流量。在某些商品及服務稅個案，稅務局須進行實際資產查核，以確定資金流量(例如查核退稅個案)。這種方式在某些利得稅個案(例如有關維修保養的查核或折舊扣稅申請)中，亦甚為普遍。

不同之處

商品及服務稅產生的稅款較高 一間企業在商品及服務稅和利得稅方面須繳的稅款多寡，取決於多個因素(例如相對稅率、業務盈利能力、應課稅與獲豁免或零稅率項目的銷售組合)，但商品及服務稅款額往往會較利得稅高。虧損的企業雖然無須繳納利得稅，但仍須繳納商品及服務稅。即使香港特區擬把稅率訂得較低，這方面的稅務負擔也可能會相當沉重。舉例來說，按商品及服務稅稅率為 5% 計算，從

事服務業的公司營業額如略高於起徵點的 500 萬港元(可能採用的起徵點)，假定其增值額是銷售總額的 50%，則每年可能須繳納近 125,000 港元的商品及服務稅。因此，企業逃避商品及服務稅的誘因與利得稅不同，原因是該兩種稅項所徵的稅款多寡不同，而且虧損的企業仍須繳納商品及服務稅。

商品及服務稅的行政工作較多 如起徵點高達 500 萬港元，則每月遞交一次商品及服務稅報稅表，對所有納稅人來說相信是適當的。商品及服務稅所涉及的報稅表數目、收款次數、查詢宗數和相關處理工作顯然會較利得稅多達 12 倍。商品及服務稅的行政工作較多，而且遞交報稅表周期亦較短。因此，與處理利得稅個案比較，稅務局須更快完成對沒有報稅及逾期繳稅的納稅人所採取的行動，以避免同時就多個課稅期進行徵稅和稽核所遇到的困難¹⁶。相對於利得稅，商品及服務稅在執行上與「即賺即付」(即“PAYE”)制度有更多共通點，因為兩者都涉及大量的報稅個案，而且報稅周期很短。

商品及服務稅的退稅申請較多 跟利得稅不同，商品及服務稅退稅申請的數目難免會較多。這會在多種情況下出現，這些情況包括：(1)有

¹⁶ 關於這點，必須注意的是，標準的徵稅計劃是，某個課稅年度有關收入或利潤的徵稅工作須在下一年度完結前完成，而商品及服務稅完全按照這個模式運作。以商品及服務稅來說，目標時間是在下一份報稅表到期遞交前一個月內，完成對沒有報稅或繳稅的人所採取的跟進行動。

相當大部分商品及服務列作零稅率的出口項目；(2)企業支付大筆資本開支，以致所申請的進項抵免款額異常大；以及(3)企業在日常營運或開業時積存貨物。在利得稅的行政工作中通常無須進行的核證程序，包括高針對性和快速的審計及較精密的風險管理模式，在實施商品及服務稅則須進行。

商品及服務稅的法例條文有別於利得稅而且較為簡單 部分條文對商品及服務稅和利得稅都適用，但這些條文主要與行政和程序的事宜有關。商品及服務稅與利得稅的法例在核心技術問題上會有顯著差異，原因是前者主要關乎進項和銷項的供應時間、性質和價值，後者則主要着眼於利潤、扣稅項目和免稅額。很多國家的商品及服務稅法例都不像入息稅般複雜。至於在香港特區決定引入商品及服務稅時，情況是否如此，則不得而知，因為香港特區現行的利得稅法例相當簡單，而且很多關於商品及服務稅的設計事宜仍未有決定。

商品及服務稅的執行程序較為簡單 由於商品及服務稅計算方法所涉及的變數較利得稅少，因此當中有很多程序會較為簡單。舉例來說，須遞交的表格較少，表格較為簡單，收集數據較快，以及須作法律詮釋的機會較少，而須詮釋的事項一般也較為簡單。如商品及服務稅的設計簡單，出現爭議的情況會較利得稅少。

對商品及服務稅行政工作的影響

考慮到上文所述商品及服務稅與利得稅的異同，我們可就商品及服務稅的設計得出一些概括性的結論。

把商品及服務稅連同利得稅一併管理會較為容易 由稅務局徵收商品及服務稅會較為容易，主要原因是稅務局一直負責同類的工作。此外，在管理完善和健全成熟的稅制下，登記工作也會較為簡單直接，因為須繳納商品及服務稅的人士應已是利得稅納稅人。

須就商品及服務稅制定獨立的法例 商品及服務稅與利得稅和薪俸稅的差別相當大，因此須就該新稅項另行制定法例。

需要不同的審計策略 基於多個因素，稅務局有需要採用有別於利得稅的審計方法，對商品及服務稅納稅人進行審計工作。由於商品及服務稅遞交報稅表和繳稅的次數較頻密，在短時間內可能出現缺失的情況較多，加上退稅手續須盡速完成，因此，必須進行更頻密的審計工作。這即表示，相對於直接稅來說，商品及服務稅稅制在審計方面所需的人手比例較高，而且審計工作的次數也較為頻密。目前，稅務局的審計人員約佔員工總數的 8%，而平均審計比率約為 1%（即平均來說，對每名利得稅納稅人每 100 年審計一次）。以一般的商品及服務

稅制來說，審計人員的數目約佔員工總數的三分之一，而審計比率則會介乎 25% 至 40% 之間。

共同負責商品及服務稅的徵稅工作 在絕大部分徵收商品及服務稅的地區，徵稅工作都是由海關和稅務局共同負責的。海關通常會在貨物進口時實施某種形式的管制，這是貨物流入本地市場前徵收商品及服務稅的最佳(而且是極可靠的)時機。稅務局的職責僅限於在本地進行的交易徵收商品及服務稅、核證所有退稅申請和退還稅款，包括處理與出口貨物有關的退稅事宜。若由海關和稅務局兩個部門共同負責收稅，由海關收取的稅款佔商品及服務稅淨額的比例必然會相當大——在很多國家，這個比例都大於稅務局所收取的。進口佔本地生產總值的比重越大，由海關收取的商品及服務稅款額就越大，但出口佔本地生產總值的比重越大，則由稅務局收取的商品及服務稅款額反而越小。

商品及服務稅所需的人員組合不同 在法律、執行及處理程序方面，商品及服務稅稅制的複雜程度一般都較低。這情況表示，為實施這稅項而聘用的人員平均學歷可以低於處理利得稅的人員。換言之，商品及服務稅實際須聘用的專業職系人員較少，而且大多數工作(包括審計工作)都可由技術職系人員負責。

B. 組織架構方面的主要考慮因素

選定商品及服務稅的執行部門

當局須盡早決定商品及服務稅的執行部門，理由如下：

- 部門人員如對新稅項會否由其所屬部門負責處理存有疑問，就會較難全情投入有關的籌備工作；
- 須確定撥款需要，以及把有關款項撥給指定的部門；
- 商界需要知道日後應與哪個部門接洽，以便與他們展開非正式的磋商及討論；以及
- 在執行部門還未確定時，實在難以有效地展開有關管理架構、員工人數、財政需求及運作模式設計的工作。

