

## A. 引言

審計署曾就差餉物業估價署("估價署")在保障差餉及地租收入方面的工作進行審查。

### 背景

#### 差餉

2. 差餉是就房產物業徵收的稅項，是香港其中一種間接稅。在2014-2015年度，經扣除差餉寬免後，根據《差餉條例》(第116章)徵收的差餉為223億元，佔政府總收入大約4.7%。一般來說，全港的所有房產物業均須根據《差餉條例》評估差餉。差餉是按照物業的應課差餉租值再乘以一個百分率(目前為5%)徵收的，而應課差餉租值是假設物業在指定估價依據日期空置出租時，估計可取得的年租而計算。《差餉條例》規定兩種形式的差餉豁免給予特定類別的物業：<sup>1</sup> 一類是豁免評估差餉，此類物業單位將不會載於估價冊內；<sup>2</sup> 另一類是豁免繳納差餉，此類物業單位雖然載於估價冊內，但政府可豁免其繳納差餉。

#### 地租

3. 地租是政府土地承租人(即"業主")向政府繳付的租金，以換取在租契文件所指明的年期(即租賃期)內擁有和佔用土地的權利。地租收入也是政府一般收入的一部分。在2014-2015年度，根據《地租(評估及徵收)條例》(第515章)("《地租條例》")<sup>3</sup> 徵收的地租為93億元。地租是按照位處已批租土地上的物業的應課差餉租值再乘以3%徵收的，日後也會按照應課差餉租值的變動而調整。<sup>4</sup> 《地租條例》亦就豁免物業繳交地租的法律責任作出規定。凡自1984年6月30日以來連續持有舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地或其他農村土地的原居村民或其合法父系繼承人(或

<sup>1</sup> 有關獲豁免評估差餉及獲豁免繳交差餉的物業類別，請參閱審計署署長報告書附錄A及B。

<sup>2</sup> 估價署把所有已評估差餉的物業記錄於估價冊。

<sup>3</sup> 有關根據其他條例徵收的地租，請參閱審計署署長報告書第1.5段。

<sup>4</sup> 有關一般須根據《地租條例》評估地租的物業類別，請參閱審計署署長報告書第1.4(b)段。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

祖，或堂)，或在該日期以後批出的丁屋或遷置屋宇，均可獲豁免繳交地租的法律責任。

差餉物業估價署

4. 估價署負責根據《差餉條例》評估和徵收差餉，以及根據《地租條例》評估和徵收地租。

5. 估價署把所有已進行差餉評估及須根據《地租條例》進行地租評估的物業，分別記錄於估價冊及地租登記冊內。估價署透過全面重估應課差餉租值、<sup>5</sup>臨時估價和刪除估價，<sup>6</sup>不斷更新估價冊及地租登記冊。截至2015年4月1日，估價冊載有243萬項估價(涉及180萬個住宅物業和63萬個非住宅物業)，應課差餉租值合共6,086億元(按年上升7.9%)；地租登記冊則載有189萬項估價，應課差餉租值合共3,541億元(按年上升8.3%)。

6. 《差餉條例》第29(1)條規定，臨時估價所訂的須繳差餉須由下述日期起繳交：臨時估價生效之日，或首次徵收差餉通知書發出日期前的24個月，兩者以其後者為準。換言之，估價署不可追討24個月之前的差餉。至於地租，《地租條例》並無訂明任何追討地租的時限。臨時估價所訂的須繳地租須由臨時估價生效日期起繳交。

委員會的報告書

7. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

- 引言(第A部)(第1段至第10段)；
- 全面重估應課差餉租值(第B部)(第11段至第26段)；

<sup>5</sup> 估價署每年全面重估應課差餉租值，得出所有物業的最新應課差餉租值，以反映市場租值的變化。

<sup>6</sup> 估價署可於任何時候就新建物業或結構曾經改動的物業進行臨時估價，以及刪除無須繼續評估差餉／地租的物業。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 臨時估價(第C部)(第27段至第40段)；
- 豁免鄉郊物業的差餉(第D部)(第41段至第50段)；
- 徵收差餉及地租(第E部)(第51段至第55段)；及
- 結論及建議(第F部)(第56段至第58段)。

公開聆訊

8. 委員會於2016年5月7日舉行公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

財經事務及庫務局局長發表序辭

9. 在委員會於2016年5月7日舉行的公開聆訊開始時，**財經事務及庫務局局長陳家強教授**發表序辭，其內容綜述如下：

- 差餉及地租均屬基礎廣闊而且穩定的政府收入來源，政府當局一向致力保障。差餉欠款的比率，近年來一直處於大約0.4%的水平，遠遠低於其他徵收類似稅項地區的欠款比率；

全面重估應課差餉租值

- 租金資料為每年全面重估物業應課差餉租值時，提供重要基礎。估價署每年向選定的物業差餉繳納人發出物業詳情申報表(即表格R1A)，要求他們填妥並交回表格，以取得有關租金資料。交回表格R1A的比率近年來均達8成，可見大部份的差餉繳納人都遵守規定交回表格。就着表格所提供租金資料的抽樣核實工作，亦顯示7成個案的資料正確無誤；
- 估價署會密切監察有關情況，並加強執法行動，以提升透過申報表所收集資料的可靠程度。估價署亦會聯絡屋宇署，就收集有關分間物業的資料建立機制，以便估價署作出更準確的應課差餉租值評估，保障政府收入；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

臨時估價

- 關於臨時估價方面，就着已評估差餉的違例建築物，估價署一直有徵收差餉，直至有關違例建築物清拆為止。根據普通法下有關徵收差餉原則，性質短暫的物業無需進行估值。估價署一直視該些已獲發清拆令的違例建築物為快將清拆，而因此屬性質短暫的物業。然而，正如審計署署長報告書所指，個別違例建築物可能需一段時間才清拆。因應這情況，財經事務及庫務局已要求估價署制訂一套定期呈閱的機制，監察該些已獲發清拆令但仍未移除的現有違例建築物，以便估價署在24個月時限內，適時進行臨時估價，從而加強保障差餉收入；

豁免鄉郊物業的差餉

- 就着鄉郊物業，《差餉條例》訂明在指定鄉村區內的物業可獲豁免評估差餉。正如審計署署長報告書所指，即使村屋位於指定鄉村區內，仍須符合若干訂明的層數、面積及高度準則，才可獲豁免。政府當局認同，估價署有責任檢視位於指定鄉村區內的村屋的情況，以確保有關屋宇符合訂明的法定要求才獲豁免差餉；
- 上述檢視工作涉及檢視位於105個指定鄉村區內約16 000間村屋，數量龐大。估價署會務實行事，因應各項工作優次，分階段進行有關檢視工作；及

徵收差餉及地租

- 至於已登記押記令的長期欠款個案，估價署一直持續採取跟進行動。為進一步協助地政總署採取行動處理無主物業個案，<sup>7</sup> 估價署亦已提醒其屬下人員，在切實可行的情況下盡快把有關個案知會地政總署，並請地政總署在收回相關物業後適時通知估價署，以刪除差餉估價。

財經事務及庫務局局長的序辭全文載於**附錄4**。

<sup>7</sup> 《公司條例》(第622章)第752條訂明，如某公司解散，在緊接解散前歸屬該公司的物業，即屬無主物業並歸屬政府。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

10. **財經事務及庫務局局長**亦在公開聆訊上述明，香港於2014年9月的"最佳和最差的國際物業稅管理：州份與國際物業稅管理方法評分表"<sup>8</sup>中獲得最高評級。估價署所進行的評估物業差餉及地租的工作在3個範疇獲得很高的評價，分別是具透明度、簡單和一致，以及公平的程序。

## B. 全面重估應課差餉租值

### 蒐集及核實租金資料

11. 委員會從審計署署長報告書第2.6(a)段知悉，住宅物業的業主須就任何新租賃或重訂協議向估價署提交新租出或重訂協議通知書(表格CR109)以便批署。委員會詢問為何沒有規定非住宅物業的業主就任何新租賃或重訂協議向估價署提交表格CR109(或具此效力的其他表格)以便批署。

