

【解牛集】— 列於〈信報〉，2018年3月6日

預算輕視收入結構失衡隱患

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長陳茂波剛發表新一年度財政預算報告(下簡稱「預算案」)，平情而論，預算案雖則沒有令人眼前一亮的新思維，但可算是一份負責任的預算案。筆者乍讀後，感受是「喜憂交雜」。

筆者喜見陳司長計劃投放大量財政資源於香港未來的發展，亦罕有地建議大幅調低「打工仔」的薪俸稅稅負，減輕他們的生活擔子。但令人憂慮的，第一，今次的預算案，政府預留了大量資金予不同領域在未來發展，這些資金如何有效地「到位」，從而達致預期的政策目標，仍須拭目以待。其次，預算案也沒有回應財政收入過於依賴直接稅的潛在危機，政府倚靠非經常性和不穩定性的收入，不免令人擔心收入結構相當脆弱。

預算案中打破慣例之舉

陳司長運用本年度財政盈餘當中40%，約550億元還富於民，此比率是近年新高。在公共開支方面，由2018/19年度與其後的中期預測期間，公共開支與本地生產總值(GDP)將突破過去不能高於20%的財政預算準則框框，達到21%。

除上述要點外，筆者認為預算案中最「進取」的部分，莫過於對有關薪俸稅的四項建議。首先，在免稅項目中，建議加入新項「傷殘人士免稅額」達7.5萬元。第二，提高現有免稅項目中的子女免稅額和供養父母或祖父母免稅額，分別至12和5萬元。第三，建議2017/18的稅款寬減(tax rebate)上限增加至3萬元。最後一項建議，是對累進稅制度的較大幅改動。

預算案建議薪俸稅各級稅階由現時的4萬元擴闊至4.5萬元。上年度的財政預算案已擴闊了稅階，今年度再建議擴闊，意味在短期之內，稅階已打破了慣例連續兩年擴闊了兩次。此外，邊際稅率亦由原來4檔增至5檔，即從現時的2%、7%、12%、17%，改為2%、6%、10%、14%及17%，而且由第二檔開始，相應調低了邊際稅率。此舉是有實效的措施，讓納稅人可減輕稅務負擔，寬減之數可從40%至60%不等，對受薪階層的納稅人來說，無疑是「喜訊」。

預留款項數目龐大

至於把資源投放於未來的領域，則相當程度集中在維持香港金融競爭優勢、醫療和創新科技方面。財政司司長透露，委託香港金融管理局構思成立金融學院，匯聚金融發展局、金融業界、學術界、專業培訓機構和監管機構進行協作，透過跨界別專業知識交流和應用研究，提升香港金融人才實力。

不過，報告有令人相當憂慮之處。正如上文指出，預算保留了大筆款項在預計項目，去年度預留了 100 億元，投放到一些具優勢的產業之上，今年再多預留 500 億元，集中在生物科技、人工智能、智慧城市和金融科技等領域。另一方面，預算提供額外 60 億元，用於增加醫院床位和增聘人手，同時花費 3000 億元予醫管局提早籌謀第二期醫院發展計劃，冀額外增加 3000 至 4000 個床位。坊間對此有批評，認為床位只是醫療服務的「硬件」，而更重要的是「軟件」，包括醫生和護士的專業培訓。筆者細閱報告，發現這筆龐大的預留開支，除了用作增加床位等「硬件」外，還包含醫護人員的培訓，報告透露會跟本地大學溝通，未來增加醫生、牙醫、護士及相關專職人員的資助學額。可以看到，政府今年撥予發展基金的預留款項很大，覆蓋範圍也相當廣泛。

資源對口落實十分關鍵

但我們借鑒過去投放到低收入生活津貼、以至長者生活津貼的預留撥款的經驗，發現有機會出現款項運用不足，政策落實和受惠人沒有「到位」的情況。筆者上週參加了會計師公會主辦的新一年度預算案論壇，有論者指出，原因是申請手續十分繁複，令受惠的受眾遠低於政府預期。值得警惕的是，本財政年度所預留的大筆款項，投入到相關項目領域後，如何避免重蹈資源落實「不到位」的覆轍。

