

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(1)751/19-20(05)號文件

檔 號：CB1/BC/2/19

### 《2019 年差餉(修訂)條例草案》委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件提供關於《2019 年差餉(修訂)條例草案》("條例草案")的背景資料，並綜述房屋事務委員會("事務委員會")委員就有關的法例修訂建議所提出的主要意見和關注事項。

#### 背景

2. 據政府當局所述，政府留意到近年在已落成住宅項目中的未售一手私人住宅單位<sup>1</sup>數目持續上升，由 2013 年 3 月底約 4 000 個單位(佔當時預計供應量約 6%)增加至 2018 年 3 月底約 9 000 個單位(佔當時預計供應量約 9%)，並一直維持在這個水平。在現時房屋供應短缺的情況下，這個趨勢並不理想。政府認為必須採取有效的措施，促使發展商加快已落成住宅項目中的一手私人住宅單位的供應。行政長官在 2018 年 6 月 29 日宣布 6 項房屋政策新措施，其中一項是修訂《差餉條例》(第 116 章)，對空置的一手私人住宅單位開徵"額外差餉"<sup>2</sup>。

#### 《2019 年差餉(修訂)條例草案》

3. 條例草案旨在修訂《差餉條例》(第 116 章)，對符合以下說明的某些私人住宅單位開徵"額外差餉":該等處所在獲發佔用許可證之後的某段期間內未有售出，並在某段期間內沒有出租或按低於市值租金的租金出租予某人。根據有關的法例修訂建議：

<sup>1</sup> 該等未售單位可能是空置單位，或是被發展商用作自用或以服務式公寓形式作出租用途的單位。

<sup>2</sup> "額外差餉"將在修訂條例草案獲立法會通過，並在修訂條例刊憲後生效。

- (a) 獲發佔用許可證達 12 個月或以上的一手私人住宅單位的發展商，須每年向差餉物業估價署申報單位的狀況；
- (b) 若單位仍未售出，並在過去 12 個月內有超過 6 個月的時間未有租出，會被徵收 "額外差餉"；及
- (c) "額外差餉"會由差餉物業估價署按年徵收，金額為有關單位的應課差餉租值的兩倍(即 200%)<sup>3</sup>。

4. 條例草案於 2019 年 9 月 13 日刊登憲報，並於 2019 年 10 月 23 日的立法會會議上首讀。條例草案旨在：

- (a) 修訂《差餉條例》(第 116 章)，對空置的一手私人住宅單位開徵 "額外差餉"；
- (b) 對《土地審裁處規則》(第 17A 章)、《稅務條例》(第 112 章)及《電子交易條例》(第 553 章)作出相關及相應修訂；及
- (c) 就相關及過渡事宜訂定條文。

5. 條例草案主要條文的詳細資料載於立法會參考資料摘要(檔號 : HDCR4-3/PH/10-5/30)第 18 段，以及法律事務部報告(立法會 LS4/19-20 號文件)第 7 至 17 段。條例草案如獲通過，有關的修訂建議將自經制定的條例於憲報刊登當日起計的 3 個月屆滿時起實施。

## 委員的意見及關注事項

6. 政府當局曾在 2019 年 4 月 1 日的事務委員會會議上，就有關對空置的一手私人住宅單位開徵 "額外差餉" 的法例修訂建議("該建議")諮詢事務委員會。委員的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

### 一手私人住宅單位的空置情況

7. 部分委員懷疑政府當局所指一手住宅單位的所謂空置問題是否如此嚴重，並要求政府當局提供 2018 年 3 月底所錄得的 9 000 個未售一手私人住宅單位的分項數字。委員質疑，有關

---

<sup>3</sup> 立法會 [CB\(1\)771/18-19\(03\)](#) 號文件

數字是否包括服務式公寓或獲發佔用許可證只有一段短時間的單位，以及自上述時間後有關數字有否任何變化。政府當局表示，截至 2018 年 12 月底，在已落成住宅項目中，未售一手住宅單位的總數維持在約 9 000 個，當中約 3 300 個單位在 2011 年至 2016 年期間獲發佔用許可證，約 2 700 個單位在 2017 年獲發佔用許可證，約 3 000 個單位在 2018 年獲發佔用許可證。

