

## 第 1 章

差餉物業估價署  
屋宇署  
民政事務總署  
地政總署

差餉物業估價署在保障  
差餉及地租收入方面的工作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁（網址：<http://www.aud.gov.hk>）。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.11
審查工作	1.12 – 1.13
政府的整體回應	1.14 – 1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：全面重估應課差餉租值	2.1
全面重估應課差餉租值的目的和程序	2.2 – 2.4
蒐集租金資料	2.5 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
第 3 部分：臨時估價	3.1
臨時估價程序	3.2 – 3.5
物業改動後的臨時估價	3.6 – 3.25
廣告招牌的臨時估價	3.26 – 3.32
臨時估價有否及時進行	3.33 – 3.39
審計署的建議	3.40 – 3.41
政府的回應	3.42 – 3.43
第 4 部分：豁免鄉郊物業的差餉	4.1
指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉	4.2 – 4.9
指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉	4.10 – 4.19
農地及相關建築物獲豁免評估差餉	4.20 – 4.21

	段數
審計署的建議	4.22 – 4.24
政府的回應	4.25 – 4.28
<b>第 5 部分：徵收差餉及地租</b>	<b>5.1</b>
徵收和追討差餉及地租	5.2 – 5.7
審計署的建議	5.8
政府的回應	5.9 – 5.10

附錄	頁數
A：獲豁免評估差餉的物業	63
B：獲豁免繳交差餉的物業	64
C：差餉物業估價署組織圖 (2015 年 12 月 31 日)	65
D：按地區劃分的 105 個指定鄉村區的分析 (2015 年 12 月 31 日)	66
E：處理豁免繳交差餉申請的主要步驟	67
F：14 宗無主物業個案的關鍵日期 (2015 年 9 月 30 日)	68

# 差餉物業估價署在保障差餉 及地租收入方面的工作

## 摘要

1. 差餉物業估價署(估價署)負責根據《差餉條例》(第 116 章)評估和徵收差餉,以及根據《地租(評估及徵收)條例》(第 515 章)評估和徵收地租。現時,差餉和地租是分別按照物業的應課差餉租值的 5% 和 3% 而徵收的,該租值是估計物業可取得的年租。為根據有關條例評估和徵收差餉及地租,估價署把所有已評估差餉的物業和所有須評估地租的物業,分別記錄於該署備存的估價冊及地租登記冊,並通過全面重估應課差餉租值、臨時估價和刪除估價,不斷更新估價冊及地租登記冊。估價署每年全面重估應課差餉租值,得出最新的應課差餉租值,以反映市場租值的變化。該署也可於任何時候就新建物業或結構曾經改動的物業進行臨時估價,以及刪除無須繼續評估差餉/地租的物業。截至 2015 年 4 月 1 日,估價冊載有 243 萬項估價,應課差餉租值合共 6,086 億元;地租登記冊則載有 189 萬項估價,應課差餉租值合共 3,541 億元。在 2014–15 年度,估價署徵收的差餉和地租分別為 223 億元和 93 億元。審計署最近就估價署在保障差餉及地租收入方面的工作進行審查。

### 全面重估應課差餉租值

2. 估價署蒐集租金資料以進行全面重估應課差餉租值,主要依靠每年向選定物業發出約 307 700 份申報表(表格 R1A),要求物業的業主/佔用人提供租金資料。另外,估價署也從住宅物業業主根據《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)提交的表格 CR109(每年大約收到 51 100 份),以及來自稅務局的加蓋印花租約副本(每年大約 47 700 份)取得租金資料。經申報的租金資料經過分析和按照法例予以調整後,會以電腦批量估價技術處理,用作評估估價冊所載物業的應課差餉租值(第 2.3、2.5 及 2.6 段)。

3. **需要監察經表格 R1A 申報的租金資料是否準確** 估價署每次完成全面重估應課差餉租值之後,會選出約 240 宗個案進行租金核實工作,以確定經表格 R1A 申報的資料是否準確。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差

## 摘要

餉租值，資料正確無誤個案的平均比率只有 71%。樣本個案當中資料與事實不符者佔 28%。舉例來說，有 3 個業主在 3 至 4 年都提供不準確的租金資料。經表格 R1A 申報的租金資料不準確，可能影響全面重估應課差餉租值得出的應課差餉租值，管理層須予關注。審計署也得悉，估價署只揀選擁有多個物業的差餉繳納人進行租金核實工作。為加強監察申報的租金資料，估價署需要考慮採用分層抽樣法進行租金核實工作，把差餉繳納人分為擁有多個物業和擁有一物業兩個分類 (第 2.7、2.8 及 2.10 段)。

4. **需要就不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動** 在 2010–11 至 2015–16 年度期間，估價署每年為全面重估應課差餉租值而發出約 307 700 份表格 R1A，而大約有 56 400 名 (18%) 差餉繳納人沒有填妥並交回該表格。雖然估價署已就部分不交回表格的個案採取檢控行動或發出警告信，但連續 3 年沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人數目，由 2010–11 年度全面重估應課差餉租值時的 6 100 人，增加至 2015–16 年度全面重估應課差餉租值時的 7 417 人，增幅為 22% (第 2.9 段)。

5. **需要就全面重估應課差餉租值索取分間物業租金資料的工作提高成本效益** 估價署在 2012 年採用新的表格 R1A，規定差餉繳納人申報 (除租金資料外) 其物業有否分間或合併 (即可能影響其應課差餉租值的結構改動)。為進行 2013–14 年度全面重估應課差餉租值的工作，估價署向 116 幢樓宇 (屋宇署已在其中發現 800 個分間物業) 的所有差餉繳納人發出 3 189 份表格 R1A。然而，在收回的 2 244 份表格 R1A 當中，只有 44 份表格載有有關的差餉繳納人所申報的分間樓宇單位及租金資料，顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料。估價署在其後的年度全面重估應課差餉租值時，再沒有進行類似行動，因為認為向有分間物業存在的樓宇的所有差餉繳納人發出表格 R1A 不符合成本效益。審計署認為，就進行全面重估應課差餉租值而索取分間物業的租金資料時，估價署可以就屋宇署發現的分間物業發出表格 R1A，以提高成本效益 (第 2.12 至 2.15 段)。

## 臨時估價

6. 估價署利用其他部門提供的資料，以找出可能須進行臨時估價的物業，包括屋宇署就新建築物發出的佔用許可證和關於建築物的改動及加建工程的通知。估價署亦通過實地視察和表格 R1A 收集有關物業改動的資料。估價署表示，即使物業或搭建物屬未經許可建造，亦須評估差餉。同理，就這些違例建

## 摘要

---

築物進行評估及／或就其繳納差餉，並不表示這些建築物具有合法地位。根據《差餉條例》作出臨時估價時，估價署不可追討 24 個月之前的差餉 (第 3.3、3.5、3.7 及 3.8 段)。

### 需要加強可評估的違例建築物的臨時估價工作

7. **可評估違例建築物的通報安排** 2000 年 11 月，當時的庫務局局長同意在當時的規劃地政局轄下成立的專責小組所提出的建議，不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉，因為屋宇署將從速採取行動清拆該等搭建物。在 2001-02 年度，屋宇署同意向估價署送交就單梯樓宇天台非法搭建物向有關業主／佔用人發出的清拆令和符合規定通知書的副本，藉以向估價署通報其計劃的執法行動。2004 年，屋宇署同意應估價署的要求，向其提供關於可評估差餉的其他類別違例建築物 (如分間樓宇單位) 的清拆令和符合規定通知書的副本 (第 3.10 至 3.12 段)。

8. **估價署應就跟進未評估違例建築物的清拆通知改善其給予員工的指引** 估價署與屋宇署就可評估的違例建築物協訂通報安排後，先後於 2002 及 2005 年向員工發出部門指引 (2005 年的指引現在仍然有效)，除作出其他指示之外分別訂明，接獲屋宇署的清拆通知的天台非法搭建物和違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取進一步行動。估價署表示，按照既定的徵收差餉原則，不會為性質短暫的物業評估差餉，而清拆令一經發出，即代表政府決意盡快清拆該目標違例建築物。上述部門指引是以清拆令要求天台非法搭建物／違例建築物須於 1 至 3 個月內清拆為前提，由於有關搭建物存在的時間過於短暫，因此不符合評估差餉的條件。不過，審計署發現，估價署就可評估違例建築物清拆通報而制定的跟進行動有以下不足之處：

- (a) 沒有文件證明估價署在發出 2005 年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆；及
- (b) 審計署分析過 54 637 宗涉及屋宇署在 2001 至 2015 年期間就可評估違例建築物發出清拆令的個案，當中 16 304 宗 (30%) 在 2015 年 12 月 31 日仍未獲遵從。特別要注意的是，其中 10 192 宗個案在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從，顯示估價署雖以為違例建築物於發出清拆令後很快便會清拆，但實際情況並非盡皆如此 (第 3.13 至 3.15 段)。

## 摘要

---

9. **需要就可評估的違例建築物擴大通報安排的涵蓋範圍** 根據協議的通報安排，屋宇署不會向估價署提供沒有獲發清拆令的可評估違例建築物的資料。根據屋宇署的資料庫，在 2001 至 2015 年期間，有 59 032 宗涉及可評估的違例建築物個案沒有獲發清拆令。如上文第 8(b) 段所述，清拆獲發清拆令的違例建築物可能需要很長時間才能完成，至於沒有發出清拆令者，需要的時間可能更長。鑑於追討差餉的 24 個月時限，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失收入的風險。根據估價署的記錄，可評估的分間樓宇單位的物業，其應課差餉租值在評估後可增加 5% 至 217% (平均為 58%) (第 3.17、3.18 及 3.20 段)。

10. **需要改善屋宇署給予員工有關把可評估違例建築物的清拆通告副本交給估價署的指引** 至於 2004 年就其他違例建築物達成的通報安排，則有兩項指引，分別關於廣告招牌和一般違例建築物。屋宇署負責廣告招牌的員工須把清拆令及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署；負責一般違例建築物的員工則只須把符合規定通知書和撤回清拆令通知書副本交給估價署，但沒有規定要把清拆令副本送交估價署。審計署經抽查 85 份從屋宇署資料庫中選出的清拆令後發現，當中只有 7 份 (8%) 的副本已交給估價署，顯示估價署未獲通知大部分發出的清拆令 (第 3.21 及 3.22 段)。

### 需要加倍努力找出未經評估的廣告招牌以進行臨時估價

11. 《差餉條例》規定，所有廣告招牌可視作獨立物業予以評估差餉，或將其額外價值附加於架設該廣告招牌的物業的價值中。截至 2015 年 4 月，已經獨立評估的廣告招牌共有 9 368 個，應課差餉租值合共 18 億元。2015 年 12 月，審計署在 6 個地區的選定街道就建築物外牆架設的大型廣告招牌進行調查，發現在 100 個選定的廣告招牌中，有 41 個 (41%) 未經評估差餉 (第 3.26、3.30 及 3.31 段)。

### 需要加強監察臨時估價有否及時進行

12. 在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署完成了 30 693 宗新臨時估價個案。不過，審計署發現，有 46 宗主要涉及村屋差餉的臨時估價個案並沒有在 24 個月的時限內完成，導致政府損失收入。在該 46 宗臨時估價個案的其中 32 宗，估價署平均要在有關的臨時估價生效日期後 104 個月才接獲開展臨

## 摘要

---

時估價工作所需的相關文件。估價署需採取措施防止同類問題再次發生，並需加強監察臨時估價有否及時進行，以及就所有引致損失收入的個案定期向財經事務及庫務局提供資料(第 3.35、3.36 及 3.39 段)。

### 豁免鄉郊物業的差餉

13. 《差餉條例》規定兩種形式的差餉豁免給予特定類別的鄉郊物業：其一是豁免評估差餉，適用於指定鄉村區內的新界村屋，以及農地及相關建築物；其二是豁免繳納差餉，適用於指定鄉村區以外若干由原居村民佔用的村屋。差餉豁免的條件是業主／佔用人需要遵守訂明準則(第 1.8、4.2、4.10 及 4.20 段)。

14. **需要制訂措施查核指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋** 截至 2015 年 12 月 31 日，本港有 105 個指定鄉村區，共有 140 條鄉村以及大約 16 460 間村屋。《差餉條例》規定，指定鄉村區內任何獲豁免差餉的村屋必須符合訂明的面積、高度及類別準則(例如建築物不超過 3 層高)。審計署留意到估價署沒有制訂措施查核指定鄉村區內的村屋，以確保這些村屋符合訂明的準則。審計署在兩個指定鄉村區進行實地視察，發現共有 58 間村屋樓高 4 層或 5 層。審計署檢視了 9 個指定鄉村區內 12 條選定鄉村的 228 間村屋在估價署的地租記錄，發現當中有 18 間村屋以 4 層或 5 層村屋的標準予以評估作徵收地租用途。雖然這些村屋不符合訂明樓高 3 層的準則，但估價署沒有採取行動，撤銷其獲豁免評估差餉的資格(第 4.3 至 4.6 及 4.9 段)。

15. **需要加強措施查核指定鄉村區以外獲豁免差餉的村屋** 民政事務總署署長獲授權豁免指定鄉村區以外若干由原居村民佔用的村屋繳納差餉。截至 2015 年 12 月，約 19 000 名合資格村民獲豁免繳納差餉，涉及 9 個地區的 25 000 個村屋單位。根據現行政策，獲豁免村屋必須符合訂明準則(與適用於指定鄉村區內村屋的相同)，以及不可有任何違例建築物。為監察這些村屋是否符合豁免差餉的資格準則，民政事務總署(民政署)已獲地政總署轄下 8 個分區地政處協助，通過與其違例建築物記錄的文件查核和進行現場視察，找出有違例建築物的村屋。審計署發現：

- (a) 部分文件查核和現場視察工作沒有適時進行，例如民政署要求在 2014 年 6 月至 2015 年 6 月期間進行 270 次現場視察，但截至 2015 年 12 月，有 22 次(8%)尚未完成；及

## 摘要

---

- (b) 有需要考慮加強現場視察，因為視察結果顯示，不符合資格的個案數字偏高。例如，就視察結果所作的抽查顯示，在 120 次視察中，有 48 間 (40%) 獲豁免差餉村屋有違例建築物 (第 4.10 至 4.12、4.14、4.18 及 4.19 段)。

16. **需要向地政總署取得有關非法改變農地及相關建築物用途的資料，以找出不合資格的獲豁免差餉個案** 估價署和地政總署於 2015 年協議，分區地政處會就重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案和已清拆農地上違例構築物的個案通知估價署。不過，通報安排並不涵蓋地政總署就違例構築物發出警告信的個案。審計署審查了 3 宗有關農地違例構築物的個案，發現有關的構築物主要用作貯存物品用途，顯示有關農地的用途已經改變，但其中兩宗個案仍獲豁免評估差餉 (第 4.21 段)。

### 徵收差餉和地租

17. 截至 2015 年 9 月 30 日，欠繳差餉及地租總額為 1.72 億元，相當於全年徵收款額 (約 330 億元) 的 0.5%。欠繳差餉及地租的年期分析顯示有 5,400 萬元 (31%) 已拖欠兩年或以上 (第 5.5 段)。

18. **需要考慮就已登記押記令的長期欠款個案採取重收或轉歸的行動** 審計署抽查了 9 宗拖欠個案，發現其中 1 宗個案的欠款人自 2007 年起拖欠 16 個物業的差餉及地租，而估價署為保障政府的法定權益，已於 2010 年 5 月就該些物業取得押記令。估價署超過 5 年仍未能成功追討欠款，終於在 2015 年 12 月把該 16 個物業轉介地政總署考慮是否採取重收或轉歸的行動，而當時的拖欠款額已增至 100 萬元 (第 5.6 段)。

19. **需要加快處理無主物業個案** 《公司條例》(第 622 章) 訂明，如拖欠差餉和地租的欠款人為已解散的公司，則在其行將解散前歸屬該公司的物業，即屬無主物業並歸屬政府。截至 2015 年 9 月 30 日，共有 14 宗無主物業個案，拖欠的差餉及／或地租總額為 130 萬元，有關物業在 1997 至 2010 年期間已歸屬政府。其中有 10 宗個案，估價署需時 7.5 年或以上才轉介地政總署，以接管欠款公司的物業 (第 5.7 段)。

# 摘要

---

## 審計署的建議

20. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議差餉物業估價署署長應：

### *全面重估應課差餉租值*

- (a) 採取措施，使經表格 R1A 申報屬全面重估應課差餉租值所需的租金資料更加準確，並密切監察有關情況 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動，例如在必要時提出檢控，如無須檢控則發出勸諭信 (第 2.16(c) 段)；
- (c) 請屋宇署協助，使索取全面重估應課差餉租值所需的分間物業租金資料的工作，更具成本效益 (第 2.16(e) 段)；

### *臨時估價*

- (d) 檢討 2005 年的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序 (第 3.40(a) 段)；
- (e) 請屋宇署協助，把關於可評估的違例建築物的通報安排範圍擴大，以至包括沒有獲發清拆令的違例建築物 (第 3.40(b) 段)；
- (f) 加倍努力找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價 (第 3.40(d) 段)；
- (g) 就 32 宗延遲臨時估價個案採取措施，防止同類問題再次發生 (第 3.40(f) 段)；

### *豁免鄉郊物業的差餉*

- (h) 制訂措施，以查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格 (第 4.22(a) 段)；
- (i) 審視指定鄉村區內村屋的地租記錄，以找出是否有不符合豁免資格的個案，並從速採取行動，撤銷不符合資格村屋的差餉豁免 (第 4.22(c) 段)；
- (j) 請地政總署協助，提供其在執法工作中發現的非法改變農地及相關建築物用途的個案資料，以便及早對不符合豁免差餉資格的個案採取行動 (第 4.22(e) 段)；及

## 摘要

---

### 徵收差餉及地租

- (k) 提醒屬下有關人員及早把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署考慮採取重收或轉歸的行動，以及從速採取行動處理無主物業個案（第 5.8 段）。
21. 審計署建議屋宇署署長應與估價署分享就違例建築物評估差餉所需的所有資料（第 3.41 段）。
22. 審計署建議民政事務總署署長應考慮加強對獲豁免差餉的村屋進行現場視察（第 4.23(b) 段）。
23. 審計署建議地政總署署長應提醒 8 個分區地政處應民政署的要求，適時完成關於獲豁免差餉村屋的文件查核和現場視察工作（第 4.24(a)(i) 段）。

