

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1626/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/FA/1

立法會財經事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年3月1日(星期五)
時 間：上午11時
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉漢銓議員, GBS, JP (主席)
胡經昌議員, BBS (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
李家祥議員, JP
吳亮星議員, JP
陳智思議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
黃宜弘議員
曾鈺成議員, JP
劉慧卿議員, JP
馬逢國議員

出席的非委
員的議員：何秀蘭議員
李鳳英議員, JP
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：何俊仁議員
李國寶議員, GBS, JP
涂謹申議員

出席公職人員：庫務局局長
俞宗怡女士

稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會主席
鄭慕智先生

稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會委員
雷添良先生

稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會委員
白敏思先生

稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會委員
何歷奇先生

庫務局首席助理局長
林啟忠先生

列席秘書 : 總主任(1)6
薛鳳鳴女士

列席職員 : 助理秘書長1
吳文華女士

高級主任(1)8
黃天佑先生

經辦人／部門

I 稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會的報告書

諮詢委員會主席作出簡報

應主席邀請，稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會（下稱“諮詢委員會”）主席鄭慕智先生向委員簡介諮詢委員會向財政司司長提交的最後報告（下稱“該報告”）。該報告在會議席上提交委員省覽。

2. 鄭慕智先生作出簡介時概述諮詢委員會所負責的工作的背景，就是研究哪些稅基廣闊的新稅項適合在香港引進。鄭慕智先生亦簡介該報告所載述的內容，包括諮詢委員會在進行其工作過程中所作的研究及諮詢，以及其後向財政司司長提出的各項建議。他所作簡介的要點如下：

- (a) 財政司司長要求諮詢委員會在維持簡單低稅制以保持香港競爭力的原則下，進行有關的工作。至於是否及如何開徵新稅項或從現有稅項中增加收入，則由財政司司長作決定。然而，

諮詢委員會明白到開徵新稅項可能會對本港經濟及社會造成影響，並已在該報告內作出有關的分析；

- (b) 諮詢委員會在工作過程中，一直緊記政府當局的目標，即確保財政在長遠而言保持穩健；
- (c) 諮詢委員會於2001年8月6日就擴闊稅基的方案展開公眾諮詢。諮詢期為兩個月，於2001年10月6日結束。回應者普遍同意本港的稅基狹窄，而且在維持簡單低稅制的情況下擴闊稅基，長遠而言有其好處。然而，諮詢委員會明白到，有關擴闊稅基及／或增加現時納稅人的稅務負擔的個別方案，將難以獲得社會大眾的全面支持；
- (d) 諮詢委員會根據良好稅制的原則，評估了14個稅收方案。除開徵新稅項外，諮詢委員會亦已就提高香港現有稅項的徵稅能力作出評估，確保檢討範圍全面；及
- (e) 諮詢委員會建議，較長遠而言，當局開徵商品及服務稅以增加收入，有助解決香港的結構性財政赤字問題。由於實施商品及服務稅需時，諮詢委員會進一步建議，在商品及服務稅實施前的一段期間，當局可調高物業差餉、削減薪俸稅個人免稅額及開徵海陸離境稅，以填補收入的不足。這些方案屬稅基廣闊的稅收來源，而且較容易管理。

3. 鄭慕智先生總結時表示，雖然諮詢委員會把該報告提交財政司司長後，便完成有關工作，但財政司司長及政府當局仍須進行大量工作，以解決各項與香港稅制有關的問題。他感謝有關的專業團體，包括國際貨幣基金組織及畢馬威會計師事務所，在諮詢委員會進行該項工作期間所提供的寶貴意見。

與委員進行討論

邁向一個稅基更廣闊的稅制

4. 田北俊議員察悉，諮詢委員會的職權範圍局限於研究各類稅基廣闊的新稅項，以增加政府的收入。他指出，在現時320萬名勞動人口中，只有120萬人須繳納薪俸稅，而約八成的薪俸稅收入，是來自21%納稅最多的納稅人。他詢問，諮詢委員會預計香港的稅基應擴闊至

何種程度，以及在擴闊本港的稅基時，應如何引用該報告所提到的“公平”原則。

5. 鄭慕智先生回應時答稱，課稅平等是以縱向公平的原則為基礎，即納稅人按其繳稅能力課稅。因此，本港現時的稅務責任分布情況未必一定不公平。雖然諮詢委員會在評估不同的稅務方案時，已適當考慮課稅平等的原則，但檢討公平原則如何適用於香港的稅務基礎設施，並非委員會的工作。香港的稅制整體而言是否公平，以及本港哪個階層的人士應課稅等問題，是政府當局所須考慮，以及社會各界廣泛討論的課題。

