

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2430/10-11號文件

檔 號：CB1/BC/6/10

《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 2011-2012年度政府財政預算案建議把私家車首次登記稅各稅階的稅率調高約15%，以控制車輛總數，從而控制使用道路系統的車輛數目。為保障收入，有關建議已藉《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》(下稱"該命令")於財政預算案發表當日(即2011年2月23日)上午11時起生效。於生效時間前尚未進行首次登記的所有私家車，均須按調整後的稅率課稅。該命令使加稅建議具有最多4個月的法律效力。若在2011年6月23日或該日前，《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")不獲立法會通過，加稅建議會由2011年6月23日起停止生效。

3. 小組委員會於2011年3月11日成立，負責研究該命令。小組委員會曾與政府當局舉行3次會議，並曾聽取相關業界及公眾人士的意見。在商議過程中，小組委員會委員普遍不信服，增加首次登記稅的建議會是遏止私家車數目增長及紓緩本港交通情況的有效措施。小組委員會委員亦認為，政府當局未能提供足夠理據，支持當局指交通擠塞問題是私家車數目增加所致的觀點。然而，小組委員會察悉，立法會議員有權廢除該命令，

但不得修訂當中任何條文¹。在考慮應否廢除該命令時，小組委員會察悉，如立法會廢除該命令，首次登記稅將會按該命令生效前的舊稅率徵收。然而，於該命令生效期間多收的稅款不會獲即時退還。另一方面，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。政府當局認為該命令下的退還稅款機制實屬公平，不會損害車主的利益。經考慮政府當局的解釋及汽車商會認為廢除該命令會對業界及買車人士造成嚴重運作問題及引起混亂的意見後，小組委員會不建議廢除該命令。

條例草案

4. 條例草案於2011年4月13日提交立法會，以落實2011-2012年度政府財政預算案內有關調高私家車首次登記稅的收入建議。詳情如下——

私家車首次登記稅的稅階	現行的首次登記稅稅率	建議的首次登記稅稅率
最初的15萬元	35%	40%
其次的15萬元	65%	75%
其次的20萬元	85%	100%
餘額	100%	115%

法案委員會

5. 在2011年4月15日的內務委員會會議席上，議員成立法案委員會審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會由黃定光議員擔任主席，曾與政府當局舉行4次會議，並在其中一次會議上聽取公眾對條例草案的意見。曾向法案委員會表達意見的代表團體名單載於**附錄II**。

¹ 該命令是一項附屬法例，受《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條規限。該條訂明議員可修訂附屬法例，而修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。《公共收入保障條例》(第120章)第2條訂明行政長官可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。與此權力相符，議員有權廢除該命令，但不得修訂當中任何條文。

法案委員會的商議工作

私家車增長與交通擠塞情況

7. 根據立法會參考資料摘要，現行首次登記稅的稅率自2003年起實施。提高首次登記稅的建議旨在控制新登記私家車數目的增長幅度，並紓緩本港的交通擠塞情況。政府當局表示，領牌私家車數目的淨增長(剔除已銷毀的私家車)由2004年開始呈上升趨勢。領牌私家車數目的年增長率由2004年的1.7%(約5 800輛)上升至2006年的2.8%(約9 700輛)，並在之後至2009年維持約3%的增長(約11 000至12 000輛)。在2010年，私家車的淨增長率急升至5.4%(約21 000輛)，屬14年以來的新高。如此高的增長率持續至2011年的首兩個月，並進一步達到5.6%。2004年至2010年領牌私家車的淨增長數目及增長率載於**附錄III**。

8. 政府當局又表示，全港的車輛行車速度於2010年錄得5年來首次全面下跌，整體減慢超過5%，幅度之大，前所未見。由於港珠澳大橋和中環灣仔繞道的相關道路預計在2016-2017年度才竣工，在此之前，道路網絡難望大幅擴展。假如不採取行動控制私家車的增長，政府當局預計交通情況只會繼續惡化。因此，政府當局認為有需要在交通擠塞情況進一步惡化前，採取果斷措施遏止私家車增長；否則，即使當局採用更嚴厲的措施，亦難以有效紓緩惡化後的交通擠塞情況。

