

**《土地業權條例草案》條例草案委員會  
建議的香港土地業權註冊制度與其他司法  
管轄區的業權註冊制度的比較**

## 引言

本文件概述現已在其他地方實施的業權註冊制度的要點，並且與根據《土地業權條例草案》建議在香港實施的制度作出比較。

2. 澳洲新南威爾斯州、英格蘭和加拿大安大略省的制度被選作特別參考。新南威爾斯州是以一個原本的“托倫斯業權註冊制度”(Torrens Title Systems)<sup>1</sup>取代契約註冊制度的例子，英格蘭和安大略省則是業權註冊和契約註冊制度並行實施的不同例子。

3. 附件說明這三個制度的內容。本文件主要內容涵蓋與香港《土地業權條例草案》相關的課題，大部分內容都是與上述三個司法管轄區作比較，如有涉及其他司法管轄區的相關事項，本文也會提供有關資料<sup>2</sup>。

## 一般情況

4. 澳大利亞所有州、新西蘭、英格蘭、蘇格蘭、愛爾蘭、加拿大大部分的省、美國 12 個州、新加坡、馬來西亞及多個實施普通法制度的國家都已經實施業權註冊制度。德國、荷蘭、歐洲大陸大部分其他

---

<sup>1</sup> 以 Sir Robert Torrens 命名，他於 1858 年在南澳大利亞州設立首個業權註冊制度。

<sup>2</sup> 比較內容大部分以普通法司法管轄區為主，只會有限度參考奉行其他法律制度的司法管轄區的資料。

地方、南非及日本實施的註冊制度與業權註冊制度的成效相似，然而，這些國家不是沒有採用“業權註冊”這個名稱，就是沒有實施普通法制度。近年，中國內地再度引入土地註冊，而業權註冊制度已經在深圳和上海等多個地方確立。

## **轉制**

5. 把物業轉至業權註冊紀錄可採取下述方法： -

- (a) **純屬自願**。這個方法為 1862 年及 1875 年英國的最早期法例所採取。由於只有少數物業轉至業權註冊，因此，這個方法顯見無效。
- (b) **現有物業自願轉制，新物業強制轉制**。澳大利亞在 1858 年首次推行業權註冊時，現有物業可透過自願申請轉至業權註冊紀錄，但新物業則直接載入業權註冊紀錄。在澳大利亞大部分州，多個物業在實施轉制後仍保留在契約註冊制度逾一百年。
- (c) **進行交易時強制轉制**。英國在 1897 年開始強制實施業權註冊，當時在樞密院頒令不時界定的區域範圍內，強制規定出售土地時，必須將土地業權註冊。當局就強迫買家註冊其業權實施制裁：如果他沒有註冊業權，便會被剝奪法律產業權以使其實際上不能出售物業。新加坡在 1956 年依循澳洲的模式引進業權註冊，但加入另一個轉制途徑，即處長挑選已經記錄在契約登記冊的土地，並規定這些土地進行交易時必須申請轉制。
- (d) **政府強制規定**。在多個地方，轉至業權註冊紀錄的程序是透過立法並通常配合政府的行政措施實施。1900 年在德國及 1960 年代在馬來西亞，現有的土地紀錄經翻查後，通過政府

的措施轉至業權註冊紀錄。新西蘭在 1924 年時，處長獲授權把沒有註冊的任何一幅土地視作已提出註冊申請。處長會審閱業權並發出業權為“限於作為業權”或“限於各幅土地”或“限於業權和各幅土地兩者”。自 1989 年起，安大略省有條文規定土地註冊處把業權註冊擴及至以區域為基礎翻查業權。蘇格蘭現正進行類似工作。

6. 《土地業權條例草案》第 12 條結合了上述(b)和(c)的方法。新物業須根據業權註冊制度註冊，現有物業買家進行交易時須申請轉制，現有物業業主可以申請自願轉制。

