

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017年3月28日

負入息稅具廣濶應用空間

麥寶龍

香港科大商學院會計學系講師

香港第五屆行政長官選舉，最終由前政務司司長林鄭月娥當選，帶領香港可持續地向前發展。回顧三位參選人 – 曾俊華、林鄭月娥與胡國興(按候選人編號序)，都在競選政綱中各自表述了稅制作為財政政策工具的理念和提出當選後將推行稅務改革。因此，在大局已定下，筆者就從稅務改革角度，分析一下稅制改革與香港未來發展的關係，以及新一屆政府的稅務施政軌迹。

當然，參選政綱內所提出的稅制改革內容，究竟有多少可落實，尚有待觀察。三人有關稅務改革的內容，最引起筆者注意的是曾俊華所提出的負入息稅制度 (negative income tax)。於下文詳述此點前，不妨先從特首參選人在稅務改革上的「主張藍圖」——這些主張都跟當前香港的稅制與未來發展有關係，故值得先作出一些綜述，從中窺探香港的未來。

建議的異同顯個人取向

關乎香港未來發展、具前瞻性的內容三人都有觸及，但筆者認為三者都有不齊全的地方，包括在民生和環保項目方面付諸闕如；而關於營商產業方面也顯得比較零碎。但這也可以理解，因為畢竟這是一份競選政綱，而非一份正規的施政報告或財政預算案，故在民生方面較少著墨，只可作參考。

對於香港向前發展的路向，三人提出的稅制改革，主調都是提倡維持簡單和高效的稅制。曾俊華建議採用累進式利得稅，而林鄭月娥則引入兩級利得稅制，唯獨胡國興沒有。在維持簡單和高效的稅制前設之下，累進式或兩級利得稅確實能即時對初創和中小企給予扶持及起著提振的作用。

再者，當鄰近地區如新加坡和台灣的所得稅稅率現時僅高於香港半個百分點，加上歐美各國政府一片減稅「浪潮」下，藉著推行累進式或兩級利得稅制，有助香港的經濟保持其競爭優勢。在其他領域，如擴大避免雙重課稅協定的網絡、承諾全面及策略性地檢視現行稅制等，曾俊華和林鄭月娥均流露出政策雷同的痕跡，也許這跟兩人長期擔任港府政務官有關。

環顧三人的政綱，只有胡國興較清楚提及民生事務，包括政府可以為自願醫保提供退稅，若私人機構僱用殘疾人士可享有稅務優惠，其他兩位參選人，若非筆者有所遺漏，似乎都「交了白卷」，我們須繼續觀察新特首在這方面的施政內容。

建議具可操作性很重要

僅就有關稅制改革的範疇而論，從會計專業的角度看，筆者認為，林鄭月娥在政綱上所提及的內容比較「實在」。例如有關兩級制利得稅制，她相當清晰地提出以 200 萬作為分水嶺，「企業首二百萬元的利得稅率由 16.5% 降低至 10%，為數以萬計企業減稅 40%（首二百萬元以後的利潤，稅率則維持不變）」（林鄭月娥政綱 3.49 節）；而曾俊華有提及此稅制，但內容比較簡單，即「研究引入累進式利得稅 - 累進式利得稅制度有助減輕中小微企的稅務負擔。」（曾俊華政綱 50 段）

試舉第二個例子，關於支援創新科技公司和鼓勵研究及開發，林鄭月娥提出的加計扣稅(super-deduction)的建議，內容比較具體，「企業在這方面的支出，可獲得比相關開支金額更高（例如 200%）的稅務扣減寬免。額外稅務扣減也可適用於企業在環保設施、文化藝術及設計等方面的投資，以促進相關行業的發展。」（林鄭月娥政綱 3.51 節）

不過，最能引起筆者注意的，是落選的曾俊華所提出之負入息稅制度，他是三人中唯一有提及這內容。他提出「探討引入負入息稅制度(negative income tax) 的可能性 - 收入低過某一水平，不用繳稅，還可以獲得政府補助，這有助改善貧窮家庭的生活，亦可理順現時的福利津貼機制。」（曾俊華政綱 51 段）

負入息稅概念悠來已久

事實上，負入息稅並非一個新概念。此概念萌於上世紀四十年代，一位英籍女政治家首作描述。及後諾貝爾經濟學獎得獎人，美籍經濟學家佛利民教授（Milton Friedman）於上世紀八十年代發表了相關的學術文章。於本世紀美國政黨 - 「綠黨」亦把此概念融入其政綱。別看輕這個理念，它不但富有歷史背景，而且不少學人和政治家也有研究和討論。

