立法會
Legislative Council

立法會 CB(1)845/19-20 號文件

檔　號：CB1/BC/2/19

2020 年 7 月 10 日內務委員會會議文件

《2019 年差餉(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《2019 年差餉(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作，以及法案委員會終止工作的決定。

背景

2. 根據《差餉條例》(第 116 章)，香港所有物業(某些獲豁免物業除外)均須接受差餉評估，而每個物業的須繳差餉為有關物業的評定應課差餉租值的 5%。根據第 116 章第 21 條，物業的擁有人及佔用人均有法律責任繳交差餉。在物業的擁有人與佔用人並沒有訂立相反協議的情況下，佔用人負有繳交差餉的法律責任。

3. 行政長官於 2018 年 6 月 29 日宣布多項房屋政策新措施，當中包括建議就空置的一手私人住宅單位開徵額外差餉，以促使一手私人住宅單位盡早推出市場。據政府當局所述，近年已落成住宅項目中的未售一手私人住宅單位數目持續上升。[1] 政府當局認為，在房屋供應短缺的情況下，這個趨勢並不理想，必須採取更有效的措施，促使發展商加快供應已落成住宅項目中的一手私人住宅單位。為此，政府當局建議修訂第 116 章，就空置的一手私人住宅單位開徵額外差餉。

---

[1] 由 2013 年 3 月底的約 4 000 個單位增加至 2018 年 3 月底的約 9 000 個單位。據立法會 CB(1)790/19-20(02)號文件第 2 段所述，截至 2020 年 3 月底，有關數字約為 1 萬個單位。

《2019 年差餉(修訂)條例草案》

4. 《2019 年差餉(修訂)條例草案》("條例草案")於 2019 年 9 月 13 日刊登憲報，並在 2019 年 10 月 23 日在立法會首讀。條例草案旨在修訂第 116 章，對符合以下說明的一手私人住宅處所開徵額外差餉：該等處所在獲發佔用許可證(俗稱"入伙紙")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；並就相關事宜訂定條文。

5. 條例草案的主要特點載於運輸及房屋局在 2019 年 9 月 11 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：HDCR4-3/PH/10-5/30)第 5 至 18 段。扼要而言，條例草案旨在訂立新的額外差餉機制，並以獲發佔用許可證達 12 個月或以上的一手私人住宅單位的初持者為目標對象。在通報期的最後一日持有某指明單位(即符合以下說明的建築物或構築物(或建築物或構築物的任何部分)：作為各別或獨立的持有單位而持有，並根據佔用許可證獲准用作住宅用途)的初持者[2]將負有法律責任，須向差餉物業估價署署長繳交額外差餉，惟某些例外情況除外。[3] 繳交額外差餉的法律責任，將會由在為期 12 個月的相關通報期的最後一日持有某指明單位的初持者承擔，惟以下例外情況除外：

(a) 有關指明單位根據已加蓋印花的租賃協議，以不少於市值租金的租金租出予某人(有關初持者的關連人士除外)；

(b) 該初持者以僱主身份，向其僱員提供該指明單位作居所；

(c) 一份由該初持者作為賣方而與作為買方的另一人(該初持者的關連人士除外)，就指明單位訂立的買賣合約，在該通報期的最後一日屬有效；

(d) 該初持者在該通報期內，沒有以初持者身份持有任何其他指明單位；或

(e) 該指明單位屬獲豁除的處所。

---

[2] 根據新訂第 49B 條，任何人在某指明單位的發證日持有該單位，即屬該單位的初持者。

[3] 額外差餉將不會適用於第 116 章新訂附表 1 第 2 條指明的處所，該等處所包括政府持有的處所、資助房屋及過渡性房屋、旅館、學校和大學的學生宿舍、醫院、院舍等("獲豁除的處所")。

6. 對指明單位徵收的額外差餉，會按以下方法計算：將該指明單位在某日期的應課差餉租值，乘以徵收率(即 200%)。運輸及房屋局局長可藉憲報公告，修訂該徵收率。如初持者在為期 12 個月的通報期內的任何時間持有任何指明單位，須在相關通報期完結後 28 日內向差餉物業估價署署長呈交申報書。條例草案如獲得通過，將自經制定的修訂條例於憲報刊登當日起計的 3 個月屆滿時起實施。

