

2009 年 6 月 16 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》下轉換及更正安排方案的評估

## 目的

本文件因應 2009 年 1 月至 3 月進行公眾諮詢期間所得的回應，以及當局在制訂後檢討中發現施行 2004 年制訂的《土地業權條例》（第 585 章）（《業權條例》）所帶來的風險和問題，評估用以處理修訂《業權條例》下轉換和更正安排的修訂的方案。

## 背景

2. 在聯合小組委員會於 2009 年 4 月 21 日的會議上，當局承諾評估對 2004 年制訂的《業權條例》中的轉換機制（2004 年轉換機制）或在最近的諮詢工作中提出的替代建議（見 2008 年 12 月 19 日立法會發展事務委員會文件 CB(1)396/08-09(06)）（2008 年替代建議）可作的修訂，以及分析該等修訂能如何有效地處理在 2004 年轉換機制中發現的問題。當局亦會考慮對更正條文帶來的影響，並評估應對有關影響的可選擇方案。

## 轉換機制

3. 在 2004 年轉換機制下，在《業權條例》生效日期起計 12 年後，所有現有在《土地註冊條例》（第 128 章）（《土註條例》）下備存有土地登記冊的合資格<sup>1</sup>土地必須自動轉換成在《業權條例》下註冊的土地。就這個「白晝轉換」機制發現的主要問題包括 –

<sup>1</sup> 「合資格」土地指符合《業權條例》內可被註冊業權的土地的定義，並且沒有續存的抗轉換警告書及沒有尚未完成註冊的契約的土地。

- (a) **有問題的土地登記冊**：現有土地登記冊中有業權不清的個案，例如同一個地段有兩個或以上的土地登記冊分別登記了不同的擁有人，或是在同一個土地登記冊下有多於一個業權鏈。根據 2004 制訂的《業權條例》，現有土地登記冊將會被視為業權註冊紀錄的一部份，而業權將會授予業權註冊紀錄中記錄為擁有人的人。已制訂的《業權條例》中並沒有機制阻止這類個案的轉換，亦沒有為處理有關後果作出規定。
- (b) **轉換的法律責任**：在 2004 年轉換機制下，現有土地登記冊將會被視為業權註冊紀錄的一部份，但我們不能排除有些土地登記冊可能不準確，而政府可能須因業權註冊紀錄不準確而負上法律責任。政府將會自轉換日起面對這些法律責任。

4. 在**轉換機制**方面，從公眾諮詢收集到的意見清楚顯示 –

- (a) 公眾支持對 2004 年轉換機制作出若干修訂，以處理擁有權不確定的已知個案，以及提供一些方法以在上文第 3 段提及因轉換而產生之不明確的法律責任的情況下保障土地註冊處營運基金（營運基金），但這些修訂均應在「白晝轉換」機制的已制訂框架（即《業權條例》生效 12 年後自動轉換）之內進行；以及
- (b) 公眾強烈反對 2008 年替代建議，因其牽涉在提升至完全業權之前審查個別土地登記冊並由擁有人承擔有關費用，及沒有為完成轉換工作明確定出時間表。

5. 因此，我們評估及比較了的轉換機制的方案包括 –

- (a) 對 2004 年轉換機制及營運基金的安排酌量提出附加條文；以及
- (b) 修訂 2008 年替代建議，以自動提升機制取代提升之前須審查個別登記冊的做法。

## 2004 年轉換機制的修訂

6. 為處理擁有權不確定的已知個案（上文第 3(a)段），我們可透過在《業權條例》附表 4 中加入新條文（即對《土註條例》作出相應修訂），授權土地註冊處處長（處長）不讓若干物業在《業權條例》生效後 12 年結束時轉換至業權註冊制度。達致這效果的機制建議訂為「處長的抗轉換警告書」。一旦警告書被註冊，受影響的物業將不會在自動轉換當日轉換。註冊後，受影響各方可向處長提出申述，或尋求法庭命令以撤銷該警告書。有關物業會繼續受《土註條例》規範及不會轉換到業權註冊制度，直至法庭命令發出或處長信納可以撤銷該警告書為止。

7. 為應對轉換後的財政風險（上文第 3(b)段），確保營運基金在轉換後不會面對不穩定情況而影響其服務使用者，政府會就因轉換而帶來的法律責任採取適當措施，以保證能應付該等法律責任及確保能合理地控制對土地註冊服務使用者的收費。屆時，當局均會就任何財政支出向當時的財務委員會申請審批。

## 2008 年替代建議的修訂

8. 就 2008 年替代建議提出的反對意見主要針對提升過程。由於該機制是以自願形式進行，由個別申請人支付費用，需時多久及最終結果均不能肯定，故在幾方面引起關注，分別為：潛在的費用、無法確保達到在一段明確時段內能全面轉換的目標，以及對擁有人帶來不明確因素及對處理物業轉易的律師帶來複雜性等。能足以回應這些反對意見的唯一修訂方式，是讓提升的過程自動進行而無須提出申請、調查或支付額外費用。