### 政府的回應

24. 政府整體上同意審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

### 背景

1.2 差餉物業估價署(估價署)負責根據《差餉條例》(第 116 章)評估和徵收差餉，以及根據《地租(評估及徵收)條例》(《地租條例》——第 515 章)評估和徵收地租。

1.3 **差餉** 差餉是就使用物業而徵收的稅項，這方面的收入是政府一般收入的一部分。差餉制度的主要特色如下：

- (a) **徵收差餉的基準** 差餉是按照物業的應課差餉租值再乘以一個百分率(現時為 5%——註 1)徵收的，該租值是假設物業在指定的估價依據日期(註 2)空置出租時，估計可取得的合理年租而計算；
- (b) **須評估的物業** 一般來說，全港所有房產物業均須根據《差餉條例》評估差餉；
- (c) **評估基準** 應課差餉租值是出租物業估計可得的年租。在評估租金時，必須假設租客承擔支付一般由租客支付的所有差餉及稅項，業主則承擔支付地租、修葺費、保險費，以及維持該物業於能得到該租金的狀況所需的其他開支。評估應課差餉租值時，會參考同區類似物業於估價日期或接近該日期，在公開市場所議定的租金，並按面積大小、位置、設施、完工質素及管理水平的分別加以調算(見第 1.6 段)；及
- (d) **負責繳交差餉的人士** 業主與佔用人均有繳交差餉的責任。如租約無訂明由業主繳交，則須由佔用人繳交。

1.4 **根據《地租條例》徵收的地租** 香港的土地一般以政府租契租出，而承租人須按政府租契繳交地租。地租收入也是政府一般收入的一部分。根據《地租條例》，地租的管理方式如下：

---

註 1：徵收的百分率由立法會釐定，自 1999 年 4 月起維持不變。

註 2：自 1999 年起，指定的估價依據日期為有關財政年度開始前的 10 月 1 日。舉例而言，在 2014-15 年度的指定估價依據日期為 2013 年 10 月 1 日。

- (a) **徵收地租的基準** 地租是按照位處已批租土地上的物業的應課差餉租值再乘以 3% 徵收的，日後也會按照應課差餉租值的變動而調整；
- (b) **須評估的物業** 一般來說，下列類別的物業須評估地租：
  - (i) 位於新界及新九龍(界限街以北)而其土地契約在 1985 年 5 月 27 日《中英聯合聲明》生效前已批出的物業。這類土地契約已於 1997 年 6 月 27 日屆滿，並按《新界土地契約(續期)條例》(第 150 章) 第 6 條續期；
  - (ii) 其土地契約自 1985 年 5 月 27 日起批出或交回後重批的物業；及
  - (iii) 其不可續期土地契約在 1985 年 5 月 27 日或之後屆滿並已透過契約續期的方式續期的物業；
- (c) **評估基準** 評估用以釐定地租的應課差餉租值時，所採用的基準與差餉的相同(見第 1.3(c) 段)；及
- (d) **負責繳交地租的人士** 物業的業主有責任繳交地租。如一幅土地上的建築物內個別物業已作差餉評估，物業的業主或差餉繳納人便須繳交地租。如繳交地租者並非業主本人，則除非該名人士與有關業主有訂明協議，否則已繳交的地租即屬有關業主欠下該名人士的債項。

1.5 **根據其他條例徵收的地稅** 除根據《地租條例》徵收的地租外，政府亦根據其他條例就某些物業徵收地稅。這些物業包括位於市區並根據租契(不論可續期與否)所持有的物業。有關物業的租契須於 1985 年 5 月 27 日前批出，原定契約期尚未屆滿或已根據《政府租契條例》(第 40 章) 續期。就原定契約期未屆滿的土地契約而言，應繳的地稅款額在土地契約上註明。至於已根據《政府租契條例》續期的土地契約，地稅款額為有關物業在租契續期日的應課差餉租值的 3%，直到該物業重新發展為止，屆時其應課差餉租值會重新評估。該等地稅由地政總署負責徵收(註 3)。

---

註 3：大體而言，地政總署會每 6 個月(如每年地稅超過 100 元)或每 5 年(如每年地稅為 100 元或更少)向地稅繳納人發出徵收通知書。每年 5 月及 11 月，地政總署向其負責範圍內須繳納地稅的物業/地段發出約 21 萬份徵收通知書。是次審查工作的重點是估價署在保障差餉及地租收入方面的工作(見第 1.13 段)，並不包括地政總署徵收的地稅的工作。

1.6 **差餉及地租的評估** 所有已評估差餉的物業和根據《地租條例》須評估地租的物業，分別記錄於估價署備存的估價冊及地租登記冊。估價署通過全面重估應課差餉租值、臨時估價和刪除估價，以更新估價冊及地租登記冊，詳情如下：

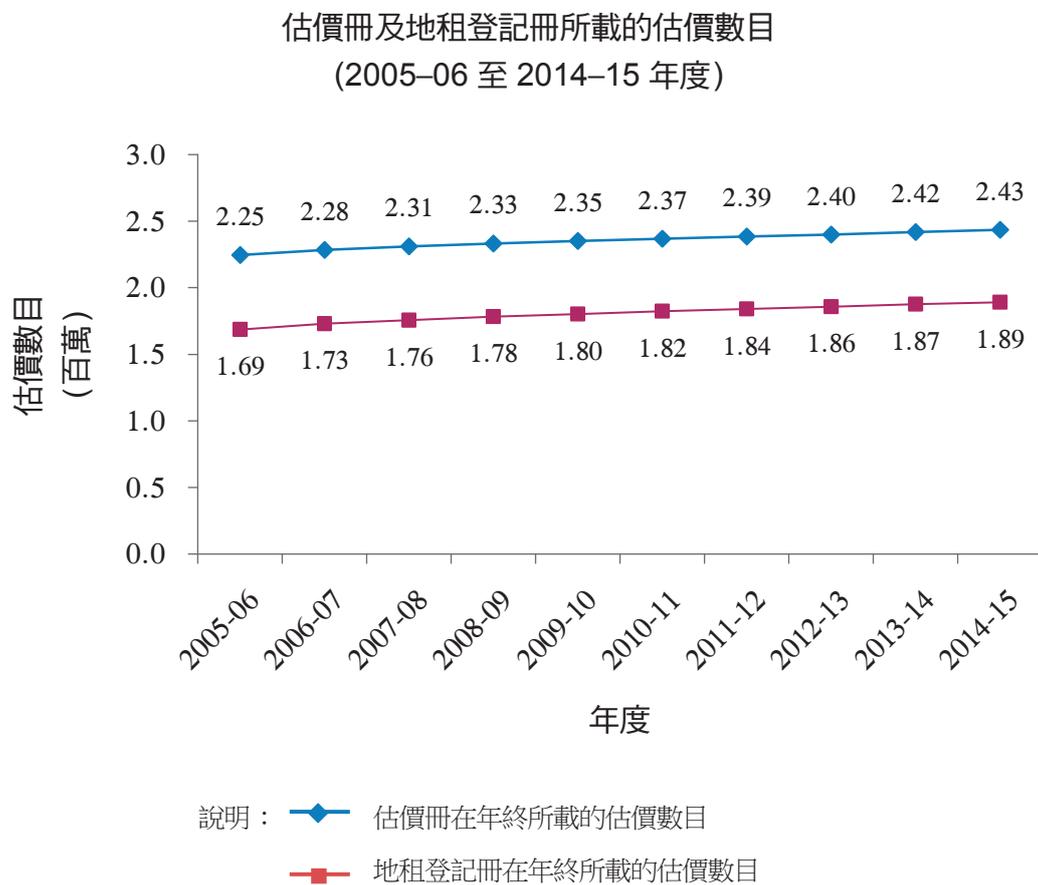
- (a) **全面重估應課差餉租值** 估價署每年全面重估差餉，得出最新的應課差餉租值，以反映市場租值的變化。全面重估物業的應課差餉租值的目的是，是根據差餉繳納人所佔用物業的市值租金水平，把繳納差餉的整體責任重新公平分配。估價署重估差餉後，會編制新估價冊及新地租登記冊，載列所有經評估物業的地址、名稱和新的應課差餉租值。為了令須同時繳納差餉及地租的物業有一個公平的地租評估基礎，每年擬備新地租登記冊和新估價冊的工作會同步進行；及
- (b) **臨時估價和刪除估價** 估價署可隨時對不在估價冊／地租登記冊內但須予評估差餉／地租的物業作出臨時估價。這做法主要適用於新建物業或結構曾經改動的物業。估價署亦會刪除無須繼續評估差餉／地租的物業。如物業因結構改動而影響其租值（例如分拆或合併單位），估價署會刪除其現時的應課差餉租值，並對經改動的物業進行臨時估價，以修訂有關物業的估價。根據臨時估價而徵收的差餉不得追溯至 24 個月之前（見第 3.5 段）。

1.7 **估價數目** 在 2014–15 年度，估價冊新增了 28 000 項估價，刪除了 12 000 項估價；地租登記冊則新增了 23 000 項估價，刪除了 8 000 項估價。截至 2015 年 4 月 1 日，估價冊載有 243 萬項估價（涉及 180 萬個住宅物業和 63 萬個非住宅物業），應課差餉租值合共 6,086 億元（按年上升 7.9%）；地租登記冊則載有 189 萬項估價，應課差餉租值合共 3,541 億元（按年上升 8.3%）。估價冊與地租登記冊所載的估價數目不相同，主要由於：

- (a) 根據《差餉條例》和《地租條例》獲豁免的個案數目有別（見第 1.8 及 1.9 段）；及
- (b) 約 21 萬個由地政總署負責徵收地稅的物業／地段並不包括在地租登記冊內（見第 1.5 段註 3），當中部分地段可能包含若干須個別評估差餉的單位。

圖一顯示在 2005-06 至 2014-15 年度期間估價冊及地租登記冊所載的估價數目。

圖一



資料來源：估價署的記錄

1.8 **差餉豁免** 《差餉條例》規定兩種形式的差餉豁免給予特定類別的物業：其一是豁免評估差餉，獲豁免物業並無估價載於估價冊內；其二是豁免繳納差餉，獲豁免物業的估價載於估價冊內，但獲豁免繳納差餉。豁免差餉的考慮因素大致可分為社會（例如墳場及火葬場）、行政（例如應課差餉租值低於訂明款額的物業）、政治（例如領事館佔用的物業及軍事用地），以及歷史（例如新界區某些村屋）等方面。獲豁免評估差餉及繳交差餉的物業類別分別載於附錄 A 及附錄 B。

1.9 **地租豁免** 《地租條例》亦就豁免物業繳交地租的法律責任作出規定。凡自 1984 年 6 月 30 日以來連續持有舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地或其他農村土地的原居村民或其合法父系繼承人（或祖，或堂），或在該日期以後批出的丁屋或遷置屋宇，均可獲豁免繳交地租的法律責任。

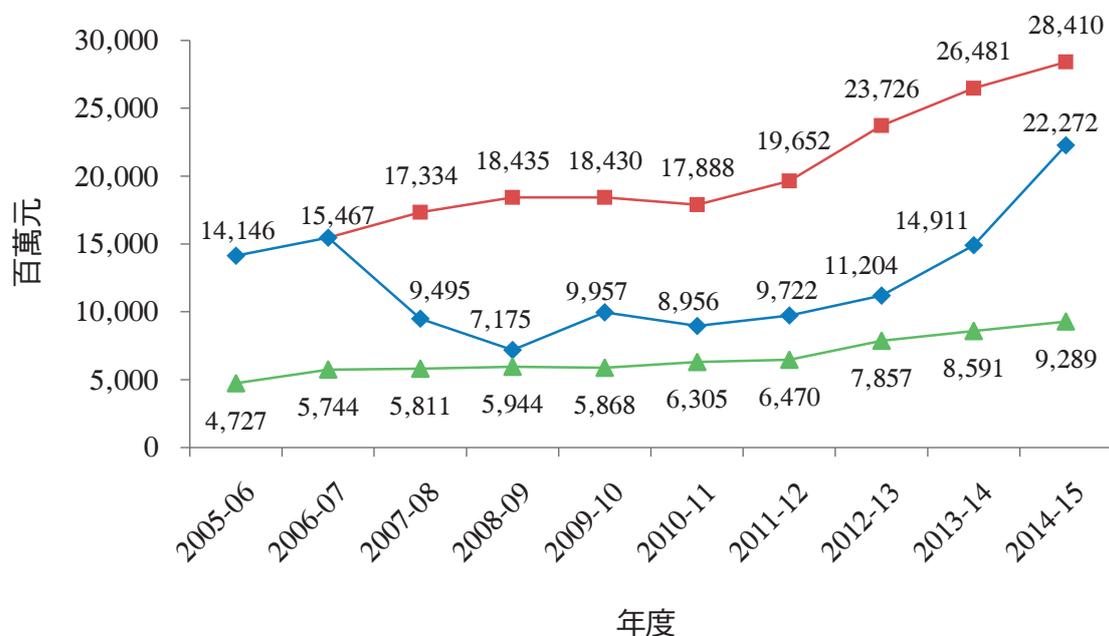
1.10 **徵收差餉及地租** 估價署亦負責就載於估價冊及地租登記冊內的所有物業發出徵收差餉及地租通知書，並處理有關帳戶。差餉及地租須按季預先繳付。如物業須同時繳納差餉及地租，該署會發出合併徵收通知書。在 2014–15 年度，根據《差餉條例》徵收的差餉和根據《地租條例》徵收的地租分別為 223 億元及 93 億元（註 4）。在 2005–06 至 2014–15 年度期間的差餉及地租收入載於圖二。

---

註 4：在 2014–15 年度，地政總署所徵收的地稅收入為 8 億元（見第 1.5 段）。

圖二

差餉及地租收入  
(2005-06 至 2014-15 年度)



說明：◆ 實際差餉收入  
 ■ 在沒有差餉寬減的情況下可徵收到的差餉收入 (見附註)  
 ▲ 地租收入

資料來源：估價署的記錄

附註：差餉繳納人在 2007-08 至 2014-15 年度期間獲得差餉寬減。在該段期間每年少收的差餉為 60 億元至 130 億元。

1.11 截至 2015 年 3 月 31 日，估價署的編制有 861 名員工，包括 652 名負責“法定估價及評估”綱領和“差餉與地租的徵收及發單”綱領的員工。在 2015-16 年度，該兩個綱領的預算開支合共為 3.894 億元。估價署的組織圖載於附錄 C。

## 審查工作

1.12 審計署在 2003 年曾就“差餉物業估價署的差餉及地租評估工作”完成審查，審查結果載於 2003 年 3 月的《審計署署長第四十號報告書》第 2 章。審計署另在 2009 年就“評估及徵收差餉及地租”完成審查，審查結果載於 2009 年 10 月的《審計署署長第五十三號報告書》第 2 章。審計署在該兩項審查工作中發現，估價署在評估及徵收差餉及地租方面有可予改善之處。估價署已就有關問題採取適當跟進行動。

1.13 2015 年 10 月，審計署就估價署在保障差餉及地租收入方面的工作展開審查。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 全面重估應課差餉租值 (第 2 部分)；
- (b) 臨時估價 (第 3 部分)；
- (c) 豁免鄉郊物業的差餉 (第 4 部分)；及
- (d) 徵收差餉及地租 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

## 政府的整體回應

1.14 財經事務及庫務局局長感謝審計署就估價署的工作進行詳盡的審查，並就改善稅收的評估和徵收方面提出建設性建議，包括有關及時就物業改動後 (如違例建築物) 進行臨時估價和核實指定鄉村區內村屋的豁免差餉資格的建議。他表示：

- (a) 近年物業市場蓬勃，估價署須處理顯著增加的新物業估價 (每年平均新增 20 500 個)，並每年於 5 個月內就大約 430 萬個物業進行全面重估應課差餉租值的工作 (240 萬個差餉估價及 190 萬個地租估價)，估價署的估價工作的規模及複雜程度不容低估；
- (b) 除評估差餉和地租外，估價署亦致力通過提供估價和物業資訊服務 (例如提供網上物業資訊系統) 以提升透明度和將資料庫轉化為方便使用的資料。估價署已開發一手住宅物業銷售資訊網，並在其運作成熟後交由一手住宅物業銷售監管局接管；及

## 引言

---

- (c) 數項審計署的建議將與其他較迫切且對估價署提供核心業務至關重要的優先處理項目爭奪部門資源，要實行這些建議需要檢討工作的優先次序。

1.15 差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議。

## 鳴謝

1.16 在審查工作期間，估價署、屋宇署、民政事務總署(民政署)及地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：全面重估應課差餉租值

2.1 本部分探討估價署全面重估應課差餉租值的工作。

### 全面重估應課差餉租值的目的和程序

2.2 根據《差餉條例》，物業的應課差餉租值是其於公開市場可得的全年租金的估值。租值會隨着時間而改變。全面重估應課差餉租值的目的是根據差餉繳納人所佔用物業的市值租金水平，把繳納差餉的整體責任重新公平分配。自 1999 年起，估價署分析每年 10 月 1 日 (指定估價依據日期) 的實際租金資料，按分析結果重估每年的應課差餉租值，以檢討和更新估價冊內所有物業的應課差餉租值，並編制在下一年度 4 月 1 日生效 (註 5) 的新估價冊。《地租條例》用以確定應課差餉租值的基礎與《差餉條例》相同。為了令須同時繳納差餉及地租的物業有一個公平的地租評估基礎，擬備新地租登記冊和新估價冊的工作會同步進行，兩者的指定估價依據日期亦相同。

