

2010 年 12 月 23 日

討論文件

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

《土地業權條例》的修訂

目的

本文件就下列關於為《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)擬備修訂內容的事項向議員介紹最新進展：(i)更正及彌償安排；以及(ii)地段界線的釐定。

更正及彌償安排

背景

2. 正如當局在 2010 年 6 月 28 日的聯合小組委員會會議上匯報(第 CB(1)2352/09-10(01)號立法會文件)，香港律師會(律師會)對《業權條例》第 82(3)條的「強制更正」規則表示反對。該會認為，如果不知情的前擁有人因(i)透過或由於欺詐而喪失業權，及(ii)業權註冊紀錄內的相關記項是來自無效的文書或虛假的記項的話，會根據《業權條例》重新獲確立為擁有人。此安排會驅使買家在業權註冊紀錄以外查核以往交易資料，以更肯定其業權不會面臨風險。這會削弱業權的明確性，亦與簡化轉易程序的目標背道而馳。該會建議應採納即時不可推翻業權原則作為代替。他們進而建議把彌償上限(現時建議為 3,000 萬元)和不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定一併撤銷。該會的最新建議對《業權條例》得來不易的共識造成衝擊，而其他持份者對有關意見反應不一。

與律師會的跟進工作

3. 為進行下一步的工作，我們已邀請律師會就強制更正規則如被保留，代表買家的律師所須處理的額外轉易程序及預

計的步驟，以及有關程序和步驟將如何協助辨別欺詐提供更多資料。鑑於持份者對律師會的最新立場意見分歧，我們亦邀請律師會重新考慮這事項。

4. 對於辨別欺詐的問題，律師會認為強制更正規則的適用範圍並不完全清晰，因為「欺詐」一詞在《業權條例》中只界定為包括不誠實和偽造，而法庭也沒有為該詞訂定詳盡無遺的定義。與其研究每宗個案是否存在欺詐成分及所涉及的文件是否屬無效文書，律師將會選擇審慎行事，查核以往的業權文件及進行業權質詢，以查考是否有牽涉欺詐成分及／或業權註冊紀錄內的無效或虛假的記項。因此，律師實際上要做的工作將與現時大致相若。

5. 關於《業權條例》下的更正及彌償安排，律師會依然強烈反對強制更正規則，並堅持採納即時不可推翻業權原則。不過，作為替代方案，該會亦願意接受透過保留《業權條例》第 82(1)及(2)條，或者依循英國《土地註冊法 2002》(“Land Registration Act 2002”)採用的模式，讓法庭可以行使有限度的酌情權為不知情的前擁有人作出更正。同樣，律師會認為應一併撤銷彌償上限和不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定。該會認為土地業權彌償基金所須面對的索償風險可透過採取適當的預防欺詐措施(例如在註冊轉換擁有權之前先要求出示業權證明書；購買物業之前先由地產代理和律師進行身分核查等)減低。不過，如果當局會定時檢討彌償上限以顧及全港大部分物業的話，該會亦會接受設立彌償上限。

6. 鑑於新界鄉議局強烈反對改動強制更正規則，律師會建議可讓該局考慮在《業權條例》實行初期，選擇不把原居村民擁有的新界土地納入業權註冊制度。當局應設立一個機制，供該等土地的擁有人選擇在新制度實施的稍後階段，於自費向土地註冊處證明業權後，才把土地納入新制度。

當局的考慮

7. 我們已考慮律師會提出的意見和建議，以及撤銷強制更正規則會帶來的影響。我們注意到《土地業權條例草案》在 2002 年提出時，當時的建議是法庭應獲授予酌情權，若法庭

認為不為不知情的前擁有人更正業權註冊紀錄會有欠公允時，可以為其更正業權註冊紀錄。這安排與英國的《土地註冊法 2002》所採用的模式，亦即是律師會最近建議採用的模式相近。不過，在法案委員會審議期間，有持份者關注在欺詐個案中買家如果擁有不可推翻的業權，連同對不知情的前擁有人可獲的彌償所設的上限，若法庭不為該前擁有人作出更正，可能構成剝奪財產的情況。當局結果在 2004 年審議法例的最後階段，提出了強制更正規則，以回應持份者的關注。

8. 由於在《業權條例》的自動轉換機制下不會進行業權查核，若把彌償上限以及不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定一併撤銷，便會令土地業權彌償基金面對巨大的財務風險，並可能要大幅提高擬收的徵費。就這方面，我們知悉在採用業權註冊制度，並給予買家不可推翻業權和為欺詐個案給予彌償的主要普通法司法管轄區¹當中，沒有一個會安排把原有土地登記冊自動轉換至業權註冊制度而不採取適當的措施以降低相關風險。此外，預防欺詐的措施(例如按《業權條例》第 29 條規定，在註冊物業轉移之前，要求出示賣方的業權證明書)只能應用於業權註冊制度下的新交易。這些措施不能避免土地業權彌償基金承擔轉換前的欺詐個案帶來的潛在法律責任。

