

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)643/15-16(02)號文件

檔號：CB1/SS/6/15

《2016年差餉(豁免)令》小組委員會 背景資料簡介

目的

本文件載述《2016年差餉(豁免)令》(下稱"2016年命令")的背景資料，並綜述2012年、2014年及2015年間相關的小組委員會就類似命令進行審議時所作出的討論。

背景

2. 財政司司長在2016-2017年度財政預算案中公布3項一次性紓緩措施，其中一項是建議寬免2016-2017年度四季的差餉，以每個應課差餉物業每季1,000元為上限。政府當局估計建議的差餉寬免措施將惠及約317萬個現時須繳交差餉的物業。政府收入將減少110億元¹。

《2016年差餉(豁免)令》

3. 2016年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，以實施2016-2017年度財政預算案建議的差餉寬免措施²。

4. 2016年命令宣布，所有物業單位獲豁免繳交2016年4月1日至2017年3月31日期間內每一季的差餉，每季豁免上限為1,000元。如只須就某寬免期的部分期間繳交差餉，則1,000元的款額須按比例減低。

¹ [2016-2017年度財政預算案演詞](#)第34(b)段。

² 第116章第36(2)條訂明，行政長官會同行政會議可發出命令，宣布任何類別或其部分的物業單位，或香港任何部分，獲豁免繳交全部或部分差餉。

5. 2016年命令於2016年2月24日刊登憲報，並於2016年3月2日的立法會會議席上提交，由立法會按先訂立後審議的程序處理。根據2016年命令第1條，2016年命令將自2016年4月1日起實施。

近期豁免差餉的例子及議員的商議工作

6. 過去5個立法會會期中當局實施差餉寬免措施的近期例子如下：

	《2011年 差餉 (豁免)令》	《2012年 差餉 (豁免)令》	《2013年 差餉 (豁免)令》	《2014年 差餉 (豁免)令》	《2015年 差餉 (豁免)令》
刊登憲報 日期	2011年 2月23日	2012年 2月3日	2013年 3月1日	2014年 2月26日	2015年 2月25日
提交立法 會的日期	2011年 3月2日	2012年 2月8日	2013年 3月20日	2014年 3月19日	2015年 3月18日
生效日期	2011年 4月1日	2012年 4月1日	2013年 4月1日	2014年 4月1日	2015年 4月1日
寬免期	2011年 4月1日 至 2012年 3月31日 (四個季度)	2012年 4月1日 至 2013年 3月31日 (四個季度)	2013年 4月1日 至 2014年 3月31日 (四個季度)	2014年 4月1日 至 2014年 9月30日 (兩個季度)	2015年 4月1日 至 2015年 9月30日 (兩個季度)
上限 (以每個 應課差餉 物業每季 計算)	1,500元	2,500元	1,500元	1,500元	2,500元

7. 立法會曾分別成立小組委員會審議《2012年差餉(豁免)令》³(下稱"2012年命令")、《2014年差餉(豁免)令》⁴(下稱"2014年命令")及《2015年差餉(豁免)令》⁵(下稱"2015年命令")。議員審議相關命令期間所提出的主要意見和關注事項綜述如下。

基層及清貧人士的得益

8. 部分委員批評差餉寬免措施主要令富人(例如物業發展商、應課差餉租值較高的物業的業主，以及擁有多個應課差餉物業的業主)受惠，並質疑措施能否有效達到令基層及清貧人士受惠的目標。部分委員又批評差餉寬免措施未能為基層人士(尤其"五無"人士)紓憂解困，亦無助於縮窄貧富懸殊，因為擁有多個物業的個人和機構在該項措施中獲益最多，但沒有任何物業的貧窮人士則未能從中受惠。政府當局解釋，差餉寬免是一視同仁的措施，所有差餉繳納人均受惠於這項措施，不論有關物業的種類(住宅或非住宅)及應課差餉租值，亦不論繳納人是業主或租客。政府當局認為這項一次性紓緩措施是減輕香港不同階層市民生活負擔的有效方法。

9. 部分委員關注，由於小型物業單位須繳交的差餉款額一般低於訂明的每季差餉寬免額上限，低收入人士居住在須繳交差餉款額較低的小型物業單位很大機會未能受惠於差餉寬免的全數寬免款額。這些委員促請政府當局考慮容許差餉繳納人(特別是擁有一個自用物業的個人或中小型企業(下稱"中小企"))轉撥每個應課差餉物業每季"剩餘"的差餉寬免額，於日後某個時限內用以繳交差餉，這做法類似政府近年推出電費補貼的安排。

