

2022年12月19日
討論文件

立法會發展事務委員會

在「新批土地」實施業權註冊的方案

目的

本文件旨在向委員簡介在「新批土地」實施業權註冊的方案（下稱「新土地先行」方案）。

背景

2. 香港現行的土地註冊制度是契約註冊制度，自1844年開始根據《土地註冊條例》（《土註條例》）（第128章）運作，只規管在土地登記冊內已註冊文書的優先次序，但不提供物業業權的保證。在契約註冊制度下，由於土地登記冊不能確定物業擁有權，擁有權可能受沒有註冊的權益或沒有在土地登記冊反映的業權問題影響，因此在物業交易時需要徹底翻查過往的業權文件以核實業權，並需於每次交易重複進行。此外，物業擁有人須妥為保存過往的業權文件，並在物業轉售時把該等文件交予其後的物業擁有人。因此，在現行制度下，物業轉易程序頗為繁複，而香港是少數仍在使用契約註冊制度的經濟體。

3. 在此背景下，政府於 2004 年制定《土地業權條例》（《業權條例》）（第 585 章），以業權註冊制度取代契約註冊制度。在業權註冊制度下，土地業權是透過註冊而獲得，為物業業權提供更大保證和明確性，並簡化物業轉易程序。一般而言，除凌駕性權益¹外，業權註冊紀錄是物業業權不可推翻的證據。日後根據《業權條例》設立的土地業權彌償基金（**彌償基金**）亦會向因欺詐而喪失物業擁有權的人士作出設有上限的彌償，為業權註冊制度下的物業擁有人提供額外保障。有關《土註條例》和《業權條例》的要點比較載於**附件一覽表**第二及第三欄。

4. 《業權條例》於 2004 年制定時，政府承諾在該條例生效前諮詢主要持份者的意見，並就《業權條例》進行全面檢討，以確保各項條文有效實施。因此，政府成立委員會督導及進行《業權條例》的檢討工作，並由各主要持份者²代表出任委員。有關委員會曾進行廣泛討論，其中包括以下三個主要議題 —

(a) **轉換機制**：是指將現時根據《土註條例》註冊的土地轉換至

¹ 凌駕性權益是指即使沒有註冊但仍會影響物業的權益，例如必要的通行權及租期不超過 3 年的租契。

² 包括消費者委員會、地產代理監管局、鄉議局、香港銀行公會、香港大律師公會、香港按揭證券有限公司、香港律師會和香港地產建設商會。

《業權條例》下的業權註冊制度，以及在轉換過程中如何處理契約註冊制度下可能存在的權利和權益。有意見關注在契約註冊制度下潛在擁有權不確定的個案，特別是在自動轉換機制下轉換至新制度後，可能會影響業權註冊紀錄的準確性。由於其影響重大，該如何落實現有土地的轉換機制，特別是如何識別和處理業權有問題的物業，一直是爭論點；

- (b) **更正業權**：是指假如發現具有法律權威的業權註冊紀錄有誤時，該如何糾正，特別是因第三者作出詐騙行為而導致的欺詐性物業轉移（我們預計這種情況並不常見）。就業權註冊紀錄應否為因欺詐而喪失業權的不知情前物業擁有人作出更正以恢復他的業權，或因應業權不可推翻原則，不應對業權註冊紀錄作出更正，從而使不知情新買家的業權不受影響，各主要持份者有不同意見；及
- (c) **彌償**：是指不知情的一方如因欺詐致令業權註冊紀錄有誤，以致其業權因不獲更正或經相關更正（見上文第 4(b)段）後而喪失，則可獲得的賠償。各主要持份者對於彌償是否應該設有上限意見不一，而有關考量會對設立自負盈虧的彌償基金所需的供款水平有所影響。

5. 我們在 2009 年就上文第 4 段所述的三個主要議題的修訂建議曾進行公眾諮詢。在 2009 年 2 月至 2011 年 10 月期間，立法會發展事務委員會和司法及法律事務委員會成立了研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會，以監督政府修訂《業權條例》的準備工作。³

6. 儘管過去多年經歷漫長的討論，各方仍未能就主要議題達成共識。為早日實施業權註冊制度，土地註冊處遂提出「新土地先行」方案作為其中一個選項。經多次討論後，所有主要持份者均表示支持下文所述的「新土地先行」方案。

「新土地先行」方案

7. 「新土地先行」方案建議在新土地先行實施業權註冊。一般而言，新土地涵蓋政府於《業權條例》生效當日或其後批出的土地，包括 —

- (a) 透過賣地（拍賣或招標）批出的土地；
- (b) 私人協約批出的土地；以及
- (c) 以換地方式批出的土地（即交還土地後重新批出的土地）；

³ 見「研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會報告」(立法會 CB(1)51/11-12 號文件)：<https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ltc/reports/ltocb1-51-c.pdf>。