按照過往做法，有關當局可考慮三個方案，即由(1)海關、(2)稅務局或(3)新設立的商品及服務稅部門執行商品及服務稅。

要從上述方案中作出選擇，須考慮三個基本問題：

- 可否容易地把商品及服務稅的執行工作歸入個別現有部門的職責範圍內；
- 個別現有部門是否有能力承擔新增的職務；以及
- 各個方案所涉及的運作開支。

關於多個國家已選定的商品及服務稅執行部門的詳情載列如下：

	由稅務局或對等部門執行	由海關執行	由獨立的商品及服務稅部門執行
歐盟國家	10	1	2
非歐盟的歐洲國家	14		1
BRO 1/	15		
拉丁美洲國家	18	1	3
非洲國家	18	1	5
亞太區國家	13		
中東國家	1	1	2
北美洲國家	1		
合計	90	4	14

1/ 即波羅的海國家、俄羅斯及其他前蘇聯加盟共和國。

海關

如上表所示，選擇由海關執行商品及服務稅的國家為數很少，基本原因是幾乎所有國家的海關在收稅方面的經驗都不及稅務局，而且海關主要是透過實地管制工作以確保納稅人遵守稅務規定，而並非透過執

行商品及服務稅所需的財務管理工作¹⁷。在香港特區，海關實際上並沒有收稅(除少量關稅外)經驗，由他們負責就本地活動徵收商品及服務稅，會大大增加其工作壓力。海關必然需要負責在貨物進口階段徵收商品及服務稅，單是這方面的籌備工作已相當艱巨。

稅務局

一般而言，由收取入息稅的部門執行商品及服務稅是很自然的事，因為這兩種稅項的徵稅工作性質相似，而且稅款都是根據相同的財務紀錄計算。商品及服務稅納稅人通常已在稅務局登記，而納稅人的稅務代表也熟悉稅務局的行事方法。雖然在上文已提及這兩種稅項的審計策略可能有所不同，但遇有涉嫌欺詐的情況，卻可一併進行調查。代表團並沒有評估稅務局在管理商品及服務稅方面的能力，但根據他們與稅務局高層人員的討論，以及從稅務局致力就開徵商品及服務稅進行籌備工作和稅務局一直運作良好這幾方面來看，代表團沒有理由懷疑稅務局在執行商品及服務稅方面的能力。

¹⁷ 雖然這樣，但也有一些國家由海關執行商品及服務稅而行之有效，英國便是最佳例子。

新設的商品及服務稅部門

如我們對現有部門是否有能力執行新的商品及服務稅存有很大疑問，則可考慮另一方案，就是設立新部門以執行商品及服務稅。決定採用這個方案的國家通常會把設立新的商品及服務稅部門，作為較大規模改革計劃的一部分，在新部門的運作上了軌道後，就會把現有部門與新部門的職責合併。與由海關或稅務局執行商品及服務稅的方案相比，這個方案所需的開支較大，原因是新部門有些管理和支援職能會與現有部門重疊，以致失去經濟效益。此外，這個方案的風險也很可能較大，因為在籌備過程中難免要起用未經考驗的管理隊伍，以及從現有部門抽調技術人員和調撥資源，令原已不足的人手和資源更形緊絀。我們認為，除非現有的稅務局表現差劣，否則既不值得也無必要冒這個風險。

實施商品及服務稅所需的資源調配安排

在決定商品及服務稅的執行部門後，下一項重要安排是如何妥善調配執行部門的資源，以實施新稅項。

海關 商品及服務稅的執行工作與海關的傳統職責截然不同，如選擇海關作為執行部門，則須在海關另設獨立的專責組別。新設的組別須負責登記、為納稅人提供服務、處理報稅表和收稅，以及審計工作。

海關總部會調派高層管理人員到新組別工作，並會為該組提供主要服務。

稅務局 若由稅務局執行商品及服務稅，則有兩個方案可供考慮，就是把商品及服務稅的執行工作併入稅務局現有單位的職責範圍內，或另設獨立的專責組別，處理有關工作。

在現階段來說，維持現有的稅收基礎是十分重要。採用歸併的做法會有較大的風險，因為處理利得稅的人員須兼顧新增的職務。此外，採用即時歸併的做法，部門便沒有機會就新增的職務制定專業的處理方法，例如退稅管理工作和改良審計程序。稅務局要順利把商品及服務稅的工作併入現有組別的職責範圍內，還須具備另外兩個重要的先決條件，就是稅務局的組織架構應按職能釐定，而且不會有重大變動。

以香港特區來說，採用歸併的做法可能會有不必要的風險，原因是(1)稅務局現時的架構並非按職能釐定；(2)稅務局現時正朝向採用自我評稅制度；以及(3)稅務局可能因開徵商品及服務稅時推行的補償措施而須承擔額外職責。

因此，較穩妥的方案是由稅務局另設獨立的組別，負責徵收商品及服務稅。如採用這個方案，商品及服務稅的執行組別會專責處理主要的運作事宜，但管理監督、人事管理、策劃、政策制定、資訊科技的設

計和推展等工作，則仍由稅務局其他組別負責。另設獨立的組別可確保新稅項的執行工作與稅務局其他工作大體上分開，這樣利得稅的徵收工作因實施商品及服務稅的問題而受影響的機會較少。此外，另設獨立的組別令稅務局有較大的機會發展專門處理商品及服務稅的方法，並簡化在利得稅徵收工作中所沒有的工作程序，例如商品及服務稅的退稅管理工作。設立新的獨立組別，並不排除該組別在商品及服務稅的徵稅工作完全上軌道後最終併入稅務局核心組別內的可能。澳洲和新西蘭都曾設立新的組別負責處理商品及服務稅的事宜。新西蘭最終把這個組別併入稅務當局的其他組別內，因此現時沒有特別為商品及服務稅而設的獨立組別。

新設的商品及服務稅部門 設立新部門當然需要成立全新的稅收行政架構，包括訂定各項有關管理、運作和服務的職能。

C. 實施商品及服務稅

如稅務部門管理完善，商品及服務稅的籌備工作一般可在 18 至 24 個月內完成。正如上文所述，香港特區在開徵商品及服務稅方面仍在研究和諮詢階段，因此代表團沒有必要訂出詳細的實施時間表。本節會

- (1) 討論開始實施這稅項時須考慮的主要問題；
- (2) 訂出主要實施工作

一覽表；以及(3)就有關當局提出的兩項具體事宜(即諮詢程序和員工培訓需要)提供意見。

實施新稅項的主要問題

全球有多個地區在近年才實施商品及服務稅制度，當中有些地區的實施計劃成效較佳，我們可從這些計劃歸納出以下的主要特點。

執行部門需要協助 實施商品及服務稅是大規模的工作，會對執行部門的資源構成很大壓力。有關部門很可能缺乏所需的人手和專門技術組合去執行工作。實施商品及服務稅通常被視為須由多個公共機構共同承擔的工作，由其他部門從旁協助，派員與商品及服務稅籌備小組合作。舉例來說，如這稅項的執行工作由稅務局負責，香港海關、財經事務及庫務局和政府統計處可借調人員協助籌備小組工作。其他部門亦可提供額外支援，以協助進行大規模的招聘工作。

須在法例通過之前撥款 在法例通過前，執行部門的專責小組可能須支付不少開支，因此，最佳做法是為執行部門提供特別財政撥款。在法例通過前可能會招致的開支包括：

- 部門借調人員到專責小組後填補空缺的開支；
- 小組所需辦公地方的開支，以及最初階段的招聘人手開支；

- 在法例通過前完成資訊科技應用程式開發工作的開支；
- 資訊科技開發及法律草擬等專門工作的顧問服務費；
- 諮詢資料的印刷費；以及
- 與諮詢有關的廣告費。

須設立全職的籌備小組 在決定開徵商品及服務稅後，就須立即設立全職的小組，由執行部門的高層人員擔任主管。雖然在現階段無法預計小組的成員人數，但代表團留意到，有一個執行部門的人手與稅務局相若的國家，最初調派八名人員到小組工作。其後，小組的核心成員在六星期內增至約 20 人，在高峰期更增至接近 100 人(當時小組成員的工作包括撰寫有關的手冊、發展資訊科技系統和編製培訓教材)。在後期，小組的成員人數減至約 20 人。

