

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)51/11-12號文件

檔號：CB1/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 聯合小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究《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")進行的商議工作。

背景

現行的土地註冊制度

2. 本港現行的土地註冊制度是契據註冊制度，受《土地註冊條例》(第128章)規管。該制度為影響某一物業的文書備存註冊紀錄，但並無保證業權。任何人即使在土地註冊處的相關登記冊上顯示為物業的擁有人，亦未必是物業的實際法定擁有人，因為其物業業權可能有欠妥之處。為確定物業業權，有關人士每次均須查核在物業進行新交易之前最少15年內涉及該物業所有交易的過往業權文件。

在2002年12月提交的《土地業權條例草案》

3. 在2002年12月，政府當局向立法會提交《土地業權條例草案》。條例草案旨在建立將土地業權及規限持有土地的土地權益註冊的新制度，取代契據註冊制度。擬議新制度的目的是令物業業權更加明確，並精簡物業轉易程序。

4. 《土地業權條例草案》委員會(下稱"法案委員會")在2003年3月展開工作，並於2004年6月25日向內務委員會提交報告。法案委員會曾特別就3個主要事項(亦即轉換機制、更正機制及彌償計劃)進行廣泛的討論。有關的商議結果扼要重述於**附錄I**。

5. 政府當局當時提出的建議，是讓《土地業權條例》(第585章)在制定兩年後生效，以便有充足時間訂立相關的規例，並敲定向法律執業者和市民大眾提供的指南。應法案委員會的要求，政府當局承諾會在《土地業權條例》制定與生效相距的兩年期間，對該條例進行檢討，並會就在審議條例草案期間提出的各項事宜採取跟進行動。

6. 在2004年7月7日，立法會通過經政府當局動議的所有委員會審議階段修正案修訂的《土地業權條例草案》。

政府當局於2004年12月及2007年5月就法例制定後的工作所作的匯報

7. 在2004年12月21日，政府當局向立法會規劃地政及工程事務委員會¹簡介當局為準備實施土地業權註冊制度所展開的工作，以及有關就於土地註冊處開設1個常額首長級職位及4個編外首長級職位以協助準備及實施新制度所提出的建議。政府當局告知事務委員會，自《土地業權條例》於2004年7月制定後，土地註冊處分別成立了督導委員會和檢討委員會，負責督導及進行《土地業權條例》的檢討工作。該兩個委員會的成員包括政府部門及香港律師會(下稱"律師會")、香港大律師公會(下稱"大律師公會")、香港地產建設商會、香港銀行公會、香港按揭證券有限公司、地產代理監管局、消費者委員會和鄉議局這些主要持份者的代表。在準備實施土地業權註冊制度的各個階段，土地註冊處會繼續與主要持份者討論各個事項、徵詢相關各方的意見，以及應他們的要求舉行簡介會。政府當局亦會繼續與律師會(特別是該會的業權註冊工作小組)緊密合作，處理各個關注事項。

8. 在2007年5月22日，政府當局就有關的準備工作的進展向規劃地政及工程事務委員會提供最新資料，並尋求委員支持保留土地註冊處4個編外首長級職位，為期3年，直至2010年10月4日，以便繼續進行有關的準備工作。關於政府當局曾向法案委員會承諾會採取跟進行動的各項事宜，政府當局匯報其已解決大部分問題或已有解決方案。此外，政府當局表示在檢討期間曾發現其他問題。² 概括而言，政府當局告知規劃地政及工程事務委員會 ——

¹ 規劃地政及工程事務委員會自2007-2008年度立法會會期起改稱為發展事務委員會。

² 見立法會CB(1)1643/06-07(07)號文件。

- (a) 《土地業權條例》須作出大幅修訂，以確保土地業權註冊制度有效運作；
- (b) 當局將會在土地業權註冊制度生效之前擬備修訂條例草案並將之提交立法會；及
- (c) 當局會藉此機會處理先前就《土地業權條例》的用詞及結構所提出的關注事項。

政府當局於2008年12月就工作進展所作的匯報及聯合小組委員會的委任

9. 在2008年12月19日，政府當局向發展事務委員會匯報有關實施土地業權註冊制度的準備工作的進展。據政府當局所述，尚有4項重要事宜有待定案，才可以向立法會提交修訂《土地業權條例》的條例草案以供審議。該等事宜分別是 ——

- (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) 對《土地業權條例》所訂的轉換機制作出的修改；及
- (d) 對《土地業權條例》所訂的更正及彌償規定作出的修改。

10. 關於上文第9(c)及(d)段所述的事宜，政府當局表示會於短期內展開為期3個月的諮詢工作以徵詢公眾意見，並會繼續與主要持份者進行討論。³

11. 委員在2008年12月19日的發展事務委員會會議上進行討論期間商定，鑑於政府當局為修訂《土地業權條例》而進行的準備工作涉及重要及複雜的事宜，應考慮在相關的事務委員會或內務委員會之下成立小組委員會，以便立法會能更聚焦地監察有關的工作，以及在當局草擬條例草案的過程中提供意見。其後，發展事務委員會與司法及法律事務委員會於2009年1月20日舉行聯席會議以研究此事。兩個事務委員會同意應為上述目的成立聯合小組委員會。

³ 兩份相關的諮詢文件，以及律師會、大律師公會和香港地產建設商會就政府當局的建議所提出的初步意見，載於政府當局的文件(立法會CB(1)396/08-09(06)號文件附件A至C)。

聯合小組委員會的商議工作

12. 聯合小組委員會由吳靄儀議員擔任主席，舉行了10次會議。聯合小組委員會的商議工作主要集中與轉換機制、更正機制及釐定土地界線有關的事宜，因為這些事宜對實施土地業權註冊制度有重要影響，而政府當局在過去數年的不同時間曾建議對《土地業權條例》所訂下的相關框架作重大修改，以處理在法例制定後進行的檢討工作中發現的問題及持份者提出的關注事項。在商議過程中，聯合小組委員會曾兩度邀請有興趣的各方及相關各方就與《土地業權條例》相關的事宜提出意見，並曾於2009年3月19日及2010年4月29日的會議上與有關各方的代表會晤。聯合小組委員會的委員名單及曾向聯合小組委員會提出意見的團體／人士一覽表，載於**附錄II**及**附錄III**。

13. 本報告綜述聯合小組委員會就下列主要事項進行的商議工作 —

- (a) 轉換機制(第14至32段)；
- (b) 更正機制(第33至45段)；
- (c) 釐定土地界線(第46至56段)；及
- (d) 新的兩階段轉換機制(第59至63段)。

轉換機制

在法例制定後進行的檢討工作中發現的風險

14. 根據《土地業權條例》所訂的轉換機制(下稱"2004年轉換機制")，在《土地業權條例》生效之日起計的12年後，所有在《土地註冊條例》下備存的登記冊中有其紀錄的現有合資格土地⁴，會自動轉換成在《土地業權條例》下註冊的土地。在2009年3月19日及4月21日的會議上，政府當局告知聯合小組委員會，在《土地業權條例》制定後進行的檢討工作中顯示，2004年轉換機制加上更正及彌償規定會引致若干風險和法律責任，並會使公帑及土地註冊處營運基金(下稱"營運基金")的資源變得過度緊絀。因此，政府當局認為必須修改2004年轉換機制。

