

回應

二零零六年七月十八日  
立法會財經事務委員會特別會議

政府當局擬採取的跟進行動

1. 一般意見及關注事項

- (a) 雖然議員大致上對政府當局研究如何擴闊稅基的措施沒有異議，但有議員反對開徵商品及服務稅，也有議員質疑實施商品及服務稅是否適合香港的方案。

*回應：我們認為實施商品及服務稅是擴闊香港稅基的合適方案，因為根據那些已實施商品及服務稅的地區的經驗，這稅項：*

- (a) *有助提供遠較其他收入來源穩定的公共收入來源；及*
- (b) *提供調低現有直接稅(例如薪俸稅及利得稅)的空間，因而有助維持香港的國際競爭力。*

在過去多年，政府當局曾考慮多個擴闊稅基的方案。舉例來說，稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會(諮詢委員會)曾考慮多達 14 個方案，包括引入資產增值稅、股息稅、對企業及個人在世界各地的收入徵稅，以及削減薪俸稅個人免稅額。諮詢委員會認為，由於“商品及服務稅是唯一長遠地可以擴闊稅基而又不損害香港對外競爭力的新稅項”，故建議商品及服務稅是擴闊稅基的最佳方案。

- (b) 開徵商品及服務稅以擴闊稅基走錯了方向，因為此舉會徹底改變香港備受稱譽的簡單低稅率稅制，因而會削弱香港的競爭力。

回應：建議在香港開徵的商品及服務稅的稅率低，稅基廣闊，豁免項目或特別寬減項目為數很少，而且登記起徵點高，與我們現時有利營商的簡單低稅率稅制一致。

- (c) 海外(例如新加坡和日本)的經驗顯示，開徵商品及服務稅對當地經濟造成了沉重打擊。

回應：政府在制訂諮詢文件的擬議商品及服務稅架構時，曾參考新加坡和日本，以及澳洲、加拿大和新西蘭的經驗。事實上，新加坡和日本在開徵商品及服務稅的同一年，其經濟分別錄得 11.6%(一九九四年)和 5.3%(一九八九年)的增長。由此可見，有關該兩國開徵商品及服務稅令其經濟遭受“沉重打擊”的指稱，與事實不符。

- (d) 雖然多個地區調低了公司利得稅稅率(政府當局提供的簡介資料圖 5)，但須注意的是，歐洲聯盟把商品及服務稅稅率定於 17.5% 的高水平，才可把公司利得稅稅率由二零零零年的大約 35% 減至二零零五年的 25% 左右。此外，愛爾蘭把公司利得稅稅率由二零零零年的 24% 減至二零零五年的 12.5%，並非因開徵商品及服務稅所致。

回應：諮詢文件第一章討論本港現行稅制所面對的挑戰，其中一項主要挑戰是其他地區調低公司利得稅稅率(不管那些地區調低公司利得稅稅率是否與開徵商品及服務稅有關)，已令香港在稅制方面的競爭力受到很大的威脅。諮詢文件表 1 特別指出這個全球稅制的發展，以說明這點。

- (e) 政府當局建議為不同家庭組別提供紓緩措施，以及利用商品及服務稅所得的額外收入去增加教育、衛生及社會福利等範疇的公共開支。社會上不同界別的人士可能對有關建議有不同意見，這會對整體社會造成分化。

回應：政府當局建議提供紓緩措施及增加主要政策範疇的公共開支，是要表明政府開徵商品及服務稅並不是為了增加收入，而是要擴闊稅基，以改善我們的財政制度。諮詢文件所提出的建議並非最後定案，而是希望藉此鼓勵市民在有充分資料的情況下對這問題進行理性的討論。我們歡迎各界人士提出他們認為可取的方案，這對我們的諮詢工作十分重要。我們會向下屆政府反映市民的意見，以便下屆政府決定如何跟進有關事宜。

