

**立法會主席就
涂謹申議員及周浩鼎議員擬對
《2017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**

涂謹申議員及周浩鼎議員已作出預告，倘二讀《2017年印花稅(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案在2017年7月12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涂議員及周議員的擬議修正案給予意見，並請兩位議員回應政府當局的意見。

條例草案

2. 根據條例草案的詳題，條例草案旨在修訂《印花稅條例》(第117章)(“條例”)，以就須為某些處理住宅物業的文書繳付的從價印花稅，訂立新的劃一稅率；以及就相關事宜，訂定條文。

3. 一如有關的立法會參考資料摘要解釋，條例草案旨在實施在2016年11月4日公布的新一輪需求管理措施，以期為住宅物業市場降溫。建議的主要內容之一，是就住宅物業交易引入新從價印花稅稅率，稅率劃一為15% (“新從價印花稅”)，以取代條例下現有的從價印花稅第1標準稅率(一般稱作“雙倍從價印花稅”)。建議的其他主要內容包括維持：(a)現行有關香港永久性居民的例外情況；(b)現行為取代其唯一住宅物業的香港永久性居民買家而設的退稅機制；(c)雙倍從價印花稅機制下的其他豁免情況；及(d)現行繳納從價印花稅的法律責任安排。政府當局認為，無須在條例草案就這些方面的事宜對條例提出修訂。

涂謹申議員的擬議修正案

4. 涂謹申議員擬就條例草案提出4組修正案：

(a) 第一及第二組修正案旨在修訂條例草案擬議的第29AI及29BA條，訂明如有申請延長條例第29DF條所訂的現行退稅機制下處置原有住宅物業的法定指明限期(“法定時限”)，規定印花稅署署長(“署長”)須將法定時限，由6個月延長至9或12個月；

- (b) 第三組修正案旨在修訂條例草案擬議的第29AI及29BA條：
- (i) 容許以“先買後賣”方式轉換其唯一原有住宅物業的香港永久性居民，可先按較低的第2標準稅率，就取得新住宅物業繳付從價印花稅；及
- (ii) 如有證明令署長信納一名香港永久性居民打算根據條例第29DF條申請退還指明款項(金額相等於按15%新從價印花稅稅率和第2標準稅率計算的印花稅稅款的差額)，則該香港永久性居民可透過由一間《銀行業條例》(第155章)第2(1)條所指的銀行發出的銀行擔保支付該指明款項的款額；及
- (c) 第四組修正案旨在修訂條例附表1擬議的第1(1)類及第1(1A)類，將《地產代理條例》(第511章)第2(1)條所指的地產代理，豁除於上述附表1第1(1)類及第1(1A)類第1標準第1部擬議(C)段所訂明須負法律責任繳付新從價印花稅的人士之外。

周浩鼎議員的擬議修正案

5. 周浩鼎議員的兩項擬議修正案，旨在於條例草案加入新訂的第8A條，將條例第29DF(5)條的指明限期，由有關適用文書的簽署日期後6個月，分別修訂為9及12個月。

《議事規則》的相關條文

6. 政府當局就涂謹申議員及周浩鼎議員的擬議修正案提出意見時，提述了《議事規則》以下條文：

- (a) 第57(4)(a)條，該條文訂明修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關；
- (b) 第57(4)(c)條，該條文訂明修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法；及

(c) 第 57(6) 條，該條文訂明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）。

政府當局的意見

涂謹申議員的修正案

7. 政府當局在**附錄1**的意見中認為，涂謹申議員的4組修正案不應獲准提出。

8. 政府當局認為，一如條例草案的詳題及摘要說明、有關的立法會參考資料摘要及政府當局動議二讀條例草案的發言所示，條例草案的唯一主題，是提高住宅物業交易應繳的適用從價印花稅稅率至新從價印花稅稅率。政府無意透過條例草案修改現行的豁免安排或退稅機制。任何旨在修改有關安排或機制的修正案將超逾條例草案的範圍，根據《議事規則》第 57(4)(a) 條不應獲准提出。

9. 政府當局又認為，涂議員的4組修正案倘若實施，將具有《議事規則》第 57(6) 條所指由公帑負擔的效力。他首3組修正案所提述的條例現行第 29DF 條，並無訂定機制，讓合資格的香港永久性居民可向稅務局提供銀行擔保，以代替繳付印花稅，或可向稅務局申請延長處置原有物業的法定時限。該等修正案將對政府施加新增而獨特的職能，超出稅務局的現有職責及現有法律所賦予的權力。

10. 政府當局指出，如實施涂議員的第一及第二組修正案，稅務局預計需要額外增聘 0.25 名評稅主任職系人員及 0.25 名文書職系人員，每年涉及的額外員工開支約 25 萬元。如實施他的第三組修正案，稅務局預計需要額外增聘 1.5 名評稅主任職系人員及 0.5 名文書職系人員，每年涉及的額外員工開支約 100 萬元。至於他的第四組修正案，政府當局認為該等修正案會令地產代理獲豁免繳付新從價印花稅的法律責任，從而令根據法定權限可收取的政府收入減少。

