

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)896/2025號文件

檔 號：CB1/BC/4/25

《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 財政司司長於2025年2月發表的財政預算案中提出強化版財政整合計劃，以嚴格控制開支為主，開源為輔，逐步在本屆政府任期內把經營帳目回復平衡。在開源方面，政府的原則是盡量避免開徵新稅種及減低對一般市民的影響。秉持此原則，財政司司長於財政預算案宣布由2025-2026年度第三季起，將飛機乘客離境稅(“離境稅”)由現時每位乘客120元增加至200元，預計每年可增加約16億元收入。考慮到航空公司和直升機公司(“經營商”)須調整其資訊科技系統，以及需要預留足夠時間作宣傳，政府建議經調高的離境稅於2025年10月1日起實施。於2025年10月1日或以後購買機票的乘客須按新稅率200元繳付離境稅。

3. 根據現行機制，經營商一直代政府向飛機乘客收取稅款，以及處理豁免和退款申請，並依據《飛機乘客離境稅條例》(第140章)(“《條例》”))第10(1)條獲支付行政費。運作方式為：經營商先從代收稅款中扣除行政費，然後再將餘額轉帳到政府

指定戶口。為符合《公共財政條例》(第2章)的規定¹，財經事務及庫務局(“財庫局”)每年會在預算中預留有關撥款(鑑於上述行政費是由該局承擔)，並轉撥至負責監督收取離境稅的民航處，以記入相關收入帳目。

4. 政府當局擬藉修訂《條例》簡化上述安排，賦權財政司司長批准經營商保留部分已收取的離境稅，以抵銷須向其支付的行政費，並訂明保留的款項不構成第2章第3(1)條下政府一般收入的一部分。按建議修訂《條例》後，財庫局無須預留有關撥款，而民航處亦無須再作帳目登記。

《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》

5. 《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)於2025年3月7日在憲報刊登，並於2025年3月19日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《條例》，以：

- (a) 訂明凡經營商獲准保留離境稅的某部分，以抵銷須向其支付的收款費用，該部分並不構成政府一般收入的一部分；
- (b) 將離境稅由每名乘客120元調高至200元；及
- (c) 就相關事宜訂定條文。

法案委員會

6. 內務委員會在2025年3月21日舉行的會議上，同意成立法案委員會審議《條例草案》。法案委員會的委員名單載於附錄1。法案委員會由李鎮強議員擔任主席，與政府當局舉行了兩次會議。法案委員會亦曾邀請公眾提交書面意見。² 曾向法案委員會提交意見書的團體/個別人士名單載於附錄2。

¹ 第2章第3(1)條訂明，除第2章或任何其他成文法則另有規定，或根據第2章或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分。第2章第4條訂明，除非按照或根據第2章或任何其他成文法則的規定，否則不得將任何開支記在政府一般收入上。

² 詳情請參閱意見書及政府當局的綜合書面回應。

法案委員會的商議工作

調高飛機乘客離境稅

7. 《條例草案》第5條旨在修訂《條例》附表1，將離境稅由每名乘客120元調高至200元。其效力是調高每名擬在機場³乘搭飛機或直升機離開香港的乘客(根據《條例》第12條獲豁免的乘客(例如直接過境乘客)除外)所繳付的離境稅。

8. 委員普遍認為離境稅加幅過高，且缺乏數據支持，對廉價航空公司(“廉航”)的影響尤為顯著。由於廉航的票價一般僅數百元，200元的離境稅加上其他費用，如機場建設費、旅客保安費等，幾乎與機票價格相近，這會影響廉航在香港設立航線的意欲，亦會直接影響對價格敏感的旅客，特別是中短途的旅客，促使他們轉用較便宜的廣深港高速鐵路(高鐵)，或轉往稅費更低的深圳、廣州等鄰近機場，以尋求更具競爭力的票價和較低的稅負。這不但削弱香港作為航空樞紐的競爭力，亦與政府“無處不旅遊”的政策相違背。