法案委員會

7. 在 2020 年 5 月 8 日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會，研究條例草案。法案委員會由林健鋒議員擔任主席，曾舉行兩次會議，審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

8. 委員察悉，若要在第六屆立法會會期中止前於 2020 年 7 月 15 日最後一次立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論，法案委員會應在 2020 年 6 月底前完成工作。雖然部分委員認為法案委員會應盡量加快工作，力求完成條例草案的審議工作，但大部分委員對可否在一段如此短的時間內完成條例草案的審議工作有所保留。在 2020 年 6 月 23 日的法案委員會第二次會議上，因應尚有大量工作須予處理，包括有需要聽取公眾人士及持份者對條例草案的意見，以及逐項審議條例草案的條文(條例草案合共有超過 40 條條文)，法案委員會同意終止工作，並盡快向內務委員會匯報此項決定。

法案委員會的商議工作

9. 委員對條例草案意見不一。雖然部分委員支持條例草案的政策原意，以促使發展商加快供應已落成住宅項目中的一手私人住宅單位，但亦有委員關注支持這項政策原意背後的基礎為何，以及為達致這項政策原意而開徵新稅項。法案委員會的商議工作載述於下文各段。

<u>政策理據及目的</u>

10. 部分委員認同條例草案的政策原意，透過增加一手私人住宅單位的流轉，以有效地運用現有房屋資源。該等委員認為，據政府當局所述，徵收一年擬議額外差餉的款額，大概相等於

物業價值的 5%；[4] 若以過去 10 年物業價格上升了大約 2.4 倍而論，此項措施實屬溫和。他們希望，徵收額外差餉可向市場發出清晰的信息，從而防止在已落成住宅項目中出現囤積一手私人住宅單位的情況。儘管如此，其他委員則懷疑，政府當局為確立其擬透過提出條例草案處理的問題所依據的數據，到底有何含意。委員察悉，政府當局所稱截至 2020 年 3 月底的 1 萬個"未售一手私人住宅單位"，可能包括空置單位及由發展商租出的單位(例如以服務式公寓形式租出的單位)，並詢問此類單位中的空置單位數目，因為這可讓委員了解一手私人住宅單位的空置情況。

11. 據政府當局所述，"未售一手私人住宅單位"的數目有持續上升的趨勢。"未售一手私人住宅單位"的數目由 2012 年年底的約 4 000 個，增加至 2014 年年底的約 6 000 個，並在 2017 年年底進一步增加至約 9 000 個。截至 2020 年 3 月底的最新數字則為約 1 萬個。政府當局認為，在目前房屋供不應求的情況下，"未售一手私人住宅單位"的數目出現這種持續上升的趨勢並不理想。因此，政府當局認為必須採取更有效的措施，促使發展商加快向市場供應已落成住宅項目中的一手私人住宅單位。

12. 政府當局進一步解釋，由於發展商現時無須就"未售一手私人住宅單位"的狀況作出申報，政府當局並無當中有多少個單位已租出或作自用的資料，亦無從得知該等單位仍然未售出/空置的原因。政府當局依然認為，由於該等單位已獲發佔用許可證，原則上代表發展商已完成有關樓宇和單位的建築工程，單位已可供入住和使用。然而，多名委員認為，擬議額外差餉是對社會有深遠影響的新稅項，政府當局提出的論據未必可確立為開徵擬議額外差餉的基礎。該等委員亦認為，根據政府當局所提供的統計數據，未能看到發展商有囤積一手私人住宅單位的跡象。

13. 委員詢問，哪個數目的未售一手私人住宅單位會被政府當局視作正常和合理，以及條例草案如獲通過成為法例，預計可令一手私人住宅單位的供應量增加多少。關於這些問題，政府當局重申，條例草案的政策目的是促使發展商加快向市場供應已落成的一手私人住宅單位。政府當局並無就"未售一手私人住宅單位"的數目訂定硬性目標。

