

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)861/17-18 號文件

檔號：CB1/SS/7/17

2018 年 4 月 27 日內務委員會會議文件

《2018 年差餉(豁免)令》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2018 年差餉(豁免)令》小組委員會 ("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 財政司司長在 2018-2019 年度財政預算案中公布多項一次性寬減措施，其中一項是建議寬免 2018-2019 年度四季的差餉，以每個應課差餉物業每季 2,500 元為上限。政府估計差餉寬減措施將涵蓋約 325 萬個現時須繳交差餉的物業。政府收入將減少 178 億元。

《2018 年差餉(豁免)令》

3. 《2018 年差餉(豁免)令》("《2018 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 2018-2019 年度財政預算案建議的差餉寬減措施。¹

4. 《2018 年命令》宣布，所有物業單位獲豁免繳交 2018 年 4 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日期間內每一季的差餉，每季豁免上限為 2,500 元。如只須就某寬免期的部分期間繳交差餉，則 2,500 元的款額將按比例減低。

¹ 《差餉條例》(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. 《2018 年命令》於 2018 年 2 月 28 日刊登憲報，並於 2018 年 3 月 21 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《2018 年命令》第 1 條，《2018 年命令》已自 2018 年 4 月 1 日起實施。

小組委員會

6. 在 2018 年 3 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《2018 年命令》。小組委員會的委員名單載於**附錄 I**。小組委員會由黃定光議員擔任主席，曾與政府舉行兩次會議，以研究該命令。小組委員會亦曾接獲一名市民就《2018 年命令》提交的意見書。

7. 為了讓小組委員會有足夠時間完成《2018 年命令》的審議工作及擬備向內務委員會提交的報告，主席已於 2018 年 4 月 11 日的立法會會議上動議一項決議案，把該命令的審議期延展至 2018 年 5 月 9 日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

8. 雖然小組委員會對於提供差餉豁免以協助紓緩市民的經濟負擔並無異議，但小組委員會數名委員對於《2018 年命令》所載的差餉寬減措施向富裕人士傾斜深表關注。小組委員會促請政府改善差餉寬減措施，以期達致更公平地向差餉繳納人分配差餉寬減，從而確保此項措施更大程度地惠及有需要的市民。小組委員會的主要商議工作載於下文各段。

基層及清貧人士和租戶的得益

9. 據政府所述，《2018 年命令》所載的差餉寬減措施將涵蓋本港約 325 萬個須繳交差餉的物業，令政府收入減少合共 178 億元。小組委員會研究了寬減額在差餉繳納人之間的分布情況。小組委員會從政府提供的資料²察悉，預計可獲得最高差餉寬減額的首十位差餉繳納人可獲得的差餉寬減總額達 2.565 億元，當中涉及 40 136 個應課差餉物業。繳納差餉金額最多的差餉繳納人單獨就 15 645 個應課差餉物業繳納差餉，所涉及的差餉寬減總額達 1.026 億元。不過，政府強調，就預計在 2018-2019 年

² 立法會 CB(1)775/17-18(01)號文件

度繳納差餉金額最多的首 10 位差餉繳納人而言，其租約有超過 82% (主要涉及非住宅物業)訂明租金不包含差餉。換言之，有關差餉雖然為方便管理先由業主代繳，但大部分的差餉寬免將會根據租約的條款退還予相關的租戶。儘管如此，小組委員會委員(包括涂謹申議員、胡志偉議員、陳志全議員、郭家麒議員、張超雄議員及朱凱廸議員)深切關注到，少數的差餉繳納人，例如地產發展商及持有大量應課差餉物業的業主(尤其是持有許多非住宅物業(例如辦公室處所和商場)的業主)將獲取寬減總額中很大比例的份額。他們批評，差餉寬減措施向富裕人士傾斜、"還富於富"，與政府以基層和清貧人士為寬減措施的受惠對象並與社會分享本港經濟成果的目的背道而馳。

