

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1871/08-09號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB1/PS/4/08/1

### 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

#### 第三次會議紀要

日 期 : 2009年4月21日(星期二)  
時 間 : 下午2時30分  
地 點 : 立法會大樓會議室B

出席委員 : 吳靄儀議員 (主席)  
何俊仁議員  
劉健儀議員, GBS, JP  
石禮謙議員, SBS, JP  
余若薇議員, SC, JP  
梁家傑議員, SC

缺席委員 : 張學明議員, SBS, JP  
劉秀成議員, SBS, JP

出席公職人員 : 議程第II項

署理發展局副秘書長(規劃及地政)2  
杜永恒先生

土地註冊處處長  
蘇啟龍先生, JP

土地註冊處副首席律師  
林梁曼華女士

土地註冊處助理首席律師  
文達揚先生

土地註冊處業權註冊發展經理  
湯張惠芳女士

**列席秘書** : 總議會秘書(1)4  
薛鳳鳴女士

**列席職員** : 助理法律顧問6  
顧建華先生

高級議會秘書(1)5  
張渭忠先生

議會事務助理(1)7  
蕭靜娟女士

---

#### 經辦人／部門

##### **I 通過會議紀要**

(立法會 CB(1)1292/08-09 號 —— 2009 年 3 月 19 日  
文件 會議的紀要)

2009 年 3 月 19 日會議的紀要獲確認通過。

##### **II 與政府當局舉行會議**

(立法會 CB(1)1291/08-09(01) —— 政府當局就風險  
號文件 和法律責任提交  
的文件

立法會 CB(1)1028/08-09(01) —— 政府當局就《土  
地業權條例》的  
號文件 修訂提交的文件)

2. 聯合小組委員會進行商議工作(會議過程索  
引載於**附件**)，並作出下列決定：

(a) 要求聯合小組委員會的秘書與政府當局  
提供資料，說明立法會秘書處／政府當

局分別就《2002年土地業權條例草案》耗用的資源的數量為何(以出席法案委員會會議及處理條例草案的職員／官員所耗費的時間及他們的月薪計算)；

- (b) 要求主席代表聯合小組委員會致函當時負責該條例草案的政策局局長，要求其提供全面的解釋，說明於2004年批准在現行的《土地業權條例》下的制度是否錯誤之舉，以及為何會出現如此嚴重的錯誤；及
- (c) 發展局局長將會獲邀出席聯合小組委員會下次會議，說明政府當局的政策立場及未來路向。

### III 其他事項

#### 下次會議日期

3. 主席要求秘書就將於2009年6月舉行的下次會議的日期，諮詢發展局。

(會後補註：聯合小組委員會下次會議其後已編定在**2009年6月16日(星期二)下午2時30分**舉行。)

4. 議事完畢，會議於下午4時04分結束。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2009年6月10日

