

香港特別行政區政府

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

發展局

香港添馬添美道二號
政府總部西翼



Development Bureau

West Wing, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Tamar,
Hong Kong

本局檔號 Our Ref.

電話 Tel.: 3509 8806

來函檔號 Your Ref.

傳真 Fax : 2899 2916

香港中區立法會道 1 號

立法會綜合大樓

立法會

政府帳目委員會秘書

朱漢儒先生

朱先生：

政府帳目委員會

《審計署署長第六十九號報告書》審議

第 5 章：土地註冊處的運作

你於 2017 年 12 月 20 日分別致函發展局局長和土地註冊處處長，要求提供資料。有關資料現載於附件，以供政府帳目委員會參考。

發展局局長

(蔡雪蓉 代行)



副本送：土地註冊處處長

2018 年 1 月 17 日

政府帳目委員會
研究審計署署長第六十九號報告書第 5 章
土地註冊處的運作

發展局和土地註冊處就第三部分的綜合回應（除了第 3.30 段的問題）

第三部分：實施土地業權註冊制度

- 1) 根據第 3.10 及 3.23 段，在法案委員會審議《土地業權條例草案》(當局於 2002 年 12 月向立法會提交該條例草案)期間，政府建議《土地業權條例》(第 585 章)在 2004 年 7 月制定的兩年後生效。然而，直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未實施。政府當局當時基於甚麼因素，評估《土地業權條例》可於制定的兩年後生效？政府當局是否同意，土地註冊處當時低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉問題和工作的複雜程度？政府當局將會採取甚麼措施，以全面評估所涉問題和工作的複雜程度？

在《土地業權條例草案》(「《條例草案》」)於 2004 年將通過前，該草案經歷了一些重大的改動，包括由「逐步轉換機制」改變成「白晝轉換機制」，以及在更正條文中加入「強制更正規則」(即詐騙案中，業權登記冊會被「強制更正」以回復前業主的業權，而現任業主則失去業權)以回應有關對彌償設限的憂慮。在草案委員會討論的最後階段，政府應草案委員會的要求，承諾會在《土地業權條例》(「《業權條例》」)生效前檢討該條例及跟進準備工作。當時預期的工作包括諮詢相關持份者以回應他們的關注點，並處理在諮詢時可能需要跟進的事宜，以及跟進《土地業權條例草案》委員會報告書(「草案委員會報告書」)上所列出的事項¹。

由於土地業權註冊制度涉及複雜的法律問題而且影響深遠，本質上十分複雜。政府從無低估其複雜性，並一直致力在相關持份者對土地業權註冊制度的不同期望之間尋求共識。自《業權條例》制定以來，土地註冊處對《業權條例》的條文進行了詳細的內部檢討。事實上，至 2007 年，政府已經解決了或確定了大部分「草案委員會報告書」上所列出的問題的解決辦法。

¹ 請參閱立法會 CB (1) 2219 / 03-04 號文件第 120 至 122 段及附錄 VI 所載的具體承諾。

然而，在檢討期間我們發現了新的事宜，政府須對《業權條例》作相當程度的修訂，才可確保新制度能有效運作。這些問題主要是有關轉換機制（「白晝轉換機制」實行上的困難，例如如何處理「未能確定物業擁有權的登記冊」的問題），以及條例中的更正和彌償安排（有意見擔心「強制更正規則」，會導致前擁有人在詐騙案中得以收回業權，而現時擁有人則失去業權並只能獲得設有上限的彌償），這可能會損害業權的確定性和買家對新制度的信心。我們一直積極地尋求解決方法，希望能向立法會提交修訂條例草案以早日實施土地業權註冊制度。事實上，政府多年來就各持份者對轉換機制、更正和彌償安排的不同意見，持續努力地提出不同的方案，但各主要持份者仍未能就某些主要問題達成共識。

展望未來，我們會繼續與主要持份者保持緊密聯繫，希望盡快處理餘下未決的事項。同時，我們會積極探討「新土地先行」的方案並務求在取得共識下，使土地業權註冊制度能早日在香港實施。

