

**立法會主席就
梁繼昌議員及涂謹申議員擬對
《2013年印花稅(修訂)條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決**

梁繼昌議員及涂謹申議員已作出預告，倘二讀辯論《2013年印花稅(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案在2014年7月9日的立法會會議上獲得通過，他們擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。為根據《議事規則》考慮該等修正案是否可以提出，我邀請了政府當局就該等修正案給予意見，並請梁繼昌議員及涂謹申議員就政府當局的意見作出回應。

條例草案

2. 根據條例草案的摘要說明，條例草案主要旨在修訂《印花稅條例》(第117章)，以調高對某些處理不動產的文書徵收的印花稅，並對非住宅物業的買賣協議開徵印花稅。

3. 條例草案的其中一項建議是調整從價印花稅稅率，把適用於住宅物業和非住宅物業的從價印花稅稅率一律增加一倍。條例草案就新的從價印花稅稅率(“雙倍從價印花稅”)的適用範圍訂立例外情況，使新稅率不適用於香港永久性居民在指明條件下購買的住宅物業。條例草案亦訂明在某些指明情況下處置住宅物業，以及購買物業以作重建用途，可獲退還部分從價印花稅。根據有關的立法會參考資料摘要，條例草案所建議的新措施旨在進一步應付過熱的物業市場。

梁繼昌議員的擬議修正案

4. 梁繼昌議員的擬議修正案旨在修訂條例草案第18條，以訂明在符合某些指明條件的情況下，須繳付雙倍從價印花稅的非住宅物業交易可獲退還部分從價印花稅。該等條件為：(a)該非住宅物業的買家為在香港註冊的公司或香港永久性居民(“申請人”)；(b)自物業取得日期起計，申請人純為在香港經營其生意、專業或業務的用途而持續使用該物業不少於3年(“相關時期”)；及(c)申請人的退款申請在相關時期屆滿後不多於2年內提出。印花稅署署長(“署長”)如信納該等指明條件獲符合，可向申請人退還一筆相等於從價印花稅與雙倍從價印花稅之間差額的款項。

5. “行業、生意”及“業務”的用語在擬議修正案中有所界定，涵義包括每一行業及製造業，亦包括屬生意性質的所有投機活動和項目、所有業務，以及由根據《稅務條例》(第112章)第88條獲豁免繳稅的任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託經營的生意及業務，但不包括出租或分租任何處所或其部分予任何人士，以及分租根據租約或批租契約持有的任何處所或任何處所的部分。

政府當局的意見

6. 政府當局認為，該等擬議修正案如獲通過實施，會具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

7. 依政府當局之見，現行的第117章目前並沒有退還從價印花稅的政策。條例草案所建議的退還稅款機制只局限於香港永久性居民“先買後賣”住宅物業的有限情況。梁繼昌議員的擬議修正案所建議的退還稅款機制適用於所有非住宅物業，而且是在條例草案的建議之外所額外加諸的。因此，修正案對政府當局施加一項法定職責，超出稅務局現有的職責和職能，以及超出條例草案的建議所涉及的職責和職能。

8. 政府當局進一步提出，為履行這項新增而獨特的職能，稅務局需要動用額外人手及資源以核實每宗申請的相關事實，以確定有關的申請是否符合退還稅款的條件。在2013-2014年度，買家是香港身份證持有人或香港公司的非住宅物業交易約有23 000宗，而34%的非住宅物業是在買入後3年內轉售。經參考這些數字，政府當局預計每年約有15 000宗個案有資格獲得退還稅款，並預計需要額外聘請7位評稅主任職系人員及4位文書職系人員處理退還稅款的個案，每年涉及的額外員工開支約600萬元。

梁繼昌議員的回應

9. 梁繼昌議員不同意政府當局的意見。

10. 梁繼昌議員認為，在第117章下的現行印花稅制度，已訂有多項有關退還／減免款項的條文，包括有關重建項目可獲退還買家印花稅的第29DD條，以及有關印花稅減免的第52條。條例草案第18條中的擬議第29DE條及29DF條亦有就退還稅款機制訂明規定。梁議員認為，對稅務局而言，執行退還稅款的工作並非新的職能，亦不繁瑣。

