

2008年12月19日
討論文件

立法會發展事務委員會

《土地業權條例》的修訂

目的

本文件匯報擬備修訂《土地業權條例》(第585章)(《業權條例》)的進展，並就建議修訂《營運基金條例》(第430章)的附表，以容許土地註冊處將來施行業權註冊制度及改善其他服務一事，徵詢議員的意見。

背景

2. 《業權條例》在2004年7月制定，其中條件是當局為條例擬訂生效日期前，須對條例進行全面檢討，及向立法會匯報結果。當局在2007年5月向前規劃地政及工程事務委員會發出CB(1)1643/06-07(07)號文件，匯報下述事項：

- (a) 檢討發現，《業權條例》須作出大幅修訂，以確保新制度能有效運作；
- (b) 在實施業權註冊制度前，當局會擬備修訂條例草案提交立法會；以及
- (c) 當局會藉着擬備修訂草案的機會，處理先前提出關於《業權條例》條文用語及組織的關注。

3. 當局在向有關委員會提交的報告中，闡述了已獲得同意的修改幅度及在修訂條例草案完稿前尚須解決的各項事情，並告知委員修訂條例草案會於2008年選舉結束後提交新一屆立法會。

4. 土地註冊處根據《營運基金條例》的條文以營運基金運作。前立法局在1993年決議成立土地註冊處營運基金。土地註冊處提供的服務詳載於《營運基金條例》的附表。該附表在1993年制定後一直未有修改，因此需對其作出修訂以容許土地註冊處開展及施行業權註冊制度。

修訂《業權條例》的進展

5. 目前尚有四項重要事情有待決定，才可完成草擬修訂條例草案，以供審議。該等事情分別是：

- (a) 《業權條例》與其他法例的關係；
- (b) 更新土地界線的安排；
- (c) 更正及彌償規定的修改；以及
- (d) 轉換機制的修改。

與其他法例的關係

6. 當局進行《業權條例》制定後檢討期間，提出連串對條例的條文實際運作時將如何與其他法例條款配合方面的問題。已制定的《業權條例》第 3 條包含了一些會容許其他法例凌駕於《業權條例》的用語，但並沒有指明那些是甚麼法例。此外，處理凌駕性權益的第 28 條則被發現會引起更多不明確情況，因為該條文普遍容許其他法例下的權益可以成為凌駕性權益，而凌駕性權益不需要註冊，即使某些法例要求有關權益須予註冊才能生效。

7. 當局認為《業權條例》在實行上如何與其他法例配合應有清晰規定，而基本原則應為《業權條例》凌駕於其他法例。就此，當局廣泛檢視了包含註冊條文或有提述土地註冊處的其他法例，結果作出下列建議：

- (a) 倘有另一項法例不能與《業權條例》相容或並行，便須決定該項法例還是《業權條例》應有凌駕性。如果不想損害該法例的預期法律效力，便須在《業權條例》中加入指定的例外條文。此舉可清楚訂明哪項其他法例或其他法例中的哪些條文會凌駕於《業權條例》。在其他情況下，《業權條例》將凌駕其他法例。當局可對其他法例作相應修訂，以解決任何有抵觸的情況；
- (b) 《業權條例》第 28 條應予修訂，以涵蓋其他法例下關乎土地的任何權益。不過，該等權益並不包括其他法例所訂關於土地的押記。如果根據其他法例所訂的某項押記的目的是要作為凌駕性權益，有關押記會特別載入第 28(1)條下的凌駕性權益之列內。其他法例下關乎權益的通告、命令及證明書均不會列為凌駕性權益。如果有關法例要求該等文書須予註冊，有關政府部門便須依據《業權條例》註冊該等文書；以及

- (c) 為清除處理其他法例下關乎土地的押記時所引起的不明確情況，《業權條例》須加入有關註冊、撤回及刪除該等押記的條文。

8. 政府現正研究這些修改將帶來的影響。土地註冊處會訂定擬加入《業權條例》的修訂內容，以及擬對其他法例作出的相應修訂。

更新土地界線

9. 已制定的《業權條例》第 94 條對《業權條例》適用土地的界線訂定事宜作出規定。有意見要求當局考慮另於其他條例加入同樣規定，以適用於尚未受《業權條例》規管的土地。我們在 2007 年匯報時指出，當局已決定在《土地測量條例》(第 473 章)(《測量條例》)內加入有關處理土地界線更新事宜的全面安排。有關安排將應用於所有土地，包括《土地註冊條例》(第 128 章)(《土註條例》)或《業權條例》適用的土地。屆時，《業權條例》第 94 條便可會廢除。

10. 當局其後已向地籍測量諮詢委員會提交該等新規定的具體建議。修訂《測量條例》草擬指引的草擬本現已擬備。當局打算以《土地業權(修訂)條例草案》(《條例草案》)相應修訂的形式加入這些修訂。

有關更正及彌償的規定

11. 檢討期間亦發現，已制定的條例關於更正(倘發現土地業權註冊紀錄出錯將如何改正)及彌償(信靠土地業權註冊紀錄但因土地業權註冊紀錄的錯誤或因欺詐而蒙受損失的不知情者將如何獲得補償)的規定有兩點須予注意。第一是某些條文在實際執行下所涉及的含糊地方。第二是更基本的關注點 - 2004 年制定的《業權條例》採納的強制更正規則的長遠影響。

12. 就第一點而言，須予澄清的含糊地方包括：評估損失的價值以計算彌償額的日期；誰人有資格申索彌償；如果有多於一方提出申索而申索總額超逾建議的彌償上限時應如何分攤彌償；以及如何處理訴訟費用。當局已擬備澄清這些條文的修訂建議，以消除可能引起紛爭而拖慢申索解決或增加費用的因素。

13. 就第二點而言，強制更正規則的條文訂明，如果有不知情的前擁有人因出現欺詐而從土地業權註冊紀錄上被除名，則法庭必須在業權註冊紀錄上恢復該前擁有人身分。在 2004 年制定的《業權條例》中加入這項規則，是因為考慮到就欺詐個案擬定的彌償上限，會令不知情的前擁有人在新制度下的情況遜於其在現制度下的情況（除非受《時效條例》(第 347 章)規限，在出現欺詐的情況時，現行的普通法一貫讓前擁有人取回其物業）。不知情的買方因此會被除名，只能嘗試向欺詐者追索所受的損失。新制度為彌償定明上限，如果法庭不頒令為前擁有人作出更正而有關物業的價值超逾彌償上限，則該前擁有人可能只會獲得少於其損失價值的彌償。

14. 強制更正規則引致的主要問題，是有關規則會影響買方對使用新制度的信心，以及新制度能否發揮預期提高轉易工作效率和保障的能力。要令業權註冊制度有效運作，買方須有信心信靠土地業權註冊紀錄。2004 年制定的《業權條例》採納的強制更正規則卻可能令買方對新制度缺乏信心。按照現有已制定的規則，買方無法肯定自己是否不會被任何前擁有人申索要求恢復擁有權，因而驅使買方試圖調查物業以往交易的資料，結果會回到現行調查業權鏈的做法。這會令推出業權註冊的主要目標 – 為物業交易提高效率、降低成本及提供明確性 – 無法達到。

15. 鑑於我們評估所得，強制更正規則存在損害業權註冊的原有好處的風險，我們已考慮可否加入其他修訂以消除有關風險，並已擬備修改建議，以處理上述信心的風險及現有規定將引致的實際問題。