⁴ "現有合資格土地"指符合《土地業權條例》內可予註冊業權的土地的定義，並且沒有受制於現存的抗轉換警告書及沒有尚未完成註冊的契約的土地。

15. 政府當局在《土地業權條例》制定後進行的檢討工作中，就2004年轉換機制所發現的主要問題如下 ——

- (a) 有問題的登記冊：現有登記冊中有業權不清的個案，例如同一地段有兩個或以上的登記冊分別登記了不同的擁有人，又或是在同一登記冊下有多於一條業權鏈。根據已制定的《土地業權條例》，現有登記冊會被視為業權註冊紀錄的一部分，而業權會授予在業權註冊紀錄中記錄為擁有人的人。《土地業權條例》並無載有任何條文，禁止這類個案的轉換，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，現有登記冊會被視為業權註冊紀錄的一部分，但政府當局不能排除有些登記冊可能不準確，以致政府可能須因業權註冊紀錄不準確而對有關各方造成的損失，負上法律責任。政府將會自轉換日開始面對這些法律責任。

在2009年公眾諮詢期間建議的修訂轉換機制

16. 政府當局在為2009年1月至3月進行的公眾諮詢擬備的"轉換現有土地及物業至土地業權註冊制度"諮詢文件中，建議修訂轉換機制，目的是以更循序漸進的方式管理所發現的風險。修訂轉換機制帶有下列關於風險管理的主要特點 ——

- (a) 所有《土地註冊條例》規管的土地會提早納入《土地業權條例》，在條例生效約3年後自動成為"已轉換土地"。收費和徵費方面的收入可從所有註冊交易收取，而不只限於少數涉及新土地的交易，從而加快累積足夠數額的賠償基金。
- (b) 在轉換生效後，當局只會就轉換後發生並影響擁有權的欺詐個案或轉換後發生的錯誤或遺漏所導致的損失提供彌償。根據《土地業權條例》，當局不會對轉換前的事項作出彌償。
- (c) 已轉換土地的業權須予提升才能獲得彌償的全面保障。擁有人可提出提升業權的申請。土地註冊處會決定是否批准提升業權，並會針對有關決定設立上訴機制。

(d) 在提升業權後，當局會就影響擁有權的欺詐個案提供有上限的彌償，而彌償上限亦會適用於轉換前發生並影響擁有權的欺詐個案。

17. 聯合小組委員會察悉，出席2009年3月19日的會議的團體代表不支持建議的修訂轉換機制。律師會指出，《土地業權條例》所訂的"白晝轉換"機制是有關各方在《土地業權條例》制定前多年進行多次討論後得所的結果，當中已考慮所有相關因素。律師會認為政府當局並無提出充分理由以支持其對轉換過程作大幅修改。律師會不認為新建議的中間轉換機制能有效率地解決政府當局特別提到的問題，但認為建議的修訂機制有重大缺點。律師會認為，若採用建議的修訂轉換機制，公眾須為一些發生機會不大的風險承擔不合比例的成本。

18. 鄉議局認為，在《土地業權條例》生效3年後把《土地註冊條例》規管的土地轉換為《土地業權條例》規管的土地，時間上並不足夠，因為不少原居民居於海外，需要更多時間處理與轉換土地有關的事宜。對於當局會按每宗個案的情況進行調查，然後展開提升業權的程序，鄉議局亦深表關注，並懷疑土地註冊處會否有足夠資源，處理大量要求提升業權的申請湧入這個可能出現的情況。鄉議局強調，若提升業權的過程有任何延誤，物業擁有人的權益會大受影響。其他團體代表關注到，建議的修訂轉換機制過於複雜，很可能會令市場引起混亂。

19. 聯合小組委員會察悉，已制定的《土地業權條例》所載的轉換機制及更正和彌償規定，是土地業權註冊制度的重要元素，而政府當局建議的修訂⁵等同對土地業權註冊制度作大幅修改。聯合小組委員會亦察悉，《土地業權條例草案》委員會已在2003年3月至2004年6月舉行的會議上，提及政府當局所列舉的因素和政府當局認為會成為事實的各項風險，並就此進行詳細討論。當時政府當局保證建議中的土地業權註冊制度可行，而立法會正是在這個基礎上，於2004年7月通過該條例草案。

20. 為求在正確的基礎上處理有關事宜，聯合小組委員會在2009年4月21日的會議上決定，主席應代表聯合小組委員會致函前房屋及規劃地政局局長和現任發展局局長，向政府當局轉達聯合小組委員會委員關注的事項，並要求當局就下列問題提供全面的解釋：(a)為何批准《土地業權條例》下的制度會出現嚴

⁵ 政府當局在2009年的公眾諮詢中建議對更正機制作出的各項修改，於本報告第33至36段中討論。

重"錯誤"，導致必須作出重大的修訂；以及(b)政府當局就2002年提出的《土地業權條例草案》動用了多少資源。

政府當局保證着手在2004年的"白晝轉換"機制的框架內作出修訂

21. 發展局局長在2009年5月26日作出回應，並出席2009年6月16日的聯合小組委員會會議。發展局局長在其答覆中解釋，政府當局就有關轉換及更正的主要待決事項，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，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，經考慮在諮詢期間收集所得的意見，政府當局現正在2004年制訂的"白晝轉換"機制的框架內，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，她身為負責此課題的政策局局長，一定會竭盡所能，務求令法例盡早實施，並確保土地註冊處處長以審慎和有效的方式管理有關風險，令社會受惠。

22. 關於政府當局就2002年提出的《土地業權條例草案》動用了多少資源，發展局局長在其書面答覆中表示，在土地註冊處於1999年6月重新成立一個小組擬備新的《土地業權條例草案》至2004年7月條例草案獲制定為法例期間，土地註冊處就專責處理條例草案的人員及為他們提供所需的支援服務而動用的開支，合共約為1,070萬元。⁶

23. 在2009年6月16日的會議上，政府當局就公眾諮詢的反應作出匯報，強調公眾支持對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，並提供一些方法以在因轉換而產生法律責任的情況下保障營運基金，但這些修訂應在已制訂的"白晝轉換"機制框架內進行。此外，公眾強烈反對建議的修訂轉換機制，因為當中涉及在提升至完全業權之前審查個別登記冊並由擁有人承擔有關費用，以及沒有為完成轉換工作明確定出時間表。

24. 政府當局表示，在評估各個現有方案後，當局建議維持在《土地業權條例》生效後第12年結束時自動轉換的精神，並

⁶ 另外，聯合小組委員會亦要求立法會秘書處提供資料，說明秘書處就為《土地業權條例草案》委員會提供服務而動用了多少資源。有關資料載於立法會CB(1)1826/08-09(02)號文件。概括而言，在2003年3月至2004年6月期間，法案委員會舉行了39次會議，會議時間合計為91小時25分鐘。在職員開支方面，為向法案委員會提供服務而調配的資源約為300萬元。

透過修訂《土地業權條例》來修訂"白晝轉換"機制，管理所發現的風險。為處理擁有權不確定的已知個案⁷，政府當局建議賦權土地註冊處處長停止把若干《土地註冊條例》下的註冊土地轉換為《土地業權條例》下的註冊土地，方法是針對有關物業登記"土地註冊處處長的抗轉換警告書"(下稱"抗轉換警告書")。此外，政府當局表示，當局會推行合適的財政措施，以承擔自動轉換機制所引起的法律責任及支援營運基金，確保能穩當有序地維持土地註冊處向用戶提供服務的收費水平。就此，政府當局表示財政司司長已同意在財政上支持《土地業權條例》，而政府當局的目標是在臨近2010年年底時向立法會提交修訂《土地業權條例》的條例草案。

