

# 税制改革 公众谘询

## 最后报告

二零零七年六月

香港特别行政区政府 财经事务及库务局

# 目录

	<u>页</u>
摘要	i
第一章 背景	1
第二章 香港是否有扩阔税基的需要?	4
第三章 商品及服务税是否扩阔税基的合适方案?	7
第四章 其他扩阔税基的方案	11
第五章 总结	18
附录 A 十八区区议会对税制改革谘询所通过的议案	
附录 B 十八区区议会有关税制改革谘询的会议纪录的网址	

## 摘要

政府于二零零六年七月十八日发表了《扩阔税基 促进繁荣 最佳方案齐商定》谘询文件，就如何改革香港税制以扩阔税基展开了为期约九个月的公众谘询。谘询文件详细介绍目前香港税基狭窄的问题，及预期香港可能面对的各种挑战。公众谘询的目的是要引起社会大众对香港税基狭窄的关注，加深市民对税基狭窄所带来的问题的认识和引发他们就如何扩阔税基进行讨论。

公众谘询于本年三月三十一日完结。在谘询期间，我们透过电邮、邮递及传真等途径，共收到约 2 400 份公众提交的意见书。政府代表亦出席了约 350 场会议和研讨会，向市民介绍谘询文件的内容及建议，并直接听取市民对税制改革的意见。此外，政府委托了独立机构，在二零零六年七月至二零零七年三月期间定期进行有关扩阔税基的民意调查。

在谘询过程中，我们看到市民大众随着公众谘询的开展对有关议题有更深入的认识，并普遍认同现时香港的税基狭窄。他们明白香港的税制存在隐忧：政府的收入非常依赖薪俸税、利得税及非税项收入(包括卖地和财政储备的投资收益)，而这些收入容易受经济周期影响而出现大幅波动，使我们的公共财政极不稳定。

市民大众亦明白香港人口急速老化，政府在医疗和社会福利上的开支压力会不断增加，但同时政府在薪俸税方面的收入则会不增反减，这会减低政府处理长远额外开支项目的弹性。此外，要维

持香港的竞争力，我们要应付多项的挑战，包括全球一体化及很多经济体系调低其直接税税率以吸引资金和人才的趋势。再者，我们要不断提升香港人力资源的素质，而教育及人才培养是长期的投资，必须有稳定的政府收入来源支持。市民大都同意我们狭窄的税基存有缺点，他们亦认同有扩阔税基的需要。此外，他们普遍同意一个稳定的收入基础能使我们的公共财政更为稳健，以应付上述较长远的挑战。

在税制改革谘询文件中，我们建议开征商品及服务税，并指出这是扩阔税基的最合适方案。社会各界人士亦对这建议进行了广泛的讨论。

市民主要忧虑商品及服务税的累退性质，会拉阔贫富之间的差距和加重低收入人士的经济负担。他们亦担心此税项会打击市民和旅客的消费意欲。此外，更有一些人担心开征此税项会使香港的税制变得复杂，削弱我们的竞争力。我们就这税项的累退性质，建议了多项补贴和纾缓措施，并向市民提供了更多的资料和海外实施商品及服务税的经验，以说明实施此税项不会造成他们所担心的问题。然而，我们未能释除他们的忧虑。虽然市民大众普遍明白商品及服务税能有效扩阔税基和稳定公共财政，但他们未能接纳在目前来说这是一个解决税基狭窄的合适方案。

有鉴于市民反对商品及服务税的意见非常清晰，我们在去年十二月进行中期检讨时，认为目前未有民意基础及条件推行商品及服务税，并决定继续听取市民就扩阔税基其他方案所提出的意见。就扩阔税基的其他方案，较多人提及的方案包括开征环保税、海

陆离境税、奢侈品税、累进利得税和削减薪俸税个人免税额。此外，亦有一些市民及团体提及其他的方案，包括开征资产增值稅、增加薪俸税的累进成分、开征股息税、利息税、对企业及个人在世界各地的收入征税和调高物业差饷等。

此外，有一些市民指出人口急速老化会增加政府在医疗方面的开支，他们建议政府应尽快研究医疗融资的方案，以减轻公共开支在这方面的压力。

就应采纳哪些扩阔税基的方案，市民并没有明显的倾向和主流意见。在众多的意见中，亦有建议政府不应依赖单一的方案，而应尝试同时实施多个方案以扩阔税基和稳定政府的收入。

在考虑扩阔税基最合适的方案时，我们认为应参考以下三个准则：

- (a) 能有效扩阔税基，为政府提供稳定及可观的收入以应付未来的需要；
- (b) 公平、能符合「能者多付」的原则和不会拉阔贫富差距；及
- (c) 能维持香港的简单低税率税制，以吸引资金和人才，保持我们的竞争力。

在参考了上述的准则后，我们认为除商品及服务税外，并没有任何单一方案可完全符合这些条件。事实上，税基广阔的新税项事宜谘询委员会（谘询委员会）曾就上述大部分的方案作出了深入