11. 此外，政府當局認為，涂議員的第一、第二及第三組修正案均提述條例第 29DF 條，而該條涉及退稅機制。鑑於該等修正案未有清楚說明第 29DF 條的概念和所界定的詞彙在擬議條文中應如何

應用，政府當局認為，如任何該等修正案獲得通過，將令擬議的第29AI及29BA條不能理解，亦無法實行。

周浩鼎議員的修正案

12. 政府當局在**附錄2**的意見中認為，周浩鼎議員的兩項修正案不應獲准提出，理由與上文第8段所述者相若。

兩位議員的回應

13. 涂謹申議員及周浩鼎議員不同意政府當局的意見。他們的意見分別載於**附錄3及4**。

我的意見

條例草案的主題

14. 根據《議事規則》第57(4)(a)條，法案的修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。按照一貫做法，在考慮條例草案的主題時，我參考了條例草案的詳題、摘要說明及當中條文、有關的立法會參考資料摘要，以及其他相關因素。在決定涂謹申議員及周浩鼎議員的修正案是否與條例草案的主題有關時，我已考慮到該等修正案會否具有改變條例草案主題的效力，或只會修訂其細節。

15. 從有關的立法會參考資料摘要清楚可見，新從價印花稅並非條例草案所提建議的唯一主要內容。有關建議的主要內容亦包括相關的退稅機制和豁免安排，儘管政府當局的政策決定是在該等範疇維持現狀。條例草案如獲制定為法例，新從價印花稅稅率將根據條例下適用於住宅物業的從價印花稅機制實施。因此，我不被說服該等源於新從價印花稅而關乎從價印花稅退稅及繳付的事宜，與引入新從價印花稅並不相關。

涂謹申議員的4組修正案

16. 依我之見，涂謹申議員的第一、第二及第三組修正案可提供替代方案，以供立法會考慮，即新從價印花稅稅率，連同經修改的新從價印花稅繳付方式和退回指明款項的法定時限，相對於條例草案未經此等修改的建議。涂議員的第四組修正案旨在分別就

條例附表1第1(1)類及第1(1A)類第1標準第1部擬議(C)段的適用範圍施加一項條件，以豁免簽立適用文書的地產代理繳付新從價印花稅。因此，我認為涂議員的所有修正案並不具有改變條例草案主題的效力，而只是修訂其細節。該等修正案與條例草案的主題有關。

周浩鼎議員的兩項修正案

17. 基於上文第15及16段的相同理由，我認為周浩鼎議員的兩項修正案只旨在修訂條例草案的細節。因此，根據《議事規則》第57(4)(a)條，該等修正案與條例草案的主題有關。

由公帑負擔的效力

18. 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，即一項在現行法律中並沒有訂定條文，或超出該等源於擬議法例的職能的法定職能，而主席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。如修正案導致喪失根據法定權限可收取的政府收入，亦會具有由公帑負擔的效力。

涂議員就延長法定時限提出的第一及第二組修正案

19. 條例並無訂定任何機制，讓繳付從價印花稅的人士可申請延長根據現行退稅機制處置原有住宅物業的法定時限。條例亦無賦權署長延長有關時限。如實施涂議員的第一及第二組修正案，將對稅務局施加一項新增的職能，因為稅務局需要處理延長法定時限的申請。儘管如此，我不認為政府當局預計履行新增職能所需的額外人手資源及相關費用屬重大開支。因此，我不信納該等修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

涂議員就銀行擔保提出第三組修正案

20. 根據條例第29DF(2)條，如任何人已就任何適用文書繳付印花稅，則署長可在接獲該人("申請人")的申請後，退還指明款項予申請人，前提是須符合若干條件。因此，根據現行法例，署長只會在申請人就適用文書全數繳付印花稅，以及其後在第29DF(3)或(4)條指明的法定時限內提出退稅申請後，才須考慮退稅的事宜。

21. 涂議員的第三組修正案將容許申請人在全數繳付印花稅前，向署長表明他申請退還指明款項的意圖，並以銀行擔保支付指明款項。署長須考慮他是否信納申請人有此意圖，並須處理有關的銀行擔保。現時，條例並沒有條文要求署長在申請人全數繳付印花稅前，履行該等職能。

22. 我認為，實施涂議員的第三組修正案會對署長或稅務局施加一項新增而獨特的職能，即一項在現行法律中並沒有訂定條文、且超出該等源於條例草案的職能的法定職能。履行該項職能將須要動用一筆公帑，而該筆公帑不能視為象徵式或微不足道。我信納該等修正案具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

