

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017年1月11日

減市民千斤擔子需可持續稅收

麥寶龍

香港科大商學院會計學系講師

國際貨幣基金組織於去年12月6日發表報告，指香港樓市已接近上升周期的尾聲，並警告在美國加息步伐加快下，本港樓市將面對更高風險，擔心危及本港實體經濟。國基會又預計，香港2016年全年的經濟增幅約1.5%，略高於10月時預測的1.4%。不過，筆者更關注它對本港人口變化的預測。

目前香港65歲或以上的人口約有90萬，政府預計於2030年該年齡層人口將急增至210萬，約佔屆時整體人口的25%。人口老化無疑將帶來長者服務及公共醫療巨額開支，因此政府應及早制訂長遠財政計劃報告，包括重訂支出的緩急優次、增加收入及做好資產管理，以減低人口老化所造成的財政影響。

稅項扣除紓解民困

對於香港貧富差距擴大和透過稅制作資源的重行配置工具，並且各項從長遠的角度擴闊當前狹窄的稅基，筆者在《改善貧富懸殊紓緩受薪族壓力》（刊本欄・2016年11月26日）一文建議，為紓緩中、低階層的生活困苦，政府除了推行社會福利政策，還可以透過財政政策（Fiscal policy），以針對性的稅項扣除及優化本地的稅制，把資源有效地再配置，令社會貧富的差距收窄。

德勤會計師事務所上月指出，估計本港於2016/17年財政預算案會錄得350億港元盈餘，比財政司司長於去年2月份預算的114億元，多236億元。另據金融管理局在去年12月7日公布的最新資料，2016年11月底，官方外匯儲備資產為3,850億美元。據此來看，無論從財政收入和外匯儲備衡量，香港的財務狀況健康，有條件向市民施以援手，並作出稅項扣減，以紓緩香港中、低層家庭沉重的生活負擔。

當然，扶貧紓困的措施可以有多種做法，包括屬短期性的政策，多項的紓困措施毋須、也不宜大規模全數推行。考慮到財政的可持續性，政府可按部就班，按緩急先後的方式，為最有需要幫助的人優先提供援助，而援助範疇應緊貼社會實際民生所需，扶老助弱，體現政府的善治理念。

可考慮的兩項惠民措施

事實上，在市民日常生活中，租金、照料子女和供養父母等開支所費不菲，對於需要日間托兒或護老等服務的普羅市民，擔子很重。若政府能夠在這些民生生活支出上提供稅務扣減，肯定對紓解民困有直接的效用。筆者於本文針對性地討論兩項建議：一、自住之主要居所租金支出作稅務扣減項目，上限為每年 10 萬元；二、擴闊供養父母、祖父母免稅額和長者住宿照顧開支兩者的應用範圍。筆者按稅務局最新於年報刊登的相關資料作粗略估算，前項建議將令政府每年減少約 23 億元的稅收；而後者則令政府稅收每年減少約 14 億元。

筆者提出政府可考慮的紓困措施中上述兩個細項的理由，首要是因為租金和供養父母所牽涉的範圍很寬，包括中、低收入的家庭都廣受影響。若政策得宜，廣大市民皆能受惠。再者，以現今政府的財政實力，加上若政府能更著力於鞏固財政收入的可持續性，相信香港社會財務上是可以承受的。

租金可量化的政策基礎

根據政府統計處 2015 年 7 月底出版《主題性住戶統計調查第 57 號報告書》的資料，全港共有 86,400 間劏房，劏房居民約 19 萬人，大部分是中青年低學歷者；住戶每月租金中位數為 3,800 元，租金與收入比率中位數為 30.8%。報告的調查工作於 2014 年 6 至 11 月進行，可見劏房的問題和嚴重性，早於幾年前已見端倪。按照這個調查的資料，劏房的住客若以入息中位數為 11,800 元計算，交租後餘下約 8,000 元；再扣減水電費等居住支出，餘款隨時只得入息的一半。如果收入低於中位數，可以想像苦況更甚。

此外，據差餉物業估價署公布最新的私人住宅單位平均租金和租金指數顯示，一所位於新界面積 40 平方米(約 430 平方尺) 的單位，截至去年 11 月，平均租金為 9,680 元；而位於九龍及港島同類型單位的平均租金更分別高達 12,760 元和 15,120 元。參考其單位租金指數，就所有單位類別按 1999 年作基數，2016 年截至 11 月竟錄得七成二的升幅！若單以一個每月收入 3 萬元的小康家庭，租金支出已佔其收入三成甚或五成，再扣除其他生活費，確實難於為未來改善生活作籌劃，更遑論聚積財富！