16. **附件 A** 闡述在已制定的《業權條例》中更正和彌償機制，及列出對強制更正規則的修改建議。它亦列出消除上文第 12 段所述的含糊地方的修改建議。該等建議亦已向香港律師會業權註冊工作小組、香港大律師公會及香港地產建設商會初步闡述。附件 B 概述各團體的初步意見。我們現正考慮各團體的意見及向其他相關團體，包括消費者委員會、鄉議局、地產代理監管局及香港銀行公會等徵詢意見。我們會考慮各方面的回應，以決定應否在《條例草案》中建議修改強制更正規定，然後才提交草案。

轉換機制

17. 轉換機制是指用以把現時受《土註條例》規管的土地和物業

轉到土地業權註冊紀錄的方法。2004 年制定的《業權條例》訂立了下述機制：

- (a) 在《業權條例》實施後，所有現時土地和物業會繼續以《土註條例》處理，為期 12 年；
- (b) 在 12 年期屆滿時，除下列情況外，所有《土註條例》下的土地和物業便會自動轉由《業權條例》規管—
 - (i) 土地登記冊內紀錄的資產並不符合可根據《業權條例》註冊的土地的定義；
 - (ii) 根據《土註條例》呈交辦理註冊的文書未能在預定自動轉換日期之前完成註冊手續；或
 - (iii) 在轉換日之前已經註冊的抗轉換警告書仍然有效。
- (c) 在該 12 年期內，任何人如聲稱對某個物業擁有不可註冊的權益或有關權益的文書仍未註冊，可：
 - (i) 註冊知會備忘以知會有關聲稱權益。至進行轉換時，該知會備忘便會轉到土地業權註冊紀錄內；或
 - (ii) 註冊抗轉換警告書以在一段期限內阻止有關物業轉換。在該段期限內，聲稱人可透過法庭訴訟或與物業的註冊擁有人達成協議，確立其對該物業的權益。

18. 在《業權條例》制定後檢討期間，當局審視了關於轉換機制的一系列事項，包括是否須要成立機制處理擁有權不明確的物業；如何盡量有效地處理轉換，使公帑所承受的風險以及使用新機制的公眾人士的費用減至最低；以及如何解決受《土註條例》的知會備忘保障的權益的優先次序問題。

19. 在審視檢討期間發現的事項後，我們關注到在已制定的轉換機制下，籌備業權註冊的成本(連同進行轉換時可能承擔的法律責任)，與從業權註冊費用所得的收入(用以抵銷上述成本及償付任何須承擔的法律責任)之間出現錯配。所有成本均須在轉換之前付出，但其時可從業權註冊收取的費用甚少，沒有足夠的儲備應付

在進行轉換後立即有可能出現的法律責任。任何在轉換前進行的附加工作，以期減低可能須承擔的法律責任，會大幅加重成本，令資金差距的情況更趨嚴重。

20. 我們已審視為回應這些問題而對轉換程序作出的修改，並正諮詢各主要持份者是否接受任何修改。

21. **附件 C** 闡述已制訂的《業權條例》的轉換機制、已發現的問題及相關的修改建議。該等建議已向香港律師會、香港大律師公會及香港地產建設商會初步闡述，它們的意見載於**附件 B**。該等建議亦已發給其他團體，包括消費者委員會、鄉議局、地產代理監管局及香港銀行公會等參閱，以收集意見。香港律師會工作小組初步回應，雖然認同有需要加入新規定以解決所發現的問題，但亦對已制定的轉換機制可能引致的法律責任的程度存有疑問，並質疑是否需要對已制定的機制作重大修改。土地註冊處正與香港律師會工作小組一起進一步研究，希望能共同評估可能出現風險的範圍，以及探討如何在不必費時及無須進行昂貴調查工作的情況下，減少不明確地方。

22. 當局會仔細考慮香港律師會及其他團體提供的意見，才決定會否及如何在《條例草案》中對轉換機制提出修訂。

修訂《營運基金條例》的附表

23. 土地註冊處在 1993 年根據《營運基金條例》成立營運基金。前立法局議決成立土地註冊處營運基金，在條例的附表列明土地註冊處所提供的服務。如果土地註冊處要實施業權註冊制度，該附表便須作出修訂。按照現有的附表，該處的工作限於“就引進另一土地註冊制度入香港的事宜提供意見，並給予協助”。

24. 我們也建議對該附表作出其他修訂，以容許土地註冊處為方便市民而推出新的增值服務。具體而言，該處建議獲賦權代稅務局收取印花稅。此舉可讓該處提供為文件加蓋印花及註冊的一站式服務，便利各方註冊交易。

25. 我們藉着提出這些主要修訂的機會，一併修訂及更新該附表，確保土地註冊處獲賦權有效執行職能，並且充分使用新科技提升服務。

26. 如議員同意，當局擬於 2009 年上半年內修訂該附表。獲批准後，土地註冊處便能籌備推出為文件加蓋印花及註冊的一站式服務。

未來路向

27. 當局快將展開為期三個月的諮詢工作以收集公眾意見，並繼續與主要持份者就轉換機制及更正規則進行討論。與此同時，土地註冊處會繼續工作，為釐清《業權條例》和其他法例之間的關係所需的修訂定稿，並完成其他修訂建議。我們準備在向立法會提交條例草案前，先向香港律師會及其他主要持份者發出修訂條例草案的新草擬本及有關規則的草擬本，以供傳閱。我們預計持份者需時研究該等草擬本。我們預期不能在 2009 年年底前提交草案。我們會在 2009 年年中透過本委員會向各議員進一步匯報進展。

發展局

2008 年 12 月

就《土地業權條例》的修訂進行諮詢

更正及彌償條文

目的

本文件就釐清更正及彌償安排如何實際運作所建議的修訂及強制更正規則的建議修改徵詢意見。

背景

2. 業權註冊的基本原則是：土地業權註冊紀錄能提供物業業權的準確陳述，讓處理該物業的人士放心信賴。不過，當中存在的風險是：土地業權註冊紀錄會因蓄意欺詐、無效文書、錯誤或遺漏等因素而變得不準確。

3. 為防止土地業權註冊紀錄因有不準確的內容而致不公正，便須制定程序以容許改正土地業權註冊紀錄。執行這些程序稱為“更正”。

4. 另一個存在的風險是：信靠土地業權註冊紀錄的人可能會因土地業權註冊紀錄的某項不準確內容而蒙受損失。如無法以更正土地業權註冊紀錄的方式防止或補償有關損失，便須作出金錢補償，稱作“彌償”。如該不準確內容是由於公職人員在編製或維持土地業權註冊紀錄時出現的錯誤而造成，土地註冊處便須負責作出彌償，金額為所受損失的全數。如該不準確內容是由欺詐造成，則會由一個特別基金(該基金以來自註冊申請的徵費成立)對因喪失擁有權而受的損失支付彌償。財政司司長可以對這類個案中的彌償金額設定限額(一般稱作“上限”)。

5. 在 2003 年審議《土地業權條例草案》期間，有意見指出，由於就欺詐個案設定了彌償上限，若擁有人因欺詐而致從土地業權註冊紀錄上除名，在新制度下他會面對的風險是：如果法庭沒有發出更正命令以恢復其擁有人身分，而且其失去物業的價值超逾彌償上限，其損失便不能獲得全數同等價值的補償。如果在發生欺詐後，有對該欺詐不知情的新買家購買並管有該物業，法庭可能拒絕作出更正。

6. 根據現行的普通法制度，在第 5 段所述的情況下，不知情買家必須交出物業，而且除非能夠成功向欺詐者索償，否則不會獲得賠償，前擁有人則可取回物業。

7. 擬定的港幣 3,000 萬元上限其實已超逾香港 99%物業的價值。出現第 5 段所述個案的機會很低。不過，有意見反對存在前擁有人在新業權註冊制度下的處境(以金錢計)將較現行制度下遜色的任何風險。為回應這些反對意見，當時同意限制法庭在欺詐個案中的更正權力。加入的限制為：規定法庭如在欺詐個案中發現前擁有人並無參與該項欺詐及並無透過其本身的作為及沒有因為本身缺乏適當的謹慎而在相當程度上有份造成該項欺詐，便須發出更正命令，恢復該前擁有人身分。這項規定稱為“強制更正規則”。

