

立法會房屋事務委員會

檢討額外印花稅和買家印花稅

目的

本文件向委員闡述額外印花稅和買家印花稅的檢討結果。

背景

2. 過去幾年，由於本地房屋供求緊絀，加上環球貨幣環境下的超低利率，導致本港物業價格偏離經濟基調，泡沫風險高企。面對這個情況，政府先後推出多輪需求管理措施，包括額外印花稅（2010 年 11 月及 2012 年 10 月）、買家印花稅（2012 年 10 月），以及雙倍從價印花稅（2013 年 2 月）。

3. 這些措施旨在防止住宅市場進一步升溫，以免對本地宏觀經濟和金融體系的穩定造成重大風險；確保物業市場健康平穩發展，以促進本港整體的可持續發展；並於當前供應偏緊的情況下，優先照顧香港永久性居民的置居需要。

4. 除非法例另外指明，根據落實需求管理措施的相關《印花稅（修訂）條例》¹ ——

(a) 額外印花稅適用於 2010 年 11 月 20 日或之後取得，並在 24 個月內（如在 2012 年 10 月 27 日之前取得）

¹ 落實額外印花稅的《2011 年印花稅（修訂）條例》於 2011 年 6 月 22 日獲立法會通過。落實買家印花稅和加強額外印花稅的《2014 年印花稅（修訂）條例》於 2014 年 2 月 22 日通過。落實雙倍從價印花稅的《2014 年印花稅（修訂）（第 2 號）條例》於 2014 年 7 月 15 日通過。

或 36 個月內（如在 2012 年 10 月 27 日或之後取得）轉售的住宅物業²；

(b) 稅率劃一為 15% 的買家印花稅適用於 2012 年 10 月 27 日或之後取得的住宅物業，除非買家或承讓人為代表自己行事的香港永久性居民；以及

(c) 雙倍從價印花稅適用於 2013 年 2 月 23 日或之後取得的物業（包括住宅和非住宅物業），除非買家或承讓人為代表自己行事的香港永久性居民，而且在取得有關物業時，在香港並無擁有任何其他住宅物業。

5. 需求管理措施是非常時期的非常措施。政府一直密切監察樓市情況，並檢討這些措施的成效。政府亦承諾在修訂條例通過一年後，向立法會匯報有關措施的檢討結果。立法會已於 2014 年 2 月 22 日通過《2014 年印花稅（修訂）條例》（下稱「修訂條例」），以落實加強額外印花稅和引入買家印花稅。本文件現向委員闡述加強額外印花稅和買家印花稅的檢討結果。

² 額外印花稅稅率簡述如下 ——

物業持有期	於 2010 年 11 月 20 日至 2012 年 10 月 27 日之前期 間取得的物業	於 2012 年 10 月 27 日或之後取得的物業
6 個月或以下	15%	20%
超過 6 個月但不超過 12 個月	10%	15%
超過 12 個月但不超過 24 個月	5%	10%
超過 24 個月但不超過 36 個月	不適用	10%

檢討

額外印花稅的成效

6. 從 2010 年 11 月 20 日引入額外印花稅起至 2014 年 12 月底，須徵收額外印花稅的住宅物業交易共 3 885 宗，涉及印花稅款約 7 億 7,100 萬元。按物業持有期劃分的額外印花稅個案數字載於附件 A 表 1。

7. 引入額外印花稅的主要目標，是遏抑短期轉售的投機炒賣活動。從實際數據所見，額外印花稅有效達到這個目標。自 2010 年 11 月引入額外印花稅後，投機活動已見緩和；而在 2012 年 10 月加強額外印花稅後，這類活動進一步大幅回落。根據稅務局統計數字，短期轉售的成交（包括確認人交易³和簽訂物業轉讓契後 24 個月內轉售）由 2010 年 1 月至 11 月（即引入額外印花稅前）平均每月 2 661 宗（佔交易總數的 20%），下跌至 2010 年 12 月至 2012 年 10 月（即引入額外印花稅後，但尚未推出加強額外印花稅）平均每月 1 195 宗（佔交易總數的 14.8%）；而在 2012 年 11 月至 2014 年 12 月（即引入加強額外印花稅後⁴），再下跌至 127 宗（佔交易總數的 2.4%）。