2.3 全面重估應課差餉租值包括以下 4 個主要步驟：

- (a) **蒐集租金資料** 差餉物業估價署署長獲《差餉條例》賦予權力，可要求物業的業主及佔用人提供租金資料，以及指明的其他資料。每年 8 月，估價署向選定物業發出大批申報表 (表格 R1A)。差餉繳納人須於 21 日內把填妥的申報表交回估價署 (註 6)。估價署會向未交回表格 R1A 的人士發出催辦信。審計署發現蒐集租金資料的工作，有可予改善之處 (見第 2.5 至 2.16 段)；
- (b) **分析租金資料** 經申報的租金資料必須予以調整，以便與法例訂明的確定應課差餉租值的基礎一致。例如差餉、管理費和空調費不應包括在內。經申報的租金也會予以調整，以反映起租日期與指定估價依據日期之間的時差，以及免租期。如租賃雙方是有關係的，或租金遠低於或高於市值水平，有關租金會被視作離羣組別而剔除，不會用作分析；

---

註 5：本審計報告提到的全面重估應課差餉租值年度，是指新估價冊生效的年度。

註 6：任何人如故意作出失實陳述，或拒絕填報所要求的資料，即屬犯罪。一經定罪，可分別判處最高罰款 25,000 元或 10,000 元。此外，違例者可被判處相當於少徵收差餉／地租款額 3 倍的罰款。

(c) **檢討應課差餉租值** 為了讓估價人員得以在短時間內有系統地評估大量物業，估價署採用電腦批量估價技術，評估在估價特性方面較為近似的物業（例如住宅、辦公室及工業樓宇）。這個方法的要點如下：

- (i) 估價人員會在一幢大廈內挑選一個典型物業單位並以其估價作為指標估價，然後根據足以影響租值的因素，設定指標估價與大廈內其他單位之間的數學程式。該數學程式反映指標估價與有關估價單位之間質與量因素（例如景觀、樓層和樓面面積）的分別。指標估價的應課差餉租值是以複迴歸分析法所訂明的估價模式釐定的（註 7）。同一大廈內其他單位的租值會經電腦按既定的數學程式自動計算而得出；及
- (ii) 估價署的專業估價人員會覆檢電腦計算出的應課差餉租值，以確保其有租金資料支持，並屬 10 月 1 日公開市場租金的合理正確估算。為了使估價更加準確和一致，估價署設有定期覆檢計劃，持續覆檢並更新同一大廈內，以及不同大廈之間各個差餉估價的估價特性和對比關係。

性質特殊的物業（例如酒店、電影院及公用事業設施），其應課差餉租值會以人手利用其他估價法來評估和覆核；及

(d) **編制和公布估價冊和地租登記冊** 估價署完成全面重估差餉工作後，便會編制新的估價冊和地租登記冊，並由差餉物業估價署署長公布，聲明當中所載物業的地址、名稱及應課差餉租值均屬真確。估價冊和地租登記冊通常在 3 月公布，並於 4 月 1 日生效。任何人士如不滿估價冊／地租登記冊的記項，可於 6 月 1 日前向署長提交修改估價冊／地租登記冊的建議書。

---

註 7：複迴歸分析法是一種統計技術，通過分析物業屬性和特性（例如樓面面積、位置、樓齡及升降機可否到達）對物業價值的影響來估算應課差餉租值。

## 全面重估應課差餉租值後的數據稽核

2.4 每次完成全面重估應課差餉租值後，估價署內部核數組會進行數據稽核，從宏觀角度確保新應課差餉租值在估價依據日期當日合理、準確和一致，同時又確保各類物業之間和同一類別物業之內的估價達到相對公平的規定要求。內部核數組利用以下的比率分析方法來評估估價的準確程度：

- (a) **應課差餉租值與租金的平均比率** 估價署根據國際估價師協會(註8)編制的《數率研究標準》，採用應課差餉租值與租金的平均比率來評估其估價表現。這是一個整體比率，取自全面重估應課差餉租值後選作進行數據稽核的個別物業的應課差餉租值與租金的比率的平均值(註9)。根據國際估價師協會的準則，平均比率如介乎0.9至1.1，屬可接受範圍。這是顧及難以控制的抽樣誤差及可影響準確性的受限制情況。任何低於或高於這範圍的比率，即表示應課差餉租值被低估或高估。在2010-11至2015-16年度的全面重估應課差餉租值的工作中，得出的應課差餉租值與租金的平均比率處於可接受範圍，即由0.91至0.92不等(註10)；及
- (b) **租金資料比率** 該比率用作評估在全面重估應課差餉租值期間取得的租金資料是否足夠，計算方法是將沒有租金資料的物業數目除以有租金資料的物業數目，比率越高表示所取得的租金資料越不足。在過去6年，租金資料比率有所改善，即由2010-11年度全面重估應課差餉租值時的25降至2015-16年度全面重估應課差餉租值時的23(註11)。

---

註8：國際估價師協會是一個專業會員制組織，由政府估價人員及其他對物業稅管理有興趣的人士組成。該會的評估標準是廣為估價專業人士所認受的準則。

註9：以2015-16年度的全面重估應課差餉租值為例，估價署揀選了94 420個物業的租金資料，用以進行全面重估應課差餉租值後的數據稽核。應課差餉租值與租金的整體平均比率是該94 420個物業的應課差餉租值與租金的比率總和除以94 420。

註10：根據2009年的審查工作(見第1.12段)，在2005-06至2009-10年度的全面重估應課差餉租值工作中，得出的應課差餉租值與租金的平均比率由0.83至0.94不等。

註11：根據2009年的審查工作(見第1.12段)，在2005-06至2009-10年度的全面重估應課差餉租值工作中，租金資料比率由25至32不等。

### 蒐集租金資料

2.5 估價署從數個來源取得租金資料作全面重估應課差餉租值之用，但主要是向選定的物業發出表格 R1A(註 12)。該署以往年收回的表格 R1A 的分析結果作為揀選物業的基礎，例如所有報稱租約期已屆滿的出租物業會獲選，而過去 5 年所有報稱屬業主自用的物業便不會獲選。一般而言，該署會從各物業類別(註 13) 隨機揀選物業，向其發出表格 R1A(註 14)。表一載列在 2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值工作中發出和交回的表格 R1A 及取得的租金資料的分析。

---

註 12：估價署除於全面重估應課差餉租值期間發出大批表格 R1A 外，亦會在有需要時發出該表格(例如根據估價署的電腦系統有已屆期滿的租約，來自土地註冊處的租賃記錄或經稅務局電腦系統辦理電子印花的租賃記錄)。在 2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該署每年因此而發出的表格 R1A 數目，由 142 000 至 155 000 份不等。

註 13：估價署把物業分為 18 個類別(例如小型單位、大型單位和地面商舖)。

註 14：例如在 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該署在每 20 間村屋隨機揀選 7 間發出表格 R1A。

表一

發出／交回表格 R1A 和取得的租金資料的分析  
(2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課差餉租值年度	表格 R1A 數目		交回比率 (註 2) $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	取得租金資料的物業 (註 3)	
	發出 (a)	交回 (註 1) (b)		數目 (d)	佔發出表格 R1A 的百分比 (e) = $\frac{(d)}{(a)} \times 100\%$
2010-11	300 532	244 689	81.4%	118 739	39.5%
2011-12	326 405	266 214	81.6%	127 167	39.0%
2012-13	310 321	257 271	82.9%	122 352	39.4%
2013-14	296 373	241 738	81.6%	124 030	41.8%
2014-15	316 752	258 581	81.6%	139 907	44.2%
2015-16	296 098	239 564	80.9%	136 671	46.2%
平均	307 747 (註 4)	251 343	81.7%	128 144	41.6%

資料來源：估價署的記錄

註 1：根據估價署的資料，收回的表格 R1A 平均約 5.3% 是差餉繳納人以電子方式遞交的。

註 2：根據 2009 年的審查工作(見第 1.12 段)，在 2005-06 至 2009-10 年度的全面重估應課差餉租值工作中，交回表格 R1A 的比率由 79% 至 83% 不等。

註 3：取得租金資料的物業數目較收到的表格 R1A 數目少，原因是涉及業主自住或空置的物業的報表沒有租金資料。

註 4：在發出的 307 747 份表格 R1A 當中，平均 197 748 份 (64%) 涉及住宅物業及 109 999 份 (36%) 涉及非住宅物業。

2.6 除了表格 R1A 之外，估價署從以下來源取得租金資料：

- (a) **估價署收到的表格 CR109** 《業主與租客 (綜合) 條例》(第 7 章) 規定，住宅物業的業主須就任何新租賃或重訂協議向估價署提交表格 CR109 以便批署。須於表格 CR109 內提供的租金資料，與表格 R1A 的大致相同。因此，物業如已涵蓋於已收到的表格 CR109，便不會揀選作發出表格 R1A 之用，以免重複；及
- (b) **加蓋印花租約** 《印花稅條例》(第 117 章) 規定，已簽立的租約必須由稅務局印花稅署加蓋印花。在稅務局協助下，估價署取得租金資料如下：
  - (i) 稅務局把租約交回加蓋印花申請人之前，估價署一名員工在印花稅署影印部分租約。據估價署表示，該員會影印主要的非住宅物業 (例如商店、辦公室和工廠) 的租約，因為住宅物業的租金資料可從表格 CR109 取得。稅務局也會影印部分租約作其使用，這些副本會交給估價署。估價署會從這些租約副本中擷取有用的租金資料；及
  - (ii) 經互聯網使用稅務局電子印花服務的申請人在完成加蓋印花程序後，可獲連接至估價署網站，以電子方式遞交表格 CR109(適用於住宅物業) 或表格 R1A(適用於非住宅物業) (註 15)。對於已辦理了電子印花 (註 16)，而沒有遞交表格 CR109 或表格 R1A 的個案，估價署會發出表格 R1A。

在 2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值，從上述兩個來源取得的租金資料載於表二。

---

註 15：遞交稅務局的電子印花申請所填報的資料，並沒有估價署用作進行全面重估應課差餉租值所需的足夠資料。

註 16：在 2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值，稅務局每年通知估價署的電子印花個案由 77 310 至 131 784 宗不等。

表二

收到的表格 CR109 及加蓋印花租約的數目  
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課差餉租值年度	表格 CR109 數目 (註 1)	加蓋印花租約數目		
		稅務局提供 (註 2) (a)	估價署影印 (註 3) (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2010–11	49 992	21 015	18 099	39 114
2011–12	50 596	23 696	24 640	48 336
2012–13	52 070	23 352	22 781	46 133
2013–14	50 838	24 775	23 583	48 358
2014–15	51 672	27 843	23 806	51 649
2015–16	51 300	26 450	26 187	52 637
平均	51 078	24 522	23 183	47 705

資料來源：估價署的記錄

註 1：全部涉及住宅物業 (見第 2.6(a) 段)。

註 2：估價署表示，稅務局提供的加蓋印花租約大部分涉及住宅物業。

註 3：大部分涉及非住宅物業 (見第 2.6(b)(i) 段)。

### 需要監察經表格 R1A 申報的租金資料是否準確

2.7 每次完成全面重估應課差餉租值之後，重估差餉事務科會以抽樣方式進行租金核實工作，以確定經表格 R1A 申報的資料是否準確。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該科每年從收到的表格 R1A 中揀選約 240 個物業，並發信要求這些物業的差餉繳納人就申報的租金資料提供證明文件 (例如租約和租金收據副本)。該 6 次租金核實工作的結果載於表三。

## 全面重估應課差餉租值

表三

### 租金核實工作的結果 (2010-11 至 2015-16 年度的全面重估應課差餉租值)

項目	全面重估應課差餉租值年度						平均
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	
(a) 揀選個案 數目 (註 1)	240	240	240	240	243	240	241
(b) 資料正確 無誤的個 案數目	174	195	173	146	161	181	172
(c) 資料正確 無誤個案 的比率 $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	73%	81%	72%	61%	66%	75%	71%
(d) 資料與事 實不符的 個案數目	56	44	67	94	82	59	67
(e) 資料與事 實不符的 項目總數 (註 2)	68	54	106	127	99	76	88

資料來源：估價署的記錄

註 1：除了 2010-11 年度全面重估應課差餉租值有 10 宗不交回資料個案，以及 2011-12 年度全面重估應課差餉租值有 1 宗不交回資料個案（該 11 宗不交回資料個案，佔在 6 年揀選的 1 443 個樣本個案約 1%），其他差餉繳納人均提供所需資料以供核實。

註 2：部分個案有超過 1 項資料與事實不符，一些例子包括租金款額和租賃期不正確，漏報按租戶營業額訂定的租金和免租期。

2.8 審計署得悉估價署只揀選擁有多個物業的差餉繳納人進行租金核實工作(註 17)，資料正確無誤比率或不能完全反映經表格 R1A 取得租金資料的準確性。此外，從第 2.7 段表三 (c) 項可見資料正確無誤個案的平均比率只有 71%，管理層須予關注，因為在樣本個案中資料與事實不符者佔 28% (其餘 1% 為不交回資料的個案)，反映經表格 R1A 申報的租金資料不準確，可能影響全面重估應課差餉租值所得的應課差餉租值。審計署認為，估價署需要密切監察這個情況，並採取措施使經表格 R1A 申報的租金資料更加準確。為加強監察申報的租金資料，估價署也需要考慮為進行租金核實工作採用分層抽樣法，把差餉繳納人分為擁有多個物業和擁有單一物業兩個分類。此舉可以把單一物業差餉繳納人包括在內；至於樣本數量，可因應不同分類的特徵和風險而異。

### **需要就不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動**

2.9 表格 R1A 是法定報表，用以取得租金資料以便全面重估應課差餉租值。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值，估價署每年發出約 307 700 份表格 R1A (見第 2.5 段表一)，而每年大約有 56 400 名 (18%) 差餉繳納人沒有填妥並交回該表格 (見表四)。估價署已就部分沒有交回表格的個案採取檢控行動或發出警告信，但從表四可見，連續 3 年沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人 (註 18) 數目有所增加 (即由 2010–11 年度全面重估應課差餉租值時的 6 100 人增加至 2015–16 年度全面重估應課差餉租值時的 7 417 人，增幅為 22%)，有需要採取更嚴厲的執法行動。

---

註 17：估價署因應 2003 年審查工作的建議 (見第 1.12 段)，在 2004 年進行租金核實工作，以評估少報租金資料的風險。據估價署表示，受資源所限，這項工作在 2005 至 2007 年期間沒有進行。2008 年，估價署因應廉政公署的建議，恢復進行租金核實工作，從防止貪污的角度，應對擁有多個物業的差餉繳納人少報租金資料的較高風險。

註 18：如第 2.5 段所述，估價署為全面重估應課差餉租值而揀選物業向其發出表格 R1A 時，會參考往年交回的表格 R1A 的結果。就此，該署編制了連續 3 年都沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人的統計數字。

表四

沒有交回表格 R1A 個案、  
屢不交回表格 R1A 個案及檢控個案數目  
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課 差餉租值年度	沒有交回的 表格 R1A 數目  (a)	3 年都沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人數目		檢控個案 數目
		數目  (b)	百分率  (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	
2010–11	55 843	6 100	10.9%	18
2011–12	60 191	4 674	7.8%	37
2012–13	53 050	5 597	10.6%	44
2013–14	54 635	6 160	11.3%	52
2014–15	58 171	7 120	12.2%	52
2015–16	56 534	7 417	13.1%	52
平均	56 404	6 178	11.0%	43

資料來源：估價署的記錄

2.10 從第 2.7 段表三 (d) 項可見，估價署就 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值進行租金核實工作，在每年平均約 240 宗個案中，發現經表格 R1A 申報錯誤租金資料的個案有 67 宗 (28%)。該署就這些不遵從規定的個案採取的跟進行動包括：向選定對象發出勸諭信 (集中於多項資料與事實不符以及資料經常與事實不符的個案)；以及在顧客聯絡會議中提醒主要業主有法定責任提供準確的租金資料。然而，自 2008 年恢復進行租金核實工作以來，該署沒有採取檢控行動。估價署在 2016 年 2 月回覆審計署查詢時表示，沒有證據顯示有關的差餉繳納人明知而故意在表格 R1A 作出虛假陳述。但審計署留意到，在 2010–11 至 2014–15 年度這 5 年期間的全面重估應課差餉租值，有 3 個業主在 3 至 4 年都提供不準確的租金資料。審計署認為估價署需要考慮在必要的情況下，採取更嚴厲的執法行動。

**需要探討用無紙化解決方案取得加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行**

2.11 在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，估價署影印的加蓋印花租約數目由 18 099 份增加至 26 187 份，增幅為 45% (見第 2.6 段表二)。鑑於每年需要影印大量租約，該署值得考慮用掃描器取代影印機，以響應環保減少用紙及減省貯存空間 (註 19)。審計署認為估價署經諮詢政府資訊科技總監辦公室後，需要探討用無紙化解決方案取得加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行。

**沒有遵從規定在表格 R1A 申報物業改動資料**

2.12 估價署在 2012 年採用新的表格 R1A (註 20)，規定差餉繳納人申報 (除租金資料外) 其物業有否分間或合併 (即可能影響其應課差餉租值的結構改動——見第 3.6 段)。關於這方面，估價署在 2012 年 3 月徵求屋宇署提供其在大規模行動中發現的分間物業資料，以便更有效向特定對象發出表格 R1A。屋宇署向估價署提供一份 116 幢樓宇的名單，當中有 800 個分間物業是在 2011 年發現的。屋宇署亦告知估價署，會在 2012 年的大規模行動中檢查另外 339 幢樓宇。2012 年 9 月，估價署欲向屋宇署索取在所有大規模行動中發現的分間物業的完整名單，但得悉屋宇署沒有這樣的名單。

2.13 為進行 2013–14 年度全面重估應課差餉租值的工作，估價署向 116 幢樓宇的所有差餉繳納人 (在之前 12 個月獲發表格 R1A 者除外) 發出 3 189 份新的表格 R1A。估價署共收回 2 244 份表格 R1A (發出表格總數的 70%)，但當中只有 44 份表格載有有關的差餉繳納人所申報的租金和分間樓宇單位資料，讓估價署能根據這些資料修改有關物業的應課差餉租值 (增加 15% 至 180%，平均為 69%)。屋宇署發現的 800 個分間物業中的 756 名差餉繳納人顯然沒有交回表格 R1A 或沒有在表格 R1A 申報其分間物業的狀況。然而，估價署沒有尋求屋宇署協助找出有關的差餉繳納人，以便向他們採取跟進行動。此外，就 2014–15 年度及之後的全面重估應課差餉租值工作，估價署沒有向屋宇署索取分間物業資料，從而進行同樣發出大批表格 R1A 的行動。