9. 法案委員會部分委員(包括劉健儀議員、余若薇議員、甘乃威議員、陳克勤議員及陳偉業議員)質疑交通擠塞未必是由私家車增長所導致。他們指出，很多駕駛私家車的人士只在周末駕駛，而數目龐大的專營巴士可能是導致交通擠塞問題的更大原因。部分委員認為政府當局沒有提出充分論據，支持當局指交通擠塞問題是私家車數目增加所致的觀點，因此，現時調高首次登記稅的建議對私家車車主並不公平。據運輸署公布的資料，雖然領牌私家車數目由2000年的332 379輛上升至2009年的393 812輛，但私家車在2009年的整體路面使用量(以行車公里計算)與2000年的數字相比增幅輕微(約1.1%)，反而公共巴士及的士的行車公里數字於同期分別上升11.4%及15.6%(有關資料載於**附錄IV**)。法案委員會亦察悉，儘管私家車數目有所增加，但在2000年至2009年間，每年的私家車行車公里數字一直維持穩定，佔所有車輛的行車公里約38%。

10. 政府當局堅持其立場，認為本港的交通擠塞問題與私家車數目密切相關，並提供以下進一步的資料 ——

- (i) 委員在上文第9段所作分析是根據個別兩個年份的行車公里數字(即2000年及2009年)作比較，得出私家車的行車公里沒有明顯增加的結論。然而，過去多年來，私家車行車公里的按年轉變有升有跌。例如，若選取1999年的數字(而非2000年的數字)與2009年的數字比較，所得結論即截然不同，因為私家車的行車公里在該段期間上升了8%，而非以上分析所引用的1.1%；
- (ii) 根據附錄IV的數字，在1996年至2009年間，私家車的行車公里其實增加了大約8億公里(即45億3 700萬公里減37億2 600萬公里)，佔所有汽車行車公里數整體增幅的80%；及
- (iii) 私家車於繁忙時間佔用路面的比率，於近年有上升趨勢，由2008年的整體平均41.7%，上升至2009年的44.5%。在2009年，全港約九成主要路段在早上繁忙時間的私家車比例較2008年為高。

11. 政府當局並指出，私家車佔車輛總數的比例近年有所增加。在2001年至2010年間，全港道路總長度增加8.6%，車輛總數增加約15.7%，私家車數目增加21.8%，但專營巴士及貨車的數目卻於同期分別下跌9.4%及2.8%²。私家車佔車輛總數的比例亦從2004年的64.7%上升至2010年的68.3%。有關數字載於附錄V。

12. 政府當局又指出，運輸署進行的調查³顯示，有私家車可供使用的人士，其出行量較其他人士多約六成至八成；在這些有私家車可供使用的人士中，55%會在一周內使用私家車5天或以上。政府當局強調，私家車數目急速增加，會對公共交通工具的效率構成負面影響，以及影響其他道路使用者。

13. 對於運輸署錄得本港汽車行程速度全面下跌的情況，法案委員會研究了香港主要道路在2005年至2010年的汽車行程速度數字。部分委員(包括甘乃威議員及梁家騮議員)質疑，由於就運輸署的調查所涵蓋的若干道路而言，每年汽車行程速度的按年波幅極大，以致不能確定調查結果能否準確反映實際的交通

² 2001至2010年間，車輛總數由525 376輛增加至607 796輛，其中私家車數目由340 568輛增加至414 966輛，專營巴士數目由6 320輛下跌至5 729輛，貨車數目由112 585輛下跌至109 416輛。

³ 有關調查可見於運輸署2002年交通習慣調查的研究報告內。運輸署每10年進行一次交通習慣調查。

擠塞程度。梁議員認為，調查的結果顯示，新界區很多道路在繁忙時間的平均汽車行程速度頗為理想。甘議員亦發現，若將2010年和2005年的調查結果作出比較，部分主要道路在繁忙時間的平均汽車行程速度實際上有所上升。