有人擔心，若政府對租戶作出任何形式的租金補助或資助，抱有機會主義的業主便會動腦筋向租客加租，把政府對租戶的幫助挪移到自己的口袋去。這種憂慮未嘗沒有可能出現，主因是租客議價能力相比業主的為弱。不過，政府並非毫無政策措施加以應對，譬如在現今的物業稅稅率加入累進元素，從而減低業主「投機性」的成本和誘因。上述乃政策構想框架，至於政策措施的細節可從詳斟酌，通

過制度建設作出完善的安排。

照顧長者支出負擔不輕

另一方面，本港人口老化的問題的確需要及早思考和處理。除了本文開首提及的報告估算，香港統計處去年9月發布的資料，以本港65歲及以上長者比例推算，長者人口將由2014年15%，顯著上升至2034年30%，到2044年「每三個人當中便有一名長者」。

隨著香港近年的人口老化趨勢，供養和照顧長者委實是一件嚴肅而迫切需要處理的事，當中包括醫療、長者院舍需求源源增加的壓力；與此同時，退休長者離開了勞動市場，缺乏收入，然而卻需要持續性的醫療護理照顧，面對這些持續性的開支，退休人士如何有可持續資源來應對問題，絕非杞人憂天，而對普羅的「上班族」來說，都是一個不輕的擔子。

對於新一年度政府施政報告和2016/17年財政預算案，德勤除了估計該財年會錄得350億港元盈餘外，也就施政報告及預算案，提出三個初步建議，其中允許繳納薪俸稅人士同時受惠「長者住宿照顧開支」作可扣稅項目和「供養父母、祖父母、外祖父母」免稅額，筆者同意這不失為有效的紓困措施，並可惠及普羅大眾。

在此筆者嘗試闡述上述建議背後的論據。按照現有稅例，在一個課稅年度，納稅人只可以選擇採用供養(外、祖)父母免稅額，或以註冊住院舍使費開支作為扣減的計算基礎，兩者不能兼得。

簡單而言，如果納稅人或其配偶的父母，在有關課稅年度的任何時間年滿六十歲，就可「自動」享有這項免稅額的權利，與「實際」開支並不完全相關，故此帶有強制性地要納稅人在供養(外、祖)父母免稅額，或註冊住院舍使費的「實際」開支作為可扣稅項目之間，在應稅計算基礎上只能二擇其一，這無疑是「從緊」的稅務制度設計。但現今社會的實況往往是基於長者親人的健康情況轉差，家中又缺乏護理條件的情況下，安排他們入住註冊院舍便成為實際生活上的需要。當本港人口老化已成為長遠的問題下，加上在政府錄得龐大財政盈餘、外匯儲備充足，政府不妨「從寬」處理，讓納稅人同時享用兩項稅務寬免，減輕「上班族」的負擔。

擴闊稅基，建共融可持續發展社會

最後必須作出補充，任何福利政策和扶貧紓困措施，在稅務角度都需要包含可持續的概念。過去幾年，有關每年財政預算報告，輿論的焦點不外乎財政盈餘估計

的數字是否準確？財政司司長是否「派糖」？「派糖」的資源配置到什麼地方？但筆者認為，關鍵是我們應該檢視公共收入的持續性，因為只有收入可持續，政策措施才得以持續，並能夠取得真正紓解民困的實效。

總括而言，政府欲紓解民困，單從稅務角度考量，不妨向納稅人提供租金支出作稅務扣減，並讓納稅人「特惠地」同時享有(外、祖)父母免稅額和「長者住宿照顧開支」的稅務寬免，為如今充滿「政治化」和對立情緒的社會，注入一些人文關懷，冀社會多些和諧，騰出空間來討論和發展經濟，真正做到「迎難而上，發展經濟，改善民生」的政策目標。

與此同時，從短期的紓困措施作為起點，制訂長遠的福利政策、可持續的財政收入、擴闊稅基等作通盤考量。值得強調一點，擴闊稅基，不等於必須加稅。譬如引入奢侈品消費稅，把收入較高者負擔較高稅負的稅務原則再擴寬一點；又或開徵流轉稅如商品及服務稅時，可考慮適當地調低入息稅稅率，並較妥善地處理和減低其累退性，即加上減稅條款和免稅優惠等，達致扶貧助弱的福利效果。

〔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〕