12. **差餉物業估價署署長鄧炳光先生**在公開聆訊及其2016年5月24日的函件(載於**附錄5**)中解釋：

- 根據《業主與租客(綜合)條例》(第7章)第IV部第119L條的規定，住宅物業業主須提交表格CR109給差餉物業估價署署長批署。有關表格是估價署進行全面重估應課差餉租值及編製物業市場統計的一個租金資料來源；及
- 一直以來，《業主與租客(綜合)條例》第IV部並不適用於非住宅租約，因此非住宅物業的租約並無類似的批署要求。雖然如此，估價署已從其他途徑取得非住宅物業的租金資料。正如審計署署長報告書第2.6(b)(i)段所指，估價署派員在印花稅署就部分租約，當中主要為非住宅物業(例如商店、辦公室和工廠)的租約，印製副本以收集有關的租金資料。

<sup>8</sup> 該項研究由美國州份稅務議會和加拿大國際房產稅學會合作進行，旨在讓各地稅務決策機構認識國際管理物業稅的情況，提供一個衡量其公平程度和效率的機制，以及最佳做法。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

13. 委員會亦從審計署署長報告書第2.7段知悉，在2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值工作中，估價署每年從收到的表格R1A中揀選約240個物業(全屬擁有多個物業的差餉繳納人)，並發信要求這些物業的差餉繳納人就申報的租金資料提供證明文件(例如租約和租金收據副本)。委員會詢問估價署每年只揀選約240個物業進行租金核實工作的理據何在。

14. **差餉物業估價署署長**在其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中表示，估價署從收到的表格R1A中每年揀選240個物業進行租金核實工作，目的旨在藉此檢視及優化申報表範本，令繳納人能清楚了解須填報的資料。過去3年，申報資料正確無誤個案的比率由2013-2014年度的61%提升至2015-2016年度的75%。估價署會密切留意交回表格R1A的情況，如發現誤報個案有上升趨勢，會考慮增加抽查個案數目。此外，如發現懷疑虛報個案以及有足夠證據，估價署會採取檢控行動，以收阻嚇之效。

15. 應委員會的要求，**差餉物業估價署署長**在其2016年5月24日的覆函中按下述物業類別提供分類數字：在2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值所進行的租金核實工作中，發現未有準確填報資料的物業類別(載於附錄5)。

16. 根據審計署署長報告書第2.10段，估價署就2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值進行租金核實工作，在每年平均約240宗個案中，發現經表格R1A申報錯誤租金資料的個案有67宗(28%)。委員會詢問當局已採取／將採取甚麼措施使經表格R1A申報的租金資料更加準確，以及當局會否考慮要求差餉繳納人將租約和租金收據副本連同表格R1A一併遞交估價署。

17. **差餉物業估價署署長**在公開聆訊上表示及在其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中解釋，估價署已採取以下措施，強化租金核實機制：

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 進行宣傳教育，提醒市民履行其責任，準確及全面地填報物業的租賃詳情；
- 檢視及優化申報表範本，令繳納人能清楚了解須填報的資料；
- 鼓勵市民使用估價署提供的範本遞交表格，以免漏報資料；及
- 透過電話、信件及客戶聯繫會議，提醒誤報資料者，必須準確及全面地填報物業的租賃詳情。

18. **差餉物業估價署署長**在其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中進一步解釋，根據《差餉條例》及《地租條例》，估價署可向差餉／地租繳納人索取租約及租金收據副本，作評估差餉及地租之用。基於環保理由，估價署認為無需要求繳納人將有關文件影印連同申報表一併交回估價署。估價署只會要求被揀選的物業的繳納人提供租約及租金收據副本，以供租金核實之用。

19. 關於委員會就使用無紙化解決方案索取租金資料提出的詢問，**差餉物業估價署署長**在其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中表示，估價署正要求政府資訊科技總監協助探討用無紙化解決方案，索取加蓋印花租約的租金資料以便全面重估應課差餉租值的可行性。

20. 根據審計署署長報告書第2.9段，估價署就2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值，每年發出約307 700份表格R1A以取得租金資料，而每年大約有56 400名(18%)差餉繳納人沒有交回表格R1A。連續3年沒有交回表格R1A的差餉繳納人數目由2010-2011年度全面重估應課差餉租值時的6 100人增加至2015-2016年度全面重估應課差餉租值時的7 417人，增幅為22%。就此，委員會詢問：

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 已採取／將採取甚麼措施增加表格R1A的交回比率；
- 估價署會否針對不交回表格的個案採取更嚴厲的執法行動；及
- 該等不交回表格的個案會否影響全面重估應課差餉租值所得的應課差餉租值的準確程度。

21. **差餉物業估價署署長**在公開聆訊及其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中解釋，估價署已採取以下措施，以期增加表格R1A的交回比率：

- 透過新聞公報、電台政府宣傳聲帶、估價署網頁和"我的政府一站通"進行宣傳，以提醒市民履行其責任，交回填妥的申報表；
- 鼓勵他們在估價署網頁以電子方式提交表格R1A；及
- 發電郵給使用估價署電子差餉地租單的繳納人，提醒他們準時交回填妥的申報表。

另外，估價署會考慮是否有需要開發流動版網頁，方便市民使用手機提交表格R1A；以及估價署會加強檢控不交回申報表人士，以提高阻嚇／警戒之效。此外，估價署會繼續留意申報表的交回比率，如情況惡化，會考慮採取適當行動，以提升表格的交回比率，並透過律政司向法庭反映判刑(罰款大致在1,000元至2,000元之間)是否未足以阻嚇違規者。

22. **差餉物業估價署署長**在公開聆訊及其2016年5月24日的函件(載於附錄5)中進一步解釋：

- 交回申報表的比率近年來均達8成，有關比率已較其他國家為高；
- 除了發出申報表，估價署也會透過其他途徑蒐集租金資料，例如表格CR109(見上文第12段)，以及已加蓋印花的租約等；



差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 估價署每年重估物業的應課差餉租值，以整體租金水平為基準，因個別繳納人不交回申報表而對重估租值工作造成的影響有限；及
- 每次完成全面重估應課差餉租值後，估價署會根據國際估價師協會發出的《數率研究標準》，進行數據稽核，從宏觀角度確保新應課差餉租值在估價依據日期當日屬合理、準確和一致的水平，同時又確保各類別物業之間和同一類別物業以內的估價達到相對公平的規定要求。有關的數據稽核工作均顯示估價署估價的準確程度達到國際標準。

沒有按照規定提交表格R1A的罰則

23. 委員會詢問有關沒有按照規定提交表格R1A的罰則，對比沒有準時提交報稅表或在報稅表提供不正確資料的罰則為何；以及會否考慮參照有關沒有提交報稅表或提交不正確報稅表的罰則，提高有關沒有交回表格R1A或在表格R1A提供不正確資料的罰則，以期提高阻嚇作用。

24. **財經事務及庫務局局長**在其2016年5月的覆函(載於**附錄6**)中表示：

- 根據《差餉條例》及《地租條例》，拒絕填報表格R1A所要求詳情的罰則為第3級罰款(即10,000元)，而在填報表格R1A時明知而作出虛假陳述的罰則為第4級罰款(即25,000元)。除了上述罰則，在上述各種情況下被定罪的人士並可被判繳付因該罪行而少徵收的差餉及／或地租款額3倍的罰款；
- 至於《稅務條例》(第112章)，任何人如無合理辯解不提交報稅表，可處第3級罰款(即10,000元)(即與拒絕填報表格R1A所要求詳情的罰則相同)；任何人如無合理辯解而在報稅表提供不正確的資料，可處第3級罰款(即10,000元)，而若蓄意意圖逃稅而在報稅表中作出任何虛假陳述，則最高刑罰為第5級罰款(即50,000元)以及監禁3年。除了上述罰則，在上述各種情況下被

