

目錄

	頁數
背景	
• 對公共財政的檢討	1
研究及諮詢	
• 邁向一個稅基更廣闊的稅制	2
• 香港的稅基	4
• 公眾諮詢	7
• 公眾反應	8
• 擴闊稅基的方案	8
- 提高現有稅項的徵稅能力	8
- 引入稅基廣闊的新稅項	14
• 環保稅	24
建議	
• 商品及服務稅	25
• 物業差餉	26
• 薪俸稅免稅額	26
• 海陸離境稅	26
結論	27
附件*	
附件 A - 諮詢委員會職權範圍	
附件 B - 諮詢委員會成員名單	
附件 C - 稅基研究報告	
附件 D - 《擴闊稅基 改善稅制》諮詢文件	
附件 E - 對諮詢文件所載的問題的回應摘要	
附件 F - 適合香港的商品及服務稅模式	
附件 G - 國際貨幣基金組織就在香港引入商品及服務稅的報告書	

* 附件載於獨立分冊，並可在 www.info.gov.hk/fb/ac/index.htm 網站下載。

背景

對公共財政的檢討

二零零零年三月，政府公布連續第二個財政年度錄得經營赤字，並預計隨後至少三個財政年度都會出現同樣的情況。當時的財政司司長提出警告，假如長期出現經營赤字，本港將面對嚴重的財政問題。當局須維持香港公共財政的穩健，而經常性稅收的收益及穩定性，尤其值得關注。

2. 這些經營赤字究竟屬於周期性質(即在經濟好轉時會自行調整)，抑或屬於較嚴重的結構性問題，仍有待確定。不過，無論赤字的性質如何，香港都不能等待問題有定論後，才去擬訂所需的補救措施。為免日後公共財政出現不穩定的情況，我們應該早作準備，訂下一套周詳、適時和可行的對策。

3. 為此，當局採取了雙管齊下的對策：一方面成立檢討公共財政專責小組，以確定經營赤字屬周期性抑或結構性，預計專責小組在短期內便會得出研究結果；另一方面，當局同時成立稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會，在維持簡單低稅制和保持香港國際競爭力的前提下，研究哪些稅基廣闊的新稅項適合在香港引進，並就開徵新稅項的大體實施安排提供意見。諮詢委員會的職權範圍及成員名單分別列於附件 A 及附件 B。

附件 A

附件 B

研究及諮詢

邁向一個稅基更廣闊的稅制

4. 諮詢委員會自二零零零年六月以來一直定期舉行會議。委員會的首項工作是確定國際公認的良好稅制準則。委員會認為良好稅制可公平分配稅務負擔，並可減低稅收產生的負面效應。公認的良好稅制設計原則共有八項，包括中立性、公平性、成效、效率、明確簡單、靈活性、國際競爭力及稅收的穩定性。委員會並根據這些原則，評估現時香港整體的稅項組合。現將這些原則分述如下：

(a) 中立性

良好的稅制對各種形式的經濟活動應具有中立性。要保持中立性(即橫向公平)，就必須向有同等納稅能力的人或企業徵收同等的稅款。當稅制對經濟決定的影響越少，其中立性就越強，稅務負擔可公平地分配給各種形式的經濟活動。

(b) 公平性

良好的稅制必須是縱向公平，即按納稅人的繳稅能力徵稅。另一方面，過分狹窄的稅基導致整體稅務負擔落在相對少數納稅人身上，也不符合公平的原則。良好的稅制也必須考慮到能否吸引和挽留高增值人士和企業，以及鼓勵納稅人積極向上，爭取高收入等因素。

(c) 成效

良好的稅制必須有較強的徵稅能力，適時提供稅收，並能長期維持穩定的收益，及盡可能不受周期性的經濟波動所影響。為減少逃稅和避稅的執法費用，必須與所涉及的稅款取得平衡。

(d) 效率

良好的稅制必須具有高效率，盡量減少納稅人的遵從成本和政府的行政費用。稅制可影響經濟效益，缺乏效率的稅制會推高成本。在任何既定的稅收水平下，稅基越廣，稅制越全面，所取得的經濟效益就越高；而整體稅務負擔越低，對經濟活動造成的扭曲就越少。

(e) 明確簡單

良好的稅制必須具有高透明度，且明確易懂。課稅規則須清晰易明，並根據稅法的明確原則而制訂。稅法在施行時應貫徹一致，納稅人可準確估計其各項經濟活動須繳付的稅額。

(f) 靈活性

良好的稅制必須具有靈活性，能夠適應科技進步、商業發展和其他經濟因素的變化。

(g) 國際競爭力

良好的稅制不會忽略國際稅收趨勢。香港的稅制必須對整體競爭力有裨益，無論是稅制結構或稅率都不應損害香港在國際上或區內的競爭力。鑑於海外投資對維持香港經濟增長的重要性，稅制必須保持簡單和高效率，以維持香港具吸引力的投資環境。

(h) 稅收的穩定性

良好的稅制有助增加政府收入的穩定性。經濟活動經歷周期性的循環起伏，各種稅項受經濟逆轉影響的程度不盡相同。能將經濟周期影響減至最低的稅項，有助加強整體財政制度的穩定性。

5. 諮詢委員會同時對經濟合作及發展組織(經合組織)成員國的稅制進行了考查，以確定其徵稅的性質和範圍，以及個別稅項在稅收總額中所佔的比重。選擇經合組織成員國作為比較對象，是因為這些國家的經濟發達，而且提供既標準化又可靠的稅務統計數據。研究對象亦包括一些能提供可靠統計數據的非經合組織的國家和地區。所有成為研究對象的經濟體系，都屬於稅制成熟的地區。

