

2025年1月24日
討論文件

立法會發展事務委員會

修訂《土地業權條例》 在新批土地實施業權註冊

目的

2022年12月19日我們向事務委員會作出簡報時(立法會CB(1)908/2022(03)號文件)，委員普遍支持在新批土地先行實施業權註冊制度的方案(即「新土地先行」方案)。隨著法律草擬工作進入後期階段，本文件旨在向委員匯報，我們計劃2025年3月向立法會提交《業權及土地的註冊(雜項修訂)條例草案》(《修訂草案》)，以實施「新土地先行」方案。立法建議與2022年12月匯報的內容大致相同，而本文件亦載述我們對委員先前提出的建議的回應。

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》(第128章)(《土註條例》)運作。在契約註冊制度下，文書註冊可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¹，物業擁有權亦可能因受業權欠妥或沒有在土地登記冊註冊的權益影響而出現不確定性。因此，在物業轉易時，買方的律師每次都要徹底查核業權契據(包括過往的業權文件)以確定物業的業權「無瑕疵」，使物業轉易程序變得繁複和冗長。此外，物業擁有人須妥為保存物業的業權契據。香港是少數仍在執行契約註冊制度的經濟體系。

¹ 在契約註冊制度下，業權是藉查核過往的業權契約來確定，而業權的轉移則取決於簽立文書。

3. 《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)於 2004 年制定，以實施業權註冊制度。透過規定在業權註冊紀錄註冊為擁有人的人將獲承認為真正擁有人，業權註冊制度可提供以下好處：

- (a) 透過業權註冊紀錄為物業擁有權提供確定性。除受任何影響該土地的註冊事項和凌駕性權益²規限外，註冊為擁有人的人持有註冊土地法律產業權或衡平法權益及權利，而業權註冊紀錄是物業業權及其他註冊事項（例如產權負擔）不可推翻的證據；
- (b) 無需翻查或保管過往的業權文件以核實物業業權，並可減少因遺失業權文件正本所帶來的不良影響；
- (c) 簡化物業轉易程序，提高效率並減低完成物業交易的成本。業權可透過查閱業權註冊紀錄確立，無需執業律師調查業權；以及
- (d) 使香港的土地註冊制度與內地及其他司法管轄區如新加坡和英國等目前採用的土地註冊制度接軌。

由於《土地業權條例草案》於 2004 年審議期間，在委員會審議階段作出重大改動，當時政府和立法會均同意，在《業權條例》生效前應諮詢主要持份者及進行全面檢討（即制定後的檢討）。因此，《業權條例》仍未開始實施。儘管過去多年經歷漫長的討論和公眾諮詢，各方仍未能就主要議題達成共識，尤其是將《土註條例》下的現有土地轉換至受《業權條例》下業權註冊制度規管的土地（特別是涉及有問題的登記冊及未註冊權益）的議題。在主要持份者支持下，政府最終

² 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三年的租契。在契約註冊制度下，儘管租約期不超過三年的租約是影響物業的權益，但一般不會註冊。因此有必要將租約期不超過三年的租約在業權註冊制度下定義為凌駕性權益以保持此等租約的法律地位。

決定採取分階段實施方法，先實施「新土地先行」方案，稍後階段才處理現有土地的轉制事宜。

4. 我們上次於 2022 年 12 月諮詢此委員會時，委員普遍支持「新土地先行」方案。我們在下文各段撮述了最新的立法建議要點（有關要點與我們 2022 年 12 月與委員討論的內容大致相同），並載述了我們對委員就多個議題的意見的回應，包括「新土地」的範圍、業權不可推翻的原則、逆權管有不適用於「新土地」、因欺詐而喪失物業擁有權的彌償上限，以及現有土地的轉制事宜。

「新土地」的範圍

5. 《修訂草案》旨在於沒有任何業權欠妥或先前權益的新土地先行實施業權註冊。《業權條例》將「新土地」定義為《業權條例》生效當日或其後（「生效日期」）批出並根據政府租契持有的土地，租期自該日或其後起計（在若干情況下例外³）。一般而言，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）。

