

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1082/13-14號文件

檔 號：CB1/BC/1/12

《2012年印花稅(修訂)條例草案》委員會報告的 補充資料

目的

本文件旨在匯報《2012年印花稅(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")在2014年2月18日的最後一次會議上進行的商議工作。

背景

2. 自2013年1月18日以來，法案委員會曾與政府當局合共舉行21次會議，並已在2014年2月7日向內務委員會匯報其商議工作。內務委員會察悉法案委員會已完成工作，並對在2014年2月19日的立法會會議上恢復《2012年印花稅(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")的二讀辯論並無異議。法案委員會已在2014年2月19日的立法會會議上提交報告(立法會CB(1)904/13-14號文件)，綜述其截至2014年2月7日的商議工作。

3. 2014年2月13日，議員藉立法會CB(3)380/13-14號文件得悉，立法會主席已批准廖長江議員動議他就條例草案提出的委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。廖長江議員並非法案委員會的委員。因此，他提出的修正案未經法案委員會研究。

4. 廖長江議員提出的修正案容許財政司司長藉憲報公告，修訂額外印花稅及買家印花稅的稅率。雖然經修訂的稅率會在有關公告於憲報刊登後即時生效，但財政司司長必須動議議案，就有關公告徵求立法會的批准。若該議案在有關公告於憲報刊登當天起計的6個月內不獲通過，或被立法會否決，有關公告將會失效。在有關公告失效後，於作出修訂前適用的稅率會恢復使用，而在有關公告失效後的30天內，納稅人必須獲退回在相關期間內任何多付的印花稅稅款及向政府繳付任何少付的印花稅稅款，視屬何情況而定。

5. 運輸及房屋局局長在2014年2月14日宣布，他會在就條例草案恢復二讀辯論發表的演辭中作出正式承諾，儘管政府當局會在條例草案中保留先訂立後審議的機制，以便日後根據新訂第63A條調整額外印花稅或買家印花稅的稅率，但如在日後建議調高額外印花稅或買家印花稅的稅率，政府當局會以條例草案的方式修訂《印花稅條例》(第117章)，一如目前的情況；如調低有關稅率(即降低有關稅率或將有關稅率降至零(後者等同撤回有關稅率))，則會透過訂立根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條須以先訂立後審議程序處理的附屬法例來實施。在先訂立後審議的機制下，財政司司長藉憲報公告實施的經修訂稅率會在有關公告於憲報刊登後即時生效，隨後並須由立法會審議(立法會可對有關稅率作出不具追溯力的修訂或將其廢除)。

6. 應涂謹申議員的要求，主席指示法案委員會在2014年2月18日舉行緊急會議，討論日後採用不同的立法方式調高或調低額外印花稅及買家印花稅稅率的擬議安排，以及相關事宜。

在2014年2月18日會議上進行的商議工作

7. 出席會議的林大輝議員、謝偉俊議員和何秀蘭議員(非委員的議員)，以及屬於民主黨、自由黨、公民黨、香港經濟民生聯盟和工黨的委員，對政府當局在最後一刻才宣布作出上文第5段所詳述的正式承諾，表明會以不同的立法方式調整額外印花稅及買家印花稅的稅率深表關注，因為此一做法尚未經法案委員會討論。他們認為，由於此情況在條例草案即將恢復二讀辯論之前突然出現，而議員就條例草案動議修正案的限期已過，這無疑剝奪了議員就條例草案動議修正案以糾正此情況的權利。

8. 上述委員質疑運輸及房屋局局長將會作出的承諾是否合法並可予執行。根據立法會秘書處法律事務部提供的法律意見，指定官員按照《基本法》第六十二條代表政府作出的正式承諾屬表明意向的陳述，本身並非法律，因此並無法律效力。在察悉此項法律意見後，部分委員關注到，若出現違反有關承諾的情況，此事未必可由法庭審理，而會由立法會議員決定是否透過政治程序處理。

9. 該等委員認為以行政措施或指定官員作出的承諾取代法律並不恰當，因為有關措施或承諾並無法律約束力，只在道德及政治上受到制約。他們批評擬議安排損害立法會的尊嚴、蔑視法治、不尊重行之已久的立法程序，以及削弱立法會的審議權力。他們又關注到，據運輸及房屋局局長所述，有關承諾只對現屆政府具約束力，此方面的定義有欠清晰明確。

10. 然而，葉劉淑儀議員指出，就推行政策而言，不一定必須單靠法律行事。在過往一些情況下，運用行政措施及由政府作出承諾，亦可達致相同的政策效果。

11. 部分委員(包括梁繼昌議員、涂謹申議員、劉慧卿議員、梁家傑議員、林大輝議員、謝偉俊議員)及何秀蘭議員(非委員的議員)強烈認為，立法會審議法例的程序應在法例中清楚列明，並經立法會批准。由於以現有方式草擬的新訂第63A條並無反映政府當局的最新意向，他們強烈促請政府當局押後就條例草案恢復二讀辯論，以便法案委員會可作進一步討論，並讓政府當局就擬議第63A條動議修正案，在條例草案中明文規定會按建議中的不同立法方式，調高及調低相關稅率。

12. 然而，葉劉淑儀議員指出，不少物業代理和市民均希望看到條例草案早日獲得通過。為加快處理此事，梁家傑議員及謝偉俊議員建議政府當局可考慮請求立法會主席批准免卻預告期規定，以便政府當局就條例草案動議相關修正案以反映其最新意向。

13. 為糾正目前這種不理想的情況，田北俊議員要求政府當局承諾，若條例草案獲得通過，當局必須在條例草案獲通過後的指明期間(例如3個月)內動議相關修正案，以修訂擬議第63A條。