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  
第三次會議過程

日期 : 2009年4月21日(星期二)  
時間 : 下午2時30分  
地點 : 立法會大樓會議室B

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000000 – 000934	主席	確認通過會議紀要。	
000935 – 001100	主席	開會詞。	
001101 – 002857	政府當局	政府當局作下列簡介：  (a) 在《土地業權條例》制定後進行的檢討顯示，2004年的轉換機制加上更正及彌償機制，會引致若干風險和法律責任，或會使公帑及土地註冊處營運基金(下稱"營運基金")的資源變得緊絀。因此必須修改2004年的轉換機制；  (b) 在為期3個月至2009年3月31日結束的公眾諮詢期間，政府當局接獲26個團體及個別人士提交的意見。大部分的意見均不贊同對2004年的轉換機制作出任何大幅度的修改；  (c) 政府當局對此持開放態度，並正分析所接獲	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>的意見，以決定是否應制訂替代方案；及</p> <p>(d) 政府當局旨在制訂一個可行的機制，能獲主要持份者及立法會議員同意。</p> <p>土地註冊處處長就詳載於立法會CB(1)1291/08-09(01)號文件的2004年轉換機制所帶來的風險和法律責任作簡介：</p> <p>(a) 2004年的轉換機制的主要問題在於政府當局無法確定在轉換日之後的風險及法律責任的程度；</p> <p>(b) 在《土地業權條例》下訂明的撥款機制並不容許土地註冊處建立儲備以應付法律責任。此情況或會導致營運基金有欠穩定，對公眾帶來不良的影響；</p> <p>(c) 不明確的情況再加上在《土地業權條例》生效後的初期並無儲備，意味土地註冊處處長無法有信心地表示營運基金能應付有關的法律責任；</p> <p>(d) 若在轉換日之後需要承擔大量的法律責任，土地註冊處可能會大幅增加向公眾徵收的費用；</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(e) 並無證據顯示會有大量問題出現。據註冊處所知，在現有的註冊紀錄上目前共發現484宗有問題的個案。然而，若要確定再沒有更多這類個案，唯一可靠方法是逐一調查每宗個案，但成本將極為高昂；</p> <p>(f) 2004年的轉換機制有4種風險。第一種風險是現時在《土地註冊條例》下的土地登記冊可能包含一些錯誤或遺漏，因為並無方法保證根據《土地註冊條例》註冊的文件的完整性或有效性。政府當局無法確定可能存在的錯誤及遺漏的確實數量，而在2004年的轉換機制下，土地註冊處處長並無實際可行的方法處理有問題的個案；</p> <p>(g) 第二種風險與營運基金的穩健性有關。開始實施業權註冊時，當局會徵收轉讓註冊費，藉此建立一個彌償基金，用以支付欺詐個案所引致的法律責任。最佳的預算是在《土地業權條例》實施後第12年，只有約15%的交易或會涉及新土地，意味在轉換前可收取的徵費較少，不足以建立儲備以應付可能出現的法律責任；</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(h) 第三種風險在於已制定的《土地業權條例》第84(4)(b)及(c)條限制當局的法律責任，訂明毋需就轉換日期前發生的欺詐、錯誤或遺漏作出彌償。有關的後果可能會導致《土地業權條例》以外的訴訟，而訴訟當事人(包括土地註冊處)將須承擔訟費；</p> <p>(i) 上文第(f)、(g)及(h)段所提及的均屬財務事宜。政府當局有需要平衡營運基金的收支，以確保其持續可行；</p> <p>(j) 第四種風險與使用者對《土地業權條例》制度的信心有關。根據《土地業權條例》第84(4)條豁免在轉換日期前發生的欺詐、錯誤或遺漏的法律責任，可能會降低擁有人和買方對業權註冊紀錄的信心，驅使他們追查業權註冊紀錄背後的相關業權鏈。此情況可能會損害《土地業權條例》提高物業轉讓的效率和保障的目標；及</p> <p>(k) 由於並無其他司法管轄區曾進行類似的轉換安排，故此並無相關的外界經驗可供政府當局借鑑。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
