

第 2 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府部門

差餉物業估價署

民政事務總署

差餉物業估價署的差餉及地租評估工作

香港審計署

二零零三年三月三十一日

差餉物業估價署的差餉及地租評估工作

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
估價冊及地租登記冊	1.5 – 1.9
差餉物業估價署的組織	1.10
資訊系統策略	1.11 – 1.13
帳目審查	1.14
第 2 部分：重估應課差餉租值	2.1
重估應課差餉租值的目的	2.2
租金資料	2.3 – 2.4
<i>審計署對租金資料比率的意見</i>	2.5
<i>審計署對表格R1A 的意見</i>	2.6 – 2.7
<i>審計署對利用稅務局的徵收印花稅程序的意見</i>	2.8 – 2.11
物業特質	2.12 – 2.13
<i>審計署對更新物業特質資料的定期覆檢計劃的意見</i>	2.14 – 2.16
<i>審計署對重估應課差餉租值工作的建議</i>	2.17
<i>當局的回應</i>	2.18 – 2.19
第 3 部分：臨時估價有否及時進行	3.1
臨時估價	3.2
衡量有否及時進行臨時估價的準則	3.3
未能達到服務表現目標	3.4
<i>審計署對未能達到服務表現目標的意見</i>	3.5 – 3.6
以 24 個月時限規定衡量服務表現	3.7 – 3.8
審計署對已進行的臨時估價的分析	3.9 – 3.11
<i>審計署對已進行的臨時估價的意見</i>	3.12 – 3.13
等候臨時估價的物業單位	3.14 – 3.15
<i>審計署對等候臨時估價的物業單位的意見</i>	3.16 – 3.17
<i>審計署對差餉物業估價署進行臨時估價工作的建議</i>	3.18
<i>當局的回應</i>	3.19 – 3.20

目 錄 (續)

	段數
第 4 部分：服務表現指標	4.1
訂定服務表現指標的需要	4.2
差餉物業估價署所使用的服務表現指標	4.3
審計署對海外地區做法的研究	4.4
審計署對服務表現指標的意見	4.5 – 4.6
審計署對服務表現指標的建議	4.7
當局的回應	4.8
第 5 部分：工作外判的機會	5.1
工作外判的重要	5.2
差餉物業估價署的新外判措施	5.3 – 5.4
審計署對外判更多工作的調查	5.5
審計署對工作外判的機會的意見	5.6 – 5.7
審計署對工作外判的機會的建議	5.8
當局的回應	5.9
第 6 部分：鄉村式屋宇的差餉豁免	6.1
背景	6.2 – 6.4
撤銷指定鄉村區	6.5
撤銷指定鄉村區的進度	6.6 – 6.8
指定鄉村區的最新情況	6.9
審計署實地視察選定的指定鄉村區	6.10
審計署對撤銷指定鄉村區的意見	6.11 – 6.12
審計署對撤銷指定鄉村區的建議	6.13
當局的回應	6.14 – 6.15
指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇的差餉豁免	6.16
監察豁免資格的改變	6.17 – 6.18
審計署對監察豁免資格的改變的意見	6.19 – 6.21
審計署對差餉豁免的管理的建議	6.22 – 6.23
當局的回應	6.24 – 6.26
第 7 部分：暫緩發出徵收地租通知書及撤銷地租豁免	7.1
地租豁免的資格	7.2
暫緩發出徵收地租通知書	7.3 – 7.6
審計署對暫緩發出徵收地租通知書的意見	7.7 – 7.8

目 錄 (續)

	段數
監察豁免資格的改變	7.9 – 7.10
<i>審計署對監察豁免資格的改變的意見</i>	7.11
<i>審計署對暫緩發出徵收地租通知書及撤銷地租豁免的建議</i>	7.12
<i>當局的回應</i>	7.13
第 8 部分：廣告招牌的差餉評估	8.1
評估廣告招牌差餉的指引	8.2 – 8.3
評估廣告招牌差餉的困難	8.4
差餉物業估價署的工作方式	8.5 – 8.7
審計署對應課差餉廣告招牌的調查	8.8 – 8.9
<i>審計署對評估廣告招牌差餉的意見</i>	8.10
<i>審計署對評估廣告招牌差餉的建議</i>	8.11
<i>當局的回應</i>	8.12
第 9 部分：農地用途的改變	9.1
鑑定土地用途的改變的困難	9.2 – 9.3
審計署對土地用途的改變的調查	9.4 – 9.6
<i>審計署對農地用途的改變的意見</i>	9.7
<i>審計署對農地用途的改變的建議</i>	9.8
<i>當局的回應</i>	9.9
附錄 A：差餉物業估價署有關科別的組織圖(截至二零零二年十二月)	
附錄 B：各類物業的租金資料比率	
附錄 C：一九九五年律政署提供的法律意見	
附錄 D：新加坡和英國將印花稅署的資料用於差餉評估的做法	
附錄 E：中文版從略	

差餉物業估價署的差餉及地租評估工作

撮要及主要審計結果

A. **帳目審查** 差餉物業估價署根據《差餉條例》負責評估差餉，以及根據《地租(評估及徵收)條例》負責評估地租。在2002-03年度，預計可徵收的差餉和地租分別為91.43億元和43億元。審計署最近就該署的差餉評估工作進行了一次審查，以確定該署的工作表現是否仍有可予改善的地方(第1.2及1.14段)。有關審查結果撮述於下文B至J段。

B. **重估應課差餉租值** 差餉物業估價署每年均重估應課差餉租值，務求令應課差餉租值能反映最新情況，並公平地重新分配繳納差餉與地租的責任(第2.2段)。審計署注意到，當中有以下兩個範疇須予注意：

(a) **租金資料** 在評估應課差餉租值時，租金資料十分重要。差餉物業估價署主要依賴業主或佔用人交回指定表格(表格R1A)來獲取租金資料。然而，在重估應課差餉租值時發出的表格R1A，當中只有約6%可為該署提供對重估應課差餉租值有用的租金資料。以重估2002-03年度應課差餉租值工作來說，該署只能取得39:1的租金資料比率，這表示在該次重估應課差餉租值工作中，每40個已估價的物業單位，只有一個具有租金資料。審計署認為，差餉物業估價署須積極研究有何方法可獲取更多租金資料，以改善租金資料比率(第2.3至2.5段)；及

(b) **物業特質** 差餉物業估價署在評估應課差餉租值時，會考慮物業的特質(如地點、景觀和康樂設施)。該署依賴各種方法找出物業的本身及外在環境的改變，包括根據定期覆檢計劃，每年覆檢物業單位的資料。審計署注意到，雖然定期覆檢計劃是更新物業特質資料的重要方法之一，但自二零零零年開始實施該計劃以來，覆檢工作只涵蓋了所有估價數目的5%。隨着定期覆檢計劃踏入第四年，審計署認為，差餉物業估價署宜在現時就該計劃的成本效益、涵蓋範圍，特別是如何讓該計劃充分發揮效用，進行全面檢討(第2.12至2.16段)。

C. **臨時估價有否及時進行** 在差餉首次徵收日期起計24個月內完成臨時估價，對差餉物業估價署十分重要。未能符合這項規定將會造成收入損失，理由是根據《差餉條例》的規定，該署不可將徵收差餉通知書的日期追溯至24個月之前(即24個月時限規定，第3.3(b)段)。審計署發現：

- (a) 差餉物業估價署並無編製定期管理報告，顯示未符合24個月時限規定的物業單位數目。審計署的分析發現，在二零零一年七月至二零零二年十二月18個月期間進行的臨時估價，有2 252宗未符合這項時限規定，損失的收入達到1,270萬元(第3.9及3.10段)；及
- (b) 差餉物業估價署雖有大量鄉郊物業(共有29 443個物業單位)仍未進行臨時估價，但沒有在每月報告中向管理高層呈報。許多這些未作臨時估價的單位已過了24個月時限規定的差餉追溯期(第3.15及3.16段)。

D. 服務表現指標 差餉物業估價署使用的服務表現指標，不足以衡量效率及效益。審計署認為，該署有需要訂定更多衡量效率及效益的服務表現指標，並在管制人員報告及透過其他方法公布有關的指標(第4.5段)。

E. 工作外判的機會 審計署的研究顯示，海外的差餉機關通常都有外判他們部分的估價服務。差餉物業估價署在二零零二年採取了一項新外判措施，藉着外判工作加快清理有待處理的個案，並同時節省開支。審計署認為，差餉物業估價署應制訂明確策略，逐步擴大外判工作的規模，以充分發揮外判措施的效用(第5.3至5.7段)。

F. 指定鄉村區 指定鄉村區為受保護區，區內所有鄉村式屋宇均可獲豁免差餉。隨着一九九二年進行政策檢討，政府表明指定鄉村區的劃定，應只限於保留新界鄉村主要特質的鄉村區。在一九九三至一九九八年期間，差餉物業估價署共完成了四次有關撤銷指定鄉村區的檢討；結果共撤銷了225個指定鄉村區。然而，該署自一九九八年起便停止撤銷指定鄉村區的行動。截至二零零二年十一月，全港仍有107個指定鄉村區。隨着新界在過去十年迅速發展，審計署認為，就某些指定鄉村區而言，一律豁免繳納差餉的理據可能不再成立，並認為有需要盡快恢復撤銷指定鄉村區。如把所有餘下107個指定鄉村區撤銷，一年可收取2,000萬元的差餉(第6.3、6.5、6.7、6.9、6.11及6.12段)。

G. 指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇的差餉豁免 只要原居村民提出申請，指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇亦可獲豁免差餉。鄉村式屋宇必須由原居村民或其直系親屬入住作住宅用途，才符合差餉豁免的資格，而民政事務總署署長則具有批准這項申請的權力。截至二零零二年十一月，有大約二萬間在指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇獲豁免差餉。審計署注意到，民政事務總署沒有足夠及最新的資料，以供監察獲豁免差餉的個案，特別是涉及出租鄉村式屋宇的個案，在豁免資格上的改變。審計署認為，民政事務總署須加強監察，採取主動，定期調查獲豁免差餉的個案，以確定豁免資格仍然有效(第6.4、6.16、6.17及6.19段)。

H. 暫緩發出徵收地租通知書 如符合某些豁免條件，土地的權益可獲豁免繳交地租的法律責任。申請人向地政總署提出地租豁免申請後，可向差餉物業估價署申請暫緩發出徵收地租通知書，直至地租豁免申請有結果為止。根據差餉物業估價署的記錄，有大批個案獲准長時間暫緩發出徵收地租通知書。不過，審計署的調查發現，地政總署已把很多這些個案(特別是差餉物業估價署在二零零零年之前接獲的個案)列為不符合地租豁免資格。審計署認為，差餉物業估價署需要即時採取行動，追收該等個案所涉及的暫緩徵收地租；有關金額多年來已累積至 6,600 萬元(第 7.2 至 7.5 及 7.7 段)。

I. 廣告招牌的差餉評估 差餉物業估價署獲法例授權，可為徵收差餉而對廣告招牌作獨立差餉評估。由於廣告招牌無須註冊，又會經常改動、拆除或棄用，故對評估差餉的工作帶來困難。對於非法架設的應課差餉廣告招牌，除了由差餉物業估價署人員進行實地視察外，並無其他可靠的方法可知悉該等廣告招牌的存在。審計署在二零零二年十一月至二零零三年一月期間就選定地區的廣告招牌進行調查。據調查顯示，差餉物業估價署鑑定廣告招牌以評估差餉的工作，有改善餘地(第 8.2、8.4 及 8.8 至 8.10 段)。

J. 農地用途的改變 農地可獲豁免評估差餉，但當其用途有變，便須接受差餉評估。為調查差餉物業估價署在鑑定農地用途的改變以評估差餉的成效，審計署在二零零二年十二月就兩個選定地區展開調查，調查集中在兩區農地擅自改作商營停車場的情況。調查結果顯示，差餉物業估價署的服務表現，有改善餘地(第 9.2 至 9.4 及 9.7 段)。

K. 審計署的建議 審計署提出下列主要建議，認為差餉物業估價署署長應：

重估應課差餉租值

- (a) 制訂行動計劃，研究改善租金資料比率的方法(第 2.17(a) 段)；
- (b) 考慮採取執法行動，確保業主和佔用人遵守法例規定，在指定期限內把填妥的表格 R1A 交回差餉物業估價署(第 2.17(c) 段)；
- (c) 與稅務局和律政司磋商，再探討為評估差餉而取用加蓋印花租約上的租金資料這問題(第 2.17(e) 段)；
- (d) 就定期覆檢計劃進行全面檢討，並按照檢討結果為定期覆檢計劃建立清晰的策略，包括訂定長遠及短期目標、釐定周年服務表現目標，以及制訂行動計劃，以監察工作結果(第 2.17(g) 及 (h) 段)；

臨時估價有否及時進行

- (e) 規定向差餉物業估價署管理高層提供充足的管理資料，以便管理高層能有效監察部門在遵守 24 個月時限規定方面的表現 (第 3.18(c) 段)；

服務表現指標

- (f) 為與先進國家的做法看齊，制訂和公布更多衡量效率及效益的服務表現指標 (第 4.7(a) 段)；

工作外判的機會

- (g) 制訂長遠策略，逐步擴大外判差餉物業估價署工作的規模 (第 5.8(a) 段)；

指定鄉村區

- (h) 制訂具有明確關鍵日期的行動計劃，盡快對撤銷餘下 107 個指定鄉村區完成檢討 (第 6.13(a) 段)；

暫緩發出徵收地租通知書

- (i) 在地政總署將物業單位裁定為不符合地租豁免資格後，隨即追收暫緩徵收的地租 (第 7.12(a) 段)；及

廣告招牌的差餉評估及農地用途的改變

- (j) 採取更有系統的方式，使差餉物業估價署人員鑑定應課差餉廣告招牌及土地用途的改變以評估差餉的工作，更具效益 (第 8.11(a) 及 9.8(a) 段)。

L. 關於指定鄉村區以外鄉村式屋宇獲豁免差餉方面的審查結果 (見上文第 G 段)，審計署建議民政事務總署署長應進行定期調查，確定豁免個案的資格有否改變 (第 6.22(a) 段)。

M. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分載述是次審查的背景，以及概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 差餉物業估價署根據《差餉條例》(第116章)，負責評估物業的差餉，以及根據《地租(評估及徵收)條例》(第515章)，負責評估物業的地租。在2002–03年度，預計可徵收的差餉和地租分別為91.43億元和43億元(即合共134.43億元)。