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

定罪的人士並可被判繳付因該罪行而少徵收的稅款款額3倍的罰款；

- 表格R1A與報稅表性質有別，有關兩者的罰則條文雖有部分類似之處，但不能完全相提並論。就報稅表而言，一般來說，每位納稅人每年均需報稅，稅務局會按照每名納稅人在報稅表上提供的資料以及稅務局掌握的其他資料，計算該名納稅人的應繳稅款。換言之，納稅人在報稅表上填寫的資料(例如入息及扣除)會影響到該名納稅人在某個課稅年度應繳的稅款款額；
- 表格R1A是估價署蒐集租金資料的其中一個途徑。估價署會透過差餉繳納人在表格R1A填報的租金資料，以及估價署透過其他途徑蒐集的資料，分析整體市場租金水平，並以此為基準來釐定有關單位的應課差餉租值。換言之，估價署可徵收的差餉，是以有關物業的應課差餉租值為基礎，而不是差餉繳納人在表格R1A上就該物業填報的租金款額；及
- 目前有關表格R1A的罰則(拒絕填報表格所要求的詳情罰款10,000元，而故意在表格作出虛假陳述則罰款25,000元)是合適的。估價署會根據法例條文和個案實情，並在人手資源許可的情況下，進一步加強檢控工作。現時，法庭罰款為大約1,000元至2,000元，低於法例所訂上限。估價署會密切留意表格R1A的交回比率，如情況有明顯惡化趨勢，會透過律政司向法庭反映，希望法庭量刑時考慮有關的最新趨勢。

沒有遵從規定在表格R1A申報物業改動資料

25. 根據審計署署長報告書第2.12及2.15段，審計署的抽查結果顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料。因應估價署在2012年3月的要求，屋宇署向估價署提供一份116幢樓宇的名單，當中有800個分間物業是在2011年發現的。屋宇署亦告知估價署，會在2012年的大規模行動中檢查另外339幢樓宇。然而，估價署在2012年9月向屋宇署索取該署所有大規模行動所發現的分間物業的完整名單時，得悉屋宇署沒有這樣的名單。由於屋宇署的分間物業資料有助估價署偵查表格R1A有否遺漏或

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

少報分間物業資料的情況，委員會詢問估價署及屋宇署將會採取甚麼措施以改善分享分間物業資料的工作。

26. **差餉物業估價署署長**在公開聆訊上表示，估價署會要求屋宇署提供屋宇署所發現的分間物業地址，並利用有關資料識別在表格R1A中少報分間物業資料的分間物業差餉繳納人。**屋宇署署長許少偉先生**在公開聆訊上承諾，屋宇署會與估價署分享就分間物業進行差餉評估所需的資料。

### C. 臨時估價

#### 不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定

27. 根據審計報告第3.10段所述，考慮到屋宇署將從速採取行動清拆新建或復建的天台非法搭建物，當時的庫務局局長於2000年11月同意當時的規劃地政局轄下的專責小組提出的建議，停止向新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉。鑒於拆卸天台非法搭建物及其他可評估的違例建築物需時甚長，以及追討差餉的24個月時限，委員會詢問政府當局會否考慮檢討2000-2001年度關於不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定。

28. **財經事務及庫務局局長**在公開聆訊中表示，2000-2001年度不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定所衍生的安排現時已經不再執行。但局長其後在2016年5月的覆函(載於附錄6)中表示：

- 停止就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的決定，是政府當局在2000-2001年度為對付違例建築物而訂定的整套措施的一部分。由於政府當局當時預計會迅速制止非法搭建物，有關決定與估價署一直採用的原則相符，即無需就性質短暫的物業進行估值；
- 經檢視後，財經事務及庫務局認為有關決定的政策理念仍然是合適的，惟執行上有改善空間；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 正如審計署署長報告書所指，屋宇署發出清拆令後，個別違例建築物仍需一段時間才清拆。財經事務及庫務局因而認為，在維持上述估價原則的大前提下，政府當局須確保違例建築物不會因清拆的延誤而可一直獲免除差餉評估。因此，政府當局會改善有關安排；及
- 估價署會就已獲發清拆令的新建或復建天台非法搭建物個案，制訂一套定期呈閱的機制，藉以監察該些已獲發清拆令但仍未移除的新建或復建的天台非法搭建物。該定期呈閱機制亦適用於其他已獲發清拆令但仍未移除的違例建築物，以便當局可在24個月追溯期內適時進行臨時估價，並據之徵收差餉。至於已評估差餉的現存天台非法搭建物(即並非新建或復建的個案)及違例建築物，估價署一直均有徵收差餉，直至有關搭建物被拆除為止。

29. 財經事務及庫務局局長在公開聆訊中表示，2000-2001年度不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定所衍生的安排現時已經不再執行，但局長在聆訊後以書面作覆時又表示，有關決定的政策理念仍然是合適的，惟執行上有改善空間；有鑒於此，委員會致函財經事務及庫務局局長，要求局長澄清2000-2001年度的政策決定是否仍然生效，以及述明局長在公開聆訊中向委員會表示政府當局現時已經不再執行該項政策決定的原因。

30. **財經事務及庫務局局長**在其2016年6月7日的覆函(載於**附錄7**)中表示：

- 財經事務及庫務局局長在2016年5月7日的公開聆訊中表示，2000年11月的安排現時已經不再執行。局長當時提到：
  - (a) 當時的庫務局局長對有關建議的回應，其出發點是與估價署處理違例建築物的原則相符，即是說有關物業如屬性質短暫，可以暫不徵收差餉；及

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- (b) 財經事務及庫務局已經要求估價署制訂一套定期呈閱的機制，監察已獲發清拆令但仍未移除的現有違例建築物，以便估價署在法例就差餉所定的24個月可追溯期內，適時進行臨時估價；
- 正如財經事務及庫務局局長2016年5月的覆函(載於附錄6)所述，他認為有關決定的政策理念仍然是合適的，惟執行上有改善空間；
  - 就新建或復建的天台非法搭建物，估價署不再一刀切地不進行差餉估值。根據上文所述的定期呈閱機制，如果發現有關搭建物獲發清拆令24個月內仍未移除，估價署會適時進行臨時估價，以免錯失徵收差餉(包括追收過去24個月的差餉)的時機。這改變了2000年11月所作的執行安排；及
  - 有關表述與財經事務及庫務局局長在聆訊上的說法並無二致，亦與局長在聆訊時對"不會純粹因為有關建築物是一個非法僭建就不徵收差餉"的理解相符。

31. 委員會從審計署署長報告書第3.13至3.15段知悉，估價署2005年發出的部門指引，內容涵蓋天台非法搭建物和可評估差餉的其他類別違例建築物。<sup>9</sup>該指引訂明，接獲屋宇署的清拆令的天台非法搭建物／違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取任何進一步行動，假設該等天台非法搭建物／違例建築物只會短暫存在。估價署以為屋宇署發出清拆令後天台非法搭建物／違例建築物很快便會清拆，但實際情況並非盡皆如此。2001至2015年期間針對可評估違例建築物發出清拆令的個案有54 637宗，但直至2015年12月31日，當中16 304宗(30%)個案的清拆令仍未獲遵從，其中10 192宗個案的清拆令發出兩年或以上仍未獲遵從。就此方面，委員會要求當局提供資料，列出過去5年由於估價署不向現存的天台非法搭建物及其他已被屋宇署發出清拆令但未經評估差餉的違例建築物徵收差餉的安排而損失的差餉收入的估計數字。

<sup>9</sup> 估價署2002年發出的部門指引內容涵蓋天台非法搭建物。2005年的部門指引對2002年版本作出增訂，內容包涵天台非法搭建物及可評估差餉的其他類別違例建築物。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

32. **差餉物業估價署署長**在2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中表示：

- 經粗略估算，估價署認為審計署署長報告書第3.17段表七所載的主要違例建築物類別(即搭建於天台、平台及後巷／天井的違例建築物、分間樓宇單位及地庫挖掘)，並因應那些短暫存在(即發出清拆令少於1年)、已評估及不需評估差餉的個案作出適當調算後，每年可帶來約420萬元的差餉收入，只佔2016-2017年度整體差餉收入約0.02%。然而，上述數目只是粗略估算，不能以此作為徵收差餉的基礎；及
- 估價署預計需投放1,110萬元的人力資源(約為2016-2017年度部門整體預算的2%)來評估該等違例建築物的應課差餉租值。

應委員會的要求，差餉物業估價署署長就上文所載若有關違例建築物曾作評估每年可帶來約420萬元差餉收入，以及署方需投放1,110萬元的人力資源來評估該等違例建築物的應課差餉租值等粗略估算，提供得出上述數字的估算基礎(載於**附錄8**)。

33. 委員會進一步詢問當局有何措施改善向現存的天台非法搭建物及其他已被屋宇署發出清拆令但未經評估差餉的違例建築物徵收差餉的情況。**差餉物業估價署署長**在公開聆訊上及其2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中表示，估價署會制訂一套定期呈閱的機制，監察已獲發清拆令但仍未移除的違例建築物，以便在24個月可追溯期內適時進行臨時估價。該定期呈閱機制的內容如下：

