

就《土地業權條例》的修訂進行諮詢

轉換現有土地及物業至土地業權註冊制度

目的

本文件闡述《土地業權條例》(第 585 章)(《業權條例》)在制定後進行的檢討期間，關於轉換現有土地及物業至土地業權註冊制度方面的檢討結果，並就可能作的修訂徵詢意見。

背景

2. 《業權條例》擬適用於香港所有已批租的土地。在《業權條例》生效後批出的土地的情況相對簡單。該等土地將從批出開始便根據《業權條例》註冊，無須考慮任何舊有事項。對於現時根據《土地註冊條例》(第 128 章)(《土註條例》)處理的土地，則有需要訂立條文，以規管土地將如何轉換到《業權條例》，以及在《土註條例》下的土地登記冊轉換到《業權條例》下的土地業權註冊紀錄時，應如何處理普通法下可能存在的權利和權益。

3. 2004 年制定的《業權條例》定出的轉換機制包含下述特點：

(a) **過渡期**：在《業權條例》生效後及未開始轉換前，將有一段期間繼續以《土註條例》處理現有土地。這類土地會繼續依據《物業轉易及財產條例》(第 219 章)轉易，而轉易文件會繼續根據《土註條例》註冊。這段過渡期定為《業權條例》生效後起計 12 年。若經立法會批准，可根據《業權條例》的條文縮短或延長該過渡期。

(b) **知會備忘及抗轉換警告書**：《土註條例》將予修訂，從而在過渡期內引進兩套新安排以協助準備轉換：

(i) 註冊一份通知以知會聲稱擁有在現行普通法下產生的物業權益。例如配偶有提供按揭供款，便可作此聲稱。雖然這類權益獲普通法承認，但卻沒有任何文書可以註冊，而《土註條例》目前並不容許註冊任何聲稱通知。在《業權條例》下，如果沒有在土地業權註冊紀錄內針對該物業記入權益通知或權益聲稱，則該權益或聲稱便不受保障。新規定將

容許在《土註條例》下註冊一份稱為“知會備忘”的文書，就此等聲稱作出知會。註冊知會備忘並不能阻止物業轉換，亦不表示所作的聲稱有效。在轉換後，知會備忘會被當作為土地業權註冊紀錄內的警告書，目的是保留有關聲稱，讓任何有意處理該物業的人得知。

- (ii) 註冊一份抗轉換警告書。此舉可防止在某項權益正以法律行動確認期間進行轉換。抗轉換警告書的生效期是有限制的，除非法律訴訟程序已經展開或獲法庭容許延期，否則抗轉換警告書會於一年後失效。一旦抗轉換警告書失效或法庭就聲稱權益作出裁決，受影響的土地登記冊便會轉換成土地業權註冊紀錄；
- (c) **自動轉換**：在過渡期結束時，除下述各項外，每個依據《土註條例》開立了登記冊的物業會自動轉至《業權條例》下的土地業權註冊紀錄：
- (i) 物業已被註冊了抗轉換警告書，而該警告書尚未失效；
 - (ii) 物業的相關文書在轉換日之前已經遞交註冊，但註冊手續尚未完成或該文書之註冊尚未被撤回；以及
 - (ii) 根據《土註條例》開立的登記冊內的資產，並不符合可以根據《業權條例》註冊的土地定義。
- (d) 已轉換的物業在根據《業權條例》進行首宗收取有值代價的交易之前，已註冊的擁有人仍然受制於任何在物業轉換時可以行使的非書面權益或沒有註冊文書下的權益。聲稱持有此類權益者如未有在物業轉換前根據《土註條例》註冊知會備忘，仍然可以在物業轉換後申請根據《業權條例》在土地業權註冊紀錄內記入一項警告書，以保障有關權益。不過，該等權益若沒有在土地業權註冊紀錄內註冊警告書來作保障，一旦物業根據《業權條例》售予付出有值代價的買家，買家將不受該等權益制約。如果聲稱持有該等權益者沒有註冊警告書以知會買家，他只能透過向出售物業的一方興訟申索。

