

二零一八年十二月十八日
討論文件

立法會財經事務委員會

改變差餉寬減機制的可能方案

目的

本文件邀請委員就改變現行差餉寬減機制的可能方案提出意見。

背景

2. 目前，差餉繳納人可以是物業的業主、佔用人或業主／佔用人的代理人。差餉物業估價署（“估價署”）只備存基本資料，如差餉繳納人的姓名及通訊地址以發出季度徵收差餉通知書，並沒有收集其他身份識別資料。現行差餉徵收制度運作良好，讓差餉寬減措施得以有效推行。

檢討的訴求

3. 2018-2019 年度財政預算案公布了一次性的差餉寬減措施，寬免本年度四季的差餉，以每個應課差餉物業每季 2,500 元為上限。《2018 年差餉(豁免)令》小組委員會（“小組委員會”）在 2018 年 3 月至 4 月期間討論這項差餉寬減的建議時，小組委員會委員對建議提出了不同意見。

4. 部分小組委員會委員支持現行安排，贊成提供差餉寬減予所有差餉繳納人，當中包括業主及中小型企業（“中小企”）（不論是業主或租戶）等。其他小組委員會委員則關注某些差餉繳納人（例如物業發展商或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。

5. 因應所收到的不同意見和回應委員的要求，政府承諾檢討現行的差餉寬減機制，探討改善方案，並在 2018 年年底向立法會匯報。

探討的方案

6. 在考慮立法會議員早前提出的意見後，我們曾探討不同方案。在考量改變現行的差餉寬減機制時，我們明白新安排必須令人信服、清晰和可行。我們在分析不同方案時，已考慮以下因素：

- (a) 為回應對擁有多個物業的業主獲得多重差餉寬減的關注，差餉寬減應僅適用於業主，而非純粹差餉繳納人(差餉繳納人可以是租戶或代理人)。
- (b) 差餉寬減的安排不應因物業的使用情況(即自住、租出或空置)而有所區別，否則估價署需要追蹤大量物業使用情況的變動。
- (c) 由估價署追查持有物業的公司的最終實益擁有人的做法並不可行，而且不符合成本效益。
- (d) 為顧及物業業權變動，政府應指定明確的參照日(例如按季度訂明)，以決定物業是否合資格享有差餉寬減。

我們曾探討五個改變差餉寬減安排的方案，有關分析載於附件 A。

可能方案

7. 若要改變現行的差餉寬減機制，我們認為在探討的方案中，附件 A 的方案 1 或較為可行。如採用此方案，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、房屋協會及香港平民屋宇有限公司轄下的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。方案 1 就差餉寬減所訂的規定／限制如下：

- (a) 業主必須持有有效的香港身分證或根據《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。
- (b) 物業是否符合獲得某季度差餉寬減的資格，會按該季度的參照日而定，例如 2021-22 年度第一季的參照日為該

年 3 月 1 日、第二季的參照日為該年 6 月 1 日，餘此類推。舉例來說，若新業主(過往不曾擁有物業)在 2021 年 3 月 2 日購入一個原屬“不合資格”的物業，他在 2021-22 年度第一季不會就該物業享有差餉寬減，但由第二季開始便合資格享有差餉寬減，惟他須通知估價署其新業主身分(見下文第(e)段)。

(c) 估價署須建立物業業權資料庫，並整理業主資料。現有業主必須填交由估價署發出的物業詳情申報表，以便估價署：

(i) 收集業主的香港身分證號碼，或公司註冊證明書／非香港公司註冊證明書編號；以及

(ii) 取得業主同意，讓估價署向土地註冊處查核收集所得的資料。

(d) 擁有多於一個應課差餉物業的現有業主(不論是全權或分權擁有)，可在填交物業詳情申報表時，選擇其中一個物業享有差餉寬減，否則要待日後作出選擇，才可獲得差餉寬減。

(e) 新業主必須主動通知估價署其新業主身分，方可適時獲得差餉寬減。

(f) 就分權擁有的應課差餉物業而言，只可由其中一名業主選擇就該物業獲得差餉寬減。

8. 如我們採用方案 1，業主(個人或公司)只可就一個物業享有差餉寬減。由於物業發展項目的未售出單位通常由一家公司持有，因此幾乎所有發展商持有的未出售物業將不獲寬減差餉。表面而言，此方案或可解決公眾認為持有很多應課差餉物業的物業發展商及業主，在現行機制下會獲得相當數額差餉寬減的觀感問題。