- 屋宇署已答允定期將指定的違例建築物名單通知估價署，名單涵蓋已獲發清拆令但仍未移除的違例建築物(該等違例建築物或需評估差餉)、已移除的違例建築物，以及沒有發出清拆令但租值高及單靠一般外部巡查難以發現的違例建築物(如分間物業及地庫)；
- 估價署會建立資料庫，儲存從屋宇署收到的資料，並根據現存的估價資料分析及研究；亦會定期更新有關名單，以及將已清拆的違例建築物從名單中剔除；及

- 估價署會派員巡查並評估已發清拆令15個月但仍未移除的違例建築物，以期在24個月可追溯期內，適時進行臨時估價。

### 分享違例建築物資料

34. 根據審計署署長報告書第3.10及3.22段，由2001-2002年度起，估價署與屋宇署已就違例建築物設立通報安排。然而，審計署在2016年1月至2月期間從屋宇署資料庫選出85份清拆令進行抽查，發現當中只有7份(8%)的副本已交給估價署。屋宇署表示，自2002年設立的違例建築物通報安排多年來沒有全面實行。就此方面，委員會詢問為何有關通報安排多年來沒有全面實行。

35. **屋宇署署長**在2016年5月24日的覆函(載於**附錄9**)中表示：

- 通報安排最初在2001年設立，旨在方便估價署檢討單梯樓宇新建或復建的天台非法搭建物的應課差餉租值，以免徵收過多差餉，而屋宇署已普遍地實行該通報安排；
- 在2004年擴大通報安排至涵蓋其他類別違例建築物的目的，是方便估價署檢討已清拆僭建物的物業的應課差餉租值，即以免徵收過多差餉。然而，擴大安排導致須送交估價署的清拆令和符合規定通知書的數目激增；
- 此外，為了就豎設於樓宇外牆的僭建物及單梯樓宇的非法天台搭建物加強執法行動、處理大量僭建物舉報，以及推行其他樓宇安全措施，當時屋宇署人手已是左右支絀；及
- 由於自2000年代起持續推行的措施帶來龐大的工作量，屋宇署無法全面實行擴大通報安排。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

36. 此外，委員會從審計署署長報告書第3.22(b)段知悉，屋宇署已於2016年1月知會估價署，屋宇署決定終止有關違例建築物評估差餉所需資料的通報安排。由於有關違例建築物的資料對估價署評估差餉的工作相當有用，委員會詢問屋宇署作出上述決定的原因，以及作出決定之前有否諮詢估價署。

37. **屋宇署署長**在2016年5月24日的覆函(載於附錄9)中表示：

- 屋宇署在2014年2月曾檢視人手情況，以重新調配資源，處理清拆令的積壓個案。屋宇署察悉，由於僭建物通報安排涉及大量命令及信件，以及各項樓宇安全措施工作量繁重，因此該安排沒有全面實行。根據屋宇署的工作經驗，按通報安排提供的資料未能完全滿足估價署的需要，而估價署在一些個案需要索取有關僭建物的進一步資料，例如圖則副本、照片及屋宇署巡查記錄。因此，屋宇署決定終止通報安排和取消有關指引；及
- 審計署署長第六十四號報告書於2015年4月發表。為跟進第1章就屋宇署對僭建物採取的行動所作建議，屋宇署已檢討工作程序及內部指引，以提升效率和調整工作優次。2016年1月，屋宇署察悉有關違例招牌通報安排的指引仍然有效，但有關安排因工作量情況而沒有全面實行。為調配人手處理清拆令的積壓個案，又因通報安排帶來繁重的工作量，屋宇署遂終止有關違例招牌的通報安排。因此，屋宇署通知估價署就僭建物資料訂立的通報安排已終止。

38. 委員會詢問估價署曾否與屋宇署跟進有關分享違例建築物(包括分間物業、天台非法搭建物及其他違例建築物)資料的事宜。**差餉物業估價署署長**在公開聆訊上及其2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中解釋，估價署在2016年1月收到屋宇署決定終止違例建築物通報安排的便箋時，曾向屋宇署了解該決定的背後原因。估價署期望待審計署署長報告書公布後，與屋宇署重新商討設立有關機制。估價署與屋宇署曾於2016年5月12日舉行會議，雙方同意設立一個具成本效益及無紙化的定期通報機制。屋宇署會於每一季度從其電腦系統抽取已發清拆令但仍未



差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

移除的違例建築物(該等違例建築物或需評估差餉)及已清拆違例建築物的物業名單，通報估價署。

39. 委員會進一步詢問當局會否考慮採用大數據分析的技術，收集關於違例建築物的資料，以便相關部門間分享資訊，用於評估差餉及地租的用途。

40. **財經事務及庫務局局長**在其2016年5月的覆函(載於附錄6)中表示，估價署在提升其資訊科技系統時，會考慮委員會提出的意見及是否需要引入大數據分析的技術。就估價角度而言，並非屋宇署紀錄中所有違例建築物都是須評估差餉的項目。此外，根據近年完成有關重新評估個案的分析，在天台、平台及後巷／天井的違例建築物，應課差餉租值平均增幅少於5%。因此，估價署需要考慮有關技術對於加強收集物業資料作評估差餉及地租的實際效用，以及是否具成本效益。

#### D. 豁免鄉郊物業的差餉

##### 指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉

41. 根據審計署署長報告書第4.7段，截至2016年1月，估價署已就45 000個未經評估的新界鄉郊地段當中44 811個地段的物業完成臨時估價。估價署亦進行實地視察，收集這些未經評估的村屋的實際狀況的數據。審計署檢視了9個指定鄉村區內12條選定鄉村的228間村屋在估價署的地租紀錄。根據估價署的紀錄，在該228間村屋當中，有18間高4層或5層。雖然這18間村屋不符合訂明的3層準則，但估價署沒有採取行動撤銷其差餉豁免。委員會詢問不向該等不符合豁免準則的村屋採取行動的原因為何。

42. **差餉物業估價署署長**在2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中表示，差餉的評估及徵收最早期只局限於市區的物業，自1954年開始，市區的差餉制度分階段延展至新界，直至1988年，整個新界被納入差餉徵收區。此外，《差餉條例》訂明在指定鄉村區內的物業可獲豁免評估差餉。因此，估價署過往集中資源為位於指定鄉村區以外的眾多須繳交差餉的屋宇評估差餉，

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

以及檢視指定鄉村區的範圍是否須作修訂。如果指定鄉村區內某地方不再符合有關條件，估價署便會修訂指定鄉村區的範圍，使有關的鄉村式屋宇不再獲差餉豁免。估價署一直謹慎進行有關工作，以保障政府的差餉收入。自1992年有關政策制訂以來，估價署共進行了7次修訂指定鄉村區範圍的工作，共取消了227個指定鄉村區。

43. **差餉物業估價署署長**在同一份函件(載於附錄5)中進一步解釋，因應審計署署長報告書提出的情況及建議，就指定鄉村區內已知不符合豁免條件而為徵收地租已作估價的屋宇，估價署會於未來數月內陸續發出差餉單。至於指定鄉村區內其他不符合差餉豁免條件的屋宇，估價署將於2016年第四季完成擬訂有關工作計劃，對有關的村屋進行查核及差餉評估，以期在2017年第一季陸續發出差餉單。估價署也會尋求屋宇署及地政總署的協助，提供有關部門在採取執法行動時發現不符合資格的個案的資料，希望可以加快整個評估過程的進度。

44. 鑒於上述改善措施及新的定期呈閱的機制所帶來的額外工作量，委員會詢問估價署可有計劃爭取額外資源和人手，以推行該等新措施。**差餉物業估價署署長**在公開聆訊上及其2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中表示，估價署現時正評估為落實審計署署長報告書所提有關優化運作的建議所需的資源，現階段未能提供所需額外資源的估算。估價署會不時檢視各項工作的性質及重要性，以釐定工作優次及考慮是否符合成本效益，以求取適當平衡。如有需要，估價署會申請增撥資源，以應付額外的的工作。

指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉

45. 委員會從審計署署長報告書第4.19段知悉，審計署審查120間獲豁免差餉村屋的視察結果時發現，當中48間(40%)有違例建築物。此外，審計署在2015年12月實地視察3條鄉村，發現11間獲豁免差餉的村屋懷疑有違例建築物。委員會詢問民政事

