

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1143/02-03(01)號文件

檔 號：CB1/BC/3/02

《土地業權條例草案》委員會

《土地業權條例草案》的背景資料簡介

目的

本文件載述《土地業權條例草案》的背景資料，並概述立法會議員就政府當局於1994年提交的有關立法建議、1999年及2002年的立法建議擬稿的主要內容所提出的主要關注事項。

背景

2. 本港現行的土地註冊制度是契據註冊制度。任何人即使已在土地註冊處註冊為物業的業權擁有人，如物業業權有不明確或欠妥之處，仍可能不獲視為法定業權擁有人。在業權不明確的情況下，買家須承擔風險，公眾亦感無所適從；在某些情況下，所涉物業的商業潛力更可能會減低。若物業轉易時須確定業權，有關人士每次均須查核在現行售賣合約簽訂之前最少15年內涉及該物業所有交易的業權文件。

3. 業權註冊工作小組在1988年5月成立，由當時的註冊總署署長出任主席，成員包括著名的業權轉易事務律師行的執業律師及香港大學法律學院代表，負責研究是否適宜把現時的契據註冊制度改為土地業權註冊制度。工作小組研究其他司法管轄區現行的各種主要註冊制度後，認為改為土地業權註冊制度是適宜的。工作小組就有關建議徵詢香港律師會(下稱“律師會”)的意見，該會原則上支持有關建議。其後，Peter Willoughby教授獲委任為顧問，受託詳細研究制度轉換的程序事宜。他在1991年3月發表的報告中，就制度轉換提出了各項建議。當局就有關建議徵詢了律師會、香港大律師公會及多個其他有關團體的意見。

4. 政府當局在1994年11月向當時的立法局提交《土地業權條例草案》，以期將現行的契據註冊制度改為土地業權註冊制度。當時立法局成立了法案委員會審議該條例草案。鑒於條例草案的審議工作未能於1995年7月立法局任期完結前完成，立法局內務委員會於1995年6月16日同意該法案委員會應中止其工作。

5. 有關條例草案在1995年7月失效後，政府當局仍繼續與律師會進行討論，其後並對原先的條例草案作出一些修訂。在1999年1月，政府當局就經修訂的《土地業權條例草案》擬稿諮詢立法會規劃地政及工程事務委員會，隨後並把條例草案擬稿發給有關各方置評。在1999年11月，政府當局向規劃地政及工程事務委員會簡報諮詢工作的結果，以及其對條例草案擬稿作出的修訂建議。政府當局其後再覆檢條例草案擬稿並作出各項修改，並就修改後的條例草案擬稿徵詢有關團體的意見。

6. 在2002年7月，政府當局就經修改的立法建議擬稿諮詢規劃地政及工程事務委員會。在2002年12月，政府當局向立法會提交現時的《土地業權條例草案》(下稱“現時的條例草案”)。

議員就1994年的立法建議、1999年及2002年的立法建議擬稿所提出的主要關注事項

7. 下文各段概述立法會議員就政府當局於1994年提交的有關立法建議、1999年及2002年的立法建議擬稿的主要內容所提出的主要關注事項。

轉制安排

8. 政府當局在1994年提交的《土地業權條例草案》，建議實行一項自動轉制安排，根據此安排，在新制度實施當日，契據註冊制度的土地登記冊會被視作為土地業權註冊制度的土地登記冊。該建議引起關注，因為在現行契據註冊制度下一些沒有註冊但可行使的權利，可能會在轉制之時因自動改制而取消。當時為審議該條例草案而成立的法案委員會的委員支持採用逐步改制的方法。

9. 因應自動轉制所引起的關注問題，政府當局在1999年的經修訂條例草案擬稿中建議在15年期間，把現行制度逐步轉為新的制度。政府當局在1999年11月18日諮詢規劃地政及工程事務委員會時，委員認為經修改的建議與原先建議並非完全不同，因為午夜自動轉制的問題雖然推遲了15年，但問題會依然存在。

