

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017 年 4 月 18 日子

改革稅制協助治理樓市痼疾

麥寶龍

香港科大商學院會計學系講師

候任行政長官林鄭月娥於 4 月 11 日從國家總理李克強手中，接過國務院的委任狀，正式獲任命為香港下任行政長官。同日黃昏，現任行政長官梁振英，聯同財政司司長陳茂波和運輸及房屋局局長張炳良，宣布針對近期樓市交易中買家以「一約多伙」的形式，迴避繳交從價印花稅，情況有不斷惡化的趨勢，政府決定收緊機制，凡涉及使用一份文書而同時購入多個物業單位的買賣，悉數要徵收 15% 的從價印花稅，冀這項「遲來」的收緊措施，能有助壓抑熾熱的樓市，避免加劇「泡沫化」情況。

然而，以需求管理的方向，單靠提高從價印花稅稅率，即所謂「辣招」，壓抑樓價不斷飆升的物業市場，已証明並非解決問題的良方。

自 2013 年政府不斷「加辣」後，樓價不跌反升，即可見「辣招」的局限性和失效。事實上，政府應該更多從開拓土地資源、增加土地供應、終止依賴私人物業發展商供應樓房、重設清晰且明確的置業階梯和積極引入資產增值稅等方面，推出一些更根本性和長期性解決問題的措施。否則，筆者敢斷言，現今的方向只會繼續把大量的希望首次置業安居的買家拒之市場門外，而達致為首置安居者提供可負擔的居所的目標，將會更遙不可及！

稅制改革時機成熟

回顧香港的稅制歷史，源自 1940 年的《戰爭稅收條例》，薪俸稅、物業稅和利得稅已記載其中。至二次大戰後於 1947 年改名為《稅務條例》，並加入個人入息課稅的條文。此後過去逾半個世紀，香港稅制基本上只有作出修訂，但卻從無改革，從發展香港的角度看，可謂是沒有與時並進。進行稅制改革，重新把多些資源調撥給貧困的一群，紓緩貧富懸殊日甚的尖銳矛盾，糾正一些不公正的政策行為，新一屆特區政府顯然責無旁貸，而社會對此也有熱切期盼。

候任行政長官林鄭月娥在她的競選政綱中提到，落實稅務新方向，提升香港的競爭力；另一方面，財政司司長在最新一份財政預算案中，亦倡議成立一個「稅務政策組」。該政策組的短期目標，是草擬如何利用稅制作工具，爭取創科及飛機租賃等外資來港投資；至於擴闊稅基、與國際稅務規定接軌和研究如何通過提升

科研開支和相關的稅務優惠，以促進香港的優勢及新興產業發展，則為繼後的工作目標。觀乎上述各項客觀的條件和現況，筆者認為就進行稅制改革而言，如今比起過往任何時期具備更難得和成熟的時機。

擴大累進稅制的應用範圍

針對當前的社會情況，最迫切需要應對的焦點，無疑是物業市場。面對樓價狂升，住宅物業租金隨之水漲船高，家庭的住屋開支進一步加重，確實令普羅市民的生活重擔百上加斤。筆者曾建議，政府不妨對住屋租金的開支，在薪俸稅中作出限額扣減。但政府官員擔心，業主眼見租客獲政府對租金開支作稅務寬免，會刺激業主作加租之舉，最終使租戶「得不償失」。

儘管筆者明白官員的憂慮，但相信發生此情況的機會不大，即使出現，其實也有政策措施和方法防止「轉嫁」，業主從中取利的情況出現。若租務市場上出現業主乘勢加租的情況，政府也可以透過對物業的租金收入採取累進稅制的方法，以減低業主加租的誘因，作出有效控制。換言之，政府並非完全毫無辦法應對，問題在於政府有沒有決心，對住宅租戶進行政策救濟。

行政辣招失效有目共睹

過去政府推出抑壓私人樓宇價格冉冉上升的「辣招」，近期終於有官員承認沒有「殺傷性」，缺乏效用。候任特首在競選時，政綱承諾興建一些「港人首置上車盤」，筆者並非一面倒反對此做法，但考慮到政府若協助市民購買物業「上車」，不但會令供樓的買家錯誤地高估了自己的購買力，背負了一筆相對巨大的債務。一旦市場價格下跌，不排除最終導致一大批「負資產」人士出現，怨聲載道，所以，施行這項政策前宜作周詳考慮。