6. 諮詢委員會為香港稅制訂定基準時，全面參考了國際公認的良好稅制特點、其他地區各種各樣的稅項，以及這些地區的收入組合和稅收收益。此外，諮詢委員會在評估香港稅制的優點和缺點時，既參考國際基準，也顧及到香港的獨特情況。

香港的稅基

7. 本港的稅務專家早已指出香港的稅基狹窄。在具有國際經驗和專業知識的顧問協助下，諮詢委員會對香港的稅基進行了詳細分析。研究的目的是，以其他稅制發達地區的稅基作為基準，評估香港的稅基是否狹窄。該項研究比較香港與一些選定地區的稅收來源，以確定香港稅基的性質、中立性、納稅負擔和可靠程度。有關的研究報告載於附件 C。

8. 與全球最發達的經濟體系作比較的主要理據是，假如香港的稅制需要改革，則海外地區近年在這方面的經驗應具參考價值。更重要的是，鑑於全球經濟一體化和維持競爭力的需要，香港在考慮改變稅制時就更要注意國際趨勢和國際基準。在對香港稅基進行研究時，一九九八年稅收統計數字為經合組織最近期公布的數字。為使有關比較保持一致，研究也就採用了一九九七至九八年度香港的稅收數字。

9. 有關稅基的主要研究結果如下：

- (a) 就稅收總額佔本地生產總值的百分比來說，香港在選取作比較的地區中是最低的。香港的稅收水平分別遠低於亞太區和經合組織基準的平均數；

- (b) 香港非常倚重來自公司利潤的稅收。香港利得稅佔稅收總額的 32%，而經合組織和亞太區的基準則分別只是 9% 和 29%，儘管這些地區的利得稅稅率通常都較香港為高；
- (c) 香港對財產(即差餉、遺產稅，以及地產和股票交易印花稅)徵收的稅項普遍高於國際基準，這些稅項佔香港稅收總額的 24%，而經合組織和亞太區的基準分別是 5% 及 10%；
- (d) 香港對商品(主要是向香煙、酒精產品及碳氫燃料徵收應課稅品稅)徵稅的倚賴程度很低，佔稅收總額不足 6%，而且沒有就一般消費徵稅。經合組織成員平均有 18% 的稅收來自一般消費，對特定商品及服務徵收的稅款則佔 12%。至於作為基準的亞太區國家和地區，一般消費和特定的商品及服務則分別提供 12% 和 16% 的稅收；以及
- (e) 近年香港政府的收入總額大約有一半來自非稅項收入。在一九九九至二零零零年度和二零零零至零一年度，分別有 53% 和 45% 的政府收入來自非稅項收入。這些收入大部分來自賣地及累積財政儲備的投資收益。香港的非稅項收入水平遠高於國際標準。

10. 此外，研究還發現，雖然個人入息仍是經合組織成員國最大的稅收來源，但國際趨勢是逐漸減少對這個稅收來源的倚賴。為彌補減少了的個人入息稅稅收，過去 25 年各地政府明顯增加以一般消費稅作為稅收來源，一般消費稅是過去十年唯一有穩定增長的主要稅收來源。

11. 諮詢委員會根據稅基研究報告，對香港的情況作出以下結論：

- (a) 香港是稅率低、稅基狹窄的地區，且稅基仍在不斷收縮。例如，三百二十萬受僱人士中只有一百二十萬人須繳納薪俸稅；

- (b) 因為嚴重倚賴少數稅種，所以稅基的組合狹窄。例如，與入息有關的稅收（即利得稅和薪俸稅）就差不多佔二零零一至零二年度稅收總額的 56%；
- (c) 在稅制成熟地區之中，香港是唯一沒有徵收一般消費稅的；以及
- (d) 香港在過去經常倚賴非稅項收入，與國際標準背道而馳。

12. 研究結果確定香港現行稅制的稅基狹窄，諮詢委員會認為這造成五大缺點：

- (a) 與稅基廣闊的稅制相比，香港的稅制在經濟逆轉時期的徵稅能力較低；
- (b) 現行稅制的徵稅範圍狹小，限制了政府隨着經濟轉變而可多徵稅收的能力；
- (c) 稅基狹窄加劇經濟扭曲情況；
- (d) 基本上，現行稅制只向收入徵稅，但私人消費則無須課稅；以及
- (e) 現行稅制不能因應人口變化而迅速作出調整。

13. 諮詢委員會認為，香港需要一個稅基更廣闊的稅制以補救上述缺點。稅基廣闊的稅制不會過分依賴範圍狹窄的經濟活動所帶來的稅收，因為稅收應來自整個經濟體系，而不是其中某些環節。相對於狹窄稅基的缺點而言，稅基廣闊的稅制的主要優點是：

- (a) 稅制更為健全，不易避稅和逃稅，並更能因應經濟結構轉變而作相應調整；
- (b) 可減少對少數與收入相關稅項的依賴，令稅制更為穩定，特別是在經濟下調時期為甚；

- (c) 因為涵蓋更多可帶來稅收的經濟活動，令稅制更為均衡；
- (d) 可隨着經濟發展提高稅收的增長率；以及
- (e) 縱使人口狀況轉變，例如人口老化令直接稅的收益減少，亦可以更有效維持稅收。

