

立法會 Legislative Council

立法會LS114/02-03號文件

《土地業權條例草案》委員會文件

就被人以欺詐手段剝奪財產的擁有人 獲支付的彌償款額建議設立上限是否抵觸 《基本法》一事的觀察分析

在法案委員會於2003年5月12日舉行的會議上，政府當局提交了一份題為“彌償”的文件。該文件載述在《土地業權條例草案》中就被人以欺詐手段剝奪財產的擁有人獲支付的彌償款額建議設立上限，是否抵觸《基本法》尤其是第六及一百零五條一事上，政府當局所持的意見。委員指示法律事務部就文件內容作出回應。

有關的立法建議

2. 根據《土地業權條例草案》第82(1)條，任何人如因業權註冊紀錄所載或遺漏的記項而蒙受損失，而該記項是由於：(a)欺詐；或(b)土地註冊處處長或其人員的錯誤或遺漏而取得、作出或遺漏，該人有權就其損失獲得政府彌償。在涉及欺詐的情況下，蒙受損失的一方須先根據條例草案第81條申請更正有關記項或遺漏，由原訟法庭仲裁及作出相應的命令，然後才可提出彌償申索。

3. 條例草案第83(3)條訂明，如有欺詐情況，所須支付的彌償款額為：(i)土地權益在緊接關乎該項欺詐的根據第81條作出命令的日期前的價值；或(ii)財政司司長藉憲報公告釐定的款額（“彌償上限”），兩者中以款額較少者為準。政府當局建議財政司司長釐定的款額為3,000萬元。因此，擁有人的損失如超過3,000萬元，便不會獲得十足補償。

4. 在此述明兩項觀察所得，或會有所幫助。首先，在欺詐個案中，擁有人就其未獲彌償的損失向欺詐者追討的權利，不會因彌償上限而受到任何形式的限制，儘管實際上此類行動往往可能沒有結果。其次，倘若擁有人的損失是由土地註冊處處長或其人員的任何欺詐、作為或遺漏引致，該擁有人將不能就其未獲彌償的損失向政府提出法律程序，因為條例草案第8(2)條明文規定，在此情況下，政府的賠償法律責任不得超逾根據條例草案第9部須支付的彌償款額，亦即3,000萬元（“彌償限額”）。因此，政府當局在文件第7段表示，如申索人因土地註冊處處長或其人員的錯誤或遺漏而有權申請彌償，彌償款額將不設上限，實在令人難以理解。

與《基本法》有關的事項

5. 《基本法》第六條述明，香港特別行政區依法保護私有財產權。《基本法》第一百零五條規定，香港特別行政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。

6. 有一點顯而易見，就是《土地業權條例草案》原擬制定為一項保護私有土地財產權的法例。同樣，有一點亦無可否認，就是該條例草案的用意是要保護私人和法人土地財產的取得和處置的權利，而可能不大關乎土地財產的使用和繼承的權利。任何認為彌償上限與彌償限額會與《基本法》相抵觸的觀點，只能依據在依法徵用財產時獲得補償的權利，以及徵用財產的補償須相當於該財產當時的實際價值此項明文規定，即《基本法》第一百零五條。

7. 因此，要研究的事項可列述如下：

- (a) 在《土地業權條例草案》中訂立彌償上限與彌償限額，是否意味擁有人所獲得的補償，未必相當於其有關財產當時的實際價值；
- (b) 若(a)項的答案為“是”，這是否意味如依法徵用財產的事實成立，根據《基本法》第一百零五條在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會因此而被侵犯；
- (c) 若(b)項的答案亦為“是”，這是否意味就《基本法》第六條而言，私有財產權不受法例保障。

政府當局的意見

8. 政府當局在文件中提出意見，表示就《基本法》第一百零五條而言，《土地業權條例草案》建議的彌償計劃不會徵用任何人的財產。當局列出數項理由支持其觀點，現謹逐一加以探討。

延續性

9. 政府當局的論據是，《基本法》旨在為本地法例確立延續性，但中華人民共和國回復主權須作出的轉變除外，並非訂立任何新的權利。現行契據註冊制度始自香港回歸之前，而在該制度下，其後為購買物業付出價值的真誠買家，不受沒有註冊的租契的約束，承租人無權就其損失獲得補償。這裏涉及《基本法》第一百零五條所述徵用財產的機會不大，因為在業權註冊制度下擁有人未能就其損失獲得彌償的情況，並非失去其在回歸前的既有權利。

10. 政府當局首先提述《澳大利亞憲法》第51(xxxi)條(文件第26段)，並表明該條文訂立產權保障。當局續稱，澳洲法庭曾經裁定，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。第51條實際上是一項賦權條文，使澳洲國會能夠為澳大利亞聯邦的安寧、秩序及有效管治，就多方面的事宜制定法律。第(xxxi)段提述按公平條款向國家或個人取得財產作任何用途，而國會有權就此制定法律。因此，這與現時研究的情況是否有直接關係，並不完全清楚。政府當局的論據似乎是，一如澳洲與調整對立權利有關的法例並無抵觸《澳大利亞憲法》第51(xxxi)條，《土地業權條例草案》的彌償上限與彌償限額屬於調整對立權利或申索的法律，故不抵觸《基本法》第一百零五條的規定。若這確是政府當局的想法，當局便先要確立彌償上限與彌償限額為規管對立申索或權利的條文。但事實上，彌償上限與彌償限額只是限制法律責任的條文，儘管兩者可以說是調整對立申索或權利的安排的一部分。