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

務總署<sup>10</sup>將會採取甚麼措施，針對指定鄉村區外不符合豁免差餉資格的個案，改善有關的跟進工作。

46. 民政事務總署署長謝小華女士在公開聆訊上，以及財經事務及庫務局局長在其2016年5月的綜合回覆(載於附錄6)和2016年6月7日的回覆(載於附錄7)中，提出以下各點：

- 民政事務總署十分倚賴其他部門的協助，以查察不符合差餉豁免條件的情況，當中包括違例建築物。在現行機制下，民政事務總署已實施多項措施，確保可以及早對在指定鄉村區以外不符合豁免差餉資格的村屋採取行動。如發現有不符申請條件的情況，民政事務總署會採取的跟進行動包括在適當情況下撤銷物業所獲的豁免；
- 目前，民政事務總署會定期隨機抽出差餉豁免個案，交由地政總署現場視察有否違例建築物。就審計署署長報告書第4.23(b)段建議加強對指定鄉村區以外獲豁免差餉村屋進行視察，有關建議涉及額外資源；
- 因應財經事務及庫務局的建議，民政事務總署與地政總署已答應進一步商討，考慮如何盡量善用現有的資源，加強現場視察的成效；及
- 民政事務總署已就審計署署長報告書第4.23(c)段的建議(關於發現有違例建築物的村屋)，開始與屋宇署研究，透過資訊科技的應用，分享獲豁免差餉的新界村屋有違例建築物的資料。署方期望透過有效的電子資訊的比對及查核，能夠在不引起過多的額外工作量下，確保及早發現與違例建築物有關的不符合申請豁免條件的情況。

民政事務總署為確保可以及早對在指定鄉村區以外不符合豁免差餉資格的村屋採取行動而實施的措施載列於**附錄10**。

<sup>10</sup> 行政長官把豁免位於指定鄉村區以外的合資格村屋繳交差餉的權力轉授予民政事務總署署長。關於指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉的訂明資格準則的詳情，請參閱審計署署長報告書第4.10段。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

47. 委員會進一步詢問地政總署將會採取甚麼措施，確保會應民政事務總署要求適時完成針對獲豁免差餉村屋的文件查核和現場視察工作。

48. **地政總署署長甯漢豪女士**在公開聆訊上，以及**財經事務及庫務局局長**在其2016年5月的綜合回覆(載於附錄6)中，提出以下各點：

- 地政總署已於2016年4月21日以書面提醒新界各個分區地政處遵行下列各項：
  - (a) 應適時向民政事務總署提供現場視察和配對核查的結果；
  - (b) 只要發現有違例建築物，所有經配對個案無須待警告信送交土地註冊處註冊，便應向民政事務總署匯報；及
  - (c) 向民政事務總署匯報個案時，應充分提供個案資料，包括發現違例建築物的日期，以及搭建／發現違例建築物的物業單位的資料；及
- 為提高核對工作的效率，地政總署將與民政事務總署進一步聯絡，研究方法改善兩個部門的數據兼容情況，從而在切實可行範圍內引入自動化核對措施。

農地及相關建築物獲豁免評估差餉

49. 根據審計署署長報告書第4.21段所述，2015年，估價署和地政總署協議，分區地政處會就重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案和已清拆農地上違例構築物的個案通知估價署。<sup>11</sup>不過，通知安排並不涵蓋地政總署就違例構築物發出警告信的個案。由於地政總署執法工作的資料將有助估價署找出因改變用途而不再符合豁免評估差餉資格的農地及相關建築

<sup>11</sup> 《差餉條例》第36(1)(a)條規定，農地及其上用作與農地相關用途的建築物可獲豁免評估差餉。這類獲豁免評估的土地及建築物主要位於新界。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

物，委員會詢問地政總署會否考慮針對地政總署就違例構築物發出警告信的個案擴大交換資料的範圍。

50. **財經事務及庫務局局長**在其2016年5月的綜合回覆(載於附錄6)中表示，地政總署已與估價署跟進，研究擴大通報安排的範圍，以涵蓋農地上遭地政總署發出警告信的違例建築物。按照兩署協定，新界各個分區地政處就違例建築物發出警告信時，會同步把副本送交估價署，以便估價署盡快取消有關農地獲豁免差餉的資格。

#### E. 徵收差餉及地租

51. 委員會從審計署署長報告書第5.5段表十七知悉，截至2015年9月30日，欠繳的差餉及地租總額為1億7,200萬元，相當於全年徵收款額(約330億元)的0.5%。欠繳差餉及地租的年期分析顯示有5,400萬元(31%)已拖欠兩年或以上。在2014-2015年度，因無法追討而須撇帳的差餉及地租總額為63萬元。委員會詢問估價署將會採取甚麼措施，以改善有關欠款個案的跟進工作。

52. **財經事務及庫務局局長**在公開聆訊中表示，估價署每年就2萬多宗拖欠個案採取跟進行動，並透過法律程序或發出警告信每年追回逾1億元欠款。**差餉物業估價署署長**在公開聆訊及其2016年5月24日的覆函(載於附錄5)中補充：

- 估價署會採取一切合法的措施追討欠繳差餉及地租款項，包括發出警告信、入稟小額錢債審裁處或區域法院對欠款繳納人採取法律行動。估價署已檢討內部程序，重新調配有限的資源以保障政府的利益，加快追收欠款的法律行動，包括就判定債項申請押記令；
- 儘管從法律觀點，押記令一般足以保障政府的利益，估價署仍會尋求一切可行的方法，盡力合法追收已押記物業的欠款；
- 估價署的現行機制是，當已採取一切合法的措施追討而仍未能收回欠款，在尋求過律政司意見後但未有其

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

他可行追討行動時，估價署會把涉及拖欠地租的個案轉介地政總署，以考慮根據《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》(第126章)的規定採取重收或轉歸的行動；及

- 在考慮了審計署的建議，並檢討了內部追收欠款的程序後，估價署會提醒屬下有關係人員在適當時及早把已登記押記令的長期拖欠地租個案轉介地政總署，以便該署考慮採取重收或轉歸的行動。

53. **差餉物業估價署署長**應委員會要求，在其2016年5月24日的覆函中，提供逾期未繳差餉和地租個案數目及每宗個案逾期未繳款額的分項數字(載於附錄5)，並載列估價署針對有關拖欠個案所採取的跟進行動(載於附錄5)。

54. 根據審計署署長報告書第5.7(b)段，在2004年至2015年間轉介地政總署的14宗無主物業個案當中，地政總署僅接管了9宗個案的物業。委員會詢問估價署及地政總署將會採取甚麼措施，改善有關無主物業個案的跟進工作。

55. **財經事務及庫務局局長**在公開聆訊中及其2016年5月的綜合回覆(載於附錄6)中表示：

- 估價署在追討欠數的過程中，循不同途徑尋找業主或佔用人的資料，如得悉有關物業為公司解散後的無主物業，而又未能成功向物業的佔用人追收欠款時，會要求地政總署在收回物業後通知估價署，以刪除差餉估價及更新帳目紀錄，完成會計程序；
- 雖然估價署找到的並非第一手資料，為進一步協助地政總署處理無主物業，估價署已提醒有關人員日後在追收欠款時，如得悉有關物業為公司解散後的無主物業，將會在可行的情況下盡快知會地政總署；
- 地政總署表示，政府當局在某些情況下或未能接管或處置無主物業。此外，地政總署就無主物業採取跟進

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

行動，未必能夠討回涉及物業的欠繳差餉及／或地租；及

- 就估價署提及的無主物業個案，地政總署會繼續調查並採取適當行動處理這些個案。地政總署已提醒相關員工，讓估價署適時獲告知這些物業的接管和處置情況，或任何相關資料，包括涉及已解散公司恢復註冊申請的無主物業個案，以便估價署更新差餉估價及會計紀錄。

## F. 結論及建議

### 整體意見

56. 委員會：

— 知悉：

- (a) 差餉及地租均屬基礎廣闊而且穩定的政府收入來源。在2014-2015年度，來自差餉及地租的收入合共達316億元；及
- (b) 鑒於香港的稅基狹窄，政府當局在徵收差餉和地租時，必須嚴格恪守分別訂明於《差餉條例》(第116章)及《地租(評估及徵收)條例》("《地租條例》")(第515章)的規定，並在有需要時對不遵從規定的個案採取執法行動，藉以保障該等穩定的政府收入來源；

