

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2018年6月19日

規範售樓手法勝徵收空置稅

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

財政司司長陳茂波於本月四日出席立法會財經事務委員會會議時透露，香港特區政府就針對一手樓空置稅的研究已接近尾聲，很快將結果公布。翌日，財經事務及庫務局局長劉怡翔在出席一公開活動後向傳媒表示，特區政府無意徵收二手樓空置稅。他引述運房局數據指出，由去年12月底至今年3月底，已興建而未出售的一手單位共有9000伙，相較於每年18000伙的新供應目標，空置量佔新供應目標達五成，影響物業單位的有效供應。

特首林鄭月娥於上周三（13日）出席立法會行政長官答問大會時亦表示，特區政府就針對一手樓空置稅的政策研究，將於本月內有所交代。多名高級官員在本月的言論，已顯示特區政府推出一手樓空置稅的決心。

毋庸置疑，目前本港的住宅物業價格，已遠遠脫離市民的可負擔購買水平，解決樓價不斷狂飆之勢，實在刻不容緩。如今政府對一手樓空置單位擬徵收空置稅，就此舉對本港無比亢奮的樓市能否起降溫作用，我們不妨從分析引入空置稅的目的和政策成效因素，試行找出答案。

藉此壓抑樓價成效不大

從稅務角度看，空置稅是一種財政政策工具，目的是要充分利用一些閒置資源（idle resources）。目前特區政府擬對一手物業單位徵收空置稅，政策目的是冀藉此增加供應，以期壓抑樓價。從目前政府所發出的訊息看，政策成效確實存疑。

事實上，空置稅對樓價變化能夠起作用，很大程度取決於物業空置率，空置稅有效稅率的高低，以及在執行上的可行性，譬如如何界定「空置」。按數據顯示，本港樓市的整體空置率低於4%並不高。此外，以運房局的資料為基礎，從去年12月底至今年3月底已興建而未出售的一手單位9000伙，假設空置稅率定為1%，相信此舉無助改變大局，因為樓價一年上升幅度動輒達到10%，此區區1%的空置稅稅負，對發展商而言，完全可以從利潤中加以吸收，甚至可以把稅負轉嫁給市民。因此，政策是否起作用，有效稅率是一個重要考量。

特區政府擬對一手空置物業開徵空置稅，有學者認為，成效不會大。第一，樓價與收入比率已升至 19 倍，當前不少市民已負擔不起購買一手物業。因此，即使開徵一手樓空置率，鼓勵發展商盡快把建成的單位出售，但廣大市民卻缺乏能力購買；第二，如果空置稅有效稅率低，譬如 1%，那麼樓價每年 10% 的升幅，利潤足以把區區稅負吸收。因而建議也向二手樓空置單位徵稅，才能發揮效用。因為徵收二手樓空置稅，有助業主積極把物業出租或出售，增加租賣的市場供應，有助樓價與租金回落。

徵收二手樓空置稅有難度

如何界定「空置」，何謂「不住、不租、不賣」？對一手樓而言，發展商把物業只用作發售或出租，因而能較客觀地釐定何謂「空置」。若觸及二手樓範疇，「空置」的定義便變得更加複雜。界定二手樓的空置定義，若以水電用量等作參數，顯得不夠客觀；若計算入住時間，則買入樓宇後進行裝修，動輒需時逾半年；至於戶主出外公幹等，出現閒置「不住」，這些情形是否屬於空置？

另一方面，政府對二手物業市場的空置界定，會觸碰到業主對物業的自主使用權，在一定程度上有侵犯私有產權之虞，因為業主把物業閒置，或有其合理理由，譬如把物業留給正打算結婚的子女婚後居住。故此，政府暫時不打算針對二手樓的空置徵稅，筆者認為可以理解。

賣樓供款佔收入逾七成

再細看當前的樓市狂飆之勢。按數據所示，2017 年樓價與收入比率已升至 19 倍，相比 1997 年的樓市高峰期，當時的比率為 14 倍，可見如今樓市的飆升亢奮程度，比 1997 年還厲害。此外，顯示市民置業購買力，即家庭收入與按揭供款比率（可負擔比率），今年第一季已惡化至 71%，遠高於過去二十年的平均數 44% 水平。換句話說，如今市民一般要用家庭收入逾七成供樓，實在太沉重了。