應縮短籌備時間 籌備時間應盡量縮短。一如上文所提到，大多數國家所需的時間為 18 至 24 個月。盡量縮短籌備時間的原因是：(1)避免游說團體向政府施壓，要求就商品及服務稅給予他們所屬界別特別的待遇；(2)可讓管理層和其屬下人員集中處理手頭上的工作；以及(3)減低籌備成本和避免收取稅款受阻延。

商品及服務稅法例應在實施商品及服務稅一段合理時間前通過 通過商品及服務稅法例與實施商品及服務稅的時間須相隔約六個月，這樣政府和商界都可在得悉稅項最終安排的情況下，完成準備工作。具體來說，在制訂清晰明確的商品及服務稅法例後，我們需要時間進行以下工作：

- 為商品及服務稅納稅人進行初步登記，以及完成對納稅人的教育工作；
- 印製正式表格，以及在首次遞交報稅表的限期前，向已登記的納稅人發出首份報稅表；
- 完成資訊科技系統，以配合最終的法例規定；以及
- 讓商界有時間修改他們的電腦系統、重新設計程序及培訓員工。

在法例尚未通過前，很多企業都不願進行有關工作。

實施商品及服務稅的主要工作

實施商品及服務稅是一項複雜而大規模的工作。這項工作性質複雜，原因是有關各方面必須周詳部署，使政策決定、立法、設計運作架構、開發資訊科技、招聘人手、培訓員工和教育納稅人等工作互相協調。這項工作規模龐大，因為當中涉及數以百計的人員、數以萬計的

納稅人，以及無數宗交易。附錄 I 載述代表團預計在實施階段須進行的各項主要工作。

雖然在現階段無法訂明每項工作的時間表和估計所需的時間長短，但管理當局必須明白，在實施階段，有必要大致按照附錄 II 所載的一般工作流程表行事。雖然流程表把工作程序簡化了一些，但已顯示至少有兩方面的工作互相關連。

其中一方面的工作與架構設計有關，並涉及如選擇負責徵稅的部門、確定工作人手編制、釐定商品及服務稅組別的架構，以及招聘人手等事宜。我們要處理這些事宜，首先必須決定實施商品及服務稅，並就相關事項，例如商品及服務稅的性質（即以發票抵免方式徵稅或以扣減法計算），以及影響稅制複雜程度的事項（例如小型企業的起徵點水平、稅率數目和寬免範圍），作出涉及較大範疇的政策決定。

第二方面的工作與較詳細的工作程序有關，不單須作出重要的政策決定，還須就相關事項，例如供應的定義和供應時間、釐定估值規則、對團體和分支機構的處理方法、遞交報稅表周期，以及對拍賣和代理人等的特別範疇的處理方法，作出較低層次的決定。這些決定可確保有關工作程序設計得宜，按以下的邏輯順序進行：(1)設計工作程序、

(2)開發資訊科技系統、(3)編製工作手冊、(4)製備員工培訓套件、(5)培訓員工，以及最後是(6)教育納稅人。

有關當局提出的具體事宜

有關當局請代表團就須進行的諮詢程序和員工培訓需要提供意見。

諮詢程序

在決定開徵商品及服務稅之前和之後這兩段時間進行的諮詢程序，都與政治現實息息相關。因此，香港特區宜採用哪種諮詢程序，實難作出詳細結論。不過，我們仍可提出一些從觀察所得的意見。

人們往往對以下兩類工作加以區分：(1)就有需要改革稅制進行宣傳推廣這類有政治性質的工作，以及(2)籌備實施商品及服務稅和教育企業及納稅人承擔稅務責任這類基本上屬行政的工作。從這角度來看，諮詢程序可分三個不同階段進行。

宣傳推廣階段 通常會由一名資深政界人士負責向公眾和商界提出開徵稅項的需要，並闡釋已考慮的各個方案，以及就各個方案的成本和效益作出評估。這方面的工作往往涉及廣泛的宣傳活動，包括製作電視廣告、寄發資料小冊子，以及發出一系列的政府新聞稿。在這個階段常見的做法是特別委任一名在商界有地位的人士管理有關工作，並

向財政司司長直接匯報。獲委任的人士通常會領導一個督導委員會，收集社會人士的意見，並就公眾對建議稅項的態度向政府提交報告。在這個階段，商品及服務稅的執行部門只會參與協助準備資料、提供技術意見，以及從技術和政策發展的角度評估公眾和商界所提出的意見。在這個階段的工作所需款項會撥予獲委任人士所屬的辦事處，而非執行部門。

作出決定後的諮詢階段 在這個階段，經選定的商品及服務稅執行部門可能忙於擬備諮詢文件，以便在文件中首次提供有關重要政策決定的確切詳情和商品及服務稅的運作資料。執行部門可成立獨立的商品及服務稅檢討委員會，並制訂正式程序，以便接受市民及商界的意見書和舉行聽證會。執行部門可能須設立秘書處，以協助委員會進行工作。這個階段的工作目標是向財政司司長提交檢討報告，作為在向立法會提交商品及服務稅法例前作出最後決定的依據。

教育納稅人階段 執行部門負責教育納稅人，確保各行業知悉商品及服務稅的登記規定，並就運作上的事宜向已登記的人士提供意見和協助。事實上，為納稅人提出有關商品及服務稅的規定，是執行部門一般須進行的行政工作，不過有關工作可能有別於其他稅項的同類工作，原因是納稅人所需的協助較多。在這個階段，很多國家的做法都是派員探訪所有新登記商戶，一對一向他們提供意見，以及派發特別

登記小冊子、商品及服務稅指南及針對個別行業的資料。在法例通過至首個報稅周期結束之間的一段時間，工作會非常繁重。

香港特區的情況 香港特區政府已(在二零零一年)進行首輪公眾諮詢工作。市民一般預料政府在下一步會公布有關實施商品及服務稅的決定，以便展開周詳的籌備工作。然而，政府已決定在商品及服務稅研究委員會的報告書完成後，進行另一輪公眾諮詢。

如要評估社會大眾所需的資訊，從而確定諮詢文件的內容和結構，代表團便須進行更多研究和分析，但代表團在訪港期間根本無可能這樣做。不過，代表團曾與商界人士會面，雖然並沒有詳細討論商界所需要的資訊，但卻留意到他們顯然不甚了解何謂商品及服務稅、該稅項如何運作，以及會帶來什麼影響。因此，代表團認為，下一輪公眾諮詢無須像首輪一樣提供深入詳盡的資料，反而應盡可能全面介紹商品及服務稅可能採用的政策設計和運作模式。下一輪諮詢可能同時包含上文所述宣傳推廣和諮詢兩個階段的元素。這個安排雖然會令為不同對象而提供的資訊混淆不清，但卻有助加深市民對這稅項的真正了解

18。

¹⁸ 然而，必須留意的是，代表團認為，採用這個方法，並非表示在作出及公布商品及服務稅的最後決定時無須進行較全面的技術諮詢。

如採用上述方法，則有關程序可能包括(1)發出諮詢文件¹⁹；(2)委任諮詢委員會審閱市民就諮詢文件提交的意見書；以及(3)向財政司司長呈交載有諮詢委員會所提建議的正式報告書。