002858 – 003415	何俊仁議員 政府當局 主席	<p>何俊仁議員認為，政府當局在是次會議席上所提及的與轉換機制有關的各項事宜，《2002年土地業權條例草案》委員會均已詳加討論及處理。現時再次討論這些事宜，只會浪費時間。</p> <p>政府當局回應表示，按照議員及政府當局的共同意願，雙方當時商定，鑑於2000-2004年度的立法會任期即將結束，在法案委員會進行長時間的商議後，《土地業權條例》應先在2004年7月制定。當時議員要求政府當局在條例生效之前，就其內容進行詳盡的檢討。</p> <p>主席回應表示：</p> <p>(a) 法案委員會曾耗用大量時間審視轉換機制的不同方案，最後得出現時在已制定的《土地業權條例》內提出的"白晝轉制"機制；</p> <p>(b) 在2004年，議員在制定法例的過程中，預期政府當局會在完成檢討後提出若干小規模的修訂，而不是對先前商定的安排進行全面檢修；及</p> <p>(c) 假定法案委員在2003年至2004年期間並無充分研究有關的法律或推行細節及政策影響，實屬錯誤。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局回應表示：</p> <p>(a) 鑑於《土地業權條例》對社會有深遠的影響，政府當局的目標在於確保新的土地業權註冊制度能順利推行；</p> <p>(b) 政府當局在進行制定後檢討時發現，必須修訂《2004年土地業權條例》，以及處理轉換機制可能會引起的風險與法律責任；及</p> <p>(c) 政府當局會對議員所提出的意見及關注採取開放的態度。</p>	
003416 – 003613	何俊仁議員 政府當局	<p>何俊仁議員回應表示：</p> <p>(a) 所有涉及轉換機制的可能方案(包括其限制)，法案委員會均已在2003年至2004年期間充分考慮；</p> <p>(b) 關於制定後檢討，議員預期《2004年土地業權條例》只會作小規模的修訂，而不是偏離該項已制定法例的精神，或是重新啟動諮詢工作；</p> <p>(c) 政府當局現時所建議的修改是基於政治考慮；及</p> <p>(d) 是否有新的情況或因素導致必須對2004年的轉換機制進行建議的修改，亦令人存疑。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		政府當局回應表示，經進行有關檢討後，政府當局發現，2004年的轉換機制會對公帑帶來風險及法律責任。政府當局認為，必須修訂法例以處理所發現的問題。	
003614 – 005911	主席 政府當局 何俊仁議員	<p>主席就下列事宜提出詢問：</p> <p>(a) 導致政府當局進行另一輪諮詢的484宗問題個案的詳情，以及當局有否就該等個案與香港律師會進行討論；</p> <p>(b) 政府當局可否向聯合小組委員會披露一項在最近進行的精算研究的結果；及</p> <p>(c) 在擬議的經修改機制下提出的業權提升申請的意向收費，以及進行提升大概所需的處理時間。</p> <p>政府當局回應表示：</p> <p>(a) 政府當局先前在2007年向當時的規劃地政及工程事務委員會提交的文件載列兩類問題個案。第一類以電腦甄別方式找到，就是同一個地段出現兩份註冊紀錄。這類個案非常容易找出；及</p> <p>(b) 第二類個案涉及在同一份註冊紀錄上所註</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>冊的不同文件，顯示有關業權的不同轉易鏈及不同的業權擁有人。這些個案不易偵測。在轉換日當日，土地註冊處處長需要決定該等物業的擁有權。</p> <p>主席回應表示，政府當局應主動與律師會挑出該等個案，她並詢問處理提升申請所需的收費及時間。