10. 部分小組委員會委員(包括謝偉銓議員及邵家輝議員)支持《2018 年命令》，以期整體地向業主提供差餉寬減，當中包括自住物業的業主及中小型企業。小組委員會進一步察悉，不少非住宅物業的業主為易於管理，會在向租戶收取租金時，一併收取差餉然後代表租戶(根據租約有責任繳納差餉)繳納差餉。業主會因應租約的條款向租戶退還差餉寬減，故此採用上述安排的租戶本身是差餉寬減的實際受益人。

11. 政府表示，2018-2019 年度的差餉寬減措施將涵蓋約 325 萬個物業。根據憑藉《2018 年命令》生效的安排，約有 87% 的住宅物業差餉繳納人和 55% 的非住宅物業差餉繳納人(或所有物業差餉繳納人的 83%)將無須繳交差餉。此等物業的應課差餉租值相等或低於 20 萬元(即每月約 16,667 元)。該 325 萬個物業包括 796 000 個公共住宅單位(例如房屋委員會轄下的公共租住房屋("公屋")屋邨)。房屋委員會將會向公屋租戶退還差餉寬減。

對差餉寬減措施作出改善

12. 小組委員會委員(包括涂謹申議員、胡志偉議員、陳志全議員、郭家麒議員、張超雄議員及朱凱廸議員)指出，政府實施差餉寬減措施已有數年，立法會議員及市民一直對此項措施的公平性作出批評。然而，政府並無採取任何行動以改善有關措施。該等委員質疑差餉寬減措施在紓緩普羅市民經濟壓力方面的成效。

13. 政府解釋，當局考慮在每年的預算案中提供一次性寬減措施時，會顧及多項因素，包括某項措施能否惠及廣大市民，推行該項措施所需的成本和時間，以及對政府收入有何影響。考慮到在 2017-2018 年度錄得豐厚的財政盈餘，當局遂建議在 2018-2019 年度提供差餉寬減，以期與社會分享本港的經濟成

果。鑑於差餉寬減措施可惠及本港約 325 萬個應課差餉物業(包括居於公屋的市民)，加上實施此項措施的機制十分簡單而所涉及的行政成本較低，政府認為差餉寬減是有效的寬減措施。

14. 小組委員會委員(包括涂謹申議員、胡志偉議員、陳志全議員、郭家麒議員、張超雄議員及朱凱廸議員)促請政府改善差餉寬減措施，以期達致更公平地分配差餉寬減，從而確保此項措施可在更大程度上惠及有需要的市民。該等委員提出的建議包括：

- (a) 限制每名差餉繳納人可獲得差餉寬減的應課差餉物業數目；
- (b) 將差餉寬減措施局限於租戶及自住物業的業主；
- (c) 只向住宅物業的差餉繳納人提供差餉寬減；及
- (d) 規定差餉繳納人須向差餉物業估價署("估價署")提出申請，才可享有差餉寬減。

15. 小組委員會促請政府盡快研究上述建議、評估該等建議的影響和推行成本。有關研究應涵蓋需對現時的差餉徵收制度及估價署的運作作出哪些必要的調整(例如規定物業的業主須向估價署作實名登記及繳納差餉、估價署的會計及電腦系統，以及對《差餉條例》的必要修訂)。

16. 政府解釋，根據《差餉條例》，差餉的估價及徵收是以物業單位為基礎。差餉繳納人可以是相關應課差餉物業的業主、佔用人或業主或佔用人的代理人。現時估價署只收集有關差餉繳納人姓名及通訊地址的資料，以發出季度徵收差餉通知書，並沒有收集差餉繳納人的身份證號碼、商業登記證號碼或物業業主的資料。若對現行差餉寬減的做法作出改變，當局或須根本性地改變差餉徵收制度。此外，作出有關改變可能亦須修訂《差餉條例》和更換估價署的電腦系統及資料庫，有關資料亦須不斷更新以反映最新的業權狀況。如何處理聯名物業以及以公司名義持有物業亦可能備受爭議和十分困難。此外，擬議的新限制或會令部分租用物業單位而根據租約須負責繳交差餉的人士，無法受惠於差餉寬減措施。政府強調，所有上述事宜均須小心地作全盤考慮。在針對現行差餉寬減措施的具體改善建議達成共識之前，政府未能估計落實有關改變所需的準確成本和時間。政府充分明白立法會議員和市民大眾的關注。政府承諾研究此事，並會在適當時間向相關的立法會事務委員會