6. 至於香港的稅基應擴闊至何種程度，鄭慕智先生表示，這要視乎本港目前及日後所面對的經濟情況及財政問題而定。然而，諮詢委員會認為，鑒於經濟正出現結構性轉變，全球化對香港的競爭力造成影響，加上有需要在面對這些轉變的情況下確保財政穩健，因此香港應擴闊稅基。鄭先生回應田北俊議員的進一步提問時承認，諮詢委員會未有深入研究與振興香港經濟及物業市場有關的問題，因為這些事宜並不屬於委員會的職權範圍。儘管如此，無論香港的經濟情況是怎樣，擴闊香港的稅基仍會是可行及可取的發展方向。這是因為直至現時為止，本港的公共開支差不多一半是由非稅項收入支付，這已令香港很容易受到財政問題所影響，有關情況在經濟不景時尤為顯著。擴闊稅基將有助維持本港財政制度的穩定，使稅制更為健全。他認為，任何一個經濟體系如依靠高昂的物業價格以維持其強勢，長遠而言對社會或商界均無好處。關於這方面，他個人認為，一個審慎理財的政府，原則上不應過分依賴從物業市場所得的收入，或從其他容易受外圍經濟情況波動所影響的非稅項來源所得的收入。

7. 陳鑑林議員認為，諮詢委員會過分強調香港稅制的稅基狹窄，從而有需要擴闊稅基的問題。他詢問，當局何時首次確定本港出現稅基“狹窄”的問題。諮詢委員會委員雷添良先生回應時表示，稅務專家及學者多年來一直認同本港面對稅基狹窄的問題，但直至最近當香港出現財政赤字及經濟不景的情況，這問題才備受關注。

8. 劉慧卿議員感謝諮詢委員會進行有關工作。她表示，立法會八黨聯盟將不會支持任何有關在本財政年度內開徵新稅項的建議。劉議員察悉，諮詢委員會曾把香港來自公司利得稅、差餉、遺產稅及印花稅的稅收，與亞太區內的經濟合作及發展組織(下稱“經合組織”)成員國從相若來源所得的稅收作比較，以評估香港的稅基

是否狹窄。她對這些比較是否恰當存有疑問，並特別指出香港頗為獨特的情況，就是財富集中在社會上少數人士的手裏。她關注到，若在訂定擴闊香港稅基的建議時忽略了本港經濟狀況的這項特性，有關建議可能會令社會上的貧富懸殊問題進一步加劇。

9. 李卓人議員認為，諮詢委員會就擴闊稅基提出的建議會有“劫貧濟富”的效果。據他估計，3%的商品及服務稅將相等於就全港最低收入的兩成半人士的入息徵收2%的稅款。相比之下，對全港最高收入的兩成半人士來說，3%的商品及服務稅只會是就其入息徵收0.6%的稅款。因此，開徵商品及服務稅對較低收入人士所造成的財政負擔，會較高收入人士更大。這會違反按納稅人的繳稅能力徵稅這項公平原則。

10. 李卓人議員對諮詢委員會的建議，即透過削減現時薪俸稅的個人免稅額以擴闊稅基的該項建議，亦表示極有保留，因為這項建議只是把收入較低的人士納入稅網。關於這方面，李議員要求當局提供資料，說明假如把個人免稅額調低不同的百分比，分別有多少名新增納稅人納入稅網。庫務局局長答應在會後提供有關資料。

(會後補註：政府當局提供的有關資料已於2002年3月11日隨立法會CB(1)1269/01-02號文件送交委員。)

11. 劉慧卿議員及李卓人議員認為，與其研究會增加較低收入人士財政負擔的稅務方案，政府當局應積極考慮那些只會影響少數較高收入人士的方案，例如調高利得稅稅率。

12. 鄭慕智先生回應時解釋，把香港的稅收來源(例如利得稅、差餉、遺產稅及印花稅)與區內的經合組織成員國作比較，旨在評估香港的稅基是否相對較狹窄。進行比較的目的，並非要找出社會上哪個階層的人士亦應納入稅基。至於劉議員及李議員關注到諮詢委員會的建議對收入較低家庭造成影響，鄭慕智先生表示，儘管諮詢委員會的工作並非處理這些關注事項，但委員會察覺到這些關注事項。他相信，政府當局會訂定適當的措施，以免收入較低家庭會因擬議的商品及服務稅或削減薪俸稅個人免稅額而受到不必要的影響。

