

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)3002/09-10號文件

檔號：CB1/PL/DEV

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 在2010-2011年度立法會會期繼續進行其工作

目的

本文件旨在請委員察悉研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會(下稱"聯合小組委員會")的最新工作進展，以及聯合小組委員會有需要在2010-2011年度立法會會期繼續其工作。

背景

2. 聯合小組委員會在2009年1月由發展事務委員會與司法及法律事務委員會(下稱"兩個事務委員會")委任，負責聚焦地監察政府當局就《土地業權條例》(第585章)¹擬備修訂建議的工作，並在當局草擬法案的過程中提供意見。兩個事務委員會在決定委任聯合小組委員會時，曾考慮政府當局當時所提出的意見，即有下列4項重要事情尚待決定，才可完成《土地業權(修訂)條例草案》，提交立法會考慮——

- (a) 《土地業權條例》與其他法例的關係；
- (b) 更新土地界線的安排；
- (c) 《土地業權條例》下的轉換機制的修改²；及

¹ 《土地業權條例》在2004年7月制定。

² "轉換機制"是指用以把現時受《土地註冊條例》(第128章)規管的土地和物業轉到《土地業權條例》下的土地業權註冊紀錄的方法。

(d) 《土地業權條例》下的更正及彌償規定的修改³。

聯合小組委員會的工作

3. 聯合小組委員會由吳靄儀議員出任主席，曾舉行8次會議（在2008-2009年度立法會會期舉行5次會議，以及在2009-2010年度立法會會期舉行3次會議）。聯合小組委員會曾研究的主要事宜如下——

- (a) 在《土地業權條例》下訂明的轉換機制；
- (b) 《土地業權條例》所訂明的強制更正規則⁴；及
- (c) 釐定土地界線。

聯合小組委員會在2009年3月19日及2010年4月29日的會議席上，聽取各相關團體的代表就上述事宜及關乎《土地業權條例》的其他事宜的意見。

轉換機制

4. 在2008-2009年度立法會會期舉行的會議席上，聯合小組委員會就政府當局在《土地業權條例》制定後檢討中所發現"白晝轉換"框架(即《土地業權條例》生效12年後自動轉換)的風險和問題，進行詳細商議。聯合小組委員會察悉，在評估可供選擇的各個方案後，政府當局建議維持在12年後自動轉換的精神，並透過修改"白晝轉換"機制，修訂該條例以處理發現的風險。為處理已知擁有權不確定的個案，政府當局建議賦權土地註冊處處長暫止若干《土地註冊條例》(第128章)下的註冊土地轉換為《土地業權條例》下的註冊土地，方法是在有關物業的冊上登記"土地註冊處處長的抗轉換警告書"(下稱"處長的抗轉換警告書")。此外，政府當局表示，當局會推行合適的財政措施，以承擔自動轉換機制所引起的法律責任及支援土地註冊處營運基金(下稱"營運基金")，確保能穩當有序地維持土地註冊處的服務收費水平。

³ "更正"是指倘發現土地業權註冊紀錄出錯將如何改正，而"彌償"則是指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。

⁴ 根據2004年制定的《土地業權條例》，任何不知情擁有人因欺詐而被從業權註冊紀錄上除名，如在《時效條例》(第347章)容許的時間內提出取回土地的訴訟，即使其間曾出現影響該土地的交易或發展，仍可恢復為擁有人。

5. 聯合小組委員會在2009年12月7日及2010年4月29日討論政府當局有關處長的抗轉換警告書機制的建議，曾討論的事項包括援用處長的抗轉換警告書前處理有問題個案的措施、註冊處長的抗轉換警告書的準則，以及覆核機制。至於為處理自動轉換機制可能引起的法律責任，政府當局表示，已確實的申索應由營運基金的資源(包括未定用途的保留盈利)支付。如有需要，政府當局會向立法會財務委員會申撥一筆備用貸款，當營運基金現有的資源不足以支付已確實的申索及支援土地註冊處暢順運作時，供營運基金取用。

更正及彌償的安排

6. 在《土地業權條例》的強制更正規則下，若有不知情的前擁有人因欺詐而喪失業權，他可獲恢復為擁有人。根據《土地業權條例》的條文，不知情的買方將獲保障，方式是由自負盈虧的土地業權彌償基金支付彌償，上限為3,000萬元。在《土地業權條例》制定後檢討工作完成後，政府當局於2009年年初進行公眾諮詢時，建議加入下列3種例外情況 ——

- (a) 欺詐情況被發現前，受影響土地已交還政府或已被政府收回；
- (b) 欺詐情況被發現前，有關土地已轉移至多個新擁有人；及
- (c) 現時擁有人是一名並非與欺詐者交易的真誠買家。

7. 政府當局於2009年6月16日向聯合小組委員會匯報，表示就第一及第二項的例外情況而言，持份者普遍明白相關事宜性質複雜，但強烈認為應撤銷彌償上限，以保障無法收回物業並且不知情的前擁有人。至於第三項的例外情況，絕大部分的意見認為，不論現有註冊擁有人與欺詐交易相距多遠，強制更正規則也應保留適用。聯合小組委員會察悉，當時香港律師會並未就這方面提供意見。