14. 諮詢委員會並相信，從社會經濟的角度來看，擴闊稅基還可提高市民大眾的公民意識。雖然這不是擴闊稅基的關鍵所在，但一個廣闊的稅基卻有加強市民責任感，以及促進他們對社會作出更大貢獻的效果。市民大眾會更清楚了解政府提供服務與政府收支之相互關係，進一步加強市民大眾的責任感。

公眾諮詢

15. 根據其職權範圍，諮詢委員會須就擴闊稅基的方案，向立法會、有關團體及全體市民徵詢意見。因此，委員會於二零零一年八月六日展開公眾諮詢，為期兩個月，於二零零一年十月六日結束。

附件 D

16. 諮詢委員會發表了一份名為《擴闊稅基 改善稅制》的諮詢文件(附件 D)，向市民徵詢意見。委員會邀請市民就其職權範圍內的任何課題提出意見。有關課題包括：提高徵稅能力、減低稅收受周期性經濟波動的影響、引入新稅項或加稅對經濟造成的負擔、對電子商貿發展的影響(如有的話)、按法徵稅和繳稅的成本效益，以及公平等問題。在諮詢文件中，諮詢委員會探討了 13 個增加收入的方案，這些方案可歸納為兩類：

- (a) 從現有稅基中增加收入；以及
- (b) 引入新稅項。

此外，諮詢委員會亦邀請公眾人士就 16 條問題提出意見。這些問題反映了委員會考慮增加收入的具體方案。

公眾反應

17. 這次諮詢共收到社會各界人士(包括一般市民、政界、商界及專業團體)267 個回應，包括在電台聽眾來電節目中收到的七個口頭回應、106 份書面回應及 154 份電子郵件回應。另外，諮詢委員會的代表應立法會財經事務委員會的邀請，出席二零零一年九月二十六日的會議。諮詢委員會的代表亦應區議會、商會、專業團體及社區組織的邀請出席會議。此外，委員會亦密切留意傳媒對各界人士在諮詢期所作的回應及意見的報道。

18. 一如所料，不論是透過增加現時納稅人的稅務負擔或擴闊稅網的方案，將一些現時無須繳付直接或間接稅的人納入稅網，都不受市民歡迎。雖然大部分回應者都認同擴闊稅基的好處，但有部分人士表示，動用儲備及削減政府開支，是更為可取的做法。總而言之，這次諮詢證實了委員會預期的公眾意見，那就是“永遠沒有適當時間”可以加稅。同樣，新稅項亦永遠不受“歡迎”。不過，這次諮詢亦讓委員會更清楚了解市民所關注的具體問題，即假如決定開徵新稅項，應如何處理個別稅項的設計問題。對諮詢文件所載的具體問題而收到的回應摘要，載於附件 E。

附件 E

擴闊稅基的方案

19. 諮詢委員會根據既定的良好稅制原則，初步評估了 13 個稅收方案。為了確保檢討範圍的全面性，諮詢委員會認為不宜將考慮範圍局限於新稅項。因此，諮詢委員會亦就提高香港現有稅項的徵稅能力進行了探討。

提高現有稅項的徵稅能力

20. 諮詢委員會原先考慮過四個提高現有稅項徵稅能力的方案，其中三個方案能以非常有效的徵稅方式去大幅增加收入。第四個方案是提高地產物業轉讓的印花稅，但這個方案易受私人市場的地產物業價格和成交數量的影響，收益欠缺穩定性。另外，委員會亦根據在諮詢期間收到的意見，考慮第五個提高現有稅項徵稅能力的方案。各方案的摘要和諮詢委員會按有關準則對每個方案的評估如下：

方案 1：調高薪俸稅稅率

考慮因素	探討結果
廣闊度	調高稅率不會擴闊稅基。
中立性	調高後的稅率適用於所有現時須繳納薪俸稅的人士。就所有相同收入的納稅人都按相同稅率課稅而言，這項措施可保持稅制的中立性。
公平性	額外的稅款只由現時已在稅網內的人士負擔。現時在稅網外無須繳稅的人士，不會因稅率調高而須繳稅。
成效	適度調高稅率可以非常有效地增加現有稅基的收益。在稅網內的納稅人無法避免繳付增加的稅款，而現時無須課稅的收入，則仍在稅網之外。
效率	調高稅率可以很有效率地增加稅收。在通過有關法例後，政府或納稅人都無須因為徵收稅款或遵從法例而多付額外支出。
明確簡單	香港的薪俸稅稅率簡單易明，在施行方面亦有明確依據。
靈活性	稅率不受科技或商業變化影響。
國際競爭力	降低個人入息稅，以吸引技術人員並留住他們，是國際趨勢。大幅調高稅率對香港挽留現時的人才和吸引長遠發展所需人才，有不利影響。
稅收收益	以二零零零至零一年度入息水平計算，假設稅基不變，各個稅階的薪俸稅稅率(包括標準稅率)均調高一個百分點，可每年帶來約 22 億元的額外收入。

21. 諮詢委員會認為，調高薪俸稅稅率不會擴闊稅基，而增加的稅務負擔全部落在現有納稅人身上。委員會不贊成大幅調高薪俸稅稅率，因為這與調低入息稅的國際趨勢背道而馳。