主要局限

9. 然而，我們必須承認方案 1 有以下主要局限和缺點：

- (a) 個別人士(特別是經濟條件較佳者)可能以有限公司名義持有若干物業，或以不同有限公司的名義持有個別物業。我們即使採用方案 1，他們或仍可就多於一個物業享有差餉寬減。正如上文第 6(c)段所述，估價署無法追查持有物業的公司的最終實益擁有人。
- (b) 除了公屋租戶外，大部分租戶(包括不少租用辦公室、店鋪、街市檔位等非住宅物業的中小企)均不再享有差餉寬減。只有少數租戶可繼續受惠。即使租約訂明差餉由租戶負責繳付，租戶也不會受惠，除非業主只擁有該出租物業，或選擇就該物業獲得差餉寬減。
- (c) 方案 1 只按每季指定參照日當天的情況，決定物業是否合資格享有該季度的差餉寬減。此舉無法顧及近期的業權變動(儘管處理物業交易的律師事務所一般會為買賣雙方適當攤分交易所涉季度的應繳差餉額，並相應攤分該季度的差餉寬減額)。要估價署追蹤物業業權變動，並以追溯方式在整個財政年度調整應繳差餉的淨額，會令機制變得不可行。
- (d) 此方案會令差餉寬減機制複雜化，並對業主造成不便。舉例來說，新業主須通知估價署其新業主身分，否則不獲寬減差餉。此外，分權擁有應課差餉物業的業主須自行決定哪一名業主可選擇獲得該物業差餉寬減。這可能會引起共同業主的爭議。
- (e) 估價署須設立全新電腦系統以記錄物業業權的資料，並須投放大量人力資源建立和持續更新相關資料庫，以及處理有關查詢和投訴。據粗略估計，為籌備實施修訂的機制，首兩年(2019-2020 及 2020-2021 年度)所需的成立開支達 2 至 3 億元，當中 6,000 多萬元用以建立物業業權系統。至於維持和更新該系統及實施修訂機制所涉的經常性開支，則有待評估。

現行差餉寬減機制與方案 1 的比較載於**附件 B**。

10. 政府在 2018-2019 年度根據現行安排寬減差餉，差餉收入少收約為 178 億元。若採用方案 1，假設 20% 私人物業業主因擁

有多個物業，而在新建議下不獲寬減差餉，則差餉寬減總額將減少約 30 億元。如差餉寬減上限低於每季 2,500 元，該總額會進一步減少。

徵詢立法會議員的意見

11. 在過去數星期，我們就方案 1 徵詢立法會議員對改變差餉寬減機制的意見。

12. 傾向支持方案 1 的議員認為該方案有助以更公平的方式分配差餉寬減，從而達至社會公義。這樣有助減低發展商及大業主享有多重差餉寬減的機會。雖然有關議員察悉有相當數目的住宅及非住宅物業租戶在方案 1 下將不再享有差餉寬減，他們認為該方案整體而言利多於弊。就此，有議員認為非住宅物業的租戶已受惠於利得稅兩級制及企業的一次性稅務寬減，因此無須向他們提供差餉寬減。亦有部分議員建議方案 1 只應適用於自住的住宅物業，但另有議員認為所有租戶應受惠於差餉寬減。與此同時，有議員認為出租物業屬投資物業，不應享有差餉寬減。