2) 有關第 3.13(c)及(d)段，為何該 18 項關乎重要事項而須作出大量修訂的問題，沒有在《土地業權條例》制定前發現？鑑於《土地業權條例》必須作出大量修訂，政府當局是否同意，《土地業權條例》制定前的準備工作不足？

由於土地業權註冊制度涉及複雜的法律問題而且影響深遠，本質上十分複雜。在《條例草案》通過時，政府承諾會在條例實施前，與各持份者協商，檢討一系列的問題和制定各種實際運作的安排。

此外，《條例草案》在將通過前曾經歷重大的改動，包括由「逐步轉換機制」改變至「白晝轉換機制」，以及在更正條文中加入「強制更正規則」以回應有關對彌償設限的憂慮。

在以上的情況下，儘管《業權條例》已經通過，我們仍然需要就《業權條例》進行全面檢討，以確保法律執業者和市民大眾能享有一套完善的土地業權註冊制度。檢討結果顯示，除了有關轉換機制、更正和彌償安排這些主要事項外，還有一些具體問題需要釐清（例如註冊日期，法院命令是否需要註冊才生效，以及有關警告書的條文）。因此，《業權條例》必須作出相關的修訂以確保新制度能有效運作。

- 3) 根據第 3.24(c)段，土地註冊處正探討現階段只會在新土地實施土地業權註冊制度的建議，並正徵詢持份者的意見。有關進展及實施時間表為何？政府當局是否同意，可先實施此建議，以期及早獲取土地業權註冊制度帶來的效益；若否，請闡明箇中原因。

在現階段先行在新土地上實施土地業權註冊制度（「新土地先行」方案）是政府在《業權條例》督導委員會第 14 號文件（2014 年）（「第 14 號文件」）中提出的四個方案之一，以期可早日體現土地業權註冊制度的好處。

自 2014 年起，土地註冊處除了就第 14 號文件所提出的幾個方案與督導委員會不同的委員交換意見外，同時亦進行內部研究「新土地先行」方案下新土地的涵蓋範圍，以及為實施該方案而需要對《業權條例》作出的相關修訂作評估。《業權條例》督導委員會於 2016 年 12 月召開了第 11 次會議，以進一步討論「新土地先行」方案。大部分委員認為「新土地先行」方案是一個切實可行的方向及有助香港早日開始實施土地業權註冊制度。政府於 2017 年繼續接觸不同的持份者，徵詢他們對方案的意見。雖然部分持份者對方案會帶來的影響提出疑問（例如會出現兩種制度並行的情況），但持份者整體的回應正面。在 2017 年 11 月的第 12 次《業權條例》督導委員會會議上，我們已就「新土地先行」方案的較詳細內容，特別是關於新土地的涵蓋範圍，向委員作介紹。

我們仍然期望可先實行「新土地先行」方案，並會為此繼續與各主要持份者保持緊密聯繫。

- 4) 根據第 3.27(a)段，在 2017 年 9 月，土地註冊處表示由於各持份者仍未就主要問題達成普遍共識，因此在現階段為土地業權註冊制度擬備符合實際情況的實施時間表並不可行。鑑於土地註冊處能於 2004-2005 年度至 2009-2010 年度期間為實施土地業權註冊制度設定目標實施日期和制訂行動計劃（第 3.26 段），為何現時卻不能這樣做？鑑於設定土地業權註冊制度的目標實施日期及制訂行動計劃和實施時間表，有助當局督導和統籌各項與實施土地業權註冊制度有關的工作，政府當局會否重新考慮設定目標實施日期及制訂行動計劃？

在 2004 至 2005 年度向《業權條例》督導委員會提交的《業權條例》的建議實施時間表，是根據政府認為進行的後續工作需時兩年完成而編制的。如前述，《業權條例》制定後的檢討發現，還有其他問題使《業權條例》需要進行大幅度的修改，條例才可以實施。