---

[4] 請參閱立法會參考資料摘要(檔號：HDCR4-3/PH/10-5/30)第 12 段。

以佔用許可證發出日期相對於以合約完成證明書(俗稱"滿意紙")發出日期為參照點開徵額外差餉

14. 根據條例草案，獲發佔用許可證達 12 個月或以上而仍未售出，並在過去 12 個月內合共有 183 日或以上未有租出的一手私人住宅單位，會被徵收額外差餉。

15. 委員批評政府當局漠視一點，就是獲發佔用許可證但尚未獲發合約完成證明書及未經發展商裝修的住宅單位，尚未可供租客入住，因而未可出租。委員詢問，政府當局為何不以合約完成證明書發出日期而以佔用許可證發出日期為參照點，決定發展商應何時開始在額外差餉機制下申報單位狀況。

16. 政府當局認為適宜以佔用許可證發出日期(而非合約完成證明書發出日期)為參照點，原因如下：

(a) 如某單位已獲發佔用許可證，原則上代表該單位已可供入住和使用；

(b) 發展商無須待合約完成證明書發出後才出售或出租單位。根據預售樓花同意方案，發展商可向地政總署申請在住宅物業項目落成前最多 30 個月開始預售樓花。此外，自 2002 年開始，契約條件一般訂明發展商可出租已獲發佔用許可證的已落成單位。只要符合若干規定(例如租期不得超過 10 年)，發展商在出租單位前無須取得地政總署署長同意。換言之，即使發展項目尚未獲發合約完成證明書，發展商亦可選擇在取得佔用許可證後出租單位；

(c) 一些根據舊契興建或重建的項目不受預售樓花同意方案規管，發展商在出售該等項目的單位前，無須申請預售樓花同意書或合約完成證明書。再者，即使發展項目受預售樓花同意方案規管，相關契約條件亦沒有就發展商取得合約完成證明書訂明時限。政府當局擔心，以合約完成證明書發出日期為參照點，有可能引致規避情況，例如延遲申請合約完成證明書，或甚至以有關單位只作出租用途為理由，不向地政總署申請合約完成證明書；及

(d) 反之，根據批地文件或契約條件所載的"建築規約"，發展商須於指定期間內建成批地文件或契約條件所訂明的最低總樓面面積，並取得佔用許可證。以佔用許可證發出日期為參照點有助防止可能出現的規避情況。

17. 政府當局認為，根據條例草案，發展商應有足夠時間出售或出租其一手私人住宅單位，因為在現行機制下，發展商可申請在項目落成前最多 30 個月開始預售樓花，或在項目獲發佔用許可證後出租單位(不論項目是否已獲發合約完成證明書)。

就出租單位豁免額外差餉的門檻

18. 至於出租單位方面，根據條例草案，如在通報期內，某指明單位根據已加蓋印花的租賃協議，以不少於市值租金的租金租出予某人(有關初持者的關連人士除外)，並合共租出不少於 183 日，發展商無須就該指明單位繳交額外差餉。委員詢問政府當局按何基礎，把上述門檻定為 183 日而不是一段較短或較長的時間。

19. 政府當局解釋，提出有關安排是希望讓發展商透過出租方式向市場供應單位的同時，盡可能減少規避的情況。根據條例草案，每 12 個月為一個通報期。政府當局認為把租出單位時限的門檻定為 183 日(即約 6 個月或通報期的一半)，是合理而適切的做法；時限太短或會削弱措施的成效，時限太長則或會過於嚴苛。

有否抵觸《基本法》下保護私有財產權的規定及相稱性驗證標準是否適用

20. 部分委員認為，條例草案所建議的額外差餉機制實質上對某指明單位的初持者，在該指明單位的佔用許可證發出當天後的一段指定時間過後，對其持有(或保留)其本身的物業施加限制。沒有根據擬議條文處置其物業的初持者會被徵收額外差餉。規避額外差餉或會招致刑事法律責任。

