

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1202/13-14號文件

檔 號：CB1/SS/9/13

## 內務委員會文件

### 《2014年差餉(豁免)令》 小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2014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2014-2015年度財政預算案中公布5項一次性紓緩措施，其中一項是寬免2014-2015年度首兩季差餉，以每個應課差餉物業每季1,500元為上限。政府當局估計，豁免差餉的措施會惠及大約310萬個物業。在獲得差餉寬免的首兩個季度內，約有73%(即約226萬)的差餉繳納人無須就相關物業繳交任何差餉。政府由於差餉寬免而導致的財政承擔額(即少收的差餉)為61億3,500萬元。

#### 《2014年差餉(豁免)令》

3. 《2014年差餉(豁免)令》(下稱"該命令")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，以落實在2014-2015年度財政預算案公布的豁免差餉措施。

4. 該命令宣布，所有物業單位獲豁免繳交2014年4月1日至2014年9月30日期間內任何季度的差餉。如本須就某季度繳交的差餉款額為1,500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1,500元，豁免款額以1,500元為上限。如只須就某寬免期內的部分期間繳交差餉，則1,500元的款額須按比例減縮。

5. 該命令屬附屬法例，須由立法會按先訂立後審議的程序處理。該命令於2014年2月26日刊登憲報，並於2014年3月19日的立法會會議上提交。該命令自2014年4月1日起實施。

## 小組委員會

6. 在2014年2月28日舉行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。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由梁君彥議員擔任主席，曾與政府當局舉行1次會議，以研究該命令。

## 小組委員會的商議工作

### 草根階層及清貧人士的得益

7. 大部分小組委員會委員原則上不反對當局提供差餉寬免，藉以紓緩市民的財政負擔。然而，包括李卓人議員、何秀蘭議員及陳婉嫻議員在內的部分委員質疑政府當局的豁免差餉措施能否有效達到令草根階層及清貧人士受惠的目標。陳志全議員反對以豁免差餉作為協助市民應付眼前經濟壓力的一次性紓緩措施。

8. 上述小組委員會委員認為，政府當局提出的豁免差餉措施應該幫助草根階層及清貧人士，而非令富人受惠。由於小型物業單位須繳交的差餉款額多數低於每季1,500元，該等委員關注到，在政府當局的現行豁免差餉措施下，這些物業單位的住戶便未能全數使用所有(即合共3,000元)差餉寬免額。該等委員認為，現行的措施似乎向富人(例如物業發展商、須繳交較高差餉款額物業的業主、擁有多個應課差餉物業的業主)傾斜，未能達到幫助居住在須繳交差餉款額較低的小型物業單位的草根階層人士的目的。該等委員又指出，並非居住於公共房屋及沒有領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的低收入人士，並未能受惠於2014-2015年度財政預算案中提出的其他紓緩措施(例如寬免公屋住戶1個月租金及向領取綜援的人士提供額外津貼)。他們促請政府當局研究如何調整豁免差餉措施，以便對上述人士提供更多幫助。

9. 政府當局解釋，在2014-2015年度財政預算案中，政府推出了5項合共200億元的一次性紓緩措施<sup>1</sup>，而差餉寬免是其中一項。政府擬訂該等紓緩措施時，已考慮到政府早前所推出多項幫助草根階層人士的恆常措施、下個財政年度的經濟展望(尤其通脹稍稍放緩的情況)，以及政府在現財政年度的財政狀況。政府當局強調，一次性紓緩措施主要是協助市民應付眼前的經濟壓力、發揮反周期的提振作用，以協助穩定經濟及保障短期就業。

10. 委員關注到，草根階層及清貧人士由於所需繳付的差餉款額較低，因而未必能夠全數使用所有差餉寬免額；政府當局就此指出，差餉寬免是一視同仁的措施，所有差餉繳納人均可獲免繳差餉，不論有關物業應課差餉租值的高低和相關物業的種類，亦不論差餉繳納人是否有關物業的擁有者。按照現時的豁免差餉措施，約311萬個已評估應課差餉租值的物業將會受惠，包括約172萬個私人住宅單位、76萬個公屋住宅單位及40萬個非住宅單位。如每季應繳差餉款額等於或低於1,500元的寬免上限，差餉繳納人會獲全數差餉寬免，因此應不存在任何剩餘的季度差餉寬免額的問題。政府當局強調，為差餉寬免款額設定上限的做法能夠達致累退的效果，即物業的租值越高，受惠於寬免的幅度便會越小。