14. 政府當局表示，汽車行程速度在國際間被普遍用來反映交通擠塞程度。運輸署亦一直利用汽車行程速度，分析本港交通擠塞的情況。運輸署每年就60條⁴分布於香港各地區的路線進行計算分區及全港整體的平均行車速度的行車時間調查。一如**附錄VI**所顯示，與過去數年比較，2010年全港各區的整體汽車行程速度全面下跌。為確保調查結果準確反映實際情況，運輸署在進行相關調查時，如有道路工程或交通意外而影響到行車速度，運輸署會另覓時間重做調查。

調高首次登記稅的建議對遏止私家車增長的成效

15. 政府當局告知法案委員會，當局曾於1982、1990、1991、1994及2003年調高汽車首次登記稅稅率，令私家車按年增幅降低約2至3個百分點，或令私家車總數下降。政府當局預期，提高汽車首次登記稅的建議實施後可達致相若成效。部分委員認為擬議措施效用有限，而且只屬短暫。為有效解決交通擠塞的問題，法案委員會委員普遍認為，政府當局應推展全面計劃以紓緩交通擠塞。部分委員認為，回購西區海底隧道和東區海底隧道、重組專營巴士路線、向使用繁忙地區道路的司機徵收"擠塞稅"及推行道路收費計劃，以及實施泊車轉乘計劃等措施，在紓緩交通擠塞方面會更具成效。

16. 政府當局表示，除建議調高首次登記稅以控制私家車增長外，政府當局亦一直有推行1990年制訂的運輸政策白皮書及1999年制訂的長遠運輸策略所建議的其他措施，包括致力融合運輸與土地使用規劃，以期減少市民對道路交通的依賴，以及積極推行以鐵路為骨幹的公共運輸系統政策。政府當局就委員建議的多項其他措施所作的回應載於當局提交法案委員會的文件⁵。政府當局指出，雖然當局會繼續採取多管齊下方式改善交通情況，但若採取上述各項措施而又不採取任何行動以控制私家車的增長，交通情況只會繼續惡化。

17. 法案委員會亦察悉並關注進口二手私家車數目急速上升的情況，因為根據紀錄，此類車輛的首次登記數目差不多是

⁴ 包括28條市區路線及32條新界路線。

⁵ 請參閱立法會 CB(1)1780/10-11(01)號、CB(1)1991/10-11(01)號及 CB(1)2172/10-11(01)號文件。

數年前的三倍，即由2007年的3 308輛增加至2010年的9 412輛。劉健儀議員及甘乃威議員促請政府當局回應下述關注事項：進口二手私家車數目大幅增加及其對空氣質素的影響；以及調高首次登記稅會否促使有意購買私家車的人士轉購進口二手私家車，以致不但與控制車輛增長的目的背道而馳，更影響空氣質素。政府當局表示，所有進口香港作首次登記的私家車，均須按法例規定向香港海關申報，並根據海關評定的應課稅價值繳納汽車首次登記稅。此外，所有在本港新登記的車輛，不論新車或舊車，均必須符合現行訂為歐盟四期的車輛廢氣排放標準。政府當局亦解釋，根據《汽車(首次登記稅)條例》(第330章)，只有在輸入香港前已在香港以外地方以進口者名義登記的私家車才合資格計算折舊率。

調高環保汽油私家車的稅務寬減建議

18. 為達致控制私家車增長的政策目的，多名委員(包括劉健儀議員、余若薇議員、方剛議員、甘乃威議員、陳克勤議員、黃成智議員及葉國謙議員)建議當局考慮提供稅務誘因，以鼓勵車主銷毀舊私家車，此舉可收一舉兩得之效，既可控制私家車增長，又有助淘汰舊私家車，以改善空氣質素。這些委員提出"一換一"的建議，即購買新登記私家車人士若銷毀其舊車便可獲豁免，無須按新稅率繳付首次登記稅稅款。部分委員進一步建議調高現時環保汽油私家車的首次登記稅寬減⁶，以鼓勵準備購買新車的人士選擇環保汽油私家車。