13. 諮詢委員會委員白敏思先生補充，一般而言，任何擴闊稅基的建議難免會對社會上較貧困的人士造成影響，特別是適用於所有進行商品及服務消費人士的商品及服務稅。其他已發展的徵稅地區採取各種不同的措

施，以減輕商品及服務稅對收入較低家庭所造成的財政負擔。舉例而言，在新加坡，政府給予稅收抵免額，藉此就實施商品及服務稅而對收入較低家庭作出補償。

公司利得稅

14. 關於調高公司利得稅以增加收入的建議，鄭慕智先生解釋，擴闊稅基的其中一項目標，是把稅務責任分配給社會上更多人士，使政府無須依賴狹窄的稅基以支付公共開支。調高公司利得稅的稅率以帶來額外收入，將無法達到這項目標，因為所增加的稅務負擔會全部落在現有納稅人身上。鄭慕智先生進一步澄清，雖然香港的利得稅稅率較大部分已發展的徵稅地區為低，但其他徵稅地區很多已提供稅務優惠，以吸引外來投資。因此，在這些其他徵稅地區投資的一些公司，實際上所須繳付的利得稅稅率，較本港的為低。

15. 陳鑑林議員從該報告得悉，諮詢委員會不贊成大幅增加利得稅稅率。他要求諮詢委員會澄清在利得稅方面可接受的增幅。陳議員亦察悉，諮詢委員會不建議對利得稅實施累進稅率，因為這會鼓勵現有的商業機構，純粹為了以較低稅率計算公司須就所得利潤繳納的稅款而分拆為較細小的單位，以致減低經濟效率。他對這看法表示懷疑，他指出，對大部分規模龐大的商業機構而言，純粹為避稅而分拆公司，並非符合經濟效益的方案。

16. 雷添良先生表示，以國際標準來說，雖然香港的公司利得稅稅率相對較低，但本港一小撮公司所繳付的利得稅，佔政府所得稅收的大部分，調高公司利得稅稅率只會進一步加重這些公司的稅務負擔。考慮到調低直接稅稅率是全球的趨勢，諮詢委員會因此亦不建議大幅增加公司利得稅稅率，以免會嚴重削弱香港在國際間的競爭力。至於對利得稅實施累進稅率的成效，雷先生表示，在一些對利得稅實施累進稅率的其他徵稅地區，相當多的大商業集團實際上以規模較小的附屬公司名義經營業務，這項安排的其中一個目的，就是減少其所須繳納的利得稅。

商品及服務稅

17. 何秀蘭議員贊同李卓人議員的意見，認為諮詢委員會的建議傾向以本港較低收入人士為增加稅收的對象。她強調，倘若開徵商品及服務稅，當局應認真處理對收入較低家庭可能造成的不利影響。關於這方面，她建議政府應界定最低入息水平或生活標準的定義。對於

那些未達到該最低標準的人士，當局應就所徵收的商品及服務稅給予若干形式的補償或補貼。

18. 單仲偕議員表示，一些徵稅地區在設計其商品及服務稅稅制時，加入了若干特點，例如豁免對日常必需品徵稅及向社會某階層人士退稅，以減輕實施商品及服務稅可能造成的財政負擔。他詢問諮詢委員會在草擬有關在香港開徵商品及服務稅的建議時，有否考慮採取相若的措施。

19. 鄭慕智先生回覆時表示，諮詢委員會明白公眾關注到在香港開徵商品及服務稅對低收入家庭的生活質素可能造成的不利影響，因此已建議當局應作出若干形式的補償安排，以期把不利影響減至最少。關於擬議商品及服務稅的實際詳情及設計特點，鄭先生認為，政府當局應參考其他徵稅地區的經驗，並顧及香港的獨特情況，以確定如何在本港推行擬議的商品及服務稅才是最佳的做法。鄭先生表示，實施擬議的商品及服務稅是一項複雜問題，必須從詳計議。政府應緊記的是，當局若試圖透過豁免或退稅等措施以控制開徵商品及服務稅所造成的影響，有關做法不應使稅制變得不必要地複雜，或涉及龐大的行政費用及遵從成本。

20. 陳鑑林議員特別提到，一些其他徵稅地區的經濟狀況因實施一般消費稅而受到影響。他詢問，諮詢委員會有否評估開徵商品及消費稅對本港經濟的影響，尤其是對零售市場所造成的影響。雷添良先生回應時表示，對經濟所造成的影響程度取決於當時的經濟氣候、商品及服務稅稅率，以及商戶和消費者對該稅項的反應。根據其他徵稅地區的經驗，實施商品及服務稅往往在短期內對經濟造成不利影響。一般而言，商品及服務稅稅率若定得較低，會較易接受，並有助盡量減少對經濟造成短期負面影響。他告知議員，諮詢委員會已就本港商品及服務稅稅制的設計提出一些建議，有關詳情載於該報告的附件F。

