

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1897/10-11號文件

檔 號：CB1/SS/11/10

2011年4月15日內務委員會會議文件

《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》小組委員會的商議工作。

背景

2. 《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》(下稱"該命令")由行政長官在徵詢行政會議的意見後根據《公共收入保障條例》(第120章)(下稱"該條例")第2條作出，即時實施財政司司長於2011年2月23日發表的2011-2012年度財政預算案演詞第166段所載的建議，將私家車首次登記稅提高約15%。

3. 該條例第2條訂明多項事宜，當中包括：如行政長官批准條例草案提交立法會，而該條例草案一旦成為法律，會使任何稅項、費用、差餉等得以徵收、撤銷或更改，則行政長官可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。該命令旨在使該命令附表所載條例草案的所有條文具有十足法律效力。有關條例草案¹將循一般的立法程序提交立法會。

¹ 《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》已於2011年4月8日在憲報刊登，並於2011年4月13日提交立法會。

《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》(2011年第33號法律公告)

4. 該命令屬於臨時措施。該條例第5(2)條規定，根據該條例作出的命令在下列情況即告有效期屆滿並停止生效 ——

- (a) 該命令是就某條例草案作出的，而憲報公布立法會已否決該條例草案；或
- (b) 憲報公布該條例草案或命令已被撤回；或
- (c) 該條例草案按一般方式成為法律，不論有否修改；或
- (d) 自該命令生效日期起計的4個月(即2011年6月23日)屆滿，

以上各項以最早發生者為準。

5. 該條例第6條規定，根據該命令繳付的任何稅項，如超過在緊接該命令有效期屆滿後的有關稅項，則多付的款額須付還付款人。

6. 在該命令中，其附表所載的條例草案建議修訂《汽車(首次登記稅)條例》(第330章)附表第1項，將私家車首次登記稅提高約15%，詳情如下 ——

稅階	現行稅率	建議稅率
(a) 最初的15萬元應課稅價值*	35%	40%
(b) 其次的15萬元	65%	75%
(c) 其次的20萬元	85%	100%
(d) 餘額(即50萬元以上的應課稅價值)	100%	115%

7. 該命令已於2011年2月23日上午11時起實施。該命令已於2011年2月23日在憲報刊登，並於2011年3月2日提交立法會省覽。

8. 該命令是一項附屬法例，受《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條規管。該條訂明議員可修訂附屬法例，而修訂方式

* 根據香港法例第330章第4E(2)條，"應課稅價值"為汽車、為該輛汽車所安裝或將於首次登記後6個月內安裝的任何自選配件，以及除製造商的保證外的任何保證等的公布零售價的總和。

不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。該條例第2條訂明行政長官可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。與此權力相符，議員有權廢除該命令，但不得修訂當中任何條文。

小組委員會

9. 在2011年3月11日的內務委員會會議上，議員決定成立小組委員會研究該命令。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會由黃定光議員擔任主席，曾與政府當局舉行3次會議，並聽取相關業界商會／團體和市民發表意見。曾向小組委員會表達意見的團體及個別人士的名單載於**附錄II**。

10. 為了讓小組委員會有更充裕的時間進行該命令的審議工作，議員在2011年3月16日的立法會會議上通過決議，延展該命令的審議期至2011年5月4日。

小組委員會的商議工作

紓緩交通擠塞的成效

11. 政府當局告知小組委員會，增加首次登記稅的建議旨在遏止本港私家車增長及避免交通擠塞惡化。政府當局表示，過去3年間，本港總路面長度增加1.8%，同期的領牌私家車增長則為8.3%。詳細數字如下 ——

年份	路面總長度		領牌私家車數字	
	長度(公里)	按年改變 (%)	領牌私家車 數目	按年改變 (%)
2008	2 040	1.5%	383 141	2.9%
2009	2 050	0.5%	393 812	2.8%
2010	2 076	1.3%	414 966	5.4%