提交文件，詳述政府就改變或改善現行差餉寬減機制不同方案所作的分析和涉及的影響。由於有關事宜相當複雜，政府需時研究此事。儘管如此，政府會盡量在 2018 年年底前完成有關分析。

17. 部分小組委員會委員(包括涂謹申議員、胡志偉議員、陳志全議員、郭家麒議員、張超雄議員及朱凱廸議員)質疑，估價署為何沒有收集關於應課差餉物業的業主身份和使用詳情的資料，並詢問相關政府部門(例如土地註冊處)會否與估價署共享關於物業業權的資料。該等委員認為，與物業相關的資料，例如業主的識別號碼、物業是由個別人士或公司擁有，以及物業是否用作自住，均有助於落實對差餉寬減措施的改善方案。就此方面，小組委員會通過一項議案，促請政府改善估價署的資料收集及處理系統。該議案亦促請政府日後寬減差餉時，必須糾正現時持有多個物業的大企業以很大比例受惠於差餉寬減的情況，並且限制同一名業主名下合資格享有差餉寬減的物業數目。議案的措辭載於**附錄 II**。

18. 政府回應時表示，為進行差餉物業估價，藉以為下次全面重估應課差餉租值作準備，或當有租約最近期滿或有租金調整時，估價署會不時發出"物業詳情申報表" (即表格 R1A)，以收集有關物業單位的最新必要資料。若差餉繳納人須就多個物業提供資料，該表格會夾附"租賃詳情附表"。表格 R1A 及附表所收集的資料主要關乎租金和租約的主要條款。政府部門在共享於執行職務時向市民收集的資料(特別是個人資料)方面有法律限制，例如《差餉條例》中有條文禁止向第三方披露資料。

涂謹申議員及胡志偉議員提出的修訂

19. 涂謹申議員及胡志偉議員建議對《2018 年命令》作出以下修訂：

- (a) 每家公司只可提名一個應課差餉物業享有差餉寬減。此限制不適用於屬根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條獲豁免繳稅的慈善團體的公司，或由公司持有但相關租約內訂明該物業的應繳租金不包含應繳差餉的物業；及
- (b) 已落成但尚未出售、並由地產發展商持有的住宅物業將被豁除於差餉寬減措施的適用範圍。

20. 涂議員及胡議員向小組委員會解釋，其擬議修訂旨在達致更公平分配差餉寬減，以及解決現時差餉寬減措施向富裕人士傾斜的問題。他們曾要求小組委員會動議該等擬議修訂。小組委員會察悉，有關建議的若干必要細節(例如豁除由公司與慈善團體聯名擁有的物業是如何運作)，必須經過審慎考慮並作進一步的澄清。經進一步討論後，涂議員及胡議員同意考慮以其名義動議有關修訂。

《2018 年差餉(豁免)令》的生效日期

21. 《2018 年命令》第 1 條訂明，該命令自 2018 年 4 月 1 日起實施。政府表示，估價署將由 2018 年 3 月 28 日起開始發出 2018 年 4 月 1 日至 6 月 30 日季度("第一季")的徵收差餉通知書(即每季發出的"徵收差餉及/或地租通知書")，而通知書上會反映第一季的差餉寬減額。

22. 涂謹申議員質疑，估價署為何需要在《2018 年命令》於 2018 年 4 月 1 日開始實施之前發出第一季的徵收差餉通知書。他質疑，鑑於《2018 年命令》須經立法會先訂立後審議的程序處理，而該命令的審議期會於 2018 年 4 月 11 日的立法會會議屆滿(如藉決議延展，則於 2018 年 5 月 9 日的立法會會議屆滿)，此項安排在法律上是否並無問題及份屬適當。小組委員會詢問，倘若立法會修訂/廢除《2018 年命令》，導致差餉寬減額有所更改或沒有差餉寬減，政府將會採取甚麼跟進行動。