11. 梁繼昌議員進一步提出，根據其擬議修正案，稅款不會輕率獲批退還。在申請退還稅款時，申請人須提供證明令署長信納修正案所規定的條件已獲符合。依他之見，稅務局高估了每年有資格獲得退還稅款的個案宗數，因為其修正案建議不把全部或部分用作出租或分租的非住宅物業包括在內，所以該66%沒有在買入後3年內轉售的非住宅物業，並不代表實際會提出退還稅款申請的個案數字。因此，所涉及的額外公共開支預計只屬輕微。

12. 梁繼昌議員亦指出，《議事規則》第57(6)條所用的“目的”一詞，必須理解為主要目的，而非附帶目的。他的擬議修正案的目的，並非要動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，而是要促進香港的行業、生意及業務，並為在香港經營真正的生意或業務的企業，設立一個印花稅退還稅款機制。政府當局為執行擬議的退還稅款機制而需輕微增加的人手，可由該機制為香港吸引更多業務而增加的政府收入抵銷。

涂謹申議員的擬議修正案

13. 涂謹申議員就條例草案提出若干擬議修正案，當中包括：
- (a) 修訂第9條中的擬議第29AD條，就適用於豁免近親繳付不動產的印花稅而言，擴大近親的定義以涵蓋“指明姻親”，即某人子女的配偶或某人配偶的父母；及
 - (b) 修訂第10條中的擬議第29AJ條，並在該條中增訂29AJA條，以及修訂第13條中的擬議第29BB條，並在該條中增訂29BBA條，訂明如一名香港永久性居民代表自己行事，且並非香港其他住宅物業的實益擁有人，當其以單一份文書購入超過一個住宅物業時，可獲豁免雙倍從價印花稅的安排僅限於該文書內的一個住宅物業(不論是否連車位)，並使該豁免限制適用於一名或多於一名香港永久性居民聯同一名或多於一名非香港永久性居民近親購置住宅的物業交易。

政府當局的意見

14. 政府當局認為，涂謹申議員的修正案如獲通過實施，會具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

涂謹申議員就第29AD條提出的擬議修正案

15. 政府當局認為，現時涉及“指明姻親”的住宅物業交易須繳交從價印花稅、額外印花稅和買家印花稅。豁免額外印花稅和買家印花稅的規定只適用於近親，範圍涵蓋父母、配偶、子女、兄弟或姊妹。涂謹申議員的修正案會使涉及“指明姻親”的住宅物業交易，可獲豁免不動產的所有印花稅。

16. 由於稅務局沒有就住宅物業交易按交易各方之間的親屬關係作分項統計，因此政府當局認為難以就實施修正案所招致的收入損失作出精準的估算。政府當局的評估是，經參考自2013年2月23日推行雙倍從價印花稅措施後每宗住宅物業交易平均收取的印花稅款額，有關的收入損失將是實實在在，而不是象徵式的。自該日起至2014年3月31日，須繳交從價印花稅而由個人進行的住宅物業交易為數51 251宗，當中每宗交易平均收取的從價印花稅稅款為169,264元。

涂謹申議員提出有關第29J、29AJA、29BB及29BBA條的擬議修正案

17. 政府當局指出，根據第117章，印花稅是以文書為徵收基礎。如一份文書只涉及住宅物業，不論當中涵蓋的住宅物業數目多少，有關物業會被視為一項整體交易。目前並無政策或法定要求，規定稅務局在一份文書涉及多於一個住宅物業時，須核實加蓋印花申請人所宣稱的住宅物業數目。依政府當局之見，由於涂謹申議員的擬議修正案要求核實所涉及的住宅物業數目，以限制一份文書內只有一個住宅物業可獲豁免雙倍從價印花稅，因此會對稅務局施加新增而獨特的職能，超出稅務局現有的職責及職能。

18. 政府當局進一步指出，為履行這項新增而獨特的職能，每年將涉及額外員工開支超過400萬元，用以審查約38 000宗個案，以確定相關文書是否只涵蓋一個住宅物業，以及處理申請人所提出的爭議。