### **業權註冊的效力**

7. 在所有制度下，業權註冊的效力大致相若： -

(a) 只有辦理註冊會轉移業權，雙方的轉讓契的簽署並不會轉移業權；以及

(b) 辦理註冊授予登記為業主的人某些業權保證，亦禁止其他人提出除有關法例已特別許可以外的敵對申索。

8. 在容許的凌駕性權益範圍及對買家提供保障的程度方面，不同地方有不同做法。在新南威爾斯州和安大略省，即使在欺詐個案中前度業主並不知情，付出有值代價的真誠買家仍可以保留物業，前度業主可以透過民事程序追討賠償，或向彌償基金提出申索；在英格蘭，除非法庭裁定把物業歸還不知情的前度業主，否則買家仍可保留物業，而蒙受損失的不知情一方有資格向彌償基金申索賠償。

9. 《土地業權條例草案》第 81 條依循英格蘭的做法，如法庭認為在個案的情況下屬公正的話，可以把業權歸還前度業主。

## **業權證明書**

10. 正研究的大部分司法管轄區都是根據其業權註冊制度發出業權證明書，然而，如遺失證明書或實際上沒有需要發出證明書，這些證明書看來越益構成不利影響。安大略省於 1970 年代停止發出業權證明書；新南威爾斯州仍然發出業權證明書，但正考慮把發出證明書制定為一項自願申請。英格蘭將在 2003 年較後時間實施新的《2002 年土地註冊法令》(Land Registration Act 2002)，規定不會發出業權證明書。

11. 《土地業權條例草案》第 26 條准予業主自願申請時發出業權證明書。

## **更正註冊紀錄的權力**

12. 更正註冊紀錄的方法有以下三種： -

- (a) 由法庭給予註冊處處長指示更正。所有司法管轄區都是採取這個方法；
- (b) 由註冊處處長更正。註冊處處長的權力一般限於更正對權益沒有關鍵性影響的錯漏。新南威爾斯州、安大略省和英格蘭都是採用這個方法；以及
- (c) 受影響各方提出申請後由註冊處處長更正。所有司法管轄區都採用這個方法。

13. 《土地業權條例草案》第 80 和 81 條訂明可以上述每個方法更正註冊紀錄。

## 刑事責任

14. 在所有司法管轄區透過詐騙更改註冊紀錄都屬刑事罪行。在英格蘭，隱瞞業權或申索、確立虛假申索或抑留任何文件或隱瞞任何事實即屬違法。

## 彌償條文

15. 除馬來西亞外，大部分普通司法管轄區都訂有彌償計劃為其業權註冊制度的一部分。德國和日本都沒有為因欺詐而蒙受損失的個案提供彌償，但正如英格蘭和《土地業權條例草案》所建議的做法，如損失是因為註冊處的錯漏引致，這兩個制度都作出賠償。

16. 彌償計劃一般提供的賠償是按錯漏出現時（如註冊紀錄沒有被更正）權益的價值計算。如果錯漏已被更正，彌償款額不會超過更正時有關權益的價值。如設有彌償計劃，政府通常（直接或經土地註冊處）會首先作出賠償，然後有權向造成損失的人士追討賠償。英格蘭都依循這個做法。在新南威爾斯州，蒙受損失的人必須向造成損失的人採取行動追討賠償後，才可以向彌償基金申請賠償。

17. 新南威爾斯州和安大略省設有不同的彌償基金，安大略省的基金由政府收入定期撥款維持；新南威爾斯州則由每宗註冊的徵費來支付基金。在英格蘭，土地註冊處以營運基金運作，營運基金負責支付款項，而每年註冊收入的一部分會撥作承保法律責任。

18. 《土地業權條例草案》建議在香港設立彌償基金計劃，確保管理制度問責。這個基金獨立運作，由註冊徵費資助，但建立儲備前由政府提供後備貸款，以賠償任何申索。彌償基金由土地註冊處管理，基金會先作出賠償，賠償申索後會向造成損失的人提出訴訟追討賠償。