³ 確認人交易（或俗稱「摸售」），是指物業買賣未完成正式契約轉讓前，原買家將物業轉賣給下手買家。

⁴ 2012 年 10 月 27 日落實加強額外印花稅後，就住宅物業交易徵收額外印花稅的物業持有期由 24 個月延長至 36 個月。截至 2014 年 12 月底，於 24 至 36 個月內轉售而須繳付額外印花稅的個案有五宗。

8. 額外印花稅和加強額外印花稅對遏抑極短期投機活動的成效，尤其顯著。與引入額外印花稅之前比較，確認人交易、6 個月內轉售和 6 至 12 個月內轉售的平均每月宗數分別下降 96%、99% 和 99%。同時，12 至 24 個月內轉售的宗數亦顯著減少 89%。詳情請參閱附件 B 圖 1 和表 2⁵。

買家印花稅的成效

9. 從 2012 年 10 月 27 日引入買家印花稅起至 2014 年 12 月底，須徵收買家印花稅的住宅物業交易共 6 077 宗，涉及印花稅款約 105 億元。買家印花稅個案按月分項數字載於附件 C 表 3。

10. 引入買家印花稅的目的，是在當前房屋供應偏緊的情況下，優先照顧香港永久性居民的置居需要。數據顯示，這項措施有效遏抑外來需求。自 2012 年 10 月引入買家印花稅後，非本地需求已見放緩。稅務局數據顯示，在 2012 年 11 月至 2014 年 12 月，涉及非本地個人⁶和非本地公司的每月成交宗數縮減至 115 宗（佔交易總數的 2.1%），遠低於 2012 年 1 月至 10 月（即引入買家印花稅

⁵ 儘管附件 A 和附件 B 均展示額外印花稅的成效，但它們臚列的是不同類型的統計資料。附件 A 涵蓋引入措施以來額外印花稅的累積宗數以及按物業持有期劃分的分項數字（即包括在 2010 年 11 月 20 日或之後取得，並在指定期限內處置的住宅物業）；而附件 B 則展示所有住宅物業短期轉售的平均每月宗數（不論取得物業的日期為何）。舉例來說，假設某人在 2010 年 11 月 10 日取得一個住宅物業，並在 2011 年 3 月 10 日處置該物業，則有關轉售交易無需繳付額外印花稅，亦因此不會在附件 A 中反映。不過，附件 B 的統計數字則會涵蓋有關交易，因其屬於在 6 個月內轉售的短期交易。另外，要留意的是，附件 A 包括在 24 至 36 個月內轉售的額外印花稅個案（雖然宗數不多）；而附件 B 只涵蓋 24 個月內的轉售交易（因並無存備有關引入加強額外印花稅前，於 24 至 36 個月內轉售的資料，以作比較）。

⁶ 以非香港身份證持有人計算。由於我們在實施買家印花稅前，並無有關買家是否香港永久性居民身分的資料，故只能根據買家提供的身份證資料作區分。

前)的平均每月 365 宗(佔交易總數的 4.5%)。更詳盡的資料載於附件 D 圖 2。

對整體樓市的影響

11. 額外印花稅和買家印花稅增加投機者和非本地買家的交易成本，應能減少這類買家的需求，從而影響市場成交量和樓價。不過，要清楚分辨兩個稅項與其他因素，包括樓市供求狀況、宏觀經濟環境、流動資金多寡，以及其他政府措施(例如在 2013 年 2 月引入並於 2014 年 7 月獲立法會通過其賦權法例的雙倍從價印花稅)等，對市場成交量和樓價的影響，並非易事。

12. 自 2012 年 10 月引入買家印花稅和加強額外印花稅後，整體住宅物業的交投明顯回落。在 2012 年 11 月至 2014 年 12 月，送交土地註冊處的住宅物業買賣合約平均每月約 4 800 份，較 2009 年 1 月至 2012 年 10 月(即由樓市開始暢旺至當局公布實施買家印花稅和加強額外印花稅)下跌 46%，亦遠低於 1994 至 2013 年期間每月 7 900 份的長期平均數(附件 E 圖 3)。