- (f) 政府當局聲稱開徵商品及服務稅“不會增減稅收”，並建議減稅及提供扣除額等紓緩措施。這些都只是游說市民支持政府開徵商品及服務稅的宣傳手段。

回應：在經濟強勁增長、通脹放緩及失業率低的情況下，我們並無迫切需要增加稅收。今次公眾諮詢的主要目的是透過稅制改革，尋求擴闊稅基的最佳方案。因此，我們考慮至少在實施商品及服務稅的首五年“不增減稅收”，在扣除行政費用後把所有該項稅收的餘款回饋市民。事實上，在“不增減稅收”的原則下進行稅制改革，可盡量減少商品及服務稅對經濟的影響。澳洲已成功採用這個模式來推行商品及服務稅。

政府提出了一系列措施，以抵銷商品及服務稅對低收入家庭可能造成的影響。海外經驗顯示，在開徵商品及服務稅時，政府通常會推出稅務寬免及紓緩措施，以減輕因該稅項對民生造成的影響。

- (g) 開徵商品及服務稅可能會影響退休市民的消費能力和生活質素，而且未必有助解決人口老化問題。政府當局應考慮提供退休保障以應付人口老化問題，而不是開徵商品及服務稅。

回應：在應付人口老化問題方面，商品及服務稅可提供較穩定的稅基，這樣在薪俸稅稅基隨着人口老化而縮窄的情況下，收入就會更為穩定。政府明白到，商品及服務稅雖有助穩定收入，但不

能解決人口老化的問題，而社會、醫療及衛生措施才是最有效的解決方法。

- (h) 政府當局心目中是否有一個公眾接受／反對程度的基準水平，用以決定應否在香港開徵商品及服務稅？如有的話，則該基準水平為何？

回應：政府會細心聽取社會各界的意見，才向下屆政府建議應否以開徵商品及服務稅來進行稅制改革。

## 2. 建議的商品及服務稅架構

- (a) 雖然以國際標準來說，在開徵初期的建議商品及服務稅稅率很低，但政府可能像其他地區一樣，在實施該稅後調高稅率。

回應：政府承諾稅率會在實施後的最少首五年維持不變。海外的經驗是商品及服務稅的稅率並不是有增無減的。最近，加拿大的商品及服務稅稅率在二零零六年七月一日起便由 7% 減至 6%。如香港開徵商品及服務稅，其稅率的任何調整須獲得立法會批准。此外，我們亦須注意《基本法》所載的財政管理原則，政府須履行《基本法》第一百零七條的規定來管理財政，即「財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應」。

- (b) 建議的登記起徵點訂於每年營業額 500 萬元的高水平，雖然大部分中小型企業可獲豁免徵收商品及服務稅，但可能對大型企業（例如連鎖店）不公平。這可能會抑制大型連鎖點的營商意欲。

回應：商品及服務稅是一項由最終消費者承擔的消費稅。已就商品及服務稅登記的企業可申請退還其在購買商品及服務時繳交的商品及服務稅，而未登記的企業則不能這樣做。事實上，很多中小型企業可能認為自願登記會對他們有利。

我們明白到，已登記的企業須負擔額外的商品及服務稅遵從成本，但根據國際經驗，假如商品及服務的稅基廣闊，而豁免項目又很少，則企業的成本只會稍微增加。新加坡的商品及服務稅稅基與香港擬採用的稅基相似，而新加坡的經驗顯示，根據一項在一九九六年進行的調查，平均來說，每家登記企業每年的遵從成本為 1,000 新加坡元。

### 3. 對貧富懸殊問題的影響

3(a) 鑑於在亞洲區和已發展經濟體系中，香港是貧富懸殊問題最嚴重的地區之一，商品及服務稅對這方面的影響應予審慎評估。因此，請政府當局就這方面提供海外地區的資料。

回應：以澳洲和加拿大政府發表的資料顯示，若同時實施紓緩措施，商品及服務稅對大部份市民並不會造成生活水平下降。

澳洲是最近期開徵商品及服務稅的已發展經濟體系。澳洲政府在二零零零年開徵該稅項時，建議推行紓緩及稅務寬免措施，以減輕商品及服務稅對民生的影響。在商品及服務稅實施大約一年後，澳洲國庫部以澳洲統計局收入及住屋費用調查(Survey of Income and Housing Costs)的單位記錄數據進行影響評估研究<sup>1</sup>。該項研究顯示，**所有**組別的家庭的實質可動用收入都有所增加。研究特別指出，按比例計算，屬較低收入組別的工作家庭的可動用收入，其增幅大於屬最高收入組別的家庭。

