

# 稅制改革 公眾諮詢

## 最後報告

二零零七年六月

香港特別行政區政府 財經事務及庫務局

# 目錄

	頁
摘要	i
第一章 背景	1
第二章 香港是否有擴闊稅基的需要？	4
第三章 商品及服務稅是否擴闊稅基的合適方案？	7
第四章 其他擴闊稅基的方案	11
第五章 總結	18
附錄 A 十八區區議會對稅制改革諮詢所通過的議案	
附錄 B 十八區區議會有關稅制改革諮詢的會議紀錄的網址	

## 摘要

政府於二零零六年七月十八日發表了《擴闊稅基 促進繁榮 最佳方案齊商定》諮詢文件，就如何改革香港稅制以擴闊稅基展開了為期約九個月的公眾諮詢。諮詢文件詳細介紹目前香港稅基狹窄的問題，及預期香港可能面對的各種挑戰。公眾諮詢的目的是要引起社會大眾對香港稅基狹窄的關注，加深市民對稅基狹窄所帶來的問題的認識和引發他們就如何擴闊稅基進行討論。

公眾諮詢於本年三月三十一日完結。在諮詢期間，我們透過電郵、郵遞及傳真等途徑，共收到約 2 400 份公眾提交的意見書。政府代表亦出席了約 350 場會議和研討會，向市民介紹諮詢文件的內容及建議，並直接聽取市民對稅制改革的意見。此外，政府委託了獨立機構，在二零零六年七月至二零零七年三月期間定期進行有關擴闊稅基的民意調查。

在諮詢過程中，我們看到市民大眾隨着公眾諮詢的開展對有關議題有更深入的認識，並普遍認同現時香港的稅基狹窄。他們明白香港的稅制存在隱憂：政府的收入非常依賴薪俸稅、利得稅及非稅項收入(包括賣地和財政儲備的投資收益)，而這些收入容易受經濟周期影響而出現大幅波動，使我們的公共財政極不穩定。

市民大眾亦明白香港人口急速老化，政府在醫療和社會福利上的開支壓力會不斷增加，但同時政府在薪俸稅方面的收入則會不增反減，這會減低政府處理長遠額外開支項目的彈性。此外，要維

持香港的競爭力，我們要應付多項的挑戰，包括全球一體化及很多經濟體系調低其直接稅稅率以吸引資金和人才的趨勢。再者，我們要不斷提升香港人力資源的素質，而教育及人才培訓是長期的投資，必須有穩定的政府收入來源支持。市民大都同意我們狹窄的稅基存有缺點，他們亦認同有擴闊稅基的需要。此外，他們普遍同意一個穩定的收入基礎能使我們的公共財政更為穩健，以應付上述較長遠的挑戰。

在稅制改革諮詢文件中，我們建議開徵商品及服務稅，並指出這是擴闊稅基的最合適方案。社會各界人士亦對這建議進行了廣泛的討論。

市民主要憂慮商品及服務稅的累退性質，會拉闊貧富之間的差距和加重低收入人士的經濟負擔。他們亦擔心此稅項會打擊市民和旅客的消費意欲。此外，更有一些人擔心開徵此稅項會使香港的稅制變得複雜，削弱我們的競爭力。我們就這稅項的累退性質，建議了多項補貼和紓緩措施，並向市民提供了更多的資料和海外實施商品及服務稅的經驗，以說明實施此稅項不會造成他們所擔心的問題。然而，我們未能釋除他們的憂慮。雖然市民大眾普遍明白商品及服務稅能有效擴闊稅基和穩定公共財政，但他們未能接納在目前來說這是一個解決稅基狹窄的合適方案。

有鑑於市民反對商品及服務稅的意見非常清晰，我們在去年十二月進行中期檢討時，認為目前未有民意基礎及條件推行商品及服務稅，並決定繼續聽取市民就擴闊稅基其他方案所提出的意見。

就擴闊稅基的其他方案，較多人提及的方案包括開徵環保稅、海陸離境稅、奢侈品稅、累進利得稅和削減薪俸稅個人免稅額。此外，亦有一些市民及團體提及其他的方案，包括開徵資產增值稅、增加薪俸稅的累進成分、開徵股息稅、利息稅、對企業及個人在世界各地的收入徵稅和調高物業差餉等。

此外，有一些市民指出人口急速老化會增加政府在醫療方面的開支，他們建議政府應盡快研究醫療融資的方案，以減輕公共開支在這方面的壓力。

就應採納哪些擴闊稅基的方案，市民並沒有明顯的傾向和主流意見。在眾多的意見中，亦有建議政府不應依賴單一的方案，而應嘗試同時實施多個方案以擴闊稅基和穩定政府的收入。

在考慮擴闊稅基最合適的方案時，我們認為應參考以下三個準則：

- (a) 能有效擴闊稅基，為政府提供穩定及可觀的收入以應付未來的需要；
- (b) 公平、能符合「能者多付」的原則和不會拉闊貧富差距；及
- (c) 能維持香港的簡單低稅率稅制，以吸引資金和人才，保持我們的競爭力。

