

2010年4月29日
討論文件

立法會發展事務委員會及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》的修訂

目的

本文件匯報關於為《土地業權條例》（第585章）（《業權條例》）擬備修訂內容的各項事宜的最新進展。

背景

2. 《業權條例》在2004年7月制定時，當局承諾在《業權條例》生效前全面檢討該條例。《業權條例》的制定後檢討結果顯示必須對《業權條例》作大幅修訂，條例才可生效。當局在2009年3月向聯合小組委員會提交法例制定後檢討的詳細報告（立法會CB(1)1028/08-09(01)號文件）。聯合小組委員會在其後的會議上，考慮了關於《業權條例》修訂內容的重要事宜。我們現於本文件分述下列各項事宜的最新進展：

- (a) 建議的「土地註冊處處長的抗轉換警告書」（「處長的抗轉換警告書」）機制；
- (b) 為承擔《業權條例》下自動轉換機制引起的法律責任以及支援土地註冊處營運基金（營運基金）的財政措施；
- (c) 強制更正規則；
- (d) 地段界線的釐定；
- (e) 《業權條例》與其他法例之間的關係；及
- (f) 祖與堂的司理的註冊。

建議的「處長的抗轉換警告書」機制

3. 一如 2009 年 6 月向聯合小組委員會所匯報（立法會 CB(1)1870/08-09(01) 號文件），公眾強烈表示支持保留已制定的《業權條例》下的自動轉換機制。為處理已知擁有權不確定的個案，當局建議賦權土地註冊處處長（處長）暫止若干《土地註冊條例》（第 128 章）（《土註條例》）下的註冊土地轉換為《業權條例》下的註冊土地，方法是在有關物業的冊上登記「處長的抗轉換警告書」。當局會就此對《土註條例》作相應修訂。聯合小組委員會在 2009 年 12 月 7 日的會議上考慮了這個建議（立法會 CB(1)538/09-10(02) 號文件），委員認為當局應盡力解決擁有權不確定的問題，可能的話，亦應考慮在《土註條例》土地自動轉換為註冊土地的日期（轉換日）前，把該等個案呈請法庭以解決當中的業權問題。聯合小組委員會亦要求當局：

- (a) 就關於轉換日前的 12 年過渡期內用以處理已知擁有權不確定個案的措施提供進一步資料；
- (b) 澄清在甚麼情況下會援用「處長的抗轉換警告書」；及
- (c) 考慮應否擬備機制以覆核處長註冊「處長的抗轉換警告書」或拒絕刪除「處長的抗轉換警告書」的決定。

援用「處長的抗轉換警告書」前處理有問題個案的措施

4. 我們已考慮委員提出賦權處長於評估須否註冊「處長的抗轉換警告書」前，可主動呈請法庭為問題個案中的有關各方解決擁有權問題的建議。就這方面，我們留意到在現有的《土註條例》契約註冊制度下，物業業權的問題都是由有關各方委聘律師協助自行處理。有可能出現的情況是：買方即使知道業權可能欠妥，仍會因商業理由繼續進行交易。鑑於政府並非要對有關物業申索任何權益，而且亦已有既定方法讓有關各方自行解決業權問題，我們認為不宜賦權處長主動呈請法庭為有關各方釐清不明確的業權。

5. 我們重申「處長的抗轉換警告書」機制是在用盡所有方法以期解決某土地登記冊內擁有權不確定的問題後，才會援用的最後途徑。因此，政府內部會先進行全面調查，以確定能

否解決已知擁有權不確定的個案中顯露的問題。如果我們的調查不能解決當中的不明確情況，便會盡快通知有關各方，並請他們提供手上持有而政府沒有的進一步資料（如有的話）；亦會告知他們如果有關各方之間無法解決擁有權不確定的問題，他們的物業冊上或會被註冊「處長的抗轉換警告書」。我們的目標是在 12 年過渡期的前半段時間內，完成調查處長已知悉的所有個案。