加拿大於一九九一年開徵商品及服務稅。當地的家庭紓緩措施主要有兩種形式。首先，稅階及政府津貼自動與消費物價指數的走勢掛鉤，以確保可抵銷商品及服務稅對通脹的影響。其次，加拿大特別為中低收入及有子女的家庭提供商品及服務稅抵免。因此，以加拿大聯邦政府預計，所有每年收入低於 30,000

---

<sup>1</sup> Economic Roundup，二零零三年秋季。

加元的家庭的境況實際上有得益(即與稅制改革前相比，繳付較少聯邦稅款(入息稅及間接稅))。

- (b) 透過開徵商品及服務稅向眾多收入未達薪俸稅起徵點的低收入家庭徵稅，只會令貧富差距擴闊。

回應：開徵擬議的商品及服務稅並同時推行一系列稅務寬免及紓緩措施，不會影響低收入人士的生活質素，而有些高收入人士則可能須繳納更多稅款。

政府已建議一系列措施，以抵銷商品及服務稅對低收入家庭可能造成的影響。我們的目標是確保低收入家庭的生活質素不會因商品及服務稅而下降。

同時，因商品及服務稅開徵而稅基得以擴闊後，政府將有更穩定的收入來源，因而會有更大空間去改善公共服務，進一步協助真正有需要的人士。

- (c) 商品及服務稅屬累退稅，相對於高收入家庭來說，低收入家庭須繳納的稅款佔其收入的比率較高，在某程度上是“劫貧濟富”。這個累退稅項並不符合“能者多付”和“公平地再分配財富”的徵稅原則。由於香港的收入結構特殊(高收入家庭賺取的收入是低收入家庭的十倍以上)，不像其他有較為平均收入分配的地區，因此，商品及服務稅並不適合香港。

回應：建議的商品及服務稅對消費徵稅。消費開支越大，繳稅額就越高。因此，這稅項符合能者多付的原則。此外，在開徵商品及服務稅的同時會推行一系列的稅務寬免及紓緩措施，以減輕這稅項對社會(特別是低收入家庭)造成的物價影響。政府已承諾為領取綜合社會保障援助(綜援)的家庭，以及沒有領取綜援但收入與綜援家庭相當的家庭提供紓緩措施，以完全抵銷商品及服務稅對他們的生活開支的影響。

#### 4. 家庭：影響及紓緩措施

- (a) 商品及服務稅是一種消費稅，會把所有入納入稅網，並對綜援家庭及低收入家庭造成困難。建議的紓緩措施難以減輕商品及服務稅對他們帶來的負面影響。

*回應：建議在開徵商品及服務稅的同時會推行一系列的稅務寬免及紓緩措施，以減輕這稅項對社會(特別是低收入家庭)造成的物價影響。諮詢文件中建議的紓緩措施，旨在完全抵銷商品及服務稅對低收入家庭的影響，包括綜援家庭及沒有領取綜援的家庭。我們歡迎各界就建議的紓緩措施提出意見。*

- (b) 中產家庭的福祉亦會大受商品及服務稅影響，因為只有有限的紓緩措施會適用於他們，而且，由於政府當局並未承諾在開徵商品及服務稅後增加衛生及教育等方面的開支，他們在有關方面的開支負擔未必能減輕。

*回應：政府已提出一些措施，以紓緩商品及服務稅在物價方面對所有家庭的影響，即提供 500 元的水費及排污費扣除額，以及 3,000 元的差餉扣除額。此外，政府亦會在支付所有行政費用和提供擬議紓緩及寬免措施所需的費用後，把從擬開徵的商品及服務稅所得款項餘額回饋社會。我們歡迎各界人士就如何把從擬開徵的商品及服務稅所得收入回饋及造福社會的可取方案提出意見。*