在參考了上述的準則後，我們認為除商品及服務稅外，並沒有任何單一方案可完全符合這些條件。事實上，稅基廣闊的新稅項事

宜諮詢委員會（諮詢委員會）曾就上述大部分的方案作出了深入的探討，並在二零零二年所發表的報告內指出，這些方案都不能長遠地解決我們稅基狹窄的問題。

至於在是次諮詢時市民廣泛提及的環保稅，諮詢委員會在當年並未曾加以探討。雖然開徵環保稅並非純為增加政府收入，但這是我們考慮引進新稅種時一項可作深入研究的課題。

雖然引入環保稅或實施一籃子方案能部分達到增加政府收入的效果，但這些措施未能根本地把稅基有效擴闊。現時香港的經濟環境好轉，政府的財政已明顯改善，市民普遍認為沒有迫切性立即進行稅制改革以擴闊稅基。面對人口老化的趨勢，香港的扶養比率將會快速上升；另一方面，經濟全球化亦會帶來在教育和人才培訓方面的挑戰。長遠來說，狹窄稅基會影響我們調撥資源投資未來，回應這些挑戰的能力，這會影響我們的財政穩健和削弱香港的競爭力。因此，我們建議：

- (a) 由於公眾已對狹窄稅基的缺點有了更深入的認識，政府應繼續研究擴闊稅基的方案，並在日後適當時間處理這根本性的問題；
- (b) 在研究擴闊稅基的方案時，政府應充分考慮市民在是次諮詢所提出的意見，並就一些較可行的方案再諮詢公眾；

- (c) 由於人口老化問題將日趨嚴重，對公共財政帶來的壓力會愈來愈大，政府應及早就醫療融資計劃諮詢公眾；及
- (d) 為增強香港的競爭力，政府應繼續致力推動教育和人才培訓，並探討可持續發展的資源安排，以回應這方面的長遠需要。

# 第一章

## 背景

1. 政府一直非常關注稅基狹窄的問題，於二零零零年成立了稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會(諮詢委員會)，以研究擴闊稅基的各種可行方案。

2. 諮詢委員會深入研究香港的稅基，並就其他稅制成熟地區的稅基與香港作比較，在其二零零二年二月發表的最後報告指出，以國際標準來說，香港的稅基非常狹窄。在比較過多個擴闊稅基方案後，諮詢委員會認為開徵商品及服務稅是擴闊稅基的最可行方案。其後，政府於二零零三年成立了一個內部工作小組，進一步對開徵商品及服務稅的可行性作探討及研究其相關細節。

3. 經過了詳細的研究，政府於二零零六年七月十八日發表《擴闊稅基 促進繁榮 最佳方案齊商定》的諮詢文件，就如何改革香港稅制以擴闊稅基展開廣泛的公眾諮詢。公眾諮詢的目的是要引起社會大眾對香港稅基狹窄的關注，加深市民對稅基狹窄所帶來的問題的認識和引發他們就如何擴闊稅基進行討論。

4. 諮詢文件詳細介紹了目前香港稅基狹窄的問題，及預期香港可能面對的各種挑戰。由於諮詢的課題複雜，涉及社會的不同層面，亦對市民大眾有深遠的影響，我們在諮詢文件內提供了不少資料以供市民參考，亦把諮詢期設定為約九個月，讓市民

能有較充足的時間及資料參與是次討論。

5. 在諮詢期內，政府廣泛地聽取社會各界就稅制改革的意見，並於二零零六年十二月就收集的意見進行中期檢討。此外，政府於本年二月初，在稅制改革諮詢網頁 ([www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk)) 內上載一份簡介，列出社會各界就擴闊稅基所曾提出的主要方案，並對這些方案作初步分析，讓市民參考，以便他們就不同的擴闊稅基方案繼續提供意見。

6. 公眾諮詢於本年三月三十一日結束。我們透過電郵、郵遞及傳真等途徑，共收到約 2 400 份公眾提交的意見書，當中約 2 200 份是在中期報告發表前收到的，而當中期報告發表後，收到的公眾意見書只有約 200 份。公眾所提交的意見書一覽表及意見書全文已上載於稅制改革諮詢網頁 ([www.taxreform.gov.hk](http://www.taxreform.gov.hk)) 供市民參閱。

7. 爲了讓市民大眾對稅制改革有更深入的了解，在諮詢期間，政府代表共出席了約 350 場會議和研討會，當中財政司司長出席了四場由民政事務總署舉辦的地區諮詢會和三場由專業團體或傳播媒體籌辦的研討會；財經事務及庫務局局長亦出席了 18 區區議會的會議(各區區議會對稅制改革諮詢所通過議案的一覽表載於附錄 A，而各區區議會就稅制改革諮詢所進行的會議紀錄的網址可見於附錄 B)。此外，不同政黨、商會、專業團體和地區組織在諮詢期內舉辦一系列的會議、論壇及研討會，討論諮詢文件內容及發表對稅制改革的看法。