### 該建議的成效

8. 部分委員認為，推行該建議不會對發展商造成重大影響，亦不會有助增加私人住宅單位供應及應對單位價格高企的問題。發展商或會將繳交"額外差餉"的成本轉嫁客戶，導致日後的一手住宅單位價格更高。委員認為，單位價格高企的問題源於政府的"高地價政策"，以及政府推售其管控的土地的工作進度緩慢。

9. 政府當局表示，該建議並非旨在針對發展商或壓抑單位價格。上述約 9 000 個未售單位是構成未來數年一手私人住宅物業預計供應量的重要部分，而該建議會有助加快該等房屋單位的供應。政府當局強調，政府並無實施"高地價政策"。根據保障公帑的既定機制，政府不會在出價未達底價的情況下出售土地。

### 該建議對市場的影響

10. 有委員認為，"額外差餉"機制在不同方面抵觸自由市場經濟原則。舉例而言，若開徵"額外差餉"，即使物業市場逆轉，發展商經考慮物業市場的情況，可能仍會推售所有未售單位，而此舉或對市場造成負面影響。發展商或難以處理在實施"額外差餉"機制時仍未售出的單位，以及亦可能不願競投土地進行新的私營房屋發展項目，導致私人樓宇單位的供應減少及日後的單位價格持續上升。

11. 政府當局表示，有例子顯示某些倡議自由市場經濟原則的國家的政府，有在其城市(例如溫哥華及墨爾本)開徵空置稅。根據政府當局的最新推算，未來 3 至 4 年的一手私人住宅單位供應量，約為 93 000 個單位。由於把政府開拓的新增土地上的房屋單位的 70% 撥作發展公營房屋的措施，可能對日後的私人樓宇單位供應量造成壓力，現時是政府當局開徵"額外差餉"的適當時機，藉以促使發展商適時供應一手私人住宅單位。

## 把空置稅的適用範圍擴展至二手住宅物業

12. 鑑於房屋供求失衡是單位價格和租金高企並持續上升的原因，部分委員認為，除建議中的"額外差餉"外，政府當局應考慮對空置的二手住宅物業開徵稅項，以增加業主把其單位空置的成本，從而向市場釋出更多住宅物業。此外，委員認為政府當局應採取有效措施，以壓抑對本地住宅物業的外來投資需求。就此，事務委員會通過一項議案，促請政府研究向由非香港居民或非香港公司持有的二手住宅物業開徵空置稅，以遏制他們炒賣住宅物業。

13. 政府當局表示，私人住宅單位(包括二手單位)的整體空置率已由 2012 年年底的 4.3% 下跌至 2017 年年底的 3.7%，較 1997 年至 2016 年期間 5% 的長期平均空置率為低。在業主尋找買家或租客、議價或翻新物業的過程中，二手單位會空置一段短時間，這是市場運作的正常現象。因此，對所有住宅物業開徵空置稅未必能有效地協助增加房屋供應。至於非本地個人/公司對物業的需求，政府當局表示，根據現行印花稅機制，非香港永久性居民(包括任何公司)取得住宅物業，均須繳交買家印花稅和新住宅印花稅，兩者的稅率劃一為 15%，即合共須繳交 30% 的印花稅。

14. 政府當局進一步表示，根據稅務局提供的資料，在 2018 年首 4 個月，涉及非本地個人及非本地公司的住宅物業交易宗數只佔交易總數的 1%，低於 2012 年 1 月至 10 月期間(即買家印花稅推出前)所錄得的 4.5%。政府當局認為，需求管理措施已有效地遏抑外來和投資需求。

15. 部分委員建議，為應對居於分間樓宇單位("分間單位")的低收入家庭因租金高企和經常增加而面對的困難，政府當局應為他們提供租金津貼，並針對分間單位推行租務管制。在推行租務管制時，政府當局應對二手單位開徵空置稅，以減低業主扣起物業作出租用途的意欲。

