

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)217/16-17(04)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2016 年 12 月 5 日舉行的會議

立法會秘書處就應付住宅物業市場過熱的措施 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供政府當局為應付住宅物業市場過熱而採取的措施的背景資料，並綜述議員就該課題所提出的意見和關注事項。

背景

2. 過去數年，本地房屋供求緊張，加上在寬鬆的環球貨幣環境下，利率極低和流動資金充裕，導致本地物業市場偏離經濟基調，出現泡沫的風險增加。為應對供求失衡的情況，政府當局一方面提出短、中及長期措施，增加新建房屋的土地供應；另一方面則先後推出數輪需求管理措施，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)。該等措施旨在應對物業市場過熱，打擊投機活動，確保物業市場穩健發展，並於當前房屋供應偏緊的情況下，優先滿足香港永久性居民¹的置業需要。

¹ 根據《印花稅條例》(第117章)第29A條，香港永久性居民指符合以下說明的人：

- (a) 持有有效永久性居民身分證；或
- (b) 並無持有有效永久性居民身分證，但
 - (i) 根據《人事登記規例》(第177章，附屬法例A)第25(e)條，無須根據《人事登記條例》(第177章)及該規例登記或申請發給或換領身分證；及
 - (ii) 該人如向該條例第1A(1)條所界定的登記主任申請永久性居民身分證，便有權獲發該證。

3. 自 2010 年 11 月以來推出的需求管理措施包括：
- (a) 在 2010 年 11 月引入額外印花稅²，適用於在 2010 年 11 月 20 日或以後取得並在取得後 24 個月內轉售的住宅物業的交易；
 - (b) 在 2012 年 10 月加強額外印花稅³，向上調整額外印花稅的稅率，並延長有關的住宅物業持有期⁴；
 - (c) 在 2012 年 10 月於現有從價印花稅及額外印花稅(如適用)之上引入稅率為 15%的買家印花稅³，適用於任何人士(包括公司)取得的所有住宅物業，但代表自己行事的香港永久性居民取得的住宅物業除外；及

² 《2011 年印花稅(修訂)條例》(2011 年第 14 號條例)於 2011 年 6 月制定，就在 2010 年 11 月 20 日或以後取得的住宅物業的交易，徵收一項額外印花稅。應繳額外印花稅按下列適用於不同的物業持有期的逆進稅率計算：

- (a) 若持有住宅物業 6 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 15%；
- (b) 若持有住宅物業超過 6 個月但在 12 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 10%；及
- (c) 若持有住宅物業超過 12 個月但在 24 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 5%。

³ 《2014 年印花稅(修訂)條例》在 2014 年 2 月制定，以加強額外印花稅及向非香港永久性居民徵收買家印花稅。兩項措施均適用於在 2012 年 10 月 27 日或以後取得的住宅物業。

⁴ 額外印花稅的稅率及有關的物業持有期已作調整，詳情如下：

- (a) 若持有住宅物業 6 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 20%；
- (b) 若持有住宅物業超過 6 個月但在 12 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 15%；及
- (c) 若持有住宅物業超過 12 個月但在 36 個月或以內，稅率為代價的款額或價值的 10%。

- (d) 在 2013 年 2 月引入雙倍從價印花稅⁵，適用於個人或公司取得的住宅物業及非住宅物業，但代表自己行事而於取得物業時並無擁有任何其他香港住宅物業的香港永久性居民除外。

4. 在需求管理措施下，香港永久性居民買家取得的住宅物業可獲豁免繳付買家印花稅，若該買家在取得物業時並非任何其他香港住宅物業的實益擁有人，亦可獲豁免按較高稅率繳付從價印花稅(即雙倍從價印花稅)。

自推出需求管理措施後物業市場的情況

短期轉售的交易

5. 引入額外印花稅的主要目標之一，是遏抑以短期轉售交易形式進行的投機活動。由 2010 年 11 月 20 日引入額外印花稅開始至 2014 年 12 月底，須徵收額外印花稅的住宅物業交易合共有 3 885 宗。根據稅務局的統計數字，短期轉售的交易(包括確認人交易⁶和在簽訂轉讓契後 24 個月內轉售的交易)由 2010 年 1 月至 11 月(即引入額外印花稅前的一段期間)的平均每月 2 661 宗(佔交易總數的 20.0%)，下跌至 2010 年 12 月至 2012 年 10 月(即引入額外印花稅後但推出加強額外印花稅前)的平均每月 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)，再下跌至 127 宗(佔交易總數的 2.4%)。⁷2016 年第三季，短期轉售的交易宗數佔住宅物業交易