13. 一些議員就差餉寬減下的不同待遇表示極有保留，並質疑建議能否達至社會公義。首先，他們察悉 2018-19 年度繳納差餉金額最多的首十位差餉繳納人的租約中，超過 82% (主要涉及非住宅物業) 訂明租金不包含差餉，意即所寬減的差餉會退還給租戶，業主並無受惠。估價署早前的調查結果亦顯示，約 53% 非住宅物業的租約訂明租金不包含差餉。因此，議員高度關注建議改動會令一些現有受惠人 (包括在租約下需繳付差餉的租戶) 不再受惠。此外，他們強烈認為政府對所有差餉繳納人應一視同仁，政府推出差餉寬減措施時所有差餉繳納人理應受惠。限制須為所有物業繳付差餉的業主只能選擇一個物業享有差餉寬減的做法並不公平。部分人士或有合理原因持有多於一個物業 (如持有一個物業自用，另一個則供家人使用；或持有一個物業自住，另一個則作營商)，建議改動會減少他們可享有的差餉寬減。這措施會造成分化，不利於社會和諧。有議員建議放寬方案 1，令個人或公司可就多於一個物業享受差餉寬減。由於差餉寬減屬一次性的紓緩措施，未必每年推出，部分議員對於估價署為此而投放大量資源 (包括非經常及經常開支) 表示嚴重質疑。

14. 有議員指出雖然發展商很可能持有相當數量的物業，享受有

關的差餉寬減，但政府計劃徵收空置稅，可令發展商減少持有新建成住宅物業數目。

15. 有些議員認為建議會帶來爭議，因此提出將來採用其他一次性措施取代差餉寬減，以幫助有需要人士。

未來路向

16. 請委員考慮是否應改變現行的差餉寬減機制；若是，是否應採用上文所述的方案 1。如應採用，我們會按既定機制申請所需撥款，以便估價署建立物業業權系統。

17. 如採用方案 1，估價署須建立新的物業業權系統，以推行新的差餉寬減機制，需時約 18 至 20 個月。在過渡期間，政府如在 2019-2020 年度或 2020-2021 年度提供差餉寬減，將按現行機制處理。

財經事務及庫務局
二零一八年十二月

對改變差餉寬減安排所探討方案的分析

	方案	分析	
		優點	缺點
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： - 業主必須持有有效的香港身分證或根據《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。 公屋租戶會獲得特殊安排並獲寬減差餉。	- 業主(個人或公司)只可就一個物業享有差餉寬減。 - 發展商持有的未出售物業幾乎全不獲寬減差餉，每名業主只有一個物業可受惠。 - 表面而言，此方案或可解決公眾認為持有很多應課差餉物業的物業發展商及業主，在現行機制下會獲得相當數額差餉寬減的觀感問題。	- 此方案無法防止(以不同公司名義)持有多個物業的業主享有多重差餉寬減。 - 除了公屋租戶外，大部分根據租約須繳付差餉的租戶(包括不少租用物業的中小型企業(“中小企”)，將不獲寬減差餉。如有關租約訂明租金不包含差餉，而業主只擁有該出租物業或選擇就該物業獲得差餉寬減，才會有少數租戶可繼續受惠。 - 只按各相關季度指定參照日當天的情況，決定物業是否合資格享有該季度的差餉寬減，將無法顧及近期的業權變動。 - 此方案會令差餉寬減機制複雜化，業主須向差餉物業估價署(“估價署”)提交申報表，對他們造成不便。 - 估價署除了要為記錄物業業權的資料而設立新電腦系統外，還須投放大量人力資源建立和持續更新資料庫，以及處理相關查詢和投訴。

	方案	分析	
		優點	缺點
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： - 業主必須持有有效的香港身分證； - 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。	- 業主(必須為個人)只可就一個物業享有差餉寬減。 - 持有物業的公司一概不獲寬減差餉，以防止業主以不同公司名義持有多個物業實際享有多重差餉寬減。 - 發展商持有的未出售物業一概不獲寬減差餉。 - 此方案可解決公眾認為持有很多應課差餉物業的物業發展商及業主，在現行機制下會獲得相當數額差餉寬減的觀感問題。	- 除了公屋租戶外，大部分根據租約須繳付差餉的租戶(包括不少租用物業的中小企)，將不獲寬減差餉。如有關租約訂明租金不包含差餉，而屬自然人的業主只擁有該出租物業或選擇就該物業獲得差餉寬減，才會有少數租戶可繼續受惠。 - 只按各相關季度指定參照日當天的情況，決定物業是否合資格享有該季度的差餉寬減，將無法顧及近期的業權變動。 - 此方案會令差餉寬減機制複雜化，業主須向估價署提交申報表，對他們造成不便。 - 估價署除了要為記錄物業業權的資料而設立新電腦系統外，還須投放大量人力資源建立和持續更新資料庫，以及處理相關查詢和投訴。
3	只限向住宅物業的差餉繳納人提供差餉寬減	非住宅物業一概不獲寬減差餉。此方案可解決公眾認為擁有大量非住宅物業的業主在現行機	此方案無法防止持有多個住宅物業的業主(持有物業可能作投資或出租用途，並主要以租金包含差餉的方式出租物業)，享有多重差餉寬減。