## **土地界線的處理方法**

19. 英格蘭使用“一般界線”的規則，該規則規定採用地圖(通常是全國地形測量地圖)(Ordnance Survey Map)上顯示的界線代表業權界線，但土地註冊處不會保證法定界線所處的地方，業主可申請透過測量釐定土地界線及向毗鄰業主發出通知，但他們不鼓勵這種做法，因為這樣做可能會引致長時間的糾紛。安大略省也採用“一般界線”的方法。在新南威爾斯州，業權圖則顯示精確的量度，而政府會重新確立鄰近各幅地的界線。由於該州的大部分土地都是經詳細測量而編配，因此，這一點應該可以做到。然而，地段的實際尺寸不會得到保證，任何面積差異也不會獲准作為根據托倫斯保證基金(Torrens Assurance Fund)提出申索的依據。

## **凌駕性權益和逆權管有**

20. 用作參考的三個主要司法管轄區的情況摘要載於附件。附件亦表列適用於英格蘭和安大略省的凌駕性權益，以供參考。新南威爾斯州准許凌駕性權益存在，但有關法例相當繁複及我們亦不清楚其效應。附件也加註所有三個司法管轄區處理逆權管有的方法。

房屋及規劃地政局

2003年4月

### 海外業權註冊制度比較圖

國家	(a) 發出業權證明書	(b) 轉制	(c) 在欺詐情況下 不知情買家保 留業權	(d) 更正權	(e) 彌償基金	(f) 以國家基金/收入作 賠償	(g) 土地界線
1. 英格蘭	以往曾經發出。由 2003 年底起不會發出業權證明書。	逐步按區域和註冊某些交易時安排轉制。於 1862 年開始。轉制程序還未完成。	是，佔用土地的不知情買家保留物業，除非法庭認為這樣做法並不公正。	土地註冊處處長及法庭。	沒有。	不是。營運基金把每年的註冊費收入的一部分撥歸彌償基金。	註冊業權的地圖一般根據公布的全國地形測量地圖繪製。通常採用“一般界線”規則，即地圖上顯示的界線代表業權界線，但土地註冊處不會指明正確的法定界線所在之處。精確詳情視乎業權契約或法庭判決而定。可透過測量及向毗鄰擁有人發出通知申請釐定土地界線。

	(h) 凌駕性權益
1. 英格蘭	<p>所有註冊土地都受制於</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 共有權(Rights of common)、排水權利、傳統權利(直至被終絕為止)、公眾權利、土地收益權(profits á prendre)、牧羊權利(rights of sheep walk)、通行權、水流權、水利權(rights of water)、以及其他地役權，而這等地役權不屬於須在登記冊上以通知形式保障的衡平法地役權；</li> <li>(b) 因保有權原因而須修葺公路的法律責任、免役稅(quit rents)、地稅、佃戶死後給領主的貢物、以及源於保有權的其他租金及費用(直至被終絕為止)；</li> <li>(c) 修葺任何教堂聖壇的法律責任；</li> <li>(d) 有關築堤、海和河牆的法律責任；</li> <li>(e) 以付款代替捐稅，以及贖回捐稅租費應付的費用或年金；</li> <li>(f) 根據《時效法令》(Limitation Acts)取得或正在取得的權利；</li> <li>(g) 實際佔用土地或收取該土地的租金或利潤的任何人的權利(如有向該人提出查詢及有關權利未被披露的情況除外)；</li> <li>(h) 在管有、有限制或妥善批租業權的情況下，所有豁除於註冊效力之外的產業權、權利、權益及權力。</li> <li>(i) 本地土地押記權利(除非與直至以訂明的方式在登記冊獲登記或受登記冊保障)；</li> <li>(j) 捕魚及體育運動權利、所有種類的領主及采邑權(直至被終絕為止)，以及專營權；</li> </ul>



- (k) 獲批出不超過 21 年年期的租契；
- (l) 公共或私人合夥協議所衍生的租契 (PPP leases)；
- (m) 有關在 1925 年之前註冊的土地，礦藏及礦物權利、進入、搜查和使用權利，以及其他附帶於或使下述權利全面生效的其他權利和保留條件：享用礦藏及礦物權利或享用礦藏或礦物產權。如業權在 1898 年 1 月首天首次註冊，有關權利屬在當天之前設定；如業權在 1897 年 12 月 31 日之後首次註冊，則有關權利屬在首次註冊日期之前設定；
- (n) 憑藉《1994 年煤業法令》(Coal Industry Act 1994) 附表 9 第 1(1) 段所述屬凌駕性權益的任何權益或權利；  
  