⁵ 《2014 年印花稅(修訂)(第 2 號)條例》於 2014 年 7 月制定，以調高對某些處理在 2013 年 2 月 23 日或之後取得的住宅物業及非住宅物業的文書徵收的從價印花稅的稅率。有關稅率如下：

物業代價或市值 (以較高者為準)	雙倍從價印花稅稅率
不超過 2,000,000 元	1.50%
2,000,001 元至 3,000,000 元	3.00%
3,000,001 元至 4,000,000 元	4.50%
4,000,001 元至 6,000,000 元	6.00%
6,000,001 元至 20,000,000 元	7.50%
20,000,001 元及以上	8.50%

⁶ 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(確認人)將物業轉售予下手買家。

⁷ 在 2012 年 10 月 27 日落實加強額外印花稅的措施後，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 個月至 36 個月內轉售而須繳付額外印花稅的個案有 5 宗。

總數的 0.3%，遠低於 2010 年 1 月至 11 月的平均每月百分比，即 20.0%。

非本地買家的交易

6. 引入買家印花稅的目的，是在房屋供應偏緊的情況下，優先照顧香港永久性居民的住屋需要。據政府當局所述，有關措施具有遏抑外來需求的成效。由 2012 年 10 月 27 日引入買家印花稅開始至 2014 年 12 月底，須徵收買家印花稅的住宅物業交易合共有 6 077 宗。在 2012 年 11 月至 2014 年 12 月，涉及非本地個人和非本地公司的每月交易宗數縮減至 115 宗(佔交易總數的 2.1%)，低於 2012 年 1 月至 10 月(即引入買家印花稅前)的平均每月 365 宗(佔交易總數的 4.5%)。2016 年第三季涉及非本地個人和非本地公司買家的交易，佔住宅物業交易總數的 1.5%。

與雙倍從價印花稅有關的物業交易和價格

7. 雙倍從價印花稅的措施增加已取得一個或以上住宅物業的買家和所有非住宅物業買家的交易成本。2013 年 3 月至 2015 年 6 月，送交土地註冊處的住宅物業買賣協議平均每月有 4 822 份，較 2009 年 1 月至 2013 年 2 月(即引入雙倍從價印花稅前)的平均每月 8 568 份下跌 44%，亦低於 1995 年至 2014 年每月 7 740 份的長期平均數。整體物業價格的升幅由 2009 年 1 月至 2013 年 2 月的平均每月 1.7%，下跌至 2013 年 3 月至 2015 年 6 月的平均每月 0.8%。在非住宅物業市場方面，寫字樓、零售鋪位及分層工廠大廈在 2015 年上半年合共錄得每月約 650 宗交易，2014 年的每月平均數則為 620 宗。

香港金融管理局的第七輪宏觀審慎監管措施

8. 據政府當局所述⁸，在引入額外印花稅、買家印花稅和雙倍從價印花稅後，住宅物業市場於 2013 年及 2014 年年初有所降溫，但在 2014 年 4 月再度升溫。2015 年 6 月的整體物業價格較 2014 年 12 月上升 8%。2015 年 1 月至 7 月，送交土地註冊處的住宅物業買賣協議平均每月約有 5 380 份，較前一年同期上升 9%。2015 年 2 月底，香港金融管理局("金管局")公布第七輪物業按揭宏觀審慎監管措施，以提升銀行風險管理和承受衝擊的能力。有關措施包括把價值 700 萬港元以下的自用住宅物業的最高按揭貸款成數，下調最多一成。⁹

⁸ [立法會 CB\(1\)1183/14-15\(01\)號文件](#)

⁹ 舉例而言，最高可承造七成按揭而價值不高於 600 萬港元的物業，最高按揭貸款成數會劃一下調到六成。

議員的意見及關注事項

9. 房屋事務委員會("事務委員會")與財經事務委員會分別在 2012 年 11 月 2 日及 2013 年 3 月 26 日舉行聯席會議，聽取當局簡介有關《2012 年印花稅(修訂)條例草案》(即在 2012 年 10 月引入額外印花稅和買家印花稅)及《2013 年印花稅(修訂)條例草案》(即在 2013 年 2 月引入雙倍從價印花稅)的建議。立法會分別於 2013 年 1 月及 4 月成立法案委員會，以研究該兩項條例草案。在有關的修訂條例制定後，政府當局曾就額外印花稅、買家印花稅及雙倍從價印花稅進行檢討，並向相關事務委員會匯報檢討的結果。¹⁰議員曾在多次立法會會議上，就需求管理措施及相關事宜提出質詢(有關的超連結載於**附錄**)。¹¹議員就有關措施提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

