

扩阔税基的其他方案简介

引言

税制改革公众谘询自二零零六年七月中开始后，政府于十二月五日发表中期报告，指出政府在余下的谘询期将不会推介商品及服务税，但会继续与公众探讨其他扩阔税基的可行方案。

此简介列出社会各界就扩阔税基曾提出的主要方案，并以优良税制的准则作初步分析，希望让市民对各个方案有更深入的认识，以便能在二零零七年三月三十一日谘询结束前，就扩阔税基方案继续提供意见。

如何选择适合在香港推行的税改方案？

国际上有一套广被接纳的准则去衡量不同税务方案的优劣，这套准则大致可归纳为三点：-

- 一. 公平 — 须符合「能者多付」的原则。税制的设计和配套安排，应使经济能力较高的人承担较大的税务责任，而不应拉阔贫富差距；
- 二. 能带来稳定及可观的财政收入 — 税制应能有效地替政府带来稳定和可观的收入，提供资源，回应社会的挑战和不断增加的需求，缔造和谐社会。即使经济环境和人口结构起了变化，税制应该仍然有效；及
- 三. 维持国际竞争力 — 税制必须明确、简单，以及能维持香港对资金及人才的吸引力。

适合在香港推行的税改方案，除了上述三大准则外，必须能有效地扩阔税基。所以我们把「扩阔税基的能力」作为一个衡量方案优劣的准则。

对其他扩阔税基方案的初步分析

我们以优良税制的四大准则，对公众就扩阔税基曾经提出的主流方案进行初步分析如下：

方案一：引入累进利得税

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 额外的税款只由现有纳税企业负担，不能扩阔税基。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 累进税可达到赚得越多，缴税越多的效果，符合「能者多付」的原则。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none">• 当经济不景时，企业的盈利都会减少，政府由这方面取得的收入亦会下降。所以，累进税率不能有助稳定政府财政收入。以过去八年为例，利得税收入波幅达 85%。• 假设每年首一百万元的盈利以现时利得税税率（即 17.5%）征收，而一百万元以外的盈利须缴交累进税率，若累进税率订于 20%，以零六至零七年度预期公司盈利水平为基础计算，会有 92 亿元的额外收入，受影响的纳税企业达三成。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none">• 这做法与现时国际间减低直接税的趋势背道而驰，会影响本港挽留现有企业和吸引新企业的能力。当海外投资者在考虑应否于香港投资时，其中一个重要考虑点是他们要付的税款是多少。故此，如果我们引入累进利得税，会打击他们来港投资的意欲，直接影响香港的竞争力。• 若引入累进利得税，会使税制变得复杂和可能引致部分大企业分拆为较小的单位以避免按较高的税率缴税。

方案二：增加薪俸税的累进成分

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none"> • 额外的税款只由现有纳税人负担，不能扩阔税基。 																					
公平性	<ul style="list-style-type: none"> • 累进税可达到赚得越多，缴税越多的效果，符合「能者多付」的原则。 • 但一些现在不用缴税的高收入人士，如依靠股息、利息来提供收入的人士，则仍无须缴税。 																					
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none"> • 当经济不景时，市民的收入会减少，政府由薪俸税取得的收入亦会下降。如果我们增加薪俸税的累进成分，当遇到经济不景时，政府由薪俸税取得的收入跌幅可能会更大。所以，累进税率不能有助稳定政府财政收入。以过去八年为例，薪俸税收入波幅达 51%。 • 假设以取消标准税率来增加薪俸税的累进成分，若税基不变，以零六至零七年度预期薪俸入息水平为基础计算，估计可为政府带来额外薪俸税收入约 15 亿元（备注：若取消薪俸税的标准税率，则物业税、以至利得税税率亦可能须作出相应调整，以维持公平原则）。 • 又假设把薪俸税/个人入息课税的税阶多加一重，税率分别为 2%、7%、13% 和 19%，而余额则征收最高边际税率 22%，同时把标准税率调高至 19%如下- <table border="1" data-bbox="552 1290 1425 1592"> <thead> <tr> <th>税阶</th> <th>现时税率</th> <th>假设税率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>首\$30,000</td> <td>2%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>7%</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>13%</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>-</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>余额</td> <td>19%</td> <td>22%</td> </tr> <tr> <td>标准税率</td> <td>16%</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table> <p>额外收入估计约为 65 亿元（已计及提高标准税率后可增加的薪俸税、物业税及来自独资或合伙业务经营的利得税收入）。</p>	税阶	现时税率	假设税率	首\$30,000	2%	2%	次\$30,000	7%	7%	次\$30,000	13%	13%	次\$30,000	-	19%	余额	19%	22%	标准税率	16%	19%
税阶	现时税率	假设税率																				
首\$30,000	2%	2%																				
次\$30,000	7%	7%																				
次\$30,000	13%	13%																				
次\$30,000	-	19%																				
余额	19%	22%																				
标准税率	16%	19%																				
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> • 这做法与现时国际间减低直接税的趋势背道而驰，影响本港挽留和吸引人才的能力。当海外专才在考虑应否于香港就业时，其中一个重要考虑点是他们要付的税款是多少。故此，如果我们增加薪俸税的累进成分，会打击他们来港就业的意欲，直接影响香港的竞争力。 																					

