

【解牛集】一 刊於《信報》，2019年3月11日

拓寬稅基突破高地價苦果之困

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

筆者於上周本欄分析新一年度財政預算案，指出政府經常性開支有增無減，但財政盈餘減少，加上外圍環境變化的潛在不利因素，令財政收入依賴賣地收益的不穩定性風險遽增，突顯了香港稅制中稅基狹窄的紕漏，在此情況下，如何解決這個問題，的確很值得當下進行討論。

據 2019/20 年度財政預算案的資料，去年度地價收入為 1159 億元，較原來預算少 51 億元，亦較 2017/18 的少收 489 億元。此外，相關的印花稅收入為 800 億元，較原來預算少 200 億元，亦較 2017/18 的少收 150 億元。財政司司長解釋，主要是年內有兩幅推出市場的土地流標，及物業和股票市場出現調整所致（《2019/20 年度政府財政預算案》第 12 段）。

預算案公布後，據財政司司長接受傳媒訪問時回應，今年有多幅貴重商業用途土地和位於啟德發展區的住宅用地推出市場。言下之意，向好方面看，是對新一年度賣地收入持樂觀態度。賣地收入「可觀」，無疑可以有效挹注政府的支出。不過，從另一個角度看，無可否認，特區政府的財政收入迄今甚至在可見未來，依然十分依賴賣地所得，沒有其他「板斧」。司長所說今年推售多幅優質商業和住宅用地，並將之視作「利好」消息般向外強調，這番話令筆者「百感交集」。

高地價必然導致高樓價

香港稅基狹窄其實是一個積重的問題。據政府統計處有關政府財政資料顯示，於去年 2017/18 年度，直接稅稅收達 2080 億元，佔該年度總收入 34%；地價收入達 1648 億元，佔該年度總收入 26%，比同年的利得稅收入 1391 億元還要多收 257 億元，是政府收入總額中各項收入的「一哥」；而主要跟物業和股票交易相關的印花稅收入為 950 億元，金額比同年的物業稅和薪俸稅稅收之和還要多，在整體經營收入中，緊隨利得稅位列主要經營收入的第二位。既然政府依賴賣地收入，執事者理性地便不會「賤賣」土地，加上可用作建房的熟地供應

短缺，亦即透過土地供應去壓抑房地產價格冉冉上升之勢的能力被約制，只能通過需求管理，例如利用額外印花稅等手段去壓抑需求。因此，無論政府如何否認，都很難擺脫被指奉行「高地價」政策之嫌。

據國際調查機構 Demographia 公布《2019 年全球住房可負擔性調查報告》的資料，香港房價與收入比由前年的 19.4 倍，進一步惡化至去年的 20.9 倍，屬「嚴重負擔不起」的水平。Demographia 的評算很簡單，亦即把全球各主要城市的樓價中位數對比住戶收入中位數，以衡量樓價的可負擔水平。上述數字意味著在香港，一個收入位於中位的家庭，若不吃不喝不繳稅，全部收入都用於買樓，也需要約 21 年才能買到一所處於中位樓價的單位。香港房價之高，盡在不言中。

高地價製造了社會苦果

在「高地價下」的困局中，除了住房價格與市民收入嚴重脫節外，連同與地產相關的租務市場，使市民的生活或企業的經營所需，亦無可避免地大受影響。如租賃物業或地鋪經營的每一個個人或商業行業，在高租金情況下，一般家庭只能「將貨就價」租住面積較小和地區較偏遠的住宅單位；至於提供服務或銷售產品的各界企業，因要抵銷高昂的租金支出，東主勢必將此營運開支轉嫁到消費者身上，令市民的生活負擔日益沉重，人人也嚐到當前的社會「苦果」。

改善財政收入結構，減輕對賣地收入的依賴；優化本港的稅務結構，包括考量如何擴闊本地狹窄的稅基，無疑是早晚需要處理的問題。新一年度財政預算案提到，將稅務政策組從財經事務及庫務局轄下，轉移至直屬於財政司司長辦公室，並會按需要增撥資源（106 段）。筆者冀望稅務政策小組能夠「有所作為」。事實上，全面審視本港稅制是有需要的。去年立法會通過不少於 8 項稅例修訂，近乎是歷年之冠。《稅務條例》自 1947 年訂立至今，政府近乎每年都對《稅務條例》作更新或修改。由於新的修訂是「塞進」《稅務條例》裡，使整個《稅務條例》結構無可避免地顯得架床疊屋。在這種情況下，現行的《稅務條例》在運作上便顯得左支右絀，亦未能為投資者和納稅人對政府稅收規條，提供全面和清晰的理解。