13. 至於樓價和租金方面，整體樓價的升幅由 2009 年 1 月至 2012 年 10 月平均每月 1.7%，緩和至 2012 年 11 月至 2014 年 12 月平均每月 0.8%(不過，近月樓價有回升跡象)。同期，整體租金升幅亦見放緩，由平均每月 0.9% 下降至平均每月 0.4%(附件 E 圖 4)。

當前的市場情況及展望

14. 引入額外印花稅和買家印花稅(與其後雙倍從價印花稅)後，住宅物業市場整體放緩。不過，從 2014 年 4 月起市場再度升溫，並持續活躍。2014 年 4 月至 12 月，平均每月錄得約 5 900 宗交易，而同年第一季平均每月只有 3 600 宗左右。2014 年 12 月的整體樓價較同年 3 月時的低位上升 14%，較 2013 年 12 月高出 13%。

15. 近期物業市場轉趨活躍，顯示樓市泡沫風險依然顯著。2014 年 12 月的樓價已較 1997 年的高峯大幅高出 61%。市民的置業負擔比率⁷在 2014 年第四季惡化至約 58%，高於 1994 至 2013 年期間 47% 的長期平均數。假如政府沒有分別在 2012 年和 2013 年推出加強額外印花稅和買家印花稅，以及雙倍從價印花稅，情況可能更加嚴峻。

16. 樓市供求嚴重失衡，加上市場憧憬低息環境短期內持續，市場亢奮的氣氛受到支持。雖然政府致力採取供應主導策略，不斷增加土地和房屋供應，以期長遠而根本地解決供求失衡問題，惟增加供應落實需時，預計短期內供求仍然偏緊。差餉物業估價署數據顯示，2014 年底，私人單位空置率進一步下跌至總存量的 3.8%，遠低於 1994 至 2013 年期間長期平均空置率的 5.0%。此外，雖然 2014 年私人住宅單位落成量達 15 700 個，較諸一年前躍升 89%，亦是 2006 年之後的新高，但仍低於 1994 至 2013 年期間每年 19 600 個單位的長期平均數。

17. 美國聯邦儲備局雖已於 2014 年 10 月結束資產購買計劃，但首次加息的時間和步伐仍未確定。同時，歐元區和日本的中央銀行（下稱「央行」）已加推貨幣寬鬆措施，以應對疲弱的經濟增長和日漸增加的通縮壓力，其成效如何尚待觀察。展望未來，由於各國經濟增長速度不一，各大央行的貨幣政策路向愈見分歧，將帶來環球金融市場更趨波動及資金流向急轉的潛在風險。再者，近期油價急挫，也令全球各地制定貨幣政策的工作更為複雜。隨着市場氣氛、息率預期和國際資金流受種種因素影響而轉變，樓市或會出現較大波動。

⁷ 置業負擔比率是指就一個面積 45 平方米的單位而言，若以當時的按揭利率和 20 年還款期計算，按揭供款相對住戶（公營房屋住戶除外）入息中位數的比率。

檢討結果及展望未來

18. 從上文第 6 至第 13 段臚列的實際數據所見，額外印花稅和買家印花稅確實有助穩定住宅物業市場，特別是在打擊短期投機活動及遏抑外來需求方面，尤為有效。這些措施達到預期目標，成效明顯。

19. 有意見指額外印花稅令二手住宅物業市場的供應下跌，導致供求失衡情況加劇。我們要指出，推出額外印花稅的目的，是藉增加投機成本，遏抑投機者及短期投資者的需求。措施有助穩定住宅物業市場，從而減低樓市泡沫形成的風險，防止樓價大幅波動。倘沒有這項措施，樓市過熱會對市場及宏觀經濟帶來更多整體負面影響。我們認為，大部分真正用家不會在購入住宅物業後於短時間內轉售物業，因此實施額外印花稅應不會對住宅單位的供應有重大影響。隨着大部分投機者離開市場，最終會令市場成為更健康的用家市場。面對現時市場供求失衡，我們的首要目標是照顧真正用家的需要。