9. 鑑於轉換、更正及彌償之間有着相互關係，任何就《業權條例》內的這些核心成分的修改，必須經過全盤考慮。若要修改或撤銷強制更正規則，即使不把原居村民持有的新界土地納入新制度，我們也不能避免重新考慮《業權條例》的所有核心成分。此舉亦會產生三類受不同法例規管的土地(新土地、合資格自動轉換的現有土地，以及由原居村民擁有而不納入自動轉換的現有新界土地)，使土地註冊制度變得複雜，並可能令公眾深感混亂。此外，我們必須有充份理據方能局部地施行一項政策，而此舉亦可能涉及法律問題。

與持份者的討論

10. 土地註冊處的《土地業權條例》督導委員會在 2010 年 12 月 16 日召開會議，讓持份者考慮《業權條例》中三個核

¹ 例子包括英格蘭和威爾斯、蘇格蘭、安大略和新西蘭。新加坡沒有為欺詐個案提供彌償。

心成分之間的相互關係，以及若撤銷強制更正規則會對土地業權彌償基金帶來的潛在風險和法律責任。會上亦考慮了律師會在 2010 年 12 月 10 日的來函(第 CB(1)790/10-11 號立法會文件)中提出的意見和建議。在會上，委員會成員得悉下列要點：

- (a) 儘管其他司法管轄區普遍實行業權即時不可推翻的做法，但當中沒有一個採取《業權條例》下的自動轉換機制。因此，我們不能單獨處理應否以即時不可推翻業權取代強制更正規則的問題。《業權條例》的三個核心成分，即轉換、更正及彌償安排，必須一併考慮；
- (b) 當局因而邀請律師會重新考慮該會的立場。就這方面，當局知悉律師會對強制更正規則或會引致須要查核業權的關注。若律師會就《業權條例》下三個核心成分應如何重新定位有任何建議方案，當局將樂意與該會及其他持份者討論，以回應持份者的關注和平衡公眾的利益；
- (c) 土地註冊處在 2006 年聘請精算顧問評估土地業權彌償基金會承擔的風險。該顧問根據《業權條例》下的轉換、更正及彌償條文，建議土地業權彌償基金應以物業價值的 0.017% 為徵費比率。該顧問進一步建議當局應在實施《業權條例》前，根據當時的最新資料，覆檢是次研究所採用的假設；
- (d) 若撤銷強制更正規則，便可能須一併撤銷彌償上限和不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定。不過，根據精算顧問的意見，如果撤銷彌償上限，便會大大增加土地業權彌償基金無力償債的可能；若基金須償付多宗巨額申索，便容易導致破產。此外，涉及轉換前的欺詐的風險亦無從評估或控制；
- (e) 其他司法管轄區的經驗顯示，近年物業欺詐個案的數目和金額均有明顯上升。亦有跡象顯示案件涉及犯罪集團，而且每次針對多個物業犯案；以及

- (f) 鑑於精算顧問的研究建議以及物業欺詐的上升趨勢，我們必須因應《業權條例》相關條文的任何修訂，重新評估土地業權彌償基金所要面對的風險以及徵費比率。

11. 《土地業權條例》督導委員會成員提出的意見如下：

- (a) 律師會重申他們在 2010 年 12 月 10 日來函所列的觀點。該會表示理解當局關注若撤銷彌償上限及不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定，對土地業權彌償基金會帶來風險和法律責任，以及對一般置業者造成影響。另一方面，該會認為，在現行的契據註冊制度下，物業交易各方已須承擔不少風險和成本，業權註冊制度及其彌償安排會是一項明顯的改進。新制度帶來的裨益應較其所涉的成本為多；
- (b) 新界鄉議局依然強烈反對修改強制更正規則。他們指出，新界鄉議局作為有關新界事務的法定諮詢團體，其職能並不局限於原居村民擁有的土地。該局關注撤銷強制更正規則會對所有新界土地和物業產生影響。在普通法下，欺詐個案中的前擁有人可以取回物業。如果撤銷強制更正規則，新界的不知情前擁有人在新制度下的處境便會較現有制度下差；若設定彌償上限，情況便更甚。該局不同意律師會有關在《業權條例》實行初期不把原居村民擁有的新界土地納入條例實施範圍的建議，因為此舉會令香港的土地註冊制度變得非常複雜。不過，假如要撤銷強制更正規則的話，彌償上限便應一併撤銷，讓不知情的前擁有人可以獲得十足賠償；以及
- (c) 香港地產建設商會重申該會支持一套不可推翻業權的制度，而不設強制更正規則和彌償上限。不過，若要保留彌償上限，則應保留強制更正規則以維護不知情前擁有人的利益。

12. 我們會繼續與持份者保持密切聯繫，探討可行方案以推進實施土地業權制度的工作。

釐定地段界線

13. 聯合小組委員會在過去的會議上討論過有關土地界線的釐定一事。我們正謹慎研究議員涉及複雜的法律和政策影響的關注，以及持份者在 2010 年 4 月 29 日舉行的聯合小組委員會會議中表達的意見。政府亦在 2010 年 8 月的地籍測量諮詢委員會會議中進一步諮詢相關的持分者。對有關事宜，他們仍持有不同意見。

14. 為避免令事情複雜化，我們認為適當的做法，是把土地界線釐定的方案研究，與《業權條例》的修訂分開處理。根據這個做法，兩項工作將會確保同步進行。

徵詢意見

15. 請議員就本文件的內容提供意見。

發展局

2010 年 12 月