方案 2：調高利得稅稅率

考慮因素	探討結果
廣闊度	調高稅率不會擴闊稅基。
中立性	調高後的稅率將適用於所有現時須繳納利得稅的人士。這項措施可保持稅制的中立性。
公平性	額外的稅款只由現時已在稅網內的人士負擔。在稅網外現時無須繳稅的人士，不會因稅率調高而須繳稅。
成效	適度調高利得稅稅率可以非常有效地增加稅收。納稅人無法避免繳付增加的稅款，現時無須課稅的收益(例如利息、股息、離岸收入和資產收益)仍在稅網之外。
效率	調高稅率可以很有效率地增加稅收。在通過有關法例後，政府或納稅人都無須因為徵收稅款或遵從法例而多付額外支出。。
明確簡單	香港的利得稅稅率簡單易明，在施行方面亦有明確依據。
靈活性	稅率不受科技或商業變化影響。
國際競爭力	調低稅率以挽留現有企業和吸引新企業，是國際趨勢。大幅調高利得稅稅率可能不利於香港的長遠發展。
稅收收益	以二零零零至零一年度的利潤水平計算，假設稅基不變，每調高稅率一個百分點可每年帶來約 26 億元的額外收入。

22. 諮詢委員會認為，調高利得稅稅率不會擴闊稅基，額外的負擔全部落在現有納稅人身上。委員會不贊成大幅增加利得稅稅率，因這與調低入息稅的國際趨勢背道而馳。另外，諮詢委員會不建議對利得稅實施累進稅率，因這會鼓勵現有的商業機構，為了獲得較低稅率而分拆為較細小的單位，以致減低經濟效率。

方案 3：調高地產物業交易印花稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	調高地產物業交易印花稅不能擴闊稅基。
中立性	調高後的印花稅稅率將適用於所有地產物業交易。
公平性	額外的稅款仍由進行地產物業交易的人士負擔。
成效	調高地產物業交易印花稅可以有效地增加稅收。納稅人無法避免繳付增加的稅款。
效率	調高地產物業交易印花稅可以有效率地收取更多稅款。政府或納稅人都無須因為徵收稅款或遵從法例而多付額外支出。
明確簡單	地產物業交易印花稅在施行方面很簡單，且有明確依據。
靈活性	地產物業交易印花稅基本上不受科技或商業變化影響。
國際競爭力	調高印花稅可能對地產物業市場吸引國際投資造成不利影響。
稅收收益	以二零零零至零一年度的成交數字計算，調高地產物業交易印花稅 20%，每年可帶來 10 億元收入。

23. 諮詢委員會認為，調高地產物業交易印花稅不會擴闊稅基，亦不能大幅增加收入。諮詢委員會不贊成大幅調高印花稅，因為這會打擊香港的競爭力，以及原已疲弱的地產物業市場。

方案 4：削減薪俸稅個人免稅額及扣減額

考慮因素	探討結果
廣闊度	削減個人免稅額及扣減額，使更多人納入稅網，薪俸稅稅基因而擴闊。
中立性	可以保持稅制的中立性，因為入息和家庭狀況相同的納稅人被削減的個人免稅額都是一樣的。
公平性	部分現時無須繳納薪俸稅的受薪人士會被納入稅網。大部分額外稅收仍來自那些現時無須按標準稅率課稅的納稅人，按標準稅率課稅的納稅人的稅務負擔將維持不變。
成效	削減個人免稅額及扣減額可以非常有效地增加個人稅項的收益。納稅人無法避免繳付增加的稅款，而所有入息高於新起徵點的人都須繳稅。
效率	需要報稅的納稅人數目大增，必須增撥資源處理所增加的報稅表，但這些報稅表所涉及的稅款不多。
明確簡單	削減個人免稅額及扣減額在施行方面很簡單，且有明確依據。
靈活性	削減個人免稅額及扣減額不受科技或商業變化影響。
國際競爭力	假如大幅削減免稅額，較高入息人士課稅的實際稅率會顯著增加，這可能會影響香港挽留現有技術人員和吸引外地人才來港工作。
稅收收益	按二零零零至零一年度的入息水平計算，全面削減個人免稅額 10%、25%及 50%，分別可每年增加稅收 20 億元、60 億元及 140 億元。如全面取消免稅額，則可增加稅收 400 億元。

24. 諮詢委員會注意到，削減個人免稅額及扣減額會擴闊稅基。不過，假設削減個人免稅額 20%，增加的稅收有 97.1%會來自現有納稅人，只有 2.9%是來自那些被納入稅網的納稅人。現有納稅人的稅務負擔增加，因為他們在個人免稅額方面被削減的數額，須按各自最高的邊際稅率納稅。由於個人免稅額不適用於按標準稅率課稅的納稅人，削減個人免稅額對他們沒有影響。

25. 以國際標準來說，香港的個人免稅額及扣減額都偏高。諮詢委員會認為適度削減個人免稅額及扣減額可擴闊稅基，從而令更多人須繳納薪俸稅。

方案 5：調高物業差餉

26. 諮詢委員會發表的諮詢文件，並未把調高物業差餉列為增加稅收的方案。不過，在公開諮詢期間，委員會收到意見，認為差餉的稅基廣闊，可考慮增強其徵稅能力。這方案的主要優點是，差餉稅基廣闊，由大部分住戶以公平方式分擔，而在施行方面也不會增加遵從成本及行政費用。因此，諮詢委員會對這個方案進行了評估。