政府當局表示，於2011年進行首次登記的私家車飆升至41 240輛，屬1997年以來的新高。由於在港珠澳大橋和中環灣仔繞道的相關道路於2016-2017年度竣工前，道路網絡難望大幅擴展，因此，政府當局認為必須在交通擠塞情況進一步惡化前，採取果斷措施遏止私家車增長，否則，政府當局即使採用更嚴厲的措施，亦難以有效紓緩惡化後的交通擠塞情況。

12. 政府當局回應小組委員會委員詢問2010年私家車數目的淨增長時表示，2010年被取消登記私家車數目²為21 776輛。政府當局進一步表示，對上一年領牌私家車數目的淨增長超過21 000輛(即414 966輛減393 812輛)，以整體私家車數目計算，按年變幅為5.4%。

13. 多名小組委員會委員(包括劉健儀議員、甘乃威議員、陳克勤議員、黃成智議員、葉國謙議員及陳淑莊議員)質疑增加首次登記稅的建議能否有效遏止私家車增長。小組委員會要求政府當局提供資料，說明2003年增加首次登記稅在遏止私家車增長方面的成效，以及2011年提高首次登記稅希望減少的私家車目標數字。政府當局表示，當局預期，藉擬議的調高首次登記稅措施，新登記私家車的數目應可控制在2010年的水平。

14. 政府當局進一步告知小組委員會，政府曾於1982、1990、1991、1994及2003年提高汽車首次登記稅，令私家車按年增幅降低約2至3個百分點，或令私家車總數下降。當局於2003年3月採用邊際稅制徵收私家車首次登記稅，令私家車首次登記稅實際稅率輕微上調，而該年的首次登記私家車數字比2002年下跌近7 600輛，跌幅為25%，而往後兩年的領牌私家車增幅亦被控制於1.8%以下。不過，就此方面，部分委員指出，2003年調高汽車首次登記稅後，經過首兩年，私家車登記數字即開始回復上升，而2007年錄得的首次登記私家車數字更大幅增加³。

15. 小組委員會委員對相關業界商會／團體(例如香港汽車商會)關注的問題普遍有同感，他們認為當局遏止私家車增長的目的，或會由於進口二手私家車數目急速增長而大打折扣。小組委員會察悉，過去幾年間，首次登記的進口二手私家車數目增加近3倍，由2007年的3 308輛增加至2010年的9 412輛。政府當局澄清，所有在本港新登記的車輛，不論新車或舊車，均必須符合法例規定現行訂為歐盟四期的車輛排放標準，然而該等業界商會／團體認為，由於二手私家車的車齡相對較高，其廢氣排放必定高於全新的私家車。小組委員會認同提高私家車首次

² 被取消登記的原因包括有關車輛兩年未領有有效車輛牌照、被拆散、消毀、或永久送離香港等。(根據《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第374E章)第15條，如任何汽車在兩年內未有有效的車輛牌照，而有關登記車主亦未有於運輸署署長發出通知後15日內為該車輛領牌，則運輸署署長可取消有關車輛的登記。第374E章第20條亦列明，當汽車被拆散、消毀或永久送離香港，有關的登記車主須在其車輛被拆散、消毀或送離後15天內以書面通知運輸署署長，以取消該車輛的登記。)

³ 根據運輸署公布的資料，首次登記私家車的數目由2006年的27 488輛增加至2007年的33 124輛。

登記稅或會鼓勵買車人士轉而購買進口二手私家車，因為倘若在釐定首次登記稅應繳稅款時計及相關的折舊率，則該等車輛的價格或會較低。小組委員會委員因此認為，調高私家車首次登記稅未必能夠達致遏止私家車增長的預期目標，反而會刺激進口二手私家車的需求，以及該等車輛的進口數量。結果，領牌私家車的總數未必會有所減少。政府當局其後表示，根據香港法例第330章，只有在輸入香港前已在香港以外地方以進口者名義登記的私家車才合資格計算折舊率。