觀其理論層面，背後的理念並不是特別複雜。從資源分配上，它令那些收入很低的人，不僅毋須向政府納稅，反而可獲政府的補貼幫助，而補貼金額就是「窮人」未曾使用的所得稅減免份額。假設免稅金額為 1 萬元，若然我沒有任何收入，則不僅毋須納稅，反而可獲政府免稅額的部分乘以稅率，假設稅率為 50%，則我獲到政府 5,000 元的補助。若假設我的收入為 6,000 元，與 1 萬元的免稅額相差 4,000 元，這樣我便可以得到政府 2,000 元的補助。

可是，負入息稅於執行層面上卻極具爭議性。當然倡議負入息稅的一派認為它既能扶助低收入弱勢群體，又如曾俊華所述能借此「理順」現今「架床疊屋」式繁瑣的福利津貼機制。佛利民教授作為自由市場學派的大師，他甚至提出以負入息稅制代替政府社福援助，把社會中所需的福利項目全數交由私人市場營運和管理。在這課題上，佛利民教授和曾俊華原來擁抱著同一理念！

反對的一派卻指出負入息稅的「副作用」－抑制工作意慾 (disincentive to work)。據美國和加拿大政府於 1968 至 1982 年間分別為負入息稅對工作的影響作多項實驗性的研究，綜合的結果顯示，負入息稅對勞動力供應有負面影響，即按年供應減少兩至四週。極有可能基於此考慮，現今尚未有任何政府或經濟體全面實行負入息稅。

向機械人徵稅

但這個「舊概念」如何適用於廿一世紀及往後的訊息科技社會，從前瞻性的角度看，確實非常有意義。

據筆者所知，走在時代前沿的科技界人士，也曾在資源分配問題上對負入息稅的概念有所討論。最近微軟創辦人比爾·蓋茨 (Bill Gate) 在接受 Quartz 訪問時提出開徵「機械人稅」，所徵稅收將用於幫助被機械人搶掉飯碗的人，以另覓新工作或以濟生活燃眉之急。他解釋，當獲得這方面的稅收，即可成立一個基金會，讓遭機械人搶走工作的失業人士進修，轉職至一些機械人暫不能取代的工作崗位，例如提供幼兒和長者照顧服務等工種。有需要時，徵稅甚至能夠作為減慢機械人滲透社會的手段。雖然蓋茨也有考慮到，徵稅可能會間接減低機械人公司繼續研發的動力，但他表示政府應適當調整政策，平衡因為機械人而造成的大量失業人口問題。

舊瓶新酒的時代意義

另一方面，近年無人駕駛技術逐漸成為各國科技行業的發展熱點。2015 年 5 月，戴姆勒公司 (Daimler) 獲得美國內華達州政府的許可，准許其在內華達州境內的公路上，實地測試自動駕駛卡車，而這也是頒發給自動駕駛卡車的全球首個車牌。同年，該公司亦獲得德國政府許可，允許其生產的無人駕駛卡車在德國公共道路上進行測試。預料這類無人駕駛車在可見未來將投產；而澳洲礦業公司力拓集團，於 2015 年底在西澳澳大利亞州有 69 輛無人駕駛卡車投入服務，以提高運輸工作效率。

可以說，隨著科技進步，無人駕駛汽車的優點，包括自動規劃行車路線，有助減輕塞車發生的機會，也可以減少資源浪費。與此同時，隨著經濟不斷向前發展，社會對物流運輸的需求愈來愈大，無人駕駛車的應用和服務需求預料也會日益殷切。然而，無人駕駛技術的應用，必然會大量減少卡車司機的工作機會，甚至如今在美國社會已有人擔心，無人駕駛技術的應用，將危及百萬人的工作機會。

失業漢充斥未來社會

上月，財政司司長陳茂波在新一份財政預算案中，也提出了香港「再工業」化的計劃，在廿一世紀再次提出「再工業」，當然不是指設廠生產那麼簡單，而起碼是生產「半自動化」，甚至「全自動化」。在生產「全自動化」下，廿四小時日夜生產相信會司空見慣，甚至工場可以關掉光源，節省電能而同時進行生產，在這種情況下，也不需要工人當值，即所謂的「黑夜工廠」(dark factory)。筆者之所以特別注意到曾俊華提出的負入息稅制，是因為從前瞻未來發展的角度看，正如蓋茨之所以提出向機械人徵稅，在於生產全自動化，機器取代了人手，為此，政府需未雨綢繆，對企業的自動化操作進行徵稅，再用稅收所得作出補助；或起碼需調整稅務制度，使因科技向前發展而令在原來工作崗位上的人收入大減，甚至丟了工作沒有收入者可獲得補助，及早籌謀以解決這個早晚會出現的社會問題。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