21. 李家祥議員瞭解到，由於大部分人都不會歡迎開徵新稅項，諮詢委員會的工作非常艱巨。他指出，“商品及服務稅”是一個統稱，不同國家所實施的商品及服務稅在設計方面可能有很大的分別。他建議，諮詢委員會或政府當局應更詳細解釋擬議在香港開徵的商品及服務稅的基本設計及主要特點，以免除不必要的爭議，因為這或會阻礙在香港實施新稅項。

22. 諮詢委員會委員白敏思先生回應時表示，在參閱“國際貨幣基金組織就香港引入商品及服務稅而擬備

的報告”(該報告附件G)後，他個人認為，在訂定本港的商品及服務稅制時，考慮到該項稅制的設計要有成效便應力求簡單，澳洲、加拿大、新西蘭及新加坡現時奉行的商品及服務稅制均值得當局參考。他同意李家祥議員的意見，認為倘若當局透過有效的教育計劃，讓市民可更清楚瞭解實施商品及服務稅制的理由及運作模式，便可減輕擬議稅項所帶來的影響。事實上，保持稅制設計簡單，亦會有助更有效地進行公眾教育。白敏思先生進一步表示，為進行必要的行政籌備工作，由決定開徵商品及服務稅當日計起，大約需時3年才可正式實施該稅項。因此，當局會有充分時間全面檢討擬議商品及服務稅的設計，並進行有關的公眾教育計劃。

23. 關於在本港開徵商品及服務稅預計所帶來的稅收收益，白敏思先生表示，假設香港本地生產總值約50%的消費開支(在2000至01年度，有關金額為1萬2,000億元)須繳付商品及服務稅，商品及服務稅稅率的每一個百分點，估計每年會帶來約60億元的稅收。因此，倘若開徵3%的商品及服務稅，每年的稅收收益估計約為180億元。然而，他表示，商品及服務稅制若加入豁免及退稅的項目，便會使稅收收益減少。

24. 吳亮星議員問及在香港開徵商品及服務稅的適當時機，白敏思先生回應時表示，諮詢委員會未有詳細探討何時才會是在本港開徵商品及服務稅的最佳時機。對於此事，各方面有不同的看法。考慮到一個稅基更廣闊的稅制會有助維持本港經濟及財政制度的穩定，諮詢委員會建議當局應盡快作出是否實施商品及服務稅的政策決定。

25. 吳亮星議員詢問，在本港正式實施商品及服務稅前，諮詢委員會有否考慮開徵批發稅的方案。白敏思先生回應時表示，批發稅屬於單階段銷售稅的其中一類，在大部分已發展的徵稅地區，例如英國及澳洲，單階段銷售稅現已被商品及服務稅所取代。國際貨幣基金組織及諮詢委員會均認為，香港較適宜直接實施商品及服務稅。

與其他稅制的比較情況

26. 胡經昌議員察悉，在諮詢委員會委託顧問進行的稅基研究報告中，除經合組織成員國外，顧問公司選取了新加坡，與香港的稅制作比較分析。他認為，由於新加坡在多方面是香港的競爭對手，而且兩個地區亦有很多相同之處，例如兩者均缺乏天然資源，因此把新加坡的稅制納入有關的比較分析，是適當的做法。他請諮

詢委員會提供意見，說明新加坡是否有一個穩健及具效率的稅制，以及在香港開徵商品及服務稅會否削弱本港與新加坡競爭的能力。

27. 諮詢委員會委員何歷奇先生表示，顧問公司根據學者、稅務專家及諮詢委員會的意見，在稅基研究報告中選取有關國家進行比較分析。他承認，由於兩個地區的經濟有很多共同特點，因此新加坡和香港一直把對方視為競爭對手。然而，兩個地區的不同之處對有關分析亦十分重要。舉例來說，雖然新加坡的公司利得稅稅率表面上較香港的高，但新加坡政府透過給予稅務優惠，甚或對在新加坡的外來投資作出豁免，積極吸引外來投資，讓外國公司就這方面有較大空間與政府磋商。新加坡的經濟維持強勢，在若干程度上依靠政府採取有關措施吸引資金流入。另一方面，稅務專家及學者已指出，本港經濟能否保持強勢及穩健，在很大程度上視乎本港能否維持簡單的低稅制。倘若香港引進類似新加坡所提供的該等稅務優惠，便會令稅制變得複雜及削弱香港的競爭力。何歷奇先生進一步表示，與亞太區內其他徵稅地區比較，只有香港並無開徵商品及服務稅。因此，他認為擬議開徵3%的商品及服務稅不會削弱香港在區內的競爭力。