9. 政府當局強調，在決定增加離境稅時，已在增加收入和減低對乘客的影響之間作出平衡。此次調整基於長期未變的稅率、通脹合理性、旅客承受力評估等，旨在增加政府收入，同時維持香港航空樞紐的吸引力。主要考慮因素如下：

- (a) 通脹與歷史調整——上次調整為2003年(由每名乘客80元增加至120元)，而這段期間的累計通脹約為64%⁴，此次加幅(由每名乘客120元增加至200元)與之相若。這是政府解決財赤及增加收入的措施之一；
- (b) 對旅客影響輕微——據香港旅遊發展局的2024年訪港旅客分析報告，短途旅客(不包括中國內地)和長途旅客在香港的人均消費(不包括機票)分別約為6,200元和7,500元。在未計及機票的開支下，80元增幅僅佔其總開支1.1%至1.3%。對香港市民(包括廉航乘客)的整體旅遊開支影響亦十分輕微；

³ 根據《條例》第2條，“機場”指香港國際機場或港澳碼頭直升機場。

⁴ 2004年至2024年綜合消費物價指數的增幅。

- (c) 機場建設費的影響——香港機場管理局(“機管局”)自2016年起徵收機場建設費(每名離境旅客90元至180元不等),過境/轉機旅客(包括在《條例》下已獲豁免繳交離境稅的過境/轉機乘客)亦須支付有關費用(由70元至180元不等)。其後，香港國際機場的客運量於2017年和2018年分別按年上升3.3%和2.5%。至於2019年至2022年期間的旅客人數下跌，主要與社會事件及疫情有關；
- (d) 香港國際機場競爭力——旅客選擇使用某一個機場出行時，除了考慮機票價格外，亦會考慮其航空網絡、航班班次、海陸交通連接、機場設施及周邊配套、出行效率等多項因素。香港國際機場連接全球約90個國際客運航點，航空網絡及效率領先鄰近地區，加稅對旅客選擇影響有限；及
- (e) 相對其他稅項更易接受——調整離境稅僅影響飛機乘客，比提高薪俸稅、利得稅、差餉等影響一般市民和企業以增加政府收入的措施較易接受。

10. 委員憂慮政府當局把離境稅的增幅與通脹掛鈎，將導致“只加不減”的情況，建議釐清檢討機制，定期檢視及評估對市民的影響。政府當局表示，離境稅的增幅不會單按通脹作機械式的調整，日後會因應財政狀況及其他因素作出調整，例如酒店房租稅亦曾經暫停徵收。此外，當局會在每年的財政預算案中檢視稅收政策，並在有需要時作出調整。

11. 委員要求政府就加幅作出科學分析，並考慮其他方案，包括分階段調整稅率、按航班或機艙等級分別徵收稅項、於《條例草案》內加入日落條款、或待政府財政狀況或整體經濟環境改善後再作檢討。

12. 政府當局回應表示，現時的增幅合理，當局無意作出調整，亦不會分階段或延期增加離境稅。此外，現時向每位乘客收取劃一離境稅的做法簡單易明，因此無意改變有關制度。至於在財政狀況好轉時，會否重新檢討離境稅稅率，或在《條例草案》中加入日落條款，當局表示會繼續按照現有機制，在每年制訂財政預算案時，因應最新的經濟、社會、稅制競爭力、財政狀況等因素，制訂合適的公共財政措施。

13. 部分委員認為應一次過調整離境稅稅率，以免分階段增加稅率，令國際旅客感到混淆及影響香港的形象。委員明白旅遊業的經營壓力，但鑑於近期的加價現象(如取消燃油附加費上限後機票價格飆升)，提醒政府當局需要考慮市民的負擔能力。政府當局表示，一次過調整離境稅稅率可為旅客提供明確性，避免分階段加稅引發每年加幅的錯覺，影響香港形象。當局深知旅遊業的重要性，並承諾繼續推行吸引旅客措施，提振旅遊業。