8. 為能更有系統地收集公眾對稅制改革和商品及服務稅的意見，政府委託獨立機構，在二零零六年七月至二零零七年三月期間定期進行有關擴闊稅基的民意調查。與此同時，社會上不同團體亦曾進行民意調查，收集市民就稅制改革建議的意見。

9. 從以上不同的途徑及渠道，我們廣泛地收集社會各階層對稅制改革的意見。整體而言，市民大眾所提出的意見主要可歸納為三個課題：

- (a) 香港是否有擴闊稅基的需要？
- (b) 商品及服務稅是否擴闊稅基的合適方案？
- (c) 除商品及服務稅外，有沒有其他可行及合適的擴闊稅基方案？

本報告第二至四章闡述公眾在諮詢期內就上述三個課題所發表的意見。

10. 我們感謝市民及不同團體在諮詢期間，踴躍發表意見。我們亦感謝多個團體積極籌辦多項活動，如講座、研討會和民意調查，引發社會廣泛討論，讓政府能更清晰地聽取市民對稅制改革、擴闊稅基的意見。

## 第二章

### 香港是否有擴闊稅基的需要？

11. 政府在稅制改革諮詢文件內向市民闡述了現時香港公共財政的弱點，並就香港的稅基是否狹窄及現時是否有需要擴闊稅基徵詢市民的意見。在去年十二月的中期檢討，我們發現大部分市民都認同目前的稅基過於狹窄和有需要研究擴闊稅基的方法。及至諮詢期完結，市民在這方面的意見並沒有改變，他們仍普遍支持政府繼續研究改革稅制、擴闊稅基，藉以建立穩健的公共財政。

12. 我們委託獨立機構進行的民意調查顯示，同意現時稅基比較狹窄的人士由二零零六年七月的約 57%，上升至二零零七年三月的約 62%，而支持政府改革稅制以擴闊稅基的亦由二零零六年七月的約 51%，上升至二零零七年三月的約 61%。此外，各區區議會亦曾就稅制改革進行討論，他們大都支持政府就如何擴闊稅基，繼續進行研究和諮詢公眾。

13. 認為有需要改革稅制、擴闊稅基的主要意見大致可歸納如下：

- (a) 現時香港的稅基過於狹窄，政府過分依賴少數的納稅人及與物業有關的收入以承擔大部分的支出；

- (b) 政府的收入容易受經濟周期、物業市場和外來經濟因素所影響，是非常不穩定，而政府的支出大部分用於與民生有關的範疇上，相對缺乏彈性。所以政府需要擴闊稅基，使公共財政更為穩健；
- (c) 香港人口急速老化，以致政府在醫療及社會福利的開支壓力不斷增加，而稅基亦會逐漸收窄，所以政府應未雨綢繆，尋找可靠的收入來源，以應付支出；
- (d) 為應付全球一體化的挑戰，政府要不斷提升我們人力資源的質素。教育及人才培訓是長期的投資，我們需要一個廣闊的稅基，以提供穩定的收入，維持香港的競爭力；
- (e) 透過廣闊的稅基，我們可以保持穩定的稅收。這可使香港在經濟逆轉時無須大幅提高稅率或削減公共開支而對民生帶來負面影響；
- (f) 廣闊的稅基亦可讓我們有更大的空間來調低直接稅的稅率，以吸引人才和資金；及
- (g) 擴闊稅基可令更多市民一同分擔政府的公共開支，從而加強市民大眾的公民責任感。

14. 雖然大多數的市民支持政府研究如何擴闊稅基，但亦有一些市民持反對的意見。他們的論據可歸納如下：

- (a) 若計及差餉、地租、賣地、印花稅、博彩稅和從煙、酒及燃油稅所得的收入，香港的稅基其實並不狹窄，所以無須考慮擴闊稅基的方法；
- (b) 香港的財政沒有根本性的問題，而且隨着經濟好轉，政府的財政狀況已大為改善，財政儲備正不斷增加，即使經濟出現逆轉，我們亦應有足夠的財政儲備來應付政府的支出，故無須改變現時的稅制；
- (c) 政府可提高外匯基金的投資回報和改變其與財政儲備的分帳方法，以穩定政府收入；
- (d) 納稅人數偏低的主要原因是貧富差距問題嚴重。因此，政府應改善經濟環境以增加工作人士的收入，從而增加納稅人數；
- (e) 人口急速老化所引致的醫療和社會福利開支壓力應以醫療融資或調整人口政策去處理，而不應透過擴闊稅基解決；及
- (f) 政府應進一步節流，然後才考慮開源。