28. 胡經昌議員察悉，在稅基研究報告中，與其他地區比較，香港實際納稅人數在可能須納稅人數中所佔的百分比最低(約35%)。這數字較新加坡接近70%的百分比要低許多。他請諮詢委員會提供意見，說明應把香港的薪俸稅個人免稅額調低至哪個程度，才可使稅務責任由更大比例的可能須納稅人士分擔。

29. 何歷奇先生回覆時表示，調低薪俸稅個人免稅額會擴闊稅基。然而，納入稅網的新增納稅人所繳付的稅項，在額外稅收收益中只會佔一個很小的百分比，因為額外稅收收益的餘額會來自現有的納稅人。因此，他認為，雖然調低薪俸稅個人免稅額會帶來額外收入，但就擴闊稅基而言，這不會是一個十分有效的措施。何歷奇先生並認為很難找到或制訂一個完善的稅制。諮詢委員會已建議開徵商品及服務稅，因為這新稅項長遠而言可擴闊稅基，而且又不損害香港對外的競爭力。

30. 吳亮星議員察悉，根據諮詢委員會的報告書，從特定商品如香煙、酒精產品及碳氫燃料所得的稅款，佔香港稅收總額不足6%，而在其他亞太區國家，來自特定商品的稅收平均佔16%。他詢問，諮詢委員會是否認為應增加香港來自特定商品的稅收。

31. 白敏思先生表示，由於區內其他徵稅地區亦就多種商品及服務徵收一般消費稅，而且從這來源所得的稅收，亦在該等地區的稅收佔一個相當大的比重，因此把香港與亞太區內其他國家來自特定商品的稅收作直接比較，情況或會有所扭曲。諮詢委員會並無建議香港應從特定商品增加稅收。反之，假如實施一般消費稅，政府當局或可選擇調低現時對特定商品徵收的稅項，而並非調高有關稅項。不過，他特別提到，除良好稅制設計的基本原則外，對特定商品徵稅亦涉及其他問題，例如道德方面的考慮。

其關注事項

32. 何秀蘭議員詢問諮詢委員會為何未有研究開徵賭波稅。雷添良先生回應時表示，諮詢委員會認為，這個稅務方案可否視作稅基廣闊的稅項亦成疑問。由於現時沒有有關這稅項的足夠資料，諮詢委員會因此未有把這稅項列入作詳細研究。

33. 鄭慕智先生回應劉慧卿議員的提問時確實指出，諮詢委員會並無在最後一刻於該報告內加入一些內容。他澄清，在諮詢委員會於2001年8月發表的諮詢文件中，並未把調高物業差餉列為增加稅收的方案。不過，在進行公眾諮詢期間，發表意見的人士向諮詢委員會提出這方案，認為差餉的稅基廣闊，作為一項短期措施，可考慮增強其徵稅能力。因此，諮詢委員會在本報告中對這稅務方案進行了評估。

34. 劉慧卿議員建議，由於諮詢委員會已完成其工作，並已向財政司司長提交報告，事務委員會應安排召開跟進會議，討論該報告所提出的問題。由於開徵新稅項的事宜對整個社會影響深遠，因此較可取的做法是邀請學者及各有關團體參與該項討論。她亦要求秘書處就是次會議席上所提出的問題，即有關商品及服務稅的豁免及補償安排，以及其他徵稅地區對利得稅實施累進稅率的做法，搜集更詳細的資料，以便日後進行討論。

35. 助理秘書表1回應時表示，她會與秘書處資料研究及圖書館服務部討論劉議員的要求，研究可否取得這方面的資料，並會以適當的方式向事務委員會提交所取得的資料，以便日後進行討論。

36. 主席指出，由於諮詢委員會剛發表該報告，委員將需更多時間參閱報告的內容。在這段期間，秘書處將會按劉慧卿議員的要求，為事務委員會搜集進一步的有關資料。如有需要，事務委員會將會在適當時候安排

經辦人／部門

舉行跟進會議，進一步討論有關香港開徵稅基廣闊的新稅項的課題。

37. 主席多謝政府當局及諮詢委員會出席會議。

II 其他事項

38. 議事完畢，會議於下午12時55分結束。

立法會秘書處
2002年4月29日