20. 我們明白，額外印花稅和買家印花稅很可能會為某些買家或行業帶來不便。然而，香港現正處於低利率、流動資金充裕及供求嚴重失衡的非常環境，為確保私人住宅物業市場健康平穩發展，維持本港宏觀經濟及金融體系的穩定，這些措施是必須的。若不遏止樓市泡沫形成，資產泡沫一旦爆破，必然對香港經濟造成更大衝擊，對個人、各行各業及投資環境均帶來負面影響。

21. 鑑於上文第 14 至第 17 段所提及現時本地市場及外圍經濟的狀況，尤其是近幾個月來樓市再度升溫，我們認為，有必要繼續維持額外印花稅和買家印花稅。由於增加供應需時，政府必須繼續致力管理需求，以及降低物業市場熾熱可能危及宏觀經濟及金融體系穩定的風險。政府會保持警覺和審慎態度，密切監察樓市情況和不斷變化的外圍形勢，因應需要考慮調整現行措施或推出新措施。

22. 政府已一再強調，房屋問題的根本在於土地供應，而市場供求緊張是過去數年樓價和租金上升的主要原因之一。額外印花稅和買家印花稅等需求管理措施，是現時非常時期推出的非常措施，亦只是協助穩定物業市場的輔助措施，目的是確保其平穩健康發展。除了在有需要時遏抑投機性質的需求和外來需求外，政府銳意確保房屋發展用地長遠供應充足，務求從根本解決問題。正如在 2014 年 12 月發表的《長遠房屋策略》所述，政府將採取短、中、長期措施，多管齊下，透過善用已開發土地，以及主要發展和填海項目增闢新土地，發展新市鎮，從而不斷開拓土地資源。政府亦會尋求方法，促進公營房屋單位流轉。

額外印花稅和買家印花稅的調整機制

23. 為了可因應情況快速調整甚至撤回額外印花稅和買家印花稅，《修訂條例》訂明財政司司長可在先訂立後審議的機制下，以附屬法例修改額外印花稅和買家印花稅稅率。此機制今日後作出的調整可於刊憲後馬上生效，並隨後由立法會審議（或可能作出無追溯力的修訂）。在市場下調而須即時調低甚至撤回相關措施時，先訂立後審議機制尤其重要。

24. 議員在審議《2012 年印花稅（修訂）條例草案》（下稱「條例草案」）時，就調整機制提出不同意見。雖然議員明白在市場下調時須採用先訂立後審議機制即時調整措施，但亦有議員認為，任何調高額外印花稅或買家印花稅稅率的建議都應在立法會作更多討論。為了於確保額外印花稅和買家印花稅的成效（其本質為市場敏感及執行時效攸關的措施）與回應議員的關注之間取得平衡，政府在條例草案恢復二讀辯論時承諾，只會在調低或撤回額外印花稅或買家印花稅時，才運用先訂立後審議機制。至於任何調高稅率的建議，政府則會以條例草案修訂《印花稅條例》（第 117 章）的方式落實有關建議。

25. 政府承諾不會行使《修訂條例》賦予的權力，以先訂立後審議的方式調高上述印花稅稅率，是要回應部分議員認為調高稅率的事宜應在立法會作更詳細討論。事實上，另行以修訂條例草案的方式更改稅率，而非按照既有相關條例中訂明的做法透過訂立附屬法例來修訂稅率，是有先例可援的。例子包括《2008 年應課稅品（修訂）條例草案》及《2011 年汽車（首次登記稅）（修訂）條例草案》。

