

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2018年2月27日

改革稅制黃金之機不容錯過

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長發表下年度財政預算前夕，我們不妨深入地檢視本港稅務和民生問題最值得聚焦的骨節所在。下文將先扼要闡述當前本港經濟增長與政府的財政狀況，再探討稅制改革問題。

行政長官林鄭月娥近月清楚表示，2017年香港經濟表現強勁，本地生產總值增長率不低3.7%，高於過去十年平均的2.8%，她更預期香港經濟有能力續創高峰。在政府財政狀況方面，據香港會計師公會估計，本年度財政盈餘有1760億元，財政儲備更高逾11000億元，相等於約28個月的政府開支。值得一提的是，政府賣地收入達到1850億元，遠高於政府估計的1010億元，也較過去五年平均700至800億元高出逾倍。

毋庸置疑，政府一直致力改善本港經濟的發展和民生事務。不過，在推進經濟發展時，卻往往失於「兼顧太多」，四大支柱六大產業，難免顧此失彼，不夠集中。筆者建議，政府宜集中推動一、兩項產業，具體勾勒出其發展策略與方向，再以具體的稅務政策配合，以點帶動面的方式切實推進。

過度依賴直接稅收

事實上，在本港當前內部經濟環境良好、政府財政儲備雄厚、庫房收入充足等利好情況下，政府全面檢討當前本港稅制與收入的可持續發展，確實是最佳時機。從政府收入的結構來看，目前情況是過於依賴直接稅收，缺乏合理份額的間接稅、沒有資產增值稅，稅收結構並不平衡。去年賣地收入可觀，其實並不值得太高興，因為政府收入過於依賴非經常性賣地收入和相關補地價收益支持，委實不健康。

對比中國，據國家稅務總局的資料，2015年，增值稅佔總稅收的32%，而所得稅佔總稅收的27%（個人及企業佔比分別為6%及21%）。兩者相加達到59%。當然還有其他稅收來源，包括消費稅、關稅和其他林林總總的收費等雜項，約佔總稅收的四成。由此可見，增值稅和所得稅的比重，基本上是「平衡」的，可說是以「兩條腿走路」。

反觀香港，政府歲收非常依賴直接稅，而且往往靠非經常性的賣地收入支持。「靠一條腿走路」，令人覺得很不安心。若不及早處理好這紕漏，日後可能要為此付出很大的糾正代價。因為一旦出現結構性財政赤字，問題便十分棘手，基於結構財赤可以來得很快，但解決問題卻費時，絕非朝夕間可以化解。即使開始著手解決，但成效也非立竿見影，需要時間才能扭轉局面。

稅務結構基礎脆弱

據立法會秘書處所蒐集的資料，2016-2017 財政年度全年合計，整體政府收入為 5731 億元，當中利得稅為最大收入來源，佔 24.3%。依次為地價收入 (22.3%)、印花稅 (10.8%)、薪俸稅 (10.3%)、及一般差餉 (3.7%)。可以說，三大稅收來源，包括利得稅、賣地收入加上相關印花稅，以及薪俸稅，已佔總收入近七成，而且非經常性的賣地收入與印花稅，佔政府總稅收逾三成，使稅收結構基礎顯得脆弱。

在這種情況下，政府需要把握時機，及時研究改革稅制，包括考慮徵收間接稅和資產增值稅。在當前本港經濟內部環境穩定、財政儲備雄厚，歲入盈餘充裕，是優化稅制難得之機。

從財政理論角度看，間接稅的徵收基礎，聚焦消費和生產環節，這些稅種屬於「流轉稅」(如增值稅、商品及服務稅和消費稅等)，是按照應稅商品或勞務流轉額徵稅，按商品及勞務在各商務環節周轉而產生的增值額為徵稅對象。按一般的理解，無論是銷售稅或增值稅，稅負最終是要由消費者承擔，難怪政府在 2005 年時提出徵收銷售稅時，市民立即反對。因為大家擔心，引入銷售稅將勢必增加個人和家庭開支，加重生活負擔。

流轉稅非洪水猛獸

值得強調一點，「流轉稅」並非洪水猛獸，只要加入適當措施並謹慎地執行，便可把其「累退」屬性加以舒緩。所謂累退屬性，是指中低收入者的稅務負擔佔其收入的比例，要比高收入者的為高。因為稅收徵收的對象是銷售額而並非所得，即與納稅人按收入多寡無關，因而對中低收入者來說，的確產生「累退」的效應。