1.3 **差餉** 全港物業均須就應課差餉租值接受評估。差餉是根據房地產的應課差餉租值乘以一個百分率徵收。物業的應課差餉租值，是假設物業在一個指定的估價依據日期空置出租時，在公開市場估計全年可得的市值租金。差餉徵收率由立法會決定。就2002–03年度而言，指定的估價依據日期為二零零一年十月一日，而差餉徵收率則是5%。

1.4 **地租** 根據《地租(評估及徵收)條例》，地租指承租人為延續一九八五年五月二十七日起屆滿的不可續期土地契約(註1)，以及在該日之後批出的新土地契約(註2)所應向政府繳納的租金。這項地租是根據物業現時的應課差餉租值的3%釐定，至今沒有改變。在評估用以釐定地租的應課差餉租值時，所採用的基準跟差餉的相同。

估價冊及地租登記冊

1.5 根據《差餉條例》，差餉物業估價署署長每年均負責編製全港物業的估價冊。估價冊載錄所有已評估差餉的物業及其應課差餉租值。截至二零零二年四月一日為止，估價冊所載的差餉估價數目約為200萬個，應課差餉租值總值為2,750億元。

1.6 根據《地租(評估及徵收)條例》，差餉物業估價署署長亦負責編製地租登記冊。該冊載錄所有已評估地租的物業的應課差餉租值。截至二零零二年四月一日為止，地租登記冊所載的地租估價數目約為145萬個，應課差餉租值總值為1,370億元。

1.7 **臨時估價及刪除估價** 差餉物業估價署不時修訂估價冊及地租登記冊內的資料，有關工作包括加入須繳納差餉及/或地租的新物業，以及刪除無須繼續繳納差餉及/或地租的物業。“臨時估價”及“刪除估價”是修訂估價冊及地租登記冊的常用方法。

註1：可續期契約在續期後所應繳納的地租的評估和徵收受《政府租契條例》(第40章)所規管。該條例規定，應繳納的地租為續期當日物業應課差餉租值的3%。這個數額會維持不變，直至物業重新發展為止。

註2：一九八五年五月二十七日是《中英聯合聲明》開始生效的日期。所有在該日期之後批出的土地契約均須由一九九七年七月一日起繳納地租。

1.8 *每年重估應課差餉租值* 租值會隨着時間變遷而有所變動。由一九九九年，差餉物業估價署每年均全面重估應課差餉租值，以反映物業的最新租值。

1.9 *帳目及發單* 一九九五年，差餉物業估價署從庫務署手中接管差餉的發單及修訂帳目職務。一九九七年六月，該署根據有關條例，負責徵收地租。差餉及地租均須每季預繳。倘若物業同時須繳納差餉及地租，差餉繳納人便會收到合併的徵收通知書。

差餉物業估價署的組織

1.10 截至二零零二年十二月，差餉物業估價署轄下有 11 個科，約有員工 960 名。該署的組織圖載於附錄 A。

資訊系統策略

1.11 目前，差餉物業估價署設有 12 個主要電腦系統，包括物業資料總系統、重估差餉租值系統，以及租金資料系統等。

1.12 物業資料總系統是提供基本物業資料的基礎系統。重估差餉租值系統為每年的重估應課差餉租值工作提供支援，而重估應課差餉租值的結果會輸入其他電腦系統，以供分析及發單之用。租金資料系統則保存租金方面的資料，以支援該署的差餉評估工作，以及提供租金方面的意見。

1.13 差餉物業估價署十分注重繼續提升資訊科技系統的功能，以配合服務的需求。在未來數年，該署會推行多個計劃，以進一步提高效率和成本效益。

帳目審查

1.14 近年來，差餉物業估價署的工作量大幅上升，主要是由於政府實施多項新措施，包括在一九九七年引進新的地租，以及在一九九九年引進每年全面重估應課差餉租值。儘管如此，該署努力不懈地應付額外的工作量，沒有相應地增加人員編制。在這背景下，審計署最近就該署的差餉評估工作進行了一次審查，以確定該署的工作表現是否仍有可予改善的地方。這次審查集中在以下多個範疇：

- (a) 重估應課差餉租值 (見下文第 2 部分)；
- (b) 臨時估價有否及時進行 (見下文第 3 部分)；
- (c) 服務表現指標 (見下文第 4 部分)；
- (d) 工作外判的機會 (見下文第 5 部分)；
- (e) 鄉村式屋宇的差餉豁免 (見下文第 6 部分)；

- (f) 暫緩發出徵收地租通知書及撤銷地租豁免 (見下文第 7 部分) ;
- (g) 廣告招牌的差餉評估 (見下文第 8 部分) ; 及
- (h) 農地用途的改變 (見下文第 9 部分)。

第 2 部分：重估應課差餉租值

2.1 本部分探討差餉物業估價署每年重估應課差餉租值的過程。

重估應課差餉租值的目的

2.2 物業的應課差餉租值是有關物業在一個指定的估價依據日期，在公開市場估計全年可得的市值租金。物業的租值因物業的類別及地點不同，以及隨着時間變遷而有所改變。自一九九九年，當局每年均重估應課差餉租值，務求令應課差餉租值能反映最新情況，並公平地重新分配繳納差餉與地租的責任。這些都是規模龐大的工作。舉例來說，在重估 2002–03 年度應課差餉租值的工作中，當局檢討了估價冊上約 200 萬個估價，以及地租登記冊上約 145 萬個估價。

租金資料

2.3 表格 R1A 差餉物業估價署主要依賴業主或佔用人交回的表格 R1A 中所申報的租金資料，來支援差餉估價的工作 (註 3)。每年重估應課差餉租值時，差餉物業估價署向大批經一套既定準則選定的業主或佔用人寄出表格 R1A。如下文表一所示，差餉物業估價署過往兩次 (即 2001–02 年度及 2002–03 年度) 重估應課差餉租值時所發出的表格 R1A，當中只有約 6% 可為該署提供對重估應課差餉租值有用的租金資料。

註 3：表格 R1A 亦稱為“物業詳情申報表”。差餉物業估價署將此表格寄交業主或佔用人，請他們提供指定物業單位的佔用及租用詳情的最新資料，以便作為徵收差餉及估價用途。

表一

重估 2001-02 年度及 2002-03 年度應課差餉租值的結果

詳情 (註 1)	重估 2001-02 年度 應課差餉租值		重估 2002-03 年度 應課差餉租值	
	數目	以(a)項為 基礎計算 的百分比	數目	以(a)項為 基礎計算 的百分比
(a) 大批發出的表格 R1A	623 000	(100%)	661 000	(100%)
(b) 交回的表格 R1A	468 000	(75%)	477 000	(72%)
(c) 所得的租金資料 (註 2)	103 400	(17%)	90 000	(14%)
(d) 可用的租金資料 (註 3)	35 500	(6%)	36 800	(6%)

資料來源：差餉物業估價署的記錄

註1：重估 2001-02 年度應課差餉租值工作於 2000-01 財政年度進行。核心時期為二零零零年十月至二零零一年二月。同樣，重估 2002-03 年度應課差餉租值工作於 2001-02 財政年度進行，核心時期為二零零一年十月至二零零二年二月。

註2：只有少量交回的表格 R1A 載有租金資料，大部分均報稱物業是由業主自住或空置。

註3：租約的起租日期須在七月至翌年一月期間，其租金資料才與重估應課差餉租值用途有關。不過，並非所有這些資料均可用。約 20% 這些資料視為非一般租用情況 (如所得租金不合理、短期租約、部分地方出租及連傢俬出租)，因此不會使用。

2.4 租金資料比率 差餉物業估價署在每次重估應課差餉租值工作後，均進行重估後檢討 (稱為重估應課差餉租值後的統計審核)，以確定應課差餉租值是否已正確釐定，而組別內及組別間的估價是否已相對公平合理。檢討包括研究為重估應課差餉租值所取得的租金資料是否足夠。租金資料比率是用以量度所取得的資料是否足夠的一種方法 (註4)。如下文表二所示，過往三次重估應課差餉租值的租金資料比率由 34:1 至 39:1 不等。

註4：租金資料比率 = 沒有租金資料的物業單位數目：有租金資料的物業單位數目

表二

過往三次重估應課差餉租值的租金資料比率

物業單位類型	租金資料比率		
	重估 2000-01 年度 應課差餉租值	重估 2001-02 年度 應課差餉租值	重估 2002-03 年度 應課差餉租值
住宅	53:1	49:1	61:1
非住宅	14:1	12:1	14:1
車位	61:1	42:1	29:1
整體	38:1	34:1	39:1 (註)

資料來源：差餉物業估價署的記錄

註：物業種類繁多，而其租金資料比率亦有很大差距。舉例來說，在重估2002-03年度應課差餉租值工作中，租金資料比率的幅度，是由商場店舖的9:1至小型住宅房屋的136:1。有關各類物業的租金資料比率的詳情載於附錄B。

以重估 2002-03 年度應課差餉租值的整體租金資料比率 (即 39:1) 為例，這表示在該次重估工作中，每 40 個經評估差餉的物業單位中，只有一個具有租金資料。差餉物業估價署利用就某些單位所取得的租金資料，作為參考以評估同一發展計劃內其他類似單位的應課差餉租值。至於多層樓宇，當中一定數量的評估是相似及相關的，就某些單位所取得的租金資料，可作為參考以評估同一樓宇或發展計劃內其他相當多的單位的差餉。

審計署對租金資料比率的意見

2.5 在評估應課差餉租值時，租金資料十分重要。審計署注意到，差餉物業估價署在多次重估應課差餉租值工作後作出的檢討均認為，該署有需要考慮透過多種可行途徑，在重估應課差餉租值核心時期 (即十月至翌年二月) 收集更多租金資料。為此，審計署認為差餉物業估價署須制訂一個行動計劃，積極研究有何方法可獲取更多租金資料，以改善租金資料比率。審計署的審查顯示下列行動值得跟進：

- (a) 提高表格 R1A 的填報率，並遏止錯誤申報租金資料的情況 (見下文第 2.6 至 2.7 段)；及
- (b) 利用稅務局的徵收印花稅的程序以獲取租金資料 (見下文第 2.8 至 2.11 段)。

審計署對表格 R1A 的意見

2.6 **有需要採取執法行動** 如上文第 2.3 段表一顯示，雖然法例規定必須填報表格 R1A，但在重估 2001-02 及 2002-03 年度應課差餉租值時，填報率分別只有 75% 及 72%。差餉物業估價署並無嚴格執行此法例規定，亦無採取行動援引《差餉條例》的懲罰條文(註5)，阻嚇不遵從此規定的人士。此外，對於住宅物業，在指定期限過後仍未收到填報的表格，差餉物業估價署亦沒有發出催辦信。審計署認為，差餉物業估價署有需要採取更積極的行動，提醒業主及 / 或佔用人履行交回表格的法定責任，並且執行此法例規定。

2.7 **有需要進行核實程序** 鑑於政府每年的差餉及地租收入達 134.43 億元(見上文第 1.2 段)，低估應課差餉租值總額少如 1%，亦會導致政府每年損失 1.34 億元收入。因此，減低業主或佔用人填報表格 R1A 時少報租金收入的風險，對差餉物業估價署非常重要。但是，儘管該署獲法例賦予權力，可要求業主或佔用人提交收據或其他有關文件以供查核，該署並無核實在表格 R1A 上所申報的租金資料。為保障政府的收入，審計署認為，差餉物業估價署必須審慎評估在表格 R1A 上少報租金的風險，並因應有關結果，考慮訂立核實程序(例如透過抽查方式)，以找出及防止少報租金的情況。

審計署對利用稅務局的徵收印花稅程序的意見

2.8 **加蓋印花租約上的有用租金資料** 《印花稅條例》(第 117 章) 規定就指明文書(包括物業租約) 徵收印花稅及加蓋印花。在截至二零零二年十月為止的 12 個月內，稅務局的印花稅署共接獲約 194 000 份須加蓋印花的租約(註 6)。這些租約包含大量有用的租金資料，相比之下，重估 2002-03 年度應課差餉租值時透過發出表格 R1A，只能獲得 36 800 份有用的租金資料(見上文第 2.3 段表一 (d) 項)。此外，加蓋印花租約所載的資料更可能反映真實的市場租金，因此比表格 R1A 所載的資料更為可靠。

2.9 **差餉物業估價署不能取用加蓋印花租約上的租金資料** 現時，礙於法律問題，差餉物業估價署不能取用加蓋印花租約所載的租金資料(見下文第 2.10 段)。取而代之，根據一項為方便差餉物業估價署進行差餉評估工作而協定的安排，稅務局職員在申請者到印花稅署出示租約以加蓋印花時，會代差餉物業估價署向申請者派發租金資料問卷(表格 RVD 675)。然而，由於填報問卷屬自願性質，填報率至今並不理想。舉例來說，差餉物業估價署的記錄顯示，在截至二零零二年十月底為止的 12 個月內，在 194 000 份加蓋印花租約中，該署只收回大約 2 400 份問卷，填報率僅為 1.2%。

註 5：根據《差餉條例》第 45 及 46 條，任何人在填報資料遞交差餉物業估價署時明知而作出虛假陳述，或拒絕或忽略填報表格 R1A 所指明的任何詳情，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款。

註 6：194 000 份的數字已剔除約 186 000 份遞交稅務局以加蓋印花的租約副本。根據現行安排，稅務局在加蓋印花後，會將租約(正副本)交還申請人。稅務局不會保存租約所載租金資料的記錄。

2.10 **一九九五年的法律意見** 一九九五年，差餉物業估價署曾尋求法律意見，若稅務局向差餉物業估價署披露加蓋印花租約上的資料，是否有違稅務局的保密責任。根據當時律政署的意見，該事項並非毫無疑點，但由於該等租約不一定會成為公共文件，為審慎起見，不把上述資料視作機密資料處理，似乎不太妥當(詳情見附錄 C)。