的探讨，并在二零零二年所发表的报告内指出，这些方案都不能长远地解决我们税基狭窄的问题。

至于在是次谘询时市民广泛提及的环保税，谘询委员会在当年并未曾加以探讨。虽然开征环保税并非纯为增加政府收入，但这是我们考虑引进新税种时一项可作深入研究的课题。

虽然引入环保税或实施一篮子方案能部分达到增加政府收入的效果，但这些措施未能根本地把税基有效扩阔。现时香港的经济环境好转，政府的财政已明显改善，市民普遍认为没有迫切性立即进行税制改革以扩阔税基。面对人口老化的趋势，香港的扶养比率将会快速上升；另一方面，经济全球化亦会带来在教育和人才培养方面的挑战。长远来说，狭窄税基会影响我们调拨资源投资未来，回应这些挑战的能力，这会影响我们的财政稳健和削弱香港的竞争力。因此，我们建议：

- (a) 由于公众已对狭窄税基的缺点有了更深入的认识，政府应继续研究扩阔税基的方案，并在日后适当时间处理这根本性的问题；
- (b) 在研究扩阔税基的方案时，政府应充分考虑市民在是次谘询所提出的意见，并就一些较可行的方案再谘询公众；
- (c) 由于人口老化问题将日趋严重，对公共财政带来的压

力会愈来愈大，政府应及早就医疗融资计划咨询公众；及

- (d) 为增强香港的竞争力，政府应继续致力推动教育和人才培训，并探讨可持续发展的资源安排，以回应这方面的长远需要。

# 第一章

## 背景

1. 政府一直非常关注税基狭窄的问题，于二零零零年成立了税基广阔的新税项事宜谘询委员会(谘询委员会)，以研究扩阔税基的各种可行方案。

2. 谘询委员会深入研究香港的税基，并就其他税制成熟地区的税基与香港作比较，在其二零零二年二月发表的最后报告指出，以国际标准来说，香港的税基非常狭窄。在比较过多个扩阔税基方案后，谘询委员会认为开征商品及服务税是扩阔税基的最可行方案。其后，政府于二零零三年成立了一个内部工作小组，进一步对开征商品及服务税的可行性作探讨及研究其相关细节。

3. 经过了详细的研究，政府于二零零六年七月十八日发表《扩阔税基 促进繁荣 最佳方案齐商定》的谘询文件，就如何改革香港税制以扩阔税基展开广泛的公众谘询。公众谘询的目的是要引起社会大众对香港税基狭窄的关注，加深市民对税基狭窄所带来的问题的认识和引发他们就如何扩阔税基进行讨论。

4. 谘询文件详细介绍了目前香港税基狭窄的问题，及预期香港可能面对的各种挑战。由于谘询的课题复杂，涉及社会的不同层面，亦对市民大众有深远的影响，我们在谘询文件内提供了不少资料以供市民参考，亦把谘询期设定为约九个月，让市民



能有较充足的时间及资料参与是次讨论。

5. 在谘询期内，政府广泛地听取社会各界就税制改革的意见，并于二零零六年十二月就收集的意见进行中期检讨。此外，政府于本年二月初，在税制改革谘询网页 ([www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk)) 内上载一份简介，列出社会各界就扩阔税基所曾提出的主要方案，并对这些方案作初步分析，让市民参考，以便他们就不同的扩阔税基方案继续提供意见。

6. 公众谘询于本年三月三十一日结束。我们透过电邮、邮递及传真等途径，共收到约 2 400 份公众提交的意见书，当中约 2 200 份是在中期报告发表前收到的，而当中期报告发表后，收到的公众意见书只有约 200 份。公众所提交的意见书一览表及意见书全文已上载于税制改革谘询网页 ([www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk)) 供市民参阅。

7. 为了让市民大众对税制改革有更深入的了解，在谘询期间，政府代表共出席了约 350 场会议和研讨会，当中财政司司长出席了四场由民政事务总署举办的地区谘询会和三场由专业团体或传播媒体筹办的研讨会；财经事务及库务局局长亦出席了 18 区议会会议(各区区议会就税制改革谘询所通过议案的一览表载于附录 A，而各区区议会就税制改革谘询所进行的会议纪录的网址可见于附录 B)。此外，不同政党、商会、专业团体和地区组织在谘询期内举办一系列的会议、论坛及研讨会，讨论谘询文件内容及发表对税制改革的看法。

8. 为能更有系统地收集公众对税制改革和商品及服务税的意见，政府委托独立机构，在二零零六年七月至二零零七年三月期间定期进行有关扩阔税基的民意调查。与此同时，社会上不同团体亦曾进行民意调查，收集市民就税制改革建议的意见。