25. 聯合小組委員會歡迎政府當局承諾在2004年"白晝轉換"機制的框架內(即在《土地業權條例》生效12年後進行自動轉換)，修訂《土地業權條例》，以及作出適當的財務安排，確保當局會適切地履行因轉換至土地業權註冊制度而引起的法律責任。聯合小組委員會原則上接納政府當局的建議，制訂適合的機制以處理業權有問題的個案，並促請政府當局與律師會及其他主要持份者進行討論，以訂明使用抗轉換警告書的擬議機制的明確準則及情況。

土地註冊處處長把抗轉換警告書註冊的機制

26. 聯合小組委員會在2009年12月7日討論政府當局建議的抗轉換警告書機制。根據有關建議，土地註冊處處長獲賦權拒絕在轉換日把擁有權不確定的物業自動轉換至土地業權註冊制度。在處長引用此項權力之前，土地註冊處會進行調查工作，以確定在擁有權不確定的已知個案中顯露的問題，能否在轉換日之前解決。若調查工作未能解決擁有權不確定的問題，處長會在憲報刊登意向通知書，並向有關擁有人發出該通知書的副本及針對有關土地註冊該通知書。受影響各方會有60天(或處長認為適當的更長期限)就註冊抗轉換警告書提出反對。在註冊後，受影響各方可向處長提出呈請，或向法庭申請命令，以刪除抗轉換警告書。有關物業會繼續受《土地註冊條例》規管及不能轉換至土地業權註冊制度，直至法庭發出命令或處長信納可以刪除抗轉換警告書為止。

27. 聯合小組委員會認為，關於土地註冊處處長可在哪些情況下引用有關機制的描述不夠確切及詳盡，而在引用有關機制時，政府當局會把解決擁有權不確定的問題的責任轉移至物業

⁷ 政府當局當時發現約有480宗業權不確定的已知有問題個案。

擁有人身上。聯合小組委員會認為，有關機制應只作為處理擁有權不確定的已知個案的最後辦法，而政府當局應在已經用盡所有內部措施以解決擁有權不確定的問題的情況下，方可引用有關機制。聯合小組委員會促請政府當局以更審慎的方式，訂明引用有關機制的準則、制訂詳細的工作計劃以便在12年的過渡期內處理擁有權不確定的個案，以及考慮應否制訂機制，覆核處長所作的有關把抗轉換警告書註冊或拒絕刪除抗轉換警告書的決定。

28. 在2010年4月29日的會議上，政府當局向聯合小組委員會保證，抗轉換警告書的機制是在用盡所有可行方法以解決某登記冊內的擁有權不確定的問題後，才會引用的最後途徑。政府當局會進行全面調查，以確定能否解決擁有權不確定的已知個案中顯露的問題，目標是在12年的"保存期"的前半段時間內，完成處長已知悉的所有個案的調查工作。

29. 為處理聯合小組委員會就必須擬備一套關於把抗轉換警告書註冊的清晰準則所提的關注事項，政府當局建議，處長只會在有理由相信下列情況時，才會把抗轉換警告書註冊 ——

- (a) 為多於一幅地段號碼相同的《土地註冊條例》規管的土地在《土地註冊條例》下備存了多於一個登記冊；
- (b) 為同一幅《土地註冊條例》規管的土地在《土地註冊條例》下備存了多於一個登記冊⁸；或
- (c) 《土地註冊條例》規管的某土地在《土地註冊條例》下備存的登記冊所載的現時擁有人可能不是真正的擁有人⁹。

30. 為了讓有關各方有更多時間解決擁有權不確定的問題，政府當局建議，若擁有權問題在《土地業權條例》生效後的第十年結束之前未能解決，才會把意向通知書註冊。政府當局亦接納聯合小組委員會的建議，並提議成立一個由具備法律專業資格的人士擔任主席，成員包括法律專業界別、消費者權益界別及相關行業代表的覆核委員會。覆核委員會會覆核處長所作的有關把抗轉換警告書註冊或拒絕刪除抗轉換警告書的決

⁸ 據政府當局所述，這很可能涉及多名人士聲稱擁有同一土地的個案。

⁹ 據政府當局所述，這可能包括一些例如《土地註冊條例》規管的某土地在《土地註冊條例》下備存的同一登記冊出現了多於一條業權鏈的個案。

定，並就應否刪除抗轉換警告書提出建議。處長會參考有關建議，然後就應該維持抑或推翻其先前的決定作最終決定。若處長維持其所作的有關把抗轉換警告書註冊的決定，有關各方可向法庭申請命令，以刪除意向通知書及抗轉換警告書。

31. 據政府當局所述，當局已就修訂建議諮詢持份者，而持份者亦同意上文第29段所載有關把抗轉換警告書註冊的擬議準則。對於設置一個行政覆核機制，以覆核處長把抗轉換警告書註冊的決定，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，只有法庭可就相關事宜作最終裁決，部分持份者質疑該覆核機制是否符合成本效益。

32. 至於為處理自動轉換機制可能引起的法律責任而採取的財政措施，政府當局表示，任何已確實的申索會由營運基金的資源(包括未定用途的保留盈利)支付。如有需要，政府當局會向立法會財務委員會申請一筆備用貸款，當營運基金的現有資源不足以支付已確實的申索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有需要使用該筆備用貸款時釐定。

更正及彌償安排

在法例制定後進行的檢討工作中發現的問題

33. 根據《土地業權條例》第82(3)條，若前註冊擁有人(不知情者)因透過或由於欺詐而喪失業權，則不論現時誰是註冊擁有人，法庭亦須命令更正業權註冊紀錄，以恢復該前註冊擁有人的業權。這便是《土地業權條例》所訂的"強制更正規則"。根據《土地業權條例》的相關條文¹⁰，不知情的買方會獲得保障，方式是由自負盈虧的土地業權彌償基金支付彌償，上限為3,000萬元¹¹。

¹⁰ 第84(1)條訂明，任何人如因業權註冊紀錄所載的或遺漏的記項而蒙受損失，而該記項是由於欺詐(由在依據第82條進行的更正聆訊結束時裁定)而取得、作出或遺漏，並影響註冊土地擁有權，該人應就有關損失獲得政府彌償。第85(3)條訂明，財政司司長可藉憲報公告就在該等情況下支付的彌償金額設定限額(通常稱為"彌償上限")。第85(1)(a)條訂明欺詐個案中的彌償金額。如所損失的註冊土地權益在取得、作出或遺漏有關記項的日期的價值低於彌償上限，所支付的彌償金額便是所損失的權益的價值。如所損失的註冊土地權益的價值高於訂明上限，所支付的金額便是上限金額。

¹¹ 在法案委員會審議2002年提交的《土地業權條例草案》期間，政府當局建議就每宗申索設定3,000萬元的彌償上限。根據政府當局當時作出的估計，該擬議上限會為大部分物業擁有人提供保障，因為逾99%的物業交易所涉及的金額少於3,000萬元。