11. 至於向並非居住於公共房屋及沒有領取綜援的低收入人士提供援助的問題，政府當局認為此事的範圍較為廣闊，不應在處理豁免差餉措施時一併處理。

12. 李卓人議員建議政府當局可考慮將非住宅物業從豁免差餉措施範圍剔除，以便騰出更多資源，為住宅物業的差餉繳納人提供差餉豁免，反正非住宅物業差餉繳納人的住宅物業同樣可受惠於差餉寬免。梁君彥議員指出，非住宅物業差餉一般高於住宅物業差餉，上述建議會影響到非住宅物業差餉繳納人(包括中小型企業(下稱"中小企"))所得到的差餉寬免。就此方面，小組委員會察悉，根據政府當局提供的資料，現行豁免差餉措施下應課差餉物業當中有40萬個非住宅物業單位，包括店鋪、寫字樓和工廠。政府當局認為，該等物業單位亦應受惠於豁免差餉措施。

---

<sup>1</sup> 包括92億元用於寬減薪俸稅、61億元用於寬免差餉、10億元用於寬減利得稅、10億元用於為公屋住戶代繳1個月的租金，以及27億元用於發放額外1個月綜緩、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼。

## 對每位差餉繳納人可獲豁免差餉的應課差餉物業的數目作出限制

13. 小組委員會察悉，按照政府當局的現行豁免差餉措施，不把提供公營房屋的機構計算在內，預計首100位差餉繳納人(總共持有78 733個應課差餉物業)可獲得1億7,180萬元差餉寬免。排名榜首的差餉繳納人(持有16 974個應課差餉物業)獲得大約3,600萬元差餉寬免。包括陳志全議員及陳婉嫻議員在內的部分委員批評，豁免差餉主要令到地產發展商及擁有多個物業的投資者受惠。他們促請政府當局對每位差餉繳納人在措施下可獲豁免差餉的應課差餉物業的數目施加限制。他們認為，按上述建議"節省所得的款項"，應足以抵銷將差餉寬免期改為4季而每季設定較低的寬免額上限的做法所帶來的額外財政承擔。包括梁君彥議員及姚思榮議員在內的部分其他委員認為，該項建議或會令到某些差餉繳納人(例如中小企)被拒諸於豁免差餉措施之外，故此他們反對該項建議。

14. 政府當局解釋，租約下負責繳交差餉的一方，不一定是差餉物業估價署帳務系統下的差餉繳納人。按照差餉物業估價署蒐集所得的最新資料，首10位獲得最多差餉寬免額的差餉繳納人中，其租約有超過85%是租金不包差餉的，即差餉須由租客支付。換言之，根據租約條款，當有差餉寬免時，這些租客應可受惠。若一如部分小組委員會委員提出的建議，規定作為差餉繳納人的業主可獲得差餉寬免的物業數量只限於某個數目，則某些租用物業單位而根據租約須負責繳交差餉的人士或商業機構便無法受惠於豁免差餉措施。

15. 政府當局又表示，當局是以物業單位作為基礎(而非以應課差餉物業單位的個別業主／佔用人／代理人作為基礎)進行差餉估價及徵收工作，即是以物業單位作為評估應課差餉的單位。如何以客觀的方式，按照委員的建議，就有關物業的數目訂定上限，以及在差餉繳納人名下持有的物業單位數目超逾指定數目的情況下，如何決定哪些物業單位可獲得差餉寬免，將會有實際困難。再者，由於任何人均可與其他共同擁有物業、以不同身份擁有物業，以及簽訂不同租約／代理安排，有關設定每名差餉繳納人可獲豁免差餉的物業數目上限的建議既會引起爭議，實際上亦難以實施。

16. 部分小組委員會委員關注到，在租金已經包括差餉的情況下，租客如何能夠受惠於豁免差餉措施。政府當局表示，就該項措施而言，差餉繳納人是否相關物業的業主或是租客，並不在考慮之列。租金包括差餉與否，以及是否由租客負責支付差餉但經由業主代繳的安排，取決於業主與租客訂立租約時的考慮。政府當局認為，個別租戶可與業主另訂租約條款，訂明差餉寬免受惠一方屬誰，以保障自身的利益。

