

香港特別行政區政府
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

政府總部
運輸及房屋局
香港九龍何文田佛光街 33 號



Government Secretariat
Transport and Housing Bureau
33 Fat Kwong Street, Ho Man Tin, Kowloon, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. HDCR4-3/PH/10-5/30
來函檔號 Your Ref. LS/B/30/18-19

電話 Tel.: 2761 5117
傳真 Fax.: 2761 7444

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
鄭喬丰女士

鄭女士：

《2019 年差餉（修訂）條例草案》

謝謝你 2019 年 11 月 8 日及 2020 年 5 月 13 日就題述事宜的來信。就信中提出的事宜，我們的回應詳列於附件。

運輸及房屋局局長

(郭善兒)



代行)

2020 年 6 月 9 日

副本送：律政司

(經辦人：蔡之慧女士) (傳真：3918 4613)

(經辦人：楊振鴻先生) (傳真：3918 4520)

(經辦人：李名峰先生) (傳真：3918 4613)

(經辦人：潘穎賢女士) (傳真：3918 4520)

差餉物業估價署 (經辦人：葉百強先生) (傳真：2152 0188)

《2019 年差餉（修訂）條例草案》

政府就助理法律顧問於 2019 年 11 月 8 日及
2020 年 5 月 13 日的來信中提出的事宜的回應

對處置私人財產的權利的影響和相稱性驗證

額外差餉是一項稅收。在華善投資有限公司 訴 稅務局局長 [2007] 2 《香港法律彙報與摘錄》 567 (上訴法庭) 一案中，上訴法庭已清楚確定《基本法》第一百零五條不適用於稅務法例。法庭注意到稅收事宜由《基本法》另一條條文規管，即第一百零八條。《基本法》第一百零八條訂明，香港特別行政區實行獨立的稅收制度，以及香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。

2. 如上述法庭案件說明，《基本法》第一百零五條及第一百零八條是互相排除的。當政府向個別人士徵稅時，必然會徵用其財產，而被徵用財產者不會享有得到補償的權利。同樣道理，有關稅務法例必須符合《基本法》第一百零五條下相稱性驗證準則的論點，亦遭否定。除非稅務制度並不真實，而實際是偽裝的財產徵用，否則《基本法》第一百零五條並不適用。

3. 基於以上所述及額外差餉是一項稅收，政府認為擬議的額外差餉機制不涉及《基本法》第一百零五條，亦因此不會在這種情況下觸發相稱性驗證。

屬個人的初持者的關連人士

4. 根據《2019 年差餉（修訂）條例草案》(《條例草案》) 第 4 條下擬議新訂的第 49B 條，如初持者在 2018 年 6 月 29 日（即公布擬議的額外差餉當日）或之後，把指明單位轉讓予關連人士，則該關連人士會成為該指明單位的初持者。該名人士即負有法律責任，須每年向差餉物業估價署署長(估價署署長)提交申報書和繳交額外差餉(如適用)。這項安排旨在避免有人通過關連人士之間的交易規避繳交額外差餉。擬議新訂的第 49A 條列出關連人士和「家人」的釋義。我

們在決定關連人士的涵蓋範圍和「家人」的定義時，有參考《一手住宅物業銷售條例》（第 621 章）（《條例》）。

5. 根據《條例》第 10(1)條，《條例》適用於符合以下說明的、香港境內的發展項目中的住宅物業—(a) 不曾有臨時買賣合約或買賣合約就該物業訂立；及(b) 不曾有轉讓就該物業作出。換言之，如曾有臨時買賣合約／買賣合約或轉讓就某住宅物業訂立／作出，則該物業不會被視為一手物業，《條例》亦不適用於該物業。不過，《條例》第 11 條訂明，如果臨時買賣合約／買賣合約是由任何個人與其家人¹ 訂立，又或轉讓是由任何個人對其家人作出，則就第 10(1) 條而言，該臨時買賣合約／買賣合約或轉讓不得視為已訂立／作出。在該些情況下，《條例》仍然適用，意味著（屬個人的）發展商不能透過把一手住宅物業售予其家人而規避《條例》的規管。

6. 鑑於《條例草案》和《條例》均針對一手住宅物業，我們認為在決定屬個人的初持者的關連人士的涵蓋範圍時，參考《條例》並採用「家人」的提述，做法適切恰當。

7. 至於來信中引用的例子，即《僱員補償條例》（第 282 章）下就「家庭成員」的定義，我們留意到《僱員補償條例》旨在就支付補償予受僱工作期間受傷的僱員訂定條文，而《僱員補償條例》中亦述明，凡僱員因損傷而致死亡，只有合資格的家庭成員才可獲補償。換言之，《僱員補償條例》下有關「家庭成員」的提述，與識別何人符合獲法定補償的資格較為相關。鑑於《僱員補償條例》與《條例草案》的目的和性質差異甚大，我們認為就《條例草案》而言，不適宜採用《僱員補償條例》下「家庭成員」的提述。

