

討論文件

2002年7月5日

立法會規劃地政及工程事務委員會

土地業權註冊制度

目的

1. 本文件旨在告知委員，政府就《土地業權條例草案》擬稿進行廣泛諮詢後所建議的修訂事項，並就各項重要建議徵詢委員的意見。

背景

2. 根據本港現行的土地註冊制度(即契約註冊制度)，進行物業交易前，必須翻查過去15年的契約，以了解業權的轉易情況；而根據業權註冊制度，任何人士在土地登記冊註冊其物業後，便會獲確認為法定業主。換句話說，業權註冊制度不但可以就業權作出較佳保證，也可以簡化物業轉易程序，節省物業交易所耗用的紙張，有助進行電子註冊和交易。很多司法管轄區已採用業權註冊制度。

3. 我們上一次就《土地業權條例草案》擬稿諮詢立法會規劃地政及工程事務委員會的意見，是在1999年11月。其後，政府審慎檢討條例草案擬稿並作出多項修訂。我們已就經修訂的概括建議，諮詢律師會、鄉議局、大律師公會和香港測量師學會。現在我們正着手草擬修訂條例草案和各項規例，並打算在下一個立法會會期提交立法會審議。

4. 下文闡述經修訂項目的主要內容，並解釋與1999年的條例草案比較，一些作出重要修改的地方。

轉制安排

5. 由契約註冊制度轉為業權註冊制度，大致上可採取自動改制及逐步改制兩種方法。在自動改制的安排下，到了指定日期，契約註冊制度的土地登記冊將會視作為業權註冊制度的土地登記冊。至於逐步改制，則需要經過一個轉制過程，契約註冊制度與新的業權註冊制度會在一段時間內同時實施。在這段期間，假如物業在新法例生效之後進行首次轉讓註冊，或業主自願申請轉制，有關業權便會轉為新制度下獲得保證的業權。轉制期結束時，所有未轉制的土地和物業都會自動轉至業權註冊制度。當局在1999年提出建議時所預計的轉制期為15年。

6. 自動改制可以盡量避免兩個土地註冊制度並行實施時所出現的混亂情況，又可以減省資源和支出，而有關人士也可以在短時間內受惠於業權註冊制度。當局會預留足夠時間作為通知期，假如受影響人士認為新的業權註冊制度會損害他們的利益，也有充分時間採取行動，以保障本身的利益。不過，在現行契約註冊制度下一些沒有註冊但可行使的權利，卻可能會因自動改制而取消。不論通知期是長或短，情況都會一樣。

7. 逐步改制讓土地註冊制度能夠在有秩序和有系統的情況下轉制，而市民和執業律師也有足夠時間適應新制度。然而，由於需要出示妥善業權證明書，律師所收取的物業轉易費用可能提高，以致業主可能需要支付額外費用。業權註冊制度把物業轉易程序簡化，和讓業權得到保證的全部好處將不能即時見效。

8. 鑑於有意見強烈反對自動改制，因此，我們建議逐步改制，和暫時不會設定轉制期限。待市民熟悉業權註冊制度的運作後，再考慮自動改制的

問題。英國在1960年代開始逐步引進強制性業權註冊制度實施前，也是採取這個方法。

9. 根據逐步改制方法，物業的業權會在下述情況轉為保證業權—

(a) 新批出的所有政府契約；或

(b) 《土地業權條例草案》生效後物業進行首次轉讓註冊；或

(c) 自願申請轉制。

在上述(b)及(c)的情況下，須出示律師發出的妥善業權證明書。

買家的業權不可被推翻

10. 業權註冊制度其中一個主要特點，是不可推翻業權的原則，即土地登記冊上的註冊業主會獲法律承認，其業權不可被推翻。然而，部分意見指出應該淡化不可推翻業權的原則，以保障不知情的前度業主。舉例來說，前業主如因種種理由(例如身在海外)而沒有佔用物業或收取物業的租金，而遭第三者以詐騙手段把物業轉讓予不知情買家，業主便可能失去物業。

11. 我們於1999年建議修訂條例草案，容許法庭在認為如不更正土地登記冊便有欠公允時，發出命令，更正土地登記冊的記錄。我們曾就這項建議進行諮詢，結果顯示，有部分意見指法庭不應介入；如不知情業主的物業遭詐騙，土地登記冊應該自動更正，而該不知情業主應為受益人。其他意見則表示歡迎法庭的參與，但認為須明確界定法庭的權力。

12. 我們須在這方面取得平衡。對於某些個案，讓不知情業主自動獲得復還物業的業權，未必可取；而讓法庭有權考慮把物業復還前度業主，已一

定程度削弱對不知情買家的保障和損業權不可推翻的原則。如將不知情買家的保障全部撤銷，更有欠公允。

13. 因此，我們建議遇有欺詐的情況，法庭可按照兩個準則來考慮應否更正業權登記冊，這兩個準則包括有關人士的行為和更正業權對他們造成的困難。此舉應可回應部分人士的要求，讓法庭按照明確的法定準則作出裁決。但我們認為法庭的酌情權不應受到進一步的抑制，法庭應有權根據個別情況作出決定。

