

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1494/02-03號文件

檔號：CB1/SS/5/02

根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出的 《2003年公共收入保障(收入)令》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出的《2003年公共收入保障(收入)令》小組委員會的商議工作。

背景

2. 根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條，如行政長官批准條例草案提交立法會，而有關的條例草案一旦成為法律時會使任何稅項等得以徵收、撤銷或更改，則行政長官可作出命令，使有關係例草案的所有條文具有十足法律效力。根據《公共收入保障條例》第5條，如此作出的命令一經行政長官簽署，便會立即生效，並在下列特定情況下即告有效期屆滿並停止生效：

- (a) 該命令是就某條例草案作出的，而憲報公布立法會已否決該條例草案；
- (b) 憲報公布該條例草案已被撤回；
- (c) 該條例草案按一般方式成為法律，不論有否修改；或
- (d) 自該命令生效日期起計的4個月屆滿。

根據《公共收入保障條例》作出的命令的有效期屆滿後，當局將會因應有關條例草案的審議結果，分別根據《公共收入保障條例》第6及第7條，安排退還在該命令生效期間多收的稅款及收回在該期間少收的稅款。

3. 該命令為附屬法例，須按照《釋義及通則條例》(第1章)第34條，經過先訂立後審議的程序。第1章第34(2)條訂明，議員可將附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。根據《公共收入保障條例》第2條，行政長官會同行政會議有權作出命令，使該命令所載的條例草

案的所有條文具有十足法律效力。據此權力，立法會有權廢除該命令，但無權修訂當中的條文。

4. 財政司司長在2003至04年度財政預算案演詞中建議修訂汽車首次登記稅的稅制。汽車首次登記稅目前按汽車及汽車配件的公布零售價徵收。若干汽車配件(即冷氣機、音響設備及防盜裝置)及汽車分銷商提供的保證，獲豁免首次登記稅，其價值不在應課稅值的計算範圍。財政司司長建議取消上述豁免並加強防止避稅的措施、就某些汽車引入邊際稅制，以及調整不同類別汽車的稅率。

《 2003年公共收入保障(收入)令 》

5. 根據《 公共收入保障條例 》作出的《 2003年公共收入保障(收入)令 》(下稱“該命令”)於2003年3月5日在憲報刊登，並於2003年3月12日提交立法會省覽。為保障政府收入，該命令訂明，由財政預算案發表當日(即2003年3月5日)下午2時30分開始，有關汽車首次登記稅的預算案建議具有短暫的法律效力。該命令的附表載列《 2003年收入條例草案 》的條文。該條例草案已於2003年4月9日提交立法會。

小組委員會

6. 在2003年3月21日內務委員會會議席上，議員同意成立小組委員會，研究該命令。小組委員會由余若薇議員擔任主席，曾舉行3次會議，並在其中一次會議上與多個代表團體會晤，聽取他們就有關首次登記稅的建議及該命令發表意見。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。曾向小組委員會提交意見書及／或口頭申述意見的個別人士／團體名單載於**附錄II**。

7. 為確保小組委員會有充裕的時間研究該命令，議員於2003年4月9日的立法會會議席上通過一項議案，將審議期延展至2003年4月30日。

小組委員會的商議工作

8. 小組委員會知悉，該命令旨在保障政府收入。當局一向透過公共收入保障令，使財政預算案中的某些收入建議於預算案公布後即時具有短暫的法律效力，因為倘若這些收入措施並非即時生效，便可能會有人透過囤積居奇及預先出售等方法，令政府收入蒙受損失。過去多年來，政府都是透過作出公共收入保障令，使調高香煙及含酒精飲料等應課稅品的稅率，以及調高與交通運輸有關的牌費等措施即時生效。小組委員會察悉，政府當局認為，假如當局未能透過該命令使有關首次登記稅的建議即時生效，而是等待有關條例草案獲制定成為法例後才實施建議的稅率，很多買車人士便會因預期當局加稅而提早買車，藉此避稅。政府因而蒙受的收入損失將會相當嚴重。

9. 小組委員會察悉，雖然各汽車業商會普遍支持有關取消對汽車配件及分銷商保證的免稅項目的建議，但各商會強烈反對首次登記稅稅率的擬議增幅。各商會認為，首次登記稅的稅率偏高會令新車(包括私家車及電單車)滯銷，亦會對汽車業的業務以至汽車業及各有關行業的就業機會構成負面影響。小組委員會得悉，在審議《2003年收入條例草案》時再詳細研究有關首次登記稅的各項具體建議，是較為適當的做法。然而，由於立法會享有廢除該命令的酌情權，因此小組委員會認為，就應否廢除該命令的問題向內務委員會作出建議前，小組委員會應瞭解各界就有關首次登記稅的建議提出的關注。

