

就《土地業權條例》的修訂進行諮詢

更正及彌償條文

目的

本文件就釐清更正及彌償安排如何實際運作所建議的修訂及強制更正規則的建議修改徵詢意見。

背景

2. 業權註冊的基本原則是：土地業權註冊紀錄能提供物業業權的準確陳述，讓處理該物業的人士放心信賴。不過，當中存在的風險是：土地業權註冊紀錄會因蓄意欺詐、無效文書、錯誤或遺漏等因素而變得不準確。

3. 為防止土地業權註冊紀錄因有不準確的內容而致不公正，便須制定程序以容許改正土地業權註冊紀錄。執行這些程序稱為“更正”。

4. 另一個存在的風險是：信靠土地業權註冊紀錄的人可能會因土地業權註冊紀錄的某項不準確內容而蒙受損失。如無法以更正土地業權註冊紀錄的方式防止或補償有關損失，便須作出金錢補償，稱作“彌償”。如該不準確內容是由於公職人員在編製或維持土地業權註冊紀錄時出現的錯誤而造成，土地註冊處便須負責作出彌償，金額為所受損失的全數。如該不準確內容是由欺詐造成，則會由一個特別基金(該基金以來自註冊申請的徵費成立)對因喪失擁有權而受的損失支付彌償。財政司司長可以對這類個案中的彌償金額設定限額(一般稱作“上限”)。

5. 在 2003 年審議《土地業權條例草案》期間，有意見指出，由於就欺詐個案設定了彌償上限，若擁有人因欺詐而致從土地業權註冊紀錄上除名，在新制度下他會面對的風險是：如果法庭沒有發出更正命令以恢復其擁有人身分，而且其失去物業的價值超逾彌償上限，其損失便不能獲得全數同等價值的補償。如果在發生欺詐後，有對該欺詐不知情的新買家購買並管有該物業，法庭可能拒絕作出更正。

6. 根據現行的普通法制度，在第 5 段所述的情況下，不知情買家必須交出物業，而且除非能夠成功向欺詐者索償，否則不會獲得賠償，前擁有人則可取回物業。

7. 擬定的港幣 3,000 萬元上限其實已超逾香港 99%物業的價值。出現第 5 段所述個案的機會很低。不過，有意見反對存在前擁有人在新業權註冊制度下的處境(以金錢計)將較現行制度下遜色的任何風險。為回應這些反對意見，當時同意限制法庭在欺詐個案中的更正權力。加入的限制為：規定法庭如在欺詐個案中發現前擁有人並無參與該項欺詐及並無透過其本身的作為及沒有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，便須發出更正命令，恢復該前擁有人身分。這項規定稱為“強制更正規則”。

8. 《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)在 2004 年 7 月通過，條件是當局在擬推行新制度前，必須全面檢討該條例。其中的一項檢討工作是審視在 2004 年制定的更正和彌償條文，目的是評估該等條文是否充分清晰及一致，並能實際良好運作，以及其整體效果是否有助香港成功推行業權註冊。審視後得出的結論是：

- (a) 須要釐清多項條文及加入新條文，以清除不明確情況及降低發生爭拗致拖慢申索彌償解決及增加法律訴訟費用的風險(詳情見下文第 9 至 18 段)；以及
- (b) 強制更正規則可能會帶來一些非預期的效果：減低公眾對土地業權註冊紀錄的信心及新制度提升物業轉易效率的成效，故應藉此機會重新考慮在《業權條例》生效前，應否保留這項規則。下文第 19 至 28 段闡釋為何這項規則會引起關注，以及分述回應這些問題的各项修訂。

釐清事項

土地註冊處處長訟費的處理

9. 檢討發現，在更正法律程序中土地註冊處處長(處長)蒙受的訟費或法庭裁定由處長承擔的訟費方面，有兩點並不明確。《業權條例》未有對如何處理處長本身的訟費為法庭提供指引，亦沒有說明裁定由處長承擔的更正法律程序的訟費是否計入彌償額，並可能受彌償上限限制。

10. 現擬加入條文，指明除非法庭另有指令，否則處長在更正法律程序中的訟費將由彌償基金支付。此舉可釐清支付費用的來源，亦清除由於法庭在處理某案件時沒有就這點作出命令而令處長須自行承擔訟費的可能。我們認為由彌償基金支付處長的訟費是洽當的，因為有關費用是處長在行使其職責確保基金不會被不當申索的過程中招致的。

