

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1575/98-99 號文件

檔號：CB1/BC/15/98

1999 年 6 月 25 日內務委員會會議文件

《1999 年收入條例草案》委員會報告

目的

此份文件旨在匯報《1999 年收入條例草案》委員會的審議過程。

背景

2. 財政司司長於 1999 至 2000 財政年度政府財政預算案中，宣布多項收入寬減及增加收入建議。各項寬減收入建議均屬協助工商業的措施，受惠的行業包括商船業、金融業、轉口業、運輸業、保險業等；而為達致中期財政收支狀況恢復平衡的目的，財政司司長亦提出多項增加收入建議。

3. 為臨時實施大部分收入建議，行政長官根據《公共收入條例》(第 120 章)(下稱“該條例”)第 2 條的規定，頒布《1999 年公共收入保障(收入)令》(下稱“該命令”)。該命令於 1999 年 3 月 30 日刊登憲報，並於 1999 年 4 月 1 日起生效。該條例第 5(2) 條規定，在若干特定情況下，包括自該命令生效日期起計的 4 個月屆滿，該命令即告停止生效。

條例草案

4. 《1999 年收入條例草案》(下稱“條例草案”)旨在修訂多條條例，以實施 1999 至 2000 財政年度政府財政預算案中的各項建議。條例草案提出的主要收入建議包括 ——

收入寬減建議

- (a) 住宅樓宇買賣印花稅延至交易完成後才須繳付；
- (b) 人壽保險賠償金額不論在何處支付，均獲豁免遺產稅；
- (c) 豁免即日過境人士繳付飛機乘客離境稅；

- (d) 大幅降低船舶註冊費及噸位年費的上限；
- (e) 提供特定的稅務寬免，促進本地債務及證券市場的發展；

增加收入建議

- (f) 將六合彩博彩稅稅率由 20%提高至 25%，以及將特別賽馬投注博彩稅稅率，由 18%提高至 19%；
- (g) 調高交通違例定額罰款；
- (h) 將路邊泊車錶最高收費由每 15 分鐘 2 元提高至 4 元；
- (i) 將獅子山隧道收費由 6 元提高至 8 元；
- (j) 將海底隧道私家車收費由 10 元提高至 20 元，電單車收費則由 4 元提高至 8 元；及
- (k) 調高 300 萬元以上的物業買賣的印花稅稅率。

法案委員會

5. 內務委員會於 1999 年 4 月 16 日同意成立小組委員會研究該命令。在 1999 年 4 月 21 日的小組委員會會議席上，吳靄儀議員當選小組委員會的主席。內務委員會於 1999 年 4 月 23 日同意，小組委員會應成為法案委員會，繼續研究該命令及條例草案，而法案委員會應重新邀請議員加入。法案委員會的委員通過由吳靄儀議員出任主席。法案委員會曾與政府當局舉行 7 次會議，並接獲 2 256 份意見書。小組委員會及法案委員會的委員名單分別載於**附錄 I**及**II**。

法案委員會的審議過程

6. 法案委員會已於 1999 年 4 月 30 日，向內務委員會匯報其就頒布該命令的原則問題進行的審議過程。法案委員會的委員支持條例草案所載關於收入寬減的建議，以及有關提高博彩稅及特別賽馬投注博彩稅的建議。至於法案委員會就條例草案其他增加收入建議進行的審議，則載於下文各段。

交通違例定額罰款

7. 條例草案建議將違反《定額罰款(交通違例事項)條例》(第 237 章)及《定額罰款(刑事訴訟)條例》(第 240 章)的規定的定額罰款提高 26.5%。政府當局為此提出理據，表示提高定額罰款額的目的是保持其阻嚇作用，而上一次調整是在 1994 年。當局建議將罰款調高 26.5%，以符合自 1994 年以來的累積通脹率。政府當局指出某些黑點嚴重違例泊車的情況，而這些黑點整天均出現嚴重的交通擠塞。政府當局認為，這情況顯示定額罰款的現行水平不足以產生阻嚇作用。政府當局表