《業權條例》生效後，新土地的業權，包括已被分割的新土地（如成為不分割份數）以及後繼擁有人透過轉讓獲得業權，將會即時享有業權註冊的好處。根據過去的統計數字，粗

³ 例外情況包括：

- (a) 在生效日期或之後批出的土地，其主要目的是(i)延長租約期限；或(ii)增加已批出土地的面積；
- (b) 不涉及交還和重批土地的契約修訂；
- (c) 根據《政府租契條例》（第 40 章）第 2 條所指的新政府租契而持有的土地；
- (d) 根據《物業轉易及財產條例》（第 219 章）第 14 條在生效日期或之後當作已由政府批出的租契所持有的土地；以及
- (e) 根據《集體官契（長洲）條例》（第 488 章）在生效日期或之後當作政府已批出的直接租契所持有的土地。

為免生疑問，政府透過短期租約出租的土地（租期通常是不超過 7 年的定期租約（不包括該租契的續期或續訂）），因租賃不授予擁有權，故不會視為「新土地」。

略估計在《修訂草案》生效後的五年內約有 450 份批地文件會被註冊，約新增 25 000 份土地登記冊。

6. 因應有委員在 2022 年 12 月的委員會會議上建議在業權不清的機會較低的若干現有土地實施業權註冊制度，我們檢討了擴展「新土地」範圍的可行性，以涵蓋在《修訂草案》生效前一段有限期間政府批出的現有土地，前提是該土地符合若干條件（例如土地尚未透過預售分割成多重擁有權）。在《修訂草案》實施後，該些已在《土註條例》下註冊的土地（即現有土地）將自動被轉換為受業權註冊制度規管的土地。不過，自動轉制涉及未能解決的根本性法律問題。舉例說，自動轉制將令《土註條例》制度下若干可強制執行但未必已註冊的權益終絕，並引發應否及（如應）如何在《業權條例》下保障有關權益的問題。這個問題其實將我們重新帶回尚未解決的現有土地轉制議題。過去二十年，該議題一直妨礙我們實施《業權條例》。此外，如果為該些自動轉制個案設立可選擇退出的機制，則該方案的受惠個案數目會變得有限，並不值得為此花上大量工作及時間來制定詳細規則將該些現有土地轉換為《業權條例》規管的土地。除此以外，我們還要進一步諮詢持份者，這將延後《業權條例》的實施。因此，我們認為應謹慎行事，在《修訂草案》中繼續採用上文第 5 段建議的「新土地」範圍。

業權不可推翻的原則

7. 已制定的《業權條例》有一條強制更正規則。該規則基本上是指，如不知情的前註冊擁有人因透過或由於第三者欺詐而令他喪失有關業權，則不論誰是現時的註冊擁有人，前註冊擁有人均可獲得由法庭頒發的命令以更正業權註冊紀錄。正如我們 2022 年 12 月向委員會匯報，我們在檢討後建議在業權註冊紀錄上已註冊的新土地廢除在已制定的《業權條例》下的強制更正規則。業權註冊的一大好處是為業權提供明確性。為了達致這個目標，已付出有值代價並管有物業的真誠物業買家，應獲得作為擁有人的法律保障，並

享有不可推翻的業權。換言之，已付出有值代價並管有物業的真誠及不知情買家，即使有關物業的轉移曾牽涉第三者的欺詐，仍可享有不可推翻的業權，儘管我們預期這類個案甚少。在這種情況下，未能收回物業的不知情前擁有人將有權獲得彌償基金下的補償（金額設有上限，見下文第 12 至 16 段）。

8. 有委員對廢除強制更正規則表示關注，並認為保障不知情的前土地擁有人的土地擁有權是重要的，該些擁有人可能寧可有土地擁有權而不是任何形式的補償，因為土地是獨一無二的，對宗族（就新界鄉村而言）或擁有人的家人可能別具意義。雖然我們留意到「不可推翻業權」的原則與適用於現行契約註冊制度的普通法立場不同（在契約註冊制度下，不知情的前擁有人可取回涉及欺詐的物業），但為了配合業權註冊制度為業權提供明確性的目標，廢除強制更正規則的建議有其必要。這做法亦與其他設有業權註冊制度的司法管轄區的做法一致。如果保留強制更正作為一項基本規則，任何審慎的買家都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，削弱業權的明確性，亦違背業權註冊制度下簡化物業轉易程序的目標。

