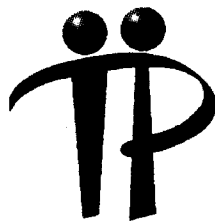


致：財經事務及庫務局

發展經濟是本
開徵新稅是末

全民黨就開徵商品及服務稅諮詢之回應



全民黨

The People's Party

二零零六年九月二十三日

《發展經濟是本，開徵新稅是末》 全民黨就開徵商品及服務稅諮詢之回應

引 言

政府最近發表題為「擴闊稅基 促進繁榮」的諮詢文件(以下簡稱「文件」)，建議開徵銷售稅。社會各界聞稅色變，反對聲音不絕於耳。全民黨認為，開徵銷售稅是捨本逐末之舉，反映出主管經濟發展的政府官員不務正業，沒有把經濟結構轉型的工作做好，把香港經濟的「餅」做大；只懂一味抱怨香港的稅基狹窄，需要交稅的市民及企業太少，卻完全假裝不明白稅收的多寡是取決於經濟發展狀況的道理。因此，全民黨要對政府開徵銷售稅的建議說不。

雖然政府在諮詢文件中羅列了很多理據，用以支持開徵銷售稅的必要性；但經細心思考之下，就會發現這些理據是站不住腳的。茲列舉以下的原因，說明我們為何要反對銷售稅。

香港的稅基並非狹窄

首先，文件中一再表示香港的稅基過份狹窄，諮詢文件第15段表示：「香港現時的工作人口有340萬，但繳納薪俸稅的人數則只有120萬(35%)左右。此外，繳納薪俸稅最多的10萬名人士所繳稅款佔薪俸稅收入總額的60%，而95%的薪俸稅是僅由50萬名納稅人士繳納。利得稅方面，現時全港約有75萬戶登記企業，但60%的利得稅總收入是來自繳稅最多的800家企業。」政府認為，由於本港的稅基如此狹窄，故令稅收容易出現波動，無法應付突如其來的經濟逆轉情況。但全民黨認為，良好的稅務制度首重稅源收入是否足夠、及所徵收稅項的公平性和穩定性，而非著重於稅基的「窄」與「闊」。事實上，擴闊稅基絕不應是一個稅制的最終目標。況且香港現時的稅基根本並不狹窄，政府一直強調稅基狹隘而不可靠的薪俸稅項，其實只佔政府每年庫房總收益的一成多。(以2005-06財政年度為例，薪俸稅收入為374億9千3百多萬元，而該年度政府庫房的總收益則為2,049億8千1百多萬元，薪俸稅只佔該年度庫房總收益的18.2%。)即使一些毋須繳交薪俸稅的人士或家庭，亦需要負擔差餉、地租、水費、排污費、各類間接稅、手機牌費、以及各項政府收費服務。因此，香港的稅基並不存在過分狹窄的問題，政府之所以錯誤地覺得香港需要納稅的市民及企業太少，問題根源並非在於稅制，而是「貧富懸殊」及「寡頭壟斷」日趨嚴重之故。

稅收少問題源於「貧富懸殊」及「寡頭壟斷」

自上世紀90年代以後，香港的製造業漸次北移內地，失去了第二產業的香港，唯有將經濟結構轉型至第三產業。一些本來從事製造行業的低學歷低技術勞工，技能上未能適應經濟轉型的劇變，加上政府又未能制訂有效的政策，吸引海外高增值及新科技產業

來港投資，製造職位空缺，遂出現結構性失業情況。其直接影響是領取綜援的家庭數目不斷上升，低下層勞工薪金水平每況愈下，根據統計，今年第二季度，香港家庭月入一萬元以下的接近70萬戶，佔比例近三成；上層與下層市民的收入水平趨向兩極化，貧富懸殊由此而生。《諮詢文件》單純的認為納稅人少，是意味著稅制不公平；但這其實正反映出一個更深層次的社會問題——貧富兩極化。我們的政府不去好好處理因經濟結構轉型所產生的後遺症，不去思考如何吸引高新產業來港，發展經濟，創造更多就業機會，紓解民困；只懂顧及如何向更大層面的市民徵稅，這不是捨本逐末是什麼？

至於利得稅方面，政府點出了60%利得稅收入來自繳稅最多的800家企業，不就正是香港企業壟斷情況嚴重的最佳證明嗎？過去的殖民地時代，出於政治上的考慮，港英政府積極扶植某些大企業實行市場寡頭壟斷，以致尾大不掉；直至回歸以後，這些壟斷情況仍未得以撥亂反正。舉個例子來說，本港的電力公司只有兩家，分別壟斷了港島及九龍新界的電力市場，只得兩家公司又何來第三家公司交稅呢！為什麼繳納利得稅的企業不多，於此可見一斑。

