

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)784/09-10號文件

檔號：CB 1/PS/4/08

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 建議聯合小組委員會繼續進行其工作

目的

本文件旨在請研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會(下稱"聯合小組委員會")委員就聯合小組委員會是否需要繼續其工作，直至2009-2010年度立法會會期結束一事提出意見。

背景

2. 聯合小組委員會在2009年1月由發展事務委員會與司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")委任，負責聚焦地監察政府當局就於2004年7月制定的《土地業權條例》(第585章)擬備修訂建議的工作，並在當局草擬法案的過程中提供意見。兩個事務委員會在決定委任聯合小組委員會時，曾考慮政府當局當時所提出的意見，即有下列4項重要事情尚待決定，才可完成《土地業權(修訂)條例草案》，提交立法會考慮 ——

- (a) 《土地業權條例》與其他法例的關係；
- (b) 更新土地界線的安排；
- (c) 《土地業權條例》下的轉換機制的修改¹；及
- (d) 《土地業權條例》下的更正及彌償規定的修改²。

¹ 轉換機制是指用以把現時受《土地註冊條例》(第128章)規管的土地和物業轉到《土地業權條例》下的土地業權註冊紀錄的方法。

² "更正"是指倘發現土地業權註冊紀錄出錯將如何改正，而"彌償"則是指信靠土地業權註冊紀錄但因土地業權註冊紀錄的錯誤或因欺詐而蒙受損失的不知情者將如何獲得補償。

兩個事務委員會亦察悉，鑑於其擔當監察角色，聯合小組委員會的工作將會與政府當局的工作計劃配合。

聯合小組委員會的工作

3. 聯合小組委員會由吳靄儀議員出任主席，曾舉行6次會議。聯合小組委員會曾作研究的主要事宜如下 ——

- (a) 關於在《土地業權條例》下訂明的轉換機制的事宜；
- (b) 關於《土地業權條例》所訂明的強制更正規則³的事宜；及
- (c) 關於釐定土地界線的事宜。

4. 鑑於政府當局已在2009年1月1日展開為期3個月的公眾諮詢工作，就轉換機制的擬議修改以及更正及彌償規定的擬議修改，徵詢公眾的意見，聯合小組委員會因此邀請各相關界別的團體出席聯合小組委員會2009年3月19日的會議，就與《土地業權條例》有關的事宜(包括轉換機制，以及更改及彌償規定)發表意見。共有9個團體代表出席該次會議，另有3個並無派代表出席會議的團體提交意見書。

5. 在2009年3月19日及4月21日舉行的會議席上，聯合小組委員會察悉並深切關注到，政府當局經重新檢討實施《土地業權條例》的影響後，認為政府自轉換日起將會有"即時及不能量化的風險"，而要避免該等風險出現，則必須修改轉換機制及《土地業權條例》下的新制度的其他重要元素。聯合小組委員會亦察悉，政府當局所列舉的因素，以及政府當局認為該等因素可能引起的風險，《土地業權條例草案》委員會均已在2003年3月至2004年6月期間提及並作詳細討論。當時，政府當局保證擬議的《土地業權條例》可行，而立法會正是根據這基礎，在2004年7月通過該條例草案。為求在正確的基礎上處理有關事宜，主席曾代表聯合小組委員會致函前房屋及規劃地政局局長及現任發展局局長，要求當局就下列問題提供全面的解釋：(a)政府當局曾就《2002年土地業權條例草案》動用的資源的數量為何⁴；及(b)為何批准《土地業權條例》下的制度會出現嚴重"錯誤"，導致要作出重大的修訂。

³ 根據2004年制定的《土地業權條例》，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，即使其間曾出現影響該土地的交易或發展，仍可恢復為擁有人。

⁴ 另一方面，委員要求立法會秘書處提供關於秘書處為服務《土地業權條例草案》委員會所耗用資源數量的資料。有關的資料其後已隨立法會CB(1)1826/08-09(02)號文件送交委員參閱。

6. 發展局局長在2009年5月26日作出回應，並出席聯合小組委員會2009年6月16日的會議。發展局局長在其答覆內解釋，政府當局就有關轉換及更正機制的主要待決事項，在2009年1月至3月進行公眾諮詢，並非因為政府當局認為法例有根本性的漏洞而須在法例生效前處理，而是因為在仔細審閱向法案委員會提交的文件、向議員作出的陳述和討論記錄後，政府當局認為在早前的討論中未有清晰確認和審議這些事宜。發展局局長進一步表示，在聽取於諮詢期間收集所得的意見後，政府當局現正在2004年制訂的"白晝轉換"機制框架內就適當的風險管理措施制訂建議。發展局局長亦向聯合小組委員會保證，她身為現時負責此課題的局長，定會竭盡所能，務求法例能盡早實施，並確保土地註冊處處長能透過有關制度，以審慎和有效的方式管理有關風險，使社會受惠。

7. 在2009年6月16日的會議席上，政府當局因應在公眾諮詢期間收集所得的回應，以及當局在制訂後檢討中發現施行已制定的《土地業權條例》所帶來的風險和問題，簡介用以處理《土地業權條例》下的轉換和更正安排的修訂方案的評估結果。對於政府當局承諾着手在2004年"白晝轉換機制"的框架(即《土地業權條例》生效12年後自動轉換)內對《土地業權條例》作出修訂，聯合小組委員會表示歡迎。關於這方面，政府當局承諾在稍後向聯合小組委員會匯報下列兩項事宜 ——