16. 政府當局重申，私人住宅物業的整體空置率低，而且大幅低於長期平均空置率。政府當局反而更關注發展商持有的一手私人住宅單位的空置情況，並認為有必要對空置的一手私人住宅樓宇單位開徵"額外差餉"，以加快該等單位的供應。

## 按累進稅率徵收"額外差餉"的建議

17. 就委員建議應視乎一手私人住宅單位空置期的長短，按累進稅率徵收"額外差餉"，政府當局認為盡快實施"額外差餉"相當重要，而有關機制亦應要易於理解和執行。與政府所建議的劃一稅率相比，採用累進稅率的建議可能會令有關機制在某些情況下變得過於複雜，例如發展商或許斷斷續續地在某些年內出租某未售單位，而在其他年內則將之空置。

### "額外差餉"是否適用於特定情況

18. 委員詢問在下述情況下會否徵收"額外差餉"：(a) 兩個發展商各自向對方出租其未售的一手住宅單位；以及(b) 發展商就未售單位與其中一名員工簽訂 6 個月以上的租約，而所涉員工可能沒有居於有關單位，並獲提供補貼以彌補其所支付的租金。委員又指出，發展商如向員工提供未售的一手住宅單位作為宿舍，或撤回就已落成單位提出的佔用許可證申請，可能得以規避繳交"額外差餉"。

19. 對於上述提問和關注，政府當局表示，就未售一手住宅單位的情況向政府作出虛假陳述，是擬議法律框架下其中一項罪行。發展商向其員工提供僱傭福利，屬發展商的內部事務。發展商若根據正式租約，以市值租金或高於市值的租金將其未售單位租予個別人士(例如其員工)，或無須繳交"額外差餉"。此外，由於住宅發展項目涉及重大投資，應可促使發展商申請佔用許可證，以及盡快將一手單位出售或出租。

### "額外差餉"機制下的目標單位及空置期

20. 對於當局建議若發展商持有已獲發佔用許可證的未售單位達 12 個月，即須繳交"額外差餉"，部分委員建議應將該段期間縮短至 6 個月，以促使發展商以較低的價格推售其單位。部分其他委員認為，建議把該段時間定為 12 個月對發展商不公，因為發展商將其單位出售或出租前，需要時間在單位內進行裝修工程。該等委員亦建議，擬議"額外差餉"機制下的目標單位，應限於市民大眾所能負擔的未售一手私人住宅單位，而非同時包括大型或豪宅單位。

21. 關於這些建議，政府當局表示，在制訂該建議時，政府當局已力求在有需要加快已落成一手私人樓宇單位的供應與維持市場運作暢順之間取得平衡，例如發展商有需要尋找買家或租客，又或進行裝修工程等。政府當局認為建議把該段時間定

為 12 個月實屬恰當。由於未落成住宅物業的預售期，最長可達有關物業預計落成日期之前的 30 個月，發展商可以預售形式出售其住宅單位。部分市民或希望出售其面積較小的單位，並購買面積較大的單位。現行建議會促使發展商供應所有面積的一手私人住宅單位。

### 該建議下的罪行和罰則

22. 部分委員認為，與就公營房屋居民在其入息和資產申報中漏報資料，或就違反《一手住宅物業銷售條例》(第 621 章)下禁止作出失實陳述或傳布虛假資料的規定所施加的罰則相比，就發展商每年向政府提交有關未售單位的申報時明知而作出虛假陳述而言，當局建議施加的罰則(即罰款 10 萬元及監禁一年)太輕。委員詢問政府當局會否考慮較高的罰款額(例如有關單位應課差餉租值的倍數)，以加強阻嚇作用。政府當局回應時表示，當局認為擬議罰則屬合適和合理，具有阻嚇作用。

