

討論文件
2009年4月21日

立法會發展事務委員會與司法及法律事務委員會
研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會
風險和法律責任

目的

本文件闡釋於 2004 年制定的《土地業權條例》（第 585 章）（《業權條例》）中的轉換機制對公帑帶來的風險和法律責任，並將之與當局在 2008 年 12 月 19 日立法會發展事務委員會文件（第 CB(1)296/08-09(06)號文件）（事務委員會文件）中建議的替代機制下的安排作比較。

背景

2. 研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會在其 2009 年 3 月 19 日的會議上要求「當局闡釋預計目前《業權條例》中的轉換制度將為公帑及土地註冊處帶來的風險和法律責任，並解釋對轉換制度作出的擬議修訂能如何處理及管理該等風險，以及其他不同界別將如何受影響」。本文件是因應是項要求而擬備。

2004 年《業權條例》中的轉換機制

3. 在已制定的《業權條例》下，在條例生效 12 年後的一日，根據條例附表 1 第 1 條界定為「《土註條例》土地」（即《土地註冊條例》（第 128 章）（《土註條例》）下的土地）的所有土地均會被視為《業權條例》下的已註冊土地。只有在轉換日期前有文書（例如轉讓、按揭等）已遞交註冊但在該日前仍未完成註冊的土地，或者被註冊了仍然續存的抗轉換警告書的土地，才容許有例外。在把《土註條例》土地視為已註冊土地的機制下，土地註冊處處長沒有其他理由延遲或暫停轉換任何《土註條例》土地。

4. 轉換時，註冊為擁有人的人，將等同他獲轉讓該土地並根據《業權條例》第 25 條註冊為擁有人，獲賦予「同等的法定產業權或衡平法權益和權利」。不過，對任何在緊接轉換之前影響土地及可針對該土地行使的未註冊權益，把《土註條例》土地視為《業權條例》下的已註冊土地，並不會影響有關權益的效力或可行使性。只有當該土地在轉換後被首次出售予付出有值代價的買家後，任何該等未註冊權益才不再可針對該土地行使。

5. 根據《業權條例》第 84 條，在不牴觸某些限制下，當影響擁有權的欺詐或土地註冊處處長或協助他的公職人員的錯誤或遺漏導致業權註冊紀錄載有或遺漏記項，任何因為該等載有或遺漏的記項而蒙受損失的人有權就有關損失獲得政府彌償。

2004 年制定的機制的風險

6. 第一種風險的產生，是由於《土註條例》土地的土地登記冊在轉換日會自動成為《業權條例》下的業權註冊紀錄的一部分，而根據《業權條例》，業權註冊紀錄是不可推翻的業權證據。這跟《土註條例》下的情況大相徑庭。在《土註條例》下，土地註冊處只負責註冊文件。政府並不保證已註冊文件的完整性或有效性。《土註條例》下的土地登記冊可能包含一些錯誤或遺漏，而該等錯誤或遺漏可能會導致其後根據《業權條例》處理物業的人蒙受損失。當局不可能在轉換前就每個業權進行檢查以找出和更正任何存在的錯誤及遺漏。當局已透過電腦甄別和以往的通知，發現若干有問題的個案，但在已制定的《業權條例》下，土地註冊處處長並沒有可行的方法確保這些個案在轉換前獲得解決或暫停這些個案轉換以待解決，亦無法確保這些個案就是問題個案的全部。換言之，我們無法確定可能存在的錯誤及遺漏的確實數量，亦無法處理我們已知悉的問題。

7. 第二種風險是關於土地註冊處營運基金及彌償基金的穩健性。對因為土地註冊處處長或協助他的公職人員的錯誤或遺漏而須予彌償的損失的幅度，可能超出土地註冊處營運基金所擁有的財政資源。營運基金是以收取其服務費用作為營運基礎。開始實施業權註冊時，除了服務費收入外，也會對轉讓註冊徵費。土地註冊處會計算徵費的水平，以提供足夠收入建立一個彌償基金，用以支付因影響擁有權的欺詐個案所引致的法律責任。就不涉及欺詐的錯誤或遺漏所作的彌償，將由營運基金的一般收入承