惟在若干情況⁴下則例外。當《業權條例》生效後，新土地的業權，包括已被分割的新土地（例如成為不分割份數）和其業權已售予多名買家的情況，將即時享有下文第 8 至 13 段所列出的業權註冊的好處。

(A) 業權明確性

8. 業權註冊紀錄是物業業權不可推翻的證據。已付出有值代價並管有有關物業的真誠買家將獲法律承認為擁有人，並享有不可推翻的業權。換言之，買家如在付款後獲得物業，及後取得該物業的實質佔用及管有權，即可享有**不可推翻的業權**。

9. 為配合「不可推翻業權」的原則及業權註冊制度下給予業權明確性的目標，我們將會就已註冊的新土地廢除在《業權條例》下的**強制更正規則**⁵。已付出有值代價並管有物業的不知情真誠買家，即使有關物業的轉移曾牽涉第三者的詐騙，其業權也不可推翻。在這種情況下，未能恢復業權的不知情前註冊擁有人將有權獲支付彌償（請參閱下文「建議的彌償計劃」部分）。這做法與其他設有業權註冊制

⁴ 舉例來說，新土地的定義不包括政府根據短期租約（即年期不超過 7 年）租出的土地。

⁵ 強制更正規則基本上是指前註冊擁有人（如不知情）因透過或由於欺詐而令他喪失有關業權，則不論何人是現時的註冊擁有人，前註冊擁有人均可獲業權註冊紀錄的更正(由法庭頒令)以恢復其業權。

度的司法管轄區的做法大致相若。相反，如果保留強制更正作為必須遵守的規則，任何審慎的買家便有可能會要求調查物業的業權歷史，以保證其業權，此舉會違背推行業權註冊制度的初衷，削弱業權的確定性，亦與業權註冊制度下擬簡化物業轉易程序的目標相違背。雖然我們不建議實施強制更正規則，但如果已註冊業權的買家並非以有值代價購買物業或並無管有物業，法庭仍可在考慮有關個案的情況後，酌情決定是否對向法庭申請更正業權註冊紀錄的前擁有人恢復業權。

10. 此外，政府正積極考慮讓逆權管有法律不適用於《業權條例》下註冊的新土地。⁶ 換言之，在「新土地先行」建議下註冊的土地，將不設逆權管有申索機制。因應業權註冊制度的目標是為業權提供明確性，我們相信這是合理的路向。

(B) 簡化物業交易程序

11. 一般而言，業權只受業權註冊紀錄所載的已註冊事項制約(凌

⁶ 法律改革委員會（法改會）在其 2014 年有關逆權管有的報告書中建議，當註冊業權制度在香港實施時，應就註冊土地上的逆權管有申請，引入一項預先作出通知的要求。具體而言，法改會建議設立一套新機制，要求佔有土地的人士在連續逆權管有該土地達 10 年後作出申請，同時土地業權人會獲通知有關申請並可提出反對；如土地業權人未有在規定時間之內提出反對，佔有土地的人士便可獲註冊為業權擁有人。我們認為訂明逆權管有法律將不再適用於新土地，是更合適的方案，因其更符合業權確定性的原則。我們留意到有些普通法的司法管轄區（如加拿大（大部分省份）、新加坡）在實行業權註冊制度後完全廢除逆權管有，有些（如英格蘭及威爾斯）則在保留相關法律的同時引入相應的改動，如加入類似法改會建議的通知機制。就本港而言，過去所集所得的公眾意見傾向認為應廢除逆權管有，以尊重私有產權。

駕性權益除外)，所以無須再翻查或保存物業以往的業權文件以核實業權，因而可簡化交易程序及減少儲存該等文件所需的空間和相關費用，亦減低遺失業權文件的風險。至於已於業權註冊紀錄中註冊的土地，其擁有人應妥善保存由土地註冊處發出的業權證明書（請參閱下文第 13 (c) 段）。

(C) 提供彌償

12. 任何人因物業欺詐導致業權註冊紀錄作出、移除或遺漏記項，繼而喪失物業擁有權及蒙受損失，可獲設有上限的彌償。（請參閱下文「建議的彌償計劃」部分）

(D) 為註冊擁有人加強保障

13. 與現行契約註冊制度相比，「新土地先行」方案下的物業註冊擁有人將會享有額外保障以避免物業詐騙——

- (a) **為不可推翻業權設立高門檻**：物業如擬獲得不可推翻業權，須符合三項規定，即買家必須(i)為真誠買家；(ii) 已付出有值代價以獲得物業；及(iii) 管有物業；
- (b) **律師須按法定要求核實根據《業權條例》遞交的註冊申請**：律

師將須要按法律要求核實有關申請，包括核實各方的身份、行為能力和權限，以及確保交付土地註冊處的文件妥為簽立；

(c) **發出具有防偽特徵的業權證明書**：在物業轉移等事宜的註冊完成後，具有先進防詐騙特徵的業權證明書會自動發給已註冊的擁有人。在日後處置物業時，已發出的業權證明書必須交回土地註冊處註銷；以及