11. 《業權條例》中訂明裁定由處長承擔的訟費將由彌償基金支付，但沒有訂明這些訟費是否包括在欺詐個案的彌償上限之內。現擬加入條文，澄清彌償上限並不適用於裁定由處長承擔的訟費。這跟彌償應以損失權益的價值計算的原意一致，因為訟費並非該等價值的一部分。

12. 此外，亦擬加入條文，訂明處長有權出席法庭裁定訟費的訟費評定聆訊，這可保障彌償基金的利益，確保基金不會被裁定承擔不合理的訟費。

彌償的申請和費用

13. 檢討結果顯示，在《業權條例》第 85 條下，可能支付的彌償金額限於受損失者所持“權益的價值”。這在欺詐個案中是正確的，但卻為政府須就公職人員出錯或遺漏造成的損失應負的法律責任設定了非預期的限制。因此，第 85 條擬作修訂，以表明政府因本身出錯或遺漏應負的法律責任應為實際損失的全數。

14. 檢討發現，在誰人可申索彌償方面有含糊地方。現擬釐清，在欺詐個案中，有資格申索彌償的人士將包括受更正影響的擁有人，以及因為更正命令或拒絕發出更正命令以致擁有人被取代而蒙受損失的其他人士。在錯誤或遺漏的個案中，任何蒙受實際損失的人也可申索彌償。

15. 第 84(1)條以“影響擁有權”一語界定可就欺詐情況支付彌償的個案。檢討發現，這個用語的意思並不明確。現擬以“導致喪失擁有權”一語取代。建議的修訂可清晰訂明彌償基金無須為欺詐但沒有導致喪失擁有權的個案的申索承擔法律責任。

16. 《業權條例》訂明應支付的彌償額是以有關權益在引致所受損失的記項作出當天的價值計算。檢討發現，這個計算方式在一些情況下並不適用，在遺漏的個案中，便沒有記項作出的日期，

因此，計算損失的適當日期應為被遺漏的記項的呈遞申請日期。在欺詐個案中，如受損失者是欺詐發生後的買家，計算損失的適當日期是令買家從土地業權註冊紀錄中被除名的更正命令的發出日期。現擬修訂第 85 條，以容許在這些情況下可使用不同日期評定損失的價值。

17. 檢討發現，《業權條例》並無訂明對於在欺詐個案中，當涉及多名申索人而申索總額超逾上限時，彌償金應如何攤分。為免爭拗及為解決這些問題提出訴訟而致延誤及付出訟費，現擬加入在這些情況下決定攤分的規則。建議的規則是：每名申索人會根據其損失的價值按比例獲得彌償。以下是說明這項規則如何運作的例子：假設某個案的申索總額為 4,000 萬元，超逾了 3,000 萬元的上限。在這 4,000 萬元申索額中，被除名的擁有人申索 3,200 萬元，另因擁有人被除名而蒙受損失的兩名其他人士各自申索 400 萬元。被除名的擁有人申索額佔總申索額的 80%，另外兩名申索人各佔 10%。根據建議的規則，被除名的擁有人會獲付 3,000 萬元中的 80%，即 2,400 萬元；另外兩名人士則各會獲償 3,000 萬元中的 10%，即 300 萬元。

18. 《業權條例》要求有利害關係者若申索彌償，須向處長提出申請。檢討發現，沒有條文訂明處長處理這類申請的費用應如何支付。現擬加入條文，以釐清處長處理這類申請的費用應由彌償基金支付；另亦建議訂明，除非法庭裁定須要支付，處長無須支付申請人向處長提出申請的費用，以及如須要支付，有關費用將由彌償基金支付。

強制更正

19. 上文第 5 至 7 段闡述引入強制更正規則的背景。當局於檢討期間亦仔細分析了該項規則可如何實際運作。已制定的《業權條例》中的相關條文計有：

第 82(1)條 – 容許法庭如信納業權註冊紀錄上的記項是透過或由於欺詐而取得、作出或遺漏，可藉指示刪除、更改或加入記項，而命令更正業權註冊紀錄。

第 82(3)條 – 規定如“前註冊擁有人”(不知情者)由於欺詐而喪失其業權，不論誰是當時的註冊擁有人，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“強制更正”條文。