考慮因素	探討結果
廣闊度	物業差餉的稅基廣闊，因為香港的住宅和非住宅地產物業，差不多全部都要繳納差餉。獲豁免差餉的物業主要包括政府樓宇、農地及農業用途建築物、宗教物業、軍事用地，以及新界的村屋。
中立性	全港的地產物業差餉都按劃一及固定的百分比徵收。這可在施行方面，保持稅制的中立性。
公平性	差餉是按地產物業的租值來徵收。市民所住的居所一般都與其繳付差餉的能力相稱，因此差餉帶來的稅務負擔是公平的。
成效	調高差餉是增加收入的有效方法。業主及租客(直接或間接)都不能避免繳付增加的差餉。
效率	調高差餉可以很有效率地增加稅收。在通過有關法例後，政府或納稅人都無須因為徵收稅款或遵從法例而多付額外支出。
明確簡單	調高差餉在施行方面很簡單，且有明確依據。
靈活性	調高差餉不受科技或商業變化影響。
國際競爭力	大幅調高商業及住宅地產物業的差餉，對吸引企業及技術人員來港或挽留現有企業及技術人員，可能有不利影響。
稅收收益	以二零零零至零一年度的收入水平計算，每調高差餉徵收率一個百分點，每年可帶來接近 29 億元的額外收入。

27. 差餉是一種對財產徵收的稅項。諮詢委員會注意到，與經合組織或亞太區的平均數相比，香港已較為倚重來自這方面的稅收。不過，差餉確是一個稅基廣闊而又穩定的收入來源，而且受企業利潤周期性波動的直接影響較少，至於受個人收入的直接影響，則更為輕微。差餉的稅基遠較利得稅和薪俸稅廣闊，因為所有應課差餉物業都要繳納差餉，無須考慮企業利潤的多寡，以及個人享有的免稅額。調高差餉的機制十分簡單，調高徵收率亦可帶來不錯的額外收入。諮詢委員會認為輕微調高差餉徵收率，可視為一項短期增加收入的措施。

引入稅基廣闊的新稅項

28. 諮詢委員會研究過多種新稅項可能帶來的稅收，當中包括對特定消費項目徵收的稅項、一般消費稅、人頭稅、資產收益稅、向僱主及／或僱員徵收的工資稅和社會保障供款、海陸離境稅，以及對某些迄今無須繳納薪俸稅或利得稅的入息類別徵稅。

方案 6：資產收益稅(又稱資產增值稅)

考慮因素	探討結果
廣闊度	對香港而言，資產收益稅是一種新稅項，可擴闊稅基。
中立性	這稅項的中立性視乎其徵收範圍而定，如只對地產物業及／或股票交易徵收，則會欠缺中立性。
公平性	這稅項會對已實現的收益徵收。
成效	資產收益稅易受周期性的經濟不景氣影響，故稅收不穩定。
效率	資產收益稅在施行上會牽涉很多複雜問題。對政府及納稅人來說，資產收益稅為低效率的稅項。
明確簡單	若要具有成效，資產收益稅的法例將會很複雜，影響香港現行簡單的稅務法例體系。
靈活性	資產收益稅法例往往缺乏靈活性。根據海外經驗，有關法例須經常修訂，以維持這稅項的健全性。
國際競爭力	根據現時地域來源徵稅原則，資產收益稅可能會鼓勵更多香港居民往海外投資，以避免繳納此稅。資產收益稅亦可能減少投資，不利資本積累。此外，開徵資產收益稅，亦會對香港作為區內股票上市地點和金融中心的地位有不利影響。
稅收收益	稅收收益取決於有關法例的涵蓋範圍(包括有關扣除資產減值的條文)和當時的經濟狀況。

29. 諮詢委員會認為，由於資產收益稅不能帶來可觀的收入，而且一旦徵收，會影響香港的簡單稅制，因此不應在香港開徵。開徵這稅項的代價會超過可能帶來的收益。

方案 7：利息稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	徵收利息稅會增加應課稅收入的類別，表面看來，可以擴闊稅基。
中立性	根據現時地域來源徵稅原則，這稅項只適用於香港的存款利息，在香港以外地區的存款利息是免稅的，因此缺乏中立性。
公平性	納稅人須就所得的利息收入繳付利息稅。
成效	從本港存款所得的利息稅收入，主要取決於市場利率和投資者選擇的存款類型。
效率	對本地利息收入徵稅，由財務機構預扣稅款，本身是一項具有效率的徵稅措施。不過，由於低收入納稅人須填交報稅表，而目的只為退還其儲蓄戶口和投資戶口最初預扣的利息，因此整體而言，利息稅為欠缺效率的稅項。
明確簡單	就個人而言，以預扣稅方式徵收利息稅，是一項有效率而簡單的措施。至於商界，就已計入營業利潤並源自香港的利息進行評稅，也是有效率而簡單的做法。
靈活性	這稅項的靈活性較低，因為在處理那些並非以利息方式計算其收益的衍生工具會有困難。
國際競爭力	貨幣資產很易被轉移至海外以迴避課稅。存款流失可能對香港的金融制度有負面影響，而且不利於香港作為國際銀行中心進一步的發展。
稅收收益	由於個別存戶可能將其存款移往海外，財務機構亦有能力拓展離岸銀行業務，估計從個人可能獲得的稅收收益將會很少。根據一九九八至九九年度因豁免企業就所收取的利息繳付利得稅的《豁免利得稅(利息收入)令》而少收的稅款估計，從商界所得的利息稅收益，可能是每年 10 億元左右。