8. 聯合小組委員會在2010年4月29日舉行的會議有團體代表出席，聯合小組委員會在該次會議席上察悉，香港律師會強烈反對更正規則。香港律師會認為，附加更正規則的業權註冊制度根本不可行，並認定"業權不可推翻"屬適當的安排。委員明白所涉事項的複雜程度，並要求政府當局妥善考慮持份者的意見，在平衡相關界別和公眾的利益後，為《土地業權條例》制訂可行的制度。

9. 政府當局在2010年6月28日匯報情況，表示當局曾就香港律師會所提出更正及彌償安排方面的關注事項，與持份者深入討論。持份者對有關安排意見分歧。為進行下一步的工作，政府當局已要求香港律師會提供進一步資料，闡明若採用強制更正規則，轉易程序所需增加的額外步驟。一俟取得有關資料，政府當局將再次與持份者會面，討論有關事宜。在這段期間，政府當局亦會探討其他可行方案，以供與持份者討論。

釐定土地界線

10. 聯合小組委員會在2009年10月7日的會議席上，就政府當局的建議進行商議。政府當局的建議旨在提供途徑，讓土地擁有人可向地政總署署長申請釐定地段界線，並將經此所得的圖則於土地註冊處註冊。政府當局擬廢除《土地業權條例》第94條，並在《土地測量條例》(第473章)引入以《土地業權條例》第94條為藍本的相關條文。當局會在即將引入的《土地業權(修訂)條例草案》下作出相應修訂，跟進有關工作。

11. 委員提出多項關注事項，例如地政總署署長釐定的新圖則，與已在土地註冊處註冊的舊圖則或在政府土地契約中的舊圖則有所不同的法律後果，以及"不被同意註冊的新圖則"⁵對相關的業權轉讓交易有何法律含意。委員要求政府當局就有關課題提供政策文件，述明署長實際上如何處理釐定土地界線的申請、可能會遇到的問題，以及建議的解決方法。

12. 在2009年12月7日的會議席上，政府當局匯報相關政府部門及政府當局的法律顧問對聯合小組委員會所提事宜的初步意見。政府當局表示，由於有關事宜牽涉複雜的法律和政策問題，當局需要更多時間，謹慎地詳加研究。

13. 在2010年4月29日的會議席上，聯合小組委員會察悉香港測量師學會對此事的意見。該學會支持政府當局的建議，並進一步主張由土地測量監督建立土地界線紀錄系統，讓公眾查閱有關紀錄。在2010年6月，聯合小組委員會接獲政府本地土地測量師協會提交的意見書。該會表示支持政府當局的建議，但特別關注擬議立法工作欠缺確實的時間表。該會強調，為使新的業權註冊制度運作暢順，若未就釐定土地界線作出相應修訂，絕不應實施《土地業權條例》。政府當局在2010年6月26日的會議席上匯報，當局現正跟進聯合小組委員會在先前的討論

⁵ "不被同意註冊的新圖則"是指就相關的業權轉讓交易而言，有關的土地擁有人不同意註冊新圖則，而將之交予署長備存以供公眾查閱的新圖則。

所提出的關注事項，並會與相關的持份者交換意見，在適當時間向聯合小組委員會匯報有關進展。

繼續工作的需要

尚待處理的事項

14. 由於聯合小組委員會擔當監察角色，其工作將與政府當局籌備修訂《土地業權條例》的工作進度配合。進行修訂的目的，是為確保新的土地業權註冊制度在《土地業權條例》生效後，能有效運作。鑒於目前尚待處理的事項牽涉的範圍及複雜程度，預計政府當局不大可能按原先計劃在2010年內向立法會提交《土地業權(修訂)條例草案》。在提交有關的修訂條例草案前，尚待處理的下列事項須由聯合小組委員會跟進 ——

- (a) 更正及彌償的安排；
- (b) 釐定土地界線；
- (c) 《土地業權條例》與其他法例的關係；及
- (d) 祖與堂的司理的登記事宜。

此外，聯合小組委員會亦可能須跟進在實施《土地業權條例》前需要處理的其他政策事宜。

15. 在2010年6月28日的會議席上，聯合小組委員會認為並同意聯合小組委員會應在2010-2011年度立法會會期繼續工作。

《內務守則》第26(c)條

16. 謹請委員注意，根據《內務守則》第26(c)條，由事務委員會委任的小組委員會應在展開工作起計12個月內完成工作，並向有關的事務委員會作出報告。若小組委員會有需要在該12個月過後繼續工作，該小組委員會應在取得相關的事務委員會同意後，向內務委員會作出報告，並提出充分理由，以便把12個月的期限延長。

徵詢意見

17. 按照《內務守則》第26(c)條的規定，謹請委員察悉聯合小組委員會的最新工作進展，以及通過有關聯合小組委員會在2010-2011年度立法會會期繼續工作的建議。經兩個事務委員會同意後，聯合小組委員會便會向內務委員會提交上述建議。

立法會秘書處
議會事務部 1
2010年10月8日