涂議員就地產代理提出的第四組修正案

23. 涂議員的第四組修正案與引入新從價印花稅是緊扣的，因為有關修正案旨在豁免地產代理繳付新從價印花稅的法律責任。值得注意的是，根據現行法例，地產代理是須負法律責任繳付印花稅及可被署長追討印花稅的人士類別之一。換言之，向地產代理追討印花稅只是多個可能選項之一，而涂議員修正案的效力是剔除這個選項。因此，難以理解剔除這個選項如何及為何會如政府當局指稱，必然會導致政府收入有所減少。因此，我認為涂議員的第四組修正案不會具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

內容不能理解

24. 就政府當局指涂議員的第一、第二及第三組修正案不能理解，亦無法實行，我不表贊同。按照過往的裁決，某項修正案會否影響相關條文的實施，關乎修正案的優劣，而我根據《議事規則》裁定修正案可否提出時不會考慮。

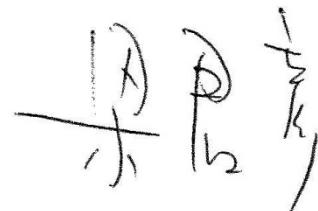
我的裁決

25. 我裁定：

(a) 涂謹申議員就延長法定時限提出的第一及第二組修正案，以及就地產代理提出的第四組修正案可以提出；

- (b) 涂議員就銀行擔保提出的第三組修正案具有《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) 周浩鼎議員就延長法定時限提出的兩項修正案可以提出。

立法會主席



(梁君彥)

2017年7月10日

香港特別行政區政府

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

運輸及房屋局

香港九龍何文田

佛光街 33 號 1 座 6 樓



Transport and Housing Bureau
6/F, Block 1, 33 Fat Kwong Street,
Homantin, Kowloon, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. () in HDCR4-3/PH/1-10/0-1 P.33
來函檔號 Your Ref. CB(3)/B/TH/1 (16-17)

電話 Tel No. 2761 5117
圖文傳真 Fax No. 2761 7444

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
立法會秘書長
(經辦人：連賽貞女士)
(傳真：2537 1204)

連女士：

《2017 年印花稅（修訂）條例草案》

謝謝你於 2017 年 6 月 30 日及 7 月 3 日的來信，邀請政府就涂謹申議員對《2017 年印花稅（修訂）條例草案》（《條例草案》）提出的全體委員會審議階段修正案（修正案）有否違反立法會《議事規則》的相關條文提供意見。

涂謹申議員所提修正案的目的

2. 涂議員提出的四項修正案旨在對《條例草案》作出下列修訂：

- (a) 容許以「先買後賣」方式轉換其唯一住宅物業的香港永久性居民可先按較低的第 2 標準稅率就取得新物業繳付從價印花稅¹，並向稅務局提供銀行擔保，擔保金額相等於按 15% 的新住宅印花稅稅率和第 2 標準稅率計算印花稅的稅款差額。若退還部份從價印花稅的申請獲批，該銀行擔保須予以取消；若有關申請被否決或在法定時限內並無提出申請，該銀行擔保則須予以兌現（參照對《條例草案》第 5 及

¹ 在現行機制下，當一名香港永久性居民購入住宅物業 B 以取代他／她唯一擁有的其他住宅物業 A，可申請退回部分他／她就購入物業 B 而須繳付的從價印花稅。他／她須先按新劃一稅率繳稅，但如他／她可提交證明文件，證實物業 A 在他／她簽立物業 B 的樓契日期後的六個月內售出，他／她可以申請退還部分從價印花稅，相當於已繳付的從價印花稅與按第 2 標準稅率計算的從價印花稅的差額。

7 條所作的修正案)；

- (b) 將現行退稅機制下處置原有物業的法定時限，由簽立新物業的售賣轉易契當日起計的 6 個月延長至 9 或 12 個月(參照對《條例草案》第 5 及 7 條所作的兩項修正案)；及
- (c) 就《印花稅條例》(第 117 章)(《條例》)附表 1 第 1(1)類或第 1(1A)類第 1 標準第 1 部第(C)段所訂明須負法律責任繳付新住宅印花稅的人士，豁免《地產代理條例》(第 511 章)第 2(1)條所指的地產代理(參照對《條例草案》第 10(4) 及 10(6) 條所作的修正案)。

政府對涂謹申議員所提修正案的意見

《條例草案》的主題

3. 為應付過度熾熱的住宅物業市場，防範樓市泡沫風險加劇，政府在 2016 年 11 月 4 日宣布推出新住宅印花稅措施，提高住宅物業交易應繳的從價印花稅稅率至劃一的 15% 稅率，以取代現有從價印花稅第 1 標準稅率(一般稱作雙倍從價印花稅稅率)。新措施自 2016 年 11 月 5 日起生效。政府已於 2017 年 2 月 8 日向立法會提交《條例草案》。《條例草案》旨在修訂《條例》以實施新住宅印花稅措施。