2.11 **有需要重新探討該問題** 鑑於加蓋印花租約包含大量租金資料(而一九九五年取得的法律意見明顯地不是最終結論)，審計署認為，此問題值得差餉物業估價署重新探討，並與稅務局及律政司磋商。此外，亦有需要審慎檢討有關的法律條文(註 7)，研究法律上的限制是否確實存在，如屬實，則研究如何透過修訂法例消除此等限制。審計署在這方面的研究顯示，一些外地的差餉機關(例如新加坡及英國)正在不同程度上，將加蓋印花租約上的資料，使用於徵收差餉用途。有關新加坡及英國的做法，於附錄 D 概述。差餉物業估價署在重新探討此問題時，可參考他們的經驗。

物業特質

2.12 除租金資料外，差餉物業估價署在評估個別物業單位的應課差餉租值時，亦會考慮物業的特質，包括物業的樓齡、面積、地點及其他資料如景觀、康樂設施、噪音和滋擾水平。

2.13 個別物業單位的物業特質會在臨時估價過程中記錄下來，並存放於物業資料總系統內。為確保估價準確公平，差餉物業估價署有需要保存一套符合現況、準確和齊備的物業資料庫。差餉物業估價署主要循以下途徑修訂物業資料總系統：

- (a) **實地視察** 差餉物業估價署人員在處理與差餉估價有關的反對書時，如有需要，會進行實地視察。在進行實地視察期間，他們可能留意到可影響物業特質的本身或外在環境的改變，例如興建天橋可影響附近大廈的景觀及噪音水平；
- (b) **定期覆檢計劃** 根據一個定期覆檢計劃，差餉物業估價署會每年覆檢物業單位的資料(在每年的二月至六月)，以找出物業本身或外在環境的改變，以及覆檢樓宇之內和樓宇之間的相對應課差餉租值。揀選物業進行覆檢的考慮因素，包括負責重估應課差餉租值工作的高級專業人員所提出的意見，重估後檢討的結果，以及在上次定期覆檢計劃工作中已揀選，但因其他工作阻礙(如處理反對書)而沒有進行覆檢的物業；及
- (c) **其他政府部門的資料** 資料來源包括屋宇署，例如該署會將資料給予差餉物業估價署，此等資料有關新建及已拆卸樓宇、現有樓宇的改建和加建，以及須進行差餉估價的改善工程。

註 7：值得注意的是，送呈稅務局的租約是根據《印花稅條例》加蓋印花。雖然《稅務條例》(第112章)第4條規定，根據該條例取得的資料必須保密，但《印花稅條例》並無類似保密條文。這點顯示根據《印花稅條例》取得的資料，不如根據《稅務條例》取得的資料一般敏感。

審計署對更新物業特質資料的定期覆檢計劃的意見

2.14 **定期覆檢計劃的工作有用** 審計署注意到，定期覆檢計劃是更新物業特質資料的重要方法之一。定期覆檢計劃的工作結果非常有用。現行的定期覆檢計劃自二零零零年開始實施。是項計劃找出了許多物業特質的改變，令物業資料總系統的資料得以更新。不過，這是一個資源密集的計劃。雖然過往三年用了相當多人力資源（即 19 個人一年的工作時間），但覆檢工作只涵蓋了所有估價宗數的 5%（註 8）。

2.15 **有需要建立準則以選擇物業進行覆檢** 由於需要的資源龐大，加上定期覆檢計劃每次的覆檢範圍有限，如何選擇物業進行覆檢非常重要。雖然如何選擇物業進行覆檢決定於某些因素（見上文第 2.13(b) 段），但差餉物業估價署在應用這些因素以選擇物業時，並沒有清晰的指引。為增加定期覆檢計劃每次覆檢工作的效益，審計署認為差餉物業估價署有需要建立一套清晰的準則，以便有系統地編訂覆檢物業的優先次序，並監察定期覆檢計劃的覆檢結果。

2.16 **有需要建立長遠策略** 隨着定期覆檢計劃踏入第四年，審計署認為，差餉物業估價署宜在現時就該計劃的成本效益、涵蓋範圍，特別是讓該計劃充分發揮效用，進行全面檢討。在完成該項檢討後，差餉物業估價署有需要就有關計劃，建立清晰的策略，訂定長遠及短期目標，釐定周年服務表現目標，以及制訂（具有確實關鍵日期的）行動計劃，以監察工作結果。

審計署對重估應課差餉租值工作的建議

2.17 審計署建議差餉物業估價署署長應：

租金資料

- (a) 制訂行動計劃，研究改善租金資料比率的方法（見上文第 2.5 段）；
- (b) 提醒業主和佔用人遵守法例規定，填妥表格 R1A，並在指定期限內交回差餉物業估價署（見上文第 2.6 段）；
- (c) 考慮採取執法行動，確保業主和佔用人遵守法例規定（見上文第 2.6 段）；
- (d) 審慎評估在表格 R1A 上少報租金的風險，並因應有關結果，考慮訂立核實程序（例如透過抽查方式），找出及防止少報租金的情況（見上文第 2.7 段）；
- (e) 與稅務局和律政司磋商，再探討為評估差餉而取用加蓋印花租約上的租金資料這問題，並參考其他差餉機關在這方面的經驗（見上文第 2.11 段）；

註 8：定期覆檢計劃三年來的覆檢工作只涵蓋了 100 354 宗估價。以總共 200 萬宗估價而言，涵蓋率僅約為 5%。

物業特質

- (f) 建立一套清晰的準則，以便有系統地編訂覆檢物業的優先次序，並監察定期覆檢計劃的覆檢結果(見上文第 2.15 段)；
- (g) 就定期覆檢計劃進行全面檢討，特別包括該計劃的成本效益、未來路向，以及如何讓該計劃充分發揮效用(見上文第 2.16 段)；及
- (h) 按照全面檢討的結果，為定期覆檢計劃建立清晰的策略，訂定長遠及短期目標，釐定周年服務表目標，以及制訂(具有確實關鍵日期的)行動計劃，以監察工作結果(見上文第 2.16 段)。

當局的回應

2.18 差餉物業估價署署長接納審計署的建議。他表示：

租金資料

- (a) 在重估2003-04年度應課差餉租值時(該重估在是次審查期間仍在進行階段)，表格 R1A 的填報率為 82%，與在重估 2002-03 年度應課差餉租值時所錄得的 72% 相比，已有改善；
- (b) 在重估 2002-03 年度應課差餉租值時，差餉物業估價署共向15 000 個商業樓宇的差餉繳納人發出催辦信，該等繳納人均沒有按時交回表格 R1A。經發出催辦信後，該署共收回 2 700 份表格。日後，只要資源許可，差餉物業估價署亦會向住宅物業的差餉繳納人發出催辦信；
- (c) 差餉物業估價署將考慮採取額外措施，提醒業主和佔用人須遵守法例規定，填妥表格 R1A，並在指定時間內交回。擬採取的措施包括加強宣傳，以及修訂表格，加入警告字眼，述明不遵守有關法例規定的人士可被處第四級罰款(即10,001元至25,000元)。在檢討其他改善措施的效益後，差餉物業估價署將徵詢律政司的意見，考慮對不回應租金資料申報表的人士採取執法行動；
- (d) 有關資料可靠性的問題，在確定應課差餉租值時，差餉物業估價署的做法是剔除偏高或偏低的租金，從而得出較中肯的分析。日後，差餉物業估價署將制訂核實程序，進行抽樣檢查(特別是那些似乎是多報或少報租金的個案)，從而找出及防止在表格 R1A 內不據實申報資料的情況；
- (e) 《2002年印花稅(修訂)條例草案》已於二零零二年十二月提交立法會，這條條例草案如獲通過，稅務局將於二零零四年引入電子加蓋印花服務，接受與物業有關的印花稅申請，以及發出印花稅證明書。差餉物業估價署已計劃推出

一項安排，在申請人就租約提出電子加蓋印花申請時，請他一併填寫差餉物業估價署的租金資料問卷。倘這項安排得以落實，差餉物業估價署預計將可取得更多有用的租金資料。差餉物業估價署將徵詢稅務局和律政司的意見，以繼續跟進這項建議；

- (f) 差餉物業估價署明白上文第 (e) 項所述的安排可達到的效益，將取決於電子加蓋印花申請的使用率，以及申請人是否願意自發地填寫問卷。差餉物業估價署將在這項安排實施後的適當時間進行檢討，以評估其效益，並考慮應否採取額外措施，以達到從加蓋印花租約上取得有用的租金資料的目的；

物業特質

- (g) 為達致定期覆檢計劃的目的，差餉物業估價署正採用上文第 2.13(b) 段所述的因素，編訂覆檢物業的優先次序，優先處理其本身或外在環境特質獲確認有所改變的高風險物業。儘管如此，差餉物業估價署將考慮訂立服務表現目標和準則，為擬在計劃下進行覆檢的物業編訂優先次序；及
- (h) 定期覆檢計劃在鑑別異常情況方面一直行之有效。儘管如此，差餉物業估價署將評估這個計劃的成本效益、涵蓋範圍，以及長遠和短期目標。該署亦會研究對所有物業進行有系統的覆檢是否可行。

2.19 稅務局局長表示，在考慮實施審計署的建議時，即取用加蓋印花租約上的租金資料以評估差餉（見上文第 2.17(e) 段），稅務局曾口頭徵詢差餉物業估價署及律政司的意見。她又表示：

- (a) 目前，稅務局的印花稅署並無要求印花稅申請人填寫任何申請表以繳付印花稅。申請人只需把租約攜往印花稅署，交予該署審閱。經檢查和計算應繳的印花稅後，稅務局人員會告知申請人應繳的稅款，申請人便可逕往繳款。整個過程需時僅數分鐘。當繳款後，印花稅署會把加蓋印花租約交回申請人，而不會保存租約的記錄。如稅務局要從每份加蓋印花租約中抽取和儲存租金資料，並將之交予差餉物業估價署，加蓋印花的過程所涉的人手將會大增，而現行的加蓋印花程序亦會受到拖延；及
- (b) 稅務局正與差餉物業估價署研究，在二零零四年引入電子加蓋印花程序後（見上文第 2.18(e) 段），如何進一步協助兩個部門共用租約上的資料。兩個部門正在探討可否引入安排，在申請人就租約提出電子加蓋印花申請時，請他一併填寫差餉物業估價署的租金資料問卷。這項安排將有助差餉物業估價署向申請人取得更多租金資料。稅務局會繼續與差餉物業估價署研究這項建議。

第3部分：臨時估價有否及時進行

3.1 本部分探討差餉物業估價署有否及時為新建物業進行臨時估價。

臨時估價

3.2 對於新建物業或尚未列入現行估價冊的物業，差餉物業估價署通常會以臨時估價方式進行評估，然後向差餉繳納人發出臨時估價通知書。在2000-01和2001-02年度，差餉物業估價署分別進行了125 000和129 000宗臨時估價。

衡量有否及時進行臨時估價的準則

3.3 下列準則可以用來衡量差餉物業估價署有否及時進行臨時估價：

- (a) *差餉物業估價署的服務表現目標* 在2000-01年度，差餉物業估價署的目標是在首次徵收差餉及 / 或地租日期起計11個月內將新建物業 (新建物業的80%) 的應課差餉租值通知差餉及 / 或地租繳納人 (註9)。在2001-02年度，這個目標已修訂為9個月；及
- (b) *發出徵收差餉通知書的法定時限* 根據《差餉條例》第29(1)條的規定，臨時估價所訂須繳差餉須由估價生效之日，或首次徵收差餉通知書發出日期前的24個月起繳交，兩者以其後者為準。換言之，差餉物業估價署不可將徵收差餉通知書日期追溯至24個月之前。為免造成收入損失，最重要的是，差餉物業估價署在差餉首次徵收日期起計24個月內完成臨時估價 (下文稱為“24個月時限規定”)。

未能達到服務表現目標

3.4 就上文第3.3(a)段而言，差餉物業估價署在每年《財政年度預算》內的管制人員報告中匯報其表現。根據有關的管制人員報告，差餉物業估價署在2000-01及2001-02財政年度未能達到所訂立的服務表現目標。下文表三顯示差餉物業估價署所匯報上述兩個年度的服務表現。

註9：一般而言，新建住宅物業的差餉須於自佔用許可證、轉讓同意書、租賃同意書或合格證明書等有關文件(以適用者為準)發出日期起計第90日開始繳交，不論首次佔用日期在何時。至於新建非住宅物業的差餉則須於自有關文件發出日期起計第180日或首次佔用日期開始繳交，兩者以其早者為準。

表三

在 2000-01 及 2001-02 財政年度
差餉物業估價署進行臨時估價的服務表現

財政年度	目標	所匯報的服務表現	未能達到目標的原因
2000-01	在首次徵收差餉及 / 或地租日期起計 11 個月內將新建物業的應課差餉租值通知差餉及 / 或地租繳納人(新建物業的 80%)。	在 11 個月內通知的只是新建物業的 69%。	由於須轉換電腦系統以更新每年重估後的應課差餉租值。
2001-02	在首次徵收差餉及 / 或地租日期起計 9 個月內將新建物業的應課差餉租值通知差餉及 / 或地租繳納人(新建物業的 80%)。	在 9 個月內通知的只是新建物業的 65%。	由於電腦系統暫停運作，以進行大型改善工程，以及臨時調配人手，以應付差餉寬減的工作。

資料來源：差餉物業估價署的記錄

審計署對未能達到服務表現目標的意見

3.5 公眾人士期望差餉物業估價署能及時進行臨時估價，這一點可將差餉物業估價署的服務表現與其目標比較來衡量。審計署認為，差餉物業估價署有需要密切監察進行臨時估價的進度，並採取積極行動，確保能達到該署的服務表現目標。

3.6 另外，審計署注意到差餉物業估價署未有為鄉郊物業訂定服務表現目標，即未有為鄉郊物業進行臨時估價訂定時間目標。鄉郊物業個案約佔差餉物業估價署的臨時估價個案總數的 9%。審計署認為，差餉物業估價署有需要為鄉郊物業訂定清晰的服務表現目標，以便施行管理及問責。

以 24 個月時限規定衡量服務表現

3.7 如上文第 3.3(b)段所述，24 個月時限規定是另一項用以衡量差餉物業估價署有否及時進行臨時估價的準則。為有效監察該署的服務表現是否符合 24 個月時限規定，該署的管理高層須定期審閱載有下列資料的管理報告：