11. 文件(第27段)繼而提述《歐洲人權公約第一議定書》的第一條(“人權公約第一條”)及有關的法理學。第一條訂明：

“每個自然人或法人有權安寧地享用其財物。任何人均不得被剝奪財物，但如為符合公眾利益，以及在法例及國際法的一般原則規定的情況下，則屬例外。

然而，上述條文不得對國家為按照一般權益管制財產用途，又或為收取稅款或其他捐款或罰款而執行其認為所需法例的權利，造成任何形式的損害。”

值得注意的是，第一條採用的字眼與《基本法》第一百零五條有頗大分別。該條文的第二段清楚制約和局限第一段所載規定的實施範圍。

12. 政府當局的論據是，針對為公共目的徵用土地的法例與針對本質上屬私法事宜的法例，兩者應作出區別。當此類私法對個人產權造成干擾時，必須符合公正平衡的驗證準則。當局援引了若干案例，用以支持作出上述區別及採用公正平衡的驗證準則。

13. *Bramelid訴Sweden (1982) 5 EHRR 249*是一宗與人權公約第一條的釋義及適用範圍有關的案件。申請人就瑞典《公司法》的若干條文作出投訴。該等條文賦權持有公司股份逾九成的母公司，收購其餘股東的股份。如對有關權利或收購價有任何爭議，須根據《仲裁法》藉仲裁方式調解爭議。申請人投訴有關條文令他們要以低於股份實際價值的價格，出售他們持有的公司股份。實際上，該等申請人認為他們是徵用財產的受害者，而這項徵用並不符合公眾利益，也沒有相應作出公平的補償。歐洲人權法庭同意，當國家扣押或授權另一人扣押某項資產，以實現符合公眾利益的目標時，便構成形式上或實際上的徵用。人權法庭又裁定，人權公約第一條第二句的規定並不適用，因

為有關的瑞典法例旨在達到的一般目的，是建立一套規管制度，有利於那些其視為最值得保障的權益，而該等權益與公眾利益並無關係。人權法庭繼而認為，在某些情況下向小股東施加責任，要他們把其股份交予大股東的公司法例，是用以規管股東相互之間的關係。此類法則是維持社會正常運作所必需的，原則上不可視為抵觸人權公約第一條的規定。人權法庭更認為，在制訂對財產或個人之間的法律關係有影響的法則時，立法機關不應造成不平衡的現象，致使某人在不公平的情況下被無理剝奪財物，從而使另一人受惠。人權法庭繼而用有關驗證準則來驗證該案件的各項事實，所得的結論是，有關瑞典法令的條文並無以任何方式建立過分不平衡之處，以至侵犯安寧地享用財物的權利。

14. 英國高等法院在審理 *Family Housing Association 訴 Donnellan and others* [2000] P. & C.R. 34 一案時，曾援引 *Bramelid* 一案作為案例。Family Housing Association(下稱“協會”)展開法律程序，控告被告人管有兩間以協會名義註冊的房屋。被告人作出申辯，表示其逆權管有該兩間房屋。在《1998年人權法令》獲通過成為法例後，協會提出修改其申索詳情，指稱逆權管有的整體概念與協會根據人權公約所享有的權利有抵觸。郡法院的法官准許協會作出有關修改，但被告人提出上訴。高等法院最終判被告人上訴得直。主審法官 Park 認為，關鍵問題在於逆權管有可否構成人權公約第一條所指剝奪財物的行為。他判定，在 *Bramelid* 一案中已裁定，人權公約第一條是針對國家為公共目的徵用或授權徵用財產，而非針對那些本質上屬私法的事宜。由此可見，逆權管有的規則不可能構成人權公約第一條所指剝奪財物的行為。

15. 在 *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]) 一案中，香港的上訴法庭考慮由原訟法庭呈交的上訴。上訴人是一個家禽批發商會，他們投訴政府規定將售賣雞隻和水禽的地點分開，令他們在財政上損失慘重，而政府更拒絕就該等損失向他們作出補償。他們聲稱，這是《基本法》第一百零五條所指徵用財產的行為。上訴法庭認為，規定將售賣雞隻和水禽的地點分開是一項土地用途管制，而不是徵用財產。為支持此觀點，上訴法庭引用了歐洲人權委員會對 *Baner 訴 Sweden* App. 11763/1985, 60 D.R. 128 一案的判決書內若干章節，從中可至少得出兩項規則：(1) 人權公約第一條所指的“剝奪”並不局限於形式上徵用財產的情況。若有關措施影響財產的實質內容，以至事實上已徵用了財產，又或有關措施可等同剝奪財物，“剝奪”的情況可能亦會存在。(2) 屬一般性質的法例如影響財產擁有人的權利，以及重新界定該等權利，通常不可等同徵用財產，即使產權在某些方面因此而受到干擾甚或喪失。這宗案件可視為在解釋《基本法》第一百零五條時應用上述兩項規則的權威。