方案三：削減薪俸稅個人免稅額

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 可把現時不用繳交薪俸稅的受薪人士納入稅網，薪俸稅稅基會因而擴闊。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 若削減薪俸稅免稅額，大部分額外稅收仍來自那些現時無須按標準稅率課稅的納稅人，按標準稅率課稅的納稅人的稅務負擔將維持不變。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">• 以零六至零七年度預期薪俸入息水平為基礎計算，全面削減個人免稅額 10%、25%及 50%，分別可增加稅收 30 億元、75 億元及 170 億元。• 當經濟不景時，市民的收入會減少，政府由薪俸稅取得的收入亦會下降。所以，削減薪俸稅個人免稅額不能有助穩定政府財政收入。• 香港以免稅額作為向個人及有受養人的家庭提供經濟援助的一個機制，若取消免稅額，當局須採用其他做法，例如經合組織很多成員國所採用的提供直接政府資助，這會增加政府的福利及行政開支。• 把部分現時不用繳納薪俸稅的受薪人士納入稅網，額外稅收不會多，但政府却要增加行政開支，以處理大量新納稅人遞交的報稅表。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">• 因削減薪俸稅免稅額，而得到的大部分額外收入，均來自並非按標準稅率繳稅的現有納稅人，這會減低香港挽留和吸引人才的能力。

方案四：开征资产增值稅，例如对地产物业或股票增值稅

扩阔稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 资产增值稅是一种新稅項，可扩阔稅基。稅基扩阔的程度須視乎向何种资产的增值稅而定。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 这稅項只对已賺取的收益稅，是合乎公平原则。 假如我们只对某类资产(如地产、股票)的增值稅，会影响此稅項的公平性。
提供稳定及可观的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 资产价值易受经济周期影响。经济不景时，资产价值及有关交易亦会减少，政府未必能由此稅項取得稳定收入。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> 由于香港奉行地域来源稅原则，这稅項会鼓励投资者选择往海外投资以避免在香港要繳納此稅項。我们亦須顾及此稅項会否影响本港作为区内金融中心的地位。 根据海外经验，开征此稅項的法例是复杂的，这会影影响香港的简单稅制。

方案五：开征利息稅

扩阔稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 引入此稅項可增加应課稅收入种类，可扩阔稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 一般而言，越富有的人士，儲蓄就越多，而所須繳納的利息稅稅款亦会越多，是合乎「能者多付」的原则。 但是，利息收入并不是唯一的投資收入。如果只向利息收入收取稅款，而不向其他投資收入收取稅款，则有欠公平。
提供稳定及可观的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 利息收入会随利率、市场投資环境及其他因素影响而波动，这会影影响政府在这方面的稅收。 而且，根据地域来源稅原则，这稅項只可向从香港的存款收取的利息征收，故只要存款于海外，便可避过繳納此稅項。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> 由于海外存款利息是免稅的，这稅項可能会导致存款外流，影响本港金融中心的地位。

方案六：开征股息税

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 引入此税项可增加应课税收入种类，应有助扩阔税基。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 一般而言，越富有人士，投资能力就越高，而所须缴纳的税款亦会越多，这合乎「能者多付」的原则。• 但是，股息收入并不是唯一的投资收入，如果只向股息收入征税，而不向其他投资收入收取税款，则有欠公平。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none">• 股息收入视乎企业政策及投资环境而定。经济差时，公司溢利应较低，可派股息亦应较少。而且，企业又可选择不派发股息，故此税项未必能为政府带来稳定收入。• 如所派股息的相关利润源自香港，则该利润已缴纳利得税，所以在引入股息税的同时，须制订相关安排，以避免同一股息被征收利得税及股息税。为避免双重课税，一般股息会连同税收抵免额转往个别股东名下，而税收抵免额将可减少个别股东的总体税务负担，故股息税能为政府带来的额外税收不会多。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none">• 根据香港的地域来源征税原则，只有香港公司派发的股息，才须课税，开征股息税可能会鼓励投资者选择在海外投资。• 如要推行这税项，必须制订避免股息双重课税的法例。由于这些法例一般都比较复杂，故会影响香港现时的简单税制。

