

税制改革 公众谘询

中期报告

二零零六年十二月

香港特别行政区政府 财经事务及库务局

摘要

税制改革谘询开始至今，我们已参与超过 260 场会议和研讨会，直接听取各界市民对税制改革的意见。至今我们收到约 2 200 份意见书。此外，我们就应否扩阔税基和开征商品及服务税进行定期民意调查，而社会上不同的团体亦曾就税制改革建议进行民意调查。

九个月的谘询过了约一半时间，我们认为现在是合适时间就公众意见作中期检讨。

在过去几个月，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。市民大众普遍已对税基狭窄的问题有了较深入的了解和认识。他们明白到目前的税制非常依赖少数的税种和纳税人，因此，政府的收入很容易受经济周期起落而出现大幅波动。市民亦了解到人口急速老化和全球一体化对香港的未来构成种种挑战，影响我们的经济和公共财政。市民同意我们不能对这些问题视而不见，避而不谈。他们普遍认同政府应藉着扩阔税基来稳定收入，以令我们的公共财政更为稳健和保持竞争力。他们亦支持政府应就扩阔税基的不同方法与公众进行讨论，听取市民的意见。

就商品及服务税是否一个合适的方案，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，稳定公共财政收入，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。在

谘询期间，市民对这个税项表达了几方面的忧虑，包括这税项会否令税制变得复杂、拉阔贫富差距及影响经济。

就维持简单税制方面，我们建议采用单一税率、尽量少豁免项目，以及订定一个高的起征点。我们亦指出采纳类似架构的地方如新加坡的经验显示，这税项并不会令税制变得复杂，而行政费用及遵从成本也不高。

至于对贫富差距的影响，我们提出了一系列的纾缓及宽免措施，如现金津贴、差饷及水费扣减等，以确保低收入家庭不受影响。我们亦表明各种建议措施只是讨论的起点，我们欢迎市民提出意见，以令这些措施更能确保低收入家庭的生活水平不受影响。此外，在我们的构思中，商品及服务税所带来的部分额外收入可以用作支援弱势社群。

对经济影响方面，我们提供了大量数据和资料，包括外国经验，说明开征商品及服务税对经济的影响只是轻微和短暂，长远来说更有助提升竞争力。

尽管我们在谘询期间于不同场合向市民详细解释以上的各个论点，但仍未能释除他们的忧虑。综合从不同途径收集到的意见，市民强烈反对商品及服务税的意见非常清晰，我们认为目前未有民意基础及条件推行商品及服务税。

另一方面，市民大众普遍认为政府应就如何扩阔税基继续谘询公众。我们希望市民继续就其他可行的方案，提出意见。政府亦会细心聆听，参与讨论，使我们在明年三月谘询结束时，能综合作出一个结论，交予来届政府考虑。

(I) 引言

1. 今年七月，我们就如何改革税制展开公众谘询。在谘询文件中，我们详细解释为何要扩阔税基，指出目前税基的问题和弱点，以及我们面对的种种挑战。此外，文件亦就商品及服务税是否一个扩阔税基的合适方案谘询公众，并建议多项税务宽免及纾缓措施，以抵销此税项对经济及低收入人士可能造成的影响。

2. 基于这个课题对市民大众有深远的影响，我们安排一个约九个月的谘询期，由今年的七月中至明年三月三十一日，让公众有充分的时间发表意见。现在谘询期已过了一半，我们认为现在是合适时间就公众意见作中期检讨，以订定在余下谘询期的谘询重点。

(II) 公众意见

3. 自税制改革谘询展开以来，我们已参与 260 多场的会议和研讨会，并出席了立法会和十一个区议会的会议，与议员和市民大众讨论税制改革的各项建议，并听取他们的意见。

4. 截至二零零六年十一月三十日，我们共收到约 2 200 份意见书。此外，我们委托独立机构定期进行民意调查。与此同时，社会上不同团体亦曾就税制改革建议进行民意调查，向政府反映意见。

5. 由于这是一个重要而复杂的议题，实在需要社会各界共同参与充分讨论。我们感谢市民及不同团体在过去近五个月来，踊跃表达意见。我们亦感谢多个团体积极筹办多种活动，如讲座、研讨会和民意调查，引发社会讨论，让政府能更清晰地听取市民对改革税制，扩阔税基的意见。

6. 我们已就上述不同途径所收集的意见作出分析，观察所得概述如下。

是否需要改革税制以扩阔税基?