所謂稅基狹窄，正正反映出社會不公的情況嚴重，貧富懸殊，財富高度集中於少數寡頭壟斷者手中。希望透過開徵銷售稅以改變此一現象，實是背道而馳。

開徵銷售稅將損害本港的簡單稅制傳統

《諮詢文件》第14段表示：「香港簡單明確的低稅率稅制，是我們賴以維持競爭力的其中一個重要因素。香港的稅制問題並非源於我們所堅持的低稅率政策，而是在於我們過於依賴只由小部分市民及企業繳納的薪俸稅和利得稅……」因此，政府認為必須開徵銷售稅方可改變這個局面，以免現行稅制的缺點削弱競爭力。但全民黨認為，沒有確切的理據證實現行稅制會削弱香港的競爭力，因而急需作出稅制改革；反而開徵銷售稅，將令現時簡單明確的低稅率制度受到破壞，直接影響香港的競爭力。

儘管諮詢文件羅列了很多經濟體系均積極調低公司利得稅率，但較諸其他發達經濟體系相比，香港的利得稅率仍具有相當優勢(見文件第11頁，表1)。以2005年為例，南韓的利得稅率為27.5%，新加坡20%，歐盟約25%，香港則為17.5%。而且諮詢文件表列出香港的利得稅佔總稅收的比率倍高於經合組織，足以證明香港的現行稅制是有助於營商環境的，因此我們並不存在需要調低稅率以吸引外資的情況。正由於香港並不存在調低利得稅率的壓力，故此那些所謂必須「進行稅制改革和尋找稅基廣闊的新收入來源」(第34段)的說法，根本並不成立。相反來說，我們卻能提出足夠的理據證明，開徵銷售稅將嚴重損害本港現行的優良稅制和社會競爭力。

銷售稅直接令本港的稅制變得複雜，首先全港市民和公司管理人員都要花時間去學習這個新稅項的運作程序；企業要聘請額外人手和增添電腦設備去替政府計算和收取稅款，以及如何申請退稅，令公司的營運成本增加。此外，銷售稅的徵收流程相較薪俸稅

和利得稅繁複，例如就文件中所舉出的例子而言(見文件第26頁，表3)，一個原料供應商售出棉花與布料生產商，然後到裁縫，再到零售商和消費者，這當中由最初的原料供應商，至最終的消費者，各層面的購買與銷售活動均需繳納銷售稅，即簡單一件貨品，已經可能需要經過近8次的稅項計算工作。這樣的徵稅模式實在太複雜了，而且欠缺效率。此外，如果一個產品，最終沒有買家，怎樣退稅？要具備什麼條件、擺放多長時間賣不出去才可以退稅？再者，如果在中間的生產環節，如裁縫生產了的衣服，零售商卻不要，又如何退稅？若一個產品中包含很多原材料，又怎樣退稅……等等。這許許多多的問題和爭議，日後將糾纏不休，令本港原來簡單的稅制變得複雜，為市民大眾製造麻煩，最終結果將是嚴重損害本港的競爭力。

銷售稅對擴闊稅基效用存疑

政府一方面聲稱開徵銷售稅的主要原因是擴闊稅基，但另一方面卻表示，在開徵銷售稅以後，將對那些領取綜援及低收入的家庭提供稅務寬免及紓緩措施。對香港來說，這批人從來都不在稅網之內；而開徵銷售稅，本意就是希望令一些本來不用納稅的市民分擔交稅的義務。但紓緩措施令這批本來已不用交稅的人在新稅制下繼續獲得納稅豁免；相反，本來已經稅務繁重的中產階層，由於同時是社會上消費的主力軍，因此開徵銷售稅，只會令稅務負擔更集中於中產階層身上，變相令稅基更為狹窄，與開徵原意背道而馳。

開徵銷售稅破壞「量入為出」的理財原則

《諮詢文件》第65段表示：「商品及服務稅有助香港的公共財政奠定更穩固的基礎，讓我們不必再依賴增加薪俸稅和利得稅，向國際金融市場借貸或進一步耗用財政儲備。」這種說法，與《基本法》第107條中所述：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字」有所抵觸。政府理財的原則，應是「量入為出」；任何依賴增加稅收以填補公共開支的做法，無論所增加的是銷售稅還是薪俸稅或利得稅，都明顯是「量出為入」，將不獲大眾所認同。我們更擔心政府一旦引入銷售稅後，多了一條財政來源，政府可能會趁機大幅增加公共開支；到經濟出現衰退時，政府收入減少，加稅的危機將更大。因此，維持「量入為出」的理財哲學，對健全公共財政而言是重要的。