9. 从以上不同的途径及渠道，我们广泛地收集社会各阶层对税制改革的意见。整体而言，市民大众所提出的意见主要可归纳为三个课题：

- (a) 香港是否有扩阔税基的需要？
- (b) 商品及服务税是否扩阔税基的合适方案？
- (c) 除商品及服务税外，有没有其他可行及合适的扩阔税基方案？

本报告第二至四章阐述公众在谘询期内就上述三个课题所发表的意见。

10. 我们感谢市民及不同团体在谘询期间，踊跃发表意见。我们亦感谢多个团体积极筹办多项活动，如讲座、研讨会和民意调查，引发社会广泛讨论，让政府能更清晰地听取市民对税制改革、扩阔税基的意见。

## 第二章

### 香港是否有扩阔税基的需要？

11. 政府在税制改革谘询文件内向市民阐述了现时香港公共财政的弱点，并就香港的税基是否狭窄及现时是否需要扩阔税基征询市民的意见。在去年十二月的中期检讨，我们发现大部分市民都认同目前的税基过于狭窄和有需要研究扩阔税基的方法。及至谘询期完结，市民在这方面的意见并没有改变，他们仍普遍支持政府继续研究改革税制、扩阔税基，藉以建立稳健的公共财政。

12. 我们委托独立机构进行的民意调查显示，同意现时税基比较狭窄的人士由二零零六年七月的约 57%，上升至二零零七年三月的约 62%，而支持政府改革税制以扩阔税基的亦由二零零六年七月的约 51%，上升至二零零七年三月的约 61%。此外，各区区议会亦曾就税制改革进行讨论，他们大都支持政府就如何扩阔税基，继续进行研究和谘询公众。

13. 认为有需要改革税制、扩阔税基的主要意见大致可归纳如下：

- (a) 现时香港的税基过于狭窄，政府过分依赖少数的纳税人及与物业有关的收入以承担大部分的支出；

- (b) 政府的收入容易受经济周期、物业市场和外来经济因素所影响，是非常不稳定，而政府的支出大部分用于与民生有关的范畴上，相对缺乏弹性。所以政府需要扩阔税基，使公共财政更为稳健；
- (c) 香港人口急速老化，以致政府在医疗及社会福利的开支压力不断增加，而税基亦会逐渐收窄，所以政府应未雨绸缪，寻找可靠的收入来源，以应付支出；
- (d) 为应付全球一体化的挑战，政府要不断提升我们人力资源的质素。教育及人才培养是长期的投资，我们需要一个广阔的税基，以提供稳定的收入，维持香港的竞争力；
- (e) 透过广阔的税基，我们可以保持稳定的税收。这可使香港在经济逆转时无须大幅提高税率或削减公共开支而对民生带来负面影响；
- (f) 广阔的税基亦可让我们有更大的空间来调低直接税的税率，以吸引人才和资金；及
- (g) 扩阔税基可令更多市民一同分担政府的公共开支，从而加强市民大众的公民责任感。

14. 虽然大多数的市民支持政府研究如何扩阔税基，但亦有一些市民持反对的意见。他们的论据可归纳如下：

- (a) 若计及差饷、地租、卖地、印花税、博彩税和从烟、酒及燃油税所得的收入，香港的税基其实并不狭窄，所以无须考虑扩阔税基的方法；
- (b) 香港的财政没有根本性的问题，而且随着经济好转，政府的财政状况已大为改善，财政储备正不断增加，即使经济出现逆转，我们亦应有足够的财政储备来应付政府的支出，故无须改变现时的税制；
- (c) 政府可提高外汇基金的投资回报和改变其与财政储备的分帐方法，以稳定政府收入；
- (d) 纳税人数偏低的主要原因是贫富差距问题严重。因此，政府应改善经济环境以增加工作人士的收入，从而增加纳税人数；
- (e) 人口急速老化所引致的医疗和社会福利开支压力应以医疗融资或调整人口政策去处理，而不应透过扩阔税基解决；及
- (f) 政府应进一步节流，然后才考虑开源。

## 第三章

### 商品及服务税是否扩阔税基的合适方案?

15. 在税制改革谘询文件中，我们建议开征商品及服务税，并指出这是扩阔税基的最合适方案。拟议的商品及服务税架构是以简单为原则，采用划一低税率，高登记起征点，覆盖范围广阔。此外，谘询文件胪列了一系列的税务宽免及纾缓措施，以减轻此税项对社会的影响。

16. 在谘询期间，市民对商品及服务税提出了很多意见。支持开征此税项的人士普遍认同这税项的税基十分广阔，且能为政府带来稳定的收入，有助解决人口老化及公共开支缺乏弹性的问题。他们亦认为因这税项是按个人的消费而征收，消费开支愈大，缴付的税款就愈多，故此这是公平的税项。

17. 此外，亦有一些市民认为开征商品及服务税可为政府提供更大空间削减薪俸税和利得税，以增加香港对外资和人才的吸引力。亦有一些市民指出此税项可将那些透过股息或利息赚取丰厚收入而无须缴税的人士纳入税网，有助扩阔税基，使更多的市民可按他们的能力去履行公民缴税的责任。