</p> <p>政府當局回應表示：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 在土地註冊處自行調查的同時，政府當局已就部分個案與律師會進行討論；</li> <li>(b) 政府當局最主要的憂慮，是當局無法在沒有就所有註冊紀錄進行全面調查的情況下，確定同一項業權在單一註冊紀錄上有多條轉易鏈的問題個案的數目；</li> <li>(c) 該項精算研究所研究的是涉及欺詐個案的預算風險，而研究的結果與先前的估計類似。該項研究無法評估問題註冊紀錄的情況，因為有關的數據太少；</li> <li>(d) 其他司法管轄區並無類似的經驗可供參考；及</li> </ul>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(e) 提升業權的收費預期與在進行物業轉讓時根據《土地業權條例》作業權調查的現行收費相若。土地註冊處處長並未就有關的收費作更詳盡的研究，因為須視乎是否需要採取類似2008年的修改的模式。</p> <p>主席回應表示，在缺乏就提升業權所需的收費及處理時間進行估計的情況下，政府當局所作的諮詢並不完整。</p> <p>政府當局回應表示，若決定採用諮詢文件所建議的模式，政府當局願意進行有關的評估。在這方面，加拿大安大略省的經驗或可用作參考。</p> <p>何俊仁議員提出下列意見：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 政府當局應決定會否就提升業權徵收費用；</li> <li>(b) 當局會否把審核提升申請的工作外判予私人執業律師處理；</li> <li>(c) 會否購買保險以保障有關各方的利益；及</li> <li>(d) 視乎所選用的業權提升模式而定，所涉及的費用金額可以有很大的差別。可供選擇的方案實在太多。</li> </ul>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>政府當局回應表示：</p> <p>(a) 關於轉換方面，主要有兩種業權提升模式可供選擇，就是審視每項業權(此方法耗時甚久及費用高昂)，或是承擔若干風險，以更直接但較廉宜的方法提升業權；及</p> <p>(b) 2004年的機制須承擔"無法確定"的風險，而任何界乎此機制與全面審視業權的機制之間的方案，均會涉及不同程度的風險。</p>	
005912 – 010339	<p>梁家傑議員 政府當局</p>	<p>梁家傑議員提出下列意見：</p> <p>(a) 《土地業權條例》的原意是要清除物業擁有人所承擔的風險，並使物業轉讓更簡單直接；</p> <p>(b) 他對於種種問題(包括當局所指稱的"不能量化的風險")感到驚訝，他認為該等問題在商議《2002年土地業權條例草案》時，應已全部處理好；及</p> <p>(c) 為確保能在正確的情況下處理有關事宜，政府當局應解釋清楚，是否曾經犯錯，遺漏了若干項應在2004年指出的要點，促使立法會現時需要檢討有關的政策。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		政府當局回應表示，當局在2004年承諾就《土地業權條例》進行全面檢討。在檢討期間，發現《土地業權條例》若干範疇需要進一步改善。	
010340 – 011007	主席 余若薇議員 主席	<p>主席提出下列意見：</p> <p>(a) 法案委員會審議法案時，最低的要求是必須已妥當處理有關的基本政策；及</p> <p>(b) 就《土地業權條例》的個案而言，議員只是要求政府當局提供某些補充細節，而不是修訂基本的政策。</p> <p>余若薇議員提出下列意見：</p> <p>(a) 為確定曾就審議條例草案所耗用的資源的數量，秘書應找出法案委員會所舉行的會議的次數，以及立法會秘書處在這方面所耗用的人力及資源；</p> <p>(b) 政府當局應提供資料，述明當局就這方面所耗用的資源數量，以及為何會出現如此嚴重的錯誤；及</p> <p>(c) 當時負責條例草案的政策局局長仍應就此向立法會負責，而主席會代表委員致函要求該名局長作出解釋。</p>	秘書