21. 該等委員懷疑，擬議額外差餉機制會否及如何與關於依法保護私有財產權的《基本法》第六條沒有抵觸。此外，《基本法》第一百零五條訂明，香港特別行政區("香港特區")依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。因應《基本法》第六條及《基本法》第一百零五條，額外差餉機制

似乎可能影響個別人士處置私有財產的權利，以及私有財產權。委員及法案委員會法律顧問質疑，擬議額外差餉機制如何與《基本法》第六條及《基本法》第一百零五條所訂私人和法人享有的私有財產權相符；以及擬議措施能否符合 *Hysan Development & Others v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372 一案所訂包含 4 個步驟的相稱性驗證標準。

22. 政府當局表示，額外差餉是一項稅收。稅收事宜受《基本法》第一百零八條規管。《基本法》第一百零八條訂明，香港特區實行獨立的稅收制度；以及香港特區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。《基本法》第六條不適用於稅務法例。政府當局認為擬議額外差餉機制與《基本法》第六條並無抵觸。

23. 至於有否抵觸《基本法》第一百零五條的問題，政府當局表示，在*華善投資有限公司 訴 稅務局局長*[2007]2《香港法律彙報與摘錄》567(上訴法庭)一案中，上訴法庭已清楚確定《基本法》第一百零五條不適用於稅務法例。一如在上述法庭案件中所說明，《基本法》第一百零五條及《基本法》第一百零八條是互相排除的。當政府向個別人士徵稅時，必然會徵用其財產，而被徵用財產者不會享有得到補償的權利。同樣道理，有關稅務法例必須符合《基本法》第一百零五條下相稱性驗證標準的論點，亦遭否定。除非稅務制度並不真實，而實際上是偽裝的財產徵用，否則《基本法》第一百零五條並不適用。基於以上所述及額外差餉是一項稅收，政府當局認為擬議額外差餉機制不大可能涉及《基本法》第一百零五條，因此不會在這種情況下觸及相稱性驗證標準。

<u>打擊囤積的其他方法</u>

24. 委員普遍同意，囤積一手私人住宅單位的情況並不理想。關於有何方法打擊不合理囤積一手私人住宅單位的情況，委員詢問政府當局有否考慮在批地文件或契約條件中作出規定，訂明發展商必須在一手私人住宅單位落成後的一段指定時限內，出售所有一手私人住宅單位。

25. 政府當局表示，有關做法只能涵蓋在新批出土地上興建的住宅單位，但無法規管在過往批出的土地上興建的住宅單位，包括現時在市場上的"未售一手私人住宅單位"。這與政府當局希望透過有關措施，促使發展商加快供應一手單位的政策原意並不相符。再者，透過批地文件或契約規定發展商須於指定時限內出售所有單位，會排除發展商將整棟物業作出租用途

(例如用作服務式公寓)而非作出售用途的情況，可能會過於嚴苛。在權衡利弊後，政府當局認為透過立法落實額外差餉措施，並訂明有關措施適用於所有已獲發佔用許可證的一手私人住宅單位，是較為合適的做法。

徵詢意見

26. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作，以及法案委員會終止工作的決定。

立法會秘書處
議會事務部 1
2020 年 7 月 8 日

附錄

《2019 年差餉(修訂)條例草案》委員會

委員名單*

主席	林健鋒議員, GBS, JP
委員	石禮謙議員, GBS, JP 張宇人議員, GBS, JP 黃定光議員, GBS, JP 陳克勤議員, BBS, JP 謝偉俊議員, JP 何俊賢議員, BBS 易志明議員, SBS, JP 張華峰議員, SBS, JP 盧偉國議員, SBS, MH, JP 鍾國斌議員 吳永嘉議員, BBS, JP 邵家輝議員, JP 陳振英議員, JP 陸頌雄議員, JP 劉國勳議員, MH 謝偉銓議員, BBS (總數：17 名委員)
秘書	羅英偉先生
法律顧問	鄭喬丰女士

*委員名單的變更載於附件。

附錄的附件

《2019 年差餉(修訂)條例草案》委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
劉業強議員, BBS, MH, JP	至 2020 年 6 月 14 日