9. 此外，值得注意的是，如要獲得不可推翻業權，需符合三項規定，即買家必須：(i)為真誠及不知情買家；(ii)已付出有值代價以獲得物業；以及(iii)管有物業。一般而言，自住擁有人和出租物業的擁有人被視為管有物業，其業權被第三者透過欺詐而獲得的風險應該大大減低。雖然我們不建議實施強制更正規則作為基本規則，但《修訂草案》容許前擁有人向法庭提出申請以更正業權註冊紀錄；如果已註冊業權的買家不是真誠買家、並非以有值代價獲得物業或並無管有物業，法庭仍可在考慮有關個案的情況後，酌情恢復前擁有人的業權。

10. 我們明白，委員對「業權不可推翻」原則的主要關注集中在欺詐方面。就此，《業權條例》訂立條文，授權土地註

冊處處長（處長）在有合理理由懷疑發生或可能發生欺詐的情況下，禁止將有關物業的任何轉讓註冊，並在業權註冊紀錄上就該等物業提述限制令。此舉可為不知情的前擁有人提供業權保障。此外，為回應主要持份者的提議，土地註冊處會發出業權證明書給在業權註冊制度下的註冊擁有人。我們亦藉此機會在業權證明書會納入先進的防詐騙特徵，以防止欺詐。土地註冊處會與警方保持緊密合作，並制訂宣傳策略，在新土地實施《業權條例》前後教育市民如何防範物業欺詐⁴。

逆權管有不適用於新土地

11. 為保持業權確定性，我們建議《時效條例》（第 347 章）所訂明的時效期限，將不適用於提出訴訟以收回在《業權條例》下註冊的新土地。換言之，在「新土地先行」方案下註冊業權的新土地將不會出現逆權管有申索⁵。這樣做有充分的政策理由支持，因為業權註冊制度的目的是為業權提供明確性。

彌償基金上限和徵費

12. 根據已制定的《業權條例》，土地業權彌償基金（彌償基金）將會根據該條例而成立，向因欺詐而喪失在業權註冊制度下土地權益的人士作出設有上限的彌償⁶。彌償基金將

⁴ 在物業轉移的註冊完成後，具有先進防詐騙特徵的業權證明書會發給已註冊的擁有人。在處置物業時，已發出的業權證明書必須交回土地註冊處註銷。此外，在《業權條例》實施後，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、完成註冊或註銷註冊（如適用）時，土地註冊處均會向該已註冊擁有人發出通知（以電郵形式發出的通知，附以透過手機發出的提示）。此服務有助已註冊擁有人及早發現可能潛在的欺詐，並盡快採取適切行動。

⁵ 逆權管有指任何人可通過與土地擁有人的權利相抵觸的方式持續佔用他人土地，從而取得該土地的業權。如某人逆權管有有關土地，則在《時效條例》（第 347 章）訂明的相關時效限期屆滿後，土地擁有人不得提起訴訟以收回土地，擁有人對該土地的業權亦即告終絕。逆權管有人將擁有土地的管有業權。在香港，收回土地財產的訴訟不得在訴訟權產生的日期起計滿 12 年後提出，有關政府土地的時效期則為 60 年。

⁶ 除了在上述欺詐情況下作出彌償，根據已制定的《業權條例》，因土地註冊處的錯誤或遺漏而引致在業權註冊紀錄載有、移除或遺漏記項，因而蒙受損失的人士，也有權獲支付彌償。因土地註冊處的錯誤或遺漏而須支付的彌償款項是沒有上限的，會先由彌償基金支付，其後由土地註冊處營運基金向彌償基金償還有關款項。

以自負盈虧的原則營運，即彌償款項將由彌償基金支付，該基金的經費來自根據《業權條例》註冊物業轉移的徵費。因此，彌償上限將影響設立自負盈虧的彌償基金所需的供款水平。我們在 2022 年 12 月向委員會報告，彌償上限將提高至 5,000 萬元（相比 2004 年《業權條例》制定時提出的 3,000 萬元），並對每宗物業轉移的代價款額設定 0.014% 的劃一徵費率（相比 2004 年提出的 0.017%）。換言之，買家每支付 100 萬元代價款額，便要向彌償基金供款 140 元。擬議的彌償上限（5,000 萬元）和徵費率（0.014%）是由土地註冊處 2022 年委任的精算顧問透過預測彌償基金將承擔的整體風險，並考慮長遠達致基金收支平衡，以及公眾對徵費率的接受程度而建議的。政府可採取適當的追索行動，以追回從彌償基金支付的賠償⁷。

