

消費者委員會
就「規管一手住宅物業銷售建議法例」(草案)
呈交立法會房屋事務委員會的意見
(2012年1月5日)

消費者委員會(消委會)歡迎政府以立法方式,規管所有一手住宅物業的銷售安排,為無論是未落成或已落成的一手住宅物業準買家提供保障。

香港需要這期待已久的法例。上一次嘗試有系統地處理一手住宅物業銷售問題的《未建成住宅物業銷售說明條例草案》已是2000年的事,該草案最終被擱置,而此後足足過了11個年頭,一手樓的不良銷售手法仍層出不窮¹,公眾關注的聲音則愈來愈大,消委會促請政府早日立法,給予消費者應有的全面保障。

消委會全力支持草案的大原則,設立一個清晰的機制,規管一手住宅物業的銷售,加強對消費者的保障,以及就不良銷售手法制定具阻嚇作用的懲處。草案提供了法律依據,當出現貨不對辦的情況時,消費者可追究及引以索償。

消委會歡迎政府以白紙草案形式作公開諮詢,讓公眾可以知道建議的具體規管範圍和內容。消委會就草案如下範疇有下列意見:

- 立法目的
- 法例的適用範圍
- 發出價單的作用
- 採用統一標準計算面積
- 開售前預留單位
- 沒收訂金的百分比

¹ 不良銷售手法包括:發放一些準買家難於查證的物業成交消息(例如:天價成交、極速售罄、某名人購入物業)、混亂市場銷情、抬高樓價和誇大銷售表現;以「腳牙膏」方式賣樓逐少分批推售單位,令準買家不能確實知道市場可供出售單位的供應情況;提供一些無助準買家準確了解物業及單位的資料(例如:以改裝、拆除門牆或設置較細型傢俱的示範單位,令參觀者不能準確掌握單位的面積、樓層編號「跳層」未能有效反映樓宇的真實高度);以畫家手筆或電腦圖片美化樓盤所在地點及鄰近環境,製造脫離現實的構想圖;採用一些可能令準買家不能較理智地作置業決定的銷售模式(例如:將開售時間延至晚上較後時間進行、容許銷售人員在銷售處及附近地方對準買家進行不斷游說及滋擾)等等。

立法目的

諮詢文件指出，建議法例旨在提高一手住宅物業銷售安排的透明度和公平性，並務求在保障消費者和容許發展商繼續因應市場情況作出商業決定之間，取得平衡。

在市場透明度方面，草案有較全面、詳細和明確的規定，要求發展商須向準買家提供一些重要的物業資訊，涵蓋售樓說明書、價單和示範單位等方面。消委會相信準買家可以獲得這些資料，有助作出更明智的抉擇，減少有關的紛爭。

不過值得深思的是，資訊是否「及時」提供及對準買家是否「實際有用」，亦非常重要²。消委會認為，若草案只著重提高資訊「透明度」，在實際執行時未必能體現一個「公平」及「有銷售秩序」的一手住宅物業市場，便不能為消費者提供全面而有效的保障。舉例說，草案規定發展商須在價單上列出一定數量的單位售價，以增加資料的透明度，但卻未有規定確保發展商最終會向公眾出售該些單位(詳見下文)。

在一手住宅物業的買賣中，買方(即個別置業人士)與賣方(即發展商)地位並不對等。賣方無論在推售樓盤的時間、單位定價和發售數量的控制，抑或對樓市狀況的掌握，都較一般準買家有絕對優勢，甚至擁有強大的專業團隊為其出謀獻策。反之，很多準買家往往只能依從發展商所提供的資料及銷售安排，作出他們人生中一個重大的置業決定。