代表團曾考慮諮詢文件的內容。我們認為，文件的內容應包括：

- 概述日後財政預算的發展情況及改革稅制的需要；
- 評估各個可供選擇的方案，並列出各方案的優點及缺點；
- 解釋選擇商品及服務稅方案的依據，同時概述這稅項的主要特色，包括就豁免項目、零稅率項目、小型企業登記起徵點和商品及服務稅稅率的重要政策準則；
- 闡明這稅項的運作方式，並列舉例子，以數字說明發票抵免機制及計算須繳稅款的方法；
- 討論這稅項對主要徵稅對象的影響，例如(1)大型企業、(2)中小型企業、(3)進口商、(4)出口商、(5)服務業、(6)金融業、(7)房地產業、(8)慈善團體及(9)一般消費者；以及
- 說明開徵該稅的時間表和計劃，並尋求進一步諮詢的機會。

¹⁹ 由於諮詢文件的內容頗為技術性，故有必要提供文字淺白的簡略本，讓市民大眾能

員工培訓需要

雖然商品及服務稅的徵稅程序與利得稅大致相同，但我們可以假定，商品及服務稅執行組別或部門的所有人員，以及稅務局很多現職的人員，均須接受培訓。制訂培訓策略、擬備培訓指南和其他資料，以及提供培訓或監察培訓過程，是執行小組其中一項最主要的工作。

這方面的培訓需要與政府部門長期處理的培訓需要有很大分別，理由如下：

- 需要深入技術培訓的人員大都是剛調到商品及服務稅執行組別，毫無經驗；
- 需要深入培訓的人員可能比政府部門以往進行培訓計劃所涉及的人員更多；以及
- 培訓時間可能不多。

基於上述原因，我們可能須採用新的培訓方式。大部分課題都不宜以課堂培訓方式講授，加上管理及督導人員(在現代化的制度下，他們是主要導師)面對先前未遇過的問題，如不為他們提供協助的話，他

夠明白。

們就難以充分發揮導師的作用。培訓大批人員的做法如要取得最佳成效，便可能須統一編製詳細的培訓指南，再配合工作手冊和學員自訂進度的在職培訓。有些培訓工作宜以電腦輔助進行，其他較專門的課題則可能須以課堂培訓方式講授。

在確定具體的相關培訓課題前，有關方面必須就商品及服務稅稅制進行全面的設計工作，選定管理架構，以及訂定工作程序。不過，以下課題相信需要列入培訓課程內：

- 負責商品及服務稅的人員，不論其職責，一律須接受有關商品及服務稅的基礎培訓，以便他們至少可向新登記企業提供一般的納稅人教育服務；
- 審計人員需要商品及服務稅審計技術的特別培訓。有些審計人員可能從未接觸過這方面的工作，若他們沒有相關的資歷，則可能須接受基礎簿記訓練。課程應包括一些認識利得稅審計工作的培訓，以便商品及服務稅的審計人員具備有關知識和能夠察覺是否需要進行商品及服務稅和利得稅綜合審計工作；
- 所有負責處理報稅表、收款和追收欠稅的人員，均須接受有關工作程序的培訓，包括從使用者的角度了解資訊科技系統如何運作；

- 新加入商品及服務稅執行部門工作的人員(相信會佔相當大的比例), 均須修讀入職基礎課程;
- 商品及服務稅執行部門的現職人員(舉例來說, 倘由稅務局執行該稅項, 則會是稅務局全體人員), 都必須至少對商品及服務稅的概念和部門執行該稅項的方式有基本認識; 以及
- 新擔任管理或督導職位的人員(人數會相當多), 會視乎情況而接受基本管理或督導培訓。

IV 海關當局的行政問題

與其他已實施商品及服務稅的地區相比，在香港特區開徵商品及服務稅須在海關行政方面作出較大改變。其他國家都已訂有對進口貨品徵費的適當管制措施和程序，但在香港特區，應課稅的貨品種類則很少。不過，香港特區作為一個樞紐港，商貿對經濟舉足輕重。因此，在修訂海關程序時，不可對港口運作帶來負面的影響，尤其不應因修訂有關程序而導致徵收額外貯存費、阻延船隻起卸貨物或干擾貨物的轉運。有關當局在這方面須盡可能提供更大的便利。

下文論述日後實施商品及服務稅的規定，並重點探討香港特區採用那些措施可對現狀帶來最少干擾及轉變。我們考慮到《京都公約》²⁰有關海關管制系統須包括以審計為本的管制。因時間所限，代表團未能仔細審議在開徵商品及服務稅前香港海關(海關)須研究的所有程序事宜。本報告書不會提出詳細的管制程序，只會討論基本原則，以及如何加以應用，以期盡量減低對現狀的干擾。本報告書並無特別評論以情報為本的反走私工作、徵收應課稅品稅的現行程序或出口加工貨物的海關管制，因這些工作的性質未必會因開徵商品及服務稅而改變。由於代表團的時間所限，本報告書不會討論與海關的組織、人手編制

²⁰ 在本章所提述的《京都公約》，是指《簡化及協調海關程序國際公約》(世界海關組織，一九九九年)。

及資訊科技需要的有關事宜，但商品及服務稅肯定會對這幾方面有重大影響。我們會建議海關密切注意這些事宜。

A. 實施商品及服務稅對海關的一般影響

海關需要參考其他國家所採用的海關管制方法的資料。在設計新的管制程序時，下述在其他地方廣泛採用的做法可作為借鑑。很多國家的進口貨物都不會在邊境清關，而往往會在貨物加上海關封條後，運往內陸一個清關處(即“dry port”)。同樣地，出口貨物在內陸一個地點辦理清關手續後，也可在加上海關封條後運往出口地方。這有助紓緩邊境檢查站的擠塞情況，促進貨流，因此受到很多認為在就近其處所辦理清關手續會更為方便的貿易商所歡迎。另外，很多國家都容許延緩繳付進口費用，例如月費可在每月月底前 10 日內清繳。

海關現時就抵港的飛機和遠洋輪船預先申報的資料，進行反走私風險評估。為提高成效，海關需要取得預先申報的貨物艙單資料。海關會繼續在飛機和遠洋輪船抵港前，以及取得有關付運進口貨物的詳細資料前，對貨物作出風險評估。海關不想延誤填報有關付運資料的程序，因此會在較後階段，即辦理清關手續前，另行根據清關前所提交的進口報關單資料，就付運進口貨物作出風險評估。

進出香港特區的貨物(除幾類進口應課稅貨品外)無須繳納關稅，因此，目前當局無須為保障稅收而對貨物裝卸區和貯存地方實施嚴密的海關管制。現時，海關會以情報為本，針對可疑地方，採取預防措施，因此這類管制並無需要。有關進口貨物和出口貨物的資料，主要是作統計之用，而政府統計處(統計處)負責查核貿易(貨物)報關單與貨物艙單是否相符，以確保所有付運貨物都已報關。該處的目標是對貨物有否報關進行百分百查核，但對於貨物的詳情，他們只會抽樣查核。由於轉運貨物是無須提交進出口貿易報關單的，所以當局只備有轉運貨物噸位重量的資料，而沒有貨物價值的資料。

如進口貨物全部須徵收商品及服務稅，則所有貨物都會有稅收利益問題出現。在貨主清繳商品及服務稅或確認所繳交的稅款前，海關須對所有抵港貨物實施管制。海關也須信納轉運貨物沒有不當地轉流往本地市場。