13. 有意見指，如果業權註冊制度下土地的業權無法更正予不知情的前擁有人，則應為不知情的前擁有人所受的損失提供全額彌償，而不應設有上限。完全取消彌償上限將會對彌償基金帶來非常高的破產風險，因為一兩宗高價物業的索償可能會耗盡彌償基金。我們需要在彌償保障程度、徵費率、基金的財務可持續性以及公眾可接受的徵費水平之間取得平衡。事實上，現時建議的彌償上限應能為絕大多數物業擁有人提供足夠的保障，因為 2023-24 年土地註冊處註冊的轉讓中，超過 99% 的代價款額並不超過 5,000 萬元。

14. 為提供足夠的緩衝以支付彌償，正如我們在 2022 年 12 月向委員會報告，我們建議政府為彌償基金提供一筆為數 1 億 5,000 萬元的備用貸款。我們將根據既定機制為建議的貸款申請撥款。

15. 為了防止任何人欺詐地提出彌償申請，在物業欺詐個

⁷ 如在物業欺詐個案中向申索人支付彌償，政府將有權向因其欺詐行為而造成或相當程度上有份造成有關損失的人士，或知悉有關欺詐行為的人士（例如騙徒）追討已支付的金額。在執行任何與已付彌償的事項有關的契諾或權利時，政府也可藉代位而享有獲彌償的申索人的權利，以支付的彌償金額為限。此外，土地註冊處可以對在核實有關交易申請時因疏忽而造成須支付彌償的律師提出索償。然而，如律師在核實註冊申請時真誠地行事，並已作合理的努力，則無須就其在核實中作出不準確之處而引致的損失承擔法律責任。

案中，提出彌償申請的先決條件，是必須獲得法庭在更正業權申請中作出的命令。如果法庭的判決顯示某人是相關欺詐行為的參與者或相當程度上有份造成欺詐，或知悉有關欺詐行為，該人將無權獲得彌償。為了對欺詐的彌償申請產生阻嚇作用，我們建議在《修訂草案》中引入一項新罪行：對欺詐地遞交任何事項的註冊申請或欺詐地遞交彌償申請的人，最高罰款 500 萬元和監禁 14 年⁸。此外，與在現行的契約註冊制度下相同，騙徒會因其在欺詐轉讓中的行為承擔刑事責任。如土地註冊處懷疑有詐騙行為，將與警方密切合作，土地註冊處可在支付彌償款項前，根據警方提供的資料作出舉證，以確立更多事實。

16. 有關《土註條例》、已制定的《業權條例》和《修訂草案》的要點比較載於附件。

現有土地的轉換

17. 新土地將於業權註冊制度下註冊，而現有的《土註條例》土地的處理和註冊將繼續按現行的契約註冊制度和法律進行⁹。有委員曾詢問將現有 290 萬的土地登記冊轉換至業權註冊制度的時間表。問題的關鍵在於如何為現有土地進行轉換，尤其是如何識別和處理業權欠妥的物業，以確保在轉換後業權註冊紀錄的準確性不會受到影響。為了解擁有權不確定的問題，我們已啟動內部研究，以評估在現有 290 萬的土地登記冊當中業權欠妥的註冊的範圍和類型，以及進行轉換所需要解決的問題。初步結果顯示，業權欠妥的註冊個案為數不少，至少有數千個有問題的登記冊。這些個案通常涉及業權鏈問題，例如業權鏈斷裂和多重註冊紀錄。然而，現時的查核並不反映全部問題。我們將繼續進行查核，期望隨

⁸ 鑑於欺詐性質的嚴重性，並考慮到《盜竊罪條例》(第 210 章)和《刑事罪行條例》(第 200 章)中與欺詐或虛假文書類似罪行的刑罰水平(即觸犯欺詐罪的人一經循公訴程序定罪，可處監禁 14 年)，已制定的《業權條例》建議以欺詐手段提出的任何事項的註冊申請，最高刑罰為監禁 14 年及罰款 500 萬元。對於以欺詐手段提出彌償申請的新罪行，我們建議採用相同的最高刑罰。

⁹ 兩個註冊系統並行運作在海外司法管轄區並不罕見。例如在英格蘭和威爾斯、愛爾蘭、蘇格蘭和新加坡，業權註冊制度與其原有的土地註冊制度並行運作已經持續了較長一段時間。