8. 《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)在 2004 年 7 月通過，條件是當局在擬推行新制度前，必須全面檢討該條例。其中的一項檢討工作是審視在 2004 年制定的更正和彌償條文，目的是評估該等條文是否充分清晰及一致，並能實際良好運作，以及其整體效果是否有助香港成功推行業權註冊。審視後得出的結論是：

- (a) 須要釐清多項條文及加入新條文，以清除不明確情況及降低發生爭拗致拖慢申索彌償解決及增加法律訴訟費用的風險(詳情見下文第 9 至 18 段)；以及
- (b) 強制更正規則可能會帶來一些非預期的效果：減低公眾對土地業權註冊紀錄的信心及新制度提升物業轉易效率的成效，故應藉此機會重新考慮在《業權條例》生效前，應否保留這項規則。下文第 19 至 28 段闡釋為何這項規則會引起關注，以及分述回應這些問題的各项修訂。

釐清事項

土地註冊處處長訟費的處理

9. 檢討發現，在更正法律程序中土地註冊處處長(處長)蒙受的訟費或法庭裁定由處長承擔的訟費方面，有兩點並不明確。《業權條例》未有對如何處理處長本身的訟費為法庭提供指引，亦沒有說明裁定由處長承擔的更正法律程序的訟費是否計入彌償額，並可能受彌償上限限制。

10. 現擬加入條文，指明除非法庭另有指令，否則處長在更正法律程序中的訟費將由彌償基金支付。此舉可釐清支付費用的來源，亦清除由於法庭在處理某案件時沒有就這點作出命令而令處長須自行承擔訟費的可能。我們認為由彌償基金支付處長的訟費是洽當的，因為有關費用是處長在行使其職責確保基金不會被不當申索的過程中招致的。

11. 《業權條例》中訂明裁定由處長承擔的訟費將由彌償基金支付，但沒有訂明這些訟費是否包括在欺詐個案的彌償上限之內。現擬加入條文，澄清彌償上限並不適用於裁定由處長承擔的訟費。這跟彌償應以損失權益的價值計算的原意一致，因為訟費並非該等價值的一部分。

12. 此外，亦擬加入條文，訂明處長有權出席法庭裁定訟費的訟費評定聆訊，這可保障彌償基金的利益，確保基金不會被裁定承擔不合理的訟費。

彌償的申請和費用

13. 檢討結果顯示，在《業權條例》第 85 條下，可能支付的彌償金額限於受損失者所持“權益的價值”。這在欺詐個案中是正確的，但卻為政府須就公職人員出錯或遺漏造成的損失應負的法律責任設定了非預期的限制。因此，第 85 條擬作修訂，以表明政府因本身出錯或遺漏應負的法律責任應為實際損失的全數。

14. 檢討發現，在誰人可申索彌償方面有含糊地方。現擬釐清，在欺詐個案中，有資格申索彌償的人士將包括受更正影響的擁有人，以及因為更正命令或拒絕發出更正命令以致擁有人被取代而蒙受損失的其他人士。在錯誤或遺漏的個案中，任何蒙受實際損失的人也可申索彌償。

15. 第 84(1)條以“影響擁有權”一語界定可就欺詐情況支付彌償的個案。檢討發現，這個用語的意思並不明確。現擬以“導致喪失擁有權”一語取代。建議的修訂可清晰訂明彌償基金無須為欺詐但沒有導致喪失擁有權的個案的申索承擔法律責任。

16. 《業權條例》訂明應支付的彌償額是以有關權益在引致所受損失的記項作出當天的價值計算。檢討發現，這個計算方式在一些情況下並不適用，在遺漏的個案中，便沒有記項作出的日期，

因此，計算損失的適當日期應為被遺漏的記項的呈遞申請日期。在欺詐個案中，如受損失者是欺詐發生後的買家，計算損失的適當日期是令買家從土地業權註冊紀錄中被除名的更正命令的發出日期。現擬修訂第 85 條，以容許在這些情況下可使用不同日期評定損失的價值。

17. 檢討發現，《業權條例》並無訂明對於在欺詐個案中，當涉及多名申索人而申索總額超逾上限時，彌償金應如何攤分。為免爭拗及為解決這些問題提出訴訟而致延誤及付出訟費，現擬加入在這些情況下決定攤分的規則。建議的規則是：每名申索人會根據其損失的價值按比例獲得彌償。以下是說明這項規則如何運作的例子：假設某個案的申索總額為 4,000 萬元，超逾了 3,000 萬元的上限。在這 4,000 萬元申索額中，被除名的擁有人申索 3,200 萬元，另因擁有人被除名而蒙受損失的兩名其他人士各自申索 400 萬元。被除名的擁有人申索額佔總申索額的 80%，另外兩名申索人各佔 10%。根據建議的規則，被除名的擁有人會獲付 3,000 萬元中的 80%，即 2,400 萬元；另外兩名人士則各會獲償 3,000 萬元中的 10%，即 300 萬元。

18. 《業權條例》要求有利害關係者若申索彌償，須向處長提出申請。檢討發現，沒有條文訂明處長處理這類申請的費用應如何支付。現擬加入條文，以釐清處長處理這類申請的費用應由彌償基金支付；另亦建議訂明，除非法庭裁定須要支付，處長無須支付申請人向處長提出申請的費用，以及如須要支付，有關費用將由彌償基金支付。

強制更正

19. 上文第 5 至 7 段闡述引入強制更正規則的背景。當局於檢討期間亦仔細分析了該項規則可如何實際運作。已制定的《業權條例》中的相關條文計有：

第 82(1)條 – 容許法庭如信納業權註冊紀錄上的記項是透過或由於欺詐而取得、作出或遺漏，可藉指示刪除、更改或加入記項，而命令更正業權註冊紀錄。

第 82(3)條 – 規定如“前註冊擁有人”(不知情者)由於欺詐而喪失其業權，不論誰是當時的註冊擁有人，法庭亦須命令更正業權註冊紀錄，以恢復該前註冊擁有人的業權。這便是“強制更正”條文。

第 84(1)條 – 訂明因業權註冊紀錄所載的或遺漏的記項而蒙受損失的人，而該記項或遺漏是透過或由於欺詐(由依據第 82 條進行的更正聆訊所裁定)而取得、作出或遺漏，並影響註冊土地擁有權，應就有關損失獲得政府彌償。

第 85(1)(a)條 – 訂明欺詐個案中的彌償金額。如所損失的註冊土地權益在取得、作出或遺漏有關記項的日期的價值低於上限，彌償金額便是損失權益的價值。如損失的註冊土地權益高於訂明上限，金額便是上限金額。

已制定的法律如何運作

20. 下圖列出一項物業在多名接續擁有人之間的買賣流程（以→表示），以闡釋若欺詐是在受影響土地轉到《業權條例》後發生，現有的《業權條例》如何運作：

擁有人： A → B → C → D → E
產權負擔： A* B* C* D* E*

21. 在上圖中，如物業是透過欺詐轉讓給 C(C 為欺詐者)，而 E 在成為擁有人後才發現此欺詐，則 –

- (a) 作為不知情的前擁有人的 B 可根據第 82(3)條獲恢復其於業權註冊紀錄上的擁有人身分；
- (b) 作為 B 的產權負擔的 B*如仍續存，亦會獲得恢復；
- (c) 作為向 D 買入物業的不知情註冊擁有人的 E 會從業權註冊紀錄上除名，但有資格獲得彌償。向 C 買入物業的不知情買家 D 由於已出售其在該物業的權益，因此不涉及相關更正法律程序；
- (d) 受 E 從業權註冊紀錄上除名影響的產權負擔 E*，如因此蒙受損失，可說應有資格獲得彌償(上文第 14 段的建議修訂將可澄清他們可以有資格獲得彌償)；以及
- (e) 如 C 透過欺詐註冊成為擁有人後還未把物業售予 D，C 便會從業權註冊紀錄中除名，B 則會恢復為擁有人。C 不會獲得彌償。