故此消委會認為，要平衡買賣雙方的利益，草案必須以保障消費者為首要的立法目的，並以提高一手住宅物業銷售的「透明度」、「公平性」以及「有銷售秩序」為規管原則。

² 例子(1)–披露物業成交資料的建議時限為24小時至而並非「實時」更新(建議中發展商須於簽署臨時買賣合約後的24小時內，將成交資料載入有關項目的成交紀錄冊並在其樓盤網站公布，但正如諮詢文件所指，香港物業市場波動大，對準買家來說，可在簽定合約前“即時”知道最新的成交量、成交價格和可供購買的單位數目，更具參考價值);例子(2)–向準買家提供「樓層高度」資料而並非直接提供單位地板面至天花板的「樓底高度」(建議中發展商須提供單位樓面至上一層單位樓面高度(指樓層之石屎地台面與上一層石屎地台面之高度距離)，和樓層的樓板厚度(但不包括灰泥)，對準買家來說，他們都會想直接知道單位的實際樓底高度，而非只約略知道或須根據有關數據自行計算)。

法例的適用範圍

另一個關鍵問題，是草案的適用範圍是否涵蓋所有銷售予公眾的「一手樓」，令所有一手住宅物業買家得到有效保障。

早前，消委會分別在新聞發布會及呈交政府的信件中，表達對法例的適用範圍(即「一手樓」定義)的關注，要求政府在草擬法例時，必須清楚釐訂「一手樓」銷售的定義及各項豁免安排，避免出現混淆或被操控的機會。

消委會關注草案並未有完全堵塞這方面的問題。草案採用的定義流於狹窄，做成不少灰色地帶。

就草案第 4 (1) 條³所指的條件，消委會關注法例的適用範圍將局限於「不曾有買賣協議為之訂立的住宅物業」。換言之，法例的規管目標將以住宅物業曾否訂立買賣協議作為界定標準。消委會認為，如果物業曾訂立買賣協議便不屬「一手樓」而可免受規管，將嚴重削弱草案的適用範圍。

雖然草案第 4 (7) 條指，「就第 (1) 款而言，倘若多於一個住宅物業如第 45 (2) (a)、(3) (a) 或 (4) (a) 條所述般，在一份買賣協議之下售予一人，該協議不得視為已為該等物業中的任何一個而訂立」，但單以是否曾有「一份」協議或售予「一人」作為規管的界限，很容易讓發展商透過不同方式逃避規管，例如：將整幢物業售予多於一人或多於一間子公司、或訂立多於一份買賣協議、又或將物業分拆售予多於一間子公司，然後經由該等子公司轉賣給個別消費者。上述做法，會藉著有關物業牽涉多於一人或一份買賣協議，因而輕易迴避這條文的規管範圍。

消委會認為，若草案的適用範圍不確切，將大大影響其成效，亦可能引致各種爭議，無助促進銷售秩序。消委會知悉政府現正就草案的適用範圍作出修訂，以堵塞箇中的漏洞。消委會建議，除修訂相關的用詞及條款外，在草案中列出規管的基本原則，訂明任何售予一般公眾人士的一手住宅物業，都納入法例規管範圍，以確保普羅消費者獲得更大的保障。

³ 草案第 4 (1) 條 – 本條例適用於位於香港境內的发展項目中不曾有買賣協議為之訂立的住宅物業。

發出價單的作用

有關銷售模式方面的規管，消委會歡迎規定發展商須在開售前最少3日公布價單，並且訂明每張價單(首張價單及其後發出的價單)所須列出的單位數目下限(見草案第18及20條)，讓準買家於物業開售前可以掌握合理數目的單位價格資料。

按消委會的理解，草案著重資料披露，卻未有具體規定發展商在發出價單之餘，亦必須出售價單上列出的所有單位。發展商可視乎銷售及市場情況，保留價單上部分單位不作出售，以及只要符合開售前最少3日提供價單的要求，已可更改該部分單位的售價，而沒有違規⁴。舉例說，儘管價單列有50個單位，但發展商在開售時可以只推出當中10或20個單位發售，而非出售全部50個單位。在這情況下，準買家即使取得價單作參考，實質意義不大，因最終也要待發展商決定是否發售價單上的全部或部分單位。

