

稅務改革必須全盤考慮

新世紀論壇秘書長 馮以超 (06-03-2002)

過去幾年經濟持續疲弱，政府的土地和投資收入銳減，而公共開支卻不斷上升，形成龐大赤字。政府當前急務無疑是要開源節流，其中公務員和公營機構員工要進行資源增值，控制薪酬和編制，甚至整個薪酬調整機制也需要檢討。然而，若政府設法壓縮開支後，仍未能達到收支平衡，調整現有稅項，甚至開徵新稅也是無避免的，否則未來的教育、福利、醫療和房屋等公共服務將難以維持，遑論改善。

擴闊稅基的新稅項事宜諮詢委員會提出開徵多項新稅及調整部分稅項。無論即將公布的新一年度預算案會否接納這些建議，社會都已展開廣泛討論，當中尤以開徵商品及服務稅(GST，即所謂消費稅)的反響最強烈。但概觀一般輿論，往往只集中討論個別稅項的利弊，而忽略了整體稅務政策的全面討論，也未能深入分析個別稅項與經濟和社會發展的關係。

事實上，一套全面而完整的稅務政策，除了要顧及政府收入之外，還應具有促進經濟發展和轉型的作用，並配合社會政策的推行，或最起碼不應與社會發展和政策方針相抵觸。要達致這目標，必須作「一籃子」的全盤考慮，確保各稅項能相互配合。

在促進經濟的角度而言，稅務政策最重要的目的是營造良好的環境。而政府當前的大前提也是要幫助經濟復甦，讓薪俸稅和利得稅等收入增長，紓緩部分財政赤字。在經濟完全恢復過來後，若土地和投資收入仍然未能足以填補財赤時，才應考慮引入新稅種。而消費稅畢竟比其他新稅種更能有效地提供較可觀而穩定的收入，故不失為一種可選擇的方案。

因此，在目前經濟低迷的情況下，肯定不適宜開徵消費稅。但政府卻應該立即全面評估這稅項對經濟和社會民生的影響，並制訂一套全面而可行的備用方案，其中除了考慮政府收入外，還須照顧中小企業和基層市民，例如在批發層面還是每一個銷售層面徵收？起徵點的水平為何？豁免的項目除了出口貨品和遊客購物外，是否會包括一些醫療、教育和一些生活必須品與服務呢？一旦開徵消費稅，利得稅和薪俸稅等其他稅項又是否會作相應調整呢？在甚麼情況下開徵才能將對經濟民生的影響減至最低呢？以上種種因素，都應該作充份考慮。

又以利得稅為例。委員會認為調高利得稅率無助於擴闊稅基，更可能會影響本港的競爭力，故不建議調整。然而，在平衡增加稅收和維持營商環境的考慮下，政府大可引入兩級制的利得稅。例如企業每年盈利的首一千萬元，可按照目前百分

之十六的利得稅率繳稅，而一千萬元以上的收入則須繳付百分之十八的利得率。以九九至二千年度的情況為例，建議可令政府多收約二十六億元，而五萬一千多家繳交利得稅的法團中，只有二千百五家公司受影響。這樣不單可增加政府收入，而且也可避免加重中小型企業的負擔。當然，為免對大企業一下子造成衝擊，政府也可將較高一級稅階的稅率逐年提高半至一個百分點，在兩至三年後才增至百分之十八的水平。

此外，良好的營商環境並非單單取決於利得稅率的高低，適當的稅務優惠政策的也非常重要。事實上，不少先進國家和鄰近地區，例如新加坡和馬來西亞等，早已借助各種的稅務優惠吸引外來投資，鼓勵新興行業的發展。香港政府也應該以稅務惠優政策，促進一些具策略性意義的行業在港發展，當中包括一些能帶動整體經濟，又或是能為低技術工人提供大量職位的行業。例如晶圓製造業、資訊科技、中醫藥業、物流和環保工業，甚至一些具發展潛力的傳統製造業與現代化的漁農業等，都應該可按個別行業的情況，享有一定年期的低稅或延遲繳稅等的優惠。

稅務政策也可以幫助落實社會政策。以環保政策為例，政府與其花費大量資源運作堆填區，為何不能以稅務優惠鼓勵發展廢物回收分類等環保工業呢？那不單可幫助落實環保政策，而且更有助提供低技術職位，紓緩結構性失業問題。

儘管這些稅務優惠措施不能直接幫助政府在短期內提高利得稅收益，但卻能推動整體經濟發展，創造就業，長遠而言對政府增加各方面稅收和減輕福利開支都有幫助。

反觀最近討論頗多的陸路離境稅，雖然能為政府帶來一點收入，但在香港與內地，尤其是珠江三角洲的經濟融合和協作愈趨緊密，政府亦正與中央進行「更緊密經濟合作協議」的磋商的這情況下，開徵陸路離境稅，是否與目前中港經濟社會發展的方向背道而馳呢？

(本文已刊載於 2002 年 3 月 6 日之《信報》)