22. 第 82(3)、84 及 85(1)(a)條的整體效力為：

- (a) 不知情的前擁有人可保持現行普通法下的地位，並可取回物業；以及
- (b) 如一名前擁有人能證明其業權是因欺詐而喪失，而且其訴訟權仍未受時效禁制，則物業的註冊擁有人在其擁有物業期間，須面對隨時喪失物業的風險。如欺詐是在有關土地轉換到《業權條例》後才發生，而現時的註冊擁有人對該欺詐並不知情，便有資格獲得彌償。雖然彌償設有上限，但對他來說，情況總比在普通法下理想。按照現時規定，除非他能追溯欺詐者或其他須要負責的人並能成功向其索償，否則他不會得到任何補償。

為何已制定的法律會對業權註冊制度的運作構成問題？

23. 現時有關更正的條文出現下述問題：

- (a) 對於交易前的欺詐，任何已註冊物業的買家均不會受到業權註冊紀錄保障。這會損害《業權條例》提供保障及方便物業轉易的預期目標。謹慎的買家會希望查察業權註冊紀錄外的以往交易，以進一步確保不會承擔風險。這等於回復到目前契約註冊制度下查察業權的舊有模式；
- (b) 可能在某些個案中，受影響的地段在更正申索提出前，已被政府收回或已交還政府。在這種情況下，便不可能為前擁有人更正業權；
- (c) 亦可能在一些個案中，物業在欺詐發生後已分割並售予數名新買家，或已重新發展而且不分割份數亦已售予多名新買家。對於這類個案，若把多名不知情者除名並給予補償，很可能造成更大干擾，亦會令彌償基金蒙受比彌償前擁有人更大的開支；以及
- (d) 根據已制定的條文，強制更正規則適用於新土地及已轉換土地。不過，這樣的規定實無必要，因為新土地並未受過普通法制約，因此不會出現新土地的前擁有人處於一個較他之前享有的地位遜色的問題。

24. 檢討發現，強制更正的條文，是在 2004 年以委員會審議階段修訂建議方式加入《業權條例》，以達致下列目的：

- (a) 回應要求更正條文的運作必須清晰明確而不是交由法庭行使廣泛酌情權的強烈意見；以及
- (b) 認同前擁有人除非獲更正恢復先前身分，否則彌償上限會令其在新制度下的處境遜於現行法律下。

25. 檢討認為，在處理新土地時，上文第 24(b)段不應是考慮重點。此外，鑑於已發現強制更正規則可能帶來的其他問題，在《業權條例》生效前，理應考慮能否在行將提交的《土地業權(修訂)條例草案》中加入更好的處理方法。當局認為任何替代方案均應盡量依循 2004 年協定的框架。強制更正應盡量保留，亦應為法庭訂定清晰的規則。

對更正規則的建議修訂

26. 為回應已發現的問題，當局根據上文所述的總則，擬對更正規則作出下列建議修訂：

- (a) 保留第 82(3)條中的強制更正規則，但不適用於指定的例外情況；
- (b) 建議的例外情況包括：
 - (i) 現時管有物業的註冊擁有人並非發生欺詐後的首名註冊擁有人。他是付出有值代價的真誠買家，或是從付出有值代價的真誠買家取得業權的人；或
 - (ii) 物業在欺詐發生後已被政府收回或已交還政府；或
 - (iii) 物業已被分割及已售予多名新真誠買家，或已跟多名新真誠買家達成買賣協議，令物業出現多個擁有權；以及
- (c) 因任何一種例外情況而不獲恢復其於土地業權註冊紀錄上前擁有人身分的不知情前擁有人將有資格獲得彌償。

27. 為表述以上建議的效果，請參考上文第 20 段所用的同一圖示，比對在擬修訂規則下的新結果：

擁有人： A → B → C → D → E
產權負擔： A* B* C* D* E*

- (a) 不知情的前擁有人 B 將可從 D 手上取回物業(除非物業已被分割而 D 代表有關物業的多於一名真誠新擁有人)；
- (b) 前擁有人 B 不可從 E - 在欺詐發生後管有物業的第二名真誠擁有人 - 手上取回物業；
- (c) 如物業已被政府收回或已交還政府，B 在任何情況下也不能取回物業；
- (d) 如果 B 不能取回物業，將有資格獲得不超逾上限的彌償；以及
- (e) 如果 B 從 D 手上取回物業，作為不知情者的 D 將有資格獲得不超逾上限的彌償。

28. 並非欺詐發生後首名處理有關物業的真誠買家或承繼其業權者應可享有不可推翻的業權的建議，會在《業權條例》中引入所謂“*延遲不可推翻*”的原則。這原則已在多個實施業權註冊制度的司法管轄區應用，以在土地業權註冊紀錄必須提供保障(如果要達成方便交易的預期目標)、被欺詐的擁有人提出的合理申索，及達致繼續鼓勵買家謹慎行事的目標三者之間取得平衡。透過保障欺詐發生後第二名的真誠註冊擁有人，各擁有人便可獲得保障，無須受一些他們沒有可行方法追查的以往事項影響。不過，準買家必須謹慎進行自己藉以成為註冊擁有人的交易，因為如果跟他們交易的是欺詐者，他們便不受保障，受欺詐影響的物業真正擁有人可獲更正回復擁有人身分。

對彌償條文的修改

29. 如果第 26 段的建議修訂獲得採納，對已轉換到土地業權註冊紀錄的土地，在轉換前發生欺詐但在轉換後被發現的個案，其處理亦須作出修改。目前《業權條例》中有一項條文（第 84(4)(c)

條) 禁止就轉換日前發生欺詐的個案支付彌償，目的是保障彌償基金無須就政府不知情和不能控制的轉換前狀況作出補償。如果在《業權條例》中加入延遲不可推翻原則，可能出現的情況是：前擁有人或不能取回物業；若令其從土地業權註冊紀錄中除名的欺詐是發生在轉換之前，他亦將不會得到彌償。相反地，如果保留強制更正規則，轉換後的買家即使在申請註冊為擁有人時已向彌償基金繳付徵費，亦可能會因為轉換前發生的欺詐而失去物業並得不到彌償。不論是何種情況，不給予彌償看來亦不公允。

徵詢意見

30. 當局現就以下各點徵詢意見：

- (a) 應否採納第 26 段所建議對強制更正規則作出的全部修改；或
- (b) 應否只採納就第 23(b)段(土地在欺詐發生後已交還政府或被收回)及第 23(d)段(延遲不可推翻的規則用以規管新土地)提出的問題而作出的修改；以及
- (c) 第 9 至 18 段所列對多項條文的釐清建議。

發展局
2008 年 12 月

香港律師會、香港大律師公會及香港地產建設商會的初步意見

(註：有關當局的建議內容，請參閱委員會討論文件附件 A 及 C)