### 拖延住宅發展項目的落成時間

23. 部分委員認為，發展商可蓄意拖延其住宅發展項目的單位的樓宇建築工程，以規避繳交"額外差餉"。委員詢問，若發展商未有根據相關法例在指明限期內建成一手住宅單位，當局可向有關發展商施加的罰則為何。

24. 政府當局回應時表示，就住宅發展項目而言，地段業權人須在批地文件或契約條件所指明的建築規約期限內，建成該批地文件或契約所訂明的最低樓面總面積，並取得由建築事務監督發出的佔用許可證。地段業權人可向地政總署提出理據，申請延長建築規約期限，而若有關申請獲得批准，申請人須遵守地政總署施加的條件，包括繳付補價。

### 有聯繫公司之間的交易

25. 部分委員認為，透過每年以市值租金或高於市值的租金將其未售單位租予其有聯繫公司超過 6 個月，是發展商可規避繳交"額外差餉"的方法之一。

26. 政府當局回應時表示，為了防止發展商透過出售一手住宅單位予其有聯繫公司以規避繳交"額外差餉"，政府當局建議在條例草案中訂明，如相關交易的雙方為有聯繫公司，有關單位在該交易後仍會被視為一手單位，並受"額外差餉"機制所規限。政府當局建議採用《公司條例》(第 622 章)中"有聯繫公司"的定

義，即就法人團體而言，“有聯繫公司”指該法人團體的附屬公司、該法人團體的控權公司，或上述控權公司的附屬公司。

### 差餉寬減及利得稅扣除

27. 部分委員認為，在落實該建議後，政府當局應把未售的空置一手私人住宅單位豁除於任何差餉寬減措施之外。部分其他委員認為，當局不應容許發展商就其未售一手住宅單位所繳交的“額外差餉”，申索扣除利得稅。政府當局表示，由於一般差餉及建議中的“額外差餉”具有不同作用，並以不同的方式徵收，與此兩類差餉有關的事宜應分開處理。政府當局承諾在擬備條例草案時研究有關扣除利得稅的事宜。

### **在立法會會議上提出的相關質詢**

28. 在 2019 年 3 月 27 日及 2019 年 6 月 19 日的立法會會議上，郭榮鏗議員及陳克勤議員分別就對空置的一手私人住宅單位開徵“額外差餉”的相關事宜，提出書面質詢。該等質詢的詳細內容及政府當局的答覆，可透過載於**附錄**的超連結閱覽。

### **最新發展**

29. 在 2020 年 5 月 8 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案。

### **相關文件**

30. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2020 年 6 月 12 日

## 附錄

### 相關文件一覽表

日期	立法會/ 委員會	文件
2018 年 6 月	房屋事務委員會 與 發展事務委員會	政府當局就政府的房屋政策新 措施提供的文件 (立法會 <a href="#">CB(1)1210/17-18(01)</a> 號 文件)
2019 年 1 月 22 日	跟進本地不適 切住屋問題 及相關房屋 政策事宜 小組委員會	政府當局就紓緩不適切居所住 戶住屋困難的措施提供的文件 (立法會 <a href="#">CB(1)485/18-19(02)</a> 號文 件)
2019 年 3 月 27 日 2019 年 6 月 19 日	立法會	關於對空置的一手私人住宅單位 開徵"額外差餉"的立法會質詢 ( <a href="#">《立法會議事錄》</a> 第 5731 至 5744 頁) ( <a href="#">《立法會議事錄》</a> 第 8400 至 8403 頁)
2019 年 4 月 1 日	房屋事務委員會	政府當局就向空置的一手私人 住宅單位徵收"額外差餉"提供的 文件 [立法會 <a href="#">CB(1)771/18-19(03)</a> 號文 件]  會議紀要 [立法會 <a href="#">CB(1)1255/18-19</a> 號 文件]
2019 年 10 月 23 日	向立法會提出 《2019 年差餉 (修訂)條例草案》	<a href="#">條例草案文本</a>  立法會參考資料摘要 [檔號： <a href="#">HDCR4-3/PH/10-5/30</a> ]  法律事務部報告 [立法會 <a href="#">LS4/19-20</a> 號文件]