10. 現時的條例草案建議把現行制度逐步轉為新的制度，暫時不會設定自動轉制的期限。凡在《土地業權條例》(若獲制定成為法例)生效後首次轉移物業、新批出政府租契或擁有人自願申請註冊的情況下，有關物業會納入土地業權註冊制度內。沒有納入土地業權註冊制度的物業，會繼續按照現行的契據註冊制度處理。

11. 政府當局在2002年7月5日就現行建議諮詢規劃地政及工程事務委員會時，對委員的問題作出了以下回應：

- (a) 鑒於1999年提出的經修改建議有不少強烈反對意見，政府當局認為在現階段不宜設定一個自動轉制的日

期。政府建議在新制度實施及市民適應該制度後，才再考慮自動轉制的問題；

- (b) 隨着土地註冊處近年不斷進行改革以提高效率，政府當局有信心契據註冊制度及土地業權註冊制度可同時實施，而不會招致不必要的費用；及
- (c) 至於一些在過去業權契據中發現問題但已無法予以糾正的物業(例如欠缺一名前物業擁有人的簽署，而該擁有人已經去世)，鑒於在進行物業交易時，須翻查過去15年的業權契據，以了解業權的轉易情況，如在過去的業權契據發現而無法糾正的問題源於該15年期限之前，有關物業或可根據土地業權註冊制度註冊。

買家的業權不可廢除

12. 土地業權註冊制度的要旨之一是提供業權保障。根據政府當局在1994年提交的《土地業權條例草案》，即使在第三者以欺詐手段達成物業轉易的情況下，土地註冊記錄冊亦不得作出更正，以免影響不知情買家不可廢除的業權。政府會向不知情的原擁有人作出設有上限的彌償，而此筆款項將會向行使欺詐手段的人士索回。當年成立的法案委員會的委員關注到，根據新制度，在欺詐的個案中，原擁有人將無法取回其物業的業權，但在現行制度下，原擁有人則可向法院申請作出裁決。若干委員認為，有關物業的原擁有人應可取回該物業的業權，而有關物業的真正買家則應獲得金錢賠償。

13. 政府當局在1999年1月提交的條例草案擬稿中保留了其原先的建議。規劃地政及工程事務委員會若干委員認為，建議的安排對原擁有人不公平，特別是在物業價值可能高於彌償限額的時候，不公平的情況尤甚。他們認為在具欺詐成分的物業轉易中，物業業權應由法院作出裁決。

14. 鑒於立法會議員及其他人士強烈認為業權不可廢除的原則應予放寬，以保障不知情的原擁有人，政府當局於1999年11月在經修訂的條例草案擬稿中建議，法庭如信納不更正土地註冊記錄冊會造成不公平，可以命令作出更正。政府當局在1999年11月18日諮詢規劃地政及工程事務委員會時，一位委員詢問“不公平”的涵義為何，而其他司法管轄區又是否訂有類似規定。其後，政府當局於2000年3月7日的回覆(於2000年3月8日隨立法會CB(1)1128/99-00號文件送交該事務委員會委員參閱)中表示，英格蘭和威爾士的《1925年土地註冊法令》(Land Registration Act 1925 of England and Wales)第82(3)(c)條規定，如不更正註冊記錄冊會引致不公平時，法庭獲賦權作出更正。政府當局並提出兩宗英格蘭的案例，指出法庭就《土地註冊法令》第82(3)(c)條中“不公平”一詞涵義所作的裁定(*Claridge v Tingey* [1967]1 WLR 134-142及*Epps and another v Esso Petroleum Co. Ltd.* [1973]1 WLR 1071-1083)。

15. 政府當局在現時的條例草案中保留其在1999年11月提出的建議，並進一步建議凡遇有欺詐情況，法庭可按照兩項準則，即各方的作為及困難(條例草案第81(3)條)，來考慮是否更正業權註冊紀錄。在2002年7月5日的規劃地政及工程事務委員會會議上，政府當局告知委員，首項準則即“各方的作為”可包括在物業擁有權易手之前及之後作出的作為。至於另一準則“各方的困難”，法庭可考慮失去有關物業的擁有權對各方所造成的困難。