屬法人團體的初持者的關連人士

8. 在決定屬法人團體的初持者的關連人士的涵蓋範圍時，我們亦有參考《條例》。《條例》第 10 條和第 11 條訂明，若（屬法團的）發展商向其(a) 附屬公司；(b) 控權公司；或(c) 控權公司的附屬公司出售其一手住宅物業，相關的臨時買賣合約／買賣合約／轉讓不得視為已就《條例》第 10(1) 條訂立／作出，而《條例》將繼續適用於有關物業。

¹ 根據《條例》第 2 條，「家人」就任何個人而言，指其配偶、父母、子女、兄弟姊妹、祖父母或外祖父母、孫、孫女、外孫或外孫女。

9. 根據擬議新訂的第 49A 條，就屬法人團體的人而言，「關連人士」指其有聯繫公司。至於「有聯繫公司」一詞，則定義為具有《公司條例》(第 622 章) 第 2(1)條所給予的涵義，即就法人團體而言，指(a) 該法人團體的附屬公司；(b) 該法人團體的控權公司；或(c) 上述控權公司的附屬公司。

10. 「控權公司」和「附屬公司」這兩個詞語的釋義條文，載於《公司條例》第 1 部第 4 分部。扼要而言，如某法人團體(a) 控制另一法人團體的董事局的組成；(b) 控制另一法人團體超過半數的表決權；或(c) 持有另一法人團體超過半數的已發行股本，則該法人團體即屬另一法人團體的控權公司；而如某法人團體為另一法人團體的控權公司，則另一法人團體即屬該法人團體的附屬公司。

11. 兩家公司擁有相同的董事及／或股東，並不一定意味著該兩家公司為《公司條例》第 2(1)條下所指的有聯繫公司。同樣地，某家公司與屬法人團體的初持者擁有相同的董事及／或股東，並不一定意味著該公司是擬議新訂的第 49A 條下所指的初持者關連人士。我們須參照《公司條例》下就「控權公司」、「附屬公司」和「有聯繫公司」的定義，分析每一宗個案的具體事實情況。

以先訂立後審議的方式修訂附表 2

12. 《條例草案》建議，運輸及房屋局局長可藉憲報公告修訂擬議新訂的附表 2 下訂明的額外差餉徵收率，即在立法會先訂立後審議的程序下提交附屬法例。根據該項程序，立法會可在審議期限內藉立法會會議上通過的決議修訂有關附屬法例。我們認為這項安排恰當，因為此舉既可讓政府因應市場情況變化適時調整徵收率，亦可確保任何擬議的調整仍須經由立法會審議。

初持者的涵義

13. 如初持者已告破產，根據《破產條例》(第 6 章) 獲委任接管其物業（而該物業為《條例草案》下的指明單位）的破產管理署署長或受託人，不會被視為擬議的額外差餉機制下指明單位的初持者，原因如下 —

- (a) 根據擬議新訂的第 49B(1)條，任何人在某指明單位獲發佔用許可證當日，持有該單位，即屬該單位的初持者。根據擬議新訂的第 49A(2)條，提述持有指明單位的人，即提述符合以下說明的人：土地註冊處的紀錄登錄其姓名或名稱，並顯示其為該單位的擁有人。即使在破產令的提要已送交土地註冊處註冊的情況下，根據《破產條例》獲委任接管物業的破產管理署署長或受託人的姓名或名稱，亦不會在土地註冊處的紀錄中顯示為指明單位的擁有人。因此，為施行擬議新訂的第 XA 部，破產管理署署長或受託人不會因擬議新訂的第 49B(1)條而被視為初持者。
- (b) 根據擬議新訂的第 49B(2)條，任何人如直接或間接從原初持者取得有關指明單位的業權，並為原初持者的關連人士，即成為該單位的初持者。由於破產管理署署長或受託人並非已告破產的初持者的關連人士（就《條例草案》的定義而言），為施行擬議新訂的第 XA 部，破產管理署署長或受託人不會因擬議新訂的第 49B(2)條而被視為初持者。

