

《土地業權條例草案》條例草案委員會

彌償

目的

本文件說明《土地業權條例草案》建議設立彌償計劃的目的及運作，並且解釋計劃所設定的賠償上限法律的恰當性。

背景

2. 目前《土地註冊條例》規定土地註冊處須就其疏忽所引致的損失負上法律責任，然而，該條例沒有為因欺詐或施行該條例而喪失業權的不知情人士提供協助。任何不獲判給物業的一方(通常是買方)唯有嘗試向行騙者追討損失。

3. 為防止因欺詐而招致損失，規定進行交易時必須仔細查核當事人身分和權力依據的物業轉易制度是首要的保護措施。業權註冊制度不僅會保留這些保護措施，還會以彌償計劃的形式提供額外保障。

4. 《土地業權條例草案》建議的彌償計劃可就每宗欺詐個案的賠償款額設定最高限額，現時擬設的上限為 3,000 萬元。有意見質疑設定上限是否符合憲法，因為這樣做可能會使某人喪失物業而未能得到根據《基本法》第六及第一百零五條規定的十足補償。

彌償計劃

5. 政府建議設立彌償基金以應付申索，基金來自註冊申請的徵費。如因土地註冊處的錯誤或遺漏而導致損失，則土地註冊處營運基金會向彌償基金支付款項；至於因有關各方本身的欺詐或疏忽而有份造成損失，而基金又已經作出賠償的個案，基金會採取行動向有關各方追討賠償。徵費擬分等級制，以反映不同組別物業價格的平均價值。當局會以維持基金自負盈虧為基礎設定徵費額。如早期有大量申索而基金還未存有足夠儲備，在得到財務委員會的批准後，政府擬提供後備貸款暫時支付所需。

6. 彌償申索可於以下兩種情況提出：
- (a) 因土地註冊處處長或協助處長的公職人員的錯誤或遺漏導致業權註冊紀錄載有記項或有遺漏而造成損失(第 82(1)(b)條)；及
 - (b) 因欺詐導致業權註冊紀錄載有記項或有遺漏而喪失業權(第 82(1)(a)條)。
7. 關於第 6(a)段，如因土地註冊處處長或其人員的任何錯漏而取得業權註冊紀錄或導致遺漏記項，則申索人有權申索彌償，彌償不會設定上限。實際上，這與現行的契約註冊制度下的情況一樣。彌償基金只不過是一個支付賠償的機制，土地註冊處營運基金須要向彌償基金支付賠償損失的款項。
8. 關於第 6(b)段，欺詐可以由任何人作出，然而，欺詐必須影響註冊土地的擁有權或某人作為註冊長期租契的承租人的註冊。此外，法庭也必須已經根據第 81(1)或 81(3)條發出命令。
9. 彌償基金只會在法庭發出命令後才考慮作出賠償。法庭有權傳召所有證人和考慮所有證據，以評估個案是否涉及欺詐。此外，如在第三方作出欺詐之後有兩名合資格申索人對物業提出申索，則法庭必須指令由誰人持有物業，然後彌償基金才會考慮向另外的申索人作出賠償。第 82(6)條確認因法庭命令而喪失物業的註冊擁有人，有資格根據彌償計劃提出申索。
10. 第 82(2)條防止任何由於本身的欺詐或疏忽而造成或在相當程度上有份造成損失的人獲得賠償。這條文可防止擁有人和行騙者之間串通，或任何買方在其交易中沒有查核可疑情況；又可防止向任何從因本身欺詐或疏忽而有份造成損失的人手上取得業權的人作出賠償(付出有值代價的真誠買方除外)。這項條文旨在防止明知有欺詐情況出現的買方及沒有以有值代價購置土地的人(即饋贈的受贈人)申索彌償。
11. 第 82(3)條防止因土地註冊處以外一方沒有交付應予註冊的事項而造成損失的申索。在這些情況下，應向隱瞞不為文書註冊的一方採取行動。

12. 當局明文規定豁除專業彌償保險人提出的申索，該條文的目的是為免引起誤會，規定專業人士造成的損失應由專業彌償保險人而非彌償基金負責賠償。

13. 引用彌償基金計劃的主要例子，是就着同一項物業同時存在兩宗有效但對立的申索，即有不知情前度業主因欺詐而喪失業權，而不知情買方又不察覺有欺詐而以十足有值代價購置物業。在這情況下，只有一宗申索可獲判持有物業。