意見	當局的回應
1. 轉換機制	
(a) 香港律師會的《土地業權條例》工作小組（工作小組）	
<p>(i) <u>就建議的轉換機制對解決問題的成效表示懷疑</u></p> <p>工作小組認為新建議的轉換機制不能有助找出問題登記冊，卻只會把解決問題的時間再延長 12 年，在處理這些問題登記冊的提升申請前，容許在這些登記冊上登記更多可能的交易。</p>	<p>在建議的轉換機制下，有問題的個案在轉換時，不會被賦予絕對業權。有關當事人的地位不會遜於他們現時在《土地註冊條例》(第 128 章) (《土註條例》) 下的地位。</p>
<p>(ii) <u>無限期的並行兩制</u></p> <p>工作小組認為有關臨時業權的概念難以接納，因為該等業權可能永遠被指不能接受，而且亦沒有任何機制可確保所有臨時業權將能變成絕對業權。</p>	<p>一項物業是否能提升，須視乎“擁有人”是否擁有妥善持有業權。如果把一項不妥善或存疑的業權轉換成絕對業權，將犯上原則上的根本錯誤。</p>
<p>(iii) <u>政府應立即處理有問題的登記冊，以準備在 12 年後自動轉換</u></p> <p>工作小組認為政府應更主動地嘗試找出有問題的登記冊並予處理，以準備在 12 年後自動轉換。</p>	<p>目前土地註冊處備存的土地登記冊約有 280 萬份。由於登記冊數量龐大，加上物業市場活動不斷，要在 12 年內逐一翻查每份登記冊，並找出所有有問題的登記冊，在實際上並不可行。</p>
<p>(iv) <u>沒有舉出問題登記冊的實際例子</u></p> <p>工作小組指出，當局並無提供任何問題登記冊的實際例子，亦沒有向小組徹底解釋關於問題登記</p>	<p>當局正安排與工作小組會面，並以模擬交易的形式提供問題登記冊的例子。</p>

意見	當局的回應
冊的風險是甚麼，或其實是否真的存在有關風險。	
<p>(v) <u>對政府須就有問題的登記冊須承擔的法律責任表示懷疑</u></p> <p>工作小組認為政府須對有問題的登記冊承擔的法律責任很可能甚輕微。很難想像會有為數不少的《土註條例》登記冊涉及互有抵觸的申索，而有利害關係的當事人均對這些互有抵觸的申索不作處理。</p>	當局不能安然假定政府對有問題的登記冊須承擔的法律責任很輕微。當局認為有必要在提升前審視全部 280 萬份土地登記冊。
<p>(vi) <u>信賴註冊制度已很完備及反對在後期大幅修改</u></p> <p>工作小組指出政府打從最初開始便表示對《土註條例》下的註冊制度的完備程度充滿信心，並以此為基礎，草擬《土地業權條例》。政府既已一直向業界、立法會及市民表示可信賴《土註條例》下的註冊制度以進行白晝轉換，工作小組很難理解為何卻在現時這後期才表示須對轉換機制作出大幅修改，原因只是因為少量的問題登記冊。</p>	<p>對《業權條例》進行制定後檢討的目的之一，是要全面檢討在員會審議階段對《土地業權條例草案》所作出的大幅修改的影響。作為檢討工作之一部份，土地註冊處被委以責任對實行自動轉換的所有風險作出檢討。</p> <p>當局完全理解工作小組對轉換機制作出大幅修改的建議表示關注。不過，由於公帑須承擔潛在的法律責任，所以有必要制訂措施以管理相關風險。</p>
(b) 香港大律師公會（大律師公會）	
<p>(i) <u>同意建議的轉換機制有可取之處</u></p> <p>大律師公會同意，按建議般在三年後把現有土地轉換至過渡性的“已轉換土地”，然後再過 12 年後讓土地提升至絕對業權，會有其好處。</p>	當局備悉大律師公會的意見。

意見	當局的回應
<p>(ii) <u>知會備忘</u></p> <p>大律師公會知悉，在已制定的《業權條例》下，非書面的權益如在自動轉換前的 12 年內獲註冊知會備忘，將會獲得保障。不過，在建議的轉換機制下，卻沒有訂定條文容許轉換前登記非書面的權益。大律師公會認為在建議的轉換機制下，仍應保留給予非書面權益的保障。</p>	<p>在建議的轉換機制下，持有轉換前非書面權益的人士，在業權轉換後及業權提升前，可隨時註冊一項警告通知以保障其權益。當局不希望在《土註條例》下實行知會備忘的做法以註冊此類權益，因為此舉會把有關制度變得複雜，而且使用該做法的時間只約為三年。在此三年期內，持有非書面權益的人士可隨時採取法律行動，在《土註條例》下註冊一項待決案件以保障其權益。其權利在建議的轉換機制下並不受影響。</p>
<p>(c) 香港地產建設商會（地產建設商會）</p>	
<p><u>原則上沒有反對</u></p> <p>地產建設商會回應表示原則上不反對建議的替代轉換機制。</p>	<p>當局備悉地產建設商會的意見。</p>
<p>2. 更正及彌償條文</p>	
<p>(a) 工作小組</p>	
<p>(i) <u>原則上同意</u></p> <p>對有關影響新土地的欺詐的條文所提的修改建議，工作小組原則上是同意的。該等建議計有：(a) 保留第 82(3) 條的強制更正規則，但不適用於指明的例外情況；以及(b)因任何一項指定例外情況而不獲恢復其於業權註冊紀錄上擁有人身分的不知情前擁有人將有資格獲得彌償。</p>	<p>當局備悉工作小組的意見。</p>

意見	當局的回應
<p>(ii) <u>已轉換業權物業及已註冊業權物業之間不一致</u></p> <p>就建議中已轉換業權的物業須受制於續存權益，以及在業權提升之前，強制更正規則及更正的例外情況對在轉換前發生的欺詐並不適用，工作小組關注到，如果在業權提升之前應用普通法的原則，便會出現不一致的情況。</p>	<p>在業權提升前，《土註條例》及普通法下的權益法仍會維持不變。現行的普通法原則仍會繼續適用於已轉換物業，猶如該等物業並未轉換一樣。對於轉換前發生的欺詐來說，《業權條例》的更正條文及建議的例外情況並不適用。普通法的原則仍會繼續應用。</p>
<p>(iii) <u>把彌償的權利限於“喪失擁有權”</u></p> <p>對於誰人會有資格申索彌償方面，工作小組知悉只限於出現“喪失擁有權”的個案。工作小組相信該項建議應指“業權”而非“擁有權”，並關注持有已註冊土地權益的人士，有可能在擁有人並未喪失擁有權的情況下仍會蒙受損失。</p>	<p>當局的原意一直是：若有人透過或由於對已註冊土地擁有權有影響的欺詐而蒙受損失，當局會向其作出補償。《業權條例》並無對“業權”一詞作出界定，但有清晰界定“擁有人”一詞。擁有權在《業權條例》下是容易理解的概念。</p>
<p>(iv) <u>多個申索人之間的攤分方式</u></p> <p>工作小組相信，有關攤分彌償款額的建議，在有關各方面另有協議的情況(尤其是押記人及承押記人)應不適用。</p>	<p>建議的攤分方式不會影響擁有人與他的承押記人之間的彌償分配。該方式適用於擁有人與其他申索人(例如租客)之間的彌償攤分。</p>
<p>(v) <u>為建立彌償基金提供資金</u></p> <p>工作小組知悉政府關注彌償基金將須在沒有收入供支付的情況下承擔法律責任的問題。該小組憶述，政府早前同意為建立彌償基金提供種子資金。</p>	<p>政府同意提供一筆貸款，以作為建立彌償基金的種子基金。該筆貸款須向政府償還。彌償基金將以徵費收入作為資金來源，自負盈虧運作。政府不能在沒有相應收入以作抵銷的情況下，承擔不能量化及無限制的法律責任。</p>