4. 《條例草案》的詳題為「修訂《印花稅條例》，以就須為某些處理住宅物業的文書繳付的從價印花稅，訂立新的劃一稅率；以及就相關事宜，訂定條文」。《條例草案》的摘要說明指出「本《條例草案》的目標，是就須為某些處理住宅物業的文書而根據《印花稅條例》繳付的從價印花稅，訂立新的劃一稅率」。就《條例草案》發出的立法會參考資料摘要第 8 段列明，政府的政策意向是維持現行雙倍從價印花稅機制下，為取代其唯一住宅物業的香港永久性居民買家而設的退稅機制。此外，政府在動議二讀《條例草案》的發言中清晰表明，新住宅印花稅措施將沿用現行雙倍從價印花稅機制下的豁免安排和維持退稅機制不變。上述各項均清楚顯示政府無意透過《條例草案》修改現行的豁免安排和退稅機制。《條例草案》的唯一主題，是提高住宅物業交易應繳的從價印花稅稅率至劃一的 15% 稅率。事實上，政府曾在多個場合表明，任何放寬現行退稅機制的建議均與推出新住宅印花稅措施的政策目標不符。市場可能認為甚至乘機炒作有關建議為「減辣」的訊號，導致樓市更為熾熱，與新住宅印花稅措施旨在冷卻樓市

的目標背道而馳。

項目(a) – 有關銀行擔保的修正案

5. 政府認為涂議員就銀行擔保提出的修正案超逾《條例草案》的範圍。正如上文第4段所述，《條例草案》的唯一主題是提高住宅物業交易應繳的從價印花稅稅率至劃一的15%稅率。我們認為任何旨在修改現行豁免安排或退稅機制的修正案將超逾《條例草案》的範圍。這亦解釋了為何政府在決定收緊為香港永久性居民提供的豁免安排以回應市民對「一約多伙」的關注時，提交新的條例草案（即《2017年印花稅（修訂）（第2號）條例草案》）以實施在2017年4月11日宣布的收緊豁免安排。

6. 涂議員就銀行擔保提出的修正案旨在修改現行退稅機制，以放寬機制下的有關要求。在現行退稅機制下，當一名香港永久性居民購入新住宅物業以取代他／她唯一擁有的其他住宅物業時，須先按15%新住宅印花稅稅率繳稅。但如他／她可提交證明文件，證實原有物業在他／她簽立新物業的樓契日期後的六個月內售出，他／她可以申請退還部分從價印花稅，相當於已繳付的從價印花稅與按第2標準稅率計算的從價印花稅的差額。這項修正案旨在放寬機制的要求，容許香港永久性居民買家可先按較低的第2標準稅率繳付從價印花稅，並向稅務局提供銀行擔保，擔保金額相等於按15%的新住宅印花稅稅率和第2標準稅率計算印花稅的稅款差額。這項擬議的修正案與《條例草案》的主題無關，因此根據《議事規則》第57(4)(a)條應不可提出。

7. 此外，這項擬議的修正案旨在修改《條例草案》第5及7條下建議的第29AI及29BA條，以放寬退稅機制下的有關要求。然而，這兩條只訂明某類型文書（即售賣轉易契或買賣協議）適用的稅率標準，而非處理退稅機制下繳付印花稅的事宜。由於這項擬議的修正案與建議修正的條文的主題無關，因此根據《議事規則》第57(4)(a)條應不可提出。

8. 在草擬方面，我們留意到擬議的修正案對《條例》第29DF條的提述。第29DF條就為轉換住宅物業而設的退稅機制訂定條文。然而，如未有清楚說明第29DF條的概念和所界定的詞彙（例如原物業、標的物業、指明款項、申請期限等）在建議的相關條文中應如何應用，在修正案中建議的條款將無法實行。以建議新訂的第29AI(2)條為例，由於在第29AI條下原本最多只能有一項物業，讀者無法單憑第29AI條來確認何者是原物業，何者是標的物業。

換言之，為使有關條款易於理解及可以實行，第 29DF 條下的概念及定義須經適當修改後在建議的第 29AI 及 29BA 條中清楚列明。如這項修正案獲通過，將令建議的第 29AI 及 29BA 條不能理解，因此根據《議事規則》第 57(4)(c)條應不可提出。

9. 除此之外，我們認為這項擬議的修正案具有《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力。現時《條例》第 29DF 條並無訂定機制，讓合資格的香港永久性居民可向稅務局提供銀行擔保，以代替繳付印花稅。修正案將對政府施加一項新增而獨特的職能，而履行該項職能將需要動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑。如修正案獲得通過，稅務局需要考慮物業買家遞交的文件，以顯示他們在取得新物業後會處置原有物業並繼而申請退還印花稅的意圖（買家難以證明有關意圖，而稅務局亦難以評定及證實有關意圖真確無訛）；處理銀行擔保的遞交；記錄已遞交銀行擔保的住宅物業交易；修改處理退稅申請的執行工作流程；以及在申請被否決或在法定時限內並無提出申請時，兌現有關銀行擔保。這項新增而獨特的職能超出稅務局的現有職責及現有法律所賦予的權力，稅務局將需要動用額外人手及資源以履行這項職能。稅務局預計需要額外增聘 1.5 名評稅主任職系人員及 0.5 名文書職系人員，每年涉及的額外員工開支約 100 萬元。現行機制沒有提供、《條例草案》亦無預期這筆額外公共開支。