18. 至于反对商品及服务税的人士，他们虽然明白此税项可有效扩阔税基，但未能接纳在目前来说这是一个解决税基狭窄的合适方案，原因是他们忧虑商品及服务税是一项累退税，即不同收入人士均以同一税率缴税，因此会加重低收入人士的经济负

担和拉阔贫富之间的差距。此外，他们亦担心此税项会打击市民和旅客的消费意欲，损害香港作为「购物天堂」的美誉，不利旅游业的发展。因为这税项覆盖大部分商品及服务，而在生产和分销过程的每个阶段都要征收，所以有些人担心一旦开征便会使香港的税制变得复杂，削弱我们的竞争力。

19. 此外，有一些企业担心此税项会带来高昂的遵从成本，从而增加开支。而货运及物流业亦担心开征商品及服务税会增加物流服务的成本和使进出口手续变得繁复，这会损害香港作为国际贸易及航运中心的地位。

20. 有部分市民担心拟议的纾缓措施不足以弥补商品及服务税对低收入家庭的影响，他们认为政府应研究其他补偿方式，例如增加现金津贴或提供其他方面的豁免，包括公共教育、交通及医疗，以确保开征商品及服务税不会对低收入家庭造成额外负担，影响他们的生活质素。

21. 政府明白市民对商品及服务税存有很多忧虑，故此，在谘询期间，我们对市民的关注作出积极的回应。就此税项会否拉阔贫富差距的问题，我们在构思商品及服务税时，首要考虑是要确保低收入家庭的生活水平不会因开征此税项而受影响。所以我们建议为低收入家庭提供多项纾缓措施，包括现金津贴和提供差饷和水费及排污费扣除额。

22. 就商品及服务税会否打击消费意欲，根据海外经验，此税项对消费市道的影响只属轻微和短暂。而透过拟议的旅客退

税计划，旅客可获退税安排，所以此税项对旅游业应不会带来不利的影响。

23. 此外，拟议的商品及服务税架构是以简单为原则，企业的遵从成本应不高，而透过采纳高的登记起征点，一般中小型企业无须登记，所以此税项不会影响我们的简单税制。

24. 尽管我们在谘询期间已积极向市民作出解释，并提供更多的资料和海外实施商品及服务税的经验，以说明实施此税项不会造成他们所担心的问题。而且，我们亦表明各项拟议架构和纾缓措施只是讨论的起点，欢迎市民提出其他方案及建议，政府会就他们所提出的意见而作调整。然而，大部分市民对商品及服务税仍然有所保留。不少市民更认为随着香港经济好转，政府财政已转亏为盈，现时实无迫切性引入任何新的税项，以增加政府的收入。我们所作的民意调查亦显示，在过去数个月，一直有约六成的公众人士反对开征商品及服务税。

25. 立法会在去年十月十九日就商品及服务税的动议辩论中，通过了「反对开征商品及服务税」的动议。各区区议会在讨论谘询文件时大部分也都反对在现阶段开征此税项。

26. 有鉴于市民大众强烈反对商品及服务税，我们在去年十二月进行中期检讨时，决定在余下的谘询期不再推介商品及服务税，而会继续听取市民就其他扩阔税基的方案所提出的意见。

27. 自中期报告发表后，市民就商品及服务税提供的意见



明显减少。虽然大部分市民仍然反对开征此税项，但亦有一些意见认为开征商品及服务税是扩阔税基的理想方法，希望政府在适当的时候，可重新考虑此税项。有部分市民及团体则提供其他扩阔税基的方案及意见。

## 第四章

### 其他扩阔税基的方案

28. 在谘询期间，不少市民及团体就其他扩阔税基的方案提出意见。这些方案主要包括：

- (a) 开征环保税；
- (b) 开征海陆离境税；
- (c) 开征奢侈品税；
- (d) 开征累进利得税；
- (e) 削减薪俸税个人免税额；
- (f) 开征资产增值税；
- (g) 增加薪俸税的累进成分；
- (h) 开征股息税；
- (i) 开征利息税；
- (j) 对企业及个人在世界各地的收入征税；及
- (k) 调高物业差饷。

市民就上述方案所提出的意见可概述如下：

- (a) 开征环保税

29. 很多意见认为政府应向对环境造成损害的物品如胶袋、车胎、电池等征税。此外，有意见认为政府应征收电力税或向其他能源征税。他们认为环保税一方面可改善环境，同时亦可

扩阔税基，为政府带来额外收入。他们建议如征收这税项，应以「用者自付」为原则。

30. 就环保税可否为政府带来稳定及可观的税款，有些意见持保留的态度。由于引入环保税的目的是希望市民减少使用能源或对环境有损害的物品，所以长远来说，环保税的推行愈成功，所收到的税款应愈少。

31. 此外，有一些意见认为环保税会增加营商成本，影响香港的经济。然而，部分人士对此则持相反的意见，他们认为香港的环境如获得改善，将有助吸引更多海外的人才和机构来港工作或投资，从而增强香港的竞争力，有利我们的持续发展。

