

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)759/18-19(02)號文件

檔號：CB1/SS/9/18

《2019 年差餉(豁免)令》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《2019 年差餉(豁免)令》("《2019 年命令》")的背景資料，並綜述 2014 年、2015 年、2016 年及 2018 年間有關的小組委員會審議類似命令和財經事務委員會在 2018 年 12 月 18 日的會議上討論相關事宜時，議員提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 財政司司長在 2019-2020 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 2019-2020 年度四季的差餉，以每個應課差餉物業每季 1,500 元為上限。政府當局估計建議的差餉寬免措施將惠及約 329 萬個須繳交差餉的物業，令政府收入減少 150 億元。¹當局在過去 5 個財政年度實施的差餉寬免措施概述於附錄 I 的列表。

《2019 年差餉(豁免)令》

3. 《2019 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 2019-2020 年度財政預算案建議的差餉寬免措施。²該命令宣布，所有物業單位獲豁免繳交 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間內每一季的差餉，每季豁免上限為

¹ [2019-2020 年度財政預算案演辭](#)第 108(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。

1,500 元。如只須就某寬免期的部分期間繳交差餉，則 1,500 元的款額須按比例減低。

4. 《2019 年命令》於 2019 年 3 月 8 日在憲報刊登，並於 2019 年 3 月 20 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。根據該命令第 1 條，該命令自 2019 年 4 月 1 日起實施。

政府當局審視改變差餉寬減機制的可能方案

5. 《2018 年差餉(豁免)令》小組委員會("《2018 年命令》小組委員會")在 2018 年 3 月至 4 月期間討論 2018-2019 年度財政預算案的差餉寬減建議時，部分委員關注到少數的差餉繳納人(例如地產發展商及擁有多個應課差餉物業的業主)在現行機制下可能會獲得相當數額的差餉寬減，並質疑差餉寬減措施在紓緩普羅市民經濟壓力方面的成效。該小組委員會促請政府當局檢討現行的差餉寬減措施，以期更公平地分配差餉寬減，從而確保措施可在更大程度上惠及有需要的市民，以及研究下列建議的可行性及影響：

- (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房物業的業主；
- (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。

6. 為回應《2018 年命令》小組委員會的要求，政府當局曾探討 5 個改善現行機制的方案，有關方案的詳情載於**附錄 II**。在探討的方案中，政府當局認為附錄 II 所載的方案 1 可能是改變現行差餉寬減機制的較可行方案。根據方案 1，每名業主可就一個應課差餉物業(住宅或非住宅物業均可)獲得差餉寬減。房屋委員會("房委會")、房屋協會及香港平民屋宇有限公司轄下的公共租住房屋("公屋")單位租戶會獲得特殊安排，令他們可繼續受惠於差餉寬減。估價署須建立物業業權資料庫，並整理業主資料。

議員提出的主要意見及關注事項

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》("《2015 年命令》")、《2016 年差餉(豁免)令》及《2018 年差餉(豁免)令》。政府當局曾於 2018 年 12 月 18 日的財經事務委員會會議上，就改變現行差餉寬減機制的可能方案諮詢該事務委員會。上述各小組委員會和財經事務委員會的委員所提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

寬減額在差餉繳納人之間的分布情況

8. 雖然部分議員認為，差餉寬減可紓緩市民的經濟壓力，但部分議員深切關注到，少數的差餉繳納人，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大量應課差餉物業的業主(尤其是擁有許多非住宅物業(例如辦公室處所和商場)的業主)，將獲取差餉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"，與政府當局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。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外，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. 政府當局解釋，差餉寬減是一視同仁的措施，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戶。政府當局認為差餉寬減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。至於將差餉寬減措施局限於租戶及自住物業的業主的建議，政府當局指出，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減的租戶無法享有寬減。

10. 部分議員關注到，若租金已包含差餉，租戶便未能受惠於差餉寬免，因為業主將寬減額退還租戶的機會不大。

11. 政府當局表示，根據《差餉條例》，差餉的估價和徵收是以物業單位為基礎。業主和佔用人均有責任繳交差餉，而安排由業主還是租戶繳交差餉，須視乎個別租約的條款而定。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(根據租約有責任繳交差餉者)繳納差餉。在此安排下，按照租約的條款，差餉寬減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減，受惠一方應屬誰。