彌償條文

14. 我們建議成立一個財政自給的彌償基金，以支持新的業權保障制度。基金經費來自申請註冊的徵費，任何人士如因土地登記冊的登記或遺漏而失去業權，而有關登記又屬欺詐行為，便會獲得賠償。至於因土地註冊處職員疏忽而蒙受損失，同樣可獲賠償。

15. 我們曾在1999年建議，如有人的業權因土地登記冊上的欺詐性登記或遺漏而受損，其可獲的彌償額最高應為3,000萬元。然而，有意見認為彌償不應設定上限。

16. 鑑於物業交易所涉及的價值，絕大部分(佔99.6%)在3,000萬元以下，如果彌償基金不設定申索賠償上限，我們便須把所有業主、買家和賣家的徵費大幅增加，這樣做會影響物業交易的宗數，亦使人不願主動辦理業權註冊。此外，要大部分業主承擔小部分極貴重物業的保障成本，亦有違公平合理的原則。

17. 設定3,000萬元上限後，價值超過3,000萬元的物業同樣可以得到最高3,000萬元的保障，而這項保障是他們現時所沒有的。此外，這些物業的業主亦可繼續受法庭保障，如有需要，也可就3,000萬元彌償上限保障以外的業權購買保險。

18. 在權衡各項因素後，我們仍然認為彌償基金為每宗欺詐個案所作的賠償應設上限，這個上限初步定為3,000萬元。

業權證明書及律師須負的刑事責任

19. 我們曾在1999年建議讓市民申請業權證明書，但須繳付費用。此外，如律師在核實註冊申請時意圖欺詐，才算犯法。這兩項建議一般被接受，我們不打算作進一步修訂。

凌駕性權益

20. 有關土地的凌駕性權益，雖然難以在土地登記冊上註明，但也是十分重要的權利。我們在1999年建議，在業權登記冊內的土地，仍須受制於凌駕性權益，但法例會界定這些權益。相比現行的制度，這些權益的範圍會更明確和收窄。部分團體在其後的諮詢主張，物業權益應只受制於已經註冊的權益。

21. 我們同意應盡量減少凌駕性權益的類別，以盡量確定業主和買賣雙方所得的保障。然而，有些權益不能在登記冊註明，例如逆權管有權或政府的收地權。這些權益對物業都有潛在的影響，但它們不能在登記冊註明，除非有人成功確立其逆權管有權，或政府透過刊憲獲授予收地權。至於其

他權利如短期租約，理論上可以在登記冊註明，但所涉及的高昂費用和繁複行政手續令此不切實際。

22. 因此，我們建議在《土地業權條例草案》的擬稿制定一份有限範圍的凌駕性權益清單，並刪除其他一切未經註冊的權益，使業權更為明確和更有保障。

土地界線

23. 在土地界線方面，契約註冊制度並無提供任何保證。儘管部分人士認為條例草案應提供界線和業權兩方面的保證，我們建議業權註冊制度在這方面不作任何更改。

24. 現時，香港不宜提供土地界線的保證，原因是自1980年大地測量系統設立以來，經測量的土地界線只佔全港所有地段不足10%。不過，我們建議為地段擁有人提供渠道，讓他們可以向地政總署署長申請為其地段的界線進行測量，並在土地註冊處註冊。日後經有關人員妥為測量的地段會越來越多，屆時我們可再行研究這個問題，並考慮是否應提供土地界線的保證機制。我們已經把這個建議納入條例草案草稿內，但我們仍會以開放的態度，考慮應否繼續保留這項建議，還是把有關界線的問題分開處理，並進一步加以研究。

經濟影響

25. 實施業權註冊制度，會令物業轉易費用減少，並可提供較佳的業權保障。此外，業權註冊制度可減少有關業權的疑問，較舊制清晰可靠，增加

市民對香港業權的信心。新制度亦有助提高工作效率，有利本港整體經濟發展。

26. 按照現時逐步轉制的建議，由於在條例草案生效後首次出售物業或自願申請轉制，必須出示律師所發的妥善業權證明書，故轉制初期業主須支付的費用會較多。部分律師可能會收取高於現時水平的物業轉易費用，但現階段很難準確估計實際收費的金額。無論如何，簽發妥善業權證明書的安排，只是一次過的程序。

財政和人手影響

27. 我們估計，實施業權註冊制度的非經常開支為900萬元。實施新制度須開設13個職位，預計每年的經常開支會增加1,300萬元。上述款項及宣傳費用會由土地註冊處營運基金撥出。

28. 至於建議的彌償基金，則以財政自給的方式營運。當局會向申請業權註冊的人士徵費，以籌集所需款項。預計經過一段時間後，基金便可積存一定款額，以應付彌償申索。

未來路向

29. 在聽取委員會的意見後，我們會在下個立法會會期提交經修訂的《土地業權條例草案》，以推行業權註冊制度。