示，提高罰款的建議不會改變設立定額罰款的政策意向，亦不會影響不同種類罰則的相對差別。

8. 法案委員會部分委員對當局指有需要提高定額罰款的說法，表示未能信服。他們察悉，自上次調整罰款金額後，警方就違例行車及違例停車事項發出的定額罰款通知書總數逐年下降，由 1994 年的逾 267 萬張下降至 1998 年的不足 175 萬張。雖然政府當局解釋，發出的定額罰款通知書數目下降的原因，是由於當局採取一系列交通改善措施所致，例如增加泊車位的供應及警方採取靈活執行交通規例政策，對沒有影響交通流量的違例停車只發出口頭警告等措施。部分委員認為，由於檢控數字下降，他們不能接納現行罰款水平的阻嚇力因通脹而減低的說法。此外，部分委員關注到提高定額罰款的建議對職業司機及汽車零售商造成的影響，這些人士已因目前的經濟衰退受到嚴重的打擊。

9. 單仲偕議員已表明民主黨不接納提高定額罰款的建議，並可能會對條例草案的有關條文(條例草案第 23、24 及 25 條)動議修正案。

排放過量黑煙車輛的定額罰款

10. 在各項交通違例事項中，法案委員會曾就車輛排放過量黑煙的罪行進行詳細討論。條例草案建議將排放過量黑煙車輛的罰款由 450 元提高至 570 元，由 1999 年 8 月 1 日起生效。陸恭蕙議員建議將罰款提高至 5,000 元，由 1999 年 11 月 1 日起生效。法案委員會接獲 2 050 份意見書支持陸議員的建議，另外亦接獲 202 份意見書，表示反對該項建議。10 個機構／位人士曾出席法案委員會的會議，以表達他們對上述議題的意見，有關機構／人士的名單載於**附錄 III**。

11. 法案委員會察悉運輸業的意見，即提高罰款額本身並非解決排放過量黑煙車輛的問題的有效方法。為根治此問題，運輸業認為當局應採取一系列措施，並從多方面著手。運輸界建議的措施包括進一步降低入口柴油的含硫量、收緊新入口車輛的排放黑煙標準、提升車房及技工在維修汽車方面的水準、設立汽車技術資料庫、使用顯示更清晰的儀器測試排放黑煙的車輛、協助車主自行量度排放黑煙的水平、舉辦有關環保駕駛習慣的課程，並以對環境造成較少影響的技術取代若干類別的柴油車輛。運輸業亦強調，當局應先實施各項改善措施，特別是提升車房及技工在維修汽車方面的水準，然後才利用增加罰款的方法減低黑煙排放量，這一點很重要。

12. 另一方面，法案委員會委員注意到社會部分界別，例如環保人士、醫學團體及各商會所持的立場，他們認為需徵收較高的罰款，才可阻嚇排放過量黑煙。該等機構／人士認為，當局需採取“軟硬兼施”的方式以解決有關問題。雖然上述其他界別的人士支持運輸界提出訂立各項減低黑煙排放量的建議，但他們認為個別人士亦有責任妥善保養本身的汽車。由於空氣質素迅速下降，危及整個社會的健康，並阻礙旅遊業的復甦，他們認為現行的罰款水平與政府當局建議的罰款水平兩者均不能反映問題的嚴重性。他們認為應將罰款訂於 5,000 元的水平，這樣會產生即時的阻嚇作用。

13. 政府當局向法案委員會說明為解決排放過量黑煙車輛的問題所採取的各

項短期、中期及長期措施。政府當局強調，將罰款提高至 570 元的建議，旨在按通脹調整所有定額罰款的金額，以恢復其阻嚇作用。為使排放過量黑煙的罪行情況降低至符合公眾的要求，政府當局承諾在 1999 至 2000 年度的立法會會期內修訂有關法例，除按通脹作出調整外，再提高排放過量黑煙車輛的定額罰款。至於罰款應進一步提高至哪個水平，則需視乎就該問題的嚴重性進行的評估的結果，以及公眾人士的接受程度而定。政府當局認為，陸恭蕙議員的擬議修正，屬增加某項罰款的比重的具體建議，有別於條例草案就交通違例定額罰款提出的一般調整，所以應視作不同的工作。

14. 單仲偕議員已表明，民主黨會考慮對條例草案(第 25(b)條第 29 項)提出一項修正案，將排放過量黑煙車輛的罰款額，釐定於條例草案及陸恭蕙議員兩者的建議之間的水平。民主黨或會考慮將罰款額定為 1,000 元。