諮詢文件多番強調，不開徵銷售稅將影響政府的公共開支，當經濟不景出現時，可能被迫削減公共服務。全民黨卻認為，要維持公共開支的穩定性，應首重節流，而非開源。從最近兩個財政年度的賬目顯示，政府根本沒有存在所謂結構性財赤問題，有的只是結構性超支問題。如何解決結構性超支問題，最簡單的方法莫過於嚴格控制開支，厲行節流，堅持經常性開支與國民生產總值(GDP)維持一定比率。政府經常表示現時已將經常性開支與GDP的比率維持在20%，是一直努力節流及瘦身的成果；但我們認為，20%的比例仍然是太高。香港作為中華人民共和國的一個地方政府，不需要負擔軍事國防及

外交的支出，但其公共開支比例仍達GDP的20%，比一些主權國家還要高。香港的競爭對手新加坡，由1996年至今，其公共開支佔GDP的比例就一直維持在17%；而且其公共開支中有約30%-40%還屬於軍費支出。兩雙比較之下，就顯示出香港的公共開支仍有下調的空間。

事實上，香港政府預算之比例高是因為公務員薪酬及編制做成的。本港公務員(包括公營機構)的薪酬及福利佔去了政府總開支的70%以上，以醫管局為例，一年近300億元的預算，單是發薪就已經佔去了240億元。給全港市民治病用去的藥物及添置的醫療設備等費用，一年不足60億元，即人均不足1,000元。當年英國殖民地政府實施其傳統的管治政策，「以華制華」，刻意製造一批特權階層去鞏固其統治，以優厚薪酬待遇籠絡公務員，至今遺下高薪公務員制度頑疾，乃香港財政支出高踞不下之原因。若然政府真的擔心經濟出現逆境的時候，會影響公共財政的運作，就應該厲行「節流」，而不是研究「開源」。把精力浪費於討論開徵新稅項上，倒不如想辦法節省開支。全民黨建議，政府可以分階段地，把公共開支佔GDP的比率限制在15%以內，方法之一是繼續減少公務員的編制，及壓縮公務員的薪酬增長。新加坡有人口400多萬，但其公務員人數只有約6萬人(包括軍隊)，薪酬開支佔政府總開支的11%；而香港總人口700萬，公務員系統經過幾年瘦身以後，至今仍多達16萬，薪酬開支佔政府總開支的31%以上。因此，香港的公務員編制是仍有一定的縮減空間。政府在未做好節流工作的時候，卻提出加稅要求，實難以獲得市民認同。

人口老化並不構成需要開徵銷售稅的原因

除此以外，《諮詢文件》還拿人口老化為藉口，表示到了2033年，本港65歲以上人士佔總人口的百分比將達到27%，並預期勞動人口減少將導致薪俸稅收入下降(文件第40段)，企圖以此爭取支持開徵銷售稅。首先，政府提出以上觀點明顯與第12段所說的：「建議改革稅制的主要目的並非為了增加稅收，而是擴闊稅基……」有著自相矛盾的地方。其次，解決人口老化問題，自2001年開始實施的強積金計劃(MPF)已發揮相當功效，可緩解政府就老人福利方面開支的壓力，財政司司長在現階段不必為此而過慮。況且，一個人在年輕工作時已經付給政府不少稅款，到退休後沒有任何收入，還得繼續繳交銷售稅，這是不公平的，令人難以接受。

銷售稅屬於累退性質，是不公平的稅項

政府向市民納稅，應本著「能者多付」、「富者多付」的原則；但銷售稅卻是反其道而行的稅種，屬於累退性質，即收入愈少，稅率愈高。政府在《諮詢文件》中卻狡辯說銷售稅是一個「公平的稅項」，因為「消費開支越大，繳稅額就越高。」(第61段(c))這種睜著眼睛說謊話的技倆實在拙劣，難以騙人。一旦開徵銷售稅後，不同收入的人士在購買同一個商品或服務時，均需繳交相同稅款；換句話說，若然某件商品的銷售稅款是10元，對月入10,000元的人來說，稅率是0.1%；但對於月入1,000元的人來說，稅率則是