#### (b) 开征海陆离境税

32. 部分的意见赞成政府开征海陆离境税，因为在现时的税制下，乘坐飞机离港及乘船往澳门或内地的人士已须缴交离境税或上船费。透过开征海陆离境税，所有离港人士都要缴税，这符合公平原则。

33. 不过，有些人士担心这税项会对香港和内地的融合及旅游业造成负面影响。况且，除非税率定于很高的水平，否则所能取得的税款有限，开征此税项或会得不偿失。

(c) 开征奢侈品税

34. 很多人士认为政府应研究开征奢侈品税，因为此税项有助扩阔税基和可增加政府的收入。此外，因奢侈品税一般是向较贵重的物品而非必需品征收，所以应不会加重低收入人士的负担，符合「能者多付」的原则。

35. 不过，有一些人士却担心征收此税项会遇到执行上的困难，因为奢侈品并没有国际或社会公认的定义，如果选择性地只向某几类货品征税，或会对受影响的商户或人士不公平。此外，此税项若要为政府带来可观的收入，其税率则须定于很高的水平，这会对我们的零售业及旅游业造成负面影响。

(d) 开征累进利得税

36. 一些意见认为政府应考虑征收累进利得税，原因是我们现时的利得税税率较很多税制成熟地区的利得税税率为低，而且向盈利水平高的企业征收较高的税率，亦符合「能者多付」的原则。

37. 不过，有一些意见则指出此税项不能有效扩阔税基，因为额外的税款只会由现有纳税企业负担。况且，当经济不景时，企业的盈利亦会下降，累进利得税能否有助稳定政府收入，实成疑问。更有一些人士担心这做法与现时国际间减低直接税的趋势背道而驰，故此，这税项会打击企业在港投资的意欲，影响我们的竞争力。

(e) 削減薪俸税个人免税额

38. 一些意见认为这是扩阔税基的最简单和直接方法，因为将薪俸税个人免税额调低，便能把一些现时不用缴交薪俸税的受薪人士纳入税网，从而扩阔税基。

39. 不过，有一些人士指出一直以来香港是以免税额作为向个人及受养人的家庭提供经济援助的方法。他们担心若大幅地削減薪俸税免税额，会影响低收入家庭的生活质素。况且，削減薪俸税免税额所能取得的额外税收，大部分仍来自那些现时无须按标准税税率课税的纳税人，至于新增的纳税人所缴付的税款实在有限。

(f) 开征资产增值稅

40. 一些意见认为资产增值稅有助扩阔税基和为政府带来额外收入。此外，这稅项是向增值的资产征税，所以不会拉阔贫富差距，合乎公平原则。

41. 有一些意见却质疑此稅项能否为政府带来稳定的收入，因为资产价值容易受经济周期影响。当经济不景时，资产价值及有关交易会减少，故政府未必能从这稅项取得稳定的收入。此外，亦有些人担心这稅项会令投资者选择往海外投资，以避免在香港缴纳此稅，这会损害香港作为国际金融中心的地位。

(g) 增加薪俸税的累进成分

42. 有些意见认为高收入人士应缴纳更高的税款。虽然现时香港的薪俸税已按累进的方式征收，但相对其他税制成熟地区的税率，我们的薪俸税税率仍处于较低水平，所以在「能者多付」的原则下，增加薪俸税的累进成分是可行的办法。

43. 不过，有一些人士对这建议有所保留，他们认为这方案虽可增加政府的收入，却不能扩阔税基，因为额外的税款会来自现有纳税人士，而这做法亦与现时国际间减低直接税的趋势背道而驰，削弱香港挽留及吸引人才的能力。

(h) 开征股息税

44. 有些意见指出海外很多地方都有向股息收入征税，故香港亦应有类似安排，使投资者就其所取得的股息收入缴税，以扩阔税基。

45. 有些意见却认为如在香港开征股息税，会容易造成企业的收入被双重征税，这会影响在香港投资的吸引力。如要避免双重征税，则须制订繁复法例，这会影响我们的简单税制。况且，根据香港的地域来源征税原则，开征股息税只能对香港公司派发的股息征税，这可能令投资者选择投资于海外的公司，以避免缴纳股息税。

(i) 开征利息税

46. 一些人士认为引入此税项可增加税收的种类，有助扩阔税基。部分人士认为愈富有的人士储蓄应愈多，因此，向他们征收利息税符合「能者多付」的原则。

47. 不过，也有人认为利息收入很容易因利率变动和市场投资环境改变而出现波动，故不能为政府带来稳定的收入。而且，香港是根据地域来源的原则征税，只要将存款存于海外，便能轻易避免缴纳此税项。况且，由于海外存款利息是免税，开征此税项会导致存款外流，影响香港作为金融中心的地位。