泊車錶收費

15. 法案委員會曾研究將路邊泊車錶收費由每 15 分鐘 2 元提高至 4 元的建議的理據。委員察悉政府當局的解釋，該項建議屬增加收入措施。一如 1999 至 2000 財政年度政府財政預算案所載的其他增加收入建議，當局已顧及受影響人士的負擔能力，才極為選擇性地提出有關建議。此外，提高路邊泊車錶收費亦可協助達致維持路邊設有收費錶的停車位有 15% 空置率的目標，從而減低汽車等候或四處繞道尋找空置停車位的需要，因此會減低不必要的交通流量。

16. 法案委員會關注到該項提高收費建議會否對停車場收費造成連鎖反應。政府當局已為此澄清，將收費由每 15 分鐘 2 元提高至 4 元的建議只是最高的收費水平。運輸署會根據個別地區的情況，釐定實際的收費。與繁忙地區路邊停車場的現行收費比較，就路邊泊車位收取每小時最高為 16 元的建議收費仍屬偏低。政府當局預期，提高約 15 000 個路邊泊車位收費的建議，對香港合共 500 000 個泊車位的收費只會造成輕微影響。

17. 法案委員會察悉民主黨的意向。民主黨將會動議一項修正案(條例草案第 43 條)，以減低路邊泊車錶的收費增幅，改為由每 15 分鐘 2 元提高至 3 元。亦是民主黨成員的委員認為，政府當局建議的增幅過高，可能會引致私人停車場提高收費，因此才動議上述修正案。

海底隧道收費

18. 委員對提高海底隧道私家車及電單車收費的建議，各持不同的意見。條例草案建議將海底隧道私家車收費由 10 元提高至 20 元，電單車收費則由 4 元提高至 8 元。政府當局就提高收費提出的理由，類似當局就提高路邊泊車錶收費提出的理由，即增加收入。當海底隧道的擁有權於 1999 年 9 月 1 日轉交政府，以及提高部分車輛隧道費的建議實施後，當局預期每年的額外總收入可達 6 億 9,500 萬元。政府當局強調，提高收費的建議不會影響職業司機，因為當局只會調整私家車及電單車的收費。除了增加額外收入外，政府當局亦指出提高收費的建議將會對交通管理帶來的正面影響。當局預期實施提高海底隧道收費的建議後，每日將會有 10 000 部私家車改用東區海底隧道及西區海底隧道。由於在 1999 年上半年，

海底隧道的交通流量已超逾其設計容量大約 50%，上述情況可大大紓緩海底隧道附近的交通擠塞問題。

19. 委員指出，現時 3 條海底隧道的交通流量分布並不平均，是由於各隧道的收費出現極大的差別所致。西區海底隧道私家車收費為 30 元，金額過份偏高，這正好說明該隧道目前的使用率為何竟低至只及其設計容量 30%。委員認為，將西區海底隧道的收費調低至接近海底隧道及東區海底隧道的水平，才是最有效地調節 3 條海底隧道交通流量的方法。

20. 瞭解到實有需要與此同時將海底隧道交通流量分流至其他隧道，部分委員接納將海底隧道私家車收費提高至與東區海底隧道同等的水平，即 15 元。他們反對政府當局提出的擬議增幅，因為他們認為此舉會引致東區海底隧道提高收費。亦是民主黨成員的委員已表明會對條例草案(第 37(d)條)動議一項修正案，將海底隧道私家車及電單車收費分別提高至 15 元及 6 元。

21. 陳鑑林議員已表示，民主建港聯盟(下稱“民建聯”)認為，為達致管理交通的目的而提高收費並不恰當。民建聯反對條例草案所載的提高收費建議，以及民主黨所提出的建議。

22. 法案委員會察悉，根據秘書處的法律意見，由於條例草案第 37(d)條所載的海底隧道收費表屬新加入《行車隧道(政府)規例》的條文，如委員擬維持海底隧道私家車及電單車的現行收費，則需就該項條文動議修正案。委員亦察悉，倘條例草案第 37(d)條遭否決，海底隧道將沒有任何法律規定的收費表。

23. 陳婉嫻議員已表明，民建聯將對條例草案第 37(d)條提出修正案，以維持海底隧道私家車及電單車現時分別為 10 元及 4 元的收費。

延期繳付可予徵收印花稅的住宅物業買賣協議的印花稅

24. 法案委員會歡迎條例草案所載，有關容許延期繳付可予徵收印花稅的住宅物業買賣協議的印花稅，直至交易完成或物業轉售為止的建議。委員認為，該項安排可減輕真正自置居所人士在購買物業時的首期現金支出，並可以減低置業者受到非本身所能控制的理由影響，以致不能完成購買程序所蒙受的損失。

