

## 預算案可加碼並新添稅務寬減

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長就 2018/19 預算案的編訂，近日正積極收集民意。在此之際，筆者欲就如何通過稅務政策的實施，以緩和目前香港貧富差距擴大之勢、紓緩低收入人口之困境，以及有利香港未來社會經濟之發展，提出一些具體的建議，供各方參考。

本文的論述將聚焦於「以民為本」的層面，並強調香港特區政府應更積極地回應市民的生活訴求和擔當資源調配者的角色。事實上，惟有有效地緩和貧富差距擴大之勢、紓解低收入人口的困境，使他們先在居住和生活上站得住，才能為向社會上游流動的動力打好基礎，乃是香港未來社會經濟發展的關鍵所在。

### 體現橫縱公平的稅務原則

在稅制的設計原則中，有「橫向公平」和「縱向公平」的考量。所謂橫向公平，是指個人同屬一個財務處境或負擔能力，應該劃一稅率徵稅；至於縱向公平，則是指當個人的財務處境和負擔能力不同屬，便應該以不同稅率徵稅。對此，本地稅制已透過累進稅率和稅階實踐這些原則。

香港薪俸稅和個人入息稅，是以 4.5 萬元作為每一個稅階，共有三個稅階。當個人應評稅收入扣減可扣除支出和免稅額寬免後的應課稅入息，在稅階內的部分，劃一稅率徵稅。每當這應課稅入息超越 4.5 萬元的部分，便提升一個稅階，這設計體現了橫向公平原則。舉例說，假設甲和乙為薪俸稅納稅人，他們的免稅額寬免後應課稅入息分別為 4.5 萬元和 8 萬元，首個 4.5 萬元，大家處於同一財務處境，以劃一稅率 2% 徵收，稅負一致為 900 元。在稅階內的部分，便體現了橫向公平。

至於縱向公平原則，主要透過不同的邊際稅率水平來體現。目前實施的邊際稅率應課稅入息首 4.5 萬元為 2%、其次為 7% 和第三階的 12%，而超越 13.5 萬元（即三階的總和）的餘額為最高的 17%。以體現縱向公平，收入較高的納稅人，便須要負擔較重的稅負。根據上述例子，乙的應課稅入息超越首稅階部分 3.5 萬元，按邊際稅率為 7%，因此他較甲須多負擔 2,450 元稅款。

此外，在薪俸稅和個人入息稅稅制中，亦設有各項免稅項目，例如基本免稅額、子女免稅額和供養(祖)父母免稅額等。當個人應課稅入息低於各項適用的免稅額，便毋須納稅。筆者認為香港在直接與民生息息相關的薪俸稅和個人入息稅稅制，採用累進稅是合適的。

## 改善社會兩大政策方針

正如上文開宗明義指出，政府作為社會資源調配者，尤其當特區政府現坐擁巨額財政儲備，本地經濟發展平穩向好，就業率高企，在具備這些客觀利好條件的情況下，目睹貧富懸殊矛盾繼續尖銳化的景況，特區政府還是有空間，通過稅收政策對此作出改善。據經濟合作與發展組織（OECD）建議，任何經濟體要向前發展，需要在稅務安排上集中兩方面，一是改善家庭的狀況，包括下一代和年青人的生活境況；二是改善資本投資，對人力資源進行新技能培訓和實踐終身學習。

按哥倫比亞大學經濟系教授、2001年諾貝爾經濟學獎得主斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）的觀點，據他在勞動市場上所見到的「遊戲規則」，生產所得往往傾斜於壟斷的企業。他在2015年的評論中指出，他察覺到很多企業的行政總裁（CEO），其薪金收入是一般人收入的300倍。這些極高收入的CEO，其收入與其生產力沒有任何掛鉤關係。換言之，他們取得了超出其自身生產力的利潤，因而財富的增長，沒有下滲到每一階層，令收入分配出現顯著不均。

此外，據經合組織的就業、勞工和社會事務部副總監皮爾遜（Mark Pearson）於2015年發表的研究報告，所收集到的數據顯示，在不少發達經濟體中，最低層的40%人口，只擁有該經濟體3%的總家庭收入財富；而最頂層的10%人口，所佔總收入財富的比率高逾50%。換句話說，財富收入高度集中在一小撮人手中。以堅尼系數量度，OECD三十多個成員國，於2015年平均系數為0.32，其中智利為0.5，美國和英國分別為0.4和0.35，最平均的國家為丹麥，是0.25。香港方面，堅尼系數稍逾0.4，雖然已有所改善，但卻明顯高於OECD成員國的平均數。