	方案	分析	
		優點	缺點
		制下可獲相當數額差餉寬減的觀感問題。 2018-2019 年度非住宅物業的差餉寬減額為 29 億元，佔差餉寬減總額 (178 億元) 的 16%。	• 持有自用非住宅物業或租用非住宅物業的 中小企，將不獲寬減差餉。 • 發展商持有的出未售住宅物業仍可獲寬減差餉。 • 對於如何界定住宅及非住宅物業，可能會出現爭議，特別是無法清楚確定准許用途，或涉及混合用途及／或更改用途的物業單位等個案。 • 整體估價物業的差餉繳納人可能 要求就 估價項目內 住宅及非住宅部分分開進行差餉估價，令估價署需要額外資源處理相關工作。
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。	• 表面而言，此方案或可解決公眾認為持有多個物業的差餉繳納人可受惠於多重差餉寬減的觀感問題。 • 如由單一公司擔當發展項目未出售單位的差餉繳納人，由發展商持有的大量 未出售物業 則可能 不獲寬減差餉。	• 現時，物業的差餉繳納人可以是業主、租戶或代理人。持有多個物業的業主如原先是物業的差餉繳納人，只需委派不同代理人(可以是親屬、朋友等)擔當該等物業的差餉繳納人，便可 避開有關限制。 • 除了公屋租戶外，大部分根據租約須繳付差餉(但仍由業主作為差餉繳納人)的租戶(包括 不少中小企)，將不獲寬減差餉。如有關租約訂明租金不包含差餉，而業主(作為差餉繳納人)選擇該些物業獲得差餉寬減，才會有少數租戶可繼續受惠。 • 差餉繳納人必須就可獲差餉寬減的物業 作出選擇，對他們造成 不便，並會增加估價署的工作量。

	方案	分析	
		優點	缺點
5	將差餉寬減局限於租戶及應課差餉自住物業的業主 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。	- 此方案的目標對象更具針對性，令差餉寬減措施惠及社會上普遍認為應享有差餉寬減的兩個組別(即租戶和自住物業的業主)。 中小企如持有物業，或租用物業而租約訂明租金不包含差餉，可受惠於差餉寬減措施。	- 截至 2018 年三月，96%的住宅租約和 47%的非住宅租約訂明租金包含差餉。在租約相關條款更改之前，有關租戶不會受惠於差餉寬減措施，即使業主(或其擔當登記差餉繳納人的代理人)也不能受惠。 - 估價署極難按物業的使用情況(即自住、租出或空置)，作出不同的差餉寬減安排。業主與租戶所訂的租約條款(例如由誰支付差餉)也可能各有不同。鑑於現有租約數目龐大，加上情況會因終止租約或重訂新租約等緣故而經常轉變，若估價署要調撥大量人手追蹤這類變動，既不符合成本效益，也超出估價署的權限和職能範圍。如估價署依賴業主／租戶自行作出聲明並進行抽查，差餉寬減措施或會遭人濫用。 - 有些租戶可能向同一或不同業主租用多個物業，而租約訂明租金不包含差餉。除非另訂限制，否則這些租戶便可享有多重差餉寬減，但另訂限制會令差餉寬減機制變得十分複雜。 - 只按各相關季度指定參照日當天的情況，決定物業是否合資格享有該季度的差餉寬減，將無法顧及近期的業權／租約安排變動。 - 此方案會令差餉寬減機制複雜化，業主／租戶須向估價署提交申報表，對他們造成不便。