34. 在《土地業權條例》制定後進行的檢討工作中，政府當局發現了下列與《土地業權條例》所訂的"強制更正規則"有關的主要問題 —

- (a) 該規則可能會影響公眾對業權註冊紀錄的信心，而審慎的買家會要求翻查業權歷史，導致《土地業權條例》無法達致原有目的；
- (b) 若物業在更正的申索提出前已交還政府或已被政府收回，尤其沒有可能將業權歸還前擁有人；
- (c) 若物業已分拆並售予多名新擁有人，情況亦會變得複雜；及
- (d) 由於《土地業權條例》載有一項禁止就轉換日前發生的欺詐個案支付彌償的條文，若保留強制更正規則，轉換後的買家可能會因為轉換前發生的欺詐個案而失去物業並且得不到彌償。此情況亦會影響公眾對業權註冊紀錄的信心。

在2009年公眾諮詢期間建議作出的修訂

35. 在2009年進行的公眾諮詢中，政府當局建議保留第82(3)條所訂的強制更正規則，但加入下列3種例外情況 —

- (a) 在欺詐情況被發現前，受影響土地已交還政府或已被政府收回；
- (b) 在欺詐情況被發現前，有關土地已分拆並售予多名真正的新擁有人；及
- (c) 現時的註冊擁有人是一名付出有值代價的真正買家，而且並非是自欺詐情況出現以來首名註冊為擁有人的人士。

36. 政府當局在2009年6月16日向聯合小組委員會匯報，就首兩項擬議例外情況而言，持份者普遍明白相關事宜性質複雜，但強烈認為應撤銷彌償上限，以保障無法收回物業並且不知情的前擁有人。至於第三項的擬議例外情況，絕大部分的意見認為，不論現有註冊擁有人與欺詐交易相距多遠，強制更正規則亦應予保留。聯合小組委員會察悉，當時律師會並未就此問題提供意見。

律師會的意見及持份者的回應

37. 在2010年4月29日有團體代表出席的聯合小組委員會會議上，聯合小組委員會察悉律師會強烈反對強制更正規則。律師會在其意見書中指出，由於若(i)不知情的前擁有人因透過或由於欺詐而喪失業權，以及(ii)業權註冊紀錄內的相關記項是來自無效的文書或是一項虛假的記項，根據《土地業權條例》，該不知情的前擁有人會重新獲確立為擁有人，此安排可能會驅使買家在業權註冊紀錄以外查核過往的交易資料，以便更加肯定其業權不會面臨風險。這會削弱業權的明確性，而且與簡化轉易程序的目標背道而馳。律師會認為"不可推翻業權"是土地業權註冊制度的基石，應撤銷強制更正規則。雖然律師會主張採納"即時不可推翻"的原則¹²，但亦提出了下列兩個折衷方案，供政府當局考慮 —

方案1：刪除《土地業權條例》第82(3)條所訂的強制更正規則，但保留根據第82(1)及(2)條賦予法庭的有限酌情權，以便在"現有"註冊擁有人犯錯的情況下，針對其更正業權註冊紀錄；及

方案2：依照英國在2002年根據《2002年土地註冊法》附表4採取的立場，即恪守"業權明確"的原則，而買家須為其作出的欺詐行為或缺失負責。

38. 律師會在2010年4月29日的聯合小組委員會會議上另外提出下列各點 —

- (a) 關於訂明強制更正例外情況的構思是政府當局在2008年12月主動提出的，當時律師會已表示支持。
- (b) 律師會理解並尊重鄉議局對強制更正規則的立場。為打破目前的僵局，其中一個可行方法是在最初階段不把原居村民所持有的土地包括在土地業權註冊制度內。
- (c) 鑒於當局是因為擔心出現欺詐情況而引入強制更正規則，政府應參考加拿大英屬哥倫比亞省的經

¹² 律師會解釋，根據"即時不可推翻"的原則，儘管真正買家交給與其進行交易的註冊擁有人的轉移文書因欺詐或偽冒而無效，該買家仍可依據有關業權註冊紀錄與註冊擁有人進行交易及為轉移辦理註冊，藉以取得明確而有效的業權，但如買家本身涉及欺詐，則屬例外。

驗，在土地業權註冊制度中引入相關的防範措施，防止出現欺詐情況。

(d) 為鞏固公眾對《土地業權條例》的信心，政府當局應撤銷彌償上限，以顯示其對土地業權註冊制度的承擔，並同時撤銷不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定。

39. 在同一會議上，鄉議局表示其認同"物歸原主"的原則，並認為循欺詐及不誠實方式取得的土地業權應歸還原來的擁有人。既然當局會向受因已存在的欺詐而有所損失的土地買家提供彌償，鄉議局不明白為何不可把強制更正規則納入《土地業權條例》。就《土地業權條例》而言，鄉議局主要關注的是保障土地擁有人的業權。新界土地的價值可能高於3,000萬元，而在任何情況下，原居村民均會傾向選擇土地擁有權，而不是任何形式的賠償。鄉議局不支持撤銷《土地業權條例》的強制更正規則的建議。

40. 聯合小組委員會亦察悉政府當局的觀察所得，即律師會提出的問題屬根本的問題，而且對土地業權註冊制度有深遠影響。政府當局強調在考慮未來路向時必須充分顧及一點，就是經制定的《土地業權條例》所訂的強制更正規則是政府當局、持份者及立法會經過多次商議後達成的共識，而在達致這項共識時已公平及適當地平衡社會上的多種利益，在過程中相關各方已作出一些妥協。若要嘗試達成任何新共識，當中可能遇到的困難不能低估。因此，重新研究這些根本問題需要時間，將會對已計劃的立法時間表及業權註冊制度的實施造成重大影響。

41. 聯合小組委員會認為，律師會就強制更正規則提出的關注事項是成立的，因為土地擁有權如獲准更正，《土地業權條例》下可靠而明確的土地業權註冊制度便會受到干擾。然而，聯合小組委員會明白與實施《土地業權條例》有關的問題已較前為多，而且更加複雜，需要一些時間解決。聯合小組委員會要求政府當局考慮持份者的意見，就《土地業權條例》制訂一個切實可行而又最符合公眾利益的制度。

42. 政府當局在2010年6月28日的聯合小組委員會會議上匯報，政府當局已就律師會所提與更正及彌償安排有關的關注事項，與持份者作深入討論，而持份者對律師會的立場意見紛紜。為進行下一步的工作，政府當局已要求律師會提供更多資料，說明在強制更正規則獲得獲採納的情況下，所須進行的轉易程

序涉及的額外步驟。與此同時，政府當局亦正在探討其他可行方案，以便與持份者進行討論。

43. 在2010年12月23日的聯合小組委員會會議上，政府當局扼要複述強制更正規則的背景，並說明在撤銷強制更正規則、彌償上限及不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定會帶來的影響方面，當局所考慮的下列因素 —