- (a) 就已進行的臨時估價而言，未符合24個月時限規定的物業單位數目和所引致的收入損失；及
- (b) 就等候進行臨時估價的物業單位而言，這些物業單位的最新總數和輪候時間的分析，以顯示有可能未符合24個月時限規定的物業單位數目。

3.8 然而，審計署發現差餉物業估價署現時的管理資料有不足之處。有關審查結果載於下文第 3.9 至 3.17 段。

審計署對已進行的臨時估價的分析

3.9 對於已進行的臨時估價，審計署的調查發現，差餉物業估價署並無編製定期管理報告，顯示未符合24個月時限規定的物業單位數目。二零零二年十二月，差餉物業估價署應審計署的要求，從臨時估價系統檢索出有關數據供審計署分析。檢索的數據涉及在二零零一年七月至二零零二年十二月18個月期間進行的臨時估價。由於更早期的資料已從臨時估價系統刪除，故未能取得。

3.10 如下文表四所示，審計署分析有關數據後發現，在二零零一年七月至二零零二年十二月18個月期間進行的臨時估價，有2 252宗未符合24個月時限規定。審計署估計，損失的收入達到1,270萬元。

表四

審計署對未符合24個月時限規定的臨時估價的分析

物業單位種類	估價宗數	估計損失收入 (百萬元)
住宅	2 174 (註)	11.22
非住宅	78	1.48
總計	<u>2 252</u>	<u>12.70</u>

資料來源：審計署對差餉物業估價署的數據的分析

註：這些物業單位大多數為鄉郊物業。根據差餉物業估價署的估計，這些物業單位之中約700個由獲差餉豁免的原居村民佔用。因此，審計署估計的損失收入金額只是根據1 474 (即2 174 減 700) 個物業單位計算。

3.11 現列舉下文個案A及B為例，說明差餉物業估價署如何因未符合24個月時限規定而導致損失收入。

個案 A

個案詳情

地政總署於一九九九年一月七日，就一幢包括三個物業單位的鄉村式屋宇發出合格證明書。二零零二年四月二十三日，當上述物業單位的臨時估價完成後，差餉物業估價署發出首次徵收差餉通知書，通知書上徵收差餉的日期追溯至二零零零年五月十六日。

審計署的意見

新落成的住宅物業，差餉須於下列文件(以適用者為準)自發出日期起計第90日開始繳付：佔用許可證、轉讓同意書、租賃同意書或合格證明書。在這個案中，倘若差餉物業估價署及時完成臨時估價，則差餉於一九九九年四月七日(即自一九九九年一月七日合格證明書發出日期起計第90日)便須開始繳付。

但是，差餉物業估價署用了超過36個月的時間，才完成臨時估價及發出首次徵收差餉通知書，導致由二零零零年五月十六日起才開始徵收差餉，政府因而損失7,848元收入(即一九九九年四月七日至二零零零年五月十五日共405天的差餉)。

資料來源：差餉物業估價署的記錄

個案 B

個案詳情

有關個案的物業(一幢包括三個物業單位的鄉村式屋宇)的合格證明書於一九九八年五月十三日發出。二零零一年八月二十一日,當臨時估價完成後,差餉物業估價署發出首次徵收差餉通知書,通知書上徵收差餉的日期追溯至一九九九年九月七日。

審計署的意見

倘若差餉物業估價署及時完成臨時估價,則差餉於一九九八年八月十一日(即自一九九八年五月十三日起計第 90 日)便須開始繳付。但是,差餉物業估價署用了超過 36 個月的時間,才完成臨時估價及發出首次徵收差餉通知書,導致由一九九九年九月七日起才開始徵收差餉,政府因而損失 8,075 元收入(即一九九八年八月十一日至一九九九年九月六日共 392 天的差餉)。

資料來源:差餉物業估價署的記錄

審計署對已進行的臨時估價的意見

3.12 **管理資料(部門層面)** 審計署關注到,差餉物業估價署的管理高層缺乏足夠資料,協助其有效監察差餉物業估價署在符合 24 個月時限規定方面的表現。舉例來說,雖然該署有為首長級委員會(註 10)編製每月運作統計數字,但該等數字並無顯示未符合 24 個月時限規定的臨時估價宗數(及所引致的收入損失)。審計署認為,有需要定期向差餉物業估價署的管理高層匯報這些重要資料,使他們可迅速採取保障收入的行動。

3.13 **管理資料(決策局層面)** 差餉物業估價署並無定期提交報告,使財經事務及庫務局知悉,因未符合 24 個月時限規定所引致的收入損失。鑑於財經事務及庫務局負責監管政府收入的徵收及財務控制,審計署認為,差餉物業估價署有需要提交該等報告,以便財經事務及庫務局可作更有效的監控。

等候臨時估價的物業單位

3.14 有關上文第 3.7(b) 段,每月向首長級委員會呈報的資料載有仍未進行臨時估價的物業單位數目。舉例來說,二零零二年十一月呈報的資料顯示,共有 7 300 個物業單位等候臨時估價,其中 2 500 個屬鄉郊物業。

註 10: 首長級委員會每月舉行會議,檢討運作及管理事宜。委員會成員包括差餉物業估價署的所有首長級人員,並由差餉物業估價署署長擔任主席。

3.15 不過，從差餉物業估價署其他記錄，審計署發現有大量鄉郊物業 (共有29 443個物業單位) 仍未進行臨時估價。在二零零二年十一月，審計署建議差餉物業估價署應更盡力清理積壓的個案。二零零二年十二月，差餉物業估價署告知審計署，該署就清理積壓的個案擬採取的行動，詳情撮錄於下文表五。

表五

差餉物業估價署就清理鄉郊物業
臨時估價積壓的個案擬採取的行動
(截至二零零二年十二月)

物業單位類別	物業單位數目	擬採取的行動
(a) <i>新的鄉村式屋宇</i> 這些物業須接受差餉及地租評估。在這些物業單位中，972個(即39%)已過了可追溯的24個月時限規定。	2 493 個	差餉物業估價署會重新調派一支專責隊伍於二零零四年三月三十一日前清理積壓的個案。
(b) <i>位於偏遠地區的舊鄉村式屋宇</i> 這些物業的應課差餉租值相對偏低。它們須接受差餉及地租評估。全部均過了可追溯的 24 個月時限規定。	16 000 個	在檢討現時外判工作試驗計劃的實施情況後，差餉物業估價署會加強外判工作計劃，以期於二零零四年六月前 (見下文第 5.5 段) 清理積壓的個案。
(c) <i>在指定鄉村區的物業單位 (見下文第6部分)</i> 全部物業一律免徵差餉，但須接受地租評估。	10 950 個	差餉物業估價署會利用現有資源，於三年內清理積壓的個案。
	總計 29 443 個 =====	

資料來源：差餉物業估價署的記錄

審計署對等候臨時估價的物業單位的意見

3.16 *少報個案數字* 審計署關注到，有大量等候臨時估價的物業單位沒有在每月報告中向首長級委員會呈報。許多這些物業單位已過了 24 個月時限規定的差餉追溯期。這樣少報個案數字會對首長級委員會有效監察該署的工作表現有影響。審計署認為，有關人員應向首長級委員會報告全部未作臨時估價的個案，以便委員會監察情況。

3.17 有需要清楚列明有風險的物業單位 在進行是次審查之時，向首長級委員會呈報的資料中，並沒有把有可能未符合24個月時限規定的物業單位數目加以分析列明。審計署認為管理該等風險，有需要進行有關分析，以免引致收入損失。

審計署對差餉物業估價署進行臨時估價工作的建議

3.18 審計署建議差餉物業估價署署長應：

服務表現目標

- (a) 密切監察差餉物業估價署進行臨時估價工作的進度，並採取積極行動，確保能達到該署的服務表現目標(見上文第 3.5 段)；
- (b) 為鄉郊物業的臨時估價工作訂定清晰的服務表現目標，以便施行管理及問責(見上文第 3.6 段)；

24 個月時限規定

- (c) 規定向差餉物業估價署管理高層(如首長級委員會)提供充足的管理資料，以便管理高層能有效監察部門的表現，務求盡量減低因未能把徵收差餉通知書日期追溯至超過 24 個月之前所引致的收入損失。管理高層尤須定期取得載有下列資料的管理報告：
 - (i) 就已進行臨時估價的物業單位而言，未符合24個月時限規定的物業單位數目，以及所引致的收入損失(見上文第 3.9 及 3.12 段)；及
 - (ii) 就等候臨時估價的物業單位而言，有關物業單位總數和輪候時間的分析，以顯示有可能未符合 24 個月時限規定的物業單位數目(見上文第 3.16 及 3.17 段)；及
- (d) 與財經事務及庫務局磋商，制訂程序，使財經事務及庫務局知悉因差餉物業估價署未能在 24 個月時限規定內完成臨時估價所引致的收入損失(見上文第 3.13 段)。

當局的回應

3.19 差餉物業估價署署長大致同意審計署的建議。他表示：

服務表現目標

- (a) 差餉物業估價署認同盡快完成臨時估價的重要性。儘管工作繁重和人手有限，該署仍會盡力達到服務表現目標。現時，差餉物業估價署的管理高層通過提交予首長級委員會的每月報告，密切監察臨時估價的進度(見上文第 3.12 段)；

- (b) 在2002-03年度，差餉物業估價署調撥了更多資源，以進一步改善服務表現。結果，在二零零二年四月至十二月完成的臨時估價中，有88% (超出目標所定的80%) 所涉及的差餉 / 地租繳納人在首次徵收差餉 / 地租日期起計九個月內接獲繳款通知；

24 個月時限規定

- (c) 在二零零一年七月至二零零二年十二月期間，有 2 252 宗個案未符合 24 個月時限規定，僅佔該段時間完成的所有臨時估價的 2%。在這些個案中，有 99% 為鄉郊物業，所需繳納的差餉較一般住宅單位為低。由於這些物業位置偏遠，又較為分散，加上沒有標準設計和涉及共有業權，因此，進行評估時所需的人手甚多，而且相當費時；
- (d) 過去兩年，差餉物業估價署已加快為鄉郊物業進行估價工作。就新落成的鄉村式屋宇而言，差餉物業估價署已把平均追溯期由 18 個月縮短至約 8 個月。至於舊的鄉村式屋宇，差餉物業估價署於二零零二年九月推行了一項試驗計劃，把 1 073 幢鄉村式屋宇的估價工作外判 (見下文第 5.3 段)。差餉物業估價署將探討是否把外判計劃推展，並會盡力在三年內清理現有的積壓個案；
- (e) 差餉物業估價署現已就等候臨時估價的個案和有可能未符合 24 個月時限規定的個案向各科主管提交每月報告。差餉物業估價署接納審計署的建議，並將向首長級委員會提供這類資料，作為加強監察的措施；及
- (f) 該署亦會定期向財經事務及庫務局提交有關報告和統計數字，包括關於收入損失的資料。

3.20 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 他歡迎審計署的建議，也就是差餉物業估價署應制訂程序，以告知財經事務及庫務局未能在 24 個月時限規定內完成臨時估價所引致的收入損失；
- (b) 差餉物業估價署將定期就等候臨時估價的個案和有可能未符合 24 個月時限規定的個案擬備報告和統計數字，包括有關收入損失的資料，並提交予財經事務及庫務局；及
- (c) 財經事務及庫務局會監察有關收入的情況，並與差餉物業估價署共同採取適當的行動。

第 4 部分：服務表現指標

4.1 本部分探討差餉物業估價署所使用的服務表現指標是否足夠。

訂定服務表現指標的需要

4.2 服務表現指標是用以衡量某機構的服務表現的其中一種方法。在訂定服務表現指標時，有關機構除了須匯報運作事務及產量外，還須匯報運作的效率和效益。這將有助有關各方 (例如市民、立法會議員及決策局) 評估該機構在使用資源時是否能取得預期效果、有效率和符合成本效益。

差餉物業估價署所使用的服務表現指標

4.3 差餉物業估價署每年都會制訂服務表現指標和目標，以衡量其綱領下各個範疇的表現。這些表現指標和目標，均透過多項文件，例如管制人員報告、年報及服務承諾小冊子公開發表。服務表現資料亦見於該署的網頁。下文表六顯示差餉物業估價署在衡量評估差餉和徵收差餉及地租兩個工作範疇的表現時，所使用的服務表現指標和目標。

表六

差餉物業估價署使用的服務表現指標及目標

	(A)	(B)	(C)	(D)
服務產量：				
· 差餉估價冊 / 地租登記冊所載的估價單位數目	✓	✓	-	-
· 新的估價單位數目	✓	✓	-	-
· 刪除的估價單位數目	✓	✓	-	-
· 差餉及地租收入	✓	✓	-	-
· 經處理的差餉及地租帳目數目	✓	✓	-	-
· 欠繳的差餉及地租款額	✓	✓	-	-
服務表現目標：				
· 80% 個案是在首次徵收差餉及 / 或地租日期起計九個月內將新建物業的應課差餉租值通知差餉及 / 或地租繳納人。	✓	-	✓	✓
· 75% 個案是在提出反對限期屆滿日起計四個月內，處理對新評估或現有評估提出的反對，並將結果通知提出反對的人士。	✓	-	✓	✓
· 90% 個案是替市區新建樓宇及位於已設有門牌編配計劃的鄉郊地區的新建樓宇，在落成後一個月內編配門牌號數。	✓	-	✓	✓
· 將欠繳差餉款額保持在對上 12 個月內應收差餉款額的 0.8%，地租則保持在 1.1%。	✓	✓	-	-
· 90% 個案是除繁忙期內，如親臨該署更改繳納人資料，該署職員將於 20 分鐘內辦妥；如以郵遞方式提出申請，將於十個工作天內辦妥。	-	-	✓	✓

說明：(A) 指《2002-03 財政年度預算》內的差餉物業估價署管制人員報告

(B) 指《2001-02 年度差餉物業估價署年報》

(C) 指差餉物業估價署的網頁 (截至二零零二年十二月)