7. 大多数意见认同目前的税基过于狭窄和确实有需要研究扩阔税基的方法。已讨论税制改革建议的十一个区议会，大部分均支持政府就如何扩阔税基进行研究和谘询公众。我们的民意调查亦显示约六成公众人士认为目前税基狭窄，并有超过一半的人士支持政府改革税制、扩阔税基。而由不同团体进行涉及扩阔税基的民意调查亦有相类似的结果。

8. 市民支持扩阔税基的意见可归纳为以下要点：

- (a) 目前税制过份依赖少数的税种和纳税人；
- (b) 政府很大部分的税收和非税项收入是与物业市场有关，所以政府收入很容易受物业市场波动影响；

- (c) 香港是一个外向型的经济体系，容易受外来经济因素影响。而我们所依赖的少数税种亦容易受经济起伏影响；所以纵使现时经济好转我们亦应该居安思危，未雨绸缪；
- (d) 人口急速老化，政府开支的压力越来越大，而税基亦会进一步收窄；及
- (e) 由于税基狭窄，我们难以调低直接税税率，以保持竞争力来应付全球一体化带来的挑战。

9. 而认为无需扩阔税基的主要意见则包括：

- (a) 若计及间接税，缴税人数众多，所以税基并不狭窄；
- (b) 香港现时的公共财政已回复收支平衡，没有迫切需要扩阔税基；
- (c) 我们有丰裕的财政储备，而政府亦可提高外汇基金的投资回报和改变分账方法，以增加政府收入；及
- (d) 政府应先进一步节流，然后才考虑开源。

10. 在谘询期间，我们向市民提供了很多资料和数据，以阐释有扩阔税基的必要。全球化竞争日趋剧烈，为了吸引海外资金和人才，我们需要广阔的税基以提供稳定收入，让我们有更大

空间来调低直接税税率以增强竞争力。

11. 内地与香港的经济日趋融合，对我们的劳动人口带来挑战。我们需要投放更多资源于教育及培训，以提高劳动人口的竞争力。这些投资必须靠稳定的政府收入来支持。

12. 就增加外汇基金的投资回报和改变分账事宜，我们不时与香港金融管理局就此进行检讨，但我们必须同时顾及捍卫港元及稳定金融市场的需要。

13. 至于节流方面，事实上由二零零三/零四年度起政府开支已连续两年下降，共减少了 167 亿元。环顾其他地方，政府开支下降的情况很少出现，这反映政府节流的决心。

商品及服务税是否一个扩阔税基的合适方案?

14. 大部分市民均不赞成在现阶段开征商品及服务税。我们的民意调查显示约六成的公众人士反对开征此税项，支持的占三成。而不同团体的民意调查亦显示大部分持反对意见。立法会在今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。而已经讨论税制改革建议的区议会亦普遍反对在现阶段开征商品及服务税。

15. 市民支持开征商品及服务税的主要意见可归纳如下：
- (a) 商品及服务税可为政府带来稳定收入，有助解决人口老化及公共开支欠缺弹性的问题；
 - (b) 此税项按消费开支征收，消费越高的人，缴纳的税款越多，因此是一个公平的税项；
 - (c) 在现行税制下，长期在香港以外工作的港人不用在港缴纳薪俸税。而他们在港居住的家人则可享用各项公共服务。实施商品及服务税，可把这些有能力交税的人士纳入税网；
 - (d) 一些透过股息或利息而赚取高收入的人士在现行税制下不用缴纳薪俸税。透过开征商品及服务税可把这些人士纳入税网；及
 - (e) 缴税是公民责任。透过缴纳商品及服务税，市民可按他们的能力去履行此责任。
16. 不赞成在现阶段开征商品及服务税的人士的忧虑是：
- (a) 这税项性质累退，即不同收入人士均以同一税率缴税，因此会拉阔贫富差距；
 - (b) 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，会令税制变得复杂，影响我们简单低税率税制的优势；