姚柏良議員就條例草案提出的擬議修正案

14. 姚柏良議員對調高離境稅的建議表示深切關注，認為在航空業和旅遊業復甦的關鍵時期，大幅增加離境稅將帶來不確定性，可能拖慢香港國際航空樞紐地位的恢復進程。姚議員指出，政府當局未能提供具說服力的評估分析，顯示當局對行業面臨的嚴峻挑戰缺乏足夠危機意識。為此，姚議員擬提出修正案，將離境稅增幅從80元(即徵收200元離境稅)減半至40元(即徵收160元離境稅)。

15. 姚議員強調，其建議是基於以下考量：首先，即使在較小增幅下，政府仍可增加8億元收入，且將離境稅從現時的120元增至160元，增幅已超過三成；其次，較溫和的調整能讓政府有更多時間觀察加稅對行業復甦的實際影響，減少政策不確定性。姚議員進而表示，雖然他理解政府面臨財政赤字壓力，亦肯定財庫局已聆聽業界意見，但認為其擬議修正案更能平衡航空業復甦需求與政府財政需要，是一個理性、溫和、謹慎的解決方案。姚議員呼籲政府當局採納其建議，以更穩健的方式推動政策。

16. 政府當局表示，是次調整稅率採取“一步到位”的方式，主要基於以下考量：首先，此舉能提供明確的稅制調整信息，避免分階段調整可能造成的市場不確定性；其次，政府將推行多項豁免措施(例如為過境/轉機旅客及其他中轉旅客提供稅務優惠)(詳見本報告第20及21段)，從而減輕對航空及旅遊業的衝擊。政府需要額外收入以抵銷因擴大豁免範圍而損失的離境稅收入。經綜合評估後，當局不同意姚議員的擬議修正案，盼委員理解政策設計的整體考量。

17. 經討論及表決後，法案委員會決定不會以委員會名義動議姚議員就調低離境稅增幅提出的擬議修正案。法案委員會法律顧問應主席要求提供意見時指出，姚議員就《條例草案》提出的擬議修正案可否在有關的立法會會議上動議，須由立法會主席根據《議事規則》，包括規管法案修正案的第57條決定。姚議員其後表示，他不會提出有關調低離境稅增幅的擬議修正案。

18. 關於就過境旅客豁免條件提出的擬議修正案，姚議員表示，由於政府已作出積極回應，表明會將過境/轉機旅客豁免條件由“同一天”延長至“翌日”(詳見本報告第20段)，故他不會提出相關的擬議修正案。同時，他建議政府加快落實大灣區旅客經不同口岸模式來港轉機的離境稅豁免安排，並強調該措施必須落實執行，否則將對香港航空業發展造成影響。

獲豁免繳付稅款的法律責任的乘客

19. 《條例》附表2第2A條規定，只有抵港航班與離港航班預定於“同一天”的乘客才可獲豁免稅款。委員建議擴大豁免範圍至抵港後翌日，此舉亦有助推動“一程多站”旅遊模式，讓旅客在前往最終目的地前，能在香港作短暫停留，體驗香港的多元風貌。這不僅能豐富旅客的行程，更能為香港帶來更多旅遊收益，實屬多贏方案。

20. 政府當局表示，自公布調高離境稅建議後，當局持續與機管局及航空公司等持份者溝通。經考慮各方意見後，決定放寬豁免條件，由原來只豁免同日往返旅客，擴展至可於下一曆日乘搭飛機離港(即最多48小時)。該建議較一些鄰近地區(如新加坡、東京和首爾)豁免在24小時內離境的飛機乘客更為寬鬆。此項調整旨在維持香港國際航空樞紐的競爭力，吸引更多轉機旅客留宿消費，帶動本地經濟。當局將於未來2至3個月內向立法會提交有關的附屬法例，致力爭取在本年10月1日落實此建議。

21. 為提升香港國際機場的中轉競爭力，委員亦建議擴大豁免離境稅的範圍至所有經海路及陸路口岸抵港轉機的旅客。此措施將便利各類中轉旅客，同時亦可透過旅遊推廣，鞏固香港作為國際航空樞紐的地位。政府當局表示，會與運輸及物流局和機管局商討並研究有關豁免安排及執行細節，以提升香港國際機場的競爭力。與考慮其他稅務寬減一樣，當局會顧及多