---

註 19：這個方向符合政府的“數碼 21 資訊科技策略”，積極採用無紙化解決方案處理政府檔案，以減省成本和貯存空間、得以追蹤資料去向、方便分享資訊，以及保護環境。

註 20：新的表格 R1A 現時仍然通用。

## 全面重估應課差餉租值

---

2.14 估價署在 2015 年 12 月回覆審計署的查詢時表示，向 116 幢有分間單位存在的樓宇發出大批表格 R1A 是一項先導性質的研究。由於申報的出租分間物業絕大部分有租務記錄，已屬一般發出大批／定期發出表格 R1A 的對象（見第 2.5 段註 12），估價署認為，就 2014–15 年度的全面重估應課差餉租值工作向屋宇署在 2012 年檢查的 339 幢樓宇（見第 2.12 段）的全部物業額外發出表格 R1A，並不符合成本效益。審計署認為，就進行全面重估應課差餉租值索取分間物業的租金資料時，估價署可以就屋宇署發現的分間物業發出表格 R1A，以提高成本效益。

2.15 為確定經表格 R1A 申報的分間物業資料是否準確，審計署抽查了 10 份交回的表格 R1A，涉及的分間物業均接獲屋宇署發出的清拆令（見第 3.17 段）。審計署發現，有 8 宗個案的差餉繳納人在表格 R1A 中報稱其物業沒有分間；至於其餘兩宗，差餉繳納人則沒有指明其物業是否有分間。抽查結果顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料。屋宇署的分間物業資料有助估價署檢查表格 R1A 有否遺漏或少報分間物業資料的情況。

## 審計署的建議

2.16 審計署**建議**差餉物業估價署署長應：

- (a) 採取措施，使經表格 R1A 申報屬全面重估應課差餉租值所需的租金資料更加準確，並密切監察有關情況；
- (b) 就進行租金核實工作，考慮採用分層抽樣法分開不同的差餉繳納人類別，以加強監察申報的租金資料；
- (c) 就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動，例如在必要時提出檢控，如無須檢控則發出勸諭信；
- (d) 經諮詢政府資訊科技總監後，探討用無紙化解決方案索取加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行；
- (e) 請屋宇署協助，通過集中向該署發現的分間物業索取全面重估應課差餉租值所需的租金資料，從而改善有關工作的成本效益；及
- (f) 如上文第 (e) 段所述利用從屋宇署所得的資料，找出在表格 R1A 少報分間物業資料（例如第 2.15 段所述情況）的分間物業差餉繳納人，以便採取所需要的跟進行動。

## 政府的回應

2.17 差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 蒐集租金資料是估價署每年進行全面重估應課差餉租值的主要工作之一，估價署一直十分重視。在每年的工作高峰期，署方都僱用超過 40 名合約員工處理收到的租金資料；及
- (b) 要實行審計署的建議就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動(見第 2.16(c) 段)，在資源方面有重大影響。估價署會視乎是否有足夠資源，考慮採取更嚴厲的執法行動。

## 第 3 部分：臨時估價

3.1 本部分探討有關臨時估價的事宜，集中在以下範疇：

- (a) 物業改動後的臨時估價 (第 3.6 至 3.25 段)；
- (b) 廣告招牌的臨時估價 (第 3.26 至 3.32 段)；及
- (c) 臨時估價有否及時進行 (第 3.33 至 3.39 段)。

### 臨時估價程序

3.2 根據《差餉條例》及《地租條例》，差餉物業估價署署長可隨時對不在估價冊／地租登記冊內但須予評估差餉／地租的物業作出臨時估價。物業沒有載於估價冊／地租登記冊的原因眾多，較常見的原因如下：

- (a) **新物業** 有關物業屬未評估差餉／地租的新建築物的一部分；
- (b) **經改動物業** 有關物業因結構改動以致須從先前的估價冊／地租登記冊刪除，並因應結構改動而須進行臨時估價。如一個物業分割為兩個或多個物業，該物業亦須經刪除估價和臨時估價的程序，已分割的物業須作個別評估；相反，如兩個或多個物業合併為一，則應作為一個物業來評估。這個做法適用於所有 (住宅及非住宅) 物業。刪除估價及臨時估價通常會在同一日生效；及
- (c) **之前獲豁免的物業** 有關物業之前獲豁免評估差餉／地租，但因其豁免資格有變而須予評估。

3.3 估價署利用其他部門提供的資料，以找出可能須進行臨時估價的物業。這些資料包括：

- (a) 屋宇署就新建築物發出的佔用許可證；
- (b) 香港房屋委員會轄下屋邨的出租通知書；
- (c) 房屋署署長就居者有其屋單位發出的完工證明書；

- (d) 地政總署就新界豁免管制屋宇 (註 21) 發出的合格證明書；及
- (e) 屋宇署關於建築物的改動及加建工程的通知。

3.4 估價署必須向須接受臨時估價的物業的業主或佔用人送達通知書，列明臨時估價的生效日期。有關業主或佔用人可在 28 天內，向估價署呈交指明表格，提出反對臨時估價。

3.5 《差餉條例》第 29(1) 條規定，臨時估價所訂的須繳差餉，須由估價生效之日起 (註 22)，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，估價署不可追討 24 個月之前的差餉。至於地租，《地租條例》沒有就追討地租訂明有關追溯的時限。臨時估價所訂的須繳地租，須由估價生效之日起繳交。

### 物業改動後的臨時估價

3.6 結構上曾經改動的物業，其載於估價冊及／或地租登記冊內的差餉／地租估值或須根據有關物業的最新實際狀況作出修訂。估價署表示，一般來說，屬可供佔用作實益用途 (例如作倉庫和居住用途) 的結構改動均須進行評估。常見可評估的搭建物包括以下幾種：

- (a) 天台或平台的搭建物 (例子見照片一)，以及在後巷或天井的搭建物；
- (b) 店面和招牌的伸建物 (見第 3.26 段)；及
- (c) 建築物內部改動，例如牆壁／樓層的改動／加建 (例如分拆及合併單位)、地庫挖掘及改變用途。

---

註 21：豁免管制屋宇是指根據《建築物條例 (新界適用) 條例》(第 121 章) 的規定，獲地政總署署長批准無須向建築事務監督提交建築圖則以供審批的屋宇。

註 22：一般而言，新建築物內物業的臨時估價生效日期為：

- (a) 就住宅物業而言，自佔用許可證、合格證明書、轉讓同意書或租賃同意書等有關文件 (以適用者為準) 發出日期起計第 90 日；或
  - (b) 就非住宅物業而言，自有關文件 (見上文 (a) 項) 發出日期起計第 180 日或首次佔用日期，兩者以其較早者為準。
- 至於其他物業的臨時估價生效日期，則為其首次佔用日期。

照片一

可評估的平台搭建物例子



資料來源：屋宇署的記錄

3.7 差餉是就使用物業而徵收的稅項，估價署表示，即使物業或搭建物屬未經許可建造，亦須評估差餉。同理，就這些違例建築物進行評估及／或就其繳納差餉，並不表示這些建築物具有合法地位，而這些建築物也不會獲得在法律上的批准或認可。

3.8 估價署通過以下主要途徑收集有關物業改動的資料：

- (a) **實地視察** 估價署人員就新物業作臨時估價或處理反對差餉評估的個案時會進行實地視察。視察期間，估價署人員或會留意到鄰近物業是否有實際改動；
- (b) **表格 R1A** 差餉繳納人須於表格 R1A 內表明其物業是否分間作多個獨立單位或與其他物業合併 (見第 2.12 段)；及
- (c) **屋宇署提供的資料** 根據《建築物條例》(第 123 章)，所有樓宇建築工程 (除一些豁免工程外) 均須事先獲得建築事務監督批准圖則和同意開展，否則即屬未經許可的工程，屋宇署可採取執法行動予以取締。屋宇署通過執行《建築物條例》取得有關獲批准建築工程和違例建築物的資料。

### 獲批准樓宇建築工程的通報安排

3.9 估價署與屋宇署設有關於獲批准樓宇建築工程的通報安排，以便評估差餉和地租，詳情如下：

- (a) 根據屋宇署發出的作業備考，認可人士及註冊結構工程師須就已完工的新樓宇建築工程及改動和加建工程向屋宇署提交額外一套圖則記錄，以便該署轉交估價署；及
- (b) 屋宇署向員工（負責處理建築專業人士就新樓宇建築工程及改動和加建工程提交的完工證明書的人員）發出內部指引，指定他們把新樓宇建築工程的佔用許可證和屋宇署就改動和加建工程完工證明書發出的認收信影印及送交估價署。

### 需要加強可評估的違例建築物的臨時估價工作

3.10 **不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策** 由 2001-02 年度起，估價署與屋宇署已就違例建築物設立通報安排。2001 年 1 月，當時的規劃地政局（註 23）就對付違例建築物（包括天台非法搭建物）的措施諮詢立法會規劃地政及工程事務委員會。委員會獲告知規劃地政局在 2000 年 2 月成立了一個專責小組，負責檢討有關樓宇安全和預防性維修的政策及執法行動。該小組提出的建議包括：

- (a) 應優先清拆單梯樓宇的天台非法搭建物，以消除潛在“火警陷阱”；
- (b) 必須設法盡速清拆新的天台非法搭建物，無論在建造中，被佔用前或剛被佔用的，均應迅速清拆，並遏止搭建物拆而復建；及
- (c) 作為對付違例建築物的整套措施的一部分，政府應停止向新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉，以免令人對天台非法搭建物的法律地位有所誤解。

當時的庫務局局長（註 24）考慮到屋宇署將從速採取行動，清拆或制止新建或復建的天台非法搭建物，遂於 2000 年 11 月同意停止向新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的建議。

---

註 23：現時有關規劃和地政的政策職責屬發展局的管轄範圍。

註 24：由 2002 年起，財經事務及庫務局局長承擔庫務局局長的政策職責。

3.11 **清拆單梯樓宇天台非法搭建物的通知** 2001年8月，屋宇署根據專責小組的建議，要求估價署協助找出單梯樓宇新建或復建的天台非法搭建物，以從速採取執法行動。根據在2001-02年度達成的協議，估價署在進行差餉估價或實地視察時如發現懷疑搭建物，會向屋宇署通報；至於屋宇署則會向估價署通報其計劃的執法行動，在不同階段向估價署提供以下文件的副本：

- (a) 根據《建築物條例》第24條向業主／佔用人發出的拆卸／清拆令；及
- (b) 確認天台非法搭建物妥善清拆後，向業主／佔用人發出的符合規定通知書。

這些文件有助估價署檢討已清拆天台非法搭建物的物業的應課差餉租值，以免徵收過多差餉。

3.12 **清拆可評估的其他類別違例建築物的通知** 2004年，屋宇署通過電郵與估價署進行商討後，同意應估價署的要求，向其提供關於可評估的其他類別違例建築物（見第3.6段）的清拆令和符合規定通知書的副本，做法與單梯樓宇天台非法搭建物的安排類似。此舉的目的，是方便估價署檢討已清拆違例建築物的物業的應課差餉租值。

3.13 **估價署就跟進可評估違例建築物的清拆通知給予員工的指引** 估價署與屋宇署就可評估的違例建築物協訂通報安排後，向員工發出以下指引，訂明收到屋宇署的清拆通知後就可評估的違例建築物評估差餉的步驟：

- (a) 2002年的部門指引訂明：
  - (i) 應核實資料，以確定是否已就有關的天台非法搭建物評估差餉；
  - (ii) 如果有關的天台非法搭建物已經評估差餉，負責人員應密切監察有關個案的進展，並在收到屋宇署或差餉繳納人的資料，得悉有關的天台非法搭建物已經清拆後，進行刪除估價（或刪除和臨時估價）的工作（見第3.2(b)段）；及
  - (iii) 如果有關的天台非法搭建物未經評估差餉，便無須對這宗個案作進一步行動；及
- (b) 2005年的部門指引（現在仍然有效）與2002年的指引相似，內容則包涵天台非法搭建物和可評估的其他類別違例建築物。該指引亦訂

明，接獲屋宇署的清拆令的天台非法搭建物／違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取任何進一步行動。

3.14 **審計署的查詢** 2000年12月，當時的規劃地政局向估價署發出便箋，指該局從來無意停止就現存的天台非法搭建物徵收差餉，或批准其豁免差餉，局方旨在於發現新建或復建的天台非法搭建物後盡快加以制止。然而，估價署於2002年發出的部門指引沒有提醒員工應先核實第3.13(a)(iii)段未經評估差餉的天台非法搭建物是否屬新建或復建個案，然後才將其列為無需要進一步行動的個案。此外，沒有文件證明估價署在發出2005年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆(見第3.15(b)段)。2016年2月和3月，估價署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 2002年的部門指引亦訂明“現行有關處理其他類別違例建築物的部門慣例／指引維持不變，並應繼續予以遵循”。按照既定的徵收差餉原則，性質短暫的物業不會獲評估差餉；
- (b) 清拆令一經發出，即代表政府決意盡快清拆該目標違例建築物，情況與新建或復建個案相同。耗費資源評估即將清拆的違例建築物，是沒有足夠理據去支持的；
- (c) 按照專責小組作出決定的理據，如對獲發清拆令的違例建築物進行評估，會令佔用人誤以為政府並不積極執行清拆令，因而變相鼓勵佔用人不清拆違例建築物；
- (d) 估價署非常清楚，停止就現存的天台非法搭建物徵收差餉或批准其豁免差餉，從來不是當時的規劃地政局的政策原意。估價署其後於2003年與當時的規劃地政局通訊時，清楚表明沒有計劃停止就其他違例建築物徵收差餉，而事實上，估價署沒有停止就現存已評估差餉的天台非法搭建物／違例建築物徵收差餉(包括發現屋宇署已向其發出清拆令的新建和復建天台非法搭建物)，直至有關搭建物清拆為止。至於未進行差餉評估的天台非法搭建物／違例建築物，估價署在2002年(只限天台非法搭建物)和2005年(包括其他違例建築物)發出的部門指引中均有提醒該署人員，在考慮是否就尚未評估的天台非法搭建物／違例建築物評估差餉時，應沿用當時的部門慣例。事實上，估價署自2000年起已在約14 000個臨時估價中反映了違例建築物(包括天台非法搭建物)的價值；及
- (e) 除了妥為執行政策目標外，估價署亦遵照《差餉條例》和根據普通法下既定的徵收差餉原則進行差餉評估。由於清拆令要求天台非法

搭建物／違例建築物須於 1 至 3 個月內清拆，在這個前提下，有關搭建物存在的時間過於短暫，在既定的徵收差餉原則下不符合評估差餉的條件。這亦是估價署不反對專責小組建議停止就新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的根本原因。因此，按照不為短暫的搭建物評估差餉的同一原則，上述的部門指引亦訂明，估價署人員不應就屋宇署已發出清拆通知而尚未評估的天台非法搭建物／違例建築物採取任何進一步行動。

**3.15 估價署應就跟進未評估違例建築物的清拆通知改善其給予員工的指引** 上述審查顯示違例建築物通報安排的主要目的，是防止向已清拆違例建築物的物業徵收過多差餉。就評估差餉而言，審計署發現在通報安排下，估價署就收到清拆令副本後的跟進工作給予員工的指引，有以下不足之處：

- (a) 沒有文件證明估價署在發出 2005 年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆；及
- (b) 估價署以為屋宇署發出清拆令後天台非法搭建物／違例建築物很快便會清拆(見第 3.14(b) 及 (e) 段)，但實際情況並非盡皆如此，證據如下：
  - (i) 在 2001 至 2015 年期間獲發清拆令的個案有 54 637 宗(見第 3.17 段)，但直至 2015 年 12 月 31 日，當中 16 304 宗(30%) 個案仍未獲遵從。特別要注意的是，其中 10 192 宗(16 304 宗的 62%) 個案在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從；及
  - (ii) 審計署審查 3 宗天台非法搭建物的個案(見表五) 發現，只有 1 宗個案的天台非法搭建物在清拆令發出後 4 個月內清拆的；另外兩宗個案的搭建物超過兩年仍未清拆。

表五

審計署就 3 宗天台非法搭建物個案所作的審查  
(2015 年 12 月)

個案	清拆令日期	詳情
A	2010 年 7 月 9 日	有關天台非法搭建物在 2010 年 10 月 14 日清拆 (即發出清拆令後 4 個月內)。
B	2010 年 7 月 9 日	截至 2015 年 12 月 (即 5.5 年之後)，有關天台非法搭建物仍未清拆。該物業在接獲清拆令後，其應課差餉租值沒有被重新評估 (按照估價署 2005 年的部門指引——見第 3.13(b) 段)。受制於追溯時限，估價署無法追討差餉繳納人就該物業在 3.5 年期間 (由 2010 年 7 月至 2013 年 12 月) 的額外應繳差餉。
C	2013 年 4 月 26 日	截至 2015 年 12 月 (即超過 2.5 年之後)，有關天台非法搭建物仍未清拆。該物業在接獲清拆令後，其應課差餉租值沒有被重新評估 (原因與上文個案 B 相同)，受制於追溯時限，估價署無法追討差餉繳納人就該物業在 9 個月期間 (由 2013 年 4 月至 12 月) 的額外應繳差餉。

資料來源：屋宇署及估價署的記錄

3.16 審計署認為，估價署需要檢討 2005 年就違例建築物的差餉評估所發出的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序，以防止損失差餉收入。

3.17 **審計署就屋宇署資料庫中被估價署界定為可評估的違例建築物的分析** 為評估現時關於可評估差餉和地租的違例建築物的通報安排是否足夠，審計署從屋宇署取得截至 2015 年 12 月 31 日的違例建築物資料庫摘錄 (註 25)，以便進行審查。根據屋宇署的資料庫，由 2001 年 (即通報安排開始時) 至 2015 年，涉及被估價署界定為可評估的違例建築物 (見第 3.6 段) 個案，有 54 637

註 25：屋宇署的資料庫只記錄確定為須優先取締的違例建築物個案，例如有迫切危險或新建的違例建築物。屋宇署的執法程序包括向須優先取締的違例建築物發出清拆令，以及向不屬於優先取締的違例建築物發出勸諭信 (即沒有記錄在資料庫的個案)。

