

立法會財經事務委員會參考文件

公共財政狀況檢討進度報告

引言

本文件就二零零零年十一月提交的公共財政狀況檢討進度報告，向議員匯報該項檢討的最新進展。

背景

由於預測未來數年都會出現經營赤字，財政司司長在二零零零年三月宣布成立檢討公共財政專責小組及稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會。專責小組的工作是要確定持續出現的經營赤字屬於結構性抑或周期性，並研究是否需要改革本港稅制，及若有需要，應作出什麼改動。另一方面，諮詢委員會的職責是就假如香港有需要引入稅基廣闊的新稅項，哪些稅項適合引進提供意見。專責小組及諮詢委員會均在維持香港的簡單低稅制和保持競爭力的基本原則下工作。這種雙管齊下的方法讓香港可就需深入研究的潛在問題及早作好準備。

稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會

3. 諮詢委員會在二零零一年八月六日發表了一份名為“擴闊稅基改善稅制”的諮詢文件，就改善本港稅制的方案徵詢公眾意見(文件已分發給所有議員)。諮詢文件探討香港的稅基是否狹窄。文件指出

-
- (a) 以稅收總額佔國內生產總值的百分比來衡量，香港的稅收水平明顯低於亞太區和經合組織整體的平均數；
 - (b) 香港的稅收有 27%來自個人入息，與經合組織的平均數一樣，但較亞太區的基準低四個百分點；
 - (c) 香港顯然非常倚重來自公司收入的稅收。香港的利得稅佔稅收總額 32%，是經合組織平均數(9%)的三倍半，也略高於亞太區平均數(29%)；

- (d) 香港對財產徵收的稅項(差餉、物業和股票交易印花稅、遺產稅)，以佔國內生產總值的百分比來衡量，較國際基準為高；如以佔稅收總額的百分比(24%)來衡量，則明顯高於該兩個地區組別的基準(經合組織的基準為 5%，而亞太區的基準為 10%)；
- (e) 香港對來自商品及服務的稅收的倚賴程度很低，而且是唯一沒有徵收任何一般消費稅的發達經濟體系。經合組織國家的一般消費稅平均佔稅收的 18%，特定商品及服務稅則佔 12%。至於作為亞太區基準的國家，一般消費稅平均佔稅收的 12%，特定商品及服務稅則佔 16%。全球的趨勢是越來越倚重消費稅，而減少對入息及財產徵稅；
- (f) 與經合組織或亞太區的平均數相比，香港較為倚重來自財產、個人入息和公司利潤的稅收，但稅收水平則低於這兩組地區的平均數。香港對來自商品和服務的稅收的倚賴程度特別低。由於徵收的稅項數目不多，香港的稅基較其他發達地區狹窄；
- (g) 另一方面，由於有部分稅項的徵稅範圍很小，香港稅基的組合成分很狹窄；及
- (h) 香港的收入總額有很大部分來自非稅項收入(差不多佔 50%)，比率遠高於國際“標準”。這些收入大部分來自賣地及累積財政盈餘的投資收益。香港越來越倚重來自非稅項收入的來源，與海外的趨勢背道而馳。

4. 諮詢委員會提出共 13 項可增加稅收及／或擴闊稅基的方案。這些方案是委員會過去一年討論的成果，但委員會對這些方案並沒持有任何立場。這些方案可分為兩類 —

(I) 藉提高稅率或削減免稅額以增加現有稅項的徵稅能力，有關方案包括 —

- (a) 提高薪俸稅稅率；
- (b) 提高利得稅稅率；
- (c) 提高物業印花稅；
- (d) 削減薪俸稅免稅額及扣減額；以及

(II) 引入下列新稅項 —

- (e) 資產收益稅；
- (f) 利息稅；
- (g) 股息稅；
- (h) 對業務及個人在世界各地的收入徵稅；
- (i) 海陸離境稅；
- (j) 工資稅及社會保障稅；
- (k) 人頭稅；
- (l) 一般消費稅；
- (m) 流動電話稅及招牌稅。

5. 公眾諮詢期至二零零一年十月六日止。諮詢委員會在考慮公眾意見後，將於本年年底向財政司司長提交報告。

檢討公共財政專責小組

6. 專責小組正繼續詳細研究結構性赤字的問題。《二零零一至零二財政年度政府財政預算案》預測，在一九九八至九九年度首次出現的經營赤字會在目前的整個中期預測期(直至二零零四至零五年度)持續出現，即共計連續七年出現赤字。我們並未有預測這段期間以後的財政狀況，因此在現階段並不知道這現象會否再持續下去。專責小組已集中研究下列主要稅收項目，以進一步探討經濟表現與政府收入的相互關係 —

- (a) 利得稅；
- (b) 薪俸稅；以及
- (c) 印花稅。

7. 同時，在一組本港學者的協助下，專責小組亦已着手研究間接稅對政府財政的重要性。

8. 長遠來說，專責小組現正制訂一個綜合模型，以預測直至二零二七至二八年度的政府財政狀況。專責小組察覺到主要因本港人口老化及稅基狹窄而分別對開支及收入造成的經濟壓力，因此制訂這個模型以測試本港的財政是否可長期持續發展。這個模型會計及人口、經濟及財政預算方面的變數。

9. 專責小組的各項研究正繼續進行。我們在得出主要研究結果後，會向財經事務委員會報告。

庫務局

二零零一年八月