

新財政司應以稅務政策促進經濟轉型

新世紀論壇稅務政策組召集人 左龍佩蘭 (16-02-2001)

新任財政司司長人選終於塵埃落定。雖然未知新人事會否會帶來新作風，但要香港的經濟民生脫離困境，公共財政回復收支平衡，相信這位新司長面對的挑戰殊不簡單。個別稅項在短期內的調整固然要考慮，但中長線而言，政府亦應推動稅務改革，在適當的時候擴闊稅基，甚至開徵新稅，更重要是以靈活的稅務政策促進經濟發展，以及配合政府政策。否則，經濟未能改善，人口收入欠佳，稅基又過於狹窄，政府再徵重稅也無補於事，反而會對經濟造成更大打擊。

要以稅務政策帶動長遠的經濟發展，大可先由三方面分析香港的公共財政結構。首先，政府的經常性收入在總收入中所佔的比例，由九十年代初開始一直維持在八至九成的水平，但九八年金融風暴後，這比例卻逐步下調至七至八成，今個財政年度更預計跌至只得約七成，原因是以往佔總收入四成的利得稅和入息稅(以薪俸稅為主)收入隨經濟逆轉大幅減少，而佔政府非經常性收入一半以上的土地收益則維持上升的趨勢。

其次，直接稅和間接稅收入的比例，以往一直維持在六成半與三成半之比，即使近年經濟逆轉的情況下，仍維持六四之比，這亦算是一個適中的比例。第三，在開支方面，政府開支在本地生產總值中所佔的比例，由九零年代初開始一直維持在百分之二十以下，在金融風暴後才輕微超出這水平，但這個水平比起其他國家仍不算高，政府亦應該在經濟好轉後將開支控制在本地生產總值的百分之二十以下。

歸根究底，政府近年的赤字，主要是由於利得稅和入息稅的收益減少。只要經濟好轉，這兩方面的稅收便會增加，政府財政亦可望回復收支平衡。不過，以往利得稅的收入中，有三成以上來自地產業，而負擔了一成半至兩成利得稅的銀行業也有不少業務和投資涉及房地產。近年樓市持續疲弱，直接打擊這些機構的盈利，從而拖累政府的利得稅收入。再加上在金融風暴前的幾年，政府大幅提高薪俸稅個人免稅額，降低稅率和收窄稅階，令稅網愈趨縮窄，在經濟倒退時，入息稅的收入便大幅下滑。因此，公共財政的問題並不在於結構性赤字，而在於經濟結構。長遠而言，政府收入能否增加，便取決於未來是否有新興業務可以彌補地產業和銀行業的倒退。所以政府必須以長遠的措施促進經濟發展和轉型。

其實，即使沒有金融風暴，香港未來的經濟都要面對多項挑戰，包括電子商貿所帶來的經濟一體化、全球競爭逐步加劇、人才培育也需要長遠政策，以及中國即將加入世貿等。以往政府所強調的簡單低稅的制度和自由經濟固然重要。但在新環境下，政府的稅務政策應該配合經濟和社會結構的轉變。香港在未來十年要維



持在國際上的競爭力，必須要有長遠的經濟政策，並參考新加坡和台灣等鄰近地區的經驗，制訂一套全面和完整的稅務優惠政策，鼓勵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發展，或可吸納低技術工人的行業，例如高增值工業和跨國企業在港設的總部等，都可在考慮之列。另外亦要把握中國入世的機遇，與國內，特別是江珠三角一帶合作加強商機。這樣才可促進香港的經濟轉型，避免以往過分倚重房地產的問題。

當然，經濟轉型始終是中長期問題。短期而言，美國經濟放緩可能會影響本港，當經濟民生仍未明顯改善的時候，調高直接稅可能會加深民生和中小企的疾苦，再加上政府下年度大幅減少賣地，所以政府可能仍要忍受幾年輕微的赤字。若要紓緩短期的赤字，大可將利得稅率調高一至兩個百分點，但為免打擊中小企和仍未脫離困境的公司，企業在某水平以下盈利只須繳交現行百分之十六的稅，而超出該水平的利潤則以稍高的稅率計算，長遠而言，政府應考慮將利得稅分為兩個有輕微差距的累進式稅階。

(本文已刊載於之 2001 年 2 月 16 日之《信報》)