30. 諮詢委員會認為，只要將存款移往海外，便可輕易迴避利息稅。這稅項對本港作為國際銀行中心進一步的發展所造成的不利影響，遠超過預期可能帶來的收益。

方案 8：股息稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	對股息徵稅會增加須繳稅收入的類別，表面看來可擴闊稅基。
中立性	根據現時香港的地域來源徵稅原則，這稅項只適用於香港公司派發的股息，外國公司派發的股息無須課稅。
公平性	以往公司收入雙重課稅的傳統制度 ¹ 影響稅制的公平性，不過，現時這制度大致上已由避免股息雙重課稅的制度 ² 所取代。在避免股息雙重課稅的制度下，透過稅收抵免的程序，不會出現雙重課稅的情況。由於與其他收入有關的稅項採取一致的徵稅準則，向股息徵稅是公平的。
成效	假如公司選擇不派息，把利潤重新投資以助股價增長，則無股息稅可徵。
效率	所有現代的股息課稅制度均設有避免股息雙重課稅的安排，讓分派給股東的利潤中已繳納的公司利得稅轉往股東名下，這安排有損稅收效率，亦造成避稅的機會。
明確簡單	全面扣除股息以免雙重課稅的制度，有關法例極為複雜，也不易施行。
靈活性	稅項比較靈活，因為可處理所有分派給股東的利潤。
國際競爭力	為保持香港作為國際商業及投資中心的競爭力，必須制定避免股息雙重課稅的制度。
稅收收益	在避免股息雙重課稅的制度下，根據一九九九年上市公司派發的現金股息計算，對股息徵稅所得的額外稅收不會很多。

31. 由於須訂立很複雜的制度來避免股息雙重課稅，而公司亦可能選擇不派股息（因而無稅可徵），諮詢委員會認為不值得引入這項會令香港稅制變得複雜的稅項。

¹ 公司利潤須先課稅，隨後派發給股東的股息（部分公司利潤）須再次課稅。

² 在避免股息雙重課稅的制度下，就公司派發給股東的利潤而已繳納的利得稅稅額，會以稅收抵免的形式轉往個別股東名下。股東收到的現金股息加上稅收抵免額，為其應課稅股息的總額。轉給股東名下的利得稅稅額（推算的稅收抵免），將在個別股東的總體稅務負擔中扣除。

方案 9：對企業及個人在世界各地的收入徵稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	對納稅人在世界各地所得收入徵稅，會擴大應課稅收入的範圍，表面看來可擴闊稅基。
中立性	對來自外地的收入徵稅，可使香港的稅制更為中立，因為收入不論源自何地，均須課稅。
公平性	來自外地的收入，如未有在收入來源地納稅，則須在香港課稅。
成效	任何外地收入已在該地繳納的稅項，均應給予抵免。相對於國際標準，本港的稅率偏低，因此在大多數情況下，外地的稅收抵免額，都會超過在香港的應課稅額。在這些情況下，不會帶來額外收入。
效率	由於要解決來自外地收入在海外地區繳稅等問題，徵稅效率因而減低。
明確簡單	對來自外地的收入徵稅和提供稅收抵免的法例，往往都很複雜，並可能會涉及很多問題，例如須就簽訂避免雙重課稅協議進行磋商。
靈活性	稅項具有靈活性，因為獲得收入的方法並非關鍵所在。
國際競爭力	為維持國際競爭力，有必要制訂有關外地稅收抵免的法例，以及與主要經濟伙伴議訂全面避免雙重課稅的協議。
稅收收益	稅收收益極少，因為須就海外已繳稅款給予抵免。

32. 諮詢委員會明白，複雜的稅收抵免制度和避免雙重課稅協議，是對世界各地收入徵稅的必要條件。由於香港的稅率偏低，因此稅收收益不會很大。權衡這稅項的利弊，諮詢委員會認為不應引入此稅項。

方案 10：海陸離境稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	向所有由海陸路離港的人徵稅，其稅基十分廣闊。
中立性	由海路或陸路離港的人均須繳稅。
公平性	現時乘坐飛機離港及乘船往澳門或內地的人士，須繳付離境費用。開徵海陸離境稅後，所有由海路或陸路離港旅客均須繳付這類費用。
成效	難以避稅或逃稅。
效率	徵收及行政成本較低。
明確簡單	須繳的稅款有明確依據，易於了解。
靈活性	有很大靈活性。
國際競爭力	從國際競爭角度來看，對香港無甚影響。
稅收收益	稅收收益視乎稅額而定。如對每次由海路或陸路離境徵稅 18 元（即現時乘船往澳門或內地收取的費用），根據二零零零年的離境數字計算，則每年可帶來約 10 億元收入。

33. 徵收稅額不太大的海陸離境稅的概念，頗得到市民支持。諮詢委員會認為有理由考慮引入海陸離境稅，因為引進這稅項後，所有離境旅客均須繳稅，符合公平原則。不過觀感上，這稅項可能會對香港與內地的經濟合作有負面影響，並會影響訪港旅遊業。諮詢委員會認為如徵收海陸離境稅，稅額應維持在適中水平，以減低可能的負面影響。

方案 11：工資稅(又稱工薪稅)和社會保障稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	這是由僱員及 / 或僱主課繳的稅項，有相當廣闊的稅基。
中立性	這些稅項適用於所有僱員薪酬。
公平性	這些稅項是按僱員工資的一個百分比向僱主及 / 或僱員徵收的，並沒有個人免稅額和扣減額。
成效	由於這些稅項有相當廣闊的稅基，因此可帶來持久穩定的收入。
效率	在計算僱員工資時，可同時計算每名僱員及 / 或僱主應繳納的稅款。
明確簡單	有關法例可能很複雜，在實施初期，可能會為僱主帶來問題。在稅制確立後，日常的行政工作會較為簡單。
靈活性	這些稅項可適應不同的就業模式。
國際競爭力	大部分僱主和僱員剛剛開始向強制性公積金供款。任何與僱傭有關的新稅務負擔，都會對香港的競爭力有不利影響。
稅收收益	以一九九九至二零零零年度工資水平計算，每徵收一個百分點的稅款，便可帶來每年 58 億元的收入。