12. 政府當局又表示，就預計在 2018-2019 年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，大部分的差餉寬減將會按照租約的條款退還予相關租戶。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)。在香港應課差餉並會受《2018 年命令》的差餉寬減措施所涵蓋的 325 萬個物業包括 796 000 個公共住宅單位，例如房委會轄下的公屋屋邨單位。房委會將會向公屋租戶退還差餉寬減。

改變差餉寬減機制的可能方案

13. 在 2018 年 12 月 18 日的財經事務委員會會議上，有委員表示，鑒於附錄 II 所載的方案 1 對差餉寬減措施的現有受惠人(尤其是根據租約須繳交差餉的租戶，包括不少租用非住宅物業的中小型企業和小商戶)所構成的影響，他們對該方案極有保留。部分委員認為，實施方案 1 對該等租戶極不公平，因為此舉會令他們無法再受惠於差餉寬減。此外，部分委員認為，限制擁有多個物業並須為所有物業繳交差餉的業主只能就名下一個物業享有差餉寬減，並不公平。這些委員又指出，部分人士或會為滿足各種需要而持有多於一個物業(例如持有一個物業自用，另一個則供家人使用；持有一個物業自住，另一個則作營商；以及依賴租金收入維生的長者等)，建議改動會大幅減少他們可享有的差餉寬減。再者，由於估價署不會追查持有物業的公司的最終實益擁有人，個別人士或會以不同有限公司的名義持有個別物業，故此仍可就多於一個物業享有差餉寬減。

14. 此外，部分委員認為，政府當局應考慮修訂方案 1，使一名業主可就其持有的多於一個應課差餉物業(住宅或非住宅物業均可)獲得差餉寬減，以及向該等物業的租戶(如屬根據租約須負責繳交差餉者)提供差餉寬減。

15. 委員察悉，為實施經修訂的差餉寬減機制(包括設立全新電腦系統以記錄物業業權的資料)，首兩年所需的成立開支達 2 億元至 3 億元。有鑒於此，加上考慮到差餉寬減屬一次性的財政預算案措施，未必每年推出，委員對於投放大量資源開發及維持所需的電腦系統表示有所保留。

16. 政府當局解釋，若按委員的建議，容許每名業主可就例如兩個或 3 個合資格的應課差餉物業享有差餉寬減，又或向租戶提供差餉寬減，會令差餉寬減機制變得複雜，並會對估價署造成困難，

因為該署須因而作出不同的差餉寬減安排。除了設立全新電腦系統以記錄物業業權和租約的資料外，估價署還須調撥大量人手持續更新有關系統，以及處理相關查詢和投訴。當局亦認為，若要投放大量資源追蹤租約的變動(例如因簽訂新租約及終止租約而出現的變動)，並不符合成本效益。

17. 財經事務委員會在 2019 年 12 月 18 日的會議上經商議後通過一項議案，要求政府當局暫時擱置方案 1，原因是該事務委員會認為，該方案的實施和為實施該方案而開發新物業業權系統，分別可能並不符合真正公平原則和"衡工量值"原則。該項議案的措辭載於**附錄 III**。

差餉寬免期及每個季度的上限

18. 《2014 年命令》小組委員會及《2015 年命令》小組委員會的部分委員分別曾建議以政府的財政承擔維持不變作為前提，要求政府當局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，令更多住戶可全數使用每個應課差餉物業的所有差餉寬減額。

19. 政府當局回應時表示，上述建議會令政府損失更多收入，亦會令所有私人住宅物業(包括小型、中型及大型單位)及非住宅物業可享有的全年差餉寬減總額減少。此外，若推出新的差餉寬減安排，會招致額外的行政開支。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相當巨大，當局須在以差餉寬減的方式紓解民困與維持政府財政狀況兩者之間取得平衡。

20. 就此方面，《2014 年命令》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，該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。

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"。

21. 據法律事務部向《2014 年命令》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》提出修正案而言,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"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,倘若就《2014 年命令》提出的修正案(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,則有關修正案不會具有《議事規則》第 31(1)條所指"由公帑負擔"的效力。⁶