海關已參照對幾項應課稅貨品的現行做法，着手草擬新的進口程序，但其中一些正予考慮的管制措施，對管制低稅率的商品及服務稅並不適用。舉例來說，代表團認為無須把現行的應課稅品許可證制度擴展至所有貨物。當局可以簽發一些較少規限而又類似應課稅貨品許可證的文件 / 通知書。在大部分情況下，貿易商無須經過繁複的申請程序便可以自動化的模式獲發這類文件 / 通知書。同樣地，海關在初時提

出的出口貨物管制建議，比較適用於退稅計劃多於商品及服務稅。下文闡述商品及服務稅在海關方面的運作，讓大家有更深入的了解。本報告書所述多項程序有關的準則和建議守則，都可在《京都公約》中找到。

B. 進口貨物

關於在商品及服務稅實施後採用的進口管制，承運人應向海關遞交貨物艙單，列明承運的所有貨物。如承運集裝貨物，須遞交副提單或提單內的資料。這些資料最好在貨物抵達前遞交，但無論如何，有關資料必須在貨物抵達時從速遞交。承運人在貨物離境時已取得這些資料，而且往往在貨物抵達前把資料送交其設於進口地的辦事處或代理，因此，預先向海關遞交資料應該沒有困難的。

貨物抵達後，應存放在臨時貯存地點，以等候辦理清關手續及繳付商品及服務稅，或列為暫緩繳稅的貨物(例如長期存放在保稅倉或用作船隻或飛機庫存物料的貨物)。根據良好的商業守則，貨物必須妥為存放。貨物託管商(可以是承運人、碼頭或突堤營運商)一般會負責在貨物卸下後提供安全貯存貨物的服務。由於香港特區已有這類貯存地方，在可行的情況下，一般的做法是規定營運商向海關提供某種形式的財務保證(通稱保證金，有關詳情會在下文闡述)，務求盡量避免擾

亂現行的運作模式。然而，如現有突堤的營運商不願意對貨物負責，則這情況應予改變，否則進口貨物就不准在該處卸下。

設立新的保稅區會改變現行處理貨物的程序，而貨物的運送路線亦須更改，因此，把現有地點劃為保稅區是較為可取的做法。財務保證的金額應在實際評估損失稅收的風險後釐定，但有關金額無須足以補償保稅倉所能存放的貨物可能遭受的全部損失。貨物全部失竊的機會不大，而貨物如因火災等意外而全部毀壞，則無須繳稅。在未獲海關批准放行前，臨時貯存地點的營運商不應放行貨物。海關可透過向進口商發出文件或以直接通知的方式批准放行貨物。為免貨物被不當地放行運至本地市場，海關可要求營運商提供財務保證，以支付任何可能招致的費用。

在貨物清關前，海關須要求進口商遞交進口貨物報關單。目前，進口商須在貨物抵港 14 日內遞交進口貨物報關單。在開徵商品及服務稅後，這規定應改為與其他國家一樣的標準做法，即在海關放行貨物前遞交報關單。進口商很清楚他們所訂購貨物的性質、數量和價值，因此清關前提供報關資料應該沒有困難，亦無須招致額外開支。香港特區應根據稅務局所使用的同一商業登記號碼識別進口商。

海關可能會就報關資料進行信譽審查和風險評估、查核證明文件及檢查貨物，並會計算或核對應繳的商品及服務稅金額。評稅基礎應為到岸價格加應課稅品稅(如適用的話)。《關於執行〈關貿總協定〉第七條的協議》及《關於海關懷疑有理由申報價格真實性和準確性的情況的決定》所載的世界貿易組織規則，已訂明釐定貨物價格的方法。

除非已作出信貸或延緩繳稅安排，否則必須在繳交商品及服務稅後，貨物才可予以放行。很多國家在處理貨物報關單的過程中會在貨物艙單註明已收到付運貨物的報關單。從進口貨物報關單收集所得的統計資料，會轉交統計處。

根據其他地方的現行做法，大部分付運進口貨物都沒有經過檢查便獲准放行。在一些海關收費較低的國家，經海關檢查的付運貨物少於百分之十。在一般情況，處理進口報關單的電腦系統都裝有選擇清關方法的風險評估程式。海關對大部分付運貨物都採用稱為綠色通道的方式放行，即無須檢查貨物或有關證明文件。如海關認為付運貨物涉及較高風險，則會採用黃色通道處理方式，即檢查證明文件而不用檢查貨物。至於被定為屬高風險的付運貨物，海關會採用紅色通道方式清關，即須檢查證明文件和貨物。該程式內的風險因素會定期更新，而選用黃色或紅色通道方式清關的標準可作調整，以配合可用資源的水平。在貨物清關後，有關當局可派員向進口商進行審計訪問。

為實施商品及服務稅而採用在貨物清關前提交進口報關單的做法，會為海關帶來三個額外的好處：

- 擴展風險評估的範圍至每一付運貨物，令海關可以更有效地進行風險管理；
- 改善有關進口貨物的資訊流通，讓海關在有需要時可及早截查貨物；以及
- 提高海關在履行與以下物品有關的國際義務的能力：藥物、有害化學品、知識產權、瀕危物種和容易對環境造成影響的貨物。

上述原則同樣適用於陸路進口貨物的管制和清關工作，不過，由於這可能會令邊境管制站原已嚴重的交通擠塞情況惡化，提早作出記帳安排以避免在邊境繳稅是十分可取的做法。如沒有這些安排，進口貨物應運往保安嚴密的臨時貯存地點，以等待繳納商品及服務稅和海關清關。臨時貯存地點可設於邊境，但因邊境附近用地短缺，當局可能要在內陸另覓地方。

有關當局須釐定以郵遞方式進口貨物的商品及服務稅起徵點，並規定郵政署須向海關提供申報貨值高於起徵點的所有包裹，任何現行對郵件的預防管制措施則不受影響。

香港特區的出口貨物中，超過 90% 是轉口貨物。有關進口管制措施應同樣地適用於擬作轉口的進口貨物，但商品及服務稅會暫緩繳付。該等貨物在停留香港特區期間，應存放在有適當保安設施的商業處所，而海關可能要求進口商提供財務保證，以支付貨物一旦沒有轉口而少收的商品及服務稅。進口商須保存貨物轉口的商業證明文件，以便有關當局查核是否有應繳而未繳的商品及服務稅。

C. 出口貨物

在大部分國家，海關當局對出口貨物的管制普遍非常寬鬆。退稅計劃大多已被取締。取而代之的是以商業紀錄稽核方法去管制臨時進口及進口加工的貨物。在進行風險評估時，有關當局應注意高稅率的出口貨物可能不法地流入本地市場。否則，對出口貨物的考慮主要是統計而非稅收方面的原因。

沒有就商品及服務稅登記的出口商不能就其出口貨物申請退稅(雖然暫緩向作轉口用途的進口貨物徵收商品及服務稅的措施應同樣適用於這類貨物)。已就商品及服務稅登記的貿易商的所有貨物均須按正常的商品及服務稅發票抵免機制處理。假如在會計週期結束時，商戶購

貨所繳的稅款多於售貨所繳的(舉例來說，尤其是假如在會計週期內銷售的貨物均為零稅率的出口貨物)，商戶就會申請退稅。商戶可否就某批付運貨物申請商品及服務稅退稅，須視乎他們在會計週期結束時進項稅和銷項稅對消後的數額而定。因此，在貨物出口時詢問出口商會否就出口貨物申請商品及服務稅退稅是沒有意義的。