雖然草案第34(1)(b)條，規定發展商須於開售前公布發售單位的數目，但並不同明確規定發展商必須發售曾公布的價單上所列出的全部單位。現時有關行業商會發出的相關指引⁵，指明價單列出的單位為「可供出售」(“put up for sale”)的單位。消委會認為，草案較有關指引更為寬鬆，草案必須在這方面作出更清晰的規定。

消委會擔心，容許保留已列出在價單上的單位而不推出發售，會導致部分單位有機會在其後發出的價單重複出現的現象，不單令草案訂明須列出單位數目下限的規定，變得沒有實質意義，亦會令單位供應訊息混亂⁶，及可能構成向市場提供

⁴ 除規定發展商要列出一定數量的單位(第18條)外，草案亦規定發展商必須按價單上的價格發售單位(第22(2)(a)條)，不過，條例(第17(4)及22(2)(b)條)亦同時容許發展商修改價單以反映單位的售價變動。

⁵ 據香港地產建設商會2010年6月發出的指引，第4項提及「...大型發展項目每一批出售單位的首張價單則須最少提供五十個單位或該批可供出售的單位的百分之五十，兩者以較高者為準。」

⁶ 在草案建議下，發展項目的首張價單須列出不少於項目單位數目的20%或50個單位，兩者以較大者為準；其後每張價單須列出項目單位數目的最少10%的售價。以一個擁有100個單位的發展項目為例，該項目的首張價單須列有50個單位，其後發出的價單每張須列有10個單位。但正如前述，由於項目發展商可以保留首張及其後價單上部分單位不作發售，及更改該部分單位的售價後再推出發售；因此，除首張價單有可能出現不足50個單位可供發售外，第二張及其後發出的價單亦同樣可能出現不足10個單位可供發售。此外，第二張價單的單位，可以部分或全部來自從首張價單中被保留不出售的單位，及/或從來沒有在該項目的任何價單中列出的單位；同樣地，第三張價單及其後價單亦可能依循這方式，將一些曾經在之前

錯誤信息(misinformation)或誤導準買家，窒礙市場有效運作。

為提高透明度和進一步保障消費者，消委會強烈要求政府遏止現時一直為公眾垢病的「腳牙膏」賣樓方式。消委會認為，發展商發出價單前，必定已作出精密的成本計算，及充分掌握物業的成本及目標利潤數據，方釐訂售價及決定開售時間，所以作為公平買賣的最基本要求，發展商應作出承擔，按價單列出的售價發售所有在價單上的單位。

事實上，上述建議與草案第22(2)(a)條規定發展商必須按價單上的價格發售單位的精神源出一轍，目的為提高單位售價的透明度及肯定性。一手住宅物業應該跟其他在市場上銷售的商品一樣「明買明賣」、「明碼實價」，讓消費者可以在較明朗的銷售情況下作出其購買決定。

採用統一標準計算面積

消委會支持草案對長久以來都有爭議的樓面面積定義，作出清晰的界定。消委會支持採用統一的標準去表達面積⁷。雖然現時「實用面積」的計算是將牆身面積亦計算在內，很多準買家認為並不理想，希望可以知道單位的「內籠面積」。但在權衡之下，消委會接受以該統一的「實用面積」定義來計算及標示單位面積及呎價，並將此項要求延伸至樓宇的廣告及其他宣傳資料之中，以達到清晰、準確和一致性。

消委會建議，擬設立的執法機構在過渡期內加強消費者教育，協助公眾適應使用「實用面積」作價格比較。

價單出現但保留不出售的單位，經重新訂價後才再推出市場發售。在這種銷售模式下，該項目每張價單真正可供發售的單位數目有機會少於草案所訂明的單位數目下限，加上部分單位有可能在其後發出的價單重複出現，未必能夠做到提高市場透明度。這最終可能淪為發展商測試市場反應的工具，助長「腳牙膏」賣樓方式，會令單位供應訊息更為混亂。

