

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1353/11-12號文件

檔號：CB1/SS/9/11

內務委員會文件

《2012年差餉(豁免)令》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2012年差餉(豁免)令》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 財政司司長在2012-2013年度財政預算案中公布7項一次性措施，以協助紓緩經濟下行的壓力，當中包括行政長官在施政報告中建議的措施。其中一項建議的措施是寬免2012-2013年度全年的差餉¹，以每個應課差餉物業每季2,500元為上限。政府當局估計近90%或270萬個物業在新的財政年度不用繳交差餉。這項建議會令政府收入減少117億元。

《2012年差餉(豁免)令》

3. 《2012年差餉(豁免)令》(下稱"該命令")由行政長官會同行政會議根據《差餉條例》(第116章)第36(2)條作出，以落實2012-2013年度財政預算案建議採取的寬免差餉措施。

4. 該命令宣布，所有物業單位獲豁免繳交2012年4月1日至2013年3月31日期間內各季度的差餉。如本須就某季度繳交的差餉款額為2,500元或以下，該等差餉可獲全數豁免；如本須就某季度繳交的差餉款額超過2,500元，豁免款額以2,500元為上限。

¹ 寬免差餉的措施不會為無須自行承擔差餉的綜合社會保障援助受助人帶來實際的金錢利益。

如只須就某寬免期內的部分期間繳交差餉，則2,500元的款額須按比例減低。

5. 該命令於2012年2月3日刊登憲報，並於2012年2月8日的立法會會議上提交。根據該命令第1條，該命令自2012年4月1日起實施。

小組委員會

6. 在2012年2月10日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該命令。梁劉柔芬議員當選為小組委員會主席。小組委員會的委員名單載於附錄。小組委員會曾與政府當局舉行3次會議，以研究該命令。

7. 為使小組委員會有足夠時間研究該命令，立法會於2012年2月29日藉決議將該命令的審議期延展至2012年3月28日。

小組委員會的商議工作

8. 小組委員會部分委員(包括何鍾泰議員)大致上支持該命令，因為這會有助紓減中產階層的困難和稅務負擔。然而，部分其他委員(包括陳偉業議員)曾質疑豁免差餉的理據，因為此舉對所謂 "N無" 階層人士並不公平，該等人士沒有受惠於2012-2013年度財政預算案公布的任何紓困措施。委員提出的主要關注撮述於下文各段。

對差餉繳納人及清貧人士的影響

9. 陳偉業議員及李卓人議員察悉，預期約180間機構在2012-2013年度獲得超過100萬元的差餉寬免額，而預期首10間獲得最高差餉寬免額的機構(不包括提供公營房屋的機構)會獲得合共約2億2,470萬元的差餉寬免額。他們批評，擬議措施主要惠及擁有香港多數物業的物業發展商及投資者。這些委員促請政府當局推出更多紓困措施，以支援弱勢社群，例如在舊樓宇租住板間房的低收入人士。

10. 政府當局表示，差餉是香港就物業徵收的間接稅之一，而豁免差餉會惠及所有差餉繳納人，包括物業的業主或租客。財政司司長在2012-2013年度財政預算案中公布的一系列措施會

有助紓緩經濟下行壓力，並惠及社會各界人士，包括弱勢社群。如按建議寬免差餉，估計在2012-2013財政年度會紓緩約94%的差餉繳納人繳交差餉的負擔。

11. 小組委員會部分委員(包括何鍾泰議員及李慧琼議員)認為，應容許在每季就每個應課差餉物業獲得的差餉寬免額少於2,500元上限時，把"未用"的寬免額轉撥至日後某個時限，以供繳交差餉，做法類似政府近年推出的電費補貼安排。這些委員要求政府當局考慮在日後就差餉寬免額實施轉撥安排，特別是對擁有一個自用物業的個別人士或中小型企業實施有關安排。