25. 然而，法案委員會察悉法人團體在申請延期繳付印花稅時，必須提供一項銀行承諾書的規定。政府當局指出，訂立此項規定的主要原因是保障收入，並表示利用空殼公司名義持有物業的投機者可在轉售有關物業後，隨即將空殼公司清盤或放棄該公司，藉此逃避繳付印花稅。容許延期繳付印花稅的擬議安排易被濫用，特別是在簽立轉讓契前進行一連串轉售活動情況。由於容許延期繳付印花稅，當稅務局發現物業轉售時，很可能有關的空殼公司已被清盤，事後追回印花稅的行動極可能徒勞無功。雖然沒有資料直接顯示法人團體欠繳印花稅的比率，因為在現行制度下，買賣協議的註冊取決於有否繳付印花稅，但法人團體所拖欠的補加印花稅金額已清楚明確地顯示問題所在。如稅務局對某物業作出的估價高於其成交價，而按成交價計算的印花稅已獲清繳，有關方面便須就該物業繳付補加印花稅。政府當局指出，截至 1999 年 5 月，仍未繳付的補加印花稅稅款達 3,220

萬元，法人團體拖欠的稅款佔其中的 64%；而在 1997 至 98 年度，物業買賣公司拖欠的稅款亦佔所有公司利得稅欠稅總額的 36%。

26. 部分委員並不接納政府當局的解釋，認為在處理延期繳付印花稅的申請時，有需要區別個人及法人團體的身份。他們認為，公司拖欠補加印花稅及利得稅方面的資料，與問題的關鍵並沒有關係。政府當局認為，承辦轉易契的律師沒有責任確保在物業轉名前所有協議均已加蓋印花，部分委員亦不接納這項意見。他們指出，律師在辦理轉易契時，一直以來的慣常做法是必定要求在用作證明其客戶擁有有關物業業權的協議上加蓋印花，因為售賣人未必能以未加蓋印花的文件來證明其物業具有妥善的業權。不論售賣人／購買人是個別人士或公司，做法也沒有分別，因此購買人在轉售前仍未結清物業印花稅的可能性甚低。委員亦指出，倘若個別人士意圖逃避繳付印花稅，稅務局所採取的追討行動亦不見得較容易。劉健儀議員表明，對於規定法人團體在申請延期繳付印花稅時，必須提供一項銀行承諾書的建議，她對此有所保留。

27. 法案委員會察悉，根據一貫做法，稅務局會接受以可予徵收印花稅的文書的副本加蓋印花，因此建議訂立明訂條文反映此做法。政府當局對此表示贊同，並同意在條例草案中規定，決定通知書內必須列明拒絕延期繳付印花稅申請的理由。為達致此目的，政府當局會對條例草案第 16(d)及 18(d)條動議修正案，並在條例草案中加入新條文第 15A 條。

調整印花稅稅率

28. 法案委員會察悉條例草案所載，有關調高 300 萬元以上的物業買賣的印花稅稅率的建議。部分委員關注到，將印花稅稅率由 2.75%調高為 3%至 3.75%之間的幅度是否偏高。政府當局表示，該項建議是一項增加收入措施。根據 1998 年 4 月至 1999 年 3 月期間的物業買賣紀錄，涉及價值 300 萬元以上的物業的買賣數目不足 20%，而涉及價值 600 萬元以上者則不足 5%。相對而言，購買價值為 600 萬元以上的物業的人士，屬於社會上最具能力負擔較高費用的一群。政府當局指出，由於物業價格在過去年多以來已有所下降，即使調高印花稅稅率，有關人士需就印花稅繳付的實際金額已較過往為低。

賦予運輸局局長制定規例的權力

29. 法案委員會認同，有需要在條例草案第 48 條加入一項賦權條文，容許運輸局局長制訂規例，以處理廢除《海底隧道條例》(第 203 章)及其附屬法例，以及《海底隧道(使用稅)條例》(第 274 章)後需作出的相應修訂。委員會研究將會根據該項條例草案條文訂立的規例的擬本，並信納該擬本在內容及草擬方面均可達致預定目的，特別是保留了在被廢除的法例下有關未決訴訟及未清付款項方面所享有的權利、特權或應承擔的法律責任，以及海底隧道有限公司有責任備存妥當紀錄供政府查核。政府當局已接納法案委員會的建議，並會改善規例擬本的行文。