(j) 对企业及个人在世界各地的收入征税

48. 一些人士认为这方案可扩大应课税收入的范围，从而扩阔税基。

49. 反对此税项的人士则认为这方案能为政府带来的税项收益极少，原因是根据国际惯例，企业及个人从海外所赚取的收入如已在当地课税，则有关收入可在香港获得已缴税款抵免。况且，近年有些国家如新加坡及马来西亚等都豁免大部分源自外地的收入课税，如香港放弃这行之已久的政策，会削弱香港吸引人才及资金的能力。

(k) 调高物业差饷

50. 一些意见认为现时差饷的征收范围已经十分广阔，故此只要调高物业差饷，便可简单地增加政府的收入。

51. 不过，有一些人士指出这并不是一个扩阔税基的方法，因为调高差饷只会由现有缴交差饷的人士承担。此外，他们认为调高差饷会使我们的财政更容易因物业市场变化而出现波动，而调高差饷亦会增加营商成本，不利经济发展。



## 第五章

### 总结

52. 在约九个月的谘询期间，我们透过不同方式和途径与市民大众一起讨论目前香港公共财政结构和税基狭窄的问题，以及改革税制的建议。在谘询过程中，我们看到市民大众随着公众谘询的开展对有关议题有更深入的认识，并普遍认同现时香港的税基狭窄。

53. 市民大众认同香港的税制存在隐忧：政府的收入非常依赖薪俸税、利得税及非税项收入(包括卖地和财政储备的投资收益)。这些收入容易受经济周期影响而出现大幅波动，令政府的收入极不稳定。但是，政府的支出大部分则是用于与民生有关的范畴上，故此相对稳定和缺乏弹性。所以，当经济逆转时，我们便容易入不敷支，出现赤字。

54. 同时，市民大众亦明白香港人口急速老化，政府在医疗和社会福利上的开支压力会不断增加，但同时政府在薪俸税方面的收入则会不增反减，这会减低政府处理长远额外开支项目的弹性。此外，要维持香港的竞争力，我们要应付多项的挑战，包括全球一体化及很多经济体系调低其直接税税率以吸引资金和人才的趋势。再者，我们要不断提升香港人力资源的素质，而教育及人才培养是长期的投资，必须有稳定的政府收入来源支持。市民大都同意我们狭窄的税基存有缺点，他们亦认同有扩阔税基的需要。此外，他们普遍同意一个稳定的收入基础能使我们的公共

财政更为稳健，以应付上述较长远的挑战。

55. 就应如何改革税制以扩阔税基，我们在谘询文件中详细阐释商品及服务税可以有效地扩阔税基，稳定公共财政，符合「能者多付」的原则，并且有助维持香港竞争力及低税营商环境。

56. 建议引发市民及社会各界广泛讨论。虽然市民大众普遍明白商品及服务税能有效扩阔税基，但他们对这个税项仍表达了几方面的忧虑，其中包括：商品及服务税性质累退，会加重低收入人士的经济负担和拉阔贫富之间的差距；此税项会打击市民和旅客的消费意欲；一旦开征此税项，香港的税制会变得复杂，削弱我们的竞争力。

57. 我们就商品及服务税的累退性质，建议了多项补贴和纾缓措施，并向市民提供了更多的资料和海外实施商品及服务税的经验，以说明实施此税项不会造成他们所担心的问题。然而，我们未能释除他们的忧虑。

58. 有鉴于市民反对商品及服务税的意见非常清晰，我们在去年十二月进行中期检讨时，认为目前未有民意基础及条件推行商品及服务税，并决定继续听取市民就扩阔税基其他方案所提出的意见。

59. 在中期报告发表后，社会对税制改革的讨论明显减少。就扩阔税基的其他方案，较多人提及的方案包括开征环保税、海陆离境税、奢侈品税、累进利得税和削减薪俸税个人免税

额。此外，亦有一些市民及团体提及其他的方案，包括开征资产增值税、增加薪俸税的累进成分、开征股息税、利息税、对企业及个人在世界各地的收入征税和调高物业差饷等。

60. 此外，有一些市民指出人口急速老化会增加政府在医疗方面的开支，他们建议政府应尽快研究医疗融资的方案，以减轻公共开支在这方面的压力。

61. 就应采纳哪些扩阔税基的方案，市民并没有明显的倾向和主流意见。在收集回来的意见中，亦有建议政府不应依赖单一的方案，而应尝试同时实施多个方案以扩阔税基和稳定政府的收入。

62. 在考虑扩阔税基最合适的方案时，我们认为应参考以下三个准则：

- (a) 能有效扩阔税基，为政府提供稳定及可观的收入以应付未来的需要；
- (b) 公平、能符合「能者多付」的原则和不会拉阔贫富差距；及
- (c) 能维持香港的简单低税率税制，以吸引资金和人才，保持我们的竞争力。

63. 在参考了上述的准则后，我们认为除商品及服务税外，并没有任何单一方案可完全符合这些条件。事实上，谘询委员会曾就上述大部分的方案作出了深入的探讨，并在二零零二年

