

2022 年 3 月 14 日

討論文件

立法會財經事務委員會

差餉制度檢討

目的

財政司司長在 2022-23 年度《財政預算案》演辭中宣布，政府建議引入累進差餉制度及推行新的差餉寬減機制。本文件闡述落實有關建議的擬議框架及準則，並就建議徵詢委員的意見。

背景

2. 自 2000 年起，全港物業按全年應課差餉租值 5% 的劃一百分率徵收差餉。根據《差餉條例》(第 116 章)，物業單位的擁有人和佔用人均有法律責任繳交差餉，但如沒有相反協議，即須由佔用人繳交。差餉收入是政府一般收入的一部分。在 2020-21 年度，整體差餉收入在扣除 175 億元的一次性差餉寬減額後達 190 億元¹，約佔政府收入總額的 3.4%。截至 2021 年 4 月 1 日，全港約有 260 萬個應課差餉物業單位，當中 218 萬個為住宅物業單位，42 萬個為非住宅物業單位。

3. 香港的差餉制度至今已有超過 170 年的歷史，在過去 20 年來未有重大改變。現行的差餉制度在近年引起公眾關注，先是有意見認為要調整差餉制度，以更切實反映「能者多付」原則，其次是一次性的差餉寬減適用於所有差餉繳納人，令人覺得這項寬減措施對物業發展商和持有多個物業的業主更為有利。

¹ 2020-21 年度發放差餉寬減後的差餉收入和因寬減差餉而減少的收入如下：

	發放一次性差餉寬減後的 差餉收入 (億元)	因一次性寬減差餉 而減少的收入 (億元)
住宅	62	131
非住宅	128	44

4. 財政司司長在 2021-22 年度《財政預算案》演辭提出檢討差餉制度。這項檢討涵蓋以下事宜：

(a) 應否引入累進差餉制度；

(b) 應否為自住物業提供恆常差餉寬減；以及

(c) 應否把繳納差餉的主要法律責任由物業的佔用人轉移至業主。

檢討差餉制度

5. 這項檢討根據以下原則進行：

(i) 優化差餉制度，以切合「能者多付」原則；

(ii) 按照公平原則提供差餉寬減；以及

(iii) 增加政府收入，同時維持簡單而易於管理的差餉制度。

我們在考慮上述原則後，提出下述建議。

引入累進差餉制度

新的累進方式

6. 根據現行的差餉制度，物業須按應課差餉租值 5% 的劃一百分率繳納差餉。由於物業的應課差餉租值反映該物業的價值，現行制度向價值較高的物業徵收較多實額差餉的做法，某程度上已符合「能者多付」原則。

7. 為進一步落實「能者多付」原則和增加政府收入，我們**建議**在現行差餉制度引入**累進制度**，並對應課差餉租值較高的**住宅物業**採用較高的差餉徵收百分率。具體而言，我們**建議**：

(a) 只對超出指定應課差餉租值限額的住宅物業採用較高的差餉徵收百分率：較高的差餉徵收百分率適用於應課差餉租值較高的物業，符合「能者多付」原則；以及

- (b) 採納邊際稅率方式，對超出指定應課差餉租值限額的部分採用較高的差餉徵收百分率：儘管對應課差餉租值達至指定限額的物業整體採用較高的差餉徵收百分率可增加收入，但該等物業的差餉繳納人須繳交的差餉會大幅增加。採納邊際稅率的徵收方式，對超出指定應課差餉租值限額的部分採用較高的差餉徵收百分率，會令受影響物業的差餉額升幅較為溫和，同時不削弱「能者多付」原則。

8. 我們在考慮上文第 7 段所述的建議，以及顧及差餉繳納人的負擔能力、可增加的政府收入和須維持簡單而易於管理的差餉制度後，建議採用累進差餉制度如下，按三個差餉階梯徵收差餉，每個階梯的差餉徵收百分率分別為 5%、8%及 12% —

住宅物業的全年應課差餉租值 (按月租值)	建議的新差餉徵收百分率	佔私人住宅物業的百分比 ² (有關物業單位數字)
550,000 元或以下 (45,833 元或以下)	5% (維持不變)	97.8% (約 1 866 400)
550,001 元至 800,000 元 (約 45,833 元至 66,667 元)	首 550,000 元: 5% 其後的 250,000 元: 8%	1.3% (約 24 800)
800,000 元以上 (66,667 元以上)	首 550,000 元: 5% 其後的 250,000 元: 8% 800,000 元以上: 12%	0.9% (約 17 200)