34. 以良好稅制原則評估，工資稅和社會保障稅方案是可行而穩妥的。不過，開徵這些稅項會令營商成本增加，尤其是聘用僱員成本。強制性公積金制度現仍在實施初期，僱主及僱員仍在適應其影響。諮詢委員會認為在可見的將來引入工資稅或社會保障稅，都可能會影響香港營商及聘用成本的平衡。

方案 12：人頭稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	稅基極為廣闊，因為每個成人都須繳付人頭稅。
中立性	每個成年居民都須繳付人頭稅。
公平性	不論個人負擔能力，所有成人都按劃一定額繳稅。
成效	由於稅基廣闊，因此能夠帶來持久穩定的收入。
效率	其他地區的經驗顯示，人頭稅的行政成本高昂，而逃稅也很嚴重。
明確簡單	人頭稅的原則十分簡單明確，納稅人很容易明白。
靈活性	這稅項不受營商方法轉變及科技發展的影響。
國際競爭力	溫和的稅率對競爭力不會有顯著影響。
稅收收益	稅收收益視乎稅額而定。二零零零年，本港年齡在 21 歲或以上的人口有 530 萬，如每人每年付人頭稅 200 元，就可帶來每年 10 億元收入。

35. 人頭稅不能保證縱向公平。沒有任何一個主要徵稅地區曾成功推行該稅項。諮詢委員會不建議在香港開徵此稅項。

方案 13：一般消費稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	私人消費的開支均須課稅，其徵收範圍廣闊。
中立性	一般消費稅對所有私人消費項目徵收，因此具有中立性。
公平性	繳稅多寡由消費能力決定。消費能力較低的人士，納稅較少。對低收入人士來說，這是累退稅。
成效	消費稅稅基十分廣闊，能夠帶來持久穩定的收入。不過，視乎稅率的高低，此稅項可能引致市民選擇往境外消費。
效率	稅基廣闊的消費稅的行政及遵從成本較低。由於其稅基廣闊，避稅較難。
明確簡單	如沒有豁免或豁免的項目很少，稅基廣闊的一般消費稅在施行方面有明確依據，而且易於遵從。
靈活性	對私人消費徵收的稅項，具有相當靈活性，能夠適應營商和科技的變化。
國際競爭力	香港是唯一沒有徵收一般消費稅的發達經濟體系，倘若開徵稅基廣闊而稅率低於區內或國際一般水平的稅項，不會對香港的競爭力產生重大影響。
稅收收益	根據二零零零年的私人消費開支數據計算，消費稅稅率的每一個百分點，估計每年可帶來約 60 億元稅收。

36. 開徵一般消費稅，或更具體地說，開徵商品及服務稅的建議，遭到社會上不同層面的反對，但卻得到一些專業團體有條件的支持。在諮詢委員會探討的所有方案中，只有這稅項能夠符合稅基廣闊及可長遠帶來可觀稅收的基本原則，即使所訂的稅率較其他經濟體系為低。

37. 本港的人口和勞動力趨勢會對香港日後的財政預算有重大影響。隨着受供養人士與受僱人士的比率上升，未來入息稅稅基的增長會較消費稅稅基的增長為慢。同時，本港人口老化，亦會對社會保障開支和醫療衛生服務造成上調壓力。諮詢委員會注意到很多發展成熟的徵稅地區在面對人口老化問題時，均引入商品及

服務稅(或其變種)以改革稅制。人口狀況的轉變，社會對政府服務的期望不斷提高，以及經濟周期性下調對直接稅稅收造成的負面影響，令政府難以繼續倚重入息稅作為其主要稅收來源。因此，很多政府已分散稅源，逐步減少倚重入息稅。對本地私人消費徵稅可提供另一種形式的稅收，而這稅收一般較少受到社會經濟和人口變化的影響。

方案 14：流動電話服務稅及招牌稅

考慮因素	探討結果
廣闊度	由於只適用於特定種類的商品和服務，兩種稅項的稅基狹窄。流動電話有很高的滲透率，因此稅基相對較廣闊。
中立性	由於只有使用流動電話或架設招牌的人士才須繳稅，因此這稅項欠缺中立性。消費者或會選擇其他通訊或廣告方式。
公平性	招牌稅的稅基狹窄，而亦只針對個別消費。
成效	難以避稅或逃稅。
效率	徵收及行政費用低。
明確簡單	繳稅責任及稅額明確，容易明白。
靈活性	甚具靈活性。
國際競爭力	從國際角度來看，不會對香港有顯著影響。
稅收收益	視乎徵收的方法，如稅率不高，則不會帶來可觀稅收。舉例來說，以二零零零年的情況計算，如對每個流動電話用戶按每月 10 元的劃一稅率徵稅，每年的收入約為 4.6 億元。如對每名招牌擁有人每年徵稅 1,000 元，則每年的收入為 2 億元。

38. 針對個別商品的課稅缺乏良好稅制必需具備的中立性。大量增加課稅商品，則可能會使稅制變得複雜，令營商成本上升。以個別稅項來說，除非把這些稅率定於高水平，否則難以帶來可觀收入。至於上述所考慮的兩類商品稅，基於概念和徵稅能力兩方面的理由，諮詢委員會不建議採用。

環保稅

39. 在進行公眾諮詢期間，諮詢委員會收到一些有關“環保稅”的意見書。“環保稅”是指以環保理由對特定消費項目徵收的稅項。由於環保稅都是為了達到特定的環保目標，因此其徵稅範圍可能極為狹窄，例如對汽車電池和車胎徵稅，但也可能十分廣闊，例如對使用電力徵稅。