12. 政府當局解釋，電費補貼轉撥安排是基於環保方面的關注而作出。由於月內未用的補貼可轉撥至其後的月份，用以支付同一戶口的電費，直至3年限期屆滿或戶口結束為止(兩者以較早的日期為準)，故此用戶會有足夠時間使用全部補貼，無需為用盡補貼而增加正常用電量。寬免差餉是政府當局因應有關財政年度的整體經濟情況、市民生活負擔及政府財政狀況而建議採取的一次性措施。政府不打算推出轉撥安排，因為轉撥安排會招致額外的經常性開支。此外，轉撥安排可能涉及在至少6個月內大幅調整差餉物業估價署的會計系統，因而使該命令延遲生效。

13. 李卓人議員關注到，如向業主繳交的租金包含物業的應繳差餉成分，則豁免差餉不會令租客受惠。政府當局回應時表示，租金有否包含差餉的情況，只反映當時物業租務市場的趨勢，而租賃協議條款可能各有不同。業主及租客可協商和議定由誰承擔繳交差餉的法律責任。若由業主繳交差餉，業主是否須將差餉寬免額轉予租客，會視乎租賃協議條款而定。由於寬免差餉並非全新的措施，政府當局認為業主及租客多年來應已累積經驗，能制訂雙方均可接受的安排。

對該命令提出的擬議修訂

14. 陳業業議員曾詢問可否對該命令作出修訂，以規定擁有多個物業單位並有法律責任繳交差餉的個別擁有人(無論是自然人或法團)只可就其擁有的某個數目的物業單位獲得差餉寬免額。小組委員會法律顧問表示，按照《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，修訂該附屬法例的方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。根據第1章第40(2)條，凡條例授予權力批給牌照、政府租契、許可證，授予權限，給予批准或豁免，該權力包括就該項牌照、政府租契、許可證、權限、批准或豁免而施加合理條件的權力。憑藉第1章第40(2)條的適用，行政長官會同行政

會議根據《差餉條例》第36(2)條宣布某個類別或某些類別的物業單位獲豁免繳交全部或部分差餉的權力，包括就該項豁免而施加合理條件的權力。因此，立法會根據第1章第34(2)條修訂該命令的權力，包括就有關豁免而施加合理條件的權力。不過，任何擬議修訂亦受《議事規則》第31(1)條所訂由公帑負擔的效力限制所規限。

15. 陳偉業議員認為，豁免差餉建議是一種向私人財團"輸送利益"的形式。為了防止政府"輸送利益"，他建議修訂該命令，規定任何一名根據《差餉條例》的規定有法律責任就物業單位繳交差餉的人(不論他是擁有人或佔用人)，獲豁免繳交差餉的物業單位的數目不得多於3個。

16. 政府當局表示，該命令根據《差餉條例》第36(2)條訂立，並以物業單位作為基礎。一如在其他司法管轄區實施的差餉制度，政府當局亦以個別物業單位作為基礎進行差餉估價及徵收工作。陳偉業議員就該命令提出的擬議修訂在實施上會涉及多方面的困難。舉例而言，如差餉繳納人負責繳交多於3個物業單位的差餉，政府當局將需考慮如何選定獲豁免繳交差餉的物業單位，以及在不同情況下(例如聯名擁有物業、透過持有公司或透過受託人擁有物業)如何計算物業擁有權的份額。此外，擬議修訂沒有訂明為在每季寬免差餉而決定物業擁有權及佔用權的有關日期，亦沒有訂明在有關日期後更改擁有權或佔用權所涉及的寬免差餉安排。政府當局認為，在欠缺清晰而明確豁免準則的情況下，擬議修訂難以實施。

17. 政府當局指出，差餉物業估價署的資料庫只備存差餉繳納人的紀錄，而差餉繳納人可以是業主、租客或其代理人。該署並沒有資料顯示差餉繳納人是有關物業的擁有人還是佔用人。如要在寬免差餉前落實陳偉業議員的建議，該署便需要求300多萬個物業的差餉繳納人提供其身份資料，提交文件(例如租契文件、租賃協議或其他證明文件)證明他們是有關物業單位的擁有人或佔用人，以及同意該署把資料與其他政府部門持有的紀錄核對，以確定該等身份資料屬實。就名下有超過3個物業單位的差餉繳納人而言，他們需在給予該署的回覆中表明是否同意有關物業單位會獲寬免差餉，以及把有關寬免差餉配額給予擁有人抑或佔用人。如個別差餉繳納人不同意或不作出任何回應，該署便不能展開有關的核對工作，以落實陳偉業議員的建議。如物業是聯名擁有或透過受託人擁有，情況會更為複雜。為如實反映物業的最新擁有和佔用情況，擁有人或佔用人亦需