14. 根據現行安排，即使不知情買方已經支付合理的有值代價購置並且管有物業，不知情前度業主通常都能夠討回物業。不知情買方一般只有向行騙者追討損失，即使他已經管有物業也必須遷出。在建議的制度下，不知情前度業主和不知情買方的情況會有以下改變： -

(a) 買方沒有管有物業

如果法庭命令根據《土地業權條例草案》第 81(1)條作出有利前度業主的命令更正業權註冊紀錄，則前度業主能夠取回物業，不知情買方則可以向彌償基金提出申索。

(b) 買方管有物業

除非法庭另有指示，否則不知情前度業主不可以討回物業，他可以向彌償基金提出申索。如果法庭命令向前度業主作出更正，則不知情買方可以向彌償基金提出申索。

15. 《土地業權條例草案》各方面的計劃結合土地註冊處的運作程序、律師會的實務指引、以及律師行和銀行的查核手續，旨在把成功欺詐物業的風險減至最低。彌償計劃只會在所有預防措施都不能阻止欺詐的情況下才須用上。

16. 在大部分可想像到的個案中，即使設定上限，申索人也可以追討全部損失。彌償基金會接收他們向行騙者提出的申索，即使損失超越上限，申索人也可獲保證討回至少上限的款額，根據現行制度他並無這項保障。他也可保留權利向行騙者追討超過上限的餘款。

設定上限的合憲性

17. 有意見指出條例草案意圖剝奪不知情業主的物業而不作出十足補償，因此違反《基本法》的規定，尤其是第六和第一百零五條。

18. 《基本法》第六條訂明香港特別行政區(“香港特區”)依法保護私有財產權。

19. 《基本法》第一百零五條訂明香港特區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

20. 補償權利只會在出現了《基本法》第一百零五條下所述的依法徵用財產的情況下才會產生。因此，最重要的問題是《土地業權條例草案》建議的計劃是否涉及上述的徵用財產。

徵用

21. 條例草案建議的計劃是一個一般性的計劃，用以決定土地的實質擁有權是否受到任何產權負擔的規限，以及兩個或以上產權負擔之間的優先關係。《土地業權條例草案》訂明如何處理針對同一項物業的合法和對立的私人申索。基於這一點，及以下各點的考慮，上文第 20 段的問題應予以否定的答案：

- (a) 《聯合聲明》有關依法徵用財產的補償權利條文；
- (b) 在香港特區成立之前已經實施的現行土地註冊制度；及
- (c) 比較澳洲法庭及《歐洲人權公約第一議定書》(First Protocol of the European Convention on Human Rights)第一條，兩者關於產權保障的法理學。

延續性

22. 《聯合聲明》已被確定為可以用作解釋《基本法》的指引。《聯合聲明》附件一第六節與《基本法》第六和第一百零五條相對應的條款，訂

明“財產所有權，包括財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用財產得到補償...的權利，繼續受法律保護”。從這一點可清楚看到《基本法》第一百零五條訂明依法徵用財產得到的補償權利基本上反映回歸前依法徵用財產得到的補償權利。如果在回歸前若干對產權的干預沒有致使產生任何補償權利，則它不大可能屬於《基本法》第一百零五條所指可以得到補償的“徵用”範圍。

23. 《基本法》有關延續性的主旨進一步確定這一點。正如上訴法庭在香港特區 訴 馬維騷一案(HKSAR v Ma Wai Kwan David [1997]HKLRD 761, 見 790D and 800J 頁)的裁決,《基本法》的整體要旨與《聯合聲明》一樣,是要確立延續性(中國回復主權須作出的轉變除外)。

先前法律

24. 現行土地註冊制度自 1844 年起實施。在這個制度下,土地權益在某些情況下不可強制執行,而政府不會向因施行這制度而喪失權益的人作出補償。舉例來說:

A 業主以 B 為受益人訂立一項租期超過三年的租契,但租契沒有註冊。如果 A 向 C(付出有值代價的真誠買方)出售物業, B 便會喪失其土地的權益,因為《土地註冊條例》第 3(2)條訂明沒有註冊的文書,對付出有值代價的真誠買方均無效, B 唯一的辦法是向 A 行使個人補救權利。

比較法理學

25. 此外,澳洲法庭及《歐洲人權公約第一議定書》第一條的法理學都支持:如有關法例不旨在徵用財產,而涉及調整或規管對立私人財產申索,不大可能合理地描述為就《基本法》第一百零五條而言徵用財產的法律。