22. 議員並沒有就《2014 年命令》或隨後各項差餉(豁免)令提出任何修正案。

最新發展

23. 在 2019 年 3 月 15 日的內務委員會會議上,議員同意成立小組委員會研究《2019 年命令》。

參考文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄 IV**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 3 月 25 日

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。

近年實施的差餉寬免措施

	《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》	《2018 年 差餉 (豁免)令》
刊登憲報 日期	2014 年 2 月 26 日	2015 年 2 月 25 日	2016 年 2 月 24 日	2017 年 2 月 22 日	2018 年 2 月 28 日
提交立法 會的日期	2014 年 3 月 19 日	2015 年 3 月 18 日	2016 年 3 月 2 日	2017 年 3 月 1 日	2018 年 3 月 21 日
生效日期	2014 年 4 月 1 日	2015 年 4 月 1 日	2016 年 4 月 1 日	2017 年 4 月 1 日	2018 年 4 月 1 日
寬免期	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)	2018 年 4 月 1 日 至 2019 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	2,500 元	1,000 元	1,000 元	2,500 元

政府當局為改變差餉寬減機制
所探討的方案

方案 1	差餉寬減僅適用於每名符合以下條件的業主(個人或公司均可)名下一個應課差餉物業：<!--</p--> • 業主必須持有有效的香港身份證或根據《公司條例》(第 622 章)簽發的公司註冊證明書或非香港公司註冊證明書； • 業主如擁有多於一個物業(不論是全權或分權擁有)，只可選擇一個物業享有差餉寬減；以及 • 分權擁有的應課差餉物業，只可由其中一名業主選擇就該物業獲得差餉寬減。 物業是否合資格獲得整季的差餉寬減，會按該季的參照日而定。 公共租住房屋("公屋")租戶會獲得特殊安排並獲寬減差餉。
方案 2	差餉寬減僅適用於符合以下條件的個人業主名下一個應課差餉物業：<!--</p--> • 業主必須持有有效的香港身份證； • 業主如擁有多於一個物業(不論是全權或分權擁有)，只可選擇一個物業享有差餉寬減；以及 • 分權擁有的應課差餉物業，只可由其中一名業主選擇就該物業獲得差餉寬減。 物業是否合資格獲得整季的差餉寬減，會按該季的參照日而定。 公屋租戶會獲得特殊安排並獲寬減差餉。

方案 3	只限向住宅物業的差餉繳納人提供差餉寬減
方案 4	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 公屋租戶會獲得特殊待遇並獲寬減差餉。
方案 5	將差餉寬減局限於租戶及應課差餉自住房物業的業主 物業是否合資格獲得整季的差餉寬減，會按該季的參照日而定。

(資料來源：節錄自立法會 CB(1)309/18-19(07)號文件附件 A。)

財經事務委員會

在 2018 年 12 月 18 日會議上通過的議案

本委員會認為—

- (i) 方案一的實施可能並未能符合真正公平原則；及
 - (ii) 建立新物業業權系統可能不符合「衡工量值」原則，
- 故要求政府暫時擱置方案一。

動議人：梁繼昌議員

(Translation)

Panel on Financial Affairs

Motion passed at the meeting on 18 December 2018

That this Panel considers that—

- (i) the implementation of Option 1 may not be in line with the principle of genuine fairness; and
- (ii) the building of the new property ownership system may not be in line with the "value for money" principle,

and therefore requests that the Government should shelve Option 1 for the time being.

Moved by：Hon Kenneth LEUNG

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) 政府當局就 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) 小組委員會報告 (立法會 CB(1)861/17-18 號文件) 政府當局提供有關《2018 年差餉(豁免)令》的文件 (立法會 CB(1)730/17-18(01)號文件) 立法會秘書處擬備有關《2018 年差餉(豁免)令》的文件(背景資料簡介) (立法會 CB(1)730/17-18(02)號文件)
2018 年 12 月 18 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)309/18-19(07)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)309/18-19(08)號文件)
2019 年 3 月 20 日	《2019 年差餉(豁免)令》提交立法會	該命令 法律事務部報告 (立法會 LS54/18-19 號文件)