有關首次登記稅的建議對汽車業及各有關行業的影響

10. 鑒於有關首次登記稅的建議對汽車銷量有負面影響，各商會均要求減低私家車的稅率，以減輕因取消免稅項目帶來的影響。小組委員會察悉，各商會亦反對電單車的稅率。據部分商會所述，自該命令於2003年3月5日生效後，由於汽車的應課稅值及首次登記稅飆升，私家車及電單車的銷量驟降。在財政預算案公布後的一個星期內登記的私家車數目只有59輛，而在財政預算案公布前的一個星期則有1 636輛私家車登記。在同一段期間，登記電單車數目亦由105輛下跌至61輛。據部分商會表示，當局公布加稅措施之後，約三成新私家車的訂單遭取消，而取消訂單的車輛總值估計達4億元。各商會深切關注到，在現時經濟不景氣的情況下，汽車業的經營環境更如雪上加霜。雖然部分代理商已經自行承擔部分稅款增幅，以降低汽車的價格，但由於買車人士可要求退還已經支付的訂金，因此汽車業，尤其是中小型公司，正面對嚴重的現金週轉問題，很多公司最後會被迫結業。因此，部分商會要求立法會廢除該命令，以協助業界度過此艱難時期。

11. 各商會向小組委員會提出的意見摘要現載於**附錄III**。

12. 對於業界關注汽車的首次登記稅上升，政府當局解釋，雖然有關汽車首次登記稅的建議可能令部分具代表性的汽車型號的零售價上升5%至27%不等，但價格增幅主要是因為取消免稅項目所致，而不是由於稅率增加。為減少取消免稅項目對較低價私家車所帶來的影響，政府當局擴闊了稅階幅度、引入邊際稅率制度，以及調低較低價私家車的稅率。當局亦降低了巴士、小巴及的士等商用車輛的稅率。此外，假如分銷商選擇不把稅項負擔全數轉嫁消費者，並改變其定價策略，則零售價的增幅將會降低。儘管加稅措施對較高價私家車的影響較大，但由於較高價私家車只佔香港私家車市場的小部分(舉例而言，在2002至03年度，只有大約6%作首次登記的私家車的應課稅值超過50萬元)，故此對汽車業的整體影響並不嚴重。至於首次登記稅建議對汽車業的影響方面，政府當局預期，汽車銷售放緩只是暫時現象。事實上，登記汽車數字已開始回升，逐漸重返平日的水平。在3月24日至3月30日的一個星期內，首次登記的私家車及電單車數字分別回升至328輛及91輛，相等於2002至03年度私家車及電單車首次登記的每星期平均數字的57%及99%。

廢除或不廢除該命令的後果

13. 由於立法會無權修訂該命令，小組委員會曾經詳細討論廢除或不廢除該命令所帶來的後果，尤其詳細討論到，在立法會完成審議《2003年收入條例草案》前的一段期間，廢除該命令是否有助紓解汽車業所面對的困難。

14. 小組委員會察悉，假如廢除該命令，汽車首次登記稅將會按該命令生效前的稅率徵收。然而，當局不會即時退還於該命令生效期間多收的稅款。根據第1章第34(2)條，即使廢除該命令的決議獲通過，但已根據該命令而作出的任何事情，其法律效力不受影響。由於《公共收入保障條例》第5條並無就該命令被廢除的事宜訂定條文，假如該命令被廢除，《公共收入保障條例》第6條所訂定的退還稅款安排並不適用。委員進一步得悉，假如該命令被廢除，而《2003年收入條例草案》其後在無經修正的情況下獲立法會通過，則政府當局須安排收回在廢除該命令後及條例草案獲通過前的一段期間少收的稅款。倘若該條例草案不獲立法會通過，則在該命令生效期間(即直至該命令被廢除之前)多收的稅款須予退還。假如條例草案獲通過，而所訂的首次登記稅稅率較建議為低，則登記車主須付還在廢除該命令後及條例草案獲通過前的一段期間少付的稅款。由於不能確知條例草案的審議結果，小組委員會同意，假如廢除該命令，將會令業界及買車人士感到無所適從，並會產生運作上的困難。此外，由於該命令亦調低了若干項目的稅率，假如廢除該命令，便會令該等項目的稅率回復至原有的較高水平，以致業界無法從調低稅率的措施中得益。

15. 小組委員會亦察悉，香港汽車商會(代表汽車分銷商的主要商會)認為，若廢除該命令，則由2003年3月5日至條例草案獲通過之前的一段空檔期間，汽車市場將會出現混亂。該商會關注到，一些不良的代理商可能會濫用這段“緩衝期”，以公司名義為尚未出售的汽車登記，從而獲享較低的稅率。這些囤積的車輛隨後會慢慢逐步流入市場，有違制訂預算案建議的目的。

16. 另一方面，小組委員會察悉，假如該命令維持有效，而其後獲通過的條例草案所訂定的稅率較建議稅率為低，或條例草案最終不獲通過，則當局會退還根據該命令多收的稅款。小組委員會認為，《公共收入保障條例》之下的退還稅款機制是公平的，不會損害車主的利益。政府當局強調，該命令為保障政府收入的臨時措施。當局反對任何廢除該命令的建議，認為此舉將會損害公眾利益。