涂謹申議員的回應

19. 涂謹申議員認為，他的擬議修正案將“指明姻親”包括在第29AD條的“近親”定義內，並不會導致政府收入有所損失，因為該定義並不適用於特別印花稅及買家印花稅，而擬議的雙倍從價印花稅仍未實施。

20. 涂謹申議員亦認為，他所提出關乎限制單一份文書內只有一個住宅物業可獲豁免雙倍從價印花稅的修正案，並無對稅務局施加新增而獨特的職能。政府當局亦建議在第 10 條及第 13 條中，分別加入新訂的第 29AJA 條及第 29BBA 條，而按該兩項條文的規定，稅務局須核實每一份文書所涉及的住宅物業數目。此外，根據擬議的第 29AL 條關乎購置物業用作替代根據指明條例處置的物業的規定，替代物業的買家可獲豁免雙倍從價印花稅。就該等個案而言，稅務局有責任確定在相關文書內轉讓或購買的物業數目，因為只容許以一個物業代替一個經處置的物業。因此，涂謹申議員認為，他的修正案不會對政府當局施加新增而獨特的職能。

21. 就稅務局須處理的估計個案數目，涂謹申議員認為，根據政府當局對他在《2013 年印花稅(修訂)條例草案》委員會¹中所提詢問的回應，2011-2012、2012-2013 及 2013-2014 的 3 個財政年度，單一份文書涉及多個住宅物業的交易個案數目分別是 5 511 宗、6 622 宗及 3 448 宗。因此，他預期稅務局須處理的這類個案，實際數目應遠遠低於稅務局估計的每年 38 000 宗。

我的意見

22. 根據《議事規則》第 57(6) 條，立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案可由任何議員提出(如行政長官書面同意該提案)。

23. 過去的裁決已確立一項清晰原則：某項修正案如對政府當局施加一項新增而獨特的職能，即一項現行法律並沒有訂明的法定職能，而立法會主席亦信納，履行該項新增而獨特的職能將須要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，則該修正案便具有《議事規則》第 57(6) 條所指由公帑負擔的效力。如某項修正案令根據法定權限可收取的政府收入減少，則該修正案亦具有由公帑負擔的效力。

梁繼昌議員的擬議修正案

24. 我同意梁繼昌議員的觀察，即第 117 章及條例草案已設有退還稅款機制。第 117 章第 29DD 條訂明，購買物業以作重建用途可獲退還買家印花稅。條例草案的擬議第 29DE 條及 29DF 條訂明，如能符合規定

¹ 立法會 CB(1)1338/13-14(01)號文件

的條件，重建項目及在某些情況下處置住宅物業可獲退還部分從價印花稅。

25. 根據條例草案的擬議第29DE條，發展商如符合規定的條件，可申請退還一筆相等於從價印花稅與雙倍從價印花稅之間差額的款項。該等條件為：(a)處於該不動產上的所有建築物已拆卸，而將於該不動產上進行的建築工程的建築圖則已獲建築事務監督給予批准；或(b)已就於該不動產上展開基礎工程取得同意。擬議的第29DF條亦訂明處置住宅物業可獲退還部分從價印花稅，條件是購買另一住宅物業及泊車位的人士須在法例規定的時間內處置其原先擁有的住宅物業及泊車位。

26. 依我之見，梁繼昌議員的擬議修正案所提出的退還稅款機制在性質上與擬議第29DE條及第29DF條下的機制大致相同，因為兩者均涉及在符合某些規定條件的情況下獲退還一筆相等於從價印花稅與雙倍從價印花稅之間差額的款項，而須符合的條件全屬客觀事實。我信納梁繼昌議員的擬議修正案不會在稅務局現有的職責和職能之外，以及在條例草案的建議所涉及的職責和職能之外，施加一項新增而獨特的職能。因此，他的修正案可以動議。

27. 我認為無須處理政府當局及梁繼昌議員所提出的其他意見。我在根據《議事規則》裁定議員可否提出其擬議修正案時，不應考慮修正案的優劣，或可收取的收入理論上可能抵消開支的論點。