26. 基於部分議員在條例草案恢復二讀辯論時所提的意見，政府答應檢討及考慮是否可以透過法律條文明確說明所作出的承諾。經審慎研究並考慮到目前市場前景仍不明朗，我們認為應維持現狀，而政府去年所作承諾依舊有效。現行的調整機制與政府的政策目標一致，並尊重立法會審議調高額外印花稅和買家印花稅稅率的方案的權力。鑑於市況波動，加上市場氣氛對額外印花稅和買家印花稅稅制的任何變動非常敏感，我們認為應審慎行事，避免為市場製造不必要的不明確因素。

未來路向

27. 維持私人住宅物業市場穩健發展是政府房屋政策其中一個重要目標。政府將繼續採取雙管齊下的方式，既確保市場有穩定的土地供應，以回應需求，並在有需要時遏抑外來需求和投機性質的需求，以穩定樓市，盡可能減低市場過分熾熱造成各種負面影響。

運輸及房屋局

2015 年 2 月

額外印花稅個案數字
(截至 2014 年 12 月)

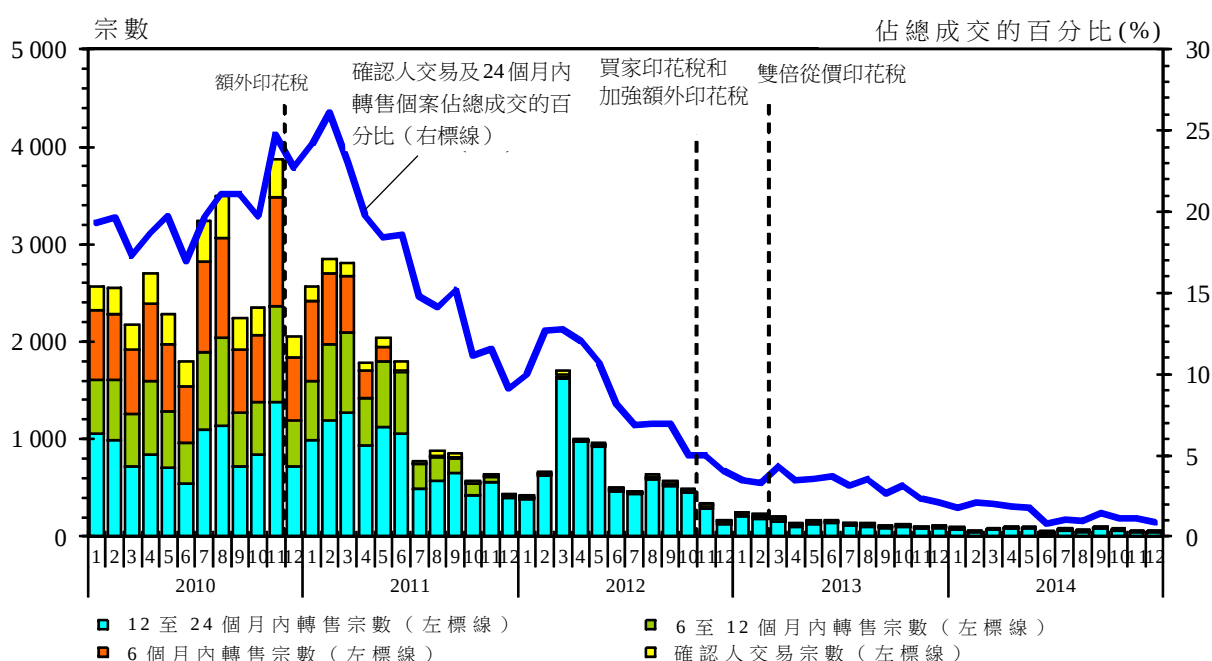
表 1：額外印花稅個案按物業持有期的分項數字

物業持有期	額外印花稅 個案數字 (佔所有額外印花 稅個案的百分比)	涉及稅款 (百萬元) (佔總數的百分比)
6 個月或以下	137 宗 (3.5%)	40 (5.2%)
超過 6 六個月但不 超過 12 個月	345 宗 (8.9%)	90 (11.7%)
超過 12 個月但不超 過 24 個月	3 398 宗 (87.5%)	639 (82.9%)
超過 24 個月但不超 過 36 個月*	5 宗 (0.1%)	2 (0.2%)
總數	3 885 宗	771