4. 上述特點旨在回應下列關注和期望：

- (a) **知會及採取行動的機會**：當局應把行將出現的修改充分知會公眾，並應讓有利害關係各方有充分機會採取行動以保障他們在現時《土註條例》下未有註冊的權益。12年的過渡期能提供充足時間，令當局可採取一切合理措施，確保把有關修改通知公眾。《土註條例》的修改能為聲稱人提供簡單而有效的方法，防止物業擁有人在物業轉換後及聲稱人有機會在土地業權註冊紀錄註冊警告書前，即時出售物業，令聲稱人喪失所聲稱的權益。知會備忘提供一個簡單的方法讓聲稱人能在轉換前就其聲稱發出知會；抗轉換警告書則容許有利害關係各方在任何聲稱權益仍然待決時阻止轉換，令土地業權註冊紀錄能妥善反映有關業權的狀況；
- (b) **轉換的明確性**：《土註條例》和《業權條例》不應該沒有確實轉換時間表的情況下無了期並行運作。絕大部分現有土地登記冊會在指定過渡期結束後自動轉換，《土註條例》屆時只會剩下殘餘效力；以及
- (c) **避免新的法律責任**：處理轉易的律師目前須向客戶承擔一定的法律責任，轉換過程不應給他們帶來額外的法律責任。自動轉換程序將不會為律師帶來新的法律責任。

有關已制定的轉換機制的問題

5. 在《業權條例》制定後檢討期間發現，已制定的條文對進行轉換有實質困難：

- (a) **擁有權未能確定**：除非《土註條例》下的土地登記冊是屬於上文第 3(c)段所述的其中一種指定例外類別，否則土地註冊處處長(處長)有責任在業權註冊紀錄內備存一項相應紀錄，包括表明誰是註冊擁有人。當局已經發現若干真正擁有人不明確的個案。一是多於一份登記冊顯示涉及同一個物業，或是單一登記冊顯示包含多於一個涉及同一個物業的業權鏈。在《土註條例》下，處長不獲授權判斷亦不應判斷在該等個案中誰是擁有人。不過，在土地業權註冊體制下，按已制定的《業權條例》所訂，處長會被迫就此作出判斷，因為他無權因為法庭

未作判決而阻止物業轉換，或向已轉換的業權給予一個不損害法庭隨後就擁有權作出的裁決的特殊地位。現時已發現的該類個案為數不多(至今少於 500 宗)，但如果不對每個登記冊內的契約逐一進行耗費和耗時不合乎比例的調查，便無法確定是否已經悉數找出擁有權不明確的個案。

- (b) **法律責任未明確**：如業權註冊紀錄內存有因公職人員出錯或遺漏而造成的任何錯誤，土地註冊處須負上責任。由於《土註條例》並無要求必須註冊影響土地的文書，亦無要求土地註冊處必須調查契約是否有效才可為契約註冊，因而出現的風險是：在轉換後，土地業權註冊紀錄會因為其他人士的出錯或遺漏而欠缺準確性。現時並無可行方法足以評估該等不準確情況的程度。由於公眾人士均信靠土地業權註冊紀錄進行交易，因此，土地註冊處可能要負上謹慎處理的責任，並可能須就任何一方因土地業權註冊紀錄不準確(不論有關錯誤或遺漏是由公職人員或是私人造成)而招致損失負責。
- (c) **不可能在轉換前進行甄別**：在過渡期內，土地註冊處會為現有《土註條例》下的土地登記冊準備轉換。這個程序並非是對 280 萬份登記冊逐一深入調查業權，而只是為登記冊內的紀錄事項進行甄別，以確定符合《業權條例》的規定，以及確保已轉換的登記冊盡量簡明清晰，方便使用。如要在這個過程內同時進行詳盡的業權調查，以期回應上文第(a)及(b)分段所述的問題，則會是一項在有限時間內，耗費將會不合乎比例。相關調查工作亦只能基於土地註冊處持有的資料進行，因此調查結果並不是絕對肯定的。調查過程會因為在過渡期內有新文件註冊而變得更加複雜。根據以往紀錄推斷，在 12 年過渡期內可能註冊的新文件將約有 800 萬份。因此，如果對某個登記冊的業權調查工作已經完成，但該登記冊在轉換前有新記項加入，則調查結果的可信性頓成疑問；
- (d) **成本、可能承擔的法律責任及經費之間的錯配**：在過渡期內，根據《業權條例》收取的收入甚少。在最初幾年，收入將不足以應付業權制度的運作成本，在整段過渡期