項目(b) – 有關延長法定時限的修正案

10. 這兩項修正案旨在延長現行退稅機制下處置原有物業的法定時限。與有關銀行擔保的修正案類同，該兩項修正案與《條例草案》的主題（即提高適用於住宅物業交易的從價印花稅稅率至 15%）無關。正如上文第 4 及 5 段所解釋，我們認為任何旨在修改現行豁免安排或退稅機制的修正案將超逾《條例草案》的範圍。我們因此認為這兩項修正案超逾《條例草案》的範圍，並根據《議事規則》第 57(4)(a)條應不可提出。

11. 擬議的修正案把對退稅機制的修訂置於《條例草案》第 5 及 7 條下建議的第 29AI 及 29BA 條，我們認為並不合適。這兩條只訂明某類型文書（即售賣轉易契或買賣協議）適用的稅率標準，而非處理申請延長《條例》第 29DF(5)條所指的法定時限。由於這兩項修正案均與建議修正的條文的主題無關，因此根據《議事規則》第 57(4)(a)條應不可提出。

12. 在草擬方面，我們留意到該兩項擬議的修正案對《條例》第

29DF 條的提述。然而，如未有清楚說明第 29DF 條的概念和所界定的詞彙在相關條文中應如何應用，在修正案中建議的條款將無法實行。如任何一項修正案獲得通過，將令建議的第 29AI 及 29BA 條不能理解，因此兩項修正案根據《議事規則》第 57(4)(c) 條應不可提出。

13. 我們亦認為這兩項擬議的修正案具有《議事規則》第 57(6) 條所指由公帑負擔的效力。現時《條例》第 29DF 條並無訂定機制，讓合資格的香港永久性居民可向稅務局申請延長處置原有物業的法定期限。如任何一項修正案獲得通過，稅務局需要處理延長法定期限的申請；記錄法定期限已獲延長的個案；以及修改處理退稅申請的執行工作流程。這項新增而獨特的職能超出稅務局的現有職責及現有法律所賦予的權力，稅務局將需要動用額外人手及資源以履行這項職能。稅務局預計需要額外增聘 0.25 名評稅主任職系人員及 0.25 名文書職系人員，每年涉及的額外員工開支約 25 萬元。現行機制沒有提供，《條例草案》亦無預期這筆額外公共開支。

項目(c) – 有關豁免地產代理繳付新住宅印花稅的修正案

14. 正如上文第 4 段所述，《條例草案》的唯一主題是提高適用於住宅物業交易的從價印花稅稅率至 15%。政府無意修改附表 1 所訂明須負法律責任繳付從價印花稅的人士。《條例》附表 1 第 1(1) 類及第 1(1A) 類現時訂明，有關文書（即可予徵收印花稅的買賣協議及售賣轉易契）的所有買賣各方，以及所有其他簽立人，須負法律責任繳付從價印花稅。《條例草案》只是套用現行條文，並無就此作出任何改動。我們認為這項擬議的修正案超逾《條例草案》的範圍，並根據《議事規則》第 57(4)(a) 條應不可提出。

15. 政府亦認為這項擬議的修正案具有《議事規則》第 57(6) 條所指由公帑負擔的效力。為保障印花稅稅收，除另有規定外，《條例》訂明在《條例》附表 1 的各個稅率標準下，「所有買賣各方，以及所有其他簽立人」須負法律責任繳付各項從價印花稅。《條例草案》沿用同樣字眼，以確保行文一致及維護保障稅收的原則。立法會主席過去的裁決已確立一項清晰原則：如某項修訂令根據法定權限可收取的政府收入減少，則該修訂具有由公帑負擔的效力。

總結

16. 基於上述考慮，政府認為根據《議事規則》第 57(4)(a)、57(4)(c)及 57(6)條，涂謹申議員所提出的四項修正案應不可提出。

運輸及房屋局局長

(郭善兒 代行)



2017 年 7 月 4 日

副本送：

律政司司長	(經辦人： 尹平笑女士 林思敏女士)
行政署署長	(經辦人： 衛懿欣女士)
稅務局局長	(經辦人： 黃啟昌先生)

香港特別行政區政府
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

運輸及房屋局

香港九龍何文田

佛光街 33 號 1 座 6 樓



Transport and Housing Bureau
 6/F, Block 1, 33 Fat Kwong Street,
 Homantin, Kowloon, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. () in HDCR4-3/PH/1-10/0-1 P.33

來函檔號 Your Ref. CB(3)/B/TH/1 (16-17)