概括而言，在建議的新累進差餉制度之下 —

- (a) 應課差餉租值為 550,000 元(相當於月租約 46,000 元)或以下的住宅物業不受影響，會繼續按照物業應課差餉租值的 5%繳納差餉。這類物業佔 2021-22 年度差餉估價冊內私人住宅物業單位總數的 97.8%；
- (b) 只有 2.2%私人住宅物業單位(即大約 42 000 個物業單位)因應課差餉租值超過 550,000 元而須就部分應課差餉租值採用高於 5%的差餉徵收率；及

² 獨立評估差餉的停車位不包括在內，以闡明建議對住用物業的影響。這些停車位需按累進差餉制度處理。

- (c) 只有 17 200 個單位(佔私人住宅物業單位的 0.9%)因應課差餉租值超過 800,000 元(相當於月租約 67,000 元)而須就超額部分採用最高的差餉徵收率，即 12%。

9. 這項建議估計每年可為政府帶來 7 億 6000 萬元的額外收入。就住宅物業實施擬議新累進差餉制度的影響，詳載於附件 A。

新的累進方式沒有涵蓋的範圍

10. 現時，房屋委員會(“房委會”)和房屋協會轄下許多公屋單位都以整體估價方式評定差餉，因此整體應課差餉租值較高。為免公屋單位按照擬議累進差餉制度而須繳交較高款額的差餉，我們**建議把這類單位剔出累進差餉制度的範圍**。這項建議與政府為低收入家庭或特定羣組提供可負擔居所的政策目標一致。

11. 我們**不建議對非住宅物業實施擬議的累進差餉制度**，理由如下：

- (a) 由於非住宅物業的業務性質各有不同，在業務運作方面也有不同要求，要這類物業以累進方式繳交差餉會出現不合理的情況。舉例來說，某些行業(例如製造業或酒店業)因其業務性質而需要較大的樓面運作空間，自然要在應課差餉租值較高的物業經營業務。反觀一些實體資產較少但邊際利潤較高的行業(例如金融服務業和數碼行業)，可能只需要較小的運作空間。在現行制度下，個別行業因業務運作而位處應課差餉租值較高的物業，已經需要繳交較多實額差餉，如按累進差餉百分率向這些行業徵收差餉，它們的財政負擔將會比其他行業高，既不利於維持公平及具競爭力的營商環境，亦無助各行各業於公平環境下競爭；
- (b) 部分非住宅物業(例如辦公大樓和商場)的業主或會把物業分間為不同單位，以免物業被列入較高的差餉階梯，藉此規避累進差餉制度；以及
- (c) 不論差餉繳納人誰屬，差餉實際上已在業主與佔用人議定的租金上反映。我們注意到，本地商戶在土地和樓宇方面的租

金開支約佔總運作開支的 12%³，某些經濟行業(例如零售業和餐飲服務業)的租金開支比重更高。引入非住宅物業累進差餉制度，可能會無意中加重不少中小型企業的負擔。

住宅物業單位的差餉寬減機制

建議新的差餉寬減機制

12. 目前，所有差餉繳納人均可享一次性差餉寬減，導致物業發展商和持有多個物業的業主有機會多重受惠。舉例而言，2021-22 年度獲得最高差餉寬免額的首 100 位差餉繳納人共持有約 19 400 個住宅物業單位。

13. 為回應社會及立法會議員要求日後以更有針對性的方式提供差餉寬減，我們**建議未來就住宅物業單位的差餉寬減只會發放予一**

- (i) 持有有效香港居民身份證的自然人（即法人並不符合資格）選擇的單位；
- (ii) 於(i)項所指的人士在指定參照日期須為該物業單位在土地登記冊上的登記業主；以及
- (iii) 該物業單位是(i)項所指的人士**選擇**申請差餉寬減⁴的**唯一物業單位**。

14. 擬議的做法符合「能者多付」原則，因為擁有多個住宅物業的人士不應享有多重差餉寬減。規定只有自然人業主才可享有差餉寬減，差餉繳納人便無法透過以不同公司或途徑擁有物業而就多個物業申請差餉寬減，藉此規避新機制。

15. 擬議新差餉寬減機制規定每名合資格業主只能選擇一個物業單位獲差餉寬減，此舉已充分回應擁有多個住宅物業的人士獲「過多」寬減的關注，因此我們認為無須進一步把差餉寬減局限於自住物