但如有人已提出證明而令處長信納任何已註冊或將會註冊的土地獲豁免地租、或捐稅租費或以付款代替捐稅、或獲豁免贖回捐稅租費應繳付的費用或年金，則處長可以訂明的方式在登記冊上公布有關事實。
- (o) 如在首次註冊時，獲某份文書設定並出現在業權上的任何地役權、權利、特權或利益對有關土地有不利的影響，則處長須在登記冊上加以註明。
- (p) 與土地有關的權利、特權及從屬權。
- (q) 英國煤礦公司 (British Coal Corporation) 對煤、煤礦及有關礦物物質擁有的所有權利和業權及附帶權利。
- (r) 繼續惠及佔用物業的租客的長期租約。

	(i) 逆權管有
1. 英格蘭	<p>(a) <u>現時制度</u></p> <p>(i) 任何人士聲稱根據《1980年時效法令》(Limitation Act)取得沒有註冊土地的業權，都可以向首席土地註冊處處長(Chief Land Registrar)申請註冊為首位業主。</p> <p>(ii) 針對註冊業主並以管有權為基礎的申請，應該以首次註冊申請的形式提出。</p> <p>(iii) 如信納申請人的業權，首席土地註冊處處長須將他登記為絕對、妥善批租土地、有限制或管有業權的業主(視情況需要而定)，但必須受登記冊記項保障而又沒有被《時效法令》終絕的任何產業或權益所影響。</p> <p>(b) <u>建議改革</u></p> <p>根據於2003年稍後時間實施的《2002年土地註冊法令》(Land Registration Act 2002)，</p> <p>(i) 逆權管有本身(不論期限如何冗長)不會禁止業主擁有註冊產業的業權；</p> <p>(ii) 擅自佔地者在十年逆權管有權後有權申請註冊為業主，而註冊業主、任何註冊押記人及其他對該土地確有權益的人都會獲通知有關申請一事；</p> <p>(iii) 如申請沒有被任何獲通知的人反對，該擅自佔地者便可以註冊為該土地的業主；</p> <p>(iv) 如果任何獲通知的人反對申請，申請便會被拒絕，除非逆權管有人能夠使她或他自己的情況符合三項有限例外規定的其中一項；</p> <p>(v) 如果註冊申請被拒絕，但擅自佔地者仍再擁有逆權管有權兩年，他便有權申請再次註冊，不論註冊業主是否反對，他這一次會獲註冊為業主；</p> <p>(vi) 如註冊業主向擅自佔地者提出法律程序以追討管有權，訴訟會成功，除非擅自佔地者能夠確立若干有限例外規定，而這些例外規定又符合上述(iv)的有限例外規定。</p>

國家	(a) 發出業權證明書	(b) 轉制	(c) 在欺詐情況下 不知情買家保 留業權	(d) 更正權	(e) 彌償基金	(f) 以國家基金/收入 作賠償	(g) 土地界線
2. 澳洲新南威爾斯州	是，但考慮改為選擇性質。	逐步和可選擇轉制。1863年開始轉制。部分土地仍然保留在舊有的業權制度。	是。不知情的前度業主須向詐騙人提出申索後才可向保證基金 (Assurance Fund) 提出申索。	如果記項因欺詐造成和沒有涉及複雜的法律問題或事實，註冊處處長 (Registrar General) 可以取消或更改該記項，他也可以依據法庭的命令更正註冊紀錄。	有。在庫務署成立托倫斯保證基金 (Torrens Assurance Fund) 作為特別存款帳戶。為交易辦理註冊須徵收費用。	沒有。	如有需要，可保證根據測量標記重新確立鄰近各幅地的界線位置。圖則顯示的實際尺寸不會受托倫斯保證基金保障。