內亦不能收回籌備工作的成本，更不可能提供足夠儲備以應付因轉換而可能產生的法律責任。至轉換時，土地註冊處須準備應付任何在《業權條例》下關乎錯誤或遺漏而提出申索的法律責任。在《業權條例》下所收費用會在轉換後增加，因為所有交易將會根據《業權條例》註冊，但營運基金的財政狀況會有數年時間可能因不能確定的法律責任而不穩定。過渡期內根據《業權條例》進行交易的宗數將會甚少，這亦令為支持應付欺詐個案的彌償基金定出一個合理的徵費率變得困難。；

- (e) **知會備忘的轉換**：已註冊的物業在《業權條例》下進行首宗收取代價的交易前，物業仍然受任何在轉換時仍可行使的非註冊權益制約。我們在檢討期間發現，該等非註冊權益、轉換前已註冊的知會備忘下的權益，以及在轉換後註冊警告書下的權益之間的優先次序問題，可能會引起爭拗及訴訟，因此須在《業權條例》中加入繁複的過渡條文，以訂明該等權益之間的優先次序應如何決定。

6. 除了在檢討期間發現的上述實際問題外，外間論者亦繼續提出有關轉換機制的問題。物業市場分析員質疑，在進行轉換前，長時間並行兩套制度會令一手市場(以新制度進行交易)較二手市場更佔優勢，可能影響物業市場運作。香港律師會依然對長時間運作兩套制度表示關注，並希望可以提早轉換。另一方面，鄉議局仍然對自動強制轉換表示懷疑，希望採取自願參與的方式，最少對《新界條例》（第 97 章）第二部涵蓋的土地採取這個方式。

7. 沒有理想方案可以照顧所有上述實際問題或各方意願。不過，土地註冊處考慮有關實際問題，尤其是財政狀況及不明確法律責任後，已就能否修改轉換機制方面進行評估，以期：