我們曾於 2009 年就處理這些問題的建議修訂方案進行公眾諮詢。

公眾諮詢的結果顯示，回應者普遍贊成自動轉換的方式，即政府所建議的逐步轉換方式並不獲支持。此外，在公眾諮詢後，各持份者對於「強制更正規則」的應用仍然持不同的意見。在 2009 年至 2010 年期間，基於假設各持份者可以在短時間內就上述問題達成共識下，我們向《業權條例》督導委員會提交了修訂的建議實施時間表。

由於各持份者在以上問題仍然意見分歧，故其後未有把實施時間表列為《業權條例》督導委員會會議中的會議討論事項。儘管如此，我們一直有向各委員匯報檢討《業權條例》的工作進度。

至於時間表，假如我們在 2018 年年中左右能與主要持份者就「新土地先行」方案達成廣泛共識，我們暫定會在 2018 年下半年諮詢《業權條例》檢討委員會及《業權條例》督導委員會。我們會根據他們的意見優化「新土地先行」方案，並且在向立法會發展事務委員會匯報後，就方案的整體內容，包括新土地的建議涵蓋範圍，以及建議的更正和彌償安排等，進行公眾諮詢。根據公眾諮詢的結果，我們將會就草擬《土地業權(修訂)條例草案》(《修訂草案》)及提交修訂草案供立法會審議一事訂定更具體的時間表。

- 5) 根據第 3.32(c)段，不少司法管轄區已逐步轉換為業權註冊，讓業權註冊和原有系統並行一段相當長的時間。請告知本委員會，政府當局會否採取類似措施；若會，時間表為何；若否，原因為何？

在 2002 年提交的《條例草案》中，政府建議將現有土地逐步轉換至土地業權註冊制度，即物業在首次轉讓時，如獲律師發出妥善業權證明書，便可轉換至土地業權註冊制度。由於有意見表示對必須具備由律師發出的妥善業權證明書才能轉制的要求有所保留，因此在 2004 年修訂了轉換機制，容許所有現有土地在經過 12 年的過渡期後才進行自動轉換。

在《業權條例》下的轉換機制（即「白晝轉換機制」）屬自動轉換機制。《業權條例》制定後的檢討結果顯示，「白晝轉換機制」存在一些問題，政府因此在 2009 年建議回復逐步轉換的方式²。但是，2009 年的公眾諮詢結果顯示，市民大眾普遍傾向保持《業權條例》下原有的自動轉換機制。政府現

² 當時提議擁有人在《業權條例》實施一段時間後可申請提升業權。

正致力推展「新土地先行」方案，同時會繼續檢討最合適的轉換機制。

土地註冊處就部告第二部分，第三部分（報告第 3.30 段的問題）以及第四部分的回應

第二部分：提供服務

6) 有關第 2.7 及 2.8 段，土地註冊處將採取甚麼措施，加快整理土地登記冊的進展？上述整理工作經修訂後的目標完成日期為何？土地註冊處將如何確保整理工作不會再有延誤？

整理土地登記冊的工作包括三個項目：(a)在土地登記冊輸入未載入的過往交易資料（例如業主姓名）；(b)如土地登記冊“地址”欄只載有一部分地址而其餘部分則顯示在“物業備註”欄，在“地址”欄輸入完整地址；以及(c)在部分未載有過往交易註冊文件的性質的土地登記冊輸入相關資料。

就項目(a)，截至 2017 年 12 月，我們已處理約 270 萬個註冊摘要記項，並按需要更新了相關資料（佔總數 325 萬的 84%）。我們預期項目(a)可於 2019 年年初完成，較原定預期的 2018 年年底稍為延遲。

就項目(b)，我們已在 2017 年 4 月完成處理總數達 12 萬個相關的土地登記冊，較預期時間提早完成。

就項目(c)，我們已處理並更新了約 44,000 個土地登記冊（佔總數 11 萬的 40%）。為加快更新餘下的土地登記冊，我們正在開發一套電腦程式，並計劃當項目(a)工作完成後，把負責項目(a)工作的員工調配至處理項目(c)的工作。在這些安排下，我們估計完成項目(c)工作所需的時間將會由 3 年縮短至 1.5 年，預計可在 2019 年年底前完成。