³ 資料來自政府統計處 2019 年的經濟活動按年統計調查。

⁴ 即使某個住宅物業單位由兩個或以上的住宅物業組成，並由不同人士持有，該單位只可由其中一名業主申領差餉寬減。如差餉繳納人是其中一名業主並符合寬減條件，可就整個單位申領寬減。

業。把差餉寬減與物業使用狀況掛鉤亦會令差餉寬減機制複雜化，令業主需要向差餉物業估價署（“估價署”）更新居住狀況，增加估價署在自住業主身分申報和核實、合規查核、執法行動等方面的行政負擔。

16. 從政府的財政角度而言，我們認為每年在擬備財政預算案時考慮應否提供差餉寬減，而非以法定方式提供恆常寬減，是較為審慎和恰當的做法。因此，我們**建議繼續**因應當前的經濟和政府財政狀況，**提供一次性的差餉寬減**，以保持紓困措施的靈活性。值得注意的是，自 1997 年以來，香港已實施一次性的差餉寬減措施共 21 次，當中包括在 2022-23 年度《財政預算案》提供四季的差餉寬減，每個住宅物業單位首兩季的上限為每季 1,500 元，其後兩季則為每季 1,000 元。而每個非住宅物業單位首兩季的上限為每季 5,000 元，其後兩季則為每季 2,000 元。如果按 2022-23 年度《財政預算案》差餉寬減水平（即按年上限為 5,000 元）套用新的差餉寬減機制，政府每年少收的差餉將由 117 億元減至 86 億元。

新差餉寬減機制不適用範圍

17. 我們**建議擬議新差餉寬減機制不適用於公屋單位**，並建議繼續根據現時的做法，按特殊安排向公屋租戶發放差餉寬減。根據現行特殊安排，房委會會按月把住宅物業租戶／特許證持有人享有的按個別單位計算的差餉寬減額，藉抵銷他們每月應付的租金／特許證費用而等額退還。

18. 由於住宅物業和非住宅物業在業權／租約和差餉繳交模式上均存在重大分別，若向非住宅物業提供**一次性差餉寬減**⁵，我們**建議繼續按照現行機制向所有非住宅物業提供差餉寬減**。同一業主擁有多個非住宅物業業權（例如商場）的情況比住宅物業更為普遍，非住宅物業屬於法人持有的情況亦然。因此，如把擬議差餉寬減機制擴展至非住宅物業，僅有有限非住宅物業可藉由業主選擇而享有差餉寬減。

⁵ 現時部分在住宅物業內獨立評估差餉的停車位被歸類為住宅物業單位，新的住宅物業差餉寬減機制同樣適用於這些停車位。因此，持有住宅物業及獨立評估差餉的停車位的業主在新機制下需要選擇以住宅物業或停車位領取差餉寬減。

落實新差餉寬減機制

19. 在落實新差餉寬減機制時，估價署在新制設計上會盡量便利差餉繳納人選擇物業單位以享差餉寬減。一旦就某物業單位享有差餉寬減的資格獲核實，有關寬減便會與物業單位掛鉤，並在提供差餉寬減期間所有其後的季度徵收差餉通知書反映，直至估價署獲悉該物業單位不再符合享有差餉寬減資格，或有關業主不再選擇以該物業單位申領差餉寬減。新差餉寬減機制的實施框架載於**附件 B**。

繳交差餉的主要法律責任維持現狀

20. 有意見認為應修改現時以物業單位／繳納人為本的差餉制度，改為須由業主繳交差餉，以更大程度反映差餉的本質是就物業徵收的間接稅。就此，我們建議**維持現行做法**，即業主和佔用人都有法律責任繳交差餉，理由詳載於以下各段。

21. 首先，規定業主負有繳交差餉的主要法律責任，會為現時約 40 萬個由業主以外人士(例如佔用人、代理人)繳交差餉的物業單位造成不必要的不便，由於至少 50%的非住宅物業是由業主以外人士繳交差餉，因此對非住宅物業尤為不便。鑑於非住宅物業的性質、用途和類別各有不同，業主和租戶現時會根據租約／特許自行訂立差餉繳付安排。如規定業主繳交差餉，業主和租戶可能要重新商議租約條款，此舉或會對自由市場上業主和租戶之間的商業安排造成不必要的干預。

22. 第二，現時的差餉制度能提供彈性容許佔用人繳付差餉，以處理業主無法擔任差餉繳納人的情況（例如業主居於海外）。如果全面強制將繳交差餉的法律責任轉移至業主，預料估價署會在追蹤部分現時並非差餉繳納人的業主時遇到困難。反而可能令拖欠差餉和出現壞帳的情況增加，導致政府收入減少。