宗已獲發清拆令，另有 59 032 宗沒有獲發清拆令（見表六——註 26）。而在已發出清拆令的 54 637 宗個案中，有 16 304 宗（30%）個案在 2015 年 12 月 31 日仍未獲遵從。這 16 304 宗個案的年期分析顯示，其中 10 192 宗（62%）個案在清拆令發出後兩年或以上仍未獲遵從（見表七）。

表六

在 2001 至 2015 年期間  
可評估違例建築物的分析  
(2015 年 12 月 31 日)

違例建築物	已發出清拆令 的個案數目 (註 1)	沒有發出清拆令 的個案數目 (註 2)
天台搭建物	20 782	29 912
平台搭建物	16 789	18 136
後巷／天井搭建物	6 942	9 125
分間樓宇單位	1 563	747
廣告招牌	2 879	267
簷篷搭建物	3 719	45
地庫挖掘	153	496
舖面搭建物	1 724	0
建築物改動(改變用途)	86	304
總計	54 637	59 032

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：涵蓋多於 1 個或 1 種違例建築物並已獲發清拆令的個案，是根據屋宇署資料庫中顯示的主要違例建築物而分類，以避免重複計算個案的數目。

註 2：涵蓋多於 1 個或 1 種違例建築物而並沒有獲發清拆令的個案，是根據屋宇署資料庫中顯示的主要違例建築物而分類，以避免重複計算個案的數目。屋宇署表示，由於資料庫的限制，1 宗個案或會與另 1 宗個案重複。

附註：物業如建有估價署界定為可評估的違例建築物，其應課差餉租值或會在估價署作出評估後修訂。

註 26：在 2015 年 4 月《審計署署長第六十四號報告書》第 1 章，審計署對屋宇署需時很久才向須優先取締的違例建築物發出清拆令表示關注。

表七

在 2001 至 2015 年期間已發出清拆令的  
未獲遵從個案年期分析  
(2015 年 12 月 31 日)

違例建築物	未獲遵從個案數目				
	少於 2 年	2 年至 少於 5 年	5 年至 少於 10 年	10 年 或以上	總計
天台搭建物	1 909	2 123	715	97	4 844
平台搭建物	2 495	3 061	1 012	117	6 685
後巷/ 天井搭建物	932	792	627	42	2 393
分間 樓宇單位	190	681	14	4	889
廣告招牌	456	134	92	2	684
簷篷搭建物	110	64	258	47	479
地庫挖掘	12	5	16	2	35
鋪面搭建物	3	13	242	2	260
建築物改動 (改變用途)	5	7	23	0	35
整體	6 112 (38%)	6 880 (42%)	2 999 (18%)	313 (2%)	16 304 (註) (100%)

10 192 (62%)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：在 16 304 宗個案中，有 3 337 宗涵蓋多於 1 種違例建築物。屋宇署的資料庫並沒有顯示這 3 337 宗個案內的違例事宜有否部分已獲遵從。其餘的 12 967 宗個案 (只涵蓋 1 個或 1 種違例建築物) 的年期分析顯示 7 877 宗 (61%) 個案在清拆令發出兩年或以上仍未獲遵從。

3.18 **需要就可評估的違例建築物擴大通報安排的涵蓋範圍** 根據協議的通報安排，屋宇署不會向估價署提供 59 032 個沒有獲發清拆令的可評估違例建築物的資料(見第 3.17 段表六)。除非估價署從其他來源(見第 3.8(a) 及 (b) 段)取得這 59 032 宗個案的資料，否則便存在該署或未檢討這些個案所涉物業的應課差餉租值的風險。為進行抽查，審計署從屋宇署 2010 至 2015 年期間的記錄選取了 1 000 宗涉及 4 類可評估的違例建築物個案(註 27)，用以核對估價署電腦記錄中有關這些違例建築物的估價資料。從表八可見，審計署發現在選取的 1 000 宗涉及可評估違例建築物個案當中，451 宗(45%)在估價署的電腦記錄中有相關的違例建築物估價記錄。至於其餘 549 宗(55%)則沒有類似的違例建築物估價記錄，顯示估價署可能仍未檢討有關的個案。

表八

屋宇署資料庫中屬於可評估類別  
而並無估價署評估資料的違例建築物  
(2015 年 12 月 31 日)

違例建築物	個案數目		
	有估價署 評估資料的 違例建築物	沒有估價署 評估資料的 違例建築物	總計
天台搭建物	108 (35%)	202 (65%)	310
平台搭建物	181 (62%)	109 (38%)	290
後巷／天井搭建物	144 (60%)	96 (40%)	240
分間樓宇單位	18 (11%)	142 (89%)	160
整體	451 (45%)	549 (55%) (註 1)	1 000 (註 2)

資料來源：審計署對屋宇署及估價署記錄的分析

註 1：在這 549 宗個案，有 275 宗(50%)獲發清拆令及有 274 宗(50%)沒有獲發清拆令。

註 2：在這 1 000 宗個案，有 550 宗(55%)獲發清拆令及有 450 宗(45%)沒有獲發清拆令。

註 27：抽查的資料不包括其他 5 類可評估的違例建築物(廣告招牌、簷篷搭建物、地庫挖掘、鋪面搭建物、建築物改動(改變用途))，因為據估價署表示，其電腦系統並無專設欄目記錄該些違例建築物的資料，估價署人員或會把有關資料記錄在電腦系統的一般備註欄目，以便有需要時可迅速參考。

3.19 2016年2月，審計署向估價署提供在第3.18段提及的1 000宗個案的物業地址、差餉估價編號、清拆令／個案編號及可評估違例建築物類別等資料，請該署確定是否已就有關的違例建築物進行差餉評估。估價署在2016年2月和3月告知審計署：

- (a) 需要就這1 000宗個案相關的違例建築物取得更詳細的資料，才能確定是否已就有關建築物進行差餉評估；
- (b) 從這1 000宗個案的抽查顯示，屋宇署把某些項目(例如在天台、平台、後巷／天井的預先組裝流動貯物櫃、花棚及伸縮式帆布篷／簷篷)列為優先取締違例建築物，而根據既定的徵收差餉原則，這些項目並不屬於須改動應課差餉的項目。因此，從估價署的角度而言，並非屋宇署記錄中所有違例建築物都是應課差餉的項目，所以估價署的電腦記錄沒有這些資料；及
- (c) 至於在天台、平台及後巷／天井的違例建築物，根據近年完成有關重新評估個案的分析，發現應課差餉租值平均增幅少於5%(註28)。

3.20 審計署備悉估價署認為並非屋宇署記錄中所有違例建築物都是應課差餉項目的意見。然而，審計署認為，估價署需要請屋宇署協助，把現時的通報安排範圍擴大至包括沒有獲發清拆令的可評估違例建築物(即包括發出勸諭信而並不屬於優先取締類別的個案——見第3.17段註25)，以便就有必要的個案(例如應課差餉租值較高者)及時重新評估差餉。這是因為從第3.17段可見，在2001至2015年期間獲發清拆令的54 637宗個案當中，有16 304宗(30%)個案直至2015年12月31日仍未獲遵從。特別要注意的是，在16 304宗個案中，有10 192宗(62%)是在兩年或以上仍未獲遵從的。這反映發出清拆令後，清拆違例建築物的行動可能需要很長時間才能完成；至於沒有發出清拆令者，需要的時間可能更長。基於追溯差餉的24個月時限(見第3.5段)，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失差餉收入的風險。根據估價署在2015年12月提供的312個有分間樓宇單位的物業的差餉估價記錄，審計署留意到有可評估分間樓宇單位的物業，其應課差餉租值在重新評估後可增加5%至217%(平均為58%)。

註28：估價署基於對(a)若干沒有違例天台建築物的物業因其天台導致的應課差餉租值增幅與(b)若干有違例天台建築物的物業因其天台導致的應課差餉租值增幅所作出的比較，分析出因天台有違例建築物而增加的應課差餉租值的平均升幅百分比。對於平台及後巷／天井有違例建築物的其他物業組別，也進行了類似的比較並加以綜合，從而得出在天台、平台及後巷／天井的違例建築物平均會令應課差餉租值增加少於5%的結果。

**3.21 需要改善屋宇署給予員工有關把可評估違例建築物的清拆通告副本交給估價署的指引** 多年來，屋宇署負責處理不同類別違例建築物的行動組別有所改變。在 2001 年 8 月就單梯樓宇的天台非法搭建物達成通報安排後（見第 3.11 段），屋宇署負責的行動組別在員工指引中加入一項規定，訂明須把單梯樓宇天台非法搭建物的清拆令副本及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署。至於 2004 年就其他違例建築物達成的通報安排（見第 3.12 段），則有兩項指引，分別關於廣告招牌和一般違例建築物。屋宇署負責廣告招牌的員工須把清拆令及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署；負責一般違例建築物的員工則只須把符合規定通知書和撤回清拆令通知書副本交給估價署，但沒有規定要把清拆令副本送交估價署。根據屋宇署的記錄，關於一般違例建築物的指引已在 2014 年 2 月取消。由於屋宇署的指引不一致，導致出現風險，就是部分可評估違例建築物的清拆令副本可能沒有交給估價署（見第 3.22 段）。

**3.22 清拆令副本並非每次都交給估價署** 審計署在 2016 年 1 月至 2 月期間從屋宇署資料庫選出 85 份清拆令進行抽查，發現當中只有 7 份 (8%) 的副本已交給估價署（見表九）。沒有按協議把違例建築物的資料交給估價署，令通報安排失效。2016 年 2 月底，屋宇署請審計署留意其在 2016 年 1 月致估價署的便箋，當中提出：

- (a) 2002 年設立的違例建築物通報安排多年來沒有全面實行；及
- (b) 鑑於估價署網頁建議物業業主應把其物業間隔的改動通知估價署，而該署可相應修訂有關物業的應課差餉租值，屋宇署已決定終止有關違例建築物的通報安排。

然而，審計署留意到估價署網頁的信息只屬建議性質，而並非規定須以指定表格作出申報（見第 2.3(a) 段）。第 3.11 至 3.20 段強調（特別是第 3.18 段表八），屋宇署備存的違例建築物資料對估價署十分重要，讓其得以適時就經改動的物業重新評估應課差餉租值，以免損失收入。審計署認為，屋宇署需要重新考慮其 2016 年 1 月的決定，並與估價署分享評估差餉所需的所有違例建築物資料。

表九

## 副本已交給估價署的清拆令數目

違例建築物	清拆令數目	
	從屋宇署資料庫 選出以作核對	副本已交給 估價署
天台搭建物	20	3
平台搭建物	20	3
後巷／天井搭建物	20	1
分間樓宇單位	25	0
總計	85	7

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

### 2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況

3.23 基於專責小組的建議，即新的天台非法搭建物無論在建造中，被佔用前或剛被佔用，均應盡速清拆，並遏止其拆而復建，政府於 2000–01 年度作出不向天台新建或復建搭建物徵收差餉的政策決定（見第 3.10 段）。估價署和屋宇署沒有就清拆新建或復建天台非法搭物所需時間，編制統計數字。從第 3.17 段表六和表七可見，在 2001 至 2015 年期間當局就 20 782 宗天台非法搭建物個案發出清拆令，但截至 2015 年 12 月 31 日，當中有 4 844 宗 (23%) 個案仍未獲遵從；而兩年或以上仍未獲遵從的個案，有 2 935 宗 (2 123 加 715 加 97，即 61%)。第 3.15(b)(ii) 段中審計署所作的個案審查亦顯示，獲發清拆令的天台非法搭建物的清拆行動可能需時很久。基於審查發現，審計署曾詢問估價署和屋宇署是否需要在諮詢發展局和財經事務及庫務局後，檢討 2000–01 年度政府決策的實施情況。

## 臨時估價

---

3.24 估價署在 2016 年 3 月告知審計署：

- (a) 估價署認為，基於第 3.14(d) 及 (e) 段的解釋，所以無需檢討 2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況；及
- (b) 事後看來，以及如第 3.15(b) 段所述，並非所有清拆令都按原意獲及時遵從。就如何處理已接獲清拆令且可能存在多時的違例建築物（新建或復建的天台非法搭建物除外）的部門指引，估價署同意作出檢討。儘管資源有限，但對於須以審慎而合乎成本效益的方式履行職務一事，該署仍會加以留意。

3.25 財經事務及庫務局也在 2016 年 3 月告知審計署：

- (a) 就天台非法搭建物而言，根據既定的徵收差餉原則，性質短暫的物業不獲評估差餉。2005 年的部門指引的確清楚提醒有關人員，在發現天台非法搭建物時，必須確定該未評估的天台非法搭建物是否屬於新建或復建，然後才開始進行臨時估價；
- (b) 就違例建築物而言，2005 年部門指引的實際作用，是令關於性質短暫物業的既定徵收差餉原則同樣適用於屋宇署採取執法行動的其他違例建築物。這樣，2005 年部門指引確保相同的徵收差餉原則得以一致應用；
- (c) 財經事務及庫務局從審計署的結果留意到，估價署以為獲發清拆令的違例建築物很快會清拆，但事實並非盡皆如此（見第 3.15(b) 段），故建議估價署設立某種形式的依期再行提起系統，不斷監察獲發清拆令但未清拆的現存違例建築物，以便及時在 24 個月時限之前進行臨時估價；及
- (d) 基於上述各點，財經事務及庫務局認為估價署無需檢討 2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況。問題反而是估價署如何與屋宇署合力，不斷監察發出的清拆令及有關違例建築物清拆的情況，以便及時進行臨時估價。

## 廣告招牌的臨時估價

3.26 《差餉條例》第 9 條規定，所有廣告招牌均可按下列考慮因素進行差餉評估：

- (a) 使用土地作展示廣告用途的權利一經租出，該權利便視作一獨立物業，須進行差餉評估，而其應課差餉租值須包括有關的建築物或招牌的租值；及
- (b) 如只展示而非出租廣告（例如由佔用人架設廣告），用以架設廣告的物業（即主物業）的應課差餉租值會因該廣告而有所增加。

3.27 大部分廣告招牌都很細小，只宣傳位於大廈的商店的名稱、業務性質或售賣的產品。估價署評估時的做法一般把這些招牌的價值視為已包括在主物業的應課差餉租值內。如廣告招牌的面積很大，而其價值相對於主物業的價值又非常高，則主物業便須附加額外租值。下列招牌一般會進行獨立的差餉評估或其估值會加入主物業的應課差餉租值：

- (a) 架設在天台或平台，或附設或鬆在大廈外牆上的廣告招牌；
- (b) 電視幕牆；及
- (c) 以獨立燈箱或光板形式設計的招牌，這些招牌一般以羣組方式置於室內公用地方或附設在商場或辦公室樓宇的外牆上。

3.28 由於大部分廣告招牌均在有關樓宇獲發佔用許可證後才架設，一般不在根據《建築物條例》發出的佔用許可證涵蓋範圍之內。廣告招牌的臨時估價生效日期，就是為行使廣告權利而最初架設任何建築物或招牌的日期，或根據該項權利而最初展示任何廣告的日期。

### **找出未經評估的廣告招牌**

3.29 估價署通常循以下途徑找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價：

- (a) 屋宇署每月提供的建築物改動及加建個案報表（見第 3.3(e) 段）；
- (b) 租賃政府物業以架設廣告招牌的通知書；
- (c) 估價署人員為進行臨時估價而實地視察新建築物時，可能發現附近有可評估的招牌；及
- (d) 在據報有新廣告招牌架設的現有建築物進行實地視察。

## 臨時估價

估價署分別在 2006、2007 及 2011 年僱用臨時人員進行特別行動，以找出未經評估的廣告招牌。估價署表示，這 3 項特別行動的範圍只包括市區地區，皆因這類招牌在這些地區高度集中。

3.30 根據估價署的記錄，截至 2015 年 4 月，已經獨立評估的廣告招牌共有 9 368 個，應課差餉租值合共 18 億元；當中有 8 390 個 (90%) 招牌的應課差餉租值每個少於 12 萬元。在這 9 368 個已評估的招牌當中，5 283 個 (56%) 設於建築物外牆，4 085 個 (44%) 安裝於室內，在 2015–16 年度的應繳納差餉共 8,920 萬元。

3.31 2015 年 12 月，審計署在 6 個地區的選定街道 (註 29) 進行調查，評估估價署在找出未經評估廣告招牌以作臨時估價方面的工作是否足夠。這項調查的範圍集中於設於建築物外牆，而沒有清晰主物業的大型廣告招牌 (即一些很可能可以獨立評估的招牌，以方便核對估價署的評估記錄)。這項調查共找出 100 個這類招牌，以核對其評估記錄，確定這些招牌是否已經評估。有關的結果載於表十。

表十

就 6 個地區廣告招牌進行調查的結果  
(2015 年 12 月)

地區	廣告招牌數目		
	已評估差餉	未評估差餉	總計
灣仔	14 (56%)	11 (44%)	25
銅鑼灣	18 (95%)	1 (5%)	19
旺角	8 (57%)	6 (43%)	14
油麻地	13 (81%)	3 (19%)	16
屯門	3 (50%)	3 (50%)	6
元朗	3 (15%)	17 (85%)	20
整體	59 (59%)	41 (41%)	100

資料來源：審計署的調查

註 29：調查範圍包括選定街道 (每個地區 4 至 5 條) 中有大量廣告招牌架設的路段。

3.32 雖然未經評估的比率(由 5% 至 85%)並非統計上可代表該 6 個地區所有未經評估的廣告招牌的估算，但已顯示出估價署需要加倍努力在未經評估比率較高的地區，例如元朗、屯門和灣仔，找出未經評估的廣告招牌。2016 年 2 月，估價署在回覆審計署的查詢時表示，估計該 41 個未經評估的廣告招牌(見第 3.31 段表十)的應課差餉租值由 5,040 元至 318,000 元不等(平均為 65,950 元)。鑑於上一次特別行動在 2011 年進行，距今已有一段時間，應該進行一次包括市區和新界的特別行動，以加快找出未經評估的廣告招牌。