16. 此外，小組委員會委員對建議增加首次登記稅以紓緩交通擠塞的成效普遍表示懷疑。劉健儀議員、甘乃威議員及陳偉業議員批評政府當局未有提供詳細資料說明本港交通擠塞的實際情況，亦沒有提出充分論據支持當局的觀點，即交通擠塞問題是由於私家車增長而導致。這些委員質疑，交通擠塞未必一定是由於私家車增長而導致，因為很多駕駛私家車的人士只在周末駕駛汽車，而數目龐大的專營巴士可能是導致交通擠塞問題的更大原因。這些委員認為，提高私家車首次登記稅只能達到有限度的短期效果，要有效解決交通擠塞，政府當局應採用全面計劃以紓緩交通擠塞，而不是單靠提高私家車首次登記稅這項單一措施。

17. 政府當局表示，有私家車可供使用的人士會傾向更頻繁使用道路，並較少使用公共交通，令本港道路空間的使用效率降低。私家車數目急速增加，亦會對公共交通工具的效率構成負面影響，以及影響其他道路使用者，特別是使用公共交通工具的乘客；在2011年1月，使用公共交通工具的乘客平均每天達720萬人次。政府當局進一步表示，2010年發現交通情況明顯惡化，主要原因是佔整體車輛主要部分(約68%)的領牌私家車數目上升(2010年年底總數為414 966輛)。雖然領牌私家車數目於過去10年間的按年增幅維持在大約3%或以下的水平，但在2010年12月則上升至5.4%，屬近10年的新高。此外，九龍及香港島整體汽車平均行車速度由2008年每小時23.4公里下降至2011年每小時22.2公里(即下降5.1%)，而新界區的汽車平均行車速度亦由每小時44.2公里下降至每小時39.9公里(即下降9.7%)。有關汽車平均行車速度的詳細資料載於**附件III**。

18. 至於整體交通策略方面，政府當局表示，除建議以首次登記稅控制私家車增長外，政府亦一直有推行1990年制訂的運輸政策白皮書及1999年制訂的長遠運輸策略建議的其他措施，包括致力融合運輸及城市規劃，以期減少市民對道路交通的依賴，以及積極推行以鐵路為骨幹的公共運輸系統政策。政府當局對小組委員會委員就改善交通情況提出的建議所作的回應

載於**附錄IV**。政府當局表示會繼續採取積極措施，採取全方位方法改善交通情況。然而，政府當局強調，即使已經採用上述各項措施，但假如不採取行動控制私家車的增長，交通情況只會繼續惡化。

為環保汽油私家車及取消登記車輛提供稅務寬減

19. 小組委員會普遍深切關注到，提高私家車首次登記稅或會減低車主更換新車的意欲，並會減慢在道路上行駛的舊車被淘汰的速度，因而對空氣質素構成負面影響。多名小組委員會委員(包括劉健儀議員、余若薇議員、甘乃威議員、黃成智議員、陳克勤議員及葉國謙議員)建議應考慮提供稅務寬減，鼓勵把舊私家車取消登記，此舉既可控制私家車數目增加，又可改善空氣質素，可收一舉兩得之效。就此方面，小組委員會委員具體提出以下建議，供政府當局考慮——

- (a) 購買新登記私家車的人士如把舊車取消登記，應獲得退稅；及
- (b) 購買獲環境保護署(下稱"環保署")認可的環保汽油私家車的人士應獲豁免建議增加的首次登記稅，並增加目前為此等車輛提供的首次登記稅稅務寬減。