6. 為讓有關各方有足夠時間解決擁有權問題及盡量減少可能對他們造成的不便或困難，我們建議如果擁有權問題在《業權條例》生效後第十年結束之前仍未能解決，才對有關物業註冊「意向通知書」。該「意向通知書」會作為促請有關各方在轉換日之前解決業權問題的「最後提示」；如問題未能解決，便有可能在 12 年過渡期結束之前被註冊「處長的抗轉換警告書」。

註冊「處長的抗轉換警告書」的準則及覆核機制

7. 為確保妥善顧及各有關方面的利益和關注，我們同意應為援用「處長的抗轉換警告書」機制擬備一個公平和具透明度的機制，包括一套註冊「處長的抗轉換警告書」的清晰準則，以及感到受屈的各方擬反對／覆核處長的決定的妥善途徑。為此，我們建議處長應只在有理由信納下列情況時，才註冊「處長的抗轉換警告書」：

- (a) 為多於一幅地段號碼相同的《土註條例》土地在《土註條例》下備存了多於一個土地登記冊；
- (b) 為同一幅《土註條例》土地在《土註條例》下備存了多於一個土地登記冊。這情況可能涉及多名人士聲稱擁有同一幅土地；或
- (c) 某《土註條例》土地在《土註條例》下備存的土地登記冊所載的現時擁有人可能不是真正的擁有人。這情況可能包括一些例如某《土註條例》土地在《土註條例》下備存的同一個土地登記冊出現了多於一個業權鏈的個案。

8. 鑑於註冊「處長的抗轉換警告書」對有關物業可能造成影響，我們同意在作決定過程中尋求專業和非政府人員的意見會是一個可取的安排，以確保能妥善顧及有關各方的利益。因此，我們建議因處長決定註冊或拒絕刪除「處長的抗轉換警告書」而感到受屈的有關各方，可於「處長的抗轉換警告書」註冊或處長發出決定拒絕刪除「處長的抗轉換警告書」通知後 60 天內，申請覆核處長的決定。有關申請會由一個以具法律專業資格的人士擔任主席，成員包括法律專業、消費者權益及相關行業代表的覆核委員會作出考慮。覆核委員會將覆核處長的決定，並就應否刪除有關「處長的抗轉換警告書」提出建議。處長會參考該建議，然後就應該維持或推翻其先前的決定作最終決定。

9. 如果處長的最終決定是推翻其先前的決定，便會註冊「『意向通知書』及『處長的抗轉換警告書』的刪除書」。如果處長維持其註冊「處長的抗轉換警告書」的決定，有關各方可尋求法庭命令以刪除有關「意向通知書」及「處長的抗轉換警告書」。在「處長的轉換警告書」被刪除之前，有關物業仍然受《土註條例》規管，及不能轉換至業權註冊制度。覆核委員會的組成、職權範圍和權力等詳情，會在對《土註條例》作出的相應修訂內列明。

10. 當局已就因應聯合小組委員會的意見而對「處長的抗轉換警告書」機制提出的建議修訂諮詢持份者。持份者普遍同意私人物業的業權紛爭是當中有關各方之間的事，當局不應獲賦權主動呈請法庭為有關各方解決這些紛爭。他們亦同意上文第 7 段所述的註冊「處長的抗轉換警告書」的建議準則。就設置一個行政覆核機制，以覆核處長註冊「處長的抗轉換警告書」的決定，雖然持份者沒有提出強烈反對，但考慮到不論覆核委員會提出任何建議，只有法庭可作最終裁決，部分持份者質疑該覆核機制是否符合成本效益。

為承擔《業權條例》下自動轉換機制引起的法律責任的財政措施

11. 儘管建議的「處長的抗轉換警告書」機制能有助減少營運基金須承擔關於已知擁有權不確定的個案的財務責任，惟保留《業權條例》下的自動轉換機制，便意味營運基金須面對