- (a) 《土地業權條例草案》在2002年提出時，當時的建議是法庭應獲授予酌情權。若法庭認為不為不知情的前擁有人更正業權註冊紀錄會有欠公允，可以為其更正業權註冊紀錄。此項安排與英國的《2002年土地註冊法》所採用的模式，亦即是律師會最近建議採用的模式相近。然而，在法案委員會進行審議工作期間，有持份者關注在欺詐個案中買家若擁有不可推翻的業權，連同就不知情的前擁有人可獲的彌償所設的上限，如果法庭不為該前擁有人作出更正，可能會構成剝奪財產的情況。在法案委員會的建議下，政府當局結果在2004年當條例草案到達最後審議階段時，提出了強制更正規則，以回應持份者的關注。
- (b) 由於在《土地業權條例》的自動轉換機制下不會進行業權查核，若把彌償上限及不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定一併撤銷，可能會令土地業權彌償基金面對巨大的財務風險，並可能要大幅提高所收取的徵費。在此方面，政府當局知悉，在採用土地業權註冊制度並給予買家不可推翻的業權和為欺詐個案給予彌償的主要普通法司法管轄區¹³當中，沒有一個會安排把原有土地登記冊自動轉換至土地業權註冊制度而不採取適當的措施，藉以降低相關風險。政府當局亦察悉，預防欺詐的措施(例如按照《土地業權條例》第29條的規定在把物業的轉移註冊之前，要求出示賣方的業權證明書)只能應用於土地業權註冊制度下的新交易。這些措施不能避免土地業權彌償基金承擔轉換前的欺詐個案帶來的潛在法律責任。
- (c) 根據土地註冊處在2006年委聘的精算顧問提出的意見，若撤銷彌償上限，會大大增加土地業權彌償

¹³ 例子包括英格蘭和威爾斯、蘇格蘭、安大略和新西蘭。新加坡沒有為欺詐個案提供彌償。

基金無力償債的可能性；若基金須償付更多巨額申索，會容易導致破產。實際上，涉及轉換前的欺詐風險亦無從評估或控制。此外，其他司法管轄區的經驗顯示，近年物業欺詐個案的數目和金額均明顯上升。鑑於精算顧問的研究作出的建議及物業欺詐個案有不斷上升的趨勢，當局必須因應對《土地業權條例》相關條文作出的任何修訂，重新評估土地業權彌償基金所面對的風險及基金的徵費比率。

- (d) 鑑於轉換、更正及彌償之間互有關連，任何對《土地業權條例》內的這些核心成分作出的修改，必須經過全盤考慮。若要修改或撤銷強制更正規則，即使不把原居村民持有的新界土地納入新制度，政府當局亦不能避免需要重新考慮《土地業權條例》的所有核心成分。此舉亦會產生3類受不同法例規管的土地(即新土地、合資格自動轉換的現有土地，以及由原居村民持有而不會納入自動轉換機制的現有新界土地)，使土地業權註冊制度變得複雜，並可能會令公眾深感混亂。此外，政府當局必須有令人信服的理據，方可局部地施行一項政策，而此舉亦可能涉及法律問題。

44. 政府當局進一步匯報《土地業權條例》督導委員會¹⁴成員提出的下列意見 —

- (a) 律師會維持其觀點。律師會表示理解政府當局關注若撤銷彌償上限及不對轉換前的欺詐個案作出彌償的規定，會為土地業權彌償基金帶來風險和法律責任，以及對一般置業者所需繳付的徵費造成影響。¹⁵ 另一方面，律師會認為，在現行的契據註冊制度下，物業交易各方已須承擔不少風險和成本，

¹⁴ 《土地業權條例》督導委員會由土地註冊處處長召開，負責多項工作，包括考慮在《土地業權條例》的檢討工作中就該條例提出的修訂建議。關於該委員會的成員組合，見上文第7段。

¹⁵ 在彌償的問題上，律師會在其於2010年12月提交法案委員會的意見書(立法會CB(1)790/10-11(01)號文件)中指出，即使律師會再三要求，政府至今仍沒有披露香港及其他海外司法管轄區提交的資料和統計數字，以證明有需要保留彌償上限。有關的資料和統計數字涉及在香港及其他海外司法管轄區的土地業權註冊制度下有證據證明的欺詐個案和關乎彌償的欺詐個案，以及／或是一般物業交易的欺詐個案。作為代表與物業轉易工作關係最密切的專業的團體，律師會指出，根據該會的經驗，在大部分個案中，業權欠妥不會導致業權受到干擾。律師會的立場依然是應該撤銷彌償上限，但若當局最終決定維持現有上限，律師會的立場是當局至少應在法例中訂立機制，確保有關上限的款額會不時修訂，以保證會涵蓋大部分(例如不少於99%)的本港物業。

土地業權註冊制度及在該制度下支付彌償的安排會是一項明顯的改進。新制度帶來的裨益應較其涉及的成本為多。

- (b) 鄉議局依然強烈反對就強制更正規則作任何修改。鄉議局指出，作為處理新界事務的法定諮詢團體，鄉議局的職能並不局限於處理原居村民持有的土地。該局關注撤銷強制更正規則會對所有新界土地和物業產生影響。在普通法下，欺詐個案中的前擁有人可以收回物業。若撤銷強制更正規則，新界的不知情前擁有人在新制度下的處境可能會較在現有制度下為差；如設定彌償上限，情況更甚。該局不同意律師會所提有關在《土地業權條例》實施初期不把原居村民持有的新界土地納入條例的適用範圍的建議，因為此舉會令香港的土地註冊制度變得非常複雜。然而，若要撤銷強制更正規則，彌償上限便應一併撤銷，以便不知情的前擁有人可以獲得十足賠償。
- (c) 香港地產建設商會重申，該會支持一套不可推翻業權的制度，不設任何強制更正規則或彌償上限。然而，若要保留彌償上限，則應一併保留強制更正規則，以維護不知情的前擁有人的利益。

45. 政府當局在該次的聯合小組委員會會議上表示，鑑於主要持份者的意見出現重大分歧，政府當局會繼續與他們保持密切聯繫，以及探討有何可行方案，推展土地業權方面的工作。委員雖然察悉政府當局要就《土地業權條例》的主要修訂釐訂一個各方贊同的方向並不容易，但極為關注政府當局在收集主要持份者的意見和關注事項後，尚未作出任何政策決定，以致未能就提交修訂《土地業權條例》的條例草案訂立時間表。何俊仁議員認為過去多年已就相關事項進行充分的討論。除非政府當局作出政策決定，否則為實施《土地業權條例》而展開的預備工作只會無限期地拖延下去。謝偉俊議員及石禮謙議員對於政府當局在實施新的土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢，感到失望。謝議員指出，現行契據註冊制度規定律師須翻查以往的交易紀錄，因而浪費不少資源。鑑於沒有可能就《土地業權條例》的修訂建議取得每名持份者的同意，政府當局應展示決心及勇氣，果斷地繼續展開工作。石議員強調，設定彌償上限會導致日後出現很多問題。主席指出，於日後最受《土地業權條例》的實施與否所影響的持份者，就是香港的物業業

主。立法會及政府當局必須確保《土地業權條例》是以對香港的市民真正有裨益的方式實施，這點至為重要。她促請政府當局在聽取主要持份者的意見後，根據正確和令人信服的理據作出其政策決定。

釐定土地界線

46. 《土地業權條例》第94條旨在提供途徑，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在土地註冊處註冊。此項條文只適用於納入《土地業權條例》的規管範圍的土地。在法案委員會討論2002年提交的《土地業權條例草案》時，政府當局曾向法案委員會表示會考慮在合適的條例中，加入一項適用於尚未納入《土地業權條例》規管範圍的土地的類似條文。

47. 在2009年10月7日的聯合小組委員會會議上，政府當局表示，當局在《土地業權條例》制定後進行的檢討工作中，發現了《土地業權條例》所訂的釐定土地界線機制有若干不足之處，包括下列各項 —