雖然有評論認為，從按揭借貸佔總供款比率 51% 角度看，問題比想像中沒有那麼嚴重。但不要忘記，有不少發展商作另類按揭，向置業者提供「二按」貸款，以減輕其付首期負擔。

歐洲國家處理空置啟示

對於解決空置住房問題，多個歐洲國家有不同應對辦法。當然，香港有本身的特性，各地情況不一樣，如人口規模和土地供應量不同、法規也不一樣，故此外國

經驗不一定需要效法，卻可供參考。譬如，荷蘭政府確認物業為空置後，再經當局審批，可容許其他人入住空置了一年的物業單位，亦即對閒置資源的利用帶有強制性。瑞典亦有類似做法，為了壓制空置率上升，除了加強租住服務，鼓勵業主積極把單位租出外，對於確定為空置的單位，法例可介入進行清拆，重新興建，以便滿足和配合租或賣的市場需求。上述兩國政府對物業空置的徵稅率約為 2%，相對較低。

至於德國，政府要求業主對空置樓房重新利用。若某一個市鎮的物業整體空置率達到 10%，則當地政府也會對空置物業進行清拆。法國政府對物業空置首年的徵稅，為樓價的 10%，相當高。其後第二年及第三年的空置徵稅稅率，分別為 12.5%、15%，稅階以 2.5% 累進。政策目的是要鼓勵物盡其用，不要把可用資源閒置。雖然在執行上也有問題，但畢竟政策目的十分清晰。

糾正售樓手法更實際

總結以上分析，政府向一手樓開徵空置稅，是意義大於實際用途，只是向市場釋放一個訊號，政府通過政策介入，管理樓價狂飆之勢而已。筆者認為，能更有效地壓抑或試圖向亢奮樓市降溫的方法包括：第一，應該針對發展商的銷售手法。筆者過去曾提及，發展商推盤的銷售手法值得商榷。無可否認，發展商「限量分期推盤」的做法，的確捕捉到消費者的心理。發展商把物業限量分期出售，當期物業單位售罄後，再推出第二期物業，並隨即加價發售，這種「加推加價」的手法，不僅對樓價持續飆升發揮推波助瀾作用，且不斷鞏固樓價「只升不跌」的「神話」，並向市場釋放出「早買總比遲買好」的訊息。

第二，發展商提供銀行按揭的功能，這一點值得檢討。筆者相信，目前樓宇按揭供款與家庭收入比率高升至 71%，與發展商提供按揭的功能有關。擬購置物業的市民，能夠向發展商把物業進行二按，以滿足金管局對樓宇首期供款比例的法定要求，其深層意義，可以說是本來還未具備足夠資源的市民，在基於堅信樓價只升不跌及「早買總比遲買好」的迷思下，把未來才有能力購買物業的需求，提前釋放出來，使所謂的「剛性需求」連綿不絕，且有增無減；加上投資與投機的需求，委實令物業單位供不應求的情況持續惡化。

開徵資產增值稅合情理

雖然特首林鄭月娥於上周十三日出席立法會行政長官答問大會時再強調，為保持簡單稅制和競爭力，政府無意對物業開徵資產增值稅。但筆者認為，其決策值得討論。因為物業始終以居住為第一屬性，至於用來投資或投機，完全偏離居住第一屬性的性質。很顯然，每一家庭擁有一個物業自住，是清晰的住房需要。但擁

有超過一個單位，甚至擁有多個單位，作出租投資或作為其他獲利手段的工具用途，顯然帶有投資性質。對這些從物業中獲利的資產徵收稅項，實屬合情合理。

事實上，政府若開徵資產增值稅，較採用其他政策去介入樓市，做法不僅相對簡單，而且可減少擾民之弊。譬如，向二手物業徵收空置稅，無可避免地會介入私有產權的領域，政府有強力干涉業主對物業的自主使用權之嫌。

綜合上文的分析和觀察，今次政府擬對一手樓空置單位開徵空置稅，有效稅率是一個影響成效的關鍵要素。如果空置稅負輕易讓發展商可通過樓價上升的利潤而加以吸收，則冀透過開徵空置稅來壓抑樓價飆升之勢，或希望藉此增加供應，預料政策成效不大。筆者認為，與其開徵空置稅，不如透過政策，調整發展商的售樓手法，如在賣地的合約條款中，規範樓宇的落成和單位出售期上限，糾正「限量分期推盤」所扭曲的市場訊息，並檢討發展商提供二手按揭所帶來的問題。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