印花稅措施的成效

10. 在 2015 年 3 月 2 日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介額外印花稅和買家印花稅的檢討結果。委員普遍關注到，即使實施額外印花稅及買家印花稅後物業成交量和投機活動均有減少，但物業價格卻繼續攀升，尤其是住宅物業市場自 2014 年 4 月起再度出現熾熱跡象。部分委員促請政府當局引入額外措施，使物業價格回落至市民大眾可以負擔的水平。另有委員建議政府當局從印花稅收入中撥出款項，向租住私人樓宇的有需要人士提供租金援助。

11. 政府當局表示，實際數據顯示額外印花稅及買家印花稅分別能夠打擊投機活動及遏抑外來需求，有助穩定住宅物業市場。近期物業市場轉趨活躍，顯示房屋市場出現泡沫的風險依然顯著。鑒於環球金融市場存在趨向波動的潛在風險，加上物業市場供求緊張，當局暫時有必要繼續推行額外印花稅和買家印花稅。政府當局會因應情況所需，考慮調整現行措施或推出新措施。至於委員建議動用公帑提供租金援助，一如《長遠房屋策略公眾諮詢報告》所述，在市場供應偏緊的情況下推出任何

¹⁰ 在 2015 年 3 月 2 日的會議上，政府當局向事務委員會簡介額外印花稅和買家印花稅的檢討結果，另外亦曾向財經事務委員會提供資料文件，匯報雙倍從價印花稅的檢討結果([立法會 CB\(1\)1183/14-15\(01\)號文件](#))。

¹¹ 該等質詢涵蓋的事宜包括額外印花稅、買家印花稅及雙倍從價印花稅的稅收；政府當局有否檢討需求管理措施有否削弱香港的競爭力；政府當局有否制訂撤回或放寬部分該等措施的方案；以及會否引入措施以進一步限制非本地居民購買香港的住宅物業等。

租金援助，效果每每適得其反，因為租金援助很可能會導致租金有上升壓力，抵銷了租戶可得的部分或甚至全部益處，變相輸送利益到業主手上。

買家印花稅對真正置業人士/賣家及營商環境造成的影響

12. 鑒於買家印花稅將適用於公司取得的住宅物業(不論該等公司是否由香港永久性居民持有)，委員關注擬議措施可能會影響所有真正的置業人士，例如以公司名義取得住宅物業的香港永久性居民買家，以及在香港購買住宅物業作員工宿舍用途的海外公司。部分委員擔心，有關措施可能會無意地向市場傳達一個信息，就是香港的稅務政策傾向維護香港永久性居民的利益多於非香港永久性居民的利益，這可能會對海外公司在香港投資造成不利影響。議員亦建議政府當局豁免董事只包括香港永久性居民的公司買家，以及為應付本身的緊急需要而出售物業的真正置業人士，繳付買家印花稅。

13. 據政府當局所述，豁免本地公司繳付買家印花稅可能會導致避稅行為，因為有關人士可透過轉讓公司股份，把物業轉讓予非香港永久性居民，而以此方式轉讓物業不會被徵收買家印花稅。此外，根據個人情況給予豁免會在根本上偏離現行稅制的運作，令買家印花稅制度變得太過複雜，以致該制度難以有效地運作，達致預期效果。政府當局指出，雖然當局理解買家印花稅可能會為外地公司帶來不便，增加該等公司的投資成本，但在現時這個非常時期確有充分理由推出該項措施，以穩定物業市場。

14. 事務委員會委員關注，由另一在海外註冊成立的公司(例如在英屬維爾京群島註冊成立的公司)所擁有的香港公司，可透過轉讓該海外公司的股份進行物業交易，以逃避繳付印花稅和利得稅。據政府當局所述¹²，透過轉讓海外公司股份的方法進行物業轉讓存在一定風險，例如無法清楚確定有關海外公司及持有物業的香港公司的其他資產及負債情況，相信普羅大眾不會罔顧這些可能出現的潛在風險，以該等形式取得物業。

為"先買後賣"的換樓人士而設的退回從價印花稅稅款機制

15. 為了顧及香港永久性居民在取得新物業以替代原物業的過程中，可能會在這段過渡期內擁有超過一個住宅物業的情況，當局已設立機制，讓香港永久性居民向稅務局提出退回雙倍

¹² [立法會 CB\(1\)827/14-15\(02\)號文件](#)

從價印花稅稅款的申請。該機制設定 6 個月時限，以讓取得新住宅物業的香港永久性居民購買人/承讓人處置他們的原物業。在 2016 年 5 月的立法會會議上，議員就當局會否將該時限放寬至 12 個月提出質詢。政府當局答覆時表示無意放寬在雙倍從價印花稅制度下所訂的 6 個月時限。