方案七：对企业及个人在世界各地的收入征税

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 对企业及个人在世界各地所得收入征税，会扩大应课税收入的范围，应可扩阔税基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 来自外地的收入，如未有在收入来源地纳税，则须在香港课税。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none"> 税收收益极少，因为须就海外已缴税款给予抵免。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> 根据地域来源征税是我们一直奉行的征税原则，亦是其中一项香港与其他地方的主要分别。近年，很多国家都豁免外地来源收入课税¹，若我们放弃这个行之有效的政策，与国际趋势背道而驰，会削弱香港吸引和挽留本地及国际投资的能力。 若为维持国际竞争力和避免对同一收入双重征税，我们有必要制订有关外地税收抵免的法例，以及与主要经济伙伴议订全面避免双重课税的协议，这会令本港税制变得复杂。

方案八：开征海陆离境税

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 由于所有乘邮轮和以陆路离港的人士都会被纳入税网，此税项可扩阔现时的税基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 这税项是对所有海陆离境的人士以相同税率征税，征税的原则与「支付能力」或收入水平无关。 现时乘坐飞机离港及乘船往澳门或内地的人士，均须分别缴付离境税及上船费用²。开征此税项后，所有离港人士都要缴税。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none"> 这税项的收入视乎乘邮轮和以陆路离境人数多少而定。以过去五年为例，经海及陆路离境人次持续增长，整体增幅达 26 %。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> 征收这税项对香港和内地的融合及本港的旅游业可能会带来影响。

¹ 新加坡和馬來西亞豁免大部分源自外地的公司收入課稅。愛爾蘭、英國和澳洲亦已就指定的營業收入提供類似的豁免。

² 飛機乘客離境稅及上船費現分別為 120 元及 15 元。

方案九：开征环保税，例如「电力税」、「胶袋税」

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none"> • 这是新增的税项，可扩阔税基，但税基扩阔的程度则视乎它所涵盖的范围而定。例如，向使用电力或胶袋的人士征税，税基可以十分广阔。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> • 一般环保税税种以「用者自付」方式征收，从这角度看，此税项是公平的。举例说，以电力税和胶袋税而言，使用量越多，缴交的税款就越多。 • 若以缴税多少占收入的比例来看，此税项又未必公平，因高收入的人士未必缴交较多的环保税款。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none"> • 此税项能否为政府带来稳定而可观的收入，要视乎其所涵盖的范围及税率而定。 • 以电力税而言，如要征收相当于 5% 的商品及服务税所能带来的税款(约每年 300 亿元)，估计电力税须相等于电费的八成。 • 然而，根据海外经验，推行环保税的目的，主要是改变社会对能源使用的态度和习惯，从而达致环保目标。因此，由环保税所收到的税款，通常会用于其他环保方案或用来提供津贴予那些生产可再生能源资源的企业。所以，环保税未必是解决税基狭窄这个根本问题及为政府带来稳定而可观收入的有效方案。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none"> • 此税项有利提高市民的环保意识，长远而言，可有利香港的环保事业发展，亦有助吸引人才来港工作。 • 但是，环保税可能会增加营商成本，从而影响香港的国际竞争力。

方案十：开征奢侈品税，例如名贵手表、珠宝及化妆品税

扩阔税基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 这是一种新税项，可扩阔税基，但税基扩阔的程度则视乎它所涵盖的征税范围而定。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 购买奢侈品的能力，应同消费能力成正比。一般而言，收入越高的人，其消费能力应越高。故此，此税项合乎「能者多付」的原则。• 由于不同人士对「奢侈品」可有不同的定义，故难以界定何谓「奢侈品」以征税。• 由于只对「奢侈品」征税，受影响的商户或人士可能会认为此税项对他们不公平。
提供稳定及可观的财政收入	<ul style="list-style-type: none">• 由于奢侈品不是生活必需品，故在经济不景时「奢侈品」的销售额会下跌，而下跌幅度亦会很大，故此税项未必能有助稳定政府财政收入。
国际竞争力	<ul style="list-style-type: none">• 须纳税的「奢侈品」价格可能会上调，这或会对零售业及旅游业造成负面影响。

- 完 -