### 臨時估價有否及時進行

3.33 估價署在其管制人員報告內訂立服務表現目標，以衡量有否及時為新建物業進行臨時估價，即在首次徵收差餉及／或地租日期起計 8 個月內通知差餉及／或地租繳納人新建物業的應課差餉租值的個案比率達 85%。根據估價署的管制人員報告，該署在 2010-11 至 2014-15 年度均達到有關目標，有 86% 至 92% 的臨時估價個案在 8 個月內完成。

3.34 對於那些不能在 8 個月內完成臨時估價的個案，估價署須監察有關進展，確保臨時估價在 24 個月的時限內完成，以免損失差餉收入(見第 3.5 段)。因此，估價署定期就超過 18 個月仍未進行臨時估價的個案編制統計數字，讓高級管理層知悉有關情況。該署亦就屬下人員負責的估價工作進行抽查。指定的督導人員會每隔 6 個月，從每個估價小隊揀選最少 1 個臨時估價個案進行查核，以確保沒有遺漏和不必要的延誤。

### **需要改善對未能在追討差餉的 24 個月追溯時限內完成的臨時估價工作的監察**

3.35 根據估價署的記錄，截至 2015 年 9 月，超過 18 個月仍未進行臨時估價的新個案有 1 614 宗。然而，估價署並無進一步分析這些個案，以留意哪些個案未能在追討差餉的 24 個月時限內完成。在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署完成了 30 693 宗新臨時估價個案，審計署發現當中 994 宗 (3%) 需時超過 24 個月完成 (由臨時估價生效日期起計)，包括 20 宗差餉臨時估價個案、26 宗差餉及地租臨時估價個案，以及 948 宗地租臨時估價個案。由於估價署無法追討超過 24 個月前的差餉，因此該 46 宗主要涉及村屋差餉的臨時估價個案令政府損失收入 (註 30)。

3.36 2016 年 2 月，估價署告知審計署，在該 46 宗臨時估價個案當中，有 32 宗個案是在臨時估價生效日期 (即首次佔用有關物業當日——見第 3.5 段註 22) 後，才收到開展臨時估價工作所需的相關文件的。審計署留意到在該 32 宗個案中，估價署平均要在有關的臨時估價生效日期後 104 個月才接獲相關文件。審計署認為，估價署需採取措施防止同類問題再次發生。至於餘下的 14 宗估價署需時超過 24 個月才能完成的臨時估價個案，有關的年期分析載於表十一。有鑑於所涉及的收入損失 (見第 3.35 段註 30)，估價署有需要加強監察未進行臨時估價的個案，特別留意所有不符合 24 個月時限的個案。

---

註 30：審計署估計，該 46 宗臨時估價個案可能涉及 100 萬元收入損失 (以未扣減多年來差餉繳納人享有的差餉寬減作計算)。然而，審計署亦留意到，有關情況已較 2003 年審查工作 (見第 1.12 段) 所發現的有所改善，當年有 2 252 宗臨時估價個案未能在 24 個月時限內完成，估計損失了 1,270 萬元收入。

表十一

在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間完成的  
14 個臨時估價個案的年期分析

臨時估價生效日期與首次 發出徵收通知書相距的月數	估價個案數目		
	差餉	差餉及地租	總計
24 個月以上至 60 個月	1	7	8
120 個月以上	1	5	6
整體	2	12	14

資料來源：審計署對估價署記錄的分析

3.37 審計署進一步審查於 2014 年 4 月至 2016 年 1 月期間需時超過 24 個月完成臨時估價的個案。審計署留意到，在選定的 20 宗個案中，有兩宗的處理方式有可予改善之處 (個案 D 及 E)。

### 個案 D

#### 為兩間村屋進行臨時估價的工作有所延誤

1. 1996 年 10 月，估價署接獲 1 宗豁免兩間村屋差餉的申請。由於當時該兩間村屋尚未進行差餉評估，因此有關申請未獲處理。估價署一直沒有採取跟進行動，直至該署職員在 2012 年 9 月進行實地視察時才發現該兩間村屋。
2. 2013 年 2 月及 3 月，估價署要求地政總署提供相關文件 (例如合約完成證明書及豁免證明書)。這兩間村屋的臨時估價最終在 2015 年 5 月完成，經評估的應課差餉租值合共為 61 萬元。
3. 地租的徵收由 1999 年 1 月 29 日開始生效 (因為新界村屋由 1997 年 6 月《新界土地契約 (續期) 條例》生效後才須繳納地租 (見第 1.4(b)(i) 段)，而業主其後亦獲豁免繳納 1997 年 6 月至 1999 年 1 月 28 日期間的地租 (見第 1.9 段))。然而，由於追溯差餉的時限為 24 個月，於 2015 年 5 月發出的差餉徵收通知書只能追溯由 2013 年 6 月起計的差餉，2013 年 6 月之前的差餉因而無法追討。

資料來源：估價署的記錄

### 個案 E

#### 為一幢改變用途的工業大廈進行臨時估價的工作有所延誤

1. 2012 年 10 月，屋宇署通知估價署某幢工業大廈改作商業用途的工程已經完成。2012 年 12 月 11 日，估價署向有關的業主發出申報表，要求提供經改建大廈的資料。該署於 2012 年 12 月 31 日收到填妥的申報表。
2. 估價署先後於 2014 年 5 月及 2015 年 9 月實地視察該幢大廈，並於 2016 年 1 月完成臨時估價，經評估的應課差餉租值由 1,614,000 元升至 1,776,720 元，升幅為 10%。估價署發給業主的徵收通知書，只能向業主徵收由 2014 年 1 月而非 2012 年 10 月起計的經修訂差餉。因遲了 15 個月修訂差餉金額而損失的收入約 9,200 元。

資料來源：估價署的記錄

3.38 儘管估價署已定立指示，規定把物業的相關資料／文件輸入該署的電腦系統，以便進行監察，但就個案 D 及個案 E 而言，有關指示沒有嚴格遵行，結果令延誤的行動不被發現。審計署認為，估價署需要採取措施防止同類問題再次發生。

3.39 因應 2003 年審查工作（見第 1.12 段）的建議，估價署同意把尚未進行臨時估價並且有不符合 24 個月時限風險的個案（包括收入損失的資料）通知財經事務及庫務局。2004 年，估價署通知審計署，指該署設立了機制，向財經事務及庫務局通報有不符合 24 個月時限風險的新建物業資料，但並無發現這類新個案。然而，直至本審計報告發表時，該署仍未能提供編制 2005 至 2015 年的有關統計數字的記錄。審計署亦留意到，估價署沒有把 46 個未能符合 24 個月時限的臨時估價個案所損失的差餉收入通知財經事務及庫務局（見第 3.35 段）。2016 年 2 月，估價署回覆審計署查詢時指出，該署沒有通知財經事務及庫務局是由於該 46 個臨時估價個案並不涉及新建物業（例如取消豁免差餉和改變用途個案）。由於財經事務及庫務局負責監督政府收入及財政管理工作，審計署認為估價署需要定期向該局提供所有引致收入損失個案的資料，不論該等個案是否涉及新建物業。

### 審計署的建議

3.40 審計署建議差餉物業估價署署長應：

*物業改動後的臨時估價*

- (a) 檢討 2005 年就違例建築物的差餉評估所發出的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序，以防止損失差餉收入；
- (b) 請屋宇署協助，把關於可評估的違例建築物的通報安排範圍擴大，以至包括沒有獲發清拆令的違例建築物；
- (c) 對於因 2005 年部門指引而出現的未經評估違例建築物個案 (例如第 3.15(b)(ii) 段表五所載的兩宗天台非法搭建物個案) 進行檢討，並於適當時就其作出臨時估價；

*廣告招牌的臨時估價*

- (d) 加倍努力找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價；
- (e) 考慮在市區和新界進行特別行動，以加快找出未經評估的廣告招牌；

*臨時估價有否及時進行*

- (f) 就上文第 3.36 段所述的 32 宗延遲通報臨時估價個案採取措施，防止同類問題再次發生；
- (g) 加強監察尚未進行臨時估價的個案，尤其是特別留意所有不符合 24 個月時限的個案；
- (h) 設立監控機制，確保把需要臨時估價的物業的一切相關資料／文件輸入估價署的電腦系統，以便監察跟進行動的進展；及
- (i) 定期向財經事務及庫務局提供下述資料：
  - (i) 有不符合 24 個月時限風險的臨時估價個案；及
  - (ii) 因所有不符合 24 個月時限的臨時估價個案而損失的收入。

3.41 審計署建議屋宇署署長應與估價署分享就違例建築物評估差餉所需的所有資料。

### 政府的回應

3.42 差餉物業估價署署長整體上同意審計署在第 3.40 段提出的建議，並表示：

#### *物業改動後的臨時估價*

- (a) 要實行第 3.40(a) 至 (c) 段所載的建議，應先檢討工作的優先次序；
- (b) 以估價署進行差餉評估的角度而言，並非所有被屋宇署視為須優先取締的違例建築物均屬可評估性質。估價署關注到，取得列出全部違例建築物的清單會影響該署效率，原因是查核工作或會欠缺效益，而此舉亦對該署本身的評估工作造成不必要的干擾；

#### *廣告招牌的臨時估價*

- (c) 在 9 368 個已經獨立評估的廣告招牌中 (見第 3.30 段)，有 978 個 (10%) 屬高估值招牌，其應課差餉租值合共 16 億元。其餘 8 390 個 (90%) 經評估的招牌，每個的應課差餉租值不超過 12 萬元，合共則為 2 億元。換言之，所涉及的差餉金額約為 1,000 萬元，大約只佔 2015–16 年度整體差餉收入的 0.04%；
- (d) 在第 3.31 段表十所載的 41 宗未經評估個案中，有 35 個廣告招牌每個的估計應課差餉租值將少於 12 萬元。當局正採取行動評估這些招牌的差餉，並會視乎情況而進行獨立評估或連同其主物業一起評估；
- (e) 估價署會繼續進行調查，以找出未經評估的廣告招牌，並會優先處理應課差餉租值較高的個案；

#### *臨時估價有否及時進行*

- (f) 在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署已完成 30 693 宗新臨時估價 (見第 3.35 段)，為 2015–16 年度帶來 7.47 億元的全年度差餉及地租收入。不符合 24 個月時限的 46 宗個案 (見第 3.35 段註 30)，只佔該段期間所有已完成估價的個案的 0.15%；
- (g) 如因有關當局發出相關文件而啟動臨時估價工作，估價署必定會與該有關當局保持聯繫，以加強通報安排，務求縮短就任何可估價的佔用物業進行差餉評估所需的時間。然而，在鄉郊地區，佔用物業的情況可能不被發現，並可能已經存在了一段時間，業主才採取

行動申請適當的佔用許可證。只有在當局進行實地視察時由業主或佔用人透露，或在臨時估價過程中通過其他正規方式蒐集數據，才可以得知較早的佔用日期；

- (h) 關於第 3.37 段所述的個案 D 及個案 E，估價署會謹慎處理差餉的臨時估價事宜，以防止同類事情再次發生；及
- (i) 估價署經諮詢財經事務及庫務局後，會評估是否需要向該局提供不符合 24 個月時限的臨時估價個案的資料。

3.43 屋宇署署長表示：

- (a) 屋宇署備悉載於第 2.16(e) 及 3.41 段有關與估價署分享違例建築物資料的審計署建議；
- (b) 屋宇署與估價署之間有關違例建築物的通報安排始於 2002 年，屋宇署於 2016 年 1 月取消這項安排。除了第 3.22 段所載的原因外，屋宇署也關注到通報安排可能涉及的私隱問題，尤其是在清拆令尚未發出及未在土地註冊處加以記錄的個案，因為有關違例建築物的資料尚未流入公眾領域；
- (c) 根據屋宇署的工作經驗，清拆令上的資料(即業主名字、地址及違例建築物的說明)未能完全滿足估價署的需要，而估價署需要索取有關違例建築物的進一步資料，例如圖則副本、照片及屋宇署巡查記錄等。為處理本港數量龐大的違例建築物，屋宇署人手已是左右支絀。此外，屋宇署每年發出數以萬計的清拆令，如須就其發現的所有違例建築物擷取估價署所需的資料，並把資料交予該署，實難應付相關的工作量；及
- (d) 鑑於上述關注事項，屋宇署在落實審計署的建議，與估價署分享有關違例建築物(尤其是未有發出清拆令的違例建築物)的資料前，須作進一步考慮，研究此舉是否可行。

## 第 4 部分：豁免鄉郊物業的差餉

4.1 本部分探討豁免鄉郊物業差餉的管理工作，主要集中於以下範疇：

- (a) 指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉 (第 4.2 至 4.9 段)；
- (b) 指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉 (第 4.10 至 4.19 段)；及
- (c) 農地及相關建築物獲豁免評估差餉 (第 4.20 至 4.21 段)。

### 指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉

4.2 **指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉** 《差餉條例》第 36(1)(c) 條規定，在香港特別行政區行政長官指定的新界地區內的村屋，一律可獲豁免評估差餉 (見附錄 A 第 (c) 段)。這些地區稱為指定鄉村區。位於指定鄉村區內的村屋，不論是否由原居村民佔用或擁有，均可獲豁免評估差餉。以下是指定鄉村區的典型特徵：

- (a) 傳統鄉村的舊核心範圍；
- (b) 主要從事農耕活動的新界居民傳統社區；
- (c) 鮮有非原居村民居住的“圍”或“村”；及
- (d) 完全沒有商業活動的鄉村。

4.3 **豁免評估差餉的資格** 根據《差餉條例》第 36(1)(c) 條及《建築物條例 (新界適用) 條例》(第 121 章) 中的附表第 1 部，指定鄉村區內的村屋，必須符合訂明的面積、高度及類別準則，才可獲豁免評估差餉，詳情撮述如下：

- (a) 建築物不超過 3 層高，及：
  - (i) 有蓋面積不超過 65.03 平方米，高度不超過 8.23 米；或
  - (ii) 有蓋面積不超過 92.90 平方米，高度不超過 7.62 米，及符合某些標準圖則；或
- (b) 戰前建成 (即在 1945 年 8 月 16 日之前建成) 的新界居民常用款式的住宅，面積和高度不受規限。

4.4 **劃定指定鄉村區** 行政長官授權財政司司長、財經事務及庫務局局長及財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)劃定指定鄉村區。指定鄉村區實際上由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)劃定。截至2015年12月31日，本港有105個指定鄉村區，共有140條鄉村以及大約16 460間村屋。按地區劃分的指定鄉村區分析，載於附錄D。

### **需要制訂措施查核指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋**

4.5 審計署留意到估價署並沒有制訂措施查核指定鄉村區內的村屋，以確保這些村屋符合《差餉條例》訂明的面積、高度及類別準則。2007年7月，在一個關於豁免差餉事宜的跨部門會議中(註31)，估價署表示由於資源所限，該署並沒有制訂計劃審查指定鄉村區內的村屋是否符合《差餉條例》訂明的資格準則。民政署關注到，指定鄉村區以外的村屋獲豁免差餉的資格準則，與指定鄉村區內的村屋大致相同，而這些準則的規定從未在指定鄉村區內執行，村民對此或會感到混淆。

4.6 審計署認同民政署的關注。審計署得悉民政署已要求地政總署協助查核指定鄉村區以外的村屋是否符合豁免差餉的資格準則(見第4.12段)。為了抽查指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格準則，審計署在2015年12月在兩個指定鄉村區進行實地視察，主要着眼於建築物是否符合不超過3層的訂明準則(見第4.3(a)段)，因為這一點可從外觀察，無須量度。結果發現共有58間村屋樓高4層或5層(見表十二)。這些村屋顯然不符合《差餉條例》訂明建築物不得超過3層的資格準則。審計署認為，估價署需要制訂措施，查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格，並從速採取行動，撤銷那些不合資格村屋的差餉豁免。為此，估價署可要求屋宇署及地政總署協助，把其在執法時發現的不合資格個案的資料交予估價署。

---

註31：會議由1位民政事務總署助理署長主持，討論有關指定鄉村區以外的村屋豁免繳交差餉的事宜；與會者包括律政司、民政署、地政總署及估價署的代表(見第4.10段)。

表十二

審計署實地視察兩個指定鄉村區的結果  
(2015 年 12 月)

指定鄉村區位置	4 層或 5 層高村屋的數目
位於元朗的指定鄉村區 1 (註 1)	23
位於元朗的指定鄉村區 2 (註 2)	35
總計	58

資料來源：審計署人員在 2015 年 12 月進行的實地視察

註 1：該指定鄉村區有兩條鄉村，約有 483 間村屋。

註 2：該指定鄉村區有 7 條鄉村，約有 1 342 間村屋。

附註：審計署只在指定鄉村區內鄉村的部份範圍進行實地視察。

### 需要就評估地租時發現不符合資格準則的村屋採取行動

4.7 根據《地租條例》，藉着《新界土地契約(續期)條例》而續期的新界土地契約，由 1997 年 6 月 28 日起須繳交地租。除了根據《地租條例》第 4 條合資格獲豁免地租的物業之外(見第 1.9 段)，估價署必須評估所有鄉郊物業(包括指定鄉村區內的村屋)的地租。截至 2016 年 1 月，估價署已就 45 000 個未經評估的新界鄉郊地段當中 44 811 個(99.6%)地段的物業完成臨時估價(註 32)。

4.8 為了就村屋作出臨時估價，估價署會向有關的業主／佔用人發出申報表，以取得這些未經評估村屋的詳情和資料。估價署人員也會進行實地視察，以收集這些未經評估的村屋的實際狀況的數據。就指定鄉村區的村屋進行臨時估價的過程中，估價署人員可觀察到這些村屋是否符合《差餉條例》規定的豁免差餉準則。

4.9 為評估估價署在進行上述臨時估價時發現不符合豁免差餉準則的個案而採取的跟進行動，審計署檢視了 9 個指定鄉村區內 12 條選定鄉村的 228 間村屋在估價署的地租記錄。根據估價署的記錄，在該 228 間村屋當中，有 18 間