- (c) 請政府當局提供有關以下擬議紓緩措施的進一步資料：

- (i) 為綜援家庭提供一次過紓緩津貼的計算方法；

*回應：給綜援家庭的紓緩津貼，是按開徵商品及服務稅對這些家庭的預計及實質影響而提供的。綜援家庭完全不會因開徵商品及服務稅而影響的其購買力。*

(ii) 沒有領取綜援的低收入家庭的定義；以及

*回應：就這次諮詢工作而言，我們假設沒有領取綜援的低收入家庭，屬於全港收入最低的 20% 但沒有領取綜援的家庭。*

(iii) 政府會否為無須繳納差餉因而不能使用每年 3,000 元差餉扣除額的家庭提供其他紓緩措施？

*回應：假如商品及服務稅稅率訂為 5%，沒有領取綜援的低收入家庭(每月開支不足 8,000 元)的生活費用每年可能增加約 3,144 元，但政府了解到，部分低收入家庭每年繳交水費及排污費少於 500 元<sup>2</sup>，而很多居住在私人和公共樓宇的低收入家庭每年亦繳交少於 3,000 元的差餉。因此，我們建議特別為這類家庭提供一項“商品及服務稅津貼”的直接現金援助，確保他們所獲得的支援，足以抵銷商品及服務稅帶來的影響。我們現建議把每年的商品及服務稅津貼訂為每個家庭 2,000 元。*

(d) 根據家庭收入為三個家庭組別制訂的擬議紓緩措施可能不公平，因為這些措施並沒有計及家庭人數不同的因素(例如二人和四人家庭的消費差別)。

*回應：擬議的紓緩措施會以家庭為單位而非以家庭人數為基礎，是為了簡化申請及審批程序，從而提高運作效率和把行政費用減至最低。我們歡迎各界就這擬議的措施提出意見和建議。*

(e) 要求政府當局提供數字，詳細說明商品及服務稅對不同入息組別人士的影響，包括提供有關因開徵商品及服務稅而導致的額外開支和從各項擬議紓緩措施所節省的款項後，各組別人士的額外開支及／或所節省款額的資料。

---

<sup>2</sup> 根據二零零六年的實際水費及排污費推算，使用這些服務的家庭有大約 15% 無須繳費。



回應：為幫助大家了解商品及服務稅(假設稅率為 5%)對家庭消費開支可能帶來的影響，諮詢文件在第 152 段後以例 1、2 及 3 說明商品及服務稅對不同家庭收入組別的影響。綜而言之，沒有領取綜緩的低收入家庭因商品及服務稅實施而可能增加的生活費用為每月 262 元，中收入家庭為每月 507 元，而高收入家庭為每月 1,053 元。在決定如何分配從商品及服務稅所得收入的 200 億元餘款前，我們無法計算不同家庭可得到的紓緩措施或稅項寬免總額。我們歡迎市民就如何分配這筆款項提供意見。

## 5. 對各行各業的影響及紓緩措施

- (a) 儘管在建議的旅客退稅計劃下，旅客可申請退還所繳付的商品及服務稅，但申請退款的手續亦可能影響香港作為“免稅購物天堂”的聲譽及本港的旅遊業。商品及服務稅亦可能減低旅客在香港的消費意欲，因而影響零售業和服務業，以及令失業人數增加。

回應：我們明白到，旅客退稅計劃是擬議的商品及服務稅架構的重要一環。因此，我們請社會各界就該計劃(載於諮詢文件第 98 至 106 段)如何能切合本港的情況提供意見。

至於商品及服務稅對旅客消費意欲的影響，雖然消費品的價格會在開徵這稅項後微升，但我們預計其影響只是一次過的。另外，在旅客退稅計劃下，旅客可申請退還在香港購物所繳付的商品及服務稅，因此，對旅遊業來說，物價不會因開徵商品及服務稅而上升。建議取消酒店房租稅，也會把商品及服務稅對旅遊及相關服務業的影響減低。此外，調低利得稅和調整部分間接稅(如酒稅和汽油、柴油及飛機燃油稅)的建議，會有助減低這些行業的經營成本，或多或少可提高他們的競爭力。因此，我們預計開徵商品及服務稅對這些行業的影響不大。