1%，這當中相差了10倍之巨！領取綜援及低收入家庭可以獲得政府津貼；但那些剛超出政府低收入定義的家庭及平日消費最多的中產人士，卻要承受加稅苦果。本港的中產階層人士一向納稅多，福利少，現在還要開徵銷售稅，無疑是百上加斤。因此，我們堅決反對銷售稅這一不公平的稅項。

開徵銷售稅將令逃稅避稅行為大量湧現

《諮詢文件》第61段(d)指出，銷售稅難以避稅，政府這說法根本是無知。香港徵收薪俸稅和利得稅這麼多年，但每年還是有人去蓄意逃稅或瞞稅，利之所在，就一定有人鋌而走險；加上銷售稅由於不是經由稅務局直接徵收，所以逃稅和避稅的空間將更大。開徵以後，坊間定必有不少專家教導市民如何避稅，大企業亦會設法分拆至年營業額低於500萬的起徵點。

至於一些無法避稅的基層市民，則惟有減少日常消費，或轉到深圳、澳門等地消費購物。而外地旅客們亦因為購物要徵稅，離港再退稅等手續，嫌麻煩不來香港，或來港也減少購物。連鎖效應下，將可能導致本港的零售業、旅遊業、酒店業、飲食業蕭條，商舖租金下降，整體經濟亦受牽連拖累；屆時薪俸稅、利得稅、賣地收入這些真正的稅源將受到重創，庫房收入得不償失。

政府對開徵銷售稅所需的社會成本，欠缺交代和研究

《諮詢文件》雖然就開徵銷售稅之徵收流程作出了簡單的介紹，但當中很多重要的實際操作細節，包括付出行政成本的效益、社會成本的分析、多收稅款如何分配運用等，均欠缺具體交代。

成本效益方面，開徵銷售稅後，政府及企業所付出的行政成本，與所收取的稅款數目相比，是否達到一定效益，還是行政費用蠶食了大部分稅款？此外，政府各部門編制方面，又將如何作出調度，以應付開徵新稅？首當其衝的稅務局，將如何教導市民認識銷售稅，並明白其流程操作；又如何監察市民或企業有否逃稅？海關方面，每天出入境的市民及旅客多達30餘萬，如何處理他們的退稅及交稅事宜？社會福利署方面，政府表示將向低收入及綜援家庭發放津貼，具體發放手續如何？審查方法如何？律政署及法庭方面，又如何加強執法，以打擊市民瞞稅漏稅呢？凡此種種，皆無可避免地增加政府部門的工作量。究竟政府如何擴大部門編制，或增聘多少公務員等問題，《諮詢文件》卻一律欠奉。

社會成本方面，銷售稅為社會帶來的麻煩，更是無法計算。由於徵稅程序繁複，市民及企業都要花時間去學習怎樣納稅、怎樣代政府收稅、怎樣退稅；此外，又要花費更多時間去研究如何逃稅避稅。市民整天圍著那些購物發票團團轉，社會大眾的精力白白耗費掉，整個社會的生產力和競爭力就此沉淪下去。

就以上的潛在問題，《諮詢文件》卻沒有作出詳細的分析和論述，工作態度馬虎了事，叫市民如何接受。政府要強政勵治，交出來的報告也應有起碼的水平，但觀乎此份文件，實在令人扼腕歎息。

徵稅的基礎在於發展經濟，把餅做大

政府徵稅的基礎在於經濟的發展，如果經濟不發展，稅源就會相對減少。但政府對這個道理卻是不甚明白，回歸以來，政府就推進經濟發展、配合經濟結構轉型方面的工作，可謂乏善足陳。《諮詢文件》只顧鋪陳香港未來的稅收如何不穩定，容易受經濟逆境衝擊，擴闊稅基事在必行等言論；卻完全無視本港經濟正存在巨大隱憂，邊緣化危機正逐步迫近的真相。箇中問題關鍵在於特區政府沒有下定決心去處理好經濟結構轉型的問題，導致香港經濟發展的路向模糊不清，令香港的核心競爭力面臨挑戰、原有優勢逐漸減退；在此情況下，稅源慢慢被蠶食，才是香港真正的隱憂和危機所在。

《諮詢文件》經常提及的稅基狹窄，其真正根源在於香港失去傳統的製造業後，政府未能制訂有效的政策，吸引海內外的高新產業來港投資設廠，製造高增值職位，解決低技術低學歷人士的失業問題，並推高市民的薪金水平，令更多市民能夠納稅。