20. 不過，政府當局表示，香港路邊空氣污染的主要源頭是柴油商業車輛而並非私家車，其排放的粒子和氮氧化物分別佔車輛總排放量的95%和88%。另一方面，由私家車排放的粒子和氮氧化物分別只佔這兩種污染物的1%及5%。目前三分二的私家車車齡在10年或以下並符合歐盟三期或以上的廢氣排放標準。歐盟一型及歐盟二型私家車佔私家車總數的比例分別為約7.7%及22%。為鼓勵使用這些廢氣排放量少而燃料效率高的車輛，政府當局會繼續為獲環保署認可的合資格環保汽油私家車⁴提供現有的首次登記稅稅務寬減。若鼓勵車主銷毀舊私家車後換上新車，私家車數目並不會減少，未能達到減低使用道路車輛數目的政策目的。政府當局表示，議員就提出擬議增加首次登記稅的條例草案進行討論時，可進一步討論上述建議。

⁴ 現時，獲環保署認可的合資格環保汽油私家車，可以享有三成的首次登記稅寬減，上限為5萬元。有關型號由環保署審批，並載於其網頁。環保署會向獲審批型號發出《環保私家車證明書》，並於證明書上列出有效期。在為環保汽油私家車於運輸署進行首次登記時，持相關有效證明書的車主可就有關車輛申請稅務寬減。

豁免於《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》生效期前訂購的車輛

21. 小組委員會委員(包括梁劉柔芬議員、劉健儀議員、陳克勤議員、陳健波議員及黃成智議員)認為，為對在該命令生效前已訂購私家車但尚未登記車輛的買車人士公平起見⁵，在核實其買賣合約或支付訂金日期的證明文件後，應豁免調高有關車輛的首次登記稅。

22. 政府當局表示，向已訂購車輛作出豁免安排，在執行上有困難，主要是難以證明是否在特定日期簽訂買賣合約或支付訂金，因並非所有個案均有證明文件供核實其訂購日期，因此有關豁免建議可能容易被濫用。政府當局亦指出，過往調整首次登記稅時，新稅率都會適用於在新稅率生效時尚未登記的所有車輛。政府當局指出，前《2003年收入條例草案》委員會曾討論同一議題。當時的法案委員會了解到有關豁免的後果，加上大部分交易已經完成，作出有關豁免會對業界造成不便，委員會同意維持現行做法。政府當局認為有關做法仍適用於是次增加首次登記稅的建議。

23. 小組委員會委員普遍不認同政府當局的立場，委員始終認為，為對有關的買車人士公平，在該命令生效前已訂購的車輛應獲得豁免。小組委員會促請政府當局重新考慮有關要求。

廢除《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》的建議

24. 小組委員會曾於2011年4月11日的會議上討論廢除該命令的後果。政府當局解釋，該命令的目的旨在使《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》(下稱"草案")內的建議具臨時法律效力，以保障公共收入。假如有關建議未能於公布後即時生效，很多買車人士便會因預期加稅而提早買車，有違建議控制私家車增長的目標。

25. 政府當局表示，如立法會廢除該命令，首次登記稅將會按該命令生效前的稅率徵收。然而，於該命令生效期間多收的稅款不會獲即時退還。根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，即使廢除該命令的決議獲通過，但已根據該命令而作出的任何事情，其法律效力不受影響。

⁵ 據香港汽車商會提供的資料，已在2011年2月23日前向該商會成員訂購但未在該日期前登記的私家車數目總數有6 057輛。

26. 假如該命令被廢除，而草案其後在無經修訂的情況下獲立法會通過，則政府當局須安排收回在廢除該命令後及草案獲通過前的一段期間少收的稅款。倘若草案不獲立法會通過，則在該命令被廢除之前的生效期間多收的稅款須予退還。

27. 政府當局進一步表示，於立法會審議草案或獲悉草案的審議結果前廢除該命令，會引致投機情況，亦會對業界及購買汽車人士造成混亂，並會引起行政上的困難。另一方面，假如該命令維持有效，而其後獲通過的草案所訂定的稅率較建議稅率為低，或草案最終不獲通過，則當局會退還根據該命令多收的稅款。政府當局認為該條例下的退還稅款機制實屬公平，不會損害車主的利益。