彌償條文

16. 在1994年所提交的《土地業權條例草案》提出訂立彌償計劃，任何人如因土地註冊記錄冊所載或遺漏記項而蒙受損失，而該記項是由影響擁有權的欺詐或土地註冊處人員的錯誤或遺漏所導致的，便可就有關損失獲得彌償。建議的計劃會為兩類損失提供彌償：因土地註冊處人員的疏忽而引致的損失，以及因他人的欺詐而引致的損失。就第一類損失而言，建議的計劃會規定，正如現行的做法一樣，因土地註冊處人員的疏忽而蒙受損失的人，可獲全數彌償。至於因他人的欺詐而引致的損失，彌償額將由當時的財政司設定上限，並會在憲報公布。根據建議，初時每宗申索的款額上限為2,000萬元。

17. 當時成立的法案委員會其中一位委員認為，政府當局應審慎考慮實施此全面的彌償計劃是否切實可行。若干委員亦質疑為何須就他人欺詐行為所引致損失的彌償設定上限。就此方面的問題，委員察悉，在英國及大多數英聯邦國家並不設定彌償上限。在回應委員的詢問時，政府當局提出以下理由，以解釋為何建議設定彌償上限，以及把每宗申索的上限定為2,000萬元：

- (a) 彌償計劃已設定為自負盈虧的方式，彌償金應來自使用土地業權註冊制度的人士，因此應在彌償個人損失與一般物業擁有人和買家的支出之間取得平衡。
- (b) 蓄意的欺詐行為很難預測或避免，所以要有適當的方法限制彌償計劃可能要承擔的責任。
- (c) 彌償計劃的精神是保障最有需要的人，即一般的樓宇擁有人。
- (d) 由於約有99.2%物業交易所涉及金額少於2,000萬元，建議的上限可為大多數的物業擁有人提供保障。所購物業價值超過2,000萬元的買家，通常是有充足資源和有律師協助，以保障自己的公司或人士。
- (e) 彌償上限定得太高，可能會令物業買賣的各方中未能以應有的審慎態度行事。
- (f) 政府會是第一線彌償人。所得彌償不足以彌補損失的人士，可循法律途徑追討不足之數。

18. 經重新考慮後，政府當局在1999年的經修訂條例草案擬稿及現時的條例草案(第82至86條)，建議保留彌償條文。政府當局亦建議欺詐個案每宗申索的上限提高至3,000萬元，該建議金額會涵蓋所有物業交易中的99.6%。政府當局於1999年11月18日及2002年7月5日諮詢規劃地政及工程事務委員會時，一位委員對於把彌償基金上限設定為3,000萬元表示關注。該位委員認為政府當局應設立機制，為價值超過3,000萬元的物業的擁有人提供合理保障。事務委員會得悉政府當局的意見是，如有需要，該等物業的擁有人可就超出3,000萬元彌償保障限額的業權購買保險。

財政影響

19. 在1994年為研究《土地業權條例草案》而成立的法案委員會獲悉，當局會在土地註冊處成立一個資金有1億元的彌償儲備基金，以支付彌償計劃下的賠償。當局會預留部分註冊費，撥作成立儲備基金的資金。

20. 至於現時的條例草案，彌償基金的儲備額建議為1億5,000萬元，在10年內累積得來。政府當局建議在彌償基金累積儲備之前，由政府為基金安排一筆1億5,000萬元的備用貸款，以應付申索。在條例草案制定成為法例後，當局會徵求立法會財務委員會批准貸款。政府當局於2002年7月5日就此事諮詢規劃地政及工程事務委員會時，若干委員關注到在地業權註冊制度下向物業擁有人增收的費用及徵費。他們獲得保證，政府當局會盡量把用作成立彌償基金的註冊費用及申請註冊徵費維持在低水平，目的是令新制度下的註冊費用及徵費與現行制度下的註冊費用相若。預計每宗申請的徵費不會多於數百元。

21. 另一方面，根據現時逐步轉制的建議，物業擁有人須在首次出售物業或自願申請轉制時，委託律師發出妥善業權證明書，因而在初期可能需要支付額外費用。有些律師除了現行的物業轉易費用外，可能就發出證明書另外收費。政府當局告知規劃地政及工程事務委員會委員，當局會與律師會聯絡，以確定律師大概收取的各級費用。