* 2012 年 10 月 27 日落實加強額外印花稅後，就住宅物業交易徵收額外印花稅的物業持有期由 24 個月延長至 36 個月。換言之，這類額外印花稅個案只涉及於 2012 年 10 月 27 日或之後取得並於 2014 年 10 月 28 日或之後轉售的住宅物業。這或可解釋為何這類個案的宗數較少。

額外印花稅對投機活動的影響

圖 1：引入額外印花稅後投機活動一直處於低水平



註：確認人交易指於未完成交易之前轉售。

表 2：短期轉售活動

每月平均數	2010 年 1 月至 11 月 (落實額外印花稅前)		2010 年 12 月至 2012 年 10 月 (落實加強額外印花稅前)		2012 年 11 月至 2014 年 12 月 (落實加強額外印花稅後)	
	宗數	佔總成交 百分比	宗數	佔總成交 百分比	宗數	佔總成交 百分比
短期轉售宗數總計	2 661	20.0%	1 195	14.8%	127	2.4%
包括：						
確認人交易	318	2.4%	60	0.7%	12	0.2%
6 個月內轉售	772	5.8%	145	1.8%	4	0.1%
6 至 12 個月內轉售	659	4.9%	237	2.9%	9	0.2%
12 至 24 個月內轉售	912	6.8%	753	9.3%	101	1.9%

註：由於四捨五入關係，個別數字的總和未必等於其總數。

買家印花稅個案數字
(截至 2014 年 12 月)

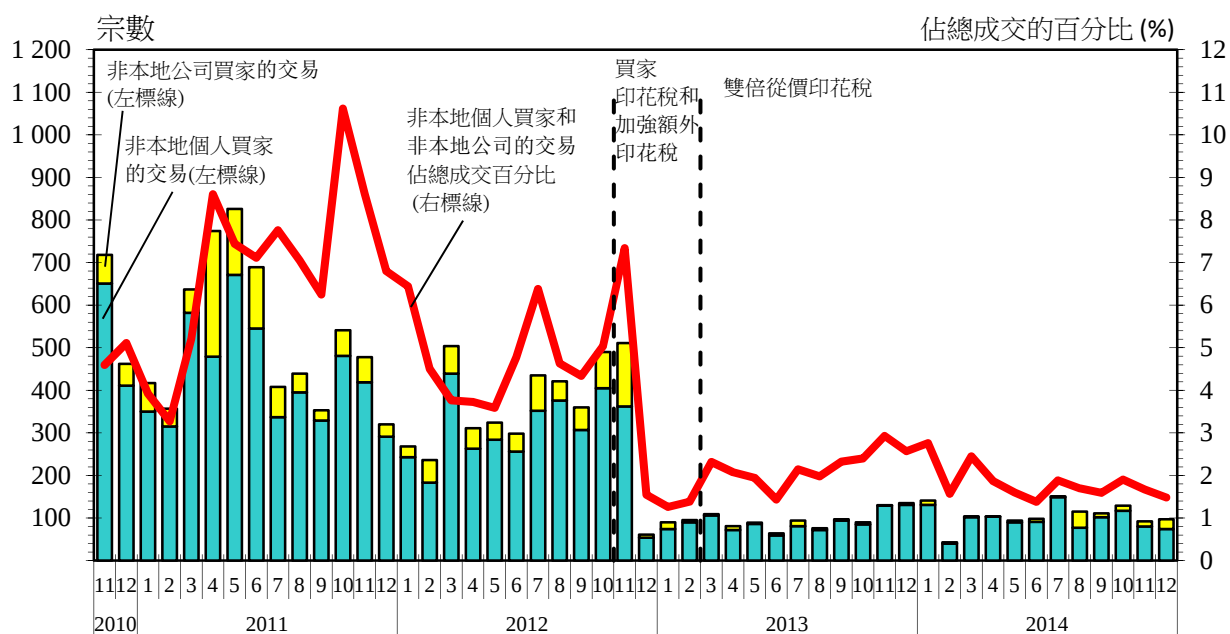
表 3：買家印花稅個案按月分項數字

月份	已處理的 買家印花稅個案數字	涉及稅款 (百萬元)
2014 年 3 月*	1 827 宗	3,311
2014 年 4 月*	2 139 宗	2,576
2014 年 5 月	293 宗	569
2014 年 6 月	205 宗	342
2014 年 7 月	370 宗	904
2014 年 8 月	266 宗	568
2014 年 9 月	340 宗	666
2014 年 10 月	266 宗	790
2014 年 11 月	177 宗	365
2014 年 12 月	194 宗	403
總數	6 077 宗	10,494