(D) 指《2002-03 年度服務承諾》小冊子

資料來源：差餉物業估價署的記錄

審計署對海外地區做法的研究

4.4 審計署的研究顯示，外地的差餉機關(例如英國及澳洲)對效率及效益的衡量十分重視。下文表七顯示一些他們在衡量效率及效益時所採用的服務表現指標。

表七

外地的差餉機關在衡量效率及效益時所採用的 服務表現指標的例子

(a) 衡量效率：

- 估價工作的平均費用
- 每耗用一元所收回的款項
- 每耗用一元追討費用所收回的欠款

(b) 衡量效益：

- 平均比率測試及離差系數(這些指標衡量估價的準確性及一致程度見下文第4.6段)
- 估價的準確性達到指定標準
- 首次進行估價時，取得若干百分比的準確度(即把反對及上訴數字控制在估價總數的某個百分比)

資料來源：審計署的研究

審計署對服務表現指標的意見

4.5 差餉物業估價署使用上文第4.3段表六所載的服務表現指標，可協助有關各方評估其表現。然而，這些服務表現指標主要集中在產量和及時性方面，不足以衡量效率及效益。外地的差餉機關，如上文表七顯示，較着重衡量效率及效益。為協助有關各方評估差餉物業估價署的服務表現，審計署認為差餉物業估價署有需要訂定更多衡量效率及效益的服務表現指標，並在管制人員報告及透過其他方法(例如差餉物業估價署的網頁)公布有關的指標。

照片一

位於大旗嶺毗鄰私人發展計劃的鄉村式屋宇
(參閱第 6.10 段)

在指定鄉村區範圍以外的高樓大廈須接受差餉評估

在指定鄉村區內層數較少的鄉村式屋宇獲豁免繳納差餉



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片二

位於大旗嶺的兩座現代化鄉村式屋宇
(參閱第 6.10 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片三

位於樟樹灘的現代化鄉村式屋宇
(參閱第 6.10 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片四

位於樟樹灘的兩座鄉村式屋宇
(參閱第 6.10 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片五

截至二零零三年一月七日
位於灣仔尚未作差餉評估的廣告招牌
(參閱第 8.9 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片六

截至二零零三年一月七日
位於荃灣尚未作差餉評估的廣告招牌
(參閱第 8.9 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片七

截至二零零三年一月七日
位於旺角尚未作差餉評估的廣告招牌
(參閱第 8.9 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片八

截至二零零三年一月七日
位於旺角尚未作差餉評估的廣告招牌
(參閱第 8.9 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片九

截至二零零二年十二月三十日
位於元朗一幅農地尚未作差餉評估的露天停車場
(參閱第 9.6 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片十

截至二零零二年十二月三十日
位於屏山一幅農地尚未作差餉評估的露天停車場
(參閱第 9.6 段)



資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片十一

顯示在屏山有露天停車場的航攝照片
(參閱第 9.6 段)



說明：A、B、C 和 D 是審計署調查所涵蓋，位於屏山的四個露天停車場。

資料來源：地政總署的記錄

4.6 為此，審計署注意到，差餉物業估價署每年進行重估應課差餉租值後，都使用平均比率測試及離差系數來衡量估價的準確性及一致程度(註 11)，並將結果載於一份名為《重估應課差餉租值後的統計審核報告》的內部文件。這些結果都是先進國家的差餉機關廣泛使用的有用的效益指標(見上文第 4.4 段表七(b)項)，因此，審計署認為，差餉物業估價署有需要考慮將之公布，作為額外的服務表現指標。

審計署對服務表現指標的建議

4.7 為與先進國家的做法看齊，審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 制訂和公布更多衡量效率及效益的服務表現指標(見上文第 4.5 段)；及
- (b) 考慮公布該署的平均比率測試及離差系數結果(目前僅限於內部匯報)，以協助有關各方根據估價的準確性及一致程度，評估該署的工作效益(見上文第 4.6 段)。

當局的回應

4.8 差餉物業估價署署長大致同意審計署的意見。他表示：

- (a) 他初步認為，平均比率測試及離差系數過於專門，公眾可能難以理解；及
- (b) 不過，他會徵詢財經事務及庫務局的意見，考慮審計署的建議，在管制人員報告內制訂和公布更多有關效率和效益的服務表現指標。

註 11：平均比率測試是把徵收差餉所採用的整體估價水平，與用以釐定這些物業單位估價的市場租金資料作一比較。在比較兩個地區物業的估價時，這個比率測試不足以確定估價的準確性。因此，會使用離差系數覆核估價的一致性。

第 5 部分：工作外判的機會

5.1 這部分探討差餉物業估價署把工作外判的機會。

工作外判的重要

5.2 市民期望政府在提供服務時，能更符合經濟原則、具效率及有效益。要達到這個要求，一般都認為把工作外判是可行的方法。政府鼓勵各個部門通過提高私營機構的參與和外判工作，提升服務質素和生產力。

差餉物業估價署的新外判措施

5.3 為清理有待處理的臨時估價個案，差餉物業估價署在二零零二年一月通過一項新的部門措施，把新界舊鄉村式屋宇的臨時估價工作外判。二零零二年九月，差餉物業估價署展開試驗計劃，簽訂了兩份價值達 130 萬元的合約，外判 1 073 間鄉村式屋宇(或 2 150 個物業單位)的臨時估價工作。合約預計會在二零零三年四月屆滿。

5.4 每個物業單位的評估工作的合約價格為 620 元，較內部成本 1,600 元低 61%。差餉物業估價署可以藉着外判工作，加快清理有待處理的個案，並同時節省 211 萬元。

審計署對外判更多工作的調查

5.5 鑑於外判工作可節省大量公帑，審計署就是否可外判更多差餉物業估價署的工作作出查詢。二零零二年十二月，差餉物業估價署同意審計署的看法，認為有需要：

- (a) 密切監察外判試驗計劃的進展，並在計劃實施後檢討其成本效益(包括評估服務質素和找出可供日後計劃參考的地方)；及
- (b) 在參考試驗計劃的檢討結果後，考慮盡快擴展外判計劃。

審計署對工作外判的機會的意見

5.6 審計署認為，差餉物業估價署的新外判措施，是方向正確的一步。把差餉物業估價署的工作進行市場測試，有助提高差餉物業估價署所提供服務的節省程度、效率和效益。在這方面，審計署的研究顯示先進國家的差餉機關通常都有外判他們的估價服務。英國的估價辦事處自一九九四年起，便把半數的估價工作外判予私人公司。與此同時，該辦事處亦正朝着探索更多外判機會的策略性方向發展。

5.7 在香港，差餉物業估價署的外判措施尚在試驗階段，外判工作的規模至今仍然很小。審計署認為，差餉物業估價署應制訂明確策略，逐步擴大外判工作的規模，以充分發揮外判措施的效用。

審計署對工作外判的機會的建議

5.8 審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 制訂長遠策略，逐步擴大外判差餉物業估價署工作的規模；
- (b) 在制訂策略時，充分考慮試驗計劃的檢討結果，並在有需要時參考外判工作已發展得更成熟的海外差餉機關的經驗；及
- (c) 為推行外判策略，制訂具有清晰目標和關鍵日期的行動計劃。

當局的回應

5.9 差餉物業估價署署長大致同意審計署的建議。

第 6 部分：鄉村式屋宇的差餉豁免

6.1 本部分探討鄉村式屋宇的差餉豁免的管理工作。

背景

6.2 當徵收差餉的措施在一九四零年代中期首次引入新界時，政府作出多項承諾，豁免居住在新界各處村屋的貧困農民繳納差餉，以免對他們造成經濟負擔。自一九四零年代起，差餉豁免政策逐步制定，以減輕村民的差餉負擔。

6.3 *指定鄉村區* 政府在一九七五年修訂《差餉條例》，引入指定鄉村區的概念。指定鄉村區為受保護區，區內所有鄉村式屋宇均可獲豁免差餉。

6.4 *指定鄉村區以外地方的鄉村式屋宇* 指定鄉村區以外地方的個別鄉村式屋宇亦可獲豁免差餉，只要原居村民（註 12）提出差餉豁免申請而又符合下列條件：

- (a) 有關的鄉村式屋宇符合法例所訂明的建築規格（註 13）；及
- (b) 不論鄉村式屋宇的業權屬誰人所有，只要是由原居村民或其直系親屬入住作住宅用途，或現在空置但擬留給上述人士入住作住宅用途。

撤銷指定鄉村區

6.5 政府在一九九二年檢討有關指定鄉村區的政策。根據一九九二年七月一份有關的立法局參考資料摘要：

- (a) 指定鄉村區的劃定，應只限於保留新界鄉村主要特質的鄉村區；
- (b) 由於新界不斷發展及趨向市區化，新界鄉村的主要特質若已改變，則不應繼續劃定為指定鄉村區。在這些區內，許多新建鄉村式屋宇的建築質素極高，而且大部分的業主或佔用人可能與新界原居村民沒有關係。這些鄉村式屋宇中，為數不少已成為新市鎮居民或經常往返市區人士的居所。這類指定鄉村區將會逐步撤銷，而區內鄉村式屋宇亦會須要評估差餉；及
- (c) 經撤銷的指定鄉村區內的個別鄉村式屋宇，若符合上文第 6.4 段所述有關建築規格及誰人入住的準則，則可獲豁免差餉。

註 12：原居村民指任何人士，其父系祖先於一八九八年為新界區內原有鄉村的居民。

註 13：這是指上蓋面積不超過65.03平方米，而高度又不超過8.23米的鄉村式屋宇。不過，戰前建築物則無任何訂明的建築規格。

撤銷指定鄉村區的進度

6.6 根據差餉物業估價署的記錄，一九九二年共有 332 個指定鄉村區。一九九二年八月，該署與民政事務總署就撤銷指定鄉村區的程序達成協議。雙方同意分階段撤銷指定鄉村區；而差餉物業估價署在向財經事務及庫務局局長建議批准撤銷指定鄉村區前，會先取得民政事務總署的同意。

6.7 在一九九三至一九九八年期間，差餉物業估價署共完成了四次有關撤銷指定鄉村區的檢討；結果共撤銷了 225 個指定鄉村區。如上文第 6.5(b)段所述，新界鄉村主要特質已改變的新界鄉村，將不應繼續劃定為指定鄉村區。為顯示這項準則如何在實際情況中應用，下文載列差餉物業估價署在有關檢討中，為支持撤銷指定鄉村區的建議而提出的一些理由：

- 指定鄉村區內的鄉村式屋宇，部分已租予外來人士。
- 村民已在使用綠色公共小巴等市區化設施。
- 指定鄉村區位於輕便鐵路總站對面。
- 區內一些新建屋宇，懷疑有非原居村民因該區位置方便而入住。
- 在區內發現小型工場和工廠。
- 市區擴展已影響該區的寧靜環境，使該區不再是鄉村。
- 該區的外圍地方已評估差餉，餘下一些半新舊的村屋(部分用作開設雜貨店)，則未曾評估差餉。
- 在區內發現一些新建的西班牙式屋宇，估計在泳季或會有度假人士 / 泳客佔用。

6.8 差餉物業估價署自一九九八年起便沒有再進行檢討。審計署就此向差餉物業估價署查詢，發現是由於缺乏資源進行檢討及應付撤銷指定鄉村區所帶來的工作。這些相應產生的工作，舉例來說，包括處理個別原居村民為豁免差餉(見上文第6.5(c)段)而提出的申請。就此，值得注意的是，差餉物業估價署在有關一九九三至一九九八年撤銷指定鄉村區行動的其中一份報告中，曾提及部分未獲列入有關行動的指定鄉村區，其實可予以撤銷。不過，由於它們的面積太大，需要更多時間和資源進行評估工作，因此不建議予以撤銷。

指定鄉村區的最新情況

6.9 截至二零零二年十一月，全港仍有 107 個指定鄉村區，鄉村式屋宇達 11 448 間(或 17 172 個物業單位)。下文表八載有按所在地區劃分的指定鄉村區。

表八

按所在地區劃分的 107 個指定鄉村區

地區	指定鄉村區數目	鄉村式屋宇數目	物業單位數目
元朗	50	10 208	15 312
北區	13	461	691
大埔	14	285	427
沙田	4	31	47
西貢	14	97	146
離島	12	366	549
總計	107	11 448	17 172

資料來源：差餉物業估價署的記錄

審計署實地視察選定的指定鄉村區

6.10 二零零二年十一月，審計署實地視察某些指定鄉村區，以了解它們是否仍具有新界鄉村的主要特質。審計署的視察結果顯示，撤銷該些指定鄉村區的理據表面成立。現將大旗嶺及樟樹灘這兩個選定的指定鄉村區的視察結果，載於下文個案 C 及個案 D，以資說明。

個案 C：大旗嶺
(指定鄉村區第 315 號)

觀察所得的特點

- 可使用公共交通工具包括輕便鐵路、公共巴士 (例如 656 號線及 968 號線) 或公共小巴抵達該區。該區毗鄰大棠路，在元朗公路和十八鄉交匯處附近。
- 與元朗市中心相距步行可達的路程，居民步行前往市中心只需 10 至 15 分鐘。
- 該區附近有朗晴居及蝶翠峰等高尚私人發展計劃，並有一些新建的現代化屋宇。(中間內頁照片一及二是一些位於大旗嶺的鄉村式屋宇。)
- 一些非原居村民極有可能因該區位置方便而遷入。

審計署的意見

有表面證據支持撤銷大旗嶺作為指定鄉村區。

註：上述指定鄉村區約有 820 間鄉村式屋宇 (或 1 200 個物業單位)，於一九九六年被差餉物業估價署視為可予以撤銷。

個案 D：樟樹灘
(指定鄉村區第 415 號)

觀察所得的特點

- 該區毗鄰大埔公路大埔滘段，與香港中文大學相距不遠。與鹿怡居這個高尚私人發展計劃相距一小段路程。
- 可乘坐公共巴士 70 號、72 號、72A 號、73A 號及 74A 號線抵達該區。
- 該區有一些現代化屋宇。(中間內頁照片三及四是一些位於樟樹灘的鄉村式屋宇。)
- 一些非原居村民極有可能因該區位置方便而遷入。