在情況有任何改變時向該署提供最新資料，讓該署能決定有關物業單位是否仍享有寬免差餉配額。

18. 政府當局表示，從公共財政角度而言，在現行制度和安排下，差餉物業估價署沒有資料因應陳偉業議員的建議就將節省的差餉寬免額作出估算。另一方面，如實施擬議修訂，該署需添置新的電腦系統，以貯存及處理在核證過程中收集所得的登記及身份資料。該署亦需大幅革新現時的帳務系統，以配合建議的複雜安排。此外，該署須設立一支隊伍專責推行有關措施，以及聘請數百名臨時職員把收到的約230萬份表格上已核實的資料輸入電腦。該署亦需增加人手，以處理預期擬議安排引致大量更改差餉繳納人資料申請及帳目調整所涉的額外工作。根據該署的粗略估計，實施陳偉業議員的建議可能需要超過6,000萬元的費用，以及需要最少一年才可完成籌備工作和相關程序。

19. 鑑於上述實施困難，政府當局認為陳偉業議員的建議會使該命令延遲生效，以致無法讓所有差餉繳納人由2012年4月1日起獲寬免差餉。此外，可以肯定寬免差餉措施不能在2012-2013財政年度落實。有關核證程序亦會對差餉繳納人造成不便。如只容許業主就最多3個物業單位獲寬免差餉，部分租用物業並根據租賃協議有法律責任繳交差餉的個別人士或商戶便不能受惠於擬議安排。再者，有關建議不能解決擁有人或佔用人以不同差餉繳納人的名義登記物業以獲寬免差餉的問題。

20. 小組委員會察悉，透過該命令實施的差餉寬免措施，是財政司司長經考慮在財政預算案諮詢期間接獲的意見、當前的經濟情況及政府的財政狀況等，於2012-2013年度財政預算案提出的其中一項一次性措施，以適時紓緩市民的負擔。何鍾泰議員和李慧琼議員均認為，陳偉業議員的擬議修訂會有違該項措施的原意，令差餉繳納人不再能適時獲寬免差餉。有關建議不能解決業主或佔用人以不同名義持有物業的問題，因此未必能夠達到防止向私人財團"輸送利益"的目的。有關建議亦不符合成本效益，並會涉及額外的人手和公共開支。梁家傑議員認為，陳偉業議員建議的豁免準則有點武斷。有關建議沒有訂明清晰而明確的豁免準則，在實施時會有實際困難。

21. 儘管大部分委員不支持陳偉業議員的擬議修訂，他們建議政府當局在日後再次計劃實施寬免差餉措施時，應檢討該項措施的預期目的，並考慮委員提出的意見。政府當局回應時表示，擬議的寬免差餉安排是因應在2012-2013年度財政預算案諮

詢期間接獲的意見而推行，公眾正期望這項寬免差餉措施會一如本年度財政預算案所公布，按以往採用的相同基礎實施。委員提出的關注對影響公眾的寬免差餉安排的基本原則可能有影響，而這方面將需由有關各方仔細考慮。

22. 陳偉業議員已表示他擬在2012年3月28日的立法會會議上動議議案修訂該命令。

徵詢意見

23. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年3月21日

附錄

《2012年差餉(豁免)令》小組委員會

委員名單

主席 梁劉柔芬議員, GBS, JP

委員 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP

李卓人議員

李慧琼議員, JP

梁家傑議員, SC

陳偉業議員

(合共：6名委員)

秘書 余天寶女士

法律顧問 鄭潔儀小姐