19. 經考慮後，政府當局接納委員提出調高環保汽油私家車的稅務寬減的建議。政府當局建議，在新的首次登記稅稅率下，新登記環保汽油私家車的寬減比率及上限由30%(每輛私家車可獲寬減的稅款以50,000元為上限)調高至45%(每輛私家車可獲寬減的稅款以75,000元為上限)。這項調高稅務寬減的措施不適用於在該命令生效前已訂購但尚未進行首次登記的環保汽油私家車，因為政府當局提出的另一項建議(詳情載於下文第22至26段)將會涵蓋此等車輛。

20. 據政府當局所述，調高環保汽油私家車的稅務寬減的目的，是貫徹政府鼓勵使用此類車輛的政策，並為有意購買新私家車的人士在新稅率下提供足夠誘因，令他們更願意考慮購買

⁶ 現時獲環境保護署(下稱"環保署")認可的合資格環保汽油私家車，可以享有三成的首次登記稅寬減，上限為5萬元。獲環保署認可的型號會上載於環保署的網頁。環保署會向每款合資格的汽車型號發出《環保私家車證明書》，並於證明書上列出有效期。持有相關並有效證明書的車主在運輸署為環保汽油私家車進行首次登記時，可就有關私家車申請寬減首次登記稅。

環保汽油私家車，而非傳統汽油私家車，以助改善環境。政府當局解釋，這項措施的實際效用，是在附帶條件的情況下(即只適用於購買環保汽油私家車)，調高為購買環保汽油私家車的人士提供的稅務寬減，以鼓勵已決定購買新私家車或換車的人士選購環保汽油私家車。在該建議下，當局估計超過90%購買環保汽油私家車的人士所須繳付的汽車首次登記稅稅款將不會高於新稅率生效前所須繳付的首次登記稅。高價環保汽油私家車只佔少數，而在調高稅務寬減的措施下，與首次登記稅新稅率生效前的情況比較，就高價環保汽油私家車繳付的首次登記稅仍然較高。

21. 政府當局認為，這建議的效果與"一換一"建議希望達致的效果相同，效果可能甚至更為理想。有需要換車的人士有一個優惠的選擇，而這項優惠選擇既配合環保原則，又符合政府當局控制私家車增長的政策目的，亦在推廣使用環保汽油私家車與控制私家車增長之間取得適當平衡。這項措施亦可避免出現"一換一"建議下的"舊車有價"情況，同時較為一視同仁(即所有願意購買環保汽油私家車的人士，不分是否已擁有舊車，均獲同等稅務寬減安排)。

在《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》生效前已訂購的私家車可獲豁免按新稅率繳付首次登記稅稅款的建議

22. 法案委員會委員普遍認為，為對已訂購私家車但其新車在該命令生效前尚未登記的買車人士公平起見，若有關買車人士能提供文件以證明交易或繳付訂金的具體日期，有關私家車應獲豁免，無須受調高首次登記稅的措施規限⁷。

23. 政府當局表示，向已訂購車輛作出豁免安排有實際困難，主要原因是難以證明進行交易或繳付訂金的具體日期，因為並非所有個案均有證明文件可供核實，以致有關豁免建議可能容易被濫用。政府當局又表示，根據現行法例，凡在香港登記使用的車輛，均須於進行首次登記時，按當時有效的稅率繳付首次登記稅。過往調整首次登記稅時，新稅率都會適用於所有在新稅率生效後作首次登記的車輛。法案委員會委員不認同政府當局的立場，他們始終認為，為對有關的買車人士公平，在該命令生效前已訂購的車輛應獲得豁免。

24. 在法案委員會聽取公眾意見的會議席上，業界代表表示，買車人士在訂購車輛時均獲業界發正式文件。政府當局認為，鑒於在訂購新私家車後往往需時數周或數個月才能交付所