審計署的意見

有表面證據支持撤銷樟樹灘作為指定鄉村區。

註：上述指定鄉村區有 58 間鄉村式屋宇 (或 90 個物業單位)。

審計署對撤銷指定鄉村區的意見

6.11 撤銷指定鄉村區的工作，已於一九九八年停止。截至二零零二年十一月，仍有 107 個指定鄉村區 (包括 17 172 個物業單位)，而當時亦沒有制訂恢復撤銷指定鄉村區的確實行動計劃。隨着新界在過去十年迅速發展，審計署認為，就某些指定鄉村區而言，一律豁免繳納差餉的理據可能不再成立，並認為有需要盡快恢復撤銷指定鄉村區。審計署實地視察某些指定鄉村區的結果，正正為上述意見提供支持理據。

6.12 如把所有餘下 107 個指定鄉村區撤銷，審計署估計一年可收取 2,000 萬元的差餉 (註 14)。差餉物業估價署在二零零二年十二月回應審計署的查詢時表示，部分指定鄉村區可能仍保留新界鄉村的主要特質，至於其他的指定鄉村區，則或可予以撤銷。差餉物業估價署亦表示，該署會視乎資源的供應情況，在二零零三年加快檢討撤銷指定鄉村區的計劃，並與民政事務總署聯絡，計劃未來路向。

審計署對撤銷指定鄉村區的建議

6.13 審計署建議差餉物業估價署署長與民政事務總署署長聯絡，並應

- (a) 制訂具有明確關鍵日期的行動計劃，盡快對撤銷餘下 107 個指定鄉村區完成檢討 (見上文第 6.11 段)；及
- (b) 如現有的內部資源不足以應付額外的工作量，可考慮把工作外判 (見上文第 6.12 段)。

當局的回應

6.14 差餉物業估價署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 差餉物業估價署將就餘下 107 個指定鄉村區展開調查，確定有否指定鄉村區應按照既定準則予以撤銷。差餉物業估價署會集中研究鄉郊特質已有改變的指定鄉村區，並盡力在兩年內完成有關工作；及
- (b) 如內部資源不足以應付額外的工作量，差餉物業估價署將考慮把工作外判。

6.15 民政事務總署署長表示，她已準備好與差餉物業估價署署長共同探討恢復撤銷指定鄉村區的工作的未來路向，並會顧及因此而對民政事務總署現有人手所造成的影響。

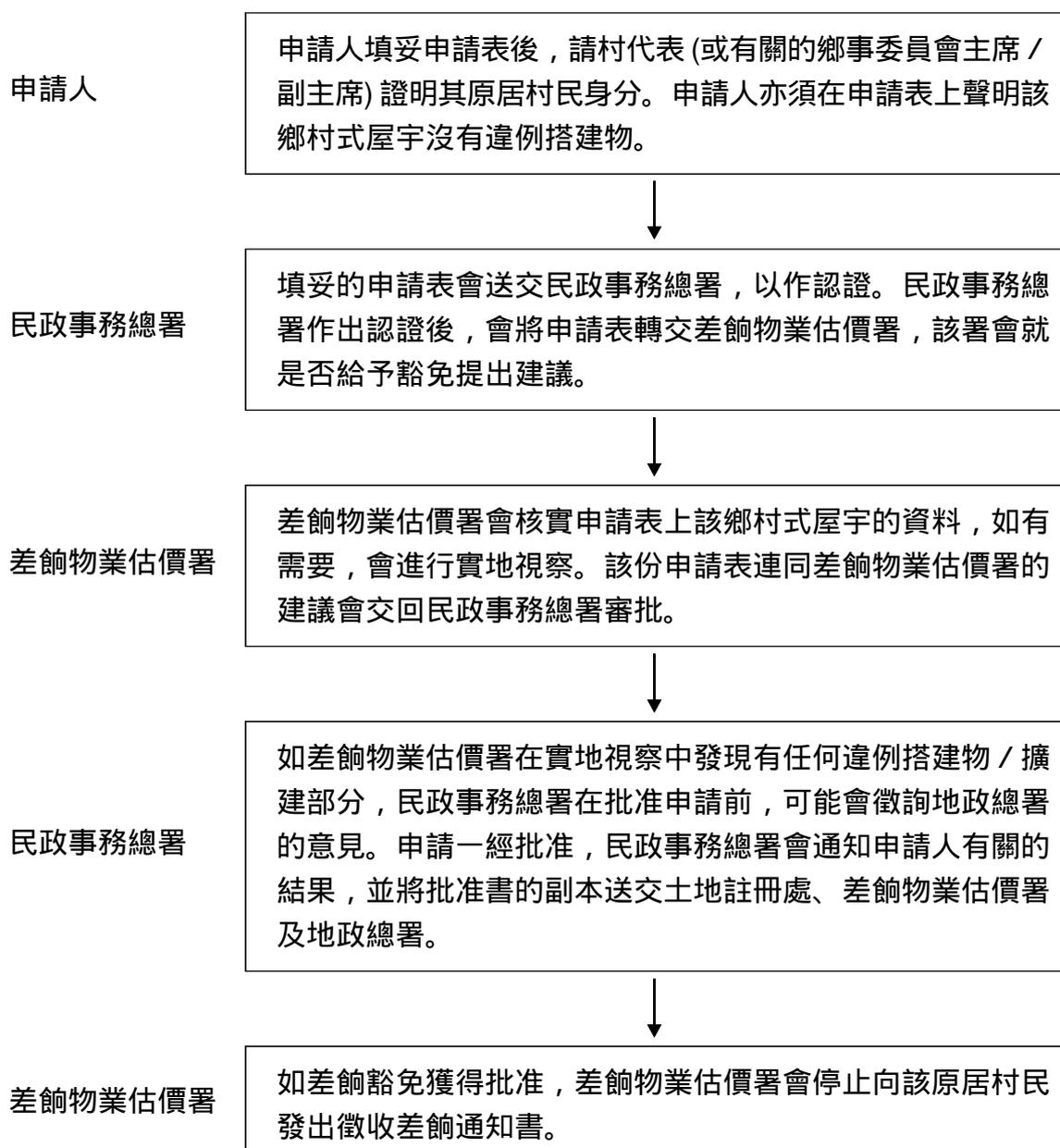
註 14：2,000 萬元是以下述方式計算得出：17 172 個物業單位 × 2002-03 年度每個鄉村式屋宇物業單位的應課差餉租值 46,750 元 × 5% 差餉 × 50% (假設 50% 的物業單位由非原居村民佔用)。差餉物業估價署較早前計算在指定鄉村區內由原居村民擁有的物業單位獲豁免地租的影響時，曾採用該“50%”的假設。

指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇的差餉豁免

6.16 如上文第 6.4 段所述，只要原居村民提出申請，在指定鄉村區以外的個別鄉村式屋宇亦可獲豁免差餉。截至二零零二年十一月，有大約二萬間在指定鄉村區以外的鄉村式屋宇獲豁免差餉。民政事務總署署長具有批准差餉豁免的權力。下文圖一顯示處理有關申請的主要程序。

圖一

處理差餉豁免申請的主要程序



資料來源：民政事務總署的記錄

監察豁免資格的改變

6.17 鄉村式屋宇必須由原居村民或其直系親屬入住作住宅用途 (或現正空置但擬留給上述人士入住作住宅用途), 才符合差餉豁免的資格 (見上文第 6.4(b) 段)。民政事務總署主要透過以下各方面所提供的資料來監察豁免資格的改變 :

- (a) 按照協定的安排, 土地註冊處定期通知民政事務總署有關獲豁免差餉的鄉村式屋宇在業權上的轉變 (註 15)。民政事務總署平均每月接獲約 40 宗個案。至於鄉村式屋宇的出租, 現行的安排並沒有規定土地註冊處須把有關資料交予民政事務總署 (註 16) ;
- (b) 差餉物業估價署間中會把所發現獲豁免差餉的鄉村式屋宇出租的個案, 通知民政事務總署。這類個案為數甚少 (平均每月一至兩宗), 原因是差餉物業估價署既無鄉村式屋宇出租個案的詳盡資料, 又無制訂清晰的程序, 規定轄下人員須向民政事務總署報告這些個案。差餉物業估價署在二零零二年十一月特地把一份清單送交民政事務總署。該份清單顯示在二零零二年一月至五月 46 宗獲豁免差餉的鄉村式屋宇出租的個案; 及
- (c) 原居村民間中會自行通知民政事務總署有關豁免資格的改變。同樣地, 這類個案也為數甚少 (平均每月一至兩宗), 因為促使他們報告有關改變的誘因不大, 更何況不報告也無須受罰。

6.18 民政事務總署在接獲相關資料後, 會以書面或電話向有關原居村民查詢。凡證實不符合資格 (或沒有回應) 的個案, 該署會撤銷豁免資格, 並通知差餉物業估價署, 以便後者重新發出徵收差餉通知書。

審計署對監察豁免資格的改變的意見

6.19 **資料不足** 民政事務總署沒有足夠及最新的資料, 以供監察獲豁免差餉的個案, 特別是涉及出租鄉村式屋宇的個案, 在豁免資格上的改變。審計署認為, 民政事務總署須加強監察, 採取主動, 定期調查獲豁免差餉的個案, 以找出當中有否出現豁免資格改變的情況。為使工作量均衡分布, 調查工作可按周期 (例如三年為一個周期) 進行。差餉物業估價署亦應明確規定轄下人員, 把獲悉的所有有關出租個案, 定期向民政事務總署報告, 藉此提供協助。

註 15 : 差餉豁免的資格是有關屋宇必須由原居村民入住。業權轉變常令入住情況改變, 因此, 這些資料會用於監察差餉豁免資格的改變。

註 16 : 二零零三年二月, 土地註冊處在回應一項查詢時告知審計署, 就租賃協議或租約辦理註冊純屬自願性質, 辦理與否由業主或租客自行考慮。根據現行的安排, 即使有關租賃協議或租約已辦理註冊, 民政事務總署亦不會獲悉出租的個案, 理由是該署沒有表明有意獲取該等資料。

6.20 *民政事務總署的工作程序* 二零零二年十一月，審計署審查民政事務總署的記錄，以確定後者在接獲有關資料後，如何處理撤銷差餉豁免的工作。土地註冊處在二零零二年四月通知民政事務總署若干有關業權轉變的個案。審計署從十宗隨機抽樣的個案中，發現只有三宗獲民政事務總署撤銷差餉豁免；餘下七宗，則無任何記錄顯示該署所採取的跟進工作，以及不撤銷差餉豁免的原因。該署職員在接受審計署人員詢問時解釋說，他們已透過電話聯絡有關原居村民，而後者在電話中證實，雖然有關屋宇的業權轉變，他們仍居於該處。審計署認為，民政事務總署須規定轄下人員把所有所採取的跟進工作清楚記錄在案，以供管方審核及作為記錄；又須要求原居村民以書面證實有關鄉村式屋宇的入住情況。

6.21 *責任轉移的可能* 按照現行安排，民政事務總署和差餉物業估價署均須保存約二萬間鄉村式屋宇的差餉豁免記錄。審計署認為，從表面看來，這兩個部門可以考慮，可否把批准和監管的責任轉交差餉物業估價署。屆時，仍可能需要民政事務總署協助核實申請人的原居村民身分，但其他工作則可更適當地由差餉物業估價署負責。這個做法能夠減少工作重疊和部門之間的書信往來。原居村民亦可以從差餉物業估價署提供的一站式服務中受惠。

審計署對差餉豁免的管理的建議

6.22 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 主動進行定期調查，確定豁免個案的資格有否改變。為使工作量均衡分布，調查工作可按周期 (例如三年為一個周期) 進行 (見上文第 6.19 段)；
- (b) 規定民政事務總署人員在處理有關資格有否改變的個案時，把所採取的行動清楚記錄在案，並要求原居村民書面證實有關鄉村式屋宇的入住情況 (見上文第 6.20 段)；及
- (c) 與差餉物業估價署署長商議，研究可盡量減少工作重疊的方法，包括把批准和監管豁免個案的責任轉交差餉物業估價署 (見上文第 6.21 段)。

6.23 審計署亦建議差餉物業估價署署長須向差餉物業估價署人員發出清晰指示，規定他們把獲悉的所有有關屋宇出租個案定期向民政事務總署報告 (見上文第 6.19 段)。

當局的回應

6.24 民政事務總署署長接納上文第 6.22 段的審計署建議。她表示：

- (a) 她歡迎審計署的建議，也就是民政事務總署應積極調查豁免個案的資格有否改變。儘管民政事務總署沒有合法權限進入單位實地進行資格調查，但她仍

會探討如何盡量向原居村民取得適當的資料(按周期進行),藉以確定有關的資格有否改變。民政事務總署與原居村民溝通時也會強調這點。同時,民政事務總署亦會定期與差餉物業估價署及土地註冊處聯絡,要求他們就這些改變提供資料;

- (b) 她同意上文第 6.20 段的審計署意見。她已提醒員工在處理有關資格有否改變的個案時,把所採取的跟進工作清楚記錄在案;及
- (c) 從上文第 6.16 段圖一可見,民政事務總署雖有參與證明原居村民身分的工作,但在決定應否批准有關申請時,仍是以差餉物業估價署的專業意見為依歸。她同意上文第 6.21 段的審計署意見,即把批准和監管的責任轉交差餉物業估價署,將可盡量減少工作和資源重疊。這項安排與處理根據政府為原居村民制訂的小型屋宇政策而提出的申請時所採用的機制相若。在該機制下,地政總署在批准申請的工作中,負責提供最終的專業意見,並擁有最終決定權。

6.25 差餉物業估價署署長大致同意上文第 6.23 段的審計署建議。他表示:

- (a) 差餉物業估價署已在電腦系統內設定方法,找出可能影響豁免個案資格的出售與出租。該署將徵詢民政事務總署的意見,以改善有關安排。差餉物業估價署亦會向員工發出清晰的指示,規定他們向民政事務總署報告獲悉的所有有關出租個案;及
- (b) 就上文第 6.22(c) 段的審計署建議而言,把批准豁免鄉郊物業差餉的權力交予民政事務總署,是因為該署具備核實原居村民身分的經驗和知識。民政事務總署有周全的制度,可使該署經由轄下各區民政事務處取得和核實這類資料。此外,差餉物業估價署亦憂慮沒有能力和資源應付這項職務。儘管如此,差餉物業估價署將與民政事務總署共同就有關程序進行全面檢討,以研究可否採取新措施,加快處理差餉豁免申請。為免工作重疊,差餉物業估價署亦將與民政事務總署聯絡,編製共用的記錄,藉以監管豁免個案。