繳交額外差餉的法律責任

14. 擬議新訂的第 49J 條訂明繳交額外差餉的法律責任。根據擬議新訂的第 49J(6)條，如有關初持者與另一人共同（不論屬聯權共有人或分權共有人）持有有關指明單位，而該另一人並非以初持者身分持有該單位，則該初持者負有法律責任，須就整個指明單位繳交額外差餉。舉例來說，假設某個指明單位（在參照日期當日的應課差餉租值為 180,000 元）在通報期的最後一日，由甲方（指明單位的初持者）和乙方（非初持者）以聯權共有人的身分共同持有；而擬議新訂的第 49J(2)條指明的所有情況，均不存在。在這情況下，根據擬議新訂的第 49J(4)條和第 49J(6)條，甲方須就整個指明單位向估價署署長繳交額外差餉，款額為 360,000 元。

15. 根據擬議新訂的第 49J(1)條和第 49J(2)(c)條，如一份由該初持者作為賣方（不論如何稱述）而與作為買方（不論如何稱述）的另一人（該初持者的關連人士除外），就該單位訂立的買賣合約，在該通報期的最後一日屬有效，擬議新訂的第 49J 條便不適用。在該等情況下，有關指明單位的初持者沒有法律責任就相關通報期繳交額外差餉。擬議新訂的第 49A 條訂明，「買賣合約」就指明單位而言，指符

合以下說明的文書—

- (a) 由 2 方或多於 2 方，為將該單位的擁有權轉予買方（不論如何稱述）而訂立；及
- (b) 已連同符合以下說明的註冊摘要，交付土地註冊處—
 - (i) 用於註冊該單位；及
 - (ii) 獲土地註冊處編配註冊摘要編號，

但如上述訂立方為訂立買賣該單位的合約，而訂立臨時買賣合約，則買賣合約不包括該臨時買賣合約。

16. 假設兩名初持者（雙方並非關連人士）藉著某合約交換兩個指明單位，而該合約符合擬議新訂的第 49A 條下「買賣合約」的定義，並且在通報期的最後一日屬有效，則或可視為已符合擬議新訂的第 49J(2)(c)條所指明的情況。不過，須注意的是，根據擬議新訂的第 49I 條，如該合約其後被取消或終止，初持者須在緊接有關事件發生當日之後的 28 日內，以書面將該事件通知估價署署長，而該合約會被視為從未訂立。視乎情況，初持者或須就一個或多個通報期補交額外差餉。我們認為此舉有助防止可能出現濫用的情況。

17. 實際上，交換物業並不常見，尤其是牽涉到一手住宅物業。要找到對彼此物業皆有興趣的業主，並不容易。此外，交換物業涉及若干費用和複雜問題。舉例來說，有關人士須就「為達到相等價值而付出的代價」（有關代價反映兩個物業價值之間的差額）繳付印花稅。如雙方均為公司，印花稅稅率為 30%。再者，如雙方均為發展商，而有關物業屬一手住宅物業，日後在出售或出租該等物業時可能面對複雜問題，例如消費者或會對購買由發展商甲興建、但由發展商乙出售及推銷的住宅物業有所顧慮。

退還額外差餉

18. 擬議新訂的第 49N 條就退還額外差餉訂定條文。我們認為從上文下理可以清楚看出，擬議新訂的第 49N 條下“多繳了的款額”一詞，指某人已繳付款額超出其在額外差餉機制下應繳付款額的金額。因此，如繳交了額外差餉及附加費的某人並無法律責任繳交該款額，則須退還給他／她的多繳了的款額，便會是整筆他／她已繳付的額外差餉及附加費。我們認為無須修訂擬議新訂的第 49N 條。

罪行

19. 在額外差餉機制下，初持者提交的申報書是，供估價署署長決定該初持者是否負有繳交額外差餉的法律責任的重要資料來源。因此，申報書內提供的資料是否真確無誤，對維持額外差餉機制的有效性和防止濫用至關重要。我們因此建議在《條例草案》中，就根據擬議新訂的第 XA 部向估價署署長提供資料方面，訂定若干罪行和罰則。其中，擬議新訂的第 49Q 條說明，任何人無合理辯解而向估價署署長提供不正確的資料，即屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款(即 50,000 元)。