## 第三章

### 商品及服務稅是否擴闊稅基的合適方案?

15. 在稅制改革諮詢文件中，我們建議開徵商品及服務稅，並指出這是擴闊稅基的最合適方案。擬議的商品及服務稅架構是以簡單為原則，採用劃一低稅率，高登記起徵點，覆蓋範圍廣闊。此外，諮詢文件臚列了一系列的稅務寬免及紓緩措施，以減輕此稅項對社會的影響。

16. 在諮詢期間，市民對商品及服務稅提出了很多意見。支持開徵此稅項的人士普遍認同這稅項的稅基十分廣闊，且能為政府帶來穩定的收入，有助解決人口老化及公共開支缺乏彈性的問題。他們亦認為因這稅項是按個人的消費而徵收，消費開支愈大，繳付的稅款就愈多，故此這是公平的稅項。

17. 此外，亦有一些市民認為開徵商品及服務稅可為政府提供更大空間削減薪俸稅和利得稅，以增加香港對外資和人才的吸引力。亦有一些市民指出此稅項可將那些透過股息或利息賺取豐厚收入而無須繳稅的人士納入稅網，有助擴闊稅基，使更多的市民可按他們的能力去履行公民繳稅的責任。

18. 至於反對商品及服務稅的人士，他們雖然明白此稅項可有效擴闊稅基，但未能接納在目前來說這是一個解決稅基狹窄的合適方案，原因是他們憂慮商品及服務稅是一項累退稅，即不同收入人士均以同一稅率繳稅，因此會加重低收入人士的經濟負

擔和拉闊貧富之間的差距。此外，他們亦擔心此稅項會打擊市民和旅客的消費意欲，損害香港作為「購物天堂」的美譽，不利旅遊業的發展。因為這稅項覆蓋大部分商品及服務，而在生產和分銷過程的每個階段都要徵收，所以有些人擔心一旦開徵便會使香港的稅制變得複雜，削弱我們的競爭力。

19. 此外，有一些企業擔心此稅項會帶來高昂的遵從成本，從而增加開支。而貨運及物流業亦擔心開徵商品及服務稅會增加物流服務的成本和使進出口手續變得繁複，這會損害香港作為國際貿易及航運中心的地位。

20. 有部分市民擔心擬議的紓緩措施不足以彌補商品及服務稅對低收入家庭的影響，他們認為政府應研究其他補償方式，例如增加現金津貼或提供其他方面的豁免，包括公共教育、交通及醫療，以確保開徵商品及服務稅不會對低收入家庭造成額外負擔，影響他們的生活質素。

21. 政府明白市民對商品及服務稅存有很多憂慮，故此，在諮詢期間，我們對市民的關注作出積極的回應。就此稅項會否拉闊貧富差距的問題，我們在構思商品及服務稅時，首要考慮是要確保低收入家庭的生活水平不會因開徵此稅項而受影響。所以我們建議為低收入家庭提供多項紓緩措施，包括現金津貼和提供差餉和水費及排污費扣除額。

22. 就商品及服務稅會否打擊消費意欲，根據海外經驗，此稅項對消費市道的影響只屬輕微和短暫。而透過擬議的旅客退

稅計劃，旅客可獲退稅安排，所以此稅項對旅遊業應不會帶來不利的影響。

23. 此外，擬議的商品及服務稅架構是以簡單為原則，企業的遵從成本應不高，而透過採納高的登記起徵點，一般中小型企業無須登記，所以此稅項不會影響我們的簡單稅制。

24. 儘管我們在諮詢期間已積極向市民作出解釋，並提供更多的資料和海外實施商品及服務稅的經驗，以說明實施此稅項不會造成他們所擔心的問題。而且，我們亦表明各項擬議架構和紓緩措施只是討論的起點，歡迎市民提出其他方案及建議，政府會就他們所提出的意見而作調整。然而，大部分市民對商品及服務稅仍然有所保留。不少市民更認為隨着香港經濟好轉，政府財政已轉虧為盈，現時實無迫切性引入任何新的稅項，以增加政府的收入。我們所作的民意調查亦顯示，在過去數個月，一直有約六成的公眾人士反對開徵商品及服務稅。

25. 立法會在去年十月十九日就商品及服務稅的動議辯論中，通過了「反對開徵商品及服務稅」的動議。各區區議會在討論諮詢文件時大部分也都反對在現階段開徵此稅項。

26. 有鑑於市民大眾強烈反對商品及服務稅，我們在去年十二月進行中期檢討時，決定在餘下的諮詢期不再推介商品及服務稅，而會繼續聽取市民就其他擴闊稅基的方案所提出的意見。

27. 自中期報告發表後，市民就商品及服務稅提供的意見明顯減少。雖然大部分市民仍然反對開徵此稅項，但亦有一些意見認為開徵商品及服務稅是擴闊稅基的理想方法，希望政府在適當的時候，可重新考慮此稅項。有部分市民及團體則提供其他擴闊稅基的方案及意見。