6.26 財經事務及庫務局局長表示,對於差餉物業估價署憂慮沒有能力從民政事務總署接手,負責批准和監管差餉豁免的個案,他是可以理解的。

第7部分：暫緩發出徵收地租通知書及撤銷地租豁免

7.1 本部分主要探討差餉物業估價署處理暫緩發出徵收地租通知書和撤銷地租豁免的程序。

地租豁免的資格

7.2 根據《地租(評估及徵收)條例》第4條的規定，如符合某些豁免條件，土地的權益可獲豁免繳交地租的法律責任(註17)。豁免繳交地租的申請可向負責審核豁免資格的地政總署署長提出。根據差餉物業估價署的記錄，截至二零零二年十一月，獲豁免地租的個案大約有七萬宗(註18)。

暫緩發出徵收地租通知書

7.3 申請人向地政總署提出地租豁免申請後，可向差餉物業估價署申請暫緩發出徵收地租通知書，直至地租豁免申請有結果為止。

7.4 *審計署就暫緩徵收地租個案所作的分析* 審計署分析差餉物業估價署的記錄後發現，截至二零零二年十二月，差餉物業估價署根據上述安排共暫緩發出15 909個物業單位的徵收地租通知書，暫緩徵收的地租累積至1.21億元。其中9 638個物業單位(即61%)的徵收地租通知書已暫緩發出三年以上。下文表九是根據向差餉物業估價署申請暫緩發出徵收地租通知書的年份，就該15 909個物業單位所作的分析：

註17：舉例來說，倘若土地的權益是根據任何原居村民在一九八四年六月三十日所持有的農村土地的適用租契而持有，並且繼續如此持有，則繳交地租的法律責任的豁免適用於該權益。“適用租契”是指《地租(評估及徵收)條例》第3條所指該條例適用的租契。

註18：七萬這個數字並不包括應課差餉租值甚低的大約三萬宗農地豁免個案。

表九

審計署就 15 909 個獲准暫緩發出
徵收地租通知書的物業單位所作的分析

向差餉物業估價署 申請暫緩發出徵收 地租通知書的年份	物業單位數目	暫緩徵收的地租 累積金額 (註)
		(百萬元)
1997	6 020	53.76
1998	1 578	15.46
1999	2 040	13.20
2000	1 432	9.92
2001	3 060	19.28
2002	1 779	9.13
總計	15 909	120.75

(約 1.21 億元)

資料來源：差餉物業估價署的記錄

註：這是截至二零零二年十二月暫緩徵收的地租累積金額。不論申請日期為何，暫緩徵收地租的生效日期，大部分為一九九七年六月二十八日。

7.5 二零零零年以前的個案 審計署在二零零三年一月的調查發現，差餉物業估價署在二零零零年以前接獲的 9 638 宗個案 (即二零零零年以前的個案) 中，約 20% 獲地政總署豁免繳交地租，這些個案所涉及的暫緩徵收地租，無須追收。至於其餘 80% (約 7 700 宗個案)，地政總署已列為不符合地租豁免資格，並在二零零一年十月向差餉物業估價署提供個案詳情。不過，差餉物業估價署並沒有採取行動，撤銷暫緩徵收地租的安排和追收這些個案所涉及的暫緩徵收地租，以致有關金額多年來已累積至 6,600 萬元 (註 19)。

註 19：6,600 萬元是以下述方式計算得出：8,240 萬元 (即 9 638 宗二零零零年以前的個案所涉及的暫緩徵收地租) × 80%。

7.6 二零零零年或以後接獲的個案 至於差餉物業估價署在二零零零年或以後接獲的 6 271 宗個案 (見上文第 7.4 段表九), 審計署在二零零三年一月查詢時發現, 地政總署已處理約半數的個案, 並將結果轉交差餉物業估價署。不過, 差餉物業估價署並沒有採取跟進行動, 更新該署的記錄, 以及在有需要時追收暫緩徵收的地租。其餘半數個案, 地政總署已向審計署保證會盡力在二零零三年四月前處理。

審計署對暫緩發出徵收地租通知書的意見

7.7 二零零零年以前的個案 審計署對有大量物業單位 (即二零零零年以前的個案) 不必要地長時間獲准暫緩發出徵收地租通知書, 表示關注。部分原因是地政總署在二零零一年十月才向差餉物業估價署提供這些個案的詳情 (註 20), 而差餉物業估價署亦沒有即時就地政總署的通知採取行動。審計署認為, 差餉物業估價署需要即時採取行動, 追收該等個案所涉及的暫緩徵收地租 (註 21)。

7.8 二零零零年或以後接獲的個案 至於較近期的個案 (即二零零零年或以後接獲的個案), 差餉物業估價署需要與地政總署密切聯繫, 從速採取行動。差餉物業估價署需要在地政總署將個案裁定為不符合豁免地租資格後, 隨即追收暫緩徵收的地租。

監察豁免資格的改變

7.9 在地租豁免申請獲批准後, 地政總署會負責監察獲豁免物業其後業權的改變。根據既定的安排, 地政總署會定期將獲豁免物業的記錄與土地註冊處的記錄作出對照, 以確定有關物業的業權有否改變。地政總署在撤銷地租豁免資格後, 會更新其記錄, 並要求差餉物業估價署進行評估及向新業主徵收地租。

7.10 審計署對差餉物業估價署的記錄的分析顯示, 截至二零零二年十月, 儘管地政總署已發出撤銷地租豁免通知, 差餉物業估價署仍沒有在其電腦系統中修訂 1 500 個物業單位的豁免資格。因此, 差餉物業估價署沒有向新業主發出徵收地租通知書。審計署的分析亦顯示, 在該等物業單位中, 有 590 個 (即39%) 被地政總署撤銷豁免資格的生效日期為二零零零年以前。下文表十是根據被撤銷豁免資格的生效日期, 就該 1 500 個物業單位所作的分析。

註 20 : 二零零三年二月, 地政總署告知審計署, 該署在二零零零年四月才接獲差餉物業估價署索取該等個案詳情的要求。地政總署需時編製電子數據庫記錄, 該等記錄在二零零一年十月已轉交差餉物業估價署。

註 21 : 與徵收差餉的情況不同, 徵收地租通知書的追溯期沒有 24 個月的時限。

表十

審計署就差餉物業估價署
仍沒有修訂豁免資格的 1 500 個物業單位所作的分析
(截至二零零二年十月)

被撤銷豁免資格的生效日期	物業單位的數目
2000 年以前	590
2000 年	240
2001 年	400
2002 年 (截至十月)	270
總計	1 500

資料來源：差餉物業估價署的記錄

審計署對監察豁免資格的改變的意見

7.11 審計署關注到，差餉物業估價署未能及時向該等已被撤銷地租豁免資格的物業單位的新業主發出徵收地租通知書。就有關的1 500個物業單位而言，審計署估計所涉地租每年達 320 萬元(註 22)。審計署認為須制訂清晰的程序，以確保差餉物業估價署人員即時向所有被撤銷地租豁免資格的個案採取行動，發出徵收地租通知書。

審計署對暫緩發出徵收地租通知書及撤銷地租豁免的建議

7.12 審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 在地政總署將物業單位裁定為不符合地租豁免資格後，隨即追收暫緩徵收的地租(見上文第 7.7 及 7.8 段)；及
- (b) 就地政總署撤銷地租豁免資格的通知制訂清晰的程序，以確保差餉物業估價署人員即時採取行動，盡快向新業主發出徵收地租通知書(見上文第 7.11 段)。

註 22：320 萬元是以下述方式計算得出：72,000 元(即 2001-02 年度每間鄉村式屋宇的平均應課差餉租值) × 1 500 個物業單位 × 3% (即地租徵收率)。

當局的回應

7.13 差餉物業估價署署長大致同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在有關個案中，追收地租的進度有所延誤，原因是差餉物業估價署的電腦系統在處理這些個案時能力有限；及
- (b) 差餉物業估價署已加強其電腦系統，並已在使用電腦化的系統以計算和發出徵收地租通知書。這大大縮短了所需的處理時間。差餉物業估價署預計可在二零零三年年中前，向所有尚未處理的個案發出徵收地租通知書。

第 8 部分：廣告招牌的差餉評估

8.1 本部分探討差餉物業估價署在鑑定廣告招牌以作差餉評估的表現。

評估廣告招牌差餉的指引

8.2 《差餉條例》第 9 條授權差餉物業估價署，可為徵收差餉而對廣告招牌作獨立差餉評估。廣告招牌的大小、形狀、設計、構造及附設的形式均各有不同。大部分廣告招牌都很細小，只展示商店名稱，或在招牌所指地方(即“主物業單位”)所進行的業務或售賣的物品。實際上，宣傳主物業單位的商店名稱或業務性質的招牌，一般都視為租戶為加強宣傳而增設的設施。除另有規定外，招牌的應課差餉租值視為已包括在主物業單位的應課差餉租值內。

8.3 一九八九年六月，差餉物業估價署發出一個有關廣告招牌的經修訂部門常務技術訓令(技術訓令)。該技術訓令一直沿用至今，為差餉物業估價署人員就如何決定哪些廣告招牌須作獨立差餉評估提供指引。根據該技術訓令，下列廣告招牌(以下稱為“應課差餉廣告招牌”)一般都會作獨立差餉評估，或作為主物業單位差餉估價的加添部分：

- (a) 架設在天台或平台，附設或懸在建築物外牆上，或從外牆伸展出來，且高度超過一層樓或闊度超過三米的產品招牌；
- (b) 招牌的設計可容許廣告位逐個租用；及
- (c) 政府、九廣鐵路公司、地下鐵路公司及渡輪公司等出租的廣告位。

評估廣告招牌差餉的困難

8.4 香港現有很多廣告招牌，而大部分都是非法架設的。這對評估差餉的工作帶來困難，因為：

- (a) 廣告招牌無須註冊，為了評估差餉而要取得差餉繳納人的詳細資料，會遇到極大困難和十分費時；及
- (b) 現有招牌會經常改動、拆除或棄用。

差餉物業估價署的工作方式

8.5 對於非法架設的應課差餉廣告招牌，除了實地視察外，並無其他可靠的方法可知悉該等廣告招牌的存在。根據在一九八九年六月發出的技術訓令：

- (a) 如廣告招牌在為新建築物進行臨時估價時已經架設，應屬簡單個案；及

- (b) 至於其他廣告招牌，則只有透過定期視察才可發現。差餉物業估價署應鼓勵人員每當出外工作時，應留意是否有應課差餉廣告招牌。如資源許可，應有系統地調查該等廣告招牌。

8.6 差餉物業估價署人員在二零零二年十二月回應審計署的查詢時表示，每年在重估應課差餉租值期間(即每年十月至翌年二月)，該署都會派出兩隊人員在港島及九龍區的街道視察應課差餉廣告招牌。視察的目的主要是確定舊有的應課差餉廣告招牌是否仍然存在，以便重估應課差餉租值。但偶爾亦會發現新的應課差餉廣告招牌。至於新界區，則不會每年進行視察。但該署人員在例行視察時，會留意是否有新的應課差餉廣告招牌。在上述兩種情況下，差餉物業估價署人員均無須就鑑定新應課差餉廣告招牌提交行動計劃，或就行動結果提交報告(包括所視察的街道、所花的時間，以及新鑑定的應課差餉廣告招牌的數目)，供管理高層審批。

8.7 差餉物業估價署人員鑑定了應課差餉廣告招牌後，便會進行臨時估價，包括找出差餉繳納人，以及向其發出申報表(即表格R1C)，以取得租金資料。差餉物業估價署人員完成臨時估價後，會更新物業資料總系統的資料，而該廣告招牌會列入差餉物業估價署估價冊內。根據物業資料總系統的資料，截至二零零二年十二月，進行獨立差餉評估的廣告招牌約有3 200個，其中1 200個安裝在建築物外，2 000個則在建築物內。在2002-03年度，從這些廣告招牌所得的總差餉收入約為2,200萬元(即平均而言，每個設於建築物外的廣告招牌每年須繳納差餉14,000元，而每個設於建築物內的廣告招牌則須繳納差餉2,500元)。

審計署對應課差餉廣告招牌的調查

8.8 審計署在二零零二年十一月至二零零三年一月期間，選定了若干地區進行調查，找出符合以下準則的應課差餉廣告招牌：

- (a) 大面積的廣告招牌(即最少一層樓高或三米闊)；
- (b) 附設或懸在建築物外牆上，或從外牆伸展出來；及
- (c) 該處沒有明顯的主物業單位，因此該廣告招牌很可能須進行獨立差餉評估。

8.9 審計署進行上述調查，並不是要就調查所涵蓋地區的應課差餉招牌擬備一份詳盡清單，而是根據調查樣本，調查差餉物業估價署在鑑定應課差餉招牌以評估差餉的成效。審計署從調查選出100個符合上文第8.8段所載準則的應課差餉招牌，並將其資料與物業資料總系統的資料核對，以確定該等招牌是否已作差餉評估。審計署發現(截至二零零三年一月七日)，在該100個招牌當中，46個已完成差餉評估，13個正進行差餉評估，至於其餘41個(即41%)，就審計署所能確定，差餉物業估價署沒有正式記錄顯示已將其鑑定以作進一步處理。審計署的調查結果載於下文表十一。

表十一

審計署就應課差餉廣告招牌所作調查的結果

詳情	港島	九龍	新界	總計
(a) 調查日期	二零零二年 十二月十二日	二零零二年 十一月二十六日	二零零三年 一月六日	
(b) 調查所涵蓋的地區	灣仔 銅鑼灣	旺角 深水埗	荃灣 元朗	
(c) 選作查核的招牌數目	58	23	19	100 (100%)
(d) 審計署把所得資料與物業 資料總系統的資料核對的 結果 (截至二零零三年一月七日)				
已完成差餉評估的招 牌數目	34 (59%)	7 (30%)	5 (26%)	46 (46%)
差餉評估在進行中的 招牌數目	5 (8%)	6 (26%)	2 (11%)	13 (13%)
沒有證據顯示曾進行 差餉評估的招牌數目	19 (33%)	10 (44%)	12 (63%)	41 (41%)