14. 政府當局解釋，物業市場性質敏感，因此在市場執行措施的時間非常重要。有鑒於此，條例草案建議的先訂立後審議機制符合社會的最佳利益，因為該機制讓當局可因應市場情況即時調整所適用的稅率(如有需要稅率可調整至零)，以確保物業市場穩健發展。由於當局必須在市場回落時即時減少或甚至撤回相關措施，運用上述機制在目前的情況下尤其重要。

15. 政府當局依然認為，按照先訂立後審議的程序處理就調整若干稅率而提出的附屬法例，在處理附屬法例方面屬行之已久的程序，而且廣泛用於香港的法例。據政府當局所述，在先訂立後審議的機制下，儘管經財政司司長修訂的額外印花稅及買家印花稅稅率可在相關附屬法例提交立法會前生效，但立法會的審議權力並無被削弱，因為根據該機制，立法會仍可在訂明的28天審議期內(若立法會決定延展審議期，審議期可延展21天)，廢除或修訂擬議稅率。

16. 據政府當局所述，當局過往曾以修訂條例草案的方式更改稅率，而沒有按照已在相關條例中訂明的做法，透過訂立附屬法例來修訂稅率¹。政府當局強調無意削弱立法會的角色。議員普遍認為立法會應就任何調高額外印花稅及買家印花稅稅率的建議，進行更多的討論。為了一方面處理議員提出的此項意見，另一方面維持需求管理措施的成效，當局遂提出以不同的立法方式調整相關稅率，務求在這兩方面取得平衡。政府當局信納，政府承諾以修訂條例草案的方式調高相關稅率在法律上並無問題，無須對條例草案作進一步修訂。

17. 大部分委員重申對根據條例草案擬議第63A條採用先訂立後審議的機制表示關注，認為有關機制極不理想，會剝奪立法會的審議權力及削弱其在監察政府方面所擔當的把關角色。由於在日後調整額外印花稅及買家印花稅的稅率屬稅務事宜，部分委員質疑，有關事宜為何無須經立法會以先審議後訂立的程序處理，或由立法會藉決議案處理，一如涂謹申議員所建議者。若根據先訂立後審議的程序行事，就影響香港人的重要事宜(例如現時所牽涉的事宜)進行的商議工作，便只可在一段訂明的審議期內進行，該等委員對此表示不滿。

18. 部分委員支持上文第4段所載由廖長江議員動議的修正案。該等委員認為，擬議機制在運作上與行政長官根據《公共收入保障條例》(第120章)作出的命令²大致相若，令相關法例可即時生效，其優點在於，既保留立法會的審議權力，同時亦為政府當局提供所需彈性，以便其因應物業市場情況和外圍經濟環境的變化及時作出回應。

19. 政府當局不同意涂謹申議員提出的修正案，因為先審議後訂立的程序會拖長審議過程，以致未必能夠為政府當局提供彈性，在有需要時及時調整相關稅率。政府當局認為，由於審議過程須在何時完成並無限制，以先審議後訂立的方式處理就稅率作出的修訂會耽誤在有需要時對需求管理措施作出調整，為物業市場帶來負面影響。再者，由於經調整的稅率只適用於在相關附屬法例獲立法會通過並於憲報刊登後進行的交易，這會在公布調整稅率的日期與經調整的稅率生效的日期之間形成

¹ 例如《2008年應課稅品(修訂)規例》及《2011年汽車(首次登記稅)(修訂)條例草案》。

² 行政長官根據《公共收入保障條例》第2條作出的命令屬附屬法例，須以先訂立後審議的程序處理，除非另有指明，否則一經行政長官簽署，立即生效。此類命令在有相關的條例草案或決議案獲立法會通過，或被立法會撤回或否決後屆滿，或無論如何會在其生效當天起計的4個月後屆滿(第5條)。

一段過渡期，造就投機的機會，為市場帶來不明朗因素，並對宏觀經濟和金融體系造成更大風險。

20. 關於廖長江議員提出的修正案，政府當局強調，額外印花稅及買家印花稅措施並非收入措施，而是在目前房屋供應緊張的情況下，用以管理需求及優先照顧香港永久性居民的置居需要的工具。政府當局關注到，根據廖長江議員建議的調整稅率機制，雖然就稅率作出的調整可在有關公告於憲報刊登後即時生效，而審議期亦限於6個月，但由於在憲報公告中宣布的新稅率仍可能會被修改，此機制仍會為市場帶來不明朗因素。若立法會否決政府就調整稅率提出的建議，又或立法會的審議工作未能在有關公告於憲報刊登當天起計的6個月內完成，擬議新稅率將會失效。屆時，原有稅率會恢復使用並具追溯力，影響在相關期間進行的所有交易。在有關公告失效後的30天內，納稅人必須獲退回任何多付的印花稅稅款及向政府繳付任何少付的印花稅稅款，視屬何情況而定。政府當局認為這會對市場造成混亂，並對相關界別造成不便。

在會議上通過的議案

21. 出席會議的大部分委員不同意政府當局的解釋。梁繼昌議員動議一項議案，促請政府押後就條例草案恢復二讀辯論，以便法案委員會有足夠時間詳細研究政府當局提出的最新建議和相關立法程序。

22. 政府當局回應時表示，當局無意押後恢復二讀辯論，因為條例草案在切實可行範圍內盡快獲得通過，符合社會的最佳利益。

23. 主席表示，民主建港協進聯盟支持在2014年2月19日的立法會會議上，恢復條例草案的二讀辯論。

24. 上述議案附諸表決並獲得通過。有10名委員投贊成票，5名委員投反對票。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年3月14日