凌駕性權益

22. 根據1994年提交的《土地業權條例草案》，物業業權將繼續如目前一樣，受若干“凌駕性權益”影響。該等權益不論是否已經註冊，均會影響有關土地。

23. 政府當局於1999年的經修訂條例草案擬稿中建議，由於凌駕性權益是影響土地的權益，且亦不能將所有凌駕性權益記入土地註冊記錄冊內，因而建議有需要予以保留。為賦予政府租契全部所有權，政府已在經修訂的條例草案擬稿內將凌駕性權益的數目減至最少，但一如其他奉行土地業權註冊制度的海外司法管轄區，有關業權仍受凌駕性權益的規限。政府當局亦建議保留逆權管有權利，因為有關權利一直以來是一種公認的法定權利。再者，英國及澳洲的新南威爾斯都把逆權管有視為一種凌駕性權益。

24. 政府當局建議在現時的條例草案(第24條)內，訂定一份有限範圍而實際上無法註冊的凌駕性權益清單，並在經修訂條例草案擬稿中刪除其他一切未經註冊的權益。政府當局於2002年7月5日就現行建議諮詢規劃地政及工程事務委員會時，一位委員表示關注到此建議會對物業擁有權構成影響。換言之，在土地業權註冊制度下的註冊擁有人不會完全獲承認為物業的法定擁有人。委員獲悉，政府當局會盡量減少受保障的凌駕性權益類別，並會在法例中清楚界定該等權益，務求盡可能確定物業擁有人和買賣雙方所得的保障。

律師的刑事法律責任

25. 根據於1994年提交的《土地業權條例草案》，核實註冊申請的任何人(律師或公職人員)，如“虛假”或“罔顧實情”地核實申請，即屬觸犯刑事罪行。

26. 鑒於有關人士提出，因“罔顧實情”地進行核實而須負上刑事責任，此規定過於嚴苛，政府當局在1999年的經修訂條例草案擬稿中建議，任何人對註冊申請進行核實時，如“欺詐”地核實申請，才屬觸犯刑事罪行。當局於1999年11月18日諮詢規劃地政及工程事務委員會時，一位委員質疑，既然刑事法已規定，凡作出欺詐行為者，即須負上刑事法律責任，當局是否有需要提出此建議。政府當局指出，土地業權註冊制度要有效運作，在很大程度上有賴法律界行事守正，因此有必要在條例草案中明文規定以欺詐手段核實註冊申請，須負上刑事法律責任。該位委員對政府當局的解釋並不信服。

27. 在現時的條例草案(第96(1)(d)條)中，政府當局保留其在1999年提交的經修訂條例草案擬稿內所提出的建議。

土地界線

28. 在契據註冊制度下，土地界線並無任何保證。一向以來，政府當局建議土地業權註冊制度在此方面不作任何更改。於1999年11月18日的規劃地政及工程事務委員會會議上，若干委員指出，土地註冊記錄冊並無對土地界線作出保證，故此不是證明物業業權的不可推翻證據。一位委員亦指出，就遺失圖據地段而言，土地註冊記錄冊未能發揮應有的作用。政府當局認為，由於新界的土地測量在多年前進行，因此實際上難以確定該等測量是否準確；不過，市區土地應不會有土地界線的問題。

29. 在現時的條例草案中，政府當局並無建議在擬議的土地業權註冊制度下為土地界線提供任何形式的保證。當局於2002年7月5日諮詢規劃地政及工程事務委員會時告知委員，自1980年大地測量基準設定以來，全港只有不足10%地段的土地界線經測量，故此，政府當局認為現時不宜為土地界線提供保證。然而，政府當局建議設立途徑，讓地段擁有人可向地政總署署長申請為其地段的界線進行測量，然後在土地註冊處辦理註冊(現時的條例草案第92條)。隨着本港經妥為測

量的地段越來越多，政府當局會在適當時候重新研究此事，考慮為土地界線提供保證。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年3月17日