涂謹申議員的擬議修正案

就第29AD條提出的擬議修正案

28. 就有關涉及近親之間住宅物業交易可予徵收印花稅的擬議修正案，我研究了該等修正案的影響。根據現行第117章第29A(1)條，就一項購買人將其就某個物業享有的任何權益予以轉讓的提名或指示而言，其中一種情況是，如該提名或指示所惠及的一名或多於一名人士，是購買人的配偶、子女或父母，不會被視為可予徵收從價印花稅的買賣協議。憑藉條例草案的擬議第29AB條及29AD條，惠及購買人的兄弟或姊妹的提名或指示，亦不被視為可予徵收從價印花稅的買賣協議。涂謹申議員就第29AD條提出的擬議修正案，將提名或指示的範圍進一步擴大至惠及購買人的指明姻親。如擬議修正案獲得通過，在現行制度下可予徵收從價印花稅的惠及購買人指明姻親的提名或指示，將不能再予徵收從價印花稅。

29. 根據以上分析，我接納政府當局的論點，如涂謹申議員的擬議修正案獲得通過，將會令可予徵收的從價印花稅收入有所損失。我信納擬議修正案會具有《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力，須取得行政長官的書面同意，方可由有關議員動議。

有關第29AJ、29AJA、29BB及29BBA條的擬議修正案

30. 此套擬議修正案關乎對轉讓或購置多過一個住宅物業的文書徵收從價印花稅。根據條例草案的擬議第29AJ條，除其他條件外，如承讓人於取得有關物業的日期並非任何香港住宅物業的實益擁有人，有關住宅物業售賣轉易契須按現行稅率徵收從價印花稅。不論售賣轉易契轉讓的住宅物業為數多少，現行的從價印花稅稅率均告適用。涂謹申議員的擬議修正案規定，如有關售賣轉易契中轉讓多於一個住宅物業，就徵收從價印花稅而言，每個住宅物業會被視為由各別的售賣轉易契轉讓，而該等售賣轉易契亦會被視為按順序簽立。有關修正案的效力是，在一系列售賣轉易契中，只有首份住宅物業售賣轉易契會按現行稅率徵收從價印花稅，因為獲豁免雙倍從價印花稅的一項條件，是於取得有關物業的當日，承讓人並非任何香港住宅物業的實益擁有人。

31. 涂謹申議員建議的新訂第29AJA條，對於有關住宅物業連同泊車位的售賣轉易契具有與上文第31段所述相同的效力。涂謹申議員就第29BB及29BBA條提出的擬議修正案，亦具有相同效力，唯一的分別是有關文書是買賣協議。

32. 我同意涂謹申議員的意見，即有關的擬議修正案並無對稅務局施加新的法定職責，超出稅務局在條例草案下的職責。根據條例草案的擬議第29AL及29BD條，如所購置的物業是用作替代購買人原本擁有但根據某些條例處置的其他物業，有關住宅物業售賣轉易契或買賣協議，會按現行稅率徵收從價印花稅。就任何一宗此類個案而言，稅務局必須確定有關文書中的轉讓或購置物業的數目，因為豁免雙倍從價印花稅所適用的條件，是只容許以一個物業代替一個經處置的物業。

33. 我亦注意到，涂謹申議員的修正案並無訂明對於轉讓或購置多於一個住宅物業的文書，稅務局必須做甚麼工作。稅務局為一份須徵稅的文書加蓋印花時，在一般過程中須知道文書所涉及的有關物業數目，並評估每項物業的市場價值，以確定有否任何物業就加蓋印花

而言是低於市值。

34. 鑒於以上分析，我信納涂謹申議員的修正案不會對稅務局施加任何新增而獨特的職能，超出稅務局的現行和在條例草案下的職責及職能。

我的裁決

35. 我裁定：

- (a) 梁繼昌議員擬提出的修正案可以提出；
- (b) 涂謹申議員擬對第29AD條提出的修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力，須取得行政長官的書面同意方可動議；及
- (c) 涂謹申議員擬就第29AJ、29AJA、29BB及29BBA條提出的修正案可以提出。

立法會主席



(曾鈺成)

2014年7月7日