28. 經考慮政府當局的解釋及相關汽車商會認為廢除該命令會對業界及買車人士造成嚴重行政問題及引起混亂的意見後，小組委員會委員普遍同意，由於廢除該命令或會引起混亂，因此不適宜將之廢除。在2011年4月11日的會議上，小組委員會就一項小組委員會要求廢除該命令的議案進行表決。該議案被小組委員會否決。

29. 小組委員會察悉，甘乃威議員已作出預告，表示擬於2011年5月4日的立法會會議上動議一項議案，要求廢除該命令。

徵詢意見

30. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年4月14日

《2011年公共收入保障(汽車首次登記稅)令》小組委員會

委員名單

主席 黃定光議員, BBS, JP

委員 涂謹申議員
梁劉柔芬議員, GBS, JP
黃宜弘議員, GBS
劉健儀議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
張學明議員, GBS, JP
甘乃威議員, MH
陳克勤議員
陳健波議員, JP
黃成智議員
葉國謙議員, GBS, JP
陳淑莊議員
陳偉業議員

(合共：15位議員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2011年3月24日

《 2011 年公共收入保障(汽車首次登記稅)令 》小組委員會

曾向小組委員會表達意見的團體/個別人士名單

1. 陳宗佑先生
2. 梁剛銳先生(香港大學專業進修學院物流及運輸課程中心副總監)
3. 香港汽車商會
4. 右軚汽車商會(香港)有限公司
5. 林興強教授(香港理工大學土木及結構工程學系講座教授兼副系主任)
6. 陳阮德徽博士(香港大學專業進修學院運輸物流中心總監)
7. 熊永達博士(香港理工大學土木及結構工程學系)
8. 黃仕進教授(香港大學土木工程系交通運輸研究所主任)
9. 香港地球之友
10. 低碳亞洲
11. 楊位醒先生, MH(東區區議員)
12. 黎大偉先生(灣仔區區議員)

過去三年汽車平均行車速度

年份	九龍及香港島* (時速／公里)	新界* (時速／公里)
2008	23.4 (-5.1%)	44.2 (-9.7%)
2009	23.4 (-5.1%)	42.9 (-7%)
2010	22.2	39.9

* 括號內為2010年與2009及2008年比較的轉變幅度

香港主要道路的汽車行車速度

區域	道路/街道	路段		2008	2009	2010
		由	到	行車速度 (公里/每小時)	行車速度* (公里/每小時)	行車速度* (公里/每小時)
香港島	干諾道中	德輔道西	美利道	13.8	12.1	11.9
	干諾道中	美利道	德輔道西	17.7	15.3	14.3
	告士打道	軍器廠街	海底隧道引道	36.5	26.6	18.5
	告士打道	堅拿道	軍器廠街	34.2	34.5	29.6
	夏慤道	軍器廠街	美利道	46.2	44.0	40.2
	軒尼詩道	怡和街	莊士敦道	16.6	16.2	14.4
九龍	梳士巴利道	暢運道 天橋底	天星碼頭	29.3	28.6	24.3
	大埔道 (九龍段)	郝德傑道	石硤尾街	40.8	34.3	33.5
	窩打老道	龍翔道	渡船街	20.9	21.4	17.5
	龍翔道	蒲崗村道	南昌街	52.8	45.1	29.7
新界	大埔道 (新界段)	郝德傑道	南運路	47.1	50.5	46.8
	青山公路	屯門公路	三聖街	40.4	37.8	37.0
	大老山公路	澤祥街	收費廣場	49.4	36.8	27.3
	吐露港公路	元洲仔交匯處	澤祥街	80.3	77.2	75.0
	新界環迴公路	粉嶺迴旋處	凹頭	62.6	66.9	57.2
	西沙路	馬鞍山道	大網仔路	46.8	44.6	42.4
	馬鞍山繞道	分流車道入口去西沙路	馬鞍山道	69.3	70.5	63.4
	沙田圍路	沙田路	大涌橋路	29.1	25.2	23.7
	新清水灣道	清水灣道(東)	清水灣道(西)	36.7	40.9	29.9
	清水灣道	西貢公路	新清水灣道	49.2	55.3	47.5