- (a) 根據《土地業權條例》第94(4)條，如現有圖則或新圖則更改了土地註冊處所備存的土地界線圖上或任何政府租契上所顯示的地段界線或面積或量度數值，地政總署署長不得釐定該地段的界線。
- (b) 《土地業權條例》第94(6)條將"釐定"一詞作狹義的界定，即就某界線而言，指在更新該界線的過程中，按適用情況加入方位、界線尺寸及座標，惟界線的釐定關乎確定一個地段的確實界線，而非純粹"加入"方位、界線尺寸及座標，又或是"更新"舊資料。
- (c) 《土地業權條例》第94(4)條及第94(6)條會令地政總署署長無法受理許多"現有"土地的界線釐定申請，因而局限了界線釐定制度的效用。

48. 為了訂明一個適用於《土地註冊條例》規管的土地和根據《土地業權條例》註冊的土地的釐定土地界線制度，以及處理在《土地業權條例》下制訂的機制的不足之處，政府當局建議廢除《土地業權條例》第94條的所有條文，以及在《土地測量條例》(第473章)中引入以《土地業權條例》第94條的現有條文為藍本的相關條文。有關建議的主要組成部分包括下列各項

- (a) 容許地政總署署長在考慮到現時有更準確的量度數據和資料，以及根據《土地測量條例》發出的實務守則(將會)載列的接受準則後，接受某現有圖則或新圖則(有關圖則可由認可土地測量師擬備並經地政總署署長核實，或由地政總署署長擬備)，並在取得毗鄰地段擁有人的同意下，安排將該現有圖則或新圖則在土地註冊處註冊，儘管該現有圖則或新圖則會令土地註冊處備存並根據《土地註冊條例》或《土地業權條例》註冊的該地段的任何土地界線圖上所示的方位、界線尺寸及座標出現細微的改變；
- (b) 加入條文，訂明某地段的現有圖則或新圖則(有關圖則可由認可土地測量師擬備並經地政總署署長核實，或由地政總署署長擬備)在地政總署署長根據《土地測量條例》釐定土地界線並安排進行註冊後，取代土地註冊處備存並根據《土地註冊條例》或《土地業權條例》註冊的該地段的任何土地界線圖；
- (c) 加入新條文，訂明即使地政總署署長未能就安排現有圖則或新圖則在土地註冊處註冊而取得地段擁有人的同意或(如適用)毗鄰地段擁有人的同意，仍可保留其認為可以接受的有關地段的現有圖則或新圖則，以供任何人士查閱；
- (d) 賦權地政總署署長授權公職人員進入毗鄰地段，查核認可土地測量師就有關地段擬備的新圖則或在有關地段進行必要的土地界線測量工作；及
- (e) 對《土地測量條例》作相關修訂，包括修改土地測量監督的職能，把釐定土地界線納入其中，以及訂明就分割土地制訂的土地界線圖必須經土地測量監督查核，方可把相關文書提交土地註冊處註冊。

政府當局當時的意向是以在修訂《土地業權條例》的條例草案中提出相應修訂的方式，推展有關建議。

49. 在2009年10月7日進行討論期間，聯合小組委員會委員關注到，建議中的釐定土地界線制度會否及會如何提供一個有效的途徑，解決土地界線不確定的問題，以及該擬議制度會如何影響土地擁有的利益。委員特別提出的問題包括：地政總

署署長釐定的新圖則若有別於土地註冊處備存或政府租契顯示的舊圖則所引致的法律後果，以及"不被同意註冊的新圖則"¹⁶的法律地位和此類圖則對相關的業權轉易交易有何法律含意。

50. 政府當局表示知悉委員關注的事項，但指出當局無意規定每一個地段的土地界線圖均須強制註冊。政府當局提出的多項建議旨在改善釐定土地界線的現行安排，並非旨在解決較廣泛的土地界線不確定的問題。

51. 在2009年12月7日的會議上，政府當局匯報相關政府部門及政府當局的法律顧問對聯合小組委員會委員所提事宜的初步意見。政府當局表示，由於有關事宜牽涉複雜的法律和政策影響，當局需要更多時間，謹慎地詳加研究。

52. 在2010年4月29日有團體代表出席的會議上，聯合小組委員會察悉香港測量師學會對有關事宜的意見。該會支持政府當局的建議，並進一步建議下列各點 ——

- (a) 應在《土地測量條例》下設立釐定土地界線及為土地界線圖正式註冊的法定架構。此一法定架構會為有效的土地管理奠定基礎，對高效率的土地市場甚為重要。
- (b) 認可土地測量師經過詳細的測量程序及妥為顧及所有可用證據後製備的土地界線圖，應具有法律效力，並應視為確定契約所描述土地範圍的表面證據。
- (c) 政府當局應在土地測量監督下設置一個土地界線紀錄系統，並與公眾共用該等紀錄。
- (d) 所有土地界線圖在正式註冊前應由政府當局徹底檢查。

53. 在同一會議上，鄉議局認為釐定土地界線是非常複雜的課題，鄉議局數十年來一直就此課題與政府當局進行討論。鄉議局認為，當局應在《土地業權條例》以外另行處理土地界線的事宜，以免阻延土地業權註冊制度的實施。

¹⁶ "不被同意註冊的新圖則"是指有關的土地擁有人不同意註冊但會由署長備存以供公眾查閱的新圖則。

54. 政府當局在會議上回應時表示，《土地業權條例》第94條訂明，釐定土地界線須受有關的政府租契的條款及條件規限。這表示土地擁有人的權益會受有關的租契所保障。雖然政府當局自1989年起開始把所有土地界線圖數碼化，但當局可能仍需要數年的時間，方可按照香港測量師學會提出的建議，建立土地界線紀錄系統，供公眾透過互聯網使用。政府當局一直保存由當局及私人測量師所擬備的土地界線紀錄，並察悉香港測量師學會建議制訂法定框架，給予這些土地界線圖法律地位。

55. 在2010年6月，聯合小組委員會接獲政府本地土地測量師協會提交的意見書。該會表示支持政府當局的建議，但特別關注擬議立法工作欠缺確實的時間表。該會強調，為使新的土地業權註冊制度運作暢順，若未就釐定土地界線方面作出相應修訂，絕不應實施《土地業權條例》。聯合小組委員會要求政府當局就該會的意見書作出回應。

56. 政府當局在2010年12月23日的會議上匯報，當局已仔細研究聯合小組委員會就釐定土地界線及其複雜的法律與政策影響所提出的關注事項。相關的持份者曾於2010年8月的地籍測量諮詢委員會會議上獲得諮詢，他們仍持有不同的意見。為避免令事情變得複雜，政府當局認為較適宜把對涉及釐定土地界線的事項所作的研究，與《土地業權條例》的修訂工作分開處理。若採納此做法，將可確保這兩項工作能夠同步進行。政府當局向聯合小組委員會保證，當局會考慮各界在研究釐定土地界線的建議期間提出的所有相關意見，包括聯合小組委員會委員、所有相關專業團體及有興趣的各方的意見。

其他事宜

57. 在2009年10月7日的會議上，聯合小組委員會察悉政府當局就下列事項擬備的文件¹⁷ —

- (a) 《土地業權條例》與《物業轉易及財產條例》(第219章)的比較；
- (b) 《物業轉易及財產條例》第35條的隱含契諾；及
- (c) 《土地業權條例》第53條"公契"的定義。

