

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2019年1月14日

預算案須「貼地」切合市民需要

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

新一份《財政預算案》將於2月27日公布。在香港貧富差距不斷擴大，中低收入家庭的生活支出負擔愈來愈沉重和外圍經濟局勢不明朗之際，預算案能否切實地解決市民當前的生活困境，並透過財政政策和稅務安排，對香港經濟發展起具前瞻性的促進作用，是目前香港社會穩定的關鍵和未來發展的基礎。

2019-20年度財政預算案，已於去年12月5日展開了公眾諮詢。筆者同意，集思廣益有助政府制訂一份切合市民需要的預算案。

破格思維配合長遠發展

政府的財政收入除側重依賴所得稅外，迄今仍依靠賣地收入支撐。據統計處10月份資料，本財政年度4月至9月，賣地收入有1,648億元，比去年全年的1,279億元高出了約兩成。毋庸置疑，政府收入過於依賴地價收益，始終是一個需要改善的財政政策缺漏。

誠然，香港目前的財政狀況相當健康。不過，隨著全球迎來資訊科技創新，以及大數據新經濟時代與社會變遷，不進則退無疑是發展的規律。所以，不妨先從宏觀角度觀察，剖析香港向前發展的關鍵政策。

目前，香港投入粵港澳大灣區發展，冀融入國家發展戰略中尋求新的經濟增長點，確實是一個重要的發展方向。從政制及內地事務局官方網頁中有關粵港澳大灣區的資料顯示，各地政府和相關部門及至中央政府已進行大量協調工作，並逐步落實於12項政策範疇內各樣能便利惠民的措施，其中包括有便利往內地工作的港澳居民的稅務政策。

國務院2018年12月22日發布的《中華人民共和國個人所得稅法實施條例》，由2019年1月1日起，在中國境內無住所的個人，在中國境內居住累計滿183天的年度連續不滿6年的，經向主管稅務機關備案，其來源於中國境外且由境外單位或者個人支付的所得，免予繳納個人所得稅；至於香港特區政府在推動創新及科技持續發展，在資源投放和稅務安排方面，亦作出相關的配合。在去年度財政預算案已預留額外500億元，從基建、科研合作、培育初創企業、推動產業發展

等；企業的研發開支亦獲得額外稅務扣減，即首 200 萬元合資格的研發開支可獲 300%扣稅，餘額則獲 200%扣稅。

特首林鄭月娥在去年 10 月的施政報告提及，政府將成立一個高層次的「粵港澳大灣區建設督導委員會」，由特首出任主席，成員包括所有司局長，全面統籌香港參與大灣區建設事宜。筆者期望這委員會能盡早運作，除了發揮其統籌和監督功能外，冀能運用破格的思維，為粵港澳大灣區發展創建一個可持續的工商業投資「生態圈」。譬如，會否透過稅務措施對大灣區的公司，尤其是初創企業作出發展配合？會否透過稅務措施吸引及便利機構投資者、私募基金、天使投資基金等，為大灣區內的營運公司提供融資及企業管理方案，從而取得共同發展的協同效應？會否透過區內各地政府及中央協商，確立一個有利大灣區發展的人口調配政策等？

事實上，一個大規模的發展項目，不能夠完全由私人企業擔當推進與促進的角色，政府透過政策參與其中，無論是透過政策扶助、稅務激勵或其他政府功能的政策工具，都起重要的作用。

「稅務假期」的政策啟迪

誠然，粵港澳大灣區涉及 11 個珠三角城市，包括深圳、東莞、惠州、廣州、肇慶、佛山、中山、珠海及江門。各地政府間進行政策協商和落實施行，的確有一定難度，但香港投入大灣區發展已成定局，並確立為香港的重點發展項目，如何利用自身的優勢來取得「共贏」發展效果，必須有相關的政策部署。

看深一層，任何發展項目都牽涉企業和人員，政府會否對參與其中的企業和人員推出稅務優惠？事實上，在促進創新和重大「針對性」投資項目(例如生產性企業)的發展上，「稅務假期」是非常有效的政策措施。今年中國慶祝開放改革四十周年，無可否認，中國政府在稅務安排上對相關合資格企業給予「稅務假期」，亦即對境內生產性外商投資企業，在經營首個獲利年度後，再給予一定年期的減免稅優惠，在改革開放後首二十年，為促進經濟強勁發展已見成效。藉國內此經驗，證明「稅務假期」政策能完全對應初創企業發展的需要。