為保障商品及服務稅而定期對出口貨物作例行檢查作用不大，因為沒有商戶會在貨物檢查前申請商品及服務稅退稅。已就商品及服務稅登記的貿易商須保存完備的出口證明。高估出口貨物的價值不會令進項稅額增加(除非出口商亦生產免稅的本地用品)。然而，這可能顯示商戶隱瞞本地銷售紀錄和不就所徵收的商品及服務稅記帳。隱瞞本地銷售額的事宜會由稅務局處理，如懷疑是欺詐個案，稅務局可能會要求海關特別注意某些出口貨物。

現時，出口商須在貨物離境 14 天內，遞交出口貨物報關單。海關正考慮要求在載貨前收妥出口貨物報關單。在載貨階段，出口商已接獲訂貨單，並安排付款及運輸，而且很可能已備妥銷售發票。出口商已掌握所有與貨物有關的資料，因此應能立即提供這些資料，無須招致額外開支。一如進口商的情況，出口商的身分應藉稅務局所用的同一商業登記號碼加以識別。

規定出口商須在載貨前遞交報關單，可讓海關有機會核對出口前報關單上的資料。在接獲報關單後，海關須向承運人發出清關通知，批准承運人裝載貨物。這項規定或會遭承運人反對。舉例來說，由於貨櫃在遠洋輪船上的擺放位置須根據卸貨港口，甚至貨物的重量及性質而審慎計劃，因而可能須按特定次序裝載貨物，承運人或會聲稱這項規定令他們失去現時享有的決定權及載貨自由，因而對他們的工作造成延誤及干擾。

另一個方法是規定出口商在載貨前遞交貨物報關單，但卻容許承運人在不受阻礙的情況下載貨。這樣，海關就可獲得適時的資料而不致妨礙貿易。不按照規定遞交報關單的個案本身提供了有用的資料，當局可在貨物出口後跟進有關事件。違例者當然會被罰款。雖然依時遞交出口貨物報關單與申請出口貨物的商品及服務稅退稅沒有很大關係，但可能有助對懷疑個案進行出口前調查。況且，出口商在貨物付運前沒有遞交報關單，亦未必會阻礙對欺詐個案進行有效調查。海關更可能會找到有關在貨物付運前遞交出口貨物報關單的其他好處。如決定取消在 14 天內遞交進口貨物報關單的規定，這或許也是取消在 14 天內遞交出口貨物報關單的規定的好時機。然而，取消此項規定並非是實施商品及服務稅的必要條件。

D. 轉運貨物

在本報告書中，“轉運”一詞是根據香港特區對轉運貨物所下的定義使用的，即在廣義上指從某個在香港特區以外的地方，經香港特區付運貨物往香港特區以外的另一地方。按經港口處理的貨量計算，這類貨物約佔 86%，當中有很大部分是遠洋輪船與內河商船之間的轉運。目前，約有 60 家公司經營 1 800 艘珠江三角洲內河商船，往來香港特區與內地港口之間作為接駁船。據代表團所得資料顯示，內河商船運載的貨物，只約有 10% 屬於香港特區的進口或出口貨物。按轉運貨物的付運次數計算，陸運所佔的比例很大。

除危險貨物必須特別處理外，轉運貨物無須申領許可證。有關這些貨物的資料(包括貨運量，但不包括貨值)，統計處只可從貨物艙單取得。此外，轉運貨物亦無須提交貿易報關單。目前，除應課稅貨品外，轉運貨物如在香港特區留用，不會涉及稅收風險。不過，當所有貨物均須繳納商品及服務稅，轉運貨物如在香港特區留用，情況便會不同。因此，當局宜參考國際上有關處理轉運貨物的做法。首先要注意的是當局不應在轉運貨物抵港時徵收商品及服務稅，而在貨物離港時退稅。

所須作出的管制規定會視乎貨物是在同一地點入口和出口，還是在某個地點入口後由另一地點出口而定。如屬前述情況，標準用語為轉運；如屬後述情況，則為過境。現時凡留在船上以等待付運至另一港

口的貨物，香港特區稱之為“過境”貨物。香港特區應考慮採用這些字眼的標準國際用法，以在國際貿易組織、世界海關組織等國際會議及與其他海關當局舉行的會議上方便討論，並避免發生誤解。

如貨物於同一地點入口和出口，應在貨物入口後向海關遞交**轉運貨物報關單**。這類報關單的填報資料規定較進口貨物報關單的規定簡單得多。按照國際建議，載有轉運貨物報關單所需資料的商業或運輸文件，可獲接納為轉運貨物報關單的說明部分（見《京都公約》特定附件 E 第 2 章準則 5）。任何符合各項海關規定的適當商業或運輸文件，在切實可行範圍內都應獲接納為轉運貨物報關單（見《京都公約》特定附件 E 第 2 章建議守則 6）。為促進貿易發展起見，海關應詳細考慮這些建議。轉運貨物報關單上列載的貨物，應妥為存放，而海關可能會要求轉運商提供財務保證。此外，轉運商應保存紀錄，以便海關核實貨物已運離香港特區。轉運貨物報關單的副本，應夾付於出口艙單。

如貨物在一個不同的地區裝運，則須在抵港時向海關遞交**過境報關單**。這是一份簡化的海關申報書，顯示有關貨物會付運至何地。一九七三年版的《京都公約》載有一個表格範本，該範本已被廣泛採用，作為海關過境報關單的依據。根據現時在國際採用的建議，任何載有所需資料的商業或運輸文件，都應獲接納作為過境報關單中的說明部

分(《京都公約》特定附件 E 第 1 章準則 6)。此外，任何符合所有海關規定的適當商業或運輸文件，在切實可行範圍內都應獲接納為過境報關單(《京都公約》特定附件 E 第 1 章建議守則 7)。為促進貿易起見，海關應詳細考慮這些建議。

憑過境報關單進口的貨物，應加上海關封條及以保安妥善的車輛或貨櫃車運載，並應附隨該報關單的副本一份。海關或會要求有關方面提供財務保證，以平衡有關貨物可能流入至本地市場的風險，就這方面而言，營運商最好使用涵蓋其在某特定期間的所有貨物往來的一般財務保證，而不是使用那些僅涵蓋某一次付運的個別財務保證。

如貨物經由海路、河道、鐵路或以飛機運離香港，有關方面須把過境報關單的副本交予承運人，而承運人須把該副本夾附於出口艙單。如貨物經由陸路出境，則須在邊境把過境報關單的副本交予海關。在許多國家，海關當局都會收取及核對與所有過境運作有關的文件，以核證有關過境貨物已經運離該地。我們建議，海關應根據有關商業紀錄核證有關過境運作是否已經完成。我們可採用風險管理方法去決定須予核對文件所佔的百分比。

很多從陸路運抵香港特區的過境貨物，都已加上海關封條。這代表有關貨物是已在中國內陸某個地點清關以作出口，並且按照過境程序在

加上海關封條及可能押有保證金的情況下運抵香港特區邊境的。在過去已有很多國際過境協議訂明，接受外國的海關封條，而附有財務保證的過境報關單可在多於一個國家執行。香港特區大可與中國的海關當局協定作出這類安排。這類協定可以大大減少車輛在邊境受到的阻延。