(c) 减低消费意欲，亦会影响香港购物天堂的美誉，不利旅游业发展；

(d) 令报关手续变得繁复，削弱我们物流业的竞争力；及

(e) 政府行政费用及商户遵从成本高。

17. 在谘询期间，我们就市民对商品及服务税的忧虑作出积极的回应。就会否拉阔贫富差距而言，我们在构思此税项时，首要考虑是如何确保低收入家庭的生活水平不受影响。我们建议为低收入家庭提供多项纾缓措施，例如 2,000 元现金津贴和 3,500 元差饷和水费扣除额。事实上，就怎样分配商品及服务税的收入，市民有两类不同的意见。一部分市民认为政府应将部分收入用在福利、教育及医疗等方面，改善民生；亦有部分市民认为政府不应将收入用来增加开支，而应把这些收入用作提供税务宽免。

18. 我们亦表明各种建议措施只是讨论的起点，欢迎市民提出意见，以令这些措施更能确保低收入家庭的生活水平不受影响，例如我们只建议少数豁免项目以保持税制简单，而以直接补贴确保低收入家庭不受影响。在谘询期间不少人建议豁免基本消费项目，我们亦表示会考虑豁免公共教育、交通和医疗。此外，在我们的构思中，商品及服务税所带来的部分额外收入可以用作支援弱势社群。

19. 我们拟议的架构是以简单为原则，采用划一低税率，高登记起征点，一般中小型企业无须登记。根据海外经验，例如采纳类似架构的新加坡，企业的遵从成本不高，所以这税项应不会影响我们的简单低税率税制。我们的研究亦显示，这税项对经济的影响只是轻微和短暂。长远来说，更可提供空间调低直接税税率以提升竞争力。

其他扩阔税基的可行方案

20. 部分反对开征商品及服务税的人士提出了扩阔税基的其他方案，当中包括：

- (a) 引入累进利得税及增加薪俸税的累进成份；
- (b) 征收资产增值税；
- (c) 征收股息、利息税；
- (d) 征收奢侈品税；
- (e) 征收陆路离境税；及
- (f) 征收环保税如胶袋税、电力税。

21. 事实上，在二零零零年成立的「税基广阔的新税项事

宜谘詢委員會」已就上述的多个建议作出深入研究，而其结论亦已详载于其二零零二年二月向政府提交的报告书内。有关报告书，市民可在税制改革网页 www.taxreform.gov.hk 下载。

(III) 意见评估及未来谘詢重点

22. 在过去几个月，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。市民大众普遍已对税基狭窄的问题有了较深入的了解和认识。市民同意我们不能对这些问题视而不见，避而不谈。他们普遍认同政府应藉着扩阔税基来稳定收入，以令我们的公共财政更为稳健和保持竞争力。他们亦支持政府应就扩阔税基的不同方法与公众进行讨论，听取市民的意见。

23. 就商品及服务税是否一个合适的方案，我们在谘詢文件中详细阐释商品及服务税可以有效地扩阔税基，稳定公共财政收入，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。在谘詢期间，市民对这个税项表达了几方面的忧虑。尽管我们在谘詢期间向市民详细解释各个论点，但仍未能释除他们的忧虑。

24. 综合从不同途径收集的意见，市民强烈反对商品及服务税的意见非常清晰，我们认为目前未有民意基础及条件推行商品及服务税。

25. 另一方面，市民大众普遍认为政府应就如何扩阔税基继续谘询公众。我们希望市民会继续就其他可行的方案，提出意见。政府亦会细心聆听，参与讨论。我们会就「税基广阔的新税项事宜谘询委员会」在二零零二年提出的扩阔税基方案，以及在谘询期间市民提出的其他方案，与公众继续讨论。在考虑不同方案时，我们会顾及多个因素，包括税制要公平，符合能者多付的原则，不应拉阔贫富差距；保持简单低税率税制和竞争力；和有效稳定收入以回应未来的挑战。我们希望在明年三月谘询结束时，能综合作出一个结论，交予来届政府考虑。