潛在的財務風險，因為要在轉換前逐一審查每個《土註條例》土地登記冊以查出並更正任何現有的錯誤及遺漏實在不可行。另一方面，土地註冊處的運作及其提供的服務必須維持穩定，不應因自動轉換後確實的申索所帶來不可預計的財政負擔而受到影響。土地註冊服務的收費及徵費亦須維持合理穩定，以免基於個別已確實的申索而突然提高。

12. 為顯示當局要順利實施業權註冊制度及維持營運基金財政長期穩定的決心，當局會採取適當措施，處理自動轉換帶來的法律責任，以確保可以承擔該等責任，亦能穩當有序地控制土地註冊處的服務收費水平。已確實的申索應由營運基金的資源（包括未定用途的保留盈利）支付。如有需要，當局會向立法會財務委員會申撥一筆備用貸款，當營運基金現有的資源不足以支付已確實的申索以及支援土地註冊處暢順運作時，供營運基金取用。貸款的償還條款會在確有需要該筆備用貸款時釐定。

強制更正

13. 在《業權條例》的「強制更正」規則下，若有不知情的前擁有人因欺詐而喪失業權，他可獲恢復為擁有人。根據《業權條例》的條文，不知情的買方將獲保障，方式是由自負盈虧的土地業權彌償基金（彌償基金）支付彌償，上限為 3,000 萬元。這項規則是經與持份者仔細商議後加入 2004 年制定的《業權條例》。它回應了有關注認為欺詐個案的彌償上限會令不知情的前擁有人在新制度下的處境遜於其在普通法下的處境，因在普通法下，除在《時效條例》（第 347 章）另有規定外，前擁有人在欺詐個案中必能收回其物業。鄉議局亦十分重視《業權條例》關於這方面的規定，因為許多新界土地的擁有人居於海外，故他們認為可以在欺詐個案中收回他們的土地是非常重要的。當局在 2009 年作公眾諮詢時，建議對強制更正規則加入下列三種例外情況：

- (a) 欺詐情況被發現前，受影響土地已交還政府或已被政府收回；
- (b) 欺詐情況被發現前，有關土地已轉移至多個新擁有權；以及

(c) 現時擁有人是一名並非與欺詐者交易的真誠買家。

14. 一如 2009 年 6 月向聯合小組委員會所匯報（立法會 CB(1)1870/08-09(01) 號文件），回應人士普遍支持須加入上文第 13 段所述的第(a)及(b)項例外情況，因為在該等情況下實際上不可能把受影響的土地歸還原來的擁有人。不過，對於第(c)項例外情況，當時幾乎所有回應者均支持保留強制讓不知情的前擁有人收回物業的規則，而不論現時的註冊擁有人的處境為何。香港律師會（律師會）在當時未正式提交立場書。其後，律師會表示反對強制更正規則，認為該規則會損害業權註冊制度可給予業權的明確性。律師會最近於 2010 年 3 月去信當局及聯合小組委員會，重申該會反對強制更正規則的立場。該會認定「業權不可推翻」是業權註冊制度下的適當安排，並進一步建議撤銷彌償的上限和不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定。

15. 有見及強制更正規則和彌償上限的重要性，以及重新討論這些根本議題對業權註冊制度的實施時間帶來的影響，我們在 2010 年 3 月 24 日召開《土地業權條例》督導委員會會議，與持份者討論律師會的最新立場。由於律師會的信件觸及已制定的《業權條例》的兩個主要部分，有些持份者要求給予更多時間讓他們對該等議題表達意見。我們迄今能收到的回應意見顯示持份者的意見分歧。我們會在聯合小組委員會的會議上進一步向委員匯報最新進展。至目前為止：

- (a) 消費者委員會認為律師會提出的是很根本的事項，應予慎重考慮。該會希望多了解律師會的最新立場，然後才提出意見；
- (b) 鄉議局認為對強制更正規則作出任何改變，會對保障私人物業的權益方面有嚴重影響。該局堅持不管彌償上限是否撤銷，強制更正規則都應予以保留；
- (c) 地產代理監管局認為強制更正規則及彌償上限應該不會對地產代理有任何影響，所以對律師會的立場並無意見；以及