第 84(1)條 – 訂明因業權註冊紀錄所載的或遺漏的記項而蒙受損失的人，而該記項或遺漏是透過或由於欺詐(由依據第 82 條進行的更正聆訊所裁定)而取得、作出或遺漏，並影響註冊土地擁有權，應就有關損失獲得政府彌償。

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上限，彌償金額便是損失權益的價值。如損失的註冊土地權益高於訂明上限，金額便是上限金額。

已制定的法律如何運作

20. 下圖列出一項物業在多名接續擁有人之間的買賣流程（以→表示），以闡釋若欺詐是在受影響土地轉到《業權條例》後發生，現有的《業權條例》如何運作：

擁有人： A → B → C → D → E
產權負擔： A* B* C* D* E*

21. 在上圖中，如物業是透過欺詐轉讓給 C(C 為欺詐者)，而 E 在成為擁有人後才發現此欺詐，則 –

- (a) 作為不知情的前擁有人的 B 可根據第 82(3)條獲恢復其於業權註冊紀錄上的擁有人身分；
- (b) 作為 B 的產權負擔的 B*如仍續存，亦會獲得恢復；
- (c) 作為向 D 買入物業的不知情註冊擁有人的 E 會從業權註冊紀錄上除名，但有資格獲得彌償。向 C 買入物業的不知情買家 D 由於已出售其在該物業的權益，因此不涉及相關更正法律程序；
- (d) 受 E 從業權註冊紀錄上除名影響的產權負擔 E*，如因此蒙受損失，可說應有資格獲得彌償(上文第 14 段的建議修訂將可澄清他們可以有資格獲得彌償)；以及
- (e) 如 C 透過欺詐註冊成為擁有人後還未把物業售予 D，C 便會從業權註冊紀錄中除名，B 則會恢復為擁有人。C 不會獲得彌償。

22. 第 82(3)、84 及 85(1)(a)條的整體效力為：

- (a) 不知情的前擁有人可保持現行普通法下的地位，並可取回物業；以及
- (b) 如一名前擁有人能證明其業權是因欺詐而喪失，而且其訴訟權仍未受時效禁制，則物業的註冊擁有人在其擁有物業期間，須面對隨時喪失物業的風險。如欺詐是在有關土地轉換到《業權條例》後才發生，而現時的註冊擁有人對該欺詐並不知情，便有資格獲得彌償。雖然彌償設有上限，但對他來說，情況總比在普通法下理想。按照現時規定，除非他能追溯欺詐者或其他須要負責的人並能成功向其索償，否則他不會得到任何補償。

為何已制定的法律會對業權註冊制度的運作構成問題？

23. 現時有關更正的條文出現下述問題：

- (a) 對於交易前的欺詐，任何已註冊物業的買家均不會受到業權註冊紀錄保障。這會損害《業權條例》提供保障及方便物業轉易的預期目標。謹慎的買家會希望查察業權註冊紀錄外的以往交易，以進一步確保不會承擔風險。這等於回復到目前契約註冊制度下查察業權的舊有模式；
- (b) 可能在某些個案中，受影響的地段在更正申索提出前，已被政府收回或已交還政府。在這種情況下，便不可能為前擁有人更正業權；
- (c) 亦可能在一些個案中，物業在欺詐發生後已分割並售予數名新買家，或已重新發展而且不分割份數亦已售予多名新買家。對於這類個案，若把多名不知情者除名並給予補償，很可能造成更大干擾，亦會令彌償基金蒙受比彌償前擁有人更大的開支；以及
- (d) 根據已制定的條文，強制更正規則適用於新土地及已轉換土地。不過，這樣的規定實無必要，因為新土地並未受過普通法制約，因此不會出現新土地的前擁有人處於一個較他之前享有的地位遜色的問題。

24. 檢討發現，強制更正的條文，是在 2004 年以委員會審議階段修訂建議方式加入《業權條例》，以達致下列目的：

- (a) 回應要求更正條文的運作必須清晰明確而不是交由法庭行使廣泛酌情權的強烈意見；以及
- (b) 認同前擁有人除非獲更正恢復先前身分，否則彌償上限會令其在新制度下的處境遜於現行法律下。