	(h) 凌駕性權益
2. 澳洲新南威爾斯州	新南威爾斯州准許凌駕性權益的存在，但執行的法例相當複雜，也很難確定其效應。

	(i) 逆權管有
2. 澳洲新南威爾斯州	<p>(a) 如某人管有土地而擁有產業或權益的註冊業主的業權相對於管有土地的人已經被終絕，以及有關時效的法規適用於該土地，則該人可以向註冊處處長(Registrar General)申請在登記冊記錄為該土地的產業或權益擁有人；</p> <p>(b) 在登記冊記錄申請人為土地產業擁有人表示申請已獲批准。</p>

國家	(a) 發出業權證明書	(b) 轉制	(c) 在欺詐情況下不知情買家保留業權	(d) 更正權	(e) 彌償基金	(f) 以國家基金/收入作賠償	(g) 土地界線
3. 加拿大安大略省	不是。已經有25年沒發出業權證明書。	按區域逐步轉制。1989年開始，預期最遲於2003年完成。	是。	土地註冊處和法庭。	有，有設立土地業權保證基金(Land Titles Assurance Fund)。	不是。	土地界線不獲保證。

	(h) 凌駕性權益
3. 加拿大安大略省	<p>所有註冊土地受制於</p> <p>(a) 省及市的稅款、費用、差餉或稅項，以及教育或供水稅款。</p> <p>(b) 任何通行權、水流權、供水權及其他地役權。</p> <p>(c) 透過管有和改善對任何相鄰土地有權益的業主或人士已經取得該土地的任何業權或留置權。</p> <p>(d) 剩下年期不超過三年並且根據租約實際佔用物業的任何租契或租契協議。</p> <p>(e) 《家庭法法令》(Family Law Act)第 II 部所述註冊為業主的人的配偶的任何權利。</p> <p>(f) 註冊限期還未屆滿的建築留置權。</p>

	<p>(g) 任何藉或獲加拿大或安大略省的任何法規授予或保留或歸屬政府的沒收、享用或取用權，或任何其他權利。</p> <p>(h) 任何公共公路。</p> <p>(i) 根據《公共交通及公路改善法令》(Public Transportation and Highway Improvement Act) 第 38 條設定的任何法律責任、權利和權益。</p> <p>(j) 迄今為止，根據《規劃法令》(Planning Act) 第 34 條或該條文過往文本通過的任何附例，以及根據迄今為止或此後通過影響土地而不會直接影響業權的任何其他市附例。</p> <p>(k) 如鐵路公司是註冊業主或前度註冊業主，根據《鐵路法令》(加拿大)(Railway Act)(Canada) 第 81 條或其任何過往文本，任何可能或可能已經被存放於加拿大國務秘書(Secretary of State)或加拿大註冊處處長(Registrar General) (視屬何情況而定)的辦事處的任何文書所設定的任何權益。然而，如果鐵路公司是前度註冊業主，本段並不適用於其後的註冊業主(鐵路公司除外)，除非鐵路公司過往的土地擁有權已經加註在業權註冊紀錄。</p> <p>(l) 任何人的權利，而該人(除《土地業權法令》(Land Title Act) 外)通過長時間擁有逆權管有權、時效歸益權、錯誤說明或以公約解決界線糾紛享有土地或部分土地。</p> <p>(m) 任何《註冊處法令》(Registry Act) 第 70(2)款適用的租契-最多長達 7 年沒有註冊的租契。</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>(i) 逆權管有</b></p>
<p>3. 加拿大安大略省</p>	<p>如土地原本根據《註冊處法令》(Registry Act)註冊，藉逆權管有聲稱擁有業權的一方可以向土地註冊處處長提出申請，以一項稱為首次申請註冊的程序，把土地轉至《土地業權法令》(Land Title Act)的規定之內。土地註冊處處長如信納申請人附於申請的證據符合所有藉逆權管有支持該業權的條件，便可以批准申請並可視乎情況，根據《土地業權法令》宣告該物業擁有絕對和管有業權。如管有權的期限超過十年但少於 20 年，則只可以批准管有業權，二十年期限屆滿時，便可以批給絕對業權。如物業屬《土地業權法令》，則沒有人可以要求擁有物業的管有業權。</p>