在人員方面，特區政府能否為往大灣區內工作的港方人員提供稅務優惠的政策配合，包括更簡易的免雙重徵稅安排、提供額外免稅所得項目及給予對應的稅務可扣除項目金額等。在新的財政預算案中，政府宜適時地提及相關政策的發展動向和政府的構想，使香港參與大灣區發展有一幅較清晰的政策面貌。

民生措施最忌「離地」

關於民生方面的政策，包括紓困措施，筆者認為，新財政預算案必須「貼地」，

因此，筆者也從相對微觀的角度，提出一些政策建議。

在港人最關注的房屋問題上，財政政策包括在稅務安排上，需要對物業平穩發展--樓價不宜上升、也不宜急跌有所顧及。近期本港樓市調整跌勢頗急，若樓市急跌，勢必對香港經濟的衝擊很大。財政司司長近日強調，即使樓市近期出現調整，也無意於現階段撤銷遏抑需求的三大「辣招」，即針對海外買家的買家印花稅、本地炒家的特別印花稅，以及擁有第二物業的雙倍印花稅，但會考慮放寬按揭成數措施。

細心一想，要維持樓市平穩發展，對投資性而非自住的物業徵收資產增值稅，筆者認為是一個合理的政策選項，因為此舉有助穩定樓市長遠平穩發展。另一方面，對符合條件的租戶，租金可用作稅務扣減，財政司司長擔心此舉會令業主乘機加租，以此作為拒絕的租金寬減的理由。其實政府可以透過稅務安排遏制業主加租行為，關於這個問題，筆者曾在本欄討論，於本文不贅。

遏制樓價「辣招」可微調

筆者建議，面對樓市深度調整的潛在風險，政府即使不撤銷三大「辣招」，但可否考慮進行政策「微調」？譬如，對於價值 600 萬至 800 萬的住宅自用物業，可否有 5 年印花稅豁免期，亦即置業自住滿 5 年，可獲印花稅豁免，若不足，則需補交。這做法較放寬按揭成數更好，因為可強化物業作為居住第一屬性的政策基礎，有利樓市長期穩定發展。與此同時，若政府不考慮對樓宇買賣引入資本增值稅，亦可以考慮除了現今對樓宇交易額作基礎的從價印花稅稅率 (Ad valorem rate)外，可按每一額外增添物業的交易，提高其邊際稅率。

另一個關乎民生的重要事項，是醫療問題。每當筆者看到長假後或流感高峰期間，公立醫院病床使用率超過 100%，有醫院的病床使用率近日甚至高達 128%；急症室平均輪候時間竟長達 4 至 8 小時，令人難過。政府有加大和加速資源投入的政策之急切性，進行舊醫院重建及擴建、培訓更多醫護人員，相信市民也樂見新一年度財政預算案對這個問題提出改善之方。

在環境衛生方面，去年 9 月和 11 月，香港先後發現人類感染老鼠急性病毒性 E 型肝炎病例，實在是向本地環境衛生響起警號；而鼠患亦在多個地區出現，反映環境衛生有惡化風險，因而政府有需要調撥資源，認真改善醫療與衛生問題。

固本培完為上策

由於當前子女教育開支不菲，諸如校車服務也醞釀加價。此外，供養父母的開支也有增無減。為什麼筆者不厭其煩地提出這些微觀問題？因為這些生活細節實際地反映低收入家庭的沉重支出擔子。如何在稅務上進行合理的資源重新配置，以

紓緩市民的負擔，使財政預算真正做到紓解民困，減少社會矛盾激化，無疑是穩定香港社會發展的關鍵。

在福利方面，筆者建議，供養父母居住院舍的使費開支可作扣減。按照目前稅例，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。這種「從嚴」的稅務安排並不可取，尤其在市民收入增幅低於支出升幅的情況為甚。因此，政府可考慮挪開這個限制。另外，僱員強積金自願性供款的部分，亦可以考慮作出有數額上限的扣減。以上兩項建議，均能有助稍為減輕打工一族的擔子。

目前，政府如何透過財政與稅務安排，紓緩社會資源分配不均和不公平的狀態；改善牽涉民生項目的監管機制，是公眾的合理期望。筆者期望財政預算案能以務實的政策態度，認真貼地回應當前市民的生活需求。

〔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〕