所发表的报告内指出，这些方案都不能长远地解决我们税基狭窄的问题。

64. 至于谘询委员会在当年并未曾加以探讨但在是次谘询时市民广泛提及的环保税，根据海外的经验，开征此税项的主要目的是改变社会大众对资源使用的态度和习惯，从而达致减少废物、减低污染的环保目标。虽然开征环保税并非纯为增加政府收入，但这是我们考虑引进新税种时一项可作深入研究的课题。

65. 虽然引入环保税或实施一篮子方案能部分达到增加政府收入的效果，但这些措施未能根本地把狭窄的税基有效扩阔。现时香港经济环境好转，政府的财政得到改善，我们的财政储备回复增长，市民普遍认为没有迫切性立即推行税制改革以扩阔税基。面对人口老化的趋势，香港的扶养比率将会快速上升；另一方面，经济全球化亦会带来在教育和人才培养方面的挑战。长远来说，狭窄税基会影响我们调拨资源投资未来，回应这些挑战的能力，这会影响我们的财政稳健和削弱香港的竞争力。因此，我们建议：

- (a) 由于公众已对狭窄税基的缺点有了更深入的认识，政府应继续研究扩阔税基的方案，并在日后适当时间处理这根本性的问题；
- (b) 在研究扩阔税基的方案时，政府应充分考虑市民在是次谘询所提出的意见，并就一些较可行的方案再谘询公众；

- (c) 由于人口老化问题将日趋严重，对公共财政带来的压力会愈来愈大，政府应及早就医疗融资计划咨询公众；及
- (d) 为增强香港的竞争力，政府应继续致力推动教育和人才培养，并探讨可持续发展的资源安排，以回应这方面的长远需要。

十八区区议会对税制改革谘询所通过的议案

	会议日期	区议会	区议会通过的议案
(1)	二零零六年十一月七日	大埔区议会	大埔区议会现阶段反对开征商品及服务税，促请政府研究扩阔税基的不同方案，以进一步改善香港的营商环境以及就业市场。
(2)	二零零六年十一月七日	屯门区议会	屯门区议会反对现阶段开征商品及服务税，要求任何扩阔税基及税网的方案，必须进行广泛谘询，及考虑基层市民的意见和承担能力。
(3)	二零零六年十一月七日	黄大仙区议会	黄大仙区议会反对开征商品及服务税。
(4)	二零零六年十一月九日	葵青区议会	<p>议案（一）： 葵青区议会强烈反对政府开征商品及服务税。</p> <p>议案（二）： 葵青区议会要求政府顾及香港长远利益，仔细研究各种扩阔税基的方案，听取民意，但反对目前在大多数市民强烈反对下，仍然以推行商品及服务税作为唯一的选择。</p>
(5)	二零零六年十一月十六日	观塘区议会	就政府二零零六年七月十八日发表的「税制改革」谘询文件，观塘区议会认为现阶段不应开征「商品及服务税」，政府应继续探讨研究扩阔税基的方案，及进行广泛谘询。
(6)	二零零六年十一月十六日	九龙城区议会	九龙城区议会曾就税制改革进行讨论，但没有通过任何相关的议案。

	会议日期	区议会	区议会通过的议案
(7)	二零零六年十一月二十日	南区区议会	南区区议会认为现阶段不适宜开征商品及服务税，但为了香港的长远利益，政府应仔细研究不同的扩阔税基方案，并且进行广泛的谘询。
(8)	二零零六年十一月二十一日	湾仔区议会	湾仔区议会曾就税制改革进行讨论，但没有通过任何相关的议案。
(9)	二零零六年十一月二十三日	中西区区议会	<p>议案（一）： 中西区区议会反对政府开征商品及服务税。</p> <p>议案（二）： 现时香港经济虽然持续增长，但低下阶层仍未能受惠，一些行业的失业率依然高企，故现阶段不适宜引入商品及服务税。然而，为了香港长远利益，确保有持续稳定的税务收入以支付庞大的公共开支，我们觉得政府应继续研究扩阔税基的方案及促进经济发展。</p>
(10)	二零零六年十一月二十八日	荃湾区议会	政府应该研究扩阔税基，本会反对现阶段开征商品及服务税。
(11)	二零零六年十一月三十日	沙田区议会	沙田区议会反对现阶段开征商品及服务税，并促请政府继续广泛谘询市民意见，以保持香港既有优势及未来各方面的长远发展，完善税制系统及巩固财政基础。
(12)	二零零六年十二月五日	西贡区议会	本会欢迎政府顺应民意，决定在余下的谘询期内，不再推介商品及服务税，并继续就扩阔税基方案谘询公众。