E. 現代海關管制的性質

在商品及服務稅開徵後，海關有很多管制工作會以審計方式進行。海關的審計工作，包括從進口商的商業紀錄核實所申報的價值及就進口貨物繳交的商品及服務稅稅額是否正確；從承運人備存的紀錄核實轉運及過境貨物是否已經離境，以及協助稅務局查核已就商品及服務稅登記的出口商的紀錄，以確保其出口貨物屬實。要有效執行這些工作，有關人員需要特別訓練。

現代海關執行管制的方法，著重稽核商業紀錄。海關當局的重要職能是進行監察，以防止不當行為，促進商貿，商業紀錄稽核在這方面起了平衡作用。這方法與傳統方法形成對比，因為傳統方法十分依賴對貨物進出口的實質管制。開徵低稅率的商品及服務稅不會大大增加偷運貨物進入本地市場的意慾。不過，我們仍須採取預防措施，打擊這種不當行為。海關必須能夠干預這類非法行為，例如小型船隻違例卸

下散裝貨，以及有可疑的中流作業運作。因此，海關可能須增派人手加強在港口的監管工作。

舉例來說，港口水域可分為多區，各設一個流動小組負責監察、觀察和巡查區內的活動，以監督稅務條例的遵從情況。流動小組應該知道區內發生的事，如有疑問或懷疑，會採取適當行動。各小組都可取覽區內貿易商的紀錄。當局可設立一個小型中央辦事處，負責統籌區內工作、存取海事處港口管制系統的資料，以及負責海關與海事處之間的聯絡工作。流動小組須向中央辦事處定期提供管理資料。設立流動小組可收阻嚇之效，大大增加其實際工作的價值。

所需增加的工作量，須視乎港口現時已採取多少預防措施而定。由於時間所限，代表團未能探討這問題。海關的管理層應決定增派多少人手在港口執行監管的工作。

F. 財務保證

海關當局往往會就未來各項海關費用和其他可能出現的海關費用(例如未有符合某些條件而須支付的費用)要求提供財務保證。要求提供財務保證的情況包括：貯存未支付海關費用的貨物(臨時貯存和存倉)、有條件放行貨物(暫准進口、過境等)、批准以報關代理人或清關代理人行事、延緩繳費，以及在最後評定費用前批准放行貨物等。

《京都公約》總附件第 5 章準則 5.1 訂明，必須在全國法例列出所有須提供財務保證的情況，並指明提供財務保證金的形式。《京都公約》的其他準則訂明，保證金額須由海關當局決定，任何被要求提供財務保證的人，都可選擇財務保證的形式，但有關形式必須是海關當局認為可接納的。

保證金額應盡可能小，而且不應超過可能須徵收的稅款總額（見準則 5.6）。海關當局可接納的其他形式的財務保證和每種形式的簡單說明，載於附錄 III。

G. 旅客稅項寬免計劃

開徵稅率為 3% 至 5% 的商品及服務稅應不會打擊旅客訪港的意慾，但海關希望考慮推行一項計劃，寬免那些在香港特區購買商品而隨後離境的旅客繳付商品及服務稅。

其他國家通常都准許旅客就其離境時帶走的商品獲得商品及服務稅或增值稅寬免，在一些稅率介乎 10% 至 20% 之間的國家，這情況特別普遍。有關當局會訂定最低退款額，低於該款額的小額稅項不會獲得寬免或退稅，而旅客不得把多個小額購物項目累積計算以獲取稅項寬免或退稅。如最低退款額以貨值計算，則稅率越低，最低退款額應訂

得越高。另一個做法是，有關當局可訂定可發還的商品及服務稅最低款額。

不同計劃的運作方式各異。海關當局可為信譽良好的零售商登記，讓有關商號在內陸出售商品予旅客。這些零售商可向那些能夠出示證據以證明本身並非當地居民的旅客出售商品。在一些情況下，零售商不會就商品徵稅，而旅客所購買的商品會由專遞服務公司運往出境口岸，讓旅客在離境時領取。在其他情況下，旅客會先行繳稅，然後在邊境管制站出示有關商品，只要銷售發票顯示該已繳稅項為獨立項目，則海關當局或指定的機關會向他退稅。

其他計劃規定旅客在購物時須繳稅，而該旅客會獲發文件，作為離境時向海關當局申領出口證明書的憑據。該文件其後會送回零售商或指定代理，以便退稅。退稅代理可能從應付還的金額扣減服務費。根據某些計劃，例如加拿大的退稅計劃，旅客在離境後才可以郵遞方式申請退稅。

各出境管制站的免稅店都會售賣免繳商品及服務稅的貨品，讓旅客可即時攜帶出境。不過，在陸路邊境，離境旅客可能會迅即帶同貨品再次入境，又或把貨品轉交從相反方向入境的旅客保管。至於實施上述其他計劃的認可零售商所售出的貨品，在陸路邊境離境時亦可能有同

樣情況出現。這情況可能很難控制，而大概基於這個原因，有些國家不在陸路邊境向攜帶細小但價值高的物品(例如珠寶、手錶)出境的旅客退稅，或根本不在陸路邊境退稅(例如在新加坡)。

附錄 I. 實施商品及服務稅的主要工作

A. 決策

就商品及服務稅作出重要的決策，例如：

- 豁免項目的實施範圍；
- 零稅率的實施範圍；
- 為小型企業訂定起徵點；以及
- 商品及服務稅稅率。

作出一些更細緻的決策，例如：

- 為提供商品及服務的時間下定義；
- 罰則架構；以及
- 解決爭議的程序。

B. 立法

- 草擬商品及服務稅的法例；
- 由立法會通過法例；
- 草擬(1)《香港海關條例》、(2)《稅務條例》和(3)其他法規須作出的相應修訂；以及
- 通過上述相應修訂。

C. 策劃工作小組

- 成立初步策劃工作小組；以及
- 確定初步的撥款需要。

D. 撥款

- 分配足夠撥款以進行初步策劃工作；
- 評估整項策劃工作的撥款需要；以及

- 在全年的財政預算中額外撥出營運費用。

E. 組織架構事宜

- 選定實施商品及服務稅的機關；
- 設計組織架構；以及
- 估計所需員工的數目和類別。

F. 招聘員工

- 釐定人手編制(資歷及教育水平)；
- 決定遴選準則及程序；以及
- 甄選審計人員、處理報稅表的員工和收稅的員工。

G. 部門策略計劃

- 制訂實施商品及服務稅的服務表現標準；
- 修訂計劃以加入商品及服務稅事宜；以及
- 重新整理年報，把商品及服務稅包括在內。

H. 跨部門協調工作

- 擬訂海關與稅務局之間的諒解備忘錄；以及
- 考慮與警方簽訂有關處理詐騙的諒解備忘錄。

I. 運作設計

- 處理程序；
- 登記程序；
- 處理報稅表，包括沒有遞交報稅表的人士；
- 處理繳稅工作，包括沒有繳稅的人士；
- 為納稅人提供服務的程序；
- 電話查詢管理；

- 櫃位服務；以及
- 對新納稅人的教育。

J. 審計政策及程序

- 釐定個案抽查制度；
- 確定風險準則；
- 評估發生事故的嚴重性和可能性；
- 就各個審計方式確定抽查準則；
- 設計審計程序；
- 查核退稅申請；
- 制訂登記核對程序；
- 執行針對性的審計工作；
- 制訂全面的實地審計程序；以及
- 調查詐騙事件。

