

雙軌制不宜用於膠袋稅

李樹甘 吳祖堯 香港樹仁大學商業、經濟及公共政策研究中心

塑膠購物袋環保徵費計劃（下稱「膠袋稅」）於 2009 年 7 月開始實施，根據立法會文件指出，膠袋稅現涵蓋約 3,300 間登記零售店。相關登記零售商如向顧客提供塑膠購物袋，須收取每個 5 角的環保徵費。

登記零售商亦須向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍內向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及已徵收的收費總額。同時，登記零售商須根據申報內容，按季向政府繳付徵費收入。

膠袋稅的成效顯著，據政府估算，自實施膠袋稅以來，登記零售商分派的塑膠購物袋已大幅減少約九成。膠袋的價格只由零上升至 5 角，需求量卻下跌九成。這可能是人們過去已習慣免費得到膠袋有關，一旦徵費（由無到有）便對需求量造成很大的影響（但將來增加徵費額的效果會較不明顯），港人的環保意識不斷提升亦是重要因素之一。

可是，由 2009 年年中至 2010 年年中，未受膠袋稅規管的界別棄置於堆填區的塑膠購物袋數量增加了約 6%。有見及此，政府於 2011 年 5 月就是否及如何擴大徵費計劃諮詢公眾，結果大部分人支持擴大膠袋稅至涵蓋中小型企業。

儘管如此，因現時膠袋稅要求企業按季向政府繳付徵費收入，若涵蓋中小企則會對部分中小企構成行政上的沉重負擔。有建議提出使用「雙軌制」來解決問題，即大型或連鎖商戶依舊向政府繳付徵費收入，而中小企則容許保留膠袋收費，毋須交付政府。

零售業料難公平競爭

然而，「雙軌制」會對零售業公平的競爭環境帶來衝擊，大企業因膠袋稅要投入額外資源，員工亦因相關政策而增加和顧客、公司間的磨擦，在「雙軌制」下我們已可預期大企業損失而中小企得益。企業在一個已被預設了誰是贏家（pick the winners）的制度下競爭，顯然會對大企業有欠公平。而一些目前正參與膠袋稅的零售商已作出不少投資設立電腦系統，作為向政府繳付徵費收入之用，不論採用「雙軌制」或容許所有零售商保留徵費收入，亦會可能引起部分零售商不滿。存在既定贏家的政策是難以接受的，問題可能並非在於大企業未能保留徵費收入，損失了增加收入的機會，而是在於一旦有此先例，則可能被人用作將來實施同類存在既定贏家政策的藉口，損失則遠大於現在所失去的徵費收入。

擴大徵稅需兼顧效益

總結以上的討論，我們可以得出三個重點：一、膠袋稅的成效顯著，擴大膠袋稅至涵蓋中小企可對環境保護有極大的幫助，理應實行。二、實行擴大膠袋稅涵蓋範圍會對中小企造成傷害，使其負擔大筆行政費用，不是社會願意看到的結果。三、若以「雙軌制」保護中小企，則產生不公平的現象。因此，擴大膠袋稅涵蓋範圍需要同時兼顧效益、中小企對行政費用的承受能力及公平性這三個方面。

筆者建議，政府可容許中小企向膠袋生產商入貨時一併繳交膠袋稅，再由生產商向政府繳付徵費收入，同時規定中小企必須向顧客收取膠袋稅。這樣可解決中小企對行政費用的承受能力及公平性的問題。但此舉可能有損膠袋稅的成效，因為中小企可能暗中不向顧客收稅，當作優惠吸引顧客，就此政府可加強巡查，保障膠袋稅的成效。此外，企業向膠袋生產商入貨時會有數量記錄，若暗中不向顧客收稅，膠袋的消耗應異常增加，入貨的次數或數量亦會顯著增加，若能向膠袋生產商收集這些數據，便可加強執法的效果。