⁷ 據香港汽車商會提供的資料，在2011年2月23日前向該商會成員訂購但在該日期前尚未登記的私家車共有6 057輛。

訂購的車輛，部分於該命令生效前已訂購私家車的人士，或會於新稅率生效後才收到所訂購的新車。由於這些買車人士在決定訂購新私家車時不知道政府當局會建議增加首次登記稅，以致他們對首次登記稅新稅率所帶來的額外支出毫無預算。

25. 為回應這些關注，政府當局經作出審慎考慮並顧及到業界所作解釋(即有正式文件可證明進行私家車交易或繳付訂金的具體日期)後，建議在該命令生效前已訂購但尚未進行首次登記的私家車應獲豁免，無須按新稅率繳付首次登記稅，惟有關各方必須提供正式文件以證明其合資格獲得豁免。有關買車人士可按修訂前的原稅率繳付首次登記稅。由於增加私家車首次登記稅的政策目的，是減低新稅率公布後市民購買新私家車的意欲，在財政預算案於2011年2月23日發表前已訂購私家車的人士，並非當局建議的新稅率的目標對象。政府當局認為，豁免這些人士根據新稅率繳付稅款，不會影響當局控制私家車增長的政策目的。

26. 在新建議下，就輸入香港的進口自用私家車而言，有關車主如於該命令生效前已安排將有關私家車付運，又能提供相關文件，亦可申請豁免。運輸署會與各註冊分銷商核實所需資料。視乎個別情況，運輸署亦可要求相關分銷商或車主以宣誓形式提供所需文件，以證明其符合豁免資格。

實施新建議

27. 政府當局表示，根據香港法例第330章第5(5)及6(3)條(該兩項條文分別訂明行政長官可免除及退還須繳付的首次登記稅)，與條例草案有關的兩項新建議可以行政方式實施，無須對任何法例或條例草案作出修改。余若薇議員指出，條例草案第1(2)條訂明，條例草案經通過成為法例後，即當作由2011年2月23日上午11時起生效。因此，對於當局指建議豁免措施可以行政方式實施而不涉任何法例修改的觀點，她表示關注。為釋除委員的疑慮，法案委員會的法律顧問建議，政府當局可考慮在條例草案內加入一項過渡性條文，明文訂定建議的豁免措施。葉國謙議員及陳淑莊議員建議政府當局考慮加入過渡性條文。由於政府當局現時建議，在該命令生效前訂購但尚未進行首次登記的私家車可獲豁免，無須按新稅率繳付首次登記稅稅款，陳淑莊議員認為，擬議的過渡性條文有助鞏固上述豁免建議的法律依據。然而，政府當局堅持其觀點，認為香港法例第330章第5(5)及6(3)條既已訂明實施擬議豁免措施的機制，沒有必要為同一目的而提出立法修訂。梁劉柔芬議員表示，她不反對政府

當局的觀點，因為據政府當局表示，這做法在法律上沒有問題，而有關措施亦屬一次過的措施。她並建議政府當局可考慮提供資料，述明政府當局以往引用香港法例第330章第5(5)及6(3)條免除及退還首次登記稅稅款的先例，供委員參考。政府當局同意提供有關資料。

恢復二讀辯論

28. 法案委員會支持在2011年6月15日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

委員會審議階段修正案

29. 政府當局及法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

徵詢意見

30. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

徵詢內務委員會的意見

31. 內務委員會在2011年5月27日的會議上，察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年6月9日

《 2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席 黃定光議員, BBS, JP

委員 梁劉柔芬議員, GBS, JP
黃宜弘議員, GBS
劉健儀議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, SBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
張學明議員, GBS, JP
甘乃威議員, MH
陳克勤議員
陳健波議員, JP
梁家騮議員
黃成智議員
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
陳淑莊議員
陳偉業議員

(合共：17 位委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2011 年 4 月 21 日

《 2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案 》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體／個別人士名單