9. 如果 2008 年替代建議被修訂以使提升過程自動進行，它便會無法處理 2004 年轉換機制出現的全部問題。效果將會是 –

- (a) 在提升的時候無法剔出擁有權不確定的已知個案。為處理這種情況，便須設立類似上文第 6 段建議在 2004 年轉換機制下設立「處長的抗轉換警告書」的機制；以及

- (b) 營運基金在業權提升後仍須承擔不明法律責任的風險，將需要類似上文第 7 段對 2004 年轉換機制的保証以確保穩定性。

## 修訂後的 2004 年方案與修訂後的 2008 年方案的比較

10. 附件的列表對照已制訂機制帶出的問題，逐點比較兩個方案的各項修訂，並評估主要團體的意見。兩個方案均能合理地處理上文第 3(a) 及(b)段提述的主要問題。

11. 修訂後的 2008 年替代建議不見得比對「白晝轉換」機制作出若干修訂有明顯好處。它須加入「白晝轉換」機制所需的改動以處理相關的重要問題。不過，儘管 2008 年替代建議依此作出修訂，相信多個團體仍然根本上反對修改 2004 年轉換機制的主要框架。另一方面，公眾廣泛認同有需要對「白晝轉換」機制作若干修訂，對何種修訂才算合適的看法亦大致相同。這些修訂將能回應已制訂條文引起的各種最主要關注。平衡之下，我們建議應維持在 12 年後自動轉換的精神，透過修訂 2004 年制訂的《業權條例》下的「白晝轉換」機制去修訂該條例，以處理發現的風險。

## 更正

12. 更正是指如何糾正有法律效力的業權註冊紀錄中的錯誤。彌償是指對因信賴業權註冊紀錄而蒙受損失（有關損失無法透過更正避免）的不知情人士作出的補償。根據 2004 年制訂的《業權條例》，任何不知情擁有人因欺詐而致從業權註冊紀錄上除名，如在《時效條例》（第 347 章）容許的時間內提出收回土地的訴訟，即使其間會出現影響該土地的交易或發展，他仍可恢復為擁有人。這就是在《業權條例》下的所謂強制更正，以確保在欺詐個案中不知情前擁有人可收回屬於他的土地。就更正方面，2008 年替代建議對強制更正規則提出三種例外情況 –

- (a) 在發現欺詐之前，土地已交還政府或已被政府收回，因為在舊有業權已被終止的情況下，更正業權以使不知情前擁有人恢復為擁有人並不可行；

- (b) 在發現欺詐之前，物業已被分割及已售予多名真誠新擁有人，否則須更正所有新建立的業權，引致所有被取代的擁有人的索償。如物業被重新發展，由於原有物業已不復存在，所以不可能把相同的物業歸還不知情前擁有人。不知情前擁有人亦會因物業的任何增值而不適當地獲益；以及
- (c) 發現欺詐當時付出有值代價的真誠註冊擁有人並非發生欺詐後的首名註冊擁有人。否則，業權註冊紀錄內的現擁有人都會面對風險，如證明在過去交易中涉及欺詐，會被不知情前擁有人取代成為擁有人。

13. 在**更正條文**方面，諮詢工作清楚顯示兩點 –

- (a) 公眾明白如果在發現欺詐之前，土地已交還政府、被政府收回或被重新發展（上文第 12(a)及(b)段），執行強制更正規則將會有複雜性，但強烈認為如須為處理這方面的問題提出修訂，便須重新考慮應否為彌償設定上限，以在不能收回物業的情況下保障不知情前擁有人；以及
- (b) 公眾普遍不大贊成為非與欺詐者交易的買家提供更大保障（上文第 12(c)段）。意見認為不論現時的註冊擁有人與欺詐交易的相距有多遠，強制更正規則仍應在這方面維持不變。

### 經修訂的建議

14. 就上文第 12(a)段，回應者普遍接受將不復存在的業權回復給前擁有人在執行上是不可能的，但關注如果容許這項例外情況，前擁有人便可能無法就損失獲得十足金錢補償。為了與 2004 年所作的承諾一致，即不會令不知情前擁有人在新制度下的處境遜於其在現有法律下的處境，如果實施此例外情況的安排，便須對受這項例外情況影響的不知情前擁有人解除不就轉換前發生的欺詐作出彌償的規定<sup>2</sup>及彌償的上限。

---

<sup>2</sup> 根據 2004 年制訂的《業權條例》，不會就轉換前發生的欺詐作出彌償，但不知情前擁有人必定可取回其土地。可是，在考慮中的例外情況下，由於不知情前擁有人無法取回其土地，如對仍然不就轉換前發生的欺詐作出彌償，他便不能獲得任何補償。