---

註 32：根據估價署的資料，在餘下 189 個(0.4%)須評估的地段當中，有 104 個地段是空地或有臨時構築物，另外 85 個地段位處偏遠地區和只有舊村屋。

高 4 層或 5 層 (註 33)。為徵收地租，這些村屋的應課差餉租值 (根據 2015–16 年度全面重估應課差餉租值，由 46,680 元至 236,400 元不等)，已在 1997 至 2009 年期間以 4 層或 5 層村屋的標準予以評估 (見表十三)。雖然這 18 間村屋不符合訂明的 3 層準則，但估價署沒有採取行動撤銷其差餉豁免。鑑於追溯時限為 24 個月，這 18 間村屋在 4 至 16 年期間的差餉已無法追討。審計署認為，估價署需要從速審視指定鄉村區內的村屋在估價署的地租記錄，以找出是否有類似不符準則的個案，如有便從速撤銷其差餉豁免。估價署也需要設立監控機制，防止再次發生同類問題。

表十三

在 12 條選定鄉村內  
由評估地租日期起  
不符合訂明的 3 層準則的獲豁免差餉村屋  
(2015 年 12 月)

鄉村	地租記錄內的 村屋數目	不符合訂明的 3 層準則的村屋	
		數目	評估地租日期
A	28	1	1997 年
B	42	4	1999 至 2009 年
C	28	2	1997 年
D	17	1	1997 年
E	43	7	1997 至 2000 年
F	16	3	1997 及 1998 年
另外 6 條鄉村	54	0	—
合計	228	18	1997 至 2009 年

資料來源：估價署的記錄

註 33：在 18 間村屋中，有 5 間屬於第 4.6 段提及在審計署實地視察時發現的 58 間 4 層或 5 層高村屋。該 18 間村屋全部都不是戰前住宅，必須符合訂明的面積、高度和類別準則 (見第 4.3(b) 段)。

### 指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉

4.10 根據《差餉條例》第 36(3) 條，行政長官可豁免個別物業繳交差餉（見附錄 B 第 2 段）。1992 年，當時的行政局檢討關於指定鄉村區以外的村屋獲豁免差餉的政策，及後規定村屋須符合下述訂明資格才可獲豁免差餉：

- (a) 由原居村民或其直系親屬（註 34）佔用，或屬空置但留待原居村民或其直系親屬佔用作居用途；
- (b) 符合訂明的面積、高度及類別準則，有關準則與指定鄉村區內的村屋須符合的相同（見第 4.3(a) 段）；及
- (c) 沒有任何違例構築物／擴建物（即違例建築物）。

有關政策的精神是向居於新界傳統村屋的真正原居村民提供豁免。行政長官已向民政事務總署署長轉授豁免該等村屋差餉的權力。

4.11 指定鄉村區以外的村屋的差餉豁免申請須向民政署提出，申請的主要處理程序（涉及地政總署和估價署）載於附錄 E。在 2010–11 至 2014–15 年度期間，民政署每年平均批准 450 宗申請。截至 2015 年 12 月，約 19 000 名合資格村民獲豁免繳交差餉，涉及 9 個地區（註 35）的村屋共 25 000 單位。2014–15 年度豁免的差餉總額為 8,900 萬元。

### 監察村屋是否符合資格準則

4.12 為監察指定鄉村區以外的村屋是否符合豁免差餉的資格準則，民政署已獲地政總署協助進行下列查核，以找出有違例建築物的村屋：

- (a) **文件查核（註 36）** 民政署每 4 個月向地政總署提供其資料庫內獲豁免差餉個案的資料，供該署核對 8 個分區地政處（註 37）備存的

---

註 34：直系親屬包括配偶、子女、父母、兄弟姊妹、祖父母及外祖父母、配偶的父母及／或配偶的祖父母及外祖父母。每名合資格申請人只可獲豁免一幢村屋的差餉。

註 35：該 9 個地區為離島、葵青、北區、西貢、沙田、大埔、荃灣、屯門及元朗。

註 36：因應申訴專員公署在 2004 年發出的“政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程所採取的執法行動”主動調查報告中的建議，民政署自 2006 年 7 月起實行文件查核措施。

註 37：該 8 個分區地政處負責管理 9 個地區（即第 4.11 段提及的村屋所在地區）的地政事宜。

違例建築物記錄，以找出分區地政處在例行工作期間發現有違例建築物但獲豁免差餉的村屋；及

- (b) **現場視察 (註 38)** 民政署每 6 個月以隨機方式抽出 90 個獲豁免差餉的個案 (9 個地區各抽出 10 個——見第 4.11 段註 35)，然後轉介給所屬的 8 個分區地政處進行現場視察，以確定個案是否涉及違例建築物。

如發現獲豁免差餉的村屋有違例建築物，民政署會撤銷其差餉豁免，並要求有關村民拆除違例建築物。地政總署確認違例建築物已全部拆除後，民政署會重新批准豁免有關村屋的差餉。

4.13 在 2010–11 至 2014–15 年度的 5 年期間，民政署因發現有關村屋有違例建築物而撤銷其差餉豁免的個案共有 638 宗 (平均每年 127 宗)。在 2015 年 4 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日期間，再有 135 宗基於相同原因撤銷差餉豁免的個案。

### 需要改善文件查核工作

4.14 **尚未完成的文件查核工作** 在 2014 年 4 月至 2015 年 8 月期間，民政署要求 8 個分區地政處就獲豁免差餉的個案進行 5 輪文件查核工作。審計署審查了民政署收到的查核結果，發現截至 2015 年 12 月，分區地政處應要求進行的 40 宗查核文件工作，有 11 宗 (28%) 尚未完成 (見表十四)。文件查核有助找出不符合豁免差餉資格的個案，避免政府損失收入，因此地政總署有需要提醒 8 個分區地政處適時完成民政署要求的文件查核工作。

---

註 38：民政署自 1997 年 10 月起採用自行申報制度。該署自 1998 年 4 月起實行現場視察措施，以查察制度有否遭濫用。根據自行申報制度，申請豁免村屋差餉的人士須聲明有關村屋並沒有違例建築物。

表十四

有關獲豁免差餉個案尚未完成的文件查核工作  
(2015 年 12 月)

開始查核的月份	尚未完成 文件查核宗數
2014 年 4 月	2
2014 年 8 月	1
2014 年 12 月	1
2015 年 4 月	3
2015 年 8 月	4
總計	11

資料來源：民政署的記錄

附註：在 8 個分區地政處當中，有 3 宗尚未完成文件查核個案者佔 1 個，有兩宗尚未完成個案者佔 1 個，有 1 宗尚未完成個案者佔 6 個。

4.15 **沒有提供重要資料** 審計署審查了 20 宗差餉豁免個案，這些個案所涉的村屋在 2015 年 8 月的文件查核中發現有違例建築物。在 5 宗個案中，有關的分區地政處沒有在查核結果中指明發現違例建築物的樓層。由於缺乏這樣重要的資料，民政署無法確定違例建築物是否關乎核准的豁免個案。雖然民政署多次發出催辦信，但截至 2016 年 1 月，有關的分區地政處仍沒有向民政署提供所需資料。審計署認為，地政總署需要提醒 8 個分區地政處向民政署提供充分詳細的文件查核結果，以便對不符合豁免差餉資格的個案，迅速採取跟進行動。

4.16 **延遲通知村屋建有違例建築物** 審計署抽查了 20 宗因有關村屋有違例建築物而被撤銷差餉豁免的個案。在其中兩宗個案(個案 F 及 G)，民政署在違例建築物被發現數年後，才接獲通知有關的違規個案(見表十五)。審計署認為，地政總署需要查明延遲通知的原因，並採取適當改善措施。

表十五

延遲通知村屋建有違例建築物

個案	分區地政處發現 違例建築物的日期	分區地政處通知 民政署的日期	延遲通知 民政署的時間 (註)
F	1998年12月10日	2014年9月3日	8年
G	2011年8月16日	2015年2月18日	3.5年

資料來源：審計署對民政署記錄的分析

註：延遲時間的計算方法，是把通知民政署的日期與發現違例建築物的日期或在2006年7月實行文件查核的日期(見第4.12(a)段註36)作比較，兩者以較後者為準。

4.17 **需要檢討設定撤銷差餉豁免資格生效日期的做法** 根據現行做法，民政署根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期，而非根據分區地政處發現違例建築物的日期。在個案G及F中，因民政署遲獲通知而令政府分別少收3.5年及8年的差餉收入(註39)。審計署認為，民政署根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期，或會損失差餉收入，因此該署需要檢討現行做法的理據，並在有需要時尋求法律意見。

**需要改善現場視察**

4.18 **尚未進行的現場視察** 在2014年6月至2015年6月期間，民政署要求8個分區地政處進行3輪每半年一次的現場視察，涉及270宗核准豁免差餉個案。審計署審查民政署接獲的視察結果發現，截至2015年12月，該署要求進行的270次現場視察尚有22次(8%)仍未進行。每半年一次的現場視察，有助找出不符合豁免差餉資格的個案，避免損失收入，因此地政總署需要提醒8個分區地政處適時完成民政署要求進行的現場視察。

4.19 **需要加強現場視察** 由分區地政處每半年就90宗差餉豁免個案進行現場視察的做法(見第4.12(b)段)，始於1998年，當時的豁免個案約為1000宗。

註39：獲豁免繳交差餉的村屋實際上已獲評估差餉，而村屋被撤銷差餉豁免資格時，無須進行臨時估價。因此，《差餉條例》第29(1)條規定的24個月追討差餉時限(見第3.5段)，不適用於這些個案。

經過多年，豁免個案的宗數增加 18 倍，達 19 000 宗。因此，核准豁免個案的現場視察比例由每年 18% 減至每年 1%。另一方面，在 2010–11 至 2014–15 年度期間，因發現違例建築物而撤銷豁免的個案宗數，每年平均 127 宗（見第 4.13 段），反映不符合資格個案數字偏高。雖然民政署沒有另外備存在進行現場視察後被撤銷豁免的個案數字，但審計署審查 120 間獲豁免差餉村屋的視察結果時發現，當中 48 間（40%）有違例建築物。審計署在 2015 年 12 月實地視察 3 條鄉村，發現 11 間獲豁免差餉的村屋懷疑有違例建築物（註 40）。由於不合資格個案的數字偏高，民政署諮詢地政總署後，需要考慮加強獲豁免差餉村屋的現場視察工作。此外，民政署可考慮請屋宇署協助，提供該署在執法工作中發現有違例建築物的村屋的資料。

### 農地及相關建築物獲豁免評估差餉

4.20 《差餉條例》第 36(1)(a) 條規定，農地及其上用作與農地相關用途的建築物可獲豁免評估差餉（見附錄 A 第 (a) 段）。這類獲豁免評估的土地及建築物主要位於新界。要將農業用途土地改作其他用途，須獲得規劃許可，而在許多個案中，原先的批地安排亦須一併修訂。估價署需要不斷監察有關改動，並就不再作農業用途的土地及相關建築物評估差餉。就此，估價署已設立以下機制，從規劃署及地政總署收集相關資料：

- (a) **規劃許可** 估價署新界區事務科於都會規劃小組委員會和鄉郊及新市鎮規劃小組委員會的每月例會上獲悉關於規劃申請的決定（註 41）；及
- (b) **修訂批地安排** 新界區的相關分區地政處會就地政總署發出的修訂租約和短期豁免書提供每月報表。

估價署職員亦會在例行視察中找出是否有任何改變農地及相關建築物用途的情況。

---

註 40：審計署只實地視察選定鄉村的部分地區，集中視察獲豁免差餉的村屋是否有圍封式露台或密封式天台（即無須量度而單靠從外觀察也可識別的兩類違例建築物），並無顧及是否有其他類別的違例建築物。

註 41：該兩個委員會設於城市規劃委員會下，主要負責有系統地擬備轄下區域的規劃圖則。每個委員會由主席（規劃署署長）、副主席（非官方成員）、4 名其他官方成員及 13 名其他非官方成員組成，所有成員均來自城市規劃委員會，並由行政長官委任。

4.21 **需要向地政總署取得更多有關非法改變農地及相關建築物用途的資料** 地政總署負責採取執法行動取締農地上的違例構築物。在 2010 至 2014 年期間，地政總署每年都找到約 600 至 800 個農地上的違例構築物。2015 年，估價署和地政總署協議，分區地政處會就重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案和已清拆農地上違例構築物的個案通知估價署。不過，通知安排並不涵蓋地政總署就違例構築物發出警告信的個案。為進行抽查，以評估估價署在監察農地用途改變方面的工作是否足夠，審計署審查了 3 宗曾遭地政總署發出警告信（見表十六）的農地違例構築物個案（個案 H 至 J）。審計署於 2016 年 2 月進行實地視察，留意到有關的構築物主要用作貯存物品用途，顯示有關農地的用途已經改變，但根據估價署在 2016 年 2 月的記錄，該署只曾就 1 宗個案（個案 H）作出臨時估價。其餘兩宗個案（個案 I 及 J）的農地仍獲豁免評估差餉。審計署認為，地政總署執法工作的資料將有助估價署找出因改變用途而不再符合豁免評估差餉資格的農地及相關建築物。就此，估價署需要請地政總署協助，以便適時就不符合豁免差餉資格的個案採取行動。

表十六

農地上的違例構築物  
(2016 年 2 月)

個案	地點	估計面積 (平方米)	地政總署發出 警告信的日期	獲豁免 評估差餉
H	元朗	2 070	2014 年 6 月 4 日	否
I	元朗	5 050	2014 年 8 月 20 日	是
J	元朗	1 240	2015 年 9 月 17 日	是

資料來源：地政總署的記錄

附註：個案 H 至 J 的面積是根據地政總署的“地理資訊地圖”估計，其範圍分別覆蓋若干地段。

## 審計署的建議

4.22 審計署建議 差餉物業估價署署長應：

### *指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉*

- (a) 制訂措施，以查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格，並請屋宇署和地政總署協助，提供其在執法工作中發現不符合資格個案的資料；
- (b) 撤銷不再符合《差餉條例》訂明資格準則的村屋（包括第 4.6 段提及的 58 間村屋）的差餉豁免；
- (c) 審視指定鄉村區內村屋的地租記錄，以找出是否有不符合豁免資格的個案（類似第 4.9 段提及的 18 間村屋的情況），並從速採取行動撤銷其差餉豁免；
- (d) 設立監控機制，確保就評估地租過程中發現不符合差餉豁免資格的個案迅速採取跟進行動；及

### *農地及相關建築物獲豁免評估差餉*

- (e) 請地政總署協助，提供其在執法工作中發現的非法改變農地及相關建築物用途的個案資料（例如所發出的勸諭信和警告信），以便及早對不符合豁免差餉資格的個案採取行動。

4.23 審計署建議 民政事務總署署長應：

- (a) 檢討根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期的理據，必要時應尋求法律意見；
- (b) 經諮詢地政總署署長後，考慮加強對獲豁免差餉的村屋進行現場視察；及
- (c) 考慮請屋宇署協助，提供其在執法工作中發現有違例建築物的村屋的資料。

4.24 審計署建議 地政總署署長應：

- (a) 提醒 8 個分區地政處：

- (i) 應民政署的要求，適時完成關於獲豁免差餉村屋的文件查核和現場視察工作；及
  - (ii) 向民政署提供充分詳細的文件查核結果，以便就不符合豁免差餉資格的個案迅速採取跟進行動；及
- (b) 查明延遲通知民政署兩幢村屋有違例建築物（於第 4.16 段提及）的原因，並採取適當的改善措施。

## 政府的回應

4.25 差餉物業估價署署長整體上同意審計署在第 4.22 段提出的建議。他表示，就指定鄉村區內的村屋制訂查核機制對資源會有重大影響，原因是有關的工作將涉及視察 105 個指定鄉村區內約 15 000 幢村屋。鑑於資源實在有限而且有多個優先項目須進行，估價署分階段採取有關行動是唯一實際可行的做法。

4.26 民政事務總署署長同意審計署在第 4.23 段提出的建議，並表示：

- (a) 在考慮是否應根據分區地政處發現違例建築物的日期，而非根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期時，其中一項考慮因素是分區地政處能否加快通知民政署，繼而令申請人加快獲通知（這樣便無需要作出建議的更改），以及如上述兩個日期相差很遠，將責任轉嫁申請人（可能未獲知會分區地政處的查察結果）是否合理。儘管如此，民政署會聯同地政總署檢討現行安排，並在有需要時徵詢法律意見；及
- (b) 地政總署在 2006 及 2007 年已向民政署表明，由於人手緊絀，分區地政處每年只能就 180 宗個案進行現場視察。民政署需要諮詢地政總署，以確定該署能否撥出所需人手更頻密地進行視察。

4.27 地政總署署長表示：

- (a) 地政總署會採取適當行動，跟進審計署在第 4.24 段提出的建議；及
- (b) 關於第 4.16 段引述的兩宗延遲通知個案，其延誤原因是有關的分區地政處誤以為與執行契約相關的工作已進展至某個階段的個案才需要通知民政署。地政總署會提醒各分區地政處遵守現行的指引。

### 4.28 屋宇署署長表示：

- (a) 各相關部門在涉及村屋的事宜上，一直分工清晰。屋宇署只負責就《建築物條例》中適用於村屋的條文進行執法，而與差餉有關的事宜則由估價署、地政總署及民政署處理。市民及新界的相關持份者都很熟悉各相關部門的職責；及
- (b) 根據目前情況，並基於屋宇署對分享違例建築物資料的關注（載於第 3.43 段），屋宇署在落實載於第 4.22(a) 及 4.23(c) 段的審計署建議，與估價署及民政署分享有關村屋違例建築物的資料前，須作進一步考慮，研究此舉是否可行。

## 第 5 部分：徵收差餉及地租

5.1 本部分探討估價署徵收差餉及地租的工作。

### 徵收和追討差餉及地租

5.2 **繳交差餉及地租** 臨時估價所訂的差餉及地租，須於估價署發出的徵收通知書內所指明的日期或之前繳交。此後，差餉及地租須在每季首月(即 1 月、4 月、7 月及 10 月)預繳。

5.3 **附加費** 對於任何欠繳的差餉及地租，估價署會在應繳款日期後即時徵收 5% 的附加費。如在應繳款日期起計 6 個月後仍未繳交款項，估價署會對未繳總額進一步徵收 10% 的附加費。