意見	當局的回應
<p>(vi) <u>應用於白晝轉換機制</u> 工作小組不明白為何對強制更正規則提出的建議例外情況不能同樣地適用於白晝轉換機制。</p>	<p>建議的例外情況不能適用於白晝轉換機制，因為在白晝機制下如轉換前發生的欺詐在轉換後才被發現，因有關欺詐而引致的損失將不能獲得彌償。如果提出建議的例外情況在白晝機制下實施，因轉換前發生的欺詐而喪失物業的前擁有人便可能既無法取回其物業，亦不能獲得彌償。該前擁有人情況將會遜於他在現時普通法下的情況。</p>
<p>(b) 大律師公會</p>	
<p>(i) <u>設定彌償上限</u> 對權益因為《業權條例》下的更正條文而遭剝奪的不知情擁有人可獲彌償設定上限一點，大律師公會重新提出強烈反對。</p>	<p>當局知悉有關為欺詐個案設定彌償上限的關注。在考慮是否對更正及彌償條文作出任何修改時，當局理解必須充分考慮這些關注，才可決定應如何進展。</p>
<p>(ii) <u>例外情況的訂定沒有準則</u> 建議的強制更正例外情況的訂定似乎沒有基於任何準則。對發生欺詐後的首名註冊擁有人及隨後的註冊擁有人(即使均為不知情者)的不同處理方式，可能被視為不公平或欠缺準則。</p>	<p>有些司法管轄區採取“即時不可推翻”原則，有些則採取“延遲不可推翻”原則。我們建議香港應採納“延遲不可推翻”原則，因為從欺詐者手上獲取物業的首名註冊擁有人是有機會進行所需的查察，以避免被欺詐。但第二名註冊擁有人便不會有這個機會。這項原則可平衡欺詐個案中的所有不知情者的權益。</p>
<p>(iii) <u>關於有多名買家的例外處理</u> 即使一個物業已被分割並已售予多名買家，原則上也難以支持有關例外處理。若容許物業只售予一名買家的受欺詐前擁有人恢復</p>	<p>有關例外處理只會適用於很罕有的情況。該處理方式只適用於以欺詐手法取得的物業，已被重建發展或已被分割及直接由欺詐者售予兩名或</p>

意見	當局的回應
<p>其原有業權，卻不容許物業被分割後售予多名買家的受欺詐前擁有人恢復其原有業權，看來並不公允。</p>	<p>以上買家的個案。該項建議可平衡欺詐個案中所有不知情者的權益。</p>
<p>(iv) <u>已轉換業權物業與已註冊業權物業之間的不一致情況</u></p> <p>對於轉換前發生的欺詐，把已轉換業權物業與已註冊業權物業之間作出區分，可能會導致不正常現象。如果是轉換前發生欺詐的個案，已轉換業權物業的擁有人將被不知情的前擁有人取代，而且不能獲得彌償。不過，如果申索是在業權提升之後才提出／成立，則有關擁有人便有資格獲得彌償。已註冊的擁有人申索彌償的權利完全視乎有關不知情前擁有人申索的提出／成立日期而定。</p>	<p>對於就轉換前發生的欺詐，普通法規則在業權提升前仍會繼續適用。買家購買物業須受續存權益制約。若交易無效，不知情的前擁有人可取回物業；不知情的買家則會喪失物業而且不會獲得彌償。在業權提升後，買家便可享有業權註冊制度的全面好處。當局已準備把彌償的保障範圍擴展至轉換前發生欺詐但業權已被提升之個案，因為土地註冊處將有機會在業權提升前審查有關業權。</p>
<p>(v) <u>把彌償的權利限為“喪失擁有權”</u></p> <p>把彌償的權利限為“喪失擁有權”是沒有理據的；而喪失其他類別的權益(尤其是業權負擔)亦應享有彌償的權利。</p>	<p>政策原意一向是把可獲彌償的權利限於涉及“喪失擁有權”的個案。如果有其他人士因某名擁有人被取代而蒙受損失，也有資格就他們的損失申索彌償。</p>
<p>(c) 地產建設商會</p>	
<p>(i) <u>設定彌償上限</u></p> <p>地產建設商會重新提出反對為彌償設定上限。該會只會接納在不知情的原來擁有人能有資格根據強制更正規則恢復業權的情況下，為彌償設定上限。建議的例外處理將會實質上廢除有關規則的強制性。</p>	<p>在強制更正規則下，就物業交易之前發生的欺詐，業權註冊紀錄不能為該交易的買家提供保障，買家在擁有該物業的期間隨時有可能喪失物業。《業權條例》提供轉易保障及方便的原意將嚴重受損。</p>

意見	當局的回應
<p>(ii) <u>關於延遲不可推翻原則的例外處理</u></p> <p>例外情況(1)(持有物業的註冊擁有人並非欺詐發生後的首名註冊擁有人)可發生的情況十分廣泛，以致基本上偏離了強制更正規則的精神及規則背後的理念。當局並無提供理據支持為甚麼不知情的原來擁有人的權利只是因為物業已經再次易手而遭實質改變。</p>	<p>業權註冊制度的基石在於業權註冊紀錄的完備性及決定性。有些司法管轄區採取“即時不可推翻”原則，有些則採取“延遲不可推翻”原則。當局認為“延遲不可推翻”原則是較適宜在香港採納。</p>
<p>(iii) <u>關於收回或交還物業的例外處理</u></p> <p>對於例外情況(2)(物業被政府收回或交還政府)，地產建設商會表示難以理解為何不知情的原來擁有人只因為其物業已被政府收回或已交還政府，便可能喪失該物業。引用例外情況(2)可能會導致該不知情的原來擁有人喪失其物業，或引致其物業被剝奪而得不到賠償或得不到足額的賠償。當局須研究例外情況(2)是否抵觸《基本法》第 6 及 105 條。</p>	<p>若物業已被政府收回或已交還政府，有關的收回或交還安排必會是為了一個特定目的，有關物業亦因此不再是以土地契約形式持有。該物業是不能簡單地交還給不知情的前擁有人。在此情況下更正業權註冊紀錄在實際上是不可行的。當局已知悉地產建設商會對這項例外處理是否合乎《基本法》的關注。土地註冊處會就此與律政司保持密切聯繫。</p>
<p>(iv) <u>關於有多名買家的例外處理</u></p> <p>當局不應為保障不知情的買家，而犧牲不知情的原來擁有人的權益，而該原來擁有人可獲的補償亦不應受彌償上限所限制。如果應用例外情況(3)(物業被出售後產生多個擁有權)，必須制定若干須符合的準則。地產建設商會很難明白為何只是因為土地已被發展成兩座洋房而其中一座已被售出，便須應用這個例外處理方式。</p>	<p>當局已知悉地產建設商會對有關彌償上限的關注。當局認為沒有準則判斷何謂“有足夠數量的真誠買家”。唯一有效的規則是：一旦土地被分割並涉及兩名或以上的不知情買家，應用這種例外處理方式，便是公正和合理。</p>

意見	當局的回應
<p>(v) <u>由土地註冊處處長（處長）支付的費用</u></p> <p>地產建設商會雖然接受土地註冊處處長的費用在一般情況下由彌償基金支付，但認為某些情況下，處長或其他人士因為本身的行為而應個人承擔有關費用。有關條文應規定，除非法庭另作指令，費用應由彌償基金支付。</p>	<p>除非申請人拒絕給予彌償的要約，否則處長處理彌償申請的支出並不涉及法庭聆訊。因此，有需要清楚訂明處長處理有關申請的費用由彌償基金支付。當局同意，除非法庭另作指令，否則處長的支出應由彌償基金支付。</p>