電話 Tel No. 2761 5117

圖文傳真 Fax No. 2761 7444

香港中區立法會道 1 號

立法會綜合大樓

立法會秘書處

立法會秘書長

(經辦人：連賽貞女士)

(傳真：2537 1204)

連女士：

《2017 年印花稅（修訂）條例草案》

謝謝你於 2017 年 7 月 4 日的兩封來信，邀請政府就周浩鼎議員對《2017 年印花稅（修訂）條例草案》（《條例草案》）提出的全體委員會審議階段修正案（修正案）有否違反立法會《議事規則》的相關條文提供意見。

周浩鼎議員所提修正案的目的

2. 周議員提出的兩項修正案旨在修訂《條例草案》，將《印花稅條例》（第 117 章）（《條例》）第 29DF 條訂明的現行退稅機制下¹處置原有物業的法定時限，由簽立新物業的售賣轉易契當日起計的 6 個月延長至 9 或 12 個月。

政府對周浩鼎議員所提修正案的意見

3. 為應付過度熾熱的住宅物業市場，防範樓市泡沫風險加劇，政府在 2016 年 11 月 4 日宣布推出新住宅印花稅措施，提高住宅

¹ 在現行機制下，當一名香港永久性居民購入住宅物業 B 以取代他／她唯一擁有的其他住宅物業 A，可申請退回部分他／她就購入物業 B 而須繳付的從價印花稅。他／她須先按新劃一稅率繳稅，但如他／她可提交證明文件，證實物業 A 在他／她簽立物業 B 的樓契日期後的 6 個月內售出，他／她可以申請退還部分從價印花稅，相當於已繳付的從價印花稅與按第 2 標準稅率計算的從價印花稅的差額。

物業交易應繳的從價印花稅稅率至劃一的 15% 稅率，以取代現有從價印花稅第 1 標準稅率（一般稱作雙倍從價印花稅稅率）。新措施自 2016 年 11 月 5 日起生效。政府已於 2017 年 2 月 8 日向立法會提交《條例草案》。《條例草案》旨在修訂《條例》以實施新住宅印花稅措施。

4. 《條例草案》的詳題為「修訂《印花稅條例》，以就須為某些處理住宅物業的文書繳付的從價印花稅，訂立新的劃一稅率；以及就相關事宜，訂定條文」。《條例草案》的摘要說明指出「本《條例草案》的目標，是就須為某些處理住宅物業的文書而根據《印花稅條例》繳付的從價印花稅，訂立新的劃一稅率」。就《條例草案》發出的立法會參考資料摘要第 8 段列明，政府的政策意向是維持現行雙倍從價印花稅機制下，為取代其唯一住宅物業的香港永久性居民買家而設的退稅機制。此外，政府在動議二讀《條例草案》的發言中清晰表明，新住宅印花稅措施將沿用現行雙倍從價印花稅機制下的豁免安排和維持退稅機制不變。上述各項均清楚顯示政府無意透過《條例草案》修改現行的豁免安排和退稅機制。《條例草案》的唯一主題，是提高住宅物業交易應繳的從價印花稅稅率至劃一的 15% 稅率。事實上，政府曾在多個場合表明，任何放寬現行退稅機制的建議均與推出新住宅印花稅措施的政策目標不符。市場可能認為甚至乘機炒作有關建議為「減辣」的訊號，導致樓市更為熾熱，與新住宅印花稅措施旨在冷卻樓市的目標背道而馳。

5. 周議員提出的修正案旨在延長現行退稅機制下處置原有物業的法定時限。政府認為該項修正案與《條例草案》的主題無關。正如上文第 4 段所述，《條例草案》的唯一主題是提高住宅物業交易應繳的從價印花稅稅率至 15%。我們認為任何旨在修改現行豁免安排或退稅機制的修正案將超逾《條例草案》的範圍。

6. 此外，正如上文第 4 段所解釋，政府無意透過《條例草案》修改現行退稅機制。因此，就為香港永久性居民轉換住宅物業而設的退稅機制訂定條文的《條例》第 29DF 條，並沒有出現在《條例草案》中。這項修正案建議在《條例草案》中加入新訂的第 9A 條，以修訂《條例》第 29DF 條，這正好表明該項修正案與《條例草案》中任何條文的主題無關。因此，這項修正案明顯超逾《條例草案》的範圍，根據《議事規則》第 57(4)(a) 條應不可提出。

總結

7. 基於上述考慮，政府認為根據《議事規則》第 57(4)(a)條，
周議員所提出的兩項修正案應不可提出。

運輸及房屋局局長

(郭善兒 代行)



2017 年 7 月 5 日

副本送：

律政司司長 (經辦人：尹平笑女士
林思敏女士)
行政署署長 (經辦人：衛懿欣女士)
稅務局局長 (經辦人：黃啟昌先生)



立 涂 謹 申 立法會議員辦事處

Office of Legislative Councillor James To Kun-Sun

香港中區立法會道1號立法會綜合大樓909室

Room 909, Legislative Council Complex, 1 Legislative Council Road Central, Hong Kong

網頁:<http://www.tokunsun.org.hk> 電郵:jkstolegco@gmail.com

TEL:2869 9530 FAX:2537 1469



附錄 3

Appendix 3

(只備英文本

English version only)

5 July, 2017

Hon Andrew Leung Kwan-Yuen, GBS, JP
Chairman of the Legislative Council,
Legislative Council Complex
1 Legislative Council Road,
Central, HK.