K. 表格設計

- 申請登記表格；
- 登記通知書；
- 商品及服務稅報稅表；以及
- 特別申請表格。

L. 員工手冊

- 審計手冊；
- 程序手冊；以及
- 追收欠稅手冊。

M. 員工培訓

- 新聘人員 — 入職訓練；

- 所有處理商品及服務稅的人員 — 有關納稅人教育的一般培訓；
- 審計人員 — 審計程序和技巧；
- 處理人員 — 報稅表、稅款和欠稅處理工作；
- 所有無須處理商品及服務稅的人員 — 對稅項的基本知識；
- 新管理人員 — 管理小組和隊伍；
- 新主管人員 — 管理員工；以及
- 公眾教育組 — 公開演講及向公眾游說。

N. 諮詢和教育納稅人

- 進行廣泛諮詢(決定推行商品及服務稅前)；
- 設立專責小組和秘書處；
- 擬備商品及服務稅諮詢文件；
- 發表諮詢文件；
- 接收意見書；
- 專責小組考慮所收到的意見書；以及
- 專責小組向政府報告諮詢結果。

O. 宣傳活動(在決定推行商品及服務稅後)

- 向企業和社會人士介紹商品及服務稅；
- 發出一般說明資料；
- 考慮製作針對個別行業的宣傳資料；以及
- 在電視及其他媒體作廣告宣傳。

P. 教育納稅人(在商品及服務稅法例通過後)

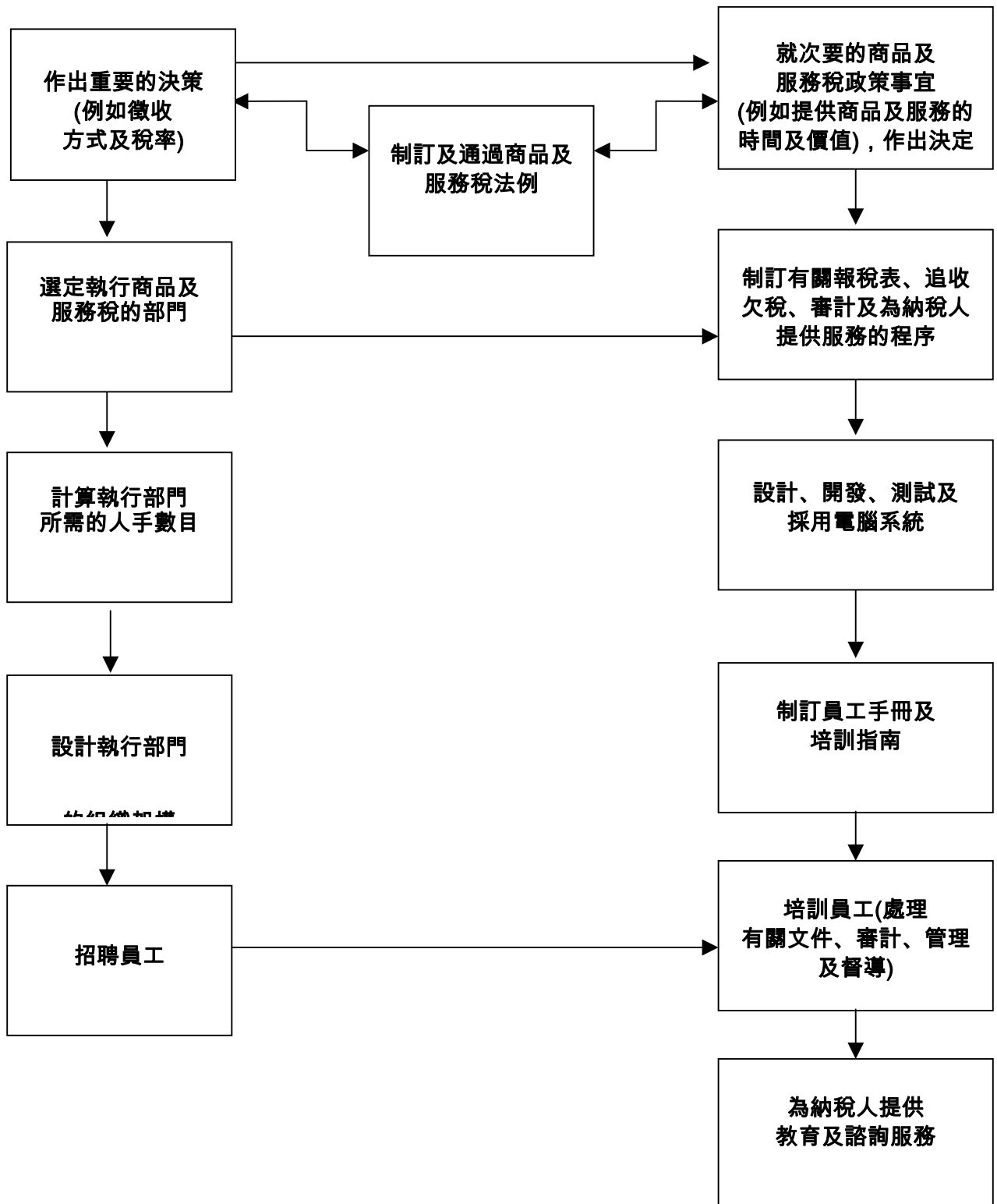
- 就商品及服務稅登記作廣告宣傳；

- 發出登記資料冊(指引和表格)；
- 為初步登記人士提供諮詢服務；以及
- 向已登記的納稅人發出全面的商品及服務稅指引。

Q. 電腦系統

- 初步登記；
- 一般登記；
- 處理報稅表和稅款；
- 處理欠稅和遲交報稅表；
- 稅收會計；
- 審計支援；以及
- 管理資訊。

附錄 II：實施商品及服務稅的工作流程



附錄 III. 財務保證的形式

按金

- 企業就可能付給海關當局的款項繳交按金，可能會對企業的現金周轉造成不利影響。
- 海關應就所持的按金總額支付利息。
- 只適用以抵償在稅率或稅值最後確定前獲准放行的貨物的費用。
在這情況中，按金是指進口商的應繳金額另加一筆額外款項。

保證金

- 自然人或法人所作的擔保。
- 可加入有關不繳交保證金的罰則。
- “保證金”一詞往往用作財務保證的通稱。

直接扣數委託書

- 通常在延緩繳交海關費用時使用。

- 某個會計週期(例如一個月)的費用通常在會計週期結束後一個指定日期作扣減前合併計算。
- 讓海關可直接從商戶的銀行戶口提取有關費用的款額。

保證

- 一般只接受由具規模的大機構所提出的保證。
- 適用於政府擁有的企業，例如鐵路。

銀行擔保

- 銀行作出擔保，在商戶未能付款時，負責支付有關稅款。
- 很多商業銀行都簽發擔保，但不會承擔風險 — 這些銀行凍結商戶的銀行戶口內高達 100% 的擔保金額。
- 商業銀行的上述做法令商戶不能獲得現金周轉方面的好處，但採用其他方法則可以。

協會擔保

- 可由專業協會提供。

- 如擔保須在多於一個國家有效，這類擔保就很有用。
- 《國際公路運輸公約》的連鎖保證協會是最為人熟知的例子。
- 其他連鎖保證協會都以《國際公路運輸公約》的連鎖保證協會為藍本。

保險

- 必須有足夠參與者攤分風險。
- 亞洲部分地方為繳付海關費用(特別是為過境貨物)而廣泛採用一類專業的保險形式。
- 在開始實施時，由於缺乏索償資料，保險公司會收取高昂保費，但其後應會根據經驗而調整保費。