香港金融管理局的宏觀審慎監管措施的影響

16. 議員對金管局在 2015 年 2 月底推行第七輪宏觀審慎監管措施表示關注。部分議員認為，把最高按揭貸款成數下調一成會令首期款額增加，打亂一些真正購買物業自住的人士的置業計劃，同時亦為年輕人及較年輕家庭置業製造更多障礙。部分議員認為，夾心階層市民既不符合資格申請入住公共租住房屋，又未能負擔私人市場的房屋，是下調最高按揭貸款成數的措施下最受影響的階層。他們建議政府當局興建更多資助出售單位。

17. 政府當局解釋，金管局推出的新措施無可避免會令部分首次置業人士受到影響，但這些措施必須推出，以保障銀行和金融體系的穩定。由於房屋問題的根本在於土地供應，長遠而言，政府當局會藉取得足夠的土地供應進行房屋發展，從根源處理房屋問題。

18. 在 2016 年 5 月 25 日的立法會會議上，議員就政府當局會否把銀行的最高按揭貸款成數回復至七成提出口頭質詢。政府當局答覆時表示金管局現階段無意調整銀行的按揭貸款成數。

最新發展

19. 據政府當局所述¹³，住宅物業市場經歷 2015 年年底和 2016 年年初的短暫冷卻後，自 2016 年 4 月起大幅反彈。投資住宅物業的需求重拾升軌，令供求失衡的情況加劇，市場出現泡沫的風險亦會持續上升。2016 年 11 月 4 日，政府當局宣布建議由 2016 年 11 月 5 日起，就住宅物業交易引入新的從價印花稅稅率，稅率劃一為 15%，以取代現有的雙倍從價印花稅稅率。

20. 政府當局將在 2016 年 12 月 5 日的事務委員會會議上，向委員簡介最新一輪的印花稅措施。

¹³ 有關"應付住宅物業市場過熱的進一步措施"的[立法會參考資料摘要](#)

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2016年12月1日

額外印花稅及買家印花稅

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
財經事務委員會 及房屋事務 委員會	2012年 11月2日	運輸及房屋局就" 應付樓市過熱的進一步措施 " 發出的立法會參考資料摘要(並無檔案編號) 會議紀要 (立法會 CB(1)485/12-13 號文件)
財經事務委員會 及房屋事務 委員會	2013年 3月26日	財經事務及庫務局就" 應付樓市過熱的新一輪 措施 "發出的立法會參考資料摘要(並無檔案 編號) 會議紀要 (立法會 CB(1)1615/12-13 號文件)
--	--	運輸及房屋局就" 《2012年印花稅(修訂)條例 草案》 "發出的立法會參考資料摘要(並無檔案 編號)
--	--	財經事務及庫務局就" 《2013年印花稅(修訂) 條例草案》 "發出的立法會參考資料摘要(並無 檔案編號)
立法會	2014年 2月19日	《2012年印花稅(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)904/13-14 號文件)
立法會	2014年 3月19日	《2012年印花稅(修訂)條例草案》委員會報告 的補充資料 (立法會 CB(1)1082/13-14 號文件)
立法會	2014年 7月9日	《2013年印花稅(修訂)條例草案》委員會報告 (立法會 CB(1)1703/13-14 號文件)

立法會／ 委員會	會議日期	文件
房屋事務委員會	2015年 3月2日	政府當局就"檢討額外印花稅和買家印花稅" 提供的文件 (立法會 CB(1)575/14-15(03) 號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)575/14-15(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)786/14-15 號文件) 政府當局的跟進文件 (立法會 CB(1)827/14-15(02) 號文件)
財經事務委員會	--	政府當局就"檢討雙倍從價印花稅"提供的 文件 (立法會 CB(1)1183/14-15(01) 號文件)
--	--	運輸及房屋局就"應付住宅物業市場過熱的進 一步措施"發出的 立法會參考資料摘要 (並無 檔案編號)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2012年11月14日	林大輝議員提出的立法會質詢
2012年11月14日	梁繼昌議員提出的立法會質詢
2012年11月28日	林大輝議員提出的立法會質詢
2013年7月3日	林大輝議員提出的立法會質詢
2014年4月16日	涂謹申議員提出的立法會質詢
2014年4月30日	何秀蘭議員提出的立法會質詢
2014年12月17日	林大輝議員提出的立法會質詢

日期	立法會質詢
2015年3月18日	石禮謙議員提出的立法會質詢
2015年6月3日	梁國雄議員提出的立法會質詢
2016年3月16日	石禮謙議員提出的立法會質詢
2016年5月25日	田北俊議員提出的立法會質詢