23. 政府回應時表示，根據《差餉條例》第 22 條，差餉須按季預先繳交，在每季第一個月內向差餉物業估價署署長("署長")繳交；或按署長決定的其他次數繳交。現時，"最後繳款日"定於每季第一個月(即 1 月、4 月、7 月及 10 月)的最後一個工作天(星期六及公眾假期除外)。鑑於估價署每季發出的通知書數量龐大(單以 2018 年 1 月至 3 月季度為例，發出的通知書數目超過 220 萬份)，估價署的慣常做法是會分批印製和寄出通知書。一般而言，估價署會在每季繳款月之前一個月的月底左右開始寄出通知書，讓差餉繳納人在繳款月結束前有充裕時間繳款。考慮到在 2018 年 3 月底及 4 月初的公眾假期，估價署在 2018 年 3 月 28 日開始發出第一季的通知書，此項安排可利便差餉繳納人在 2018 年 4 月 30 日(即"最後繳款日")或之前繳款。在以往多年推行的差餉寬減措施一直沿用類似安排。

24. 政府補充，《2018 年命令》所載的差餉寬減措施是 2018-2019 年度財政預算案的其中一項寬減措施。《2018 年命令》在 2018 年 2 月 28 日(即財政司司長宣讀財政預算案當日)刊登憲

報，並於 2018 年 3 月 21 日提交立法會進行先訂立後審議的程序。考慮到《2018 年命令》旨在寬免 2018-2019 年度四季的差餉，該命令的生效日期訂為 2018 年 4 月 1 日。政府強調，《2018 年命令》刊憲和提交立法會及生效的安排與以往多年訂立的差餉(豁免)令相若。由於"最後繳款日" (即 2018 年 4 月 30 日)在《2018 年命令》生效日期之後(即該命令所適用的差餉款額在該命令生效後才須繳交)，在 2018 年 4 月 1 日之前發出 2018 年 4 月至 6 月季度的通知書，此項安排在法律上並無問題和份屬適當。

25. 至於倘若立法會修訂或廢除《2018 年命令》，政府將會採取的跟進行動方面，政府表示，估價署會調整 2018-2019 年度餘下季度的應繳差餉額，以追收多發的差餉寬減額。

建議

26. 小組委員會已完成《2018 年命令》的審議工作，將不會就該命令提出修訂。小組委員會亦察悉，政府當局將不會就該命令提出修訂。

徵詢意見

27. 謹請內務委員會委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
2018 年 4 月 26 日

《2018年差餉(豁免)令》小組委員會

委員名單

主席 黃定光議員, GBS, JP

委員 涂謹申議員
謝偉俊議員, JP
胡志偉議員, MH
陳志全議員
郭家麒議員
郭偉強議員, JP
張超雄議員
鍾國斌議員
朱凱廸議員
周浩鼎議員
邵家輝議員
張國鈞議員, JP
謝偉銓議員, BBS

(總數：14名委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 李凱施小姐

附錄 II
Appendix II

**《2018年差餉(豁免)令》小組委員會
在2018年4月17日會議上通過的議案**

本小組委員會促請政府：

1. 盡快更新差餉物業估價署收集物業業權和使用狀況的資料，並更新電腦系統以處理及儲存相關的資料；及
2. 日後作出差餉寬減措施，必須改變以公司名義持有多個物業的財團不成比例地受惠於豁免措施，令措施變成"還富於富"的情況；限制同一名擁有人或佔用人名下有多於一定數量物業單位時，只可選擇一定數量的物業獲得豁免。

動議人 : 郭家麒議員

(Translation)

**Subcommittee on Rating (Exemption) Order 2018
Motion passed at the meeting on 17 April 2018**

This Subcommittee urges the Government to:

1. update as soon as possible information on titles and occupation particulars of properties collected by the Rating and Valuation Department, and update its computer systems for the processing and storage of the relevant information; and
2. when implementing rates exemption measures in the future, alter the situation that consortiums holding a number of properties in the name of a company can reap the benefits of rates exemption disproportionately, therefore rendering such exemption a measure returning wealth to the wealthy people; and impose a restriction that the same owner or occupier holding tenements under his/her name exceeding a certain quantity may only benefit from rates exemption for a certain number of such properties.

Moved by : Dr Hon KWOK Ka-ki