10. 政府當局解釋，如應繳差餉金額等於或低於寬免上限，差餉繳納人需繳交的差餉款額將獲全數豁免，故此不存在"剩餘"差餉寬免額的問題。政府當局又表示，電費補貼是基於環保的

³ 2012年命令宣布，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。

⁴ 2014年命令宣布，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。

⁵ 2015年命令宣布，所有物業單位獲豁免繳交2015年4月1日至2015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。如只須就寬免期內的部分時間繳付差餉，則2,500元的款額須按比例減少。

關注，讓用戶有足夠時間使用全部補貼；差餉寬免則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。轉撥差餉寬免的安排會招致額外的經常性開支，可能涉及大幅調整差餉物業估價署的會計系統，延遲實施差餉寬免措施。再者，為差餉寬免款額設定上限的做法已能達致累退的效果，即物業的應課差餉租值越高，受惠於寬免的幅度便會越少。

11. 部分委員又建議將非住宅物業從差餉寬免措施的範圍中剔除，以騰出更多資源，為住宅物業的差餉繳納人提供差餉寬免。但有其他委員不支持該項建議，他們指出，將非住宅物業剔除於差餉寬免措施的範圍，會對中小企有負面影響。

租客的得益

12. 部分委員關注，若租金已經包括差餉，租客便未能受惠於差餉寬免措施。政府當局表示，根據《差餉條例》，差餉的估價和徵收是按物業單位為基礎，而非以有關應課差餉物業單位的個別業主／估用人／代理人為基礎。因此，就差餉寬免措施而言，差餉繳納人是否相關物業的業主或租客，並不在考慮之列。個別租戶可與業主另訂租約條款，以訂定如何反映差餉寬免的優惠，從而保障其自身利益。

13. 政府當局又表示，為了易於管理，不少非住宅物業會由業主在收取租金的同時向租戶一併收取差餉款額，以便代繳。在此安排下，因應租約的條款，差餉寬免的實際受益人仍是租戶本身。此外，政府當局表示，根據差餉物業估價署發出的"物業詳情申報表"所蒐集有關物業出租的狀況顯示，2014-2015年約有54%的出租非住宅物業是由租客支付差餉。此外，首10位享有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。

對應課差餉物業的數目作出限制

14. 部分委員認為差餉寬免措施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名差餉繳納人可獲得差餉寬免的應課差餉物業的數目施加限制。另一方面，亦有部分其他委員反對此項建議，認為這種做法或會令到某些差餉繳納人(例如中小企)被拒諸差餉寬免措施之外。

15. 政府當局表示，就每名差餉繳納人可獲差餉寬免的物業數目設限的建議會引起爭議；如何以客觀的方式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，亦會有實際困難。政府當局又指出，此項建議或會令到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無法受惠於差餉寬免措施。

16. 在審議2012年命令時，陳偉業議員建議對該命令作出修訂，規定任何一名有法律責任就物業單位繳交差餉的人(不論是擁有人或佔用人)在每個季度可獲豁免繳交差餉的物業單位數目不得多於3個。立法會主席裁定陳偉業議員的擬議決議案具有立法會《議事規則》第31(1)條所指的"由公帑負擔"的效力，須取得行政長官書面同意方可動議，因為實施擬議修正案會對差餉物業估價署施加一項新增而獨特的職能，從而須核對所有物業單位的差餉繳納人紀錄；此舉會招致4,800萬元的額外開支，而此數額並非象徵式或微不足道⁶。

差餉寬免期及每個季度的上限

17. 《2014年差餉(豁免)令》小組委員會及《2015年差餉(豁免)令》小組委員會部分委員分別曾建議以政府當局的財政承擔維持不變作為前提，要求政府當局考慮將差餉寬免期由兩個季度改為四個季度，並調低寬免上限或訂定一個適當的每季上限，令更多住戶可以全數使用每個應課差餉物業的所有差餉寬免額。