建議

30. 法案委員會建議於 1999 年 7 月 7 日恢復二讀辯論條例草案。

委員會審議階段修正案

31. 政府當局及陸恭蕙議員將會動議的委員會審議階段修正案分別載於**附錄 IV 及 V**。

徵詢意見

32. 請議員支持上文第 30 段所載法案委員會提出的建議。

立法會秘書處

1999 年 6 月 24 日

《1999 年公共收入保障(收入)令》小組委員會

委員名單

吳靄儀議員(主席)
何俊仁議員
李卓人議員
李家祥議員
周梁淑怡議員
夏佳理議員
陳婉嫻議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
黃宏發議員
劉健儀議員
鄭家富議員

總數：12 名委員

《1999 年收入條例草案》委員會

委員名單

吳靄儀議員(主席)
何俊仁議員
李卓人議員
李家祥議員
周梁淑怡議員
夏佳理議員
陸恭蕙議員
陳婉嫻議員
陳鑑林議員
單仲偕議員
黃宏發議員
劉健儀議員
鄭家富議員

總數：13 名委員

《1999 年收入條例草案》委員會

曾與法案委員會會商的機構／人士的名單

- (1) 運輸界千禧年環保行動籌備委員會
- (2) 英國醫學會(香港分會)
- (3) 香港美國商會
- (4) 香港工商環保聯會
- (5) 爭氣行動
- (6) 香港環保攝影基金
- (7) 英皇佐治五世學校
- (8) 香港海豚觀察
- (9) John JARMAN 先生
- (10) Brian WALKER 醫生

DRAFT

《1999 年收入條例草案》

委員會審議階段

由庫務局局長動議的修正案

條次

建議修正案

新條文 加入 —

“15A. 加入條文

加入 —

“18B. 文書副本的出示等

(1) 在本條例中，凡提述任何正在或須要向署長出示或呈交以加蓋印花的文書，須解釋為包括對該文書的副本的提述，但條件是有證明令署長信納在有關個案的情況下如此或規定須如此出示或呈交（視屬何情況而定）該文書並不切實可行。

(2) 凡依據第(1)款向署長出示任何可予徵收印花稅的文書的副本以加蓋印花，而署長根據本條例須要或獲授權在或促使在該文書上加蓋印花，則署長可在或促使在（視屬何情況而定）一份由他按他不時決定的格式而就該文書發出的證明書上加蓋印花，猶如該證明書為該文書一樣。

(3) 凡署長依據第(2)款在或促使在任何就某份文書發出的證明書上加蓋印花，則—

- (a) 就本條例而言，該文書須當作已加蓋印花，且其蓋印方式及所蓋款額與在該證明書上加蓋印花時的蓋印方式及所蓋款額相同；及
- (b) (i) 如署長根據本條例須要或獲授權在該文書上記錄或表明任何資料或事項，他可在該證明書上記錄或表明（視屬何情況而定）該等資料或事項；及
- (ii) 如已依據第(i)節在該證明書上記錄或表明任何資料或事項，則就本條例而言，該等資料或事項須當作已記錄或表明（視屬何情況而定）在該文書上。

(4) 在本條中，凡就任何文書而提述任何副本，須解釋為提述有證明

令署長信納為該文書真實副本的副本。”。

- 16(d) 在建議的第 19(12A)(a)條中，在“一份”之後加入“或有證明令署長信納為該證券借用及借出協議真實副本的副本一份”。

18(d) 在建議的第 29C(13)(b)條中，在“該決定”之後加入“以及作出該決定的理由”。

《1999 年收入條例草案》

委員會審議階段

- 2 (a) 在(e)段中，刪去"25"而代以“25(a)、(b)、(c)及(d)”；
- (b) 加入—
“(ea) 第 25(ba)條只於 1999 年 11 月 1 日及之後適用以生效力；”。
- 25 (a) 在(b)段中，刪去“29、”；
- (b) 加入—
“(ba) 在第 29 項中，廢除"\$450"而代以"\$5,000"；”。