

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)730/17-18(02)號文件

檔號：CB1/SS/7/17

《2018 年差餉(豁免)令》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《2018 年差餉(豁免)令》("《2018 年命令》")的背景資料，並綜述 2014 年、2015 年及 2016 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 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。政府估計建議的差餉寬免措施將惠及約 325 萬個現時須繳交差餉的物業。政府收入將減少 178 億元。¹

《2018 年差餉(豁免)令》

3. 《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免措施。²

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

¹ [2018-2019 年度財政預算案](#)第 187(三)段。

² 《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。

2,500 元。如只須就某寬免期的部分期間繳交差餉，則 2,500 元的款額須按比例減低。

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》自 2018 年 4 月 1 日起實施。

在近年實施的差餉寬免措施及議員的商議工作

6. 當局在過去 5 個財政年度實施的差餉寬免措施概述如下：

	《2013 年 差餉 (豁免)令》	《2014 年 差餉 (豁免)令》	《2015 年 差餉 (豁免)令》	《2016 年 差餉 (豁免)令》	《2017 年 差餉 (豁免)令》
刊登憲報 日期	2013 年 3 月 1 日	2014 年 2 月 26 日	2015 年 2 月 25 日	2016 年 2 月 24 日	2017 年 2 月 22 日
提交立法 會的日期	2013 年 3 月 20 日	2014 年 3 月 19 日	2015 年 3 月 18 日	2016 年 3 月 2 日	2017 年 3 月 1 日
生效日期	2013 年 4 月 1 日	2014 年 4 月 1 日	2015 年 4 月 1 日	2016 年 4 月 1 日	2017 年 4 月 1 日
寬免期	2013 年 4 月 1 日 至 2014 年 3 月 31 日 (4 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)	2016 年 4 月 1 日 至 2017 年 3 月 31 日 (4 個季度)	2017 年 4 月 1 日 至 2018 年 3 月 31 日 (4 個季度)
上限 (以 每個應課 差餉物業 每季計算)	1,500 元	1,500 元	2,500 元	1,000 元	1,000 元

7. 立法會曾成立小組委員會審議《2014 年差餉(豁免)令》("《2014 年命令》")、《2015 年差餉(豁免)令》及《2016 年差餉(豁免)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於下文各段。

基層及清貧人士的得益

8. 雖然部分議員認為，差餉寬免可紓緩市民的經濟壓力，但部分議員批評差餉寬免措施主要令富人(例如地產發展商、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。部分議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。有鑒於此，部分議員建議把擁有多於一個物業的業主(尤其是涉及非住宅物業的業主)剔除於差餉豁免措施的範圍，使有關措施只惠及租戶及自住物業的業主，以及避免擴闊貧富差距。

9. 政府解釋，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。政府認為差餉寬免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。至於將差餉寬免措施局限於租戶及自住物業的業主的建議，政府指出，此舉會牽涉對按物業單位徵收差餉作出根本改變。此外，根據《差餉條例》，業主及租戶均須負責繳交差餉。對差餉的徵收作出根本改變，或會對差餉徵收制度的成效構成影響，並會導致本可享有差餉寬免的租戶無法享有寬免。

10. 部分議員關注到，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。這些議員促請政府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业("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。

11. 政府解釋，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。政府又表示，差餉寬免是政府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。

12. 部分議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。

但有部分其他議員不支持該項建議，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

13. 部分議員關注到，若租金已經包括差餉，租客便未能受惠於差餉寬免措施，因為業主將差餉寬免款額退還租客的機會不大。政府表示，根據《差餉條例》，差餉的估價和徵收是按物業單位為基礎。業主和佔用人均有責任繳交差餉，而安排由業主或租客繳交差餉，須視乎個別租約的條款。

14. 政府進一步表示，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。在此安排下，因應租約的條款，差餉寬免的實際受益人仍屬租戶本身。為求清晰起見，個別租約或會訂明如有差餉寬免，受惠一方應屬誰。

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作出限制

15. 部分議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，亦有部分其他議員反對此項建議，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。

16. 政府表示，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。

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》小組委員會部分議員分別曾建議以政府的財政承擔維持不變作為前提，要求政府考慮將差餉寬免期由兩個季度改為4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. 據政府所述，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。此外，若採取新的差餉寬免安排，會招致額外的行政開支。政府強調，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，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。

19. 就此方面，《2014 年差餉(豁免)令》小組委員會要求法律事務部提供資料，說明(a)《議事規則》第 31(1)條³是否不符合《基本法》第七十四條；⁴以及(b)若議員就《2014 年命令》提出的擬議修正案對政府已預算將會少收的 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。⁵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。可提出的論點是，倘若對《2014 年命令》提出的修訂(a)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(b)不會對政府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。⁶

³ 《議事規則》第 31(1)條訂明——

"立法會主席或全體委員會主席如認為任何議案或修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該議案或修正案只可由以下人士提出——

- (a) 行政長官；或
- (b) 獲委派官員；或
- (c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。"

⁴ 《基本法》第七十四條訂明若干事宜，包括".....法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出"。

⁵ [立法會 LS37/13-14 號文件](#)第 8 段。

⁶ [立法會 LS37/13-14 號文件](#)第 18 段。

最新發展

21. 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》。

參考文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2018 年 3 月 26 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
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) 政府當局提供有關"2014-2015 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) 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) 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) 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)

日期	事件	文件/會議紀要
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	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS46/14-15 號文件) 小組委員會報告 (立法會 CB(1)766/14-15 號文件) 政府當局提供有關《2015 年差餉(豁免)令》的文件 (立法會 CB(1)642/14-15(01)號文件) 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) (立法會 CB(1)642/14-15(02)號文件) 政府當局對 2015 年 3 月 17 日會議席上所提事項作出的回應 (立法會 CB(1)708/14-15(02)號文件)
2016 年 3 月至 4 月	立法會成立審議《2016 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 LS39/15-16 號文件) 小組委員會報告 (立法會 CB(1)787/15-16 號文件) 政府當局提供有關《2016 年差餉(豁免)令》的文件 (立法會 CB(1)643/15-16(01)號文件) 立法會秘書處擬備有關《2016 年差餉(豁免)令》的文件(背景資料簡介) (立法會 CB(1)643/15-16(02)號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2017 年 3 月 1 日	《2017 年差餉(豁免)令》提交立法會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS39/16-17 號文件)
2018 年 3 月 21 日	《2018 年差餉(豁免)令》提交立法會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS39/17-18 號文件)