Dear Chairman Leung,

Stamp Duty (Amendment) Bill 2017

The Administration has given notice to the Legislative Council for the resumption of second and third reading of the captioned Bill. I have submitted four sets of proposed CSAs to the Bill for your kind consideration. The Administration is of the view that my proposed CSAs are outside the scope and have charging effect. Here is my reply to the Administration's views.

The aim of the Bill is to introduce a new flat rate of 15% for the ad valorem stamp duty (AVD) payable on certain instruments dealing with residential property and to provide for related matters. This is the subject and effect of clauses 5, 7 and 10 of the Bill.

The four sets of my proposed CSAs are to improve the Bill taking into account of the tremendous economic burden put on affected buyers due to the new proposed much higher rate. A new flat rate of 15% for the AVD implies that residential property buyers need to pay about 1-2 million dollars of stamp duty for a flat of saleable area of 700 square feet, the price of which is about 7.5 million to 13 million dollars according the price index from the Rating and Valuation Department. Yet, the stamp duty under the lower AVD rates at Scale 2 (3.75% for considerations higher than 6.72 million and less than 20 million dollars) would be just 280,000 to 500,000 dollars, substantially less.

The proposed higher rate would be an unnecessary burden to home buyers in those cases where they buy a new (usually larger) home to replace the only old (usually smaller) home as they could get back the difference of stamp duty amount: amount payable at the new flat rate of 15% minus amount payable at Scale 2, provided that they sell the old home within six months after they buy the new home under the existing refund mechanism.

In addition, in the proposed paragraphs (C) of Head 1(1) and Head 1(1A) in the First Schedule in clauses 10(4) and 10(6) of the Bill respectively, it is proposed that all other persons executing the instrument are liable for the payment of AVD at the new flat rate of 15%. At the Bills Committee held on 13 June 2017, the Administration clearly spelled out that estate agents are caught by in the "all other persons executing" phrase although it is not the Administration's intention to do so.

From the Administration's reply in paper CB(1)1119/16-17(02), an estate agent, in general, signing a provisional agreement for sale and purchase in the capacity of a witness will not be regarded as a liable person. Thus, in general, estate agents will not be liable to pay stamp duty.

It is only when an estate agent uses the signed instrument to recover his/her agent commission by submitting the signed instrument as evidence that the estate agent will be caught by this. Yet, the Administration is well informed that in general, estate agents will separately enter into an estate agency agreement with their clients on provision of services and relevant commission. Therefore, it is rarely that estate agents will need to use the signed instrument as evidence.

Still, for one reason or another where an estate agent who signs a provisional agreement for sale and purchase and needs to recover the agent commission (1% of the flat price) from the buyer or seller by submitting the signed provisional agreement as evidence, then the estate agent is liable for the payment of AVD at the new flat rate of 15% when the buyer or seller did not pay the stamp duty at the new flat rate. In de facto, the Government is asking the estate agent not to recover the agent commission when the buyers or sellers do not pay their 15% stamp duty if the agent has to use the signed instrument as evidence. This would pose a very unfair liability upon estate agents and the financial burden is very high, at a rate of the new proposed 15%!

Indeed, if the Government would, as what the new Chief Executive said, add some human touch to policies and amend the persons liable for the payment of AVD under different scales of the First Schedule to the Ordinance to cater for exempting estate agents from the stamp duty payment, it would be the best. **Yet, subject to the limitation of the scope of the Bill, I can only confine my proposed CSA on exempting estate agents from payment of the new residential stamp duty.**

In order to lower the financial impact arising from the new flat rate of 15%, four sets of CSA are proposed to clauses 5, 7, 10(4) and 10(6) of the Bill:-

1. to provide for a bank guarantee mechanism so that the difference of stamp duty payable at the new flat rate of 15% minus the stamp duty payable at Scale 2 could be paid by bank guarantee instead, thus relieving buyers' financial burden in those "buy first sell later" cases;
2. to extend the statutory time limit for disposal of the original property under the existing refund mechanism from six months to nine months;
3. an alternative option to extend the statutory time limit for disposal of the original property under the existing refund mechanism from six months to twelve months;
4. to exclude estate agents from "all other persons executing" proposed in the Bill.

From the above explanation, **it is clearly seen that all the CSAs proposed arise from the proposed new flat rate of 15% (which is the subject of the Bill) and nothing more.** The subject and effect of the proposed CSAs are just to relieve the financial burden upon certain buyers in dealing with certain instruments affected by the proposed new flat rate, that is, within the subject of the Bill.