26. 澳大利亞憲法(The Australian Constitution)第 51(xxxi)條保護產權。然而,澳大利亞法庭曾經裁定,如有關法例不旨在取得財產,而涉及調整某項特定關係或某項活動範疇下個人之間的對立權利、申索或義務,並不屬於“以公平條款取得的”憲法保護範圍。[Peter Hanks: 澳洲的憲法(Constitutional Law in Australia)(1996 年第 2 版)第 510 頁]

27. 在《歐洲人權公約第一議定書》(First Protocol of the ECHR)第一條的法理學下，該條有關「剝削財產」的條款曾被裁定為是針對國家徵用財產，或國家授權徵用財產以達至公共目的，而不是針對本質上屬私法的事宜。[見 *Bramelid 訴 Sweden* [1982] 5 EH RR 249 一案，英國高等法院最近也依循此案審理 *Family Housing Association v Donnellan* [2002] 1 P&CR 34]一案。]在最近的 *九龍雞鴨欄同業商會 訴 律政司*(*Kowloon Poultry Laan Merchants Association v Department of Justice* [CACV 1521/2001])一案，香港上訴法庭依據歐洲人權委員會在 *Baner 訴 Sweden*[60 DR 128]一案的判決，詮釋《基本法》第一百零五條“徵用財產”的意思。

適當的平衡

28. 雖然《土地業權條例草案》建議的計劃並不是就《基本法》第一百零五條的目的而言徵用財產所有人的財產，但會干擾或管控土地產權的擁有權。因此會牽涉另一個問題，就是這樣的干擾和管控是否符合《基本法》第六及第一百零五條。

29. 《基本法》第六及第一百零五條“依法”一詞表示受保障的產權是受着法律所規定及符合《基本法》的限制。

30. 根據歐洲人權公約發展而成的法理學，須在社會的整體利益及保障個人產權兩方面取得公正平衡(fair balance)，而社會整體利益正是任何對產權干擾和控制的最終目的。假定《基本法》第六及第一百零五條須接受這個公正平衡測試，我們認為《土地業權條例草案》建議的計劃基於下述原因通過測試：

- (a) 建議的制度提高業權明確清晰的程度，並且簡化物業轉易程序，帶來多方面的好處。
- (b) 建議的制度為欺詐、錯誤或遺漏的個案設立彌償計劃，加強對各方的保障。
- (c) 計劃建議的 3,000 萬港元最高彌償上限足夠為超過 99%的交易提供十足彌償。

- (d) 即使計劃不足以悉數賠償損失，也不會奪去個人現時擁有向第三方行騙者追討個人賠償的權利，此外，最高可追討上限的保證使採取行動的一方更有把握追討賠償。
- (e) 設定彌償上限是合理的，因為它： -
 - i) 容許一個簡單的制度評估每項物業的徵費；
 - ii) 維持一個穩定和可預計的徵費制度；及
 - iii) 就不同價格的物業交易，都可確保市民能負擔徵收的費用。
- (f) 如他們認為有此需要，較高價格物業的業主有較大能力採取進一步措施保障他們的權益，因此，設定上限也是合理的。
- (g) 法庭可決定彌償申索權及賠償額。
- (h) 建議的制度提供多項保障衡平法權益免受損失的方法： -
 - i) 如果屬凌駕性權益，會自動獲得保障；
 - ii) 如屬自願轉制後首次註冊或沒有以有值代價作出轉讓的情況，則任何緊接首次註冊日期之前存在和可強制執行的權益仍然可強制執行；
 - iii) 可以記入“警告書”，保障衡平法權益持有人的利益；
 - iv) 可向法庭申請更改業權註冊紀錄(雖然，取決於法庭的酌情權，這個補救方法不適用於管有物業並付出有值代價的真誠買方)；
 - v) 可向法庭申請制止交易註冊，或向處長申請限制某項交易；及
 - vi) 衡平法權益持有人可根據合約或其他依據擁有的權利，向現時或前度註冊業主追討個人賠償。

結論

31. 政府認為《土地業權條例草案》建議的計劃並沒有涉及《基本法》第一百零五條所述的徵用產權所有人的財產，反之，正如現行《土地註冊條例》一樣，草案列明規管關於物業的對立私人申索的安排，也改變有關安排，使已註冊的土地業權得到更大保障。改變有關安排是值得的，因為：

- (a) 建議的計劃防止現時損壞業權的因素永久保存下去；也可更清晰明確、方便快捷和符合成本效益地處理土地權益，令市民普遍受惠；及
- (b) 建議的計劃為私人業主提供多項保障權益的方法。

房屋及規劃地政局

2003 年 5 月