## 第四章

### 其他擴闊稅基的方案

28. 在諮詢期間，不少市民及團體就其他擴闊稅基的方案提出意見。這些方案主要包括：

- (a) 開徵環保稅；
- (b) 開徵海陸離境稅；
- (c) 開徵奢侈品稅；
- (d) 開徵累進利得稅；
- (e) 削減薪俸稅個人免稅額；
- (f) 開徵資產增值稅；
- (g) 增加薪俸稅的累進成分；
- (h) 開徵股息稅；
- (i) 開徵利息稅；
- (j) 對企業及個人在世界各地的收入徵稅；及
- (k) 調高物業差餉。

市民就上述方案所提出的意見可概述如下：

- (a) 開徵環保稅

29. 很多意見認為政府應向對環境造成損害的物品如膠袋、車胎、電池等徵稅。此外，有意見認為政府應徵收電力稅或向其他能源徵稅。他們認為環保稅一方面可改善環境，同時亦可

擴闊稅基，為政府帶來額外收入。他們建議如徵收這稅項，應以「用者自付」為原則。

30. 就環保稅可否為政府帶來穩定及可觀的稅款，有些意見持保留的態度。由於引入環保稅的目的是希望市民減少使用能源或對環境有損害的物品，所以長遠來說，環保稅的推行愈成功，所收到的稅款應愈少。

31. 此外，有一些意見認為環保稅會增加營商成本，影響香港的經濟。然而，部分人士對此則持相反的意見，他們認為香港的環境如獲得改善，將有助吸引更多海外的人才和機構來港工作或投資，從而增強香港的競爭力，有利我們的持續發展。

#### (b) 開徵海陸離境稅

32. 部分的意見贊成政府開徵海陸離境稅，因為在現時的稅制下，乘坐飛機離港及乘船往澳門或內地的人士已須繳交離境稅或上船費。透過開徵海陸離境稅，所有離港人士都要繳稅，這符合公平原則。

33. 不過，有些人士擔心這稅項會對香港和內地的融合及旅遊業造成負面影響。況且，除非稅率定於很高的水平，否則所能取得的稅款有限，開徵此稅項或會得不償失。

(c) 開徵奢侈品稅

34. 很多人士認為政府應研究開徵奢侈品稅，因為此稅項有助擴闊稅基和可增加政府的收入。此外，因奢侈品稅一般是向較貴重的物品而非必需品徵收，所以應不會加重低收入人士的負擔，符合「能者多付」的原則。

35. 不過，有一些人士卻擔心徵收此稅項會遇到執行上的困難，因為奢侈品並沒有國際或社會公認的定義，如果選擇性地只向某幾類貨品徵稅，或會對受影響的商戶或人士不公平。此外，此稅項若要為政府帶來可觀的收入，其稅率則須定於很高的水平，這會對我們的零售業及旅遊業造成負面影響。

(d) 開徵累進利得稅

36. 一些意見認為政府應考慮徵收累進利得稅，原因是我們現時的利得稅稅率較很多稅制成熟地區的利得稅稅率為低，而且向盈利水平高的企業徵收較高的稅率，亦符合「能者多付」的原則。

37. 不過，有一些意見則指出此稅項不能有效擴闊稅基，因為額外的稅款只會由現有納稅企業負擔。況且，當經濟不景時，企業的盈利亦會下降，累進利得稅能否有助穩定政府收入，實成疑問。更有一些人士擔心這做法與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，故此，這稅項會打擊企業在港投資的意欲，影響我們的競爭力。

(e) 削減薪俸稅個人免稅額

38. 一些意見認為這是擴闊稅基的最簡單和直接方法，因為將薪俸稅個人免稅額調低，便能把一些現時不用繳交薪俸稅的受薪人士納入稅網，從而擴闊稅基。

39. 不過，有一些人士指出一直以來香港是以免稅額作為向個人及受養人的家庭提供經濟援助的方法。他們擔心若大幅地削減薪俸稅免稅額，會影響低收入家庭的生活質素。況且，削減薪俸稅免稅額所能取得的額外稅收，大部分仍來自那些現時無須按標準稅稅率課稅的納稅人，至於新增的納稅人所繳付的稅款實在有限。

(f) 開徵資產增值稅

40. 一些意見認為資產增值稅有助擴闊稅基和為政府帶來額外收入。此外，這稅項是向增值的資產徵稅，所以不會拉闊貧富差距，合乎公平原則。

41. 有一些意見卻質疑此稅項能否為政府帶來穩定的收入，因為資產價值容易受經濟周期影響。當經濟不景時，資產價值及有關交易會減少，故政府未必能從這稅項取得穩定的收入。此外，亦有些人擔心這稅項會令投資者選擇往海外投資，以避免在香港繳納此稅，這會損害香港作為國際金融中心的地位。