- 對下述情況表示極度關注：審計署的審查結果及委員會的公開聆訊結果均顯示，差餉物業估價署("估價署")並無盡其最大努力，根據《差餉條例》與《地租條例》的規定蒐集租金資料、進行臨時估價、徵收差餉和地租，以及對鄉郊地區不符合豁免差餉資格的個案採取跟進行動。此情況導致政府收入蒙受損失；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 
- 
- 強調政府當局若持續致力避免政府收入蒙受損失，長遠而言有助減輕政府的財政壓力，因而可推遲為處理日後可能出現的財政預算赤字而需要加稅的情況；
  - 認為除非估價署獲分配充分的額外人手及資源以應付因評估及徵收差餉和地租而產生的龐大工作量，否則下列部門有責任共同努力及協調，以協助估價署能適時評估及徵收差餉和地租，從而避免政府收入蒙受損失：
    - (a) 屋宇署須與估價署分享有關需進行差餉估價的違例建築物及分間物業的資料；
    - (b) 地政總署須：
      - 與估價署分享有關農地上違例構築物的重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案的資料，以及地政總署已就違例構築物發出警告信的個案的資料；
      - 提醒8個分區地政處適時完成民政事務總署就指定鄉村區以外獲豁免差餉的村屋要求進行的文件查核和現場視察工作；及
      - 適時就無主物業個案採取跟進行動；及
    - (c) 民政事務總署須加強對指定鄉村區以外獲豁免差餉的村屋進行現場視察工作，並向屋宇署取得有關已發現有違例建築物的村屋的資料，以期就指定鄉村區以外的不合資格的獲豁免差餉個案採取適時行動；
  - 對下述情況表示極度關注：估價署決定，分別自2002年及2005年開始，不向已接獲屋宇署清拆令而未經評估差餉的天台非法搭建物和其他違例建築物徵收差餉。此決定或對遵行《建築物條例》(第123章)並根據《差餉條例》的規定繳付差餉的業主，與擁有違例建築物但因上述決定以致該建築物未被評估差餉的業主之間，造成明顯的不公平(下稱"明顯不公平情況")；



差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 讚賞香港於2014年9月在"最佳和最差的國際物業稅管理：州份與國際物業稅管理方法評分表"<sup>12</sup>中獲得最高評級。估價署所進行的評估物業差餉及地租的工作在3個範疇獲得很高的評價，分別是具透明度、簡單和一致，以及公平的程序；

有關不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定

- 對下述情況表示關注：2000年11月，當時的庫務局局長同意當時的規劃地政局轄下的專責小組所提出的建議，不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉，原因是屋宇署將從速採取行動清拆該等搭建物("2000-2001年政策決定")。估價署隨而不向接獲屋宇署清拆令的未經評估天台非法搭建物(自2002年開始)和其他違例建築物(自2005年開始)採取行動，假設該等搭建物只是短暫存在。然而，儘管估價署以為天台非法搭建物／違例建築物於發出清拆令後很快便會清拆，實際情況並非盡皆如此。由2001年至2015年期間，在54 637宗已發出清拆令的可評估違例建築物個案中，16 304宗(30%)在2015年12月31日仍未獲遵從，而其中10 192宗更在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從；
- 對下述情況表示關注：儘管財經事務及庫務局局長在公開聆訊的發言中表示源自2000-2001年政策決定的安排已不再執行，他在聆訊之後提供的書面答覆表示政府當局認為有關決定的政策理念仍然是合適的，惟執行上有改善空間；
- 認為財經事務及庫務局局長的發言及書面答覆令人費解，而局長並無清晰地從根本處理因2000-2001年政策決定而產生的明顯不公平情況。就政府對違例建築物進行差餉評估及向附有違例建築物的物業的業主徵收差餉的立場而言，這或會帶來不必要的混亂和不

<sup>12</sup> 該項研究由美國州份稅務議會和加拿大國際房產稅學會合作進行，旨在讓各地稅務決策機構認識國際管理物業稅的情況，提供一個衡量其公平程度和效率的機制，以及最佳做法。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

明朗因素。財經事務及庫務局局長的發言及書面答覆亦沒有顯示政府當局有決心避免政府收入蒙受損失；

- 知悉估價署的粗略估計<sup>13</sup>顯示，由於執行2000-2001年有關不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的政策決定，過去5年每年沒有徵收的差餉收入約為420萬元。估價署亦估計，若就天台非法搭建物和其他可評估的違例建築物進行差餉評估，所需的員工開支為1,110萬元；
- 知悉財經事務及庫務局局長答覆表示：
  - (a) 財經事務及庫務局已檢視2000-2001年政策決定，並認為政府當局需要確保違例建築物不會因為延遲清拆而不斷獲豁免進行差餉評估；及
  - (b) 政府當局會改善執行安排。估價署會就新建或復建的天台非法搭建物設立一套定期呈閱的機制，監察獲發清拆令但未清拆的新建或復建的天台非法搭建物。定期呈閱的機制亦會涵蓋其他獲發清拆令但未清拆的違例建築物，以便及時在24個月時限<sup>14</sup>之前進行臨時估價及據此徵收差餉，從而避免因無法適時徵收差餉而導致政府收入蒙受損失；
- 促請財經事務及庫務局局長考慮天台非法搭建物和其他可評估違例建築物延遲清拆的情況，以及由2000-2001年政策決定產生的明顯不公平情況後，重新檢視2000-2001年政策決定是否仍然有效，從而防止政府收入蒙受損失，以及向公眾發出清晰的信息，表明違例建築物不會獲豁免繳交差餉；

<sup>13</sup> 估價署根據審計署署長報告書的表七，並就暫時性質的個案(即清拆令發出不足一年的個案)作出合適的調整，再減去已評估及其他不需評估差餉的個案，作出粗略的估算，假如該等違例建築物(所指的是主要類別的違例建築物，例如設於天台、平台、後巷／天井的搭建物、分間樓宇單位及地庫挖掘)均進行評估，每年的差餉收入約為420萬元。

<sup>14</sup> 根據《差餉條例》第29(1)條，臨時估價所訂的須繳差餉，須由下述日期起繳交：估價生效之日，或首次徵收差餉通知書發出日期前的24個月，兩者以其後者為準。然而，《地租條例》並無訂明任何追討地租的時限。臨時估價所訂的須繳地租，須由臨時估價的生效日期起繳交。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

— 促請估價署：

- (a) 加快推行定期呈閱的機制，監察現時已獲發清拆令但未清拆的違例建築物，並對未有在3個月內清拆的違例建築物適時進行評估；
- (b) 就因為"不對已接獲屋宇署清拆令但未經評估差餉的違例建築物採取行動"的部門指引而未獲評估的違例建築物進行檢討，並在合適的情況下進行臨時估價；及
- (c) 考慮對所有可作差餉評估的違例建築物進行評估是否可行／實際，並在相關違例建築物清拆後才調整差餉評估；

蒐集租金資料、臨時估價及豁免差餉

— 對下述情況表示關注：估價署並未以最有效且最具效率的方式，適時地蒐集租金資料、進行臨時估價及對指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋進行查核，以期避免政府收入蒙受損失。這可見於以下情況：

- (a) 表格R1A是法定報表，用以取得租金資料以便全面重估應課差餉租值。<sup>15</sup>在2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值，估價署每年發出約307 700份表格R1A，而每年大約有56 400名(18%)差餉繳納人沒有填妥並交回該表格。然而，估價署在該段期間每年只是向平均43宗沒有交回表格的個案採取檢控行動；
- (b) 估價署在2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值所進行租金核實工作之中：
  - 估價署每年只從收到的表格R1A(每年平均收到251 343份表格R1A)中揀選約240個物業

<sup>15</sup> 為根據《差餉條例》及《地租條例》評估和徵收差餉與地租，估價署把所有已進行差餉評估及須根據《地租條例》進行地租評估的物業，分別記錄於估價冊及地租登記冊內，而該等資料會透過重估應課差餉租值、臨時估價及刪除等方式進行更新。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