同樣值得關注的是，政府財政收入過於依賴非經常性和不穩定性收入的失衡結構。我們看到，政府的開支不斷增加，但預算案沒有提及如何相應地、有計劃地開源的稅制改革構想。

筆者認為有兩點很值得討論。第一，預算案建議擴潤稅階，把邊際稅率調低，並由 4 檔增加至 5 檔，提高現有免稅項目中的子女免稅額和供養父母或祖父母免稅額，及建議 2017/18 的稅款寬減上限增加至 3 萬元等，這一籃子建議預期政府稅收減少約 288 億元。薪俸稅相對總稅務收入的佔比，將由 12% 降至 9%，換言之，在增加開支下，政府恒常收入的結構部分，卻萎縮了 3 個百份點；在未來開支的預算中，間接稅和與社會經濟環境牽連的收入，譬如印花稅等，預算 2018/19 收入卻提高到 1000 億元。至於賣地收入，預算亦估計有高收益達 1210 億元，從預算的數字可見，政府收入將會繼續十分依賴非經常性和不穩定性收益，預算案不

僅沒有看到扭轉失衡的改革端倪，反而失衡結構有加劇迹象，實在令人不安。

收入結構失衡恐變本加厲

據預算案的資料，2017/18 年度修訂預算財政總收入為 6124 億元，比原來預算高出 1047 億元，幅度達到 20.6%，差額形成的主要原因，是地價和印花稅收入較預期為多（報告第 58 段）。其中地價收入較原來預算高 626 億元，達到 1636 億元，增幅為 62%，政府解釋，「主要由於年內推出多幅市區商業和住宅用地，以及發展商達成協議的換地個案收入急升有關」。至於印花稅，由於去年物業和股票市場交投熾熱，令印花稅收入比預期多 397 億元，達到 927 億元，增幅為 75%（報告第 59 段）。

筆者再次引用立法會秘書處蒐集的數據，2016/17 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%)。從 2017/18 年度政府的收入結構看到，本港的三大稅收來源，包括利得稅、賣地收入加上相關印花稅，以及薪俸稅，佔總收入近七成的結構，在今年度預算案中，不僅未見改善，反而有加劇隱憂，因為如今薪俸稅相對總收入的佔比，減少了 3 個份點，這樣一來，政府收入過於依賴地價和相關印花稅收入的問題，未來要解決此問題會更為複雜。可是，這份預算案似乎未有十分重視這個收入結構失衡的隱患，未有著墨應對的政策思維和方案，令人失望。

稅務小組未發揮貢獻

此外，在預算案中提到，生物科技、人工智能、智慧城市和金融科技領域的發展潛能很大，並預留額外 500 億元推動其發展，無可否認，政府在推動、吸引、提供支援這些領域產業，並強化這方面的良好投資環境與氣氛，委實不遺餘力，而且在目前坐擁雄厚的財力下，確實可以有所作為，卻可惜沒有在稅務政策上，作出與時並進的對口發展。

進而言之，政府承認科技浪潮席捲全球，香港不能落後形勢，必須要繼續完善創科環境，吸引新經濟公司和科研機構來港落戶，為經濟發展帶來好處，提供更多本地的新就業機會，但這些新經濟公司「顛覆性」的收入和新商業模式，政府如何在稅務制度上作出相應反應，在預算案裡並無著墨，意味政府的稅入結構，在新經濟來臨的契機下，未能及時開拓嶄新的、具可持續性的制度源頭，稅務政策小組似乎暫未發揮應有的貢獻。

本港未來經濟增長估計有 3%至 4%，通脹率為 2.2%至 2.5%之譜，經濟增長持續，

低通脹率，這樣穩定的環境，稅務小組應更多著眼於制訂稅制改革的方案，並加快落實推行。可惜，預算案並未有片言隻語的預告。

租金稅務寬減冀可落實

最後值得論及，面對本港樓價瘋狂飆升，租金同時大舉攀升的嚴峻形勢下，預算報告並無提出具體政策措施加以紓緩，除了提及樓房供應量外，便沒有任何其他交代了。筆者認為，樓價的變化取決於邊際供應、邊際需求、資金的寬緊和期望管理這四大因素。目前供不應求，在息率依然低企，資金充裕的情況下，樓價與租金齊升對市民的壓力，短期也難以改變。政府在支援或協助市民「上車」上，不應過度介入，反而在租金上可以作出稅務寬減，以減輕無能力置業的中低收入家庭之生活負擔。

財政司司長陳茂波在回應預算案的公開談話中，提到目前正就稅務上對租金作出寬減，與稅務局商討中，筆者寄望寬減政策能夠盡快實現，使港人在住房問題上，可以作出租賃而非一定盡快置業上樓不可的吃力選擇，以減輕買樓需求不斷飆升的壓力。

〔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〕