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>主席回應表示：</p> <p>(a) 她支持余若薇議員的建議；</p> <p>(b) 法案委員會報告的副本應送交委員參閱；及</p> <p>(c) 倘政府當局曾經犯錯，未能預計《土地業權條例》的政策影響，便應承認其錯誤，並給予公眾一個正式的解釋，然後重新展開工作。</p>	秘書
011008 – 011205	政府當局 助理法律顧問6	<p>政府當局回應表示：</p> <p>(a) 關於《2004年土地業權條例》應如何修訂的問題仍未有定案；及</p> <p>(b) 倘大部分的持份者並不接受擬議的修改，可行的方案是由政府當局檢討2004年的白晝轉換機制，並建議一些合適的修訂。《2004年土地業權條例》的基本原則與條文維持不變。</p> <p>助理法律顧問6提出下列意見：</p> <p>(a) 政府當局所提述的問題個案相當罕見，是不應該在現行的制度下發生；及</p> <p>(b) 政府當局應致力找出導致問題個案的原因，然後準確地評估該等個案的常見程度。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
011206 – 011507	劉健儀議員 政府當局	<p>劉健儀議員提出下列意見：</p> <p>(a) 她接受《2004年土地業權條例》主要是考慮到律師會已經通過此條例；</p> <p>(b) 與《2004年土地業權條例》相比，2008年的修改明顯差很多，並且不獲主要持份者(包括律師會)支持；及</p> <p>(c) 2004年的轉換機制是長時間深入商議的艱苦工作的成果，可惜的是政府當局卻要將之改變並重新再進行有關的工作。依她之見，經修訂的機制旨在減輕營運基金的財政壓力。</p> <p>政府當局回應表示：</p> <p>(a) 2008年的修改只是政府當局擬備的建議方案，以供持份者在諮詢期間討論之用；</p> <p>(b) 政府當局知悉主要持份者就擬議修改提出的意見及關注事項；</p> <p>(c) 政府當局的目標在於能制定一項健全的法例，能獲持份者及使用者接受；及</p> <p>(d) 在現階段，政府當局不會排除任何方案。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
011508 – 011924	何俊仁議員 梁家傑議員 主席	<p>何俊仁議員提出下列意見：</p> <p>(a) 政府當局應確定其政策立場，而此立場是2004年的法例的基本重點；</p> <p>(b) 倘政府當局不斷修訂其政策立場，對有關各方均會造成嚴重的問題；及</p> <p>(c) 政府當局應先承認犯錯，然後才可再度展開《土地業權條例》的工作。</p> <p>梁家傑議員提出下列意見：</p> <p>(a) 制定法例是認真而嚴肅的工作；</p> <p>(b) 他認為問題的癥結在於政府當局不願意承擔彌償申索可能會引致的財政負擔。然而，政府當局卻選擇把政策立場上的主要改變包裝為技術調整，實在令人失望。這並非負責任的政府應有的表現。</p>	
011925 –012229	主席 政府當局	<p>主席回應表示：</p> <p>(a) 與會的政府當局代表應向發展局局長轉達委員的關注事項；</p> <p>(b) 鑑於《土地業權條例》是一項具有深遠影響的法例，影響每個物業擁有人，政府當局必須</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>面對公眾，準備回應公眾所提出的質疑。在這方面，承認犯錯是必須作出的一步；及</p> <p>(c) 若沒有行政長官及政府當局確實的承擔，便無法成功實施《土地業權條例》。公眾的信心對《土地業權條例》的成功亦非常重要。</p> <p>政府當局回應表示，當局已聽取委員的意見，並會研究多項事宜，其中之一是政府當局能夠承擔的風險的水平。</p>	
012230 – 012455	何俊仁議員 主席	<p>何俊仁議員認為，鑑於進一步的商議工作將會無可避免地涉及政府當局在政策立場上的改變，發展局局長應獲邀出席下次會議。</p> <p>主席回應表示：</p> <p>(a) 發展局局長應獲邀出席下次會議；及</p> <p>(b) 助理法律顧問6現正擬備一份文件，列明其對政府當局自《土地業權條例》制定後所採取的跟進行動及政府當局所提出的其他要點的意見。該份文件一俟備妥，將會送交委員及政府當局。</p>	<p>秘書</p> <p>助理法律 顧問6</p>
012456 – 012608	主席 政府當局	主席詢問應否在下次會議席上討論其他課題，例如土地邊界。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		政府當局建議，該課題應於下次會議席上討論。	
012609 –013244	劉健儀議員 主席 政府當局	<p>劉健儀議員提出下列意見：</p> <p>(a) 她個人認為，鑑於2008年的擬議轉換機制會引致混亂，政府當局應予放棄；</p> <p>(b) 倘政府當局決定轉回2004年的轉換機制，便應非常清楚地解釋當局將會對該機制作出的每一項修定；及</p> <p>(c) 所有改變均應以公眾利益為依歸，並應就該等改變詳細諮詢主要持份者。</p> <p>主席認為，倘政府當局只是因為反應欠佳便輕易放棄2008年的修改，並且未經充分評估便轉回2004年的轉換機制，將無法建立公眾對《土地業權條例》的信心。</p> <p>政府當局回應表示，當局會小心分析各項擬議修改所接獲的回應，並研究可就2004年的轉換機制作出哪些修定，然後向立法會提交修定建議。政府當局在研究轉換機制時，亦會參照有關更正的條文。政府當局基本的目標是向公眾作出最大的保證，確保土地業權註冊制度在實際上能順利運作，並在財政上保持合理的穩定性。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
013245 – 013421	主席 秘書	下次會議的日期	

立法會秘書處

議會事務部 1

2009年6月10日