5.4 **追討欠款** 任何欠繳的差餉及地租連同任何附加費，須作為拖欠政府的債項而追討。估價署會於小額錢債審裁處(欠款不超過 5 萬元)或在律政司協助下於區域法院(欠款超過 5 萬元)提起法律程序追討欠款。如仍未清繳的判定債項超過 1 萬元，估價署可能會把個案轉介律政司考慮是否就欠款人的物業登記押記令，使欠款人不得在清償判定債項前出售其物業。如有需要，估價署會考慮就已予押記的物業申請售賣令，以售賣該物業的收益清還判定債項。至於涉及拖欠地租的個案，估價署會考慮轉介地政總署署長研究是否採取重收或轉歸的行動(註 42)。

5.5 **欠繳的差餉及地租** 截至 2015 年 9 月 30 日，欠繳的差餉及地租總額為 1.72 億元，相當於全年徵收款額(約 330 億元)的 0.5%。欠繳差餉及地租的年期分析顯示有 5,400 萬元(31%)已拖欠兩年或以上(見表十七)。在 2014–15 年度，因無法追討而須撇帳的差餉及地租總額為 63 萬元。

---

註 42：《地租條例》第 14(2) 條訂明，如土地的應繳地租及其附加費仍未繳交，地政總署署長可採取法律程序重收土地。《地租條例》第 36 條亦訂明，如承租人、擁有人或其他有法律責任繳交地租的人沒有就適用租契的某地段或某不分割份數繳交地租，則政府有權重收該地段或將該地段的該不分割份數轉歸財政司司長法團。《差餉條例》則沒有關於追討欠繳差餉的同類條文。

表十七

欠繳差餉及地租的年期分析  
(2015 年 9 月 30 日)

超逾徵收通知書指明 應繳款日期的年期	欠款額 (百萬元)
1 年以下	92 (54%)
1 年至 2 年以下	26 (15%)
2 年或以上	54 (31%)
總計	172 (100%) (註)

資料來源：估價署的記錄

註：該 1.72 億元欠款涉及的帳戶包括 5 個各欠超過 100 萬元的帳戶。

**需要改善欠款個案的跟進行動**

5.6 **需要考慮就已登記押記令的長期欠款個案採取重收或轉歸的行動** 審計署抽查了 9 宗拖欠兩年或以上的個案，發現在 1 宗個案中，欠款人自 2007 年起拖欠 16 個物業的差餉及地租，而估價署為保障政府的法定權益，已於 2010 年 5 月就該些物業取得押記令。儘管估價署其後多次採取行動要求欠款人清償欠款 (包括就新增欠款向小額錢債審裁處提出新的法律申索，以及發警告信)，但行動無一收效。與此同時，由於欠款人沒有還款而繼續佔用該 16 個物業，欠繳的差餉及地租款額持續增加，截至 2015 年 12 月，欠款總額達 100 萬元。估價署在 2015 年 12 月 (即取得押記令後超過 5 年) 把該 16 個物業全部轉介地政總署考慮是否採取重收或轉歸的行動。審計署認為，估價署有需要提醒屬下有關人員把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署及早考慮採取重收或轉歸的行動。

5.7 **需要加快處理無主物業個案** 《公司條例》(第 622 章) 第 752 條訂明，如某公司解散，則在其行將解散前歸屬該公司的物業，即屬無主物業並歸屬政府。根據估價署的記錄，截至 2015 年 9 月 30 日，共有 14 宗無主物業個案 (即差餉及地租的欠款人為已解散的公司)，該 14 宗個案拖欠差餉及／或地租總額為 130 萬元。審計署留意到：

- (a) 其中 10 宗個案，估價署需時 7.5 年或以上才轉介地政總署，以接管欠款公司的物業；及
- (b) 14 宗個案的物業在 1997 至 2010 年期間已歸屬政府（見附錄 F）。截至 2015 年 9 月 30 日，地政總署接管了 9 宗個案的物業。

審計署認為，估價署及地政總署有需要從速採取行動處理無主物業個案。

## 審計署的建議

5.8 審計署建議差餉物業估價署署長應：

- (a) 提醒屬下有關人員及早把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署考慮採取重收或轉歸的行動；及
- (b) 聯同地政總署署長，從速採取行動處理無主物業個案。

## 政府的回應

5.9 差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 第 5.5 段表十七的註提及截至 2015 年 9 月 5 個各欠超過 100 萬元的帳戶，其中 3 個帳戶的欠款已於 2015 年 11 月及 12 月清償；
- (b) 根據法律意見，押記令一般足以保障政府的權益。估價署在資源有限的情况下，已加快就欠款個案採取法律行動（包括就取得的判決申請押記令），足見一直十分重視保障政府的權益；
- (c) 至於第 5.6 段提及的個案：
  - (i) 估價署在 2010 年取得押記令後，一直續步採取跟進行動。除第 5.6 段提及的行動外，在 2012 至 2014 年期間，估價署與欠款人不斷就清償所有帳戶的欠款一事進行對話。負責人員一直密切監察這宗個案；
  - (ii) 為進一步催促欠款人盡快清償欠款，估價署在 2015 年 12 月把個案轉介地政總署，由該署發出兩輪警告信，警告欠款人地政總署可根據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》（第 126 章）

第 7 條重收／轉歸有關物業。地政總署於 2016 年 1 月發出第一輪警告信；及

- (iii) 鑑於資源有限，加上考慮到上述法律意見，估價署認為已適時採取足夠行動追討有關個案的欠款。然而，估價署會考慮在有需要時提前把已登記押記令的欠款個案轉介地政總署；及
- (d) 為進一步協助地政總署採取行動處理無主物業個案，估價署會提醒屬下有關人員在切實可行的範圍內盡快把有關個案轉介地政總署，以便該署採取跟進行動。

### 5.10 地政總署署長表示：

- (a) 就已登記押記令的欠款個案：
  - (i) 如有違反有關地契契諾的情況，地政總署可能會採取重收或轉歸的行動。地契通常包含必須繳交地租的契諾，卻未必包含承租人必須繳交差餉的契諾；
  - (ii) 根據地政總署的理解，按估價署過往向律政司取得的法律意見，在所有追討方法均不奏效的情況下，才應採取重收行動。為了在行事做法劃一，令人容易明瞭，估價署宜在諮詢律政司後，考慮就採取重收或轉歸行動的時機制訂指引或準則；及
  - (iii) 地政總署相信估價署會考慮採取法律行動申請售賣令，以代替採取重收或轉歸的行動；
- (b) 在某些情況下，政府或未能接管或處置無主物業，例如：
  - (i) 物業用作按揭，以及承按人已接管有關物業；或
  - (ii) 物業用作按揭或已予押記，以及欠款額巨大或未能確定；及
- (c) 如地政總署接管物業，並將其處置而轉予新業主，該物業的新業主無須承擔有關公司解散前應繳的差餉及／或地租，因為他／她並非該物業在有關時期的業主。儘管地政總署未必能夠藉着接管無主物業而討回涉及該物業的欠繳差餉及／或地租，該署仍會繼續與估價署合作，採取適當行動處理無主物業個案。

### 獲豁免評估差餉的物業

《差餉條例》第 36(1) 條規定下述物業可獲豁免評估差餉：

- (a) 農地及相關的建築物；
- (b) 用作與農地或農務作業相關用途的新界住宅建築物；
- (c) 位於新界指定地區內並符合有關面積、高度及類別的訂明準則的村屋 (見第 4.3 段)；
- (d) 為供公眾作宗教崇拜之用而建成，並完全或主要作該用途的物業；
- (e) 墳場及火葬場；
- (f) 政府、立法會行政管理委員會或財政司司長法團所擁有並佔用作公共用途的物業；
- (g) 由政府擁有並由公職人員憑藉其受僱而佔用作住宅的物業；
- (h) 由香港房屋委員會擁有並由政府佔用作公共用途的物業；
- (i) 軍事用地；
- (j) 若干新界重建村落的村屋；
- (k) 平房區或臨時房屋區內用作住宅用途的物業；及
- (l) 其應課差餉租值不超過訂明款額 (現時為 3,000 元) 的物業。

資料來源：估價署的記錄

### 獲豁免繳交差餉的物業

1. 《差餉條例》第 36(2) 條規定，行政長官會同行政會議可宣布任何類別的物業獲豁免繳交差餉。《差餉 (雜項豁免) 令》(第 116A 章) 訂明下述類別的物業可獲豁免繳交差餉：

- (a) 完全或主要供公眾作宗教崇拜之用的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(d) 條獲豁免評估差餉者 (見附錄 A)；
- (b) 由或代政府或財政司司長法團佔用作公共用途的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(f) 或 (h) 條獲豁免評估差餉者；及
- (c) 政府所持有並由公職人員憑藉其受僱而佔用或行將佔用作住宅的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(g) 條獲豁免評估差餉者。

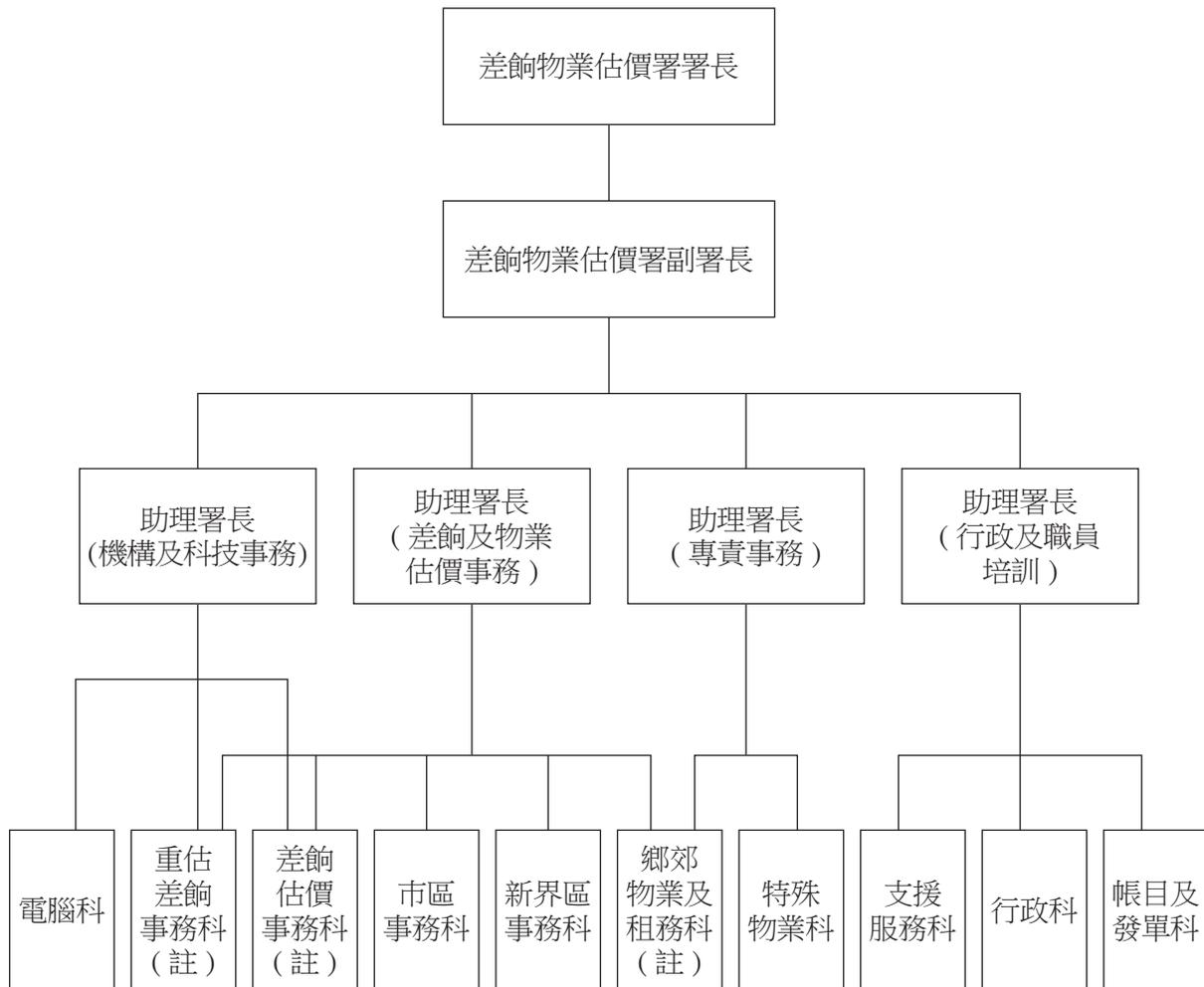
2. 《差餉條例》第 36(3) 條規定，香港特別行政區行政長官可豁免任何物業或其部分，使該物業或該部分免繳全部或部分差餉。此豁免條文只限適用於某些物業而非某些類別物業。例如該豁免條文適用於：

- (a) 領事館物業及認可領事館人員住宅；及
- (b) 若干位於新界指定鄉村區以外並由原居村民佔用的村屋。

行政長官已把該條文所賦的權力轉授予不同公職人員。舉例而言，民政事務總署署長獲授權豁免位於新界指定鄉村區以外的村屋繳交差餉。

資料來源：估價署的記錄

差餉物業估價署  
組織圖  
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：估價署的記錄

註：有關的事務科向兩名助理署長負責。

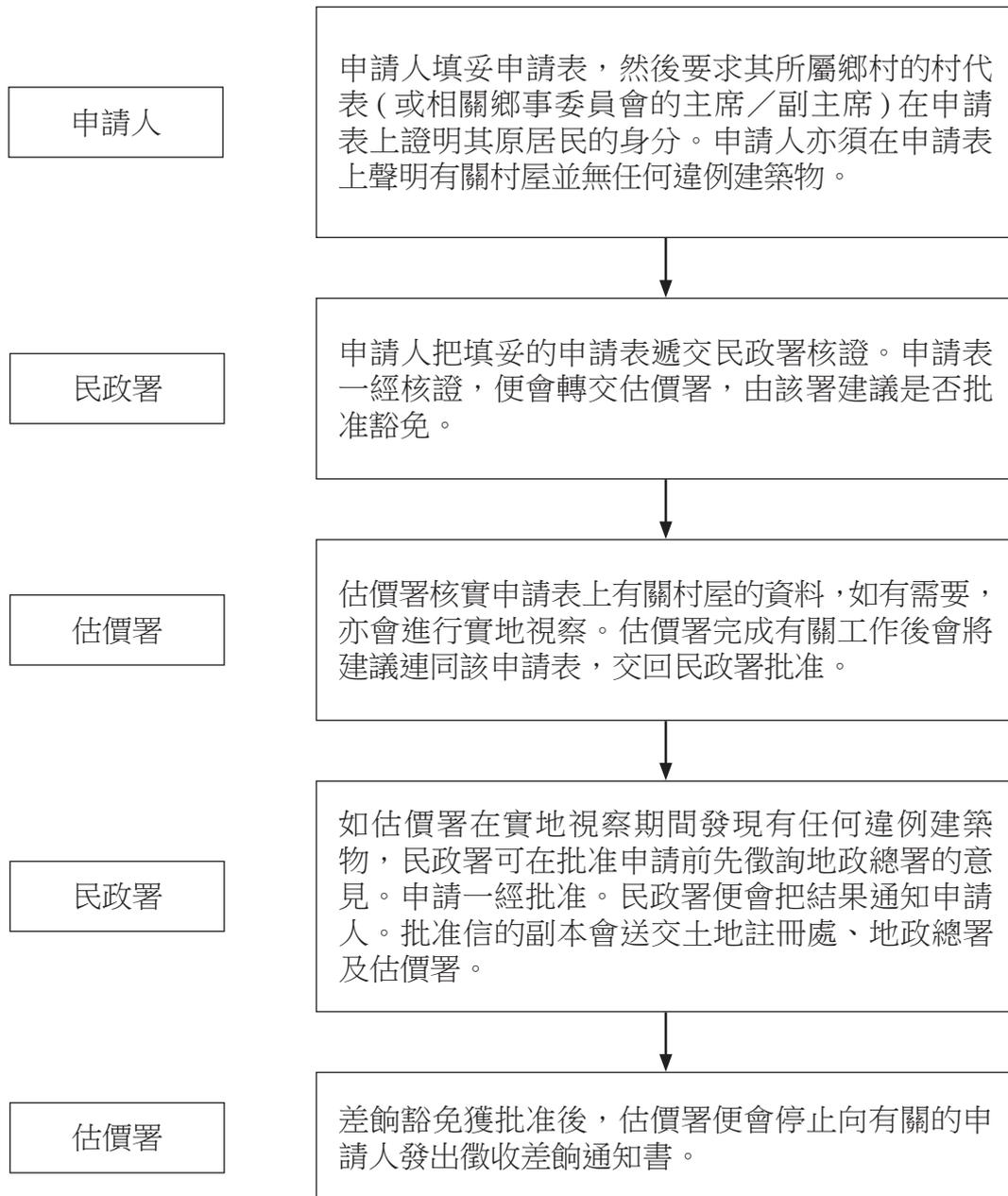
附錄 D  
(參閱第 4.4 段)

按地區劃分的 105 個指定鄉村區的分析  
(2015 年 12 月 31 日)

地區	指定鄉村區數目	估計村屋數目
元朗	49	14 460
北區	12	740
大埔	12	430
西貢	17	320
離島	10	310
沙田	4	110
荃灣	1	90
總計	105	16 460

資料來源：估價署的記錄

### 處理豁免繳交差餉申請的主要步驟



資料來源：民政署的記錄

附錄 F  
(參閱第 5.7(b) 段)

14 宗無主物業個案的關鍵日期  
(2015 年 9 月 30 日)

個案	物業轉歸政府日期	轉介地政總署日期	地政總署接管日期
1	1997 年 9 月 26 日	2005 年 10 月 25 日	2012 年 11 月 19 日
2	2003 年 8 月 15 日	2013 年 8 月 19 日	—
3	2003 年 9 月 26 日	2004 年 9 月 16 日	2009 年 9 月 7 日
4	2004 年 6 月 18 日	2015 年 1 月 7 日	—
5	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
6	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
7	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
8	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
9	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
10	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
11	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
12	2008 年 7 月 25 日	2013 年 8 月 19 日	—
13	2009 年 5 月 15 日	2014 年 3 月 13 日	—
14	2010 年 12 月 24 日	2011 年 12 月 13 日	—

資料來源：估價署的記錄