(獲揀選的差餉繳納人全屬擁有多個物業的差餉繳納人)，並發信要求這些物業的差餉繳納人就申報的租金資料提供證明文件(例如租約和租金收據副本)；

- 在揀選進行核實的約240宗個案中，每年平均有67宗(28%)的個案遭發現在表格R1A申報錯誤的租金資料。然而，署方並無對該等個案的相關人士採取檢控行動；及
  - 經表格R1A申報的租金資料不準確，可能會影響全面重估應課差餉租值所得的應課差餉租值的準確程度，因而影響來自差餉及地租的整體收入；
- (c) 自得悉2000-2001年政策決定後，估價署不再對接獲屋宇署清拆令的未經評估天台非法搭建物(自2002年開始)和其他違例建築物(自2005年開始)採取行動。然而，相關部門指引並無提醒估價署員工應先核實未經評估差餉的違例建築物是否屬新建或復建個案，然後才決定不就該等個案採取行動。結果，當局沒有向部分已接獲屋宇署清拆令但未進行差餉評估的現存天台非法搭建物和其他違例建築物徵收差餉；
- (d) 估價署沒有就指定鄉村區內的村屋制訂查核機制，以確保該等村屋符合可獲豁免差餉的訂明資格。<sup>16</sup> 審計署在兩個指定鄉村區進行的實地視察中，發現有58間村屋樓高4層或5層，顯然不符合不得超過3層的法定資格準則；及

<sup>16</sup> 指定鄉村區內的村屋，必須符合以下訂明的面積、高度及類別準則，才可獲豁免評估差餉：

- (a) 建築物不超過3層高，及：
  - (i) 有蓋面積不超過65.03平方米，高度不超過8.23米；或
  - (ii) 有蓋面積不超過92.90平方米，高度不超過7.62米，及符合某些標準圖則；或
- (b) 戰前建成(即在1945年8月16日之前建成)的新界居民常用款式的住宅，面積和高度不受規限。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- (e) 對於在評估地租時發現不符合資格準則的村屋，估價署並沒有適時採取跟進行動。截至2016年1月，估價署已就45 000個未經評估的新界鄉郊地段當中44 811個(99.6%)地段的物業完成臨時估價。審計署抽查了9個指定鄉村區內12條選定鄉村的228間村屋在估價署的地租紀錄，發現有18間村屋不符合訂明的3層準則，但估價署並無採取行動撤銷其差餉豁免。鑒於有24個月時限，這18間村屋在4至16年期間的差餉已無法追討；
- 知悉估價署會分階段檢查指定鄉村區內的村屋的狀況，以確保只有符合訂明的法定資格準則的村屋才會獲得差餉豁免。指定鄉村區內的村屋如被發現無法符合訂明的差餉豁免資格準則，並已進行差餉評估，估價署會於切實可行的範圍內盡快向其發出徵收差餉通知書。至於指定鄉村區內的其他村屋，估價署將於2016年第四季訂好其工作計劃，以便由2017年首季開始，分階段向不符合準則的村屋發出徵收差餉通知書；
  - 促請財經事務及庫務局考慮檢討估價署的人手及財政資源，使估價署能有所需的資源，以最有效且最具效率的方式，適時地蒐集租金資料、進行臨時估價及對指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋進行查核，因為差餉及地租均屬穩定的政府收入來源；
  - 促請估價署：
    - (a) 考慮規定差餉繳納人在提交表格R1A時一併提交證明文件(例如租約和租金收據副本)，以期改善表格R1A所載租金資料的準確度及精簡租金核實過程；
    - (b) 鼓勵差餉繳納人以電子方式提交表格R1A及證明文件；
    - (c) 透過政府主導的宣傳工作教導市民提交表格R1A時必須遵守有關的規定；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- (d) 就日後的租金核實工作採用分層抽樣法並把單一物業差餉繳納人包括在內，藉以改善所申報的租金資料的準確度；
- (e) 對屢不遵從遞交表格R1A規定的個案採取更嚴厲的執法行動；
- (f) 審視有關不對接獲屋宇署清拆令的未經評估違例建築物採取行動的部門指引，確保對受屋宇署清拆令規限但未進行差餉評估的現有違例建築物徵收差餉；
- (g) 設立監控機制，確保就評估地租過程中發現不符合差餉豁免資格的個案迅速採取跟進行動；及
- (h) 審視指定鄉村區內村屋的地租紀錄，並從速採取行動撤銷不符合豁免資格個案的差餉豁免；

相關政府部門之間的協調

- 一 表示極度關注估價署並無充分努力向屋宇署、地政總署及民政事務總署進行協調及尋求支援，以提供有用的資料使差餉及地租的評估工作得以適時地進行。這可見於以下情況：
  - (a) 儘管屋宇署與估價署就可評估的違例建築物協訂通報安排，屋宇署只指示其員工向估價署提供就天台非法搭建物及廣告招牌發出的清拆令的複印文本，並不包括其他違例建築物。審計署經抽查85份從屋宇署資料庫中選出的清拆令後發現，當中只有7份(8%)的副本已交給估價署；
  - (b) 儘管屋宇署提供的違例建築物(包括分間物業、天台非法搭建物及其他違例建築物)資料，是估價署就違例建築物進行適時評估所必不可少的，但屋宇署於2016年1月決定終止有關違例建築物評估差餉所需資料的通報安排；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- (c) 根據協訂通報安排，屋宇署無須向估價署提供沒有獲發清拆令的可評估違例建築物的資料，而在2001年至2015年期間，該等個案合共有59 032宗。審計署經檢視1 000宗涉及可評估違例建築物個案後，發現有549宗可能未獲估價署檢討；
- (d) 地政總署分區地政處一直協助民政事務總署<sup>17</sup> 查核指定鄉村區以外的村屋是否符合豁免差餉的資格準則。對於民政事務總署要求的部分文件查核和現場視察工作，分區地政處沒有適時進行。舉例而言，民政事務總署要求在2014年6月至2015年6月期間進行270次現場視察，但截至2015年12月，有22次(8%)尚未完成；
- (e) 現時並無既定的安排，讓地政總署向估價署提供有關地政總署已就農地上違例構築物發出警告信的個案的資料。該等資料有助估價署找出不符合豁免差餉資格的個案；及
- (f) 鑒於追討差餉的24個月時限，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失收入的風險；

— 知悉以下情況：

- (a) 估價署與屋宇署同意設立一個有關違例建築物的定期通報機制。屋宇署會將於每一季度從其電腦系統抽取相關的資料，並以無紙化方式把資料送交估價署；
- (b) 估價署會請求屋宇署及地政總署提供其在執法工作中發現的不符合資格個案的資料，以期加快估價署就指定鄉村區內的村屋進行的查核工作；

<sup>17</sup> 就指定鄉村區以外的村屋提交的豁免繳交差餉申請須遞交民政事務總署核證。申請表一經核證，便會轉交估價署，由該署建議是否批准豁免。估價署核實申請表上有關村屋的資料，如有需要，亦會進行實地視察。估價署完成有關工作後會將建議連同該申請表，交回民政事務總署批准。差餉豁免獲批准後，估價署便會停止向有關的申請人發出徵收差餉通知書。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

---

- (c) 民政事務總署推行多項措施以確保對指定鄉村區以外不符合差餉豁免資格的村屋採取適時行動。該等措施包括：
- 估價署及土地註冊處就租金紀錄及應繳差餉物業的業主／差餉繳納人的改變，向民政事務總署提供資料；
  - 民政事務總署每6個月以隨機方式，在每區抽出10個(即總數90個)獲豁免差餉的個案，供地政總署進行現場視察，以確定個案是否涉及違例建築物；及
  - 民政事務總署每4個月提供所有獲豁免差餉的村屋的資料，供地政總署核對8個新界分區地政處備存的違例建築物紀錄，以找出其在例行工作期間發現有違例建築物的村屋；
- (d) 地政總署曾與估價署作跟進，探討把通報安排的範圍擴大，以包括地政總署已發出警告信的農地上違例構築物。兩個部門同意，新界地政處同步將其就違例構築物所發出的警告信副本送交估價署，以便估價署可撤銷所涉農地的差餉豁免；及
- (e) 地政總署於2016年4月21日以書面提醒各新界地政處以下各項：
- 現場視察和核對檢查的結果應適時提供予民政事務總署；
  - 所有核對個案應在發現有違例建築物時立即匯報民政事務總署，無須等候土地註冊處登記有關的警告信；及
  - 在向民政事務總署匯報時，應提供核對個案的充分資料，包括發現違例建築物的日期，以及建有／發現有違例建築物的物業的資料；