23. 第三，不論差餉繳納人誰屬，差餉實際上已在業主與佔用人議定的租金水平上反映，把繳交差餉的主要法律責任轉移至業主的實際作用不大，尤其是超過 90%的住宅物業已由業主繳交差餉，這做法的作用更為輕微。

實施計劃

24. 如按照建議引入新差餉寬減機制和累進差餉制度，估價署須對核心電腦系統作出重大改動。現建議**分階段**實施上述建議，即在第一階段實施擬議新差餉寬減機制，在第二階段實施擬議累進差餉制度。

25. 要實施擬議新差餉寬減機制，會涉及以下工作：(i)由估價署開發新系統和提升該署的核心電腦系統，以處理差餉寬減申請和為核實申請人資格而進行的資料核對工作；(ii)與土地註冊處和入境事務處聯絡，以進行土地註冊處土地記錄的資料核對工作和核實申請人的香港居民身份證是否有效；以及(iii)進行所需的籌備工作。預計估價署最快可在 **2023 年 3 月推出第一階段的新差餉寬減機制**，屆時會請業主就一個選定物業提交申請，以享有新差餉寬減。如政府決定在 2023-24 年度就住宅物業提供差餉寬減，2023-24 年度第三季(即 2023 年 10 月至 12 月)的徵收差餉通知書會反映這項新寬減措施，通知書並會在 2023 年 9 月發出⁶。

26. 如要實施擬議累進差餉制度，估價署須提升核心電腦系統，以修訂帳目和發單工作，同時須提升差餉評估功能，以在評估工作反映應繳累進差餉。提升電腦系統的工作會盡量與實施新差餉寬減機制所需的系統改善工作同步進行。我們預計最早可在 **2024 年 12 月**發出首份反映新的累進差餉制度的徵收差餉通知書，以徵收 2024-25 年度第四季(即 2025 年 1 月至 3 月)的差餉。

財政影響

27. 全數私人住宅物業(不包括分開評估差餉的車位)當中，估計約有 69%(即大約 130 萬個住宅物業單位)會符合資格享有擬議住宅物業差餉寬減機制下的寬減。假設一次性的差餉寬減維持在 2022-23 年度上限為 5,000 元的水平，則每年因一次性寬減住宅物業差餉而減少的收入會由 117 億元減至 86 億元，相當於**每年節省約 31 億元**。累進差餉制度**每年**帶來的額外收入則約為 **7 億 6000 萬元**。

⁶ 2023-24 年度首兩季的差餉寬減會按照現行機制處理。

徵詢意見

28. 請委員就上文建議的未來路向提出意見。

財經事務及庫務局

2022 年 2 月

累進差餉制度的影響

住宅物業的全年應課差餉租值 (按月租值)	建議的新差餉徵收百分率	佔私人住宅物業的百分比 (獨立評估差餉的停車位不包括在內)	因應不同應課差餉租值而需要多繳差餉的例子
550,000 元或以下 (按月租值 45,833 元或以下)	5% (維持不變)	97.8%	<ul style="list-style-type: none"> 全年應課差餉租值 550,000 元的物業應繳差餉維持不變
550,001 元至 800,000 元 (按月租值約 45,833 元至 66,667 元)	首 550,000 元: 5% 其後的 250,000 元: 8%	1.3%	<ul style="list-style-type: none"> 全年應課差餉租值 600,000 元的物業每年需要多繳 1,500 元 全年應課差餉租值 800,000 元的物業每年需要多繳 7,500 元
800,000 元以上 (按月租值 66,667 元以上)	首 550,000 元: 5% 其後的 250,000 元: 8% 800,000 元以上: 12%	0.9%	<ul style="list-style-type: none"> 全年應課差餉租值 1,000,000 元的物業每年需要多繳 21,500 元 全年應課差餉租值 2,000,000 元的物業每年需要多繳 91,500 元

擬議新的住宅物業單位差餉寬減機制的實施框架
(假設差餉寬減會在 2023-24 年度發放)