18. 據政府當局表示，上述建議會令政府損失更多收入，亦會令所有私人住宅單位(包括小型、中型及大型單位)及非住宅單位可享有的全年差餉寬免總額減少。政府當局強調，由於差餉的基礎廣闊，差餉寬免帶來的財政影響亦相當巨大。再者，若採取新的差餉寬免安排，會招致額外的行政開支。故此，政府當局重申，當局須在以差餉寬免的方式紓解民困與維持政府財政狀況兩者之間取得平衡。

⁶ 見立法會主席就陳偉業議員修訂《2012年差餉(豁免)令》的擬議決議案的[裁決](#)第17至24段。

19. 就此方面，《2014年差餉(豁免)令》小組委員會委員要求法律事務部提供資料，說明(i)《議事規則》第31(1)條是否不符合《基本法》第七十四條；以及(ii)若議員就2014年命令提出的擬議修正案對政府當局已預算將會少收的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《議事規則》第31(1)條所指"由公帑負擔"的效力。

20. 據法律事務部向《2014年差餉(豁免)令》小組委員會提交的文件(立法會LS37/13-14號文件)所述，《基本法》第七十四條僅適用於法案而不適用於附屬法例或議案(包括修訂附屬法例的議案)。在此基礎上，就考慮可否對2014年命令提出修訂而言，應不會出現《議事規則》第31(1)條不符合《基本法》第七十四條的問題⁷。至於議員提出的擬議修正案會否具有《議事規則》第31(1)條所指的由公帑負擔的效力的問題，法律事務部認為，議員就2014年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就陳偉業議員修訂2012年命令的擬議決議案所作出的裁決，以及視乎政府當局有何意見和法律事務部對有關修訂有何考慮，可提出以下論點——倘若對2014年命令提出的修訂(i)不會在2014年命令已經預計的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(ii)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⁸。

21. 在陳偉業議員就2012年命令提出的擬議決議案(詳見上文第16段)以外，沒有其他議員就2013年、2014年及2015年的類似命令提出擬議決議案要求立法會主席批准。

最新發展

22. 在2016年2月26日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究2016年命令。

⁷ [立法會LS37/13-14號文件](#)第8段。

⁸ [立法會LS37/13-14號文件](#)第18段。

參考文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年3月4日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2011年3月2日	《2011年差餉(豁免)令》 提交立法會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS33/10-11 號 文件)
2012年2月至 3月	立法會成立審議《2012年 差餉(豁免)令》的小組 委員會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS26/11-12 號 文件) 立法會主席的裁決 小組委員會報告 (立法會 CB(1)1353/11-12 號文件)
2013年3月20日	《2013年差餉(豁免)令》 提交立法會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS29/12-13 號 文件)
2014年3月至 4月	立法會成立審議《2014年 差餉(豁免)令》的小組 委員會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS31/13-14 號 文件) 小組委員會報告 (立法會 CB(1)1202/ 13-14號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
		<p>政府當局提供有關"2014-2016年度財政預算案中豁免差餉的建議"的文件 (立法會 CB(1)1068/13-14(01)號文件)</p> <p>立法會秘書處擬備有關《2014年差餉(豁免)令》的文件(背景資料簡介) (立法會 CB(1)1068/13-14(02)號文件)</p> <p>政府當局就2014年3月13日會議席上所提事項作出的回應 (立法會 CB(1)1133/13-14(02)號文件)</p> <p>法律事務部為《2014年差餉(豁免)令》小組委員會擬備的文件 (立法會 LS37/13-14 號文件)</p>
2015年3月至5月	立法會成立審議《2015年差餉(豁免)令》的小組委員會	<p>該命令</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS46/14-15 號文件)</p> <p>小組委員會報告 (立法會 CB(1)766/14-15 號文件)</p> <p>政府當局提供有關《2015年差餉(豁免)令》的文件 (立法會 CB(1)642/</p>

日期	事件	文件／會議紀要
		<p>14-15(01)號文件)</p> <p>立法會秘書處擬備有關《2015年差餉(豁免)令》的文件(背景資料簡介)</p> <p>(立法會 CB(1)642/14-15(02)號文件)</p> <p>政府當局對2015年3月17日會議席上所提事項作出的回應</p> <p>(立法會 CB(1)708/14-15(02)號文件)</p>
2016年3月2日	《2016年差餉(豁免)令》提交立法會	<p>該命令</p> <p>法律事務部報告</p> <p>(立法會 LS39/15-16 號文件)</p>