擔，並透過彌償基金支付。在轉換日期之前，只會有極少比例的物業按《業權條例》進行交易。在轉換後的首數年內，新土地交易的數量將會微不足道。至實施後第 12 年，估計約有 15% 的交易或會涉及新土地，意味在轉換前可收取的徵費相應較少，在轉換日期前撥備收入以應付轉換引來的風險的能力亦相應較低。當局沒有理據在《土註條例》下增加收費以抵消在涉及錯誤或遺漏的個案中《業權條例》可能帶來的法律責任。但是，在轉換以後，土地註冊處便即時要承擔所有浮現的法律責任。如果經常收入無法承擔這些法律責任，營運基金便須以貸款應付彌償，因而須提高公共服務的收費以償還貸款。

8. 第三種風險是因為《業權條例》豁免轉換前事項的法律責任而產生。已制定的《業權條例》第 84(4)(b)及(c)條限制當局的法律責任，訂明毋需就轉換日期前發生的欺詐、錯誤或遺漏作出彌償。由此而對個別人士帶來的後果可能會導致《業權條例》以外的訴訟。訴訟的當事人（包括土地註冊處）將須承擔訟費。

9. 第四種風險亦是因執行第 84(4) 條而引起。豁免有關法律責任可能會降低擁有人和買方對業權註冊紀錄的信心，驅使他們追查業權註冊紀錄背後的相關業權鏈或尋求其他保險方式。此舉會令個別人士須支付相當的費用（有關費用可能比得上擬議修訂機制下涉及查核業權的提升費用），結果會損害法例原擬提高物業轉讓的效率和保障的目標。這個問題是強制更正規則導致影響業權註冊紀錄信心（載於事務委員會文件第 14 段及事務委員會文件附件 A 的諮詢文件的第 23 段）以外的另一個問題。

修訂轉換機制

10. 諮詢文件中的修訂轉換機制帶有下列關於風險管理的特點－

- (a) 所有《土註條例》土地會提早納入《業權條例》，在條例生效三年後自動成為「已轉換土地」，收費和徵費的收入可開始從所有註冊交易中累積，而不只限於少數涉及新土地的交易；
- (b) 在轉換後，當局只會就轉換後發生並影響擁有權的欺詐或轉換後發生的錯誤或遺漏所導致的損失作出彌償，而不會對轉換前的事項作出保證或承擔法律責任；

- (c) 業權須予提升才能獲得彌償的全面保障。提升須由擁有人提出申請。土地註冊處可決定是否批准提升，並會設有上訴機制；
- (d) 在提升後，彌償只會受適用於影響擁有權的欺詐個案的彌償額上限限制，而彌償會適用於轉換前發生並影響擁有權的欺詐或轉換前發生的錯誤或遺漏。

修訂機制如何處理 2004 年已制定機制的風險

11. 在修訂機制下，處理提升申請時對業權的審查，可大幅降低因自動轉換而出現業權註冊紀錄中存有重要錯誤或遺漏的風險，因而大大減輕土地註冊處可能面對法律責任的不明確情況。土地註冊處可提早在承擔所有法律責任之前全面獲得業權註冊的收入，這可增強彌償基金和土地註冊處營運基金的穩健性，及確保其在無須作出新的財政安排下也可應付任何可能出現的法律責任。

12. 由於提升必須先經申請才會獲批，因此可刪除有關豁免轉換前事項的法律責任的規定。此舉可在業權提升後避免因該等法律責任而引起訴訟的風險，也能避免對業權註冊紀錄失去信心的風險。

修訂機制的其他影響

13. 如土地註冊處出現財政問題，將要透過增加收費轉嫁公眾。當局認為修訂機制可透過擁有人申請提升的費用減少土地註冊處出現財政問題的風險。有關提升費用視乎須對業權作甚麼形式的審查而定。愈簡單的審查，擁有人須支付的費用便愈少，但土地註冊處須承擔的風險則會愈高，而該風險將會在收費上反映。

14. 修訂機制亦不能確定何時才能把大多數物業完全轉換到業權註冊制度，因此兩個註冊制度將會有一段時間並行。將來可能在短時間內出現大量申請，令土地註冊處的資源頓時變得緊絀，以致出現延誤及在申請獲得處理前為擁有人帶來不確定性。另一方面的風險，是擁有人可能選擇不申請提升。