我們會密切監察工作的進度並留意所需的資源，以確保項目(a)及項目(c)的工作可按期完成。

- 7) 根據第 2.23 段，土地註冊處會探討使用綜合註冊資訊系統追查和監察該處在 2005 年推行綜合註冊資訊系統後出現的錯誤。至今的進展如何？請詳述土地註冊處如何可利用綜合註冊資訊系統追查和監察錯誤。

「綜合註冊資訊系統」將會分兩個階段進行提升，以便追查和監察在 2005 年推行「綜合註冊資訊系統」後出現的錯誤。

就第一階段而言，「綜合註冊資訊系統」會提升至能夠提供記錄，以便追查及監察曾經在土地登記冊上更新的資料和相關人員。我們現正進行有關系統的設計，並預期在 2018 年 3 月前完成此項系統提升。

就第二階段而言，「綜合註冊資訊系統」會提升以擷取更多資料，(例如錯誤的類別)以便作出分析。此項系統提升預期會在 2018 年底前實施。

- 8) 根據第 2.39(a)段，土地註冊處表示，因應 3 間新界查冊中心持續出現營運虧損，使用量亦偏低(一如第 2.27 及 2.28 段所述)，該處將會探討可行的措施，以改善 3 間新界查冊中心的表現。至今的進展如何？土地註冊處將會採取甚麼措施，進一步改善新界查冊中心的表現？

三間新界查冊中心一直維持以最低的人手編制運作及提供服務。為了改善新界查冊中心的業務表現，中心的職員除了獲派執行額外工作，包括為索取“業權報告”服務的政府部門及機構擬備業主立案法團記錄的報告，以及製備有關業主立案法團註冊和文件存檔的報表，以提交民政事務總署備考，我們會繼續探討其他可行措施，務求善用新界查冊中心的人力資源，以配合市民對服務的需求。

為改善新界查冊中心的財務表現，我們現正檢視新界查冊中心的辦公室用地情況，以探討可否更進一步善用辦公室用地資源。有關建議正在製定中。

我們會繼續監察並採取措施，以改善新界查冊中心的表現和財務狀況。

第三部分：實施土地業權註冊制度

- 9) 根據第 3.30 段，自 2004 年 7 月《土地業權條例》制定至今，土地註冊處在有關檢討《土地業權條例》、擬備《土地業權(修訂)條例草案》、就修訂法例建議進行持份者參與活動及實施土地業權註冊制度的事宜上，平均每年耗用約 2,400 萬元的員工費用。政府當局有否制訂任何措施，以減省上述支出？若有，請提供詳情；若否，請述明箇中原因並告知本委員會，政府當局有否研究採取其他措施，以處理上述問題。

《業權條例》的檢討涉及複雜的法律問題，並會對將來的物業的轉易程序產生深遠的影響。多年來，我們提出了不同的方案，以回應各持份者的關注點，當中涉及小心平衡他們對轉換機制、更正和彌償安排等重要且相關的問題的不同看法。提出的方案在法律上及實行上都必須是切實可行的。因此，在土地業權註冊制度實施前，對《業權條例》的檢討，需要充分考慮《業權條例》的各個條文，並因應所需的修改準備《修訂草案》。

土地註冊處在進行《業權條例》的檢討及相關工作時，一直都有因應部門對資源的需求採取相關措施控制有關開支。我們對有關《業權條例》的檢討及相關工作的人力資源已作出適當的調配。

土地註冊處會繼續密切留意部門對資源的需求，並確保投放於處理《業權條例》的檢討及相關工作的資源都是必要和適量的。

第四部分：財政事宜及服務表現匯報

- 10) 根據第 4.4 段，土地註冊處自 1993 年成立以來，曾進行 5 次涵蓋所有收費項目並備有成本結算表的收費檢討，每次檢討相隔時間為 3 至 7 年(即於 1998 年、2005 年、2008 年、2011 年及 2016 年進行)。為何上述收費檢討相隔的時間並不固定？土地註冊處會否發出指引，訂明日後進行收費檢討的相隔時間？