發展局
2008年12月

就《土地業權條例》的修訂進行諮詢

轉換現有土地及物業至土地業權註冊制度

目的

本文件闡述《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)在制定後進行的檢討期間，關於轉換現有土地及物業至土地業權註冊制度方面的檢討結果，並就可能作的修訂徵詢意見。

背景

2. 《業權條例》擬適用於香港所有已批租的土地。在《業權條例》生效後批出的土地的情況相對簡單。該等土地將從批出開始便根據《業權條例》註冊，無須考慮任何舊有事項。對於現時根據《土地註冊條例》(第 128 章)(《土註條例》)處理的土地，則有需要訂立條文，以規管土地將如何轉換到《業權條例》，以及在《土註條例》下的土地登記冊轉換到《業權條例》下的土地業權註冊紀錄時，應如何處理普通法下可能存在的權利和權益。

3. 2004 年制定的《業權條例》定出的轉換機制包含下述特點：

(a) **過渡期**：在《業權條例》生效後及未開始轉換前，將有一段期間繼續以《土註條例》處理現有土地。這類土地會繼續依據《物業轉易及財產條例》(第 219 章)轉易，而轉易文件會繼續根據《土註條例》註冊。這段過渡期定為《業權條例》生效後起計 12 年。若經立法會批准，可根據《業權條例》的條文縮短或延長該過渡期。

(b) **知會備忘及抗轉換警告書**：《土註條例》將予修訂，從而在過渡期內引進兩套新安排以協助準備轉換：

(i) 註冊一份通知以知會聲稱擁有在現行普通法下產生的物業權益。例如配偶有提供按揭供款，便可作此聲稱。雖然這類權益獲普通法承認，但卻沒有任何文書可以註冊，而《土註條例》目前並不容許註冊任何聲稱通知。在《業權條例》下，如果沒有在土地業權註冊紀錄內針對該物業記入權益通知或權益聲稱，則該權益或聲稱便不受保障。新規定將

容許在《土註條例》下註冊一份稱為“知會備忘”的文書，就此等聲稱作出知會。註冊知會備忘並不能阻止物業轉換，亦不表示所作的聲稱有效。在轉換後，知會備忘會被當作為土地業權註冊紀錄內的警告書，目的是保留有關聲稱，讓任何有意處理該物業的人得知。

- (ii) 註冊一份抗轉換警告書。此舉可防止在某項權益正以法律行動確認期間進行轉換。抗轉換警告書的生效期是有限制的，除非法律訴訟程序已經展開或獲法庭容許延期，否則抗轉換警告書會於一年後失效。一旦抗轉換警告書失效或法庭就聲稱權益作出裁決，受影響的土地登記冊便會轉換成土地業權註冊紀錄；
- (c) **自動轉換**：在過渡期結束時，除下述各項外，每個依據《土註條例》開立了登記冊的物業會自動轉至《業權條例》下的土地業權註冊紀錄：
- (i) 物業已被註冊了抗轉換警告書，而該警告書尚未失效；
 - (ii) 物業的相關文書在轉換日之前已經遞交註冊，但註冊手續尚未完成或該文書之註冊尚未被撤回；以及
 - (ii) 根據《土註條例》開立的登記冊內的資產，並不符合可以根據《業權條例》註冊的土地定義。
- (d) 已轉換的物業在根據《業權條例》進行首宗收取有值代價的交易之前，已註冊的擁有人仍然受制於任何在物業轉換時可以行使的非書面權益或沒有註冊文書下的權益。聲稱持有此類權益者如未有在物業轉換前根據《土註條例》註冊知會備忘，仍然可以在物業轉換後申請根據《業權條例》在土地業權註冊紀錄內記入一項警告書，以保障有關權益。不過，該等權益若沒有在土地業權註冊紀錄內註冊警告書來作保障，一旦物業根據《業權條例》售予付出有值代價的買家，買家將不受該等權益制約。如果聲稱持有該等權益者沒有註冊警告書以知會買家，他只能透過向出售物業的一方興訟申索。

4. 上述特點旨在回應下列關注和期望：

- (a) **知會及採取行動的機會**：當局應把行將出現的修改充分知會公眾，並應讓有利害關係各方有充分機會採取行動以保障他們在現時《土註條例》下未有註冊的權益。12年的過渡期能提供充足時間，令當局可採取一切合理措施，確保把有關修改通知公眾。《土註條例》的修改能為聲稱人提供簡單而有效的方法，防止物業擁有人在物業轉換後及聲稱人有機會在土地業權註冊紀錄註冊警告書前，即時出售物業，令聲稱人喪失所聲稱的權益。知會備忘提供一個簡單的方法讓聲稱人能在轉換前就其聲稱發出知會；抗轉換警告書則容許有利害關係各方在任何聲稱權益仍然待決時阻止轉換，令土地業權註冊紀錄能妥善反映有關業權的狀況；
- (b) **轉換的明確性**：《土註條例》和《業權條例》不應該沒有確實轉換時間表的情況下無了期並行運作。絕大部分現有土地登記冊會在指定過渡期結束後自動轉換，《土註條例》屆時只會剩下殘餘效力；以及
- (c) **避免新的法律責任**：處理轉易的律師目前須向客戶承擔一定的法律責任，轉換過程不應給他們帶來額外的法律責任。自動轉換程序將不會為律師帶來新的法律責任。

有關已制定的轉換機制的問題

5. 在《業權條例》制定後檢討期間發現，已制定的條文對進行轉換有實質困難：

- (a) **擁有權未能確定**：除非《土註條例》下的土地登記冊是屬於上文第 3(c)段所述的其中一種指定例外類別，否則土地註冊處處長(處長)有責任在業權註冊紀錄內備存一項相應紀錄，包括表明誰是註冊擁有人。當局已經發現若干真正擁有人不明確的個案。一是多於一份登記冊顯示涉及同一個物業，或是單一登記冊顯示包含多於一個涉及同一個物業的業權鏈。在《土註條例》下，處長不獲授權判斷亦不應判斷在該等個案中誰是擁有人。不過，在土地業權註冊體制下，按已制定的《業權條例》所訂，處長會被迫就此作出判斷，因為他無權因為法庭

未作判決而阻止物業轉換，或向已轉換的業權給予一個不損害法庭隨後就擁有權作出的裁決的特殊地位。現時已發現的該類個案為數不多(至今少於 500 宗)，但如果不對每個登記冊內的契約逐一進行耗費和耗時不合乎比例的調查，便無法確定是否已經悉數找出擁有權不明確的個案。

- (b) **法律責任未明確**：如業權註冊紀錄內存有因公職人員出錯或遺漏而造成的任何錯誤，土地註冊處須負上責任。由於《土註條例》並無要求必須註冊影響土地的文書，亦無要求土地註冊處必須調查契約是否有效才可為契約註冊，因而出現的風險是：在轉換後，土地業權註冊紀錄會因為其他人士的出錯或遺漏而欠缺準確性。現時並無可行方法足以評估該等不準確情況的程度。由於公眾人士均信靠土地業權註冊紀錄進行交易，因此，土地註冊處可能要負上謹慎處理的責任，並可能須就任何一方因土地業權註冊紀錄不準確(不論有關錯誤或遺漏是由公職人員或是私人造成)而招致損失負責。
- (c) **不可能在轉換前進行甄別**：在過渡期內，土地註冊處會為現有《土註條例》下的土地登記冊準備轉換。這個程序並非是對 280 萬份登記冊逐一深入調查業權，而只是為登記冊內的紀錄事項進行甄別，以確定符合《業權條例》的規定，以及確保已轉換的登記冊盡量簡明清晰，方便使用。如要在這個過程內同時進行詳盡的業權調查，以期回應上文第(a)及(b)分段所述的問題，則會是一項在有限時間內，耗費將會不合乎比例。相關調查工作亦只能基於土地註冊處持有的資料進行，因此調查結果並不是絕對肯定的。調查過程會因為在過渡期內有新文件註冊而變得更加複雜。根據以往紀錄推斷，在 12 年過渡期內可能註冊的新文件將約有 800 萬份。因此，如果對某個登記冊的業權調查工作已經完成，但該登記冊在轉換前有新記項加入，則調查結果的可信性頓成疑問；
- (d) **成本、可能承擔的法律責任及經費之間的錯配**：在過渡期內，根據《業權條例》收取的收入甚少。在最初幾年，收入將不足以應付業權制度的運作成本，在整段過渡期