(g) 增加薪俸稅的累進成分

42. 有些意見認為高收入人士應繳納更高的稅款。雖然現時香港的薪俸稅已按累進的方式徵收，但相對其他稅制成熟地區的稅率，我們的薪俸稅稅率仍處於較低水平，所以在「能者多付」的原則下，增加薪俸稅的累進成分是可行的辦法。

43. 不過，有一些人士對這建議有所保留，他們認為這方案雖可增加政府的收入，卻不能擴闊稅基，因為額外的稅款會來自現有納稅人士，而這做法亦與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，削弱香港挽留及吸引人才的能力。

(h) 開徵股息稅

44. 有些意見指出海外很多地方都有向股息收入徵稅，故香港亦應有類似安排，使投資者就其所取得的股息收入繳稅，以擴闊稅基。

45. 有些意見卻認為如在香港開徵股息稅，會容易造成企業的收入被雙重徵稅，這會影響在香港投資的吸引力。如要避免雙重徵稅，則須制訂繁複法例，這會影響我們的簡單稅制。況且，根據香港的地域來源徵稅原則，開徵股息稅只能對香港公司派發的股息徵稅，這可能令投資者選擇投資於海外的公司，以避免繳納股息稅。

(i) 開徵利息稅

46. 一些人士認為引入此稅項可增加稅收的種類，有助擴闊稅基。部分人士認為愈富有的人士儲蓄應愈多，因此，向他們徵收利息稅符合「能者多付」的原則。

47. 不過，也有人認為利息收入很容易因利率變動和市場投資環境改變而出現波動，故不能為政府帶來穩定的收入。而且，香港是根據地域來源的原則徵稅，只要將存款存於海外，便能輕易避免繳納此稅項。況且，由於海外存款利息是免稅，開徵此稅項會導致存款外流，影響香港作為金融中心的地位。

(j) 對企業及個人在世界各地的收入徵稅

48. 一些人士認為這方案可擴大應課稅收入的範圍，從而擴闊稅基。

49. 反對此稅項的人士則認為這方案能為政府帶來的稅項收益極少，原因是根據國際慣例，企業及個人從海外所賺取的收入如已在當地課稅，則有關收入可在香港獲得已繳稅款抵免。況且，近年有些國家如新加坡及馬來西亞等都豁免大部分源自外地的收入課稅，如香港放棄這行之已久的政策，會削弱香港吸引人才及資金的能力。

(k) 調高物業差餉

50. 一些意見認為現時差餉的徵收範圍已經十分廣闊，故此只要調高物業差餉，便可簡單直接地增加政府的收入。

51. 不過，有一些人士指出這並不是一個擴闊稅基的方法，因為調高差餉只會由現有繳交差餉的人士承擔。此外，他們認為調高差餉會使我們的財政更容易因物業市場變化而出現波動，而調高差餉亦會增加營商成本，不利經濟發展。

## 第五章

### 總結

52. 在約九個月的諮詢期間，我們透過不同方式和途徑與市民大眾一起討論目前香港公共財政結構和稅基狹窄的問題，以及改革稅制的建議。在諮詢過程中，我們看到市民大眾隨着公眾諮詢的開展對有關議題有更深入的認識，並普遍認同現時香港的稅基狹窄。

53. 市民大眾認同香港的稅制存在隱憂：政府的收入非常依賴薪俸稅、利得稅及非稅項收入(包括賣地和財政儲備的投資收益)。這些收入容易受經濟周期影響而出現大幅波動，令政府的收入極不穩定。但是，政府的支出大部分則是用於與民生有關的範疇上，故此相對穩定和缺乏彈性。所以，當經濟逆轉時，我們便容易入不敷支，出現赤字。

54. 同時，市民大眾亦明白香港人口急速老化，政府在醫療和社會福利上的開支壓力會不斷增加，但同時政府在薪俸稅方面的收入則會不增反減，這會減低政府處理長遠額外開支項目的彈性。此外，要維持香港的競爭力，我們要應付多項的挑戰，包括全球一體化及很多經濟體系調低其直接稅稅率以吸引資金和人才的趨勢。再者，我們要不斷提升香港人力資源的素質，而教育及人才培訓是長期的投資，必須有穩定的政府收入來源支持。市民大都同意我們狹窄的稅基存有缺點，他們亦認同有擴闊稅基的需要。此外，他們普遍同意一個穩定的收入基礎能使我們的公共

財政更為穩健，以應付上述較長遠的挑戰。

55. 就應如何改革稅制以擴闊稅基，我們在諮詢文件中詳細闡釋商品及服務稅可以有效地擴闊稅基，穩定公共財政，符合「能者多付」的原則，並且有助維持香港競爭力及低稅營商環境。