	方案	分析	
		優點	缺點
			估價署除了要為記錄物業業權和租約資料而建立新電腦系統外，還須投放大量人力資源建立和持續更新資料庫，以及處理相關查詢和投訴。

現行差餉寬減機制與方案 1 的比較

	現行機制	建議新機制
特點	- 所有住宅及非住宅物業均可享有差餉寬減 - 對每個差餉繳納人(個人或公司)而言，沒有物業上限	- 只有業主(個人或公司)可就一個物業獲得差餉寬減 <u>個人</u> - 須為香港居民，持有香港身分證 <u>公司</u> - 須為根據《公司條例》在香港註冊成立的公司 - 現有業主必須填交由差餉物業估價署(“估價署”)發出的物業詳情申報表。持有多於一個應課差餉物業的現有業主(不論是全權或分權擁有)，在填交物業詳情申報表時，可選擇其中一個物業享有差餉寬減，否則便要待日後作出選擇，才可獲得差餉寬減 - 新業主必須主動通知估價署其新業主身分，否則不獲差餉寬減 - 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 - 物業是否符合某季度差餉寬減的資格，會按該季度的參照日而定，例如 2021-22 年度第一季的參照日為該年 3 月 1 日、第二季的參照日為該年 6 月 1 日，餘此類推 - 房屋委員會、房屋協會及香港平民屋宇有限公司轄下

	現行機制	建議新機制
		的公屋租戶會獲得特殊安排，他們可繼續獲的差餉寬減
受惠人士	- 所有負責繳納差餉的個人或公司，不論是業主、租客或代理人（包括公屋單位的租戶以及租用非住宅物業的中小型企業（“中小企”）） - 在住宅物業中，至少有 4%租客因在租約下負責繳付差餉而可以受惠 - 在非住宅物業中，至少 53%租客因在租約下負責繳付差餉而可以受惠 - 在 2018-2019 年度首 10 位差餉繳納人中，當中有超過 82%的租約（主要涉及非住宅物業）訂明租金不包含差餉，然而為方便管理會先由業主代繳差餉，但所寬減的差餉會退還給租戶	- 私人物業業主（個人或公司）只可有一個物業受惠 - 公屋租戶可繼續獲得差餉寬減 - 只有少數其他租客可繼續獲得差餉寬減，如有關租約訂明租金不包含差餉，而業主只持有該出租物業或選擇就該物業獲得差餉寬減#

	現行機制	建議新機制
不能受惠人士	所有差餉繳納人均可受惠	- 大部分私人物業的租客(上文標註#者除外) - 以個人名義持有多於一個物業的業主，只能選擇一個物業受惠，包括那些持有一個住宅單位和一個被分開評估差餉的車位的業主
好處	- 簡單易明，便於執行 - 可惠及廣大市民，從而達致與社會分享經濟成果的目的 - 行政成本極低，由於現行機制不涉及申請或審核程序，因此亦不會對差餉繳納人造成不便。 2018-2019 年度差餉寬減措施的預計行政成本僅約 48 萬元，用以印製隨徵收差餉通知書附上說明差餉寬減安排的單張。估價署無需調配人手專責處理差餉寬減事宜	- 業主（個人或公司）只可有一個物業受惠 - 發展商持有的未出售物業幾乎全都不獲寬減差餉，每名業主只有一個物業可受惠 - 表面而言，此方案或可解決公眾認為持有多個物業的差餉繳納人可受惠於多重差餉寬減的觀感問題
局限	持有多個物業的業主可能就多個物業受惠	- 此方案可謂無法防止持有多個住宅物業的業主享有多重差餉寬減 - 除了公屋租戶外，大部分根據租約須繳付差餉的租戶

	現行機制	建議新機制
		(包括不少租用物業的中小企)，將不獲寬減差餉。如有關租約訂明租金不包含差餉，而業主只持有該出租物業或選擇就該物業獲得差餉寬減，才會有少數租戶可繼續受惠 - 只按各相關季度指定參照日當天的情況，決定物業是否合資格享有該季度的差餉寬減，將無法顧及近期的業權變動 - 此方案會令差餉寬減機制複雜化，業主／租戶須向估價署提交申報表，對他們造成不便 - 估價署除了要為記錄物業業權資料而建立新電腦系統外，還須投放大量人力資源建立和持續更新資料庫，以及處理相關查詢和投訴