(d) **為已註冊擁有人免費提供「物業把關易」服務**：每當有涉及已註冊擁有人物業的註冊申請遞交土地註冊處與及後完成註冊時，土地註冊處均會向該已註冊擁有人發出通知（以電郵形式，附以手機提示短訊）。此服務有助已註冊擁有人及早發現可能潛在的詐騙，並盡快採取適切行動。

欺詐者仍須為其轉移物業的欺詐行為承擔刑事責任，如同在契約註冊制度下一樣。

14. 有關《業權條例》和「新土地先行」方案的要點比較載於附件一覽表第三及第四欄。為配合政府推動更廣泛使用電子服務，《業權條例》下的申請可以電子方式遞交，以節省申請人的時間和工夫。

15. 「新土地先行」方案能令香港早日實施業權註冊，讓業界及公眾盡快受惠於新制度，並使香港的土地註冊制度與內地及其他司法

管轄區（例如新加坡和英國）的制度看齊，邁進一大步，從而提升物業轉易的效率，改善營商環境，加強香港的競爭力。

16. 我們預期在「新土地先行」方案實施後所累積的經驗，將有助各方就如何在現有土地落實業權註冊制度達成共識。根據海外司法管轄區的經驗，全面轉換至業權註冊制度可能牽涉漫長的過程，而在過渡期間，契約註冊制度和業權註冊制度將會同時並存。

建議的彌償計劃

17. 政府建議成立彌償基金並以自負盈虧的原則成立和營運，即彌償款額由彌償基金支付，基金經費則來自根據《業權條例》註冊物業轉移的徵費。經考慮土地註冊處在本年初進行的精算顧問的研究建議，並權衡彌償基金本身的財政穩定性以及公眾的接受程度後，我們建議彌償上限為 **5,000 萬港元**（對比《業權條例》於 2004 年制定時的建議為 3,000 萬港元），並按每宗物業轉移的代價款額收取 **0.014%** 的劃一徵費率（對比 2004 年的建議為 0.017%）。在土地註冊處於 2020-21 年度註冊的轉讓中，超過 99% 的轉讓所涉及的代價款額不超過 5,000 萬港元，故建議的彌償上限將為絕大部分物業擁有人提供足夠保障。

18. 為提供足夠的緩衝以支付彌償款額，政府可以為彌償基金提供一筆為數約 1 億 5,000 萬港元的備用貸款，有關安排須經立法會財務委員會批准。

19. 如果委員支持上述彌償計劃的建議，政府會在臨近進行法例修訂工作以實施「新土地先行」方案時檢討上述數字。

未來路向

20. 視乎發展事務委員會的意見，我們會着手擬備《業權條例》的修訂，以落實「新土地先行」方案。我們的目標是在 2024 年初向立法會提交《土地業權（修訂）草案》。與此同時，我們會繼續與持份者磋商，以制定方案的實施細節，包括擬備附屬法例及有關方案所涵蓋物業的轉易及註冊程序的執行指引。

徵詢意見

21. 請委員對本文件所述的建議提供意見。

發展局
土地註冊處
2022 年 12 月

《土地註冊條例》、《土地業權條例》（於 2004 年制定）及
「新土地先行」方案的比較一覽表

要點	《土地註冊條例》	《土地業權條例》 （《業權條例》） (於 2004 年制定但尚未生效)	「新土地先行」方案
獲得業權的方式	<ul style="list-style-type: none"> • 透過簽立轉讓契約而獲得業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 必須透過註冊才能獲得業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同
註冊的作用	<ul style="list-style-type: none"> • 只決定已註冊文書的優先次序 • 不保證物業的業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 決定已註冊事項的優先次序 • 因受制於強制更正規則，買家未必可享不可推翻的業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 決定已註冊事項的優先次序 • 強制更正規則不適用，已付出有值代價並管有物業的不知情真誠買家享有不可推翻的業權
業權明確性	<ul style="list-style-type: none"> • 業權可能受沒有註冊的權益影響 	<ul style="list-style-type: none"> • 業權一般只受已註冊事項影響 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同
確立業權的途徑	<ul style="list-style-type: none"> • 查核以往的契約文件⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • 查核業權註冊紀錄 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同
誰可在詐騙下保留業權	<ul style="list-style-type: none"> • 不知情的前擁有人（根據普通法） 	<ul style="list-style-type: none"> • 不知情的前擁有人 	<ul style="list-style-type: none"> • 不知情的註冊買家
因欺詐導致喪失業權的彌償	<ul style="list-style-type: none"> • 沒有彌償 	<ul style="list-style-type: none"> • 設有上限的彌償 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同(但上限較高)

⁷ 如該物業的政府租契是在買賣合約日期起計不少於 15 年前批出，賣方需要提供至少 15 年的業權文件以證明物業的業權。