* 落實買家印花稅措施的《2014 年印花稅（修訂）條例》於 2014 年 2 月 28 日刊憲。稅務局隨即開始向相關買家（包括在 2012 年 10 月 27 日至 2014 年 2 月 28 日期間購入住宅物業的買家）徵收買家印花稅。2014 年 3 月及 4 月的數字包括處理先前積壓的買家印花稅個案，故宗數較多。

買家印花稅對非本地買家的影響

圖 2：引入買家印花稅後非本地買家的成交減少



額外印花稅和買家印花稅對整體樓市的影響

圖 3：自 2012 年 10 月起交易活動處於較低水平

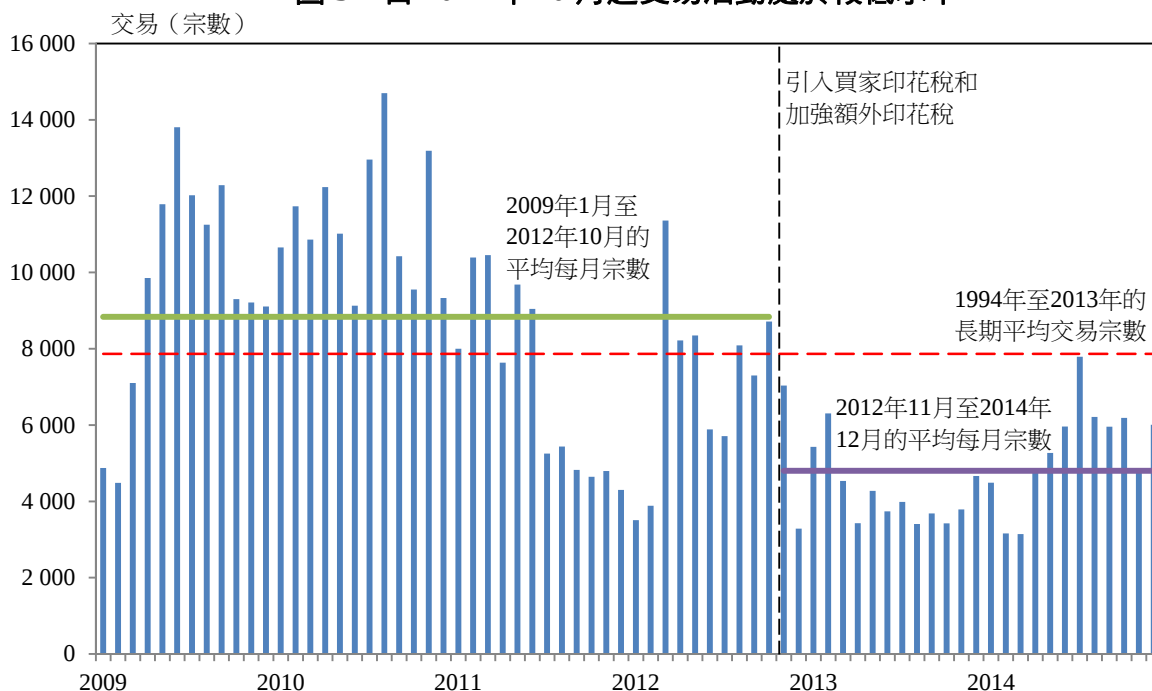


圖 4：樓價和租金升勢在引入買家印花稅和加強額外印花稅後約一年時間左右有所放緩，但自 2014 年 4 月起回復持續升勢