差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

---

- 促請財經事務及庫務局：
  - (a) 加強估價署、屋宇署、民政事務總署及地政總署之間的協調工作，以便分享進行差餉及地租評估所需的資料；及
  - (b) 考慮使用大數據技術收集有關違例建築物的資料，以便相關的政府部門分享進行差餉及地租評估所需的資料；
  
- 促請屋宇署：
  - (a) 採取措施改善與估價署的分享資料安排，以便估價署可使用進行差餉評估所需的違例建築物及分間物業資料，包括未獲發出清拆令的違例建築物資料，藉此採取適時行動，重新評估物業的應課差餉租值；及
  - (b) 採取措施改善與民政事務總署的分享資料安排，以便民政事務總署可使用發現有違例建築物的指定鄉村區以外村屋的資料，藉此對不符合差餉豁免資格的個案採取適時行動；
  
- 促請民政事務總署採取措施，加強對指定鄉村區以外獲差餉豁免的村屋進行現場視察工作，並從屋宇署取得在指定鄉村區以外發現有違例建築物的村屋資料，以便對不符合差餉豁免資格的個案採取適時行動；及
  
- 促請地政總署採取措施，確保適時地完成民政事務總署要求就指定鄉村區以外獲豁免差餉的村屋進行的文件查核和現場視察工作。

## 具體意見

57. 委員會：

### 全面重估應課差餉租值

一 表示關注以下情況：

- (a) 估價署就2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值，每年發出約307 700份表格R1A以蒐集租金資料，而每年大約有56 400名(18%)差餉繳納人沒有交回表格R1A。在該段期間內，連續3年沒有交回表格R1A的差餉繳納人數目由6 100人增加至7 417人，增幅為22%；
- (b) 估價署就2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值進行租金核實工作，在每年平均約240宗個案中，發現經表格R1A申報錯誤租金資料的個案有67宗(28%)，這表示經表格R1A申報的租金資料不準確，可能影響全面重估應課差餉租值所得的應課差餉租值；
- (c) 估價署只揀選擁有多個物業的差餉繳納人進行租金核實工作，此做法或不能完全反映經表格R1A取得的租金資料的準確性；
- (d) 為進行2013-2014年度全面重估應課差餉租值的工作，估價署向116幢樓宇(屋宇署已在其中發現800個分間物業)的所有差餉繳納人發出3 189份表格R1A。然而，在收回的2 244份表格R1A當中，只有44份表格載有有關的差餉繳納人所申報的分間樓宇單位及租金資料，顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料；及
- (e) 估價署亦從加蓋印花租約取得租金資料，在2010-2011至2015-2016年度的全面重估應課差餉租值工作中，估價署每年影印的加蓋印花租約數目由18 099份增加至26 187份，增幅為45%。此安排不符合有效環保管理的目標；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- 知悉差餉物業估價署署長已大致同意審計署在審計署署長報告書第2.16段提出的建議；

臨時估價

- 對下述情況表示極度關注：估價署與屋宇署自2001-2002年度設立的違例建築物通報安排並無妥為實施以確保能適時就附有可評估違例建築物的物業進行差餉評估，從而避免收入損失。這可見於以下情況：
  - (a) 自得悉2000-2001年政策決定後，估價署不再對接獲屋宇署清拆令的未經評估天台非法搭建物(自2002年開始)和其他違例建築物(自2005年開始)採取行動，假設該等搭建物只是短暫存在。估價署於2002年發出的部門指引沒有提醒員工應先核實未經評估差餉的天台非法搭建物是否屬新建或復建個案，然後才決定不就這些個案採取行動。此外，沒有文件證明估價署在發出2005年部門指引<sup>18</sup>前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能否在短期內清拆。儘管估價署以為天台非法搭建物／違例建築物於發出清拆令後很快便會清拆，實際情況並非盡皆如此。在54 637宗已發出清拆令的可評估違例建築物個案中，16 304宗(30%)在2015年12月31日仍未獲遵從，而其中10 192宗更在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從；
  - (b) 現時並無既定的安排，讓屋宇署就未接獲清拆令的可評估違例建築物個案向估價署提供資料，而在2001至2015其間，這些個案共有59 032宗。基於追溯差餉的24個月時限，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失差餉收入的風險。根據估價署提供的312個有分間樓宇單位的物業的差餉估價紀錄，有可評估分間樓宇單位的物業的應課差

<sup>18</sup> 2005年的部門指引與2002年的指引相似，內容則包涵天台非法搭建物和可評估的其他類別違例建築物。該指引亦訂明，接獲屋宇署的清拆令的天台非法搭建物／違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取任何進一步行動。

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

餉租值在重新評估後可增加5%至217%(平均為58%)；及

- (c) 屋宇署只指示其員工向估價署提供就天台非法搭建物及廣告招牌發出的清拆令的複印文本，並不包括其他違例建築物。據審計署抽查85份清拆令的結果顯示，只有7份(8%)的副本已交給估價署；

— 對以下情況表示關注：

- (a) 自上一次於2011年進行調查後，估價署並無進行調查以找出未經評估的廣告招牌。在審計署進行調查的100個選定廣告招牌中，有41個(41%)未經評估差餉；及
- (b) 在估價署於2014年4月至2015年9月期間完成的30 693宗新臨時估價個案中，有46宗個案並沒有在24個月的時限內完成，導致政府損失收入(以未扣減多年來差餉繳納人享有的差餉寬減作計算，預計涉及100萬元收入損失)。在該46宗臨時估價個案的其中32宗，估價署平均要在有關的臨時估價生效日期後104個月才接獲開展臨時估價工作所需的相關文件；

— 知悉：

- (a) 差餉物業估價署署長已大致同意審計署在審計署署長報告書第3.40段提出的建議；及
- (b) 屋宇署署長已同意考慮落實審計署所提涉及與估價署分享違例建築物資料的建議的可行性；

豁免鄉郊物業的差餉

— 對以下情況表示極度關注：

- (a) 估價署沒有制訂措施查核指定鄉村區內的村屋，以確保這些村屋符合訂明的資格準則；

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

- (b) 審計署曾抽查估價署的地租紀錄，發現估價署為徵收地租，已在1997至2009年期間已評估指定鄉村區內有18間村屋為4層或5層，但估價署未有因為這些村屋不符合訂明的3層準則而採取行動撤銷其差餉豁免。鑒於追討差餉的24個月時限，這18間村屋在4至16年期間的差餉已無法追討；
- (c) 民政事務總署根據分區地政處的通知日期來設定撤銷指定鄉村區以外村屋的差餉豁免的生效日期，而非根據分區地政處發現違例建築物的日期。審計署的抽樣檢查發現，因民政事務總署遲獲通知而令政府分別少收3.5年及8年的差餉收入；
- (d) 雖然指定鄉村區以外村屋的差餉豁免個案數目已由1998年的1 000宗增加至2015年的19 000宗，獲揀選進行實地視察的個案數目仍然維持於每年180宗。審計署審查120間指定鄉村區以外獲豁免差餉村屋的視察結果時發現，當中48間(40%)有違例建築物，反映不符合資格個案數字偏高；及
- (e) 儘管估價署需要找出因改變用途而不再符合豁免評估差餉資格的農地及相關建築物，但估價署並沒有就此與地政總署設立通報安排。審計署審查了3宗曾遭地政總署發出警告信的農地違例構築物個案，發現估價署只曾就1宗個案作出臨時估價，其餘兩宗個案仍獲豁免評估差餉；

— 知悉：

- (a) 差餉物業估價署署長已大致同意審計署在審計署署長報告書第4.22段提出的建議；
- (b) 民政事務總署署長已同意審計署在審計署署長報告書第4.23段提出的建議；及
- (c) 地政總署署長將會採取合適行動以跟進審計署在審計署署長報告書第4.24段提出的建議；

徵收差餉及地租

- 對下述情況表示關注：截至2015年9月30日共有14宗無主物業個案，其中有10宗個案，估價署需時7.5年或以上才轉介地政總署，以接管欠款公司的物業；及
- 知悉差餉物業估價署署長已大致同意審計署在審計署署長報告書第5.8段提出的建議。

<b>跟進行動</b>
-------------

58. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署所提各項建議的進展。