(d) 香港銀行公會支持律師會的意見。然而，若保留強制更正規則，公會認為應訂定上文第 13 段所述的三種例外情況。

我們仍未收到香港大律師公會、香港地產建設商會，以及香港按揭證券有限公司的意見。我們知悉聯合小組委員會已邀請持份者出席 2010 年 4 月 29 日的會議，就有關議題提供意見。

16. 我們認同持份者的意見，認為律師會提出的是根本事項，會對業權註冊制度有深遠影響。在考慮未來路向時，我們認為必須充分顧及以下兩點：

- (a) 已制定的《業權條例》下的「強制更正規則」是當局、主要持份者及立法機構三方深思熟慮後達成的共識。在達成這個共識時，已公平和適當地兼顧社會各方面的各種利益，而各有關方面也已作出取捨。我們不會低估試圖達成任何新共識可能面對的困難；以及
- (b) 這表示重新審視這個根本事項需時，對業權註冊的立法時間表和實施會有重大影響。

土地界線的釐定

17. 根據 2004 年法案委員會就當時《土地業權條例草案》的討論，政府在《業權條例》中加入條文，就《業權條例》下註冊的土地，為土地擁有人提供途徑就其地段界線進行釐定。為回應委員的要求，政府會探討能否把這項條文延伸至涵蓋《土註條例》下註冊的土地。在聯合小組委員會於 2009 年 10 月 7 日的會議上，我們曾提出建議及徵詢聯合小組委員會的意見，並知悉議員對法律和政策上的影響的關注。我們於 2009 年 12 月 7 日向聯合小組委員會匯報進度，並在研究涉及的複雜法律及政策影響，以便確定我們的具體構想。

18. 一如《業權條例》第 18 條規定，一份在業權註冊紀錄上提述的圖則，須被視為只顯示該圖則所關乎的註冊土地的大概位置及大概界線。此外，一份圖則在業權註冊紀錄上被提述的事實，並不構成對該圖則的準確性的任何保證或擔保。一項可行方案是修訂《土地測量條例》(第 473 章)，以處理土地界線事宜，並作出相應修訂，以刪除《業權條例》第 94 條。

《業權條例》與其他法例之間的關係

19. 當局進行《業權條例》制定後檢討期間，檢討了一些包含註冊規定或描述土地註冊處的條例，以免《業權條例》與各項法例之間出現抵觸，及確保《業權條例》運作時，大致上能與其他成文法則的條文有效地互相配合。若執行《業權條例》時影響到其他法例的運作，便須小心考慮應以其他法例的條文還是以《業權條例》的條文為準。

20. 土地註冊處已就凌駕性權益的概念應用於不同決策局／部門權職範圍相關的成文法則，以及要求註冊成文法則下產生的押記的規定，向有關決策局／部門徵詢意見。受諮詢的決策局／部門對有關建議不表反對，但表示最終要視乎有關條文的定稿再作決定。

21. 制定後檢討時，當局建議《業權條例》第 32(1)條的註冊規定應予延伸，以應用於所有影響土地的文書（用以轉移業權的法庭命令除外），要求該等文書須經註冊才能生效。土地註冊處已識別若干法庭命令，例如根據《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）及《刑事事宜相互法律協助條例》（第 525 章）發出的限制令，為了保存財產，不管是否註冊都必須即時生效。亦有一些法庭命令旨在減少建築物再次發生火警的危險或針對建築物的消防安全，該等命令亦應即時生效。土地註冊處須進一步諮詢相關決策局／部門，並深入考慮應以那項條文為準。

22. 在《業權條例》下，在土地轉移時將某人註冊為擁有人，權益的歸屬便即生效。有些法例，例如《破產條例》（第 6 章）及《公司條例》（第 32 章），規定某些交易會藉法律的實施而無效。土地註冊處正與相關決策局／部門持續討論，以處理有關抵觸情況。