此外，各位不知有否留意，回歸至今九年，香港的基礎建設工程似乎全部停頓下來，以往那些工地上的「天秤」亦已近乎絕跡，本港的建造業工友，經常開工不足，被迫到澳門謀生，甚至當上黑工。特區政府官員曾批評前港英政府在過渡期內埋下地雷，致令回歸後經濟不斷衰退，我們認為這些批評有欠公允。九十年代的樓市泡沫，是由於港人在國家的開放政策下早著先機，賺得大量財富，創造條件讓政府把本港的房地產市場推高，因此，後人經常批評港英實行「高地價政策」引發樓市泡沫，這說法並不確切，樓市價格高低建基於供求關係，政府干預能力是有限的。相反地，回歸前港英政府為香港不同時期計劃了大量基建工程，如地下鐵路、玫瑰園計劃(新機場工程)、西鐵工程、港口發展等，為香港經濟發展打下長遠基礎。但回歸以後，這些大型基建工程陸續完工，連99年計劃興建的「迪士尼樂園」都落成啓用了，但特區政府卻沒有為本港社會基建的持續發展繼續繪畫藍圖。在完全沒有大型基建投資帶動、沒有為經濟轉型付出任何努力下，香港的經濟狀況，特別是失業率難以大幅下調，整體民生狀況不容樂觀。

故此，要解決稅基狹窄、稅收少的問題，單靠開徵銷售稅是行不通的，必須由問題根本著手。首先，政府可以充分利用「緊貿關係」(CEPA)為本港帶來的「零關稅」優惠，配合政府投資推廣署主動出擊，走訪如國際500強，吸引這些國際大型跨國企業到香港設立研發基地；並盡快把邊境的土地釋放出來，設立高新技產業發展區，推動香港的高新產業蓬勃起來，創造更多高薪職位空缺。市民有工可做，薪金水平獲得提升，納稅的市民自然增加，稅基亦隨之擴闊。

其次，盡快落實一些對香港有利的大型基建工程，如港珠澳大橋、廣深港高速鐵路(香港段)等，能夠避免香港被邊緣化之餘，還可以創造建造業職位空缺。

而針對本港企業的壟斷情況，致令行業競爭者減少，利得稅過分集中於小部份企業。政府可以透過政策傾斜，加強支援本地的中小型企業；並盡快就公平競爭訂立法例。營商環境得到改善後，自然催生多元競爭，利得稅亦隨之水漲船高。

檢討外匯儲備，增加政府財政收入

自《諮詢文件》推出討論以來，輿論近日已提出對外匯基金管理的意見。香港現時擁有的外匯儲備高達 1 萬 1 千多億港元，而 2005 年度的投資回報率僅得 3.1%，比預期中的 5% 為低，就已經有 382 億港元進帳，比勞師動眾開徵銷售稅所賺的收益更高。如何可以積極穩妥地提高外匯基金的投資回報收益，以利財政收入，應該到了一個檢討的時間了。又面對未來人民幣的走向對港元的影響，尤其對外匯儲備的影響等因素，政府應開始研究這些課題，這些都不會是很長遠的財政問題吧。

總 結

全民黨認為，香港特區政府應全力推進經濟發展，把經濟轉型的大文章造好，提升香港的核心競爭力，創造更多較高薪酬的就業機會，把經濟這塊「餅」造大，是解決財政稅收風險之根本；其次就是堅持「量入為出」的政策，努力爭取在不遠的將來，把公共開支控制在 GDP 總量的 15% 左右。至於開徵銷售稅的提議，建議政府放下身段，放開胸襟，以謙卑的態度去聆聽市民的意見，少講甚麼開徵新稅市民一定會反對、政黨為了選票而去反對、叫政黨要反對就請拿出辦法來的一類氣話。政府既然明白這項革命性的稅制措施推行不易，但請自己再細閱一遍《諮詢文件》，這份文件的水平應請大眾來評分，它給市民的資料足夠嗎？論據經得起考驗嗎？要「強政勵治」，首務就是要把自己政府的功課做好，練好內功。香港的財政不是只有政府有責，市民無責，市民其實對財政、對經濟發展的關心不下於政府官員，試想香港四分之三的家庭月入少於 3 萬元，較諸高薪厚祿的公務員，市民能不着急嗎？還望政府三思。

~全文完~

全民黨聯絡資料

地 址：香港灣仔駱克道 313 號 3 樓

電 話：3115-2900

傳 真：3115-2903

聯絡人：謝文仲先生 (研究主任)

網 址：<http://www.peoplesparty.hk>

電 郵：albert@peoplesparty.hk