著更多發現，能逐步擴展《業權條例》實施的範圍。我們計劃在於 2027 年上半年實施「新土地先行」方案後，就轉換機制制定建議與持份者展開討論。

未來路向

18. 我們計劃在 2025 年 3 月向立法會提交《修訂草案》。若《修訂草案》在 2025 年底前獲立法會通過，我們將於 2026 年按先訂立後審議的程序，向立法會提交六項附屬法例。若附屬法例於 2026 年獲得通過，我們會進行宣傳和教育活動，讓公眾和從業者了解業權註冊制度下的詳細實施安排。預計將於 2027 年上半年在新土地實施業權註冊。

徵詢意見

19. 請委員備悉本文件內容，並提供意見。

發展局

土地註冊處

2025 年 1 月

《土地註冊條例》(第 128 章)、
《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》) 及
《2025 年業權及土地的註冊(雜項修訂)條例草案》
(《修訂草案》) 要點比較

要點	《土註條例》	《業權條例》 (2004 年制定但 尚未生效)	《修訂草案》
業權轉移 的方式	<ul style="list-style-type: none"> • 透過簽立文書(例如有效的轉讓契約)而獲得業權 • 因此,註冊時並未轉移或保證業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 透過在土地註冊處註冊事項(例如轉移)而獲得業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同
註冊的 作用	<ul style="list-style-type: none"> • 註冊文書只決定已在土地登記冊註冊的文書的優先次序 • 註冊不使已註冊文書生效,亦不保證物業的業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 註冊決定已註冊事項的優先次序,以及使處置生效 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同(欺詐個案下的安排除外,見下文)
業權 明確性	<ul style="list-style-type: none"> • 業權可能受業權欠妥或沒有註冊的權益影響 • 土地登記冊不是物業擁有權不可推翻的證據 	<ul style="list-style-type: none"> • 業權明確,只受已註冊事項、影響土地的凌駕性權益(如有,例如法律隱含的權利或地役權),而不論是否知悉有關權益,以及法庭的更正命令(如有)影響 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同

要點	《土註條例》	《業權條例》 (2004 年制定但 尚未生效)	《修訂草案》
查核業權的途徑	<ul style="list-style-type: none"> • 必須徹底查核契約文件¹⁰，包括以往的業權契約以證明業權（但並非不可推翻的證據，業權可能受沒有註冊的權益影響） 	<ul style="list-style-type: none"> • 由於業權註冊紀錄是業權不可推翻的證據，查核業權註冊紀錄已經足夠 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同
欺詐個案下的業權	<ul style="list-style-type: none"> • 不知情的擁有人可根據普通法“nemo dat”規則¹¹取回業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 根據強制更正的原則，買方未必享有不可推翻的業權（即強制更正的原則適用） • 根據強制更正的原則，如法庭接納前業主不知情，前業主可取回業權 	<ul style="list-style-type: none"> • 強制更正的原則不適用。不知情的真誠買家付出有價值並管有物業，可享有不可推翻的業權 • 強制更正的原則不適用，因為可能會損害業權明確性，謹慎的買方會藉調查物業業權的過往文書以獲得更大的業權保證。此舉會違背了實施業權

¹⁰ 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（除其他外）不少於物業買賣合約生效前 15 年的業權文件以證明物業的業權，包括轉讓、轉讓按揭或法定押記，每項均須涉及該土地的全部產業及權益。

¹¹ 一個人如果並不擁有物業的擁有權，他不能將該物業轉移給另一個人，即一個人不能給予他所沒有的東西。

要點	《土註條例》	《業權條例》 (2004年制定但 尚未生效)	《修訂草案》
			註冊的初衷
因欺詐導致喪失業權的彌償	<ul style="list-style-type: none"> • 政府不提供彌償 • 喪失業權的買方只能透過民事索償向欺詐者申索 	<ul style="list-style-type: none"> • 提供彌償予因欺詐導致喪失業權而招致損失的人士 • 視乎法庭的更正判決，前擁有人（因無法取回業權）或買方（因喪失業權）都可以申請彌償 • 設有彌償上限（3,000萬元）¹² 	<ul style="list-style-type: none"> • 與《業權條例》相同（但彌償上限較高，為5,000萬元）³

¹² 上限將在規例中訂明。