- (a) 採取財政措施，以應付自動轉換機制所引起的法律責任，並支援土地註冊處營運基金，確保能合理地控制土地註冊處服務使用者的收費；及
- (b) 有關賦權土地註冊處處長可在《土地註冊條例》(第128章)下註冊一項抗轉換警告書，以處理已知擁有權不確定的個案的建議，亦即稱為"處長的抗轉換警告書"的機制。

8. 聯合小組委員會在2009年10月7日的會議席上，就政府當局的建議進行商議。政府當局的建議旨在提供途徑，讓土地擁有人可向地政總署署長申請釐定地段界線，並將經此所得的圖則於土地註冊處註冊。政府當局擬在《土地測量條例》(第473章)中引入釐定土地界線的條文，有關條文將同時適用於受《土地註冊條例》(第128章)規管的現有土地，以及納入《土地業權條例》規管的土地。委員提出多項關注事項，例如署長釐定的新圖則與已在土地註冊處註冊的舊圖則或在政府土地契約中的舊圖則所不同的法律後果，以及"不被同意註冊的新圖則"⁵對相關的業權轉讓交易

⁵ "不被同意註冊的新圖則"是指就相關的業權轉讓交易而言，有關的土地擁有者不同意註冊新圖則，而將之交予署長備存以供公眾查閱的新圖則。

有何法律含意。委員要求政府當局就有關課題提供政策文件，述明署長實際上如何處理釐定土地界線的申請、可能會遇到的問題，以及建議的解決方法。

9. 聯合小組委員會在2009年12月7日的會議席上，商議政府當局有關"處長的抗轉換警告書"機制的建議。委員關注到，一如政府當局的文件所載，關於土地註冊處處長可在何等情況下援引有關機制的描述不夠具體及詳盡，而在援引機制時，政府當局將會把解決擁有權不確定情況的重擔轉移至物業擁有人身上。委員認為，只有在當局於轉換日前已採取所有內部措施的情況下，政府當局方可援引有關機制。委員亦促請政府當局制訂詳細的工作計劃，以處理在12年過渡期內擁有權不確定的個案。為方便聯合小組委員會進一步商議此事，聯合小組委員會要求政府當局提供補充文件，以回應聯合小組委員會委員及法律顧問所提出的關注事項／事宜，並列明政府當局為處理擁有權不確定的情況而計劃推行的措施的詳情。

繼續工作的需要

尚待處理的事項

10. 根據過往的商議工作，下列尚待處理的事項須由聯合小組委員會跟進 ——

- (a) 採取財政措施，以應付在《土地業權條例》下的自動轉換機制所引起的法律責任，並支援土地註冊處營運基金，確保能合理地控制土地註冊處服務使用者的收費；
- (b) 擬議的"處長的抗轉換警告書"機制；
- (c) 強制更正規則的擬議例外情況；及
- (d) 關於釐定土地界線的事宜。

11. 除上述尚待處理的事項外，政府當局先前曾承諾就下列課題提供文件(但有關文件尚未提供)，以供聯合小組委員會考慮 ——

- (a) 《土地業權條例》與其他法例的關係；及

(b) 祖與堂的司理的登記事宜。

12. 聯合小組委員會可能亦須重新檢討《土地業權條例》內涉及政策事宜而須在條例實施之前予以處理的若干條文。

立法時間表

13. 政府當局在2009年6月表示，當局的目標是在2010年年底前，向立法會提交《土地業權(修訂)條例草案》。考慮到上述尚待處理的事項，以及政府當局擬定的工作時間表，聯合小組委員會預計須在2009-2010年度立法會會期餘下的時間繼續工作。

《內務守則》第26(c)條

14. 謹請聯合小組委員會注意，根據《內務守則》第26(c)條，小組委員會應在展開工作起計12個月內完成工作，並向有關的事務委員會作出報告。若小組委員會有需要在該12個月過後繼續工作，該小組委員會應在取得有關的事務委員會同意後，向內務委員會作出報告，並提出充分理由，以便把12個月的期限延長。

15. 視乎委員的意見，聯合小組委員會將會尋求事務委員會與內務委員會同意，讓聯合小組委員會在2009-2010年度立法會會期餘下的時間繼續工作。聯合小組委員會完成工作後會向兩個事務委員會作出報告，並知會內務委員會。若聯合小組委員會需要在2009-2010年度立法會會期過後繼續工作，便須在該立法會會期結束前向兩個事務委員會作出報告，並就繼續工作一事尋求兩個事務委員會的指示。

徵詢意見

16. 請議員就聯合小組委員會應否尋求在2009-2010年度立法會會期餘下的時間繼續工作一事，發表意見。視乎委員的意見，聯合小組委員會將會尋求兩個事務委員會同意有關聯合小組委員會繼續工作的建議。經兩個事務委員會同意後，聯合小組委員會便會向內務委員會作出報告，述明聯合小組委員會須在2009-2010年度立法會會期餘下的時間繼續工作的理由。

立法會秘書處
議會事務部 1
2009年12月31日