兩個轉換方案的比較

15. 附件的列表綜合兩個機制在管理有關轉換的風險方面的分別，並詳述兩個機制對不同持份者的影響。

徵詢意見

16. 當局邀請議員備悉本文件的內容及就當局的建議提出意見。

發展局
2009年4月

比較列表

	2004年制定的《業權條例》下的「白晝轉制」機制	修訂機制
不先調查業權便把可能包含錯誤或遺漏的《土註條例》土地登記冊轉換所帶來的風險	沒有可行的方法降低風險。	提升前進行調查可降低風險。
法律責任超出土地註冊處營運基金財政承擔能力的風險	在轉換後的首數年須面對重大風險，因為轉換可引起法律責任，但是由業權註冊而來的主要收入要到轉換時才開始收取。無法在轉換日期前建立應急儲備。	風險得以降低，因為要到提升後才須承擔所有法律責任（提升時有機會甄別出風險）。提升之前已能全面從業權註冊得到收入，因此能建立應急基金以償付提升所引致的法律責任。
就錯誤或遺漏的法律責任在《業權條例》以外興訟的風險	有	在提升之後沒有風險，但在提升之前仍可能有風險。
對業權註冊紀錄失去信心的風險	存在普遍風險，因為買方無法確定自己會否蒙受不能獲得彌償的損失。	在提升之後沒有普遍風險。
無法確定何時可全數提升物業及不提升某些個案的影響的風險	沒有	有

	2004年制定的《業權條例》下的「白晝轉制」機制	修訂機制
不迅速處理提升申請以致延誤及對物業市場造成困難的風險	沒有	有
對土地註冊處的影響	<p>立法較簡單。</p> <p>有問題的土地登記冊和知會備忘的轉換會構成困難（指明的修訂或可處理這些問題）。</p> <p>不能確定轉換帶來的財政風險。</p> <p>累積儲備以應付法律責任的能力很低。</p>	<p>立法較複雜。</p> <p>不會存在對有問題土地登記冊或知會備忘的特別問題。</p> <p>須即時開發資訊科技系統處理現有土地的轉換，而不是在7或8年後才開發（集中投資成本）。</p> <p>能夠在提升前建立儲備以應付法律責任。</p>
對擁有人的影響	<p>如果真的出現重大法律責任，便有大幅增加收費和徵費的風險。</p> <p>不能確定擁有權是否受到保障。</p> <p>涉及轉換前影響擁有權的欺詐、錯誤或遺漏的個案不能獲得彌償。</p>	<p>大幅增加收費和徵費以應付彌償責任的風險較低。</p> <p>申請提升須另外繳費。</p> <p>不能評估提升的申請結果。</p> <p>在轉換後及提升前，可對轉換後的事項獲得若干彌償保障。</p>

	2004年制定的《業權條例》 下的「白晝轉制」機制	修訂機制
對律師的影響	<p>客戶可要求審查業權註冊紀錄以外的事項以保障不會受到不能獲得彌償的損失。如果客戶因轉換前影響擁有權的欺詐而喪失業權，便可能引致法律責任。</p> <p>在轉換後對業權的技術上瑕疵有補救效力。</p>	<p>在提升後有更大保障。彌償範圍會擴大至包括轉換前影響擁有權的欺詐、錯誤或遺漏。</p> <p>在轉換後和提升，就處理物業的業權審查較複雜。</p> <p>不能確定提升申請遭拒的影響。</p> <p>在提升後對業權的技術上瑕疵有補救效力。</p>
對財務機構的影響	<p>在轉換後普遍不能確定擁有人的業權會否受到保障。</p>	<p>在提升前不能確定擁有人的業權會否受到保障。</p> <p>在提升後有更大保障。彌償範圍會擴大至包括轉換前影響擁有權的欺詐、錯誤或遺漏。</p>
對買方的影響	<p>如果擁有權因轉換前的欺詐而喪失便很可能無法獲得補償（針對欺詐者除外）。</p> <p>難以調查轉換前的業權，因為賣方沒有責任提供轉換前的文件。</p>	<p>在提升前如果擁有權因轉換前的欺詐而喪失便很可能無法獲得補償（針對欺詐者除外）。</p> <p>不能確知提升前的續存權益。</p>

	2004年制定的《業權條例》 下的「白晝轉制」機制	修訂機制
<p>對擁有轉換前不可註冊權益的人的影響</p>	<p>在轉換前有關權益的效力不受影響。</p> <p>設有機制容許在轉換前註冊知會備忘或抗轉換警告書以保障權益。</p>	<p>調查轉換前的業權難度較低，因為在提升前，賣方仍有責任向買方提供業權根源內轉換前的文件。</p> <p>在提升後有更大保障。彌償範圍會擴大至包括轉換前影響擁有權的欺詐、錯誤或遺漏。</p> <p>在提升前有關權益的效力不受影響。</p> <p>設有機制容許在提升前註冊警告知會以保障權益。</p>