公正平衡

16. 政府當局看來承認《土地業權條例草案》的條文會干擾土地產權的擁有權。當局採納了歐洲人權法庭在 *Bramelid 訴 Sweden* 一案中的處理方式，其論據似乎是：如能在社會的整體利益與保障個人產權之

間取得公正的平衡，此種干擾即符合《基本法》的規定。當局繼而列出其認為《土地業權條例草案》所建議的彌償計劃符合公正平衡驗證準則的理由。

分析

17. 現在回到上文第7段所載的研究事項。事實上，當財產的價值超越彌償上限和彌償限額，按照彌償計劃作出的補償不會相當於財產的實際價值。在考慮這些情況是否違反《基本法》第一百零五條所指因依法徵用財產而得到補償的權利之前，必須首先確定財產是否被徵用。

18. 政府當局在確定是否有《基本法》第一百零五條所指徵用財產的行為時，採納了歐洲人權法庭的處理方式。此立場所涉及的主要問題是，歐洲人權法庭的做法在很大程度上以人權公約第一條的實際用語為依據。反之，《基本法》第一百零五條沒有提及任何公共目的。值得注意的是，上訴法庭在九龍雞鴨欄一案中，並無提述私法事宜與為公共目的徵用財產兩者之間的區別，反而着重法例的一般性質。上訴法庭的處理方式似乎較可取。

19. 必須承認的是，《土地業權條例草案》本身沒有直接徵用財產的條文，故此不可能有直接剝奪財產的問題。有一點仍須確定，就是業權註冊制度會否對財產的實質內容造成影響，以至財產實際上被剝奪。從九龍雞鴨欄一案看來，法庭似乎已接納《基本法》第一百零五條確實涵蓋財產實際上被剝奪的情況，並提出以法例的一般性質作為有關驗證準則。就現時研究的情況而言，不能指當局不會作出任何補償，只是當財產的實際價值超越彌償上限或彌償限額時，補償額並不相當於財產的實際價值。因此，如要針對彌償上限及彌償限額，極其量只可以說兩者可能會導致擁有人喪失部分財產。從上文第4段可見，因欺詐而蒙受損失的擁有人，可隨時向作出欺詐行為的人提出申索。法例針對欺詐行為而保障擁有人所享有的權利，只不過沒有保證擁有人會獲得十足補償。《土地業權條例草案》顯然不是一項意在剝奪擁有人部分財產的法例。相反，與現行法例比較，該條例草案會帶來重大改善，可保證欺詐個案的受害人會獲得款額最高可達彌償上限的補償，而無須向作出欺詐行為的一方提出起訴。《土地業權條例草案》的目的是設立一個業權註冊制度，為財產擁有人提供保障，當中的條文會影響財產擁有人的權利，並對該等權利重新予以界定。設定彌償上限和彌償限額，可能會令擁有人無法全數討回其損失的金額。若引用九龍雞鴨欄一案的論據，可得出一個並非不合理的結論：《土地業權條例草案》是一項屬一般性質的法例，不但影響財產擁有人的權利，而且對該等權利重新作出界定。由此推論，就《基本法》第一百零五條而言，彌償上限及彌償限額不會構成剝奪財產的問題。

20. 雖然本部對歐洲人權法庭 *Bramelid* 訴 *Sweden* 一案的判決理由是否直接適用於現時研究的情況有所保留，但本部贊同政府當局的看法，認為干擾產權或個人之間的法律關係的法則，必須符合公正平衡

的驗證準則，才能視為與《基本法》第六及一百零五條的規定相符。採用有關驗證準則來驗證彌償條文會比較複雜和困難，因為與 *Bramelid* 一案不同，現時探討的平衡不僅是兩類股東之間的平衡，而是一方面要考慮設有業權註冊制度對社會所帶來的益處，另一方面要考慮在沒有該制度時擁有人如何得到保障；同時，一方面要讓大多數擁有人可享有一項徵費合理的彌償計劃，另一方面又要使少數擁有人能就其損失獲得十足彌償。此事須由議員作出決定。

21. 若就申論而言假定彌償上限與彌償限額會導致擁有人喪失部分財產，這樣是否意味會違反《基本法》第六條的規定？本部認為有一點相當清楚，就是《土地業權條例草案》的目的和效力在於為土地財產的買家提供更佳保障。在某些情況下，擁有人未必能根據彌償計劃或向政府討回其因任何欺詐、作為或遺漏而蒙受的一切損失，但這並不表示法例沒有保障財產擁有權。

附件

22. 上述各宗案件的案情全文載於附件(只有英文本)，方便議員參考。

立法會秘書處
法律事務部
2003年5月15日