25. 檢討認為，在處理新土地時，上文第 24(b)段不應是考慮重點。此外，鑑於已發現強制更正規則可能帶來的其他問題，在《業權條例》生效前，理應考慮能否在行將提交的《土地業權(修訂)條例草案》中加入更好的處理方法。當局認為任何替代方案均應盡量依循 2004 年協定的框架。強制更正應盡量保留，亦應為法庭訂定清晰的規則。

對更正規則的建議修訂

26. 為回應已發現的問題，當局根據上文所述的總則，擬對更正規則作出下列建議修訂：

- (a) 保留第 82(3)條中的強制更正規則，但不適用於指定的例外情況；
- (b) 建議的例外情況包括：
 - (i) 現時管有物業的註冊擁有人並非發生欺詐後的首名註冊擁有人。他是付出有值代價的真誠買家，或是從付出有值代價的真誠買家取得業權的人；或
 - (ii) 物業在欺詐發生後已被政府收回或已交還政府；或
 - (iii) 物業已被分割及已售予多名新真誠買家，或已跟多名新真誠買家達成買賣協議，令物業出現多個擁有權；以及
- (c) 因任何一種例外情況而不獲恢復其於土地業權註冊紀錄上前擁有人身分的不知情前擁有人將有資格獲得彌償。

27. 為表述以上建議的效果，請參考上文第 20 段所用的同一圖示，比對在擬修訂規則下的新結果：

擁有人： A → B → C → D → E
產權負擔： A* B* C* D* E*

- (a) 不知情的前擁有人 B 將可從 D 手上取回物業(除非物業已被分割而 D 代表有關物業的多於一名真誠新擁有人)；
- (b) 前擁有人 B 不可從 E - 在欺詐發生後管有物業的第二名真誠擁有人 - 手上取回物業；
- (c) 如物業已被政府收回或已交還政府，B 在任何情況下也不能取回物業；
- (d) 如果 B 不能取回物業，將有資格獲得不超逾上限的彌償；以及
- (e) 如果 B 從 D 手上取回物業，作為不知情者的 D 將有資格獲得不超逾上限的彌償。

28. 並非欺詐發生後首名處理有關物業的真誠買家或承繼其業權者應可享有不可推翻的業權的建議，會在《業權條例》中引入所謂“*延遲不可推翻*”的原則。這原則已在多個實施業權註冊制度的司法管轄區應用，以在土地業權註冊紀錄必須提供保障(如果要達成方便交易的預期目標)、被欺詐的擁有人提出的合理申索，及達致繼續鼓勵買家謹慎行事的目標三者之間取得平衡。透過保障欺詐發生後第二名的真誠註冊擁有人，各擁有人便可獲得保障，無須受一些他們沒有可行方法追查的以往事項影響。不過，準買家必須謹慎進行自己藉以成為註冊擁有人的交易，因為如果跟他們交易的是欺詐者，他們便不受保障，受欺詐影響的物業真正擁有人可獲更正回復擁有人身分。

對彌償條文的修改

29. 如果第 26 段的建議修訂獲得採納，對已轉換到土地業權註冊紀錄的土地，在轉換前發生欺詐但在轉換後被發現的個案，其處理亦須作出修改。目前《業權條例》中有一項條文（第 84(4)(c)

條) 禁止就轉換日前發生欺詐的個案支付彌償，目的是保障彌償基金無須就政府不知情和不能控制的轉換前狀況作出補償。如果在《業權條例》中加入延遲不可推翻原則，可能出現的情況是：前擁有人或不能取回物業；若令其從土地業權註冊紀錄中除名的欺詐是發生在轉換之前，他亦將不會得到彌償。相反地，如果保留強制更正規則，轉換後的買家即使在申請註冊為擁有人時已向彌償基金繳付徵費，亦可能會因為轉換前發生的欺詐而失去物業並得不到彌償。不論是何種情況，不給予彌償看來亦不公允。

徵詢意見

30. 當局現就以下各點徵詢意見：

- (a) 應否採納第 26 段所建議對強制更正規則作出的全部修改；或
- (b) 應否只採納就第 23(b)段(土地在欺詐發生後已交還政府或被收回)及第 23(d)段(延遲不可推翻的規則用以規管新土地)提出的問題而作出的修改；以及
- (c) 第 9 至 18 段所列對多項條文的釐清建議。

發展局
2008 年 12 月