## 政策硬件有餘軟件不足

由此來看，政府有必要去正視改善本港貧富懸殊的問題。照目前情況看，香港政府的施政，在社會「硬件」方面很充足，如最近引起高度關注的高鐵；正在興建的機場三跑，大灣區的融合發展藍圖亦在構思勾劃等。然而，在社會「軟件」方面，明顯令人感到失色。譬如，OECD高度關注的貧富懸殊有沒有收窄、社會資源的投放，有沒有合比例地投放到人力資源的新技術培訓和終身學習上。

在此前提下，筆者在此提出一系列較「溫和」的建議。一、在薪俸稅與個人入息稅免稅項目扣除額上做工夫。要改善貧富懸殊，政府可考慮在現今有寬減的項目上「加碼」；二、現今未有的項目，則可考慮加上新的寬減安排。

### 稅務寬減加碼與新添

首先，目前個人免稅額為 13.2 萬元，按過去政策變動通常採用的百份比例約 10% 計算，筆者建議擴個人免稅額可增至 14.5 萬元；與此同時，單親免稅額，以及需要供養合資格傷殘家屬的傷殘受養人免稅額，都可以一併考慮提高，協助合資格的納稅人改善生活。這三個項目，筆者認為在稅務安排上都值得「加碼」寬免。

在扣減方面，回應上文所指的「軟件」部分，政府可針對技能培訓和學習下工夫。目前，個人進修開支扣減額為 10 萬元，建議不僅可考慮「加碼」，還可考慮作出導向性的安排，如對未來發展舉足輕重的新興行業，如大數據、數據分析、網絡保安、金融科技等技能，提供具針對性和集中性的扣減。

### 租金支出扣免望可落實

由於香港地產物業市場熾熱情況不減，據差餉物業估價署上月底公布的最新數字，本港樓價連升 20 個月，且連續第 13 個月創新高。其中，11 月份私人住宅售價指數為 347，按月上升超過 1%，連續第 13 個月破頂，樓價比去年同期升 13%；另外，香港樓市租金指數也已連升 12 個月並繼續創新高，11 月份報 186.8，按年升幅逾 8%。

目前，供樓利息有扣除，筆者冀政府也能就租金支出提供扣減。很明顯，如今美國已進入加息周期，香港跟隨加息為早晚之事。在加息周期的新環境下，業主有強烈傾向，把升息引起的費用轉嫁到租客身上，對於中低收入同時租住物業的家庭，無異百上加斤，因此，政府有需要從租客的角度，審視其在租金負擔的承受力。事實上，租金支出佔中低收入家庭一個十分高比例，往往超過五、六成。雖然最低工資額有所提高，但收入所增之數，往往抵銷不了增加支出的部分。故此，對租金實施寬免扣減，對貧困家庭可謂是楊枝金露，政府宜積極考慮。

### 兩項新增津貼惠及未來發展

此外，香港人的家庭生活中，很多夫妻二人均出外工作，留下子女需要人照顧，無論是由傭人照料或托兒服務。據筆者觀察，不少情況是由夫妻二人的父母親協助照顧孫兒。事實上，如果丈夫和妻子因出外工作而把孩子交由父母親照顧，政府是否可考慮給予這些合資格的納稅人免稅額。

由於人口老化，本港的勞動力人口不足亦引起不少憂慮。面對勞動力萎縮，除了延長就業人口的退休年齡外，政府是否可以及時在稅務安排上，對那些年青母親因照顧年幼子女而放棄工作的家庭，提供免稅額作為稅務誘因，藉此鼓勵年青母親於子女年齡稍大時，重新投入勞動力市場，此舉對香港未來的發展也有所裨益，增強勞動力人口的供應。

新加坡目前已為把子女交由父母親協助照顧的在職婦女和年青母親重新投入勞動力市場提供免稅額。這些可行務實兼「窩心」的建議，特區政府應認真考慮。

### 以民為本發展之道

總括來說，在貧富懸殊、財富高度集中在一小撮人身上的今天，政府擔當起資源再分配角色，實責無旁貸。在新一年度財政預算中，從稅務安排上作出「加碼」寬減，在目前沒有的寬減部分或項目，則因應形勢變化而作出新的增添補益。筆者希望，特區政府能充份利用新一年度的財政預算為契機，令政府的施政得宜，讓廣大市民稍鬆一口氣，真的做到「以民為本」。

〔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〕