23. 我們會向聯合小組委員會匯報關於這個議題的進展。

祖與堂的司理的註冊

祖與堂的性質

24. 新界有些土地是以祖或堂的名義持有，並委任司理作為祖或堂的代表。「祖」是在土地擁有人身故後，其兒子或後人決定闢出其土地的全部或一部分土地以敬奉亡者而建立的¹。「堂」通常是由打算把土地供兒子及他們的男性後嗣恒繼使用的土地擁有人所建立的²。

25. 《新界條例》(第 97 章) 第 15 條訂明：「如以任何宗族、家族或堂名義，根據租契或其他批予、協議或特許而持有從政府取得的土地，則該宗族、家族或堂須委任一名司理作為代表。每項該等委任均須向適當的新界區民政事務處呈報，而民政事務局局長在接獲他就該項委任而規定的證明後，如批准該項委任，須將有關司理的姓名註冊，而該名司理在發出訂明的通知後，並在經民政事務局局長同意下，即有全權將該土地予以處置或以任何方法處理，猶如他是該土地的唯一擁有人一樣……」。現已有判例指出《新界條例》第 15 條要求的註冊是指在土地註冊處註冊³。儘管《新界條例》並無特別提述「祖」，但法庭曾在判例中把「祖」地判定為「宗族、家族及堂」地，因此《新界條例》第 15 條適用⁴。

26. 祖或堂源於中國的習俗法，獲《新界條例》承認。祖或堂的地位不會因為《業權條例》的生效及施行而受影響。《業權條例》第 28(1)(a) 條訂明，所有《新界條例》第 II 部適用的已註冊土地應受任何影響該土地的中國習俗或傳統權利規限。《業權條例》第 58 條亦訂明，《業權條例》不得解釋為影響《新界條例》第 15 條的實施。

《業權條例》下祖與堂的司理的註冊

27. 祖或堂是其持有的土地的擁有人。根據《新界條例》第 15 條，司理是受委任代表有關宗族、家族或堂，並在經民政事務局局長同意下，獲賦授全權處置或以任何方法處理該土

¹ *Chan Kong v Chan Li Chai Medical Factory (Hong Kong) Ltd & Others* [2006] HKEC 1156

² 《Halsbury's Laws of Hong Kong》第 16 冊第 230.0128 段

³ *Tang Man Kit & Another v Hip Hing Timber Co. Ltd.* [2001] HKEC 1039

⁴ *Lai Chi Kok Amusement Park v. Tsang Tin Shun and Ors* [1965] HKLR 413, *Chan Choy Fong v. Secretary for Home Affairs* [1998], HKLRD 431

地，猶如他是該土地的唯一擁有人一樣。在《業權條例》的註冊制度下，祖或堂均會被註冊為其所持有的土地的擁有人。

28. 不過，有意見質疑《新界條例》第 15 條是否就是賦權司理根據《業權條例》註冊的條文。在這方面，祖或堂的司理的法定地位不應等同於《業權條例》第 69 條下的受託人。受託人持有信託物業的業權，並會在《業權條例》下註冊為擁有人。相反，司理並不持有祖或堂的土地的業權。為回應這個關注，當局建議在《業權條例》加入條文，為祖或堂的司理的註冊事宜作出規定。

29. 另有意見關注既然祖或堂就是註冊擁有人，那麼按《業權條例》須由擁有人作出的任何作為均須由祖或堂作出。當局建議在《業權條例》加入條文以承認司理處理祖或堂的土地的權力。

30. 當局已就有關事項諮詢鄉議局，並就上文第 28 及 29 段的關注所應訂立的適當條文與該局交換意見。我們這方面的工作進展良好。在 2010 年 4 月 20 日與鄉議局進行的會議上，我們進一步討論須否在《業權條例》中加入條文，使祖與堂的司理能在《業權條例》下繼續行使他們的職能。該局表示接納有關做法，但要求條文須盡可能沿用《新界條例》第 15 條的措辭。我們會與鄉議局跟進此事，以決定條文的措辭。

徵求意見

31. 請各委員就本文件的內容提供意見。

**發展局
2010年4月**