20. 根據擬議新訂的第 49Q 條，向估價署署長提供不正確的資料會招致刑事責任。被告是否有合理辯解，將由法庭在考慮個別案件的事實和案情後決定。終審法院在香港特別行政區 訴 何來[2016] 19 《香港終審法院案例彙報》110 一案中裁定，法庭在考慮合理辯解這項抗辯是否成立時，會(a) 指明構成合理辯解的事宜；(b) 審視有關辯解是否真實；以及(c) 評估該項辯解是否合理。澳洲高等法院在 *Taikato v The Queen* (1996) 186 CLR 454 一案中，亦指出“何謂合理辯解並非單憑個別案件的案情而定，亦須視乎訂立把‘合理辯解’這項抗辯列為例外情況的條文的目的。”由此可見，構成合理辯解與否不僅取決於案件的背景，亦取決於罪行出現的法定背景。在香港特別行政區 訴 青揚發展有限公司[2001-2003] 《香港中文判案書與英譯本彙編》343 一案中，法庭援引 *Pascoe v The Nominal Defendant (Queensland) (No. 2)*[1964] QD 373 一案，指出“合理辯解”是指“一個合理的人會接受為辯解的因由，一個符合合理標準的行為的因由。”換言之，驗證是客觀而非主觀的。

21. 擬議新訂的第 49P 條與擬議新訂的第 49Q 條的差別，在於並非每一宗提供不正確資料的個案，都涉及擬議新訂的第 49P 條。只有在提供的資料在要項上屬虛假或具誤導性的情況下，擬議新訂的第 49P 條才適用。舉例來說，如某虛假或具誤導性的資料會對某人是否負有繳交額外差餉的法律責任構成影響（例如訛稱在通報期內，某指明單位根據已加蓋印花的租賃協議，以不少於市值租金的租金租出不少於 183 日），便有可能被視作在要項上屬虛假或具誤導性的資料。

22. 至於在擬議新訂的第 49O 條、第 49P 條和第 49R 條下所列出關乎欺詐的較嚴重罪行，我們建議施加監禁的刑罰，以加強阻嚇作用。考慮到法人團體不能被判處監禁，我們建議如這些罪行是在初持

者的人員（例如董事、公司秘書、主要人員或經理）的同意或縱容下干犯的，或是可歸因於這些人員的疏忽或不作為的，則有關人員亦屬干犯該罪行，一經定罪，可處第 6 級罰款及監禁一年。這解釋為何擬議新訂的第 49U(1)條不包括擬議新訂的第 49Q 條。

以罰款代替檢控

23. 根據擬議新訂的第 49D(5)條、第 49E(5)條、第 49I(4)條和第 49ZE(5)條，任何人無合理辯解而(i)沒有向估價署署長提交首報書或後報書；(ii)通知估價署署長買賣合約已取消或終止；或(iii)按估價署署長要求提供資料或文件，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款(即 \$25,000 元)。我們認為這些屬相對較輕微的罪行，並建議參考《稅務條例》，賦予估價署署長酌情權，按違例行為的性質及/或罪行犯錯程度，考慮提出檢控或以罰款代替檢控。我們認為這個安排可有助加快處理輕微罪行。

額外罰款

24. 我們在草擬議新訂的第 49S 條時，有參考《差餉條例》第 47 條。如擬議新訂的第 49S(2)條所述，「少徵款額」指(a)因有關罪行而徵收少了的額外差餉款額；或(b)假若有關罪行沒有被揭發，便會徵收少了的額外差餉款額。如某人被裁定干犯擬議新訂的第 XA 部下訂明的罪行，在判刑前，徵收少了的額外差餉款額及其計算基準會提交予法庭作考慮。法庭有權決定是否判處額外罰款，以及如判處額外罰款的話，有關款額為何（惟不得超出少徵額外差餉款額的三倍）。

獲豁除的處所

25. 根據《華人廟宇條例》（第 153 章）第 2 條，華人廟宇包括—
(a) 所有廟、寺、庵、觀及道院；及
(b) 有以下活動進行的所有地方—
(i) 依照廟、寺、觀、道院或庵所信奉的宗教原則供奉神明、與靈界溝通或占卜，或擬進行該等活動；及
(ii) 為供奉神明、與靈界溝通、占卜或類似目的，或作為提供香燭的回報，或因其他理由，而向任何公眾人士收取費用、付款或任何種類的報酬或接受任何公眾人士所付的費用、付款或任何種類報酬。

26. 我們認為華人廟宇的定義下(a)段所指的地方應獲豁除於額外差餉機制的適用範圍，但定義中(b)段所指的地方則不適宜獲豁除，以免不必要的擴闊獲豁除處所的涵蓋範圍，削弱額外差餉機制的成效。

27. 根據新增附表 1 下擬議新訂的第 2(9)條，為(a)持某信仰的信眾按照宗教教義的常規，舉行宗教儀式或進行祈禱；或為(b)男修道院或女修道院的用途而興建，並完全或主要用作該用途的處所，獲豁除於額外差餉機制的適用範圍。我們認為相關字眼應足以涵蓋《華人廟宇條例》下華人廟宇定義中(a)段所指的地方。

運輸及房屋局

2020 年 6 月