- (b) 在開徵商品及服務稅後，香港居民前往內地消費可能會更為頻密。政府當局應就商品及服務稅對香港居民往內地消費的習慣／

模式的影響，以及香港居民往內地消費對本地零售及服務業的影響作出評估。

回應：雖然預計開徵商品及服務稅會推高大部分開支項目的零售價格，但這上升會是一次過的並預料很快便會消失。假設商品及服務稅的稅率為 5%，根據我們的模擬研究，在商品及服務稅實施後，綜合消費物價指數預計只會隨即上升約 3%。

一些香港居民(尤其是居於新界北部的居民)可能會因商品及服務稅實施而更頻密前往內地購物，但整體的影響不會很大。由於本地物價的升幅相對輕微，特別是以跨境購物所需的時間和交通費來衡量時，整體來說，開徵商品及服務稅應不會對本地零售業的營業額有很大影響。

就商品及服務稅的影響而言，本港居民在深圳的消費開支與此有最大關聯。由於到內地其他地方所需的時間和交通成本較高，本港居民因香港實施商品及服務稅而專程到深圳以外地方購買生活必需品等的誘因不大。

根據政府統計處在二零零五年進行的一項調查，本港居民以非旅行團形式到深圳作私人旅行的消費總開支約為 66 億元<sup>3</sup>，相當於本港居民在二零零五年的消費總開支<sup>4</sup>的 0.8%左右。此外，本港居民在深圳旅行的大部分開支都用於膳食、娛樂和其他服務方面，而不是購物。事實上，購物只佔本港居民在深圳的開支約 15%至 20%。

(c) 鑑於香港與泛珠三角地區的經濟聯繫緊密，出入口貿易及物流業對本地經濟的發展十分重要。因此，政府當局應詳細研究商品及

---

<sup>3</sup> 有關數字來自二零零六年五月《香港統計月刊》。

<sup>4</sup> 本港居民的消費總開支是指本港居民在本地市場、海外和中國內地的消費總開支。二零零五年的有關數字約為 8,280 億元。

服務稅對出入口貿易及物流業的影響，並當心這稅項可能造成的負面影響或許會超過擴闊稅基的好處。

回應：為促進貿易及維持香港的競爭力，政府已建議，在擬議的商品及服務稅架構下，出口商品和國際服務會實施零稅率。由於這些貨物和服務無須繳納商品及服務稅，有關行業的競爭力應不會受到影響。事實上，我們在考慮國際服務的定義時，已特別提出採用廣闊的定義，盡可能把與出口有關的附帶及支援服務列為零稅率項目。此外，政府建議推行多項計劃，例如延緩繳納商品及服務稅計劃、保稅倉計劃和合資格出口商計劃，預期會有助進口商紓緩現金周轉的問題。

我們明白到，在建議的商品及服務稅稅制下，進口商與出口商須遵守額外的規定，例如為商品報關。因此，我們建議調低報關費及讓進口商和出口商可一次過進行商品及貿易報關，以減少他們的工作量。

我們會就這方面跟業界和有關商會密切磋商，以了解他們所關注的問題，並在適當情況下制訂更多促進貿易的措施，把商品及服務稅的影響減至最少。

- (d) 政府當局會否採取措施及會是什麼措施去協助中小型企業應付徵收商品及服務稅所需的額外資源，以及克服因成本上漲而遇到的困難，以維持他們的競爭力？

回應：我們建議提供資助，以協助中小型企業應付因商品及服務稅開徵而引致的遵從支出。我們打算向自願登記的中小型企業和其他機構提供一次過的資助。這項資助可以津貼的形式提供，用於購置與商品及服務稅有關的電腦設備和軟件。我們建議預留 2 億元作這項用途。此外，調低利得稅的建議亦會惠及這些企業。

二零零六年十月