¹⁷ 見立法會CB(1)2675/08-09(01)、CB(1)2675/08-09(02)及CB(1)2675/08-09(04)號文件。

58. 應聯合小組委員會的要求，政府當局在2011年6月16日的會議上提供資料¹⁸，說明當局在屬於技術性、簡單明確而又不具爭議性的範疇所進行的工作的最新情況。有關資料涵蓋以下方面 —

- (a) 政府當局就各方在2002年提交的《土地業權條例草案》的審議工作進行期間提出及法案委員會報告附錄VI所列的事宜採取的跟進行動；及
- (b) 政府當局在《土地業權條例》制定後進行的檢討工作中發現的其他事宜(與轉換及更正機制有關的事宜除外)的最新情況。

最新發展 —— 新的兩階段轉換機制

59. 在2011年6月16日的會議上，聯合小組委員會察悉政府當局制訂了一套新的兩階段轉換機制，當中包括對更正及彌償安排作出相應修訂。擬議新方案的主要特點包括下列各項 —

- (a) 當《土地業權條例》生效時，土地業權註冊制度連同"即時不可推翻"的規定會即時適用於新土地¹⁹。就《土地註冊條例》規管的土地²⁰而言，轉換程序會包括兩個階段的自動轉換(兩階段轉換機制)。
- (b) 在《土地業權條例》施行於新土地當日起計的一段引進期²¹之後，所有《土地註冊條例》規管的土地(受暫止註冊契約規限者除外)會進行第一階段的轉換(基本轉換)，並會在一個指定日期自動轉到《土地業權條例》下。
- (c) 在進行基本轉換後的12年(即"保存期")內，具基本業權的土地仍會受續存權益²²制約，而在基本轉換之後進行的新交易及確立的權益，將按《土地業權

¹⁸ 見立法會CB(1)2434/10-11(01)號文件附件A及B。

¹⁹ "新土地"指在《土地業權條例》生效當天或之後根據政府租契或政府租契協議授予的土地(《土地業權條例》第20條)。

²⁰ "《土地註冊條例》規管的土地"指符合《土地業權條例》第2(1)條的定義，並且屬於政府租契標的及已根據《土地註冊條例》(第128章)備存在登記冊上的土地。

²¹ 當局需要為時約兩至三年的引進期以進行籌備工作，包括為進行轉換而開發電腦系統，以及汲取在新土地實施土地業權註冊制度的經驗。

²² 續存權益指在基本轉換日期時仍然續存的權益，即有關土地於《土地註冊條例》制度下，可以針對現有註冊擁有人行使的權益(不論是已註冊抑或是未註冊的權益)。

條例》所訂的方式和格式生效。與此同時，強制更正規則會適用於因欺詐而喪失物業的不知情前擁有人，令其恢復業權(除非實際上不可能為該不知情的前擁有人恢復業權²³)。因基本轉換後出現的欺詐而失去業權的擁有人會獲給予有上限的彌償。若註冊擁有人希望保留強制更正規則，可選擇在"保存期"內針對名下物業註冊一份退出警告書。註冊退出警告書的作用是防止物業的業權自動完全轉換，使強制更正規則得以繼續適用。

- (d) 在"保存期"結束時，具基本業權的土地會進行最後階段的轉換(完全轉換)，並會自動完全轉換為已註冊土地，除非有關土地受制於下述各種情況 —
 - (i) 聲稱持有不可註冊續存權益的申索人註冊了警告通知；
 - (ii) 因不能確定擁有權而被土地註冊處處長註冊抗完全轉換警告書²⁴；
 - (iii) 擁有人註冊了退出警告書，以免名下物業的業權完全轉換成具有註冊土地的地位；或
 - (iv) 就更正的法律程序註冊了非同意警告書。
- (e) 除《土地業權條例》第82(1)及82(2)條另有規定外，在完全轉換後，已管有註冊土地及付出有值代價的真正買家將可享有不可推翻的業權。不受註冊事項保障的續存權益，將受其他註冊事項制約。因基本轉換後出現的欺詐而不能恢復業權的前擁有人，可獲給予有上限的彌償。

60. 據政府當局所述，擬議新方案將涉及對《土地業權條例》所訂下的法律框架作重大改動。該方案如獲採納，將無可避免需要訂立大量新條文。為此，主席曾詢問擬議新方案是否代表當局已改變其在2009年5月26日發展局局長致聯合小組委員會

²³ 持份者同意就強制更正規則訂明下述例外情況：(a)受影響物業在欺詐情況被發現之前已交還作公共用途或已被收回；及(b)物業已被重新發展並售予多名新買家，而恢復前擁有人的業權會顯得有欠公允。請同時參閱第35及36段。

²⁴ 據政府當局所述，這個機制的運作方式與上文第26段所述的抗轉換警告書的運作方式相似。

的函件中所述的立場，並要求當局說明擬議的修改。她又問及政府當局擬備《土地業權條例》所需修訂的時間表，以實施該項法例。

61. 政府當局解釋，擬議修改主要與執行方面的安排有關，而《土地業權條例》所規定的自動轉換及有上限的彌償等基本原則會維持不變。過去兩年有一項主要引起爭議的事宜很大程度上耽誤了為實施《土地業權條例》而進行的準備工作，就是應否保留《土地業權條例》第82(3)條所訂的強制更正規則。為回應及兼顧持份者(特別是律師會及鄉議局)對強制更正規則及相關事宜的不同意見和關注，政府當局多年來一直與持份者保持密切聯繫，並參照他們的意見和建議制訂了現時提出的新方案。政府當局相信，擬議新方案應能平衡不同持份者的需要和關注，並能更妥善地維護公眾利益。

62. 政府當局又表示，在2011年5月26日舉行的《土地業權條例》督導委員會會議上，有代表參與該督導委員會的持份者普遍歡迎政府當局為回應他們的不同意見和關注所作的努力，並認為擬議新方案應可作為進一步討論的基礎，以推展土地業權方面的工作。持份者會更深入研究有關建議，並於大約兩個月內提出他們的意見。政府當局的目標是在2011年年底前提出一個可為各持份者接納的綜合建議，其後在2012年第一季及第二季就有關建議諮詢公眾。政府當局會同時繼續進行擬備《土地業權條例》各項所需修訂的工作，但要在考慮過公眾提出的意見後，才能提出所需修訂的全盤建議。

63. 儘管政府當局由2004年開始已推展《土地業權條例》的修訂工作，並在過去多年投放了大量時間及公共資源，但修訂工作的進度仍未如理想，主席及余若薇議員對此表示遺憾，並認為此情況很大程度上是由於多年來政府當局對某些核心問題的政策立場左搖右擺所致。鑑於政府當局在來年主要會諮詢有代表參與《土地業權條例》督導委員會的持份者，然後再諮詢一般市民，以期就實施《土地業權條例》的未來路向達成一般共識，聯合小組委員會委員同意聯合小組委員會無須在2011-2012年度立法會會期繼續工作。待政府當局於完成諮詢工作後能提出《土地業權條例》所需修訂的全盤建議時，由政府當局向發展事務委員會和司法及法律事務委員會匯報工作進度及相關建議，會是合適的做法。

徵詢意見

64. 謹請委員察悉聯合小組委員會的商議工作，以及關於聯合小組委員會無須在2011-2012年度立法會會期繼續工作的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月14日