⁷ 自 80 年代初以來，消費者委員會已參與討論住宅樓宇面積的量和定義問題。1985 年，消委會與九個團體，包括專業團體及政府部門提出一套標準方法去量計「實用面積」。1986 年以後所有樓宇的買賣合約均列出「實用面積」，唯地產商仍可以在售樓說明書內以不同標準或方式描述單位的尺寸。經過多年討論，統一的「實用面積」定義終於在 2008 年 10 月 10 日起正式採用，所有經地政總署新批出的預售樓花項目，必須在其售樓書中依循統一的「實用面積」定義及表述方式。然而，多年來「建築面積」仍未有統一的定義。不同的發展商都採用統一定義，對準買家來說十分重要，「實用面積」讓他們清晰掌握他們可全權擁有的單位面積資料，並以同一基準比較不同樓盤的面積資料和樓價，從而作出有意義的比較。

開售前預留單位

有關開售前預留單位事宜，諮詢文件建議，在一特定時間前，不能作任何預留單位的安排，不論有否涉及支付金錢。而供公眾考慮的特定時間，包括「公布價單」日期及「正式開售」的日期。

就容許發展商或地產代理在公布價單後預留單位及收取款項（包括向準買家「收票」或接受「訂金」或「登記費」或以任何方式預留單位）的建議，消委會憂慮這做法不單讓銷售活動早於單位正式發售前已開始，亦會變相令規管發展商在正式開售前公布發售的安排，變得沒有實際意義。此外，亦可能衍生一些有損市場正常運作的情況（例如：向落訂的準買家作出不實的優先選擇承諾、將公開發售的單位撥作預留令銷售透明度減低）、助長更多投機活動（例如：在開售前發放一些高收票的虛假消息，以推高單位售價和銷情），以及令消費者在未有詳加考慮的情況下便倉卒入市。

消委會認為，應規定在單位正式開售前不能預留單位，以確保銷售能夠有秩序地進行，並公平對待所有準買家。

沒收訂金的百分比

草案第39條容許買家在簽訂臨時買賣合約後3個工作天內，單方面決定退出擬進行的物業交易，但代價是被沒收樓價的5%。對準買家來說，這是一個非常高昂的代價。

消委會認為，這安排不可視為給予買家「冷靜期」。買家在簽訂臨約後，只有短短3天的時間考慮是否簽訂買賣合約，抑或被沒收高昂的訂金，這安排反映買賣雙方的成本及處理風險能力並不相稱⁸，另一方面，消費者行使「冷靜期」的權利，亦不應因樓市的升跌或因為打擊炒家的政策而被剝削。消委會建議政府考慮

⁸ 若樓市向好，相信發展商不會擔心買家輕易「撻訂」。若在跌市的情況，一般買家除非願意付上高昂的金錢代價，否則在臨約的條款下須在三個工作天內簽訂合約，及承受樓價下跌的風險。反之，無論樓市升或跌，發展商擁有較大的控制能力，包括：可因應市況調整推出單位的時間和發售單位的數目，以及變動單位的售價（例如透過修改售價，或在公布價單後保留部份價單上的單位不作發售），以達到減低風險或維持/增加盈利。從公平交易角度來說，發展商較個別準買家處於優勢。

降低被沒收金額的水平，政府可參考新加坡和澳洲的做法，容許發展商沒收相對較低的金額。

總結

消委會期望草案盡快通過，並建議政府訂立一個檢討的時間表，便利稍後研究修訂加入一些在短期內未能作出定論的部分。

為確保草案能夠真正有效保障一手住宅物業買家，消委會重申，政府務須釐清立法目的和法例的適用範圍，並盡快修訂相關的草擬條文；此外，草案亦須徹底改變一向以來為公眾垢病的不良銷售模式，包括規定發展商若發出價單就必須作出承擔，按價單列出的售價發售所有在價單上的單位。

消費者委員會

2012年1月5日