豁免於該命令生效前訂購的車輛

17. 為協助汽車業適應新稅制，並對在有關首次登記稅的建議公布前已經訂購汽車的買車人士公平起見，部分委員支持各商會提出的建議，即豁免分銷商的存貨及於該命令生效前訂購並已繳付訂金的車輛。政府當局強調，凡在香港登記供使用的車輛，均須繳納首次登記稅。過往調整首次登記稅時，新稅率都會適用於在新稅率生效時尚未登記的所有車輛。這是

一向採取的做法，其他徵稅措施如煙酒稅等也採用這做法。至於豁免已訂購車輛的建議，政府當局解釋，當局難以證明買車人士於何時訂購車輛，而擬議的豁免措施亦會誘使有關人士把訂單日期改為新稅率生效日期前，從而節省稅款。此外，並非所有個案均有證明文件供當局核實其訂購日期。至於豁免在財政預算案發表日之前已進口汽車的建議，政府當局認為，豁免分銷商汽車存貨的建議缺乏理據支持，因為這些存貨稍後未必會在香港出售及登記。根據政府當局的紀錄，不少進口香港的汽車最後會作轉口，而非在香港登記使用。

18. 部分委員雖然明白政府當局的觀點，但認為政府當局應體察汽車業及買車人士所面對的真正困難。他們同意，為研究該條例草案而成立的法案委員會應進一步研究上述豁免建議，以幫助汽車業及買車人士。

建議及徵詢意見

19. 在考慮過廢除該命令的後果及此舉可能會引起的混亂情況後，小組委員會認為不宜廢除該命令。小組委員會瞭解汽車業的關注及意見。委員同意，大幅調高稅率會嚴重打擊汽車業，亦對汽車業及各有關行業的就業機會構成負面影響。小組委員會建議成立法案委員會，研究《2003年收入條例草案》。法案委員會應盡快展開工作，以期早日通過該條例草案。

20. 請議員察悉小組委員會的商議工作及上文第19段所載的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年4月23日

根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出的
《2003年公共收入保障(收入)令》
小組委員會

委員名單

主席 余若薇議員, SC, JP

委員 朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳鑑林議員, JP
單仲偕議員
劉健儀議員, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, JP
麥國風議員

(總數：10位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 林秉文先生

日期 2003年3月25日

根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出的
《2003年公共收入保障(收入)令》
小組委員會

曾向小組委員會提交意見書及／或口頭申述意見的
個別人士／團體名單

1. 狄港生先生
2. 香港摩托車協會
3. 香港摩托車商會
4. 香港右軚汽車總商會
5. 香港中小型企業聯合總會
6. 香港汽車修理同業商會
7. 中國內地及香港特別行政區市場專業聯會
8. 汽車業大聯盟(又名為“反對增加汽車登記稅大聯盟”)
9. 香港汽車商會
10. 電單車大聯盟

立法會秘書處
議會事務部1
2003年4月23日

根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出的
《2003年公共收入保障(收入)令》
小組委員會

汽車業就汽車首次登記稅建議提出的關注及意見

團體	汽車首次登記稅建議				其他意見
	取消免稅項目	邊際稅制	建議稅率	防止避稅措施	
香港汽車商會	支持	支持	私家車的建議稅率過高，4個新的邊際稅階的稅率應降低至35%、60%、85%及105%。	支持	汽車首次登記稅稅率偏高會壓抑車輛銷售量，不但無法達致增加收入的目標，反而產生“因加得減”的效果。
香港右軚汽車總商會	原則上支持	原則上支持	強烈反對汽車首次登記稅的建議稅率，並提出反建議，即把4個現有稅階的稅率降低至35%、55%、75%及75%。	有關登記車主、註冊分銷商及相聯繫的人須就安裝配件及分銷商保證作出聲明的規定過於複雜。 反對當局把須就配件和分銷商保證繳付額外汽車首次登記稅的規定期限，由登記後3個月延長至登記後6個月。	汽車首次登記稅稅率偏高會壓抑車輛銷售量，不但無法達致增加收入的目標，反而產生“因加得減”的效果。 在財政預算案公布日之前進口或訂購的車輛應按舊稅率徵稅。
汽車業大聯盟	同上	同上	同上	同上	同上

團體	汽車首次登記稅建議				其他意見
	取消免稅項目	邊際稅制	建議稅率	防止避稅措施	
香港摩托車協會 香港摩托車商會 電單車大聯盟	原則上支持	--	反對當局把電單車的稅率訂為較高的40%，並要求將電單車稅率減至32%。	--	汽車首次登記稅稅率偏高會壓抑車輛銷售量，不但無法達致增加收入的目標，反而產生“因加得減”的效果。 在財政預算案公布日之前進口或訂購的車輛應按舊稅制徵稅。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年4月23日