### 差餉寬免期及每季上限

17. 小組委員會委員察悉，政府近年曾多次推出豁免差餉措施，在有關的財政年度豁免4季差餉，而寬免款額的上限各有不同<sup>2</sup>。包括李卓人議員、何秀蘭議員、陳婉嫻議員、單仲偕議員及陳志全議員在內的部分委員促請政府當局考慮將寬免期由兩季改為四季，而把每季上限降低至例如750元、700元、650元或600元，讓更多住戶可全數使用每個應課差餉物業的所有差餉寬免額。

18. 政府當局表示，委員提出的上述建議會令政府招致額外財政負擔。差餉寬免期若改為4季並把上限定於每季750元，將會令政府的財政負擔增加21億1,600萬元。即使把上限降低至每季600元至700元，相比政府當局現時的豁免差餉措施，政府亦須額外承擔7億6,400萬元至16億8,700萬元不等的財政負擔。政府當局強調，由於應課差餉物業數目眾多，豁免差餉涉及的財政影響相當龐大，政府當局無意就豁免差餉措施再行增加額外財政負擔。

19. 部分小組委員會委員建議以維持政府當局的財政承擔於61億3,500萬元為前提，並將差餉寬免期改為4季；他們促請政府當局在這個基礎上探討如何訂定一個適當的每季上限，令更多住戶可以全數使用所有差餉寬免額。

20. 政府當局表示，要做到委員提出的上述建議，便需要把差餉寬免上限進一步下調至每季600元以下。然而，在這個建議之下，除了公屋住宅單位可獲得的寬免總額會有所增加外，所有私人住宅單位(包括小型、中型及大型單位)及非住宅單位的差餉寬免總額均會全面下跌。以每季上限訂於500元為例，私人住宅單位可獲差餉寬免的總額會比政府的建議方案減少15%，而非住宅物業可獲的差餉寬免總額更會減少19%。此外，政府當局

---

<sup>2</sup> 2012-2013年度的差餉寬免額上限為每季2,500元，而2010-2011、2011-2012及2013-2014年度的差餉寬免額上限均為每季1,500元。

指出，差餉物業估價署將需要動用約41萬元的額外行政開支，用以重新印製夾附於差餉繳費通知書的單張，以解釋新的寬免安排。鑒於上述關注事項，政府當局認為，在預算案中公布的豁免差餉措施較為可取。

### 議員提出的擬議修正案會否具有由公帑負擔的效力

21. 部分委員表示或會就該命令提出修正案，以更改政府的豁免差餉措施安排。就此方面，小組委員會曾經研究，若議員就該命令提出的擬議修正案對政府當局已預算在該命令下將會少收的61億3,500萬元差餉款額並無影響，有關的擬議修正案會否具有立法會《議事規則》第31(1)條所指"由公帑負擔"的效力。小組委員會法律顧問表示，議員就該命令提出的擬議修正案可否獲准提出，最終須由立法會主席決定。基於立法會主席過往所作出的裁決，以及視乎政府當局有何意見和法律事務部在取得議員提出的擬議修訂後對有關修訂有何考慮，可提出以下論點——倘若對該命令提出的修訂不會在差餉豁免令已經預計的61億3,500萬元少收的差餉以外再為政府帶來任何額外的差餉損失；又或不會對政府當局施加一項新增而獨特的職能，而當局為履行該項職能所需動用的公帑開支，並非象徵式或微不足道的款額，則有關修訂不會具有《議事規則》第31(1)條所指"由公帑負擔"的效力。

### **徵求意見**

22. 小組委員會及政府當局不會就該命令動議修正案。小組委員會察悉，李卓人議員及何秀蘭議員表示或會考慮就該命令提出修訂。

23. 小組委員會主席曾於2014年3月28日的內務委員會會議上口頭匯報小組委員會的商議工作。謹請委員察悉本報告內容。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年4月4日

《2014年差餉(豁免)令》小組委員會

委員名單

主席 梁君彥議員, GBS, JP

委員 李卓人議員  
黃定光議員, SBS, JP  
何秀蘭議員  
李慧琼議員, JP  
姚思榮議員  
陳志全議員  
陳婉嫻議員, SBS, JP  
單仲偕議員, SBS, JP  
葛珮帆議員, JP

(合共：10位委員)

秘書 石逸琪女士

法律顧問 盧志邦先生