- I. 曾向法案委員會作出口頭陳述的團體／個別人士
 1. 右軚汽車商會(香港)有限公司
 2. 香港汽車會
 3. 香港汽車商會
 4. 香港左軚汽車商會有限公司
 5. 香港汽車服務業聯會
 6. 西貢區議會議員何民傑先生
 7. Mr David M. WEBB
 8. 公共巴士同業聯會
 9. 香港區旅運巴士同業聯會
 10. 九龍區旅運巴士同業聯會
 11. 荃灣區旅運巴士同業聯會
 12. 屯門區旅運巴士同業聯會

II. 只提交意見書的團體／個別人士

13. 灣仔區議會議員黎大偉先生

14. 一位市民

15. 香港理工大學土木及結構工程學系林興強教授

16. 香港科技大學土木及環境工程學系羅康錦教授

17. 香港大學土木工程系黃仕進教授

18. 新大嶼山巴士(一九七三)有限公司

19. 黃遠東先生

註

城巴有限公司及新世界第一巴士服務有限公司於2011年5月11日就本條例草案向每位立法會議員各提交一份意見書。

二零零四年至二零一零年的領牌私家車淨增長

年分	領牌私家車數字			其他領牌車輛數字		
	領牌私家車數目	領牌私家車淨增長	領牌私家車淨增長率	其他領牌車輛數目	其他領牌車輛淨增長*	其他領牌車輛淨增長率*
2004	344 713	5 783	1.7%	188 159	2 836	1.53%
2005	350 753	6 040	1.8%	189 887	1 728	0.92%
2006	360 427	9 674	2.8%	192 553	2 666	1.40%
2007	372 203	11 776	3.3%	192 868	315	0.16%
2008	383 141	10 938	2.9%	191 965	-903	-0.47%
2009	393 812	10 671	2.8%	190 258	-1 707	-0.89%
2010	414 966	21 154	5.4%	192 830	2 572	1.35%

* 於二零零八及二零零九年其他領牌車輛總數錄得負增長

一九九六至二零零九年間各車輛種類的車輛行駛公里（百萬公里）

年份	私家車 (佔總數比例)		的士	巴士	公共小巴	其他車輛	總數	本地生產總值 (百萬港元) 以二零零八年 環比物量計算
	數量	百分比						
1996	3 726	35%	2 359	516	356	3 821	10 779	1,075,723
1997	4 060	36%	2 382	579	361	3 973	11 355	1,130,116
1998	4 113	38%	2 129	640	346	3 716	10 944	1,062,011
1999	4 190	38%	2 077	666	357	3 750	11 040	1,089,155
2000	4 487	39%	1 843	769	373	4 168	11 639	1,175,758
2001	4 377	38%	1 822	818	365	4 127	11 509	1,181,605
2002	4 429	38%	1 793	853	366	4 136	11 576	1,203,359
2003	4 245	38%	1 719	838	350	4 038	11 190	1,239,532
2004	4 137	37%	1 797	836	356	3 984	11 109	1,344,477
2005	4 087	37%	1 880	846	364	4 016	11 193	1,439,695
2006	4 201	36%	1 991	872	378	4 079	11 521	1,540,758
2007	4 442	37%	2 102	878	387	4 165	11 973	1,639,204
2008	4 453	37%	2 135	876	380	4 124	11 969	1,677,011
2009	4 537	38%	2 130	857	377	3 883	11 785	1,632,275

私家車佔車輛總數的比例

年分	領牌汽車總數	領牌私家車總數	領牌私家車所佔比例
2004	532 872	344 713	64.7%
2005	540 640	350 753	64.9%
2006	552 980	360 427	65.2%
2007	565 071	372 203	65.9%
2008	575 106	383 141	66.6%
2009	584 070	393 812	67.4%
2010	607 796	414 966	68.3%

2. 整體汽車行程速度

年分	汽車行程速度 (時速/公里)		
	香港島	九龍	新界
2005	20.9	25.6	40.9
2006	22.0	26.0	41.4
2007	19.6	25.0	42.9
2008	21.5	24.7	44.2
2009	21.3	24.9	42.9
2010	19.8	23.7	39.9