

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。