(a) 申請資格	<p>住宅物業單位的寬減措施僅會發放予－</p> <p>(i) 持有有效香港居民身份證的自然人（即法人並不符合資格）選擇的單位；</p> <p>(ii) 於(i)項所指的人士在指定參照日期須為該物業單位在土地登記冊上的登記業主；以及</p> <p>(iii) 該物業單位是(i)項所指的人士選擇申請差餉寬減的唯一物業單位。</p>																
(b) 申請期和決定申請人資格	<p>(i) 就 2023 年 10 月至 12 月的差餉寬減（即擬議新的住宅物業單位差餉寬減機制實施後的首個季度），差餉物業估價署（“估價署”）會在 2023 年 3 月至 6 月期間接受申請。估價署會指定 2023 年 7 月 1 日為參照日期以決定業主獲差餉寬減的資格。</p> <p>(ii) 至於在及後的季度，估價署會在每季指定參照日，用以決定業主是否符合資格獲得該季度的差餉寬減。新業主或擁有多個物業並選擇就另一物業單位申請差餉寬減的人士可在指定參照日前提交申請－</p> <table border="1" data-bbox="619 1570 1409 1966"> <tr> <th>參照日期</th><th>差餉寬減期</th></tr> <tr> <td colspan="2">2023 年</td></tr> <tr> <td>12 月 1 日</td><td>2024 年 1 月至 3 月</td></tr> <tr> <td colspan="2">2024 年以後#</td></tr> <tr> <td>3 月 1 日</td><td>4 月至 6 月</td></tr> <tr> <td>6 月 1 日</td><td>7 月至 9 月</td></tr> <tr> <td>9 月 1 日</td><td>10 月至 12 月</td></tr> <tr> <td>12 月 1 日</td><td>1 月至 3 月</td></tr> </table> <p># 如政府在某年/某季不提供差餉寬減，但在其後恢復差餉寬減，指定參照日期或須調整。</p>	參照日期	差餉寬減期	2023 年		12 月 1 日	2024 年 1 月至 3 月	2024 年以後#		3 月 1 日	4 月至 6 月	6 月 1 日	7 月至 9 月	9 月 1 日	10 月至 12 月	12 月 1 日	1 月至 3 月
參照日期	差餉寬減期																
2023 年																	
12 月 1 日	2024 年 1 月至 3 月																
2024 年以後#																	
3 月 1 日	4 月至 6 月																
6 月 1 日	7 月至 9 月																
9 月 1 日	10 月至 12 月																
12 月 1 日	1 月至 3 月																

	<p>(iii) 確立物業單位符合資格後，差餉寬減即與該物業單位掛鉤，並會在發放差餉寬減期間的所有其後的季度徵收差餉通知書反映，直至－</p> <p>(1) 如估價署獲悉某個物業單位不再符合資格寬減差餉(例如業主離世¹)，或</p> <p>(2) 沒有合資格業主申請寬減。例如業主選擇就另一物業單位申請差餉寬減，或該物業單位業權有變而申請寬減的人士不再是業主²。</p>
(c) 申請辦法	除了提交紙本表格，估價署也接受申請人透過估價署網頁的新電子表格服務，提交電子申請表格。
(d) 申請表格的設計	<p>(i) 根據初步設計，申請人只須在申請表格填寫香港居民身份證號碼、發出日期、業主的中英文姓名、估價編號、所選擇享有差餉寬減的物業單位的地址、通訊地址(如與接收所選擇物業單位的徵收差餉通知書的地址不同)、本地聯絡電話和電郵地址；</p> <p>(ii) 申請人須在申請表格中作出聲明，表示他／她是所選擇物業單位的業主，以及只選擇了一個物業單位享有差餉寬減；</p> <p>(iii) 申請表格內會載有一項聲明，內容為申請人如提供虛假資料，可被檢控，除任何因此需繳之罰款外亦須退還有關款項；以及</p> <p>(iv) 申請人須承諾，如所選擇享有差餉寬減的物業在申請資格方面有變，須通知估價署有關變動，同時需同意估價署與土地註冊處和入境事務處進行資料核對工作以核實申請資格。</p>

¹ 估價署會向入境事務處確認申請人的香港居民身份證的有效性。

² 如業權在季度內有變，由於季度徵收差餉通知書已提前發出，上手業主會獲得該季度全期的差餉寬減，而新業主只能從下一季度開始申請差餉減免。根據現時實際做法，律師事務所在處理物業轉讓時會為買賣雙方攤分已繳季度差餉。

(e) 聯絡方法	<p>申請人會收到申請確認書，並可循電話、電郵或郵遞方式與估價署聯絡或提出查詢。</p> <p>估價署會加強詢問處的人手，在首個申請期內提供所需協助。</p>
-----------------	---