不過，如今很多國家都徵收流轉稅。在經合組織 160 多個會員國中，有超過 130 多國徵收增值稅或相類似的流轉稅。當然，我們並不是要盲目跟進，而政府有責任向市民釋疑，闡釋徵收銷售稅或增值稅可以通過實行一些措施，可有效把流轉稅的累退性質減弱，充其量只輕微影響到市民的生活擔子，卻對香港社會未來可持續發展有利。譬如，日常必須用品可以免稅，文娛康樂書籍等可以低稅，透過

稅務改革，扭轉稅收結構失衡的紕漏，此其一。

其二，是在整體改革計劃內，全盤進行考慮。譬如在引入間接稅的同時，相應地下調所得稅。事實上，目前 16.5% 的稅率水平，是有下調空間的。從目前全球多國或地區都降減所得稅，包括美國把企業所得稅稅率從 35% 降至 21%，英國和歐洲多國也計劃把其所得稅稅率進一步下調。愛爾蘭的企業所得稅稅率為 12.5%，台灣和新加坡的為 17%。可以說，在全球主要經濟體都競相下調利得稅之際，香港所標榜「低稅率」優勢，其實已受到極大挑戰。

減利得稅率「一石二鳥」

面對全球「減稅競爭」，香港需要作出應對，下調所得稅稅率可以產生兩個效果，第一，配合目前全球「減稅競爭」的環境，減稅之後，香港與其他國家或地區比較，其低稅率競爭優勢可得以保持；第二，可以達致筆者上文所倡議，即當下是時候考慮引入銷售稅或增值稅。引入這些流轉稅後，受影響個體的損失，可以在直接稅中得到補償，一失一得，有助減少引入流轉稅的阻力和對個體支出增加所帶來的壓力。筆者認為，引入增值稅，優化目前稅收結構，不宜延宕。

回頭再看當前香港民生「重中之重」的問題，莫如舒緩有如脫韁之馬的樓價。解決這個問題，政府需要聚焦作出根本上考慮，在香港，樓房究竟是什麼樣的資產？是用來投資或是居住用途？當然，有論者認為兩種性質均有。然而，擁有多套住房的人，所擁有的物業顯然是投資多於住用。因此，香港稅務學會建議，真正首次置業的人，所購單位售價在 600 萬或以下，應該豁免其印花稅，筆者認為此建議可取。

壓止樓價決心不足

另一方面，房委會資助房屋小組於 1 月底通過將綠置居計劃恆常化，預計今年底可繼景泰苑項目後，再推出下一個綠置居項目。究竟綠置居所出售的單位是供住用還是投資？若然政策的目的是讓置業者有一個愜意的居所，則售價不僅應以買家的家庭收入和可負擔能力作為定價準則，不宜以市價掛鉤，而且也要果斷地規定購入後再轉賣，需要有較長的轉賣期。這樣做，可以反映政府對解決市民居住問題、同時壓止樓價飆升不絕、價格已與市民購買力和收入大幅偏離的決心，並向市場釋放出價格變化的理性預期。

住宅樓價飆升不絕，租金也不斷攀升，市民居住支出負擔沉重毋須贅言。連帶非住宅物業租金亦節節上升。據差餉物業估價署 1 月底公布的數據，私人寫字樓租金所有級別指數，由去年 1 月的 235.1，連續 12 個月攀升至 246.1，升幅半成。

事實上，中小企在租金方面的負擔也相當沉重。從其財務報表可見，以一般零售企業為例，租金支出佔總營運開支比率可高達 33%，相當可觀。因此，政府在扶助中小企方面，除了實施兩級稅制外，是否也可以在租金支出、人才培訓等方面作出一些稅務扣減？這都是筆者期望在即將公布的財政預算案中看到的改善項目。

稅制紕漏不利長遠發展

值得強調的一點，香港人口老年化的趨勢料將繼續深化，未來的醫療和安老方面的開支，只會有增而無減，政府的長遠財政負擔問題，須及早得到足夠重視。因此優化當下的稅收結構，糾正收入過於依賴直接稅的紕漏，應當機立斷。

此外，在鞏固和優化目前的稅務結構下，也須與時並進，放眼前方。在今日數位化時代，由於不少非實體性的數位商品(digital products)可跨國或跨地區營運和銷售，然而現時特區政府和稅務當局還沒有就對應數位經濟體訂立或修訂相關的稅法或發出《執行指引》，「滯後」的稅制，已然令政府少收若干可觀的收入，必須要認真面對和處理。總的來說，目前具備政府「起動」作出稅務改革的條件，盼能把握時機，以利香港長遠發展。

〔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〕