項因素，包括相關政策目標、實施細節、對政府收入影響、公平性等。政府當局會盡快完成有關研究，爭取在年內敲定具體方案。

強化香港作為國際航空樞紐的策略

22. 委員建議政府當局考慮與運輸及物流局、機管局及業界合作，研究措施吸引大灣區的乘客經香港轉機，以鞏固香港作為國際航空樞紐的地位，同時促進轉機旅客在停留香港期間入境消費。政府當局指出，將持續加強香港國際機場的競爭力，重點措施包括前瞻性拓展航空網絡，加強主要航線服務並提前布局“一帶一路”市場；致力發展綜合多式聯運網絡，增設城市候機樓及優化“經珠港飛”⁵直通客運服務；以及分階段建設港珠澳大橋口岸自動化停車場。同時亦會推進“機場城市”發展，整合周邊土地發展高端商業、藝術及休閒設施，吸引全球商旅客流，鞏固香港作為國際航空樞紐的優勢和競爭力。

飛機經營商保留部分飛機乘客離境稅的建議

23. 為簡化當局向經營商支付行政費的現行安排，《條例草案》第4條旨在廢除《條例》第10(2)條，並訂明根據《條例》擬議新訂第10(2)條，財政司司長可批准某經營商保留由該經營商收取的離境稅的任何部分，以抵銷根據《條例》現行第10(1)條須向該經營商支付的行政費。根據《條例》擬議新訂第10(3)條所建議，財政司司長可批准經營商保留的離境稅部分，就第2章第3(1)條而言，不構成政府一般收入的一部分。

24. 委員對建議修訂的離境稅徵收程序表示關注。委員認同修訂可簡化流程，但亦指出，在現行制度下，經營商從離境稅中扣除的行政費清晰可查，但經修訂後，民航處無須把行政費記入相關收入帳目，可能影響透明度及監管。

25. 政府當局表示，修訂的主要目的是簡化行政程序。雖然現時經營商先從代收稅款中扣除行政費，然後再將餘額轉帳到政府指定戶口的做法並沒有違反第2章的規定（因為財政預算已預留行政費用），但須經過跨部門的調撥程序。經修訂後，政府無須經過繁複的行政程序，便可把已扣除行政費的稅款全數計入政府收入。當局強調，其他領域也有類似安排的先例，

⁵ 透過“經珠港飛”客運服務，內地及國際旅客可經港珠澳大橋穿梭珠海及香港，以“空-陸-空”方式經香港國際機場往來內地和全球各地。

如政府隧道管理和廢物處置設施合約中已有先例。根據相關法例規定，承辦商從設施使用者繳交的費用中所扣除政府須向他們支付的款項不計入政府收入。在透明度方面，當局承諾會維持披露行政費資料的機制，而民航處亦會定期公布行政費用的扣減金額，以確保公眾及議員的監察權不受影響。

26. 委員詢問，離境稅由120元調升至建議的200元後，行政費扣減百分率及政府實收款額的情況。政府當局表示，現時航空公司向政府收取的行政費比率為2.322%，接近20年維持不變。政府與航空公司均傾向維持現時的比率。

收取離境稅的機制及相關協議

27. 法案委員會的法律顧問指出，《條例草案》第4條下的擬議新安排與《行車隧道(政府)條例》(第368章)、《青沙管制區條例》(第594章)及《廢物處置條例》(第354章)類似。該等條例有提述，經營人(或承辦商)已就付予他們的款項訂立協議，而協議已獲財政司司長批准，當中亦明文規定，有關款項就第2章第3(1)條而言，並不構成政府一般收入的一部分。對比下，《條例》第10(1)條只訂明，財政司司長可批准為收取稅款而支付費用給經營商，未提及任何協議。《條例草案》第4條亦未建議相關提述。就此，法案委員會的法律顧問要求政府當局澄清，經營商與政府收取離境稅的機制，以及經營商保留部分稅款以抵銷行政費的權利，並說明是否有需要提述任何協議及財政司司長的批准；若有，會否在《條例草案》中加以訂明。