The principal of the existing refund mechanism has not been changed. It is just the technical aspect is slightly tuned to allow for more flexibility for payment and extension of statutory time limit subject to the application from the buyers.

Thus, it is submitted that all the CSAs proposed are within the scope of the Bill and should be admissible under Rule 57(4) of the RoP.

As far as the charging effect of the proposed CSAs is concerned, it should be noted that in any case, **it is the duty of the IRD to receive application of refund of stamp duty under the existing refund mechanism**, the proposed CSAs would allow IRD to receive earlier any intended application together with the stamp duty payable at the lower AVD rate at Scale 2 (which should be collected by IRD) and the difference (which should be refunded) be paid by bank guarantee. **This would be neither new nor distinct to IRD officers.**

In fact, this would reduce substantially the work load of IRD having to refund the difference (amount to be refunded) later under the existing refund mechanism.

Furthermore, there is already the statutory time limit in the existing refund mechanism. To extend it longer would be neither new nor distinct also.

In addition, from the figures of the Administration reply in paper CB(1)1050/16-17(03), the average number of refund of stamp duty for the “buy first sell later” cases under the existing refund mechanism is 175 cases every month since the introduction of the New Residential Stamp Duty last November in 2016. The anticipated number of cases affected by the proposed CSAs would be comparatively less as the price of residential property increases higher and higher and it is getting more difficult for Hong Kong residents to replace their old homes.

With regard to the exclusion of estate agents from “all other persons executing” in the letter of law, the Administration replied to the Bills Committee that IRD have not so far in the past required an estate agent to pay the stamp duty. **There is indeed no history of any revenue to be collected from estate agents that may be forgone as far as stamp duty is concerned.**

Thus, it is submitted that all the CSAs proposed do not carry charging effect and should be admissible under Rule 57(6) of the RoP.

Yours sincerely,



James To Kun-sun
Member of the Legislative Council

政府當局對本人就《2017 年印花稅(修訂)條例草案》提出的委員會審議階段修正案表達了意見。本人對政府當局的意見並不認同，並有以下回應：

1. 條例草案的目的是修訂《印花稅條例》，以就須為某些處理住宅物業的文書繳付的從價印花稅，訂立新的割一稅率；以及就相關事宜，訂定條文。
2. 根據政府當局就條例草案提交的“立法會參考資料摘要”，“建議的主要內容”涉及：
 - (a) 增加住宅物業交易的從價印花稅稅率；
 - (b) 香港永久性居民的例外情況和其他特定情況的豁免；
 - (c) 住宅物業交換住宅物業／非住宅物業；
 - (d) 繳納從價印花稅的責任；及
 - (e) 生效日期。

就(b)而言，當局建議包括維持現行退稅機制（見“資料摘要”第 8 段）。

3. 由此可見，如何處理現行退稅機制，構成條例草案主題的一部分，或與之緊密相關。正因為如此，當局才需要在第 8 段說明其建議。只不過政府當局的建議是提高稅率的同時維持該機制不變（因而在條例草案中不會出現相應修訂），而本人的建議是在提高稅率的同時放寬該機制。本人的建議儘管與政府的建議不一致，也不具有改變條例草案主題的效力，充其量只是修訂其細節（即放寬而不是維持現行退稅機制）。
4. 實質上，將從價印花稅割一提高到 15% 之後，假若現行退稅機制不變，希望換樓自住的香港永久性居民在先買後賣的時候，將面對更大的困難，這是新措施必然導致的其中一個重要後果。因此，如何處理現行退稅機制，是訂立該新割一稅率時必然需要考慮的相關事實。
5. 當局的意見認為本人建議的修正會導致市場有“減辣”的解讀，這只是關於（與維持現行退稅機制相比）本人建議的優劣，不涉及“是否與法案主題相

關”這個問題。

6. 條例草案的第 5 條（取代第 29AI 條）、第 7 條（取代第 29BA 條）、第 10 條（修訂附表 1）的實質內容是實施當局的建議（即提高稅率並同時維持現行退稅機制），而本人的修正案旨在修改其細節，即放寬現行退稅機制，因此是與這三項條文及其主題有關，儘管為此目的，本人的修正案必須加入新條文以修訂並無出現在條例草案中的第 29DF 條。這只屬於草擬方式問題，不能憑此推斷本人的修正案與條例草案中任何條文的主題無關。
7. 另外，根據《議事規則》第 57(4)(a) 條，如果某修正案旨在改變法案的某項條文，該條文即屬“有關條文”，修正案必須與其主題有關。但《議事規則》第 57(4)(a) 條並不禁止修正案引入新條文，或以此方式修訂並無出現在條例草案中的一項現行法例條文，只要修正案與法案的主題有關即可。關於此點，可參考《香港特別行政區立法會歷史、規則及行事方式參考手冊》第 11.115 段。



立法會議員

周浩鼎

2017 年 7 月 5 日