56. 建議引發市民及社會各界廣泛討論。雖然市民大眾普遍明白商品及服務稅能有效擴闊稅基，但他們對這個稅項仍表達了幾方面的憂慮，其中包括：商品及服務稅性質累退，會加重低收入人士的經濟負擔和拉闊貧富之間的差距；此稅項會打擊市民和旅客的消費意欲；一旦開徵此稅項，香港的稅制會變得複雜，削弱我們的競爭力。

57. 我們就商品及服務稅的累退性質，建議了多項補貼和紓緩措施，並向市民提供了更多的資料和海外實施商品及服務稅的經驗，以說明實施此稅項不會造成他們所擔心的問題。然而，我們未能釋除他們的憂慮。

58. 有鑑於市民反對商品及服務稅的意見非常清晰，我們在去年十二月進行中期檢討時，認為目前未有民意基礎及條件推行商品及服務稅，並決定繼續聽取市民就擴闊稅基其他方案所提出的意見。

59. 在中期報告發表後，社會對稅制改革的討論明顯減少。就擴闊稅基的其他方案，較多人提及的方案包括開徵環保稅、海陸離境稅、奢侈品稅、累進利得稅和削減薪俸稅個人免稅

額。此外，亦有一些市民及團體提及其他的方案，包括開徵資產增值稅、增加薪俸稅的累進成分、開徵股息稅、利息稅、對企業及個人在世界各地的收入徵稅和調高物業差餉等。

60. 此外，有一些市民指出人口急速老化會增加政府在醫療方面的開支，他們建議政府應盡快研究醫療融資的方案，以減輕公共開支在這方面的壓力。

61. 就應採納哪些擴闊稅基的方案，市民並沒有明顯的傾向和主流意見。在收集回來的意見中，亦有建議政府不應依賴單一的方案，而應嘗試同時實施多個方案以擴闊稅基和穩定政府的收入。

62. 在考慮擴闊稅基最合適的方案時，我們認為應參考以下三個準則：

- (a) 能有效擴闊稅基，為政府提供穩定及可觀的收入以應付未來的需要；
- (b) 公平、能符合「能者多付」的原則和不會拉闊貧富差距；及
- (c) 能維持香港的簡單低稅率稅制，以吸引資金和人才，保持我們的競爭力。

63. 在參考了上述的準則後，我們認為除商品及服務稅外，並沒有任何單一方案可完全符合這些條件。事實上，諮詢委員會曾就上述大部分的方案作出了深入的探討，並在二零零二年

所發表的報告內指出，這些方案都不能長遠地解決我們稅基狹窄的問題。

64. 至於諮詢委員會在當年並未曾加以探討但在是次諮詢時市民廣泛提及的環保稅，根據海外的經驗，開徵此稅項的主要目的是改變社會大眾對資源使用的態度和習慣，從而達致減少廢物、減低污染的環保目標。雖然開徵環保稅並非純為增加政府收入，但這是我們考慮引進新稅種時一項可作深入研究的課題。

65. 雖然引入環保稅或實施一籃子方案能部分達到增加政府收入的效果，但這些措施未能根本地把狹窄的稅基有效擴闊。現時香港經濟環境好轉，政府的財政得到改善，我們的財政儲備回復增長，市民普遍認為沒有迫切性立即推行稅制改革以擴闊稅基。面對人口老化的趨勢，香港的扶養比率將會快速上升；另一方面，經濟全球化亦會帶來在教育和人才培訓方面的挑戰。長遠來說，狹窄稅基會影響我們調撥資源投資未來，回應這些挑戰的能力，這會影響我們的財政穩健和削弱香港的競爭力。因此，我們建議：

- (a) 由於公眾已對狹窄稅基的缺點有了更深入的認識，政府應繼續研究擴闊稅基的方案，並在日後適當時間處理這根本性的問題；
- (b) 在研究擴闊稅基的方案時，政府應充分考慮市民在是次諮詢所提出的意見，並就一些較可行的方案再諮詢公眾；

- (c) 由於人口老化問題將日趨嚴重，對公共財政帶來的壓力會愈來愈大，政府應及早就醫療融資計劃諮詢公眾；及
- (d) 為增強香港的競爭力，政府應繼續致力推動教育和人才培訓，並探討可持續發展的資源安排，以回應這方面的長遠需要。