28. 政府當局解釋，相關條例(第368章、第594章及第354章)允許財政司司長批准向政府隧道及廢物處置設施的經營人支付的款項，或經營人根據與政府訂立的協議而保留的報酬或償還款項，在符合協議的特定條件下，不構成政府一般收入。這些協議屬管理協議，訂明了經營人的責任及政府可支付予經營人的行政費或報酬。就離境稅而言，《條例》規定經營商的責任及行政費支付事宜，政府與其無獨立協議。鑑於香港國際機場有超過120間航空公司運作，且數目時有變更，部分公司更無本地辦事處，故政府與每間航空公司逐一簽訂協議並不可行。雖然政府未與經營商簽訂協議，但民航處將依照慣例，以書面通知所有經營商(包括新經營商)有關收取離境稅的詳細安排，涵蓋所需資料、行政費計算方法及餘款轉交政府的日期。民航處將繼續此做法，確保所有經營商了解運作安排及最新資訊。

29. 政府當局進一步解釋，由於《條例》已規管政府與經營商的關係，而且民航處將依慣例與經營商溝通運作安排，當局認為賦權財政司司長批准經營商保留部分離境稅以抵銷行政費的做法已足夠，因此無須簽訂協議。民航處將定期檢視須代政府收取離境稅的經營商名單，並在有需要時向財政司司長申請批准。

《條例草案》的擬議修正案

30. 政府當局及法案委員會均不會就《條例草案》提出任何修正案。姚柏良議員亦表明，不會就條例草案提出上文第14及18段所述的擬議修正案。

恢復二讀辯論

31. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局表示擬於2025年5月28日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論，法案委員會對此並無異議。

徵詢內務委員會

32. 法案委員會已於2025年5月16日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部
2025年5月21日

附錄1

《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 李鎮強議員, JP

委員 陳恒镔議員, BBS, JP
周浩鼎議員, JP
吳傑莊議員, MH, JP
林振昇議員
姚柏良議員, MH, JP
洪雯議員
梁毓偉議員, JP
陳仲尼議員, SBS, JP
陳家珮議員, MH, JP
陳紹雄議員, JP
張欣宇議員
陸瀚民議員
管浩鳴議員, BBS, JP
譚岳衡議員, JP

(總數：15位委員)

秘書 簡婉清女士

法律顧問 鄭朗晞先生

《2025年飛機乘客離境稅(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單

1. 香港旅遊業議會
2. 香港旅行社協會
3. 一名公眾人士(並無署名)
4. 中國夢智庫
5. 鍾志勤
6. 日本國際線旅客關注組
7. 比利時國際線旅客關注組
8. 加拿大國際線旅客關注組
9. 加泰隆尼亞國際線旅客關注組
10. 北朝鮮國際線旅客關注組
11. 台灣國際線旅客關注組
12. 印尼國際線旅客關注組
13. 西班牙國際線旅客關注組
14. 法國國際線旅客關注組
15. 美國國際線旅客關注組
16. 英國國際線旅客關注組
17. 泰國國際線旅客關注組
18. 紐西蘭國際線旅客關注組

19. 馬來西亞國際線旅客關注組
20. 荷蘭國際線旅客關注組
21. 越南國際線旅客關注組
22. 奧地利國際線旅客關注組
23. 新加坡國際線旅客關注組
24. 瑞士國際線旅客關注組
25. 義大利國際線旅客關注組
26. 葡萄牙國際線旅客關注組
27. 德國國際線旅客關注組
28. 澳洲國際線旅客關注組
29. 韓國國際線旅客關注組
30. 香港中國旅遊協會
31. 香港航空公司代表協會
32. Hong Kong Express Airways Limited
33. 巴西國際線旅客關注組