政府當局對小組委員會委員提出的措施回應如下：

(i) 調動載客量較小和排放量較低的巴士在非繁忙時段行走指定路線

載客量較小的巴士一般上是可接載最多大約70名乘客的單層巴士。即使是在非繁忙時段，這些載客量有限的巴士亦難於應付繁忙路段的乘客需求。假若單層巴士已滿載乘客，便有需要調動更多巴士去接載乘客，有違減輕繁忙道路交通擠塞的目的。

(ii) 引入泊車轉乘計劃

2. 我們已在六個港鐵站提供泊車轉乘設施，讓住在偏遠地區的駕駛者可將車輛停放於毗鄰公共交通工具的停車場，再轉乘相關公共交通工具到達位於市區的目的地，從而減輕市區道路擠塞的情況。這些泊車轉乘設施分別位於上水鐵路站、錦上路鐵路站、彩虹鐵路站、香港鐵路站、九龍鐵路站與青衣鐵路站。現時，這些設施總共提供約2 144個泊車位予有關人士使用。由於泊車轉乘設施對減輕繁忙市區的交通有正面作用，我們會在可行的情況下繼續提供有關設施。

(iii) 限制車輛進入繁忙地區及向使用繁忙地區的道路的司機徵收"擠塞稅"

3. 從運輸角度而言，目前沒有強而有力的理據支持在香港推行道路收費計劃。在推行一個公平及有效的道路收費計劃之前，一定要有具備適當容量的替代路線，讓駕駛者可以繞過收費區域。就香港島而言，該替代路線為中環灣仔繞道。因此，即使要為改善交通擠塞而實施道路收費計劃，也應只能在興建中環灣仔繞道後才能進行。

4. 由於需顧及當區市民的真正需要，和落實及執法上的安排，限制車輛進入繁忙地區會有困難。尤其是在繁忙地區居住和工作的人士，會對實施這樣嚴厲的措施有很大的回響。

(iv) 回購西區海底隧道和東區海底隧道

5. 政府當局在處理交通擠塞時，除處理地區性的交通擠塞情況，亦須考慮香港整體的交通情況。事實上，在2010年，本港的汽車平均行車速度均下跌，包括非過海隧道連接路，例如新界道路，可見本港的整體交通情況轉差，與過海隧道車流不均並沒有直接的關係。

6. 政府在2008年11月委託了顧問進行研究，全面分析影響三條過海隧道交通流量分布的相關因素，找出各條隧道最理想的交通流量，並提出涵蓋財務、組織架構和法律機制的可行方案，以達至理想的交通情況。於2010年11月，政府就顧問研究的結果和建議諮詢公眾，為期三個月的公眾諮詢剛剛完結。我們現正小心研究公眾諮詢期間收到的意見，並會因應社會各界人士的意見，考慮如何推展這方面的工作。

7. 顧問的研究顯示，沒有單一方案可解決三條過海隧道行車不平均的問題。調整收費是必須考慮的一環：可以有不同的收費方案，以及不同落實收費方案的措施。回購只是實施收費調整的其中一個手段；即使是回購了隧道，亦需透過隧道收費的調整，才能有效控制行車量及調節流量分布。

*(v) 參考新加坡的經驗，考慮推出一種只限於非繁忙時間使用
(例如只供周末使用)的新牌照類別*

8. 小組委員會在2011年4月11日的最後一次會議席上提出此項建議，並要求政府當局考慮在本港作出類似安排。由於立法會相當可能成立法案委員會審議相關條例草案，委員同意在有關的法案委員會上繼續進行討論，包括討論上述建議。

運輸及房屋局
運輸科
2011年4月