十八區區議會對稅制改革諮詢所通過的議案

	會議日期	區議會	區議會通過的議案
(1)	二零零六年十一月七日	大埔區議會	大埔區議會現階段反對開徵商品及服務稅，促請政府研究擴闊稅基的不同方案，以進一步改善香港的營商環境以及就業市場。
(2)	二零零六年十一月七日	屯門區議會	屯門區議會反對現階段開徵商品及服務稅，要求任何擴闊稅基及稅網的方案，必須進行廣泛諮詢，及考慮基層市民的意見和承擔能力。
(3)	二零零六年十一月七日	黃大仙區議會	黃大仙區議會反對開徵商品及服務稅。
(4)	二零零六年十一月九日	葵青區議會	議案（一）： 葵青區議會強烈反對政府開徵商品及服務稅。 議案（二）： 葵青區議會要求政府顧及香港長遠利益，仔細研究各種擴闊稅基的方案，聽取民意，但反對目前在大多數市民強烈反對下，仍然以推行商品及服務稅作為唯一的選擇。
(5)	二零零六年十一月十六日	觀塘區議會	就政府二零零六年七月十八日發表的「稅制改革」諮詢文件，觀塘區議會認為現階段不應開徵「商品及服務稅」，政府應繼續探討研究擴闊稅基的方案，及進行廣泛諮詢。
(6)	二零零六年十一月十六日	九龍城區議會	九龍城區議會曾就稅制改革進行討論，但沒有通過任何相關的議案。

	會議日期	區議會	區議會通過的議案
(7)	二零零六年十一月二十日	南區區議會	南區區議會認為現階段不適宜開徵商品及服務稅，但為了香港的長遠利益，政府應仔細研究不同的擴闊稅基方案，並且進行廣泛的諮詢。
(8)	二零零六年十一月二十一日	灣仔區議會	灣仔區議會曾就稅制改革進行討論，但沒有通過任何相關的議案。
(9)	二零零六年十一月二十三日	中西區區議會	議案（一）： 中西區區議會反對政府開徵商品及服務稅。  議案（二）： 現時香港經濟雖然持續增長，但低下階層仍未能受惠，一些行業的失業率依然高企，故現階段不適宜引入商品及服務稅。然而，為了香港長遠利益，確保有持續穩定的稅務收入以支付龐大的公共開支，我們覺得政府應繼續研究擴闊稅基的方案及促進經濟發展。
(10)	二零零六年十一月二十八日	荃灣區議會	政府應該研究擴闊稅基，本會反對現階段開徵商品及服務稅。
(11)	二零零六年十一月三十日	沙田區議會	沙田區議會反對現階段開徵商品及服務稅，並促請政府繼續廣泛諮詢市民意見，以保持香港既有優勢及未來各方面的長遠發展，完善稅制系統及鞏固財政基礎。
(12)	二零零六年十二月五日	西貢區議會	本會歡迎政府順應民意，決定在餘下的諮詢期內，不再推介商品及服務稅，並繼續就擴闊稅基方案諮詢公眾。

	會議日期	區議會	區議會通過的議案
(13)	二零零六年十二月七日	北區區議會	北區區議會歡迎政府順應民意，現階段擱置推介銷售稅。
(14)	二零零六年十二月十四日	元朗區議會	本會歡迎政府順應民意，決定在餘下的諮詢期內，不再推介及在現階段引入商品及服務稅，並爲了香港的長遠利益，繼續就擴闊稅基方案諮詢公眾，確保有持續穩定的收入，以應付公共開支。
(15)	二零零六年十二月十四日	油尖旺區議會	油尖旺區議會曾就稅制改革進行討論，但沒有通過任何相關的議案。
(16)	二零零六年十二月十八日	離島區議會	離島區議會曾就稅制改革進行討論，但沒有通過任何相關的議案。
(17)	二零零六年十二月十九日	深水埗區議會	本會歡迎政府順應民意，決定在餘下的諮詢期內，不再推介商品及服務稅，並繼續就擴闊稅基方案諮詢公眾。
(18)	二零零六年十二月二十一日	東區區議會	東區區議會曾就稅制改革進行討論，但沒有通過任何相關的議案。

十八區區議會有關稅制改革諮詢的會議紀錄的網址

1. 大埔區議會二零零六年十一月七日會議紀錄

[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. 屯門區議會二零零六年十一月七日會議紀錄

[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. 黃大仙區議會二零零六年十一月七日會議紀錄

[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. 葵青區議會二零零六年十一月九日會議紀錄

[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. 觀塘區議會二零零六年十一月十六日會議紀錄

[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. 九龍城區議會二零零六年十一月十六日會議紀錄

[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. 南區區議會二零零六年十一月二十日會議紀錄

[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. 灣仔區議會二零零六年十一月二十一日會議紀錄

[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. 中西區區議會二零零六年十一月二十三日會議紀錄

[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. 荃灣區議會二零零六年十一月二十八日會議紀錄

[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. 沙田區議會二零零六年十一月三十日會議紀錄

[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. 西貢區議會二零零六年十二月五日會議紀錄

[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. 北區區議會二零零六年十二月七日會議紀錄

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

14. 元朗區議會二零零六年十二月十四日會議紀錄

[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. 油尖旺區議會二零零六年十二月十四日會議紀錄

[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. 離島區議會二零零六年十二月十八日會議紀錄

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

17. 深水埗區議會二零零六年十二月十九日會議紀錄

[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. 東區區議會二零零六年十二月二十一日會議紀錄

[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)