(中間內頁照片五、六、七及八載有應課差餉廣告招牌的例子，此等招牌為審計署所鑑定但沒有證據顯示曾進行差餉評估。)

審計署對評估廣告招牌差餉的意見

8.10 審計署的調查結果顯示，差餉物業估價署鑑定廣告招牌以評估差餉的工作，有改善餘地。審計署認為，差餉物業估價署的管理高層無法透過現行的工作方式 (見上文第 8.6 段)，有效地監督屬下人員在這方面的表現。差餉物業估價署有需要以更有系統的方式，妥善地策劃和監督這方面的工作。

審計署對評估廣告招牌差餉的建議

8.11 審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 採用更有系統的方式，使該署人員鑑定應課差餉廣告招牌的工作更具效益；及
- (b) 規定該署人員定期向管理高層提交行動計劃，並匯報行動結果(包括所涵蓋的街道、所花的時間，以及新鑑定的應課差餉廣告招牌的詳情等)，以監督他們的工作。

當局的回應

8.12 差餉物業估價署署長大致同意審計署的建議。他表示：

- (a) 目前並無規定必須申報所架設的廣告招牌，而改動、拆除和棄用這些招牌的情況亦經常發生，只能通過定期視察才能鑑定這些招牌。因此，要鑑定這些招牌，以及取得差餉繳納人的資料，從而作出評估是相當困難和費時的。差餉物業估價署將與屋宇署探討訂立申報廣告招牌的規定是否可行和可取。如訂立這項規定，對廣告招牌進行差餉評估的效率將可顯著改善；及
- (b) 目前，差餉物業估價署正考慮展開對廣告招牌的調查，以協助估價工作。

第 9 部分：農地用途的改變

9.1 本部分探討差餉物業估價署在鑑定農地用途的改變以作差餉評估的表現。

鑑定土地用途的改變的困難

9.2 根據《差餉條例》第 36 條的規定，農地可獲豁免評估差餉。不過，有個案顯示農地改作商營停車場、貨櫃場及露天倉庫等其他用途；如出現這些改變，有關農地便須接受差餉評估。

9.3 審計署在二零零二年十二月進行的調查顯示，差餉物業估價署並無有系統的方式，以鑑定未獲地政有關當局批准的農地用途的改變(註 23)。差餉物業估價署主要依靠轄下人員，在實地執行其他職務時，如發現上述改變便作出匯報。因此，農地用途如有改變，該署未必能及時評估差餉。

審計署對土地用途的改變的調查

9.4 二零零二年十二月，審計署就是否有農地擅自改變用途以致須接受差餉評估，進行了一項調查。調查的目的並不是要擬備清單，列明全港所有改變用途的農地，而是根據調查樣本，調查差餉物業估價署在鑑定農地用途的改變以評估差餉的成效。為把調查簡化起見，審計署的調查集中在兩個選定地區(即元朗及屏山)農地改作商營停車場的情況。上述兩區對公眾停車設施的需求頗大。

9.5 審計署經參考以下資料後，在調查時鑑定了 16 個設於農地的露天停車場(即元朗 12 個、屏山 4 個)：

- (a) 書店有售的出版地圖；及
- (b) 地政總署在二零零一年九月所拍的航攝照片。

9.6 審計署曾前往這些停車場，確定停車位的數目。審計署亦與差餉物業估價署物業資料總系統的資料核對，確定這些停車場是否已評估差餉。在 16 個停車場當中，審計署發現(截至二零零二年十二月三十日)只有三個已獲差餉評估，另有兩個則正進行評估。在 2002-03 年度，該三個已獲差餉評估的停車場的可徵收差餉總額為 55,000 元。至於其餘 11 個停車場(即 69%)，就審計署所能確定，差餉物業估價署沒有正式記錄顯示已將其鑑定以作進一步處理。調查結果撮錄於下文：

註 23：就獲准改變用途的農地來說，差餉物業估價署不進行差餉評估的可能性頗低，因為地政總署會把有關文件(如短期豁免書)的副本送交差餉物業估價署作評估差餉用途。因此，本部分只涵蓋有關擅自改變用途個案的差餉評估工作。

- (a) 該 16 個露天停車場都是位處住宅區附近，出入方便；
- (b) 地政總署在二零零一年九月所拍攝的航攝照片顯示，除了一個停車場之外，全部停車場都開辦了至少 15 個月(截至二零零二年十二月)；及
- (c) 在 11 個差餉物業估價署沒有記錄的停車場當中，部分擁有過百個停車位。

(中間內頁照片九及十顯示一些尚未獲差餉評估的露天停車場。中間內頁照片十一的航攝照片顯示四個位於屏山的露天停車場的位置，截至二零零二年十二月這些停車場仍未獲差餉評估。)

審計署對農地用途的改變的意見

9.7 審計署的調查結果顯示，差餉物業估價署在鑑定農地用途的改變以作差餉評估的表現，有改善餘地。審計署認為，差餉物業估價署有需要採取更有系統的方式，加強該署在鑑定土地用途的改變這方面的工作，特別是農地用途的改變。

審計署對農地用途的改變的建議

9.8 審計署建議差餉物業估價署署長應：

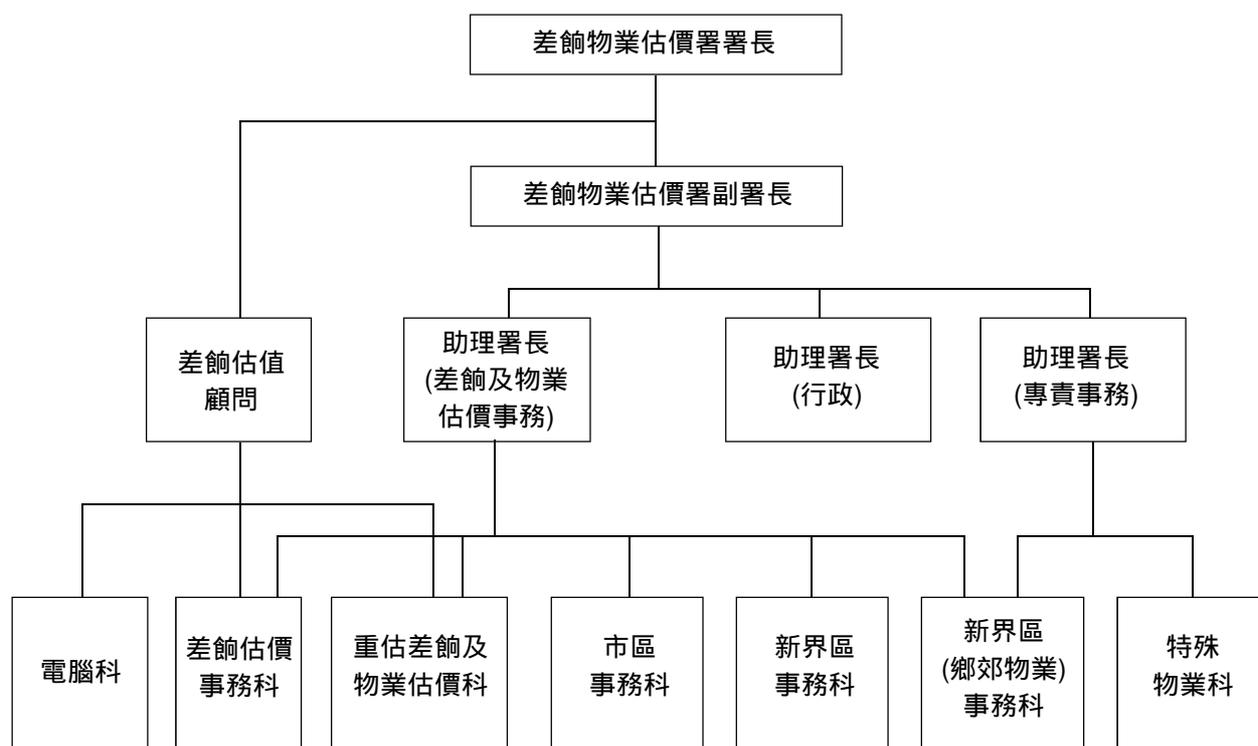
- (a) 採取更有系統的方式，鑑定土地用途的改變以進行差餉評估，包括規定該署人員定期提交行動計劃和匯報行動結果；及
- (b) 善用地政總署拍攝的航攝照片作為工具，以鑑定土地用途的改變，特別是農地用途的改變，使差餉物業估價署能對適當個案作出差餉評估。

當局的回應

9.9 差餉物業估價署署長表示：

- (a) 差餉物業估價署依靠地政總署把獲准的土地用途改變通知該署。該署有收到各區地政處的每月報告。該署將與地政總署聯絡，以確保這個通告制度行之有效；及
- (b) 差餉物業估價署將考慮利用航攝照片，作為鑑別土地用途改變的額外工具。

差餉物業估價署有關科別的組織圖 (截至二零零二年十二月)



職務：

發展及操作新的及現有的電腦系統	新建樓宇的臨時估價工作	重估差餉及物業估價	港島和九龍所有物業的差餉及估價事務	新界及離島所有物業的差餉及估價事務	新界及離島鄉村式屋宇和其他鄉郊物業的差餉、地租及有關事務	特殊物業的差餉及估價事務
-----------------	-------------	-----------	-------------------	-------------------	------------------------------	--------------

資料來源：差餉物業估價署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.4 段)

各類物業的租金資料比率

物業類別		租金資料比率		
		重估 2000-01 年度 應課差餉租值	重估 2001-02 年度 應課差餉租值	重估 2002-03 年度 應課差餉租值
住宅	小型房屋	111:1	114:1	136:1
	物業單位	54:1	44:1	57:1
	小型單位	70:1	64:1	79:1
	鄉村式屋宇的住宅單位	35:1	39:1	46:1
	大型單位	22:1	22:1	26:1
	房屋	21:1	19:1	23:1
		53:1	49:1	61:1
非住宅	寫字樓：甲級及乙級	13:1	9:1	14:1
	寫字樓：丙級及丁級	15:1	12:1	15:1
	分層工廠大廈：甲級及乙級	23:1	18:1	21:1
	分層工廠大廈：丙、丁及戊級	26:1	24:1	27:1
	工業 / 辦公室樓宇	13:1	10:1	9:1
	地下舖位	10:1	10:1	10:1
	鄉村式屋宇的地下舖位	14:1	15:1	14:1
	商場店舖	8:1	7:1	9:1
	多層商業樓宇 / 商業樓宇樓上單位	16:1	17:1	20:1
	地庫舖位 / 樓上舖位	10:1	10:1	10:1
		14:1	12:1	14:1
車位	車位(住宅)	61:1	47:1	34:1
	車位(非住宅)	61:1	25:1	13:1
		61:1	42:1	29:1
	整體	38:1	34:1	39:1

資料來源：差餉物業估價署的記錄

一九九五年律政署提供的法律意見

稅務局曾就市民為加蓋印花而送交的租約，向律政署查詢，若把當中的資料向差餉物業估價署披露，會否違反該局為締約雙方所負的保密責任。一九九五年九月，律政署當時一位高級律師表示：

- (a) 這情況的法律立場並非毫無疑點，因為可能有人會提出，租約所載的資料並非是按常理而言預期締約雙方會視之為機密的資料；
- (b) 不過，為求審慎起見，不把該些資料視作機密資料處理，似乎不太妥當，因為租約不一定會成為公共文件。此外，很多為了加蓋印花而送交的文件都清楚地列作機密，這是由於它們總會載有限閱的交易資料；及
- (c) 既然如此，較適當的做法是，任何有關把所送交的文件內所載資料予以披露的政策，應該劃一地執行，否則，市民便會誤以為他們為加蓋印花而送交的機密文件可能不會得到這樣的對待。

新加坡和英國將印花稅署的資料用於差餉評估的做法

新加坡的做法

新加坡向物業徵稅(稱為“物業稅”)的制度,與香港的差餉制度大致相同。該稅是按照物業(業主自住及出租的物業)的每年租值以劃一比率徵收。徵收此稅的工作由新加坡稅務局(Inland Revenue Authority of Singapore)轄下物業估價部(Property Valuation and Assessment Division)執行。該部的職能與香港差餉物業估價署的大致相同。

2. 每年,有關當局按照物業的市值租金,並顧及到環境、法律、社會及經濟因素,編製一本估價冊。評估市值租金的工作是由物業估價部負責的。為此,該部門使用印花稅署的數據。由於印花稅署和物業估價部同屬一個組織(即新加坡稅務局),物業估價部獲取或使用已加蓋印花租約的數據以評估租金,沒有困難。

英國的做法

3. 英國的非住宅物業(註 1)的商業差餉,是按照某一指定日期的應課差餉租值徵收的,與香港的差餉制度大致相同。英國的應課差餉租值反映物業在公開市場經專業評估的年租,情況與香港的類似。英國估價辦事處(Valuation Office Agency)是英國稅務局(Inland Revenue)的執行部門,負責評估應課差餉租值及編製商業差餉估價冊。為此,估價辦事處蒐集有關物業以往及目前繳付的實際租金的資料。

4. 根據現行做法,英國稅務局的印花稅署會把載有租務資料的表格,即“PD 表格”(Particulars Delivered Forms)送交估價辦事處。所有超過某一指定時期的租約,在把文件送交印花稅署加蓋印花時,都須一併遞交上述表格。估價辦事處可從表格找出交易的雙方、有關物業及簡介有關協議主要條款的資料(註 2)。當該表格顯示存在可能有用的租金資料時,估價辦事處會把租金申報表寄給承租人,要求他們填報齊備的資料,以編製及更新估價冊。現時,估價辦事處正盡可能增加PD表格所涵蓋的資料,以簡化程序。估價辦事處正與英國土地註冊部門及稅務局的印花稅署攜手合作,研究方法滿足三方對統籌資料的需要。

註 1: 英國與香港不同,其住宅物業須按照經評估的物業資本價值向地方議會繳稅。

註 2: 庫務當局在六十年代發出的會議記錄,訂明使用印花稅資料是有限制的。因此,英國估價辦事處本身不可閱覽已加蓋印花的文件,但可使用PD表格的資料以評估應課差餉租值。