根據《營運基金條例》(第 430 章)，土地註冊處營運基金須使所運用的固定資產產生合理回報。為了達到這項財政目標，土地註冊處按照財經事務及庫務局發出的《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”所規定的一般原則，把收費訂於足以收回整體服務的全部成本，以及達致固定資產平均淨值目標回報率的水平。因此，土地註冊處每年在擬定其企業暨年度業務計劃(「年

度計劃」)時，會透過比較整體收入和整體開支，進行整體服務收費檢討，以求達致固定資產平均淨值目標回報率，而非進行所有個別收費項目並備有成本結算表的收費檢討。

土地註冊處按實際需要為有個別收費項目並備有成本結算表的收費項目曾進行 5 次 (於 1998 年、2005 年、2008 年、2011 年、2016 年) 檢討。例如在 2016 年，由於在土地註冊處 2016-17 的「年度計劃」內的財政預測未來數年可能會出現營運虧損，因應財經事務及庫務局的要求，土地註冊處為個別備有成本結算表的收費項目進行了檢討並提交了收費建議。

土地註冊處會繼續為整體服務收費進行年度檢討，並參考上述財經事務及庫務局發出的《財務通告第 6/2016 號》內適用於非營運基金部門的指引，確保所有的個別收費項目會大約每四年進行一次收費檢討。

11)根據第 4.9 及 4.10 段，在 2010-2011 年度至 2016-2017 年度，送交註冊的土地文件數目大幅減少 45%，而相關收入亦下跌 47%。根據收費檢討結果，文件註冊服務由 2010-2011 年度收入高於成本 9,300 萬元，變為 2015-2016 年度未能收回的成本達 8,000 萬元，變化甚為顯著。土地註冊處表示，上述服務的收入極受物業市場狀況波動影響(第 4.11 段)。上述服務現時的收回成本比率為何？土地註冊處將會採取甚麼措施，應對物業市場狀況對上述服務造成的影響？

2016-17 年度的文件註冊服務的收回成本比率為 68%，較 2015-16 年度的比率高 1%。

雖然土地註冊處文件註冊服務的收入極受物業市場狀況波動影響，土地註冊處會繼續留意其財務狀況，採取合適的措施以控制成本，並探討新業務機會以增加額外的收入。因應過去數年的物業市場情況，土地註冊處已實行多項成本節約措施，包括優化文件註冊工作流程，將文件資料輸入電腦與審視註冊文件的工作分開處理、暫時不填補一些常設編制職位的空缺、靈活調配員工執行其他工作和聘請合約員工應付波動的工作量等。至於開拓新業務方面，土地註冊處已於 2017 年 2 月推出電子提示服務修訂版本，供《銀行業條例》(第 155 章)下的認可機構 (即持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司) 使用，以產生額外和相對穩定的收入。

2016-17 年度土地註冊處的財務業績已有所改善。固定資產平均淨值回報率已從 2015-16 年度的 4.1% 改善至 2016-17 年度的 8.1% 。

12)根據第 4.20 段，土地註冊處依賴一套以人手操作的系統製備實際服務表現資料。當局為何不善用科技，以製備土地註冊處的實際服務表現資料？土地註冊處認為，可否採用綜合註冊資訊系統製備上述資料？若否，原因為何，以及該處會採取甚麼措施，解決上述問題？

土地註冊處於 2005 年推行「綜合註冊資訊系統」以實施中央註冊制度，使遞交文件辦理註冊不受地域限制，並同時推出網上查冊服務，以便市民可透過互聯網查閱物業的資料。土地註冊處已完成「綜合註冊資訊系統」的提升，使系統能提供額外功能，包括利用此系統編製在審計署報告書中第 4.16(a)段所述按 9 個服務類別訂定的 30 項實際服務表現資料。為確保「綜合註冊資訊系統」提供平穩服務並同時編製實際服務表現資料，土地註冊處已在 2017 年 11 月開展優化系統的可行性研究，包括分析數據樣本和檢討用戶需求。我們預計在 2018 年底完成 6 個服務類別的實際服務表現資料的相關系統提升工作。至於餘下 3 個關於註冊服務的實際服務表現資料的相關系統提升工作，推出時間表須視乎預計在 2018 年第三季完成的可行性研究結果。