《土地業權條例草案》委員會(條例草案於2002年提交立法會)
就轉換機制、更正安排及彌償計劃進行商議的摘錄

轉制機制

1. 關於轉制機制方面，條例草案建議在一段不確定期限內，把現行的契據註冊制度逐步轉為新的土地業權註冊制度。在這機制下，現有物業可轉至的新制度，方法是在《土地業權條例》生效後首次轉讓物業時強制申請轉制，或是在《土地業權條例》生效後隨時自願申請將業權註冊。然而，透過這兩個途徑提出的申請，必須附有律師在審核物業擁有人的業權後所發出的妥善業權證明書。

2. 香港律師會(下稱"律師會")深切關注到，若沒有一個由土地註冊處處長轄下設立的裁定組織針對有疑問的情況進行覆核和作出裁定的機制，規定律師須發出妥善業權證明書，會對他們造成不能承受的負擔。然而，政府當局認為不宜由土地註冊處設立此機制，因為這樣不但會使物業轉易的費用和複雜性增加，而且難以防止濫用的情況出現。律師會在2003年12月告知法案委員會，該會最終認為，條例草案所建議的轉制機制並不可行。該會提出一個反建議，就是採用"白晝改制"機制，該機制類似澳洲一些州份所推行的制度。

3. 法案委員會繼而邀請政府當局研究律師會建議的"白晝改制"機制。根據政府當局其後所建議的"白晝改制"機制，在《土地業權條例》生效後，所有新土地會按土地業權註冊制度註冊，而土地業權會歸屬作為註冊擁有人的獲批地人。其他土地一概保留在《土地註冊條例》的制度下，直至由生效日期起計的12年屆滿為止。在12年"保存期"屆滿時，除非"轉換警告書"仍然有效或根據《土地註冊條例》提交註冊的事項尚未完成註冊，否則所有未經註冊土地均會自動轉至新制度。《土地註冊條例》登記冊上的現行擁有人，會成為《土地業權條例》所訂業權註冊紀錄上的首名擁有人。在12年"保存期"內，所有影響未經註冊土地的現有或新設定的非書面衡平法權益，均可根據《土地註冊條例》藉註冊稱為"知會備忘"的警告通知書而得到保障。

4. 由於有關各方在諮詢過程中，對"白晝改制"機制原則上並沒有提出反對，因此，法案委員會曾詳細研究政府當局為實施有關轉變而提出的大量修正案。為確保在12年"保存期"完結

時，能夠穩妥而順暢地轉制，政府當局接納法案委員會的建議，設立一個機制，以便在12年"保存期"期間檢討新制度的實施情況，並賦權房屋及規劃地政局局長(其後修訂為"發展局局長")改變12年的"保存期"，而該權力須經立法會以先審議後訂立的程序審批方可行使。

更正業權

5. 關於法庭在何等情況下可命令更正業權的條文，法案委員會贊同若干團體的意見，認為相關條文未能在確保業權明確的要求與就特定個案秉行公正兩者之間，達致適當平衡。政府當局經進行檢討後，重新擬寫有關的條文以達致下列目的——

- (a) 撤銷原有條文賦予法庭的廣泛酌情權；
- (b) 訂明在不抵觸新訂的第81A條(現為《土地業權條例》第82條)的條文下，就由註冊土地的前註冊擁有人提出的申請而言，原訟法庭如信納：第一，在申請人是透過或由於在業權註冊紀錄上的某記項而喪失其業權的情況下，該記項是透過或由於一份無效的文書，或在業權註冊紀錄上一項虛假的記項而促致的；第二，該申請人並非屬該項欺詐的一方；及第三，該申請人並無透過其本身的行为或因為本身缺乏適當的謹慎而在相當程度上有份造成該項欺詐，則原訟法庭須命令更正業權註冊紀錄以回復申請人的業權；及
- (c) 清楚說明在何等情況下，原訟法庭可命令更正業權註冊紀錄，以致影響身為註冊土地的註冊擁有人的人的業權，而該擁有人管有該土地並曾為取得該土地而付出有值代價。

彌償計劃

6. 根據條例草案所訂明的彌償計劃，可就因為業權註冊紀錄載有記項或有遺漏而蒙受的損失申索彌償。雖然因土地註冊處處長或協助處長的公職人員有錯誤或遺漏而蒙受的損失的彌償不會設定上限，因任何人作出的欺詐而導致喪失擁有權的彌償則設有上限，有關的款額將會由財政司司長藉憲報公告釐定。政府當局建議把款額上限定為每宗個案港幣3,000萬元。

7. 據政府當局解釋，由於蓄意的欺詐行為很難預測或防止，因此要有適當的方法限制彌償計劃可能要承擔的責任。此外，亦應在彌償個人權益與一般物業擁有人和買家承擔的代價之間取得平衡。鑑於99%以上的物業交易所涉及的金額少於港幣3,000萬元，擬議上限可為大多數的物業擁有人提供保障。所得彌償不足以彌補損失的人士，仍可循法律途徑追討不足之數。

8. 法案委員會察悉，英格蘭、新南威爾斯州及安大略省並不設定彌償上限，而若干團體(包括香港大律師公會及香港地產建設商會)則反對擬議的上限，並質疑設定彌償上限在《基本法》第六條及一百零五條下的合憲性。法案委員會的委員在研究所有論據後，對於建議就欺詐個案設定彌償上限的合憲性仍有疑問。然而，政府當局仍然維持其意見，認為設定彌償上限的做法完全符合憲法；政府當局同時亦向委員保證，在本港實施新的土地業權註冊制度後，當局會根據該制度在運作上的經驗，檢討彌償計劃及彌償上限款額。

附錄 II

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

委員名單

主席 吳靄儀議員

(總數：11名委員)

秘書 薛鳳鳴女士

法律顧問 顧建華先生

* 有關委員於2010-2011年度立法會會期開始時加入聯合小組委員會。

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

曾向聯合小組委員會提出意見的
團體／人士一覽表

團體／人士名稱	出席的會議	意見書
政府本地土地測量師協會	-	CB(1)2198/09-10(01) CB(1)2198/09-10(01)
消費者委員會	-	CB(1)1028/08-09(07)
地產代理(從業員)總公會	2009年3月19日	-
地產代理監管局	2009年3月19日	CB(1)1028/08-09(03)
地產代理管理協會	2009年3月19日	-
鄉議局	2009年3月19日 2010年4月29日	CB(1)1028/08-09(04) CB(1)1109/10-11(01)
香港銀行公會	-	CB(1)1028/08-09(09)
香港專業地產顧問商會	2009年3月19日	CB(1)1028/08-09(05)
香港測量師學會	2009年3月19日 2010年4月29日	CB(1)1054/08-09(02) CB(1)639/09-10(01) CB(1)1737/09-10(01) CB(1)1789/09-10(01)
香港律師會	2009年3月19日 2010年4月29日	CB(1)1054/08-09(03) CB(1)2226/08-09(01) CB(1)1296/09-10(01) CB(1)1737/09-10(02) CB(1)2421/09-10(01) CB(1)790/10-11(01)
香港測量師學會資深專業會員梁守肫先生	-	CB(1)639/09-10(02)
地產代理聯會	2009年3月19日	CB(1)1054/08-09(01)

團體／人士名稱	出席的會議	意見書
香港地產建設商會	2009年3月19日	CB(1)1593/08-09(01) CB(1)1028/08-09(06) CB(1)1737/09-10(03)
香港地產代理專業協會有限公司	-	CB(1)1028/08-09(08)