目前，高樓價和高租金對市民形成的「隱性稅務負擔」其實非常沉重。財政司司長陳茂波今年 2 月發表的財政預算案中，提出延長居所貸款利息扣除年期，由 15 個課稅年度增至 20 個課稅年度。但這種稅務寬減，可謂杯水車薪。坦白說，有市民連「上車」也遙遙無期，遑論可以享用供樓利息的寬減！

要較有效地管理住宅物業價格，從稅收角度看，引入資產增值稅是值得認真研究和考慮實施的。過去五年，樓價升幅凌厲，可以說，向資產徵收增值稅的「黃金期」已過，未來究竟物業資產還有多少上升空間，無人可以準確預測，但通過引入資產增值稅，增加投資者的成本，無疑也向市民和市場發出一個訊息，政府有決心針對問題作出一些長期性政策措施，而非一味強力壓抑需求。過去不斷推出短期性的「辣招」，但每一招都並不湊效。因政府沒有為香港的「樓病」對症下

藥」，使樓價只升不跌的「神話」更根深蒂固。

改革稅制增稅種有違憲嗎？

然而，引入累進物業稅並提高其邊際稅率、新增資產增值稅是否違憲，我們可否突破基本法條文所規限的「緊箍咒」？這個重要的問題其實過去也有論者提出，但似乎並未得到應有的重視。

按照《基本法》關於經濟部分的第五章第 107 條文：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應」；第 108 條則調「香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項」。

但什麼叫做低稅政策？目前台灣和新加坡的所得稅稅率為 17%，香港為 16.5%，是否可調低？可否再低些？又或者，若未來政府調整一些稅率，增加新稅種，例如引入資產增值稅，究竟此舉是否違憲？政府在進行稅制改革前，是否需要先把問題釐清，以免日後有不必要的司法覆核行為，問題的確很值得關注，因為這是未來香港稅制改革的法制基礎和前提。

堵「一約多伙」漏洞亡羊補牢

據香港社會服務聯會去年 5 月發表的報告《香港社會發展指數 2016》，當中提到，住戶住屋開支佔總開支由 2008 年的 30.6%，上升至 2015 年的 34.3%；在租金方面，40 平方米以下的小型單位租金，指數同期由約 115 左右，升至接近 190，升幅近四成；而輪候公屋上樓的年期，由 3 年增至 4.7 年，無論公私營房屋市場的情況，不僅沒有改善，只有惡化。

很顯然，對第二次或以上購買物業大幅提高從價印花稅稅率，「辣招」不但失效，最終造成「一約多伙」的現象。可以說，「一約多伙」買賣是樓市升溫的助燃劑，不僅扭曲樓市供求，導致樓市出現「爆買」假象，令樓價不斷進一步飆升，也令庫房損失大筆稅收，對其他買家亦甚不公平，可謂弊大於利。政府如今堵塞「一約多伙」的法律漏洞，作亡羊補牢，總算踏出正確一步。

如何壓抑樓市的「爆買」，避免地產泡沫進一步膨脹，政府需要有一個長期而全面的政策。筆者認為，拓展更多的土地供應，當然是一個很根本的做法，然而，增加資產增值稅，也是一個值得考慮的整體政策的一部分，讓投資需求和「炒家」的逐利需求加以舒緩；與此同時，可以通過對租戶提供租金支出部分作出免稅寬減，不僅使貧窮的家庭減輕負擔，而且也對改變目前香港人住房結構——增加租

住戶的佔比，增強年青家庭租樓居住的誘因，從而稍微減少對置業的需求，未嘗不是一個可以考慮的解決方向。

治理樓市痼疾刻不容緩

政府可以引入資產增值稅，同時對租戶的租金進行稅務寬免，雙線並行，從稅務入手，優化當前香港住房結構，即平衡自置物業居住和租賃物業居住的比例，紓緩市場的置業需求，同時設法增加土地和房屋供應，解決香港這個幾十年來樓價愈升愈高，遠遠脫離了市民購買力的「社會痼疾」。

當前樓市熾熱之勢，可說是到了「瘋狂」的地步。物業住宅單位愈來愈細，呎價卻愈來愈高，單位只有150平方呎，比學生兩人宿舍單位的面積還小，洗手間轉身難蹲下，幾乎要站在馬桶上洗澡，一家幾口擠在其中，更甚是能夠買到自住已有「喜不自勝」的無奈之歡。政府面對這個扭曲得如此厲害的物業市場、貧困家庭苦不堪言的社會境況能無動於衷嗎？

〔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〕