內亦不能收回籌備工作的成本，更不可能提供足夠儲備以應付因轉換而可能產生的法律責任。至轉換時，土地註冊處須準備應付任何在《業權條例》下關乎錯誤或遺漏而提出申索的法律責任。在《業權條例》下所收費用會在轉換後增加，因為所有交易將會根據《業權條例》註冊，但營運基金的財政狀況會有數年時間可能因不能確定的法律責任而不穩定。過渡期內根據《業權條例》進行交易的宗數將會甚少，這亦令為支持應付欺詐個案的彌償基金定出一個合理的徵費率變得困難。；

- (e) **知會備忘的轉換**：已註冊的物業在《業權條例》下進行首宗收取代價的交易前，物業仍然受任何在轉換時仍可行使的非註冊權益制約。我們在檢討期間發現，該等非註冊權益、轉換前已註冊的知會備忘下的權益，以及在轉換後註冊警告書下的權益之間的優先次序問題，可能會引起爭拗及訴訟，因此須在《業權條例》中加入繁複的過渡條文，以訂明該等權益之間的優先次序應如何決定。

6. 除了在檢討期間發現的上述實際問題外，外間論者亦繼續提出有關轉換機制的問題。物業市場分析員質疑，在進行轉換前，長時間並行兩套制度會令一手市場(以新制度進行交易)較二手市場更佔優勢，可能影響物業市場運作。香港律師會依然對長時間運作兩套制度表示關注，並希望可以提早轉換。另一方面，鄉議局仍然對自動強制轉換表示懷疑，希望採取自願參與的方式，最少對《新界條例》（第 97 章）第二部涵蓋的土地採取這個方式。

7. 沒有理想方案可以照顧所有上述實際問題或各方意願。不過，土地註冊處考慮有關實際問題，尤其是財政狀況及不明確法律責任後，已就能否修改轉換機制方面進行評估，以期：

- (a) 按照成本效益的原則，降低轉換將為公帑帶來法律責任的風險；而又能
- (b) 避免為律師帶來新的法律責任。

修改建議

8. 土地註冊處認為回復採用漸進方式，在《業權條例》生效後，每個物業在首宗交易時才作轉換，可更能降低法律責任的風險，

而公眾無須為制度繳付高昂的註冊費用。由於這個漸進方式在 2003 年遭否決，土地註冊處於是提出一套替代機制以供考慮。

9. 該套替代機制的特點是：

- (a) **《業權條例》實施時只適用於新土地**：這點與 2004 年制定的《業權條例》一致。理由是可以在轉換開始前，盡快運作業權註冊制度並測試制度的成效；
- (b) **加速轉換《土註條例》土地**：《土註條例》下的登記冊將於約三年後而非 12 年後自動轉換成土地業權註冊紀錄。轉換的時間將取決於有關資訊科技系統及轉換登記冊的管理程序有多快完成；
- (c) **給予已轉換土地新地位**：已轉換土地的交易仍會受任何續存權益制約，追溯業權必須根據《物業轉易及財產條例》的規定，直至業權提升為止；
- (d) **業權提升**：在轉換後的一段指定時間後，會容許提出業權提升申請，由土地註冊處決定是否批准。私人執業律師無須發出妥善業權證明書。申請程序將容許處長對有關業權進行適當甄別。當局建議容許申請提升的指定時間為轉換日期起計 12 年。這樣能降低仍有轉換前未處理的問題的風險；
- (e) **不修訂《土註條例》**：提早轉換所有物業以及給予已轉換土地新地位，將無須註冊知會備忘或抗轉換警告書。已轉換的土地仍會受續存權益制約，直至提升為止。由於在轉換之後不可能即時提升，因此任何聲稱擁有非書面權益的人士將不會因有關物業在轉換後即被出售而面對可能損失權益的風險。他們將有時間在土地業權註冊紀錄內加入警告備註，以於業權提升前就其申索作出知會。

10. 替代機制的優點是：

- (a) **限制初期的法律責任**：在轉換時，因為所有已轉換土地仍然受轉換前的權益制約，土地註冊處無須即時面對不明確法律責任的風險，因此該處無須決定應預留多少儲

備以應付該等風險，亦不必為轉換前預備所需儲備而付出成本；

- (b) **控制甄別工作的成本**：甄別業權的程序只會在申請提升時才會進行。申請只限於土地業權註冊紀錄內有交易的物業。每宗申請的審查幅度可配合該宗申請的情況而定；
- (c) **更能平衡收入和風險**：在轉換後及在物業提升後可能帶來的法律責任達至最大程度之前，土地註冊處會開始根據《業權條例》進行註冊而獲得大量收入。這有助土地註冊處籌劃出一個對公眾最符合成本效益的提升方案，並在進行業權調查所需的成本與可能承擔的風險中取得平衡；
- (d) **無須為阻止未明確的業權進行轉換而制定新條文**：由於有提升程序，處長只須獲賦權，在某業權尚未明確前，拒絕其提升申請。如沿用已制定的《業權條例》所訂的機制，則須在《土註條例》作出規定，以阻止某些土地的轉換，另外還要為可能出現的申索進行覆檢、上訴及調解所需的各種機制制訂條文；
- (e) **無須制定新的過渡條文**：由於無須修訂《土註條例》以加入知會備忘，因此無須制定繁複的過渡條文，以決定在轉換後非書面權益(不論是否已就該權益註冊知會備忘或警告書)的優先次序，從而簡化有關法例；
- (f) **可提早得享彌償條文的利益**：雖然已轉換土地的持有人在業權提升前不能獲享業權註冊制度的所有好處，但只要交易是在《業權條例》下註冊，儘管業權尚未提升，購入已轉換土地者仍會受到《業權條例》保障。

11. 須注意的是，儘管第 9 段所述的修訂轉換機制會有第 10 段所列的優點，但相比第 3 段所載已制定的《業權條例》下的轉換機制，會有以下弊端：

- (a) **欠缺明確提升的時間表**：無法確定何時完成所有物業業權的提升；

- (b) **提升之前須並行兩套制度**：相對於新土地的交易，已轉換的土地的交易須受不同的規則制約。律師須依不同的規則處理，直至業權提升為止。已轉換的土地在提升前須受不同的方式處理，可能會影響對該土地的觀感，以致影響有關物業的市場潛力；
- (c) **須就業權提升申請另外收費**：擁有人將要就提升申請另外繳費。唯根據已制定的《業權條例》下的轉換機制，為轉換作準備及處理轉換引致的任何法律責任所需的一切成本，將會透過增加各種註冊收費收回。

徵詢意見

12. 當局現就下列各項徵詢意見：

- (a) 第 5 段所述的事情應否在《業權條例》生效前解決？
- (b) 第 9 段所載有關修訂轉換機制的建議，是否較第 3 段所述已制定的《業權條例》下的機制可取？
- (c) 在進一步探討轉換機制最可行的模式期間，業權註冊先只用於新土地，是否較為可取？

發展局

2008 年 12 月