15. 就上文第 12(b)段，只因有關物業已被多名新擁有人取得便不能為前擁有人作出更正 – 這個理據受到質疑。有論點指出，除非牽涉重新發展，否則不論物業是否已被多名新擁有人取得，物業都可歸還欺詐前的擁有人。經深入考慮後，我們接納重新發展應是加入這個例外情況的必要因素。我們建議這項例外只限適用於同時包括重新發展及轉售予多名新擁有人，而剝奪這些新擁有人的業權以回復業權給不知情前擁有人會出現不公平的個案。同樣地，為了與 2004 年所作的承諾一致，即不會令不知情前擁有人在新制度下的處境遜於其在現有法律下的處境，如果實施此例外情況的安排，便須對受這項例外情況影響的不知情前擁有人解除不就轉換前發生的欺詐作出彌償的規定及彌償的上限。

16. 就上文第 12(c)段，諮詢工作中大部分回應者均認為原則上應該為前擁有人提供最大保障，而不必就買家的處境再作考慮。我們注意到這意見與實行業權註冊制度的其他司法管轄區所依循的原則有所不同，但考慮到回應者在這方面的強烈意見，以及衡量到在現階段這不是一個關鍵問題，我們無意繼續在《土地業權（修訂）條例草案》內加入這項例外情況。如果日後社會對欺詐發生後的買家處境的關注影響到物業轉易制度的運作，屆時可檢討這個特定條文，此檢討不會影響法例的其他環節。

## 徵詢意見

17. 總括而言，當局邀請議員考慮應否採納以下對 2004 年轉換機制的擬議修訂及就更正的修訂建議 –

- (a) 在轉換方面，我們依據 2004 年制訂的《業權條例》下的「白晝轉換」機制作出修訂，換句話說，我們不會採用 2008 年建議的替代機制或考慮對其作出修訂（上文第 11 段）；
- (b) 具體而言，我們會加入新條文，容許處長註冊「處長的抗轉換警告書」以處理擁有權不明確的已知個案（上文第 6 段）；

- (c) 政府會就因轉換而帶來的法律責任採取適當措施，以保證應付該等法律責任及確保能合理地控制土地註冊服務使用者的收費（包括《業權條例》下的徵費）（上文第 7 段）；
- (d) 在欺詐個案的更正方面，只有在發現欺詐前土地已交還政府或已被政府收回，或在發現欺詐前物業已重新發展及售予多名真誠新擁有人時，強制更正規則才不會適用（上文第 14 及 15 段）；
- (e) 在上文(d)項中的例外情況中，對不知情前擁有人解除不就轉換前發生的欺詐作出彌償的規定及彌償的上限（上文第 14 及 15 段）；以及
- (f) 不引入 2008 年建議中加強為非與欺詐者交易的買家提供更大的保障（上文第 16 段）。

## 下一步工作

18. 如議員同意，我們會就經修訂的建議進一步諮詢持份者，以期盡快草擬對《業權條例》的修訂及將有關修訂提交立法會。

發展局

2009 年 6 月

比較列表

<b>2004 年轉換機制</b>	<b>修訂後的 2004 年轉換機制</b>	<b>修訂後的 2008 年替代建議</b>	<b>主要持份者反應的評估</b>
<p><b><u>主要特點</u></b></p> <p>(1) 《業權條例》生效時，業權註冊制度只適用於新土地</p> <p>(2) 現有土地繼續受已修訂的《土註條例》條文規管 12 年</p> <p>(3) 12 年結束後，合資格土地會自動轉換，除非受續存有效的抗轉換警告書制約，或仍有已交付的文書尚未完成註冊</p>	<p>沿用已制訂的做法</p> <p>沿用已制訂的做法，但在《土註條例》內就「處長的抗轉換警告書」加入附加修訂。</p> <p>沿用已制訂的做法，但被「處長的抗轉換警告書」制約的土地登記冊亦不會轉換。</p>	<p>沿用已制訂的做法</p> <p>現有土地繼續受《土註條例》規管 3 年。不會對《土註條例》作進一步修訂。</p> <p>3 年後，現有土地會轉換至《業權條例》，但仍然受續存權益制約。</p> <p>12 年後，已轉換的土地會自動提升為完全業權。</p>	

<b>2004 年轉換機制</b>	<b>修訂後的 2004 年轉換機制</b>	<b>修訂後的 2008 年替代建議</b>	<b>主要持份者反應的評估</b>
<b><u>已制訂機制的問題</u></b>			
(1) 沒有方法處理擁有權不確定的已知個案	有關「處長的抗轉換警告書」的新條文可解決這個問題。	把提升前調查業權的做法改為自動提升，意味須就「處長的抗提升警告書」在《業權條例》中加入條文以處理這個問題。	不讓某些物業按「白晝轉換」機制轉換的意念，如能審慎執行，是可接受的。這比在經修訂的 2008 替代建議中加入不提升的條文更可取。
(2) 政府在轉換後會面對財政風險	政府承擔出現的法律責任，並確保合理地控制對土地註冊服務使用者的收費	政府承擔出現的法律責任，並確保合理地控制對土地註冊服務使用者的收費	兩個方案也可接受，因為同樣不會增加對擁有人收費。但強烈認為在「白晝轉換」機制的框架內作財務改動更可取。