	会议日期	区议会	区议会通过的议案
(13)	二零零六年十二月七日	北区区议会	北区区议会欢迎政府顺应民意，现阶段搁置推介销售税。
(14)	二零零六年十二月十四日	元朗区议会	本会欢迎政府顺应民意，决定在余下的谘询期内，不再推介及在现阶段引入商品及服务税，并为了香港的长远利益，继续就扩阔税基方案谘询公众，确保有持续稳定的收入，以应付公共开支。
(15)	二零零六年十二月十四日	油尖旺区议会	油尖旺区议会曾就税制改革进行讨论，但没有通过任何相关的议案。
(16)	二零零六年十二月十八日	离岛区议会	离岛区议会曾就税制改革进行讨论，但没有通过任何相关的议案。
(17)	二零零六年十二月十九日	深水埗区议会	本会欢迎政府顺应民意，决定在余下的谘询期内，不再推介商品及服务税，并继续就扩阔税基方案谘询公众。
(18)	二零零六年十二月二十一日	东区区议会	东区区议会曾就税制改革进行讨论，但没有通过任何相关的议案。



## 十八区区议会有关税制改革谘询的会议纪录的网址

1. 大埔区议会二零零六年十一月七日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/tp\\_d/Document/Agenda%20&%20Min/Min%2007/Dec%2006/TDC-M6\(7.11.2006\)\(R\).doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/tp_d/Document/Agenda%20&%20Min/Min%2007/Dec%2006/TDC-M6(7.11.2006)(R).doc)

2. 屯门区议会二零零六年十一月七日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/tm\\_d/chinese/doc/min07.11.2006.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/tm_d/chinese/doc/min07.11.2006.doc)

3. 黄大仙区议会二零零六年十一月七日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/wts\\_d/chinese/doc2004-2007/2\\_DC\[M19\].doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/wts_d/chinese/doc2004-2007/2_DC[M19].doc)

4. 葵青区议会二零零六年十一月九日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/kc\\_d/doc\\_2006/dc/dc44\\_mc.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/kc_d/doc_2006/dc/dc44_mc.doc)

5. 观塘区议会二零零六年十一月十六日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/kt\\_d/Chi\\_minutes/DCFB/KTDC\\_19C.PDF](http://www.districtcouncils.gov.hk/kt_d/Chi_minutes/DCFB/KTDC_19C.PDF)

6. 九龙城区议会二零零六年十一月十六日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/klc\\_d/chinese/doc/2DC\\_19cminF.pdf](http://www.districtcouncils.gov.hk/klc_d/chinese/doc/2DC_19cminF.pdf)

7. 南区区议会二零零六年十一月二十日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/south\\_d/chinese/doc/DC/DC%20Mins%2019.pdf](http://www.districtcouncils.gov.hk/south_d/chinese/doc/DC/DC%20Mins%2019.pdf)

8. 湾仔区议会二零零六年十一月二十一日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/wc\\_d/chinese/doc\\_2006/minutes/DC/DC-min19.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/wc_d/chinese/doc_2006/minutes/DC/DC-min19.doc)

9. 中西区区议会二零零六年十一月二十三日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/central\\_d/chinese/Minutes/doc/DC/20.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/central_d/chinese/Minutes/doc/DC/20.doc)

10. 荃湾区议会二零零六年十一月二十八日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/tw\\_d/chinese/doc/minutes\\_19\\_28.11.06.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/tw_d/chinese/doc/minutes_19_28.11.06.doc)

11. 沙田区议会二零零六年十一月三十日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/st\\_d/chinese/doc/dc\\_minutes\\_06\\_11.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/st_d/chinese/doc/dc_minutes_06_11.doc)

12. 西贡区议会二零零六年十二月五日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/sk\\_d/chinese/doc/Minutes/DC\\_0607\\_5\\_mc.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/sk_d/chinese/doc/Minutes/DC_0607_5_mc.doc)

13. 北区区议会二零零六年十二月七日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/north\\_d/chinese/doc/NDC06m21.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/north_d/chinese/doc/NDC06m21.doc)

14. 元朗区议会二零零六年十二月十四日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/yl\\_d/chinese/doc/DC%20\(Agenda%20&%20Minutes\)/2006/DCM6-06.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/yl_d/chinese/doc/DC%20(Agenda%20&%20Minutes)/2006/DCM6-06.doc)

15. 油尖旺区议会二零零六年十二月十四日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/ytm\\_d/DC%20Minutes/Minutes%20of%20DC%20\(20th\)%20dd.%202014.12.2006\(12\).doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/ytm_d/DC%20Minutes/Minutes%20of%20DC%20(20th)%20dd.%202014.12.2006(12).doc)

16. 离岛区议会二零零六年十二月十八日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/island\\_d/doc2006/DCmin1206.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/island_d/doc2006/DCmin1206.doc)

17. 深水埗区议会二零零六年十二月十九日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/ssp\\_d/chinese/doc/minutes/DC\(04-07\)/DC-M21.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/ssp_d/chinese/doc/minutes/DC(04-07)/DC-M21.doc)

18. 东区区议会二零零六年十二月二十一日会议纪录

[http://www.districtcouncils.gov.hk/east\\_d/chinese/doc/EDC\\_17th\\_minute\\_061221\\_c.doc](http://www.districtcouncils.gov.hk/east_d/chinese/doc/EDC_17th_minute_061221_c.doc)