- (a) 按照成本效益的原則，降低轉換將為公帑帶來法律責任的風險；而又能
- (b) 避免為律師帶來新的法律責任。

修改建議

8. 土地註冊處認為回復採用漸進方式，在《業權條例》生效後，每個物業在首宗交易時才作轉換，可更能降低法律責任的風險，

而公眾無須為制度繳付高昂的註冊費用。由於這個漸進方式在 2003 年遭否決，土地註冊處於是提出一套替代機制以供考慮。

9. 該套替代機制的特點是：

- (a) **《業權條例》實施時只適用於新土地**：這點與 2004 年制定的《業權條例》一致。理由是可以在轉換開始前，盡快運作業權註冊制度並測試制度的成效；
- (b) **加速轉換《土註條例》土地**：《土註條例》下的登記冊將於約三年後而非 12 年後自動轉換成土地業權註冊紀錄。轉換的時間將取決於有關資訊科技系統及轉換登記冊的管理程序有多快完成；
- (c) **給予已轉換土地新地位**：已轉換土地的交易仍會受任何續存權益制約，追溯業權必須根據《物業轉易及財產條例》的規定，直至業權提升為止；
- (d) **業權提升**：在轉換後的一段指定時間後，會容許提出業權提升申請，由土地註冊處決定是否批准。私人執業律師無須發出妥善業權證明書。申請程序將容許處長對有關業權進行適當甄別。當局建議容許申請提升的指定時間為轉換日期起計 12 年。這樣能降低仍有轉換前未處理的問題的風險；
- (e) **不修訂《土註條例》**：提早轉換所有物業以及給予已轉換土地新地位，將無須註冊知會備忘或抗轉換警告書。已轉換的土地仍會受續存權益制約，直至提升為止。由於在轉換之後不可能即時提升，因此任何聲稱擁有非書面權益的人士將不會因有關物業在轉換後即被出售而面對可能損失權益的風險。他們將有時間在土地業權註冊紀錄內加入警告備註，以於業權提升前就其申索作出知會。

10. 替代機制的優點是：

- (a) **限制初期的法律責任**：在轉換時，因為所有已轉換土地仍然受轉換前的權益制約，土地註冊處無須即時面對不明確法律責任的風險，因此該處無須決定應預留多少儲

備以應付該等風險，亦不必為轉換前預備所需儲備而付出成本；

- (b) **控制甄別工作的成本**：甄別業權的程序只會在申請提升時才會進行。申請只限於土地業權註冊紀錄內有交易的物業。每宗申請的審查幅度可配合該宗申請的情況而定；
- (c) **更能平衡收入和風險**：在轉換後及在物業提升後可能帶來的法律責任達至最大程度之前，土地註冊處會開始根據《業權條例》進行註冊而獲得大量收入。這有助土地註冊處籌劃出一個對公眾最符合成本效益的提升方案，並在進行業權調查所需的成本與可能承擔的風險中取得平衡；
- (d) **無須為阻止未明確的業權進行轉換而制定新條文**：由於有提升程序，處長只須獲賦權，在某業權尚未明確前，拒絕其提升申請。如沿用已制定的《業權條例》所訂的機制，則須在《土註條例》作出規定，以阻止某些土地的轉換，另外還要為可能出現的申索進行覆檢、上訴及調解所需的各種機制制訂條文；
- (e) **無須制定新的過渡條文**：由於無須修訂《土註條例》以加入知會備忘，因此無須制定繁複的過渡條文，以決定在轉換後非書面權益(不論是否已就該權益註冊知會備忘或警告書)的優先次序，從而簡化有關法例；
- (f) **可提早得享彌償條文的利益**：雖然已轉換土地的持有人在業權提升前不能獲享業權註冊制度的所有好處，但只要交易是在《業權條例》下註冊，儘管業權尚未提升，購入已轉換土地者仍會受到《業權條例》保障。

11. 須注意的是，儘管第 9 段所述的修訂轉換機制會有第 10 段所列的優點，但相比第 3 段所載已制定的《業權條例》下的轉換機制，會有以下弊端：

- (a) **欠缺明確提升的時間表**：無法確定何時完成所有物業業權的提升；

- (b) **提升之前須並行兩套制度**：相對於新土地的交易，已轉換的土地的交易須受不同的規則制約。律師須依不同的規則處理，直至業權提升為止。已轉換的土地在提升前須受不同的方式處理，可能會影響對該土地的觀感，以致影響有關物業的市場潛力；
- (c) **須就業權提升申請另外收費**：擁有人將要就提升申請另外繳費。唯根據已制定的《業權條例》下的轉換機制，為轉換作準備及處理轉換引致的任何法律責任所需的一切成本，將會透過增加各種註冊收費收回。

徵詢意見

12. 當局現就下列各項徵詢意見：

- (a) 第 5 段所述的事情應否在《業權條例》生效前解決？
- (b) 第 9 段所載有關修訂轉換機制的建議，是否較第 3 段所述已制定的《業權條例》下的機制可取？
- (c) 在進一步探討轉換機制最可行的模式期間，業權註冊先只用於新土地，是否較為可取？

發展局

2008 年 12 月