40. 諮詢委員會的職權範圍着眼於財政問題，負責研究應引進哪些稅基廣闊而又可帶來長期穩定經常收入的稅項。諮詢委員會支持環保，也明白在某些情況下，以環保理由就特定消費類別徵稅是合理的。然而，利用“環保稅”來達到環保目標，所涉及的不僅是財政理由，還有其他複雜的考慮因素。特定的“環保稅”可能帶來可觀收入，並有廣闊的稅基。可是，有關稅項會否妨礙或有助達到環保目標，又或者採用非徵稅措施會否有更佳成效的問題，諮詢委員會本身並無這方面的專門知識就這些問題提供意見。此外，哪種“環保稅”最能有助促進環保，以及各種措施的先後次序和實施對象等問題，諮詢委員會認為應交由政府及其有關諮詢機構研究。因此，諮詢委員會並沒有把“環保稅”作為擴闊稅基建議來討論。

建議

商品及服務稅

41. 香港的稅基越來越狹窄。諮詢委員會認為，長遠來說，商品及服務稅是唯一可以擴闊稅基而又不損害香港對外競爭力的新稅項。即使稅率低於國際水平，這稅項仍可帶來可觀收入。諮詢委員會建議，香港的商品及服務稅模式應具備以下特點：劃一低稅率(例如 3%)、較高的商戶登記起徵點以豁免大部分中小型企業繳稅、對出口貨物(包括旅客購買的出口貨物)實施零稅率。一個適合香港環境的商品及服務稅建議模式(包括主要設計特點)，載於附件 F。國際貨幣基金組織的稅務專家曾應邀請就香港引入商品及服務稅進行可行性研究，而上述模式大致上就是以該組織的報告書為基礎。報告書全文載於附件 G。

42. 從實施的角度來看，新西蘭、新加坡和澳洲的實際經驗顯示，如投入大量資源實施商品及服務稅，則由決定引入該稅項之日起計，最少需時 18 個月才可實施。由於香港缺乏徵收以消費為本的稅項的經驗，因此國際貨幣基金組織表示，執行部門(例如稅務局和香港海關)可能需要約兩年的時間為實施商品及服務稅作準備。諮詢委員會亦認為，實施該稅項的籌備時間，應充分計及立法工作所需時間，包括法例的草擬及立法機關的審議工作。

43. 諮詢委員會明白到，假如商品及服務稅建議獲得接納，確實的實施時間，將由政府決定。正如研究新稅項難有好時機一樣，開徵新稅項在任何時候都不會受歡迎。諮詢委員會建議政府應在可行範圍內，盡快作出是否實施商品及服務稅的政策決定。因為如決定實施的話，需時甚長的立法和實際準備工作便須盡快展開。諮詢委員會並建議政府在決定確實的實施日期之前，必須考慮到財政狀況和經濟氣候的預測，以及本港企業是否已作好準備。由於須顧及上述所有因素，委員會相信商品及服務稅最快也要在數年後(約三至四年)才可實施。

44. 即使政府能盡早決定落實開徵商品及服務稅，由於籌劃工作需時，仍要在數年後才開始有實際稅收。在此期間，假如財政赤字屬結構性問題，則政府可能需要推行臨時措施去增加稅收以填補收入的不足。因此，諮詢委員會建議考慮三項能產生財政收益、稅基廣闊及較易實施的措施。這些措施分別向現時稅基已十分廣闊的稅項徵收額外的稅收、增加準納稅人須繳付的稅款，和把更多人士納入稅網。

物業差餉

45. 一如上文第 27 段所述，差餉是稅基廣闊而徵稅能力很高的稅項。諮詢委員會不建議長期調高其徵收率(目前為應課差餉租值的 5%)，以應付政府的財政需要。然而，商品及服務稅在實施前需要一段很長的籌劃時間，在此期間，假如政府在財政上有需要，溫和調高差餉徵收率是一個可以考慮的選擇。

薪俸稅個人免稅額

46. 以政府損失的稅收來衡量，維持現行高水平的薪俸稅個人免稅額成本不菲。一如上文第 25 段所述，以國際標準來說，香港的個人免稅額和扣減額都偏高，這亦是現時薪俸稅稅基狹窄的根本原因。削減個人免稅額能把大批新納稅人納入稅網。以擴闊稅基為目標，諮詢委員會建議削減現時水平偏高的個人免稅額。

海陸離境稅

47. 一如上文第 33 段所述，如果海陸離境稅的稅率訂於低水平，所得的稅收將會不多。雖然如此，諮詢委員會認為，這稅項可替政府提供一種稅基廣闊而收入穩定的新稅源。而且，這稅項亦能符合公平原則，因為開徵這稅項後，所有由海路或陸路離港旅客均須繳付離境費用，與現時乘坐飛機離港的人士須繳付這類費用一樣。

結論

48. 諮詢委員會的任務，是建議政府於需要額外收入時可在香港引進哪些稅基廣闊的稅項。在所有的方案中，商品及服務稅最能符合上述要求。因此諮詢委員會建議，倘若基於結構性財政赤字而令政府需要增加收入，則應開徵商品及服務稅。另外，諮詢委員會建議如有需要，在商品及服務稅實施前的一段期間，政府可調高差餉、削減個人免稅額及開徵海陸離境稅，藉着這三項稅基廣闊而又較易管理的措施，填補收入的不足。