全面檢視稅制此其時

全面檢視稅制應涵蓋三方面。第一，審視政府整體稅收收入模式，在固有的稅收基礎概念下，研究如何優化現今的稅收機制；第二，在商品及服務數位化的現狀下，研究如何突破既有的稅收基礎概念，找出合理的稅收方案，向創科和電子商貿企業徵稅；最後，政府應全面審視香港的稅制方案是否有成本效益，並達至預期的政策果效。

稅制方案是否有成本效益

上文提及有關如何優化現今的稅收機制和找出合理的稅收方案，以及向創科和電子商貿企業徵稅，筆者已在過往的文章在此專欄與讀者探討，現不在本文重述觀點。至於最近兩年，政府提出並獲得通過的「零碎」稅務條例修訂，究竟有多少項切實收到預期的政策果效？筆者認為此項很值得討論。

每當新的稅收法例修訂在立案草擬階段，政府只按慣例向立法會和大眾表述新稅務條例生效後，為庫房帶來多少額外或縮減現有的財政收入，而並沒有交待政策生效後會檢討成果。筆者希望借《汽車引擎空轉（定額罰款）條例》為例，嘗試帶出檢討成效的重要性。上述條例在 2011 年底實施，按照這條「停車熄匙」條例，司機在停車時，不可在 60 分鐘內運作引擎合計超過 3 分鐘，違例罰款 320 元。立例的政策目的，是改善空氣質素，然而諷刺的是，目前還有柴油引擎的車輛在路面上行走。更令人注目的是，政府因應實際需要及在不同情況下，「停車熄匙」《條例》設有特定的豁免，包括當酷熱天氣警告及黃色、紅色或黑色暴雨警告信號生效的時間、因無法控制的機械故障而不能阻止汽車引擎空轉等。政府有關政策局用上大量時間和資源考慮到一切運作上的需要，不得不按處境在某些情況下，設有豁免執行機制。

筆者從政府庫務署公開的 2017/18 年度政府帳目中，有關政府一般收入總目及分目分析報表發現，政府從定額罰款制度(汽車引擎空轉)這一項收到違例的罰款數額只有 12,000 元! 此區區之數，在政府龐大的財政收入裡微不足道，然而，實施這條例，政府需草擬條例，生效後需要人手進行檢查及檢控，加上種種豁免情況，執行起來不僅困難，而且成本不菲。我們並非以收到罰款數額多少作為政策有效性的依據。事實上，愈多人遵守法律，政府收到的違例罰款愈少愈好，但問題是，香港的空氣質素也不見得有很大的改善。

見微知著，同樣道理，政府與其對稅務法例進行繁瑣而零碎的修訂，倒不如早日作出全盤性檢視，應簡化者可簡化，隨著社會的發展，資訊科技的突破，有哪些新商業經營活動可以開拓為新的稅種，如此種種，必須作一個全盤性的檢視，雖然這項工作不易為，甚至可說是「痛苦」的，但痛苦過後可以看到有效益，這才是應有的管治之道。

拓寬稅基未雨綢繆

現今外圍經濟局勢不明朗，包括政府的各機構單位，紛紛下調經濟增長預期。不少經濟分析員和金融機構更預期 2019 年的環球經濟，將會相當顛簸。幸運的是，香港特區政府仍坐擁萬億財政儲備，足夠應付政府未來不少於 18 個月的公

共開支。同時，政府開支增長已高於經濟增長。據財政司司長透露，目前公共開支已超過本地生產總值(GDP) 20%的《基本法》規制，意味香港的財政收支平衡問題，並非一個遙不可及的「虛假」問題。為此，特區政府應把握這「末段」的時機，趁著特區政府的財政狀況尚十分穩健的一刻，積極為現今的稅制及整體政府的收入體制，重新全盤籌劃，作全面的檢視，並制定一套具制度性和結構性的改革方案。筆者冀盼政府有勇氣開始著手考量上述的要點，亦期望稅務政策組也把這些要點納入研究的範疇，並定期向公眾發表研究報告，讓各方能夠集思廣益，不單能獲取香港市民的信任，亦為香港未來的發展和迎來的種種機遇奠下有效應對的基礎。

〔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〕